

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20210122

· 区域发展 ·

# 区域差异视角下农村宅基地规模与构成特征\*

——以黑龙江省四大区域为例

陶沛宏<sup>1</sup>, 李琪<sup>2</sup>, 杨帆<sup>1\*</sup>, 刘伟<sup>3</sup>, 刘晓庆<sup>3</sup>, 刘佩鑫<sup>3</sup>

(1. 同济大学建筑与城市规划学院, 上海 200092; 2. 中国土地勘测规划院, 北京 100035;  
3. 南京国图信息产业有限公司, 江苏南京 210036)

**摘要** [目的] 分析黑龙江省农村宅基地规模、面积构成的基本特征, 研究其区域差异, 旨在为国土空间规划和乡村规划编制, 以及农村宅基地使用制度改革提供借鉴。[方法] 文章从依据黑龙江省地貌特征划分的北部山区、南部山区、三江平原和松嫩平原四大区域中抽样选取201个行政村的宅基地数据; 结合统计学方法和空间分析方法, 分析了宅基地规模和构成特征, 其中包括了宅基地面积构成中的房屋基底面积和非房屋土地面积, 以及非房屋土地中耕作用土地的比例特征; 并进一步利用曼-惠特尼秩和检验方法比较了宅基地规模和构成的区域差异。[结果] (1) 黑龙江省农村宅基地面积普遍比规定面积大, 介于700~1400 m<sup>2</sup>的比例较高, 区域差异明显。(2) 房屋基底面积多介于40~150 m<sup>2</sup>, 非房屋占地比例较高, 存在宅基地无房屋和房屋空置现象。(3) 耕作用土地是宅基地内部主要利用方式。[结论] 应结合宅基地标准完成确权登记, 并对成果进行调整和完善, 以实现深化宅基地制度改革目标。关注和合理处置超标、一户多宅等现象; 制定区域差异化政策促进宅基地合理利用。进一步探索“三调”中村庄内部用作耕作土地的管理措施。

**关键词** 农村宅基地规模 用地构成 区域差异 曼-惠特尼秩和检验 地理国情数据 黑龙江

**中图分类号**: TU982.29 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-9121[2021]01-0186-11

## 0 引言

农村宅基地(简称宅基地,下同)是农村居民居住生活空间,是村庄用地的主体,也是重要的土地利用现状类型<sup>[1]</sup>。黑龙江省由于开发较晚,人口密度较低,人地矛盾不突出,以往对宅基地管理较为薄弱,全省宅基地规模普遍超过法定标准<sup>[2]</sup>。宅基地规模过大不仅浪费了土地资源,也导致集体资产流失,同时还影响了确权登记顺利进行,并制约乡村规划、村庄整治和新农村建设的开展。

近年来,随着农村土地三项制度改革的推进,围绕宅基地研究成果较多。现有研究主要针对宅基地制度改革,包括政策法规、现实困境<sup>[3-5]</sup>、空心化和治理策略等方面<sup>[6-8]</sup>。虽然《物权法》对宅基地使用权有明确的界定,但相关部门和学者对农村宅基地的具体含义却缺乏共识。现行土地利用现状分类标准将其界定为“农村用于生活居住的宅基地”<sup>[1]</sup>。而大多学者认为农村宅基地是农村农民家庭被依法批准,用于建造住宅、附属用房和庭院等的集体土地<sup>[9]</sup>。照此理解,宅基地核心属性是使用者身份为农民以及土地为集体所有。然而现实中,由于继承和其他历史原因,宅基地使用权人已超出农民范围,而且个别地区出现农民使用国有土地作为宅基地的现象,宅基地权利和使用情况渐趋复杂<sup>[10]</sup>。

与宅基地规模有关的研究除了在研究宅基地制度改革中有所涉及之外,一般是围绕村庄或宅基地整理潜力<sup>[11-12]</sup>和宅基地标准<sup>[2,13-15]</sup>展开,而宅基地标准是研究宅基地整理潜力的基础。宅基地具有居住、仓储、休闲等生活功能和蔬菜种植、养殖等生产功能<sup>[16-18]</sup>,黑龙江省宅基地还存在种植大田作物现象<sup>[2,10]</sup>。

收稿日期: 2020-04-13

作者简介: 陶沛宏(1994—),男,黑龙江哈尔滨人,硕士生。研究方向: 城市规划与设计

※通讯作者: 杨帆(1968—),男,河南漯河人,副教授。研究方向: 城市规划与设计。Email: fanyangsh@tongji.edu.cn

\*资助项目: 国家自然科学基金项目“城乡工业用地空间绩效评价及转型更新机理研究”(51778436)

由于自然、社会、经济、人口以及土地性质等因素的差异,我国不同省区的宅基地标准有所不同<sup>[13]</sup>,但是各地均存在实际宅基地规模高于当地标准的现象<sup>[2,13-15]</sup>。由于宅基地具有与“户”和“人”关联的特征,在确定宅基地适宜规模时应当以人为基础<sup>[13]</sup>,综合农户家庭户人口数、人均耕地、区位、地形条件、住宅形式等因素对宅基地适宜规模进行估计<sup>[12]</sup>。此外,针对宅基地规模的分析数据主要来源于村庄地籍调查数据<sup>[2]</sup>、调研问卷<sup>[14-15]</sup>等。此类研究普遍聚焦于确定宅基地适宜规模,以估计农村居民点适宜规模<sup>[2,15-17]</sup>,并提高农村居民点用地的挖潜能力<sup>[14]</sup>。

目前国内在较大范围从微观特征入手针对宅基地进行的研究较少<sup>[19]</sup>,大多仅围绕宅基地的整体特征,如农村居民点的空间分布以及形态进行分析。这些研究多采用ArcGIS空间分析方法,利用景观生态学指数对农村居民点的斑块面积、密度以及形状特征进行定量研究<sup>[20-21]</sup>;或研究地形、所处区位等因素对农村居民点的规模和形态的影响<sup>[20,22-23]</sup>。

由于黑龙江省村庄地籍调查全面完成,基于大范围、多样本的宗地信息来分析大区域宅基地规模与构成特征成为可能。参考黑龙江省村庄地籍调查时宅基地认定方法,研究的宅基地包括位于城镇建设用地之外,农村集体经济组织成员使用的现有院落范围内的土地,以及现存因历史继承和转让原因产生的院落范围内的土地。其中不仅包括宅基地确权登记时已落实享权范围界址线的宅基地,也包括未落实享权范围而以村庄地籍调查宗地界线为准的宅基地。后者以现实用地范围为准,不考虑其面积是否超出现行宅基地标准。

宅基地范围内种植粮食作物的现象比较普遍。在地理国情数据中,这些用地常被识别为耕地,但实际上与耕地不同;研究将其表述为宅基地内耕作用土地以示区分。文章拟从宅基地面积、房屋基底面积和非房屋用地面积以及宗地内部耕作用土地面积与比例等方面,揭示黑龙江省宅基地规模、构成特征以及区域差异,为国土空间规划和相关规划编制,以及农村地区综合整治活动提供参考,并为全省宅基地使用制度改革提供借鉴。

## 1 研究区与数据

### 1.1 区域概况

黑龙江省地处中国东北部,全省土地总面积4 709.50万 $\text{hm}^2$ 。2017年全省人口3 788.7万人,其中乡村人口1 538.2万人,占40.60%。黑龙江省是全国农业大省和耕地资源大省,2017年粮食总产量4 710.34万t,占全国7.12%。耕地总面积1 586.6万 $\text{hm}^2$ ,占全国11.76%。主体位于中温带,属温带大陆性季风气候。地势西北、东南与北部高,东北部与西南部低。

根据地貌特征,黑龙江省可分为松嫩平原、三江平原、北部山区和南部山区4个区域(图1),其土地资源禀赋、土地利用方式、土地权属、农业生产水平、人口与劳动力状况等自然与社会经济要素有明显的区域差异(表1)。

在四大区域范围内,分散抽取有代表性的20个县级单位(简称县,下同),其中松嫩平原有双城、拜泉、讷河、望奎、泰来、安达、杜尔伯特蒙古族自治县(简称杜尔伯特,下同),三江平原有抚远、萝北、密山、富锦、饶河、勃利、佳木斯郊区,北部山区有通河、孙吴、呼玛,南部山区有林口、

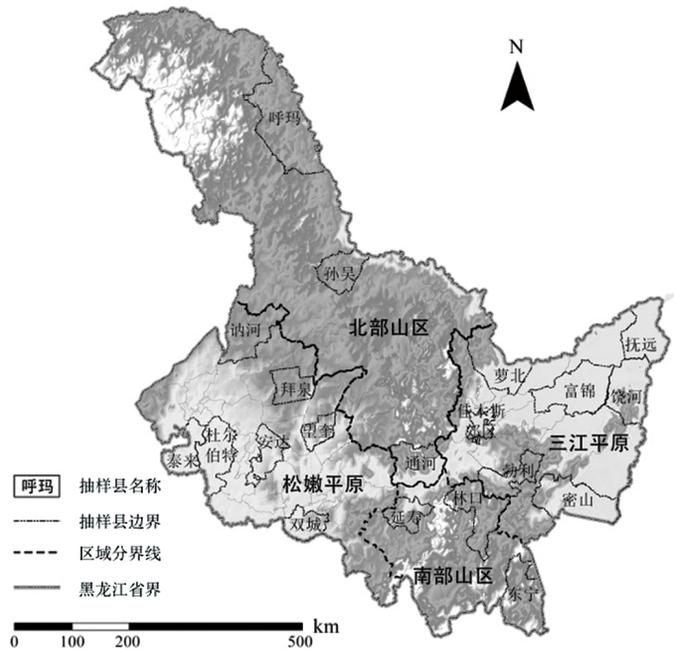


图1 研究区域及数据选择范围

东宁、延寿。根据位置和村庄规模,从以上各县中选取201个行政村。

表1 2017年研究区域概况

区域名称	区域面积 (万hm <sup>2</sup> )	总人口 (万人)	人口密度 (人/km <sup>2</sup> )	村庄人口* (万人)	耕地面积* (万hm <sup>2</sup> )	村庄人均耕地面积* (hm <sup>2</sup> /人)	抽样村 (个)	抽样宅基地 (宗)
北部山区	1 982.76	420.37	21.20	127.43	197.31	1.55	29	5 891
南部山区	538.99	377.81	70.06	123.35	105.37	0.85	33	7 597
三江平原	1 024.24	789.64	77.09	259.64	295.21	1.14	69	15 541
松嫩平原	1 163.50	2 200.96	189.17	1 009.66	637.13	0.63	70	34 335
全省总体	4 709.50	3 788.77	80.45	1 520.07	1 235.02	0.81	201	63 364

注: \*表示剔除行政区划区内农垦系统各国营农场和森工系统各林业局的人口、耕地面积后的数据

## 1.2 数据来源

从2016年完成的黑龙江省村庄地籍数据库中提取20个县抽样行政村宅基地数据,包括用地类型、权属性质、宗地实测面积、房屋基底面积、房屋结构、建筑层数等信息,并剔除了全部预留宅基地和无使用权人且无房宅基地,得到宗地样本63 364宗(表1)。耕地面积等土地利用现状数据来源于2017年土地利用变更调查。人口数据来源于《黑龙江省2018年统计年鉴》、抽样县社会经济发展公报等资料。鉴于黑龙江省农垦系统国营农场和森工林业局跨行政区分布,除表1全口径人口密度外,各抽样县所涉及村庄人口和人均耕地均剔除了国营农场和林业局的相关数据。分析宅基地内部耕作用土地时,所利用的地表覆盖数据来源于2016年地理国情普查。

## 2 研究方法

采用数理统计方法,根据均值、中位数、变异系数等,分析宅基地规模、房屋基底面积整体状况。该文采用曼-惠特尼秩和检验(Mann-Whitney U Test)比较四大区域之间宅基地面积、房屋基底面积、非房屋占地比例的分布差异。由于统计数据并不满足正态分布或方差齐性的特征,曼-惠特尼秩和检验可有效比较宅基地面积等统计量在区域之间的分布差异。

宅基地宗地内部耕作用土地规模分析基于ArcGis10.3的空间分析方法实现。从四大区域中,各选取一个有代表性的县,包括拜泉、林口、通河、富锦,加上佳木斯郊区这一特殊类型,将宅基地宗地界址线矢量数据与地理国情普查的地表覆盖图层的耕地图斑进行叠加,计算各宅基地范围内耕作用土地面积及其占该宅基地面积的比例。

## 3 结果与分析

### 3.1 宅基地规模过大,区域差异明显

统计结果表明,全省宅基地宗地面积普遍偏大,均值为1 087.93 m<sup>2</sup>,中位数为916.78 m<sup>2</sup>,远远超过《黑龙江省土地管理条例》所规定的每户350 m<sup>2</sup>(城市郊区和乡政府所在地250 m<sup>2</sup>)的标准上限。对比全省及各县的宅基地面积均值和中位数,可以发现中位数均小于平均值,其原因是少数超大面积宗地抬高了平均值。由于其分布非正态性,因此中位数比均值更能反映宗地面积的整体状况。在20个抽样县中,宅基地宗地面积中位数最小的东宁县也达到529.58 m<sup>2</sup>,是350 m<sup>2</sup>的1.51倍。有7个县中位数超过1 000 m<sup>2</sup>,最大的抚远达到1 493.84 m<sup>2</sup>。除萝北、延寿、通河、佳木斯郊区等4个县宗地面积变异系数小于0.50之外,其余11个县均超过0.50,最大的呼玛县为0.98,说明其县内宅基地宗地规模差异也较大。杜尔伯特中位数较大,但变异系数并不突出,仅为0.74。根据宅基地面积绘制直方图,面积在700 m<sup>2</sup>左右的宅基地数量最多,面积大于3 000 m<sup>2</sup>则相对较少(图2)。

以黑龙江省350 m<sup>2</sup>的宅基地面积标准上限的倍数对宗地面积进行分级,分为小于等于350 m<sup>2</sup>, 350~

700 m<sup>2</sup>, 700~1 400 m<sup>2</sup>, 1 400~2 100 m<sup>2</sup>, 2 100~2 800 m<sup>2</sup>, 2 800~3 500 m<sup>2</sup>和大于 3 500 m<sup>2</sup>共 7 个等级 (图 3)。结果表明, 面积在 700~1 400 m<sup>2</sup>的宅基地数量占比最高。面积小于等于 350 m<sup>2</sup>, 即符合标准上限的宅基地数量仅占 3.89%。350~2 100 m<sup>2</sup>的宅基地数量占全部的 89.64%。进一步印证了全省宅基地规模偏大的结论。此外, 研究范围内 20 个县分布在 350~700 m<sup>2</sup>, 700~1 400 m<sup>2</sup>, 1 400~2 100 m<sup>2</sup> 3 段的宅基地数量均最多; 呼玛、孙吴、东宁 3 个山区县小于等于 350 m<sup>2</sup>的宅基地数量超过 10%; 抚远、杜尔伯特和安达大于 2 100 m<sup>2</sup>的宅基地数量超过 15%。

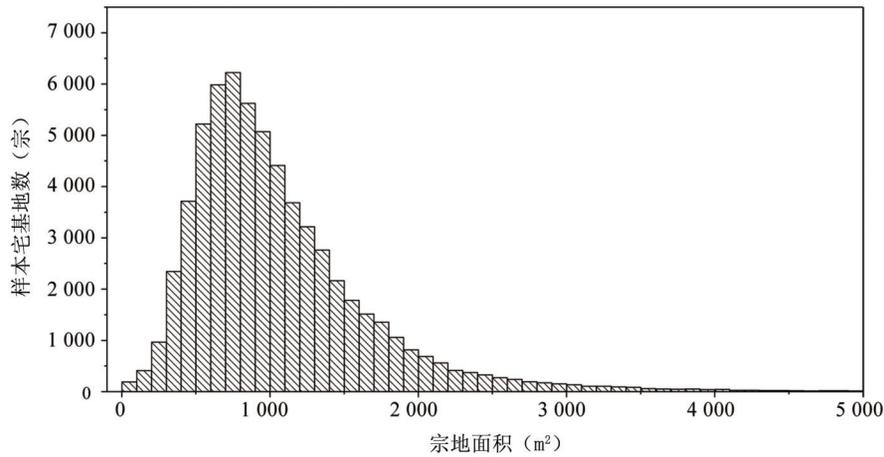


图 2 样本宅基地宗地面积直方图

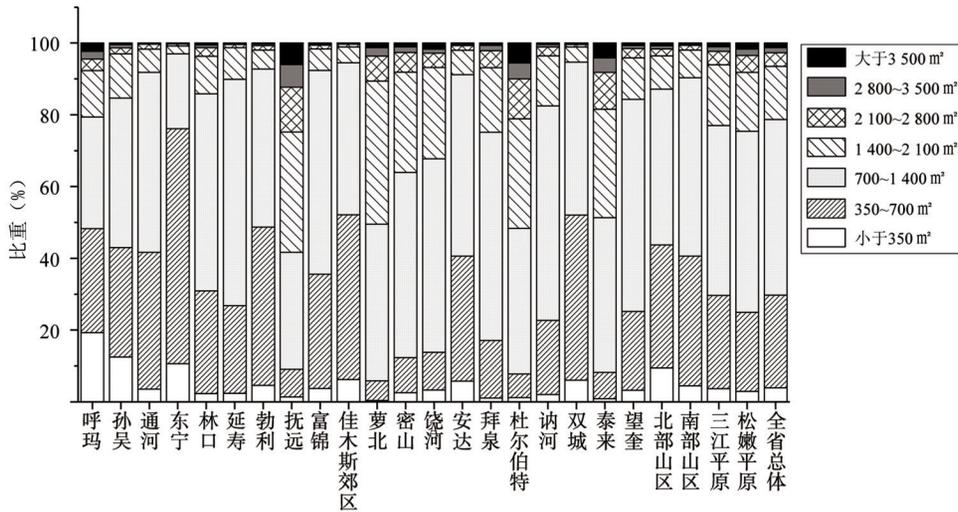


图 3 样本宅基地宗地面积分级结构

对比四大区域, 北部山区和南部山区宅基地面积中位数分别为 756.54 m<sup>2</sup>和 780.83 m<sup>2</sup>, 低于松嫩平原和三江平原的 977.33 m<sup>2</sup>和 937.97 m<sup>2</sup> (表 2)。全省及四大区域内部宅基地面积的变异系数差异也同样较大, 其中松嫩平原和北部山区超过 70%, 与全省整体状况接近; 三江平原为 66.12%, 高于南部山区。四大区域宅基地面积分布曼-惠特尼秩和检验结果显示, 各组 P 值均小于 0.05, 说明四大区域两两之间的宅基地面积分布均有显著差异。四大区域宅基地面积分级同样是 700~1 400 m<sup>2</sup>的比例最高, 同时, 面积小于等于 350 m<sup>2</sup>、350~700 m<sup>2</sup>和 1 400~2 100 m<sup>2</sup>的比例则各有差别。松嫩平原和三江平原 1 400~2 100 m<sup>2</sup>的数量高于两大山区, 小于 350 m<sup>2</sup>和 350~700 m<sup>2</sup>的数量低于山区。原因是松嫩平原开发历史稍长, 宅基地历史问题没有很好解决; 三江平原开发较晚, 宅基地圈占随意性较大。特别是开发历史较短的抚远、饶河、

萝北等县,土地资源丰富,居民点分散,宅基地规模过大。两大山区除热量和交通条件较好的局部外,总体开发历史也不长,且受地形影响,可用作宅基地的土地规模受到限制(表3)。

将抽样县抽样宅基地面积中位数和平均数分别与20个县的县域人口密度及村庄人均耕地面积(剔除国营农场和森工林业局后)进行相关性分析,结果均无显著相关性。说明宅基地面积影响因素十分复杂,不仅决定于宅基地法定标准和土地管理水平,还与历史因素、开发历程、传统习惯、土地资源禀赋、人口压力、土地利用方式、生产力水平,以及所处村庄的地形地貌等因素有关。

表2 黑龙江省各区域样本宅基地面积特征

区域	面积平均值 (m <sup>2</sup> )	面积中位数 (m <sup>2</sup> )	面积标准差 (m <sup>2</sup> )	变异系数 (%)
松嫩平原	1 166.98	977.33	830.90	71.20
三江平原	1 096.41	937.97	724.91	66.12
北部山区	893.80	756.54	651.51	72.89
南部山区	868.79	780.83	503.11	57.91
全省整体	1 087.93	916.78	764.43	70.26

表3 各区域样本宅基地宗地面积曼-惠特尼秩和检验结果

地区	松嫩平原	三江平原	北部山区	南部山区
松嫩平原	—	Z=-8.691 P=0.000	Z=-33.736 P=0.000	Z=-36.930 P=0.000
三江平原	Z=-8.691 P=0.000	—	Z=25.646 P=0.000	Z=27.151 P=0.000
北部山区	Z=-33.736 P=0.000	Z=25.646 P=0.000	—	Z=-2.556 P=0.011
南部山区	Z=-36.930 P=0.000	Z=27.151 P=0.000	Z=-2.556 P=0.011	—

综上,黑龙江省宅基地面积过大,达标比例过低的原因主要有3个:一是开发历史较短。开发最早的松嫩平原局部地区,以及南部山区绥满铁路沿线,开始于20世纪初。而三江平原和北部山区均是20世纪50年代以后才得到大面积开发。由于开发早期地广人稀,存在随意圈占宅基地现象。虽然1981年《黑龙江省土地管理暂行条例》和1986年《土地管理法》出台后土地管理加强,新批宅基地执行了相应标准,但历史问题始终没有得到全面解决;而且局部地区仍然存在少批多占现象。二是标准设定存在问题。黑龙江省宅基地标准源自1979年《黑龙江省农村建设用地管理办法》。该标准不考虑家庭人口差异,均按每户3间房计算,包括房屋地基、仓房、庭院、厕所、畜圈和柴草垛等,只能满足当时人民公社集体经营方式和农户居住及自身消费的基本需求。并且除城市近郊和乡政府所在地标准更低外,全省采用了一刀切。同时,作为全国耕地资源最丰富和人均耕地最多的省份,350 m<sup>2</sup>宅基地标准上限低于同期河北、宁夏、辽宁等地标准上限<sup>[3]</sup>。三是农村生产生活的地域特点。黑龙江省户均耕地规模大,部分农民进城后土地流转给其他种植户种植,导致户均经营耕地面积进一步加大,户均粮食产量较多。此外,黑龙江农业机械化水平高,往往需要较大的农机停放场所和粮食贮存空间。除合作社和部分专业种植大户等农业新型经营主体有专用的农机停放场所和粮食烘干贮存设施之外,一般农户和部分专业大户的农机、余粮均存放在各自宅基地内,因此,加大了宅基地占地需求。杜尔伯特和安达等畜牧业发达县,畜禽棚舍的占地需求较大,也导致宅基地规模较大。因此,黑龙江省农村宅基地面积较大有一定的地域合理性。

同时,同一集体经济组织内农户宅基地面积差异较大,超标现象长期存在,给宅基地使用权确权登记和发证工作带来了困难。黑龙江省在确权登记发证时,对因超标而无法落实合法宅基地使用权界线的宗地,采取在土地登记簿和土地权利证书记事栏备注宗地面积、法定登记面积和超过标准面积的方式处理,无法切实保护农民合法权益<sup>[10]</sup>。同时,宅基地宗地规模过大也会影响一些规划的编制和实施,成为实现土地资源优化配置的障碍。

### 3.2 宅基地内非房屋用地比例较高,存在闲置现象

建房居住是宅基地最核心的功能。当然,居住面积受经济发展水平、生活习惯和自然条件制约。黑龙江省农村住宅基本为平房。按房屋基底面积等于0(无房屋),0~40 m<sup>2</sup>,40~60 m<sup>2</sup>,60~80 m<sup>2</sup>,80~100 m<sup>2</sup>,100~120 m<sup>2</sup>,120~150 m<sup>2</sup>,150~200 m<sup>2</sup>,大于200 m<sup>2</sup>共分为9个区段。剔除无房屋宅基地样本后,研

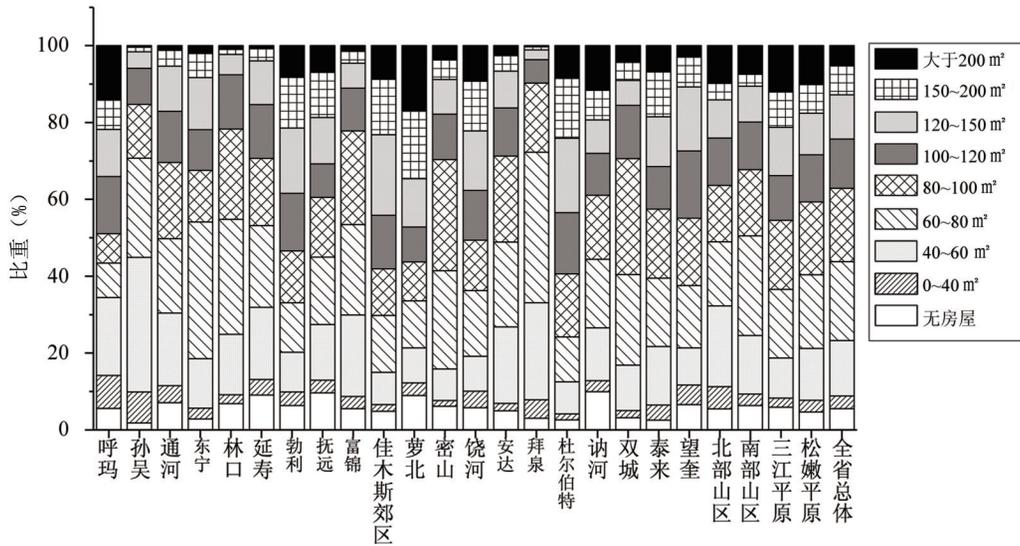


图 4 各地区、县样本宅基地中房屋基底面积分级

究获得全省、四大区域及各个样本县范围内宅基地样本房屋基底面积的特征（图4，表4）。

统计结果表明，全省宅基地房屋基底面积多介于40~150 m<sup>2</sup>，其中60~80 m<sup>2</sup>和80~100 m<sup>2</sup>宅基地数量均接近宅基地总量的20%；40~60 m<sup>2</sup>、100~120 m<sup>2</sup>和120~150 m<sup>2</sup>3个区段宅基地数量均占总量的10%~15%（图5）。全省房屋基底面积均值约为102.50 m<sup>2</sup>，中位数为89.10 m<sup>2</sup>，变异系数为59.68%。与宅基地面积类似，全省范围及20个县范围的房屋基底面积平均值均高于各自中位数，说明少数房屋基底面积较大的样本抬高了均值。其中，20个县中，房屋基底面积中位数最小的东宁为71.52 m<sup>2</sup>，最大的饶河为105.23 m<sup>2</sup>。变异系数介于38.72%~89.72%，其中，变异系数最小的为拜泉县；高于全省平均水平的为呼玛县、讷河县、饶河县和勃利县。各县宅基地内房屋基底面积大小相对集中的范围不同，反映各地区住房建设和宅基地利用水平存在差异。

四大区域中，三江平原住宅基底面积中位数最大，为95.35 m<sup>2</sup>，其变异系数、集中区段与全省总体情况相似。松嫩平原则在在中位数、标准差和集中区段方面均与全省总体情况相似。北部山区的住宅基底面积中位数为81.05 m<sup>2</sup>，其变异系数最大，达到73.78%，基底面积的内部差异明显。北部山区住宅基底面积为40~60 m<sup>2</sup>的数量占宗地数22.21%，远高于其他3个区域。南部山区住宅基底面积中位数与变异系数最小，分别为79.50 m<sup>2</sup>和43.53%。南部山区基底面积为60~80 m<sup>2</sup>的数量占宗地数的27.74%，有别于其他3个区域。南部山区和北部山区房屋基底面积中位数相对较小，房屋基底面积相对接近，与平

表 4 四大区域样本宅基地房屋基底面积特征

区域	平均值(m <sup>2</sup> )	中位数(m <sup>2</sup> )	标准差(m <sup>2</sup> )	变异系数(%)
松嫩平原	103.72	89.98	61.97	59.75
三江平原	109.47	95.35	62.98	57.53
北部山区	96.10	81.05	70.90	73.78
南部山区	87.46	79.50	38.07	43.53
全省总体	102.50	89.10	61.17	59.68

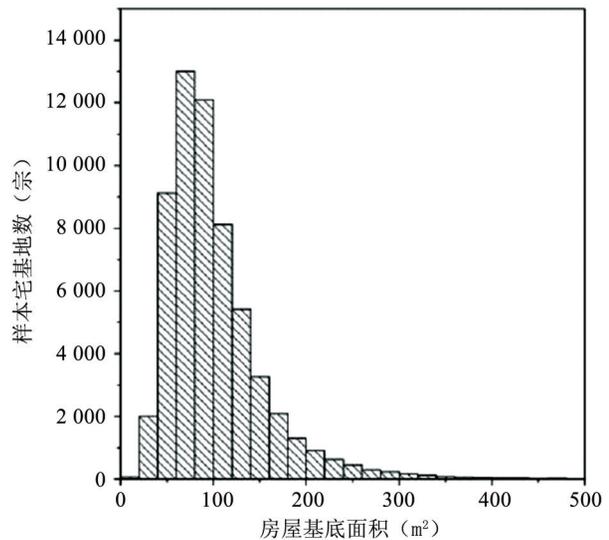


图 5 样本宅基地房屋基底面积直方图

原地区显著不同；说明山区地形和宅基地面积对房屋建造有抑制作用。

由于宅基地规模总体较大，而每处房屋基底面积一般不超过150 m<sup>2</sup>，因此，非房屋用地占宅基地比例较高。黑龙江全省范围，样本宅基地非房屋用地总面积与宗地总面积的比值为90.58%；样本宅基地内非房屋用地占宅基地宗地面积比例的平均值为88.70%，中位数为90.50%，变异系数为10.90%。四大区域层面，松嫩平原样本宅基地非房屋用地总面积与宗地总面积比值最高，为91.10%；样本中非房屋用地面积占比的中位数最高，为91.01%。北部山区样本宅基地非房屋用地总面积与宗地总面积的比值以及样本的非房屋用地面积占比中位数均最低，分别为89.25%和89.13%。南部山区和三江平原样本宅基地非房屋用地面积占比分布水平接近，但与另外两个地域存在显著差异（表5）。

表5 非房屋用地面积占样本宅基地比例的曼-惠特尼秩和检验结果

地区	松嫩平原	三江平原	北部山区	南部山区
松嫩平原	—	Z=-14.856 P=0.000	Z=-17.761 P=0.000	Z=-12.161 P=0.000
三江平原	Z=-14.856 P=0.000	—	Z=6.370 P=0.000	Z=-0.163 P=0.871
北部山区	Z=-17.761 P=0.000	Z=6.370 P=0.000	—	Z=-6.470 P=0.000
南部山区	Z=-12.161 P=0.000	Z=-0.163 P=0.871	Z=-6.470 P=0.000	—

由于宅基地中非房屋用地面积往往与生产功能密切相关，因此，宅基地宗地面积越大，非房屋用地面积比例越高，不仅表明庭院经济发展潜力巨大，也表明村庄整理潜力巨大。

研究范围内存在一定数量房屋基底面积为0的无房屋闲置宅基地，非房屋面积比例非常高，属于农村空心化的一种表现形式——宅基地空心化。在抽样数据中，有3 504宗闲置宅基地，占抽样宅基地宗地数的5.53%；闲置宅基地合计面积占全部抽样宅基地面积的4.94%。20个县的抽样数据中，讷河闲置比例最高，为9.62%。孙吴、泰来、杜尔伯特和东宁占比不足3%。从四大区域范围来看，南部山区闲置比例最高，达6.77%；松嫩平原最低，为4.91%。宅基地闲置的原因比较复杂，其中包括农业机械化、规模化经营对劳动力的释放，大量农民进城务工或者陪伴子女进城读书。

需要特别指出的是，宅基地闲置与一户多宅有关。每户占有宅基地数量越多，宅基地闲置情况越严重。在全部抽样宗地中对宅基地权利人或当下使用者身份信息查询发现，一方面，从每户所占宅基地宗数来看，共有6 679宗宅基地样本属于一户多宅情况，占总样本量的10.54%。其中，一户2宅样本中存在闲置的宗数比例为15.31%，一户3宅样本中闲置宗数比例为21.75%，一户4宅及以上样本中闲置宗数占27.36%，而一户1宅样本中闲置宅基地的宗数比例仅为4.26%。另一方面，从存在闲置的3 504个宅基地样本来看，其中存在一户多宅现象的宅基地样本有1 090宗，占闲置宅基地总数的31.11%。通常农民进城、宅基地转赠和继承等是导致一户多宅现象的主要原因。

不同地区的一户多宅和宅基地闲置情况存在不同（图6）。三江平原闲置宅基地样本中一户多宅的比例高于松嫩平原和两大山区，达到43.71%。其中萝北、勃利有超过50%数量的闲置宅基地与一户多宅问题有关。随着三江平原农业机械化水平的较高，农业劳动力得到大量释放，农民进城务工极易产生宅基地闲置现象。

### 3.3 宅基地用作耕作，成为主要使用方式之一

由于黑龙江省农村宅基地面积普遍较大，因此，除了种植蔬菜等使用外，许多家庭还种植玉米，甚至水稻等大田作物，具备了生产性用地的属性。尽管运算能力和资料存在局限，研究还是从四大区域分别选择有代表性的拜泉、富锦、通河、林口4个县，以及佳木斯郊区，将农村宅基地矢量数据与地理国情普查地表覆盖图层的耕地进行叠加，计算各宅基地宗地内用于粮食作物耕作的土地面积（表6）。

分析结果表明，粮食作物耕作是宅基地的主要利用方式。5个县1.407 7万宗宅基地中，有耕作用土地的宗地比例达到总数的81.25%，耕作用土地面积占宗地总面积的54.14%。5个县之间比较，宅基地内耕

表 6 宅基地样本内用于耕作用土地统计

县市	区域	抽样宅基地总数	有耕作用土地的宅基地宗数	有耕作用土地的宅基地数量比例(%)	耕作用土地占宅基地面积比例(%)
拜泉	松嫩平原	3 084	3 000	97.28	67.70
富锦	三江平原	2 220	1 540	69.37	47.87
通河	北部山区	3 227	3 119	96.65	64.25
林口	南部山区	2 480	1 820	73.39	41.52
佳木斯郊区	三江平原	3 066	1 998	65.17	39.77
合计		14 077	11 477	81.53	54.14

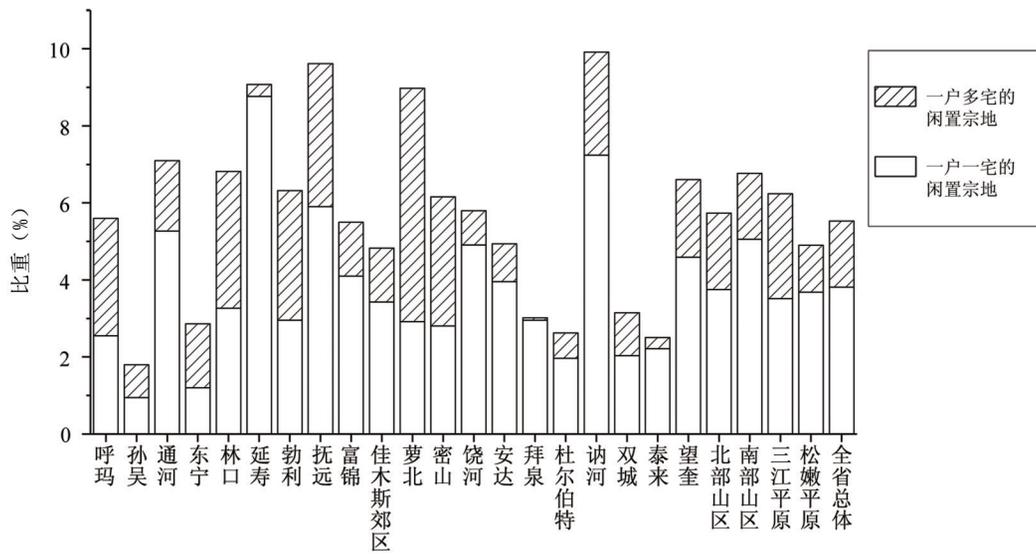


图 6 宅基地闲置样本中一户多宅情况所占比例

作用土地面积特征又有所差别。佳木斯郊区因靠近城市，宅基地用作养殖和加工的情况比其他 4 个县多，耕作用土地占宅基地面积比例最低，有耕作用土地的宗地比例也最低。富锦有耕作用土地宗地比例及耕作用土地占总面积比例均较低，是由于农业机械化程度高，宅基地内农机停放面积较大，粮食产量高，粮食贮存面积也较大等原因。林口地处山区，因此宅基地面积都不是很大，庭院内木耳等菌类栽培发育，有耕作用土地的宗地比例和耕作用土地面积占宅基地面积的比重都不高。拜泉和通河有耕作用土地的宗地比例以及耕作用土地占宅基地面积比例均较高，其原因是宅基地内养殖、菌类栽培、农机停放的面积均相对较小。

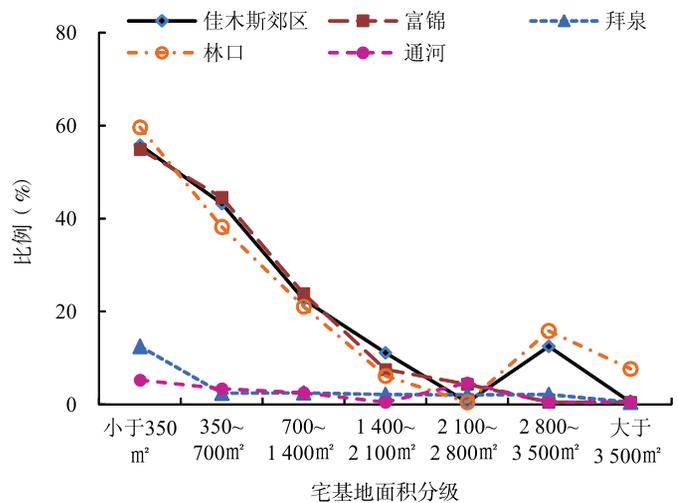


图 7 各面积分级无耕作用土地宅基地数量比例

同时考虑宅基地规模的分级，5 个县在不同面积区段下无耕作用土地宅基地比例随着宗地规模扩大而降低（图 7），但不同县在不同区段有所差异。拜泉和通河县无耕作用土地的宅基地比例在各个区段均低于其余 3 个县，与前文分析结果吻合。富锦无耕作用土地宅基地比例随着宅基地面积增大而持续降低。林口和佳木斯郊区的无耕作用土地宅基地比例在 2 800~3 500 m<sup>2</sup> 的面积区段上升高明显，在大于 3 500 m<sup>2</sup> 的

面积区段无耕作用土地宅基地占比回落。

随着宅基地面积增大,宅基地中耕作用土地面积占比先升高随后降低。除富锦外其余各县,占比高位均在2 100~2 800 m<sup>2</sup>这个面积区段,表明超大宅基地除种植粮食作物外,还可能用作其他用途。在2 800~3 500 m<sup>2</sup>面积区段,通河县样本中耕作用土地面积占比发生异常变化,目前原因不明。在面积小于350 m<sup>2</sup>的宅基地中,富锦、林口和佳木斯郊区的样本中有耕作用土地的比例中位数接近于0,而无耕作用土地的宅基地占样本的60%。拜泉和通河即使宅基地面积较小,也会用于耕种(图8)。

宅基地内土地条件好,土壤熟化程度高,耕作的产量和效益优于大田,对发展庭院经济和增加农民收入意义重大。但是,超出宅基地标准的土地用于耕作,会因为收益驱动而导致多占宅基地。黑龙江省相关政策显示,宅基地内耕作用土地在“三调”之前一直作为宅基地进行管理。虽然“三调”根据土地使用情况将村庄内部互相邻接的宅基地内的耕作用土地归入耕地范畴进行了数据汇总,但是在确权登记时,却难以在实际宅基地范围内明确划定符合标准的宅基地宗地实体界线范围,也无法解决如何将实际宅基地范围内的耕作用土地划入耕地以及由此带来的关于宅基地的权利纠纷。目前国家对此也未出台相应的管理政策。

## 4 结论与建议

### 4.1 结论

(1) 黑龙江省宅基地宗地面积普遍偏大。平均数和中位数远远超过每户350 m<sup>2</sup>的省内标准的上限。宅基地面积在700~1 400 m<sup>2</sup>的样本数占抽样总量的48.95%,而不超过350 m<sup>2</sup>的样本数仅占3.89%。同时,宅基地面积的区域差异明显,以农业为主的松嫩平原和三江平原宅基地面积均值和中位数均高于农林并重的南部山区和北部山区。由于宅基地普遍超标,难以划定每户宅基地实体界限范围,因此,面临着宅基地确权登记发证的困难。

(2) 宅基地宗地内房屋基底面积多介于40~150 m<sup>2</sup>。山区和平原区有所差别。房屋之外用地所占比例平均达到88.70%,村庄整理潜力较大。同时,闲置宅基地情况普遍,其中近1/3的闲置宅基地与一户多宅现象有关。

(3) 宅基地用作粮食耕作的情况普遍。有耕作用土地的宅基地占所选5个县总样本量的81.53%,其中,三江平原和南部山区宅基地样本中耕作用土地面积占宅基地面积比例略低。

### 4.2 建议

(1) 应对黑龙江省现行宅基地面积标准做出适当调整,以适应现代化农业和新型经营主体的发展需求。在全省宅基地面积规模普遍超标的情况下,仅将城市郊区和乡政府所在地的标准上限进行降低是不够的,还应综合区位条件、资源禀赋、区域差异等制定新标准。

(2) 结合已经启动的国土空间规划编制工作,对农房、宅基地进行补充调查,将宅基地确权登记前置,在尊重历史成因和现实状况的前提下,合理合法划定宅基地实体界限范围。

(3) 深化宅基地制度改革,合理处置宅基地超标、土地闲置和一户多宅现象。对于宅基地超标部分,应结合权利人、使用人的历史情况和动态变化,推动建立合理的宅基地流转、退出机制。通过促进发展庭院经济,包括农产品初加工、仓储等产业融合发展项目,以提高土地利用效率和效益。最终实现闲置宅基地的合理使用。

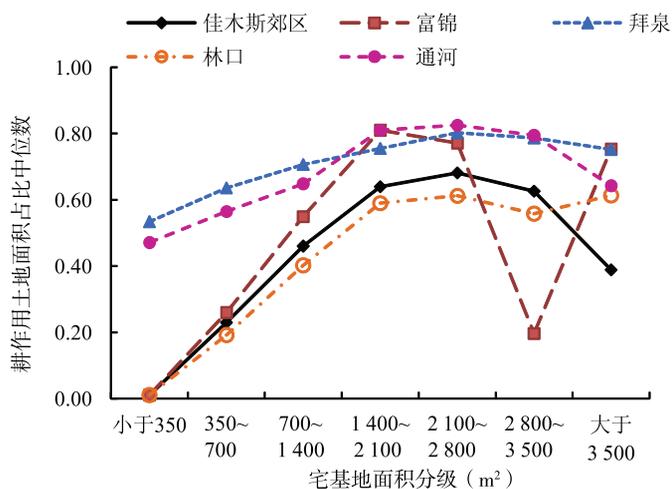


图8 各面积分级耕作用土地面积占比中位数

(4) 完善土地调查和统计制度,妥善及时解决宅基地内耕作用土地在调查和确权方面存在的困境。既要保障农民合理合法享有的权利,也要避免土地资源的过度浪费和权益错位。

(5) 加强新批宅基地的登记管理,严格执行宅基地标准。限制村庄盲目扩张,积极开展宅基地复垦整理,推进建设用地增减挂钩。

## 参考文献

- [1] 全国国土资源标准化技术委员会.土地利用现状分类:GB/T 21010-2017.北京:中国标准出版社,2017.
- [2] 类淑霞,袁顺全,张伟.东北商品粮基地农村居民点用地标准研究——以黑龙江省为例.农村经济与科技,2016,27(19):1-4.
- [3] 杨岩枫,谢俊奇,姜广辉.我国宅基地使用管理制度的演变、存在问题和改革途径——基于北京市的调查.国土资源科技管理,2017,34(1):65-72.
- [4] 李川,李建强,林楠,等.农村宅基地使用制度改革研究进展及展望.中国农业资源与区划,2017,38(1):74-81.
- [5] 刘守英,熊雪锋.产权与管制——中国宅基地制度演进与改革.中国经济问题,2019(6):17-27.
- [6] 龙花楼,李裕瑞,刘彦随.中国空心化村庄演化特征及其动力机制.地理学报,2009,64(10):1203-1213.
- [7] 姜绍静,罗泮.空心村问题研究进展与成果综述.中国人口.资源与环境,2014,24(6):51-58.
- [8] 王语檬,陈建龙.黑龙江平原农区村庄空心化演变及其整治措施研究.中国土地科学,2018,32(12):59-65.
- [9] 陈小君,蒋省三.宅基地使用权制度:规范解析、实践挑战及其立法回应.管理世界,2010(10):1-12.
- [10] 汪继伟,陶军德,马榕徽.黑龙江省超占农村住宅用地有偿使用探讨.东北农业大学学报(社会科学版),2019,17(4):19-24.
- [11] 宋伟.中国农村宅基地整理潜力估算.中国农学通报,2014,30(33):301-307.
- [12] 王楠,郝晋琨,李牧,等.生计转型背景下河北省农村宅基地整理分区与潜力研究.农业工程学报,2019,35(9):255-264.
- [13] 翁文先.我国农村宅基地标准差异研究.安徽农业科学,2011,39(33):20717-20719.
- [14] 张怡然,邱道持,李艳,等.基于效用函数的农村宅基地用地标准研究——以渝东北11区县为例.资源科学,2011,33(1):120-126.
- [15] 宋伟.经济欠发达区域农村居民点用地标准研究——以吉林省舒兰县为例.中国农学通报,2012,28(2):129-133.
- [16] 岳永兵,张军辉.浅议农村宅基地用地标准.中国国土资源经济,2010,23(1):23-25,55.
- [17] 和文超,师学义,文胜欢,等.农村宅基地用地类型划分与用地标准.农业工程学报,2012,28(6):253-258.
- [18] 瞿理铜.基于功能变迁的农村宅基地制度改革研究[博士学位论文].北京:中国农业大学,2016.
- [19] 李文梅,陈松林.连城县农村宅基地利用及微形态研究.太原师范学院学报(自然科学版),2009,8(2):116-120.
- [20] 王诗雨,雷国平,姜超,等.黑龙江省宝泉岭垦区农村居民点景观格局与空间分布特征分析.水土保持研究,2013,20(2):196-200.
- [21] 李静,张平宇,刘学伟.三江平原城乡聚落的空间格局特征分析.农业现代化研究,2014,35(3):294-298.
- [22] 陶军德,关国锋,汤永玲.哈尔滨市阿城区农村居民点景观格局与空间分布特征分析.国土与自然资源研究,2011(5):27-29.
- [23] 宋志军,关小克,朱战强.北京农村居民点的空间分形特征及复杂性.地理科学,2013,33(1):52-60.

## THE CHARACTERISTICS OF RURAL HOMESTEAD SIZE AND COMPOSITION FROM THE PERSPECTIVE OF REGIONAL DIFFERENCES\* ——A CASE STUDY OF FOUR REGIONS IN HEILONGJIANG PROVINCE

Tao Peihong<sup>1</sup>, Li Qi<sup>2</sup>, Yang Fan<sup>1\*</sup>, Liu Wei<sup>3</sup>, Liu Xiaoqing<sup>3</sup>, Liu Peixin<sup>3</sup>

(1. College of Architecture and Urban Planning, Tongji University, Shanghai 200092, China;

2. China Land Surveying and Planning Institute, Beijing 100035, China;

3. Nanjing Guotu Information Industry Co., LTD, Nanjing 210036, Jiangsu, China)

**Abstract** This paper analyzes the basic characteristics of the size and area composition for rural homestead in Heilongjiang province. The regional differences are studied in order to provide reference of formation for national territory spatial planning and rural planning, and the reformation for the regulation system of rural homestead use. There were totally 201 typical villages' homestead data in 20 counties selected in this study from the four main regions, classified by topographic feature, in Heilongjiang, namely the Northern mountains, the Southern mountains, the Sanjiang plain and the Songnen plain. This paper analyzed the characteristics of homestead size and

composition by the statistical method and spatial analysis method, including the scale size of homestead, the area and proportion of house base and non-house land, which made up the homestead and the proportion of land used for cultivation in non-house land. Furthermore, the regional differences of homestead size and composition were compared by employing the Mann-Whitney rank sum test method. The results were showed as followed. (1) The scale size of homestead was generally larger than that of the legitimate standard in Heilongjiang. A large portion lied between 700~1 400 m<sup>2</sup>, with significant regional differences. (2) The base area of rural houses was mostly between 40~150 m<sup>2</sup>. There was a high proportion of non-housing area, leading to unused homestead. (3) Land used for cultivation had become the main land use of homestead. The conclusion of the paper points out that the registration of homestead should be completed according to the homestead standard, and the investigation results should be confirmed and improved to achieve the reformation of the homestead system. Differentiated policies should be applied considering the circumstances of oversized rural homestead, and one family owning more than one homestead, to promote the utilization of homestead. Further research is expected to investigate the land management measures of the cultivated land in the village found through the Third Land Survey.

**Keywords** rural homestead scale; land composition; regional difference; Mann-Whitney U test; national geographic conditions; Heilongjiang

---

(上接第167页)

新背景下的乡村治理不仅要做到管理者与治理对象之间的良性互动,还需要有效传播治理理念,在这一过程中公共关系理论发挥着不可忽视的作用。

通过引入公共关系理论,可以有效调动乡村各个主体的积极性,解决治理过程中的难题,从而实现村民公共利益最大化和乡村社会稳定发展。首先,要完善信息表达。随着乡村人口结构的不断改变,对国家制度的宣传引导在乡村治理中尤为重要。引导村民树立马克思主义的世界观、价值观、人生观,提高他们认识问题、分析问题、解决问题的能力。加强社会主义核心价值观的宣传,激励村民健康向上、善良包容,通过自己的辛勤劳动改变生活。另外还要加强法制宣传教育,加强对不同民族的管理,提升村民的公民意识,防范民族分裂思想渗透,提高人们遵纪守法意识。在政府与村民间建立起良好的沟通机制,完善信息采集、核实及处理制度,全面了解村民痛点和诉求,提高沟通的有效性和政府的公信力。其次,科学的目标定位。乡村治理是紧紧围绕人民群众安居乐业展开的,因此政策的顶层设计要充分尊重乡村振兴战略的总目标,呼应国家在“三农”

方面的各项政策,建立起乡村治理公共关系体系。关注与村民切身利益密切相关的重大公共问题,深层次化解乡村社会矛盾冲突,政府要改变“全能”观念,践行新政府理念,简政放权、优化服务,在乡村社会公共治理过程中扮演“掌舵人”而非“划桨人”。同时发挥优秀的传统文化在乡村治理中的作用,调动起村民的积极性,推动治理体系的整体优化。

美国学者卡特利普1952年出版的《有效公共关系》一书提出,公共关系的最终目的是维持组织与公众间的和谐关系,一方面组织将信息分享给公众,另一方面公众将信息反馈给组织。乡村治理正是通过政府与村民对乡村事务的共享、共建、共治来有效解决乡村社会运行中出现的问题,进而建立起良好的社会秩序。《公共产品供给均等化:基于乡村振兴战略视阈下的研究》一书使读者对乡村治理有了更深刻的理解,为基于公共关系理论的乡村治理的创新带来思考。

**基金项目:**浙江省属高校基本科研项目(00058 ZC200120307)

文/陆青霜(浙江经贸职业技术学院,讲师)