

空壳村撤村建居的难点与探索实践

——以江阴市为例

许一鸣

空壳村是工业化、城市化的必然产物。作为全国工业化的排头兵，苏南市县经济社会已发生深刻变革，农村变城市、农民变居民，农村所属集体土地全部或部分征收征用，形成了许多无农业、无农民、无原始村庄的空壳村，城乡社区治理面临现实挑战。为破题空壳村，以江阴为代表的苏南市县有序组织、依法依规地推进撤村建居工作。

一、江阴空壳村撤村建居的破题

撤村建居是指撤销村委会建制，实行社区居委会建制。通过撤村建居，可以理顺社区管理体制，彻底破解空壳村问题。作为苏南县市发展的典型代表，江阴的城镇化率已超过 70%，出现了包括城中村、拆迁村和拆迁过半村在内的各类空壳村 72 个。近年，江阴依托集成改革，以城郊区为试点、主城区为重点，开展撤村建居专项行动，共依法依规撤销各类空壳村 32 个，初步实现了空壳村撤村建居的破题。

1. 推进村级股改，维护农民权益。

坚持因地制宜、一村一策，深入调研分析股改堵点、难点，尊重历史，求同存异，实事求是制定股改方案。按照村级股改方案，由镇（街道）纪检监察、财政、社会事业部门，各村委会、社区居委会和第三方机构共同对各村清产核资结果当堂会审、及时公示，对每户家庭的人口数量、户籍变动、工作性质等情况经两轮公示、签字确认，最终确定各村经营性净资产、资金、资源，股东家庭户数，股东资格人数等，确保全过程公开透明。目前，江阴大部分建制村已基本成立村级股份合作社，确保所有股本量化到人、固化到户、不随人口增减变动。

2. 探索政经分设，厘清村居关系。

深化农村集体产权制度改革，剥离村“两委”集体资产经营管理职能，组建农村股份合作经济组织，确保行政组织和集体经济组织双轨运行。各镇（街道）制定政经分设（村社分离）实施意见，做到机构分设、资产分置、权责分离、人员分开、财务分立，并由社区党组织对股份合作社经济运行情况实行监督；研究制定社区年度目标绩效考核办法、合作社财务管理及考核办法、人员安置办法等制度；提供财政保障，明确兼任社区职务的合作社工作人员经费、社会事业管理经费、公益性事业建设经费和社区居民普惠性福利经费均列入财政预算，减轻合作社负担，股份合作社的运行经费及非普惠性福利费用由股份合作社承担。据统计，率先开展撤村建居试点的城东街道，财政兜底落实的财政保障经费高达 10 亿元。

3. 规范撤村程序，理顺管理体制。

在村级股份制改革和政经分设工作顺利完成的基础上，严格遵循《中华人民共和国村民委员会组织法》《江苏省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》和江阴出台的《关于开展撤村建居工作的指导意见》等政策法规文件，按程序召开两次村民代表会议、讨论撤村方案、发布撤村公告、户代表签字等，做到该有的环节一个不少、该签名的人员一个不漏，确保撤村工作的严肃性、合法性和程序性。同时，通过镇（街道）与部门协同，开展镇、村两级业务培训，明确撤村过程中土地权属、

合作社税金、村民权益等核心焦点问题的处置办法，确保撤村工作不影响集体收益、不影响股民分红、不影响公共服务。

二、江阴空壳村撤村建居的难点分析

撤村建居工作涉及集体土地和集体资产处置、基层组织建设、村民农转非等，具有综合性、系统性与复杂性特征，如若考虑不周，可能导致长期积累的矛盾集中暴发，造成社会不稳定。以江阴为例，空壳村撤村建居主要存在以下难点：

1. 撤村建居条件有待完善。

2019年江阴出台的《关于开展撤村建居工作的指导意见》，规定撤销村委会建制需同时满足四个条件：一是村民成为居民，离开了村域范围；二是村集体土地已经被全部或部分征收、征用；三是依法处置村集体资产；四是转制村民全部纳入城镇社会保障体系。此政策使一批完全符合条件的空壳村顺利撤村建居，但却无法助力一些基本或总体符合、尚未完全符合的空壳村依法撤村建居。譬如，有些村大部分土地被征用后，只剩下一些犄角旮旯、边角料地块未被征用，极少数的村民还保留着农民身份未进医保，按文件规定的前置条件不能撤村建居，只能过渡为村居并行体制。目前，江阴实行这种村居并行体制的村还有15个，延缓了江阴空壳村撤村建居的进程。

2. 集体资产处置有待厘清。

撤村建居涉及村集体资产、资金、资源的最后一次分配，其量化过程易暴露问题、触发矛盾。江阴村级经济体量较大，积累了一定的村级资产，但在全面实行村账镇代理之前，由于法律边界不明晰等原因，绝大部分村入不敷出，村级资产管理存在较多隐患；土地征用农转非人员情况复杂，既有因农转非安排就业的，又有未安排就业的，还有大集体、小集体和农嫁非、非嫁农、农嫁农等，难以建立统一的资产量化对象界定标准；资产量化涉及多方利益群体，村民股民期望难统一，无法面面俱到地满足各方不同要求，如有些村民希望村集体资产直接以货币资产的形式分配到现有股民头上，而不是平行转移到村级股份经济合作社；有些村民认为因各种历史原因，村级集体资产有部分流失，要求先补偿再量化后撤村等。

3. 符合投票撤村村民身份有待明晰。

依据法定程序，撤村建居须经三分之二以上村民表决通过，这就涉及有撤村投票权村民的界定问题。事实上，每个建制村在撤销村民小组的同时，就完成了对村民身份的界定。然而，伴随江阴城市化进程的高速发展，许多镇（街道）的建制村早在2000年左右就已完成撤组工作，十余年间村民婚丧嫁娶、孩子成长成年等，为现今清晰界定符合撤村投票表决条件的村民增加了难度。如澄江街道的5个空壳村，早在上世纪九十年代就基本完成了撤组，本世纪初又因户籍制度改革，村民彻底转变为城镇居民，分散居住在全市18个社区内，其中还有部分人移居省外、国外，常年和村委会失联，要完成撤村的村民身份界定工作困难重重。

4. 福利待遇及民生事宜有待落实。

各建制村基本都有各式各样、名目众多的村级福利，村干部、村民担心撤村建居后会降低或失去原有优厚待遇。一些镇（街道）空壳村和拆迁过半村，绝大部分村民已“洗脚上楼”，但居住的回迁安置房或集体建设用地上自住楼，均未取得合法权属证明，村干部、村民要求解决房屋产权问题的呼声强烈。撤村后，村干部、村民办理一些涉及生产生活的具体事务时，仍被部分办事机构惯性要求提供村委会统一社会信用代码证和公章，而不认可社区信用代码证及公章。

5. 政府公共管理与服务有待补位。

部分村撤销村委会建制后，村民归所住地社区接管，其公共管理与服务并没有同步纳入到公共财政保障体系，本应由政府承担的社区居委会公共管理与服务成本，一部分仍由原村集体经济组织承担，一定程度加重了村集体经济组织与其成员的负担。撤村后村民的就业保障和生活来源、生活习惯，以及安置房的建筑质量、后期维保、消防安全等现实问题，也需引起政府的高度重视，尽快尽早地妥善解决。

三、推进空壳村撤村建居的方向路径探讨

以江阴为代表的苏南市县，需立足全局，以推进城市化、实现城乡统筹发展为主线，以维护集体和群众合法权益为根本出发点，有组织、有步骤、有秩序地开展空壳村撤村建居工作。

1. 加强顶层设计，完善政策制度体系。

撤村建居是城市化发展的客观要求，国家、省级层面尚未有相关的指导性法律法规，地市级层面也未形成统一的工作规范，撤村建居不能常态化开展。有的镇（街道）怕触及矛盾，能不碰就不碰，出现了许多应撤而未撤的空壳村、应理顺而未理顺的村居混杂村。因此，要加强顶层设计和统一领导，使撤村建居工作向规范化、制度化、常态化发展。江阴在出台撤村建居专项改革行动实施方案的基础上，还应统筹协调市、镇（街道）、村居三级，以及民政、农业农村、组织、人社、财税等多个职能部门，要求相关单位尽快出台农村集体资产量化、股份制改革、土地征用、村民进城保等方面的配套政策，共同完善撤村建居的制度体系。

2. 落实相关政策，简化撤村建居条件。

2014年国务院出台户籍制度改革意见，要求取消农业与非农业户口划分，“农转非”不复存在；2020年《土地管理法》进行新一轮修订，征地制度发生重大变革，被国家征收征用将不再是农村土地进入市场的唯一渠道。改革发展新形势下，继续将村民转变为居民、土地被征用等作为撤村的必备前置条件已不合时宜。另外，撤村建居要求必须先处置完集体资产或成立新集体经济组织，因现实层面操作困难，也需作出调整。建议江阴将撤村条件优化为前置与后置两部分，前置条件设置为：在城镇规划范围内，农村土地大部分被征收或征用，村民大部分已经拆迁上楼，村内产业已经非农化，即只要在城市化进程中，村庄形态和村民生产生活方式已经城市化，就可以撤村。后置条件可作为撤村启动后的必要保障条件，设置为：完成集体经济产权制度改革，集体资产得到妥善处置，建立新的集体经济组织；落实户改新政策，取消“农转非”，及时将撤村村民户口迁往所在地社区，实现人户一致；实行城乡社会保障制度并轨，补齐原农村居民与城镇居民在社会保障待遇上的差距；依法依规履行撤村的民主、法律程序等。

3. 深化产权改革，规范集体资产处置。

做好撤村建居工作的关键，在于处置好以农村集体土地为核心的集体资产，保护好农民权益。为此，需要继续深化集体经济产权制度改革，加强集体经济组织建设，健全法人治理结构，拓展和完善集体经济组织服务功能，维护村民的集体收益分配权。按照新施行的《土地管理法》征收征用农村集体土地，拟对土地权属明晰、依法批准的集体建设用地，缴纳一定费用后转为国有出让土地，按照股份制形式全部量化到人。对其他类型的集体用地，按照民主原则，由全体村民代表大会讨论决定如何处置。对于个别情况特殊而不具备发展股份合作制经济条件的村，可以在撤村的同时，撤销村集体经济组织，按照有关民主程序，做好清产核资、股东资格界定、股权设置等工作，将全部集体资产兑现给集体经济组织成员。对于因复杂历史原因，存有少量集体资产无法处置、债权债务一时难以清理、清产核资卡顿的村，可在资产股份量化后，及时召开村民代表会议讨论决定股权是否变现，如有三分之二以上村民代表同意，就按照程序对集体资产进行拍卖，拍卖所得和村其他收入作为股本金，在扣除养老保险金后量化到个人；如要继续实行股份制，可成立股东大会，建立股份公司形式的特别法人企业。

4. 优化“即征即保”，统一城乡社保制度。

为帮助农民解决养老后顾之忧，江阴建立了将撤村村民全部纳入城镇社会保障体系的“即征即保”政策，要求被征地农民必须将补偿资金首先用于参加企业职工基本养老保险或城乡居民社会养老保险，防止农民将一次性征地经济补偿在非养老项目上消耗光。但实际操作中，村民需一次性缴纳巨额费用方能加入城镇社会保障体系，负担较重。建议江阴统一整合城乡居民基本养老保险，不再强制执行“即征即保”政策，允许撤村村民根据自身需求选择参加既有的城乡居民基本医疗保险和基本养老保险。若撤村后村民参保缴费标准低于城镇居民缴费标准，可由政府、村集体、村民按一定比例缴纳差额费用，改变由村集体负担巨额社保费用的做法。建议市、镇（街道）两级政府从土地出让收入、村集体从土地补偿费中支付需补齐的社保费用，同时逐步提高撤村居民的社保待遇水平。

5. 强化政府职责，理顺社区管理体制。

由于前期社区规划到位，江阴基本只存在撤村问题，作为公共管理和供给主体的政府，需要在撤村后承担起相应的职责，解决撤村村民、村干部的后顾之忧。人员安置方面，对于较分散的村，可按属地管理原则划归所在社区居委会管理，并从村改居改革风险金中提取一定资金给社区居委会；对于村民群居规模较大的村（规模在1000户以上的），直接改建社区居委会，按规定选举产生社区居委会领导班子。关于原村“两委”成员的安置，建议按照任职的年限，制定一定的标准，给予一次性的经济补偿；属“一村改成一居”的，原村委会成员可以过渡为社区居民委员会成员；未被选为社区居委会成员的，可招聘为社区专职工作者。就业保障方面，需加强对转居村民的职业技能培训，可依托订单式、套餐式企业用工培训，提升转居村民劳动技能水平，推动实现充分就业。对转居失业人员，应给予城镇失业人员同等再就业扶持政策，尤其是要重点帮扶“4050”、夫妻双方同时失业、单亲家庭需抚养子女的一方和享受最低生活保障的就业难人员等。镇（街道）的劳动服务站可面向转居失业人员提供免费推荐就业服务，社区居委会开设公益性服务岗位安排就业。社会事务方面，撤村建居后的居民，应与其他城市居民一样享受同等服务和管理，如社区的管理与整治应逐步达到城市治理的标准和要求。建议将澄江街道的城区部分市政基础设施，包括道路路灯及绿化建设养护、给水供电与环卫管理等，纳入市政府统一管理，由城市相关部门对应配套资金支付必需经费，其他各镇（街道）由责权归属地组织落实。