

我国乡镇政府改革的困境与出路

——翻烧饼：谷城县乡镇改革述评

吴理财

(华中师范大学 中国农村问题研究中心, 湖北 武汉 430079)

[作者简介] 吴理财(1970-), 男, 安徽潜山人, 华中师范大学中国农村问题研究中心副教授, 中央编译局博士后研究人员, 主要从事乡村治理研究。

[摘要] 地方改革竞争中的拾级而上的政府采纳(或决策)路径, 导致了地方改革竞争中的重复改革(俗称“翻烧饼”)现象的盛行, 并使之在更高的层级上或更大的范围内蔓延开来。因此, 要想从根本上解决“翻烧饼”问题, 必须给下级政府更多的改革自主权。

[关键词] 翻烧饼; 乡镇改革; 地方改革竞争

[中图分类号] D0 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)03-0412-04

谷城县是湖北省最早进行乡镇方面改革的一个县。尖锐的财政供养矛盾, 使得该县在2003年在全省率先进行了以“减人减事减支”为主要内容的乡镇综合配套改革。这项改革, 不仅涉及到乡镇党政内设机构的合并重组、人员的进一步精简; 同时, 对乡镇站所进行了“分类转轨变型”, 将其逐步改为社会性和企业性组织, 实行企业化、市场化运作, 退出政府编制和财政供养序列; 此外, 还对村组进行了大规模的撤并, 在乡镇实行领导干部职务消费货币化改革^①。

2003年的乡镇改革虽然由“外围”转入乡镇管理体制本身, 开始对更深层次的体制性问题进行探索, 但是, 正如谷城县当初设计的改革方案所言, 这次改革是“在前一段改革的基础上, 进一步深化、规范、配套, 特别是破解减人减事减支这一难题, 形成一套规范化、防反弹的长效机制”^②, 并未突破“以减人减事减支为主线”的机构精简式改革的窠臼。然而, 与之几乎同时进行乡镇改革的咸宁市咸安区, 显然要比谷城县走得更远, 在乡镇站所改革上, 它不是分类、逐步地进行企业化、市场化的改制, 而是将乡镇直属站所一次性、全面转变为社会性或企业性组织, 其人员全部“置换”身份, 按照市场化机制生产乡村公共品, 由原来的“养人”转变为“养事”; “咸安政改”的另一项引人注目的改革内容是, 对乡镇权力结构进行了根本性的重构, 实行乡镇党政班子“交叉任职”、民主推选, 由乡镇党委书记兼任乡镇长, 副书记兼任乡镇人大主席、纪委书记, 党委委员兼任副乡镇长、人武部长等职, 使原来形式上分设的几套班子(包括乡镇党委、政府、人大等)统合在乡镇党委之内^③。

在这两种地方改革模式的竞争中, 湖北省委最终选择了“咸安政改”模式, 作为全省乡镇改革方案的统一“蓝本”, 并在2004年在全省选择了7个县(市、区)进行改革试点。虽然谷城县并未选为省定的试点县, 襄樊市在同一年还是要求所辖县市全面推行省委的改革方案, 谷城县由于在与咸安区的地方改革竞争中“败北”, 而再次“翻烧饼”, 与省委的改革方案进行“对接”。

一、以“减人减事减支”为主线的谷城乡镇改革模式

谷城县2003年这次乡镇综合改革实际上包括了11项内容, 本文主要述及其中二项改革内容, 这两项改革, 是这次乡镇改革的重点, 谷城县的文件将其简要概括为6个字, 即“三减三定三分”, 也就是“减人、减事、减支”, “定人、定编、定

经费”,“分家(部分事业单位从政府序列剥离出来)、分开(政事、政企、企事分开)、分流(人员分流)”^④。

(一)乡镇党政机构改革及人员分流

1. 乡镇内设机构统一设置为“三办三所”。在前次改革的基础上,将乡镇农业办公室与经济发展办公室合并为新的“经济发展办公室”;将社会事务办公室与计划生育办公室合并为“社会事务与计划生育办公室”。于是,改革后乡镇内设机构由前次的5个办公室进一步精简为3个办公室,即党政办公室、经济发展办公室、社会事务与计划生育办公室。另外,设立财政所、农经站、民政所等3个由乡镇政府直接管理的事业性站所,在核编减员的基础上,实行全额财政拨款。

2. 乡镇分类核减编制,定编到人。大型乡镇(2个)行政编制控制在50名以内,中型乡镇(5个)控制在40名以内,小型乡镇(3个)控制在30名以内。其中,乡镇领导班子(包括党委、政府、人大主席团、政协联络处)按照15人的标准调整配备,全县10个乡镇核定乡镇领导班子成员数150人。乡镇纪委书记由同级党委副书记兼任;除此以外,乡镇设各办主任、纪委副书记、劳动人事助理、统计助理、信访助理、司法助理、纪检干事、组织干事、宣传干事等中层职位;工会主席、妇联主任、团委书记、老干部管理员则由乡镇领导或中层干部兼任;余下为科员编制。此次改革,各乡镇还按照各自行政编制的10%核定工勤编制,全县共核定工勤编制39人,再加上390个行政编制,一共核定乡镇编制429人,比1997年核定的645个编制减少了33%。同时,三个全额拨款的事业性机构也核减了编制。财政所按照大型乡镇20名、中型乡镇15名、小型乡镇8名核定编制;农经站三类乡镇分别核编为7、6和5名;民政所则按大型乡镇3名、中小型乡镇2名核定编制。由此,全县核定乡镇全额拨款事业编制220名;所有岗位实行公开竞聘。

3. 多渠道分流乡镇富余人员。人员分流的渠道主要有以下8个:辞去公职、自主创业择业、到村(社区)任职、创立闲置资产经营公司、到各种开发性农业公司(基地)和产业化龙头企业工作、学习培训、离岗退养、轮流离岗创业。

(二)“七站八所”的分类改制

对于非全额拨款的乡镇事业单位,逐步脱离政府序列,向社会化、市场化、企业化方向转制。对计生站、城建所、国土所、文化站、农技站、农水站、林业站、兽医站、卫生院核定公用经费,实行差额财政拨款。

同时,撤销劳动所,其行政管理职能收归乡镇政府,成立劳动保障服务站,站长由乡镇劳动人事助理兼任,从原劳动所择优聘用1名工作人员;广播站、农机站实行企业化管理、市场化运作,逐步成为自负盈亏的企业性实体;撤销司法所,其行政管理职能收归乡镇政府,资产、人员和债权债务整体并入法律服务所,该所为社会中介组织,经费自收自支,与政府脱钩;撤销党校,其财政供养人员参加全额拨款单位竞聘。各事业单位未聘人员,由各单位“内部消化”、自行解决。

而实际上,谷城县在这次乡镇站所改革中,并未真正实现所谓的“社会化、企业化、市场化”改制,所取得的成效主要是部分机构的撤并、精简,其根本目的是减轻乡镇财政的供养负担。

二、与省委文件对接:咸安模式的推行

虽然谷城县的乡镇综合改革涉及了多方面的内容,但是,它始终没有摆脱“以减人减事减支为主线”的机构精简式改革的路径依赖,对乡镇管理体制进行制度创新,以适应新时期农村治理转型的需要。与之相比较,“咸安政改”显示了制度创新的优势,而得到湖北省委、省政府的最终肯定,并在全省推广咸安的这一乡镇体制改革模式。尽管谷城县没有被省里确定为首批乡镇改革试点县,襄樊市还是要求包括谷城县在内的所有辖内的县、市、区全面按照省委的文件^⑤要求进行改革。当地的县乡干部形象地将这次与省委文件“对接”,称之为“翻烧饼”。

一是将乡镇原来设置的三个办公室统一更名为:党政综合办公室(加挂综治办的牌子)、经济发展办公室、社会事务办公室。党政综合办公室主要承担党委、人大、政府交办的各项日常工作和社会治安综合治理、社会稳定、工青妇及各部门、各方面的综合协调工作,督促检查有关工作的落实;经济发展办公室主要承担工业、农业、林业、水利和第三产业发展规划、招商引资、公有资产管理等工作,协调与经济发展相关的其他工作;社会事务办公室主要承担人口计划生育、国土资源管理、村镇规划建设、民政优抚、民族宗教、劳动和社会保障、科教文卫等工作,协调与社会事务相关的其他工作。

二是撤销乡镇民政所,其职责归并到社会事务办公室;由于前述三个办公室已经全部定编定岗到人,民政所的原有人员(全县有49名)只得分流到乡镇福利院。同时,合并乡镇财政所、农经站,成立新的财经所,负责承担财政、农税征收、农村财务和农民负担管理及零户统管等工作。恢复乡镇司法所建制,每所确定2—3名司法行政编制,其中1名为所长;成立司法所以后,乡镇不再设立司法助理。

三是进一步压缩编制。大、中、小型乡镇分别按照45名、40名、35名核定行政编制,全县10个乡镇最终核定行政编制395名(包括乡镇领导编制在内),同时,取消乡镇政府的工勤编制。新的财经所每个乡镇则以不超过17名的编制重新核定,全县定编170名。

四是实行乡镇领导班子“交叉任职”，每个乡镇领导职位由原来的15个精简为9个。这9名乡镇领导分别是：党委书记（兼任乡镇长）1名、副书记2名（其中1名兼任乡镇人大主席，另1名兼任纪委书记；不再设立政协机构，其工作由1名副书记兼管）、党委委员6名（分别兼任副乡镇长、人武部长等职，或担任组织、宣传、统战委员）；精简下来的原乡镇领导，改任非领导职务。

五是乡镇事业性站所整体转制。除农村中小学、卫生院以外，计生服务站、城建所、文化站、农技站、农水站、广播站、农机站、兽医站、法律服务所、劳动保障服务站等乡镇直属事业性站所整体转为中介服务组织，改称为“服务中心”。对他们承担的公益职能，由政府实行项目测算、经费预算、公开招标、签订协议、严格考核、达标结账，真正变“以钱养人”为“以钱养事”；其经营服务类业务，面向市场，自主经营，自负盈亏，走“产权主体多元化、职工身份社会化、经营机制市场化”的路子。

此外，还同时实行了“乡财县管”改革；继续推行乡镇领导干部职务消费货币化改革^⑥。

三、在“减人”、“减支”方面的改革绩效

尽管谷城县后来的乡镇改革采取了“咸安模式”，但是，在短期内，“咸安模式”在重构乡镇治理体制和运行机制方面的意义还来不及显示出来。不过，在“减人”、“减支”方面的成效却是显而易见的。

在2003—2004年间的两次改革，使得谷城县乡镇机关干部由2003年之前的998人减为363人，减幅达63.3%；其中，乡镇领导职位数由210名减至90名；乡镇全额财政拨款的事业单位工作人员由536人减为170人；另外，还有79个乡镇站所整体转制，964名事业单位职工与政府编制、财政供养双脱钩，由“单位人”变成“社会人”；同时，这些改制的站所通过市场化方式生产公共产品，由政府购买后向社会提供公共服务，原来用于“养人”的经费现在用于“养事”（比改革前用于养人的经费增加了1万元，总体达290万元）。

再以冷集镇为例。该镇在2003年之前，乡镇机关有91名干部。在2003年改革中，核编44个（其中4个为工勤编制）；在次年的改革中又取消了工勤编制，将行政编制核定为40个，前后2年共分流51人，一下子精简了1半以上的人员。在分流的51人中，有8人轮岗，23人离岗退养，2人病退，13人自主择业，4人离岗学习，1人待岗。财政所和农经站原有工作人员60人，二者合并后实际上岗的为18人，分流了42人；民政所原有的7人全部转到镇福利院。乡镇机关的财政供养压力减轻了一大半。

虽然，谷城县前后两次乡镇改革的内容、旨趣不尽相同，但是，他始终没有偏离“减人、减支”的轨道——乡镇编制在不断收缩，乡镇站所人员逐步脱离了财政供养序列。通过改革，全县10个乡镇在短短的2年间分流了1016人，几乎是目前在岗人员的1倍。当然，改革的成效还不仅仅如此，单从财政上而言，它还增强了乡镇财政的可预算性、可监控性、简明性和透明性；然而，在此之前，由于各种复杂的财政供养关系（例如全额拨款、差额拨款、自收自支的区别，再加上乡镇站所条块分割的管理体制，让人一头雾水，是不奇怪的），几乎谁也无法准确地计算出乡镇财政的实际支出情况。

四、“翻烧饼”的得失

“这样翻烧饼式改革，把乡镇的人心都给改散了，改凉了。”一个乡镇的领导抱怨地对我们说，“说不准哪一天，会改到我们自己的头上”。在巨大的减人、减支的改革绩效下面，却蕴藏着多少怨懑、激愤、无奈、伤感。

在合并前谷城县有19个乡镇，除了2个乡镇的行政区划范围没有调整以外，其余8个乡镇基本上是由原来的2—3个乡镇合并而成的，现今的乡镇规模几乎回复到人民公社时期“8区2镇”的范围。合并后，平均每个乡镇的人口规模在5万人左右。正是由于乡镇的合并，使得每个乡镇的机关干部平均达100多人。可是，在随后的二三年时间内，却又一下子精简掉其中的一大半人员。正如该县的组织部长所言，“改革的焦点在人员的分流上，难点也在这个方面”。

“虽然许多人分流离开了乡镇工作岗位，他们仍然想不通，奋斗了十几年乃至几十年，好歹也搞了一个副乡级干部。改革使自己一夜间下了岗，他们确实接受不了。”组织部长同情地说，“他们基本上是一个家庭的主心骨，上有老，下有小。下岗后只发给他们二三百元的生活补助，与低保有什么区别？实际上只是把他们当作一个困难群体来对待的。我们设身处地地想，我们也接受不了。”

同时，许多乡镇干部也谈到，“乡镇干部工资待遇原本就很低，分流下岗之所以接受不了，主要是面子问题。毕竟，在乡镇政府工作，大小也是‘国家干部’，有荣誉感；一下子被分流出去，面子落不下来，觉得低人一等。”^⑦正是因为这些物质（“饭碗”）和精神上（“面子”）的因素，使得许多人对乡镇改革不理解，产生了巨大的抵触情绪。可是，事实上谷城县的

确在二三年内将乡镇的人员精简了下来。它的窍门在哪里?或许这才是值得进一步探讨的问题。

当然,在谷城县的乡镇改革中,也有不少上访的事例发生,这是意料之中的事情,没什么奇怪的。笔者认为,谷城县之所以能够在较短的时间内精简如此之多的人员,其“奥秘”正是“翻烧饼”式改革本身:每翻一次“烧饼”,就减弱了人们的一分期许和“要价”。在首次分流时,下岗者的补偿“要价”大致在10万元左右;第2次改革时,减少到五六万;第3次改革时,补偿二三万他们也可以勉强接受。或许“翻烧饼”式改革是一种无奈之举,但是,事实上它却起着另外的效果。单从这个意义上而言,“翻烧饼”毋宁是一种改革的技术或策略。

其实,像谷城县乡镇改革过程中出现的这样“翻烧饼”现象,不是一种特例。在地方改革竞争中,翻烧饼可能是一个普遍的甚至是一种必然的现象。因为在多个地方改革模式竞争中,上一级政府往往选取其中的一种作为改革的范式加以推广,那么,竞争失败者势必要再次按照新的统一模式重新进行改革,而不得不“翻烧饼”。

在谷城县调查时,当地的县乡干部所担心的是“将来可能还要翻一次烧饼”。因为,在谷城模式与咸安模式的竞争中,后者胜出,而被湖北省加以推行;但是,却不能保证湖北省的乡镇改革模式必然会被中央所采纳,如果不能被中央所采纳,湖北省的乡镇改革整体上势必又要翻一次“烧饼”;即便被中央所采纳了,其它省市的乡镇改革势必也会面临同样的“翻烧饼”的命运。尽管“翻烧饼”有减弱被改革者“要价”的功能,但是,不能不看到,它同时的确存在将农村基层干部队伍“改散、改凉”的危险,以及反复之中巨大的人力、物力和财力资源的浪费。这些问题都是改革必须注意的。

由此可见,地方改革竞争中的拾级而上的政府采纳(或决策)路径,导致了“翻烧饼”现象的盛行,并使之在更高的层级上或更大的范围内蔓延开来。因此,要想从根本上解决“翻烧饼”问题,必须给下级政府更多的改革自主权,并非所有的改革都要采取统一的模式,因地制宜地进行改革或许是最为重要的。

注 释:

- ①④参见中共谷城县委、谷城县人民政府:《关于印发〈谷城县农村税费改革及配套综合改革工作方案〉的通知》(谷发〔2003〕10号),2003年7月10日。
- ③ 吴理财:“从‘养人’到‘养事’——咸安区高桥镇站所改革调查”,《浙江师范大学学报:社会科学版》2004年第5期;及“咸安政改:体制内的增量改革”,《社会主义研究》2006年第1期。
- ⑤ 参见中共湖北省委、省政府:《关于推进乡镇综合配套改革的意见(试行)》(鄂发〔2003〕17号),2003年11月4日。
- ⑥ 参见中共谷城县委、谷城县人民政府:《关于印发〈关于认真落实省委〔2003〕17号文件精神深化乡镇综合配套改革的实施方案〉的通知》(谷发〔2004〕9号),2004年3月25日。
- ⑦ 笔者谷城县调查,2005年3月。

(责任编辑 叶娟丽)

Repeating: Review on the Towns Reform of Gucheng County

WU Licai

(Center for Chinese Rural Studies, Central China Normal University, Wuhan 430079, Hubei, China)

Biography: WU Licai (1970-), male, Associate professor, Center for Chinese Rural Studies, Central China Normal University, majoring in countryside governing.

Abstract: During the local reform competition governments' adopting the policy level by level caused the reform repeat phenomena to prevail, more seriously, to spread at higher levels and wider ranges, therefore, the only method to solve this problem radically is to release more self-determination right to lower level governments. This essay takes the towns and villages reform of Gucheng County as a case to discuss the repeat phenomena in the local reform competition.

Key words: turning over baking cake (repeat); towns and villages reform; local reform competition