

苏南乡村集中居住的机制研究——基于土地发展权流转视角

A Study on the Mechanism of Concentrated Rural Settlement in Southern Jiangsu: From the Perspective of Land Development Rights Transfer

文 / 季林锋 苏州科技大学建筑与城市规划学院 硕士研究生

摘要：近年来，在中国新型城镇化和工业化的驱动下，农民“进城留宅”“离土不离乡”的现象愈演愈烈，农村土地流转迟滞、不足的问题日益凸显。从地方到中央，不断对土地流转制度进行实践与探索。文章基于土地发展权流转的视角，对苏南地区近30年乡村集中居住的机制进行剖析解构，发现并概括出3种典型的乡村集中居住的机制。研究认为，在以农村宅基地为主的乡村集体建设用地归并集中过程中，通过土地发展权流转的方式实现，不仅需要完善顶层制度的设计，还需要同步统筹相应的市场建设和多样化的形式。

Abstract: In recent years, driven by China's new urbanization and industrialization, the phenomenon of farmers "staying in cities" while "leaving the land but not the hometown" have intensified, highlighting the increasingly prominent issue of sluggish and insufficient rural land transfers. From local to central levels, continuous practice and exploration of the land transfer system have been undertaken. This paper, from the perspective of land development rights transfer, analyzes and deconstructs the mechanisms of concentrated rural settlement in southern Jiangsu over the past 30 years, identifying and summarizing three typical mechanisms of concentrated rural settlement. The study suggests that in the consolidation and concentration of rural collective construction land primarily composed of rural homesteads, it is essential not only to refine the top-level system design but also to simultaneously coordinate the corresponding market construction and adopt diversified approaches.

关键词：乡村集中居住；土地发展权流转；宅基地；苏南

Keywords: concentrated rural settlement; land development rights transfer; homestead; south Jiangsu

DOI: 10.19875/j.cnki.jzywh.2025.03.024

引言

在工业化、市场化、城镇化等动力的共同作用下，我国正快速地由传统农业生产型社会向现代化综合型社会转型，传统乡村在现代化改建过程中，呈现由散向集的趋势。党的十八大报告提出要走城乡统筹、可持续发展的新型城镇化道路；党的十九大报告提出乡村振兴战略，强调深化农村土地制度改革。

现如今，在经历了新农村建设、新型城镇化和乡村振兴等阶段的发展后，乡村也逐步走上现代化，农业发展、农民生活等问题都得到了相对妥善的处置。因地制宜地探索农村集体土地流转的许可，成为解除农民与土地间羁绊的关键。与农户利益息息相关的宅基地置换流转，以及农村新型集中住区的建设，都与土地发展权流转紧密相关。因此，如何推动乡村地区合理开展集中居

住社区的建设，引导农户科学、有序地置换或退出宅基地，在保障农民集体权益的同时，盘活乡村闲置土地要素，实现城乡资源互通流动，将成为推动乡村集中居住建设过程中的现实问题。

1 乡村集中居住内涵与类型

1.1 乡村集中社区的内涵

社区是由一定数量的人口生活在一定范围地

域内组成的生活共同体，是建立在血缘、邻里关系等基础上，具有亲密感和相互信任的社会团体。伴随着社会变迁和学科发展，社区的内涵逐渐超越了起初的“共同体”，在概念的界定上也呈现多元化的趋向，逐渐从最初的人类学、社会学领域，进入到建筑学、城乡规划等学科。由于社区概念所包含的空间与地方特性，在实际生活中产生两种情况：其一，社区的概念被扩大化为城市

	城市社区	乡村（农村）社区
人员特征	人口集中，密度大、流动性强，异质性强	人口分布分散，密度小、流动性弱
经济特征	高效的市场行为，以工、商、服务业为主，居民收入多元化	自给自足的小农经济，往往以个体或家庭为单位，村民收入单一
空间特征	布局紧凑，以生活场所为主	空间辽阔，自然要素禀赋，以住房和耕地为主
管理体制	由居委会和物业等联合管理	由村民委员会自治管理

表1 城市社区与乡村（农村）社区的比较（表格来源：作者根据相关文献资料总结绘制）

社区和乡村（农村）社区这两大类型（表1），从而整体地指代城乡居民的生活空间；其二，随着城镇化的推进，社区与居住区、居住组团、住宅区等概念产生混淆。

乡村社区或农村社区，是指在一定乡村地域上，以农业生产和家庭手工业为主要生计和生活方式，并根据血缘和地缘关系结合而成的生活共同体，是早于城市社区存在的一种生活形态，是乡村社会的基本构成单元和空间缩影。人口密度小、人口数量少、产业类型单一等都是乡村社区的基本特征。在工业化、城镇化的快速推动下，乡土的“熟人社会”快速向“陌生人社会”演变，乡村社区正逐渐“萎缩”，以“空心化”“老龄化”为主的乡村问题尤为突出。

乡村集中社区是指在乡村地域范围内，将原本散落分布于各自然村的农民人口，集中到乡镇指定地区或中心村居住，在居住形态上达到由分散向集中的转变。此外，与之相近的概念有“新型农村集中社区”“新型农村社区”“集镇社区”等。相较于传统农村社区，新型农村社区是一种介于传统乡村和城市之间的各种过渡型居民点，表现为基础设施完善、居住环境优美、公共服务齐全、基层管理创新、法治文明开放等^[1]。乡村集中社区最主要的特征在于它的多元融合性，体现在如下几个方面：第一，社区内既有从事传统农业劳动的人口，也有从事非农劳动的人口；第二，在经济结构层面往往包含多种产业；第三，在生活和文

化方面，呈现出城市与乡村交融的趋势。

近年来，多数学者认为，农民集中居住就是把原本为适应农耕需要而分散居住的村民，集中到新的居住点生活，并通过优化相关配套设施，使农民过上现代化的生活，最终达到城乡一体化^[2,3]。同样，也有持反对态度的学者认为过度集中化的居住形式，易造成对农村聚居特色与乡土文化的忽视甚至破坏。

1.2 乡村社区集中的缘由

乡村集中社区建设往往受到农业现代化、新型城镇化的影响。快速膨胀的工业化在加快城镇建设的同时，也加剧了乡村的“空心化”现象，在长期缺乏科学规划的影响下，原本适合小农经济生产的乡村地区呈现出布局散乱、占地过多、无序使用等土地资源浪费的现象。在农业现代化和新型城镇化的约束下，需要考虑土地资源的集约高效利用。因此，全国多地逐步展开对乡村地区的居民点归并集中的工作，以此来回笼建设用地指标，进行更加科学、合理的产业融合发展建设。

乡村集中社区建设与农民生活习惯密不可分。首先，农民的主观意愿是决定乡村社区进行集中社区建设的基础条件。随着设计经济的平均水平提高，村民对自我生活的追求也越来越多样化，在集中社区建设的整个周期内，不同地区的农民会根据自我的需求表现出不同的意愿，地方政府如果能扮演好“引导者”的角色，那将极大

分类依据	类型	适用范围
组织模式	联合兼并	村庄具有明确的发展目标，且需要一定量的土地开发指标
	规划主导	受上位规划影响，服务于重大项目建设
	市场驱动	具有较优越的区位条件，村庄土地有足够的增值空间
建设形式	原址翻建	规模较大、区位较好、基础设施条件优越的村庄
	就近并点	村庄规模适中，且毗邻中心发展村、镇
	异地集中	村庄自身规模较小，基础设施条件相对落后
距离远近	中心村集中	距离城市规划控制区相对较远且仍以农业为主的一般农村地区
	城郊集中	村庄位于城乡结合部，具有较好的发展前景
	小城镇集中	村庄已基本实现非农化，农民完全脱离土地“束缚”

表2 乡村集中社区分类（表格来源：作者根据相关文献资料总结绘制）

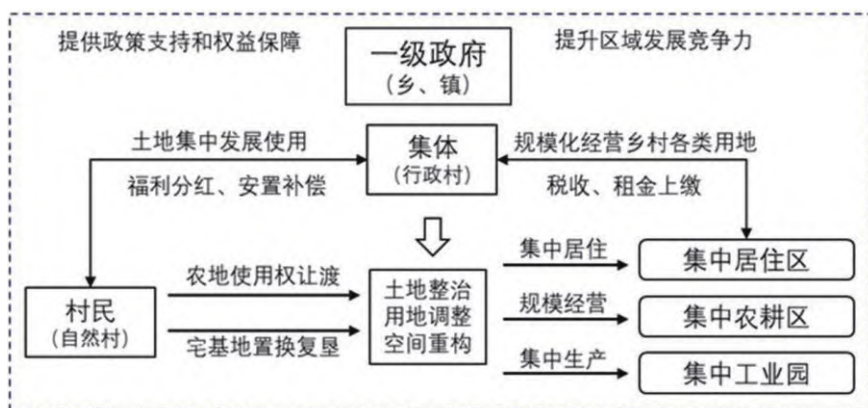


图1 城镇化发展曲线（图片来源：《城市规划原理》）

地推动建设工程项目的推进。其次，地方经济发展的平均水平是开展集中社区建设的约束条件。快速的城镇化直接或间接催生了乡村地区“空心化”现象的出现，由此带来了人口、产业、经济等多方位的空心^[4]，使得地方经济难以支撑集中社区建设的项目成本，往往需要上级政府的拨款和市场企业的帮扶，才能有效维持建设资金的投入及日常管理需要的支出。最后，相关的政策与法律制度是保障集中社区建设的政治条件。无论是新农村建设还是和美乡村建设，都是具有政治色彩的指导思想，在有保障的可能下进行乡村的集聚提升、融合发展，将极大地维护农民集体、地方政府、社会企业的权益。譬如，在集中、集聚、集约发展的背景下，地方政府适当地引导农民集中居住，借助上级政府的拨款资金，统筹编制科学而又合理的村镇规划，与社会企业形成建设、物业、配套产业等全方位的合作模式，利用部分节余建设用地，采取资金可回笼的投资方案，强化公共服务水平，实现和美村庄的建设目标。

1.3 乡村集中社区的类型

我国开始进行农民集中居住始于20世纪90年代，并在21世纪初得到大力推广。乡村集中社区最早出现在20世纪90年代，以合并并居的方式，实现农村的资源重组，极大地促进了农村剩余劳动力的转移，推动了农村经济的发展^[5]。进入新世纪以来，在“三集中”政策的影响下，迁村并点迅速成为学界热点。随着新农村建设及

城乡建设用地增减挂钩政策的实施，集中居住、农民上楼等问题又重新成为研究热点^[6]。本研究将农民集中居住模式进行大致分类，详情见表2。

无论是南方的集中居住，还是北方的合村并居，究其内涵本质，都是整合自然村落的过程。围绕集中社区的建设，通过将一些人口相对稀少的自然村撤并到集中社区，在提高土地资源的利用效率和土地用途多样化的同时，改善村庄的生产生活方式。基于“组织模式—土地发展权流转—乡村集中社区建设”的内在逻辑，划分出三类乡村的集居机制，并对不同类型的运作机制进行深入研究。

2 三类典型的集中集居机制

改革开放以来，在城镇化作用的影响下，传统农村逐渐“空心化”，此外，由于缺乏行之有效的科学规划，农村地区镇村布局无序、集体建设用地不减反增、土地利用效率低下等矛盾和问题日益显著。基于此，开展土地综合整治成为推动农民集中居住的最初动力，而集中居住策略正是为整治空心村而采取的空间重构手段，并成为集约利用土地、保障粮食生产安全的有效之举^[7]。

2.1 村内集居：自下而上的联合兼并

自改革开放以来，异军突起的“苏南模式”快速地推动苏南乡镇地区的工业化、城镇化，使得原先高度分散的农村开始走向集中，不仅出现了本村“城镇化”现象，而且先后出现诸如华西村、

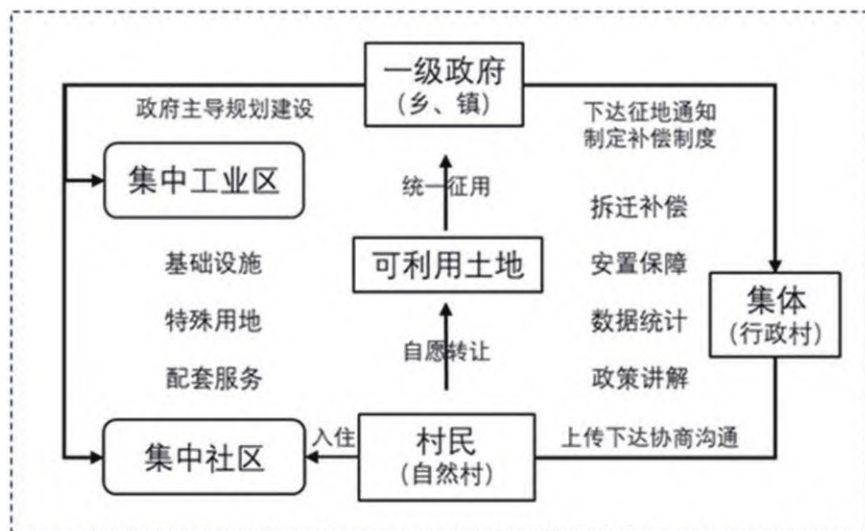


图2 规划引导式跨村集居的示意图(图片来源:作者自绘)

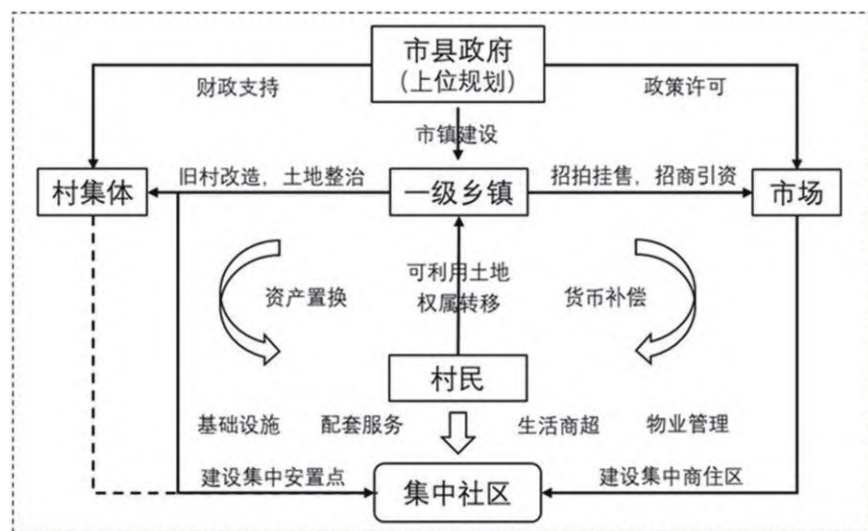


图3 多元交易式城镇集居的示意图(图片来源:作者自绘)

蒋巷村、永联村之类的超级村庄。在苏南乡村工业“遍地开花”的大背景下,一些经济示范先行村的非农产业需要占据大量建设用地,以此来满足自身的持续发展。在利益驱动下,村集体往往通过建设乡村集中社区的方式,尽可能地发展乡村工业腾出建设用地^⑧。

在这种自下而上的兼并模式下, 由于得到乡村集体经济的支持, 村社组织往往能够自主地进行村庄土地综合整治, 推动各类生产、生活用地集中布置, 并常以统规统建的方式, 分阶段地建设现代化的集中社区。在此模式的推动下, 以村集体为主导, 在政策允许、权益保障范围内, 对本村土地进行综合利用; 在遵循村民自愿的前提下, 按批次集中农地和宅基地, 并通过复垦、还耕等方式进行集中的生产与生活; 在集体经济的帮扶下, 有计划地扩展乡村工业、有规模地集聚乡村农业(图1)。

2.2 跨村集居：自上而下的规划传导

20 世纪 90 年代中后期,在土地财政、市场竞争等压力下,苏南地区在“三集中”的发展要求下,由各级政府兴建工业开发区,推动由乡镇企业经济向招商引资的外向型经济转型。以 1998 年修订《土地管理法》为标志,合法征用成为农地非农开发的唯一途径,此时,无论是村社集体还是农民个体,都无法“占有”土地的增值收益。因此,地方政府为持续推动乡镇发展,有针对性地利用“以租代征”和“小产权房”等形式,突破用地限制,客观上扩大征地规模^[9]。

在自上而下的规划传导模式下，为配合大型建设项目落地，地方政府有针对性地实施土地综合整治、复垦闲置低效用地，并通过用途变更退出原土地发展权，将土地发展权有偿转让给城镇使用，实现土地资源的资本化。期间，

对于村社组织而言,该做法有利于盘活闲置土地,推动建设用地的再开发;对于村民而言,在满足自我需求的前提下,实现旧农房改造和集居,享受现代化社区服务;对于地方政府而言,通过土地整治的方式获得大量土地建设指标,在落实相关规划项目的同时,为因征地而退出原有宅基地的村民建设集中社区,并承担相应的拆迁补偿(图2)。

2.3 城镇集居：市场参与的多元交易

21 世纪以来,城乡发展不平衡、不充分的问题逐渐凸显,成为制约全面建设小康社会的关键因素。在新型城镇化、农业现代化和全面提升乡村居住环境等多重施政目标下,土地权益的重构是乡村集中社区建设的核心,因此国家不断优化土地制度,一方面通过完善监管体系,强化对地方政府征地行为的管理;另一方面,通过地方试点,逐步放开土地所有权、经营权、承包权的流转行为,相继出台一系列制度改革。明确“建立城乡统一的建设用地市场”“三权分置”等农地制度改革基本方向,并尝试性地推动集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点工作。党的十九大报告提出要巩固和完善农村基本经营制度,深化农村土地制度,完善承包地“三权”分置制度。而在近四年的一号文件中,强调农村集体建设用地可以通过入股等方式直接用于发展乡村产业、有序开展第二轮土地 30 年承包经营试点、开展农村产权流转交易市场规范化建设试点、推进以乡镇为单元的全域土地综合整治等(图 3)。

随着各类政策试点的出现，在地方实践的过程中先后出现了“重庆地票”“义乌集地券”“郑州宅基地复垦票”在内的多种类型的交易模式，一方面是地方在政策允许范围内进行的积极探索与实践；另一方面也说明了由多元主体结合而成的市场化交易模式，正在逐渐受到大众的青睞。因此，市场交易秩序需要得到不断的完善和优化，这样既可以保障权益主体的合法利益，又能抑制不法行为的滋生和泛滥。

3 典型集居机制的比较

3.1 综合评价

20 世纪末,伴随着东部沿海地区的城镇快速发展,城乡矛盾逐渐体现在建设用地的争夺上。在“耕地占补平衡”等制度的约束下,部分沿海省市先后出现了跨省、跨市的耕地复垦指标交易。进入 21 世纪,在看到一些地方实践的绩效后,中央也发布了“城乡建设用地增减挂钩”的政策,允许缩小并集中农村居民点用地,进而提高城镇建设用地的比例。通过对上述三种集居机制的深入解析,发现其背后正好由集体主导、政府引导、市场推导,在其不同类型的驱动下,也出现了比较明显的优缺点(表 3)。如在集体主导下形成的村内集居模式,在加快集体自身发展的同时,土地增

不同类型	优点	缺点
集体主导	土地增值收益内部化 利于加快集体自身发展	容易因追逐增值 收益失去控制
政府引导	土地增值收益公有化 利于提升区域整体发展	由于从整体考虑 容易均质化
市场推导	土地增值收益共享化 利于满足交易双方需求	自发性、盲目性 易出现恶性竞争

表3 不同类型乡村集居的优、缺点比较（表格来源：作者总结自绘）

值收益往往由村内部保留，而政府引导的则往往是国有化，相反在市场的作用下，增值收益一般能实现多方主体的共享。

长期以来，我国对土地使用的要求尤为严格，鲜有流转导向的交易政策出现，特别是乡村地区，相较于流转性较强的城市土地市场，大量的农村集体用地在城镇化过程中，难以及时地发挥其所蕴含的作用。自“三农”问题成为国家关注的重点以来，我国在国家和集体两类土地所有制的基础上，不断进行纵向的探索与改革，既保障了国民经济水平的平稳发展，同时又为顺应市场化改革提供了便利。在社会主义市场经济建设和国土空间开发保护制度建构的宏观背景下，如何依托试点村、镇的整治经验，有效地推进乡村土地资源要素的再利用，或成为建设和美丽乡村的关键之举。在近五年的中央一号文中，多次提及了稳妥有序开展以乡镇为基本单元的全域土地综合整治，在耕地总量不减少的前提下综合运用增减挂钩和占补平衡政策。

3.2 优化建议

3.2.1 完善顶层制度，保障主体的权益

在城市化、工业化程度不断提高的总体趋势下，“三农”问题得到了国家的高度关注，乡村集中社区建设与土地权益的变化密切相关，在稳妥推进农地入市改革前，不断完善制度有利于保护主体权益。过去，无论是内生式的联合兼并还是传导式的规划征收，为满足现有建设的用地需求，往往难以权衡多方利益。在中央政策的号召下，一批可复制、可推广的地方经验已经形成，在统筹推进乡村集中居住的过程中，持续加大相关土地制度改革的力度，既要满足政府的规划需要，又为村级经济发展保留一定的用地空间。同时，还应遵循以人民为中心及共同富裕为核心概念的中国式现代化理论指导，以寻求城乡融合发展的乡村现代化路径^[10]。

3.2.2 完善市场建设，提高土地流转效益

基础性资源的市场配置方式往往比行政方式更为有效，在满足制度要求、指标约束和交易成本的基础上，通过交易平台信息的发布与反馈，建立供需双方的桥梁，可以大大提高土地流转的效益，进而影响地方的发展和集中居住建设的进度。如农村集体经济组织，在符合城乡规划的前提下，通过入股、联建、联营等

方式，参与存量建设用地开发，同时鼓励外来企业通过合作、租赁等方式利用农村集体建设用地发展各式各样的乡村产业^[11]，这样不仅能作为集中社区日常管理的资金储备来源，还能失地农民提供更合适的就业，以增加日常收入。此外，国家仍需组织必要的监管部门，通过有效的法律、计划手段来监管土地市场，在保障有序进行市场流动的同时避免利益导向下的违法行为。

3.2.3 探索多样形式，兼顾公平与效率

当前，以内生驱动、行政调控、市场参与为首的三大主导力量正逐渐相融相助，其在乡村土地流转和集中居住的过程中都是不可或缺的力量，在探索形式多样化的过程中，既要兼顾不同主体直接的利益诉求，又要保障相关开发程序推进的效率。

综上，在统筹推进城乡土地入市流转的同时，形成“征地+入市”相结合的土地供给模式，不仅可以为城乡建设提供存量的建设用地资源，也为乡村集体经济组织的自我发展留有富余，即可以通过土地发展权流转的方式辅助乡村空间的重构。

结语

我国农村土地已经历多次变迁，当前正逐步由“二元”结构向“三元”过渡，即由传统意义的所有权和使用权向所有权、资格权和使用权进行转变。事实上，权能的细分旨在激活乡村的存量资源，自古以来，土地与农民的关系是密不可分的，这种强有力的束缚关系既限制了乡村的现代化发展，又制约着城乡资源的双向流通。土地发展权是在土地所有权和土地使用权基础之上，由所有权人对地块进行合法开发并享受土地增值和相关权益的分配。

目前，在我国尚未明确规定土地发展权制度之时，多地已通过结合地方实际的创新实践表明，合理的土地发展权流转，能在耕地保护、集约利用和优化资源配置等方面取得优越的成效。通过对国外发达国家和地区国内多地实践经历来看，在进行土地发展权制度制定时，需要满足以下条件：一是制度条件，土地发展权的设立要保持土地公有制不变、用地红线不突破、农民利益不受损的前提；二是市场机制，以土地管制为前提的土地国有化形式，缺乏市场活力，“同地、同价、同权”的市场机制更有助于国有土地和集体土地的流转利用，在条

件允许的情况下，适当地下放相关的审批权，配合一级市场促进地方或区域内的建设与转型；三是权益保障，以保障各方利益主体的基本权益为底线。

在一个城镇化快速发展的社会，随着乡村地区的集中居住规模逐渐扩大，会有越来越多的农村土地用于非农开发建设，并且土地具有持续增值的趋势，那么随土地流转而来的问题就是，土地因不同的发展路径得到了截然不同的增值，如何界定、分配和享有这部分增值权。过去的征地制度是由我国国家主导的发展制度逻辑，当前正由“公—私”争议向“共享”转变，在多元主体的利益争夺下，科学而又合理的土地发展权交易市场亟待建立并完善。

参考文献：

- [1]魏智慧.乡土性与现代性：集镇社区动员机制的可行性分析[J].社会科学战线,2016(08):194-201.
- [2]申瑞峰.集中居住：普通农业型村庄的振兴路径创新[J].求索,2019(04):157-164.
- [3]杨继瑞,周晓蓉.统筹城乡背景的农民集中居住及其制度重构：以四川为例[J].改革,2010(08):91-99.
- [4]冯娟.农村“空心化”背景下农村社区建设存在的问题与对策[J].农业经济,2022(09):44-46.
- [5]吴业苗.民生改善与乡村居住空间治理——以合村并居为例[J].求实,2022(02):97-108+112.
- [6]王兆林,朱婉晴,杨庆媛.近30年中国合村并居研究综述与展望[J].中国土地科学,2021,35(07):107-116.
- [7]阮荣平.农村集中居住：发生机制、发展阶段及拆迁补偿——基于新桥镇的案例研究[J].中国人口·资源与环境,2012,22(02):112-118.
- [8]王勇,李广斌.苏南农村土地制度变迁及其居住空间转型——以苏州为例[J].城市发展研究,2011,18(04):99-103.
- [9]李广斌,王勇,谷人旭.农地制度变革与乡村集中居住模式演进——以苏南为例[J].城市规划,2019,43(01):109-116.
- [10]胡东淼.农民集中居住政策的发展主义逻辑及转向[J].华中农业大学学报:社会科学版,2024(01):122-133.
- [11]王春程,罗小龙.乡村振兴：江苏省乡村建设历程演进及其启示[J].现代城市研究,2021(12):1-5.