

对日照市农村居民点用地整理模式的思考

刘海玲,林彬,孔凡生

(日照市国土资源局,山东日照 276826)

1 农村居民点的基本情况

日照市现辖东港区、岚山区、莒县、五莲县 4 区县,2005 年全市共有 54 处乡(镇、街道办事处),90 个居委,2909 个行政村,农业人口 186.31 万人,农村居民点用地面积 36077.07 hm^2 ,人均 193.64 m^2 ,超出国家规定的人均 150 m^2 的上限标准。在农村居民点用地构成中有宅基地、工业和商业用地、宅旁绿地、街巷道路、公用设施用地和未利用地等,其中面积最大的是宅基地,面积最小的是绿地,农村居民点用地中存在一定比例的工业用地和未利用土地,这也是造成农村居民点用地过大的原因之一。

2 农村居民点用地存在的问题

(1) 农村居民点用地布局分散、基础设施建设难度大。长期以来,由于农村居民点用地基本上处于自发性的发展之中,为了农田耕作的便利,农村居民点用地多数服务于一定的耕作半径,从而形成了“满天星”式的农村居民点用地体系格局。小村落零星布局,点多面广。由于村庄规模小,给公共设施和基础设施的建设带来很大难度,同时,用地量大,环境治理成本高,造成了土地的不经济利用。

(2) 农村居民点用地面积大,人均占地严重超标。全市农村居民点用地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超标,客观上造成了土地的浪费。2005 年全市平均人均农村居民点用地面积 193.64 m^2 ,是国家规定最高指标的 1.29 倍。人均农村居民点用地面积普遍超标,个别村庄人均农村居民点用地面积甚至超过 300 m^2 ,为国家规定最高限指标的 2 倍以上。

(3) 建筑杂乱、容积率低。农村居民点用地一般历史悠久,不同年代、不同结构的建筑物相互交叉,相互之间缺乏统一的规划,见缝插针式的建筑物较多存在。部分村庄的房屋、农舍等建筑存在以下问题:一是朝向各异,前后错落不齐,街巷弯曲,村庄道路质量较差;二是村庄内旧外新,建筑层次差别大、式样种类多、用材与装潢档次不一;三是功能混杂,缺乏公共活动场所。有些村庄建设,沿着公路一条龙摆开,形成“马路经济”。而这些建筑物绝大部分以单层平房为主,占地面积大,容积率低。

(4) “空心村”现象普遍,闲置土地比例高。就农村居民点用地自身的发展而言,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,致使村内原有的旧房破烂不堪无人居住、不断荒废,而外围新房不断增加,形成“空心村”现象。闲置土地比例高。农民普遍存在多占、早占宅基地建房的心理,一户多宅现象普遍存在,造成土地的闲置浪费。

(5) 基础设施落后,人居环境较差。部分村庄由于缺乏必要的基础设施,没有统一的垃圾处理措施,没有统一的污水排放管道,致使农村人居环境较差。如:有的村庄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,使得村内脏乱不堪,增大了疾病的传播概率和范围。农村饮水条件普遍较差,多以山泉水、井水、塘水、机井水为主,并未进行净化处理,卫生标准很难符合要求,不利于村民的身体健康。

从对农村居民点用地的分析可以看出,农村居民点用地“散、乱、多”现象,已成为建设社会主义新

收稿日期:2006-08-03;修订日期:2007-01-08;编辑:陶卫卫

作者简介:刘海玲(1973—),女,山东日照人,工程师,主要从事国土资源规划管理工作。

农村的桎梏。土地是农民最重要的生产资料,也是农业、农村发展最重要的物质条件。加强农村居民点管理,节约和集约利用土地,发挥农村土地资产的作用是促进新农村建设的有效途径。

3 农村居民点用地集约利用模式

日照市有山区丘陵、平原等地形地貌,各地自然条件、经济条件迥异。一般情况下,山区的经济发展水平、城镇化水平相对较低,土地集约利用潜力较大;平原区经济发展水平、城镇化水平较高,农村居民点用地布局较为集中,集约利用程度高。因此,地形地貌是影响农村居民点用地整理潜力的主要因素。农村居民点用地整理应从实际出发,根据不同区域的实际情况,采取不同模式。

3.1 农村城镇化土地整理模式

城镇周围的农村居民点用地,经济水平较高,农民思想观念转变快,有较强的城镇化趋势。在整理这部分农村居民点用地时,应将旧村改造规划与城镇规划相连,在建筑形式上提倡,建多层、高层、农民公寓和住宅小区,提高建筑容积率,增加土地利用强度,提高土地利用率。一般要求统建和连建,这样可以降低人均用地面积,甚至可以达到城镇人均 80~100 m² 的标准,提高土地利用率。同时考虑到农村的实际情况,可将生产设施集中化,统一建设晒场、农具存放地。既综合利用了土地,又使得村庄布局合理、美观、整洁。

3.2 小村并点型土地整理模式

这种类型主要适于发展中心村,即把分散于大村以外的自然村并入行政村中,集中发展一个中心点。既增加了耕地面积又方便了管理,又有益于公共基础设施配置,形成一定的规模效益。这种模式

无论是在经济发达地区还是在经济欠发达地区都适用。这种模式需要对农民加以引导,特别是传统的乡土观念一时难以在农民头脑中消除,可选取先试点后推广的形式,结合当地实际,大力发展经济,带动一片,让农民看到土地整理可以产生经济效益,从而自觉支持土地整理。

3.3 村庄整体搬迁异地改造整理模式

这种整理模式针对经济发展水平较高,根据未来发展需要集体统一迁入城镇的村庄;村庄原址不适宜建设,如自然环境条件恶劣,交通不便,信息不灵的偏远山区农村、洪涝灾害区或山体易滑坡地带或生态保护区内的乡村。从农村长远发展的角度出发,应由政府或集体组织逐步进行异地迁移,整体搬迁到经济条件好、发展空间大的农村居民点用地或城镇,或选择适宜的地区建设独立新村,并对老宅基地进行复垦还耕。

3.4 村庄内部改造控制型整理模式

村庄内部改造控制型整理模式,由于是在原址上进行改造,不改变土地使用性质,虽然节地效果不是很明显,但是可以提高土地集约利用程度,开发建设用地后备资源,增加可开垦耕地资源,改善农村居民点用地环境,促进乡村城镇化。这种方式对日照市平原地区居民点改造有很强的针对性。

3.5 迁村上山整理模式

这是一种主要针对丘陵山区的土地整理模式。丘陵山区农民大多依水源、平地而居,庭院面积较大,人均居住用地面积超过规定的标准,而一些传统的村庄,农村居民点用地占用了原本最优质的耕地,没有充分发挥其生产效益。因此对丘陵山区的村庄,应当迁村上山向山麓地带集中,将平地地带的宅基地复垦为耕地。

济南市市中区多措并举确保山体治理任务完成

2006年,济南市市中区认真贯彻落实全市城乡环境综合整治工作会议精神,根据《济南市破损山体专项整治实施方案》的总体部署,采取多项措施,确保辖区破损山体治理任务的完成。一是爆破整平,消除视觉污染。对山体破损面积较大,且无保留价值的山体,主要采取爆破整平的方法进行治理。二是垒石砌堰,植树绿化。对山体破损面积较大,且有保留价值的山体,采取消坡、排险,垒石砌堰植树绿化。三是彩绘置景,艺术处理。针对破损面陡峭、立面平整的破损山体,采取彩绘置景的方法进行艺术处理,使其与周边环境相协调,从而消除人们的视觉污染。四是项目捆绑,开发治理。对有项目依托的,充分利用市场手段,进行捆绑式运作,积极与开发企业进行磋商,协调各方面的关系,引导其承担起治理破损山体的工作,从而改善周边环境。截至 2006 年 12 月底,市中区已开工治理山体 10 座,完成 5 座,投入资金近 4000 万元,治理总面积 98.93 万平方米,占年度总任务的 36.55%,超额完成市政府下达的任务指标。(赵光庆)