

江苏北部地区改善农民住房条件路径与政策研究——以淮安市为例

许璐璐 (淮安市自然资源和规划局, 江苏淮安 223001)

摘要 在乡村振兴战略以及我国中西部地区农民住房条件整体改善的背景下, 江苏北部地区农民住房条件落后于全国平均水平。以淮安市为例, 分析了当前淮安市农民住房条件在房屋空置情况、户均宅基地面积、农村居民点布局等方面存在的问题, 指出在农房改善过程中需要解决的建设用地指标不足、人居环境改善以及居民点优化等问题, 探究改善农民住房条件的有效路径, 并提出相关保障措施。

关键词 农民住房; 用地保障; 路径; 淮安

中图分类号 S-9 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2020)02-0264-04

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2020.02.075



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Research on the Paths and Policies of Improving Farmers' Housing Conditions in Northern Jiangsu Province—Taking Huai'an City as an Example

XU Lu-lu (Huai'an Natural Resources and Planning Bureau, Huai'an, Jiangsu 223001)

Abstract Under the background of the rural revitalization strategy and the overall improvement of farmers' housing conditions in the central and western regions of China, the housing conditions of the farmers in the northern part of Jiangsu lag behind the national average. Taking Huai'an City as an example, this paper analyzed the problems existing in the housing conditions of farmers in Huai'an, such as the situation of vacant houses, per-household homestead area and the layout of rural residential areas. It also studied the problems of insufficient indicators of construction land, the improvement of the living environment and the optimization of residential areas that need to be solved in the improvement process of rural housing conditions. It proposed relevant safeguard measures by exploring the effective path to improve the housing conditions of farmers.

Key words Peasant housing; Land safeguard; Paths; Huai'an

改革开放以来, 城市化进程迅猛发展, 大量的资源、人口、资金、就业等要素向城市集中, 相对的农村发展呈现螺旋式衰落^[1]。城乡之间发展不平衡的矛盾突出, 农村发展日益滞后于城市, 集中体现在城乡居民收入差距过大、农村社会建设和社会服务事业落后、农村人口凋零、产业发展缺乏活力等方面^[2]。当前, 随着城市化进程的逐渐放缓^[3], 经济发展方式的转变^[4], 党和政府逐渐将目光聚焦于农村。2018年我国城镇人口 83 137 万, 农村人口 56 401 万, 农村人口仍占总人口的 40.42%, 中国发展的后备力量在农村。十九大报告对实施乡村振兴战略做出重大部署, 确定了 3 个阶段的战略实施目标, 并提出了产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求^[5]。

近十年来, 我国不断加大对农村住房条件改善的帮扶力度, 尤其对中西部地区陆续实施了易地扶贫搬迁、生态移民搬迁、五保户集中供养等措施, 使得中西部地区的农村住房条件得到了较大的改善^[6]。但是, 在中西部农民住房条件整体改善的情况下, 江苏北部地区的住房问题日益严重, 主要表现为住房布局散乱无序、住房质量普遍低下、住房环境整体较差等, 随之导致了村庄空心化^[7]、农户空巢化^[8]、农民老龄化^[9]加剧等问题。为补齐农村住房条件这一块短板, 2018年 9 月江苏省委、省政府出台了《关于加快改善苏北地区农民住房条件推进城乡融合发展的意见》, 旨在通过 4 类重点对象建档立卡、危房改造、历史文化名村和传统村落保护等措施, 全面改善农村住房条件、改造“空心村”。淮安市积极跟进, 于 10 月出台了《关于加快推进农民住房条件

改善的实施意见》, 预计通过 5 年时间改善 40 万以上农民的住房条件, 到 2035 年实现全市范围的农民群众住房条件改善目标, 优化城乡空间布局, 促进农民居住适度集中。由于缺乏有效的路径设计和政策保障, 江苏北部的农村住房条件改善进程缓慢。江苏北部地区的住房问题已经严重阻碍了乡村振兴战略的实施, 住房问题亟待解决。

1 淮安市农民住房条件改善问题分析

1.1 淮安市农民住房现状与问题分析

1.1.1 农村房屋空关率高。受就业、教育、交通等因素的影响, 搬迁到城镇居住的农村人口逐年增加, 淮安市超 4 成农户在城镇拥有房屋, 其中金湖县、洪泽区和盱眙县占比较高, 均超过 50%, 农村住房的空关率持续上升。根据淮安市入户调查数据, 87.24 万农户中, 在本村拥有住房的共 84.62 万户, 其中空关户 14.19 万户, 占 16.8%。盱眙县、洪泽区、涟水县房屋空关率高于全市平均水平, 苏淮高新区空关率超过 30%。

农村房屋空关率高, 除外部城市化的影响外, 农村房屋质量较差也是一大影响因素。从房屋建筑年代看, 淮安市 1990 年以前房屋共有 22.46 万处, 占总量的 26.5%, 与反映房屋质量较差农户占比接近, 其中洪泽区、工业园区质量较差房屋数量比例高达 38.3%、37.5%。农村由于建设市场管理的不规范, 房屋质量很难得到有效的管控。受收入以及建材相关知识的限制, 农民在建造房屋时会选择价格相对低廉的建材, 从而导致房屋质量不高, 难以满足目前居住需求。

1.1.2 户均房屋面积“北高南低”, 户均宅基地面积过大。如图 1 所示, 淮安全市农村房屋人均建筑面积 41 m², 户均建筑面积 181 m², 在分布上呈现“北高南低”的特点。淮安市北部清江浦区、淮安区、淮阴区户均房屋建筑面积分别为 295、190、

作者简介 许璐璐(1982—), 女, 江苏宿迁人, 工程师, 从事土地资源管理研究。

收稿日期 2019-08-08

214 m², 远超全市平均水平。而南部洪泽区、盱眙县、金湖县户均房屋建筑面积分别为 137、146、136 m², 低于全市平均水平。淮安市农户宅基地总面积 35 521 万 m², 户均 407 m², 远超江苏省户均宅基地 200 m² 标准(图 2)。农村居民点总体布局分散, 宅基地面积普遍偏大, 土地资源浪费严重。

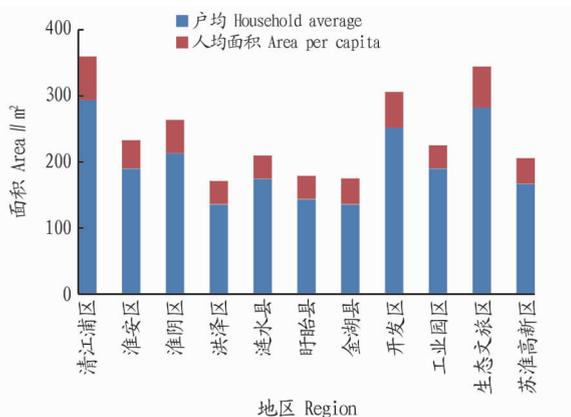


图1 淮安市农户房屋户均和人均建筑面积

Fig.1 Per capita and per capita construction area of farmer households in Huai'an City

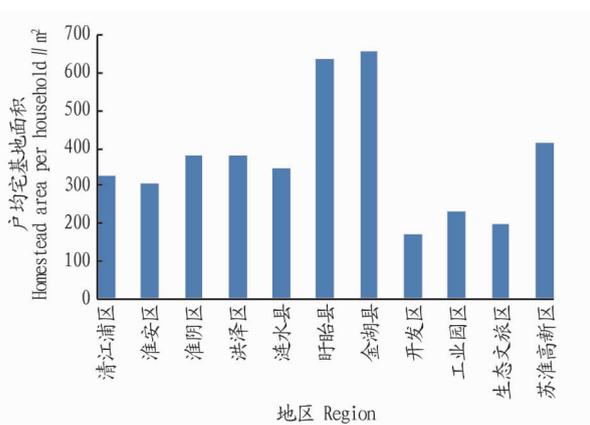


图2 淮安市户均宅基地面积

Fig.2 Homestead area per household in Huai'an City

1.1.3 村庄规模较小, 部分村庄远离集镇。淮安市自然村数量多、规模小, 各县区自然村数量和密度分布差异较大。根据入户调查数据, 15 510 个自然村共有户籍户数 87.24 万户, 平均每个自然村仅 56 户, 分散居住(10 人以下村庄)的 3.73 万户, 占总户数 4.27%, 单庄独户的 0.43 万户, 占总户数的 0.49%(图 3)。全市 43.1% 的自然村距离集镇区的距离在 6 km 以上, 其中到镇区距离在 10 km 以上的自然村有 2 399 个, 占村庄总数的 15.47%, 远离集镇给农民生活造成极大的不便(图 4)。

1.2 改善淮安市农民住房条件过程中的问题

1.2.1 建设用地指标不足。根据淮安市居住空间布局规划, 淮安市共需改善农户 87.24 万户, 其中实物型改善住户 55.42 万户, 需用地总面积 8 080.05 hm², 包含存量建设用地 4 428.79 hm² 和新增建设用地 3 565.26 hm², 宅基地安置指标需求量大。除宅基地以外, 村庄道路整修、配套基础设施和公共服务设施建设等都需要建设用地指标, 在严控农村新增

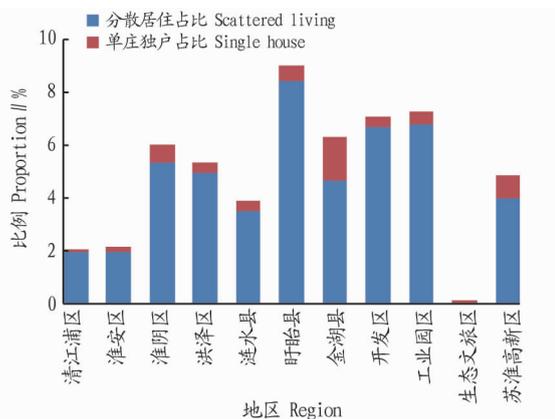


图3 分散居住和单庄独户占比

Fig.3 Dispersion of residence and single-family ratio

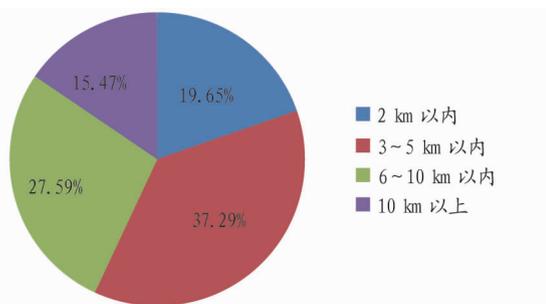


图4 自然村到镇区距离情况占比

Fig.4 The ratio of natural village to town area

建设用地的情况下, 如何保障建设用地需求是在改善农村住房条件过程中必须要着力解决的问题。

1.2.2 农村人居环境改善问题。由于农民环保意识薄弱、农村相关基础设施的落后以及乡村监督管理的缺位, 农村人居环境破坏严重, 淮安市农村人居环境问题主要表现为以下几个方面: 村庄整体风貌混乱, 农民自有住房建造随意性高, 住房选址主观倾向性强; 农村道路缺乏修缮, 路面坑洼不平、破坏严重; 农村排污设施缺失, 生活污水肆意倾倒, 垃圾集中清理站使用频率不高; 村内缺乏相关文化场所, 商业集贸市场配置不足。

1.2.3 农村居民点布局优化问题。由于缺乏村级规划的管控和引导, 淮安市农村居民点布局散乱、位置不合理。从自然村庄地理位置看(500 m 范围内), 全市有 6 841 个自然村位于“九靠近一滞洪”区域内, 即靠近污染源、水源地、生态红线、高速、机场、化工园区、铁路、内河航道、油气(卤水)管道以及在蓄滞洪区内的村庄占村庄总数的 44.1%, “九靠近一滞洪”区域内村庄数量较多, 存在通勤不便、生态环保和安全隐患等问题。

2 改善农民群众住房条件和保障住房用地的路径研究

在乡村振兴战略以及省市改善农民群众住房条件相关文件的指导下, 通过实地走访和入户调查, 查清各村庄的基本情况、农户的住房情况以及农户的改善意愿和安置意愿等, 结合综合累加法和多因子空间叠合评价法等进行综合分析。在此基础上进行人口和用地规模的预测, 在国土空间规划的管控和引领下, 通过各项措施实现住房用地的保障、人

居环境的改善和居民点布局的优化(图5)。

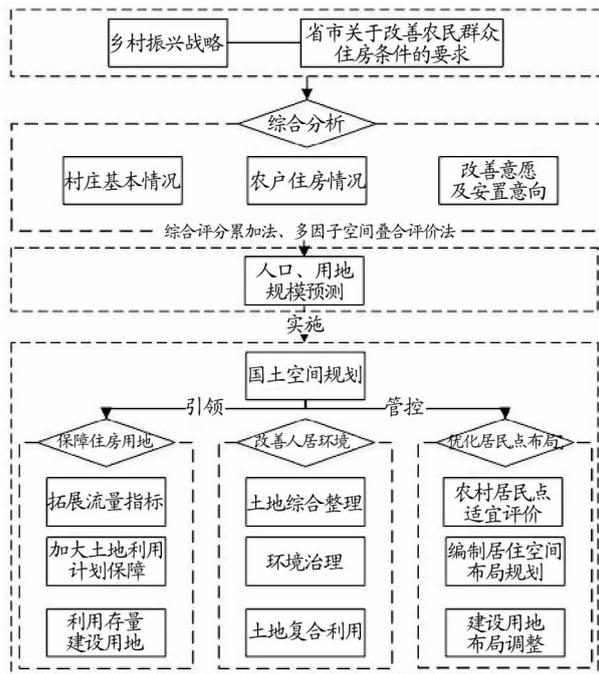


图5 农民群众住房条件改善路径

Fig.5 Path to improve the housing conditions of farmers

2.1 保障住房用地

2.1.1 积极拓展流量空间。新增建设用地空间不足的县区,利用省政府给予的流量空间配置支持政策,按照“占新腾旧、集中连片”的原则,加快对退出宅基地的整理复垦,加大县域范围内空间布局优化、腾挪力度,在完成流量指标偿还任务后及时向省政府争取追加用地流量空间,确保改善农民住房条件的建设用地规划空间落实。

2.1.2 充分利用存量建设用地。加大镇村低效用地再开发利用,对批而未供土地和闲置土地进行处置,优先保障新建农民集中居住区用地,促进农村土地的节约集约利用、提高土地的产出效率和效益。多方式盘活利用农村存量建设用地,在保留的自然村中收购部分“空关房”用于安置留村群众,退出的宅基地应结合农业发展规划,在适度集中连片的基础上,保留部分农村建设用地作为农村新产业新业态和新型农业经营主体辅助设施用地,农民集中居住区用地应充分利用现状农村建设用地,基础设施和公共服务设施配套用地应优先使用废旧村庄、学校、企业及镇村撤并后形成的农村存量建设用地。

2.1.3 加大土地利用计划保障。充分利用省、市下达的单列农民建房用地计划,优先使用城乡建设用地增减挂钩指标。城乡建设用地增减挂钩计划不足的县区,应从省、市下达的年度新增计划中单列5%左右的新增建设用地计划,并同步配套耕地占补平衡指标,专项用于农民集中居住以及农村一二三产业融合发展。需要从市级增减挂钩节余指标交易平台购买用于集中居住区建设的,市级增减挂钩节余指标交易时应优先予以安排。鼓励县区之间通过友好协商交易增减挂钩指标、耕地占补平衡指标。

2.2 改善人居环境

2.2.1 推进生态修复和农村环境治理。以建设美丽宜居乡村为目标,结合整治专项进行农村的生态修复和保护工作。通过农村污水治理、道路修缮、垃圾处理设施建设、广场、商服、医疗等配套公共服务设施建设以及村容村貌的整修等措施,改善农村的人居环境。进行“九靠近—滞洪”区域内村庄的环境调查和影响评估,确定需要进行搬迁改造的地区。

2.2.2 开展农村土地综合整治。按照山水林田湖草系统治理的要求,在确保耕地不减量的前提下,大力开展农村土地综合整治。通过申报省、市农村土地综合整治项目,开展乡村全域土地综合整治,完善农业配套基础设施,改善农村人居环境。在土地整治过程中产生的新增耕地指标,优先纳入省、市补充耕地指标交易平台进行交易,净收益用于改善农民群众住房条件工作和公共设施配套建设。

2.2.3 鼓励农村土地复合利用。通过鼓励农村土地复合利用增加农民收入,为改善农村人居环境提供物质基础。在不侵占永久基本农田的前提下,对农业生产结构进行优化调整,将种植业和休闲旅游业结合起来,开展农业教育、农事体验、农业科普等活动,发展乡村集观光、体验、餐饮为一体的旅游模式。在充分保障农民宅基地权益的前提下,通过宅基地三权分置,探索宅基地盘活方式,鼓励农村集体经济组织以出租、合作等方式利用空闲房屋和宅基地。

2.3 优化农村居民点布局

2.3.1 进行农村居民点适宜性评价。对农村居民点进行适宜性评价,择优选择适度集中的聚居地。农村居民点居住适宜性应满足生产、生活和生态3个层面的宜居性,其中生产空间的适宜性主要表现为农业生产水平,即满足农业生产需要的地形条件、水网密度等;生活空间的居住适宜性主要表现为居住和交通的承载力,又可以细分为道路通达度、镇区通达度、能源优势度等;生态空间的居住适宜性表现为自然环境的宜居程度,具体可以细分为林地面积、地下水位等。根据淮南市农村具体情况,选定影响因素,确定权重,构建评价指标体系进行计算,根据结果综合分析选择最优的集中居住点。

2.3.2 科学编制居住空间布局规划。通过编制农民群众居住空间布局规划,实现农村居民点的合理布局。按照“鼓励进城、引导入镇、尊重留村”原则,在深入调查摸底、准确掌握意向基础上,开展农民群众居住空间布局规划编制工作。综合考虑城镇化进程、人口布局、用地保障、生态保护等因素,科学选址,确定集中居住位置。明确建设时序,同步配套基础设施和公共服务设施,同步推进产业发展,打造乡土特色。合理确定集中居住用地规模,根据集中居住农户数和人口,结合不同安置方式,按照农村、城镇、城市依次递减的原则,合理确定居住用地和配套生活设施用地规模。

2.3.3 进行同一乡镇范围内村庄建设用地布局调整。对于有2个以上新增农民集中居住区的乡镇,可以根据建设时序、规模,适时开展同一乡镇范围内村庄建设用地布局调整工作,逐步实现农村建设用地布局优化和“减量化”。节余耕

地指标可用于占补平衡,在满足减量化前提下,允许不超过30%的建新指标在县域范围内有偿流转使用,所得收益用于改善农民生产生活条件。

3 保障措施

3.1 政策保障 我国农村住房以“一户一宅”制度为基础,结合省市农民住房改善的相关文件,通过具体的建新拆旧、危房改造补贴、宅基地换房、宅基地有偿退出、新增宅基地和社会保障补偿等政策的引导,管控农房风貌,引导村民集中居住,改善农村居住环境。

3.2 机制保障 制定农村宅基地有偿退出机制,可以参考各地经验做法并结合淮安市具体安置意向,进行宅基地换房的实物补偿、宅基地换资金的货币补偿,对乡村基础设施建设规划的辅助性补偿,以及宅基地换保险、换社保、换入股等保障性安置。农村宅基地退出及补偿方式需因地制宜,注重模式的适用性^[10]。

3.3 资金保障 拓宽资金支持渠道。积极争取中央财政支持,整合省级土地整治、城乡建设用地增减挂钩补助资金、挂钩节余指标交易等专项资金,以“全域整治、资金共投、成果共享”为原则,加大资金投入力度。充分发挥市场的作用,鼓励农村通过产业链融资、村庄住房财产权抵押、发行专项债权等方式进行融资,吸引社会资本参与到新型农村的基础设施和公共服务设施的建设和运营。

3.4 组织保障 成立农民群众住房条件改善工作领导小组,负责改善过程中的各大决策部署,制定详细的工作计划,通过会商解决疑难问题。构建改善工作查处体系,做好农民群众居住条件改善工作的考核、监督检查及奖惩工作,保障改善工作的有序开展以及过程中各组间织的协调工作。以各乡镇作为具体承办主体,做好资金筹措、宣传维稳、搬迁安置等工作。

4 结论与讨论

农民群众的住房条件是关系农民切身利益最紧密的一

环,在实施乡村振兴战略的大背景下,改善农民群众的住房条件、保障住房用地是实施乡村振兴战略不可或缺的一步。该研究以江苏北部地区的淮安市为例,在分析淮安市全市农村住房现状和问题以及改善过程中需要着力解决的难题的基础上,提出了改善农民群众住房条件的路径。目前,淮安市农村住房存在布局散乱、用地粗放、房屋空关率高、质量差,与集镇联系不便等问题,在国土空间规划的管控与引领作用下,通过改善农村住房的人居环境、优化居民点布局、保障住房用地,并结合政策、资金、机制等相关保障措施,实现淮安市农民群众住房条件改善。

该研究虽然对改善农民群众住房条件的路径进行了探究,具有一定的借鉴意义,但是由于中国农村的复杂多样性,地区之间的差异性,仅以淮安市为例探究农民住房的问题具有一定的局限性。因此,未来需要扩大案例样本容量,多地区、多选择地进行相关理论和实践探究。

参考文献

- [1] LIU Y S, LI Y H. Revitalize the world's countryside[J]. Nature, 2017, 548(7667): 275-277.
- [2] 何仁伟. 城乡融合与乡村振兴: 理论探讨、机理阐释与实现路径[J]. 地理研究, 2018, 37(11): 2127-2140.
- [3] 王宏利, 周斌. 中国城市化已放缓的过程及其应对措施[J]. 农村经济, 2011(11): 92-96.
- [4] 李月, 徐永慧. 结构性改革与经济发展方式转变[J]. 世界经济, 2019(4): 53-76.
- [5] 中共中央国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》[N]. 人民日报, 2018-09-27(001).
- [6] 刘李峰. 我国农民住房建设: 发展历程与前景展望[J]. 城市发展研究, 2010, 17(1): 128-133.
- [7] 刘彦随, 刘玉, 翟荣新. 中国农村空心化的地理学研究及整治实践[J]. 地理学报, 2009, 64(10): 1193-1202.
- [8] 周靖祥. 中国农村经济增长: “空巢化”转变及相机选择——来自1978—2007年的证据[J]. 财经研究, 2010(6): 112-122.
- [9] 姚国跃, 刘胜华. 对农民老龄化农业空洞化问题的探讨[J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24(S3): 327-330.
- [10] 徐慧枫, 张琴. 农村宅基地退出模式比较及激励机制研究: 基于宁波市的分析[J]. 中共宁波市委党校学报, 2018, 40(6): 110-117.

(上接第239页)

5.2 效益预测

5.2.1 生态效益. 通过规划的实施, 加强农业生产加工环节的管理, 杜绝各种中高毒、中高残留农药的施用。增加有机肥和其他有机投入品的使用量, 降低对空气、土壤和水质的污染, 真正达到节能减排的目标, 切实改善原阳县水稻种植生态环境。

5.2.2 经济效益. 通过规划的实施, 实现年稻谷总产12万~15万t, 年产大米10万t左右, 总产值实现6亿元以上。

5.2.3 社会效益. 通过规划实施, 稳步提高稻区农业综合生产能力, 引导农民由传统农业向绿色农业、生态农业、规模农业、集约农业、信息农业的转变, 基本实现原阳县稻米产业现代化。

参考文献

- [1] 刘婷. 河南省农产品品牌建设策略研究: 以新乡代表农产品为例[D]. 新

- 乡: 河南师范大学, 2015.
- [2] 陈香. 原阳大米品牌发展的策略研究[J]. 农村经济与科技, 2014(1): 34-36.
- [3] 曾诗淇. 粮食也要打出品牌——“2016中国十大大米区域公用品牌”评选揭晓[J]. 农产品市场周刊, 2016(48): 10-12.
- [4] 胡淑燕. 原阳大米品牌建设问题研究[D]. 郑州: 河南工业大学, 2018.
- [5] 陈刚. 原阳大米 中原明珠[J]. 中国粮食经济, 2014(11): 46-47.
- [6] 王世胜. 特色农产品的保护和发展策略研究: 以“原阳大米”品牌保护为例[J]. 农业考古, 2011(3): 66-67.
- [7] 王志斌. 南江灌区水量供需情况及水质分析[J]. 黑龙江水利科技, 2013(2): 68-70.
- [8] 徐敏. 水稻栽培密度对稻田土壤肥力和稻蟹生长影响的初步研究[D]. 上海: 上海海洋大学, 2013.
- [9] 王玉玉. 姬生栋. 新乡沿黄水稻产业状况与发展探讨[J]. 农家参谋(种业大观), 2012(8): 30-32.
- [10] 倪晓斌. 不同轻简栽培方式超级稻南粳44生产力差异的研究[D]. 扬州: 扬州大学, 2012.
- [11] 张泽浩. 五常大米品牌建设研究[D]. 哈尔滨: 东北农业大学, 2016.
- [12] XX. 水稻米产业发展规划纲要(征求意见稿)[EB/OL]. [2019-04-20]. <http://wenku.baidu.com/view/44a58357ad02de80d4d840f3>.