

徐雪高, 顾 瑾, 王 嵩. 苏南地区农村住房建设主要做法、问题与建议——以无锡市锡山区为例[J]. 江苏农业科学, 2019, 47(23): 12–15.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2019.23.003

苏南地区农村住房建设主要做法、问题与建议 ——以无锡市锡山区为例

徐雪高¹, 顾 瑾², 王 嵩³

(1. 江苏省农业科学院农业经济与发展研究所, 江苏南京 210014;

2. 江苏省发展和改革委员会价格研究所, 江苏南京 210013; 3. 国家开发银行江苏省分行, 江苏南京 210019)

摘要:农村住房翻建是改善农村人居环境, 建设生态宜居乡村的重要举措。苏南地区特别是无锡市锡山区通过采取村庄规划引领、强化用地管理、注重村貌特色、撬动资本投入、考核督察推进等措施, 使其农村住房翻建工作走在了全市前列, 但仍然存在部分农民参与积极性不高、基础设施建设投入渠道较单一、时间紧技术人才短缺等问题, 需要从充分尊重农民意愿、提升社区硬软条件、建立健全投入机制、探索创新农村宅基地制度等途径强化推进农房翻建工作。

关键词:苏南地区; 农房建设; 人居环境; 生态宜居; 措施; 问题

中图分类号: F301.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2019)23-0012-04

改善农村人居环境, 建设生态宜居乡村, 是实施乡村振兴战略的一项重要任务。近年来, 我国大力推进农村基础设施建设和城乡基本公共服务均等化, 农村人居环境建设取得显著成效, 但是与全面建成小康社会的要求和农民群众的期盼还有较大差距, 总体发展不平衡和局部脏乱差等问题还比较突出, 仍然是经济社会发展的突出短板。特别是作为农民安身之本的住房, 近年来随着农村人口大量流出, 农村住房空闲、凋敝、破损的现象十分突出。同时, 由于农村长期缺乏村庄规划, 村内房屋错落有致、朝向不一, 乱搭乱建现象严重, 直接影响了村庄整体环境。因此, 深入开展农村住房建设工作, 对于加快整治农村人居环境、优化农村空间布局、提升村容村貌和农民生活条件具有重要意义。

1 文献综述

从新中国成立到改革开放前, 我国农村住房建设基本处于停滞状态。随着家庭联产承包责任制的推行, 农民解决了温饱问题, 家庭收入大幅增长, 开始大规模改善家庭住房条件, 但基本处于较为无序的状态, 土地闲置与浪费现象严重。1985 年, 上海市首先提出“三集中”模式, 即耕地向种田能手集中、工业向园区集中、居住向城镇集中, 以农民集中居住为主要抓手的农村住房条件改善工作正式试点起步, 特别是在 2004 年提出城乡建设用地增减挂钩政策后, 集中居住模式得到广泛推广。

我国学者对农民集中居住开展深入研究。一些学者对农民集中居住意愿进行研究, 结果发现, 农民集中居住意愿受农民年龄、文化水平、职业、家庭结构、家庭收入等多种因素影

响, 群体特征分化明显, 但政策支持力度大、经济发达地区的农户集中居住意愿明显较高^[1-3]。一些学者对集中居住模式进行研究。周永刚等将集中居住模式进一步细分为庭院式集中居住和小区式集中居住, 前一种模式沿袭农村原来的以家庭为单位、以 2 层楼房为构造主体的独门独院式居住安排, 后一种模式根据集中连片安置的政策要求, 房屋构成以独栋连排小高层(6 层以下)为主, 后一种模式是当前地方政府重点推动的模式^[4]。一些学者对集中居住的动力机制进行研究。学者们一致认为, 集中居住主要来推拉 2 方面力量。一是工业化城镇化的推力。在工业化城镇化快速发展过程中, 最稀缺的资源要素是建设用地。通过集中居住可以节省土地, 进而对节省土地进行复垦, 以增加耕地, 再通过城乡建设用地增减挂钩政策为工业化城镇化建设提供同等面积的建设用地; 二是新农村建设的拉力。新农村建设需要大量基础设施等公共物品投入, 而将农户集中居住不仅可以大幅降低单位公共物品的投入成本, 而且还可以较大地改善村容村貌^[5]。一些学者对集中居住的效果进行评估。集中居住在居住条件、道路交通、劳动就业、经济收入、教育医疗和休闲娱乐等方面均对农户的日常生活产生了积极影响, 但在居住空间和习惯、农具及粮食存放、生活支出、社会交往及心理健康等方面给农户带来了一些困扰和麻烦^[6]。此外, 集中居住对同一地区不同经济发展水平的农民福利变化影响也不一样。马贤磊等研究发现, 经济发展水平较低的江苏盱眙地区农民集中居住后的福利改善水平显著高于经济发展水平较高的江苏高淳地区^[7]。蒋和胜等研究发现, 集中居住后, 四川省成都市经济发展水平中等的第 2 圈层农户福利改善水平显著高于经济发展水平较高的第 1 圈层, 而经济发展水平较低的第 3 圈层农户福利水平则有所下降^[8]。

从现有研究看, 学者们对小区式集中居住研究较多, 而对庭院式集中居住研究较少; 对农户的集中居住意愿和集中居住效果研究较多, 而对现实中集中居住具体做法研究较少。因此, 基于苏南地区目前的实践, 亟需开展庭院式集中居住模

收稿日期: 2019-07-31

基金项目: 江苏省社科应用研究精品工程一般资助项目(编号: 19STB-093); 2019 年江苏省农业软科学项目。

作者简介: 徐雪高(1981—), 男, 江苏宜兴人, 博士, 研究员, 主要从事农业产业经济研究。E-mail: xuxuegaoxxg@163.com。

式的研究分析。

2 无锡市锡山区实践

2005 年,为加快推进城市化进程,无锡市暂时冻结了农村住房建设的审批,对推进农村集约化发展起到了积极作用。但是,随着时间的推移,乡村面貌陈旧落后、村庄环境杂乱无序等问题越来越突出。为优化农村空间布局、美化农村环境,2017 年无锡市出台了《关于加强和改进农村住房建设管理的意见(试行)》,要求全面加强和改进农村住房建设工作。无锡市锡山区积极部署,按照“农民申请、村初审、镇复审、区批准、镇验收”的程序,大力推进农民住房建设工作。截至 2018 年年底,锡山区 67 个试点村有 21 个村庄开工建设,农房建设户数达到 336 户,农房建设工作走在无锡市前列,主要有以下做法:

2.1 规划引领,分类建设实施

锡山区要求,在符合城市总体规划、土地利用规划、镇村布局规划和镇总体规划的前提下,各镇按照规划先行的原则,科学组织编制村庄规划。村庄规划应以行政村为单元进行编制,分村域和村庄(居民点)建设规划 2 个层次,其中含有规划发展村的行政村必须编制村庄规划。同时,锡山区强化规划控制,分类实施农村住房建设工作。在城镇规划建设用地范围内的农民,不得改(扩)建和新建住房,可申请纳入城镇社区统一安置,不能统一安置的,经批准后方可按照“原址、原高度、原面积”翻建住房。在城镇规划用地范围外规划发展村庄内的农民,可以按照村庄规划申请翻建、改(扩)建和新建住房;而一般村庄内的农民,可申请纳入城镇社区集中安置,或在原有宅基地范围内按《江苏省村庄规划导则》的规定翻建住房,符合分户建房条件的农民,可以申请在本行政村辖区的规定发展村庄内新建住房。在具体建设模式上,锡山区充分尊重村民选择。如厚桥街道谢埭荡村选择“统一代建”模式,即由村民预先将建设资金给村民委员会(简称村委),由村委找一家施工单位统一建设;安镇街道谈村选择“自主建设”模式,即由村民自己寻找施工单位建设,街道和村委只负责监督指导工程质量。

2.2 明确标准,强化用地管理

锡山区明确界定新建宅基地用地标准,要求按一户一宅、建新拆旧原则,户用地面积控制在 135 m² 以内,且房屋占地面积不得超过宅基地面积的 70%,每户住宅层数不得超过 3 层。现有宅基地面积超过上述标准的,申请改(扩)建和新建房屋时,宅基地面积须按上述标准核减。锡山区强化农村住房建设的用地管理,要求从严控制占用耕地,严禁占用永久基本农田,节约集约用地。改(扩)建和新建住宅尽量使用原有宅基地和村内空闲建设用地,不占或少占农用地。在具体操作上,建房户事前须签订退出原宅基地承诺书,并将建房管理保证金交至村建房保证金专户,事后按承诺书拆除原宅基地上的建筑物、构筑物和其他附着物,并退出原宅基地的,才能退回建房保证金。同时,锡山区强化农村住房建设的用地保障,进一步规范实施城乡建设用地增减挂钩试点工作,挂钩指标首先重点保证项目区内拆迁地块农村居民安置和农村公共设施、公共服务建设用地,有节余的按规定有偿调剂城镇使用。在《无锡市锡山区土地利用总体规划(2006—2020 年)》

中,对农村基础设施建设用地进行了列清单、留通道。针对农房建设实际情况,自然资源和规划部门在下阶段编制国土空间规划时,将统筹考虑农房建设用地,在现有存量建设用地归并整合的基础上,结合村庄规划,为农房建设发展预留一部分新增建设用地空间,对暂时无法准确定位的农村基础设施等民生项目,按农村产业融合发展项目纳入规划重点建设项目清单,并预留规划空间。

2.3 尊重民意,注重村貌特色

在自愿的基础上,锡山区农村住房建设原则上以农户自建为主,并引导新建住房以及符合条件的村庄,以整村或整巷建设形式推进整体改造。在建设中突出“政府引导+村民参与”模式,通过选举成立村民理事会,制订了农户建房资格认定、房型选择、工程建设、宣传发动等一系列制度办法,做到建房工作充分尊重村民意愿,公平公开、有章可依,得到了广大村民的积极响应。在村貌特色上,锡山区把农房建设工作和美丽乡村建设、农村人居环境整治深度对接,统筹安排,一体推进。在符合镇村布局前提下,结合各试点村庄自然禀赋、文化底蕴、产业空间和基础设置布局,请无锡城市设计院有限责任公司、苏州科技大学设计院有限公司、南京农业大学规划设计研究院有限公司等优秀设计单位,注重品位、特色明显,高起点、高标准地开展试点村庄规划设计工作,最大限度凸显江南水乡韵味,彰显吴文化地域乡村建筑风貌特色。在具体操作上,锡山区要求各镇要组织有资质的设计单位,以自然村为单位设计多套农房房型和施工图供建房户选择,建房户须遵照设计图进行住房建设,从而强化村落风貌控制。

2.4 财政引导,撬动资本投入

为加大农村住房建设工作力度,提高镇村以及农民住房建设积极性,锡山区出台了《农村住房建设配套资金补助办法(试行)》,对村庄规划设计费用和基础配套设施建设费用进行补助。在规划设计费用方面,按设计合同进行补助,其中自然村和行政村规划设计费补助上限分别为 10 万元/个和 30 万元/个。在基础配套设施建设费用方面,对按批准要求完成农房建设任务的村庄采取先建后补、奖励先进的方式进行分级补助。对新建户数达到自然村总户数 50% 及以上的,最高补助 100%,最低补助 50%;在 50% 及以下的,根据前述标准再按翻建率折算后进行补助;对村庄获得的补助总额上限进行控制,按不超过 20 万元/户标准确定(表 1)。同时,锡山区积极撬动金融资本、工商资本投入。针对有农房建设意愿但家庭经济条件较差的农户,锡山区积极协调金融机构开展农村住房贷款服务,无锡农村商业银行、中国农业银行无锡分行等多家金融机构可为村民建房提供每户最长 20 年期限最高 50 万元专项贷款。锡山区东港镇山联村积极引入工商资本,将农户宅基地使用权统一流转给工商资本,工商资本按要求自建民宿自主经营,农民每年稳定获得 2 万元租金,20 年租期结束后宅基地使用权和民宿所有权归农民。

2.5 组织保障,考核督察推进

为全面加强农村住房建设工作,锡山区成立了以区委区政府主要领导为双组长,各相关部门主要负责同志为成员的区农村住房建设工作领导小组,各板块对照区领导小组的组织架构,相继组建成立了各镇(街道)农房建设领导小组。在机制创新上,锡山区建立了工作例会制度,以半月报的形式就

表 1 锡山区村庄基础设施建设费用分级补助办法

完成期限	完成农房建设村庄的补助标准	
	新建户数达到自然村总户数 50% 及以上	新建户数不足自然村总户数 50%
2019 年 6 月 30 日前	全额进行补助	全额进行补助 × 翻建率
2020 年 6 月 30 日前	费用总额的 70%	费用总额的 70% × 翻建率
2020 年 12 月 31 日前	费用总额的 50%	费用总额的 50% × 翻建率

注:翻建率为已建房户数占自然村总户数的比例。

全区农房建设工作进行通报。在职责分工上,乡镇人民政府是本辖区农村住房建设的监督管理责任主体,具体承担辖区内农村住房建设的监督管理职能,对辖区内在建农房建设质量、施工安全等进行巡查,做到选址、放样、砌基、结顶前和竣工验收“五到场”。在督察推进上,锡山区出台《关于 2019 年度开发区商务区镇(街道)工作业绩考核的意见》,将农村住房翻建列入对乡镇街道重点工作考核内容,并设置 4 分分值(总分 110 分)。锡山区纪律检查委员会出台《锡山区“最后一公里”执行力监督检查工作意见》,将农村住房翻建列为 9 个监督检查重点之一,并要求开展基层板块自查、职能部门检查和综合监督检查工作,对工作不力的单位和个人严肃追责问责。

3 存在问题

从住有所居到安居宜居,不仅是最切实的民生需求,也是人民群众对美好生活的期待^[9-10]。无锡市锡山区农房建设工作取得了一定的成绩,但在推进过程中仍然存在一些突出问题。

3.1 部分农民参与积极性不高,整体推进改造难

部分农民对农房建设工作认识存在误区,将农房建设与农房拆迁政策等同类比。据锡山区相关街道同志介绍,当地的拆迁补偿标准为拆一补一,即拆 1 m² 农村老宅基地,在街道安置房小区补偿 1 m² 新房,因此,该地区农民期待政府以类似拆迁方式来帮助其改善居住条件。部分农民对宅基地面积缩减心里存在顾虑。由于以前农房老宅基地面积基本均超过目前规定面积,农房建设需要按政策要求无偿调减宅基地面积,农民不愿意。同时,作为苏南发达地区,农村青壮年劳动力大多在城镇就业居住,农村实际居住的以老人为主,农房建设的资金需要农户全部支出,导致农民改造住房的意愿不强烈。此外,以往农房建设以联排兵营式构造为主,只要一户思想不统一就很难实施整体改造。现实中农户家庭情况千差万别,有的家庭想改造但没有钱,有的家庭有钱但不愿意改造,有的要求拆迁安置等,较难进行整村推进。从现有的改造成功的试点村看,都具有不可复制因素。如厚桥街道谢埭荡村是以前周边渔民来定居形成的,其原房屋宅基地比较小;安镇街道谈村位于锡山区新商务中心,马路对面的商品房售价已近 2 万元/m²;东港镇山联村是中国最美乡村,旅游资源丰富,发展民宿有广阔市场。

3.2 基础设施建设投入渠道较单一,政府财政压力大

农房建设中村庄的水、电、路、气等公共基础设施,是政府财政投资的重点领域。锡山区农房建设村庄基础设施配套补贴资金标准为 20 万元/户,2018 年启动 28 个村,每个村以 50 户计,当年区级政府财政投入要 2.8 亿元,约占当年财政收入

的 3.1%。同时,村庄基础设施建设还需要乡(镇)政府和村集体的大量资金投入。以厚桥街道谢埭荡村为例,该村农房建设先期涉及谢荡和渔垦 2 个自然村,异地新建住宅 153 户,占地 3.07 hm²。据村党支部书记估算,基础设施建设需投入 5 500 多万元(平均每户约 36 万元),扣除市、区 2 级政府财政补贴 3 519 万元(市、区 2 级平均每户分别补 3 万元和 20 万元),还缺口约 2 000 万元(平均每户缺口为 13 万)。此外,该村在新建地块上前期清障、移树等已投入 200 多万元,新农房建设地下打桩投入 765 万元(平均每户 5 万元)。据安镇谈村党支部书记估算,该村农房建设后,村基础设施建设投入需 7 000 多万元(平均每户 35 万元),除去市、区 2 级财政补助后,还缺口 2 000 多万元,目前由乡(镇)政府全出,他直言村里是掏不起。此外,村党支部书记坦言,还有些零星支出也不少,如建筑垃圾清运、暗河深井填埋、大树移栽等,估计也要投入 500 多万元,另外原址翻建还要支出农户住房过渡补贴 600 多万元(每户 3 万元),而村集体每年收入才 300 万~400 万元。可见,农房建设工作对乡(镇)政府和村集体的财力提出了较高要求,部分经济薄弱乡(镇)和村庄难以开展。

3.3 时间紧、技术人才短缺,按时保质完成难度较大

当前村庄基础设施建设所用时间过长,直接制约了项目的按时交付。在农村住房翻建工作中村庄基础设施建设投入的资金主要是财政资金,因此村内道路、水管网、化粪池建设等工程要先到政府采购平台上进行项目招标,经过审标、立项、招标、再到企业中标和施工队进场至少需要 3 个月时间。而农村住房建设主要是农民出资,程序相对简单,建设的时间相对较短。农村新房建好后,相关配套设施迟迟没有跟进,村集体无法向农民交房,而农民急于搬进新房,也容易产生干群矛盾。此外,专业技术人才短缺也是突出问题。据安镇谈村党支部书记反映,该村选择的是农民自主找施工队建设,镇政府镇村规划建设管理办公室通过聘请 1 名有资质的监理人员进行指导。由于施工要求是农民和施工队双方协商的结果,即使出现不合规的施工现象,监理人员只能提出建议,并没有对其进行处罚或要求停工,而且监理人员一人负责多个村庄,平时也不驻村,难以监管到位。而本村干部虽然常驻村庄,但对建筑施工方面的标高、层高等技术要求不专业,无法对村民建设施工过程进行有效监管。在农房建房验收时,核查重点也集中在宅基地占地面积、建筑面积、层数、高度、立面色彩等粗的框框条条上,对建筑工程质量缺乏有效监督。

4 对策建议

农村住房翻建工作是推进农村环境综合整治、加快美丽乡村建设的重要举措,下阶段主要从以下几个方面着手。

4.1 充分尊重农民意愿,分类有序推进农房建设工作

农村住房翻建工作的实施者和受益者都是农民。因此,必须广泛征求民意,从农房选址、建设规划、户型设计、建设施工、房屋验收、社区配套、公共服务等方面充分了解农民的意愿和利益诉求。农村住房翻建工作的具体实施,要充分考虑当地经济发展水平、居住条件和环境、村民个体素质等因素,分类有序、渐进式推进,可以在城乡结合部以及非农产业发达的地区首先推进,以起到良好的示范效应。要畅通农民利益表达渠道,确保政策信息公开透明,赋予农民更多知情权、参与权及监督权,充分发挥农民主体地位,鼓励和给予农民更多的机会参与到农房建设工作中。

4.2 提升社区硬软条件,增强农房建设的吸引力

良好的基础设施、生活配套设施和基本公共服务是吸引农民参与农房建设的重要因素。要加强农房建设试点村落成后的配套体系建设,补齐社区服务保障不足的短板。(1)要加强社区基础设施、生活配套设施等的建设,强化建设规划的指导与审核,优化社区内部水、电、路、网、气等基础设施的管线布局与设计,切实保证住房质量、优化居住空间,为农民创造舒适的生活空间。(2)要从城乡融合发展的角度出发,通过加大财政支持力度、集成政策,促进城市资金、人才等要素向农村流动,重点提升农村基础教育、医疗卫生建设和农村养老保障水平,提高基本公共服务水平。(3)打造村民自治型社区化组织,实现社区在道路养护、垃圾清扫、安全保卫等方面的自给自足,推进社区朝着文明、整洁、安全、有序的方向迈进。

4.3 建立健全投入机制,多渠道筹集建设资金

创新投融资机制,逐步建立健全政府、银行、工商资本等多渠道筹资、共同开发建设的多元化投资机制。(1)要加大政府财政投入。积极向省、市争取资金投入,大力整合美丽乡村建设项目,如江苏省发展和改革委员会牵头“特色小镇建设”项目、江苏省财政厅牵头“田园综合体建设”项目、江苏省住房和城乡建设厅牵头“特色田园乡村建设”项目、江苏省农业农村厅牵头“休闲观光农业示范村”项目等,统筹提升资金使用效率。(2)要撬动涉农银行信贷投入。探索建立政府担保基金,鼓励支持农业银行、农村商业银行等涉农银行对参与农村住房翻建工作的企业发放项目贷款等多种贷款,加大对农户参与农房建设的贷款额度,进一步优化农户还款方式,减轻农户偿还压力。(3)要引导社会资本参与。进一步规范利用地方政府的融资服务平台,吸引社会资本的参与,实现谁投资谁受益,引导和鼓励社会资本投入到农房建设工作中。要以发展农村经济为中心,把农房建设和特色产业相结合,通过特色产业的一二三产业融合发展,带动农产品加工、农业旅游等发展,吸引社会资本到乡村投资建厂、开发民宿等,助推农

房建设工作推进。

4.4 强化农房建设土地保障,探索创新农村宅基地制度

规范实施城乡建设用地增减挂钩试点工作,挂钩指标重点保证项目区内拆迁地块农村居民安置和农村公共设施、公共服务建设用地,有节余的按规定有偿调剂城镇使用。调整优化村庄用地布局,有效利用农村零星分散的存量建设用地,提升土地利用效率。积极探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制,盘活农村宅基地资源,对主动退出宅基地的,可以给予实物或货币形式的补偿。大力推进农村宅基地所有权、资格权和使用权“三权分置”工作,即落实宅基地集体所有权、保障宅基地农户资格权、适度放活宅基地使用权。锡山区属于经济发达地区,许多农民已长期在城市定居,但在农村还有宅基地,对于这部分群体的农村住房建设,在有条件地区可以探索按照城市居民需求统一建造出租,如由农民以宅基地入股,村集体统一经营对外出租,收益按股分红。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 杜云素, 钟涨宝, 李飞. 城乡一体化进程中农民家庭集中居住意愿研究——基于江苏扬州和湖北荆州的调查[J]. 农业经济问题, 2013(11): 71-77, 112.
- [3] 刘桂峰, 王丽红, 赵阳. 经济发达地区农户集中居住意愿实证研究——基于北京郊区 703 个农户的调查[J]. 农业经济问题, 2015(4): 51-58, 111.
- [4] 周永刚, 王大为. “集中居住”是新农村建设的题中之义吗?——来自苏北农村地区的经验分析[J]. 经济界, 2017(3): 78-82.
- [5] 阮荣平. 农村集中居住: 发生机制、发展阶段及拆迁补偿——基于新桥镇的案例研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2012, 22(2): 112-118.
- [6] 许加明. 集中居住对农民生活的影响研究——以鲁中南 S 村为个案[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2019, 18(2): 45-51.
- [7] 马贤磊, 孙晓中. 不同经济发展水平下农民集中居住后的福利变化研究——基于江苏省高淳县和盱眙县的比较分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2012, 12(2): 8-15.
- [8] 蒋和胜, 费翔, 唐虹. 不同经济发展水平下集中居住前后农民的福利变化——基于成都市不同圈层的比较分析[J]. 经济理论与经济管理, 2016(4): 87-99.
- [9] 刘鹏, 陈荣蓉, 杨朝现, 等. 基于重要性和适宜性的农村居民点整理分区研究——以重庆市荣昌区为例[J]. 江苏农业科学, 2017, 45(12): 265-269.
- [10] 周勇, 王蒙恩. 城中村安置社区宜居性评价——以西安曲江为例[J]. 江苏农业科学, 2017, 45(12): 289-294.