

环村小河水清鱼跃，村路两旁绿树成荫，新型农居错落有致……行走鄞州农村，田野上山谷间是一个个美丽的村庄。

“土地平整，屋舍俨然，有良田美池桑竹之属。阡陌交通，鸡犬相闻。”陶渊明理想中的桃花源仿佛就在这里。

这场史无前例的变迁绝非一日之功。

2002年，鄞州趁撤县设区东风，在全国率先设立“新村建设办公室”，拉开了新村建设的大幕。

这在当时的浙江省，属于吃螃蟹的重大创举。鄞州的改革，很快得到时任浙江省委书记习近平同志的关注。

2003年9月24日，习近平来到鄞州湾底村，专门进行旧村改造的调研。肯定鄞州工作的同时，他提出，“新村建设、旧村改造，必须把村庄整治与发展经济结合起来，与治理保护农村生态环境结合起来，走出一条以城带乡、以工促农、城乡一体化发展的新路子。”

13年来，鄞州区以“旧村改造、新村建设”为突破口，以农民为主体、政府为引导，以人为本、生态优先，加速城乡融合发展，终于创造出了桃花源式美丽乡村的“鄞州经验”——



阡陌起广厦 农民俱欢颜

——美丽乡村建设的“鄞州经验”

“城乡大同” 坚持13年一犁耕到头

有着2200多年历史的古老鄞州，是中国最早的建制县之一。在这里，中国十一世纪改革家王安石开启变法前奏。

2002年4月19日，鄞州撤县设区挂牌，从此告别“有县无城”的尴尬，吹响了建设现代化新城的号角。

当年，新村建设随即起步，旧村改造、新村建设大幕拉开。

“从启动之际，我们就将单一目标定为居者有新舍、村庄有新貌、城镇有新形。”鄞州区新村建设办公室主任钱孝平说，“以新村建设为抓手，努力追求城乡融合，城乡大同，即努力实现城乡经济发展同步、环境面貌同变、基础设施同城、公共服务同质、民生保障同等、社会治理同规的总目标至今没有动摇过！”

动员会后，陈婆渡、潘火、薛家等村作为第一批试点，首先开工建设。古林藕池、下应湾底等现代建设示范村也同时纳入新村建设范畴。一场农村住房革命就此在蝶状版图上兴起。

2003年，藕池村100多农户迁入了一个叫“绿荷苑”的新社区。这个由政府牵头、财政补贴、村民共建的农房改造工程，水、电、路、管道煤气、

有线电视和污水处理、绿化配套等一应俱全，生活居住和大小生产企业全部分离，互不干扰。

消息传出，四乡八村的村民前往参观，原先犹豫的藕池村另两个自然村100多户村民将联名信递到了村委会，强烈要求将他们纳入新村建设计划，尽早启动。

试点的初战告捷，让鄞州干部切实感受到，农村旧房改造必须强化农民的主体地位，只有让老百姓“看得见、摸得着、算得清”，才能彻底消除他们心里的顾虑，变“要我改”为“我要改”。



“四民原则” 让农民在改建中唱主角

2006年，鄞州出台《旧村改造新村建设暂行办法》，确立了“尊重民意、维护民利、依靠民资、强化民管”的“四民原则”。

尊重民意——一个村搞不搞拆旧建新，要尊重大多数农民意愿，一个户改不改尊重各自意愿；

维护民利——改建过程中，必须保护农民合法权益，最大限度让农民得利；

依靠民资——农民新村农民建，以农民为主体；

强化民管——农民事情农民办，

变替民做主为农民做主，实行民主决策、民主管理、民主监督。

在鄞州的新村建设中，每个村的村民不仅是村落共同体的成员，更是利益共同体和荣辱共同体的一员，政府的目标是让每家每户通过旧村改造、新村建设达到共享共富，让每个人真正成为这场改革中的主人翁。

围绕农房改造，政府和农民各自明确了角色定位：政府，只管规划引领、指导服务和监督管理，对新村建设中的选址、土地使用、购建对象是否符合有关规定等把关。而对于旧村

改不改、怎么改、选择何种房屋套型、如何确定旧房补偿和新房购置标准，选择何种改造模式、请谁规划、让谁施工、由谁监理等等，全部由村民做主。

2008年5月，云龙镇李家村启动旧村改造新村建设。村干部召开100多户拆建户进行座谈，把他们对拆迁安置的要求、愿望，作为村委会制定政策的依据。村里又多次组织各种会议，最后达成“四统一联”的共识：即统一规划、统一拆迁、统一配套、统一管理，联户自建。2008年，该村拆迁171户，至2010年新建联排别墅151套，用于安

置大龄青年、住房困难户和拆迁户。目前，第三期项目将新建17套联排别墅、140套小高层。上李家村已成为一个住宅崭新气派、绿意盎然的美丽村庄。

五乡明伦村在启动新村建设时，工程施工队招投标、工程质量监管等都由村民代表全程参与决策。农民新村一幢幢地建起来，村民参与决策原则一直坚持至今。

农民家园农民建。农民主人翁地位的确定，激发起极大的积极性。至2010年，鄞州在全省率先实现投资过百亿元、完成总量超千万平方米的县(市、区)，未发生过一起腐败事件，保持着“零强拆、零上访、零事故”的奇迹。鄞州区农调队的一份调查数据显示：90%的农户对新村建设表示赞成，43.3%的农户表示积极响应。



“四种模式” 因地制宜结硕果

当各地城市化进程加快，鄞州新城快速崛起，城乡差距依然存在。

2012年初，鄞州做出一个重要决策：在全区开展“美丽镇村、幸福家园”创建活动，按照“布局美、环境美、生活美、身心美”和“宜居、宜业、宜游”的要求，实行以镇带村，镇村联动，新村建设提质增效，农村面貌发生质的变化。

较之旧村改造新村建设，以生态文明和全面建成小康社会为目的的“美丽镇村、幸福家园”创建，是新村建设的“升级版”“完善版”。

鄞州村庄多、人口多，且各地经济、交通等发展极不平衡。新村建设决不能搞“一刀切”，需因村制宜，量力而行。在多年的摸索中，鄞州形成新村建设的全村拆建、整体改建、异地新建、安居保障四种模式。

一是全村拆建式。按照城市社区标准，通过全村拆迁、集中建设，统一安置的办法，建设一批都市型村庄。在已启动的101个美丽镇村幸福家园建设村(地块)中，有56个村(地块)属于全村拆建式，涉及自然村252个。

龙观山下村不到3年时间内，拆除3.1万平方米旧房，原址建起366套7.1万平方米崭新农房。

二是整体改建式。通过危旧房改建和危房拆除、污水管网建设、道路拓宽、基础设施完善、公共服务配套等，建成一批村容整洁、功能齐全、服务配套的田园靓村、生态美村、文化名村。全区共有42个村采取这一模式，涉及自然村135个。

历史文化村章水镇李家坑村，将一些破烂房拆除，对有价值的老屋进行修缮，兴建了客栈、农家乐，依托

自然风光和漂流项目，走上了一条以休闲养生旅游、民宿民居为主线的发展之路。村集体年可支配收入从28万元增加到80万元。

三是异地新建式。以建制村或自然村为单位，跨行政区域界限向中心村或城镇迁址移民，达到“内聚外迁”。全区已有7个村采取这一模式，涉及自然村25个。

自2013年以来，地处高山的章水镇箭峰村村干部会同村民拟定了一份“拆购分离、一户一宅”的生态移民政策，将全村居住在山上的农户搬迁到章水镇区，近期120套1.4万平方米新村住宅即将竣工，退宅还耕也成为现实。

四是安居保障式。把旧村改造新村建设与解决农村大龄青年、住房困难户住房问题紧密结合起来，通过镇村联动、村村联动、户户联动，以镇乡为单位，整

体布局，统一建设一批基础设施完善、功能配套齐全的农民集中居住小区，跨区域安置大龄青年、住房困难户和部分拆迁户。全区规划建设镇级大龄青年集中安置小区18个，其中已竣工11个。

值得一提的是，鄞州还把重大民生项目推进和新村改造紧密结合，提出农民“上楼”与公共服务资源“下乡”同步的口号。云龙镇6年前建成的当时全区最大的农民集中居住区“云龙嘉苑”，当初配套的公共设施至今仍不落伍。

此外，为推动新村建设，鄞州还加大了财政扶持力度。有拆旧补助、地块补助、节余土地补助、整体改建式补助等，同时，鼓励山区农户流转土地、山林承包经营权，对土地、山林经营权已流转、且未做任何社会保险的移民户，可申请参加区失土农民养老保险。

13年的坚持，鄞州农村面貌已焕然一新。截至今年10月底，全区累计投入资金275亿元，拆除旧房1001万平方米，开工1830万平方米，建成1562万平方米，交付使用1124万平方米，已有6.4万户、16.7万人搬入新居。



“四项改革” 促进城乡一体化

作为宋代鄞县令王安石改革的试验田，鄞州也以勇于改革创新而著称。

如何在新村建设中化解土地、资金等要素制约？如何管理好农村新社区？鄞州率先推进农村宅基地使用制度、新村物业社会化管理、乡村治理结构、金融体制四项改革。

洞桥镇三李村在农村宅基地使用制度改革方面走出了第一步，该村明确：农户统一建新后占用的宅基地面积，小于旧房占地面积部分，村集体按2000元/平方米的价格回收；超过部分面积，建新户按2800元/平方米的价格购买。购买镇级大龄青年房的大龄青年，则需与村集体签订“不再回村申请宅基地的承诺”。

巨大的建房资金是新村建设瓶颈之一。2013年，鄞州出台《关于开展鄞州区农村“五权一房”抵押(质)押贷款工作的试行意见》，抵押农村集体土地、住房等抵押贷款。区里还细化了农村集体土地、新村住房抵押管理试行办法，对全区美丽镇村幸福家园建设实施村，可以集体土地权证作为抵押，申请工程建设贷款……

“现在，瞻岐镇东二村用35亩集体土地向鄞州银行贷款工程建设款1950万元，龙观乡金溪村一村民用新房向鄞州银行获贷20万元……”钱孝平说，这些案例的成功运作，令依法拥有集体建设用地使用权和农村住房所有权的农村居民，可以通过农村住房抵押担保方式向银行申请购房

贷款，不仅打通了因为资金阻碍新村建设的瓶颈，更有效化解了农民为满足建房、装修、创业经营等资金的需求。

鄞州区新村建设办公室干部在大量调研中发现，改建后的新村住宅小区普遍存在配套用房产权不明晰、维护资金不落实、管理主体不明确、物业管理不到位等情况，部分村民受传统生活习惯和思维定式影响，主动缴纳物业费自觉性不够，新村管理难以正常运转。

怎么办？2011年，鄞州出台政策，在全区新村实行物业社会化管理，将新村管理推向市场，实行业主自治下的市场化、社会化运作机制，使之与城市住宅小区的管理相衔接，最终实现城乡一体化的物业管理体制和机制。

随着新村的陆续交付使用后居住对

象身份的多元化和新村物业社会化管理的变化，以及村经济合作社股份制改造后“政经分离”的实施，乡村治理结构改造迫在眉睫。龙观乡观岭片区首先试点，该片区有山下、李岙、雪岙三个行政村，新村建设热情高，至今已建成或即将开始新村建设。在暂不打破现行村级运营体制、机制和制度的前提下，创新设立片区治理体系，实行新旧体制一定时间并存并行。新片区以党总支为领导机构，以议事协商委员会为决策、监督机构，以治理委员会为执行机构，为下一步实行“多村一社区”奠定基础。

“以人为本谋发展，统筹城乡搞建设，农民做主建设，求真务实抓建设。”全国知名的三农专家顾益康说，“鄞州以农民为建设主体的运行机制+以农民利益最大化为出发点的资金筹集模式+循序渐进，统筹兼顾，平衡各方利益的操作方法，为全省乃至全国新村建设提供了重要经验，推广价值巨大。”

编后记

鄞州区在“看得见”的新农村建设中，坚持13年埋头苦干，拆旧房建新居，一大批农民公寓拔地而起，农村面貌焕然一新。在“看不见”的农村精神文明建设中，鄞州区大胆创新，尝试多种路径，取得了明显实效。

村庄变美时，人也要同步变美。该区将农村精神文明建设作为新农村建设的重要目标和内容，相继开展了“美丽乡村”“周日文化”“义乡鄞州”“城乡清爽行动”等活动，推动了农村生活品质和精神文明建设水平的不断提升。

城乡协调发展，物质文明与精神文明协调发展，鄞州的经验值得借鉴。