

20年乡镇机构不断扩张 为什么乡镇机构总改不动

作者：赵树凯

文章来源 《中国青年报》 2005年3月17日

上世纪80年代中期以来，乡镇政府改革一直是农村改革的重要方面。改革的基本目标是，政府运行与经济社会变迁相适应，精简机构人员，转变政府职能，提高工作效率。20年过去，就机构本身而言，从外部看没有实现精简，不断扩张，从内部看效能未见改善，管理混乱，问题丛生。改革没有达到预期目标。

考察乡镇改革走过的道路，主要有如下3种表现。

第一、改革有所动作，但无法深入。精简有所体现，但是，人浮于事的状况并未改变，原来的问题依然存在。

山西的一个镇党委书记说：“现在的机构改革是个怪圈，光吆喝，没办法，根本减不了。1993年搞过按乡镇人口确定干部编制，减少人员。当时镇有80多个干部，改革后需要留50多个。考虑到林果站、司法所、农技站还有些收费项目和经营项目，所以准备分流到这些单位去，可后来都说挣不到钱，两年后又恢复原状了，镇政府还得发工资。1998年机构改革确有成效，清退临时工较彻底，镇里只留了10个，共清退了30多个。当时说先清退临时工再分流人员，清退临时工以后就再没动静了。我觉得机构改革是越精简，越膨胀，效果不大。”

为了机构精简，有的乡镇实行了轮岗制度。在东部一个发达省份的乡镇里，按照要求需要有10个干部轮岗。轮岗的条件是，工资福利不变，可以外出工作，一年以后如果不愿意回到乡镇上，将按照退职等条件办理，如果希望回到原来岗位，也可以。但是，没有人主动报名，领导也没有办法确定，于是全体乡镇干部无记名投票。10个人产生以后，居然有一半以上的人员表示，虽然离岗的工资福利不变，但是他们愿意继续在乡镇上班。两年下来，20个人轮岗人员中只有1个人选择了不再回来。

第二、改革落实在纸上。这种改革没有任何真动作，基本上是“文字游戏”，精简工作都落实在给上级的汇报材料中。

安徽的一个乡镇介绍：“我镇机构改革后，有19个人不在编。这19个人当中，实际只辞退了一个人，是一个当司机的临时工。有5个人是按县里规定办理了退休；原来的领导干部职务调整成正副主任科员3人，工资照发，不占编制；调整为调研员5人，不来上班，工资照发，等到年龄办退休。现在的实际情况是，编制都定好了，干部也进行了竞岗演讲，开了干部大会，由大家评议，评上了岗位，实际并没有到位，评了这个岗位的不一定能干了这个岗位，基本上还是按部就班，该干什么还干什么。”

第三、人员有所精简，但财政开支没有减少。

机构改革的目标之一是减少财政开支，但是从现在的情况看，这个目标被大打折扣，有的甚至南辕北辙。对于那些改革停留在纸上的乡镇来说，财政开支依然如故，对于那些改革有所动作的乡镇来说，财政效果也很微弱。分流人员工资照拿，财政负担依旧；清退临时工要补发历年积欠工资，还要给部分补偿费，提前离岗退休人员要交养老保险，这些则导致财政开支骤然增加。有一个乡镇仅此一项就财政支出了20多万元。

浙江一个镇的情况是：“镇机构改革是按照省政府改革实施进行的，行政定编人员按照本人报考部门，由高分到低分择优定岗定编，其余人员分流，但分流人员中有56人现在不上岗，一直在拿原工资。财政负担和机构改革前一样。也许，从长远来看，会减少财政开支，但是，这样的精简成果能否维持也不知道。”（摘编自作者《乡镇改革：检讨与展望——10省（区）20乡（镇）调查》）

为什么乡镇机构总改不动

考察乡镇政府的扩张过程，至少可以发现以下4个方面的原因。

一是编制框架本身庞大。说起来编制的确定是从精简效能出发，其实，现在的编制框架本身就是臃肿的，编制本身造成了人浮于事，或者机构庞大的基本原因首先就在编制内。

编制的问题有两个方面：一是人员多，一个1万人口的乡镇，定编四五十人，本身就造成人浮于事；二是部门全，无论多么小的乡镇，不论当地的资源状况怎样，都是设置十几个甚至二十多个部门。

二是乡镇本身的扩张冲动强烈，编制约束力有限。因为乡镇有自己的财政，能够自己发工资。从根本上说，只要有人员想进来，乡镇领导愿意用，就可以招进来。虽然没有编制，但是可以解决工资。对于那些新毕业的青年人，从部队上回来的复员兵，绝大多数人的首选目标是进政府。于是，政府职位的竞争就演变为一场人际关系的“恶战”。那些掌握实权的人，乡镇党委主要负责人，县的科局负责人，县委县政府的领导们，都被作为公关对象，关系开路也好，金钱开路也好。恶战的结果，就是每一个有实权的“官”都在想办法安排人。县级部门进不了，乡镇就成为主要目标。特别是在前些年，基本上每一任乡镇主要领导都要安排部分人，上任领导调走了，但是“人亡政不息”，后任也不能把他安排的人员辞退，但是后任也有一些人需要安排，这样就成了一个循环，冗员不断积累。

三是整个政府体制的推动。虽然原则上说机构设置不要求上下对口，但是，在行政集权的宏观体制下，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。同时，上级部门在考核方面也掌握主动，因为没有相应部门，考核就要扣分甚至不及格，就可能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。更有甚者，一个口号就要出一批机构，有的地方正在抓“改善投资环境、树立新形象”工作，县乡就出现了“形象办”；有的地方提出“加强干群鱼水关系工作”，县乡就出现了“鱼水办”；有的地方提出“要带着感情做群众工作”，县乡就出现了“带感办”。有了这个机构，增人、配车、甚至建房等事情就有了，有了这么一批人，他们就要抓所谓“工作”，就要来显示自己的存在和权威，抓工作就要检查评比考核，于是，最基层就要有人员和机构来适应。

四是各级政府不愿意看到在下岗失业人员的上访队伍和农民上访队伍之外，再增加一支乡镇干部的上访队伍。有些省已经出现了这种情况。调查中遇到的“乡镇电话员事件”很能说明问题。程控电话在乡村的普及，导致原来手工电话时代的电话员成为一个多余的岗位。于是，在机构改革中，乡镇电话员自然成为精简对象。省里专门发了文件，明确要求精简乡镇电话员。于是，各地开始执行。但是，随后络绎不绝的电话员上访队伍出现在省政府门前，于是，又发文取消原来的决定，电话员照常上班，没有电话可守，就改为打水、扫地等活计。

对于乡镇来说，多几个人发工资，或者少几个人发工资，一年中欠发一个月工资，还是三个月工资，都没有多大区别，不关乎乡镇领导个人的根本利益。但是，如果闹出“不稳定”，事情就大了。在此情况下，很少有人愿意为了这个所谓“精简”的目标，给上级领导也给自己找麻烦。

（摘编自作者《乡镇改革：检讨与展望——10省（区）20乡（镇）调查》）

作者：国务院发展研究中心

(2005-3-18 11:30:00 点击7)

[点击下载全文](#)

[关闭窗口](#)