

[旧版文章](#)
[天人古今](#)

古今通论
古代通论
世界史论
当代三农
现实问题
旁通类鉴

[先秦史论](#)

先秦通论
原始经济
文明起源
夏商西周
春秋战国

[汉唐史论](#)

汉唐通论
战国秦汉
秦国秦代
西汉东汉
魏晋南北朝
隋唐五代

[宋元史论](#)

宋元通论
唐宋通论
北宋南宋
辽金西夏
蒙元史论

[明清史论](#)

明清通论
明代通论
明中后期
清代通论
清代前期

[近代史论](#)

近代通论
清代晚期
民国通论
民国初年
国民政府
红色区域

[现代史论](#)

近世通论
现代通论
前十七年
文革时期
改革开放

[学科春秋](#)

学科发展
专题述评
年度述评
学人学术
学者小档

[理论方法](#)

史观史法

[国学网](#)——[中国经济史论坛](#) / [天人古今](#) / [当代三农](#) / [三农问题的症结与出路](#) / [税费改革后乡村组织的职能转变：问题与走向](#)

税费改革后乡村组织的职能转变：问题与走向

2007-05-14 申端锋 《古今农业》2007年第1期 点击: 339

税费改革后乡村组织的职能转变：问题与走向

税费改革后乡村组织的职能转变：问题与走向

申端锋

(华中科技大学中国乡村治理研究中心, 湖北 武汉430074)

《古今农业》2007年第1期

[摘要] 税费改革后, 乡村组织在各种现实条件的约束下, 既没有成为服务型组织, 也不是无所事事, 而是在实践中对自身职能重新进行了定位, 使自己处在一个有利的位置。为了不与农民发生正面冲突, 就要少做事, 甚至不做事, 但乡村两级组织又不能不干事, 于是, 将原来的软指标当成硬指标来做, 也就是将软指标硬指标化, 便成为了当下乡村两级组织职能转变中的一个现实选择。

[关键词] 税费改革; 乡村体制改革; 硬指标; 软指标; 乡村治理

2003年, 农村税费改革在全国范围内启动, 至2006年, 各省份均取消了农业税。与此同时, 为了防止农民负担出现反弹, 减轻乡村两级组织运转的行政成本, 各省份相继启动了税费改革的配套改革即乡村体制改革, 主要是撤并乡镇、精简机构、分流人员、合村并组, 有些地方还取消了村民小组长, 在基层组织的职能转变上, 实行市场化的改革方向, 推行“花钱买服务”, 促使基层组织由管制型向服务型转变, 这一改革的典型模式即为湖北咸安的“咸安改革”, 被称为“湖北新政”, 并在全国其他省份得以推广。至2006年, 随着农业税的取消, 乡村体制改革的改革效应也开始显现, 那么, 改革后的乡村组织在实践中到底是如何定位的, 绩效如何, 换句话说就是“改革后的乡村组织在干些什么事”, 就成为社会各界所关注的问题。

笔者近两年在湖北荆门农村跟踪调查税费改革以及乡村体制改革的进展状况, 亲身体验了改革历程, 并掌握了一手资料。笔者在调查中发现, 改革者设计的逻辑即“花钱买服务”的逻辑并没有成为乡村组织运转的主导逻辑, 乡村组织并没有成为改革者所设想的服务型组织; 但另一方面, 乡村组织也没有成为像有些学者所讲的“什么都不干”, 只是维持自身运转的组织。[1]改革后的乡村组织在各种现实条件的约束下, 既没有成为服务型组织, 也不是无所事事, 而是在实践中对自身职能重新进行了定位, 用乡村干部自己的话来说就是, “将原来的软指标当成硬指标来搞”, 也就是说, 在原来的“刮宫引产, 催粮要款”等为代表的硬指标已不成其为硬指标的情况下, 乡村组织将原来的软指标, 如村务规范化管理、发放资料等当作当前的中心工作即硬指标来抓, 也就是将软指标硬指标化。就笔者的调查来看, “软指标的硬指标化”业已成为税费改革后乡村组织职能定位的一个现实选择, 也是当前乡村组织工作中一个主导性的实践逻辑。

一、税费改革前的硬指标与乡村组织职能的实现

分田到户以后, 人民公社体制瓦解, 国家的体制性权力上收, 在基层治理中形

历史理论
领域视野
方法手段
规范学风

史料索引

古今文献
考古文物
简帛文书
回忆追述
社会调查
论著索引

论著评介

通论文集
古代史著
明清史著
近代史著
现代史著

动态信息

期刊集刊
网站网刊
团体机构
学术会议
研究动向

他山之石

世坛综考
美国史坛
西欧史坛
东亚史坛
其他地区

池月山云

文史随笔
知识小品
诗词诗话
文艺点评
小说演义
史眼世心

成了“乡政村治”的治理格局，[2]但为了贯彻落实上级的各项政策，县乡村体制在实践中成为一种“压力型”体制，[3]在这种压力型体制之下，乡村组织的主要职能就是贯彻落实自上而下的各种指标，如税费收取、计划生育、普九达标等。由于工作的侧重点不同，指标有软硬之分，在税费改革之前的硬指标中，以税费收取和计划生育为代表，贯彻落实这两项硬指标也就成为这一时期村政的主要内容，被形象地表述为“催粮要款，刮宫引产”，而乡村治理的外部面相与内在逻辑也就主要与这两项硬指标相关联。

在笔者调查的荆门农村，在1994年之前，计划生育是非常硬的硬指标，乡村组织一定要把这项工作做到位，在工作考核上实行一票否决。对村民来讲，就是一个都不能多生，如果计划外怀孕，不管你跑到哪儿，乡村干部也要把你找回来，为此不惜采取抓、追、抢的办法。如果抓到计划外怀孕的，把房门一卸，用两个长凳一支，马上就在上面给孕妇做人流手术。在这一时期，硬指标就是硬道理，为了完成硬指标，乡村两级干部是一条心的，村干部搞不了的工作，就申请和乡里的干部一起搞。对于计划生育中的那些违规户、钉子户，一般是村干部先通过侦察摸清了情况，然后带着乡里的干部到计划外怀孕妇女的家里，把藏在衣服柜子里的妇女拉出来，有的妇女耍赖皮，不穿衣服，给工作带来难度，但工作人员也有办法，把她用被子一裹，扔到车上。在一位做了20多年妇女工作的妇女主任看来，过去计划生育怎么搞都行，只要搞到位，没人去告状，也没地方告状。现在却不同了，拉都不能拉老百姓一下，她会告你的，村干部也不愿得罪人，只能是你好，我好。当然，自1994年以后，荆门农村村民的生育观念已经从根本上得以转变，在计划生育工作中，“刮宫引产”已经不再是工作的重点，而填写各类报表、组织育龄妇女体检则开始成为计划生育工作中的中心工作。

在税费改革前，收取各类税费则是农村工作中的重中之重，是首当其冲的硬指标。笔者在荆门农村调查时发现，自分田到户起，农业税费的征收方式经历了一个变化过程，征收方式的变化直接关系到硬指标的落实，并且与乡村治理中的诸多问题具有相关性。首先是“户卖组结”阶段，主要是在分田到户之初，人民公社“三级所有，队为基础”体制的影响还在，小组里还有会计，有自己的账。当时，农户到粮站售粮以后，并不当场结算，而是由组里的会计到粮站去结算，然后由小组向村里上缴各种税费，村里再向上面交，当然，小组要留下自己的，剩余的给群众，这时的村民小组还是一个相对独立的经济核算单位，这种以小组为单位由粮站代扣各种应缴税费的做法，从村组权力的角度来看，表明当时的村民小组在征收农业税费方面还具有较强的能力，并且这种权力以“户卖组结”为依托，是一种制度化的权力，因此，在这一时期，农业税费的征收相对比较容易。其次是在“户卖村结”阶段，自1985年起，组里的会计撤掉，组里的帐不再保留，原先生产小队的公共财产基本上被处理完，小组不再是一个独立的经济核算单位。村民到粮站去售粮的时候，也不当场结算，村民得到的只是“白条”，粮站以村为单位将农民应缴的各种税费扣下来，剩下的再由村里返还给村民。1990年代中后期以后，由于农民负担的加重，收粮的难度逐步加大，但由于村民家里总是有粮食的，并且粮食是看得见的，就开始出现村组干部到农民家里去硬搬粮食的现象。在这一时期，有的农户开始不卖粮食，有的农户开始欠村里的税费，为了完成上缴任务，村干部开始借债来上缴税费，村里开始负债。在这一时期，村民小组在收取农业税费的制度化权力被拿走，“户卖村结”表明农业税费收取的制度化权力上收到村一级，但随着农民负担的加重，这种制度化权力越来越遭到阻力。最后一个阶段是“户卖户结”阶段，为了减轻农民负担，杜绝给农民打白条的现象，中央要求废弃“户卖村结”，实行“户卖户结”，即农民到粮站去卖粮时，粮站绝不能给农民打白条，要当场以户为单位结算，然后，由村里再找村民收钱，并且实行粮食流通体制改革，粮站不再代扣村民的应缴税费，这样一来，村庄在收取农业税费方面的制度化权力被拿走，村庄的制度型权力大大弱化，这就给村组干部收取农业税费带来了极大困难。自1997年实行“户卖户结”到取消农业税这一时段，是村组收取税费最艰苦的一个阶段，组长会配合村干部来收钱，镇干部到村来督促，你不交税费的话，村干部就赶你的猪子，扒你的粮食，实在收不上来村里就自己垫，向信用社借，向私人借，村级负债大幅度增加。

税费收取一直是这一时期的硬指标，村组干部工资的2/3与税费征收挂钩，村组干部收取农业税费的压力非常大，但村组在收取农业税费方面的制度型权力却逐步弱化乃至最后被取消，给村组收取农业税费带来了诸多困难。为了能够将农业税

费收上来，村组转而借助于各种策略型权力，主要是依靠暴力、习俗等手段从村民那里将税费收上来，这种对策略型权力的倚重带来了两种后果，一是所谓的“正式的权力的非正式运用”，即孙立平等人在华北农村所看到的乡村干部为了收取税费而借助于各种村庄习俗、人情、面子等手段，这种现象很普遍，村组干部为了完成任务，先做亲戚朋友的工作，在向一般群众做工作时，把好听话说尽，就像孙立平所讲的，一位镇干部为了将税费从一位老人手中收上来，而把自己当成要饭的叫花子。[4]笔者在荆门农村调查时，也了解到类似的事情，村干部在收钱时总是先收关系好的，先收自己亲戚家的，利用当地的“地方性知识”想方设法将税费收上来。另一个结果是恶人治村现象的普遍出现，经常有为了收税而逼死人的现象发生，乡镇一级为了将税费收上来，就启用那些狠人、强人任村干部，而村里为了将税费收上来，就启用那些狠人甚至混混当村民小组长。在笔者调查的官村11组，1999年的时候，组里的税费在全村是最难收的，据说主要是组长不认真，不负责，村书记就把村民杨三提为小组长，该人是一个混混，与村支书的关系比较好，村支书是想通过他扭转11组税费收取的落后局面。他上任后果然够狠，11组的村民差不多都被他打了，税费收取倒还是比较顺利，就是敢动粗，什么都不懂，帐都不会算。在上述两种情形中，村组干部运用暴力、习俗等非常规手段收取农业税费，显然是得到乡镇默许的，在完成税费收取这一硬指标上，乡村两级是一条心的，并且在实际中结成了乡村利益共同体，为了能将税费收上来，乡镇甚至动用强人、恶人治村，并且允许村干部从中获得一部分灰色收入，实在收不上来的，就允许甚至纵容村干部高息借款来上缴农业税费，最终导致村级债务的急剧增长。

不管是计划生育还是税费收取，为了完成这两项硬指标，乡村两级组织在目标和行动具有高度的一致性，乡镇甚至允许村干部采用大量的非常规乃至不合法的手段来开展工作，并导致恶人治村和强人治村成为乡村治理中的一个现象，导致了一系列乡村治理危机的出现。

二、税费改革后乡村职能转变的新动向：软指标硬指标化

税费改革后，乡村体制改革将乡村组织定位为服务型组织，乡村两级组织的权力弱化，财源枯竭，在这种情况下，不再收取税费的乡村组织还在做些什么事呢？笔者在调查中发现，现在的乡村组织主要是在做两件事情，一是村务管理的规范化，一是种粮补贴的发放。

首先，村务管理规范化的任务非常重，比如治安调解这一块，村里要分别建立有关民事案件、刑事案件以及帮教劳改的档案。计划生育方面要建立育龄妇女档案，对计划内怀孕的妇女，在怀孕4个月后，妇女主任每个月要去看一次，差一次就扣一次分，直至把计划生育的得分全部扣完。光计划生育这一块，村里就建有15种档案，各种摸底清查、表格填写的任务非常重，笔者在荆门某乡镇调查时了解到，由于各种表格填写的任务非常重，2005年村委会选举中新上来的一些妇女主任一时间无法适应工作，竟然被各种规范化的报表和档案给整哭了，用她们的话来说就是，“简直能把人搞死”。这种情况在税费改革时尤为严重，单单签字盖章这样的事情就把乡村干部搞得焦头烂额。所以，在一个村里的党员会上，党员们说：“现在尽搞这些花哨的东西，真是没事可搞了。”这种情况在税费改革的农村具有普遍性，原来的硬指标没有了，原来的软指标就凸显出来，成为新时期的硬指标，现在村干部的日常性工作就是发发资料，填填材料，打打电话，再就是到乡里接受村务管理规范化的培训，笔者2005年在荆门官村调查时了解到，当时镇里正对全镇农村的会计进行帐务管理规范化的培训，该村的村会计杨某说，“现在村里的帐都由镇里来管了，对村会计的培训又有什么意义呢”。这样的规范化管理成为硬指标后，也让村干部不好对付。在黄村，村妇女主任雷主任介绍了这样一件事，2006年夏天，该村一家农户的男主人早上刚刚外出打工，上午乡里就有来检查的，说村里对人口流动的登记不到位，要扣分，在雷主任看来，这是软指标变硬指标的典型，这样的硬指标让村干部真是无法接受。

另一方面，当前的硬指标也给乡村干部留下了可以钻的空子，致使很多政策无法落实。比如在2005年预防禽流感的过程中，就出现了形式化的应付现象。农业部于2005年11月11日发布了荆门市京山县发生高致病性禽流感疫情的消息，而当时笔者正在京山县邻县的农村做调查，亲眼目睹了税改后的乡村组织是如何应对禽流感危机的。在笔者调查的官村，村干部于11月11日到镇上参加预防禽流感的动员大

会，在会上，镇里要求村里每天上午9点钟之前必须向镇政府报告本村家禽有无异常情况，镇里安排专门的工作人员24小时值班。虽然镇里要求村里在每天上午9点钟之前必须将本村的情况上报，村干部对之的理解却耐人寻味，9点钟之前，必须打电话“报告”有事无事，至于是否真的有事无事，那就是另外一个问题了，这就是村干部对上面政策的理解，也就是说，有没有发生死鸡的现象，有无疫情，这都不重要，重要的是要打电话报告。村会计负责每天向镇里报告本村的情况，据笔者观察，他每天都是在没有做调查的情况下向镇里打电话报告：“我是某村的，我们村无异常情况。”在笔者和他在一起的7天里，他每天都是这句话，这在他自己看来，也是欠妥的，但合村并组后的乡村组织状况迫使村干部只能这样做，如果让他自己亲自到各组去检查的话，全村13个小组，最远的离他家有5公里路，别说早晨9点以前，就是到晚上9点也很难把全村的情况了解清楚，用他的话来说就是，别说鸡死了不知道，就是死了人，也很难在短时间内获得消息。[5]

镇里给村里送来了预防禽流感的资料，并要求村里将之张贴到每家农户的门上，并说过几天会到村里来检查，但村干部也知道，县乡干部只会到那些交通便利的地方去看一下，所以只要把那些地方搞好就行了，实际上，以村里目前的人力和物力也只能做到这一步。该村的村会计是一个比较负责的干部，他负责张贴四个组，据他讲，他本人会在交通便利的一个组张贴，其他的三个组就只能雇人来张贴，每人需支付20元钱，如果全部都由他本人来张贴的话，张贴一户按两分钟算的话，4个村民小组共240户就需要480分钟，即8个小时的时间，如果再加上赶路、吃饭的时间，没有3天的时间完不了工，而县乡干部两天后就要来检查，所以只能请小工来帮忙。如果干部不负责的话，很可能就是应付了事，也就是打打电话，发发资料。所以，现在的很多村干部宁愿干过去的硬指标，而不想搞现在的硬指标，过去的硬指标是看得见摸得着的，村干部自己搞不了，可以申请上级一起集中来搞。在村干部看来，现在的硬指标不实在，多是应付性的，“没有多大意思”。

其次，发放种粮补贴成为当前农村工作中的硬指标。税费改革启动后，国家相继出台了一系列惠农政策，其中重要的一条就是对农民种田给予补贴，笔者在黄村调查时了解到，小麦和水稻既有粮食补贴也有良种补贴，玉米则只有粮食补贴，粮食补贴是15元/亩，良种补贴是19.72元/亩，由于柴油涨价，从2006年开始还有综合补贴，即柴油和化肥补贴，9.66元/亩，所有的补贴，如果不是整数的话，必须精确到小数点后六位，一分钱都不能挪用，必须发到农民手里。因此，清查村民种粮的田亩面积、给农民发放种粮补贴，就成为税费改革后村政的主要内容，并且成为一个最重要的硬指标。村干部每年都要将农民种粮的田亩面积清查摸底，非要搞准了不可，还要将结果公示，接受群众监督，工作必须过细，不得马虎，否则群众就会打“农民110”告你，上面就会扣村干部的工资。发放种粮补贴的时候，每一户都要签字、盖章，村干部要把工作做到位，把钱送到农户手上，并且要及时发放，不得拖延，不得挪用，有的农户家里没有人，村干部要跑几趟。后来每户都有了专用的帐户，一户一个存款折，种粮补贴直接打到存款折里，由村民自己去取，村干部省了不少事，但每年两次的田亩面积清查和每户人家的签字盖章仍然让村干部忙得不亦乐乎。

税费改革前，收取农业税费以从农村提取资源是乡村治理中最重要的一个硬指标，重在提取，那时候也有给农民尤其是弱势农民发放的各种补贴，但那时候的发放补贴却是典型的弱指标，经常被克扣。而税费改革后，发放种粮补贴则成为乡村治理中最重要的硬指标，重在给予，也就是说，资源提取与补贴发放虽然同为硬指标，性质却根本不同，在从提取到给予的转变中，乡村关系以及乡村治理的逻辑发生了根本性的变化。

至此，我们看到，在前面所述的税费改革后的两种类型的硬指标中，村务管理的规范化重在管理的形式，却对管理的实质性内容重视不够甚至是有意的忽视，也就是说，乡村组织在税费改革后将之作为硬指标实质上是对更重要的问题的回避，比如农村公共物品的供给和农村社会风险的应对等，当然，这种规避是实践逻辑的展开，但并不说明乡村组织在税费改革后就无事可做了。而发放种粮补贴则重在反哺农民，其背后的逻辑是农民权利本位取向，确保农民权利不被侵犯成了硬道理，与税费改革前的乡村利益共同体不同的是，乡村关系发生了根本性的变化，乡镇一级不再依赖村级组织收取税费，也就不再会默许甚至支持村干部采取非常规手段来开展工作，[6]而是将维护农民的权利放在了首位，这一硬指标的效应开始显现，乡村治理开始呈现出新的逻辑。

荆门黄村妇女主任雷主任从1986年开始就担任村里的妇女主任，她对软、硬指标的变化以及由此带来的乡村治理的变化感触颇深，她在执行村务中亲身经历的两件事非常形象地体现出前后两个时期乡村治理逻辑的不同。

1994年，雷主任所在的黄村有一年轻村民刘某没有达到法定年龄就结婚生育，村里按规定处以1320元的罚款，村里先后去做了5次工作，都没有效果。最后，村里申请了强制执行，由村妇女主任、乡计生办工作人员、法庭工作人员一起强行拉走了他家的家具，作价1520元，包括罚款和200元的滞留金。刘某没想到村里会这样强硬，遂恼羞成怒，拿着刀子到雷主任家要找雷主任算账，恰巧雷主任不在家。过了3、4天，又来雷主任家闹事，两个人抱在一起摔打，后来两人被邻居拉开。这件事发生后，乡里的态度非常强硬、鲜明，要把刘某拘留15天，派出所的干警天天到村里来抓他，刘某藏了起来。雷主任则要求乡里吓他，而不要真抓他，都是一个村的，弄的太僵了不好，会影响以后在村里开展工作。5天后，刘某托人来找雷主任，要求私了，雷主任同意，但提出了自己的条件：三年之内，要是自家的人、畜出事的话，就找他算账。主要是恐怕他口服心不服，做出对雷主任及家人不利的东西出来，刘某答应，这件事就这样了了，两家人相处无事，过了2年，村里又把刘某提起来干民兵连长，雷主任还是他的入党介绍人。

事隔10年，税费改革后的2004年发生的一件事却让雷主任想不开。2004年，黄村4组有50亩田只种水稻而没有种植小麦，在登记种植作物的种类和田亩面积的时候，4组一位30多岁的村民肖某要求雷主任把他的并没有种小麦的3亩田的小麦面积也登记上，以多领取补贴，为此，先后找了雷主任3次，雷主任都没有同意。后来该村民找了村会计，会计给他加上了，而雷主任却被蒙在鼓里。4组是雷主任包的组，在雷主任去四组找群众盖章的时候，肖某多加的小麦种植面积被群众发现，群众很有意见，要求到乡里找干部处理，雷主任当时就表态，这个事情她来处理，会给群众一个交待。雷主任紧接着就给乡里打电话，要求处理这件事，乡里就找雷主任和村会计商量怎么处理这件事。最终的意见是，由村会计去做工作，把肖某的不应该加的3亩小麦面积减下来。但是，村会计在给肖某做工作的时候，却对肖某说，雷主任讲了，要把你的种植面积全部减下来，一分补贴不给你。肖某很愤怒，跑到村委会办公室找到雷主任，上来就骂，雷主任一开始没有理他，可肖某一直骂，雷说，你不要这样，有话好好说。肖某不听，雷站起来，两人动手，发生身体上的冲突，后来被拉开。雷主任为此事辞职两个月，要求乡里处理，一是要处理村民肖某，召开群众大会，公开道歉；二是要处理村会计。乡里没有及时处理，后来只是让村民肖某私下里向雷主任道歉，并没有会计。

在这个过程中，乡财政所所长、乡长先后来给雷主任做工作，要雷主任放弃要求，息事宁人。雷主任认为乡里这样处理难服民心，心里很不平衡，不想干了，没什么意思。在雷主任看来，与以前相比，现在没撑腰的了，没有正义感了，没有了原则，“乡里太软弱无能”，真正想干事的干部没有撑腰的，村干部只要会吹牛就行了，不用搞实事，上面就欢喜。在调查中，雷主任一再说，现在干工作没劲，与现在的硬指标相比，她宁愿干过去的硬指标。

雷主任在讲述这两件事情的时候，状态完全不一样，讲第一件事情的时候，非常的兴高采烈，非常有底气；在讲第二件事情的时候，人显得非常的郁闷，非常消极，并且产生了不愿干村干部的念头。雷主任心态的这种变化，恰恰反映了税费改革前后乡村关系和乡村治理逻辑的变化，在税费改革前，税费收取和计划生育是硬指标，为了完成这些硬指标，乡村两级组织结成了利益共同体，乡里是支持、保护村干部的，村干部的态度就比较强硬；而在税费改革后，村务规范化管理和种粮补贴的发放成了硬指标，重在落实农民的权利，约束乡村干部的权力，中央政策是农民权利本位取向的，对乡村组织表现出极大的不信任。于是，维护农民权利就成了新时期乡村治理中的“硬道理”，由于不再依赖村干部收取税费和开展高难度的工作，乡村利益共同体打破，乡里在村政实施中往往站在农民的一边，而不是村干部的一边，村干部的角色就显得比较尴尬，面临着一个角色转换和重新定位的问题，这一点在雷主任身上体现得较为明显。

三、软指标硬指标化的动力机制

全国范围内的税费改革开始于2003年，在税费改革启动之后，同时进行了乡村体制改革为其配套改革，主要做法不外乎合并乡镇，精简机构，分流人员，转变职

能，并且推行了合村并组，有些地方还取消了村民小组长。这样一来，就给乡村两级组织开展工作带来了一系列的问题。首先，直接导致了乡镇的财源枯竭，乡村两级组织运转困难，基本的开支都很难保障，更是无法为农民提供必要的公共物品，很多政策的贯彻落实也大打折扣；其次，乡镇体制改革旨在削弱乡村两级组织的权力，而强化其服务职能，但是，由于乡村两级组织的权力尤其是制度型权力的弱化，其对村民的支配能力大大削弱，这样一来，在权力弱化的背景下，乡村组织也就根本无法行使其服务职能，用基层干部的话来说就是，“上面的法律政策卡住了乡镇政府的脖子”，“法律多，政策好，村干部制服不了人”，“过去无法，干部有法，现在有法，干部无法”，也就是说，现在的乡村干部弄不好就会触犯某些高压线，所以，为了减少风险，一个最好的办法就是“消极”行政，什么实质性的事都不干。于是，我们看到，在广大的乡村，尤其是粮食主产区，出现了无人管事的局面，道路破旧、渠道失修、堰塘废弃以及地下六合彩盛行。也就是说，上述两种情况说明，在既没有钱，又没有权的情况下，乡村两级组织是很难完成从汲取型组织向服务型组织转型的，现在的问题是，乡村两级组织制度型权力的弱化已严重影响了农村公共物品的供给和农村社会的稳定。

再次，在税费改革尤其是取消农业税之后，由于面临着财力紧张和权力弱化的双重困境，乡村干部也不知道该干什么了，在最早推行乡镇体制改革的湖北省，这种情况表现得尤为明显，笔者2004年在湖北荆门农村调查的时候，乡村干部的一个较为明显的反映就是不知道该干什么了，由于农村政策调整过于猛烈，税费改革和乡镇体制改革使得乡村干部很茫然，由于自身难保，也就很难在政策落实和农村公共物品方面有所作为，只是一味的消极应付，这在2004年农村土地二轮延包时出现的土地纠纷高潮中表现得较为突出。笔者2005年去调查的时候，听官村的村会计说，他们正在乡里参加一个培训班，关于村级帐目规范化管理的一个培训，他对乡镇的这一做法就有看法，因为村里的帐目都乡管了，这样的培训还有什么意义呢？2006年，笔者到荆门仙居乡黄村做调查，该村的村支书说，现在的农村工作是“将软指标当成硬指标来搞”，这句话一下子点出了税费改革后乡村组织职能转变的趋势，如果说在税费改革之初，乡镇体制改革刚刚启动的时候，由于农村政策调整过猛，乡村干部还不知道该如何适应，很茫然，也很困惑。而从2005年开始，取消农业税后的乡村两级组织逐渐找到了自己的定位，在广大的粮食主产区，乡村两级组织职能转变的一个趋势就是，“将软指标当成硬指标来搞”。在取消农业税之后，像收税、集资这样的硬指标已经不复存在了，由于生育观念的转变，计划生育工作也基本上走上了正轨，这样一来，在上个世纪后20年存在的“催粮要款，刮宫引产”的说法已基本不能概括当前乡村两级组织的工作，在经历了短暂的迷茫之后，乡村两级组织重新找到了自己的定位，也就是将原来的软指标当成硬指标来搞，笔者将之称为“软指标的硬指标化”。

就笔者的调查来看，软指标的硬指标化基本上可以概括取消农业税后乡村两级组织工作的一个变化趋势。正是这一变化导致了乡村治理逻辑发生了一个根本性的转变，以前的硬指标以资源提取和规划农村社会变迁为主要内容，都是一些实实在在的工作，并且以制度型权力为保证，当然在后期出现了一个从制度型权力到策略型权力变迁的趋势。但税费改革尤其是取消农业税的政策，再加上随之实行的配套改革即乡村体制改革，彻底重塑了乡村两级组织的运转逻辑，乡村两级组织自动地撤退，使自己处在一个有利的位置，也就是一个比较消极的位置。因为维护农民利益成了一种新的“政治正确”，而为了不与农民发生正面的冲突，就要少做事，甚至不做事，但乡村两级组织又不能不干事，于是，将原来的软指标当成硬指标来做，也就是将软指标硬指标化，便成为了当下乡村两级组织的一个现实选择。

四、结论与讨论：软指标与硬指标双重变奏中的乡村治理逻辑

税费改革后，软指标硬指标化这一转变揭示出诸多的问题，既有现实的问题，同时也有深层次的问题。就现实问题来看，取消农业税的确给乡村治理带来了根本性的影响，彻底改变了乡村治理的逻辑，而对于这一逻辑的揭示，学界做的还远远不够。但有一个问题还是比较明晰的，就是乡村两级组织在制度型权力弱化和村庄政治选举化的背景下，只能选择“将软指标当成硬指标来搞”这样的做法。这一做法符合乡村组织自身的逻辑，一是因为自身权力弱化而无法积极行政，二是三年一次的村委会选举使村干部不愿得罪人而不敢积极行政。但这并不意味着像有些学者所

讲的那样，税费改革后的基层组织已经没有存在的必要了。从农村公共物品供给和农村社会稳定的角度来看，这种“消极行政”的做法显然是不合适的，也就是说，怎样解决“软指标的硬指标化”与当前农村公共物品匮乏之间的矛盾才是当前乡村治理中的一个关键性问题，也是当前乡村体制改革中的一个重大问题，真正关切到乡村组织的转型与重新定位。

而更深层次的问题则是乡村治理逻辑的一个根本性转变，我们在讨论“软指标的硬指标化”的时候，关注的是税费改革所带来的问题，但若“放宽历史的视界”，我们注意到，自近代化启动以来，在整个20世纪，资源提取和规划性变迁一直是农村工作中的两个主要方面，与这两个方面相伴随的，是国家的政权建设。不管是清末新政还是民国的新县制，均没有完成对基层社会的整合，出现了所谓的“国家政权的内卷化”，在这一时期，农村工作中最主要的硬指标就是收取税费进行资源提取，由于过度提取而导致村治状况的恶化，也就是“内卷化”，而农村的各项社会事业则非常凋敝；在人民公社时期，国家通过“三级所有，队为基础”的人民公社体制彻底完成了对农村社会的整合，乡村组织的制度型权力得以确立，在这一时期的农村工作中，“抓革命，促生产”，不管是资源提取，还是规划农村社会变迁，每一项指标都是硬指标；在分田到户以后，人民公社体制瓦解，国家权力从农村社会部分退出，国家与农民的关系重新调整，乡村组织的制度型权力开始向策略型权力转变，在这一时期，农村工作中形成了所谓的“指标管理”，在压力型体制下，各类指标层层分解，一直到村民小组长，税费提取依然是最主要的硬指标，而计划生育作为农村社会规划性变迁的一个重要部分也是这一时期的硬指标，但由于税费负担过于沉重，同时乡村组织制度型权力逐步消解，乡村治理中也出现了一系列的治理性危机；为了应对三农危机，国家实施税费改革，并最终取消了农业税，资源提取的任务已基本不复存在，20世纪以来农村工作中最大的硬指标没了，在乡村体制改革的背景下，乡村组织还能做些什么呢？于是，将原来的软指标硬指标化就成为一个现实的选择。在这样的一个背景下，乡村治理的逻辑发生了根本性的变化，一是乡村关系发生了变化，维护农民利益成为一种新的政治正确，乡——村关系变得非常松散，这对村庄治理产生了影响，也为选举带来了新的影响因素；二是，村干部与村民之间的关系发生了变化，支配关系变成了“应付”关系。至此，我们看到，硬指标和软指标的划分与转化体现出不同时期乡村治理的逻辑，于是，“软指标的硬指标化”也就为我们观察和理解税费改革后的乡村治理提供了一个切口，为我们分析税费改革后乡村组织的职能定位提供了一个解释性框架。

[本文是教育部人文社会科学研究规划项目“农村税费改革对乡村水利的影响及对策研究”项目批准号：05JA810003]的阶段性成果。]

参考文献：

- [1]周飞舟：《从汲取型政权到“悬浮型”政权》，《社会学研究》，2006，4期。
- [2]张厚安：《中国农村基层政权》，四川人民出版社，1982。
- [3]荣敬本等：《从压力型体制走向民主合作型体制》，中央编译出版社，1998。
- [4]孙立平：《“软硬兼施”：正式权力非正式运作的过程分析》，《清华社会学评论》，鹭江出版社，2000，38~39页。
- [5]申端锋：《禽流感拷问税改后乡村组织的危机应对能力》，《调研世界》，2006，2期。
- [6]贺雪峰：《乡村组织重建的窘境》，《经济观察报》，2005年12月20日。

The Change in the Functions of the Rural after the Tax Reform: Problems and Trend
Shen Duanfeng
(Research Center for Rural Governance in China, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan, Hubei 430074)

Abstract After the reform of rural taxes and fees, rural organizations don't become service-oriented organizations. It also failed to slow down the negative. Village organizations reposition their own functions, thus

enabling them in an advantageous position. To avoid a direct conflict with the farmers, rural grassroots organization will work less, or even doing nothing. However, the rural grass-roots organizations must Officer. Rural grassroots organizations translate soft targets as hard to do. This is a realistic option for rural organizations.
Key words Tax Reform, Grassroots Organizations Reform, Tough Task, Soft Target, Rural Governance

[作者简介]申端锋，男，华中科技大学中国乡村治理研究中心研究人员，主要从事农村社会学与乡村治理研究。

责任编辑: echo

[发表评论](#)

[查看评论](#)

[加入收藏](#)

[Email给朋友](#)

[打印本文](#)

如果你想对该文章评分, 请先[登陆](#), 如果你仍未注册, 请点击[注册链接](#)注册成为本站会员.

平均得分 0, 共 0 人评分

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10