

新型农村社区的涵义、功能及建设路径研究

乔成邦

(南阳师范学院政治与公共管理学院 河南南阳 473061)

摘要:新型农村社区是在统筹城乡发展、推进城乡一体化的新背景下提出的一个新的概念,是农村发展的新方向和新思路,建设新型农村社区具有重要意义。目前新型农村社区建设尚处于一个探索、实验的阶段,人们对其认识尚不统一。因此,我们应在科学界定新型农村社区涵义的基础上,准确把握其促进农村发展、改善农村服务、增进农民利益、整合土地资源的功能定位,并通过科学规划建设方案、建立多元化的资金投入机制、加强政策宣传和制度创新等路径,加快推进新型农村社区建设。

关键词:新型农村社区;建设;统筹城乡;城乡一体化

中图分类号: C912.83 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-1124(2013)01-0080-05

新型农村社区是在统筹城乡发展、推进城乡一体化的新的时代背景下,针对农村未来发展的方向、目标、路径及模式等问题而提出的一个新的概念,这一概念目前在全国许多地方的政府文件、领导人讲话、媒体宣传和学术研究中已得到普遍的使用,其中,河南、山东、四川、河北等省更是把新型农村社区建设当做重要战略而加以推进。但究竟什么是“新型农村社区”,目前并没有统一的说法,对其功能定位的认识也存在着很大的差异,这些都反映了目前我们对此问题理论研究的不足。因此,科学界定新型农村社区的涵义,准确把握其功能,深入探索其建设路径具有重要意义。

一、新型农村社区的涵义

(一)新型农村社区首先是一个社区,具有社区的基本属性和特征

什么是社区?“社”是指相互有联系、有某些共同特征的人群,“区”是指一定的地域范围。所以,“社区”可以说是相互有联系、有某些共同特征的人群共同居住的一定的区域。德国社会学家滕尼斯于1881年首先使用“社区”这一名词,当时是指“由具有共同的习俗和价值观念的同质人口组成的,关系密切的社会团体或共同体”。从滕尼斯开始到现在,人们对它的理解发生了很大的变化。因此,关于社区的定义和解释也就多种多样。1955年美国学者G. A. 希莱里对已有的94个关于社区定义的表述

作了比较研究。他发现,其中69个有关定义的表述都包括地域、共同的纽带以及社会交往三方面的含义,并认为这三者是构成社区必不可少的共同要素。因此,人们至少可以从地理要素(区域)、经济要素(经济生活)、社会要素(社会交往)以及社会心理要素(共同纽带中的认同意识和相同价值观念)的结合上来把握社区这一概念,即把社区视为生活在同一地理区域内、具有共同意识和共同利益的社会群体。

(二)新型农村社区不同于传统农村社区,具有许多新的特点

传统农村社区是指聚居在一定地域范围内的农村居民在农业生产方式基础上所组成的社会生活共同体。传统农村社区具有主体是农村居民,基础经济活动是农业生产,人口密度较低,聚居规模小,家庭功能突出等特征。与传统农村社区相比,新型农村社区具有许多新的特点:

1. 新的时代背景,即统筹城乡发展、推进城乡一体化。2005年党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的重大部署,2006年党的十六届六中全会提出了“积极推进农村社区建设”的号召,自此,建设新农村、建设农村社区的活动在全国普遍开展起来,农村的经济、政治、社会、文化由此也获得了快速发展。在此基础上,2010年中央一号文件的名称中首次突出了“城乡统筹”这一概念,并在文件中

收稿日期:2012-10-15

作者简介:乔成邦(1980—),男,硕士,讲师,研究方向为公共政策分析。

多处提及和阐释,从此,农村发展进入了“城乡统筹”、“城乡一体化”时期,新型农村社区正是此时逐渐进入了人们的视野,它是许多地方为适应新的时代背景而采取的战略举措。

2. 新的层次定位,即新型农村社区是城乡之间的过渡形态。新型农村社区不同于过去的“新农村”,从概念属性上看,它已经不是传统农村的概念,这一点目前社会上已成共识;新型农村社区既然不是“农村”,那么,它是否能够定位于“城市”?目前,很多人对此问题持肯定回答,特别是一些地方已经将其纳入城镇体系来对待,认为新型农村社区是五级城镇体系的最后一级,即国家区域性中心城市、地区中心城市、县域中心城市、中心镇、新型农村社区。如此定位,其实存在诸多不妥之处,比如新型农村社区既然是城市,社区村民就要完全市民化,就要享受与城市居民相同的住房、教育、医疗、社会保障等公共服务,这一点不但财力上政府无法负担,而且农村社区偏离中心城区,社区人数较少,规模效应低,过多投入也必然导致资源的浪费。^[1]况且如此定位,与户籍制度、农村土地流转制度等当前的制度体系存在明显的矛盾之处,这些制度不改革,社区村民市民化就不可能实现。因此,从当前的现实来看,最为恰当的做法是暂时将新型农村社区界定为城乡之间的过渡形态,等新型农村社区发展到一定阶段,制度障碍消除之后,其最终定位必然会趋向“城市”。

3. 新的经营方式,即农业适度规模经营,协调发展工业、商业、旅游业。当前许多地方在新型农村社区规划建设的过程中,强调要统筹考虑产业规划,加强“一社一品”建设。在人口集中居住的过程中,引导农户自愿流转土地,发展适度规模经营,走农业园区化之路。同时引导富余劳动力搞农产品加工、运输、销售等,拉长做粗农产品产业链,增加农产品的附加值。宜农则农,宜工则工,宜商则商,宜游则游,让农民充分发挥其能力,让农民变成现代化的、职业化的新型农民。^[2]由此,则改变过去单纯靠农业、小户分散经营的传统农村经营方式,逐步形成农业适度规模经营,协调发展工业、商业、旅游业的新的经营方式。

4. 新的建设方式,即通过村庄合并的方式建设新型农村社区。传统农村社区建设是以原自然村或

行政村为单元,区域空间狭小,人数较少,不利于公共服务体系的延伸,不利于资源的整合、节约与优化。新型农村社区建设采用村庄合并的方式,有效解决了上述问题,取得了较好的效果。

5. 新的人际关系,即和谐、理性的人际关系。村庄合并、共同居住的生活模式打破了旧的村与村、组与组和家族、宗族的传统居住格局,消除了邻里矛盾、家族矛盾,形成了“广入住、大融合,谋发展、促和谐”的新的人际关系。^[3]同时,社区内的农民也可以按照市场需求结成一种“契约”,以合作社的形式或协会的形式维护集体的利益,社区成员的集体化合作将会得以加强,从而形成新的理性的人际关系。

6. 新的建设标准,即与城市社区建设的标准一致。新型农村社区虽然地处农村,但是其未来必然要实现现代城市文明的生活模式,因此,其建设要一步到位,避免不必要的反复与浪费。这就要求要真正用城市社区的标准进行建设,即以城市化的理念改造农村,以公共服务均等化覆盖农村,以现代化产业体系支撑农村。总之,城市社区有什么,新型农村社区也该有什么。

基于以上分析,笔者以为,所谓新型农村社区,是指在统筹城乡发展、推进城乡一体化的背景下,为整合社会资源、促进农村全面发展,在科学规划、合理布局、广泛参与、稳步推进的基础上,通过村庄合并、集约发展的方式,组建而成的新的农民生产生活共同体。

二、新型农村社区的功能

清晰、明确的功能定位是新型农村社区建设正确方向的保证,是实现统筹城乡发展、推进城乡一体化目标的基础。笔者以为,新型农村社区的功能应定位于以下四个方面:

(一) 促进发展

促进农村的全面发展是新型农村社区的首要功能。建设新型农村社区是新农村建设的新阶段,是为解决统筹城乡发展问题,制定出一项新的农村政策。作为农村政策,必然要以解决“三农”问题为首要任务,必然要以促进农村的全面发展作为目标追求。因此,在建设新型农村社区的过程中,必然要围绕着如何促进农村的全面发展这一中心任务展开工作,任何时候都不能以偏概全,违背政策精神实质。现实中,一些地方不顾实际的经济状况,强行进

行村庄合并,忽略产业调整和布局,集中居住后并没有改变传统分散经营的农业现状,农民并不能从中获取持续的经济收益。这种新型农村社区建设,从根本上无益于农村的发展,而且还会浪费资源、劳民伤财。

(二) 改善服务

改善农村公共服务是新型农村社区的重要功能之一。当前,广大农村地区的基础设施和公共服务供给严重不足,之所以如此,原因有三:一是受农村经济发展水平的限制,基础设施建设投入有限;二是涉农资金缺乏统一的投放平台,撒胡椒面式的财政支出方式使支农资金难以形成合力;三是农民居住分散增加了基础设施建设成本和施工难度。而新型农村社区建设就是解决上述问题的较好选择。新型农村社区通过地域上的集中建设,实现了农村基础设施共建共享的要求,解决了各小行政村、自然村无力建设或重复建设问题,减少了公共支出,有效压缩了建设成本,为实现城乡公共服务均等化奠定了基础。^[4]事实上,新型农村社区建设正是政府为解决农村公共服务供给严重不足问题,使广大农民共享改革发展成果而采取的战略举措。因此,完善农村基础设施,改善农村公共服务是新型农村社区的重要功能之一。

(三) 增进利益

增进农民利益是新型农村社区不可或缺的一项功能。从广义的角度理解,促进发展和改善服务客观上也能够增进农民利益,但此处更多是从狭义的角度理解的,指的是农民最为关注的直接利益的增加。改革开放后我国取得了举世瞩目的发展成就,但是由于城乡二元体制的存在,也出现了城乡差距扩大的发展隐患,这不仅阻碍了共同富裕目标的实现,也制约了国家经济的可持续发展。因此,解决城乡差距问题刻不容缓。为此,中央出台一系列的惠农支农政策,取得了一定的效果,但要真正的解决此问题,必须要走城乡统筹、城乡一体化发展之路。因此,作为城乡统筹的因应举措,新型农村社区建设也必须要以解决城乡差距问题为己任,通过多种途径增进农民利益。现实中,一些地方采取自筹自建的方式,让农民自己投资拆迁建房,政府只给予象征意义的补贴,而节约土地的溢价却被政府占有,这些做法剥夺了农民的应得收益,违背了政策的精神实质,

不但无益于城乡差距的缩小,可能还会进一步加剧农村的社会矛盾。

(四) 整合资源

整合土地资源是新型农村社区的又一项重要功能。工业化、城镇化和农业现代化“三化”协调发展是我国未来发展的大趋势。其中工业化、城镇化的发展必然需要空间支撑,而为了保障国家的粮食安全和农业的现代化,依靠传统蚕食耕地的办法已行不通。因此,必须探索“三化”协调发展的新路子。而这条新路子就是在不能快速把农民完全推向城市的条件下,通过新型农村社区建设这种就地集聚发展方式(即新型城镇化)带动农村的发展,最终实现“三化”协调发展的目标。新型农村社区建设,是一个非常具有创新意义的发展思路,一方面它可以改变长期以来存在的农村住宅点多、面广等状况,节约出大量土地,从而既可以复垦为耕地,增加耕地面积,也可以置换为城市建设用地,缓解工业化、城镇化发展的土地供需矛盾;另一方面也可以以此为契机,加快推进土地流转速度,将土地流转给经营大户、农业公司,走规模化、集约化生产之路,实现土地增值,增加农民收益。通过节约和集约,提高了农村土地资源的整合程度,使现有资源发挥出更大的效应。

三、新型农村社区的建设路径

作为一项公共政策,新型农村社区建设必然遵循政策执行一般规律。依据政策执行理论,在新型农村社区建设的过程中,必然会受到诸多因素的影响和制约。以此思路分析,结合上述的功能定位和一些地方的实践,笔者以为,新型农村社区的建设路径主要包括下列四个方面:

(一) 科学规划建设方案

高质量的政策是政策执行的重要基础和前提,是政策执行的首要条件。在公共管理领域,许多政策达不到预期效果,执行中困难重重,在很大程度上与政策质量低劣有关。因此,保证建设方案的科学合理是顺利推进新型农村社区建设的关键,是一切工作的基础。现实中很多地方虽然也是从规划建设方案开始,但是这些规划往往整体性、协同性较差,缺乏可行性和民主性。要科学规划新型农村社区建设方案,应做好以下几点:

1. 坚持城乡统筹。要按照“城乡统筹,合理布

局,节约土地,集约发展”的规划原则,打破城乡壁垒,突破区域界限,从中心城区、城郊区、产业集聚区、小城镇、新型农村社区五个层面,搞好总体规划、控制性详细规划及专业规划。

2. 因地制宜,合理确定新型农村社区的规模和住宅方案。要根据经济社会发展条件、村民意愿,按照有利生产、方便生活、减少成本的原则,合理确定新型农村社区的选址、人口规模和用地规模。社区住宅设计要符合群众愿望,引领城镇生活,做到面积大小适宜,外观美观大方,内部经济适用,基本功能完善,风格富有特色。

3. 注重文化内涵、生态优势和地方人文特色。参照欧洲农村建设的经验,不同地方的社区应该是各具特色的,社区要与周围的自然环境相适应、相协调,要充分挖掘历史文化内涵和生态优势,着力打造地方人文特色,彰显个性,避免千篇一律。建筑设计也要体现当地自然和人文特点,充分考虑当地经济发展水平和群众承受能力,形成聚散相宜、大小适度、错落有致、特色凸显的建筑风貌。

4. 规范相关制度。在规划过程中,让群众广泛参与,反复征求群众意见,规划成型后在显要位置公示,接受群众监督。规划一经确认,严格按规划搞建设,严格落实“规划一张图、审批一支笔、建设一盘棋、管理一张网”制度,建立和完善规划审批程序。

(二) 建立多元化的资金投入机制

物质资源是政策执行顺利进行的经济基础。俗话说“巧妇难为无米之炊”,仅有执行政策的权威和主要工作人员的承诺是不够的,充足的经费投入也是必须的。因此,要推进新型农村社区建设,充足的资金投入必不可少。从当前的现实来看,资金投入不足已经成为各地推进新型农村社区建设的瓶颈。要解决此问题,建立多元化的资金投入机制至关重要。

1. 加大各级财政投入力度。应设立新型农村社区建设的专项资金,明确各级政府投入比例,采取以奖代补、政府贴息贷款、降低审批费用等各种形式重点支持经济条件相对落后地区。

2. 整合使用涉农资金。除有特殊用途的救灾资金、扶贫资金和各种直接补助农民的资金外,中央、省、市、县财政的所有涉农资金和农口主管部门按规定征收的行政事业性收费、基金以及政府涉农融资,

都可以作为新型农村社区建设资金来源予以整合使用。

3. 采用市场化运作模式筹措资金。对于具有地理位置优势、土地具有较大开发价值的地方,筹措资金的最有效方式,莫过于市场化运作。这种运作模式重在运用市场机制,综合利用土地、信贷和规费减免等优惠政策,吸引房地产开发、工程设计、土建施工及其他企事业单位积极参与新型农村社区建设。

4. 通过城乡建设用地置换指标的有偿转让筹措资金。新型农村社区建设置换出的土地,可以以挂钩指标的形式,以县(市)区为平台,实行挂牌拍卖。拍卖收益除国家政策性收费外,其余全部返还拥有土地所有权的集体经济组织,用于新型农村社区建设。因城乡建设用地增减挂钩土地置换增加的土地级差收益,也主要用于新型农村社区建设。^[5]

5. 加大银行信贷支持力度。鼓励银行为满足新型农村社区建设中多层次、多元化的金融服务需求,积极推出符合实际的金融产品和服务。建立健全政府、金融机构、担保公司和客户四位一体的融资服务体系,消除贷款担保瓶颈,切实改善融资环境。在新型农村社区增设服务网点,创新银行服务方式。

6. 吸纳社会公益资金。通过结对帮扶机制和社会募捐机制,吸纳更多的社会力量,动员和争取企事业单位、社会组织团体和个人以捐赠或其他形式,通过兴办公益性的服务项目参与到新型农村社区建设中来。^[6]

(三) 加强政策宣传

政策宣传就是将政策的精神和实质、政策的具体措施和实施细则等内容向社会进行宣布、传播的过程。政策宣传是执行人员和目标群体了解、认同政策的基础。据调查,大多数农民对新型农村社区建设是“只知其事,不晓其实”,政策知晓度极低,即便是一些基层县乡干部也存在着片面理解、僵硬照搬、思想保守等问题。由此可见,当前形势下最为关键是要从几个方面加强政策宣传。

1. 通过培训学习、外出参观考察等方式,让基层县乡干部真正了解政策精神、政策内容和具体措施,从而解放思想、明确目标、鼓舞干劲、增强信心,调动建设的积极性。

2. 发挥媒体和网络优势。在报纸、电视、广播开设专题栏目,借助网络、手机短信等渠道,采取领导

专访、答记者问、专题报道等多种形式,及时宣传、报道新型农村社区建设的重大意义、政策措施,以及好经验、好做法、好典型,形成强大的社会舆论氛围。

3. 加强与农民的协商、交流。深入村庄、农民家里、田间地头,倾听农民心声,向农民解释政策带来的实惠。举办农民座谈会、听证会,进一步加强与农民的沟通与交流,尊重农民新型农村社区建设的主体地位,尊重农民意愿,以农民的实际需求为导向,切实维护农民利益。

(四) 加强制度创新

制度是政策执行程序化的基本保证,是调整政策关系的行为规范。科学、完备的制度体系可以明确政策具体推行的准则和依据,可以降低交易成本,从而提高效率。当前的新型农村社区建设基本是在既有的制度框架下进行的,其中某些制度明显已经不能适应新形势的需要,成为制约新型农村社区建设顺利推进的障碍。为此,必须加强制度创新,破除制度障碍。

1. 健全土地承包经营权流转市场。党的十七届三中全会的决定提出,允许农民以各种形式流转土地承包经营权,从而初步建立了土地承包经营权流转制度。但要推进土地承包经营权流转制度的实施,必须健全土地承包经营权流转市场。首先要搞好农村土地的确权、登记、颁证工作。明晰土地承包经营权是进行土地流转的前提,是健全土地承包经营权流转市场的基础性工作;其次要尊重农户的土地流转主体地位。土地承包经营权是农户的,流转与否、采取何种方式流转、流转价格如何确定,都要由农户说了算;再次要完善土地承包经营权流转市场服务体系,构建农村土地流转信息体系、中介组织体系和仲裁体系;最后要创造有利于土地承包经营权流转的政策环境,引导农民到市场中进行土地流转。^[7]

2. 建立健全农村房屋产权确认制度。按照现有的农村建设用地管理办法,即使是进入新社区的居民,其住宅用地也是集体所有的,因此,其住房也是不能进入市场出售的。这显然与城乡一体化的目标,与现代身份无差异、权利均等化的公民社会还有很大的距离。要让社区居民对自己的房产拥有与城市居民同等的权利,就要建立农村房屋产权确认制度,为农民办理住宅房产证。^[8]农房有了房产证,就

是把“死资产”变成了“活资本”,让农民有了进入市场的第一桶金,农民据此就可以变现、抵押、贷款,甚至自由流通,最终实现“同地同权”。^[9]

3. 建立健全农村建设用地市场化流转机制。在新型农村社区建设实践中,很多地方依靠城乡建设用地增减挂钩政策,将农村集中居住后节约的建设用地复耕,将增加的建设用地指标转移到城市,从而实现城乡建设用地的置换。但城乡建设用地增减挂钩目前还处于试点阶段,而且其置换严格限定在县域范围内,这就阻碍了城乡建设用地资源的自由流动,难以真正体现农村建设用地的市场价值。所以,问题的关键在于要打通流转障碍,建立完善的农村建设用地市场化流转机制。为此,必须加快农村建设用地管理制度改革步伐,借鉴重庆的“地票”制度,尽快建立农村建设用地流转新机制;^[10]扩大流转空间,由省级政府统筹管理;建立健全农村建设用地流转市场,完善相关信息、中介、裁判服务体系,组建土地交易服务机构。

参考文献:

- [1] 崔伟华. 关于新型农村社区建设中的几个重要问题[J]. 中国党政干部论坛, 2011(2): 56-57.
- [2] 魏垂敬. 如何建设新型农村社区[EB/OL]. http://www.zgxcfx.com/Article_Show.asp?ArticleID=46812 2011-12-19.
- [3] 杨世松. 村庄合并是新型农村社区建设的一种选择[J]. 河南商业高等专科学校学报, 2009, 22(5): 15-17.
- [4] 张颖举. 中部地区新型农村社区建设的必要性与可行性: 以河南省为例[J]. 贵州农业科学, 2011, 39(2): 200-204.
- [5] 郭立翔. 大胆尝试 全力破解资金难题——解读新型农村社区建设之四[N]. 洛阳日报, 2012-3-12(003).
- [6] 张明锁等. 新型农村社区建设的制约困境与突围路径分析——基于河南四市农村的实证研究[J]. 社会工作(学术版), 2011(3): 8-14.
- [7] 新华社. 决定解读: 如何建立健全土地承包经营权流转市场[EB/OL]. http://www.gov.cn/jrzq/2008-11/16/content_1150451.htm 2008-11-16.
- [8] 杨玉民. 国外城乡一体化发展的经验及其对汕头市城乡一体化发展的启示[J]. 西华大学学报(哲学社会科学版), 2012(2): 97-100.
- [9] 陈忠禹. 科学发展观与村民自治权保障[J]. 西华大学学报(哲学社会科学版), 2011(4): 99-102.
- [10] 邓学芬、姚世斌. 土地产权的优先股流转方式研究[J]. 西部经济理论论坛, 2011(3): 24-27.

[责任编辑 谭金蓉]