

乡镇机构改革的关键在于功能重建

刘尚希 ●

乡镇机构改革自上世纪90年代就开始了,从统计数据来看,成效是有的。截至2004年9月,我国的乡镇数为37166个,比1995年减少9970个。据民政部计算,撤并乡镇共精简机构17280个,裁减财政供养人员8.64万人,减轻财政负担8.64亿元。但从实际效果来看,并无实质性进展。新一轮的乡镇机构到底应该如何改革?其目标是什么?从一些正在试点的情况和流行的观点来看,未必十分清楚。要回答这个问题,至少要厘清以下关系才有可能。一是农民负担与乡镇机构的关系。农民负担重是不是主要因为乡镇机构臃肿,“生之者寡,食之者众”所致?二是乡镇财政困难与乡镇机构的关系。乡镇财政困难是不是主要通过撤并乡镇,裁减财政供养人员就能解决?三是小城镇建设与乡镇机构布局的关系。是不是在现有的乡镇机构布局下就无法推进小城镇建设?或者说,只有通过撤并乡镇才能加快小城镇建设?如果以上关系不能从理论上做出清晰的阐释,只是从一些表面现象来下结论,乡镇机构改革恐怕避免不了以往的命运,甚至可能带来难以预料的负面效应。

农民负担重是乡镇机构庞大造成的吗?

若是从长期形成的城乡分治体制下的思维习惯来分析,其答案是不言自明的。城乡分治下的思维是:农民的事情农民办。如农村基础设施、基础教育、卫生保健、五保户等都是农民自己的事情,应通过农民自己集资、投劳来解决。即使国家财政出于某种考虑给一些资金用来扶贫、修建农村水利设施、保持水土等,那也是“支援”而已,国家预算科目上至今仍保留着称之为“支援农业支出”的项目。这“支援”二字就蕴含了非份内之事的前提性设定,这只能说明,农民、农业和农村长期不在国家财政的视野之内,而交纳“皇粮国税”则是应尽的义务。在这种体制背景下,对待“三农”是“多取少予”,甚至是“只取不予”。这不只在计划经济体制下如此,在改革开放的20多年中也是一样。长期的制度性歧视,城乡差距不断拉大,农民陷入群体性的贫困之中。对于贫穷的农民而言,有太多的不能承受之重。从当前农民负担来考虑乡镇机构改革,那就会得出这样的结论:越

是穷的地方,乡镇机构就越“瘦”,直至撤销。然而,对于贫穷的农民而言,如果我们的思维依然是“农民的事情农民办”,无论多“瘦”的乡镇机构,也是不堪承受的负担。

那么是乡镇政府的“三乱”造成沉重的农民负担吗?这里不排除有害群之马利用手中的权力来中饱私囊,但能否反思一下,乡镇政府为什么会有这样的行为呢?能否说是整个国家的乡镇一级政府成为农民负担沉重的根源?如果说是,那也离不开城乡分治的这种体制安排。正是在这种体制下,乡镇政府变异成为城市及其工业汲取资源的一个管道。农民负担沉重是城乡分治这种体制假手乡镇一级政府掠夺农村、农业和农民所造成的。因此,要巩固农村税费改革的成果,防止已经减轻了的农民负担再次反弹,以为通过撤并乡镇、裁员就可以断绝其根源,那是大错特错了。笔者并非反对撤并乡镇,精减人员,而是反对“为撤而撤,为减而减”。只要城乡分治的体制没有彻底改变,农民负担反弹就只是一个时间问题。就事论事地以为,只要精简乡镇机构,农民负担就可不再反弹的想法是只看到了现象,而忽略了更深层次的原因。

为8亿人提供公共服务的 乡镇机构和人员真的是太庞大了吗?

我国有近60%的人口在农村,提供公共服务的主体自然落在乡镇政府身上。要实现城乡协调发展、推进社会主义新农村建设,最终也要靠基层政府来贯彻和落实。乡镇政府的作用在新时期不是要削弱,而是要加强。面对新时期的新任务、新使命,面对8亿农民,乡镇政府是不是过于庞大了呢?财政供养人员是不是太多了呢?原有的“七站八所”是不是多余了呢?这恐怕都需要重新思考。

不可否认现有的乡镇机构确有“人浮于事”的情况,有的地方还很严重。这有一个人员结构问题,也有一个管理机制问题,暂且不论。但从总体来看,这样的判断说明不了任何问题。因为“人浮”与否,是相对于“事”而言的,在没有弄清楚这个“事”是否到位以前,轻易地下结论,说乡镇一级的财政供养人员太多是否过于轻率了?一位基层干部

的话比我们讲得更明了：“有多少事，才能养多少人。一个机构如果没有职能，养一个人都嫌多；如果要搬一座山，1000个人也不够。”在农村税费改革之前，乡镇政府的“事”（或者说职能）主要不是服务，而是汲取资源和完成上级政府交办的各项要求达标的任务，诸如“催粮要款”之类事务性工作。若是相对于这样的职能定位，在农村税费改革完成之后，乡镇机构的“事”确实大大减少了。以此判断乡镇机构“人浮于事”是成立的，乡镇机构改革就不存在功能重建的内容而只剩下精简机构和人员的任务了，甚至可以一撤了之。为什么总是以“人浮于事”这样似是而非的理由来对待乡镇机构改革呢？如果不以为占人口多数的农村居民提供公共服务为目标，哪怕是精简到只剩下一个人，那也是冗员。是不是乡镇提供公共服务的效率将会出奇的高，因而只要少量人就可以满足8亿人口的公共服务呢？未来也许是，但至少在不发达的农村现阶段还做不到，即使是搞市场经济了，农村还离不开基层政府这个主体。农村市场经济秩序的维护、利益矛盾和纠纷的处理、公共资源的管理、各种公共疫情的防范、农村教育和培训的组织、农村文化的建设、公共信息的发布等等，都要靠乡镇机构去具体组织和实施。若真正以人为本，乡镇机构现在不是无事可做，而应当是做不过来。

由此可见，从总体看，现在的主要矛盾不在于人浮于事，而是乡镇机构职能转换不到位。而职能转换不到位的责任也不在乡镇本身，而是其上的决策者从减少财政供养人员角度考虑多，从为“三农”服务角度考虑少，从上级政府角度考虑多，从下级政府角度考虑少，从短期考虑多，从长期考虑少。因此，问题的关键是如何进一步明确乡镇改革的目标，弄清楚到底为什么而改革。

推进小城镇建设是撤并乡镇的理由吗？

在不少主张撤并乡镇的人看来，还有一个重要的理由，那就是有助于小城镇建设。言下之意，不撤并乡镇，小城镇建设就难以推进。这是把两个不同层次的事情弄混淆了。农村行政区划的设置是政权组织问题，属于政治学的范畴；而小城镇是生产力的组织问题，属于经济学的范畴，两者虽有联系，但很难直接扯到一起。在一定区域内，设多少个乡镇政府，不是随意的，有多方面的政治约束条件，如民族关系、历史传统、边疆安全、社会意愿、管理便利等等，只抓一点，不顾其余，会引致政治领域的公共风险。而小城镇的形成更多地与经济发展、自然地理条件和交通状况相关，中心城镇既可以是乡镇政府的所在地，也可以只是一个具有经济功能的产业集聚地。小城镇的建设有自身的约束条件和演进路径，政府顺势而为，规划得好，组织得好，确实可以推进

小城镇的发展。但不是靠主观想象，依靠行政手段就可以加快的。撤并乡镇可以推进小城镇建设的这种想法，其背后暗含有行政推进的意思。以为乡镇变大了，就可以集中人财物力办大事，就可以“造”小城镇，这显然是计划经济体制下的思维方式，其后果是不言而喻的。

乡镇机构改革要以乡镇功能重构为目标

乡镇机构改革是当前农村综合改革的重要内容，事关农村社会的稳定与长远发展，也是关系到社会主义新农村建设能否切实推进的大事。改革一定要有十分明确的目标，无论怎样改，改什么，始终都要以一定时期恰当的目标来衡量和判断。否则，就会贻误改革。从城乡关系的历史变化中，不难看出乡镇政府的功能定位及其政策目标上日益清晰地凸现出来。因此，笔者认为，这次乡镇机构改革的目标应是：转换乡镇政府职能，使之从（间接地）为城市服务转变为为“三农”服务，为占人口多数的农村居民服务。不论各地的差异和差距有多大，这个目标应当是一致的。缓解县乡财政困难，防止农民负担反弹，要靠城乡分治体制的全面突破，光有财政加大投入是不够的，要靠整个政府职能的转换，光是乡镇改而竖立其上的政府职能不转换，难有实质性的进展；简单地寄希望于撤并乡镇和裁减人员有可能与改革目标相悖。

既然乡镇功能定位是为农村居民服务，现在大行其道的撤并乡镇和裁减人员的改革就要重新考虑。其实，对于这样的改革是否具有正当性，并不需要太多的实证分析，只需从逻辑上做一个十分简单的推理就可以得知。如果认为撤并乡镇和裁减人员就是乡镇改革的目标，那就无须多言，其改革是正当的，合理的；如果反之，撤并乡镇和裁减人员仅仅是实现乡镇改革目标的手段，那么，这样的改革就要与目标联系起来才能判断其是否具有正当性。笔者还没有充分的证据可以证明不需要撤并乡镇和裁减人员，同样，也无法得出大量地撤并乡镇是否与乡镇改革的目标相一致。据说有地方定下指标，全省470余个乡镇要减少到200余个，也就是说要撤并的乡镇达到57%；同时裁减14万乡镇干部，因为乡镇干部超编达到86%。不知道这样的定量指标是如何计算出来的，在这里不敢妄加猜测。从乡镇改革的方法论来看，如果这些指标不是以为农村居民提供公共服务为归依，或者说不是以乡镇政府在新时期的功能定位为判断标准，而是以诸如过去规定的乡镇编制、财政负担能力、农民负担等为依据，则恐怕这样大规模的撤并乡镇与裁员只具有某种政绩的象征意义，而无助于“真问题”（乡镇功能重建）的实际解决，更与建设社会主义新农村的方向背道而驰。●

（作者为财政部科研所副所长）