

和谐社会 与 三农中国

刘奇 著

HEXIE SHEHUI
YU

SANNONG ZHONGGUO

安徽人民出版社

刘 奇 著

和谐社会

与

三农中国

Hexie Shehui

Yu

Sannong Zhongguo

安徽人民出版社

责任编辑:任 济

装帧设计:宋文岚

图书在版编目(CIP)数据

和谐社会与三农中国 /刘奇著. —合肥:安徽人民出版社,2006

ISBN 7-212-02958-0

I. 和… II. 刘… III. ①农业经济—中国—文集②农村经济—中国—文集③农民—问题—中国—文集

IV. ①F32-53②D422.64-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 148303 号

和谐社会与三农中国

刘 奇 著

出版发行:安徽人民出版社

地 址:合肥市金寨路 381 号九州大厦 邮编:230063

经 销:新华书店

印 刷:合肥现代印务有限公司

开 本:640×960 1/16 印张:17.25 字数:200 千

版 次:2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

标准书号:ISBN 7-212-02958-0

定 价:30.00 元

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

目 录

- 掀起中国乡村建设的第三次高潮/001
- 努力构建社会主义和谐社会/036
- 中国农民生存与发展的九大悖论/079
- 免征农业税背景下的乡村社会治理/098
- 执政能力纵横谈/116
- 农民工群体状态解构/139
- 建设新农村要处理好十大关系/162
- 中部崛起首先应是“三农”的崛起/169
- 乡村治理的六大误区/179
- “龙象之争”
- 中印两个人口超级大国比较/187
- 创新·均衡·人本
- 国家“十一五”规划核心理念解读/231

掀起中国乡村建设的第三次高潮

自上个世纪以来,中国出现过两次乡村建设的高潮。第一次是上世纪20年代至30年代的乡村建设运动(1898年,光绪帝曾发上谕,要求全国各州府县“广开农会”,1904年开始出现乡村建设萌芽,主要内容是平民教育、合作社、乡村自治。1920年晏阳初从美国回来提出乡村建设概念,1926年选择河北定县试验,1930年达到高潮,全国有1000多试验点),第二次是上世纪80年代家庭联产承包责任制后乡村建设热潮。第一次乡村建设,由晏阳初、梁漱溟等知识精英推动,以教育农民为核心;(晏阳初被称为中国乡村教育之父。他说:“中国真正最大之富源不是煤,也不是铁,而是三万万以上不知不觉的农民。”他主张:“以文艺教育救愚,以生计教育救穷,以卫生教育救弱,以公民教育救私。”这四大任务今天我们远没有完成。)第二次乡村建设,由政府推动,以发展农村经济为核心。这次最明显的标志就是彻底解决了温饱和住房问题。农民住房沿袭几千年的草顶土墙被瓦顶砖墙取代。人居条件发生了历史性进步。“茅屋为秋风所破”的时代宣告终结。在结束“以农养政”、农民住房又在悄然发生新一轮蜕变的今天,应在总结前两次经验教训的基础上,以统筹城乡、全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会为目标,以农村综合改革为动力,掀起第三次乡村建设的高潮。

社会主义新农村建设新中国成立以来曾多次提及这个问题。1960年谭震林在二届全国人大二次会议上的报告中正式

讲过。过去都只是作为一个远景目标和方向,没有具体的部署和蓝图。2005年,全国农村税费改革会上温总理正式提出并部署这一工作,国家“十一五”正式写入规划,五中全会提出建设社会主义新农村可以概括为五个方面的内容:

一就是提出一项重大历史任务:统筹城乡建设社会主义新农村。二就是确立二十字方针:生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主。三就是明确三条原则:从实际出发、分类指导;尊重群众意愿;政府与农民互动。四就是部署四项任务:发展现代农业;推进综合改革;加强公共事业;增加农民收入。五就是五大建设:经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设。

这五个方面包容的内涵十分丰富,既包括生产,又包括生活;既包括生产力,又包括生产关系;既有经济、又有政治;既有社会,又有文化;既有宏观大势,又有微观要求。总体上看,这五大方面就是为农民创造良好的“三生”(生产、生活、生态)环境。

十六大上中央提出统筹城乡经济社会发展,十六届三中全会把统筹城乡放在五个统筹之首,四中全会又提出“两个趋向”论断,五中全会提出“建设社会主义新农村”。统筹城乡是战略思路,两个趋向,以城带乡,以工补农是战略取向,新农村是战略目标。三者之间有着明晰的逻辑联系。专家称,社会主义新农村建设是改革开放以来农村的第三次革命。第一次是家庭承包制给地种,第二次是免征农业税减负担,第三次就是建设新农村上质量。1978年农村改革,我们走出了“贫困陷阱”,今天我们正在“温饱陷阱”中徘徊,建设社会主义新农村就是中央针对当前形势,强力推进农村走出“温饱陷阱”的重大举措。

第一,逐渐衰落的乡村社会虽然失去了“主体地位”,但我们必须特别关注它在衰落过程中引起的阵痛,尽最大努力减轻阵痛。中国的乡村社会是整个封建时代王朝的支柱,是国家财

富的来源,“以农养政”贯穿整个封建时代。乡村盛则王朝盛,乡村衰则王朝衰,即使王朝毁灭,都要从乡村集聚毁灭的力量。自“西风东渐”后,中国乡村社会日渐衰微,但直到新中国成立后的几十年里,它仍在挤出最后的奶汁供应城市。乡村社会的衰落是大势所趋(俄罗斯共15.5万个村庄,有1.3万个已经废弃,3.5万个居民人数不到10人),从1985年到2001年,不到20年里,中国村庄数目已从940617个锐减到709257个,减少的速度还在大大加快,近两年,平均每天减少70~80个。乡村让位于城市,“以农养政”被“以工养政”、“以商养政”取代是历史的必然。但是,乡村社会在这个漫长的衰落过程中,充满了沧桑、辛酸、悲苦和无奈。例如,免征农业税,并不代表农民就不交税了,农民在购买生产资料等生产过程中缴纳的增值税,每年在4000~5000亿之间,人均在200元以上。必须从免税过渡到零税率再到高额补贴,这是走出“三农”困局的必由之路。当前,中国农民生存与发展面临着九大悖论:①不上学等着穷,上了学立刻穷。一张大学录取通知书就是一个穷家的判决书。②不打工现在穷,打了工以后穷。新工农剪刀差在延续,主要靠活劳动支持。③因为穷不看病,因为病更加穷。教育、医疗、养老农民无力承担。④种田想赚钱,种了田难赚钱。农民幽默地说:种田等于自费参加体育运动会,锻炼了身体,但还白贴运动服。⑤低价买货想便宜,便宜过后吃大亏。假冒伪劣“上山下乡”,农民成了消“废”者。⑥城里世界很精彩,城里世界很无奈。⑦没有男孩想男孩,有了男孩愁男孩。⑧当家做主想民主,有了民主不做主。⑨为陈规陋习所累,又为其推波助澜。坚持以人为本,高度重视这一蜕变过程中引发的种种阵痛,使那些被边缘化了的农民也能分享到社会发展进步的成果,当是我们党和政府承担的历史使命。把三农工作作为全党工作的重中之重、统筹城乡发展、推进社会主义新农村建设等黄钟大吕般的醒世宣言,就是

党中央要求全党肩负这一历史使命的动员令。

第二,还将有几亿人延续数代生活在农村,推进乡村建设是当代人义不容辞的历史责任。中国的基本国情是农业人口基数大,那种“小国寡民”的迅速城市化显然不适用于中国。在未来几十年里,中国就算实现了50%、60%的城市化,届时仍会有七、八亿人生活在农村。同时,虽然“以农养政”时代已经结束,但农村依然担负着13亿人吃饭的粮食安全问题,依然是50%的劳动力的就业场所,依然承载着几亿人口的生存与发展,依然是我国工业化、城市化劳动力资源的主要供给者(全国4200万建筑工人中,农民工占3200万,700多万煤矿工人,绝大多数是农民工)。因此,必须在积极推进城市化进程的同时,着力推进乡村建设。

第三,农村城镇化不是要消灭农村,而是要发展农业、富裕农民、改造农村。发达国家的经验和教训表明,城镇化进程是建立在农业发达、农村发展的基础上,不是要放弃农业和牺牲农村,而是要发展农村,富裕农民,建设一个新的现代化的农村。否则只能导致城乡关系的过度畸形。过度城市化,就好像我们在天还没亮时,就躺在沙滩上晒太阳。拉美一些国家出现一系列社会问题,重要原因之一就是过快的城乡断裂,带来农民的“假城市化”。联合国公布目前非洲城市化率已达70%,远远超过亚洲,因此导致非洲近些年的动荡不安。让城乡居民都能普照到现代文明的阳光,这应是“两个反哺”的出发点和落脚点。各级决策者都应明白,农村的繁荣才是城市健康发展的基础。一位瑞士驻华大使回国后谈对中国的印象,他说,4亿人口的城市和欧洲差不多,9亿人口的农村和非洲差不多,欧洲加非洲就是中国。

第四,推进乡村建设是许多国家和地区经济发展到一定阶段的普遍规律。针对经济起飞中出现的农业萎缩、农村衰退、城

乡差别扩大等问题,日本在20世纪70年代开始积极推动“造村运动”,坚持20多年,取得显著成效。韩国政府从1970年发起“新村运动”,已经坚持了30多年,农民收入已经达到城市居民的水平。台湾从20世纪60年代开始实施了一连串的农村建设项目计划,也收效较大。欧盟也在制订它的“2007—2013年农村发展政策”,这是一个与我们有相似目标的7年农村发展计划。这项政策的主要目标是支持农村地区的经济增长,改善农村地区的生活条件,让农民生活富裕起来。按照此项发展政策,欧盟7年计划投入资金为970亿欧元(2004年不变价),约合人民币9350亿元。与此相配套,欧盟各国还需拿出几乎相同数目的配套资金。这样,欧盟和25个成员国7年计划投入农村建设的资金将达到2000亿欧元(约合2万亿人民币,平均每年2850亿人民币)。

目前忽视、轻视、漠视乡村建设,一味强调推进城市化、一味强调劳务输出的现象比较普遍,不少人已经忘记了在那里还生活着9亿农民。应该看到,只要农村还是贫困落后的汪洋大海,那么一部分城市繁荣只能是漂浮在大海上的冰山,我们的头上时刻都笼罩在不确定的阴云之中。因此,必须在稳步推进城市化过程中,切实贯彻落实科学发展观,按照城乡统筹、构建和谐社会的要求,高度重视新乡村建设,通过政策引导等措施掀起中国乡村建设的第三次高潮。

在过去50年里,城乡关系可分为两个阶段,从1956年到1981年这个25年是生产资料公有制阶段,在这个阶段城市是趴在农村的背上让农村背着走。1981年到2006年的改革开放25年里,城乡关系是你背我一段我背你一段,但在体制机制上还没有形成城乡统筹的制度环境。当我们站在历史制高点上俯瞰社会发现,当前是我国农村政策最好的时期,是农村发展空间最大的时期,也是我们团结群众调动群众积极性最有利的时期。

此时实施城乡统筹建设新农村应是最佳机遇。

建设社会主义新农村的前提基础就是城乡统筹,没有这一条新农村建设就无从谈起。北京市用三天时间召集部委办局一把手开会,要大家到农村去调研,各单位一把手带队到农村跑了40天写了几十篇调研报告,参加调研的都受到很大震动,没想到农村还这么落后。过去北京80%的基建资金都用在四环以内,现在把这个比例调整为5:5,打算明年调为4:6,以后逐步增加农村投入,我们搞城乡统筹必须下这样的决心才行。

据中科院计算,每进入城市1人,需个人支付成本1.45万元,公共支付成本1.05万元,计2.5万元(2000年不变价)。未来50年中国城市化按现在的速度将达75%,即城市人口达10—11亿,所需社会总成本15~16万亿,中国有能力支付这样高昂的成本吗?过去中国经济每增长1美元GDP,消耗能源是世界平均水平的3倍,日本的7倍,这样的消耗中国支撑不了,世界也支撑不了。2003年中国GDP占世界的4%,而钢消耗占世界的25%,煤消耗占世界的30%,水泥消耗占世界的50%。再比如,25年后中国要达到美国现在的私车保有率(中国现在1200万辆)将达到11亿辆,而今天全世界私车也仅有7.95亿辆,仅耗油一项,也会让世界惊恐不安。给中央政治局讲过课的北京大学周一星教授认为:世界城镇化水平年平均增速0.3%~0.5%。我国城镇化水平一年提高0.6%~0.8%是正常,0.8%的速度,人均GDP大体增长8.6%,如增长1%,人均GDP增速则达10%,平均下来是不可能的。而1996年到2003年连续8年我国城市化增速达1.43%~1.44%的年平均水平,这是有风险的,连续这种增长,也是虚假的。一亿多农民工只是现代化城市的匆匆过客,他们被赚取廉价劳动之后,仍要回到农村。2004年全国农民工月平均工资539元,而城镇职工为1335元,全国一年仅雇佣农民工就节约工资1.15万亿,相当于GDP的

8.5%,正好相当于当年 GDP 增长率。国家统计局公布的农村人口 7.6 亿,公安部户口统计是 9.3 亿,有 1.7 亿人口在户籍制度上未被认可。还有一个值得注意的政策悖论就是凡外出打工多的地方农业萎缩,农村衰败,不仅没起到减少农民就能发展农村的目的,结果恰恰相反。

中国正处在两个二元结构叠加的时代,一是行政主导型二元结构,改革前主要是行政主导型城乡二元结构,其突出特征是城乡经济的依赖,城市人收入高但挣的钱 80% 都要用于买生活必需品,钱到农村走一圈。二是市场主导型二元结构,改革后,城市对农村的依赖逐步减少,城市人收入高,用于购买农产品或以农产品为原料的工业品却是很少部分。其他市场经济国家也经历过后二元时代,但他们没有过前二元时代,所以可以通过劳动力和人口减少的方式来解决问题。而我们现在面临的是两个二元结构的又叠加,城乡差距越拉越大,形成城乡两个不同世界,却要面对同一市场,面对统一市场的统一价格,医、教等。因此就出现了严重的问题。

在反哺问题上,政策反哺应大于经济反哺。①政策具有普惠性,所有农民都可享受。②政策具有持久性,财政投入则有时间性。③政策支持具有造血性,财政支持是输血。④政策支持是软性投入,易行。⑤政策支持体现资源公平,不受歧视。因此工业反哺农业、城市反哺农村,应侧重于政策反哺,经济反哺是有限的、暂时的、不全面的、被动的。如果给全国近 3 亿农户每户补一万元,人均每月 300 元,农民并不能富起来,但总数却是近 3 万亿,需要倾全国财力。政策反哺是主动的激活内因;经济反哺是被动的施加外因。

总之,建设新农村,统筹城乡是前提、是关键、是基础。建设新农村,首先要建立统筹城乡的机制。从资源配置的角度看,省市一级主要倾向城市,县一级一条腿在城里,一条腿在乡里,但

整个身子还是在城里,乡镇一级虽身子在农村,但间接的使命在城里(即帮助城市汲取农业剩余,提供资源,把农民稳定在土地上),因此,不建立统筹城乡的稳定机制,“重中之重”可能会变成“轻中之轻”,农村改革可能会变成“推磨转圈”,今天的改革成果将变成明天的改革对象。我们决不能让农村改革的大潮“涛声依旧”,而改革的成效“山河依旧”。我们已经经历了太多的这种现象。这是我们今天必须走出的恶性循环怪圈。

第一次和第二次高潮都是在国民经济高速增长的背景下掀起的。1927年到1937年GDP年均增长10%左右,80年代至90年代GDP年均增长超过9%。今天,不光GDP增长率达百分之九点多,而且财政增幅更大,完全有条件掀起第三次乡村建设高潮。国家已经把推进社会主义新农村建设列入“十一五”的规划蓝图。建设部也为此在近期专门成立了村镇建设办公室。因此,大力推进社会主义新农村建设,正逢其时,时不我待。

建设社会主义新农村,也是我们党执政理念的与时俱进,四代领导集体的执政理念是一、二、三、四,毛泽东时代就是以阶级斗争为纲;邓小平时代是两个文明一齐抓;江泽民时代是建设三大文明;胡锦涛同志提出“经济建设、政治建设、文化建设、社会建设”四位一体的执政理念。社会建设是我党历史上首次提出的,社会建设当前的要意就是要统筹城乡发展,也就是在积极推进城市化的同时,高度重视农村社会的发展。

新农村建设包括培植农村先进生产力,加快建设现代农业(未来学家托夫勒1999年就提出,中国发展第三次浪潮农业,可以使中国在未来50年内成为世界上的绝对强国),加强农村基础设施建设,引入现代流通方式发展农村流通,发展农村教育文化卫生各项社会事业,推进农村工作的体制、机制创新等,内容丰富,需要一个漫长的过程,必须分阶段实施。当前,乡村建设急需突出抓好“一个发展四个建”,即发展先进生产力,建立新

机制,建设新村镇,建构新流通,建造新生活。打个比方:建设新村镇,就像人的骨骼肌肉,新机制就像人的神经系统,新流通就像人的血脉,新生活就像人的创新思维。有了健壮的骨骼肌肉、灵敏的神经系统、通畅的血脉和创新的思维,一个人才有生机活力。

第一,着力培育和发展农村先进生产力,千方百计增加农民收入。

建设新农村五句话,第一句话是生产发展,20字要求中,经济是基础。欠发达地区最大的不足是发展不足,解决所有矛盾和问题,最终要靠发展。所以我们既要关注“把蛋糕分好”的利益组合,更要关注“把蛋糕做大”的效率优先,必须把建设现代农业,培育和发展农村先进生产力,作为新农村建设的中心任务和第一要务。

一、要建设现代农业。什么是现代农业?用农业部杜青林部长的话说就是四个化:要素投入集约化,资源配置市场化,生产手段科技化,产业经营一体化。为此,必须树立五大现代理念:①大资源理念②大农业理念③大食物理念(粮与非粮、优质、安全、生态)④大市场理念(城乡、国内外、现货、期货、现代物流)⑤大生态理念(发展集约农业,循环农业,着力于自然生态的自我修复功能建设),落实到农业生产的具体工作上,就是:进一步调整农业结构,大力发展畜牧水产养殖业,大力发展农产品加工业;推进科技兴农,重点是农业先进实用技术、优良品种的引进、消化和推广上,加快科技成果的转化、应用和普及;构建农村现代流通体系,这是扩大内需的主战场,农民减负增收的主渠道,也是三农发展的短腿。国外经济学家研究,世界从公元1000年到1820年的800多年间,人均只增收50%,而从1820年到1998年的178年间人均增收8.6倍,是前800年的24倍多。这其中现代农业功不可没。现代农业是新农村的基本标

志,没有现代农业的新农村典型不是新农村,那是新城镇。

二要大力推进农业产业化经营。农业产业化经营,是以工业化改造传统农业的基本途径,是农村工业化的基本途径,也是培育和发展农村先进生产力的基本途径。我省农业的优势,也必须通过产业化,才能变成市场竞争中的优势。现在有一些同志认为,靠农业没有出路,难以实现奋力崛起的目标,这是一种片面的认识。当今搞农业,是要用现代农业的理念来对待农业,用工业的理念来抓农业,尤其要以农业产业化为龙头,发展以农业为依托的二、三产业,绝不能仅仅把农业局限在一产中打转转。以荷兰为例,这个国家国土面积4.1万平方公里,仅抵安徽省(13.96万平方公里)的“零头”,农村劳动力22万,只及我们一个中等县的劳动力数量,且耕地质量和光热条件均不理想,农业资源贫乏。但是,这个国家依靠农业产业化经营,大力发展现代农业,成为世界上最大的鲜花、奶制品出口国。这充分说明,只要在产业化和现代化上下足功夫,农业就大有前途,大有可为。

三要积极开展全民创业。新农村建设,基本出发点和落脚点还是促进农民增收致富。从长期看,大批农民进城务工,主要是一种依附性的被动就业,而非主动性的创业,劳务经济的特点之一是就业率低、工资低,劳务经济只能是一种城市化、工业化进程中的过渡经济形态,显示出明显的历史局限性。而激励农民创业,有着更高的群众参与度和广泛的经济启动力,更能有效地促进农民增收,更能激活地方经济,是促进农民增收致富的有效途径,前景广阔,空间巨大。发达国家每千人拥有中小企业40~60个,我国是6个,13亿人口的大国,中小企业总数只比有1.25亿人口的日本多百万左右,中小企业有着巨大的发展空间。这些年中小企业在减少。1999年~2004年全国每年只增加10万个法人企业,国家工商总局公布2005年内资企业比上

年减少 30.1 万家,1999 年个体工商户 3160 万户,1999 年 ~ 2004 年在工商局登记的个体工商户减少了 770 万户,平均每年减少 128 万户。为此,要在积极推动农民进城务工的同时,大力倡导和弘扬创业精神,引导农民既重务工就业,更重自我创业。各级领导必须明白创业是就业之本、之基、之源。“博士生硕士生本科生生生不息,上一届这一届下一届届届失业”这个段子生动反映了现在就业的难度。因此没有热火朝天的农民创业,几亿农民的充分就业就更无从谈起。而民间的活力一旦激发,政府便不需只是两眼向外,为找资源、找市场、找资金、找项目、找技术、找机遇而发愁。为此,发展农村经济也好,县域经济也好,促进农民增收致富也好,必须走发动民间特别是广大农民自主创业的道路。应大力倡导和弘扬创业精神,特别是对基层来说,既要“重”招商引资,又要“重”挖掘本地民间资源;既要“重”上大项目、又要“重”发展农村中小企业;既要“重”鼓励农民外出打工,又要“重”支持农民就地创业的政策导向,务必把农民的创业冲动激活到 20 世纪 80 年代初期那样高昂,务必把发展农村二三产业尤其是中小企业,提升到事关“三农”问题根本大计的战略高度,作为农民增收的主渠道、农村经济的主动力、吸纳就业的主阵地,摆到更加突出的位置,形成村村谋发展、家家忙致富、人人思创业生动局面。让几亿农民有业可就,没有谁能够解决,只有农民自己起来创业,以积极的创业带动就业状态的改变。中国农民的就业状态是城乡经济社会协调发展的基本标志,就业状态包括①就业环境(平等性)②就业能力③就业机会(岗位)。就业环境是否好转、就业能力是否提高、就业机会是否增加是衡量农民就业状态是否好转的标志。

第二,建立新机制。就是在乡村管理上,适应免征农业税后新形势的需要,全面建立农村基层工作新机制。

几千年“皇粮国税”的终结,使农村基层工作发生历史性的

转变,我把它概括为“乡村十变”:

一是乡镇行政职能发生变化,工作目标移位,管理职能弱化,服务职能凸显。

二是资源的配置方式和管理办法发生变化,干部的“硬权力”弱化。

三是基层微观组织结构和经营结构发生变化,一面是“政府通吃”的格局打破,非正规组织、非正规制度等新的组织构架正在孕育,“家庭竞争时代”正向“组织竞争时代”过渡;一面是主业副业化,副业主业化,主要劳力非农化,次要劳力农业化。

四是干群关系发生变化,错位的“主仆”角色开始回归,干部在想“我该干什么”,农民在想“我该要他干什么”,干部说“过去是身累,现在是心累”。

五是农村社会“权”与“利”的分配机制发生变化,干部群众开始尝试民主合作。

六是乡村干部的价值取向发生变化,政绩观出现迷茫,过去“三要”完成,表彰奖励,现在没有衡量的标尺,由此引发乡镇治理中的功能紊乱。

七是计划生育工作发生变化,对抗性减弱,流动性增强,性别比失调,要从养儿防老过渡到社保防老。(按此性别比失调发展,20年后,中国将有5000万光棍娶不到老婆,这是一个无法救助的群体。现在一个怪现象是多生的有两类人:一是最穷的,二是最富的。最穷的什么都不怕,超生;最富的拿钱买出生证生,一个证高的达几十万元。一项调查表明占全国大学生20%的460万贫困大学生,平均家庭人口5人,越生越穷的怪圈仍没有跳出)。

八是乡村建设发生变化,规划和管理处于无序状态,许多地方是,只见新房,不见新村,只见新村,不见新貌。

九是农村基层组织经费供给来源发生变化,由自我供给变

为上级财政供给,搜聚财富的功能取消,为向服务型转变提供了动力条件。

十是村庄概念发生变化,地球越来越小,村庄越来越大。(现代文明使人们的生存空间和时间都被压缩成扁平化,其表现就是生存方式快餐化、生产方式复制型、思维方式即兴式。)

今年温总理所作的政府工作报告,提及改革 83 次,其中 29 次谈到体制改革。体制改革是机制创新的基础。不建立新体制,就不可能建立新机制。专家称:我们今天的改革是反思基础上的再出发,不是简单的重复过去。今天我们改革的目标就是要建立一套适应新形势的新体制、新机制。2005 年中央财政分配的 239 项专项转移支付项目,按项目分配的有 71 项,涉及资金 545 亿元,具体分配到 44149 个项目,其中 10 万元以下的项目 8825 个。目前参与中央转移支付资金分配的部门多达 37 个。如此局面,地方当然要“跑部钱进”了。转移支付从中央一直流到村庄,这条渠太长,中间跑冒滴漏,到村庄就什么也没了。

激变的农村格局,是创新农村工作机制的温床。抓住这一千载难逢的历史机遇,全面建立农村基层工作新机制,应该说正逢其时。对于巩固税费改革成果,巩固农村基层政权,开创农村工作的新局面,具有重要的意义,也应是当前“三农”工作的重中之重。对乡镇一层来说,来自上面的各种制度使乡镇陷入“钱穆制度陷阱”的深渊;庞大的人员队伍又使乡镇难以承受“柯希纳定律”带来的成本负担和低下效率。20 世纪 80 年代改革重点是要把乡镇做实,乡镇是当时改革的产物,今天乡镇成了改革的对象。对乡镇一级政府来说兴也改革衰也改革。建立新机制,应着重在以下几个方面下工夫:

第一,“乡村瘦身”,建立新的行政体制。建立新机制,首先要建立新体制,“旧瓶”无法装“新酒”。旧体制的弊端,最突出的表现是乡村规模过小,机构设置过多,人员编制过冗,导致行