

内部参考
妥为保管

土地观察

2015 第 6 期（总第 6 期）



浙江大学土地与国家发展研究院
Land Academy for National Development Zhejiang University

2015 年 8 月 15 日

【编者按】 土地整治是一项实现土地资源可持续利用的战略性基础工程。通过土地整治，建设土地与环境共生的社会生态系统，优化土地生态环境，保护自然环境承载力。随着整个国家经济发展以及产业结构的调整，特别是随着土地规模经营推动的农业现代化的快速发展，开展家庭农场土地整治和农村社区土地整治成为满足国家发展需求，提高农业和农村竞争力的综合性发展手段，是未来我国土地整治的战略重点和发展方向之一。现阶段正在编制的土地整治十三五规划以及未来的长远规划，应该积极探索家庭农场土地整治、农村社区土地整治的模式和路径，使土地整治能更符合未来的发展方向，也能更好地落实国家新型城镇化、农业现代化和城乡统筹发展战略。《土地观察》第 6 期刊载了关于家庭农场土地整治和农村社区土地整治的 2 篇文章，以期引起对这一领域的关注和深入探索。

郑红玉、吴次芳、叶艳妹：家庭农场土地整治的路径探索，P2-P26。

叶艳妹、吴次芳、张晓滨：农村社区土地整治模式和策略探索，P27-P63。

家庭农场土地整治的路径探索

郑红玉 吴次芳 叶艳妹

(浙江大学, 杭州 310058)

【导言】从党的十七届三中全会首次提出：“有条件的地方可以发展家庭农场等规模经营主体”到十八届三中全会决定提出“鼓励承包经营权在公开市场上向家庭农场流转，发展多种形式规模经营”，家庭农场成为国家政策鼓励扶持的农业经营模式。家庭农场的积极培育，有利于土地适度规模经营和现代农业的发展，有利于促进农业经营体制的创新和经济体系的构建，已成为我国农业和农村改革的新途径。从我国农村地区发展现状来看，农用地数量与质量、农业基础设施配套、农民生活居住条件等是影响家庭农场经营效率与规模的重要因素，而土地整治的核心是通过改造建设优化这些因素，因此，开展家庭农场型土地整治是促进家庭农场形成与发展的重要举措，更是落实国家农业农村发展战略的实际行动。现阶段正在编制的土地整治十三五规划以及未来的长远规划，都应该积极探索家庭农场型土地整治的模式和路径，使土地整治能发挥更大的效益，也能更符合未来的发展方向。

一、家庭农场发展背景和现状

(一) 家庭农场发展背景

家庭农场在不同国家有不同的存在和发展形式。在农业社会，“家庭经营”是共通的理念，“家产、家业”的思想根深蒂固。“小农”着眼于依靠家族劳动力，“自耕农”致力于耕种自己的土地，二者并不以追求利润为目的，而只是维持家庭成员的生存与生活，家庭农场以一种

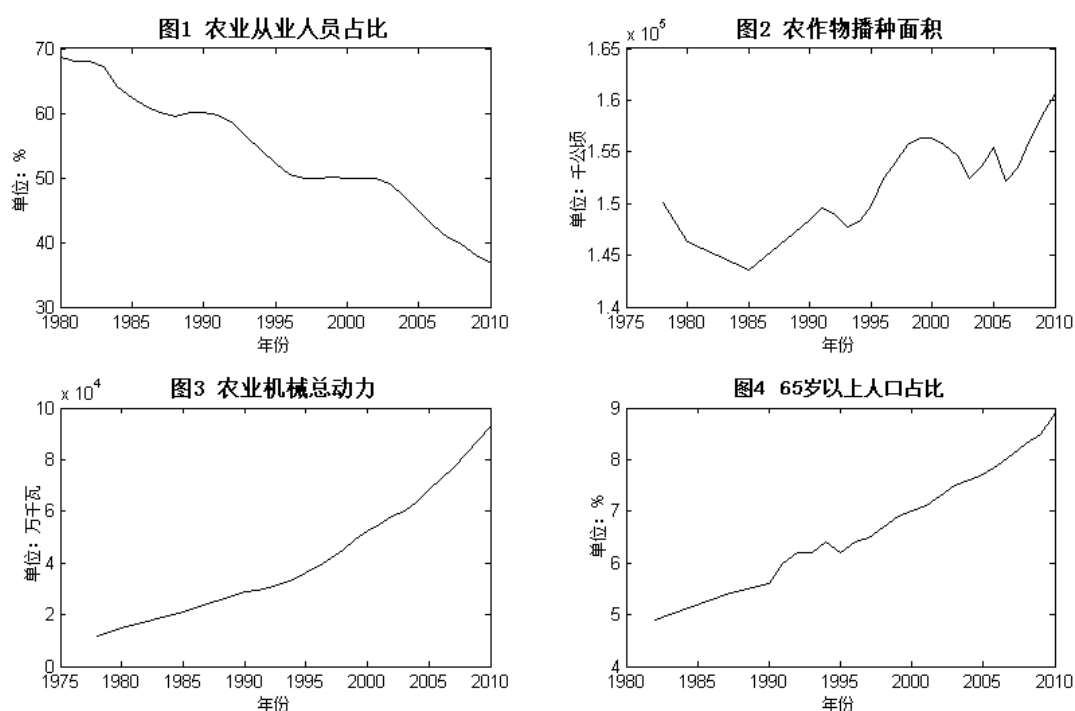
生活方式存在着。时代的演进、市场经济的发展与农业技术的进步，有利的推动了农业产业化经营，农业由生存保障功能向经济盈利功能转变。相应的，家庭农场的所有权形态、经营规模、劳动力组成、收入水平等也不断变化，家庭成员自给自足的生活方式也随之改变，从而趋向于当下社会的一种经济行为。

2013年，中央一号文件提出，鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转，发展多种形式的适度规模经营。家庭农场作为一种农业经营主体，有着自身的特征，与普通农户、专业大户、农业企业、农业合作社等主体不尽相同。农业部对家庭农场作出界定，必须具有以下四个特征：一是农场经营者应具有农村户籍；二是以家庭成员为主要劳动力；三是以农业收入为主；四是经营规模达到一定标准并相对稳定。家庭农场的出现既坚持了家庭经营的基础地位，又克服了传统农户小规模经营的不足，促进了农业经济发展和农民增收，是发展土地适度规模经营的有效途径。并且，家庭农场相对于其他农地规模化经营模式具有一定优势。主要原因在于，伴随大规模土地连片经营的出现，家庭农场将有效提高农业生产效率、降低农业生产成本、保证农民的土地经营权益和农业生产主体地位，符合现阶段我国农业现代化和城镇化协调发展的要求。

（二）家庭农场发展现状

家庭农场从零星分散、小农经营到趋于集约、规模经营是我国经济发展与农村社会的必然选择。首先，经济快速发展与城镇化的持续推进，农民大量外出务工，农业从业人员占总就业人员的比例由1980

年的 68.7% 降至 2010 年的 36.7%，农村空心化、农业兼业化问题显现，使得农户经营规模有所扩大。其次，随着农业技术的进步，单位劳动者所能经营的农地面积增大，且当农场规模扩大的速度小于农业技术增进的速度，单位农场所需要的劳动力将减少，可实现仅依靠家庭成员来经营。最后，我国人口老龄化加速，农村青壮年外流，使得农村劳动力老化加剧，已直接影响农业生产动力(图 1 - 图 4)。因此，根据传统文化和农业经营变化的特点，家庭农场应运而生。



数据来源：农业从业人员占比数据来自世界银行，其余数据来自国家统计局统计年鉴。

2013 年 3 月，农业部首次对全国家庭农场发展情况开展统计调查。结果显示我国家庭农场开始起步，表现出了较高的专业化和规模化水平：一是家庭农场已初具规模，全国 30 个省、区、市（不含西藏）共有符合统计调查条件的家庭农场 87.7 万个，经营耕地面积达到 1.76 亿亩，占全国承包耕地面积的 13.4%；二是家庭农场以种养业为主；三是家庭农场生产经营规模较大，平均经营规模达到 200.2 亩，

是全国承包农户平均经营耕地面积 7.5 亩的近 27 倍。2014 年 2 月，农业部发布《关于促进家庭农场发展的指导意见》，初步明确家庭农场的定义：“以农民家庭成员为主要劳动力，以农业经营收入为主要收入来源，利用家庭承包土地或流转土地，从事规模化、集约化、商品化农业生产新型农业经营主体。”家庭农场作为新型农业经营模式，其出现推进了农业规模化、集约化、商品化的进程，是增强农业发展活力，构建新型农业经营体系的有生力量。

（三）典型区域发展实践

1、上海

上海松江区家庭农场，是以同一行政村或同一村集体经济组织的农民家庭为生产单位，从事粮食、蔬菜种植或生猪养殖等生产活动的农业生产经营模式，其发展大体分为三个阶段：第一阶段从 2007 年 7 月到 2007 年底，发展规模在 100 至 150 亩的粮食家庭农场；第二阶段从 2008 年初到 2012 年底，家庭农场由单一粮食生产向“种粮 + 养猪”式的种养结合模式拓展；第三阶段从 2013 年到现在，逐步确立“机农合一”的发展新模式，农场机械化与社会化大服务体系配套与衔接，积极推动农业产业化、规模化、组织化经营，有序引导以粮食生产为基础的家庭农场发展。据统计，到 2013 年底，全区家庭农场 1267 户，经营面积 15.02 万亩，占全区粮田面积的 90%。松江区家庭农场经营模式得到了中央和有关各方面的肯定。

2、北京

北京家庭农场多以“绿色生态、休闲体验”为主，其规模多在

20-200 亩，生产的农产品部分以经营者名字命名形成自有品牌，并建立了完整的食品安全追溯体系。以密云县周末农场为例，距京承高速密云县城出口仅 4 公里，交通方便，农场以“生态，环保，可持续发展”为经营理念，以绿色、生态、环保为目标，以资源有效利用为载体，以绿色蔬菜、农产品为支撑，以老百姓的口碑为已任，依据生物链原理，把农庄中的种植、养殖、农产品加工、销售、餐饮、乡村游、农家乐、蔬菜配送等产业构建成为相互依存，相互转会，互为资源的循环封闭系统。实现了生态平衡，建立了一个比较完善的循环农业产业模式，成为一个生态、高效、和谐、观光旅游的绿色农业生态园。

3、浙江

据浙江省农业厅统计，截止 2013 年 8 月底，浙江省家庭农场 5122 个，其中种植业家庭农场 3816 个，占 74.5%，养殖业家庭农场 823 个，占 16.1%，种养结合型家庭农场 482 个，占 9.4%。其中宁波市在 20 世纪 80 年代中后期已有家庭农场的雏形，即一批良田适度规模的经营大户，随着市场经济的不断发展，一批农户自发或在政府部门的引导下，进行工商注册登记，寻求法律的保护和进一步参与市场竞争的机会。宁波市家庭农场经营规模较大，产业覆盖面逐步拓宽，至 2013 年 5 月，279 家种植类家庭农场经营面积均在 50 亩以上，其中 50-100 亩 123 家，占 44.1%，100-500 亩的 139 家，占 49.8%，500 亩以上的 17 家，占 6.1%，畜牧业的经营规模也大大超过国家、省定的标准。由于经营规模较大，有 237 家家庭农场长期有雇工，占家庭农场总数的近三分之二，雇工人数 1016 名，平均每个农场 5 名左右，

最多的达几十人，仅三分之一左右以家庭成员为主要劳动力。

4、湖北

2011年武汉市确定“支持发展家庭农场等新型经营模式”，是国内较早推行家庭农场经营模式的地区之一。截止2013年，全市共培育示范性家庭农场167个。武汉市对种植业家庭农场提出具体要求：符合产业发展规划，土地流转10年以上，蔬菜、粮油作物种植面积分别超过50亩和100亩，有一定的农业基础设施，机械化水平达60%以上，实行标准化生产。此外，家庭农场应服从农业发展布局规划，按照《都市农业发展空间布局规划》，武汉划分出家庭农场的禁止发展区、限制发展区、适度发展区，使其发展适应城镇规划、土地规划、环境保护等要求。对于达到标准的家庭农场，武汉市制定了一系列扶持政策，对家庭农场采取“先建后补”的方式，逐一对家庭农场进行抽查，对达标的农场授予示范性家庭农场牌照，并下拨补贴资金用于基础设施建设。

5、安徽

安徽省郎溪县从2007年开始围绕粮食、畜牧等主导产业，积极引导农户将分散的田地、荒岗向种田能手、致富能人手中集中，有效推动了家庭农场发展。2009年，在全国率先成立“郎溪县家庭农场协会”。2012年家庭农场人均纯收入为28910元，是全县人均收入的4倍。

天长市从2009年开始，制定推进土地流转的奖补政策，加速全市土地流转，为培育家庭农场打下基础。截止2012年底，全市共流

转耕地 32.3 万亩，占耕地总面积的 26.2%，其中百亩以上的专业大户为 351 家，流转耕地 16.53 万亩。同时，为探索建立规范的家庭农场，2012 年，天长市率先在全国实行家庭农场工商登记制度，并制定《天长市工商局关于充分发挥工商职能鼓励扶持家庭农场发展的实施意见》，成为全国发展家庭农场最为规范的县（市）之一。

二、海外家庭农场特征分析

海外多是以土地私有制为基础的家庭农场，家庭农场发展较为成熟的国家主要有，美国、加拿大、英国、日本、荷兰以及德国等。家庭农场是美国农业最基本的经济组织，其特点是基于农地私人所有、经营规模化、生产专业化、组织多样化。并且坚持政府对农业的高补贴政策，补偿农民的市场损失和农作物欠收损失，帮助农民克服市场经营风险和自然风险，保障农民收入。在加拿大，家庭农场的特点是通过协会等农民自律组织实现高度组织化，农业生产者知识化水平高，同时政府通过立法，从制度上形成管理农业和保护农民根本权益的长效机制，并全方位地为家庭农场提供科技服务，包括专家、示范、项目、多媒体等多种方式。英国的家庭农场就是以土地租赁经营为基础，土地流转与私有产权没有必然的联系，通过土地租赁经营家庭农场照样可以得到快速发展。日本的小型家庭农场的发展也是基于农地所有权和使用权的分离，通过租赁达到规模经营。此外，日本的农协系统为家庭农场的发展提供了健全的农业社会化服务体系。法国、德国的家庭农场发展也在政府支持力度、前期土地整理、高素质农业人才培养等方面有诸多良好的经验值得参考。相较于美国、加拿大等地的农

地私人所有经营，德国、英国、荷兰等土地租赁经营方式更适合我国体制，而日本、韩国与我国同属于东亚地区，并且人口密度较大，与我国现状更为相似，更具有借鉴意义。

（一）德国家庭农场特征

1950年，一个德国农民只能养活10个人，而如今一个德国农民可以养活140个人。在农业经济高度现代化的德国，农业的基本经济组织依然是家庭农场。家庭农场在德国之所以有如此强的生命力是德国家庭农场在形成和发展过程中各种制度作用的必然结果，包括产权明晰的土地、完备的法律体系、高度发达的教育体制等。为了扩大农场经营规模，联邦德国政府采取各种措施，鼓励那些有农田而没有经营能力或经营意向的所有者出租土地，当前德国有53%的农地用于租赁经营，土地租赁现象普遍存在。

德国家庭农场多为中小型。伴随机械化发展，德国家庭农场规模不断扩大，而其主体仍然为中小型家庭农场。以2007年为基期，大中小型农场的标准是：占地面积在30公顷以下的为小型农场，占地面积在30-100公顷的农场为中型农场，占地面积在100公顷以上的为大型农场。大型农场占有所有德国农场的比重为8.5%，中型农场所占比重为27.2%，小型农场所占比重为64.3%。中小型农场数量依然占到了91.5%的比重。德国及其他发达国家理论与实践表明，发展家庭农场是现代农业发展中的最优组织形式，比发展大规模雇工制大农场有更高的经济效率。

德国家庭农场的发展，主要依靠土地整理扩大规模。在土地整理

前，其农业结构适应了三圃制、农奴制、畜力耕种这种早期的政治制度及生产力发展水平，土地基本上都是零散的小块农田，分布在村庄的四面八方。这种分散的、细碎化的农户家庭经营方式很难摆脱落后的生产技术水平，带来的是农业机械化程度低、劳动生产率低、农产品商品率低，农业收益低等。这势必阻碍了资本、技术、人才等生产要素向农业领域转移。1953 年德国联邦政府出台了《土地整理法》，各州据此颁布了与之配套的法律、法规和行政管理条例。经过严格细密的整理，德国农业用地实现了集中连片，为家庭农场生产规模扩大提供了基础，农业资源得到了合理开发和利用，农村生态环境得到了有效改善。

（二）法国家庭农场特征

20 世纪 60 年代法国先后颁布《农业指导法》《农业指导补充法》促进家庭农场规模经营。通过法兰西银行收购濒临破产的小农土地，转而卖给经营有方的农户，加速小规模家庭农场自然消亡，扶持中等家庭农场的发展。政府专门建立土地整治与农村安置公司，并被赋予小农土地的优先购买权，若农户要出售土地，公司以高价优先收购，将无活力的农户土地转卖给中等规模有活力的农户或家庭农场，扩大家庭农场的经营规模，公司每年收购 7-8 万公顷的土地，相当于全国年出售土地总数的 50%（马佳，2014）。此外，政府对转入土地进行规模化经营的农化给予一系列的政策激励，如财政补贴、税收优惠、信贷优惠、农产品价格保护等，且转入土地规模越大得到的补贴越高，达到国家规定的中等农场、大农场规模的农户享受免费登记、无息贷

款等政策优惠。在国家政策的支持鼓励下，法国家庭农场的数量逐年递减（表 1），农场平均经营规模逐渐增大（表 2）。

表 1 法国家庭农场数量变化率

| 年份 | 1825-1929 | 1929-1979 | 1979-1988 | 1988-1993 | 1993-1995 | 1995-1997 |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 农场数量年均变化率（%） | -0.37 | -1.4 | -2.4 | -4.7 | -4.2 | -3.8 |

表 2 法国家庭农场平均经营规模变化情况

| 年份 | 1955 | 1970 | 1979 | 1993 | 1995 | 1997 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|
| 农场平均经营面积（公顷） | 13.3 | 19 | 23.4 | 35.1 | 38.5 | 41.7 |
| 农场平均经营面积变化率（%） | — | 2.86 | 2.57 | 3.57 | 4.84 | 3.84 |

数据来源：法国农业渔业部《农业及农产品加工业概况》（2000 年），转引自赵鲲,法国农场经营形式的变迁与启示,世界农业,2001 年第 9 期。

（三）日本家庭农场特征

日本是一个人多地少的国家，有 37.8 万平方公里的国土面积，1.26 亿人口，人均耕地只有 0.027 公顷。二战后，日本经过两次农地改革，确立了“耕者有其田”的自耕农体制，将土地规模限制在 3 公顷以内。为了巩固改革成果，1952 年，日本制定了《农地法》，通过法律手段将这一制度进行固定，形成了小规模家庭农场为特征的农业经营方式。随着日本经济的发展，非农经济的比重日益提升，农业人口的大量减少，日本通过修订农业基本法，允许农民在使用自己家庭劳动力的条件下，可以拥有超过 3 公顷的土地，同是还设立了农业生产法人制度，规定具有一定条件的农业生产法人有取得农地的权力。即便如此，由于日本老龄化、少子化加速，农村后继无人等问题的出现，日本农业还是以小规模的分散经营为主，销售农户与农业经营体

成为日本农业生产的主力。销售农户是指经营耕地面积大于 0.3 公顷或农产品年销售额大于 50 万日元的农户。农业经营体指从事农业生产和农业服务的经济组织，其经营面积或金额必须要达到一定的规模要求。2010 年，日本销售农户的户均耕地面积为 2.02 公顷，农业经营体的平均耕地面积为 2.19 公顷。

日本农场生产规模较小，而且多分散经营，为了克服传统的家庭小规模经营的局限性，大多数农场加入了日本农协组织。日本农协是一个由农民自愿联合组成的为农民、农业、农村提供服务的综合性服务体系，同时也是一个遍布城乡、自成系统的庞大的经济合作组织。日本农协起源于 1900 年的“产业组合”，后来改名为“农业会”，二战后，名称变为“农业协同组合”，简称农协，其最初职能是代理政府管理稻米，后来主要为农民提供农业社会化服务，主要包括生产指导、农产品销售、生产生活资料集中采购、信用合作、农业保险、农民权益保障等各方面服务。经过不断发展，日本农协建立了较为健全的服务体系，基本涵盖了农户进行农业生产所需的全部服务。在提供服务的同时，日本农协还从事信用、保险、生产生活指导、医疗福利、乡村建设和资产管理等活动。日本农协在农业科学技术培训和现代化农业生产技术普及方面也起到了不可替代的作用，有力地推动了日本农业现代化的发展。据统计，日本 99% 以上的农户都加入了农协组织。

由于日本耕地较少，在对土地精耕细作的同时，日本充分利用农业科技对土地进行高效利用。一是有组织地对农田进行规划、改造和

开垦，提高土地耕种面积和土地利用率。二是通过大量使用化肥改良贫瘠土地，提高土地肥力。三是充分利用生物技术提高水稻生产、旱田生产、农畜生产以及果蔬生产的劳动生产率。除此之外，日本还充分利用现代科技提高农业生产的机械化水平。早在 1967 年日本的水稻机耕面积就达到了 96%，机械收割面积达到了 80%，机械脱粒面积达到了 98%。不同于其它国家农场中的大型机械，日本的农业机械化适应耕地面积小的需要，以中小型农业机械设备为主。以拖拉机为例，在同等耕地面积上，日本的大型机械数量只相当于德国的 30%，法国的 76%，英国的 86%，而小型拖拉机拥有量却是德国的 45 倍，法国的 35 倍，英国的 80 倍。日本农场小型机械化的发展，使土地得到了高效利用。

（四）台湾地区家庭农场特征

台湾农业经营模式是在耕地的小农产权基础上，实行专业化和规模化经营。农业微观经济组织体系的主体是小农户，家庭土地经营是核心。20 世纪 60 年代，在土地改革产权激励与政府对农业发展的政策支持下，台湾农村经济快速发展，至 60 年代末期，随着工业化的腾飞，农地小规模经营、地块分散与大规模的加工出口工业之间矛盾深化，农村劳动力外移，农业粗放经营凸显。20 世纪 70 年代末，台湾启动新一轮的农地制度改革，进一步推行“农业生产专业区”、“委托经营”、“共同经营”等生产组织形式，加速推进农地重划，开发和改良耕地需要恢复的地区，交换分合细碎耕地，扩大耕作面积，完善农业基础设施，鼓励工农一体化的现代经营方式。农地重划将农地“化

零为整”，在推进农业专业化、现代化，提高农地产出效率等方面发挥了关键作用。进入 21 世纪，经济自由化、贸易全球化不断推进，台湾农业竞争力明显不足，为解决农业发展中的问题，台湾 2008 年推出“小地主大佃农”政策，以期促进农地流通，扩大农业生产规模，解决农业劳动力老化问题，培育新型农业经营主体。

表 3 台湾农地制度改革及以后影响家庭农场发展的主要措施

| 措施 | 实施 | 目的 | 效果 |
|------------------|--|--|---|
| 农地重划 | 细碎耕地交换分合扩大耕地面积，成立标准农场地区；开发和改良耕地需要恢复的地区；建设新的道路、灌溉排水系统改善基础设施薄弱区 | 提高耕地单位面积产量，扩大农业经营规模，降低农业生产成本 | 到 1987 年实际完成 35.4 万公顷的农地重划。重划后，耕地集中在一处的农户由原来的 42% 增加到 86%，直接临路、直接灌溉和直接排水的农田，由原来的 20% 增加到 100%，农田丘块面积由原来的平均 1.05 亩提高到 3.75 亩 |
| 推行共同经营、委托经营和合作经营 | 以水稻育苗为核心，配合水利系统，就毗连的土地 10-20 公顷组织共同经营班并接受委托经营。旱地配合作物种类，利用大型农机推行共同作业，实施契作栽培和共同运销，对具有发展潜力的长期作物，辅导设置生产专业区 | 在不影响土地所有权的情况下，组织农民，扩大农场经营规模 | 1972 年至 1982 年，办理合作经营的农户 2.8-3.0 万户，土地 14988 公顷，接受委托的农户为 1000-2000 户 |
| “小地主大佃农”政策 | 辅导无力耕种的老农或无意耕作的农民，将自有土地长期出租给有意愿扩大农场经营规模的农业经营者；建立老农退休机制；提供休耕农地出租与承租奖励及补助；提供大佃农优惠贷款等 | 扩大农业经营规模，促进农地流通，促进农业劳动结构年轻化，培育新型农业经营主体 | 截至 2012 年 5 月底止，已有 16435 位地主加入小地主行列，共培育大佃农 1146 人，总体经营规模达 9470 公顷，每位大佃农平均经营面积 8 公顷，平均年龄 42 岁，有效促进台湾农业劳动结构年轻化，并扩大农业经营规模 |

资料来源：薛莉、程漱兰等，台湾农业经营模式研究，北京：中国农业出版社，2012：15。在资料的基础上补充完善。

（五）海外家庭农场发展的经验

根据对德国、法国、日本等家庭农场发展的分析，可以发现有以下几点经验可供借鉴：

1、法律支撑是家庭农场发展的重要保障。无论是最早的德国，还是随后的瑞士、法国、荷兰、西班牙、丹麦、日本以及台湾地区等，都有比较完善的法律制度来保障家庭农场的发展。例如，德国的《农地整理法》，法国的《农业指导法》和《农业指导补充法》，台湾地区的《农地重划条例》和《农地重划条例施行细则》等，都对家庭农场的发展提供了重要的法律保障。德国根据《农地整理法》，实现了农业用地的集中连片，为家庭农场生产规模扩大提供了基础保障。

2、适度规模是家庭农场发展的基本条件。不同的国家和地区，由于资源条件不同，家庭农场的规模大小相差很大。但是，适度规模的集中连片利用，是保障家庭农场可持续发展的基本条件。从欧盟部分国家的农场规模来看，平均规模最小的意大利也达到 6.4 公顷（96 亩）；在人多地少矛盾十分突出的日本，家庭农场规模也大都在 2.0 公顷以上（30 亩）。

3、农地整治是发展家庭农场的基础措施。日本通过农地整治，调整土地权属，促进规模化经营，提高用地效率；并且，高质量高标准开展农地整治工作，延长了工程设计寿命，降低了维护成本。早期，德国农地整治更注重规模化经营，小块并大块，伴随着经济的不断发展，德国当前主要整治对象已经转变为对农业基础设施的整治，以及生态环境的整治。从德国与日本的农地整治发展过程，可以看出农地整治将促进家庭农场基础设施的完善，有利于家庭农场的发展。

4、发达农业科技是家庭农场发展的关键环节。无论德国或是日本等国家和地区，都具有较为发达的农业科技。日本早期引进欧美的

大型农具，而后自主创新研究适合自己的小型农业机械，逐步形成了适合日本发展的，较为完善的农业技术体系。2014年，德国农业部经费预算中，农业科研经费占到10%，并且未来还会进一步增加。从国际经验看，为了提高家庭农场的生产效率和竞争力，先进和发达的农业科技，是家庭农场可持续发展的关键环节之一。

三、家庭农场土地整治的结构框架

（一）家庭农场土地整治的内在逻辑

土地整治的核心内涵是为满足新的功能需求，对土地进行改造建设的活动。首先，资源利用效率是土地整治的根基和灵魂，土地整治的主要任务之一是对低效利用、不合理利用、未利用、损毁或退化的土地，采取工程或权属调整等综合措施，提高土地资源利用效率和效益，包括空间配置效率及投入产出效率；其次，土地整治是一项实现土地资源可持续利用的战略性基础工程，通过土地整治，应建设土地与环境共生的社会生态系统，优化土地生态环境，保护自然环境潜力。

以种植业为主的家庭农场为例，其生产经营活动可以分为三个层面：第一个层面是从种子发芽到结穗，是生物学的基本过程，此过程土地要素的质量、投入的肥料和农药占有重要地位，受到生物学（Biology）和化学（Chemistry）的影响，因此可称为BC过程或BC技术；第二个层面是利用农业机械耕作与收割，与机械学（Mechanics）相关，称为M过程或M技术（荏开津典生，2013）；第三个层面是应将生态（Ecology）的理念渗入家庭农场生产经营的全过程，以“绿色、环保、生态”为生产目标，可称为E过程。通过层次化分析，更易

理解家庭农场生产经营的关键要素，其中 BC 过程与农用地的质量密切相关，其追求生产效率最大化，M 过程受农用地规模的影响，其追求资源配置规模的经济性，E 过程则注重环境友好的生产过程。因此，我们可以发现，土地整治与家庭农场在内在逻辑上具有互适性，土地整治是推进家庭农场发展的重要基础措施。

（二）家庭农场土地整治的结构框架

在内在逻辑分析的基础上，建立家庭农场土地整治的结构框架如图 7 所示。

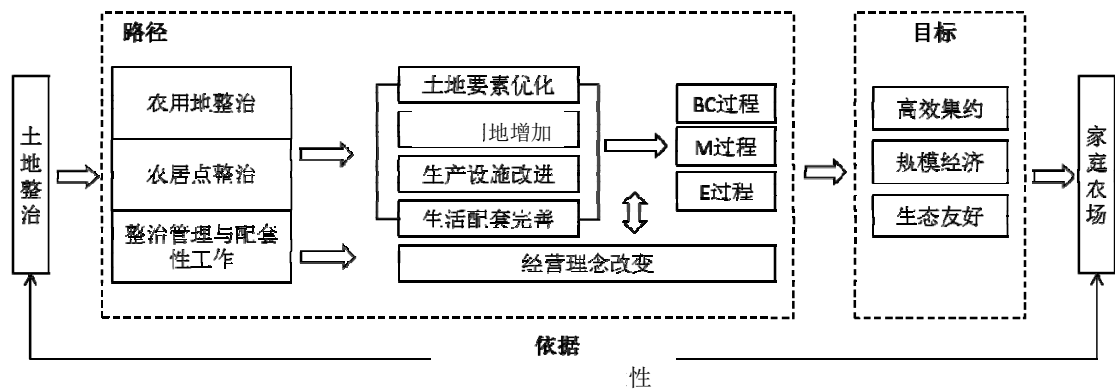


图 7 家庭农场土地整治的结构框架

基于家庭农场的发展目标，家庭农场土地整治路径是将土地整治过程与家庭农场生产过程密切结合。一是农用地整治可直接优化土地要素。通过“田、水、路、林、村”的综合改造建设，完善农业生产条件，提高耕地质量，直接影响家庭农场生产活动的 BC 过程；通过对农用地集中区域零星分布的坑塘水面、养殖水面、田坎、晒谷场、荒草地、其他未利用地和苇地等复垦归并，提高土地生产能力，增加有效用地面积，为家庭农场扩大经营规模提供预留空间。二是农居点整治直接影响居民生活条件，改善居住环境，促进农业规模经营。通过

农居点整治，腾退归并布局分散、面积过大的农居点，降低公共基础设施的建造成本，提高生态环境质量，同时降低农地破碎化程度，利于农业规模化、机械化，引导家庭农场建设。三是土地整治管理与配套性工作引导农户经营观念的转变，如通过土地整治理念的宣传，引导家庭农场生产规模、集约、生态，通过农村劳动力技能培训，提高家庭农场的管理经营水平，通过农业金融配套，为家庭农场提供资金支持等。

四、家庭农场土地整治的规模分析

（一）家庭农场规模与效率关系复杂

从国际经验来看，家庭农场的用地规模与效率之间存在着三种截然不同的研究结果：①正相关关系，如 Hall 等对美国加州的家庭农场研究后发现其平均成本曲线起初迅速下滑后变得较为平坦，而葡萄牙的奶牛场、英国的农场、英格兰东部小麦种植区均存在着明显的规模经济。②负相关关系，如波兰大于 $1.5 \times 10^5 \text{ m}^2$ 的家庭农场比小农场效率要低，而爱尔兰的家庭农场、菲律宾的水稻家庭农场也有相似的情形。③并不存在明确的相关关系，如 Seckler 等的研究发现，相对于家庭农场的经营绩效而言，其管理、资源质量和整个制度比家庭农场的规模显得更为重要。国际粮农组织 1996-2000 年公布的统计数据表明：人均 GDP 较高的国家拥有规模较大而数量较少的农场，随着 20 世纪以来人均 GDP 逐年增长，家庭农场规模有日益扩大的趋势，但也有一些例外，在人均 GDP 较小的国家却呈现出下降趋势。欧洲和北美自 1950 年以来农场规模一直处于上升阶段，而自 20 世纪以来，

美洲、亚洲和拉丁美洲的农场规模却呈现出下降的趋势（吴晨，张小丹，2014）。

（二）家庭农场必须要有适度规模

尽管家庭农场用地规模与效率之间不存在着确定的相关关系，但是面积过小就无法实现规模效率，从欧盟部分国家的农场规模来看，平均规模最小的意大利也达到 6.4 公顷（96 亩），人多地少的荷兰平均规模为 18.6 公顷（279 亩）（表 4），且家庭农场的规模趋于扩大化。在美国，家庭农场平均规模为 169.16 公顷（2537 亩）；在日本为 2.0 公顷以上（30 亩）。从国际经验看，结合我国家庭农场发展现状及规模来看，未来家庭农场土地整治的平均单位规模为 6.7-10 公顷（100-150 亩）左右是需要的。当然，不同的土地利用类型，比如大田作物、露地蔬菜、温室蔬菜、温室切花、绿化用植物、盆栽植物、花卉球茎、蘑菇、苗圃、专业奶牛场、专业养猪场、专业养鸡场等，所需要的最适用地规模是不相同的，不同的经济发展阶段和不同的管理水平，其最适用地规模也是不相同的。

表 4 欧盟部分国家家庭农场规模的比较

| 国 家 | 农场规模（公顷） （1997年） | 以ESU衡量的农场平均规模 | |
|-----|---------------------|---------------|-------|
| | | 1995年 | 1997年 |
| 荷 兰 | 18.6 | 78.89 | 84.11 |
| 丹 麦 | 42.6 | 51.72 | 57.24 |
| 英 国 | 69.3 | 42.62 | 47.73 |
| 比利时 | 20.6 | 42.61 | 46.97 |
| 法 国 | 41.7 | 31.32 | 35.29 |

| | | | |
|----------------|-------------|--------------|--------------|
| 德 国 | 32.1 | 27.95 | 32.27 |
| 意大利 | 6.4 | 7.47 | 8.01 |
| 欧盟15国平均 | 18.4 | 14.91 | 16.67 |

资料来源：荷兰农业经济研究所（LEI）和中央统计局（CBS），Land-entuinbouwcijfers，2002：32。

ESU 指“欧盟规模单位”，其依据是“标准毛利润”（SGM），这是在单位面积土地或牲畜的总收入中扣除专项成本后的毛盈利额（相当于增加值），用欧元（现价）表示。同一个行业里比较农业生产的规模，用传统的方法比较直观和方便；但在不同的作物或行业相比时，用 ESU 进行规模分类，就容易对不同经营方向的农场的盈利状况进行比较，因此用 ESU 衡量更加科学和符合实际状况。这就好比判断一个企业的实力，不能看它的工人数量或“厂房面积”，而应该看它的“营业额”、“利润”一样。在荷兰，为了反映荷兰农场增加值平均水平变化，“荷兰规模单位”（DSU）具体的数值因年份的不同而调整。1998 年，一个 DSU 等于 1390 欧元。以此衡量，1 公顷小麦等于 0.91 个 DSU，1 公顷甜菜为 1.91 个 DSU，1 头奶牛为 1.288 个 DSU，1 头母猪为 0.288 个 DSU，1 公顷玻璃温室的圆番茄为 128.78 个 DSU。在 2000 年，按 DSU 衡量，1 公顷玻璃温室番茄农场的规模，比拥有 140 公顷的小麦农场更大。混合型农场的 DSU 通常较小，其原因主要是专业程度相对较低（厉为民，2003）。

五、家庭农场土地整治的权属调整

推进家庭农场型土地整治，其关键是要解决家庭联产承包责任制框架下的权属调整问题。现阶段的土地整治，大多不是特别重视权属

调整工作。可是要真正发展家庭农场，合理调整土地权属，明确不同权属的边界，是家庭农场可持续发展的重要保障。权属调整的基本原则是等值等价置换，具体运作包括土地价值调查、土地整理标界、土地整理测量与土地重新划分计算等。

（一）土地价值调查

土地重新划分过程不是按照面积大小而应是根据土地价值进行的，因此就必须对土地整理区的所有地块进行价值调查，农业用地的价值主要取决于土地质量。例如在德国，为了能够评定土地质量，要在实施采集土样，土样是长一米的细柱。根据土壤质量，定出土样的价值指数，在 1 到 30 之间。特殊条件（如由于是斜坡或地处林地边缘等造成的不利因素）可以通过减值来考虑。价值调查结果标记在一张地籍图上。价值调查完成后要举行说明调查结果的活动，土地整理的参加者可以对价值调查结果提出异议。理事会决定这些反对意见是否合理，最后宣布价值调查有法律效力。

（二）土地整理标界

标界就是用天然石、木桩或铁管等在实施土地整理区域设立明显的界线标志。在土地重新划分之前就要对土地整理边界线进行设标。已建成的公路、道路以及水道，其它新走向已确定或旧走向未改变的界线都可以作为土地整理界线。利用标界可以区分利用种类（如交通用地、水利、农业用地、林地、居民地）。标界的结果要记录在比例尺 1:2000 或 1:5000 的地籍图上。特别要记录的是新的界址点与界线、地物（建筑物、陡坎、电线杆）及各种点号，这张手工绘的草图要不

断进行修改，最后将准确确定的界标、并用自动绘图机给出的图，作为测量成果。

（三）土地整理测量

从等级控制点出发，为土地整理目的测定其它点（地籍控制点）。地籍控制点的间距为 500 - 800 米左右。地籍控制点的选择应保证这些点同时又是电子速测仪的测站点。

（四）土地重新划分计算

复杂的过程可以用以下方法进行简化：对所有老地块的面积和价值进行调查并汇总。对要重新划分的成片的土地也同样进行面积和价值的调查并汇总。所有这些成片土地的总和是要重新划分和可以分给农民的。一般从纯计算角度可分配的面积要比以前少，因为修建新的、更好的道路需要的用地要比以前旧道路和一些老地籍中根本没有反映出的道路用地更多。计算工作的基础是一张精确的图，内容包括旧的状况、价值调查结果和测量成果。每个农民均有一份其所有土地的面积和价值的汇总，且据此农民可以在重新划分土地时提出要求。

以上海市为例，2013 年上海市耕地面积 340 万亩，农业户籍人口为 140 万人，农业人口人均耕地 2.43 亩。如果按照平均家庭农场规模 150 亩计算，需要 62 个人才能组成一个家庭农场，大约 15-20 户左右。如果不能通过土地流转或“股田制”等方式推进土地规模经营，家庭农场就无法建立。因此，在土地权属调整完成以后，农户可以通过土地流转的方式，按照市场机制将土地流转给家庭农场方。也可以按照“股田制”的模式，让家庭农场主体进行规模经营。所谓“股田制”，

是在原来的家庭联产承包责任制的基础上，在经过农民同意和保证土地集体所有性质不变的情况下，通过土地承包合同的形式让农民让出土地的使用权，由成立的家庭土地股份公司统一进行管理和经营，而农民则成为公司的股东，按照自己让出土地使用权的多少来进行利益的分红以及风险的担当，从而实现农业企业的股份合作。

六、推进家庭农场土地整治的策略

（一）土地整治资金向家庭农场倾斜

从全球范围来看，如果把农业作为一个有机体，家庭农场就是这个有机体中的细胞。在欧美国家的经济学研究中，“农业结构”主要是指“农场结构”，突出了家庭农场在农业系统中的重要地位。荷兰是世界上农业生产率最高的国家，其农业的宏观竞争力来源于微观层面农场的活力，家庭农场是荷兰农业的主体和有活力的细胞。未来的土地整治资金，应当向家庭农场的土地整治倾斜，完善家庭农场的农田基础设施建设，提高防灾减灾能力和土地生产力水平，促进家庭农场的不断发展。

（二）土地整治模式适应家庭农场发展需要

家庭农场的发展趋势是规模化、专业化和精细化。土地整治项目总体布局、农田水利工程规划设计、农田道路工程规划设计、耕作田块规划设计、农田防护林规划设计、农田路沟渠林综合规划设计、生态环境保持工程规划设计等都需要满足家庭农场发展的需要。根据我国人多地少的国情，家庭农场必须实行集约化经营，走“家庭式高品质农场”的模式。因此，推进精准农业型土地整治，更具有现实意义

和未来价值。

（三）推进家庭农场的多功能土地整治

任何土地利用形式都是为了满足人类的需求，特别是农用地。随着社会经济的发展，人类的需求一般有三种层次：温饱、财富、精神满足。在现代社会，由于社会的分层和多元化，人类多种需求共存。因此，家庭农场必须满足人类多元化的需要，家庭农场型的土地整治也应该是多功能的。除了食物生产，还可以种植观赏植物，提供休闲娱乐的绿色空间等等。郊区家庭农场具有显著的外部性特征，它在提供粮食、畜禽产品服务外，对涵养水源、防风固沙、保持生物和地景地貌的多样性等生态服务方面有着重要的贡献，同时还可作为市民重要的旅游观光地。因此，家庭农场的土地整治可根据生产经营专业化的需要，推进分区分类规划。例如在美国，虽然十分强调自由经济和市场机制，但对家庭农场的发展，也十分强调整体规划。美国家庭农场把全国分为 10 个“农业生产区域”，每个区域主要生产一两种农产品。北部平原是生产小麦，中部平原生产玉米，南部平原和西北部山区主要饲养牛、羊，大湖地区主要生产乳制品，太平洋沿岸地区盛产水果和蔬菜。就是在这种区域化布局的基础上，建立和发展了生产经营的专业化农场（周忠丽，夏英，2014）。即使对于同一个家庭农场，土地整治也要考虑到“多样化”的需要，因为许多大田作物需要土地利用轮作。比如种植马铃薯，是生产“食用土豆”，还是生产“种用土豆”，对土地整治的要求是不相同的，后者需要更高要求的土地平整和配套的农田基础设施。

（四）鼓励全日制专业家庭农场土地整治

在推进多功能土地整治的基础上，未来还需要进一步推进全日制专业家庭农场整治。荷兰的家庭农场之所以在国际上很有竞争力，主要就是因为大多数家庭农场都是专一于某一种产品的生产，专业化农场的比例超过了 90%，全日制家庭农场占全部家庭农场比例超过 80%。其中园艺业的家庭农场中，全日制的比例更高达 92.8%（厉为民，2003）。所谓全日制家庭农场，是指专业化程度很高，把家庭的收入全部寄托在农场的经营上，农场主是专业的，而不是兼业的。这对提高家庭农场的劳动生产率和国际化竞争力，都是十分重要的。

（五）政府提供持续的政策和资金支持

家庭农场土地整治开展的前提是政策和资金支持。《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 号文）明确要求“要以新增建设用地土地有偿使用费、用于农业开发的土地出让收入、耕地开垦费、土地复垦费等资金为主体，引导和聚合相关涉农资金，实行专帐管理，统筹集中使用”。其中涉农资金，如水利部门的农田水利建设资金、农业综合开发部门的专项资金等。国家和地方政府应根据不同区域家庭农场发展规划，依据家庭农场自身的条件、定位，结合区域发展、市场需要，对家庭农场型土地整治实行更多的资金支持，推动家庭农场土地整治的顺利实施。

参考文献

- [1] 浙江省农业教育培训中心.家庭农场创建与发展[M].北京：中国农业科学技术出版社.2014:4-8.
- [2] 薛莉,程漱兰等.台湾农业经营模式研究[M].北京：中国农业科学技术出版社,2012:15-16
- [3] 荏开津典生.农业经济学—从日本角度出发[M].台北：致良,中华民国 102 年:53-55,72-74.
- [4] 国土资源部土地整治中心.中国土地整治发展本研究报告[M].北京：社会科学文献出版社,2014:241-244.
- [5] Erich Wei.联邦德国的乡村土地整理[M].北京：中国农业出版社.1999:73-74.
- [6] 马佳.上海都市现代农业发展研究[M].北京：中国农业科学技术出版社.2014:209-210.
- [7] 吴晨，张小丹. 国外家庭农场研究动态及启示[J]. 仲恺农业工程学院学报. 2014（3）：66-70.
- [8] 厉为民. 荷兰的农业奇迹[M]. 北京：中国农业科学技术出版社，2003.
- [9] 周忠丽，夏英. 国外“家庭农场”发展探析[J]. 广东农业科学. 2014（5）：22-25.
- [10] 徐会苹. 德国家庭农场发展对中国发展家庭农场的启示[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版) , 2013,40(4):70-73.
- [11] 赵鲲. 法国农场经营形式的变迁与启示[J]. 世界农业, 2001（9）：14-16.
- [12] 丁声俊. 实体、实业、实效——德国农业的显著特征[J]. 世界农业, 2013(08):12-16.

农村社区土地整治模式和策略探索

叶艳妹 吴次芳 张晓滨

(浙江大学, 杭州 310058)

【导言】推进农村社区土地整治,是未来土地整治的战略重点和发展方向。它有利于落实新型城镇化、新农村建设、生态文明建设等国家重大战略;有利于将农村打造成为“宜居宜业宜游”的美好家园、让农民都过上更加美好的生活、促进全体农民充分享受现代文明;有利于转变农业农村的生产生活方式和消费方式、切实提高各类资源的节约集约利用水平;有利于正确处理好传统村落功能承载与现代生活方式的矛盾、促进历史传承和文化发展。农村社区土地整治模式必须坚持回乡之路,让人们记得住“乡愁”,绝不能把城市建设模式复制到农村社区建设中去。过分强调城镇建设带动型模式、工业企业带动型模式、专业市场组织型模式、特色产业发展型模式,在缺乏科学规划下的城乡建设用地增减挂钩模式等,从长远来看必然会影响农村社区土地整治的终极旨归。我国不同地区农村发展水平、资源禀赋以及文化传统相差极大,农村社区土地整治模式的选择必需要多元化,主要可分为自然再生型、更新改造型、特色保护型、功能优化型和城乡复合型5大类。切实推进农村社区土地整治,需要全面推进包括科学编制乡村综合规划、建立联合资金投入机制等系列综合配套改革和体制机制创新。现阶段正在编制的土地整治十三五规划以及未来的长远规划,都应该积极探索农村社区土地整治的模式和路径,使土地整治更符合未来的发展方向,也能更好的落实国家新型城镇化和城乡统筹发展战略。

考察世界各国尤其是发达国家乡村土地整治的经验，可以发现均是先侧重于农业生产效率的提高，重点进行农用地整治；其后重点则是改善农村居住环境，通过集中居住、修缮建筑、提供基础设施等方式进行农居点用地整治；最后随着整个国家经济发展以及产业结构的调整，农村土地整治成为一种满足国家发展需求，提高农村竞争力的综合性发展手段。体现在具体的农村土地整治形式上，农用地与农居点用地的整治往往表现出一种“合-分-合”的模式：第一阶段的“合”是由于农村土地整治几乎仅指农用地的整治，农居点的整治只是作为农用地整治的辅助；第二阶段的农村土地整治，则随着农业生产效率的提高，农村生活环境的恶劣成为限制农村竞争力、阻碍农村发展的关键因素，以改善农村生活环境为重点的农居点整治则从农用地整治中“分”离出来，成为一种独立的农村土地整理形式，与农用地整理并重（Weiß, 1999; 谢静琪, 2014）；而第三阶段的“合”则是农村社区土地整治，即在农业与生活环境得到改善的基础上，对农村各类用地，包括农用地、居民点用地和基础设施用地，二三产业用地以及生态用地等进行综合协调，使农村社区成为一个功能协调，内部成员联系紧密，同时对内对外具有较高吸引力的组织体，从而提高整个农村区域的竞争力，促进城乡均衡发展（林柏章, 2008; Demetriou, 2012）。

一、农村社区土地整治的概念

农村社区土地整治与传统农村宅基地土地整治的最大区别就在于：前者更加强调通过当地居民自己的参与并尽可能通过自己创造改善其生活、生产和生态水准，而政府只是以技术或其它服务的方式促

进其发挥更有效的自觉、自助和互动。农村社区土地整治的基本模式要从传统“土地集中集约”的 1.0 版本进化到“社区综合发展”的 2.0 版本。它是为了满足农业生产、农民生活、农村生态三重目标而实施的一种综合性土地改良活动，主要针对土地权属关系复杂、土地畸零不整、基础设施和公共设施缺乏、住宅破旧等问题进行整体规划，进行公共建设、地籍整理，并在整治完成之后有选择性地实施农宅整建与改建、环境绿化和美化、产业转型和产业发展、社区守望相助等措施以促进土地的有效利用和农村的全面发展（谢静琪，2014）。农村社区土地整治通常可分为三个阶段：第一阶段是先期规划；第二阶段是工程设计；第三阶段是整治建设、测量及地籍整理。

农村社区土地整治的理论指引要从级差地租理论转向社区发展理论，后者包括社区分析和机构分析理论、沟通和做决策理论、社会运动与社会变迁理论等。在整治过程中，要求引入内生发展模式，增强社会发展的自主性和持续性。其规划方法需要从强调自上而下转向自下而上，规划决策方式相应地由领导和专家主导决策转向有社区居民参与的决策；整治内涵需要将功能定位从单一居住功能转向生产、生活、生态平衡发展的多元功能，空间布局从迁村并点的刚性调整转向社区服务圈的弹性引导，生态环境从受到忽视转向积极的恢复和改善；治理方式需要将推进方式由政府主导的“替民做主”转向以农民为主体、政府引导、外力合作的方式（徐会夫，2014）。

二、农村社区土地整治的意义

（一）有利于落实国家发展的重大战略

推进农村社区土地整治，体现新型城镇化、新农村建设、生态文明建设等国家重大战略要求，展示村镇与大自然的融合美，创造村镇居民的幸福生活，传承传统文化和地区特色，凝聚符合村镇实际的规划建设管理理念和优秀技术，代表我国村镇建设的方向，是落实国家统筹城乡发展、建设美丽中国的具体行动。

我国现阶段的农村居民点土地整治，坚持强化村镇建设整体联动，推进城镇化与新农村互促共进，逐步走出了一条中国特色的新型镇村建设新路子，取得了显著成效。但是从总体上看，农村居民点整治仍不同程度存在着建设发展方式粗放、质量提升与规模增长不同步、城乡空间面貌日益趋同等问题，村庄整治规划设计、风貌营造、环境整治、生态保护、产业发展等都还有待进一步加强。

（二）有利于促进农民共享现代文明

随着农民收入的快速增长，农民群众对村庄整治建设和农房改造建设的要求已经从过去希望宽敞的个人住房、洁净的村庄环境，提升为希望有优质的公共服务、良好的人居环境和品质生活。通过科学研究，更好的促进连片推进村庄整治、中心村建设和生态环境建设，把旧村庄改造建设成为农村宜于居住、喜爱居住、公共服务配套完善的农村新社区，进一步改善农村生产条件和创业环境，将农村打造成为“宜居宜业宜游”的美好社区，让农民都过上更加美好的生活，有利于促进全体农民充分享受现代文明，促进人与自然的和谐相处。

（三）有利于促进两型社会的建立

建设资源节约型、环境友好型社会的重点和难点在于农业和农村。

农村居民点用地量大面广，总体上利用比较粗放。随着城镇化水平的提高，农村土地闲置现象会更加突出。推进农村社区土地整治，有利于转变农业农村的生产方式、居住方式和农民的生活消费方式，促进节约集约利用各类资源要素，切实提高各类资源的节约集约利用水平。

（四）有利于历史传承和文化发展

我国大量传统村落作为国家不可再生的历史文化遗产，承载着中华优秀传统文化的精华，既是增进国家文化认同的重要纽带，也是建设社会主义新农村的特色优势。通过推进科学的农村社区土地整治，有利于正确处理传统村落环境容量与人口增长、功能承载与现代生活方式的矛盾，处理好保护利用要求与城镇化需求的关系，实现传统村落保护利用与建设新农村、发展文化旅游、建设“美丽乡村”的有机统一。

三、农村社区土地整治的目标

（一）着力促进城乡均衡发展

城乡均衡发展是农村社区土地整治的最主要目的，其主要内涵为通过协调居住用地与产业用地，促进农村产业结构调整，提升农村竞争力，从而提高农民收入，同时提高用地效率，改变农村居住环境。农村社区土地整治是完成传统农村向现代农村过渡的重要措施。（1）改善居住环境包括两方面：一是通过对农居点用地的适度集中，提高用地效率，减少公共设施布设成本，为农村社区提供整洁优美、服务齐全的环境；其次是通过居住用地的合理布局，建筑外观的翻新或修缮，使其更好地融入农村环境，体现农村特色。（2）促进产业发展，

主要是通过农村宅基地的适度集中腾挪土地，一方面实现农业规模化经营，为现代化农业提供基础条件，另一方面为农村社区内工业企业、第三产业等的发展提供用地，为农村人口提供非农就业机会。尤其要根据农村经济发展状况及其景观、文化特色，为观光休闲农业和生态旅游等特色产业提供基础条件。

（二）着力维护农村生态景观

生态景观在改善区域环境以及提高区域美学价值方面都具有重大价值，而农村是区域生态景观的主要载体。因此，对农村生态景观的保护应当成为农村社区土地整治的重大任务。这一维度的农村社区土地整治，旨在解决三方面的问题：一是对已破坏的生态环境的修复。由于目前我国绝大多数农村普遍缺乏排水以及垃圾处理措施，污水排放和垃圾随意丢弃对乡村生态造成了严重破坏，通过农村社区土地整治对污染河道以及污染土地进行修复，可以恢复乡村生态，这是对农村社区土地整治最基本的要求；其次，在各类用地布局过程中，要根据生态景观要素，打造具有美学意义的土地整治生态景观设计；最后，农村社区土地整治通过倡导以社区为主导的自然资源管理方式，实现各类自然资源的可持续利用，从而从根本上改善乡村生态环境。

（三）着力保护农村特色文化

城乡均衡绝对不是城乡等同，农村社区土地整治在提高农村生活水平的时候，需要特别注重保持农村与城市之间的差异性，保护农村特色文化。农村社区土地整治主要关注人在精神上、社会上的以及文化上的需求，以人的自我实现为终极目的，并以乡村区别于城市的“特

色”和区别不同乡村的“多元”为核心。这一层次的农村社区土地整治，着重强调整治不能将村庄打造成千村一面的呆板景象，而应当以走“回乡之路”为要旨，赋予乡村的产业和景观以美学含义，将乡村空间从经济和生态的层次，提升至审美空间的层次（姚亦锋，2014）。

四、农村社区土地整治的原则

农村社区土地整治在符合提升乡村活力、持续最佳、土地伦理以及公众参与的大原则之下，仍需遵从以下三项具体原则，才能建成功能健全、联系紧密的新型农村社区。

（一）以村民需求为导向

农村社区土地整治必须在充分了解农村居民需求的基础之上开展，必须承认农村居民需求的多样化，而非单一的以宅基地整治。为了促进乡村发展，农村社区土地整治同时需顾忌外界的以及未来的需求。这些多样化的需求主要包括：对居住的基本需求，包括居住用地以及居住形式；基本公共服务的需求，包括交通道路、医疗卫生等；就业需求，包括其是否以从事农业还是非农业为主，以及产业用地分配；以及生态用地的需求等。社区建筑应当是一种倒悬的解决方案。所谓倒悬的解决方案是指：方案的动力来源于普通民众，建筑师只是完成方案的表达。

（二）突出人与自然的和谐

突出人与自然的和谐是推进农村社区土地整治的基本法则之一。它着力倡导建构土地群落中生物和非生物的生命共同体，着力建构人与土地和谐自然的生命共同体，着力建设山水林田湖生命共同体，强

调人与自然的统一，实现人和自然的和合共生。突显土地系统“自然生存权”的共生性主张，突显土地整治的整体性或全体性功能，突显土地结构演化的自然秩序。由于农村经过一连串的“现代化”建设，原本与自然环境协调相融的农村居住空间，形成了许多与自然景观不协调的建筑，加上农村中的珍贵老树以及具本土性植栽逐渐的消失、充斥着柏油或水泥等不透水材料铺面的道路、密实不通风的砖砌或混凝土筑的围墙等，使人为的建设与农村自然、朴质的景观，产生冲突与不谐调感，也导致农村整体景观的凌乱，破坏了自然环境及整体环境景观，这是永续农村社区土地整治需要特别关注的问题（蔡冈廷等，2005）。

（三）突显地方资源和文化特色

要充分认识农村社区与城市社区的重大差别，防止盲目的将城市社区的建设经验与营建模式移植到农村社区。农村社区土地整治要充分突显村落的资源、生态、文化和社会生命，创造农村社区整体的意象，让人们熟悉社区的场所感，比如传统村庄的老树或具纪念性的建筑物等。对于新元素的加入是必要的，但是要在配合及尊重既有元素的情形下，使得新旧能够融合与和谐并存，具有地方感。农村社区土地整治的封围或边缘可以是实体的建筑群、道路或围墙等，也可以是软性的河川、田野或绿化带等，强化边界、功能和结构能突显地方资源和文化特色。在农村社区土地整治中，一定要优先保护好河流、水塘、山体、林木、古树、文物、古村落、历史文化名村、生态村等自然遗产和历史积淀，保护好祖先留给我们的宝贵财富。维护乡土特色，

展现民俗风情，弘扬传统文化，倡导文明乡风，让人们记得住“乡愁”。

五、海外农村社区土地整治经验借鉴

（一）日本农村社区土地整治事业

在日本，农村社区土地整治事业包括农村综合整備、中山间地域整備以及农村道路、排水设施、公园绿地等公共基础设施和用地的整理。其中，农村综合整備包括村庄综合整治和农村振兴两大方面。农村振兴主要是指通过农村公共基础设施的建设改善农村的生活条件，加强与城市间的沟通交流，促进农村经济的发展，从而缩小城乡差距。在日本的农村社区土地整治，不仅仅是建新房、修新路，其本质内涵是通过改善农业基础生产条件，减小农业与其他产业的生产力差距，提高农业生产力，并增加农业就业者的收入，使其能与其他产业就业者享受平等的生活，并改善农村的生活居住环境，建设生态良好的适宜居住的新农村。从 1888 年开始，日本通过 100 多年农村社区土地整治，将接近 6 万个农村居民点整治成 600 个左右的大型农村社区。

1、日本农村社区土地整治的途径

据统计，在日本 90% 以上的地区已经消除了城乡差距，有些地方农民甚至比工人要富有，说明日本的新农村建设取得了显著的成效。日本进行新农村建设的途径主要有以下三方面：

（1）走合作化的道路。二战后日本积极开展农地改革，经过改革，日本消灭了地主制，农民基本都分到了土地，但随之而来的问题是农地的分散化、破碎化，农户所拥有的农地规模太小，不利于规模化经营的开展。为解决这一问题，日本大胆走合作化道路，借鉴战前

合作社运动中的产业组合经验，广泛地组织了农业协同组合（简称农协）。通过农协的组织，农民的农业生产实现了统一品种、统一技术、统一销售，这种方式实际上扩大了农户的经营规模，即由一户的经营规模变成了一村的经营规模。

（2）走农村工业化的道路。农村工业化就是指将农村的农工商结合起来引导农村走上富裕的道路。通过实行合作化，农业经营规模在一定程度上得到扩大，农户的生活得到基本的改善。但要缩小城乡差距，实现农村与城市共同富裕就必须改变农村的经济结构，引导工业向农村的转移，走农村工业化的道路。其具体途径包括以下几个方面：农村家庭工业；农民外出打工；农民在家务工；农村人口离村就职等。

（3）政府的大力扶持政策。日本在农村和农业发展的过程中，非常重视法律制度建设和政策扶持。1947年，日本在战后推行了农地改革，实现了“耕者有其田”。此后，在城乡差距拉大，经济高速发展时期，日本制定了农业基本法，促进农业全面发展。2000年日本又制定了新的农业基本法，把对农业、农村和农民的保护提升到了一个更高的层次。

2、日本农村社区土地整治实施的主体

农村社区土地整治事业的实施主体可以是中央、都道府县、市町村地方政府或土地改良区等不同层次的机构和团体，具体的实施主体可以根据整治事业的目的、性质、内容或其规模的大小而定，具有显著的多元化特征。

3、日本农村社区土地整治实施的程序

日本有关法律规定了农村整备事业的实施程序，并要求严格按程序执行。主要包括两个阶段：申请立项并制定规划和实施规划。

(1)申请立项，制定规划阶段。由 15 个以上的申请人提出申请，制定初步的整治规划，并征求有关市町村长及相关人员的意见，对初步整治规划的概要等进行公告，公告期限为 5 天，若有三分之二以上受益农户同意进行整理，便可向农林水产大臣申请立项。由农林水产大臣征求有关都道府县知事的意见，再与有关市町村长协商讨论，做出准予立项的通知。然后申请人需听取专家意见，制定整治规划。若需要对初步整治规划进行变更，变更后的整治规划需要进行变更公告，并取得三分之二以上受益农户的同意。

(2)规划实施阶段。整治规划完成后进行公告，公告期限为 20 日，公告结束后整治规划正式确定。最后严格按照规划开展整治工作。

4、日本农村社区土地整治的基本经验

分析日本农村社区土地整治的发展历程，其成功经验主要有以下几个方面：一是充分利用农业协同组织，广泛组织分散农户，大力发展农村经济，以提高农业、农村、农民地位；二是建立资金投入长效机制，即除各级政府直接补贴外，国家及农协系统金融机构提供足够资金；三是制定各种相关法规，即出台 30 多部有关法律与法令，使农村社区土地整治所涉及的方方面面均有法可依，有章可循；四是各级政府特别重视农村教育培训，尤其是对农村基层干部的教育培训，造就了一大批既有实践能力又能扎根本地区的实用人才；五是尊重农

民自主性，调动农民积极性，培养农民自立性，使农民真正成为农村社区土地整治的主体；六是将农村自然环境、传统文化与现代化紧密结合，既保留特色，又具现代风格，追求人与自然的和谐，突出区域特色和乡村特色。

（二）韩国农村社区土地整治

1、韩国农村社区土地整治的阶段

韩国农村社区土地整治可分为以下几个阶段：20世纪70年代至90年代初以“新村运动”为契机，以改善农村居民生活环境及提高生活质量为主的村庄综合开发，主要包括新农村福利事业、区域特产品运动、发展观光农业。90年代以“农渔村建设”为契机，以缓解城乡差异、提高农民收入、刺激农渔业经济为主的村庄综合开发，主要包括定住圈开发事业、新农渔村建设运动。2000年以后政府推动、多部门参与的农村村庄综合开发事业，包括信息化示范事业、美丽村庄示范事业、农村健康长寿村事业等。

2、韩国农村社区土地整治的特点

（1）居民参与程度很高。居民自发性的参与是农村社区土地整治成功的关键因素，这里的参与包括人力和财力两个方面。1971年，参与整治的人数为720万人，到1979年，参与人数增加至24207.8万人，是1971年的近34倍。

（2）政府积极引导和财政支持。在韩国，农村社区土地整治被定义为政府主导型。一方面，整治运动的发起与组织来自政府，另一方面，后续运动的开展离不开政府提供的一系列政策支持及财政支持，

且支持力度是不断增大的。1971年至1982年，政府承担的资金总投入的51%，其中1971年，中央和地方政府投入的资金为41亿韩元，1975年为1245亿韩元，1979年达到2268亿韩元，8年间政府投入增加54.3倍。在总投资额中，44%用于增加居民收入，29%用于改善环境及居民福利，21%用于基础生产领域建设，4%用于精神教育领域建设。

（3）促进共同价值观的形成。初期最重要的工作为改善居民的生活环境，从农村社区土地整治各项目的完成情况来看，超额完成1971年设定的目标值的项目有：排水设施建设、扩建村路、建造堤防、小规模水路、农路开发、修建小桥梁、建立村会馆，这些项目主要侧重公共生活环境的改善，而仓库、厂房、圈舍等与生产活动直接相关的项目发展相对不足。这种项目工作的布局，与政府初期的政策理念相关，使村民体会到共同努力所带来的成就感，目的是促进地缘性共同体的形成，从而形成共同的价值观，引导村民积极参与。

（4）重视整治运动教育。整治运动教育是政府支持的重要体现之一，也是新村建设运动取得成功的重要经验。1972年，政府设立“新村领导人研修院”，并制定了《新村领导人培育方针》，向村民提出作为新村领导人必备的能力和资质，对选拔出的农民骨干进行培育，主要涉及技术、管理、道德修养等方面知识，此外培训课程包括参与式讨论、有效的社会参与方法等针对性较强的知识；1973年，在全国2208个地区设立新村学校，对一般农民开展基础教育，包括农业生产基本知识、专业技术等；1976年，对养殖渔村户进行了渔村技术

教育。新村领导人培训使其在新村运动中发挥了积极的领导和核心作用，一般农民的教育提高了农民的知识水平，使其在新村运动中参与的积极性提高。新村教育不仅成功地推动了新村运动，而且长期来看，其对韩国国民素质和能力的提高、加快现代化进程也发挥了重要作用。

（三）台湾农村社区土地整治

1、农村社区土地重划基本状况

台湾地区农村社区土地整治，称为农村社区土地重划。台湾省自1987年起开始于农渔村社区试办农村社区土地重划，经过13年的发展，于2000年以“区域计划法”进行非都市土地使用分区为契机，正式颁布实施了农村社区土地重划条例，在制度上正式建立农村社区土地重划。

（1）台湾农村社区重划的目的。台湾农村社区土地重划的目的主要包括四项：①改善农村社区生活环境品质，适应未来发展需要，恢复蓬勃生机；②使各宗土地均成为丘块完整，面临道路，适合建筑使用的土地，提高土地的价值；③通过交换分配，重新整理地籍，促使农村共有土地早日协议分割，解决共有土地处分及利用问题，并减少土地权属纠纷；④缩短城乡差距，开创“富丽农村”的新面貌。

（2）台湾农村社区重划的现状。台湾农村社区土地重划目前已实施近30年，台湾大部分市县均实施过社区土地重划。从1989年到2013年，台湾地区农村社区土地整治项目涉及土地面积为406.51公顷。通过农村社区土地重划，台湾农村社区土地更加适用于建设，价值得到了提升。同时整个农村社区通过住宅的辅建、整建、守望相助、

防治公害、环境美化和景观设计的推动,实现了农村社区景象的改善,提升了农村社区活力。

2、农村社区土地重划管理

(1) 分层管理模式。依据《农村社区土地重划条例(2002年)》(以下简称“条例”)规定,台湾农村社区土地重划实行“最高政府——地方政府——农村社区”分层管理模式。各个层级各司其职、相互配合,共同推动农村社区土地重划,与社区居民共享农村社区土地重划效益。“最高政府”层级包括主管机关即“内政部地政司土地重划科”和辅助机关即“内政部土地重划工程局”,负责为农村社区土地重划提供政策指导和财政支持。“地方”层级主管机关即市政府或县(市)政府,设置农村社区土地重划委员会作为市政府或县(市)政府代表,负责为农村社区土地重划提供技术指导和财政支持、统筹各项重划工作。“农村社区”层级即乡(镇、市、区)公所,设置农村社区更新协进会作为农村社区代表,负责协助农村社区土地重划委员会办理农村社区更新及土地重划的协调推动及成果维护事宜,落实具体重划工作。

3、农村社区土地重划体系

农村社区土地重划是指在依台湾《区域计划法》划定的非都市土地使用分区的乡村区、农村聚落及原住民聚落开展综合全面的土地改良活动,但可根据区域整体发展或公共设施配置需要,适度扩大农村社区土地重划范围。农村社区土地重划体系分为物质基础建设和精神文明建设两大部分,物质基础建设包括农村社区更新、农村社区公共设施改善;精神文明建设包括农村社区总体营造、农村社区风貌营造

(图 1)。

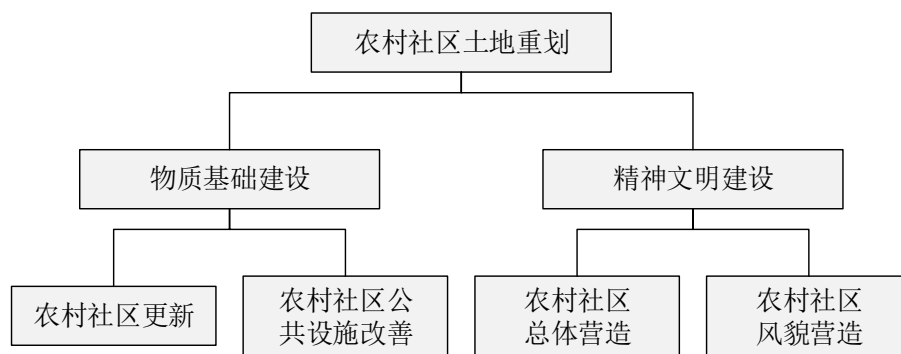


图 1 台湾农村社区土地重划体系

4、农村社区土地重划实施时机

1987 年，台湾政府开始试办农渔村社区更新的工作，主要是为解决由于缺乏规划、长期自由发展所导致的农村社区道路狭窄弯曲、排水不良、土地区块零散、土地权属关系复杂、公共设施和基础设施缺乏、居民居住环境脏乱等问题。2000 年，台湾地区政府颁布了《农村社区土地重划条例》，标志着台湾农村社区土地重划的正式实施。农村社区土地重划旨在依照农村社区实际发展需要，通过采取制定整体规划、新建公共设施、重新整理地籍等一系列综合措施，使农村社区土地得以有效合理地利用，居民生活环境得以改善，促进农村社区健康、全面、可持续发展。而且农村社区土地重划不仅仅惠及农村地区，同时还可服务于工业化、城市化，是统筹城乡发展、缩短城乡差距的重要方式。当符合有下列情形之一者，下级政府机关主管机关可报请地区最高主管机关核定办理农村社区土地重划：（1）促进农村社区土地合理利用需要；（2）实施农村社区更新需要；（3）配合区域整体发展需要；（4）配合遭受地震、水灾、风灾、火灾或其它重大事变损坏的灾区重建需要。

5、农村社区土地重划实施方式

(1) 政府主导型。主要分为以下两种类型：①政府主动办理。由市或县(市)主管机关选定重划区后，征询农村社区更新协进会意见，办理规划，依规划结果拟订农村社区土地重划计划书、图，并邀集土地所有权人及有关人士等举办听证会，修正重划计划书、图，经征得区内私有土地所有权人过半数，且其所有土地面积超过区内私有土地总面积半数的同意，报经最高主管机关核定后，于重划区所在地乡(镇、市、区)公所适当处所公告三十日；公告期满实施，若公告期间内有重划区私有土地所有权人提出异议，主管机关应予调处。

②政府优先办理。当农村社区内私有土地符合农村社区土地重划实施时机，经重划区内私有土地所有权人过半数同意后，且其所有土地面积超过区内私有土地总面积半数，由土地所有权人申请该管市或县(市)主管机关核准后，可优先办理农村社区土地重划。

(2) 非政府主导型。由政府提供或整合所需资源，村民根据自己的需要和农村社区建设及发展的要求办理土地重划。为促进土地利用，扩大办理农村社区土地重划，得由土地所有权人自行组成重划会办理农村社区土地重划；有关的筹备作业、重划会组织、重划申办程序、重划业务、准驳条件、监督管理、奖励、违反法令的处分及其它应遵行事项的办法，由台湾地区最高主管机关确定。对土地所有权人自行组成重划会办理农村社区土地重划的，政府将给予以下奖励：①给予低利的重划贷款；②免收或减收地籍整理规费及换发权利书状费用；③优先兴建重划区及其相关地区的公共设施；④免征或减征地价

税与田赋；⑤其它有助于农村社区土地重划的推行事项。

重划会办理农村社区土地重划时，应经重划区内私有土地所有权人合计超过二分之一，且其所有面积合计超过私有土地面积二分之一者的同意，就重划区全部土地办理重划，并经该管直辖市或县（市）主管机关核准后实施。

6、农村社区土地重划实施程序

农村社区土地重划实施程序可分为三个阶段：第一阶段是先期规划；第二阶段是非都市土地开发许可；第三阶段是工程设计、重划建设、测量及地籍整理（内政部土地重划工程局，2009），见图 2。

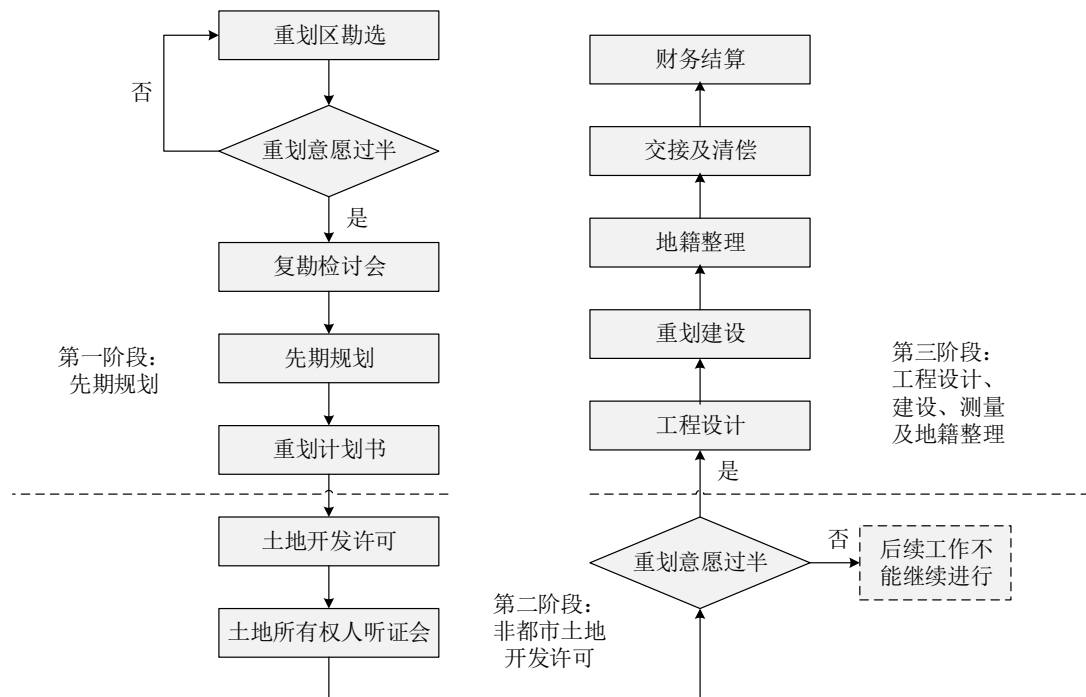


图 2 台湾农村社区土地重划实施程序

7、农村社区土地重划负担与利益分配

(1) 农村社区土地重划负担分配。农村社区土地重划负担的计算和分配是台湾农村社区土地重划的重要环节，直接影响农村社区土

地重划工作实施的进度及成果。在进行负担的计算和分配前，市或县（市）主管机关需要实地调查重划区各宗土地的区域位置、交通条件及土地利用状况，预估重划后各宗土地的利用价值，通过比较得到土地重划前后的土地价格，提经地价评议委员会评定后，作为计算公共设施用地负担和费用负担的标准。台湾农村社区土地重划的负担由政府 and 土地所有权人承担。重划区内规划的公共设施不足用地（即重划区规划的公共设施用地面积是指扣除社区内原公有道路、沟渠、河川及未登记土地等四项土地抵充后所需的土地）、拆迁补偿费、贷款利息由参加重划的土地所有人按其土地收益比例共同负担；行政业务费及规划设计费由政府负担；工程费由政府与土地所有权人分担，分担比例由行政院决定。其中土地所有权人的负担是按重划后土地所有权人所得土地收益（即土地增值）的比例分配给各个土地所有权人，因此在分配土地所有权人的负担之前需对比社区重划前后的土地价格，计算土地收益。这种按照农村社区土地重划后的受益程度来分配利益相关者应承担的重划负担的方式，使政府和土地所有权人处于相对平等的地位。土地所有权人负担可以重划区内未建筑土地按评定重划后地价折价抵付，但折价抵付共同负担的土地面积不得超过重划区总面积的百分之三十五。若经重划区内私有土地所有权人过半数同意，且其所有土地面积超过区内私有土地总面积半数，则不受百分之三十五的限制。农村社区土地重划是一项耗资巨大的工程，为减轻重划区土地所有权人的负担，同时形成良好的示范效应，台湾政府在 2001 年推出“农村社区土地重划示范计划”，计划至 2014 年分三个阶段实施。

政府希望通过示范计划，给予农村社区土地重划资金支持，减轻农村社区土地所有权人的费用负担，扩大农村社区土地重划的影响力，同时带动农村社区也积极主动地参与到土地重划工作中来。对于被纳入示范计划的农村社区，除土地重划涉及的行政业务费及规划设计费由政府负担外，政府还将全额提供基本设施工程费补助，农村社区土地所有权人只需共同负担部分公共设施用地、拆迁补偿费以及重划贷款利息；而对于未纳入示范计划或者自行组织办理农村社区土地重划的农村社区，政府也将负担行政业务费和规划设计费、并提供 90%的工程费补助，农村社区土地所有权人则需共同负担部分公共设施用地、拆迁补偿费、重划贷款利息以及 10%的工程费（张修川，2012）。此外，台湾政府还采取为农村社区提供低息重划贷款、重划资金奖励、减免有关税费等一系列措施，进一步减轻农村社区土地所有权的负担，积极推动农村社区土地重划工作的开展。

（2）农村社区土地重划利益分配。根据“涨价归公”的原则，将土地重划利益公平、公正、合理地分配给各利益分配主体，是农村社区土地重划成功的关键。台湾农村社区土地重划后的利益分配主体包括农村社区土地所有权人、农村社区及政府；利益分配客体包括重划区土地、土地增值及农村社区土地重划效益。农村社区土地重划利益分配的目标是形成一种和谐的利益关系，让各利益分配主体共享重划利益，并使农村社区土地所有权人、农村社区、政府在各自利益的驱动下，积极参与到农村社区土地重划中。在这个过程中，尤其要回馈当地居民，把农村社区土地所有权人和农村社区作为主要受益方，

只有这样，才能够让农村社区在土地重划成果的基础得到进一步发展，逐步缩小城乡差距。分配原则主要包括：“价值不降低”原则、土地原位次原则、最小分配面积标准原则、共有土地分配原则、“多还少补”原则等。

（3）土地增值分配。台湾农村社区土地重划后的土地增值来源于土地重划创造的投资性增值、用途转换增值、自然增值和政府行为正外部性的影响，主要表现为土地价格的大幅上涨。农村社区土地重划建设完毕后，农村社区配置了必要的公共设施和基础设施，重划区内的原非建设用地和建设用地的利用价值提高，土地价格上涨。其中原非建设用地转变为建设用地后涉及用途转换，因此原非建设用地地价上涨率普遍高于原建设用地的地价上涨率。土地增值是农村社区土地重划利益的主要组成部分，其中大部分以“应领回的土地”的形式由土地所有权人领回，即上文所提到的“土地分配”，剩下的土地增值则以公共设施用地、基础设施用地和抵费地的形式进行分配：公共设施用地及基础设施用地归政府所有，即政府在农村社区土地重划后获得的重划利益为公共设施用地和基础设施用地的所有权及附着其上的土地增值；土地所有权人获得新建或改良后的公共设施和基础设施的使用权；抵费地出售后的价值以重划费用和社区专项建设资金的形式归农村社区更新协进会统一管理。

（4）重划效益分配。农村社区土地重划效益包括明显改善的农村社区生产条件、生活水平和生态环境、农村社区未来经济持续增长的潜力等，由农村社区土地所有权人、农村社区、政府共享。农村社

区土地重划重新调整了地权及土地经建界，有利于地籍管理，减少界址纷争，且将重划区内原本畸零不整的土地重新规划为形状方整、可建筑的土地，促进了土地有效利用，提高了土地利用价值。此外，为了配合重划区内整体规划，农宅修缮、改建或新建以及社区道路、绿美化、广场公园、多功能社区中心等工程的建设使农村社区老、旧、脏、乱、挤、丑景象得到彻底改善，促进了农村社区健全发展，缩短了城乡生活差距，减少了农村人口外流。同时，由于在农村社区土地重划中贯彻了保护生态环境的理念，注重改善农村社区的生态环境，也为农村社区未来的可持续发展奠定了基础。

8、农村社区抵费地

抵费地是扣除共同负担公共设施用地后的土地，可通过设定底价、公开标售，并按底价让售为国民住宅用地、公共事业用地或行政院项目核准所需用地，其标售、让售收入（抵费地面积×重划后的土地价格=抵费地的售价总额）须用作抵付重划成本、重划成果的维护以及农村社区的后续建设，直接服务于当地农民，并由农村社区更新协进会统一管理和使用。抵费地公开标售时，经农村社区更新协进会决定，得赋予重划区内土地所有权人或该重划核定时已设籍者，有依同样条件优先购买权。

公共设施、基础设施等重划成果的维护和管理费用需由抵费地出售后的盈余额支付，因此只有成功标售、让售抵费地，获得这一部分收入，并在抵付重划成本之后仍有较多盈余，才能够为重划成果的维护和社区的后续建设提供经济支持，使农村社区发展有长期资金保障；

若无法售出抵费地，或虽成功售出抵费地但无盈余或仅有少量盈余，则无法提供成果维护和农村社区后续建设资金（胡红梅等，2014）。

9、农村社区土地重划拆迁补偿

重划区内应行拆迁的土地改良物或坟墓，市或县（市）主管机关应予公告，并通知其所有权人或墓主限期三十日内自行拆除或迁葬；逾期没有拆除或迁葬或因无主无法通知者，应代为拆除或迁葬。拆迁时应注意古迹、民俗文物的保存。因重划而拆除的土地改良物或迁葬的坟墓，应予补偿；其补偿数额，由市或县（市）主管机关查定，代为拆除或迁葬者，其费用在其应领补偿金额内扣回。

六、我国农村社区土地整治的内容

（一）合理调整土地利用布局结构

随着城市化和工业化的推进，农村人口必然不断减少。以传统行政村为单位进行基础设施建设，不仅当下无法承受高昂的建设成本，未来也会造成资本沉淀和资源浪费。农村社区土地整治的最主要内容之一，就是要通过农村社区土地整治规划来调整居民点的合理布局。新型农村社区其规模和范围的确定，需要综合考虑服务半径（时间、距离）和服务人口规模两个因素，从提高服务效率、适应服务设施经济规模和社区治理尺度等多个角度进行综合分析。“15~20 分钟生活服务圈”“5000~10000 服务人口”应是一个新型农村社区的合理服务规模参照值。土地整治以此技术数据为标准，有序引导新型农村社区的土地利用合理布局。一般说来，新型农村社区需要涵盖 4~5 个或 5 个以上的行政村，采用弹性引导的方式促进农村居民点的布局调整

(徐会夫, 2014)。

(二) 建设多功能活力型农村社区

现阶段的农村居民点整治主要发挥了集中居住的功能,对于经济生产功能、生活服务功能、文化传承功能和生态健康功能建设相对比较滞后。新型农村社区土地整治迫切需要发展与完善经济生产、生活服务、文化传承和生态健康四大功能,其核心的技术环节和要素如下:

1、强化特色种植业、养殖业和加工业的规划建设,推动庭院经济的转型升级。土地整治项目应当与产业发展项目紧密结合,每一个新型农村社区都要有特色的产业项目安排和用地预留,防止重蹈“空心村”的覆辙。

2、发掘、保护和传承农村传统文化是农村社区土地整治必须关注的主题。新型农村社区土地整治的开发强度、空间形态和布局调整需要充分考虑是否有利农村传统文化的传承和发扬,要让城乡居民“记得往乡愁”。

3、有利于促进乡村健康休闲服务功能的不断升级,是农村社区土地整治的新型价值诉求。乡村休闲旅游从“农家乐”起步,未来要逐步向“洋家乐”、“国际慢城”和“健康圣地”等更高形态发展,土地整治需要为此留足发展空间。洋家乐指由外国人投资建立起来的“农家乐”,存在与沿海发达地区的农村,例如,德清“洋家乐”已达三十余家,分别由南非、法国及韩国等十来个国家的人士投资。“慢城”是一种放慢生活节奏的城市形态,是指人口在5万以下的城镇、村庄或社区,其反污染、反噪音,支持都市绿化、支持绿色能源、支

持传统手工方法作业，没有快餐区和大型超市（徐会夫，2014）。

（三）强化基本公共服务设施建设

农村社区基本公共服务设施主要包括：农村社区生产基础设施、农村社区生活基础设施、农村社区生态环境基础设施、农村社区社会发展基础设施四大类：

1、农村社区生产基础设施：主要指现代化农业生产基地、农田水利建设和高标准农田各项配套设施，也包含农村小型工商业发展需要设施。

2、农村社区生活基础设施：主要指饮水安全、农村沼气、农村道路、农村电力等基础设施建设，包含因农宅更新改善以及农民子女留村住宅用地所需要的设施，以及农村绿带、广场、公园及运动场所等。

3、农村社区生态环境基础设施：主要指天然林资源保护、防护林体系、种苗工程建设，污水治理基础设施建设，自然保护区生态保护和建设、湿地保护和建设等直接关系到农民当前生计、生态安全和可持续发展的实施建设。

4、农村社区社会发展基础设施：主要指有益于农村社会事业发展的基础建设，包括农村义务教育、农村卫生、农村文化基础设施等。

（四）修复和改善区域生态环境

主要指根据农村景观及自然保育的需求，修复和改善农村社区生态环境，也包括野生动植物栖息场所、水体溪流自然化等修复和改善。

由于农村社区的生产与生活，具有不可分离的关系，田野与村庄

同为农村社区建设的范围。为提升农业的竞争力，除了促进留农者经营规模的扩大以外，配合农业发展的需要，农水路及产业道路系统的整修与改善，农业共同设施的增设与更新，农田经营现代化所需农村建筑物与农宅的整建等，均为农村社区更新所必需。此外，考虑农村社区更新以及村庄扩展的需求，配合农地整理，提供住宅及公共设施所需用地，以同时改善村庄的交通道路，并且兴建必要的农业设施，达成农业生产成本降低与农业生产力提升的要求。应当积极创造农村在居住以及休憩价值方面的吸引力。现代化的社会，由于农业人口持续减少，适合在农村设立的产业——例如手工业及具地方特色的工商业应当逐渐增加，使得农民得以“离农不离村”，农村也就成为提供村民许多工作机会的场所，以及教育训练与社会福利设施设置的地方。它不仅生产粮食与原料，同时也“供应”景观与优美的自然环境，是自然生态与景观维护的保育场。此外，随着生活水平的提高以及度假机会的增加，农村景观的多样性、自然性与优美性，吸引了都市人在农村地区的旅游活动，使得农村社区同时也是都市人在闲暇时调剂身心、游憩休闲的去处。

七、我国农村社区土地整治的模式

农村社区土地整治模式必须坚持回乡之路，绝不能把城市建设模式复制到农村社区建设中去。过分强调城镇建设带动型模式、工业企业带动型模式、专业市场组织型模式、特色产业发展型模式等，从长远来看必然会影响农村社区土地整治的终极旨归。我国不同地区农村发展水平、资源禀赋以及文化传统相差极大，农村社区建设具体形式

必然也千差万别。总体而言，农村社区土地整治模式可以分为以下五种类别。

（一）自然再生型

自然再生型整治模式，主要以积极恢复过去失去的自然环境，恢复乡村生态系统的健全性为目的，以身边的绿色、自然和生物适宜居住环境的再生为目的而进行乡村道路、河流、景观斑块、廊道等的复原性整治修复，创造基于现在潜能的最好自然环境。当然，自然再生不是要排除一切人为的因素，而是以在适当的人的基础上形成二次自然为目标，对乡村环境进行改善和补偿。自然再生型农村社区土地整治模式主要适合生态环境保护区、生态环境敏感区和水源保护区等村庄整治。

（二）更新改造型

更新改造型的目的是对农村中某些衰落的区域进行拆迁、改造、投资和建设，以全新的乡村功能替换功能性衰败的物质空间，使之重新发展和繁荣。它包括两方面的内容：一方面是对客观存在实体（建筑物等硬件）的改造；另一方面是对各种生态环境、空间环境、文化环境、视觉环境、游憩环境等的改造与延续，包括农村社区的社会网络结构、心理定势、情感依恋等软件的延续与更新，其重点是在农村中土地使用功能需要转换的地区。更新改造型主要适合分布在邻近主要交通、临海等农村衰败区域的村庄。

（三）特色保护型

所谓特色保护型，主要是指对那些具有特色文化、特色景观和特

色资源分布的村庄，进行保护型改造建设。农村是地方文化的载体，五千年的沧桑变迁，全国各地的农村形成了各具特色的传统村落文化特征。传统村落作为一个个完整的生命体，它们遗存的不仅仅是建筑，更多的是先人遗留的伦理态度、时令风俗、地域文化和人文精神，就像是一部部保存完整的地域建筑史、民俗史和传统文化史。要争取处理好这些传统村落环境容量与人口增长、功能承载与现代生活方式的矛盾，让传统村落成为展示各个地区形象的“靓丽名片”。

（四）功能优化型

功能优化是农村社会经济发展到一定程度后对乡村发展方向的调整。经济只是乡村功能结构的一个要素，对乡村功能发展提出新的要求，但它的作用不是决定性的，还应该包括文化维度、生态维度、空间维度等方面的功能优化。功能优化的瓶颈表面上看可能是资源配置不合理，空间发展受限，但深层次的原因还包括制度的滞后性满足不了现代乡村发展的要求。村庄行政区划调整应该是一种农村功能优化的重要制度手段。以乡村旅游功能优化为例，就是要把农业生产过程、农村风景风貌、农民劳动生活紧密结合，优化和拓展生产、生活和生态功能，走规模化和产业化的道路，实现乡村旅游业的快速发展。功能优化型土地整治主要适合现状规模、区位、产业、历史文化资源、集聚度等综合评价较高的村庄。

（五）城乡复合型

城乡复合型主要指分布在市区或城镇周边的村庄，通过农村土地整治，打造成具有城乡复合特征的都市型现代农村社区。这类村庄的

特点是外来人口比重大，且务农比例低。对这些村庄的土地整治，必须十分重视保持“乡村特色”。除了村庄格局和建筑形态要保持乡村特色以外，还要以保护耕地、提高农用地的综合功能。凭借都市郊区区位优势，大力发展都市休闲观光农业。

①组合形式：这一区域农村社区土地整治过程中要对农居点进行集中归并，并按照行政村单位，采取几村一社区或一村一社区的组合形式，主体上建成集聚程度显著、土地利用效率较高的农村社区。

②整治方式：这类社区整治重点在于居住地的集中归并和公共设施的提供。由于该区域内农村居民很少有从事农业生产，因此农居点的集中归并不会受制于耕作半径，为减少住宅用地面积，提高土地利用效率以及公共服务的水平，该类社区应采取集中居住的形式，住宅本身也应当采取现代化的建筑形式；公共服务用地以及设施等的提供与完善是该类社区建设是否成功的标志，除了对给排水、垃圾处理、交通道路等服务硬件设施的提供外，完善医疗、教育和社会保障服务等软件也是社区整治的必须。

③产业：由于区域内农地主要用于转包和转租，村内居民很少直接从事农业生产，因此农业用地方面应进一步加强农地的规模化，同时进行现代农业基础设施的配套，实现农业的现代化；区内居民主要以二三产业为生，因此社区内必须预留一部分工业用地及第三产业用地，以解决居民的就业问题。针对这一问题，不能强行推进工业用地的减量化和产业升级，工业用地短时间内集中于集建区或类集建区既不符合居民需求，同时会加大政府推行难度；应当根据居民的居住和

就业状况，部分保留原有工业企业，或合理选址，减量化则主要针对区域内的污染性企业或国家不鼓励支持的产业。这一区域内用地效率的提高主要依赖于宅基地的退出，工业用地的减量只是辅助措施。

④生态：区域内农村社区生态建设包括两方面：一是原有污染性企业的退出以及住宅区排水系统、垃圾处理系统的引进，切除污染源，减缓对生态环境的破坏；另一方面，生态用地的提供主要集中于农村社区周边，使农用地的建设与生态用地相结合，使农村社区处于自然的包围之中；而农村社区内部仅提供必要的绿化用地等即可。

八、推进农村社区土地整治的策略

（一）科学编制乡村综合规划

农村社区土地整治必须在乡村综合规划的引领和约束下进行。不能一个村一个村的整治，必须充分考虑村与村之间的联系和不同村在整体空间上的定位和功能。乡村综合规划是规划一个区域的功能，改善农村地区的资源利用布局 and 结构，区域规划决定了农村社区土地整治的功能和选用的整治方式。农村社区土地整治是一种乡村发展活动，在地域上被界定为乡村开发建设活动，它应被定义为实现生产、生活及生态的“三生”目标，即达到永续发展的绿色产业，尊严活力的农民生活和万物共荣的生态环境。农村社区土地整治以居住空间与农业用地的共生为目标，编制保持农业特色的村落综合发展规划，以促进乡村地区的发展。它要有利于促进多功能农业、多活力社区和多样性生态的建设及发展。目前正在全国广泛推行的城乡建设用地增减挂钩模式，有利于促进城乡统筹发展。但是，该模式以挖掘建设用地潜力指

标为主要目的，可能并不符合农村社区土地整治的定位和目标。在台湾地区，农村社区土地整治是在严格的规划管控下进行的。对规划文本、规划说明、规划图件和规划附件都有明确的要求，唯此才能有序的推进农村社区土地整治。

（二）建立联动高效的工作机制

按照“政府主导、市场运作、农民参与”的原则，以区县政府推动为主，国土资源局搭台，规划、建设、财政、金融、农业、交通、水利、环保、文保等相关部门参与，各司其职，加强配合，联动推进，形成合力，做到“各炒一盘菜，共办一桌席”。同时应当建立与目标体系相配套的评价考核和奖惩机制，无论从招商引资、生态工业，还是生态农业、基础设施建设、文明卫生等方面，只要在农村社区土地整治过程中对切实改善农村居住环境，改善乡村生态，提升乡村文化内涵做出积极贡献的企业或个人，均应当给予奖励，同时也要明确不同环节的责任主体，以推动各部门就其职能最大限度地推动农村社区土地整治。

（三）建立资金整合投入机制

当前农村社区土地整治资金整合中还存在组织机构不健全、规划冲突、资金使用分散和资金投入交叉重复的问题，这也使得部分区县，尤其是经济发展较为落后的区县缺乏足够的资金开展农村社区土地整治。因此应当加大相关涉农资金的整合力度，重点支持农居点以及农地的整治建设项目；对于更新整治项目，应当按照统筹城乡社会经济一体化发展的要求，按照“统一提供宅基地、统一基础设施建设、

统一配建公共设施、统一整理宅基地、统一推进规模种植”的“五统一”要求，整村推进；同时建立统一的资金整合平台，以县为主进行资金整合，通过搭建资金整合平台可以将来自中央、省和部门等各类资金通过项目建设对资金进行有效的整合，整合资金由市县财政统一拨付，农办、财政、审计负责监督、审核。

（四）建立宅基地置换退出机制

目前乡村农户宅基地面积普遍超标，现行法律法规虽然规定“一户一宅”且面积符合规定以外的宅基地均可以收回，但实际操作中真正收回的很少，因此需建立有效的宅基地置换退出机制，逐渐引导超标宅基地退出，使农村土地使用趋于理性化。

宅基地置换退出机制需从三方面进行建设：宅基地退出的引力机制、推力机制和压力机制。其中引力机制主要指农村社区土地整治过程中，建立多元化的农村住房保障体系，切实提高对农村居住保障的层次和水平，或用城镇中可以直接进行交易的商品房与宅基地进行置换，或者直接对在城镇中已有住房的农民给予货币补贴，使农民财产显化，农民受到利益驱动，会主动参与到宅基地的置换退出中；推力机制主要是通过农村宅基地整理、置换、复垦工程的实施，推动农户退出宅基地，而农村社区土地整治正是以此为重点的；而压力机制的对象主要是针对违法取得或面积超标的农房，通过有偿使用或征收保有阶段的税费，使得持有宅基地的成本高于收益，促使其主动退出宅基地。

（五）推进投融资机制创新

资金平衡是农村社区土地整治项目的难点，创新投融资机制是保证农村社区土地整治可持续性的重要手段。投资主体多元化是创新投融资机制的关键。在政府主导推动下，逐步引入市场主体参与到农村社区土地整治中，例如在快速城镇化地区整治的模式中，可以要求有一定比例的整治安置房建设作为房地产开发商取得其他项目的附加条件，从而将房地产开发商纳入到农村社区土地整治的体系中。在公共基础设施建设的投资上，可以采用 BOT 或 PPP 等融资模式，充分吸收社会资金，推动农村社区土地整治。还可以通过运用税收优惠、财政补助、贴息、以物代资、先建后补、奖补结合等手段，充分调动农民群众参与农村社区土地整治的积极性。

（六）建立全程公众参与机制

农村社区土地整治应当建立事先、事中和事后的全程公众参与机制。

事先公众参与制度主要从两个方面建设，首先应当以农民意愿为项目施行的必要条件。目前已进行的宅基地置换项目基本都是在农民自愿的基础上进行的，较好的尊重了农民的意愿，不过也有其不足之处：目前农民主动参与农居点整治项目较少，农民自愿主要是通过高额补偿得来的，已实施项目多难达到资金平衡，总体来说是不可持续的。其次，农村社区土地整治项目实施前，应当对农民进行适当的培训。培训应当主要就农村社区土地整治的目的，整治过程中农民的权利与义务进行普及与宣传，鼓励农民合理表达诉求，同时也对整个整

治项目有全局性的把握，有利于农民积极主动参与到整治当中。台湾农村社区土地整治通过培训提高了农民的参与程度，并且节约了整治的成本，部分村庄甚至提出无需政府投资，而要奉行“简”的哲学的理念。可见，事先培训的制度对于整治具有重要意义。

事中公众参与主要是项目具体规划选址、实施建设以及公共服务设施、休闲娱乐设施的提供和布局等问题的决策过程应当民主化。应当成立包含村委会领导、村民代表以及相关各部分成员的农居点更新整治委员会，对整治过程中的较为重大的决策进行商议，充分吸取各方建议，以减小项目实施阻力，提高实施的成功率。

事后公众参与主要是在对整治项目最终评价时，应当将农民满意度作为重要的考核标准，一方面用于衡量项目本身的成功与否，同时也为后期项目的开展提供借鉴意义。

（七）摆脱叠床架屋的组织习性

当既有行政组织进行着各自的资源投入时，更重要的是，如何使其兼顾弱势均衡与发展卓越的需求，摆脱政策叠床架屋的组织习性，定期检视何者该作为而不作为，何者正竞争式地进行着错误的资源分派与执行，何者将农村社区土地整治变相成为各级政府的政绩工程，造成预算的虚掷、生态的断丧以及民主的退化。现阶段的农村社区土地整治真正需要的是一个资源整合与问题讨论的平台，这个平台必须是跨部门，同时也是跨公私部门的行动，必须摆脱部门各自为政的组织习性。

（八）推动多元文化创新

农村社区土地整治建设要融入地方乡村资源、历史文化和特色产业，更好的体现乡村的独特魅力和持久吸引力。

1、推进农村竞赛活动计划

借鉴德国和日本等国家的经验，建议因地制宜组织农村竞赛活动。例如，每2年或3年举行一次农村竞赛活动。农村竞赛的标准是动态的，主要呼应不同时期的农村发展需求，制定各个时期的农村发展使命和原则，可以将主题锁定在经济发展、景观保护、文化礼仪、社区建设、传统工艺等方面。竞赛的目标要重视传统与未来的结合，竞赛过程中要求各个农村具体交代如何面对各自的发展条件及文化传统延续等议题。也可以在社区内部或者几个毗邻社区，通过举办农产品节、传统工艺节、地方曲艺节、特色饮食节、特产节等，评选各种产品。通过举办各种不同形式的农村竞赛，凝聚农村的向心力，共同决定村庄未来的发展前途，推动更新整治后时代的功能提升和持续发展。

2、开发集观光与体验为一体的综合乡村旅游模式

乡村旅游产品开发要兼具观光与体验的特点，其中观光模式是观赏田园景观、观看民俗风情文化表演、参观手工艺品、农产品、农具展览等观赏性活动为主的乡村旅游，而体验模式指游客亲自从事各种农事活动，或深入农村家庭体验家庭生活文化，或亲自参加某种手工艺品制作，或参加各种民俗风情文化活动的乡村旅游模式。通过观光来吸引顾客，通过体验来留住顾客，而农居点建设通过与自然山水形成有机结合或者以传统农宅的形式出现，既作为乡村旅游观光的对象，

同时也为游客提供食宿，是乡村旅游开发的重要环节。

3、引进知名品牌，与乡村特色工艺品优势互补

政府可以充分利用各地不同的资源优势，积极推动国内品牌公司甚至国际品牌公司与乡村工艺品的联合，以乡村生产为供应，以品牌效应为依托，同时还可以采取多种渠道对乡村产品进行宣传与销售，例如与电商进行联合，最大程度的拓展乡村工艺品的销售渠道，以扩大其影响力。也可以通过撮合地方知名艺术团体与乡村文化形成联动，开发与乡村文化有关的艺术产品，如话剧、美术或音乐等，加深人们对乡村文化的认识。

（九）推进健康长寿村计划

通过创建适合农村不同阶层主体的工作岗位进行健康管理，组织不同群体学习参与社会活动，并重点开发农村居民自发参与的内容，开发适合乡村健康的生产型闲暇生活项目。同时“农村健康长寿村”将与附近的传统主题村建设合作，积极宣传推销健康长寿生产产品，以提高乡村的吸引力和活力。

（十）推进信息化示范村计划

进入 21 世纪，信息化国际化趋势不仅影响城市，也开始影响农村。建议在农村尤其是远郊等被信息化隔离的地区建立超高速因特网利用环境，并提供电子商务等信息内容，充分利用互联网+平台，强调城市和农村、生产者和消费者之间的畅通，使农村居民实现信息生活化，从中获得实质性的收入，并通过搞活区域经济谋求城乡的均衡发展。

参考文献

- [1] Demetriou D. The development of an integrated planning and decision support system (IPDSS) for land consolidation [M]. University of Leeds, 2012.
- [2] Weiß E. 贾生华, 译. 联邦德国的乡村土地整理[J]. 北京: 中国农业出版社, 1999.
- [3] 蔡冈廷, 周秀雯. 永续农村社区建筑更新方法之研究[J]. 水土保持研究. 2005(5):55-56, 133.
- [4] 林柏章. 农地重划改善营农环境及农村生活环境[J]. 丰年, 2008, 57(10): 56-58.
- [5] 谢静琪. 土地重划[M]. 台北: 五南图书出版股份有限公司, 2014.
- [6] 徐会夫. 新型农村社区的发展转型[J]. 规划师. 2014(3):13-16.
- [7] 姚亦锋. 以生态景观构建乡村审美空间[J]. 生态学报, 2014, 34(23): 7127-7136.
- [8] 内政部土地重划工程局. 农村社区土地重划四年示范计划成果总报告[R].增订版.台北市: 内政部, 2009.
- [9] 张修川. 台湾农村社区土地重划的经验[J].中国土地,2012,08:57-58.
- [10] 胡红梅,张远索,张占录. 台湾农村社区土地重划利益机制分析与借鉴[J]. 台湾农业探索,2014,01:7-12.

浙江大学土地与国家发展研究院成立于 2014 年，是国土资源部和浙江大学合作共建的专业研究机构。研究院以土地资源基础性、前瞻性重大理论和现实问题研究为重点，以建设一流的中国土地资源政产学研协调创新平台和高端人才培养基地为目标，在国土资源部的直接指导下，充分发挥浙江大学多学科的综合优势，依托广泛的国际和国内合作，努力打造高端智库，促进国家发展。

《土地观察》系本研究院主办的交流刊物，着重关注当下国家发展所面临的重大土地问题，特别支持有中国视角、有扎实根据和有创新观点的观察与思考。文章议题不限，篇幅约为一至三万字。来稿请提供 300 字以内的中文摘要，参考文献统一采用文后标注格式。

主编：吴次芳

副主编：叶艳妹 靳相木（常务）

编辑部地址：杭州市西湖区余杭塘路 866 号浙江大学蒙民伟楼
128 室（邮编 310058）

电话：0571-56662127

传真：0571-56662127

电子邮件：jinxiangmu@zju.edu.cn

网站：www.land.zju.edu.cn

反馈意见敬请联系编辑部