

建设农村集中居住区

增强江苏乡村振兴“牵引力”

桂玉清

江苏省农业资源开发评审中心

江苏作为经济发达省份，但城乡发展不平衡、农村发展不充分的问题仍较突出，尤其是苏北“六大片区”及黄河故道沿线的农村地区一直是江苏乡村振兴的难点和“痛点”。如何尽快改变苏北农村落后面貌、走出江苏特色乡村振兴之路？2018年，江苏省委省政府作出了建设农村集中居住区的重大抉择，在苏北农村地区建设一批生态宜居、产业发展、治理有效的农村集中居住区，把其作为江苏省推进乡村振兴的重大战略举措着力推进。

意义重大

农民住房质量、农村环境和农村公共基础设施配套是乡村振兴重要载体和体现，是实施全省乡村振兴的关键。推进全省经济薄弱地区的农村集中居住，改善农民居住环境和生活水平，蕴含巨大公共价值和战略定位。

实现百年目标的必由之路。当前世界局势处于百年未有之大变局，从全球范围内看，二战以来人口过亿的大国中成功跻身发达国家的不多，许多拉美后发国家往往以农村的衰败为代价取得城市暂时“繁荣”，这种不可持续的发展最终导致整个国家陷入“中等收入陷阱”。而在上世纪70~80年代，东亚的韩国、日本及时推出“新村运动”“一村一品”和“乡村振兴”等系列农村发展战略，最终成为发达国家。中国作为14亿人口的大国，今后较长一段时期内仍将有几亿人口居住在农村，农村的现代化关系到全国现代化的实现程度。建设农村集中居住区是加快发展农村、改变农村落后面貌、提高农村居民生活质量的迫切需要，是全面建成小康社会，实现第一个百年目标的必然选择。

有利于提高生活质量、增加农民消费。与城市相比，江苏苏北农村家庭各类家用电器的占有率、使用率并不高。虽然实施过多次家电下乡、汽车下乡等惠农活动，但效果不太突出，一个主要原因是农民居住条件差，无法配套使用现代化生活设施。消费市场的形成需要具备消费能力、消费意愿和消费条件三大前提，其中消费条件尤为重要。隔热密闭条件不好的房屋无法使用空调，缺少自来水的家庭不方便使用洗衣机和卫浴设施等等，所以高质量的住房既是高品质生活的体现，更是使用现代化生活设施必不可少的前提。加之当前国际贸易环境摩擦增多，美欧为代表的西方国家对我国的经济、科技围堵现状难以改变，建设农村集中居住区，改善农民居住条件有利于增加国内消费、化解工业和城市产能，减轻对外贸易压力。

有利于节约资源、改善农村居住环境。改革开放以来，江苏不少乡村规划执行不严格，随着人口增加，富裕起来的农民无序建房问题相对突出。苏北民居很多是上世纪八九十年代建造的砖木结构房子，功能单一、安全舒适性差，改建住房势在必行。加之房屋分散、土地利用率低，供水、供电、道路等条件相对较差。如淮安市18580个自然村，平均每村只有52户，户均承包地达到4块，耕地碎片化，不利于农田成片规划和建设，传统的“点对点”、“单项式”的扶贫难以彻底改变贫困地区现状。另外，随着人口向城市流动，农民空关房大量增加，全国农村宅基地空置3000万亩左右，淮安市民房空置率达20%。建设农村集中居住区有利于节约耕地资源、改善人居环境，是促进乡村振兴、有效解决“三农”问题的战略举措。因此，推进相对集中居住是当前最直接的抓手和最紧迫的任务。

有利于彻底解决农民住房后顾之忧。我国农民自古就有购置土地和建造房屋积累财富的传统习惯，在乡土熟人社会中，房屋的规模和质量是中国农民财富和地位的象征。农民终其一生的辛劳就是为了不断的翻建房屋。建设集中居住区后，通过实行多种房屋产权模式，做到“居者有其屋”，彻底解决农民住房后顾之忧。让农民住得上、住得好，农民不必为住房而穷其一生，收入会更多用于购置空调、洗衣机等现代化的家用生活设施，改善和提高生活质量，过上与城市居民一样的高品质生活。

有效实践

江苏省各地积极开展农村集中居住区建设试点，取得较大成效。“十二五”期间，宿迁市泗洪县开展村镇“三集中”，即工业向园区集中、农田向大户集中和农民居住集中。宿迁市泗阳、宿豫等县区同期也积极推行农村集中居住地区建设。针对前期各地的有益探索与实践，江苏省委省政府因势利导，在省委十三届第四次会议上，省委书记娄勤俭强调：“推进苏北地区农村群众按照城镇化规律集中居住，既有利于乡村振兴，也符合群众意愿，顺应‘四化同步’要求，是建设‘强富美高’新江苏的重要内容，更是江苏脱贫攻坚和乡村振兴走在全国前列的重要举措。”

2017年11月，淮安市出台了《关于优化资源配置改善人居环境促进乡村振兴的意见》，提出力争用3~5年时间，建设300个农村新型社区，打造100个美丽乡村，引导10万农户进城入镇，基本实现一般村有条件的农民全部集中居住。

2018~2019年，盐城市计划改善农户7.8万户，2019年省下达盐城市农房改善任务2.5万户，其中四类人员4558户，已开工项目271个，改善4.62万户。村庄集聚规模大多不超过300户，个别在400~600户，靠近集镇的最多不超过900户，集聚规模适当。盐城市级财政每年设立改善农民群众住房条件专项资金1亿元，各县（市、区）均配套专项资金用于农房改善工作。从项目现场和走访相关村民的情况来看，无论是新型农村社区，还是利用老庄台改造提升居民点的村民对农房条件改善、公共服务设施配套完善和景观环境提升等方面都较为满意，普遍获得感较强，满意度较高。

2019年6月，徐州市印发《徐州市加快改善农民群众住房条件工作实施方案》，确定分三个阶段实施改善农民群众住房条件，并制定了2019~2035年的远期规划，从市级层面重点抓好“1211”试点创建工作。2019年，全市完成农村四类重点存量危房改造任务，实施住房改善项目611个，改善农村住房35.86万户。到2035年，全市农民群众住房条件将得到全面改善，城乡空间布局全面优化，城镇化水平显著提升。

政策建议

在集中居住区建设中，一些地区存在农民负担增加、拆迁补偿过低、农民不愿放弃宅基地、农事耕作不方便、进入集中区后农民生活支出增加等问题。如徐州地区按照面积置换，有些农民需额外支付购房款12万~16万元，加上屋内装修费用，对大多数普通农户而言负担较重。因此，在集中居住区建设中如何减轻农民负担、发展农村产业，增加村集体和农户收入等系列活动需要认真研究谋划，在实践中创造性地解决农民切实困难。

做好集中居住区长远规划。集中居住区事关农民切身利益，涉及长远。省、市级主管部门要从全局考虑未来各地人口变迁流动、交通规划、产业发展、土地利用等因素，指导规划农民集中居住点。各地要综合预测未来20年甚至更长一段时期内本地人口数量的变化来确定集中居住区的规模。在空间布局上集中居住区要沿交通主干道规划建设，如省国道的出入口、高铁和火车站附近，为今后乡村产业发展和人员物资流通创造便利条件。

采用多种产权模式。建设农村集中居住区具有重要的社会经济效益，要像建设公路、铁路等公共交通一样把农村住房纳入公共产品范畴，采用多种产权模式建设农村集中居住区。对“五保户”“孤寡”独居老人由村集体免费提供住房，承住人去世后由集体收回；购买产权房屋的农户可以继承或在集体成员内部之间交易，也可在规划的集中区内允许农户自行建造房屋；集中居住区内少量的产权房屋经审批后有条件对外销售，吸引城市居民到农村投资创业、休闲养老，促进城乡融合发展。

多渠道筹集建设资金。整合省市级扶贫、村庄人居环境整治、产业发展、农田水利建设等涉农项目资金，加大省级财政对集中居住区的补助投入，优先为集中居住区的村镇配套高标准农田，聚集重点，确保建设一个、成功一个。采用“先建后补”的方式调动各地建设集中居住地的积极性，对建设质量好、群众满意度高、设施配套完善的集中居住区增加省市级补助比例。尽快开展集中居住区建设中新增土地入市改革试点，严格实行“一户一宅”，加快推进旧宅基地复垦，配合修订过程的《土地管理法实施条例》，集中居住区建成后新增耕地指标可作为集体经营性建设用地入市，为集中居住区建设筹措资金，减轻农民负担。

配套农业经营体制改革。积极培育农业新型市场经营主体，加快农业产业发展，推进适度规模经营，扩大高收益种养产业规模。做好集中居住区耕地流转，在坚持“三权分置”改革成果的基础上，保护农民的承包权，加快经营权流转。推行统分结合的“两田”经营体制，即集中居住区附近农田可由耕种意愿较强的农户承包经营，距集中居住区较远的农田统一规划建成高标准农田，流转给大户经营。

采用先进的管理建造技术。引进城市房地产开发商从事农村集中居住区建设，降低建设和管理成本；使用更加环保、节能的新型建筑村料，如装备式建筑技术、分户式太阳能发电装置等提高农村房屋建设质量和科技含量，增加农户和集体经济收入；配套完善集中居住区绿化、道路、水电、污水、垃圾处理等公共设施，让农民同等享受现代化的生活条件。