

# 城乡一体化视角下的新型农村社区建设研究

李彦普

(黄河科技学院 商贸学院,河南 郑州 450006)

**摘 要:**新型农村社区建设不仅是农村社会化发展的内在要求,也是推进城乡一体化的外在要求。当前新型农村社区建设快速推进,但普遍存在概念认识不清,规划不合理,产业支撑薄弱,农民参与动力不足,建设资金缺乏等诸多问题。因此,为提升新型农村社区建设质量,实现其持续健康发展,建议政府必须转变观念,准确把握新型农村社区的内涵,科学规划;因地制宜,探索合适的产业支撑和发展模式;改革和完善相关保障机制;切实保障农民权益;破解资金难题。

**关键词:**新型农村社区;城乡一体化;农民权益;产业支撑

**中图分类号:**F 320.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-0009(2014)17-0208-05

党的十八大报告把推动城乡发展一体化作为加快完善社会主义市场经济体制和加快转变经济发展方式的五大重点工作之一。在城乡一体化背景下的新型农村社区建设,必须强调城乡社会的有机融合和整合,更多地涉及土地利用、产业支撑、农民权益等多重问题,是一个重大的理论与实践课题。

## 1 新型农村社区的内涵

对于“新型农村社区”的内涵,毕于建等<sup>[1]</sup>认为,新型农村社区是指在农村合村并点的地域中以行政村或中心村为一定范围,以从事第一产业的农民为主体的同质人口组成,以村委会为农村社区居委会自治组织,便于镇街指导,便于以村委会为主体进行社区建设与管理,具有明显认同感和归属感的社会生活共同体;杨世松<sup>[2]</sup>指出,新型农村社区是指打破原有村庄界限,把2个或2个以上自然村或行政村经过统一规划,按照统一要求,在一定期限内搬迁合并,组建成新的农民生产生活共同体,形成新的居住模式、公共服务管理模式和产业格局。

当前新农村建设中的“农村社区”并非是自发形成的“社区”,也不是一般意义上的“共同体”,而是一种政府主导的规划性的社会生活共同体,更是一种国家规划性制度变迁的产物<sup>[3]</sup>。新型农村社区是以农民作为社区建设主体,并包括市场、政府、非政府组织多元参与的,承担着农村社会的组织、管理和服务功能的新型社会生

活共同体。新型农村社区建设既不等于村庄翻新,也不是简单的人口聚居,而是要加快缩小城乡差距,逐步实现农村基础设施城镇化、农民生活方式市民化、公共服务均等化的城乡一体化发展目标。

## 2 建设新型农村社区,推进城乡一体化的战略意义

### 2.1 新型农村社区建设是推进城乡一体化的战略基点

随着工业化、城镇化进程的加快,不同步解决好三农问题,城乡差距扩大的趋势就得不到有效遏制,两化成果难以惠及广大农村居民,甚至导致经济停滞和社会动荡。城乡一体化是改变长期形成的城乡二元经济结构,对城市和乡村统筹规划,综合开发,使整个社会全面协调、可持续发展的统筹发展战略,需要农村和城市两轮驱动。在城乡一体化进程中,新型农村社区搭建起新型制度平台,成为统筹城乡发展的重要战略基点。通过建设新型农村社区可以有效整合土地资源,为农村和城镇发展拓展空间;可以改善居民居住环境,促进基础设施向农村延伸,公共服务向农村覆盖,科学技术向农村传播,现代文明向农村辐射;可以完善和创新农村社会管理服务机制,为农民参与管理、利益诉求开辟渠道,最终实现城乡居民利益均等化。

### 2.2 有助于加快实现城乡公共服务均等化

传统的二元户籍制度下,生活资料供应、劳动就业、社会保障、财政投资等制度性安排全面偏向城市,使得农村基础设施、教育、医疗等方面投入不足,农村和城市在公共服务方面的差距日益凸显。消除体制弊端、统筹城乡发展、构建和谐社会是经济社会发展到一定阶段的必然要求。在农村人口不可能大规模进入城市的情况下,要较快实现城乡一体化融合发展,客观上要求一个能够承载城乡一体发展的有效载体,新型农村社区就是

**作者简介:**李彦普(1977-),女,河南西峡人,硕士,讲师,研究方向为农村经济。E-mail:591662188@qq.com.

**基金项目:**河南省政府决策招标资助项目(2013B213);河南省社科联调研资助项目(SKL-2013-3023)。

**收稿日期:**2014-05-19

这样一个载体。新型农村社区建设的实质,就是要提高农民国民待遇,提升农民生活质量,让农民和城市居民一样享受公共服务均等化。

### 2.3 有利于集约节约用地,调整优化农村产业结构

新型农村社区建设是在政府统一规划下,本着节约、集约用地的原则将原有土地进行科学整合,对住宅区和农业用地进行重新规划。通过集中连片地规划建设,对腾出的土地进行整理复耕,有利于科学、合理地使用土地,充分发挥土地规模化生产的经济效益,提升农业现代化水平。新型农村社区注重强化产业支撑,通过“产业集聚区”等媒介,增加对农村劳动力的承载能力,促进在新型农村社区集中居住的“离地”人口实现就地城镇化。新型农村社区建设,将推动农村产业发展,优化农村产业结构,带动居民就业,使经济发展与社区建设同步进行。

## 3 当前新型农村社区建设中的问题与障碍

### 3.1 对新型农村社区建设缺乏深入认识和科学规划

当前新型农村社区建设仍处在探索实施阶段,各地经济发展、资源禀赋的差异使得新型农村社区建设具有典型的地域性特征,难以套用统一模式,地方政府必须充分把握和领会新型农村社区建设的根本内涵和实施原则。目前许多地方政府机构人员对新型农村社区内涵理解不清,对其组织和管理机构、运作架构、管理机制等认识不足,没有从建设社会主义新农村、推进城乡一体化的高度来认识和把握。由于缺乏新型农村社区作为系统工程的全局观,缺乏对当地农村、农民、农业发展以及产业布局的整体性把握,导致社区规划不科学。一些地方政府存在严重的行政干预行为,甚至出现为获取国家节地专项补偿资金而减少相应配套的公共服务设施和生产服务设施的现象。同时,一些地区推进新型农村社区建设的步伐过快,规划周期短,缺乏实地调研,缺少对地方传统特色文化的深度挖掘,出现“只见新房不见新村、只见量不见质”的现象,没有真正意义上实现“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的发展目标。

### 3.2 政府在新型农村社区建设中的职能定位不清

我国新型农村社区建设是在政府推动下进行的,属于典型的政府主导模式。由于政府掌握着国家和地区经济及社会发展的总政策,也控制着农村社区的资源,因此政府对新型农村社区建设的干预十分普遍。

#### 3.2.1 地方政府在新型农村社区建设中的职能越位

一些地方政府出于政绩考虑盲目建设,不考虑当地实际情况和农村社区居民的根本利益,采取各种方式强行推进,强迫居民集中居住,甚至出现农民“被上楼”现象,并据此获取土地收益<sup>[4]</sup>。不少地方政府把农村社区组织作为其附属单位或下属单位,直接干预这些组织的自

主权利,致使作为农村基层群众性自治组织的村民委员会,在实践中并未真正发挥“自我教育、自我管理、自我服务”的作用。一些地方政府包揽社区自身应负责的事务,难以满足农村社区的真实需求,造成资源浪费,效率低下。政府主导行为并没有体现在必要的政治、经济和法律制度保障建设上,严重超越应有的界限。

3.2.2 地方政府在公共产品供给上的职能缺位 在新型农村社区建设中,普遍存在地方政府对农村社区公共产品重视度和供给度不足现象。政府是农村公共产品的主要供给者,本来应由政府提供的公共产品,政府要么不愿提供,要么无力提供,造成农村社区公共产品供给严重短缺。一是农民急需的生产性公共产品供给严重不足,尤其是经济落后地区,比如大中型的水利灌溉设施、大型农业固定资产投资、农作物良种的开发和培育等;二是与农民自身利益密切相关的社区公共产品供给严重短缺,包括农村的教育、公共卫生、医疗、社会保障及环境保护等<sup>[5]</sup>。尤其是经济不发达地区,县和乡镇两级财政供给能力有限,而目前实行的财政转移支付力度还远不能满足这些地方农村社区化建设的需求。

### 3.3 新型农村社区缺乏有力的产业支撑

构建新型农村社区虽然某种程度上移除了农村传统的生产方式和生活方式,实现了农民集中居住,改变了农民生活配套条件,但并不是简单地把农民的身份变为“市民”,必须从根本上解决“离地”人口的就业问题,真正赋予农民以“市民”的地位和待遇。目前,新型农村社区建设所面临的关键问题是缺乏有力的产业支撑,来吸纳当地劳动力实现就近就业。已有村镇企业普遍规模较小,布局分散,经济效益不高,市场竞争力不强,生存依附度大,难以成为新型农村社区建设的有力支撑,致使不少农民对迁入新社区后的生存问题产生忧虑。同时地方政府对于如何培育新型农村社区的主导产业和对原有企业进行整合,带动农民致富等关键问题缺乏应有的认识和行之有效的措施,导致新型农村社区发展后劲不足。

### 3.4 农民参与动力不足

#### 3.4.1 农民的主体意识缺乏,缺少有效的需求表达机制

受长期居住习惯的影响,不少农民仍想在原有村庄居住,很多农民对新型农村社区建设不理解、不接受,不愿放弃已有住房而选择在新型农村社区居住。由于历史的原因,农民自治摆脱不了政府的控制和引导,从而使农民自我管理和自我服务意识不足,难以成为农村社会发展的自主力量。始终居于劣势地位的农民,害怕在与政府的利益博弈中利益受损。由于农民自身的局限性,在社区建设中参与积极性差,参与内容十分有限。虽然随着农村基层民主化程度的提高以及政府的转型,农民获得了一定的公共决策参与权,但以往“自上而下”的决

策方式仍没有根本扭转。新型农村社区建设与农民利益相关的重要决策在很大程度上仍取决于县乡政府的选择,农民被排斥在公共项目的决策、运作和监督之外。目前“一事一议”制度虽然为农民表达诉求、参与社区公共产品供给决策提供了一个平台,但面临较高的投票成本,并没有根本改变公共资源由政府“自上而下”以行政方式配置的模式。

3.4.2 征地补偿不合理,难以保障农民利益 新型农村社区进行整合规划后,将结余一定的土地。由于农村建设用地产权模糊,在实际操作过程中不同地区对闲置建设用地的处理方式有很大差异。在经济发展水平较高的地区,农民的维权意识通常较强,节约出来的建设用地或以集体名义或是按照一定的标准量化到个人进行商业化经营,农村建设用地身份的转换过程也是在原有村民内部按照某种机制进行再分配,原有村民一定程度上享受到了溢价带来的好处<sup>[6]</sup>。但是绝大多数地区的做法是把集中居住后闲置建设用地的收益权收回,那么作为建设用地出让使用权后实现的大量增殖,将大部分由政府 and 开发商获得,失地农民难以分享到其中的巨大收益。另外,征地补偿标准城乡差别很大,标准不一,无法体现土地作为一种有限资源在价值创造中的重要作用,损害了农村社区居民的应得利益。

### 3.5 新型农村社区建设资金缺乏

与城中村改造和旧城改造是在商业溢价较多的区域不同,资金来源是新型农村社区建设的软肋。新型农村社区建设资金包括住房建设资金和公共服务体系建设资金。对于住房建设资金而言,政府补贴所占比例很少,几乎起不了实质性作用;对于公共服务体系建设资金,政府财政投入保证若干个社区建设还可勉强维持,如果大面积摊开将难以为继,对于经济基础较差的区域,持续的资金投入更是无从谈起。大多数农村地区由于经济发展水平所限,财政投入的比例相对较小,地方政府财政支持不足,很多农村社区更多是依靠乡镇和村集体投入进行建设。然而近年来,随着农村税费改革的深入,尤其是农业税免除之后,乡村债务问题日益凸显。另外,随着新型农村社区功能不断完善,其运行成本将大大增加。没有持续稳定的建设资金来源,严重制约新型农村社区的推进和可持续发展。

## 4 推进新型农村社区健康发展对策

### 4.1 以城乡一体化的发展观念,科学规划新型农村社区

4.1.1 变城乡社区“二元治理”观为“一体发展”观 长期的城乡二元体制,不仅使城乡差距加大,更是在人们的头脑中烙上了根深蒂固的重城市轻农村、先城市后农村的城乡二元治理思想。因此,各级领导干部首先需要转变观念,树立城乡整体发展意识,变“二元治理”观为

“一体发展”观;认识到城市和农村是社会体系的两大组成部分,密不可分,必须统筹推进,协调发展。要深入认识新型农村社区的内涵,立足于社区整体功能最优化和效能最大化,整合资源,有序推进新型农村社区建设。

4.1.2 重视科学规划的基础作用 科学规划能够对城乡发展规律全面总结和准确把握,有利于明确新型农村社区的发展方向,突出发展重点,列出发展时序。通过科学规划,合理配置公共资源,协调利益关系,保护资源环境,有效实现城乡一体化的发展目标<sup>[7]</sup>。应结合各地的资源禀赋、生态容量、历史文化和现实条件,合理构建新型农村社区的总体功能布局,有效消除城乡发展失衡、建设无序、资源浪费、“千村一面”的现象。

4.1.3 节约集约利用土地资源 通过合理规划和政策引导,实现农村居民集中居住,整合土地资源,综合治理,彻底解决新型农村社区建设用地问题。依托土地开发进行土地整合,充分利用闲置土地资源,最大限度减少可耕地占用面积。对部分老村形成的废弃、低效的建设用地进行彻底清理整治,把可用于置换的土地全部及时置换出来。加大土地整治力度,通过土地整治项目增加建设用地指标。

### 4.2 改革和完善新型农村社区建设的保障机制

4.2.1 改革户籍管理制度 新型农村社区建设要实现公共服务均等化,首先体现在户籍制度的改革。目前城乡居民的就业质量和医疗、教育等福利保障等依附于户籍存在,严重阻碍城乡一体化发展质量。地方政府应加快户籍制度改革步伐,放宽城镇户口入户条件,制定规范的户籍转入办法,推动农民的地域转移、职业转换和身份变换同步进行,实现农村居民由“农民”向“市民”身份的转变。同时充分尊重进城务工农民获得城镇户口的个人意愿,不把农民获得城镇户口与放弃农村土地权利挂钩。

4.2.2 健全土地征用补偿机制 土地征用补偿机制应尽可能地为农民利益考虑,对失地农民的安置和补偿做出更为详细的规定。用提供多种补偿方式、适当扩大补偿范围等途径增加征地补偿灵活性,如采用社会保险安置、土地使用权入股安置、入股分红安置、异地移民安置、留地补偿、土地债券补偿等多种形式的复合安置方式。探索将农民的征地补偿款与土地的增值收益或土地的经营状况挂钩的补偿方式,使农民可以得到持续性补偿,切实保护失地农民的利益。

4.2.3 完善农村公共服务和社会保障制度 首先应扩大公共财政覆盖农村范围,对农村实施倾斜政策,以实现教育、文化、医疗卫生、社会保障等公共资源在城乡的均衡配置和基本公共服务均等化,逐步消除城乡公共服务水平差距。其次整合城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度,坚持城乡并重、相互协调的发展思路,分



步实施、渐次推进。

#### 4.3 加强产业支撑,因地制宜探索新型农村社区建设模式

必须加强产业支撑,深入挖掘当地优势资源,发展具有一定代表性的优势产业,带动社区经济的发展,实现新型农村社区由政府投入的“输血型”向“造血型”社区转变。首先以产业集聚区、产业园区为依托,以廉价的土地、劳动力为优势,大力发展工业和特色优势农业,为农民提供更多的就业岗位,增加农民的收入和集体经济实力;其次以社区为依托,大力发展服务业。提供各种优惠措施,发展乡村旅游、农家乐以及为企业、单位、居民生产生活服务的第三产业,促进农村一、二、三产业协调发展,做大做强社区产业。

由于各地经济发展差别很大,地区发展不平衡的现象十分突出。经济落后地区,尤其是农村山区,建设新型农村社区压力巨大。因此必须因地制宜,积极探索适合本地的新型农村社区建设模式。对于靠近城市郊区的农村,可以通过中心城市的辐射带动,将其纳入城市化体系;对于有一定产业化基础的农村,可以通过产业和城镇的融合,建设新型农村社区;对于农业发达的农村,可以建立以特色农业体系为支撑的新型农村社区;对于工业发展滞后、经济落后的偏远农村,可以通过政府扶持、群众自筹等方式,结合本地相对优势的产业,探索具有本地特色的建设模式。

#### 4.4 切实保障农民权益

4.4.1 树立以人为本的发展理念 在推进城乡一体化,建设新型农村社区的进程中,要坚持以人为本。切实维护广大农民的根本利益,尊重农民意愿,保障农民权益,改变以往由政府主导而形成的农民参与度低、利益受损的情况。广大农民是新型农村社区的建设者、管理者和维护者,应充分发挥农民的主体作用,在政府的规划设计引导下,加大对新型农村社区的宣传,使农民积极参与到社区规划、资金筹措、产业发展等决策中来,促使农民自愿、积极、有序地建设新型农村社区。

4.4.2 建立和完善自下而上的需求表达机制 积极推进农村基层民主制度建设,逐步实现新型农村社区决策由“自上而下”向“自下而上”转变。通过村民委员会制度和乡人民代表大会制度,由全体农民或农民代表对本社区的决策投票表决,使农民通过直接或间接渠道充分

表达自己的需求。其次,真正推行农村基层组织的选举制度,通过选举约束使社区居委会真正对社区居民负责,成为村民需求的真实代表者。再次,通过各种途径加大宣传,加强农民参与决策的意识,让广大农民真正成为社区建设的主体;另外通过培育农民协会等非营利性新型社会化组织,在组织内部实现农民利益的整合,降低农民参与决策的谈判和沟通成本,提高农民参与决策的效率。

#### 4.5 建立多元化融资模式

首先政府应加大对新型农村社区的资金投入力度。加大对农村的财政转移支付力度,将出台的涉及农村公共产品和基础设施建设的扶持政策和各类扶持资金整合统筹运作。应合理界定中央政府和地方政府在提供农村公共产品中的责任和义务,做到合理分工、统筹安排,逐步实现农村公共产品供给均衡,提升供给效率。改变当前中央政府对地方公共产品的财政补贴方式,把一般性的财政转移支付转变为专项转移支付,使资金与服务配套,最大限度地减少公共资金的挪用问题。其次,构建多元化资金筹措机制。充分发挥融资平台作用,按照市场筹资为主、政府补助为辅的原则,鼓励有实力的企业参与农村社区建设,形成政府推动、市场运作、专业化管理的投融资新机制。再次,拓宽投融资渠道。鼓励金融部门积极开发和完善新农村建设的资金支持体系,加快培育村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等,积极吸纳企业投资、社会组织投入、个人赞助等社会资金、民间资本的参与。

#### 参考文献

- [1] 毕于建,贺可栋,吕庆建.城乡统筹视野下合村并点的新型农村社区组织建设研究[J].甘肃联合大学学报(自然科学版),2011(10):79-81.
- [2] 杨世松.对新型农村社区建设的探索[J].决策探索,2011(12):38-39.
- [3] 项继权.论我国农村社区的范围与边界[J].中共福建省委党校学报,2009(7):6-12.
- [4] 戴桂斌.经济、政治、文化、服务协同:空心化背景下的农村社区重建[J].求实,2014(2):90-93.
- [5] 徐双敏,陈尉.取消农业税费后的农村公共产品供给探析-基于供需矛盾的研究[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2014(1):1-12.
- [6] 汪东升.论我国农村土地产权的区分所有制创新[J].农业经济,2014(1):75-77.
- [7] 王立,刘明华,王义民.城乡空间互动整合演进中的新型农村社区规划体系设计[J].人文地理,2011(4):79-84.

## The Research on Construction of New-type Rural Community on the Background of the Development of Urban-rural Integration

LI Yan-pu

(College of Business, Huanghe Science and Technology University, Zhengzhou, Henan 450006)

# 西北地域传统文化保护背景下的景观设计研究

季晓莲, 吉文丽, 康 晋

(西北农林科技大学 林学院, 陕西 杨凌 712100)

**摘 要:**随着人地关系与民族文化认同危机的到来,中国西北地域传统文化保护面临着系列挑战和机遇。现基于对景观设计学与传统文化保护关系的探讨,明确了景观设计学介入西北地域传统文化保护领域的必要性。针对目前传统文化保护所面临的现实问题,提出了传统文化保护背景下的景观设计策略。以环县环江旅游风情线为实践案例,具体阐述了基于环县地域传统文化保护与延续的滨河线性空间景观实践措施,推动景观设计对西北地域传统文化的保护做出应有的贡献。

**关键词:**风景园林;传统文化;景观设计;保护

**中图分类号:**TU 986 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-0009(2014)17-0212-05

文化遗产保护可以追溯到文艺复兴时期,后于19世纪真正崛起。欧洲文物建筑保护界主要流派的相继出现,标志着文物建筑保护学已具雏形,标志着现代文化遗产保护的兴起<sup>[1]</sup>。西北地区地理复杂多样、历史悠久、地域广大,它在悠远的历史长河中创造形成了多样性的文化,包括宗教信仰、神话传说、节日、服饰、歌谣、舞蹈、建筑、手工艺、礼仪习俗以及生活、生产方式等独具特色的地方传统文化,成为不可再生的珍贵资源。然而,随着全球经济文化一体化的迅速推进,传统的村镇、街市、景观在城市化进程中逐渐消失,传统地域逐步丧失自身文化与城市特色,人们也渐渐失去了对老城记忆的连接性和对传统文化的认同感和归属感<sup>[2]</sup>,中国西北

老城的传统文化保护面临着系列挑战和机遇。为了加强对西北老城文化的保护和管理,五省、自治区政府基于特色文化资源保护制定和执行了一定的法律法规和管理办法,但这一系列的措施仍然存在很多问题。

该研究以环县环江旅游风情线的设计为实践案例,针对目前传统文化保护所面临的现实问题,提出了西北老城传统文化保护背景下的景观设计策略,已推动景观设计对西北老城传统文化的保护做出应有的贡献。

## 1 传统文化保护与景观设计

### 1.1 传统文化保护需要景观设计学的介入

相关研究表明,中国东部以及多个文化发源地区的景观已经出现了高度的人工化<sup>[3]</sup>,这充分表明了中国文化景观呈现“文化层积深厚、高度人工干扰与自然景观高度破碎化”的重要特征。文化景观的这一特征决定了传统文化保护需要景观设计学的介入:传统文化遗产保护需要充分结合生态保护与生态恢复,在保护文化的同时使土地持续并健康<sup>[4]</sup>。同时,在我国现代旅游业的发展过程中逐步发现和证实了地域传统文化作为旅游资

**第一作者简介:**季晓莲(1989-),女,浙江丽水人,硕士研究生,研究方向为园林规划设计。E-mail:267364916@qq.com.

**责任作者:**吉文丽(1965-),女,山西吉县人,副教授,研究方向为园林植物与园林规划设计。E-mail:jiwenli@nwsuaf.edu.cn.

**基金项目:**国家林业公益性行业科研专项资助项目(201204308)。

**收稿日期:**2014-05-22

**Abstract:** The construction of New-type Rural Community is the internal needs of development of the rural society, but also the external needs of the promoting on the urban-rural integration. At present on the fast forward of the construction of New-type Rural Community, there are many problems such as understanding of New-type Rural Community is unclear, the planning is unreasonable, the industry support is not strong, the want of farmer participation is lack and the fund is shortage. To improve the quality of the construction of New-type Rural Community, to realize its sustained and healthy development, the government should change their concept, grasp the meaning of New-type Rural Community accurately, plan scientifically, find out the proper industry support and development model according to the local conditions, reform and perfect various security mechanisms, protect the farmers' rights and resolve the financial problems.

**Keywords:** New-type Rural Community; urban-rural integration; farmers' rights; industry support