

农村集中居住政策执行研究

——以宿迁市S县为例

汤雪蕊

南京工业大学，南京

摘要 | 我国进入新时期以来，为了缓解城市用地紧张、农村土地资源浪费、村庄“空心化”等问题，各地已经做出各种尝试和探索，极大地推动了农村集中居住政策的实施。农村集中居住政策的执行使人们的生活水平大幅提升，土地资源得到优化，城镇化进程加快。然而，对比政策目标与实际结果来看，当前的政策实施状况远不如预期，在具体实施中仍存在着颇多难题。本文以宿迁市相对落后的S县农村集中居住的实施状况为研究对象，运用文献研究法、实地调查法等理清宿迁市S县农村集中居住政策的实施情况。基于史密斯政策执行过程模型分析S县在政策执行过程中存在的问题，探究其原因，并提出相应的对策建议。

关键词 | 农村集中居住政策；公共政策；政策执行；史密斯政策执行过程模型

Copyright © 2025 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



1 引言

改革开放以来，我国城市化进程加快，经济呈现迅猛发展的态势，涌入城市的人口逐年增加，导致农村土地资源严重浪费。与此同时，也产生了城市用地严重不足、城镇化矛盾凸显、城乡差距过大等问题，严重制约了经济社会的发展。为了解决这些问题，从城乡二元结构出发，以政府为主导，积极推进农村集中居住政策的落实。

习近平总书记在党的十九大报告中指出，要推动新型工业化、信息化、城镇化、农村现代化同步发展。^[1]所谓城镇化就是落实居民居住区的集中化建设、农村人口的城镇化建设、农村居民生活水平的现代化建设。我国已经出台了很集中居住政策，一定程度上改善了农村

居住环境，提高了土地利用效率，缓解了用地紧张等。然而，在具体实施农民集中居住这一政策的过程中，有些问题仍需要引起重视。基于此，笔者从政策执行的角度对于农村集中居住政策执行中产生的问题。

本文基于已有研究成果之上，通过对农民集中居住问题的研究，有助于平衡农民和政府间的利益，推动现代化发展。本文从S县农村集中居住政策实行过程中遇到的问题入手，在翻阅相关文献研究的基础上，结合其他地区农村集中居住政策实行的成功经验和相关理论，从史密斯政策过程模型出发对集中居住政策进行系统的分析，对进一步完善农村集中居住政策起到积极影响。

2 理论框架

1973年，美国学者史密斯提出了一个描述政策执

作者简介：汤雪蕊，南京工业大学研究生，研究方向：公共政策。

文章引用：汤雪蕊. 农村集中居住政策执行研究——以宿迁市S县为例 [J]. 社会科学进展, 2025, 7 (2): 109-113.

<https://doi.org/10.35534/pss.0702019>

行过程的模型，他认为，“公共执行是由彼此间具有互动关系的四部分组成，所谓政策执行过程就是指四要素从失衡的状态经过‘处理’后实现新的平衡，同时还把‘反馈’作为一种执行结果重新传输至政策制定的过

程，以此推动新一轮执行的进行，如此循环往复以实现政策的更新与完善。主要包括以下四要素：理想化的政策、执行机构、目标群体、政策环境”^[2]。政策模型如图1所示。

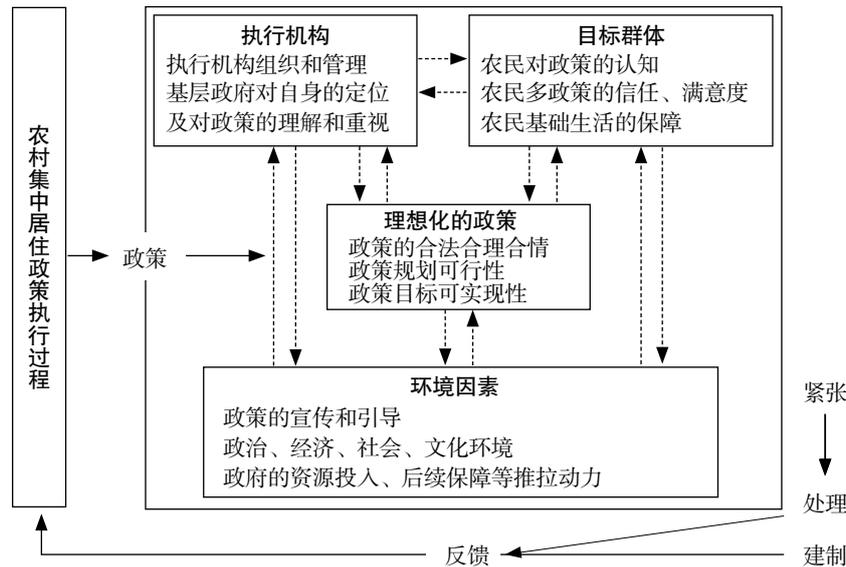


图 1 农村集中居住的史密斯政策执行过程模型

Figure 1 Smith's model of the policy implementation process for centralized rural settlement

3 宿迁市 S 县集中居住政策实施现状

3.1 宿迁市 S 县集中居住政策实施背景

农村集中居住，一方面是农村建设用地的资源整合。早在2004年出台的《关于深化改革严格土地管理的决定》，即针对农村建设用地做出相关规定。次年十月，国土资源部发布了农村建设用地增减量挂钩的试点通知，与此同时，江苏成了首批实践地区。

江苏作为农民集中居住试点省份，综合经济和需求因素，率先在苏南地区开展试点，直至2018年7月，江苏省委书记娄勤俭在徐州、宿迁调研时，才关注到苏北地区农民住房质量问题，并予以高度重视，省政府于同年8月即出台推进改善苏北地区住房条件的意见。

3.2 基于政策执行理论视角下宿迁市 S 县集中居住概况分析

3.2.1 理想化的政策：农村集中居住政策执行概况

苏北地区农民住房条件问题，一直是中央密切关注的重点。2019年，江苏省自然资源厅发布《关于做好镇村布局规划优化完善工作支持加快改善苏北地区农民群众住房条件的通知》，依据地方特色进行设计规划，为农民集中居住制定更科学、完备、可行且受农民支持的政策。^[3]2020年，江苏省委省政府印发《关于深入推进

美丽江苏建设的意见》，将加快改善苏北农民住房条件作为全面推进美丽乡村建设的重要抓手之一，让农民群众能够在美丽的田园乡村中生活。^[4]2021年中央一号文件中提出“大力实施乡村建设”，省委一号文件也对农村居住环境改善提出了建设性的意见。

宿迁市S县结合本地实际情况，制定了一系列政策。《S县加快改善农民群众住房条件 推进城乡融合发展三年行动计划（2018—2020年）》等相关文件，按照“四个优先、五个提升、六个到位”“456”总体推进思路，确保三年内改善农民住房3.3万户，搬迁自然村庄391个，新建集中居住项目25个，扩建集中居住项目18个，提升改造51个，创建市级示范项目4个。2021年起，S县将“搬得出、稳得住、能致富、生活好”作为农房改善工作的出发点和落脚点，充分尊重群众意愿，落实进城入镇补贴、兜底安置保障等政策，有序开展搬迁改善工作。

3.2.2 执行机构：宿迁市 S 县政策执行情况

农村集中居住的发展需要政府集中统一的规划。政府需要将理论与实际相结合，从国情出发对宿迁市S县的历史和现实环境进行统筹规划，绝不能“一刀切”。无论是前期规划、具体方案制定、基础配套设施建设，还是资金筹措，都需要政府的引导。在具体实施中，省级领导干部负责统筹规划，向下级机关下发指令；县级部门要根据政策指令具体落实，县委书记作为推进农民集

中居住的第一责任人县长担任总指挥，统筹县级相关部门、做好土地规划；村镇两级负责具体落实，做好政策宣传引导，统筹建设用地，优化资源分配，做到流程规范、程序合理。

毫无疑问，不管是政策制定者还是实施者，都难免会遇到问题，例如，部分工作人员在执行过程中标准不一，导致农民心生不满，拒绝搬迁，甚至争吵现象屡屡发生，也让工作人员积极性下降，难上加难。此外，政策制定者必须要从实际出发，制定政策，细化工作，了解农民的需求，关心下属的困难，而不是只知道关心项目的进度。下级工作人员在执行时，要从农民角度出发，不能过度强调行政权威，更不能采取一些极端的手段，否则可能导致更坏的结果。

3.2.3 目标群体：宿迁市S县执行集中居住政策的做法

笔者从马斯洛需求层次理论出发，分析S县农民对集中居住政策的态度。当低层次的需求被满足后，人们会寻求下一个需求的满足。首先，生理需求是最低层次的需求，收入水平不高的家庭最有可能成为“钉子户”，因为搬迁成本较高，当下的居住状况是他们最好的选择。而步入小康的家庭则会追求更好的居住环境，以提高自身的生活水平。

其次，托尔提出一个阶段性的需求层次理论，他指出，人在人生的不同阶段，其需求存在着特定的异质性，且不同的年龄层次关注的重点也存在很大的偏差。由于年龄段不同，所以他们的需求也是各不相同。^[5]

3.2.4 环境因素：农村集中居住政策执行环境分析

S县地处江苏西北、淮河下游，东临洪泽湖，西与安徽接壤，位于长三角经济区和江苏沿海经济带的交叉辐射区域。行政区划面积2731平方公里，总人口110万。青阳镇包括青阳街、中岗街和大街街，县城位于中心。以平原和丘陵为地形，拥有洪泽湖、天岗湖、淮河等丰富的水资源。是中国著名的名酒之乡、螃蟹之乡、生态旅游之乡，全国“绿水青山就是金山银山”实践创新基地等。

S县生产总值不断增加，两年平均增长6.6%。除经济总量显著提升以外，S县的产业结构也明显优化，全县第三产业快速增长，其中金融业、批发业和零售业也发展迅速。此外，招商引资效果显著，高新技术区发展迅猛。

S县社会保障体系日趋完善，城乡最低生活保障标准显著提高，基础公共卫生服务水平在全省中名列前茅。环境方面，S县紧扣“江苏生态大公园”定位，努力提升环境质量。此外，S县完成两河三堤东堤生态廊道等44项绿化工程。综合交通体系加速构建，完成泗州大街东延、青阳南路拓宽等7条城区道路升级改造。城市宜居水平不断提升，完成棚户区改造2956户，老旧小区改造5

个，新建公厕40座，城乡魅力不断彰显。

4 宿迁市S县集中居住过程中出现的问题及原因分析

4.1 宿迁市S县集中居住政策实施过程中的问题

4.1.1 破坏乡村生态环境

随着农民集中居住政策的加速推进，乡村生态环境受到一定程度的侵害。一方面，为实现农民集中居住的政策目标，大量的农村土地资源被改造整合为集中居住用地，土地功能的转变，一定程度上会导致周围环境的不适应问题，比如田地、河流的流失等。另一方面，农村的危房和老旧建筑等，在拆除过程中会产生不可利用的建筑废料，若不及时加以处理，必定会对当地土地资源造成污染等，侵害当地居民居住环境。

4.1.2 农民搬迁积极性不高

在农民集中居住政策推行过程中，“钉子户”现象较为普遍。部分农民坚持到最后，试图获得更高的补贴，若得不到满意的搬迁条件，便会与当地政府僵持。这也从侧面体现出农民的搬迁积极性不高，农民个人利益与整体利益的冲突，很大程度上会影响政策规划，阻碍政策实施，拖慢整个农民集中居住化进程。

4.1.3 政策执行过程产生偏差

首先，政策执行前期，政策执行者并没有针对本土农民集中居住进行科学完备的前瞻性规划。政策执行者队伍组织性不足，专业化程度低，缺乏实践经验，对政策理解不全面，对于每一阶段的工作进程缺乏合理安排。对于当地土地属性、农民生活质量和生活水平及其文化意识，缺少深入了解。同时也在实施客体的范围界定上存在不足，工作细化程度不够。其次，政策执行者并没有充分尊重当地农民的居住意愿，本位意识缺失。

4.1.4 政策落实缺乏后续保障

农民集中居住后，安置只是第一步，后续生活质量的提高也应当被重视。土地被征收后，年龄较大的农民失去了赖以生存的土地，并且年龄较大的农民适应新环境的能力较差，土地集约化以后，机械化程度也会提高，劳动力需求减少，年龄较大的农民失去了固定经济来源。但是随着农村城镇化的发展，居民消费水平也随之提高，这无疑是在雪上加霜，仅仅依靠拆迁所得的补偿费无法支持长久的生活，这需要政策制定者集中智慧解决农民的后顾之忧。

4.2 基于史密斯政策执行模型视角下宿迁市S县集中居住政策执行问题原因分析

4.2.1 理想化的政策：政策规划偏向理论化

政策制定者在缺少针对本土农村的调研或实地考察的情况下，依据经验或已有案例制定政策，导致政策

规划理论化。对于政策执行客体范围界定失真，即是政策规划理论化的一种体现。农民集中居住政策的制定者和执行者皆为政府，从始至终，政府始终是政策设计和执行的单一主体，没有遵从群众路线和群众观点，未能较好地满足当地农民的搬迁需求，导致新建居住区域在举出设施和环境建设方面存在缺陷，引发后续一系列问题。

此外，偏向理论化的政策规划无法准确判断社会经济基础。农民集中居住政策的执行，毋庸置疑需要大量的资金储备，在建设工程、基础设施等方面需要较大的投资。

4.2.2 执行机构：政府定位亟待厘清

农民集中居住政策，是针对当前建设社会主义新农村的战略规划，其目的即在于改善农民住房水准和质量，提升农民生活品质水平。因而基层政府在政策执行期间，必须厘清自身的职责定位。当前基层政府对于自身的职责定位存在不足，存在对于政策执行过度干预的状况。受工作指标和时间要求影响，基层政府存在激烈竞争，因而忽略民意，过度干预农民搬迁和集中居住地点安排。如此可见宿迁市S县服务型政府打造存在意识偏差，忽视农民主体地位。解决农民集中居住问题，政策执行主体的专业化程度也至关重要。宿迁市S县当地政府缺乏必要的专业性人才，缺乏规划和管理经验，难以有效落实农民集中居住政策。^[6]

4.2.3 目标群体：农民生活环境转变的不适应

一方面，S县大部分农村未形成具有当地特色的完整的产业链条，农民以务农来维持基本生计，其子女也基本上前往发达城市发展。农民搬迁即意味着农民原有宅基地及田地的所有权发生变更，无法再从事原来的务农工作，再加上文化、身体素质的限制，很难找到新的生计，因而农民集中住房政策的推行，会造成大量农民的生计问题。另一方面，据调查，宿迁市S县的农房均具有十几年以上的存在历史，大部分农民均保留着原有的生活习惯，对于新的集中住房难以适应，大规模的集中居住也意味着农民生活空间的压缩。

4.2.4 环境因素：基层政府政策执行支持率低

农村集中居住存在信息屏障，受制于基础设施、农民文化及网络普及度，新兴的线上宣传可能成效尚低。传统的讲座式政策宣讲，也仅仅是一对多的单方面信息传输，群众与政策宣传人员组织交流的机会较少，因而无法充分表达自身的理解与诉求。同时，对于外地务工人员，没有行之有效的联系机制，对于难以理解政策的农民，没有专门性的政策解读机制。政府将着力点放在自身的政绩上，却未考虑农民的切身利益，背离了集中居住政策的初衷。此外，S县政府并未对全县搬迁标准制定统一规定，导致县内各村农民互相比较补偿标准，产生对政府的不满及不信任。与之相关的法律法规也尚未

健全，覆盖面不够广，未形成科学有效的工作机制。

5 宿迁市S县集中居住政策的实施对策

5.1 加强宣传，完善政策

切实尊重农民主体地位，拓宽政策宣传渠道，帮助农民理解政策，引导其自愿搬迁。针对当前宿迁市S县农民文化水平较低的情况，政府应该通过多种渠道宣传。同时激励本土政府官员和村干部主动承担责任，发挥工作积极性，以农民熟知、理解的方式为农民解读政策。

政府要完善政策和法规，合理听取农民诉求，确保措施符合程序、规范要求。在社会治理方面，要降低社会组织准入门槛，学习先进知识和理念，对隔壁村县的优秀成果进行选择性的借鉴吸收，在此基础上完善自身政策法规。政府也要明确自身职责，通过建设社会组织良好的发展平台和发展环境，精准把握居民实际需求，提升服务质量与水平。

5.2 因地制宜，有序推进

坚持规划先行，分类实施，突出指导农村集中式生活规划建设工作计划，结合本地区农业农村发展现状合理制定了提振乡村经济发展规划和专项工作实施方案。引入居民参与机制，尊重居民建议，集中民智，体现决策的科学性、民主性。

结合本土特色，要保证地区规划同本地经济协调发展，理清村镇建设规划思路，实地调查，做好建筑布局设计，提升配套基础设施水平。根据建设现代农村的长远发展要求，科学合理地制定地区及其辖下村的发展规模，合理布局农村住宅发展空间。多方面听取广大农村干部农民的建设性意见，积极引导合理合规的住房消费观念。同时要深化土地综合治理，避免资源浪费和资源不充分利用，要保证可持续发展。

5.3 加快产业发展

充分审视自身，发掘优势产业，推动经济发展，带动农民就业。例如，S县是江苏的农业大县，在种植小麦和水稻的过程中运用了新技术、新品种、新模式，因而粮食的产量得到提升，S县利用这一优势，规划建设了10万亩农业产业园区，实现了高产多销。

随着互联网平台的发展，S县也加快了“互联网+”的步伐，身为农业大县，S县大力发展“互联网+农业”，通过物联网、大数据等信息技术，在农业生产整个过程中广泛利用，对农产品生产过程全程监控，既可以推动农产品质量安全信息共建共享，也可以提高农产品质量安全水平。

5.4 完善补偿机制

土地对农民至关重要，在集中居住区的建设中，必然会有征用土地情况的出现，所以必须要完善征地补偿机制，以此来保障失地农民的利益，首先，必须充分尊

重农民的意见，让农民可以表达自己的诉求，其次，要保障农民的利益，政策要不断与时俱进，要按照当地的实际发展水平给予补偿，保障农民的生活水平。

社会保障有助于维护社会和谐稳定和新型社区的形成。一方面，落实最低生活保障制度，给予生病、失业、失地、丧偶、退休的农民以保障，另一方面，政府要设立专项保险资金，建立城镇低保、医疗保险、养老保险等多种保障制度，统筹规划，促进城镇和农村养老保险制度的对接。

6 结语

农村集中居住是农村城镇化发展的重要环节，也是民生工程的重要举措。党和国家高度重视住房问题，新中国成立以来，我国人民的居住条件可谓是发生了翻天覆地的变化。宿迁市S县作为江苏北部社会经济发展比较落后的地方，也是农民集中住房问题亟待解决的地区，因此对其研究具有较强的战略意义。本文通过运用史密斯政策执行过程模型，结合实际调查等方式，介绍了宿迁市S县集中居住政策执行的现状、分析其执行过程中出现的问题，并提出自己的参考意见。

同时，本文仍存在不足和局限。首先，调研访谈人

数有限，样本代表性受到一定影响。其次，笔者研究的地区包含的乡镇较多，每个乡镇的发展水平也不统一。最后，提出的建议不够全面，需要随着政策的变化不断完善。

参考文献

- [1] 刘家用. “中国特色”发展机制的优化方略 [J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2022, 36(6): 24-33.
- [2] Smith T B. The policy implementation process [M]. Policy sci, 1973.
- [3] 沈正平. 高质量推进农房改善助力美丽乡村建设 [J]. 群众, 2020(18): 52-53.
- [4] 陈涛, 牛帅. 基于社会治理视角的美丽江苏建设 [J]. 唯实, 2020(10): 75-77.
- [5] 顾东辉. 社会治理及社会工作的同构演绎 [J]. 社会工作与管理, 2014, 14(3): 11-13.
- [6] 王培, 胡苏, 段全猛, 等. 苏北平原地区镇村布局规划——以沭阳县为例 [J]. 城乡建设, 2022(2): 50-53.

Study on the Implementation of Rural Centralized Residence Policy

—Taking Suqian City S County as an Example

Tang Xuerui

Nanjing Tech University, Nanjing

Abstract: Since China entered the new era, various attempts and explorations have been made to alleviate the problems of urban land constraints, waste of rural land resources, and the “hollowing out” of villages, greatly promoting the implementation of the policy of centralized rural housing. The implementation of the policy of centralized rural housing has led to a significant improvement in people’s living standards, optimization of land resources and acceleration of the urbanization process. However, comparing the policy objectives with the actual results, the current implementation of the policy is far less than expected, and there are still many difficulties in the concrete implementation. This paper takes the implementation status of rural centralized residence in Suqian City’s relatively backward county S as the research object, and uses the literature research method and field survey method to clarify the implementation status of the rural centralized residence policy in Suqian City’s county S. The policy implementation process is analyzed based on the Smith’s policy implementation process model. Based on Smith’s policy implementation process model, it analyzes the problems that exist in the process of policy implementation in County S, explores their causes, and puts forward corresponding countermeasures and suggestions.

Key words: Centralized rural settlement policy; Public policy; Policy implementation; Smith’s model of the policy implementation process