

挑战黄宗羲定律

——河南乡镇机构大变革

主编 王平

副主编 寇炳灿 孔祥敬



大象出版社

挑战黄宗羲定律

——河南乡镇机构大变革

主 编 王 平

副主编 寇炳灿

孔祥敬

大象出版社

图书在版编目(CIP)数据

挑战黄宗羲定律——河南乡镇机构大变革/王平
主编. —郑州:大象出版社,2006.4
ISBN 7-5347-4250-1

I. 挑... II. 王... III. 乡镇-地方政府-政治体
制改革-研究-河南省 IV. D625.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 036802 号

责任编辑 王晓宁
封面设计 高 岚
出版发行 大象出版社 (郑州市经七路 25 号 邮政编码 450002)
网 址 www.daxiang.cn
印 刷 河南第一新华印刷厂
版 次 2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 1 次印刷
开 本 890 × 1240 1/32
印 张 9.25
插 页 5
字 数 231 千字
印 数 5 000 册
定 价 25.00 元

●2005年9月9日上午9时中共河南省委、河南省人民政府召开全省深化和完善乡镇机构改革电视电话会议,这是大会主会场。



●中共河南省委书记、省人大常委会主任徐光春在全省深化和完善乡镇机构改革电视电话会议上作重要讲话。



●中共河南省委副书记、河南省人民政府省长李成玉在全省深化和完善乡镇机构改革电视电话会议上作重要讲话。





●中共河南省委组织部副部长、人事厅厅长、编办主任王平就深化和完善乡镇机构改革工作接受河南电视台记者的采访。



●省人事厅副厅长、省编办副主任寇炳灿召开座谈会，指导督促乡镇机构改革工作。



●河南省编办助理巡视员、深化和完善乡镇机构改革新闻发言人孔祥敬接受河南电视台记者采访。

●深化和完善乡镇机构改革督导工作会议一角。



●深化和完善乡镇机构改革竞争上岗面试考点一隅。



●评委们在认真研究乡镇人员竞争上岗工作。





●竞争上岗过程中面试人员冷静思考、沉着应答。



●公示人员竞争上岗结果。



●改革中通过竞争上岗的宝丰县石桥镇党政办公室主任任尊峰,面对记者谈感受。

任尊峰,河南省宝丰县石桥镇党政办公室主任
抓生产 抓管理

●伊川县酒后乡工作人员苏孝忠分流后，满怀信心地谈下一步打算。



●沈丘县乡镇分流人员陶平均感叹地说：这次改革公开、公平、公正，让人服气。



●卫辉市后河镇农民李庆顺在该镇新成立的便民服务中心办理林业证时愉快地接受采访，感慨乡镇机构改革带来的可喜变化。



本书编委会

主 编	王 平		
副 主 编	寇炳灿	孔祥敬	
编写人员	叶春风	周相东	李颖平
	郭建州	黑云龙	任丰金
	郝 银	吕万刚	

关于“黄宗羲定律”

黄宗羲，宁波市余姚人，明末清初著名思想家，浙东学派的代表人物之一。曾对中国明清时期的很多重要经济现象进行过深刻批判，赋税问题就是其中之一。

在黄宗羲的著作《明夷待访录·田制》中，他对中国唐朝至明朝时期的历次田赋税制改革作了分析和总结。他发现我国历代封建王朝都会鉴于农民不堪赋税重负，为缓解社会矛盾，维护自身统治地位，推行诸如费改税之类的改革。这种改革虽在短期内能产生积极作用，减轻农民的眼前负担，甚至出现“向来丛弊为之一清”的局面，但往往是时间一长，统治者便淡忘了变“杂费”为“正税”的改革，又会巧立名目，将各种摊派之“杂费”推出，而不顾“正税”中已包含“杂费”的事实，结果旧“税”不去，新“费”又来，以后又再度出现将“杂费”转入“正税”的改革。如此循环往复，每改一次，农民又要面临“正税”外的“杂费”的压力，农民赋税负担在下降一段时间后又涨到一个比改革前更高的水平，从而使历代的税制改革陷入一种带规律性的愈改愈重的恶性循环的怪圈。黄宗羲将这种现象概括为“积累莫返之害”。

我国当代农民问题专家、清华大学秦晖教授在2001年发表的论文《并税式改革与“黄宗羲定律”》中，首次把这种现象命名为“黄宗羲定律”。时任国务院副总理的温家宝曾对此做出重要批示，要求财政、农业等有关部门在推行农村税费改革时引以为鉴。

序

深化农村税费改革是党中央、国务院为解决“三农”问题作出的一项重大决策,关系到农村的长远发展和现代化建设的全局。取消古老的农业税,是继土地改革和实行家庭联产承包责任制之后农村又一次重大变革,必然会对农村经济、社会、文化等诸方面带来深刻的影响。适应农村税费改革的新形势,必须积极配套推进乡镇机构改革。

河南是人口大省、农业大省,农村基础设施薄弱、公共服务不足、农民收入增加困难、财政负担过重的问题还相当突出,破解“三农”难题,建设社会主义新农村的任务还相当艰巨,推进乡镇机构改革势在必行。从2005年9月9日至12月底,我们在全省适时进行了一次深化和完善乡镇机构改革工作。这次改革,是在我省2001年乡镇机构改革的基础上进行的,也是在我国经济社会发展进入关键时期,特别是在深化农村税费改革的新形势下进行的,其特殊性和复杂性远远超过以往历次乡镇机构改革。对于搞好这次改革,省委、省政府高度重视,责成省直有关部门进行深入细致的调研和方案论证工作。从2005年初开始,由省编办牵头,从省委组织部、省财政厅、省人事厅、省劳动保障厅、省民政厅抽调人员,组成调研工作组,在全省范围内进行了深化和完善乡镇机构改革的专题调研。其间,深入全省6个有代表性的省辖市的12个县市的30多个乡镇进行实地调查,学习借鉴了兄弟省市的改革经验。通过调研,基本摸清了全省乡镇的机构、编制和人员现状,找出了存在的主要问题,研究提出了关于深化和完善全省乡镇机构改革的总体方案,制定了乡镇机构改革中人员定岗分流、财政、社会保障以及撤并乡镇方面的具体配套政策措施。这些意见基本成熟后,又派出6个调研组分赴有关市、县、乡征求意见,同时,发函

给18个省辖市市委书记、市长,20个县(市)党委书记、县(市)长,上百个乡镇党委书记、乡镇长以及省直单位,广泛征求意见,并进行修改完善。这些意见先后经省编委会议、省政府常务会议、省委常委会会议认真研究,决定启动全省深化和完善乡镇机构改革工作。这次改革,在党中央、国务院的正确领导下,各级党委、政府高度重视,各级各部门通力协作,强力推进,历时三个多月,截止2005年12月底,全省乡镇机构改革工作顺利完成,并取得了显著成效。省委书记徐光春同志称赞:这次乡镇机构改革,打了一场漂亮的攻坚战,在河南的农村改革史上写下了光辉的一页。

这次乡镇机构改革,有很多东西值得我们回顾和总结。特别是从改革方案的研究制定,到改革的组织领导、具体实施;从改革氛围的营造,到改革的督导、检查验收,都给我们留下了很多宝贵的经验:一是各级党委、政府的高度重视,为这次改革提供了坚强保证;二是改革政策措施配套完善,为这次改革提供了可靠依据;三是建立了一个良好的工作机制,为这次改革凝聚了强大合力;四是营造良好的改革氛围,为这次改革减轻了压力;五是广大乡镇干部职工的积极参与和支持,为这次改革增添了积极因素。特别需要指出的是,在这次乡镇改革中,广大乡镇干部职工顾大局、识大体,自觉理解改革,积极投身改革,主动支持改革,发扬了甘于奉献、勇于牺牲个人利益的精神,表现了良好的整体素质,保证了整个改革的平稳进行。尤其是广大乡镇分流人员,长期以来在基层艰苦的条件下为农村经济发展作出了巨大贡献,又无怨无悔地为改革作出了巨大牺牲,功不可没,精神可嘉,理应受到全社会的尊重。所有这些,都是我们这次改革的宝贵财富。

党的十六届五中全会提出建设社会主义新农村的宏伟目标,为今后的农村各项改革指明了方向,也向我们提出了新的历史任务。我们应当清醒地看到,这次全省深化和完善乡镇机构改革,也只是解决了乡镇的一部分问题。改革以后,特别是取消农业税后,如何转变乡镇政府的职能,巩固乡镇机构改革的成果,确保乡镇机

构和人员编制不反弹,都需要深入地研究,不断地探索。省编委办公室的同志在这次乡镇机构改革中做了大量的工作,付出了艰苦的努力,在改革之后,又及时把改革的方针政策和组织实施的相关资料等汇编成册,公开发行,我认为很有意义,既可以加强与兄弟省市的情况交流,又可以为今后的改革提供有益的借鉴。让我们在以胡锦涛同志为总书记的党中央的正确领导下,高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜,坚持科学发展观,坚定信心,努力工作,真抓实干,为继续巩固和深化乡镇机构改革,推动社会主义新农村建设做出新的更大的贡献。

河南省人民政府副省长、省编委副主任

王菊梅

目 录

序	(1)
---------	-------

决 策 篇

坚定不移地把农村综合改革推向前进	(3)
推进乡镇机构改革 确保基层政权有效运转	(3)
跳出“黄宗羲定律”的关键	(5)
从体制上机制上根本解决问题	(7)
积极部署开展农村综合改革试点	(8)
开展农村综合改革试点 探索建立农村经济社会发展新机制	(8)
切实搞好乡镇机构改革试点工作	(9)
积极抓好配套 推进乡镇机构改革工作	(16)
统一思想 下定决心走出“黄宗羲定律”怪圈	(18)
认清形势 把握重点 切实做好乡镇机构改革的组织实施工作	(28)
乡镇机构改革的关键是控制现有人员编制不增长	(40)
河南省 2001 年乡镇机构改革方案	(41)
中共河南省委、河南省人民政府关于深化和完善全省乡镇机构改革的意见	(45)
省委办公厅、省政府办公厅关于全省撤并乡镇工作的实施意见	(53)
省委办公厅、省政府办公厅关于认真做好全省乡镇机构改革中有关财政及社会保障政策落实工作的通知	(57)
省委办公厅、省政府办公厅关于撤并乡镇工作若干问题的通知	(61)

严格控制乡镇机构和人员编制	(63)
关于深化乡镇机构改革的调研报告	(65)
关于湖北安徽两省乡镇机构改革情况的考察报告	(75)

实 施 篇

河南省民政厅关于印发《河南省撤并乡镇工作方案》的 通知	(89)
河南省劳动和社会保障厅、河南省财政厅关于认真贯彻豫 办〔2005〕32 号文件做好全省乡镇机构改革有关劳动 保障工作的意见	(91)
省委办公厅、省政府办公厅关于加强全省乡镇机构改革督 导工作的通知	(94)
加大督导工作力度 如期完成改革任务	(98)
做好改革的后续工作 加快推进乡镇职能转变	(102)
把握重点问题 搞好乡镇机构改革的组织实施	(106)
河南省机构编制委员会办公室关于深化和完善全省乡镇机 构改革组织实施中有关问题的通知	(118)
河南省机构编制委员会关于进行全省深化和完善乡镇机构 改革检查验收工作的通知	(121)
省委办公厅、省政府办公厅批转省编办《关于全省深化和 完善乡镇机构改革工作情况的报告》的通知	(125)

附 录

中共内乡县委、内乡县人民政府关于印发《内乡县深化和 完善全县乡镇机构改革方案》的通知	(134)
中共内乡县委、内乡县人民政府关于做好乡镇机构改革中 事业单位分流人员工作的通知	(144)
内乡县乡镇机关录用工作人员和事业单位工作人员竞争 上岗实施细则	(146)

宣 传 篇

2100 个乡镇超编 86.5% 河南“消肿”下“猛药”	(155)
河南严管行政事业机构编制 编制实名制 超编问责“一把 手”	(156)
河南省撤并乡镇 236 个	(157)
河南实行机构编制审核制 乡镇最多挂 5 个牌	(158)
河南建立新工资发放办法 严控乡镇机构再度膨胀	(159)
河南完善乡镇机构改革 领导职数不得超过七至九名	(159)
乡镇机构改革——从单纯减人到重塑政权	(160)
河南乡镇机构面临大变革 由“养人”向“干事”转变	(162)
乡镇机关缘何“两个萝卜占一个坑”	(163)
在农业税全免后进一步为农民减负 我省将完善和深化乡 镇机构改革	(165)
统一思想 把握重点 加强领导 圆满完成深化和完善乡 镇机构改革工作	(166)
事关农村全局的重大改革	(169)
固本强基的深刻变革——全省深化和完善乡镇机构改革政 策解读	(171)
走出“黄宗羲怪圈”	(174)
不仅要“瘦身” 还要转换职能 我省乡镇机构改革进入攻 坚阶段	(176)
变“养人”为“养事” 乡镇机构改革将着力优化组合乡镇 事业单位	(177)
拨款 5.6 亿元支持乡镇机构改革	(178)
我省乡镇机构改革进展迅速 已清退临时人员 10733 人	(179)
认真做好乡镇人员竞岗分流工作	(180)
乡镇机构改革创出好经验 黄寨 12 天分流 112 人	(180)

宝丰县率先完成乡镇机构改革任务 走的人愉快 留的人安心	(182)
2005:共产党人定能走出“黄宗羲怪圈”	(184)
2005:改革催生乡镇五大变化	(187)
临时人员清退工作全部结束	(193)
我省对乡镇机构改革进行检查验收	(193)
全省乡镇机构改革顺利完成	(194)
打赢了一场漂亮的攻坚战	(195)
河南乡镇划时代的变革——全省乡镇机构改革综述(上)	(197)
用政策和智慧搞好乡镇“瘦身”——全省乡镇机构改革综述 (中)	(199)
政府转变职能 农民得享实惠——全省乡镇机构改革综述 (下)	(201)
无情改革与有情操作——乡镇机构改革采访札记之一	(203)
改革贵在创新——乡镇机构改革采访札记之二	(205)
创新贵在从实际出发——乡镇机构改革采访札记之三	(206)
“不怕下岗,就怕不公”——乡镇机构改革采访札记之四	(208)
平时打基础 改革不作难——乡镇机构改革采访札记之五	(209)
从“养人”到“养事”——乡镇机构改革采访札记之六	(211)
撤乡以后要加强便民服务——乡镇机构改革采访札记之七	(212)
县级机关要减轻乡镇负担——乡镇机构改革采访札记之八	(214)
18天,攻坚克难——宝丰县乡镇机构改革调查	(215)
不折不扣完成乡镇机构改革任务	(220)
河南乡镇改革的背影:官员面临心理危机	(222)