

## 湖北全面推进乡镇综合配套改革

作者：甘丽华

文章来源 《中国青年报》 2005年3月17日

湖北全面推进乡镇综合配套改革 乡镇不再设政协机构，党委、人大、政府领导交叉兼职，“七站八所”人员退出事业编制。

本报讯（记者甘丽华）记者日前从湖北省机构编制工作会议上获悉，该省今年将在全省推进乡镇综合配套改革。去年，湖北省选取咸安、老河口、安陆、麻城、监利、洪湖、天门7个县（市、区）进行乡镇综合配套改革试点工作，取得成功。

根据改革方案，湖北省各乡镇将统一设党委、人大、政府3个领导机构，不再设政协机构，领导机构的主要任务是社会管理和公共服务，其他职能转移到市场或中介组织；党委书记原则上兼任乡镇长，3名党委副书记分别兼任人大主席、纪委书记、常务副乡镇长，其他党委委员兼任副乡镇长、武装部部长、组织宣传委员等职务；撤销乡镇原内设机构，按职能合并为党政综合办公室、经济发展办公室、社会事务办公室；严格控制行政编制，按照乡镇大小，不超过45名、40名、35名；除中小学、卫生院、财政所外，其他事业单位逐步转为企业或中介服务机构，人员退出事业编制，实行合同化管理；县（市、区）法院、公安、司法、国土资源管理、交通等机构延伸派驻到乡，原则上实行区域性设置，实行编制总量控制；乡镇机关和事业单位人员主要通过竞争上岗方式定编定岗，并进入全省机构编制数据库管理。

湖北省现有人口6016万，财政供养编制近130万人，实际供养142万人，财政供养人员系数为2.36%，高于周边省份。湖北省委常委、常务副省长、省编委副主任周坚卫说，目前财政供养人员太多，不少地方80%~90%的财政收入都花在人员工资及日常行政开支上，是典型的“吃饭财政”。

湖北省委省政府决定3年内将全省财政供养系数控制在2%以内，本届政府任期内，原则上不增加机构、不增加编制。今后5年，乡镇机构编制只减少，不增加。

### 税费改革逼迫乡镇减机构减人

#### 咸安革了“七站八所”的命

湖北省咸宁市咸安区曾在乡镇尝试海选干部、党政交叉任职等改革，引起全社会广泛关注。近年来，咸安区对乡镇事业单位（即通常所称的“七站八所”）进行了一场更为彻底的改革：撤销“七站八所”，全部转制为民营性质的企业或中介服务机构；职工一次性买断工龄，置换身份，退出事业编制；政府花钱买服务，变以往的“以钱养人”为“以钱养事”。

对“七站八所”的改革是乡镇综合配套改革中最艰难的一步。据了解，湖北省有一个镇的兽医站里，竟然挤进57个人。一个县光“七站八所”的人员就有好几千人甚至上万人。

一位最先推动咸安政改的官员评价，“乡镇的巨额运转经费其实是由农民在负担，乡镇事业单位改革是税费改革绕不过去的一个坎儿”。

日前，本报记者对这场改革进行了追踪。

撤销“七站八所”，518名干部买断工龄，置换身份，部分干部外出打工

2003年，咸安区开始对乡镇直属事业单位进行整体撤销、转制为企业或中介服务机构。

2004年8月，咸安区委、区政府印发《关于深化乡镇办综合配套改革的意见》，鼓励转制人员买断工龄、置换身份，变“公家人”为社会人。自愿置换身份的人员与乡镇政府（办事处）签订合同书，领取一次性经济赔偿金后，完全解除与原单位的劳动人事关系。而原来由这些事业单位所承担的职能，或者由区直相关部门负责，或者收归乡镇机关负责，或者由乡镇政府定向委托给转制后的企业及中介组织负责。长期性的服务，经费纳入财政预算。

在撤销“七站八所”的过程中，有518名干部买断工龄，置换身份。为妥善安置这些人员，改革者鼓励他们到沿海发达地区打工，职级、职别不变，社会保险由所在单位支付，但必须自谋职业，每月只领取150元的基本工资。

2001年3月，咸安首次选派187名干部到沿海地区打工两年。5年来，咸安已经连续选派6批共800余名干部外出打工，其中400余名返回，其余近400人仍然在外打工。到现在为止，咸安已经选派了5批打工干

部。

人称“打工书记”的向阳湖镇党委书记兼镇长郭冰生说：“我现在随时出去，随时可以找到工作。”郭冰生坦言，官本位思想在自己身上已经破除了大半，“原来看上级脸色行事，对上不对下，注重的是个人升迁和光宗耀祖，所以名利看得很重，一城一池都很在乎。现在我会想，如果在书记位置上干了三五年，河山依旧、面貌依旧，即使自己升迁了，也很愧疚。”

改革前，乡镇领导一年到头都在筹钱发工资，对乡镇公共建设有心无力；改革后第一年，一个乡镇的工资开支就省了近60万元

改革的效果是明显的。

郭冰生说，原来人多，吃大锅饭，责任不明确，事情没人做。而且，由于以前镇里是“吃饭财政”，一年到头，镇领导都在筹钱发工资，对乡镇公共建设有心无力。改革后，去年光工资就节省了近60万元，镇里投到村里的钱有40多万元。

咸安区党组成员、区乡镇综合配套改革办公室主任李昌平说，农业技术推广服务只有具有农艺师资格的人才能承包，改革可以把真正的农业技术人员留下来，把通过走后门挤进农技站的人淘汰。2004年，水稻病虫害比较严重，但粮食依然增产。改革后，上级布置的工作有人做了，来自上级职能部门的压力也减少了很多。

他告诉记者，乡镇改革奉行两大原则，一是“两减一不减”，即减人、减编，但不减政府对公共服务的投入；二是“两变一不变”，即变身份、变观念，但为农民服务的宗旨不变。

“虽然‘七站八所’改成了企业或中介机构，但如果人、财、物不与政府彻底脱钩，就存在反弹和重新膨胀的危险”。一位参与咸安乡镇改革的官员认为，“七站八所”的改革对象其实是受益者，在乡镇财政无以为继的情况下，很多人的工资已经被拖欠多年，现在通过买断和进入社保体系，他们有了基本生活保障。

但他同时担心，虽然乡镇把“七站八所”改成了企业或中介机构，但如果“七站八所”的人、财、物不与政府彻底脱钩，就存在反弹和重新膨胀的危险。

华中科技大学中国乡村治理研究中心教授吴毅表示，乡镇改革不能用休克疗法，因为乡镇机构不是一两年内膨胀起来的，也就不可能在一两年内全部“消肿”。

吴毅说，改革必须考虑乡村的政治文化和运行逻辑，应该是一个渐进的过程，想通过“一揽子计划”解决所有问题是不现实的。乡镇政权中的弱者在承担改革的成本，有的人在基层政权组织中辛苦工作了一辈子，一下被彻底“分流”、推向社会。这些人若不妥善安置，将可能成为改革的反对者。

“我仍希望政府有一天把我收回去，但我知道这是异想天开”

一位农技站副站长经历的改革

杜开俊，湖北省咸宁市咸安区汀泗桥镇农技站原副站长。1987年，他从湖北农学院毕业，被分配到汀泗桥镇农技站，一呆就是18年。

说是在农技站工作，杜开俊干的事情其实和镇里行政干部一样——收提留、抓计划生育、解决村里的矛盾纠纷。“农技反而成了兼职，跟农技有关的事情一年不超过10次。农户遭遇病虫害从不找农技站，而是直接奔向镇政府，因为到农技站找不到人，我们都下乡收三提五统去了。”

那时，杜开俊每年的收钱任务是10万元左右，完成数量不到80%，就扣工资，如果在全镇排名落后，还得下岗。为了完成任务，秋收后的三四个月，杜开俊几乎天天呆在自己所“包”的村里“逼”钱。钱收不上来时，他曾冲到村民家搬谷子抵税，甚至想过牵走村民家的猪抵税。

人们在背后骂杜开俊“做多了坏事”。慢慢地，他改变了收税方法，每天揣上3包烟，见人就给，一家一家谈，一户一户磨。他随身携带一个小本，上面记着明细：“某某已收钱多少，某某家说半个月后交清。”每天一大早出门，晚上九十点才回家。

如果不是改革，杜开俊可能就这样干上三四十年，直到顺顺当地地拿上退休金。

2003年6月，农技站由事业单位变为企业，更名为汀泗桥镇农业技术服务中心，这让杜开俊产生一种“没有主”的失落感，但好在人还是原来那些人，工资也没变。

2004年6月，农技站迎来一场更彻底的改革：按照区里的统一安排，农技站被撤销，站里所有人员买断工龄、置换身份，从“公家人”变为“社会人”。

2004年9月，杜开俊拿到1.6万元身份置换补偿金，区里发给他4000元困难补助，总计两万元。“如果有选择，我肯定不愿被买断，价格太低了！但没办法啊，都在改。”在身份置换的那一刻，杜开俊觉得自己低人一等，“不仅比不上镇里那些下岗了还能拿到60%工资的享有行政编制的人，甚至连农民也不如，农民还有一亩三分地呢”。

靠两万元不能活一辈子，杜开俊开始为生计操心。

农技站撤销后，原来站里的13个人，有的打工，有的做生意，杜开俊和4个同事一起办“伟俊农业发展服务部”，他们合伙买了一台耕整机、一台收割机。秋收的那一个半月时间，杜开俊每天5点钟就得起来，给机器加上水、点好油，一开就是一整天。两台机器带来两万元纯利，入股的4个人每人分了5000元。

除了一个年龄较大的同事外，服务部的其他4个人每人拿出1万元，合股购买种子、化肥、农药，开了一个卖农资的店面。“谷种已经拉回来，蔬菜种子也正在买。”

今年1月1日，伟俊农业发展服务部与镇政府签订《农业技术承包服务合同》，承包了该镇的公益性农技服务，承包期1年，全年技术推广服务费共计4.3万元。

将所有预期收入算在一起，杜开俊预计自己今年的收入能超过原来的工资收入，但他心里并不踏实，“我最怕的是老了以后谁来养自己，我仍然希望政府有一天把我收回去，但我知道这是异想天开”。

(2005-3-18 11:16:00 点击9)

[点击下载全文](#)

[关闭窗口](#)