

# 农民主体地位重建：“后税费时代” 乡镇政府职能的转变\*

李 涛<sup>1</sup>, 严加银<sup>2</sup>

(1. 西南政法大学 政治与公共事务学院, 重庆 400031;

2. 重庆三峡职业学院 组织人事处, 重庆 万州 404001)

**摘要:**农民主体地位的实现是发挥农民主体性作用, 调动农民积极性、主动性和创造性, 推进社会主义新农村建设的根本前提, 也是乡镇政府在“后税费时代”职能转变过程中的导航标。乡镇政府在职能转变过程中, 应明确自身定位, 以还原农民话语权、维护农民根本利益为出发点和落脚点, 培养农民的主体意识、公民意识和责任意识, 推进农村法治建设, 为农民主体地位的实现提供制度保障。

**关键词:**农民主体地位; 乡镇政府; 后税费时代; 政府职能转变

**中图分类号:** F32. 2; D422. 7      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1008 - 6439(2008)06 - 0014 - 05

## Reconstruction of main body position of the peasants: duty transformation of town government at post - era of tax and fees

LI Tao<sup>1</sup>, YAN Jia - yin<sup>2</sup>

(1. School of Politics and Public Affairs, Southwest University of Politics and Law, Chongqing 400031;

2. Organization and Personnel Department, Chongqing Three Gorges Vocational College, Chongqing Wanzhou 404001, China)

**Abstract:** The realization of the main body position of the peasants is the premise of giving free rein to the subjective role, transferring the activity, subjectivity and creation of the peasants, and promoting socialism village reconstruction and is also the navigation mark for duty transformation of town government at post - era of tax and fees. In the process of duty transformation, a town government should clarify self - position, return right of speaking to the peasants, protect the basic interests of the peasants, cultivate the subjectivity consciousness, citizen consciousness and responsibility consciousness of the peasants, promote the lawful construction and provide institutional security for realization of main body position of the peasants.

**Key words:** main body position of peasants; town government; post - era of tax and fees; duty transformation of government

农业税的全面免除标志着我国农村“后税费时代”的到来, 这不仅是对农民赋税负担的全部解除, 更将带来农村的一系列重大变革。就与农村直接

接触的乡镇政府而言, 建设服务型政府将是其改革的目标, 政府职能将由行政命令型向公共服务型转变。就“三农”问题而言, 即使免除农业税, 农业发

\* 收稿日期: 2008 - 09 - 09

作者简介: 李涛(1985—), 男, 四川绵阳人, 重庆市教育委员会统筹办, 研究人员; 西南政法大学政治与公共事务学院, 硕士, 从事法哲学、政治学、城乡统筹研究。

严加银(1983—), 男, 重庆北碚人, 重庆三峡职业学院组织人事处, 教师, 从事政治学研究。

展、农村富裕的根本仍在于提高农民自身的积极性、主动性和创造性。要调动农民自身的内驱力,其根本前提在于农民主体地位的确立和实现。可见,实现农民主体地位,充分发挥农民的主力军作用,大力推进社会主义新农村建设,是“后税费时代”政府职能转变的导航标,同时也是培养社会主义新型农民的本质体现。因此,在“后税费”特征下,立足现状分析,厘清制约农民主体性地位发挥的各种原因,充分肯定农民主体地位,发挥农民主体功能,挖掘建设社会主义新农村的主体性力量,将成为当前乡镇政府在转变职能和服务模式过程中面临的新的历史课题。

### 一、当前农民主体地位缺失的表现

农民主体地位包括政府对农民的定位和农民主体意识两方面。体现在政府职能上,就是以实现和维护农民根本利益为出发点和归宿,视农民为服务对象而非管理对象,在平等基础上充分展现农民应有的话语权;就农民本身而言,在于其自觉主体意识的觉醒,在公民意识的基础上增强自身的权利意识和责任感,新型农民的具体要求便是农民主体地位得以彰显的最佳诠释。从本体上讲,农民主体地位的内涵体系主要体现于四个方面:第一,“后税费时代”农村建设的总方针应以满足农民迫切需求和农村深入发展为出发点和落脚点;第二,把握好建设的核心内容,即培养农民的自主性和创造性;第三,明确自身角色定位,把握好“小政府,大社会”的关系,还自主权于农民,真正发挥农民作为“后税费时代”农村建设的组织者、实施者和受益者的作用;第四,农民主体地位的建设还应体现在农民意愿、农民利益、农民建设、农民传统、农民管理五个方面。

笔者就农民主体地位的现状对重庆市忠县、万州(渝东北)、黔江(渝东南)、合川(渝西)的若干乡镇进行调查后发现,当前农民主体地位缺失的表现主要体现在几个方面:

首先,从乡镇政府角度看,建国后很长一段时间,我国农村都担当了为城市发展积累原始资本的角色。改革开放后,乡镇政府也因计划生育、征收农业税及其他税费等原因而背离政府的服务性职能,很大程度上充当了管理者的角色。乡镇政府与农民在地位上不对等甚至不平等造成了农民主体地位的强行丧失,农民在与政府的对话中缺乏话语

权。同时,由于体制原因让一些乡镇政府形成了“对上不对下”、忽视农民根本利益的错误政绩观。取消农业税后,在转变乡镇政府职能的过程中,由于乡镇政府干部本身的素质和观念等原因,使建设社会主义新农村过程中“突出农民主体地位”的要求在一定程度上流于形式。在江苏省南通市委党校姜作培教授对50名乡官的调查中显示:有“50%的乡官对谁是新农村建设的主体做了错误的回答,54%的乡镇领导不知道农民是新农村建设的主体,在新农村建设中过分依赖上级财政”<sup>[1]</sup>。从一个侧面反映出目前农民主体地位在乡镇政府被弱化甚至缺失。另外,笔者调查发现,农民获取信息的渠道有限(见表1),各种信息(如政策、科技推广、农业信息等)沟通不畅,乡镇政府向农民推广各种信息的广播、宣传栏的作用受到制约,即使在作为农民获取信息的主要渠道的电视传播中,乡镇政府文广站的作用也没有得到应有的发挥,导致农民主体地位难以在政府有效调控下得到有效充分的实现。

表1 农民获取信息的主要渠道/%

渠道	电视	报刊	广播	网络	与人交流	宣传栏	其他
比例	85.7	5.8	12	1.5	23.0	8.6	4.6

其次,就农民自身而言,农民主体意识缺乏、法制意识淡薄,包括投身农业开发的自觉性和责任感不强、参与开发的主动性不够和只注重个人利益而忽视他人和农民集体利益等几个方面。笔者在与一些农民的访谈中发现,他们更多的是一种臣民意识而非公民意识,多数奉行“事不关己,高高挂起”的处事准则,对于有关集体利益长远发展的事情,首先考虑的是该事情对自己目前能够有多大效益而非以后对大家有多少好处。梁平县农业综合开发办公室的调查显示:农民思想认识问题和主体意识不高、唱主角的参与率不高,自我管理机制还不健全,在项目建设中主力军作用不明显,全程监控力度不够,<sup>[2]</sup>这成为农民主体意识“缺位”的重要表现。在姜作培教授的调查中,乡镇领导对目前农民素质的评价普遍较低,50位乡镇领导中没有1人对农民素质表示满意,不满意和很不满意的占72%<sup>[2]</sup>。笔者调查显示(见表2),只有12.7%的农民认为新农村建设是自己的事情,对新农村建设主体不清楚的人占到25.3%,更多的是将新农村建设主体推向政府。此外,对农民学习现代农业新技术

主动性的调查显示,想学习的占主体地位(56.40%),但不想学习的也占有很大的比重(43.60%);其中,我们对农民群体中想学习的原因做了相关调查,结果显示(见表3),除去“其他”部分以外,积极型的

农民仅占18.80%。就农民采用农业新技术的现状来看(见表4),主动采用的比例仅占10%,多数农民是被动接受。

表2 农民对新农村建设主体的认识/%

新农村建设	是政府的事	是自己的事	是自己的事但需要政府的大力扶持	不清楚
比例	39.2	12.7	25.3	22.8

表3 农民想学习现代农业新技术的原因/%

对农业技术有兴趣	可以成为农业科技示范户	学总比不学好	农业效益暂时不错,先学着再说	其他
14.50	4.30	47.30	23.10	10.80
积极型的农民主体(占18.8%)		被动型的农民主体(占70.4%)		

表4 农民采用农业新技术的主动性/%

主动采用	政府推广	受广告影响	不得不采用	看到别人成功才采用	其他
10.0	21.2	8.5	3.0	56.3	1.0

最后,就政府与农民的互动情况来看,农民参与政治的主动性还比较缺乏(见表5),主动参与的仅占23.5%。但大多数农民也充分认识到民主政治关系自身,在我们的调查中,有72%的人很肯定地告诉我们,希望采取“直选的方式”选举村委会干部,并且有73%的人表示如果采取直选他们将有更高的热情参与选举活动。这说明乡镇政府还应加强基层民主政治机制和体制的改革,以最大限度地发挥和调动农民主体的政治参与热情。就农民对

村代表及村委会的评价来看(见表6),大多数农民认为村代表及村委会能够代表农民利益(充分代表占47.1%,基本代表占17.5%),但回答不能代表村民主体利益和不清楚的也占了25.4%,说明还应加强村代表和村委会自身的代表力度,同时还要加大农民主体地位的教育。在调查中,我们发现农民其实对主体地位的要求还是比较强烈的,这充分体现在农民对经济主体地位、政治主体地位以及文化主体地位的强烈需求上。

表5 农民主体地位在民主政治参与(村委选举)中的体现/%

与自身关系密切,主动参与,有兴趣	关系自身,有一些兴趣,但积极性不高	事不关己,毫无兴趣
23.5	47.5	29.0

表6 农民对村代表及村委会的评价/%

能充分代表村民主体利益	基本代表村民主体利益	不能代表村民主体利益	不清楚
47.1	17.5	16.0	19.4

## 二、制约农民主体地位发挥的原因

1. 小农意识惯性和相对封闭的农村条件是制约着农民主体地位发挥的历史原因

过去,我国农民作为人民群众的主体,为历史的发展起到了重要的推动作用,但却没有被赋予主体地位,而只是成为统治阶级剥削的对象和改朝换代的工具。两千多年自然经济条件下的封建社会,农民被紧紧地束缚在土地上,通过租借地主土地而被迫接受剥削;同时,统治阶级凭借其控制的整个

上层建筑和意识形态,向农民灌输一整套维护封建统治秩序的理论。面对强大的国家机器,没有任何生产资料的农民只能为自身的生存而不断劳作,并逐渐形成自给自足的小农意识。他们虽然用自己的血汗推动着历史的车轮,但终究只能成为为统治阶级服务的工具。在社会主义市场经济的今天,由于农村原有的自然经济基础没有被完全摧毁,农村市场体系尚未健全,封建制度下的小农意识惯性仍然存在于当前农民的思想中,制约着农民主体地

位的发挥和农村法治社会的建立。

2. 城乡二元结构体制造成农民根本利益受损和农民话语权的缺失,成为制约农民主体地位发挥的重要原因

在新民主主义革命的过程中,我们党充分考虑到了农民群众的主体地位,一切从农民群众的根本利益出发,调动了他们投身革命的热情,最后取得了革命的胜利。农民翻身成为国家的主人。但由于新中国成立后实行城乡二元结构体制,城乡间的户籍壁垒、两种不同的资源分配制度及在这一体制下形成的两种不同的社会身份,使农民利益受到损害。农村基础设施建设严重滞后、农村经济发展缓慢、农业投入与产出不成正比例上升,甚至不能满足农民的基本需求,制约着农民主体作用的发挥;与此同时,由于信息与沟通的不对称造成了农民话语权的缺失。在“后税费时代”,这种情况依然存在。由于农民的根本利益受损,势必影响到农民投身建设的积极性。

3. 农村民主、法制和文化建设滞后是制约农民主体地位发挥的现实原因

很长一段时间以来,因乡镇政府片面强调对农村的管理职能,只注重对农村各项税费的征收,使得农村民主、法制和文化建设被严重忽视。在民主和法治社会,农村现状与社会要求脱节,根本原因在于根植于农民心中的小农意识及其文化素质的低下。农民的民主和法制意识缺乏,经济基础薄弱,农业技术知识和市场参与知识不足。因此,他们在市场经济体制的今天,不可能经受住市场风险的冲击。他们唯一能够做的只能是安于现状,或者进城务工,以解决家庭的生计问题。另外,一些乡镇政府不顾农村和农民实际情况所搞的“经院式技术下乡”让农民倍受损失,严重打击了农民学习先进技术的积极性,影响了农民主体地位的正常发挥。

三、“后税费”语境下的农民主体地位的重建途径——乡镇政府职能转变的角度

“后税费”的时代特征在本质上要求乡镇政府实现行政职能的转变,以适应不断变化的农村实际,重建农民主体地位,努力实现由无限政府到有限政府和责任政府的过渡。我们清楚地认识到,后税费必然要求乡镇政府公共服务体系的重建,而该体系的重建在本质上依赖于农民主体地位的率先重建。

1. 乡镇政府应充分把握“后税费”的时代特征,以新农村建设为突破口,加大开放,加强服务,以公共交流的方式还原农民话语权,提高农民主体地位

建设社会主义新农村是“后税费时代”农村建设的伟大历史任务,乡镇政府在整个过程中如何充当好导演和指挥家的角色,确保农民主体地位的实现,调动农民积极性、主动性和创造性,是新时期摆在面前的首要问题。提高农民主体地位,首先,应保障农民的民主权利,建立健全村委会、村代表制度,在涉及农民利益和农村发展的各项重大问题时能够发挥表达农民意志的各种组织机构的功能;建立乡镇政府与农民相互沟通的平台和渠道并形成一定的机制,开通咨询热线和投诉热线,倾听来自农民的呼声,实现政府与农民的公共对话<sup>[3]</sup>;让农民真正享受民主选举、民主决策、民主管理、民主监督四大权利,在维护知情权的基础上有效地行使决策权和监督权,激发农民参政议政热情,实现政府与农民之间的有效互动。其次,应加强农民的市场主体地位,增强农村集体行动能力。乡镇政府涉农部门应实现转制,以涉农服务市场主体的身份服务农民,并以开放的心态,积极引入市场机制,因地制宜地整合农村社会资源,加大农村民间组织的力量,为农村提供技术服务和信息服务,让各项资源真正能为农民所掌握和运用,增强农村集体行动能力。最后,坚持以人为本,重视农村文化传承和创新。合理保存和处理与农村环境相适宜的各种农村文化形态,尊重农民首创精神。积极推进农村社会自治,一切从实际出发,因地制宜进行分类指导,实行“一村一策”、多点开花的致富途径,选择符合本地实际的发展模式,并建立农民抗风险机制,鼓励农民创新实践,激发农民生产热情。

2. 乡镇政府应明确自身定位,由“控制”乡村变为“治理”和“服务”乡村,正确处理政府主导和农民主体的关系,提高农民主体地位

农村繁荣的前提在于农民的自主,乡镇政府必须充分地调动农民积极性和主体性,充分发挥好农民自己的主体建设优势,方可真正有效实现乡镇政府的主导职能。这实质上就是通过乡镇政府职能的转变对农民主体实施的一种有效调控,实现乡镇政府职能由“控制”向“服务”的转变。乡镇政府的“控制”行为实际上是与我国国策的贯彻机制、财政机制、政绩机制、国家对乡镇政府发展经济的角色

期待、资源配置方式密切相关的,要实现“小政府、大社会”的服务型政府要求,就必须结束政府权力的无限扩张,提高政府机构人员自身素质,规避职能越位、缺位和错位,通过乡村治理改善干群关系,实现机构改革,增强乡镇政府的合法性基础。同时乡镇政府要通过发挥政府财政投入的引导作用,提高政府投资效率,通过政策引导和市场引导,强化农村的社会管理和公共服务。农民主体地位的凸显是建立在政府资金投入、政策扶持以及公共服务等主导性职能基础上的,因此激发农村内在发展潜力和动力的根源还在于政府职能的“治理”和“服务”转变。

乡镇政府应整合各种社会资源和力量,建立全社会积极参与的工作机制,开拓有利于资金合理流入农村的投融资渠道,从人财物上广泛支持农村,让农民看到切实的希望,从而进一步提高其建设新农村的主体意识。乡镇政府应该让农民在新农村建设中唱主角,政府不得大包大揽,农民和政府之间应该形成合理的分工结构,主导与主体的关系必须厘清,不能将农民主体地位建设等同于农民中心主义。目前,农民在社会中的地位属于弱势群体,要发展农村、农业,缺乏必要的生产资料、资金和技术,这些都是乡镇政府需要考虑到。首先,党和国家应该控制生产资料价格,乡镇政府应该保质保量地提供公共服务,如农业信息、市场行情等。其次,农村信用社应简化贷款程序,乡镇政府也应通过多种渠道设立农业发展项目专项资金,用于为农民生产提供相应资金帮助。<sup>[4]</sup>最后,农民的主体意识全面发挥还需要农村榜样的带动,乡镇政府应对农村先进榜样予以肯定和表彰,从而发挥农村带头人的作用。

3. 乡镇政府应加强农村教育培训力度,加强农村法制创新、建设与普及,保障农民合法权益的实现,提高农民主体地位

农民主体地位重建的基础在于农民自身素质的提高,与农民直接打交道的乡镇政府必须采取切实措施,提高农民素质,让农民学习科技知识和技术。首先,政府应加大教育投入,在农村创办更多

的文化教育基地,通过开办农民夜校、建立基层文化宣传组织等,提高农民素质。其次,应该开展更多形式的文化科技下乡活动和农业种植示范活动。通过不同方式的教育下乡活动,为农民送去科技、送去宣传资料和图书,让广大农民认识到学习的重要性;同时,政府开展农业种植示范活动,向农民广泛宣传最新的农业科技,让农民不仅听到,更重要的是亲眼看到先进科技带来的直接成果。最后,通过示范让农民接受劳动力转移培训,加大“双高普九”的力度,疏通人才返乡服务渠道,这才是实现农村繁荣的根本之道。

要真正做到新农村建设农民的主体性和政府的主导性,需要制度和法律的约束。只有通过乡镇法制建设和普及,形成对农民选举权、土地财产权、农民工权益的保护,农民自主建立的各种经济组织才可能得到最大的保护,而其地位、作用的保护将提升农民组织的运转能力和办事效率,才可能成为农村建设的主体。所以,一方面应该加快农村法制的建设,尽快建立与后税费特征和新农村建设相关的法律法规,如合作组织法等,加大执法力度,实现农村社会的公平和正义。另一方面,通过法律的健全,推进农村民主机制的健全,使民意得到更加畅通的表达,实现农民的自我管理、自我发展和自我教育,从而提高农民主体意识,为乡镇政府公共服务体系发挥最大优势提供人力和智力资源的保证。

#### 参考文献:

- [1] 姜作培. 50位乡官眼中的新农村建设[J]. 人民论坛, 2007, (2).
- [2] 梁平县农业综合开发办公室. 农业综合开发中农民主体地位问题的调查与思考[EB/OL]. [http://bnz.cq.gov.cn/zh/site/web\\_show\\_310.shtml](http://bnz.cq.gov.cn/zh/site/web_show_310.shtml).
- [3] 程亿. 维护农民话语权的后现代公共行政分析[J]. 中共长春市委党校学报, 2006(4).
- [4] 贾鸿. 取消农业税后县乡财政制度创新的思考[J]. 重庆工商大学学报(西部论坛), 2006(1): 83-86.

(责任编辑:夏冬)