

工作研究

文登市农村集体建设用地情况的调查^{*}

邱洪殿, 丛林, 隋旭光, 刘建良, 邱传模, 杨军明

(文登市国土资源局, 山东 文登 264400)

2006 年 12 月至 2007 年 4 月, 文登市国土资源局结合国土资源部、世界银行“农村集体建设用地管理利用政策研究”项目, 从农村集体建设用地流转、农民宅基地管理、小城镇建设用地以及农村集体建设用地整理等 4 个方面入手, 对农村集体建设用地管理开展全面调查。并对调查结果进行了分析研究, 提出了文登市农村集体建设用地管理利用的思路。

1 文登市概况

文登市位于山东半岛东部, 西与烟台市牟平区和乳山市相接, 北连威海市环翠区, 东邻荣成市, 南濒黄海, 总面积 1 779.84 km²。辖 14 个镇、3 个街道办事处和 1 个经济开发区, 827 个行政村, 72 个社区居委会, 总人口 64.25 万。

文登列全国百强县第 19 位, 2006 年, 全市生产总值 360 亿元, 地方财政收入 15.1 亿元; 城镇居民人均可支配收入 10895 元, 农民人均纯收入 6558 元。是“国家环境保护模范城”和“中国优秀旅游城市”、“全国卫生城”、“全国城市环境综合整治优秀城市”, 是建设山东半岛城市群和山东半岛制造业基地的重要地带, 是中国东部沿海经济发展最具活力的地区之一, 被誉为人间“天赐福地”。

文登是全国粮油生产基地, 山东省重要的果蔬生产基地。全市土地总面积 177 984.37 hm², 其中山地占 19%, 丘陵占 58.4%, 平原占 22.6%。农用地 142 743.71 hm², 占土地总面积的 80.28%, 其中耕地 61 599.91 hm², 占农用地总面积的 43.15%, 人均耕地面积为 0.096 hm² (1.44 亩); 园地 18 701.59 hm², 占农用地总面积的 13.1%; 林地 33 128.05 hm², 占农用地总

面积的 23.21%; 其他农用地面积 29 314.16 hm², 占农用地总面积的 20.54%。建设用地 24 115.59 hm², 占土地总面积的 13.55%, 其中城市居民点及工矿用地 19 060.73 hm², 占土地总面积的 10.71%; 交通用地 1 896.32 hm², 占土地总面积的 1.07%; 水利设施用地 3 158.53 hm², 占土地总面积的 1.77%。未利用土地 11 125.05 hm², 占土地总面积的 6.25%。

2 文登市农村居民点用地情况

该次调查的居民点包括农村宅基地、空闲地、村内道路、村内其他集体建设用地等。分 1990 年, 1996 年和 2006 年 3 个年度进行调查。

随着经济的发展, 文登市城镇化水平和工业化速度不断加快, 农村大量人口向城镇集中, 农村常住人口数量呈减少态势, 2006 年全市农村人口共 462217 人, 比 1996 年减少 44510 人, 比 1990 年减少 76532 人, 年均递减率达到 9.5×10^{-3} 。农村人口减少, 主要是由参军、考学、进城务工、农村出生率降低等原因所致。与此形成鲜明对比的是, 全市农村宅基地数量呈逐年上升趋势, 1996 年以前扩张较快, 宅基地面积由 1990 年的 3 174.1 hm² 增长到 1996 年的 3 290.6 hm², 增加了 3.7%; 2006 年全市宅基地面积为 3424.7 hm², 比 1996 年增加了 4.1%。

调查显示, 2006 年农村人均建设用地面积 201.8 m², 比 1990 年增加了 22%, 比 1996 年增加了 10%。

农村老年人口所占比例上升, 人口老龄化趋势不断加大, 1990 年, 老年人口占农村总人口数的 21.8%, 1996 年为 22.6%, 2006 年达到了 23.3%。

由于农村常住人口的减少和老龄化的加快, 一

* 收稿日期: 2007-07-10; 修订日期: 2007-07-25; 编辑: 孟舞平
作者简介: 邱洪殿 (1959-), 男, 山东文登人, 文登市国土资源局局长。

方面,农村宅基地流转的速度加快,一户多宅现象大量产生。调查显示,1990年全市一户多宅的户数为5290户,1996年为6442户,2006年达到9242户,较1990年增长了近75%,比1996年增长了43%。另一方面,闲置住宅大量增加。调查结果显示,1990年全市闲置宅基地为10671户,1996年为15399户,2006年为23832户,较1990年增长了123%,较1996年增长了55%。全市农村住宅闲置率达到10.5%。宅基地超占面积,1990年为40.8 hm²,1996年为46.5 hm²,2006年为50.6 hm²。

调查资料显示,随着城市化水平的提高,受经济利益的驱动,城乡接合部往往比农村更容易形成违法占地。以未批先建为主的违法占地所占比例,农村1990年为0.3%,1996年为0.6%,2006年为0.8%;城乡接合部1990年为0.2%,1996年为1.6%,2006年为8.2%。

3 文登市小城镇建设用地基本情况

对镇区和城市建成区分别进行调查。镇区分1986年,1996年和2006年3个年度进行,按工业用地、住宅用地、教育用地、医疗用地、商服用地等类别进行调查,所有用地都是按调查时的实际用途汇总,如原机关用地现出租给工业企业,调查时按工业用地汇总。城市建成区的调查年度为1990年,1996年和2006年。

文登市2006年建制镇镇区人口平均6182人,镇区平均面积142.3 hm²。镇区人口高于全国水平,镇区面积低于全国平均水平(全国镇区人口平均4519人,镇区平均面积220 hm²)。

按人口指标衡量,镇区人口<4000人的镇为小规模建制镇,4000~10000人之间属于中等规模的建制镇,>10000人的为大规模建制镇。文登市宋村、荷山镇区人口>10000人,属于大规模建制镇;其余建制镇除埠口、米山外,人口都>4000人,属于中等规模建制镇。调查资料显示,文登市镇区面积由1986年的1267.3 hm²增加到1996年的1904.5 hm²,增加了50.3%;至2006年达到2393.4 hm²,比1996年增加了25.7%;镇区人口由1986年的66720人增加到1996年的94363人,增加了41.4%;至2006年达到123634人,比1996年增加了31.0%。以上数据可以看出,1996年以后镇区人口增长加快而镇区面积增长变缓,这与国家出台相

关政策有关。

3.1 镇区各类建设用地基本情况

各类建设用地由1986年的479.3 hm²到1996年的803.1 hm²,增加了67.6%;至2006年达到1124.9 hm²,比1996年增加了40.1%(表1)。

表1 文登市镇区建设用地情况统计(hm²)

年度	工业	住宅	教育	医疗	商服	机关	合计
1986	168.9	17.3	130.4	20.4	81.7	60.6	479.3
1996	365.5	38.4	170.7	27.2	105.3	96.0	803.1
2006	640.9	77.9	176.5	27.7	120.9	81.0	1124.9

从表1可以看出,其中工业用地、住宅用地、商服用地增长明显。教育、机关、医疗用地,1986—1996年增长较快,1996—2006年增长缓慢,与这些单位的撤并有较大的关系。

1996年之前,许多村办小学、联办初中都逐渐撤并,集中到镇驻地学校,致使这期间小城镇的教育用地增长较快。调查数字显示,1986年全市小城镇在校学生数为34638人(包括镇区内所有小学、初中、高中、幼儿园的学生数,下同),教职工人数为2529人;至1996年在校学生数增加到46245人,教职工人数为3647人。1996年以后随着生源的减少,高中学生大部分到城里读书,乡镇的高中学校基本撤并;虽然高中撤并,乡镇的初中教育仍在不断发展,所以教育用地还是略有增加。2006年全市各小城镇在校学生数为39693人,教职工人数为3910人,可以看出虽然乡镇高中撤并,在校生数量仍高于1986年,略低于1996年,但教职工人数比1996年多了263人。

机关办公用地,1986年为60.6 hm²,1996年为96.0 hm²,比1986年增加58.4%;2006年为81.0 hm²,比1996年减少了15.6%。主要原因,一是2000年机构改革,部分镇被撤并,原机关办公用地改变用途;二是原机关办公用房大多是平房,占地面积较大。

医疗用地,1986年为20.4 hm²,1996年为27.2 hm²,比1986年增加了33.3%;2006年为27.7 hm²,比1996年增加了2%。主要原因与机关用地相同。

通过调查,2006年底,镇区内各类空闲建设用地共95.3 hm²(表2)。

表 2 2006 年文登市镇区空闲建设用地面积统计(hm²)

工业	住宅	教育	医疗	机关	其他	合计
75.3	0.2	11.4	1.4	5.5	1.5	95.3

从表 2 可以看出,工业用地、教育用地、机关用地等空闲面积较大,主要包括一些关停镇办企业,撤并的学校和机关用地等。

3.2 城市建成区建设用地情况

文登市建成区面积由 1990 年的 1 059.0 hm² 增加到 1996 年的 1 507.4 hm²,增长了 42.3%;2006 年为 4 244.8 hm²,比 1996 年增长了 181.6%;常住人口由 1990 年的 7.8 万人增加到 1996 年的 13.8 万人,增长了 76.9%;2006 年为 17.8 万人,比 1996 年增长 29.0%。可以看出,不论城区面积还是常住人口都在急速膨胀。

从表 3 可以看出,调查年度内增长较快的用地为商业用地、交通用地、住宅用地、工业用地。其次增长幅度较快的是公共设施用地、水利设施用地。

表 3 文登市建成区内各类建设用地调查(hm²)

用地类别	1990 年	1996 年	比 1990 年 增加 %	2006 年	比 1996 年 增加 %
住宅用地	223.0	420.5	88.6	935.3	122.4
工矿仓储用地	322.7	454.8	40.9	1631.8	258.8
商服用地	56.2	77.3	37.4	316.9	310.0
公共设施用地	38.0	47.2	24.2	110.9	134.9
公共建筑用地	113.8	145.6	27.9	200.6	37.8
教育用地	38.3	53.2	38.9	65.6	23.2
医疗用地	28.2	33.9	20.2	46.0	35.6
交通用地	87.0	169.0	94.3	689.7	308.1
水利设施	56.4	70.0	24.1	193.5	176.5
特殊用地	13.5	14.7	8.6	22.6	53.5
其他用地	148.3	108.3	- 27.0	143.5	32.5
合计	1059.0	1507.4	42.3	4244.8	181.6

4 农村集体建设用地整理情况

此次主要是调查全市农村居民点可整理的宅基地、空闲地、饲养室、办公室、学校等,以及农村居民点以外可整理的集体建设用地部分,不包括城市规划区和镇规划区。

统计数字表明,2006 年底全市 827 个行政村,

农村居民点面积为 9 329.5 hm²,农村人口 462217 人,人均 201 m²,远远超过国家标准(人均 150 m²)。农村建房多围绕原村庄道路及周边扩展,呈“线性”和“块状”扩张,致使良田被占,村民弃旧建新,有的旧宅基地荒芜,房屋四周边角地空置,有的旧宅基地用来堆放杂物或作饲养室用,有的则完全闲置不用,形成“空心村”。

通过调查,全市农村集体建设用地可整理总面积为 529.4 hm²,其中:农村居民点 482.6 hm²,占总面积的 91.2%;独立工矿 17.6 hm²,占 3.3%;废弃道路和其他 29.2 hm²,占 5.5%。近阶段可成片(面积在 5 亩以上)整理的面积为 340.9 hm²。预计实施整理后可新增农用地约 529.4 hm²,其中:耕地、园地约 467.3 hm²,占新增农用地总面积的 88.3%;林地和其他农用地约 62.2 hm²,占 11.7%。

在 340.9 hm² 的统计范围内,从建设时间来看,20 世纪 70 年代前建设的房屋共 3793 栋,占总数的 75%,70—90 年代建造的房屋 1175 栋,占总数的 23.5%,90 年代后建造的房屋有 73 栋,占总数的 1.5%。有集体建筑(办公室、仓库、地瓜窖等)1189 间(座),大部分为 70 年代前建设,由于建设时间较为久远,建筑物破损率较高;从居住情况看,农民住宅共 4987 宗,其中:常年居住 3087 宗,闲置 1506 宗,倒塌 394 宗,分别占统计总数的 61.9%,30.2% 和 7.9%,利用率较低。从住户年龄构成看,60 岁以下 1288 户,2963 人,约占 41.7%;60 岁以上 1799 户,2711 人,约占 58.3%,农村居住人口老龄化明显。

通过走访和调查,2007 年—2009 年预计可整村搬迁或部分搬迁的居民点面积约 235.1 hm²,2010 年—2012 年可整村搬迁或部分搬迁的居民点面积为 294.3 hm²。

5 农村建设用地流转情况

通过调查,文登市农村集体建设用地流转的主要形式是宅基地交易,1990 年,村内交易数量为 2798 户,1996 年为 6207 户,2006 年为 11156 户,分别增长了 121.8%和 79.7%;外来人口购买宅基地的,1990 年为 385 户,1996 年为 895 户,2006 年为 2220 户,分别增长了 132.5%和 148.0%。

文登市农村住宅用地以外集体建设用地共

3056宗5619718 m² (8429.58亩),其中村经济组织自用1881251 m² (2821.88亩),占总面积的33.47%;这部分建设用地主要为村委办公室用地;出租2207128 m² (3310.69亩),占总面积的39.27%;转让232787 m² (349.18亩),占总面积的4.14%;闲置1298553 m² (1947.83亩),占总面积的23.11%。从以上统计数字可以看出,出租和转让所占比重较大,占总面积的43.41%。

通过以上调查数据,可以看出随着城镇化水平和工业化速度的不断加快,农村人口大量向城镇集中,农村常住人口数量呈逐年减少态势,并且老龄化趋势不断加大,农村集体建设用地整理潜力也随之增大。

6 加强农村集体建设用地管理的建议

(1) 进一步规范宅基地管理。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)下发后,为加强农村宅基地管理,国土资源部下发了《关于加强农村宅基地管理的意见》(国土资发[2004]234号),都提出“严禁城镇居民在农村购买宅基地”,从目前的情况看,难以掌握。主要原因是山东省取消了农业户口和非农业户口的管理方式,单纯通过户口簿难以认定购房户是否为城镇居民。从有关方面获悉,我国已有12个省(市、区)取消了农业户口和非农业户口的划分方式,建立城乡统一的户口登记制度。在这种情况下,“严禁城镇居民在农村购买宅基地”的规定已显得苍白无力。针对宅基地

管理方面出现的新情况、新问题,应尽快出台可操作性强的规范性文件,明晰宅基地产权,明确宅基地流转。

(2) 积极稳妥地开展农村集体建设用地整理工作。一方面,扎实推进社会主义新农村建设。从文登市的调查情况来看,离市区和镇区稍远的村庄,都不同程度地存在着“空心村”现象。可以在尊重农民意愿的基础上,按照“缩并自然村、建设中心村、充实空心村”的原则,实行村庄整体搬迁、村庄整治、农户拆迁,达到既改善居住条件和生活环境,又增加有效耕地面积的目的。另一方面,推进城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点及建设用地指标置换工作。按照国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)“城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”的有关要求和国土资源部的工作意见,积极探索通过综合利用周转指标、项目区整体审批等激励措施推进集体建设用地整理工作,从而实现统筹城乡发展用地,优化土地利用布局,促进节约集约用地以及缓解建设用地供需矛盾。可以采取多措并举的方式,对成片整理的建设用地运用挂钩政策,对分散的建设用地整理运用置换政策,通过整理农村集体建设用地,既可以加快社会主义新农村建设步伐,更可以增加耕地面积,确保全国18亿亩耕地这条红线安全。

(3) 加强农村集体土地产权制度改革的政策研究,推进集体土地使用权登记发证工作,完善集体土地登记制度。

日照市创建失地农民安置新机制

近年来,日照市国土资源局按照有关法律法规和政策,在征用土地的补偿安置方面进行积极探索,创建了失地农民安置新机制,收到了良好效果。一是实行留用地安置。在符合城市规划的前提下,按被征地村现有土地面积的10%~15%的比例,给农村集体经济组织划出安置人员留用土地,用于发展村办企业,供农民开发利用,自主经营发展二、三产业,解决就业生活保障问题,既能让农民长久受益,又为政府排忧解难。二是试行整体补偿安置。对村情较好的村居实行整体性征地补偿安置。即在扣除村庄面积和10%~15%的村预留地后,对剩余范围内的规划建设用地按照征地补偿标准,对青苗及地面附着物实行一次性清点、登记、核价、补偿,并签订《征地补偿协议书》,发放安置补助费。同时以正式文件的形式对被征地村的预留地予以落实。三是实行货币安置。抓住发放、管理、增值等关键环节,努力将失地补偿款由“死钱”变“活钱”、由“小钱”变“大钱”,逐步建立起维护农民利益的长效机制。在土地征用过程中,会同被征地村对失地农户进行安置补偿,与被征地农户签订货币安置协议,将安置补助费一次性发放给个人,并积极鼓励和引导其自主创业。四是依托用地单位进行就业安置。从“授人一技、拓宽渠道、强化保障”入手,按照“政府促进就业、市场调节就业、劳动者自主就业”的原则,依托用地单位尽量做好失地农民的就业安置工作。建设项目征用农村集体土地后,由当地政府与用地单位签订协议,约定在项目建设过程中,凡被征用土地的村有资质能力承建的工程优先安排其承包建设;项目建成后,优先录用符合条件的被征地村的农民进厂务工或进园区从事物业管理、卫生清扫、花草修剪等工作,增加失地农民的就业机会和劳动收入。这些安置新举措的实施,有效解除了失地农民的后顾之忧,确保了失地农民的生活水平不因征地而降低,维护了社会稳定,促进了经济发展。(李邈,许志利)