

刘奇文丛之五

刘奇◎著

中国三农问策

「卷三」

土地·农民

全国百佳图书出版单位

ARCTIME
时代出版

时代出版传媒股份有限公司
安徽人民出版社

刘奇文丛之五

刘奇◎著

中国三农问策

『卷三』

—
土地·农民

全国百佳图书
APRIME
时代出版社
安徽

图书在版编目(CIP)数据

中国三农问策(卷三)——土地·农民 / 刘奇 著. —合肥:安徽人民出版社, 2012. 1

ISBN 978 - 7 - 212 - 04566 - 1

I. ①中… II. ①刘… ①土地问题—中国—文集 ②农民问题—中国—文集 IV. ①F320 - 53 ②D422. 7 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 005900 号

中国三农问策(卷三)——土地·农民

刘奇 著

出版人:胡正义

策划编辑:胡正义

责任编辑:任济方红

封面设计:陈爽

出版发行:时代出版传媒股份有限公司 [http://www. press - mart. com](http://www.press-mart.com)

安徽人民出版社 <http://www. ahpeople. com>

合肥市政务文化新区圣泉路 1118 号出版传媒广场八楼

邮编:230071

营销部电话:0551 - 3533258 0551 - 3533292(传真)

制 版:合肥市中旭制版有限责任公司

印 制:安徽省人民印刷有限公司

(如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂商联系调换)

开本:710 × 1000 1/16 印张:14. 25 字数:190 千

版次:2012 年 1 月第 1 版 2012 年 1 月第 1 次印刷

标准书号:ISBN 978 - 7 - 212 - 04566 - 1 定价:28. 00 元

版权所有,侵权必究

目 录

“灭村运动”是精英层的一厢情愿 / 001

农民变市民该不该交出土地 / 011

五千万失地农民的叹息 / 019

土地流转:热现象中的冷思考 / 028

中国农民的迷茫与困顿 / 040

让现实给个名分 让历史留下记忆

——应筹建中国农民工纪念馆 / 051

观察中国农民的十个视角 / 060

增收 增权 增智

——三管齐下提高农民的发展能力 / 084

新时期政府与农民的十大关系 / 095

引导农民找准自己的职业定位

——让农民不当农民 让农民当好农民 让农民兼当农民 / 106

中国农民五大群体的后顾之忧 / 119

中国农民生存与发展的九大悖论 / 132

农民工群体状态解构 / 149

把劳动力资源转化为劳动力资本 / 171

激活农民的创业冲动 / 176

农民弱势的制度性根源：权利贫困 / 186

贫困不是穷人的错 / 205

农村基层组织与“农民精英” / 215

Contents

Movement of disappearing villages is only a wishful thinking
of elite / 001

If farmers who become urban residents a should hand over
their land / 011

Sigh of fifty million farmers who losing land / 019

Transfer of land right; thinking of new phenomena / 028

Confusion of Chinese farmers / 040

Prepare to establish Chinese migrant workers museum
—give a name and keep a historic memory / 051

Ten perspectives of observing Chinese farmers / 060

Improving development abilities of farmers; increasing income,
strengthening rights, and raising intellectual level / 084

Ten major relations between governments and farmers in
a new era / 095

Professional orientation for farmers; let farmers not be
farmers, let farmers be good farmers and let farmers be
part-time farmers / 106

Difficulties of five disadvantaged groups of Chinese farmers / 119

Nine paradoxes of development and survive of Chinese farmers / 132

An explanation of rural workers' group / 149

Turning labor resource into labor capital / 171

Stimulating farmers to make their own businesses / 176

A systematical root of farmers' weakness: poverty of rights / 186

poverty is not a fault of the poor people / 205

Rural primary organization and elite of farmers / 215

“灭村运动”是精英层的一厢情愿

拆村并居,进城上楼,一场规模浩大的“灭村运动”正席卷全国20多个省市,有着千百年厚重积淀的无数村庄,一夜之间便从中国广袤的土地上销声匿迹。在山东诸城,行政村编制被全部取消,数千个自然村落、1249个行政村合并为208个社区,70万农民正在告别世代居住的老村,搬入社区。当“灭村运动”之风起于青萍之末时,一些地方治政“精英”闻风模拟,着力推动;一些知识精英摇旗呐喊,擂鼓助威;一些经济精英看准商机,移资跟进。在精英层智能合力的裹挟下,这场和平时期“古今中外、史无前例”的“灭村运动”,便如火如荼地激情上演,并以滚雪球般的态势风行开来。

一、“灭村运动”因何而热

拆村并居的直接诱因是城乡建设用地增减挂钩政策的出台,但形成轰轰烈烈的“灭村运动”,究其深层原因,既有精英层不切实际、好大喜功、急功近利的种种心态,也有加快城市化进程的认识误区,还有因法律、体制等方面的不足导致权力失控和滥用,更有革命党向执政党角色转换不到位的惯性思维。

一是土地财政。我国土地制度确立了政府既是主导者又是经营者的地位,因而也是最直接、最大的受益者。地方政府通过征地不仅获得城市建设用地,还以地生财,增加了巨额财政收入。但是,随着耕地保护与经济发展用地之间的矛盾日益尖锐,“找地”越来越困难。2008年6月,国土部颁布《城乡建设用地增减挂钩管理办法》,将农村建设用地与城镇建设用地直接挂钩。这项政策得到了地方政

府的积极响应,各地以极大的热情把它作为破解土地瓶颈的“救命稻草”。许多地方政府利用“管理办法”,纷纷出台相应措施,有的不顾农民意愿,强制让农民集中并居,腾出宅基地换取城市建设用地指标,甚至出现了突破增减挂钩指标范围、无指标而任意“挂钩”等现象,进而演变成一场席卷大半个中国的“圈地运动”。圈地的目的主要在于以地生财,一些地方的土地生财已占财政收入的半数以上。据媒体报导,某地级市的一位领导雄心勃勃地对中央一位部门负责人说:我这个地级市一共有 100 万户农户,我准备用三到五年时间把这些村庄全拆了。我算过账,100 万户农民大概占了 100 万亩的建设用地,如果让他们全住楼,至少省出 70 万亩地,50 万一亩就是 3500 亿……这位部门负责人听后很吃惊地说,你真是了不起!将来出了问题哭都来不及。

二是对城市化的盲目崇拜。改革开放以来,我国城市化步入快速发展阶段,城乡差别越拉越大,过上城里人的生活成为农民的梦想和追求。在这种背景下,许多人认为城市化就是一种最好的生活方式,以最快的速度减少农民、推进城市化才是经济社会发展进步的标志。这是一种对城市化的盲目迷信和认识误区。城市化是一个渐进的过程,必须分阶段逐步推进,西方国家的城镇化大多经历了几百年的历程。美英德等国家城市化率提高 20 个百分点都用了上百年的时间,我们改革开放以来,城市化率差不多以每年一个百分点的速度在推进,现阶段已是超常规的大跃进,再要加速是很危险的:首先,我国是一个农业大国、农村大国、农民大国,数百万个自然村落,八九亿农村人口,城市化的进程必须把握好速度,把握好方向,把握好质量。其次,我国农民还不富裕,与城市居民的收入还有很大差距,文化知识、专业技能等综合素质还不适应工业化生产,既难以支付城市高昂的生活成本,又无法在思想观念、文化生活等方面真正与城市融合。再者,快速发展的城市还存在着许多现实问题和困难,道路交通、供水排污等基础设施不配套,整体功能不强,管理水平滞后,对外来劳动力的吸纳能力有限,无法解决大批涌入城镇的农民就业,更无力承担急剧膨胀的人口对市政公用设施和社会

会保障的基本需求,加上排他性制度和文化的影响,农民即使进了城也很难在城市扎得下根。

三是政绩工程。在我国当前的政治体制下,一个地方精英层的政绩观,对当地经济社会发展走向起着决定性作用,而政绩又直接关系到他们的政治前途和命运。精英层为了自身利益,总是想方设法“创造”政绩,这种政绩必须是短期见效的、显赫的、形象突出的、上级领导看得见的,很少顾及符不符合广大农民的根本利益和真实意愿。受这种只要“显绩”不顾“潜绩”、只管眼前不管长远的思想认识和价值取向的支配,盲目追求 GDP 高增长、大搞形象工程等政绩观大行其是。把那些看上去杂乱无章、环境不美的自然村落铲平推倒改成社区,把农民送进“城”,让农民住上楼,既可使城镇化率快速增长,又能获取大量的城市建设用地,还可以以地生财,实现了“出政绩”“促发展”“富财政”等多重目标,开拓出一片“崭新”的“繁荣”局面,赢了“面子”,也赚了“里子”。但是,以农民“被进城”、“被上楼”所制造出来的虚假繁荣,终究只能是昙花一现的泡沫,是不可持续的,经受不起时间的考验,注定是要破灭的。

四是权力失控。在我国现行法制和政治体系中,由于法律在某些方面还不健全、司法权与行政权不对等多种原因,致使法律对权力的约束不力,甚至是权力与法律相脱节,特别是涉及地方利益的领域,权力就成了精英层手中的“魔杖”,权力使用不正当、不规范的现象比较常见。一些地方的精英层在高喊加强法治政府建设口号的同时,把法律赋予的权力当成橡皮筋,根据自己的需求和好恶想伸就伸、想缩就缩:一方面对法定应当有效使用的权力,常常找出种种原因和借口,使用不到位或惩治缺位,如安全监督、社会治安和环境保护等;另一方面对依法应当控制权力适用的领域,任意扩大权力范围,使权力得以无限制地延伸,如在房屋拆迁、征用土地等方面,只要“办事结果”而不计“行为后果”,只讲“政府利益”而不管“公民权益”,既不在法定范围内行事、更不履行法定程序,权力就像一匹脱缰的野马不受约束。“灭村运动”正是这种“权力分裂症”的真实写照。

五是军事化的惯性思维。从革命党向执政党过渡,首先需要完成的是思维方式的角色转换。这一角色转换至今还未到位。一些基层干部由于长期受到革命传统的熏陶,加上老一代的言传身教,对于执政时期与革命年代的角色定位、工作方法等方面的区别没有进行深入思考,还不明晰,思维方式和行为方式都带有较深的革命年代的印痕,以致用革命年代的方式处理和平时期的问题时有发生。在各种文件、讲话中,军事化的用语常常充斥其间;在具体工作的思路、措施、方法上,也时现军事化的套路。一些人惯用军事观察的眼光看待社会,连中学生对食堂饭菜有意见也被认为是社会不稳定因素,以“社会恐惧症”的心态树立“假想敌”。在“维稳”与“和谐”问题上本末倒置,把“维稳”当目的,把“和谐”当手段,“维稳”反客为主。“灭村运动”之所以形成“运动”,明显透露出军事化行为的影子,摧枯拉朽的阵势,整齐划一的模式,急风暴雨的方式,谋划行动的统一性,主观推进的强制性等,都充分体现了军事化的思维方式和行为方式。至于一些地方制造出的拆村征地场景,更是只有在反映军事题材的影视剧里才能看到的惊心动魄。

二、“灭村运动”患在何处

我国传统村庄是生产性的,也是生活性的,既具有内生的组织结构和社会秩序,又包含传统的乡里制度和村落文化,是农民世代不断传承的生存空间和价值世界。把有着千百年积淀的村庄瞬间夷为平地,既是极大的资源浪费,也打破了村落社会的组织结构,扰乱了农村正常的社会秩序,打乱了农民的生产生活习惯,破坏了传统的乡土文化,使农民面临着物质、精神、文化等多重危机。同时,掠夺了农村土地资源,侵犯了农民合法权益,为农村社会的稳定和谐埋下了隐患,给农村发展带来了巨大的负面影响。

一是打破了村落社会的组织结构。中国村落乡里制度大约从原始的石器时代就已经孕育并逐步萌芽产生,其间经历了漫长的发展过程,历史积淀深厚。史载,“昔黄帝始经土设井,以塞争端。立

步制亩以防不足。使八家为井,井开四道而分八宅。凿井于中,一则不泄地气,二则无费一家,三则同风俗,四则齐巧拙,五则通财货,六则存亡更守,七则出入相司,八则嫁娶相媒,九则无有相贷,十则疾病相救,是以情性可得而亲,生产可得而均。均则欺凌之路塞,亲则斗讼之心弭。”井田村落竟被先人赋予这么多的功能。经过不断的嬗变和融合,以地域为主进行划分的村落社会趋于稳定,家庭邻里关系和亲戚宗族网络得以构建,稳固的层级结构和网状体系逐步形成,人们按照长期约定俗成的规则和秩序开展各项活动、规范自身行为。“灭村运动”以强制性的外力打破了人们长期聚族而居的地域界限,打乱了村庄的稳固内在结构和体系,从根本上瓦解了传承几千年的乡里制度。

二是打破了传统的村落文化。村落文化是人们以村落为单元,在社会历史发展中创造的本乡本土的物质财富和精神财富的总和,与日常生产生活紧密相关,地域性和实用性很强,具有两大要件和三个特点。“两大要件”指:一是在村落内部形成人们普遍认同并共同遵守的乡规民约;二是村落的精英分子以身作则,以自身行为和道德风范形成“权威”并影响村落。“三个特点”指:一是重德而不重法,即“以德治村”,主要依靠道德而不是法律来规范人们的行为,重视用调解、和解等教化方式,而不主张用诉诸法律的方式解决矛盾和争端;二是重义而不重利,把道义(信条)放在首位,个人利益在其次;三是重教而不重罚,充分发挥道德教化的作用,重视用教育、规劝、指责等方式劝人改过,而不采取“罚”的方法。村落文化是源于本乡本土、“民有民享民用”的文化,许多方面可能不符合现代法治精神,但合情合理合民意,具有强烈的凝聚力和道德教化功能,能够把同村人团结在一起,促使人们重伦理、敦乡谊、敬老爱幼、邻里和睦、互帮互助、扶困济贫,营造村落社会积极向上、共同发展的健康态势,有利于形成敦厚淳朴的村风民德,创造文明、欢乐、和谐的环境,并在调解纠纷、化解矛盾、配置资源等方面发挥着重要作用。狂飚突进式的拆除和消灭村庄,传统村落形态将永久消失,村落文化也将被割裂和遗忘。不同村庄的人们进入一个新的社区,由一个

熟人社会进入一个生人社会,相互之间的文化认同不可能完全相容,甚至会发生冲突、排斥,大多数人必然出现精神空虚、情感不良发泄、欲望与能力相脱节等不适应症。

三是打破了传统的生产生活方式。我国农村以家庭经营为主,传统村落形态十分适合这种一家一户的生产生活方式:一方面,田地、山场一般距离村庄较近,进行农业生产活动十分方便,同一村庄的农业生产特点和习惯相同,村民可以通过“换工、短工”等形式,在生产生活等方面开展合作互助,而且农村的宅基地面积较大、住房宽敞,多而杂的生产资料和生产工具便于存放;另一方面,庭院经济仍是农民重要的生产生活来源,农村有宽阔的场院和天然的条件喂猪养牛放羊,能够在房前屋后种菜种瓜种植果树等经济作物,这些不仅是大部分日常生活消费的来源,也可以创造一部分收入,而且粮食瓜果蔬菜肉类等日常消费品大部分自产自用,生活用水等部分必需品“免费”共享,生活成本相对较低。把农民“赶进”新社区,居住环境虽然好了,但生产生活中的各种矛盾和问题开始显现:住房面积变小了,生产资料和生产工具无处存放;远离了田地山场,农业生产极不方便;丧失了发展庭院经济的条件,这部分收入没有了;生活成本和费用开支明显增加,“连喝口水都要花钱”,家庭的日常生活消费负担越来越重。农民形象地说,早晨一泡尿,抽水马桶一按,一角钱就流走了。

四是打破了熟人社会的秩序。中国是一个熟人社会,在熟人社会,人们可以不需要花钱就能获取大量信息,通过长期积累和储存的信息形成各种人际关系网络,并逐步成为人与人之间交往的基本要素以及维持社会秩序的基本规范。“熟人好办事”,就是对熟人社会这种关系的一种朴素表达。因此,人情在熟人社会不仅是一种交往方式,一种“人际关系创设与维持的常识与准则”,而且也是一种可以获得回报的投资,这种回报可以体现为礼品、借贷、劳力等形式,但其内在价值却是无形的情谊。人情自然而然地成为了人们进行社会交易时用以馈赠对方的一种资源,成为人们相处的社会规范。人们在办事或遇到麻烦时,首先想到的是找关系、托熟人,而不

是寻求制度和法律的帮助。在生人社会,人与人之间的交往只能通过契约、制度和规则,才能建立起彼此的关系与信任。当一个人从熟人世界走到生人社会,整个生活秩序就会被改变和颠倒。中国农村千百年形成的熟人社会结构,是中国区别于西方社会最突出的特点。当然,这种熟人社会与现代社会相比不乏负面问题,但它同时更具有合理性,在构建和谐社会的今天,要摒弃负面影响,更要继承发扬合理内核。

五是打破了乡村的稳定和谐。首先是土地纠纷。农民集中居住后,原有的村庄宅基地、空闲地等属于集体建设用地,政府将节约出来的大量土地置换为建设用地指标,并在经营土地的过程中赚取高额收益。这些收益本应主要归农民所有,或是由农民与政府协商一个双方满意的补偿标准,但实际上,政府往往不能充分征求农民意见而单方定价。农村长期以来习惯于把宅基地及依附其上的房屋作为私有财产,并存在着继承、转让和抵押等客观事实,国家也正在试图制定相关法律确定包括宅基地在内的农民土地财产权利。在迁村并居过程中,政府只是对房屋拆迁进行补偿,造成了对农民土地财产权的严重侵害,为日后的土地纠纷埋下了隐患。其次是上楼致贫。农民上楼后,生产生活的环境和条件被改变,发展农业生产的积极性下降,生产收益明显减少,加上增收渠道不畅,家庭收入不增反减,生活成本提高更是“雪上加霜”。同时,农民仅仅依靠有限的补偿金难以维持长久的生活,有专家测算,按目前补偿标准,农民所得补偿款只能维持六到七年的基本生活。农民必须外出打工自谋生计,许多新房农民刚刚搬入就成了空房。有人戏称此种现象为“两只老鼠”,农民把自家的房子给老鼠住,自己到城里租住老鼠才住的房子。再者是基层管理困境。新建的社区居委会多是沿用村委会的自治组织,日常职能呈现严重混杂特征,不仅保存原有村委会的一些自治职能,而且必须承担社区低保、搬迁、征地等行政职能,工作量大,经费困难,人手不足。居委会的职能与社区居民需求之间的矛盾十分突出,必然导致社区管理上的种种难题,继而引发诸多不稳定因素。此外,一些新社区的农民在地域上脱离了农村地

区而难以享受国家对农村的扶持与优惠政策,又因户籍制度限制难以被纳入城镇低保对象范围,使其社会保障权益陷入尴尬境地。

三、“灭村运动”应予叫停

王夫之曾在《读〈通鉴〉论》中因《魏诏守令劝课农事》而发议论:“若农,则无不志于得粟者。其窳者,既劝之而固不加勤;而劝之也,还以伤民。”他认为,一些历来传为美谈、德政的所谓“劝农”实质上是添乱、扰民、伤农,劝者越卖力,伤农就越深。这就是“王夫之定律”。精英层推进的“灭村运动”正是北魏州县父母官下基层劝农的“学圣人之道”的翻版,甚至把“劝农篇”发展为“赶农篇”,在动机、方式和手段上更是有过之而无不及。

村庄的兴衰和消亡是经济社会长期发展变迁的结果,应当遵循经济社会发展规律。是否迁村并居,必须以农民的需求和意愿为本,必须统筹考虑经济社会发展等实际情况。依靠政府行政力量强行拆村并居,以“农民上楼”的方式消灭村庄,只是精英层的一厢情愿!在城镇化进程中,农村和城市应共享改革发展成果;传统村落作为传承社会文明的历史有机体,应当得到维护和重建!

村落是传统中国的基石,是基本的空间单位和关系单位,其运行的秩序机制与国家的运行机制有着内在的逻辑贯通。村落是国家对汪洋大海般农村实现有效治理的基础细胞,正是无数的村落将散乱的中国社会分割成有效的治理单位,国家才能以低廉的成本实现有效治理。随着人类文明不断进步和经济社会不断发展,一部分自然村落势必会顺应规律逐渐萎缩、消失。俄罗斯原有 15.5 万个村庄,已有一万多个废弃,三万多个居民不足 10 人。在过去一个世纪的发展进程中,村落社会变迁始终是中国历史变迁的主要内容。特别是改革开放以后,市场化、城镇化、现代化进程加快,村落也在不断地减少。从 1985 年到 2001 年,由于城镇化和村庄兼并等原因,中国村落的个数从 940617 个锐减到 709257 个,仅 2001 年,村落就减少了 25458 个,平均每天减少约 70 个。但是,村落变迁是由经

济社会等方面的内在原因决定的,是农民的自愿行为,不能完全依靠外力的强行推动。从我国目前情况看,真正具备村庄拆并条件的地方相当有限。“灭村运动”,是精英层出于各种不同的动机人为地、生硬地进行的一次“拔苗助长式”的村落变迁。

“上帝创造了乡村,人类创造了城市”,村落社会的逻辑和乡村生活更多的是自然的逻辑,城市和现代化的逻辑更多的则是建构性的。从这个意义上讲,村落的兴衰、消亡是一个自然过程。政府在这个过程中应当扮演引导者的角色,从当地经济社会发展现状出发,充分尊重农民的真实需求和意愿,而不是“为民作主”、替民决策,更不能简单地依靠政府行政力量强制农民就范。“上之谋之不如其自谋”。每个人都有求生存的自然本能,有追求私利的动机,有自谋其食的能力。农民在追求自身利益最大化的驱动下,有权利、也有能力自我做主,决定去留,而不是“被城市化”、“被上楼”。

村庄是相对于城市社区的特定生活空间,是中国农村广阔地域上和历史渐变中的一种实际存在的最稳定的时空坐落。作为紧密联系的小群体,它也是在内部互动中构成的一个个有活力的传承文化和发挥功能的社会有机体。不仅在区位结构中占据绝对多数,2007年全国村庄占地2.7亿亩,城市占地为7600万亩,而且其生活模式和文化传统从更深层次上代表了中国历史的传统,是民族的重要基因。在农耕文明向工业文明和现代商业文明转型过程中,必须特别珍惜和保留好自己民族的美好传统和精神财富。在城市化进程中,需要推进的是“城乡一体化”而不是“城乡一样化”,更不是以消灭村庄为前提,而是城市更像城市,农村更像农村,是城乡居民共享现代文明。村庄作为具有历史性生命的人类社会机体,不应在推土机声中被彻底铲平;村落文化不应成为城市化的牺牲品,而应被当成凝结新城市社区文化归属感的积极因素,这才是最具生命力的中国特色城市化的根本所在。在一个相当长的历史阶段,维护和重建村庄,守住繁衍生息的家园,不仅是为了传承和弘扬历史,更是为了民族的未来。

在“破”与“立”的关系上,我们长期奉行的是革命式的先“破”

后“立”，今天应走建设性的先“立”后“破”之路，这是建设年代与革命年代的重要区别。在矛盾多发的社会转型期，把握好“破”与“立”的关系，尤其重要。基于此，“灭村运动”应予叫停，必须叫停！

（原载《中国发展观察》2011 年第 1 期）