

北京市绿化隔离地区新农村社区建设探索——以丰台高立庄新村为例

郭冰 (北京农业职业学院, 北京 102442)

摘要 以北京丰台高立庄新村为例,分析了高立庄新农村社区建设的有利条件和不利因素,提出构建多元化社区管理结构、多渠道拓宽资金来源、培育“新市民”的社区意识、完善公共基础设施的解决思路和建议。

关键词 绿化隔离;新农村;社区建设;社区意识

中图分类号 S688 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)27-11077-02

北京市绿化隔离地区建设始于1986年。自2000年北京市委、北京市政府制定并下发《关于加快本市绿化隔离地区建设的意见》等系列文件以来,北京市绿化隔离地区建设推进迅速,并取得了显著成绩。规划范围总用地面积为1 650 km²,实现绿化建设面积267 km²。绿化隔离地区建设除了植树造林实现绿化外,主要是绿化隔离地区的旧村改造和新农村建设,目前已形成城市绿林环绕的生态景观和新农村社区,使城乡结合部地区环境质量大幅改观,对北京市生态环境、大气环境的改善发挥了重要作用。

高立庄新村位于北京市丰台区花乡南部区域内,地处万寿路南延东侧,北依世界公园万亩旅游区,南邻京良公路绿化隔离带,处于城市绿化环带之中,环境优异,地理位置优越(图1),周边公共实施较齐全,区域环境良好,农业户口840户,人口2 477人。高立庄新村总土地面积262.39 hm²,总建筑面积27.53万m²,其中,住宅面积24.79万m²,小学和学龄前教育用地1.24万m²,配套商业用地1.60万m²。2003年被纳入绿化隔离带建设的重点地区,根据北京市绿隔政策,全村村民将回迁安置、整体上楼。新村项目2009年5月开工,2012年通过验收。



图1 高立庄新村规划鸟瞰

1 高立庄新村社区建设的有利条件

1.1 绿隔政策推动新村建设 北京市绿隔地区旧村改造和新农村建设主要由政府投入,采取农民合作建房的形式,亦鼓励各集体经济组织采取多种方式引资开发。高立庄村在新村建设过程中,引进专业房地产开发公司投资建设,以行政村为单位,按照居住小区的标准,以多层建筑为主,遵循拆

迁、建设、绿化相结合的原则,统一规划建设。

北京绿化隔离地区规划的实施过程是一次大规模的近郊农民被动城市化的过程。其中农民失去了大部分土地的经营权和自主权,相当于失去了收入的来源。即使部分农民被征地后获得了一次性的补偿安置,也不能完全保障他们今后的生活。为此,高立庄村成立了以全体村民为股东的投资公司,统一经营管理集体企业集体资产,经营范围包括金融投资、绿化产业、汽车4S店等服务产业,安排村民产业转业和就业,让全体村民共享经济发展和企业经营所得。大力推进农村的第一、第二、第三产业协调发展,拓宽农民的就就业渠道,增加成员收入,实现新农村建设可持续发展。

1.2 村委会在社区建设中发挥着主导作用 调查发现,高立庄村民委员会主要负责拆回迁、劳动保障、计划生育、文体活动、村务公开和民主管理等方面的工作^[1]。为了加快土地整合工作步伐,在拆迁和农民上楼的处理上,由村委会负责宣传拆迁政策及为选房的村民办理证明手续。对于部分搬迁困难的家庭,由村委会出面与上级协调,努力为村民争取利益和优惠政策,从而帮助更多村民顺利入住新社区。村委会定期公开村内财务收支情况和涉及村民利益的重大问题,提高党支部、村委会工作的透明度。在高立庄新社区管理的初始阶段,目前由村委会承担所有社区居委会的工作。

2 高立庄新村社区建设的不利因素

由于新农村社区建设刚刚起步,至今国家层面的农村社区建设体系还没有形成,对于新农村社区管理还未形成全面系统的规划,尚存在一些不利因素。

2.1 社区治理主体较单一 《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》规定,村民委员会属于农村基层群众性自治组织,在党和政府的指导下自我管理农村公共事务^[2]。在城乡一体化的进程中,村委会和村党支部在拆迁和上楼工作上确实发挥了重大作用,不过新社区的公共物品和公共服务仍由村民委员提供。从治理的角度来看,社区治理主体较单一,随着社会的发展和人们对社区需求的增加,单一的政府供给无法满足人们日益增长的各种公共需求^[1]。

2.2 社区建设和管理经费不足 北京市绿化隔离地区新农村社区建设普遍缺乏稳定的资金投入机制,所需资金主要靠村集体自筹^[3]。各种活动所需经费来源十分紧张,无法满足社区的正常运转需要。再加上社会各界投资新农村社区发展的意识仍很淡薄,以及社区自筹资金的能力也比较薄弱,社区建设和发展运行成本较大,资金缺乏特别是公共设施建

基金项目 北京农业职业学院人文社科课题项目成果(XY-SK-11-07)。
作者简介 郭冰(1968-),女,河北昌黎人,副教授,硕士,从事物业管理、现代教育技术研究,E-mail: guob525@163.com。

收稿日期 2013-08-11

设的投入不足,导致社区发展难以拓展、水平难以提高,社区发展的服务供给滞后于居民的需求。

2.3 社区居民的参与度不高 绿化隔离规划村的部分农民对于上楼后的社会保障、物业费、邻里关系等存在顾虑,因此上楼意愿并不强烈,影响了农民参与社区建设的积极性^[4]。由于新社区管理人员由村委会原来一套班子负责,很多农民表示不愿意参与社区管理与服务的相关工作,一方面是不清楚这个组织的职责,一方面是迁入新居的心态变化和经济压力对他们参与社区活动的热情造成影响,没有物质基础做保障,不利于提高农民的社区参与度。

2.4 社区公共基础设施建设滞后 绿化隔离地区处于城乡结合部,在开展绿隔建设之前多为农村地区,基础设施没有纳入市政建设范围,通过引入房地产开发商实现绿化隔离地区的拆迁和绿化^[4]。监管机制不完善往往导致部分地区在完成住宅和商业等赢利项目后,不建设、少建设或延缓建设公共服务设施,从而使新村间、绿化隔离带地区与城市间的公共基础设施不能实现有效衔接,新村的道路只占地不征地,土地性质仍属农村集体所有,建成后难以纳入城市道路管护体系,而农村集体管理又缺乏养护能力和资金保障。

3 对高立庄新农村社区建设的建议

3.1 构建多元化社区管理结构 村民委员会是一个基层群众性自治组织,它在一定程度上满足村民自我管理、自我教育、自我服务的功能,同时它也有办理本村公共事务和公益事业职责^[5]。在总体上说,村民委员会的村庄治理模式比较单一,而随着经济的发展所带来的人口流动和土地流转,人口的异质化和利益需求的多样化逐步增强,村委会的行政管理模式在现实中逐渐丧失有效性。这就必须建立社区治理结构,为所有生活在社区内的居民提供有效的管理和服务。因此,由村庄转变为社区,由村民委员会转变为社区居委会,并不是简单的“翻牌”,而是农村社会治理方式的重大变迁,是农村社会由管控型走向服务型治理的重大转变。社区治理结构的构成主要有社区内部的社会管理组织和社区外部的社会管理组织构成,如图2所示,通过各部门的协调合作,形成政府领导、民政部门牵头、相关部门协调,村级组织主办、社会力量支持、居民广泛参与的农村社区治理格局^[6-7]。

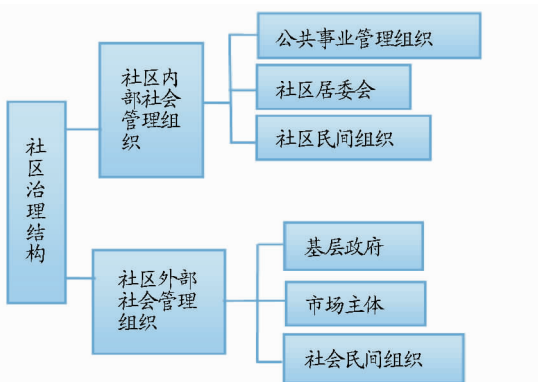


图2 社区治理结构

3.2 多渠道拓宽资金来源 当前绿化隔离地区普遍存在的社区建设资金不足,需多渠道筹集农村社区建设和社区服务

所需经费^[5]。①建立和完善针对绿化隔离带地区的财政投入稳定增长机制,国家财政政策适度倾斜,增加公共财政对新农村社区的支出比例,将社区居民委员会的工作经费、服务设施和社区信息化建设等经费纳入财政预算补贴。②借鉴城市社区设立政府公益金和推动政府购买服务项目,安排一定比例福利彩票、体育彩票公益金投入农村社区福利和文体设施建设。③还需引导企业投资、社会捐助等多元化筹资渠道,把外部的资金优势与地区的土地资源的优势整合起来,实现地区内外优势资源的有效衔接,为农村社区的长久发展提供有效的资金保障。

3.3 培育“新市民”的社区意识 适时推进社区居委会的直接选举,可以有效刺激社区村民转变认识,肯定自身的“居民”身份,增强村民的社区参与意识,关心社区工作,关心有关居民切身利益的社区治理。同时,加强对村民的宣传教育,使其了解社区的民主管理和民主监督形式,以及社区居委会的事务公开、民主评议和居民代表会议等制度。村民在新社区的基层民主实践中实现民主权利,将会有效增强其参与政治生活、经济生活和文化生活的积极性和主动性。

3.4 完善公共基础设施 针对目前城乡之间基本公共服务资源配置不均衡问题,政府在明确建设主体的基础上,规范投资政策,将绿化隔离带地区基础设施建设逐步纳入城市基础设施建设体系,突破现行行政区划分割的束缚,确定水、电、气、热等重要基础设施的具体范围、空间布局和建设时序^[8-9]。绿化隔离带地区基础设施用地全部征为国有土地,基础设施建设严格按现行建设体制实施,主干路及以上道路由市政府组织建设,次干路和支路由区政府组织建设,随路建设的水、电、气、热和信息管道等由相应专业公司组织建设。

4 结语

新农村社区的建设与管理是北京市城市建设总规划推进城乡一体化进程的重要组成部分。高立庄的新农村社区在快速的城市化进程中不断发展,通过探索将农村社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会共同体,为北京市其他涉农新社区的建设与管理提供了有效借鉴。

参考文献

- [1] 程同顺,杜福芳.城市化进程中的新农村社区建设——以天津市华明街为例[J].湖南社会科学,2012(3):64-69.
- [2] 胡维维,郑进.农村社会管理与新型农村社区管理体制建设[J].西安财经学院学报,2011,24(3):104-107.
- [3] 姜媛媛.我国农村社区建设的困境与对策研究[J].理论观察,2010(2):89-91.
- [4] 马静.北京市绿化隔离带政策绩效评价[D].北京:北京林业大学,2011.
- [5] 陈建胜.城乡一体化视野下的农村社区建设[J].浙江学刊,2011(5):41-46.
- [6] 卫冰.城乡一体化背景下的拆迁安置型社区治理研究[D].苏州:苏州大学,2013.
- [7] 徐敏.乡村治理转型视角下新农村社区治理研究[D].济南:山东大学,2013.
- [8] 北京市政协城建环保委员会.加快“绿隔”建设 推进城乡发展[J].北京观察,2010(7):50-53.
- [9] 张永伸.创建绿色宜居北京——北京第二道绿化隔离地区的规划与建设[J].北京规划建设,2007(6):88-91.