

# 从无序扩张到精明收缩

## ——广州村庄“扩张”与“收缩”的思考

广州市城市规划勘测设计研究院 王建军

## ■ 提纲

1. 基本态势
2. 广州的情况与动因
3. 新动向与新思考

## ■ 1. 基本态势

授权中山大学城市与规划研究院发布

# 1.1 城镇化大潮下，村庄收缩现象明显

- 随着我国城市化水平持续提高，我国农村人口从上世纪九十年代中期开始快速减少。从1978年到2012年的34年间，我国城市化率从**17.92%**上升到**51.3%**，大量农村人口进入城市，转化为城市人口，**村庄收缩成为一种历史的必然。**
- 乡村的衰败成为城市发展的负面代价，城乡关系进一步失衡。多数村庄在数量上、人口上、经济上均呈现“**无序收缩**”的态势，造成**人口流失、土地低效、经济衰退、设施浪费**等一系列问题。进而，新的无法生长。

## 自然村的消失

相关部门最新的统计数字显示，我国的自然村**十年前有360万个**，现在则**只剩270万个**，一天时间消失的自然村大概有**80个到100个**。

## 农村人口减少

在计划生育政策贯彻带来社会总人口增长放缓的背景下，我国农村人口在90年代末开始减少。数据显示，1996-2007年，我国农村常住人口年均**减少1121万人**；2001-2007年我国农村户籍人口年均**减少597万人**。

## 1.2 中国城镇化大潮下，村庄“扩张”也是常态

- 城市化大潮中，农村集体土地持续“扩张”也是常态，但扩张的速度是持续下降的。66.9亿亩集体土地中有2.49亿亩农村建设用地。
- 1998年新《土地管理法》规定，农地转为建设用地，必须实行征地，农地合法进入集体建设用地市场的通道已越来越窄。这是中国集体建设用地市场变化的转折点。
- 事实上，我国的农业人口在急剧减少，但农村建设用地不减反增。“空心村”现象越来越多，村庄却不断向外围扩张，严重浪费土地。许多乡镇企业直接占用大量耕地建设厂房及附属建筑，一些企业由于选址在农田中，交通不便，修建道路也占用大量耕地。非法用地蔓延。在得不到建设用地指标的情况下，地方为了发展经济，不得不冒违法违规的风险先行用地。农民集体为了增加农民收入和发展集体经济，也冒着风险自发将集体土地用于非农建设。

村庄建设用地扩张

村庄人口收缩

土地“在”农村城市化

人口“离”农村城市化

人、地城市化的空间差异——村庄收缩

## ■ 2. 广州的情况与动因

授权中山大学城市与规划研究院发布

# 村庄“扩张”与“收缩”的矛盾

- 无序的“扩张”与“收缩”：近十年广州农村人口减少近50%。另一方面，建设用地反增超过50%，农村人均占用建设用地是城市的近3-4倍；农村闲、散、乱用地比例较大，而土地收益只有城市国有土地的1/10。

## 农村人口老龄化

- 广州市各区县农村人口中65岁以上老年人口数量占总人口比例都已超过联合国确定的7%的比例。
- 其中南沙区的老龄化现象最突出，65岁以上占农村户籍人口达10%。

## 农村居民点用地面积

- 从2005年到2011年年均增长9.7平方公里。



# 村庄人口与用地的矛盾：地区差异

## 城中村：被动型收缩

**人口**：处于城镇化阶段，逐步转化为城镇人口。

**用地**：由于周边城市地区的扩张，对村庄用地造成压缩，村庄用地被蚕食，规模减少，被城市包围。

示例：**大学城**的四个村落



## 城边村：发展型收缩

**人口**：仍处于人口扩张状态，但流动外来人口较多，非农村户籍人口涌入农村。

**用地**：政府持续通过土地征用以重大设施或项目向乡村拓展，带动乡村建设用地蔓延。

例：2012年广州市农村非户籍人口达到**199.34万人**，比2011年增加**11.4%**，增长趋势明显，且**主要集中在靠近中心城区的地区**，如番禺区2012年户籍/非户籍人口达**1:2**。

## 远郊村：衰落型收缩

**人口**：由于村庄自身发展受限，吸引力低下，村民自发离村，在其他空间寻求发展，导致村庄萎缩，人口流失严重。

**用地**：存在大量的空闲宅基地和闲置用地，形成内空外延的用地状况。

例：2012年增城各镇街村庄空心情况一览表

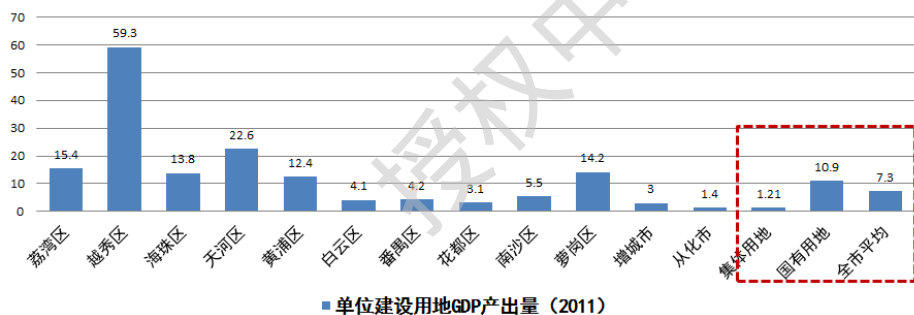
镇街	空心率
荔城街	62.53%
增江街	52.56%
石滩镇	10.87%
新塘镇	6.93%
仙村镇	35.41%
永宁街	36.51%
中新镇	17.72%
朱村街	33.33%
派潭镇	61.84%
正果镇	69.14%
小楼镇	53.71%

# 村庄“扩张”与“收缩”带来的问题

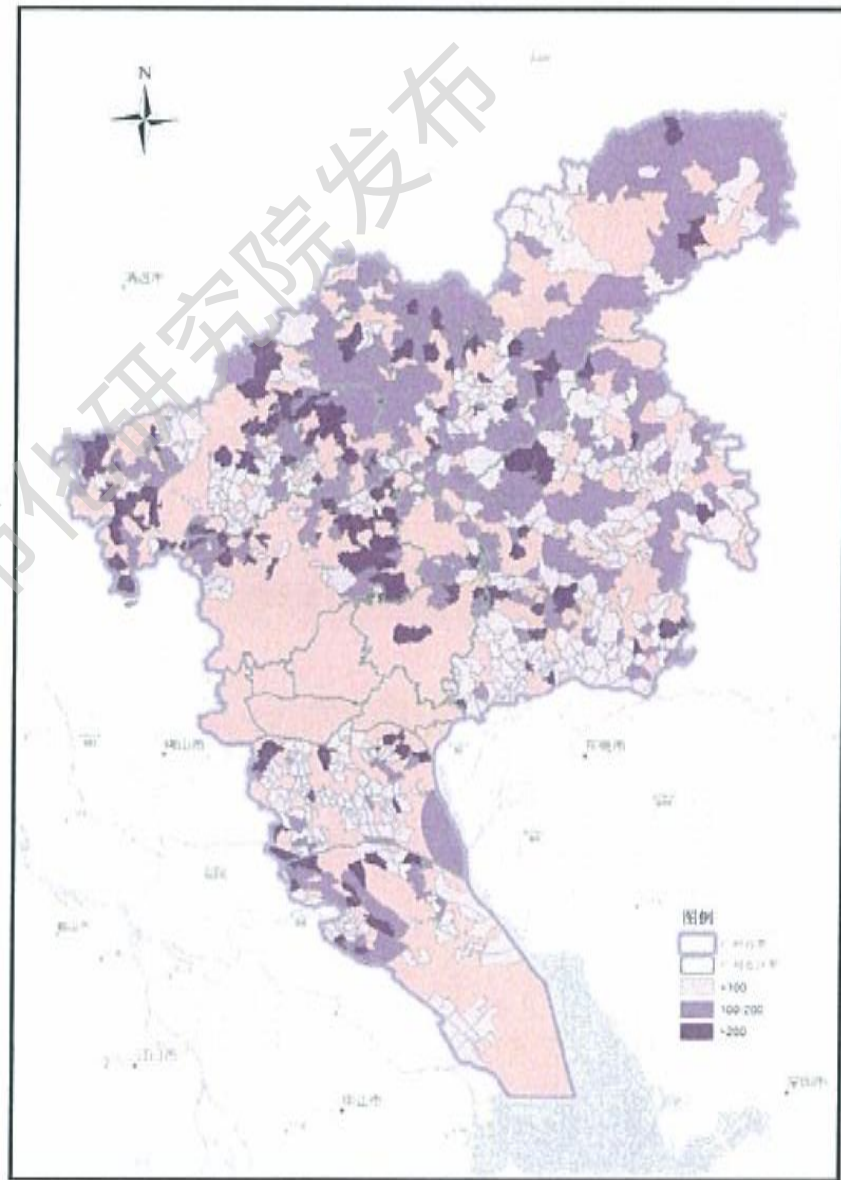
## (1) 农村低效用地情况较普遍

▶村庄容积率低于1的非居住建设用地面积**5061公顷**，占村庄居民点用地面积的13%；空心村用地面积达到2326公顷，占村庄居民点用地面积的6%；大量的用地闲置得不到充分利用。

▶农村人均建设用地远高于《村镇规划指引》确定的中心村规划期内户籍人口建设用地人均120平方米以内标准，土地资源利用效率低。



■ 单位建设用地GDP产出量 (2011)



人均村庄建设用地统计分析图

## (2) 空心化、老龄化现象普遍

数据显示，广州市各区县农村人口中65岁以上老年人口数量占总人口比例都已超过联合国《人口老龄化及其社会经济后果》确定的7%的比例。



正果镇黄屋村

### 示例：增城市

空心村较为普遍，大部分旧村中存在大量的空闲宅基地和闲置用地，形成内空外延的用地状况，剩下老人和小孩在村庄居住。

2012年增城各镇街村庄空心情况一览表

分区	镇街	统计住宅房屋面	有人居住住宅数	无人居住住宅数	泥砖房数	空心率
副中心核心区	荔城街	17233	6457	10776	9601	62.53%
	增江街	15480	7344	8136	3515	52.56%
	石滩镇	60698	54101	6597	0	10.87%
东江新区	新塘镇	53725	50003	3722	0	6.93%
	仙村镇	23163	14962	8201	978	35.41%
	永宁街	24777	15732	9045	6509	36.51%
山水田园科教生活区	中新镇	38417	31611	6806	27905	17.72%
	朱村街	21074	--	7024	--	33.33%
北部生态区	派潭镇	55714	21260	34454	44888	61.84%
	正果镇	39634	12231	27403	26904	69.14%
	小楼镇	28401	13148	15253	18186	53.71%

注：朱村街统计数据不完整，出现大量建筑未填写是否有人居住的情况。

— 来源：增城市村庄布点规划（专家评审稿）2013.9 说明书



炭步镇茶塘村



小楼镇西境村



赤坭镇缠岗村

### **(3) 农村外来流动人口空间差异**

- 靠近中心区的地区拥有更多地流动人口，例如番禺区、白云等最高的村达13.7倍，而北部从化等仅有1/8。

### **(4) 农业劳动生产效率较低。**

- 3-4万，低于长三角的城市，也低于珠三角的珠海和中山等。农业龙头企业总体实力不强，农业设施发展水平也不高。

### **(5) 农村的基础设施和公共服务设施投入不足**

- 城乡公共教育、文化、医疗卫生、体育、公共交通等存在较大差距。花都，从化、增城等地没有三甲医院。

### **(6) 农村的公共环境恶化**

- 绿地公园、广场、垃圾、水质等等

# 造成广州村庄人地矛盾现象的原因

## ■ (1) “地租经济” 导致用地低效、产业层次不高。

### 工业“地租”

广州市村庄工业企业中，**78.5%**为“**完全租赁**”，仅5.7%自主经营，有些村出租经济达到100%。

#### 案例区

2012年村均集体收入1181万元，村庄集体收入总规模为20.9亿元。其中，集体出租物业17.4亿元，占83%。



### 宅基地“地租”

#### 案例区一（摸查数据）

2012年村庄共有出租屋16.2万栋、77.5万套，提供给110万外来务工人员。

#### 案例区二（摸查数据）

2012年全区住宅平均层数为3.4层，镇区或工业园区周边村庄平均层数已达4-5层。



### 农用地“地租”

远郊村的农业土地主要租赁给外来务农人员种植。如江高镇鹤岗村土地均外包租赁种植。



**在可建设用地规模与指标日益紧缺的情况下，广州难以满足村庄发展对土地的持续需求。**

**某区一：**154个行政村中：116个村（75%）要求增加土地规模及指标或落实留用地。

**某区二：**117个行政村中86个村（74%）要求增加土地规模及指标或落实留用地。

# 造成广州村庄人地矛盾现象的原因

## ■ (2) “一户多宅” 占地现象普遍，管理缺陷导致违法违规建设严重

### “一户多宅”

➤广州市农村既存在着大量新增分户的建房需求无法满足，同时已有农民住宅实际面积大大超标，“一户多宅”现象十分普遍，农民建新房后，旧有住宅不退出，仍然占用建设用地。



户均住宅情况统计图

### 违法违规建设

➤**案例区一：**村集体项目中有集体建设用地使用权证或房地产证的约为30%，大部分村集体经济项目没有纳入规范管理，村民住宅中有证村民住宅占住宅总数的比例约53%。

➤**案例区二：**村民住宅中有宅基地使用权证比例仅为15%，村集体经济项目中有集体建设用地使用权证或房地产证比例为29%。

# 造成广州村庄人地矛盾现象的原因

## ■ (3) 留用地政策实施困难，指标难落实，土地破碎化严重

为了贯彻落实2007年《中共广东省委广东省人民政府关于解决社会保障若干问题的意见》的精神，广州市2008年明确**提出解决历史留用地欠账问题**，正式进入清理1992-2007年间的留用地历史欠账阶段。

### (1) 历史欠账严重

1992-2007年市、区主导征地项目，留用地历史欠账**13361亩**，涉及**273条村**。

### (2) 指标难以落地

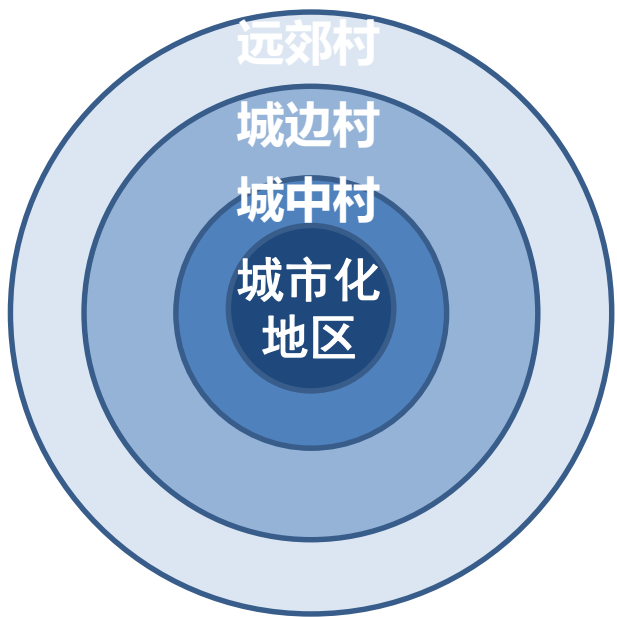
截止2012年7月31日，留用地指标完全落地的仅为6.7%。

### (3) 以经济社为单位落实留用地，加剧土地破碎化

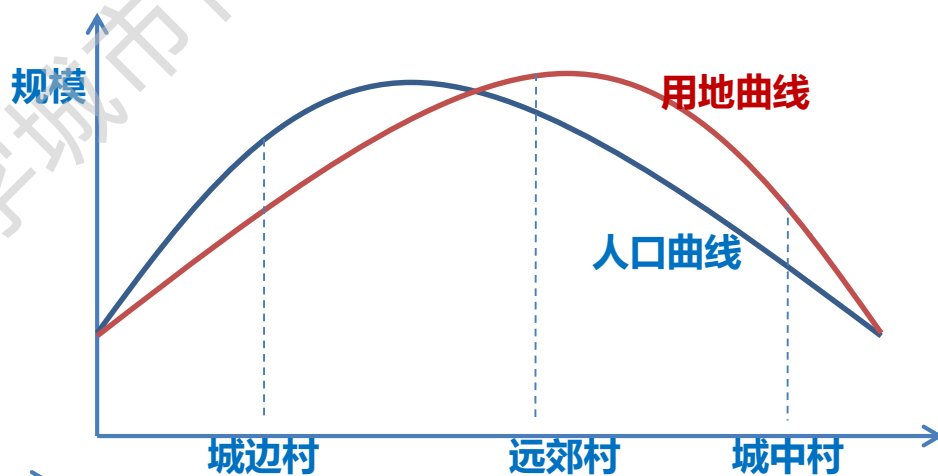
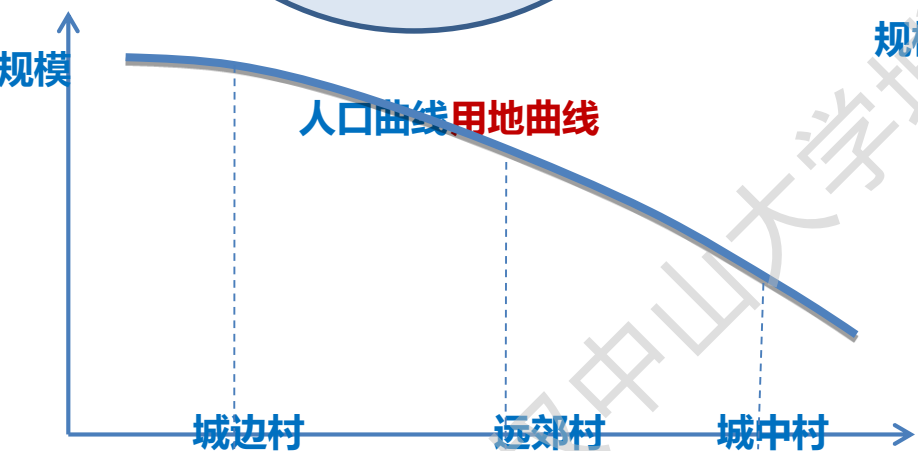
### (4) 多途径落实留用地难以实现

- 村民不愿意采用多方式兑现留用地，坚持以指标换地；
- 留用地的集体属性不利于政府统筹招商、管理，难成气候。

# “精明收缩”理念



类型	人口	用地
城中村	减少（流向城市）	减少（城市地区蚕食）
城边村	增加（非农户籍外来人口涌入）	增加（仍然处于大规模非正规土地开发阶段）
远郊村	减少（人口流失，老龄化）	增加（用地闲置的同时仍继续外延）



村庄需要精明收缩：人口与用地相匹配的发展。  
用地，集约利用；人口，有序流动；  
配套，满足需求；环境，宜居宜业。



### ■ 3. 新动向与新思考

授权中山大学城市化学研究院发布

# 应对村庄收缩的新动向

## ■ 《新型城镇化建设若干意见》

### ➤ 积极推进农业转移人口市民化

(一) 加快落实户籍制度改革政策。促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户，并与城镇居民享有同等权利、履行同等义务。

(二) 全面实行居住证制度。推进居住证制度覆盖全部未落户城镇常住人口，保障居住证持有人在居住地享有义务教育、基本公共就业服务、基本公共卫生服务和计划生育服务、公共文化体育服务、法律援助和法律服务以及国家规定的其他基本公共服务；

(三) 推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。

(四) 加快建立农业转移人口市民化激励机制。实施财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩政策，实施城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策。

### ➤ 辐射带动新农村建设

(十六) 推动基础设施和公共服务向农村延伸。

(十七) 带动农村一二三产业融合发展。

(十八) 带动农村电子商务发展。

### ➤ 完善土地利用机制

(二十一) 建立城镇低效用地再开发激励机制。

(二十三) 完善土地经营权和宅基地使用权流转机制。

# 应对村庄收缩的新动向

## ■ (1) 宅基地固化机制探索

- 针对农村土地无序扩张现象，顺德杏坛镇于2011年公布的《杏坛镇关于深化农村综合改革的实施意见》中提出了**宅基地固化制度**一定程度上对土地的分配使用作了预算，体现了节约集约利用土地的基本原则。

### 宅基地固化制度

- 《意见》中指出，杏坛将根据宅基地固化所需土地与供应的匹配情况，将本镇村(社区)分为**强化城镇发展带、用地充裕带与用地紧缺带**三类地区。

地区分类	宅基地固化处理模式
强化城镇发展带	以探索结合工业发展、服务产业配套的商住发展模式为主，积极探索宅基地自由流动
用地充裕带	以完善落实固化规划为主，规划应侧重集中规模建设
用地紧缺带	调整或重编宅基地编制计划，大力推行土地置换、复垦复耕、改造“三旧”土地，严格控制宅基地审批，开源节流整合土地资源

# 应对村庄收缩的新动向

## ■ （2）留用地有偿退出机制探索

- 同时，针对农村留用地指标欠账现象，顺德杏坛镇于2011年公布的《杏坛镇关于深化农村综合改革的实施意见》中提出了**留用地有偿退出奖补机制**。

### 留用地有偿退出奖补机制

- 采用**实地、货币补偿、指标调剂和政府收购**等多种方式兑现征地留用地；
- 鼓励**村集体历史违法用地抵扣留用地指标**；
- 采取**自主开发、合作开发、政府主导兴建工业园**等多种方式对留用地进行处置。

# 应对村庄收缩的新动向

## ■ (3) 集体土地使用权入市流转的探索

- 2014年4月，白云区被选定为中央农办在广东的农村改革试验联系点，也是全市第一批26条美丽乡村示范村之一，白云区美丽乡村创建点。
- 白云区与北京大学合作研究《快速城市化进程中的广州集体建设用地体制增效策略研究》，并展开了土地确权办证，以**钟落潭镇寮采村**为试点逐步开展**土地承包经营权确权颁证工作**，探索一条符合白云区实际的确权颁证之路。

### 寮采村土地承包经营方式

- 主要有**承包到户**和**机动地**两种，土地小调整期限3-15年不等
- 其中承包到户的土地中，农户自耕数量较少，绝大多数到户土地均已实现流转。
- 确权方案：各经济社可以现状为主，确地到户和确面积到户两种形式混合；登记内容不变，按小调整年限调利不动地；提倡自耕土地和流转土地分区域集中；明确给予“外嫁女”、居民身份的村民等特殊人群相对应的土地收益。

# 应对村庄收缩的新动向

## ■ (4) 三旧改造政策新模式的推行

### 三旧改造政策缘起与目的：

破解改造资金匮乏及农民对改造抵触的情绪难题，推进土地集约节约利用，盘活和释放存量土地，提高土地节约集约利用水平，改善城乡空间环境。

“三旧改造”最早由佛山在2007年提出，旨在解决产业转型及历史遗留问题。

2009年8月广东省政府《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》（粤府[2009]78号）出台，标志着“三旧”改造政策在广东省正式实施。

在78号文的指导下，同年广州市推出了《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》（56号文）。

- 2007年猎德村由于猎德大道修建，变“被动征收”为“主动改造”，向天河区政府提出了由村集体自行进行村庄整体改造的申请。按照新的改造模式，猎德村村民获得了较大的利益，“三旧”改造过程十分顺利，2010年猎德村基本完成改造。

### 政府“还利于民”

- 一方面帮助村里将融资地块“代征代拍”
- 另一方面将地块拍卖收益全部返还给村集体进行旧村改造

### 村集体自行改造

- 首创了村民以土地产权（土地拍卖）置换开发商物业(安置房建设)来改造的新模式

### 尊重群众意向

- 充分尊重村民和村集体股份公司的意愿，允许改造后的村庄仍旧保持集体土地的性质，同时又可以用于经营性建设。

# 应对村庄收缩的新动向

## (5) 一村一品，一村一策的古村落活化

### 佛山市第二批17个特色古村落品牌定位

<b>禅城区古村落</b>	
石湾镇街道湾华村	岭南才子，曲艺湾华
罗格孔家村	天南圣裔，六艺水乡
<b>南海区古村落</b>	
桂城街道平东社区	天下器，平洲玉
叠南社区江头村	江头毓秀，叠涌水乡
里水镇赤山村	将门跳火光，赤山仙灵气
里水镇孔西村	至圣源流，花海孔西
丹灶镇仙岗村	仙湖仙泉，仙风仙岗
西樵镇筒村	筒村，民族工业第一村
<b>顺德区古村落</b>	
北滘镇林头社区	书香桥韵，水墨林头
勒流镇龙眼村	龙眼点睛，祥瑞水乡
杏坛镇马东村	永春之乡，山水马东
均安镇鹤峰社区	小龙祖居，均安鹤峰
均安镇沙头社区	春蚕织梦，艺苑沙头
<b>高明区古村落</b>	
荷城街道阮涌村	西江人家，仁爱阮涌
更合镇朗锦村	莲花大地，朗上之锦
<b>三水区古村落</b>	
白坭镇岗头村	海天书屋，白坭水乡
芦苞镇独树岗村	独树岗，一棵菜

古建筑活化

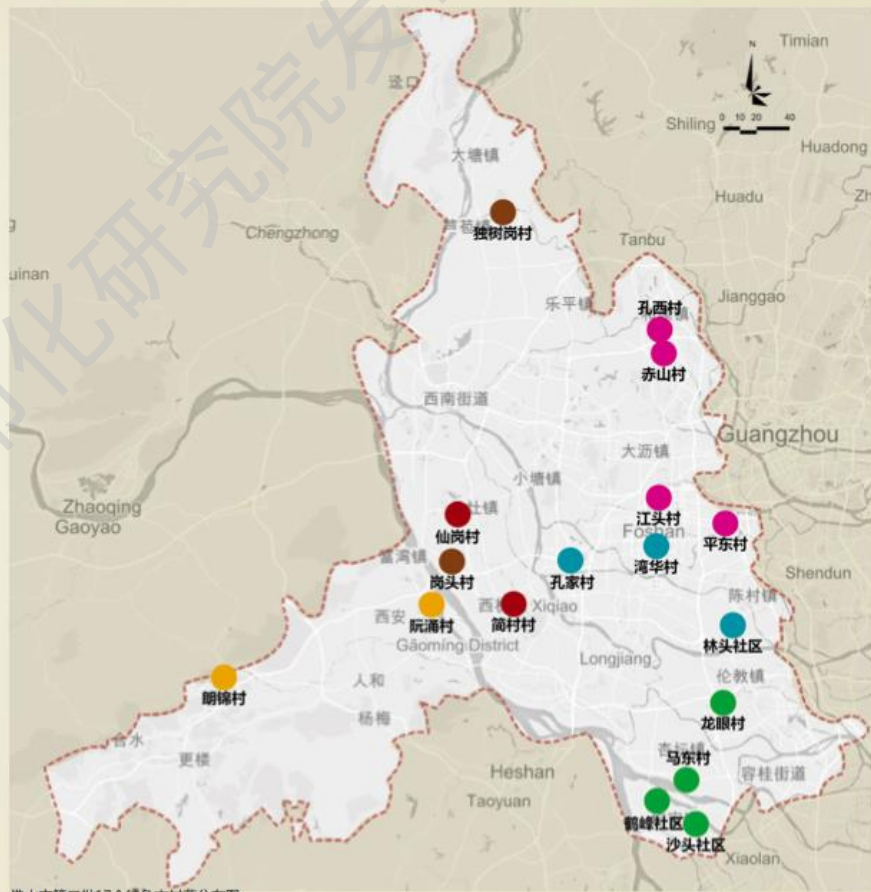
环境品质改善

景观风貌提升

产业提升引导

公共服务完善

基础设施完善



# 新动向转变为村庄发展新思路

以**地租经济依赖、一户多宅管理缺陷、留用地政策历史遗留问题**等为核心的**制度瓶颈**是村庄土地低效、无序扩张、转型困境的根本原因。

面对村庄即将进入收缩状态的发展趋势，广州如何积极主动应对村庄收缩？**顺德区杏坛镇、白云区钟落潭镇寮采村、天河区猎德村**等地已经出现了初步的探索，这些新现象作为一种发展思路：

——提出**“村庄精明收缩”**的发展理念，探索其发展模式。

与西方城市所提出的“城市精明收缩”相似，“村庄精明收缩”是面对村庄不可避免的衰退时，力求由被动的衰退转为主动收缩的规划思路。



# 村庄精明收缩发展模式

## 村庄精明收缩

### 理论

化零为整

空间重构

管理优化

三旧改造

### 路径

宅基地固化，留用地退出机制

土地整备，城乡统筹开发

集体资产管理创新，集体用地流转

加强推进三旧改造，因地制宜进行创新

### 分类处理

城中村

自由流动，顺应城市化

城边村

疏堵结合，强调集聚

远郊村

开源节流，优化管理

### 重点难点

二元的规划编制与管理体制

集体资产管理

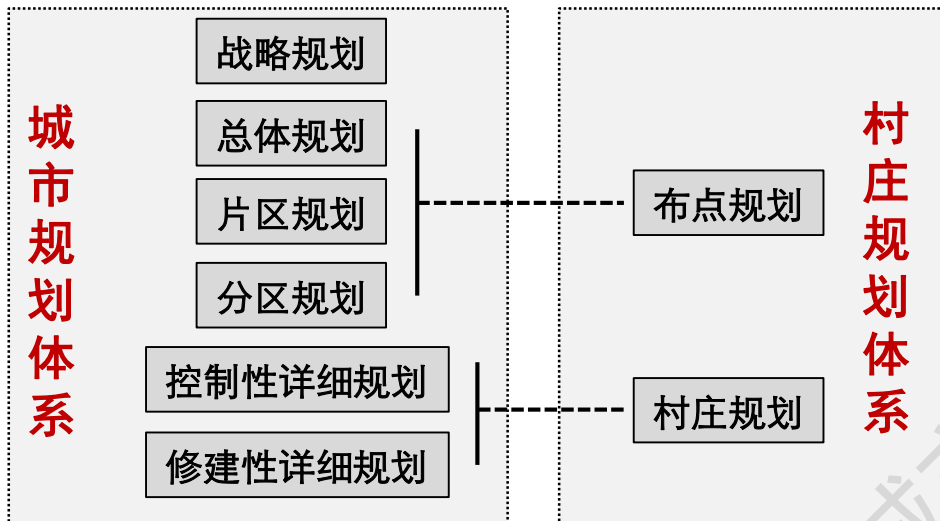
公共服务配套水平的提高

二元制土地制度使要素流动受阻

三旧改造制度的创新

# 几点思考

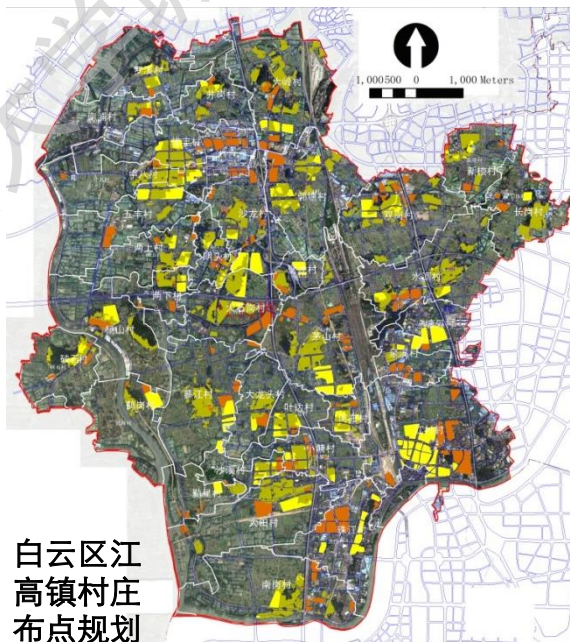
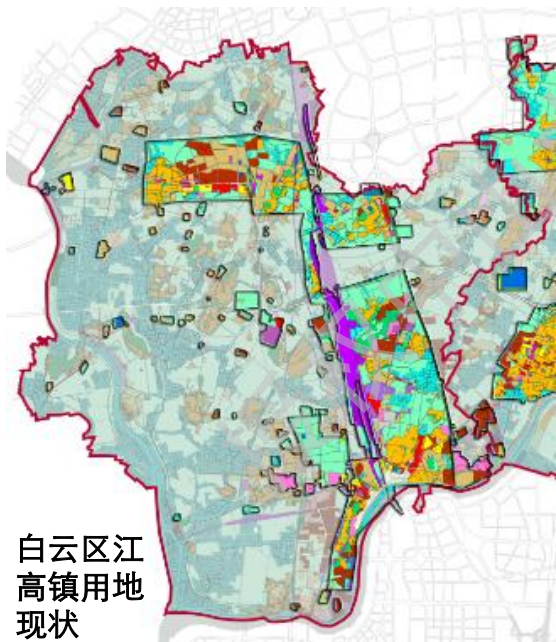
## “二元” 规划编制与管理向 “一张图” 转变



### ➤ 应对村庄收缩的村庄规划编制

村庄地区规划与管理较为薄弱，村庄规划无法定地位，与现有城市规画体系处于城乡二元状态。

在城市近郊地区，村庄地区受到自上而下的控规的约束以及自下而上的村庄规划的诉求，两者的冲突导致两个规划均难以实施。



# 几点思考

## ■ 集体资产管理，盘活低效用地，保障村民权益

- 如何在合理开发、高效利用村庄集体用地的同时兼顾分红权利、财务管理等问题？

### 白云区珠江村——经济发展用地的高效利用

- 村庄集体土地均出租给园区内的企业用于工业生产，通过发展电子商务和生产性服务业推进白云工业园转型，逐步引导工业迁出。
- 村内大部分工业用地规划兼容商务用地，并提高容积率上限，引导工业向商务服务业转型。



### 增城市西南村模式——集体经济股份合作制

- 坚持三大原则，一是保持集体资产安全与完整原则；二是维护村民权益原则；三是维护农村稳定原则，“依据法律、尊重历史、尊重民意。”
- 主要内容包括：清算资产，制订章程，详细明确股权设置及收益分配等。



# 几点思考

## ■ 公共服务配套水平的提高，增加人口吸引力

- 现阶段广州农村基础设施配套总体水平较低，难以满足日益增长的生产生活要求。如何构建弹性化的公共服务体系，实现基本公共服务设施均等化的同时兼顾使用效率？

### 南沙区万顷沙镇——镇村协同共建医疗服务设施

- 南沙区在2013年以万顷沙镇作为试点，以医疗服务镇村协同共建为主题，探索新时期村庄合作医疗发展之路。
- 通过**镇医院对村卫生站进行全面管理**，万顷沙镇建立由区级医院、镇级社区卫生服务中心与村卫生站组成的三级医疗服务及公共卫生网络，其中通过对村卫生站的合理布局，打造“**十分钟医疗圈**”，即村民最多步行10分钟即可以找到最近的村卫生站，实现基层医疗设施的均等化。



# 几点思考

## ■ 城乡二元制土地制度的“一元化”

- 所有权与使用权分离的集体所有制，无法让渡土地（或转国有再进入市场，较复杂），如何实行土地政策松绑与改革，实现土地流转？
- 目前广州有**600多平方公里**的集体建设用地，其使用权流转亟待破冰，农村集体土地无序利用与土地低收益并存的矛盾长期困扰广州发展。
- 广州曾于2011年公布《**广州市集体建设用地使用权流转管理试行办法**》，但3年来至今没有任何一宗成功入市的集体土地流转案例。
- 允许集体土地入市交易，同权同价，农民要有资产性收入。

# 几点思考

## ■ 三旧改造制度的创新

- 广州三旧改造推进过程中阻力很大，效果非常不理想，同时建设资金、违法建设认定与处置、补办手续费用难以承担也成为了政策瓶颈。如何根据各地需要对三旧政策进行突破创新，实现转型升级？

### 番禺区新水坑村三旧改造示范

- **新水坑村的旧厂房改造**——大胆突破政策障碍，先行先试，抓住番禺区发展动漫产业的机遇，促进旧厂房向商贸区的转变，实现了经济的腾飞。
- 对于符合城市转型方向同时发展诉求及发展动力特别强烈的地区应该鼓励其自主升级改造，通过适当给予政策倾斜及完善（如历史用地确权、用地规模安排、用地指标倾斜、适当减免部分土地价款、给予一定的鼓励金等）促进产业转型升级。

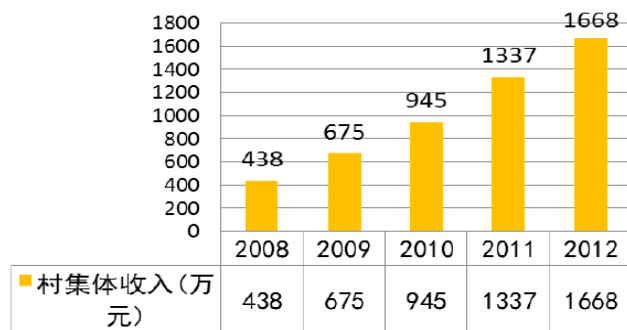


图 3-53 新水坑村 2009 年—2012 年村集体收入

■ **谢谢!**

授权中山大学城市化研究院发布