

工作研究

惠民县农村建设用地的控制与保障

赵培金¹, 袁立平²

(1. 中共惠民县委, 山东 惠民 251700; 2 惠民县国土资源局, 山东 惠民 251700)

做好农村建设用地的控制和保障工作,更好地服务于社会主义新农村建设,是新一轮县级土地利用总体规划修编的重要任务。为此,必须引起重视,认真研究,抓好落实,确保在严格保护耕地的前提下,编制出科学、合理、详尽的规划,从而更好的为社会主义新农村建设服务。同时,结合惠民县社会主义新农村建设的要求和农村建设用地的现状、特点,进行剖析,提出新一轮修编中农村建设用地的控制与保障的重点和措施也是非常必要的。

1 基本情况

1.1 农村建设用地情况

惠民县位于黄河三角洲腹地,面积 1 357 km²,辖 10 镇 4 乡,1 282 个行政村,人口 62 万,平均每个行政村为 1.06 km²(平均人口 483 人),农村建设用地分布相对分散,村庄规划明显滞后。惠民县是农业大县,农村人口占全县人口的 85%,2005 年惠民县生产总值实现 65 亿元,农民人均纯收入达到 3 692 元。

20 世纪 80 年代初期,惠民县根据国务院颁布的《村镇建房用地管理条例》,全县 1 150 个村庄制定了村庄规划方案,占村庄总数的 90%,但只有不到 40% 的村庄严格按照规划建设,这些村庄大都村容村貌整齐美观。其余村庄由于经济条件的限制或村领导班子变更等原因,或终止或改变,影响了规划的落实。没有规划的村,村民宅基地私有观念依然严重,致使符合宅基地需求条件的无法安排,有的却一户多院或建新宅不拆旧宅等现象时有发生;闲置用地、一户多宅及空心村现象严重,土地利用率低;农村居住区建筑密度大,容积率低,居住环境杂乱,据

调查,惠民县农村居住环境中的建筑密度高达 0.60,容积率仅为 0.44。住房之间,见缝插针,生活质量和居住环境受到影响,这也给村内交通、绿地等公共设施用地的配置带来了很大障碍,也体现出农村建设用地的粗放。

1.2 惠民县社会主义新农村建设目标

全面实现小康社会的关键在农村,重点和难点也在农村。按照中央确定的“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的新农村建设目标,惠民县针对村多村小、面广量大的特点,提出按照农户自愿、规模适度、合理聚集、梯度缩减和有利于生产生活的原则,逐步撤并小型村、整理空心村、缩减自然村、搬迁偏远村,建设中心村。2010 年形成以县城为中心,中心示范镇、一般镇、中心村“一点三线”的城镇体系,城镇化水平达到 45%。利用 15 年的时间,把惠民县农村建设成为富裕、文明、生态、平安、和谐的社会主义新农村。

2 农村建设用地的控制与保障规划

2.1 做好规划修编的前期准备工作

一个科学的规划,必须事前进行详尽的调查分析、研究归纳,为科学核定规划修编提供依据。为此,国家、省市先后对规划前期准备工作做了部署,根据安排,惠民县开展并完成了规划修编前的“上轮土地利用总体规划评价”和“四查清、四对照”工作,并对规划期内新增建设用地总量与国民经济和社会发展规划确定的发展目标进行了对照分析(表 1)。

收稿日期:2007-01-10;修订日期:2007-06-22;编辑:杨学作

作者简介:赵培金(1965-),男,山东诸城人,主要从事国土资源管理工作。

表 1 惠民县新增建设用地与规划指标比较表 (hm²)

项 目	1997—2006 年建设占用			1996—2010 年规划指标			规划与占用差值		
	合 计	耕 地	非耕地	合 计	耕 地	非耕地	合 计	耕 地	非耕地
城 镇	685.25	582.46	102.79	734.57	435.22	299.35	49.32	-147.24	196.56
农村居民点	2491.9	50.8	2441.1	113.5	63.00	50.5	-2378.4	12.2	-2390.6
独立工矿	481.17	408.9	72.27	37.00	22.00	15.00	-444.17	-386.9	-57.27
交 通	400.44	320.35	80.09	501.72	186.00	315.72	101.28	-134.35	235.63
水 利	475.8	79.60	396.2	679.78	113.78	566.00	203.98	34.18	169.8
合 计	4534.56	1442.11	3092.45	2066.57	820.00	1246.57	-2467.99	-622.11	-1845.88

通过上表的比较可以看出,新增建设用地面积与规划指标数的差值。城镇用地总规模在总体规划控制指标以内,但占用耕地规模超出 147.24 hm²。1997 年惠民县为 12 个镇 9 个乡,于 2000 年合并为 10 个镇 4 个乡。近几年,在大发展大招商和加快发展小城镇的形势下,城镇发展规模迅速扩大。

农村居民点新增规模为 2 491.9 hm²,主要是乡驻地规模扩大和农民宅基地占用,随着农村人口的不断增加,农民所需宅基地规模也在不断扩大。农民宅基地占用的土地是村外取土坑、晒谷场、其他未利用地等。同时,查清了农村居民点的闲置低效利用土地,据统计,惠民县村内闲置宅基地 1 980 宗,面积 90.24 hm²。村内空闲土地 1335 宗,面积 81.31 hm²。其中可调整利用土地 81.22 hm²。

2.2 搞好农村居民点用地潜力分析

在农村居民点挖潜的措施上,建立中心村,应是建设新农村的首选,为此应该根据新农村建设规划,合理的对中心村建设用地进行规划。在当前建设节约型社会的形势下,应从提高土地利用程度、节约用地等方面,在利用好农村居民点低效和闲置土地的基础上,对未来 10 年农村建设用地需求进行科学预测,既要充分考虑确定道路、供水、排水、医务所、文体活动场所等各类公用设施用地,又要考虑到对沼气、秸秆气化等农村能源工程建设和基础设施建设用地,为中心村的发展留足空间。为此,规划坚持对村镇建设用地要在科学测算城镇化发展水平和人口规模的基础上,按照国家确定的人均用地指标,合理确定建设用地规模,对建设占用耕地,要进行科学预测,合理确定基数,并允许在采用强制性指标的同时,增加一定幅度的调节指标,规划一经批准后,就要严格执行,不能随意更改、变动。

2.3 开展新农村建设试点

当前,国家对土地宏观调控,紧缩“地根”,经济发展与耕地保护的矛盾十分突出,尤其是惠民县经济落后的现状亟待改变,招商引资、大力发展新建工业项目成为改变惠民县经济状况的最佳出路,这也为农村改造提供了良好机遇。通过总结经验,科学论证,试点工作主要采取 3 种模式:整体搬迁村庄。惠民县沿黄河北岸一带,村庄小而密集,分布紊乱,通过搬迁,把原村庄占用的肥沃土地复垦为耕地,新村建设选用较为贫瘠的土地,同时配套水电路等公共设施。空心村改造。以胡集镇陈家村为代表,该村村民经济观念较强,外出做生意,打工致富的较多,定居城市的村民亦不少,致使村内许多住房无人居住,且房屋多为 20 世纪五六十年代的土墙草屋,按照规划,把新农村建设在原村址东部,约占原村庄土地的 1/3,其余土地复垦为耕地。倡导多层建筑,集约节约用地。在孙武、李庄等经济条件好的乡镇,尤其是村民相对富裕,村集体也有一定积累的村庄,可以进行以楼房为主的社区建设。在具体实施过程中,要把握好选址、规划、资金管理关键环节。

2.4 搞好农村居民点基础设施建设规划

目前,惠民县低于 200 人的村有 145 个,按照新农村建设规划,按每 3 000 人合并为 1 个中心村,人均居民点面积 150 m² (国家控制标准),需要建设用地 45 hm²。合并后,可以减少建设用地达 40%,不仅减少水、路、电等基础设施的重复建设和对耕地的占用,也将全面提高居住环境,生活质量,增强居住的健康性、舒适性。加大对合并、搬迁后村庄旧址的开发整理,把居民点的土地开发整理当作增加耕地

(下转第 94 页)

资 10 万亿元,如果 60%的投资使用新增建设用地,按照省政府规定的 3000 万元/hm²的最高投资强度计算,需新增建设用地 20 万 hm²,平均每年 4 万 hm² (60 万亩)建设用地。如此巨大的用地需求,仅靠单纯的集约挖潜,在短期内难以实现。为保证上述投资及时落地,山东省应统筹区域发展布局,有计划、有步骤地实施产业战略转移,加快黄河三角洲高效生态经济区建设步伐,以滨州港为依托,建设省级的滨州港工业园区,制定有关各方共赢互惠的优惠政策,吸引全省性的投资到此落户。

(5)积极开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩工作。进一步鼓励开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作,在保证建设用地总量不变的前提下,凡是整理减少的农村建设用地,都可以置换为城镇建设用地,且不占规划计划指标,收取的新增建设用地有偿使用费、耕地开垦

费、土地出让金等,专项用于农村建设用地整理复垦的扶持资金,实现城镇建设用地增加与农村建设用地减少的良性循环。农村建设用地整理,要按照“规划先行、政策引导、村民自愿、多元投入”的原则,按规划、有计划、循序渐进、积极稳妥地推进。合理确定农村居民点的数量、布局和建设用地规模,在尊重农民意愿的前提下,统筹规划农村居民点,实行迁村并点。统筹规划城镇建设用地和工业用地,严禁零散安排乡村工业用地;通过村庄、集镇规划加大整合土地资源力度,使产业集聚效应达到最优,实现集约利用土地。在改善农村生态环境和农民生产、生活条件的同时,既适度地减少农村建设用地、整理复垦为耕地,又可争取到一定的建设用地指标,满足经济发展对建设用地的需求,有效提高土地供给水平。

(上接第 90 页)

的有效措施来抓,可以按照“谁投资,谁受益”的原则,政府、集体、个人等社会多方投资,动员社会各界力量支持农村居民点用地整理;也可以按照“政府补贴一块、村民自筹一块”的原则多方合作,进行开发整理。

3 规划中应注意的问题

(1)农村建设用地,必须坚持“先规划、后建设”的原则,原土地、建设规划布局不合理或超过规定用地限额的必须按《山东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》的规定进行重新修订。在新一轮土地总体规划时,必须坚持规划一张图,审批一支笔、建设一盘棋,严格按规划进行实施,切实维护规划的统一性和严肃性。村庄、集镇规划必须符合土地利用总体规划,切实做好村镇规划与土地利用总体规划的衔接工作,规划要体现适度超前,满足需求的原则,不求大,但求精,把切实严格控制建设用地作为规划修编的重点,把节约集约用地作为规划修编的核心。

(2)中央明确要求,规划修编中都不能因单纯考虑当地建设的需要而降低保护耕地的要求,绝不能借修编规划放松耕地保护。按照上级要求,必须严格保护耕地特别是基本农田,控制非农建设占用

农用地,落实耕地保护和占补平衡数量与质量并重的原则,确保现有基本农田总量不减少、质量不降低。规划中,要切实摆正项目建设与保护耕地的关系,做到既能满足农村建设用地需求,又能使耕地总量不减少;农村宅基地坚持“一户一宅”原则,宅基地面积不能超过 264 m²,同时,村民住宅建设用地要充分利用原有宅基地和村内空闲地,严禁占用耕地。规划中,严格遵守国家村镇人均建设用地规划标准。

(3)用规划引导高效用地,提高用地效率,保障社会经济可持续发展。通过规划,合理确定用地标准、建筑间距,倡导节约集约用地。规划实施中,必须在坚持拆旧建新的前提下,严格控制占用耕地建房,提倡多层建住宅;对确实无宅基地建房,又符合规划要求的,建房占地每户面积控制在 264 m² 以内(含附属设施)。建筑规划要求达到横向成排、纵向成列,联体建筑一般不超过 4 户为宜(不含公寓式),山墙之间距离(除消防通道不小于 3.5 m 外)不得少于 2 m。完善村庄规划体系,不能以超前规划为借口,规模偏大,村镇建设规划与土地利用规划衔接不上,对此要积极探索集约合理用地和土地经营新机制,不断完善村庄规划,促进社会主义新农村建设。