

农村税费改革以来 乡镇机构改革情况与成效

□ 中央机构编制委员会办公室主任 王东明

2000年开始推行的农村税费改革，是改革开放以来继农村家庭联产承包责任制后“三农”领域的又一次重大改革。新一轮乡镇机构改革与农村税费改革基本是同步进行的，二者紧密联系，相互促进，共同服务于农村经济社会发展的大局。在农村税费改革十周年之际，认真回顾总结十年来乡镇机构改革的历程和经验，对于在新的历史起点上深化农村综合改革、全面推进农村改革发展具有十分重要的意义。

一、新一轮乡镇机构改革的时代背景

改革开放以来，随着行政管理体制和政府机构改革的推进，我国先后进行了几次乡镇机构改革，有力保障和促进了农村经济社会各项事业的发展。农村税费改革以来的新一轮乡镇机构改革，是在我国进入全面建设小康社会新时期、农村发展形势发生重大变化的情况下进行的。与前几次改革相比，这一轮乡镇机构改革反映了新的历史背景和要求，呈现出鲜明的时代特征。

首先，新一轮乡镇机构改革是在贯彻落实科学发展观、统筹城乡发展的新要求下进行的。在科学发展观指导下，中央作出我国总体上已进入以工促农、以城带乡发展新阶段的重要



甘肃开展多形式宣传活动，农村税费改革政策深入人心。

论断，要求大力推进改革创新，着力破除城乡二元结构，逐步形成城乡经济社会发展一体化新格局。新一轮乡镇机构改革正是为了切实改变城乡发展不平衡的状况，着力构建有利于城乡协调发展的体制机制，加快乡镇政府职能转变，加快农村经济结构调整和发展方式转变，为农村发展注入新的生机和活力，推动城乡发展各项事业全面进步。

其次，新一轮乡镇机构改革是配合农村税费改革顺利进行，并作为农村综合改革的重要环节展开的。农村税费改革带来了农村社会的深刻变

革，给亿万农民带来了实实在在的利益，极大地调动了农民积极性，解放了农村生产力。同时，取消农业税并不意味着减轻农民负担的任务就真正完成了。为了从根本上解决“食之者众、生之者寡”的问题，就必然要求农村生产关系和上层建筑的某些环节进行相应的调整。因此在农业税全面取消后，中央决定将农村改革从单一的税费改革推向综合改革阶段。新一轮乡镇机构改革正是适应改革给乡镇工作带来的新变化，着力优化乡镇机构设置和人员编制，使乡镇机构编制和财政供养人员保持合理规模，切实

减轻农民负担,巩固和深化农村各项改革成果。

再次,新一轮乡镇机构改革是适应基层政权建设形势变化、为进一步巩固党在农村的执政基础进行的。由于我国正处于社会转型期、发展关键期和矛盾凸显期,农村改革发展稳定的任务十分繁重。在新的形势下,乡镇政权建设逐步暴露出一些不相适应的问题。主要是乡镇自身的职能转变还不到位,机构臃肿,关系不顺,人浮于事,效率低下,难以为农民提供切实有效的服务。特别是农业税取消后,有的同志对乡镇政权的基础地位产生了一些疑惑,社会上也出现了一些“弱化、淡化、虚化”乡镇的议论。新一轮乡镇机构改革正是着力于解决乡镇在职能定位、组织机构、体制机制和人员素质等方面存在的问题,提高乡镇党委、政府的政策执行能力和组织动员能力,使其真正成为坚强的战斗堡垒,促进党在农村的执政基础更加巩固。

总的来说,新一轮乡镇机构改革既是以往历次改革的延续,也是新形势下农村生产关系和上层建筑的又一次深刻变革。这次改革的基本出发点是适应我国当前发展的阶段性特征,顺应农村税费改革给农村工作带来的新变化,着力构建统筹城乡发展的新型体制机制,为实现城乡经济社会发展一体化营造良好的体制和制度环境。

二、新一轮乡镇机构改革的基本进程

由于新一轮乡镇机构改革是在新的时代背景下进行的,改革的任务和途径具有不同于以往历次改革的特点,这就决定了新一轮改革没有现成的做法可以依循,只有结合新形势下农村工作的实际,加大探索和创新

力度,在实践中趟出一条新的改革道路。十年来,新一轮乡镇机构改革大致经历了三个阶段。

先行试点阶段。从2000年开始试点,到2005年12月。试点开始主要是在安徽省和其他一些进行农村税费改革试点的地区,后来按照中央统一部署,逐步扩大到吉林、黑龙江和湖北等省。任务主要是配合农村税费改革试点,精简乡镇机构和财政供养人员,减轻财政和农民负担。这一阶段的乡镇机构改革试点,为农村税费改革顺利进行、最终取消农业税打下了基础,同时对改善基层干部队伍结构、转变政府职能、提高行政效率、改进管理方式和工作作风起到了重要的推动作用。

扩大和深化试点阶段。2006年开始全面取消农业税,我国农村改革进入了一个新的阶段,即以乡镇机构改革、农村义务教育改革和县乡财政管理体制改革为主要内容的农村综合改革。2005年10月,党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大任务,对农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设作出了全面部署,这对乡镇政权建设提出了新的更高的要求。在这样的背景下,乡镇机构改革试点范围逐步扩展到了全国,试点内容也进一步深化,在强调巩固农村税费改革和农村综合改革成果的同时,更加注重转变乡镇政府职能、加强基层政权建设、巩固党在农村的执政基础和加快推进社会主义新农村建设。

随着改革试点的不断深化,中央把制定乡镇机构改革指导文件提上重要日程。中央编办加强对试点工作的指导,解决试点中遇到的重点难点问题,明确改革方向,推动改革试点不断深化。同时,在认真总结各地经

验的基础上,开始着手研究起草改革指导文件。为增强文件的指导性、实效性和针对性,先后会同财政部等部门,派出70多个小组进行调研,选派近40名同志到湖北、安徽等9个省份的县乡挂职蹲点,选择25个市县作为联系点,向16个省份发放干部群众调查问卷近万份,力求掌握第一手材料,着力研究改革试点中遇到的新情况新问题,形成了267份具有决策参考价值的调研报告。文件初稿形成后,又以问卷调查等多种形式广泛征求了各方面意见。

全面推开阶段。以2009年1月中共中央办公厅、国务院办公厅转发《中央编办关于深化乡镇机构改革的指导意见》为标志,乡镇机构改革进入全面推开阶段。随着农村改革和建设事业不断推进,农村经济社会发展进入了一个新的时期,党的十七大和十七届二中、三中全会明确提出要推进乡镇机构改革,加强基层政权建设。为深入贯彻中央改革要求,乡镇机构改革文件明确由省级党委、政府负总责,全面推开乡镇机构改革,2012年完成改革任务。文件提出的改革总体要求是,高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,坚持以人为本、执政为民,按照建设社会主义新农村和构建社会主义和谐社会的要求,以转变政府职能为核心,理顺职责关系,创新体制机制,优化机构和岗位设置,严格控制人员编制,推动乡镇行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动,建立精干高效的乡镇行政管理体制和运行机制,建设服务型政府,巩固农村税费改革成果,促进农村经济社会又好又快发展。至今,已经完成机构改革的乡镇共计20673个,占全

国乡镇总数的60.3%。

回顾十年来的改革进程,新一轮乡镇机构改革是随着农村经济社会发展形势任务的变化而逐步调整和深化的。从改革的内容看,前期改革主要是配合农村税费改革而展开的,侧重于精简机构和人员;后期改革则是作为农村综合改革的重要组成部分,是乡镇体制机制的全方位改革创新,更多地强调推动乡镇政府全面正确履行职能,强化社会管理和公共服务。随着改革试点范围的扩大和改革内容的深化,乡镇机构改革的指导思想和目标不断清晰,保证了改革始终围绕农村改革发展的大局、沿着正确的方向推进。

三、新一轮乡镇机构改革的主要做法和成效

在中央的正确领导和各地的共同努力下,新一轮乡镇机构改革契合了新的时代发展要求,坚持了统筹兼顾、突出重点、因地制宜、积极稳妥的改革路径。通过十年来坚持不懈的探索,这一轮改革在转变政府职能、优化组织结构、加强机构编制管理、完善事业站所管理体制、创新农村工作机制等方面取得了积极成效。

(一)明确了新形势下的乡镇职能定位,乡镇政府职能转变取得实质性进展。各地在改革中,普遍将乡镇职能定位在“促进经济发展、增加农民收入,强化公共服务、着力改善民生,加强社会管理、维护农村稳定,推进基层民主,促进农村和谐”四个方面,同时又根据不同类型乡镇实际因地制宜确定工作重点。比如,以农业为主的乡镇,工作重点突出了加强农田水利设施建设、农业技术推广、公共基础设施建设,推进农业生产机械化进程,完善农业社会化服务体

系,发展农业产业化经营,做好动植物疫病防控。扶贫任务重的乡镇,工作重点放在落实好扶贫开发政策,组织发展生产,改善基本生产生活条件,引导劳动力多渠道转移就业,稳定解决群众温饱问题。经济发达、城镇化水平较高的镇,工作重点则是按照城镇化的发展要求,强化市政管理、流动人口管理、劳动用工管理、市场监管、环境保护等职能,承担更多的公共服务和社会管理职责,妥善解决由农村向城市转型过程中的各种问题。

(二)规范了党政机构设置,乡镇组织结构得到进一步优化。改革后多数地方的乡镇一般设置3—5个综合性办公室,少数经济比较发达的地方机构数略多一点;还有一些地方不设机构、只设若干岗位。同时,乡镇领导职数也做了精简,有的精简为5—6名,有的精简为7—9名。党政交叉任职进一步扩大,一些地方还实行了党政一把手“一肩挑”。通过改革,乡镇政府机构和领导职数进一步精简,组织机构得到优化,职责更加明确,减少了推诿扯皮,为乡镇切实有效履行职责奠定了基础。此外,各地在改革中普遍推行竞争上岗,一大批学历高、年富力强的干部走上了乡镇领导岗位和工作岗位,有的地方还选派县直部门和乡镇分流人员直接到村任职,乡村干部素质得到进一步提高。

(三)加强人员编制和实有人员管理,降低了行政成本,巩固了农村税费改革成果。在大力整合乡镇机构和清理富余人员的同时,积极推行机构编制实名制管理、机构编制政务公开、县级领导离任审计、“一支笔”审批等制度和办法,有的地方还探索了余编目标控制制度和预警制度。通过加强管理,制止了乡镇长期以来存

在的乱进人现象,解决了乡镇机构过滥、财政供养人员过多、人员严重超编等突出问题,乡镇人员编制膨胀的势头得到有效遏制,且逐年有所下降。自2004年至2009年,乡镇行政编制减少5.16万名,实有人员减少13.74万人;乡镇事业编制减少47.40万名,实有人员减少33.30万人。经过努力,严格控制了财政供养人员规模,守住了机构编制和乡镇实有人员“只减不增”这条底线,减轻了财政和农民负担,巩固了农村税费改革成果。

(四)完善事业站所管理体制,农村公共服务得到加强。各地从促进社会公益事业发展、保障和改善民生出发,积极推进乡镇事业站所改革。多数地方对事业站所的机构和人员进行了整合,统一设置3—6个综合性服务中心,通过整合资源、规范制度和加强管理,增强了事业站所的服务能力;有的地方制定政策引导乡镇事业站所面向市场转换机制,将乡镇事业站所逐步转制为企业或中介服务机构,通过“政府购买、合同管理、农民认可、考核兑现”,探索了政府提供服务的新形式;也有一些地方将农技服务站等改为县直部门的派出机构,有的地方实行跨乡镇设置,扩大了服务半径和涵盖范围;还有一些地方积极鼓励引导民间资本进入农村公共服务领域,鼓励发展农村社会化服务组织和农民专业合作组织,扶持社会力量兴办为农服务的公益性机构和经济实体,实现农村公益服务提供主体的多元化和提供方式的多样化,满足了农民群众对于公共服务产品不断增加的需求。通过改革,为农民提供公共服务的质量和水平得到了提高,农民群众对党和政府的满意度明显上升。

(五)创新农村工作机制,建设

服务型政府迈出重要步伐。各地在推进乡镇机构改革的过程中,采取多种方式创新工作机制、改进管理方式、拓宽服务渠道、提高服务水平,受到群众的广泛欢迎。如安徽、江西等地建立乡镇便民服务中心,实行“一站式”服务;河北、陕西等地实行办事代理制,乡村干部帮助农民群众跑腿办事;黑龙江克山等地创新农村矛盾排查调处机制,开展“平安”乡镇建设;重庆一些乡镇实行“工作AB角”、“三分交叉法”(即三分之一留守机关处理事务、三分之一深入村社宣讲政策、三分之一帮助群众解决实际问题)等等。同时,许多地方通过全面推行乡镇党务、政务公开,规范办事依据,简化办事程序,明晰岗位职责,推进依法行政,提高了工作效能。这些做法,提高了乡镇政府办事效率,帮助群众解决实际问题,进一步密切了党群干群关系。

新一轮乡镇机构改革为推动农村科学发展、促进农村社会和谐提供了重要的体制支撑。通过改革,乡镇政权的基础地位进一步巩固,行政效率得到提高,执政能力得到加强,推动了党的惠农支农强农政策全面落实。这些年来,我国农村各项事业全面发展,农业基础地位更加巩固,农民收入持续增长,群众生活水平稳步提高,农村社会总体和谐稳定,城乡经济社会发展一体化迈出重要步伐。这些成绩的取得,与包括乡镇机构改革在内的农村各项改革顺利推进是密不可分的。

四、新一轮乡镇机构改革的几点启示

新一轮乡镇机构改革方向明确,成效显著,亮点纷呈,为下一步深化乡镇机构改革和其他领域的改革提供

了许多有益启示。

改革必须坚持和加强党的领导,服务于农村改革发展的全局。乡镇机构改革始终在党的领导下进行的,改革的方向和各项重大措施都是中央根据新形势新任务的要求而确定的,并充分保证和发挥了党和政府在改革发展稳定中的主导作用。同时,改革坚持从农村改革发展的全局出发,着力为社会主义新农村建设、统筹城乡发展、促进农村社会和谐提供体制机制保障,其目的都是为了切实加强党对农村工作的领导,加强基层政权建设,密切党群关系和政群关系,使党在农村的执政基础更加巩固。

改革必须坚持以人为本,让农民群众共享改革发展成果。坚持以人为本是贯彻落实科学发展观的本质要求,是各项改革的基本出发点和落脚点。这一轮乡镇机构改革坚持把维护和发展农民群众的切身利益放在首位,着力解决农民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,大力优化机构设置和精简人员,进一步减轻农民负担,不断提升政府为农民群众服务的效率和水平,使农民群众得到实实在在的利益,让改革发展的成果惠及全体人民。

改革必须坚持以转变政府职能为核心。政府职能规定着政府管理的基本方向和主要内容,推动职能转变一直是我国行政管理体制和机构改革的主线。进入新世纪新阶段,着力转变政府职能,推进公共服务型政府建设成为行政管理体制改革的中心任务。这一轮的乡镇机构改革正是按照科学发展观的要求,突出强调政府要全面正确履行职能,更加注重社会管理和公共服务。

改革必须坚持发挥中央和地方两个积极性,分类指导,因地制宜。

我国幅员辽阔,人口众多,各地情况差别很大,地区间发展很不平衡。乡镇机构改革既要坚持中央的统一领导,又要照顾各地的特殊性,充分调动和发挥地方的主动性和创造性,在改革的具体内容和方法上不拘一格。同时,对地方在改革创新中一些好的做法和经验,需要及时总结,逐步推广。这一轮乡镇机构改革充分发挥了各地积极性,通过先行试点、扩大试点的做法逐步推开,保证了改革的顺利推进和实际效果。

改革必须坚持积极稳妥、循序渐进。乡镇机构改革涉及方方面面利益格局的调整,需要综合考虑社会各方面的需求和各种制约因素,把改革的力度、发展的速度与各方面的承受程度统一起来,处理好改革发展稳定的关系。改革进程中需要坚持积极稳妥的方针,先易后难,由浅入深,梯次推进,逐步到位。改革方向明确和条件成熟的先行一步,不追求整体同步推进。

回首过去,展望未来,推进包括乡镇机构改革在内的农村各项改革任务艰巨、责任重大,对于建设社会主义新农村、加快城镇化进程、推动城乡经济社会发展融合、实现经济结构战略性调整和发展方式转变具有重要意义。党的十七届三中全会明确提出,要继续推进农村综合改革,2012年基本完成乡镇机构改革任务,着力增强乡镇政府社会管理和公共服务职能。必须坚决贯彻中央的战略部署,增强改革信念,坚定改革信心,强化改革责任,加快推进重点领域和关键环节改革步伐,努力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制,为促进城乡经济社会又好又快发展提供强大动力。