

# 城镇化进程中农村治理结构调整研究

吴兵团 (咸阳职业技术学院, 陕西咸阳 712000)

**摘要** 分析了我国传统农村治理结构受到市场经济、城镇化和农业现代化建设的冲击情况,指出实施合村并居有利于提高土地等生产资料的使用效益、缩小城乡差距、提高农民的生活质量和农村经济社会发展水平,并进一步对合村并居的可行性进行了研究。

**关键词** 合村并居;城镇化;自觉自愿;因地制宜;可持续发展

**中图分类号** F301.21 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)30-12211-02

党的十八大提出了发展现代农业,走“中国特色”农业现代化道路的历史任务,而农业现代化应该包括农业生产现代化、农村社会管理现代化、农民生活现代化、农村公共服务现代化等基本内容。但是,我国农村仍然普遍存在因村庄数量多、规模小带来的“三高两难”等问题,即村级组织运转成本高,基层负担重;空心村比例高,土地浪费严重;基础设施建设成本高,公共服务水平低;村级管理水平低,带领群众增收致富难,民主管理难<sup>[1]</sup>。因此,改变农村传统的管理格局和治理结构,是推进农业现代化、实现城乡统筹发展的战略选择。

## 1 传统农村治理结构遇到的冲击

在改革开放几十年的发展历程中,我国农村仍然没有打破形成于小农经济时代的以自然村为单位,“就近就便”农业生产而集中居住的格局。面对市场经济、城镇化和农业现代化建设的冲击,从根本上调整这种格局的迫切性日益彰显。

### 1.1 难以适应市场经济发展的需要

**1.1.1 农村发展活力受到冲击。**随着市场经济的发展,农村产业结构不断调整,大量的农村剩余劳动力涌入城市,使农村常住人口呈下降趋势。2011年,我国城镇人口占总人口的比重已超过50%,国内城镇人口首次超过农村人口。全国很多农村出现了“留守村”或“空壳村”,“空巢老人”、“留守儿童”成了农村的主力军,使农村经济发展活力减弱,基础设施建设遇到了冲击。

**1.1.2 对农村产业结构调整提出了挑战。**现有分散的农村布局和家庭承包分散经营,使农业产业结构调整缺乏统一的、长远的规划,抵御市场风险的能力较低,导致增产不增收、农民种粮积极性不高、撂荒耕地等现象时有发生,造成有限土地资源的浪费。

**1.1.3 对农村市场体系培育提出了挑战。**农村布局分散,交通运输条件较差,最基本的市场体系不完善,生产资料运入及农产品外销成本较大,农民的收益不断缩水。

**1.2 难以跟进城镇化建设的步伐** 加快城镇化建设是我国未来社会发展的方向。现有农村“老化”、“弱化”和“空壳化”,使农村的社会治安、文化教育、医疗卫生、社会保障、公共事务管理及农民思想教育等受到了很大的冲击,青壮年劳动力缺乏、村办小学关闭、基本医疗卫生条件简陋甚至缺失、

集体事务乏人管理、农民思想教育撂荒等问题在农村普遍存在,在一定程度上制约或影响着社会主义新农村建设的质量。另一方面,因为农村布局较为分散,资金、技术等有效投入点多面广,难以集中力量优势力量在重点地区实现突破,在很大程度上削弱了国家投入的社会效益,城乡差距在短期内难以有效缩小,农村发展与城镇化建设步伐难以合拍。

**1.3 难以应对农业现代化的挑战** 农业现代化,就是指农业生产与现代生产力发展水平相适应,现代生产技术在农业生产领域广泛应用,农业生产的现代化组织管理程度较高,经济效益与社会效益相匹配。要推动农业现代化,就必须用现代科学技术、现代管理理念武装广大农民,提高农业生产的机械化、现代化水平。而现有的分散的农业生产经营模式,限制了大型农业机械推广应用,束缚了现代农业生产组织管理模式的推广实施。现代化组织程度较高、大型农业生产机械使用较多、抵御市场风险能力较强的农业生产合作社这一现代农村经济组织形式难以得到推广实施。

## 2 合村并居是农村治理结构调整的必然选择

合村并居,就是打破现有以自然村为单位的格局,以相邻相近的几个自然村为对象,选择自然条件优越、交通便利、基础设施建设水平较高的自然村或新区建设农民聚居点,实现农民集中聚居,提高农业生产发展和新农村建设水平。其优势体现在以下几个方面。

### 2.1 提高土地等生产资料的使用效益

**2.1.1 可以激活土地资源的使用效益。**实施合村并居后,在国家相关政策支持下,可以打破现有土地归属权限,实现土地经营权在“新村”范围内甚至在不同村庄之间有偿流转,实现农村劳动力的合理分流,发展规模农业,调整农业产业结构,有效降低单位产出成本,最大限度发挥土地资源的使用效益。

**2.1.2 有利于农业生产合作组织的发展。**实施合村并居后,农民可以在自愿的原则下,以土地、农机具等生产资料入股的形式,组建农业生产合作社或其他合作经济组织,扩大生产规模,提高生产的集约化程度和抵御市场风险的能力,提高农业生产效益。

**2.1.3 有利于节约土地资源。**实施合村并居后,在保护农民原有宅基地所有权的前提下,通过国家收购、有偿转让等多种方式,收回农民旧宅基地,复垦后变成良田,可以在很大程度上缓解我国人口增长、基础设施建设加快、城镇化建设用地激增造成的“18亿亩耕地面积”难保的矛盾,为全面建

成小康社会提供基础保障。

**2.2 缩小城乡差距,提高农民生活质量** 合村并居,不是简单的规划一个集中居住的村庄或社区,把几个自然村的农民搬入居住。而是把规划的村庄或社区建设成为规划科学、布局合理、功能齐全、环境优美、管理完善的新型社区。具体来讲,就是农民的生产生活条件根本改善,有水、电、暖、气供应,有垃圾、污水等处理场所和设施,有医院(卫生室)、超市等生活保障设施,有达标的村小学、幼儿园。公路修到村,互联网、数字电视通到户,实现农民向往的“城市里有的农村也有,城市里没有的农村独有”的生活目标,吸引更多的城市人到农村观光旅游,投资兴业,实现城乡双向良性互动。实施合村并居,建设社会主义新农村,是统筹城乡发展、实现共同富裕的根本途径<sup>[2]</sup>。

**2.3 提高农村经济社会发展水平** 现有农村布局,造成农村基础设施建设点多面广,建设水平和发展水平难以达到预期目标,特别是养老、医疗保障严重滞后,降低了农民生活的质量。实施合村并居,可以把国家、社会及农民投入的有限的物力财力,集中用于改造、新建农村道路、医疗、教育、文化、服务保障等基础设施,改善综合服务管理,提升农村交通、医疗、教育、文化及服务保障水平,使农民能够享受较为完善的医疗、养老等社会保障服务,农村学生能够接受优质的社会教育,农民群众能够享受高质量的文化生活,使“生活富裕、乡风文明、村容整洁”的社会主义新农村建设要求得以实现,切实提高农村经济社会发展水平。

**2.4 进一步巩固农业的基础地位** 只有农业的基础地位不断稳固,我国社会主义现代化建设的根基才会更加牢固,全面建成小康社会才会有坚强的保障。新型农村、新型农业和新型农民是城镇化和农业现代化建设的保障。随着农村布局结构的调整,农业产业结构的转型,可以不断发展壮大农村经济,强壮农村集体经济组织,富裕农村人民群众,提高现代农业抵御自然灾害和市场风险的能力,使农业的基础地位更加牢固。

### 3 实施合村并居的可行性分析

**3.1 农民有集中居住的愿望和期待** 在社会主义现代化建设发展的今天,农村居民从心理上是向往城市生活的,也渴望能过上像城市人一样方便快捷舒适的生活<sup>[3]</sup>。而现有交通运输、看病就医、购物消费、孩子入托入学、养老保障等诸多不便,使农民切实感受到了农村生活与现代社会发展的差距,改变现有生活现状越来越成为当代农民特别是新生代农民的迫切愿望和要求。因此,实施合村并居,能够赢得广大农民的支持和积极参与。

**3.2 现代农业机械使农业生产更便捷** 我国现有农村布局是在传统小农经济时期形成的,生产的机械化程度较低,方便生产经营是其确立的客观依据。在现代化发展的今天,现代农业机械取代了落后的牛耕生产,使人地之间的距离不再成为农业生产的障碍。即使合村并居后,搬迁农民与耕地之间的距离变远,也不会对农业生产带来不利影响。因此,实施合村并居的物质条件已经具备。

**3.3 移民搬迁的成功经验是合村并居的成熟借鉴** 我国在很多农村特别是山区农村实施了移民搬迁工程,从根本上改善了移民的生产生活条件,帮助移民走上了致富奔小康的道路。移民搬迁的成功经验,特别是搬迁过程中关于旧宅基地有偿转让、新住宅建设、土地承包、户籍迁转、就业安置、子女入托入学、公共设施建设等方面成功做法,为实施农村治理结构改革进行了有益探索,是实施合村并居改革的有益借鉴。

**3.4 农民生活水平提高是合村并居的物质基础** 从全国多地新农村建设的实践看,在国家相关政策的扶持和支持下,很多富裕起来的农民在本村或本乡规划的新村中购买或建造新住宅。那么,在国家统一规划及相关补助政策扶持下,把农民搬入规划聚居的村庄或社区,只要规划聚居村庄或社区的基础设施建设到位,大多数农民的经济承受能力是足够的,不会对农民的生活造成太大的负面影响。实施合村并居能够赢得农民的支持和积极参与。

### 4 实施合村并居必须坚持的原则

**4.1 坚持保护农民合法权益的原则** 农民宅基地所有权、承包土地经营管理权及其他生产资料的所有权,受国家法律的保护,必须在农民广泛参与、深入调查研究、充分考察论证、讨论协商一致的基础上,制定旧宅基地有偿转让、土地承包经营权流转、新村规划建设等事关农民切身利益的相关政策、规范,有效地保护农民的合法权益。严禁损害农民合法权益、加重农民负担的行为。

**4.2 坚持合理规划的原则** 加强合村并居的顶层设计,合理规划确定合村并居规模,最大限度方便并居农民的生产生活。并居村庄或社区基础设施建设必须完善,公共服务必须周到,管理制度和措施必须健全。要以实用、够用、节约资金、节约用地为原则,既规划建设庭院式住宅,又规划建设适量的多层或高层楼房,让农民有选择的余地。

**4.3 坚持自觉自愿的原则** 是否搬迁至聚居村庄或社区居住,应完全取决于农民的自觉自愿。各级地方政府只能做教育、引导和服务工作,要严禁强迫、威逼、欺骗、变相强迫等一切形式的违背农民意愿的行为。违背农民意愿的违规、违纪、违法行为,只能损害农民的合法权益,损害政府的公信力,损害工作人员的亲和力,有损社会主义和谐社会建设。

**4.4 坚持因地制宜的原则** 在实施合村并居改革的过程中,要从实际出发,在切实保护农民合法权益、农民自觉自愿参与的基础上,制定符合地域实际的可操作性较强的工作规划和相关政策,循序渐进,先易后难,在条件成熟的地区率先实施<sup>[4]</sup>。不得以任何理由和借口强制推行,搞运动式“一刀切”,损害农民的切身利益。

### 5 结语

建设社会主义新农村,必须打破现有农村散乱居住的思维定势,针对农村居民点散乱的特点进行空间整治,以合村并居作为新农村建设的基本方向,探索农村城镇化的新道路,推动社会主义新农村建设和农业现代化建设健康发展。

(下转第 12248 页)

流转价格按现有的国家粮食保护价格,年度单位面积产值只有 3.40 万~3.45 万元/hm<sup>2</sup>,生产费用一般麦-稻种植方式不得少于 2.30 万元,还要考虑生活费用、销售成本等,那么要保证生产经营者有一定利润,土地流转让出价格应该控制在 3 750~6 000 元/hm<sup>2</sup> 范围内比较合理。

**3.4 对经营者技能的要求** 家庭农场对土地经营者有何要求?没有一技之长,不是种田能手的农场主,原则上不适宜承包经营家庭农场。因为若单产低于 11 500 kg/hm<sup>2</sup>,几乎没有直接生产经营利润,往往产量水平低的用工成本还更大。基层土地流转合同纠纷发生率高的,都是因为不会种田的农场主租金不能按时兑付所引发的。达到一定规模的家庭农场只适合种田能手,并有一定资本积累的农民经营。

**3.5 粮食集中晾晒问题** 规模种植,粮食集中晾晒问题如何解决?2013 年上海松江区家庭农场粮食丰收,本该是全村同庆的好事,但是村主任为农场排“日程表”而苦恼。收割后的稻谷需要烘干,但苦于烘干设备有限,各户要按村的统一计划排队。全村里的水稻正常收割 35 d 可以完成,因为怕割下来水稻没机械烘干,一直等着收割,最终要 50 d 左右才能完成。机械化运作、集约化管理的家庭农场在释放生产力的同时,农机服务必须同步解决,尤其是粮食生产型农场,原粮烘干需要有足够的设备。

#### 4 提高家庭农场效益水平的手段与服务措施

**4.1 稳步提高单产水平是基础** 首先要合理选择品种,沿江区域小麦以宁麦、扬麦系列品种为主,水稻选用生育期不超过 150 d 的品种,以粳、糯型品种较好,如宁粳 4 号、武香粳 9 号、武运粳 2746、橙糯、皖垦糯 1 号、宜优香糯等。其次是轻型简便的栽培技术推广应用,小麦、水稻直播技术应用,如小麦板田直播,播后镇压一次是农民的创新,小麦出苗率提高 12% 左右。水稻芽谷机播或手播,播种均匀与严把封闭除草技术关是直播水稻的重要环节。关于肥水管理,小麦注重腊肥与起身肥的施用,水稻在基肥充足的前提下,湿润灌溉并一定要施好穗肥,增加磷、钾肥比例才能确保高产。

**4.2 控制生产成本是粮食规模经营提高效益的核心** 家庭农场型生产经营者无不在如何控制生产成本上下功夫,各地都有农民自主创新的一些好经验,从调查中笔者总结有如下几点:种子、肥料投入品必须满足高产基本要求,主要投入品成本下降有限,农药使用量还有小幅降低的空间,抓准防治时间是减少用药量与用药次数的关键;生产过程中管理环节实行机械化对总成本影响幅度较大,效益较好的农场主,机械化程度都较高,基本实现机耕、机播种、机防(病虫害)、机收。小麦板田直播,在播后镇压并开好排水沟,节约耕地成本 1 050 元/hm<sup>2</sup>。因为劳动力价格不断上涨,零时佣工难

是限制农场规模进一步扩大的原因之一。用工成本较高的农场,除家庭劳力少以外,生产过程某些技术环节不到位,采取补救措施增加用工量,还有的农场不适宜机械操作的田块面积比例较大,也是增加用工成本的原因。

**4.3 完善区域性农村经济合作体系** 我国家庭农场发展还处于起步阶段,合作与完善社会化服务是保证家庭农场健康发展的重要内容。区域内家庭农场太少,种植产品还是很难形成规模,产品不具备市场竞争优势。家庭农场个体规模不一定要太大,但是区域内某种类型种植方式总规模不能太小。如繁昌县光明粮食种植专业合作社与金丰粮油合作社共同经营范围内,有家庭农场和种粮大户近 40 个,总经营土地总规模约 700 hm<sup>2</sup>,由合作社牵头与浙江古越龙山绍兴酒公司签订协议,组织订单农业,一是保证产品销售,而且价格稳定;二是同一生产基地家庭农场户数多,农机等投资量大的设备可分户配置,协作使用;三是区域内品种统一化程度高,按订单要求主推品种一般不超过 3 个,因而,管理中农场主相互学习可借鉴程度高;四是合作社组织生产资料批量采购,降低了投入品成本;五是网站建设与信息化服务,由合作社统一组织,不用分户建设增加成本,而且合作社将病虫害信息按县级《病虫害情报》提前 5 d 以手机短信形式发送到农场主手中,为农场主提供了方便。以芜湖市宏庆米业有限公司牵头组建的宏庆水稻专业合作社为例,有年产 6 万 t 大米的龙头企业,配置 5 台插秧机、翻耕、收割等其他机械 12 台,建设一个育秧工厂,为家庭农场提供机插秧服务,可大大缓解夏秋两季争时、争地的矛盾;配置 20 台粮食烘干机,合作社成员粮食收割后,可直接把稻谷从田头运送到加工企业烘干,解决了家庭农场主产品晾晒难的问题。

**4.4 优先发展农田基础设施条件好的基地** 培育家庭农场,农业综合开发区、土地治理过的区域是最好的选择,农田沟渠、道路、林网配套,格田成方,便于机械化作业与集约化经营。远离工矿企业与城市,农田无污染,有利于建立优质农产品基地,为社会提供放心农产品。排涝、抗旱设施完善,抗灾能力强,稳产、高产,有利于家庭农场健康发展和农民增产增收。

#### 参考文献

- [1] 王光全. 中国家庭农场模式探讨[J]. 理论与当代,2013(4):39-42.
- [2] 孙彬. 江苏省家庭农场快速发展 户均净收益超 10 万元[EB/OL]. (2013-07-27) [http://www.js.xinbuanet.com/2013-07/27/c\\_116708692.htm](http://www.js.xinbuanet.com/2013-07/27/c_116708692.htm).
- [3] 黄勇娣,陈孝斌. 家庭农场模式能否持续发展[N]. 解放日报,2009-01-22.
- [4] 陈再高. 安庆市土地规模经营现状和建议[J]. 安徽农学通报(上半月刊),2012(21):35-36,57.

[J]. 安徽农业科学,2012(27):13628-13631.

- [3] 王炳川,龚雪. 合村并居的必要性和可行性分析[J]. 山东农业大学学报,2010(3):61-65.
- [4] 于会灵,夏艳玲,芦清水. 烟台市城镇化过程中的“迁村并点”问题探讨及其社会经济影响分析[J]. 安徽农业科学,2011(26):16240-16242.

(上接第 12212 页)

#### 参考文献

- [1] 张秀吉. 农村社区化建设中的利益多元与治理[J]. 山东社会科学,2011(2):86-90.
- [2] 毕于建,姜继玉,吕庆建. 合村并点新型农村社区建设中的利益博弈