

“十四五”期间闵行区推进农民集中居住研究

郁达义

根据中央农村工作会议的精神和习近平总书记关于“三农问题”的重要批示，以及年初市乡村振兴视频会议的精神，闵行区要牵住农民相对集中居住工作这个“牛鼻子”。

一、闵行区当前情况与发展规划布局

（一）当前推进情况

2020 年，闵行区对涉及“三高两区”等受环境影响严重区域内或有项目或有意愿的农户，大力引导和推进农民集中居住，节约出集体建设用地，也为剩余农户今后平移集中建房腾出土地。引导农民集中平移归并的保留保护村，目前正在推进浦江镇革新村和马桥镇同心村。上半年，革新村平移新建方面已累计签约 111 户，完成建设 108 户，其中 32 户装修完毕，2 户不装修，74 户处于装修阶段，有 18 户已拆除原址。原地翻建方面共有 61 户正在分批进行翻建，其中 28 户已完成，7 户在建，26 户待建。集中上楼方面已排摸确定有 34 户全居户符合上楼条件，其中平移区 24 户，保留区 10 户。同心村 343 户宅基地中，已签约 327 户农户，签约率 95.3%，其中平移建房 44 户。平移建房一期 41 户于 6 月底基本完成建设。上楼安置房已经完成选址，预计年底启动施工。

（二）发展规划布局

2020-2022 年，大治河保留保护村农民集中上楼约 691 户，其中，高压线下农户上楼 491 户，大治河南村域河道贯通上楼 150 户，大治河南市政道路集中上楼 50 户。

一是因地制宜推进平移小归并。对符合市、区建房政策条件且有建房意愿的农户，坚持不跨村原则，因地制宜引导其不跨组或跨组翻建，进行平移小归并。

二是对集中上楼或平移归并节约出来的集体建设用地指标，争取将部分指标腾挪至大治河北部，结合邵楼古镇二期开发等机遇，布局好非农产业，发挥更好的经济效益。对集中居住后复垦的土地，加大农业招商引资力度，促进浦江镇引进优秀的社会资本，引入全区已经建立的稻米、蔬菜产业联盟，逐步归并小规模、粗放型的合作社，提升农业集约化、规模化、品牌化水平。

三是按照市委、市政府将农民相对集中居住作为全市乡村振兴战略牛鼻子的定位，全力推进 2021-2022 年 2500 多户农民集中上楼任务，2023-2025 年期间原则上以不低于 2018-2022 年期间的推进力度继续实施好农民集中上楼工作，集建区外撤并村要依托农民集中上楼的机遇，加快农户向城镇集中，积极改善闵行村庄分布零散的现状，为乡村社会治理、基本设施和公共服务配置提供便利，因地制宜做好农民集中上楼后的社区物业管理相关工作。

二、存在问题

（一）规划衔接、资金压力与空间多方受限

一是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，要考虑用地指标、土地权属、经济发展、

人口控制等因素。二是资金压力较大。以浦江镇为例，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，加大了地方财政压力。三是安置空间受限。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，较难确定农民安置区选址空间，项目实施仍较为困难。

（二）政策的吸引力不强与反哺力度不足

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。

依据国土资源部《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》要求，“要用于项目区内农村和基础设施建设，并按照城市反哺农村、工业反哺农业的要求，优先用于支持农村集体发展生产和农民改善生活条件”。但在实际操作过程中，一方面是上楼农民获得较低水平的补偿，另一方面是用宅基地置换而来的建设用地增值并没有完全、及时地返回农村。

（三）新型社区治理较难与生活生产方式适应

一是宅院经济严重受损，如作为主要收入来源的“田边地头”经济被切断。部分农民面临失业。二是受传统居住习惯和方式影响，生活成本开支增加，农业生产不便、农作效率下降，住所离农地距离变远、农资调用困难等等。三是村民自治与居民自治有巨大区别，城乡社区功能差异巨大，城市社区的管理模式不能简单“搬”到农村社区，原有管理组织本身资源有限，资本和人才匮乏，约束能力大大降低，容易导致新型社区治理困境。

三、对策与建议

（一）因地制宜，多措并举推进农民集中居住

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，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。在资金方面，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。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，探索 PPP 模式与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。

（二）深化改革，探索新路径与发展新产业

结合“十四五”期间《上海市土地交易市场管理办法》中新增“集体经营性建设用地使用权、出租”等内容，并以此为契机，打破征地是农地转用的唯一合法方式的局限，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度。同时，积极探索宅基地有偿使用、退出和使用权流转机制，通过补偿、换购、流转等方式进一步盘活资源，发展旅游、教育、文创、康养等新业态，推动乡村产业升级，促进农民长效增收与村集体经济发展。

（三）攻坚克难，加快撤并村的“上楼”进程

根据规划，闵行现有 116 个行政村中，除 10 个保留保护村外，其余均为撤并村（纳入城中村改造范围的村庄，基础设施及商业开发项目涉及征地的村庄，受邻避设施影响不适宜居住的村庄，户数在 30 户以下、农宅较分散的村庄）。在撤并村范围内实施较严格的产业准入政策，控制外来人口，防止为实施撤并出现新的矛盾。把握撤并村实施范围和节奏，统筹考虑配套设施建设任务，既不盲目搞建设，也要满足未搬迁居民的基本公共服务需求。集建区内撤并村加快动迁撤村步伐，空壳村努力创造条

件加快动迁撤村，加快实现城市化,提升闵行现代化新城区发展品质。

（四）合理布局, 谋求“新型社区”治理秩序

农民集中居住后其本质在短时间内并没有变，农村社区和城市社区的功能存在差别，最本地要完善集中居住农民的基础服务设施，如教育、医疗、就业机会等，引导农民身份过渡和转变。在新社区规划设计过程中要同样重视农业的基础地位，要对集中居住的人员结构、集中空间作合理布局。应充分考虑农村养老产业的发展，推进社会养老和家庭自助养老同步发展，拓展上楼农民就业新空间。

（作者单位：闵行区动物疫病预防控制中心）