



湖南长沙县一公益墓地被收归国有 墓改背后的博弈



中国新闻名专栏

本报记者 洪克非

每每回忆投资湖南省长沙县干杉镇公益性公墓建设，却最终血本无归的始末，湘潭商人廖辉都会质疑当地政府的诚信与法治环境。

从2007年开始参与当地的农村公墓建设，廖辉与3个朋友先后投入2000多万元。然而，7年后政策巨变，干杉镇政府在没有对墓地资产进行清算和交割的前提下，动用了几百人强制进行接管。市县两级人民法院判决镇政府的违法行为，却没有责令其撤销行政行为。

据悉，2013年以来，先后有多家参与农村公墓建设的投资者被清退。

“一村一公墓”

2006年，湖南长沙市人民政府办公厅下发了《关于在全市农村推行公益性墓地建设的意见》的14号文件，提出“一村一个，也可以几个村联建”公益性墓地的目标。

政策出台的背景是，随着农村殡葬改革的深入，长沙市农村火化率上升，但火化后骨灰乱埋乱葬的现象和二次入棺土葬的现象十分普遍。政府期望以大规模的农村公墓建设解决上述问题。

但这一措施却被业内人士质疑为“草率和粗疏”。

长沙县民政局一位负责该行业多年的人士称，由于文件对于资金来源、建设规模和管理主体等方面含混不清，为今后爆发冲突埋下了隐患。

一个县要设立200多个农村公墓，如此大规模的建设力度，即便是富居全国百强县前几位的长沙县，其各个乡镇仍然无力承担巨额费用。方案几经调整，长沙县最终确定17个农村公益性公墓建设试点，其中包括干杉镇。

干杉镇镇长饶逢春告诉中国青年报记者：“当时镇里就把这个公益性墓地建设委托给村里来办。”

文件下发后，正在湖南湘潭市做房地产生意的廖辉收到了老家干杉镇车马村的热情邀请。

时年40岁出头的廖辉在湘潭市做地产生意，“吃干杉的米长大”的他在几度受邀后，开车前往老家探访。

廖辉回忆当年的投资理由时，仍觉得把握了一个好的商机——干杉镇离长沙市区仅20多公里，从市区的香樟路一直往东即可到达。位置离黄花机场和长沙高铁南站都不过10分钟车程。而14号文中规定，公益性公墓可以采取多种形式筹集资金和建立后由兴建单位负责管理的条文，让他心里有底。

2007年4月11日，廖辉与长沙县干杉镇车马村村委会签订协议：由村里提供83.7亩山地作为管理公益性公墓用地，并提供营业执照及相应的合法手续；墓地经营期为50年，投资方一次性交纳总承包土地款35.57万元，并在所有手续办理后，另行支付给村委5万元。该协议还规定，投资方获得用地后，除了进行公益性墓地的经营管理外，还有权进行养殖、种植等合法的经营活动。

车马村村委员会主任邹文兵对当年的合作协议予以了证实。他说，镇里只给了6万元，仅够清一下灌木和山塘的泥巴，根本推不动（建设）。廖辉来后，开始只流坑30多亩地，约4000元一亩。后来，廖辉又到各个组租了一些土地，总面积达到140多亩。

随后，廖辉投入了巨额资金对墓地及周边环境、道路进行了建设，对所租赁土地进行了园林建设，如今墓地已有相当大的规模。同时，在墓地建设初期，为改变当地村民的丧葬观念，廖辉花费了大量的人力物力进行宣传、动员。

记者查询到，公墓建设两年后，2009年，长沙县民政局给予干杉墓地许可文件，上面注明：面积25亩，期限为20年。

长沙县民政局殡葬办副主任姚桂秋表示：“按照公益性墓地的墓穴面积规格，一亩地可以建260多个，10亩2600多个。干杉镇两万多人，加上规划到一起的榔梨镇也不过几万人，按照死亡率千分之七左右的比例，一年几百人，全部进入公益性墓地（够用）。”

一纸政令将墓地划归国有

几位投资者的投诉信上写道：2014年6月24日，长沙县干杉镇政府作出《关于接管干杉镇墓地的通知》，告知7月1日起全面接管墓地。2014年7月1日，镇政府出动300余人队伍，开着警车救护车来到村里强行接管墓地，并在墓地安置新的墓碑。

饶逢春解释，这次接管没有廖辉等人说的严重。当时他亲自带队，来的只有城管队员和几个派出所的民警，后来是通过做“思想工作”将老板劝出。

他说，干杉墓地自成立后，存在公私混营、高价销售、招揽区域外的骨灰安葬等违反政策法规的行为，完全违背了公益性墓地建设的初衷，更是损害了社会公共利益。

他说，按照政府规定，干杉墓地只能安葬区域内的几个乡镇故去的人员，接受其他地方的死者骨灰入葬属于“跨界”。此外，公益性墓地的收费十分低廉，但干杉墓地接受外来骨灰入葬时，有的收费甚至高达万元。由于当地村民不断告状，镇政府和县民政局几次调解、协商未果。

2011年长沙市政府出台的27号文件——《关于重新公布<长沙市农村公益性墓地管理暂行办法>的通知》为镇政府的接管提供了依据。该号文件指出：农村公益性墓地墓穴的收费由县级物价部门制定标准，禁止墓地对外开



民间资本建设的干杉墓地成为争执的焦点。

本报记者 洪克非/摄

展墓穴的经营行为，不得向村民以外的死亡人员提供墓穴。

最为关键的是，该文件规定，对于在该文件实施前已建成或者在建的公益性墓地，要逐步移交乡镇人民政府管理。

此条政令一下，原来引入民间资本建设的长沙县多个公益性墓地全部划归国有。

长沙县民政局副局长何铁建说，市里新文件出台后，他们开始对安沙镇、干杉镇和位于跳马乡的凤凰山公益性公墓进行清理、接收。“安沙镇的墓地投入资金小，干杉这个已经搞完了，下一个目标就是规模最大的凤凰山墓地。”然而，凤凰山墓地所在的区域因长沙市的区划调整，从长沙县境内划到了雨花区管辖。记者了解到，其性质未变，仍是民营管理。

“当初结婚的理由竟成离婚的借口”

2014年7月16日，不忿被逐的廖辉将长沙县干杉镇政府告上法院，要求撤销镇政府的接管行为，并迁出其强行安葬在干杉墓地的墓葬。

廖辉在诉状中称，自己和合伙人历经多年投入数千万元资金对墓地周边公路及墓地内部进行规划、建设，现园区内已经形成公墓、养殖、种植、休闲一体化的经营形式，依法享有对所租赁土地的占有、使用、收益的权利。“他们说是接管墓地，现在的情况是连同我的苗木、园林一起抢走。”

干杉镇政府则答辩称，依据长沙市2011年27号文件规定，对于在该文件实施前已建成或者在建的公益性墓地，要逐步移交乡镇人民政府管理。因此，镇政府有权接管。此外，农村公益性墓地依法不能对外承包经营，因此廖辉等人不具有墓地的承包经营自主权。

“原来招商引资让我们进来时信誓旦旦说有文件有说法，现在则转头就说无权经营违法承包。”廖辉等人说，他们无法理解“当初结婚的理由竟成离婚的借口”。

饶逢春指出，干杉墓地在廖辉等人经营下，存在对外招租人员销售墓位等违法行为，违反了相关政策法规。

对此，廖辉等人没有否认。他说，7年来，干杉墓地总计安葬1600人。其中安葬了规定范围内的3个乡镇死亡火化后的村民，还帮助县政府解决了多个政府工程项目迁移坟墓的安葬任务，计1100多人。这1100多人的收费是从最初的400元/位，到600元至1200元/位不等。剩下的400多名“外来户”的墓穴是2400元/位，加上其他综合费用，有的总计达到1.2万元。

“政府认为赚这个钱就不‘公益’了，但对于投资来说，肯定是要有利润的。总不能一

边要人搞建设，一边要人‘学雷锋’。”廖辉说，他们最不能忍受的是，政府接管了墓地后自己也在做生意，而对投资人的赔偿，一分钱都没有给予。此外，廖辉还说，国家对每个公墓都有20万元到40万元的财政补贴，这些年来没有给自己一个说法。

长沙县民政局副局长何铁建承认，“资本过来都是有利益诉求的”。他说，由于当年公益性公墓是一个新事物，缺乏经验，上级的政策没有明确墓地建设资金的来源，也没有先行改变农村集体土地的性质，就要每个乡镇都去修建一个公益性公墓。当时很多地方都要外出招商引资，以至于今天出现了很多遗留性的问题。

他表示，“当时的文件就是一个允许别人打擦边球的文件”，因为很多具体、关键的问题都没有确定。而当时长沙县南部乡镇修建的公墓，几乎都出现了面积超标、对外销售等违法违规行为，北部修建的墓地则普遍出现了少有人前来安葬、墓地资源严重闲置浪费的尴尬局面。

有长沙县民政局的工作人员也表示，2011年的政府文件虽然要求逐步移交政府管理，但至于怎么接管也没有告诉他们，例如土地和其他资产该怎么办？合法的利润如何算？

法院确认政府行为违法，却未撤销违法行为

今年2月，长沙县人民法院一审判决干杉镇政府行政行为违法：“被告实施接管行为时，没有考虑原告兴建‘干杉墓地’需投入大量资金并自2008年开始一直在实际经营管理的事实，接管前没有向原告作出书面的接管决定，向其说明其作出对接管行为不服的救济途径。强制接管时，没有向原告履行催告义务，违背了行政程序中的程序正当性原则。”

尽管长沙县人民法院的行政判决书确认政府行为违法，但驳回了要求撤销政府接管行为的诉求。

不服判决的廖辉上诉，今年5月中旬，长沙市中级人民法院作出维持原判的终审判决。

湖南法学会行政程序法协会会长、湖南师范大学法学院教授黄捷指出，这是行政诉讼法修订后的一个变化，值得关注。

他说，以前民告官，法院认定违法必然会撤销其行政行为，但现在则未必。

10月17日，黄捷在接受中国青年报记者采访时表示，当年长沙市政府在推行公墓建设时确实“急功近利”，没有周密的思考和安排。让民间资本进入，必然要考虑到资本本身的诉求和利益，完全“公益化”必然难以做到。行政



CFP供图

工作要遵循合理合情公开的原则来操作，现在的政策调整不管出于何种理由，侵害了行政相对人的合法利益，理应给予赔偿，尤其是这种侵权行为得到了法院的确认。“法院是认定镇政府行为违法，但这种行为属于不可逆转的。如果撤销，则违背了另外一个逻辑——上级政府新的政策方向。”

黄捷说，但这并不影响对侵权人责任的追究。违法的行政行为和司法行为给百姓造成损害的话，都适用国家赔偿。其司法救济的渠道，应当是首先向违法机构提出，之后向法院赔偿委员会提出，打行政赔偿诉讼，让当事人的损失获得救济。

他指出，如果当地政府接管墓地实质是为了自己的“生意”，这将严重影响政府的公信力。

9月16日，饶逢春、何铁建在接受采访时表示，政府绝对不会让投资方合法利益受损，他们已经请了评估公司评估了七八个月，估价大约是1000多万元，但投资方不认可不配合。他们将在9月17日召开专项会议，请投资方来协商处理。

但在17日，几位干杉墓地的投资者说，诉讼后迄今没有任何政府人员来联系赔偿事宜，“短信都没有一个”。

本报记者 洪克非

湖南长沙市内多个农村公益性公墓被政府接管、民间资本退出，其根源是长沙市政府2011年出台的27号文件——《关于重新公布<长沙市农村公益性墓地管理暂行办法>的通知》，这一文件与当初长沙市政府的态度迥异，引起记者的关注。

9月27日，赴长沙市民政局采访的记者被告知，分管局长和相关科室负责人均不在。

9月30日下午，长沙市民政局在回复的电子邮件中指出，农村公益性墓地是乡镇为农村村民提供骨灰安葬的公共设施，是相对于城镇经营性公墓而言的另一种墓地。2011年政府之所以出台27号文件，是因为个别地方违规引进社会资本参与农村公益性墓地建设，并且违规对外经营销售的问题。

该文件强调了农村公益性墓地的建设，不得招商引资。“鼓励企事业单位、社会团体和个人采取捐赠形式支持公益性墓地建设”。

对此，多位接受采访的长沙县民政局人士表示，市局的这一说法显然不客观。“当初（上面）不给一分钱，就要每个乡镇每个村搞墓地建设，县里也只给了几万元一个墓地的经费，不招商怎么可能实现？”

干杉镇墓地的投资方廖辉等人则认为，当时的政策并没有规定民间资本不能参与殡葬经营。实际上，长沙市还有凤凰山等好几个农村公墓，都是由政府招商引资建成的，也都长期对外销售，为平抑经营性墓地的高价，惠及长沙市民作了很多贡献。

廖的这一观点亦为长沙县民政局不少人士认可，他们认为，近年来，各地纷纷建设农村公益性墓地，确实有利于缓解“死人和活人争地”的难题，降低墓地价格，缓解群众普遍反映的死不起、葬不下的难题。

廖辉等人表示，长沙市内的经营性墓地“起步价”就要三四万元/位，有的高达七八万元/位。而农村公益性墓地只有千元左右/位，两者价格相差几十倍，肯定会有很多人来问津。作为墓地管理方的他们也不可能无视这一市场的存在。“应该是我们的存在冲击了原来垄断的经营性墓葬市场，引起了政策的改变”。

长沙县民政局副局长何铁建说，长沙县有着特殊的地理环境和经济区域格局。县北部多为山区，村民火化入葬即便政府补贴千元一个，大家都不愿意；再加上没有拆迁，建公益性墓地给民间资本带来的利益不大，因此外来资本不愿意去。像安沙镇、干杉镇和原来辖区内的跳马乡等这几个南部乡镇，地方经济发达，又靠长沙市近，加上市区的经营性墓地价格太贵，一个墓穴几万元很常见，所以中间的市场非常大，打擦边球的机会很多。

比如南部乡镇配合城镇化建设和县里的大工程等项目拆迁的比较多，而按照规定，拆迁户原来入葬的墓地也是不允许进公益性墓地的。“但是这个原来哪里去呢？进经营性墓地最少也要3万元。政府肯定拿不出。如果不管，就会在城市周围乱埋乱葬。有的乱葬坟甚至搬迁了七八次之多”。

长沙县民政局殡葬办主任姚桂秋则补充道，他们统计过，作为百万人口大县，每年有千分之七的死亡率，但其中仅有10%左右有进经营性墓地下葬的需求，其他人死后葬在哪里？长沙县境内没有一处经营性墓地，如果不能进入公益性公墓，就只能葬到长沙市内的经营性墓地。“我们要为区域内的老百姓设想，就会与经营性墓地发生冲突。但殡葬改革的目标应该是为大部分人解决问题”。

他们承认，干杉镇、凤凰山等墓地的“开放式经营”，实际上还是解决了城市里的低收入和下岗职工等人逝后的安葬问题。

接受采访的两位长沙县民政局官员表示，县里也在思考，能否既满足市场需求，又平抑经营性墓地高价。他们向省里和市里提出，打造若干座城乡公墓，以解决低于经营性的标准，高于农民的公益性墓地价格，以解决一部分困难职工、拆迁人的安葬问题。

浪费粮食，荒唐的“创纪录”何时休

——“扬州炒饭”争创吉尼斯世界纪录闹剧的追问

新华社记者 蒋芳 任玮

做4吨炒饭，有何意义？4192公斤的“世界最大份炒饭”日前在江苏扬州诞生，号称打破吉尼斯世界纪录，但随即曝出炒饭被当做厨余垃圾送去喂猪。26日，认证为吉尼斯世界纪录的官方微博宣布，因存在浪费情况，这个挑战无效。

4吨炒饭如何处置？荒唐的活动背后，推手是谁？这样花钱出力搞浪费的“创纪录”有何意义？舆论和专家指出，这种“创纪录”背后实质是一些部门、机构“求大求奇”的浮躁心态，是扭曲的政绩观在作祟。

4吨炒饭去哪儿了

10月22日在扬州东关城体育休闲公园举行了扬州炒饭总动员——吉尼斯世界纪录称号“最大份炒饭”挑战赛，近300名炒饭师傅齐聚于此，炒出了4192公斤的扬州炒饭。据吉尼斯世界纪录官方认证官程东介绍，上一次“最大份炒饭”的纪录是2014年9月在土耳其诞生的，总重量为3170公斤。

炒饭大赛前夕，扬州市质量监督局曾出台一份扬州炒饭的官方制作标准：扬州炒饭主料除了籼米饭、鲜鸡蛋，还有水发海参、熟地方鸡胸肉、中国火腿肉、水发干贝、上浆湖虾仁、水发花菇等。

“最大份炒饭”正是由这些价值不菲的配料组成。一位不愿透露姓名的准扬菜师傅估算这份炒饭仅成本就高达14万元。而根据扬州市烹饪协会曾给出每500克市场价约50元/份的标准测算，价值更是高

达数十万元。逾4吨重的炒饭做熟后，认证官程东在扬州宣布：这是一项新的吉尼斯世界纪录。然而，事件并未结束——网上随即曝出工作人员脚踩炒饭并用铁铲将炒饭装进车的图片。

4吨炒饭到底去哪儿了？

在重重质疑下，扬州市旅游局组织相关单位核查了解后，发布了一份语焉不详的通报，称“确有150公斤左右的炒饭被送至养殖场，其余炒饭已按原计划送到接收单位”。此次炒饭所用的物料，来自各赞助单位，也并未解释这些炒饭如何处理。

世界中国烹饪联合会常务副秘书长桑建23日曾通过微博称，炒饭成品已由相关参与单位回收，并未倾倒浪费。少数成品由于放置时间较长不宜食用，也进行了妥善处理。不过，如今这条微博已被删除。

扬州市旅游局相关负责人在接受记者采访时表示，按计划，活动结束后所有成品将被送到有关企业和学校供职工和学生食用。

26日，在记者反复追问下，桑建回应说，炒饭并没有被送至学校。“此次炒饭所用的物料，来自各赞助单位，由扬州市西园饭店等宾馆、宋夹城体育休闲公园等提供。活动结束后，炒饭就交给他们处理，有的宾馆就把它用作当天的自助餐。原计划给学校的部分，考虑到消化量少就放弃了。”

不过，有一位现场目击者告诉记者：“当时，有不少剩下的炒饭浸在了锅底沉淀的油里，这部分饭后最后被车拖走了。”

事发后各参与方互相推诿

据知情人士透露，近年来，申请吉尼斯世界纪录日益火爆，并成为营销新模式。越来越多的企业和机构希望借助吉尼斯的知名度和影响力宣传品牌、产品和技术。吉尼斯相关公司也在大举开拓中国市场。

针对舆论对扬州炒饭的质疑，26日中午，吉尼斯世界纪录官方微博先发布一份盖章声明称，高度关注此事，并对此事件进行跟踪调查。仅一小时后，吉尼斯又紧急称：“主办方已经表明确实有150公斤的炒饭有不恰当的处理，违背了我司关于大型食品纪录中食品最终要供民众食用不得浪费的规定，因此我司已通知主办方此纪录挑战无效”。

公开资料显示，此炒饭活动是由世界中国烹饪联合会主办，扬州市旅游局、扬州蜀冈-瘦西湖风景名胜区管理委员会、扬州市烹饪协会、扬州大学旅游烹饪学院等多家单位联合支持，参与方还有相关企业等。记者在调查中，一些单位推诿，自称不是主办方；参与方企业也不再露面。

扬州市烹饪协会秘书长邱杨敬告诉记者，此次活动主办方是世界中国烹饪联合会，扬州烹饪协会是承办方。“方案中确实有炒饭成品回收的安排，但当天我没在现场，具体情况并不清楚。”

扬州市旅游局相关负责人表示，此次活动是一场市场化运作的商业活动。相关政府部门作为承办单位，承担了场地提供和电力支持等方面的

工作。“我们在前期也看到方案中有炒饭成品回收的内容。但遗憾的是，在后来具体落实过程中监管未能到位。”

“奇葩式”创纪录何时休

吉尼斯纪录，本意是鼓励人们挑战极限、超越自我，然而在一些部门和人的眼里，却变异为盲目求大求怪的游戏。

近年来，最大份辣椒炒肉、最大剥椒鱼头、最大南瓜饼……一些地方制作美食“世界之最”的新闻层出不穷。记者了解到，这些靠“人海”或“钱海”战术破纪录的盛大活动背后，不仅有热衷炒作的企业身影，一些地方政府也乐此不疲协办“站台”。

然而无论是出于商业目的还是地方宣传的炒作行为，恪守珍惜粮食这一公德底线不能逾越。我国是粮食大国，但人均粮食占有量远低于世界水平，必须大力弘扬勤俭之风。但值得警惕的是，近年来多地仍时有耗费食物的“炒作秀”。

“一直以来餐饮大赛等类型的活动很难完全避免食品浪费，当前应当更加关注这一浪费现象。”邱杨敬说，近年来国内外的烹饪协会曾出台《关于赛事运行杜绝浪费的意见》，杜绝相关活动中可能产生的食材浪费问题。

吉尼斯世界纪录大中华区市场总监杨丽娜表示，吉尼斯世界纪录对大型食品类的纪录有严格规定，要求用于挑战的食品最终均可供民众食用，不得有任何浪费，并拒绝可能会对资源造成破坏的申请。“我们不接受任何不道德的纪录。”

有专家学者和网民表示，有内蕴的“世界之最”才有价值和意义，用砸钱、堆人、拼场面等粗放方式打造出的“世界之最”除了满足虚荣心，几乎没有什么实际价值，更在某种程度上表现出当下社会一些人急功近利的浮躁心态。

据新华社南京10月26日电