

一个乡镇基层干部的探索

田建中 著

为农思考 20年



县域经济论
农民就业的忧虑
论农民增收的长效机制
也谈减轻农民负担
农村资源与环境保护迫在眉睫
城市化战略市场杠杆的支点 - 中小企业
论农村土地的集体所有权
联产承包责任制是否走到尽头
对农村政治体制改革的几点思考
民主应是村级管理的核心

中国和平出版社

为农思考20年

一个乡镇基层干部的探索

田建中 著

县域经济论
农民就业的忧虑
论农民增收的长效机制
也谈减轻农民负担
农村资源与环境保护迫在眉睫
城市化战略市场杠杆的支点——中小企业
论农村土地的集体所有权
联产承包责任制是否走到尽头
对农村政治体制改革的几点思考
民主应是村级管理的核心

中国和平出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

为农思考 20 年 / 田建忠著. —北京: 中国和平出版社,
2006.2

ISBN 7-80201-363-1

I. 为... II. 田... III. ①农业经济 - 中国 - 文集
②农村经济 - 中国 - 文集③农民 - 问题 - 中国 - 文集
IV. ① F32-53 ② D422.64-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 157655 号

为农思考 20 年

田建中 著

责任编辑 : 李 路

版式设计 : 叶芬芳

出版发行 : **中国和平出版社**

社 址 : 北京市西城区鼓楼西大街 154 号 (100009)

发行部 : (010) 84026161 84026019

网 址 : www.hpbook.com

E-mail : hpbook@hpbook.com

经 销 : 新华书店

印 刷 : 三河市九洲财鑫印刷有限公司

开 本 : 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张 : 6.75

字 数 : 97 千字

版 次 : 2006 年 2 月第 1 版 2006 年 2 月第 1 次印刷

印 数 : 1-3000 册

(版权所有 侵犯必究)

ISBN 7-80201-363-1/S · 003 定价: 18.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与我社发行部联系退换)

作者自序：一个乡干的观察和思考

我是一个农民的儿子，我父亲就做了多年的农村党支部书记，他是在农村中较早地兴办村办企业的，在改革开放以前就办起了玉器加工厂，使村民的劳日值有了大幅度的提高。他以正直、公正、廉洁和视野开阔赢得了乡亲们们的拥戴，从小我就生活在农民中间，而且生活于农村工作的最前沿，我与农民的情感是难以用语言来表述的。因此，无论在什么性质单位的单位工作，我都是十分的关心农村和农民的。但是，我真正系统地研究农村和农民，源于1982年，那时我已经在县检察院工作了，当时北京市检察院政策研究室王主任来我院调研农村改革对检察工作有什么影响，那时农村的联产承包责任制刚刚推行不久，社会上还存在较大的争论。当时我是接待人员之一，我们提供的信息是：农民对联产承包责任制不理解，担心回到过去的“单干”上去，解放以

后二十多年的集体积累遭到破坏，大型农田水利基础设施和农业机械（其实只有数量可怜的拖拉机）会不会难以发挥应有的作用？甚至有人担心会不会复辟资本主义（现在看来简直是笑话）。对于我们反馈的信息，王主任感到很震撼，他说他去南方考察，江浙一带的农民都举双手赞成联产承包责任制，当地的农民那时已经自发地称小平同志为“邓大人”。南北两地的农民对联产承包责任制的反响为什么有如此巨大的反差呢？在我内心也引起很大的震撼，从此，我便开始系统地研究起农村政策问题。其实那时也谈不上什么研究，只是在观察，也就是对报纸、杂志上刊登的有关农村政策和农民致富的文章给予较大的关注，并做了一些笔记而已，根本没有什么自己的东西。经过一段时间的观察与思考之后，对农民的教育问题渐渐地形成了一个明确概念——农民受教育程度低，普遍只有初中甚至只有初中以下的水平，这是影响和制约农民致富的最根本的病根，不改变农民的受教育程度，农民是很难富裕起来的，农村也很难有一大批致富的带头人。有了这样的认识以后，于是也开始不安分起来，在经历一番尝试的努力无果后，最后索性找借口将自己调到乡镇去工作，一干就是12个年头。

其实当初是冲动多于理性，自己认识极肤浅，回过头来想想很可笑，都有些令自己汗颜。其实，提高农民的受教育程度是有很多复杂的、很沉重的话题的，比如农民自身对教育的认识问题、财政负担能力问题等等，但这一时期脑子里装的都是如何提高农民的教育水平问题。这是我对农民问题的第一个思考。

到乡镇工作以后，由于工作接触更多的是农村工作的实际，对农民致富的问题有更全面的认识，农民要致富仅靠提高农民的受教育水平是很片面的，需要系统的工程。时间到了1990年以后，由于我所工作乡镇是北京郊区的开发热点地区，农民由开始对征用土地抱有很高的热情到没有热情，继而发展到有怨言，在参与处理有关事件中，直接地听到了农民群众的意见后，开始对此有了长时间的思考，总想试图找到根源从而彻底去解决问题，但是一直没有找到答案。时间到了1999年的10月份，我在中央党校研究生院法学专业在职研究生的学业即将结束，开始准备毕业论文，就想，我的毕业论文一定要写我熟悉的东西，才能具有独到性，才好通过。可写什么命题呢？我工作在乡镇，所学专业是法律，自己工作所熟悉的和所学专业似乎是风马牛不相及。正在

我苦苦思考难以决定时，一个周末，我的朋友蔡鑫夫妇来看我，蔡鑫与我曾经同事一年，对我工作环境很熟悉，他们夫妇二人都是人民大学法律专业的高才生，我请他们帮我选题，在交换意见的聊天中，在他们的启发下，农民土地的集体所有权问题就像火花一样在我脑海中一闪而现，此后，经过反复推敲，就将论文题目确定为《论农民土地的集体所有权》。蔡鑫夫妇后来还帮我搞来七八篇有关资料供我参考。论文写成后，自己比较满意，其中的观点此后一直作为思考处理有关问题的落脚点，也是我在此后一直思考的中心。我认为，土地是农民所独享的一种特殊的财产权利，是农村工作的核心，农村的所有主要问题无一不与这个核心息息相关，只有把它实实在在地当作财产权利来处理，才能从根本上解决农村的诸如土地流转与集约化经营问题、城市化战略问题、失地农民等问题。但是，此文和以后我的一些思考一直没敢公开发表，因为在土地问题上，由于我们在实际工作中一直忽视了它的财产权利属性，时间跨越又相当长，对农民的欠账很多，特别是在失地农民问题上，情况很复杂，怕引起不必要的混乱和麻烦。现在党中央在“11·5”规划建设中已经明确建设社会主义新农村

的大政方针，要构建和谐社会，公开发表以供有关决策部门作为参考，也不枉我多年的研究心血。这是我对农民问题的第二个思考。

我对农民问题的第三个思考是关于中小企业问题。这个问题大致于1999年前后趋于成熟，这一时期乡镇企业经过十来年市场经济大潮的冲击，暴露出它先天不足的许多问题，如：设备陈旧造成产品质次价高缺乏市场竞争能力；管理人员观念陈旧，难以适应完全市场经济激烈竞争的环境等等。总之，这一时期，乡镇企业呈现出严重的萎缩。在“减人增效”错误理论的惯性和“重组转制”风潮的双重作用下，农民在乡镇企业里的就业面临着相当大的危机，恰逢此时，本地的财政税收政策做了重大调整，乡镇级财政不仅仅单一的依靠乡镇企业的利润供给了，逐步以由县级财政包干分成，经过一番思考后，大力兴办扶持个体私营经济在我的头脑中形成了一个比较成熟的概念，到今天这种认识已经由个体私营经济上升为中小企业，并且开始否定“乡镇企业”的称谓。认识成熟以后，在讨论镇里的“十五”发展计划的班子会上便提出了自己的大力发展个体私营经济的设想，理由有三：第一，在党和政府倡导、扶持下致富的

个体私营企业，对党和政府是充满感激之情的，有利于提高党和政府在农村中的凝聚力。第二，在农村大力扶持快速发展个体私营经济，有利于农民剩余劳动力就业。第三，个体私营经济快速发展后，扩大了税源，有利于提高地方财政收入。现在看来，大量的剩余农村劳动力在中小企业中就业，还有一个好处，那就是在新的历史条件下将农民组织起来，以此来改变联产承包责任制以来农民呈现出的无组织或组织松散的局面，这应当成为我们社会治理结构的相当大的课题。

时间推到了今年初，因工作关系与余谈阵律师有所接触，余律师偶然见我的拙作，认为还有些新意，建议我出个文集，为凑数又写了几篇。写作中，经思考我感到，我们的基层政府在经济工作中将中心偏到了以财政创收为主，这是我国财政制度造成的，没办法，前些年国家穷，地方政府更困难，他们只能这么办。经过近三十年的改革开放搞活，我们的财政状况有了很大改观，在相当多的地方已经不再为基本的财政支出发愁了，应当反过来将工作重心向帮助农民致富方向适当转移，这只是我的片面思考与建议，这个应景之作权做我对农民问题的第四个思考。

党中央已经在“11·5”规划建议中确定了建设社会主义新农村的大政方针，这就要求我们基层的同志拿出彻底解决“三农”问题的实招来。

这个文集早在几年前就有公开发表的冲动，一直以一本书的形式发表，但总是难以找到一个主题，几起几落未能形成作品，在余谈阵律师的鼓动与启发下，以文集形式发表，供农村工作的同志聊做参考，也算是不枉我半生心血。由于我长期生活和工作在农村基层，生活的空间有限，所接触的资料也缺乏系统性，因此拙作有极大的局限性和片面性，读者不要被误导为盼。

《论农村土地的集体所有权》是我当年在中央党校的毕业论文，基本论点是自己的，参阅了不少公开发表的资料，当初绝未有公开发表的妄想，为凑够论文的数字要求和语句顺溜，有些是用了原作原话的，因为时间过去好几年了，究竟哪段哪句用了何君大作连我自己也无法说清，文后所列参阅资料也只能以当初交论文时所列范围为限，拙作所引用的未列入篇目的文献及观点，我在此表示深挚的感谢！

目 录

序

第一辑 农村经济问题

县域经济论	3
农民就业的忧虑	12
论农民增收的长效机制	26
也谈减轻农民负担	42
农村资源与环境保护迫在眉睫	50
城市化战略市场杠杆的支点 —— 中小企业	62
对三北地区植树绿化的几点思考	72
再谈失地农民的问题	79
关于宏观调控的几点思考	88

第二辑 农村土地问题

论农村土地的集体所有权	107
联产承包责任制是否走到尽头	139

第三辑 农村民主管理

对农村政治体制改革的几点思考	151
民主应是村级管理的核心	164
论农村基层党的建设和政权建设	176
关于对农民教育问题的思考	191

第一辑 农村经济问题

县域经济论

目前，我国经济和社会发展都已到了关键时期，也就是经过近30年的改革开放，我国的综合国力有了显著的提高，基本实现了小康社会的目标，开始向全面建设小康社会转型。因此，党中央及时地提出并推行城市化战略，决定城市化战略和全面建设小康社会进程的关键点就是农民问题。要解决好农民的问题，县域经济有着举足轻重的地位。

一、县域经济的地位

县级建制是我国行政建制的基础，县域经济是整个国民经济的基本单元，是整个国民经济的基础。

有人说乡（镇）政府是我国最低级的政府，从级别上分，应当乡（镇）级建制是我国行政建制的基础才对。其实不然，乡（镇）级政府由于其管理能力、财政能力等多种原因构成，其行政能力其实只是县级政府的附

庸，并不具有一级政府的独立能力，是应当被撤销的。多年的实践已经证明它干了许多多余的事和不该干的事，弊多利少，额外地增加财政负担和农民负担。县级建制的行政地位决定了县域经济是整个国民经济基本单元的经济地位，也就决定了它是整个国民经济的基础地位。有人说农业才是国民经济的基础，怎么又冒出了县域经济是国民经济的基础呢？这个问题提得好，农业作为国民经济的基础地位是永远不能动摇的。但是，把农业作为国民经济的基础，是以产业为标准进行区分的，是以条条为标准进行行业划分的，把县域经济作为国民经济的基础，是以块块为标准进行划分的。恰恰是因为人们习惯以条条为标准，把农业作为国民经济的基础，单纯地重视农业，忽视了农业的生产主体——农民的利益，才造成了建国50多年来农业是忽高忽低，几起几落，根本的原因就在于将农业的基础地位和农民的利益倒置了。新一届党中央提出以人为本，构建和谐社会，实行可持续发展的科学发展观，特别关注亿万农民的根本利益和长远利益，因此，将县域经济作为国民经济的基础，更能体现以人为本，更为科学。所谓县域经济，其实就是农村经济，只是用“县域经济”表达更为直观罢了。

二、县域经济的基本思路

1. 县域经济首先应当是富裕农民的经济。

作为县级的党委和政府应当将工作重心由以“财政创收”为中心向富裕农民为中心转移，这个转移应当是坚决的，而不是犹豫的；应当是立即的而不应当是渐进式的。改革开放近30年的时间，广大农民除去在改革开放初期在“联产承包责任制”的开始阶段迅速解决了温饱问题以外，所得实惠甚微，他们是有怨言的，在有些地方甚至已经危及到农村的安定稳定。因此，解决农民致富问题已经到了刻不容缓的地步。

县级工作的重心由以“财政创收”为中心向富裕农民为中心的重心转移，首先要改革现有的财税体制，否则县官们是没有精力抓富裕农民的问题，重心转移必将沦为一句空话。几十年来，“分灶吃饭”、“财政包干”等财税体制使得县级财政长期处于一种“摇摇晃晃”的没有保障状态，有的县长们从上任的第一天开始就为发工资的事东奔西忙，有些落后的地方甚至至今仍存在着拖欠公务员和教师工资现象。“三乱”现象死灰复燃或变相复燃在所难免，他们哪有什么精力去关心农民致富问题，更不可能让他像焦裕禄那样去深入农村、深入基层、