

# 为农村乡镇干部说几句话

□ 陆学艺  
王春光

中国最基层的政权组织是乡镇政府。乡镇一级是党和国家同农民联系的桥梁,是城市和农村的结合点,是国家政权的基础。乡镇一级政府在我们党和国家的工作中处于承上启下的重要地位,是国家经济发展、社会稳定和政权巩固的重要基础。近5年来,我国农村进入了新的发展阶段,总体形势是好的,但有相当一部分乡镇,目前的工作遇到了前所未有的困难,农业增产不增收,农民负担屡减不降,乡镇企业下滑,乡级财政困难,债务沉重,不能按时向干部发工资,不能正常开展公务活动,农村社会治安形势恶化,农村干群矛盾尖锐化,群体事件增加,上告上访不断,也殃及城市的安定。

农村问题频出,已经引起社会的普遍关注。中央和有关方面已在高度重视和调查研究这些问题,正在采取和准备采取相应的政策来解决这些问题。但目前社会上有种舆论,认为农村之所以出现这些问题,主要是乡镇干部搞出来的。“上面的政策是好的,经是好的,被乡镇干部念歪了”,“乡镇干部瞎指挥,建这造那,没有经济效益,欠一屁股债”,“乡镇干部胡吃乱喝,挥霍浪费,加重农民负担”,“乡镇干部工作粗暴,动不动对农民发横,引发社会矛盾”……类似的议论很多,一些新闻媒体这样讲,有些领导干部也这样讲。好像农村出现的问题,主要是因为乡镇干部不好。作者这几年对十多个省区的农村作了多方面调查,我们认为这样的舆论有失公道,不符合基层的实际情况,在这里为乡镇基层干部说几句话。

第一,当前农村的严峻形势是我国经济社会发展进入了新阶段、出现了新问题还未得到解决的表现。

改革开放以来,我国农业生产持续丰收,乡镇企业异军突起,农民收入逐年增长,农村形势一直很好。但自1996年农业取得了第三个特大丰收年之后,农产品的供求形势发生了根本性的变化,由长期供给不足变为供过于求,农产品价格持续低迷,农民收入就成了大问题。1997—2000年,农民收入增幅逐年下降,1996年为9%,1997年

为6.4%,1998年为4.3%,1999年为3.3%,2000年为2%。2000年全国农民纯收入2253元,比1999年增加43元,其中乡镇企业和劳务收入增加90元,所以农业收入减收47元,也就是从农业得的收入负增长2%。这就是就全国统计而言的。这里有个问题,就是平均数掩盖了大多数。据江苏省统计,“2000年,全省农民纯收入增长2.9%,这个增长并不是靠大多数农民收入增长拉动的。当年减收户达60%多,平收、增收的只占1/3。”江苏省的农业和乡镇企业是发展得很好的,尚且如此,中西部地区以农业收入为主要收入的农村情况就更为严重了。农民收入连续4年停滞徘徊、下降,这是改革开放以来第一次,由此引发了一系列经济社会问题。

党中央自1997年以后,就提出要千方百计增加农民收入,要千方百计减轻农民负担,实现农村社会稳定。这几年是年年讲,月月讲,开会,发文件,三令五申,但以农业收入为主的农民收入就是上不去,而负担是刚性的,就是下不来,农村社会也就安定不了,这是我国经济发展到了一个新阶段出现的新问题。长期以来,我国农产品普遍供给不足,但自1996年特大丰收之后,农产品的供求关系发生了根本性的变化,由卖方市场变为买方市场。据计委统计,全国118种农产品,除棕榈油外都不同程度存在着“卖难”。农产品供过于求,价格就下跌,农民收入就下降,这是必然的。

经济发展到新的阶段,出现了农产品过剩,价格下跌,农民收入下降,导致一系列矛盾的产生。这是新阶段出现的新问题,需要从宏观、从全局调整经济社会结构,调整工农关系,调整城乡关系等方面和采取大的战略措施来解决。这显然不是乡镇基层干部能够担当的,当然,他们也不能对当前农村出现的这些问题负责。事实上,近几年乡镇干部在农村第一线工作,农村这种严峻形势,他们是首当其冲,深有体会,深受其苦。近几年我们同许多乡镇干部深谈过,他们反映,这几年乡镇干部实在难当,工作从来没有像这几年这么艰难的,有副对联是这样说的:“急事、难事、

窝囊事,事事缠身,怨声、骂声、责难声,声声在耳。”乡镇干部对当前的农村形势早已忧心如焚,他们也希望早日好转啊!乡镇干部的代表,湖北省监利县棋盘乡党委书记李昌平同志经过反复思想斗争,在2000年春节向国务院领导同志写信,开头几句话说道:“我怀着对党的无限忠诚,对农民的深切同情,含着泪水给您写信。我要对您说的是,现在农民真苦,农村真穷,农业真危险!”他在最后说:“九十年代初期,总书记亲自下乡调查研究,三农问题得到了又快又好的解决。现在亿万农民再一次呼唤党中央国务院关注农村、农业、农民问题,为农村的发展拨开云雾,指明航向。”(见2000年8月24日《南方周末》)李昌平同志的信,经过国务院领导派员暗访后证实,他实事求是地反映了现在农村农业和农民存在的问题,李昌平的信也反映了绝大多数乡镇干部的心声。

第二,农村正处在社会大变迁过程中,新旧事物正在交替,有的还在摸索、试验,农村问题要靠深化改革,持续发展来解决,乡镇干部处在国家和农民的中间,对上顶不住,对下管不住,两头为难。

我国目前人均GDP已达到800美元,农业增加值在GDP中只占16%,在农业中就业的劳动力下降到50%以下,城市化率已达到31%。这四个指标说明我国的经济的发展已到了工业化中期阶段。从国际上发达国家的历史过程看,到了这个阶段,应该是工业反哺农业,城市反哺农村的阶段。但因为现在我国的计划经济体制还在向社会主义市场经济体制转轨,特别是由于国有大中型企业经济效率仍然很低,至今不但不能反哺农业、农村,还仍然需要国家大笔投入。所以,只能维持二元社会结构,继续实行“城乡分治,一国两策”,即对城市居民实行一种政策,对农村对农民实行一种政策。据统计,1998年,农村通过农业税、农林特产税和乡镇企业的各种税项共向国家上缴1998亿元,而当年国家用于农村农业的各项支出为1147亿元,农村净贡献851亿元。1998年农村各项存款为16909亿元,而农村各项贷款为13824亿元,存贷差为3085亿元。农村本来资金短缺,现行的财政金融体制,还使资金向城市倾斜,农村经济发展和各项工作就困难了。

若干年来,各地都在大干快上,要为全国实现小康目标,为实现社会主义现代化而奋斗,形势是很好的,但也有一些省区,过高估计农村经济的发展水平,过高估计农民的富裕程度,一些部门向乡镇下达各种“达标”升级任务、钓鱼工程,迫使乡镇上项目,铺摊子,乡镇干部穷于应付,疲于奔命,有不少乡镇还为此背了很多债。近几年,宏观经

济处于整顿、调整时期,对农村银根收得很紧,乡镇干部陷于借债、还债、躲债的怪圈里,无暇顾及日常工作。为了维持乡镇的正常运转,有些乡镇只好向农民摊派,加重了农民的负担。而这几年农民收入又不好,于是引起干群矛盾冲突,影响了农村社会的安定。农村实行家庭联产承包责任制以后,农民已经成为独立的市场主体,有了自主生产、自主经营的权利。村委会也成为自治组织,乡镇政府理应从直接指挥生产,直接抓生产经营项目,转到落实政策、行政管理和做好公共服务的工作上来。但由于乡镇以上的机构和体制正在改革,政府职能还未相应改变过来,所以,乡镇干部自主权是很少的,“上面千条线,下面一根针”,大大小小的各种事务都要通过乡镇基层干部去执行。上面下达的都是任务,都是一把手工程,都有“一票否决”的上方宝剑,都得照办。某项工作做不好,某一项任务完成不好,上级责怪,农民埋怨。现在的乡镇干部就处于这样矛盾的惶恐两难的境地。

第三,农村基层工作千头万绪,要靠乡镇干部执行完成,但任务下达了,却没有相应配套的完成任务的手段,特别是事权财权不相称,这是当前农村工作难做的症结。

前面讲到农村基层工作中的问题,现在具有相当的普遍性,不仅在中西部各省区存在,而且在东部沿海诸省区中以农业为主的市县也存在。农村基层工作量大、面广、具体、复杂、难做,这是历来如此的。但为什么这几年愈来愈难,而且如此普遍呢?近两年我们带着这些问题,到十多个省区的农村作了调查,同数十位县乡两级的干部深谈过,也开过多次各种类型的座谈会。我们了解到,这些年来,县以上的各级党委、政府、各个部门都向乡镇下达各种各样的任务。诸如:水利建设、村镇改造、植树绿化、农田保护、道路建设、教育达标、扫除文盲、民兵训练、拥军优抚、计划生育、妇幼保健、卫生防疫、殡葬改革、农村养老保险、社会治安、农(电)网改造、环境保护、改水改厕、普法教育、报刊订阅等等,这些名目繁多的任务,层出不穷。有的乡镇有一天就接到好几个下达任务的文件,接待好几拨来交待任务的“上级领导”,而凡是这些“上级领导”、红头文件下达的任务,绝大多数却是没有经费支持的,有的还就是直接来敛钱的。乡镇干部要完成这些任务,不仅要费心费力组织,要动员群众出人出力出钱,乡镇政府本身还要出大笔经费。

乡镇政府要承担这么多任务、要办这么多事(上面列举的只是其中一部分),也就是说有这么多的“事权”,但乡镇政府的“财权”却非常有限。特别是实行分税制以后,许

多收入都由上级收走了,而要开支的都一样样放到乡镇来,再加上近几年,农村经济发展停滞、徘徊,农民收入下降,很多乡级财政收入是减少的。一方面要完成的任务是在不断增加,完成任务的要求(标准)在不断提高,一方面财政收入在缩小在减少。事权和财权极不相称。有人说,现在农村又出现了个剪刀差,这是事实。近几年乡镇的财政每况愈下,真是到了难以为继的地步。我们常说,“一要吃饭,二要建设”,现在多数乡镇连吃饭的钱都不够了。全国约有2/3的乡镇不能正常发工资,有的欠几个月,有的欠一年,有相当多的乡镇还在发1992年标准的工资。财政财政,有财才有政,有钱才能办事。乡镇财政拮据,就办不了事,办不好事,上级就会责怪,有的还会摘乌纱帽。硬要办,就只能向农民伸手,加重农民的负担。这又会引起农民群众不满,社会责骂!

上级政府给乡镇任务,不给相应的经费,乡镇干部迫不得已只好借债。向银行借,向信用社借,向企业借,向私人借。现在乡镇政府欠债是相当普遍的。有好几个省,每个乡镇政府平均借债400万元,有欠几千万元的。真不知道他们将来拿什么来还。乡镇政府的事权财权不相称,已经积累了很多问题,再撑不下去了,这是当前农村形势严峻的一个重要方面。乡镇政府无财理政,怎能不出问题,乡镇政府是最基层的政权组织,撑不住了,国家社会能稳定吗?江泽民同志说:“基础不牢,地动山摇”,现在相当多的乡镇有了问题,基础正在动摇,这事不能再等闲视之了。需要从宏观体制的改革特别是要通过财政体制的改革来解决,身陷其中,深受其苦,还挨了骂的乡镇干部早就在盼这种体制的改革了。

第四,农村发展新阶段出现的新问题,亟需党和国家采取新的战略和政策去解决。新战略新政策要靠广大乡镇干部去执行落实。实践证明,这支队伍是好的,是可以信赖依靠的。要从政治上爱护提高他们,从工作上理解支持他们,从生活上关心帮助他们。进一步调动他们的积极性、创造性,把农村工作做好。

农村出现的新问题,有几年了,已经对全局产生了不利的影 响,应该提到重要的议事日程上来,到了该解决的时候了。其中包括全面正确估量认识农村基层工作的状况和乡镇干部队伍的状况,要教育、帮助乡镇干部,为他们创造好的工作环境,让他们安心积极开展工作,因为解决农村问题的新战略新政策都要靠他们去落实和实施。

农村乡镇干部约有500多万人(其中约有200多万是脱产在编制的公务员,约有300多万是不在编的、农民身

份的半脱产干部),这支队伍改革开放以来,风里来,雨里去,做了大量工作,奋斗在第一线,农村取得的伟大成就,有他们的一份功劳。当然,在这么大的队伍中,难免有人违法乱纪,张狂称霸,贪污腐败,鱼肉百姓,但这是极少数。绝大多数乡镇干部是好的,他们勤勤恳恳地在工作,执行党的政策,完成国家交给的各项任务。近几年,农村形势变化,工作难度增大,他们还是任劳任怨地在工作。有人评论,近几年要不是有几百万乡镇干部在农村顶着,社会就不可能有这样安定,城市也不可能有这样太平,这是事实。当然,在新的历史条件下,乡镇干部队伍也遇到新的问题,需要党和政府帮助他们解决。

首先,要从政治上关心爱护教育乡镇干部。现任的农村乡镇干部多数是改革开放以来参加工作的,人民公社时期的干部已经不多了,有相当一部分是军队转业复员回来的,大中专毕业生下乡工作的也有一些,总体来说,这支队伍年轻,有干劲,有闯劲,有开拓精神,工作已有一定经验,但文化素质并不高,还不能适应社会主义市场经济发展的新形势。老办法不行了,新办法还不会。他们在政治上还不如老干部成熟、老练,群众观点、工作作风也不如老干部那样踏实。因此,对这支队伍,在政治上要严格要求,上级组织部门要严格管理,从实际工作中锻炼培养他们。对少数腐败变坏的干部,要按党纪国法,加以惩治,并清除出去,不能让少数腐败分子坏了乡镇干部队伍的名声。对绝大多数乡镇干部是要提高他们在新时期做好农村工作的理论水平。现在中央党校已经办了县委书记班,培训县(市)委主要领导,效果很好。省委党校、地(市)委党校,也应该办乡(镇)党委书记班,培训乡镇主要领导。这有利于乡镇党委的领导班子和领导干部整体素质的提高,从而把农村基层工作做好。

其次,要从工作上支持乡镇干部,理解他们,帮助他们。这几年农村形势严峻,实际困难多,工作难度大,乡镇干部两头为难,两头受气,他们有许多难言的苦衷,社会要理解他们,特别是上级领导、组织部门要理解他们,要为他们担些担子,要为他们创造一些好的环境,改善工作条件。最近,中央开了基础教育工作会议,明确宣布,今后乡镇中小学教师的工资,改由县里统一发放。这就为乡镇减轻了一大负担,乡镇干部无不拍手称好。前面讲到的不少“任务”,县市一级党和政府,要替乡镇把把关,有的可以缓办,有的可以少办,有的可以不办。给乡镇干部也减轻点负担,使他们能把农村的主要工作做好。在调查中,我们听到乡镇干部说:“我们多数是共产党员,谁(下转第40页)

受主客观种种条件的限制,人们的利益追求、社会公正的观念不可能完全正确、完全符合人类社会发展规律,因此,作为人们建构起来的或维护的利益关系就不可能都是公正的。在阶级社会中,不同的经济地位、政治地位决定了不同阶级的人有不同的利益追求和基本价值取向,各种不同的具体条件决定了不同的人有不同的社会公正观。在不同的利益追求推动下,不同基本价值取向、不同社会公正观引导着不同的人向不同的方向朝不同具体目标去建构、调整或维护人与人的利益关系,形成了许多预期目的不同、彼此相互冲突的行动,这许多相互冲突的行动所合成的“合力”创造出具体利益关系。由于构成“合力”的“分力”众多,且各“分力”因具体的社会历史条件不同而力量不同,在“合力”中的作用不同,这使“合力”所创造出来的具体利益关系就有是否公正和公正程度如何的区分。如果劳动者和代表新生产方式的阶级在“合力”中的力量较大,所形成的利益关系就会在一定甚至是较大程度上实现了社会公正。反之,所形成的社会价值分配就是不公的。因此,需要有修正机制,对人们建构、调整、维护人与人利益关系的实践活动进行纠偏,而实践活动所创造的结果则提供了这种修正机制。

实践活动结果对人们建构、调整的修正机制表现为两种情况:一是劳动者和新生产方式代表者的力量在“合力”中较大,起了主导的作用,但是由于代表先进生产力的集团和杰出人物因认识失误、评价不当或确立的目标、选择的方法不够正确而使建构起来的利益关系有不公,造成生

(上接第 17 页)都愿意把工作做好,完成好上级交给的任务。我们都是当地人(脱产干部一般是本县本市的,不脱产干部都是本乡镇的),谁愿意同父老乡亲的关系搞僵,挨群众的骂?”“我们是不得已啊!”

再次,要从生活上关心照顾乡镇干部,帮助他们解决困难。乡镇干部在农村工作,现在城乡差别很大,除了东部沿海经济发达地区外,大多数乡镇的工作环境和条件都比较艰苦,他们常年在基层第一线工作,直接面对群众,要解决大量难办的实际问题。“眼睛一睁,忙到天黑”,“一上班就是一年”,很多乡镇干部是没有节假日的,他们家属的工作安排,子女的上学问题,都有困难。与他们一起毕业,一起参加工作的同学、同事在市里工作的,工资待遇一般都比乡镇干部要好。尤其是这几年实行分税制后,许多乡镇财政困难不能正常发工资,乡镇干部也常常是几个月领不到工资,他们同样要生活,要养一家老小。这些问题,我们

产力发展受阻、社会秩序不稳、人民利益得不到应有的保障。这种实践结果就会促使代表先进生产力的集团和杰出人物反思自己的认识和观念,检查建构社会公正的各个环节,并根据新的认识、新的观念对发现的问题进行修正。二是代表先进生产力发展要求的力量在人们调整、建构人与人利益关系的“合力”中力量相对较小不占主导地位,“合力”运动的方向偏离了实践的性质、发展要求和根本目的,所创造出来的利益关系是不公的,这就严重地打击劳动者的劳动积极性,使劳动效率降低,生产下降,社会经济衰退,劳动者生存条件恶化,劳动人口减少,社会矛盾尖锐冲突,生产和社会活动无法正常进行,社会各阶层、各阶级都不能实现自己的利益。这就迫使人们都检讨自己的利益追求,调整自己在建构、维护人与人利益关系活动中的作用方向,从而引起“合力”的结构发生相应变化,修正“合力”的作用方向。由于人都有利益追求,而所有人的需要最终都要通过合作进行实践并创造出价值才能满足。实践顺利进行又必须以利益的公正分配为条件,由此决定了“合力”从总体和长远讲一定是朝着符合实践性质、发展要求和根本目的的方向作用的,人与人利益关系从总体和长远讲也必然要在一定程度实现社会公正。实践的规律就这样对社会价值的分配起制约作用。

以上分析表明,社会公正的实现机制是由五个环节构成的,它们相互联系共同作用使得社会公正得以实现。

(作者工作单位:中共广东省委党校研究生部)

(本文责任编辑 赵慧珠)

的领导部门要为他们着想,帮他们解决,使他们无后顾之忧,全心全意在基层工作。

农村是广阔的天地,现在正在发生历史性的变化,需要大量的优秀干部到基层去工作,推进农村经济社会的健康发展,这对整个社会主义现代化事业非常重要。农村工作条件艰苦、困难,但却是锻炼培养干部的大熔炉。我们应该制订相应的政策,改善农村基层工作的条件,改善乡镇干部的政治、经济待遇,使他们能安心在基层工作,并且鼓励年轻干部到基层第一线去工作。既要把农村工作做好,又能培养一大批熟悉农村基层情况,有实际工作经验的优秀干部,并将其充实到各级领导部门去工作,这是我们在新时期要做好的一项很重要的工作。

(作者系中国社会科学院社会学所研究员、副研究员)

(本文责任编辑 赵慧珠)