

审慎有序推进撤村并居的系统思考

——基于河南省L村调研

张新英

北京工商大学商学院, 北京

收稿日期: 2022年6月17日; 录用日期: 2022年7月19日; 发布日期: 2022年7月27日

摘要

撤村并居是落实乡村振兴战略的需要, 也是提高土地利用效率的手段之一。在土地增减挂钩背景下, 撤村并居在一定程度上缓解了城市用地紧张问题, 也破解了农村土地闲置低效利用问题, 成为一种新型的乡村治理模式。本文基于对河南省商丘市L村的调研, 发现在撤村并居过程中存在政府宣传不到位、补偿方案不健全、安置方案不完善、入住新居面临新困难、社区管理与服务滞后等问题, 并据此提出审慎有序推进撤村并居的对策建议。

关键词

撤村并居, 乡村振兴, 城镇化

Systematic Thinking on the Prudent and Orderly Promotion of Village Evacuation and Integration

—Based on the Research of Village L in Henan Province

Xinying Zhang

Commercial College, Beijing Technology and Business University, Beijing

Received: Jun. 17th, 2022; accepted: Jul. 19th, 2022; published: Jul. 27th, 2022

Abstract

Village evacuation and integration is a need to implement the strategy of rural revitalization and one of the means to improve land-use efficiency. In the context of land increase and reduction, the

village evacuation and integration has, to a certain extent, alleviated the problem of urban land tension and cracked the problem of idle and inefficient use of rural land, becoming a new rural governance model. Based on a study of village L in Shangqiu City, Henan Province, this paper finds that in the process of village evacuation and integration, there are problems such as inappropriate government propaganda, inadequate compensation schemes, imperfect resettlement schemes, new difficulties in moving into new houses, and lagging community management and services, and accordingly puts forward countermeasures and suggestions to promote village evacuation and integration in a prudent and orderly manner.

Keywords

Village Evacuation and Integration, Rural Revitalization, Urbanization

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

为统筹城乡发展，解决好“三农”问题，党的十九大报告中指出实施乡村振兴战略，“把解决好三农问题作为全党的重中之重”。近年来随着我国城镇化进程的发展，城镇建设用地迅速扩张，土地资源供应不足使城市的持续发展陷入困境。与此同时，农村地区存在宅基地粗放式使用、农用地产出收益不高、土地空闲等问题。在乡村振兴背景下，各地政府陆续开始实行“撤村并居”行动，将农民从土地中分离出去，让他们住小区、住楼房。撤村并居可以有效缓解我国土地矛盾，同时守住十八亩亿的耕地红线，是推动农村城镇化的主要手段，推进乡村振兴战略的重要措施。

撤村并居并不只是拆旧房建新房，让农民集中居住那么简单，而是对农村传统的组织结构和社会关系进行重大调整，彻底改变农民生产生活方式的一项措施[1]。撤村并居是关系中央政府、地方政府和农民等多方切身利益的系统工程，农民作为撤村并居的行动主体和相对弱势群体，在感受到居住条件改善的同时也面临着切身利益难以保障、生活成本增加、生产劳作不便等诸多问题。同时，部分地方政府开展撤村并居的方式不合理、工作不到位、职责未落实，甚至盲目实施大规模撤村并居，引发群众不满，甚至引起较大的社会负面舆论，亟待反思纠正。因此，撤村并居是一项复杂工程，仅依靠好的出发点还远远不够，应坚持以人为本、因地制宜的原则，形成政府主导、农民主体、社会参与的运作机制，形成多方合力共同把好事做好。

2. 相关文献对撤村并居的评价

对撤村并居表示支持态度的学者，大多基于宏观层面考虑，认为撤村并居对于缓解土地矛盾、降低农村治理成本、带动经济增长等方面有积极作用。鲁鹏(2010)认为合村并居是中国农村发展的大趋势，可以有效改善农村的治理结构、统筹城乡一体化建设、推动农村经济社会发展[2]。张颖举(2011)通过对居民集中居住建设的分析思考，认为撤村并居有利于保护耕地、提高土地的利用率，有利于统筹城乡发展、推动新农村建设[3]。

对撤村并居持反对意见的学者，主要是从微观层面出发认为撤村并居伤害了农民的切身利益。郑风田等(2013)认为撤村并居过程中普遍存在补偿不足的问题，农民的意愿被无视，土地财产权受到严重侵害[4]。张红等(2013)以陕西关中城关社区为例，认为撤村并居破坏了传统社会组织之间的亲密关系，邻里

之间的交流减少、关系弱化，村民感到缺乏归属感[5]。

在乡村振兴的探索中，任何一种政策都很难一步到位，撤村并居也是如此。因此，更多的学者认为撤村并居问题复杂，不能采用“一刀切”的方法，针对撤村并居实施过程中出现的一些问题，学者们也提出了应对措施和建议。范毅等(2020)认为随着城镇化的深入，推动村庄整合具有客观必然性，但是“一刀切”方式的撤村并居必然会加速农村衰落。推进村庄整合需要充分尊重农民意愿，设立宅基地自愿有偿退出机制，通过市场化方式，盘活乡村存量资产[6]。王曦(2017)指出应客观辩证地看待撤村并居实践中出现的各种问题，需要做的是不断完善制度和创新实践，而不是简单否定其推进城乡统筹的现实价值，更不能违背农民意愿强制拆房，逼迫农民上楼[7]。李增元等(2021)通过研究土地增减挂钩政策与合村并居的内在逻辑，认为合村并居看似是农村宅基地退出的有效方式，实际上却很容易变为违背农民意愿，不顾各村庄实际情况而强制推行“大跃进”工程，地方政府应真正负起责任，尊重民意，因地制宜实施乡村振兴战略[8]。

3. 撤村并居的动力机制

3.1. 国家政策的鼓励推行

一直以来，农民对自家宅基地的使用缺乏规划，自由选择建房，导致村庄布局散乱、土地资源浪费。由于大量农民工群体涌向城市，农村出现了“空心化”现象，留守的农民多为老人、妇女和儿童，受自身条件的限制，这部分人很难保证土地上农作物的收益。而且，很多农民工在外赚钱以后会选择回老家盖房子，这样一来农村建设用地不减反增。为优化土地利用结构，统筹城乡发展，2014年国务院首次提出“鼓励农村建设用地整理，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”的城乡土地增减挂钩政策。对这一政策的核心解读就是，在面积数量上将城镇建设用地和农村建设用地进行挂钩，把农村以宅基地为主的部分集体建设用地变为耕地，这样城镇可以增加同等面积的建设用地进行发展[9]。推动城镇化建设的同时，还要把“中国人的饭碗牢牢端在自己手中”，坚决守住十八亿亩的耕地红线。土地是农民生活的根本，是农业发展基础，是农村稳定的保障。十八亿亩耕地红线是根据我国耕地数、人口数、城乡建设用地数、耕地后备资源数和粮食需求数五组数据测算出来的，该政策不仅改善了“三农”问题，而且对确保我国粮食安全有重要意义。通过撤村并居可以在守住十八亿亩耕地红线的情况下，通过减少农村建设用地，有效缓解城乡建设用地供应不足的问题，统筹城乡发展。

3.2. 地方土地财政的推动

土地财政是指地方政府通过出让土地使用权获取收入，来维持地方财政支出，是地方政府收入的重要来源。利用土地财政，地方政府不仅可以获得与土地相关的税收收入，还可以获得包括土地出让金在内的非税收收入，以此来推动地方经济的发展。然而，一些地方政府对土地财政已经产生严重的依赖，部分地方政府官员认为通过出卖土地可以短期内获得巨大的收益，缓解眼前发展难题，但这种做法无异于竭泽而渔，寅吃卯粮，下一任地方政府官员依然将面临同样严峻的财政收入问题。

对于地方政府而言，撤村并居不仅可以腾出更多土地用来换取收益，而且在这个过程中还可能通过大规模承包农民耕地再转手高价卖出，低价支付农民补偿款，对居住新居的农民收取费用等多种手段，获得额外收入。因此，撤村并居从最初为了解决农村“空心化”问题的试点工作，变成了部分地区基层政府只考虑自身利益，忽略农民意愿的强制性命令。

3.3. 城镇化进程的发展

随着经济社会的高质量发展，我国城镇化进程持续推进，农村人口不断向城镇转移，城镇数量增加，

规模扩大。一方面，城镇化带动了农村经济的发展，为推进乡村振兴提供了良好的条件。撤村并居是分类施策助力乡村发展的综合体现，也是部分生存条件恶劣、生态环境脆弱等地区深入推进乡村振兴战略的优选之策。

另一方面，农民的生活方式和心理认知逐渐向城市靠拢，他们希望自己也可以像“城里人”一样享受便利的交通条件、完善的基础设施和较高的教育医疗水平等。比如，许多进城打工的年轻人会选择留在城市，立足之后把父母接到城里去“享福”，这也表明了农民本身对于城市化美好生活的追求。合理实行撤村并居可以有效改善农民的住房条件和生活水平，对农民美好愿景的实现具有重大意义。

4. L 村撤村并居实施情况

L 村位于河南省商丘市民权县 H 乡，曾是其所在乡八个重点贫困村之一，共有建档立卡贫困户 85 户、254 人。民权县 2011 年被确定为国家大别山连片特困地区扶贫开发重点县，在党的政策指导下，通过进行新农村建设、兴办扶贫车间、发展地方特色产业、实施危房改造等多种措施，努力摆脱贫困，积极探索乡村振兴道路。据民权县人民政府官方数据，2019 年经河南省政府批准正式退出贫困县序列，包括 L 村在内的全县 129 个贫困村全部成功脱贫摘帽，贫困发生率降至 0.44%。为进一步推进城市化进程，改善人居环境和乡村治理结构，提升人民群众幸福指数，2021 年民权县各乡镇陆续开始开展撤村并居工作。

2021 年 L 村以其辖区内的两个自然村作为试点，开始推进撤村并居工作。其中 A 庄共 127 户，总人口 768 人，截止到 2022 年 2 月 8 日已拆迁 118 户，未拆迁的 9 户均为楼房，共腾出建设用地 73.74 亩。B 庄共 220 户，总人口 921 人，其撤村并居试点工作开展时间较晚，但速度较快。截止到 2022 年 2 月 8 日，B 庄已签协议 121 户，已拆迁 92 户，共腾出建设用地 108 亩^[10]。随着新冠疫情防控形势逐渐稳定，已签订协议取得建房资格的农民纷纷开始在指定的社区统一建新房，两个村庄的撤村并居工作持续推进。

5. 撤村并居存在的问题

一是政策宣传不到位。基层干部处于党和政府面对群众的第一线，是连接政府与群众沟通的桥梁，对撤村并居工作的推进发挥着重要作用。但是从调研来看，撤村并居中基层政府的工作有待改进，对于撤村并居这一惠民政策，基层干部没有向村民开会传达，更没有走村入户地开展宣传。政策宣传工作不到位导致大部分村民仅听说过撤村并居，对撤村并居的时间规划、后续安排、补偿标准等具体事项不清楚，甚至道听途说形成不利于撤村并居工作开展的社会舆论。此外，由于撤村并居是自上而下推行的，村民们产生一定的戒备心理，对基层政府的信任不高。对于村民的疑问，基层政府没有及时回应，甚至部分村干部也不清楚撤村并居政策。

二是补偿方案不健全。调研发现大部分村民不愿进行撤村并居的主要原因是他们认为政府的补偿方案不合理，农民获得的补偿款太低。一方面，由于农民常常听说有人因获得巨额拆迁款“一夜暴富”，对撤村并居补偿产生较高的心理预期；另一方面，基层政府没有向村民公布统一的补偿标准，甚至在测量村民原有住房面积时，工作标准不统一，引发村民议论，对政府产生不信任。此外，L 村《房屋拆迁补偿协议》中规定：房屋拆除后支付乙方 70% 的补偿费用，10 天内腾退完毕，延期腾退者每天扣除补偿费用 2000 元，腾退后土地达到复耕条件后由甲方支付剩余补偿费用。强制性的补偿规定，严重影响村民参与撤村并居的情绪及意愿。

三是安置方案不完善。拆除旧房或签订拆迁协议后，村民希望尽快确定安置地点，但是 L 村并没有提前制定妥当的安置地分配方案，安置地位置分配有时通过村民内部抓阄决定，亦或按拆除旧房的顺序进行分配，“插队”现象时有发生，引发群众不满、舆论广泛质疑。政府安置地分配滞后影响村民生产、生活计划，甚至导致部分村民面临短暂的无房居住困难。在安置服务跟不上的情况下，甚至存在个别强拆现象。

四是入住新居面临新困难。撤村并居改变了农民的生产生活方式，增加了生活成本，对于刚刚摆脱贫困的农民来说，生活条件并未得到实质性提升，反而更加困难。例如，撤村并居后，农民的居住地点和自家农田距离变远，农民的生产工具、收割后的粮食安放成为一大难题，像鸡蛋、蔬菜这些原本能够自给自足的食物现在也需要花钱购买。此外，撤村并居使农民从熟人社会的村庄搬进样板化的楼房，邻里关系弱化，归属感降低，尤其是对老年人精神生活的冲击较大。甚至形成新的空心“社区”。

五是社区管理与服务滞后。撤村并居后的社区，垃圾处理、小区绿化、健身器材等设施不到位，治安管理也存在诸多问题。此外，社区治理没有专门的人员机构，依然是原村委会负责，但是村庄和社区的管理方法并不完全一样，照搬城市的社区管理模式行不通。从村落到社区，村民到居民的转变需要时间与过程，在“非村非城”的尴尬阶段，需要专业化的社区工作者队伍来保障社区公共管理与服务。

6. 完善撤村并居工作的政策建议

一是做好长期规划。习近平总书记多次强调“实施乡村振兴战略，是一项长期的历史性任务。要科学规划、注重质量、从容建设，不追求速度，更不能刮风搞运动”。严禁通过曲解“拆迁撤并类村庄”含义盲目推进撤村并居。在村庄规划时，对于“拆迁撤并类村庄”，应留出足够的观察和论证时间。村庄规划要有一定的弹性，从中长期的角度考虑农户差异化的需求和分散退出的可能性。

二是加强政策宣传。① 通过走访、广播、开展宣传讲座、发放宣传册等多种方式，加强撤村并居政策宣传，提高村民对撤村并居政策的认知与了解，在正式实施撤村并居工作前营造良好的社会氛围。② 及时回应村民对拆迁补偿标准、拆迁时间规划、社区安置地分配方案等的关切，尽最大努力消除村民的顾虑以及抵触情绪，提高参与撤村并居的主动性与积极性。③ 充分尊重民意，把单向的“灌输式”工作通报变为双向的“交互式”心意沟通。

三是拓宽资金渠道。加大对撤村并居工作的资金支持，引导更多的社会资本参与撤村并居，加强政企合作，结合乡村特色探索市场化运作模式，有效减轻政府推进撤村并居工作的财政压力，缓解基础设施建设、社区治理、宣传教育工作开展等方面的资金不足问题。

四是完善社区治理。加强撤村并居后续管理工作，尤其是并居后社区治理。① 适当予以资金倾斜，完善社区配套基础设施，打造宜居的社区生活环境。② 有条件的地区，支持并居后的社区开展丰富多彩的社区活动，增强社区居民的凝聚力、获得感，树立良好的撤村并居成功典范，示范带动撤村并居工作开展。③ 对于搬进新居后收入来源减少的村民，要努力解决其就业问题，进行精准帮扶，保障基本民生。

五是强化监督管理。完善信息反馈机制，加强对撤村并居各环节、各参与主体的监管。① 明确撤村并居过程中各单位、各部门的监督职责，健全监督网络，对撤村、补偿、分配、建居、社区管理等环节进行全程监管。② 建立反馈机制，让有疑问的村民敢发声、能发声，认真听取村民的利益诉求，采取妥善方法解决问题。③ 完善监管机制，基层政府设立专门的撤村并居工程监督管理部门，同时鼓励村民行使监督权，积极参与政府监督。

7. 总结

撤村并居是推动乡村振兴战略，提高土地利用效率的重要措施。虽然在推进过程中存在不足，但整体效果良好，农民居住环境改善，耕地质量提高，其中的问题也在实践中逐渐得到解决。因此不能对撤村并居工作一刀切，走向另外一个极端，应坚持以人为本、因地制宜的原则，做好长期规划，完善监督管理和社区治理，循序渐进地推进撤村并居，助力乡村振兴。

参考文献

- [1] 战鑫.“撤村并居”过程中主要问题与对策研究[J]. 农村经济与科技, 2021, 32(3): 258-259.

- [2] 鲁鹏. 合村并居: 中国农村发展的大趋势[J]. 山东省农业管理干部学院学报, 2010, 27(4): 3.
- [3] 张颖举. 农民集中居住建设热下的冷思考[J]. 江苏农业科学, 2011, 39(5): 537-540.
- [4] 郑风田, 丁冬. 撤村并居中的土地问题: 现状、原因与对策[J]. 现代城市研究, 2013, 28(6): 20-24.
- [5] 张红, 王昭, 周文. 撤村转居与农民生活变迁研究——基于陕西关中城关社区的调查[J]. 城市发展研究, 2013, 20(3): 91-95.
- [6] 范毅, 通振远. 合村并居助推乡村振兴亟需规范和创新[J]. 人民论坛, 2020(22): 62-63.
- [7] 王曦. “撤村并居”的制度优化与路径创新[J]. 江苏农业科学, 2017, 45(17): 289-291.
- [8] 李增元, 张兴佳. 城乡土地增减挂钩政策下的合村并居及其内在逻辑[J]. 社会主义研究, 2021(6): 124-132.
- [9] 元剑. 城乡中国视角下的“撤村并居”研究述评[J]. 社会科学论坛, 2020(1): 79-95.
- [10] 澎湃新闻. 老颜集乡: 撤村并居与土地整合齐头并进[EB/OL]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_16610448, 2022-02-08.