

新农村建设过程中存在的问题及路径探讨

栗滢超

(河南农业大学 资源与环境学院, 河南 郑州 450002)

摘要: 针对目前中原地区农村建设用地粗放、布局散乱, 新农村建设偏重农民自发建设的现状, 借鉴国外村镇建设经验, 提出应加强中央及地方政府的推动作用, 以土地综合整治为抓手, 整乡(镇)规划, 整村推进, 坚持城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩, 创新农村土地管理机制, 有序开展新农村建设, 加快农村城镇化、农业现代化进程。

关键词: 土地综合整治; 村庄整治; 新农村建设; 路径

中图分类号: F299.22 **文献标识码:** B **文章编号:** 1004-3268(2011)02-0005-03

Problems and Path in New Countryside Construction

LI Ying-chao

(College of Resources and Environment, Henan Agricultural University, Zhengzhou 450002, China)

Abstract: The current status of countryside construction and land use at the central plain region of China is unplanned layout and farmers' spontaneous construction. New way was proposed according to foreign experience in countryside construction. The role of central and local governments should be strengthened. Starting from comprehensive land readjustment, a whole town or village should be planned and linked with the increase in urban construction land and reduction in rural construction land. The management mechanisms of rural land should be innovated to develop new rural construction orderly and to speed up urbanization construction and agricultural modernization.

Key words: Comprehensive land readjustment; Village renovation; New countryside construction; Path

自2004年以来, 中央一号文件连续7a锁定“三农”, 明确把“三农”工作放在重要位置, 而解决“三农”问题的主要途径是进行社会主义新农村建设。新农村建设的目标和要求是生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主。如何夯实农村发展基础、搞好新农村建设、统筹城乡发展成为全社会共同关注的一个问题。

新农村建设是一项系统工程, 村庄建设是新农村建设中的一部分。要实现新农村建设的目标——村庄整洁, 最主要的措施就是进行村庄整治和建设, 整合农村资源, 优化空间布局, 实现农业生产规模化、农民居住集中化、工业生产园区化, 形成城乡共赢的发展新格局, 进而改变农村面貌。

1 中原地区新农村建设用地现状及存在问题

长期以来的城乡二元经济结构导致在工业化和

城镇化进程中城乡差距逐步扩大。据统计, 1999年到2005年几年间, 河南省城乡居民人均收入差距由最初的2548元扩大到5780元, 差距增长1倍多^[1]。目前中原地区农村居民点用地主要问题是人均用地面积偏大, 内部土地闲置严重、外围却盲目扩张。既不利于农村土地集约和节约利用, 也给农民的生产和生活带来极大不便^[2]。此外农村的基础设施及公共服务设施建设滞后也是农村土地利用中存在的主要问题。以新野县樊集乡为例, 该乡属平原区, 2008年人均耕地0.09hm², 全乡农村居民点面积536.72hm², 户均用地632.63m², 远高于河南省规定的户均用地标准(166.67m²)。该乡农村居民点用地另一特点是规模较小、布局散乱, 21%的村庄规模小于8hm², 42%的村庄规模小于16hm², 村庄布局小而散乱。

1.1 新农村建设侧重盖新房搞建设, 村庄内部治理重视不够

中央提出的社会主义新农村建设的20字方针

收稿日期: 2010-10-06

基金项目: 河南省科技攻关项目(102102310228); 国家科技支撑项目(2006BAJ05A14-04)

作者简介: 栗滢超(1979-), 女, 河南南召人, 讲师, 主要从事土地利用规划与管理工作。E-mail: ycli666@126.com

©1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

“生产发展,生活宽裕,乡风文明,村容整洁,管理民主”是为了改变农村面貌,促进农业发展,增加农民收入,其初衷是为了解决三农问题。根据笔者调研,目前大部分新农村建设把“村容整洁”作为重点,要么粉饰门面,要么收地上楼,村村搞工业区、居住区以及基础设施建设等^[3],在一定程度上造成了资金、资源浪费,而对农业发展、废弃和闲置宅基地关注不够,一户多宅现象普遍。

1.2 农村土地整理侧重单项治理,缺乏资源整合

《土地管理法》第 41 条规定国家鼓励土地整理。土地整理作为国土资源部门的一项日常工作,通常按照农田整理、居民点整理、土地开发、土地复垦内容的不同而分项单独实施。农田整理侧重对田、水、路、渠、林的综合治理;居民点整理侧重对空心村的治理;土地开发侧重对荒山、荒地、荒滩等未利用地的改造利用;土地复垦侧重对各种自然和人为因素破坏土地的复耕。目前缺乏对农村所有资源的整合,急需优化农村资源并综合利用。

2 国外村镇建设的主要经验

韩国人多地少,一直以农业经济为主,为实现国民人均收入从 1000 美元到 4000 美元,美国用了 100 a,日本花了 70 a,韩国仅用 25 a。韩国的新村运动发起于 20 世纪 70 年代,在政府直接投资和干预下进行,以乡村土地规划和整理为切入点,重视农村基础设施建设、土地利用方式及土地收益分配调整是其取得成功的关键经验^[4]。

日本为实现农村城市化,先后出台了一系列政策法规,实施城乡一体化发展。各城市的城市规划都包括城乡两大主体的统筹统建。日本特别重视农村基础设施建设,对村镇地区实行特色规划,20 世纪 70 年代提出“造村运动”,目前已形成了农村、小城镇和大城市并列的三大居住空间,建立起城乡互益的新格局^[5]。

英国村镇建设的突出特点是重视中心村建设。为提高乡村服务设施的利用率,发挥规模效益,英国从 20 世纪 50 年代开始在乡村开展了大规模的“发展规划”^[4]。规划的核心是加强乡村地区人口的集中,建设中心村。通过对中心村地区的投资,促进住房、就业、服务设施和基础设施向中心村集中。中心村建设对提高乡村生活质量,改善生活和就业环境起到了积极作用。

3 我国新农村建设路径探讨

3.1 坚持政府统领、部门联动机制

新农村建设是一项长期、复杂的系统工程,建议

改变目前新农村建设设立临时机构的做法,中央到地方成立专门机构,建立一整套的组织体系和领导体系,加强中央及地方政府的政治权威及指导作用,为新农村建设提供强有力的政治保障。

新农村建设以改善农村人居环境,保民惠民为出发点,涉及到村镇建设、农村土地管理制度改革、农业生产方式转变、农业科学技术推广等诸多问题、诸多部门。建议各级政府成立政府官员为组长,国土、城建、农业、水利、环保等相关部门为组员的工作小组,统筹各部门资源,以政府主导,多部门联动及市场运作相结合的方式推动新农村建设。

3.2 开展土地综合整治,完善城乡建设用地增减挂钩指标流转机制

国土资源部公布的 2010 年七大工作重点,其中第二条明确指出“以土地整治和城乡建设用地增减挂钩为平台,促进城乡统筹发展。推进农村土地整治工作”。结合目前农村居民点用地超标、农田破碎化程度高,田间道路(含废弃道路)占地过多以及农村闲散地较多等土地浪费现象,应在充分尊重农民意愿前提下,科学编制各乡(镇)土地综合整治规划和村庄建设规划,科学布局农村产业结构,合理规划农村基础设施建设,统筹考虑农田整理、土地复垦和村庄整治^[6]。

目前,农村资金短缺制约着新农村建设步伐,城市发展缺地制约着经济快速发展,如何破解这一难题,国家提出实施“城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”政策。实现挂钩政策的关键在于农村建设用地整理。由于中原地区农村建设用地粗放,留足新农村宅基地及配套公共设施建设、留足非农产业发展用地后,仍可整理出较多耕地,节约出较多的建设用地指标。节约出的建设用地指标作为农民财产的一部分,要根据各地实际情况,因地制宜,综合考虑。笔者认为,大体可以分为两类,一类是经济发展较好区域,对这类区域来讲,整理多出的建设用地指标可以较好的解决未来经济快速发展与保护耕地的矛盾,多出的建设用地指标作为未来建设用地的储备。一类是经济欠发达区域,对这类区域来讲,制约新农村建设的瓶颈问题是资金。而如何将多出的建设用地指标效益最大化使用?笔者认为,可尝试将多出的建设用地指标纳入集体建设用地流转市场,具体有 2 个途径:一是通过招商引资,将多出的建设用地指标折价入股企业,农民每年收取一定的租金并参与企业年终分红;另一种途径是将多出的建设用地指标跨区域流转给经济发达区域作为建设用地,即将建设用地指标调剂到城镇使用,形成

城市资本与农村闲散土地资源的良性互动, 实现农村与城市双赢。但这种途径有3点需要注意, 一是建设用地指标要尽可能多的用于经营性土地, 以实现更高的市场价格, 使农民获得最大收益; 二是建设用地指标所获取的收益必须全额返还农村, 返给农民, 一部分用于高水平基本农田建设, 一部分用于农村配套公共设施和农房建设, 同时建立由多数农民参与的专项资金管理制度, 切实维护农民财产权益; 三是严格整村推进项目管理, 避免为片面增加城镇建设用地指标、一味追求新增耕地数量造成新增耕地质量不高, 杜绝借土地整治为名, 大量农村土地指标流向城市, 造成城市的新一轮圈地运动。

3.3 建立耕地保护机制, 加强土地综合整治后期管护制度建设

河南省作为国家粮食核心区之一, 承担着国家粮食安全责任, 因此, 新农村建设过程中如何保护好耕地, 建立现代农业基地, 稳步提高粮食生产能力是必须解决的一个课题。目前耕地基本上用于耕种粮食, 但随着土地综合整治的推进, 以及农地流转的加快, 由于耕种水稻、小麦等传统农作物生产周期长, 回收慢、收入相对不稳定, 以及各种无法预测的灾害, 将会造成土地流转的受让方难以实现高效益的期望, 因此可能会造成将一些本来种植粮食的土地流转为养殖业、花卉业、生态农业、观光农业与休闲农业等相对高收益的农业领域, 造成耕地隐形流失。笔者认为, 首先可借鉴成都经验探索建立以粮食生产能力为基础的耕地保护基金, 对进行规模经营的粮食种植行为给予财政补贴, 激励粮食种植者的积极性, 保护从事粮食生产的耕地的数量和质量; 其次是建立健全农田基本建设设施后期管护奖惩制度, 坚持“用养结合”, 对蓄意破坏农田建设设施的给予严惩^[6]; 三应改革现有的农技推广体制, 建立一体化的农业行政与农技推广创新体系和相应的奖励激励机制^[2], 建立现代农业科技服务队伍, 深入农村推广应用现代农村科技, 如测土配方施肥技术、滴灌技术等, 加快中原地区农业现代化进程; 四是可选择整治出的高标准农田作为精准农业示范试验基地, 集中农业龙头企业、农民专业合作组织优势力量, 充分挖掘农田最大生产潜力、合理利用水肥资源、大幅提高农产品的产量和品质, 以农业发展促进农民增收, 以农民增收推动农村建设。

3.4 实施城市反哺农村, 开通多渠道融资平台

建设新农村的一个重要前提是统筹城乡经济社会发展, 现阶段统筹城乡发展, 就是要实行“工业反哺农业, 城市支持农村”的发展战略, 以解决制约新

农村建设的主要问题——资金问题。笔者认为新农村建设资金可以从以下几方面考虑, 一是加大对政府对农业和农村的投入力度, 提高财政支农资金占财政总支出的比例, 同时加强对涉农资金的捆绑使用; 二是合理调整财政支农资金的使用结构, 目前支农资金用于农村生产、农林科技、农村救济的比例较小, 大部分用于支援涉农部门的事业费, 今后应合理调整涉农资金的使用结构; 三是积极吸纳企业和民营经济等社会资本融资, 以商补农, 以工促农; 四是对土地综合整治节余的建设用地指标流转, 流转方式可探索使用招标、拍卖、挂牌的形式进行, 融资得到的资金全部用于高标准农田建设、农民集中居住区公共配套设施建设及农民新建房屋的建房补助等方面。

3.5 发挥农民主体作用, 提高农民主人翁意识

新农村建设中应充分尊重民意, 确保农民受益, 在农田整治、旧房拆迁、新居建设等方面应充分听取农民意愿, 征得农民集体经济组织和农民同意。同时建立新增耕地及其他农用地的分配制度, 以及土地综合整治后农村土地调整制度。

在新村建设和土地整治中, 在加大政府投资力度的同时, 建设不能完全依赖政府, 而应由农户承担少部分工程费用(韩国一般农户投资占15%左右), 让农民不再认为新农村建设纯粹是公家的事, 而会倍加珍惜投资带来的成果。

参考文献:

- [1] 肖建中, 李晓纬, 田宜龙. 解读河南新农村[N]. 河南日报, 2006-02-26(2).
- [2] 詹莉, 李保莲. 河南省新农村建设中的土地利用问题及对策[J]. 河南农业科学, 2008(3): 5-8.
- [3] 梁贤, 林涛. 新农村建设的途径创新研究[J]. 河南农业科学, 2007(12): 5-6.
- [4] 方明, 刘军. 国外村镇建设借鉴[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.
- [5] Andre Sorensen. Conflict, Consensus or consent: implications of Japanese land readjustment practice for developing countries[J]. Habitat International, 2000, 24: 89-91.
- [6] 国家土地督查武汉局. 大力推进城乡建设用地增减挂钩, 积极开展农村土地综合整治[EB/OL]. 2010-06-25. http://whdc.mlr.gov.cn/dcyw/dckx/201006/t20100625_527229.htm.
- [7] 彭艳波. 完善土地综合整治经济制度的四点建议[J]. 国土资源导刊(湖南), 2009(11): 63-65.
- [8] 刘勇, 吴次芳, 杨志荣. 中国农村居民点整理研究进展与展望[J]. 中国土地科学, 2008(3): 68-72.
- [9] 赵强社, 陈遇春. 基于城乡统筹的新农村建设路径探讨——以陕西咸阳为例[J]. 西北农林科技大学学报: 社会科学版, 2009, 9(1): 15-24.
- [10] 张林芝, 新海资. “空心村”的成因及整治措施[J]. 现代农业科技, 2010(4): 395-396.