

后税费时代的乡镇机构改革：问题和对策

<http://www.criifs.org.cn> 2008年2月19日 陈 涛

[摘要] 目前，各地推行的乡镇机构改革，主要是基于财政压力，以“减人减事减支”为主要目的。这种以“减负”为主要导向的乡镇机构改革取得了一定的成就，但也存在着人员精简不合理、财政继续恶化、职能没有根本转变、配套改革没有跟上等问题。深化乡镇机构改革，应该以公共服务为主要导向，根据对乡镇机构功能的实际需要合理分流人员；改革和完善财政体制；加强公共服务能力；推行“省管县”体制，改革县级机构。

[关键词] 税费改革 乡镇机构 机构改革

地方政府管理体制是国家行政管理体制中的一个重要组成部分，地方政府机构改革能否顺利完成，决定着国家行政管理体制和机构改革的最终成败。乡镇机构改革是地方政府机构改革中最基础的环节，但乡镇机构改革面临的问题特别复杂，遇到的难度和阻力也最大。因此，对乡镇机构改革的研究便成为特别重要又非常紧迫的课题。本文从对乡镇机构改革目标和原则出发，分析了当前乡镇机构改革中存在的问题，并对今后的改革提出相应的对策。

一、乡镇机构改革的目标和原则

已有的乡镇机构改革的直接目的是为了缓解基层政府财政经费短缺的压力，因此改革主要围绕减人、减事、减支展开。至于在改革后乡镇如何很好地履行其社会管理和公共服务职能，各地改革目标中很少涉及。根据政府公共服务理论，当前减人减支的乡镇机构改革固然重要，但改革的主要目标应是转变基层政府职能，强化公共管理和公共服务，切实把乡镇政府职能从过去的“包揽一切”转变为只提供社会需要的核心政务和事务方面来；在管理方式上要从过去的直接管理为主转变为直接管理与间接管理相结合，围绕社会主义市场经济条件下农村急需的公共服务，为农村经济社会发展创造良好的环境。

要达到以上的改革目标，需要遵循以下原则：①增强乡镇政府服务能力的原则。党的十六大和十六届三中全会提出了构建服务型政府的设想和统筹城乡的科学发展观，乡镇机构的改革应与这个大方向相适应。②有利于农村经济发展的原则。发展是稳定的前提，乡镇机构改革必须把发展经济放在首位，按经济规律设置机构、配备人员。③综合配套原则。农村乡镇机构目前出现的问题表现在乡镇，根源并不完全在乡镇上，所以在乡镇机构改革的同时，需要对引起这些问题的其他相关制度进行变革，如行政管理体制、财税体制等。④试点先行，由点到面逐步推广的原则。对改革方案要进行充分论证和规划，不可一蹴而就。⑤因地制宜的原则。承认地域及发展水平的差异性，实施分类推进。

二、乡镇机构改革中存在的问题

1. 机构和人员精简不到位、不合理

(1) 行政机构仍然偏多，冗员仍然存在。乡镇撤并、精简机构人员是各地乡镇机构改革的重要内容，尽管改革后乡镇的机构数量减少了，但大多数乡镇机构设置仍然偏多，条块之间、机构之间职能还有交叉，精简人员的效果更是不明显，人浮于事的状况并未改变，原来的问题依然存在。综合起来主要有以下几方面的原因：①人员编制超过实际需要。许多地方乡镇的行政编制其实并未占满，但现有人员也远远超过其履行职能的正常需要。②条块关系制约。虽然原则上机构设置不要求上下对口，但是，在条条和块块相结合的行政管理体制下，专项资金、项目等都由上级部门控制，如果乡镇没有这个部门就要受到种种牵制，这种牵制经常直接表现为得不到上级的专项资金。同时，上级部门在考核方面也掌握主动，因为没有相应部门核查，考核结果直接影响乡镇主要领导人的政绩。如此种种顾虑，下级只有把上级要求的种种部门都设置上。③稳定压倒了机构精简。在现行的政府考核机制中，上访的数量是一个重要指标，各级政府不愿意因为精简乡镇机构而增加新的上访队伍。总的来看，乡镇机构职能如果不能得到转变，事权就不可能减少，乡镇人员精简的动力就会不足。

2. 事业机构和人员精简过多，公共服务缺失目前的乡镇机构改革从减少财政供养人员角度考虑多，从为“三农”服务角度考虑少，许多地方在乡镇机构改革中单纯追求机构和人员减少的数量，忽视了乡镇机构改革的最终目的是为了更好的为农村社会提供服务。这样虽然减少了人员和财政负担，但却导致了一些本该乡镇承担的公共服务无法提供的后果。据安徽省农委统计，在上一轮乡镇事业单位改革中，农技站减少了60%，农技人员被“分流”53%，有的乡镇甚至只保留一个兽医。2005年，安徽省在防治禽流感时，由于农技人员严重不足，战斗在防疫第一线的，几乎全部都是乡镇行政干部，他们几乎不是靠技术，而是靠“共产党员的钢铁意志和大无畏的牺牲精神”战胜了疫情。

2. 财政状况继续恶化，乡镇政府运转困难

农村税费改革前，全国大多数乡镇财政状况不佳，负债累累。税费改革后，农业型乡镇财力严重不足，财政状况进一步恶化。主要表现：①减人不减支，加重了财政负担。由于分流人员仍然由财政负担，有些地方为了让更多的人离开岗位，往往采取让这部分人拿比在岗还要多的工资，清退临时工也要给部分补偿费，因此尽管人员减少了，但乡镇财政负担并没有减少，有的乡镇甚至增加了财政负担。②转移支付不足以维持乡镇正常运转。免征农业税后，以农业收入为主的乡镇财政收入几近于零，乡镇运转只能靠上级转移支付来应付。由于财政转移支付的量小于乡镇财政收入减少的量，使得乡镇机关办公经费短缺，根据何开荫2006年在安徽农村进行的为期3个月的调查，取消农业税后，乡镇政府可掌控的资源空前短缺，普遍反映“无权、无钱、难办事”；虽然乡镇干部工资由县里统一发放，但调查结果表明，乡镇干部每年人均预算外支出在4000元左右，乡镇干部不得不将大量的时间用于向上级争取各种经费，“办事”更是困难。

3. 乡镇政府职能没有发生根本转变

乡镇机构改革的最终目的是政府职能转型，更好地为农村社会服务。随着农业税全面取消等政策的实施，国家对农村社会从汲取型关系变为给予型关系，乡镇机构已经具备了将主要职能转变到提供公共服务上来的条件。但从乡镇政府的实际运行来看，乡镇机构职能的转变情况并不理想。相

当多的乡镇政府仍然把工作重点放在完成上级的各项任务上，甚至为迎合上级要求大搞所谓“政绩工程”，严重浪费了农村有限的公共资源。而对于自身应该承担的发展农村经济、提供生产服务、管理社会治安、发展文教事业、保护国土资源和生态环境等“软工作”却缺乏应有的积极性，对农民提出来的要求和需要解决的问题，更是无心理睬，致使农民对社会治安、医疗卫生、道路交通、水利设施、教育和环保等方面的基本需求无法满足。

4. 乡镇机构配套改革没有跟上

中央对乡镇机构改革提出了比较明确的目标——“转变政府职能、精简机构、压缩财政供养人员、调整支出途径”。当前，各地在实施乡镇机构改革的时候，对于如何全面实现中央提出的目标，各地都缺乏相应的配套措施，都将主要精力放在了解决税费改革后乡镇财政收入减少后的开支问题上。如转变乡镇职能，各地都已经认识到，乡镇在税改后应该把职能转变到社会管理和公共服务上，但在县对乡的行政管理方式和乡镇财政窘迫的情况下，乡镇机构职能的转变举步维艰。诸如乡镇债务、人员分流、公共卫生、社会保障等棘手问题也没有明确的解决措施，致使许多改革工作表现为应付上级要求，流于形式。

三、后税费时代乡镇机构改革的对策

针对“减负”为主要导向的乡镇机构改革存在的不足，下一步改革应从后税费时代乡镇的具体处境出发，以“减负增效”为目标，尽快采取有效措施使改革获得根本性突破。

1. 根据乡镇实际需要合理分流人员

“减员”只是手段，“增效”才是目的，在精简人员的过程中，既要将冗员分流，又不能影响乡镇的服务能力。乡镇目前最主要的一个问题是人员仍然偏多，人浮于事，这不仅影响其正常职能的履行，也增加财政负担。人员分流是乡镇机构改革中最困难的环节，要保证人员分流的成功，必须出台有力的措施。应该根据乡镇承担的职能确定乡镇的编制，然后可采取理论考试、民主测评、精简内退和一次性买断工龄4种方式，对乡镇干部职工进行分流。同时，健全社会保障制度，削减分流阻力。针对目前农村社会保障制度存在的问题，应充分发挥国家、企业和个人的积极性，依靠社会各方面力量，探索在小城镇建立符合社会主义市场经济体制要求的新型的社会保障机制和统一的社会保障机构，继续办好农村社会养老保险，积极推广城镇社区服务。特别是抓紧建立影响力大、需求迫切的社会养老基金、大病统筹基金和最低生活保障基金制度，以减少分流人员的后顾之忧。

2. 改革和完善财政体制，增加国家对以农业为主的乡镇的财政支持

税费改革后，农业型乡镇的财政继续恶化，乡镇运转困难，大多乡镇已陷入“吃饭型财政”、“要饭型财政”的尴尬处境，难以负担发展地方经济、处理公共事务、维护社会稳定等公共职能。其原因可以归结为城乡财政资源分配不公，具体表现就是：城市多乡村少，上级多下级少。因此，仅仅依靠“减人减事”来减支，并不能解决乡镇财政问题，必须改革和完善财政体制，逐步扩大公共财政覆盖范围，建立起与市场经济体制、公共财政制度和新农村建设相适应的新型财政支农机制，加大对农村产业扶持、基础设施建设、社会保障、义务教育、医疗卫生、文化事业的投入，确保财政支农资金稳步增长。在财权层层上收、事权层层下放的情况下，仅靠转移支付很难从根本上解决基层财政困难，不仅制约了乡镇政府职能作用的发挥，而且也影响了乡村工作的积极性和主动性。因此，在完善县乡财政体制、缓解县乡财政困难问题上，要转变角度、调整切入点，从界定基层政府

职能和事权人手，明确各级特别是县乡应该“干哪些事”、“需要多少钱”等，通过“以支定收”的办法确定体制补助数额和转移支付规模，确保乡镇政府公共服务职能的实施。同时，对中央各部门要求地方配套资金的项目应进行清理，明确各级应承担的责任，切实减轻基层配套的压力，赋予基层财政自主安排财力的必要权力，充分发挥体制的效率作用。

3. 转变乡镇政府职能，提高公共服务能力

税费改革后，农村出现了公共产品供给不足的局面，有人认为，解决这一问题的关键在于村民自治的深入发展和农村民间组织的发育。但是真正自治的实现和农村民间组织的发育是一个长期的过程，无法解决当前出现的困难。今后相当长的时期内，为了有效提供农村公共产品，必须加强乡镇政府的服务能力。乡镇机构改革的最终目的，是通过转变政府职能，更好的为农村社会提供服务，乡镇政府的作用在新时期不是要削弱，而是要加强。那种只在于精简机构、削减开支的乡镇机构改革是不可取的。

要加强乡镇政府服务能力，必须转变乡镇政府职能。在农村税费改革之前，乡镇政府的主要职能是汲取资源和完成上级政府交办的各项要求达标的任务，诸如“催粮派款”之类事务性工作。取消农业税后，应该在界定乡镇行政管理幅度，撤乡并镇、精简机构和人员的基础上，根据乡村社会的实际需求，合理界定乡镇政府的公共服务职能，将乡镇政府转变为公共服务型政府，重点放在加快发展农村社会文化教育事业、加强农村公共卫生和基本医疗服务体系建设、加强农村基础设施建设、加强农田水利建设、加强农村劳动力技能培训、提高农民的整体素质、搞好乡村规划、促进农业可持续发展、农村计划生育、农村扶贫开发、维护乡村社会秩序等方面。

4. 配套推进县乡管理体制改革

(1) 取消“市管县”体制，推行“省管县”体制。乡镇改革看似跟地市级政权机关没有关系，但实际上乡镇机构的改革任务能否完成，却与市管县体制息息相关。我国目前的政府体制由中央、省、地级市、县(市)、乡镇等5个层级构成。在这5个层级中，乡镇政府无论在规模上，还是在财政预算上，都占极小的一部分，都不足以真正造成农民负担。从各税种在各级地方政府间财力分布来看，乡镇财政占地方各级财政的比例最小，而地市财政占用地方财政的份额较大，其对农村地区的管辖功能较弱，主要通过县和乡镇来实行对农村地区的管辖。在下一步的改革中，应该取消“市管县”体制，推行“省管县”体制，从而增强县级财政的实力，奠定县级机构体制改革的体制基础，进而形成乡镇改革的有利条件。

(2) 推进县级机构改革。目前的乡镇机构改革，仍然集中在乡镇一级，但是乡镇机构存在的许多问题是由县级机构引发的，而且二者的许多问题具有相似性，因而，上述改革思路只能部分、暂时的解决一些问题，如果乡镇机构改革而县级机构不改革，将难以走出“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的历史怪圈。因为臃肿的县级机构仍然对农民构成间接负担；县级机构不改革，就有可能利用自身的权力和渠道向基层伸手，导致乡镇机构再度膨胀，乡镇体制改革的成果就难以保住。因此，乡镇机构的改革必然对县级机构的改革提出要求。具体来说，县级政府要转变行政职能，精简机构，减少人员编制；事业单位要剥离非公益性职能，对非公益性职能要进行市场化和企业化改革，对公益性职能要尽量压缩既养人又养事的范围，扩大养事不养人的公共服务领域，为农村提供公共服务。

四、结语

建国以来先后推行的几轮乡镇机构改革，由于没有从转变乡镇机构职能着手，都没有走出“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的历史怪圈。税费改革的施行，特别是农业税取消后，乡镇具备了转变职能的条件，为改革走出这个怪圈带来了契机。本轮改革的前一阶段主要以“减负”为导向，取得了一定的成绩，但由于乡镇机构职能没有转变，并没有完全达到改革的预期目标。改革的下一阶段必须以“增效”为导向，围绕后税费时代农村对公共服务的需要展开，彻底将乡镇职能转到公共服务上来，并配套推行县乡管理机制改革，只有这样，才能取得乡镇机构改革的最终成功，为地方政府机构改革的顺利完成创造条件。

参考文献：

- (1) 赵宝煦. 行政机构改革透析——中国地方行政机构改革研究[M]. 苏州：苏州大学出版社，1998.
- (2) (3) 张德元. 关于取消农业税后乡村治理问题的思考[C]. 社会主义新农村建设研讨会论文集，2006.
- (4) 马晓河，武翔宇. 中国乡镇机构改革研究[J]. 农业经济问题，2006，(02).

文章来源：农村经济 （责任编辑：XL）