

关于农民集中居住后公共服务配套问题的思考

——以上海市崇明区为例

刘冬青

《中共中央国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》提出，要“加强基本公共服务县域统筹。加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，推动基本公共服务供给由注重机构行政区域覆盖向常住人口服务覆盖转变”。农民集中居住后，能否更加便捷地享受到公共服务，进一步提升幸福感和获得感，将很大程度上取决于集中居住工作的先期规划。

一、崇明区农民集中居住基本情况

2019 年崇明区发布《崇明区关于统筹推进农民相对集中居住工作的实施意见》，规定推进农民相对集中居住主要有三种模式：进城镇集中居住、货币化置换和平移集中居住，其中以进城镇集中居住安置模式为主，实行区级统筹、跨镇安置，规划选定城桥、陈家镇、堡镇、新河镇和庙镇等地区作为进城镇集中居住安置重点区域。总用地约 412 公顷，预计可惠及全区 2.8 万户农民。具体区域包括庙镇 1 号地块，新河 2 号地块，堡镇 1 号地块，城桥镇 3 号和 4 号地块，陈家镇 2 号、3 号和 4 号地块，长兴镇地块。其中，城桥镇 3 号地块是目前上海市规模最大的农民相对集中居住安置项目，将能实现 3000 多户农民的集中居住。

2019 年 7 月，崇明首批农民相对集中居住公寓正式交房，竖新镇 66 家农户实现了平移集中居住，改善了在高压线沿线居住村民的住房问题。2020 年 12 月，崇明区首个大型农民相对集中居住项目陈家镇安置项目正式开工，总建筑面积 15.86 万平方米，安置 1000 多户农民。2021 年崇明启动陈家镇、城桥地区两个地块的进城镇集中居住安置项目，总建筑面积约 60 万平方米，可提供近 5000 套房屋。2021 年，崇明启动堡镇、新河镇等乡镇的安置地块建设，规划总用地规模约 750 亩。到 2022 年底，崇明区将实现农民相对集中居住约 2 万户。进城镇集中居住的“跨乡镇”特征要求集中居住工作在公共服务配套上要预先设计、预先对接、预先完善，避免出现公共服务真空期，影响农民参与相对集中居住的积极性和主动性，进而影响相对集中居住工作的整体推进。

二、农民进城镇集中居住后公共服务配套存在的问题

（一）医疗卫生服务供给不足

1. 基础医疗卫生服务承载力与集中居住小区需求不匹配

农民进城镇集中居住使农民获得了更丰富的城镇医疗资源，但常见病、多发病诊疗等基本医疗和慢性病管理、计划生育等基本公共卫生服务需要就近、便利地在卫生服务站进行。农民进城镇集中居住是人口快速集聚的过程，崇明区城桥镇 3 号和 4 号地块将实现多达 6000 户农民集中居住，由此产生了大量的社区医疗需求。与此同时，崇明农村居民普遍老龄化、空心化严重，进城镇集中居住的人口中老年人占很大比例。截至 2020 年底，崇明区 60 周岁及以上老年人数占本区总人口的 38.6%，且高龄老年人口占 60 岁及以上老年人口比重在全市排名第三，人口老龄化程度较高。这些实际情况要求在为老年人提供医疗照顾方面要多做考虑。

2. 基本医疗保险登记由于空间距离阻隔难度加大

城乡居民基本医疗保险登记，及特殊救济对象、城乡低保、低收入困难家庭等人员申请办理事后医疗救助，由农民户籍所在地村委会承担。集中居住前，农民可以便捷地在本村办理城乡居民医保登记；集中居住后，农民新住址与户籍所在地村委会出现了空间距离的阻隔，将增加农民办事的时间、精力和经济成本。对村委会而言，对分散在全区六个集中居住地块的村民进行动态管理和情况核实也比较困难，因此需要对跨乡镇集中居住后农民办理医保业务的流程和方式预先设计和明确。

（二）文化教育资源急需增加

1. 公共文化需求显著增加

进城镇集中居住使农民的生活方式发生了深刻变化，农民将更加依赖于社区提供精神文化产品。因而公共文化需求量将显著增加，并可能出现农民对新家园认同感不够、凝聚力不足、文化素养有待提高的现象。农民受长期的农家庭院生活方式影响，可能会出现毁绿种菜、圈地养殖、私搭滥建、乱堆杂物等不文明行为。来自全区不同乡镇的农民实现融合发展，形成热爱新家园、共建新家园的文明风尚，迫切需要社区文化进行引领，需要在集中居住公共服务配套中考虑公共文化建设相关内容。

2. 中小幼教育资源严重不足

随着农村人口向城镇集中，部分农村的小学、幼儿园等进行了调整。农民进城镇集中居住后，很可能出现城镇现有初高中、小学和幼儿园在空间布局和师资配备等多个方面都无法满足集中居住农民子女就近入学需求，这就要求教育资源重新进行合理地配置。

（三）社会保障难度加大

1. 低保、社会救助等业务办理存在困难

集中居住后的空间距离使农民在办理低保、社会救助等业务的过程中可能遇到一定障碍。依据现有规定，村民申请特困人员供养，需本人（或委托他人）回到户籍所在地提出申请，空间距离加大了集中居住农民的办事难度。此外，农民的低保、临时救助等救助事项申请，虽然可以在居住地申请，但审核审批仍在户籍地，而办理社会救助有相应时限要求，流转时间过长很可能影响农民享受相关待遇。同时，社会救助的调查核实需采用入户调查、邻里访问或民主评议等方式，集中居住后，农民户籍地村委会可能没有足够的人力和精力及时详细地了解申请家庭的实际生活状况，调查核实效果可能会出现打折扣的现象。此外，目前对于困境儿童、留守儿童的关爱保护由农民户籍所在地乡镇负责，集中居住后人户分离，日常走访排查、照护照料可能会有缺失。

2. 社区为老服务项目需求增大

农民进城镇集中居住也是老年人口集聚的过程，对于医疗、助餐、社交等为老服务需求将大幅增长，而一般新建住宅小区为老服务预留的房屋可能无法容纳较多的为老服务项目，因此需要预先在规划设计时充分考虑。

3. 就业岗位相对不足

集中居住后就业困难人员实现就业可能存在一定难度。集中居住地乡镇为就业困难人员提供的生态就业岗位如垃圾收集、泔沟保洁等，均是按需就近开发设置，集中居住后就业困难人员相对集中，可能出现需要安置就业人数多而就业岗位相对不足的情况。

（四）户籍管理困难加剧

1. 户口迁入缺乏政策依据

在现有政策下进城镇集中居住农民只能以“人户分离”方式居住在集中居住小区，缺乏将户口迁入集中居住小区的政策依据。按照《上海市常住户口管理规定》，农业户口人员如果保持户口性质不变，即使获得了集中居住房屋的有效权证，也不能将户口迁到新住址，只能以“空挂户”方式将户口保留在原村。如果想实现既保持农业户口性质不变（享受村集体利益），又可以把户口迁到集中居住的新住址，需要制定相关政策作为办理依据。

2. 新增人口落户困难

集中居住后，家庭新增人口落户存在困难。按照《上海市常住户口管理规定》，灭失的地址或者不存在房屋的地址不办理出生登记。农民进城集中居住后，原宅基地房屋将被统一规划利用，原居住地址也将不复存在，新生儿无法在父母原居住地址上落户。此外，根据规定，新生儿和结婚投奔配偶落户均不能在“空挂户”的户口上落户，因此集中居住农民家庭出生的新生儿和结婚投奔配偶的人员也无法办理落户。

3. 民主权利行使有所不便

集中居住后农民户籍未发生变化，户籍所在村也未撤村撤队，村民仍需在原村参加换届选举，空间距离拉大、信息传播不畅为村民行使民主权利带来一定不便。为了确保村民依法广泛参与户籍所在村的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，需要预先设计方案，为农民行使民主权利创造条件。

三、关于农民进城镇集中居住公共服务配套的对策建议

（一）医疗卫生方面

1. 统筹规划医疗卫生设施建设，增加为老服务功能

为保证医疗卫生服务供给，建议在根据人口规模预留足够面积的门市作为集中居住小区卫生服务站诊疗用房的基础上，考虑与“长者照护之家”统筹规划建设，针对人口老龄化程度较高的实际情况，充分利用卫生服务站医疗资源为在小区生活的慢性病及失能、半失能老人提供医疗照护。

2. 建立信息动态维护机制，创新居民医保登记方法

在城乡居民医保登记方面，建议农民户籍地村委会建立农民信息动态维护机制，及时更新职工医保退出人员及新入户农民信息。同时，在每年城乡居民医保集中登记时间段，由户籍地村委会负责办理新增人员的城乡居民医保登记。

3. 升级医疗救助系统，对特殊人员进行特殊处理

在特殊救济对象、城乡低保、低收入困难家庭等人员申请办理事后医疗救助方面，建议对医疗救助“一站式”系统进行升级改造，放开权限设置实行跨乡镇受理全区通办，方便群众就近办理事后医疗救助。

（二）文化教育方面

1. 增设文化活动场所，完善公共文化配送

建议在集中居住区步行 15 分钟范围内布局建设乡镇社区文化活动分中心。根据人口数量、人员结构和文化需求因地制宜配置文化休闲、文艺排练、体育健身、书报阅览等文化活动场所。借鉴静南小区经验，由乡镇牵头，集中居住区干部、居民、文艺骨干共同参与四级公共文化配送体系的内容建设，安排区镇两级文化志愿者开展业务指导，使“文化软实力”在农民进城镇集中居住伊始就填充进来，以文化凝聚新居民、新家园，促进农民生活方式的转变和不同村农民的融合发展。

2. 合理配置教育资源，做好教育设施配套规划

一是空间上重新整合和布局集中居住区的教育资源。通过“撤消、建设、合并”方式，在农民进城镇集中居住工作推进过程中，同步优化集中居住区的初高中、小学及幼儿园的区域布局，同时以及时充分的宣传和沟通打消农民对集中居住后教育资源的顾虑，并根据情况增加免费校车数量，满足农民子女的受教育需要。同时，已编制好控详规划的地区，要把其中的教育设施配建规划固定下来，未征得教育部门同意不随意变更；未编制好控详规划的地区，在征求教育部门意见基础上加快编制规划，并把教育设施配建规划纳入地区总规。二是优化集中居住区对口学校的师资配备。撤销、合并部分学校后，教师岗位可能会相对减少，要提前建立撤并校后的教师流动机制，把相对优秀的师资配备到集中居住区对口学校，使农民子女在集中居住后能受到更好的教育。三是财政投入上做到“教育总投入和学生总支出只增不减”，把学校合并、教师数量控制后节约的经费用于提高生均定额标准。

（三）社会保障方面

1. 明确职责分工，灵活办理社会救助、儿童福利工作

应由民政部门与各乡镇政府协调组建集中居住小区的社区办事机构，明确在社会救助、儿童福利工作方面，社区办事机构与居民户籍所在地村委会的职责划分、流程衔接。由社区办事机构负责集中居住小区的入户调查、邻里访问等经常性工作，并“一口受理”村民在社会救助、儿童福利等方面的申请，利用信息化手段把代办信息传送给村民户籍所在地村委会。由村委会工作人员提交乡镇办理，办理结果由集中居住小区社区办事机构向村民反馈。

2. 预留老年服务场所，一体建设“长者照护之家”

在为老服务方面，建议在公建配套用房中充分预留老年活动室、日间照料中心、助餐场所等为老服务设施所需的房屋空间，针对崇明区人口老龄化程度较高的实际情况重点建设长者照护之家，与卫生服务站一体设计建设，使生活照护和医疗照护无缝衔接，为集中居住小区老年人的居家养老、互助养老提供可靠保障。

3. 增设生态就业岗位，建立物业公司优先录用机制

各乡镇对集中居住小区就业年龄段人数、具有就业意愿人数等人力资源情况进行统计，在数据分析的基础上分类处理。根据情况新开发一定数量的生态就业岗位，同时与小区物业公司协商建立集中居住农民优先入职工作机制，在实现就近就业的同时增强集中居住农民对新家园的主人翁责任感。此外，积极为有就业需求的青年人提供就业帮扶。

（四）户籍管理方面

1. 研究制定集中居住农民的落户政策，为办理相关业务提供政策依据

在区级层面研究制定进城镇集中居住农民办理户口迁移和农民家庭新增人口落户的相关政策。针对可能出现的问题，由区公安部门会同相关部门研究出台相关实施意见，对进城镇集中居住农民在户口迁移、新生儿和结婚投奔配偶人员落户等内容作出详细规定，为农民户口迁移、落户等业务的办理提供政策依据。

2. 利用信息化手段，为农民行使民主权利创造条件

利用崇明将建设成为全球首个 5G 基础全覆盖人居生态岛的机遇，通过信息化手段，为农民行使民主权利创造条件。建议由相关职能部门建立信息化平台（如村务公开手机 APP），涉及到集中居住的各村委会利用这一平台进行村务公开，进城镇集中居住农民可以在这一平台及时了解最新村务信息动态和重大事项，并通过这一平台进行民主参与、民主监督和民主决策。此外，可为进城镇集中居住农民参与户籍所在地村委会换届选举给予一定数额的交通补贴，促进农民广泛地参与到民主选举之中。