

全面推进乡村振兴背景下“合村并居”问题研究与对策分析——以保定市阜平县为例

王天笑 刘苗苗 刘新颜 张晴 王圣坤

(河北农业大学 河北保定 071000)

摘要:在全面推进乡村振兴的背景下,合村并居政策在推行的过程中,遇到了很多问题:农民生活质量降低,原有宅基地归属权不明,强制拆迁导致根据矛盾激化等问题。本文针对保定市阜平县进行研究,梳理了该县合村并居现存问题,剖析其成因主要是政策与实施的对接问题。本文旨在更好推进阜平合村并居发展,并为其他地区做出参考,确保乡村振兴巩固扶贫成果愿景如期实现。

关键词:合村并居;农民;乡村振兴战略

近年来,随着城市建设使用地需求的不断增加,中国为推进新型城镇化稳定建设,推行了“城乡建设用地增减挂钩”的相关政策,这在很大程度上推进了“合村并居”在中国广大地区的实施。进入新世纪以来,随着工业化、城市化进程的不断推进,中国城乡社会进入了又一新的转型期,经济社会结构发生了深刻变化。原来相对封闭的城乡界线被打破,由传统村落向现代城镇的转型逐渐成为主流。特别是在中国东部经济发达地区,传统的农业生产方式正逐步被产业化、集约化、规模化的生产模式所取代。与此同时,传统的分散的农业劳动方式也逐步被农业机械化方式取代,农业生产结构与生产模式使得许多农民完全从农业生产中解脱出来,更多地参与到城市化进程中,进入大中城市从事非农业活动,还有越来越多的年轻人进入城市,从而导致:城市化的强大需求,越来越多的村落出现“空心化”现象,村落衰败、住宅闲置状况严重。

“合村并居”是根据地理位置和现实条件扬长避短的政策,有利于资源互补、统一发展和综合治理,使贫困人口更早更快脱贫,这也是城镇化解决历史遗留的“三农”问题的重要举措。如何使“合村并居”顺应这个时代的发展趋势而改变社会经济历史的一种选择,将优惠政策落到实处,真正地为人民服务,将广大人民群众的利益摆在首位,最大限度地充分发挥其积极性和主导作用,鉴于此,本文以保定市阜平县为例,全面而深刻的分析全面推进乡村振兴背景下“合村并居”的问题并提出解决对策。

1. 合村并居现状

1.1 合村阶段

当地在进行搬迁拆除时没有充分考虑农民的意愿,使用各种强制手段迫使农民搬迁。我国的文化传承普遍认为有房子才有家,虽说在合村并居的过程中当地政府会给予部分补贴,但以现阶段各地的房价来看,这些补贴不足以支撑农民住进合适的商品房,所谓的改善农民的生活反而是在降低农民的生活水平。

另外,合村并居补偿标准和赔偿费用过低。虽然各地方还没有出台具体的补偿措施和标分辨率,但是根据以往的试点工程和相关经验来看,合村并居的拆迁补偿标准费用和标准根本无法使老百姓满意,许多地方还存在拆除旧房子之后无法获得新房子的。

最后,安置房存在质量问题,我们在网上经常能看到,一些地方新建的安置房,在还没有完工的时候就出现墙皮脱落、墙有裂痕等问题。有的虽然是建成了,但是安置房并没有经过验收,安置房整体质量堪忧。

1.2 并居阶段

在并居阶段中,这项政策开始进入实体操作层面。矛盾也逐渐显现出来。因此,此阶段对于“合村并居”十分重要。

在大多数乡村里,“合村并居”被以一种“运动型”和“一刀切”的方式开展,这也是因为基层的工作习惯,把复杂的问题简单

化,就变成了“一刀切”。可是,合村并居系统工程,不是设计员在电脑里搞3D模型,移来移去,只须鼠标一点,而是要改变农民兄弟的生活习惯。既然是习惯,就非一日养成,靠一纸公文就把农民搬上楼,很简单,可是,人是上楼了,还有遗留问题。

其次,照搬城市居民小区的规划图纸搞农村住房建设,严重脱离农村实际,造成很多地方“有新房无新村,有新村无新貌”的不良后果,也导致地方政府滥用权力,在中国各地法治水平总体上不高、分散的农民与地方政府谈判时处在弱势地位的情形下,引发不公平问题,因而弊大于利。

最后,干部对政策一知半解,实行决策措施不当,仓促上马,盲目跟风。“合村并居”涉及到农村工作的方方面面,如宅基地确权、农村土地承包、村风村貌等。因此在政策实施过程中容易发生矛盾,影响社会稳定。然而在未能完全认识和理解党中央关于执行上级精神的情况下,有些领导干部就仓促地上马,把它们当作“政绩工程”“面子工程”来贯彻实行。在决定出台前不作充分的调查,决定出台后也不作充足的宣传,对群众的质疑的回应不到位,更缺乏对相关政策、具体措施的解释。有的地方更甚,就连必要的公示也没有。在集中建设新社区时,忽略农村生产生活所必需的粮食脱粒、晾晒场以及粮食仓储、农具置放空间,群众对此非常抵触。

1.3 后合村阶段

当所有的农民都搬到了社区之后,政府就必然会在短期内面临一些前期未显露出来的困难。“合村并居”后一些农民脱离农业生产,他们的就业问题成为一项影响新农村发展和稳定的社会问题。同时在此过程中,原有的反映农民生活情趣和民俗风情的社会习俗也随着村落的消亡而日渐淡薄。邻里之间感情基础弱化互动减少,农民难以建立对新社区的归属感。

搬迁群众适应新的生产生活方式还需要过程,阜平县易地搬迁安置数量大,情况复杂,包括有从自然村搬迁至行政村的、从分散的行政村搬迁至乡政府驻地的、本村就地拆迁改造等多种情况,对搬迁后的社区管理提出了一定的挑战。农民在失业后是否会导致社会不稳定因素大大增加?农民们又需要多久去适应新社区的生活?农民经济生活负担的增加到底能够用哪种途径得到解决?

2. 合村并居存在问题

2.1 原有宅基地归属权不明,农民合法权益难保障

阜平县早在2018年就已经在全县范围完成合村并居,但笔者在采访中了解到仍有部分村对村民原有宅基地并为实现妥善安置。原有宅基地并未浪费,大部分已经实现复垦,但是因为补偿款少还经常不到位,曾出现不少纠纷,协商不好,致使宅基地归属权成了遗留问题。

补偿标准和赔偿费用过低。说是补偿25平米/人,但合村并居的拆迁补偿标准费用和标准根本无法使老百姓满意。

2.2 干部对政策一知半解,执行政策方法不当

“合村并居”涉及到农村工作的方方面面,如宅基地确权、农村土地承包、村风村貌等。因此在政策实施过程中容易发生矛盾,影响社会稳定。但是有些领导干部在未能完全认识和理解党中央关于执行上级精神的情况下就仓促上马,把它们当作“政绩工程”“面子工程”来贯彻实行。政务不公开、不透明且监察体制单一,村民很少能召开大会表达自己的意见,问题反馈无人应答与解决。

2.3 农村基层干部素质不高

大多数的农村中,都存在一些村干部素质低下的情况。首先,村干部的人员年龄普遍比较高,文化素质不高,受到良好教育的程度相对较低。其次,农村地区的一些乡镇村干部的人口年龄比较大,因此,其思想观念也比较陈旧,缺乏创新的精神,在新型的社区建设中不能做到与时俱进,带动一些农村社区居民实现脱贫致富的意识和能力相对不强,这就不利于我国农村地区的政治和经济社会的发展。

2.4 农村共同体的公用生活质量降低

我国农村传统的大型楼房院落式综合住宅主要是与集中城市和小城区农业直接生产的地理特点和其他一些地方的经济特殊性紧密联系在一起,集中居住往往导致相当一部分的农民距离自家的农耕所在地过远,同时大量的农民从自家建筑物搬到承包楼房直接生活所需要面临的主要问题之一就是各类农用生产工具和农业机械的管理存放不便。

2.5 老年群体收入得不到保障

虽然阜平县相关地区开展了后续产业的发展,并对搬迁人口采取培训再上岗等一系列保障性措施,中青年人收入得到了保障,但实际上老年人却被排斥在这种就业保障之外,老人失去种地收入等基本的生活来源,也没有可使用的生活技能,单靠国家给予的福利或者儿女的赡养又难以保障老年人的生活水平。

2.6 农民就业尚待改善

“合村并居”促进了我国农村集体经济的快速发展,其模式在很大程度上已经开始有所改变,推动了大多数属于农村居民社区的第二产业和第三产业的繁荣与快速发展,但是由于大多数农村居民的基本劳动力综合素质普及水平相对较低,农村居民集中接受高等教育知识水平普及程度普遍相对较低,在大多数“合村并居”的农村社区中,仍然普遍存在着很大一部分的农村居民将自己长期保留的部分农村土地直接用于大型农业机械生产,不再直接从事大型农业机械生产的农村社区及其居民往往更多地直接选择到附近的工厂里工作。

3. 对策与建议

3.1 结合实际,完善土地征收程序

针对已被拆迁尚未重新搬入社区内部的,要在切实确保建筑工程质量的基本条件和必要前提下,加快其建设步伐,让人民群众早日搬迁并入住;对暂停性居住和安置措施落实得较少、不能及时采取措施,明确时间给予处理,保障人民群众的生命和财产安全;对正在推行中的,要深刻地听取人民群众的意见,把相关政策说得清楚,取得共识;对正在制定和实施但是由于群众意见较大而存在重大争议的、正在研究准备开展和实施的以及已经研究尚未开展和实施的,应当给予暂停,重新甄别、论证,不搞任何强迫命令。

3.2 扎实推进,注重工作方法

“合村并居”的根本目的之一就是努力建设美丽的乡村,改善农民的生活环境和条件,所以广大基层干部在此问题上一定要充分明白为了谁、依靠谁的问题,避免过去长期存在的形式主义、官僚主义的作风。如果为了人民利益而服务的理念和宗旨认同不牢,

群众路线不深入,工作急功近利、简单粗暴,凡事只讲究简单、速度快,就很有可能背离了群众的愿望与利益。在“合村并居”中,基层党员和领导干部应该把自己的思想扑下来,深入到贫困农户,结合实际,扎扎实实地推进。

3.3 顺应民意,拓宽沟通渠道

“金杯银杯不如老百姓的口碑”。在“合村并居”推进过程中应该听取农民意见,需要想农民之所想,急农民之所急。坚持尊重民意,保障农民利益,避免“被上楼”现象的发生。应该增加沟通联络方式,可以通过深入走访、民意听证、三方调查等多种渠道,明晰居民的满意程度以及关于如何更好建设新型社区的意见。

3.4 提高乡村共同体公共生活的质量

考虑到部分有耕种作业的村民,要在社区为他们提供建立适当的耕种和农具存放场地。适当减少社区与其他耕作作业场所之间的距离,为其他社区村民进行耕作提供交通上的便利,并且配备一些适合当地村民的生产和日常生活需求特征的基础性公共服务和配套设施。

3.5 充分保障老年群体权益

政府要切实推进城乡基本公共服务均等化,为老年群体提供符合当地情况的一定的就业机会,比如简单的手工劳动等。同时也要适当增加补贴,保障老年群体的生活。同时完善社区养老服务体系,建立稳定的养老服务团队,更好的为老人提供服务。

3.6 提高劳动力素质

通过开展相关培训,加大对社区全体居民的专业技能教育培训力度,提高劳动生产技能。设立社区劳动服务站,向广大农民详细讲解用工合同,普及劳动保障办理方法,使得务工人员掌握了如何学会维护自身的合法权益,协调其所在地管辖区域之间的劳动关系,引导其就业。

4. 结语

通过本文的研究,我们认识到虽然“合村并居”是国家提出的一个政策,但是它在实施过程中仍旧是存在问题的。每一个地区的实际情况不同,政策的具体实施也就不同,各地都需要去变通,而在变通的过程中,可能会牵扯到利益问题。可以说,“合村并居”的实施过程只是我国众多政策实施的一个缩影,它背后所折射出的宏观与微观的沟通更值得引起我们的关注与思考。对于“合村并居”中出现的一系列问题应当正确地看待,正确合理的解决,要以发展的眼光看问题,深入分析政策实施的远大影响,才能真正理解政策实施的真正意图。我们要更好地尊重这个时代和社会发展的趋势和潮流,尊重一切事物变化和发展的规律,才能更好地解决“三农”问题、建设现代乡村社区、发展新型乡村经济,最终真正实现新型乡村经济振兴。

参考文献:

- [1]李增元;杨健.新世纪以来乡村治理现代化进程中的合村并居动力机制及内在逻辑[J].湖南师范大学社会科学学报,2022,51(02):36-54.
- [2]苗鑫;于欣波;王舒阳.乡村振兴战略下的“合村并居”模式发展策略研究[J].农村经济与科技,2022,33(03):250-252.
- [3]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,(06):124-132.
- [4]李宗超;王军强.合村并居乱象、成因与治理[J].农业展望,2021,17(09):73-78.

基金项目:本文系河北农业大学2022年度大学生实践创新训练计划项目,项目编号:2022090.