

中 国 农 村 调 查 书 系

# 使服务运转起来

基层治理转型中的乡镇事业站所改革研究

袁方成 著



西北大学出版社  
NORTHWEST UNIVERSITY PRESS

本书系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新农村建设中的社区建设研究”(07JZD0024)和教育部哲学社会科学规划基金项目“社区发展与乡镇综合改革研究”(07JA810006)的研究成果之一。本项研究得到华中师范大学“211工程”重点学科项目经费的支持。

中国农村调查书系

# 使服务运转起来

## 基层治理转型中的乡镇事业站所改革研究

◎袁方成 著

西北大学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

使服务运转起来：基层治理转型中的乡镇事业站所改革研究/袁方成著. —西安：西北大学出版社，2008. 5（中国农村调查书系）

ISBN 978-7-5604-2452-1

I. 使… II. 袁… III. 农村-社会服务-研究-中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2008）第 057152 号

中国农村调查书系

**使服务运转起来** 基层治理转型中的乡镇事业站所改革研究

作 者：袁方成著

出版发行：西北大学出版社

地 址：西安市太白北路 229 号

邮 编：710069

电 话：029—88302590

E-mail：xdpress@nwu.edu.cn

经 销：陕西省新华书店

印 装：陕西向阳印务有限公司

开 本：787 毫米×960 毫米 1/16

印 张：15.75

字 数：246.5 千字

版 次：2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5604-2452-1

定 价：25.00 元

## 内 容 简 介

本书以基层治理转型中的农村公共服务为研究主题,基于对湖北咸安乡镇事业站所的历史发展、改革背景及进程的考察,解释和说明乡镇站所改革的原因、动力及成效,总结我国农村公共服务改革后的新模式及其组织结构、功能及运行方式等方面的特征,讨论农村公共服务体系的变革与基层治理转型之间的内在关联,并归纳这一重大变革所呈现出的政府和乡村社会之间新的关系模式及发展走向。

新中国成立以来,以乡镇站所为主体的一整套农村公共服务体系,履行政府为农村地区提供公共服务并进行全面管理的职能。它推动了“超强政治稳定”的乡村社会秩序的形成,有利于农村经济和生活快速走上正轨和大规模现代化建设的开展。但其运作掩盖了高昂的经济和社会成本,整体上处于“低水平的高效率”状态,并孕育着深层次的治理危机。

随着20世纪70年代末期农村市场化进程的开启,基层政府“条块”部门权力分割、职能错位,传统计划经济时代的农村公共服务体系逐渐不能有效地履行政府的服务职能,以满足日益变化的社会和广大农民的需求。特别是20世纪90年代后期以来,农村基层短缺财政状况与农村公共服务组织的急速扩张,刺激了乡镇站所的“自利化”和“赢利性”倾向。事业站所的公共服务机构性质的蜕变,恶化了农村公共服务供需之间的固有矛盾及治理困境,加剧了政府和乡村社会的紧张关系。农村税费改革在缓解政府与农民之间的矛盾和冲突的同时,也蕴含着政府职能转变和农村公共服务改革的新契机。

湖北咸安的乡镇站所改革摆脱了过去乡镇事业站所“下放权力”“精简机构”的传统改革思路,以转换政府职能为重心,通过打破既定的基层政府权力格局,明确农村市场经济环境中基层政府的职能定位,在组织结构、运行机制和财政基础方面进行了重大突破和创新,实现了政府公共职能的根本性转换,初步构建起适应快速变化的农村经济、社会发展和公共需求的新型农村公共服务体系。

以乡镇站所为主体的农村公共服务体系的建立、发展和再造的实践演进,

展现了不同时期我国政府职能发挥和治理绩效的演变轨迹。咸安新型农村公共服务体系的建立和运行,充分运用市场化的手段,动员和整合了政府和社会各种组织资源和力量,实现了基层政府公共职能和治理方式根本性的转换,在有效提供公共服务满足农村社会和广大民众的公共需求的同时,保持和维护基层政府对乡村社会实施有效管理,不断促进乡村社会的稳定与发展,也促成基层治理体制的根本性转型。

政府职能转换与农村基层治理变革的过程,在政府与乡村社会关系层面呈现出新的内涵和发展模式,“新合作主义”可以成为面向这一变革实践的一种建构性理论解释。

## 咸安改革：寻求体制的突破（代序）

项继权

过去的十多年间，在中国的大地上先后升起了一批“改革明星”。其中，山西省长治市原市委书记吕日周、江苏宿迁市原市委书记仇和、湖北省咸安区原区委书记宋亚平无疑是最为耀眼的。虽然他们个性迥异、际遇有别，但是，他们“不守常规”“剑走偏锋”，在大江南北掀起了一阵阵改革的浪潮。尽管各自改革的成效不同、褒贬不一，但是，他们大胆探索、锐意革新，不仅为中国政坛吹入了阵阵新风，也为我国改革注入了生机和活力，有力地推动了我国地方政府及整个国家改革。

今天，这些“改革明星”先后都已经离开了自己的改革之地。但是，迄今为止，这些“明星”的改革故事仍在国内外广为流传，他们的所作所为及是非功过仍是人们热烈讨论的话题。在我们看来，对他们的关注绝非仅仅是对“改革明星”们的传奇故事的兴趣，也并非仅仅是对他们个人命运的担忧，更重要的是对我国改革的历史、改革的路径以及改革的未来的关注和思考。

袁方成博士撰著的《让服务运转起来：基层治理转型中的乡镇事业站所改革研究》是关于宋亚平及其咸安改革最新的讨论。自2000年春开始，宋亚平在湖北咸安区推行了一系列综合改革。其中，乡镇事业单位改革可以说是最富创造性、革命性，也是争议最大的一项改革。在一些人看来，宋亚平在咸安乡镇事业单位改革中提出“养事不养人”，不过是政府甩包袱的借口；公共服务的市场化和社会化没有可行性；咸安改革的方向是错误的，改革将事业单位搞乱了，服务体系搞瘫了，导致农村服务队伍“线断网破”“后继无人”；如此等等。事实上，关于咸安改革之争已经不仅仅是咸安改革本身的争论，而是当前我国整个国家公共服务体制改革方向争论的一部分。它不仅涉及到我国乡镇事业单位改革的方向，也直接影响到我国教育、医疗、卫生、文化等等体制的改革方向。当人们对于教育、医疗、卫生等改革是实行市场化、社会化，还是国家化、分散化、多元化，抑或是集中化争论不休之时，听一听来自基层的声音，看一看社会的变化和实践的结果，必定有所启迪。

咸安改革是发生在我们身边的改革，对此，袁方成博士一直给予持续的关

注,也有机会进行经常性的调查。虽然2004年1月宋亚平调任湖北省委政策研究室副主任,但是他的咸安改革仍在延续,对他及咸安改革的调查也在延续。袁方成博士的著作可以说是迄今为止对咸安乡镇事业单位改革最全面和最翔实的研究。

对于咸安改革,人们已经进行了广泛的调查和深入的分析,有不少中肯的判断和结论。宋亚平自己也在不同的场合对其改革的动机与做法进行解释,并回答人们的质疑。<sup>①</sup> 在我们看来,对于宋亚平以及其他“改革明星”们的改革,都必须放在我国农村及整个国家社会经济发展及改革的大背景下来理解。他们的改革集中代表并反映了这一时期的人们对于我国社会经济发展道路的探求,也是中国改革和发展之路的探求。不过,我们也发现,虽然宋亚平与吕日周、仇和等改革者之间有不少共同之处,但是,他们的不同之处也非常明显。如果从改革目标、重点、路径及操作方式来看,宋亚平咸安改革有其鲜明的特点,其中,最为突出的是他所做的一切不仅寻求县城经济及县政治理之道,也是寻求整个农村发展及治国之道,而其改革的重点则是致力于体制的创新和突破。这也使他的改革更具前瞻性、革命性和艰巨性。

## 一、逼出来的改革

改革是一项高风险的事业。这不仅是因为改革会打破现有的利益格局,触动人们的利益,遭到既得利益者的反对,也是因为改革是一项创新,存在失败的风险,面临着人们的责难。改革者不仅会受到保守者攻击,也可能受到激进者的不满。历史的经验和事实也常常告诫人们:“改革者没有好下场!”正因如此,大凡不是迫不得已,人们不会尝试改革。

从一定意义上说,宋亚平的咸安改革也是逼出来的改革,是发展危机的反应和自救行动。按照他个人的说法就是“穷则思变”!

宋亚平进行改革的咸安地处鄂南,是湖北省咸宁市的县级区,面积1502平方公里,辖13个乡(镇、办、场),总人口55万。1999年8月,宋亚平出任咸安区委书记。此时的咸安是全省38个贫困县市之一,“经济基础脆弱、总量块头小、运行质量低、工业腿短、农业落后;政府机构臃肿、财政捉襟见肘、债务居高不

---

<sup>①</sup> 宋亚平关于咸安改革的前因后果及心路历程参见《市县领导参阅》2006~2007年连载。除特别注明的外,本文中的相关引文均引录于此。

下、‘五乱’屡禁不止。”<sup>①</sup>区级财政赤字3000多万元,“普九”负债9600万元,粮食挂帐1.5亿元,党政机关办经济实体亏欠2.6亿元。此外,咸安还有各种名目的基金会130多家,非法高息揽储达3.68亿元。由于多年未被治理,1999年初出现挤兑风潮,民众上访不断,经常围堵政府,甚至堵塞国道,严重影响社会政治的稳定,窘迫的财政困境不仅使得党政机关无法正常运转,而且不断诱发出各种严重违法违纪行为。一些部门和单位“八仙过海、各显神通”“靠山吃山、靠水吃水”,各种乱收费、乱罚款、乱摊派、乱集资、乱赞助现象屡禁不绝,不仅恶化了投资环境,也加剧了社会矛盾。正是鉴于如此严重的经济、社会和政治矛盾,走马上任的宋亚平决心改变现状,推进改革。

其实,咸安的困境不仅是咸安个别的现象,而是同一时期我国农村尤其是中西部农村县市普遍的现象。众所周知,税费改革前相当长一段时期,我国农村经济发展状况持续低迷,农民收入增长缓慢,农民负担日趋沉重。与此同时,中西部县市农村及乡村财政困难,债务量大,事实上普遍陷入了财政危机之中。为了缓解严重的财政困难,地方政府及乡村干部又常常采取强力征收税费并加重农民负担等等方式,进一步恶化了政府与农民、干部与农民的关系,造成乡村的经济衰败、社会衰败及政治衰败。咸安改革及此后的全国范围的税费改革也正是在此背景下发生的。事实上,在过去十多年的地方改革,如吕日周所在的长治、仇和所在的宿迁及沐阳等,无一例外都是社会经济不发达或欠发达的地区,这些地方的改革无不是为了摆脱社会政治及经济发展困境的尝试和努力。

不过,正如人们所看到的,相同境遇的人们常常有不同的选择。事实上,正如宋亚平所指出的,“绝大多数人都知道,现在县乡两级基层的许多工作领域,困难已经到了无可复加的地步,如同一条漏洞百出的旧渡船,苦苦地支撑在洪水汹涌的河道上”。但是,“一些地方的干部仍害怕改革,视改革为‘猛虎’,即使上面强烈要求的改革任务,也会坚决不当先进,而是左顾右盼、自甘落后,能躲则躲、能拖则拖,有的甚至虚张声势、暗渡陈仓”。

因此,改革者们的过人之处不仅在于他们的觉醒,也在于他们的胆识。宋亚平实行咸安改革,无疑与他个人经历、学识和胆识分不开。宋亚平是个很有传奇色彩的人物。他小学肄业,自幼务农。1979年考入武汉大学历史系,1986年硕士毕业后被分配到湖北省政府研究室工作。两年后,他却辞去公职毅然

---

<sup>①</sup> 宋亚平:《改革是县域经济冲出重围的“突破口”——咸安区综合改革的启示》,《咸安改革资料汇编》,中共咸安区委办公室,2003年。



“下海”，孤身赴广东打工，后进入海南洋浦经济开发区工作，官至开发区办公室主任。然而，当人们纷纷南下经商炒股的时候，他却“洗脚上岸”，一头扎进了“故纸堆”，到华中师范大学攻读历史学博士。上世纪90年代末，在商海搏击10年之后的宋亚平，经湖北省委选调又走马上任湖北省咸宁市咸安区委书记。他走南闯北、见多识广。既有农村工作、基层工作及内陆工作的经验，又受过系统的理论学习，从事过政策研究并深受沿海改革开放经验的熏陶，这使他具有比较扎实的理论基础、开阔的视野和丰富的工作经验，也造就了他开拓进取的精神和果敢坚毅的品格。尤其是他“当过农民打过工”，“不怕失败”。他自己就曾说过，“失败了无非是重头再来，打过工的人还怕什么”？正因如此，使他得以超“名、利、权、位”束缚，大胆推进改革，也有可能从更广阔的视野思考咸安的问题，寻求改革和发展之道。

## 二、体制改革是关键

虽然吕日周、仇和和宋亚平等的改革地都是相对落后地区，是寻求振兴与发展之道。不过，我们也发现，如果说吕日周改革的着力点是干部队伍建设、仇和改革的着力点是招商引资的话，那么宋亚平咸安改革矛头所向的就是体制，尤其是行政管理体制与运行机制。

宋亚平曾对当时人们关于咸安社会经济发展滞后的原因的观点进行分析，其中包括“农业拖累论”“城镇滞后论”“资本缺失论”“招商乏力论”及“人才流失论”等等。然而，在他看来，虽然像咸安这样的农业县市承担着国家粮食生产和安全的责任，在一定程度上制约了产业结构的调整及工业经济的发展，但其他一些经济发达的县市以及国外的成功经验却显示，这些地方在农业迅速发展的同时，也成功地推动了地方工业化及现代化的发展。认为小城镇建设与发展的滞后拖累了整个区域经济发展的观念混淆了“本”与“源”、“因”与“果”的关系，如果没有农业经济、乡镇工业的发展及农民收入的增加，就不会有小城镇的迅猛发展。在日趋市场化的今天，没有一定的资金投入，县域经济的工业化、城镇化和农业产业化便是一席空谈。但是，在他看来，“咸安经济建设困难的主要原因并不是缺钱，而是缺信用环境，缺投资动力，缺效益商机”。“如果我们把投资环境治理好了，政策支持到位了，市场体系健全了，充分调动了民间资本投资本地各领域经济建设的积极性，又何愁资金上的困难”！“多年来，咸安的各届领导几乎都把招商引资作为压倒一切的重中之重和‘一票否决’的考核内容。为

了吸引投资者,送土地、免税费、比拚优惠政策,使尽了浑身解数。成效之所以不尽人意,既有区位、交通、资源、产业集聚、劳动力素质等方面的原因,但更主要的还是体制机制上的陈旧保守所导致的政策支持不够、投资环境较差、产业集聚度低的问题,使得许多投资者到咸安之后往往就像晨风中的袅袅炊烟很快消散得无影无踪”。“人才流失对咸安各项建设事业的确有影响,但是,这并不是单纯的待遇问题,而是与我们是否能提供事业发展的空间,真正做到‘事业留人、感情留人、环境留人’有直接关系”。

正因如此,宋亚平认为,上述关于阻碍和制约咸安经济发展与社会进步的流行观点并不全面,都没有找到问题“症结”和“病灶”。在他看来,咸安所面临的困难与问题决非哪一届领导班子工作不力所造成的,而是长期以来各种矛盾的积累,是深层次的历史与社会诸方面问题交织的必然结果。归根到底,是管理体制与运行机制的问题。他曾尖锐地指出:“为什么我们的政府机关会如此臃肿?为什么各单位会超编那么多人?当然与机构审批和单位进人的‘口子’把关不严有关系,但更与传统的政府职能设置和计划经济时期的工作方式方法直接相联系。我们政府机构的设置从来都是上下‘对口’的原则。上面千根线,下面千根针,每一条线都要垂直对准属于本部门的那个‘针眼’,你说机构怎么会不臃肿!而且,政府的职能从来就是什么都管,无所不包。每一个部门和单位均属一个独立的‘大社会’体系,除了本职工作之外,从小区治保、门前‘三包’、邻里纠纷调解,到防汛抗旱、扶贫济困、挂点小康建设等等,无不承担着无限责任。上级对下级工作的考核方法多少年几乎没有变化过,像社会综合治理、精神文明建设、计划生育、群众信访、招商引资等工作,一直实行的是‘各家的孩子自己抱’的部门单位负责制和‘一票否决’制。要想不出差错,就必须从横向到纵向对各个‘关口’分兵把守,你说人员怎会不庞杂!所以,要从根本上制止‘五乱’,治理投资环境,就必须改革传统的行政管理体制与运行机制,转换政府管理职能,改变领导方式方法,才能达到‘釜底抽薪’的效果。”

针对一些人认为“只要把经济建设搞上去了,所有难题与矛盾便可以迎刃而解”的观点,他提出强烈的质疑:“我发现,在咸安甚至在整个湖北的干部队伍中,有一种几乎异口同声的说法,即都是‘发展不够’惹的祸。因为发展不够,必然导致经济规模弱小、结构调整和产业升级艰难、建设资金匮乏、财政状况窘迫、社会事业落后、农民增收缓慢、群众对政府不满意等诸多社会矛盾得不到及时有效地解决。在这样一种思想认识的指导下,多年来,为了实现经济社会的超常规发展,包括咸安在内的许多县市区的领导人抱着真诚而积极的态度四处

‘拜佛’，到处‘取经’，‘中西药’吃了不少，但多数地方成效仍然不是很大，甚至表现出严重的‘水土不服’的社会现象。例如国有企业改革中简单地‘一卖了之’的问题；乡镇工业建设中不顾客观条件许可而‘村村点火，户户冒烟’的问题；招商引资工作中盲目追求‘高指标、大跃进’，不惜牺牲生态环境的问题；滥征乱占耕地，甚至肆意侵犯农民权益兴办各种开发区的问题；在城区强行拆迁改造，错把县城当县域等等问题，都是此类‘药物’造成的副作用。本意是追求发展和实现发展，没想到结果往往是‘按下葫芦又浮起了瓢’，旧的问题没解决，新的矛盾又一大堆。”“大量的客观事实和许多深刻的教训提醒我们，‘发展不够’并不是县域经济社会问题的根本原因”。如果体制问题不解决，“臃肿的机构、庞杂的人员，加上陈旧的体制和僵化的机制，便形成了一堵又高又厚，虽看不见、摸不着，却时时刻刻让你擦额头、碰鼻子的‘钢铁幕墙’。对于公众来讲，多一个行政层次，就多一级权力台阶；多一个行政机构，就多一道审批关卡；多一个行政干部，就多一尊供奉的菩萨。不改革这些传统的管理体制与运行机制，不给社会生产力松绑，你怎么去实现经济社会的发展”？

应该说，宋亚平的分析是深刻的。事实上，邓小平同志很早就强调过制度和体制改革的重要性和紧迫性，指出，“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性和长期性”<sup>①</sup>，“只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通”，必须推进领导体制、组织体制及管理体制的改革。改革以来，我们党和政府也多次强调不断推进和深化政治体制、管理体制及服务体制的改革。然而，不少人对此并没有深刻的认识，或者没有足够的胆识去推进制度的变革。迄今为止，在“发展是硬道理”的口号下，一些地方甚至一些改革者们仍是以“招商引资”“大办工业”“经济第一”作为工作的重点以及发展的“制胜法宝”。一些改革者如吕日周、仇和等也都曾发现并指出过体制改革的必要性，在实践中也曾进行过干部体制、管理体制及事业单位体制的改革，但是，他们关注过多的依然是“人”（如干部）和“事”（如招商引资），并没有将体制改革作为其改革的中心环节。宋亚平的过人之处就在于他深刻地认识到，对于中西部地区来说，县域经济及农村经济的发展关键并不在于单纯的人、财、物以及资本和技术，而是将这些要素合理组织起来的制度以及由此提供的良好的制度环境。只有进行体制改革，把体制改革作为各项工作的“突破口”，才能有效地解开制约经济发展

---

<sup>①</sup> 邓小平：《党和国家领导制度的改革》（1980年8月18日），《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年10月版，第333页。

的“死结”，使许多长期得不到妥善解决的矛盾与问题逐步地从根本上予以扫除。也只有建立起新的充满生机与活力的管理体制和运行机制，才能为落后地区在新一轮发展高潮中赢得先机，争得主动，跃上“快车道”，从而迎头赶上并努力超越其他先进市县区。正因如此，他将体制改革作为改革和发展的关键，下决心推进体制的创新和变革。

### 三、理顺关系是核心

人们对于体制或机制有不尽相同的理解，在我们看来，体制是有关资源、责任及权利的分配及其制度化的安排，体制改革的实质则是权力、责任及其利益关系的调整。对地方政府来说，体制改革涉及多重利益、责任及权力关系的调整。其中，从外部关系来看，政府管理体制改革涉及政府之间、政府与市场之间以及政府与社会之间的关系调整；从内部关系来看，政府管理体制则涉及党政之间、部门之间的关系的调整。从咸安改革来看，宋亚平进行了多项体制改革，其改革的实质和核心都是在理顺上述多重关系，尤其是政府与市场、政府与社会以及政府之间的关系。

在宋亚平看来，我国政府管理体制中存在的突出问题，首先就是政府与市场之间、政府与社会之间以及政府各部门之间的权责不清，政府包揽了许多管不了也管不好的事，由此也造成严重官僚主义以及形形色色的腐败现象，严重地制约着社会经济的发展。他曾指出，“在湖北各县市，无限权力政府和无限责任政府现象‘积习不改’，横管到边，纵管到底，社会生活的各个层面和各个角落都弥漫着政府权力的强烈信息。机构重叠，职能交叉，权责不清，无利则相互推诿，有利则相互阻碍，工作效率低下的状况一直受到社会各界的强烈批评。‘官本位’主义，‘经济人’效应，门难进、脸难看、话难听、事难办已是多年‘矢志不悔’的恶劣作风。不给钱不办事，给了钱乱办事的例子不胜枚举，似乎成了久治不愈的‘顽疾’。”因此，“我每到一个地方和单位，都讲无限权力政府和无限责任政府往往是顶着铁锅唱戏，人吃了亏，戏却不好看。为什么？因为广大山乡农村、各个工厂、企业、学校、医院、社区等社会团体和群众组织，只是各级政府的附属物和‘应声虫’，他们对于管理社会和管理自己所应有的积极性和创造性，被政府大包大揽的执政方式所严重压抑，久而久之，也就逐步养成了一种无事靠政府、有事找政府的思想惰性和行为惰性。这种高度集权的行政管理体制的实践结果，不仅使得政府的管理成本大的无以为继，而且导致整个社会严重缺

乏生机与活力。”

他认为,管理体制改革首先就是要划清政府与市场及社会的权责范围,并毫不掩饰自己主张“小政府、大社会”,强调政府应从一些市场和社会领域退出,回归到公共管理和公共服务的角色。因为,“这些显而易见、刻骨铭心的教训,值得我们扪心自问和认真地反思:到底哪些是政府‘神圣不可侵犯’的权力?哪些是政府‘神圣不可推卸’的责任?我提醒说,过去计划经济时代,政府自认为是‘神圣不可侵犯’的许多权力,其实并不是政府所应该拥有的权力。同样,那些被视之为政府‘神圣不可推卸’的许多责任,其实也不是政府所应该承担的责任。党的十四大早已经确立了我们改革开放的目标是建立社会主义市场经济的管理体制和运行机制。既然如此,政府就必须从无所不包、无所不至、无所不管和越俎代庖、自操自办的第一线,逐步退到主要是运用市场经济的客观规律和法制的手段来协调各方面的利益关系、并通过科学配置各种资源来从事社会公共服务的第二线”。

那么,“怎么‘退’呢?在我看来,个人、社会、政府既是不同的管理层面,又是互动的有机整体。政府对于社会服务包括一些微观性质的行政管理事务应该采取一种开放的政策。这种政策的基本原则是:凡是个人、家庭、家族能够依法自立自主的事情,社会就不要去管;凡单位、企业、团体、社区等社会组织能够依法自立自主的事情,政府就不要去管。政府的重要任务是充分培育、调动、发挥好个人和社会自己管理自己、服务自己的积极性与创造性,以努力追求三者之间的良性互动。即使必须由政府承担的社会服务责任,也应该按照‘效率’的原则去寻找其他更好的实现形式”。

指出政府权力过分集中并强调政府职能的转变并不是宋亚平的新发现。早在1980年,邓小平同志就明确指出,“我们各级领导机关,都管了很多不该管、管不好、管不了的事”,并认为,“这可以说是目前我们所特有的官僚主义的一个总病根”。<sup>①</sup>也正因如此,改革以来,我们党和政府一直强调进行行政管理体制改革,转变政府职能。在党的十七大报告中再次强调,“要抓紧制定行政管理体制改革总体方案,着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。健全政府职责体系,完善公共服务体系,推行电子政务,强化社会管理和公共服务。加快推

---

<sup>①</sup> 邓小平:《党和国家领导制度的改革》(1980年8月18日),《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年10月版,第333页。

进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,规范行政行为,加强行政执法部门建设,减少和规范行政审批,减少政府对微观经济运行的干预。规范垂直管理部门和地方政府的关系。加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制。精简和规范各类议事协调机构及其办事机构,减少行政层次,降低行政成本,着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题。统筹党委、政府和人大、政协机构设置,减少领导职数,严格控制编制。加快推进事业单位分类改革”。<sup>①</sup>

虽然宋亚平不是较早发现政府权力无限、责任无边危害的人,但是,他却是较早在一个县区主动进行较为彻底地改革和大胆探索的人。在咸安改革中,他们对政府职能进行重新界定,强调政府部门职能转变是“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”,定位于管宏观、定政策、做规划、抓监管。对乡镇内设机构进行撤销合并,只设“党政综合”“财政税务”“经济发展”和“社会发展”四个办公室,区级的一些委局也进行合并。他强调坚决实行“政企分开”“政事分开”和“政社分开”,按照“行政职能整体转移、经营职能走向市场、公益服务职能面向社会”的总体思路,对乡镇事业单位职能进行分解、转换和重新定位。乡镇下设的“七站八所”,除保留财政所之外,其余全部和财政脱离关系,推向市场;他们明确提出“花钱买服务、养事不养人”,对公共服务运行机制进行改革,实行“政府承担、采购招标、合同管理、以钱养事”,大力推进事业单位及公共服务的多元化、社会化、市场化、民营化和契约化;同时,他还在大力推进乡级民主建设,“差额直选”党委书记的同时,实行乡镇党政主要领导人的交叉任职。如此等等,都是旨在对政府与市场、政府与社会以及党政关系及党群关系进行重新调整。在此我们也不难发现,他的不少改革具有明显的开拓性和创新性,一些做法在全国还是首次。其改革的理念、改革的方向、改革的内容以及改革的重点也与十七大报告的改革精神及要求具有高度的一致性。

#### 四、“谋”与“勇”同样重要

熟读历史的宋亚平很清楚:“‘改革’是天底下最难做的事情。因为改革不

<sup>①</sup> 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》(2007年10月15日),《十七大报告辅导读本》,人民出版社2007年10月版,第31~32页。

仅是对传统思想观念与行为方式的突破,更是对既得权力与利益关系的再分配,它不可避免地会造成人们一定程度的抵触情绪与各种不适应,甚至招致某些部门、某些阶层因权利受损所形成的愤懑与仇恨,从而很容易对社会安定团结的政治局面产生负面影响。改革越动真格,这种风险就越大。一旦稍有不慎惹出点事儿来,今天群体上访,明日抱团拦路,接着还有那些你无法预料、无休无止、层出不穷的各种乱象。在‘稳定压倒一切’的气候下,改革者极易成为‘谢罪’的祭品。历史上,凡搞改革的人大多都没有好下场。不是对党对人民对国家的真诚情感所在,不是对社会主义事业的献身精神支撑,谁也不会傻乎乎地去当这个‘冤大头’!”

然而,改革作为一项艰巨复杂的工作,无论是历史还是现实的经验都表明,成功的改革,仅仅靠理想、真诚、勇气和献身精神仍是不够的,“谋”与“勇”同样重要。

宋亚平的成功之处就在于他早就意识到这一点。诚如他所说,“我非常清楚,在这种环境与氛围下搞改革,光靠不怕丢‘乌纱帽’,不在乎‘铁饭碗’,敢置个人政治前途于不顾去冲锋陷阵的勇气与魄力是远远不够的。‘即使浑身是铁,也打不了几棵铆钉’”。“历史上很多失败的改革并不是改革本身缺乏成功的必然性,而往往是因为改革者准备不足、组织不力、程序不当、操作失误引发各种问题,导致改革半途而废。另一个重要原因,就是过去许多领域的改革活动如同‘头痛医头,脚痛医脚’的医生治病,缺乏系统性、整体性,不能相互支持、相得益彰,结果相互冲突、相互抵消,‘按下葫芦又浮起了瓢’”。

正因如此,“改革的指导思想和实施方案必须是整体性、综合性的系统工程。千万不能‘头痛医头,脚痛医脚’,搞那种‘按下葫芦又浮起了瓢’的改革,务求相互支持,相互促进、相互影响、相得益彰的效果。整个过程必须精心策划、精心组织、精心操作,这叫‘成事在于善谋’‘细节决定结局’”。

在咸安改革中,一些引起社会广泛关注的重大改革或措施无不透露出他的“改革谋略”。如“干部外派打工”“最主要的动机是为了解放思想、锻炼能力”。以“铁的纪律、铁的手腕、铁面无私、铁石心肠”“铁腕整治基金会”,不仅是为了挽回群众的利益,也是为了整肃干部队伍和社会环境,重建权威与秩序,“树立了新一届区委、政府‘敢想、敢干、特别能战斗’的形象”。他率先“实行五保合一”,建立社会保障体制,也是“兵马未动,粮草先行”,为了解除干部的后顾之忧,为改革创造条件。在机构的问题上他们“采取了‘吃柿子’的策略——拣软的挑”,实行改制事业单位三年过渡期,也是为了改革的可操作性和平稳过渡;

他坚决推行“分流人员买断置换身份”，也是为了避免分流人员与政府“藕断丝连”、“浪子回头”。如此等等，精心布局、精心组织，很好地把握了改革的节奏。宋亚平在任4年多时间先后推出了14项改革，全区所属133个站所全部进行了“收章、摘牌、改制、人员整体分流”，分流3506人并清退编外人员214人，2004年还有603人买断转换身份。他的改革“‘涉水’之深，范围之广，影响之大，前所未有”，被称之为“咸安风暴”和“政改地震”<sup>①</sup>。然而，正如人们看到的，如此大规模的改革没有出现群体性事件或恶性事件，这不能不说是一个“奇迹”，这无疑与宋亚平及其领导班子的深谋远虑、精心策划分不开。

尤其值得注意的是，改革者们常常被称之为“铁腕人物”，吕日周、仇和的“铁腕执政”还常常被一些人视为是一种“赤裸裸的人治”。然而，很少有人如此责备宋亚平。其实，在咸安改革中，宋亚平有其铁腕一面，但是，正如有的观察者所指出的，“相对吕日周、仇和、李仲彬的‘铁腕’执政风格而言，另一位个性官员宋亚平的施政措施对当地官员切身利益来说，则是‘以柔克刚’，端掉了3000多人的‘铁饭碗’。他通过对官员‘洗脑’来荡涤陈腐观念，而没有采用疾风骤雨的方式，并且给予被改革者一定的保障，因而引起的震荡比较小。虽然手法‘温柔’，但他实施的改革，却是绵里藏针，而且在施政过程中，意志坚定，没有丝毫退缩”。<sup>②</sup>

咸安改革无疑深深地打上了宋亚平个人的烙印，但是，在咸安改革中，宋亚平从来不是主要依靠个人的能力、谋略或手腕来推行改革，而是始终坚持公开化、民主化和制度化，动员并依靠广泛的干群参与推动改革。如机构改革初步方案出来后，有同志主张要保密，不给那些搞不正之风的人以“作案”的时间和空间。但是，他们坚持走民主的道路，让人们参与讨论。改革中凡是涉及机构撤并、人员分流、待遇及补偿等等事务，都一律实行公开化，做到公平和公正，并制订严格的纪律和制度予以保障。他强调，“让绝大多数干部群众在民主决策的过程中充分发表自己的看法，甚至把在改革过程中迟早会爆发的一些思想情绪和反对意见摆到‘桌面’上来公开讲，并通过广泛的讨论去引导干部群众了解情况，明辨是非，化解各种误会和成见，绝对是利多弊少。而且也能集思广益，使蕴藏在下面一些好的政策性建议和解决矛盾问题的有效办法传递上来”。正

<sup>①</sup> 《踏平坎坷成大道——透视咸安改革》，中国政策网，2004年3月3日。《咸安政改》，央视国际，2004年1月29日。

<sup>②</sup> 《个性官员：强力施政捍卫中央政令》，新华网，2007年6月27日。



是因为坚持“从群众中来，到群众中去”，保证了咸安改革方案和措施的科学性，也得到干部和群众广泛的支持和理解，从而保证了改革的公开、公平和公正及顺利进行。如果说宋亚平有勇有谋的话，这不能不说是他的大勇大谋！

## 五、在历史中发现未来

如果说自宋亚平调离咸安之后，他的咸安改革也就成为历史的话，咸安改革本身并没有变成历史。宋亚平的调离也未出现人们所忧虑的“改革终结”或“人走政息”的结局。恰恰相反，咸安改革的经验不仅在湖北推广，也在全国产生越来越大的影响。正是基于咸安的改革经验，自2003年底开始，湖北省开始着手在农村推行乡镇综合配套改革，2004年在天门、洪湖、监利、麻城、安陆、老河口、咸安七个县（市、区）进行了试点工作，随后在全省全面推行。这些改革包括精简乡镇机构和领导职数，明确乡镇党政职能，领导班子交叉任职；“七站八所”全面转制，“养事不养人”，理顺条块关系；彻底清退非在编人员，分流人员与单位脱钩；推进乡级民主建设，“差额直选”党委书记；全面建立社会保险制度等等，这些改革中无不是直接源于咸安的经验。从全国来看，自咸安改革以来，咸安一直是人们关注的对象，全国20多个省市自治区及中央一些部门的人员先后到咸安调查、考察。虽然人们对于咸安改革存在不同的看法，但是，我们仍不断在一些地方的乡镇机构改革、事业单位改革中都能发现咸安改革的身影。

从历史的角度看，我国县市地方及乡镇机构改革进行了多次，机构和人员的精简也常常是改革的重点，上世纪80年代中期山东莱芜也曾进行过“七站八所”等乡镇事业单位的改革，吕日周、仇和等等也曾在自己辖区进行过体制改革。宋亚平及其咸安改革的不少做法并不是全国唯一的，也不是最早的，有些方面也不是首创。然而，从改革的理念、改革的内容及改革的方式来看，咸安改革无疑有着全新的内容和鲜明的特点，其改革的广度、深度和力度也超越了他一些地方和基层的改革。

尤其是我们不难发现，咸安改革不是一种单项的改革，而是一次综合性的改革；改革并不限于乡镇政府本身，也包括县直部门及事业单位的改革；咸安改革不是单纯的机构和人员的“精简”，而是着眼于“转制”；不是政府内部的权力重新分配和调整，而是致力于政府职责和功能重新定位，致力于“政、企、事”的分开以及国家与社会关系的调整，“还权于社会”，使地方和基层政府从全能政