

《山东“合村并居”运动》教学案例

梁发超

(华侨大学政治与公共管理学院, 福建泉州 362021)

引言

2020年对于山东省Z市的村民来说是多灾多难的一年,先是2019年年底措手不及的新冠肺炎疫情席卷而来,打破了村民原本的生活模式。然后在2020年3月16日,Z市开始实施山东省自然资源厅发布的《Z市的城区2019年第6批次建设用地》,该文件同意征收Z市城区的农村建设用地进行“合村并居”,合村并居即拆除农户自建房、将原本不同村庄合并为新型社区,农民统一搬入社区楼房。

“合村并居”政策是山东省全面实施乡村振兴战略、加快打造乡村振兴齐鲁样板的重要举措。在2020年山东省自然资源厅的通知《山东省村庄布局专项规划》,明确了山东省“合村并居”政策。实施“合村并居”政策一方面是因为山东省农村分布广、密度高,为了改善山东省农村生产、生活条件和优化农村空间布局;另一方面则是由于“增减挂钩”政策,国务院在2009年批复的文件《山东省土地利用总体规划(2006-2020年)》规定:到2020年,全省建设用地控制在267万公顷以内。但这一指标在2015年就被突破,当年建设用地已达282万公顷,超出控制指标15万公顷,以至于山东向中央要求“调整指标”,而后获得同意追加的城乡建设用地指标接近36万公顷,而这也是造就成之后发生的一连串连环拆迁案的原因。

在此需要提问的是:以36万公顷追加的城市建设用地指标,是否有城市愿意对其进行购买?再问:需要涉及多少个村庄、多少村民的上楼加以“挂钩”?需要强调的是,各地政府大多是按照规划的人口目标来规划城市建成区和增加建设用地的面积,进而确定需要“挂钩”的村庄和农民的宅基地,并且政府在进行“合村并居”政策时一定会存在绩效差距的问题。然而这一涉及农民生计、村庄发展和社区建设的系统工程在短时间内被加快节奏进行,农民甚至还没有时间来反应,原本在庭院的安稳生活转眼就要“被上楼”,至此“合村并居”运动引起了学界广泛的争议,大规模的“合村并居”运动的矛盾和问题逐渐凸显,不久“合村并居”运动就被按下了暂停键。为何“合村并居”为何引起众多村民的不满,就在如火如荼进行时被喊停?

1 劈头:一起连环拆迁案的新闻

1.1 合村并居的源起

早在2001年,为推进乡村城镇化和现代化的进程,山东省的“合村并居”概念就被提出,但在当时还只是一个概念,并未有详细的框架与实施方案。在新农村建设的背景下,山

东省提出对农村自建房进行规划，此时“合村并点”才被拉上公共议程，该政策最终的目标是让农民全部住进现代化新型农村社区，实行城市化管理。2008年，针对“数量多、规模小、布局散、密度高”这一历史遗留问题，Z市正式提出“合村并居”方案。2019年6月17日，在山东省政府新闻办举行的发布会上将县域村庄分四类，即集聚提升类、城郊融合类、特色保护类和搬迁撤并类，其中提出的“搬迁撤并类”也进一步推进了“合村并居”政策的实施。

1.2 向“美丽新乡村”出发

Z市实施“合村并居”的一个重要原因是为克服“三高两难”问题，“三高”一是指基层执行运作的成本问题，村级组织运作成本高于预设成本，Z市辖11个县（市、区）共有8439个自然村，按照每个村平均5000元的成本，全市财政支出仅用于村级的工资费用就超4000万元；二是上文提及的空心村比例高造成土地资源浪费，全市农村人均居民点用地达257m²，高出国家标准107m²，空心村占比超80%；三是基础设施建设规划不合理，由于村庄在地理位置上相对分散，医院、学校公共基础设施重复建设，国家的扶持资金分散到各村，建设成本超支。而“两难”一是指基层治理水平低，村级干部没有利用好资源、引导村民创造财富；二是民主管理难，由于山东省的村庄都是家族宗治，在村中商讨大事由大宗族来领导村民，政府执行基层政策受到阻碍。

2020年5月6日，山东省自然资源厅召开了关于村庄规划的专家研讨会，会议针对《山东省村庄布局专项规划》的编制思路和阶段成果进行了总结交流，并提出了意见和建议。国土空间规划处将按照专家意见修改和完善有关内容，编制全省村庄布局专项规划，指导各地完成县域村庄布局，制定全省合村并居规划指引，至此引起社会和学界的广泛关注。

2、楔子：X村的村庄二三事

2.1 新冠时期的爱情

23岁的小许在济南的一家企业上班，2019年9月18日，小许准备带女友回到山东省Z市Y县X村老家，准备向父母介绍自己的女朋友，在年底完成终身大事。小许的女友来自福建省，与小许在大一就相识相爱，而对于小许的家庭她并不了解。这是她第一次来到这里，初到X村的她注意到这个村子比想象中的好，虽说比不上城市的交通道路，但是村子的街道还是水泥压的，小许女友心里的一块重石头总算放下。在村子里，道路的两端都是一排排的宅子，小许家的房子在村子的中心位置。随着年份的增长有些村民还会进一步修缮自己的房子。一般去城市打拼的人回村会将新车停在村口，两人将车停在了村口就徒步走进了村子。

穿过零零散散的房子，两人就看到了小许父亲站在门口等候着，小许老家的房子占地约204m²，后院的空地还围了一块小菜园。小许和女友两人到家后与小许父母开始寒暄，许母向女友介绍其老宅子的由来：80年代小许母亲作为“下乡”的青年积极分子，从Z市城里到Y县X村，在这里遇到了小许父亲，房子的一砖一瓦都是小许父亲亲手盖的。1985年后小两口在这里有了小许，生活变得稳定，房子越修越整洁，小许母亲也不想离开农村了，后

来政府下乡还给家里的宅基地颁发使用证和房产证。

2019年腊月即将跨入新春之际，全国突然爆发了新冠病毒，打乱了小许家原本定在来年2月份的婚礼安排，无奈的小许和女友只好待在济南30平米的小出租屋里进行社区自我隔离。

2.2 暴风前的不平静

2020年是我们国家实现全面脱贫攻坚的最后一年，全面现代化和城镇化的乡镇改革步伐依然有序地进行。Z市一些合村并居试点村已经在改革中大变模样，建成了新的街道和基础设施，形成了道路、广场、电力等一应俱全的“美丽乡村”，X村也不例外。3月村干部老许到小许父亲家里做客，谈到疫情防治工作的情况，询问小许是否有回村过，在简单的询问后，老许携了一份礼给小许家：“这是要给小许的，咱们啥交情你就别跟我客气了，你就收下吧，这破病毒搞得国家乌烟瘴气、人心惶惶的，害得大家连家门都不敢出，我也是看着小许这孩子长大的，他还叫我这个村委书记干爹呢，您就代我向小许问声好吧。”

小许在市区上班的地方听闻了同事家里拆迁的事情，说家里得到的补偿不是很多，和村里动员大会上商量好的不太一样，但是老家的房子里也没住人，所以同事也不想深究，心想大概会用那一笔钱在城区交个小车的首付吧。

3、厄运：X村的“守宅运动”

3.1 被盯上的房子

4月中旬，小许父亲接到老许打来的电话，说要在村里召开村民大会，让小许家派人来参加。村民大会在村子西边的一块广场上召开，镇领导G宣布X村已被纳入合村并居点，即将率先拆村。G向村民们公布拆迁补偿的规则：“乡亲们！咱们村在乡镇政府获取批准了，接下来就会进到大家的住宅丈量，评估各位房产的价值，会在规定时间内拆除我们村的老房子，政府会给我们盖又新又好的大房子。乡亲们，相信大家最关心的问题就是待拆除的房产估值标准了，我们村的房产补偿为300—400元/m²，目前新盖的房子是1000元/m²，虽然贵点，但毕竟是钢筋水泥房，大家住着也舒服，而且我们会和隔壁的几个村合并成万人村，很快就会有村干部进去你们家里看房子的情况，还请大家多多配合！差不多就这样吧，散会！”这个糟糕的消息很快就让小许知道了，除了无奈剩下的都是气愤，他是土生土长的X村人，这些年跟着政府的扶贫政策一步一步看着这个村从一个鸡毛不拔的破村庄变成了有配备医院、学校等基础设施的村庄，一个能够满足村民们日常生活需求的“美丽乡村”。没想到，刚过上好日子，马上就面临变故，他的婚房、婚礼怕是也要泡汤了，看着已经身怀七月的女友，他打算跟公司请假回一趟老家找老许和G讨个说法，心想“万人村？明明就是万人坑！”

3.2 出现问题第一步

散会后，乡政府就召集了村子里六十多个乡镇干部，临时组成了合村并居推广工作组进驻X村，计划挨家挨户地去宣传动员，希望在最短的时间内让村民签字。这会老许三步并

做二步往家里赶，他虽然知道村子最后一定会被拆，也做了很多预期与规划，可这突如其来的拆迁事宜就在刚刚的大会上宣布了，他的内心充满疑问，一是村里的房子如果是先拆后建，在新社区建好之前村民们住在哪里？政府是否有安排过渡时期的安顿或者补偿事宜？二是村子是怎么规划拆迁的，是一起拆？还是先拆某个区域建新楼再拆余下部分？三是如果村民不愿妥协该怎么办，村小组会用什么手段、方案来劝说村民放弃自己安稳的庭院？最后，新的社区会被建设在哪个区域以及村民的耕作会不会因为交通的不便带来新的问题，社区距离耕地太远怎么办？这些扑面而来的疑问占据了她的脑海。老许本身就是村里的干部，面对政府的决定，首先就要做好一个带头的作用，如果自己的家在“率先配合下”被拆迁，那么自己家里的老人小孩怎么安顿便是他目前首要的任务……家就在眼前，可他的脚迟迟不敢迈入那道门槛。

3.3 至上而下的动员

2020年5月10日，同期在Z市Y县进行合村并居的村子还有很多，一开始村民大多都不同意，但村子里的党员和干部必须带头，当地政府动员有干部身份的亲戚上门做工作，然而还是有一小部分村民压根不想签合同也不想拆房子，索性当起了钉子户，乡政府也不是软柿子，拒绝签合同的那几家接连遭到作物被破坏、家门前道路被挖、半夜被人往家里丢鞭炮、断水断电、房屋被砸等。再后来的一个多月，当乡政府明显感到“拆迁”工作无法继续进行下去了，在没有任何告示的情况下对X村及周边十几个村子进行强制拆迁，其中包括山东省Y县H家村的村民郝某家。

因4月工作组上门找郝某谈话时，郝某明确拒绝在政府搬迁补偿合同签字，而后工作组将郝某田里即将收割的10亩玉米地全部破坏，郝某停在家门口的白色轿车也被砸得不像样。在双方交涉后，郝某拒绝在拆迁协议上签字的原因如下：第一，宅基地补偿每平方才100元；第二，房屋的估价条上显示，房屋估价每平米300-600元；第三，由于郝某被拆除房屋的时间不属于合同上奖励提前批拆迁的条件，所以没有奖励的5000元，也没有安置房的5m²补偿，补偿安置不合理；第四，由于郝某的孩子已经3周岁，有户口不给安置；第五，由于评估工作都是由工作组的工作人员在丈量，结束后并未与村民进行核对，导致评估郝某的房屋时将一处院落、四间北房和别外一院落的三间南屋漏掉，并且，以达不到居位条件为由不给予补偿。

5月28日，郝某家已被断水断电，并且工作组趁郝某外出时，偷拆了一部分的房屋，他也曾多次打过市长热线，接线员直接告诉他拆迁问题不属于他们的管辖范畴，让他去找房管局的人，问题到现在也没解决。在H村宅基地补偿是100元/m²，村民房子平均估价在400-600元/m²，然而至今政府承诺的未见踪影的安置房却按1400-1600元/m²的价格让村民自己去购买，乡政府给村民房子估价就是一张白纸，相当于2—3m²还换不到政府安置房1m²，家家户户去购买还未建设的安置房，首先要倒贴十万二十万不说，还没有收到任何的补偿费，村民还要缴纳每套安置房5000元的押金，连租房都要自己掏钱。现在要在几千亩

农田建工业园区，然后拆百姓宅基地复耕，“强拆”真的值得吗？

3.4 五月的一场纠纷

隔壁 N 镇 W 家村的吴某，6 月初乡政府通过“先拆先选安置房”的方案来让村民同意拆迁，方案内容主要是将拆迁时间分批次，分为提前批和标准批，在提前批的村民可以自选新建的社区楼房位置及车库和储藏室，拆迁户领取到拆迁验收单后再由本人携带身份证、户口本、评估条、户型选择协议到指定位置签订搬迁安置协议书。

问题就出在补偿协议和房屋估价上面，吴某家有两处房屋，第一处占地约 280m²，进入提前批，如果按照每平方 300-600 元的价格补偿，房屋估价条上应该是 84 000-168 900 元之间，但最终吴某收到的估价条却是房屋合计面积 112.24m²、房屋价值为 40 398.23 元、宅基地面积 222.07m²、宅基价值 22 207 元、附属物价值 2 308.95 元，而未建设的安置房价格在他签协议前还不得而知。从乡政府工作人员口中得知，漏掉的 160m² 这些面积是因为房屋达不到居住条件，不给补偿。估价任由工作人员定，村民们手中拿到的只是一张连个公章都没有的估价条，房子被当作附属物补偿价格当然不合理。吴某上访当地村政府，被暴打了一顿，并遭到了威胁。工作组人员害怕吴某录音录像记录暴行，在当天晚上十一点半，乡镇上的两个工作人员带领十几个人强行破门闯入吴某家，对吴某强行搜身并抢夺手机，把录像录音资料删除，并打伤吴某和他母亲两人。6 月 3 日上级来访时，乡镇政府提前安排人手控制这些钉子户，并特意安排村民配合，以应对上级检查，掩盖真相。

3.5 关于土地的谜题

在此之前，已经有不少村民认为乡镇提出“合村并居补偿标准”实在是少得离谱，村口那家的张阿姨的女儿小张就找过老许谈过：“许叔，俺和俺娘算过一笔账，我们这个合村并居不是拆迁征收的地，那俺们这块宅基地没有被收走，那么宅子被拆就没有宅基地的补偿款，这还说得过去。我记得过去还可以把这地皮按照一亩 10 元万左右的价格卖给政府。你说山东省做拆迁合村并点也有些年头了，早些年那会儿宅基地补偿款可不止 10 万元，怎么这么些年过去了，宅基地还掉价了不成？”老许接话：“Z 市没钱没办法，我了解过了我们国家有土地增减挂钩制度，就是我们城镇建设用地增加，要和农村建设用地减少相挂钩。我们的宅基地拿去种田，那个指标可以拿去给城里利用。山东现在就是为了让城市拿到建设用地指标，拿着农民的房子做合并了。早些年一些城市发现可以通过宅基地去补指标，还会增加挂钩制度的适用范围，逐步解开以前不能跨县跨县域设置增减挂钩项目区的限制，在条件成熟的城市可以试点跨区设置项目区，就可以跨区进行地票的交易。有些大城市要发展，需要大量的建设用地，所以会把部分耕地转变为建设用地，这时候它就需要购买耕地指标，平衡占用的耕地面积，我们 Z 正是想把指标卖给青岛。”小张听了更恼火了，“俺以前听说拆迁都是‘无偿面积补偿’，就是按照被拆的房子的面积，补给俺们同等面积的楼房，要是买更大面积的，自己补加钱就好了，而且以前也是赔付补偿款，按照拆迁一赔钱一赔房的原则，现在为啥就俺们房子和地皮子不要钱了？反而新盖的房子升值了？”。这简直就是不合理的政策，小张和 X 村的大部分村民都无法接受，最重要的是从第一天说要拆村子到现在，那

些已经流离失所的村民都没有得到一个关于何时建好新房子的承诺。小张通过老许搭桥牵线，最后和村里另外 20 户的村民联手拒绝签字，钉子户从 1 个变成了 21 个。

3.6 请一杯苦涩的茶

小许家接二连三也遭受到工作人员的强迫签字，并把小许父亲种的 16 棵小树全给砍了。在小许母亲哭着在电话里告知小许家里情况后，5 月 18 日，小许通过各种检测关卡火急火燎地赶回家里，回到家没多久，小许就被工作人员带去“小黑屋”里轮番谈话谈了 6 个小时，谈话间工作人员滔滔不绝地说新社区有多好，“你们不同意拆房子，就是在阻挡其他的村民过上好日子，你们良心过得去吗？”小许反问：“合村并居合理吗？你们没有经过村民的同意就把人家房子拆了，这就是强拆，像我们这样天天提防的还被你们带到这种地方谈话，你们就给我们那么一点点补偿，还让我们自己找地方住，现在八字没一撇就说要建新的小区，那些村民被拆的房子就这样算了么？”乡干部说了很多，但小许眼皮子底下的诉求，他们却没一句确切的话。小许问到新社区相关的问题，工作人员就开始打太极，说什么已经安排好了叫小许尽管签字就可以了。小许反问：“那些家已经被拆的村民，现在跟逃荒一样流离失所，到处找一个能够睡觉的地方。你去田野看看，没有亲戚投靠的人只能搭着帐篷睡在土地上，试问你们的良心在哪里，就算我签字了，你们所谓的新社区什么时候能建好？”小许坚决不签字，最后老许带着小许父亲找上门和乡政府协调，工作组为了避免和小许家发生冲突，才终于妥协让小许回了家。经过这次谈话，小许看清了乡政府的目的，他们不管村民接下来的生计问题，他们只管完成拆迁任务，而新建房子的位置，落成时间至今也是一个谜。

4、稍落：两年孤独与无奈

4.1 农民问题的总结

面对即将开始流浪至少两年的村民，本案例总结了以下村民反对“合村并居”的原因及问题。

一是强拆问题：政府与村民就拆迁补偿的价格没有达成一致的情况下，强行拆除村民的房子，强拆、偷拆的过程中甚至没有考虑村民是否在屋子里，就将拆迁的机器包括挖掘机、铲车等开至村民家门口对房屋进行破坏，由于村民对法律不熟悉，直接报警、上诉等维权行为均未得到相关部门的正面回复。

二是补偿价格问题：这是导致乡政府与村民双方之间起冲突的最主要的原因，前者想要通过货币补偿的方式收回村民的宅基地，然而宅基地补偿价格的每个部分都给出了农民难以接受的低价，一是宅基地本身只有 100-300/m² 元，甚至有的村都没有宅基地这部分的补偿；二是地上的房屋面积补偿，村民辛苦积攒一辈子花几十万给自己盖的两层或三层小洋楼，只给 300-400 元/m² 的补偿，别说补不上村民盖房成本，甚至还要村民自掏十多万元去购买乡政府盖的楼房。

三是新建房屋问题：时间顺序上，政府是在农民的房屋拆迁之后建新社区，那么在农民被“上楼”之前，政府所承诺的新安置房要被建在什么位置、什么时候建好至今都不清楚，

村民自然不愿意配合，并且根据早些年已经合村并居试点的村民反应，新建房屋大多存在质量问题。

四是生活方式不适应：村民不愿上楼还有一部分原因就是新的楼房不适合农村居民居住，在早批试点村中的村民上楼居住一段时间之后，认为政府建的楼房住着并不舒服，农民的农具、拖拉机、大型联合收割机等机械无处存放，粮食无处晾晒，生活极其不方便。而且由于几个村合并整合到一个社区，就会出现村民原本的田地离新建小区太远的问题，村民们要每天步行十几里甚至二三十里地去田里干活，农作非常不方便。

五是农民安置问题：政府只管跟农民征收土地，不管农民就业安置，许多农民在拆迁过程中没有生活来源，加之拆迁补偿少之又少，更多的村民被迫离开村庄进入城市找工作，不利于乡村的发展。

4.2 计划绩效的差异

根据 R 县乡政府工作人员的发声，本案例对政府的绩效差异做了一部分补充。在政府的视角下，政府也想通过合村并居来解决财政问题。拆迁一亩地，国家拨付 25 万元复垦经费，一个县每年每镇完成一到两个村的拆迁，就能腾出来几百亩地；每个县平均有二三十个乡镇，每年就是几千亩地，可以得到国家上亿资金的拨付。而落实到乡镇政府时，当地政府是执行国家政策，还是利用国家政策，也不得而知。当政府以一个好的出发点执行到基层时，却产生了与之相背的绩效差异。

“我们这儿前几年有压煤村庄搬迁，因为补偿标准高，搬迁基本上都很顺利。百姓大多是纯朴善良的，会支持国家政策的，但明显损害其利益时，就另当别论。关于留住乡愁的号召，可能并不是在村子生活的百姓更深更远考虑的问题。乡愁感触的句子很美，那是农村出来在城市工作的人的感触，一辈子在村子里的老百姓基本没这些感触。他们朴素的价值观就是能吃好、住好、有钱花、不受苦、不吃亏就好。”

5、末尾：事件后续

2020 年的上半年，由于山东前阶段的“新农村建设”被基层政府急不可耐地执行，一边想让农民住楼、改善居住环境，另一边却是以极不合理的补偿强拆农民的房子，合村并居已经引发了山东省农民的众怒，家园被拆，农民流离失所，在网络上声讨当地政府，该事件热度不断上升。5 月中旬贺雪峰教授发表了一篇名为《山东合村并居何必拆农民房子》的文章，引发了学术界及社会媒体的讨论，至此山东省政府感受到了来自社会舆论的压力，上半年合村并居的拆迁工程暂停。然而在调研过程中我们发现，拆迁工作暂停的同时，所有的农民安置工作也一并暂停，还没拆迁的房子被政府列为钉子户，依然处于一个断水断电的情况，而已经被拆迁的农民，也享受不到“上楼”，他们只能在山间田野里搭起帐篷、棚屋，有的去年先拆迁的村子，政府安排了铁皮屋。而关于补偿，文章提及的小许、郝某、吴某等村民，既得不到应有的补偿，也没有收到来自政府的回应，就像郝某访谈中说的“他们就是不管我们了。”吴某说：“后来村委找上来跟我们说还能再补偿现金 2 万块钱，但就是不回答拆迁后

的住宿问题，这样的拆迁补偿，无论从感情上还是物质条件上家里都无法接受。现在招来的直接后果是：断水、断电，树被砍杀，门口被挖坑，坑里灌满水！家人被跟踪、威胁、恐吓，每天都生活在胆战心惊之中”。还有很多的农民的生活用品被扔在路上，等着遥遥无期的“新家”。

2020年6月24日，Z市Y县政府回复某村民提问关于“新楼何时建成”，得到回复：“您在Y县政府网站上提交的问题收悉，现针对您所提供的信息简要回复如下：2013年10月，按照县里要求，F镇启动了全域城镇化村庄搬迁工作，自愿进行村庄搬迁的群众每选购一处安置楼房缴纳2万元定金，现在社区建设正在稳步推进，截止目前已有20个村搬迁上楼，今年又有10万平新楼开工建设，搬迁的顺序是按照整村缴纳建楼定金完成比例先后，村预计明年开工建设，具体搬迁的位置按照原来群众自报的社区位置。”

6、结束语：存在即合理—拆还是不拆？

2020年是全国脱贫攻坚的最后一年，山东“合村并居”所引发的一系列问题在网络上持续发酵，这引起了政府对于“合村并居”实施工作的关注，并因此他们的目光集中到了对于土地财政问题的探究。类似“合村并居”问题的发生不仅在山东有发生，其所涉及到“村庄分类”、“土地流转”和“搬迁撤并类村庄”等议题，在全国各个区域都存在，当政府执行“城市扩建与宅基地退出”政策时，如果只追求速度而忽视农民的切实利益时，农民将会失去赖以生存的物质基础，埋下社会矛盾的根基，由此农民的土地问题将演变为危及社会阶层的问题，激进的村庄撤并规划很有可能变为对乡村的破坏。张玉林教授在《山东合村并居的做法提醒我们——要警惕“政治算术”酿成社会灾难》一文中最后总结到：考虑到新冠疫情延续、全球产业链重组等的叠加风险，延续了二十多年的“土地财政”必将难以维系，地方政府“关于土地问题的政治算术”很有可能破产，进而酿成不可估量的社会灾难，这需要决策层和全社会的警惕。

讨论问题：

- 1.合村并居过程中拆迁工作组为了村民签订合同做了哪些工作，这些工作方式是否合法？
- 2.村民通过哪些方法试图维护自己的权益，还可以通过哪些方式进行维权？
- 3.案例中农民面临的问题，政府应该如何从哪个层面介入解决这些问题。
- 4.如何看待当前政府单靠增减挂钩的指标买卖来解决土地财政问题？
- 5.“合村并居”的规划若持续改进需要哪几个部门进行协同合作才能有效完成？

《山东合村并居运动》教学手册

案例摘要

2019年是山东省全面实施乡村振兴战略、加快打造乡村振兴齐鲁样板的关键之年，实现该目标的重要举措就是实施“合村并居”政策。2020年5月6日，山东省自然资源厅的通知《山东省村庄布局专项规划》，明确了山东省“合村并居”政策。合村并居即拆除农户自建房，将原本不同村庄合并为新型社区，农民统一搬入社区楼房。为进一步改善山东省农村生产、生活条件和优化农村空间布局，山东省掀起了大范围的“合村并居”浪潮，然而这一涉及农民生计、村庄发展和社区建设的系统工程在短时间内被加快节奏进行，农民甚至还没有时间来反应，原本在庭院的安稳生活转眼就要“被上楼”，至此“合村并居”运动引起了学界广泛的争议，大规模“合村并居”运动的矛盾和问题逐渐凸显，不久“合村并居”运动就被按下了暂停键。“合村并居”为何引起众多村民的不满，就在如火如荼进行时被喊停？“合村并居”运动的政策执行出现了哪些偏差？应从哪些层面和主体来分析政策制度与现实环境不相适应的原因？以及三农问题最重要的主体“农民”在此政策执行中的互动过程是怎么样的？本案例为提出与村庄发展阶段相适应的有效建议、进一步激活乡村振兴的内在动力提供现实指引。

课前准备

(1) 教师在课前准备好案例分析的素材，包括案例背景的新闻、政策内容及农民在该政策实施过程中所处的环境，素材以图片、视频及文字等丰富多样的形式组成，确保深入浅出、师生互动的课堂效果。

(2) 按7—10人一组分组，确定每个小组的名单及组长。

(3) 将案例正文部分提前发送到班级微信群，让学生提前了解和学习案例。

适用对象

本案例为接受“土地资源管理”相关课程学习的MPA学生、学术研究生以及从事这方面工作的人员设计的，同时也适合公共管理专业其他方向的研究生学习使用。本案例还可能适用于那些具备一定公共管理基本知识并对土地资源管理有兴趣的非专业人士、学生和实际操作者学习使用。

教学目标

本案例主要有三个教学目标：

第一个目标是要学生了解山东大规模“合村并居”运动的政策执行过程，地方政府推行合村并居的基本目标和基本动机，地方政府推行“合村并居”政策涉及到哪些层面的原因，以及基层政府在治理过程中与农户的互动过程是怎么发展的，农民作为

“三农问题”最关键的主体，是否得到了重要体现。

第二个目标是要学生了解“合村并居”运动政策执行偏差的结果，合村并居政策与现实环境不相适应的原因应从农民主体、村庄发展以及地方政府规划不同主体进行讨论，以及促进该运动的重要源头“增减挂钩”政策的基本逻辑、在当地实行的可行性，为何引起众多学者的争议。

第三个目标是要学生了解实现乡村振兴战略的手段与目标的关系，乡村振兴的目标是实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”，然而在我国城乡发展差距较大，很多农村还处于乡村振兴基础阶段，宅基地仍然是农民安身立命的根本保障。因而“合村并居”乡村发展规划与乡村振兴目标相违背，应如何依据乡村资源禀赋构建起和谐良好的乡村秩序。

要点分析

本案例反映了基层政府政策执行和农民互动的过程。基于本案例所确定的教学目标，有以下几点问题是值得重点讨论的。

（一）“合村并居”政策的本意是为改善山东省农村生产、生活条件和优化农村空间布局，但是在实际运行中“合村并居”政策与现实环境矛盾重重，该政策随即被喊停。教师可以让学生分析“合村并居”政策与现实环境不相适应的原因，可以从哪些层面来归纳？增减挂钩政策是推进“合村并居”的动力来源，本意是实现土地资源的优化配置，但是在山东省大规模实施增减挂钩的条件下，多出来的土地指是否能正常消化？我国一些地区实行增减挂钩，农民也是受益的，例如四川成都，增减挂钩适用于什么样的地区？

（二）所有的规划与文件都在讲“农民是振兴乡村的主体”，但是在本案例中可以看到农民的主体地位被忽略、切身利益没有得到保障，安稳的生活现状被打破。农民“被上楼”的生产生活影响是多方面的，教师可以让学生分析在动态的视角下农民“被上楼”存在哪些风险，这些风险如何变化？“合村并居”给农民带来的优势有哪些？在以农民为主体的视角下，地方政府应从哪些因素来考虑“合村并居”的可行性？山东合村并居运动十分仓促，基层单位和农民都没有做好准备和条件应对，针对哪些村保留、合并都没有经过足够的论证和公示，地方政府应怎么建立起合理公正的程序？

（三）2020年突发的公共卫生危机新冠肺炎疫情导致农民工外出务工受阻，而农村依然能够保持稳定，可见村庄是化解突发性危机的稳定器。村庄的稳定性作用对于本案例有何启发？在村级治理中，基层干部承担了重要的任务，在本案例的政策执行中村干部扮演了什么样的角色？与合村并居政策相对应的还有管理体制的配套，也就是激活村社集体，形成村级治理的公共性，基层组织应当如何完善管理体制，制定出与村域经济相适应和兼容的合理规划？

（四）在我国城乡差距还较大的阶段，乡村振兴并不全部是搞产业激活、拆旧房建新房，应在普适性政策的基础上遵循差异性以适应城乡关系的巨变，构建起乡村振兴和城乡融合发

展协同推进的新格局。本案例的山东省“合村并居”政策没有依据当地的乡村发展规律、资源禀赋等提供相适应的乡村振兴路径，结果却适得其反，导致还在发展和演进的村庄空间形态被过早固定。如何因地制宜地制定村庄发展规划，进一步激活乡村振兴的内在动力？

（五）农民是农村发展非常重要的力量，应以农民为主体，依据农户家庭的资源禀赋、风险偏好和家庭结构来确定合村并居策略，从多个方面综合衡量合村并居对农民产生的影响，确保农民福利水平的提升和均衡发展。为保障农民福利水平均衡发展，提出确保农民长远生计有保障的政策建议。

课堂安排

（一）课堂第一阶段

在本案例发生前，山东省就将县域村庄规划大体分为四类，即集聚提升类、城郊融合类、特色保护类和搬迁撤并类，并明确了四类规划村庄的适用类型。本案例的“合村并居”运动是延续搬迁撤并类的具体做法。与此同时，“合村并居”政策是山东省全面实施乡村振兴战略、加快打造乡村振兴齐鲁样板的重要举措，对于该案例，教师可以让同学先了解“合村并居”政策实施的背景，介绍山东省村庄“三高两难”的现状，“三高”指的是基层执行运作成本高、空心村比例高和基础设施建设规划不合理导致的建设成本高；“两难”指的是基层治理水平低、民主管理难。让学生学习与该案例紧密相关的重要议题：“增减挂钩”政策的运行机制、山东省增减挂钩利用的情况及基层治理等。并将公共管理的重要理论“利益相关者理论”、“制度适应理论”纳入本案例的分析框架中。这一过程持续约 15 分钟，教师提前准备好有代表性的素材，达到一目了然、深入浅出的效果。

（二）课堂第二阶段

针对上述提及到的几个重要议题，即“利益相关者”和“基层治理”以及具有争议的问题“合村并居的利弊”，教师可将学生分成几个小组展开专题讨论，每个专题持续 10 分钟，形成三个专题。每个小组选出一名组长代表发言本小组的见解，老师将每个专题进行板书总结和评价，逐步明晰本案例学习要点和目标，理出本案例的重要线索，指明学生的思考方向，明确了“合村并居”运动难以持续的原因及思路。

（三）课堂第三阶段

在农村实现全面现代化之前的乡村振兴基础阶段，宅基地仍然是农民安身立命的保障。宅基地退出应循序渐进、分类制定差异化的宅基地退出安排，防止将异质空间的宅基地“同质化”对待。教师可以引导学生讨论，宅基地退出要考虑的因素包括经济因素、自然布局因素和社会文化因素，实际中应如何立足于现实环境分类推进宅基地退出，设计出“合村并居”优化的方案，并借鉴改革试点的经验启示。这一阶段让学生自由发言，持续约 15 分钟。

