
大都市郊区乡村平移集中居住的 成效与问题刍议 ——以上海市革新村为例

薛艳杰¹

农民集中居住，一般是指由政府引导推动的农民居住由分散向集中的转变过程。二战后，一些发达国家也曾探索推行过相关政策，如德国的土地整理、英国的“中心居民点政策”、日本的“町（镇）村合并”政策等。但涉及众多地区和农户的大规模农民集中居住，是在我国特定国情背景下随着城镇化快速发展而出现的。在不同的时空背景下，推动农民集中居住的主导政策、主要目标、路径机制等并不相同，但现象上主要表现为乡村居民点撤并，村民向城镇或乡村集中居住区转移，其中以农民上楼方式最为普遍；相关概念主要有“迁村并点”“撤村并居”“合村并居”“合村并点”或直接的“农民集中居住”等。农民集中居住在我国的的发生有特定的历史背景和现实意义，但在地方实践中也存在脱离地区实际和农民意愿盲目推进而产生的一系列问题矛盾，以及由此引发的争议讨论。

上海的工业化、城镇化进程走在全国前列，也是我国最早开始探索农民集中居住的地区之一。近年，作为已经高度城市化、人地关系和建设用地资源紧张的大都市，上海没有一味引导农民上楼，而是结合乡村振兴战略的实施，及时调整政策路径，实施进城镇集中、乡村平移集中和宅基地有偿退出等多元化安置方式。其中，乡村平移集中也不同于以往的“撤村并点”，在安置区选择、风貌塑造、资源激活及产业经济培育等方面均有创新突破，初步形成了各具亮点特色的乡村平移细分模式。但是，在点上探索实践中，也存在一些有待关注思考的现象问题。上海的农民相对集中居住，尤其是乡村平移集中居住中一些好的理念、经验，包括先行探索中出现的问题教训，对其他地区都具有较好的启示借鉴价值。本文以革新村为例，仅是基于点上案例阶段性建设发展情况的初步分析，对于上海乡村平移集中居住总体的成效和问题，还有待全面深入调查研究。

一、上海乡村平移集中的背景概况

推动农民集中居住，是上海适应大都市和乡村发展实际情况转变而推进的一项重要工作，经历了较长时期的发展历程。早在 20 世纪 80 年代末 90 年代初，上海郊区已开始探索“迁村并点”，引导分散的自然村向规划的中心村归并。1995 年底，上海市委六届四次全会报告中首次提出郊区要按照“三个集中”的目标推进新一轮发展，其中一个目标即是“农民居住向城镇集中”。

21 世纪初，随着国家土地整理、城乡建设用地增减挂钩等政策的实施，上海启动了以宅基地置换试点为主推动的农民集中居住政策，从 2004 年起累计实施了两轮。2016 年，上海制定实施了《上海市人民政府关于促进本市农民向城镇集中居住的若干意见》，开始以专项政策着力引导推动农民向城镇集中居住。

2018 年，为了更好地实施乡村振兴战略，针对上海乡村居住分散、房屋破旧、风貌凌乱等突出问题及农民改善居住生活条件的现实需求，上海修订调整相关政策法规，并于 2019 年同时颁布实施《上海市人民政府关于切实改善本市农民生活居住条件

作者简介：薛艳杰，上海社会科学院城市与人口发展研究所副研究员。

和乡村风貌进一步推进农民相对集中居住的若干意见》和《上海市农村村民住房建设管理办法》，正式启动新一轮集中居住政策。

新政策明确点题聚焦于切实改善农民生活居住条件和乡村风貌，提出推进重点为“三高两区”（“三高”即高速公路、高铁、高压线沿线；“两区”即生态敏感区，环境综合整治区）及规划农村居民点范围外的分散居住户，实施进城镇集中、乡村平移集中和宅基地有偿退出等多元化安置模式，首次将乡村平移纳入市级政策引导支持范围。

虽然与进城镇集中相比，乡村平移集中所占比重不高，但却直接关系着上海乡村当前的居住生活质量和乡村风貌，也奠定着上海乡村未来的发展格局与基础，与乡村振兴战略存在着更加直接紧密的关联影响。本轮乡村平移集中已不同于以往的“撤村并点”。

如平移集中安置区选址以村庄布局规划和郊野单元（村庄）规划为依据，必须位于规划保留村，有农村建房资格条件的集中居住农户，在符合村庄设计和乡村风貌管控要求的前提下，以自建或委托建房的方式，在规划确定的平移点内翻建、改建或新建住房，政策也规定了平移集中建房的宅基地面积、建筑占地面积、房屋高度和层数要求。

本轮乡村平移集中一般不是集中于一个超大规模的中心村，而是分散在几个适度规模的平移点，对平移集中居住区风貌进行引导管控，完善现代生活设施资源配置，引入多元化主体参与，破解资金瓶颈，将平移集中居住项目与乡村振兴其他项目统筹考虑，激活乡村闲置资源要素，对接城市需求培育新业态新模式，促进乡村产业经济发展等。

从实施情况来看，虽然新一轮农民集中居住政策从 2019 年正式实施，但实际上自 2018 年上海启动首批乡村振兴示范村建设试点起，一些示范村就已开始探索推进乡村平移集中居住，在机制模式上积极创新，亮点成效初步显现，但同时也存在一些问题倾向有待引起地方政府及相关领域专家学者的关注思考，及早形成共识，加强市级层面对全局性、长远性、关键性问题的引导管控。

二、革新村平移集中的案例分析

1、革新村及其乡村平移集中的基本概况

革新村位于上海市闵行区浦江镇东部，距上海市中心约 19 公里，是一个历史底蕴深厚的近郊村，村域面积约 2.27 平方公里，至 2019 年 6 月，全村常住人口 2830 人，其中外来人口占 41.6%。据《革新村的前世今生》记载，南宋时期北方移民开始在革新村及其周边地区垦荒谋生；元大德年间该区已成为农耕热土，村落散布；明正德年间谈田“建楼以召耕旅”，形成名为“召稼楼”的聚落，周边望族相继迁入；清末清初该地逐步发展为江南地区知名的“乡间市镇”；1959 年更名为革新大队。

2012 年和 2014 年，革新村先后被评为“首批中国传统村落”“第六批中国历史文化名村”。然而，近年来，文化底蕴和区位优势并未转化为发展优势，革新村面临基础设施老化、乡村面貌落后、古镇开发滞缓、集体经济薄弱、农民收入偏低、人口老龄化加重等多种问题。

2018 年，革新村被确定为上海市首批乡村振兴示范村，拉开了乡村振兴的帷幕。革新村是闵行区总体规划确定的 10 个保留保护村之一，在全市首批、全区首个乡村振兴示范村建设之初，就确立了打造面向未来 50 年高品质乡村的目标，以农民相对集中居住为切入点，修编村庄规划，将分布零散且少于 20 户的农村居民点进行归并，共涉及 7 个村民小组、16 个自然村、232 户农户，规划安置到 2 个集中居住点。集中居住区房屋形态为独栋建筑，采取“统规自建”方式，政府对集中居住的农户实施老宅残值补贴和风貌奖励，同时对困难农户提供贴息贷款支持。2019 年平移集中居住区完成房屋建设，进入装修阶段。

2、革新村乡村平移集中的初步成效

一是旧宅换新居。革新村集中居住拆除的农民房屋大多建于 20 世纪 80 年代前后，结构老旧，质量较差甚至存在安全隐患，通过本轮集中居住政策，房屋得到更新维护或新建，住房条件切实改善。

二是生活环境条件品质提升。平移集中居住区实施污水纳管、天然气入户、架空线梳理等项目，乡村道路升级，新建停车场、垃圾箱房等设施，新建革新建业馆、革新村会堂、互助式养老之家等场所，原位于“三高两区”及分散居住的农户，生活区域从不宜居或设施配套不完善转变为拥有城市环境设施品质的宜居区域。

三是乡村旧貌换新颜。革新村通过农民相对集中居住实现住宅更新和居民点整理，乡村房屋破旧、居住分散、风貌凌乱等问题得到较大改观，新建区整体呈现出现代化乡村的新气象。

四是促进乡村建设用地减量和土地利用结构优化调整。通过实施农民相对集中居住，革新村减少农村居民点用地 1.19 公顷，减少建设用地 7.04 公顷，腾出商服用地 1.93 公顷，节地率 25.8%。

五是盘活存量资源。促进乡村经济发展及农民增收。依托召稼楼古镇二次开发引入社会资本，村集体经济组织参股经营，集中居住后腾出的商服用地预计年收益 1260 万元，引入社会资本盘活归并点内的闲置房屋资源，发展文创、民宿、养老等产业。

3、革新村乡村平移集中的亮点与经验

一是安置模式多样化。革新村的农民相对集中居住主要包括四种细分模式。第一种是位于规划居民点内，现状房屋结构较好的，予以保留，仅进行风貌“微更新”；第二种是位于规划居民点内，现状房屋陈旧的，进行原址翻建；第三种是位于规划居民点外的集中居住对象，有建房资格的，平移到规划居民点建房；第四种是位于规划居民点外的集中居住对象，无建房资格的全居户，计划向城镇集中。

革新村多样化的农民相对集中居住模式更符合上海大都市郊区乡村类型、乡村人口结构和农民意愿多样化的特征，在政策上分类引导，给农户多种选择，对长期离土离乡、无建房资格的农户，以引导向城镇集中居住为主；有建房资格、仍从事农业生产经营活动或愿意在乡村居住生活的农户，以在乡村地区平移集中为主，对其他地区有借鉴参考价值。

二是将推进农民相对集中居住与实施乡村振兴战略结合。革新村的农民相对集中居住以在乡村地区平移集中为主，通过集中居住推进乡村居民点整理，优化乡村空间格局和土地利用结构，改善农民居住生活环境条件，也为可能回归的村民保留了可以退守的家园。

促进集中居住区、召稼楼古镇、浦江郊野公园联动，盘活乡村资源，培育新的经济增长点，促进农民就业和增收，为吸引本村年轻人回归和城市优质资源要素流入、保障乡村长效发展等奠定了基础。

对于大都市郊区的规划保留保护村，农民相对集中居住既是实施乡村振兴战略的主要任务，也是带动乡村发展振兴的重要抓手，二者紧密结合是乡村平移集中的可取方向。

三是维系乡村原有的社会结构和治理体系。革新村农民相对集中居住按照组团安置原则，不打破原村民小组，较好地保持了原本以地缘、亲缘为纽带的社会邻里关系，维系了内生发展秩序，具有较好的推广价值。

尽可能保持原有自然村组、依托既有居民点及在本村域内平移集中，尽量不打破原有社会结构、治理体系和集体经济组织关系，尽量避免长距离搬迁，减少对乡村居民生活就业，社会文化及治理体系等带来的变动影响等，是乡村平移集中居住的理想方向和最优选择。

三、现状问题及对策建议思考

随着上海市级乡村振兴示范村建设试点范围不断扩大，已有更多村开始实施乡村平移集中居住项目，各具亮点特色的细分模式相继呈现，但也存在一些问题不足有待关注，本文基于革新村平移集中居住区建设发展的阶段性情况，形成一些初步思考和建议。

1、存在的主要问题

一是自然田园气息有待增强。革新村农民集中居住区的建筑风貌较好地体现了江南水乡民居特色，并融入了本地传统民居中的马头墙、观音兜、仪门头、水桥头等元素，整体风貌焕然一新，美观和谐。美中不足是过于精致化、人工化，居住区整体景观风貌更近于城市小区。虽然规划有小菜园、小果园、小花园及小竹园等“3+N”园，但目前还未充分呈现，自然田园气息尚不浓郁。

二是历史文化底蕴有待进一步彰显。革新村是国家级传统村落和历史文化名村，但历史文化要素主要集中于召稼楼古镇及周边区域，其他自然村内历史遗迹较少，有些已消失殆尽；传统的纹圈式民居由于生产生活方式变化、占地面积大等原因不宜完全采用，百年以上的古树也已经不复存在。若非基于相关资料信息，仅从平移集中居住区本身较难看出传统村落底蕴特征。

三是内生发展活力有待进一步培育。至2019年末，革新村集中居住区内大部分房屋还在装修中，居民尚未入住，新业态培育也在起步阶段，整体生活气息和发展活力尚显不足。

2、乡村平移集中后续发展的思考与建议

革新村乡村平移集中居住区建设发展中的问题，既有共性问题，也有地区特有问题，应引起其他地区关注思考。就革新村来看，目前农民相对集中居住区硬环境建设已基本完成，优化软环境，回归田园底色，厚植历史文脉，增强内生动力是后续发展的主要方向。主要建议包括：

一是更多地回归自然田园要素。乡村聚落景观与城市建成区景观最主要的区别在于自然性，更加贴近自然、顺应自然、融入自然，长期以来由村民自发聚居而成的村落被称为自然村。上海郊区的自然村一般沿河、沿路、沿田成条带状分布，或在农田中间呈点块状分布，村宅“长”在自然田园要素之中。

上海乡村地处经济社会发展活跃的大都市郊区，未来无论是自然演变还是政策规划导向，乡村居民点数量总体都以减量化趋势为主，保留下来的乡村居民点应尽可能地保护好乡村与城镇不同的独有风貌特征，乡村平移集中居住区建设也宜遵循此原则，景观风貌不需过多人工修饰和过于精致，而更要回归自然。

从革新村来看，据《革新村的前世今生》记载，革新村居民历史上就有在居住地种竹、植柳、栽桃等的传统习俗，村宅中树木繁多，环境清幽，农家住宅一般前有池塘，后有竹园，旁辟菜园，有的宅前拥有数株梅树、桃树等等，这些对于集中居住区村宅肌理和景观风貌设计都具有重要的传承价值。

若将现状宅前屋后精致的草坪和景观树木改为自然生长的乡土树木，以居民自己种植的蔬菜瓜果和花卉竹木为主，既减少了公共养护成本，也使自然乡土要素和田园要素成为村宅的底色，更促进了乡村宝贵的土壤资源发挥生产、景观和文化等多种复合功能，乡村的特色、魅力和功能将进一步提升。

二是进一步挖掘传承历史文脉和乡愁载体。独特的历史和地域文化是不可复制、不可多得的内生优势，也是乡愁的重要组

成部分，这些不应只是在村史馆中寻觅，而更应是常态化的、活化的、自然的存在，也需要多样化的载体来显现和传承。

从革新村来看，在平移集中居住区内可更多地恢复一些历史遗存，将拆旧居民点内留下几代人记忆的一些自然和人文要素保留或平移过来；区域内曾望族世居、乡贤辈出，可在村口、村内公共空间等重要节点区域和醒目位置增添本村历史名人、典故传说、村史、民俗风情等相关的雕塑或展板等。

搜集整理留传下来的优良家风家训，通过有效宣传和相关活动弘扬耕读传家、励志养德、顺应自然、敦本尚义、守望相助、自力更生等传统美德；搜集本地“东乡山歌”“老古话”竹编等民间技艺和其他传统民俗活动，进行活态保护传承，并与文旅产业结合，开展宣传、展示、体验和商业活动，促进乡村产业振兴。

三是增强内生发展动力。大都市郊区的乡村，尤其是近郊乡村居民点的功能及人口结构正在发生深刻变化，除了保护好乡村的基本功能外，也要对接城市多元化的需求，培育新的功能，吸纳部分非农人口，促进城乡在更高水平上实现融合共生发展。

对于革新村及其他都市区乡村平移集中居住区，可通过改善环境、促进产业经济发展增加就业机会等吸引本地村民回归，同时可探索“荣誉村民”等路径机制，完善乡村房屋租赁和管理制度，利用平移集中居住区的闲置房屋资源，吸引与本地存在地缘血缘关系的新乡贤，以及其他热爱乡村环境的城镇居民来乡村创业就业或居住生活，参与本村建设发展。

无论是本村户籍居民还是外来创业、就业、居住人口，总体以吸引将本村房屋作为第一居所，长期在此居住和生活的人口为主，增强平移集中居住区建成后的内生发展活力及可持续发展动力。