

周山 何锡蓉 主编

这里是我们的根

——新农村建设调研报告



海豚出版社
DOLPHIN BOOKS
中国国际出版集团

这里是我们的根

——新农村建设调研报告

周 山 何锡蓉 主编



海豚出版社
DOLPHIN BOOKS
中国国际出版集团

图书在版编目 (CIP) 数据

这里是我们的根：新农村建设调研报告 / 周山，何锡蓉主编.
—北京：海豚出版社，2013.4
ISBN 978-7-5110-1238-8

I. ①这… II. ①周… ②何… III. ①农村—社会主义建设—
调查报告—中国 IV. ①F320.3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第053725号

这里是我们的根

责任编辑：王 玮 慕君黎

整体设计：吴光前

总发行人：俞晓群

出 版：海豚出版社

网 址：<http://www.dolphin-books.com.cn>

地 址：北京市百万庄大街24号

邮 编：100037

电 话：010-68997480 (销售) 010-68998879 (总编室)

传 真：010-68998879

印 刷：北京彩眸彩色印刷有限公司

经 销：新华书店

开 本：16开 (710毫米×1000毫米)

印 张：16.25

字 数：230千

版 次：2013年5月第1版 2013年5月第1次印刷

标准书号：ISBN 978-7-5110-1238-8

定 价：30.00元

侵权必究 版权所有

前 言

农村，在进城工作的农家子弟心里，是一个内涵丰富的概念，是一个魂牵梦萦的世界。进城快有40年了，虽然每月都要回乡几天，在当年挥汗“三抢”的田埂上走走，在当年冒着严寒“掘泥”的沟沿边停留，却总嫌不够。

这些年，研究所里进了不少年轻的硕士、博士，大多来自全国各地的贫困山区。在教育资源不足的农村，尤其是在边远山区，这些农家子弟需要远多于城市孩子的勤奋、刻苦，才能摘取硕士、博士之冠，才能过关斩将进入社会科学院，争得从事科学研究的一席之地。而在他们一路走来的背后，是他们的父母、兄弟姊妹，用自己的汗水甚至生命，推动着他们艰难地前行。当这些年轻的博士们为康德、黑格尔的某一概念，为老子的“道”、孔子的“仁”、王阳明的“心”争得不亦乐乎之际，我总要情不自禁地想象艰难地托着他们一路走来的父母兄弟姊妹们，此时在山沟里、旷野间干些什么、想些什么？在学术气氛浓烈的研究所里，我从未听到过这些年轻的博士们为了农民土地被圈走、村里学校被撤掉、一下暴雨村子就被淹、一不下雨村里的土地就干裂等等问题而讨论过、争辩过。

难道研究所是世外桃源？难道这些年轻博士已经不食人间烟火？

事实证明，我的忧虑是多余的。今年7月初，农村调研课题刚拟定，不仅来自10多个省的农家子弟踊跃报名，几位从小在城市长大的年轻人也受其影响，要求参加。本书汇集的十几篇文章，就是一个多月回乡之旅的产物。调研地域涉及12个省市，调研内容涉及农村城市化、土地所有权、

闲置地开发、乡镇学校撤并、农田水利、计划生育、农村医疗等诸多热点问题。虽然不是农业问题专家，毕竟从小在农村长大，与乡亲访谈，毫无顾忌；材料收集，如囊中取物；剖析问题，似剥茧抽丝；发表建言，则直抒胸臆。字里行间，流淌着对家乡的关切之情。赤子之心，溢于言表。

城市化，是当今中国最热门的一个话题，也是中央和地方各级政府在花大力气做的一件事情。有的地方，还喊出了“势如破竹”实现城市化的口号。城市化的目的是什么？让生活更美好。让谁的生活更美好？让农民的生活更美好。几间本来不值钱的旧房子，经城市化这双魔手一拨弄，换来了3套美轮美奂的新楼房，价值150万元；上了年纪的人，还可以从房地产商那里每月拿到几百元生活补贴。谁说天上不会掉馅饼？可是，当开发商不仅拿走了村民动迁中挤出来的300亩宅基地，随手又将全村范围内的700亩闲置地、杂边地一并带走，安排在风景优美之处“集中用地”时，才朦胧地意识到自己失去了什么。但是，他们还没有做深一步想，为什么宅基地在自己手上时只有使用权，房子既不能抵押贷款也不能进入市场买卖，一旦到了房地产老板手里，就变成了所有权，房子也可以上市买卖？如果他们有幸保留下了1951年人民政府颁发的土地房产证，就会发现自己的宅基地原本也有所有权。这些问题，读了二十几年书的农家子弟不仅想到了，而且想得很清楚。本书的多篇调研报告，都涉及到这些问题。这些问题，在中国的广袤农村普遍存在，就看哪一个地方政府首先破冰，还农民一个公道。

顺应自然是科学发展观的大前提。“人定胜天”的大跃进、生产关系超越生产力发展的人民公社之所以被否定、被废除，是因为它们违反了自然规律。“沉舟侧畔千帆过，病树前头万木春”。刚刚过去的教训，应该成为我们前进的借鉴。“城市化”的步伐，应与社会生产力的发展同步，应该循序渐进，不应该“势如破竹”、“高歌猛进”。人民公社的废除，不会伤筋动骨；城市化大跃进留下的后遗症，可能后患无穷。

水利建设，是一件大事；农村的小型水利建设，更不容轻视。古代舜帝，

曾让禹的父亲鲧治水，鲧治水失败，被舜诛杀；又让禹治水，禹治水成功，舜将帝位禅让于禹，可见水利之重要。我国从上世纪 50 年代至 70 年代的 20 多年时间里，举全国之力，投入水利建设的人力物力，前所未有。每年冬闲，全国各地均全力以赴农田水利，大河小河，数年一次疏浚；小沟小渠，年年挖掘。雨停田干，河水充沛。最近 30 年，尤其人民公社废除之后，不仅人海战式的大河疏浚不再，冬闲时节各地农村的小河小沟挖掘，也难以继。这次调研才知道，即便洪涝决堤，也须有偿出工。是人心不古，还是行政乏力？30 年的水利欠债，何时才能清偿？这次对河南省信阳地区小型农田水利现状的调研，收集资料之详细，提出问题之尖锐，提出建议之恳切，生动地展示了调研者对农村这个根的维护之心，对父老乡亲生存状态的关切之情。

人海战式的大型水利建设已经失去社会基础，传统的冬闲水利建设难道就此止步？有几次冬季乘火车，眼看着几十米宽乃至几百米宽的河床高耸水面，干枯的水草在寒风中摇摆，十分感慨。此时此际，如果能将大小城市里建筑工地上那些推土机、挖泥机集中于此，疏浚河道，待来年雨季，不仅减少洪水决堤的涝灾可能，还能留下大量河水，灌溉农田、改善生态环境，逐渐消除一下雨就涝灾、不下雨就旱灾的生态环境。我们的政府是否想过，这种灾害，表面上看出于自然，其实是 30 年来水利不作为的必然结果。有人评说这样的自然灾害是“三分天灾，七分人祸”，不是完全没有道理。

水利建设，不是仅仅下发一道文件、下拨一笔款子就能完成，需要各级政府的领导，走出会海，带头上阵。在当下中国，水利建设之重要，远甚于植树。每年 3 月植树节，从中央到地方的各级首长，都会手握铁锹来到植树现场，一旁是已经挖好的坑、堆好的松土。但是，30 年来从没有看到过哪一级政府领导，在冬闲季节拿着铁锹站在疏浚河道的水利工地上。古代舜帝诛杀鲧、禅让禹的赏罚措施，值得今人借鉴。中央对每一个省、每一个县、每一个镇的水利工作，都应该有一个硬性的“包干”指标。哪

一个地区水利不作为，就地罢黜“一把手”。几年下来，中国大地上就会出现千万个大禹；风调雨顺，国泰民安，不再是奢望。

乡镇中、小学撤点并校，也是最近几年的争论焦点之一。小学、初中，集中在镇区中心；高中学校，尤其重点高中，集中在县城。中、小学远离乡村，不仅提高了农家子弟上学成本，而且妨碍了孩子与家长之间在日常生活中的亲情交流，疏远了孩子尤其是中学生对父母田间劳作的近距离感受。如果不撤点并校，一个村子往往只有二三十个孩子，一个年级只有几个孩子，政府的教育成本之大可想而知。政府要为村民、孩子着想，村民也要体谅政府。

学校告别村庄，是计划生育的结果。计划生育的唯一目的就是人口减员，村小学撤并，意味着计划生育成功，是好事衍生的结果，古人早就说过“福兮祸所伏”，为什么事到临头又作惊诧状？问题不在撤校，而在撤并之后怎么办？水泥路都已经修到每家农户大门口了，村里为什么不买一辆面包车，每天接送一下上学路远的孩子？高中进了县城，有几个县购买了校车接送学生？孩子是祖国的未来，尤其是边远地区，要想发展地方经济，首先要有厚待子弟的胸襟。边远地区的建设，只有寄希望于家乡子弟的成才。农民对撤点并校有意见，确实是因为我们的基层政府没有做好善后工作。不少基层政府主观能动性偏弱，如同一把算盘，拨一拨才动一动。偌大一个中国，倘若都要拨一拨才能动一动，谁有这么多的精力、这么大的神力？即便是游刃有余的好手，恐怕也无能为力。

在农村，计划生育衍生出的问题还不仅仅是撤点并校。本书有一篇调研报告，对一个村庄里的“生育财政”作了详细的剖析，读来不免心惊。依靠破坏计划生育的途径敛财，支撑农村基层组织乃至基层政府的生存，不是可笑而是可悲。据说，这种情况在某些地区普遍存在。一个基本国策被摆弄到如此地步，真的是匪夷所思。因为这项国策被扭曲而希望废弃这项国策，固然不能算是理由，但是这项国策贯彻 30 年之后收到了预期效果而宣布中止，却是一个理由充分的建议。任何真理都是相对的，任何政

策都是暂时的。对“时”的准确把握，历来都被视为是一种智慧。对计划生育政策的修订，确实应该提上议事日程。

本书收录的十几篇调研报告，还涉及近年来新农村建设中的其他种种问题，如农村医疗卫生、回族清真食品产业、赣南老区危旧房改造、乡村伦理等等。这些边远乡村，许多人可能一辈子都不会去，不会知道那里农民的生存状况。如今有了这些调研报告，我们可以走近这些村庄，走进村民们的生活，了解这里的新农村究竟怎样了。

共事时间不很长，所以对这些年轻人的了解并不多。这次通过对他们的调研报告的阅读，我对他们的了解加深了。不仅触摸到了生养他们的那片土地，更触摸到了他们热恋那片土地的心。文章的写作风格姿态各异，切入的视角有高有低，驾驭语言的能力有强有弱，思考的问题有深有浅，但是一颗颗回馈家乡的心都是炽热滚烫的。

由于这些调研报告大多出于涉世不深的年轻学者之手，而他们又不是研究农业问题的专业工作者，所以，对于诸多原因复杂的历史问题和现实问题的分析，或有单一、偏颇之处；对于相关问题的讨论和建议，或有粗浅不当之弊。但是我深信，这些调研报告作为农村各级政府的施政参考，作为从事农村问题研究工作者的研究参考，还是有价值的。

周 山

2012年12月12日

目 录

前 言	周 山
1 新中国农民土地所有权的回顾与思考	周 山
一、新中国农村土地所有权的历史沿革	
二、关于土地所有权的反思	
三、关于农村土地所有权问题的几点建议	
四、农村改革发展与“城市化”	
结语：与温州某村长的一次解惑	
16 新一轮农地改革势在必行	
——一个村庄里的土地意识变迁及其启示	张雪魁
一、当代中国农民土地意识的变迁	
二、当代中国农民土地意识变迁的启示	
29 农村城镇化的喜和忧	
——一个村庄城镇化的调查	杨 卫
一、一个村庄城镇化的大突进	
二、对城镇化的实地访谈	
三、城镇化过程中的多方利益分析	

	四、对突飞猛进式城镇化的预判与喜忧	
	五、忧虑与思考	
50	城市化过程中农村土地房屋的使用问题	
	——重庆近郊两个村庄的调查比较与思考	何锡蓉
	一、问题的提出	
	二、两村概况	
	三、成绩与问题	
	四、思考与建议	
65	城镇化大潮下的自然村	
	——以皖南山区古舟村为例	鲍永玲
	一、皖南农村的一道缩影	
	二、土地为何撂荒?	
	三、新农村建设的几个问题	
	四、村庄秩序与乡村伦理	
85	关于农村征地补偿分配问题的调研	
	——以内蒙古包头市九原区为例	张志宏
	一、现行农村征地补偿分配的基本做法	
	二、征地补偿款分配存在的主要问题	
	三、存在问题的原因分析	
	四、解决问题的对策	
102	上海郊县闲置土地的现状与出路	
	——以崇明县新河镇新梅村为例	周 山
	一、新梅村概况	

- 二、闲置土地的形成与现状
- 三、闲置土地集中利用的难度
- 四、闲置土地开发利用的建议

- 113 赣南农村危旧土坯房改造现状与反思
——基于瑞金西北某乡村的个案调查 陈常棨
- 一、中央与地方政策解读
 - 二、现状和难题
 - 三、对策与反思
- 127 新农村建设时期小型农田水利的现状与思考
——以河南信阳农村为例 牛婷婷
- 一、小农水的历史沿革
 - 二、小农水的现状与困境
 - 三、小农水困境的成因分析：如何从当年全国热潮回到如今靠天吃饭？
 - 四、基于调研的几点具体建议
- 143 生育财政
——一个村庄里的计划生育政策 张雪魁
- 一、一个村庄里的“生育财政”
 - 二、形成“生育财政”的原因
 - 三、“生育财政”的后果
 - 四、几点建议
- 155 教育公平、农村文化生态的调研与思考
——以江苏省洪泽县“撤点并校”为例 余治平
- 一、消失了的“万集中学”

- 二、“撤点并校”的背景与实施
- 三、“撤点并校”的基本效果
- 四、“撤点并校”所引发的问题
- 五、“撤点并校”的原因驱动与操作过失
- 六、“教育公平”再次倾斜
- 七、农村文化生态出现危机

184 高考生源数的减少与乡镇中学的命运

——安徽省无为县严桥中学调查报告 张锦枝

- 一、无为县严桥中学高考生源数的现状及其未来走势预测
- 二、严桥中学生源减少趋势原因分析
- 三、生源数减少产生的影响
- 四、最大多数的幸福还是一个都不能少?
- 五、解决对策

203 现代化转型过程中的中国乡村及伦理

——湖北省钟祥市某乡村调查报告 赵司空

- 一、中国乡村伦理研究概括
- 二、调查报告
- 三、与劳务输出大省的比较
- 四、福利农村及未来

218 农村清真食品产业的发展与问题思考

——以冀南邱县陈村回族乡为例 石永泽

- 一、清真食品的概念内涵
- 二、陈村回族乡清真食品产业发展的现状
- 三、清真食品行业目前存在的困难和问题

四、对清真食品行业进一步发展的展望与举措

229 河南省农村医疗卫生状况调查与分析
——以开封市杞县两个村为调查对象 肖志珂
一、调查对象
二、调查的情况及反映的问题
三、分析问题与解决对策

后 记 何锡荣

新中国农民土地所有权的回顾与思考

周 山

几亿农民只有土地使用权而无所有权，是中国模式中的最大特色。这一特色的形成，是在长达 60 年的时间里，土地所有权由农户私有到集体所有、耕作形式由个体到集体又到集体管理下的个体耕作的反复探索的结果。

60 年时间，相对于五千年文明史，很短暂；相对于快速发展的现代世界，并不短暂。随着现代社会的快速发展、生活诉求的不断提高，人们越来越重视中国模式下的农民生存状态的改善。继“新农村建设”之后，“城市化”又在向农民招手。从上到下，都在替生活状态尚未尽如人意的农民想方设法，努力使他们的生活更美好。

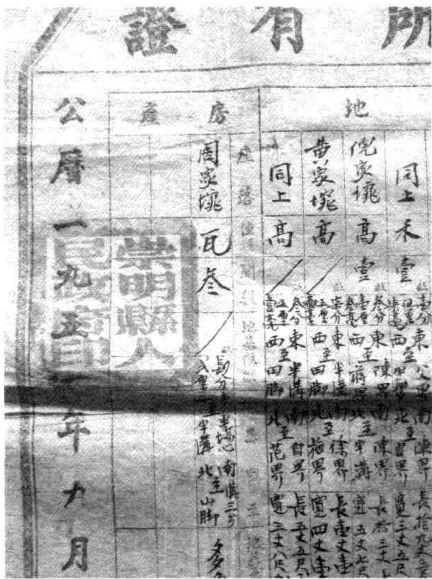
毫无疑问，半个多世纪以来，特别是改革开放 30 年以来，中国农民的生活状态已经有了极大提高，有相当一部分农民盖了新楼、置办了家用电器，沿海发达地区的一些农民生活水准甚至超过了城市居民。但是大部分农民的生活质量的提升速度远低于城市居民，城乡之间的人均收入、生活质量的差距越来越大。农民一直处于弱势地位，根本原因就在于他们只有土地使用权而无土地所有权。随着土地价格的突飞猛进，尤其大城市周边农地转化为建筑用地之后，每亩土地价由几万元上涨至几十万元、几百万元，地方政府在获取巨额资金的同时，也造就了一批最富有的以“亿”为计算单位的房地产资本家。但是，中国的农民并没有因此走上富裕之路；完全失去耕地的农民，最好的结果也只是享受每月几百元的“低保”待遇，

以最低生活标准度过余生。至于他们的后代，从此与土地无缘，投入“城市化”的怀抱。

本文试图在对新中国成立以来农村土地所有权从私有到集体所有的进程作历史性考察的基础上，针对“新农村”建设和“城市化”进程中产生的新问题作一些探索分析，为“中国模式”的建立与完善提供参考。

一、新中国农村土地所有权的历史沿革

1949 年，中国共产党依托农村、依靠农民，“车轮滚滚”进了城，建立了中华人民共和国。1949 年 9 月 29 日，即中华人民共和国成立前夕，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《共同纲领》第四章第二十七条规定：“凡已实行土地改革的地区，必须保护农民已得土地的所有权。”¹



1951 年 9 月 15 日颁发的土地房产证上明确宅基地是房产的一部分

1951 年，经过“土地改革”之后的各地人民政府，相继给每户农民正式颁发了《土地房产所有证》，并明确写道：本证所列土地房产，“作为本户全家、个人私有产业，有耕种、居住、典卖、转让、赠与等完全自由，任何人不得侵犯。”这是新成立的人民政府对农民的第一个承诺。该证分列两部分内容：第一部分为“土地”，实指耕地；第二部分为“房产”，包括房屋、宅基地，其宅基地不仅包括房屋占地，还包括房屋四周“空地”，因而宅基地的大小与建房占地之间不一定成正比。

不久，中央政府提出了“组织起来，走合作化道路”的号召，先是“互

1 《农村集体化重要文件汇编》（上），中共中央党校出版社，1981 年 10 月第 1 版，第 5 页。

助组”，继而“合作社”，明确规定土地入股分红。试验性的“初级社”始于1954年，入社农户的耕地，一般情况下按土地收入“四六分成”，即土地得四成、劳动力得六成。初级社普及之后，1955年11月9日全国人大常委会通过的《农业生产合作社示范章程草案》第三章第十八条明确规定，“合作社按照社员入社土地的数量和质量，从每年的收入中付给社员以适当的报酬”、“土地报酬也不要过低，以便吸收土地较多较好的农民入社，并且使有土地而缺少劳动力的社员能够得到适当的收入”。¹翌年3月，合作社由“初级”转为“高级”，中央下发了一个有关生产资料处理办法的“规定”，关于土地问题作了这样一些明确规定：“社员的土地转为合作社公有，取消土地报酬。土地归社公有以后，如果有的社员退社，合作社应当从社公有的土地中拨给他一份耕地。有的高级合作社，要求社员交出土地证，这是不必要的。土地证，可以允许社员保留，不要收回。”²

时间上看，从明确土地入股分红性质的“土地报酬”且“不要过低”，到“社员的土地转为合作社公有”、“取消土地报酬”，相隔仅仅一个冬天。待“土地较多较好的农民”一进入合作社，不仅4个月前的承诺立即取消，而且土地的性质也立即从“私有”转变为“合作社公有”。出台这一《规定》的“中央”，应是“中共中央”，而4个月之前关于“土地报酬”的《示范章程草案》，则出自全国人大。政出多门，难免留下缺失。土地“私有”转为“合作社公有”，制造了一个逻辑矛盾：既是“合作”，怎会“公有”？

于是，人民公社取代合作社，也就成为必然。1958年8月，中共中央发布了在农村实行“政社合一”、建立人民公社的“决议”。³1961年3月，

1 《农村集体化重要文件汇编》（上），中共中央党校出版社，1981年10月第1版，第484页。

2 《农村集体化重要文件汇编》（上），中共中央党校出版社，1981年10月第一版，第539页：《中央关于在农业生产合作社扩大合并和升级中有关生产资料的若干问题的处理办法的规定》（一九五六年三月五日）。

3 《农村集体化重要文件汇编》（下），中共中央党校出版社1981年10月第1版，第69页：《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》（一九五八年八月二十九日）。

《农村人民公社工作条例（草案）》出台，第一次明确：在生产大队范围内的一切土地，属于生产大队所有。¹ 3个月后，又出台“修正草案”，进一步明确：“全大队范围内的土地，都归生产大队所有，固定给生产队使用。”² 翌年2月，将人民公社基本核算单位由生产大队改为生产队；9月，人民公社工作条例又作修正出台，最终确定：“生产队范围内的土地，都归生产队所有。”也就是说，生产队从土地使用单位升格为土地所有单位。同时还进一步明确，社员的宅基地与自留地、自留山等，也一并归生产队所有，一律不准出租和买卖。³ 在这些文件中，使用的始终是“所有”这个模糊概念而非“所有权”这个明确概念，原因可能与农村的耕地、宅基地的“所有权”证都还在农民手里不无关系。

20世纪70年代末，农村开始“联产承包责任制”，农地使用权由“生产队”转为“农户”。进入80年代，“政社”分离，设乡（镇）政府取代人民公社行政管理权，“生产大队”也被“村民委员会”所取代；虽然中央政府至今未发表一个取消人民公社的文件，但是“人民公社”这个实体已从中国这片大地上渐渐淡出、消失。1987年1月，《中华人民共和国土地管理法》颁布施行，第二章“土地的所有权和使用权”中的第六条明确规定，“宅基地和自留地、自留山，属于集体所有”。⁴ 这里讲的集体所有，是指“村农民集体所有”，由村民委员会“经营、管理”，是将《农村人民公社工作条例》中的生产队所有改为相当于生产大队的“村”集体所有，个体农民则获得了“承包经营”的使用权。

1 《农村集体化重要文件汇编》（下），中共中央党校出版社1981年10月第1版，第455页：《农村人民公社工作条例（草案）》。

2 同上，第474页：《农村人民公社工作条例（修正草案）》。

3 同上，第628页：《农村人民公社工作条例修正草案》（一九六二年九月二十七日，中国共产党第八届中央委员会第十次全体会议通过）。

4 《新时期农业和农村工作重要文献选编》，中央文献出版社1992年10月第1版，第530页：《中华人民共和国土地管理法》（一九八六年六月二十五日第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过，根据一九八八年十二月二十九日第七届全国人民代表大会常务委员会第五次会议《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》修正）。