

上海农民建房和 集中居住路径探究

王霄慨

党的十九大提出实施乡村振兴战略,围绕20个字总要求,坚持农业农村优先发展,加快推进新型城镇化和农业农村现代化。当前,解决农民建房问题,改善农民居住条件,成为郊区众多农民和各级政府普遍关注的民生问题,也是实施乡村振兴战略所应当优先考虑的重要议题。

一、本市农民建房的现实情况和存在的问题

(一)现实情况

据统计,上海现有103个乡镇、1577个行政村,宅基地总量419平方公里,占集体建设用地总量的51%,宅基地立基总户数约为64.5万户、户籍总户数约为73.2万户。

1. 管理依据。除《土地管理法》及其实施条例、《物权法》等为依据外,主要按照《上海市农村村民住房建设管理办法》(上海市人民政府令第71号)进行管理。同时,上海还出台了《关于加强本市宅基地管理的若干意见》《关于促进本市农民向城镇集中居住的若干意见》等文件,对宅基地和村民住房保障等进行宏观指导。

2. 管理措施。当前上海农民建房管理以集中为导向,实施分类管理。具体措施包括:一是对中心城、新城规划集中建设区范围内的农村村民建房需求,按照征地房屋补偿政策予以安置,对于征地动迁近期不能实施的,要求区政府做好宣传引导,并对危房、住房条件有实际困难的村民提前实施动迁。二是对集中建设区外村民建房实施规划管控,严格控制规划确定为撤并村范围内的个人建房;对规划确定为保留村范围的个人建房,原则上鼓励农民向城镇集中居住,对确有建房需求的农民,应在符合规划的前提下,按照节地要求和适当集中原则等实施个人建房;对规划确定为保护村范围的个人建房,可在原址上按规划翻建或有条件扩建。集中建设区外村民建房的具体条件由各区规定。

(二)存在的问题

上海农村建房呈现多种特征:一是点多面广、布局分散、无序扩张。二是一户多宅、超占超建、利用粗放。三是质量不高、老旧破败、失养失修。四是形态各异、设计缺失、风貌凌乱。同时,调研中发现,郊区许多地区宅基地闲置现象较为严重,相当数量的村民已经在郊区新城或周边城镇拥有一套及以上住房,乡村留守老人现象也较为普遍。这些特征和现象,折射出农村住房建设管理中的一些突出问题。

1. 镇村规划编制滞后、引领作用缺失。郊区镇村规划较为薄弱,各区普遍存在覆盖率低、欠账较多、规划失效等现象。法律规定区、镇政府应当合理确定本辖区内村民建房的布点、范围和用地规模,统筹安排村民建房的各项管理工作。但在实际操作中,区、镇政府对于村民建房的布点、范围和用地规模等问题没有进行专门研究,规划编制经费等方面也常常得不到保障。另一方面,城乡规

划和布局分割,特别是镇、村级规划过于关注宅基地的数量和规模,对村庄空间布局则没有较为明确的指导,造成如居住点规模与分户规模不匹配、村庄布局不明晰、住房布局分散凌乱、功能区分不明等问题。

2. 管控机制不健全、管理方式粗放。一是非农户建房受限,违法翻建屡有发生。现行制度对于历史上已经合法取得宅基地使用权,或因继承取得房屋所有权的非农户的翻建行为进行严控,除危房外,一律禁止其翻建,导致违法翻建屡有发生。二是管理粗放、退出不畅。宅基地的无偿取得,加之管理上的粗放,导致“一户多宅”、农宅闲置等现象突出的同时,相当数量的宅基地申请无法获批,信访矛盾尖锐。三是建设过程中,指导管控缺失。对村民建房,未能从乡村整体风貌、建筑结构、材料、色彩等方面给予明确指导,同时,对于建筑规模、质量、内部人口变化等的日常监管缺失。

3. 集中居住导向单一、资金支持力度不足。一方面,近年来农民集中居住相关政策导向主要是向城镇国有建设用地上的集中,未能充分考虑农民改善居住环境的多元需求和地区实际情况的显著差异,导致集中居住工作在一些地区推进缓慢。另一方面,现行农民集中居住政策在项目资金支持力度上仍然较弱,加之土地、人工、材料等成本上涨的影响,资金平衡压力较大。以嘉定江桥集中居住项目为例,资金总投入约22.12亿元,市级补助资金不足总投入的5%,而捆绑地块出让又受到房地产调控政策影响,导致项目虽已批复,但实际处于停滞状态,难以推进。

二、近年来农村相对集中居住的有关实践

本世纪初,上海确立了郊区实现“城乡一体化、农村城市化、农业现代化、农民市民化”的总目标和切实推进“人口向城镇集中、产业向园区集中、土地向规模经营集中”的总战略。根据这一战略,本市在改善农村居住形态方面,开展了多种方式的农民集中居住探索和实践。

(一) 宅基地置换

为提高郊区城镇化水平、节约集约使用建设用地、改善农民生活条件和农村环境,2004年起上海在郊区试点推进农民宅基地置换。截至目前,全市共开展了两轮:第一轮从2004年至2009年,嘉定外冈、金山廊下等11家单位参加,涉及置换农户9400户,建设农民安置住宅223万平方米,节余宅基地近6000亩;第二轮从2010年至今,嘉定徐行、松江佘山等8家单位参加,涉及置换农户10300户,建设农民安置住宅247万平方米(已建成217万平方米),预计节余宅基地3900亩。

(二) 土地综合整治

为实施土地利用总体规划和土地整治规划,2011年,上海出台《市级土地整治项目和资金管理办法》,在基本农田保护区和水源地保护区实施市级土地综合整治示范性项目。在整治范围内的存量建设用地拆旧复垦,可同步叠加增减挂钩政策,形成增减挂钩项目区。目前已组织实施了奉贤区奉城镇、松江区新浜镇等多个土地综合整治项目,运用增减挂钩政策,激发郊区土地价值和潜力,促进农民集中居住。

(三) 宅基地归并

宅基地归并是拆除自然村落中布局散乱的旧房,复垦为耕地,在行政村范围内统一规划和集中建设农民中心村,而归并后节余的建设用地和占补平衡指标由政府按分类指导价格收购,用于平衡建设成本。奉贤区庄行镇新叶村在宅基地归并过程中,结合土地综合整治项目,统一规划建造了422栋2—3层联体农民洋房,节余166亩建设用地指标和705亩占补平衡指标。除新叶村外,本市部分区和乡镇也开展过规模不等的宅基地归并集中工作,如金山廊下镇勇敢村。

(四) 小城镇改革试点

根据国家第二批全国小城镇发展改革试点工作要求,2009年8月,市政府印发《本市开展小城镇发展改革试点的政策意见》,支持试点镇开展增减挂钩改革试点推进宅基地归并,明确土地出让金收益扶持政策,以项目支出的形式由区县政府审批有关项目,将项目区内取得的市和区县土地出让收入主要用于试点镇的基础设施建设。本市第二批全国发展改革试点镇共计12个,其中松江区小昆山镇根据市政府的试点政策积极推进宅基地归并工作,取得明显成效。

(五)农民向城镇集中居住

为进一步扩大宅基地置换试点工作成果,2016年4月,市政府出台了《关于促进本市农民向城镇集中居住的若干意见》,启动了农民集中居住工作。据住建部门统计,“十三五”期间,全市计划推进农民集中居住5.2万户。目前,各区已提出21个项目,涉及1.2万户农户;市推进办实际批复5个项目,涉及农户2609户,已搬迁入住农户800户。

三、农民向城镇集中居住面临的主要问题及原因

(一)主要问题

从实际情况来看,本市农民集中居住工作相比预期目标存在一定差距。主要表现在以下方面:

1. 数量规模显著缩减。启动之初,各区上报集中居住计划涉及农户约5.2万户,实际落实项目21个、约1.2万户,总数缩减3/4以上。
2. 项目进展较为缓慢。大部分区农民集中居住项目尚处于前期准备阶段,已启动的项目大多没有现有房源,农民实际入住还需2—3年时间,预计至“十三五”期末,已启动项目中也仅有部分农户可实现集中居住,整体进展滞后。
3. 实际覆盖范围较小。当前已实施的项目主要集中于“三高”沿线、生态敏感区和环境整治区中矛盾极为凸显、居民搬迁需求最为迫切的区域,实际覆盖范围和对象明显小于预期目标。9个涉农区中,仅2/3的区计划采取进城进镇集中居住的方式。

(二)主要原因

1. 乡村规划滞后。农民集中居住涉及新市镇总体规划、村庄布点规划、村庄规划等各层级规划,同时与用地指标、土地权属、经济发展、人口控制等因素密切相关。当前各区村庄布点规划虽已完成,但许多仍处于调整完善中,全市1585个行政村仅有217个村完成实质性村庄规划编制,使得农民集中居住缺乏了最重要的前置条件。
2. 资金压力较大。根据市住建委调研,目前本市在国有建设用地上的农民集中居住项目平均安置成本约300万元/户,在集体建设用地上的易地集中安置平均成本约100万元/户。然而,按照39号文的规定,市级土地出让金返还和市级补贴资金仅占项目总投资的5%~10%,区镇承担比例较高。以闵行区浦江镇为例,集建区外需撤并农户约8000户,集中居住资金总投入量约64亿元,除去市级投入,区镇需承担每户270万元,其中,镇承担30%,约80万元每户。在国家防范地方债务风险等政策要求下,镇级平台较难通过银行融资贷款。同时,受楼市调控政策影响,节余指标捆绑地块上市速度明显减慢,加大了地方财政压力。
3. 安置空间不足。在建设用地指标极为稀缺的大背景下,受永久基本农田等多种开发边界线控制,本市郊区许多地区较难确定农民安置区选址空间,同时,除金山新城等部分地区存量房源较多外,许多地区集中居住需要重新建设安置区,对空间需求愈加迫切。虽然,当前部分地区已开始探索跨村组或跨镇的易地安置模式,但由于沟通协调机制、权益界定和补偿机制等的缺失,项目实施仍较为困难。

4. 农民意愿不强。充分尊重农民意愿是农民集中居住最重要的前提条件。目前政策重点聚焦那些没有动迁机会但迫切需要改善居住环境的农户居住问题。因此在安置房面积和补偿标准等方面与动迁等其他政策进行了差别化、梯度化设计,导致对农民的吸引力不强。同时,受传统居住习惯和方式影响,许多农民对于中小户型为主的安置房接受程度有限,而当前政策规定保障性住房用地中小套型住房的供应比例,郊区不低于80%。另外,受故土难离和农宅租金收益等因素影响,部分农民即使已在城镇购房,也不愿舍弃农村宅基地。

四、农民建房和集中居住相关政策建议

今年4月,李强书记在全市乡村振兴推进大会上明确指出,要重新认识和发现乡村价值,认清郊区乡村对超大城市发展的特殊意义:上海的乡村,有风貌更要有韵味,有颜值更要有气质,有入眼的景观更要有走心的文化。解决好农民建房和集中居住问题,将为上海实现更加长远、更高质量发展提供宝贵的战略空间和发展动能,也是改善乡村风貌,留住水乡韵味,焕发多彩颜值,彰显江南气质,构建魅力景观,记载传统文化,最终实现乡村全面振兴和建设具有世界影响力超大城市的应有之意。今年以来,市委、市政府及有关部门相继出台各领域支持乡村振兴的文件,多次提出有关农民建房和集中居住的目标要求。近期,乡村振兴实施方案(2018—2022年)发布,提出建设“美丽家园”,开展农居相对集中行动计划,计划到2022年基本完成“三高”沿线、生态敏感区、环境整治地区和纯农地区10户以下自然村落归并。在此基础上,围绕当前农民建房和集中居住过程中存在的突出问题,结合2035上海城市总规的要求,主要提出以下有关建议:

(一)深入开展宅基地摸底调查,又快又好编制镇村规划

针对城市发展对于建设用地的紧迫需求,以及农村社会结构的深刻变化,建议对本市宅基地情况开展深入调查,涵盖宅基地规模、房屋面积和质量、人口构成、就业、身份和户籍状况,以及房屋使用情况(自用、出租或空置)等方面内容。同时,积极运用信息技术等管理手段,建立动态管理和更新机制,为相关政策研究和制定提供基础数据保障。

规划是统筹推进农民建房和集中居住的前置条件。今年以来,市规土、住建等部门相继出台有关实施意见和导则,督促和指导各区加快乡村规划编制进度。结合农民建房和集中工作的特殊性,建议进一步优化郊区总体规划和新市镇总体规划,完善和落实好村庄布局规划和郊野单元(村庄)规划;培育高水平、专业化、接地气的乡村规划师、设计师队伍,指导有关村庄规划和农民建房工作。

(二)因地制宜,多种渠道和方式推进农民建房和集中居住

本市未来农民建房的基本形态主要包含三种类型:保留村就地翻建、进城镇集中居住和宅基地平移归并。建议按照“城镇集中居住为主、农村集中归并为辅”的总体导向,采取“一次规划,分步实施”的工作路径(即2022年前重点推进纯农地区10户以下自然村和“三高两区”等受环境影响严重区域内的农民进城进镇集中居住或平移归并)。

严格实施村庄规划分类管控。一是撤并村严格控制建房行为,规划撤并村安置方式原则上向城镇集中居住,撤并村庄不再纳入相关基础设施改造计划。二是保留村鼓励集中归并,对于规划保留(保护)村,按照“节约集约和适当集中”的原则,因地制宜地引导农民集中归并或原址翻建。同时,通过政策引导鼓励农民退出宅基地向城镇集中居住。

(三)加强资金、土地等要素支持,更加有效保障农民建房和集中居住

在资金方面,想方设法增加市级财政的支持力度。一是充分整合土地综合整治、区域环境综合整治、土地出让金等项目资金。二是在深入调研和细致测算基础上,适度提高有关集中居住项目市级补贴标准,缓解区、镇建设资金压力。三是加快启动资金的拨付速度,加大拨付比例,破解项目启动有关资金瓶颈。四是拓展投融资渠道,积极引入有关政策性银行和商业银行提供低息贷款,

号召市属或区属国有企业、民营企业等参与到农民相对集中居住项目,鼓励宅基地资格权人或使用人参与建房出资。

在土地方面,加强已出台的乡村振兴规划土地等支持政策的落地工作,指导各地解决农民集中居住推进中有关规划空间、用地规模、基本农田调整等问题。建议进一步深化集体建设用地、宅基地等的改革,扩展安置用地统筹使用范围,增强增减挂钩周转指标使用灵活性,鼓励利用撤制镇存量建设用地和配套设施。

(四)积极探索宅基地有偿使用、退出和使用权流转机制

一是建立宅基地退出机制。对宅基地上的房屋,可参照动迁政策进行残值评估予以一次性补偿,对地方政府和农户个人给予适当补贴;对合法取得宅基地使用权的,可以采取货币补偿、指标交易、换购物业等方式实现有偿退出。二是试点探索宅基地有偿使用。对一户多宅、超标占用宅基地、非法占地建房但因客观原因无法强制拆除的、因继承等原因实际取得宅基地等特定情形,可采取收取使用费的方式,实现宅基地有偿使用。三是稳妥开展宅基地使用权流转。支持保留村内的农户将自家闲置宅基地的使用权流转给村集体经济组织,由村集体经济组织统一改造、统一经营、统一管理,在保持农宅特色和传统风貌的前提下,用于发展休闲农业和乡村旅游、互联网、创客经济等新产业、新业态,促进农民长效增收和村集体发展壮大。

(作者单位:市农业农村委城镇规划处)