

突围中

TUWEIZHONGDE
NONGCUN

的
农村

李桂平◎著



[一个农民儿子的真实心声]
[一个乡镇干部的现场感受]

江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

突围中的农村/李桂平著.—南昌:江西人民出版社,2011.3

ISBN 978-7-210-04739-1

I.①突… II.①李… III.①农业经济—研究—中国 ②农村经济—研究—中国 ③农民—问题—研究—中国

IV.①F32②D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 027628 号

书名:突围中的农村

作者:李桂平 著

责任编辑:于子佳

封面设计:关科

出版:江西人民出版社

发行:各地新华书店

地址:江西省南昌市三经路 47 号附 1 号

编辑部电话:0791-6898332

发行部电话:0791-6898893

邮编:330006

网址:www.jxp-ph.com

E-mail:jxp-ph@tom.com web@jxp-ph.com

2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

开本:880 × 1230 毫米 1/32

印张:8.625

字数:180 千字

ISBN 978-7-210-04739-1

赣版权登字—01—2011—37

版权所有 侵权必究

定价:25.00 元

承印厂:南昌市红星印刷有限公司

赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换

我要把我这些年在农村经过思考且在实践中有所获益的事情写出来，我要把我这些年在农村经过思考并以为极有价值的事情写出来，我要把我这些年在农村常常碰到、常常困扰我而我又十分无奈的事情写出来。

我用我全部的真情，用我作为一个农民的儿子对农民对农村大地的无限热爱写这本书，我要告诉不同阶层的人们，解决“三农”问题要靠上面的政策，也要靠下面的操作，更要靠农民自身的不懈努力。我没有资格也没有能力为积重的“三农”开具处方，但我作为政策的执行者、农村社会发展和管理的组织者，我的感受滋润了我的眼光，使我无法放弃对农村的批判。

二

可我真的不知道用什么方式来表达。我曾经以我的经历为素材写过一部纪实性作品,我把书名拟定为《中国乡镇问题报告》,可我却一直不敢拿出去示人。个中原由,除了怕给自己增加不必要的麻烦外,还有一个很重要的问题,就是以我一人之经历冠以中国乡镇问题,怕方家指责。而实际上我却固执地认为,我所经历的中国农业税改革前后的这个时期,正是中国乡镇问题集中暴露并昭示前景的重要时期,我所经历的正是中西部地区普遍都有的问题,具有一定的典型性。

所以我肯定不能沿用纪实文体了,但我更不愿意用理论说教的方式来做这件事情。我只能用我自己的方式,用我自己更为直白的语言和随意的方式,告诉大家这个很多人熟悉的领域一些不为人重视的方方面面。

三

然而,我又应该从何说起呢?我生长在赣中平原的农村,艰难农村生活没有给我田园牧歌的浪漫情怀,却给了我严谨执著的求索精神。参加工作以后我又辗转回到农村,所不同的是,我是带了治理农村的职责而来。3年乡镇长,8年乡镇党委书记,让我对农村有了更多无法释怀的情结。2009年6月9日,当我离开农村的时候,我站立高楼,远眺田野,不禁心潮起伏,万千景象涌上心头。

有人问我,你眼中的农村是一种怎样的状态呢?我说,如果

“村”是一个有着粗俗意义的词,那么“庄”则是粗俗的一群人。这样定义农村肯定不妥,但这种感觉的确如我日日与之亲近的村庄,它们散落于山冈、田畴,或几户,或几十户,或上百户。我说,这的确就是我的农村、我的村庄。

治理农村,必先治理村庄,抑或这就是我的村庄主义?

那么我就从村庄说起。

2009年6月9日

序

摆在读者面前的是一部引人入胜的书。它呈现的事实,它引发的思考,它展示的人格,都是一般图书难以具备的,并形成了其独特的魅力。逐字逐句的阅读打动了我,也相信会打动你。

本部书对问题的感受为常书所不及。在现代化进程节奏不断加快的当今中国,农业、农村、农民问题,即经常提及的“三农”问题总是一个沉甸甸的话题。将农业、农村和农民而不是将工业、城市和市民视之为“问题”,就在于在现代工业文明背景下,“三农”作为传统因子,背负着工业社会所不具备的重负。这种重负有来自自然历史的。中国有着世界上最为发达和悠久的农业和农村文明,但自进入工业文明时代之后,其天生的脆弱性便暴露无遗。至今,中国农业还没有改变“望天收”的格局,这与超越自然

的工业文明相形见绌。这种重负还有制度性的。当西方列强挟带工业文明重力敲开中国大门之时,中国就走上了工业文明的不归之路。但中国进入工业文明的初始积累只能依靠内部,主要又是占产业、财政、人口大部分的农业、农村和农民。围绕工业化战略,国家设计了一系列制度,这些制度的很大一部分是不利于甚至限制农村和农民的。如统购统销及其相应的户籍制度等,让农民难以享受平等的国民待遇。“三农”问题的重负还有来自治理性的。在两种文明交替的大国,社会治理因素增多和复杂化,治理的难度超过历史任何时期。正因为如此,以解决农民问题起家 and 见长的中国共产党人于新中国成立之后,在解决“三农”问题取得巨大成就的同时,也出现了不少失误,甚至造成灾难性损失。当然,人们现在对“三农”问题的认识日益深入,出版的著作也可以说是汗牛充栋。相比之下,本书对问题的感受则是常书所不及的。本书的重要特点就是“问题”从纸上引向“现场”,它展示了当今农村发展的种种难题和困境。如作为农民“命根子”的土地产权归属问题、作为农业命脉的农村水利问题、农民赖以生存和生活的公共领域和村庄建设问题、农民负担的体制性问题、农民权利和权益问题、乡村治理和乡村组织问题等。这些问题都是长期累积而短期难以解决的难题,由此构成了当今农村发展的一道道重围。作者将本书定名为《突围中的农村》十分贴切,它通过对一系列问题的揭示,告诉人们那种以为中央发出一个“新农村建设”的号召,农村问题就会迎刃而解,从此问题不再的想法是何等的天真!

本书对问题的思考为常书所不及。自从“三农”成为一个

“问题”以来,人们比较多的是列举现象,然后根据罗列的现象开出各种有用无用甚至有害的“处方”。可以说,自 20 世纪以来,为“三农”问题开列的处方不胜枚举。当西方列强以工业文明敲开中国大门之时,便动摇了中国“以农立国”之国本。由此有了“以商立国”、“以工立国”、“回归农本”等诸多主张。直至 21 世纪初,中国共产党人提出了“统筹城乡发展”的伟大战略。这一战略无疑为从根本上解决“三农”问题提供了基础。但战略目标的实施却有一个过程。农村发展战略的“大问题”解决之后,还存在许多农村如何发展的“小问题”。这些“小问题”不解决,大目标就难以实现。《突围中的农村》一书的可贵之处不仅仅在于揭示常人所不及的问题,更重要的是能够发出常人所不及的思考。这些思考是作者自己根据实践经验悟出来的,其观点与流行的观点往往大有不同。如作者认为,在农村土地产权问题上,人们看到的主要是农民的经营权,而很少关注农村集体所有权,集体因此被“虚化”了。农村土地流转是近年来的“热问题”,但作者却保留了一份“冷思考”,认为不可急于流转,更不能“运动式”流转。由于农民是社会弱者,人们关注更多的是他们的权益和权利。本书作者也十分重视,并非常真诚地为农民的艰难和疾苦“鼓与呼”。但他并没有与一般人一样停留在对弱者的“道义同情”这一层面,认为不能因为同情弱者而不正视弱者的弱点,不能因为要维护他们的权益而忽视他们所应尽的义务。一般人认为民主是个好东西,产生于乡村的村民自治更是激起许多人的民主联想。但在作者看来,民主不仅在于形式更在于内容,没有民主的内容,这样的民主能爽吗? 诸如此类的

观点尽管还可以商榷,但不乏真知灼见。其价值就在于独立思考,而不是人云亦云;能够引人深思,而不是鹦鹉学舌。

本书作者的人格魅力为常人所不及。之所以本书对问题的感受和思考为常书所不及,重要原因是作者特殊的人格魅力。这些年,“三农”问题成为热门话题,谈论或者研究的人甚多,其中有一部分如“伪球迷”一般,只是图个热闹,并不当真,自然也无真知灼见。还有些人尽管很认真,但只是纸上谈农,想象力丰富,现实性不够,建设性意见自然也不多。本书作者是农民的儿子,出自农家,后来在乡镇工作13年,其中任乡长3年,乡党委书记8年,有着丰富的乡镇工作经验。我曾经说过,在中国各个层级干部中,只有乡镇一级的干部是“管民的官”,乡镇以上都是“管官的官”。管官的官尽管层级高,但有“官场的规则”,比较容易管。而“管民的官”尽管层级最低,但因为管的是民,也就是直接与民众打交道,因此更有难度。民虽然无位,却有自己的生存方式、思想情感。乡镇干部从本质上说是个“农民头”,是农民领袖,即农民领导者,其治下都是农民。这一角色决定了他们的“农民立场”,他们只有与农民同呼吸共命运的情感,才能取得农民的信任 and 拥戴,当好“农民头”。本书所展示的问题,为改善农民生存和命运的呼吁,都充分反映了作者对农民的一份沉甸甸的深情。他对待农村和农民的态度是认真的,绝不是“伪球迷”那般凑热闹。同时,作者又是一个农民领导者。作为领导者不仅仅是道义的同情。他深知这一“弱势群体”本身确有弱点,他没有因为他们处于弱势而放弃对他们的理性分析。但这种理性分析不是冷冰冰的鞭答,恰恰相反是作者对生育他的土地和

养育他的农民的一种更深沉的爱。正因为如此,尽管本书具有强烈的批判性,但这种批判不是简单的否定,而是更好的建设,为了农民有一个更好的生活和未来。

虽然本书是我见到的农村著作中少有的值得一读的书,但是也存在不足。作者长期担任农村干部,但从其履历看,他更多的是农村读书人和农村干部,并没有多少直接从事农业生产活动的体验,这限制了他深入理解农民的生存、行为和情感。他可以批评指责农民思想和行为的“落后性”并强调要改造农民,但农民行为总有其根源和动机,并非凭空而来。其实,在现实社会中,不仅仅要求改造农民,更要改造农民管理者。新中国成立后数十年时间我们改造农民的手段方式还少了吗?但为什么农民没有能够改造好?在众多社会群体中,为什么单单要提“改造农民”,如果换一个提法不是更具有人情味吗?作者从事乡镇管理有丰富的经验,他基于实践经验提出来的观点也的确有独到性,比作者在书中所鄙视的“精英”更有价值,但也没有必要自认为真理在手。因为作者的真理很有可能是“局部真理”。这是我经常给乡村干部所说的,要防止将亲身经验产生的结论普遍化,因为你的经验毕竟是局部经验。当今中国农村一是千差万别,二是千变万化,个人的经历和经验毕竟是有限的,如果自认为自己生活在农村,在农村工作多年,就以为普遍真理在手而随意指责他人,就可能出现经验主义。在与作者交谈中,我觉得他还是比较谨慎的,没有以所谓“农民代言人”自居,更没有自认为为农民说了几句话并产生了一定社会影响,从此就以为真理在手的“农民领袖”的骄狂。

同时,作者毕竟没有受过严格的学术训练,此书的文字还有些粗糙,可能正如我们的农耕方式一般具有“粗放性”。但是,未精耕细作的田野自有其原生态的价值。这本书展现的事实、所引发的思考可能远远超过那些尽管精细却似曾相识、千人一面的著作。相信你读后可以收益不少。

徐勇

2010年7月14日于大雨中的武汉



序 1

徐勇

写在前面的话 1

第一部分 农村从纷乱秩序中突围

一、奈何城市资本“入侵”农村 2

二、挑战农村宅基地现状 8

三、博弈农村水资源管理体制 13

四、农村公共领域成长问题 22

五、村庄性财产的自治问题 27

六、农地所有权归属问题 31

七、农地经营权异变的忧思 38

八、农地流转的负面问题 44

九、土地入股为何难破题 49

十、帮助农民建设村庄 54

十一、小城镇大战略 61

十二、热议农村污染 65

十三、农村债务冷思考 69

十四、金融新政能否催生农村自己的银行？ 73

十五、实行城乡一元生育政策 477

第二部分 农民在自觉改造中新生

一、农民收入现状及增收问题 482

二、农民减负的深层次问题 488

三、农民权利(上) 494

四、农民权利(下) 498

五、农民权益(上) 4105

六、农民权益(中) 4110

七、农民权益(下) 4114

八、谁能真正代表农民的利益 4120

九、农民义务 4124

十、农民人格 4129

十一、农民道德力元素 4134

十二、改造农民与农民改造 4139



第三部分 农业无法与传统决裂

- 一、直补难以调动种粮农民积极性 ∠150
- 二、林改可能出现的问题及政策补正 ∠155
- 三、非农业时代的农业问题 ∠160
- 四、县域经济“非农化”思潮的批判 ∠166
- 五、关于中国粮食问题的底层意见 ∠171
- 六、关于农业规模化路径的思考 ∠176
- 七、“消灭农村”论批判 ∠182
- 八、农村文化结构的合理嬗变 ∠187
- 九、政策调整与体制创新 ∠190
- 十、期待田园牧歌 ∠197

第四部分 树立乡政与改良村治

- 一、村治民主在法律层面的思考 ∠206
- 二、村治民主在操作层面的反思 ∠211

- 三、自治的传统认同与民主的现实需要 217
- 四、集体经济组织的法人地位及权力运作 221
- 五、打造未来村庄性社区 226
- 六、乡镇无奈行政 231
- 七、关于乡镇职能的再认识 237
- 八、关于乡镇党委执政能力建设的思考 244
- 九、“三农”新政背景下乡镇地位 249
- 十、把握乡镇工作的脉搏 253
- 后记 256

第一部分

农村从纷乱秩序中突围



奈何城市资本“入侵”农村

中国农村拥有丰富的自然资源,山、水、田等为人们生产食物和提供其他生活所需的资源;中国农村拥有丰富的物产,油脂、松脂、木材、毛竹等为人们提供生活所需要的很多物质。中国农村很多资源得不到很好的开发利用,这也是中国农民生活水平难以提高的重要原因。农村需要发展,可发展需要资金,而农村缺的就是钱。当农村的渴望与城市资本相遇时,我们看到的是,农村的土地给城里人耕种了,农村的森林被城里人接管了。

在我的印象中,城市资本第一次大举“入侵”农村是在 20 世纪 90 年代。城市中的一大