村庄布局规划中“迁村并点”实施困境的探讨

——以江苏省句容市为例

丁 琼　丁爱顺　熊 健

摘要：村庄布局规划是社会主义新农村建设的一项基本工作，“迁村并点”更是村庄布局规划的重要内容，对于改善农民生活条件、集约利用土地等具有非常重要的意义。论文从江苏省句容市的村庄居民点的现状与分布特征入手，发现句容市“迁村并点”工作在实施中存在保留居民点缺乏吸引力、耕地调整难、农民大量进城购房、农民新建房趋于饱和等困境。对此，论文提出了加大对保留居民点投入、合理改革土地承包权、加快流转农村闲置宅基地、加速处理农村空关房①和做好非保留村庄整治性建设的相关措施。

关键词：村庄布局规划　迁村并点　居民点

2006 年，中共十六届五中全会明确提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。村庄是广大农民生产生活的载体，村庄布局规划正是新农村建设的基础性工作之一。目前我国农村村庄分布格局大部分源于上世纪五六十年代，由人民公社“三级所有，队为基础”的框架演变而来，明显存在村庄数量多、分布散、规模小的问题[1]②。各城乡政府都在抓紧编制村庄布局规划，并根据各现有村庄的地理资源、人口规模、基础设施等采取相应的整治、迁并、拆除措施。然而，由于受到农村技术力量和信息资源的限制，加上编制的时间紧、任务重，许多村庄布局规划在编制中存在将问题简单化、对“迁村并点”的实施考虑不周的情况，值得引起政府和学术界的探讨。本文以江苏省句容市村庄布局规划③为例，探讨村庄布局规划中“迁村并点”实施的一系列困境。

1 句容市村庄居民点的现状与分布特征

句容市地处长江中下游南岸，江苏省东南部，属镇江市下辖的县级市（图 1）。市域面积 1385 平方公里，辖 15 个建制镇，154 个行政村，1880 个自然村[2]。2006 年市域总人口约 61.04 万人，其中有农户 14.37 万户，农村人口 42.53 万人。2006 年全市 GDP 124.3 亿元，农民年纯收入 6090 元，位于江苏省第 29 位[3]。

图 1 句容市区位图

句容市地处宁镇扬丘陵山区与太湖平原地区的结合部，属于宁镇丘陵地带，地形地貌特殊，其村庄的分布形态也随着地形地貌的不同而改变。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

村庄居民点具有以下显著特征：

1.1 人口规模差距显著

少数大型自然村村庄人口达到 1000 人，其余大多数是 40-50 户，300 人以下的自然村（表 1），总体上人口规模差异较大。

表 1 2005 年底句容市自然村村庄规模概况

村庄人口规模	村庄数量（个）	所占比例
100 人以下	466	24.79%
100-300 人	1027	54.63%
300-800 人	330	17.55%
多于 800 人	57	3.03%

注：以上数据来源于句容市规划局，作者整理。

1.2 布局分散

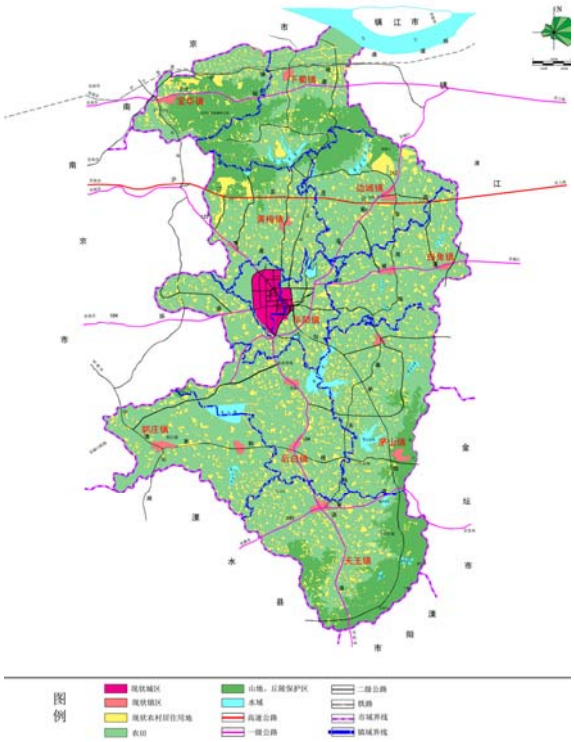
用地形态上大多数居民点呈一字型、十字型、满天星布局，呈现出“小、散、多”的分布特点（图 2），分散的居民点进一步使农业经营和土地经营分散化。

1.3 用地浪费

村民住宅大多以 2 层-3 层的独立式砖混结构为主，且布局松散，占地面积大，宅基地面积普遍在 600 平方米以上。并且绝大多数自然村都有废沟塘，荒草地，村内空闲地占村庄面积近 50%[4]。

1.4 基础设施不全

村庄居民点道路泥泞、窄小，垃圾收集、排水、污水处理等设施基本空白，不少村庄医疗卫生、文化教育、老年活动、商业网点等设施缺乏或布局不合理，造成村民生活的不便。



2 句容市“迁村并点”实施的困境

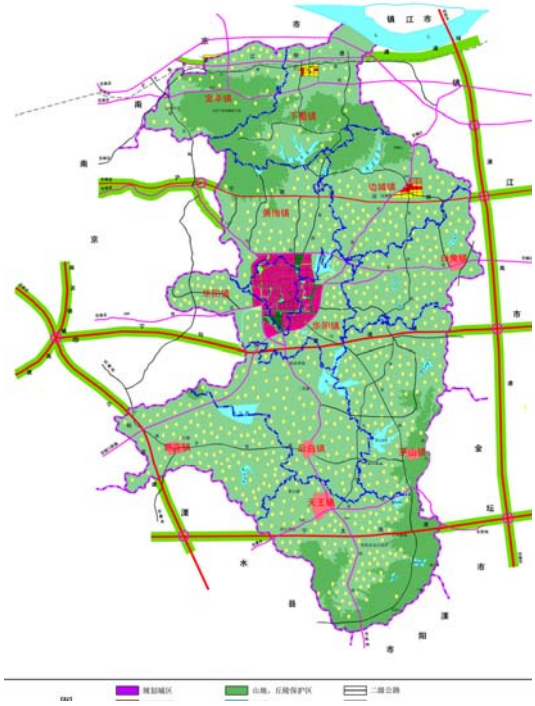
经过近一年的工作，2006 年底句容市 15 个镇已全部完成镇村布局规划（图 3），现状的 1880 个自然村将拆并成集中居民点 319 个，村庄拆并率达 83.0%。按照村庄布局规划，理论上全市规划集中村庄居民点 319 个，总人口约为 250000 人。“迁村并点”后按人均 90 平方米计算建设用地面积为 2256 公顷，依照现状建设用地节约了 7553 公顷[4]。

但就目前实施的情况来看，“迁村并点”极为缓慢，困难重重。现有的村庄布局规划所考虑的多为技术层面，没有涉及到农民、农村的现实问题。当前“迁村并点”实施上的困境主要有：

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2.1 保留居民点缺乏吸引力

保留居民点是综合考虑多方面因素而确定的，历史价值、自然风貌、耕作半径、交通条件、现状基础等都可能成为其被保留下来的原因。由于农村现状的基础条件普遍薄弱，保留居民点也很难保证都具备更为优越的基础设施和公共服务设施，甚至可能在某一个或几个方面比不上非保留村庄(表2)。对于这样的不具有明显优势的集聚点，村民反应较为冷淡，普遍不愿搬迁。



2.2 耕地调整难

农村改革以来，农民以承包方式获得的土地使用权，又称土地承包权。《农村土地承包法》明确规定，“在承包期内，发包方不得收回承包地”和“在承包期内，发包方不得调整承包地”，这就使得土地承包权中隐含了物权的一些排他性特征。1993 年，中央提出在原定的承包期到期后，土地承包期再延长 30 年不变。从 1993 年到 2008 年，15 年过去了，离新一轮 30 年承包期到期还有 15 年，村民对于自己承包的土地具有强烈的使用权意识。“迁村并点”实施后，由于耕地调整的难度很大，造成搬迁户的耕作半径势必加大。按照《句容市镇村布局规划》中的村庄布局规划，“迁村并点”实施将使农户的平均耕作半径由 480 米增加到 1000 多米，耕作半径的限制和耕地调整的难度阻碍了“迁村并点”的顺利实施。

表 2 徐墓规划保留点®与非保留村庄现状基础设施和公共服务设施比较

公共品类型 / 村庄名称		水泥硬化道路	能源	管线	环卫	娱乐	教育	医疗	商业
规划保留点	徐墓	390 米	液化气为主	明沟排水	露天堆放	无	无	无	150 平方米
非保留村庄	上纪	420 米	液化气为主	部分暗沟	露天堆放	无	无	卫生所	180 平方米
	下纪	270 米	液化气为主	无排水设施	露天堆放	无	无	卫生所	60 平方米
	庄里	340 米	液化气为主	明沟排水	露天堆放	无	无	无	280 平方米

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2.3 农民大量进城购房

句容市区和各集镇的教育、医疗、文化、商业服务、基础设施等资源的高度集中，与村庄形成了巨大的反差，增强了农民进城、进镇的愿望。随着生活水平的提高，农民为了享受这些资源，纷纷进城购房。

根据《句容市城市总体规划》（2005—2020），到 2020 年农村人口将从现状的 42.5 万多人减少到 25 万人，减少的这些人基本都流入了城市。人口从乡村流入城市，是城市化过程中最为普遍的现象，与村庄规划也不冲突，甚至可以说是更大范围、更为集约有效的村庄规划，两者是一脉相承的。但是现行农村宅基地属农村集体组织所有，农民的宅基地的取得是无偿和没有成本的，取得后的使用也是无限期的，无流动性，也没有福利性，既不能转让，也不能抵押和出让，固有的土地政策束缚了宅基地的流转。村民进城购房后，没有理由或动因促使其放弃老房子，因此城市化过程给农村带来了大量的闲置宅基地和空关房，形成了“空心村”现象，不利于“迁村并点”的实施。

2.4 农民新建房趋于饱和

随着农村经济的发展，大部分农民已自建了独院楼房。截止 2006 年底，农民自建楼房率已大于 95%，剩余的未建楼房户大多是经济困难户、兄弟分户等情况。由于有能力建房的农户已基本全部完成建楼房任务，同时，建于 20 世纪 90 年代的楼房质量普遍较好，代价也比较高，短时间内农户不会自行拆除。因此，这几年主动要求的建房户，尤其是建楼房户逐年减少。2006 年句容全市 14.37 万户农户中申请建楼房的只有 662 户，占总户数的 4.6‰。其中新建户 154 户，翻建户 508 户，落实到每个村平均还不到 1 户。另一方面，对于村庄布局规划中的被拆除房，政府也是秉持不强制搬迁的政策，采取由农户按需求主动迁建的方式，因此“迁村并点”的规划实施时间必将相当长。

3 结论与措施

3.1 加快对保留居民点的投入

首先应加快保留居民点的基础设施和公共服务设施的建设，引导农民主动迁居。近期应先完善路网结构并同时完成主要市政管线的敷设，加快对垃圾收集点、绿化、村民活动室和户外活动场所进行布局，并根据保留居民点相应的规划人口，配置幼儿园、卫生所、菜场及商贸等公共服务设施，以利于增强对周边村庄的吸引力。其次是增加对农业的投入，改进传统的农业生产方式，走农业生产集约化、规模化和现代化的道路，促进非保留村庄的村民向发展条件好的农村居民点集聚。

3.2 合理改革土地承包权

土地承包权利上应赋予农民的承包地在 30 年承包期内的抵押权。《农村土地承包法》虽然为承包土地的农民提供了更大的交易土地的自由，但没有提供以承包权进行抵押的法律基础。探索从法律上赋予农民物权性质的土地承包权，允许其自由转让、出租、抵押、入股，促进土地合理流转，使农民更充分并有保障地实现与土地权利相连的潜在经济机会，真正使农民和土地权利实现双重解放，有利

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

于“迁村并点”的实施。

3.3 加快流转农村闲置宅基地

对于闲置宅基地，要以乡镇（街道）为单位，在全面摸清农村建设用地利用现状与分布情况，充分掌握搬迁农户安置意愿的基础上，依据土地利用规划和城乡规划，加强闲置宅基地整村整理专项规划编制工作，确保农村宅基地整村整理项目科学、有序、健康发展。市、镇两级要用一定的财政资金给予补贴，千方百计加快闲置宅基地的流转，鼓励节约集约再利用。宅基地的流转政策应适当调整，宅基地使用权人经本集体同意，可以将建造的住房转让或者租赁给符合宅基地使用权分配条件的农户；住房转让时，宅基地使用权一并转让。同时，为鼓励提高农村宅基地整村整理项目安置用地的节约集约利用水平，对整理后农村宅基地人均建设用地规模控制在 90 平方米（含）以内的，按新增耕地实施奖励（2000 元/亩）；人均建设用地每降低 5 平方米再增加奖励 2000 元，奖励资金分配对象以农户为主。

3.4 加速处理农村空关房

20 世纪 90 年代至今已有 10 多万人从农村搬进句容市区，农村已出现大量空关房。按照《句容市镇村布局规划》，从现在到 2020 年，农村还将有 17.5 万人到城区落户。因此，应加快处理农村的空关房。对于质量较好的空关房，应加速其市场交易，可以给买卖双方一定的优惠政策。例如国土、建设部门免收土地、房产转让办证费用，税务部门对已出售空关房而到市、镇购买商品房的农户给予新商品房契税减免，出售的收入实行免营业税、增值税等税费政策。同时，应建立空关房销售的信息体系和市场体系，制定与其相适应的耕地流转政策和户籍政策。对于质量较差的空关房，应尽快拆除，利用旧料参与新宅建设，已拆除空关房到市、镇购买商品房的农户给予新商品房契税减免。对长期闲置的空关房开征不动产闲置税，并不予办理新购房的房产证。

3.5 做好与非保留村庄相适应的整治性建设

句容市在这轮村庄规划中 83%的村庄要搬迁，总户数总人口在 80%左右[4]。而不论从这次村庄规划本身提出的实施措施还是上级有关部门已经针对村庄规划的政策，都要求加大对保留村的投入、限制对非保留村庄的投入。如江苏省交通厅就把句容市 319 个保留居民点列入农村“村村通”道路工程十一五计划[5]，而 1561 个非保留村庄一个都没列入。但就目前来看，村庄规划实施的不确定因素很多，实施到位需要相当长的时间。在近期（3-5 年内）应注意非保留村庄的整治性建设，根据各村拆除的时序和具体情况，由各级公共财政出资，利用有限的资金解决短期内非保留村庄居民的主要公共产品问题，如道路、给排水、卫生等。资金投入要体现低成本、满足基本需要为原则。远期（3-5 年以后）随着农村经济条件的改善和保留居民点的不断完善，非保留村庄的吸引力逐步下降，将会引导农民主动迁居至保留居民点。

鼓励村民尽可能利用非保留村庄原住宅的建筑材料，按严格用地控制标准在规划保留居民点建新

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

宅，以节约建设成本。政府对从非保留村庄来保留居民点建新住宅者，给予适当的财政补贴。对非保留村庄的住宅除进行修葺外，禁止新建[6]。

4 结语

总的来说，村庄本身是一种缓慢自然生长的聚落形态，受各种因素影响而有很大的不确定性[6]。传统的蓝图式的理性规划多为技术层面上对具体形态的考虑，而忽视了实施层面上对规划实践的引导控制。“迁村并点”面临的是复杂的社会发展现实，其实现应该是一个较长的过程，这个过程必须因地制宜、循序渐进，运用多种措施和手段进行协调和配合，使村庄规划具有良好的可实施性,这样才能扎实的推进社会主义新农村建设。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

注释

①空关房：居民手中不出租，不投入使用，长期不住人的房源，这些房源长期处在低效利用的状态。

②根据江苏省镇村布局规划的统计结果，2006 年 6 月全省共有自然村庄约 25 万个，人口少于 100 人的自然村庄比例高达 51.88%。而村庄的散乱造成土地资源利用粗放，到 2005 年底，全江苏省农村住户人均占地 203 平方米，户均占地高达 688 平方米。

③属于句容市镇村布局规划的一个子部分，其他部分还包括市域城镇体系规划、市域发展规模框算、建设用地规划、开敞空间规划布局、空间协调与管理。

④图片来源：句容市规划局，句容市规划设计院．句容市镇村布局规划（2006-2020）[Z]．2006.8

⑤在句容市村庄布局规划中，徐墓作为规划保留居民点合并了上纪、下纪、徐墓（原）和庄里四个自然村。

参考文献

1 谢晓林.社会主义新农村规划建设“村庄合并”的探讨[J].黑河学刊，2007(2)：30-32.

2 《句容年鉴》编辑部.句容年鉴（2006）[M].北京：方志出版社，2006.

3 句容市统计局.句容统计年鉴—2006[R]，2007.

4 句容市规划局，句容市规划设计院.句容市镇村布局规划（2006-2020）[Z]．2006.

5 中共句容市委员会，句容市人民政府.关于推进社会主义新农村建设实施意见及配套文件（征求意见稿）[Z].2006.

6 王健，王鹏，陈振华.京郊村庄整治规划与研究[J].规划师，2007(4)：44-49.

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

稿件标题：村庄布局规划中“迁村并点”实施困境的探讨——以江苏省句容市为例

作者姓名：丁琼
性　　别：男
出生年月：1983年1月
工作单位：东南大学建筑学院城市规划系
最高学历：硕士研究生
通讯地址：南京市大石桥32号4单元412室
邮政编码：210008

电子邮箱：bigheaddq@yahoo.com.cn

作者姓名：丁爱顺
性　　别：男
出生年月：1958年1月
工作单位：江苏省句容市规划局
职　　务：副局长
职　　称：注册规划师
通讯地址：句容市规划局
邮政编码：212400

电子邮箱：zsm1977221@yeah.net

作者姓名：熊健
性　　别：女
出生年月：1983年11月
工作单位：南京大学城市与区域规划系
最高学历：硕士研究生
通讯地址：南京大学城市与区域规划系
邮政编码：210008

电子邮箱：tina_xj@126.com

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net