

# 中国乡级政府的几个历史与现实问题

廖周

(中国社会科学院研究生院,北京 100102)

**摘要:** 改革开放以来,从撤社建乡、撤乡并镇到乡镇机构改革,乡级政权改革一刻也没有停止过。该文对乡级政府机构设置的变迁、乡级政府财政的改革、乡级政府与村的关系演变、党政关系的改革和改革中的乡镇干部与干群关系等五个问题做历史的描述与现实的思考。

**关键词:** 乡级政府;乡镇改革;基层政权

**中图分类号:** D267.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2009)32-0062-06

建国初期,中国通过剿匪反霸、土地改革、选举农会等措施消灭了保甲制度,在全国大部分地区建立了乡镇人民政府,实行的是乡村(行政村)政权体制。从1958年至20世纪80年代初,在乡镇的行政区内实行的是政社合一的人民公社体制。十一届三中全会以后,随着以包产到户为主要内容的家庭联产承包责任制在全国的推广,人民公社的体制已经不再适应形势发展的需要,在农村基层政治经济体制急需改革的背景下,一些地方开始了改革的探索。

1978年,四川广汉县向阳公社成立了工商联合公司取代了公社的经济职能。1980年6月18日,向阳摘下人民公社的牌子,将公社一分为三:乡党委、乡政府、农工商总公司。向阳公开摘掉挂了22年的人民公社的牌子,挂出乡政府的牌子,率先在全国冲破了曾经是社会主义重要象征的人民公社管理体制。

改变人民公社体制,涉及中国的政治体制问题,当时中央的态度是异常慎重的。中央曾指示有关部门多次进行调研,对撤社建乡问题反复论证。改革开放的总设计师邓小平在不同场合对人民公社的问题也谈了自己看法,表明了中央的态度,允许探索、鼓励改革。经过实践的探索和认识的进一步深化,1982年12月4日,第五届全国人民代表大会通过的《中华人民共和国宪法》确定:乡、民族乡和镇是中国最基层的行政区域,乡镇行政区域内的行政工作由乡镇人民政府负责,乡镇人民政府实行乡长、镇

长负责制。乡镇长由乡镇人民代表大会选举产生。1982年宪法的通过,宣告了人民公社历史的终结,使撤社并乡具有了合法地位。

1983年10月,中共中央、国务院正式发出了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,通知把政社分开、建立乡政府作为当前的“首要任务”;要求这项工作大体上在1984年底以前完成。通知要求按乡建立乡党委,并根据生产的需要和群众的意愿逐步建立经济组织。乡人民政府建立后,要依法行使职权,领导本乡的经济、文化和各项社会建设,做好公安、民政、司法、文教卫生、计划生育等工作。通知规定在建乡中,要重视集镇的建设,对具有一定条件的集镇,可以成立镇政府,以促进农村经济、文化事业的发展。自此以后,全国各地普遍开始了恢复建立乡政权的工作。在实践中,由于很多公社规模比较大,为了实现更加平稳的过渡,于是在县乡之间恢复区公所,形成县——区——乡的行政管理体制。

## 1 乡级政府机构设置变迁

撤销人民公社后,乡镇一级政府机构在实行家庭联产承包责任制、调整农业结构、保证财政税收、促进农村稳定等方面所发挥的作用是不可替代的。为了有效领导本乡的经济、文化和各项社会建设,做好公安、民政、司法、文教卫生、计划生育等工作,各地乡级政府陆续成立了相应的机构。

全国的乡镇级机构设置虽然有些名称并不统一,但基本功能是一样的。从党政群上分:有党委、政府、人大、共青团、妇联,有条件的地方也有政协和工会,在乡级政府的内部设有党政办公室、社会事务办公室(民政办公室)、计划生育办公室、乡镇企业

办公室、农村经济办公室(农业办公室)、社会治安综合治理办公室、人民武装办公室。到了90年代随着小城镇建设工作的开展,一些地方设立了城镇建设办公室。

为了完成上级政府不断增加的中心工作和阶段性的任务,乡级政府还陆续增加了一些党政虚职机构,这些机构大多是一个班子两块牌子,采取交叉任职的办法,比如:普法、扶贫、教育、防汛抗旱、护林防火、街道整顿、扫黄打黑、精神文明建设、纠正行业不正之风领导小组等等。

在乡镇政权的范围内还有一些县乡共管的机构,也就是所谓的“七站八所”,当然各地的实践不一样,有些地方这类机构是超过这个数目的。在分类上,一些站所属于政府机构,比如国税、地税、法庭、公安派出所(林业公安派出所)、司法所(法律服务所)、财政所、工商管理所、土地管理所、村镇建设规划环保所等;有的属于行政事业性质,如林业站、农机站、农经站、农技站(农科站)、畜牧兽医站(畜牧水产站)、交通管理站(公路站)、卫生院(计生服务站)、文化站、广播站、蚕桑站、水利站等;有些带有企业性质,比如邮电所(后分离为邮政所和电信所)、食品站、粮站、供销社、电管站、变电所、信用社、种子站、保险公司等。

在“七站八所”的实际运行过程中,由于县乡共管,县政府的各部门和乡镇政府各部门在实际的人权、财权、事权的关系上呈现三种形态:条条、条块、块块的关系。由于历史和现实利益或者是出于治理需要的原因,设立在乡镇行政区内的各机构,有些是乡镇在人、财、事上无法直接管理的,属于条条关系,比如工商、国税、邮电、电管站、金融保险等;有些是乡镇政府和县政府对口部门双重领导、共同管理的条块关系。在影响程度上各地方、不同的单位也是各不相同的,比如土管城建、公安司法、地方税收等,在财权上归上级、在人事和业务上需要上下的协调共管;属于乡级政府能够在人、财、事上全面进行管理的有农经、农机、畜牧水产、广播文化等单位,其对口的县级有关部门只是在业务上对其进行指导。

在乡镇改革的过程中,由于利益的博弈,条块的分割引发了诸多矛盾,一个总的趋势是,能够“创收”的单位逐渐被上级条条管理,而没有“造血”功能的站所由乡镇政府收编。一方面上级的千条万条政策要靠基层政府去执行和落实,而基层政府对很

多执行单位的人事、财权无法统一调配;另一方面“七站八所”的业务工作由于条块分割得不到乡级政府的支持与帮助,而无法为社会提供优质的公共服务。而造成这种尴尬局面的主要原因还是在于县乡之间利益的争夺与妥协,导致事权、财权的分离。随着村民自治的实行和农业税收的取消,各地方也做了各种各样的改革试点,比如合并乡镇机构搞综合服务、涉农部门的企业化、事业单位社会化等局部的尝试。

## 2 乡级政府财政的改革

乡镇一级财政是和“撤社建乡”同时建立起来的。1983年国务院就提出“随着乡政府的建立,应当建立乡一级财政”,按照这一要求,财政部制定了《乡(镇)财政管理办法》,并于1985年正式颁布实施。自此以后,全国各地普遍建立了乡镇财政所,在农业税取消之前,乡镇财政为基层政权建设、农村经济发展、农村社会进步起了积极的作用。但是,随着形势的发展,乡镇财政所形成的庞大赤字,严重影响了农村社会经济事业的发展。

乡镇财政的赤字是长期积累的结果,它与改革过程中县乡政府及各归口部门间财力分配失衡和乡镇财政监管不力息息相关,其原因主要是农村经济落后,财税制度缺陷、乡镇政府职能“越位”、乡镇机构臃肿冗员过多等。1994年中国实行的分税制改革,把一些原来由地方财政支配的收入划归中央政府所有,把重点放在了城市和工业的建设和发展上,从而改变了地方原有的财政收入来源结构。处于财政级次最低层的乡镇财政,在巨大的支出压力下,为了弥补财政收支缺口,不得不在税收以外采取非规范的“三提五统”,形成了“费大于税”的局面。从而造成90年代及本世纪初农民因税收而引发的群体暴力事件层出不穷。这里面既有部分基层干部素质低下问题,但更主要的还是财政体制问题。2001年中国开始了大规模的农村税费改革,即“费改税”。这次改革试图对乡镇基层政府的收入来源以及征集方式进行规范,同时降低农民负担,堵住基层政府“收费”的渠道,大幅度减少乡镇可支配财力。但在实际操作中,由于一些地方的转移支付并没有到位,工商税收严重不足,被取消的费用被再次转移到其他税收中,比如农业特产税的增加,农民负担实际上并没有明显减少,再加上在税收征收过程中一

些简单粗暴的做法,致使因税收引发的矛盾仍然很突出。

2004年随着中央逐步出台的减免农业税和特产税政策的实施,到2006年1月1日全面取消农业税,延续古老中国几千年的农业税彻底退出历史舞台,中央和各省市确立了转移支付的财政政策,应该说乡镇一级财政的正常运转得到了保障,财政收支开始走向良性循环,乡干部彻底摆脱了“征粮要钱”的形象。可以毫不夸张的说,农业税的取消挽救了基层政府,对于农业税的取消这一重大历史事件给予再高的评价都是不过分的。

目前,在乡级财政中仍然存在的问题是:乡级政府及乡直机构的“创收”体制没有得到根本的治理,“圈地征地”、不规范的行政罚没等损农问题还相当突出,一些差额补助和自收自支单位为自身生存而乱收费、乱罚款的现象并没有得到根治,这需要在体制上进行更深入的改革。

### 3 乡级政府与村的关系演变

随着撤社建乡,全国各地普遍开展了组建村委会的工作。1985年春,全国农村设立了82万多个村民委员会。但这时的村民委员会大都是将原来的生产大队改为村民委员会,生产队改名为村民小组,村委会的干部基本上还是由乡镇政府指定或任命,基本上没有实现宪法和1988年《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》以及有关政策规定的以民主选举为核心内容的“自治”。村干部的工作除了维护农业社会稳定和发展农村集体经济外,其主要任务还是配合乡级政府和各职能部门催粮要款、计划生育等乡镇中心工作,成为乡镇的“编外干部”,乡镇政权与村民委员会的关系实际上还是领导与被领导的关系。之所以造成这种状况是由于各地对村民自治的态度不同,在村民组织法试行阶段,全国各地的情况并不完全一致。有的地方仍然对村民委员会是否应当是自治性质的群众组织提出质疑,认为村民组织法中提出的村民自治原则超前了,村委会仍然应该是行政组织,乡政府对村委会的指导关系在实践中行不通。

有的地方虽然在以民主选举为主要内容的农村民主建设方面有了一定的发展,但由于有关规定不够具体,缺乏可操作性,严重影响了村民自治绩效的发挥。经过十年的实践,1998年11月4日,九届全

国人大常委会第五次会议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》。这部法律进一步明确了村民委员会的自治性质。对于乡镇基层政府与村委会的关系,村民组织法在第4条中明确规定,乡镇基层政府“不得干预依法属于村民自治范围内的事项”,在第11条中明确规定,任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。村民自治的核心内容是“四个民主”,即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。这些规定进一步明确和保证了村民委员会的自治性质。由于法律规定和直接选举程序的完善,一时间“海选”的浪潮席卷中国大地。村民委员会直接选举是亿万农民群众在党的领导下推进民主政治建设的自觉实践,村民委员会直接选举制度是农村政治体制改革的实际步骤,完善直接选举的程序,有利于推进村级直选的依法执行的力度。虽然在实施的过程中出现了贿选、宗族势力、黑恶势力的参与等不良现象,但是自实行村民自治以来所取得的成就是主要的,乡和村的关系从领导与被领导转变为乡级政府对村民自治的指导,大大缓和了干群关系,激发了群众的政治热情,加速推动了中国社会主义民主政治建设的历史进程。

### 4 “党政分开”后的“党政一肩挑”实验

“党政分开”即党政职能分开,是中国共产党上个世纪八十年代对政治体制改革的一次攻坚战,但由于其理论与实践存在不可调和的矛盾和局限,加之受苏东剧变和国内政治风波等因素的影响,使得党政关系的理论长期处于徘徊状态。近年来,一些地方,为摆脱党政职能、职位设置重复、效率低下的现状,重疴下猛药,实行村镇一把手的“党政一肩挑”,即基层党政领导合二为一的改革模式:乡镇党委书记兼任乡镇长,两位副书记一个兼人大主席,一个兼纪检书记,而副镇长由党委委员兼任。比如湖北省的乡镇改革文件规定:每个乡镇党委设党委委员7~9名。其中,党委书记原则上兼任乡镇长;党委副书记2名,1名担任人大主席,1名兼纪委书记;兼任副镇长的党委委员2~3名;兼任人武部长等职务的党委委员2~3名。吉林省大安市舍力镇规定:党委设书记1名、副书记2名(其中1名兼人大主席、1名兼纪委书记);政府设镇长1名(由党委书记兼任)、副镇长3名。

据报道,安徽省2006年有近1/3的乡镇实行了



“党政一肩挑”。2007年7月29日,成都市委、市政府正式下发《关于推进统筹城乡综合配套改革试验区建设的意见》,要求积极推进撤县(区)建区工作,探索开展乡镇“党政一肩挑”。基层党政正职“一肩挑”已呈现出逐渐推开的态势。截至2007年底,在吉林省的624个乡镇中,有558个实现了党政一肩挑,比例为89.4%,除了民族乡镇,其他乡镇基本实现党政一肩挑。2008年1月22日的《人民日报》报道:山西省长治市大力推行农村党支部书记和村委会主任、乡镇党委书记和乡镇长两级党政的“一肩挑”,截至2005年底,全市3600多个行政村,实行“一肩挑”的已经占到90.5%,是全国村级“一肩挑”比例最高的地区。同时,全市132个乡镇也全部实现了乡镇党委书记和乡镇长“一肩挑”。据统计,“一肩挑”推广以来,全市村级组织减少干部3058人,乡镇党委班子人数减少了20%。

在全国的其他省市,比如河北隆化、广西象州、新疆奇台等地方也在积极出台政策,探索“党政一肩挑”式的基层政治改革,并提出“党政一肩挑,办事效率高;党政一肩挑,百丈三级跳;党政一肩挑,创新见成效”等热情度很高的口号。这些地方的改革主要依据的是十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,这份文件第一次指出了“适当扩大党政领导成员交叉任职,减少领导职数,切实解决分工重叠问题,撤并党委和政府职能相同或相近的工作部门”的改革目标。

从以往的基层实践来看,党支部与村委会、乡镇党委与政府,在“理论”上其地位、职能等虽然“泾渭分明”,但在实际工作中党政干部的职能划分是模糊不清的,这是一个不争的事实。因此,实行村镇“党政一肩挑”,也就顺应了这一基本事实,减少正职之间的摩擦、减少领导职位,也算是求真务实之举。

正如吉林大学行政学院彭向刚教授所言,“一肩挑”好处很明显,减少了领导职数,降低行政成本;减少了党政在一系列问题上的沟通和协调上的过程环节,可以在常规性的工作中减少内耗提高效率,也有助于加强党的领导。

但是这种做法与现行的法律法规也存在一些矛盾与冲突。比如依照《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方政府组织法》第二十一条规定:乡、民族乡、镇的人民代表大会代表十人以

上书面联名,可以提出本级人民代表大会主席、副主席,人民政府领导人员的候选人,并未限制候选人必须具有中共党员身份,硬性设计、规定“党政一肩挑”,这样就可能会剥夺部分代表的选举权与非中共人士出任政府公职的被选举权。而且,党委书记既然要兼任乡镇长,就必然会使人大对乡镇长的选举变得无足轻重,损害了人民当家作主的权利。

在实践中,虽然“党政一肩挑”减少了决策环节、避免了正职之间的扯皮、精简领导职数、减少了行政成本,但是“党政一肩挑”只是解决了党政正职之间权力和利益的冲突,并没有解决党政组织之间的冲突。对于组织之间的冲突而言,如果说是“党”合到“政”中去,则势必导致“以政代党”,党组织迷失在繁杂的事务工作之中,那么独立的基层党组织及其应该履行的功能就没有了。如果是“政”合到“党”来,则势必导致“以党代政”,这样的体制,历史实践证明也是行不通的。

在农村,如果违反《中华人民共和国村民组织法》,硬性规定村党支部书记必须兼任村委会主任,不仅会极大弱化村委会的自治功能,而且影响农村的稳定和新农村的小康社会建设。同时“党政一肩挑”这种缺乏有效监督、高度集权的领导方式,容易出现贪污腐化现象。正如郑健龄委员的意见,“如果不在基层组织建设中不断完善民主管理的机制,将可能导致产生大量腐败现象,从而败坏党的形象,我们应该分散权力,避免家长制的管理方式,当我们把宝全压在干部的素质上时,赌注太大了,我认为不值得提倡。”

当党政职能分开的理论与实践不再与时俱进的时候,随着社会经济的进步,这项“半截子工程”在实践中产生了更多的负面效应,于是就出现了“党政一肩挑”式的再改革。也就是说,“党政一肩挑”的实践恰恰是党政分开理论不能再走下去的产物,是无奈之举,也是现实之举。但是“党政一肩挑”毕竟存在高度集权、缺乏监督,与现行法律法规不符等制度缺陷,从历史经验来看,这种改革也极有可能使国家重新走向党政不分,党政一元化领导的危险。

如何进一步理顺党委、人大、政府的关系,在提高效率的同时又可以实现有效的监督,这需要在基层实践中勇敢地探索。胡锦涛总书记在论述坚持以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程这个问题的時候说:“关键是要坚持以改革创新精神全

面推进党的建设新的伟大工程,使党的建设更富有时代气息、更富有实际成效。历史和现实都告诉我们,只有创新型的国家才能实现繁荣富强,只有创新型的民族才能兴旺发达,只有创新型的政党才能永葆先进性。”如果实践证明在基层的“党政一肩挑”是正确的,实践是胜利的,那么我们一定要及时把经验总结好,把规律写入中国特色社会主义理论体系之中,并及时出台与之相适应的法律法规和政策,使这项改革有法可依,最终回到依法治国和科学发展上来。

## 5 改革中的乡镇干部与干群关系

改革开放初期,乡镇干部大多来源于村干部、专业复员军人、大中专毕业生、工人(工人身份,以工代干)。按照干部要“革命化、年轻化、知识化、专业化”的要求,从90年代开始,乡镇干部来源主要以大中专毕业生为主。1993年,中国制定了《国家公务员暂行条例》,从那时起乡镇干部的招聘形式逐渐规范化,到90年代末全国大部分地区实现了“逢进必考”。近些年由于乡镇编制的紧缩和大中专毕业生的就业困难,在干部结构上出现了非正式的乡镇干部,如“选调生”、“大学生村官”等。并在一些省份又重新出现了招录村干部为乡镇公务员的政策。

乡镇干部编制一般分为行政编制(即后来的公务员)、全额拨款事业编制、差额拨款事业编制、自收自支的事业编制和企业编制。在工资待遇上,编制的不同会导致工资福利待遇的不同,甚至在一个单位做同样的事情,工资待遇也有很大差别。在乡直单位中一般来说属于“条条关系”,也就是财权在上的单位,其干部职工的待遇比同级别的其他单位要好,比如工商、税务等。

乡镇干部升迁主要在于上级的任命,乡镇人大大的选举程序流于形式。在这种“压力型”的体制下,干部形成了对上不对下的工作作风,特别是“走读式”干部的出现,导致群众的不满意。近年来一些地方进行“乡镇长直选”的试验,由于时间短,法律上也没有出台规范化的文件,效果现在还难以评价,但在干部的任命上倾听群众的意见,扩大基层民主,这个方向总是正确的。

乡镇干部激增或者说乡镇机构膨胀主要集中在90年代,在“乡财县管”和公务员制度之前,由于乡

一级财政的相对独立而形成的“支出惯性”和与上级归口部门在下的延伸,加之在人员配置上又失去有效的监管,导致乡镇机构臃肿、人员过多,财政困难等问题。比如河南省2004年年底,全省2100多个乡镇总编制数16.21万名,实有人员30.23万人,超编86.5%。平均每个乡镇143.9人,超编66.8人,个别乡镇超编三四百人。全省乡镇另有临时聘用人员1.25万人。在这种严峻形势下,全国各地在90年代末开始的“乡镇改革”中,清退编外人员,缩减办事机构,均取得了一定的成效。

在农税改革和取消之前,影响干群关系、造成干群关系极度恶化的主要因素是“税费征收”和“计划生育”,而这两项工作又是乡级政府不得不面对的。由于“分财制”,乡级政府在税费征收上形成了“利益共同体”,不收就没有饭吃;而计划生育是基本国策,在乡镇考评中拥有“一票否决权”,这就使得乡镇干部成了“要钱要命”的干部。在农业税取消之后,随着中央对农业农村投入的加大,加上计划生育工作已深入人心,工作难度降低,村民自治后对村委会干涉的减少,使得干群关系出现了明显的缓和。但是近年来的干群矛盾在土地征用等新问题方面有所抬头,对于这些新问题的出现相信在进一步的改革中将逐步得到解决。大多数乡镇干部来自于农村,作为一个群体,他们更热爱自己的家乡,更加希望建设好自己的家园,那么是什么导致了这个群体与人民群众的隔离甚至对立呢?邓小平在改革初期就引领过我们做过一次深刻的反思:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”

## 6 结语

总之,乡镇村治体制建立的过程是社会主义民主在农村的实践过程。无论是撤社建乡,还是村民委员会的组织,都是人民群众首创的。但革新模式的推广和制度化、规范化、具体化的过程,是由政府通过行政、法律和政策的手段自上而下地加以推动完成的。回顾30年乡级政府改革进程,虽然存在机构膨胀、干群关系紧张等问题,但是这些问题的出现并不是改革造成的,而是改革没有到位,或者说是改革的某些环节遭到了扭曲。要解决这些问题关键还

是要坚定不移地推进乡镇改革,将扭曲的东西改正回来。无论采取何种改革思路,从历史经验来看,在改革过程中尊重群众的首创精神、听取广大人民群众的意见,在党内党外扩大民主,不仅是以人为本、实践科学发展观的要求,也是乡镇改革是否能够成功的关键所在。只有彻底破除目前基层政权和基层单位游离于国家和社会之外的形形色色的利益共同体,让人民政府为人民,并在制度设计上保证乡镇干部的行政行为能够真正代表广大人民群众意志,乡镇改革的各种试验才有实际意义。

应该说,农业税取消后,在全面建设小康社会,以及“以工补农”等惠农政策的大好形势下,在中央的工作重心向农业、农村转移的有利契机下,完成政府职能的转变,以适应现代社会的新要求,建立按照民主理念设计的具有现代意义的乡级政府的民主制度,将是中国建立更加完善的民主和法制社会的基础。

#### 参考文献

- [1] 马戎、刘世定. 中国乡镇组织变迁研究. 华夏出版社[M], 2000.
- [2] 湖北省委省政府关于推进乡镇综合配套改革的意见

(试行)[Z]. 鄂发[2003]17号.

- [3] 安徽精简干部近四千人[N]. 组织人事报, 2006-09-10.
- [4] 成都探索乡镇党政“一肩挑”[EB/OL]. 四川在线: <http://sichuan.scol.com.cn/bsxw/20070810/2007810115225.htm>.
- [5] 党政“一肩挑”, 乡镇“一把手”怎么当[N]. 人民日报, 2008-04-25.
- [6] 长洽: 乡村党政“一肩挑”[N]. 人民日报, 2008-01-22(13).
- [7] 党政“一肩挑”, 乡镇“一把手”怎么当[N]. 人民日报, 2008-04-25(10).
- [8] 梅丽红. 基层党政“一肩挑”: 问题与出路[J]. 探索, 2007(5).
- [9] 党政一肩挑贿贪两手收[N]. 合肥晚报, 2005-07-21.
- [10] 一份没有提交的提案——不应提倡农村基层组织党政一肩挑[N]. 第一财经日报, 2007-03-15(A05).
- [11] 胡锦涛. 在全国组织工作会议上的讲话, 2008年2月18日.
- [12] 李红. 河南九措施为乡镇消肿保驾走出精简——膨胀怪圈[N]. 大河报, 2005-10-26.
- [13] 邓小平文选第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994.

## Several Concerning Historical and Realistic Issues for Township-level Governments of China

Liao Zhou

(Graduate school, The Chinese Academy of Social Sciences, Beijing100102, China)

**Abstract:** The reform for township-level governments has never been halted since reform and opening up in China. This paper has made historical review and realistic analysis concerning such five major issues for township-level governments as change to institutional placement, financial reform, evolution of relationship between township governments and villages, reform of relationship between party committee and government and relationship between township-level cadres and the masses.

**Key words:** township-level governments; reform of township governments; grassroots regime