

“黑户”向阳乡

核心提示: 2005 年, 在撤乡并镇的大情势下, 吉林省双辽市(县级)向阳乡被“仓促”并入相邻的服先镇。不过, 这个距双辽市区 80 公里的乡, 依然一如既往地存在至今。

而如今, 全国大规模的撤乡并镇已告终结。

“黑户”向阳乡

2009 年 3 月, 双辽市委给向阳乡派来了新任党委书记兼乡长谭成刚。7 月, 向阳乡花销几十万元重新修缮了办公平房, 这是 10 年来都不曾有的征兆。

谭成刚觉得市里的决定必有深意, 他分析说: “如果向阳乡撤了, 最起码办公经费省了, 今年办公室维修费用也都省了。为什么市里保留向阳乡? 市里也非常坚决, 因为这有利于全市工作开展。”

“2005 年后, 今天撤明天撤的, 干部思想都散了, 群众也感觉不稳定, 不知道这个乡镇究竟能不能存在, 究竟能存在多长时间。”上任百余天的谭成刚告诉《瞭望东方周刊》。

四年前, 吉林省成为农村税费改革工作试点, 免征农业税综合配套改革的撤乡并镇浪潮使向阳乡置身其中。2005 年 3 月 4 日, 经吉林省政府批准, 吉林省民政厅对四平市乡镇行政区划布局调整请示进行批复: 隶属于四平市的双辽市, 撤销向阳乡, 将其所辖行政区域划归服先镇管辖。

身为党政一把手的向阳乡党委书记兼乡长谭成刚, 对于这个行政建制已经撤销的特殊乡镇, 并未感觉到任何异样, 因为“市里面开会、下通知, 直接还是下给向阳乡”。他告诉本刊记者, 由于向阳乡的实际情况, 取消向阳乡没有施行, 公章什么的也还都在。

“最近在编吉林省行政区划图集, 年底前可能出版, 这个图集肯定不会再有向阳乡。”吉林省民政厅区划地名处工作人员徐胜斌告诉《瞭望东方周刊》。

有着响亮名字的“向阳乡”, 成为行政区划版图上消失的“黑户”。

“仓促”撤并

实际上吉林省的撤乡并镇工作在 1998 年就已开始, 直至 2006 年, 经过两阶段的大规模撤并, 共撤销乡镇 285 个, 占 1998 年全省乡镇总数 909 个的 31.4%, 完成了乡镇撤并不低于 30% 的目标。

“吉林省农村税费改革办公室当时提出, 乡镇撤并的数量必须达到

30%。向阳乡 2005 年被撤并时, 是双辽市上报到四平市, 然后四平市汇总上报到省政府, 省里批准, 调整行政区划的文件是由省民政厅负责下发。”徐胜斌向本刊记者解释了向阳乡被撤并的操作过程。

官方文件显示, 在 2000 年前后, 吉林省城乡布局不合理, 其概况是“相当部分乡镇和村人口少, 规模小, 难以形成集中连片发展, 不利于生产要素的合理流动与资源的合理配置。”乡镇数量偏多, 伴之而来的则是, “机构庞大, 冗员过多, 增加了行政管理成本, 加重了财政负担与农民负担, 制约了县域经济发展和小城镇建设。”

而解决这一繁杂问题, 最简便最直接的方式就是, “适度撤并乡镇和并村, 扩大乡镇规模, 增加其经济总量, 可以促进经济强镇的形成。”

2004 年 9 月, 吉林省下发《关于进一步优化乡镇行政区划布局工作的实施方案》, 要求“进一步压缩乡镇数量”, 提出了乡镇撤并的标准: 吉林省西部双辽市, 所辖乡镇平均幅员面积要在 300 平方公里左右, 乡镇人口原则上不低于 2.5 万人。

按照以上标准, 地处吉林省西部, 面积 5984 平方公里, 人口约 12 万的向阳乡, 显然被划在了撤并的红线之列。

本刊记者获得的信息显示, 撤乡并镇的实施方案在设计上为各县(市、区) 调研论证预留了时间, 方案要求 2004 年 9 月下旬至 10 月中旬, 各地抓紧调研论证, 制定裁并乡镇工作方案。方案经市州同意后在 10 月底报省, 各县按照省政府关于乡镇行政区划调整的批复, 在 2005 年上半年完成具体调整撤并工作。

这就意味着各地市州必须在近 20 天的时间内完成对乡镇撤并的整体调研和规划, 遗憾的是这一规定动作被一再简化, 裁撤向阳乡的方案仓促呈报。双辽市委书记刘树毅向《瞭望东方周刊》承认, 撤并向阳乡, “有点儿仓促, 当时市里意见也不统一。”

原向阳乡党委书记、乡长许金田告诉《瞭望东方周刊》: “当时也没有认真调研, 省民政厅当时的要求是‘快刀斩乱麻’, 我是直到文件下来才知道向阳乡被撤并的。”

一位被撤并乡镇的干部也向《瞭望东方周刊》表示, “撤哪个留哪个, 这个事儿对于基层是很机密的, 之前一点儿也不会知道。”

吉林省民政厅区划地名处一位参与此项工作的领导坦承, 当年撤乡并镇工作

中确实存在简化调研的现象: “省政府要求一定要达到 30%, 给你指标你就撤, 报上来就批, 那一阵撤销 140 多个, 根本不可能调研, 哪里像现在在一个乡更名还要开一个现场座谈会。”

于是, 撤销向阳乡的方案被迅速上报和签批, 向阳乡的建制被迅速取消。

挂靠式生存

“快刀斩乱麻”的方式并没能斩断各种矛盾, 各方面的压力也随之而来。

据本刊记者了解, 2004 年向阳乡有行政编制 24 人, 事业编制 4 人, 工勤编制 2 人, 有农经站、计生办、财政所、林业站、司法所、土地所、农机所、农科站、教管会、综治办、民政所、广播站、民营办、水管所、统计站、保险所、社会保障所、派出所等多个基层单位。2004 年全乡社会生产总值为 4500 万元, 人均纯收入 3000 元。

原党委书记、乡长许金田告诉本刊记者: “当时各乡都债务负担沉重, 向阳乡欠债是最少的, 有的乡镇欠债都高达 800 万元。当时财政每年给向阳乡行政拨款是 25 万元左右, 而每年的行政开支在 50 万元左右。”

而刚刚接任的党委书记、乡长谭成刚无奈地告诉本刊记者: “现在取消了农业税, 乡级财政没有活钱, 只能靠财政拨款。”他表示, 接任时向阳乡财政所的钱甚至都没有他兜里的多, “市里解决经费, 这些远远不够, 干部差旅费、车辆费用、冬季取暖费, 我们省着花, 一年得 60 万元。多数得靠自己张罗, 党委书记有能耐, 找项目, 求得其他部门支持, 有能力, 就能把钱要来, 就能把大伙差旅费解决了, 就能搞点福利。”

他告诉本刊记者, 他来之之前, 向阳乡为了偿还债务, 甚至连乡政府院子里的树都用来抵债。

在“吃财政饭”的行政人员看来, 撤乡并镇采取了人员分流政策, 但这种落差让这些干部难以接受, 被撤并乡镇的干部牢骚满腹, 分流到双辽市教育局的一位乡长向本刊记者抱怨: “熬了半辈子熬个乡长、党委书记, 撤了, 你挤谁去? 到别的乡当干部, 无非挂个副职, 级别后面带个括号, 里面写着‘相当于正职’。”

激烈反对撤销向阳乡的还有在乡政府中心街上做生意的个体工商户。邻近的桂花乡在 2000 年撤并, 乡政府所在地商业从此衰落, 相同的际遇让这些工商业户坚定了反对撤销向阳乡的信心。取消向阳乡的文件下达后, 29

位工商户集体联名信访, 他们认为, 政府在小城镇建设中鼓动甚至带有几分强迫意味地统一修建临街二层楼房, 统一白瓷砖外立面, 还有褐色仿古屋檐, “乡政府不能说撤就撤。”

在向阳乡中心街经营杂货的工商业户老赵告诉本刊记者: “给政府的‘面子工程’盖楼, 我借高利贷 6 万元。乡政府一撤, 这东西卖给谁去, 房子也肯定不值钱了。别说投资收不回来, 起码的生活都保证不了。”

这种情势下, 普通村民的想法则不一。距离服先镇比较近的村民则倾向撤并, 距离较远的为了办事方便则希望保留向阳乡, 一大部分村民则犹豫不决。

“没有行政代码, 新编的地图也没有向阳乡, 恢复建制不太可能, 市里只能默许。对省报表、申报项目, 统计申报填报先镇。”双辽市委办公室主任宋国地在接受《瞭望东方周刊》采访时说。

向阳乡困局

“没有乡一级政府提供保障, 今年落实的两个大项目就很难运作。和上级部门怎么联系? 如果人家知道乡政府都没有, 还能不能来? 招商引资过来的, 到这来想挣钱, 连一级政府都没有, 派出所也会随着都撤掉, 治安都保证不了!” 党委书记谭成刚觉得向阳乡应该保留。

他举例说, 如果撤销了向阳乡, 那么从东面的服先镇到西面的茂林镇政府之间距离正好是 50 公里。出现“100 里没有乡级政府”, 老百姓办事也不方便。

时任双辽市长、现任人大常委会主任孟繁有告诉本刊记者: “的确不应该撤, 撤销后会给群众的生活带来很多不便, 就医、上学和治安都成问题。”

“有令不行, 这不拿政令开玩笑吗?” 吉林省编办一位副主任慨叹, “省里面要求行政事业人员编制数量‘五年零增长’, 恢复建制就需要增加编制, 恢复肯定不可能, 但目前向阳乡的编制如何解决尚不清楚。”这位领导向本刊记者表示, 当时允许设立临时过渡的派出机构, 向阳乡较起真儿来就是临时派出机构。他对向阳乡还挂着政府和党委的牌子大感吃惊。

本刊记者调查获知, 向阳乡目前有行政编制人员 20 人, 行政人员编制挂靠在服务先镇。而按照吉林省编制办核定的乡镇行政编制: 一般乡镇编制是 20 人, 较大的乡镇的编制是 26 人, 特大乡镇的编制是 30 人。

至于如何解决向阳乡当前尴尬的

处境, 吉林省民政厅区划地名处处长季铁成告诉本刊记者: “我们曾经下去调研过, 提出想恢复向阳乡, 是不是撤销一个其他的乡镇, 这样在编制上互相抵消, 但双辽市没有打过正式的报告, 没有拿出具体的方案, 只是口头汇报过几次。”

省民政厅相关工作人员称, 他们也希望双辽市能拿出一个成熟、稳妥的解决方案, 再上报到省政府, “这个问题迟早得解决。”

在基层工作 10 年, 经历两次撤乡并镇浪潮的原向阳乡党委书记许金田告诉本刊记者: “撤乡并镇的大方向没有错, 执行过程中出现问题, 最好经过科学的考察和规划, 拿出合理的解决办法。”

据悉, 全国大规模相对集中的撤乡并镇已经“叫停”。民政部等五部门在 2009 年 3 月下发《关于乡镇撤并应注意的若干问题的意见》, 《意见》称: “乡镇撤并之后, 个别地方出现被撤乡镇政府驻地管理服务功能弱化的现象, 群众上学、就医、办事不方便的问题不同程度地表现出来。”

《意见》第一条明确: “严格控制撤乡并镇。已进行过乡镇撤并的省份不再大规模地进行乡镇撤并。条件不成熟的地方, 不要勉强进行乡镇撤并。对个别确需撤并的乡镇, 有关地方政府要按照以人为本、方便群众的要求, 加强对乡镇撤并工作的指导。有关乡镇撤并的调整方案要组织专家论证并充分征求群众意见。”

吉林省政府转发这一文件, 并提出“我省不再进行新的大规模乡镇撤并工作。确需撤并的个别乡镇, 要严格把关。”

双辽市委书记刘树毅告诉本刊记者: “现在双辽很平稳, 再提这事无疑于平静的水面, 投块石头, 会激起浪花。”

据《瞭望东方周刊》



欢迎企事业单位、各类学校、社会团体及各界预订

《周口晚报·共和国纪事》合订本

应广大读者要求, 周口晚报每期加印 2000 份《周口晚报·共和国纪事》特刊, 于本刊全部出版结束后, 制作成合订本, 10 月下旬面向社会发行, 以方便读者收藏。即日起, 本刊欢迎企事业单位、各类学校、社会团体及社会各界人士预订

本刊是企事业单位、各类学校、社会团体对员工、学生进行国史教育、党史教育、爱国主义教育的生动教材

中老年人:

通过本刊回顾您与新中国共同成长的每一段峥嵘岁月, 感受与共和国息息相关的每一次心跳, 您会发现新中国的每一个脚印都是一段让人回味无穷的历史。

青少年学生:

本刊以生动的故事、翔实资料对青少年进行国史教育、党史教育、爱国主义教育, 增强青少年热爱祖国、热爱人民、热爱中国共产党、热爱社会主义的意识。

● **史料价值高**——这里有大量您平时没有看过的资料和图片, 均来自官方权威机构

● **教育性强**——为您讲述共和国 60 年的风雨历程, 是一次国史教育、爱国主义教育

● **收藏价值高**——两个年度出版一期, 四开八版, 共 30 期, 资料系统翔实, 图文并茂

● **贴近性强**——不仅有全国内容, 还有周口内容; 不仅有官方资料, 还有百姓经历

● **可读性强**——以大量生动的故事和历史图片, 引领您穿越共和国 60 年的时空隧道

装帧精美, 机会难得, 欲订从速 预订电话: 8238933