

关于苏北农民集中居住区建设的探索研究

唐海洋

连云港市赣榆区柘汪镇人民政府, 江苏 连云港 222100

[摘要] 江苏苏北地区近几年加快推进农民集中居住区工作, 逐步让农民群众过上与时代同步的现代生活。该工作在盘活农村土地资源、改善农民居住环境、促进产业转型等方面均起到了积极作用, 但也存在诸多难题和问题。笔者作为规划建设技术骨干参与推进多个农民集中居住区项目, 同时通过对周边地区了解和遇到问题总结分析, 并浅谈个人见解建议。

[关键词] 农村; 集中居住区; 改善; 乡村振兴; 探索

Exploration and Research on the Construction of Peasant Concentrated Residential Area in North Jiangsu

TANG Haiyang

Lianyungang Ganyu District People's Government of Zhewang Town, Jiangsu Lianyungang, China 222100

Abstract: In recent years, northern Jiangsu Province has accelerated the work of centralized residential areas for farmers, and gradually allowed the peasants to lead a modern life that coincides with the times. This work has played a positive role in revitalizing rural land resources, improving farmers' living environment and promoting industrial transformation, but there are also many problems and problems. As a technical backbone of planning and construction, the author participates in the promotion of a number of peasant concentrated residential projects. At the same time, the author summarizes and analyzes the problems encountered in the surrounding areas, and makes a brief discussion on personal opinions and suggestions.

Keywords: Rural areas; Centralized residential areas; Improvement; Rural revitalization; Exploration

前言

2018 年中央 1 号文件首次提出: 走中国特色社会主义乡村振兴道路, 也提出了让农业成为有奔头的产业、让农民成为有吸引力的职业、让农村成为安居乐业的美丽家园, 从此乡村振兴战略在广袤的中国大地落地生根、开枝散叶。江苏省也出台了加快改善苏北地区农民群众住房条件有关文件, 指导苏北地区稳妥推进农民群众按城镇化规律集中居住工作。柘汪镇作为江苏北大门、连云港第一镇, 临港工业强镇具有独特的发展动力和强劲的经济实力, 对于农民集中居住区工作担负着当仁不让的历史使命, 在经验探索上也起到了至关重要的作用。

1 农民集中居住区的意义

在城市化和工业化的进程中, 集中居住能够遏制土地粗放利用, 实现土地资源集约配置, 促进土地集约节约利用。推进农民集中居住区工作的出发点是为了实施乡村振兴战略, 改善农民群众生活, 同时也是生态保护的需要、村庄规划的需要、扶贫济困的需要, 为高水平全面建成小康社会和高质量发展奠定坚实基础。原大多村庄处于分散的宅基地居住模式, 土地浪费非常严重, 通过集中居住在改善居住条件和生活水平的同时也节约了用地。针对苏北地区农民群众住房质量普遍不高的问题, 综合考虑地理、民俗、经济水平和农民期盼等, 同步配套基础设施, 同步谋划产业发展, 通过有利生产生活等实质性改善, 有序引导集中居住。

2 农民集中居住区现状分析

农民集中居住区工作在江苏省起步相对较晚, 在规划建设等方面还处于探索状态。由于建设的方式、手续、主体等方面各取所需、百花齐放, 主要有下面几种情况:

2.1 在建设模式上, 有的将原农民住宅拆除原址重新建设; 有的新批宅基地组织集中建设; 有的新建集中居住区, 引导村民搬迁入住。

2.2 在建设手续上, 有的经规划建设主管部门审批; 有的没有审批, 由镇村自行规划, 自行建设。经过主管审批的, 有的办理了用地规划、工程规划、施工许可等手续; 有的先建设后办理; 有的没有办理。

2.3 在建设主体上,有的由镇政府组织按正规手续统一建设;有的将宅基地分给村民自行建设;有的由村委会组织集体建设,村民再向建设者出资购买;有的是交由开发商建设,村民向开发商购买。

2.4 在使用主体上,有的是本地村民;有的是外来人员以本地村民名义购买使用;有的干脆是外来人员直接购买使用。

3 农民集中居住区存在问题

3.1 乡镇不重视规划

基本大多数乡镇对镇村规划都不够重视,也缺乏规划建设专业技术人员,所以出现很多镇村无规划或实际与规划不符的情况,导致因缺乏上位规划或随意发展镇村造成了集中居住项目难以落地。

3.2 审批手续不规范

我国对土地采取严格的审批制度,尤其是对耕地的使用,其审批更为严格。但目前不少农民集中居住区建设,没有合法审批手续,尤其是新建的居住区,大多占用现有耕地,未按规定办理用地、规划、施工等审批手续,而由当地镇村与承包户签订征用或调整土地协议,给予一定经济补偿后,即开始建设。由于当地政府或相关主管部门对上述行为的认可与支持,使其虽然不符合法律规定但也能够顺利实施。

3.3 公共设施不配套

许多集中居住区没有文化、医疗、购物、休闲等基本的配套设施,甚至大多没有完整的雨污分流和相配套的生活污水处理等重要配套设施。

3.4 法律支撑较薄弱

在土地使用、建设许可等方面,国家都有强制性的规定,而许多农民集中居住区由于征地、建设、买卖等行为不符合相关规定,给权属确认及纠纷处理带来很大难度。因为首先难以对征地、建设、买卖等行为作出有效的保护;其次一些行为虽属无效,但由于建设行为的不可逆性,无法适用无效行为的处理规定,导致处理难度增大;另外因其与国家相关法律相悖,导致不利于政府威信的维护与农村政策的落实,也不利于社会和谐稳定。

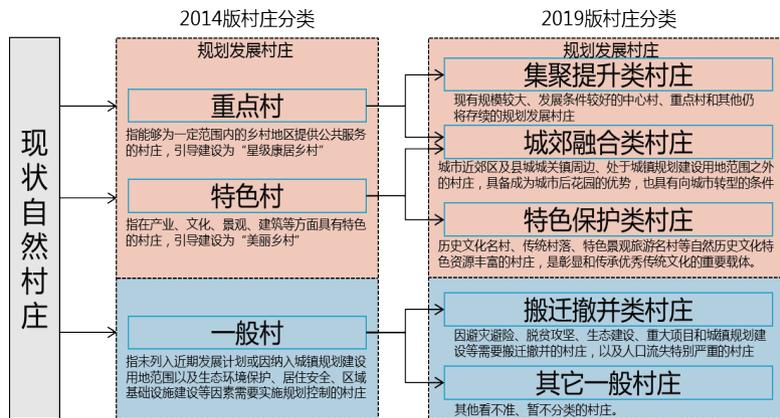
4 农民集中居住区探索研究

4.1 研究人口结构及规划引导

在推进新型城镇化、实施乡村振兴战略等背景下,要结合国土空间总体规划确定的各项发展目标,深入分析区域城乡空间格局与人口迁移变化趋势。根据各地农民意愿摸底调查结论,围绕城乡空间布局全面优化的总体目标,合理研究并确定乡村人口进城、入镇、留乡的比例和分布特点,为各类村庄分类与规划布局提供依据。在明确乡村人口流动趋势基础上,按照“多规合一”要求,依据地方发展需求,落实乡村产业布局、公共资源配置、基础设施建设、风貌保护等相关规划要求,再明确不同地域内村庄分类和布局要求。

4.2 明确村庄分类和布局

在规划农民集中居住区选址之前首先要对区域内的村庄分类,确定有关发展方向的村庄,并对可行性进行论证。2014年早期规划技术文件将村庄分为:重点村、特色村、一般村,其中重点村和特色村是规划发展村庄。当前由于国家乡村振兴战略规划已明确新的村庄分类方式,村庄分为:集聚提升类村庄、特色保护类村庄、城郊融合类村庄、搬迁撤并类村庄和其它一般村庄。集聚提升类村庄是指现有规模较大、发展条件较好的中心村、重点村和其它规划发展村庄,是乡村振兴的重点。特色保护类村庄是指历史文化名村、传统村落、特色景观旅游名村等特色资源丰富的村庄,是彰显和传承优秀传统文化的重要载体。城郊融合类村庄是指城市近郊区及城关镇周边或处于城镇规划建设用地范围之外的村庄,具备成为城市后花园的优势和向城市转型的条件。搬迁撤并类村庄是指因避灾避险、脱贫攻坚、重大项目等需要搬迁撤并的村庄,以及人口流失特别严重的村庄。其它一般村庄是指目前看不准、暂无法分类的村庄。举例:柘汪镇西部为丘陵地区,存在多个较贫困落后的小村庄需搬迁,经反复推敲论证,最佳集中居住区安置点定在X村。因为X村是原乡集镇驻地,作为集聚提升类村庄拥有丰富的公共资源,在此新建农民集中居住区,将其打造成新型农村社区示范点也可事半功倍。



4.3 配套完善公共服务设施

公共服务设施总体上分为政务服务、公共教育、医疗卫生、文化体育、社会服务、公共交通、市政公用、生活服务和公共安全等九类,在保障基本公共服务均等化前提下,实现设施集约布局,引导有限公共财政投入发挥最大效应。首先,应按照城乡融合发展和基本公共服务均等化要求,统筹考虑政府公共财力、村庄规模、公共服务半径等,合理确定符合地方的公共服务设施配置要求。另外,要遵循保障民生、服务均等、城乡统筹、高效集约的原则,公共服务设施优先在集聚提升类村庄、特色保护类村庄、城郊融合类村庄集中配置;其它一般村庄在满足基本生活服务设施基础上,不应新增公共服务设施;搬迁撤并类村庄应禁止新建公共服务设施。

5 推进农民集中居住区有关建议

5.1 与农民意愿有机结合,让农民群众想要进

充分发挥政府引导作用,激发农民群众自愿改善居住条件积极性和主动性,做好农民新旧住房过渡衔接及其他工作。要推进土地集约化,引导农民改变传统分散模式,把农民从个体化土地经营中解放出来。分类引导有能力且有建房需求的村民先行进入集中居住区,通过典型示范带动整体推进。对那些全家基本进城家庭、已农转非家庭和半工半农家庭,引导带头进入农民集中居住区居住。

5.2 与农民承受能力有机结合,让农民群众有能力进

集中居住区是有别于房地产开发的一项惠民工程,首先要考虑群众购买需求与购买能力,需降低建设成本和准入门槛。同时要灵活用好土地政策,比如借鉴部分地区:让群众将宅基地与集中居住区土地置换,在基本满足农民居住前提下,拿出一部分土地进入市场经营,增加收入后再反哺集中居住区设施建设。另外要加快现代化进程,拓宽农民就业渠道,增加农民工资性收入和财产性收入,逐步消除农民对土地经营的依赖程度。

5.3 三产融合有机结合,让农民群众体会到进得好

准确把握苏北各地乡村的差异性,在统筹考虑地理环境、人口变化、产业布局和村庄合并等因素的前提下摸索第三产业。例如苏州做法:动员农民土地入股,将农业用地发展农业生产(农业起家);将节约的建设用地指标异地置换到工业规划区(工业发家);村里取得出租收入后改造村庄,发展乡村旅游(旅游旺家),走出了一条三次产业融合发展之路。

6 结语

综上,农民集中区建设是统筹城乡发展,促进城乡一体化进程的重大战略部署,也是美村庄、优生活、促增收、暖民心的实事工程,各地应把农民集中居住区建设作为改善农民居住条件、提高农民生活质量、推进城乡一体化进程的重要抓手,按照科学规划、稳妥推进、功能完备、质量过硬的要求开展建设,真正让农民看着舒心、住着放心,过上让城里人羡慕的幸福生活。

[参考文献]

- [1]王福定,马骁.中心村规划建设实践中的问题与对策,以浙江省温岭市为例[J].城市规划,2011(7):48-51.
- [2]徐全勇.上海浦东新区中心村的发展模式研究[J].农村经济,2010(6):77-80.
- [3]韩俊,秦中春,张云华,等.引导农民集中居住的探索与政策思考[J].中国土地,2007(3):35-38.
- [4]孟焕民.农民集中居住区建设的若干思考——苏州农村较大型集中居住区调查[J].现代经济探讨,2010(4):67-70.
- [5]陈黛媛.关于农民集中居住后建设管理问题的思考[J].上海农村经济,2009(10):39-42.

作者简介:唐海洋(1984-),本科学历,学士学位,高级工程师