

对新一轮乡镇行政区划调整改革后基层治理效能的调查研究 ——以巴中市柳林镇、明阳镇等为例

中共巴中市委党校课题组

摘 要：在乡村振兴战略大背景下，四川省新一轮乡镇行政区划调整改革具有重要的战略意义。在当前大部分地方已经完成了这重大战略部署的情况下，跟踪评估改革后基层治理效能变化具有一定现实意义。通过选择具有代表性的乡镇作为观察和调研的样本，以小窥大，对新一轮乡镇行政区划调整改革后基层治理效能变化进行初步的评估，为今后基层治理提供一定的参考。

关键词：乡镇行政区划 调整改革 基层治理效能

2019年10月全省乡镇行政区划调整改革全面启动以来，巴中市选定巴州区、恩阳区和南江县作为第一批乡镇行政区划调整改革区县，分别制定了乡镇行政区划调整改革方案，依次有序推进相关改革工作。截止2020年3月，第一批启动的三个区县超额完成省上目标任务，三个区县本轮共减少32个乡镇，减幅达30%，建成了一批中心镇、重点镇，化解了一批历史遗留问题，最大空间的整合了资源，最大限度地调整了区划布局，为第二批启动的通江、平昌2个县提供了很好地遵循和有益的借鉴。

为追踪研究改革后乡村基层治理效能变化情况，课题组采取个案分析方式，选择恩阳区两个具有代表性的乡镇——恩阳区柳林镇和明阳镇——进行个案分析，以期通过对两个镇改革前后基层治理效能变化的对比分析，对新一轮行政区划调整改革给予当前乡村基层治理的影响和作用有个初步评估，并从中得出一些带有普遍性的经验启示。

一、柳林镇和明阳镇行政区划调整改革的具体情况

（一）柳林镇和明阳镇作为个案分析对象的样本意义

选择此两镇作为分析对象是基于其各自所具有的代表性。省委省政府《关于推动县域经济高质量发展的指导意见》中提出“在重点开发区县重点打造一批加工制造、商贸物流、科技教育等类型中心镇或特色小（城）镇，承接城市功能外移，推动逐步形成成为县城或中心城市服务的配套卫星城镇”。柳林镇历史悠久，是全国重点镇、四川省第二批省级特色城镇，2020年7月29日，被重新确认为国家卫生乡镇。作为巴中通往重庆、成都的重要交通要道，柳林镇有较好的工业基础，在产镇融合上一直走在巴中各乡镇的前列，因此，具有突出的代表性。明阳镇是由原恩阳镇（今恩阳区主城区）分出的乡镇，与主城区毗邻，属于为中心城区服务的配套卫星镇，也具有一定代表性。正是由于这两个镇具有的鲜明特点，适合作为观察和判断乡镇行政区划调整改革对城乡基层治理影响的“窗口”。

（二）柳林镇和明阳镇行政区划调整改革的具体变化

1.柳林镇行政区划调整改革后管辖区域和机构设置。柳林镇隶属巴中市恩阳区，距恩阳主城区仅 10 分钟车程，全镇幅员面积 67.78 平方千米，人口 3 万余人。成巴高速公路穿镇而过，历来是西入巴城的必经之地。2019 年 12 月 23 日，四川省人民政府关于同意巴中市调整巴州区等 3 个县（区）部分乡镇行政区划的批复（川府民政〔2019〕23 号）：将原万安乡北斗社区、盐井村、唐家梁村、柏林湾村和双胜镇五都村所属行政区域划归柳林镇管辖，柳林镇人民政府驻府前大道 41 号。行政区划调整改革后，依据《柳林镇党政机构和直属事业单位工作人员岗位设置方案》，共设置党政综合办公室、党建工作办公室、经济发展和乡村振兴办公室（扶贫开发办公室）、社会事务管理办公室、综合行政执法办公室（应急管理办公室、食品安全办公室、生态环境工作办公室）、社会治理办公室（信访工作办公室）和财政所等 7 个党政综合办事机构；设置便民服务中心、农民工服务中心、农业综合服务中心（畜牧兽医站）、公共事务服务中心（退役军人服务站）、村镇建设服务中心等 5 个公益一类事业机构。受机构编制和人员总量限制，部分单位（岗位）负责人、工作人员交叉任职或兼职，其工作重心根据岗位实际，由镇党委、政府集体或分管领导统筹安排。

2.明阳镇行政区划调整改革后管辖区域和机构设置。明阳镇隶属于巴中市恩阳区，于2014年12月18日正式成立。全镇幅员面积41.7平方千米，人口2万余人。2019年12月23日，四川省人民政府关于同意巴中市调整巴州区等3个县（区）部分乡镇行政区划的批复（川府民政〔2019〕23号）：撤销万安乡，将原万安乡付家寨村和原青木镇青木桥社区、骑龙山村、金包村、鹿台村、青木村、铜观村、成城村所属行政区域划归明阳镇管辖，明阳镇人民政府驻明扬街88号。行政区划调整改革后，共设置党政办公室、便民服务中心、统计站、畜牧站、林业站、水务管理站、民政服务所、文广站、财政所等机构。

二、柳林镇和明阳镇行政区划调整改革前后基层治理对比分析

（一）基层治理效能的内涵及主要指标

根据我们的研究思路和框架，我们认为，乡村基层治理的内涵涵盖了治理的主体、治理的模式、治理的内容、治理的效率、治理的成本和治理的效果等六个方面。对这六个方面进一步细化，可以把乡村基层治理内涵的量化为18项具体指标。

1.治理主体：（1）乡镇党委政府；（2）村级组织；（3）群众组织

2.治理模式：（1）自治；（2）法治；（3）德治

3.治理内容：（1）治安；（2）民生；（3）经济；（4）民风；（5）生态

4.治理效率：（1）行政效率；（2）服务效率；（3）综合执法效率

5.治理成本：（1）物质成本；（2）管理成本；（3）服务成本

6.治理效果：群众满意度

对于以上所列诸项指标，我们通过实地走访、座谈了解、查阅资料和问卷调查等形式，得到了一些数据，尽管这些数据不全面、数量有限，对于结论有一定影响，但总体而言对于判断改革前后两镇基层治理的效能变化仍有扎实的支撑作用。下面，我们对两个镇依次进行分项对比说明，然后得出综合的基本结论。

（二）柳林镇、明阳镇改革前后基层治理分项对比情况

1. 治理主体：

（1）乡镇党委政府。区划调整改革后，柳林镇、明阳镇在编制、人员上进一步充实，机构设置上更加贴近实际，基层治理架构体系进一步优化，内部关系进一步理顺，机构定位、岗位职责、工作导向更趋合理化、便民化，管理和服务功能得到加强，基层治理体系和能力现代化整体上有较大改观。

（2）村级组织。区划调整改革后，柳林镇所辖村（社区）增加了5个，明阳镇所辖村（社区）增加了8个，两镇所辖面积扩大，人口增多。村两委组织正在推行支部书记和村主任“一肩挑”，村级组织凝聚力进一步增强；脱贫攻坚和乡村振兴战略下，村级组织软弱涣散状态得到有力整顿，组织化、规范化程度得到显著提升；正在推行的编制村调整改革通过“减量提质”，有效解决了村级组织人才“少、弱、老”的现实问题，村级组织人才得到充实，队伍更加精干，管理和服务能力得到增强。

（3）群众组织。随着脱贫攻坚的收官和乡村振兴战略的全面实施，柳林镇乡村集体经济组织、专业合作社组织、村民理事会和议事会组织得到长足发展，组织数量日渐增多、形态更趋健全、作用更加突出，已经成为群众自治和基层德治的不可或缺的力量。随着区划调整改革完成，乡镇面积大幅增加，乡镇管理的自然村和行政村数量增多，群众自治组织的地位更加凸显。柳林镇经济较好，专业合作社规模较大，各村两委和群众组织商讨制定了村规民约，有效提升了村民自治和德治的制度水平。

2. 治理模式：

（1）自治。决定村民自治水平的因素主要有两个：一是乡镇党委政府的领导，二是当地经济发展状况。柳林镇党委政府十分重视各村村委会、群众议事会等作用的发挥和组

织建设，指导它们以自己的方式充分发挥作用。柳林镇各村都有自己的特色产业，甚至在全市都有影响力，村民自治的意识强、经验丰富，自治水平高于普通乡村。

（2）法治。随着普法工作的深入和多渠道多形式的宣传引导，群众的法治观念较过去有很大提高；调整改革后，乡镇综合执法机构得到充实，职责更加明确，操作更加规范，特别是对执法队伍的自身法治教育和综合素质要求更严格，整体上基层法治状况得到较大改善。

（3）德治。这几年，由于乡村产业发展，涌现了一些致富带头人和回乡创业典型，如罐子沟村党支部书记回乡创业带动当地特色农业和乡村旅游蓬勃发展。在这些创业先锋和退休老干部、老教师等的带领下，家风建设、邻里关系等乡村道德建设有很大改善。

3. 治理内容：

（1）治安。行政区划调整改革后，撤并的乡镇的派出所人员分流安置，柳林镇派出所编制增加，进一步充实了公安力量。警务力量下沉到城镇社区、中心校和各行政村一线，与各个社区聘用的专职网格员一起，共同织就了有效防范社会违法犯罪的坚固防线，维护了柳林镇安定和谐的社会秩序。

（2）民生。柳林镇作为国家重点镇，在巴中整个城镇体系建设中具有标杆和示范影响。建设好柳林镇不仅是该镇

的职责，也是巴中城镇体系建设的重要环节。作为人口大镇，服务群众各种民生需求是柳林镇党委政府的职责，也是行政区划调整改革要实现的目标。重新设置机构、增加编制和充实人员，新设置的便民服务中心、农民工服务中心、农业综合服务中心、公共事务服务中心，都是紧密结合民生需求做的重大改革，其服务功能也有了显著的提高，而且分工更加明确，服务更加定向，进一步方便了群众办事。

（3）经济。柳林镇的地理位置、交通条件、地形特点、产业基础在巴中市众多乡镇里名列前茅，行政区划调整改革后，所辖面积大增，对于依法大规模流转农业土地，引进创业者发展特色农旅文产业，进一步优化乡镇空间布局和产业布局，做大做强乡镇经济，进而为恩阳区县域经济高质量发展提供了有利条件，截止目前，柳林镇又引进了几家制造业企业，包括中药加工企业。行政区划调整改革所带来的经济势能的集聚已经出现成效。

（4）民风。行政区划调整改革后，一个必然结果就是镇区人口更加集聚，城镇化率提高，作为县域重点发展的乡镇，镇区人口规模和空间越来越大，各种矛盾必然增多。在处理各类矛盾方面除了依法行政执法外，还需要引导形成良好的民风，这样可以化解许多矛盾，营造和谐乡镇。在这方面，两镇党委政府和社区、村两级组织积极动员新乡贤发挥引导作用，创建文明和谐社区、村庄，开展广泛的社会主义

核心价值观的宣传教育等方式，现在整体上形成了向善向上的良好民风。

（5）生态。生态文明既是乡村振兴的目标，也是绿色发展的新理念。改革后，成立的综合行政执法办公室就包括了生态环境办公室，力量比改革前更强，执法方式更规范，为维护好生态环境提供了更有力人财物保障。

4. 治理效率：

（1）行政效率。行政区划调整改革后，各机构设置更加合理、职责更加明确、理顺了关系，扯皮推诿、无人负责的现象大幅减少，执行上级要求的路径更加清晰，极大提高了基层治理的行政效率。

（2）服务效率。改革前，机构多但人员少，导致办事效率较低，群众办事等待时间过久。现在，由于从撤并乡镇分流来人员，便民服务中心人手增多，提高了办事的效率，节省了群众办事等待的时间。

（3）综合执法效率。过去基层执法力量分散，各管一摊，力量有限。如今，所有行政执法力量整合为一个统一的办公室，将应急管理、食品安全、生态环境等执法事项统合起来，既增强了执法力量，又规范了执法行动。

5. 治理成本：

（1）物质成本。行政区划调整改革一个很明显的变化就是，整合了办公场所，降低了基层治理的场地等物质成本，为基层节省了不小的如水、电、网等费用开支。

（2）管理成本。改革后，整体机构数量减少，管理对象更集中，各种管理成本有效降低。

（3）服务成本。柳林镇、明阳镇与其他镇一样，在改革前，一个乡镇服务的群众数量远少于国家平均数，导致官民比畸高，相应的人均服务成本偏高。改革后，乡镇合并，镇域面积扩大，同样的服务机构数量服务对象增多，人均服务成本大幅降低。

6. 治理效果(群众满意度):

评判改革成效的一个重要标准就是群众的满意度。行政区划调整改革事关百姓切实利益，百姓办事是否更方便、快捷了，百姓生活环境是否更舒适了，城镇存在的诸多问题是否解决或缓解了，这些与百姓生活息息相关的问题，也恰恰是基层治理要主攻的方向。改革后，被撤并乡镇边远居民如果到镇政府办事距离肯定更远了，但由于原乡镇所在地仍设有便民服务分点，其实并未增加群众办事难度。同时，由于合并后的柳林镇实力更强了，对整个镇发展统筹规划力更强了，边远落后村可以切切实实获得了之前所未有的统筹发展的机遇和好处。通过走访，无论是镇区群众还是周边群众对新的柳林镇和明阳镇的服务能力和态度持比较高的认可度。

（三）基本结论

基于以上对柳林镇、明阳镇两个镇在行政区划调整改革前后变化的对比分析，可以得出一个初步的结论：这一轮乡镇行政区划调整改革抓住了长期困扰基层乡镇特别是偏远地区乡镇发展滞后的一个体制性障碍，通过大力度的区划调整改革，减少了乡镇数量、腾出了宝贵的编制资源和人力资源。合并后的乡镇地理面积增大、人口增多、基层治理关系顺畅、基层治理力量得到充实，大大增强了社会治理和服务群众的功能，真正实现了“减量提质”。

三、柳林镇和明阳镇基层治理效能变化的普遍意义

（一）改革后基层治理效能的提升，有力确证了此轮乡镇行政区划调整改革顺应了新型城镇化发展的规律

新型城镇化道路是中国广大农村地区城市化的独特历史进程，特别是作为后发展地区传统农业仍占主导地位，分散的传统农业经营模式限制了农民城市化选择空间。选择具有一定发展潜力和产业基础的乡镇打造成为县域范围内的中心镇、重点镇，为无力流入大城市或县城的农村居民提供了一条身份转换之路。而行政区划调整改革前的乡镇由于所辖行政村数量少、人口少，能够吸纳的人口少而限制了乡镇规模和基础设施的建设，限制了乡镇承载和辐射功能发挥，进而制约了县域经济发展。行政区划调整改革，缩减建制镇数目，扩大乡镇统辖范围和人口规模，有利于做大中心镇，

真正夯实市域城镇体系的底部基础，为县域经济高质量发展奠定扎实根基，也为区域产业布局 and 空间优化创造体制保障。柳林镇和明阳镇作为行政区划调整改革的缩影，改革后基层治理效能的提升充分说明了此轮行政区划调整改革符合基层乡镇进一步发展的规律，顺应了乡村城镇化的要求。

（二）改革后基层治理效能的提升，强烈凸显了基层治理在乡村振兴中的关键作用

在脱贫攻坚进入全面收官、乡村振兴战略正在全面实施的新的历史阶段，基层治理的关键作用日益凸显。按照一般规律，在消除了贫困之后，经济社会发展会遇到更多新的问题，特别是在乡村振兴的伟大实践中必然会遇到各类新的挑战，比如乡村产业发展与市场风险的应对问题，群众对美好生活更多更高的追求与基层政府提供公共服务的能力之间的矛盾问题，经济发展与民生保障问题等等，这些问题对基层政府提出的要求不是低了，而是更高了。而行政区划调整改革使基层乡镇集聚了更多的资源，为更好实施乡村振兴战略准备了条件。

（三）改革后基层治理效能的提升，充分印证了治理体系和治理能力现代化的时代必然性

乡镇在中国行政区划结构中处于最基层，也是与群众接触的最前线，基层治理体系和治理能力发展的程度很大程度上对整个国家治理体系和治理能力有重大影响。要把党的十

九届四中全会关于推进国家治理体系和治理能力现代化落到实处，作为国家治理结构最基层的乡镇就必须加快自身治理体系和治理能力的现代化步伐，在结构和功能两个方面取得实质性改变。原有的乡镇机构设置、编制和人员，各类行政资源的配置，基层治理的模式和理念，显然与时代要求不完全适应，也限制了乡镇在基层治理方面提供符合现时代要求的公共服务和产品的数量和质量。通过对柳林、明阳两镇改革后新设置的管理和服务机构作用发挥的实地调研，可以说，乡镇基层在此轮改革后在治理的体系和能力上都真正有了进步，其关键作用正得到彰显。

（四）改革后基层治理效能的提升，有效抓住了增强党在乡村领导力和执政力的现实落点

乡村虽然行政层级低，但是中国共产党执政的根基，也是加强党的全面领导的基本盘。中国共产党是从乡村走向全国的，在新时代，对于乡村党的领导只能加强不能削弱，这既是历史经验，也是现实要求。怎样把党对乡村的领导和党在乡村的执政活动落到实处，需要找到现实的落点，无论是党领导的脱贫攻坚战，还是乡村振兴战略，都是离不开基层党组织战斗堡垒作用的发挥。而乡镇行政区划调整改革后，基层治理效能的提升，也是党在基层领导力和执政能力增强的表现，对于稳固党的基层根基，实现基层政权的稳定和基层社会长治久安意义明显。

作者简介：

课题负责人：何金钢 巴中市委党校市红色教育培训中心副主任

课题组成员：王全明 巴中市委党校副校长

刘应兵 巴中市委党校副校长

蒲 俊 巴中市委党校综合教研室主任

吴朝辉 巴中市委党校教师