

农民集中居住的实践类型、困境与对策

——基于江苏 P 县的实证分析

魏程琳, 史源渊

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心, 湖北 武汉 430074)



摘要 基于对村社主导型、政府主导型和资本主导型 3 种农民集中居住模式的实证调研分析, 揭示了 3 类集中居住模式的困境乃是政府、资本与农民需求之间的背离所致。而农民集中居住区建设更为宏观和根本的制约因素则是地方经济发展水平、农民半工半耕的生计模式和庭院的多重功能。在此背景下, 只有采取“政府引导、农民参与、成本共担、因地制宜”的“政府+村社”集中居住建设模式, 才能调动农民积极性、满足农民住房需求, 进而促进农村长远健康发展。

关键词 集中居住; 村社主导型; 政府主导型; 资本主导型; 结构性制约因素; “政府+村社”型

中图分类号: F 328 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2015)01-0088-08

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2015.01.013

农民集中居住对于节约土地、改善居住环境、加快城乡一体化具有重要意义。国土资源部 2004 年 11 月发布的《关于加强农村宅基地管理的意见》就提出了集中居住, 指出“引导农村村民住宅建设按规划、有计划地逐步向小城镇和中心村集中。按照城镇化和集约用地的要求, 鼓励集中建设农民新村。”对各省推动集中居住更具激励作用的是“增减挂钩”政策, 2004 年 10 月国务院出台的《关于深化改革严格土地管理的决定》中明确提出“鼓励农村建设用地整理, 城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”。自 2006 年中央批复第一批“城乡建设用地增减挂钩”试点后, 截至目前, 已有 27 个省(市、区)纳入到了挂钩项目试点范围。近年来, 各地推动农民集中居住、撤村并居、农村社区化的政策也纷纷出台^[1], 例如 2006 年党的十六届五中全会提出建设社会主义新农村的宏伟目标, 于是建设社会主义新农村成为各地集中居住、迁村腾地、撤村并居的口号。2012 年, 党的十八大会议提出“四化同步”即坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路, 又为各地推动村民集中居住、土地规模经营提

供了新的口号和政策支持。

当下农民集中居住在全国各地以旧村改造、拆村并居、新村社区建设、城镇化等各种形式进行着, 学界对此亦有颇多研究。总体上讲, 学界研究主要集中在农民集中居意见愿^[2-3]、集中居住的现状与问题^[4-5]、集中居住后农民的生活和福利状况^[6-7] 3 个方面。党国英认为, 迁村并居可以为中国建设和农业生产节约出上亿亩的土地, 应该积极推广^[8]; 白莹等和贾燕认为, 农民的集中居意见愿各不相同, 与政府目标存在一定差异, 集中居住之后农民的生活福利并非全能得到提高^[3,6]; 郑风田等、韩俊等认为, 当前集中居住实践存在冒进、违背农民意愿、片面追求建设用地指标等问题^[4,9]。但整体看, 既往研究大都仅就集中居住谈集中居住, 关注集中居住的前期意愿和后期效果, 忽视了集中居住的运作过程、类型特征以及各主体推动集中居住背后的意图。本文拟通过实地调研, 总结提炼农民集中居住的类型、困境和结构性制约因素, 关注集中居住区建设的运作过程以及各实践的意图, 以期有益于农村建设与农村发展。

收稿日期: 2014-08-24

基金项目: 北京郑杭生社会发展基金会·完美中国特设博士生项目“边缘人上访与信访体制改革研究”(14ZHFD10); 中国博士后科学基金一等资助项目“公共品供给与‘美丽乡村’建设研究”(2013M540585); 中国土地勘测规划院“中部地区土地政策实施检测评估”项目。

作者简介: 魏程琳(1987-), 男, 博士研究生; 研究方向: 法律社会学与基层治理。E-mail: weichenglin678@163.com

受国土部和住建部委托,笔者及所在研究团队成员于2013—2014年在浙江、江苏、陕西、湖北等多个省市农村对农村宅基地、农民集中居住等问题进行了调研,其中江苏省的农民集中居住实践进行的较早,也比较典型,学界对此亦有颇多研究^[2,5,10]。苏北地区属于平原地形,农村以小麦、玉米种植为主,经济水平相对落后,是比较典型的华北平原地区,本文以2014年1月在苏北P县的实地调研材料为基础进行论述。农民集中居住主要有进城、进镇(小城镇)、中心村建设和原址重建4种形式,本文主要讨论中心村建设这种形式。

一、农民集中居住的三种类型

P县位于江苏省西北部,平原地形,全县总人口123.8万,耕地面积7.644万 hm^2 ,农村承包土地面积6.238万 hm^2 ,农村承包土地人口78.58万人,人均耕地0.079 hm^2 。本次调研点是近郊村P镇仁村(距离县城3km)和远郊村Q镇胡村(距离县城15km),两村在2006年以来各自先后建设了2期集中居住房屋。仁村有12个自然村,14个村民小组,住户636户,人口2720人,耕地160 hm^2 ,人均耕地0.059 hm^2 ,2012年村民人均收入15890元,仁村新村1期农民集中居住区于2007年开始建设,2009年完工。胡村有6个自然村,16个村民小组,住户802户,人口2892人,耕地241.930 hm^2 ,人均耕地0.083 hm^2 ,2012年村民人均收入10600元;胡村于2006年建设集中居住点1期工程,2008年完工,现已有603户入住。近郊和远郊的区位是两村的重要差异,仁村是城郊村,市级公路从村庄穿过,区位和交通条件优越,而胡村是P县与邻县的交接处,距离镇政府8km、距离县城15km,交通和区位条件较差。此外,仁村和胡村都是市新农村建设示范点,仁村还是省民主管理示范村。以主导性力量为分类标准,P县农民集中居住可以分为村社主导型、政府主导型和资本主导型3种类型。

1. 村社主导型(胡村新村1期)

道路、沟渠等公共品供给匮乏常常给农民村民居住、生产生活带来不便,也是“空心村”形成的主要原因之一。胡村为了解决雨水淤积村庄的问题,在2004年决定停止审批宅基地,在新一轮建房潮来临前规划建设集中居住点。2006年新农村建设政策

刚刚出台,胡村两委成员便到各个自然村做集中居住的宣传、动员工作,于2006年10月开启新村1期建设工程。

胡村1期集中居住点建设采取“五统一”即统一规划、统一建设、统一资金管理、统一施工、统一监理。农民建房的唯一的限制条件是“一户一宅”,村委会与农民签订协议“建新房必须拆旧宅,复垦土地”,而涉及具体的建设事务,村委会并不参与。村庄公益机构“民主理财小组”负责建房资金管理,对资金的合理利用起到了巨大作用。1期工程第一批规划6排,每排8户,属于联排式2层楼建筑,8户联排建筑可以节省7道墙,这等于一套房子的成本(2008年的建筑成本大约为600元/ m^2)。以8户为建筑单位,村民预计每套房子需要多少钱,首先预交50%的启动资金由民主理财小组管理,每笔花费须由户主代表签名才能支出,村民代表签字后再由民主理财小组支付给建筑方和建材方。民主理财小组由胡村65岁的老支书和55岁的老会计两人组成,二人是大集体时期的村干部有公心且德高望重、业务熟练,深得村民信任。老支书说:

“村民刚开始说,钱交给大队,大队给俺花了,不麻烦了?我说,钱交给俺,大队不插手,你们不签字,谁也动不了。”(苏北P县访谈:胡村老支书,2013年12月25号)。

两位民主理财小组成员每人每月由村委会发260元工资。尽管工资很低,但是他们的账务管理却极为精细,每笔开支都有据可查,如今管理运作了600户的经费,没有出现任何问题。由村委会规划并提供管理服务,民间自治组织负责管理资金运转,农民自建的村社主导型集中居住模式,调动了农民的积极性,得到农民的认可,胡村1期工程取得良好成效,但也面临着公共品供给成本支付的困难。

2. 政府主导型(仁村新村1期)

仁村是城郊村和省市级政府新农村建设示范点,也是地方政府的项目“亮点”。在中央新农村建设的号召下,P县政府着力打造仁村并于2007年推动仁村新村1期工程开启。仁村1期房屋共有262套,都是独门独院上下两层,前后带有10平方米的庭院,该工程由镇政府统一规划、设计、建设,最后以成本价(600元/ m^2)转卖给村民。而整体搬迁的小李

庄、仁庄(旧村改造项目)、张庄(建新拆旧项目)3个自然村的村民房屋拆迁补偿是550元/m²,3个自然村的村民只需要补差价50元/m²即可获得新村房屋。仁村的道路、路灯、绿化、景观建设共580万元(镇政府拨付200万元,其余是市、县项目资金支持),再加上水电外网等基础设施建设,粗略估计公共品供给资金在2000万元左右,全部为地方政府提供。

除了公共品供给支出的2000多万元,政府还要提供给村民550元/m²的房屋拆除补贴,这样下来,政府几乎支付了农民建房、社区基础设施建设的全部成本。这种政府投资、兜底的政府主导型集中居住模式成本高昂、难以为继。

3. 资本主导型(仁村2期和胡村2期)

仁村和胡村2期工程基于不同的原因引进了资本进行集中居住区的开发建设。仁村由于其独特的区位优势,资本主导前来投资;而胡村则是胡村村支书以建设“万人社区”为名联合民间资本进行的投资。

仁村新村2期楼房分为精致高档别墅、“3+1”式复合楼和高层楼,面对的是城市消费群体,下面是仁村新村2期“江南·印象”营销宣传语:

仁村新村2期位于1期西侧,该项目占地5.3hm²,建多层住宅楼27栋,建筑面积67000m²,总投资1.2亿元,可安置村民住房406套,预计2014年3月完工;2期建成后,将成为苏北农村新型社区样板村,省康居村建设与环境整治试点示范村。

据仁村主任介绍,2期工程造价成本为1500元/m²,计划西侧6层式居民楼以2400元/m²卖给村民,以4800元/m²卖给市民,“3+1”式楼和别墅的价格另议。仁村2期尽管已经让利向农民以2400元/m²的价格出售,但是村民仍然难以接受,农民宁愿自建新房或在老房子住,也不愿到新村2期居住,显然,“江南·印象”对于仁村农民只是一个“印象”。此外,2期占地5.3hm²几乎都是耕地,是村委会以150~180万元/hm²的价格向村民购买的,有的农民对村委会为了搞商品房而拆除自己的蔬菜大棚或养殖房屋表示不满并不断上访。

胡村2期工程于2011年10月动工,2012年5月开盘,共有楼房25栋502套住房(楼高为5层),

楼房建筑承包价格为720元/m²。胡村新村2期宣传语如下:

Q镇胡村确立了新型农村社区全省领先、农村社会管理全国创先的“三先目标”,高标准规划设计“4+1”型住宅楼,总用地面积7万m²,总建筑面积10万m²,其中村综合服务中心建筑面积5000m²。

如今,楼房对外报价1188元/m²,实际售价为1088元/m²,针对本村村民是988元/m²。尽管房价较低,但胡村2期由于区位差、交通不便、基础设施不完善等因素,单元楼销售非常困难,如今仅有14户人家全部交钱入住。胡村2期工程由胡村村委会、建筑公司和建材公司三方投资,仅房屋主体建筑成本就需要7200万元,8家施工单位垫付40%(2880万元),村委会干部个人投资、借贷3000多万元,其余是建材公司承担。如今胡村2期的资金链已经断裂,居住点的电网、水路、道路等基础设施还未建设,单元楼难以销售,村委会干部为还贷如同热锅上的蚂蚁。

二、各集中居住类型面临的困境

政府与资本在农民集中居住中都有着投资的行为逻辑取向,前者的收益是政绩,后者的收益是经济利益,农民集中居住不过是他们实现目的的舞台。各种集中居住类型虽然不同,但政府、资本与村社3个主体之间仍然高度依存,不过是某个主体更占主导地位而已。然而,无论是村社主导型、还是资本和政府主导型的集中居住模式,都各自面临着艰难的困境。

1. 村社主导型:公共品供给难

村社主导型集中居住模式具有:村社统一设计、规划、管理,村民自筹自建,不节约土地,公共品供给困难等特征。胡村1期的建筑风格仍然是单家独院式,加上健身文化场所的建设,并未明显地节约土地,但却受到农民的热烈欢迎。村社主导型面临的重大难题是公共品供给。村庄公共设施建设动辄上千万元,是普通农村和村民所无法承担的,所以,集中居住的村庄要么村社集体经济雄厚自建公共设施,如郑风田等所研究的苏南地区^[4],要么请求政府支援,要么仍然是泥路烂坑的旧村模样。2010年胡

村1期房屋建设基本完毕后,面对道路、绿化等基础设施建设无法为继的困境,胡支书开始想办法解决问题。

“房子都建好了,道路都还没有修,我们很着急。我开始找县长、县委书记请求支持。最后,县委书记亲自主持‘胡村大会战’会议,要求各个部门负责一部分工作,例如交通局和住建局负责村庄道路和路灯,农林局负责村庄绿化……”(苏北P县访谈:胡村支书,2013年12月28号)。

在县委书记的主持下,胡村获得了如下支持:供电局投入了800万元为新村安装了电线和电压器;交通局和住建局投入了约200万元硬化道路、安装路灯;绿化由农林局负责。此外,县卫生局、计生局和人民医院联合投入了50万元建设了胡村的社区医疗服务站;气象局投入了8万元为新村安装了电子气象设备,以上基础设施建设资金大约1100万元。在“会战”运动下,胡村1期集中居住点不但解决了公共品供给问题,而且转身变为现代农村社区,受到农民的欢迎。

胡村1期工程之所以能够成功获得政府公共品供给支持,与该村村支书的工作能力、该村的领导“联系点”名分密不可分,而一般村庄的村社主导型集中居住模式面临的困境仍然普遍是公共品供给。

2. 政府主导型:成本高,条件多,不具推广性

由于普通农村村委会和村民都无力承担高额的基础设施建设成本,村社主导型集中居住模式面临着公共品供给困境,以至于政府主导型集中居住模式成为农民的期待,然而,政府主导型模式同样面临困境,正如胡村支书所言:

“‘点’需要打造!我没有其他要求,只要求政府给我基础设施就可以了。仁村建设的漂亮,是镇政府给他开发的,那是共产党的钱,全国哪些地方能像P镇那么有钱。”(苏北P县访谈:胡村支书,2013年12月28号)。

根据测算,仁村1期262栋民房和公共品设施,保守估计需要政府投资5000多万元。事实上,财力有限的地方政府根本无力为所有村庄甚至是30%的村庄建设这类集中居住点。政府主导型集中居住模式有示范效应但不具有普遍适用性,由于农

民几乎不承担任何成本,政府支付成本过高而无法推广,这种模式最终也只能停在政府示范点的范围内。此外,政府打造新农村建设示范点,往往是将项目和优惠政策打包投资到村庄,村庄在获得项目资金的同时,也必须满足项目的条件要求,例如胡村的村民集中居住之后,开始推行土地流转和规模经营,以此满足政府的项目目标。仁村在政府的督促下,积极推动规模流转项目,打造现代农业示范区,然而,在人地关系高度紧张的苏北农村搞规模流转,显然不太合适。例如,仁村160hm²土地,如今已经流转120hm²,流转价格15000元/hm²·年,导致村庄留守老人和妇女无事可做,几乎所有流转土地的商家都在赔钱,有的商家“逃跑”,有些出租的土地至今荒废。据仁村主任讲:

冬英2010年在我村租地13.33hm²,种哈密瓜,由于当年寒流来得太早,他赔了本钱,就跑了。13.33hm²多地,每年20多万元的租金,只得由村委会垫资。(苏北P县访谈:仁村村主任,2013年12月27号)。

政府主导型的集中居住区建设常常在“政府示范点”“领导联系点”上发生,而项目附带的诸多条件往往使得村落承受诸多不符合地方实际的工作,例如仁村的规模经营流转给村庄带来了诸多隐患。在农民集中居住建设中,地方政府不计经济成本的“打造亮点”,高昂的建设成本就使得这种模式不具有任何可持续性和推广性。

3. 资本主导型:价格高,楼层高,农民难以接受

既然村社和政府都无力支付建房和公共品供给的成本,那么只能尝试资本主导型的集中居住模式。资本投入必然进行收益是市场法则,因而尽量降低成本、建设高层楼房、开发商品房是资本主导型集中居住模式的必然选择。然而,在胡村和仁村2期工程中,却出现了价格高、楼层高村民难以接受的困境。

胡、任两村2期资本主导型居住模式共存的困境是,相对于1期房屋,2期楼价高、楼层高、无单独院落,村民无法接受,由此出现2种结果:胡村的楼房难以出售而仁村的楼房成为县城市民竞相购买的“小产权房”。胡村2期工程之所以投建,主要有2个原因:第一,胡村准备打造“万人社区”带动地方市

场;第二,胡村期望借此成为政府“示范点”获得政府投资。然而,胡村投资者的2个愿望都落空了,由于区位差,政府不支持,基础设施无力兴建,导致楼房卖不动,由此出现日益沉重的资金困境。P县建设执法队干部席某说:

“胡村是县新农村建设的点,但除了‘新农村’没有别的花样,政府已经给了很多钱了。他们为了获得政府支持、继续成为点,才再次开发10万 m^2 ,为的是好看。如今房子卖不出去,资金链断了,这一步迈得太大了。”(苏北P县访谈:P县建设执法队干部席某,2013年12月28号)。

相比胡村,仁村2期工程建筑风格高档精致,主要面向城市消费群体;在新农村社区建设等名号下,仁村2期获得多项政府项目支持;区位优势和价格优势使得仁村2期新房销售形势看好。按照胡村和仁村的建筑价格和市场报价计算,胡村2期可以获利1000多万元,仁村2期可以获利1亿多元。由于楼高、价格高,农民不愿意购买,区位较差的胡村的楼房只能搁置,区位较好的仁村则坐收厚利却面临着“小产权房”不合法的困境,同时,仁村房屋面向市场销售也引起了村民的不满,不利于村庄和谐。无论房屋卖得好与不好,两村资本主导型的集中居住点建设都与农民的需求相差甚远。

三、集中居住的制约因素分析

上文分析了3种集中居住模式各自面临的困境及其直接原因,进一步考察可知,农民集中居住实践存在的制约因素有:地方经济发展水平,半工半耕的生产模式,庭院的多重功能。集中居住模式是否符合地方经济水平和农民的生产生活方式直接关系到集中居住区建设的成败。

1. 地方经济发展水平

2001年前后,工业高度发展的苏南地区如苏州、无锡等地许多村民外出经商、打工,空心村大量出现,地方政府因此提倡撤村并居进行集中居住点建设,这种基于地方经济发展的务实之举,在有意无意之间在江苏被上升为全局性做法^[10]。与苏南发达地区相比,苏北地方经济发展水平显然较为落后,地方政府和村社的经济实力较差,政府和村社都无

力单独支付集中居住点建设的成本,这成为农民集中居住的首要制约因素。

其次,地方经济发展水平同时决定了地方的劳动市场和就业空间。集中居住的先决条件是充分的就业市场保证农民的生产生活水平。当前,许多地方推动的小城镇建设或者引导农民进城的做法,制造了一个又一个“只消费不生产”的城镇,导致许多年轻人到县镇买房后,仍然要到东南沿海打工,呈现出不健康的城镇化或集中居住样态。

相比仁村近郊村的优势,胡村想要打造“万人社区”以带动市场的想法显然不符合实际,因为究竟能否形成市场带动就业是由地方经济发展水平决定的,并非把人集中到一起居住就有了市场。况且,相比胡村南面2km处的老集镇,胡村根本不具有市场发育和基础设施方面的优势,因而出现胡村尽管大力宣传“万人社区”,楼房仍然难以出售的困境。由此可知,地方经济发展水平在政府和村社财政实力、地方就业市场和农民消费水平等宏观方面对集中居住区建设形成制约。

2. 半工半耕的生产模式

当前中国农村的生产模式仍然是父母在家种地年轻人外出打工,“以代际分工为基础半工半耕的劳动力再生产模式”^[11]。许多激进的城镇化、集中居住实践往往是在缺乏对这种生产模式全面认识的情况下发生的,结果造成系列不良后果。

尽管中国到2050年城镇化率达到50%,那时仍然有8亿人口在农村居住。温铁军、贺雪峰认为,后税费时代的农村的最大功能不是经济生产,而是稳定,也就是发挥“稳定器”和“蓄水池”的战略功能^[12-13]。中国农村8亿人的生产生活以及社会稳定状况,决定了中国未来30年的发展成败。正是农民半工半耕的生产模式为中国经济发展留下了弹性空间。2008年全球经济并未对中国经济造成致命冲击的根本原因在于,中国近2亿农民工失业之后能够返回家乡,尽管他们的收入减少了,但是获得了享受天伦之乐的机会,有的农民趁机在家建房子、种地,“半工半耕”正是中国经济发展的软实力之一。

农村庭院居所与“半工半耕”生产模式相匹配,具有重要的辅助、保障和福利功能(如下文所述)。当前各地积极推动的“农民上楼”实践,消灭了农民世代拥有的宅院,整体上讲不利于农业生产和农民生活水平的提高。从宏观的角度看,半工半耕的小

农生计模式是当前各项涉农政策的制约因素,也是衡量政策是否适合农村的重要指标,集中居住模式应当以遵循农民“半工半耕”生产方式、便利农民生产生活为准则来进行。

3. 庭院的多重功能

传统农村住房建设往往以耕种方便为准则,住宅离田地往往不太远,此外宅中的庭院往往还发挥着重要的农业生产辅助功能和生活福利功能,庭院的位置和大小对于农户显得特别重要。

新收的稻谷、麦子、玉米等粮食必须尽快晒干以防腐烂,晒场成为农事的必需品。然而,集体的晒场在分田到户之后逐渐被划分完毕,而农家的庭院则发挥了重要功能。用自家的庭院做四季收割之物的晒场,既节约了土地,又便于管理,省却了许多麻烦。此外,农业生产的农具机械如运输车辆、拖拉机、锄头等也需要在庭院放置。可见,在农民还未脱离田地的地区,任何一种推动“农民上楼”的行为都不得受制于这种农生计模式。

苏北农村庭院占地大约 333.5 m²,主房建筑坐北朝南,庭院一侧建有厨房和偏房,庭院的角落建厕所,在靠近厕所的空地旁,农民可以搭棚子养猪或者养鸡,在另一个角落地带农民可以种菜,庭院里也可以栽种果树、花木,既可以乘凉、美化环境,又可以获得经济收益。农民利用茶余饭后的闲散时间在庭院里劳动,一年下来种菜、养猪鸡鸭的收益近千元,这些自给自足的部分如果到市场上购买往往需要更多钱。在半工半耕的生产模式下,农民千方百计节约支出,庭院经济不可小觑。

胡村、仁村的高层楼房之所以出现农民少有问津的现象,主要的原因在于高层楼房没有庭院,不利于生产生活。苏北农村许多农民说,上楼后,柴火不能烧,用电生活成本太高,成堆的柴火又浪费了,很不节能环保。传统庭院居住生活方式基本上是一种自给自足、低碳环保、自我循环的生活方式。庭院的多重功能不仅是经济、生产、生活方面的福利和便利,而且是农村文化的重要载体。因而,在农民集中居住意愿调查中,大多数村民都偏向有宅院的集中居住方式。

综上所述,地方经济发展水平、农民的半工半耕生产模式和庭院的多重功能是制约农民集中居住区建设的关键要素。地方经济发展水平决定了地方政府和村社的经济能力,大多数地方政府和村社无力

支付集中居住成本,而不得求助于资本主导型的集中居住模式。然而,资本主导型集中居住模式,又由于楼层高、价格高,不利于农民的生产生活等因素得不到农民青睐,最后要么陷于楼房卖不动、还贷压力大的困境之中,要么成为“小产权房”开发,背离了中央号召农民集中居住的政策本意。

四、政策建议

参与主体之间(资本、政府和村民)的目的张力和当前中国社会的结构性制约因素共同导致了不同类型集中居住模式困境的出现。集中居住的主体是农民,地点是农村,因而,如何能够充分尊重、动员、支持农民进行居住环境的自我改善,以农民为本位的建设美丽乡村是集中居住政策有效执行的基础。由此,笔者提出以下 4 点政策建议。

1. 政府引导,提供规划服务

治理“空心村”是集中居住的一个重要目的。“空心村”形成的原因主要有道路、基础设施、排水系统等公共品供给不足^[14];住房规划不科学,拆迁整治难度大^[15];原先房屋面积小、巷道狭窄、地势相对变低等因素。基于以上不利因素,农民在建房子这件事上也颇为纠结,在旧宅基地上建房子面临着公共品供给不足或巷道狭窄等不利因素,又没有其他地方可建,最后只好冒着“违建被拆”的风险到公路边上建。笔者在全国农村调研发现,有的地方国土部门管理严格,建房者就和国土执法人员玩“猫鼠”游戏建房子;有的地方国土部门管理较松,路边田地建房者随处可见,村内宅基地闲置造成巨量土地资源浪费。因而,当前中国农村房屋建设的首要需求是政府提供长远的建设规划,引导农民集中居住,从而杜绝滥占土地滥建房屋的现象。建议县乡国土部门根据农民建房需求和村镇土地条件,尽快制定、修整村镇建设规划,并投入相应的行政资源认真监督执行,高效利用和保护土地资源。

2. 农民参与,尊重自主实践

农民是集中居住的主体,也是判断集中居住效果好坏的最终裁判,因而无论何种集中居住模式都应以农民为本位,以便利农民生产生活为目的。未来 30 年即使城市化率达到 50%,农村仍有 8 亿农民居住,在村农民仍然依赖土地的生活保障功能。因而,集中居住区应该随之定位为生产性和宜居性。

综合 3 种集中居住模式,村社主导型模式中农民自己建房、自我管理、自我监督,成为集中居住的主体,能够调动农民建房的积极性、尊重农民意愿、满足农民的生产生活需求。当前盛行的政府主导型和资本主导型的集中居住模式,往往忽视了村民的现实需求,“新农村建设”成为空洞的口号和地方政府招揽资源的“招牌”,农民集中居住区最后要么建成少数不可复制的“示范点”,要么建成与农民毫无关系的“小产权房”。建议市县政府对房屋建设项目资金(如旧村改造、新农村建设项目等)的监管力度,制定公民参与的程序和表达机制,尊重和保障农民在集中居住中的主体地位。

3. 成本共担,提供公共品供给

综合比较 3 种集中居住模式,村社主导型模式往往面临公共品供给困境,而政府主导型模式由于成本过高而难以为继,资本主导型模式以区位为投资方向且楼价高,普通村民买不起。而当下国家与农民在住房建设方面的情况则又是,一方面,各级政府和部门的惠农项目中有相当比例的基础设施建设资金;一方面,村民在集中居住建设中面临的最大难题是道路、沟渠、电路等公共品供给。因而,政府和村社结合的“村社+政府”成本共担模式成为集中居住建设的理想类型。成本共担即村民承担自拆自建房屋的成本,而政府则承担公共品供给等基础设施方面的成本,这样既能调动村民积极性,又能将村社内部的事情交由村民自己解决,还能高效利用项目资金。这种模式为集中居住建设提供了保障和动力,具有普遍性和可操作性。当前各级地方政府将项目资源打包投放到某个“亮点”村,采取包揽一切的办法进行集中居住点建设,将原本属于村社的事情转化为政府的任务,导致村民索要征地拆迁补偿之类的纠纷出现,政府出了钱却未必能够办成好事。更关键的是少数“亮点”村剥夺了大多数普通农村改善基础设施的机会,降低了政府财政资源的效用。建议中央政府和各部门按照人口和地方经济水平配置财政项目资源,在农村实施普惠性财政;同时建议各地县乡政府整合各项惠农项目资源,为大多数普通村庄提供最为基本的居住、生产、生活基础设施,而非重点扶持少数“亮点”村庄搞形象工程。

4. 因地制宜,适度集中居住

据笔者及所在团队在全国各类农村地区调研发现,华北平原由于人地关系高度紧张、地势平坦等因

素,农村人口居住密度已经很高,一般不需要进一步集中,政府需要做的是加强村镇规划,完善基础设施建设。相比之下,比较适合推进集中居住的地区是山区、丘陵农村,该类地区农村农户居住零散,多则几十户少则十几户人家一个自然村,公共品供给投入效益低,政府也无法将公共品覆盖所有自然村,于是出现村民外出买房和建房、村内房屋住宅荒废的“空心村”景象。因而,建议各地政府根据各地不同的自然环境、经济发展水平,因地制宜引导适度集中居住,或者规划、建设中心村,或者原村重建,加大对基础设施的投入力度。必须指出的是,在仍未脱离农业生产的地区,不适宜推动农民上楼。

以上 4 点政策建议可以简括为“政府引导、农民参与、成本共担、因地制宜”。政府和农民各司其职、各尽其责、相互协调下的“政府+村社”型集中居住建设模式,能够回应农民需求、调动农民积极性、高效完成农民新居建设,同时为政府和农民在集中居住建设中的角色分工提供了依据。针对全国各地各不相同的地方情况,笔者提出“因地制宜”的政策建议,希望国家政策不搞“一刀切”,不搞“集中居住”大跃进,尊重地方自主实践,切实改善农民生产生活条件,稳妥推进美丽乡村建设,从而促进农村社会的长远健康发展。

参 考 文 献

- [1] 刘元胜,崔长彬,唐浩. 城乡建设用地增减挂钩背景下的撤村并居研究[J]. 经济问题探索,2011(11):149-152.
- [2] 张金明,陈利根. 农民集中居住的意愿、影响因素及对策研究——以江苏省江都市为例[J]. 农村经济,2009(10):17-20.
- [3] 白莹,蒋青. 农民集中居住方式的意愿调查与分析——以成都市郫县为例[J]. 农村经济,2011(7):111-114.
- [4] 郑风田,傅晋华. 农民集中居住现状、问题与对策[J]. 农业经济问题,2007(9):4-7.
- [5] 戴子刚. 当前农民集中居住面临的困难与对策——以江苏为例[J]. 公共管理,2008(9):25-26.
- [6] 贾燕. 农民集中居住前后福利状况变化研究——基于森的“可行能力”视角[J]. 农业经济问题,2009(2):30-36.
- [7] 叶继红. 农民集中居住:文化适应及其影响因素[J]. 社会科学,2011(4):78-86.
- [8] 党国英. 如何看“迁村并居”热潮[J]. 人民论坛,2010(8):6.
- [9] 韩俊,秦中春. 引导农民集中居住存在的问题与政策思考[J]. 中国土地,2007(3):35-38.
- [10] 赵海林. 农民集中居住的策略分析——基于苏北王村的经验研究[J]. 中国农村观察,2009(6):31-36.
- [11] 贺雪峰. 小农立场[M]. 北京:中国政法大学出版社,2013:3.

[12] 温铁军. 三农问题:世纪末的反思[J]. 读书,1999(12):3-11.

102-108.

[13] 贺雪峰. 城市化的中国道路[M]. 北京:东方出版社,2014:131.

[15] 李长印.“空心村”形态特征与生成机理分析——以河南省农村

[14] 刘锐,阳云云. 空心村问题再认识[J]. 社会科学研究,2013(3):

为例[J]. 华中农业大学学报:社会科学版,2014(2):95-99.

The Practical Types, Dilemma and Solutions of the Peasants' Centralized Residence

——Based on the Empirical Analysis of P Country in Jiangsu Province

WEI Cheng-lin, SHI Yuan-yuan

(*Research Center For Rural Governance, Huazhong University of
Science and Technology, Wuhan, Hubei, 430074*)

Abstract Based on the empirical analysis of three types of rural centralized residence, namely the village-community-leading type, the government-leading type and the capital-leading type, this paper points that the dilemma for the centralized residence results from the deviation from the demand among the government, capital and peasants. The construction of peasants' centralized residence areas is basically restrained by local economic development level and peasants' traditional lifestyle. Therefore, to promote the rural area's long-term and healthy development depends on the government-village centralized residence type featured by government-leading, farmer-based, cost-sharing and act according to circumstances.

Key words peasants' centralized residence; the village-community-leading type; the government-leading type; the capital-leading type; restraining factors; the government-village centralized residence type

(责任编辑:刘少雷)