



● 相关文献

- ◆ 我国流动人口治理及机制研究
- ◆ 关于对流动人口服务管理工作...
- ◆ 社会底层人群向上流动面临困...
- ◆ “顺义模式”不应一棒子打死
- ◆ 控制北京人口需从改变非均衡...
- ◆ 浅谈居民身份证在流动人口登...
- ◆ 分离的孩子期盼父母的爱
- ◆ 构建服务与管理并重的流动人...
- ◆ 当今我国的流动人口特点以及...
- ◆ 关于农业流动人口的社会适应...
- ◆ 农村劳动力转移与城镇化协调...
- ◆ 流动人口“旅栈式”管理服务...
- ◆ 流动人口子女受教育问题的制...
- ◆ 加强户籍地流出人口计生管理...
- ◆ 人口流动推动户籍制度改革
- ◆ 让农民工在城市里住下来
- ◆ 求解民工荒：特定工资水平不...
- ◆ 当前我国城市化和流动人口的...

您现在的位置：首页>>研究文献>> 农民集中居住得失

农民集中居住得失

作者: 实习记者 潘国建 记者 姚佳威 出处: 《财经》杂志2010年第22期

在山东、河南、江苏、天津等省市，农村房院结合的散居传统正在加速消失。与之相对应，集中居住，即农民按照政府规划集中住进楼房，则方兴未艾。

农民集中居住，多年前肇始于江苏等经济发达省份。目前，各地集中居住的推进速度加快，运作模式也不尽相同。

近日，《财经》记者先后赴山东、河南、江苏等地实地调查采访，发现通过集中居住，农民居住环境得到一定改善，所获公共服务也有所增加。但由此引发的建设用地流转、农民生产生活保障等问题也日益凸显。此外，复垦出的土地产权归属，及其引发的利益分配问题也亟须厘清。

现行的“城乡建设用地增减挂钩”政策，则成为集中居住的另一助力。依据该政策，农民集中居住后节约的土地指标可转为城市建设用地。在依赖土地财政的大背景下，地方政府对用地指标的热情不减。作为最主要利益方的农民，其长短期利益如何得到切实保障是难以回避的现实问题。

应当承认，随着工业化和城镇化的发展，农民集中居住趋势难以逆转。而就地方政府来说，考虑农民意愿顺势而为，应为正确选择，以行政手段强推，则为不智之举。

集中居住潮

集中居住，就是农民搬离来自家房屋，住进成片的标准化楼房。在各地推行集中居住之前，中国农村的规模、样态演进缓慢且自然。

热衷推行此政策的地方越来越多，特别是县域或乡镇经济发达地区。

诸城是山东潍坊市的一个县级市，毗邻青岛。106万人口中虽有80万农村人口，但县域经济综合实力位列全国百强。

9月中旬，《财经》记者在诸城的集中居住点内看到，高高的塔吊与远方的平房相映，其下则是在建的楼房，部分集中居住点的开发场面显得甚为壮观。

单从外观看，这里有着和城市外观雷同、整齐划一的多层住宅楼，还配有幼儿园、诊所、健身器材等公共设施。部分地区的村落就近合并，并冠以农村社区的名谓。

2009年，诸城辛兴镇大杨家庄子村的管恩兵搬离旧宅住进了统一规划的住宅楼。他家合计240平方米的两层连体住宅楼建在村边，内部装修和城市居民别无二致。

这个居住点用于安置周围四个村子的农民，计划建设住宅楼87栋，建成后可供767户农民入住。这个规模已经超过了四个村子的总户数。目前，24栋两层连体住宅楼已建成，五栋多层住宅楼主体已经完工。用于建设这些房屋的土地性质仍为集体建设用地，这意味着这些房屋并不能正常上市交易。

管恩兵和妻子的收入主要靠在本地打工。他们原本在县城挑选了一套90平方米的楼房，但在得知村里统一盖楼后改了主意。“花同样的钱买下的房子面积却更大，就下决心在村里买楼”。管恩兵夫妇认为，楼房只为自住，土地即使为集体性质也无妨。

吸引他们的还有诸城所倡导的农村社区化服务。所谓农村社区化服务，是指在乡镇范围内，把地域相邻的几个村庄规划为一个社区。公共服务机构设立在社区中心村，设医疗卫生、社会保障、警务、环卫、计生等服务站（室）。到2008年6月底，诸城市共规划了208个农村社区，涵盖村庄1257个，并全部投入运行。管恩兵家所住的大杨家庄子村就是辛兴镇大杨家庄子社区的中心村。

农民决定搬进楼房的同时，其拥有的宅基地必须同时放弃，并收归集体。大杨家庄子社区党委书记尤廷春表示，该社区的居住点建成后，可节约集体建设用地329亩。

目前，诸城通过停止审批在非中心村建新房、到中心村建房购房给予优惠等政策，引导农民集中居住。截至2010年9月，诸城全市已经有79处农村社区中心村的93个集中居住点开工建设，住宅970栋。在2010年诸城市政府工作报告中提道，全年将完成聚集融合1.2万户。

而地处黄河中下游的河南省新乡市，集中居住声势也颇为浩大。享有“中国民营经济最具活力城市”头衔的地级市新乡，酝酿将其所辖3571个行政村，合并为1050个新型社区。第一批列入硬性发展规划的有329个新型社区，150万农村人口将迁入其内，目前已启动建设的社区为263个。

上述329个新型社区主要集中在城郊村、主干道两侧和工业园区、产业集聚区附近。在社区内仿效城市居民小区，建设农民别墅区或高层住宅楼，将几个村的村民集中到新社区居住，农民原有住房则会被拆除。

按照新乡的政策，农村社区的房屋和基础设施比照城市社区建设，但其土地仍属于集体建设土地，农民也继续保有耕地。

除山东、河南，江苏、天津等省市的集中居住热潮也方兴未艾。

上不上楼，是个问题

尽管各地集中居住模式各异，但居住形态的变化对农民来说则仍需适应。

同在诸城，69岁的舜王街道南解留村村民马洪勋一家现有一套农宅，因其子女在市里上班而购买了商品房。他觉得，再花几万元钱买一套楼房既无财力也无必要。

长久以来，中国农村的居住有其特点：以宗族小聚居为依托，以小规模农耕为习惯。从绝对数量上看，农民的平均居住面积大于城市。

记者走访诸城多个乡镇村落发现，收获不久的玉米、花生等作物就摆放在房前屋后。而牲畜、家禽、农具的摆放也有专门的空间。住进楼房，意味着这一切都要变化。

因此，即便有意购买居住点楼房的农民，他们也表示眼前不会考虑搬过去。

诸城辛兴镇一位齐姓村民认为，能住进楼房当然是好事，“前提是不再种地，但这不太现实。”诸城是国内较早进行农村土地承包经营权流转探索的地区之一。但目前各乡镇流转的比例并不均衡，多数农民还耕种自家承包地。

各地推行的农村社区化，使得居住形态从分散变为相对集中。农民享受公共服务的活动半径短了，但社区服务质量与城区比较尚有差距。

农民集中居住原本在城中村和城郊地带较为常见。“上楼”往往伴随着土地性质、农民身份的变化。在城乡统筹、新农村建设等名义下，部分地方政府将这些场景直接复制到了远郊的农村。

这些村远离城市，每户拥有面积不等的宅基地和若干亩耕地。他们的楼房外观虽和城市类似，但其土地性质不同，仍归集体所有。

没有改变的还有他们的农民身份。在教育、社会保障、医疗等公共服务上，他们还无法和城市居民看齐。

更为重要的是，农民“上楼”的前提条件，就是要退还宅基地，同时，宅基地上的房屋将被拆除。最终，这些被“节约”出来的农村建设用地经过整合后，或用于工业企业用地，或者用于规模农业经营，还有一种方式，是通过复垦后，腾挪出建设用地指标，缓解城市用地紧张。

自1949年以来，中国农村的土地制度屡经变迁。上世纪50年代农村实行初级合作社之前，农民的农用地、房屋和宅基地一直是他们的私有财产。

1962年9月27日，中共中央颁布《农村人民公社工作条例修正草案》，宣布“生产队范围内的土地，都归生产队所有。生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等，一律不准出租和买卖”。这是中国农村土地集体所有的开端。

由于农民的房屋建筑在宅基地上，农民实际占有并支配这些宅基地。宅基地作为一种不动产，一直被农民视为自己的家产。

进入上世纪90年代后，土地管理部门给农村宅基地发放了“农村集体建设土地使用证”，进一步确认了农民的宅基地权。事实上，除了不能进入市场公开买卖，宅基地形同私有。

农民的忧虑现实而具体。郑州大学建筑规划研究室主任吕红医认为，有些新社区出于卫生考虑，不允许养殖牲畜，很多养猪、养鸡的村民因此不愿搬迁。

各地政府对外一再强调遵循农民自愿原则，但即使在基层官员看来，农民生活方式的转变将会是一个漫长的过程。

土地诱惑

农民集中居住涉及的资金投入庞大，各地只能分期投入、循环使用相关资金。较早启动集中居住的河南新乡就感受到现实的压力。

新社区的道路、给排水、供电、供暖等基础设施，以及社区内的卫生院、中心小学、便民超市等公共服务设施，由地方政府财政出资。新乡市农村工作办公室主任刘思江介绍，每个社区根据大小不同，一般要投入500万元—1000万元进行基础设施建设。

照此计算，接下来新乡全市300多个社区建设中，政府共需投入30多亿元。而2009年，新乡为新型农村社区基础设施多方筹资，也只投入了3亿元。

新乡市委党校培训部主任秦小星认为，集中居住项目较少时，基础设施的财政投入尚可应付，但更多农民开始搬迁时，政府投资将捉襟见肘。

既然如此，政府热衷推行集中居住的动力何在？

城市建设需要更多土地，但现有城市土地供应量不足，“缺地”已成为各地方发展的瓶颈。

随着国家保护耕地力度加大，此前各地滥占耕地扩大建设用地规模的现象得到一定遏制。地

方为寻求经济发展和提升城镇化进程，只得另寻他途。

而“城乡建设用地增减挂钩”政策的施行，则为地方政府提供了契机。所谓“增减挂钩”，就是指依规划将城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩，减少农村建设用地规模，复垦出耕地，增加的建设用地指标可以用于城市发展建设。

从2006年开始，国土资源部在山东、江苏等五个省市推行“增减挂钩”试点。其中山东一省就争取到全部183个试点项目区中的66个，位居全国第一。

2008年6月，在总结此前试点的基础上，国土部颁布《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》。

政策的初衷是集约用土地，促进城镇化，却为试点区域提供了用地“活”指标。集体建设用地中，农民拥有使用权的宅基地面积最大。在实施集中居住后，宅基地将退给村集体后加以复垦，在保证耕地面积不减的前提下，腾挪出的土地按照“增减挂钩”，即可转为城市建设用地。

受访的诸城县乡两级政府人士表示，土地指标紧张致使许多新项目不能上马。诸城当地多为食品加工、纺织等劳动密集型产业，可大量吸纳当地劳动力。新项目的投产可以拓展上述能力。

《诸城市土地利用总体规划（2006—2020年）》显示，诸城农村居民点面积占城乡建设用地的70.07%。农村居民点占建设用地比重高，整理潜力大。

2006年，诸城参与“增减挂钩”试点申报，但最终没有进入首批试点名单。但此后，作为山东省县级综合配套改革试点县（市），诸城随后获批“增减挂钩”指标，共计1069亩。

2008年5月，诸城下发文件要求各地“用足用好”国土部“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”的政策，逐步扩大挂钩范围和规模。节约的土地优先解决中心村建设用地，拆旧建新节省的建设用地指标则由全市统一调配使用。政府谋求建设用地指标的意图明显。

诸城市土地储备中心主任安文丰接受当地媒体采访时曾表示，农民全部都迁到社区中心村居住，将可腾出8万亩宅基地。

而河南新乡市是国土部的“土地增减挂钩”试点。全市重点区域规划的329个新型农村住宅社区五年建成后，预计能节约土地近24万亩，约占原村庄土地面积的47.9%。

如果规划的千余个农村社区全部完成建设，则可为新乡新增耕地50万亩以上。将这些土地复垦，即可通过“增减挂钩”置换出城市建设用地指标。农村建设用地原本难以直接获益，但其置换的城市建设用地指标则溢价明显。

利益得失账

城镇化是一个自然的过程，抛开政府引导农民集中居住的必要性不谈，农民关心的是自己的利益是否得到保障。

在集中居住过程中，农民放弃了宅基地，最终能够得到什么？

新乡对于农民自筹资金到规划区域建房的，地方政府给予补贴水泥、贴息贷款等优惠，第一批在新社区建房的农民，政府每户补贴10吨水泥，最高可在当地农业银行获贴息贷款5万元；第二批建房的补贴5吨水泥，最高可获贴息贷款3万元。这些贴息贷款给予农民的利息优惠，由政府补贴给银行。

而山东诸城，迁到集中居住点的农民在原有房屋评估后获得相应补偿。为了调动农民集中居

住的积极性，当地还推出“阶梯式”补贴。如截至2009年9月30日，建设或购买住宅楼房，每平方米建筑面积补贴建房或购房户80元—100元；2009年10月1日起，补贴就减至每平方米50元—80元。

诸城大杨家庄子村居民于青山家的宅基地上将建起楼房，他同意搬迁并选了楼房。新房位于一幢五层楼房的第三层，为一套110平方米三居室。加上一个车库，于青山总共将为新居支付16万元。除去所获原有房屋拆迁补偿款和新购房补贴外，于家还另需支付约7万元。

一些农民认为，宅基地和建在上面的房屋皆属自己的资产，但是政府只对房屋进行补偿，对宅基地不给补偿或者补偿很少，这损害了自己的利益。

集中居住点每平方米1200元-1300元的价格，相较于城市房屋，对农民来说有一定吸引力。但多位受访农民认为，因为集中居住小区的房产并不能进入房地产市场交易，所以并不急于置换集中居住地的房子。

河南社科院农业发展研究所原副所长李铜山曾有调查，面对十几万元房款，新乡有60%—70%的农民拿不出足额资金。但在基层官员看来，农民在集中居住中并没有吃亏。他们认为，政府将大量资金投向社区基础设施和公共服务，能够改善农民的生活环境 and 质量，这也应该计入农民的收益之中。

记者采访中发现，绝大多数受访农民并不知道自己腾出宅基地后，集体建设用地指标将在何处“落地”。

按照各地政策，这些指标部分就地转为工业用地，部分转为城市建设用地，其中蕴含的级差地租，政府将从中获益。

随之而来的现实是，已退出宅基地的农民无缘建设用地增减挂钩所产生的增值收益。

国土部“增减挂钩”政策要求，建新地块实行有偿供地所得收益，“要用于项目区内农村和基础设施建设，优先用于支持农村集体发展生产和农民改善生活条件。”但并没有详细规定收益如何分配，各试点地区在操作上也不尽相同。

诸城所在的潍坊市实行最低补偿制度：异地使用的由居民点整治节余出的增减挂钩指标每亩不得低于15万元。该市还鼓励有条件的地方适当提高补偿标准。

周转指标调剂使用所获收益返还村集体，但这些收益在村集体中如何使用和分配，目前并不明确。

诸城贾悦、桃林、昌城等镇多位受访村民表示，其所在村集体尚未参与或讨论过上述资金的分配，农民整个过程的参与性很弱。

关闭