



# 平阴县孝直镇关于大村制新型农村社区建设的探索和实践

张崇顺, 翟庆强, 毕秋生

(中共济南市委政策研究室, 山东 济南 250001)

**摘要:**平阴县孝直镇属偏远的农业大镇,为解决村庄规模偏小、布局分散和“空心村”等问题,充分利用国家城乡建设用地增减挂钩政策,以土地综合整治为平台,积极推进大村制建设,合村并点建设新型社区,从根本上改变农村面貌,加速城镇化和城乡一体化进程。

**关键词:**大村制建设;增减挂钩;新型农村社区;平阴县孝直镇;山东济南

**中图分类号:**F301.24

**文献标识码:**C

孝直镇位于平阴县最南端,总面积 143 km<sup>2</sup>,人口 6.2 万人。近年来,该镇在国土部门的大力支持下,充分利用城乡建设用地增减挂钩政策,以土地综合整治为平台,坚持政府主导、市场运作,积极推进大村制建设,走出了一条新型农村社区建设的路子,受到当地群众普遍欢迎。目前,定名为汇东片区的 21 个村整合为 3 个中心社区的项目规划已全部完成,其中白庄、丁屯社区一期已经竣工,全镇先后有 1300 户农民搬进了政府统一规划建设的小康楼。孝直镇是济南市第一个以镇为单位大范围实施村庄整合的,他们的做法引起了社会各界的广泛关注。中国农业银行长城资产管理公司已与该镇达成投资合作协议,山东省国土资源厅将其列为全省土地综合整治试点之一。

## 1 大村制建设的探索

孝直是一个偏远的传统农业大镇,辖 64 个行政村,村均人口 968 人,其中 500 人以下的有 12 个,最小的仅 43 人。党的十六届五中全会作出建设社会主义新农村的重大决定<sup>[1]</sup>后,孝直镇把新农村建设作为落实科学发展观的重要任务,在加大投入的同时积极对上争取项目,农民生产生活条件得到明显改善。但在几年来的探索和实践中也深刻地认识到,由于村庄规模偏小、布局分散,特别是随着外出

打工人员增多、人口向城镇迁移,许多村变成了“空心村”,不仅浪费了土地资源,而且基础设施难建设、公共服务难推进、现代农业难发展,有的偏僻山村甚至仍停留在 20 世纪 80 年代的水平上,农村“脏乱差”现象无法根本改变。不打破原有的村庄布局,不打破一家一户的农业生产经营方式,政府投入再多也难以建成真正意义上的新农村。该镇领导班子在到合肥、成都等地考察和广泛调研论证的基础上认为,只有通过合村并点建设新型社区,推进农村土地、基础设施、公共服务等诸多资源要素的优化整合与集约利用,才能从根本上改变农村面貌,进而加速城镇化和城乡一体化进程。新型社区是农村发展到一定阶段的必然选择,代表了农村的未来发展方向,孝直镇具备了良好的政策环境和现实条件。首先是政策机遇难得,国家 2005 年出台了城乡建设用地增减挂钩政策<sup>[2]</sup>,着力优化城乡土地资源,加快推进土地管理制度改革<sup>[3]</sup>。2008 年,平阴县被列为全国第二批城乡增减挂钩试点,并首先在孝直镇白庄村进行了移址新建的成功尝试,受到群众普遍欢迎。其次是资金筹措有路。省市相继出台了推进农村住房建设与改造的意见<sup>[4]</sup>,明确了村庄建设节约出的用地指标获取的土地级差收益返还、鼓励企业先期投资建设等政策<sup>[5]</sup>,为新型社区建设提供了新的资金筹措渠道。其次是农民建房愿望强烈,孝直镇工

\* 收稿日期:2010-01-21;修订日期:2010-05-25;编辑:陶卫卫

作者简介:张崇顺(1956—),男,山东济南人,主要从事农业农村调研工作;E-mail:sw2038233@163.com。

业基础雄厚,特别是随着近年来中央一系列惠农政策的落实,全镇蔬菜产业迅速发展,农民收入大幅度增加,富裕起来的农民想建房、建好房的愿望越来越强烈。为此,孝直镇顺应群众意愿,决定在全镇范围内实施村庄整合、建设新型社区,力争经过3~5年的努力,把全镇建设成为田园风光与现代文明交相辉映的社会主义新农村。树立全域规划理念,高起点编制了《孝直镇总体规划》和《农民新型社区布点规划》,将全镇64个村规划为一个驻地、9个中心社区、17个基层社区,并确立了东部蔬菜、中部工业、西部山区旅游林果三大产业发展格局,绘就了新农村建设的蓝图。

## 2 新型农村社区建设的推进

打破村庄界限建设新型社区,关系千家万户的切身利益,也是涉及农村生产力和生产关系调整的一场深刻变革。孝直镇对此十分慎重,他们经过广泛论证、反复酝酿,决定首先在蔬菜产业聚集、农民收入较高、区域文化和家族背景相近的汇河以东片区启动村庄整合工作,分期分批推进全镇新型社区建设。

(1)以方便群众生产生活为原则,科学规划。依据《孝直镇总体规划》和《农民新型社区布点规划》,聘请山东鲁建城市规划设计院科学编制汇东片区新型社区建设规划,在广泛征求群众意见的基础上,按照就近集中、方便群众的原则,决定将21个村庄整合为3个中心社区、一个基层社区,共涉及农民6163户、2万余人。中心社区人口控制在5000~8000人,相当于现在镇驻地的规模。每个中心社区规划为居住经营区、商业服务区、老年人居住区和社区服务中心,并参照城市社区标准,高标准配套基础设施和学校、卫生室、便民超市等公共服务设施。根据当地群众几乎家家户户种菜的实际,把居住经营区创造性地设计为“一户三体”模式,一楼每户都有临街库房,可贮菜还可以放车放东西,二至四楼为居住单元,在楼梯口每户一个杂物间,实现了居住、贮菜和杂物的分离,既方便群众生产又提高生活质量。

(2)以让农民“少掏钱”为目标,多元投入。整个汇东片区社区建设计划投资10多亿元,仅住房建设就需要7个多亿,靠镇里的财力显然无法承担,完全让农民自己掏钱也肯定行不通。但21个老村占地

468.8 hm<sup>2</sup>,社区建设只需用地112.42 hm<sup>2</sup>,能节约土地362.2 hm<sup>2</sup>。按目前平阴每亩土地挂钩置换指标补助7万元计算,可筹集资金3.5亿元,而成都等地采取市场化运作模式,每亩已经超过15万元,济南市也正在研究提高补偿标准,这样仅节约出的土地指标总价值就达近10亿元,完全可以实现农民“以宅基地换楼房”的目标。问题是这些资金需要在社区建成、旧村复垦后才能获得,时间周期比较长,如何筹集启动资金和前期投入是社区建设面临的最大难题。为此,孝直镇在国土部门支持下,立项实施了汇东片区土地综合整治项目,以项目为平台聚合方方面面的资金,对“田、水、路、林、村、房”进行统一规划、综合整治。该项目被省国土资源厅列为全省土地综合整治示范项目之一,项目资金采取多元投入的方式筹集,基础设施建设争取上级对口单位支持,旧村复垦争取土地整理专项资金,而社区建设主要通过市场化运营方式,以土地挂钩指标收益投入。大整合引来大公司,大项目引来大投资。目前中国农业银行长城资产管理公司已与孝直镇达成合作协议,并在孝直注册了山东通发土地资源投资有限公司,计划先期投入1亿元建设汇东3个中心社区,预计2010年可完成近2000户农民住房建设。

(3)以群众满意不满意为标准,缜密操作。坚持依法办事、公开公正的原则,广泛发动群众,充分依靠群众,确保社区建设的顺利推进。镇里成立了新型社区建设领导小组,制订了《关于村级新型社区建设领导小组推选及议事办法》。各村以全体户代表有记名表决的方式,推选产生村级领导小组成员,对全体村民负责。坚持把政策法规与当地实际相结合,出台了《关于汇东新型社区建设若干问题的指导意见》,详细规定社区规划与设计、建设与施工、新村入住、旧村复垦、土地占补、奖补政策和组织管理等多个方面的问题,为各村制订方案提供政策依据和指导。各村在组织群众反复酝酿讨论的基础上,拟订出该村实施方案,提交全体村民户代表通过,真正做到民房民建、民事民决。在具体实施中,始终做到公开公正、阳光透明,所有农村住房和新型社区建设政策一律向群众公开,争取的资金一律按规定用途使用,各项补助一律由规定的享受主体享有;制订旧房评估方案,委托房产评估公司统一评估,群众代表参与监督;建立严格的财务管理、审批、结算制度,由镇里实行“双代管”。在通过实施方案和完成旧房

评估的村,群众满意率均在95%以上。

### 3 农民生产生活方式的转变

建设新型社区,绝不是单纯给农民盖房子。孝直镇把新型社区建设作为统筹城乡发展的重要载体和平台,大力推进“三个集中”,同步破解农村居住环境改善和产业发展方式转变两大课题。

(1)推动农民向新型社区集中,转变农民生活方式。严格落实《孝直镇总体规划》和《农民新型社区布点规划》,在规划建设区外不再新批宅基地,并从严控制农户私自建设行为,避免重复建设和资源浪费。制订鼓励农民向镇驻地和新型社区聚集的优惠政策,凡放弃宅基地购房的农民,均可享受在原村建房的各项优惠和相应补助。借鉴城市社区管理经验,健全人民调解、治保等各类组织,完善社区管理运行机制,让农民享受现代城市文明。针对社区成员身份多样化的实际,强化社区服务农民、致富农民两大功能,大力推行“支部+协会(合作社)”工作模式,把党支部、党小组建在协会和产业链上,把党员、人才聚在协会和产业链上,实现基层党建工作模式的创新。

(2)推动产业向基地集中,转变农业发展方式。只有让农民住得好还能致富,才能真正把农民聚集在一起,新型社区建设必须有相应的产业支撑。汇东片区群众很早就有种植蔬菜的习惯,也是全国有名的马铃薯、大白菜种植基地。孝直镇因势利导,结合村庄整合进行统一的产业规划,并在汇东每个中心社区规划了一处蔬菜批发市场,引导全镇蔬菜产业向汇东聚集连片发展,进一步提升了产业规模、档次和效益。目前全镇蔬菜专业村发展到35个,蔬菜基地面积扩大到4000 hm<sup>2</sup>。

(3)推动土地向大户集中,转变农村经营方式。新型社区建设在改善农民居住条件和生活方式的同时,也为打破一家一户分散经营的落后生产方式,促进土地流转、发展现代规模农业创造了有利条件。孝直镇大力培育山东超牛、民享蔬菜配送等龙头企业和绿源、爱民等合作经济组织,增强其辐射带动能力,促进耕地资源向大户和新型市场主体流转集中,让有条件的农民进入城镇或转移到非农产业,让种地种菜的农民扩大生产经营面积,有效提高了农业劳动生产率、土地产出率和资源利用率。如当地农民自发成立的民发土地托管合作社,全托(农户将土

地租给合作社经营)土地面积达到100 hm<sup>2</sup>,半托(合作社提供“六统一”服务,农户自己种植)土地规模超过330 hm<sup>2</sup>,现已与寿光三元朱村达成协议,建设“百家乐义蔬菜基地”项目,发展优质高效蔬菜产业。从土地上解放出来的农民可以进城打工或在合作社上班,还能坐享土地租金收入和合作社经营的分红,收入比过去大幅度提高。

### 4 新型农村社区建设的成效

经过近2年的努力,孝直镇新型社区建设中的规划、土地和资金等瓶颈均已打破,薄庄、孔庄已经完成整村搬迁,白庄、丁屯等已经实现部分搬迁,先后共有1300户农民告别土坯房、住进了小康楼,全镇新型社区建设驶入快车道,展示出新农村建设与城镇化协调推进的美好前景。

(1)彻底改变了农村面貌。在汇东片区,旧村宅基地拆除工作进行的同时,整齐的农民公寓楼也在建设中,一个基础设施完善、公共服务配套的新型社区雏形初现。

(2)促进了土地集约利用。汇东片区21个村占地468.8 hm<sup>2</sup>,规划为3个中心社区后只需要用地112.42 hm<sup>2</sup>,可节约出建设用地362.2 hm<sup>2</sup>。根据城乡建设用地增减挂钩政策,这些土地指标不占用国家计划指标并可以有偿置换到市区使用,这为新型社区建设筹措了大量的资金,也为解决城市用地指标不足的问题、拓展城市发展空间提供了一条重要途径。

(3)加快了现代农业发展。汇东土地综合整治项目完成后,原有农田将变成田成方、树成行、路相通、渠相连、旱能浇、涝能排的高产高效农田,而且旧村复垦后还能新增耕地330余公顷,通过规模经营发展特色蔬菜产业,每年可增收2500万元,带动当地农民人均增收1500多元。

(4)实现了农民财产增值。新型社区建设让农民得到了最多的实惠。改革开放以来,农民平均盖了2~3次房,每一次都几乎倾尽了多年积攒的财富甚至是欠下一身债。而这次住房建设实行统一招标、全程监理,不仅质量有保障,而且镇里多方筹措的资金最终都将补贴给农民或使农民受益,农民花较少的钱就能住上面积160多平方米、市场价值几十万元的楼房,财产得到大幅度增值。

## 5 结论

从孝直镇的探索和实践看到,在城市化进程不断加快的形势下,保护耕地的核心不是保持每块耕地的位置不变,而是要在符合级差地租规律的前提下,以城乡统筹的思路在动态中实现耕地的总量平衡和质量提高。孝直镇抓住国家推进土地管理制度改革的机遇,以城乡建设用地增减挂钩和土地整治为平台,加快农村新型社区建设的做法,打通了城乡要素资源统筹配置的通道,一揽子解决了“农村发展缺钱”、“城市发展缺地”和“统筹城乡缺抓手”等问题。这对于各县(市)区贯彻落实2010年中央农村工作会议精神,加快全市新型社区建设,实现新农村建设与城镇化的协调推进,具有重要的借鉴意义。

## 参考文献:

- [1] 新华网. 中国共产党十六届五中全会公报[EB/OL]. [2005-10-11]. <http://www.sina.com.cn>.
- [2] 国土资源部. 关于印发《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》的通知[EB/OL]. [2005-12-19]. <http://www.lrcr.org.cn/publish/portal0/tab99/info2203.htm>.
- [3] 国土资源部. 关于印发《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》的通知[EB/OL]. [2008-06-27]. <http://baike.baidu.com/view/2553831.htm>.
- [4] 鲁政发. 山东省人民政府关于推进农村住房建设与危房改造的意见[EB/OL]. [2009-07-15]. <http://wenku.baidu.com/view/781cf924ccbff121dd3683bf.html>.
- [5] 济政发. 济南市人民政府转发山东省人民政府关于推进农村住房建设与危房改造的意见的通知[EB/OL]. [2009-04-17]. [http://www.jinan.gov.cn/art/2009/4/28/art\\_59\\_2581.html](http://www.jinan.gov.cn/art/2009/4/28/art_59_2581.html).

# Study and Practice on Constructing Large Villages and New Rural Communities in Xiaozhi Town of Pingyin County

ZHANG Chongshun, ZHAI Qingqiang, BI Qiusheng

( Policy Research Department of Jinan Municipal Party Committee, Shandong Jinan 250001, China)

**Abstract:** Xiaozhi town in Pingyin county is a remote agricultural town. In order to solve some problems occurred in village construction, such as small scale, decentralized distribution and "hollow village", make full use of the national policy as increasing urban construction using land and decreasing rural construction using land, regard comprehensive land management as a platform, large village construction and new rural community construction have been carried out actively. It will fundamentally change the rural landscape and accelerate the process of urbanization and urban and rural integration.

**Key words:** Large villages construction; link between increasing urban construction using land and decreasing rural construction using land; new rural communities; Xiaozhi town in Pingyin county; Jinan city in Shandong province