

村庄整治中的“小组微生”模式研究

姚树荣, 余澳 (四川大学经济学院, 四川成都 610064)

摘要 成都市村庄整治中的“小组微生”模式在全国统筹城乡发展中独树一帜, 受到多方关注并被称为“新农村建设的2.0版”。它具有先进的规划设计理念、“自民市法”的运行机制、“产村配治”的协同推进、“建改保”分类整治四大特色。该模式的实施, 使得乡村形态更美丽、农民群众享福利、三产融合获发展。但从农民福利需求的角度看, 存在着成本高、指标不足、轻发展等问题, 需要有针对性地优化完善后加以推广应用。

关键词 村庄整治; “小组微生”模式; 农民福利

中图分类号 S-9 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2018)01-0218-03

Research on the Model of “Small-scale, Group-forming, Micro-garden and Ecological” in Village Renovation

YAO Shu-rong, YU Ao (School of Economics, Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610064)

Abstract The “Small-scale, Group-forming, Micro-garden and Ecological” model in the village renovation of Chengdu was unique in the process of balancing urban and rural development of China. It caused people’s extensive concern and was called 2.0 Edition of new countryside construction. It had four traits: advanced planning and design concept, operating mechanism of “Farmers making decisions by themselves, Discussing things in a democratic way, Market-oriented operation, Acting according to the law”, collaborative propulsion mechanism of “Industrial development, new village construction, infrastructure and public service support and grass-roots governance”, classification of remediation methods about “new construction, transformation and conservation development”. Through the implementation of this model, rural became beautiful, farmers obtained welfare, integration of three industries was developed. However, from the perspective of farmers’ welfare needs, there were many problems on this model, such as high cost, insufficient index and light development, which need to be targeted to optimize and perfect before the promotion the application.

Key words Village renovation; “Small-scale, Group-forming, Micro-garden and Ecological” model; Farmers’ welfare

近年来,我国村庄整治如火如荼,在有力促进乡村发展的同时,也产生了一些饱受诟病的问题,主要是:违背农民意愿,强迫农民“集中上楼”;耕种半径扩大,土地被迫撂荒;禁止养殖家畜,生活成本增加;搞大拆大建,乡村风貌破坏,“乡不像乡”,丢了“乡愁”^[1]。针对这些问题,成都市在新的发展理念指引下,逐步探索形成了一种“小规模、组团式、微田园、生态化”(简称“小组微生”)的村庄整治新型模式,取得了良好效果。笔者于2016年7—9月选取了成都市郫都区三道堰镇青杠树村等10个“小组微生”项目进行了深入调研,对其特色做法、实施成效、主要问题进行了总结,提出了进一步完善的对策建议。

1 “小组微生”的特色做法

与以往村庄整治的做法相比,成都市“小组微生”村庄整治模式在规划设计、运行机制、推进机制和整治方式4个方面形成了鲜明的特点。

1.1 “小组微生”的规划设计理念 针对以往村庄整治中农民新居规模过大、集中度过高的问题,成都市提出农民新居建设要“小规模聚居、组团式布局”。从规模来看,一般控制在50~300户。民居建筑风格体现为“紧凑型、低楼层、川西式”,避免农民“被上楼”、外墙贴瓷砖、采用卷帘门、乱建防雨棚和耕作半径过大等现象。从布局来看,要考虑群众生产生活半径,通常以20~30户为一个组团,单个组团最多不超过50户,组团间保持一定的距离和留有足够的生态空间,形成既适度集中又相对独立的自然有机分布格局。

针对以往村庄整治中破坏生态、“乡不像乡”的问题,成都市提出村庄整治和新农村建设要体现“微田园风光”,保护好山水田林“生态本底”。微田园风光就是要做到是“房前屋后、瓜果梨桃、鸟语花香”,保持农村的本色与风貌。以前,农民新居社区都像城市居民社区一样规划了绿化空间,用于养护草坪,而“小组微生”项目则在农户的房前屋后规划出适当的空间用作“小菜园”“小果园”,既满足了农户的日常耕种需求,又起到了生态绿化、保持乡土风貌的作用。“生态化”则强调山水田林与民居和农民生活的关系,利用自然地形地貌,保护优质耕地、林盘和农耕文化,处理生活污水和垃圾,维护社区公共卫生。

1.2 “自民市法”的运行机制 过去,村庄整治项目的申报、融资和实施工作通常由政府包揽,项目实施中的重大事项由政府决定,尽管会通过宣传动员、思想工作甚至“群众斗群众”等方式取得农民同意,但农民始终处于被动接受的地位。在此情况下,农民总是对项目实施情况质疑,特别是对关乎切身利益的房屋户型、面积和质量等“横挑鼻子竖挑眼”^[2]。为改变这种“出力不讨好”的窘况,成都市主动转变政府职能,探索形成了一套“自民市法”的运行机制,即农民自主决策、民主议事、市场化运行和依法办事。

“小组微生”项目坚持把农民自主决策和民主议事放在首位,在项目融资、规划选址、权属调整、新居建设、补偿标准、资金使用、收益分配等重大事项上,均由参与农户民主议决、签字按印;政府的主要职责是政策制定、规划引导、监管服务,并给予必要财政扶持。比如,鹤鸣新村通过村民议事会,由村民自主制定“7+1”方案,包括资金分配方案、项目规划方案、项目建设方案、房屋建设方案、土地权属调整方案、宅基地复垦方案、安置点后续管理方案、产业发展方案。

基金项目 国家社科基金项目(17BJL087)。

作者简介 姚树荣(1972—),男,河北涉县人,副教授,博士,从事人口、资源与环境经济学研究。

收稿日期 2017-10-18

坚持市场化运行与依法办事是“小组微生”的另一特色。成都市出台相关政策,引导和鼓励民营资本参与村庄整治与新村建设,减轻了政府财政和农民资金压力,形成了多元化投融资格局。同时,注重平等保护产权,依法维护投资者和农民的合法权益。比如,青杠树村将整治节余的 17.93 hm² 集体经营性集体建设用地“预流转”给意向企业,获得土地出让价款 7 400 万元,解决了村庄整治前期资金投入的问题。明月村则通过“建设用地指标交易”的方式引入社会资金 1.9 亿元,在投资者完成村庄整治与新村建设任务后,按协议获得整治节余的 38 hm² 建设用地指标,通过成都农村产权交易所转让,收回成本和获取投资回报。

1.3 “产村配治”的协同推进机制 村庄整治是个系统工程,既“动地”又“动人”,对农民生产生活影响深远。成都市在“小组微生”项目实施过程中,改变了以往偏重建房而忽视产业发展、配套服务完善和基层治理提升的弊端,将产业发展、新村建设、基础设施和公共服务配套与基层治理协同推进(简称“产村配治”),极大地提升了农民的福利水平。从产业发展来看,各村都协同开展了农用地整理与规模流转,通过培育家庭农场、引入农业产业化龙头企业等途径,发展现代农业;或者利用整治节余的集体建设用地引进投资者,发展休闲农业和乡村旅游等三产融合项目。从设施配套来看,“小组微生”项目通常按照“1+21”(即 1 个社区配套 21 项服务)的标准进行基础设施和公共服务设施配置,突出因地制宜、功能复合,优化整体布局和服务半径,构建“10 分钟生产生活圈”,大大提升了农民现代生活品质。从基层治理来看,“小组微生”项目以充分保障“农民五权”(知情权、参与权、决策权、监督权和收益权)为目标,通过健全基层组织、制定村规民约、规范权力行使等措施,提升乡村治理水平。

1.4 “建改保”的分类整治方式 针对以往村庄整治中大拆大建、乡土文明保护不足的问题,成都市提出按照“建改保”3 种方式分类整治的思路。“建”指新建房屋,主要适用于资金充足、原居住条件较差、居住分散的情形;“改”指改造房屋设施及外貌等,主要适用于资金欠充足、原居住条件稍好或因自然条件等不适宜拆旧建新的情形;“保”指保护性开发,主要适用于具有特殊历史文化价值与旅游资源的村落。比如,通过保护性开发,群安村余华龙门子的蒙古习俗、文化与建筑风貌得以保存。而明月村则坚持“建改保”3 种方式并用,“新建”了明月新村、“改造”了近 30 处传统院落、“保护和修复”了明月古窑,并以此为基础开发打造“国际陶艺村”和文化创意产业。

2 “小组微生”的实施成效

自 2012 年以来,成都市已实施“小组微生”项目 123 个,涉及农户 21 684 户、70 019 人、总投资达 58 亿元,涌现出五星村、青杠树村等示范项目,被当地群众称为“新农村建设的 2.0 版本”,取得了良好的效果。

2.1 乡村形态更美丽 “小组微生”项目坚持把生态作为最宝贵的资源,民居风格承继“川西”特色,布局遵循自然肌理,注重保留乡土气息,与城市形成了鲜明对比,呈现出“田在院

中、院田相连”的川西田园风光,实现了人与自然、现代与田园的完美融合。比如,青杠树村在建设过程中始终遵循着一条铁的规定——不改变田园肌理,不破坏河流沟渠,不砍伐成型竹木。遇到有树木和房屋选址冲突了,改变房屋的位置,绝不破坏树木;树木挡住了道路建设,道路改道,树木保留。如今,青杠树村成了景区,农居成了景点,农业成了景观,被评为“中国最美乡村”。走进高院村玲珑锦院,似到了世外桃源。小区内家家户户门前的小桥流水,是在原有东风渠的基础上进行的生态化改造,房屋建设也依沟渠走向规划,做到不破坏原有的沟渠生态。小区保留了原有的柚子林作为生态景观,由专人负责养护管理。小区内保留了原有的块状耕地,用篱笆隔成小块无偿分给农户耕种,并通过“微田园管理公约”确保有效耕种,物尽其用。结合“小组微生”村庄整治,成都市还规划保护川西林盘 2 000 个,对具有历史文化价值的村落民居严格锁定保护,列入保护的国家级和省级传统村落有 8 个。

2.2 农民群众享福利 “小组微生”项目通过创新农民自主决策与民主议事机制,确保了项目实施动机是为增进农民福利,而不是攫取建设用地指标用于城市发展^[3],进而使得农民群众的获得感更强。一是居住环境显著改善。多数住房为 2~3 层的独栋小别墅,设计有存放农具、摩托车甚至小轿车的库房以及晾晒衣物、谷物的阳台,房屋间保持着宽松的间距,房前屋后都留有小块菜地,保留了农民原有的生活生产方式。虽然农户的宅基地面积大大减少,但住房建筑面积并未大幅减少,住房质量与外观均有很大提升,市价上涨几十倍。小区内绿树成荫,垃圾与污水得到集中处理,环境卫生整洁,农民享受到与城镇居民基本同质的居住条件。二是农民就业增收渠道更加多元化。多数农户从单纯靠传统农业种植增收转变为现在的土地流转租金、住房租赁收入、自营民宿收入、务工收入、集体经济入股分红等多元化增收。以安龙村为例,2012 年人均纯收入 13 560 元,2015 年则达到 24 000 元,增长了 77%。更为可贵的是,由于土地和房屋价值大大显化,“谁要老人的资源,谁就要负责供养老人”,解决了一些农户老人无人供养、子女相互推诿的问题。此外,村民的自治能力得到了提升,因为村庄整治与建设的过程也是村民民主议事的过 程,这为村庄的可持续发展奠定了重要基础,农民权利将更有保障。

2.3 三产融合获发展 “小组微生”项目坚持“产村一体”、一二三产业融合发展。各村根据自身特色与资源禀赋,从农业产业化、规模化、生态化以及乡村旅游等多角度切入,逐步延长和完善产业链条,以产业促进村庄经济发展。比如,再义镇通过土地整理建设了 2 600 hm²“田成方、土成型、渠成网、路相通、沟相连、土壤肥、无污染”的高标准基本农田,引入中华保险公司开展了土地流转履约保证保险,为农户流转土地吃下了定心丸。目前,该镇 10 家土地专业合作社流转经营土地 1 733 hm²,培育出“再义贡米”等优质农产品品牌。周河扁新村引进沱江山居乡村酒店管理有限公司,整合全村富余农房资源加盟酒店,打造新型乡村旅游综合体。明月村

在村庄整治时就将民宿发展的需要贯穿到房屋户型的规划设计中,为每一栋房子配套了与主屋独立的标间,供农户发展民宿,并依托特有的邛窑文化大力发展文化创意产业,吸引了10多位艺术家入驻该村,“国际陶艺村”的名号由此打响。随着明月村的知名度越来越高,不仅引来越来越多的“新村民”,而且慕名而来的游客越来越多,2015年全年接待游客超过10万人次。

3 “小组微生”的主要问题

农户福利需求是动态变化、不断进阶的。低级阶段,一般对住房需求是最迫切的,在居住问题解决后,通常更希望改善家庭经济和公共服务状况,然后逐步转向对权利保障、能力提升和价值实现等非物质福利的追求^[4-6]。因应农户福利需求的层次进阶规律,在实施“小组微生”村庄整治过程中需要重视3方面的问题。

3.1 项目实施成本较高,农户经济负担加重 在“小组微生”模式下,农民新居多以独栋建造,楼层低矮,布局分散,综合占地面积大,节余建设用地指标少,因而能够换来的资金有限。加之有些“小组微生”项目采取的是“小挂钩”方式,节余建设用地指标被限制在同一乡镇范围内使用,土地级差收益难以得到较好地释放,因而能够换来的资金就更少。另一方面,按“小组微生”模式打造的新农村外观风貌精致美观,房屋建设质量高,基础设施和公共服务设施配置齐全,因而需要投入大量资金。这两方面因素综合作用导致项目实施成本较高,资金压力较大,很多时候要通过农户自筹来缓解部分压力,少则几万,多则十多万。农户搬进新房之后大多还会对新房进行装修,这又是一笔大额支出。这种情况,导致不少农户因住新房花尽毕生积蓄甚至举借了部分外债,进而降低了对项目实施的满意度。

3.2 建设用地指标预留不足,未来发展权受限 按照成都市相关政策规定,通过增减挂钩节余的建设用地指标应预留不少于5%用于当地集体经济发展。但在调研中发现,大部分项目仅仅是按政策规定的最低限5%进行了预留,没有根据当地产业发展的实际需要进行预留,那些具有区位优势或资源禀赋的地方未来必将面临产业发展空间受限的问题。此外,还有一些项目为了眼前经济利益等原因,没有为当地预留建设用地指标或预留不足5%,存在政策落实到位的情况。

3.3 重建设、轻发展的倾向未得到根本扭转 与以往村庄整治的做法相比,“小组微生”模式的系统性、集成性明显提升,在建设农民新居的同时,也把产业发展和基层治理等协同推进。但总体来看,当前的重心依然是“房子是否修得漂亮”等外在的东西,产业发展、农民就业培训与素质提升问题还没有摆在突出位置,农民自主决策的机制与权利保障还不够细化、规范。据一些农户反映,项目实施后就业渠道和经济收入增加还不够明显。花费巨大力物力财力建成的美丽新村依然是“空心村”,青壮年劳动力依然外出务工、日常居住着的仍是老人、妇女、儿童,资源闲置浪费现象还比较严重,未来很可能需要二次拆建。农民虽然享受到与城镇居民

基本同质的居住和生活条件,但他们的思想观念、生活习惯、劳动技能等并未同步现代化。

4 “小组微生”的完善建议

“小组微生”模式较好地解决了以往村庄整治中饱受诟病的问题,尤其适用于主要依赖土地和农业谋生的农民,在进一步优化完善的基础上可加以推广应用。

4.1 优化机制,控制成本 实施“小组微生”项目,应当以农户不出或尽量少出钱为基本原则,控制好实施成本。一是根据各地资源禀赋和农户的经济承受能力,合理确定民居集中规模与人均占地面积、房屋建筑面积与建设质量、基础设施和公共服务设施配置标准,不能一味贪大图洋。二是落实“建改保”分类整治策略,增加改造和保护性开发方式,节约村庄整治成本。三是创新土地政策,将增减挂钩政策、“小挂钩”政策、“地票交易”政策、宅基地有偿退出政策有机结合,优化土地指标配置,在满足农房建设需要和留足产业发展空间的基础上,允许将节余建设用地指标在省域范围内公开交易,最大限度地释放土地级差收益。四是加快市场化步伐,鼓励民间资本参与村庄整治,对投资者利益予以充分尊重和同等保护,推动投资主体多元化。五是进一步转变政府职能,正确处理好政府、市场和农民在村庄整治中的关系。改变把集体土地及指标当作国家资源支配的观念,明确农民的主体地位,细化并规范农民自主决策和权利保障的制度规定。遵循市场规律进行资源配置,发挥好农民集体、农户和投资者的积极性,但也不能一谈市场化就完全撒手不管,应对基础设施和公共服务配套建设给予必要的财政扶持。

4.2 留足指标,着眼未来 村庄整治依托增减挂钩项目将节余的建设用地指标有偿让渡给城市使用,虽然获得了建设资金,但代价是牺牲了未来的发展权。因此,二者之间需要找到最佳的平衡点,既满足当前资金需要,又留足未来产业发展空间,不能搞短期有利长期不利的东西。一是明确政策要求,建议强制性规定,村庄整治必须预留不少于5%的建设用地指标用于当地集体经济发展以及新增人口住房保障,为新村的可持续发展留下空间。二是应当及时制定村庄发展规划,在合理评估和预测未来产业发展用地需求的基础上,由农民集体和农户自主决策预留建设用地指标的数量和空间布局,不是简单地“一刀切”为5%。

4.3 建设与发展并重,内外兼修 传统农业具有天生的弱质性,投入高,周期长,风险大,附加值低。在产业比较利益的驱动下,农村青壮年劳动力大量转移到发达地区和大中城市务工,造成农村人力资本严重匮乏;同时,受制于资本的“逐利”本性,农村金融资本的投入也严重不足。因此,人力资本与金融资本的双重不足,是造成农村贫困与落后的经济根源。村庄整治与新村建设,只是为农民脱贫致富创造了必要条件,但不是充要条件。要让农民真正脱贫致富,应更加注重产业支撑,促进一二三产业融合发展,提升农村产业投资的吸引力和附加值。同时,加大对农民的综合素质教育和就业创业技能培训,培育与现代农业发展相适应的新型职业

4.1 农业生产能力 家庭农场主能运用农场现有条件、资源,能高效生产出具有市场前景的安全、优质农产品。这一能力主要包括农业生产观察能力、农业计算能力、病虫害诊断与防治能力、农机具的使用和维修能力、试验与推广能力。

4.2 农场和农业生产全程管理能力 家庭农场主能有效进行生产过程和农场内部日常管理,实现资源合理、高效利用,有效控制生产成本。这一能力主要包括田间管理能力、生产组织能力、规划能力、成本核算能力。

4.3 信息处理能力 家庭农场主能通过多种途径进行信息收集、研判,并根据研判结果及时调整生产、经营、加工策略。

4.4 农产品营销能力 家庭农场主能有效利用各种销售手段进行农产品营销,实现家庭农场经济利益最大化。这一能力主要包括沟通能力、谈判能力、市场调研能力、品控能力、营销能力、储运能力、加工能力。

4.5 对外合作能力 家庭农场主能通过合适的方式实现与其他生产、经营主体,与二、三产业的有效联合、协作,以扩大生产、加工、销售规模,提升粮食品质和农场经济效益。对外合作能力包括自我分析能力和联合能力。

4.6 自我提升发展能力 家庭农场主能主动了解、运用国家产业政策;能率先使用农业生产新技术、新模式;能主动进行总结,形成符合自身实际、具有自身特色、运行质态良好的家庭农场发展模式。自我提升发展能力包括学习能力、总结能力、创新能力。

5 家庭农场主能力培养的长效机制

实现家庭农场主能力提升,需要建立 4 种机制:

5.1 建立完善家庭农场主教育培训机制 教育培训是家庭农场主能力提高的有效途径。通过对家庭农场主的知识、技能的培训,可以提高家庭农场主的知识能力、文化能力、科技获取和应用能力,从而不断提高家庭农场主的市场竞争能力和抵御各种风险的能力。因此,建立完善教育培训机制是当前各级政府的重要任务。

5.2 创新家庭农场主能力培养的资金投入机制 家庭农场主能力培养是以一定资金的投入为前提,没有充足的资金保障,提高家庭农场主能力只能是一句空话。家庭农场主能力培养资金来源单纯依赖家庭农场主自身或政府都是不行的,必须创新家庭农场主能力培养资金的投入机制:一是加大财政投入;二是建立农户自立能力建设项目小额信贷制度。三是建立家庭农场主能力建设的社会资本融资机制。

5.3 着力建设家庭农场主信息服务机制 现代市场经济条件下,家庭农场主面对的是国际化大市场,要提高家庭农场主的竞争能力,必须提高家庭农场主获取市场信息的能力。因此,加强家庭农场主信息服务机制建设是家庭农场主能力建设的重要内容。各级政府要高度重视农村信息网络建设,实施好家庭农场主致富上网工程,增强家庭农场主网上获取信息能力,拓宽农产品销售渠道,提高网上销售成交额。具体做好以下工作:一是加强信息化建设宣传和培训;二是加快信息网络基础设施建设。

5.4 夯实家庭农场主科技需求有效供给机制 农业科技是确保国家粮食安全的基础支撑,是加快现代农业建设的决定力量,也是家庭农场主赢得市场优势的主要法宝之一。必须把农业科技有效供给摆上更加突出的位置,解决科技与生产脱节问题;强化农技推广服务,解决“最后一公里”问题;大幅度增加农业科技投入,推动农业科技跨越发展。

参考文献

- [1] 泰州市人民政府办公室. 泰州市人民政府办公室关于促进家庭农场发展的意见,2014.
- [2] 泰州农委. 泰州市 20 家家庭农场拟被认定为 2017 年省示范家庭农场 [EB/OL]. (2017-05-26) [2017-10-11]. http://www.taizhou.gov.cn/art/2017/5/26/art_27_1138125.html.
- [3] 泰州市统计局. 2016 年统计数据[Z]. 2016.
- [4] 国家统计局泰州调查队. 2016 年泰州居民人均可支配收入增长 9.0% [EB/OL]. (2017-02-09) [2017-10-11]. http://www.taizhou.gov.cn/art/2017/2/9/art_27_820511.html.
- [5] 江苏省农业委员会. 江苏省示范性家庭农场名录[Z]. 2016.
- [6] 李凯. 论建设家庭农场专项信息服务机制的必要性[J]. 农业科技与信息,2016(33):32.

(上接第 220 页)

农民。总之,发展问题才是决定“小组微生”项目可持续发展和最终效果的关键因素。

参考文献

- [1] 刘守英. 直面中国土地问题[M]. 北京:中国发展出版社,2014:206-208.
- [2] 姚树荣,袁梨. 农民自主型“增减挂钩”模式的微观福利测度[J]. 中国

土地科学,2017,31(1):55-63.

- [3] 华生. 城市化转型与土地陷阱[M]. 北京:东方出版社,2014:148-149.
- [4] 王珊,张安录,张叶生. 农地城市流转的农户福利效应测度[J]. 中国人口·资源与环境,2014,24(3):108-115.
- [5] 彭开丽. 农地城市流转的社会福利效应[D]. 武汉:华中农业大学,2008.
- [6] 胡动刚,闫广超,彭开丽. 武汉城市圈农地城市流转微观福利效应研究[J]. 中国土地科学,2013(5):20-26.

本刊提示 参考文献只列主要的、公开发表的文献,序号按文中出现先后编排。著录格式(含标点)如下:(1)期刊——

作者(不超过 3 人者全部写出,超过者只写前 3 位,后加“等”)。文章题名[J]。期刊名,年份,卷(期):起止页码。(2)图书——
编著者. 书名[M]. 版次(第一版不写). 出版地:出版者,出版年:起止页码。(3)论文集——析出文献作者. 题名[C]//. 主编.
论文集名. 出版地:出版者,出版年:起止页码。

文稿题名下写清作者及其工作单位名称、邮政编码;第一页地脚注明第一作者简介,格式如下:“作者简介:姓名(出生年—),性别,籍贯,学历,职称或职务,研究方向”。