

# 基于无锡市新吴区农村建设用地调查成果的分析与建议

## Analysis and Suggestions Based on the Survey Results of Rural Construction Land in Xinwu District of Wuxi City

陈照永

Zhaoyong Chen

江苏煤炭地质物测队  
中国·江苏 南京 210046  
Jiangsu Coal Geological Survey Team,  
Nanjing, Jiangsu, 210046, China

**【摘要】**论文结合新吴区农村建设用地调查成果,进行了分析总结,指出农村建设用地具有较大的挖潜空间,然而,农村建设用地整理涉及的面较广,现状下的农村建设用地情况存在诸多问题,农村建设用地潜力释放需要许多驱动力,即推进此项工作全面开展的动力源。

**【Abstract】**Based on the survey results of rural construction land in Xinwu District, this paper analyzes and summarizes the potential of rural construction land. However, rural construction land consolidation involves a wide range of areas, and there are many problems in the current situation of rural construction land. The release of rural construction land potential needs many driving forces, that is, the power source to promote this work in an all-round way.

**【关键词】**农村地籍调查;地类细化调查;农村建设用地利用状况调查;不动产统一登记

**【Keywords】**rural cadastral survey; land type detailed survey; rural construction land utilization survey; real estate unified registration

**【DOI】**10.36012/se.v2i1.1162

## 1 引言

为进一步贯彻《中共江苏省委江苏省人民政府关于全面推进节约集约用地的意见》精神,深入实施节约集约“双提升”行动计划,积极适应供给侧结构性改革的要求,加快推进农村建设用地规模控制、结构优化、布局调整,保障农民合法权益,根据江苏省国土资源厅《江苏省国土资源厅关于开展全省农村建设用地调查工作的通知》的相关要求,为查清新吴区农村建设用地现状和权属情况,摸清农村建设用地规模、结构、分布及潜力等土地利用状况,开展全市农村建设用地调查工作。

## 2 建设用地调查作业流程与方法

### 2.1 作业流程

①村地籍调查:利用2013年底完成的农村地籍调查数据,结合现有的拆迁村庄情况,对已有的农村地籍数据进行调查核实,同时全面核查农村宅基地调查中未调查的宗地,包括拆迁区及遗留未调查的宗地,补充调查宅基地的权属和使用状况、确定界址点和界址线,填写地籍调查表。②地类细化调查:按照TD T1001—2012《地籍调查规程》要求,根据新吴区

2016年度0.3m分辨率DOM影像图以及已更新完成的宅基地调查数据成果,并结合外业核查等方法,将203、204和205图斑展开细化调查。③农村建设用地利用状况调查:以土地利用现状数据库为基础,调查新吴区行政辖区203、204和205图斑的权属状况。

### 2.2 技术方法

农村地籍调查方法的选择为充分兼顾农村宅基地、农房统一调查登记发证等后续工作的需要,以保证精度为基础,统筹考虑基础条件和技术可行性,避免重复投入,审慎科学地选择符合新吴区实际的调查方法,采用图解法和外业核实相结合的调查方法。以农村地籍调查成果中的宗地为基本调查单元,并叠加行政和权属界线等,形成工作底图。依据工作底图及相关调查表格调查用地面积、家庭人员、利用情况以及产出税收等信息,形成农村建设用地利用状况调查成果<sup>[1-2]</sup>。

## 3 调查成果分析

### 3.1 成果概述

本项目所有的分析成果数据是基于新吴区行政辖区农村范围内203、204和205图斑的调查数据。经调查汇总,新吴区

农村建设用地共计 3327 宗地,面积合计为 110.42ha。其中,宅基地共计 3200 宗地,面积合计为 46.14ha;经营性建设用地共计 121 宗地,面积合计为 61.23ha;公共管理与公共服务设施建设用地共计 6 宗地,面积合计为 3.05ha。可以看出,新吴区农村建设用地从面积来看,经营性建设用地所占比重相对较大,宅基地比重其二,而公共管理与公共服务设施建设用地比重占幅最小<sup>[3]</sup>。

### 3.2 农村建设用地利用现状分析

#### 3.2.1 宅基地

宅基地基本情况分析:①人口分析:在新吴区辖区范围内,宅基地主要分布硕放街道、鸿山街道和江溪街道。在这三个街道中,农村宅基地上人口基数最大的为鸿山街道。在各个街道分布中,户籍人口与常住人口基本接近,可见新户籍人口大于常住人口,其人口流出量相对较大。②宅基地宗地数量分析:在本次实地调查中,新吴区宅基地共计 7858 宗,面积合计约为 119.32ha。其中,待拆迁宗地共计 4658 宗,面积约为 73.18ha;未拆迁宗地共计 3200 宗,面积约为 46.14ha。本次调查的宅基地以未拆迁宗地上的宗地情况为主。新吴区农村宅基地在这三个镇分布中,无论在面积还是宗地数量上来看,鸿山街道占幅最大;硕放街道占幅为第二,江溪街道占幅最小。

宅基地利用情况分析:①调查单元类型:在整个区域中,鸿山街道为保留型,即规划期间居住人口将在该区域保持稳定居住;硕放街道、江溪街道为撤并型,即规划期间居住人口将流出该区域。②宗地调查情况:宗地面积为建(构)筑占地面积和附属用地面积的合计。从新吴区的调查情况来看,新吴区各个街道在宗地面积构成上来看,基本上建(构)筑占地面积大于附属用地面积。建设用地利用状态分为正常使用、空置及废弃三种状态。三个街道宅基地上的地上建筑物大部分在正常使用中,其中硕放街道存在空置情况,鸿山街道存在空置和废弃情况,江溪街道均在正常使用中。其它宅基地上建筑物空置原因主要有迁走、常年在外、一户多宅、将来盖房及其他等。通过实地调查,我们将各个镇的空置原因汇总如下:第一,硕放街道:通过实地调查,硕放街道宅基地的地上建筑物空置的原因主要是为迁走、常年在外和一户多宅,主要原因为一户多宅。第二,鸿山街道:通过实地调查,鸿山街道宅基地的地上建筑物空置的原因主要是为迁走、常年在外、一户多宅和其他原因。其它宅基地上建筑物废弃原因主要有迁走、无人继承、另建新宅及其他等。通过实地调查,鸿山街道宅基地的地上建筑物的废弃原因为迁走、无人继承和其他原因。③农户类型调查情况:农户类型主要分为纯农户、农户兼户业及非农户。经过实地调查,鸿山街道和硕放街道以纯农户为主,江溪街道均为

非农户。但在实际调查情况中,纯农户包含失地农民,通过调查,鸿山街道纯农民中失地农民占比为 25.15%,硕放街道纯农民中失地农民占比为 83.13%。④建筑物类型情况调查:建筑物类型情况主要是指在新吴区农村宅基地上的地上建筑的类型情况,一般分为砖混、钢混、砖木及其他。经过实地调查,我们将调查结果汇总如下:鸿山街道和江溪街道农村宅基地上的地上建筑主要以砖混结构为主,硕放街道农村宅基地上的地上建筑主要以砖木结构为主,有部分建筑物为钢混结构和砖混结构。⑤权利人处理意愿情况调查:通过实地走访填表调查,新吴区农村宅基地上的地上建筑物的权利人中,85.22%的权利人愿意退出宅基地/入市流转,14.78%的权利人不愿意退出宅基地/入市流转<sup>[4]</sup>。

#### 3.2.2 农村经营性建设用地

经营性建设用地基本情况分析:新吴区农村经营性建设用地主要分布在硕放街道、鸿山街道和江溪街道,其鸿山镇经营性建设用地占比最大。

宅基地利用情况分析:①宗地情况调查:建设用地利用状态分为正常使用、空置及废弃三种状态。调查发现只有鸿山街道存在空置和废弃情况。经过实地调查,鸿山街道空置和废弃主要原因是其他原因。②建筑物类型情况调查:建筑物类型情况主要是只在新吴区农村经营性建设用地上地上建筑的类型情况,一般分为砖混、钢混、砖木及其他。③农村就业人数情况分析:经过分析,本次调查的新吴区农村经营性建设用地范围内的就业人数,鸿山街道农村经营性建设用地范围内的就业人数较多。④行业比重分析:通过调查发现,新吴区农村经营性建设用地上行业主要分为制造业、住宿和餐饮业和电力、热力、燃气及水生产和供应业等行业。⑤营业收入及税收情况分析:从行业类别来看,总体上是制造业营业收入相对较多。从行业类别来看,总体上是制造业创造的税收相对较多。⑥权利人处理意愿情况调查:通过实地走访填表调查,新吴区农村经营性建设用地上地上建筑物的权利人中,14.05%的权利人愿意入市流转,85.95%的权利人不愿意入市流转。

#### 3.2.3 农村公共管理与公共服务建设用地

基本情况分析:硕放街道、鸿山街道、旺庄街道三镇存在农村公共管理与公共服务建设用地,从宗地面积结合分析,旺庄街道占幅最大。

利用情况分析:①宗地调查情况:建设用地利用状态分为正常使用、空置及废弃三种状态。通过实地调查,三个镇农村公共管理与公共服务建设用地均在正常使用中。②建筑物类型情况调查:建筑物类型情况指的是其上地上建筑的类型情况,一般分为砖混、钢混、砖木及其他。经过实地调查,新吴区

农村公共管理与公共服务建设用地上建筑均为钢混结构。

③服务人数：服务人数是农村公共管理与公共服务建设用地上服务对象人数。旺庄街道农村公共管理与公共服务建设用地上服务人数最多，硕放街道服务人数最少。④权利人处理意愿情况调查：通过实地走访填表调查，新吴区农村公共管理与公共服务建设用地上建筑的权利人均不愿意退出入市流转。

### 3.3 细化分析

调查范围：依据新吴区 2016 年度土地利用现状变更调查数据统计，本次地类细化调查范围面积为 2775.13ha。其中，雪浪街道调查范围最大，面积为 837.34ha；河埭街道调查范围最小，面积为 0.64ha。

地类细化面积统计分析：地类细化调查成果按照要求划分为 12 大类，根据细化后地类分析，新吴区调查范围内包括 013、023、061、062、063 等地类。其中，121 面积最多为 382.69ha，占总调查面积的 25.83%；023 面积为 258.84ha，占总调查面积的 17.17%；061 面积为 208.21ha，占总调查面积的 13.81%。根据地类细化调查成果分析，五大类面积分别为：农村宅基地面积为 113.84ha，占比 7.54%；经营性建设用地面积为 245.69ha，占比 16.27%；公共管理与公共服务设施建设用地面积为 126.74ha，占比 8.39%；其他建设用地面积为 475.84ha，占比 31.51%；非建设用地面积为 548.19ha，占比 36.30%。根据地类细化调查成果分析，三大类面积分别为农用地面积 409.72ha，占比 29.34%；建设用地面积为 961.09ha，占比 68.82%；未利用地面积为 25.64ha，占比 1.84%<sup>[5]</sup>。

## 4 结论

### 4.1 问题分析

农村建设用地整理涉及的面较广，现状下的农村建设用地情况存在诸多问题，这些问题主要归结为以下几方面：①农村土地流转不畅。现行法律规定农村土地所有权属于集体，禁止农村土地买卖，农民只享有承包经营权，无权买卖承包地，也不得随意出让、转让或者出租。并且在本次调查中，新吴区农村建设用地上特别是农村经营性建设用地的权利人大部分不愿意入市流转。因此，农村土地很难流转。②失地农民成为严峻问题。从本次研究调查来看，新吴区宅基地上的纯农民占比为 56.91%，其中，失地农民占纯农民的 77.81%，可见失地农民的比重相对较大。农民失去集养老、就业、生活保障于一体的土地后，却不能和城镇居民一样拥有社会保障，在现行的征地安置方式中，失地农民很容易成为“种田无地，上班无岗，低保无份”的“三无”人员，因此，失业农民很容易成为新的城

市贫民，会给社会带来不稳定因素，影响区域的经济的发展。③相关制度的缺失。由于中国的农村建设用地整理还处于试点、起步阶段，没有建立完善的法律、法规制度和相应的标准体系，使农村建设用地整理工作还处于无章可依、无相应的参照标准，主观随意性较大。致使较多常年在外房屋空置而不愿退出。因此，当前最急需构建的制度有：适应市场经济需要的农村宅基地使用制度，对超标使用、闲置浪费宅基地的处罚制度，合理的拆迁房、宅基地补偿制度，农村建设用地整理中的土地收益分配制度等。这些制度的缺失，将在较大程度上制约农村建设用地整理工作的有序推进。

### 4.2 建议

整理农村居民宅基地，适当提高容积率。将现状户均宅基地用地量降低为国家或该地区的户均宅基地占地标准。调查区由于农村经济的发展，早期缺乏严格管理和科学规划，致使农村居民宅基地超标严重，许多新建房用户并未退出旧宅，一户多宅、多重占地现象较多，通过对这部分农村居民宅基地的整理，将超标用地或旧宅实行退宅还田，可增加农用地面积。同时有的自然村居民的居住建筑中多为平房，建筑容积率较低。村庄整理可根据当地的实际情况，多增加一些“公寓式”住宅，譬如新农村，逐步提高村庄用地的建筑容积率，增加农用地面积。

创新农村宅基地使用制度。农村宅基地一直沿袭着计划经济时代的配置方式，即村民从本集体经济组织无偿获得宅基地的使用权，村民对宅基地使用权仅具有无期限的占有、使用权能，而缺乏收益、处分权能，即为“无偿、无期限、无流转”的农村宅基地使用制度。这种低成本或无成本的取得又不允许流转土地，缺乏提高土地利用效率的激励机制，所以农民缺乏节约集约用地观念，也不愿意放弃低效和闲置宅基地和房屋，农村人减地不减、一户多宅的现象十分普遍。因此创新农村宅基地使用制度，改革“无偿、无期限、无流转”的农村宅基地使用制度，是农村建设用地整理潜力有效释放的驱动力。

### 参考文献

- [1] GB/T 21010—2017 土地利用现状分类[S].
- [2] 彭慧. 江苏省农村建设用地调查技术研究与实践[J]. 测绘与空间地理信息, 2020(1): 188-191.
- [3] 侯树兵, 李伟. 农村集体土地使用权地籍调查探讨[J]. 测绘工程, 2014(5): 46-50.
- [4] 刘欢. 我国农村集体建设用地制度若干问题研究[D]. 海南: 海南大学, 2012.
- [5] 郭华涛. 农村集体建设用地的调研报告[J]. 今日湖北(下旬刊), 2014(9): 69.