

# 农村宅基地现状及整理模式研究——以东台市溱东镇为例

孙丽娜, 王珊珊, 梅昕 (东台市国土资源局, 江苏盐城 224200)

**摘要** 农村宅基地整理是土地整理的重要组成部分。宅基地点多、面广、量大, 一直是土地管理中的难点, 管好、用好农村宅基地具有重要的理论和现实意义。该研究以东台市溱东镇为例, 分析了宅基地现状, 指出了宅基地存在问题及其原因, 最后基于土地规划中居民点整理专项方案, 提出了宅基地整理的几种模式: 城乡统筹示范村集中安置模式; 整体搬迁型土地整理模式; 村庄内部整理模式。

**关键词** 农村宅基地; 整理模式; 溱东镇

**中图分类号** S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517 - 6611(2013)28 - 11526 - 02

## On the Current Situation and Rearrangement of Rural Residence Land—A Case Study of Qindong Town of Dongtai City

SUN Li-na et al (Dongtai City Land Resources Bureau, Yancheng, Jiangsu 224200)

**Abstract** Rural residence land rearrangement is an important part of land consolidation. The various localities and aspects and large quantities of residence land have always been the difficult part of management. Good management and usage of rural residence land has important theoretical and practical significance. Taking Qindong Town as an example, the current situation of residence land was analyzed, the existing problems and reasons were put forward. Finally, several models for residence land rearrangement were put forward based on the house estate rearrangement in land planning, such as urban and rural demonstration village centralized resettlement mode, overall relocation type land consolidation mode, village internal consolidation pattern.

**Key words** Rural residence land; Rearrangement mode; Qindong Town

溱东镇素有“不锈钢名镇”之称, 工业用地集聚, 建设用地需求量大, 人地矛盾突出, 加之历年来城市化进程加快, 土地资源“瓶颈”制约凸显。作为基层的土地管理者, 研究何挖掘有限的土地资源, 保障可持续发展的需求是重要的工作内容。按照党中央提出建设社会主义新农村的战略部署, 以及推进东台市城乡建设用地增减挂钩工作的需要, 应加快宅基地整理, 积极盘活农村建设用地。

### 1 研究区概况

**1.1 区域概况** 溱东镇位于苏中平原, 属于长江三角洲沿海经济开发带, 处于上海经济辐射区。溱东镇水陆交通便利, 东临新长铁路、204国道, 北靠高兴东高速公路, 南接328国道, 盐靖高速、盐宁省道和国家级航道泰东河从西穿境而过, 100 km半径内有南通、盐城、如皋3个机场和连云港、南通港、泰州港3大港口; 总面积76.1 km<sup>2</sup>。境内一马平川, 土地肥沃, 四季分明, 素有东台市“金三角”之称。

**1.2 土地及宅基地利用现状** 2011年, 全镇土地总面积317 566.74 hm<sup>2</sup>, 其中, 耕地132 840.5 hm<sup>2</sup>, 园地5 151.1 hm<sup>2</sup>, 林地3 138.8 hm<sup>2</sup>, 草地4 328.4 hm<sup>2</sup>, 城镇村及工矿用地31 035.8 hm<sup>2</sup>, 交通运输用地8 641.7 hm<sup>2</sup>, 水域及水利设施用地93 090.7 hm<sup>2</sup>, 其他土地39 339.7 hm<sup>2</sup>。全镇下设17个村1个水产场, 截至2011年底全镇居民点面积634.83 hm<sup>2</sup>, 占全镇城镇用地面积的68.68%。

### 2 溱东镇宅基地存在的问题及其原因

#### 2.1 溱东镇宅基地利用存在的主要问题

**2.1.1 缺乏合理规划, 宅基地散、乱、差。** 因缺乏合理规划, 溱东镇诸多宅基地布局散乱、随意, 巷道狭小、弯曲, 一般的交通工具以及农业作业工具难以进入, 农村基础设施条件以

及卫生状况令人堪忧, 无排水、排污基础设施, 路边垃圾成堆、秸秆随处摆放。

**2.1.2 宅基地面积超标, 一户多宅现象严重。** 由于农村宅基地是无偿使用, 致使多占便宜少吃亏的思想滋长, 形成盲目网地, 超标用地。根据《盐城市农村宅基地管理办法》规定, 城市规划区内和人均耕地0.067 hm<sup>2</sup>以下的县(市、区), 每户宅基地不得超过135 m<sup>2</sup>; 人均耕地0.067 hm<sup>2</sup>以上的县(市、区), 每户宅基地不得超过200 m<sup>2</sup>[2]。从最近的村庄地籍调查数据来看, 很多户宅基地面积超出了这个最高限。而且, 一户多宅现象较为严重。

**2.1.3 用地结构不合理, “空心村”现象普遍, 闲置浪费严重。** 随着工业化进程的加快, 许多农村人口去外地办厂经营不锈钢项目, 虽然在城市买了房屋, 但是户口在农村, 不愿意放弃宅基地, 从而造成村内房屋无人居住。很多人建新不拆旧, 建新房后旧宅闲置, 或堆放杂物、圈养牲畜, 造成土地的大量闲置。另外因继承房产而导致的宅基地闲置、城乡户籍迁移导致的宅基地闲置、农民外出打工导致宅基地“季节性”闲置、子女迁离本村后老人独立占用宅基地导致宅基地不能充分利用等[1]。

#### 2.2 溱东镇宅基地存在问题根源分析

**2.2.1 农村经济条件的制约。** 宅基地整理、基础设施以及公共设施的配套都需要资金作为保障。而溱东镇东部村, 主要以种植业为主, 收入水平本身不高, 缺乏资金, 难以改变宅基地散、乱、差的现状。

**2.2.2 农民受传统思想束缚。** 多数农民“宅基地私有”的思想根深蒂固, 加之居住观念以及风俗习惯的影响, 每户用地面积较大, 且多来源于耕地, 利用率低, 土地利用浪费严重[4]。

**2.2.3 规划滞后。** 由于规划滞后, 或落实规划措施不完善等, 使得在规划布局上和基础设施配套设施都存在着很多问题, 如村庄布局凌乱、结构分散等。

**2.2.4 法律意识淡薄, 制度政策不健全。** 土地管理法明确

**作者简介** 孙丽娜(1984-), 女, 江苏大丰人, 硕士, 从事土地资源管理研究, E-mail: 253244549@qq.com。

**收稿日期** 2013-07-21

规定,农民享有宅基地使用权,而很多农民错误地将宅基地使用权当成所有权,将宅基地当成私有财产,使得私自建房现象时有发生。另外,宅基地使用制度不健全,对宅基地的合理流转缺乏政策指导,也无相关的法律条文来限制农村宅基地的闲置等<sup>[5]</sup>。

### 3 溱东镇宅基地整理模式

依据《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》(国发〔2010〕47号)以及江苏省有关农村建设用地整治等文件精神,结合溱东镇新一轮规划期内社会经济发展及土地利用状况,编制溱东镇农村居民点整理专项方案(规模结构如图1所示),明确了规划期内农村建设用地拆旧整理的规模、位置和时序<sup>[3]</sup>。溱东镇农村建设用地整理规模结构见图1。

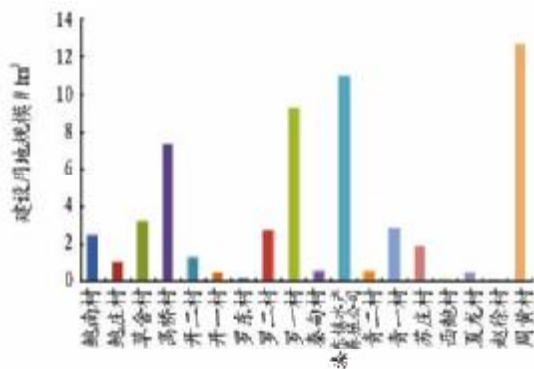


图1 溱东镇农村建设用地整理规模结构

结合溱东镇宅基地现状,笔者认为应探寻以下几种宅基地整理模式。

**3.1 城乡统筹示范村集中安置模式** 溱东镇周黄村作为全市统筹城乡发展示范村的典型,严格按照《周黄村村庄总体规划》,结合产业特色和地貌特征,科学谋划产业布局和村庄建设规划,充分挖掘水乡资源和自然环境要素,因地制宜合理安排工业集中区、生态居住区、水乡特色居住区、休闲娱乐服务区、生态休闲观光农业区。将农村居民点整理纳入村镇总体规划,农民的居住方式由庭院式向多层或高层住宅楼发展,提高村庄建设用地的利用率。统建联建农户与村签订协

议,搬迁新居前退还的旧宅基地归村集体使用<sup>[6]</sup>。

**3.2 整体搬迁型土地整理模式** 因泰东河工程拓宽、S610省道、苏赵公路等重大工程项目需要,需要搬迁集中安置,整体迁移至区位条件较好的中心村,将旧宅基地退出用于国家以及省重点扶持项目。另外,对因交通不便,就地改造难度大的东部村,异地迁移至条件稍微好的邻近村,并对旧宅基地进行复垦还耕。通过合理布局新农村居民点,进行村庄整治,改善村民的居住条件,提高农民的生活水平。

**3.3 村庄内部整理模式** 村庄内部整理是通过以村庄地籍调查为契机,对村庄内部,特别是“空心村”内占用大量耕地的分散居住的宅基地,或少批多占、一户多宅的宅基地进行全面整理,将村庄内扩占多占的宅基地、空闲地、旧住宅以及土地使用证以外的土地全部由村集体收归村,并由村委会统一规划、优先复垦,不断缩“空心村”规模。为了推进这项工作的开展,首先要加强宅基地的管理,对新的建房户要严格执行“一户一宅”,对一户多宅的用地或者超标乱占的土地逐步实行拆迁、复垦;对于户口由农村转变为城镇户口在城市有住房的,收回农村宅基地<sup>[7]</sup>。

### 参考文献

- [1] 胡新民. 农村宅基地整理纵横谈——来自金华的实践和思考[J]. 中国土地, 2002(10):43-46.
- [2] 盐城市农村宅基地管理办法[Z]. 2009.
- [3] 东台市国土资源局. 东台市溱东镇土地利用总体规划(2006-2020年)规划文本[Z]. 2011.
- [4] 李佳, 汪景宽. 农村宅基地整理及模式探析[J]. 三农纵横, 2009(10):19-21.
- [5] 黄英, 陈燕. 农村宅基地整理模式与方法研究——以武汉市新洲区为例[J]. 安徽农业科学, 2005, 33(12):2454-2455.
- [6] 刘辉. 农村居民点土地整理对策研究——以黑龙江省庆安县薛仓村为例[D]. 长春:东北师范大学, 2008.
- [7] 王秀姬. 农村居民点土地整理与模式研究[D]. 青岛:中国海洋大学, 2011.
- [8] MAO P, SONG J, PAN Q. Laws, Defects and Countermeasures on the Circulation of Rural Housing Land[J]. Asian Agricultural Research, 2010, 2(6):46-49, 55.
- [9] 李金铨, 阳利永, 倪凤, 等. 农村宅基地占用耕地问题研究——以云南省弥勒县为例[J]. 安徽农业科学, 2013, 41(9):4152-4153, 4199.
- [10] 刘桂珍. 农村宅基地整治研究——以同富村为例[J]. 湖南农业科学, 2013(7):135-138.

(上接第11490页)

水力负荷低,使得前置库需要较多的土地面积,这就制约了它的发展,尤其是在土地资源紧缺的地区。所以能否提高前置库系统的水力负荷是影响前置库系统未来发展的至关重要的问题<sup>[7]</sup>。

**4.2 寒冷地区冬季运行问题** 在我国北方地区,气温的降低会影响前置库系统的正常运行,使前置库对污染物的去除率降低。因此,在冬季前置库系统需要覆盖隔离或增加前置库系统的构筑深度来达到保温的效果,这是前置库系统在北方地区运行所必需要解决的问题。

### 参考文献

- [1] 陆发利, 郝亮, 王学东, 等. 岸堤水库汇水区林业生态修复工程设计[J]. 水土保持通报, 2010, 30(5):106-114.
- [2] 徐祖信, 叶建锋. 前置库技术在水库水源地面源污染控制中的应用[J]. 长江流域资源与环境, 2005, 14(6):792-795.
- [3] 崔丽娟, 李伟, 张曼胤, 等. 不同湿地植物对污水中氮磷去除的贡献[J]. 湖泊科学, 2011, 23(2):203-208.
- [4] 王立志, 王国祥, 俞振飞, 等. 沉水植物生长期对沉积物和上覆水之间磷迁移的影响[J]. 环境科学, 2012, 33(2):385-392.
- [5] 王立志, 王国祥, 俞振飞, 等. 苦草(*Vallisneria spiralis*)生长期对沉积物磷形态及迁移的影响[J]. 湖泊科学, 2011, 23(5):753-760.
- [6] 包先明. 水生植被原位恢复对底泥磷释放的影响[J]. 水土保持通报, 2011, 31(2):68-72.
- [7] 李彬, 吕锡武, 宁平, 等. 河口前置库技术在面源污染控制中的研究进展[J]. 水处理技术, 2008, 34(9):1-6.