

乡村振兴背景下村庄非建设用地研究

——以海南省琼中黎族苗族自治县为例

冯婉婉 毕文婷

中铁咨询集团北京建筑规划设计有限公司海南分公司

摘要：本文在国土空间规划背景下，深入研究琼中黎族苗族自治县的村庄非建设用地土地利用现状，分析村庄发展中遇到的土地问题，结合琼中县发展实际提出政策建议，解决乡村振兴发展“用地难”的问题。

关键词：乡村振兴；村庄非建设用地；盘活利用

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.10.005

一、研究背景

节约资源是我国的一项基本国策，是维护国家资源安全、推进生态文明建设、高质量发展的一项重大任务，党的二十大报告指出“推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展”。而过去10年快速发展的中国城镇化是以粗放的土地要素投入、农民利益的相对剥削为代价的，城镇快速扩张的同时，村庄用地也面临建设用地外延扩张、粗放利用，人地不一致的现象，从“二调”（2009年）到“三调”（2019年）十年间，全国村庄人口从6.89亿人降到5.26亿人，村庄用地却从1847.28万公顷增加到2193.56万公顷，这种大规模的反向数据增加虽成因复杂，但也不乏技术手段和政策导向原因。

2023年中央一号文件也明确要“积极盘活存量集体建设用地、优先保障农民居住、乡村基础设施、公共服务空间和产业用地需求”。如何进一步统筹农村现状土地，深入挖掘村庄可利用土地资源，盘活存量建设用地，保障农村发展建设需求，成为未来土地利用精细化的政策设计与管理的重点。

在此背景下，2023年全国自然资源工作电视电话会议要求“指导地方统筹做好‘三调’村庄范围内的各类非建设用地”。自然资源部国土空间用途管制司发布了关于委托开展村庄内部非建设用地政策专题研究的函，要求上海、江苏、浙江、山东等省份重点围绕“村庄内非建设用地是什么？能否用？怎么用？”开展专题研究。本文以琼中黎族苗族自治县（简称琼中县）为例，围绕村庄非建设用地开展调查研究，分析其现状特点及存在的问题，希望能为本次部级专项研究提供有价值的信息，也为琼中县村庄用地的精细化管理提供积极的政策建议。

二、村庄非建设用地的内涵

国土空间规划编制以“‘三调’城市、建制镇、村庄不打开”作为土地利用现状进行统计，所谓“‘三调’城市、建制镇、村庄不打开”是指按照城市、建制镇、村庄范围不打开的原则，在“三调”数据库的基础上形成的与“二调”地类统计口径一致的数据，其中的村庄范围是在“二调”村庄范围的基础上，根据“三调”影像对明显存在位置偏移的进行纠正，扣除已经纳入“三调”城市、建制镇及工矿、特殊、交通、水利等

建设用地范围和部备案的增减挂钩项目拆旧区，再加上其他“二调”以来新增的其他建设用地。“‘三调’不打开”划定规则导致其即包含了建设用地，也包含了部分非建设用地。本文所指的“村庄非建设用地”即为村庄不打开范围内的非建设用地部分。

根据目前村庄规划编制技术指南及农用地转用审批相关管理制度，村庄非建设用地存在以下情况，一是村庄非建设用地在规划编制技术指南中纳入了村庄建设用地统计范畴；二是这类用地在三调三大类分类标准中属于非建设用地，需要办理农用地转用相关手续；三是现状地类主要构成是紧邻宅基地周边的耕地、园地、林地、水域、农村道路、设施农用地等零星用地；四是由于这类用地位置多紧邻宅基地，其中一部分在村民的认知中属于村民个人所有，是村庄未来宅基地范围；五是在已编村庄规划中，部分村庄非建设用地已规划为建设用地，已有建设需求。

三、琼中县村庄非建设用地特点

琼中县位于海南省中部，行政区划下辖10个乡镇、7个农垦权属，村庄用地总面积1740.18公顷，占县域总面积的0.64%。县域整体地貌以山地丘陵为主，土地利用呈现山区土地特点。经分析，村庄非建设用地特点如下：

（一）分布范围广、利用潜力大

琼中县村庄非建设用地总面积约543.69公顷，占村庄用地总面积的31.24%。在各乡镇（包含地方及农垦权属范围）均有分布，其中位于生态红线范围内57.31公顷；划入城镇开发边界的村庄非建设用地77.05公顷。将村庄非建设用地图斑扣除生态保护核心区、公益林、城镇开发边界、违法用地、已发证权属图斑后，初步计算村庄非建设用地利用潜力共298.84公顷，占村庄非建设用地总面积的54.97%。由此可见，琼中村庄非建设用地规模大、分布广，可利用空间及潜力均很大。

（二）就地利用难度大

图斑数量多而碎。经计算，琼中县村庄非建设用地图斑共有5448个，主要集中在面积小于1亩和1-5亩之间，其中最小图斑面积不足1平方米；分布也十分零散，呈现星罗棋布状。形状不规则。村庄非建设用地的现状土地利用情况以园地、林地和水域为主，主要是紧邻宅基地种植的槟榔、橡胶、桑树等经济树种；且图斑形状不规整、紧凑度低，多紧邻规划林地和基本农田，不利于就地利用。

（三）用地需求集中在产业及公用地

村庄用地需求主要包含新增宅基地需求、产业用地需求及新增公共服务设施用地需求。通过人口计算新增宅基地需求：依据七普和六普人口数据，琼中县2020年

农村人口共9.23万，十年间琼中县农村人口仅增长0.25万人，增长速度缓慢；结合《琼中黎族苗族自治县国土空间总体规划（2021-2035年）》人口增长率及城镇化率预测，预估2035年琼中县村庄人口约9.25万人，人口增长仅0.02万人，所需新增宅基地面积并不大。另一方面，琼中县现状户均宅基地面积为292平方米，远高于海南省村庄户均宅基地175平方米的用地标准；人均公服用地及人均工矿仓储用地面积较小，文化室、公厕、体育场等公共服务设施仍相对缺乏，乡村基础设施配套仍需加强，乡村产业严重不足。因此未来村庄用地需求主要集中在产业及公共服务设施用地。

四、村庄用地存在的问题

（一）用地指标保障不足

依据《海南省村庄规划编制技术导则（试行）》，应在市县国土空间规划安排不少于10%的建设用地规模，有效保障农村产业发展用地需要。但在实际工作中，村庄规划中的用地总量依据多规合一中的村庄建设用地总量确定，由于村庄建设用地指标分配不均衡，该用地总量除了保障新增宅基地、新增公服、基础配套设施外，还要保障产业用地空间，导致许多村庄的产业用地指标不足。

增减挂钩难度大。增减挂钩项目必须遵循“先拆后建、先补后占”的原则，由于海南农民“祖宗地”“自留地”观念浓厚，户口已经转出或是已在村镇其他地方新建房屋的仍要保留祖屋，有偿退出闲置宅基地机制尚不完善等原因，导致拆旧困难，增减挂钩政策难推进。

（二）林地及生态保护约束性强

琼中县作为海南重要生态保育区，森林覆盖率高。村庄非建设用地中，面积最大的是其他园地和林地，其他园地的主要树种是槟榔和桑树。在项目建设过程中势必会占用到林地，受林地占补平衡政策及林地定额指标控制的影响，涉林项目办理用地手续会较长。近几年，槟榔收购价格一直保持稳定高价的状态，部分槟榔果的收购价格超过100元/斤，而桑蚕业作为琼中县优势农产品，种桑养蚕已经成为琼中县不少农民增收脱贫的途径。在涉及槟榔、桑树的青苗补偿过程中，赔偿金居高不下，受到农户的阻力也较大。

琼中县生态保护红线内的村庄非建设用地共57.31公顷，由于图斑位置、形状的限制，就地利用困难。按照海南省生态红线准入要求，自然保护区一般控制区内仅允许在不扩大现有建设用地规模的前提下修筑生产生活设施、服务型及公共设施。对于生态红线范围内如何利用增减挂钩的方式将存量建设用地集中利用没有明确规定，造成有地难用的局面。

（三）村庄（连队）用地低效、合作不紧密

土地利用效率低。一是村民随意选址建房，在危旧房改造过程中，部分村民不能履行拆旧建新义务，旧房往往变为厨房或农具仓库，挤占大量用地指标；二是连队居民点呈现数量多、分布广、规模小的特点，部分连队位置偏远、配套设施差，随着连队居民向场部及镇区集中，部分连队逐渐破败、空心化，用地效率很低。

农垦与地方的土地犬牙交错，连队分散在各个乡

镇，呈现“星罗棋布、天女散花”的空间状态。长期以来，由于体制机制等历史原因，农垦土地管理较为粗放，农垦与地方之间、农垦场社之间权属争议问题严重，农垦与属地政府存在着合作不紧密、对接不顺畅的现象。这些原因都制约农垦与地方土地规模化经营、协调发展。

五、政策建议

（一）发挥规划引领作用

通过高质量的规划编制，精细化引导宅基地、产业用地的集中合理布局，优化村庄周边林地布局，系统性提高土地利用效率，也为后期建设项目开展提前铺路。在国土空间规划及土地利用年度计划中，确保村庄用地需求的落实，保障产业及基础设施项目的落地。

1. 留白用地制度

在国土空间总体规划中，一是要严格落实至少10%的预留乡村产业发展用地指标，并严格纳入规划审批中；二是建议根据最新国土空间总体规划修编现行村庄规划，对这10%指标进行分配和落实，尤其确保尚未安排一二三产融合空间的村庄和产业发展潜力大的村庄，至少保留5%的建设用地机动指标，为今后产业落地预留足够的空间；三是建议空间留白以台账方式管理，采用不落地、不明确具体布局的控制形式，或是落在具体位置上，采取明确项目布局、规模，但不明确具体用地形态的控制形式，只在规划指标表中体现。

2. 规划引导建设布局

在新增建设用地规模逐年紧缩的背景下，应进一步以全域土地整治为抓手进一步落实乡镇及村庄规划，充分发挥规划的精细化引领作用。一是进一步梳理乡村振兴项目库，以资源梳理保障项目的合理性，以用地规模保障项目的落地实施。二是优化布局，化零为整，重点针对存量建设用地图斑分布广而碎，结合乡村振兴项目布局、全域土地综合整治方案，统筹考虑宅基地规模和布局、一二三产融合空间，引导新增宅基地向村庄集中区布局，产业项目集中布局，对于已建设比例不足30%及远离居民点的村庄用地图斑，优先通过增减挂钩方式用于产业发展用地；村庄内部闲置土地及非建设用地优先用于建设村庄公服设施及新增宅基地，村落边缘可依情况退为农田或林地。

3. 年度计划指标单列

对于农村宅基地建设、一二三产融合项目，编制土地利用年度计划时，经政府同意后在年度土地利用计划中单列安排，专项保障农村住宅及产业建设需求。同时可以预留一部分作为乡镇机动指标用于满足急需建设的产业项目，促进规划资源合理分配利用。

4. 开展山坡农用地（非林地）与平地林地置换试点

受山区地形及种植习惯的影响，村庄周边区域园地和林地面积较大，且林地与耕地插花分布。为避免因办理耕地、林地相关手续而影响村庄建设项目，结合村庄规划和全域土地综合整治项目，依据“耕地下平原、园地上坡、林地上山”的原则，可试点开展山坡农用地（非林地）与平地林地置换项目，科学统筹陡坡农用地（非林地）与平原林地有序调整转换，保障林地质量不

降低的同时，拓展补充耕地渠道，促进规模化、现代化农业发展。

（二）改革村庄用地管理

村庄非建设用地作为存量建设用地，采用更加灵活的土地政策，在保障存量建设用地能用、好用的同时，保障村庄及村民的权益，促进其能够长久收益。

1. 摸清土地底数

现有的村庄非建设用地中很多地没有确权登记，由于海南土改不彻底等历史问题或是村规民约，许多土地使用权属于村民个人，村民认为这些地是自己家宅基地的后备留用地；农垦土地权属属于国家，但农用地承包存在“私包”“黑包”等现象，难以收回；另外还有部分土地存在权属纠纷、所有权和使用权分离等情况。建议组织专项行动并下达专项资金对村庄土地确权工作进行统筹安排，大力推进“房屋大起底”排查和土地权属调查在农村地区广泛开展，权属明晰是开展后续土地利用工作及定制政策设计的必要基础。

2. 加强村庄存量用地指标保障

村庄非建设用地属于村庄的存量土地，可以通过增减挂钩的方式进行盘活利用，是村庄未来发展的基本保障，属于村庄的隐性资产。政府应注重对村庄非建设用地指标的保障，不应在年度变更调查或因市县范围内其他建设项目的需要，将村庄非建设用地指标转为他用。

3. 优化增减挂钩机制

在拆旧区的选取方面，应将国土变更调查成果作为增减挂钩立项拆旧复垦地块是否为建设用地审核的依据，选取属于建设用地且不属于违法用地的闲置、低效地块的作为拆旧选择，无须考虑地块地理位置和所有权属（不区分国有和集体所有），村与村、小组与小组之间均可。建新区可选在国土空间规划确定的弹性发展区，在土地供应阶段，由自然资源主管部门依据国土空间规划管制规则和管控要求，编制单独的建新区方案报批建新。

4. 探索生态红线范围内建设用地增减挂钩

探索生态红线一般控制区内的可开发空间、热带雨林国家公园缓冲区等可适度开发的地带规划布局，在保护生态环境的同时，协调保护与发展之间的关系。在保障生态红线范围内村庄必需用地的同时，将多余的存量用地进行腾挪集中到“可适度开发地带”，依托周边优质生态资源，开展热带雨林特色的乡村振兴产业。

（三）推进农垦土地制度改革

1. 加强农垦农用地资源管理

开展农用地基准地价评估工作。通过综合分析垦区土地质量的自然因素和社会因素，对垦区农用地进行分类定级及基准地价评估，摸清农用地质量及分布情况、不同农用地可实现的价格，为核算国有农用地资产和土地承包提供科学依据。

建立垦区国有资源有偿使用电子交易平台。利用电子交易平台，将垦区对外承包农用地、职工承包、垦区物业租赁全部放到交易平台参与公开竞价，成功竞价的土地合同全部纳入网签系统并签订电子合同，全面掌握

动态信息；同时将信息与地方政府共享，做到有问题双方共管、及时发现、及时处理。

2. 农垦建设用地管控

加强农垦用地计划指标管理。对农垦土地利用年度计划指标继续保留单列下达，海南省农垦投资控股集团有限公司根据产业发展及项目进展情况，每年年底提出下年度项目建设用地需求，保障农垦重点产业、重点项目，特别是垦地融合项目的落地实施。

创新农垦用地制度。积极推进垦地融合发展，在改善农垦居民生活环境质量、居民纳入地方化管理的同时，支持农垦探索实施全域土地综合整治+农垦经营性建设用地入市改革，将农垦建设用地整合纳入城市国土空间一体化规划与利用；探索实施农垦土地有机更新，根据不同区位，以提高土地利用效率为目标，按程序优化垦区范围内建设用地的规划布局。探索依法依规开展农垦现状建设用地通过增减挂钩方式跨区域调剂试点，应注意平衡省、市县和农垦等各方利益，确保国有土地资源资产权益不流失。

3. 推进垦地融合全域土地综合整治

农垦位置偏远、空闲率高、基础设施条件差的连队建设用地，通过“垦地融合”，将连队整体腾挪至场部或镇区集中居民点，改善连队居民的生活条件，也就近方便居民开展生产活动。原连队的城镇开发边界可等面积调到急需开发边界的产业园区、镇区等，在严格控制新增用地规模不增加的基础上，实现开发边界在垦地融合发展思路下的布局优化。

全域土地综合整治内容普遍涵盖耕地、林地、建设用地、水域等要素，涉及农林、自然资源、生态环境等部门。目前全域整治需要的相关审批，仍须回归到各职能部门管理流程中，这将导致整个项目实施时面临诸多流程繁琐的问题，尤其农垦用地土地审批更加复杂。建议结合“放管服”改革要求，探索针对全域土地综合整治“大审核、大审批”的管理机制，将整个全域整治视为一个系统项目，划分若干核心实施节点，按照节点采用集中审核、联合审批的方式，归并同类审批事项和材料，精简流程，保障项目快速落地实施。

六、结语

在绿色低碳发展背景下，盘活村庄用地将成为保障村庄发展的重点；在村庄规划与管理工作中，结合海南实际情况，厘清问题及其特殊性，以问题为导向，因地制宜，大胆创新，勇于改革，搭建好针对性强的、系统性的政策平台，有效提高村庄规划质量与农村土地管理工作水平。同时要坚持灵活、务实及递进原则，根据不同的发展阶段和发展特点，创新土地管理方式，充分发挥土地资源的价值，助力乡村振兴。

参考文献

- [1] 张艳凤. 新型城镇化背景下农村土地规划管理探析[J]. 现代农业研究期刊, 2022(28) 148-150
- [2] 张玉梁. 农村土地管理与规划中的核心问题研究[J]. 农业与技术, 2021(16) 55-57