

严苏桐. 欠发达地区推进农民集中居住的实践与对策——以江苏省宿迁市为例[J]. 江苏农业科学, 2013, 41(11): 447-449.

欠发达地区推进农民集中居住的实践与对策 ——以江苏省宿迁市为例

严苏桐

(宿迁学院社会服务系, 江苏宿迁 223800)

摘要:对江苏省宿迁市推进农民集中居住的现状进行了分析。研究表明,在农民集中居住过程中存在着房屋拆迁补偿水平低、基础设施建设滞后、现代化居住方式与当前农村管理体制和经济基础不相容等问题。欠发达地区推进农民集中居住的目标应立足于统筹城乡一体发展和经济社会发展大局,成为构建新型城镇化格局的重要一环,为实现地方经济社会发展提供动力和保障,要牢牢把握和妥善处理农民改善居住条件的愿望与农民经济承受能力之间的关系,以及现行财力与规划建设水平之间的关系。

关键词:农民集中居住;欠发达地区;实践;对策

中图分类号: F301.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)11-0447-03

作为最初由发达地区解决经济快速发展中农村社区建设的分散性试验,农民集中居住从正式成为地方性的政策安排之日起便备受关注^[1-2]。从经济发展的过程和阶段看,欠发达地区推进农民集中居住非但有理论上的必要性^[3],而且也是农民和农村自身发展的内在驱动使然^[4-6]。从制度变迁的角度,对欠发达地区而言,作为基于发达地区的实践归纳提炼出来的制度安排,因地域、经济社会发展水平等客观因素的影响,其推行也必然有着严格的要求,并且任何现有模式也都有一定的实施条件和局限性。事实上,该政策在实际推进中发生的诸如农民“被上楼”等问题便主要集中出现在欠发达地区,也可视为这一政策在欠发达地区推进中产生制度成本。在当前城乡一体化和新型城镇化的背景下,如何减少农民集中居住的制度成本,增加制度收益,便成为欠发达地区实践中亟待解决的问题。有鉴于此,本研究以江苏省宿迁市为例,在对该市近年来推进农民集中居住的实践进行分析的基础上,重新审视农民集中居住的目标、基本原则等问题,针对当前集中存在的问题,提出有针对性的对策和建议。

收稿日期:2013-05-02

基金项目:江苏省高校哲学社会科学研究基金(编号:2012SJD790067);宿迁学院科研基金(编号:2012ky05)。

作者简介:严苏桐(1981—),女,江苏宿迁人,硕士,讲师,主要从事乡村治理、城镇化和土地行政管理研究。E-mail: yanstsq@163.com。

以此来调动仪器设备管理人员的积极性,适应新形势下对仪器设备管理工作的需求。

3 结束语

农业科研单位的仪器设备管理工作是一项综合性、技术性很强的工作。要提高仪器设备的管理水平和使用效益,必须加强仪器设备管理的体系建设,在实践中不断探索管理的新形式和新方法。应加强仪器设备管理队伍建设,充分调动人员的积极性,使仪器设备管理工作走上科学化、规范化、法

1 宿迁市推进农民集中居住的背景与发展历程

宿迁市是江苏省 1996 年新建的地级市,地处苏北地区,下辖三县两区,总人口 555 万,属于江苏省欠发达地区。建市之初,宿迁是一个典型的农业大市,工业基础薄弱。建市以来,宿迁经济社会发展取得了快速进步,据宿迁市 2012 年国民经济和社会发展统计公报,2012 年,地区生产总值达 1 506.7 亿元,人均突破 3 万元;财政总收入达 333.3 亿元,其中公共财政预算收入 158.1 亿元,财政总支出 362 亿元,其中公共财政预算支出 271.16 亿元;城镇居民人均可支配收入、农民人均纯收入分别达 17 448 元、9 530 元。

1.1 宿迁市推进农民集中居住的背景

单纯从农村建房历史看,宿迁市开展的农民集中居住区建设工作可视为继 2003 年农村基本完成“草改瓦”之后,由政府主导和广大农民群众参与的具有历史意义的“瓦改楼”工程。由于正逢国家启动新一轮社会主义新农村建设,该项工作对宿迁市经济社会发展又具有极其重要的战略意义。

受农业生产条件的影响,宿迁市村庄布局跟南方农村比较相似,农民居住比较分散,平均每个行政村拥有近 10 个自然村。从住房占地面积看,宿迁市农村户均宅基地面积高达 820.41 m²。伴随工业化和城镇化快速推进带来的非农就业机会增加和农业比较收益下降,及农民收入水平提高引发的生产生活方式的转变,传统农户庭院所具有的多功能性逐渐弱化,制化的轨道,为提高农业科研水平发挥更大的作用。

参考文献:

- [1] 陈洁,张以山,周建南,等. 农业科研单位仪器设备使用管理现状及对策[J]. 热带农业工程, 2010, 34(3): 59-61.
- [2] 李德轩,曹琛,李学术. 国外大型科研仪器设备管理的主要做法与经验[J]. 云南科技管理, 2011, 24(2): 55-56.
- [3] 薛桂玲,张辉,李颖. 农业科研单位仪器设备管理措施初探[J]. 现代科学仪器, 2008(6): 117-119.

除房前屋后的小菜地外,不少农村庭院只剩下居住功能。由于大量农村劳动力常年外出务工,更有一些农户离开农村进城入镇从事其他产业,农村很多房屋常年处于闲置状态,利用率极低。出于城市化的长远考虑,为减少不必要的资源浪费,宿迁市从 2000 年便出台政策严格控制农民新建住房。宿迁市农村大部分房屋建于 20 世纪 80—90 年代,在这一政策作用下,宿迁市大部分农村的房屋相对破旧,跟实际经济社会发展水平不相符。《宿迁市第二次农业普查公报》显示,2006 年年末,宿迁市农村居民的住房以平房为主,占 85.0%,只有 11.7% 农户居住楼房;从住宅结构看,主要为砖木和砖混结构,其中,砖木结构占 63.1%,砖混结构占 32.7%,钢筋混凝土结构仅占 3.8%。因此,相对于建市以来宿迁农村经济社会的快速发展,住房条件有很大的改进空间。意味着宿迁市正处在瓦改楼的农村大投入、大建设和大开发的重要时期。

1.2 农民集中居住的发展历程

宿迁市 2006 年启动农民集中居住工作,本着“先试点、后推广”原则,经历了试验探索、全面推动、城镇导向 3 个阶段。

1.2.1 试验探索阶段(2006—2008 年) 2006 年 4 月,以《宿迁市政府关于推进农村集中居住点及康居示范村创建工作的实施意见》[宿政发(2006)49 号]发布为标志,农民集中居住正式启动。宿迁市坚持规划先行的原则,2007 年完成第一次村庄规划编制工作,并在 2008 年进行第一次规划修编,将全市 1.2 万多个自然村规划为 1 668 个集中居住点。在具体建设过程中,本着探索经验、完善思路的目标,在推进中采取每个乡镇选择 1 个基础条件较好的村进行康居示范村创建活动,至 2008 年年底,全市共启动建设 103 个康居示范村。为了推进这项工作,2007—2008 年,市政府每年拿出 200 万元对全市前 20 名康居示范村进行奖励,用于基础设施建设。

1.2.2 全面推动阶段(2009 年) 2009 年开始,宿迁市农民集中居住进入全面推动阶段,至 2009 年年底,宿迁市累计启动建设规划居住点 639 个。在规划上,对村庄布点规划进行第二次修编,居住点数量进一步缩减为 1 391 个。为确保顺利推进,还出台《市政府关于促进农民在集中居住点建房和进城(中心镇)购房居住的试行意见》[宿政发(2009)53 号]及其他关于规划、建设、用地等 7 个配套文件。同时,市财政对农民集中居住区的扶持力度也进一步加大,专门设立 500 万元市级奖补资金。

1.2.3 城镇导向阶段(2010 年至今) 2010 年开始,宿迁市农民集中居住的思路进行了较大幅度的调整。在规划上,启动第三次村庄布点规划修编,居住点数量进一步缩减为 1 066 个。作为建设思路上的重大调整,农民集中居住的重点转移到小城镇,并确立“镇当城建”的理念,对乡镇规划进行修编,启动并重点建设镇区规划范围内的农民集中居住区。作为重要的推进手段,2010 年 4 月份出台《2010 年加快小城镇发展、推进农村集中居住区建设的考核奖励办法》。对于农村集中居住区,有计划地控制建设,已启动建设且达到一定规模的居住区继续做大做强,同时严格限制启动新点建设。

2 农民集中居住的成效与问题

2.1 取得的成效

2.1.1 对村庄规划建设的认识不断深化 (1)目标定位更

加明确,思路更加完善。2009 年开始,农民集中居住的思路逐渐由之前单纯的新农村建设转向小城镇与新农村建设同步并举,农民集中居住区建设也因此成为推进统筹城乡发展的重要举措。统筹城乡发展的理念也逐渐内化为集中居住区发展的核心指导思想。各地在实践中涌现了较好典型,直接为统筹城乡发展战略深入实施提供了有益借鉴。(2)政策配套日臻完善。伴随农民集中居住区建设推进,地方政府逐渐认识到农民集中居住区建设并非简单规划建设,而是涉及多层面和多领域的复杂、长期的系统工程,并非一蹴而就。以宿政发[2009]53 号文及相关配套文件的出台为标志,宿迁市已初步建立起村庄规划建设的政策体系。

2.1.2 有效支撑了地方工业化和城市化发展的用地需求 按照宿迁市委、市政府推动农民集中居住建设的初衷,在改善农民居住条件的同时,要对规划外的原有自然村庄逐步完成土地复垦。仅此一项,便可以增加相当可观的建设用地(在试验示范阶段,受当时政策因素影响,大多数居住点的选址往往不是依托老村庄,而是占用新的土地,建设用地并没有明显增加)。自 2007 年城乡土地增减挂钩,2009 年万顷良田建设工程实施以来,农民集中居住区的建设开始跟城乡建设用地增减挂钩和万顷良田建设工程紧密结合,大量农村建设用地被节约出来。据统计,宿迁市城乡挂钩和万顷良田 2 项工程的实施,已累计实现新增耕地面积 100 hm² 以上,节约的建设用地有效支撑了工业化和城镇化建设的需求。

2.1.3 更好推进村庄规划建设 尽管宿迁市农民集中居住区建设并没有大面积推开,已开工建设的平均规模也相对较小,但这是一次很好的演练和有意义的探索。(1)较好满足了农民改善居住条件的愿望,已进入集中居住区居住的农民对这项工作比较满意,大部分农民认为,跟原来老村的条件相比,居住条件有了实质性改善。(2)涌现出一批高水平的规划建设典型。以沭阳县湖东镇章庄集中居住区为例,该居住区遵循以人为本、科学发展的理念,在规划中将农业生产、居民生活、小区管理和环境保护有机结合。

2.2 存在的问题

农民集中居住区建设在取得显著成就的同时,也暴露出亟待解决的问题,有些问题已经给社会稳定带来了负面影响。问题既有政策及其执行的问题,也有建设中面临的新问题。

2.2.1 房屋拆迁补偿水平低 被拆迁农户入住集中居住区但缺乏支付能力,部分农户债务负担沉重,潜在社会问题增加。主要表现为,因城乡挂钩和万顷良田工程实施而拆迁的农户。以城乡挂钩为例,目前全市各县(区)拆迁补偿标准大致相同,平房一般 3 万元,楼房 5 万元。调研结果,居住平房的农户,加上土地补偿,平均每户所能获得的补偿金只能在 5 万~6 万元。按照当前房屋的造价和户型,农户顺利入住并过上相对体面的生活至少需要 12 万~15 万元的投入。以目前宿迁农民家庭经济状况,50% 左右的农户至少负债 5 万元。

2.2.2 基础设施建设滞后 按照城乡一体化发展的要求,农村公共基础设施和公共服务设施的投入应该主要由公共财政来负担。但在实际执行中,仍面临公共财政投入不足的困境,大部分启动的集中居住区基础设施和公共服务设施不能做到同步配套建设,形成“双滞后”现象,特别是农民自建房“双配套”更难实施到位。为了解决公共设施配套建设问题,代建

商先行垫付本应该由财政支付的资金,导致地方政府的话语权受限,代建商违规、盲目开发导致房屋价格和销售对象往往突破政府规定。

2.2.3 现代化的居住方式与当前农村管理体制和经济基础不相容 主要表现在农村集中居住区:(1)一些集中居住区的房屋出售打破行政村乃至乡镇,导致农村社会管理难度加大,部分村干部对此表示担忧;(2)农村集中居住区建设过度城市化,特别是基础设施配套建设,致使日常管理成本上升,对集体经济比较薄弱的村,增加了入住农民的负担。以泗阳县众兴镇龙门康居示范村为例,该村 2007 年被评为省级康居示范村,但每年在绿化、路灯、污水处理、保洁等方面的支出高达 15 万元。

3 推进农民集中居住的目标定位

在城乡一体化和新型城镇化推进的大背景下,欠发达地区将有大量农民进城入镇,广大农村也依然处于“瓦改楼”的大投入、大建设和大开发的重要机遇期。有鉴于此,现阶段农民集中居住的目标定位应立足于以下两个方面:

3.1 立足于统筹城乡一体发展

工业化、城市化加速时期,对农村经济社会发展起决定作用的三大生产要素——劳动力、土地、资本——持续外流是经济发展客观规律使然,是导致我国“三农”问题的根本原因。走“以工促农、以城带乡”的统筹城乡发展之路,是从根本上解决“三农”问题的必由之路。农民集中居住要立足于统筹城乡发展的高度,以城乡公共服务均等化和农村居民享受公共服务便利化为根本出发点,重点强化公共基础设施配套建设,倾力打造农民居住软件环境,创造农村经济社会的良性发展机制,真正作为社会主义新农村建设的重要载体,为新型城镇化格局的构建发挥重要作用。

3.2 立足于经济社会发展大局

我国目前正处于工业化和城镇化的加速发展阶段,在现行土地政策的硬性约束下,土地已成为现实经济发展的重要制约因素。推进农民集中居住在拉动经济增长的同时,可以节约出大量农村建设用地,除了复垦整理成耕地外,通过城乡增减挂钩,一部分可以转化为建设用地指标,满足工业化和城市化发展的用地需求。而被复垦整理的耕地如能全部收归村集体所有,将成为村级集体经济收入的持久收入流,对提升基层组织的综合服务能力、加强农村社会管理、化解社会矛盾等具有深远意义。是村集体最宝贵的资产和财富,也是当前增加村级集体经济收入最直接、最见效的方法,机遇不容错过!

4 对策建议

农民集中居住并非简单规划建设,而是涉及多层面和多领域复杂的系统工程。为了更好解决当前农民集中居住区建设过程中面临的问题,在新形势下积极稳妥推进该项工作,在推进农民集中居住的过程中,在充分了解社情民意和各项目标要求的基础上,认真把握和妥善处理以下两个方面的关系。

4.1 妥善处理农民改善居住条件愿望与农民经济承受能力之间的关系

作为最直接的利益相关主体,在政府的直接引导下,农民最清楚改善居住条件带来的好处,也最能根据自身条件进行满足自身需要的房屋建设。近年来,伴随经济社会的快速发

展,在各项惠农、利民政策的作用下,农民收入水平已得到大幅提高,不少农户也有了一些积蓄。但从平均收入水平看,在现行政策下,大多数农民对宿迁市农民集中居住区所提供的房屋还缺乏足够的支付能力。调研表明,10%左右的农户拥有足够的支付能力,即在不负债的情况下购房;10%左右的农户完全没有支付能力,属于农村的贫困群体;另外 80%左右的农户能够在现行政策补助、家庭积蓄、银行信贷及亲友帮助下勉强购房,有 50%左右的群体购房之后负债在 5 万元以上。作为新农村建设的主导者,各级政府应结合当地实际加快制定农村集体土地房屋拆迁补偿管理办法,合理确定拆迁补偿标准和安置方式,进一步规范拆迁管理行为,妥善处理农民改善居住条件的愿望与农民经济承受能力之间的关系,确保农民搬入新居后的生活水平不低于原居住地。

4.2 妥善处理现行财力与规划建设水平之间的关系

农民集中居住区的规划建设水平除了受农民实际支付能力的影响外,各级政府和组织的财力状况也是重要因素之一。不同规划建设方式直接决定财政投入的水平,为此应主要处理好两个问题。

4.2.1 异地新建与老村改建 异地新建就犹如在一张白纸上作画,虽然能够画出最美的图画,但却需要有坚实的经济基础支撑。宿迁市近几年的工作已经表明,在目前各级政府财力依旧比较紧张的情况下,异地新建的模式面临很多困难。据测算,一个 300 户规模的集中居住区,仅基础设施配套费用平均每户就高达 1.5 万~2.0 万元。老村改建则可依托既有建筑格局和公共基础、服务设施,虽没有异地新建的酣畅、大方,但符合“生态文明”理念的自然美,能够节省配套建设成本,是真正符合当前发展实际的模式。现实中典型案例已经很好地说明,关键在于基层干部要充分发挥组织、协调作用。

4.2.2 基础设施配套标准的城市化与乡土化 基础设施配套标准对于农村而言,不仅是财力问题,还是关系到千家万户生活成本的问题。城市化的基础设施配套标准不但意味着高额投入,而且意味着高额管理成本。突出的是由草皮和低矮灌木为主题的绿化,因配套难以到位或管理困难,个别农村集中居住区已陷入“城不像城、村不像村”的尴尬。新建住宅大多没有了房前屋后的小菜地,增加了农民日常生活成本。照搬城市的绿化模式,倒不如遵从乡土习俗,制定相关管理制度,由农民自行绿化,不但降低建设和管理成本,而且也是对生态文明的真实诠释,还有利于减少农民集中居住区建设中的矛盾。

参考文献:

- [1] 韩俊,秦中春,张云华,等. 引导农民集中居住存在的问题与政策思考[J]. 调查研究报告,2006(254):1-20.
- [2] 郑风田,傅晋华. 农民集中居住:现状、问题与对策[J]. 农业经济问题,2007,28(9):4-7.
- [3] 杨继瑞,周晓蓉. 统筹城乡背景的农民集中居住及其制度重构:以四川为例[J]. 改革,2010(8):91-99.
- [4] 张金明,陈利根. 农民集中居住的意愿、影响因素及对策研究——以江苏省江都市为例[J]. 农村经济,2009(10):17-20.
- [5] 王正中. 集中居住对欠发达地区农村社区发展的影响——基于对苏北 W 村社会变迁的个案研究[J]. 学海,2010(5):107-113.
- [6] 白莹,蒋青. 农民集中居住方式的意愿调查与分析——以成都市郫县为例[J]. 农村经济,2011(7):111-114.