

# 加强农村居民点整理,促进新农村建设发展\*

——以重庆忠县为例

时丽艳,王力,何冬晓

(西南大学地理科学学院,重庆 400715)

**摘要:**本文以重庆市忠县为例,通过农村居民点整理可以增加耕地保有量,改善农民的生活条件,提高农民的生活质量,优化农村居民点布局,实现村容整洁,能有效地促进新农村的发展。

**关键词:**农村居民点;整理;新农村建设;忠县

中图分类号:F303.3

文献标识码:A

文章编号:1008-6439(2007)02-0092-04

## Reorganize rural residential areas to promote the new village reconstruction development

——Taking Zhongxian County as an example

SHI Li-yan, WANG Li, HE Dong-xiao

(Geography Science Institute, Southwest University, Chongqing 400715, China)

**Abstract:** Taking Zhongxian County of Chongqing as an example, this paper points out that reorganizing rural residential areas can increase the amount of cultivated land, improve the living condition of the peasants, promote living quality of the peasants, optimize allocation of rural residential areas, realize clean and tidy appearance of the villages and effectively promote new village development.

**Key words:** rural residential area; reorganization; new village reconstruction; Zhongxian County

十六大以来,党中央、国务院高度重视“三农问题”,把农村工作作为全党工作的重中之重,十六届五中全会提出建设社会主义新农村,2006年中央一号文件也以此为主题,把农村工作推向了新的历史高度,建设一个“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的新农村成为全党全社会的共同认识和行动纲领。由此我们可以把社会主义新农村建设的指导思想定位为:以农村文化和环境建设为主要内容,以政府支持为主导,以健全的规章制度为保障,以各类建设项目为载体,以农村基层组织建设为主线,全面改善和提高农民、农村的生存、生活和生产环境,保证农民过高质量的生活,构建人际和谐的社会主义新农村。而通过农村居民点整理,可以逐步彻底改变农村居民点用地分散的状态,加强村镇规划和村镇建设,一则引导农民改革生产、生活方

式,走上集镇化、现代化的小康道路;二则节约用地,开发利用废弃农居用地,是实现耕地动态平衡又保证社会经济发展用地需求的根本措施。

一. 农村居民点整理能有效地促进新农村建设

农村居民点整理是通过对现有分散的农村居民点改造、迁村并点,结合“空新村”治理和农村中小企业的布局调整,从而改善土地利用结构,提高农村居民点建设用地的效率,盘活存量土地,并改善农民的生活居住条件,是实现土地节约利用、减少农村宅基地建设占用耕地、实现耕地保护目标的出路之一。近年来的实践已经证明,通过改造旧村庄,归并农村居民点,可以有效地改变农村面貌,提高农民居住水平和生活质量。因此,农村居民点整理是适应新时期建设高效农业、现代化农业的重要手段,是建设社会主义新农村的重要内容,将为促进农村生产发展

\* 收稿日期 2006-10-01

作者简介:时丽艳(1981-),女,山东烟台人,西南大学地理科学学院,硕士研究生,从事国土资源管理与区域开发研究。

和村容整洁发挥长期而重要的支持作用。

1. 农村居民点整理是改善农村居民生活环境、实现村容整洁的重要手段

目前我国农村居民点整理普遍存在布局零乱、生活基础设施不健全、村庄规模偏小、建筑质量和生活配套设施差、村容村貌以及农村中小企业布局分散的现象,居住利用价值不大;且大多农村居民点中不同年代建筑物相互交叉、高低不一,新住宅见缝插针,各家各户独立成型,并且,由于经济的发展不平衡,导致很多农村居民点出现了程度不等的“空心村”或一户多宅现象。目前农村居民点散、乱的局面很难对其基础设施进行改造并推进农居现代化;分散居住的现状既不利于公用设施充分利用;农、牧、工混杂的现状很难对其进行统一的环境管理。结合村镇规划,对农村居民点进行综合整治,迁并零星村落,填实“空心村”,通过开展以空心村的治理、乡镇企业布局调整为主要形式的农村建设用地整理,对农村存量建设用地进行专项调查,对农村零散的自然村进行撤并,合理确定中心村和基层村的数量和位置,使农村新建房屋向中心村和基层村靠拢,小村向大村集中,交通不便向交通便利的村庄集中,以及对村庄住宅的统一规划,统一设计,完善水电、道路、绿化等生活基础设施配置,有利于改变农村脏、乱、差的局面和农村传统的生活方式,改善农民居住条件和农村生态环境,美化和亮化村容村貌。同时也要控制中心村规模,将农村居民区建设楼房成排、道路畅通,教育、生活、休闲、娱乐基础设施完善的现代新农村,这样才能彻底改善农民的居住条件,使农村居民充分体验现代文明,切实解决三农问题。这既是农村居民点整理的目标和要求,也是建设整洁有序、环境优美、基础设施完善的新农村小康社会的具体实现。

2. 农村居民点整理可以有效地缓解人地供需矛盾

目前我国耕地总面积为 12760 万  $\text{hm}^2$ ,人均耕地面积仅为 0.095  $\text{hm}^2$ ,为世界人均耕地水平的 41%,然而,我国农村居民点用地面积已超过 1600 万  $\text{hm}^2$ ,占耕地总面积的 13%;农村人均用地面积达 177  $\text{m}^2$ ,占人均耕地面积的 19%。然而农村居民点用地大多为土地肥沃、水源充足的优质耕地,以国家村镇规划中最高标准人均 150  $\text{m}^2$  计算,人均面积仍然超过标准面积的 18%,超标的总面积达 288 万  $\text{hm}^2$ 。若以村镇规划的标准计算,则大多数省份的农村居民点用地超标面积达到 30% 以上。十分珍惜和合理利用土地、

切实保护耕地是我国的基本国策。结合村镇规划,对农村居民点内涵挖潜,将超标居民点用地置换为建设用地,或复垦为耕地和其他农用地,既能扩大耕地面积,又可改善农业生产条件,促进农村经济持续发展。另外,农村居民点整理也可以实现对农村土地资源优化配置,形成合理的土地利用结构,实现山、水、路、林、村、田的优化配置,为农村生产、生活提供良好的用地环境,有效地进行农业生产结构的调整,实现耕地总量的动态平衡,切实保证粮食安全,推进现代农业建设。

3. 对自然村的合并能有效地促进新农村的发展

我国 340 多万个自然村落作为农村最小的社会单元,容纳了我国 60% 以上的居民,所以农村仍然是我国人口分布最主要的区域。新农村的建设与发展,以及人口的合理分布都离不开村落的建设。为此,我们要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,根据不同的区域地理环境、经济结构状况和人口分布格局,可以将一些经济落后、布局分散、交通闭塞,以及自然环境恶劣的自然村合并,统一规划、设计,建立一个新的功能齐全的现代化农村村落社区类型。使若干分散、独立的传统小村落融合为较大地域范围,这样重新组合的新的村落社区不仅优化了农村的资源配置,包括优化人力资源、节约土地资源和合理利用自然资源,而且成为人口分布合理、社会关系融洽、经济活动集中、自然条件优越的微观区位结构。我国社会主义新农村建设应该以现在已经形成的,在耕地附近的自然村为建设对象,而不是拆并自然村,集中建立远离耕地的新村。政府要引导农民建立适用、美观、经济、节能的新型住房。在条件允许的地方,尤其是近效地区或城中村,要打破传统的农民分散居住模式,通过建立适宜农民居住的高层公寓来节约土地,而这也有利于降低农村公共产品的供给成本。建设好自然村,不仅为新农村的建设与发展奠定了组织基础,而且也改变了农民生活的自然环境,为合理分布农村人口提供了现实的地域结构;建设好自然村也为发展循环经济,建设节约型、环境友好型社会,实现农村人口的合理分布才会有良好的区位结构,农民生存与发展的支持系统就有坚实的微观基础。由此,必然促进新农村建设的稳步发展,最终实现城乡可持续发展。

二. 重庆市忠县农村居民点整理探讨

下面以重庆市忠县农村居民点整理用地为例,

探讨农村居民点整理潜力分析,以期为农村土地集约利用以及促进新农村建设提供科学依据。

忠县地处重庆市东部、长江三峡库区腹心,距重庆市 240 km,全县辖 23 个镇、19 个乡、780 个行政村、14 个居委会。全县人口 98 万人,总面积 2176km<sup>2</sup>。

### 1. 农村居民点整理的潜力分析

根据 2004 年土地统计数据,忠县现有农村居民点用地 11850.6km<sup>2</sup>,占忠县建设用地总量的 67.6%,占忠县总面积的 5.42%。全县共计 780 个行政村,村庄规模普遍偏小,农村居民点现状不利于接受中心城市功能的服务扩散,也不能很好服务中心城镇,空间效率较低。根据 2004 年忠县土地变更表,忠县人均农村居民点用地量为 123.12 m<sup>2</sup>,高于国家标准要求。因此,农村居民点用地是未来建设用地上内涵挖潜的重点。忠县除石宝镇、磨子乡、白石镇、石子乡、三汇镇、金声乡、官坝镇和永丰镇的人均建设用地上在 110 ~ 150m<sup>2</sup> 外,其余乡镇人均建设用地都在 150m<sup>2</sup> 以上。根据建设部村镇规划人均用地标准(表 1),以指标级别和允许调整幅度为控制指标,结合忠县自然经济情况,可以分乡镇规划人均建设用地指标 2004 ~ 2010 年,磨子乡、洋渡镇和东溪镇规划人均建设用地指标为 110 m<sup>2</sup>/人,其余各乡镇为 120 m<sup>2</sup>/人。

由于城镇化因素对忠县居民点整理潜力的影响较大,故采用规划人口测算的潜力在一定程度上反映了居民点整理潜力的实际大小,但该方案是一种理想情况,其结果要高于实际潜力。因此,选用按规划人口算出的居民点整理潜力作为潜力上限,考虑各种因素影响,2004 ~ 2010 年忠县农村居民点整理潜力为 725.04 hm<sup>2</sup>。

表 1 忠县村镇人均建设用地指标

现状人均建设用地水平(m <sup>2</sup> /人)	允许采用的规划指标		允许调整幅度
	指标级别	规划人均建设用地指标(m <sup>2</sup> /人)	
120.1 ~ 150	IV	100.1 ~ 120	可减 0 ~ 20
	V	120.1 ~ 150	
> 150	V	120 ~ 150	应减至 150 以内

说明:本表的依据是《村镇规划标准》(GB50188—93)

### 2. 农村居民点整理存在的问题

虽然通过农村居民点整理可有效增加耕地面积,但在实际运作中,重庆市忠县农村居民点整理存在以下问题:

(1)在忠县这样的丘陵山区实施统一搬迁或村庄合并难度较大。因为:第一,丘陵山区农村居民点

“满天星”式的分布格局使归并村庄不仅涉及面广,而且在归并后的村庄,一部分农户耕作半径会变大,导致成本增加,生产效率下降;第二,实施大规模的归并村庄,需要大量的资金,然而这些区域往往经济发展水平不高;第三,以家庭为单位的农业生产方式使农村土地利用格局形成了“农村居民点+家庭责任田”的相对封闭的不规则单元。

(2)整理出的耕地利用效率较低。实施农村居民点整理的一个主要目的是扩大有效耕地面积,然而,就目前的农村居民点整理出的耕地而言,利用率很低,不能完全转化为现实的生产力,体现不出农村居民点整理的效益。整理出的耕地利用效率低的主要原因有以下几个方面:第一,丘陵山区居民点整理潜力大小与耕地需求之间的矛盾;第二,整理出来的耕地细碎,影响其有效利用;第三,复垦土地流转困难,不利于土地规模经营。

(3)土地整理资金渠道稳定是土地整理成功的关键环节。目前,土地整理的多元投资渠道并未完全建立,还是以国家投资为主,由于国家投入的资金有限,而且大部分投入到了效益显著的耕地整理工程上,而地方政府财政困难,往往资金缺乏。另外,农户对复垦土地并无使用的迫切愿望,因此对自己投工、投劳、出资复垦居民点动力不足。

### 3. 农村居民点整理的模式探讨

对于忠县这样的三峡移民区,农村居民点整理应结合生态退耕和生态移民,以农林综合开发项目的选择与建设为出发点和归宿。应把农村居民点整理与退耕还林、退宅还林相结合,农村产业结构调整与区域经济发展相结合,原宅基地的土地整理和土地利用与宅基地周围的土地利用相协调,进行综合开发。这种农林综合开发模式比较适用于忠县这种地区。因为:第一,此类区域地形非常破碎,自然条件、生产条件和生活条件都较恶劣,生产成本高导致生产率低和居住分散导致居住条件改善的成本高。这些因素的综合作用造成土地资源利用不合理。但是,特殊的自然条件也为发展多种经济作物创造了有利的条件。因此,可以结合山区的生态建设,引进业主和资金,对复垦的宅基地与抛荒地统一利用,开展经济林果、药材种植等农林综合开发;第二,跃迁式异地城镇化使相当数量的农民告别农村进入城镇,成为城镇居民,居民点闲置土地与抛荒耕地将成为这些地区农村的主要景观。因此,复垦居民点闲置土地可以与抛荒地利用结合,与山区退

耕还林等生态建设结合进行退宅还林,是该地区农村居民点整理的适用模式。

### 三. 新农村建设条件下的农村居民点整理

#### 1. 建立农村居民点整理的政府决策机制

农村居民点用地整理是一项具有长远战略意义的社会基础工程,其整理的目的、内容和任务将会随着社会经济的发展而不断发生变化,因此,应将农村居民点整理纳入政府的社会发展内容,建立农村居民点用地整理与社会综合发展的政府决策机制。该机制应包括政府对农村居民点用地整理的实施动态,并及时做出农村居民点用地整理的改进或调整决策。这是因为农村居民点用地整理是整个新农村建设的基础工程,具有很大的公共性,涉及到全社会的公共利益,必须纳入政府的决策之中,才能取得有序的发展。

#### 2. 建立农村居民点用地整理多元化投资结构

农村居民点用地整理是一项投资较大的基础工程,资金能否落实是土地整理能否达到预期目的的关键因素之一。土地整理较成功的国家的经验表明,资金渠道的稳定,是土地整理顺利进行的基本保障。虽然土地整理是调整土地利用结构的有效措施,国家应占主体,国外经验也表明国家投资占70-80%,但就我国目前的财力,国家负担70-80%可能是不现实的。为此,我们建议建立农村居民点用地整理多元投资结构,可以从国有土地使用权出让金、耕地占用税、农业开发基金、低息或无息信贷等渠道筹集,个人可以投工投劳。这样,通过国家、集体、个人三方面努力,共同筹集土地整理专项基金。另外,还应该加强宣传,应该让农民深切体会到农村居民点整理是一项利国利民工程,提高他们参与的积极性,这样会有效地促进新农村的发展。

#### 3. 建立农村居民点用地整理的对策探讨

对于偏远山区的农村居民点,可将居民点闲置土地并入周围的荒地进行农林综合开发,原宅基地和承包地的土地使用权人可以其他承包方式获得土地承包经营权,并可将这些土地抵押入股获取相应的收益。由此,企业、政府共同推进山区农林综合开发,促成了农村居民点的现实整理,政府可以节约土地整理资金以用于效益更高的耕地项目中去,外出农户可以获得一定的收益,企业也会获得相应的收益,而且整理后生态环境也会得到改善,最终达到多赢的目的。对于近郊区农村居民点,应该以经济发展水平高、集体经济实力较强的地方为依托,乡镇政府凭借较强的经济实力进行道路等基础设施建设,对其进行统一规划,完善公共服务设施,逐步积聚产业和人口,促进二、三产业的发展,部分农民拥有稳定的非农收入逐步脱离土地,为农村居民点整理提供可能性。

#### 参考文献:

- [1] 陈美球,邓爱珍,林建平. 我国社会主义新农村建设与农地整理[J]. 江西农业大学学报(社会科学版),2006,5(1):9-11.
- [2] 朱蕾. 农村居民点用地存在的问题整理措施[J]. 山东省农业管理干部学院学报,2005,25(1):26-27.
- [3] 马芒. 城乡一体化:新农村建设的必然选择[J]. 中国发展观察,2006(3):22-23.
- [4] 林毅夫. 关于社会主义新农村建设的几点建议[J]. 北方经济,2006(3):5-6.
- [5] 重庆市忠县土地开发整理规划(2004年—2010年)[Z].
- [6] 杨庆媛,田永中,等. 西南丘陵山区农村居民点土地整理模式——以重庆渝北区为例[J]. 地理研究,2004,23(4):469-478.

(责任编辑:周祖德)