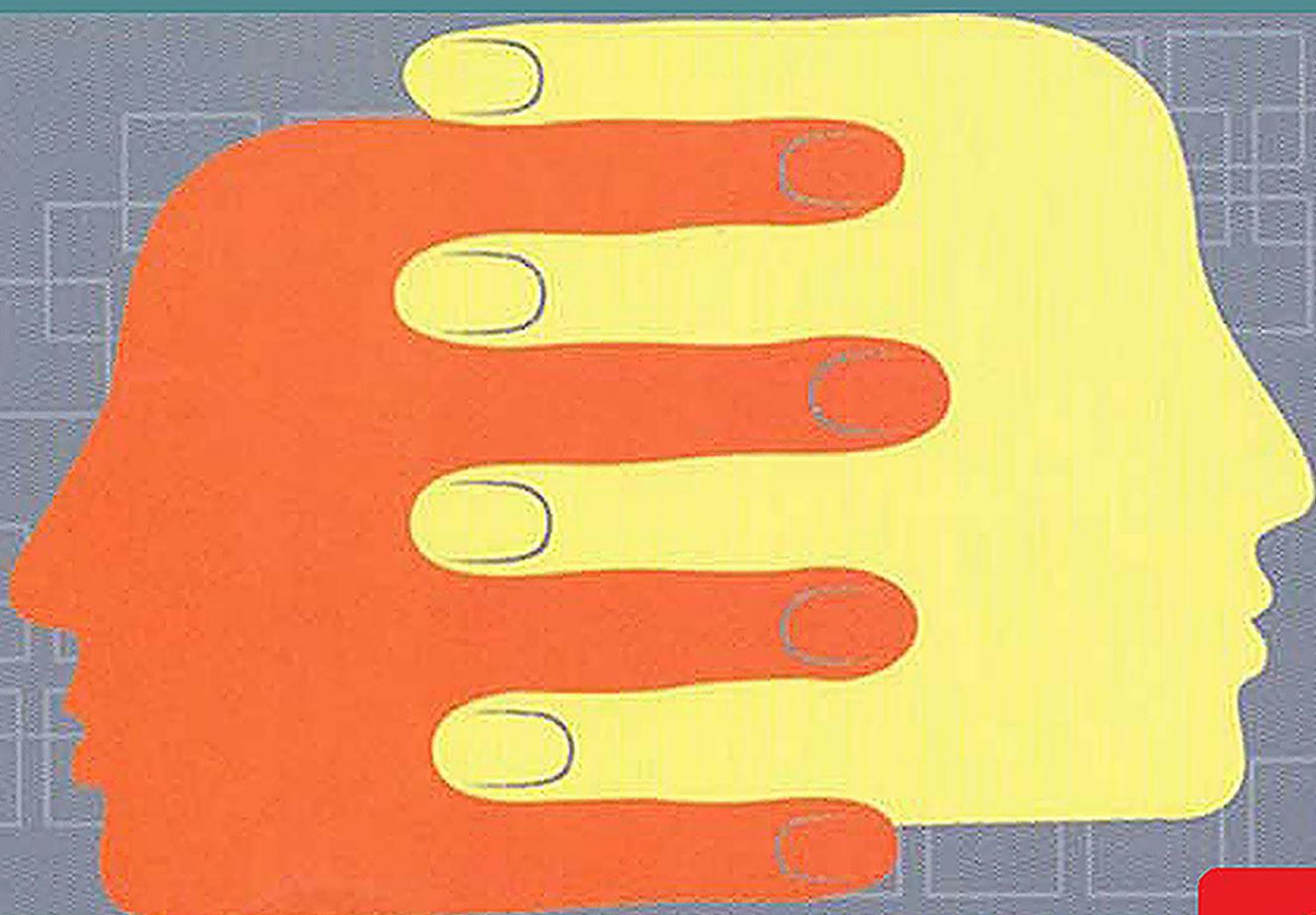


绿色发展互利共赢——

第六次成都经济区建设与发展学术交流会获奖论文集

唐永进 主编



四川大学出版社



责任编辑:梁平
责任校对:李冬梅
封面设计:璞信文化
责任印制:王伟

图书在版编目(CIP)数据

绿色发展 互利共赢:第六届成都经济区建设与发展
学术交流获奖论文集 / 姜怡, 赵英, 唐永进主编.
—成都:四川大学出版社, 2016.9
ISBN 978-7-5614-9964-1

I. ①绿… II. ①姜… ②赵… ③唐… III. ①经济区
—经济建设—成都—学术会议—文集 IV. ①F127.711-53
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 240717 号

书名 绿色发展 互利共赢
——第六届成都经济区建设与发展学术交流获奖论文集

主 编 姜 怡 赵 英 唐永进
出 版 四川大学出版社
地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行 四川大学出版社
书 号 ISBN 978-7-5614-9964-1
印 刷 郫县犀浦印刷厂
成品尺寸 170 mm×240 mm
印 张 20.75
字 数 381 千字
版 次 2016 年 10 月第 1 版
印 次 2016 年 10 月第 1 次印刷
定 价 50.00 元

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。
电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆网址:<http://www.scupress.net>

版权所有◆侵权必究

序

理论和实践表明，决胜全面小康、建设经济强省，必须形成几个辐射带动力大的增长极，这是区域经济发展的一般规律。依据这一规律，结合四川实际，2006年1月，《四川省“十一五”规划纲要（草案）》提出了构建“成都、川南、攀西、川东北和川西北五大经济区”的区域发展战略；在2010年1月30日召开的“成都经济区区域合作联席会第一次会议”上，成都、德阳、绵阳、遂宁、乐山、雅安、眉山、资阳八市签署的《成都经济区区域合作框架协议》，既标志着成都经济区一体化发展起步，又标志着成都经济区的合作从过去“点对点”的双边合作，正式步入了“抱成团”的多边合作。

一般而言，发展战略是特定区域在一定历史阶段关于发展问题的全局性谋划，决定着未来发展的脉络和走向。发展战略的重要性主要体现为：（1）直接决定着该区域的运行方向；（2）直接关系到该区域能否及时抓住和有效利用战略机遇期；（3）直接影响到资源、要素的配置和整体效能。当前，我省已全面开启“十三五”发展新征程，正处在决胜全面小康、建设经济强省的战略机遇期。面对新时期、新机遇、新情况、新问题，一个不能回避且必须回答的问题是，中共四川省委确立的“多点多极支撑”发展战略会不会调整，“五大经济区”该不该坚持？这是一个管全局、管方向、管长远的大问题。

实践雄辩地证明，中共四川省委立足我省实际，明确提出的“多点多极支撑”的发展战略，既适应了我省全面建设小康社会的要求，又体现了全川人民的根本愿望，为我们紧紧抓住战略机遇期，推进四川经济社会全面、协调、可持续发展指明了前进方向。鉴于此，中共四川省委十届八次会议决定，始终保持战略定力，继续实施“多点多极支撑”发展战略，继续推进包括成都经济区在内的“五大经济区”发展。

四川省社科联紧紧围绕省委的发展战略，坚持不懈地助推成都经济区这

个四川省面积最广、聚集人口最多、经济总量最大、发展水平最高、辐射带动功能最强的“引擎”发挥其独特作用——自2010年至2015年，已连续指导或联合主办了五届依次由成都、德阳、绵阳、遂宁、乐山市社科联承办的“成都经济区建设与发展学术交流会（或论坛）”。

为了进一步推动由成都、德阳、绵阳、遂宁、乐山、雅安、眉山、资阳八市构成的成都经济区建设，进而促进我省“五位一体”全面发展，在前五届的基础上，中共雅安市委、雅安市人民政府和省社科联决定，于2016年10月联合主办“第六届成都经济区建设与发展学术交流会”，会议主题为“绿色发展 互利共赢”。4月7日，会议主办者向全省社科界发出了征文通知。全省各级社科联乃至社科界高度重视这次学术交流会，以为四川经济社会发展服务的情怀，结合自身研究领域和工作实际，或个人独自，或多人合作，或组成课题组，认真选择论题，深入调查研究，潜心收集资料，精心撰写文章，踊跃提交论文。到征文截止日（7月30日），共提交征文220篇。经客观遴选（查重）、专家评审、统筹兼顾，其中32篇论文分获一、二、三等奖。从宏观上观照，这些论文紧扣主题，内容充实，具有一定的学术水平和较大的应用价值：或对区域发展的理论有深刻领会，或对促进成都经济区发展的具体对策有独到见解，或对进一步推动成都经济区建设有科学认识，或从理论与实践的结合上探析成都经济区的有关问题，或有针对性地省委、省政府决策提供参考……

我们深知，读者翻阅的这本文集，乃全省广大社科工作者辛勤劳动结出的丰硕之果。社科工作者的热情参与和悉心支持，小而言之，为开好“第六届成都经济区建设与发展学术交流会”打下了坚实基础；大而言之，为省社科联协同全省社科界力量，为省委、省政府决策服务，为四川经济社会发展服务，提供了丰富的资源和不竭的动力。

由于编者学识、精力、时间所限，本文集肯定有许多粗糙和不妥之处，敬请读者批评指正！

唐永进

2016年9月于蓉城浣花溪

目 录

一等奖 (5 篇)

- 我国移居农民集中居住的实践逻辑与实证分析
——成都实践检视 王国敏 翟坤周 (1)
- 大型会展活动对成都经济区区域经济辐射效应研究
..... 朱玉蓉 杨锦秀 黄雪梅 (15)
- 深入推进成德同城化的思考与建议 德阳市社科联课题组 (29)
- 成渝城市群中小城市借势发展的战略思考
——以四川遂宁市为例
..... 遂宁市社科联、中共遂宁市委党校课题组 (42)
- 成都经济区文化旅游一体化的对策研究
..... 王 苹 尹 宏 冯 婵 明 亮 李春艳 (53)

二等奖 (10 篇)

- 遂宁在成都经济区快速发展的新动力研究
..... 张红军 梁红林 李 丽 李荣菲 孟博一 (64)
- 促进“十三五”成都经济区城市文化消费研究
..... 王 健 尹 宏 胡 燕 孙 艳 徐 睿 (74)
- 长江经济带建设与成都经济区发展研究 高 凯 刘小洪 (87)

- 德阳建设成都现代化国际化大都市北部新城的思考
..... 马联松 江红颖 王捷 (94)
- “政府—市场—社会”框架下成都经济区跨区域协同治理机制研究
..... 余梦秋 (103)
- 加快成眉乐雅文旅对接 共建旅游经济圈 乐山市社科联课题组 (112)
- 推动成都经济区均衡协调发展的路径与对策思考
..... 资阳市政协研究室、资阳市社科联课题组 (123)
- 雅安生态文化旅游融合发展的实践启示 雅安市社科联课题组 (132)
- 片外地区脱贫攻坚的眉山模式研究
..... 眉山市社科联、眉山市扶贫移民局课题组 (143)
- 成都经济区丘陵旱山村区域性整体扶贫脱贫状况与途径研究
——以绵阳市三台、盐亭、梓潼三县为例
..... 绵阳市社科联、西南科技大学课题组 (152)

三等奖 (17 篇)

- 城市社区创新创业支撑体系研究
——以成都市为例 郭雪飞 (162)
- 发展生态农庄 助推产业转型
——雅安“十三五”时期农业产业结构调整与转型创新发展
路径研究 刘乾能 (177)
- 融入成都经济区大背景,努力推进教育均衡发展
..... 黄鑫 何旭 贺庆 (185)
- 山区县坚持绿色发展的成功探索与基本经验
——以雅安市石棉县为例 宋廷刚 宋彬菡 (192)
- 金融精准扶贫模式及政策研究
——以遂宁市为例 人民银行遂宁市中心支行课题组 (201)
- 成都经济区经济协调发展中乐山的定位及其作用研究
..... 陈彬 吴俊杰 辜萍 (210)
- 雅安市农产品品牌经济发展现状及对策 梁健 (219)

目 录

成都经济区科技企业孵化器研究	
——以绵阳实践为例	杨 艳 朱 云 任翠华 (228)
雅安市地方立法需求初探	雅安市人大课题组 (238)
成都经济区农村居民环境保护意识研究	
——以绵阳市平武县为例	中共绵阳市平武县委党校课题组 (246)
成都经济区先进制造业与现代物流业融合发展研究	周 路 (257)
成都经济区县域经济差异趋势研究	陈 堂 (267)
制度性集体行动视角下成都经济区科技创新合作	
.....	锁利铭 王路昊 (278)
“4·20”芦山强烈地震恢复重建之“形塑感恩”实践与探索	
.....	李 莎 杨满康 兰 岚 (287)
建设成渝次级综合交通枢纽对资阳经济发展的影响研究	
.....	谭兴强 白 芳 曹莉萍 (296)
成都经济区山区农业县生态文化旅游发展研究	
——以绵阳市汉源县为例	李万勇 (305)
成都经济区镇域特色资源开发研究	
——以绵阳江油市重华镇为例	刘仲平 (314)

我国移居农民集中居住的实践逻辑与实证分析

——成都实践检视

王国敏¹ 翟坤周^{2①}

(1. 四川大学, 四川成都 610064; 2. 西南科技大学, 四川绵阳 621010)

摘要: 农民集中居住并非农民居住形态的简单变更, 它包括乡村空间资源要素的产权分割、社会关系网络的“脱嵌”与“嵌入”以及农民就业形态和治理方式的整体变动。从生产方式、生活方式、治理方式协同转型和由生产方式决定生活方式、生活方式决定治理方式的实践逻辑检视成都农民集中居住发现: 在“增长和道义”双重逻辑支配下, 农民集中居住是一项由地方政府主导、一部分农民非自愿性参与和资本高度嵌入的“移民安置和重建工程”, 政府、资本和农民主体在博弈中呈现错位利益诉求, 导致当前农民集中居住一定程度上面临知行偏离、主体错位、住业阻隔、人物错配、建管脱节等矛盾问题, 亟需坚持科学发展观, 调适政策, 重构农民集中居住社区经济社会支持网络。

关键词: 农民集中居住; 增长与道义; 成都实践; 经济社会网络

工业化、城镇化和市场化的快速推进打破了传统乡土社会的“超稳定结构”, 清晰的城乡间边界划分在城乡发展一体化过程中走向消解。兴起于 20

① 作者简介: 王国敏 (1953—), 女, 博士生导师, 四川大学马克思主义学院教授, 从事城乡发展一体化研究。翟坤周 (1985—), 男, 博士, 西南科技大学马克思主义学院讲师, 从事城乡经济社会绿色治理和城乡发展一体化研究。

世纪 90 年代末苏南等发达地区的“三个集中”^①，正是适应工业化、城镇化和市场化以及城乡发展一体化的实践探索。其中，农民集中居住是地方政府统筹城乡发展和推进“就地就近就业”新型城镇化的重要模式，通过变更农民居住空间形态和改善生活环境条件，实现“居村农民市民化”^[1]和“生活方式城市化”^[2]。与传统远距离空间迁移的城镇化相比，“居村农民市民化”的农民集中居住具有独特优势，日渐成为地方政府推进新型城镇化的实践形态之一。无论是在城郊接合部形成的“都市里的村庄”还是在远郊农业区营造的“村庄里的都市”，均是作为一种超越物理空间的“社区公地”的空间形态存在，呈现出政府、资本、农民主体在互动关系结构中的行为逻辑和利益表达。这种具有“移民社区”^②特征的农民集中居住过程，一方面，正是政府、资本、农民主体的行为逻辑在空间实践中的具体呈现，引发资源要素分割与权利关系重组；另一方面，农民集中居住也使“原有的生产体系被破坏，生产性的收入来源丧失……乡村原有的组织结构和社会关系网络被削弱，家族群体被分散，文化特征、传统势力及潜在的互相帮助作用被减弱等等”^[3]，导致农民生产方式、生活方式和人际关系网络发生非市场性的突变。成都在“农民向集中居住区集中”的实践中所建构的实践框架和操作模式，具有全国普遍性意义。同时，成都农民集中居住实践也面临经济社会网络重建困境，这就需要提出促进农民集中居住持续发展的干预策略。

一、移居农民集中居住的实践逻辑：成都试验解析

农民集中居住“并不仅仅是农民居住地发生变化，还包括农民集中居住方式带来的农民生产、生活和社会福利等方面的整体性变革”^[4]。通过农民“就地集中、就近就业”，让居村农民与城市居民享受同等国民待遇，实现城乡发展一体化。城乡发展一体化是城乡经济社会关系从“分离分治”走向“一体融合”的高级阶段，是城市现代文明和资源要素向乡村社会辐射、覆

① “三个集中”发轫于江苏苏南地区、上海浦东地区，通过“农民居住向镇区集中”“工业向园区集中”“农田向规模经营集中”，形成了“生活在镇区、工作在园区、居住在社区”的全新生活方式。成都市“三个集中”则演化为“农民向集中居住区集中”“工业向集中发展区集中”和“土地向适度规模经营集中”的实践新形态。

② 一类是相对于传统城市居民社区而言，由于乡村人口和外来人口向城市集中流动和集聚居住所形成的“居城移民”性“移民社区”，主要分布于城市近郊或城郊接合部；另一类是相对于传统乡土社会庭院分散式居住方式而言，农民进入到建成于乡村地域空间上的新型社区化居住空间，即由“居村移民”形成的“移民社区”，主要分布于农业区。本文所指二者兼有之。

盖和流动的全新过程。因此，以“集中居住新区”为载体的农民集中居住，正是在城乡发展一体化框架下将城市现代文明、公共设施、公共服务和公共治理向乡村区域延伸、扩展和辐射的重要途径，让居村农民共享城市发展成果。同时，在城镇化浪潮中，乡村又以空前的速度被城市空间的蔓延和扩张所吞噬、压缩，乡土田园生活被打上了城市烙印，“在城市边缘地区，随着大量公寓楼的开发，原先居住在那里从事艰苦农业生产的贫穷菜农一夜间变成了靠收租金过活的休闲的城市人”^[5]，土地在政府的强势介入下纳入到城市空间，众多农村从高度分散庭院式的居住形态转为高度集中社区型的居住形态，传统乡土社会的私人生活空间随之向带有多重权利抗争的公共空间转化，成为新型城乡经济社会关系变迁中不可忽视的背景底色和现实挑战。

正是基于此，党和国家根据政府、资本及农民不同主体在城乡关系演变中的互动角色，认识到我国城乡关系已由乡村自主性增长（1978—1984）、竞争型增长（1985—2002）转变为城乡统筹型城乡关系（2002年以来）^[6]，城乡发展一体化已成为新型城乡关系的实践话语。因此，为加快城乡发展一体化，成都市在1998—2006年城乡统筹实践基础上和2007年被确定为全国统筹城乡综合配套改革试验区后，找到了促进城乡统筹发展的切入点和着力点，即以建设世界现代田园城市为总目标，从空间层次上将“全域成都”划分为“三大圈层”^①，并以“三个集中”“四大基础工程”^②和“六个一体化”^③作为城乡发展一体化的基本载体，形成了基于“现实依据—微观操作—宏观效应”的农民集中居住实践逻辑框架（图1）。

① 成都市“三大圈层”：第一圈层包括武侯区、青羊区、锦江区、成华区、金牛区及高新区等6个片区的中心老城区，第二圈层包括新都区、青白江区、龙泉驿区、温江区、郫县、双流县、天府新区等7个片区的新城区，第三圈层包括彭州市、都江堰市、大邑县、邛崃市、崇州市、新津县、蒲江县、金堂县8个远郊发展区。

② 成都市农村“四大基础工程”包括农村基层民主政治建设、农村产权制度改革、农村土地综合整治、村级公共服务及社会管理改革。

③ 成都市推进“六个一体化”是指城乡规划一体化、城乡产业发展一体化、城乡市场体制一体化、城乡基础设施一体化、城乡公共服务一体化、城乡管理体制一体化。

工程、征地拆迁安置工程及灾后重建工程，形成了由产业园区、工程性生态移民、地震灾后重建、乡村旅游驱动的差异化农民集中居住类型。同时，成都市以“建—管”分离方式推进移居农民集中居住，所形成的集中居住新型社区成为政府、资本、农民等多种力量互动的公共场域。“建设”环节由政府主导实施和设计集中居住区建设规划，通过向移居农民征求集中居住区建设意见彰显农民主体性，而政府主导下的资本嵌入——作为集中居住建设平台的国投（城投）公司或开发商，则负责集中居住区工程的建设。农民集中居住后，在“管理”环节则建构了由基层党组织、管委会、居委会、业委会、议事会和物业服务中心共同参与的社区治理体系，并由政府承担集中居住区房屋建筑、公共设施维修及物业管理费用的“兜底”责任，维持农民集中居住社区的运转。

从目标效应来看，尽管地方政府、资本和农民微观主体之间存在异质利益博弈，呈现出政府和发展主义与农户的生存道义相互交织的图景，但随着农民主体对政府和资本的权利抗争行为公开化，地方政府逐渐认识到移居农民集中居住实践蕴含的生产方式决定生活方式、生活方式决定治理方式的递进逻辑以及强制改变移居农民单一生活方式的局限。因此，成都市在实施农民集中居住过程中有效地将集中居住与城乡发展一体化结合起来，围绕集中居住“经济—社会—生态”目标要求，实现了耕地适度规模化经营、建设用地集约化利用、农业产业链延伸、农村城镇化发展、居村农民市民化、美丽乡村建设及城乡公共资源、公共设施、公共服务均等化等集成效应，在“传统的乡村”与“现代性城市”之间打开了一条通道。

二、移居农民集中居住的类型学：成都实践归纳

从成都实践来看，移居农民集中居住可归纳为四类模式。

（一）“两区同建”型农民集中居住——以“崇德社区”为例

在城乡发展一体化框架下，城郊接合部同步进行新型社区建设和经济产业集聚区建设已成为适应城乡土地集约节约利用和公共服务均等化配置要求的重要方式。成都L区^①“崇德社区”便是“两区同建”的实践代表，实现了农民集中居住区（新型社区）与产业经济园区（汽车产业园）的联动建设，农民集中

^① 遵照学术惯例，文中对相关地名作匿名处理。

居住社区与产业经济园区“两个空间”实现了正向对接、反馈与支撑（图2）。

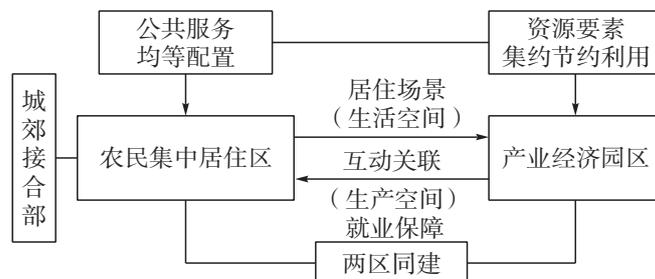


图2 “两区同建”型农民集中居住

崇德社区以社区党建为引领，围绕“社区治理、社区服务、社区文化”三个载体，实现了社区“环境优美、风尚新美、生活富美、崇德和美”的目标，依托“基层民主、社区民生”两大抓手，即以“民事民定、民钱民用、民享民评”健全社区基层民主治理机制、以汽车产业园区建设支撑社区民生建设，作为农民集中居住的两大基础条件。

（二）“新农村综合体”式农民集中居住——以“玲珑锦院”为例

新农村综合体是“以一定的聚合空间为基础，将村落民居、产业发展、基础设施、公共服务、社会建设等生产生活要素集约配置在一起，聚居适度、产业优化、功能完善、城乡融合、环境优美、管理民主、社会和谐在农村新型社区，是新村建设的高级形态”^①，它“突出了农村地域空间、超越了农业产业形态和扩展了农业生产功能，强调农业生产方式和农民生活方式的动态过程”^[8]。成都X区“玲珑锦院”正是川西平原城镇近郊区以新农村综合体为载体推进农民集中居住的典型模式（图3）。

^① 《中共四川省委办公厅 四川省人民政府办公厅关于加快建设新农村综合体的意见》（川委厅〔2012〕38号）。

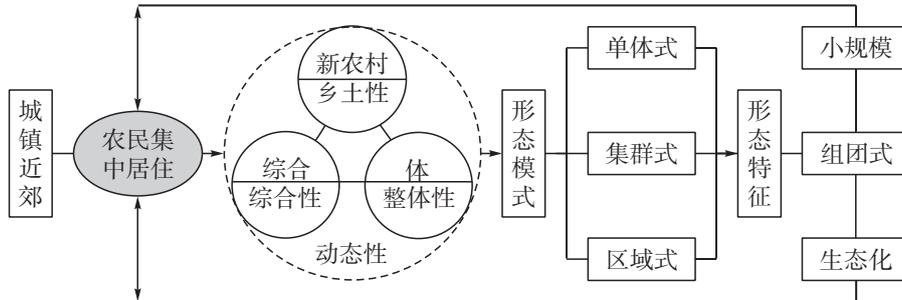


图3 “新农村综合体”式农民集中居住

“新农村综合体”式农民集中居住社区集中反映了川西平原乡土文化的传承性，全面体现了新农村综合体具有的多功能、多产业、多空间、多形态和多效应属性。辖区政府按照因地制宜原则，将“新农村综合体”式的农民集中居住社区的形态模式分为单体式、集群式和区域式，突出农民集中居住建设的“小规模—组团式—生态化”等特征。

（三）“四态融合”型农民集中居住——以“柳江社区”为例

农民集中居住不仅是“人”的适度规模集中，也是“物”的资源要素聚集。这就要求，农民集中居住区建设应把“人”的能力再造与全面发展和“物”的要素优化与均衡配置统一起来。因此，成都市X县“柳江社区”结合辖区县情、农情，探索形成了业态、形态、文态、生态“四态融合”型集中居住模式（图4）。

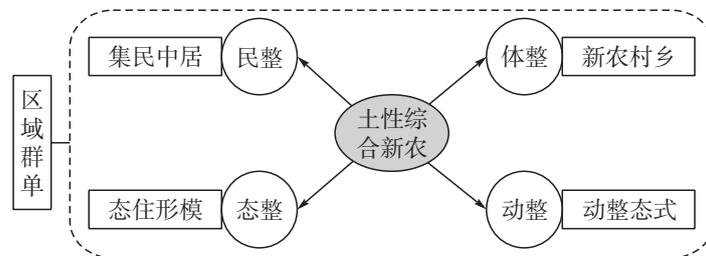


图4 “业态—形态—文态—生态”融合型农民集中居住

其中，通过产业结构优化调整发展融合型产业“业态”，为移居集中居住农民提供产业支撑和就业保障，这是基本前提；根据自然地理状况和区域经济发展条件优化集中居住区生活场景和居住“形态”；以传统乡土文化，特别是川西平原“林盘”文化塑造集中居住社区“文态”；重视集中居住区

的“绿色营造”，发展绿色建筑、绿色能源，实施绿色治理，给集中居住社区留有更多的生态空间。“柳江社区”围绕集中居住区农民主体，将业态、形态、文态和生态融合，实现了“人”和“物”、“文化”和“生态”的协同融合建设。

（四）灾后重建型农民集中居住——以“高原新村”为例

因应地震灾后重建要求，催生了成都市农民集中居住的特殊类型，即灾后重建型集中居住（图5）。

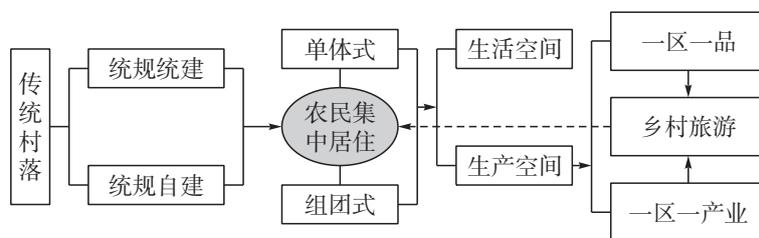


图5 灾后重建型农民集中居住

这一类型分布于龙门山地震带沿线传统农业区。按照地震灾后恢复重建要求，依托农村土地产权改革以及农村土地综合整治，以乡、镇政府为主导行政单位，以统规统建和统规自建方式推进村社农民集中居住，重建移居农民经济社会网络。从调研来看，在乡镇统一规划引导下，灾后重建型农民集中居住区分为单体式（自建组合）和组团式（统建连体）两类。成都D市“高原新村”，通过土地综合整治，重塑农村生产空间与农民生活空间，基本覆盖了单体式和组团式两类形态，在生产空间上发展“一区一品”和“一区一业”，带动移居农民发展乡村旅游，为移居农民提供良好的生活环境、稳定的就业机会和持续的现金收益。

三、移居农民集中居住的问题检视：由成都实践引申

基于成都田野调查，并由成都实践拓展至全国，我们发现，当前具有“就地就近非自愿性移民”性质的农民集中居住区在一定程度上已成为“矛盾问题集中区”。

（1）对农民集中居住的指导思想、综合目标、实施条件存在“知一行”偏离。部分地方政府误以为集中居住仅仅是农民居住空间和居住场景的变

更，未看到移居农民从传统村社“脱域”后进入到集中居住社区引发的资源要素产权分割和社会关系网络断裂，以及就业形态、居住场景和社区网络的整体性变动。认识上的这种误区引起实践上出现偏差。一是过度重视集中居住社区“物”的建设，缺少对“人”的观照，导致“住—业”阻隔、“人—物”错配等问题，无法全面体现经济、社会和生态综合目标效应。二是受制于经济发展主义的增长逻辑和政治周期的政绩考核，部分地方政府存在以宅基地、集体建设用地“综合整治”方式，单项追求城乡建设用地指标的冲动，将其变相沦为“获取财政收益的‘卖地工程’和缓解工业化与城镇化土地矛盾的‘上楼工程’”^[9]。三是强调“建—管”分离，轻视集中居住前、中、后期的完整性和连续性，缺乏对移居农民集中居住的实施条件、范围进行综合评估，存在“运动式”推进倾向，造成已建集中居住区“面宽、量多、体大”，具有较大的潜在经济社会风险。

(2) 一些地方政府强制性突出，农民自主性弱化，政府和农民“主体错位”。农民集中居住是一项由政府、资本、个人介入并向城镇郊区和乡村扩展的都市化运动，然而，一些地方政府往往在借用国家权力、市场资源为集中居住提供合法性的同时，又对农民“捍卫自身日常生活空间产生了行政的和道德的压力”^[10]，以重建移居农民生活世界为名，模糊了政府经济增长本质，一定程度上造成政府和农民的“主体错位”。部分地方政府缺乏民意调查，常以停水、停电、威胁、恐吓以及开除公职等强制方式，胁迫农民“集中”，诱发超越“沉默抗争”的群体性事件。同时，由于移居农民在集中居住后发生了一种“社会性脱臼”^[11]，导致传统乡土社会中地方权威和权力产生的文化网络随之瓦解。一些地方政府极力压制农民主体在集中居住过程中的自主参与权，尤其是在土地征收、土地补偿、房屋面积配额、集中居住规划等方面的参与权，大多数农户只能被动接受；部分基层政府“裹挟”村两委班子或村组干部“代民做主”，一定程度影响了农民集中居住的主动性和基层权力话语的分配，农民权利抗争空间过度压缩。

(3) “住—业”阻隔、“产—区”分离，移居农民生计网络断裂可能诱发经济贫困风险。农民是否愿意集中居住，关键取决于集中居住空间是否拥有产业支撑、能否带来稳定的经济预期以及维持移居农民基本的生计网络，尤其是职业网络。当前，一些地方政府过度重视农民集中“住”在一起，强制性割裂农民和土地的天然联系，移居农民失去了既有生计资源，致使“上楼”就失地、失业。在农村社会保障体系不健全的前提下，因生活方式的急速改变带来的水、电、气、网等后续生计开销，使得缺乏应对策略和退却方

案的农民变得异常脆弱。对于传统农区，集中居住不仅造成了“住一业”空间的远距化，导致“耕作半径增大，农民从事正常的农业生产会发生困难”^[12]，同时，原有集体经济被打破，社区内部造血不足。在政府责任边界模糊的情况下，强化了政府“兜底”责任，社区物业管理费和房屋维修费收缴难度增大。单从“住”的层面寻求方案，不仅会使集中居住区陷入贫困化，也会使移居农民因生计网络断裂诱发经济风险。

(4) 公共服务配套设施供给主体单一、“供一需”失衡和“人—物”错配。当前，集中居住区公共基础设施供给存在“政府包办”倾向，未形成政府、市场、社会多元主体供给机制；在实施过程中，对基本需求配置和弹性需求配置未作区分，导致农民集中居住区“供一需”失衡和“人—物”错配，区域不均衡、功能不配套、设施不共享以及城乡不衔接等问题突出。如传统农业区，养殖房、工具房等生产设施缺乏，以旅游业支撑的集中居住区则缺少休闲娱乐设施；对于集中居住旧社区，垃圾清运、污水排放、公共卫生、道路管网、娱乐设施、老年中心、消防设施以及学校（幼儿园）、医疗站点、文化图书室等设施供给不足，而新建社区却一味贪图公共设施“齐全、高配”，造成区域公共设施供求超标与需求不足的矛盾并存，公共设施无法共享。

(5) 集中居住过程中涉农利益过度差异化，土地增值收益不共享。征地补偿是农民集中居住的关键环节，但在操作中，农民房产、宅基地、农用地补偿却存在时空差异。一是仅对农民“合法确权”房屋面积给予补偿，对超出面积则按成本价折算，甚至不予补偿，且不同时期征地补偿差异较大；二是新旧集中居住房屋配额面积差异较大，一些地区住房面积配额为20平方米/人，低于政府规定的35平方米/人的统一标准；三是集中居住农民无法共享巨额土地增值收益，存在拆迁补偿分配不规范、比例不均等、过程不透明等现象。当然，从长远来看，赔偿尽管是普遍采用的“救济措施”，但赔偿不可能从根本上消除和防止移居农民由收入、资产、权利、地位的损失带来的贫困化问题。

(6) 集中居住社区法律定位不清和多重管理重叠。依附于原有行政村或农村社区管理主体内聚形成的农民集中居住区，由村级（村委会）管理职能直接延伸进行属地化管理即可，相对平稳有序。而跨村组集聚或城郊异地安置形成的移居农民集中居住区则存在管理主体法律定位不明、管理关系交叉重叠等问题，异地移居农民在身份上、资源上和生产上的边缘化使其陷入找不到组织的孤零零状态。这就造成集中居住农民户籍仍属原村级组织，居民