

吕云涛. 山东省青岛市新型农村社区建设路径分析及优化策略[J]. 江苏农业科学, 2013, 41(9): 410-413.

山东省青岛市新型农村社区建设路径分析及优化策略

吕云涛

[中国石油大学(华东)经济管理学院, 山东青岛 266580]

摘要:建设新型农村社区,是山东省青岛市推进城乡发展一体化的一项重要举措。青岛市在前期试点实践探索的基础上逐步确立了新型农村社区建设的宏伟蓝图与具体路线图,走出了一条比较成功的新型农村社区建设的实践路径。在梳理青岛市新型农村社区建设的基本方略与实践经验的基础上,分析其存在的主要问题,提出青岛市新型农村社区建设路径优化策略。

关键词:新型农村社区;青岛市;路径分析;优化策略

中图分类号:F299.22 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2013)09-0410-03

马克思、恩格斯认为,城乡对立是一个历史范畴,城乡融合才是未来社会的重要特征^[1]。毛泽东在党的七届二中全会的报告中指出:“城乡必须兼顾,必须使城市工作和乡村工作,使工人和农民,使工业和农业,紧密地联系起来。决不可以丢掉乡村,仅顾城市,如果这样想,那是完全错误的^[2]。”党的十八大报告强调,“解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重,城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径”。加强城乡社区建设是推进城乡发展一体化的一项重要内容,推进新型农村社区建设是山东省青岛市推进城乡发展一体化的一项具体举措。当前青岛市新型农村社区建设实践正如火如荼地进行着,并已取得了一定的成效,积累了一些经验,同时也存在一些问题,迫切需要理论研究的指导与支持,这也正是本研究的缘起。

1 青岛市新型农村社区建设的基本方略与实践经验

1.1 坚持试点先行、渐进推开,确保新型农村社区建设的可持续性

青岛市新型农村建设坚持试点先行、渐进推开的工作原则。社会主义新农村建设伟大战略提出后,青岛市经济技术开发区、崂山区、胶南市、莱西市等积极进行新型农村社区建设试点与探索。在前期试点工作的基础上,青岛市 2012 年先后出台了《关于加快统筹城乡发展的意见》和《青岛市新型农村社区建设实施方案》,勾勒出青岛市新型农村社区建设的宏伟蓝图与具体路线图,新型农村社区建设工作逐步全面推开。青岛市在新型农村社区建设试点单位的选择上坚持典型性与普遍性兼具,在社区功能上坚持普适化与特色化并存,在建设过程中坚持控制与引导并举,坚持科学试点,并不断在试点单位开展调研工作,为全市范围内加速新型农村社区建设

积累经验。

新型农村社区建设现已全面推广,但难以符合可持续发展的要求,所以应采用梯级推进的方式,才能实现城乡互动、互利共赢的目标^[3]。青岛市新型农村社区建设工作充分体现了“重点突出,梯次推进”的原则。政府对一些经济基础较好、经济发展较活跃、具有地方产业特色的地区优先大力投资,进行政策上的扶持,促使这些地区能够较好、较快地形成具备地区特色的新型农村社区;在建设新型农村社区时优先注重提升社区公共服务的水平,大力完善社区公共服务的数量和质量,在具备条件的地区规划发展相应的产业园区,拉动地方经济增长。之后再梯次推进新型农村社区,逐步向一些经济欠发达、农业比重较大、比较偏远的地区延伸。通过发展较好社区的示范和辐射作用,逐步带动较落后地区的社区建设,确保新型农村社区建设的有序推进和可持续发展。

1.2 坚持规划引领、多元发展,确保新型农村社区建设的科学性

青岛市坚持以科学规划为前导,在新型农村社区建设的科学规划、合理布局上不吝下大力气,充分保证新型农村社区建设的科学性与可行性。首先,规划坚持专业性与先进性。青岛市不吝财力在全国范围内聘请城乡设计院、专家学者、专业设计公司进行社区布局与建设规划。例如,青岛市对王村镇的新型农村社区规划专门聘请曾设计“青岛音乐广场”“青岛五四广场”“奥帆中心海景剧场”等多项大型工程的腾远设计事务所有限公司承担战略规划工作;莱西市姜山新城则是由广东省广州市城市规划设计研究院规划的。其次,规划体现全局性与可持续性。青岛市在城乡经济布局及产业融合、现代化农业发展规划、新型农村社区建设的长期投资和融资等方面进行详细的分析和长远的规划。在促进社区居民增产增收、集体资产股份制改革等方面也都进行了适合青岛市的创新性规划,为新型农村社区长远发展进行了充分的准备。再次,规划体现多元性。青岛市坚持全面推进新型农村社区建设,但不是“一刀切”的推进,而是在地域上区别、在规划上区分、在进程上不强求一致,并在考虑各县(市、区)不同的情况后根据地方实情,因地制宜,规划出不同类型的新型农村社区,并鼓励地方创建新型农村社区建设的新模式。

青岛市新型农村社区建设坚持多元发展原则,探索出城

收稿日期:2013-04-10

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金(编号:13YJC630107);中央高校基本科研业务费专项(编号:12CX04004B);山东省高校人文社会科学研究计划(编号:J13WC54)。

作者简介:吕云涛(1982—),男,山东滨州人,博士,讲师,主要从事地方政府管理与创新工作。E-mail:upclyt@126.com。

中村改造型、小城镇集聚型、功能整合型、龙头企业带动型和中心村融合型等多种类型建设新型农村社区的具体实现方式。(1)城中村改造型。结合城中村改造工程,对纳入城市规划区范围的村庄,积极推进村集体股份制改制,充分利用城市公共设施和资源,重点采用“多村一社区”模式,实现集中改造。(2)小城镇集聚型。以建制镇为依托,引导镇驻地周边村民和其他有条件的村民向镇驻地聚集,做大镇驻地规模,提升城镇服务功能,建设新型社区。(3)功能整合型。对产业园区和生态保护区等区域内的村庄适时整合,建设以集中居住为基础、以产业发展为支撑的新型社区。(4)龙头企业带动型。发挥龙头企业的带动作用,企业与周边村庄联合,高标准规划建设农村新型社区。(5)中心村融合型。对暂不具备上述集聚条件的村庄,按照地域相近、规模适度、产业关联、有利于整合资源要素等原则,确定合理服务半径,将几个村庄融合为一个社区,提升中心村社会管理与公共服务水平,辐射带动周边村庄。

1.3 坚持组织变革、制度配套,确保新型农村社区建设的改革动力

青岛市在新型农村社区建设中始终遵循组织变革和创新先行与制度配套保障相结合的思路。(1)组织变革与创新方面。首先,青岛市坚持基层党建工作先行,在基层形成社区党委、社区居民协调委员会、社区服务中心三位一体的管理体制,并明确规定不同管理主体的职能与责任,为新型农村社区建设提供领导基础。其次,青岛市因时制宜转变组织职能,适时转换政府角色。在试点阶段,青岛市成功担任“引导者”和“制度提供者”的角色,保证了试点工作的成功开展和丰富经验的成功积累;而处在现在的推广阶段,青岛市政府则转为担任“掌舵者”和“支持者”的角色,成为新型农村社区建设的出色领航人。再次,青岛市注重在基层社区组织制度创新,例如,通过实行“群众工作日”制度、“政务公开日”制度、“一事一议”制度保障群众的知情权、决策权、监督权,提高群众的民主意识、维权意识、自治意识、监督意识,为基层社区组织高效运转提供制度保障。(2)在制度保障方面。青岛市新型农村社区建设的规划和实施是建立在城市空间发展战略规划、城市总体规划、城镇体系规划、土地利用规划、产业发展规划、农村住房建设规划、《关于加快全市统筹城乡发展的意见》等一系列规划和制度的保障之下的。又如青岛市探索出村集体资产股份制改革制度,制度内部又包含集体资产产权登记制度、资产评估制度、招投标管理制度、年度检查制度、公示制度和责任追究制度来实现集体资产保值增值,为农民解除后顾之忧。此外,在就业扶持和社会保障制度等方面,青岛市实施就业普惠制度、就业扶持制度、就业援助制度,完善新型农村合作医疗制度和新型农村养老保险制度,实行城镇职工基本养老保险、新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险三大养老保险可相互转换制度。这些配套制度和措施,为城乡一体化的推进和新型农村社区的建设解决后顾之忧,提供持续不断的改革动力。

1.4 坚持多方融资、产业同建,确保新型农村社区建设的发展活力

一方面,青岛市坚持财政投资为主、市场融资结合的原则,为新型农村社区建设创造可持续发展的外在长期经济支

持。新型农村社区建设是一个持续的、不断完善的过程,政府财政的持续投入是一个必然的要求,但是市场化的运作能给新型农村社区带来持久的活力。青岛市在新型农村社区建设中坚持扩大财政支持力度,每个新建成的新型农村社区不仅能得到青岛市的 100 万元财政奖励,而且能够得到所在县(市、区)以奖代补形式实施的专项资金,这些成为新型农村社区建设的强大经济后盾。青岛市引导金融机构通过贴息贷款等方式给予农民新建住房、社区基础设施建设的贷款优惠;同时,鼓励企业、社会组织积极参与新型农村社区建设,给予此类企业、组织、团体以政策支持和精神鼓励,广泛吸引社会资本参与新型农村社区建设。此外,青岛市注重公益组织、志愿团队参与新型农村社区建设,充分利用各种社会资源为新型农村社区建设加油助力。

另一方面,青岛市注重城乡产业布局,发展现代化农业,配套社区产业为新型农村社区激活内部发展活力。首先,青岛市严格落实国家“城市建设用地的增加与农村建设用地的减少相挂钩”的政策,在扩大挂钩的范围和规模的同时,合理进行城乡产业布局,做好城乡产业转移的承接工作,促进城乡土地资源共享、就业资源共享。其次,在承接本地城市产业转移的同时,青岛市在提倡各县(市、区)实施“走出去战略”进行招商引资,鼓励本地能人回乡发展工商业增加就业岗位,全面促进社区居民就业。再次,青岛市注重发展现代化农业,鼓励规模化、标准化和产业化经营,并建设农业生产合作社,将农民纳入到现代农业合作化经营的生产中。青岛市坚持走“农产品品牌化战略”,坚持“农业与生态旅游业、农业与文体休闲业”相结合的道路。针对特色农产品生产基地或生态旅游业、休闲农业的发展对农民技能上比较高的要求,青岛市开展多种形式的农民技术、就业培训,提高农民生产能力和就业能力,激发社区发展的内生动力。

1.5 坚持尊重民意、服务深化,确保新型农村社区建设的群众基础

新型农村社区是农民安居乐业的社区,建设过程中要充分尊重农民意愿,做到农民自愿,农民满意,让农民得实惠。青岛市在新型农村社区建设中坚持走群众路线,注重了解民情、体察民意,以群众利益为出发点和落脚点。青岛市及其各县(市、区)投入大量人力、物力、财力开展各项实地调研,深入了解群众需求、尊重群众意愿,保证群众的发言权、知情权和建议权,结合调研反馈,积极改进各项工作,为建设民主度高、参与度高、科学度高的新型农村社区奠定基础。

青岛市在新型农村社区建设中坚持“软硬兼施”,即“硬件”(基础设施建设)和“软件”(公共服务体系)同步提升和同步深入。青岛市不断巩固以硬化、绿化、亮化、美化、净化为重点的农村环境综合整治工程的建设成果,完善水、路、电、气、暖等社区基础设施,并建设长效管护机制。坚持服务深化和下沉,组织建设新型农村社区服务中心。新型农村社区服务中心主要职能是,承接政府延伸到社区的医疗卫生、计划生育、就业指导、社会救助等各类公共服务,健全社区志愿服务体系和经营性服务体系,组织社会力量为社区居民提供各类生产生活服务。社区服务中心建设坚持有社区组织办公场所、综合服务厅、卫生室、警务室、幼儿园、党员远程教育室、文体活动中心、综合超市等“八有”标准。良好的基础设施系统

和公共服务体系,方便了社区居民生活,赢得了群众的拥护与支持。

2 青岛市新型农村社区建设存在的主要问题

青岛市新型农村社区建设秉持“五个坚持”原则,在社区居住融合、经济融合、服务融合和组织融合等方面取得一定成效,同时还存在如下主要问题。

2.1 区域间发展不均衡,特色资源优势利用不足

青岛市新型农村社区建设试点比较早,而在全市范围内推开仍处在起步阶段。全局推开时间比较晚的好处是能够借鉴其他地区的优秀经验,吸取教训,出台较完备的政策,避免一些激进问题的出现;缺陷则是各县(市、区)新型农村社区建设水平差距较大。比如胶南、胶州、经济技术开发区等区县的村镇,作为试点地区,已得到政府财政与政策上的大力支持,资源分配较多,社区建设已经比较成熟。而崂山区、莱西市等较偏远、农业比重较大的地区则发展得较慢,资源配备较少。这样一来,青岛市各县(市、区)新型农村社区建设工作差距就比较明显。

青岛市在新型农村社区建设与自然风景优势相结合、新型农村社区建设与人文景观保护开发相结合方面做了不少工作。在风景名胜依据当地自然和人文风貌建设独特风格的社区居民楼,与当地的景观风貌相呼应,也取得了比较好的成效。但是,青岛市大部分县(市、区)在未成规模、名声不大的自然风景和人文景观与新型农村社区建设相结合方面未能形成独特建设风格,也多未能形成充分发掘和集聚地方自然和人文景观的优势,未能形成资源有效整合的规模效应。

2.2 服务供需契合度不到位,资金投入略显后劲不足

青岛市新型农村社区建设在社区基础设施建设与公共服务提供方面,存在对居民实际需求了解不够深入、社区公共服务设施的种类和布局与居民实际需求脱节的情况,一些公共服务设施利用率比较低。在对珠山文苑社区走访过程中,发现在社区广场上的老人们三五成群,或席地而坐闲话家常,或自带便携录音机播放戏曲,或比赛传统的棋牌游戏,一派生活气息。与之形成对比的是,社区建设的老年活动中心和阅览室等活动场所里却是门可罗雀,并不受当地群众欢迎。农民市民化有一个过程,新型农村社区的公共服务设施应体现一定的过渡性,照顾到农民原有的一些生活习惯。

青岛市在新型农村社区建设的资金投入方面采取了政府投入为主、市场融资相结合的方式,为新型农村社区建设过程提供了很好的经济支持和金融保障。但是已建成的新型农村社区后期投入不足,比如社区人口增加带来的居民楼增建项目的支持及分配,基础设施维护保养、增加、扩建、改建方面的支持规划并不清晰,缺乏长效投入机制。刚刚建成的新型农村社区在集体资产的积累方面一般都比较弱,基层难以自行承担。如果居民集资进行建设和维护则会导致居民的经济压力和极大不满,产生新的社会问题。

3 青岛市新型农村社区建设路径的优化策略

立足本地实际,充分总结经验,同时针对存在的主要问题,青岛市新型农村社区建设今后重点要做好以下几个方面的工作。

3.1 统筹资源配置,引导新型农村社区均衡发展

青岛市全市范围内的新型农村社区建设仍处在起步阶段,同时青岛市各区域新型农村社区发展的水平差距较大,区域间发展不平衡,社区建设资源投入不均衡,青岛市政府应迅速开展针对各个县(市、区)的新型农村社区建设实际能力和需求调查,并深入分析调查数据,组织开展区域间社区建设平衡对策研究,坚持以快带慢,以强带弱,均衡发展,优势地区政策不减,弱势地区政策支持,防止区域间在社区建设和发展上出现更大差距。

3.2 发挥地域优势,促进新型农村社区特色发展

青岛市在建设特色农村社区方面作出了很大的努力,但不容忽视的是,乡村历史景观和人文风貌是一笔宝贵的精神财富,除旧布新不能彻底地套用城市的绿化、美化方式,应充分发掘、有效整合原有文化遗产和自然资源,将乡村文明与现代社会文明巧妙融合得到高效利用并产生巨大的经济效益,如胶南市达尼文化产业社区在这一方面则做得非常好,坚持“以强带弱,发挥优势”,拉长文化生态旅游链条,形成中心村带动周边弱村整合资源、共同发展的良好格局。因此,青岛市也可以在有效保护和合理开发崂山区、胶南市山村渔村的人文和自然资源方面的基础上再做规划,以发展旅游度假、休闲渔业区等为契机,促进当地人文景观和自然资源的保护。

3.3 优化设施布局,推动新型农村社区协调发展

新型农村社区建设就是通过整合资源、完善服务构建新型的农村社会生活共同体,实现农村经济文明与精神文明建设的协调发展。新型农村社区对农民有无吸引力,农民进入后能否形成一致的认同感、归属感,这些都取决于新型农村社区有形公共服务和无形公共服务的建设^[4]。因此,新型农村社区的公共服务设施的种类、数量和质量等要依据使用群体的审美、习惯和建议布局建设。这样不仅能提高基础设施和公共服务的利用率,而且有利于减少村民生活的脱节感和游离感,形成新型农村社区和谐的生活氛围。规划期间,对在规划期的新型农村社区充分开展民意调研,依据居民实际的需求种类和习惯规划建设种类和格局;对投入使用的农村社区及时开展社情民意调查,了解各项设施、场所的使用情况,改造使用率低的,扩建使用率高的;在规划和使用期间,一定要注意加强居民健康文化生活习惯的引导、良好文化生活习惯的保持以及不良文化生活习惯的取缔,切实满足居民精神文化需求。

3.4 引导多方投资,保障新型农村社区持续发展

青岛市及其各县级政府应对新型农村社区建成后的后期资金投入作出长远规划与统筹安排,给予充分的财政支持。在市场化融资方面,通过土地优惠、税费优惠、金融优惠、社区服务优惠和冠名、授予称呼等措施,鼓励各类企业和社会投资主体参与与支持新型农村社区建设。对集体资产的经营给予政策支持,积极推进农村集体资产产权改革,鼓励集体经济为新型农村社区的长期投入创造内部经济积累。最终逐步形成政府为主、市场为辅、农村集体经济后备的社区建设资金支持体系,保障新型农村社区的持续发展。

新型农村社区建设是一项复杂的社会系统工程,涉及面广、创新性强,需要青岛市等各地地方政府在实践中不断总结与研究,及时调整改进、优化升级,使之真正成为有利于推进城乡经济社会发展一体化的民生工程。

朱满德,江东坡,邹文涛. 贵州省龙头企业与农户利益联结机制探究[J]. 江苏农业科学,2013,41(9):413-415.

贵州省龙头企业与农户利益联结机制探究

朱满德¹, 江东坡¹, 邹文涛²

(1. 贵州大学经济学院, 贵州贵阳 550025; 2. 海南大学经济与管理学院, 海南海口 570228)

摘要:建立和完善龙头企业与农户利益联结机制是推进农业产业化的核心。运用访谈调查法和案例分析法对贵州省 3 州(市)典型特色产业的利益联结机制进行考察。研究表明,受农业产业化发展水平,龙头企业及农户对风险的认知,农户经营规模和组织能力,市场竞争结构,政府支持政策等因素影响,贵州省龙头企业与农户利益的联结仍以松散型的市场联结为主,龙头企业与农户利益缺乏有效保障。为进一步发挥龙头企业的辐射带动效应,推动农业产业化经营,促进现代农业产业扶贫,贵州必须加快探索以合作联结、股权联结等为代表的紧密型利益联结机制。

关键词:农业产业化;利益联结机制;市场联结;紧密型;贵州

中图分类号:F306 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2013)09-0413-03

我国农业产业化发端于上世纪 90 年代,是农业经营体制机制的重要创新,是现代农业发展的基本方向^[1]。农业产业化龙头企业作为推进农业产业化经营的主体、构建现代农业产业体系的骨干,承载着提高农业经营组织化、促进现代农业建设和带动农民就业增收的重任。理论与实践表明,增强龙头企业对农民就业增收、对现代农业建设、对区域经济发展的辐射带动能力,全面提高农业产业化发展水平,必须以培育和壮大龙头企业为关键,建立和完善龙头企业与农户利益联结机制为核心。

综合现有的研究结果与实践,我国龙头企业与农户利益联结大体分为:经营层面或产权层面的联结,商品购销或要素服务的联结,契约式、合作式或公司制的联结,简单的市场联结、多样的契约联结、战略性的合作联结或一体化的股权联结等^[2]。比较而言,松散的市场联结完全是自由交易,没有任何的约束和保障;半紧密的契约联结尽管龙头企业与农户利用合同约定,但维系两者关系的只有利益,一旦利益发生矛盾,就会出现农户离弃企业,或者企业抛弃农户,契约将无法履行,双方利益也得不到有效保障^[3];紧密型的合作联结和股权联结,特别是以股权为联结,龙头企业与农户相互拥有、共兴共荣,形成牢固的利益共同体,实现互利共赢、共同发展,

进而促进农业产业化和农村经济持续健康发展^[4]。正因如此,中央政策文件亦明确指出:“鼓励龙头企业与农民建立紧密型利益联结机制”,“坚持机制创新,大力发展龙头企业联结农民专业合作社,带动农户的组织模式,与农户建立紧密型利益联结机制”^[5-6]。

作为贫困问题最突出的欠发达省份,2011 年贵州农村贫困人口 1.149 × 10⁷ 人,贫困发生率仍高达 33.4% (按年人均纯收入 2 300 元标准)^[7]。对于贫困地区和贫困人口,农业仍然是维持生计的经济支柱。发挥龙头企业的带动作用、推进农业产业化经营,提高农业综合效益、促进农民就业增收,成为贵州实施扶贫开发、加快脱贫致富的重要途径。因此,培育或引进发展前景好、市场活力大、辐射范围广、带动能力强的龙头企业,建立并完善龙头企业与农户“紧密型”利益联结机制至关重要。本研究通过考察贵州省龙头企业与农户利益联结机制的实现模式,分析其形成原因,为今后构建“紧密型”利益联结机制、促进龙头企业与农民互利共赢和共同发展,推动农业产业化和现代农业扶贫开发提供政策建议。

1 方法与样本

本研究采取访谈调查法对农民、龙头企业以及专业合作组织分别进行深度访谈,直接、有针对性地获取农户与市场的对接方式,农户与龙头企业、专业合作组织的利益联结模式等真实信息,同时探索龙头企业采取不同模式的利益联结机制的深层次原因。

考虑样本分布及代表性,选取黔东南州施秉县中药材种植与加工,黔西南州兴仁县薏仁种植与加工,安顺市肉牛养殖与牛肉加工为案例进行研究。其中,施秉县通过施秉太子参、施秉何首乌、施秉头花蓼国家 GAP (即良好农业规范) 认证,是全国唯一有 3 个中药材品种通过国家 GAP 认证的种植基

1991:1427.

[3] 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.

[4] 吴业苗. 农民转身:新型农村社区的适应处境与公共服务建设[J]. 浙江社会科学,2013(1):98-107,158.

收稿日期:2013-03-11

基金项目:国家自然科学基金(编号:71273069);教育部人文社会科学青年基金(编号:12YJC790296);贵州省优秀科技教育人才省长基金[编号:黔省专合字(2012)58号];贵州省教育厅高校人文社会科学青年项目(编号:12QN033);贵州大学引进人才科研项目[编号:贵大人基合字(2011)18号]。

作者简介:朱满德(1983—),男,安徽庐江人,博士,副教授,主要从事农业经济理论与政策、粮食经济的研究。Tel: (0851) 8293767; E-mail: zhumandegzu@126.com.

参考文献:

[1] 崔越. 马克思、恩格斯城乡融合理论的现实启示[J]. 经济与社会发展,2009,7(2):14-16.

[2] 毛泽东. 毛泽东选集:第4卷[M]. 2版. 北京:人民出版社,