

推进上海农村居住相对集中的 若干问题及其对策

顾海英¹

(上海交通大学 200031)

【摘要】: 上海推进农村居住相对集中工作,要分类梳理户籍,厘清所涉农民集中居住区域人口构成状况;要考虑历史事实,细化宅基地建房资格权的界定;要实施分类引导,细化农民集中居住的操作标准;要实施多方案引导,提升农民集中居住的意愿;要构建多元投入机制,实现农民集中居住的资金平衡;要实施差别化管理,保障农民后续权益以及加强撤并区域后续管控。

【关键词】: 农村居住相对集中 乡村振兴 城乡融合

【中图分类号】:F301.3.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2020)04-0097-009

推进农村居住相对集中是上海深化土地制度改革,优化村镇布局,激发乡村发展活力,促进城乡融合发展的必然要求。与传统居住方式不同,农村集中居住是着眼当前,面向未来,充分考虑社会经济环境和自然资源环境,以土地流转、土地制度创新和开发模式创新为动力,以各种优惠政策为引导,改善农村生产生活水平为目标。推进农村集中居住可以提高土地资源利用效率,尤其是宅基地利用效率,促进城乡融合发展。经过多年的努力,上海针对郊区城镇和自然村分布散、功能弱、水平低等问题,通过出台系列政策和文件,采取多项措施,使农村居住相对集中工作取得了一定成效。但对照乡村振兴战略规划(2018-2022)“合理布局生活空间”“分类推进乡村发展”等要求,对照上海国际化大都市的发展目标和中央对上海的定位,上海推进农村居住相对集中的总体工作进展仍不如预期,呈现“数量规模明显缩减、实际覆盖范围较小、整体进展比较缓慢”等症状,还存在着不少难以突破和解决的难点和瓶颈问题。

一、影响上海推进农村居住相对集中的因素分析

(一)动力机制分析

1. 推进农村集中居住的动力。

推进农村集中居住的农户动力主要决定于如下因素:非产权房变为产权房的机会和意愿推动;增加了农村宅基地的“硬通货”特征(即:允许宅基地换房、换地^①、换币、换养老、换权益),农村集中居住区生活设施水平提高后形成福利溢出效应,宅基地及其地上房屋“沉睡”价值的显化。其中的支持因素有:企业、银行等相关主体的积极参与;农户对集中居住项目支持意愿因集中居住的示范和宣传而加强;上海房地产市场高位运行,土地出让价格较高,筹资能力较强;政府的政策应时;经济相对发达农

¹基金项目:上海市决策咨询研究重点课题(编号 2019-A-022-B)。

作者简介:顾海英,上海交通大学安泰经济与管理学院教授。本文参与撰写人员:范纯增、郭昱、许源、王天穷、张广财、张世虎、李政通、马志浩、李康隆、王许、杨雪。

村集中居住推进的总体市场环境较好等。其中的阻力与制约因素有:资金压力大;土地制度与政策、土地制度和产权制度(宅基地不进行国有土地置换,集体所有,农民只能居住使用而不能上市交易)制约;农户不离土不离乡的恋乡情结;集中居住区农民家庭生活成本上升;政府供给的居住空间与农户需求不匹配;农户期望过高或不清楚未来自有宅基地价值变化而无法做出判断和决策;城镇规划空间约束,即既有镇区规划面积无法吸收和容纳农村集中居住向镇区分流;一些村镇政府在农村集中居住工作中几乎没有增量收益,反而增加了债务风险,致使其对集中居住推进工作不积极。

2. 推进农村集中居住的主体。

农村集中居住是一个系统工程,在这一系统中,政府和农户是两个最主要的主体,是推进农村集中居住中表现最为突出的推动力和拉动力。农户的意愿水平是最终决定农村集中居住项目成功与失败的标尺,而福利水平又会影响农户集中居住的意愿。其中的支持因素,包括政府拥有充足的资金,医疗与社会保障,子女接受良好教育,失地农民得到保护,基础设施投资完善等。支持因素越强,越能提高福利水平,抑或越能直接增加农户的集中居住意愿。其中的制约因素,包括农民失地后利益保护无法落实,生活消费水平提高,补偿标准太低、高房价难以承受,交通不方便、居住不习惯等。这些因素往往直接减弱了政府推动农村进一步集中居住的动力,进而间接地减弱了集中居住可能带来的福利增加。这些不利因素也会直接降低农户参与集中居住的意愿。

(二) 预期分析

1. 城镇规划与未来区位改善。

农村宅基地未来价值的判断是影响农户对集中居住收益预期的关键变量,是推进农村集中居住的决定性因素。随着上海城市规划的落实,上海的发展方向和空间结构正在发生变化,一些农村地区可能成为新型城镇,从而带来区位上的巨大变化。由此,农户更加愿意选择未来集中居住,而不愿当下实施集中居住,致使农村集中居住的推进进度低于预期。

2. 宅基地预期与集中居住形式。

上海房地产市场状况及宅基地政策直接影响着农户宅基地的价值,并影响农户对宅基地未来增值的预期,进而影响农村集中居住推进工作的预期。目前上海执行的规定是:“农户只能拥有一处宅基地,其宅基地面积不得超过规定标准”,即“5人及5人以下户宅基地不超过140平方米、建筑占地不超过90平方米;6人及6人以上户宅基地不超过160平方米、建筑占地不超过100平方米。”而现实状况是农村家庭的宅基地普遍超标,一旦集中居住就面临着部分超标的宅基地需要货币化退出而不能继续长期持有,加之农户对上海未来土地资源日趋稀缺价格势必不断走高的心理预期,致使部分农户不愿意参与集中居住。但一些处于城镇边缘且集中居住主要采取动迁形式的农户,对集中居住的意愿很高,因为集中居住采用按宅基地面积置换产权房,即以潜在价值尚在“沉睡”状态的宅基地换取价值显化且可自由上市的等面积产权房。

3. 城市发展速度与生活水平。

随着城市发展水平提高,城乡需要融合,城乡基础设施需要对接,而零散的农户居住是无法以较低的成本,将农村基础设施与城市基础设施对接。对宅基地面积而言,宅基地面积大的农户愿意整村置换。其内在动因是整村置换可以不改变生产生活方式,让住房质量提高,并享有集中居住良好的基础设施。通常整村平移的农户,基本没有为集中居住承担额外支付的压力,在现有住房状况较好的情况下,可能还因集中居住政府补贴而获得额外的收益。若置换到农村高层,因基本生活习惯不需过大改变,而受到农户欢迎。若置换的是产权房,宅基地面积越大,农户可能置换到相应大的产权房,也受到农户欢迎。此外,整村置换不论在农村还是在城镇,既有的邻里关系得到维系,原有的文化氛围继续存在,农户不会产生生疏感。

(三) 潜力分析

1. 农村集中居住综合潜力的支持结构。

农村集中居住的潜力,首先取决于其基本的物质基础,如农户多寡、分散程度、宅基地的规模;其次取决于推进农村集中居住实现的资金供给潜力等;再次是农村集中居住推进后的福利增加潜力或意愿提升能力。3个方面的要素共为一体,任何一个要素都不可或缺。

2. 基于核心要素的农村集中居住潜力分析。

(1) 农村集中居住的节地潜力分析。

上海郊区农村宅基地较密集的区域主要分布在奉贤、浦东新区、松江、嘉定、崇明、宝山、金山等区,这些地区是当前及未来相当长时间里农村集中居住推进的重点。据第三次农业普查资料显示 2016 年上海共有农户 70.95 万、村级单位 1583 个、乡级单位 125 个、农业经营单位 5703 个,登记农户的宅基地总面积为 34.63 万亩。根据已有实践和规划要求,农村集中居住对居住用地的节地率应不小于 30%,即平移式集中居住模式的节地率不小于 30%,上楼集中居住模式的节地率不小于 40%,放弃农村居住模式的节地率为 100%。因此,上海农村集中居住的节地率分别按照 30%、40%、50%和 60%计算,农户全部集中居住后大致可节省居住类土地面积 10.39 万~20.78 万亩。

(2) 集中居住的福利增加及意愿提升潜力分析。

目前,上海多数村庄分布零散,生活生产设施配套较差,有些自然村面临的环境问题突出,无法给予有效的环境设施配置和供给。由于宅基地归集体所有不能交易,多数房子呈现“老龄化”,而翻建多因“临墙”无法单独行动。通过相对集中居住,可产生收入效应(土地增值)、节地效应、环境效应(生态增值)、社会文化效应、景观效应(历史的保护和修建现代设施美化)以及综合实力增强、设施更加先进齐全等耦合效应,可以全面提升生产、生活水平和资产持有水平,具有提升总体福利的巨大潜力。农户相对集中居住意愿的大小是推动农村集中居住的核心,而政府的决心、政策和施政者能力是必要条件。如果政府的政策科学合理,政府的支持力度足够大,集中居住房屋建筑的面积和结构能满足农户需要,农村相对集中居住会为农户带来可观的直接经济补偿收入、就业增加、环境美化、生活生产设施现代化、便利化等,促使入住农户整体福利的显著提高,从而大幅提高农户参与集中居住的意愿,形成拉动农村集中居住的强劲动力。

二、推进上海农村居住相对集中存在的问题及其成因

(一) 推进上海农村集中居住的有利条件

1. 上海具有推进农村集中居住的坚实基础。

改革开放以来,国家的土地政策变迁对农村集中居住形成了基础支持。2003 年以来,上海大力推进“三集中”政策,已有 1.89 万户农户集中居住,从一些成功集中居住的项目中,获得了推进农村集中居住的实际经验。为有效推进农村相对集中居住,上海近年出台了若干相关政策措施,尤其是 2019 年 5 月先后出台的“新政”——《上海市农村村民住房建设管理办法》(以下简称“16 号令”)以及《关于切实改善本市农民生活居住条件和乡村风貌,进一步推进农民相对集中居住的若干意见》(以下简称“21 号文”),为农村进一步集中居住提供了有力的政策与制度支持。

2. 政府具有资金、技术及管理条件。

资金是推进农村集中居住的基本保证。据浦东新区发改委的调研发现,农村平移式集中居住大致需要资金 84 万元/户,上楼

农户和退出农户需要资金 280 万元/户。上海为鼓励农村相对集中居住,出台了許多激励农户集中居住的补贴政策。对平移模式的农户,市级政府节地奖励 7 万元/户,建设补贴 5 万元/户;区级政府节地补贴 7 万元/户,建设补贴 5 万元/户,合计 24 万元/户。对上楼模式的农户,市级政府节地奖励 8 万元/户,建设补贴 24 万元/户;区级政府节地补贴 8 万元/户,建设补贴 60 万~100 万元/户,合计 100 万~140 万元/户。对宅基地退出的补偿,市级政府建设补贴 24 万元/户;区级政府节地补贴 16 万元/户,建设补贴 10 万元/户,合计 50 万元/户。

3. 推进上海农村相对集中居住具有良好的机遇。

基于国家乡村振兴战略规划,上海相应出台《上海市乡村振兴战略实施规划、方案(2018—2022 年)》和相关配套措施。其中提出:将在 2022 年前实现 5 万户农村居民搬迁到相应的集中安置点,并确定 28 个具有明显产业经济特色村镇作为乡村振兴示范点,将农村集中居住真正落实在乡村振兴和乡村发展上来。这为进一步推进上海农村相对集中居住提供了良好的机遇。

(二)推进上海农村集中居住的问题分析

1. 镇保户宅基地建房资格权认定。

2003 年 10 月,上海出台《上海市小城镇社会保险制度的实施方案》(简称“镇保”),力求为失地农民的生存权、发展权提供制度保障。截至 2007 年,上海郊区镇保人数占全部农村人口的 12%。随着 2015 年镇保与城保的接轨,社会保障层次的提升。2017 年上海镇保制度停止执行,但相当数量先前已变为非农户籍的镇保户,事实上仍拥有农村宅基地。

2. 农民集中居住的意愿差异明显。

目前,农民总体上希望集中居住的“新政”能落实到自身所在地域。对奉贤 3100 个样本调查的数据显示,农民宅基地房屋集中归并的意愿高达 87.6%,这表明,绝大多数农民愿意集中居住。但受区位、环境、资源要素以及补偿标准和补偿方式的影响,农民集中居住的意愿差异明显。对浦东新区的调查显示,航头、老港等一些镇村,因处于“三高两区”推进区域,可实施与动迁相近的较高补偿标准,农民集中居住的意愿高,两轮摸底显示集中居住的意愿都在 100%;而川沙、周浦等一些镇村,因属“规划农村居民点范围外的分散居住户”推进区域,且这些区域,经过美丽乡村、河道整治、美丽庭院等建设,生态人居环境得到有效提升,农民平移或上楼的意愿反而不强,深究其原因还是在于现有征收安置标准高于集中居住标准,农民期望值较高,进而影响了集中居住的意愿。

3. 集中上楼与集中平移执行中安置面积的差异。

“新政”明确了“上楼”“平移”的控制标准和建房标准等,这为推进农民集中居住奠定了执行基础。但由于农民集中居住所涉镇村中,普遍存在农居混合、征地农民户籍复杂的情况。这些标准在实际操作中,还存在一定困难,具体表现为:一是集中上楼与征收安置的面积存有差异。由于现有集中上楼的控制标准未明确户籍要求,致使居民户的安置标准与从未享有城镇居住权益、住房权益制度安排依托宅基地的农业户完全一致,且前者享有的安置面积相较原有政策反而大了许多,易产生“新政”前后操作上的矛盾。二是平移中农民宅基地和建房面积认定的差异。目前上海少有纯农户,绝大多数是农夹居户,其成员极大部分都是非农人员。除了农居混合现象较多外,还存在大量 1~2 人户、且宅基地面积少于 140 平方米的现象。若按“新政”上限,对 1~2 人也按 140 平方米平移安置,则相对 4~5 人户明显不公平,更无法体现节地的目的。三是发证面积与实际宅基地使用面积存在差异。推进农民集中居住的镇村,普遍存在发证面积与实际宅基地使用面积存在差异。如浦东新区某村平均宅基地发证面积约 160 平方米(1991 年发证数据),平均宅基地使用面积约 250~300 平方米(2016 年农调数据)。这与“新政”“一户一宅,节约集约利用”的要求相悖,给以节地为原则的集中居住工作带来操作上的困难。

4. 推进农民集中居住的资金缺口大。

资金平衡是关系到农村居民集中居住是否能完成既定目标的关键。虽然“新政”明确了“上楼”“平移”集中居住的资金支持政策,包括市、区级的补贴政策;但由于市、区两级的资金支持远不能满足集中居住实施的资金需求,在缺乏社会资本广泛参与的情况下,导致集中居住资金平衡镇级压力大,缺口大。

5. 集中居住农民后续权益保障以及撤并区域后续建设和空间管控。

一是跨组跨村安置和“一地两证”等问题。由于受空间限制,一些地区在实施农民集中居住建房试点中,产生了跨组跨村安置以及“一地两证”等问题。如浦东新区大团镇某村等增量农户住宅选址,采用农民承包地作为集中安置点。由于大团、惠南等南片区域已“确权确地”,在跨组平移集中安置后,镇政府给新建农户核发的“乡村建设规划许可证”和原承包地农民所有的“土地承包证”同时有效,存在“一地两证”。二是“烂尾村”等问题。由于历史的原因,撤并区域户籍及宅基地情况复杂。一些不具有宅基地资格的城镇居民户、空心户、买房买地户无法平移但又不愿宅基地退出,易导致“烂尾村”现象。因此,有必要对规划撤并区域后续建设及空间管控问题开展研究,制订细则。三是“集而不住”和“居业不配”等问题。目前农村青壮劳力大多在城镇务工,留守的老人居多,一些地区集中建新居民点后,宅基地利用率并不高,农户迁入意愿不足,而大多镇村对这些闲置房产也无盘活利用规划和对策,存在“集而不住”的问题。一些有条件考虑就业的集中居住项目,没有兼顾就业。不少农户没有因集中居住而改变职业或增加就业,存在“居业不配”的问题,进而影响“离乡不离土”等历史遗留问题的解决。四是撤并村庄的后续保障问题。集中居住的基本表现之一是撤并一些不适宜集中居住的既有自然村落。上海农村房屋多是20世纪80年代及以前修建的,房屋的房龄超过30年,许多房屋严重老化甚至是危房,若不及时翻修可能会引起生命财产损害。现有文件中没有明确的细化规定来处理撤并村镇的危房旧房处置或新宅安置,因此,撤并村庄的后续保障问题亟待解决。

(三) 推进上海农村居住相对集中的问题成因分析

1. 集中居住“新政”与既往政策衔接不足。

目前,“16号令”和“21号文”缺少细化,以及对以往政策未进行衔接和特殊处理,致使在农村集中居住“新政”执行中,出现镇保户宅基地资格消失、集中居住动力不足、资金平衡难以持续等问题,因此,需要对集中居住的“新政”进行细化和完善。

2. 规划的引领作用不强。

由于集中居住新政“16号令”和“21号文”颁布时,已完成的新城市规划、郊野规划和集建区规划,没有充分体现集中居住的内容,如对保留和撤并村镇的规划和保障不够合理,农户对在住房屋和集住区房屋的价值难以比较,没有彰显集住区房屋价值的升值潜力,无法引领农户进行选择。此外,集住区的建设规划没有充分引领其对就业、闲置房屋资源及乡村旅游资源的开发和新兴服务业的发展,影响了集住区的“魅力”和示范效应,进而无法促进农户集中居留意愿的提高。

3. 缺乏社会资本的广泛参与。

目前农村集中居住的资金来源渠道较窄,缺乏社会资本的广泛参与。集中居住资金主要来自各级政府,且资金需要量大,占用期长,以政府为主的资金供给模式,将会给各级政府带来难以承受的压力。

三、推进上海农村居住相对集中的思路、目标和原则

(一) 总体思路

以农民为中心,在尊重农民意愿的前提下,凸显以人为本和科学规划引导,强化产业和基础设施的强力支撑作用,深化农村土地制度改革,以非均衡发展时序,在乡村振兴战略和城乡融合发展的背景下,多模式多选择地推进农村居住相对集中。

具体维度有:(1)政策规划。要以人为本,顶层设计,体现规划的适度超前和科学引导。(2)集中居住资金保障。在市、区、镇级资金支持下,主要拓展农户、村委、工商企业或其他投资主体等,以灵活的比例共同筹资。(3)动力系统建构。农村集中居住必须以农户为中心,农户的需求和愿望是最基础、最必要的拉动力;政府是最重要的推动力;资金平衡能力、节约土地能力、福利提高能力等是重要的助动力。(4)各方利益主体利益分配。重点是要注意充分尊重农户家庭意愿,保障农民权益,增加农户的资产与财富。(5)政策目标。对接城乡基础设施,实现城乡一体化的基础设施网络和城乡基础设施的普惠制;通过农村集中居住推动乡村振兴,实现城乡融合,居住等值;建成富、强、美的农村,实现城乡新时代的新分工,推动可持续发展。

(二)阶段目标

最新农村户籍调查数据显示,上海农村共有宅基地数 68 万户,按照各区拟定的农民相对集中居住计划,进镇“上楼”户数占 50%,平移户占 16%,其余为保留的规划目标,⁽¹⁾考虑未来人口老龄化、农户的灭失和增生,未来农村集中居住的农户调整,将涉及 44 万户,拟将这些农户的集中居住推进分为如下几个阶段,以实施乡村振兴战略,促进城乡融合发展。

1. 试验示范阶段(2019—2022 年)。

重点是推进 5 万户农村居民集中居住。根据总体村庄规划和现实条件,广泛试验示范,稳步推进,并注重培育下一步集中居住推进的对象。

2. 加速推动阶段(2023—2030 年)。

重点是基于总体村庄规划和前期潜在集中居住意愿的培育,推进 20 万户农村居民集中居住,促使农村居民集中居住基本完成,并同时培育下一阶段的村庄集中居住项目。

3. 完善阶段(2031—2035 年)。

重点是基于总体村庄规划和前期潜在集中居住区的培育,推进 19 万户农村居民集中居住。由于前两阶段村庄集中居住的大力推进,许多条件好、潜力大的集中居住区建设基本完成,剩下的是一些集中居住潜力不够大、推进难的潜在集中居住区,因此这一阶段的工作相对艰巨。

4. 城乡融合阶段(2036—2050 年)。

重点是通过农村集中居住区与相关基础设施配套,形成强劲的产业支撑,增加集中居住农户的就业和收入,让农村集中居住区居民享受与城区居民大致相当的文教卫生、娱乐体育、环境保护等公共服务,使城乡居住等值,达到城乡融合,实现农村富、农村强、农村美。

(三)基本原则

1. 公平公正。

政府财政主要来自税收,若大量的财政拨款支持农村集中居住,会造成对城区及农村的非集中居住户的不公平。不同集中居

住户的补贴幅度和宅基地置换方式不同,也可能造成不同农村地区和不同集中居住农户间的不公平。因此,推进农村集中居住要遵循不同农村地区间的公平、城乡间的公平、不同类型农村住户间的公平。

2. 增加农户财富和福利。

农村集中居住本质上是为了实施乡村振兴和促进城乡融合发展。因此,要充分发掘农村集中居住户宅基地的隐形价值,调动各种投资主体积极性,切实增加集中居住农户的财富,提升集中居住户的福利水平。

3. 立足服务国家战略与上海城市总体规划和发展战略。

推进农村相对集中居住是国家和上海发展战略的一部分,必须遵循国家和上海的有关战略和经济发展规划,将农村集中居住实践有效地纳入国家和上海的综合规划,最大限度地得到国家和上海相关政策、资金的支持。

4. 发挥政府和市场的双重作用。

农村集中居住是发展和振兴乡村的长期实践行动。短期内,以政府推动和资金支持为主,发挥政府的引导、宣传、示范等作用,来提升农户集中居住的意愿。随着农户意愿的提升,市场的作用会逐步加强。政府资金的投入方向将会越来越聚焦到基础设施投资和专项补贴上,以政府有形的手与市场无形的手的“共舞”,促进农村集中居住的可持续发展。

5. 政策规划的系统性和前瞻性。

农村集中居住的推进重置成本高,所需时间长,因此集中居住项目一旦完成,就不易频繁变动。不应把发展型村庄集住点很快变为撤并型集住点,也不应把已建成的集住项目推倒重来,从而造成巨大损失。农村集中居住项目的开发必须具有前瞻性、系统性的规划和配套政策,让农村集中居住具有长效性、不过时,对集中居住农户乃至城乡社会提供“涌现性”福利加速增长效应。

6. 体现“以农民为中心”。

农村集中居住必须建立在提高农户的自主意愿上,增强农户参与集中居住的积极性是根本。农村集中居住最直接的表现是节约土地,但推进集中居住的工作不能仅限于此,还必须通过集中居住,直接改善和美化参与集中居住农户的居住环境、提升农户的生产生活设施水平、增加公共服务能力以及各类市场服务的种类、数量,以增加就业和收入,达到居业匹配,互动发展。

7. 因地制宜、分类指导、多元选择。

农村集中居住要落实到具体乡镇、农村、农户,不同的村庄,具有自身的历史文化、风俗习惯、居住偏好,也具有不同的地质地貌、气候水文等特征。农村集中居住除了需要遵循农户意愿外,还需因地制宜,分类指导,给予集中居住农户多重选择,以增加农村居民福利为宗旨,让农户心甘情愿地参与农村集中居住工程,以确保集中居住项目成功,不留后遗症。

四、推进上海农村居住相对集中的模式和对策

(一) 模式选择

1. 主要模式。

(1)农村平移模式。按照宅基地置换后物业的层高变化可分为平移模式和上楼模式。所谓平移模式是根据集中居住点规划,农户放弃既有的宅基地和房屋换取指定集中居住点的房屋。这种平移模式又可分为村内平移和跨村平移,有多种实现类型:一是在政府补贴和奖励政策下,按照政府统一的集住区规划和建筑风格,农民在规定的集住区内自建;二是工商企业等第三方组织在集住区建房,有资格的农户放弃既有的宅基地和房屋换取免费进住和相关产权;三是政府垫资兴建集住区房屋,分配给资格的农户。(2)置换上楼模式。上楼模式是有资格的农户放弃既有的宅基地和房屋,有条件地置换到高层楼宇居住。即在政府货币补贴及相关政策支持下,农民自愿放弃现有农村宅基地及其附着其上的住房,以换取城镇商品楼房或农村集中居住区的高层楼房模式。前者完全实现了城镇定居,居民的生产方式、就业方式和居住方式都完全城镇化,主要适合那些已在城镇实现稳定就业、创业,并有较高收入预期的农民群体。后者只是居住的高层化,生产方式、就业方式没有改变,主要是为了节约土地,增加集中居住规模,但也有利于集中配置基础设施对接和融合城乡一体化发展。(3)货币化退出模式。对已在其他农村集中居住区拥有住房或在城镇购买商品房的具有房屋住所的农村居民来说,可接受货币补偿的方法将农村非集中居住区的农村住宅退出。(4)动迁模式。动迁模式是将农户的集体建设用地征为国有建设用地,农民可以现有集体土地上的房屋置换可上市交易的一套或多套商品房。这类模式最受农户欢迎。

2. 模式选择。

从宅基地置换集住点住宅看,宅基地置换集住点住宅可首先选择置换到城市高层、或农村高层公寓,农民对置换到这类集住点项目的意愿最高。但上楼模式相比平移模式需要的资金较多,给各级政府带来的压力大,政府应多方筹集集住资金,调动多元化投资主体的积极性,以推进这类集住项目的实施。从区域层面看,远、中、近郊不同区域,根据自身特点,可采取不同的选择。推进农村集中居住可选择远郊地区。位于远郊的农民处于城市边缘,动迁的可能性较小,农民当前的生活生产环境与城市的差别最大。这类地区的农村集中居住项目通常会给农民带来整体福利的显著提高。这类项目多是平移模式,顺应农民的生活习惯。因此,农民集中居注意愿很强,且每户农民需要的集中居住资金也相对较少,项目易于实施。而近郊区的农户,由于对自身宅基地的未来收益预期很高,可采取动迁模式。这类项目的资金需求和住宅的补偿面积虽然都较高,但市场的商业价值也高,易吸引多元投资。对中郊地区的多数农户,其集中居注意愿较低且差异明显,可选择条件相对成熟、具有较好资金支持的村庄首先推进。对意愿类别多样化较强的地区,可对症下药,采取灵活的宅基地置换+部分货币化+部分入股等不同比例的组合方式进行分类实施。

(二)对策建议

1. 分类梳理户籍,推进农民集中居住的难点是所涉区域人口户籍情况复杂。符合“新政”要求具有宅基地建房资格的农户包括:量少的纯农户,即在册户籍人口中均为农业人口,具有宅基地建房资格权的户;农夹居户,即在册户籍人口中包含农业人口和城镇居民人口,具有宅基地建房资格权的户;已批未建户,即在册户籍人口中包含农业人口,已通过建房审批,但尚未实施宅基地建房的户;新增分户,即在册户籍人口中包含农业人口,符合相关分户条件,但尚未申请建房审批(含结婚分户、离婚分户等)的户。按“新政”不具有宅基地资格的非农户包括:镇保户,即在册户籍为“非农”,已无承包地,但仍有宅基地使用权,且在“新政”前具有建房资格;征而未拆户,即在册户籍为“非农”,农民已通过征收承包地转为非农,宅基地已征,但尚未拆房安置的户;城镇居民户,即在册户籍人口均为居民人口的户;应拆未拆户,即无在册户籍人口,户籍在他处的原宅基地权属人已在他处建房,未拆除老宅基地上房屋的户;空心户,即无在册户籍人口,原户主已死亡或失踪,后代有人继承房屋或无人继承的户;买房买地户,即因历史原因买卖取得宅基地使用权,并且已长期生活在农村或退出后无他处住房的户。

2. 考虑历史事实,细化宅基地建房资格权的界定。考虑土地换保障人员的特殊性,摸清集中居住所涉镇村镇保户底数,并进行分类。建议出台细化宅基地建房资格权界定实施细则,其界定对象应聚焦在仍属集体经济组织成员,享有事实上的宅基地使用权,且在“新政”前具有建房资格的镇保户群体。在村庄撤并规划中,积极引导镇保户群体“上楼”集中或宅基地退出,制定多种不同置换“上楼”集中居住的方案,以提升其集中居注意愿,解决历史遗留问题,避免后续因无法审批建房而产生的矛盾,实现镇保户群体真正的“离土离乡”。

3. 实施分类引导, 细化农民集中居住的操作标准。针对集中上楼与集中平移安置面积差异的问题, 应梳理既有政策与“新政”的差别, 对相关政策进行衔接, 细化集中居住分类安置、控制标准, 以保持政策的一致性和公平性。建议细化农民建房资格和宅基地面积标准, 以供基层参照执行。

4. 实施多方案引导, 提升农民集中居住意愿。一是细化调整郊野规划和集中居住点规划, 让规划成为引导农民集中集住的“指示器”, 给予农民更多对集中居住的预期信息, 让农民能意识到集中居住后的溢价效应, 以及生产生活设施相对配备齐全下的福利加成效应, 以提升潜在的集中居住意愿。二是分析影响农民集中居住意愿的敏感性因素, 并针对目前农民家庭具有强烈的持有房屋资产的偏好, 农民集中居住宜采取以高层安置为主, 其他安置形式为辅的方案。三是注重集中居住区农户生产生活观念和生活生产方式的变化, 对新的上楼型集中居住区要适度超前配置生产生活设施; 出台有利政策, 支持集中居住区建设的同时, 也创造就业, 以提升农民集中居住意愿, 防止因意愿不足, 盲目兴建集中居住工程, 出现“烂尾村”“空心村”现象。

5. 构建多元资金投入机制, 实现农民集中居住的资金平衡。一是建立与完善市、区、镇、村、集体、农民及国有资本和社会资本等多元投入机制, 细化明确市级、区级、镇级及农户家庭在集中居住资金筹措中的责、权、利。二是通过适当发行地方债、低息贷款或专项建房贷款贴息等方法筹措资金, 可适度发展农村集体建设用地入市筹措资金, 以减缓资金需求压力。三是加强市、区的统筹, 将出让的部分节地指标尽量安排在级差地租高的城区, 以较少的出让面积获得更多的出让金, 支持农民集中居住, 做到农民集中居住项目的实施不增政府债务。四是注重政策的叠加效应。提高集中居住区容积率, 运用不同政策的资金叠加来充盈农民集中居住资金, 以减轻资金需求压力。五是采取滚动发展模式, 解决宅基地置换资金缺口大的问题。在原村庄附近或区位条件较好的区域规划建设一个新居民点, 将原居民点部分村民迁入新村, 这时新村的规划用地标准大大少于现状人均用地标准, 只需要较小的居民点用地面积, 就可满足原村民的居住要求, 或同等面积的新居民点可接纳更多的村民入住。将第一批村民迁出后腾出的土地进行重新规划建设, 接纳第二批居民迁入, 如此循环滚动, 在较小的搬迁成本投入情况下, 完成新居民点的布局调整。六是借鉴农民集中居住区已有实践经验, 如嘉定乡悦华亭户型, 考虑后续民宿开发需求的设计; 奉贤吴房村、奉贤南桥六墩村创业产业, 办公服务等改造; 嘉定乡悦华亭、松江叶榭镇对接养老产业发展准备的幸福老人村等。对符合条件的区域, 在农民集中居住房屋的户型设计中, 考虑后续民宿或市场化利用闲置农居, 探索社会资本在农民集中居住、旅游资源开发等领域的合作模式。

6. 实施差别化管理, 保障农民后续权益以及加强撤并区域后续管控。一是优先选用集体建设用地为平移安置点, 如确需占用农民承包地的, 政策上应允许所涉镇村腾挪建设用地予以置换, 但须依规办理土地所有权变更, 以免“一地两证”带来的后遗症。二是破解“确权确地”难题, 细化明确承包地调整政策以及跨村跨组安置的具体操作路径, 以保障农民集中居住后的权益, 避免因跨组跨村安置带来的矛盾。三是研究“契约承诺”形式, 在摸清选择上楼农民具有后续建房权益底数的前提下, 对其后续住房需求, 纳入城镇住房保障体系统一管理, 构建自愿、有偿的后续建房权益退出机制, 以使上楼不留后遗症。四是积极引导已完全离农, 且在城镇有稳定工作群体的承包地“流转”, 并通过构建自愿、有偿的承包地退出机制, 实现“离农离土”。五是借鉴国内外经验, 通过成立农地银行等方式, 对已丧失劳动能力, 且农户家庭已无后代从农的老年户, 探索以承包权补充养老的退出机制, 以降低退地老年农民的社会保障风险, 增加养老福利。六是制定对规划撤并区域后续建设及空间管控的实施细则, 防止政策漏洞, 避免出现“搭便车”重复获利以及“假危房”申请建房的现象, 尤其要对新增分户明确政策适用条件, 以防止出现突击假结婚、假离婚, 突破底线的事件发生。符合新增分户适用条件的, 可通过引导“上楼”或采取赎买的方式进行宅基地置换。七是根据不同对象, 采用差别化方式, 引导“上楼”或退出。对农夹居户、已批未建户和征而未拆户, 通过制定细则, 引导其宅基地退出或上楼安置。对不具有宅基地建房资格的空心户和应拆未拆户加强管控, 其中, 有继承人的空心户引导其宅基地退出; 无继承人的空心户和应拆未拆户, 宅基地依法收归集体, 予以灭失整治。

参考文献:

[1]刘静, 龙腾, 孙彦伟. 以“三个集中”推进新型城镇化——上海郊区农民相对集中居住情况调研[J]. 上海土地, 2016(2).

[2]朱明芬. 农村宅基地产权能拓展与规范研究——基于浙江义乌宅基地“三权分置”的改革实践[J]. 浙江农业学

报, 2018(11).

[3] 吴康军. 奉贤区农村宅基地归并和置换两种模式比较研究[J]. 上海农村经济, 2014(4).

[4] 蒋丹群. 乡村振兴背景下上海市农民集中居住模式分析——以松江区为例[J]. 上海城市规划, 2019(1).

[5] 马俊贤. 完善农民集中居住的配套保障[N]. 联合时报, 2014-08-20.

[6] 上海城策行建筑规划设计咨询有限公司, 上海城市房地产估价有限公司. 上海农民宅基地若干政策研究报告[R]. 2018.

[7] 浦东新区发改委. 浦东新区推进农民相对集中居住调研报告[R]. 2019. 6.

[8] 张国坤. 上海“三农”决策咨询研究 2017 年度上海科技兴农软课题研究成果汇编[M]. 上海财经大学出版社, 2018.

[9] 王宏利. 完善增减挂钩的资金使用管理推进农民向城镇集中居住——基于上海市的调研[J]. 产业创新研究, 2019(4).

[10] 易小燕, 方琳娜, 陈印军. 新型城镇化背景下农户退出宅基地集中居住的福利变化研究——基于江苏省农户调查数据[J]. 环境与可持续发展, 2016(6).

[11] 施烨明. 农民集中居住的意愿分析及对策——以浙江省嘉兴市南湖区为例[D]. 上海交通大学 MPA 论文, 2015.

[12] 高骞, 王丹. 提高土地利用效率推动高质量发展[J]. 科学发展, 2019(1).

[13] 赵宏彬, 宋福忠. 国内外农民相对集中居住的引导经验[J]. 世界农业, 2010(12).

[14] 聂玉霞等. 国内外关于村庄合并研究述评[J]. 山东农业大学学报(社会科学版), 2015(1).

注释:

1 宅基地复耕, 可以变为自己的承包地。

2(1) 王海燕: 《上海各区拟定农民相对集中居住计划, 进镇“上楼”户数占 50%》。上观新闻。2019-5-24<https://www.shobserver.com/news/detail?id=153009>.