

# 城乡统筹实验区建设中存在的问题与对策

张晓莉, 邢大伟 (扬州大学商学院, 江苏扬州 225009)

**摘要** 从城乡统筹实验区的建设和发展的理论视角出发,以宿迁市城乡统筹试验区为例,具体分析了试验区的布局及入住规划,找出在建设中的问题和原因。从完善征地制度体系、建立就业培训体系、建立失地农民社会保障体系、建立完善的社区管理服务体系等方面提出了相应的对策建议。

**关键词** 城乡统筹; 实验区; 安置

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)03-00917-02

江苏省加快了土地资源集中集约利用的步伐,在全国率先推行了土地利用“三集中”,即工业向园区集中、农民向城镇集中、居民向社区集中,出台了《江苏省划拨用地目录》,严格控制限制性产业项目供地,从土地供应上制止盲目投资和低水平重复建设;实施了《江苏省建设用地指标体系》,按照行业、产业、单位面积的投资额确定建设项目供地数量;加快多层标准厂房建设,鼓励中小企业租用标准厂房,促进了产业结构升级,提高了土地利用效率。2010年宿迁市成立市城乡统筹土地管理创新试验区,以科学发展观为统领,以落实“两个最严格”土地管理制度、推进城乡统筹发展和新农村建设为出发点,通过实施“实验区”土地综合整治,增加有效耕地面积,提高农村土地利用水平,改善农村生产生活条件和生态环境,促进人口集中居住、产业集聚发展、耕地规模经营;促进建设用地空间整合,优化用地结构,节约集约用地。通过“实验区”建设,创新土地管理工作机制,走出一条保护资源、保障民生、保障发展的新路子。要想办法让生活在乡村的、数量众多的农民过上相当于城市的生活,享受与市民基本相同的国民待遇,以达到城乡一体化<sup>[1]</sup>。

## 1 城乡统筹实验区的基本情况

**1.1 统筹实验区的布局** 宿迁市宿城区城乡统筹实验区的3个乡镇建设7个小区,其中古山河安置小区是城乡统筹土地管理创新试验区的重点项目之一,位于屠园乡集镇南部,洋曹路东侧,中陈路北侧,总占地39.7 hm<sup>2</sup>,其中水面10 hm<sup>2</sup>。小区全部为“5+1”多层建筑,共计76栋居住用房和11栋商业用房,总建筑面积28万m<sup>2</sup>,其中住房建筑面积24.2万m<sup>2</sup>、商业用房面积3.8万m<sup>2</sup>,总户数2 098户。76栋居住用房主要为85 m<sup>2</sup>的两室两厅,100 m<sup>2</sup>三室两厅,104 m<sup>2</sup>三厅两厅,114 m<sup>2</sup>三室两厅,以及124 m<sup>2</sup>三室两厅两卫户型,其中还有40套56 m<sup>2</sup>廉租房,免费提供给困难户使用。

**1.2 入住规划和房屋选取** 宿城区屠园乡是城乡统筹实验区乡镇之一,屠园乡以古山河为界限,古山河以东的7个村全部拆迁安置到小区内,古山河小区一期涉及1 507户;二期则是剩下的所有村居。三年之内屠园乡所有的散落村庄,全部要入住小区,集中到镇区来。安置房采取“先签先选”方

式,即先签订迁建补偿协议,并上交钥匙后,优先选择安置房,选房原则为原有房屋大于140 m<sup>2</sup>,可选大于120 m<sup>2</sup>的房屋;原有房屋120~140 m<sup>2</sup>,可选100~120 m<sup>2</sup>的房屋;原有房屋100~120 m<sup>2</sup>,可选90~100 m<sup>2</sup>的房屋;原有房屋70~100 m<sup>2</sup>,可选70~90 m<sup>2</sup>的房屋;原有房屋如少于70 m<sup>2</sup>,可按70 m<sup>2</sup>进行选择安置。总体讲,选房不超过原有房屋面积,超过原有房屋10 m<sup>2</sup>之内部分,按市场价和安置均价补齐;超过10 m<sup>2</sup>部分按市场价补齐并进行公示;少于原有房屋部分按货币进行安置、补齐。

## 2 城乡统筹实验区建设中存在的问题

**2.1 集中规划居住后,村民管理困难** 农村拆迁安置小区建设中显得有些“先天不足”。边拆迁、边建设、边安置的农民安置小区,普遍存在基础设施建设跟不上居民需求,消防设施、安保设施不到位;停车车位设计不足,“车位”与“绿地”之争突出;露天体育健身器材与实际居住人口不匹配等现象严重。同时,思想观念、经济意识和社会意识及生活习惯的改变、人员素质的提高又需要一个过程<sup>[2]</sup>,难免使安置小区的管理陷入矛盾之中。一是农民变市民,新小区生活与旧习惯之间的矛盾。二是村委变社区党委,管理事务多与收入来源少之间的矛盾。三是自然村管理变社区化管理,专业化要求与管理队伍薄弱之间的矛盾。

**2.2 土地复垦整理后,多出的土地公平分配困难** 一是由于受地形地势的影响,承包土地分散,难以形成规模生产。平均分包土地的格局使农民在有限的承包土地上增加收入的难度增大,扩大规模经营又没有多余的土地,放弃承包土地又担心生活没有保障,有限的土地限制了农业生产进一步发展,农民收益难增加。二是监管措施缺乏力度。对土地流转的管理,从上到下的农业行政主管部门没有具体实施细则,在流转程序、流转手段、流转档案管理等方面缺乏统一规定,这是当前农村土地流转不规范的一个重要原因。三是旧习惯根深蒂固,土地流转困难。在外务工、经商的农民中,有的对土地的眷恋还很深,舍不得将土地流转出去。四是操作不规范。大多数农户之间的土地流转,只有口头约定,没有书面合同,即使有书面合同,其内容不完整,在某些方面不具有法律效力。土地流转过程中存在不按规范签订合同,合同条款、标的不明确,甚至与现行法规相冲突,有的合同未经县乡合同管理机构审查、签证或公证机关公证等现象。

**2.3 低保户和贫困户房屋拆迁安置困难** 困难户在被拆迁

**作者简介** 张晓莉(1986-),女,江苏盐城人,硕士研究生,研究方向:农村与区域发展

**收稿日期** 2014-01-03

人中占得比重较大,经济承受能力差。相当一部分被拆迁人原住房面积较小,结构等级较差,建造年限较长,其房屋拆迁补偿评估与补偿价较低;原住公房的,买断产权后获得的补偿就要低,有些老年人在一个地方住了几十年的平房,对住楼房不习惯,也对新房能否顺利建起表示担忧;有些低保户经拆迁后基本上无经济能力再购买到同等面积的住房。因而在搬迁中成了“钉子户”这是一个矛盾突出的主要原因。低保户和贫困户属于拆迁安置的困难户,全村全组都走了,不可能将他们单独留在那不拆迁,但是买房子钱不够。因此在集中居住的过程中,多数农民欠下了大笔的债务,背上了沉重的经济负担和思想包袱<sup>[3]</sup>。

**2.4 分户选房难以用统一的条件规范** 房屋拆迁中面临的一个很直接的问题就是分户问题。农村中老宅基地一个宅基上可以住着两个或者三个兄弟,而拆迁安置原则上只允许给一套住房,这就给拆迁安置造成困难。而分户选房难以用统一的条件规范,因为农村的特殊性和复杂性,很多现实中的情况和政策法规相违背。一开始分户的条件为以派出所分户档案为主,但是这个很快就行不通,因为农村好多实际已经分家了,但是由于这样和那样的原因户口页或者户口本上没有体现出来。而按照结婚的年限或者结婚证领取也同样不好操作,因为农村存在很多结婚后不领结婚证的情况,如果单按照结婚证来的话,好多都不符合条件,好多都存在着事实婚姻。最后统一的结果就是几个方面结合起来,以实际情况进行分户操作。

### 3 城乡统筹实验区建设中存在问题的原因分析

**3.1 相关制度不完善** 在出台的文件中,对于启动建设资金来源提到的很少,主要是一部分是市政策资金,以及房屋拆迁后的土地指标和安置房屋出售差价的收入。而对于资金保障这一块很难得到保证,城乡统筹实验区是一个临时组建的单位,它的主要收入是靠上级拨款,在财政允许的情况下可以正常运转,但是实验区建设中,因为是安置房屋,对于价格保护,现实建设中多出来资金都需要实验区自行解决。城乡统筹实验区是个新生事物,它的成长需要多方面的支持和帮扶。实验区的建设,需要多家单位的帮助和帮扶,包括建设、水利、银行等部门,但是因为缺乏文件的出台和相关制度,这些都很难实现。

**3.2 土地指标受到限制** 宿迁市属于三线城市,房屋的保有量还没有饱和,房地产开发增长方式仍属于粗放型,发展速度过度依赖于消耗土地资源、一次性产出的房地产、大量占用的道路建设。其中房地产、基础设施、新建开发区的投资支撑着全社会固定资产投资的高速增长。房地产投资的高速增长消耗了大量土地资源,城乡统筹实验区的建设需要土地指标就相当困难。耕地面积减少,建设用地激增,使得城乡统筹发展,特别是实验区遭遇瓶颈。据统计,自宿迁市建立地级市以来,耕地大量减少,建设用地大量增加。城乡统筹发展的重要保障措施之一是大力兴建乡村基础设施,而此举无疑要占用大量耕地,使得这一瓶颈突破的难度很大。

**3.3 资金支撑比较困难** 城乡统筹一个制约因素是农村资本不足,发展的基础不牢。市场经济的一个最显著的特点就是效率优先,由于农业是弱质产业,效率比较低,与二、三产业相比,很难得到满足自身发展所需的资源,尤其是资本,这几年来有加速流向城市的趋势。诺大的农村社会和弱小的农业经济,要赶上城市的发展水平,没有资金的支撑是不可能的。国家不可能有足够的力量补贴农业,银行贷款的特性是效率优先,也不可能大量的流入农村,工商资金只能发展农村产业,不可能用来发展农村社会事业。农村自身几乎没有积累,靠什么来发展?安置小区的建设需要大量的资金,就拿古山河小区来说,整体投入在3亿元左右,但是政府只给部分资金和前期投入资金。

**3.4 群众支持理解不够** 据调查了解,城乡统筹是好事,群众接受的程度也很高,但是也有好几点原因和问题成为制约群众接受,或者一时很难接受的主要原因,一是就业问题,对已经长期习惯农村生活、习惯农业生产的农民而言,要完成农民到市民的转变不是一朝一夕就能实现的,农民的思想观念转变远远跟不上城市化进程的脚步。许多失地农民即使实现了就业,但由于难以适应企业用工管理,往往主动或被迫辞职。二是社会保障问题,土地不仅是农民的生活和生存保障,还承担着农民最基本的生活和生存保障功能,农民失去土地也就意味着失去了土地的基本保障以及与其相关联的各种权利。现有的一次性补偿方式并不能为失地农民提供长久有效的保障。往往未充分考虑失地农民的养老、就业、医疗等社会保障问题,因此,一旦土地被征用,农民就失去了基本生存的生活底线,生活在城市边缘,成为新的城市弱势群体。

### 4 政策建议

**4.1 完善征地制度体系** 一是要严格区分公益性、经营性建设用地,着力解决征地范围过宽、规模过大的问题。经营性项目用地,要引入市场机制,在符合土地利用总体规划和城镇建设规划的前提下,通过购买、租赁或以土地参股等市场方式取得,价格由市场决定,以进一步发挥市场配置土地资源的基础性作用。二是要适时调整征地补偿标准。农村集体土地转为建设用地的过程,应当是农民分享城市化和工业化成果的过程,应当有利于让农民富裕而不是造成农民失地失业,应当有利于缩小城乡差距而不是扩大差距。所以,根据各地不同情况给被征地农民以公平合理的补偿。三是要进一步完善征地程序。征地前应当与农民直接协商征地方案及具体的补偿安置方案。

**4.2 建立就业培训体系** 一是政府应探索多种多样切实有效的免费教育和培训方式,根据本地农民的实际情况和企业、社会用工的要求,有效整合教育资源,把发展中等职业学校的重点放到农村去<sup>[4]</sup>,建立为失地农民劳动力就业所需的教育和培训体系,来保证失地劳动力在就业道路上获取及时有效的就业新知识新技能,来适应市场经济的发展和就业市场化多样化的趋势。二是应对失地农民中的劳动力群体即

美兰区和琼山区在后一阶段迁移较快,琼山区各个时段的迁移速率最大。

#### 4 结论

该研究运用 GIS 和 RS 技术,从数量特征、空间结构和重心迁移的角度对海口市建设用地扩展进行分析,主要结论如下:

(1)海口市建设用地面积增加了 220.33 km<sup>2</sup>,年均扩展强度为 0.51,年均扩展速率为 21.04%;农村建设用地扩展的面积、年均扩展强度和年均扩展速率均比城市建设用地的大;秀英区的年均扩展强度和年均扩展速率都最大,龙华区最小,美兰区和琼山区居中。

(2)海口市建设用地空间结构表现较复杂,在前一阶段建设用地迅速扩张趋于不稳定,在后一阶段稳定性增强;城市形态趋于简单,稳定性增强,农村建设用地分布较为分散空间结构趋于复杂;龙华区分形结构趋于复杂,空间结构不稳定,美兰区、琼山区和秀英区空间结构均趋于复杂,空间稳定性在 2001 年前后发生先降后升的转折。

(3)海口市建设用地的重心整体上向西南偏移,迁移速率为 205.89 m/年;城市建设用地和农村建设用地均表现出跟全市域一致的迁移轨迹,但是农村地区的迁移速率明显较大;龙华区和秀英区因其优越的条件在前一阶段迁移较快,美兰区和琼山区在后一阶段迁移较快,琼山区各个时段的迁移速率最大。

#### 参考文献

- [1] TURNER II B L, MOSS R H, SKOLE D L. Relating land use and global land-cover change—A proposal for an IGBP—HDP core project[R]. IGBP Report No.24 and HDP Report No.5. Stockholm:IGBP,1993.
- [2] KLEPEIS P, TURNER II B L. Integrated land history and global change science:the example of the Southern Yucatán Peninsular Region project [J]. Land Use Policy,2001,18:27-39.
- [3] CHEN J F, WEI S Q, CHANG K T, et al. A comparative case study of cultivated land changes in Fujian and Taiwan [J]. Land Use Policy,2007,24(2):386-395.

(上接第 918 页)

16~44 周岁的女性和 16~54 周岁的男性,努力开拓就业空间,实行多样化的就业方式,提高就业率。如探索总结出产业园区建设、绿色产业、困难户帮扶基地建设、征地以商铺补偿形式等等。三是注重培训质量。严格考核与认证各类培训机构,最好实行培训质量资格认证评审制度,及时取消不合格的培训机构。注重对授课人员的培训与考核。做好教学效果跟踪反馈工作,关注失地农民对已接受的培训的意见。

**4.3 建立失地农民社会保障体系** 一是政府应当顺势而谋。努力构建并不断完善我国失地农民的社会保障制度是市场经济发展的过程和客观要求之一。二是建立基本生活保障。农民失去了土地,也就是失去了基本生活来源,政府理应为失去了基本生活的失地农民承担起责任,建立基本生存之需的保障制度。政府可以结合自身实际提供满足其基本生活需要失地农民基本保险,包括医疗保险、养老保险、失业保险等。三是提供最低生活保障。失地农民中的贫困户

- [4] SAEED ZANGANEH SHAHRAKI, DAVID SAURI, PERE SERRA, et al. Urban sprawl pattern and land-use change detection in Yazd, Iran [J]. Habitat International,2011,35:521-528.
- [5] 乔林凰,杨永春,向发敏,等. 1990 年以来兰州市的城市空间扩展研究 [J]. 人文地理,2008(3):59-63.
- [6] 吴大放,刘艳艳. 基于 RS/GIS 的珠海市城市空间扩展 [J]. 热带地理,2013,33(4):473-479.
- [7] 徐梦洁,於海美,梅艳,等. 近年我国城市土地扩张研究进展 [J]. 国土资源科技管理,2008,25(1):47-53.
- [8] 朱雪欣,王红梅. 基于 GIS 的城市建设用地扩展规模划定方法研究——以广东佛冈县为例 [J]. 经济地理,2011,31(4):660-665.
- [9] 周倩仪. 基于 GIS 与 RS 的近 20 年广州市城市建设用地扩展研究 [D]. 广州:广州大学,2010.
- [10] 姜广辉,张凤荣,孔祥斌,等. 北京山区建设用地扩展空间分异分析 [J]. 地理研究,2006,25(5):905-912.
- [11] 杨勇,任志远. 基于 GIS 的西安市城镇建设用地扩展研究 [J]. 遥感技术与应用,2009,24(1):46-51.
- [12] 周锐,李月辉,胡远满,等. 沈阳市市区和农村建设用地时空扩展分析 [J]. 应用生态学报,2009,20(10):2446-2454.
- [13] 刘佳福,龚威平,刘晓丽,等. 基于遥感和 GIS 的长春市城乡建设用地发展演变 [J]. 城市发展研究,2011,18(5):59-64.
- [14] 朱永超,任志远. 基于 GIS 和景观生态学的西部地区城镇建设用地扩展研究——以宝鸡市中心城区为例 [J]. 干旱区资源与环境,2012,26(4):67-72.
- [15] 黄焕春,运迎霞. 基于 RS 和 GIS 的天津市核心区城市空间扩展研究 [J]. 干旱区资源与环境,2012,26(7):165-171.
- [16] APOSTOLOS LAGARIAS. Urban sprawl simulation linking macro-scale processes to micro-dynamics through cellular automata, an application in Thessaloniki, Greece [J]. Applied Geography,2012,34:146-160.
- [17] BAŞNOU C, ÁLVAREZ E, BAGARIA G, et al. Spatial Patterns of Land Use Changes Across a Mediterranean Metropolitan Landscape: Implications for Biodiversity Management [J]. Environmental Management,2013,52:971-980.
- [18] 李鹏山,邵小慧,李香,等. 海口市生态足迹与生态承载力研究 [J]. 海南师范大学学报:自然科学版,2010,23(4):433-436.
- [19] 刘盛和,吴传钧,沈洪泉. 基于 GIS 的北京城市土地利用扩展模式 [J]. 地理学报,2000,55(4):407-416.
- [20] 庞国锦. 基于 GIS 与 RS 的兰州城市建设用地扩展研究 [D]. 兰州:兰州大学,2011.
- [21] 牟凤云,张增祥,迟耀斌,等. 基于多源遥感数据的北京市 1973—2005 年间城市建成区的动态监测与驱动力分析 [J]. 遥感学报,2007,11(2):257-268.
- [22] 刘诗苑,陈松林. 基于重心测算的厦门市建设用地时空变化驱动力研究 [J]. 福建师范大学学报:自然科学版,2009,25(2):108-112.

生活在当地最低生活水平以下者,应列入低保范围,享受低保待遇。

**4.4 建立完善的社区管理服务体系** 村民搬迁到集中居住过后,从村民变成市民,生产生活水平发生翻天覆地的变化,从以前的独门独院到现在上楼,从以前的一家一户居住到集中居住。这样就要求对社区管理和服务要做到位。水、电维修,物业的管理等等,对社区管理要求更高,而且也是对社会管理要求更高,因为集中居住过后,群众相对集中,在加上无事可做,容易产生一些社会矛盾,小事变大事,这就要求社区充分发挥作用,及时排查问题,解决问题,服务到位。

#### 参考文献

- [1] 叶继红,庄晓丹. 城乡一体化进程中农民集中居住问题研究述评 [J]. 贵州社会科学,2011(1):94-97.
- [2] 孙宇杰,瞿忠琼. 发达地区农民对于集中居住的积极性调查与研究——以江苏省江阴市为例 [J]. 安徽农业科学,2009(22):10741-10744.
- [3] 赵海林. 农民集中居住的策略分析——基于王村的经验研究 [J]. 中国农村观察,2009(6):31-36.
- [4] 朱启臻. 农村社会学 [M]. 2 版. 北京:中国农业出版社,2007:159.