

党国英: 试论今后农村改革的几个重点领域 (2005-09-07)

作者: 党国英 发布时间: 2005-9-6 15:59:17

从2004年开始,我国农村政策发生了极大变化。连续两个中央1号文件包含了非常丰富的内容,一个比较富于进取精神的、全面的农村政策新体系浮出水面。两个1号文件实际上提出了中央政府实施工业反哺农业,城市带动乡村的全新的经济与社会发展思路,体现了新一届政府的科学发展观。特别是2005年的1号文件明确表示,政府将下决心调整国民收入分配结构,在稳定现有各项农业投入的基础上,把新增财政支出和固定资产投资切实向农业、农村、农民倾斜,逐步建立稳定的农业投入增长机制。这意味着中国政府从此将结束把农业作为政府收入来源、由农业向工业提供资本积累的工业化初期的发展道路,而将农业和农村领域作为政府支持的对象,实现工业反哺农业,城市带动乡村。为了实现这个目标,文件在总结国内外农业成长经验的基础上提出了许多有利于政策落实的规范性意见,对各有关部门提出了具体要求,体现了动员全国力量支援农业的决心和魄力。这在中国农业政策史上是空前的,这些政策的落实将极大鼓舞亿万农民焕发生产积极性,推动我国农业真正跃上新的台阶。

正像新的2005年1号文件所指出的那样,中国农业依然是国民经济发展的薄弱环节,投入不足、基础脆弱的状况并没有改变,粮食增产、农民增收的长效机制并没有建立,制约农业和农村发展的深层次矛盾并没有消除,农村经济社会发展明显滞后的局面并没有根本改观,农村改革和发展仍然处在艰难的爬坡和攻坚阶段,保持农村发展好势头的任务非常艰巨。今后,中国进一步深化农村改革的方向是什么,难点又是什么,很值得我们深入思考。

笔者认为,提高中国农业的市场竞争力,加快农村劳动力向城市大规模转移、实现农村土地制度的进一步调整,推进农村社会保障事业的发展,将是今后我们农村工作面临的难点;如何通过对农村社会基础结构的改造,建立一种大体有效和谐的乡村治理结构,以强化农村社会对国家政策的有效承接能力,也始终是我们需要破解的难题。今后在继续加大财政支农力度的同时,要出台加快我国农村城市化进程的政策,引导农民有序地进入城市;要加快农村土地制度改革,实行“以土地换取城市社会保障”的政策;要调整城市劳资关系,更大幅度地改善农民在城市的工作条件,提高城市对农民的吸引力;要随着国家经济实力的增强,以更快的步伐推进农村社会保障事业的发展;要改进农村社会的治理结构,稳步提高农民的组织化程度,形成农民在农村公共事务中的自主地位,使农民成为中央实施各项惠农政策的有效承接者和响应者。本文试图对这些可能成为今后农村改革重点领域的几个方面作一扼要讨论。

一、调整城市化政策 促进农村人口转移

农村发展归根到底是要完成国民经济的结构转变,使农业实现高度的商品化和专业化,并使直接的种植业在国民经济总量中占一个较小的比例;同时,要使农村劳动力大量转移到城市,实现较高的农业劳动效率。如果这两个转变不能完成,农村改革和农村发展的任务就不能说完成。实现这两个转变,在大的方向上也可以叫做“城乡统筹发展”,但从这两年的政策运作的趋势看,我们对实现后一个转变还缺乏有力措施,并从结果上看也影响到前一个转变。“城乡统筹发展”是正确的方向,但如何实现“城乡统筹发展”却并不容易。

提高国家反哺农业的关键是大量劳动力向城市转移。多年以来,中央农村政策的主要目标还是离不开提高农民收入、稳步提高粮食生产和促进农村社会稳定。在这三大目标中,提高农民收入是关键。如果粮食生产不能使农民依靠农业过上体面的生活,农民很难增加对农业的投入。农业生产不能成为赚钱产业,农村和谐社会的建立也是一句空话。根据一些国家的经验,政府反哺农业可能成为提高农民收入的重要途径,否则,即使是大农场主也很难维持正常经营。但是,即使将2004年给农民的各项补贴增加10倍,每个农户平均也只能得到五、六百元。所以说,在目前条件下,提出反哺农业的政治意义大于经济意义。大量农村劳动力向城市转移,农民人数减少,农业规模增大,不仅使农户获得国家补贴的数量可以增加,还可以提高农户承接国家其他支援农业项目的的能力。如果城市化不到位,大量农村剩余劳动力不能转移到城市,中国城乡统筹发展就不能实现,农民收入增长也不会有保障,收入差距也难以缩小,和谐社会也不会建立起来。这大概是多数有关研究者的共识。从大局来说,像农民工子女上学这类问题都不是最困难的事情。

我们要有大局观,有未来的一个总的目标,然后才可能有政策,否则政策不会配套,甚至会出偏差。恐怕要有这样的目标:在50年左右的时间里,要中国人口的80%住在城市;“候鸟”型的长距离兼业要逐步减少,农民兼业将主要以近距离为主,半径在50公里左右为主。50年以后,中国人口按1.4至1.5亿计,不到3亿左右人口在农业领域,但真正从事粮食种植的农户可以在5000万户左右,其中,大部分农户的耕作面积可以达到50亩左右,这些农民不在城市兼业也可以过上体面的生活。其余耕作面积小的农户可以就近在城市兼业。这个时候,现在所谓“三农”问题将不复存在,农村问题的性质会发生变化。这个目标能否实现,要看政策设计是否成功。如果政策成功,保持略大于1%的城市化份额增长速度就问题不大,上述目标可能在40年内就实现。如果政策不成功,不仅40年内不能实现,还怕引起更大的麻烦,使中国社会转型陷入长期停滞之中。

以我看,城市化和农村劳动力转移的政策架构应该包括以下内容。

第一,土地政策和农户土地经营规模控制政策。土地政策没有突破,农民进城的能力将会受到限制。土地承包权必须永久化、市场化,使农民放弃土地后能得到按市场价格计算的补偿。但是,也要有土地经营规模控制政策,防止过快地出现土地占有的不平等。政府对土地的交易要有控制和调节。从台湾和日本的经验看,这个并不难做到。

第二,城市居住和住房标准政策。取消旧的户籍制度以后,要有居住地登记政策。登记的条件是拥有或租有符合标准的住房。这是合法居住的唯一条件,也是取得属地化管理的社会保障帐户的前提条件。不用害怕几户人家租用一套房屋而“骗取”城市居民身份,因为一个标准居住单元只获得一户居住登记权利。我们现在的公安户籍登记系统可以做这个工作,只是需要住房普查工作配套。对原有居民标准居

住单元的限制可以放宽。这里还会有一些具体的政策需要制定，就不细说了。

第三，城市工作场所居住政策。在相当长的一个时期里，长距离的农民兼业将难以消除，而兼业农民不见得都有能力购买或租用标准住房单元。因此，要制定“工作场所居住”法规，他们不能获得居民资格，但他们的“社会保障帐户”可以由所在城市代管。他们在农村可以保留土地。不提倡这部分兼业者的子女在城市受教育，其中道理就不细说了。

第四，社会保障帐户管理政策。要为每一个进城务工人员建立社会保障帐户。中国很大，帐户管理不宜全国统一，应该实行城市或省为单位的管理，并允许各地有差异。农民兼业地方变化以后，帐户资金可以转移，但原管理城市或省区可以扣除一定部分，以鼓励地方加强保障金的收缴和管理。学习广东的经验，也实行社会保障帐户的社会统筹和个人交纳（帐户）相结合的方式，在帐户转移时，原管理城市或省区仅仅在社会统筹部分扣留一定数量。帐户项目主要是养老和医疗两个部分。工伤保险走商业保险的路。

第五，劳资关系调节政策。按目前的制度或制度实施的水平，农民兼业者在城市承受了很大屈辱，根本不可能融入城市主流生活。必须通过对劳资关系的调节，提高资本雇佣劳动的成本，增加兼业者的收入，甚至使一部分兼业者成为完全的城市工人。办法有的是，如限制劳动时间，强化加班报酬管理，强制企业资方交纳工人社会保障资金的一定比例，强制改善工作场所居住环境等等。兼业农民的收入提高以后，他们有可能成为城市标准住房单元的购买者，至少他们能生活得比较体面。

第六，强化对城市居民兼业的管理。我无法知道在大城市中有多少人拥有两份以上的工作（包括退休人员的兼业），但估计这不在少数。对这种兼业要限制，办法是税收的调节。用这个办法可以增加城市就业人数，给农民兼业者提供更多的机会。

第七，国家行政分权和财政收支政策。目前的情形是大城市就业机会多，中小城市就业机会少；大城市几乎成了一个封闭的经济体系，不论何种“密集”型的经济都在搞，使得中小城市特别是中西部的中小城市出现产业空洞，陷入某种恶性循环。这种情形有复杂的原因，其中与大城市的产业门槛太低有关，但更重要的是与我们的干部任免制度、行政分权制度和财政制度有关，这些制度造成了对中小城市和农村地区资金的抽取，影响到它们经济的发展自然影响到那里的就业吸收能力。

我相信，如果以上政策能制定和完善，并辅以其他必要的配套政策，对城市化速度的加快和劳动力稳步转移是有利的。但我估计到上述考虑也会有人心存疑虑；疑虑大概主要是以下三种：

第一，关于公平的疑虑。设立住房标准门槛是不是有失公正？这个问题我在其他文章做过讨论，不想多说了。有一点要清楚，如果按照一种浪漫主义的思路，所有城市都敞开大门，并向农民提供廉租房和最低收入保证，那么至少目前绝大部分农民都会到城市来，城市政府根本无法实践这种承诺。我总认为，公正与否不在于有没有门槛，而在于是什么样的门槛。

第二，关于中国工业品成本提高的疑虑。调节劳资关系的后果会大大提高中国工业品的成本，在一定时期内还可能造成失业的增加。但凭借我的经济学直觉，我以为人们过虑了。要知道，农民兼业者的收入提高以后，国内市场容量会增加，产业规模会扩大，就业也会增加。中国工业品过分依赖国际市场销售并不总是好事。

第三，关于城市容纳能力的疑虑。只要城市经济保持8%以上的增长率，劳动就业人数就会有一定的增长，相应地，人口也会增加。2003年，中国城市人口净增2164万人，农村净减少1390万人。按照这个趋势变化下去，情形当然比较乐观。如果我们的农村人口计划生育政策能很好落实，在能源节约方面取得进步，在第三产业发展方面有更好的政策，再如果我们对贫富悬殊能够适当控制，那么我们的GDP增长将保持在8%以上，城市对新增农村转移劳动力的容纳就会稳步增长。这个估计算不上浪漫主义的估计。

二、深化土地制度改革

决定劳动力转移速度的关键是城市劳资关系的调整和农村土地制度的改革。城市化政策的犹疑不定，说到底还是担忧城市对农村人口输入的承接能力。其实，从总体上看，我国城市已经大量承接了农村人口，只不过他们处于边缘化的生活状态，没有融入城市生活的主流。解决这个问题需要资金，但资金可以从调整国民收入分配结构中获得。只是这个分配结构的调整不是体现在2004年农村政策中的小调整，而应是更大的调整。调整包括两个方面，一是城市劳资关系的调整，迫使资本一方实行每周40小时工作制，造成劳动市场供求关系的改变，产生工资上涨的压力，增加农民工的收入；二是实行土地交易（包括国家征用）的市场化，提高农民放弃土地的收入，实现“以农村土地换取城市生活保障”，使相当一部分失去土地的农民买得起城市较低标准的住房。实行这两方面的政策意味着国民收入结构的深刻调整，可能带来对国民经济的“消极”后果，例如会增加中国产品的工资成本等等。但这方面政策的更积极的后果是扩大了国内的市场，从而加快国民经济的增长速度。依据这个分析，我们认为，今后农村政策的调整方向是更积极的城市化政策，并通过土地制度改革加速这个目标的实现。

今年3月14日，温家宝总理在十届全国人大三次会议举行的记者招待会上答记者问时指出：农民对土地的生产经营自主权将长期保持不变，也就是永远不变。温家宝总理的回答不仅是指我国农村实行的家庭承包经营制度长期稳定不变，也是指农民对现有承包地的承包权长期稳定不变。总理的回答表达了中央政府准备进一步强化农民土地财产权利、真正实现农村土地制度改革预期目标的决心。

现行农村土地承包制是上世纪80年代初开始推行的。在这个制度下，农民获得了很大的生产自主经营权。农民用“交够国家的，留够集体的，剩下是自己的”这样的俗语来概括这个制度的特点。实行这个制度之后，农民的生产积极性得到空前释放，粮食生产总量迅速增加，绝大部分农民在短期内解决了温饱问题。这个制度还支持了我国农村乡镇企业的发展，使一部分农村实现了城市化，一部分农民走上了致富之路。

然而，现行农村土地承包制面临一个不易克服的难题——农民对土地的承包期限极不稳定，承包地常常被村集体领导重新分配，农民俗称“三年一小调，五年一大调”。越是经济发达的农村地区，土地承包期限越是极不确定。为了保护农民的土地承包权，中央政府做了许多努力。先是规定第一轮土地承包15年不变；第一轮承包到期后，政府又规定承包期再延长30年。针对一些乡村干部刻意歪曲土地承包制30年不变的含意的错误说法，中央有关文件明确指出，不仅农村土地承包制度不变，农民对自己所承包的具体的地块也不变。针对人口变动的影响因素，中央政府明确提出“增人不增地，减人不减地”的硬性政策，以约束一些乡村干部随意变更农民承包地的行为。但是，在实际工作中仍然未能纠正农民土地承包权被随意侵犯的行为。

农民土地承包权难以稳定有复杂的原因。农户家庭人口变动使土地承包的人均数量发生变化，一些农民希望调整土地，是重要原因。一些乡村干部通过变更土地承包捞取好处是更为重要的原因。现行法规的不配套、不完善也给土地承包权的变更留下了漏洞。虽然有相当多的农民拥护中央的政策，但因为土地的“集体所有”在实践中总被理解为村干部的控制权力，这些农民很难在土地承包权受侵犯时与干部们抗衡。正是由于这些复杂原因，土地承包权15年或30年不变的国家政策始终没有得到不折不扣地执行。这次记者招待会上温家宝总理用“永远不变”这样强烈的语气表达了他对稳定土地承包制本来意义的坚定认识，也预示着中央政府将下决心为稳定土地承包权作出更有效

的努力。

土地承包不稳定对农村发展乃至国民经济成长有极大危害。只要土地承包期限过短，承包地块被经常调整，农民就不会在土地上认真投入，农业经济效率的提高将受到影响。承包权不稳定还将导致土地的使用权价格被严重扭曲，土地使用权的转让市场难以发育，土地资源的合理配置难以实现。更严重的是，现实土地承包制下使农民仍然有强烈的“占夺”公有土地的意识，导致农村大量土地成为农民的宅基地，出现农民住房大量空置与农民继续申请宅基地同时并存的现象，使农村空置房屋难以成为农民交易的对象。对“公地”更强大的掠夺力量来自乡村干部乃至各类“官商”，以至近些年农村耕地流失速度触目惊心，失地农民达到数千万之多。目前的土地制度还成为中国农村城市化的严重障碍，它使大量农民在放弃土地之后不能得到合理的补偿价格，无力在城市购买住房。不合理的土地使用权转让价格鼓励农民守住土地不放，使他们成为身份在农村、打工在城市的长距离迁徙的“候鸟”，创造出一种浪费无穷、痛苦无边的社会生活画面。如果把土地承包权永久化改革看作下一步推动农村发展、深化农村改革的焦点，一点也不为过。

农村土地制度如果再不调整，将误国误民，贻害无穷。解决问题的出路是按照温家宝总理“永远不变”的指示下决心把土地承包权永久地固定给广大农民，使农民的土地承包权成为一种包含使用权、转让权、继承权和抵押权的土地财产权。为了实现这个目标，需要慎重工作，作好各项配套改革。要根据现有农村人口状况，适当调整承包土地，让土地承包更加合理，然后再使土地承包权“永久化”。要对农民的土地财产权的交易给予约束，防止短期内出现“大土地所有制”，避免一部分农民因丧失土地流离失所。要建立农村社会保障制度和医疗保险制度，防止农民因天灾人祸出卖土地承包权。无论商业占地还是国家公益性征地，都要依市场价格与农民交易，使农民在丧失土地后有能力强转移到城市从事其他工作。只要方向对头，这些技术性改革并不难做到。许多国家的经验证明，只要有完善的制度，特别是有公正的法制环境，农民不会因为有了明晰的土地财产权而大量地随意出卖土地。常常出现的情况反而是农民不愿意放弃土地而导致土地集约经营出现困难。我们相信，中国农民也会珍惜自己的土地承包权；这种承包权越是因为“永久化”而固定为土地财产权，农民就越会珍惜自己的土地承包权。

当我们通过进一步深化改革，建立起农民的土地财产权以后，农村社会自然不会立刻变成天堂，一些问题不免要发生，但那时的问题一定比现在少得多。那种患得患失、不思进取保守观念该抛弃了；尤其是那种固守教条、专挑改革毛病的左的思维惯性该改一改了。在关键时刻，政治家的决断具有扭转乾坤的作用。我们希望温家宝总理的土地改革理念能被付诸行动，依此推动新一轮中国农村改革走向深入。

三、进一步改革乡村治理结构

实行分税制以后，县乡财政开始出现问题，乡级财政逐渐大面积地发生赤字。在农业税废除的形势下，老账归还希望渺茫，新的赤字还要发生，财政难以为继。许多研究者已经指出，中央政府按账面免税额对中西部地区进行转移支付，根本不能解决问题。更为严重的问题是，乡级干部的工资常常难以保障，影响到乡村政治稳定。乡村干部是乡镇机关的主要债主，而且也往往是“转手债主”，因为政府还不了债，或者还债时有舞弊行为，便使得一部分乡村干部也进入了上访队伍。我们不得不承认，乡村财政危机是严重的。应该说这种危机程度恐怕在中外历史上也是罕见的。

问题究竟是一个什么性质？原因又在哪里？

是因为减免农业税影响的结果么？显然不能作这样的简单结论。如同一个瘾君子断了毒品而发生问题，我们不能把他的问题归结于中断毒品的后果。按我们前面的简要分析，农业税这个税种是没有存在下去的理由的；如果允许这个税种存在下去，引起的问题会更大。

关于乡村财政危机发生的原因，一个更常见的说法是全国性的政治经济体制导致资源被向上抽取。这个说法大体上是对的，但抓到这个原因仍然没有贴到问题的要害。按我的调查和统计资料的反映，近一些年里，很多农业县的财政如果没有上级政府的转移支付，财政会是净赤字。获得财政补贴的1000个左右的县财政，主要是农业县和中西部贫困县，上级财政自然对这些县不存在直接财政抽取的问题。但这些县内部却存在县级财政抽取乡村两级资金的问题。在我调查的华北某县，县财政甚至控制了村党支部书记的工资，并在实际操作中几乎没有给他们发放工资，逼使有的书记用其他手段解决自己的报酬问题。

问题的根子显然在县乡公共管理体制本身。这个体制的深刻矛盾在于：一方面是传统农业和农民对公共品的低水平的需求，另一方面是“产值”巨大而效率低下的政府对公共品的供应。这种供需间的不平衡才是危机发生的直接原因。如果说上级政府对县乡财政危机要负责任，那也不是上级政府抽取了资金，而是它维持着县乡的不合理的公共管理体制。

我们先来分析传统农业和农民对公共品的需求。

如果按经济学的规范要求，我们很难在数量上确定传统农村社会对公共品的需求。这里的深奥分析我们在这里展开；更简单明了的定性分析和历史分析足以使我们把握问题的性质。在社会专业化分工程度比较低的情况下，农民对公共品的需求很少会表现为货币化的需求，这会给分析带来困难。

第一，对于国家安全、宪法秩序、环境保护这样一些“效果或成本溢出”的公共品，农民愿意也只能用“搭便车”的办法来获得。这样一些公共品在任何社会都应该是富人免费“提供”给穷人，穷人对它们的需求本来弱于富人，或者像环境这样的公共品对他们来说是“免费的午餐”。

第二，农民所需要的公共品主要是收益或成本不溢出社区的地方公共品，例如，社区安全、村规民约、纠纷仲裁、乡村道路、区域内防洪灌溉排水以及土地整治等。对于这类公共品，传统农民在历史上就很少依靠政府。中国传统社会的基础是所谓“五口百亩之家”，这样的农户其实际生活水平很可能要超过当今中国的许多农户，但这些农户没有表现出对“政府”的强烈需求。事实是，在大部分历史时期，中国实行的是所谓“皇权不下县”制度，农民通过社区代理人与皇权发生联系。社区代理人相当于现今西方国家在基层政治活动中的“志愿者”。那个时代的县政府也是一个很小的机构。从沈从文的小说里我们就看到，一个湘西的县太爷没有县衙门，马背就是自己的办公室。

第三，对于一些收益或使用可排他的所谓“俱乐部”物品，例如教育、医疗，传统农民也有自己的解决办法，而通常农民会找到经济的付费方式。只有在现代社会，这些公共品的交易才被显著货币化，并往往被政府所垄断，农民不得不向政府或其机构支付货币。

第四，有一些公共品在传统社会并不是公共品，而是主要是私人物品，例如某些风险的回避，包括自然灾害风险和养老风险等。到了现代社会，社会保障和灾害防范越来越具有了某种公共品的性质，农民不得不接受社会化的方式来获得它们。但在农民收入水平还很低的情况下，农民不会从口袋里掏出很多钱来获得它们。

还有一个事实必须指出，中国农民对货币化的公共品的需求只能用他们的货币收入来支付，而不能用国家统计局所统计的收入来支付。在农民总收入中，发生在农村的现金收入只占到其中的一半左右，大约2000元上下，相当于城镇居民水平的五分之一。这样一个收入

水平的群体，对公共品需求（不是需要）的货币支付能力实在不会很高。对农民来说，满足公共品需求的更好的选择是公共品交易的内部化，而不是高度货币化的社会性交易。

综上所述，在我国农村经济还很不发达的情况下，农民并不需要由政府来供应大量公共品；农民有限的收入中的一小部分会用来购买上述第三类公共品。

现在再来分析乡村社会对公共品的供给。

因为统计数据的缺陷，我们也很难估计我国乡村社会的公共品的供给规模。但是，大体上我们可以用县以下政府（包括县政府，但不包括城市中的区政府）的实际支出总额作为乡村公共品的实际供应规模。支出总额应包括预算内支出、预算外支出，还应包括违规的自收自支支出，其中后一部分相当难估计。根据一些相关数据的保守估算，这个数字在5000亿元左右。

5000亿元的农村公共品供给规模，相当于农民要拿在农村获得的大约15000亿元现金收入（不包括打工收入）1/3。换句话说，如果这个公共品的总量全部要农民埋单，那么，意味着一个农民在农村每获得100元的现金收入就要拿出33元来支付公共品。这样一个比例大大超过城市居民的平均纳税水平，更不用说相当于农民收入水平的城市居民根本不纳税。当然，农民拿不出这个钱，于是，就有了高层政府的转移支付，也就有了数千亿元的乡村两级负债。

现在我们清楚一些了，县乡财政危机的要害是我们强加给农民一个大规模的公共品的供应，远远超过了农民的支持能力。更重要的是，我们这个公共品供应效率十分低下。真正使农民受惠的主要是政府的教育支出和部分财政支农支出（也被大量挪用）。大量乡村公共部门是为收费而存在，并没有给农民带来公共品的享受。

有了上面的分析，解决问题的办法也就比较清楚了。我们的目标应该是建立一个公共品供需平衡的乡村治理结构。当然我们无法说清楚这个平衡点的具体数值，但指出这样一个根本原则是有把握的：在现阶段，乡村公共品的供应必须要依靠乡村社会内部的非货币化制度安排，这种安排在政治上便是乡村社会的高度自治。在上述四类公共品中，只有少量的公共品交易采用货币化的形式，而且其中的一部分还要免费供应。农民只对一些具有俱乐部性质的公共品支付货币。

按照这个基本思路来建立乡村社会的治理结构，以下几点非常重要：

第一，不仅要实行村民自治制度，还要把自治制度逐步推进到乡镇一级。没有自治，就无法形成非货币化的公共品交易的社区合作。在村级社区走向衰落的背景下，乡镇一级社区将是农民进行公共品交易的基本平台，如果自治停留在村一级，其意义会大打折扣。有人提出要取消乡镇一级政府是完全错误的。公共权威机构的派出所制已经被世界政治经验所否定，我们不能走回头路。从政治学规律看，除非某项公共职能具有高度的专业化性质，否则实行派出所制会产生严重的官僚主义弊端。如果一个社区需要综合的权威机构，那么，这个机构就必须通过民主的方式来产生。我国不少地方已经进行了乡镇一级民主选举，产生了积极结果。在一个相当长的时期里，乡镇一级自治政府的行政经费要由上级政府通过转移支付解决。

第二，大力推动乡村民间组织的发展，开拓农村公共事务方面志愿者活动的空间。大量的公共事务在民间组织那里也可以处理。民间组织不需要农民纳税；其领导职位常常能吸引志愿者充任。民间组织活动越是广泛深入，政府活动的成本就越是减少。

第三，要压缩乃至取消现有的集体经济这个层次，代之以农民自愿组成的各种专业合作社。为此，要下决心改革土地制度，让土地管理纳入法制化的轨道，剥夺村、乡两级干部对土地的控制。这个办法将大大缩小乡村干部的事权范围，有利于精简公务人员的数量。同时，把农民的土地财产权归还农民，还将减少乡村干部岗位的“含金量”，有利于志愿者参与公务活动。

第四，广泛实行委托服务制，大量减少县级政府在乡镇一级所设立的垂直控制、上下对应的机构，把县政府服务农业的公共活动通过委托的办法交给乡镇自治政府和民间组织办理。例如，县计划生育委员会直接委托乡镇自治政府或某民间机构（例如某医院）办理计划生育事务，同时将经费划拨给承办机构。现在的所谓“七站八所”的上级单位大多可以用这个办法实现自己的工作目标，而不必设立专门的机构。如果县级机构没有经费给农民服务，宁可撤消也不能在乡镇设立一个机构用收费办法养活自己。

第五，现在的一些乡镇机构如果不承担公共服务职能，则完全推向市场。政府的农业技术推广一类的经费可以转变为“专用支付券”发给农民，由农民在市场上用这种“准货币”购买服务，促成有关组织的竞争。接受“专用支付券”的组织可以向发行者（政府机构）兑换货币。

通过上述改革，一定会形成一个全新的乡村治理结构。建立这样一种结构在技术上并不困难，关键是政府的见识与行动魄力如何。从我的调查看，乡镇改革成败的关键在县一级领导。改革不仅会触及乡镇干部的利益，更会触及县一级干部的利益。

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本站名

版权所有：中国社会科学院人口与劳动经济研究所

您是第位访客