

中国下一步农村改革政策的基本走向—— 一位乡镇党委书记任职 10 年后的实践反思

[作者] 张新光

[单位] 信阳师范学院

[摘要] 进入 21 世纪,中国社会主义市场经济改革正转向配套改革、整体推进的新的发展阶段。继续深化农村改革,一定要按照“统筹城乡经济社会协调发展”和“多予、少取、放活”的总方向,坚持农地制度、农民收入分配制度和农村行政管理体制三位一体,整体推进各项配套性综合改革。在全国范围内普遍实行可耕地的农民家庭私有制和农村非耕地(包括森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水面、道路等)的国家公有制,是下一步进行农地制度创新惟一的正确途径。分“三步走”逐步规范城乡居民的收益分配关系,建立和完善与新的农地制度相配套的农民收入分配制度。加快乡镇机构改革步伐,建立和完善与社会主义市场经济发展相适应的农村行政管理新体制。城乡经济体制改革与政治体制改革要紧密地结合起来,解决农村改革过程中经常出现的“外部性”问题,以尽量减少或避免新旧体制转换所发生冲突和磨擦。只有这样,才能够从根本上解决中国新时期所谓的“三农”问题。

[关键词] 农村市场化改革,三位一体,可耕地私有化,非农用地国有化,三步走,乡镇机构改革,管理体制创新

我国农村改革已经走过了 25 年辉煌的历程,从总体上看它作为国民经济中自然经济色彩最浓、发展最薄弱的环节,其运行机制已基本步入市场经济发展的轨道,初步形成以家庭承包经营为基础,以农业社会化服务体系、农产品市场体系和国家对农业的支持保护体系为支撑,又适应社会主义市场经济发展要求的农村经济新体制。进入 21 世纪,中国市场化改革正转向配套改革与整体推进相结合的新的发展阶段。随着农村新的经济因素大量产生,我国社会经济结构正由农村农业、城市工业的传统二元结构向城市、小城镇、乡村多种产业组合和多样化生活方式并存的三元结构转换,最终将形成城乡一体化发展的新格局[1]。为了彻底消除农村长期存在的诸多深层次矛盾和体制性障碍,加快农村市场化、农业产业化和农民现代化进程和步伐,继续深化农村改革必须坚持“统筹城乡经济社会协调发展”和“多予、少取、放活”的改革方向,必须坚持农地制度、农民收入分配制度和农村行政管理体制三位一体,整体推进综合性配套改革,而决不能再搞零打碎敲式的农村改革“修补工程”了。

坚持“三位一体”的农村配套改革有其内在的规律性

生产关系一定要适应生产力发展水平的实际要求,上层建筑一定要与经济基础相符合,这是马克思主义的基本原理。邓小平多次强调:“改革是全面的改革,包括经济体制改革、政治体制改革和相应的其他各个领域的改革。”[2](p237)实际上,中国历史上每一次较大规模地变改土地制度、赋税制度和行政管理制度都是同步配套进行的,它具有关联性和一般规律性。当今农村改革又是一项十分复杂的系统工程,国家做出任何一项决策就如同走钢丝,稍有不慎很容易出现无序、混乱、失控、停滞不前甚至向后倒退的“乱麻团效应”。可以说,我国长期在农村架构形成的政治制度和经济、文化、社会管理体制是一个有机组成的统一整体。下一步继续深化农村改革,必须坚持经济体制改革与政治体制改革相配套,城市改革与农村改革相配套;只有解决农村“外部性”问题,尽量减少或避免新旧体制转换过程中发生

冲突和磨擦，中国“三农”问题才能够从根本上得到彻底解决。

改革开放以来，我国农村基本经济制度已由计划经济体制向社会主义市场经济体制整体性转轨，但深层次的制度性改革起步晚、进展慢、收效甚微。像推行家庭联产承包责任制，废除人民公社管理体制，改革农产品流通体制、发展乡镇企业、建立农业社会化服务体系、减轻农民负担、发展农业产业化经营、调整农村产业结构、实行村民自治、实施西部大开发战略、改革小城镇户籍制度、建立农、科、教一体化管理体制以及正在进行的“费改税”等，都是单项推进而缺乏系统性、整体性和连动性。这难免会造成某一项新的农村改革政策措施一经出台，又会产生一系列新的问题和矛盾，以至连锁反应发生各种各样的内耗现象。目前我国农村改革就处在这样的一种僵局上：一方面，中国是世界上人口众多而人均耕地较少的国家，解决十几亿人吃饭问题始终是第一位的大事，在我国还没有其他手段可替代土地作为农民最基本的生活保障时，稳定土地承包权就是一项带有根本性的政策措施；另一方面，要让市场经济机制在配置农村土地资源中真正发挥基础性作用，又必须对现行所谓的“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”进行较大的改革与完善。这势必会触动农村土地集体所有制以及与此相关的农民收入分配制度和农村行政管理体制。我认为，21世纪中国“三农”问题既是一个政治问题，又是一个社会问题，更是一个经济问题。试图以牺牲农村经济发展为代价，长期维持着“半截子”的农村改革，其结果既达不到保持农村社会稳定的根本目的，甚至也会把已经取得的一些成果丧失掉。总之，这种渐进式农村改革的思路，只能治标而不能治本。

引入市场经济机制，加快农村土地制度创新

世界上任何一个国家制定土地法律制度，一般都要综合考虑三种因素，即巩固国家政权，发展农业生产，保持社会稳定。由此便产生出土地资源的三种功能，即政治功能、经济功能和社会功能。几千年来，中国历代的封建统治者从巩固国家政权稳定、加重赋税剥削和维护地主阶级利益出发，来制定土地法律制度，以保持着超稳定的小农经济社会结构。随着封建土地私有制建立、发展和不断完善，中国封建经济曾走向世界十分发达的程度；同时也抑制着新型生产方式的成长和壮大。我国自秦汉至清末的二千多年间，耕地始终是在国有——私有——国有的三轮大循环中变化着，每一次由私有土地向国有土地转化都伴随着社会动乱与逆转；而由国有土地向私有土地转化则促使农业经济恢复和国家强大。与此相适应，通过土地买卖兼并转移产权，利用租佃制经营又成为中国封建社会土地关系的主要内容。非耕地一般属于国有，基本上不加入产权流动的领域[3]（P96-97）。我国封建制度中的土地私有产权曾长期存在并允许在较大范围内自由流转，具有很多优点：（1）土地产权比较清晰，具有自我保护的社会功能；（2）私有土地可以自由流动，具有适度规模的经营机制；（3）给农民提供多种选择机会，具有市场竞争的激励机制；（4）人地矛盾激化可以限制农户人口规模膨胀，具有自动控制农村人口过快增长的约束机制。这在现代社会的市场经济条件下，也是完全适用的[4]。

新中国成立后，通过土改彻底废除了封建土地私有制，建立起土地平分的农民家庭私有制，允许私有土地产权自由买卖、出租、典当、抵押、赠与等，并受到国家土地法律制度的有力保护。实践已经证明，这种社会主义性质的农地私有制，具有很强的生产激励作用、农地配置效率和制度变迁绩效。它既有利于迅速恢复和发展战后的农业生产，又为新中国工业化道路开辟了广阔的前景。随后，我国确立的农村土地集体所有制隐含着土地平分机制，它直接刺激农村人口快速增长，反过来又使人地比率下降，造成农地经营规模的细碎化，使农业劳动生产率不断下降和土地报酬率递减。十一届三中全会以来，在继续坚持农村土地集体所有权不变的前提下，通过土地所有权与使用权相分离，使农民拥有一定的生产经营自主权，

但国家始终没有给农民下放土地私有的财产权。因此,下一步农地制度创新,必须彻底恢复土地作为农业最基本的生产要素的性质,引入市场经济机制,发挥市场在配置农业资源中的基础性作用,真正使农村土地流转起来。通过积极培育和逐步完善农村土地市场,来提高农地利用水平,提高农业劳动生产率和投入产出率,提高农业市场化、国际化程度,不断地增加农民收入,促进农业生产持续发展和农村经济全面繁荣。

经济合理性是衡量农地所有权与使用权相分离的科学依据。马克思曾指出:“小块土地所有制按其性质来说就排斥社会劳动生产力的发展,劳动的社会形式、资本的社会积聚、大规模的畜牧和科学的不断扩大的应用”,而“高利贷和税收制度必然会到处促使这种所有制没落。……生产资料无止境地分散,生产者本身无止境地分离。人力发生巨大的浪费。生产条件日趋恶化和生产资料日益昂贵是小块土地所有制的必然规律。对这种生产方式来说,好年成也是一种不幸。”[5](p910)而我国农村家庭承包经营体制下的集体土地所有权长期虚置,形成行政权大于农地所有权或使用权的习惯性行为,导致农村耕地资源大量流失,侵犯了农民的经济利益。今后要按照农民所拥有的土地所有权在法律上与经济上相统一的原则,重构产权清晰的农村土地市场主体,并从《宪法》和有关土地法律制度上予以保护。因为:(1)据1996年中国土地资源调查数据分析,国有土地面积占53.17%,农村集体所有的土地面积占46.18%,尚未确定土地权属的面积占0.65%[6](p38)。由此可见即使把农村集体所拥有的土地面积全部私有化,也不会彻底改变我国土地资源的社会主义公有性质;相反若继续维持现行的国家土地征用制度,只能使农村集体土地所有权往城市国有土地所有权单向转移,直接造成农民所拥有的农用土地资源存量的净减少。它已经成为新中国成立后的50多年中,我国农地经营规模不断细碎化的一项制度性障碍,又进一步加剧农村人口就业的巨大压力。因此,我国下一步继续进行农地制度改革和创新,必须首先改变目前全国的土地资源所有权分布的现状,切断农地资源单向流入城市非农业用途的制度性“路径依赖”。只有这样才能够真正地发挥土地的社会稳定功能,保持着农村改革的连续性,以减少或避免社会局势发生动荡。(2)农地私有化使城乡土地市场的产权关系更加明晰,便于引入市场竞争机制来优化配置资源,促进可耕地在农户之间自由流动,提高农地利用水平和农业劳动生产率,推动农业生产结构调整和农村第二产业、第三产业的快速发展。(3)农地私有化有利于耕地规模适度的集中经营,可以更好地发挥土地作为增加社会财富母体的再生功能,将会培育出大量的新型合作经济实体和合作经济组织,建立和发展新型的具有社会主义市场经济性质的农村集体经济。

加入WTO之后,我国应当积极地培育和发展农村土地市场,逐步规范和完善农民私有的土地产权流转机制和法律制度体系建设,大力推进传统农业向商品化、专业化、现代化转变。(1)要按照建立现代企业制度的一般规则,对国营农场和军垦农业企业进行规范性公司改制,使国有农业企业成为独立的法人实体和市场竞争主体,以加强国家对大宗农产品进行直接调控的力量。(2)要根据国家财力状况,按照产销挂钩、经济合理的原则,建立现代化大型商品粮基地。依靠国家财政补贴和信贷支持等保护性政策措施,重点投资大型农田基础设施建设项目,切实搞好对大江大河的治理,让国有农业企业分享社会平均利润,主动参与市场竞争,不断提高主要农产品市场供求的能力。(3)要通过行政区划调整,合并不合理的原有县(市)、乡(镇)建制,实行村庄整体性迁移和新建中心小城镇等途径,并让被迁出的农民优先享受政府给他们提供的最低生活保障制度,使新组建的农业企业运用现代化手段进行规模化经营,提高农业的综合生产能力。(4)村庄被集体迁移后,国家要给予失地农民合理的经济补偿;而原有的农村集体土地则依法收归国有,由新组建的大型农业开发企业有偿使用。(5)对于我国广大农村地区的绝大多数农民,要鼓励他们利用新获得的耕地私人财产权,充分运用市场机制优化配置农业资源,依靠自我积累,发展市场农业,真正激活农村经济的微观基础。

农村非耕地资源包括：森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水面和公益设施建设用地等，要一律收归国家所有，由各级地方人民政府履行国有土地所有权的法人代表地位，并加强对国有土地资源的开发利用和生态保护。因为：(1) 马克思指出：“森林是说明这一点的最好例子。只有在森林不归私人所有，而归国家管理的情况下，森林的经营才有时在某种程度上适合于全体的利益。”[5](p697)(2) 中国几千年封建社会的公益性土地资源都归国家所有，具有悠久的历史传统文化。(3) 建国 50 多年来特别是改革开放以后，全国出现了大面积的“无主”空闲地，使社会成员非法占用“四荒地”、滥垦滥伐公有山林以及过度放牧等现象不断地发生，却又屡禁不止，进一步加剧了水土流失和沙漠化现象。其原因就在于，我国尚未对农村大片的非耕地资源确立起国家公有的法律地位，造成国家、集体与农民个人之间存在着“产权属地模糊”的怪现象。今后国家实施可持续性发展战略，必须加强对非耕地资源有效的开发利用和生态保护，要科学制订国土资源整治的总体规划方案，并有计划地加以组织实施；要以体制创新和科技创新为动力，逐步建立起以政府投入为主的公益型和以市场融资为主的商业型“双轨制”的运行模式，进行国有土地资源的开发、利用和保护；要进一步完善国有土地资源保护的法律制度体系，加强政府监督和执法力度。

建立和完善与新的农地制度相配套的农民收入分配制度

马克思指出：“消费资料的任何一种分配，都不过是生产条件本身分配的结果。”[7](p13) 分配关系是由生产方式决定的，是生产方式特别是生产资料所有制的集中体现。中国是世界上传统的农业大国，农业生产始终支撑着封建国家政权的存续，历朝的财政收入主要来源都是向农民征收赋税。因此在处理土地收益分配关系、调整国家赋税制度方面一般采用“加”或“减”的办法：每当封建政权初建、国泰民安的开平盛世，均以轻摇薄赋、安邦抚民为立国之本，实行“休养生息”的减税政策；随着封建统治阶级没落，上层社会腐败，土地兼并加剧，苛捐杂税又成为一种历史的必然。这种重复性的历史周期循环，在中国一直延续了长达几千年。正如马克思所指出的那样：“我们在亚洲帝国经常可以看到，农业在一个政府统治下衰败下去，而在另一个政府统治下又复兴起来。在那里收成取决于政府的好坏，正像在欧洲随时令的好坏而变化一样。”[8](p763)

建立与土地制度相配套的农民收入分配制度，是世界上所有的以农业生产为主的国家都必须遵循的一般经济规律。建国初期，我国实行农村土地的家庭私有制度，使农民与耕地紧密地结合、劳动与收益直接地挂钩，基本上做到了农产品自主分配。农业合作化和人民公社体制建立以后，国家确立的农地集体所有制，使农民收入分配关系变得既复杂又难以管理，实质是一种平均主义的“大锅饭”模式。十一届三中全会之后，我国农业生产领域发生了深刻的变化，但旧的农民收入分配制度并没有从根本上改变，致使社会经济发展与农民收益分配两者之间出现了互相脱节的现象。在农村改革初期，安徽农民企盼自己发明创造的“大包干”试验能够得到高层决策者认可，首先提出“交足国家的，留够集体的，剩下都是自己的”初次分配原则，一直延续了 20 多年。十五届三中全会又提出，我国农村实行“以劳动所得为主和按生产要素分配相结合的分配制度”，既拓宽了传统的“按劳分配”的内涵，也更加符合社会主义市场经济发展的客观要求。如果国家长期坚持农村集体的土地所有权不变，那么土地、劳动力、资金、技术、管理等农业生产要素流动和优化组合就会受到制度性阻碍。因此，进一步理顺和规范城乡居民新的收益分配关系，必须要与农地制度改革以及农村行政管理体制改革相配套。至少应当考虑：(1) 应当遵循现代市场经济发展的一般规律，建立起新的城乡统一的国家税制体系；(2) 要坚持“效率优先、兼顾公平”的分配原则，统筹考虑到我国生产力多层次性和所有制形式多样性的特点；(3) 建立和完善新的农民收入分配制度，首先必须调整我国长期存在国民收益分配极为不合理的旧格局，并与农地制度创新和农村行

政管理体制改革相配套。

近期目标和相应的政策措施是：(1)在确立新的农地制度和改革农村行政管理体制过程中，暂缓向农民征收农业税、农林特产税、屠宰税、耕地占用税、乡镇统筹和村级提留等多种收费项目。乡镇在编工作人员和农村中小学教师工资及其必要的经费支出等，一律由中央和地方财政提供。(2)国家要从每年新增加的财政收入中拿出一大部分资金，用于进行下一步农村改革的成本支出。(3)至于村干部的误工经济补贴和村级组织必不可少的办公经费来源等，则由全体村民根据实际需要、本着量力而行的原则，集体讨论每年向农民分摊的具体办法，实行村民代表大会表决制。

中期目标和相应的政策措施是：(1)新的农地制度和农村行政管理体制改革完成后，要坚持对农业征税从轻和城乡统一的原则，设计税种单一、简便易行又适合于市场农业发展的新税制，全国开征大宗农产品流通税和农地产权交易税。(2)科学制定比较合理的工农业产品价格体系，进一步缩小价格“剪刀差”，减少农民从农业生产环节所获得的经济收益向工业或城市净流出的数量。(3)国家根据不同时期的财力状况，每年都要增加一定比例的财政支农资金投入，切实加强对于弱质农业生产的保护和扶持政策；(4)在全国农村范围内，选择条件比较成熟的部分省(市、县)，率先推行农民最低生活的社会保障制度。

长期目标和相应的政策措施是：(1)建立和完善工农业产品等价交换的价格制度和市场监管体系。(2)国家通过财政补贴和信贷扶持以及制定与国际农产品贸易保护相配套的措施，进一步加强我国对农业生产实施政策保护。(3)建立城乡统一的全社会最低生活保障制度，给予农民平等的国民待遇。

建立和完善与社会主义市场经济体制相适应的农村行政管理新体制

我国实行改革开放 25 年来，农村经济体制改革率先起步并不断得到深化，而政治体制改革基本上没有实质性进展，严重地制约着农地制度创新和新的农民收入分配制度形成。我国广大农村地区现行的政治制度和行政管理体制，都带有革命战争年代和计划经济体制下所遗留的浓厚政治色彩。譬如，中国共产党在农村的基层组织包括乡镇党委和农村党支部以及共青团、妇联、民兵、工会等党群组织系统。而乡镇人民政府又是农村基层的政权组织，村民委员会则是“准行政机关”。乡镇人民代表大会制度名义上是农村社区最高的权力机关和监督机关，但实际上还没有真正地发挥作用。此外，民间还有以血缘、地缘关系为基础，自发产生和形成了大量的宗族组织和各种民间协会，这种内发性的秩序维护机制仍具有强大的生命力。对于一个地域十分狭小又相对封闭的农村社区来说，像这样庞大的而又复杂的各种组织系统同时并存，这在中国几千年的古代社会是绝无仅有的，而且在世界上也难找到与此相类似的农村管理模式。实际上在一个以农业为主的社会里，根本不需要高度的组织化，仅靠家庭和邻里之间的协作就足以运行。可以说，新中国成立以来，广大农村地区被动接受所有的现代科层组织制度，都是在农业产业化还没有出现之前强行移入的，其经济基础非常脆弱。我国农村改革 25 年来，尽管像人民公社这样的僵化管理体制已成为历史，但建立在计划经济体制下乡镇的“七所八站”和村组集体经济组织，又以各种不同的方式继续存活与农民争利，干扰和影响农村社会的政治生活、经济活动和文化事业发展。这已成为制约我国新时期的农村经济发展和社会进步的体制性障碍。

我国下一步所进行的深层次改革，说到底就是，调整一切束缚着农业生产力发展的生产关系及其上层建筑，建立和完善与社会主义市场经济体制相适应的农村政治、经济、文化、社会管理新体制。为此，(1)必须坚决克服农村基层党组织长期存在行政化的倾向。发端于

革命战争年代、建立在人民公社体制下的农村基层党组织，长期习惯于“一元化”的集中管理方式，大包大揽农村行政性事务，由此造成党、政、群、企不分，产生了行政化倾向。这不利于乡镇政府依法行使管理农村社会经济工作的行政职能，限制了市场中介组织自由发展壮大，从而使广大农民缺乏对市场信息变化的独立判断和自主选择。(2)必须坚决克服乡镇政府行政权力弱化的倾向。长期以来，党组织对农村基层政权和执法机关干预过多，而“条块”分割又肢解了乡镇政府行政的职能，形成责任大、权力小、部门工作难协调的被动局面。(3)必须坚决克服市场中介组织和村民自治组织准行政化的倾向。目前乡镇的“七所八站”仍以准行政组织的身份出现，经常干扰农村社区的社会经济活动；而村民自治组织又受到乡镇党、政、群团组织和其他社会经济组织等“外部性”因素制约，实际上也无法开展经常性的群众工作。(4)必须坚决克服农村社区群众性组织松散化的倾向。新时期农村出现的民间公益性组织和群体性自治组织（也包括一些非法宗教组织和黑社会组织等），一直处于一种自生自灭、放任自流、自由发展的状态，甚至呈现出迅速蔓延的趋势。这对于长久地保持农村社会秩序稳定构成威胁。因此，今后应当进一步加强和改善党对农村工作的领导。“党管农村工作是我们党的一个传统，也是一个重大原则。”农村基层党组织和广大的农民党员以及党的群众组织及其成员，都必须严格按照各自制定的组织章程开展活动，通过增强系统内部的凝聚力、吸引力和战斗力，来发挥其对农村其他民间组织的影响力、渗透力和推动力，真正起到带领和引导农民走共同富裕道路的核心作用。同时要注意处理好乡镇党、政、群各种组织之间的工作关系，关键在于如何处理好乡镇党委书记与乡镇长之间的工作关系。目前乡镇党政关系的现状，大体上分为4种类型：第一种情况是党政机构分设，人员分离，职责明确，关系比较协调。这种情况在全国绝多数的乡镇中仅占很小的比例。第二种情况是党政机构虽已分设，职能划分也比较明确，但在实际工作中党政领导班子成员之间仍存在着这样的和那样的矛盾冲突。这种情况在全国乡镇中占有一定的比例。第三种情况是乡镇党委包揽一切事务，事无巨细都由党委书记一揽子安排布置，而乡镇政府不能独立履行其职能。像这样的工作模式，目前仍占相当大的比例。第四种情况是乡镇党委书记与乡镇长之间工作关系不协调，存在问题较多的乡镇还很普遍。问题产生的根本原因在于，我国县级以上的党政关系还没有理顺，乡镇党政组织职能划分、机构设置、人员管理和运行机制又缺乏制度性规范。因此要继续推进乡镇机构改革，转变职能，精简机构，裁减冗员，建立健全行政监督机制，提高行政效率和服务水平。此外还要着手解决乡镇各职能部门党组织逐渐脱离乡镇党委统一领导的问题。近年来，在部门利益的驱动下，许多乡镇二级机构党组织被上划到上级业务主管部门党委垂直领导而陆续脱离乡镇党委统一领导的现象。如乡镇财税、金融、司法、公安、工商、邮电、电业、医药、粮食、烟草、盐业等二级机构中的党员归口上级业务主管部门党委管理后，常年很少开展党组织活动。随着这些职能部门人权、财权、物权、事权被上划管理，乡镇党委和政府“七所八站”的管理出现了“断档现象”，造成各职能部门之间工作难协调，相互推委扯皮，政令不畅，效率低下。改革方向和具体措施是，下放“七所八站”的垂直领导权限，实行由乡镇党政组织统一领导和管理，以保持乡镇方方面面工作的完整性和一致性。

今后必须完善村民自治制度，进一步加强农村基层民主法制建设。中国13亿人口中有8亿多人在农村，稳住农村这个大头，就有了把握全局的主动权，农村稳定，天下就会太平。特别是农村改革以来，农户成为独立的市场主体，农民以极大的政治热情去关注自己的切身利益，强烈要求行使民主权力来保障经济上的物质利益。因此要从《宪法》和法律上确立村民自治组织的合法地位，让亿万农民直接行使民主权利，让他们自己来当家作主。(1)实行村民自治既要坚持党的领导又要善于改进党的领导方式和方法。十五届三中全会提出：“扩大农村基层民主，要在党的统一领导下有步骤、有秩序地进行，充分发挥乡（镇）、村基层党组织的领导核心作用。”而农村基层党组织对村民自治组织的领导是政治思想上的领导和

在重大问题、重要环节上的领导，决不能超越《宪法》和《村民委员会组织法》去搞包办代替，更不能低估了农民群众的首创精神去搞行政干预。（2）要抓住两个关键环节，严格依法办事。农村基层民主政治建设包括两个层次：一个是村级，主要任务是推行村民自治，鼓励和支持农民积极参与民主选举、民主决策、民主管理、民主监督；一个是乡镇，当前的主要任务是坚持和完善乡镇人民代表大会的代表直接选举制度。乡镇人民代表大会要认真履行法律赋予的各项职权，严格依法行事。（3）正确地处理村党支部与村民委员会之间的工作关系，妥善解决乡镇党、政、群组织和各种市场中介组织以及其他各类组织之间的关系。（4）打破村际间的地域界限和户籍管制，以一定人口规模的农业经营实体和各种社会中介组织为单位，组建新型的经济联合体或村民自治组织，以增强农民的群众性自治组织内部的亲和力。

大力推进乡镇机构改革，建立和完善与社会主义市场经济体制相适应的乡镇行政管理新体制。（1）要坚持“小政府、大社会”的改革方向，切实转变政府职能，精简机构和人员，逐步实现规范化管理。（2）要坚持“小政府、大服务”的改革方向，实行乡镇“七所八站”由当地党委和政府统一领导和具体管理的新体制。县级业务主管部门只负责业务指导和专业培训，而不直接管理下属单位的人权、财权、事权、物权等。（3）要让从事经营性的乡镇站所完全脱离行政管理体系和财政供养方式，使其按照市场经济规则独立地运行。（4）要按照职能分设、机构独立、因岗定员、精简高效的原则，彻底改革乡镇“七所八站”旧的管理体制和运行机制，决不能再留下尾巴。（5）要积极地培育农村社区性市场中介服务组织，进一步加强和完善农业社会化服务体系，推动农村产业化发展。

大力调整合并乡镇，科学规划中心建制镇，加快农村城镇化步伐。（1）目前，我国乡镇有党、政、人大组织、群团组织、司法组织、市场监管组织、经济组织、社会组织等各种大大小小的组织机构和组织体系，形成了一个庞大的扩张性组织网络。这既增加地方的财政负担和农民负担，又造成农村社区管理秩序极度的混乱。必须打破原有的乡镇行政建制辖区，按照经济节约、布局合理、资源集中配置的原则，科学规划中心小城镇，坚决撤消掉不合理的乡镇设置。（2）农村人民公社解体后，原来的公社、生产大队、生产队虽然改变了名称，但其行政辖区的管理制度基本上仍维持原状。多数的乡镇政府机关仍习惯于向村民委员会和村民组发号施令，硬性分配指标，并责令村、组干部限期完成任务，因此应当尽快取消村、组两级“准行政”的建制。今后村民组一级不再单独拥有集体土地所有权，原有的债权、债务由现有人口占有、使用、继承、处置。（3）调整合并农村中小学布局结构，优化配置教育资源，节约使用极其有限的农村办学经费。要结合农村人口居住分散的特点，打破县、乡（镇）、村行政区划界限，实行规模办学与边远山区办教学点授课相结合的新管理模式。农村中小学调整合并后，师资力量由县教育主管部门统一调配，办学经费纳入县级财政年度预算，实行统一的集中管理。对于不再保留的农村中小学原有集体资产，由县级国有资产管理部统一评估拍卖，回收资金缴入县级财政金库，专项用于改善农村中小学教学设施；被保留下来的农村中小学原有的全部资产，一律由县级教育主管部门统一监管。

改革户籍管理制度，彻底消除城乡分割的户籍壁垒。中国历史上一直实行地籍——户籍——赋税三位一体的传统管理方式，其目的在于强化中央集权统治，以维持农村社会秩序稳定。而我国现行的户籍管理制度从根本上说，是传统的计划经济体制“最后一笔遗产”，成为阻碍城乡人口自由流动的制度性障碍，必须进行彻底的改革。当务之急是，借鉴世界上一些发达国家的经验，制定出我国对特大城市人口总量规模控制与人口结构调整相结合的新的户籍管理法律制度。全部放开省会城市（特大都市除外）人为的户籍管制，城乡人口按居住地统一管理。

参考文献

- [1]张新光.再论“三位一体”的农村改革观——农村管理模式的逻辑演进[J].华南金融研究,2003,(3):72-76.
- [2]邓小平文选(第3卷)[C].北京:人民出版社,1993.
- [3]江平.中国土地立法研究[M].北京:中国政法大学出版社,1999.
- [4]张新光.我国农地平分机制形成机理及负面效应分析[J].学人论丛,2003,(4):18-22.
- [5]马克思.资本论(第3卷)[M].北京:人民出版社,1998.
- [6]刘育成.中国土地资源调查数据集[R].北京:全国土地资源调查办公室印制,2000.
- [7]马克思恩格斯选集(第3卷)[C].北京:人民出版社,1995.
- [8]马克思恩格斯选集(第1卷)[C].北京:人民出版社,1995.

<http://www.pssw.net/essays.asp?id=263>