

## 新农村建设中少数民族地方行政组织的改革及其问题

乌日图<sup>1</sup> 星野敏<sup>2</sup>

(1. 神戸大学大学院自然科学研究科, 日本; 2. 京都大学经营学部, 日本)

**【摘要】** 进行社会主义新农村建设, 应注意农村综合改革中地方行政组织的改革, 而在少数民族地区进行地方行政组织的改革更是一个艰巨任务。在采取社会学的文献调查、实地调查和向地方政府问卷调查等方法基础上, 在阐明中国农村行政体制改革的内容及其存在问题的同时, 着重分析内蒙古少数民族农村牧区基层行政组织改革的目标和任务。

**【关键词】** 农村综合改革; 少数民族地区; 基层行政组织改革; 存在问题

**【中图分类号】** D633 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1005-8575 (2007) 06-0052-04

### 前言

为了减轻农民负担并从根本上解决“三农问题”, 中国政府宣布从2006年开始免征农业税, 进行农村综合改革。农村综合改革源于2005年开始的协调城市与农村间经济社会发展的“社会主义新农村建设”新政策, 那个时候主要是为了解决长期困扰农民收入低的问题, 目标是提高农民生活水平。

本文就中国正在进行的农村综合改革, 选择少数民族地方行政组织的改革作为研究课题, 采取文献调查、实地调查和向地方政府问卷调查等方法, 在阐明中国农村行政体制改革的内容和问题的同时, 着重分析作为中国少数民族地区的内蒙古自治区基层行政组织改革的目标和任务。

### 一、地方行政体制现状及存在的问题

1. 合并地方行政组织。1980年改革开放初期, 全国有5.4万余个人民公社这一基层行政组

织, 在其下辖有71万个生产大队和567万个生产小队, 当时仅在人民公社这一级行政组织中担任公职的职员数约达到3500万人, 这个职员数字规模相当于一个中小国家的人口规模。

1983年, 中国开始农村家庭联产承包责任制改革, 其中, 人民公社和生产大队开始转换为乡(镇)人民政府和行政村的基层行政管理组织。而且为了减轻有关乡(镇)政府的行政支出, 进行了长期的合并乡镇组织和削减其行政人员的改革。到2005年, 乡镇总数变成3.5万个, 行政村变为63万个。也就是说, 在将近20年的时间里, 总共合并了1.9万个乡镇, 8万个行政村, 裁减了8.6万名职员, 减少了8.64亿财政负担。<sup>[1]</sup>从单纯的经济合算来看, 可以预想今后将会继续推广合并地方行政组织。

2. 偏重行政管理与缺少公共服务的行政机能。地方政府把职员分配在许多部门, 对所属地方实行全方位的基层管理, 这是中国基层行政组织的基本特征, 像2001年河南省郑州市新设置的“馒头办公室”, 就是为了管理市内生产馒

**【收稿日期】** 2007-04-20

**【作者简介】** 1. 乌日图(1972-), 男(蒙古族), 内蒙古鄂尔多斯人, 日本神戸大学大学院自然科学研究科博士。

2. 星野敏(1959-), 男, 日本京都府人, 日本京都大学教授。

**【基金项目】** 日本土木协会与中国建设部村政协办合作项目“中国新农村建设”研究成果之一。

头的一种行政组织。虽然这只是行政直接管理市场的个别例子，但却说明了在市场经济发展过程中还在依赖这种行政管理，需要注意的问题是政府对市场直接的行政管理会阻碍民营企业的自我发展。我们在内蒙古自治区鄂托克前旗的问卷调查中也发现，已经从乡镇行政体制中分离出去的许多事业组织和基层公共服务部门，现在实际上仍然依靠地方政府管理。事实上，这些地方行政组织已经成为“事业接受容器”，它并不是农村综合配套改革需要的为市场经济提供公共产品服务的组织，不利于发展农村市场经济。

3. 地方行政组织的债务过重。乡镇人民政府承担的债务过多，乡镇债务急速增加是当今中国农村普遍存在的一个大问题。这些债务主要包括农村为了完成九年义务教育基本要求的建设费、农村道路建设费、农村水利设施建设费、乡镇企业经营赤字补贴以及为了完成小康村标准的费用，这些是免除“农业税”和以前的“三提五统”（“三提”：提公积金、公益金、行政管理费等。“五统”：教育附加费、计划生育费、民兵训练费、乡村道路建设费、优抚金等，“三提”和“五统”各占总额的50%）而产生的问题。根据中国国家财政部财政科学研究所的白景明等人的调查研究表明，全国乡村债务大约达到数千亿人民币，相当于全国GDP的10%、财政收入的30%—50%。<sup>[2]</sup>因此，中国政府设法解决乡村巨额债务是建设社会主义新农村的重要任务，而目前思考出直接影响农村经济发展和社会稳定的解决乡村巨额债务的办法，则是关键。

## 二、伴随免征农业税的农村行政体制改革

2006年，从根本上废除了有2600年历史的农业税，开始实行由中央政府每年向农村发放1000万元的公共财政补助的政策。中央政府打破了持续2000多年以来的“皇帝只管理到县”的财政惯例，推出了“国家政权要管理到乡村”的新财政体制，这也是规范的全国财政管理首次被延伸到农村。

对于免征农业税，可以概括说，这是中国农村社会管理体制的一个历史性转折。具体说：

1. 伴随管理内容的变化，农村社会管理方式发生相应变化。中国农村管理方式的变化，主

要是从1950年—1970年为止的“贯彻计划制度”，转变为1980年—1990年的家庭联产承包责任制下的“目标责任制”。近几年，中国农村干部和民众的矛盾有所加剧，问题部分直接与在农村社会国家管理的权限增大，相应的地方管理权限缩小有关。免征农业税后，现在的乡镇政府出现了财政困难和职员数量削减等新情况，需要关注的问题，则是农村社会管理体制已经不适应农村经济和社会的发展。

2. 乡镇管理体制的改变和乡镇政府作用的变化。以前的乡镇政府的主要工作是“三要”（要农业税、要计划生育、要政府粮食收购），政府干部的70%以上的时间投入到“三要”上。在免收农业税之前，乡镇政府完成“三要”任务，不仅可以拿到奖金，而且能够感觉到完成任务的优越感和荣誉感。但是，自从免收农业税后，人们的工作目标急速削减，体现自己工作价值的机会减少了。现在农村生育观念也发生了很大变化，由于“重男轻女”、“养儿防老”、“多子多福”等传统观念的淡化，限制人口数量增长的计划生育政策的必要性也相对减弱了。整个看起来，随着乡镇政府财源削减，工作内容也发生很大变化。

3. 农村财政管理方式的变化和自主财源的降低。上世纪80年代中期，中国乡镇政府的财政来源构成，一部分是来自国家税收获得的部分，另一部分来自地方的税收。这时期，乡镇政府拥有财政自主权，国家则是把乡镇财政的负担转移到了乡镇。通过实行这种“分税制”，把征收到的两部分税款作为乡镇政府的财政来源。这里面农业税占乡镇财政收入的40%—70%。但是，免征农业税在减轻了农民负担后，乡镇政府也失去了最主要的财政来源，不得不依靠上级政府的财政。而现在强化“乡财县管”为中心的乡镇财政管理方式的改革，是为避免乡镇政府向农民随便征收费用，但问题是这些措施使乡镇政府的财政陷入了困境。

4. 乡镇政府和农民关系的变化。免除了农业税和实行粮食生产、流通的市场化，乡镇政府管理工作内容正在发生变化，乡镇政府和农民的关系有淡薄化的危险，因为有许多事情农民再也不用乡镇政府管了。过去乡镇干部掌管着农村人口、财政、税务、水电、道路维修等资源分配

权，现在则有很大的不同。

5. 从“人治”向“法治”的转变。建国以来，从中央波及到地方的“政治运动”，也给地方政府行政罩上了“政治光环”的色彩，地方行政“人治”现象比较严重。而在今天，乡镇政府必须加速从“人治”到“法治”的政府管理观念的转变。

### 三、内蒙古自治区鄂托克前旗 农村改革实地调查

1. 鄂托克前旗的基本情况和现状。内蒙古鄂托克前旗土地面积约 12180 平方公里，总人口约 7.4 万人，人口密度约 6 人/平方公里，改革前的旗下辖苏木（人民公社）12 个，苏木下面有 69 个嘎查（大队）。2000 年有 3 个乡被合并和削减，2005 年 11 月实施新农村综合改革后，又合并了 5 个乡，新设了 4 个镇。在这 6 年里，乡镇数目从 12 个到 9 个再到 4 个，大幅度减少反映了中国农村基层政府管理的变化。

2. 乡镇政府合并后人员的削减。在乡镇政府合并前，总共有 87 名乡党委成员和 764 名职员。2005 年乡村综合改革后，分别削减了 30 名和 270 名，也就是说分别减少了约三分之一（削减 34% 和 35%）。改革前，全旗的乡镇政府职员数占全旗人口的比率，大约为每千人里面有 10.3 人，改革后减少到每千人里面仅剩 3.6 人。现在乡镇政府合并削减后仍然有 60—80 名职员，而各个乡镇政府新的编制定员是 30 名，所以将来还会进一步削减人员。

原来乡镇政府的主要行政任务是①制定计划；②农牧业的生产计划管理和农产品的政府收购；③财务（包含农业税的征收）；④计划生育管理；⑤农业技术普及；⑥义务教育（和县共管）。其中，②农牧业的生产计划管理和农产品的政府收购两项工作，则在 1990 年以前就没有了。③免收农业税和乡镇合并，可以想到因大量裁减工作人员对许多工作将产生影响。

3. 调查目的和方法。为了准确把握农村综合改革中基层乡镇政府人们的想法以及地方人们对改革的预期、意见等，2006 年 9 月笔者对下述人员进行了调查。2006 年 10 月召开的鄂托克前旗第六次党代会的参加者：党员、村党支部书记（每个村一名代表，约 70 名）、县各个部门的

代表人员（50 人左右）、行政专科学校的进修者、县政府及乡镇政府的各部门公务员。进行问卷调查发放的问卷大约 300 张，问卷回答者主要是党员干部、乡镇政府的公务员，事实上接受调查的对象主要是一些参加地方政府行政和社会团体活动的人员。因此，注意他们并不代表一般的农民意见。

4. 调查分析结果和考察。答卷者的具体情况如下，居住地：农村 24.9%，城市 72%；年龄：20 多岁 13.2%，30 多岁 42.3%，40 多岁 36.5%，50 岁以上 7.4%；性别：男 68.3%，女 28.0%；职业：农民 18.0%，公务员 70.4%，其他 6.2%；是否党员：党员 69.3%，非党员 27.5%。

整理和分析调查结果，参加者的以下意向和特点显著。在这里，我们从全部统计结果中把他们的倾向抽取出来，统计展示给大家，并对考察进行了初步分析。

#### ① 关于农民负担和乡镇政府的认识。

虽然内蒙古自治区在全国是比较早的免收农业税的省区，但是本次调查中还有 50% 的人回答农民负担过重。这里包含着农民对多年一直缴纳的农业税，以及国家在公路建设维修、农业用地、农业水利等基础设施的建设方面没有提供更多援助的意见。

认为没有真正代表农民和没有反映农民意见的人，约占回答者的 29%。

#### ② 对乡镇政府的评价。

77% 的人回答乡（镇）政府的负债过重，认为乡镇政府的工作人员的数量过多和滥用职权的情况的人各占 59%；认为不仅逐渐制造负债，而且还滥用职权的人也很多。

③ 关于乡镇体制改革，89% 人认为乡镇政府的改革是必要的。赞成乡（镇）政府由县政府机构来代替的人占 69%。

5. 乡镇体制未来的改革方向。以上我们对存在于现在乡镇政府的一些问题的调查做了个概括，回答问卷者主要是党员和公务员，可以说，是让管理的内部人士自己来评价存在的问题。但是，我们发现有关乡镇政府的财政债务问题和人员过剩问题，甚至是滥用职权等问题反映都比较集中。并且绝大多数答卷者认为乡镇政府的改革是必要的，而且支持改革。

以上调查汇总情况反映出当前的农村综合改革发展趋势,总体上需要构建适合中国农村社会管理的创新体制,而行政村落的重组则必须根据各地的实际情况进行;在改革原有的计划经济农村管理组织后,需要适应现代农村产业化发展方向,大力扶持和培养农民的生产和经营的合作组织;在新农村建设过程中注意矛盾协调、资源配置和债务负担等问题,在政府管理职能变化后,可以考虑让农民合作组织充分发挥他们的作用。关于未来中国乡镇行政机构改革,可以具体考虑发展研究课题。

#### 四、未来预期的农村综合改革课题

1. 关于乡镇政府公共服务能力建设。围绕更进一步实施缩小乡镇组织机构的改革方向,必须考虑在原本就是一个很狭小空间的地方,因合并乡镇政府规模缩小了,如何保证公共管理服务水平不仅不下降,还能够得到提高。

2. 乡镇政府的亲民关系网络建设问题。到目前为止,中国乡镇政府作为各种集会和协调各种事务的地方,是原来人们经常要去和人口相对集中的地方。但是,随着乡镇的合并,有许多发展的各种机会现在正在被丢失,怎样避免农民间的关系网弱化的危险。

3. 居民生活问题。合并乡镇后除了保留下来的中心城镇,由于没有了乡镇政府组织管理的地方,考虑新出现的居民生活不便问题。因为派出所、银行支行、农业林业技术中心等也和乡(镇)一起被合并或关闭了,地方治安管理、方便程度、生活环境等会不会变得比以前差。

4. 必须找到解决农村债务的新方法。农业税消除后,又出现新的农民负担问题。比如,农民债务问题、乡村事务运转经费不足问题、干部为了提高业绩急速造成新的债务等问题。这些问题如果不解决的话,“三农”问题不能最终得到很好的解决,农村改革成果也就没有真正的意义。

5. 上下关系问题。随着乡镇的合并,形成了“权力上县政府,责任下乡政府”的新的上下关系。这让人们担心会不会影响到农村改革的顺利进行。

#### 结语

本文阐明了在中国最近进行的地方行政组织的改革内容,通过内蒙古自治区的具体调查,基于实地问卷调查,考察了此问题。我们认为,现在虽然为了解决差距问题有必要加快开发,但是不能忽视改革中存在的问题。

#### 〔参考文献〕

- [1] 中国国家民政部资料. 中国乡镇状况 [Z]. 2005, 18.  
[2] 法治日报 [N]. 2001-04-05.

## Issues of the Reform of Local Administration Organization in the Suburban Comprehensive Reform

Wurtu<sup>1</sup>, Hoshino Satoshi<sup>2</sup>

(1. Department of Science, Graduate School of Kobe University; 2. Department of Management, Kyoto University, Japan)

[Abstract] While undertaking the construction of new socialist country, the reform of local administration organization in the suburban comprehensive reform should be noticed. It is a more hard work to undertake the suburban administration organization reform in ethnic minority regions. Based on the document survey, field survey as well as the questionnaire to the local government, this article tries to explain the content and issues of the reform of local administration organization in China, and set up the aim and task of the reform.

[Key words] suburban comprehensive reform; ethnic minority region; grass-roots administration organization reform

〔责任编辑 一木〕