

### 党国英：乡镇机构改革要解决什么问题？（2006-12-05）

作者： 发布时间： 2006-12-5 8:06:00

这两年由农村税费改革牵动，农村乡镇机构改革也逐渐推开了。这种改革包含了某些积极的东西，确乡镇机构改革究竟要解决什么问题，并确立改革的正确方向，的确是很有意义的事情。

#### 一、令人担忧的倾向

乡镇机构改革目前的主要做法是合并乡镇，减少人员。特别在合并乡镇方面，各地很有积极性，尤其来自县里，经验告诉我，只要是动人员、动机构、动土地、动资金，县里总有很大的积极性。可是科学判断就要出偏差。这项工作让人担忧的倾向已经出现。

乡镇规模大，未必是好事。除过极少数中心镇之外，农村的一般乡（镇）的辖区规模不能太大。乡心，也是最基层的其他各类公共活动中心和满足一般需要的交易中心。这个中心的辐射半径和覆盖人口务效率。过去农村社会形成大小不等的“集”，是不同层次的交易中心，慢慢发展成了政治文化中心。通路程，就应该是一个乡的合适辐射半径，这个半径让一般农民也可以在乡里常来常往；用动力交通工具的合适的辐射半径，因为农民进城办事后一般不会住饭店。一般情况下，农业乡的面积在30-60平方公里可以小一点；人口稀少的，可以大一点。按人口算，目前，东部和中部大部分地区1公顷土地接近2户人这样一个人口规模，搞体育比赛，组织文艺演出，作为政治选举的投票、检票中心，设置教育和卫生中民不方便。现在搞合并，追求的目标是100平方公里，人口也是5万、10万，结果对居民不方便，对公务下面设置了“片”或“区”这样一个非正式的层次，降低了效率。

从经济布局的一般要求看，一个县里的中心镇平均每10万人口不要超过1个为好，中心镇可以定位为农民和农业的服务。但是，在目前的合并风潮之下，搞了许多不大不小的乡镇，乡镇领导都在为“政工商业重镇嫌小，作为农村公共活动中心又嫌大。在权力干预之下，这种行政区划的调整势必产生浪

从长远看，村这个社区是要逐步消失的，尤其是自然村消失得会更快，一些地方的村因为人口减少村两级的办公费用的支出。如果一个村的人口减少60%或更多，村一级目前所发生的“公共事务”恐怕就时，“村”的概念将失去意义。这种情况下，乡镇一级的公共事务会增多，如果乡镇规模太大，服务效率

最近还有报道，说一些地方的官员借助乡镇机构合并的时机大肆侵吞国有资产，中饱私囊。我在身并之前都是财政赢余的，合并了以后立刻产生债务，原因是原来的乡官员不愿意把赢余留给新机构，只

#### 二、乡镇机构改革究竟要解决什么问题？

乡镇合并中的问题，反映了人们对乡镇机构改革的认识还不大清楚。我以为，乡镇机构改革本质的衡量最终是成本和收益的比较，所以，最后衡量的标准还是一个财政收支与效率之间的关系对比。

不见得政府花钱少就是有效率，要看花谁的钱，花了钱干什么。目前农村的问题是花了农民的钱，费”上。人头费中有一大笔是乡村教师的工资，而教育活动是一种效果外溢性的活动，全部由农民来掏果定在减少乡镇开支上，是很片面的。在我的调查中发现，乡一级的开支其实是很紧张的，相对宽裕的

也不见得人员少就是效率高。美国农业部有10万雇员，而中国农业部人员只有500左右，加上地方国相比，要知道美国的农民只是中国农民的零头。意大利工业革命前的一个北方镇子，有5000个男人，男子人口摊了一个公职人员。要知道北方是意大利的先进地区，而这个时候意大利的城市实行的是民主经验告诉我们，不在于人多不多，而在于这些人干什么，怎么花钱。我知道某个贫困县，大几十个轿车，配司机，还有一个奇怪的场的习俗：前任调离，后人不坐前任的车，一定要坐新车！这样一个花

在中国古代的行政改革中“黄宗羲定律”之所以发生作用，是因为改革的办法根本不对头。改革不削制，越改权力越膨胀，官员的贪欲也越没有止境，最后只能是不间断地扩大对老百姓的掠夺。所以，乡题，其实也就是真正落实中央新老领导交替时所提出来的推进政治文明的大原则。政治文明的核心是政一切官僚主义的毛病，甚至在许多时候看起来是没有效率的，但从大局看，从长远看，没有任何其他制这样一个思路搞改革，恐怕是摆脱不了所谓“黄宗羲定律”的。

#### 三、一个思路

从改革的目标出发，今后乡镇机构改革恐怕要有一个中长期的筹划。从长远考虑，要解决的问题是  
第一，把乡镇政府之上的各级政府行为改过来，并合理调整行政层次，以减轻乡镇政府的负担。要有县一并直接对省（同时也可划小省域，把省置增加到40个左右），取消省和县之间的行政层次。放宽县辖市，但这样的市不再管辖其他乡镇。

第二，随着劳动力转移加快，逐步取消村一级的公共职能，所有农村公共事务转移到乡一级，同时

一级。乡镇（乃至县一级）一级实行“议政合一”，不设人大、政协等机构。

第三，要大力发展农村民间组织，如文化活动协会、专业经济协会、志愿者服务组织等，在条件成熟时组织替代相当一部分政府的功能，还可以让一部分志愿者竞聘乡镇政府的官员，通过这个办法减少政府的经验都证明这是可以行得通的。

上面这些改革方案虽然是长期目标，但应及早试点，创造条件逐步实现。

乡村机构改革的短期目标可以考虑下述几个方面：

第一，改革土地制度。借助《土地承包法》的落实，让土地管理纳入法制化的轨道，剥夺村、乡两级将大大缩小乡村干部的事权范围，有利于精简公务人员的数量。同时，将农民的土地财产权归还农民，量”，有利于志愿者参与公务活动。

第二，在村一级实行“两委合一”制度。这方面有的地方已经有了好的经验，并得到中央的肯定。一旦竞选成功，可成为社区党支部书记（为此要修改党章）。非共产党员被选为村委会主任后，发展其谓“两委合一”制度。如果因为具体原因不能做到“两委合一”，应撤换现任党支部书记，推选有可能竞选记。

第三，实行财政改革，允许乡镇政府完全以自己的财政收入来确定自己的机构和人员编制，坚决清查，农村税赋负担不公平的问题相当严重，仅仅解决这个问题就可以大大减轻农民负担。限定一个时间发生的乡镇债务，一律由主要负责人负担。在承担这个责任的同时，也要扩大官员们设置机构的权力，