

寻找幸福田园

王国平、陈治安
江明、李永康

著

四川出版集团 四川文艺出版社

寻找幸福田园

匡国平、陈治安
江明、李永康

著

四川出版集团 《四川文艺出版社》

图书在版编目(CIP)数据

寻找幸福田园/王国平, 陈治安, 江明, 李永康著.
—成都: 四川文艺出版社, 2012.11
(大地民生丛书)
ISBN 978-7-5411-3603-0

I. ①寻… II. ①王…②陈…③江…④李… III. ①报
告文学—作品集—中国—当代 IV. ①I25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 266541 号

XUNZHAO XINGFU TIANYUAN

寻找幸福田园

王国平 陈治安 江 明 李永康 著

责任编辑 向 华
责任校对 文 诺
责任印制 唐 茵等
封面设计 张 妮 史小燕
版式设计 史小燕

出版发行 四川出版集团  四川文艺出版社
社 址 成都市槐树街 2 号
网 址 www.scwys.com
电 话 028-86259285 (发行部) 028-86259303 (编辑部)
传 真 028-86259306

读者服务 028-86259293
邮购地址 成都市槐树街 2 号四川文艺出版社邮购部 610031

印 刷 成都蜀通印务有限责任公司
成品尺寸 169mm×239mm 1/16
印 张 13.25
字 数 190 千
版 次 2012 年 11 月第一版
印 次 2012 年 11 月第一次印刷
书 号 ISBN 978-7-5411-3603-0
定 价 22.00 元

版权所有, 侵权必究。如有质量问题, 请与出版社联系更换。

目录

C O N T E N T S

鹤鸣声声唱产改	王国平	001
税成康的故事	陈治安	051
宝山蝶变	江 明	107
寻找幸福田园	李永康	161

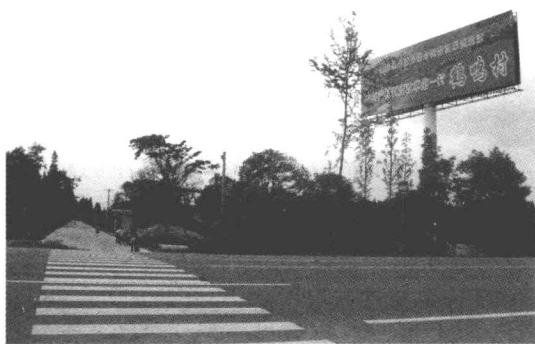
鹤鸣声声唱产改

来自中国农村产权制度改革第一村——鹤鸣村的报告

◎ 王国平

鹤鸣村，“川西水乡”柳街镇一个诗意的小村。该村辖11个村民小组，幅员面积3157.1亩，其中农用地面积2748.6亩，集体建设用地408亩。农户572户，农业人口1753人。

这样一个普通的小村，却数次站上改革的波峰浪尖。



鹤鸣村路标

30多年来，它敢于吃“螃蟹”，勇做“试验田”，成为中国农村改革最基层的见证者、最积极的参与者和最踏实的实践者！

2008年3月，位于四川省成都市都江堰市柳街镇的鹤鸣村传出一声清脆的鹤鸣，掀开了中国农村产权制度改革的盖头，迎来了中国农村产权制度改革的第一个春天。

此时的川西平原，正春暖花开。

一、产改觅路

鹤鸣村的“产改”虽然发生在2008年，但是早在2003年，成都市就开

始了农村产权制度改革的酝酿。

探 路

纵观中国的历史，从很大程度上来说，它实际上就是一部农业史，是一首“日出而作，日落而息”的田园牧歌。

回顾中国工业化的最近几十年，城市像一台巨大的机器，从农村汲取着土地、人力等资源，然而城乡二元结构之下的农村，只能眺望着城市繁华的身影渐行渐远。随着中国农村改革渐入“深水区”，改革重点之一指向了农村产权制度。

众所周知，不从根源“破”，就无法真正“立”。党的十六大以来，一场以“确权赋能”为核心的农村产权制度改革正由“星星之火”发展成“燎原之势”，而第一点星星之火则来自成都。

进入新世纪以来，像其他村庄的村民一样，鹤鸣村的村民也想轰轰烈烈干一番事业，过上幸福富足的生活。他们有许多想法，但是他们遇到了最大的困难。鹤鸣村一位农民曾经在田边抽着烟、郁闷地说：“想法有许多，就是缺钱。向银行贷款，又没有抵押物。”

鹤鸣村所面临的困境，是当时困扰很多乡村的难题——要想解决资金瓶颈，必须实现农村土地的抵押功能，但是用承包土地抵押贷款又与现行的土地制度相冲突。“目前制度框架下的农地使用权并不是一个完全的产权。要解决合作社的资金瓶颈，必须改革土地产权制度，把本该属于农民的土地产权还给农民。”远在千里之外，同样想进行土地改革的山东省枣庄市委书记陈伟分析说。

不但解决资金瓶颈需要土地产权制度改革，而且农村土地流转、农民土地收益，乃至农业内部产业结构调整、村庄社会结构变迁都强烈呼唤产权制度改革。

面对鹤鸣村这样具有全国典型性的困境，农业部农村经济研究中心研究员廖洪乐调查后认为：“农村产权制度改革是全面建立社会主义市场经济体制和实现城乡一体化的必然要求，是保障和维护农民集体、农民个人

和涉农企业与公司权益的必然选择，是盘活农村资产和优化资源配置的客观要求，具有客观必然性。”

农村产权制度改革的一个基本共识就是产权清晰，这也是社会主义市场经济的基本要求。产权不清晰，轻则在交易中出现侵权行为，重则使交易根本无法进行。产权清晰也是城乡一体化进程中，土地、资本等生产要素在城乡自由组合和配置的前提条件。

脉 络

作为农村面对市场经济发展的一次重要转轨，农村产权制度改革是继家庭联产承包责任制之后农村改革发展的又一历史性跨越。九年来，一系列政策、法律措施相继出台，指引农村产权制度改革的脉络十分清晰。

2003年，党的十六届三中全会确立了以保护农村集体经济组织和农民合法权益为核心，以农村产权制度创新为主线，以股权配置、股权界定、股权流转为突破口，逐步建立起适应市场经济体制的集体资产管理运营机制的指导思想。

2007年，备受关注的《物权法》出台，将农民土地承包经营权和宅基地使用权界定为用益物权，使农民土地和房屋财产权利得到更有力保障。同年，党的十七大提出要“探索集体经济有效实现形式”、“创造条件让更多群众拥有财产性收入”。

“养儿防老，不如把土地保护好，保护好耕地，就有钱买社保。”如今，制度的创新正为鹤鸣村村民带来观念的改变。

然而这一切只是热身，真正的飞跃出现在2007年。

这年6月，成都和重庆成为全国统筹城乡综合配套改革试验区，两地可以在“重点领域和关键环节”先行先试，为解决中国城乡二元结构这个制度性难题探路。

也就在这一年，成都市政府财政对三农的支出大增，达到117亿元，接近之前四年的投入总额（137亿元）。

此后，成都市财政对三农的投入稳步上升，2009年达到192亿元，比

2008年增加44.5亿。这其中有相当部分投入了农村基础设施和农民新型聚居点的建设。

“成都的农村产权制度改革，就是还权赋能。按照国家法律法规，把本该属于农民的权利确定给农民。”成都市统筹委副主任秦代红说。成都希望通过这场改革促进农村资源向资本转变，促进城乡间生产要素的自由流动，推动农村土地资产资本化。

铺 垫

城乡统筹，成都市在动，都江堰市也没有闲着。

成都市统筹城乡工作一启动，中共都江堰市市委书记刘俊林就明确表态：“贯彻成都市委统筹城乡思路，我是坚定不移的。”

刘俊林2003年11月任都江堰市代理市长，2004年2月任都江堰市市长，2006年3月任都江堰市市委书记至今，一个在此工作和生活长达9年的人，对都江堰现状的了解超过许多人。

当时的都江堰市和成都方面的情况一样，1991年到2003年12年间，都江堰以大规模征地推进城市化，拆迁农民4万多人，占全市农民人口近10%，这使得该市形成人数逾万的农民棚户区，4万农民的土地遗留问题也没有得到彻底解决。

“你要搞三个集中，不把遗留问题解决，怎么让群众相信你。”刘俊林说。2003年成都推出的城乡统筹，首在取信于民。政府的做法是，将把分散的权利集合起来，真金白银补偿民众，“实践一下，看看发展成果由人民共享，究竟能推进到何种程度”。

面对当时的实际困难和问题，都江堰市政府决定自我约束，集中财力，集中支付，以求全面解决农民征地拆迁遗留问题。

表面上看，都江堰拆迁遗留问题和开发商资金不到位有关。企业拿到土地，但钱没给够，有了土地证也进不了场，和农民形成对峙。对峙导致土地闲置，反过来又拖延对农民的款项支付，导致矛盾发生，遗留问题越积越多，终成顽疾。

更进一步看，矛盾和村组织的不当作为高度相关。为了招商，村集体设置很低的门槛，结果引来大批缺乏实力、试图借土地开发“借力打力”的开发商，最后矛盾集中上交市里。

在此背景下，都江堰市政府取消了乡镇土地出让权力，并清理回收闲置土地。2004年都江堰集中三件事情：一是财政集中支付，二是土地集中经营、统征统供，三是农民集中安置。到了2007年，清理回收闲置土地几千亩。

刘俊林深刻地认识到，对农民而言，土地具有社会保障功能，要有效处理城市化遗留问题，进城务工和脱离土地的农民，必须获得一定程度的养老、失业、医疗等保障。

为此，2004年到2007年，都江堰财政先后支出十多亿元，采用分期买单的方式，为12年间失地农民全部建立了社保；同时，按照每人35平方米住房、1平方米公共建筑、8平方米商业铺面标准，政府一次性无偿给予农民人均44平方米的补偿，尤其是人均8平方米商铺，三口之家就是24平方米，基本可以解决失地农民的谋生问题，其补偿标准为西部之最。

都江堰市一系列有力的措施为“产改”奠定了坚实的基础。

但是“产改”毕竟是新生事物，具体怎么办，连负责城乡统筹工作的都江堰市统筹局副局长何劲松也同样期待有新的模式可以借鉴。他说：“集体土地所有权主体如何界定；承包经营权台账和实际面积的确定，集体经济组织成员的确认；农村房屋共有权人的登记等在改革推进过程中面对的一系列问题。曾经为了制定一个改革政策召开了大大小小的会议不下两百次，反复研究、反复推敲其可行性，还要与各个执行部门反复讨论，认真听取与群众反馈确认是否可行。那段时期真的是没白天没黑夜。”

成都虽然抱回了沉甸甸的“全国统筹城乡综合配套改革试验区”的金字招牌，但是，统筹城乡综合配套改革是一个新生事物，没有任何模式可以借鉴，只有像过去一样摸着石头过河。

但是，这块石头在哪里呢？

石 头

2007年12月19日，成都市确定都江堰市作为农村产权制度改革试点。

都江堰统筹局副局长何劲松和所有都江堰人一样异常兴奋，他说：“我们是2007年春节接到成都市产权制度改革试点任务的消息，同时，对宣传工作提出要求‘按照改革的部署，积极大胆探索，在成果未论证前不予宣传’。我把它理解为一场静悄悄地革命。当时关注此事的人特别多，有学者、专家和很多领导，这场改革还将涉及都江堰全市60多万人的经济、社会、生活的方方面面变化，觉得既兴奋又感到压力异常大。”

2008年初，成都市召开了历时14天的研讨会，参加人员除了市委、市政府领导，还包括市级有关部门、各区（市）县委书记、县长以及专家组成员。讨论的结论就是：对农村土地实行产权制度改革。这也成了后来2008年成都一号文件《关于加强耕地保护 进一步改革完善农村土地和房屋产权制度的意见》的核心内容。

“当时我们也是被逼得没办法。”成都市市委常委、常务副市长孙平回忆道。

因为历史的欠债，中国城乡差距巨大。当时成都算了一笔账，如果成都600万农村人口有一半变成市民，总共需要投入约6000亿。

而2007年成都财政总收入不过700多亿。

“你说反哺？哪个政府能给得起？”孙平反问。

在没有中央额外资金的支持，且自身财力并不雄厚的情况下，被逼无奈的成都只能试水农村土地的产权改革。

这一年，正好是农村家庭联产承包责任制实行30周年。

紧接着2008年1月2日，成都市委正式出台2008年“第一号文件”——《关于加强耕地保护 进一步改革完善农村土地和房屋产权制度的意见（试行）》。这份在当时并未对社会公开的文件，确立了农村产权制度改革的目标任务：建立健全“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代农村产权制度16字方针，正式拉开了农村产权制度改革的序幕。

都江堰市在深刻领会成都市委一号文件精神内涵的基础上，结合实际，明确提出在加强耕地保护的前提下，建立农村集体土地和房屋确权登记制度和流转制度，实现对农民财产权利的有效保护，农民财产性收入明显增加；建立城乡一体的社会保障体系；实现农村公共服务水平显著提升，发展环境明显改善；推动农村集体经济持续健康发展，基层治理水平明显提高。

由于当时关于农村土地改革的方向并不明朗，所以2008年成都的一号文件也因为敏感，秘而不宣。

不久，当印有“机密”字样的成都一号文件《关于加强耕地保护 进一步改革完善农村土地和房屋产权制度的意见（试行）》下发到柳街镇政府时，柳街镇镇村两级干部们前后学习了整整半个月。“吃透政策”成了年初该镇基层干部的“必修课”。

2008年春节前后，成都市委召开了一次常委扩大会，专题研讨农村产权制度改革。

2008年2月18日，成都市市长助理周鸿德带着一个由专家、学者、相关部门骨干组成的团队抵达了都江堰市柳街镇。他们花了整整两天时间，走村串户，在田间地头任何一个地方跟当地老百姓聊天，跟基层干部座谈，做了大量的宣传动员和调查研究，直接领导和参与了都江堰市的改革试点，形成了都江堰市农村产权制度改革试点的成功经验和操作路径。

2008年2月21日，连一向自信的鹤鸣村人都没有想到，鹤鸣村就这样被确定为成都首个农村产权制度改革试点村。

鹤鸣村就这样成为农村产权制度改革的过河“石头”。

二、鹤舞春早

由鹤鸣村掀开盖头迎来的这个春天，距离1980年的土地联产承包责任制改革的春天，已经过去了快三十年。

很多人不明白，中国那么多乡村，为什么要把中国产权制度改革的试验田选在位于川西坝子深处的都江堰鹤鸣村？

“我们选择该村，一方面因为村里的干部群众在上世纪80年代就已经体会过改革带来的好处，加之具有良好的干群基础和淳朴的民风，因而对本次农村产权制度改革具有一定的参与意识和欲望；另一方面，鹤鸣村是一个经济基础较弱的纯农业村，既没有产业化项目支撑又没有农业规模化经营，比较容易探索和积累具有普适性的经验，符合改革探路要求。”

时任都江堰市统筹局副局长何劲松一语道破了天机。

苦 涩

鹤鸣村曾被喻为都江堰市的“小岗村”，早在1980年，它就是都江堰市推行农村家庭联产承包责任制改革的首个试点村。

而早在此前的三十年间，鹤鸣村过的却是一段苦涩的日子。

关于那段艰难的岁月，敲开鹤鸣村571户农户中的任何一家门扉，你都能听到家中老年人充满忧伤的回忆。

据鹤鸣村八组的一位老人回忆：“大跃进和人民公社时，村里开办公食堂，七、八、九生产队的食堂就办在一队的范毅家里，社员们每天都集中他家吃饭。生活开得最好的时候是刚开始的那段时间，每天一个人可以达到一斤米，全劳力最高可以达到一斤半米，虽然没有肉吃，大家还是比较高兴。但是到了下半年就不行了，粮食简直不够吃，于是每人的饭量改为发一斤红苕。比如你一家五口人，就分你五斤红苕，装在麻袋里，拿到笼床上去蒸，收工的时候，就各人抱回去吃。到了1959年，条件更差了，粮食更紧张，三个生产队的妇女就把红苕藤割下来，把红苕倒在锅里煮起，然后把谷子推成粉当细粮了，放进锅里搅几下，收工的时候，一人一瓢……1959年底到1961年初，村上的粮食更紧张了，我们村几个老头脚都肿了，饿死了好几个人。”

老人的目光越过院子里成群的鸡鸭，崭新的屋檐和远处麦苗绿菜花黄

的川西坝子，仿佛在打捞那一段早已远去的往事。

“1981年的时候我在鹤鸣村知青点当会计。”对于历次产权制度改革，鹤鸣村党支部书记刘文祥也是亲历者。他说，“1981年以前是一大二公，吃大锅饭。粮食紧缺是每个鹤鸣村人必须面对的问题。每一年总有或长或短的时间，鹤鸣村家家户户闹粮荒。”

幸 福

而另一个叫余跃的老人对几十年来农村变革同样记忆犹新。他说：

“我记得13岁时，我们队上的公共食堂就不开火了，下放食堂，就变成以生产队为单位，集体种植，好大面积上好多农业税，由队上统一交。那个时候是吃大锅饭，我记得1975年，我退伍回来当七生产队的队长，那个时候，几乎就是干多干少一个样，干好干坏一个样，干与不干一个样，根本谈不上积极性。比如担粪，必须要我先担两担粪，老百姓才得慢慢腾腾地出来劳动。出工要吹吹吹（口哨），在地里劳动一天，只有一毛九到二毛三的收入，扣除农业税之后，一年的纯收入只有区区几十元钱。粮食不够吃，当时有些人家只得到临近村组借粮吃。”

就像干渴的麦苗盼望一场春雨，老百姓期待一项可以吃饱穿暖的政策，时代呼唤一次农村土地改革。

时光的车轮滚到了1980年，继1949年土地改革后，中国进行了第二次农村土地改革，实行农村土地联产承包责任制。都江堰市就在柳街镇七大队（今鹤鸣村）1组和4组搞起了试点。

“上午才开完动员会，下午村民就把地分了。”说到1980年的联产承包责任制，鹤鸣村党支部副书记、原村委会主任余跃如数家珍，“当时11个组只搞了1、4两个组的试点，当时这两个组分值比较低，劳动一天，评的工分才值一角九，当时七大队书记、大队长决定先在1组和4组把土地承包出去，还不敢说分。这两个组当年就产生了效益，村里这两个最穷的生产队粮食丰收了，竟然还养了猪，除了完公粮之外，剩下都是自己的。当年

底，4组的田昌元、周兴泰等好几家人过年时杀了年猪。以前这些事，简直想都不敢想。过年的时候，他们杀猪吃肉，其他队的人眼都红惨了。”余跃形象地描述了当年的情景。在这种生动的例子面前，鹤鸣村剩下的9个生产小队也都把地分到了户。

“交足国家的，留够集体的，剩下的都是自己的。”包产到户让鹤鸣村民的种粮积极性得到最大程度的释放，到了1990年，鹤鸣村基本上都还清了以前欠下的粮食债，并且有了余粮。

据时任十生产队队长的左昌明介绍：“用5角钱一亩的工钱请人来量土地分田。”他和乡亲们也第一次有了“为自己干活”的冲动。左昌明一家当时7口人，承包了7亩地，“承包当年每亩地就收了五六挑谷子。”鹤鸣村的其他村民们和左家一样，在短短的时间内过上了“大米吃也吃不完”的幸福生活。

忧 虑

然而，这种幸福感并没有持续多久。

一方面，随着改革开放的推进，单一务农的鹤鸣村农民还是“手头紧”，年轻人开始外出打工或做生意，种田的人渐渐减少；另一方面，当时的农业政策要求农民必须交公粮和农业税，在土地上没有“赚头”的农民对种田失去了信心，一些地方出现田荒。

当然更主要的原因还在于农民土地、房屋和林地产权不明，想挣钱、想做事的农民们缺乏资源、资金和资本。

“旧的问题解决了，新的问题又有了。饭是吃饱了，可是手上没钱。村民们就开始想办法去挣钱，一些人就出去打工。”余跃说。那段时间，很多打工的人家把茅草房盖成了大瓦房。相比之下，种地的收入就要少很多。据悉，当时有个生产队32户人，就有10户不种田。后来免交农业税，挣钱空间也不大，农民们算了一笔账：一年两季作物，全按水稻计算，全年亩产也只有1000公斤左右，收入1600元，除去种子、化肥、农药费用所剩无几。种一年的田，还不如到外面去打一个月工钱挣得多。

“当时我家种2亩多地，一年要上500块钱的公粮，当时大米才几毛钱一斤，就觉得压力很大。”一位村民说。种田的收入太低，加上城市建设正需要大量的劳动力，很多外出打工的村民开始“丢地”。种地的青壮年越来越少，部分村民对土地有些“三心二意”，村干部们则想尽办法动员村民种地。

作为农民，不种田不行，只种田也不行，这不仅是鹤鸣村农民们产权改革前的烦恼，也是中国农业目前较为普遍的现状。

余跃1975年就开始担任生产队队长，经历了1980年、1998年两轮土地承包。他理解：“家庭联产承包责任制改革，第一轮土地承包，老百姓的积极性很高，愿意种地。1998年第二轮土地承包，对农民增收作用不大，弃荒现象严重。”

刘文祥和余跃看在眼里，急在心里。“田不能没人种，我当时只好来了个土政策，出去打工的人必须找一个愿意帮你耕种的人。”余跃形容自己当时最大的任务就是天天求人去种地。

直到2003年国家开始减免农业税，2004年中央一号文件《关于促进农民增收收入若干政策的意见》颁布，对种粮食农民实行直接补贴，一些村民再次点燃种地积极性。到了2005年以后，更多人听闻成都城乡一体化改革的风声，外出人员开始回到村里。2006年起国家对农业税全免，一些人又回来要地。实行土地家庭承包经营制度以来，鹤鸣村农民收获了许多实惠。但是二三十年间的人口增减变化，使得人地关系发生变化，家底不清。而这，也成为下一步推进土地制度改革的着眼点。

鹤鸣村是个纯农业村，离城市较远，交通落后，没有企业在这里投资，每年人均纯收入仅五六百元，老百姓迫切盼望通过改革过上富裕的生活。村民们说：“改革已经开花花了，但在我们这里还没有结果果，人平一亩三四分地，咋样把资源变成资本根本闹不清楚。”

鹤鸣村人像中国所有农民一样在默默地期待，期待一个新的土地变革时代的到来，虽然他们还不知道什么叫“产改”。