



上海农村 居住状况调查

- 村庄改造
- 村民建房
- 危旧房改造

万 勇 赵德和 朱小平 编著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

上海农村 居住状况调查

- 村庄改造
- 村民建房
- 危旧房改造

万 勇 赵德和 朱小平 编著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

上海农村居住状况调查/万勇,赵德和,朱小平编
著.--上海:同济大学出版社,2014.12

ISBN 978-7-5608-5639-1

I. ①上… II. ①万… ②赵… ③朱…
III. ①农村住宅—调查报告—上海市 IV. ①TU241.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 221182 号

上海农村居住状况调查

万 勇 赵德和 朱小平 编著

责任编辑 荆 华 责任校对 徐春莲 封面设计 张 微

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn

(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 同济大学印刷厂

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 18.25

字 数 365 000

版 次 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-5639-1

定 价 58.00 元

序

从 2007 年起,在嘉定区华亭镇毛桥村前期所开展的以农宅改造为突破口的综合改造的基础上,上海市正式有序拉开了村庄改造工作,通过对规划保留的农村居民点实施分年度、有计划地改造整治,提升了农村地区基础设施水平,改善了农村生态环境。从 2009 年起,根据国家安居工程的建设要求,上海市城乡建设和交通委员会会同上海市民政局开展了农村低收入户危旧房改造工作,保障了最低收入人群的住房条件。这项工作持续至今,得到了基层老百姓的好评,也积累了一定的工作经验。

从 2007 年起,新版“上海市农村村民住房建设管理办法”开始实施,在优化建房政策、规范建房行为,规范建筑标准、提高村居质量,促进新农村建设、改善村居环境等方面,取得了显著成效,农村新一波建房潮也有效地提高了郊区老百姓的住房条件。

上述三项工作,都连续实施多年,在上海农村地区相辅相成地推进,从整体上促进了居住环境面貌和基本居住条件的大幅改观,涌现出一批设施完善、环境优美、管理民主的示范型村落,改善了一批低收入家庭和普通居民的住房条件,建成了一批统一规划、统一实施的集中居民点,为统筹农村基础设施发展、推进新一轮农村建设做出了积极探索。

然而,由于上海农村的大都市郊区属性、规划建设发展的阶段性、社会经济与人居改善的综合性等特征,以及历史积淀的一些困难因素,无论是村庄改造、危旧房改造还是村民建房,都在大步迈进的同时,也存在诸多瓶颈问题,需要逐年推进、逐步消化、逐渐提高。这首先就需要对过去工作进行总结回顾,看到成绩,也发现问题。基于这样的原因,市建交委主管处室主动牵头组织科研机构,于 2011 年起,连续开展了三个专题的课题调研,通过问卷、座谈、访谈等多种形式,深入交流、探讨,认真分析、比较,形成了比较完整的科研成果。总体上说,课题组在收集大量数据、深入农村基层、广听社情民意基础上所作的分析、评估,是认真、严谨的,是客观、可信的;所提出的措施和建议,也是积极的和建设性的。尽管书中仍然可能存在这样那样的不足,如少数数据的统计口径问题、部分政策解读中的理解差异问题、问卷统计中的样本选取问题等等,但终究瑕不掩瑜,调研评估工作在总体上是值得充分肯定的,也是富有研究价值和现实意义的。

在我看来,本书具有如下三个方面的作用:

一是对上海农村居住状况中的几个主要方面进行了系统调查和梳理,既有点、线和面,又有回顾、现状和展望,成果比较完整,可以一窥全市各专题工作的全貌。类似较为系统的分析相关问题的书籍还比较少,这本书以相互关联的三个专题的集

合,引发人们对农村居住问题的关注,也不啻为对当今“三农”问题的一个贡献。

二是可为各方面互动、交流提供一个有益的空间。比如在各区县之间,可以通过阅读书中的分析和思考,互相了解,互相启发,取长补短;又如不同领域、不同层面工作人员,通过本书看到其他方面工作的不易,看到基层百姓的真实诉求,看到国内外对相关问题的解决路径,可以促进换位思考,推动思想认识的统一和创新意识的形成。

三是通过专题评估,在看到过去成绩的同时,也看到当前存在的问题,继而通过政策上的不断完善,继续添砖加瓦;通过在机制上的不断创新,以基层工作中的灵活而富于活力地探索,寻找具体问题的解决路径,从而以点带面,寻求全局的突破。市建交委相关部门要站高看远,在综合统筹的同时,还要营造鼓励创新的环境。由于各方面原因,书中所提出的一些措施和建议,仅仅是一个开端,尚待在今后工作中逐步探索、逐渐突破。

《上海农村居住状况调查》一书付梓在即,编著者考虑到我分管该项工作,且直接关注过调研评估的组织工作,关联度比较高,所以请我作序。上面所言,即为我阅读书稿后的一点感想和认识,也是与读者进行交流。希望上海的农村工作,在新时期能够百尺竿头更进一步;希望上海农民的居住环境,经过各方努力会变得更加舒适宜人,更好地展示新农村、新面貌。

倪 蓉

2014年11月

目 录

序

上篇 上海市郊区农村村庄改造评价

第 1 章 上海市郊区村庄改造评价绪论	(3)
1.1 评价背景	(3)
1.2 评价目的和意义	(3)
1.2.1 评价目的	(3)
1.2.2 评价意义	(3)
1.3 评价研究的思路、内容、方法与技术路线	(3)
1.3.1 研究思路	(3)
1.3.2 研究内容	(4)
1.3.3 研究方法	(4)
第 2 章 上海市郊区村庄改造的基本情况	(6)
2.1 上海市村庄改造总体概述	(6)
2.1.1 上海市村庄改造工作背景	(6)
2.1.2 上海市村庄改造工作进程	(6)
2.2 上海市村庄改造工作机制	(8)
2.2.1 组织方式	(8)
2.2.2 推进模式	(9)
2.2.3 工作环节	(13)
2.3 上海市村庄改造实施内容	(19)
第 3 章 上海市郊区村庄改造的实施评估	(22)
3.1 上海市农村村庄改造的主要效果	(22)
3.1.1 总体效果	(22)
3.1.2 分类评析	(26)
3.2 效益分析	(33)
3.2.1 社会效益	(33)
3.2.2 经济效益	(34)

3.2.3 环境效益	(35)
第4章 国内外农村村庄改造的经验借鉴	(39)
4.1 国外经验借鉴	(39)
4.1.1 韩国	(39)
4.1.2 德国	(40)
4.1.3 日本	(42)
4.1.4 美国	(43)
4.2 国内经验借鉴	(44)
4.2.1 浙江省	(44)
4.2.2 山东省	(45)
4.2.3 江苏省	(47)
4.2.4 其他国内经验	(48)
4.3 国内外经验对比分析	(50)
4.3.1 村庄改造的主体性差异	(50)
4.3.2 村庄改造的“三位一体”	(50)
4.3.3 村庄改造的因地制宜性	(51)
4.3.4 对比总结	(52)
第5章 上海市郊区村庄改造的问题与建议	(53)
5.1 问题	(53)
5.1.1 村庄改造在城乡统筹中的角色有待加强	(53)
5.1.2 村庄改造的政策有待创新与突破	(53)
5.1.3 村庄改造的组织管理工作有待完善	(54)
5.1.4 村庄改造的工程管理环节有待优化	(57)
5.1.5 村庄改造的长效管理机制有待提升	(60)
5.2 建议	(61)
5.2.1 依据上海城乡规划体系制定中心村规划,为村庄改造打好基础	(61)
5.2.2 率先突破、创新理念,从根本上建立村庄改造的常态化机制	(62)
5.2.3 加强政府部门之间的整合,形成村庄改造工作合力	(66)
5.2.4 实现工程化管理,建立建设、管理、监督于一体的运作机制	(67)
5.2.5 完善村庄改造目标任务配套的长效机制,持续推进村庄改造	(69)

中篇 上海市郊区农村危旧房改造评价

第 6 章 上海市郊区危旧房改造评价绪论	(75)
6.1 评价背景	(75)
6.1.1 评价背景	(75)
6.1.2 评价依据	(75)
6.2 评价目的和意义	(76)
6.2.1 评价目的	(76)
6.2.2 评价意义	(76)
6.3 评价思路、内容、方法与技术路线	(76)
6.3.1 评价思路	(76)
6.3.2 评价内容	(76)
6.3.3 评价方法	(77)
6.3.4 技术路线	(77)
第 7 章 上海市郊区危旧房改造的基本情况	(78)
7.1 全国层面	(78)
7.1.1 总体概述	(78)
7.1.2 适用对象	(79)
7.1.3 相关标准	(79)
7.2 上海市层面	(80)
7.2.1 总体概述	(80)
7.2.2 适用对象	(81)
7.2.3 相关标准	(81)
7.2.4 改造流程	(84)
第 8 章 上海市郊区危旧房改造的实施评估	(87)
8.1 主要效果	(87)
8.1.1 总体实施效果	(87)
8.1.2 各区县实施效果	(91)
8.2 改造评析	(103)
8.2.1 对象评析	(103)
8.2.2 分类评析	(104)
8.3 社会效益	(131)
8.4 社会反响	(132)

第9章 国内外农村危旧房改造的经验借鉴	(134)
9.1 理论综述	(134)
9.1.1 国外研究综述	(134)
9.1.2 国内研究综述	(135)
9.2 经验借鉴	(136)
9.2.1 案例一:北京市的农村困难群众翻建维修危旧房工作	(136)
9.2.2 案例二:山东省的农村住房建设与危房改造工作	(139)
9.2.3 案例三:杭州市的农村贫困家庭危房改造工作	(142)
9.2.4 案例四:重庆市的农村危房改造工作	(145)
第10章 上海市郊区危旧房改造的问题与建议	(148)
10.1 主要问题	(148)
10.1.1 改造实际需要较大与政府补助资金有限之间的矛盾	(148)
10.1.2 面上统筹均衡与区县发展差异之间的矛盾	(150)
10.1.3 行政成本偏高与总体资金有限之间的矛盾	(151)
10.1.4 原址翻建与村庄规划之间的矛盾	(151)
10.1.5 改造标准偏低、资金有限与节能抗震要求之间的矛盾	(152)
10.1.6 其他矛盾	(153)
10.2 主要建议	(153)
10.2.1 农村危旧房改造是一项长期性工作,宜加强制度建设,建立长效机制	(153)
10.2.2 农村危旧房改造具有纵向动态性特征,宜建立调谐政策,明确未来方向	(154)
10.2.3 农村危旧房改造具有横向差异性特征,宜分类指导,为地方预留空间	(156)
10.2.4 农村危旧房改造与农村各项工作相关联,宜统筹兼顾,实现加和效益最大化	(157)
10.2.5 农村危旧房改造是社会民生工作,宜强调以人为本,促进社会公正	(159)
10.2.6 农村危旧房改造是一项全国性工作,宜借鉴先进经验,努力开拓创新	(159)

下篇 《上海市农村村民建房建设管理办法》实施后评估

第11章 《上海市农村村民住房建设管理办法》实施所取得的成效	(165)
11.1 规范建房行为,优化建房制度	(165)

11.2	引导合理布局,节约利用土地	(166)
11.3	规范建筑标准,提高村居质量	(166)
11.4	促进新农村建设,改善村居环境	(167)
第 12 章	上海市农村村民建房目前面临的主要问题	(169)
12.1	建筑规范及管理问题	(169)
12.1.1	村居建筑超高较多,监管困难	(169)
12.1.2	施工忽视图纸,推荐图纸困难	(169)
12.1.3	村居建筑市场混乱,质量隐患较大	(169)
12.1.4	20 世纪 70 年代建的联排房改造困难	(170)
12.1.5	危旧房改造扶持对策认定标准较高,造成部分空心层现象	(170)
12.2	制度衔接缺失引发的问题	(170)
12.2.1	村民建房资格的认定问题	(170)
12.2.2	“集中建房”缺乏制度渠道	(171)
12.2.3	“镇中村”的村民住房困窘	(172)
12.2.4	历史遗留的村居地权属不清问题	(172)
12.3	建房引发的社会问题	(172)
12.3.1	政府过度控制,抑制合理建房需求	(172)
12.3.2	离婚户问题	(173)
12.3.3	“充人头”问题	(173)
12.4	行政部门间的协调管理问题	(173)
第 13 章	上海市农村村民建房面临问题的原因分析	(175)
13.1	《办法》目的单一而且条款不完善	(175)
13.1.1	现行《办法》的目的过于单一,关怀农村民生体现不足	(175)
13.1.2	现行《办法》相关条款不完善,导致村民的机会主义行为发生	(175)
13.2	《办法》对城镇化产生的问题缺乏“制度接口”	(175)
13.2.1	“混居户”的村民建房资格认定	(175)
13.2.2	空间限制导致“城中村”的宅基地无法合理扩大或确权	(176)
13.3	《办法》对主管部门的联动与协调缺乏详细规定	(176)
13.4	《办法》中的执法标准相对陈旧,与现实需求存在冲突点	(176)
13.4.1	标准相对陈旧	(177)
13.4.2	统一的施工图纸与村民实际需求不符	(177)
13.4.3	《办法》缺乏有关建筑施工及质量安全标准、监督执法等内容	(177)

13.5 《办法》对村民的投机性行为缺乏应对措施	(178)
第14章 上海市农村村民建房建设管理的趋势分析	(179)
14.1 《办法》的历史沿革	(179)
14.2 《办法》的修改趋势分析	(181)
14.2.1 《办法》越来越专注于建房管理的职能	(181)
14.2.2 《办法》颁布的主要目的随上海经济发展的形势而变化	(181)
14.2.3 《办法》的管理措施不断地得到完善、细化和优化	(182)
第15章 外省市村民建房的经验借鉴	(184)
15.1 村民建房的研究概述	(184)
15.2 村民建房的具体经验	(185)
15.2.1 管理部门职责	(185)
15.2.2 村民建房的基本原则	(188)
15.2.3 用地计划	(190)
15.2.4 个人建房条件	(191)
15.2.5 行政审批程序	(193)
15.2.6 相关技术要求	(194)
15.2.7 建筑风格	(196)
15.2.8 施工图纸	(197)
第16章 完善村民建房政策及《办法》修订的建议	(198)
16.1 村民建房是一项长期性工作,宜加强制度建设	(198)
16.1.1 加强制度建设,明确《办法》的目标指向性	(198)
16.1.2 结合实际情况,平衡土地指标与村民建房需求的矛盾	(199)
16.1.3 顺应长远发展,逐步改革《办法》管理的认定依据	(199)
16.1.4 考虑历史因素,明晰相关房屋产权和土地权籍政策	(200)
16.2 村民建房具有横向和纵向差异,宜建立协调机制	(200)
16.2.1 兼顾横向差异,统筹村民建房全市面上的操作口径	(200)
16.2.2 明确管理权责,强化相关部门之间的统筹协调	(201)
16.2.3 协调相关项目,发挥政策加和效益的最大化	(202)
16.2.4 衔接村庄规划,符合规划保留村的相关规定	(203)
16.3 村民建房具有工程技术要求,宜深化技术规范	(203)
16.3.1 制订动态体系,建立技术标准的弹性调整机制	(203)
16.3.2 注重因地制宜,强化规划设计图纸的实用性	(204)
16.3.3 增强质量意识,优化建房施工和规范质量管理	(205)

16.4	村民建房应强化政策配套,宜努力开拓创新	(205)
16.4.1	强化政策整合,对接城乡一体化住房保障制度	(205)
16.4.2	利用多种途径,提高政策执行的社会满意度	(206)
16.4.3	借鉴先进经验,鼓励村民建房政策的机制创新	(206)
16.5	《办法》修订的主要建议	(206)
16.5.1	保障农民合理的住房权益,调整建筑面积和高度限制	(207)
16.5.2	制定个人建房的施工及质量安全标准,规范个人建房的建筑市场	(207)
16.5.3	加强农村公共产品提供,发挥政府或基层组织的公共管理职能	(207)
16.5.4	引入村民建房的民主评议,发挥基层组织的社会管理职能	(207)

参考文献 (208)

附件

附件一	上海市村庄改造调查问卷	(215)
附件二	上海市村庄改造调查问卷分析	(219)
附件三	上海市危旧房改造调查问卷	(236)
附件四	上海市危旧房改造调查问卷分析	(239)
附件五	上海市农村村民住房建设管理办法	(246)
附件六	上海市农村村民建房管理调查问卷	(254)
	关于农村村民建房管理的调查问卷(管理部门调查)	(259)
附件七	上海市农村村民建房调查问卷统计分析	(261)
	村民建房相关管理部门调查	(273)

后记 (276)

上篇

上海市郊区农村村庄改造评价

第1章 上海市郊区村庄改造评价绪论

1.1 评价背景

自2007年起,上海市开展村庄改造工作,通过对规划保留的农村居民点实施分年度、有计划地改造整治,提升农村地区基础设施水平,改善农村生态环境。经过连续五年的推进,改造地区的环境面貌大幅改观,涌现出一批设施完善、环境优美、管理民主的示范性村落,为统筹城乡基础发展、推进新农村建设作出积极探索。为进一步加强村庄改造所涉及项目的针对性、有效性、迫切性,提高整体质量和水平,拟开展“村庄改造后评估”工作,总结上海市村庄改造工作的经验,积极推广样板典型,以及根据新情况、新要求,进一步优化村庄改造制度设计,加强监督管理,提高工程质量,切实解决农村居民遇到的实际困难,使村庄改造真正成为民心工程、实事工程。

1.2 评价目的和意义

1.2.1 评价目的

对五年来村庄改造工作的实施成效进行评价、评估;进一步了解农村居民对村庄改造的意愿和诉求,切实解决生产生活中遇到的实际困难;对该项工作的进一步深入推进提出政策和机制建议。

1.2.2 评价意义

开展本课题研究具有十分重要的意义。一方面,通过深入了解村庄改造工作的现状,特别是对一些成功案例的分析、总结,对本市村庄改造工作进行探讨与思考,结合村民建房、低收入户危旧房改造、村庄规划、土地流转、社会保障、新型农村社区建设等相关方面进行系统研究与展望,并提出下一阶段政策措施完善的基本思路;另一方面,是为完善相关工作制度做基础性研究,包括资金补贴、操作流程、改造标准、监管验收,等等,提出工作建议。

1.3 评价研究的思路、内容、方法与技术路线

1.3.1 研究思路

本篇首先回顾和总结上海近年来由上海市农业委员会(以下简称“市农委”)和上海市城乡建设和交通委员会(以下简称“市建交委”)组织、区县多部门参与的,郊区村庄改造工作开展和推进情况;其次是在前述基础上,客观评价有关部门在这项工作中所克服的困难与所做出的贡献,科学评估这项工作取得的综合效益,认真总结成功经验,理性分析瓶颈问题;最后从政策制定、组织模式、工程施工、技术标准、

建设管理、长效机制等方面提出解决问题的方法、优化完善的建议、改进政策的措施等,见图 1-1。

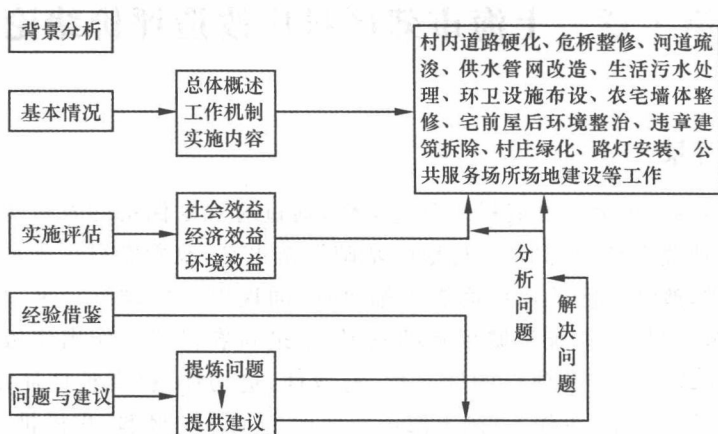


图 1-1 研究技术路线示意图

1.3.2 研究内容

1. 关于五年来村庄改造工作的实施效果评价

通过问卷调查和访谈,关注村庄改造的社会效应、社会评价和社会需求,了解农村居民对村庄改造工作的认识和建议;深入了解区县政府和基层镇村在实施村庄改造中存在的具体困难、在操作环节中存在的具体问题,以及该项工作的针对性、有效性和效率、进度、节奏、质量等等情况。

2. 关于村庄改造若干问题的分析和探讨

在第一部分调研的基础上,通过对成功案例的整理和总结,对上海市村庄改造工作进行分析和思考,结合农村人口发展、村民建房、危旧房改造、村庄规划、土地流转、社会保障、新型农村社区建设等相关方面进行系统研究与展望,提出村庄建设发展的基本思路,以利于明确下一阶段村庄改造工作的定位、目标、任务和计划,进而对全国的村庄改造、新农村建设提供借鉴。

3. 关于进一步完善村庄改造工作的建议

一是体现在工作流程优化上,二是体现在补贴标准和改造标准的把握上,三是体现在改造规模和资金规模的确定方面,四是体现在补贴方式和工作方式的创新上,五是体现在完善改造后的长效维护机制建立上,六是体现在公平性、有效性、长效性等的建立和提高上,等等。

1.3.3 研究方法

本篇偏向于应用性研究,以经验性分析研究为主。具体的研究方法主要包括文献研究法、实证研究法、比较分析法和访谈研究法。

1. 文献研究法

为了探讨本篇所涉及的问题,作者查阅了国内外部分地区在村庄改造方面的相

关政策及理论研究,作为开展研究的基础。

2. 实证研究法

为了使研究成果更有针对性,便于后续相关政策研究工作的开展,本篇以上海各区县近年来在村庄改造过程中的具体案例进行研究,分析问题,总结经验。

3. 比较分析法

本篇主要通过对国内外村庄改造或类似建设行为,进行相关比较研究,通过实践经验的比较,提出上海郊区村庄改造在今后推进中可以借鉴的相关经验。

4. 实地踏勘、访谈研究法

在本篇课题开展过程中,对与课题相关内容相关的人士进行访谈,包括市、各区县的建交委、农委、民政局等相关部门,以及镇政府、村委会、村民及相关领域的专家等等。通过发放调研问卷、访谈咨询、实地调研等形式获取信息,并提出对有关问题的看法和建议。