

关于农村基层行政改革的思考 ——八问乡级政府存在的理由

Thoughts on Administrative Reform of Basic Units

邓大才

(中共常德市委办综调室 常德 415000)

一问: 乡镇干部在干什么

在前几年, 乡镇干部的主要精力是抓计划生育, 这几年随着农民思想的解放和抚养成本的提高, 计划生育再也不是乡镇工作中最难办的事了, 也不是乡镇干部的主要工作了。当前乡镇干部的主要工作就是收提留(款)。在农民中一句流传得很广的顺口溜“平时不见人, 收费就上门”, 很形象地描述了乡镇干部在干什么。这个顺口溜说明了两个方面的问题: 一是乡镇干部平时没有事干, 因此平时没有看见人, 并且农民迫切需要的农业生产经营服务, 乡镇都没有及时满足; 二是干事主要就是收提留。没有事干表明乡镇已经没有多少职能了, 或者乡镇干部本身的职责不到位; 收费就上门表明乡镇干部的主要工作就是收提留, 就是收自己的“口粮”、收自己的工资(当然这并不能否定乡镇干部在维持农村稳定方面的独特作用)。

二问: 村级经济组织上交 乡镇的税费从哪里来

由于农民的负担太重, 生产经营成本太高, 再加上农产品价格一路下滑, 这一上一下的互动, 导致了农民的纯收入并不太多; 如果考虑农民的劳动力成本, 从事传统的农业生产经营, 农民还要亏损, 因此农民交不起提留。此外, 负担重, 从事农业生产经营的比较收益太低, 抛荒弃田地的势必增多, 这又导致了一部分提留没有着落。特别是为了维持乡镇的正常运转, 每年春季搞春征, 但此时农民没有收成, 无奈之际, 村级经济组织只好举债上交提留。即使到了夏秋季节, 农民有了收成以后, 也因农产品的价格不高而收入不多, 以至这几年农村尾欠款增多(当然这里并不排除有些“钉子户拒交税费”)。但是对于村级经济组织来说, 上交是不可避

免的(因为乡镇的支出呈刚性), 这又会再次迫使村级经济组织举债交纳税费。所以说当前乡镇之所以能够得以运转, 可以说主要是靠举债混日子。

三问: 农民能否承受乡镇 庞大机构的运转费用和人头经费

从理论上讲, 政府的运转来源于区域内的各项税费或者政府资产收入。但是由于以下原因使得农民难以承受巨大的乡镇机构运转的各种需要。一是乡镇本身运转成本巨大。乡级政府与上级政府“一线牵”, “七站八所”一应俱全, 机构林立, 人员臃肿, 少的乡镇 70~80 人, 多的达 200 多人。由于乡镇的非农产业并不太发达, 这些人的吃饭问题只能来源于农民, 农民根本难以承受。二是因为乡镇的存在, 使得上级政府和部门转嫁的负担得以实现, 所以从这个角度来讲, 乡镇也是上级政府和部门转嫁负担的中转站。而目前我国的农民并不太富裕, 人均纯收入中有相当大部分属于实物收入。因此, 农民难以维持乡镇巨大的机构运转费用和人头费。

四问: 乡镇财力可否允许 建立一级完全政府

我国农村共有 2.38 亿户、9.22 亿人, 设立了近 4.5 万个乡级政府, 平均每一个乡仅 5320 户, 2 万人, 特别是中西部大多数乡镇财政收入只有 100 多万元, 有的乡镇甚至不足 100 万元, 年年入不敷出, 根本没有财力支撑一级完全政府的运行。现在有许多乡镇完全是靠借钱混日子。有些地方看到了这个问题, 大力消赤减债, 但是消赤减债的资金来源不是经济发展的收入, 而是通过拍卖乡镇资源, 如集体的田土山水拍卖 30 年; 或者提前预收农民的提留。这种寅吃卯粮虽然可以解决当前的财政危机和债务危机, 但是以后机构和人员的经费又从哪里来

呢?目前这种靠“拍卖财政”来支撑的乡镇政府和寅吃卯粮的预支收入法不是维持乡镇的根本出路。这也从一个侧面说明了目前的乡镇不具备建立一级完全政府的条件。

五问: 乡镇的职能还有哪些

职能是确定一级政府或者一个单位存在的依据,只要还有职能存在,这个单位或者这一级政府就有存在的必要。当前一说到乡镇,就讲乡镇工作难做、乡镇干部忙,到底乡镇干部忙些什么呢。主要有以下几个方面:一是收税和收费,前者是为国家干事,后者是为自己捞工资;二是维持社会治安;三是帮助农民搞服务;四是计划生育。目前第一项工作基本占了乡级政府和干部的大部分精力。而这几项工作从实质上说,却并不是乡级政府的真正职能,收费和收税是税务部门和工商部门的职能,维持社会治安是政法部门的职能,帮助农民搞服务是社会中介组织的,计划生育也是执法部门的职责。用一句不好听的话或者从经济学的角度来讲,乡级政府现在已经不务正业了。乡级政府能够存在是因为抢了别人的事来做。现在就形成了这样一种格局,自己的职能干不了,别人的事情又干不好,而且今后随着农民素质的逐步提高,这种不合法的职能错位,可能会被农民告上法庭。发展的趋势是,乡级政府运作的空间将越来越小,收费收税的难度会越来越大,与农民的关系将越来越紧张,累积的问题和矛盾将会越来越多,而且更加难以解决。

六问: 能不能在既定的行政框架下解决乡镇内生的问题

对于乡镇问题,当前有两种解决方法:一是农村税费改革;二是撤并乡镇。笔者认为这两个方法都不是治本之策,不能有效地解决乡镇诸多问题。

农村税费改革与简单的机构撤并和人员分流是无法解决目前乡镇的问题的。一是只要乡镇还是一级政府,在“海绵定律”的作用下,人员和机构反弹是必然的,因此税费改革和人员分流也只是权宜之计。二是只要乡镇作为一级政府存在,乡镇自然是一个利益主体,总是要谋一些区域利益,而乡镇财力有限,要谋区域利益,只能向农民打主意,因此农民负担反弹也是迟早的事。三是在目前我国政治体制既定的前提下,追求政绩是不可避免的。要追求政绩就要办各种看得见、便于考核的政绩工程,因此农民负担必然反弹、人员也必然会逐步增加。

撤并乡镇虽然可以减少一些机构和人员,但是乡镇依然是一级完全政府,原有乡镇所具有的各种

问题都存在,乡镇债务产生的根源依然没有根治。所以目前寄予很大希望的农村税费改革和撤并乡镇都不能从根本上解决计划经济体制下的种种问题。只有从行政体制上根本性地撤销乡级政府,才可能根治这一问题。

七问: 土地所有权收入就该作为乡镇的“口粮”吗

如果说农业税、农业特产税是国家作为行政管理者的收入,那么村级的提留即是作为农地的所有权主体的村级经济组织的收入。既然村级经济组织为农地的所有权主体,乡镇就不可能是所有权主体(除非原来就是乡镇所有)。从这个角度看,乡镇的统筹收入是以什么理由来由行政征收的呢?乡镇既不是国家行政管理者,也不是土地所有权主体,所以乡镇的统筹收入从农业收入分配的理论上看没有来源。如果假定乡镇也是土地的所有者,统筹提留是所有权主体的收入,也是整个乡集体的,乡镇的每一个成员都有份,就不能仅仅给几乎没有为农民服务、也几乎没有任何行政管理职能的庞大的乡镇机构和人员全部作为“口粮”。一方面是乡镇的统筹提留没有合法的理论依据,只是国家政策强行要求的;另一方面即使统筹提留是所有权主体的收入,也不能完全用于并没有多少职能、也没有为农民服务多少的乡镇机构和人员。

八问: 乡镇到底还能维持多久

乡镇究竟能够维持多久是大家比较关心的问题。这要从3个方面分析。一是从不进行农村税费改革的角度来看。如果不进行农村税费改革,中西部许多乡镇由于统筹提留难以收上来,举债过日子,长期维持这样的局面显然是不现实的。只要把老本吃光,把以后的收入提前预支到一定的程度,再也借不到债后,乡镇就再也不能维持了。二是如果进行农村税费改革,并同时进行乡镇机构的不完全性改革和人员分流,虽然可以在一定的程度上缓解乡镇的财政、财务危机,但是由于农村各种问题产生的根源并没有从改革中完全清除,随着乡镇财政的相对好转,农民的负担、乡镇人员数又会反弹。更可能的就是第三种情况,农村税费改革流于形式。由于乡镇政府依然存在,我国既存的政治体制决定的乡镇行政权利可以凌驾在村民自治的民主之上,因此“一事一议”又有可能变成农民负担的新的“调蓄池”。如果是这样,就与第一种情形一样,也维持不了多少年。

(责任编辑 王宏章)