

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

村庄整治效果和影响的 实证研究

Empirical Study on
the **Effectiveness** and **Impact** of Village Renovation

崔红志 等 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

村庄整治效果和影响的 实证研究

Empirical Study on
the **Effectiveness** and **Impact** of Village Renovation



崔红志 等 / 著

图书在版编目(CIP)数据

村庄整治效果和影响的实证研究/崔红志等著. —北京:
社会科学文献出版社, 2015. 6

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7169 - 3

I. ①村… II. ①崔… III. ①乡村规划 - 案例 - 中国
IV. ①TU982. 29

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 042170 号

村庄整治效果和影响的实证研究

著 者 / 崔红志 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任文武

责任编辑 / 张丽丽 王 颀

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社(010)59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21.75 字 数: 353 千字

版 次 / 2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7169 - 3

定 价 / 68.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

研究参与者的贡献

课题筹划人：孙翠芬 陈新中 杨新民

课题主持人：张晓山

课题负责人：崔红志

课题协调人：朱宇峰

课题组成员：孙翠芬 陈新中 杨新民 张 军 李人庆

刘长全 张鸣鸣 李 越 谈小燕 何祖军

王庆山 靳全斌 殷 明 朱宇峰 熊广成

段 豫 王晓彬 石 慧 张 勇 李玉娟

参与农户问卷

调查的研究生：朱 林 贾 栋 冯 卓 余 翔 华东旭

邵艳梅 吴晶晶 张杨杨

前 言

近年来,我国村庄整治呈现普遍化、加速化的趋向,出现了多种多样的地方实践探索^①。与其他地区相比,河南省村庄整治的迫切性可能更强。

河南省历来是我国的人口大省、粮食和农业生产大省。在现有农业技术和装备尚未取得重大突破的背景下,河南省要继续承担维护国家粮食安全任务,耕地数量不减少、质量不降低是一个基础性前提。经过30多年的改革和发展,河南省也成为我国的新兴工业大省,城镇化和工业化也需要土地^②。为了解决农业现代化、工业化和城市化“三化”协调发展中的用地矛盾,河南省尝试采取村庄整治的方式,将农民迁移到新建的社区居住,然后把农民宅基地集中起来,统一整理复耕还田;村庄整治后所节余的建设用地指标可以通过城乡建设用地“增减挂钩”和“人地挂钩”等制度安排,有偿调节到城镇使用^③。同时,与全国平均水平相比,河南省的村庄规模小、布局分散、数量大、基础设施较差。村庄合并将有助于在较短时间内改善农民的生活条件,也会提高公共资源投入的规模效率。

但是,村庄整治需要社会、经济、法律及政策等方面的支撑条件。而且,村庄整治不仅会产生前述几个方面的积极效应,也会引发一系列诸多连带、连锁效应,农民的就业和生产方式、生活方式、农村社会结构以及

① 如天津市的“宅基地换房”、浙江嘉兴的“两分两换”、重庆的“地票交易”和四川成都的“拆院并院”。详见“第一部分 总论”中的附录1。

② 据有关资料估算,2010~2020年,河南省城乡建设用地供需差达到32200公顷,其中,以郑州、洛阳的供需差距最明显,分别达到了6190.9公顷和5801.7公顷。

③ “人地挂钩”是国务院针对中原经济区实施的特殊政策。《国务院关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》提出,“在严格执行土地利用总体规划和土地整治规划的基础上,探索开展城乡之间、地区之间人地挂钩政策试点,实行城镇建设用地增加规模与吸纳农村人口进入城市定居规模挂钩、城市化地区建设用地增加规模与吸纳外来人口进入城市定居规模挂钩,有效破解‘三化’协调发展用地矛盾”。“人地挂钩”比“土地增减挂钩”的灵活性强。有关“人地挂钩”较为详细的介绍,参见第五章、第六章的相关内容。

农村治理方式等多方面都会发生相应的变化。如何更好地开展村庄整治成了摆在河南省决策层和具体职能部门面前的一个重要课题。为此，2012年初，河南省国土资源厅土地整理中心委托中国社会科学院农村发展研究所组成“土地综合整治对城乡统筹发展的支撑作用”课题组进行专题研究。本书是该项研究课题的成果。

本项研究采用实证分析和规范分析、定量研究与定性研究相结合的研究方法，以实地调查的第一手资料为基础，着重分析、探讨了三个方面的问题。一是开展村庄整治需要哪些条件；二是村庄整治已经产生了哪些积极效果和问题；三是村庄整治对未来农村发展、农村治理、农民生计保障等方面有哪些影响。

本书由三个部分组成。第一部分是总论。第二部分是村庄整治的个案调研报告。第三部分是农户案例。“第一部分 总论”中各章节的撰写者分别是：第一章、第五章、第六章、第十章、第十一章、附录3，崔红志；第二章、第九章、附录2，李越；第三章，张军；第四章，朱宇峰、熊广成；第七章，刘长全；第八章、附录2，张鸣鸣；第十一章，孙翠芬。“第二部分 村庄个案研究”，共包括17个村的个案，其中个案1、2、3、7、8由崔红志撰写；个案15、16、17由刘长全撰写；个案4、5、13、14由张鸣鸣撰写；个案6、9、10、11由李越撰写；个案12由谈小燕撰写。“第三部分 农户访谈个案”主要由参与调查的课题组成员及研究生撰写。全书由崔红志统稿。

河南省国土资源厅土地整理中心承担了课题调研的组织和协调工作。农户问卷调查由课题组成员和聘用的学生共同完成。中国社会科学院农村发展研究所杜志雄、苑鹏、谭秋成、李人庆对本项课题研究提出了一些重要建议。

崔红志

2015年5月

目 录

第一部分 总论

第一章 导论	003
一 问题的提出	003
二 研究的问题	003
三 调研地点和调研方法	004
四 主要发现	005
第二章 相关研究综述	009
一 村庄整治的必要性	009
二 村庄整治的基础条件	011
三 村庄整治的效果	013
四 推动村庄整治的机制设计	016
五 简要的结论与展望	018
第三章 村庄整治的背景、理论依据和意义	019
一 社区发展理论及国际经验	019
二 村庄整治的背景	022
三 村庄整治的理论依据	027
四 村庄整治的作用和意义	031
第四章 村庄整治的潜力	037
一 村庄整治的相关概念	037
二 河南省村庄现状分析	038

三 河南省村庄整治潜力预测	040
第五章 村庄整治的模式	047
一 范围与选址	047
二 推动主体	048
三 实施及完成情况	051
四 建设方式和房屋类型	051
五 资金筹集与基础设施配套	052
六 补偿及奖励政策	057
第六章 村庄整治面临的挑战	059
一 规划的科学性有待提高	059
二 资金约束突出	061
三 农民拆旧建新意愿存在着差异性	064
四 农地确权尚未完成	068
第七章 村庄整治过程中的现代农业建设问题	069
一 引言	069
二 从农业生产角度看村庄整治的战略意义	070
三 村庄整治在促进农业发展方面的实际效果	072
四 村庄整治在促进农业发展方面面临的主要问题	078
五 思考与建议	086
第八章 村庄整治对农民福利的影响	091
一 引言	091
二 新型农村社区的农民福利基本状况	093
三 村庄整治中农民福利的影响因素	100
四 基本判断和政策建议	111
第九章 村庄整治与农村弱势群体权益保护	115
一 问题的提出	115
二 研究综述	115
三 村庄整治中的弱势群体	118

四 结论与建议	123
第十章 村庄整治中值得重视的若干问题	125
一 农民补偿的问题	125
二 政府、村集体、农民之间的分配关系	127
三 农业生产和粮食安全	129
四 农民的可持续性生计	133
第十一章 稳步推进村庄整治的路径分析	136
一 在科学发展观指导下有序推进村庄整治	136
二 深化改革，奠定有利于村庄整治的政策和制度环境	138
三 创新体制机制，破解资金瓶颈	139
四 社区、产业、公共服务设施配套建设	142
五 避免村庄整治对农业生产尤其是粮食生产的消极影响	145
六 创新农村社会治理方式	147
附录 1 我国典型地区村庄整治的做法与评价	150
附录 2 山东省齐河县村庄整治的调查	155
附录 3 郑州市农业产业化助推新型城镇化的调查	166

第二部分 村庄个案研究

案例 1 新型农村社区：郟县前王庄村	177
案例 2 郟县龙湖新型农村社区：陈寨村	184
案例 3 舞钢市枣园社区枣林村	191
案例 4 舞钢市张庄新型农村社区	196
案例 5 舞钢市丰台新型农村社区：杨泉村	202
案例 6 滑县锦和新城：睢庄村	207
案例 7 卫辉市焦庄新型社区	215
案例 8 卫辉市倪湾新型农村社区	220
案例 9 光山县江湾新型农村社区	225

案例 10	光山县上官岗新型农村社区	231
案例 11	息县方老庄新型农村社区	237
案例 12	息县李楼新型农村社区	240
案例 13	兰考县董堂新型农村社区	244
案例 14	睢县龙王店新型农村社区	250
案例 15	睢县周堂乡丁营村村庄整治	256
案例 16	夏邑县歧河乡蔡河村村庄整治	263
案例 17	夏邑县太平镇三包祠村村庄整治	269

第三部分 农户访谈个案

引言	279
一 搬迁需求	281
二 村庄整治的过程和规则	292
三 补偿及分配关系	308
四 农民生活	315
五 农业生产	329
参考文献	335

第一部分



总 论

第一章 导 论

一 问题的提出

村庄整治并非新现象。早在 20 世纪 90 年代,我国江苏省、浙江省等沿海发达地区就开展了多种形式的村庄整治,通过将人口少的自然村撤并集中到人口大村,或集中建设公寓型农民小区,解决当地工业化高速发展后农村的空心化问题。近年来,由于地方政府的强力推动,村庄合并呈现普遍化、加速化的新特征,传统村落加速消失。

地方政府介入村庄整治的合理性是显而易见的。在城市化加速的背景下,盲目地在不久可能消失的自然村或行政村搞基础设施建设,就会造成不必要的投入浪费。扩大村庄的人口和地域规模,可以在一定程度上解决公共资源在单个村庄投入的规模不经济问题。而且,村庄合并有助于实现农村土地的节约、集约利用,并可以通过城乡建设用地增减挂钩等措施来缓解工业化和城市化中的土地约束。

但是,一方面,开展村庄整治是需要条件的,具备社会、经济、法律及政策的支撑条件,是开展村庄整治的前提;另一方面,村庄整治的效果与影响具有综合性、全方位性。村庄整治不仅是农民生活聚集地点的改变,而且也会引发农民生活方式、就业和生产方式、农村社会结构以及农村治理方式等多方面的变化。相应地,对村庄整治效果的评价就不仅要是否完成了村庄整治,也要对村庄整治中所采取手段的合理性、合法性和农民的可接受性,以及村庄整治对农业生产、农民生计、农村治理结构以及农民发展权的长期影响等方面进行深入、系统地分析和评估。

二 研究的问题

本研究属于对策研究,旨在通过对不同类型的村庄整治方式进行比

较研究,探讨什么样的村庄整治方式能够更好地增进农民的福祉和促进农村可持续发展。研究的问题主要是:

①通过实地调查,了解村庄整治的模式,包括建设方式、筹资机制、补偿方式等;

②分析开展村庄整治面临的社会经济状况及法律、政策等方面的约束,识别影响村庄整治的因素;

③评估村庄整治对农业生产的影响;

④分析村庄整治对农民福祉和生计的影响。

三 调研地点和调研方法

本项研究的技术路线是,在文献回顾及宏观资料分析的基础上,提出调查的框架和逻辑主线,确立调查的内容和通过调查所要回答的问题,然后通过试调查和正式调查,建立数据库,利用数据分析及村庄和农户个案的资料,开展专题研究,最后得出进一步完善村庄整治的意见建议。

(一) 调研地点

本项调研所调研的地区主要在河南省。河南省历来是我国的人口大省、粮食和农业生产大省,经过30多年的改革和发展,河南省也已经成为我国的新兴工业大省。农业、工业和城市化都对土地有刚性需求。河南省还是我国劳动力输出大省,大量农村劳动力外流,农村空心化现象较为严重。近年来,河南省试图通过村庄合并的方式解决城镇化、工业化所需土地与保护基本农田之间的矛盾,并把村庄整治及新型农村社区建设的功能定位成“统筹城乡发展的结合点、推进城乡一体化的切入点、促进农村发展的增长点”。截至2012年底,河南省已经初步建成新型农村社区近300个,在建1400多个,全省各地不同类型、不同建设方式的新型农村社区不断涌现。从典型性和区域代表性的角度考虑,课题组选择了14个县(市)作为样本县,分别是豫西地区平顶山市所辖的舞钢市和郟县、豫南地区信阳市所辖的光山县和息县、豫东地区商丘市所辖的夏邑县、睢县,以及开封市所辖的兰考县,豫北地区的省直管县滑县和新乡市所辖的卫辉市和获嘉县,郑州市所辖的新密市、登封市、新郑市和荥阳市。

除了在河南省有关地区的调查外,课题组还在我国较早开展村庄整治

并产生较大社会影响的四川省崇州市和山东省齐河县进行了调研。

（二）调研方法

我们采取问卷调查与访谈相结合、以问卷调查为主的方式获取基础性信息。2012年4月初，课题组成员在河南省卫辉市城郊乡焦庄村和倪湾村、滑县锦和新城的暴庄村和睢庄村进行了农户问卷和村问卷试调查。然后根据试调查的情况进一步修改了问卷。2012年4~7月，课题组成员在上述14个样本县（市）中，每个县（市）选择1~2个有代表性的新型农村社区作为调研对象。调查主要采用座谈、深度访谈和农户及村干部问卷调查的形式。座谈及深度访谈的对象包括县（市、区）、乡（镇）有关部门的负责同志及村组干部、村民代表和农民。

农户问卷调查样本抽取主要依据家庭的经济条件，也兼顾家庭在村中的社会地位、从业类型等特征，在每个行政村选择15户有代表性的农户。共获取有效问卷367份。为了调查不被干扰和所获信息的准确性，我们采取直接进入户的方式。

四 主要发现

（一）在较短时间内，已经形成一批具有典型代表意义和积极示范效应的新型农村社区，积累了许多宝贵的经验

在资金筹措方面，初步形成了政府财政、企业、村集体、农户等多主体共同投入的资金来源格局。在村庄整治方式的选择方面，多数地方能够因地制宜，充分尊重农民的意愿。在宣传发动方面，普遍采取党员干部带头，并充分利用农村民间组织的作用。在保障农民生计方面，一些社区坚持产业园区、公共服务区与农民集中居住区建设同步推进；各地普遍尝试多种办法解决农户的经济压力，有的社区专门建设供贫困户居住的房屋。应该说，这些做法对于河南省乃至全国的新型社区建设都具有借鉴意义。

（二）对村庄整治破解“三化”协调发展中土地矛盾的空间不宜高估

不管是城乡建设用地“增减挂钩”还是“人地挂钩”，都要求一个村庄内绝大多数乃至所有农户在较短时间内完成拆旧建新；否则，新的社区占

了土地，旧村庄又难以复垦，农业生产和粮食安全受到了影响，城市用地指标也无法增加。但是，村庄整治中普遍、始终存在着不同的农民拆旧建新的意愿。家庭的经济状况、人口数量与结构、从业性质和从业地点、旧房质量、面积及区位等方面的差异，都会影响农民参与拆旧建新的意愿。在遵从农民自愿选择的前提下，以现有的社会经济条件，不可能实现村庄整治地域的广覆盖，也难以使得一个村庄内绝大多数乃至所有农户在较短时间内完成拆旧建新。例如，村庄整治耗资巨大，而基层政府的财政能力不足，整合部门涉农资金集中用于新型农村社区建设不仅与国家现有的法律、政策相抵触，而且正当性也常被质疑。又如，村庄整治需要其他的改革（例如农地确权）相配套，但关联改革滞后，影响了村庄整治的进程。

（三）农民参与具有工具性作用

农民在村庄整治方案中的充分参与，不仅是农民应该享有的权利，而且有助于提高农民拆旧建新的意愿，还会对农民集中居住后的福祉尤其是主观福祉产生积极影响。一些村庄尽管有较高的补偿标准和优惠措施，但因为程序性正义的缺乏而直接导致农民不愿意拆旧建新。相反，有的村庄对农民的补偿标准很低甚至没有补偿，但由于有了充分讨论和农民自组织的调解，村庄整治却能够顺畅推进。让广大农民了解相关的政策法规，保障他们对村庄整治全过程的知情权，调动他们参与村庄整治的积极性和主动性，是引导村庄整治成功的关键。

（四）村庄整治产生了诸多积极效果，但也存在着一些不容忽视的问题

①从农民的住房面积、生活设施、享受的公共服务和社会保障的水平等客观指标以及农民的生活满意度、农民对未来生活信心等主观指标看，农民入住新型社区后的整体福祉状况有了很大改善。但是，农民福祉改善在群体内存在不均衡，农村内部不同群体因其自身资源禀赋的差异而面临不同程度的获益或损失。在农民总体福祉或平均福祉改善的情况下，老年群体、低收入群体和“40”、“50”群体这三类弱势群体的生存状况处于权利被侵犯、福利被忽视的状态。从目前的情况看，不少地方村庄整治的福祉效应不是帕累托改进。

②村庄整治的节地效果明显，但旧村复垦难是一个共性问题。与政策设计的预期一致，调查地区农村居民点分散，农民户均住房及庭院占地面积普遍超过国家规定的标准，少的在半亩左右，多的则在1亩以上，而且一户多宅情况也较为常见，村庄整治可以节约大量的建设用地。但是，旧村复垦难，理论上的节地率无法转化为现实的节地率。一些农户不愿意拆迁是复垦难的内在和基本性原因，资金缺乏和基层政府的重视程度不足是外在原因。

③村庄整治奠定了现代农业发展的基础，但土地流转后的“非粮化”现象较为普遍。伴随着村庄整治的推进，农业生产条件普遍得到了改善。各地通过水利、道路、林网等各项工程建设，改善了农业生产的灌溉、交通等基础性生产条件，提高了农田灌溉保证率和生产能力。同时，县乡政府及村集体着力推动土地流转，耕地向公司、村集体、农民专业合作社、家庭农场、种植大户等新型农业经营主体流转的速度大大提升了。上述两个变化实际上从生产力和生产关系两个方面奠定了现代农业发展的基础。但是，流转耕地的种植结构普遍存在非粮化乃至非农化现象。尽管这一行为是理性和合理的，但不可避免的问题是，这种做法会影响国家粮食安全，是中央政府所不希望看到的。而且，不以牺牲农业和粮食生产为代价，是河南省村庄整治的前提和应有之义。如何解决中央的要求与地方政府及规模经营主体的非粮化行为之间的矛盾，将是亟待解决的课题。

（五）村庄整治对农村发展具有持久影响

村庄整治后，农村土地转为建设用地进行开发利用的权利，即农地发展权削弱了。在通过土地增减挂钩及“人地挂钩”的村庄整治中，腾出的建设用地需要复耕，有的还要被划为永久性基本农田，集体和农民失去了发展非农产业的空间。即使在那些不通过土地增减挂钩的村庄整治中，其腾出的建设用地大都被企业用于开发，开发的形式包括建房出售、使用节余的建设用地指标发展非农产业等，集体和农民仍然没有发展非农产业的空间。

村庄整治使得农民传统的生计模式瓦解了。①土地对农民就业和养老的兜底保障功能进一步弱化了。②农民的后代将不再享有无偿使用的宅基地。③农民的生活方式商品化，生活成本提高了。④农民的生活环境不再