

新型农村社区建设的理论依据与重要作用

张 军

[摘要] 新型城镇化是引领中国经济发展的重要引擎。作为城镇化发展的重要内容,全国各地普遍进行的新农村社区建设不仅在生产要素融合集聚、居民消费结构转换与升级以及人口空间多层次流动实现方面具有较强的理论依据和支撑,而且在促进生产要素城乡一体化配置、推动公共服务城乡一体化发展、优化城镇体系与发展结构、改善农村居民生活条件与环境、实现农村居民身份与就业转变以及提高农村居民收入和福利水平方面发挥了突出作用。因此,新型农村社区建设是城镇化发展的创新。解决好新型农村社区建设与发展过程中出现的问题,对于新型农村社区健康发展至关重要。

[关键词] 新型农村社区 理论依据 重要作用

[中图分类号] F327 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003—7470 (2013) —03—0003 (04)

[作者] 张 军 研究员 中国社会科学院农村发展研究所 北京市 100732

在信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的背景下,长期以农业为主要生产活动对象和以村庄为主要生活居住地的农民,不仅实现了职业身份的改变,而且还实现了从农村居民到城镇居民的转变,这其中,新型农村社区建设发挥了重要作用,已成为中国城镇化发展的重要组成部分。新型农村社区建设在引领工业化、城镇化和农业现代化协调发展方面的作用日益显现。

一、新型农村社区建设的理论依据

从城镇化过程中产业区域集聚、居民收入增长和需求层次发展、人口流动规律的角度看,新型农村社区建设对城镇化发展具有重要支撑作用,是新型城镇化的重要组成部分。

1. 新型农村社区的主要特征

从全国各地新型农村社区建设的实践过程来看,新型农村社区可以概括为具有一定血缘、地缘、业缘关系的农村人口群体,为了一个或多个共同关心的诉求,在空间上聚集居住形成的共同体。这个共同体既与传统的农村社区不同,也与城市社区不同,它具有以下特征:

(1) 新型农村社区具有开放性特征。与传统农村社区相比,新型农村社区延续了传统农村社区固有的血缘、地缘和业缘关系特征,但其发展又突破

了传统村庄的固有边界,是多个村庄经济社会的组合,因而不像传统村庄社区那样封闭,而是一个开放程度较高的社会系统。

(2) 新型农村社区具有多样化功能。与传统农村社区单一功能相比,新型农村社区具有多样化功能。不仅能够满足农村居民改善生活条件和环境的诉求,也可以满足他们在就业、消费、公共服务和文化等方面的诉求。

(3) 新型农村社区建设主体多元化。与传统农村社区建设主体单一化表现为家族,或者村庄成员相比,新型农村社区的建设主体,既有血缘、地缘为主的村庄成员或者家族成员,还有政府、村民自治组织、企业以及各种社会团体。

(4) 新型农村社区成员联系更紧密。与城市社区成员在血缘、地缘、业缘上的松散联系相比,新型农村社区除了具有血缘、地缘关系为纽带的密切联系外,由于新型农村社区居民在同一个产业聚集区工作,享受社区提供的各种公共服务,业缘和公共服务关系也把新型农村社区成员更紧密地联系在一起,使社区成员的利益具有趋同性,在社区成员利益诉求上容易达成一致。

2. 新型农村社区建设的理论依据

新型农村社区建设的理论依据主要表现在以下三个方面:

(1) 新型农村社区是城乡生产要素聚集融合不可或缺的重要载体。根据国家统计局关于城乡划分

的定义,城包括城区和镇区;乡包括乡中心区和村庄,¹因此将城镇界定为城市,乡定义为农村。空间上的产业聚集和人口集中是城市形成和发展的基础,因此城市化是部门和地区经济发展、工业聚集、人口集中的必然结果。¹聚集可以产生正效应,也可以产生负效应。在正聚集效应推动下,小规模产业和人口聚集可以发展成为中等规模和大规模、特大规模的产业和人口聚集,形成不同规模的城市。产业在空间上的聚集要遵循一定规律,并不是所有产业都适合进入中等规模和大规模、特大规模城市,况且城市发展到一定规模后,在负的聚集效应推动下,某些产业和人口会向中小城市和镇转移。因此,大城市和特大城市的出现,并不意味着小城镇与农村的消失。相反,随着城市产业和交换关系向乡村转移,推动村庄分化。一些村庄脱离传统村庄的单一发展轨迹,逐渐具有工农结合、城乡结合的纽带与桥梁作用,成为农村地区除小城镇之外产业聚集、人口聚集和社会服务功能聚集的新载体——新型农村社区。新型农村社区具有的“二结合、三聚集”功能实质上是城市功能向下延伸的结果,它打破了传统的非城即乡城镇化发展模式,是传统村庄不具备而城镇体系和功能建设亟待加强与完善的地方,因而对城镇功能和体系是一种补充。从这个角度看,新型农村社区建设是新型城镇化发展的创新和重要组成部分。

(2) 新型农村社区是农村居民消费需求多层次实现不可或缺的重要载体。现代化是一个不断推进和演变的发展过程,受此影响,居民收入增长以及在收入增长基础上实现的消费,表现出多层次和阶段性特征。消费需求层次性表明居民在不同收入增长阶段对不同空间类型消费品具有不同的需求层级,而消费品市场域的分析又表明不同聚集规模的城市会导致不同类型消费品具有不同的市场域特征,从而产生不同的聚集消费效应,因此不同的收入增长阶段也就对应着不同的聚集消费效应。¹

从消费品供给的角度看,不同层级的城市由于产业聚集的类型和规模不同,消费品和服务供给结构有较大差异,这一方面是不同层级城市所对应的消费需求群体的消费和服务需求不同,另一方面是不同层级城市消费品和服务供给结构也存在较大差异。一般说较低层级城市提供与人们日常生活和工作密切相关的普通消费品和服务,而层级较高城市可以提供高档次消费品和高水平、专业化服务。从消费品和服务需求的角度看,受收入增长变化的影响,尽管居民收入表现为不断增长的态势,但在一定时期内具有相对稳定的特性,因此居民消

费和服务需求具有多元化和阶段性差异。居民消费品和服务需求升级,以及城镇消费品和服务供给之间的耦合成为推动城镇化发展的动力。但正如城镇化发展是一个动态的循序渐进过程一样,居民消费和服务需求升级也是一个循序渐进的动态变化过程。经济发展虽然为农村居民进入城镇实现消费和服务升级创造了条件,但并不意味着所有具备消费和服务需求升级意愿的农村居民都会、或者都要进入城镇。一部分农村居民收入虽然增长了,也存在消费和服务需求升级的意愿,村庄已经不能提供他们所需要的消费和服务,但受收入增长条件限制或者就业限制,还达不到进入城镇实现消费和服务升级的要求,因此需要有一个介于村庄和城镇之间的载体来实现他们的消费和服务升级。新型农村社区虽然不是城镇,但从人口规模、就业和公共服务等方面具备了城镇功能,解决了村庄不能满足居民消费和服务需求升级的问题,在农村与城镇之间形成了一个新的消费和服务需求市场域及消费聚集效应。新型农村社区建设弱化了传统城镇化非城即乡的消费和公共服务需求升级的对立发展,满足了城镇化发展过程中部分农村居民消费和服务需求升级的愿望。

(3) 新型农村社区是农村人口多层次流动和聚集不可或缺的重要载体。城市化是农村人口逐步转变为城市人口以及城市文化、生活方式和价值观念向农村扩散的过程。从空间结构变迁看,城市化是各种生产要素和产业活动向城市地区聚集以及聚集后的再分散过程。¹农村人口向城镇流动是乡——城广度城镇化的表现,但农村人口向何种规模的城镇流动则受到一定地域范围内相互关联、起各种职能作用的不同等级城镇的空间布局总况的影响。不同等级城镇空间布局形成了城镇体系。城镇体系将随着国家的社会经济发展和技术条件进步而不断演变,并不断加以调整。²城镇体系的不断变化直接引发城镇之间的人口流动,出现了城——城之间人口流动的深度城镇化。³

城镇人口由较小规模和较低等级城市向较高规模和等级城市流动,受两个条件约束:一是较大规模和较高等级城市要具备吸纳人口和劳动力就业以及提供较高水平和专业化的公共服务能力。就城市发展来说吸纳就业和人口迁移,以及提供较高公共服务水平与能力,有一个与经济发展水平相匹配的“水涨船高”逐渐发展的过程。二是迁移人口和劳动

¹ 《关于对〈关于统计上划分城乡的暂行规定〉和〈国家统计局统计上划分城乡工作管理办法〉的说明》。

力要能承担进入城市的各种成本，实际上这取决于经济收入状况。受此影响，一部分低收入农村人口，或者依然与农村有着千丝万缕关系的人口，在城市化过程中选择“蛙跳”的方式进行迁移，即根据收入情况先进入较低层级的城镇或地区，然后逐级迁移和流动。新型农村社区作为新型城镇化的一个新载体，可以满足这部分人口城镇化迁移要求。

二、新型农村社区建设的重要作用

从全国新型农村社区建设的实践结果看，新型农村社区建设的重要作用主要表现在以下方面：

1. 促进生产要素城乡一体化配置

城乡二元结构体制下形成的生产要素城乡二元配置，带来了城乡发展上的严重失衡。在市场经济体制下解决城乡发展严重失衡问题，首先要破除生产要素城乡二元配置体制机制，实现城市生产要素下乡、农村生产要素进城的城乡生产要素融合与一体化配置。

城乡生产要素融合与配置在空间选择上要遵循生产要素配置的基本经济规律。受人口规模、交通条件和区位状况制约，绝大多数村庄不具备成为城乡生产要素融合与一体化配置载体的条件，或者不具有城乡生产要素可持续融合与一体化配置的条件。新型农村社区的出现，从人口规模、交通条件和区位条件等方面弥补了村庄在城乡生产要素融合与一体化配置上规模不经济等问题，而且新型农村社区既连着农业也连着工商业，既连着农村也连着城市，既可以为城市生产要素下乡提供渠道，也可以为农村生产要素进城架起桥梁，因此在空间上解决了城乡生产要素融合与一体化配置载体问题，促进了生产要素城乡流动，为推动城乡一体化发展创造了条件。

2. 推动公共服务城乡一体化发展

针对我国城乡二元结构造成的城乡公共服务发展差距过大问题，2008年中共十七届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出，加快发展农村公共事业，促进农村社会全面进步，使广大农民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。在各项改革推动下，城乡一体化的公共服务体制机制逐步建立。但是农村公共服务发展在实践中遇到了两方面制约，一方面由于农村居民居住较为分散、且规模过小，政府向农村居民提供的公共服务成本较高；另一方面农村居民在享受公共服务时也要花费一定的成本，从而使公共服务的效率受到影响。

建立新型农村社区，不仅可以通过人口聚集产生的规模效应，降低公共服务供给成本，也可以减

少农村居民享受公共服务时额外支出的成本，提高公共服务效率。更重要的是可以通过新型农村社区，实现城乡公共服务一体化的体制机制接轨，为一体化的管理机构落地和实行一体化管理提供载体，推动公共服务城乡均等化发展。

3. 优化城镇体系与发展结构

中国农村人口众多，在城镇化过程中数量庞大的农村人口是进入大城市，还是进入中等城市抑或小城镇，便成为人们讨论的焦点。农村人口进入城镇是完成居民身份和职业身份转换，平等享受政府提供的各项公共服务和福利待遇，并追求收入不断增长诉求的一种表现和要求。

新型农村社区建设采取的是社区、产业和公共服务配套建设的模式，进入新型农村社区的居民，不仅可以在与新型农村社区建设配套的产业园区找到非农就业机会，在农业产业化企业找到从事农业生产的工作机会，还可以通过设在新型农村社区内的政府公共服务机构，全面、便捷地享受到政府提供的各项公共服务。因此，新型农村社区建设受到农民认可，成为城镇化发展过程中农村人口流向的新载体。新型农村社区既不同于传统村庄，也不是城镇，它的城镇定位还有待于发展来选择与决定，但可以肯定的是，新型农村社区对丰富城镇体系是一个创新和进步，对未来村庄发展，对工业化、城镇化、农业现代化发展将产生深远影响。

4. 改善农村居民生活条件与环境

新农村建设虽然在改路、改水、改灶、改厕、改房方面取得了一定成效，从而在一定程度上改善了农村居民生活条件与环境，但并未彻底解决饮用安全水、使用清洁能源、实现农村污水、雨水和垃圾集中收集、集中处理等问题。造成这些问题不能得到有效解决、或者根本解决的重要原因就在于村庄人口聚集规模小、居住分散，建设成本高，缺少规模效应。

新型农村社区从建设开始，就从居民居住条件的设计上，引进天然气、对污水和雨水实行管网分离、集中收集处理，对生活垃圾实行集中收集、集中处理，社区内部实现了道路硬化、绿化、美化、亮化，彻底改变了原来居住脏、乱、差的环境，使社区居民享受到与城市居民一样的居住条件与环境。

5. 实现农村居民身份与就业转变

对国家来说，现代化过程就是从农业国向工业国的转变；对农村来说，就是从传统村庄向现代城市的转变；对农民来说，就是从农业生产者向工商业生产者和市民身份的转变。新型农村社区虽然在国家行政体制架构上还没有给予制度接纳，也很难

被称为城市或者城镇,但是它却与传统村庄不同,能够在事实上完成社区居民身份和就业转变,这主要体现在以下两个方面:第一,绝大多数社区居民进入与社区配套建设的产业聚集区从事非农就业,与城市居民一样开始获得稳定的工资性收入,或者从事旅游服务业,彻底脱离农业生产或者彻底割断与土地收入的联系。第二,尽管社区在城与乡上的定位有待明确,但社区居民已经与城市居民一样,普遍享受到政府提供的各项公共服务,而这些公共服务无论是从数量上还是从质量上,都远比村庄时有了明显增加与提升,与城市居民的差别有了显著缩小与改善。

6. 提高农村居民收入和福利水平

新型农村社区在提高农村居民收入和福利待遇水平上的作用十分明显。从收入的多样性来看,新型农村社区居民收入中既有稳定的工资性收入,也有耕地出租的租金收入,还有集体经营性的股金收入。同时,由于政府和社区组织为社区居民提供了更多福利,社区成员进入社区后的收入和福利待遇比未进入社区前有了大幅度提高。

三、新型农村社区建设过程中要解决好的几个问题

新型农村社区建设在推动农村经济和社会发展的同时,也暴露出以下一些问题。这些问题如果不能得到及时解决,将有可能影响到新型农村社区建设的可持续发展。

1. 尊重群众意愿,建立以市场为主导的建设机制

推动城镇化的主导力量是市场,政府的推动不能、也不应该脱离城镇化的内在规律。因此,新型农村社区建设过程中要正确处理好政府与市场的关系,要始终坚持以市场为主导力量,以农民内在需求为基本动力,要与经济结构、农业生产方式、社会结构和社会管理等转变相协调,要与非农就业机会的增长、现代农业生产方式的建立相结合,要充分尊重农民群众的意愿,充分发挥社会团体的力量,探索建立更加健全的以市场为主导的建设机制,坚决避免脱离城镇化发展规律的行政干扰。

2. 建立公开、透明、公正和规范的多元拆迁补偿与土地收益分配机制

农户进入社区实现集中居住后节约出来的建设用地使用收益如何分配,是新型农村社区建设过程中充分调动市、县、乡政府与村集体、企业、农民积极性的基础,因此必须解决好如下问题:一是尊重农民的知情权、参与权和受益权,建立农民全面参与社区建设的体制机制。二是构建更加合理、更

加规范的土地收益分配格局。土地集约利用收益的一部分要补充社保资金的不足,提高社区成员的社会保障水平;一部分要用于社区行政组织日常工作,保障社区正常运转;避免新型农村社区建设中出现的政府与农民、村集体与农民之间可能出现的利益纠纷,甚至社会冲突,真正体现以人为本建设新型农村社区。三是制定科学合理的拆迁补偿机制和标准,合理评估拆旧房补偿、建新房补偿、附属物补偿、先拆后建农户的过渡期住房补贴、节约的建设地补偿等。

3. 严格复垦制度,强化土地用途管制

新型农村社区建设往往伴随着耕地流转,以及耕地利用方式与农业生产方式的转变。为了保障耕地数量不减少、甚至略有增加,必须严格贯彻执行国务院[2010]47号文件精神(“整治腾出的农村建设用地,首先要复垦为耕地,在优先满足农村各种发展建设用地后,经批准将节约的指标少量调剂给城镇使用”),以及国土资源部[2008]138号文件精神(“项目区内拆旧地块整理的耕地面积,大于建新占用的耕地,可用于建设占用耕地占补平衡”),强化土地用途管制,明确土地效益最大化与耕地用途管制的关系,不能让新型农村社区建设成为“非粮化”、“非农化”问题的加速器,影响到国家的粮食安全。同时,在保护农户利益的基础上,健全耕地流转机制,促进耕地流转,实现适度规模经营和农业生产组织创新,建立现代农业生产经营制度,提升农业竞争力。

4. 加强新型农村社区空间布局的科学性

新型农村社区是城镇结构体系的创新,而不是简单的村庄合并。作为城镇结构体系的一个组成部分,新型农村社区的空间布局应该遵循城镇布局的发展规律。因此,需要制定更为宏观的新型农村社区空间布局发展规划,使新型农村社区建设具有较强的空间布局合理性,防止主观随意性布局和建设,避免空间布局不合理为日后发展带来的空间结构调整难度和损失。

参考文献:

[1] 谭崇台主编. 发展经济学[M]. 太原: 山西经济出版社, 2001.

[2] [5] 李恩平. 韩国城市化的路径选择与发展绩效——一个后发经济体成败案例的考察[M]. 北京: 中国商务出版社, 2006.

[3] [4] 魏后凯主编. 现代区域经济学[M]. 北京: 经济管理出版社, 2006.

责任编辑:
罗从清
校 对: