

# 论村庄治理

——以黄淮海农区为例

杨邦杰<sup>1</sup>, 鄢文聚<sup>2</sup>, 杨红<sup>2</sup>

(1. 致公党中央, 北京 100120; 2. 国土资源部土地整理中心, 北京 100035)

**摘要:** 农区村庄治理是建设社会主义新农村的基础和农村社会经济可持续发展的重要工程。该文首先分析黄淮海农区村庄现状和村庄治理的推动力, 进而结合实例探讨了该区域农区村庄治理的主要模式、做法以及关键环节, 并从六个方面提出了黄淮海农区村庄治理的发展对策。

**关键词:** 村庄治理; 农区; 黄淮海地区; 土地整理

**中图分类号:** F303.4   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1671-2404(2009)35-0059-09

## 引言

黄淮海平原地处中国东部沿海地区, 是历史悠久的重要农耕区和商品粮基地, 人口稠密, 村庄密布。其市场化和城镇化水平较高, 农村发展问题中土地利用问题突出, 探索研究其村庄整治模式典范性较强。该区域旱涝威胁仍较严重, 土壤盐碱化普遍; 随着经济与农业的发展, 水资源严重不足已成为该地区农业持续发展的重大威胁; 受旱涝盐碱的影响, 农作物产量不高不稳, 中低产田占全区耕地的70%, 产量水平只相当于高产田的30%-60%; 土地零碎化、村庄空心化呈现加速发展趋势, 特别是村庄空心化, 伴随着城乡转型发展和农村人口非农化而出现乡村聚落废弃及大量土地闲置浪费的现象, 正成为新农村建设的主要障碍因素; 部分农村仍处在传统农业的自然经济阶段, 农业结构单调、乡镇企业落后、农民收入低, 许多地区农民人均纯收入低于全国平均水平, 严重影响了区域农业与农村的可持续发展。

伴随着城市化进程的加快, 区域城乡土地利用面临的矛盾也日益尖锐, 在通过后备土地资源开发、补充耕地受到生态代价和水资源的刚性约束条件下, 保护耕地、保障发展的后备资源潜力在哪里? 实践表明, 其潜力在中国重点农区空心化村庄整治。

收稿日期: 2009-11-09

作者简介: 杨邦杰, 全国人大常委, 中国致公党中央委员会副主席, 农业部规划设计研究院副院长, 研究员; 鄢文聚, 国土资源部土地整理中心副主任, 研究员; 杨红, 国土资源部土地整理中心, 高级工程师。

针对城乡地区发展面临的严峻问题, 近年来, 中央作出了建设社会主义新农村和统筹城乡发展的战略决策, 中央和地方集中投入大量涉农资金支持农村建设, 以改变农村面貌、促进农业发展和农民增收。其中开展农村土地整治已经上升为国家战略部署, 正式写入2009年中央1号文件和温家宝总理的政府工作报告。大力推进村庄整治, 破解城乡二元结构造成的深层次矛盾, 加快建立健全以工促农、以城带乡长效机制, 推进城乡基本公共服务均等化, 实现城乡、区域协调发展, 可谓正当其时。

## 1 黄淮海农区村庄现状

### 1.1 居民点建设规划滞后, 用地布局分散

黄淮海农区受传统农业及自然、经济与社会的影响, 传统村落大多呈分散式布局。改革开放以来, 农民生活水平大大提高, 农村住宅建设也逐年增多, 但规划的引导作用与控制力度不够, 未能有效改变这种分散局面, 农村居民点不断加速向外围扩张, 某些地区甚至出现沿公路两侧条带式发展的不良局面, 造成大量耕地资源转为居民点建设用地。山东省截至2005年底, 全省共有92085个自然村、74843个行政村, 仍有17242个自然村没有迁并。随着农村经济的发展, 许多居民点建设在主要干道两旁呈现出“线状沿路爬”的零散分布, 形成所谓的“马路经济”。这不仅带来许多安全隐患, 而且造成基础和公用设施投资分散, 最终导致村庄功能不完善。

### 1.2 用地严重超标

根据国家《村镇规划标准》, 村镇人均建设用地

指标应在  $150\text{m}^2$  以内。而在广大农村地区,农村居民人均用地均在  $200\text{m}^2$ – $400\text{m}^2$  之间,严重超过国家规定的用地标准。特别是宅基地占地面积大,有的宅基地占地达到  $0.1\text{hm}^2/\text{户}$  以上,远远超过宅基地  $0.03\text{hm}^2/\text{户}$  的用地标准。据统计,2005 年山东全省人均农村居民点用地  $203\text{m}^2$ ,超出《村镇规划标准》(GB50188293) 确定的人均  $150\text{m}^2$  的高限;绝大部分农村居民点是以单层、单户为主,农村居民点建筑物密度与建筑容积率低;另外,存在一户多房,且大多数有前后庭院,建新不拆旧、乱搭乱建和超占闲置等现象。河南省周口市居民点及工矿用地  $158\ 676.3\text{hm}^2$ ,人均  $158.2\ \text{m}^2$ 。其中农村居民点占非农业用地的  $81.2\%$ ,人均  $150.7\ \text{m}^2$ ( $0.23$  亩)(扶沟县农村人均居民点用地高达  $199\ \text{m}^2$ ),超过了国家规定的村镇建设用地标准的上限( $150\ \text{m}^2$ )。城镇建筑多为低层,建筑密度大,容积率低,土地利用不尽合理。

### 1.3 双重占地现象严重,农民住宅空置现象突出

中国实行严格的城市户籍政策,虽然现在各级政府都进行户籍制度改革,放松了农村户口进城工作的限制,但是进城农民与城市居民在身份、地位、社会保障和福利待遇等方面仍然存在很大差异和不平等性。农民在城里挣钱的首要用途是改善农村的住房条件,他们没有真正融入到城市中。这种独特的“离土不离乡”的中国城市化发展道路,造成了进城打工农民的双重身份和双重占地现象,也导致农村建设用和城市用地同步增长现状。在农村人口向城镇流动过程中“两栖”占地(占了城镇住宅用地,又不退出农村宅基地)的存在,使得农村住宅空置现象突出,不少老居民点已形成空心村。据统计,山东全省空闲房屋超过  $20\%$  的空心村共  $7\ 900$  个,约占全部村庄的  $10\%$  左右。

### 1.4 乡镇企业土地利用粗放

在乡镇企业的土地利用中,存在着粗放利用的现象,采用“摊大饼”的方式,村村布点,导致不能规模经营,增加了对土地的消耗。据有关测算,乡镇企业因分散因素,使占用耕地和土地的规模增加  $20\%$ 。由于乡镇企业与农村集体经济组织关系密切,甚至其中很大一部分是直接由农村集体经济组织创办或参股,因而往往低价或无偿占用农村集体经济组织的土地或耕地,导致对乡镇企业用地基本没有任何限制和规划。山东省有些经营不善或破产

倒闭的企业,特别是在计划经济体制下建成的一些小型企业,体制改革后未能转变经营机制、经营状况欠佳,土地长期处于低效利用状态。

### 1.5 村镇道路建设随意,占用大量耕地

由于村镇规划的滞后,自然村形成像天女散花。因此,村镇道路的建设也随自然村一样纵横交错,道路宽窄不一,在良田沃土中随意开设道路,只是为了耕作和行走的方便,占用了大量耕地。

### 1.6 村庄建设外延扩张过度,村庄内部土地利用率低

在农村城镇化建设的推动下,许多村庄建设脱离了土地利用总体规划,“摊大饼”式地盲目无序外延粗放扩张。村庄内部大部分农民住宅多为松散零乱的独院式和宽而空的平房住宅。院与院、户与户之间距离长短不一,不少村内形成许多难以利用的边角空地,土地利用率低,土地资源浪费严重。同时,随着农业人口增长和生活水平提高,农民建房需求量增大,且农民已不再满足于“土坯墙,砖瓦房”的居住条件,纷纷迁到村外,造成村庄的旧宅基地、空闲地不断增加,形成了“村外光,村内糠”的“空心村”。据调查,山东全省待整理农村居民点面积为  $85.34$  万  $\text{hm}^2$ ,通过迁村并点和治理空心村等方式,增加农用地  $24.67$  万  $\text{hm}^2$ ,增加耕地  $19.17$  万  $\text{hm}^2$ 。全省农村其他建设用地复垦主要以砖瓦窑、道路、镇(村)办企业等为主,到 2020 年待复垦农村其他建设用地面积  $7.17$  万  $\text{hm}^2$ ,复垦增加农用地  $5.87$  万  $\text{hm}^2$ ,其中增加耕地  $3.97$  万  $\text{hm}^2$ 。河南省周口市全市农村居民点总面积  $128\ 836.7\text{hm}^2$ ,多为自然形成,缺乏规划,布局散乱,“空心村”、“村外村”现象普遍,人均占地约  $150.7\ \text{m}^2$ ,到 2010 年如果按人均  $130\ \text{m}^2$  的用地标准进行整理,可改造为农用地的远景潜力为  $17686.7\text{hm}^2$ ,其中可增加耕地约  $5205.3\ \text{hm}^2$ 。

## 2 黄淮海农区村庄治理意义重大

### 2.1 建设社会主义新农村的基础

建设社会主义新农村必须紧紧围绕“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村建设总目标,而生产发展、生活宽裕与合理用地分不开,乡风文明也包括用地文明,村容整洁更离不开土地利用规划。只有按照科学发展观的要求,从落实耕地保护制度入手,合理规划利用土地

资源,保证新农村建设用地,才能促进新农村可持续发展。通过村庄治理,实现农村资源的“三增”,即增耕地、增产能、增价值,这是新农村建设的资源基础;资源基础建设得到加强,就能够帮助实现农村的“三增”,即粮食增产、农民增收、农业增效,这是解决“三农”问题的核心;解决“三农”问题的核心竞争力得到提高,就能够帮助改善农业生产、农民生活、农村生态,这是建设生产发展、生活富裕和村容整洁的社会主义新农村的出发点和归宿。因此,村庄治理应该也必然是建立社会主义新农村建设长效机制的重要基础。

## 2.2 农村社会经济可持续发展的重大工程

村庄作为农村社会的基本地域单元,其状态、性质和演变趋势必将对社会的可持续发展产生重大影响。村庄治理是人类社会实施可持续发展战略而产生的基本观念变革的结果。实施可持续发展战略是村庄治理的强大推动力,社会整体的可持续发展离不开农村充分的发育和进步,只有村庄根据社会可持续发展与农业现代化进程的要求实现自我改造与完善,才能真正实现社会的可持续发展。缺少这一环节,社会可持续发展无疑会由于根基不牢或“空心化”而难以为继。地处丘陵山区的山东莱芜市,采取“粮下川,房上山”的办法,已迁村并点 200 多个,腾出耕地 866.7hm<sup>2</sup>,其中用于种粮 600hm<sup>2</sup>,用于种菜种果 200hm<sup>2</sup>,每年增加收入 2 000 多万元。

## 2.3 促进城乡土地资源、资产、资本有序合理流动的重要渠道

开展村庄治理,一方面,可以引导财政资金合社会资金投入农村,促进城乡土地资源、资产、资本的有序合理流动、互补互助,实现“以城带乡、以工补农”;另一方面,通过调整城乡建设用地布局与结构,挖掘农村土地利用潜力,提高土地利用效率,拓展用地空间,可进一步缓解城镇建设用地压力,支持城镇化进程,促进城乡统筹发展。

## 2.4 当前扩内需保增长惠民生的重要举措

通过开展村庄治理,可以有效改善农村基础设施,推进农村主房建设,促进城乡公共服务均等化,拉动农村投资合消费需求。据初步分析,村庄整治可以直接带动“土木工程建筑”、“粘土及其他沙石料开采”等 70 多个行业的发展,间接带动“采矿、采石设备制造”、“水泥制造”等近 200 个行业的发展。村庄治理能够有效提供就业,增加农民收入。据调

查每亿元土地整治投资,工程施工所需的社会劳动投入约占总投资的 20% 左右,可创造当地社会劳动力需求 150 万多个用工(据德国巴伐利亚州经济研究所德研究成果,在德国,土地整理每投入一欧元可以带动 7 欧元的社会投资,每补贴一百万欧元可以创造 130 个就业岗位)。村庄治理可以促进农村土地流转推进农业规模化、产业化经营,提升农业现代化水平。

## 2.5 城乡一体化发展的加速器

城乡一体化是针对城乡在社会经济发展过程中存在的二元分割状况提出来的,也是经济发展到一定阶段的必然要求。城乡一体化有两个基本特征,即经济上整体协调和空间上整体协调,而城乡间发达的基础设施、社会服务设施网络是对这一切的基础支撑。要实现空间上整体协调就必须调整农村居民点现状布局,否则城乡间发达的基础设施、社会服务设施网络就无法实现,也就是说城乡一体化就失去了基础支撑;同时,中国目前城市建设用地存在巨大缺口,唯有通过农村居民点进行整理置换土地,才能打破城市发展土地供给短缺瓶颈,促进城乡统筹发展。所以,实施城乡一体化发展战略,必须加强村庄治理,唯有加强村庄治理才能推进城乡一体化进程。

## 3 黄淮海农区村庄治理推动力分析

经济成长、社会经济的非农化及城市化和农业生产技术的进步、生产经营手段的改善及农业机械化的发展是推进农业适度规模经营和优化产业结构的两大基本动力,也是开展村庄治理的基本条件,地处黄淮海农区的京、津、冀、豫、苏、皖五省二市已经基本具备这两大基本动力和条件。实行农业适度规模经营是中国今后农业发展和农地制度创新的基本趋势,在这一过程中,村庄治理是促进农地规模化经营的重要手段,又是农地规模化经营发展的必然要求。

### 3.1 建设国家粮食核心生产区的需要

黄淮海平原是中国主要耕地集中分布区和粮食基地地区,也是人口相对集聚区和农村发展问题凸显区,农村空心化呈现加速发展趋势。2007 年,中国农村居民点占建设用地比例大于 45% 的省市 21 个,其中 14 个超过 50%;人均农村居民点用地 200 m<sup>2</sup> 以上的省市 19 个。可见,农村居民点规模偏高、

用地效率低下、整治还田潜力巨大。譬如山东禹城市凭借 10 万亩的村庄整治增地潜力,在省政府部门主导与协调下,率先与东部相关市县结盟,建设“补充耕地库”、实行“城占村补”、“责权挂钩”,既解决了农区迁村并居和村庄整治的融资难题,又增强了国家核心粮食生产区的建设能力。从综合效应考虑,村庄整治还田的区域战略导向更明确,综合效应更明显。

### 3.2 拓展利用空间,保障城市建设用地的需要

随着中国工业化、城市化进程的加快,建设用地需求不断增加,耕地要保护,土地供需矛盾日益严峻。开展村庄治理,加强村庄闲散用地整合,鼓励低效用地增容改造合深度开发;加强对“空心村”用地的改造,稳步推进村庄治理;积极引导城乡建设向地上、地下发展,拓展用地心空间;促进农民居住向中心村集中、产业向园区集中,耕地向规模化经营集中,为城市建设发展提供用地空间。

### 3.3 产业结构调整为村庄治理提供了空间基础

国际经验及国内研究表明,城市化水平与人均国民生产总值的对数值之间呈正比增长关系,但以黄淮海农区的现有指标衡量所得的城镇化水平与其实际经济发展水平相比明显偏低。随着区域经济发展速度加快,其城市化水平将相应地合理加速。第一,接受首都经济圈所带来的增长吸引力,在北京、天津、唐山、秦皇岛 4 个都市区构成的城市间交通发展轴线区域,区位优势明显,经济发展条件较好;第二,产业结构已由第一产业为主转变为第二、三产业为主,非农产业的发展为农业剩余劳动力就近转移和集聚提供了空间和途径;第三,农业劳动力大量由纯农户转向非农户及兼业农户,将促使区域的乡镇工业向园区集中,人口向城镇集中,城镇化水平大幅度提高。大量人口城镇化进入镇中心区或城区,农村居民点人口规模将自然缩小,为农村居民点整理提供广阔的空间。

### 3.4 国家对农村、农业的优惠政策为村庄治理提供了有效保证

根据国际经验,发达国家在人均国内生产总值达到 3 000 美元以后才会出现买方市场,而中国 2001 年人均不到 900 美元就出现工农业产品过剩,重要的原因是农民收入增长缓慢,巨大的农村市场没有活跃起来。因此,解决城乡差距问题,已不仅仅是单纯的扶持农业、农村、农民问题,而是全面拉动

内需,确保中国经济可持续发展的战略问题。加大对农业的支持和投入,加快农业科技进步和农村基础设施建设将是中国建设社会主义新农村的重点。随着国家政府职能的转变和公共财政体制的建立,国家有条件逐步调整国民收入结构,增加对农业、农村和农民的投入,对农业实行一定的保护政策,建立对农业的支持和保护体系。在优惠政策的扶持下,农村经济必然会提高到一个崭新的水平,经济发展比较迅速的农村地区,农民对高品质生活的追求必然会自发的推动村庄治理;经济发展较为缓慢的农村地区,也可通过政府资金、技术上的扶持进行村庄治理。

## 4 黄淮海农区村庄治理主要模式与做法

村庄治理主要是对村庄的建设用地进行挖潜改造和调整,进一步优化建设用地结构布局,提高建设用地节约集约利用水平的活动。由于各地区经济发展存在差异,村庄的用地规模、布局特点及存在的问题也不完全一样。村庄治理也应根据各地具体情况,采用不同的形式,才能取得预期的效果。

### 4.1 保护农耕文明

限制发展就是对将来要实施搬迁、合并的村庄限制其建设用地的扩展。对于形成村落历史久远,具有文化遗产性质的居民点,则应限制发展,采取保护性措施,维持其原有规模。对于发展前景不大,由于人口城镇化等原因人口规模逐渐减小的村庄,采取引导控制相结合的政策,逐渐搬迁到镇区或相近的中心村。

以江苏周庄为代表的古村落,历史悠久,建筑特色鲜明,被列入文化遗产保护范围,禁止在村庄原址建设新村,以保护原有村落的文化特色。

### 4.2 统一规划逐步发展

在原居民点附近或在不宜耕作的丘岗地上规划新村,分期分批迁入,使原居民点村民逐步离开原居住地,腾出土地进行居民点的更新改造或将原居民点整理复垦的方式。具体而言,就是在原村庄附近或区位条件较好的区域规划和建设一个新居民点,将原居民点部分村民迁入新村,这时新村的规划用地标准大大少于现状人均用地标准,只需要较小的居民点用地面积,就可以满足原村民的居住要求,或者同等面积的居民点可以接纳较多的村民入住。如果就近建设,则将第一批村民迁出后腾出的土地又

进行重新规划建设,接纳第二批居民迁入,如此循环滚动,在较小的搬迁成本投入情况下,完成居民点整理。

以天津华明镇为代表,以土地整治与城乡建设用地增减挂钩相结合为主要特点,进一步优化城乡土地利用结构和布局,促进了城乡统筹发展。华明镇通过科学规划,引导农民向中心村和镇区集中,把大量布局分散、使用效率低的农民宅基地集中起来,实现了建设用地空间布局的合理优化和节约集约利用。城乡建设用地增减挂钩试点实施前,华明镇挂钩试点项目区涉及12个村庄41063人,人均建设用地约200平方米;实施城乡建设用地增减挂钩,将人口向小城镇集中安置,充分利用小城镇各项配套基础设施,仅用2870亩土地即可解决4万多人的居住安置问题,安置区人均居住用地降至47平方米,极大地提高了建设用地的集约利用水平。

#### 4.3 整合归并与中心村建设

新村建设是弃旧建新的村庄治理形式,一般在两种情况下涉及。一是自然村缩并型整理。自然村大多为历史上农民为方便生产而散居后逐步形成的,一般规模较小,不利于行政管理和农民生活质量的改善。对于那些规模过小、分布不合理的自然村,根据经济发展状况,向中心村缩并或在多个自然村之间选择最适宜建设居民点的地方,规划建设新型村庄。二是异地迁移型整理。对于分布于偏远地区或处于不适宜保留居民点的区域,如位于水源保护地、飞机场指挥系统覆盖区域、飞机噪音影响严重的区域等,或因交通不便,自然条件差,就地改造难度大,发展潜力小的居民点,适宜于异地迁移,异地迁移经常涉及新村建设。

以安徽合肥为代表,土地整治与城乡建设用地增减挂钩相结合,整合资金、统筹规划,整村推进,综合整治。长丰县造甲乡宋岗村是合肥市4个整村推进土地整治项目中的一个,项目区总面积19916亩,土地整治面积17564亩,宅基地整治2352亩,涉及28个自然村,1295户,3978人。原来村落很分散,通过整治,将28个自然村集体并为3个居住点,村庄占地面积由原来的2300亩减少为635亩,通过农田和宅基地整治净增耕地2571亩。土地整治连成片更适合规模经营,村里成立了集体土地流转合作社,与农业龙头企业——绿润现代农业科技发展有限公司签订合同,将全村15000亩土地全部流

转出去了。

#### 4.4 村庄内部治理

在原村庄内开展重新规划,调整挖潜或增加新的住户,或减少居民点占地面积。对于发展历史悠久,居民户多、用地范围较大,既不宜合并,也不适合搬迁的居民点,本着合理布局、节约用地的原则,进行统一规划,对老宅基地进行统一调整,优化布局,充分利用闲置地和废弃地,不断提高土地利用的集约化水平,并逐步将村庄改造为基础设施齐全、景观优美的现代农村住区。

以山东禹城市为代表,对禹城市40个村庄典型调查显示,村庄治理潜力巨大。40个典型村庄中宅基地(废弃宅基地、空置宅基地、低效利用宅基地、村庄空闲地)整治潜力为4783亩,每村平均120亩,平均挖潜率为68.1%;非宅基地(打谷场、坑塘、林地)整治潜力为5227亩,每村平均131亩。2007年全市耕地现状面积为78万亩,通过农村废弃、闲置宅基地等村庄用地整治,可净增耕地13%—15%。通过整治“空心村”,实现了村庄整治还田、耕地资源保护与现代新农村建设“一举三得”的“禹城模式”,形成了对中国黄淮海等重点农区村庄治理的引导与辐射。

以河南“三项整治”为代表,自2004年开始在全省全面推开以“空心村”、砖瓦窑场、工矿废弃地三项整治为主要内容的农村建设用地整治。经过1年的努力,全省已完成农村建设用地整治项目6943个,整治土地总面积33.1万亩,净增耕地总量22.2万亩。其中“空心村”整治项目2729个,整治土地面积14.9万亩;砖瓦窑整治项目2844个,整治土地面积13.1万亩;工矿废弃地整治项目419个,整治土地面积3.4万亩;打谷场等其他整治项目951个,整治土地面积1.6万亩。仅周口市就已完成整治面积77739亩,实现净增耕地56651亩。截至目前,周口市“三项整治”总规模26.2万亩,累计新增耕地18.6万亩,备案“三项整治”成果15.1万亩,已使用8.44万亩,有力地保障了周口市经济社会发展对土地的需求。

以江苏省“万顷良田建设工程”为代表,以保护资源、保障发展,促进社会主义新农村建设为出发点,通过建设用地空间整合,优化用地结构,节约集约用地;通过农民向城镇集中居住和享受社会保障,促进农民到市民的身份转变,加快城市化进程;通过

农地整理,推进农业生产经营规模化、现代化;最终实现耕地资源、建设用地资源、劳动力资源、市场需求与公共服务资源的有效集聚。通过实施万顷良田建设工程试点,至2010年,将建成高标准农田2万公顷以上,新增耕地面积600公顷以上。形成一批集中连片、基础设施配套的高标准农田,为现代农业的发展提供良好的平台,有效改善农民的生活水平和生活质量。

以河北省生态村建设为代表,结合建设文明生态村和土地市场治理整顿,积极部署开展农村建设用地整治试点,清理整顿砖瓦窑场,开发利用工矿废弃地、采矿塌陷地和未利用土地。廊坊市2002年以来实施村庄治理226个,节约土地6655.5亩。

## 5 黄淮海农区村庄治理关键环节

### 5.1 科学规划、顺应自然设计

村庄治理要以社会主义新农村建设为目标,依据土地利用总体规划,按照“生产发展、生活宽裕、乡村文明、村容整洁、管理民主”要求,实现“三个集中”的空间布局调整,即居民向中心村和小集镇集中,乡镇企业向工业园区集中,农田向规模经营集中。山东省村庄整治工作主要做了两种规划。(1)适应农村人口和村庄数量逐步减少的趋势,编制县域村庄整治布点规划,科学预测和确定需要撤并及保留的村庄,明确将拟保留的村庄作为整治候选对象。(2)编制村庄整治规划。做好规划衔接工作,与基本农田保护、产业发展、村镇建设、交通、水利和生态环境保护等行业规划相协调,统筹安排整治区内农业生产、农民生活、农村生态环境等各类用地布局,实行规划引导。

村庄设计要顺应自然,与乡村游相结合。考虑历史与自然环境,特别是河流、山丘、古树等自然景观而规划设计。

### 5.2 试点引路

黄淮海农区村庄自然条件、经济发展、生活习俗等情况千差万别,同一个地区也有较大差别。村庄整治首先是抓好试点,在总结试点经验的基础上再逐步推开。如山东省试点工作重点关注三个方面:(1)筛选整治的重点内容,如村庄内部道路、基础设施、公共设施、村容村貌、古村落与古建筑的保护等;(2)探索制定村庄整治规划的方法与实施路径;(3)研究村民参与和民主管理的实现途径与制度性保

障。通过试点带动,山东省许多村庄的基础设施逐步配套,生产生活环境得到很大改善,出现了六类村庄建设新典型。

(1)迁村并点型。村庄向镇区集中、小村向大村集中、交通不便村向交通便利村集中、弱村向强村集中的趋势,加快了村庄建设步伐。

(2)村企合一典型。部分工业基础较好的村庄,实行村企合一,在发展工业同时,积极实施村庄建设,实现良性互动,改善生产生活环境。

(3)生态文明村建设典型。以农村村落为单元,以建设生态环境为切入点,以发展农村经济、增加农民收入为着眼点,以增强广大农民的思想道德、科学文化、健康素质为根本目标,以群众创建为主体,政府引导、社会齐抓共建,促进农村三个文明建设。

(4)特色兴村典型。充分发挥资源和产业优势,促进农民增收,加快村庄建设,形成各类特色村。

(5)村容村貌整治典型。结合城乡环境综合整治工作,加快村庄基础设施建设,整治村容村貌,环境面貌出现很大改观。

(6)旧村改造典型。就地进行村庄的改造,拆旧建新,改善村民居住条件等。

### 5.3 分类整治

村庄治理是一项长期、复杂、艰巨工作,不能急于求成,操之过急,推行一刀切。应循序渐进,根据实际情况分步实施,逐步推进。首先要摸清家底,通过分析比较,实事求是地制订出切实可行的村庄治理计划。对有条件开展村庄治理、干部群众积极性又比较高的村,步子可以迈得大一点,搞成片改造,并可从中培育一批模范村,这样还可以无形地影响辐射周边村庄。对目前还不具备整理条件、经济基础较为薄弱的地区,不能急于求成,应根据实际情况分步实施,逐步推进治理工作。其次,村庄治理工作要实行分类指导,根据不同类型和不同地区的村庄特点,制定不同的治理方案和具体实施措施。

山东省在村庄整治中注意循序渐进,充分利用现有条件和设施,不搞大拆大建。因地制宜,分类指导。整治中,主要抓了四种不同类型。

(1)改造城中村。对城中村、城郊村等,根据城市规划要求和产业发展需要,通过一定的政策扶持,运用市场机制,实行综合开发,一步到位就地改造或集中迁建成为城市社区。

(2)建设中心村。对各地确定的中心村,通过完善基础设施,整治村庄环境,提高公共服务水平,尽快将其建设改造成为布局合理、设施配套、环境整洁、村貌优美的新农村。

(3)合并弱小村。对规模较小、交通不便、经济实力差,基础设施不配套的村庄,逐步引导其向城镇或中心村集中,减少自然村数量,形成规模效应。

(4)治理空心村。以村庄规划为抓手,对一户多宅者进行有效清理;对于经济基础好的村,实行连片拆旧,高起点规划建设新农村;原村庄建设有一定基础的村,拆除应拆老屋,通路、插绿、添景;经济实力一般的村,拆旧建新,填实“空心村”。

#### 5.4 集中投入

以土地整理复垦开发资金为平台,引导聚合各类涉农资金和社会资金是大规模、集中连片推进土地整治工作的重要保障。近年来,土地整治专项资金每年实际征收和使用可达700亿元左右。部分省以专项资金为主,出台优惠政策,聚合了农业、水利、交通、林业、烟草、电信、电力等相关资金,集中投向项目区。江苏规定从土地出让收益用于农业开发部分拿出约1亿元,专门用于村庄搬迁后的土地复垦,还探索争取信贷支持,多渠道筹措资金,推动整治工作。

#### 5.5 维护权益

村庄治理前要做到地类面积明确,权属无争议,留有现状图件;治理后要及时办理土地权属变更登记,确定土地权利归属。要制定权属调整方案,凡涉及土地所有权、使用权、土地承包经营权等权属调整的,要发挥村集体经济组织的主体作用,取得相关权益人的一致认同。村庄治理必须坚决禁止违背农民意愿的大拆大建、强拆强建行为。要走群众路线,从规划设计到竣工验收的全过程都要广泛听取农民意见,要把农民愿不愿意、满不满意、受益不受益作为衡量村庄治理效果的重要标准。

#### 5.6 土地流转

村庄治理过程中拆旧建新、村庄合并等涉及村组和农户承包经营土地调整的,由当地农业管理部门根据原承包经营土地面积、农村人口变化、新增耕地情况等因素负责调整确定。严禁违法调整和强迫流转农民承包地。治理后依规划确定用于乡村非农产业发展用地的,可依法将集体建设用地的使用权以合作、联营、作价出资(入股)等多种方式,提供给

合作或联营企业从事商品房以外的各类产业发展。

## 6 黄淮海农区村庄治理发展对策

村庄治理既有现实需要,也具有长远意义。从当前来看,开展村庄治理是扩大农村内需、促进经济发展的重要手段。一方面,农村住房和基础设施建设,有利于拉动农村投资和消费需求;农业规模化、产业化经营,可进一步提升和释放农业生产能力。另一方面,鼓励农民投工投劳,有助于缓解返乡农民工的就业压力;当地农民获得多个渠道的收益,实现持续增收,提升消费能力。从长远来看,开展村庄治理是消除城乡二元结构、解决经济社会发展结构性矛盾的重要平台。一方面,可引导财政资金和社会资金投入农村,有利于城乡土地资源、资产、资本有序流动、互补互助,实现“以城带乡、以工补农”,促进农业滚动发展,农民稳定增收,村容村貌更新,解决新农村建设“钱从哪里来”、“人往哪里去”等一系列现实的问题,实实在在地推进社会主义新农村建设。另一方面,通过增加建设用地的流量,缓解了城市建设用地的压力,支持了城镇化进程。

### 6.1 土地整治与规划

通过村庄治理统筹规划,坚持规划先行,科学编制土地整治专项规划。专项规划要以土地利用总体规划为依据,要与经济发展、城乡建设、产业发展、文化教育、卫生防疫、农田水利、生态建设等规划有机结合,合理安排生产、生活和生态用地,统筹耕地保护、生态环境保护、产业发展、村庄建设、交通、水利等基础设施建设,统筹文化、教育、卫生、社会保障等公共事业发展。同时,专项规划要统筹考虑村庄空间结构,提高基础设施共享性,实行“相对集中发展”;体现乡土文化气息,体现农村特色、人文特色和产业特色,兼顾农民生活习惯。

### 6.2 整合资金与社会参与

涉农资金投入分散是制约当前村庄治理发展的重要因素。目前,中央和地方的惠民资金总量不小,问题在于要通过整合发挥各类资金使用的叠加效益是当务之急。在推进村庄治理过程中,要按照“渠道不乱、用途不变、专账管理、统筹安排、各记其功”的原则,聚合土地整治、农村公路建设、农业综合开发、农田水利、农村危房改造、以工代赈、扶贫开发、电力、通讯等相关涉农资金,发挥综合效益。同时要鼓励社会资金投入村庄治理。通过村庄治理,村容

村貌全面规划,基础设施综合配套,产业结构全面提升,要素布局优化调整。同时,要积极引入社会参与。有些地方以政府涉农资金启动土地整治,引入社会资金参与土地整治,同时注重调动农村集体经济组织的积极性。通过开展村庄治理,促进耕地规模化经营,推动农业产业化发展,滚动投入,发挥涉农资金“四两拨千斤”的作用。通过市场机制形成稳定的回报,使投资有回报,农民有收益,农业有发展,农村有进步。

### 6.3 整村(镇)推进,全域治理

在规划的基础上,以村为单位,有条件的以镇为单位,整体推进农村土地整治,全域规划、全域设计、全域整治,做到整治一个,改造一片,造福一方。通过村庄治理,使农民居住向中心村镇集中,耕地向适度规模经营集中,产业向园区集中,实现耕地增加、用地节约、布局优化、要素集聚的目标。

### 6.4 政府领导,国土搭台,部门联动

村庄治理是一项系统工程,涉及国土、农、林、水、财政、发展改革、环保、交通、建设、卫生、电力等众多部门,必须统筹各方面力量,建立部门联动机制,才能保证工作的顺利开展。从各地成功经验看,国土部门有规划、有资金、有经验,建立由党委、政府领导,国土部门搭台,各相关部门共同参与,相互配合的机制是治理工作顺利开展的重要组织保障。

### 6.5 政策支持,创新制度

政策支持是顺利开展村庄治理的重要保障,激励机制不明,不能充分调动地方政府积极性。各级政府要积极投身于这项工作,并通过政策引导、搭建平台,促进这项工作在各地以更大的力度得以实施。要考虑和鼓励多样性的探索,我们不仅要大力推动这项工作,还要把农民群众、社会各界的积极性充分调动起来,使各种创意、创造、创新、创举不断地涌现出来,群策群力推进村庄治理工作。

由于目前村庄治理的制度和管理体制还不完善,导致村庄治理中出现缺乏制度保障、管理松懈等现象。针对这些问题,一方面,要把征地改革、农地流转、宅基地管理、耕地保护等农村土地管理的各项任务汇集、聚合,实现有组织、有引导、可控制地推进农村土地管理制度改革,提升农村土地综合效益。另一方面,要建立考核评价制度,对村庄治理实施成效实行上一级人民政府对下一级人民政府分级考核,考核结果作为下达土地利用年度计划的依据。

要勇于探索创新,在宅基地管理和退出机制、集体土地流转、征地制度改革和维护农民土地权益等方面创新政策,形成一批新的制度成果。

### 6.6 尊重农民意愿,确保农民受益

在运作模式、规模经营、旧房改造、新居建设、非农就业和社会保障等方面要提供多种选择,让农民提前知情和全程参与,实行“阳光操作”,做到治理前农民乐意,治理后农民满意。在各地实践中,农民通过承包地转包、出租、入股等多种方式获得稳定的收入,在农业龙头企业务工获得工资收入,通过房屋出租、参与产业和商业经营还可获得一份收入,同时居住条件得到改善并享有较好的公共服务,使城乡居民平等拥有发展权益,公平享受改革发展成果。

### 6.7 立足农村特点,保持农村特色

村庄治理不仅整治农宅,而且配套建设公共设施,使农村道路、水电、通信、绿化、卫生院、文化站等公共设施有根本的改观,使公共服务落地新村,项目区的群众享受“城里人”的生活。通过村庄治理,改造旧村,建设新居,要注重农村特色,保留传统的农耕文化和民风民俗中的积极元素,建设与城镇同样便利但风貌有别的现代农村,而不是建设像城镇一样的农村。

#### 参考文献

- [1] 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定[Z],2009.
- [2] 杨邦杰,鄯文聚.论坚守耕地红线的内涵[J].中国发展,2008,(2):1-4.
- [3] 杨邦杰,鄯文聚,田玉福.加强中日韩交流促进乡村发展[J].中国发展,2008,(4):3-9.
- [4] 徐卫东,王增如,王代印,唐伟.基于挂钩政策下的山东省农村建设用地整理潜力及重点区域[J].山东国土资源,2009,25(1).
- [5] 杨巧玲.对城镇与农村建设用地挂钩政策的探讨[J].安徽农业科学,2007,35(2).
- [6] 王贺村,卞正富.农村建设用地存在的问题及整治对策[J].安徽农业科学,2006,34(12).
- [7] 刘咏莲,曲福田,姜海.江苏省农村居民点整理潜力的评价分级[J].南京农业大学学报(社会科学版),2004,(4).
- [8] 宋均梅,陈利根.农村居民点用地整理与土地集约利用——江苏省农村居民点整理现状及思考[J].农村经济,2006,(3).



- [9] 詹莉,李保莲. 河南省新农村建设中的土地利用问题及对策[J]. 河南农业科学,2008,(3).
- [10] 倪绍祥,谭少华. 江苏省耕地安全问题探讨[J]. 自然资源学报,2002,17(3):307 - 312.
- [11] 吴荣涛,蔡慧敏. 河南省土地资源可持续利用路径分析[J]. 河南农业科学,2007,(3):77 - 81.
- [12] 尹惠斌,覃事娅. “新农村”建设过程中的城乡土地利用问题及对策研究[J]. 国土资源导刊,2006,(1):44-46.
- [13] 刘志玲,张丽琴. 农村居民点用地发展驱动力研究——以安徽省为例[J]. 农村经济,2006,(3).

## On Village Readjustment: A Case Study in Agricultural Area of China's Huanghuaihai Region

Yang Bangjie<sup>1</sup>, Yun Wenju<sup>2</sup>, Yang Hong<sup>2</sup>

(1. *The Central Committee of China Zhi Gong Party, Beijing100120, China;*

2. *Land Consolidation Center, Ministry of Land and Resources of China, Beijing100035, China*)

**Abstract:** Village readjustment in agricultural areas is the foundation for constructing a new socialist countryside, and the effective way to achieve the sustainable social and economic development. In this paper, the authors firstly analyze the status quo and the driving forces for village readjustment in agricultural area of Huanghuaihai Region, and then discuss on the main patterns, methods and key steps for village management. Finally six countermeasures are proposed by the authors for promote village readjustment in agricultural area of Huanghuaihai Region.

**Key words:** village management; agricultural area; Huanghuaihai Region; land consolidation