

一名基层政府工作者眼中的乡镇机构改革

作者：杨军胜

文章来源 《中国青年报》 2005年3月17日

对于乡镇政府机构改革，中国理论界的普遍主张是通过编制和财政控制的方法，但在现实中却一直不见成效。究其本原，就是没有认清乡镇政府超编人员能够生存的真正原因。

事实上，相当多的人都没能注意到的现象是：乡镇政府的大多数人员并不受编制约束，也不需要财政供养，根本没有加重财政的负担，相反，超编人员还在一定程度上减轻了地方政府的财政负担。这听起来是荒唐的，但却是事实。那么，乡镇政府超编人员是如何生存的呢？是由于政府的强势和农民的弱势，由于信息不对称和农民的权利意识淡薄，使政府富余人员能够长期通过违规收费生存。

以我所知的一个乡政府为例，政府中法定行政编制是33个，实有行政编制人员也是33人，另加财税所的7人，政府中总共只有这40人是由财政负担工资的。也就是说，乡财政的负担并没有超过法定的限额。另外，该政府中还有130多人是差额供给人员和自收自支人员，这两种人员实际上政府财政是不负担工资的，他们的工资靠各种收费来维持。

以计生部门为例，计生办法定编制为10人（这10个人乡政府财政也是不负担工资的），而实有40多人，乱收费也就“乱”得更没谱。如按照2002年11月30日通过的《河南省人口与计划生育条例》规定，生育证由省计划生育行政部门统一印制，免费发放（之前的政策规定是收工本费3元），而在多年来的实际执行中，办一个一胎准生证一般要收费700~1000元；该《条例》还规定，农村居民只要符合相应条件就可以生育第二个子女，只有对违反规定生育二胎的农村居民，才能罚款和征收社会抚养费。而在实际执行中却变成了：即使再符合条件，即使按照正常程序办理二胎准生证，一般也要征收社会抚养费4000~6000元。

这个乡政府的计生办除了“自己养活自己”、不花财政一分钱外，每年还向乡财政上交80万元。在日常工作中，乡镇计划生育部门几乎没有把精力放在加强移风易俗教育、推进生育观念的转变和提供生殖保健服务上，甚至为了利益，还盼望出现超生、早育等违规行为。这些，也许是理论工作者调查不到也想像不到的事。现在乡镇政府计生部门的主要任务就是孕检收费（按照规定，这项服务也应是免费的）、办证收费和罚款收费上。由于计生部门要靠罚款来保证自己的饭碗，这就在事实上造成计生行政管理在实践中的相互矛盾：一方面用罚款来抑制超生，另一方面又通过有意地保持一定数量的超生，来保证罚款的可持续性，也即我们当地人常说的“卖孩子”或“放水养”（这里的鱼，当然是指非财供人员和政府财政）。这样，乡镇政府很少去考虑国家计生政策的立法目的。

在广大贫困地区，迫于生存压力，几乎所有乡镇政府的职能所、站都必须把工作重心放在“创收”上，把收费当成日常工作。再比如，乡镇政府的村镇建设管理所的主要职能是进行农民建房规划、审批和保护耕地，但在发证过程中，工本费几元钱一个的建房证一般要收费500~1000元（2004年元月初，财政部和国家发改委已明令取消此项收费，但乡镇政府仍在照收不误）。由于各地的具体情况不同，乱收费的项目和数量也许有所差别，但在以乱收费保饭碗这一点上是相同的。这就给农民造成了一种错觉，仿佛乱收费是合理的；这在总体上又造成了乡镇政府角色错位，在事实上不是社会的服务者，而是与民争利者。

当前正在进行的农村税费改革，确实一定程度上减轻了农民的负担，但我认为仅此是远远不能解决农民的负担问题和乡镇机构改革问题的。因为农民最沉重的负担是税外负担。比如，河南省总耕地面积约为10306.5万亩，农业总人口约为7631万人，平均每个农民约1.35亩耕地。按照每亩地平均征收农业税45元计，即使按照河南省从2005年起全部免除农业税政策，平均每位农民每年才减负约60.75元。而一个一胎准生证或建房证的收费，就抵得上一位农民十几年的农业税负担，更不用说再加上乡镇政府其他所、站的违规收费了。

由于当前还没有具体的法律、制度来统一推动和约束，由于违规收费有其市场，超编人员不但不加重财政负担，还是地方财政的“贡献者”，在当前乡镇财政都十分紧张的情况下，大部分乡镇党政领导当然不会从内心里愿意搞机构改革——即使有个别愿意进行彻底改革的领导，但一考虑到单枪匹马搞机构改革，就意味着夺了一大批人的饭碗，就会造成不稳定，他们可能也是不愿意冒这种风险的。这样一来，虽然上级部门多次推行机构改革，乡镇政府近些年也确实进行了多次机构改革（仅我上面所提的乡政府在近7年中，就进行了三次机构改革），但每一次改革所能做到的只是调整一下机构和换几块牌子而已，一直是在玩数字游戏，并不能把冗员精简掉。

由于缺乏深入而长期的调查研究，理论界在论述乡镇机构改革时，普遍从乡镇政府所有人员都由财政负担工资这种假设的前提出发，把研究的重点放在节约财政并通过财政方法控制人员上。但这种前提假设对于乡镇的实际来说，只是一种主观的判断，是不符合实际的。正由于没有看准病根，所以理论界也

就始终没能开出有效的治病良方。

那么，乡镇机构改革的出路在哪里呢？我认为不能就机构改革而谈机构改革，而要从堵死乱收费入手。只要乱收费控制住了，政府冗员没有了生活来源，必然会自动走人，因为很多超编人员自己都清楚，他们一直是在靠违法收费生存。还要特别注重依靠群众，如可考虑在媒体上固定开辟一些小小的收费公示栏，把那些关系群众切身利益的收费标准及监督部门长期广泛公之于众，使政府与农民在收费信息上完全对称，帮群众树立敢于依法维权的信心。对于超标准收费，群众可以拒付，并可要求追究当事人的责任。

(2005-3-18 11:09:00 点击13)

[点击下载全文](#)

[关闭窗口](#)