

工作研究

日照市农村居民点用地探析^{*}

王增如,许庆福,乔庆伟

(山东省地质科学实验研究院,山东 济南 250013)

0 区域概况

日照市地处鲁东南,东临黄海,西接临沂市,南与江苏省连云港市毗邻,北部及东北部与潍坊市、青岛市接壤。土地总面积 5 310 km²,其中山地、丘陵、平原分别占土地总面积的 20.9%,50.1%,29.0%。

2004 年,日照市农业人口 204.60 万,农村居民点用地 36 057.64 hm²,占土地总面积的 6.74%。农村居民点人均用地面积 176.23 m²,集约利用水平较低,如按国家规定的人均最高标准 150 m² 计算,通过整理可增加有效土地面积 5 368 hm²,农村居民点用地大有潜力可控。

1 农村居民点用地现状

调查以村为单位,问卷内容主要涉及区位、人口、经济状况、用地构成、房屋类型、一户多宅和闲置宅基地、村庄规划的制定及实施等情况。收回有效问卷 519 份。取样规模理想,样本容量大,可靠性和置信度高,可以真实反映全市农村居民点用地状况。

(1) 农村居民点人均用地面积

通过对 519 个村庄的有效调查问卷,统计整理得到农村居民点人均面积分布(表 1)。

表 1 农村居民点人均村庄面积分布

农村居民点人均面积(m ²)	村庄数(个)	百分比(%)
< 90	50	9.63
90 ~ 120	113	21.77
120 ~ 150	140	26.97
150 ~ 170	62	11.95
170 ~ 200	67	12.91
> 200	87	16.76

从表 1 可以看出,全市农村居民点人均面积多在 90 ~ 150 m² 之间,农村居民点人均面积在 120 ~ 150 m² 所占比重最高为 26.97%,人均 90 m² 以下的所占比重最低为 9.63%。

(2) 农村居民点用地结构

居民点用地构成情况见表 2。

表 2 农村居民点用地构成统计

用地类型	面积(hm ²)	百分比(%)
宅基地	3777.81	49.85
工业用地	673.93	8.89
街巷用地	1947.69	25.70
绿地	266.47	3.52
公用设施用地	291.00	3.84
未用地	621.94	8.21
合计	7578.84	100.00

根据《村镇规划标准》的要求,从表 2 可以看出,全市街巷用地比例过高,宅基地和公共建筑用地比例过低,只有公共绿地在要求的范围之内。农村居民点用地中存在一定比例的工业用地和未用土地,是造成农村居民点人均用地过大的原因之一,村庄整理和改造中要引起足够的重视。

2 存在的问题

(1) 规模小、布局分散、功能不齐全。长期以来,农村居民点建设基本上处于自发性发展之中,为了农田耕作的便利,农村居民点多数服务于一定的耕作半径,形成了“满天星”式的农村居民点格局。据调查汇总数据显示,全市共有 <100 人的村庄 170 个这种小规模居民点,基本上只有居住功能,在规模相对较大的居民点中才有小型的商业零售点,谈不上文化娱

收稿日期:2006-01-17;修订日期:2006-05-22;编辑:王秀元

作者简介:王增如(1958-),男,河北雄县人,讲师,主要从事土地资源研究工作。

日照市统计局,日照市统计年鉴,2005 年。

乐、生产服务设施配套,给农民生产生活带来较大的不便。受规模效益的影响,这种小型居民点的功能改造难以进行,严重制约农民居住条件的改善和生活质量的提高,阻碍农村社会经济的发展。

(2)人均占地面积严重超标。全市农村居民点的建筑类型多以单层为主,各家各户独立成型且人均宅基地面积严重超标,客观上造成了土地的巨大浪费。2004年全市人均农村居民点面积 176.23 m²,是国家规定最高指标的 1.17 倍。调查结果显示:519 个农村居民点,人均占有量超过国家规定标准最高限的有 216 个,占调查总数的 41.63%,个别村超过 300 m²,为国家规定最高标准的 2 倍以上。

(3)用地缺乏统筹规划,容积率低。农村居民点一般历史悠久,不同年代、不同结构的建筑物相互交叉,见缝插针式的建筑物非常普遍。部分村庄的房屋、农舍等建筑存在以下问题:朝向各异,前后错落不齐,街巷弯曲,村庄道路质量较差。村庄内旧外新,建筑层次差别大、式样种类多、用材与装潢档次不一。功能混杂,缺乏公共活动场所。如平原地区普遍存在大量条状居民点,而山区和丘陵地区存在大量点状居民点。有些村庄建设,沿着公路一条龙摆开,形成“马路经济”,既影响交通又占耕地。建筑物以单层平房为主,占地面积大,容积率低。通过抽样调查统计,全市农村楼房住户仅占农户总数的 1.17%。由于没有统筹规划,基层村委会缺乏规划这一管理的重要依据。

(4)基础设施落后,人居环境较差。部分村庄缺乏统一的规划,村内路窄巷小,一般的交通工具难以入内,基础设施建设困难,致使农村的卫生状况低劣。如:排污下水道设施几乎是空白,露天臭水沟在房前屋后通过,老式厕所及猪牛圈就近分布,夏天,苍蝇蚊子多,环境卫生条件差;有的村庄甚至连明沟也未设立,一旦遇到大雨,雨污合流,顺街蔓延,使得村内难以下脚,又增大了疾病的传播概率和范围。目前全市农村饮水以山泉水、井水、塘水、机井水为主,水源地环境卫生条件多数未进行净化处理,卫生标准很难符合要求,不利于村民的身体健康。

(5)村内用地结构松散,闲置土地比例高。就农村居民点自身发展而言,其用地方式大多以外延式扩展为主,忽视内涵挖潜,建新不拆旧,使农村居民点用地规模在不断扩大,而老的农村居民点用地旧房破烂不堪无人居住,甚至出现整片土地的荒废。农村居民

点一户多宅与闲置宅基地现象较为普遍。据 519 个村调查资料统计,一户多宅的有 9938 户,闲置宅基地 2505 处,闲置面积 57.59 hm²,占宅基地面积的 1.15%,农村宅基地平均为 1.09 宗/户,最多的村达到 2.04 宗/户。农民普遍存在多占、早占宅基地建房的心理,围绕村边、路边甚至占用大量农田建房,一些原本没有建房条件的农民,由于对政策能否长期稳定存有疑虑,也盲目申请宅基地,有些农户建好基础就停工,造成了土地的大量闲置浪费。

3 农村居民点土地合理利用的对策

(1)加强组织领导,完善宅基地管理制度,建立切实可行的行政、法规措施。将农村居民点用地管理纳入政府社会发展内容,在宅基地审批过程中,乡(镇)国土资源所要做到“三到场”,即:受理宅基地申请后,要到实地审查申请人是否符合条件、拟用地是否符合规划等;宅基地经依法批准后,要到实地丈量批放宅基地;村民住宅建成后,要到实地检查是否按照批准的面积和要求使用土地。凡申请宅基地者,经批准后,两年内未动工建设的,由集体经济组织收回其宅基地使用权,对宅基地坚持批新拆旧原则,防止新的一户多宅现象出现。

(2)加强村镇规划建设,严格控制用地规模,建立法制化的规划管理。村镇规划是合理利用土地,统筹安排各项用地的重要手段之一。目前,农村居民点布局零乱、生活基础设施难以完善的现状,与缺乏村镇建设规划有密切的关系。建议以乡镇为区域,制订农村居民点分布规划。居民点区域规划应考虑自然条件、资源条件、人口分布、交通运输、产业分布和农业科技发展水平等诸因素的影响,并要求满足社会与市场经济发展的需要。以行政村为单位制订居民点的详细建设规划。特别是经济较为发达的东部沿海地区,一定要编制好村镇规划,形成制度,并以立法的形式确立规划的地位,对规划进行法制化管理。村庄严格按规划方案建设,杜绝农户自行选址、各自为政的无序建设状态。搞好村镇规划既可以改善农村居住环境,同时还可以节约和集约利用土地。

(3)积极推进农村居民点整理,促进土地集约利用。农村居民点整理有利于提高土地集约利用水平,促进农村经济发展;有利于改善农村生活环境,

(下转第 30 页)

设用地有偿使用费中支付。收取标准为 27 万 ~ 33 万元 /hm², 专项用于村庄归并整理。使用挂钩周转指标的建设项目必须符合国家产业政策、供地政策和用地指标以及集约利用土地控制指标要求, 建立农村建设用地整理专项基金, 在市国土资源局整理中心设立专户专帐专项用于农村建设用地的整理复垦。

(4) 强化激励措施。挂钩试点批准后, 整理项目实施采取工程招投标制, 以降低土地整理成本, 原基层组织可优先参加竞标, 并给予优惠政策, 实行集体整理统一招标承包。经验收合格的整理项目, 由市人民政府按新增耕地给予 12 万 ~ 15 万元 /hm² 的补助, 对新增加的耕地, 原有宅基地户拥有优先经营权, 在 3 ~ 5 年内免收承包费, 从经济机制上调动农民整理土地的积极性。

4 工作建议

(1) 进一步加强对挂钩试点工作的宣传力度。城乡挂钩试点工作作为建设社会主义新农村的一项重要举措, 应该加大对该项工作的宣传工作力度, 调

动基层的积极性。

(2) 进一步加大对城乡挂钩试点工作的资金扶持。各级要进一步加大该项工作的投入, 从建设用地有偿使用费、耕地开垦费中拿出部分资金作为扶持资金, 以解决有关村的拆旧费用和整理复垦区的资金问题。同时, 可以作为土地整理项目单独划出部分资金专项用于挂钩试点的拆旧建新工作。

(3) 进一步加强对城乡挂钩试点工作的指导。城乡挂钩试点工作是涉及面广, 政策性强, 上级领导要进一步加强对该项工作的指导, 上下配套联动, 有利于促进挂钩试点工作的开展。

(4) 进一步健全完善相关政策措施。对挂钩试点工作进行相关政策的研究, 制定相关的政策措施, 保障挂钩试点工作的全面落实。积极探索超占宅基地有偿使用制度, 建议上级出台有关政策, 对一户多宅和宅基地超标准部分、村内空闲地、户口迁出宅基地空置的收取宅基地有偿使用费, 通过经济手段促使其把超占宅基地及闲置宅基地交归集体统一管理, 推动拆旧工作的顺利开展。

(上接第 25 页)

提高农民居住水平和生活质量, 推进农村城镇化建设。农村居民点整理是土地利用总体规划的有机组成部分, 必须与当地的土地利用总体规划相衔接, 在其控制下进行。各级政府要完善投资机制, 加大资金投入力度, 充分发挥政府投资的宏观引导作用, 实现资金与资源的合理配置, 为农村居民点整理提供重要的资金保证。建立农村居民点整理激励机制, 按照“谁投资、谁受益”的原则, 制定开展农村居民点整理的优惠政策, 鼓励单位、个人、投资农村居民点整理。

(4) 积极推进城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩工作。随着城镇发展建设用地需求量逐年增加, 建设用地保障与耕地保护的矛盾越来越突出。在农村建设用地中, 农村居民点用地比例大,

土地集约利用程度低。通过盘活农村存量建设用地, 可以缓解城镇建设与耕地保护之间的矛盾, 促进城乡用地布局的调整, 优化用地结构, 促进城乡统筹发展和新农村建设, 促进土地资源的集约高效和可持续利用, 为城镇发展提供空间。

(5) 加快中心村的建设步伐, 切实改善农村居住条件。建设中心村, 提高农村居民点人口集聚规模, 完善基础设施和居民点的生活服务功能, 是农村居民点发展的必然趋势, 也是建设社会主义新农村的必然要求。通过中心村建设可以改善农民居住条件、优化生活环境, 提高土地集约利用水平。中心村建设要与当地经济条件和自然条件相协调, 中心村的个数、规模、功能规划要切合当地实际。