

社会主义新农村视野中的农村住房建设

张乐天 朱 敏

【摘要】社会主义新农村建设使农村住房问题首次引起了政府与民间的关注。这几年来，针对农村仍然存在的住房问题，各级政府积极推进住房建设，取得了一些成绩。但是，中国农村的住房建设还任重而道远，解决农村住房问题需要坚持五大原则。

【关键词】社会主义新农村 农村住房 政府 农民

Abstract: The rural housing problem has for the first time attracted attention from government and civilian in the new socialist countryside with Chinese characteristics movement. In recent years, governments at all levels has put forward housing development to solve rural housing problems, and achieved some successes. However, housing development in rural China still has a long way to go, and we must stick to the five principles.

Key Words: socialist countryside; rural housing; government; peasant

1 社会主义新农村建设与农村住房

2005年10月，党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中首次提出，“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务，要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，坚持从各地的实际出发，尊重农民意愿，扎实稳步推进新农村建设。”“要搞好

乡村建设规划，节约和集约使用土地。培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，提高农民的整体素质，通过农民辛勤劳动和国家政策扶持，明显改善广大农村的生产生活条件和整体面貌。”

社会主义新农村建设是党中央在新时期解决“三农问题”的新举措，包含着十分丰富的内容。其一，坚持“多予少取放活”，加大各级政府对农业和农村增加投入的力度，建立以工促农、以城带乡的长效机制。这意味着，我国将通过政府干预的办法改变长期以来的资源流向，真正实现工业反哺农业，城市支援乡村。同时，国家还将进一步采取各种灵活的政策措施，推动农村经济的发展。其二，各级政府要扩大公共财政覆盖农村的范围，强化政府对农村的公共服务。与城市相比，广大农村地区的公共事业十分落后，在社会主义新农村建设中，各级政府有大量工作要做，例如，要办好义务教育，使适龄儿童都能入学并受到基本教育；要实施新型农村合作医疗，使农民享受基本的公共卫生服务；要加强农村养老和贫困户的社会保障；要统筹城乡就业，为农民进城提供方便。其三，具体来说，社会主义新农村应该包括新风尚、新农民、新环境、新设施、新农舍。要加强精神文明建设，发展农村文化设施，丰富农民精神文化生活，倡导健康文明的社会风尚。要加强村级自治组织建设，引导农民主动有序参与乡村建设事业；要移风易俗，提倡科学、文明、法治的生活观，使农民具备现代化素质，成为有理想、有文化、有道德、有纪律的“四有农民”。要建设好道路、水电、广播、通信、电信等农村基础配套设施，改善农民的生活环境，使农民不仅享有自然美丽、生态健康的田园生活，还能享有现代社会的信息文明。最后，要因地制宜地建设各具民族和地域风情的居住区，按照“节约型社会”的要求统一规划，全面实施，在较短的时间内真正解决全体农村居民的住房问题。

安居才能乐业。小康不小康，关键看住房。因此，改善农村居住条件是新农村建设的应有之义，规划农村建房、

整治村容环境成为新农村建设的抓手之一。调查显示,在很多地方,农民基本上按照城市的样子,规划自己心中的新农村,他们普遍希望“统一规划住房,集体安排教育”,“能集体供暖、自来水入户,物业、门卫、娱乐、文化设施等一应俱全”。有些基层干部认为:“搞新农村建设,农民盼改善生活,同时农民也怕折腾,政府不做规划,说不定哪天修马路搞开发区就把我们新建的楼房圈进去了。”也有基层干部认为,“社会主义新农村首先应当是节约型新农村,要吸取不搞规划或不科学规划,造成轮番拆建、浪费惊人的教训。要保护好耕地,不能盲目上项目,否则要付出沉重的代价,无法向子孙后代交代。”

当然,农民心中的“安居”也包括乡村的居住环境。许多农民盼望国家在农村电网改造、生活用水和交通、通信等基础设施建设上加大投入,切实解决农民的交通、用水、用电、排污、灌溉等生产生活问题,“水、电、路通到家门口”。他们希望农村能“像城市那样,社会公益事业不要群众出钱、出力,让农民也能享受到政府提供的这项服务”,“生活环境再美些、污染再少点”。他们希望新农村建设在加快经济发展的同时,更要注重环境保护。大邱庄村民李珏忠说:“搞新农村可不能拿生命代价去换取金钱,你挣钱为了啥?挣钱是为了更好地活着的。结果呢,你挣了钱以后再去看病,甚至看不上病,把命搭上了,没有意义的!”

2 中国农村住房的历史与现实

解放以前,全国各地大多数农村居民的住房都十分简陋。解放以后,随着农村经济的逐步好转,在自然条件良好、农业收入相对较高的地区,从20世纪60年代中期以后,开始了农村的“第一次建房(平房)运动(1963~1983年)”。^①在长三角地区,“第一次建房运动”大大改善了农村居民的住房。以浙北的陈家场为例。在土改时期,陈家场54户,187人共拥有住房面积4530m²,户均84m²,人均25m²。截止1982年陈家场51户,178人,共有住房面积6300m²,户均住房124m²,人均35.4m²,与土改时期相比,户均居住面积增加了48%,人均居住面积增加了47.5%。与此同时,大多数农户的住房质量也有了很大的提高。陈家场以前的住房大多是泥墙草壁,年久失修,冬天刮风风刺骨,春天下雨屋漏水。第一次建房结束时,陈家场所有的房屋都建成了青砖平房。^②

与长三角地区的农村不同,在广大自然条件相对较差

的地区,土地改革以后的农业集体化运动虽然也推动了农村经济的发展,改善了农民的生活条件。但是,十分有限的农业增长部分被城市吸纳,部分被更快增长着的人口所消耗。解放以后30多年来,农村经济一直维系在“糊口经济”的低水平上,不少地方甚至连肚子都吃不饱。在这样的生存条件下,除了极少数家庭可能翻建住房外,绝大多数农民依然只能住在十分简陋的屋子里。

另一方面,改革开放以前,中国处于“短缺经济”状态,建筑材料十分紧张,通常由国家控制,配给供应。例如,国家每年把有限的木材、竹料、石灰、水泥、砖瓦等物资通过人民公社系统分配到每一个生产队,生产队首先满足集体生产或者建房的需要,余下的按照一定的原则分给农户。即使在像陈家场这样的经济发达的半经济作物地区,假如单等国家建筑物资的配给,没有一个农户可能建造新房!其他相对落后的农村地区就更不要说了。那时候,城市居民的住房由国家分配,20世纪50年代末,上海建设竣工的漂亮的工人新村曾经引起举国上下的高度关注。后来,工作单位供给住房成了惯例。但是,农民的住房却一直只靠农民自己解决。

综观全国农村的住房情况,从总体上说,直至1978年底中共十一届三中全会召开之前,乡村居住形式变化不大。在此期间农村住房主要是农民自建的简易草房或土地改革中分得的地主的房产。1978年,中国农村家庭调查组抽样调查了全国14个省市的农民住房情况,调查资料^③显示。1978年我国农村住房总体上是泥土草房居多,很少一部分农村居民住简陋的土砖瓦房。

1978年中国农村家庭住房样式调查表 表1

地区	草(土)房 (%)	砖瓦房 (%)	楼房 (%)	其他 (%)	样本数
哈尔滨市	75.9	21.8	0	1.3	560
吉林省	76.9	1.8	0.2	1.1	448
天津市	90.1	7.7	0.2	2.0	494
河北省	32.2	66.1	0.2	1.5	417
四川省	54.2	20.1	0	25.7	443
山东省	60.0	38.6	0.2	1.2	417
上海市	0.6	91.4	5.9	2.1	489
浙江省	56.3	21.0	22.5	0.2	481
江苏省	43.3	55.7	1.0	0	492

① 参见曹锦清,张乐天等著.当代浙北乡村的社会文化变迁.远东出版社,1992.295.

② 同上.296.

③ 刘英.当代中国农村家庭——14省(市)农村家庭协作调查资料汇编.社会科学文献出版社,1993.120.

续表

地 区	草 (土) 房 (%)	砖瓦房 (%)	楼房 (%)	其他 (%)	样本数
福建省	26.2	29.6	22.1	22.1	425
广西壮族自治区	3.5	80.5	2.7	13.3	482
贵州省	38.5	13.0	7.7	40.8	453
安徽省	94.5	3.0	0.2	2.3	474
湖北省	67.2	29.2	0.2	3.4	476
合计	52.9	34.7	4.4	8.2	6653

(注:此表根据《当代中国农村家庭——14省(市)农村家庭协作调查资料汇编》的相关表格制作。)

1958年,毛泽东主席说“还是人民公社好”,国家描述了一幅社会主义新农村的美好图景,“楼上楼下,电灯电话”成为亿万农民向往的新生活。但是,20年以后,农村住房的情况几乎让人难以置信!如上表所示,截止到1978年,大部分调查省市的草房率均高过半数以上,安徽省草房率竟高达94.5%,城市化程度较高的天津市草房率也达到90%。建国以后,农民虽然实现了“居有定所”,但是,许多“居所”之简陋不如长三角地区农民家的猪羊圈!绝大多数农村的住房条件还远没有达到“安居”的标准,农民的住房安全没有得到保障。

改革开放后,农民收入迅速增长,增收后的农民把改善居住条件作为头等大事。农村掀起了第一次建房热潮。砖瓦房成为当时的主要住房样式,部分率先致富的“万元户”开始住进楼房。中国农村家庭调查组的资料(资料来源同表1)表明,在1978至1986年间,我国农民的草房率迅速下降,其中安徽省的草房率下降70%强,砖瓦房率提高近70%。农村建房质量显著提高,农民的住房条件大为改观。

1986年中国农村家庭住房样式调查表 表2

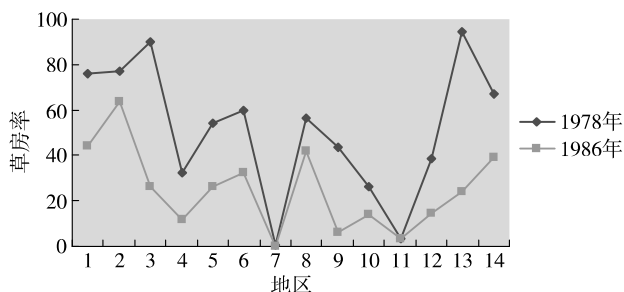
地 区	草 (土) 房 (%)	砖瓦房 (%)	楼房 (%)	其他 (%)	样本数
哈尔滨市	44.2	53.2	1.0	1.6	575
吉林省	63.6	35.6	0.6	0.2	472
天津市	26.4	72.8	0.6	0.2	522
河北省	12.0	86.6	0.7	0.7	543
四川省	26.3	45.7	5.0	23	499
山东省	32.6	65.7	0.2	1.5	475
上海市	0	42.6	53.6	3.8	509
浙江省	41.7	16.7	41.4	3.7	509

续表

地 区	草 (土) 房 (%)	砖瓦房 (%)	楼房 (%)	其他 (%)	样本数
江苏省	6.1	82.5	11.2	0.2	498
福建省	13.8	29.2	23.2	33.8	448
广西壮族自治区	3.5	78.0	23.2	13.3	482
贵州省	14.3	25.2	8.8	51.7	488
安徽省	24.1	68.9	2.0	5.0	498
湖北省	39.0	55.0	2.8	3.2	498
合计	24.8	54.6	11.1	9.5	7024

(注:资料来源同上表。)

1978~1986年中国农村草房变动情况表 表3



20世纪80年代后期,东南沿海地区的乡村工业迅速发展,农民从工业生产中获得的收入远远超过了传统的农业。20世纪90年代后期,随着农村集体企业的转制,更有一批农村乡村企业家成长起来,他们掌握着大量的财富,甚至可以一掷千金。农民富裕了,农民们发财了,他们首先想到的当然是建房。中西部地区的情况有所不同。当地少有工业,恰恰是东部的繁荣与城市的发展给他们提供了“打工”的机会。民工潮出现了。成千上万的农民追逐着发财的梦境,义无反顾地离开熟悉的家乡,来到城市,来到沿海农村。他乡的生活并不如意,发财之梦也难以成为现实。但是,亿万农民工任劳任怨的努力也有所收获。2005年10月23日上午,世界银行扶贫协商小组(CGAP)在京举办“中国农民工汇款问题研讨会”,会上发表了一份由中澳两位博士主持调查浙江、四川、湖南三省,耗时一年的《中国农民工国内汇款服务问题报告》。这是有关主题的第一份研究报告,报告谈到,和其他国家移民相比,中国的农民工总体上将其收入的更大部分寄回家,农民工汇款占收到汇款家庭的总收入的20%至50%。报告估计,每年农民工汇回家的款项总额,2004年在1690亿元到3000亿元人民币之间,2005年在1910亿到3300亿人民币之间,预计在未来5~10

年内还会有增长。^①

上世纪90年代到本世纪初,全国农村家庭的收入大大增加了,这引发了改革开放以来农村地区的第二次建房高潮。在长三角、珠三角以及东南沿海地区,农民大多建了新型的楼房。在中西部地区,农村的住房也大都翻新。农村砖瓦房开始升级换代,砖混楼房成为农村的主要住房样式。到2005年底,钢筋混凝土结构的住房已占到39.4%。^②“楼上楼下”成为富裕起来的农户的标志。

我国农村改革开放以来的二次建房热潮明显改善了广大农民的居住条件。但是,我国农村住房问题特别是困难群体的住房问题仍然突出,村居规划与村容整治依然任务艰巨,农村住房建设中的政府职能还没有到位。

其一,我国贫困落后地区陈旧房屋多,危房比例大。据新华网报道,在吉林省广袤的农村大地上,存在着大面积的泥草房,夏天漏雨、冬天透风成了居住在泥草房中的农民的心病。据初步统计,2007年以前,吉林省有泥草房住户74万户,部分村屯的泥草房比重超过90%。农村泥草房户主要集中在贫困县,这些农户基本没有能力筹措泥草房改造资金。^③江西省的一项调查显示,农村困难群体的住房困难主要体现在房屋年久失修,或者居住条件过于简陋。全省有住房困难户40万户,占农村总户数的6.46%,其中危房户7万户,占困难户数的7%。^④在经过了二次建房高潮以后,目前农村的住房困难户或者是在市场中失去了机会的农户,或者是因灾因病而陷入困境的农户,或者是残疾人、老年人等等,其中有不少特困户和五保户,他们没有经济能力去改善自己的居住条件,只能任凭风雨飘摇,失去最起码的住房安全。

其二,农村住房支出过大,造成农户建不起房,或借贷建房,债务缠身。据测算,1990年的建房支出是1985年的2.55倍,1993年又是1990年的1.32倍。到1996年,农民生活用房中的砖木和钢筋混凝土结构房屋比重达到74.4%,比1985年的50.8%增加23.6个百分点之多。同期,乡村居民住宅房子的每间价值由465.75元增至2565.81元,后者是前者的5倍多。^⑤建房单价的提高限制了一些低收入户的建房能力,使一些建房户“有钱买马,无钱备鞍”,只求房子的外表,对房子内部的配套设施无力顾及。更值得关注的是,长期以来,农村建房一直

没有得到金融政策的支持,农户没有机会获得金融机构的贷款,农民建房的资金全部靠个人积累和民间借贷。在很多情况下,农户的房子建好了,却背了一身私人债务;农民的居住条件改善了,生活质量却下降了。

其三,农村建房缺乏规划,存在私建、乱建、多建现象。由于缺乏整体规划或不遵守规划,农村居住分散化的问题一直没有得到很好的解决,而是愈演愈烈。由于大部分农村都没有形成中心村,农户居住基本以组、以姓氏为单位。走进农村,就会发现住房布局杂乱无章,五花八门。有的地方以小公路、河流为主线,逐水而居,沿路而建,呈“一条长蛇阵”;有的农户以历史形成的原宅基地为中心散落而居,房屋造型各异,布局横七竖八;也有的农户以“朝向”、“风水”、“田地”等为标准,呈“天女散花”式分布。农房布局分散,尽占好田好土,不仅影响了土地的集约利用和农业的规模经营,而且也影响了农村基础设施建设和服务业的发展。

由此造成的另一个后果就是超标占地,土地浪费现象严重。国家长期以来实行“一户一宅”的私人宅基地政策,农民大多各自修建庭院式住房,主房和生活用辅助房分开布置,占地面积较多;虽然有关法律明确规定了宅基地使用面积最多一户0.18亩,但实际上农村超标建房、违章搭建现象十分严重,有的住户占地达1.2亩,少数占地还达2亩以上,群众戏言“前有广场,后有操场”。不仅如此,有些农户还多占宅基地,据北京市房山区的一项调查表明,全区拥有二处以上住房的户数达到9%。^⑥另一些农户则通过分家来多占土地,美国三一学院的文贵中教授看中国的统计资料时提出一个问题,从1999年到2002年,中国农村农户数量增加了1.1%,但农民数量下降了1.6%。他问,这是为什么?

其四,城乡有别的住房保障政策。长期以来,城镇居民一直享受着国家提供的各种形式的住房保障。改革开放以前,单位职工居住在单位提供的住房中,虽然住房面积小,但是,不用担忧,不需操劳,人人享有,而且租金十分低廉。这样的住房福利至今仍有许多人怀念。城市住房政策改变以后,单位工作的城市居民享受着“住房公积金”,他们可以用来自己购房。同时,政府还每年为经济困难的城镇居民建设经济适用房和廉租房。与城市居民相

① 方华. 农民工汇款报告显示农民工收入回流主要靠汇款. 金时网·金融时报, 2005-10-27.

② 从农村住房建设看农村新变化. 经济日报, 2007-11-27.

③ 为百姓圆上安居梦——吉林统筹实施城市和农村住房改造工程纪实. <http://www.youth.cn>, 2008-1-10.

④ 山西农村住房解困工程. 5年将解决7万特困户住房. 山西日报, 2008-06-06.

⑤ 进入21世纪的中国农村住房. www.tragri.gov.cn/uploadImages/2005517153. 2005-05-17.

⑥ 农业普查系列分析. 房山区农村地区住房情况现状. <http://www.bjfs.gov.cn/zwgk/tjfx/61425.html>.

比,农民从来没有享受过真正意义上的国家住房保障。自从1958年成立人民公社以后,由于土地的集体化,集体为没有基本生活保障的“五保户”提供最简单的住所,其他的所有农户都必须自己解决住房问题。即使在沿海发达地区,农村都有一些经济困难的家庭因没有能力建房而“娶不到媳妇”。在中西部农村,更有大量农村男青年因没有房子而成为光棍。这种情况从来没有引起有关部门的关注。更不合理的是,近十多年来,数以亿计的农村劳动力到城市“打工”,他们为城市面貌的改善贡献了力量,为城市经济的繁荣做出了牺牲,但是,只是因为他们没有一纸城市居民的户口,他们没有资格享受住房公积金,常常也没有条件在银行贷款购房。

3 政府推进,农民参与,建设宜居新农村

从本世纪初以来,特别是中央提出建设社会主义新农村以来,各级政府都开始注意农村的住房问题,不少地方把解决农村的住房问题当做社会主义农村建设的重要抓手,做了许多扎扎实实的工作,开展了一些有益的探索。同时,许多地方还制订了中长期乡镇发展规划,提出了相关的政策建议,以求理性、科学地解决农村居民的住房问题。综合起来看,三件大事值得引起关注。

其一,农村住房建设的第一件大事:“居者有其屋”。

1948年通过的《世界人权宣言》指出,拥有适当住房是享有适当生活标准这一权利的一个有机组成部分。为确保实现住房权这一项基本人权,世界各国都采取了相应的措施来解决和改善中低收入者的住房问题,建立住房保障制度。所谓住房保障制度,就是以政府为主体,通过政策手段,对社会中买不起或建不起房子的人进行住房援助,以保证他们能够获得起码的居住条件。简单地说,住房保障制度就是政府提供“公共产品”,保障人人有住房。这是一个多数人受益,实现“居者有其屋”基本目的的制度。

长期以来,我国农村居民住房一直没有得到政府的政策保障,“制度缺位”是造成农村困难群体“住房难”、“住危房”的主要原因之一。实现“居者有其屋”,保障农村困难群体的住房安全,是解决农村住房的首要问题。近些年来,一些省市自治区开始在农村地区实践住房保障政策,做了不少工作,也有了良好的效果。

“减灾型”住房保障。我国是自然灾害频发的国家,台风、地震、山体滑坡和泥石流等灾害经常发生,为保障灾民灾后能快速重建家园,居有定所,一些地区利用商业保

险等形式,为灾民及时提供住房救助。浙江省是台风灾害较多的省份,每年因台风、洪涝等自然灾害给政府和农户带来巨大的压力和损失。为缓解政府压力,减少灾民损失,浙江省以“农户自愿参保、政府补助推动、保险公司市场运作”为原则,探索出一种“政府+市场”的新型农村救灾机制。浙江省是全国第一个开设农村住房保险的省份,这一制度在农村灾后重建中发挥了有效的作用。福建省由省级财政全额承担农村住房保险费,大大提高了农民抵御自然灾害的能力。新疆则采取群众自筹、政府补助和银行贷款相结合的办法改造和重建地震多发区的民房,提高其抗震标准,从而确保地震多发区的减灾能力,确保住房安全。

“安居型”住房保障。“安居型”住房保障是近几年在农村广为实施的民生工程,旨在解决农民住房困难问题,改善村容村貌,建设社会主义新农村。全国各省市普遍开展调查研究,针对实际情况出台相关的政策措施,组织力量走村串户,切实有效地解决农村贫困户、低保户、重点优抚户和分散供养的五保户的居住条件。2007年,黑龙江省提出用5年时间消灭农村危草房,让农民告别低矮、简陋、不安全的草房,告别“进门是锅台,进屋就是炕”的民居老格局。江西省一方面对农村低保户进行财政补助,帮助困难群体维修房屋,另一方面通过农村信用联社向农村建房户发放建房贷款,缓解农户建房的经济压力。2008年年初,山西省委政研室、省建设厅与省民政厅组成联合调研组调查了全省农村住房情况,发现全省农村各类住房困难户共有31.62万户,占农村总户数的5.1%,急需解决的住房特困户7.1万户。农村住房困难的情况引起了省委省政府的高度重视,他们提出,本届政府的目标是分批解决7万户危房问题,为农村人民群众的生命安全提供基本的保障。到2020年,全部解决农村困难群众住房问题,实现农村困难群众住有所居的目标。省委省政府还根据实际情况提出了实现“安居工程”的策略:“统筹规划,分期分批推进;因地制宜,分类分户解决;先易后难,满足安全居住;政府主导,社会多方参与;节约用地,坚持一户一宅的原则,根据群众的意愿,采取新建、改建、修缮、置换或其他方式,结合新农村建设,按照‘安全、经济、实用’的标准,为生活在农村贫困线以下的群众构筑起一道住房安全网。”^①

流动人口的住房保障。哈佛大学教授怀特·珀金斯(Dwight Perkins)在“中国发展高层论坛2008年会”上指出,将流动人口排斥在外的城镇住房保障体系蕴藏着巨大风险。中国每年有1000万~2000万的人口由农村流向

① 山西省住房保障体系逐步由城市向农村扩展延伸。 <http://www.sxgov.cn>, 2008-07-30.

城市，由于中国至今没有建立针对流动人口的统一公共住房体系，无住房保障的流动人口可能成为影响城市社会稳定的潜在因素。当前确立的以廉租房为主的城镇住房保障体系在各个城市执行时，都将“户籍”列入享受住房保障的必备条件。这项政策的潜在假设是，流动人口享受非原始居住地区的保障性住房，是对该城市居民福利的一种侵占，因此，农民理所当然要被排斥在流入地的住房保障范围之外。我国的相关政策规定，为农民工提供住房的主体是用工企业，而不是政府，这样，农民工无论在乡村还是在城市都没有机会享受到政府的住房保障。

如何解决大量的“两栖人口”的住房问题，既是农村问题，也是城市问题，更是城乡统筹发展过程中必须面对的现实问题。目前解决流动人口的住房问题，各地所采取的措施可分为两类：一类是将流动人口住房产品单独列出，与城市住房保障体系并立，以用工单位提供为主，地方政府适当配合，建设集体居住的流动人口住房；另一类是向流动人口完全开放城市住房保障产品，从而让流动人口也享受城市居民的住房保障福利。例如，重庆等地就允许流动人口购买当地的经济适用房。目前，住房和城乡建设部正在进一步研究制定相关的政策，其目标是以城乡统筹的方式解决流动人口进城居住问题。这就是说，农村流动人口进城以后的住房安排，必须与他们在农村的房屋、宅基地等住房产品统筹考虑，统一安排。

其二，统一规划与农民集中居住。

“采菊东篱下，悠然见南山。”“枯藤老树昏鸦，小桥流水人家”。诸如此类的诗句给人们留下了许多想像的空间，留下了许多自然村落的错觉。也许，曾经有过这样理想的村落，自由、天然、朴素而宁静，村庄上空漂浮的炊烟，游弋于村边的牛羊，夜晚围拢在大树底下的回忆……构成了一幅人与自然和谐的诱人画面。

但是，这种过分浪漫的遐想也早已被乡村社会本身的演化打得粉碎。农村人口的大量增加，农业新技术的不断引进，农民经济收入的提高，农民消费方式的改变……，这一切使传统村落内部争取优越地位的竞争变得更加激烈。农民争相占有好的宅基地，千方百计扩大住房面积，有的甚至不惜七八年就重新翻建一次新房。这种情况导致了宝贵的土地资源的浪费。例如，目前江苏省近4000万农村人口分布在近25万个自然村里，农村人均建设用地达186m²，是城市的两倍。^①不仅如此，农户建房时只考虑自家房屋的内部环境，忽视周围环境的整治，“各人自

扫门前雪，莫管他人瓦上霜”。不少人家把垃圾、污水随意倒在家门之外，弄得村里到处都是生活垃圾和生产垃圾。结果，房子是新的，村落环境却日益恶化。晴天一身灰，雨天一身泥，村落中没有诱人的美景，有的只是“脏、乱、差”。

从某种意义上说，社会主义新农村建设的最直接目标就是建设一个个环境整洁的、宜居的新村。要实现这一目标，需要教育农民，改变农村中存在的盲目的建房竞争，改变农民长期以来形成的不注意环境卫生的生活习惯。但是，更重要的是需要对农村建房进行统一规划，并严格执行。

20世纪70年代起，一些农村地区做过乡村建房规划，这些规划在村落发展的过程中起过好的作用。但是，以前乡村规划的主要内容是民居布局，较少有综合性的区域发展规划；更重要的是，以前的规划缺乏必需的法律地位，所以，往往规划有了，却束之高阁，没有执行。现在，农村居民的工作与生活方式都已经发生了极大的变化。很多农民像城里人一样每天外出上班，因而，他们需要交通的便利；很多农民像城里人那样消费，由此产生出大量的生活垃圾，因而，需要考虑垃圾的处理；很多地方的农民喝上了自来水，因而需要安全的水源和输送管道；电网已经通到了农村的千家万户，宽带与网络也是农民们的期待，因而需要布置电缆等相关设施；等等。农村生活的这一切变化都提示我们，在社会主义新农村建设中，统一规划具有特殊重要的意义。今天，富裕起来的农民确实可以自行建设豪华的楼房，但是，单个的农户却很难解决道路、水、电、宽带、垃圾处理等问题，难以为自己提供一种现代的生活，更难以创造现代的村落环境。因此，解决农村住房问题现在不只是简单地让一户户的农民去建造一幢幢住宅，而且涉及相关的设施配套。这需要处理区域内部与外部的关系，合理利用资源，协调城市、城镇与村落的关系。因此，建设社会主义新农村，首先要有一个科学的、城乡统筹的规划。

统一规划并不等于农民集中居住，农民集中居住却不能没有统一规划。在社会主义新农村建设中，“农民集中居住”近几年正被越来越多的地方加以推进。2006年，江苏省建设厅制订了江苏省镇村布局规划，规划设计，在未来20年中，江苏省将把25万个自然村合并成4万多个农村居民点，从而节约土地约400多万亩。江苏省这几年的经验证明，在经济相对发达的农村地区，实行农民集中居住有利于促进农村生产发展，改善农民生活环境，增加

^① 参见中共中央党校学习时报社、中共镇江市委社会主义新农村建设联合课题组，“从镇江看新农村建设之路”。学习时报，2008-07-21。



农民收入，提高农业效率，从而有效推进社会主义新农村建设的进程。

江苏的经验证明，在实施农民集中居住的过程中，政府起着主导作用，也需要有相关的配套政策和措施保障。“首先，政府应科学规划、合理布局，修建和完善路、水、电、气、通信等基础服务设施。其次，以人为本，提高农民生活质量。实行合理的购房政策和费用开支。适当增加农民购房补贴、奖励费，提高拆迁安置费、征地补偿费等，对物业管理费、水、电费应实行低于城市居民的收费标准，减轻农民的经济负担。再次，不断完善可持续发展的养老、医疗、失业等社会保障机制，减少农民的后顾之忧。最后，实施社区化管理。”^① 为农民创造宜居的生活环境。

其三，农村住房建设的第三件大事：明晰产权。

我国农村房屋实行的是有限的产权制度。《宪法》第十条第四款规定：“土地的使用权可以依照法律的规定转让。”而《土地管理法》第六十二条规定：“农村村民一户只能拥有一处宅基地，农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准。”第六十三条规定：“农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租于非农业建设。”国务院发布的《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）也明确规定：“禁止城镇居民在农村购买宅基地。”这种房屋所有权和土地使用权的分别设置限制了房屋的变现交易，使农村的空房、闲置房得不到有效利用，农村造房无法贷款，农村房屋无法交易。农民省吃俭用攒钱盖起的房子变成了“死资产”。现在，全国有超过一亿的农民外出打工，他们大多数是年轻人，许多人为了结婚不得不回家乡盖房，结完婚，人就走，今后是否回农村也说不清。于是，空置的“新房”成了中国农村的特殊现象，由此造成的浪费难以计数。因而，明晰农村房屋的产权，是发展农村住房市场，赋予农户交易资格的先决条件。

我国农村宅基地产权制度改革的时机已基本成熟。《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》（中发〔2004〕1号）中明确指出，应当“积极探索集体非农建设用地进入市场的途径和办法”。清华大学人文科学院教授蔡继明认为，可以让在农村有宅基地和住房的进城农民，以公允的价格将自己在农村的房屋出售或出租，转而为其在城市买房或租房提供帮助。这样既帮助解决目前农村的“空心村”问题，又可以使进城务工的农民有笔资金在城市里解决住房问题。

这里存在一个所谓“小产权”房问题。小产权房就是乡产权房，它是指在农民集体土地上建设的房屋，未缴纳土地出让金等费用，其产权证不是由国家房管部门颁发，而是由乡政府或村政府颁发。所以，小产权房又叫做乡产权房。这种小产权房的上市交易现已被国家叫停，原因在于，这种交易可能导致城市资本侵占耕地，从而触及国家的土地保护政策。但是，目前国家有关农村房屋的产权政策导致村民住宅只能在村民内部进行简单转让，无法真正解决村民、集体、国家以及社会经济利益的分配关系。如何解决小产权房问题，将是一场体制、政策和民生的艰难博弈。农村住房问题是否能通过产权界定得到解决还有许多法律和政策层面的问题需要进一步讨论。

我国部分地区已开始房屋产权制度改革的试点。首先是进行房屋产权登记，在不改变宅基地所有权的前提下，采取有偿、有限期的出让，即集体组织将集体土地使用权在一定的年限内出让给土地的使用者，由土地的使用者向集体组织支付土地使用权出让金。二是建立城乡统一的房屋产权流转制度。农村房屋产权流转的范围包括依法取得的集体建设土地上的建筑物及构筑物，主要包括农民自建房屋、乡镇企业房屋、农民集中居住区房屋（含新居工程、农村新型社区），这项改革旨在推动农村房屋产权自由流转，包括买卖、赠与、作价入股、抵押、租赁等，逐步实现城乡房屋同证、同权。目前成都市正在进行农村房屋城乡同权、公共住房城乡覆盖试点。这些政策可以盘活农村住房的闲置资产，但是，农村房屋产权改革是一项十分复杂的工程，其中涉及的问题远远超出产权本身，需要谨慎试点，逐步推广。

4 讨论：解决农村住房问题的几个原则

社会主义新农村建设使解决农村住房问题提上了议事日程，这几年来，各地政府纷纷开展试点工作，积累了不少经验。问题已经提出，但是，问题的解决却还需要做出艰苦卓绝的努力，其中，具体的措施是重要的，更重要的却是掌握原则，看清方向。这里提出解决农村住房问题的几个原则，以供参考。

其一，因地制宜。

在东南沿海和其他经济发达地区，农村人口众多，耕地相对稀缺，集中居住成为解决这些地区的农村住房问题

^① 参见中共中央党校学习时报社、中共镇江市委社会主义新农村建设联合课题组。“从镇江看新农村建设之路”。学习时报，2008-07-21。

的基本趋向。在建设社会主义新农村过程中，一些地方把村民集中起来搬到村里新建的楼房里居住，认为这样既有利于改善村民的居住条件，也有利于集约使用土地，改善农村公共设施。

但是，我们在调查中发现，尽管不少地方政府对于建设集中居住的农民新村有很大的热情，农民的积极性却并不高。有的农民憧憬于世代居住的地方，他们不愿意离开；有的农民喜欢单家独院，喜欢宽敞的大房子，认为集中居住以后“住房太狭窄”；有的农民偏爱现在的村落生活，认为集中居住以后“不知道怎么过日子”；有的农民认为，只要在做农业，就需要一家一院，便于放置农具或搞家庭副业；等等。除了农民的意愿以外，农民集中居住还面临另外的三个问题。其一，在经济方面，集中居住不仅涉及有没有经济能力的问题，还涉及大量投入以后是不是真的让农民“过上了好日子？”其二，农民的宅基地是依照法律规定批给农民家庭长期使用的，农民在他自己的宅基地附近往往还有承包地，农民集中居住就需要变动宅基地和承包地，地方政府的操作必须符合法律的程序和相关的政策与法规。其三，农民的居住方式与生产方式有很大的相关性，居住要方便农民的生产和生活。一些地方建了集体公寓，让农民坐电梯上下楼，拿着镰刀、锄头，就很不方便。由此可见，集中居住也不是一好百好，各级地方政府一定要因地制宜，切实根据各个地方的实际情况解决农民的居住问题，既倾听农民的意见，也需要进行教育与引导。

在思考农村住房问题时，确定某地农民居住格局的原则是因地制宜，不仅如此，因地制宜也涉及根据各地历史文化的特殊性来制订村庄规划。长期以来，农民住房建设存在“惟城市化”的倾向，农民们都按想像的城市风格建设住房，结果，走遍大江南北，看到的竟然是千篇一律、单调乏味的“火柴盒”！农村住房不仅与中国的锦绣河山不相匹配，也让绚丽多姿中国文化因之而失色！这种现象不能再继续下去了。新村规划要与河流、山脉、田野相协调，突出乡村特色；要保护好具有历史文化价值的村落和古民宅。住房设计应根据农民的生活实际，提供各种户型供农民自主选择。在建筑风格上，农村住宅要反映地方特色，这种特色是历史的表现和文化的积淀，不同的地域、环境、民族有着不同风俗习惯和审美观，它们在建筑上形成的建筑语言应以一定的方式保留下去，以使农村民居呈现出丰富多彩、特色鲜明的地方风格。

其二，循序渐进。

中国农村有8亿农民，解决8亿农民的住房问题怎么可能一朝一夕？中国农村不仅人数多，而且，存在着许多的不平衡。一是各地农村经济发展水平不平衡，有些地方经济十分发达，尽管还保留着农村的行政建制，但实际上已经没有一寸农田，“农民们”也都在从事非农职业；有些地方则穷山恶水，靠天还难以吃饭，只有依靠着国家的救济度日。二是同一个地方，农民现有的住房质量、农民收入状况以及集体经济发展也十分不平衡。富的人住着富丽的楼房，开着豪华的轿车；穷的人甚至揭不开锅。三是各地农村的历史文化不平衡，有些村落有着十分悠久的文化传统，如何保留这些村落成为住房建设的一个难题，有些村落则是改革开放以来新建的，新建村落的千脸一面如何解决？这些都是当前农村的现实，面对着这些现实，又是“百姓百姓百条心”，农民们对解决农村住房问题有着许多不同的看法。因此，政府解决农村住房问题不可能一蹴而就，不可能一步到位，更不能搞“一刀切”，必须依照各村的经济水平循序渐进，在实践中摸索出一套适合当地情况的、切实可行的办法。当前最重要的是解决农村困难群体的住房问题，并适时改善农村的住房环境，完善农村的基础设施配套建设。

其三，生态优先。

随着乡村工业化和农村消费主义的盛行，工业污染和生活垃圾成为威胁农村生态环境、农民生活环境的重要污染源。过去，农民和农村集镇上的居民可以经常到河沟里洗澡、摸鱼，河里的水清澈见底；现在的河沟里虽然有水，但漂满了各种生活垃圾、玻璃瓶、动物死尸等，每到夏季或阴天，散发着刺鼻的恶臭。中国经济几十年来的迅猛增长已经对中国的城市环境造成了严重污染，如果不能得到有效整治，任由中国的乡村环境被生活垃圾所污染和破坏，那么若干年后，也许我们赖以生存繁衍的中华大地，可能真的会没有一片净土。^①日前，农村生活垃圾基本上是无管理、不加处理的污染源。一些工艺落后、设备陈旧的乡村工业混杂于居民区，更造成住宅区环境恶化。乡村农业过分依赖的无机肥料以及禽畜粪严重地污染着乡村的水源。近年来，我国经济发展迅速，工业化和城镇化步伐加快，城市生活垃圾也随之迅猛增加。由于城市现有垃圾处理能力有限，乡村，特别是城乡结合部的乡村，往往成为城市垃圾的中转场和堆放地。据国家统计局统计，2005年我国城市生活垃圾清运量为15576.8万吨，

^① 陈文胜，王文强. 农村生活垃圾的环境污染问题与对策. 湖南社会科学，2007（4）.

生活垃圾无害化处理率仅为51.7%。^①大量未经无害化处理的生活垃圾转移到了农村，一些郊区和农村甚至成为城市生活垃圾的存放地，城市生活垃圾占用和毁损了大量的道路、土地，污染了空气和水源，成为农村环境最大的污染源之一。

这种情况再也不能继续下去了。建设社会主义新农村为我们提供了机会，在解决农村住房问题时，一定要坚持生态优先。乡村要走出先污染后治理的怪圈，从一开始就要严控污染。要统筹城乡的环境治理政策，大大加强对乡村工业污染源的监控和治理，减少工业污染下乡。要把乡村生活垃圾的无害化处理纳入乡村建设的统一规划中，统一规划，统一实施。要发展农村绿色能源如沼气，以解决农村禽畜粪便污染的问题。当然，生态优先不只是治理，还需要创造。要充分考虑地方的民居特点，吸收传统民居依山傍水的优良传统，建设人与自然环境融为一体的怡人新农村。

其四，多方合作。

解决农村居民住房问题是一项史无前例的大工程，需要政府、金融业、农村集体以及农民个人的共同努力，协调合作。其中，政府扮演着领导、推动、调控、协调、教育、规范等多重角色，有许多重要的政策、措施有待制订和实施。例如，政府需要通过界定房屋产权，确认农民的产权主体资格，实现农村房屋产权的有序流动，以便尽可能活跃农村的房屋产权市场，同时为农民创业和职业流动提供启动资金；又如，政府还应减免涉农建房的税费，降低农民建房的隐形成本。金融业、特别是遍布乡村的信用合作社的介入与支持可能为农民建房提供资金支持，为农村困难群体提供必要的信贷，帮助其解决建房资金的短缺

问题。据辽宁省的统计调查，2001年全省农民建房，银行、信用社提供的建房资金不足总资金的3%^②，建房资金基本上由农户个人自筹，由此可见，农民建房迫切需要农村金融机构的支持。农村社区、特别是集体经济相对发达的农村社区，应从集体收入中拿出一定比例的资金改善农村社区的基础设施，在可能的情况下，也可部分支持农户改善住房。最后，农民改善住房，主要还是依靠自己的力量。农民个人应从收入水平出发，量力而行，建设适合居住、功能配套的住房，不应贪大求洋，互相攀比，建设超出个人经济承受能力和使用水平的住房。

其五，农民自主。

农村建房，只有农民才知道最需要什么，从这个意义上说，解决农村住房问题的一个重要原则是农民自主。农民自主在双重意义上对解决农村住房问题有特殊价值。一方面，惟有充分发挥农民大众的积极性、主动性和创造性，农村住房才可能真正得到圆满的解决。另一方面，在社会主义新农村建设中，特别在住房规划与推进农民集中居住的过程中，只有广泛听取农民的意见和建议，尊重农民的利益与权利，接受农民的监督，才可能有效地避免“面子工程”和“形象工程”。当然，坚持农民自主原则，并不意味着做农民的尾巴；恰恰相反，只有正确地组织与引导，农民的自主才可能得到有效的发挥，才可能有正确的方向。许多农村地区的实例说明，如果在建房问题上放任自流，那么，农民，特别是富裕了起来的农民的非理性行为可能会给农村社区带来不良的后果，可能妨碍农村的可持续发展。因此，要解决好农村的住房问题，建设社会主义新农村，重要的问题是教育农民！

① 别让城市垃圾污染农村环境。人民日报，2007-02-09（16）。

② 辽宁省2001年农民家庭住房情况统计。辽宁统计年鉴2002。