

· 理论探讨 ·

我国农村居民点用地存在的问题及原因*

陈 春

(北京大学城市与环境学院, 北京 100871)

摘 要 在我国快速城镇化进程中, 建设用地和耕地保护之间的矛盾日益突出, 而构成建设用地的农村居民点用地在城镇化中不但没有减少反而增加了。该文分析了农村居民点用地存在占地面积大且增长快, 利用率低效、空置率高、布局混乱、违规占地严重等问题。对农村居民点用地增长的原因进行了分析, 提出经济发展、家庭收入提高、家庭规模变化、心理因素、城镇化、交通改善、缺乏规划、宅基地限流转、社会保障不健全等是影响农村居民点用地增长的主要因素。最后, 根据不同影响因素提出控制农村居民点用地无序增长的政策建议。

关键词 农村居民点用地 问题 原因

在快速城市化进程中, 建设用地不断增加, 1997~2006年, 新增建设用地达到3.95万 km^2 , 其中1998~2006年新增建设用地占用耕地面积达1.844万 km^2 。这些新增的建设用地主要由城镇工矿用地和农村居民点用地构成。一方面, 随着城镇化的推进城镇面积越来越大, 城镇数量越来越多, 对城镇建设用地的需求也在日益增长。中国的城镇化水平由1978年17.9%增长到2006年的43.9%, 城镇人口由1978年的1.7245亿增加到2006年的5.7706亿, 城市数量从1978年的193个增加到2006年的656个, 城市建设用地面积从1981年的6720 km^2 增加到2006年的3.4167万 km^2 。另一方面, 伴随着农村人口由农村迁往城市, 农村居民点用地应该逐渐减少, 而事实上在我国却出现了农村居民点用地不减反增。农村建设用地分布散、面积大、空置超占多, 各地农村都普遍存在着空心村和空置房的问题, 农村宅基地超占现象突出。该文的目的在于分析我国农村居民点用地存在的问题及农村居民点用地不减反增的原因。

1 农村居民点存在问题

1.1 农村居民点用地占地面积大且增长快

根据全国土地利用变更调查结果, 2006年末全国32.36万 km^2 建设用地中, 居民点工矿用地占建设用地的81.43%, 其中城市用地占6.8%, 建制镇占6.5%, 农村居民点占64%, 独立工矿占14%, 盐田及特殊用地8.7%。可见, 农村居民点用地是占建设用地最多, 占建设用地总量的52.12%。比较1996~2004年人均城镇工矿用地面积和人均农村居民点面积, 发现人均城镇工矿用地面积从1996年的130 m^2 /人下降到2004年的129 m^2 /人, 而人均农村居民点面积则从1996年的206 m^2 /人上升到2004年的220 m^2 /人(表1)。

1.2 利用率低

农村居民点用地的低效利用主要表现在: 一是容积率很低, 2005年我国农村宅基地的平均容积率为0.268^[1]; 二是人均建设用地面积大。《村镇规划标准》(GB50188—93)规定的村镇人均居民点用地为150 m^2 , 我国实际人均居民点用地却达到了219.78 m^2 。随着农村人口向城市迁移, 农村人均住房面积却

收稿日期: 2010-04-04 作者为博士后

*基金项目: 国家“十一五”科技支撑重大项目“村镇建设规划与土地规划关键技术研究”(2006BAJ05A04)

反而在增加。村镇人均住宅面积从 1990 年的 17.83 m^2 增加到 2004 年的 27.90 m^2 ^[2]。

表 1 人均城镇工矿用地与人均农村居民点用地比较

年份	城镇工矿用地面积 (万 km^2)	农村居民点用地面积 (万 km^2)	人均城镇工矿用地面积 ($\text{m}^2/\text{人}$)	人均农村居民点面积 ($\text{m}^2/\text{人}$)
1996	5.4176	16.4573	130	206
1998	5.7515	16.5028	133	207
1999	5.8696	16.5348	132	207
2000	5.9712	16.5594	128	208
2001	6.1113	16.5769	127	210
2002	6.3692	16.5510	128	213
2003	6.6273	16.5479	128	216
2004	6.9976	16.5560	129	220

1.3 空置严重

农村宅基地空置严重,有的地方甚至出现了“空心村”,村镇空间呈现出外缘粗放发展而内部衰落的状态^[3]。根据在四川双流县中和镇的调查,3个村庄的土地利用粗放,房屋空置率和土地闲置率很高。3个村庄的闲置土地面积达到 17.36 hm^2 ,占了整个居民点用地面积的 30.8%;空置房屋有 468 处,空置率达到 19.4%;空置住宅宅基地面积达到 5.58 hm^2 ,占宅基地总面积 14%^[4]。此外,农户将宅基地挪作他用的现象大量存在^[5]。

1.4 布局混乱

受传统农业和自然经济影响,农村宅基地分布散乱。且随着农村经济和交通的发展,许多宅基地直接建设在公路两旁,导致了村庄功能不完善,基础和公用设施得不到合理利用,土地资源严重浪费。在拆乡并镇、拆乡并村的过程中,只是在行政区划上并到一起,布局并没有改变,散乱现象依然存在。农村建设缺乏统一规划、管理松弛,并且受地形限制,山区村落散小,农民宅院散乱,乡村企业常与农民住宅交错混杂^[6]。

1.5 违规用地现象普遍

在经济利益的驱动下,农民自发进行村镇建设,改善生产生活条件,特别是区位条件较好的近郊区,由于土地价格相较城市更低廉,成为承接城市工业的基地。在吸引外来企业的同时,村镇还不断发展壮大村镇企业,导致农村居民点建设用地不断扩张。越是产业经济发达,经济发展速度快,农民收入高、生活条件好的村镇,违规违章建设现象越严重。

2 农村居民点用地增长原因

对农村居民点用地变化的原因进行分析,认为经济发展引起农村家庭收入的增加,同时在农村家庭规模变化和心理因素的影响下产生新的住房需求。新建住房要么在原地新建,要么因为缺乏规划沿着发展起来的交通线异地新建,原有的住房因为宅基地限制流转,不得不空置,驱动农村居民点用地规模扩大。同时随着城镇化的发展,外出务工人员通过租房和买房占据了城镇土地,但由于缺乏完善的社会保障以及宅基地限制流转,形成农村到城市的流动人口在城市以集体宿舍、租房、买房等多种方式占据了住宅用地,而其在农村的住宅用地却依然保留的“两栖占地”现象,这也造成农村居民点用地不断增加。另外,一部分通过就学等途径转变为城镇户口的,在收入提高的情况下将父母居住的农村房屋新建或扩建,也使得农村居民点用地增加(图 1)。

2.1 经济发展

经济发展是农村居民点用地发生变化的最重要的作用力之一。区域经济发展状况对农村居民点的影响是通过增加农村家庭收入,进而激发农村家庭对住房的需求,从而使得农村居民点规模发生变化。在我国,经济发展水平不平衡,在区域间存在较大差异,因而农村居民点用地的规模、增长速度、人均面积都

呈现出区域差异。一般而言，经济较发达地区，农村家庭收入高，对住宅的需求旺盛，因而表现出农村居民点用地规模扩张的现象。而经济相对落后地区，农村家庭收入不高，农村居民点用地扩张相对较缓。

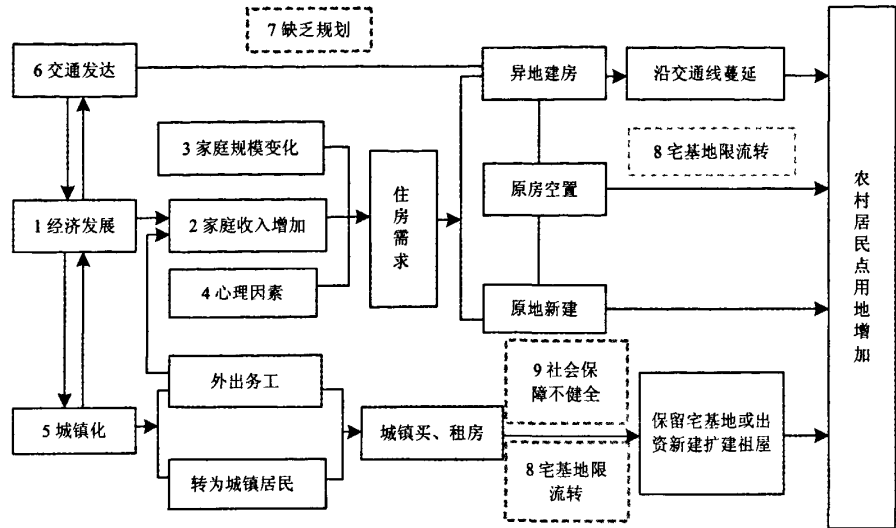


图 1 农村居民点用地增长机理

2.2 家庭收入

一般来讲，对住房的需求函数可确定为是以下因素的因变量： $D_A = f(I, P, P_0, T, N)$ 其中 D_A 为对住房的需求量， I 为住房消费者的财力（财产、收入等）， P 为住房价格， P_0 为非住房商品与服务的价格， T 为住房消费者对住房的偏好（交通是否便捷）， N 为潜在的住房消费者数量（家庭人口规模）。住房消费者的收入往往决定住房消费支出的额度。一般情况下，收入水平越高，农户用于住房的支付能力就越强，用于住房消费的支出越多，农村居民点的规模也会越来越大。当农民收入水平只能满足基本的生存需要时，则对非住房商品和服务的消费支出多而住房消费支出少。

2.3 家庭规模

由于生活方式、价值观念的改变以及计划生育政策的执行，农村家庭规模变小，传统的三代、四代同堂的大家庭逐渐被以夫妻为中心的小家庭所替代，小家庭逐渐从大家庭中脱离出来自立门户，这就必然产生住房需求，从而增加农村居民点用地。因此，农民家庭规模变小也是农村居民点用地扩张的一个重要影响因素。

2.4 心理因素

随着经济收入的提高，农户有提高生活水平的愿望，而建新房则是传统的提高生活水平的途径。20 世纪 80 年代中期、90 年代中期和 2000 年以来，我国农村地区普遍经历了 3 次建房高潮^[7]。尤其是 20 世纪 90 年代以来农村经济快速发展，引发了农村新一轮的建房高潮，逐渐从瓦房发展到楼房再到洋房，农户的居住水平逐步得到提高。同时，农户大多有“宅基地私有”的思想，认为宅基地早占早得，多占多得。在原有房屋破旧的情况下，农户纷纷选择在交通条件更好的地方占地盖房，造成农村居民点用地不断扩大。

2.5 城镇化

随着城镇化进程的推进，农村人口向城市地域集聚，农村人口逐步减少，农村居民点用地的需求减少，农村居民点用地规模应该减少。而在我国的城镇化进程中，外出务工人员收入提高，对原住地的住房需求上升；同时外出务工人员或农村家庭中部分已经成为城镇居民的人员，在城镇通过买房、租房解决了住房问题，但由于宅基地限制流转、社会保障不健全等因素，依然占有原有农村宅基地并对原有房屋进行新建、扩建。上述两种情况均导致农村居民点在城镇化进程中不减反增。

2.6 交通条件

水陆交通方便是农村居民点最初形成的重要条件之一^[8],也是农村居民点的规模和布局发展的重要因素。主要体现在以下两个方面:一是交通道路的兴建可以促进当地的经济发展。所谓“要想富,先修路”,由于交通条件的改善,农村经济得到发展,农民收入相应提高,农村居民点用地也会相应地发生变化。二是交通条件的变更能改变农村居民点的空间结构。在广大农村地区,由于缺乏有效的规划和管理,出现“道路修到哪,农民就将房屋修到哪”的农村居民点布局“马路效应”,道路沿线的农村居民点扩张迅速,而远离道路沿线的居民点则扩张缓慢甚至萎缩。

2.7 缺乏村镇规划

在广大农村地区,村镇规划相当薄弱。2005 年底,全国有 313.7 万个村庄,56.3 万个行政村和 2.07 万个镇。根据建设部门的统计,90% 以上的村镇没有完整的空间规划,95% 以上没有村镇建设总体规划,98% 以上的自然村没有任何规划。由于缺乏有效的规划和管理,使得住房建设随意发展,面积超标,布局散乱。基层国土管理工作量大,而基层国土员配置却很少,管理难度大;加上部分地区交通偏远等因素,管理上更是无法顾及,给违法建房提供了便利条件。根据宅基地申请程序,在农村只要具备规定建房条件的农民均可无偿申请新宅基地。目前农村宅基地实际上是作为一种公共资源进行配置,所以农民随意使用宅基地建房,出现了多占地,占子孙地盖房,导致大片宅基地闲置,粗放外延式的村庄发展模式。

2.8 宅基地限制流转

国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》规定,严禁城镇居民在农村购置宅基地,严禁为城镇居民在农村购买和违法建造的住宅发放土地使用证。宅基地转让须符合规定条件,购买人必须为房屋所在地本集体经济组织成员,即不得跨行政村横向流转,不得向本集体经济组织以外成员转让,禁止向城市居民流转;农村村民将住宅出卖、出租后,不得再申请宅基地建房。另外,由于农村住宅使用的土地属于特定集体经济组织所有,农村住宅的买卖只能在同一集体经济组织成员内进行。然而随着社会经济和城市化的发展,许多农民要么进城生活工作,要么另盖新房,出现大量空置宅基地。可是由于目前农村宅基地的非自由流转性,进城农民大多仍保留原有宅基地或赠送亲友,或非法流转,或闲置不用。造成农村宅基地一方面大量增加,另一方面空置面积不断增加,也使部分地区集体土地资产大量流失^[9]。

2.9 社会保障不健全

学者们一度认为户籍制度是造成“两栖地”现象的原因,但还存在一定争议。在改革开放前,户籍制度是限制人口从农村流动到城市的核心制度,在城乡之间造成了一堵无形的墙。农村人口不得不留在农村,而城市居民则因为其城市户口享有城市带来的各种利益^[10,11]。大多数流动人口居住在环境恶劣的临时住宅里,并通常在不稳定、工资低、条件差的地方工作,面临子女入学难、缺乏社会保障等诸多问题^[3,12-14]。户口的阻碍被认为是引起流动人口居住不稳定从而导致“两栖地”的原因。近年来,学者们认为户口对中国劳动力流动的影响越来越弱^[15]。福建人口普查办公室 2002 年曾对福建沿海五个主要的流动人口目的地进行了问卷调查,结果表明 33.6% 的流动人口愿意保持农村户口并保留土地。保留土地的主要原因是将土地作为失业保障(51.4%)和养老保险(45.7%)。因此,户籍制度并不是造成“两栖地”问题的根本原因,农民工缺乏如最低工资、养老保险、失业保险、职业培训、子女入学等社会保障才是造成两栖占地的根本原因。

3 结论与建议

(1) 土地集约利用不仅仅是城市土地的集约利用,也包括农村居民点用地的集约利用。农村居民点用地分布零散,管理困难,造成耕地资源流失较大。随着城镇化程度的提高,农村人口数量将会逐渐减少,加强农村居民点用地管理,指定相应的政策机制,使农村居民点用地有效利用对于节约土地资源具有重要意义。因此,开展对农村居民点的集约利用和土地整理是农村合法转让渠道的一个重要的研究方向,将对解决建设用地和耕地需求矛盾发挥重要作用。

(2) 土地问题不能仅仅局限于土地,而是要放到中国经济高速发展和快速城镇化的背景下。农村居民点的扩张是与经济的发展和城镇化进程密不可分的。为了健康的城镇化,消除流动人口的后顾之忧,减少“两栖地”的存在,必须加强农民工社会保障体系建设的研究,如低工资、养老保险、失业保险、职业培训、子女入学等。

(3) 规划是经济和社会发展的指南,村镇必须在有效的规划下理性发展。在《城乡规划法》体系下,加强村镇规划的理论研究和实践十分迫切。科学的村镇规划(村镇体系规划、村镇土地利用规划、村镇建设规划)有利于优化村镇的空间布局,减少空心村和提高农村居民点的土地集约利用。

参考文献

- 1 宋伟,陈百明,杨红,等.我国农村宅基地资源现状分析.中国农业资源与区划,2008,29(3):1~5
- 2 中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴2005.北京:中国统计出版社,2005
- 3 Fan, C. C. The elite, the natives, and the outsiders: Migration and labor market segmentation in urban China. *Annals of the American Geographers*, 2002, 92(1): 103~124
- 4 中国土地勘测规划院地政研究中心.关于我国城市郊区宅基地的调研报告.中国土地,2007,(1):38~43
- 5 陈红丽,梁丹辉.我国农村宅基地使用制度存在的问题及对策.中国农业资源与区划,2009,30(5):23~24,28
- 6 姜广辉,张凤荣,陈军伟,等.基于Logistic回归模型的北京山区农村居民点变化的驱动力分析.农业工程学报,2007,23(5):81~87
- 7 李剑阁.中国新农村建设调查.上海:上海远东出版社,2007
- 8 金其铭.中国农村聚落地理.南京:江苏科技出版社,1989
- 9 王罡,葛雄灿.农村居民点用地探析.江苏农村经济,2006,(8):60~61
- 10 Chan, K. W. Cities with invisible wall. Hongkong. Oxford University Press, 1994
- 11 Zhu, Y. New Path to urbanization in China: Seeing more balanced patterns. New York: Nova Science Publishers, 1999
- 12 Shen, J. A study of the temporary population in Chinese cities. *Habitat International*, 2002, 26(3):363~377
- 13 Tan, S. Rural workforce migration: A summary of some studies. *Social Sciences in China*, winter 2003, 83~101
- 14 Zhu, Y. The floating population's household strategy and the migration's role in China's regional development and integration. *International Journal of Population Geography*. 2003, 9(6):485~502
- 15 Friedmann, J. China's urban transition. Minneapolis and London. University of Minnesota Press, 2005

PROBLEMS AND REASONS FOR THE RURAL SETTLEMENT LAND IN CHINA

Chen Chun

(College of Urban and Environmental Sciences, Peking University, Beijing 100871)

Abstract During the rapid urbanization period, the contradiction between the demand for the construction land and the preservation of cultivated land for food security is getting more and more serious in China. The rural settlement land is the main body of construction land. Whereas, during the rapid urbanization the area for rural settlement land, accompanying with decreased rural population, is increasing instead of decreasing. This paper analyzed the main problems existing in rural settlement land use, such as rapid expansion, inefficient utilization, high vacancy rate, confused layout and illegal occupancy. Then the reasons for rural settlement land expansion were put forward. Economic development, family income, family scale, psychological factors, urbanization, transportation, lack of planning, limited circulation of dwelling-house land and imperfect social security were all the factors influencing the rural settlement land expansion. Finally, policy recommendations based on different impacting factors were proposed to control the disorderly growth of the rural settlement land.

Keywords rural settlement land; problems; reasons