

乡镇政府治理结构改革思路探讨

浦文昌

内容提要：在现阶段还需要保留乡镇一级政权，但随着市场经济的发展，乡镇政府治理结构必须进行改革。较好的选择是建立民主自治型乡镇政府，在履行一级政权职能的同时能依法对本乡镇公共事务进行独立自主的管理。建立民主自治型政府必须对乡镇党委、人大和政府的运作进行全面的配套改革，核心是授权制度的改革。

关键词：乡镇政府 治理结构 民主自治 改革思路

乡镇政府是我国最基层的一级政权组织。随着社会主义市场经济的发展和社会转型的加快，乡镇政府治理结构的改革已经提上重要议事日程，对此，理论界早就开展了热烈的讨论，四川省遂宁市中区、山西省临猗县卓里镇、湖北省咸宁市咸安区，以及无锡洛社、玉祁、荡口等镇都已经作了有益的探索。但是，究竟如何稳步推进乡镇政府治理结构的改革，仍然有待于进一步研究和探索。江泽民同志在党的十六大报告中指出：“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标”，“扩大基层民主，是发展社会主义民主的基础性工作”，“要健全基层自治组织和民主管理制度，完善公开办事制度，保证人民群众依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督”。江泽民同志的这些论述为进一步探索乡镇政府治理结构的改革指明了方向。

1.0 乡镇政府治理结构改革的概念和加快改革的必要性

1.1 乡镇政府治理结构的概念。

本文中乡镇政府的概念是指广义的政府概念，其中包括乡镇党委、乡镇人大和乡镇政府。这是因为：在我国，乡镇治理的领导核心是乡镇党委，人大和政府处于从属的地位，所有重要决策都是由乡镇党委决定的，所以，研究乡镇政府治理结构的改革必须以广义的政府作为研究对象。

1.2 现阶段还必须保留乡镇一级政府。

在理论界，对于乡镇政府的改革大体上有两种大的思路：一种观点认为，在我国历史上历来是“皇权止于县”，乡镇政府本来就不是一级完整的政府，为了从根本上减轻农民负担，应该撤销乡镇一级政府的建制，在乡镇推行民主自治。另一种观点主张保留乡镇一级政府，但要对现有政府进行改革，扩大社会主义民主。

我主张现阶段还要保留乡镇一级政府，并在此基础上进行民主改革。这主要是因为，乡镇政府的改革必须从我国的实际出发，并且和我国政治体制改革的近期目标相一致。从苏南和无锡的实际情况看，从80年代初期废除人民公社体制，恢复乡镇政府建制以来，乡镇政权对于促进农村经济社会的发展，促进农村的两个文明建设，特别是对于发展乡镇工业和小城镇建设，都做出了巨大的历史性的贡献。从无锡地区农村原有的120个乡镇¹情况看，乡村两级工业总产值1980年为24.9亿元，1985年为106.9亿元，1995年为1728.4亿元，1980—1995期间平均增长速度达到32.6%以上；农民平均年收入1980年为210元，1985年为674元，1995年为3976元，1980—1995年间年平均递增速度达到12.6%以上²；小城镇基础设施建设大为完善，从而为无锡农村的现代化奠定了坚实的基础，也为90年代后期无

¹ 经过近几年的乡镇区划调整，无锡市的乡镇总数已为92个。

² 《1996年无锡统计年鉴》，中国统计出版社，1996年8月。

锡地区能大量吸引外资提供了良好的条件。这一切充分说明，恢复乡镇政府的建制从总体上说是适应农村生产力发展的。从我国近期政治改革的目标看，在农村全面推进乡镇自治还没有被提上议事日程，从长远看在农村应该实行乡镇自治，但在目前条件还不成熟。所以，在相当长的时期内继续保留乡镇一级政府还有必要。

1.3 目前乡镇政府的治理结构必须进行深入的改革。

乡镇政府治理结构改革的必要性主要表现在以下几个方面：

1.3.1 现在的乡镇政府治理结构已经严重不适应于市场经济体制。

在市场经济体制下，生产要素和社会资源的分配主要由市场调节，政府对经济的调控主要是宏观间接调控，政府并不干预微观经济活动。而现在的乡镇政府治理结构和运作方式是在 80 年代初，由计划经济向市场经济过渡的双轨制体制下建立起来的。到 90 年代初，我国经济特别是苏南地区经济已经初步实现市场化运行，但是就政府体制来说，其运作机制基本上还是 80 年代初期—中期所确立的体制：政府直接掌握和分配资源，并直接调控经济的发展，对乡镇企业甚至对村级企业的微观经济活动也进行直接的干预。在这种体制下，极而言之：一个乡镇就像一个“大公司”，乡镇党委书记就像“董事长”，而乡镇长就像是“总经理”。进入 90 年代后期，随着乡镇、村办集体企业产权改革的加速推进，迫使乡镇政府机构进行多次改革，也进行了某些职能转换，但是，从总体上说目前乡镇政府的治理结构、职能和运作方式并没有发生根本性的改变：机构编制仍然比较庞大，据了解现在各乡镇政府的实际工作人员编制仍达 60—70 人左右；职能也仍未得到根本转变，乡镇政府仍然要为完成上级下达的经济、社会指标而奋斗；政府的运作机制仍然高度集中，乡镇的权力仍然集中于乡镇党委。这些状况和完善市场经济体制的要求相比显然是很不适应的。

1.3.2 与日益增长的财政压力不相适应。

根据熊彼特的理论，财政和税收制度与现代国家制度有着紧密的联系。熊彼特在《税务国家的危机》一书中指出“税收不仅有助于国家的诞生，而且还有助于它的发展。国家的手上拿着税单，便可以渗透到私有经济中去，可以赢得对它们的日益扩大的管辖权”，“一旦税收成为事实，它就好像一柄把手，社会力量可以握住他，从而变革社会结构。”³这就是说，财政和税收是一把双刃剑——它既能维持、巩固一定的社会制度，同时也能为社会力量所利用，以促使社会制度进行一定的变革。在古今中外的历史上，由严重的财政危机和税收问题而引发社会制度变革的事例并不鲜见。在我国，由国家的财政压力而导致采取精兵简政、机构改革措施，以保证社会的稳定和经济的恢复发展也多次发生过。

为了减轻农民负担，我国正在推进农村税费改革。但是，农村税费改革在减轻农民负担的同时，也减少了乡镇政府的收入，加剧了乡镇财政的收支矛盾。（徐增阳，2002）⁴这在经济欠发达地区表现得特别明显，许多乡镇政府财政本来就已经负债累累，据农业部 1997 年对 10 个省的调查，乡镇平均负债规模为 400 万元，⁵推行农村税费改革后对这些乡镇政府的财政压力是可想而至的。

无锡和苏南等发达地区同样也面对很大的财政压力。在原苏南模式体制条件下，乡镇财政的基本支撑是乡镇办企业的赢利上缴和乡办企业资产的统筹运作。在 80 年代和 90 年代中期，乡镇企业的高速发展促使并支撑了乡镇政府机构的膨胀，乡镇政府实际工作人员（正式编制的公务员，全额、差额拨款以及自收自支的事业编制）由 20~30 人迅速增加到 150~200 人左右，每年的人头费、公务费均在 450~500 万元左右，规模较大的镇政府人员多达 250 人左右，每年的人头费、公务费支出费用高达 400~500 万元左右，加上乡镇

³ 转引自何帆：《为市场经济立宪——当代中国的财政问题》，第 35—36 页，北京，今日出版社，1998。

⁴ 徐增阳：《“镇政”、“乡派”：农村税费改革北京下的乡镇政府改革》见中国农村研究网。

⁵ 马晓河、姜长云：《农村税费改革的难点与对策选择的基点》，见《农业经济问题》2001，第 6 期

政府提供的各种公共产品（小城镇建设、文教卫生、社会保障支出等），每年乡镇政府的财政支出预算约在 1000~1200 万元左右。如此规模的支出在乡镇工业高速增长时期，乡镇财政还是可以负担的。但是，到了 90 年代中后期，乡镇集体企业日趋萎缩，特别是在 1996—1998 年以后，随着乡镇企业产权改革的展开，绝大部分乡镇办集体企业改改制为私营、民营企业，从而使乡镇政府突然失去了最基本的财政来源，只能主要依靠乡镇的税收留成来维持，但这显然是不够的，于是不得不向改制企业按照销售收入的一定比例收取规费（农村教育附加、公益性建设附加、建农补农附加等，一个经济较为发达的乡镇每年的规费收入大约在 500—600 万左右）以弥补财政收入的不足和继续提供公共产品，同时开始削减人员编制、节约财政支出（如取消公车等）。可见随着所有制结构的变化和农村税费改革，即使像无锡这样经济发达地区的乡镇政府，也一样面临着巨大的财政压力，有的甚至还陷入财政困境，解决这一问题的最佳选择就是对乡镇政府的治理结构进行深化改革。

1.3.3 与农村公民期望扩大基层民主的要求不相适应。

从目前农村社会转型过程中所发生的社会变动看，有三方面的情况值得注意：一是农村的阶层已经发生了明显得分化。根据陆学艺主编的《当代中国社会阶层研究报告》所提供的资料，在改革开放以前，我国农村的社会结构是“经济上平均、政治上以身份为阶级划分标准的社会结构”，改革开放初期逐渐分化为农业劳动者、农民工、雇工、农村知识分子、个体劳动者和个体工商户、私营企业主、乡镇企业管理者、农村管理者等 8 个阶层。随着改革开放的发展，农村阶层的分化也在深化，如从 1989 年—1999 年，农业劳动者的比重由 55~57%，降低为 46~50%，雇工从 4% 上升为 16~17%，农村知识分子由 1.5~2% 上升为 2.5%，个体劳动者、个体工商户由 5% 上升为 7~8%，私营企业主由 0.1 上升为 0.4~0.6 等。⁶这种分层表明农村已经形成利益多元化得格局。二是随着改革开放的深入、经济的发展、生活水平和文化教育水平的提高，使农村公民直接行使民主权力的素质有了明显的提高，这已经在村民自治选举过程中充分体现出来。三是在以上两点的基础上，农村公民要求扩大民主的要求明显增强。如当前我国的私营业主虽然尚未直接参与政治，但已经形成了一些较为具体的政治要求，即：要求政策稳定、连续、完善，并落到实处，要求加强对私营企业财产的保护，要求进一步提高社会地位，要求进一步拓宽政治联系渠道，要求建立自我保护和相互协调的中介组织等。⁷在农村中，随着农村知识分子、私营企业主等阶层的崛起，以及其他各阶层公民文化素质的不断提高，公民参与民主政治的要求正在不断增强。但是，从目前乡镇政府治理结构的情况看，虽然在机构上有所精简，但就干部任免机制、决策机制、监督机制、公民参与机制看基本上没有改变，权力仍然高度集中于党委，乡镇人大代表虽然是由选民直接选举产生，但由于其地位不高，实际上很难发挥作用。这种治理结构已经明显不适应当前农村民主要求的新格局。

乡镇政府是最基层的政权组织，它最接近农村的广大公民，理应允许公民直接参与民主政治，做到权力来源于公民，并接受公民的监督，才能真正为乡镇公民提供优良的服务。扩大基层民主是发展社会主义民主的基础性工作，我们应该在全面推行村民自治的基础上，努力推进乡镇政府治理结构改革的研究和探索。

2.0 乡镇政府治理结构改革的目标模式——民主自治型政府

从长远看，乡镇自治是社会主义民主政治的发展方向，但由于我国社会的二元结构还未得到根本改变，农村的城市化还未充分发展，在农村立即全面实行乡镇自治的条件显然还不成熟。作为过渡和折衷，较为现实的选择是根据民主自治的原则精神，通过对乡镇政

⁶ 陆学艺主编：《当代中国社会阶层研究报告》，第 178 页，社会科学出版社，2002 年。

⁷ 同上书，第 221 页。

府治理结构改革，建立民主自治型乡镇政府。

2.1 民主自治型乡镇政府的概念。

所谓民主自治型乡镇政府，就是保留乡镇一级政权建制，承担政权职能，同时引进乡镇民主自治的机制，使乡镇政府能在国家法律规定的范围内独立自主地行使本乡镇各项公共事务的管理权。民主自治型政府本身并不是新事物，这在国内外的历史上都早已存在。在英国、美国，现在有些市、镇有民主自治型的政府，这些市、镇一般设“镇长”(Mayor)和“镇议会”(Council)，但从其组织机构和职能看，显然不是一级完整的政府，但又确实履行着一定的政府职能。就是一些经济落后的发展中国家，也有民主自治型的乡镇政府组织，如印度、巴基斯坦、孟加拉、斯里兰卡等国。⁸在我国，我党领导的革命根据地建立的乡镇政府也是民主自治型政府。至今我国也有着多个民族自治区、县政府，可惜由于长期以来实行高度集中的计划经济和与之相适应的高度集权的行政管理体制，实际的情况并没有充分体现其民主自治性。

民主自治型乡镇政府治理结构的基本含义是：

- (1)、作为一级政权组织，具有高度精简而有效率的政府机构，并接受同级党委的政治、思想和组织领导；
- (2)、其权力来自乡镇公民的直接授权，同时部分来自上级（市、县政府的授权；
- (3)、政府的基本职能定位于为乡镇公民服务，政府依法对本乡镇公共事务进行独立自主的管理，上级政府不得干预，同时履行一级政权组织的职能；
- (4)、政府直接为乡镇公民的利益负责，接受公民的民主监督，同时遵守国家的法律、法规，为上级政府所给以的授权负责；
- (5)、自治的范围限定在纯属本乡镇公共管理事务范围内，对于党和国家的大政方针则必须坚决贯彻执行。

2.2 作为一级政权机构能否与民主自治兼容。

从理论上分析，民主自治型政府的构想本身就隐含着某种社会学所说的角色紧张(Role strain)即：作为一级政权组织必须向上级政府负责，而作为民主自治组织又必须对公民负责，当上级政权组织的目标与乡镇公民的目标不一致时，民主自治型政府就会处于无所适从的困境之中。这种矛盾在现有政治体制框架中是难免的，但这种矛盾在一定的条件下是可以协调的。解决这一矛盾的基本原则就是民主合作和民主协商，即当上级政权的目标和乡镇民主自治的目标不一致时，通过乡镇党委、人大、政府和上级政权组织之间，以民主合作的原则进行民主协商，以达成必要的妥协，求得双赢。实现这种妥协和双赢的基本条件就是上级政权机关和乡镇民主自治型政府均能确立民主合作的理念，以及具有一定的协商机制、协调程序。

2.3 确立民主自治的观念和机制是建立民主自治型政府的核心。

建立民主自治型乡镇政府是一项重要的制度创新，它不仅需要转变政府职能、精简机构，而且要从根本上确立民主自治的观念，建立民主自治的机制。马克思说：“民主”这个词在德语里是“人民当权的”的意思。⁹邓小平也说：“把权力下放给基层和人民，在

⁸ 林良光主编：《印度的政治制度研究》，第205—206页，北京大学出版社，1995年。

⁹ 马克思：《哥达纲领批判》，《马克思恩格斯选集》第3卷，第312页，人民出版社，1995年。

农村就是下放给农民，这就是最大的民主”。¹⁰所以，所谓社会主义的民主，就是国家将更多的权利交给社会和人民，逐步实现社会生活、社会组织和社会活动的民主自治。可是在实际生活中，一提到民主自治，有些领导就会担心：担心坏人当权，担心失去领导，担心失去控制，担心影响社会稳定等等，这些担心都是可以理解的，但是实行社会主义民主政治是一个自学习的渐进过程，不经过这一进程，怎能有成熟的社会主义民主？乡镇是国家最基层的政权，它最接近农村公民，农村公民最清楚我们的政权组织有没有民主精神。对原来高度集权，排斥民主的体制长期不进行深入改革，尤其是在市场经济体制下，仍然维持原有体制，久而久之，就会在农村公民的心目中失去政权的合法性，也难以从根本上克服我们政权组织中长期存在的官僚主义、脱离群众、贪污腐败等顽疾。

为了建立民主自治型的乡镇政府，还必须建立一系列民主自治的机制，最重要的是：

2.3.1 民主授权机制。从政治学的原理看，任何组织的行为规律是谁授权，就对谁负责。权力是上级政府给与的，当然是向上级政府负责，如果权力来自于个别领导的恩赐，那就尽忠于那位领导，从而产生政治上的人身依附关系，但是，如果权力来自于公民直接选举，当然是首先对公民负责。建立乡镇民主自治型政府，就必须由目前的乡镇权力由上级授予转变为通过法定的程序主要由乡镇公民授予。

2.3.2 民主决策机制。乡镇公共事务管理的重大决策关系着乡镇公民的共同利益，必须由原来那种高度集权的，由党委、政府少数几个领导，特别是由“一把手”说了算的机制，转变为经过严格的民主程序，由公民直接选举产生的人大批准的机制。

2.3.3 民主分权制约机制。我们不搞西方的“三权分立”，但并不是说在党委、人大、政府等组织之间不能搞分权治理。为了克服目前权力过于集中，缺乏民主监督的弊端，必须在乡镇政府治理结构中适当分权，特别要克服党委以党代政、独揽大权的做法。党的十六大提出党要“总揽全局，协调各方”并不是说党组织可以独揽大权。邓小平说过：“党的领导责任是放在政治原则上，而不是包办，不是遇事干涉，不是党高于一切”。¹¹建立民主自治型乡镇政府治理结构，就必须实行分权的体制，使乡镇党委、人大、政府各负其责，互相制约，互相监督。

2.3.4 民主监督机制。建立民主自治型政府还必须对权力建立严格的民主监督机制，要在加强同级党委纪律检查委员会监督的同时，建立公民直接、间接参与民主监督的程序和制度。

在以上各种机制中，民主授权机制是核心。只有这一机制建立起来后，其余的机制才可能发挥作用。

3.0 建立民主自治型乡镇政府治理结构的配套改革措施

建立民主自治型政府既然是重大的制度创新，就必须对现有乡镇治理结构进行全面的配套改革：

3.1 党委、人大、政府相互关系的改革。

正确处理好乡镇党委、人大、政府之间的相互关系是建立乡镇自治型政府治理结构的关键。

3.1.1 乡镇党委。由于中国共产党的执政地位，乡镇党委必须依法在乡镇治理中发挥领导核心作用，对乡镇人大、政府和各种社会团体、自治组织实行政治、思想和组织领

¹⁰ 邓小平：《一切从社会主义初级阶段的实际出发》，《邓小平文选》第三卷，第252页，人民出版社，1993年。

¹¹ 邓小平：《党与抗日民主政权》，《邓小平文选》第1卷，第12页，人民出版社，1994年。

导。但是，这种领导是政治原则的领导而不是包办一切。为了贯彻乡镇民主自治的原则精神，乡镇党委必须进行自身领导制度的改革：一是要完善民主集中制的制度和程序，民主集中制的根基是民主，但现在实际生活中的民主集中制大多是走样、扭曲的，民主常常流于形式，实际上是由少数几个主要领导人甚至是由“一把手”说了算。要通过改革建立必要的民主程序，保证实行民主决策。二是要确立乡镇民主自治的理念，处理好向上级单位负责和实行乡镇自治之间的关系，依法维护乡镇自治的民主权力。三要改变权力高度集中于党委的权力分配格局，现在，乡镇的政治、经济、行政、文化和群众团体的管理决策权几乎全部集中于党委，这种局面必须改变，要将乡镇公共事务的决策权交给人大，将行政事务的管理权交给政府，党委不再包揽和直接干预。

3.1.2 乡镇人大。要把乡镇人民代表大会建成真正的乡镇政权的权力机关，成为法制化的乡镇公民民意表达的重要渠道。在民主自治型乡镇治理结构中，人大主任必须专职。为了发挥人大作为政权权力机构在乡镇公共事务决策和对党委、政府以及其他政府权力发挥制衡和监督作用，人大必须建立精干的常委会机构，下设由人大选举产生的，由志愿者兼职组成公有资产管理、社会事业、审计监督等若干个工作委员会。人大设主任 1 名、常委 2-3 名，各工作委员会由人大常委兼任主任。涉及乡镇自治范围内的各种重大事项必须由乡镇人大自主决策。要建立人大与选民联系，向选民通报乡镇公共事务的决策及执行情况。人大接受乡镇党委的政治、思想、组织领导，但对于党委提出的人大主任、乡镇长候选人拥有否决权，对乡镇长有弹劾、罢免权。

3.1.3 乡镇政府。乡镇政府是乡镇政权的行政执行机构，设镇长和 1 名副镇长，由人大选举产生，乡镇政府对乡镇人大负责。根据“有限政府”、“民主自治”和“精简、统一、效率”的原则设立精干的办事机构，设财政、社会事务、村镇建设、公有资产管理等部门，政府机构的总编制应控制在 20 人左右。涉及乡镇自治范围内的重大决策需要由人大批准，但日常事务处理中，乡镇长具有自主权。乡镇政府接受乡镇党委的政治思想领导，执行党和国家的方针政策，同时接受人大的监督。

3.2 授权制度改革。乡镇政权中最重要权力是人事任命权和财产处理权：

3.2.1 人事任命权。现在的乡镇党委书记和乡镇长是通过党员选举、人大选举产生出来的，但由于在选举前候选人均是由上级单位提名的，所以实际上是上级任命制。而候选人的确定有时又往往通过上级权力机构核心人物的“暗箱操作”加以确定。为了克服这些弊端，发扬和扩大基层民主，有利于建立乡镇政府为乡镇公民负责的机制，在党委和人大都要实行真正的竞争性选举：党委书记的候选人应由全体党员提名，通过竞争决定候选人。乡镇长的候选人应由全乡镇公民提名，经过竞争确定，然后提交人大选举产生，并逐步过渡到公民直选。

3.2.2. 财产处理权。现在许多乡镇设立了公有资产管理委员会，下设资产经营公司，由乡镇党委书记任董事长，乡镇长任总经理。这种做法模糊了乡镇公有资产产权的性质，为了保证乡镇公民公有资产不受侵犯、保值增值和合理使用，乡镇公有资产管理委员会应该通过乡镇人大选举产生，资产经营公司的领导由公有资产管委会聘用，日常管理权归政府，资产经营情况接受人大的监督。

3.3 转变政府职能的改革。为了建立民主自治型乡镇政府的治理结构，其政府职能的定位，必须考虑三个方面的要求：

3.3.1 乡镇政权功能的需要。既然乡镇是一级政权组织，就必须具有一定的政权功能，如贯彻执行国家和上级政府下达的政令、法令，征收税收等。

3.3.2 民主自治功能的需要。民主自治型乡镇政府不同于原来的政府组织，最重要的区别是它具有自治的功能，在纯属本乡镇公共事务领域，乡镇政府可以依法独立自主理，不受上级政府的干预。

3.3.3 **完善市场经济体制的需要**。一是要实行政企分开，乡镇政府不再干预企业的微观经济活动；二是要缩小政府规模，精兵简政，减少行政审批制度；三是在前两项改革的基础上，集中精力做好乡镇的基础设施、社会事业、经济和生活环境等建设，使乡镇政府由“全能政府”转变为“有限政府”，由“大政府”转变为“小政府”，由“权力型”政府转变为“服务型”政府。

3.4 **社会事业管理和社会保障制度的改革**。民主自治型乡镇政府要大力加强社会事业的建设和管理，但这并不是说社会事业都要由政府去直接经营和管理，这样做必然导致效率低下，增加政府财政负担。最近我们考察了英国威斯敏斯特市等市、镇一级政府的运作机制，他们在处理市政、教育、文化、卫生、环境、垃圾处理等公共事业经营管理方面，一般都实行政事分开的做法，鼓励民间投资于社会服务业，或交由民间企业去办。如垃圾处理就由政府发包给有关的私营企业去处理，英国布莱顿市（Brighton city）的垃圾处理就是发包给一家法国公司经营的。如果居民不满意，政府就会重新通过招标，更换经营者。这种运作方式不仅可以减少许多本来要由政府投资建设的事业单位，而且更有效率。乡镇民主自治型政府还要高度重视社会保障制度的改革和建设，要通过政府统筹、居民参保、设立基金、鼓励成立各种志愿者组织开展互助等办法，提高乡镇公民的社会保障水平。

3.5 **社团制度的改革**。“小政府”必须由“大社会”来支持，要通过社团管理制度的改革，放手发展各种非政府组织，非营利性组织。我国多次精简政府机构，但均不成功，陷入“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的恶性循环之中，原因就在于只提小政府，不提大社会。只有将政府和企业都管不了的事交给民间组织和中介组织去管，才能有真正的小政府、有限政府。

大力发展非政府、非营利组织还是乡镇民主自治的重要条件，这些组织的发展、成长有利于形成公民社会的基础。民主自治型乡镇政府必须通过改革建立和各种民间组织进行对话的渠道，许多公共性问题必须与有关的民间组织进行协商、讨论，以求得妥善解决。同时也可以对公共权力、决策进行有效的监督。

作者工作单位：无锡市社会经济比较研究所
2002. 11月初搞, 2003年2月修改。