

河南省新型农村社区发展模式及实践特点

聂 飞

(洛阳师范学院 政法与公共管理学院, 河南 洛阳 471022)

摘要: 新型农村社区建设是中原经济区建设中的创新之举, 创建符合河南省省情、各地市情的新型农村社区发展模式, 不仅是推进工业化、城镇化和农业现代化“三化”协调发展的必然要求, 更是解决我省农村社会发展问题的现实需要。从河南省新型农村社区的发展现状出发, 以产业、地理区位、主体、改造方式等角度对当前河南省新型农村社区发展模式进行分析, 并总结出政策先行、因地制宜、社会参与、目标明确、分步推进等实践特点, 以期为河南省社会主义新农村建设提供重要参考, 为解决河南省城乡二元体制、推进城乡一体化进程提供重要依据。

关键词: 河南省; 新型农村社区; 发展模式; 实践特点

中图分类号: D422.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1004-3268(2013)04-0179-05

Development Models and Practical Characteristics of New Rural Communities in Henan Province

NIE Fei

(College of Politics Law and Public Administration, Luoyang Normal University, Luoyang 471022, China)

Abstract: The construction of new rural communities is an innovation of Central Plains Economic Zone. The development models of new rural communities according with provincial and local conditions can promote industrialization, urbanization and agricultural modernization, and solve the rural development problems. This paper analyzed the current development models of new rural communities from various aspects of industry, geographical locations, main body, transformation methods, and summarized practical characteristics in Henan province, such as policy first, treatment in accordance with local conditions, social participation, clear goals, step by step advance, so as to provide important basis for promoting new rural construction and process of urban-rural integration.

Key words: Henan province; new rural communities; development models; practical characteristics

2011年10月26日, 河南省委书记卢展工在中国共产党河南省第九次代表大会上的报告中指出, 要统筹推进大中小城市、小城镇和新型农村社区建设, 加快构建符合河南实际、具有河南特色的现代城镇体系。新型农村社区建设是中原崛起战略的持续、延伸、拓展以及深化, 是河南省社会主义新农村建设的有效载体, 符合省情、乡情、村情以及民情, 有利于推进城乡一体化建设进程, 体现了现代城市化

与传统农业文明的有机结合, 使广大农民群众共享改革成果, 是当前和今后一个时期促进河南省农村经济社会发展的重要举措。

1 新型农村社区的概念与特点

至目前, 对于什么是新型农村社区还没有统一的说法, 但新型农村社区的概念已出现在从中央到地方各级政府的文件中, 在《河南省新型农村社区规

收稿日期: 2012-12-10

基金项目: 河南省政府决策研究招标课题(2012B465); 河南省科技计划项目(122400450429); 洛阳师范学院省级培育基金项目(2012-PYJJ-013)

作者简介: 聂飞(1982-), 男, 河南洛阳人, 讲师, 硕士, 主要从事社会治理方面的研究。E-mail: woyaofei0101@163.com

规划建设导则(试行)》中新型农村社区被定义为:在农村区域按照新型农村社区布局规划所建设的、居住方式与农村产业发展相协调且具备完善基础设施和社会化公共服务设施的现代新型农村聚居点。新型农村社区具有以下几方面的特征:第一,新型农村社区开放性增强。不同于传统自给自足的农村社区狭小的活动范围,伴随着社会进步,新型农村社区的生产与劳作开始打破传统的封闭环境,主动或者被动地与外界进行社会交往与信息交流,活动的范围已经超越了一个村庄甚至城市。第二,新型农村社区居民不再是一成不变的,呈现大规模、高频率的流动。农民不再是社区的唯一人口构成,新型农村社区居民构成多元化,农村人口不再限于本乡本土,包含了社区居民和非社区居民,由农民、工人、社会服务者等多种成分构成。第三,新型农村社区的经济活动呈现异质性。在当今农村社会正处于大分化的背景下,农村社区不再以农村生产为主要内容,农村社会分工的差异性越发明显,社区居民的职业类型由于产业分化形成不同职业群体,在农村社区中出现了第二、三产业部门,农民不再以农耕作为唯一的谋生手段。第四,新型农村社区公共服务呈现多元化,涵盖教育、卫生、文化、科技、法律、计生、就业、社保、社会福利等各项服务。社区居民足不出户就可以顺利办理,达到“规模适度、相对集中、道路硬化、人畜分离、商住分设、饮水卫生、服务配套、街容整洁、风貌鲜明,生活舒适”的基本要求^[1]。

2 河南省新型农村社区的发展模式类型

2.1 按照社区建设发展依托的产业来划分

新型农村社区要以一定的特色产业作支撑,才能实现可持续性发展。因此,特色产业就成为界定新型农村社区类型的一个非常重要的标准。以社区建设发展依托的产业为标准,将新型农村社区主要划分为现代农业带动型社区、工业带动型社区、旅游业带动型社区、商贸带动型社区、农副产品加工带动型社区等 5 大类型。

现代农业带动型社区:主要运用现代科学技术和生产管理方法,对农业进行规模化、集约化、市场化,根据社区特点,发展特色农业、绿色农业、休闲农业、观光农业、农副产品加工业等。河南省是农业大省和人口大省,农业在经济发展中占据十分重要的地位。在新型农村社区建设中,不能牺牲农业和粮食,而应利用当地农业优势资源,实现农业现代化。如平顶山市叶县将新型农村社区建设和做强高效农业有机结

合起来,建设现代农业示范园区、观光农业示范区,做大饲料加工、养殖加工等项目,提高土地效益,带动农民就业、增加农民收入。

工业带动型社区:主要以发展乡村工业为主,通过兴办乡镇企业、村办企业等方式,兴建完善重工业或轻工业项目,促进新型农村社区的发展,实现新型工业化。近年来,河南省工业实力逐年增强,成为新兴工业大省、强省,已培育出食品、有色金属、化工、装备制造、纺织服装等优势产业,工业强市、强县、强镇不断涌现。如南阳市镇平县工业历史悠久,该县依托工业优势,以“以企兴村、以村促企、村企共赢”的理念建设发展新型农村社区,形成了“一区两园”的工业发展格局。

旅游业带动型社区:对社区及其附近的自然风景、人文景观等旅游资源进行开发利用,建设完善交通、住宿、餐饮、娱乐等旅游设施,提供各种旅游接待服务,拉动新型农村社区的发展。根据旅游资源的特点,可细分为文化民俗型、自然风光型、城郊休闲型等社区。河南省是中国古代文明的主要发祥地,历史文化底蕴浓厚,人文景观和自然景观丰富。在新型农村社区建设中,河南省充分利用这一优势,建设发展许多旅游带动型社区。如紧靠平顶山市国家 5A 级尧山景区的鲁山县尧山镇东竹园村、四棵树乡代坪村和南营村等村确定为农家乐旅游精品村,突出农家乐特色。

商贸带动型社区:以地理优势、旅游资源、社区需求等为依托,通过批发零售贸易业、餐饮业、仓储业和交通运输业等商贸流通业的发展,带动新型农村社区经济的发展。河南省地处中原,交通便利,经济社会发展快速,有利于商贸流通业的发展。2011 年全省社会消费品零售总额超过 9 100 亿元,同比增长 18%,规模稳居全国第 5 位;商贸流通业对全省地方税收贡献率为 40%^[2]。在新型农村社区建设中,各地不乏商贸带动型社区。如商丘市民权县围绕小城镇开发,繁荣发展商贸业,在乡镇所在地整合搬迁规模较小、分布零散的自然村,建设新型农村社区。

建设产业依托型的新型农村社区,需具备以下基本条件:当地已形成优势产业、特色产业,或是某一产业发展较为突出;当地能充分发挥主观能动性,将现有资源加以开发利用,探索出适合本地的优势产业。在实践中,由于资源多样性等原因,以上 5 种类型往往具有交叉性,不少地方形成多元化产业发展格局,为新型农村社区建设发展提供持续动力。

2.2 按照社区建设发展的地理区位来划分

从城市、城镇与农村的地理空间分布来看,有些村庄坐落在城区之中,有些村庄处于城区边缘,有些

村庄则离城区较远。新型农村社区的建设发展会因村庄所在地理区位的不同而有所侧重,形成城市集中型、乡镇集中型、中心村集中型社区3大类型^[3]。

城市集中型社区:主要指新型农村社区已被纳入城市建设布局中,按照城市社区的建设理念,将已纳入城市发展版图的城中村、城郊村打造整合为新型农村(城市)社区,带动人口向中心城市集聚,使农民真正成为城市社区的居民,享受城市居民同等的公共服务。如郑州市中心城区规划面积到2020年要达到1 000 km²,计划将几百个城中村和城郊村按照中心城区的规划定位到城里来,依据新型农村社区的理念改造为新型城市社区。

乡镇集中型社区:充分发挥乡镇联结城乡、辐射农村的重要作用,使位于乡镇周边的村庄,在新农村社区建设中,依托乡镇的辐射作用,向乡镇中心集中。如漯河市源汇区立足大刘镇是辐射周边三县(区)六镇(乡)的商贸重镇这一区位优势,在镇区规划建设中心社区,吸纳周边村民向镇区集中居住。

中心村集中型社区:选择经济基础较好、基础设施较完善、交通较便利的村庄作为中心村,建设社区,吸纳周边村庄农户、独居户集中入住,将周边村庄拆迁复垦,改变以往村庄规模小、配套少、功能弱的现状,实现聚集效应。如漯河市源汇区依托空冢郭、大庙王等中心村优势,把原来分散的村庄整合为1个大社区,最大限度地节约土地资源,并有效地利用配套资源,把周边的村整合到中心社区。

建设地理区位型的新型农村社区,需具备以下条件:一方面,要考虑村庄与市区、城镇之间地理距离的远近;另一方面,判断乡镇、中心村是否具有辐射、带动能力。如果没有能力或能力不足的话,就不能贸然进行乡镇集中型、中心村集中型社区的改造,否则很可能为农村社区的后续发展带来一系列问题。

2.3 按照社区建设发展主体所起作用的侧重程度来划分

政府、企业、社会团体和村民是新型农村社区建设发展的参与主体,依据他们在社区建设发展中所发挥作用的侧重程度,可将社区划分为:政府主导型社区、政府扶持型社区、企业参与型社区和自筹自建型社区。

政府主导型社区:在县、乡财政基础较好或村级集体经济实力较强的地方,充分发挥政府的主导作用,开发建设新型农村社区。如焦作市温县在新型农村社区建设中,县、乡两级财政设立建设专项引导资金,县里每年不少于1 000万元,各乡镇每年不少于30万元^[4]。

政府扶持型社区:在偏远或深山区、地质灾害威胁区、煤矿塌陷区等不宜居住的地方以及扶贫搬迁的村庄,借助相关政策或抓住重大项目建设的机遇,实施整体搬迁,就近进入新型农村社区。如洛阳市寇店镇杜寨村属于煤矿塌陷区,故建设杜寨小区,计划安置杜寨村搬迁居民400余户1 700余人。

企业参与型社区:鼓励动员有实力、有辐射带动能力的企业,如当地龙头企业、知名企业或房地产开发商,参与到新型农村社区的建设中,把解决社区经济发展、居民就业和企业用地需求、原材料供应等结合起来,互惠互利,实现新型农村社区和企业的融合发展。如许昌市长葛市古佛寺社区,将腾出的46 hm²土地交由河南众品食品股份有限公司统一使用,公司拿出补助资金用于居民房屋建设,还可增加就业机会,实现双赢。

自筹自建型社区:此类社区主要是由村集体利用自有资金建设,或是组织村民出资建设,逐步予以推进。如禹州市褚河镇小刘社区采取自筹自建的模式推进新型农村社区建设,2011年自筹自建的23幢联排别墅落成。

依据多元主体的特点与作用不同,在社区建设中需考虑政府、社会(企业)、村庄等主体在新型农村社区建设发展中能够发挥何种程度的作用,充分调动企业、村庄自身的积极性。

2.4 按照社区所包含村庄数量来划分

在新型农村社区内部,可能包括1个村庄,也可能包括若干个村庄,这2种情况就形成了新型农村社区的2种模式,即一村一社区和多村一社区^[5]。

一村一社区:主要是指1个行政村在村支部和村委会的指导作用下,依托本村的经济发展实力,组织建设新型农村社区。其优点是社区内部村民的认同感较强,便于新型农村社区的管理和发展。如信阳市浉河区东双河镇的杜河村2012年5月启动杜河社区建设,效果良好,形成“杜河模式”。

多村一社区:此模式有2种具体的实践运作方法:第一,相邻的若干个行政村,选择某一村庄建设社区,这一社区同时为本村和其他村提供各项社区服务;第二,新建社区同时容纳若干个行政村的村民集中居住。其优点是更有利于打破传统以村落为主的农村社会结构,引导村民聚集发展,更好地整合公共服务资源,减少资源浪费,促进社区发展。从河南省实践来看,多村一社区是主要模式。如南阳市下辖的邓州市将全市603个行政村规划整合为156个新型农村社区,涉及全市26个乡镇办、2 596个自然村,138万余人。

一村一社区模式需具备以下条件:村庄自身经济实力较强;村庄已形成一定规模,有一定数量的农村人口。“多村一社区”模式需具备以下条件:各村庄空间布局相对集中,这样既有利于为各村农民提供社区服务,又有利于土地的规划和管理;各村庄居民合作程度较高。

2.5 按照社区建设发展的改造方式来划分

在新型农村社区建设的具体改造方式中,因各地实际情况不同,划分为城中村(城郊村)改造型、旧村完善型、强村兼并型、村庄合并型、整村搬迁型社区。

城中村(城郊村)改造型社区:将已纳入城市开发建设总体布局的城中村、城郊村,积极进行拆迁和改造,变集体土地为国有土地,变村民为市民,建成由居委会领导的新型城市社区。如孟津县城关镇长华社区是洛阳市第一批、孟津县第一个村改居试点社区,实行村改居后,该村 4 000 多名村民告别农民身份成为城市居民,实行城市社区的管理模式。

旧村完善型社区:秉承节约理念,选择规模较大、规划合理、经济水平较高、综合实力较好且公共设施较完备的村庄,直接在原有村庄基础上,对布局、建筑、环境、设施加以完善,改造为新型农村社区^[6]。

强村兼并型社区:强村通过兼并周边经济欠发达村,建设新型农村社区,实现以强带弱、共同发展。如西辛庄“市”的规划就是 1 个由以西辛庄村为重心的附近 15 个村组成的大型农村社区,规模达到 6 万~10 万人。村庄合并型社区:通过对相邻若干个村庄的整合改造合并为新的社区,实现村村联合、抱团发展。如安阳市滑县的锦和新城,容纳 18 个行政村,总建筑面积 86 万 m²,将有 4 737 户农民搬入居住。

整村搬迁型:主要是针对深山区等生活环境恶劣、不宜居住的地方,或因国家大型基础设施建设居民搬迁,根据规划在适宜的地方选址,通过整体搬迁建设新型农村社区。具体可细分为扶贫搬迁型、移民搬迁型、矿区搬迁型、地质灾害搬迁型等社区。如洛阳市宜阳县的焦家凹村由于地处煤田采空区,群众生活面临诸多困难,因而实施整村搬迁,建设锦安新型农村社区。

需要指出的是,在河南省新型农村社区建设实践中,不论是强村兼并型还是村庄合并型社区,在社区内的各村庄仍沿用原来的领导体系,管理上互不交叉。这说明 2 种类型的社区并不涉及行政村领导管理体制的改变,不是若干个行政村合并为 1 个行政村。

3 河南省新型农村社区实践特点

目前,河南省在新型农村社区建设实践中取得了一定的成果,形成了既具特殊性又具普适性的特点,可为其他省份新型农村社区建设提供经验。

3.1 政策先行,为河南省新型农村社区建设保驾护航

在新型农村社区建设中,政府发挥着政策导向性作用。实践中,河南省各级政府及其相关部门贯彻中央关于新型农村社区的方针、政策以及各项惠农政策,结合河南省实际制定颁布实施各项明确清晰、具体可行的政策文件,为新型农村社区建设确定方向和目标,提供思想和行为的指导准则,规范各种建设行为,确保河南省新型农村社区建设的合法化和顺利进行。

河南省在创建新型农村社区实践中,以《国务院支持河南省建设中原经济区的指导意见》和中国共产党河南省第九次代表大会精神为指导思想,省直部门根据各自职能纷纷出台关于新型农村社区的政策文件,指导河南省新型农村社区建设的实施。如省住房和城乡建设厅发布实施的《河南省新型农村社区规划建设导则》、省卫生厅出台的《新型农村社区医疗卫生机构建设指导意见》。各地市委、市政府根据自身实际,纷纷研究出台各市新型农村社区建设的纲领性文件,全面指导本地的新型农村社区建设工作。如郑州市的《关于新型农村社区建设工作的指导意见》。同时,各地市及其相关部门出台各项配套政策文件,从规划、土地、财政、房屋等方面进一步完善政策体系,为专项工作提供政策指导和规范。如洛阳市先后出台 18 个相关文件。各县(市、区)也结合实际制定了支持新型农村社区建设的政策。如洛阳孟津的《孟津县新型农村社区建设实施意见》。

3.2 因地制宜,积极探索符合本地实际的新型农村社区模式

河南省省域面积 16.7 万 km²,位居全国第 17 位,占全国土地面积的 1.73%,至 2010 年常住人口 9 402 万人,农业人口 6 000 万左右^[7]。所辖 18 个省辖市,其中地级市 17 个、省直管市 1 个;20 个县级市,88 个县,50 个市辖区,1 878 个乡镇(其中乡 929 个、镇 949 个),493 个街道办事处,4 085 个居民委员会,47 781 个村委会^[8]。总的来说,河南省是人口大省,农业人口众多,地域较广,“三农”问题复杂。因而,各地在新型农村社区建设中,一方面,立足市情、县情、乡情和村情,全面考虑本地情况,因地制宜,循序渐进,设计、创建符合实际且具有特色的新

型农村社区模式。如商丘永城针对采煤沉陷区所进行的新农村社区建设,南阳市将南水北调丹江口库区移民安置到新型农村社区;另一方面,充分依托当地的自然、社会、经济、文化等优势资源,在资金、土地、能源、就业、创收等各方面为新型农村社区建设发展提供支持。如以旅游风景区、乡镇企业等为平台,促进新型农村社区建设。

3.3 政府主导推动,社会共同参与

综观我国、河南省新型农村社区建设的成功实例,无一不是政府和社会各界共同发挥作用的结果。在新型农村社区建设中,政府和社会各界需扮演好各自的角色,共同推进城乡一体化和农村的发展。

首先,充分发挥政府的主导作用,提供强有力的政府支持。河南省新型农村社区的建设,各级政府将职能角色定位在宣传者、指导者、支持者、服务者和监督者;宣传、报道新型农村社区建设的重大意义、政策措施,树立实践典型,形成强大的社会舆论氛围;对新型农村社区进行总体规划和分布实施步骤,指导各项工作;提供规划设计、资金、基础设施建设、土地流转等方面的支持;为社区提供就业创业、社会保障、医疗卫生和文化教育等服务;对新型农村社区建设的全过程进行监管,保证各项工作的顺利进行。

其次,尊重群众的主体地位,充分调动其热情和主动性,提供建设的内驱力。农民群众是建设新型农村社区的受益者、决策者、参与者和监督者,他们参与新型农村社区建设的积极性,直接决定了这一工程的成败和实施效果。河南省一些地区充分发挥了基层群众的能动性和创造力,取得了较好的新型农村社区实践效果。

最后,鼓励企业参与农村社区建设,为社区发展提供多方位支持保障。河南省的具体做法是:第一,提供优惠政策,让房地产商参与新型农村社区的建设,或是让企业承接社区幼儿园、超市等公共服务设施。如2012年6月,鹤壁市浚县人民政府与建业住宅集团成功签约占地5 km²、涵盖13个行政村的紫金湖小镇项目,打造具有明清风格的“中原第一镇”;第二,号召有实力的企业帮扶支持新型农村社区建设,发挥企业的社会公益作用。如登封市大冶镇的老井村社区是登封市第1个由企业家个人捐资兴建的新型农村社区项目;第三,依托当地企业,促进农村社区发展。如鹤壁市浚县王庄镇依托于中鹤集团粮食精深加工产业园区这一载体,建设中鹤新城,形成中鹤模式;第四,利用当地资源吸引企业进驻社区或社区附近,为农村社区发展提供后续动力。如依托濮阳县

的天然气管道,西辛庄创立西辛庄电光源产业园区。

3.4 目标明确,重点突出,分步推进

新型农村社区建设是一项惠及农村、农民的系统工程,从目前河南省实际来看,贫困人口约占全省的1/10,国家级贫困县接近全省的1/3,贫困村占全省的1/5。在各地经济社会发展水平不一致的情况下进行新型农村社区建设,肯定不能盲目上项目、平均用力、一蹴而就,而应目标清晰、突出重点、分步有序推行,逐步完成新农村社区建设,实现新型城镇化目标。

首先,河南省各地级市确定了新型农村社区建设的短、中、长期建设目标,3个层级的目标环环相扣、层层推进,各项工作分期分批进行。焦作市将新型农村社区建设任务分为2012—2015年、2016—2020年2个阶段,力争到2015年、2020年建成50个和100个新型农村社区。其次,各县、乡镇以地级市新型农村社区目标为指导方向,制定本地新型农村社区建设的目标规划。从目标、计划的分类来说,这属于组织纵向层级的目标、计划分解,有利于调动基层组织在新型农村社区建设中的主动性,发挥其作用。南阳市卧龙区陆营镇将全镇25个行政村整合规划为5个新型农村社区,将新型农村社区建设分为重点推进阶段(2012—2015年)和全面推进阶段(2013—2015年)。最后,试点先行,树立“示范社区”,重点突破,以点带面,拉动后续工作。河南省各市在新型农村社区建设的启动阶段,往往选取经济条件较好、村民积极性较高、村庄分布集中等条件较为成熟的地区作为试点或示范社区,集中力量建设,树立培育当地新型农村社区典型,激发其他社区的建设。

参考文献:

- [1] 中共商丘市委党校建设新型农村社区课题组. 什么是新型农村社区[N]. 商丘日报, 2011-12-27(A01).
- [2] 赵振杰. 我省商贸流通业就业超千万[N]. 河南日报, 2012-01-03(01).
- [3] 滕玉成, 牟维伟. 我国农村社区建设的主要模式及其完善的基本方向[J]. 中国行政管理, 2010(12): 95-98.
- [4] 杨仕智. 新型农村社区建设看焦作[N]. 焦作日报, 2012-08-21(01).
- [5] 龚世俊, 李宁. 公共服务视域下的新农村社区建设及其模式创新[J]. 南京社会科学, 2010(11): 85-86.
- [6] 王惠平. 建设新型农村社区是推进城乡一体化的有效切入点[J]. 农村财政与财务, 2011(10): 17-18.
- [7] 河南省统计局. 河南省2010年第六次全国人口普查主要数据公报[N]. 河南日报, 2011-05-08(01).
- [8] 中共河南省委农村工作办公室. 河南省情[DB/OL]. [2012-06-13]. <http://www.hnswnb.gov.cn/news/ShowNews.aspx?classid=58&newsid=677>.