

中国农村

改革重大政策问题 调研报告

ZHONGGUO NONGCUN
GAIGE ZHONGDA ZHENGCE WENTI
DIAOYAN BAOGAO

段应碧 宋洪远 主编



中国财政经济出版社

中国农村 改革重大政策问题 调研报告

段应碧 宋洪远 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村改革重大政策问题调研报告/段应碧, 宋洪远主编. —北京:
中国财政经济出版社, 2004.6

ISBN 7-5005-7313-8

I. 中… II. ①段…②宋… III. 农村经济-经济改革-研究-中国
IV. F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 048593 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 21.5 印张 331 000 字

2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 45.00 元

ISBN 7-5005-7313-8/F·6387

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

农业部软科学委员会重点委托项目

课题主持人：段应碧 宋洪远

课题组成员：唐仁健 祝卫东 龙文军 谢子平

李明生 姚继广

主要执笔人：宋洪远 祝卫东 龙文军 谢子平

李明生 姚继广

前言

为便于大家阅读和把握本调研报告集的内容及所涉及的主要问题，前言将主要向大家交待和说明以下三个方面的问题：一是为什么我们选择粮食流通体制、农村金融体制和农村税费改革中的一些重大政策性问题开展调研；二是我们这次调研为什么要采取了解基层当事人对上述有关问题的看法、意见和建议的方法来进行；三是通过调研我们主要了解到了基层干部和群众对上述问题有什么样的看法、意见和建议。

(一)

党的十一届三中全会以来，农村改革率先突破并不断深化，取得了重大进展和明显成效。改革破除了人民公社制度，实行家庭承包经营，确立了农户经营的主体地位；废除了农产品统购统销体制，放开了绝大多数农产品购销，市场机制在农产品流通中发挥了基础性作用；打破了单一的农业经营格局，乡镇企业异军突起，形成了农村各业全面发展的态势；突破了单一集体经济的所有制结构，形成了以公有制为主体、多种所有制共同发展的格局。农村市场取向的改革，极大地调动了广大农民的积极性，有力地促进了农业和农村经济的发展。

进入新阶段以来，随着农村市场经济的发展，一些影响农村发展的体制性矛盾和政策性问题凸显出来，现行的土地征用制度、粮食流通体制、农村金融体制和农村税费制度越来越不适应生产力发展的要求和统筹城乡发展的需要，深化农村土地征用制度、粮食流通体制、农村金融体制和农村税费制度改革提上了议事日程，成为近年来农村改革的重点和政策研究

的焦点。围绕上述几项重大改革及其政策调整所涉及的问题，近几年我们陆续开展了一些调查研究，也提出了一些政策建议，有些调研对制定改革方案、完善改革政策也起到了一定的作用，但我们在调查研究过程中也越来越感到，这几项改革涉及方方面面的关系，同一项改革的不同方面所面对的矛盾和问题不同，改革的难点和重点也有很大的差别。正是基于这样的认识，我们这次的政策调研没有对这几项改革所涉及到的所有问题作一般性的调查，而是将重点放在改革的一些主要方面及其所涉及的一些重要问题上，主要围绕一些重大政策问题展开。

上述四项改革，由于土地征用制度改革还处在研究和制订方案阶段，社会上对改革方案的议论多、争议大，为避免调研给基层同志造成误解，给实际工作带来不必要的麻烦，因此，我们这次调研没有把土地征用制度改革问题纳入进来，而只对粮食流通体制、农村金融体制和农村税费改革中的一些重大政策问题进行了重点调研。

1. 粮食流通体制改革调研，重点是了解转换国有粮食企业经营机制和解决“老人、老粮、老账”问题。粮食购销问题历来是农产品流通体制改革的难点和重点，20世纪90年代后期，我国在粮食流通体制改革方面也进行了一些积极探索。1997年，党中央根据我国市场经济发展和粮食供求关系变化的形势，提出要加快粮食流通体制改革，逐步建立起适应社会主义市场经济体制要求、符合我国国情的粮食流通体制。1998年，针对当时粮食丰收、农民售粮困难和政企不分、粮食企业亏损增加的情况，国务院做出了进一步深化粮食流通体制改革的决定，明确提出要在政企分开、中央与地方责任分开、储备与经营分开、新老财务账目分开、完善粮食价格形成机制等方面，迈出决定性的步伐。强调当前改革的重点是实行按保护价敞开收购农民余粮、粮食收储企业顺价销售、农业发展银行收购资金封闭运行的政策，加快国有粮食企业改革。实行这些改革政策，在当时粮食市场供过于求的形势下，一定程度上缓解了农民的卖粮难和遏制了粮价下跌，保护了种粮农民的利益。但由于实行国有粮食企业独家收购，限制了多渠道经营，国有粮食企业职能、政企难分开，顺价销售难以实现，粮食库存大量积压，企业亏损迅速增加，政府财政包袱不堪重负，保护价收购农民余粮的政策也难以继续。针对这种情况，从1999年起，国务院又陆续出台了一系列措施，完善粮食流通政策，主要是减少保护价收

购品种，缩小保护价收购范围，并适当放宽了对用粮企业和粮食经营企业到产区直接收购粮食的限制。为了进一步深化粮食流通体制改革，促进农业和粮食生产结构调整，2001年国务院又批准北京、天津、上海、江苏、浙江、福建、广东、海南等八个粮食主销区实行了购销市场化改革；2002年一些粮食产销基本平衡的省区也陆续实行了粮食购销市场化改革；到2003年，除粮食主产区外，多数省区市已经全面放开了粮食收购，粮食价格由市场供求决定。一些粮食产销平衡区和主产区还把改革粮食流通体制与实施对农民的直接补贴制度结合起来，进行了一些试点。在这种情况下，实行比较彻底的粮食市场化改革，在全国全面放开粮食收购和销售市场的时机日趋成熟。

国有粮食企业改革是整个粮食流通体制改革的关键，实行粮食购销市场化改革，国有粮食企业改革怎么办，“老人、老粮、老账”问题怎么解决，这些问题已成为深化改革中回避不了、绕不过去的最大难题。近几年国有粮食企业改革虽然取得了一定进展，但企业“自主经营、自负盈亏”的机制还没有形成，成本高、效益差、市场竞争力不强的状况还没有根本改变，特别是国有粮食企业还背负着“老人、老粮、老账”等沉重的“三老”包袱，转换机制、搞活经营，难度很大，直接影响了整个粮食流通体制改革的推进。从“老人”看，国有粮食企业曾经是不愁吃、不愁喝的好单位，一度人员过度膨胀，吃粮食经营的“大锅饭”。其中许多人缺乏专业技术和经营能力，要把富余的人员精简下来，分流安置遇到很大的困难；从“老粮”看，许多国有粮食企业有大量的粮食库存积压，这些粮食多是在前几年价格高时购进的，品质已经变差甚至陈化，如何处理这种质次价高的粮食，也需要认真研究，找个路数解决；从“老账”看，这些年国有粮食企业形成了大量的历史挂账，有政策因素形成的，也有经营不善造成的，这些包袱悬在那里，从面上也还没有找到好的解决办法。这些问题困扰着粮食流通体制改革的进程，是改革中必须啃下来的硬骨头。因此，我们这次的调研重点是围绕着这些问题展开，主要是向基层粮站主任了解他们对这些问题怎么看，解决这些问题怎么办。

2. 农村金融体制改革调研，重点是了解农村信用社产权制度改革、经营机制转换和管理体制改革中面临的一些主要问题。20世纪90年代以来，随着整个金融体制改革的推进，农业银行大幅度地减少了在农村基层

的营业网点，农业发展银行的业务范围逐步收缩，其他国有商业银行撤销了县以下的分支机构，整个国有银行逐渐退出农村金融市场。同进，在农村开展的邮政储蓄只存不贷，又从农村吸走了大量资金。农村资金供求矛盾突出，农户和中小企业贷款难，已成为制约农村经济发展的一个突出矛盾。针对上述问题，党和政府越来越清楚地意识到，农村金融改革和发展是当前和今后一个时期金融改革的重中之重，也是破解“三农”问题的一把钥匙。从1996年起，国务院决定深化农村金融体制改革，加快农村信用社改革。随着农村金融体制改革的推进，农村信用社在农村金融中的主力军作用越来越突出，近年来储蓄存款余额已占全部金融机构的12%左右，支撑着60%—70%的农业贷款和70%—75%的乡镇企业贷款，特别是面向农户的贷款，更主要是由农村信用社承担。但是全国大多数的农村信用社产权不明晰，经营机制不活，管理体制不顺，历史包袱沉重，资产质量差，潜在风险大。多数农村信用社经营效益不好、甚至亏损，服务方式落后，服务能力薄弱，远远不能适应农业和农村经济发展的需要。因此，改革农村金融体制，完善农村金融服务，当务之急是搞好农村信用社改革。在总结前几年江苏省农村信用社改革试点经验的基础上，2003年国务院决定在浙江、山东、江西、贵州、吉林、重庆、陕西和江苏等八个省（市）进行深化改革的试点，出台了深化农村信用社改革试点方案，重点是要解决好两个问题：一是改革农村信用社产权制度，明晰产权关系，完善法人治理结构，区别情况确定不同的产权形式；二是改革农村信用社管理体制，将农村信用社交由地方管理。

从产权制度改革方面看，由于各地情况千差万别，往哪改、怎么改，情况复杂，很难有一个统一的办法。经过几十年的发展变化，我国农村信用社的产权状况非常复杂。从农村信用社股金的构成来看，有农民社员股、信用社职工股、国家股、法人股、乡村集体股等。1996年，农村信用社从农业银行分出来以后，曾按合作制原则进行了改造。但由于入股额度小，股权过于分散，入股人很难真正参与管理和决策，至今没有形成完善有效的治理结构。这次农村信用社改革试点提出了几种产权改造方案，有股份制、股份合作制和合作制，目的是通过进一步明晰产权关系，解决“由谁出资、由谁管理、出了问题由谁负责”的问题。从经营机制转换方面看，农村信用社与其他金融机构相比有着不同的特点。农村信用社不同

于一般的金融机构，营业地点主要在农村，服务对象主要是农民，完全按其他金融机构一样来要求、来管理，很难行得通。如何适应农村实际，突出农村信用社服务特点，建立起面向千家万户、独具特色的经营机制，是农村信用社改革过程中需要探索解决的一个重大课题。从管理体制改革的方面看，这是一个长期没有很好解决的重大问题。农村信用社成立以来，与中国人民银行、中国农业银行分分合合历经多次变迁，1996年与中国农业银行脱离了行政隶属关系，独立运作，行业管理与监管由中国人民银行行使。实践证明，由于农村信用社点多分散，又有自身的一些特点，这种完全由国家金融机构管理的方式，没有真正把农村信用社管好。这次改革试点提出了银监部门监管、省级政府负责、农村信用社自主经营“三位一体”的新办法。这种办法能否解决农村信用社管理体制方面的问题，也还没有定论。上述三方面的问题，改革试点方案中虽已经提出了一些解决办法，但各地特别是基层农村信用社还不够了解，认识还不尽一致，许多办法还有待各地在实践中探索和检验。针对这种情况，本次调研对这些问题进行了重点了解，主要是听一听基层的看法和意见。

3. 农村税费制度改革调研，重点是了解与其配套的乡镇机构改革和村级“一事一议”筹资筹劳的落实情况。2000年，为从根本上减轻农民负担，规范农村税费制度，理顺国家、集体、农民三者之间的分配关系，国家决定在安徽省全省进行农村税费改革试点，其他一些省份也选择了部分县市进行试点。主要内容是取消乡统筹费、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资；取消屠宰税；取消统一规定的劳动积累工和义务工；调整农业税和农业特产税政策；改革村提留征收使用办法。同时，实行村级公益事业建设“一事一议”筹资筹劳制度，推进以精减机构和人员为主要内容的乡镇机构配套改革。2002年，在总结安徽省等地试点经验的基础上，农村税费改革试点扩大到20个省、自治区和直辖市。2003年，农村税费改革试点工作在全国全面铺开。农村税费改革试点已经取得了显著成效，堵住了向农民乱收费的口子，试点地区的农民负担得到了明显减轻，农村“三乱”得到了有效地遏制，农村税费征管得到了初步规范。

农村税费改革试点全面推开以后，有两个问题基层反映比较突出。一个是乡镇机构改革和人员精简问题；一个是村级公益事业“一事一议”筹

资筹劳问题。改革以后，向农民收的钱少了，虽有上级转移支付，但绝大多数乡镇可支配的财力毕竟少了一块，如果不能有效精简机构和分流人员，把不必要的人和事减下来，很难维持正常运转。这个问题解决不好，变相向农民伸手的事情难以避免，农民负担会出现反弹，改革的成果就难以巩固。税费改革取消了“两工”和公益事业金，发展村级公益事业实行“一事一议”，这项政策不可行，在农村能否得到有效贯彻，关系着农村公益事业的发展，也关系着税费改革的成败。对“一事一议”能不能搞起来，能不能解决村级公益事业发展的的问题，目前有不同的看法，有必要深入农村基层了解一下实际情况。

(二)

上述几项改革涉及到方方面面的利益关系，特别是有些政策直接涉及到基层当事者的切身利益，很有必要认真听一听基层干部群众的呼声，了解一下他们的改革意愿，了解他们对改革方案和有关政策的看法，听取他们的意见和建议。这些来自基层同志的声音，他们的看法和意见，对于制定改革方案、完善改革政策至关重要。因为他们是基层实施改革的主体，改革的政策要靠他们去执行、去落实，他们在改革中处在矛盾的最前沿，对改革中的甘苦体会最深透，他们的呼声在一定程度上能够反映出改革的方案和政策是否符合实际、是否可行。即使他们的看法有些偏差甚至错误，了解一下也十分必要，这样才能有针对性地进行宣传引导和进一步完善政策。正是基于这样的考虑，我们这次的政策调研没有对这几项改革的进展和政策落实情况作一般性的调查，而是将重点放在了解基层干部和群众的意见和看法方面，利用实地访谈和问卷调查的方式直接听取基层改革一线同志的声音。

为了搞好这次调研，课题组按照东部、中部、西部分层抽样的原则，在全国抽取了河北、山西、吉林、浙江、安徽、山东、河南、湖北、四川、陕西等比较有代表性的省份，在每个省内按经济收入水平和地域分布情况抽取有关县、乡、村作为调查样本。调研共涉及到10个省、54个县（市、区），调查对象包括134名基层粮库主任、154名基层农村信用社主任、129名乡（镇）长、141名村委会主任或村支书、152名村民。由于部

分省份扩大了规定的样本数量，部分调查问卷在填写时不够规范，有效问卷包括 114 名基层粮库主任、131 名基层农村信用社主任、115 名乡（镇）长、120 名村委会主任或村支书、117 名村民（详见表 1）。在调查的省份中，山东、吉林、陕西、浙江 4 个省是这次农村信用社改革的试点省份。访谈结束以后，运用 SPSS 软件对调查问卷进行了统计分析。结合实地调查情况，选择了 8 个问题进行了专门分析。

表 1 访谈的样本数量统计表

省份	访谈县（市、区）（个）	基层粮库主任（人）	基层信用社主任（人）	乡镇（街办）干部（人）	村干部（人）	村民（人）
河北	11	24	25	24	24	24
山西	3	5	14	3	5	5
吉林	2	5	9	10	10	10
浙江	2	10	10	9	10	10
安徽	2	10	10	5	6	6
山东	2	9	11	10	10	10
河南	2	12	12	12	12	12
湖北	24	30	36	30	34	40
四川	3	10	11	6	10	15
陕西	3	19	16	20	20	20
合计	54	134	154	129	141	152
专题报告 实际使用	25	114	131	115	120	117

整个研究分以下三个阶段来进行：

第一阶段：制订调研方案和进行试调查（2003 年 3—7 月）。在研究任务确定下来以后，课题组搜集整理了与本研究有关的政策法规文件和相关的研究文献，进一步理清了研究思路，明确了主题和研究内容，经过课题组成员多次讨论，制订了详细的调研方案，设计了访谈提纲和调查问卷。2003 年 7 月中旬，课题组一行 5 人，赴河北省清苑县进行了为期 4 天的试调查。通过试调查，课题组成员加深了对所研究问题的认识和理解，并对访谈提纲和调查问卷进行了讨论和修改。7 月底，课题组邀请河北、山

西、浙江、河南、安徽、湖北、陕西等7个省农办、农业厅的部分同志赴京开会，征求他们对访谈提纲和调查问卷的意见，经再行修改后，委托他们进行部分调查。

第二阶段：开展实地调查和问卷访谈（2003年8—9月）。课题组成员和有关省份参加调研的同志根据调查提纲和访谈问卷开始进行实地调研，分别与基层粮库主任、基层农村信用社主任、乡村干部、村民等进行访谈。在调研过程中，调研人员边访谈边记录，来不及记录的，就用录音笔先录下来，晚上再进行整理。被访对象对我们的调查基本上都比较配合，对我们提出的问题都能够作出认真的回答。有的粮库主任讲到激动时竟热泪盈眶，有的基层农村信用社主任对当前农村信用社存在的问题感到无可奈何，有的村干部在谈到“一事一议”时显得分外激动。有的村民听说调研人员来了主动到自家地里摘来葡萄招待调研人员，有部分村干部听说调研人员来了解基层的呼声，尽管没有通知他们，也从远远的地方赶来，主动向调研人员反映有关情况。

第三阶段：分析汇总调研资料和撰写报告（2003年10月—2004年2月）。在进行实地访谈和问卷调查的基础上，各有关省份参加调研的同志对本省的访谈资料和调查问卷进行了汇总和分析，撰写了调查报告。课题组成员在对10个省的访谈资料和调查问卷进行汇总分析的基础上，撰写了5篇统计报告；在充分吸收地方调查报告的有关内容之后，撰写了8个专题报告。课题组成员对专题报告、统计报告和调查报告的内容进行了充分交流和讨论，经过多次修改，最终形成本调研报告集。

（三）

通过调查研究，经过汇总分析，基层对粮食流通企业改革、农村信用社改革、乡镇机构改革和村级“一事一议”等问题，主要有以下一些看法和意见。

1. 基层粮库主任普遍认为“三老”问题越来越突出，时间拖得越久，改革的成本就越大。对于“老人”，调查统计表明，114个粮库的实际需要人员为2242人，需要分流人员为4549人，即需要分流67%的人员。部分省份为解决粮库的“老人”问题实施了“4050工程”。在解决方式上，

有 64.9% 的粮库主任主张“一人发一笔钱，买断工龄”，有 17.5% 的选择“经营附营业务分流，附营业务逐渐脱离粮库”。粮库主任们大多数都认为让“粮库职工买断工龄”比较合适，省心省事，但他们也强调这种改革的成本相对较高，仅靠粮食企业拿不出相应的资金。在部分财力较好的主销区，粮库主任们也并不认为这个办法好，职工买断工龄后，往往是钱花完了又来找企业，甚至会造成社会的不稳定。在对办附营企业的态度上，有 56.1% 的粮库主任认为可以办附营企业。他们希望基础好、有经济实力和后劲的农业产业化龙头企业、粮油加工骨干企业，通过改组、参股、联营等多种形式参与和粮食有关的经营，分流部分职工。对于“老账”，有 72.8% 的粮库有新增，114 个粮库累计潜亏达 38129 万元，库均潜亏 334 万元。对于解决“老账”的办法，有 62.3% 的基层粮库主任主张全部挂账停息。对于“老粮”，所调查的 114 个粮库存粮为 1110 万公斤，部分已经陈化。吉林省德惠市一位担任过 20 多年的粮库主任含着泪说：“1998 年以前，我们粮库还可以，1998 年以后被这‘三项政策，一项改革’的政策折腾得太苦了。”在解决方式上，有 48.2% 的人主张分期分批出售，每年按市场价销售一部分，由国家负担“老粮”收购价与市场价的差价补贴；有 19.3% 的人主张不卖“老粮”，逐渐轮换，挂账停息；有 47.4% 的人还认为政府的差价补贴要及时足额到位，调查发现，国家应给 114 个粮库的粮食风险基金的补贴为 17417 万元，实到补贴 12194 万元，尚有 5223 万元的缺口。

2. 加快粮食流通体制改革是广大基层粮库职工的共同心声。调查表明，有 57% 的粮库主任对当前粮食企业的改革充满信心，有 7.9% 的主任回答没有，另有 33.3% 的主任认为说不清楚。在粮食企业改革的取向上，有 57.9% 的人认为应该按照市场经济规则建立现代粮食企业；有 34.2% 的人认为如果政府帮助解决了“三老”的包袱，可以按现行的做法继续运行；没有人认为粮食市场已经放开，不需要这些国有粮食企业了。粮库主任们大都希望把粮库搞好，部分地方对粮食收购量不大的乡镇粮食企业和分散站点，通过进行兼并、拍卖、租赁和破产，盘活国有资产，取得了一定的成效，他们还希望有一大批私营老板来经营粮食、收购粮食，有个体老板租赁、购买现有的粮库。粮食企业不希望与粮食局有什么联系了，他们并不指望粮食局能给他们带来什么好处，他们甚至希望粮食企业能与粮

食局彻底脱钩，不再承担政策性收储职能，在有些地方甚至可以试点县（市）撤销粮食局，从而保证粮食企业在市场中更好地发展。

3. 绝大多数基层农村信用社主任认为，农村信用社产权改革是当务之急。据调查统计，有 85.5% 的人认为当前农村信用社产权制度改革是当务之急的事。在产权制度改革的方式上，有 29% 的人认为农村信用社应选择组建股份制银行，有 46.6% 的人认为以县（市）为单位将农村信用社和县（市）联社各为法人改为统一法人，有 16.8% 的人认为应继续实行乡镇农村信用社、县（市）联社各为法人的体制，没有人认为农村信用社要被兼并、重组或关闭，还有 3.1% 的人选择了其他形式。有 84% 的农村信用社主任认为不能将农村信用社承包或交给集体经营，认为个人不具备这个能力，但是也有 13% 的农村信用社主任认为农村信用社能够承包给个人或交给集体经营，并且有把握经营好，认为国家没有必要卡得太死。山东省高唐县一位农村信用社主任说：“我就愿意承包干，我还希望一些民营企业或者大老板来经营农村信用社，既盘活了农村信用社的资产，也提高了服务质量，与民与国都有利，为什么总是论证来论证去的？”有 20.6% 的人认为应恢复农村信用社的合作金融属性，但是他们同时也认为按合作制原则把农村信用社真正办成农民的合作金融组织并不是一件容易的事。有 77.1% 的人主张按照兼容合作制和股份制组建农村合作银行，让农村信用社既从事合作金融（面向农业），又从事商业金融（面向农村工业、流通业）。

4. 在农村信用社经营机制的转换上，一些基层农村信用社主任认为不良贷款使其经营步履维艰。农村信用社从中国农业银行脱钩后，绝大部分新增了不良贷款，有些贷款都不知道是如何放出去的，甚至连政府的站、办、所都在农村信用社有贷款，例如，烤烟办、经管站等，有些站都已经撤销了，无法找到当年的贷款者了。吉林省德惠市一农村信用社主任说：“到哪年才能冲抵不良资产和清理掉这些亏损和挂账？一想到这事，我都不想干了。”一些基层农村信用社主任认为，农村信用社的结算渠道不畅，影响了其服务职能的发挥。所调查的农村信用社都只能通过中国人民银行和其他商业银行办理异地结算业务。四川省简阳县一农村信用社主任说：“外地打工的人要寄钱回来，由于结算渠道的问题，根本没有办法通过我们农村信用社转，要么通过邮局，要么通过其他商业银行，我们到

哪里去拉存款呀。”山东省胶南市一农村信用社主任说：“我们的业务连跨省都难办，更谈不上跨国办理了，我们这里的农村中小企业根本就不来我们这里开户。国家在商业银行的基础设施建设上花了不少钱，为什么就不愿在农村信用社的基础设施建设上花点钱呢？”一些基层农村信用社主任认为，应该将农村信用社贷款的发放权进一步下放。在县、乡（镇）两级农村信用社的关系处理上，选择“县联社、乡（镇）农村信用社都可以吸收存款和发放贷款”的占42%，选择“县联社只吸收存款，不能发放贷款，乡（镇）农村信用社既可以吸收存款，也可以发放贷款”的占4.6%，选择“县联社只能作为管理机构，存贷业务完全由乡（镇）农村信用社来完成”的占49.6%。关于农村信用社发放贷款的要求，有6.9%的人认为“基层农村信用社可以直接放贷，不受县联社的约束”，有64.9%的人认为“基层农村信用社在一定的限额下放贷，如果超出限额，则由县联社报中国人民银行审批”，有0.8%的人认为基层农村信用社的每一笔贷款都要由县联社审批，有26.7%的人认为可以采取其他做法。陕西省咸阳市的一农村信用社主任说：“我认为，尤其是那些信贷员要有多一些权力。因为他们离农民最近，最了解农民的需求，最了解农民的信誉，贷款的回收率就会高许多。如果通过层层审批，贷款收不回来，最终吃亏的还是国家，谁也不会承担这个责任。”

5. 对于农村信用社的管理体制，他们希望建立一个从中央到地方的协会组织，但决不是一个新的行政机构。调查表明，有68.7%的农村信用社主任认为农村信用社要“自上而下，从县到中央，全国成立联社或协会，进行行业管理”，有15.3%的主任认为“在省、县两级成立联社，负责行业管理和人事、行政等管理”，有16%的主任认为“在省一级成立专门的管理机构，负责行政、人事和行业管理”，没有人认为“要在县以上的农业银行或农业发展银行成立专门机构进行行业管理”。河北省张北县一农村信用社主任说：“因现在农村信用社自上至下没有一个明确的直属管辖机构，自律组织不健全，从现有经营看，地方政府干预严重，没有给农村信用社做主的机构，开展工作有时很难，就像人们常说的‘下面儿孙满堂，上面没有爹娘’。”他们建议在建立从上到下的协会时，上级协会无资金调动权，只为下级提供结算、信息、技术交流、业务创新、资金服务、行业管理等，提供共同的服务平台，供农村信用社内部交流经验，从

而可以组织全国的农村信用社在更高层次和更大范围的合作。

6. 乡镇长们认为，通过撤并乡镇来精简机构和压缩财政供养人员是推进改革的办法之一。从调查来看，有 30.8% 的乡镇近年进行过撤并，并且各地都结合本地实际出台实施了机构改革的方案。机构设置的基本趋势是综合化，包括合并党政办公室、实行社会服务部门归口管理等。经过精简之后，乡镇机构平均减少大约 3.4 个。大部分乡镇负责人反对取消乡镇一级政府，认为取消乡镇一级政府将导致国家政策无法落实、农村地区老百姓的生产与生活受到影响等严重后果。有人甚至认为没有乡镇，连村长、支书都选不出来。但是，也有人觉得随着市场经济的发展和基层民主政治建设的加强，弱化乡镇职能是大势所趋，取消乡镇一级政府这种主张也有一定的道理。

7. 乡镇政府职能转变和行政机构改革仍然面临许多困难。第一，本轮机构改革在职能转变方面并没有大的动作。四川、陕西、山西、河北、河南等省的欠发达和中等发达乡镇，税费收缴任务仍旧占到乡镇政府工作量的大头。绝大多数欠发达以及中等发达地区的乡镇原有的重行政管理、轻社会服务的乡镇政府职能仍旧没有多大的变化。第二，要对本乡镇范围内的经济与社会发展负全责与不具备综合协调职权的矛盾依然严重，“看得见的管不着，管得着的看不见”；“乡镇出票子、县上管帽子、出了问题打乡镇板子”的现象仍然存在。很多乡镇负责人认为“乡镇改革不应只在机构上做文章”，有些乡镇负责人坦言：“财政不是养不起这些人员，而是政府职能没有调整到位。”他们认为政府职能转变的基本方向应是由经济与行政管理转向比如组织跨村的道路、水利灌溉设施建设等社会公共服务。第三，乡镇改革前后相比，机构虽然少了，但是上级政府的各种强制性任务没有少。各种不切实际的达标、评比活动让乡镇政府疲于应付，乡镇长们对此怨言颇多。在上级政府的强制压力下，乡镇工作没有自主权。乡镇长们认为，转变职能的突破口应该放在如何禁止上级政府下达的各种强制性任务上，规范县乡关系。规范县乡关系就是要明确县乡职责，合理划分事权和财权，增强乡镇政府的独立性。第四，部分乡镇不愿意从行政审批和执法权等能够为政府以及掌握权力者带来诸多好处的既有权力中退出。

8. 人员分流问题最让乡镇长们感到“头疼”。统计调查表明，“提前

退休”是最受青睐的分流方式；其次是“清退无编人员”，不过，此方法虽然不是最受青睐，却最有效，绝大部分的人员都是通过此方法分流出去的；“竞争上岗”位居第三，有54.1%的乡镇通过“竞争上岗”分流人员；回家务农或者退养、到企业打工、搞个私经济、到村委会或者居委会任职是人员的又一个流向；此外还有相当一部分分流人员靠做些小买卖维持生活。人员分流的财政减负效应在欠发达地区和发达地区是不一样的。欠发达乡镇以及部分中等发达乡镇的人员分流通常能够得到上级财政的支持，人员分流减少的财政开支往往大于其成本；而发达乡镇人员的分流成本一般都完全由本级财政背起来，故分流成本通常比较大。人员分流的困难主要有三个方面：第一，分流渠道少，在广大欠发达以及中等发达地区，二、三产业不发达，就业谋生的门路非常有限，大家自然就对现有的工作倍感珍惜，不愿被分流；第二，分流成本大，财力紧张。很多欠发达以及中等发达乡镇的财政困难，落实不了分流人员的工资、养老保险、安置费等政策，无力偿还有关债务，给人员分流带来了极大困难。一位镇党委书记感叹说：“自聘人员清退难度大，原因是财政压力，他们说把过去的工资发了，马上就走。可是，我们没有钱来支付”；第三，“官本位”思想严重，思想工作难做。有一部分人以从政为本，一心一意想当官，甚至可以不计经济利益的损失。

9. 村级“一事一议”事项主要集中在村级集体设施建设方面。从各地开展的情况看，要议什么事情大都是先由两委商量，确定议题之后，召开村民代表大会。开展“一事一议”很不平衡，集体经济强的村议事件数比集体经济薄弱的村子多，而且议事的范围比较宽、成功率也高。所议事项最为集中的是村级道路、机井、水渠、涵洞等灌溉设施建设。从调查来看，与村民切身利益相关且投资额不是很大的事议成的比例较高，且大多能办成。村级“一事一议”筹资方式多种多样，占总数一半以上的事项全部由农民筹资；有一部分是通过多种渠道筹资的，即国家投一点，村集体拿一点，个人老板捐一点，村民们筹一点；还有少部分由村集体或私人老板全部捐资。在开展“一事一议”所议的事情当中，有24.6%的事议了但未议成，没议成的主要原因有以下几种：一是所议事项不合理；二是农民承受不起；三是干部群众意见不统一，少数人抵制、捣乱。

10. 绝大多数村干部都赞同“一事一议”政策。河北省一位村支书