



现代农业与乡村地理丛书

农村土地整治 模式与机制研究

陈秧分 刘彦随 著



科学出版社

现代农业与乡村地理丛书

农村土地整治模式与机制研究

陈秧分 刘彦随 著

国家自然科学基金重点项目 (41130748)

国家自然科学基金青年项目 (41101165)

联合资助

科学出版社

北京

内 容 简 介

我国农户生计多样化与乡村空间异质化日渐显著。深入研究城乡转型背景下的农村土地整治问题,对于厘清当前农村土地整治争辩焦点,助推乡村地域重构与城乡协调发展具有重要意义。本书梳理了农村土地整治代表性学术观点,归纳总结了国内外城乡转型进程中农村土地整治的经验模式,理论解析了农村土地整治的合理性与可行性,尝试探索了当前农村土地整治的宏观背景与现实格局,并选择山东省作为典型案例,在诊断农村空心化程度、分析农村土地整治适宜区域、评价典型模式成败得失的基础上,提出了农村土地整治的管控机制与相关政策建议。

本书适合土地经济与管理领域、资源与环境经济领域的研究者,大专院校土地管理、农林经济管理等相关专业的教师和研究生,以及政府相关管理部门人员阅读和参考。

图书在版编目(CIP)数据

农村土地整治模式与机制研究/陈秧分,刘彦随著. —北京:科学出版社, 2017.3

(现代农业与乡村地理丛书)

ISBN 978-7-03-051736-4

I.①农… II.①陈… ②刘… III. ①农村—土地整理—研究—中国 IV.①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 025615 号

责任编辑:朱海燕 丁传标 / 责任校对:何艳萍
责任印制:肖 兴 / 封面设计:图阅社

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新科印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017 年 3 月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2017 年 3 月第一次印刷 印张:9 3/4

字数:230 000

定价:79.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

《现代农业与乡村地理丛书》编辑委员会

学术顾问 吴传钧 陆大道 刘兴土 余之祥

郭焕成 蔡运龙 许越先

主 编 刘彦随

副 主 编 (按姓氏拼音排序)

冯德显 傅国华 李小建 刘晓冰 杨德刚

杨子生 张小林 张义丰 周应华

委 员 (按姓氏拼音排序)

陈健飞 陈玉福 程华国 程叶青 但文红

葛京凤 谷人旭 郭丽英 黄安民 黄贤金

梁昊光 廖和平 林彰平 刘海启 刘 慧

刘邵权 刘卫东 龙花楼 鲁 奇 蒙古军

乔家君 秦明周 石敏俊 谭 杰 谭永忠

王道龙 王业侨 吴克宁 伍世代 许月卿

薛东前 尧德明 张可远 郑新奇 仲小敏

周国华 卓玛措

学术秘书 龙花楼 陈玉福

丛书序一

中国“三农”（农业、农村与农民）问题的产生与发展，具有特殊的基本国情和特定的历史背景。新中国成立以来，国家推行工业化、城市化优先发展战略，无论是从产业发展、投资政策，还是从资源分配、社会福利方面，都表现出明确的“城市倾向”，甚至不惜牺牲农业、农村与农民的利益，以致“三农”问题日益激化和城乡差距不断拉大，其主要根源是我国长期以来实行特殊的工农、城乡“双二元”结构的管理体系。新时期要落实科学发展观和全面建设小康社会，无疑其最艰巨、最繁重的任务在广大农村。因此，大力发展现代农业，建设新农村，实现统筹城乡发展，正成为推进中国现代化建设的重要切入点，也为中国地理学者面向国家战略需求，拓展专业领域的创新研究提出了新的机遇和挑战。

自新中国成立到 20 世纪 90 年代中期，本着“地理学为农业生产服务”的宗旨，地理学科的广大科研人员热衷于从事农业地理或与农业地理相关的一些专业。由地理学者联合攻关、集体完成的“中国农业资源综合调查”、“全国农业综合区划”与“中国土地利用”等一系列国家重点项目，充分展示了地理学界的团结向上、开拓进取的精神风貌，这些成果受到了国家相关部门的认可和省市政府的欢迎。此后，由于社会发展的变化，地理学科的分化，特别是城市化发展、资源环境保护，以及旅游业快速兴起等原因，不少地理研究单位和高等院校地理系纷纷改名换姓，成立了转向研究这些热门课题的新专业，使很多研究者分散到不同领域，关注不同产业和不同部门，因而放松了对农业地理和乡村发展的全面研究，国内农业与乡村地理研究开始进入低潮期。改革开放以来，农村实行家庭联产承包责任制，农业剩余劳动力转入乡镇企业工作或转向城市打工，从事农业生产的劳动力主体弱化、农村教育落后、农村环境恶化、农民增收与农业增效困难、农村经济滑坡问题日益凸显，使农业与乡村发展面临更为严峻的挑战。中国农业与乡村地理学研究和农业、乡村发展近乎“同命相连”，这一状况逐渐引起了政府管理部门与学术界有识之士的格外关注。

进入 21 世纪，党中央、国务院对“三农”工作予以高度重视。特别是党的“十六大”以来，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻科学发展观，把解决好“三农”问题作为全党工作的“重中之重”，贯彻“多予、少取、放活”和“工业反哺农业、城市支持农村”的方针，实施统筹城乡协调发展方略。2004 年 1 月，《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》下发，是在阔别 18 年之后，“中央 1 号文件”再次回归“三农”，至今已连续制定了 5 个指导农业与农村工作的“中央 1 号文件”，不断巩固、完善、加强了中央支农、惠农和新农村建设政策。相信随着国家解决“三农”问题一系列配套政策的出台，以及国家综合实力的不断增强，我国农业与农村经济发展中面临的突出矛盾一定能够得以破解，我国农业与农村发展必将迈进全

面、稳定、协调发展的良性轨道。

然而，中国农业与乡村地理的学科发展毕竟还是经历了 10 多年的低迷期，当前在机构设置、专业研究和人才队伍等方面还不能适应新时期的国家战略需求和学科发展需要。我认为，中国地理界过去重视农业研究，今后还应更认真地研究农业与乡村发展问题。地理学具有为农业服务的优良传统，新时期地理学更要为“三农”服务，这样既可以发挥学科优势，又能在生产实践中促进学科发展。可喜的是，中国科学院地理科学与资源研究所于 2005 年率先成立了“区域农业与乡村发展研究中心”，2006 年恢复成立了“农业地理与农村发展研究室”；中国地理学会于 2007 年成立了“农业地理与乡村发展专业委员会”。还有一些高校地理系也重视加强了有关农业地理与乡村发展方面的研究机构和专业课程建设。由于有了这些平台的引领和支持，近些年农业地理与乡村发展领域的全国性年度学术会议开始步入正常化。同时，一批农业地理与乡村发展专业的中青年学者相继申请到了有关领域的国家自然科学基金重点或面上项目、中国科学院重要方向性项目、国家科技支撑计划课题及省部级的科研项目。因此，总体上说，农业地理与乡村发展又有了一个好的开端，但学科建设与人才培养仍任重而道远。

为了展示我国现代农业与乡村地理学领域新的研究成果，由中国地理学会农业地理与乡村发展专业委员会、中国科学院地理科学与资源研究所区域农业与乡村发展研究中心和科学出版社发起，联合国内农业与乡村地理学界专家共同策划了《现代农业与乡村地理丛书》，争取在近 5 年内陆续出版。这在学术上无疑是对中国农业与乡村地理研究的一个阶段性促进和总结，也可与 20 世纪 80 年代初由科学出版社出版的《中国农业地理丛书》等著作相呼应，从而完善和推进对中国农业与乡村地理的系统研究。

我十分乐意把这套集学科发展、理论创新与实践总结为一体的《现代农业与乡村地理丛书》推荐给从事地理学、农学、经济学，以及城乡规划、区域发展等领域的专家学者、研究生和管理工作者，期望这套书的出版能够引起更多的专家学者特别是地理工作者对国内“三农”问题研究的密切关注，并欢迎大家投入到这个前景广阔的研究领域中来，精诚合作，共同努力，把中国农业地理与乡村发展的学术研究提高到一个新的发展阶段。

中国科学院资深院士
中国地理学会名誉理事长

吴传钧

2008 年春节于中关村

丛书序二

中国是世界著名的文明古国、农业大国。国以农为本，民以食为天。世界人口大国若不能首先解决好吃饭问题，就不能实现国泰民安。中国的“三农”（农业、农村、农民）问题本质上是一个立体的乡村地域系统可持续发展问题。新中国成立特别是改革开放以来，伴随着快速工业化、城镇化发展，中国传统体制下的“三分”（城乡分割、土地分治、人地分离）弊端日益暴露，“三差”（区域差异、城乡差距、阶层差别）问题不断加大，这些都成为困扰当代中国“三转”（发展方式转变、城乡发展转型、体制机制转换）战略和全面建设小康社会的重要难题，也是中国城乡二元结构背景下“重城轻乡”、“城进村衰”和农村空心化、主体老弱化、乡村贫困化不断加剧的根源所在。

伴随着全球城市化、经济一体化的持续推进，无论是经济发达国家，还是较发达的发展中国家都经历了“乡村振兴”“乡村重构”过程。英美等先行工业化国家是在基本实现工业化、城市化的阶段，为了解决城市发展中诸如市域人口高度集中的问题而推进乡村建设。如20世纪60年代美国的“示范城镇建设”、英国的“农村中心村建设”、法国的“农村振兴计划”等。这些国家通过在农村社区大规模推进基础设施建设，盘活利用农村土地资源与资产，改善农村生产和生活条件，并采取补贴政策，吸引人口回到农村，以解决农村人口过疏化问题。以日、韩为代表的工业化后发国家，在其工业化、城市化进程中出现乡村资源迅速流入非农产业和城市，导致农业和农村出现衰退，城乡发展差距日益扩大，同时在国家具备了扶持农村发展经济实力的情况下，适时推进了农村振兴与建设运动。如20世纪70年代韩国的“新农村运动”、日本的“村镇综合建设工程”等。可见，不同国家、不同地区的乡村重建道路有所差异。中国人口众多，农村底子薄、农业基础差、农民竞争弱。因此，新农村建设与农村发展不可能照搬发达国家完全依赖政府强大财政供给或者农村剩余劳动力全部转移的转型路子，同时也应尽量避免部分拉美国家城市贫困和农村衰败并存的“陷阱”局面。

中国现代地理学的奠基人、中国科学院原副院长竺可桢先生反复强调：地理学为国民经济建设服务，主要是为农业生产服务。著名地理学家吴传钧院士指出：农业是自然再生产与经济再生产的交叉过程，农业与地理环境的关系非常密切，地理学要为“三农”服务，地理学者应特别关注农业与农村发展的问题。过去的半个多世纪，在老一辈地理学家周立三、黄秉维、吴传钧院士的带领下，地理学者主持完成了“中国农业资源综合调查”“全国农业综合区划”“中国土地利用”等一系列国家重大项目，为国家和地区经济建设做出过具有基础性、战略性的重要贡献。吴传钧院士主编的《中国农业地理丛书》《中国人文地理丛书》等系列著作，在国家相关规划与决策中产生了深远影响，既发挥了人文地理学的学科优势，也培养了一大批农业地理与乡村研究专业人才，在实践中彰显了乡村地理学者站在学科前沿和面向国家战略需求开展创新性研究的重要价值。

进入 21 世纪,适应加入 WTO 后农业国际竞争的新形势,以及十六大以来“五个统筹”和“社会主义新农村建设”的新战略,中国现代农业与乡村发展研究开启了新阶段,面向国家战略需求的现代农业与乡村地理学迎来了新机遇,着眼于中国农业战略、农区发展、新型社区、新农村建设等一大批重点项目与成果成为人文地理学创新研究的新亮点。然而,由于中国“三农”问题之多、程度之深、解决难度之大史无前例,快速工业化、城镇化进程中暴露出来的一系列农村发展突出问题及其深层次矛盾还远未解决,有的甚至呈现加剧的趋势。着眼推进新型城镇化、城乡发展一体化、美丽乡村建设、农村“一二三产业”融合战略,中国现代农业与农村发展面临的新难题、新课题、新问题,亟须深入研究、系统探究、试验示范,创新和发展中国特色现代乡村地理学理论体系、学科体系、技术体系。

中国乡村地理学的传统研究侧重于乡村聚落地理(或称村落地理)、农业地理和土地利用问题。随着快速工业化、城镇化发展,中国农村地区以“五村”(无人村、老人村、空心村、癌症村、贫困村)为特征的“乡村病”问题日益凸显,成为推进新农村建设、培育农村新业态和统筹城乡发展面临的突出问题。与城市区域相对应,现代乡村地理学的研究领域应定位于乡村地域系统,深入探究复杂的乡村区域地理问题和城乡融合发展难题,特别要关注前沿领域“十个”研究主题,即乡村地域系统演化机理与过程、乡村系统功能多样性及其可持续性、乡村转型发展与空间形态重构、城乡土地配置与土地制度创新、城乡发展一体化与等值化、现代乡村新业态与经营新机制、乡村化(ruralization)与新型村镇建设、乡村地域文化与生态文明建设、现代乡村治理体系与减贫发展、农业地理工程与农村信息化。

振兴全球农村和发展现代农业,也是世界性难题和重大课题。中国当首先致力于实施“农村全面振兴计划”,系统推进农村兴人、兴地、兴权和兴产业,有效激发农村活力、能力、动力和竞争力。现代乡村地理学者,务必抢抓机遇,担当时代重任,面向国家需求,深入基层实践,协力创新现代地理学理论、方法与技术,并加强与工学、管理学、社会学、经济学、环境科学等相关学科交叉融合,着眼于现代农业与乡村发展的科学问题提炼、现实问题梳理和战略问题探究,科学推进以根治“乡村病”、建设新村镇、培育新业态、创建新机制为导向的乡村转型重构与城乡一体化发展理论、模式、技术、制度与政策综合研究。

为了充分发挥乡村地理学科优势、加快现代乡村地理学发展,更好地适应新时期国家战略需求,中国地理学会农业地理与乡村发展专业委员会、中国科学院地理科学与资源研究所区域农业与农村发展研究中心,率先倡导并组织专业队伍,研究并出版该领域的最新成果,瞄准现代农业与乡村发展的时代特色、区域特点、创新机制和科学途径,为推进新时期城乡协调发展和新农村建设奠定理论与方法论基础,为加强国内同行之间的学术交流,积极投身中国农业与乡村发展领域的创新研究提供重要基础和共享平台,更好地发挥地理学服务“三农”决策的国家思想库作用。

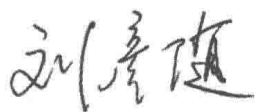
《现代农业与乡村地理丛书》拟分期撰写出版。将陆续出版《中国新农村建设地理论》《中国乡村社区空间论》《中国乡村地域经济论》《中国乡村转型发展与土地利用》《城乡转型地理学理论与方法》《空心村综合调查与规划图集》《农村空心化过程及其资源环

境效应》《农村土地整治模式与机制研究》《空心村综合整治理论与技术》《新型村镇建设与农村发展》《城乡建设用地统筹配置机理与模式》等著作。

在项目研究、选题策划、专家论证、组织撰写与出版过程中得到了国家自然科学基金委员会、中国科学院、教育部、科技部、中国地理学会、国际地理联合会(IGU)、中国科学院地理科学与资源研究所、中国科学院大学、北京师范大学、河南大学等单位领导和专家的大力支持与指导,科学出版社朱海燕、赵峰、杨帅英、丁传标同志为丛书的编辑与出版付出了辛勤劳动。借此我谨代表中国地理学会农业地理与乡村发展专业委员会和丛书编辑委员会,表示最衷心的感谢和诚挚的敬意!

借此良机,我真诚期望有越来越多的国内外高等院校、科研院所,以及从事地理学及其相关专业研究的专家学者,能够更加重视和支持中国农业地理、乡村地理学专业领域的学科成长、人才培养、平台建设、国际合作!真诚欢迎各位领导、专家学者也为进一步完善和提高《现代农业与乡村地理丛书》的撰写与出版水平,多加批评、多予指导,献计献策!

国际地理联合会(IGU)农业地理与土地工程委员会	主席
中国地理学会农业地理与乡村发展专业委员会	主任
中国科学院地理资源所区域农业与农村发展研究中心	主任



2017年春节于北京

前言

改革开放以来,我国农村人口大量涌入城镇。见证农民收入增长、农房更新、基础设施改善的同时,乡村凋敝、精英流失、农田撂荒、污染加重、学校撤并等报道也时常见诸报端,引人深思。2010年11月2日,《新京报》发表《多省撤村圈地 意在土地财政》的报道,进一步触发了笔者思考:传承了几千年的以农耕半径为基础的散居型村落形态,是集中还是分散?保留发展、迁移安置还是城镇化整理?农村土地整治是否适宜?如何顺利推进?恰逢课题组陆续获得国家自然科学基金重点项目(41130748)、国家自然科学基金青年项目(41101165)、中国博士后科学基金(20110490566)等相关课题资助,遂以城乡转型背景下的农村土地整治为主题开展研究分析。

全书共分7章,大致遵循“文献述评—模式探索—理论解析—宏观分析—典型案例”的研究路线。具体而言,本书梳理了农村土地政策的演变历程,评述了农村土地整治的相关文献,研究了农村土地政策对农村土地整治的具体规定以及各方对农村土地整治的态度与争议焦点;归纳总结了国内外应对城乡转型发展的实践探索,以及农村土地综合整治的相关模式,揭示了发挥农村土地整治适宜性与规避农村土地整治失宜性的主要策略;解析了城乡转型进程中以生产要素非农化为主导的农村要素流动与乡村发展的相互关系,以及农村土地整治的公平与效率问题,探讨了农村土地整治的合理性与可行性;分析了中国城镇化、工业化与城乡收入差距关系,城镇化超前滞后程度与进城落户适宜区域,以及全国农村土地整治的适宜类型,厘清了开展中国农村土地整治的宏观背景;分析了山东省农村空心化发展情况与农村土地整治进展,从公平与效率视角评估了通过社区建设推进土地整治的典型案例,探讨了城乡转型进程中山东省农村土地整治的适宜模式与对策机制。从理论到实践、从宏观到微观,力争通过多学科理论、现代技术方法与实地调研考证,解答城乡转型背景下的农村土地整治是否合适、如何合理推进这一科学命题与现实问题。

本书写作过程中得到中国科学院地理科学与资源研究所区域农业与农村发展研究团队,以及山东省国土资源厅、德州禹城市、淄博桓台县、潍坊青州市等单位领导的大力支持;部分研究成果已发表在“Journal of Geographical Science”《地理学报》《地理研究》《中国土地科学》《经济问题探索》等刊物,得到了编辑部老师以及匿名审稿专家的宝贵建议;作者参阅了大量的文献资料,从中受益颇多。在此,一并表示崇高的敬意和衷心的感谢。

本书初稿在2012年5月即已完成。因深感问题复杂,迟迟未提交出版。近年来,作者进一步开展了粮食安全、空心村治理、农民进城落户、农村土地政策等方面的研究,发现这些内容均与城乡转型进程中的农村土地整治密切相关,加之乡村凋敝、农田撂荒等“三农”问题仍未得到根本破解,对该议题的责任和压力与日俱增,遂重新修改、润色,提交出版,希望书中相关观点和内容能为学术界和决策部门提供一定参

考。考虑数据可获得性，并兼顾前后协调的需要，作者更新了部分文字、数据。受时间、知识等诸方面限制，书中定有许多尚待完善之处，恳请同行专家学者提出宝贵的意见和建议！

目 录

丛书序一

丛书序二

前言

第1章 绪论	1
1.1 城乡转型背景下的农村土地整治深受关注	1
1.1.1 中国城乡进入转型发展关键阶段	1
1.1.2 农村空心化带来严重的社会经济问题	2
1.1.3 农村土地整治成为各界争辩焦点	3
1.2 城乡转型背景下的农村土地整治研究意义重大	4
1.3 本书总体研究框架	4
1.3.1 研究目标	4
1.3.2 主要内容	4
1.3.3 研究方法	6
1.3.4 课题支撑与实地调研	6
第2章 农村土地整治的文献述评	8
2.1 农村土地整治相关政策演进	8
2.1.1 农村土地政策改革初始阶段（1978~1984年）	8
2.1.2 农村土地政策改革纵深迈进阶段（1985~2002年）	9
2.1.3 城乡土地统筹配置与发展阶段（2003年以来）	11
2.1.4 农村土地整治相关政策演进特征	14
2.2 农村土地整治的主要学术观点	15
2.2.1 农户生计类型与演变	15
2.2.2 乡村空间形态与重构	15
2.2.3 农村土地整治效益与质疑	17
2.2.4 农村土地整治模式与策略	18
2.3 农村土地整治的适宜性与路径选择探讨	19
2.3.1 农村土地整治的适宜性	19
2.3.2 农村土地整治的路径选择	20
第3章 农村土地整治的模式探索	21
3.1 国际经验借鉴：德国村庄整理与乡村革新	21
3.1.1 实践背景	21
3.1.2 主要内容	21

3.1.3	巴伐利亚试验	23
3.1.4	德国村庄整理与乡村革新的主要经验	24
3.2	国内实践探索:从城乡等值化试验到地票交易	24
3.2.1	青州南张楼村城乡等值化试验	25
3.2.2	南海土地股份合作制	27
3.2.3	天津宅基地换房	28
3.2.4	嘉兴两分两换实验	30
3.2.5	重庆地票交易	31
3.2.6	国内农村土地整治实践的几点启示	34
3.3	农村土地综合整治的相关模式梳理	36
3.3.1	农村居民点用地整理模式	36
3.3.2	空心村综合整治模式	37
3.3.3	乡村空间重构模式	38
第4章	农村土地整治的理论解析	40
4.1	城乡转型进程中的生产要素流动与乡村发展关系	40
4.1.1	生产要素流动对乡村发展的作用机理	40
4.1.2	生产要素流动对乡村发展的作用关系	46
4.1.3	内在与外部因素对两者关系的影响	50
4.2	农村土地整治的合理性与可行性分析	54
4.2.1	基于农户生计转型的农村土地整治合理性分析	54
4.2.2	基于公平与效率的农村土地整治可行性分析	56
第5章	农村土地整治的宏观分析	60
5.1	城镇化、工业化与城乡收入差距关系	60
5.1.1	研究方法	60
5.1.2	耦合特征分析	63
5.1.3	影响因素分析	65
5.1.4	结论与讨论	69
5.2	全国城镇化超前滞后程度与进城落户适宜类型	70
5.2.1	研究方法	70
5.2.2	城镇化超前滞后程度	74
5.2.3	进城落户的适宜类型	78
5.2.4	结论与讨论	79
5.3	全国农村土地整治的适宜类型	80
5.3.1	研究方法	80
5.3.2	非农就业与人均农村居民点用地的耦合关系	81
5.3.3	非农就业拐点测算	83
5.3.4	适宜类型划分	84

5.3.5 结论与讨论.....	85
第 6 章 农村土地整治的山东省案例.....	87
6.1 山东省农村土地整治进展与适宜类型.....	87
6.1.1 山东省概况.....	87
6.1.2 山东省的典型性.....	88
6.1.3 山东省农村土地整治进展.....	92
6.1.4 山东省农村土地整治的适宜类型.....	96
6.2 山东省农村土地整治典型模式评价：以 X 社区建设为例.....	97
6.2.1 X 社区农村空心化发展及农民整治意愿分析.....	97
6.2.2 X 社区建设模式及进展.....	101
6.2.3 X 社区模式评价.....	107
6.3 山东省农村土地整治的管控机制设计.....	109
6.3.1 农村土地整治的组织管理机制.....	109
6.3.2 农村土地整治的利益分配机制.....	112
6.3.3 农村土地整治的产权保障机制.....	113
第 7 章 农村土地整治的总结思考.....	117
7.1 本书的主要观点.....	117
7.1.1 农户生计转型后的乡村空间重构是基本方向.....	117
7.1.2 相关政策已对农村土地整治可能问题进行规范.....	117
7.1.3 城乡转型进程中农村土地整治仍然存在争议.....	118
7.1.4 农户生计转型与农村土地整治适宜性密切相关.....	118
7.1.5 山东省农村土地整治可划分为四种适宜类型.....	119
7.1.6 基于山东省 X 社区建设的农村土地整治启示.....	120
7.1.7 基于公平与效率的山东省农村土地整治机制.....	120
7.2 对农村土地整治工作的建议.....	121
7.2.1 建议适当加大农村土地整治力度.....	121
7.2.2 建议因地制宜推进农村土地整治.....	121
7.2.3 建议严格农村土地整治实施机制.....	122
7.2.4 建议创新农村土地整治相关政策.....	122
7.3 尚需继续加强研究的领域.....	123
7.3.1 关于农村土地整治公平与效率.....	123
7.3.2 关于农村土地整治适宜区域.....	123
7.3.3 关于农村土地整治政策体系.....	123
参考文献.....	124
附录.....	133
彩图	

第1章 绪 论

1.1 城乡转型背景下的农村土地整治深受关注

1.1.1 中国城乡进入转型发展关键阶段

中国自古以农立国。受农业生产技术落后、交通工具条件较差、农民劳动技能较低、耕地资源匮乏等因素约束，长期以来农民农业耕作半径相对较小，数以亿计的农村人口分散分布在 960 万 km^2 的广袤国土上。直至 20 世纪中期，农业依然是国民经济的主要部门、农民依然占据全国人口的绝大多数、农村聚落依然数量多而规模小。

新中国成立以来，尤其是 20 世纪 80 年代以来，随着改革开放的不断深入、经济结构的加快调整，农民农业生产效率显著提高，农村剩余劳动力大量流向城市与非农产业领域，农业产业结构、农村就业结构、农民收入结构以及城乡空间关系发生深刻变化（图 1.1~图 1.4）。其中，农业产值占国民经济的比例已由新中国成立初期的半壁江山（50.5%）减少为 2010 年的 10.1%，2014 年已进一步下降为 9.2%；第一产业就业比例由新中国成立初期的 83.5% 锐减至 2010 年的 36.7%，到 2014 年，该比例已减少为 29.5%；农业经营收入占农民人均纯收入的比例由 1990 年的 66.4% 降至 2010 年的 37.7%，并呈现进一步下降趋势；乡村人口占总人口的比例由 1978 年的 82.08% 减少为 2010 年的 50.1%，2014 年进一步降至 45.2%。

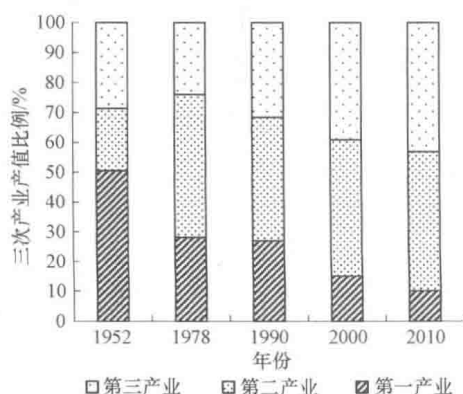


图 1.1 中国主要年份三次产业产值结构

就业非农化、居住城市化、收入非农化、农村空心化，中国城乡进入转型发展的关键阶段，传承了几千年的以农耕半径为基础的散居型村落形态已经走到了十字路口，是集中还是分散？保留发展、迁移安置还是城镇化整理？农业主导、农工并重还是均衡发展？迫切需要加强科学研究与决策支撑。

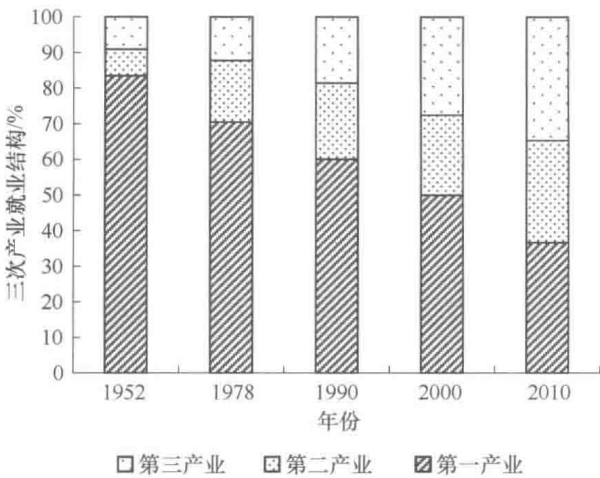


图 1.2 中国主要年份三次产业就业结构

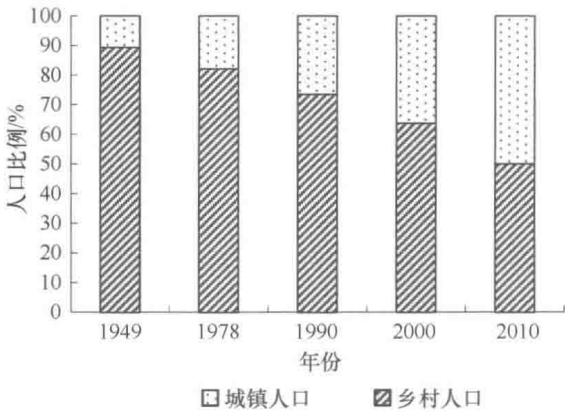


图 1.3 中国主要年份城乡人口结构

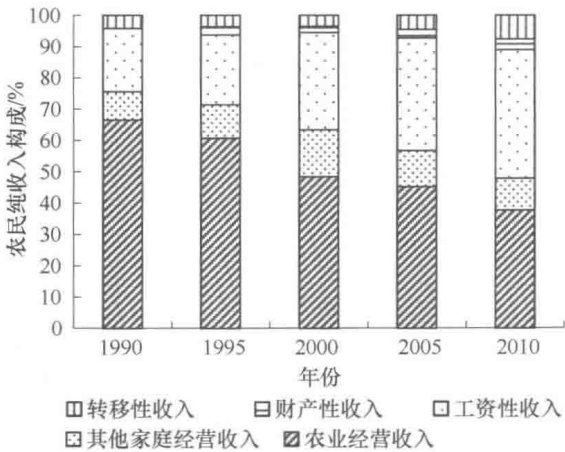


图 1.4 中国主要年份农民纯收入结构

1.1.2 农村空心化带来严重的社会经济问题

农村空心化发展直接影响国家粮食安全、新农村建设与统筹城乡发展目标（刘彦随

等, 2011), 具体如下:

(1) 土地资源闲置与废弃。近年来, 我国农村人口以年均 1000 多万的规模涌入各级城镇, 城市发展用地压力渐趋加大, 与此同时, 农村人口转移并未与农村居民点用地缩减相挂钩(李裕瑞等, 2010), 在分批推进城镇化背景下, 全国空心村整治潜力超过 1 亿亩^①(刘彦随等, 2011; Liu et al., 2013), 人口稠密且外出就业现象较多的传统农区, 其资源闲置尤为严重(Li et al., 2014), 表明经济发展用地压力与土地资源闲置浪费现象并存。

(2) 农业生产与农村发展困境。随着农民生产、生活日益脱离农业生产与农村土地, 农业生产与农村发展面临人口老龄化、劳动者素质下降等诸多现实难题, 中国农村基本无剩余劳动力、农业劳动力存在结构性短缺已成为经济发展新常态(张兴华, 2013), 空心化农村难以养活整个中国(吴秋余, 2012), 也无力促进农村内生发展。

(3) 村庄基础设施配置难题。村庄基础设施属于公共物品, 一定的人口规模是其供给、配置前提。大量人口离开农村土地, 直接的结果是低级中心点职能由高级中心点所取代, 基础设施服务半径扩大, 这与当前散居型村落形态构成直接冲突。以教育为例, 据《农村教育布局调整十年评价报告》, 2000~2010 年, 我国农村平均每一天消失 63 所小学、30 个教学点、3 所初中, 几乎每过一小时就要消失 4 所农村学校。对 10 省份农村中小学的抽样调查显示, 农村小学生学校离家的平均距离为 5.4 km, 农村初中生离家的平均距离为 17.47 km, 农村中小学大量撤并, 带来了农村家庭教育负担加重、低龄寄宿大幅增加、辍学率增加等诸多社会问题(李新玲, 2012)。城乡发展转型进程中农村空心化带来的问题日益严重, 而当前中国仍处于快速城镇化阶段, 随着数以亿计的农村人口继续脱离农业土地, 乡村景观破碎化、异质化与复杂化将会愈加明显(Ellis et al., 2009), 由此带来的社会经济问题, 需要未雨绸缪、有的放矢地加以调控。

1.1.3 农村土地整治成为各界争辩焦点

农村土地整治成为合理利用土地资源、扎实推进新农村建设、重构乡村空间统筹城乡发展的重要突破口(刘彦随, 2011)。2010 年中央一号文件明确提出“有序开展农村土地整治”工作, 并列入国家“十二五”规划纲要。国土资源部适时启动了“城乡建设用地增减挂钩”“万村土地整治”示范工程, 并先后与全国 24 个省市签订了“城乡建设用地增减挂钩”试点协议, 与 10 个省市签订了整体推进农村土地整治示范工程协议, 由中央与地方财政共同投入、整体推进农村土地整治工作(徐绍史, 2009)。从各地业已开展的农村土地整治与新农村建设工作看, 尽管取得了村庄环境美化、基础设施改善等显著效果, 同时也因为违背农民意愿、不顾农业生产节律强拆强建、“只见新屋, 不见新村”而受到广泛质疑, 农村土地整治的必要性、可行性、实施途径等领域成为各界争辩的焦点。农村土地整治是否适宜? 存在何种问题? 如何推进? 已有研究提出了各种观点, 但尚未取得一致意见, 需要加强综合研究(陈秧分和刘彦随, 2011)。

^① 1 亩 $\approx 667\text{m}^2$ 。