

短长书

取消农业税将引发 一系列深刻变革

李昌平

在十届人大二次会议上，温总理宣布要用五年的时间取消农业税。这是一个令人振奋的好消息。如果按照总理所说的农业税率每年减少一个百分点，三年后农业税率就减少到了5%以下。当农业税率减少到5%以下时，就没有必要再收农业税了——因为征收的成本会大于征收的税额。如此大的力度解决三农问题，确实出乎很多人的意外。农业税取消的意义，不仅在于每年减少农民人均五十元的负担，更重要的是标志着“以农养政”的时代即将结束，由此会引发一系列深刻的变革。

“农不养政”乡镇体制和机构改革要来真的了

改革开放以来，乡镇政府部门以农业税为载体，派生出从农民、农村、农业攫取剩余的数百种税费负担，且“取之于民”不是为了“用之于民”，而是为了解决乡镇“干部”的吃饭和福利的需求。中西部地区的乡镇政府部门的职能进入了一个怪圈——“收钱—养人—养更多的人—收更多的钱”；政府=干部=收钱

=管理=寻租；政府财政=干部饭碗
=农民口袋=农业税费。

面对日益膨胀的机构和越来越庞大的干部队伍，中央部署过三次乡镇机构改革，目的就是要精简机构和人员，提高政府服务效能，促进农村经济发展和社会稳定。回顾历次乡镇机构改革，我们不难发现每次机构改革都是加强条条的权力，削弱地方块块的权力，上收农民的权力。北京的各个强势部委的权力是要加强的；地方政府从自己的利益出发，采取“上有政策、下有对策”应付中央，一般情况下，地方的权力也难以削弱；每次改革的结果是农民的权力更小了，管农民的权力部门越来越大了，农民身上的绳索越来越紧了。在市场经济条件下，市场配置人才、技术、资本对小农经济是不利的，农民需要技术服务和金融服务，但是每次改革都是削弱农村技术服务和金融服务部门。

一般认为乡镇机构改革失败的原因是没有抓住转变职能——“收刮”职能转变为服务职能这个关键。其实更深层的原因在于：县乡依然靠“以农养政”；“收刮”农民依然是县乡财政的主要来源。中央财政不养县乡政权，上面发帽子，农民开票子，中央、省市各级不会产生真正改革乡镇体制和机构的动力。而农民

有改革乡镇体制和机构的动力，但农民没有权力。只有县乡政权靠中央财政统筹，县乡政权的基本职能才有可能转变为服务农民。中央政府才会下决心解决县乡如此庞大的机构和官僚队伍。

随着农业税的取消，“农不养政”变为现实，县乡体制和机构改革不得不真正开始了。

“农不养政”开创乡村社会“民本位”新时代

在我国中西部农业地区，农业税既是县乡“收刮”体制存在的理由，又是其存在的经济基础；“收刮”体制的存在既是“官本位”体制的存在理由，又是其存在的经济基础。只要县乡“官本位”体制存在，民主容易成为欺骗人民的招牌，法制容易成为桎梏人民的工具，市场容易成为权力和资本合谋的平台，中央转移支付的资金就难以用到老百姓的身上，公共财政就难以建立起来，服务型政府是一个无法兑现的白条，建立公民社会也是一个无法实现的目标。

取消农业税后，乡镇的财政来源主要就是上级政府的拨款，乡镇政府的利益和人民的利益就具有一致性——向上级争取资源和优化配置本乡本土资源是乡镇政府和民众共同的基本目标。取消农业税后，

“收刮”体制就没有了合法性和经济基础，乡镇政府必然转向服务型政府。在另一个层面，当县级政府不找乡镇政府要钱了，而是反过来给钱，县长对乡长的要求主要就是把下拨的有限资源用好，以保证乡民安居乐业。谁当乡镇长对县长而言不是特别重要，只要人民满意就行，这时县政府和人民群众的目标也是高度一致的。民选乡镇政府、让人民群众监督管理乡镇政府才能顺理成章、水到渠成。同样的道理，当乡镇政府不找农民收钱了，谁当村长对乡镇长不是很重要，只要农民满意谁当都行，这时村民自治就顺理成章、水到渠成了。当村长和乡镇长都是民选民管的，当乡镇政府和县级政府不找小农要钱，而是给钱时，官方控制乡村社会最佳的选择是提高民间社会的组织化水平，以降低乡村社会的管理成本；反过来，乡村社会组织化程度提高，民间力量得到增强，有利于一个健康的市场经济的、民主的、法制的、公平公正的自治为主的乡村社会的建立。很明显，农业税取消后，支撑乡镇“官本位”体制的第一块多米诺骨牌倒下了，预示着一个“民本位”的乡村社会开始发育。

实行“税转租”开启乡村组织发展和村民自治新时代

过去是国家权力下乡，推行“税

外费”、“费改税”，剥夺了土地集体所有者权利，所收的正税、附税和各种费都掌控在官方的手上，村自治组织成了一个只有义务、没有权利的空架子，民间组织成了无本之木。官方掌控了乡村社会的一切经济资源，民选的弱势的村长不得不向官权乞讨，民选的强势的村长也会遭到掌控资源的官权赎买，如果赎买不成，官权也可以对强势的村长行使合法的“加害权”。这就是十几年来很多地方的村民自治——只是“选举游戏”的根本原因，也是民间组织艰难生长的根本原因。

取消农业税后，一个值得认真考虑的重要问题摆在了我们的面前：三年后，当农业税取消了，农民种地还要不要交负担？

在一般的学者和政策研究者看来，农民种地再不要交任何负担。实际上这是不对的，农民种地一定要交费。第一，土地承包一定三十年或五十年不变的政策，导致农民占用土地极不平衡，不交费就无法体现公平。特别是贫困的地方，土地依然是生存的惟一资料，不占用土地的农民如果得不到相宜的补偿，就等于他们的基本生存权被剥夺了，这是违反宪法的（土地承包法必须尽快修改）；第二，土地属于村民集体所有，所有者的权益通过什么来体

现呢？第三，村委会作为村民自治组织，必须要有自治的财政基础；第四，村集体经济组织作为一个为村民提供公共服务——水利、道路、技术服务、合作互助、发展基金、五保照顾等，必须拥有一定的资源；第五，农民放弃土地的权益要进城发展，必须要拿一笔钱加入城市社会保障体系，这笔钱从哪里来，应该由村集体经济组织支付——从地租或承包费中支付。

时下在减农业税的同时，要研究“税转费”或“税转租”的相关政策。种地的农民一定要向村集体交纳承包费或地租，租金或承包费收多少、怎么收、怎么管、怎么分配，以及国家未来的农村养老制度、合作医疗制度、义务教育制度、村民自治制度、合作互助制度、农村人口转移制度等等，都必须加紧研究、统筹安排。

随着村民自治和民间组织的发展，长期困扰乡村社会进步的诸多问题会得到突破：小农户无力应对大市场、大资本的局面会有改善，生产成本会大大降低，生产收益会显著提高；乡村社会的自我管理能力的提高，管理成本会大大降低，乡村社会的组织动员能力会大大增强。“政府只管该管的事，不该政府管的事民间自然有组织去管”会成

为现实；民主政治有了组织保障，农村民主不再是少数人操纵的民主；法制社会才有基础。如果穷人不是生活在一定的组织之中，法律是不能够平等地保护穷人权利的，弱势的人没有组织做后盾，法律就会成为强势者欺负弱势人的工具。总之，民间组织是好的市场经济和好的法制社会的基石。

二十五年后 又一个新起点

中国农村改革改什么？开放放什么？改革就是要革除“高度垄断的经济体制和高度集权的政治体制”的弊端；开放就是要对内和对外开放国营垄断经营的领域，总的目标是建立“市场经济、民主政治、法制国家”。在一个高度计划和高度集权的体制下，构成农村社会的三大基本要素：农民、基层组织和基层政府都在严格的管制之中，整个乡村社会缺乏活力和效率。改革的必然逻辑过程就是：放活农民、放活基层组织、放活乡镇政府。

中国农村的改革开放正是从放活农民开始的。

二十五年前，中国乡村社会发展的根本障碍是人民公社把个人、家庭和大队管得过死，在以“收刮”为主要职能的人民公社的体制中，大队没有生产主动性和积极性，家庭更没有生产的权力，社员消极怠

工，整个乡村社会没有活力。在这样的情况下，一方面公社制度不仅不能为国家的工业化提供更多的农业剩余，相反，随着越来越多的拖拉机、化肥、农药、钢材等“支农”物资下乡，国家通过公社获取的农业剩余相对减少了；另一方面，随着支农物资越来越多的下乡，农民从公社得到的分配越来越少，吃饱饭越来越困难了。公社体制维持到七十年代后期，既不能满足国家利益，又不能满足集体和农民的利益，国家、集体和农民都在困境中突围，这就决定了公社体制必然灭亡的命运。

小岗村的家庭承包经营——分田单干冲破公社体制的牢笼，家庭有了活力，农村劳动力的生产积极性得以释放，粮食的单位面积产量大幅提高。由于家庭经营制度的制度收益在“交足国家的、留够集体的”后，还有“更多自己的”，所以，微观的家庭经营制度冲破貌似强大的公社制度和共产主义意识形态，像黎明的太阳，腾空而出。不仅如此，随着“留够集体的、剩下自己的”不断积累，大队和家庭有了发展的本钱，在当时的短缺经济的环境条件下，社队（乡镇）企业和家庭非农经济——民营经济也获得了飞速发展。

随着民本经济的快速发展壮大，民间和地方政府也有了经济力量，越来越不满意国家对农村基础设施和公共服务投资的速度和力度，财政“递增包干、分灶吃饭”的制度随之产生了——家庭承包发展为“政府承包”了。这种财政包干制度在一定的时期确实调动了地方政府和村集体发展经济的积极性，地方的基础设施也得到了空前的发展。但是，一个致命的问题在于“官本位”的“收刮”体制没有任何的改变，上级政府和下级政府虽然“承包”了，但不是对等的法律主体之间的“承包”。

随着时间的推移，上级政府得到的经济发展的好处越来越多，下级政府得到的越来越少；上级政府为了控制下级政府，延伸到乡村社会的权力（发帽子）越来越多，下级政府权利越来越少而“开票子”越来越多；上级政府甩给下级政府事权和达标升级工作越来越多，下级政府背在身上的包袱和套在脖子上的绳索越来越多。村一级是“收刮”体制的最末端，因此，捆的最死，受害也最深重。

从家庭承包到“政府承包”，二十五年过去了。放眼二十五年，我们惊奇地发现，乡村社会的问题和人民公社时期的问题有惊人的相似性

——乡政府中央不满意，村委会不满意、农民不满意；现在的财政递增包干体制，乡政府没有积极性、村委会没有积极性、老百姓没有积极性；现在的农村税费政策，地方政府捆死了没有活力，村集体捆死了没有活力，农民也面临“十几顶大盖帽管一个破草帽”的遭遇。

所不同的是，现在的农民比公社时期的农民有了流动就业和在土地以外发展的自由，农村经济制度和结构发生了深刻变化，民本经济已经成为乡村社会经济主体的现实无法逆转了。在“放活农民、放活组织、放活基层政府”的农村改革中，我们用了二十五年，竟然还没有走完“放活农民”这一步啊！

二十五年的今天，当一种声音——“农民真苦、农村真穷、农业真危险”终于成为共识的时候，当“取消农民负担”、“农不养政”成为现实的时候，我们终于欣喜地看到民间组织每年将获得数百亿的资源，村民委员会和村党支部即将从“官本位”的“收刮”体制中解放出来，久违的、一个充满活力的乡村社会即将来临了。

二十五年的“放活农民”引发了民本经济大发展，促进中国经济制度发生了深刻变革。我们有理由相信，今天的“放活基层组织”也必

然会引发乡村社会的新一轮经济增长，更为重要的是将促进乡村社会的治理制度和组织结构发生深刻的变革。我们必须果断地抓住历史性的机遇，推进乡村社会朝着“民本位”的正确方向前进，以促进中国政治制度发生深刻的变化。

短长书

小岗村的悖论

王晓毅

研究中国农村的人很少不知道安徽小岗村的故事，全村的十多户人家聚在一起商量包产到户，最后村里的干部冒着巨大的政治风险决定包产到户。同时村里人商定，一旦干部因为包产到户被捕，那么他们负责将其子女养到十八岁。正是这样一个事件引发了全国的农村改革。

这个故事不能不说是很悲壮的，但是它里面所包含的悖论却是难以解释的。如果说小岗村的农民那么齐心，愿意承担那么大的政治风险（包括经济风险），为什么他们却不能在公共的土地上共同劳动？承担这样大的风险无疑是需要作出牺牲的，愿意作出如此大牺牲的人可以被假设为具有很强的集体主义精神，

用集体主义精神去促成集体的瓦解，在逻辑上很难解释得通。如果像以后所解释的，他们有很强的个体主义精神，聚在一起的社员不愿意出工出力，只有分田单干，个人利益与个人劳动直接挂钩才能发挥人的积极性，那么甚至为别人多牺牲一些汗水都不愿意的人，为什么能够集体承担如此大的风险？我们如果不去探讨历史的真实而去关注这则寓言所隐含的道理，可以看出农村社会的两种倾向：第一种也就是我们所说的个人主义，每个人都希望通过自己的努力取得成功，他们不希望受到其他人的拖累，这种观念在中国农村社会应该说是一直存在的。前辈先贤对此多有论述，如说中国农民的“私”、“散漫”等等。在官方对小岗村故事的诠释中，一直强调的是农民对家庭经营的热爱，农民对集体、对大锅饭的抵制和拒绝，也就是农民的个人主义。区别只在于，前辈先贤对农民的个体主义多持否定态度，而改革以后对农民的个体主义却给予了很高的赞颂，在很大程度上将中国农业发展归结为对个人主义的解放。

与个人主义相对应的应该是集体主义，农民要形成社会就不能不在一定程度上依靠集体主义。甚至在小岗村的例子中也可以看到集体