

CF 中国财经学术专著系列

基于集约利用视角的 农村居民点用地优化配置研究

Study on the Optimal Allocation of Rural Residential Land
from the Perspective of Intensive Use

苏高华 © 著



中国财富出版社
CHINA FORTUNE PRESS

中国财经学术专著系列

基于集约利用视角的农村 居民点用地优化配置研究

苏高华 著

中国财富出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基于集约利用视角的农村居民点用地优化配置研究/苏高华著. —北京:
中国财富出版社, 2015. 12
(中国财经学术专著系列)
ISBN 978 - 7 - 5047 - 5994 - 8

I. ①基… II. ①苏… III. ①乡村居民点—土地利用—优化配置—研究—中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 305504 号

策划编辑 王淑珍

责任编辑 戴海林 黄正丽

责任印制 何崇杭

责任校对 梁 凡

责任发行 斯 琴

出版发行 中国财富出版社

社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼 邮政编码 100070

电 话 010 - 52227568 (发行部) 010 - 52227588 转 307 (总编室)

010 - 68589540 (读者服务部) 010 - 52227588 转 305 (质检部)

网 址 <http://www.cfpress.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京京都六环印刷厂

书 号 ISBN 978 - 7 - 5047 - 5994 - 8/F · 2526

开 本 710mm × 1000mm 1/16

版 次 2015 年 12 月第 1 版

印 张 13. 25

印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷

字 数 224 千字

定 价 48.00 元

版权所有 · 侵权必究 · 印装差错 · 负责调换

本研究由国家社会科学基金项目 (07BZZ015)
和北京市科委博士生论文资助专项 (ZZ0834) 资助。

谨以此书献给多年来支持、鼓励我的良师益友们！
献给我的父母！

序

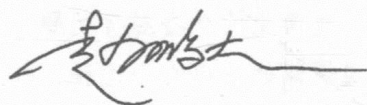
资源的开发利用是人类社会经济活动的重要内容。土地问题是与人类相随而生的社会经济问题。土地利用具有社会历史性，人类对土地利用客观规律的认识有个过程，并且认识在逐步深化。土地资源供给的有限性对人类社会可持续发展提出了严峻现实挑战，土地利用的问题和矛盾日益加剧。作为建设用地的主体，农村居民点用地利用无序扩张及效率低下问题较为突出。

资源的有限性促使人类对社会发展战略及实施路径进行科学的调整优化。土地利用是一动态持续过程。在不同的历史时期、不同的生产方式下，人类对土地资源的管理具有明显的差异性。随着社会生产力的不断发展，人类对土地合理利用的内涵和外延也发生着相应的变化。面对中国人口众多、农村人口比例极高，而可有效利用的土地资源稀缺有限的总体国情及当今农村经济快速发展、城镇化过程稳健加快、社会转型积极推进等新态势，并考虑未来城乡融合发展土地资源需求与供给的矛盾日益突出，因此，针对农村居民点用地的合理利用问题更新发展理念，挖掘资源利用潜力，提高资源利用效率，开展节约集约利用的研究具有十分重要的理论和实际意义。目前，对农村居民点用地进行科学合理的干预使其集约优化配置虽已受到国内外的广泛关注，但仍缺乏系统性研究。

农村居民点集约用地研究涉及土地、环境、生态、经济、管理等多学科的理论和方法。本书作者在国家社会科学基金项目和北京市科委博士论文资助专项的资助下，以农村居民点用地集约整合为目标，梳理农村居民点用地利用演进历史脉络，并结合实例较深入地分析了农村居民点土地利用格局形成的演变过程及驱动机理，构建了集约利用评价体系并进行了乡镇及样本村两尺度的实证模型评价，借鉴国内外经验及支撑理论，提出了宏观、中观、微观三维度集约用地模式，探讨了农村居民点集约用地整

合过程，进行了典型集约模式案例设计分析，基于行为主体决策理论从制度、经济、技术、社会四个层面探讨了调控机制建设。这不仅有利于丰富和发展我国土地利用的理论与方法，而且对协调土地资源供需矛盾、统筹城乡土地资源利用、促进土地资源节约集约利用、加快农村转型及改革发展等具有较重要的实践意义。

本书是一本学术探讨性强，又密切结合我国发展实际的新作，对我国今后进一步开展土地利用的理论研究及实践活动均具有重要参考价值。



2015.10.16.

(中国科学院院士)

前 言

资源供给配置、需求实现及管理是当今世界范围内共同高度关注的重要发展议题。我国土地资源供求矛盾日益突出,成为影响可持续发展的重要因素,农村居民点土地利用无序扩张及效率低下是其重要体现之一。为了调节土地资源经济供给稀缺性与社会需求增长性之间的失衡,土地节约集约备受重视。农村居民点集约用地是我国农村土地合理利用的一个重要领域,对科学实施社会主义新农村建设、推进农村现代化的进程及城乡一体化融合都有着极为重要的现实意义,在一定程度上决定着农村转型和改革的成败,在国外也是一个全新的研究领域。

人类社会的发展伴随着资源的开发利用及保护过程,资源的分布及开发在一定程度上决定着经济发展空间格局的演进更替,甚至决定着一定区域人类活动的基本走向、发展战略的部署及实施效果。农村居民点土地利用具有时空维度的演进特性,是一个复杂的系统综合体寻求动态平衡的空间过程,同时也是一个受人类活动影响干预机制作用下的经济过程。同时,农村居民点利用管理是一个历史范畴,随着科学技术的进步和人类认识的深化,人类干预管理的内容、方向、级别等会随着社会需要进行调整,这方面也体现了用地管理的长期性、动态性和持续性。可持续发展意味着思路创新、路径创新、举措创新、效果创新。科学研究农村居民点土地利用过程、规律及驱动因素,洞悉空间格局及形态演变的形成机理及作用过程,探索经济、可行、符合人类需求的发展模式,能够为人类更好评判改造自然的成败得失,避免人类社会发展的盲目性,为人类能够科学高效经济地整合资源、维护生态系统稳定及促进社会良性发展提供决策依据。

目前,国内外政府、相关主管建设部门及众多学者等都高度关注农村



居民点利用问题并进行了积极研究,如何对农村居民点用地进行科学合理的干预使其集约优化配置已逐渐成为当前关注的一大热点,但尚未建立起系统成型的理论和方法及技术体系,仍处在探索阶段。本研究在国内外相关研究实践和已有成果的基础上,综合采用理论、方法、室内研究与实地调查等研究手段,定性和定量相结合,借鉴土地、环境、生态、经济、管理等多学科理论和方法,以农村居民点用地集约整合为目标,尝试构建农村居民点集约用地的理论、方法及技术体系,以期为农村居民点用地合理、有效利用及健康发展提供参考。

受作者水平、研究时间及研究资料等多方面的限制,书中难免存在疏漏和不足,许多问题值得深入探讨,敬请专家、学者和读者批评指正。

苏高华

2015年7月

目 录

1 绪 论	1
1.1 研究问题及意义	2
1.2 国内外研究现状及发展评析	10
1.3 研究内容、研究方法和技术路线	37
2 农村居民点用地格局演变机理研究	40
2.1 一般农村居民点用地格局演变过程分析	41
2.2 典型农村居民点用地格局演变过程分析	64
2.3 本章小结	84
3 农村居民点集约用地评价研究	86
3.1 农村居民点集约用地评价研究思路	86
3.2 农村居民点集约用地评价目标	88
3.3 农村居民点集约用地评价指标体系构建	88
3.4 农村居民点集约用地评价模型	96
3.5 典型农村居民点集约用地评价	99
3.6 本章小结	108
4 农村居民点集约用地模式研究	110
4.1 农村居民点集约用地模式的内涵	110
4.2 农村居民点集约用地标准分析	112
4.3 国内外相关农村居民点集约用地模式	114
4.4 农村居民点集约用地模式理论框架	124
4.5 典型农村居民点集约用地模式设计	146



4.6 本章小结·····	151
5 农村居民点集约用地调控机制研究 ·····	152
5.1 农村居民点集约用地调控的目标·····	153
5.2 基于行为主体决策的农村居民点集约调控运作机制·····	154
5.3 农村居民点集约用地实施与保障措施·····	158
5.4 本章小结·····	167
6 结论与展望 ·····	169
6.1 研究结论与研究成果·····	169
6.2 需要进一步深入研究和解决的问题·····	172
参考文献 ·····	174

1 绪 论

人口、资源、环境问题历来是世界各国发展最为关注的问题。土地资源是经济社会发展的物质基础,土地供给作为政府调控土地市场和宏观经济的重要手段,在调控引导土地资源集约利用与统筹城乡发展中发挥着日益重要的作用^[1]。改革开放以来,伴随着我国经济高速发展及其相伴的城市化和工业化过程,土地资源经济供给的稀缺性与其社会需求增长性之间失衡发展的态势日益显现^[2]。土地资源的高效投入利用对 GDP (国内生产总值) 增效的同时,其自然资源的优势地位已出现逆转,具体表现为供给由无约束向稀缺约束转变,过度投入与无效产出并存,对 GDP 贡献水分加大,且对环境、生态破坏日益严重,导致生产和供给的结构性过剩,造成资源的大量浪费,严重制约了我国国民经济可持续发展。土地资源伴随着稀缺性和不可再生性如何可持续有效配置使政府部门面临困境,特别是建设用地供给与需求之间的矛盾。传统的“末端治理”和以资源、环境为代价的高速经济发展已不适应未来的发展,必须探索新的发展战略^[3]。奥莱利奥·佩切依指出,人类必须对“地球的有形资产和供养生命的能力精打细算”^[4]。面对有限空间与快速发展的紧张矛盾,世界上许多经济发达国家重视建设用地调控^[5,6],但对建设用地规模控制普遍存在一个担忧,即它可能会影响正常的经济增长^[7,8]。

目前,我国对城市建设用地供需情况给予充分关注并根据实际情况进行相应调整,但对农村建设用地供需情况重视程度明显不够,尤其在农村居民点无序扩展方面关注甚少。伴随着我国新型工业化快速推进和城市化飞速发展的同时,农村城镇化进程也日益加快,其经济增长方式同样面临着由粗放经济向集约经济的根本性转变。转变城乡隔离的“二元结构”,实现城乡融合一体化发展格局,已成为推进中国新农村建设和统筹城乡发展的长远目标^[9,10]。因此,在当前城镇化进程中,无论是从保护土地资

源、促进社会主义新农村建设的角度,还是从统筹城乡协调发展、满足经济增长方式转变的需求角度,有效整合农村居民点用地,使其合理优化可持续配置无疑至关重要。

1.1 研究问题及意义

1.1.1 研究问题

为了调节土地资源经济供给的稀缺性以及社会需求增长性之间的失衡,有效引导土地供给,最大程度地发挥土地资源的效益,为社会经济发展提供用地保障,土地节约集约利用备受中央政府和主管建设部门重视。

1988年《中华人民共和国土地管理法》颁布,提出“加强土地管理,十分珍惜、合理利用土地,切实保护耕地,控制建设用地总量”。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)提出“强化节约和集约用地政策。建设用地要严格控制增量,积极盘活存量,把节约用地放在首位,重点在盘活存量上下功夫”。2005年国土资源部《关于做好土地利用总体规划修编前期工作的意见》提出“研究如何促进节约和集约利用土地问题。按照以内涵挖潜为主,提高土地集约利用水平的原则,围绕保障宏观经济平稳运行和建立资源节约型社会的目标,从规模、结构和时序等方面,研究提出利用规划修编调控各业、各类用地的目标及政策建议”。《国务院关于做好建设节约型社会近期重点工作的通知》(国发〔2005〕21号)中明确提出“节地、节能、节水、节材,强化节约和集约用地”。《国务院办公厅转发国土资源部关于做好土地利用总体规划修编前期工作意见的通知》(国发〔2005〕32号)指出“要以严格保护耕地为前提,以严格控制建设用地为重点,以节约和集约利用土地为核心,开展规划实施评价、基础调查、资料收集、课题研究和政策建议的论证等规划修编前期工作,为进行土地利用总体规划的修编打好基础”。为了贯彻党的十六届五中全会关于建设社会主义新农村的精神,落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)关于城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的要求,切实做好试点工作,扎实推进农村建

设用地整理,促进节约集约用地和城乡统筹发展,2005年,国土资源部出台了《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》(国发〔2005〕207号)。2006年,国土资源部上报的《全国土地利用总体纲要》在国务院第149次常务会议上未获通过,国务院常务会议为此批评500万亩的建设用地指标“没有体现集约、节约的原则,控制太松散”。2007年,第17个全国“土地日”的宣传主题是:“节约集约用地,坚守耕地红线。”节约集约用地,坚守耕地红线,必须大力推进节约集约用地。要按照“管住总量、严控增量、盘活存量、节约集约”的原则,充分利用闲置土地,提高土地利用效率,保障必要的建设用地。《国务院关于促进节约集约用地的通知》(国发〔2008〕3号)提出“按照节约集约用地原则,审查调整各类相关规划和用地标准;充分利用现有建设用地,大力提高建设用地利用效率;充分发挥市场配置土地资源基础性作用,健全节约集约用地长效机制;强化农村土地管理,稳步推进农村集体建设用地节约集约利用;加强监督检查,全面落实节约集约用地责任”。

2014年,国土资源部针对当前土地管理面临的新形势,充分借鉴和吸收地方成功经验,对土地节约集约利用的制度进行了归纳和提升,出台了《节约集约利用土地规定》(中华人民共和国国土资源部第61号令),规定要求进一步加强规划引导、进一步强调布局优化、强化标准控制作用、充分发挥市场配置作用、突出存量土地的盘活利用、完善监督考评新机制;提出城乡土地利用应体现布局优化的原则,引导工业向开发区集中、人口向城镇集中、住宅向社区集中,推动农村人口向中心村、中心镇集聚,产业向功能区集中,耕地向适度规模经营集中;鼓励线性基础设施并线规划和建设,集约布局、节约用地。2014年,国土资源部针对我国经济发展进入新常态,处于经济增长换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的阶段特征,出台了《国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见》(国土资发〔2014〕119号)。意见指出:“虽然近年来各地采取措施推进土地节约集约利用,取得了积极进展,但是,土地粗放利用状况没有根本改变,建设用地低效闲置现象仍较普遍。需要遵循严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率的总要求,按照建设用地总量得到严格控制、土地利用结构和布局不断优化、土地存量挖潜和综合整治取得明显进展、土地节约集约利用制度更加完善及机制更加健全的主要目标,全



面做好定标准、建制度、重服务、强监管工作，大力推进节约集约用地，切实解决土地粗放利用和浪费问题，以土地利用方式转变促进经济发展方式转变，推动生态文明建设和新型城镇化”，具体要求“严格控制城乡建设用地规模，实行城乡建设用地总量控制制度，强化县市城乡建设用地规模刚性约束，遏制土地过度开发和建设用地低效利用。探索编制实施重点城市群土地利用总体规划和村土地利用规划，强化对城镇建设用地总规模的控制，合理引导乡村建设集中布局、集约用地；有序增加建设用地流量，主要用于促进存量建设用地的布局优化，推动建设用地在城镇和农村内部、城乡之间合理流动；优化建设用地布局，结合农村土地综合整治，因地制宜、量力而行，在具备条件的地方对农村建设用地按规划进行区位调整、产权置换，促进农民住宅向集镇、中心村集中。完善与区域发展战略相适应、与人口城镇化相匹配、与节约集约用地相挂钩的土地政策体系，促进区域、城乡用地布局优化；合理调整建设用地比例结构，与新型城镇化和新农村建设进程相适应，引导城镇建设用地结构调整，控制生产用地，保障生活用地，增加生态用地；优化农村建设用地结构，保障农业生产、农民生活必需的建设用地，支持农村基础设施建设和社会事业发展；促进城乡用地结构调整，合理增加城镇建设用地，加大农村空闲、闲置和低效用地整治；引导城乡提高土地利用强度，实现城镇整体节约集约、功能结构完整、利用疏密有致、建筑形态各具特点的土地利用新格局；因地制宜盘活农村建设用地。统筹运用土地整治、城乡建设用地增减挂钩等政策手段，整合涉地资金和项目，推进田、水、路、林、村综合整治，促进农村低效和空闲土地盘活利用，改善农村生产生活条件和农村人居环境。土地整治和增减挂钩要按照新农村建设、现代农业发展和农村人居环境改造的要求，尊重农民意愿，坚持因地制宜、分类指导、规划先行、循序渐进，保持乡村特色，防止大拆大建；要坚持政府统一组织和农民主体地位，增加工作的公开性和透明度，维护农民土地合法权益，确保农民自愿、农民参与、农民受益；组织开展土地整治技术集成与应用，在土地整理、土地复垦、土地开发和土地修复中，综合运用先进科学技术，推进农村土地整治和城市更新，修复损毁土地，保障土地可持续利用，提高节约集约用地水平等”。对此问题，中央领导曾多次做出指示，为土地节约集约利用提供了有力的支持与保障。

众所周知,乡村是中国重要的人类聚居地。农村居民点是集农村生活、农业生产和农村公益设施服务多功能为一体的综合用地形式,是农村社会的重要组成部分。农村居民点作为农村政治、文化和教育中心、人口生产和基本生活的多功能载体,与在其上附着的人口、产业及其社会经济等区位支持体系相互关联,形成巨系统而区别于其他用地类型,体现用地结构关联性、功能相互关系复杂性及相当的经济效益潜力,是一种重要的土地消费形式。农村居民点用地作为建设用地的重要组成部分,它的适度用地规模、利用方式不仅直接影响着农村发展的基本方向,对农村的可持续发展起着宏观控制作用,而且在极大程度上决定着城镇建设用地供给的来源指标以及耕地资源的警戒安全,对协调城乡土地利用起着引导作用。它的集约利用水平对建设用地的整体集约利用水平起着至关重要的作用。随着“新农村建设”政策的提出和实施,我国对农村居民点建设提出了相关系列要求。

研究表明:农村宅基地与区域经济发展水平密切相关,从经济发展的低级到高级阶段,农村宅基地在增加的建设用地中的比例由高逐渐降低^[11]。但近年来,我国农村居民点扩展形势十分严峻,在农村日益城镇化、农村人口非农化的进程中,农村居民点用地规模非但没有减少,有些地区反而出现了快速增加的势头(见图1-1、图1-2)。

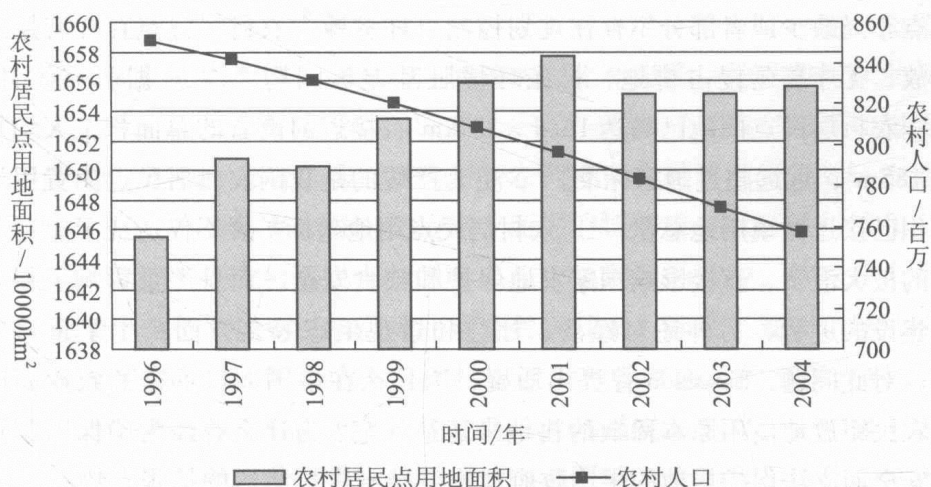


图1-1 我国农村居民点用地规模及农村人口变化

资料来源:人口数据来源于《中国统计年鉴》,农村居民点用地面积数据来源于国土资源部

信息中心数据库。

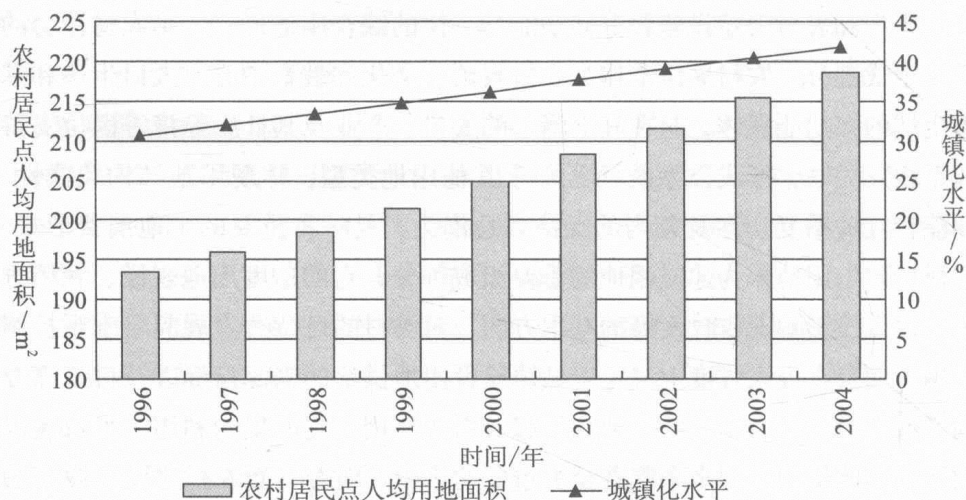


图 1-2 我国农村居民点人均用地规模及城镇化水平变化

资料来源：人口数据来源于《中国统计年鉴》，农村居民点用地面积数据来源于国土资源部信息中心数据库，其他数据系根据来源数据计算所得。

我国地域广阔，农村居民点数量多、规模小、分布零散，同时其分布及特点存在巨大区域差异。长期以来，我国农村居民点用地处于无偿、无限期、无流动的管理模式下，并且受计划经济等的影响，我国许多农村居民点布局缺少或者部分不存在规划控制，许多地方农村居民点存在着用地粗放、无序蔓延侵占耕地、村庄环境脏乱差等问题^[12-14]。据研究统计，我国农村居民点用地已高达 $16.4 \times 10^4 \text{ km}^2$ ，接近河南省的总面积，人均用地 185 m^2 ，远远超过国家标准^[15]，更为严峻的是我国农村居民点闲置用地面积已接近城镇用地总量^[16]。农村居民点用地超标扩展不仅造成了土地资源的极大浪费，直接影响国家农地保护和粮食安全，而且严重影响了新农村建设的进程，另外还对经济、社会 and 景观生态等多方面产生了重要影响。对此问题，Sargeson 曾提出质疑，为什么在中国人口稠密的农业高产区农民粗放地使用原本稀缺的耕地来建造住宅？为什么曾经为确保国家食物安全而立法保护耕地的中国政府却难以控制农村建房的扩张态势^[17]？作为可持续发展的建设空间和资源基础，耕地资源是受人类影响最深、最脆弱的生态系统类型，如何持续保证有限耕地资源的数量、地力以及环境保护与管理是世界范围内共同高度关注的重要议题之一。多年以来，我国耕

地问题恶化的趋势不仅没有得到有效抑制,而且破坏的范围仍在扩大、程度仍在加剧。

土地节约集约利用是科学安排农村建设的重要举措。为正确指导村镇建设,自20世纪90年代以来,国家先后颁布了一系列村镇规划法规、技术标准以及乡村经济发展政策,初步建立了我国村镇规划的技术标准体系。例如,《村庄和集镇规划建设管理条例》(1993),《村镇规划标准》(GB 50188—1993),《建制镇规划建设管理办法》(1995),《中华人民共和国土地管理法》(1998),《中华人民共和国土地管理法实施条例》(1998),《中华人民共和国环境保护法》(1989),《村镇规划编制办法》(试行)(2000),《建设项目环境管理办法》等。另外,2003年建设部标注定额司拟对列入《工程建设标注体系(城乡规划、城镇建设、房屋建筑部分)》的14项村镇规划、建设的标准规划进行修订或编制,全面启动并加快村镇建设标准规范的编制工作。为切实加强农村宅基地管理,《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)明确提出要“加强村镇建设用地管理,明确农村居民点的数量、布局 and 规模,改革和完善宅基地审批制度,加强农村宅基地管理”。为切实落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号),国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》(国土资发〔2004〕234号)中明确提出要合理确定农村居民点的数量、布局、范围和用地规模。建设社会主义新农村是新的历史时期中央“三农”政策的深化和完善,是贯彻科学发展观的客观要求。对新农村建设,国家“十一五”规划“村镇空间规划与土地利用”做出了具体部署。即针对我国新农村建设中村镇空间规划、土地节约集约利用、产业集聚、村庄整治等方面的迫切需求,以区域村镇和土地为对象,重点开展农村居民点空间实态与土地利用的调查、信息获取、评价、预警、调控、规划、整治等一整套关键技术、标准、规程、导则的创新和集成研究,进而解决当前我国村镇建设与发展面临的空间规划缺失、发展无序,产业布局混乱、集聚效益低下,基础设施短缺、公共服务设施不配套,土地资源浪费严重、耕地保护形势严峻,土地污染退化、生态环境差等问题,为提升我国村镇发展综合功能与提高土地节约集约利用水平提供经济实用的技术支撑和产品。2006年,中央以“一号文件”《国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》的形式,明确提出了全面推进