

分类号: C93
密 级: 公开

学校代码: 10363
学 号: 2211120124



安徽工程大学

Anhui Polytechnic University

硕士学位论文

题 目 经济发达镇行政管理体制改革的
政策执行研究—以W市C镇为例

论 文 作 者 陈力

校 内 导 师 张芳

校 外 导 师 汤德余

专业学位类别 公共管理

研究方向(领域) 地方政府治理

论文提交日期: 2024 年 5 月 28 日

分类号: C93
密 级: 公开

单位代码: 10363
学 号: 2211120124

题目 经济发达镇行政管理体制改革的政策执行研究
——以 W 市 C 镇为例

英文并列

题目 RESEARCH ON POILCY IMPLEMENTATION OF
ADMINISTRATIVE MANAGEMENT SYSTEM REFORM
IN ECONOMICALLY DEVELOPED TOWNS
-A CASE STUDY IN C TOWN OF W CITY

学生姓名:	陈 力
校内导师:	张 芳
校外导师:	汤德余
专 业:	公共管理
研究方向:	地方政府治理

论文答辩日期: 2024年5月25日

安徽工程大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：我恪守学术道德，崇尚严谨学风。所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已明确注明和引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品及成果的内容。论文为本人亲自撰写，我对所写的内容负责，并完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

学位论文作者签名：

陈力

日期：2024 年 5 月 28 日

安徽工程大学学位论文版权使用授权书

学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅或借阅。本人授权安徽工程大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

保密 ☐，在 年解密后适用本版权书。

本学位论文属于

不保密 ☐。

学位论文作者签名：陈力

指导教师签名：张芳

日期：2024年5月28日

日期：2024年5月28日

经济发达镇行政管理体制改革的政策执行研究

—以 W 市 C 镇为例

摘 要

合抱之木，生于毫末。乡镇舞台虽小，但是却有很强的发展潜能。党的十八届三中全会指出，对那些人口众多、经济实力雄厚的乡镇，应赋予其与人口及经济规模相匹配的管理权限，这一提议为经济发达镇行政管理体制改革指明了方向。就经济发达镇而言，“发达”两字凝聚了对现代化的憧憬与追求。中国式现代化的核心特征——庞大的人口规模、普遍的共同富裕、物质与精神的平衡发展以及人与自然的和谐共生都得到了鲜明体现。党的第二十次全国代表大会强调，应优先发展农业和农村，融入城乡一体化发展，并促进城乡要素的流动，这为经济发达镇的行政管理体制改革提供了坚实的战略支持。国家层面 2010 年底开展经济发达镇行政管理体制改革试点工作，直到 2016 年出台《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》（以下简称《指导意见》），为接下来乡镇行政管理体制改革指明了方向。

本文以安徽省第一批经济发达镇改革示范镇 C 镇为研究样本，对所属县区 F 区和 C 镇本地进行深入的调研访谈，采用史密斯模型、分权理论等对 C 镇经济发达镇行政管理体制改革政策执行展开分析研究。总结安徽省 W 市 C 镇改革的阶段性成效和优秀经验，证明行政管理体制改革对经济发达镇激发内生动力有着积极的促进作用。同时，挖掘剖析 C 镇改革过程中出现的区镇权责划分不清、人事与组织架构较弱、政策执行环境有待提升等三个桎梏改革的瓶颈。并且有的放矢地提出平衡区镇两级权责关系、调整人事与组织架构、优化政策执行环境等

三个相应对策，以期为其他地区经济发达镇深化体制改革提供经验参考。

关键词：经济发达镇，行政管理体制改革，政策执行，权责关系，组织架构

RESEARCH ON POLICY IMPLEMENTATION OF
ADMINISTRATIVE MANAGEMENT SYSTEM REFORM IN
ECONOMICALLY DEVELOPED TOWNS
-A CASE STUDY IN C TOWN OF W CITY

ABSTRACT

A tree that grows tall starts from a tiny sprout. Although townships may have small stages, they possess great potential for development. The Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist Party of China pointed out that townships with large populations and strong economic strength should be granted management authority commensurate with their population and economic scale, providing a direction for administrative system reform in economically developed towns. For economically developed towns, the word "developed" itself represents a vision and expectation for modernization, with key features such as large population size, common prosperity, harmonious material and spiritual development, and the harmony between people and nature, all of which are concentratedly reflected in economically developed towns. The 20th National Congress of the Communist Party of China emphasized that priority should be given to the development of agriculture and rural areas, integrating urban and rural development, and promoting the flow of urban and rural elements, providing solid strategic support for the administrative system reform in economically developed towns. At the national level, pilot projects for administrative system reform in economically developed towns were launched at the end of 2010, and in 2016, the "Guiding

Opinions on Deepening the Reform of the Administrative Management System in Economically Developed Towns" were issued, providing guidance for the subsequent reform of township administrative management systems.

This article takes the first batch of economic developed towns reform demonstration town C in Anhui Province as the research sample, conducts in-depth research interviews in the F district and C town of the township, and analyzes the implementation of the administrative management system reform policy in C town by using the Smith model and decentralization theory, etc. The article summarizes the stage-by-stage effectiveness and excellent experience of the reform in C town of W city in Anhui Province, proving that administrative management system reform has a positive effect in stimulating the endogenous driving force of economically developed towns. At the same time, it explores and analyzes three bottlenecks of reform, such as the unclear division of rights and responsibilities of districts and towns, the weak personnel and organizational structure, and the need to improve the policy implementation environment in the process of town C. In addition, three corresponding countermeasures are proposed, including balancing the relationship between rights and responsibilities at the district and town levels, adjusting personnel and organizational structure, and optimizing the policy implementation environment, in order to provide experience reference for deepening the institutional reform of economically developed towns in other regions.

KEY WORDS: economically developed towns, administrative management system reform, policy implementation, power-responsibility relationship, organizational structure.

目 录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	III
第 1 章 绪论.....	1
1.1 研究背景.....	1
1.2 研究意义.....	2
1.2.1 理论意义.....	2
1.2.2 实践意义.....	2
1.3 国内外研究现状.....	3
1.3.1 国外研究现状.....	3
1.3.2 国内研究现状.....	4
1.3.3 简要述评.....	6
1.4 研究内容、方法和主要创新.....	6
1.4.1 研究内容.....	6
1.4.2 研究方法.....	7
1.4.3 主要创新.....	7
第 2 章 相关概念和理论基础.....	8
2.1 相关概念.....	8
2.1.1 经济发达镇.....	8
2.1.2 经济发达镇行政管理体制改革.....	8
2.1.3 公共政策执行.....	9
2.2 理论基础.....	10
2.2.1 史密斯模型.....	10
2.2.2 分权理论.....	10
2.2.3 整体政府理论.....	11
2.2.4 法治政府理论.....	11
第 3 章 C 镇行政管理体制改革政策执行.....	12
3.1 C 镇行政管理体制改革政策执行现状.....	12
3.1.1 C 镇基本情况.....	12

3.1.2 C 镇行政管理体制改革政策执行要素	12
3.2 C 镇行政管理体制改革实施要求及改革任务	14
3.2.1 改革总体要求	14
3.2.2 改革任务	15
3.3 C 镇行政管理体制改革政策执行成效	17
第 4 章 C 镇行政管理体制改革政策执行存在的问题分析	21
4.1 区镇权责划分不清	21
4.1.1 属地管理未实现	21
4.1.2 赋权赋能不精准	22
4.2 人事与组织架构较弱	23
4.2.1 政策执行者综合素质良莠不齐	23
4.2.2 乡镇权限承接能力依旧薄弱	23
4.2.3 协同合作机制效率低	24
4.3 政策执行环境有待提升	24
4.3.1 赋权缺乏合法性	24
4.3.2 监督与评估机制不完善	25
4.3.3 乡镇政府财政负担重	25
第 5 章 国内先进地区改革经验的启示	27
5.1 南京市栖霞区行政体制改革概况	27
5.1.1 服务放权与项目审批	27
5.1.2 政务服务模式	27
5.1.3 综合行政执法	28
5.1.4 网格化治理	29
5.2 经验与启示	29
5.2.1 基层赋权落到实处	29
5.2.2 全力提高全科政务服务力	30
5.2.3 着力提升综合执法改革效能	30
5.2.4 网格化多元协同共治新阶段	31
第 6 章 优化 C 镇行政管理体制改革政策执行的对策	32
6.1 平衡区镇权责关系	32

6.1.1 明确事权划分	32
6.1.2 精准有效赋权	32
6.2 调整人事与组织架构	33
6.2.1 提高干部队伍综合素质	33
6.2.2 理清条块关系	34
6.2.3 理顺组织机构间职责	34
6.3 优化政策执行环境	35
6.3.1 保障赋权事项合法性	35
6.3.2 加强政策执行监督力度	35
6.3.3 加强镇级财政权力	36
结 论	37
参考文献	39
附 录	43
致 谢	44

第 1 章 绪论

1.1 研究背景

我国乡级行政区划单位数量庞大，其中乡和镇的占比达到 73.8%^[1]，城镇常住人口占全国大陆总人口数的 65.2%^[2]。由此可以看出，目前我国仍然有较多的乡镇，而且其中多数地方的人口密度数值依然较大。而在我国的行政管理体制中，乡镇更是地方基层政府治理的“最后一公里”，所有上级制定的决策都要在基层得到较好的落实执行，同时还要依据自身特色和产业优势去进一步推动城乡一体化的快速发展。因此，如何提高基层乡镇的政策执行效率已经成为了亟需研究解决的一个重要课题。

自 1978 年以来，随着城镇化逐步快速发展，一些乡镇在发展中逐渐脱颖而出，在经济规模、产业结构和人口吸引等方面展示出超出普通乡镇的能力和发展速度，成为了全国范围内家喻户晓的“明星乡镇”，也就是现在所说的经济发达镇。但是，随着这一类经济发达镇的数量逐渐增多，早期普遍实行的乡镇行政管理体制，已经无法适配满足经济发达镇的行政管理发展需求，出现了权责失衡、财权不足以支撑事权以及发展动力后劲不足等问题，使得经济发达镇的发展步伐受到限制。因此，为了充分利用经济发达镇的发展优势，我们需要积极探索更优的行政管理模式，才能更好地推动乡镇发展，实现乡村社会的和谐与进步。

自 2010 年起，我国便开始了针对经济发达镇的行政管理体制改革试点工作。到 2016 年底，为了进一步深化行政管理体制改革，中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》，提供了更具指导性的政策框架。

在改革实践中，安徽省的经验尤为宝贵，该省在深入基层调研的基础上，紧密结合基层需求和实际，为省内经济发达镇量身打造了更新的改革实施意见。安徽省委办公厅、省政府办公厅联合发布了《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的实施意见》（厅〔2018〕41 号），明确了 81 个经济发达镇，并确立了扩大经济社会管理服务权限等七个方面的改革任务。这些举措旨在解决体制机制障碍，激发发展内生动力，并打通基层治理“最后一公里”。C 镇自 2021 年被列入到行政管理体制改革的试点名单当中，经过近几年持续的政策执行推动，也取得了

一定的成效。但在改革过程中不可避免的会暴露出一些问题，如赋权事项承接率不高，部分部门和机构未能有效履行改革政策赋予的管理权限，严重影响了政策的执行效率。此外，C镇的前台服务机构在政务服务和社会管理方面也存在服务效率低下和服务水平不均等问题，这些问题都亟待解决。本文基于上述背景，从区镇两级权责关系、人事与组织架构、政策执行环境等三个方面深入分析C镇在行政管理体制改革的政策执行上存在的问题和原因，并提出建设性建议。

1.2 研究意义

1.2.1 理论意义

目前学术界主要着眼于成熟经济区域经济发达镇行政管理体制改革的实践，研究焦点多聚焦于制度及其运行机制，而从乡镇层面进行探讨行政管理体制改革的学者相对较少，但实际上乡镇是我国国家治理体系中重要的基石，应当将行政管理体制改革的着力点向乡镇倾斜。在此前提下，本文从经济发达镇的视角切入，以安徽省W市C镇为例，结合实地调研与质性研究方法，揭示影响其政策执行的诸多制约因素，并据此提出相应的改进建议。本文研究的目的在于为经济发达镇行政管理体制改革的深入推进，提供研究思路和实践参考。

1.2.2 实践意义

在当前“十四五”重要时期的背景下，经济发达镇的行政管理体制改革，对于下一步基层政府的职能转变，理清区镇两级行政执法权责关系、搭建更加简洁高效的组织架构以及其管理体制的创新发展都具有积极地推动作用。并且，行政管理体制改革在城乡一体化的快速发展过程中也扮演着关键的角色。通过建立定制化的评估指标体系，对W市C镇的改革政策执行情况进行评估，目的在于深入了解《实施意见》在C镇的实施现状，总结成效，并发现政策执行过程中的具体问题和挑战。随着经济社会管理的需要日益增长，原有的行政体制已无法满足镇政府在管理能力和范围上的要求。以C镇为例，这是一个产业多元化的镇域，集工业、农业和服务业于一体，辖区内既有大型重工业，也有中小型纺织服装业，生活服务业的商铺更是星罗棋布，为新型城镇化奠定了坚实的基础。经济发达镇的行政管理体制改革与新型城镇化息息相关，改革可以进一步推动C镇“筑巢引凤”，提

高引才留才、招商引资的能力，有利于解决社会就业，对于 C 镇能否在新型城市化建设的浪潮中立足意义重大^[3]。

1.3 国内外研究现状

1.3.1 国外研究现状

（1）关于政府政策执行研究

Pressman 和 Wildavsky(1973)认为政策执行是一个相互作用的过程，这一过程强调目标设定与行动实施之间的动态关联，其中政策执行不仅仅是目标的达成，而是目标设定与行动执行之间不断反馈和调整的循环过程^[4]。而根据不同的研究途径得出的结果来看，政策执行的方式则可分为两种。一种方式是由上到下，上层负责来制定各种政策，而下层则负责具体的贯彻执行，这一方式的重点在上层制定者。另一种方式则是自下而上，即认为参与政策执行的下层执行者，才是政策执行的关键基础，这种方式认为政策执行的实际效果主要取决于下层执行的主体单位与各成员之间的相互协调、沟通与配合。

（2）关于政府权力的研究

Koleman S. Strumpf (2006) 在研究政府间分权对地方政策执行的影响时发现，当地方政府有多种实验政策可选时，集权可能导致较少的政策创新^[5]。戴维·奥斯本(2015)则主张在政府改革和下放权力的过程中“运用市场力量来改造政府”^[6]。国外学者针对政府间纵向分权的影响进行了深入研究，主要集中在两个方面。首先，关于分权对公共服务效率的影响，蒂博特（1956）指出，地方政府相较于中央政府，在提供公共服务领域上更具优势^[7]。华莱士·E·奥茨（1999）提出，地方政府更接近民众，更了解当地的环境和社会背景，因此能够更准确地把握居民的需求和偏好，从而提供更符合实际情况的公共服务产品^[8]。班尼特进而提出，通过分权化提供公共服务，能提高公共服务的生产和分配效率，实现行政、财政和政治上的优化^[9]。其次，分权对地方发展动能的影响表现在激发地方自主创新动力上，这需要地方政府、社会组织和个人从内部或外部共同推动^[10]。

（3）关于乡镇政府治理的研究

关于乡镇政府治理的研究主要有三个方面：一是政府分权。权利下放初期必须要有匹配的法律框架，在立法层面中考虑到多方面问题^[11]。Doo-Rae Kim 和

Jong-Han Yoon 则提出政府行政能力的提升,有利于政策执行和公共服务水平提高,进而解决社会重点问题,促进政府绩效提升^[12]。二是治理模式。这种模式主要表现为自下而上,这也是一种新型的乡镇治理模式,其主要优势便是具有较好的自主组织和调节能力。三是政府公信力和群众参与度。基层政府公信力与政府职能转变并不正相关,基层政府面临的困难很大一部分来自于公众信任的缺失^[13]。Oliver Müller 与 Ove Sutter (2020) 等人发现,欧盟当前农村治理重点之一便是在于当地居民参与农村发展项目的积极性上^[14], Danny MacKinnon (2002) 也指出,农村社区参与和赋权进而通过社区进行治理能够有效推动农村发展。

综上所述,在乡镇政府的行政管理体制这一领域,目前国外的相关研究内容并不丰富,但在构建公共服务型地方政府这一研究领域中,国外的一些有益经验,对我国实现建设服务型政府的目标有着一定的借鉴意义。经济发达镇行政管理体制改革的核心是政府间纵向分权,早期国外对一些先进发达地区在这方面的研究成果以及理论制度等,可以为安徽省 W 市 C 镇乃至是我国其他地区经济发达镇的行政管理体制改革工作提供有效借鉴。

1.3.2 国内研究现状

(1) 关于行政管理体制改革的研究

学者张红日(2009)经济发达镇改革的动因主要有三点:一是市场培育和企业供给不能满足经济总量的增长需求;二是外来人口的增加导致社会治理难度加大;三是制度创新的速度未能跟上经济发展的速度^[15]。学者魏涛(2008)对于改革中存在的问题,指出向经济发达镇扩大管理权限,虽能增强乡镇政府的积极性和治理能力,但也可能引发权力监管缺失、县镇职责关系模糊等问题^[16]。学者马斌(2010)则认为,赋权强镇改变了县镇两级政府间的权力分配和利益关系,同时也面临法律、制度和利益等方面的障碍^[17]。学者王新林、李洁(2011)总结提出,经济发达镇的行政管理体制改革应关注依法放权、提升乡镇干部素质、确保承接权限与综合执法要求相符,并加强依法监督用权^[18]。学者叶中华、王楠、常征(2011)主张应根据当地实际情况,制定针对性的行政管理体制改革策略,以推动经济发达镇的城镇化进程。他们建议将政府工作重心转移到服务型政府建设上,优化用人制度,统一事权和财权,以适应当地经济发达镇的发展需求^[19]。学者胡厚翠(2018)的研究表明,经济发达镇的行政管理体制改革应聚焦于强化便民服

务、提升承接能力、授予执法资格和统筹配套资源等方面，以推动新发展动力^[20]。学者栗宁远、潘墨涛（2018）分析认为，从我国机构改革的历史演变上来看，转变政府职能能够有效促进行政体制改革，其中的关键一环就是政府机构改革^[21]。学者魏礼群（2017）认为，我国的行政体制改革必须在我国特有的行政框架下，经历过不断深化的经济体制改革，结合国内国外不断更新的行政改革理论和先进国家和地区的发展经验后，才能更好地推进^[22]。学者宋世明（2018）支持这一观点，进一步提出在中国特色社会主义道路的大背景下，要从我国实际国情出发，探索具有“中国特色”的行政改革路径^[23]。

（2）关于行政管理体制改革方向的研究

国内学者们从不同的视角出发，提出了直接撤销乡镇政权层级和继续强化乡镇建设两个改革方向。其中，撤销乡镇政权层级包含两种观点，一是县级下达政策-乡镇派驻人手-村级进行治理，研究相关理论的学者徐勇提出，乡镇党委和政府应被重新定位为县级党委和政府的派驻机构。他指出，乡镇政府功能不完备，决策权受限，缺乏独立司法和财政，管理手段不足，导致“有责无权、责大权小”问题凸显，行政成本过高，农民负担加重^[24]。二是“乡镇自治”，学者于建嵘提出，应通过法律明确乡镇的权限和规则，实行乡镇自治。具体做法包括：撤销乡镇政府，上收行政职能至县级；将非必须政府承担的管理服务职能交给社会组织和农民组织；建设农村自治组织，制定村规民约，提高自治能力^[25]。

关于继续强化乡镇建设的观点，中央编办编写组在发表中深刻总结，新一轮乡镇机构改革旨在加强基层政权建设，只有通过改革，提升乡镇党委、政府的动员和执行能力，才能确保政策落实，提高农民满意度^[26]。学者江燕表示，乡镇政权在宪法中拥有明确的法律地位，我国的基本国情决定了“三农”这一系统工程的重要性。在新时代背景下，乡镇政府作为“三农”工程的直接推动者，在基层治理中发挥着至关重要的作用，因此，乡镇政权的地位不应被削弱^[27]。金太军等指出，农村改革稳定的基石在于乡镇政府。中国作为一个拥有庞大农村人口的后发型现代化国家，乡镇政府在转型期中发挥着至关重要的作用。为解决农村中的“三农”问题，乡镇政府起到了承上启下的作用，确保上级政策和资源能够顺利下达到农村，同时及时反馈农村的实际情况和发展动态，为上级决策提供有力支持^[28]。

1.3.3 简要述评

综上所述，从政治经济学、公共管理学等不同的视角出发，国内外相关学者对经济发达镇行政管理体制改革的研究都取得了一定的成果，但从实际政策执行的情况来看，还需要从一些特定的案例中去进行深入探讨分析，才能得到更加适用的可行性建议。

行政管理体制的改革与经济发达镇的迅猛发展紧密相连，原有的体制限制了镇政府的管理能力和权限，已无法满足快速发展的经济社会需求。为了推动新型城镇化，解决经济发达镇受传统管理体制的束缚，摆脱“小马拉大车”式管理和服务难题，中央政府基于“长期试点和多方改革”的经验，发布了《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》。该政策要求全国各地根据实际情况，认真执行和落实改革措施，其改革范围和深度都有了显著扩展。这一举措不仅赋予了基层政府更大的权责，而且从体制上提升了基层政府管理和服务的能力，为地方经济社会的持续发展提供了更加坚实的制度保障。在提升国家治理能力和构建可靠的社会治理体系过程中，中央政府并未仅仅停留在中央与地方自上而下的责任分配上，而是更注重基层政府的深化改革，将“强城扩权”与“强权强镇”策略有机结合，提升了政府治理与社会发展的协同性，这对于政府的持续发展至关重要。

1.4 研究内容、方法和主要创新

1.4.1 研究内容

本文以安徽省经济发达镇 C 镇的行政管理体制改革政策执行为研究样本，深入分析安徽省 W 市 C 镇行政管理体制改革的重要意义、政策执行情况、现阶段改革成效和困境，“对症下药”的提出问题解决对策和改进方法，补充改革的整体路径，进而为其他地区经济发达镇行政体制改革提供启发。

本文共有六章，第一章阐述了本研究的重大意义、研究方法与思路，并简要概述了国内外现阶段对行政管理体制改革的研究成果；第二章全面解读经济发达镇行政管理体制改革的相关核心概念，以及支撑本研究的理论基石，借此分析安徽省 W 市 C 镇的行政管理体制改革政策执行的关键要素；第三章专注于对安徽省 W 市 C 镇行政管理体制改革政策执行的深度分析，包括其改革内容、相关举措和所获成效；第四章从理想政策、执行机构、政策环境三个维度，系统性的梳理与

分析 C 镇行政管理体制改革政策执行存在的问题和成因；第五章通过分析南京市栖霞区行政管理体制改革的有效措施，总结出优秀经验和做法，为 C 镇的改革提供启示借鉴；第六章针对如何提高经济发达镇行政管理体制改革政策执行效果的问题，提出切实可行的对策。

1.4.2 研究方法

1.文献分析法。借助互联网，通过检索国内外网络数据库，收集查阅相关政策文件、学术期刊和体制改革经典著作，梳理归纳后，进行理解思考，相对全面的学习经济发达镇行政管理体制改革现有的研究成果来增强本研究的理论支撑，在此基础上，形成适应安徽省 W 市 C 镇行政管理体制改革的路径和方向。

2.调研访谈法。选取重点代表进行深入探讨，其中包括区级改革指导小组成员、镇级改革执行相关部门负责人、具体业务工作人员等，重点对 C 镇行政管理体制改革的政策执行情况、政策普及程度和所遇困难展开讨论，从而全方位分析 C 镇行政管理体制改革政策执行存在问题的成因并提出相应的建设性建议。

3.案例研究法。在所收集的文献、文件和著作中，经济发达镇行政管理体制改革主要选择江浙广等发达地区作为研究对象，却很少有研究涉及到安徽等发展偏后的地区。因此，本文以安徽省 W 市 C 镇为例，通过对这一改革案例“抽丝剥茧”式的剖析，理顺其改革基础、政策执行情况和改革举措，以此分析现阶段的改革瓶颈，并提出突破桎梏的有效性建议。

1.4.3 主要创新

C 镇作为安徽省经济发达镇行政管理体制改革试点之一，改革至今已三年有余，在职能设置、机构设置、经济社会管理权限承接等方面取得了一定的改革成效，同时在改革过程中的弊端和突出问题也逐渐显现。C 镇在经济发达镇行政体制改革进程中总结的优秀经验在一定范围内具有较强的可适用性，改革面临的困境更是具有典型性。本文以 C 镇为研究样本，将研究视角集中到当前研究领域中有少涉及的安徽省中部地区乡镇，以期拓充对我国其他经济发展水平相似地区行政管理体制改革的研究。

第2章 相关概念和理论基础

2.1 相关概念

2.1.1 经济发达镇

乡镇是政府行政体系中最基层一级的行政管理机构，基层乡镇不仅要衔接好政府与群众之间的紧密联系，管理好职权范围内的行政事务，更要为基层群众做好各种类型的公共服务，保障基层群众的各项根本权益。2010年中央编办发〔2010〕50号《关于开展经济发达镇行政管理体制改革试点工作的通知》（以下简称《通知》）首提“经济发达镇”概念，满足经济发展快、人口吸纳强、城镇化水平高、规模较大、能带动周边发展的镇可称为经济发达镇。2016年《指导意见》进一步指出，经济发达镇还需满足人口众多、经济规模大且实力强、基础设施和社会文明建设及公共服务水平高等条件。此外，《指导意见》详细规定了经济发达镇的认定标准，各经济发达镇的地理位置、发展水平及自身的资源环境条件的差异性都有所体现，另外镇级的常住人口、城镇化率、公共财政能力等因素的影响也考虑其中，可以看出经济发达镇的认定标准是根据多重考核指标所确定的^[29]。

2.1.2 经济发达镇行政管理体制改革

行政管理体制是依照法律对国家及社会各项事务进行有序管理的机构，包括对内部管理活动的开展，是在法律体系中建立的，规定了组织架构及其层级关系，是规则、执行主体和组织机构的综合体。本文提出，行政管理体制的成熟体现为制度化和系统化，其中规章制度和法律是其不可或缺的组成部分。在乡镇层面，行政管理体制是国家整个管理架构的基础，它承担着优化国家行政管理职能的重任。当前，经济发达镇面临一个特殊挑战：其快速的人口增长和本身较大的经济体量与现有的行政管理体制不匹配。为解决这一矛盾，推动新型城镇化进程，就必须要对照经济发达镇的发展提升目标，探索出适用契合的行政管理体制。

《指导意见》针对当前经济社会发展中出现的问题，提出了一系列具有针对性的解决措施，旨在推动经济发达镇更好地发挥其经济社会管理作用，进一步提升治理效能和服务水平。首先，为了激发经济发达镇的发展活力，指导意见明确提出要赋予其更大的经济社会管理权限。这意味着，这些镇将在规划、建设、管

理等方面拥有更多的自主权和决策权，能够更好地结合本地实际，推动经济社会的全面发展。

其次，为了提升治理效率，《指导意见》要求构建更为高效精简的组织结构。这包括优化政府部门的设置，减少管理层级，简化工作流程，确保政府工作的高效运转。同时，推动审批服务和行政执法的集中化，减少企业和群众的办事环节，提高政府服务的便利性和效率。

此外，《指导意见》还提出了建立实用高效的编制和用人机制。这意味着，经济发达镇在人员配置和机构编制方面将更具灵活性和创新性。通过优化人才结构，吸引和留住优秀人才，为镇域经济社会发展提供有力的人才保障。

在财政管理方面，鼓励探索适应特定镇情的财政管理模式。这包括建立健全财政管理制度，加强预算管理和监督，确保财政资金的合理使用和高效运作。同时，鼓励经济发达镇积极创新财政支持方式，引导社会资本投入，促进镇域经济社会的可持续发展。

最后，《指导意见》强调要创新基层服务和管理方式。经济发达镇需要紧密结合实际，探索具有本地特色的基层服务和管理模式。

2.1.3 公共政策执行

在现代社会管理中，公共政策扮演着至关重要的角色。庞明礼（2020）综合了行动学派与组织学派的观点，将公共政策执行定义为政策执行主体通过多种措施和手段，将公共政策内容转化为实际效果的行动。这一定义突出了政策执行主体在实现政策目标中的核心作用，并强调了措施和手段的重要性^[30]。严强（2013）将公共政策执行阐释为：政策执行者借助组织体系，运用多样化的政策资源，选择恰当的政策工具，并通过宣传、试验、执行、协调与监控等手段，将已获授权的政策转化为实际行动，最终实现政策目标的动态过程^[31]。笔者认为，对公共政策而言，公共政策执行就是其根本核心关键，也是将理论贯彻落实到实际行动的重要过程。在公共政策执行过程当中，执行者坚持以公共政策的目标导向为执行原则，充分利用各种有效资源，结合各项有效手段措施，将执行内容准确落实到政策目标对象，在具体的执行实践过程中，为政策的修正提供重要的反馈和途径。因此，公共政策执行不仅是实现政策目标的动态过程，也是政策生命周期中不可或缺且至关重要的一环。

2.2 理论基础

2.2.1 史密斯模型

自 20 世纪 70 年代中期起，政策学者研究了公共政策执行的影响因素，并提出了多种理论模型。其中，史密斯过程模型最具代表性^[32]。史密斯（1973）系统地阐释了该模型，如图（2-1）所示，过程模型包含四个维度：理想政策、执行机构、目标群体和环境因素。这四个维度相互影响，不是孤立存在的^[33]。自史密斯过程模型被阐述以来，很多学者已经广泛使用这一模型，并在多个领域进行了应用，并得到一定程度的验证。史密斯过程模型在我国也得到了广泛研究，学者们结合国内政策执行情况，为政策执行研究提供了有力的分析框架。这些研究主要集中在农村低保、基层政府农业、扶贫、生活垃圾分类以及智慧养老等政策领域^[34]。这些都体现出史密斯过程模型对于探究我国治理问题十分恰当且有重要价值，可借其洞察如何推进经济发达镇的行政管理体制改革政策的有效实施^[35]。

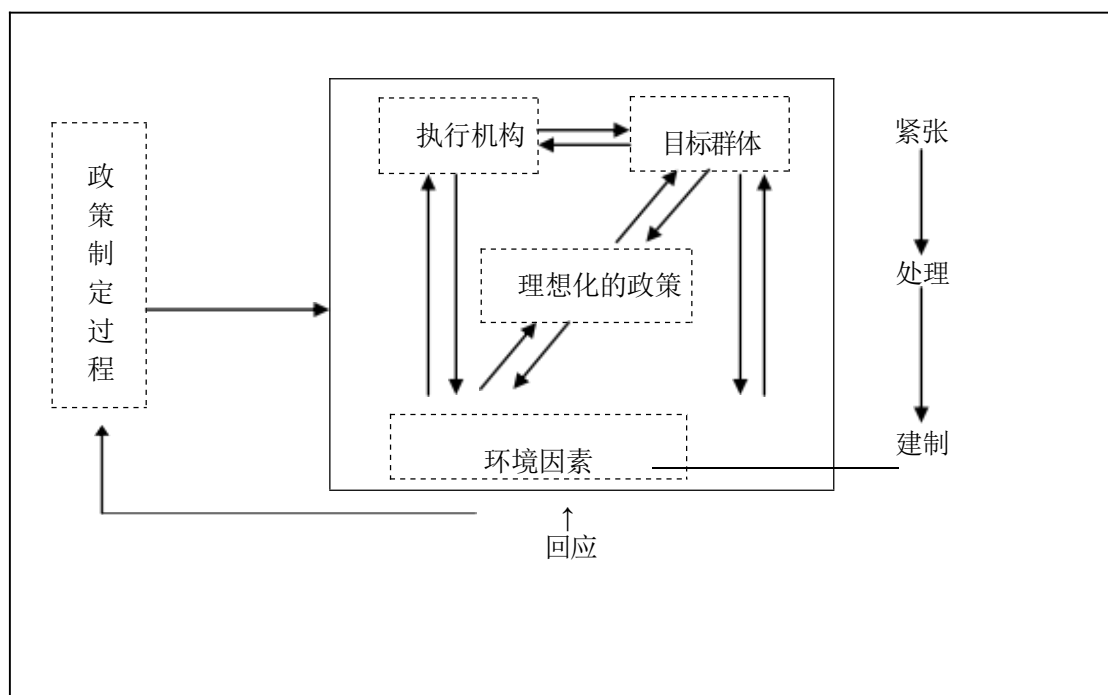


图 2-1 史密斯过程模型

2.2.2 分权理论

政府间分权是一种有效的激励机制，能够有效的激发地方政府的积极性，同时也让中央政府和地方政府间的纵向关系产生了微妙但又不可忽视的变化^[36]。中央和地方的关系在政治制度上理解是政治集权，这让中央与地方的关系具有很高

的权威性，然而实际上地方政府逐渐成为有经济自治产权的主体，较之于以往的“隶属关系”，现在的中央和地方的更像是一种相互作用的关系^[37]。这种从“命令式”服从到“交互式”合作的转变，是政府间纵向关系调整的必然趋势^[38]。那么可以这样理解，权力配置格局决定着垂直管理、属地管理、多重领导等多种体制类型，控制权在中央-中间-地方政府间不同的分配方式也会令政府治理呈现出不同的特征。

2.2.3 整体政府理论

在探讨公共管理的现代模式时，不得不提及“整体政府”这一概念。作为一个集大成的理念，整体政府的本质就是整合不同部门的资源，其主要特征则表现为跨部门协同。这种协同不仅限于政府内部各部门间的合作，还涉及到与公众、私营部门以及第三部门等多方利益相关者的紧密合作，强调打破部门壁垒，实现资源共享和优势互补。在实践中，整体政府涵盖了一系列活动，包括政府公共部门的全面整合、信息资源的共享与利用、组织结构的优化变革、服务提供方式的改革创新以及业务流程的再造等。这些活动相互关联、相互促进，共同构成了整体政府的核心内容。

2.2.4 法治政府理论

党的十八大以来，我国政治生态环境发生了显著变化。党对政治生态环境的深入剖析和评估，为我们理解当前政治形势、制定未来政策提供了重要依据。在此基础上，对自身执政理念进行了转型，摒弃了过去的“人治”和以行政政策或会议为主要方式的执政理念，开始逐步构筑起系统法治思想的执政理念。尤其在党的十九大召开之后，以习近平同志为核心的党中央高度重视社会治理与法治建设相结合，提出了“法治是治国理政的基本方式”等一系列社会治理的新论断。这些论断不仅明确了法治在社会治理中的重要地位，也为推进社会治理现代化指明了方向。

第3章 C镇行政管理体制改革政策执行

3.1 C镇行政管理体制改革政策执行现状

3.1.1 C镇基本情况

C镇位于F区西南部，东邻繁阳，南接铜陵和南陵，西连铜陵钟鸣，北望长江，地处皖江城市带重要节点芜湖和铜陵之间。在经历了撤乡并镇以及部分村社区合并过后，C镇现有辖区面积约为153平方公里，辖区内共有20个村居，其中包括15个村和5个社区（1个城市社区，4个涉农社区），户籍人口5.7万（常住人口4.2万），镇域内有重工铸造企业30余个、农村经济合作社20个、纺织服装等轻工业企业300余家、文旅企业5家。先后被评为全国文明村镇、全国环境优美乡镇，荣获中国产业集群品牌50强、全国特色小镇，中国文化百强镇、全国综合实力千强镇，安徽省旅游特色名镇等称号。

C镇历经几番行政管理体制改革，从2012年被确定为省级行政管理体制改革试点镇开始，实施方案相继出台、部分权限尝试下放、职能机构逐步撤并。到2017年再次优化职能，将竞争上岗纳入干部选拔任用程序，在机构设置上，整合行政机关及下属事业机构，将原有的4个行政机构、3个事业机构综合设置为“一办一局两中心”4个综合性办事机构。2020年，经省委编办批复，正式确定C镇为首批省经济发达镇行政管理体制改革乡镇，次年市委编办印发《W市C镇行政管理体制改革工作实施方案》，同年根据实施方案要求，区委、区政府印发《C镇职能配置、内设机构和人员编制规定》，C镇开始全面实施行政管理体制改革工作。

3.1.2 C镇行政管理体制改革政策执行要素

史密斯过程模型分析显示，C镇行政管理体制改革政策执行取得一定成效，但仍存在问题和制约因素。该方案由上而下设计，旨在攻克经济发达镇所面临的体制和机制挑战。

1.改革政策。2010年，中央编办印发《通知》，随后各省份根据中央的意见指导，结合自身实际发展情况，选定了符合条件的乡镇作为改革试点。安徽省在此基础上，确定了85个行政管理体制改革试点镇，其中就包含了作为改革试点重要一环的C镇。

表 3-1 C 镇行政管理体制改革相关政策

政策文件	发布时间/文号	印发单位
《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》	2016-12-19	中共中央办公厅、国务院办公厅
《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的实施意见》	厅〔2018〕41号	中共安徽省委办公厅、安徽省人民政府办公厅
《关于引发 F 区经济发达镇管理体制改工作实施方案的通知》	芜编〔2021〕8号	芜湖市委编委

资料来源： 作者自制

2017 年，W 市 F 区区委、区政府根据上级政策文件，结合 C 镇实际，首次制定了《C 镇行政管理体制改革试点的工作方案》，启动相关改革工作。2018 年 7 月，F 区区委、区政府制定了《关于 F 区深入推进 C 镇行政管理体制改革工作实施方案》的草案。2021 年 2 月，W 市 F 区机构编制委员会下发了《关于 C 镇行政管理体制改革试点工作方案的批复》。本文重点关注中央《实施意见》和 F 区《关于 F 区深入推进 C 镇行政管理体制改革工作实施方案》的政策执行情况，研究 C 镇行政管理体制改革的政策执行。

2.政策执行机构。C 镇的行政管理体制改革工作，是在 F 区区委、区政府的统一领导下，由 C 镇及其他相关单位共同执行的一项政策任务，任务主要内容包括有明确赋权事项清单、增强用人自主权以及提供配套政策支持等。为了有效执行这些任务，C 镇成立了由镇党委书记担任组长、其他党政领导班子任成员的行政管理体制改革工作领导小组，规范设置了 10 个副科级内设机构，其中各办公室核定编制数额如表（3-2）所示，改革工作领导小组负责指导和监督整个改革过程，确保政策得到妥善实施。

表 3-2 C 镇内设部门概况表

序号	机构名称	编制数	其 中		综合性机构 领导职数	级别
			行政编制	事业编制		
	合计	123	69	54	36	
	镇党委、人大、 政府领导职数	14	14			
	按照有关法律、 法规和章程设立的组织	3	3			
1	党政综合办公室 （党建工作办公室）	19	13	6	1 正 3 副	副科级
2	经济发展办公室 （财政分局、统计站）	18	11	7	1 正 4 副	副科级
3	社会事务办公室 （文化旅游办公室、 退役军人服务站）	13	4	9	1 正 4 副	副科级
4	规划建设办公室	15	6	9	1 正 3 副	副科级

序号	机构名称	编制数	其 中		综合性机构 领导职数	级别
			行政编制	事业编制		
5	农业农村办公室	11	3	8	1 正 2 副	副科级
6	综合治理办公室	6	3	3	1 正 2 副	副科级
7	生态环境和 应急管理办公室	7	4	3	1 正 2 副	副科级
8	孙村园区服务办公室	5	2	3	1 正 2 副	副科级
9	综合行政执法大队 (城市管理分局)	7	4	3	1 正 3 副	副科级
10	为民服务中心	5	2	3	1 正 2 副	副科级

资料来源：《F区C镇职能配置、内设机构和人员编制规定》

3.目标群体。目标群体即镇域居民，C镇的行政管理体制改革旨在更好地服务于镇域居民，他们是这项改革的主要受益者。居民的认知和态度对政策的执行效果有重要影响。当居民认为改革对他们有利时，他们通常会给予支持，比如对于将民政系统公益性墓地建设规划委员会的审批权赋予C镇社会事务审批办公室的改革，居民利益与此直接相关，因而支持度较高。但如果政策与居民利益发生冲突，他们可能会采取反对措施，如上访等方式，从而阻碍政策的实施。因此，理解和关注目标群体的利益和反应对于确保政策顺利执行至关重要。

4.政策资源。即C镇行政管理体制改革的核心，主要涉及人力、权力、财力和其他资源4个方面。人力资源包括乡镇主要领导、部门负责人、具体事项执行人员等，是政策执行的基础。权力资源则通过赋权清单和放权机制，增强管理权限，推动综合行政执法和行政审批的改进。财力资源是确保政策顺利实施的关键，F区政府通过优化C镇财政体制、支持土地政策改革和公共服务项目，保障资源配置的充足。此外，组织关系资源和信息资源也是不可或缺的，它们对于确保政策改革任务的顺利完成和信息的顺畅传递起到关键作用。

3.2 C镇行政管理体制改革实施要求及改革任务

3.2.1 改革总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记考察安徽重要讲话指示精神，强化“两个坚持”、实现“两个更大”，落实党中央、国务院及省委、省政府关于实施乡村振兴战略、构建简约高效基层管理体制的决策部署，以加强

基层政权建设、巩固党的执政基础为核心，以扩大经济社会管理权限、完善基层政府功能为重点，以探索建立简约精干的组织架构、务实高效的用编用人制度和适应经济发达镇实际的财政管理模式为保障，力争利用3年左右时间，将C镇建设成为以纺织服装、冶金铸造和文化旅游为三大支柱产业，宜游宜业宜居的全国服装特色小镇，逐步构建起符合基层政权定位、适应城镇化发展需求的新型行政管理体制和运行机制，为推进基层治理体系和治理能力现代化、提高新型城镇化质量水平和加快实现城乡统筹发展提供体制机制保障。

3.2.2 改革任务

1.扩大管理权限，完善政府功能。根据工作实际，重点强化C镇在发展产业经济、提供公共服务、加强社会管理和城镇规划建设等方面职能，稳妥有序赋予C镇管理迫切需要且能够有效承接的区级管理服务权限，重点扩大C镇在项目审批、文化旅游、城镇规划建设管理、市场监管、自然资源管理、生态环境保护、乡村振兴等方面的行政权力事项，以及方便基层群众办事创业的公共教育、劳动就业、医疗卫生、社会保障、文化体育、乡村振兴等方面的公共服务事项。

2.统筹机构设置，提高运行效率。综合设置机构，强化镇党委领导作用，按照优化协同高效原则，统筹C镇党委政府机构设置，整合审批服务执法等方面力量和职能，设立10个综合性机构，党群组织等按有关规定和章程设置。实行单元化、条块化、区域化理，形成横向到边、纵向到底的责任体系。建立统筹协作机制做到日常事务定期交流,重大问题集体研究,中心工作集体决策形成各负其责、各尽其力、分工合作、相互配合的工作格局。

3.集中审批服务，推进综合执法。一是适应乡镇工作特点和便民服务需要，整合行政审批和公共服务职责，打造综合、便民、高效的政务服务平台。设立综合窗口、独立窗口，完善办事大厅设施和功能，推进行政审批、公共服务类事项全部进驻大厅，完善“前台综合受理、后台分类审批、综合窗口出件”工作模式。所有行政审批和公共服务事项全部进驻“皖事通办”平台，积极探索推行全程帮办制度。健全和完善行政审批和公共服务“2号章”工作机制。认真落实办事公开、首问负责、限时办结、服务承诺等经验做法。统筹整合民政、人力资源社会保障、医疗保障、退役军人事务、卫生健康等方面的审批服务力量，构建为民服务平台，建立健全镇村(社区)两级联动的便民服务网络。二是实行综合行政执法，推进行政执法权限

和力量向 C 镇延伸和下沉,逐步实现一支队伍管执法。搭建综合执法平台,建立由 C 镇统一指挥的执法工作机制,整合治安、城管执法、自然资源规划(林业)、生态环境、市场监管、公共卫生、安全生产、消防、劳动监察、文化旅游市场、农业、水利、交通运输、村镇建设等方面执法力量和资源,组建 C 镇综合行政执法大队,承担综合执法平台日常工作,以组织开展联合执法或受区直委托开展执法工作等方式,实现镇域内综合执法。

4.创新用人用编,加强人才保障。一是合理配置人员编制,建立务实高效的用编制度,在 F 区核定的乡镇编制总量内,优化编制资源配置。立足 C 镇工作实际,赋予 C 镇灵活用人自主权,在行政、事业人员档案身份不变的前提下,实行编制分类管理,人员统筹使用。加强领导班子建设,选配素质好、能力强的干部到 C 镇党政领导岗位,对工作业绩突出、表现优秀的党政班子成员可优先享受职务与职级并行相关待遇。二是加强干部人才队伍建设,持续抓好激励干部担当作为有关具体措施落实。

5.完善配套政策,形成改革合力。一是 C 镇符合条件的产业、社会事业基础设施项目,优先列入市区政府重点建设项目库。上级将符合 C 镇产业发展、社会事业和基础设施建设的招商项优先落户 C 镇,安排的资助性项目和其他符合条件的项目先考虑 C 镇。进一步整合各类财政专项资加大对 C 镇在交通、水利、饮水安全、污水处理和垃圾处等项目上的倾斜力度。对纺织服装、冶金铸造、化旅游、绿色生态等转型升级项目给予政策倾斜,支持 C 镇国服装特色小镇发展建设,逐年加大财政扶持力度。二是优化建设用地管理,加强 C 镇各类项目用地与国土空间规划的衔接,充分考虑 C 镇发展需要,科学合理确定 C 镇建设用地规模,适当单列用地指标、规划指标,重点保障 C 镇产业升级、文化旅游和生产性服务业用地。积极开展城乡建设用地增减挂钩,通过土地复垦形成的增减挂钩用地指标优先保障 C 镇使用。优先列入年度征收计划,鼓励农民通过征收进镇区居住。C 镇产业项目列入省年度重大项目的,按照有关规定优先保障用地,建立 C 镇改革发展重点项目用地审批绿色通道。

6.创新管理服务,提升治理水平。强化党建引领,加强基层党组织建设,进一步增强基层党组织的政治功能和服务功能。厘清镇政府和基层群众自治组织权责边界,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系。规范政府行为,推进村居建设,完善村民自治,实现政府行政管理和社区自我管理有效

衔接、政府依法行政和村民依法自主自治良性互动。坚持和发展“枫桥经验”，全面提升镇村治理能力。二是坚持提升服务硬实力与软实力相统一，加强镇域内道路、自来水、环境卫生、污水处理、垃圾处理、公共休闲场所等基础设施建设，基本达到小城市标准。加快公共服务体系建设，加大对 C 镇科技、教育、文化、卫生等公共服务设施建设投入，完善镇域公共服务设施建设。推行政府购买服务制度，建立购买服务目录，探索公共服务市场化、多元化和社会化供给机制，提升政府服务的便民性、专业性和高效性。三是坚持依法治理，加强法治保障。配强配优各村（社区）法律顾问，对村(社区)重大发展决策、集体资产流转发包、大矛盾纠纷处理提供合法性意见、建议，保障基层治理和集体经济发展在“法治化”的轨道运行。健全权益保障和矛盾化解机制，鼓励和支持社会各方面参与，形成政府和社会协同治理的格局。

3.3 C 镇行政管理体制改革政策执行成效

1.积极承接下放权限，有效赋权扩能。为进一步提升 C 镇行政管理有效权限，深入推动 C 镇持续发展，2021 年 F 区重新制定了《F 区赋予 C 镇的政职权事项清单》，清单内共计包含赋权事项 358 项。按照权责一致、依法下放、能放全放的基本原则，重点在发展产业经济、城镇规划建设管理、项目审批、生态环境、安全生产、市场监管、自然资源管理、生态环境保护、乡村振兴等领域开展行政管理权限赋权，赋权事项涉及区发改委、区人力资源和社会保障局、区教育局、区农业农村局、区城管局、区卫健委等 14 个部门，C 镇各项赋权事项由相对应的部门承接赋权事项。此外，C 镇组织结构进一步优化，在用人自主权方面也得到提升，C 镇原有的行政事业单位整合后共设置 10 个综合性职能机构，即党政综合办公室（党建办）、经济发展办公室（统计站、财政分局）、社会事务办公室（文化站、退役军人服务中心）、规划建设办公室、农业农村办公室、综合治理办公室、生态环境和应急管理办公室、园区服务办公室、综合行政执法大队、为民服务中心。机构改革对比如表（3-3）所示。同时，为更大力度激励经济发达镇干部干事创业、推进改革取得实效，10 个综合性职能机构提升为副科级架构，并同步配置 26 个中层干部职数，C 镇党委领导班子可以在合理范围内，推荐合适的在编人员来担任综合性职能机构领导职务以及中层干部职务，镇党委和主管部门对驻镇管理体制机构的干部任免等重要事项进行意见确定。同时，C 镇还可以在事业单位编制人员、

优秀村社区干部以及选调生等非公务员编制人员类别中，破格选拔乡镇党政领导班子成员，打破了编制之间的限制，进一步强化镇机关干部队伍建设，理顺机关各部门职责关系，确保行政管理体制扁平高效、运行灵活。

表 3-3 C 镇内设机构改革前后对比

	改革前		改革后
内设机构	1.党政办公室	党政办、组织办、人大办、纪检办、武装办、统战办、宣传办、档案管理办	1.党政综合办公室 2.经济发展办公室 3.规划建设办公室 4.农业农村办公室 5.综合治理办公室 6.社会事务办公室 7.园区服务办公室 8.生态环境和应急管理办公室 9.为民服务中心 10.综合行政执法大队
	2.经济发展中心	安监站、企业投资办、招商办、农业办、矿管办	
	3.社会管理服务中心	文旅办、社保办、信访办、综治中心、卫计办、民政办、社管办	
	4.综合执法局	城建办、规划办、城管分局、文明办、交通办、环保办、查违办、征收办、美丽办	
下属事业单位	农业综合服务站	退役军人事务站、农经站、水利站、统计站、林业站、畜牧站、建投中心、金达公司	1.农业综合服务中心 2.建投公司 3.金达公司
驻镇站所	驻镇站所	国土所、司法所、财政所、市场所、税务所	1.司法所 2.国土所 3.财政分局 4.市场所 5.税务所

2.加大财税金融扶持，激发经济发展活力。按照事权和支出责任相适应的原则，对于区镇的共同事权，确定相应的分担比例，对于区级政府承担的支出责任，由区政府承担。区级财力加大对 C 镇各项基础设施建设、项目推进的投入和支持，尤其是对 C 镇园区建设资金、房屋土地征收费用和招商引资落户项目土地报批费用等全部由区级承担，进一步助推了 C 镇基础设施和公共服务设施项目建设。为了优化金融服务体系，提升对小企业、个体工商户以及农户的融资支持，鼓励并倡导银行、小额贷款公司等金融、融资机构积极设立分支机构或网点，以更广泛、更便捷的服务覆盖更多经济实体，推动实体经济的健康发展^[39]。

3.强化公共服务效能，创新服务机制。全力推进政务服务中心建设，为民服务大厅改造升级，着力打造综合便民高效的政务服务平台，计划将 C 镇涉及为民为

企办事较多的相关部门和驻镇站所窗口，如社保、民政、卫健、企业服务、公安、市场等部门抽调专人长期入驻大厅窗口办公，将其赋权后的行政审批和公共服务事项全部进入实体政务大厅和网上服务平台办理，实行“一站式”服务，方便群众办事。推行政府购买服务制度，建立购买服务目录，探索公共服务市场化、多元化和社会化供给制度，提升政府服务的便民性、专业性和高效性，提高便民服务的效率和质量。比如，C镇在环保和市容管理工作中，通过环卫市场化运作让镇村环境有效改善，引进“环保管家”提供更加专业的意见建议，引入市容管理专员为镇区、园区和景区等沿线开展更加规范有序的管理。

4.整合乡镇执法资源，构建综合执法体系。坚持“权责一致、精简高效、统筹推进”的原则，以“整合执法资源、统一执法口径、推进综合执法”为重点，制定C镇综合行政执法工作改革实施方案，将综合行政执法分局改设综合行政执法大队，内设一中队、二中队、三中队，分别负责不同领域执法事项，设立执法办案功能区，建立数字化指挥平台。同时，在现有的城管队伍基础上，计划以购买服务形式增强城管力量、提升综合素质，并加大人员教育培训、岗位交流与业务指导。通过建立协作配合机制、信息共享机制、责任监管机制和综合行政执法联席会议制度，对照下放的执法权限，将规划建设、打非查违、环境保护、安全生产等各领域涉及执法职能划入综合行政执法大队，对镇内暂无执法主体资格的，如镇村规划、市场监管、公安交通等行政处罚等与驻镇单位及区级相关单位有效协同配合，实现“分类监管、综合执法”和“综合监管、分类执法”互为补充。行政管理体制改革各项政策、措施的落实，激发了C镇干在实处、走在前列的动力和活力，促进镇域经济社会的进一步发展。

5.持续激发干部干事热情。10个综合性职能机构副科职数配备，打破了以往身份限制，行政编制人员与事业编制人员同等机会给予考察推荐。同时，针对编外聘用干部职业发展前景受限问题，结合现有机构职能整合、人员基本情况、工作能力、综合素质等方面，以便于推进工作为出发点，以人岗相适为原则，对10个综合性职能机构工作人员重新进行选配，有力促进了机关干部合理流动，力争机关各职能部门实现再次优化、整合。同时，计划引入市场化竞争机制，购买服务，不仅让政府公共管理和社会服务职能得到进一步加强，镇村将投入更多人力和财力集中精力履行基本职能，激发社会活力，增加民生福祉。

6.项目支持力度持续加大。一方面,区级进一步加大对 C 镇项目资金支持力度,发行专项债用于基础设施建设,主要包括保障性住房提升、园区道路、供电专线等;下拨各类项目建设及奖补资金,包括乡村振兴资金、企业技改资金、镇村建设资金、自规资金、交通道路资金、水利工程资金。C 镇牵头实施全区“项目建设攻坚专项行动”中部分项目,其中包括政府性投资项目、产业类项目、水环境和道路交通 PPP 项目。另一方面,用地保障力度加大,对新落户 C 镇园区项目及重点配套基础设施建设等,优先保障项目用地,挂牌出让土地,计划批准土地指标。

7.全镇城乡融合持续深化。配合区自规局编制完成国土空间规划,完善园区以及镇区重点地块控规,着力构建 C 镇镇区及 C 镇园区“两翼”空间发展格局。先后自主完成 C 镇特色小镇规划及消防、供热等专项规划。不断加大集镇基础设施、镇容镇貌、农贸市场、交通秩序、物业管理等建设力度。C 镇综合农贸市场、便民停车场等便民生活场景建成投入使用;完成农村公路畅通工程、农村公路扩面延伸工程及预防性养护工程建设;完成道路白改黑、集镇污水管网改造、河水环境综合治理等工程。

第4章 C镇行政管理体制改革政策执行存在的问题分析

4.1 区镇权责划分不清

在原有行政管理体制改革中, 区政府及职能部门往往扮演着“指挥者”的角色, 而C镇政府则更像是“执行者”。从史密斯模型中的“理想政策”维度来看, 区级部门对乡镇赋权就是行政管理体制改革政策执行的一个重要体现。然而实际情况中, 一方面区级部门在放权时不会将涉及核心利益的权限交出, 另一方面经济发达镇会选择更加利己的权限进行承接, 这样面对压力和责任, 双方都会产生利益的博弈。

4.1.1 属地管理未实现

在C镇, 尽管行政管理权限有所增强, 但根据最新的数据统计, C镇在承接赋权事项方面表现并不理想(如表4-1)。经过详尽梳理, C镇已承接赋权事项共计358项。在这之中, 行政执法类事项占据216项, 行政审批类事项为74项, 另有其他类别68项。值得注意的是, 尽管行政执法类事项数量众多, 但其实际承接率却相对较低, 仅为20.8%, 而其他类的承接率也只有36.8%, 相较之下, 行政审批类事项的承接率则表现较为出色, 高达66.2%, 但实际上其中承接后进行办理的事项不到赋权总量的三分之一。比如, C镇的综合行政执法大队是政策执行的关键机构之一, 虽然整合原有驻镇站所的执法力量是实现综合行政执法的重要举措, 然而, 在实际操作过程中, 由于“条块矛盾”的存在, 赋权事项的承接出现了“权力归属于条, 责任归属于块”的现象, 这一现象使得C镇综合行政执法大队面临着“权力虚化, 责任实际化”的困境^[40], 执法力量不足的问题没有得到真正有效地缓解。”

表4-1 C镇赋权事项承接概况表

赋权事项类别	赋权数量	数量	承接率
行政执法类	216 项	45 项	20.8%
行政审批类	74 项	49 项	66.2%
其他类	68 项	25 项	36.8%
总计	358 项	119 项	33.2%

目前，C 镇的区级职能部门驻镇机构主要采用“双重管理”模式，即通过加强镇级对条条机构负责人的考核和任免权来实现“以块为主”的管理目标。然而，这种模式下，这些机构的人力和财物资源仍然归上级职能部门管理，而非对镇级负责。在没有镇级直接领导权统筹的情况下，镇级综合行政内设职能部门难以调动条条机构的配合，这在一定程度上削弱了行政管理的效果。此外，区级下放的权限主要由条条机构承接和行使，但在属地责任不断强化的背景下，镇级政府却承担了属地管理的责任，导致了“权在条，责在块”的权责分离现象。虽然改革的初衷是解决“权小责大”的问题，但实际上却造成了权责分离的局面，对于 C 镇政府来说，实际上“权小责大”的问题依旧没有得到缓解。

“尽管全区在项目支持、资金扶持、金融服务等方面对 C 镇有明显的倾斜，但这些政策大多分散在各个区直部门下派机构中，缺乏直接统筹调度和联动协调权力，乡镇在收集和整合这些资源时依旧困难，无法最大限度地统筹资源，发挥最大效用。C 镇并不能做到真正意义上的属地管理。”（C 镇综合行政执法大队大队长 Y 某）

4.1.2 赋权赋能不精准

区镇两级职责分工并不清晰，这导致了区级政府在放权时出现了“避责式”和“选择性”的倾向。具体来说，区级政府倾向于将工作量大和难以执行的事权下放给基层，而留下那些相对容易处理且涉及更大利益的事权。虽然这种做法表面上看起来符合将工作量大的事权交给基层的现实需求，但如果不考虑基层政府的实际能力和资源支持，只是从上级政府的便利出发，这些下放的事权很难得到有效执行^[41]。区级在为 C 镇政府办理事项赋权时，没有充分考虑到 C 镇相应的承接能力和实际需求，导致赋权事项与实际需求不匹配。尽管区级部门已经按照要求下放了一些管理权限，但这些权限主要集中在前期审批，而与 C 镇实际需求相关的终端审批权限和高层级行政处罚权尚未下放。

“上级部门确实每隔一段时间就会要求我们上报赋权事项办理情况，但实际上，赋权事项的数目看起来是很多，真正我们能够着手去做的却非常少。不是我们不想办理，而是一方面缺少业务培训和经验，上级对于赋权事项的指导工作做的并不够，另一方面以我们目前的人员和设备配置等条件，部分下放的事项我们根本办理不了。”（规划建设办公室主任 P 某）

4.2 人事与组织架构较弱

政策的执行效果受到执行者能力和认知水平的重要影响。以 C 镇为例，作为行政管理体制改革政策执行的“执行机构”，为确保政策的有效实施，执行者必须精准把握政策的核心要义，从而深刻领会政策制定的初衷和目标。但在实际操作中，执行者在解读和执行政策时不可避免地会受自身能力水平、专业背景和实践经验的影响，这在一定程度上可能使政策的执行结果与预期目标产生偏差。

4.2.1 政策执行者综合素质良莠不齐

在年龄结构上，在调研的 57 名 C 镇政府工作人员中，20-30 岁共 15 人，占比 26.3%；31-40 岁共 14 人，占比 24.5%；41-50 岁年龄阶段人数最多，共 24 人，占比 42.2%，50 岁以上的人员已近半数。在知识结构上，初中及以下学历共 7 人，占比 12.28%，高中学历共 8 人，占比 14.04%，大专学历共 23 人，占比 40.35%，本科及以上学历共 19 人，占比 33.33%。其中，在职大专、本科的人员达到了 30 人。虽然上级政府会不定期开展专项的业务培训，但是业务培训和政策讲解主要针对部门主要骨干力量，难以覆盖每个执行者，导致部分执行者对政策认知不到位，理解不充分，未能把握政策目标本质。

“C 镇的人事较为复杂，人员类型多、镇内事务杂、晋升渠道窄、相关待遇低等因素导致 C 镇想要在干部岗位任用、奖惩政策制定、待遇落实等方面有所突破变得难上加难。人员素质的培养提升计划也受到财政等其他因素的约束，组织干部前往其他县区实地调研学习的频次也十分有限。”（C 镇组织干事 W 某）

4.2.2 乡镇权限承接能力依旧薄弱

随着下放权限的增加，镇级政府需要更多的专业人员进行相应的操作，然而，实际上乡镇政府在人员配置、资质考核、专业知识培训等方面却存在着一定的滞后性，特别是执法资格的人员短缺，一线执法队伍力量薄弱，专业技术人员非常紧缺，而所需的编制又难以满足，这迫使乡镇政府依赖大量的编外聘用人员或第三方雇佣人力来开展工作。这种做法不仅增加了行政执法的不规范性，还加重了财政负担。C 镇下属的综合行政执法大队在一年内对下放的 358 项事权的使用率仅为 23%，然而，值得注意的是，执法大队在配套设施和力量方面存在显著的不足。一方面当原部门的部分职能转移至综合行政执法大队时，相关的财政经费和执法

装备等配套设施并不能立即实现无缝对接，这使得综合行政执法部门的配套设施和力量与其职能的扩张速度不相匹配。另一方面，截至 2023 年底最新数据显示，全镇 106 名在岗在编干部，拥有综合执法证的人员共计 13 人，仅占全体干部的 12.3%，而其中真正能够持证上岗进行专业有效执法的人员不足一半，此数据在一定程度上揭示了 C 镇政策执行者在综合素质方面与行政管理体制改革所需的专业性要求之间存在显著的不匹配现象。

4.2.3 协同合作机制效率低

在 C 镇实地调研中发现，其政策执行机构的沟通协作机制存在明显的不足。C 镇在执行改革政策时，其会承接上级政府传达的政策意识和改革任务，并将改革政策落到实处，这往往需要与多个上级部门或者上级派驻机构进行沟通和协作。然而，各部门间因利益纠葛和竞争，导致了责任推诿的现象。具体表现为，各部门更倾向于优先完成自身任务，而非协同完成其他任务。这使得作为承接事权的 C 镇在开展工作时仿佛置身孤岛，不仅增加了政策执行的成本，也大大降低了政策执行的效率。以综合执法为例，尽管各部门已入驻进行综合办公，但在实际执法过程中，仍沿用了原有的细分领域独立执法模式，导致执法力量未能有效集中。这在很大程度上增加了部门间在工作协调、协作联动执法方面的难度，容易陷入“多头领导”或“群龙无首”的困境，难以形成真正的协同，从而无法实现有效的综合行政执法。

4.3 政策执行环境有待提升

经济发达镇行政管理体制改革的政策执行效果，深受到政策执行所处环境的影响。从史密斯模型中的“环境因素”维度分析，C 镇行政管理体制改革的赋权环境、监管机制以及财政状况等都还有待进一步加强改善。

4.3.1 赋权缺乏合法性

依法赋权强调在“依法”的前提下进行权限下沉，但经济发达镇即使是承接了一部分区级的权限，本质上还是乡镇级政权，从法律层面上并没有明确可以承担行政执法权。F 区政府以公文形式将行政执法权限下放给 C 镇，但还是缺乏一定的法律依据，导致 C 镇在承接行政执法权限后不知如何规范运行，且难以分辨权力

使用的界限，在一定程度上影响了政策执行的效率和合法性。另外，从区级职能部门的角度出发，权力下沉缺乏合法性也让职能部门在赋权乡镇时后顾之忧颇多。在 C 镇乡镇赋权事项处理意见交流会上，便有人提出，按照目前的法律规定，行政主体是区级职能部门，赋权到经济发达镇无法做到“责随权走”，如果因为经济发达镇权力形式不当引发法律诉讼，责任追究的主体也还是区级职能部门，这让区级职能部门不敢将涉及事项复杂、交涉部门较多的事权下放到经济发达镇。

4.3.2 监督与评估机制不完善

有效的监督与评估机制是确保行政管理体制改革顺利推进的重要保障，然而，在 C 镇的经济发达镇行政管理体制改革过程中，监督和评估机制并未得到足够的重视。这主要体现在两个方面：一是对改革进程的监督不足，导致改革中出现的问题难以被及时发现和纠正；二是对改革效果的评估缺失，使得改革成果难以被科学量化，也无法为后续的改革提供有力的参考。

随着区级政府部门逐渐将管理权限下放至镇政府，这一变革在扩大镇政府职权的同时，也促使权利监督向基层延伸。然而，随着管理权限的下放，区级政府对镇政府的行政管理力度相应减弱，导致基层政府行政监督和约束力受到一定影响。改革实施已满一年，区级政府尚未建立完善的 C 镇事权履行情况监管和评估机制，监管力度和方式均存在不足，难以适应实际工作需求。这不仅使区级政府在监督镇政府时缺乏有效支撑，还增加了基层政府权利越位、缺位和滥用的风险，进一步加大了区级政府的监管工作难度，并对基层政府的行政管理工作产生了不良影响。

4.3.3 乡镇政府财政负担重

C 镇政府在承担大量事权的同时，并未获得相应的财权，导致其财政压力增大。调查显示，C 镇在编在岗共计 106 人，编外聘用及第三方聘用人员 123 人，村社区干部 167 人，在 C 镇，除了固定的薪资支出外，还需承担行政执法、市场监管、经济和社会事务处理、公共服务提供、建设工程与企业服务以及招商引资等多项财政支出。同时，随着部分乡镇驻镇机构实行属地管理，人员经费、单位运行费用等额外支出亦显著增加，这使得财政压力变得异常沉重。然而，与这些支出相对应的财政资金并未随事权同步到位。以整合后的综合行政执法大队为例，虽然

实行属地管理，但上级政府并未承担相关人员的薪资及津贴补助，且必要的车辆及执法配套装备也未配置到位。此外，综合行政执法大队配备的编外人员，额外还享受岗位津贴，这无疑进一步加重了财政负担。

同时，在上级财政收紧的前提下，C 镇一直实行自负盈亏的财政模式，依靠减少使用公务用车租赁平台、缩减非必要活动经费等措施控制财政开支，但也仅仅只能够维持政府的正常运转，这让 C 镇政府没有多余的财政去支持提升提供公共服务的能力，大大限制了其在经济发展和社会治理方面的创新空间和能力。

第 5 章 国内先进地区改革经验的启示

5.1 南京市栖霞区行政体制改革概况

5.1.1 服务放权与项目审批

近年来,南京市栖霞区积极贯彻中央“放管服”改革战略,取得显著成效。在深化行政管理体制改革、优化营商环境、提高服务效率等方面,栖霞区以务实的举措和创新的思维,推动区域经济社会的持续健康发展。栖霞区在简政放权方面取得了重要突破。截至 2021 年,该区已将九十多项区级行政权力事项下放至街道层面,实现了权力下放的“最后一公里”。这一举措不仅提高了基层政府的治理能力,也为企业和居民提供了更加便捷的服务。同时,栖霞区还集中审批了三十多个行政许可事项,有效缩减了审批环节和时限,进一步激发了市场活力。据统计,工程建设项目的审批环节和审批时限分别压缩了七成和三成,极大地提高了行政效率。栖霞区在推进权力清单标准化建设方面,通过全面梳理行政许可和备案事项,减少了主观用权空间,实现了权力运行的透明化和规范化。这一举措不仅提高了政府工作的透明度,也增强了企业和居民对政府的信任度。创新升级“不见面审批”,该系统已更新至 3.0 版本,通过网上审批、移动审批等多种方式,实现了“审批提速、环境提升、服务提质”三方面的显著成效。企业和居民可以通过网络平台或手机应用提交申请,无需亲自到场,即可办理各类事项。这一创新举措不仅提高了审批效率,也为企业和居民提供了更加便捷、高效的服务体验。

据调研显示,南京市栖霞区超过九成的企业和居民认为区政府“放管服”改革成效显著。他们纷纷表示,改革后的政府服务更加高效、便捷,企业和居民在办理事项时能够更加省时省力。这一成果不仅体现了栖霞区政府在推进“放管服”改革中的决心和力度,也反映了企业和居民对改革成果的认可 and 满意。

5.1.2 政务服务模式

南京市栖霞区在社会治理领域一直走在前列,致力于优化公共服务供给体制机制,创新公共服务供给模式,以提高服务效率和质量,更好地满足人民群众的需求。栖霞区在实践中积极创新,形成了一套全新的全科政务服务模式。该模式通过明确区分收件权与审批权,有效整合了商事、民生等多个部门的审批业务,

推动了政务服务系统的全面优化和升级。全科政务服务模式的推行，不仅优化了政务服务流程，提高了服务效率，还增强了供给结构对需求变化的适应性和灵活性。在这一模式下，政务服务中心的窗口工作人员具备了更加全面的业务能力，可以处理多个部门的审批业务，大大提高了政务服务窗口的全科率。根据最新统计数据显示，栖霞区街道便民服务中心的政务服务窗口全科率已经实现全面达标，该服务中心的窗口效能也得到了显著提升，同比提高至以往的 1.2 倍。这一成绩的取得，不仅意味着居民办事的时间得到了极大的节约，更标志着办事效率实现了显著的提升。值得一提的是，全科政务服务模式的推行还带来了其他积极的影响。该模式有效地缩短了居民办事的时间，据统计，居民办事时间节约率达到了八成以上，这意味着居民可以在更短的时间内完成审批业务，大大提高了生活质量和改革获得感。其次，全科政务服务模式还极大地提高了企业和群众的满意度。企业和群众可以通过政务服务中心的一站式服务，轻松地完成各类审批业务，避免了繁琐的办事流程。这种便捷、高效的服务方式赢得了企业和群众的高度认可和赞誉，满意度达到了非常高的水平。全科政务服务模式成功地优化了公共服务供给体制机制，创新了公共服务供给模式，提高了服务效率和质量。这一模式的推行不仅为居民和企业带来了实实在在的便利和好处，还为区域基层社会治理的现代化进程注入了新的活力和动力。同时，全科政务服务模式的成功经验也为其他地区提供了有益的借鉴和参考，有助于推动全国范围内政务服务水平的提升和社会治理体系的完善。

5.1.3 综合行政执法

南京市栖霞区在行政体制改革中，特别是在综合执法体制的创新方面，展现出了坚定的决心和卓越的成效。这一改革的核心在于将执法权下移至街道层面，这种变革不仅重塑了执法权力结构，而且极大地提高了执法效率。通过将执法权下沉到基层，栖霞区确保了责权的一致性，使街道在行政管理中发挥更加积极的作用。通过整合行政执法资源和集中行政检查权，街道得以更高效地履行其职能。这种集中化的管理模式不仅减少了职能重叠和资源浪费，还提高了执法的专业性和针对性。让该街道在执法工作中，能够始终保持高度敏锐性和快速响应能力，对于各类违法违规行为能够及时发现并妥善处理，这种快速响应机制不仅提升了执法效能，也大大降低了行政执法的成本。目前，该辖区内实现了“0”传销警情，

绝大多数违法违规行为也能够第一时间得到发现和处理，这不仅维护了社会秩序，也增强了公众对行政执法的信任感。栖霞区在综合执法体制改革中，还注重加强了对执法人员的培训和管理。通过提高执法人员的业务素质和职业道德水平，确保了执法过程的公正性和透明性。这种以人为本的管理理念，不仅提高了执法人员的积极性和工作效率，也为公众提供了更加优质的公共服务。

5.1.4 网格化治理

栖霞区深刻认识到社会组织在社会治理中的重要作用，因此积极支持社会组织的建立和发展。通过设立社区基金会、街镇社会工作服务站，以及大力培育社区社会组织参与志愿服务，为社会治理奠定了坚实有力的基础。这些举措不仅为社会组织提供了广阔的发展平台，更为其注入了源源不断的活力。自 2020 年至今，栖霞区与 105 个社会组织签订了 470 多个公益服务项目，涵盖了教育、环保、养老等多个领域。这些项目的成功实施，不仅丰富了社会服务的内涵，更提升了服务的质量和效率。目前，全区社会组织数量已达到 1800 多家，万人拥有数超过 18 个，显著高于全国平均水平^[42]。这些不断壮大的社会组织，如同繁星点点，共同点亮了栖霞区社会治理的广阔天空。这些社会组织在努力提升社会服务能力的同时，也在积极地推动社会多元协同共治格局的形成，它们积极参与社区治理，与政府部门、企事业单位等各方力量形成合力，共同应对社会治理中的各种挑战。

5.2 经验与启示

5.2.1 基层赋权落到实处

通过深入实施“放管服”政策，政府可以将更多的行政审批事项下放到基层，从区到镇，甚至到村，让基层政府更加贴近群众，更加了解实际需求^[43]。这不仅可以减少审批环节，提高审批效率，还能更好地满足群众的需求，增强政府的公信力和执行力。同时，政府还需要在管理上实行标准化入库，让行政权力事项清单和办事指南更加规范有序。通过标准化管理，政府可以确保权力的运行更加透明、公正，避免权力的滥用和寻租行为。标准化管理还可以提高政府的行政效率，减少不必要的行政成本，为公众提供更加优质的服务。在转变监管理念和模式方面，政府应以供给侧结构性改革为主线，优化压缩行政审批流程，最大限度地降低制

度性交易成本。这意味着政府需要更加注重市场的需求和供给，通过简政放权、优化服务等方式，降低企业的运营成本，激发市场的活力。同时，政府还需要加强事中事后监管，确保市场的公平竞争和健康发展。

5.2.2 全力提高全科政务服务力

公共服务的质量和效率直接关系到人民群众的生活质量和幸福感，经济发达镇的办事审批要真正做到思民之所思、解民之所忧，积极贯彻“把方便让给群众、把麻烦留给自己”的改革方式，学习并借鉴“窗网联办”“一体通办”等先进模式，全面优化为民服务中心的传统审批流程，打破权责部门的条块分割，升级服务体系。有效增加公共服务的供给，通过简政放权、优化流程、提高效率等措施，提升企业和群众的“获得感”。

在企业服务审批方面，我们不断优化审批流程，简化审批材料，减少审批环节，让企业“少登门”。积极推动“一网通办”“一窗受理”“容缺受理+告知承诺”等制度改革，实现审批事项网上办理全覆盖，缩短企业办理审批事项的时间和成本。同时建立企业服务专员制度，为企业提供全程跟踪服务，确保企业问题得到及时解决。

在社会事务办理审批方面，同样坚持以人民为中心的发展思想，通过推进“一门式”“一站式”服务等改革，让群众“少跑腿”。整合各类服务资源，优化服务流程，提高服务效率，确保群众办事只进一扇门、最多跑一次。同时，积极推广电子政务，推动线上线下服务深度融合，为群众提供更加便捷、高效的服务。

5.2.3 着力提升综合执法改革效能

在当前的行政执法体制改革中，普遍致力于构建一个高效模式，该模式基于将结构优化整合重组、集合职权相似的功能、构建信息共享渠道、优化行政执法过程以及精简业务办理流程。为了确保监管的全面性和无死角，需要在实践层面上构建一个新型的监管体系。这个体系需要融合综合执法、批管同步以及双随机一公开等要素，形成一个全面、高效、公正的监管模式。通过这种方式，能够更好地实现对各个领域和环节的全面监管，确保社会秩序和公共利益的得到最大程度的保障。该体系在解决监管力量有限与监管任务繁重、监管标准不断提高之间的矛盾问题上具有非常高的有效性。同时，将检查权和处罚权分离以提高监管效

率，在原有的行政主体权限、法律责任归属和编制数量的基础上，整合城市管理局、交通局、应急局和市场监督管理局等多方执法力量，并将其下沉到乡镇，使执法更加贴近实际需求，提高执法的针对性和有效性。通过重新组织乡镇综合行政执法大队的人员配置，令执法队伍更加专业化、规范化，提高其执法水平，实现高效率行政检查与专业行政执法的有机结合。

5.2.4 网格化多元协同共治新阶段

网格化治理平台有助于打破传统社会管理模式中信息不畅、反应迟钝的瓶颈，通过实施全区统一的“一张网”治理策略，经济发达镇工作人员在政策执行中能够与网格员建立常态化联系，确保各类社会信息能够迅速传递、及时响应。这一模式不仅提高了社会管理的效率，还有助于实现精准治理，为群众提供更好的服务。其次，注重发挥网格化治理平台多元治理实体的作用。政府、市场和社会共同参与，形成协同共治的新局面，在这一过程中，政府部门扮演着引领者的角色，制定政策、规划方向；市场力量则提供技术创新、资金支持等方面的助力；社会组织、志愿者等社会力量则广泛参与，为基层治理注入活力。这种多元协同的模式，不仅能够提高社会治理的效能，还有助于培养社会公民的责任感和参与意识。

再者，充分利用基层组织，打造新型基层治理联动机制。以村、社区为平台，依靠村干部、社会工作者、社会组织、志愿者及镇域公益慈善资源共同支撑，增强基层组织的凝聚力和向心力，形成基层治理的强大合力，进而提高经济发达镇社会治理的效能。

第 6 章 优化 C 镇行政管理体制改革政策执行的对策

6.1 平衡区镇权责关系

6.1.1 明确事权划分

区级政府在原有的行政管理体制掌握着绝大部分的事权，在《指导意见》下发后，经济发达镇拥有了可以承接事权的权限。这就要求区镇两级一方面要划分明确的权责界限，一方面又要强化协同合作。

F 区政府、C 镇政府可以在原有的经济发达镇赋权事项清单基础上，新增事项责任清单，责任清单中要明确规范事项的责任主体、追责依据等，从根源上杜绝各部门间相互推诿、推卸责任。区政府及相关区直职能部门在梳理赋权工作时，应先征询所有涉及该事项的职能部门的意见，确保事权不交叉、不重复、不违规，接着拟出赋权事项清单下达至经济发达镇党委政府进行审议，镇级党委政府如认为赋权事项清单中有不合理的项目，应有权提出修改意见，提请返回上级职能部门进行重新审议。如无异议，也应经过严格的审批程序后再下放执行。这样才能让经济发达镇想干的事有钱干，能干的活儿有人干，干事的人能掌权。

明确事权划分并不意味着区镇两级“井水不犯河水”，与之相反的，事权划分后更加要求区镇两级协同合作。事权明确后说明区镇两级政府在政策执行过程中就各自拥有了不同的侧重点，在此前提下能够实现职责错位互补^[44]。把规划建设、社保医保等专业技术强的职能划分给区直职能部门，把乡村振兴、公益性墓地、扶贫特困等便民利民的职能划分给经济发达镇政府。同时，在政策执行过程中区级职能部门应多给予经济发达镇专业技术指导，定期开展业务培训并进行考核，经济发达镇政府应积极鼓励干部干事创业，主动下沉到政策执行的一线岗位，平时注重承接各事项的办理进度，并及时动态上报给上级职能部门，做到信息的及时更新。

6.1.2 精准有效赋权

区级政府在赋权过程中，要同时将权力和责任以明确、具体和适当的方式下放给经济发达镇，这涉及到权力的分配、有效地沟通和监控评估这 3 个方面。

权力分配要适配。区级政府在制定赋权事项清单之前，应当对即将承接事权的经济发达镇的总体能力和发展优势有充分的了解和认识。通过科学的评估和分析经济发达镇的政策执行能力、改革经验和发展潜力，重点下放适应经济发达镇产业发展、社会保障等方面的事权。与此同时，定期开展赋权事项办理情况调查，动态掌握经济发达镇赋权事项的用权情况，收集其反馈意见，不适合的事权可通过规定程序及时进行回收或调整，以此保障权力下放的针对性和有效性。

沟通渠道要畅通高效。各政策执行机构之间必须建立畅通无阻的沟通渠道，并维持高效的合作，是保障政策得以有效贯彻和实施的关键条件。各机构应确保信息的及时传递和共享，形成有效的协同工作机制，共同推动政策的顺利推进^[45]。区级政府与经济发达镇之间应该保持及时、准确和透明的沟通，确保双方对工作的进展、问题和解决方案有清晰的了解，以此削弱放权过程中因为信息不对称而产生的矛盾。

评估和反馈机制要长效。区级政府应该定期对经济发达镇的赋权事项办理情况进行评估和反馈，了解经济发达镇在改革过程中遇到的困难，及时为其提供平台、人员或是技术上的支持，以及及时调整和优化权力下放的策略。

6.2 调整人事与组织架构

6.2.1 提高干部队伍综合素质

事权下放后，人才是最终的执行者。要打造一支“想干事、能干事、敢干事”的干部队伍，必须建立起完善的奖惩机制和人事管理模式，“以人为本”促使改革落到实处。

首先要解决人员总量问题。2004年，C镇由三个乡镇撤乡并镇合并而成，原有的三个乡镇编制数进行重新核定后，C镇目前核定行政编制69个（含8个财政分局编制）、事业编制54个，员额内可聘用编外人员数74个。但三个乡镇合并后导致C镇体量大、镇域广、人员杂、事项多，现有的核定编制数量并不能满足C镇的有序运转。想干事首先得要有有人，不能一味考虑编制要控制总量，还应结合经济发达镇现有事项的繁杂程度，在编制核定上有相应的政策倾斜，另外可增设见习生、公益性岗位等不同的“在岗不在编”职位。

其次要拔高人才队伍质量。在公开招考时注重设置经济发达镇急需的专业人才，同时鼓励内部现有人员竞争上岗，不论身份、性别、年龄、资质，择优选用。每年给不同身份类别的人员统一进行考核，将结合平时的工作绩效、领导同事和服务对象的全面评价进行测评。每年核定学习专项经费，用以干部外出学习考察和业务培训，定期派驻表现优秀干部到上级职能部门跟班学习。

同时要建立完善的奖惩机制和容错机制。行政管理体制改革政策执行的成果应成为个人年终考核考核的重要指标，作为评优和职位晋升的重要依据。区级政府可将经济发达镇各事项完成度纳入乡镇主要领导考核细则，乡镇科级干部考核优秀者可考虑纳入晋升区直的人才库，经济发达镇在下一年度可获得更高的政策优惠和政策倾斜，反之经济发达镇该年度在区对镇考核中不可评优。经济发达镇政府则对赋权事项的具体负责人同步进行考核，表现优异考核优秀的可纳入干部考察名单并给予适当的物质奖励和荣誉称号，反之将设置观察期，观察期内如有想要竞争上岗的人员则有机会“后来者居上”。

6.2.2 理清条块关系

理清条块关系是经济发达镇重要的行政管理和体制改革任务，条块关系在经济发达镇行政管理体制改革中则主要体现在区级职能部门驻镇机构的属地管理上。首先是要明确用人权限，主要是驻镇机构的人员管理权限。目前C镇共有国土所、财政分局、市场监督管理所等8个驻镇站所，所有驻镇站所的人员应当由经济发达镇统一进行日常的管理和考核工作，区级职能部门若想要进行人事调动，应经由经济发达镇党委同意后才可实施任免。其次是加强协调配合。驻镇站所的人权和事权都交由经济发达镇，并不意味着区级职能部门可以当“甩手掌柜”，在属地管理的基础上，还要值得注意的便是双重领导。经济发达镇统筹规划驻镇站所的资源力量，区级职能部门则应提供相应的业务指导，形成工作合力，实现经济发达镇政府的服务效率和管理水平的提升。

6.2.3 理顺组织机构间职责

在我国基层编制资源紧张的前提下，为了让老百姓办事“跑一个窗口解决所有事”，经济发达镇行政体制改革必须要实行人员更精简、组织架构更高效的扁平化管理方式^[46]。但这一管理方式在改革初期不可避免的会产生职权交叉的问题，如C

镇省级美丽乡村示范点打造过程中，农业农村办公室评选示范家庭时与文明办评选任务重叠，多头领导让申报程序混乱不堪，这对经济发达镇行政管理体制改革中组织架构提出了新要求。首先经济发达镇党委政府需加强顶层设计，依据《指导意见》进一步明确和划分各部门的职责范围，审议制定统一的行政机构设置和职能配置法，确保各部门之间权责清晰、分工合理。在此基础上，补充具体的实施细则，对各部门之间职能重叠和交叉部分进行细化。其次，优化政府部门设置，整合相近职能。对于职能相近的部门，可以考虑再次进行合并或重组，对于一些跨领域的综合性问题，可以设立专门的协调机构，由上级政府牵头，协同各区级职能部门共同参与解决。同时，经济发达镇政府部门之间应当建立起常态化的沟通机制，加强信息共享和资源整合，针对部分权责难以划分的事项，建立跨部门协调机制，对重点领域和重大问题进行联合调研和协调解决。

6.3 优化政策执行环境

6.3.1 保障赋权事项合法性

赋权事项的合法性是确保经济发达镇行政管理体制改革权力运行规范、公正、透明的基础。区政府应牵头向上级立法机构提出明确建议，由立法机构制定明确的权威有效的法律法规来规定赋权事项的范围、程序和限制，让赋权事项不仅仅停留在政府文件的层面，并且各执法主体也能够法律许可的范围内获得充分的授权。这些法律法规应详细阐述赋权的目的是、条件、程序和后果，赋权事项的相关信息应该及时公开，包括赋权对象、赋权内容、赋权程序等。对于违法违规行使的赋权事项，应依法追究相关人员的法律责任，通过强化法律责任，可以维护赋权事项的合法性，防止权力滥用。

6.3.2 加强政策执行监督力度

督查制度是政府组织体制中目标管理责任的核心内容，加强政策执行的监督和法律保障，是确保政策执行按照政策目标轨迹顺利推行的有效途径^[47]。为提升监督效果，需将纪检、审计等部门的监督与经济发达镇政府政策执行机构的日常监督相结合。同时，鼓励镇域居民参与群众监督，作为改革政策的直接受益者，他们的深入了解和体会可助政府发现并及时调整执行机构、人员、方式等方面的

问题。同时，将经济发达镇政策执行的监督应转变为事前审核和事中评估。事前审核预防政策执行与目标出现偏差，事中监督及时纠正问题，使乡镇政府动态掌握政策执行现状、组织管理及经费使用情况。

为了确保监督与评估机制的有效性，区级政府还应加强对监督机构和评估人员的培训和考核，通过定期的培训，提高监督机构和评估人员的专业能力和素质，为 C 镇的行政管理体制改革提供有力的保障。

6.3.3 加强镇级财政权力

赋予乡镇相应财政权力，是行政体制管理体制改革工作的一项重要内容。在当前的经济社会发展中，促进经济发展、推进城镇化建设、强化公共服务、促进民生改善，都需要镇级财力的持续加强。因此，镇级财政需加大转移支付力度，扩大理财自主权，并允许一定的财政支配权灵活性，实行直接支付和授权支付相结合^[48]。对于固定化支出项目，如工资、工程和转移支出，可直接支付，确保及时、准确拨付，保障基层政府运转。对于零星采购支出，可授权经济发达镇政府支付，提高财政支付效率，便利基层政府工作^[49]。同时，加强乡镇财政信息化建设，推进乡镇财政数据与区财政数据系统化、统一化，实现各项财务单据通过网络系统向区财政部门报批，从而简化工作流程，提高工作效率。这样不仅可以减少人力物力的浪费，提高工作效率，还可以增强财政资金使用的透明度，防止腐败现象的发生。

结 论

在当前中国经济社会持续稳定发展的背景下，虽然治理效能不断提升，但城乡区域发展不均衡、不充分的问题仍然显著。乡镇发展的滞后是乡村振兴的瓶颈所在，经济发达镇作为乡镇的重要组成部分，在经济发展上都取得了一定成就，但持续实行传统的行政管理模式，则会在一定程度上限制经济发达镇的进一步发展。为了推动经济发达镇的全面发展，自 2010 年起，在中央的统一部署下，各地区经济发达镇相继开展行政管理体制改革工作。这一改革旨在优化行政管理体制，提高行政效率，为经济发达镇的发展提供有力支撑。

安徽省 W 市 C 镇作为改革的积极参与者，在改革过程中也取得了一定的积极成效：积极承接下放权限，有效赋权扩能；财税金融扶持加强，激发经济发展活力；强化公共服务效能，创新服务机制；整合乡镇执法资源，构建综合执法体系；持续激发干部干事热情，提升干部队伍整体素质；项目支持力度加大，全镇城乡融合深化。

然而，通过实地调研和访谈，发现改革过程中仍然存在一些问题，并利用史密斯政策执行模型对问题展开分析。在区镇权责划分问题上，属地管理未实现、赋权赋能不精准；人事与组织架构问题上，政策执行者综合素质良莠不齐、乡镇权限承接能力依旧薄弱、协同合作效率较低；政策执行环境问题上，赋权缺乏合法性、监督与评估机制不完善以及乡镇政府财政负担重。

结合先进地区的改革成功的优秀经验，提出一系列优化 C 镇行政管理体制改革政策执行的建设性对策：首先，平衡区镇两级权责关系，明确事权划分，精准有效赋权赋能。其次，着重提高干部队伍综合素质，理顺条块关系和组织机构间职责，增强协同作用，发挥最大合力。最后，保障赋权事项的合法性，明确法律地位，加强政策执行的监管力度，同时加强镇级财政权力，进一步优化经济发达镇行政管理改革政策执行环境。

通过采纳和落实这些建议，构建一个与经济发达镇的发展阶段相匹配的高效运行机制，进一步激发其发展的内生动力。不仅有助于推动基层治理体系和治理能力向现代化迈进，更能够实现城乡一体化发展提供切实可行的方案。同时，这也将为乡村振兴战略的全面实施奠定坚实基础，推动乡镇经济社会的持续健康发展。

当然，本文的研究仍存在一定的不足。首先，由于时间的限制，可能无法获取到所有相关的案例资料。此外，虽然笔者尽可能地深入开展实地调研和访谈，但在访谈的深度和广度上还存在一些不足。再者，受笔者自身理论知识有限，以及个人理解和运用能力的不足，剖析论证还不够透彻。最后，由于改革仍在持续深化过程中，处于一个长期动态变化的状态，无法及时准确的掌握最新的案例资料和相关数据，需要在未来的研究中持续加以关注。

参考文献

- [1] 中华人民共和国民政部.2022 年民政事业发展统计公报[EB/OL].<https://www.mca.gov.cn/n156/n2679/c1662004999979995221/attr/306352.pdf>.2023-10-13.
- [2] 中华人民共和国国家统计局.2023 年国民经济和社会发展统计公报.[EB/OL].https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html.2024-02-29.
- [3] 何建中.在经济发达镇行政管理体制改革推进会暨专题培训班上的讲话[R].北京:中央编办,2017.
- [4] Pressman J L.Wildavsky A B.Implementation How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland[M].Alley life in Washington:University of Illinois Press,1973: 96-99.
- [5] Strumpf K S.Does Government Decentralization Increase Policy Innovation?[J].Journal of Public Economic Theory,2002,4(2):207-241.
- [6] 戴维·奥斯本,特德·盖布勒,鲍纳德.改革政府:企业家精神如何改革着公共部门[J].中国共青团,2015(01):27.
- [7] Tie,Charles M.“A Pure Theory of Local Expenditures”[J].Journal of Political Economy,1956,64(5):416-424.
- [8] Oates,Wallace E.“Decentralization of the Public Sector:An Overview”[M].Oxford et al:Oxford University Press,1990:45-46.
- [9] Bennett,Robert J.“Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda”[M].Oxford et al:Oxford University Press,1990:05.
- [10] Bennett,Robert J.“Decentralization and Local Economic Development”[M].Oxford et al:Oxford University Press,1990:07.
- [11] Wright Glendal and Slukhai Sergii.Decentralization Policy in Ukraine:How Voluntary Amalgamation,Inter-Municipal Cooperation and Fiscal Incentives Impacted the Local Government System[J].NISPACE Journal of Public Administration and Policy,2021,14(1):311-343.
- [12] Kim,Yoon.Decentralization,Government Capacity,and Environmental Policy Performance:A Cross-National Analysis[J].International Journal of Public Administration,2018,41(13):1061-1071.

- [13] Jing Ouyang and Shaogang Liao and Ying Pan. Media and Public Trust in Chinese Basic-Level Governments: Communication and Reliance[J]. Science Journal of Business and Management, 2015, 3(5): 145-145.
- [14] Oliver Müller, Ove Sutter. Learning to LEADER. Ritualised Performances of ‘Participation’ in Local Arenas of Participatory Rural Governance[J]. European Society for Rural Sociology, 2020, 60(1): 222-242.
- [15] 张红日. 浙江扩权强镇改革的背景、实践与政策建议[J]. 政策瞭望, 2009, 79(07): 27-28.
- [16] 魏涛. 强镇扩权: 一个乡镇改革模式的研究样本[J]. 湖南工程学院学报(社会科学版), 2008, 53(01): 29-32.
- [17] 马斌. “强镇扩权”的诸多难题[J]. 浙江人大, 2010, 101(05): 15.
- [18] 王新林, 李洁. 安徽省扩权强镇的背景、困境及对策[J]. 安徽理工大学学报(社会科学版), 2011, 13(01): 33-35.
- [19] 叶中华, 王楠, 常征. 经济发达镇行政管理体制改革的思考[J]. 中国行政管理, 2011, 307(01): 86-89.
- [20] 胡厚翠. 经济发达镇行政管理体制改革试点工作如何推动——以 A 省 B 市 X、Y 镇为例[J]. 陕西行政学院学报, 2018, 32(04): 50-52.
- [21] 栗宁远, 潘墨涛. 改革开放四十年我国政府机构改革: 基于耦合视角[J]. 重庆社会科学, 2018, (12): 35-46.
- [22] 魏礼群. 中国行政体制改革的历程和经验[J]. 全球化, 2017, (5): 5-14.
- [23] 宋世明. 从公共行政迈向公共管理——当代西方行政改革的基本发展趋势[J]. 国家行政学院学报, 2018, (1): 120-126.
- [24] 徐勇. 乡村治理与中国政治[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2003: 139-142.
- [25] 于建嵘. 乡镇自治: 根据与路径——以 20 世纪乡镇体制变迁为视野[J]. 战略与管理, 2002, (6): 117-120.
- [26] 中央编办编写组. 雨后彩虹: 新时期乡镇机构改革的探索与实践[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012: 11.
- [27] 江燕. 农村基层治理改革中乡镇政权存废问题浅析[J]. 经济研究导刊, 2016, 294(13): 34-35.
- [28] 金太军等著. 乡镇机构改革挑战与对策[M]. 广州: 广东人民出版社, 2005: 03.

- [29] 肖灵.浏阳市经济发达镇行政管理体制改革中的问题与对策研究[D].湖南:湖南大学,2019.
- [30] 庞明礼.公共政策学[M].武汉:武汉大学出版社,2020:189-192.
- [31] 严强.公共政策学[M].北京:社会科学文献出版社,2013:205.
- [32] 刘慧扬.史密斯模型视角下的农村低保政策研究[J].农业经济,2019,(06):73-74.
- [33] T.B.Smith.The Policy Implementation Process.Policy Sciences[J],1973,4(2): 197-200.
- [34] 黄建红.乡村振兴战略下基层政府农业政策执行困境与破解之道——基于史密斯模型的分析视角[J].农村经济,2018,(11):9-16.
- [35] T.B.Smith.The Policy Implementation Process.Policy Sciences,1973,4(2):200-209.
- [36] Jin,H.Qian,Y.Weingast,B.R.Regional Decentralization and Fiscal Incentives:Federalism,Chinese Style[J].Journal of Public Economics,2005,(89):1719-1742.
- [37] 杨红伟.分散与重构:中央与地方权力关系的制度化研究[D].复旦大学,2007.
- [38] 吴帅.分权、制约与协调:我国纵向府际权力关系研究[D].浙江大学,2011.
- [39] 胡厚翠.经济发达镇行政管理体制改革试点工作如何推动——以 A 省 B 市 X、Y 镇为例[J].陕西行政学院学报,2018,(04):54-55.
- [40] Kuenzi Michelle T,Lambright Gina M S.Decentralization,Executive Selection,and Citizen Views on the Quality of Local Governance in African Countries [J].Cublius:The Journal of Federalism,2019,49(2):221-249.
- [41] Svitlana Khadzhyradieva and Sergii Slukhai and Anatolii Rachynskyi.Cublic Administration in Ukraine:Adjusting to EuroCean Standards[J].NISC Acee Journal of Cublic Administration and Colicy,2020,13(1):81-108.
- [42] 孙飞.深化行政体制改革助推社会治理创新[J].社会治理,2022,(03):10-18.
- [43] 张志红.经济发达镇的行政管理体制改革探析[J].国家治理周刊,2018,(47):32-36.
- [44] 梅仕峰.经济发达镇行政管理体制改革研究——以张浦镇为例[D].南京:南京大学,2014.
- [45] 王法硕,陈冷.社会治理智能化创新政策为何执行难?——基于米特-霍恩模型的个案研究[J].电子政务,2020(05):49-57.

- [46] 吴知论.统筹优化地方机构设置和职能配置[J].中国机构改革与管理,2018,(5):9-12.
- [47] 庄玉乙,胡蓉.“一刀切”抑或“集中整治”?——环保督察下的地方政策执行选择[J].公共管理评论,2020,2(04):5-23.
- [48] 钱婷婷.宁波市鄞州区乡镇财政国库集中支付改革研究.[D]宁波:宁波大学,2017.
- [49] 赵书国.“乡财县管”管理方式下乡镇国库集中支付模式、问题和建议[J].纳税,2018,(4):112-113.

附 录

访谈提纲

访谈人：

受访谈人：

访谈地点：

访谈时间：

1. 近三年执行体制改革以来，C镇的政策执行情况如何？未来发展趋势怎样？
3. 加强综合行政执法后，C镇在镇级执法层面取得了哪些成效？
4. 推进集中审批服务后，C镇取得了哪些成效？
5. 在推动经济、社会发展，以及完善便民服务等方面，C镇取得了哪些成效或还存在哪些不足？
6. 对于C镇推动经济、社会发展，以及完善便民服务等方面，您有哪些具体建议？

致 谢

时光荏苒，转眼间三年的硕士时光即将画上句号。在这特殊的时刻，我想对所有在我求学路上给予关心和支持的人表示最诚挚的感谢。

首先，我要感谢我的导师张芳老师，是张老师的悉心教诲使我逐渐明晰研究方向，感谢老师不厌其烦地为我指出论文的不足之处和修改意见，指导我一步步地完成了硕士论文撰写。其次我要感谢辅导员李婕老师，在三年的研究生学习期间给了我们无微不至的关爱。同时我还要感谢我的同学和朋友们，是他们陪伴我度过了难忘的求学时光。

另外，我要感谢我的家人，他们是最坚实的后盾，用无私的爱和支持陪伴我成长。感谢我的爱人对我一直以来的理解和照顾，让我能够全身心地投入到学术研究中。

最后，我要向所有为我提供过指导帮助和评审意见的专家老师们表示最真挚的感谢。未来，我将不断努力，不负众望。