

关于目前农村人民公社 土地规划若干问题的商榷

丁荣晃

(西北农学院农业经济系)

合理规划农村人民公社的土地,有计划地进行农田基本建设,以促进农业的迅速发展,是建设我国社会主义大农业、实现农业现代化的一项重要工作。如何正确地进行土地规划,对规划项目的要求、规划的原则依据以及规划的出发点等,人们认识往往出入很大,反映在具体作法和规划效果上,也就出现一些值得注意和研究的问题。

(一)

目前,全面的土地规划工作,多以县为单位进行。在这样大的范围内,由于地形、土壤等自然条件差别很大,规划的内容和要求又很复杂,如果不把了解情况和问题的农村各级干部和群众动员起来,而只由少数人那里包办代替,是肯定办不好的。实践证明,群众起来搞规划,不是一句空话,而必须从规划的分工体制上,合理解决县、公社、大队各级在全面规划工作中应有的职责,这是保证顺利完成规划任务的一个重要环节。在这个问题上,一些地区是做得对的;而另一些地区,却独断专行,不依靠群众,以致规划质量不能得到应有的保证。正是因为如此,研究分析怎样的分工体制最能调动各方面的积极性,就成为当前农村人民公社土地规划工作中需要解决的一个重要问题。

从决定规划权责的大小来看,陕西各地所采用的规划分工体制,主要有两种类型。一种是全县从上到下,所有规划内容与方案的研究决定,都由县级规划部门统一办理,公社、大队两级只有负责落实县上既定方案的义务而无决定本社、本队规划的权利。另一种类型是,县、公社、大队三级,在规划工作中都有各自的职责范围,都要负责完成一部分具体的规划任务,也就是说,对规划都有一部分决定权。一般说来,县级规划部门主要是负责全县性建设项目(如全县性的渠、路工程等)的规划,对公社和大队两级,只提规划要求和必要的调整工作;公社根据县上的规定和要求,负责全社性建设项目(如公社干路和主要灌排渠系等)的规划;大队则在公社规划的基础上,负责大队范围农田内部的规划与建设。

这两种分工体制,究竟哪一种最能调动各方面的积极性使规划工作搞得更好一些呢?权衡一下两者的特点和利弊,可以看出,采用第二种作法,对一般地区来说,要比采用第一种办法更为有利。

第一、这种作法充分体现了群众路线的原则,是搞好规划的保证。而第一种办法,

由县、公社、一直到大队，一切重要规划的决定权均操之于县级规划部门之手，社队干部虽了解当地情况和问题，最有发言权，但在规划中，手脚受到束缚，不能充分发挥他们的作用。采用第二种办法则是以发动群众进行规划为主，从而能使规划工作得以顺利进行。

第二、从规划效果方面看，第二种办法也比第一种办法好。因为采用第一种作法，县规划部门虽能通观全局搞好全县性建设项目的规划，但它既要进行全县的、又要担负全县各公社、各大队的规划，任务太多、太重，对各地区的具体条件和问题，一时不易摸清摸透，很难使各社、队的基层规划作得切合实际。而第二种办法，明确规定县、公社、大队三级都有各自的具体规划任务，全部规划通过分工协作方式进行，因而可以群策群力，做好规划工作。

第三、这种规划办法，以分层负责为基础，上下制约，左右照顾，能使整个规划协调统一。从上下关系看，县级规划是各地进行规划的基础和根据，每个公社都必须在县级规划的基础上，安排本公社的干路、干渠等“骨架”项目，使县社同类规划互相衔接；公社一级的规划，又是大队规划的基础，每个大队必须根据公社的“骨架”安排，恰当进行大队内部的道路、渠系及方田的规划建设，使社队两级的规划也很好衔接起来。既然下一级规划要以上一级的规划为基础，显然，只有上一级的规划搞好了，才能保证下一级的规划质量。因此，采用这种分工办法，就能促使各级加强在规划工作中的责任感，保证规划质量。

从左右关系看，每个社队还要考虑同邻社、邻队的关系问题，而不能关起门来只搞本社、本队内部的规划。采用这种办法，县级规划部门，除了搞好全县性的规划工作外，还要负责解决各公社之间的横向协调问题。如某个公社的干路或渠系布置与邻社的路、渠系统不相衔接，县规划部门有权令其改变，或直接加以调整。同样，公社除搞好全社性的规划工作外，也要注意解决各大队之间的协调配合问题。总之，采用第二种规划分工体制，各级分层负责，上下左右联系制约，能发挥各方面的作用，保证规划质量符合建设社会主义大农业的要求，因而这是一个切实可行而又比较科学的办法。

(二)

在农村人民公社的土地规划中，需要注意的另一问题是，干路规划与居民点布局的关系问题。

交通运输，是合理组织现代化农业生产的一个重要环节。马克思说，道路也是“劳动手段”，没有道路，“劳动过程就不能进行，或只能不完全的进行”（《资本论》第一卷，175页，人民出版社，1963年版）。著名土壤学家威廉斯也说，“太阳光能均匀地分布到所被照射的面积上，而不可能集中地照射一定的有限的点上，由于这个特点，……因而，运输问题也就起重要作用”。（威廉斯：《土壤学》第13页，1939年版）马克思关于道路在生产中作用的论述，说明解决生产发展中的运输任务和实际需要，是规划公社道路应遵循的总原则和根本目的。

进行农村人民公社的道路规划，应具体考虑哪些要求呢？

首先，干路网的布设，要有利于组织生产分工与协作。在小农经济一家一户就是一个生产单位的情况下，农村各个生产单位之间，没有什么必然联系。而农村人民公社，是高度社会化的、大规模的社会主义集体经济，共同的建设任务；在改造大自然的斗争中广泛发展起来的劳动协作，使公社内部各基层生产单位基于生产而形成的分工协作关系，日益加强。随着农业生产逐步走向现代化，随着公社内部各地根据合理利用自然资源和合理组织生产的需要而引起的生产专业化与分工的形成，这种分工协作关系，将会变得愈来愈密切。因此，以促进生产发展为主要目的的道路规划，保证公社内部各主要村镇之间及公社与外部邻近重要村镇之间有较方便的交通联系，以利组织生产，是促进这一新型关系发展的重要环节，也是干路规划建设的一项重要任务。

其次，公社的干路建设，要能适应农业现代化，特别是农业机械化不断发展提高的要求。在以人畜力操作为主的情况下，生产操作的活动范围较小，道路对劳动生产率的影响不甚突出。但随着机械作业比重的加大，耕作范围的扩大，道路对机械利用率的关系，就会越来越明显。目前，不少机械化水平较高的地区已感到原有道路系统不能适应机耕作业的需要，而积极要求进行道路的规划建设，就是证明。所以，进行干路规划，必须认真研究分析机械作业与道路系统的关系，合理布设全社的干路网，保证现代化农机具能在全社各地进行合理运转，以节省非生产性的消耗，降低机械作业的成本。

此外，道路虽为合理组织生产的一个重要环节，但毕竟是间接为生产服务的。尽量减少间接性的生产用地以扩大直接生产用地，是公社土地规划的一个重要原则，也是公社道路建设中必须很好注意的问题。因而，道路的密度、宽度和长短，也必须根据生产的实际需要而定，以减少道路的占地面积。

公社干路规划的基本要求，决定着干路规划应采取的基本作法：必须全面研究分析公社范围内各主要居民点的布局状况和问题，分析研究现代化农机具和运输工具在各地、各中心居民点之间运转调度的合理走向和全社物资运转的主要方向，然后以此为根据，确定应修建多少干路以及每条干路的起点、终点和必须经过的地区。可见，规划建设公社的干路网，一定要同全社居民点的布局状况紧密联系起来考虑，这是搞好规划的关键。农村人民公社的主要居民点是组织生产经营活动的中心，如果干路规划脱离居民点的布局而单独进行，显然，就要违背上述原则要求，而使进行这项规划的目的和意义成为含糊不清的东西。

基于以上分析和认识，现在来研究一下目前关于公社干路规划问题的一些不同主张和作法。

在公社干路规划的方法问题上，目前大体有完全相反的两种意见。一种意见主张“以村镇定路”，即以公社主要村镇的布局作为布设干路的依据。另一种意见认为，以村镇定路是“迁就现状”，主张“以路定村”，认为这样办才算是“坚持高标准”。

对于这两种意见，都要作具体分析。以道路规划的基本要求来衡量，“以村镇定路”的主张和做法，基本上是正确的，因为与道路规划建设的根本目的相一致。但需要有个前提，即公社范围内的原有村镇，从长远考虑，在布局上要基本合理，或对原有村

镇布局上的某些不合论部分,提出进行调整的方案,以这样的村镇布局作为干路规划的依据,是完全正确的。否则,那就是“迁就现状”。至于“以路定村”的提法和做法,需要研究讨论的地方就更多了。

首先,“以路定村”主张以磁子午线为标准,东西南北等距离地布设干路,不考虑居民点的布局情况,并要求每条干路,从起点到终点保持端直。我们觉得,这种主张与作法,在某些地区也许是可行的。比如,在土地平坦、人少地多、村庄稀疏而原有农田建设不多的地区,不管是新建农场,还是进行移民垦殖,可以考虑这样办。但在人多地少、居民点稠密、农田基本建设又有一定基础的地区,采用这种规划办法是否合适,就很值得研究。因为:

1. 撇开居民点按子午线定路,“村随路走”,势必使许多不应搬迁的居民点搬迁重建,这既不利生产,还要推迟新农村的建设。

2. 按子午线定路,遇村穿村,逢沟填沟,道路选线的余地很少,修建道路的工程量大势必加大,而且原有田间渠路系统,大部分要被打乱重建,造成大量人力物力的损失浪费。

3. 离开居民点而按子午线定路,是从道路的“整齐划一”外观考虑,不是从生产实际需要出发,这种作法的出发点就有问题,不宜提倡与推广。

主张“以路定村”的主要理由是所谓“坚持高标准”。在土地规划中,坚持高标准,本来是正确的。不但道路规划如此,所有其它项目的规划,也应该是这样。但怎样才算是高标准?衡量标准高低的“尺度”是什么?则需要实事求是地认真研究。

衡量公社干路规划与建设是不是高标准:第一、要看它是不是根据公社生产发展的需要,科学地解决了道路为生产服务的问题,是不是有利于公社内部各个地区的生产协作,是不是很好地解决了机械化农机具在公社内部的合理运转,等等。凡是符合上述要求的,应该说都是高标准。按子午线定路,不可能研究分析这些问题,因而也就不可能满足这些要求。如果说这样规划干路是“坚持高标准”,那只能是形式上的高标准而已。第二、要看干路设置,是否为农田内部的规划建设,提供了较好的条件。一般说来,为了保证农田内部的规划质量,尽量将干路规划端直一些,是完全正确的。但是,一定要因地制宜,在条件许可的情况下,全线端直是高标准,在条件不许可的情况下,要求干路全线端直而造成拆民房、填深沟等浪费损失时,采取分段取直的办法,就不能说这不是高标准。因为,这样处理,完全能保证农田内部规划的质量要求,并非一定要全线端直才能做到这一点。第三、不能把干路规划的“外形”当作规划的主要依据,更不能当作规划的出发点。“外形”只能是情况许可时的“充分”要求,如将“外形”当作出发点而影响实质问题的解决,那就是本末倒置。

主张“以路定村”的再一个理由是,“一次规划论”,认为撇开居民点规划道路,免受现状的约束,可将规划搞彻底,一次完成任务。这种“一次规划论”的观点,是因地制宜进行规划的极大思想障碍。事物总是发展变化的。土地规划的内容和要求,随着科学技术和农业生产力的发展、提高而发展变化,离开一定的生产力发展水平的“一劳永逸”的规划是不存在的。规划了,也是行不通的。“一次规划论”,实际上是为反对

在规划中贯彻因地制宜原则，反对从生产实际出发进行规划作辩护，因而在理论上是站不住脚的；在实践上，也是有害的。

（三）

农村人民公社对土地无论进行哪一方面的规划，都要重视效果。也就是毛主席教导的“要高产才算”。因此，规划工作必须讲求实效，必须以解决生产中的实际问题为主。但目前不少地区的规划，却带有片面性，这是值得注意的又一重要问题。

片面性的一种表现是，重“骨架”规划，轻方内建设。

“骨架”规划和方内建设，是公社土地规划工作中的两个互相联系的重要组成部分。“骨架”规划好了，可为方内规划建设打好基础，而方内规划的好坏，又直接关系到增产效果。所以，这两方面的工作，不能顾此失彼。实践证明，只注重方内建设，不考虑它同全局的关系，当全局性的项目发生变动时，方内建设就要跟着发生变动而造成返工浪费。但只抓“骨架”规划，而不重视或根本不考虑方内建设，整个规划的目的和意义，也就成了问题。在实际工作中，凡是能把这两方面的关系处理好的，规划效果就好。例如，有的地区提出“先骨架后方内”，在搞好区域性的路、渠等骨架工程的安排工作以后，强调以方内建设为主，组织力量大搞农田内部的划方、田间路渠配套、土地平整等工作，从而使一些低产社队很快改变了落后面貌，显示了规划的作用与效果。另一些地区，除重视方内改土建设外，还计划结合当地条件，在方内推行合理的轮作倒茬、间作套种等科学种田办法，以不断提高方田内部的增产潜力。这些作法，都是正确的。

但是，有不少地区却把“骨架”规划同方内建设对立起来。如有的只重视方内，而忽视它同整体的联系；有的则将主要力量用于骨架，以为只要把公社主要路、渠工程搞好了，就算是实现了园田化，而对骨架下边农田内部的土地平整、土壤改良以及科学种田等更细致的建设问题，重视不够。结果，每年虽以大量人力物力搞农田基建，而实际成效不甚显著，老是摆脱不掉低产落后的局面。特别要指出的是，有的地区搞骨架工程，不但没有使其有利于方内建设，相反，却妨碍了方内的合理规划与建设，这是忽视实效的典型表现，因而也就更加值得注意。

例如，有的地区按子午线等距离布设干路和主要生产路，并把干路或主要生产路包围的地块作为基本方（田间基本操作单位），还要求以这样大的方为单位平整土地。这样的“骨架”规划，对方内建设的不利影响是明显的：

1. 以干路或主要生产路所包围的地块作为基本方，面积偏大（一般在300亩左右），由于方内土地情况往往很复杂（如有的方内有村庄、深沟、深壕等），不易进行土地平整工作。

2. 基本方这样大，进行作物布局 and 安排作物倒茬轮作也有困难。如户县城关公社某大队有耕地1300亩，共划成四个方（每方300多亩），四个生产队，一队一方，即使以大队为单位安排作物生产，四个方也不够用，何况目前还是以生产队为基本核算单位。

3. 基本方这样大,如不进一步在方内布设渠、路,就不便灌溉与田间操作。要再设渠、路,一个基本方还得分成几片,成为方内方,既然如此,没有必要把基本方定的那么大,更没有必要以那么大的方为单位进行土地平整,徒增土方工程和困难。

土地规划中片面性的另一表现是,重工程措施,轻生物措施。

进行土地规划的一个重要任务,在于更好地改造不利的自然条件,为农业的高产稳产低成本奠定基础。实践证明,改造自然,必须把工程措施和生物措施很好地结合起来,才能取得较好的改造效果。但在实际工作中,一般对修建渠路、修池打坝、整修梯田等田间工程都比较重视,而对造林种草、合理规划农林牧用地这类有利于农业生产全面发展和长远发展的生物性措施,对比起来,重视的程度就很差。如陕西绥德有的地区,过去在治理沟壑时,从沟头到沟尾,几乎全部梯田化,但沟头上的梯田面宽度仅二米左右,水肥上不去,单产低而不稳。如用这类陡坡来造林种草,既可以防止水土流失,又能发展林牧业生产,远比当作耕地为好。

现代化的农业,除了用现代最新科学技术来进行装备之外,要依照农、林、牧互相依赖、互相促进的规律,本着宜农则农、宜林则林、宜牧则牧的原则,全面发展农业、林业和畜牧业生产。土地规划,既然以改造、利用土地为中心,如果不深入研究农业的合理结构,因地制宜,恰当安排各业生产,做到土地资源的合理利用,必将走向舍本逐末的道路。

陕西地区的耕地,百分之八十以上分布在山区和黄土丘陵地区。影响广大山丘地区农业生产的主要矛盾是水土流失问题。影响陕西农业走向现代化的,也是这个问题。实践证明,搞水土保持,必须是治上与治下相结合,工程措施与生物措施相结合,方能作到水不下坡,泥不出沟,达到保土、保水、保肥的要求。这两方面的措施,必需联系在一起,而不能也不应该分割开来。所以,无论从那一方面考虑,重工程措施轻生物措施的思想与作法,都是需要纠正的。

我国各地全面开展土地规划工作的历史不长,如何搞好社会主义的土地规划,特别是根据农业现代化的要求,怎样搞好这项工作,均有待于不断的实践与总结。以上是目前土地规划工作中一些带倾向性的问题,提出来以供商榷,错误之处,请加指正。