

淮安



淮安市就地城镇化导向下农民集中居住意愿与模式比较

文_刘传明（淮阴师范学院，副教授、城乡规划师，博士）
李顺茂（淮阴师范学院，人文地理与城乡规划专业学生）
刘 城（淮阴师范学院，人文地理与城乡规划专业学生）
王月晴〔淮阴师范学院，地理科学（师范）专业学生〕
李 笑（淮阴师范学院，人文地理与城乡规划专业学生）

农民集中居住在表征上是建设集中居住区，将农民集中到新型社区居住，以缓解农村土地零散经营状况、破解“空心村”问题，最终达到改善农民居住环境、加快实现城镇化的目的。它是在经济发展、文化观念更新等背景下，以经济要素流动、精神文明提升等为驱动因素，将原有散落在自然村的居民向城镇和新的集中居住点转移的过程。因此，农民集中居住不仅是一个空间聚集过程，也是一个社会重组过程。

一、农民集中居住模式分析

农民集中居住模式通常有三种：一是搬迁进城集中居住，二是货币化置换，三是平移村镇新居住点集中居住。我国东部发达地区相继推出了多种途径的农民集中居住实践，如天津、江苏、浙江等地以“宅基地换房”“三集中”“土地换保障”等途径推动农民集中居住。根据调查和现有研究发现，农民集中居住模式受多种因素的影响，如地理环境、生产力水平、历史变迁、政治经济环境等因素。因此，各地应根据本地实情，因地制宜选择集中居住模式。

地处苏北地区的淮安市是江苏省农业大市，淮安农村在长期的发展历史中，受平原水系分布、自然地理条件、聚落发展历史轨迹等多因素综合影响，形成了较为分散的村落分布格局，这一格局奠定了淮安农村长期稳定的基础。但在快速城镇化发展的今天，农村宅基地荒废、村庄空心化与新建住宅空间无序并存，农民承包地破碎化与土地规模化经营之间的矛盾日益凸显，村落分散布局让公共服务设施配套困难、建设成本过高等弊端逐渐突出。为贯彻落实乡村振兴战略，推进“强富美高”新江苏建设，以及落实省委省政府改善苏北农民群众住房条件决策部署并结合淮安实际，淮安市委市政府出台了《关于加快推进农民群众住房条件改善工作的意见》，多措并举推动农民集中居住，以此改善农民住房条件。在此过程中，淮安市统计局于2018年10月至11月组织了农户全样本入户调查，这为准确把握农民集中居住意愿提供了前提和保障。在具体实践中，也形成了不同的农民集中居住模式，因此，总结集中居住模式经验，探索适合农民集中居住的多样化模式成为现实需求。

二、研究区农户住房现状

据调查，淮安市农村户籍总人口386.84万，常住人口187.98万，农村“空心化”现象突出。全市44.10%的自然村位于“九靠近一滞洪”区域内，自然村住房环境差。农村房屋六分之一为空关状态，而个别县区农村住房的空关率高达三分之一。在调查的87.24万农户中，在本村拥有住房的共有84.62万户，占97%；在村内无房的共2.62万户，占3%。在84.62万有房农户中，空关户14.19万户，占16.80%。盱眙县、洪泽区、涟水县、苏淮高新区房屋空关率高于全市平均水平，分别为27.40%、20%、18.30%、33.80%。再加上全市67.20%农户房屋的房龄在20年以上，26.50%在30年以上，住房质量和条件相对较差。这一客观现实为村庄整治和推进农民集中居住提供了前提条件。



调查的87.24万农户中，
本村拥有住房的共有**84.62万户**，占**97%**
村内无房的共**2.62万户**，占**3%**

84.62万有房农户中，
空关户**14.19万户**，占**16.80%**



盱眙县房屋空关率**27.40%**
洪泽区房屋空关率**20%**
涟水县房屋空关率**18.30%**
苏淮高新区房屋空关率**33.80%**

三、农民集中居住意愿分析

（一）农民集中居住意愿特征

淮安市愿意迁居的农户共471842户，占总户数的54.10%。在愿意搬迁集中居住的农户中，意向选择实物安置的占64.10%，意向选择货币安置的占35.90%，各县区存在明显差异（见表1）。

表1 淮安市各县区意向安置方式比较

县区	盱眙县	清江浦区	洪泽区	淮阴区	淮安区	金湖县	涟水县
实物安置	30%	96.70%	81.10%	77.70%	77.30%	68.30%	62.90%
货币安置	73.60%	38%	19%	21%	22%	36%	76%

（二）农民不愿集中居住的原因

据调查，在淮安市共40.06万户不愿意集中居住的农户中，有72.80%认为“补偿标准低”是不愿集中居住的主要原因。另外，乡土观念、务农不便等原因在一定程度上也影响了农民的集中居住意愿（见表2）。

表2 淮安市农民不愿意集中居住的原因

不愿意居住原因	补偿标准低	乡土观念较重	集中后务农不便	新房子没有自留地，生活成本高
比例	72.80%	34%	30%	27.40%

农民不愿意集中居住的原因不是由单一因素决定，而是受多种因素共同影响。主要影响因素有以下几点。

（1）补偿标准低：在集中居住过程中，政府给予的补助资金较低，农民还需付出更高的经济成本，导致农民不愿意集中居住，这是最直接的原因。

（2）农民乡土观念较重：乡土观念指农民在原居住地居住时间较长，产生了浓厚的乡土情结，不愿意离开家乡和居住地。这是影响年龄较长、长期在农村居住和以务农为生的农民意愿的主要因素，该类原因占34%。

(3) 集中后务农不便：居民集中居住后，远离自家承包地，且缺少晒场、农机存放场地等务农配套空间，耕种不方便。这对于不能进行土地流转的农民影响较大。

(4) 新房子没有自留地，生活成本高：苏北农民在长期生活中形成了“自留地”习惯，在家门口可以种植蔬菜和水果自给自足。集中居住后农民失去“自留地”，蔬菜水果等生活必需品完全依靠自行购买，增加了生活成本。

四、农民集中居住模式比较

根据实地调查，以及淮安市农民集中居住建设资金筹措方式和建设成效，笔者认为将形成三种典型的集中居住模式（见表3）。

表3 三种集中居住典型模式的优缺点比较

模式	优点	缺点
政策扶持资金集中建设	领导重视、资金稳定、建设标准高、一次性整体搬迁、建设速度快、农民满意度高、产业脱贫成功、后期管理到位	政府投资大、推广范围小
重大项目实施资金集中建设	资金稳定、建设速度快、就近安置	后期配套建设和农民生活便利性缺少保障，导致后期满意度下降
自筹资金整体规划分期建设	农民意愿强、政府压力小、推广价值大	建设速度慢

（一）政策扶持资金集中建设模式

淮安市刘老庄镇红色家园由于独特的红色资源优势，使其在国家、省市区多级政策性扶持资金的支持下，由政府集中投资、集中规划和集中建设。该模式的特点是：领导重视、资金稳定、建设标准高、一次性整体搬迁、建设速度快、农民满意度高。农民后期能通过土地流转与规模化经营、宅基地复垦和城乡建设用地挂钩等途径，获得相对稳定的收入来源。乡村逐步实现产业振兴，由输血扶贫转向造血扶贫。其不足之处在于需要政府进行巨额投资，导致推广难度较大。



（二）重大项目实施资金集中建设模式

该模式具体又分成两类：一是因国家或地方水利、交通或城镇空间拓展建设等重大工程项目实施需要搬迁安置，利用征地和拆迁补偿资金进行集中居住建设。如淮安市丁集镇宗楼村因宿淮铁路建设征地，补偿部分由村组农户进行拆迁集中建设安置。该模式具有资金稳定、建设速度快、就近安置等特点。但不具有普适性，需要重大项目建设机遇。二是利用土地复垦整理项目实施机遇，一次性集体退出宅基地进行规模化土地复垦项目，通过城乡建设用地挂钩获取建设资金进行集中建设。该模式具有资金稳定、建设速度快、建设规模大、普适性强等特点，但需要农民的高支持度，如刘老庄镇夹树村金色家园建设模式。这两类建设模式能解决集中居住建设资金问题，但后期配套建设和农户生产生活的便利性往往缺少保障，农民后期满意度有下降趋势。





（三）自筹资金整体规划分期建设模式

该模式的典型成功案例是渔沟镇杨庙村。该模式需要政府或村委会统一规划宅基地和户型，由农民根据自身住房建设需要和资金情况，分批在指定宅基地上按照统一规划的图纸进行建设。通过禁止在原宅基地进行翻建或新建活动和首批在新宅基地建设农民的示范带动效应，逐步实现农民的集中居住和环境改善。对于逐步退出的原宅基地通过分期实施城乡建设用地指标置换成建设资金，资金一部分用于土地复垦，另一部分用于完善配套设施。该模式充分尊重了农民意愿，农民满意度较高，具有较好的推广价值。

五、推进农民合理集中居住的建议

（一）提高农民集中居住意愿，优化集中居住模式

农民缺乏对政府颁布政策相关信息的理解，导致农民集中居住意愿不强，而农民集中居住的经济和社会效应是长远性的，所以提升农民集中居住意愿度是政府重要的任务。加强集中居住的宣传工作，利用手机、电视等多媒体进行广泛宣传，打破农民传统的居住模式思想，引导其接受和主动赞成新的集中居住模式。加强部分集中居住示范工程建设，充分发挥引导示范作用。充分尊重本地农民的居住习俗，选择适合当地自然条件、人文底

蕴和现代风貌的建筑形式，提高建筑的宜居性和经济性。及时反思和改进集中居住工作的不足之处，尤其要解决直接影响集中居住意愿不强的问题，消除问题产生的负面影响，解除农民集中居住的后顾之忧。对于新型农村社区选址、住宅建筑风格、户型、配套设施等问题，应充分征求和尊重居民意见。对于征地补偿和房屋拆迁补偿，要按照国家规定标准，使农民得到更多实惠，从而提高农民的获得感和幸福感。

（二）统一思想、统筹规划、分步建设、分类实施

各级组织和领导干部要统一认识，充分认识到改善农民居住条件、推进农民集中居住既是工作目标也是一个过程。要坚持整体设计、循序渐进、分类实施的原则。各级政府和部门要走一盘棋，科学谋划，要顾及客观条件，切勿操之过急。要以农村社会稳定为工作底线，以尊重农民意愿和提高农民满意度为推进集中居住工作的出发点和落脚点。县区、乡镇、村三级都要有统筹规划，要先易后难，选择具有推广价值的示范点和示范户进行重点打造，真正发挥示范效应。通过以点带面方式有重点分步骤分类推进，在具体建设模式上优先大力推广自筹资金整体规划分期建设模式。通过组织镇村干部、农民到示范点现场观摩并入户了解，提高对建设模式的整体理解和具体操作，从而提高建设模式的推广力度。

（三）强化两端工作、注重全过程管理、采取灵活工作方式

各自然村地理区位条件、经济发展基础、历史文化遗存、民族构成、村民认知水平等存在诸多差异，村民对集中居住的意愿和安置方式选择也存在诸多差别，各乡镇经济实力各不相同，这些客观条件决定了在推进集中居住工作时绝不能“一刀切”。同时，该项工作涉及群众的根本利益，是最基层最基础的工作，因此在工作方式上既要坚持原则和基本标准，更要灵活施策，对前期宣传走访调查、后期跟踪完善工作务必高度重视。前期宣传走访调查应充分突显农民主人翁地位、摸清农民真实意愿、统一思想认识、拉近干部群众关系，有利于集中居住工作的顺利展开。后期跟踪完善能够切实体现“人民至上”的执政理念，体现党委政府全程负责的态度，以达到事半功倍之效，切记不能采取只重“中间”忽视“两端”的工作方式。

（四）加强乡村治理，预防集中居住带来的社会重塑风险

农民集中居住尤其是若干村组归并式的集中居住，是对数百年来农民居住习俗的急剧变革。在长期的农村社会治理中，村民自治、宗族血



缘关系和邻里关系起着不可忽视的作用。农民集中居住后，势必打破原有的乡村社会秩序，在新的社会秩序尚未建立健全的过渡期，必然存在邻里相互防范、宗族分散等不利于社会稳定的风险。因此，在集中居住的社区或居住点，镇村（社区）两级要及时成立相应组织机构，强化乡村治理工作培训，充分发挥原有村组织班子成员、宗族代表、乡贤人士等作用，构架起网格化管理的体制机制，避免管理真空，做到有序过渡，并积极引导新的集中居住点逐步形成现代化的管理体系。

（五）跟踪集中居住后期建设和产业发展工作

集中居住是一项影响深远的民生工作，各级政府必需抱着敢于担当的精神，坚持把“好事做好”的理念贯彻到工作中。“好事是否做好”的判断标准是集中居住后群众的满意度，而满意度高低变化直接受集中居住后的跟踪建设和管理水平的影响。因此，在集中居住后，镇村（社区）两级要及时跟进相应的生产生活配套设施建设，如健身运动文化娱乐场所、基础教育和医疗公共服务、环境卫生物业管理、社会治安管理等，通过逐步完善配套设施和日益提高服务水平，增强农民集中居住后的获得感和幸福感。同时，必须统筹考虑农民集中居住后的生产就业问题，土地能流转的要及时流转，流转后要想尽办法为具有一定劳动能力的留守农民提供足够的就业岗位。旧宅基地不能退出和土地不能流转的农民，应尽可能为他们提供相对便利的农业生产条件，村集体要利用集中居住的契机，采取众筹等方式招商引资发展新产业，这既能就业又能增收，还能助力乡村产业振兴。

注：本文系江苏省社科应用研究精品工程调研点课题（编号：18SDY-10）研究成果；江苏省大学生创新创业训练计划项目（编号：202010323028Y）研究成果。🏠