



返回首页

各期目录

各期文章

文章搜索

文章标题

搜索

后税费时代我国乡镇体制改革的初步思考——谢子平

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2006-10-19 阅读：805次

[摘要] 取消农业税后，我国的乡镇体制改革进入了后税费时代。现阶段乡镇政府体制改革的重点应该放在转变职能、精简机构人员之上。在这个基础之上，逐步弱化乡镇作为一级政权的任务和职能，改为县级政府的派出机构，最终在乡镇一级建立自治组织。

[关键词] 农业税； 乡镇政府体制改革； 乡镇自治

[中图分类号] D630.1 [文献标识码] A [文章编号] 1007-5801 (2006) 02-0045-04

全面深化农村改革，尤其是农村综合改革，是社会主义新农村建设的体制保障。乡镇机构改革是农村综合改革的焦点和难点，乡镇体制改革又是乡镇机构改革的深层次问题。围绕乡镇体制改革，目前存在很多争论。概括起来，主要有6种主张，一是主张在现有体制内，通过扩大乡村规模、精简机构人员、转变职能等措施加以完善。二是主张取消村级管理层次，缩小乡镇政府管辖的规模。三是主张在保留乡级政府的前提下，增强其自主性，实现“乡政自治”。四是主张从体制上改乡级基层政权为县级政府的派出机构。五是主张取消乡级行政建制，划小现有县的规模，用小县制代替目前县乡两级政权制。六是主张取消乡级政府，在乡镇一级实行社区自治。这些主张都有一定的道理和适应性，但没有充分考虑当前我国区域发展的非均衡性以及改革的渐进性要求。今年我国将在全国范围内取消农业税，进入后税费时代。笔者认为，现阶段乡镇政府体制改革的重点应该放在转变职能、精简机构人员之上。在这个基础之上，逐步弱化乡镇作为一级政权的任务和职能，改为县级政府的派出机构，最终在乡镇一级建立自治组织。

一 农村税费改革后乡镇机构改革取得的成效

(一) 乡镇机构大幅度精简

为配合本轮机构改革，各地都出台了乡镇机构设置的具体方案。从各地实践来看，乡镇机构设置的综合化是基本趋势。乡镇机构设置过细过多，职能重叠，交叉扯皮等弊病得到初步治理。我们对10个省份的调查显示，通过本次机构改革县乡镇机构数目由原来的12.85个减少到9.42个。撤并乡镇是精简机构的重要途径。到2004年底，全国乡镇总数由1999年的46 400多个减少到37 300多个，5年撤并了9 100多个，年均撤并1 800多个乡镇。据民政部计算，仅乡镇撤并就精简机构17 280个。我们调查的陕西、安徽、浙江等10个省115个乡镇中，30.8%的乡镇都是近年撤并后重新组建的。调查还发现，乡镇撤并与地区经济发展水平存在着密切联系。经济越发达，撤并率越高。欠发达乡镇撤并率为12.5%，中等发达乡镇撤并率为25.9%，发达乡镇撤并率高达54.2%。可以根据经济学和行政管理学有关理论对这种现象作出解释。一级政府有效管理的半径由人口、市场化程度和沟通技术等条件所决定。发达地区沟通技术的改善以及市场化程度提高的速度快，有效管理半径增加得快，撤并力度自然较大。由此得到启示，乡镇管理形式必须符合客观规律，视客观条件的变化而改变。

(二) 乡镇财政供养人员大量分流

在机构改革中，90%以上的被调查乡镇都分流了数量不等的人员。浙江一个乡镇分流人员高达190人，调查的115个乡镇平均分流人员30人。经济发展水平不同的地区，人员分流的数量存在比较明显的差距。欠发达乡镇平均分流人员9人，中等发达乡镇分流31人，发达乡镇分流45人。从是否占编来分析被分流人员，可以发现，分流人员中无编人员居多，正式干部比较少。比如湖北省京山县某镇实际分流的48名乡镇干部中，全部是无编人员。分流方式方面，“提前退休”是最受青睐的分流方式，74.3%的乡镇采用了该方法分流人员；其次是“清退无编人员”，为66.8%的乡镇所采用；“竞争上岗”位居第三，有54.1%的乡镇通过“竞争上岗”分流人员。通过“采取‘一次性买断’等措施鼓励工作人员辞职”、“将事业建制转为经济实体”两种方式分流人员的乡镇分别约为39%，此外，部分乡镇还通过“充实到企业、村民委员会和居委会基层第一线”和“轮岗”等方式分流人

安徽省天长市某镇原有人员132人，2002年改革时确定的编制为69人，需要分流63人，通过清退无编人员的方式分流41人，提前退休分流4名，有6名乡干部到村任职，还有3名主动辞去工作，实际一共分流54名。这些人有21名回老家种田，4名回家退养，有7人搞个体经营，3人到当地建筑公司打工，剩下的打杂工。

（三）乡镇财政负担总体减轻

通过分流财政供养人员，大部分乡镇的财政负担有不同程度的减轻。欠发达乡镇减轻程度尤其明显。据民政部估算，撤并乡镇裁减了8.64万财政供养人员，减轻财政负担8.64亿元。河北省邢台市某镇通过清退无编人员等办法，一年减少财政开支24万元。对于年财政支出不到200万元的乡镇来说，财政减负的效果相当明显。湖北省团凤县回龙山镇精简机构11个，分流人员5人，年减轻财政非生产性支出10万元。

（四）对乡镇机构改革的信心明显增强

从调研情况来看，本次机构改革组织有序，运行平稳。与前几轮机构改革相比，本轮机构改革有关人员的信心明显提高。在我们访谈的乡镇负责人当中，对本轮机构改革感到没有信心的只有10人，占总体的9.3%；有29人说不清楚自己有没有信心，占总体的27.1%；有61人对新一轮乡镇机构改革充满信心，占总体的63.6%。这首先归功于中央政府实施税费改革的态度坚决，转移支付及时，打消了大家观望怀疑的念头，增强了大家的信心。另一方面也可能是乡镇机构的现状使然。乡镇机构到了非改不可的地步，这是基层干部的共识，而且经过20多年改革开放的熏陶，改革开放成为社会上下的共识，改革的心理成本大大降低。

二 农村税费改革后乡镇机构改革存在的主要问题

乡镇机构改革虽然取得了比较明显的成效，但也出现较多问题，面临不少矛盾。

（一）农村公益事业的发展和基层政权正常运转受到影响

农村税费改革后，乡级财政的可支配收入锐减。根据安徽等地的测算，费改税使乡镇财力平均减少了1/3，村级收入平均减收近2/3。江西省某乡镇税费改革之前，财政可支配收入为320万元。税改后，本级税费收入减少了180万元，县财政转移支付69万元，可支配收入减收111万元，减少了34.69%。据估计，税费改革前，全国农业税及附加、农业特产税、“三提五统”等收入大概为1 500—1 600亿元，其中绝大部分是乡镇可支配收入。税改后，这部分收入逐步减少，2006年将彻底完结。2003年中央财政补助转移支付为305亿元，2004年为524亿元，2005年为664亿元。即便全额补助到乡镇，减收幅度也是非常大的。对于收支本来就经常面临缺口的乡级财政来说，税费改革更使缺口扩大。抚恤、救济、文教、科技、支农等法定支出都面临着被挤压的危险，职工的工资也有不保之虞，影响农村公共产品供给及基层政权的正常运转。

（二）乡镇政府职能和运行机制没有根本转变

税改后乡镇税费征收压力得到大幅度减轻。但是由于手段缺乏和自身素质跟不上，乡镇很难有效开展“三农”服务。原有的重行政管理、轻社会服务的政府职能仍旧没有多大变化。县乡村“压力型”运行机制也没有得到根本改变。县级政府推动乡镇政府工作主要还是依赖传统行政强制的方式。为了完成任务，乡镇只能把压力往下转嫁给村级组织，表现为乡镇对村级组织的过度干预。

（三）乡镇政府组织功能进一步弱化

税改后县级政府把那些“无钱、无权”驻乡机构的管理权下放给了乡镇，而“有钱、有权”机构的管理权限进一步上收。比如，中西部很多地区实现“乡财县管”的财政管理新体制。乡镇财政的资金所有权、预算管理权和财务审批权都上收县财政之后，乡级财政成了名副其实的“出纳”，组织功能进一步弱化。税改后乡级政府原有的多数职能已不复存在，职能萎缩的趋向更加明显。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》赋予乡镇政府的职能在现实中的具体表现有：组织经济生产、调整农业生产结构、征收税费、计划生育、维护社会治安和其他公共管理活动。征收税费的职能已经消失。由于乡镇财政基础脆弱，其教、文、卫、体等公共管理职能形同虚设。乡镇政府所剩的职能就只有计划生育和维护社会治安了。

（四）乡镇与“三农”的离心力开始加大

税改减收了乡镇的可支配收入，节约了乡镇干部的人力资本。作为公共服务的投入要素，资金投入和人力投入之间有一定的替代作用。人力投入的增加可以在一定程度上弥补收入减少带来的负面影响。从理论上讲，税费改革对公共服务的影响是不确定的。但现实情况是，大部分受调查的村民都反映，取消税费之后，乡镇干部下村组的次数明显减少。以前三天两头碰面的乡村干部见不到了，办点事情难了，乡镇提供的公共服务变少变差了。这种“离心”现象可以从乡镇机构运转对农村资源依赖程度的变化做出解释。以前农村税费对乡镇机构运转意义重大，而且村民交不交税费，交多交少，成为其与乡村博弈的一种重要资源。乡村干部因而既有促进经济增长，改善公共服务的动力，也有关心社区经济发展与社会公共事业的压力。现在乡镇机构运转对农村资源的依赖程度减弱，农村经济社会发展与乡镇干部福利水平之间的关联程度减弱，因而可能降低他们对农村社区公共事务的关心程度。

三 乡镇管理体制改革的基本思路

推进乡镇机构改革，深化农村改革，促进农村发展，必须牢牢把握乡镇管理体制改革的 basic 原理和方向。

（一）政府职能定位及行政体制改革的基本原理

在政府职能及行政管理方面，公共经济学、公共管理学做了大量的理论探索，国际尤其是发达国家积累了很多成功经验，对于我国乡镇管理体制而言，尤其注意以下几个方面：

第一，政府的“天职”在于提供公共物品。作为最具规模效益的“第三方”，政府的职能就是提供公共物品。公共物品的排他和非竞争性也导致其必须由政府来提供。作为一级政府，乡镇的职能必须定位于提供公共产品。凡是市场机制能有效配置的事情，比如催种、招商、兴办企业等，不应该成为乡镇政府的职能。

第二，政府提供公共物品不等于政府直接生产公共物品。政府可以通过公共管制、与企业和民间组织签订供给合同、授权、补助等方式间接提供公共产品。乡镇政府提供公共物品，需要充分发挥企业和民间组织的作用。我国农村社区人员比较固定，村落内部一般尚存宗法关系，社会关系网络比较发达，农民休闲时间相对较多，乡镇在提供公共物品时，应大力发挥这些因素的积极作用。

第三，公共性不同的产品应该由不同层级的政府负责。对各级政府的供给职责做出适当且明确的划分，并用一系列政策保障公共支出职责的落实，是发达国家的基本作法。我国乡镇必须和县及以上政府在公共职责方面做出合适的划分。有些职能，比如义务教育、居民社会保障等应该主要由县及以上政府负责；有些职能，比如公共安全应该由乡镇和其他层级政府共同负责；有些职能，比如调解民间纠纷，应该主要由乡镇一级来完成。

（二）现阶段方案：完善乡镇行政管理体制

由于交通、通讯条件等方面的限制以及市场发育、民主法制建设滞后，目前乡镇政府这层组织还有很多事情要做，绝大部分地区还不宜取消乡级政府。现阶段乡镇机构改革的重点应该立足于完善现有体制。首先抓转变职能，努力建设服务型、法制型政府。切实把工作重点从直接抓招商引资、生产经营、催种等具体事务转到对农户和各类经济主体进行示范引导、提供政策服务以及营造发展环境上来。同时要努力提高社会管理和公共服务水平。二要抓事业单位整合与改革。关键是要合理区分公益性事业和经营性事业，实行分类管理。公益性的，要强化服务功能，经费主要由财政保障；经营性的，要强化自我发展能力，逐步走向市场。三要妥善安排分流人员。四要宣传、落实好党和国家的政策、法律，规范自身的行为，保障农民的合法权益，大力完善村民自治，大力促进社区服务组织和中介组织的发展，为乡级政权逐步退出创造条件。

（三）中期方案：改设为县级人民政府的派出机构

在“站、所”的公共服务力度大幅增强，社区民间组织得到发展，村民自治基本完善的基础上，可以考虑撤消乡级行政建制，改为县政府的派出机构。撤消乡镇政府之后，取消乡级财政，其开支全部纳入到县级财政。乡镇党委改为办事处党工委，乡镇政府改为县级政府办事处，实行党政合一。不再设立人大、政协。办事处下设计划生育、综合治理等若干工作小组。把县级政府派出机构的职能定位在社会管理与公共服务方面。主要有，宣传宪法、法律、法规和国家的政策，维护居民的合法权益，教育居民履行依法应尽的义务；指导、帮助村委会、社区居委会依法开展村（居）民自治活动，发展社区服务，自主管理城乡社区的各项社会事务；协调县直“站、所”的关系，促进各种农民专业与合作组织的，为农民的生产活动提供技术、信息与金融等方面的服务；改变农民的生活方式，移风易俗，开展多种形式的社会主义精神文明建设活动；协助县政府组织乡镇内居民的公共事务和公益事业；调解民间纠纷，营造和睦的社区氛围；协助上级政府做好与居民利益有关的公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育等工作；协助维护社会治安，保障社区安全等。

（四）长期方案：实行乡镇自治

在社区民间组织非常发达，村级自治组织相当完善，村民自我管理服务等能力达到很高水平的条件下，可以考虑撤消办事处，实行乡镇自治。在村一级不再设村委会和党支部。成立乡镇自治委员会，根据需要可以在自治委员会之下设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会。乡镇自治委员会是社区居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。乡镇自治委员会的主要职能是协助办理本乡镇范围内的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向上级人民政府反映村民的意见、要求和提出建议等。

以上是对乡镇管理体制可能走向的初步思考。这样的改革，是在“路径依赖”制度创新机制下的逐步调整，可能符合我国渐进式改革的要求，具有平衡改革且成本小的优点。当然，由于我国区域经济社会发展的不均衡性，现实政治环境的复杂性，改革模式的演进一定会服从现实条件，也不会是单一模式，需要遵从客观规律加以探索创造。

【收稿日期】 2006-01-10

【作者简介】 谢子平（1971-），男，江西兴国人，中华人民共和国农业部农村经济研究中心副研究员。

(责任编辑 辛向前)

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱: wil.liam@sina.com © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 [10.1.10.65](#). All rights reserved. Design by owen