

# 冲刺高水平全面建成小康社会

——江苏青年智库学者系列沙龙“苏北农村集中居住与环境改善”专场综述

2019年6月21日至22日，江苏青年智库学者系列沙龙暨青年智库学者基层行——“苏北农村集中居住与环境改善”专场在江苏师范大学举行。沙龙由江苏省社科联与江苏师范大学联合主办、江苏师范大学“一带一路”研究院、江苏区域协调发展研究基地、特色小镇建设与土地管理研究基地承办，江苏省智库研究与交流中心协办。来自国家发改委、江苏省委研究室、江苏省政府研究室，南京大学、苏州大学等10余位专家学者围绕沙龙主题建言献策。

## 乡村振兴与新型城镇化战略的双轮驱动

国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心副总规划师胡天新认为，要实现乡村振兴和新型城镇化的战略协同发展，首先要强化小城镇建设和县域经济的发展。小城镇是城乡之间的纽带，承载着乡村公共服务等职能；是乡村的要素集聚区和乡村经济活跃地区。其二，要强化地方空间规划在统筹城乡空间发展中的作用，利用规划在统筹空间资源方面的优势，结合地方具体情况，利用合理的空间布置来统筹城乡关系，避免乡村振兴和新型城镇化战略在实施过程中出现相互掣肘。其三，要结合农民的真正意愿来安排乡村振兴和城镇化战略的实施，避免违背农民意愿的束缚性“乡村振兴”或驱赶性“城镇化”，做到真正从农民的基本利益出发。

南京师范大学地理科学学院教授、中国地理

学会农业地理与乡村发展专业委员会副主任张小林认为，乡村建设不能离开城镇化的背景。既要考虑乡村的现代文明，又要考虑乡村的传统价值。必须要重新审视乡村价值。第一，特色文化，物质形态长期可以保留下来，乡村可以依托这个文化彰显特色。第二，产业依托，要留住村民，就要有产业依托。单独以农业生产为主、一哄而起搞农家乐，是没有前途的。第三，地域特色，保留一批特色村庄，创新一批村庄新功能，培育一些地域的多样性。

教育部长江学者特聘教授、南京大学华智全球治理研究院院长、江苏绿色发展研究基地首席专家黄贤金从乡村振兴的土地制度改革创新角度分析认为，要打破土地权益实现障碍，构建土地权益实现机制：一是针对政策法规和发展现实的矛盾，建议调整政策，使农村集体土地可以成为城市土地，分享城市建设所带来的土地增值，推进“城中村”改造。二是针对政府政策与集体作为的矛盾，涉及农村土地改革中有关成员权界定，可以还权于集体；更加尊重农户对于农村土地承包权的“长久不变”的决定；探索农村集体在土地规划、利用等方面的权利实现。三是针对政府设计与农民选择的矛盾，探索构建集体主导、农户充分参与、政府引导的农村土地利用管理机制，充分尊重农民的土地承包权、宅基地资格权等相关权利，构建农村土地可持续利用的多

主体协同机制。四是针对政府作为与权益实现的矛盾，所引致的农户土地股份权益实现难、征地补偿收益低、土地整治意愿弱等问题，探索建立以农户为主体、以农户意愿为基础的土地权益可持续实现机制。五是针对政府行为与市场缺失的矛盾，进一步完善政策设计，增强农村土地产权权益的市场价值，完善保障农村土地产权市场发展的金融制度，探索农村土地市场建设的长效机制。

#### 苏北农村集中居住与环境改善的若干思考

江苏省政府研究室副主任沈和认为，改善农村住房条件须抓“三个关键”问题：其一，生活方式变迁与生产方式变革如何兼顾？改善苏北农村住房条件的主要形态是推进农村集中居住，关键是依法推进农村土地流转，促进农民就业分流、进城务工经商，把原来的“职业农民”变成更多的“身份农民”。要深化以土地为主的农村集体产权制度改革，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东。其二，进城与入镇和留乡如何取舍？苏北推进集中居住，关键是科学选址，充分发挥规划和政策引领激励作用。选址要力求“三靠”，靠中心城镇、靠产业园区、靠批发市场；做到“三便”，便于生活、便于就业，便于出租房屋，切实让农民更好地安居乐业、幸福生活。其三，“补人头”与“补砖头”如何平衡？从实践来看，“补人头”的办法，往往回避了农民许多长期形成的实际问题，仅仅依据拆迁户家庭现有人口状况加上一些政策奖励，给予拆迁户分配新的住房等相关补偿。而“补砖头”则实现了合法合理合情的统一。对待拆迁户，不仅认可国土所核准的土地面积、村镇办核准的建筑面积，也实事求是认可农民在宅基地上多年苦心经营的相关附

属物。客观评估拆迁户的财产，实行拆一补一，注重向农民利益诉求倾斜更多政策。

江苏省委研究室农村现代化试验区办公室主任储胜金针对推进苏北地区农民集中居住工作中出现的一些苗头性问题提出几点建议：一是推进农村集中居住要遵循城镇化规律，避免积聚风险。要防范指望土地结余指标交易资金推进整村集中。防范一些县市把省里总体部署当做“既定工作”或“硬性任务”，生硬推行。二是要科学把握人口城镇化的时空特点，避免二次空心化。精准把握农民未来职业动向和居住流向，对人口流向的时空特点及动态变化进行严谨研究，科学编制区域城镇化规划包括村庄布局规划，有利于最大程度地减少推进农民集中居住可能带来的二次空心化现象，节约社会发展的成本。三是以县域为单元统筹人口和土地城镇化，减少进城成本。建议试点探索县级统筹的模式，做好县域内人口和土地空间再配置的平衡，避免扭曲人口流动和土地开发的空间规律，节约城镇化的机会成本和经济成本。可以借鉴浙江义乌经验，探索让农民带着宅基地进城入镇。探索由县级政府平台公司利用集体建设用地在县城和小城镇进行安置房建设，降低农户进城的成本。四是集中居住既可以整体推进也可以农户自建，减少后遗症。对农村楼房率较低的村、贫困户和危房户进行先期搬迁。对选择留村又愿意集中的农户，住房改善应给予统规代建和统规自建两种选择。对主要从事非农产业的住户与继续从事农业生产的农户，根据需要考虑不同的户型。对长期无人居住、年久失修的“空关房”，制定宅基地退出机制，从经济上或者股权上支持他们进城入镇。五是要充分保障农民集中居住后各项权

益，减少后顾之忧。农民集中区要与产业园区同步规划实施。增减挂钩结余指标和补充耕地指标有偿交易收益，要优先用于农村人居环境和农民住房改善；农民节约和退出宅基地要有合理的资金或物业补偿；节约的土地要按比例留给村集体开发经营，让农民长期受益；城郊征地，预留15-20%建设用地，由村集体经济组织开发经营，形成标准厂房、门面房、写字楼等优质集体资产，股份量化给被征地农民。

苏州大学政治与公共管理学院教授、苏南政府治理与社会治理现代化研究基地首席专家叶继红对改善农民集中居住环境提出了三点建议：一是以农民集中居住改善农民的居住环境。推进农民集中居住要进行整体规划和统一建设，在居住区配备各种公共服务设施，确保农民“居住在农村，享受现代文明”。二是以农民集中居住促进农民的市民化进程。产业发展是推进农民集中居住的前提，农村地区有了产业集聚，就可以借助于农民的适度集中居住，引导农民转向二三产业并将其纳入城镇社会保障体系，实现农民的就地城镇化和市民化。三是以农民集中居住提升农民的文明素养。社区图书室、科普室、市民学校、文化活动中心、卫生服务中心等，为农民集中居住接触现代城市文明提供了很好的平台。要重视以人为中心的发展策略，将集中居住区居民生活质量纳入农民集中居住政策的绩效考评体系，将生活质量的改善和人的城镇化作为推进农民集中居住工作的出发点和落脚点。根据地区发展实际，稳妥有序推进农民集中居住工程，最大化地发挥农民集中居住政策的正效应，放大政策实施效果，提升上楼农民的获得感、幸福感和对集中居住政策的认同感和满意度。

面对推进农村集中居住需要科学规划城乡人口布局问题，江苏师范大学“一带一路”研究院执行院长、江苏区域协调发展研究基地首席专家沈正平提出：第一，向县城集中居住。按照“就地就近”城镇化的发展思路，大力支持有能力在县城稳定就业和生活的农业转移人口举家进入县城落户。保障农业转移人口享有与城市居民同等的权利和义务，对他们在县城购房、就业、子女教育等方面给予一定的优惠政策，吸引农民进城购房。与常住人口市民化进程结合起来，按照“依法、自愿、有偿”的原则，可以采取货币化补偿、实物置换等方式，支持退出原有宅基地和承包地，并充分保障其合法权益。第二，向镇区集中居住。充分发挥“促进城乡有序衔接”的功能和作用，积极引导支持有能力在镇区稳定就业和生活的农村转移人口举家进镇落户。加大政策引导，支持农民退出原有宅基地和住房使用权，以置换建房形式进入镇区集中居住。原有宅基地及其他集体建设用地由镇村政府负责复垦，并交由村集体进行流转。在镇区统一集中建设商品安置房，宅基地置换为可上市交易的产权房。新建镇区集中居住项目要根据实际情况综合考虑市场运作与政府统筹。第三，向农村社区集中居住。大力开展农村人居环境整治，规划建设一批新型农村社区，优先支持经济薄弱村、四类人群和房屋质量较差农户等向新型农村社区集中。选择合适地点新建农村社区，以其为中心吸引邻近小村落到此“安营扎寨”，以达到总体上减少村落数量，进而对腾出的小村落、分散村落进行整理。第四，向产业园区集中居住。积极引导农村人口就近向产业园区（工业集中区）适度集中，逐步实现生产与生活、就