

新农村建设背景下的乡镇机构改革探讨

汪旭¹, 朱艳菊² (1. 泰山学院政法系, 山东泰安 270072; 2. 泰山医学院社会科学部, 山东泰安 270072)

摘要 从巩固农村税费改革成果、完善农村公共服务体系及农业产业的战略转型等方面论述了乡镇机构改革是建设社会主义新农村的必然要求, 归纳了新农村建设背景下的乡镇机构改革原则, 并分析了其改革要点。

关键词 新农村; 乡镇政府; 机构改革

中图分类号 F320.1 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2007)35-11632-01

1 乡镇机构改革是建设社会主义新农村的必然要求

1.1 巩固农村税费改革成果要求乡镇机构进行改革 新农村建设的重要内容是深化农村改革, 其中税费改革是重中之重。通过税费改革来推进农村综合改革, 为新农村建设提供了体制保障。而农村税费改革的推进对乡镇政府的管理体制包括职能转变、工作方式创新等方面都产生了巨大的影响。进行税费改革, 必须同时改革乡镇政府管理体制, 尤其要进行机构改革, 减少机构和人员, 减少政府的开支成本, 减少赤字, 切实做到大幅度减轻农民负担, 促进农民持续增收。通过近几年的农村税费改革, 农民大大地减轻了负担, 收入也得到快速增长。但是, 有些地方农民负担有反弹的趋势, 原因是在取消农业税后乡镇政府收入锐减, 而有些地方乡镇政府机构依然庞大, 支出巨大, 上级财政转移支付又非常有限, 从而造成运转困难。在这种情况下, 他们采取变相向农民征税的方式来增加政府收入, 维持运转。因此, 如果没有通过切实的机构改革来精简人员, 减少政府的开支, 则税费改革后, 乱集资、乱摊派、乱收费、乱罚款等现象将可能死灰复燃。这样, 农村税费改革成果必将难以得到巩固, 减轻农民负担, 促进农民持续增收也成为空谈。

1.2 完善农村公共服务体系要求乡镇机构进行改革 新农村建设中“生产发展、生活宽裕”目标的实现, 从很大程度上说, 就是要加大农村公共产品和服务的供给。而乡镇政府是农村公共产品和服务供给的主体, 这意味着乡镇政府必须适应加强农村公共产品和服务供给的要求, 改善社会主义新农村建设的物质条件。而从现实情况来看, 一方面, 广大农民公共需求的快速增长与乡镇政府的农村公共产品供给严重短缺形成了突出矛盾; 另一方面, 乡镇政府的公共服务职能薄弱, 对中央政府强调的扩大和强化公共服务职能还缺乏充分的估计和深刻的理解。因此, 这就需要通过乡镇政府机构改革, 进一步提高乡镇政府的公共服务职能, 增加农村公共产品的供应, 完善农村公共服务体系, 来更好地满足广大农民的公共需求。

1.3 农业产业的战略转型要求乡镇机构进行改革 经过 20 多年的改革开放, 我国农业产业水平有了较大提升, 但自给自足的小生产状况仍普遍存在。其最根本原因在于农业结构调整滞后于现代化农业的发展。为此, 十届人大四次会议通过的《纲要》中提出: “坚持把发展农业生产力作为建

设社会主义新农村的首要任务, 推进农业结构战略性调整, …, 巩固和加强农业基础地位^[1]。”具体来说, 在建设新农村的新形势下, 我国农业产业应从传统型向现代型转变。这种战略转型主要包括: ①技术基础转型。就是要用现代科学技术改造武装农业产业, 增加农业产业技术含量, 改善农产品品质, 提高农业劳动生产率和土地产出率。②产业结构转型。面对市场竞争的加剧和需求层次的提升, 农业产业的供给结构必须进行战略性调整, 以适应市场需求的变化。③产业组织转型。农业产业的各环节, 应通过专业性产业组织分工协作去完成, 发挥分工优势, 以提高产业的组织化程度和市场竞争能力, 形成规模效益。上述战略的转型主要靠作为最基层的乡镇政府来带领农民群众完成。而目前不少乡镇政府领导对上述战略转型认识不足, 缺少驾驭战略转型的能力, 因此就需要通过乡镇机构改革, 以适应这一要求。

2 新农村建设背景下的乡镇机构改革应遵循的原则

2.1 与国家政治体制改革的大方向和进程相适应的原则 党的十六大和十六届三中全会提出了构建服务型政府的设想, 乡镇机构的改革应与这个大方向相适应, 向建立服务型乡镇政府迈进。建立起的乡镇政府要以民为本, 为民服务, 把为社会提供公共产品和服务作为自己的核心职能。

2.2 综合配套原则 目前, 乡镇机构出现的问题根源并不完全在乡镇机构上, 还有政治体制和经济体制等其他方面的原因。因此, 只有把乡镇机构改革看作是一项系统工程, 对引起这些问题的其他相关制度, 如行政管理体制, 财税体制等进行配套改革, 才能使乡镇机构改革显示出成效。

2.3 循序渐进原则 因为乡镇政府直接面对占我国人口大多数的农民, 乡镇机构改革如果偏离了正确的方向, 将直接影响农村稳定。为此, 乡镇机构改革应坚持试点先行, 由点到面逐步推广的原则, 对乡镇机构改革的方案进行充分论证和规划, 不可一蹴而就。

2.4 分类指导、区别对待原则 不仅我国东中西部地区经济和社会发展水平差距较大, 而且同属一个县市的不同乡镇经济和社会发展水平也不同, 因此, 乡镇机构改革不能搞“一刀切”, 应承认地域及发展水平的差异性, 实施分类推进。

3 新农村建设下乡镇机构改革的要点分析

3.1 转变思想观念为先导 改革就是要变革不适应经济发展现状的政治体制, 使其服务于广大农民, 使政府更有效率地运作以带领农民脱贫致富。乡镇政府应当认清当前的形势, 借助农村税费改革不断深化的契机, 改变政府机构庞大、人员臃肿、政企不分和官僚主义严重等一系列问题。真正理解改革的内涵, 做到“要我变”为“我要变”。乡镇政府要

(下转第 11643 页)

基金项目 该文为泰山学院 2006 年立项课题: 新农村建设下的乡镇机构改革研究——以公共产品和服务供给为视角(编号: Y06-1-17)的阶段性成果。

作者简介 汪旭(1977-), 男, 安徽合肥人, 法学硕士, 讲师, 从事政治学和行政管理研究与教学工作。

收稿日期 2007-06-18

我国社会团体是指依据《社会团体登记管理条例》设立的非政府性组织,包括各种协会、基金会、联合会、xx社、xx团等。社会团体应利用好资源,帮助合作社发展。如:组织农民进行培训,以转变农民的思想观念;通过自身的条件,为农村提供资金、技术支持;利用法律等专业知识,帮助维护农民权益;利用自己的社会关系网络,帮助合作社开拓市场等。

参考文献

[1] 米新丽.美国农业合作社法初探[J].江西社会科学,2004(3):139-

141.

- [2] 余丽燕.试论美国农业合作社资金短缺的解决途径和借鉴[J].农场经济管理,2007(2):18-19.
- [3] 郭善竹.西班牙有关农业扶持政策的特点[J].世界农业,2007(2):30-31.
- [4] 李勇.大力促进我国农民专业合作社的规范与发展[J].集团经济研究,2007(7):171-173.
- [5] 夏英.支持合作社发展的国际做法[J].中国合作经济,2006(7):36-37.

(上接第 11632 页)

通过各种形式的宣传教育,使乡镇机关工作人员认清机构改革的这种形势,正确面对现实,充分理解和支持机构改革,特别是帮助他们树立公共利益价值观和为人民服务的思想观念,正确处理改革中面临的各种问题,坚定地把改革推向前进。

3.2 转变乡镇政府职能是关键 取消农业税后,乡镇政府职能要及时转变,要把主要精力转移到加强社会管理和提供公共服务,不断提高农村公共产品和公共服务的供给水平上来。在社会管理方面,主要以服务为中心,维护社会治安,指导村级组织建设,提供社会救济,抓好基础设施建设等;在公共服务方面,主要是强化社会化服务体系建,提供信息咨询,推动农业经济结构调整,发展农村公益事业,培育社会经济的自我管理机制;在切实转变乡镇政府职能基础上,要适当调整行政区划,合理撤并乡镇,并考虑把乡镇政府作为县政府的派出机构。2001 年机构改革前,全国共有 45 195 个乡镇政府,改革后,数量减至 39 715 个。这一改革虽然取得了较大成绩,但目前乡镇仍然存在着规模小、干部多、财政负担重、办事效率低等突出问题。要解决这些问题,最根本的办法就是进一步撤并乡镇。以发展二、三产业为主要特征的经济实力较强的乡镇,可引导其逐步向小城市发展;以一、二产业为主,向二、三产业发展的乡镇,可逐步发展成为中心镇。沿海、沿边、民族地区等特殊地区可单独考虑。根据上述几种情况分类,按照每个乡镇平均 4 万人的标准,将全国乡镇总数维持在 3 万个左右。

3.3 富余人员分流作切入点

3.3.1 拓展人员分流途径。所谓多管齐下是指把人员分流放到整个机构改革当中去思考,就是用系统的观点看待。首先是简政,其次是裁减机构,最后是人员分流,只有三者有机结合,有序有理,才能促进乡镇“六大班子”和“七站八所”的联合改革,实现乡镇政府的精简高效。同时,拓宽人员分流渠道,做到“留有所用,流有所得”。

3.3.2 开展对分流人员教育培训。政府机构改革中分流的人员多数存在学历和能力欠缺的问题。为此,开展多种形式的职业教育和技能培训,尽可能为他们提供进修培训的机会,努力提高他们的整体素质和就业能力,是促使他们尽快重新上岗的有效途径。

3.3.3 以社保改革克服富余人员分流的阻力。国家应对机关事业单位人员保障制度进行改革,建立全社会统一的社会保障制度,消除机关事业单位的保障和社会保障的差别,从而为机关事业单位的改革加快人员分流创造条件。建立乡镇人员社会保障制度,可以转变乡镇人员留恋机关事业单位的旧观念,为乡镇人员分流奠定物质基础,从而有效地消除人员分流的障碍。从乡镇机构改革的意义来看,国家为乡镇财政供养人员建立社会保障基金,建立个人账户和社会统筹相结合的社会保障制度,是非常必要的;从国家财政状况看,也是可行的;从乡镇机构改革的迫切性来看,可以尽快进行乡镇机关事业单位的社会保障制度改革试点,为乡镇机构改革,也为机关事业单位社会保障制度改革的全面推进积累经验。

3.4 重构乡镇政府公共财政运行体制是保障

3.4.1 建立科学的农村基层财税体制。当前农村税费改革的性质是改良性的,其目的是减轻农民负担,缓解干群矛盾,保持农村稳定。随着农业的不断发展和农民收入水平的不断提高,应创造条件逐步实现城乡统一税制,逐步将农民出售的农产品纳入增值税征收范围,将农民从事农业生产活动取得的收入纳入个人所得税征收范围等。在此基础上,完善地方税体系,明确地方税主体税种,保障公共产品供给的资金来源^④。

3.4.2 加大财政转移支付力度。规范财政转移支付制度,平衡农村基层政府事权与财权。在完全取消农业税后,农村基层政府财政收入锐减,这就需要更大幅度的财政转移支付来弥补农村基层政府的财政缺口,不仅需要中央财政转移支付,省财政也必须大力支持。同时,还要建立科学的转移支付制度。一方面,根据事权与财权对等的原则计算各地的转移支付数额;另一方面,建立专项转移支付制度。如建立农村义务教育专项转移支付,在各地设立农村义务教育专项账户,根据各地农村义务教育的具体情况,直接把财政转移支付款拨到专项账户上。

参考文献

- [1] 第十届全国人民代表大会.中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要[M].北京:人民出版社,2006.
- [2] 樊丽明,石绍宾.农村税费改革后的县乡财政运行分析[J].山东社会科学,2005(4):65-70.