

聚焦乡村振兴“牛鼻子” 助力美丽乡村“新画卷”

陈俊

推进农民相对集中居住作为以海市乡村振兴战略规划（2018-2022 年）《上海市乡村振兴战略实施方案（2018-2022 年）》明确的六大行动计划之一，是上海实施乡村振兴工作的“牛鼻子”，也是上海改善农民居住条件、提升乡村风貌、补好农村短板的关键举措和重要抓手。2019 年 5 月，上海市政府制定《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》，明确要求走出一条具有中国特色、上海特点的超大城市乡村振兴道路，计划到 2022 年约 5 万户农民实现相对集中居住。

奉贤区庄行镇渔沥村处于市、区两级规划中奉贤农艺公园、庄行郊野公园“双园建设”的核心区域，是庄行镇农民相对集中居住工作的重点推进区域。自 2019 年 11 月至 2020 年 8 月，渔沥村共完成两批村民相对集中居住工作，累计签约 264 户。

一、推进农民相对集中居住的基本情况

渔沥村位于庄行镇最北端。村域面积 4.54 平方公里，共有 27 个村民小组，户籍 1239 户、人口 3973 人，北枕黄浦江 1.3 公里江岸线，耕地面积 3188 亩，涵养林面积 650 亩。水系纵横发达，生态环境优美。

渔沥村宅基地户数 857 户，用地面积 19 万平方米，建筑面积 18.1 万平方米。宅基地住房大部分建造时间在上世纪的 70、80 年代，依河、依路、依林建设，相对统一规整。但多数为泥砖结构，建筑质量不高，老旧破败、失养失修等问题逐渐显现。随着城市化发展，农村人口逐步向城镇集中居住。据统计，渔沥村户籍常住人口 913 人，其中 60 岁以上老人接近七成，而外来租住人口近 2700 人。人口老龄化、乡村空心化、宅基公寓化等特点日益凸显，给乡村治理带来严峻挑战。

渔沥村现有集中建房点 2 处，主要以分户、无房户、动迁异地建房对象为主，其中渔沥 2 组 1 处，安置 29 户（2008 年 19 户、2017 年 19 户）、耀光 2 组 1 处，安置 16 户（2006 年）。根据《关于严格控制奉贤滨江地区范围内土地使用和项目建设的通知》文件要求，除动迁等原因外，2015 年以后渔沥村范围内村民新建房屋审批受到严格控制。

二、推进农民相对集中居住的相关政策

根据《上海市农村村民住房建设管理办法》（市政府第 16 号令）《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》（沪府规〔2019〕21 号）等文件精神，庄行镇经多轮征询意见和研究讨论，确定了渔沥村农民相对集中工作方案。

（一）安置原则

以宅基地核准面积等量置换产权房，实物（产权房）置换面积上限不得超过 200 平方米，超过部分采用货币安置或股权安置。

（二）安置地块

奉贤新城大居区域（已建成），耶桥社区 11-01 地块（在建中）。

（三）安置面积核定

以原宅基地合法有效面积与有效人口核算面积进行比较，以就高的原则确定最后置换面积。其中宅基地合法有效面积，以宅基地使用证记载的审批核定面积为准；有效人口核算面积，按照《上海市农村村民住房建设管理办法》（市政府第 16 号令）相关要求，并结合庄行镇实际执行。

（四）安置方式

一是实物（产权房）安置。可在核准面积范围选取一套大居产权房和一套耶桥产权房，或选取两套耶桥产权房。其中大居产权房户按照 2265 元/平方米的安置价均价购买，耶桥产权房按 1753 元/平方米的安置价均价购买。超出 200 平方米的面积，按照产权房市场均价购买。

二是货币安置。自愿放弃实物（产权房）安置（包括置换产权房后剩余面积）的，按照 13300 元/平方米的单价进行货币安置。

三是股权安置。设立镇级股权运营平台，对自愿放弃实物（产权房）安置和货币安置（包括农户置换产权房后剩余面积）的农户按 13300 元/平方米的单价计算价值入股平台，年收益按照税前保底 6.5% 计算。收益超过 6.5% 的，以实际为准分红。

（五）安置奖励

原宅基地使用证的建筑面积经第三方评估公司评估后给予房屋重置价补偿，宅基地范围内的附属物纳入评估范围。签署安置协议后，按照相关规定计算农户过渡费、搬家补助费、家用设施移装费、签约奖励费等费用。

三、推进农民相对集中居住的主要问题

（一）农户安置意愿无法兼顾

充分尊重农民意愿是农民集中居住的前提条件。从现行渔沥村农民集中居住政策来看：一是集中安置方式相对单一。主要以上楼、货币、股权安置为主，缺少平移安置的方式。有相当一部分村民倾向于平移安置，等待上级进一步明确平移规划政策，导致在具体实施过程中出现同一排宅基地房屋因有的农户参加、有的农户不参加而最终无法整体拆除。二是特殊人群安置政策尚未明确。《上海市农村村民住房建设管理办法》（市政府 2019 年第 16 号令）颁布后，奉贤区相关实施细则尚未以政策文件的形式进行明确，导致镇级层面在具体操作缺乏依据。如对小城镇户籍、自理口粮及因征地转为非农户的人员等三类人员认定未具体涉及，还有分户意愿的农户无法列入此次庄行镇集中居住名单等问题。三是相对集中居住规划不够明晰。推进农民集中居住不是一蹴而就的，需区分对象、区分重点、区分步骤依次开展。面对部分农户“何时能参加”的迫切愿望，目前难以做出明确答复，客观上增加了基层工作的难度。

（二）项目建设资金难以平衡

对于财力相对薄弱的纯农地区，资金平衡压力较大，导致每批次集中居住指标相对有限，无法满足村民日益高涨的意愿，对

农民相对集中居住的后续推进造成难度。

（三）后续保障机制有待深入

农村养老：受故土难离和不愿意改变多年来生活环境等因素影响, 据了解，渔沥村近三分之二参加农民相对集中居住的 60 岁以上老人, 仍租住在本村和邻近地区。宅基地置换后，子女基本选择进城镇居住，老人多独自在家，日常生活缺人照料，心理、生理需求不容忽视，农村养老问题逐渐凸显。

社区治理：对于农民集中居住后的社区管理的关注度还不够。农民迁入城镇社区居住后，在居住环境、居住条件完成了农村向城市的转变，但在生活习惯、价值观念、文化传统等方面的改变适应还需经历较长的过程，镇、村如何在社区管理定位自身的地位、职能，也值得探讨和研究。

人员管理：离开农村的村民和党员进城镇集中居住，农民、党员的身份没有发生变化，但原有村一村组的地域网格化管理模式发生变化。日常管理制度落实、参与村级事务的权利发挥等方面都面临新的情况、新的特点，也要求我们必须做出相应的改进。

四、推进农民相对集中居住的对策建议

（一）突出规划引领

进行科学规划是推进农民集中居住的重要前提条件。应尽可能集中人员、集中时间, 提前开展调查摸底工作，既摸清现有宅基地规模、房屋面积和质量、房屋使用情况、人口构成等基本情况，也可以全面掌握农民需求、充分尊重农民意愿，并积极运用信息科技等管理手段，建立动态管理和更新机制，为政策研究制定提供基础数据保障。在此基础上，结合村庄布局规划和郊野单元（村庄）规划，因村制宜、因宅制宜，分层规划、分步推进、分类引导。统筹明确时间节点和工作方法，针对进城镇集中居住、平移、翻建、流转等不同现实需求，细化制定一村组一方案、一宅基地一方案，既积极维护农户个体利益诉求，也注重提升整体工作效能。尽量避免出现同一处宅基地房屋因农户意愿不一致而最终无法拆除等问题，确保农民集中居住推进的科学有序。

（二）加强宣传引导

强化农村集中居住的政策宣传，健全完善信息交流反馈机制。既要积极借助电视广播、报纸、微信公众号、宣传册、短视频等新媒体手段拓展宣传渠道，也要立足农村实际，充分发挥村民小组长、党员、乡贤等乡村骨干作用加强日常引导。可结合现场参观或云上看房平台演示集中居住示范点、专人介绍计划安置区域现状和建设愿景等方式，将农户主观认识变成切身感受，通过多角度、全方位开展政策宣讲答疑，使农户清晰了解政策全貌和补偿标准要求。同时，及时回应疑惑和衍生问题，持续完善工作机制和工作方法，减少农户抵触和防备心理，激发农户参与的积极主动性。

（三）完善政策供给

关于资金保障：一是在深入调研和细致测算基础上, 适度提高有关农民集中居住项目市、区级补贴标准, 缓解镇级建设资金压力。二是充分整合土地综合整治、区域环境综合整治等各条线涉农资金进行整合利用。三是适度引入社会资本。借鉴苏浙地区成功经验，鼓励有实力有乡土情怀的企业加入, 依托其成熟运营方式、先进市场理念等，进一步提升建设品质、有效减轻政府财政负担。

关于政策完善：区级层面在加强调研基础上，适度考虑新老政策细则的延续性。譬如参与对象的认定、相关住房标准等，尽快制定出台本区农村村民住房建设管理细则，使农民集中居住推进工作做到有法可依、农户相关诉求有据可答。

（四）创新制度保障

关于农村养老：推进农民集中居住项目过程中，在依托现有政策鼓励农户居家养老以及拓展村居睦邻点、老年活动中心养老服务功能等基础上，应充分考虑农村养老的现实需求。在条件允许的情况下，利用村域内存量建设用地或相对成片的闲置宅基地等进行改造，建设农村集中养老住房，形成多样式的托老所、长者照护之家、综合为老服务中心。以此缓解高龄老人养老问题，相关建设维护资金应提前统筹考虑，做到老人住得进、住得起、住得惯。

关于社区治理：进城镇集中居住的农户面临村委会和社区居委双重管理，应创新社区治理模式，村委会主动将服务职能延伸到社区。建立以社区居委会为主、村委会参与的共治模式，结合成立社区农户党小组等多种方式，关注农户日常生活保障、精神文化需求等各个方面，做好本村农户的“代言人”“协调人”“贴心人”，及时通过共治平台沟通协调相关事项，共同推进社区民主治理，为社区农户有序生活提供坚实保障。

（作者系奉贤区庄行镇渔沥村驻村指导员）