
县乡政府改革的几个问题

周天勇

对中国农村政府的改革，有几个不太成熟的想法：

一、我们正处在一个大的社会转型时期，社会转型可能决定未来政府职能的变动。有两个前提，一个前提是过去的县、乡政府是在计划经济体制和高度集中模式下建立的一种组织结构、治理制度安排。第二个前提是由于六十年代后对城市化的限制，积累了与工业化过程、水平不相适应的庞大的农业人口。而现在放开了，十六大提出加速城镇化，加快提高城市化水平。改革开放以来，城市化水平大概每年以 1 个百分点提高，照这个速度，再过 20 年就是 56%，也可能更高一些。由于我国每个农业劳动力的平均土地太少，土地对劳动力的挤压太厉害了。在城市化过程中，农村人口向城市转移，可能是中国未来 20 年非常重要的一个特征，是一个比较大的变数。在这么一个比较大的变数情况下，农村土地制度和政府制度怎么建设，是一个问题。

二、过去县乡政府在计划经济体制下，担负特殊的高度集中的功能，如下达计划、计划生育、分配化肥、收缴公粮，等等。在市场经济条件下，在城市化水平提高后，这些职能有的会弱化，有的会消失。那里，县乡政府怎么办，它干什么？值得研究。

三、以后形成城镇社会的话，农村肯定会衰落。因为分散经济是一种成本高的经济。为什么会有城市，因为可降低成本。城镇化是必然趋势。在城市化过程中，农民会往城里跑。从经济学来讲，农民往城里跑是对的，不跑出来才怪了。我国每个农业劳动力平均只有 3 亩地，南方只有几分地。在 3 亩地、几分地上能有多少产出？改革开放初，费孝通提出了乡村工业化，现在看值得探讨。这种分散的工业化，是不让农村剩余劳动力进城，让这种资本积累在农村，这解决了不少人的就业，对国民经济的贡献也极大。但反过来看，它的成本高，很不经济。过去设置政府是不讲成本的。而从经济学角度讲，要考虑在一个地域里

多大的一个政府是最经济的。成本最低的、纳税人成本最低，可能是今后建立政府的原则。

对县乡政府改革，基层很积极。有些是财政逼的，一些机构无法养治，就把它并掉。但上级有关部门有意见。青海有个县，没几个乡镇企业，也设个乡镇企业局；没科技发明，也设个科技局；没有工业，也弄个工业局。上面有了什么机构，下面也得设立什么机构，这不符合市场经济体制的原则。

前不久，国家经贸委讨论政府职能转换问题，与会专家们反映有个倾向值得注意，就是审批减少了，但经营许可和资格审查的问题越弄越多，有人说市审批经济。如收割机借道，交警部门规定要在指定的学校学习、取得驾照后才可以上路。农业部门有个文件，说给收割员发资格证，收割员应由市场认定，用不到发什么资格证之类的东西。市场解决不了的，如医药鉴定、蔬菜的农药残留量等，应该政府管。市场能管的事，政府不应管。政府一管就是加大成本。

总的趋势，乡政府逐步弱化，农村公共管理的事务会越来越多，需要加快社会自组织的培育和发展。但应按市场经济条件下的公共服务、公共管理来考虑。同时要解决条块关系问题，县乡政府应有较大的机构设置权，以利于节约政府成本，而不是从上到下按一个模式来建立政府的治理结构。