华南农业大学学报(社会科学版)
2006年增刊 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY November. 2006
(SOCIAL SCIENCE EDITION)

让"空心村"变成聚宝盆

——以河南省正阳县的"空心村"整治为例

赵林林

(华南农业大学 经济管理学院,广东 广州 510642)

摘 要:乘新农村建设的东风,针对当前的"空心村"问题,本文阐明了"空心村"整治给新农村建设带来的益处,并提出了几种"空心村"整治的过程中取得良好效果的新模式。

关键词:空心村;宅田挂钩;宅基地流转;城乡置换

中图分类号:F320 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2006)S0-0033-05

"空心村"是由于村镇规划严重滞后,城市进程加快及农村宅基地管理制度等原因,使大量宅基地闲置的现象。按照中央的五条要求,因地制宜搞好社会主义新农村建设,其中之一就是村容整洁,这就要求我们首先做好"空心村"整治。把新农村建设和空心村治理有机地结合起来,就能既解决农村环境问题,又节约宝贵的土地资源,是一举两得的好事情。在这里我们以正阳县为例分析进行"空心村"治理给新农村建设带来的新变化,同时针对正阳县"空心村"整治过程中未解决的问题,提出几种在新农村发展过程中由农民自发创新的"空心村"整治模式。

一、正阳县整治后的现状

正阳县,南临淮河,北倚汝河,地势平坦。辖区土地总面积1903平方公里,总人口73万人。全县共有287个行政村有4839个村民组。农业人口532290人,集体土地总面积为38.2万亩。据2004年土地利用现状调查,正阳县耕地总面积195.8万亩,人均耕地近3亩。经正阳县有关部门调查,自2004年开始对土地进行整理,到目前为止全县居民点重新规划拆迁,复垦腾出的旧居民点,将可净增耕地约20万亩。相对于全县耕地总量来说,经过整治,平均增加耕地比例在10%以上,大部分村庄经过整治,耕地增加比例在15%左右。据一些有经验的农民讲,旧村庄拆迁复垦的土地,地力肥沃,不久就能成为高产良田。

二、"空心村"整治给农场发展带来的新变化

1. 农村人居环境得到改善,生活水平得到提高

经过"空心村"改造,集中开发整合盘活土地资源,腾出土地,配套建设村镇的基础设施和公共设施,实现路面硬化、卫生洁化、路灯亮化、家庭美化、环境优化。夕日的残垣断壁的老宅,乱草丛生的荒地不见了,取而代之的是绿油油的树林,赏心悦目的乡村公园。人们也有了自己的活动场所,身心健康得到了很大的改善。

2. 农村土地资源得到有效节约,人地矛盾得到了缓解

在"空心村"整治中大量破旧房屋被拆掉重建,而那些闲置房屋又被综合利用,使新建房屋无需占用大量耕地,村庄的面积也不断的缩小。随着耕地的增多,人均的耕地面积也多了,人民的生

收稿日期:2005-09-25

作者简介:赵林林(1982-),女,华南农业大学经济管理学院2005级硕士研究生,主要研究方向为土地评价.

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

活有所提高。在兰青乡原有16个行政村,274个自然村,共8187户,村庄占地近2万亩,户均占地2.4亩。规划后全乡仅建居民点37个,占地仅4000亩,可增加耕地1.5万亩。

3.危险因素被排除,农村城镇化加快

"空心村"中遗留下来的旧房子大多为木制结构,少数因贫困仍居住在这些房子里的老人每天生火做饭,点火照明,成为农村火灾的易发地。同时,"空心村"中的房屋大都年久失修,摇摇欲坠,有的房屋已经严重倾斜,遇到大风、暴雨等自然灾害时,极易发生坍塌事故,给人畜安全留下隐患。在正阳县,经济基础并不太好的杨楼村经过"空心村"改造已变成了"洋楼"村,全村原来的21个居民点规划为现在的两个居民点,家家建起了小洋楼,学校、敬老院、娱乐场所等基础设施齐全。1992年才通电的村庄如今实现了水、电、电话、闭路电视等"八通",过去要跑四五里路上学的学生如今距学校最远不过1里,农民生产生活环境大大改善,逐步过上了城市人的生活。

4.增加集体经济组织的经济力量

集体经济组织通过宅田挂钩、收取租金等方式,使集体的经济力量渐渐增大,使集体组织有力量去搞村办企业等。兰青乡土地整理项目区内的杨楼村,通过整理净增耕地1120亩,并且均为高效良田,村委会对整理出的土地收归集体统一管理,部分以每亩每年约300元的租金对外发包,交由种田大户承包耕种,部分由集体统一管理,发展高效农业。每年可增加收入50多万元,村委会又将这些收入的60%用于村庄基础设施建设和发展集体经济;将承包费收入的40%平均分给每个村民,使有无劳动能力的群众均能从中受益。

5.村庄的耕地生产力得了极大的改善

在"空心村"经过整治后,村中规划变的有条有理,房屋建设也趋于合理化。其一,房子远离耕地,使耕地能广泛有享有阳光,使土地的生产力得到了极大的发挥;其二,农户所养鸡鸭猪等家畜被集中饲养,减少了庄稼被损毁的可能性,提高了土地的利用能力;其三,农民投资于住房的比例减小,有了更多的资本投入于生产,使农民的生活质量得到了很大的提高,也确保了国家粮食安全。

6.农户之间的关系得了很大的改善,干群关系也有所缓解

在兰青乡,"空心村"治理使邻里干群关系得到明显改善。村庄规划整治前,不少农民为争房屋宅基地,与邻里纠纷不断,有的受旧习惯和封建思想影响,常常与邻里比台阶,争屋顶高低,造成邻里反目,上访告状,邻里关系紧张。村庄规划整治后,由于统一了标准,做到了公开、公正、透明,原有的矛盾一扫而光,各种住宅纠纷烟消云散,新的农村文明新风逐步形成。群众也赞扬干部做了一件大好事,干群关系进一步融洽。

三、正阳县"空心村"整治中所遗留的问题

正阳县"空心村"治理过程中虽取得了令人兴奋的成效,但仔细分析之后我们可以看到"空心村"整治之后还留有很大的问题。

1.农宅超占现象严重

在正阳县出现的超占现象主要表现在两个方面:一是一户一宅,面积超占。这种户型在整个超占户中比例最大,其特点是超占部分的土地已被房屋或院落占用,不便调整使用。二是一户多宅,面积超占。这种类型的超占户一般有两处以上的宅基地,两宅面积之和超过政策规定的标准。其成因主要有父母与子女分户,形成两宅,父母去世后,其房宅由子女继承;或是农户原有老宅,却又找理由新建一宅,老宅不退还,或退出后别人也无法利用,则仍由原户主实际占用。

2.迁移农民的房屋大量闲置

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

近年来，随着我国经济的不断发展以及许多城市户籍制度的改革，一些富裕起来的市郊农民纷纷进城购房，成为城市居民。他们留在农村的宅基地，受现行法律、法规的限制，不能进行公开合法的转让，但这些宅基地是通过合法途径得到的，村集体组织也无权收回进行处置，闲置的宅基地无法复耕导致市郊农村出现大量“空心村”。

3. 大量的零散旧宅基地无法再利用

形成这些废旧宅基地的原因有：一是农宅周围受地形地物的影响，一些边角零星地块无法安排其它使用；二是一些工作人员规划放线时在其农宅周围留出了少许土地，这些土地在四周又都建成宅院，形成无法安排其它用途的事实。

四、“空心村”整治过程中可以借鉴的几种新模式

（一）义乌模式和温州模式

1. 温州模式

“温州模式”，其具体做法是：凡城市（镇）规划区内的农民房屋转让的，其宅基地一律先由市、县政府统一征收为国有再参照国有划拨土地使用权转让管理办法办理出让手续。凡城市（镇）规划区外的农民房屋转让的，如转让双方均属农业户口且户籍同属一个县（市、区），而且受让方在该县（市、区）原有的宅基地转让双方由当地村级经济组织收回或转让的，可保留集体所有权性质不变，办理宅基地转让手续；如转让双方不符合上述条件的，其宅基地一律先由市、县政府统一征为国有，再参照国有划拨土地使用权转让管理办法办理出让手续，转让方转让后不能再在村集体组织申请宅基地建房。

2. 义乌模式

“义乌模式”，是对于城区型农村的宅基地来说，对流转对象、流转条件、流转方式等不加任何限制，只要取得产权证的都可以任何方式流转；对城郊型农村的宅基地来说，中央（1997）11号文件下发后未建过房子的只要权属合法并取行产权证的都可以流转。一旦实现抵押权后，农村集体经济组织按规定继续给农民以基本居住权；对于具体的流转管理，采取将流转的集体土地先依法征为国有土地，按国有土地出让、转让、抵押、出租的程序和方法办理有关手续。

深入分析研究这二种模式，我们可以看出，这二种模式实质上都是将集体土地先征为国有土地，再按国有土地相关规定办理土地流转，是在“集体建设用地必须转为国有以后才能进入二级市场流转”的现行政策框架下，很好解决了城郊结合部农村宅基地的流转问题。

（二）收取租金和宅田挂钩模式

1. 收取租金模式

“收取租金”，是对超占的土地原则上一律依法收回，由村委会统一安排使用；确实无法收回的，如房前屋后划出的零碎地，可维持现状，承包给户主，结合一年一度的土地证书年检，逐年收取租金。这种方法在山东定陶县得到了很好的应用，其具体的做法是，根据《定陶县农村宅基地使用管理暂行规定》，考虑到经济承受能力，目前暂时按照宅基地超占面积收取0.3—0.6元/平方米，对少量超标占地的，每平方米收取0.3元，“一户多宅”或可以交回而不交回的，每平方米收取0.6元。

2. 宅田挂钩模式

“宅田挂钩”，是将宅基地的使用和粮田、责任田结合起来进行管理，把超占的宅基地变过去的无偿占用为有偿占用，通过逐年提高收取承包费的标准，使超占户自愿交出多圈占的宅基地。它主要是针对采取行政手段强行收回大量的超占宅基地执行难、容易引发矛盾纠纷，而采取的一种

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

经济手段。“宅田挂钩”在不同地区采取的具体做法有所不同。

河南省博爱县采取“宅田挂钩”的办法是:本着充分利用土地、群众能够承受的原则,对超标宅基制订了三个标准:按村镇规划建设建成住宅超标部分每平方米每年0.6元;老宅基地超标部分每平方米每年1.5元;副业用地和临时用地每平方米每年2元。如不交出宅基地又不交超占费的,直接收回二倍的口粮田和三倍的承包田。

河北省曲周县小第八村所采取的办法是:首先,按照村庄规划,在村庄周围修筑了环村路,彻底框死了村界,限制了村庄的盲目外延。然后,对超过法定面积的宅基地按照基本农田中的耕地每亩收成平均计算,逐年收取土地承包费,并随着耕地产量的增加,逐年提高土地的承包费。

3. 城乡置换模式

“城乡置换”,指城市、农村两方的劳动者、劳动工具和劳动对象的合理置换,这里是针对农村中的空置宅基地而言。采取对空置宅基地实施城乡置换的办法,可以提高土地利用率。同时,一方面可以解决城市日益拥堵的问题,另一方面也可以解决农村宅基地闲置严重的问题。这样在盘活一笔非常可观的土地存量的基础上就可以做到在保障农业用地总量基本不减少的前提下城市规模和道路建设用地不断扩大。在土地占用零增长或微增长的前提下走出一条城市化道路。如淮滨县结合该县土地置换规划中确定的土地置换补充耕地总规模,通过各乡镇申报项目、实地踏勘、认真筛选出16个项目实行土地置换补充耕地,2004年土地置换补充耕地380公顷。

深入分析之后,我们可看出这二种模式都是针对超标宅基地收费或变相收费的方式,通过对超标户实施一定的经济处罚,迫使超标户把超标的宅基地退还集体。

(三)公开招标、分块承包和城乡置换模式

1. 公开招标模式

“公开招标”,是把土地划块向社会公开招标。周口市宁平镇首先尝试了这种新办法,具体做法就是把土地划块向社会公开招标中标者对这块土地享有年限不等的承包使用权承包期满后,这块土地将归当地村民所有。中标者所投入的这部分资金将由政府部门管理主要用于整治空心村。据调查,杨寨村村委会在整治“空心村”过程中,将收回的超占、废旧宅连同闲散土地公开拍卖之后,共筹得资金35.7万元,为创建垫定了坚实的物质基础。

2. 分块承包模式

“分块承包”,是针对村级班子较强、宅基地纠纷的村提出的,它是指由集体对超占、乱占、废弃宅基地依法全部收回,经合并整理后,竞价承包给个人搞种养加。以刘王庄村为例,在村委进行“空心村”改造时,村里提出整体搬迁的设想,并规划出仅占地百亩的新村。规划变为现实,资金是个大问题。结合空心村治理,村里经过反复讨论,将已收回的93片旧宅基进行改造,承包给村民搞食用菌种植,20万元承包费将作为首批资金启动新村建设,村民2008年即可入住。

这三种模式都是真对被荒废的宅基地来说的,其实质都是将荒废的宅基地收归集体,由集体对其进行再开发,使其在最大程度上成为农民增收的来源之一。

(四)其它模式

其它的规划模式主要有三种:一是村庄合并,将若干个自然村合并集中到一起,形成中心村,腾出旧村址进行整理复垦,综合利用;二是单个村庄整体搬迁,将原来交通不便,居住分散的单个村庄,整体搬迁到交通便利的地方,将原旧村址复垦开发;三是填实“空心村”,在原村庄内实施住宅规划,一户一宅,严格限定每户宅基地面积,合理利用村内空闲土地;四是填空补缺,主要通过调整和执行利用规划,严格宅基地使用条件和使用标准,打通主次干道,拆除违章建筑,收回超占土

(下转第42页)

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

as a successful model of the coordinated urban-rural development. Based on the analysis of the achievements, countermeasures and experiences of the "Dongying Mode", this paper analyses the inner reasons for the successful establishment of this mode. It is stated that the "Dongying Mode" is the theoretic innovation in the current socialist rural construction.

Key Words: socialist rural areas; coordinated urban-rural development; dual economic structure

(上接第36页)

地,完善村内基础设施,使村庄用地实现节约和集约。以郸城县南丰镇李桥村为例,在"空心村"治理中把大量闲置土地和出人不便的老宅子拆了,经过返填和平整,种上了玉米、大豆等作物,村民们都在重新规划的新村内安了家,出门就是柏油路。最让村民们高兴的是,经过这样一整,他们人均多分了0.5亩耕地,全村新增耕地111.5亩。截至目前,郸城县已整治"空心村"17个,增加耕地1800余亩。

参考文献:

[1] 张正河,卢向虎. 农村宅基地的整治与增值[J]. 研究.
[2] 刘慧翮. 对河南破解"空心村"难题的战略思考[J]. 地方经济. 2006,(5).
[3] 杜 勇. 加快整治"空心村"建设和谐文明新农村——安义县石鼻镇整治"空心村"工作的思考.
[4] 许光辉. 宅基地管理新模式:宅田挂钩. 国土资源.
[5] 袁可林,介长春,杨国生. 巧借东风好行船——正阳县结合"空心村"治理实施土地整理项目的调查. 河南国土资源. 2005(7).
[6] 贺 斌. 农村宅基地管理之我见——以义马市为例. 河南国土资源. 2004(10).
[7] 张建华. 农村宅基地流转模式探讨. 土地使用制度改革,2005(3).
[8] 盛 荣,许惠渊. 农村宅基地制度改革探索. 村镇建设. 2004(12).

Changing from the " Empty Village" to the "Rich Basin" ——A Case Study of Zhengyang City

ZHAO Lin-lin

(*College of Economics and Management, South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: With the new rural construction, this paper analyses the benefits brought about by managing the "empty village". Also, this paper raises some effective new modes for the "empty village" management.

Key Words: empty village; the farmland and housing relationship; the circulation of the housing land; the urban and rural replacement

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net