



# 持续推进新农村建设助力乡村振兴战略

许忠新，张雪峰/江苏省江阴市委农村工作办公室

党的十九大提出“实施乡村振兴战略”，以“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”为新目标，对社会主义新农村建设的战略部署和工作重点有了更高要求。进入新时代，江苏省江阴市立足农民需求，加大政府统筹力，发挥基层原动力，以江苏省村庄环境改善提升行动为契机，积极探索农房翻建与环境治理相结合的新农村建设新路径。

## 以规划引领为切入

制定一套规划。依托《江阴市镇村布局规划》，因地制宜对每个规划发展村庄的建筑风貌、污水治理、水气供应、交通出行、生活设施等内容作详细规划，并对房屋户型、建筑风貌等提出具体方案，逐步推进。形成一套机制。村庄规划建设管理最科学、最经济的做法是资金资源有效整合、地上地下一起考虑、建设治理同步推进、环境住房综合改造，点和面结合、线和面统筹，立体施治、同步推进。即使是基础设施配套项目，也建议统筹协调推进，如近年来江阴农村正在大力推开的污水集中处理、自来水户表改造、燃气通达等新农村建设项目，可结合道路拓宽改造集中建设，杜绝“去年搞路面硬化、今年开挖铺设水管道、明年再来改造自来水管网”等重复建设、投资浪费的现象。开辟一条路径。大量的破旧厂房是农村集体的重要资源，其合理高效利用是基层呼声最高、难度最大的工作。建议由市政府牵头，组织发改、规划、国土、住建等职能部门对全市农村危旧厂房、闲散用地等低效资源归类整合，探索改造提升路径。既可按城乡规划所确定的用途，自主开发建设除住宅和可分割转让的商业、商务房产以外的标准厂房、仓储设施、商业用房、集宿楼、公租房等经营项目，提高资产的利用率和收益率，也可鼓励各村对确实无法开发利用的闲置资产进行复垦整理，置换出建设用地指标，安排到工业集中区，由行政村建造工业地产，增加村级收入。

## 以房屋建设为突破

科学规划集中。根据镇村布局规划，各类公共服务设施向规划发展村庄倾斜，吸引一般村村民逐步向规划发展村庄集中，通过长期的贯彻实施，将全市农户逐步向 487 个规划发展村庄集中，提高村庄建设用地利用效率，提升农村公共设施水平，加快推进城乡一体化。打造翻建亮点。引导农民向规划发展村庄和重点特色村庄集聚翻建，可在长泾镇习李村、蒲市村、河塘村

先行打造农房翻建亮点，让老百姓看得见、摸得着、学得像，有感性认识，以调动农民向规划集聚点建房积极性。加速放开建设。在总结月城、长泾两镇农房翻建经验与问题的基础上，按照“边试边推”的原则，扩大试点范围，在特色小镇、美丽乡村和有项目建设需求的镇村试行放开农房翻建。要按照镇村布局规划，对全市 3000 多个村庄进行分类管理，结合各镇（街）实际，按照不同村庄类型，提出拆迁安置、原地翻建、异地新建等不同的农村住房改善方案，并选择合适村庄开始原地翻建试点。发挥主体作用。农村居民是新农村建设的主要受益群体，要充分发挥基层群众的建设主体作用，自行实施房屋翻建，参与公共设施维护。政府充分发挥在规划制订、项目扶持、基础设施和公共服务配套、财政奖补等方面的导向作用，共同打造具有江阴特色的现代化新农村。

## 以综合治理为基础

生活污水治理。按照《江苏省村庄环境改善提升行动》中“2020 年生活污水治理覆盖率要达 90%以上”的要求，江阴 2017 年大力推进规划发展村庄和重点河道两侧村庄农村生活污水治理工作，生活污水集中处理的自然村从 15.7%提升至 30.2%，成效显著，但与农村需求仍有很大差距。务必把生活污水治理作为未来新农村基础设施建设重点，因地制宜、科学规划，根据村庄自然地理区位、布局形态规模、基础设施条件、水环境容量等因素，进一步推进。对已经建成的生活污水处理设施，要统一维护、长效管理，真正做到有专人管、有人专业管，通过全市统一监管维护，保证污水收集管网和处理设施的正常运行，整体提升农村人居环境质量。环境长效管理。根据镇村布局规划，规划发展村庄仅占江阴现有村庄总数的 15.1%，卫生长效管理依然是村庄维持环境的主要手段，是提升新农村建设水平的重要内容。可通过强化考核、大力“奖补”来倒逼、激励镇村提高管理水平。无论省内还是比照浙江等地看，江阴财政用于村庄环境长效管理的专项补助资金是比较少的。目前江阴一个中等规模村的环境卫生长效管理费用为 50 万元左右，可按市镇两级补助一半的规模或按人均经费的方式来设立资金盘子。同时，也可强化统筹，梳理住建、城管、卫生、农林等部门在村庄环境长效管理中的职能，增加水利、公用事业等部门河道管理、污水处理等内容，统筹相关补助资金，提升资金使用效率。村庄布局梳理。江阴现有农村普遍存在房屋布局无序、体量只增不减等问题，部分老村落、大村落情况尤为突出，存在着村内房屋布局拥挤、道路狭窄不通达、基础设施难以改造完善等问题。建议各镇（街）借鉴浙江村庄梳理改造经验，按照国家《农村宅基地管理办法》中“农村村民一户只能拥有一处宅基地”的要求，开展村庄布局的梳理调整、村庄设施的布点修整，通过应拆尽拆，整理破败，腾出建设空间，归整农村菜园，沟通村内道路，增设停车地点，配套活动场地等，真正满足群众现实需求，提高农村人居环境。

## 以农村改革为引领

努力实现农村产权多途增效。2017 年是江阴市土地承包经营权确权登记颁证工作的攻坚之年，也是收官之年。在完成确权工作之后，要注重农村土地确权登记颁证成果运用，建立规范有效的土地承包经营权流转制度，规避流转风险，创新农村金融租赁业务，探索推进农村土地承包经营权抵押贷款试点，推进农业适度规模经营。用好农村产权交易三级网络，深化农村产权规范交易，丰富交易内容和交易方式，为资产增值增效提供保障。继续深化集体经济股份制改革。股份制改革是农村集体经济可持续发展、农民权益有效保障的前提，江阴还有 20%左右的行政村未完成改革。未来几年，按照“2020 年基本完成经营性资产折股量化到人”的目标，倒排进度，创新举措，合力攻坚，力争提前完成改革任务。同时，加强规范运营，优化“三会”治理结构、运作机制，增强合作社的持续增收能力、发展能力和盈利能力。在此基础上，探索“政经分设”，推动集体经济健康发展，加快“撤村建社区”步伐，规范乡村社会治理。积极探索农村宅基地退出机制。按照市规划部门统计，江阴市人均村庄建设用地近 253 平方米/人，人均村庄住宅用地 129 平方米/人，远大于每户宅基地不超过 135 平方米的标准，且大量农民离地进城，农村房屋空置率居高不下。一方面是土地开发强度太高，另一方面却是农村土地利用效率不高。在此背景下，探索农村宅基地退出和村庄撤并复垦，实现建设用地周转平衡就成为加快农村房屋翻建、提升新农村建设水平的前提和基础。建议积极探索宅基地退出机制，采用激励引导措施，引导空心村、撤并村农户或其他空关户、留根户、有意向农户自愿退出宅基地使用权，腾出土地空间，在人的城镇化基础上促进土地的集约化。同时，坚持先拆后建，严控新建房屋占地面积，原宅基地进行土地复垦，平衡土地占补指标。

---

## 以内外兼修为精神

与增加收入相结合。美丽乡村建设不仅投入大，而且需要长期运行维护，如果不能有效激发农民内在动力，实现投入产出的良性循环，就很难有高水平的新农村。建议在重点村、特色村打造美丽乡村过程中，深入挖掘产业优势、人文资源、自然禀赋，与发展乡村旅游、农业观光、体验消费等特色产业相结合，实现一二三产融合发展，农业、农村、农民互动，引导村集体和农民积极参与新农村建设。与村级管理相结合。一方面要强调内控管理，更加规范农村“三资”管理、工程项目管理、村级费用开支、产权交易、“三务”公开、民主决策等工作，以良好的内部管理建立稳定的基层社会结构。另一方面要强调服务群众，研究群众新时期的新需求，将当前农村居民对办证办事、文化健身、行车停车、活动聚会等方面的需求落到实处，及时提供相关服务、配备相关设施，建设乐居乡村。与乡风文明相结合。乡风文明是社会主义现代化新农村的精神支撑，其本质是农村精神文明建设，其表现方式是既根植于本土又适应于时代的现代乡村文化。既要注重文明风尚的培育，加大农村精神文明建设投入，提高农村精神文明建设工作在镇（村）工作中的比重，加强农村志愿者队伍、文体活动队伍建设，经常性地开展各类文化体育活动，编排有针对性的节目和活动，寓教于乐，引导乡风文明；也要注重乡土文化的挖掘，留住乡土味道、乡村记忆，加强对乡土文化、历史人文的挖掘、整理和传承、运用，放大江阴特色、乡村特点。