

作者题记:2013年9月下旬,笔者随发展中国论坛“山东德州新型城镇化建设”调研组到德州市调查,听取了市委、市政府主要领导的情况介绍,与小城镇德州研究中心、德州市委农办、发改委、民政局、国土资源局、住建局、规划局、农业局、金融办、人民银行等单位主要负责人进行了座谈,实地调查了德州市的4县(区)16个农村产业园区和新社区,即:德州经济技术开发区袁桥社区,陵县五李社区,齐河县的李官、宣章、大黄、华中、洪州、古城苑等社区、园区,黄河生态文化旅游大观园,禹城市的鳌龙、夏季、王子付、梁河、驻地、滨河、邢店等社区和产业园区。本文在实地调查的基础上形成。

“两区同建”破解中国新型城镇化难题

——山东德州农村产业园区和新社区同步建设调查报告

王景新

(浙江农林大学 中国农民发展研究中心,浙江 临安 311300)

摘要:德州“两区同建”为中国城市化转型提供了范例。它启迪我们:新型城镇化应该在拉动经济增长的同时,有效解决当前越来越难以忍受的“城市病”;新型城镇化的重点应该用足用好“小城镇、大战略”,促进“三农”现代化,缩小而不是扩大城乡和工农差距;新型城镇化应当考虑打破国家垄断土地一级市场,从根本上化解日渐凸显的、由征地、拆迁等诱发的社会冲突;新型城镇化应当在坚持农村基本经营制度和“乡政村治”格局的前提下,高度重视经济社会制度配套改革和创新。

关键词:两区同建;经济转型;新型城镇化

中图分类号:F291.1

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2014)01-0006-07

前言

中共十八大提出的新型城镇化战略,无疑是扩大内需、撬动中国经济持续增长的强大引擎,同时标志着中国城市化转型。问题在于新型城镇化在撬动新一轮经济增长的同时,如何化解下列三大突出问题:其一,大城市越建越大,堵、霾、涝等“城市病”越来越挑战人们的忍受极限,城市管理中的矛盾和冲突越来越突出;其二,建设用地需求日益旺盛,但土地资源日益稀缺,由征地、拆迁诱发的社会冲突甚至对抗越来越难以化解;其三,农业、农村和农民现代化,与工业化、城市化的差距不是在缩小,而是进一

步扩大。新型城镇化如果不能有效解决上述矛盾,我们就没有完成城市化转型,所谓新型城镇化只不过是“穿新鞋、走老路”。

“两区同建”,是山东省德州市(注释专栏1)推进新型城镇化的一种模式,这种模式概括为:以农村城镇化为重点,以农民生产方式和生活方式转变、就地就近市民化为路径,同步推进农村产业园区和新社区建设,并纳入全市城镇化体系来规划和管理,追求全域农业产业化、工业现代化、社区城镇化良性互动和协调发展的目标。德州“两区同建”的实践,为我们走出上述困境,破解新型城镇化难题提供了先

收稿日期:2013-11-26

基金项目:教育部人文社科青年项目(12YJC840008);浙江农林大学中国农民发展研究中心招标课题

作者简介:王景新(1953—),男,浙江农林大学中国农民发展研究中心中心兼职副主任,浙江师范大学农村中心主任、教授,发展中国论坛副主席,研究方向为农业经济学、土地经济学、合作经济学。

行试验和示范。

注释专栏1:德州市基本情况

德州市位于山东省西北部,黄河下游北侧,距首都北京320公里。境内东西宽200公里,南北长175公里,总面积10356平方公里,占山东省总面积的7.55%。德州市为黄河冲积平原,全市地貌大体分三类:一是高地类,由河流、河床沉积而成,占土地总面积的34.3%;二是坡地类,由黄泛漫流沉积而成,占总土地面积的52.1%;三是洼地类,占13.6%。德州市辖德城区、乐陵市、禹城市、临邑县、平原县、夏津县、武城县、庆云县、宁津县、陵县、齐河县11县(市、区)和德州经济开发区、德州运河经济开发区两派出机构。2012年年末户籍总人口577.52万人,其中农业人口400.38万人,非农业人口177.14万人。

一、把“两区同建”作为全域工业化、城镇化和农业现代化同步推进的大战略

德州“两区同建”缘起于2007年宁津县柴胡店镇东崔村等5个村农民自发的实验(注释专栏2)。

注释专栏2:东崔等5村“两区同建”的自发实验

东崔村原来是个只有460人的小村,10多年前村党支部带领全村农民建起蔬菜大棚,办了蔬菜批发市场,农民和村集体都富起来了,村里通了自来水,修了柏油路。周围4个村都非常羡慕,主动要求与东崔村合并。经过努力,5个村合并成一个有2600多人口的大社区;同时共同发展蔬菜大棚和批发市场。第二年,这个社区人均增收2000多元;自来水、柏油路也覆盖了社区。村行政开支由原来的11万元降到了4万元。农民增收了,集体变富了,村庄办成社区了,农民变成了蔬菜产业园的工人,一些在外打工的农民也纷纷“风还巢”了。干部群众皆大欢喜,决心按这条路子走下去。

德州市委、市人民政府经过反复研究认为:东崔村“两区同建”的做法,顺应了国家扩大内需、确保国民经济持续增长的战略需要,契合了城乡一体化发展的总要求,找到了加快推进农区城镇化、农业现代化的新路子。2009年,决定将东崔村“两区同建”的做法上升为全市工业化、城镇化和农业现代化同步推进的大战略。他们的做法是:

1. 发展战略“三步走”。2009年上半年出台《中共德州市委德州市人民政府关于推进全市村庄合并和农村社区建设的意见》(德发(2009)第8号文),进行了全面部署。德州市委、市政府提出10~15年时间,逐步完成“把农村社区和产业园区纳入城镇化体

系来规划、建设和管理”的任务。第一步,科学规划,2009年下半年至2010年上半年,德州市抓住全市土地利用规划编修、城乡建设规划编修的契机,编制了“德州市新型城镇体系建设规划”;第二步,展开“传统村落整治与提升”、“行政区合并及‘两区同建’”;第三步,逐步理顺全域城镇化管理体系,重点是县、乡镇、社区和自治村的管理体系。

2. 发展布局“全域城镇化”。按照城乡一体化发展要求,编制全市中心城市、次中心城镇(县城关镇和中心镇)、小城镇(其他建制镇和乡政府所在地)和小集镇(村级社区和产业园区)四级城镇发展规划体系,把中心城市的龙头作用、次中心城镇的纽带作用和小城镇与小集镇的基础作用串联成一个全域城镇化、功能互补的体系。其中:德州市级规划包含1个德州中心主城区、10个次中心城市(县城)、36个中心镇、710个小集镇(农村社区)和1538个农村产业园区。各县(市、区)编制了县域城镇化建设规划,比如:齐河县编制了“三区连体(县经济开发区、黄河国际生态城、县主城区),四园推进(潘店煤电化工产业园区、齐河济南特别工业园区、华店民营创业园区、矿区工业园区),五镇支撑(中心城镇)、60个大型社区^①”遍布的全域城镇化规划,让全县50万农民全部住进新区,实现全域城镇化;陵县依托德州市“四纵三横”路网规划,把国道、省道沿线的糜镇作为陵县城次中心,把徽王、郑家寨、神头三镇作为县域中心镇,再沿交通干线布局50个大型农村社区,形成了以县城为龙头、中心镇为纽带、农村大型社区为基础县域城镇化体系(县域城镇化、农村社区和园区规划一张图)。

3. 推进策略“多型”并举,因地制宜,采用多种推进模式。

4. 多种、多级规划相互衔接,把区域经济发展总体规划及城镇建设规划、土地利用规划、公路建设规划等多种类型的专项规划,以及市、县、乡、村四级规划衔接成一个整体,同时强调规划法规的约束作用。

按照上述规划建设,截止到2013年8月底,德州市已将8319个行政村合并为3070个,经过选举产生了新的村民委员会。在此基础上,将3070个行政村规划为710个社区。目前已建成和在建的农

^①乡镇驻地的大型社区一般规划为万人社区,其他社区按照5000人左右的规模规划。

村社区 378 个,20 万农户住进了设施配套、生产生活便利、环境优美的集镇式新社区。与社区建设同步规划了农业、工业、商贸、文化旅游等各类园区 1 538 个,已建成 876 个,30 多万农民在产业园区就业。

“两区同建”撬动了德州市新一轮经济增长(表

表 1 2009~2012 年德州市国民经济和城乡居民收入持续、快速增长^[1]

年份	地区生产总值 (亿元)	比上年增长 (%)	三次产 业结构	财政总收入 (亿元)	比上年 增长%	市民人均可 支配收入(元)	农民人均 纯收入(元)	城乡居民 收入比
2009	1 545.35	12.7	12.4:54.6:32.0	106.7	10.3	15 706.1	6 138.4	2.6:1
2010	1 657.82	12.9	12.7:54.3:33.0	132.6	24.3	17 410.5	7 028.2	2.5:1
2011	1 950.71	11.7	11.8:54.3:33.9	167.3	26.1	19 770.8	8 349.5	2.4:1
2012	2 230.56	12.1	10.9:54.2:34.9	203.2	21.5	22 440.4	9 602.0	2.3:1

数据来源:德州市统计局;2009~2012 年 4 年的《德州市国民经济和社会发展统计公报》

二、整体推进,分类建设,着力于 全域农村社区城镇化和产业现代化

德州市“两区同建”,按照中共十八大关于“坚持和完善农村基本经营制度,依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权,壮大集体经济实力,发展多种形式规模经营,构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系”^[2]的要求,整体推进、分类建设。典型案例(注释专栏 3)告诉我们,德州“两区建设”有两个主要着力点:

(一)产业园区建设着力于新型农业经营体系和现代产业体系

德州市按照集约、就近、就地原则和“四化同步发展”的思路,将工业商业大项目引进市(区、县)经济技术开发区和次中心城市,较大的工业、商业和旅游项目引进中心镇和示范镇,农村社区(小集镇)以发展现代农业产业园区为主,形成了三种类型的产业园区。

1. 工商产业集聚园区着力构建现代产业体系。今年 1~8 月,德州市完成工业投资 567.4 亿元,技改投资 3 332.1 亿元,全市规模以上工业企业达到 3 249 家,初步构建现代工业产业体系;投资 260 亿元建设东北商贸物流城,投资 150 亿元建设济铁物流园,初步形成了全市现代服务业产业体系;同时开展区域合作,招商引资。目前,德州市已有 311 个大项目落地,341 亿元资金到位。比如:德州经济技术

1)。地区总产值连续 4 年(2009~2012 年)保持了近 12%左右的高速、持续增长,近 3 年的财政总收入保持了 20%以上的高增长;与此同时,市民和农民人均纯收入差距不断缩小,由 2009 年的 2.6:1 缩小为 2012 年的 2.3:1。

开发区中国节能环保集团、中国建材集团、中国国药集团、中铁物流总公司等集团公司的大项目,德州开发区袁桥社区的民丰工业园,禹城市中街道夏季社区的“四季青”蔬菜瓜果批发市场等,促进了“城中村”、“城郊村”工商产业园区建设。

2. 特色农产品产业园区着力于构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。如陵县陵城镇五里社区的日光温室法国西葫芦生产基地,齐河县刘桥乡洪州社区的绿都现代农业示范园,大黄乡大黄社区的食用菌规模产业园,禹城市安仁镇王子付社区和奶牛养殖产业园,市中街道鳌龙产业园的观光采摘区,温泉度假中心等。

3. 现代粮食产业园区着力于高产、稳产和示范方的建设。比如陵县 15 万亩整建制小麦高产示范方(经山东农业厅专家组测产,2013 年小麦亩均产量 636.8 公斤,实打为 551.8 公斤)总产量达到 10.71 亿斤,比上年增长 0.54%,实现了全县夏粮“十一年增”。

(二)依托产业园区,建设方便农民生产、生活的农村新社区

与不同类型的农村产业园区相适应,建成的农村社区也分为三种类型:

1. “城中村”按城市社区规划建设,住宅楼以高层和多层为主。如德州经济技术开发区的袁桥社区。

2. 乡(镇)政府驻地村、中心村及合并村等大型社区按照小城镇规划标准建设,住宅楼采用两种模式:其一,工商业型村域经济社区,采用“3+1”模式,

即每栋楼四层,一层为工具间、车库或储藏室,其余三层安排住户,如齐河古城苑社区;其二,农业型区域经济社区,采用“2层独院”联体式民居,既方便农民生产生活,又形成联排街区,具备小城镇景观布局,如禹城王子付社区。

3. 具有地域文化保护价值的传统村落,按照浙江经验进行修复整治,保持传统村落景观和乡土文明。

所有农村社区都按照“五化、八通、八有”的规划建设配套和服务设施。五化即硬化、绿化、亮化、净化、美化;八通即通水、通电、通暖、通气、通油路、通宽带、通电话、通有线电视;八有即有幼儿园、小学、敬老院、卫生室、警务室、超市、中心广场、社区服务中心。

注释专栏3:“两区同建”典型案例

案例1. 德州经济技术开发区袁桥镇农村社区和产业园区。德州经济技术开发区是经国务院批准设立的国家级经济开发区,总人口30万人,辖区面积320平方公里,目前的建成区面积50万平方公里。袁桥镇共有43个行政村,规划为3个万人大社区:(1)袁桥社区一期25栋多层,计10.1万平方米,2011年已有876户入住,袁桥社区二期已全部开工,建设64栋多层,18栋高层,共计63万平方米,64栋多层主体已经全部竣工,正在内部装修,预计2013年底能够入住。可安置任庄、碾子赵等9个村7000余人。(2)小刘社区一期22栋多层,计11.2万平方米。已完成拆迁勘探工作,清障面积830亩,小区建成后可安置19个村1万余人。(3)大王社区一期25栋多层,计9.8万平方米,主体已全部竣工,正在内部装修,预计2013年底可入住,可以安置1700余户。大王社区二期拆迁勘探完成,占地1040亩,可安置12个村1万余人居住。

袁桥镇产业园区17处,共占地1万5千亩。其中特色旅游园区3处,投资1.2亿元,建成占地330亩的民丰工业园一期,已全部投入使用。还有太阳能、生物科技、物流、空调等工业园区,都是一类产业园区。

案例2. 陵县陵城镇五里社区和产业园区。五里社区由南李、前李、西李、王芽、后寺5个村合并而成,总计616户、2314人,耕地面积4000亩。社区建设总投资1.35亿元,占地总面积210亩,建筑总面积12.6万平方米,其中一期152栋两层独院民居,52栋商铺,建筑面积3.6万平方米,2011年底入住;二期62栋两层独院民居、11栋多层楼房,建筑面积9万平方米,2012年底入住;三期工程8栋多层楼房,10栋两层独院民居,2013年9月底达到入住条件。截至调查日(2013.9.24),5个村的农户已经全部入住,社区已拆除旧村房屋796座,复垦土地600亩。

五里社区位于陵城镇万亩蔬菜基地的核心区,是全国最大的日光温室法国西葫芦生产基地。以该基地为依托,社区已建成日光温室大棚1800个,户均2.5个,蔬菜年交易总量达到4万吨。社区通过“合作社+生产基地+批发市场”的运作模式,将大棚蔬菜生产直接推入市场一线,实现了产供销一条龙,保证了蔬菜生产的平稳快速发展。2012年社区蔬菜总产值达到5500余万元,年人均纯收入2万元。

案例3. 齐河县刘桥乡洪州社区和洪州绿都现代农业示范园。刘桥乡洪州社区是联村迁建型社区,由23个村庄合并而成,总人口13469人。2010年3月开工建设,现已完成投资2亿元,建设二层连体复合住宅楼1166栋、商业楼202栋,建筑面积23万平方米。2011年8月,有7个村、5000人整体搬迁入住。社区配套建设了政务中心、学校、幼儿园、商业步行街、休闲广场、农贸市场、农机大院、污水处理厂等设施,居民不出社区就能享受到城里人的生活。

社区同步建设了1000亩的洪州绿都现代农业示范园,采用农民入股的方式成立了农业合作社,实行“基地+合作社+农户”的生产形式,吸纳400余名群众在园区就业。目前,旧村拆除复垦完毕,建设了千亩核桃园,是全省土地增减挂钩政策示范社区、生态文明建设示范社区。

案例4. 齐河县大黄乡食用菌规模产业园。该园是与大黄社区配套建设的园区,规划占地1100亩,总投资10亿元。采取“龙头企业+合作社+基地+农户”的产业化运作模式,以省级农业龙头企业康瑞食用菌有限公司为龙头,带动中小企业,辐射广大农户。目前,已落户企业13家。全部达产后,年可栽培食用菌760万平方米,日产食用菌30吨,产值3.2亿元,安置劳动力5000余人。产业园已初步形成集食用菌产品研发、栽培、加工、销售、废旧菌包处理为一体的高端农业循环体系。随着园区规模的不断扩大,大黄食用菌规模产业园将成为长江以北规模最大、技术最成熟的层架式、智能化金针菇栽培基地。

案例5. 禹城市安仁镇王子付社区和奶牛养殖产业园区。王子付社区合并了王子付、食盒杨、小卢、义合王、颜坊、高老吾、周庄、三里、大付、碾子刘、俭刘、小付、隋庄、于孟等14个村,共1276户,4843人,耕地9715亩。社区规划占地700亩,共建楼房1200套,安置社区农户1200户、4850人。已完一期102套,120户入住。二期建设二层带小院楼房100套,已全部完成内外装饰,正在进行配套设施建设,计划2013年11月底全部完工,达到入住条件。二期搬迁入住后,可完成拆旧区面积236.25亩,安置区面积155.55亩,增加耕地面积74.4亩。

社区配套建设了王子付奶牛养殖产业园区和舜禹生态果蔬采摘园。其中奶牛养殖产业园区占地面积约220亩,现有奶牛养殖户75家,奶牛存栏量达3000头,主要从事奶牛养殖和鲜奶销售。在经营管理上采取统一建设标准、统一疫

病防治、统一技术指导、统一青贮氨化、统一购销服务、分户饲养管理的“五统一分”管理模式。2012年以来,王子付奶牛养殖产业园区在原来的基础上又投资5000万元对园区进行提档升级和扩建。扩建完成后预计年产值1500万元,仅王子付奶牛养殖产业园就可转移农村劳动力300余人。

案例6.禹城市市中街道夏季社区和“四季青”蔬菜瓜果批发市场。夏季社区由夏季、范庄、三义庙、路庄、朱庄、王桥、大魏、小魏、王先9个村合并而成,总人口4587人,耕地面积5800亩,其中蔬菜面积3190亩。夏季社区属政府主导集中建设模式。社区规划占地305亩,建筑面积18.3万平方米,住宅17.2万平方米,可安置村民800户。住宅楼采用“3+1”模式建设(一层为车库存放农机具,上面三层安排住户),配套布置了社区服务中心、孤寡老人公寓、幼儿园、超市、医疗、治安等设施,并规划设计了大型农机具、生产资料停放储存区域,充分满足农村社区的生产和生活需要。

该社区依托城郊的区位优势,投资600万元,建成了“四季青”蔬菜瓜果批发市场,日均交易量700吨,成为禹城周边最大的蔬菜集散地。

三、坚持和完善农村基本经营制度和 基层自治制度,化解农区 城镇化中的难题

(一)市场运作、社会帮扶、政府支持,多渠道筹集“两区同建”资金

德州市经过测算,在农村新社区建设一套150平方米的楼房,需要投入15万元左右,以当前农民收入水平,拿出这么多钱新建家园不现实;同时,要在每一个社区建设1个或若干个产业园区,无论基层财政、村社集体都无力承担建设的巨额投资。如何在不增加农户、村集体和基层财政负担和压力的前提下,确保农村社区和产业园区建设顺利推进,解决资金问题就成了“重中之重”。德州市采取“市场运作、社会帮扶、政府支持”方式,多渠道筹集“两区同建”资金。

1. 争取金融部门支持,充分发挥其融资主渠道作用。比如:禹城市内各级金融部门共融资3.7亿元用于“两区同建”。

2. 成立投融资担保公司、村镇银行和民间资本管理公司,动员社会资本参与“两区同建”。比如:2013年1~7月,齐河县通过上述办法,动员全社会融资185亿元用于“两区同建”;为了规范“两区同建”资金筹集、使用和管理,齐河县政府出台《新农村

建设融资管理办法》、《农村社区建设专项资金管理使用办法》等文件。

3. 引导企业参与“两区同建”。德州市引导企业投资农村社区和产业园区建设。比如:齐河县引导山东坤河旅游开发有限公司投资2亿元,与祝阿镇古城苑社区共建,形成“村企共建”模式;禹城市BT模式,先由企业融资建设,政府再完全回购,采用这种方式建设了油坊社区、张庄社区,建设规模达到14万平方米;齐河县以省级农业龙头企业康瑞食用菌有限公司为龙头,带动中小企业共13家落户,投资10亿元建设大黄乡食用菌规模产业园。

4. 整合各类资金聚焦“两区同建”。德州市将农村危房改造、土地整理、水利建设等政策性资金“打包”集中用于农村社区和产业园区建设。禹城市按照“渠道不乱、用途不变、形成合力”原则整合土地整理项目资金,集中了12亿元资金用于两区同建。陵县五李社区还探索出政府扶持、市场化运作、社会帮扶、农民自筹、驻村工作组援助“五位一体”融资模式。五李社区建筑总面积12.6万平方米,总投资1.35亿元,分别来源于县政府的水利、林业部门无偿援助社区管网等配套设施和花草苗木,德州市市直机关驻村工作组协调资金700多万元,陵城镇政府减免税收和以奖代补800多万元,利用村集体留用土地建设商住楼可盈利600多万元,再将其盈利用于社区基本公共服务设施建设,入住农户按照建筑成本价^①购房。

5. “城乡建设用地增加挂钩”过程中,政府获得的土地增值收益专项用于“两区同建”。

(二)坚持和完善农村基本经营制度,化解城镇化进程中错综复杂的土地矛盾

“两区同建”最难处理的是农村土地利用、使用关系。德州市的经验是:

1. 按照坚持和完善农村基本经营制度的总要求,用好农村土地承包经营权流转政策法规,在扩大经营规模的同时,依法维护农民承包土地权益。目前,德州市采用转包、出租、入股、合作社经营等方式,流转

^①五李社区民居建筑成本价为1050元/平方米,农民按照750元/平方米购房。农民购房款的主体来源于原住宅拆迁后宅基地复垦为耕地的补偿款分配。比如齐河县,迁建新村置换出的土地复垦后,每个农户一般可分配6万元左右的补偿款。

土地 150 万亩,占承包耕地面积的 16%,无论采用何种流转方式,都要确保农民承包土地收益权略高于分散经营收入^①。通过流转,全市培养规模种粮户 288 户,其中规模在 50 亩以上的 245 户,规模在 300 亩以上的 43 户,新型农业经营体系正逐步形成。

2. 合理补偿,确保农民宅基地使用权落到实处。德州市对农民宅基地处置方式:一是旧村拆迁,农民搬入新社区置换出的土地复垦为耕地^②,经国土资源管理部门验收后每亩给予 13~15 万元补偿,其中 50%用于旧村拆迁和新社区公共设施及配套建设,50%由村级集体经济组织和农民按比例分配,一般情况下,每农户可获得 6 万元左右(如齐河县)补偿用于购房。

3. 发展壮大村级集体经济。宅基地拆迁复垦的土地,由村集体经济组织统一经营或对外招标发包,作为村集体经济组织收入,用于维持村级组织运转和村域基本公共服务。比如,到今年底,陵县将有 30%的农村社区年集体收入达到 10 万元以上、村集体收入达到 3 万元以上。该县神头镇纪家社区用复垦的 350 亩土地建立了良种培育基地,社区集体收入达到 70 多万元/年;陵城镇王芽村旧村复垦后新增 200 亩土地,由村集体转包给农户种植(大棚)蔬菜,村集体收入 20 万元/年。

4. 利用国家“城乡建设用地增减挂钩”政策,置换出来的部分土地指标由全市统筹,用于市域工业化、城镇化建设。

(三)坚持和完善村民自治制度,理顺农村基层治理结构,提升农村社区公共服务水平

合并行政村、建设农村社区,对坚持和完善农村“乡政村治”格局提出了新要求。德州的做法是:

1. 行政村合并,村集体经济组织暂缓合并,土地所有权及使用关系坚守以原村民小组的边界。目前,全市 8 319 个行政村已经合并为 3 070 个,但农业局经管统计的村集体经济组织仍然为 8 319 个。条件成熟时,采取多种方式逐步理顺行政村域原村集体经济组织的关系。

2. 合并后的行政村,按照德州市委、市政府“凡合必选”的规定,重新进行换届选举。农民十分关心未来的生产、生活,因此表现出极大热情,踊跃参加选举,许多外出打工的农民也纷纷回家投票,全市共有 190 万村民参加了选举,社区选民参选率达

85%。

3. 成立社区党组织和管理组织,社区党组织按照党章关于农村基层党组织的有关规定设立和建设,社区管理组织参照《中华人民共和国村民委员会组织法》的相关要求建设。比如齐河县探索的社区党组织、自治组织、经济组织、服务组织、监督组织“五位一体”管理体系和模式。下一步,德州市将进一步理顺乡级政府、社区和行政村之间的关系并建立新的管理体制和机制。

4. 探索农业社会化服务体系 and 社区公共服务体系组合体制和机制。比如各社区都建立了社区服务大厅,德州市政府提出“社区六进”把市县的服务下沉和延伸到农村社区,在农村社区形成了农资供应、农机服务、农产品销售服务、金融和邮政服务、计生和民政救助、消防和警务服务、物业管理、大型超市等生产性、公益性、市场性服务有机结合的整体。

四、结 语

德州“两区同建”适应并满足了农民及其村级集体经济组织日益增长的改善农民和农村生产、生活条件,转变生产、生活方式的需要,把农村生活消费拓展为农村社区集体的消费需求。按德州经验测算,新社区建房综合投资每户平均约需 20 万元,农村社区公共服务设施建设每个社区约 1 000 万元,假设中国约 60 万行政村、2.5 亿农户中的 1/3 参与农村新社区建设,中国农户住房建设需要约 17 万亿元的投资,农村社区公共服务设施建设则需要 2 万亿元投资,两项合计 19 万亿元。如果按照 20 年左右的时间规划和建设,每年筹集并保持约 1 万亿元的投入,这不仅是可行的,而且无疑是拉动中国经济持续增长的强大动力。

但是,如果不尽快完成城市化转型,不解决本文开篇所指出的三大突出问题,新型城镇化就没有“破题”。德州的实践迫使我们反思:以农民工及其家属

^① 一般按照亩产 1 000 斤原粮的市场价格,在齐河县,有的农户流转 1 亩地可获得 1 200 元年租金。

^② 德州“两区同建”中土地复垦整理,每村可增加耕地 200~400 亩不等,测算全市“两区同建”完成后可复垦耕地不低于 60 多万亩。

和子女进城定居、转变为市民的城市化道路究竟还能走多远?农村改革35年来,进城农民工已经达到2.6亿人,有的经历了“两代人”代际传承,“农民工”的帽子仍未摘掉,他们中的绝大多数仍然在流动,出现了社会学家陆学艺先生所说的“流动的社会”。难道我们的专家、学者和政府真有招数使他们市民化?除非农民工赚足够多的钱,有足够大的勇气放弃农村土地及住宅。因此,城市化不能仅仅理解为让大量农民进城。新型城镇化应该理解为:农民生产、生活及基本公共服务供给的方式和水平的市民化,是进城?还是就地、就近市民化,由农民自由选择,由县域和村域经济社会发展水平来决定。按照十八届三中全会《决定》“推进农业转移人口市民化”不能紧紧盯住农民的“户口簿”,而要把主要精力放在关心进城农民的财产权退出(农村集体)和进入城市社区的问题^[3]。

德州“两区同建”为中国城市化转型提供了范例。它启迪我们:新型城镇化应该在拉动经济增长的同时,有效解决当前越来越难以忍受的“城市病”;新型城镇化用足用好“小城镇、大战略”,不断促进农

业、农村和农民现代化,缩小而不是扩大城乡和工农差距;新型城镇化应当考虑打破国家垄断土地一级市场,让农民集体建设用地不经过国家征收直接用于工业化和城镇化建设,从根本上化解日渐凸显的、由征地、拆迁等诱发的社会冲突;新型城镇化应当在坚持农村基本经营制度和“乡政村治”格局的前提下,高度重视经济社会制度配套改革和创新,以应对经济社会结构变化对城乡治理的挑战^[4]。

参考文献:

- [1] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗[EB/OL]. [2008-10-19]. http://www.gov.cn/jrzq/2008-10/19/content_1125094.html.
- [2] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. [2013-11-12]. http://www.gov.cn/jrzq/2013-11-15/content_2528179.htm.
- [3] 德州市统计局. 德州市国民经济和社会发展统计公报(2009~2012)[Z]. 2013.
- [4] 杨志华,宋延涛. 一个传统农区新型城镇化的路径选择[N]. 农民日报. 2013-05-13(1).

Synchronous Construction of Two Kinds of Districts to Solve Problems in the Process of China's New-type Urbanization

——A Survey Report on Synchronous Construction of Industrial Parks and Communities
in Rural Areas in Dezhou of Shandong

WANG Jing-xin

(Research Center of Farmers Development in China, Zhejiang A&F University, Lin'an, Zhejiang 311300, China)

Abstract: The synchronous construction of two kinds of districts, industrial districts and residents' community districts, in rural areas in Dezhou of Shandong sets an example for China's new-type urbanization and economic transition. Its experience shows that the new-type urbanization should solve effectively the ever-worsening "urban disease" while stimulating economic growth; It should adopt "small cities and great strategies", promote the modernization of agriculture, rural areas and farmers, and narrow the gaps between urban and rural areas; It should break the state-monopolized primary land market, defuse fundamentally the increasingly-prominent social conflicts caused by land expropriation and housing demolition; It should also pay great attention to reform and innovation of economic and social systems on the premise of maintaining basic rural management system and governance pattern.

Key words: synchronous construction of two kinds of districts; economic transition; new-type urbanization