

doi:10.3969/j.issn.1009-4210.2009.03.022

农村居民点演化特征及整理的思考与建议

——以江苏省为例

徐涛, 孙华, 石铭

(南京农业大学公共管理学院, 江苏 南京 210095)

摘要:改革开放以来,江苏省以农村居民点建设为主要内容的农村面貌显著改善,但由于沿袭传统居住模式,缺乏统一规划、政策引导,导致居民点布局散乱、资源浪费、基础设施建设成本高等问题。通过着重分析20世纪80年代以来江苏省农村居民点的发展过程及特征,就农村居民点整理过程中应遵循的原则进行探讨,并提出了对江苏省农村居民点整理的思路及建议。

关键词:农村居民点;整理;江苏省

中图分类号:F301.24(253)

文献标识码:A

文章编号:1009-4210(2009)03-111-04

1 农村居民点发展过程

20世纪80年代以来,江苏省农村居民点的发展主要经历了三个阶段:

第一阶段是20世纪80年代的缓慢扩张期。这一期间虽然全省农村人口保持年增长2%的快速增长势头,但绝大部分农民主要依附于传统农业,农民财富积累少且增长缓慢,全省农村居民点占地规模保持年均扩张2%的较慢速度^[1]。但是,80年代中后期,苏、锡、常地区乡镇企业异军突起,一部分先富起来的农民相继掀起盖房热潮,推动该区域农村居民点占地规模的扩张速度明显快于全省平均速度。

第二阶段是20世纪90年代的快速扩张期。这一时期,全省农村人口年均递减1.2%,农民收入增长相对较快,苏南地区别墅式楼房贪大求洋,苏中及部分苏北地区农村新宅建设遍地开花,新建住宅档次高且占地面积大,全省农村居民点占地面积大

规模快速扩张,总体上呈现出“两快增、一快减”的态势:人均占地面积由1991年的0.0139 hm²快速增加至2000年的0.022 hm²;农村居民点占地规模以年均增长3.5%的速度迅速扩张,由68.3542×10⁴ hm²快速增加至97.272×10⁴ hm²的最高峰值;农村居民点总数由25.6372万个快速减少至23.1499万个,小居民点开始向中心居民点集中^[2]。

第三阶段是“十五”期间(2001-2005年)的快速缩减期。该阶段,全省工业化、城镇化快速推进,农村人口平均每年减少约120万,年均递减3.5%^[3],特别是《土地管理法》和《基本农田保护条例》的严格实施,农村新建住宅乱占耕地的现象得到有效遏制,除苏北地区部分农村居民点规模有所扩大外,苏南、苏中地区农村居民点数量和占地面积快速缩减,全省农村居民点总体上呈现出“三个快减”的态势:①居民点总数快速减少;②总体占地规模快速减少;③人均占地面积快速减少。目前,总体上看,全省居民点总数仍然过多,平均规模仍然过小,人均占地面积

收稿日期:2009-01-12; 改回日期:2009-03-24

作者简介:徐涛(1982-),男,硕士研究生,从事土地资源可持续利用与不动产评估研究。

高达 0.0184 hm², 超过国家规定的 0.015 hm² 上限, 特别是苏州、镇江、南京、泰州、淮安等市居民点人均占地面积均超过 0.02 hm² 以上, 居全省前列^[4]

2 农村居民点演化特征

从微观上看, 20 世纪 80 年代以来, 江苏省居民点内部结构的演化表现出两个典型特征: 以“空心村”为代表的居民点原地扩散和以“路边村”为代表的居民点本土集聚。

2.1 以“空心村”为代表的居民点原地扩散

空心村是在农村建设过程中农村居民点物质

形态演化中的具体表现, 是村庄规划滞后于村庄建设、集体土地政策滞后于农村经济社会发展条件下, 逐步形成的村庄外延粗放扩散而内部闲置老化的空间结构形态分异。江苏省“空心村”的演化按其发展程度可以分为初期、中期和晚期三个阶段(图 1)^[5], 居民点外围新建混合结构楼房的比例低于 30%, 内部住房以老式砖木结构为主; 随着村庄外围的建房户逐渐增多, 内部老式砖木结构住宅日趋老化以至闲置废弃, 新建住宅的比例达到 30%~70% 之间则进入中期阶段; 当新建住宅的比例达 70% 以上后, 内部老式砖木结构住宅基本处于闲置废弃状态, 则进入“空心村”晚期阶段。

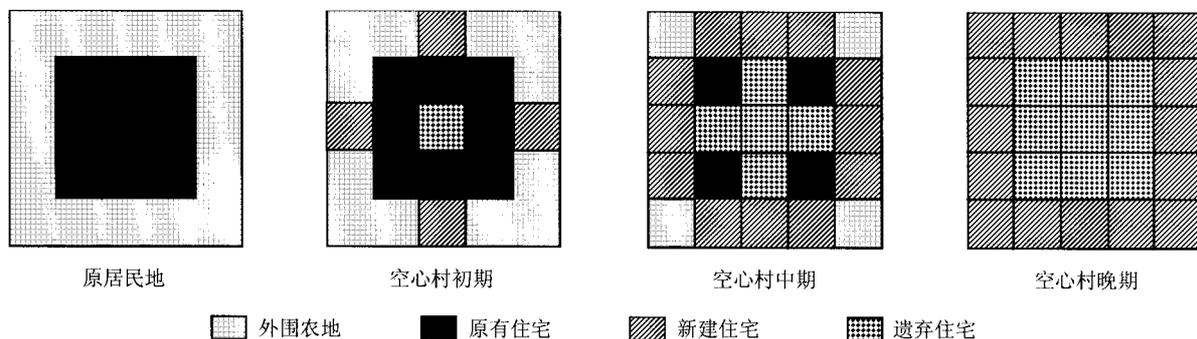


图 1 空心村演化过程示意

由于经济社会发展水平的不同, 江苏省各区域农村居民点“空心村”的发展程度, 由南到北大体上呈现出由重到轻的递减规律, 其居民点外围混合结构楼房的更新时序也相应表现出由早到晚的逐渐过渡特征, 具体表现为: 苏南地区, 农民住房改造已至尾声, 新建混合结构楼房数量及比率均全省最低, “空心村”已发展至晚期; 苏中地区, 农民新建混合结构楼房数量及比率均较稍高, 但低于全省平均水平, “空心村”正处于中期向晚期过渡阶段; 苏北地区, 新建混合结构楼房数量及比率一般高于全省平均水平, 即将或正处于由普通砖木住房向楼房大规模转换时期, “空心村”也处于初期或中期阶段^[6]。

2.2 以“路边村”为代表的居民点本土集聚

受村组集体土地产权的限制, 以“路边村”为代表的居民点本土集聚, 是指在本村组内, 自然位置偏、交通条件差的分散小居民点向自然位置优、交

通条件好的区位集中, 逐步形成规模较大的中心居民点, 原有住宅也随之闲置或遗弃。该类本土集聚型居民点, 江苏省各地十分普遍, 苏南地区最为突出, 发展演化过程(图 2)较为相似, 一方面, 有利于居民点规模的扩大, 并逐步形成中心居民点; 但另一方面, 由于缺乏统一规划和严格管理, 新建住房占地具有较大的随意性, 并且原有住宅基本处于闲置或遗弃状态, 土地资源浪费严重。

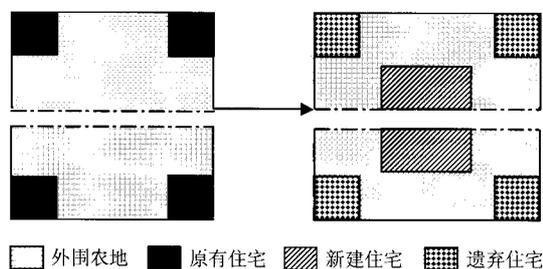


图 2 路边村演化过程示意

3 农村居民点整理遵循的原则

3.1 综合性

农村居民点整理是一个包含着经济、社会、资源、空间等多种配置变化的复合过程,是一项复杂的系统工程。居民点整理应当按照整体规划、分类指导、综合整治的方针,以科学规划为总揽,以行政手段为引导,以农村居民为主体,以基础设施建设为框架,以完善公益设施和配套服务为手段,以适度规模化和土地集约利用为导向,以改善农民生产生活条件和建设现代农村为目的。要科学安排道路、水利、电力、电信等大型基础设施建设以及废弃物处理、环境卫生、污染防治、居住服务等社区公益设施建设,实现农村居民点布局调整、规模扩大、节约用地和新农村建设的综合整治目标。

3.2 差异性

基于全省资源禀赋、经济基础、产业发展等方面的差异,农村居民点整理对于不同发展水平、不同发展类型和不同自然条件的农村而言,在整理思路和模式的选择上,将有较大区别,农村居民点整理工作要在充分考虑地区差异性的基础上,按照分类、分步、分期的原则,采取不同的整理方案 and 不同政策措施。从经济角度划分,全省可以划分为苏南发达地区、苏中较发达地区以及苏北欠发达地区。从地形地貌角度划分,可以分为山区、丘陵地区、水网平原、滨海平原。从具体整理模式来看,可以分为缩村腾地、迁村并点、就地社区等模式^[7]。

3.3 渐进性

全省居民点总数过多、平均规模过小、人均占地面积过大的现状是在长期的经济社会结构变化过程中逐渐演化形成的,其整理工作必将也是一个长期的、复杂的、艰巨的、渐进的过程。因此,农村居民点整理不能急于求成,操之过急,应提倡走典型带路,科学引导,分步实施,逐步推进之路。要把长期渐进式整理与短期跃进式整理结合起来,把全面性的环境整治与重点性的配套建设结合起来,条件好的村可以搞成片整理,步子迈得大一点,条件差的村应通过一步一步改造,逐步实现居民点空间布

局调优化、内部结构合理化、农民居住集聚化和土地利用节约化的整理目标。

4 农村居民点整理的思路与建议

为有效整合农村资源形成经济社会发展合力、集约节约利用土地资源、提高公共服务设施和基础设施的配套水平、改善居住环境,提出以下几点建议:

4.1 统一规划,注重挖掘村内潜力

农村居民点宅基地整理(置换)中,新农村居民点的选址及规划建设是整个农村宅基地整理(置换)能否顺利实施的关键点。新农村建设过程中,要统一规划,在规划中应考虑非农业所需建设场所,各行政村搬迁规划,对现有的各个行政村及其自然村划定控制区、撤并区和建设区,建设区选址要尽量利用原宅基地和近年新建房屋及基础设施以减少房屋拆迁和复垦投资,村民建房要有序安排在建设区内并注意近远期结合,在改造规划点内的农村应注重内部潜力的挖掘,循序渐进地推进新农村建设上规模、上档次^[8]。

4.2 制定合理政策法规,规范用地审批程序

制定合理政策法规,采取有效措施,协调各地农村宅基地整理和新农村建设,广泛宣传土地国策和法规政策,各级地方政府还要密切配合、共同协作,坚持做到执法必严、违法必究,使农村宅基地管理走上依法管理的轨道^[9]。进一步健全相关法规,明确宅基地如何划分、流转等,使操作有法可依,进一步规范政府行、保障和维护农民利益,从而有效避免一些矛盾纠纷的发生。农村宅基地使用必须坚持按规划、按计划、按定额、按程序、按权限依法审批宅基地的原则,严把审批关,规范农村宅基地转让市场。严格宅基地申请条件,规范农村宅基地申请报批程序,加强农村宅基地登记发证工作,改革和完善农村宅基地审批管理办法,健全宅基地管理制度。

4.3 建立村镇规划和用地计划体系,加大居民点整理力度

编制完善乡镇土地利用总体规划,按照统筹安排城乡建设用地的总要求和控制增量、合理布局、

集约用地、保护耕地的总原则,合理确定农村居民点的数量、布局、范围和用地规模。严格按照年度计划,对占用农用地年度计划执行情况监督检查,不得超计划批地。加大居民点整理力度,积极推进农村建设用地整理,科学制定和实施村庄改造、归并村庄整治计划;因地制宜地组织开展“空心村”和闲置宅基地、空置住宅、“一户多宅”的调查清理工作;制定消化利用的规划、计划和政策措施,加大盘活存量建设用地的力度;加大资金投入,在土地出让金、新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费中拿出部分资金,用于增加耕地面积的农村建设用地整理,确保耕地面积不减少^[10]。

参考文献:

- [1] 李泽楼. 江苏省城镇化进程中土地利用的问题及对策[J]. 上海城市管理职业技术学院学报, 2006, (5): 39-40.
- [2] 江苏省建设厅(江苏省建委). 江苏村镇建设统计年报, (1985, 1990, 1995, 2000, 2005).
- [3] 倪绍祥. 江苏省耕地安全问题探讨[J]. 自然资源学报, 2002, 17(3): 307-308.
- [4] 宋均梅, 陈利根. 农村居民点用地整理与土地集约利用[J]. 农村经济, 2006, (3): 27-29.
- [5] 薛力. 城市化背景下的“空心村”现象及其对策探讨——以江苏省为例[J]. 城市规划, 2001, 25(6): 8-13.
- [6] 王焕, 徐逸伦, 等. 农村居民点空间模式调整研究——以江苏省为例[J]. 热带地理, 2008, 28(3): 71-72.
- [7] 宋均梅, 陈利根. 江苏省农村居民点用地整理论述[J]. 上海土地, 2003, (6): 38-41.
- [8] 徐唐奇, 张安录. 新农村建设背景下的湖北省农村居民点土地整理[J]. 国土资源科技管理, 2008, 25(3): 36-40.
- [9] 余劭, 孙春阳. 中国农村居民点土地整理研究评述[J]. 中国土地科学, 2008, 22(5): 69-71.
- [10] 谢爽, 杨思博, 等. 佳木斯市农村居民点整理潜力与对策研究[J]. 国土与自然资源研究, 2008, (3): 43-44.

Evolution Features and Arrangement of Rural Settlements with Jiangsu Province as an Example

XU Tao, SUN Hua, SHI Ming

(College of Public Management, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: Rural settlements buildings in Jiangsu Province have changed a lot since reform and opening-up; however, scattered arrangement, resource-wasting and high-cost of basic facilities building resulted from traditional pattern of settlement, lack of unified planning and policy-leading. Through the analysis of the development and features of rural settlements in Jiangsu Province since 1980s, this paper discusses the principles to be followed in the process of rural settlement arrangement and studies the thought and suggestions about rural settlement arrangement.

Key words: rural settlement; arrangement; Jiangsu Province