

# 乡镇政治体制改革的“四合一”模式：咸安政改调研报告<sup>i</sup>

郭正林

(郭正林：中山大学行政管理研究中心教授 广州 51027)

**摘要：**本文由咸安政改为引，分别从涵义与程序、体制改革向行政改革过渡等方面来介绍当今乡镇政治体制改革之问题，在总结了咸安政改的成效与不足后，希望能给乡镇政改些许启示。

**关键词：**咸安政改、镇政治体制、改革

## 一、咸安政改的背景和动因

湖北省咸宁市咸安区国土面积 1500 多平方公里，人口 54 万，是湖北 38 个贫困县（市、区）之一。咸安区经济基础脆弱，财政负担沉重，加上 1997 年以来连续三年遭受了百年未遇的洪灾，群众生活困难，各种社会矛盾层出不穷。如何迅速摆脱困境，加速咸安发展，是摆在新一届区委区政府领导班子面前的迫切问题。为此，1999 年开始，新一届区委区政府领导班子对整个管理体制进行了一系列大刀阔斧的改革。乡镇管理体制的“四合一”改革是这一系列改革中最为重要的改革之一。

### 1、农村税费改革后，区乡财政困难，经费紧张，为确保乡镇正常运转，非改不可

农村税费改革后，咸安乡镇财政困难、经费紧张的问题比较突出。税费改革前，咸安区农村一年各种税费 5000 多万元，改革后核定税费 1237 万元，上级财政转移支付 1300 万元，今后每年缺口将高达 3000 万元。而 2002 年农业税实际收到手的只有 600 多万元，“人多愁吃饭”的局面已经危及到乡镇政权的稳定和农村经济的发展。从我们掌握的资料来看，财政的压力可能是咸安改革的最主要的动因；减少财政支出似乎是改革最重要的考虑因素。以全区 12 个乡镇为例，咸安区财政局局长介绍“乡镇每年上缴给区财政的收入大约 3000 万左右，区财政返回给乡镇的党政机关干部人头费 1000 万元，教师工资 2000 万元。加上农村基金会负债 9000 万元、普九负债 6000 万元和村级负债 400 万元。和很多地区一样，咸安乡级财政已告‘崩溃’，区级财政‘摇摇欲坠’。改革势在必行。”

### 2、现行乡镇机构臃肿，职能交叉，行政成本高，办事效率低。

咸安区在乡镇合并时对乡镇机构进行了重新设置，也精减分流了部分人员，但是乡镇领导职数没减，机构仍然比较庞杂，职能设定也不合理。在贺胜桥、横沟桥镇，原来乡镇“四大家”领导 17 人，内设机构有十多个，加上“七站八所”，牌子挂了三四十个。机构多、人员多，直接导致了人浮于事，办事推诿，效率低下。特别是在市场经济条件下，一方面农民需要的是提供服务和引导，一方面政府依旧大包大揽，行政命令，设了许多不该设的职位，管了不少不该管的事情，干部忙得累，群众意见大。改革乡镇管理体制，有利于转变政府职能和工作方式，能更好地集中精力抓发展，为农民群众服务。基于此原因以及上面提到的财政压力，咸安此次改革最重要的目标之一就是减人减事减支。

### 3、推进和扩大基层民主

“四合一”改革与两票推举竞争择优（两推一选）是紧密联系在一起，是一个事物的两个阶段。加强基层民主的考虑是此次政改最主要的动因之一。咸安政改除了以上两方面的考虑之外。另一个重要的目的就是以民主选举为突破口，探索加强农村基层民主政治建设的有效载体和实现途径，不断提高农村基层组织的创造力、凝聚力和战斗力。

与此同时，村级换届选举的推行为此次政改积累了实践经验。村委会成员“海推直选”和村党组织“两推一选”，不仅形成了一套较为规范的做法，而且使得基层广大党员群众对选择有了一定的实践经验和思想认知。但是另一方面，村级选举还远不完善，尚处于摸索和改进之中。

#### 4、前期的配套改革措施

这次的“四合一”以及相关的改革势必使一些人从原来的岗位下来。对这次乡镇管理体制改革，咸安区的干部的心态总体上比较平稳，工作推行比较顺利。部分下岗分流人员虽然一开始思想不通。但随着改革的进行，也能正确对待。他们认为这主要得益于先前的配套改革。特别是全区推行的选派在职干部赴沿海打工的改革措施，使广大干部对改革的心理承受能力明显增强；实行了建立“五保合一”社会保障体制，使下岗分流人员有了基本生活保障，这为改革提供了安全平台；再如，咸安区鼓励干部创办企业和农业基地的政策出台后，一批干部离岗创办企业和农业基地的成功例子有典型示范作用，让干部看到了希望，有了退路，等等。

#### 5、上级的态度

上级的态度无疑对咸安乡镇体制改革的进行有着重大的影响。咸安改革的影响已经远远超出了咸安的范围之内。从我们掌握的资料反映出，市委区委、省委甚至中央组织部均十分关注咸安的改革。可以说咸安的改革有一种更大的背景支撑。

资料反映，上级对咸安的改革总体上是持支持态度的。首先是省委、市委对乡镇管理体制改革的重视。“省委、市委在安排工作时，也对乡镇管理体制进行了具体部署”。湖北省省委对乡镇管理体制的改革十分重视，对咸安的改革抱着支持的态度“2003年元月初，区委区政府制定的《咸安区乡镇办管理体制方案》上报市委、市政府，并在市有关领导的带领下向省有关部门和领导作了汇报，得到了省市领导旗帜鲜明的支持和满腔热情的指导”

在《中共湖北省委组织部关于咸安区乡镇管理体制改革的调查报告》中，调查组提出“（1）对咸安区的改革给予积极关注、热情保护和大力支持。各级党委要为改革创造良好的宽松环境，特别是省市相关职能部门不能设置障碍，不要干预。建议将咸安区作为全省综合改革试验区，在政策等方面给予支持。（2）就咸安区改革中存在的一些难点问题，组织有关力量深入研究。省委组织部、人事厅作为牵头单位，加强跟踪管理，对改革行进具体指导。”

“咸宁市委书记李明波说，咸安区乡镇管理体制的改革符合中央关于深化行政管理体制改革的精神。对改革后出现的乡镇机构设置与市直部门不对口问题，市委已明确指示职能部门不干预，不挑剔，并要主动配合，宁可在部门利益上作些牺牲也要维护改革。他说，市委已要求市属其他县（市）选择一两个乡镇进行试点，总结经验，以便全面推开。”

省市两级党委和政府对于咸安政改的这种支持态度无疑为咸安处理改革中所牵涉到的利益关系以及其它的困难和问题提供了有力的保障。为大刀阔斧的改革的推行扫除了阻碍。

## 二、“两票推选”与“四合一”：涵义与程序

### 1、建立在“两推一选”基础上的“四合一”改革

《湖北省委组织部关于在乡镇党委换届中做好“两推一选”试点工作的通知》指出“两推一选”即：群众推荐、党员推荐确定候选人（此谓“两推”，笔者注），组织考核确定正式候选人，党员代表大会选举产生党委书记和党委委员（此谓“一选”，笔者注）

在各个县市的具体操作中，“两推一选”的表现形式有所不同。例如京山县扬集镇在实施中，“两推一选”主要表现为：群众推荐、党员推荐党委书记和其他党政班子成员初步候选人，党员代表大会选举镇党委委员和党委书记；选民推荐、村（居）民代表推荐镇长和其他班子成员初步候选人，镇人代会选举镇长、副镇长。我们将看到这与咸安的做法有比较大的不同。

尽管省一级的文件一直用“两推一选”来称呼湖北包括咸安的新的选举办法；但是我们在咸安的文件中却极少用“两推一选”这一称呼，而是用“两票推选竞争择优”这一称呼，它指的是：党员推荐、群众代表推荐党政班成员，党代会选举党委班成员、人大会选举政府班成员。

“四合一”的交叉任职与“两票推选”其实是同一个事物的两个阶段。它指的是在党代会选举出9名党委成员的基础上，由人大在9名党委成员中选举出镇长（等额选举）、副镇长（差额选举）、人大主席团主席、政协工委主席，这样就出现了党委、人大、政府、政协“四大家”交叉兼职的局面，四块牌子，一套人马。这就是所谓的“四合一”的交叉任职。

### 2、“选班子”：方法和步骤

在这一部分，我们将比较具体地介绍，咸安区如何在乡镇办进行党政领导交叉任职、两票推选竞争择优的工作，也即是咸安区乡镇党政领导班子成员产生的方法和步骤。

#### （1）宣传发动

召开乡（镇、办）领导班子成员会，学习传达区委关于乡（镇、办）进行党委领导交叉任职、两票推选竞争择优工作的有关文件精神，统一思想认识，研究制定实施方案。

乡（镇、办）党委召开党政领导交叉任职、两票推选竞争择优工作动员大会，乡（镇、办）机关干部，村、委员会主职干部，乡（镇、办）直部门、乡（镇、办）属企业主要负责人参加，学习贯彻有关文件精神，具体安排部署工作。

以村、委员会、乡（镇、办）直部门或企事业单位为单位，召开党员、群众代表、部门干部职工会议，学习宣讲党政领导交叉任职、两票推选竞争择优工作的基本精神、要求和乡（镇、办）党委委员的基本任职条件、资格。

公布党委委员基本任职条件和资格

专栏 1：咸安区乡镇党政班成员的任职条件和资格：（1）党政班成员应当具备下列基本条件（软条件，笔者注）：1、自觉实践“三个代表”重要思想、坚持贯彻执行党在农村的方针、政策和区委、区政府的决议、决定，具有一定的政治理论和政策水平。2、勤政廉洁，艰苦奋斗，决心基层工作，政绩突出，具有较强的开拓进取意识和奉献精神。3、办事公道，熟悉基层党务政务工作，有胜任领导工作的组织能力和驾驭全局工作的能力 4、思想开放，工作作风务实，具有团结带领干部群众建设社会主义新农村的领导水平和驾驭市场经济的能力 5、符合《干部任用条例》的各项规定。（2）担任党政班成员应当具备下列资格（硬条件，笔者注）：1、中共正式党员（排除了非党员人士进入党政班的可能——笔者注） 2、具有大专以上学历 3、工作关系在本乡镇，具有行政编制、国家干部身份的机关干部，或区直党政群机关的国家正式干部（排除了社会精英进入的可能——笔者注） 4、参加工作

必须满三年以上。5、现政党班子成员不受学历和年龄限制，新进班子人员年龄必须在 35 岁以下（1968 年 1 月 1 号以后出生）；非党干部报名不受上述第 1 条限制；受过党纪处分的干部报名按有关规定执行。

专栏 2：宣传工作。宣传工作对政治改革的成败无疑有着重大的影响，咸安的各级政府十分重视此次政改的宣传工作。采取拉横幅、贴标语、发公开信、用宣传车巡回宣传、在镇电视台黄金时段宣传和层层召开会议等多种手段进行宣传。在内容上，包括宣传这次改革的重要性、必要性和紧迫性；宣传参选候选人的基本条件、推荐方法和操作程序；宣传选举工作的有关纪律；要求党代表和群众代表客观公正地评价每位干部等等。使群众和各级干部对这次改革的目的、内容以及选举的程序、方式等等均有了较深的认识。

专栏 3：交叉任职、两票推选工作领导小组。交叉任职、两票推选工作领导小组负责对交叉任职、两票推选工作的领导和指导。设组长 1 人，副组长和成员若干，由原来的党政班子兼任（横沟桥镇的组长为党委书记候选人程传利）。下设 4 个小组，分别为：（1）工作指导组，负责包村党员和群众代表的名单登记工作、被推荐人简历的宣传介绍及张贴工作、村级推荐会议的组织落实工作及出席镇党代会的选举工作（2）资料收集组（3）文字资料组（4）会务组。可以看书，在整个竞选的过程中，领导小组发挥重大的作用；但是另一方面，领导小组又是由原党政班子组成，导致他们既当裁判又当运动员，难保选举的公平、公正。

#### （2）党员推荐和群众代表推荐

对党员和群众代表的登记。党员指组织关系在本乡（镇、办）的全体党员。群众代表为非党员的村组、居委会干部；非党员的四级（省、市、区、乡）人民代表；非党员的村民、居民代表（每 15 户农户或居民户选一名代表）；非党员的乡（镇、办）企事业单位班子成员；非党员的镇政府机关干部职工。

报名登记。对符合资格条件人员的报名登记。现任党政班子成员（含区委近期安排的第一批选派干部）自荐报名，未报名的现任党政班子成员保留级别，不另行安排领导职务；第二、三批选派干部和已确定为第四批选派的党政班子成员保留相应职级，不参加推选。

资格审查。对报名者先由乡（镇、办）党委（在这里，原党政班子成员既是运动员又是裁判——笔者注）进行资格审查，然后报区委组织部审定，确定符合资格条件人员名单。（本级和上级党委均不再另外指定候选人——笔者注）

公布符合任职条件和资格的人员名单及简历。

以村、居委会、企业、乡（镇、办）直部门、乡（镇、办）政府机关为单位召开会议，组织党员和群众代表推荐，采取无记名填写《XXX 乡（镇、办）党委班子成员全额民主推荐票》的方式，每个参选代表推荐 9 名党委班子成员，其中包括 4 名副乡（镇、办）长（主任）初步候选人。接着，结合推荐的票数确定 12 名乡（镇、办）党委委员候选人。其中书记兼乡（镇、办）长（主任）候选人 2 名、副书记候选人 4 名（含差额下来的书记候选人 1 名），同时必须有 1 名女干部，没有女干部候选人的乡（镇、办）留 1 个职位。

#### （3）组织考核

对确定的乡（镇、办）党委班子成员初步候选人进行考察（已在乡镇换届中考察的不再考察）。根据考察情况，报区常委会拟定乡（镇、办）党委委员正式候选人 12 名。

按有关规定办理报批手续。区委拟定乡（镇、办）党委书记正式候选人报市委组织部批复后，再对乡（镇、办）党委书记、党委委员正式候选人予以批复。

#### （4）依法选举党委委员、党委书记、党委副书记

召开党代会选举产生新一届党委领导班子成员。除党代会的常规议程外，还需进行下列程序：

党委委员正式候选人进行竞职演讲，时间不得超过 10 分钟，演讲稿要形成书面材料一式两份，交指导组送区委组织部存档。

由全体党代表以无记名投票的方式按 30%的差额比例直接选举产生 9 名乡（镇、办）党委委员，从得票数达到应到总数一半以上的候选人中，按得票多少依次取前 9 名

新当选的 9 名党委委员产生后，由党代会差额选举（2 选 1）乡（镇、办）党委书记。两名党委书记正式候选人先分别作竞职演讲（该演讲稿要形成书面材料一式两份交指导组送区委组织部存档），时间不超过 20 分钟，党代表当场提问。然后，党代表无记名投票推选党委书记。

落选的党委书记候选人与其它 3 名乡（镇、办）党委副书记候选人一起参加党委副书记竞选，由党代表无记名投票差额选举（4 选 3）产生 3 名党委副书记。

（此程序先后共 3 次投票——笔者注）

「专栏 4：关于党代会。新的选择方案使党代会的地位十分突出，如何完善党代会制度无疑是一个十分重要的问题。《中共横沟桥镇委关于认真做好我镇党代会代表推荐工作的通知》规定“各党组织代表名额按其党员人数 15%以内的比例来确定。代表中，镇机关党员干部占 25%左右，农村党员占 50%左右，部门领导干部占 10%左右，双带标兵、先进模范人物占 15%左中。其中，妇女代表不少于 15%”该文件还制订了一个分配名额的附表，详细地规定了每个村以及其它单位的分配名额。在 2003 年中共横沟桥镇第一次代表大会中，共选出代表 73 人，其中，镇代表 17 人，占 23%，农民代表 33 人，占 45%，镇直部门代表 16 人，占 22%，各战线先进模范代表 8 人，占 11%，女性代表 11 人，占 16%。

《中共湖北省委组织部关于印发〈关于开展党代会常任制试点工作的意见〉的通知》表明省委已经对如何加强党代会的建设有了具体的部署。该工作目前处于试点阶段（2003 年 9 月至 2007 年 4 月），试点县市为宜昌市、黄冈市、宜都市、罗田县（不包括咸宁——笔者注）。具体的制度形式有 A、“党代表直选、委员推选制”，即党员直接选举党代表；党代表推荐提名候选人、组织审查确定正式候选人、党代会选举委员。（这一做法极大地加强了党内民主——笔者注）B、年会制，即党代会任期内每年召开一次会议。C、党代表常任制，即党代表任期与本届代表大会任期相同。D、票决制。」

（5）依法选举乡镇人大、政府班子成员

在党代会选举的基础上，召开人大会，在第（2）步中党员和群众代表推荐的基础上，由党委依法提名，选举镇人大、政府班子成员。按人大会规定的议程，选举 1 名镇长，新当选的乡镇党委书记作为乡镇长候选人进行等额选举；从 3 名副书记中选举产生 1 名常务副镇长；从 5 名党委委员中选举产生 3 名副镇长；另两名副书记不参加副镇长的竞选，人大会从这两名副书记中选出一名人大主席团主席并兼任纪委书记；另一名副书记兼政协工委主任；剩下的两个党委委员则兼任群团正职或其它职务（一般是组织委员和宣统委员）。

这样整个选举的结果便形成了党委、人大、政府、政协“四大家”交叉兼职的局面，四块牌子，一套人马，这就是我们所说的“四合一”改革。

「专栏 5：关于落选原乡镇党政领导班子的去留。根据咸安区委、区政府决定，未参加选举或未竞选上的原“四大家”班子成员一律保留级别，进入中层干部序列或进行分流，原则上不另安排相应职务」

### 三、以“体制改革”促进“行政改革”

咸安政改是一系列大刀阔斧的体制改革。这种改革促进了机构设置、管理机制、办公制度等方面的行政改革。

1、改革机构设置和管理体制，压缩行政编制，达到机构设置统一，人员管理规范

重新核定乡镇行政编制，进行人员清退和分流。全区乡镇办机关核定行政编制 433 名，一类乡镇定编 39 名，二类乡镇定编 37 名，三类乡镇定编 32 名，严格按照所定编制配备领

导干部和工作人员，可以少配，但不准突破。机关超编的财政供给人员逐步分流，机关自筹编制人员全部分流，临时人员一律清退。据咸安区初步测算统计，改革后，全区 12 个乡镇办机关工作人员（不含“七站八所”人员）比改革前的 757 人（含工勤人员）减少 324 人，减少 42.8%。

党政机构大幅度撤并。此次改革将乡镇原党委办公室、政府办公室、人大办公室、政协办公室及工业、农业、财贸、民营企业、经济环境治理、村镇建设、文明创建、计划生育、卫生、综合治理等 14 个办公室和教育组、工青妇等单位，统一撤并为 4 个办公室：党政综合办公室、经济发展办公室、社会发展办公室、财政税务办公室。均为正股级。根据工作需要，每个办公室配备 5—7 人，各设办公室主任 1 人名，配干事、助理若干（从事党务工作的一律称“干事”，从事政务工作的一律称“助理员”），均通过公开、平等、竞争、择优的办法产生。实行乡镇党委任免，区委组织部、区人事局和区编办备案管理。

根据改革方案，“四办”在编干部工资及办公费用统一由财政按核定编制数核拨，一般不新追加。机关工勤人员配备实行人头经费包干管理，即由财政按工勤事业编制数核拨人头经费，人员不纳入机关编制管理，不招录为机关工作人员，由乡镇办依据工作需要聘用，实行合同制管理。

2、按照“政事分开、事企分离”的原则，重新配置“七所八站”的功能。

改革前，咸安区乡镇事业站所一般有 22 个，其中区直和乡镇双重管理的有土管所、林业所、卫生院、派出所、法院、财政所，区直垂直管理的有国税分局（所）、邮政（电信）所、供电所、信用社、工商所等。按照区委的改革方案，除垂直管理的站所和派出所、法院外，其他全部撤消，根据行业特点和市场需要，分别组建司法、农业、村镇建设、文化、国土资源管理、财会等服务中心，按照面向农民、拓展市场、着眼服务、自我发展的方式运行，人财物关系在 3 年内与区直单位和乡镇政府彻底脱钩。其原有的性质管理职能相应划归四个办公室。

在全区的 12 个乡镇中，目前尚只有两个试点乡镇开展“七站八所”等事业单位的改革；其它 10 个乡镇尚未开展。

#### 四、咸安政改的成效、难题与不足

##### 1、三大成效

一是机构和人员大幅精简。此次改革完成后，全区乡镇办“四大家”领导职数为 132 名，比改革前减少 102 名，精简 44%，我区乡镇办机关事业单位工作人员减少到 749 名，比改革前的在册人数 1480 名减少 627 人，精简 49.39%。比改革前在岗人数的 904 人减少 155 人，精简 17.14%。其中乡镇机关工作人员只有 433 名，比改革前的在册人数 799 名减少 341 名，精简 57.3%，比改革前在岗人数的 509 人减少 76 人，精简 14.83%。乡镇办站所工作人员减少到 316 人，比改革前在册的 681 人减少 286 人，精简 41.9%，比改革前在岗人数的 395 人减少 79 人，精简 20%。全区 12 个乡镇办按 2003 年全部在册人数测算需经费 2671 万元，如按今年改革后的情况匡算，全年所需经费为 2240 万元，节省开支 431 万元，其中工资性开支节省 295 万元，费用性开支节省 137 万元，直接节减财政支出 133 万元。如贺胜桥镇，原有“四大家”领导 23 人，现有 9 人，减少 14 人，减少 60.8%。人员结构更加合理，新班子平均年龄 33 岁，大专以上学历达 100%。横沟桥镇原机关工作人员 63 人，改革后仅剩 36 人，精简率 43.8%。

二是党委、政府、人大、政协的职能、职权集中统一，有利于降低权力摩擦和组织内耗。“四合一”改革较有效地避免了以往职能交叉，行政成本高，办事效率低的状况。党政同一套班子，党委想办的事情，同时也是政府要办的事情，从而形成一个目标，一个声音，党政领导也不为协调矛盾操心，可以集中精力抓工作，下面的同志也不会因为政出多门而无

所适从。横沟桥镇党委书记说，党委书记和镇长“一肩挑”，有利于班子形成合力，现在虽然比以前累些，但工作顺畅多了。

强化了党的领导同时加强了党内民主。咸安的改革无疑使党员、党代会、党委的地位均进一步强化。党员在推荐候选人时相对起普通群众而言有大得多的分量；由党代会在党员和群众推荐的基础上来差额选举党委班子使党代会独立地位得到加强，能够独立地发挥重要的作用；而“四合一”使权力更加集中，党委的地位进一步加强。在这次的咸安政改中党组织的建设得到了强化而不是弱化。

与此同时通过“两票推选”党内民主大大加强。这主要表现在以下三方面：（1）党代表直选。即改革党代表产生方式，变过去组织提名候选人、党员选举党代表为党员直接选举党代表。（2）党委委员推选。即改革乡（镇、办）党委委员产生方式，变过去组织提名候选人、组织审查确定正式候选人为党员、群众代表推荐候选人、组织审查确定正式候选人、党代会选举委员（3）扩大群众的知情权、参与权、选择权和监督权。在候选人的产生过程中，变过去的“少数人选人”为“多数人选人”，区委“不划框子，不定调子、不内定候选人”，严格按得票多少确定党委书记、镇长初步候选人，扩大了群众的参与程度，充分体现了群众的意愿，同时对“群众公认”在实践上有了进一步的深化。

## 2、改革面临的主要问题和难点

如何转变政府行政职能的问题。从目前来看，咸安区的改革，比较重视领导职位和内设机构设置的改变，其改革模式也有借鉴的价值，但是我们认为改革机构还只是一种形式，政府职能的设定和运行方式的变化才是内容，领导体制和管理体制改革的关键是转变行政职能和运行机制。“减人、减事、减支”是一个系统工程，只减人不减事，今后可能出现反复。如何真正有效的“减事”，明确工作职能，咸安在改革中注意了这一点，也进行了一些有益的探索，但是还不够，需要进一步研究完善，从客观上讲这也需要一个过程。

如何加强领导班子的监督问题。乡镇领导体制改变后，党政领导兼职，特别是党委书记兼乡镇长，工作权限相应增大。这有利于集中统一，但同时也容易造成“一言堂”和“家长制”。如何提高领导班子和领导干部的监督管理显得更为重要。为此需要加强对领导班子成员的学习教育，建立相应制度，特别是要完善民主集中制，实行民主决策，集体领导。

如何降低和控制选举成本。与过去的乡镇换届选举相比，“两票推选”程序比较复杂，投入的人力物力更多一些。在当前的经济条件下，尤其在税费改革后，按照咸安“两票推选”的办法和程序进行，一些乡镇财力有一定的困难。如何简化程序和提高效率需要进一步研究。

咸安政改的所面临的主要难题体现在三个方面：一是乡镇干部的身份定位。在这次改革中，咸安区12个乡镇共精简分流人员324人，“七站八所”将分流361人。这些人员原来都是行政和事业单位编制，人员虽然暂时分流离岗了，但是关系还在乡镇，身份没有改变。实际情况是，改革后行政和事业编制压减了，在岗工作人员精简了，但具有“公务员”身份的人员队伍实际上并没有减少。由于是机关工作人员竞争上岗原来具有公务员身份的有的下岗分流了；原来不是公务员的，现在从事的是公务员的工作。改革做到了“人岗相适”，但无法实现“人员与编制相符”。这是制约咸安区深化改革的一道难题。在现阶段，如何探索和建立公务员正常进退的制度，从真正意义上精简公务员队伍，既需要政策支持，也需要财力支撑。解决这一问题，需要结合今后的事业单位改革研究配套政策和措施。

二是如何解决分流人员经济待遇问题。咸安区在机构改革中，对组织上选派外出打工和精简、分流人员实行的是“五保合一”政策，目前只发较低水平的生活费。与在岗人员相比，有较大的收入差距，这使一些分流人员心里感到不平衡。即使目前能够接受，但他们担心今后的经济待遇难以得到保障。这一问题和矛盾目前还不突出，但是从长远来看，如果得不到妥善解决，这部分人将会成为潜在的不稳定因素，成为区乡后任领导的负担和难题。

三是如何解决条块矛盾突出的问题。从我们了解的情况，咸安区改革的压力和阻力不

仅来自内部，也来自外部，主要是省市少数职能部门。据咸安区的领导讲，他们已接到了不少于5个部门领导的电话，口头上支持改革，实际上是在责难。有的部门是因为改革后无专门对口机构和人员在工作评比上有意为难，有的部门是在项目和资金安排上故意设卡。由此他们担心咸安的改革“是否会成为孤岛”。改革后如何协调解决条块矛盾，是一个有待解决的问题。

### 3、改革的制度设计及运行过程的缺陷

目前咸安的交叉任职、两票推选竞争择优工作尚处于起步阶段。在操作过程中尚存在不少缺陷，这主要表现为以下几方面：

(1) 参加推荐的群众代表和党员的比例问题。参加推荐的群众代表和党员的比例是否合理值得怀疑。目前，我们虽然没有掌握咸安区各个乡镇参加推荐的群众代表和党员的比例的数据。但是根据湖北省组织部对湖北省11个试点乡镇的统计：11个试点乡镇总人口342483人；应参加推选群众208858人，实际参加推荐群众159989人；应参加推选党员10415人，实际参加推选党员7836人。如果按每户3计算人（每15户农户或居民户选一名代表）则非党员的村民、居民代表远远少于党员。我们认为，参加推荐的群众和党员的比例，推荐得票的计算和运用，均需要进一步规范，以增强科学性。

(2) 原乡镇党委班子成员既是“两票推选”的组织者，又是参与者，“既当指挥员、裁判，又当运动员”，没有采取回避制度，从理论上难以充分体现公平竞争的原则。

(3) 对参选对象的宣传缺乏制度化的规范。这主要体现为两方面：一是，对参选对象的自我展示、自我推销没有相关的规定。参选对象应以什么方式宣传自我，应该怎样参选才不违法，目前没有一套于法周严、于事简便的竞选办法。二是，对参选对象的宣传力度还远远不够，而且宣传资源的分配不均匀。由此导致的结果是：由于各候选人身份、职业、籍贯、工作时间等各不相同，党员群众对他们的知晓率不同，推荐时不少群众带有从众性和盲目性，有的在推选中带有明显的个人情感因素。从推选结果分析，从事组织、计划生育、农业等工作的推荐得票率明显高于一般干部，本乡镇的明显高于外乡镇的，工作时间长的明显高于工作时间短的。

(4) 对任职资格规定过于苛刻，基本上排除了体制外之人的进入。例如，贺胜桥镇党政班子选举：参加第一轮“海选”的候选人20名，其中，原属“四大家”班子成员的有9人，外派沿海经济发达地区打工回来的干部3人，中层干部8人。（候选人的组成具有很大的局限性）参加第二轮选举的候选人12名原属“四大家”班子成员剩7人，外派打工回来的干部3人，中层干部2人。经第二轮选举后原“四大家”班子成员6人，外派打工回来的干部3人。在党委书记的竞选中，程传利获得全部70票中的69票，朱宗德获得1票（我们认为，在一个真正的竞争性选举中，这种得票的比例不寻常。

## **Four for One Mode of Villages and Towns Political System Reform: Investigation Report of Xianan Political System Reform GUO Zheng-lin**

**Abstract:** This paper introduces problems of villiages and towns political system reform at present from aspects of concept and procedure, system to administration reform changes by the example of Xianan political system reform. After conclusion of good points and shortcoming of Xianan political system, we hope to give some suggestions to villiages and towns political system reform.

**Key words:** Xianan Political System Reform Villiage political system Reform



**注释:**

---

<sup>1</sup> 本报告是郭巍青、郭正林、史卫民主持的福特基金项目“乡镇治理与制度创新”成果之一，2003年8-9月期间，赴湖北咸宁、黄冈调查的成员有史卫民、刘智、郭巍青、郭正林、李业兴、文嘉荣等。陈清浩参与了本报告的撰写工作。