

# “迁村并点”的困与思

江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 陈美球 张淑娴

“迁村并点”是国土空间综合整治的重要内容,也是农村发展的历史潮流,“迁村并点”不仅可以优化乡村生产生活生态空间,也有利于引导城镇基础设施和公共服务向农村延伸,促进城乡融合发展。生活基础设施配套的人口聚集规模内在需求,使那些区位差、自然资源禀赋低、居住人口少的自然村庄消亡难以避免,传统的“沿路而建、临水而居、依田而住”散乱的农村宅基地布局已不利于农村社会发展。然而,笔者调研发现“迁村并点”涉及面广、相关利益关系错综复杂,推进难度很大。客观认识现实困难,才能有针对性采取对策措施,推进“迁村并点”,保障国土空间综合整治工作的顺利推进。

## 一、“迁村并点”的现实困难

### 1. 规划协调难

“迁村并点”必须规划先行,要通过村庄规划调整优化村庄用地布局,科学确定农村居民点体系,合理引导村庄的归并。然而,我国的村庄有着鲜明的地域性与血缘关系特征,一个村庄的形成往往是特定世居人口及其繁衍的子孙后代组成,是一个家族发展的结果,这也是很多村庄以姓氏命名的缘由。村庄承载着一个家族每个成员的诸多寄托,“落叶归根”“寻根问祖”的传统根深蒂固,谁都不希望自己的村

庄消失。在开展农村居民点体系规划时,每个村都力争成为中心村,努力避免成为被兼并取消的对象,竞争异常激烈,很难协调。若单纯以居住人口的多少来确定,那些区位好、历史悠久、文化价值高的村庄不赞同。另外,公众的态度表现出较为明显的年龄群体冲突,特别是在那些偏远山区、资源禀赋差、居住人口少而需要被撤并的小村庄,年轻人赞成者多,而年老者反对的多,不少老者对祖房有着难以割舍的眷恋,也是当前老旧宅基地难以全面复垦的主要阻力之一。

### 2. 村民融合难

相对而言,小规模村庄的村民更愿意搬往中心村,因为子女教育是农村的头等大事,目前很多自然村已取消了学校。现实中,为了小孩上学,不少自然村的农民纷纷在中心村或集镇租房。相反,中心村往往由于区位条件优越,经济基础好,已形成了相应规模的村集体经济,特别是有按股份分红的村集体经济收益分配,他们担心新来的村民“分羹”而自身利益受损。同时,那些需要合并的小村庄往往是区位差、经济基础弱的“穷村”,他们形成了种种债务,合并后债务如何处理也是大家所担忧的问题。迁村并点意味着打破原有的宗族和邻里关系,改变历史延续的地缘与血缘关系,村民

间一时难以融合。行政村兼并后村干部职数的减少,也是一个不容忽视的问题。行政村兼并必然导致一些村干部不再担任原职,这些村干部对原村情况比较清楚,工作开展起来比较顺心,不担任村干部后,接替者一时难以胜任相应工作,也会影响新老村民的融合。

### 3. 用地保障难

“迁村并点”势必打破原集体组织界线使用宅基地,这对当前局限于本集体组织成员的宅基地使用制度提出了挑战,即使通过行政手段,重新调整村集体组织,原有的村民也会形成阻力。我国现行的农村集体经济组织由人民公社时期的“三级所有,队为基础”演变而来,与原生产队、生产大队以及人民公社相对应,分别对应为小组级、村级(多为行政村)和乡镇级集体经济组织。人们习惯把村小组作为本集体经济组织单元,行政村可以调整,但村小组往往保持不变。“迁村并点”后,那些跨越村民小组使用宅基地的农户,如何保障其“一户一宅,无偿使用”的宅基地使用权利?这是“迁村并点”必须首先解决的基本问题。另外,也有人均耕地面积较多的村庄村民担心,在下一轮土地承包期,农村土地承包是否重新组合进行承包从而造成其耕地减少。

### 4. 资金保障难

“迁村并点”并不是单一的土地资源空间重配,还包括人口、产业、乡土文化、基础设施、乡村治理等多方面社会资源的重构,是一个涉及面广、工作量大的系统工程,需要很大的资金投入作保障。由于各家各户的基础条件不同,搬迁的经济支撑能力相差很远,“迁村并点”在很大程度上依赖于政府。据调查,一个

3000左右人口规模的村庄,开展新型农村社区建设的基础设施和公共设施就需投入1500万元,若加上农户建房的补助,其资金投入需求巨大,尽管国家加大了扶农支农的投入,但总量上难以满足各地的发展需求,而且这些资金分散于各部门,各部门的资金使用需要遵循自身的管理要求,这种“各自为战”的做法难以形成合力,影响了资金的使用效果。

## 二、推进“迁村并点”的对策建议

### 1. 发挥政府的调控与导引作用

一要制定区域农村居民点发展体系规划,尽快按《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》中提出的分类推进乡村发展思路,将村庄划分为集聚提升、融入城镇、特色保护、搬迁撤并4种类型,进而形成区域农村居民点发展体系规划。村庄的保留与撤消,不宜简单以居住人数为依据,应综合考虑地形地貌、资源禀赋、基础水平、区位条件、文化价值、发展前景来确定,并充分征求公众意见,通过达成共识来推动规划的顺利实施。二要推行“产村一体化”规划,在优化村庄布局的同时,应充分考虑产业结构调整与产业融合、非农就业岗位增加的客观需要,确定适合当地的产业发展规划,通过培育产业来保障就业,并把闲置宅基地复垦与高标准农田建设、新型农业经营主体的培育相结合,实现产村一体化发展。三要加大基础设施和公共设施建设投入,特别要提高“集聚提升类”中心村庄的生活环境条件,形成对周边村民的吸纳力。四要制定切实可行的规划实施方案,“迁村并点”并不是一蹴而就的事,不宜操之过急,不宜运动式的全面铺开,应选择条件较好的地方先行试点,通过试点总结经验,

并起到示范引领作用,然后再根据财政支持力度,“成熟一片实施一片”,集中力量打歼灭战。

## 2. 发挥村民自治组织的主体作用

坚持村民自治的基本原则,通过加强村组织建设提升“迁村并点”后的治理能力,破解村民融合难的难题。既要重视“迁村并点”后村组织的建设,也要重视原有村组织与村干部的作用发挥。一方面,在新的村组织建设中,要统筹考虑村组织的前后衔接、村民组成结构、村集体发展需要等多种因素;另一方面,“迁村并点”不可避免地要优化村组织结构、减少村干部职数,但原村组织和村干部在某种程度上代表着原有村庄社会共同体的传统精神寄托,在村民事务管理与矛盾调处中具有先天优势,要善于发挥他们的优势。江西省修水县在移民社区管理中,就充分利用了原村组织和村干部的权威,让他们担任社区便民服务中心、社会管理服务中心、卫计服务中心、阅读培训服务中心、居家养老服务中心、议事服务中心等各类事务中心的负责人,在调解家庭和社交矛盾、疏导不满情绪、促进村民融合方面取得了明显的效果。

## 3. 创新土地使用制度

要在坚持农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”改革方向下,通过使用权的合理流转,创新宅基地跨集体经济组织使用。调研中发现,已有一些地方,通过村理事会决定采取差别化的有偿使用方式吸纳外村人入住以形成人口聚集规模,规定本村集体成员可无偿获取“一户一宅”的宅基地,外村本乡的适当交纳一定的使用费,外乡本县的则交纳更多一些的使用费,成为美丽乡村建设的成功典范。当

然,“迁村并点”作为政府鼓励的工作,为了不增加撤并村庄农民搬迁成本,宅基地有偿获取的费用应由政府承担,并转化为中心村的公共基础设施建设,以弥补原住村民因农村宅基地让其他村小组成员使用产生的不平衡心态,确保其改革获得感不降低。若涉及农村土地承包地的调整问题,则可探索“确权确股不确地”的承包经营方式,既为现代农业发展所需的规模经营创造条件,又促进了耕地资源的有效管理。

## 4. 提高资金保障能力

一方面,通过构建利益共享机制,拓宽资金保障路径。可以借助当前的“城乡建设用地增减挂钩”试点及新增耕地异地交易的政策机遇,通过兼并村庄的复垦新增耕地进行异地交易获得经济补偿,用于债务处理,这是现阶段借助政策解决“钱从哪里来难题”的一条最好路径,当然,随着农村土地使用制度改革的深化,特别是集体经营性建设用地入市,有望筹集更多的建设资金。如四川省成都市青杠树村借全国农村土地制度改革试点之机,优化村庄布局,将原来的11个自然村归并为9个社区组团,对全村573.2亩建设用地进行统筹,其中269亩集体经营性建设用地以商服用途按40年使用期入市,预计可获1.97亿元的土地收益,扣除新型社区建设投入的1.37亿元和基础设施配套投入的0.3亿元成本,还可结余0.3亿元。另一方面,要改变当前美丽乡村建设资金投入“各自为战”的局面,遵循“资金性质不变、管理渠道不变、归口申报、各司其职”的原则,形成“多个渠道进水、一个龙头出水”的资金使用机制,切实提升资金使用效益。

(编辑:蒋仁开)