



# 莒县农村居民点整理潜力研究

刘志伟,翟文丽,岳登合

(莒县国土资源局,山东日照 276500)

## 1 农村居民点用地存在的问题

### 1.1 平房户型多且分散建筑容积率低

莒县农村居民点户型中平房比重高达98.6%,二层楼房占1.1%,三层及以上户型仅占0.3%,建筑容积率低,单层平房占到98.6%,分布分散,有10个乡镇的农村居民点密度低于日照市平均水平。农村居民点用地“平面扩张有余,立体利用不足”,造成交通、供水、供电网等公共基础管网(线)铺设距离增加,建设成本增大。一些偏远的村庄,由于受经济条件的限制,基础设施很难配套,给村民生产、生活带来诸多不便。

### 1.2 一户多宅超标现象突出

近年来,随着农村经济的快速发展,农民收入大幅提高,农户为改善住房条件建设新房,造成旧宅闲置,一户多宅,甚至形成空心村。莒县进行了农村居民点抽样问卷调查,涉及312 058户农户,其中一户多宅的有4 859户,涉及宅基地8 6821处,面积1 786 hm<sup>2</sup>。全县有8个乡镇一户多宅数比重高于9%,有7个乡镇比重低于3%,其中招贤镇比重最高,达21.49%。有8个乡镇一户多宅占宅基地比重高于14%,有12个乡镇低于7%,其中东莞镇比重最高,达21.53%,明显高于日照市1.9%的平均水平。

### 1.3 闲置宅基地较多空心村现象严重

据调查统计,全县闲置宅基地1 308处,闲置宅基地面积68.54 hm<sup>2</sup>。闲置宅基地处数比重为1.51%;闲置宅基地总面积比重为1.43%。有10个乡镇闲置宅基地处数比例高于全县平均水平,其中东莞镇达6.13%,洛河镇达5.9%。有9个乡镇

闲置宅基地比例高于全县平均水平,其中小店镇高达6.92%,东莞镇达5.78%。

### 1.4 基础设施落后人居环境较差

由于农村居民特有的生活特点,生产用房与生活用房不可分割,很多地方人畜同处一宅。近二十几年来,由于农村不少村庄缺乏规划或者没有较好的按规划建设,个体、集体经济建设的自行其事,家庭作坊式的小加工厂以自家住房为主,集体工厂往往夹在住宅区内,使得农村居民点的生产、生活混杂一起,其中污水、废弃物、粉尘对农村居民点居住环境污染很严重。这样的用地环境对农民身体健康危害很大,对农村社会经济的可持续发展带来很大的威胁。

由于缺乏必要的基础设施,造成村内路巷窄小、曲折,交通不便,也增加了基础设施建设的困难性。大多数的居民点中没有统一的垃圾处理措施,没有统一的污水排放管道,没有自来水供应设施。如:有的村庄排污下水道设施几乎是空白,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,增大了疾病的传播概率和范围。

### 1.5 配套设施不全缺乏功能分区

莒县宅基地与绿地、公用设施等用地的比例与布局不合理。据抽样调查显示,宅基地占农村居民点用地比例的52.9%,高于日照市平均水平(平均水平为49.9%),其中果庄乡和寨里河乡分别高达77.2%和76.7%。而全县有15个乡镇绿化比例低于2%,其中6个乡镇绿化比例几乎为零。公共用地、非农业生产用地、商娱用地偏少,全县有13个乡镇公用设施比例不到3%。例如,果庄乡宅基地面积占农村居民点面积比重的77.2%,而公用设施面

收稿日期:2007-06-25;修订日期:2007-09-12;编辑:曹丽丽

作者简介:刘志伟(1978-),男,山东莒县人,助理工程师,主要从事土地规划及整理工作。

积比例仅为 1.8 %。

## 2 农村居民点用地问题原因

### 2.1 村庄规划滞后

目前,部分乡镇缺乏统一的用地规划,村庄规划制定明显滞后于农村经济发展速度和农民建房需求。莒县有 8 个乡镇的村庄规划率(即各乡镇进行过农村居民点改造的自然村数与该乡镇自然村数之比)低于全县平均水平(平均水平为 70.49 %),其中小店镇、夏庄乡、果庄乡的规划率分别仅为 15.15 %、22.73 %、25 %。

### 2.2 家庭人口结构变化

由于农村人口对传统大家庭的依赖程度逐步降低,适婚人口从原户中分离,成立新户,促使农村总户数增加,户均人口呈现下降趋势。1997—2000 年年均降幅较大,达 0.78 %,2000—2004 年年均降幅放缓,为 0.40 %,1997—2004 年年均降幅为 0.57 %。莒县农村户均人口由 1997 年的 3.34 人减少到 2004 年 3.21 人。

### 2.3 节约用地意识薄弱

在农村,仍有相当一部分群众不了解国家的基本土地法律、法规,误将宅基地使用权当做所有权,认为“宅基地属私有财产,可自由支配,宅基地的买卖、继承等行为属于个人私事,不用到土地部门办理有关手续”。甚至还有“自己的土地自己用,买卖公平就不犯法”,“只要为公,占集体的哪块地都行”的错误观念,用地随意性比较大,“人情地”、“关系地”较多。加之传统“风水”思想,一些人不但想多占地,而且要占好地,致使宅基地纠纷增多。

### 2.4 资金支持力度不足

目前,国家对农村居民点的内部整理和基础设施建设的投入只限于列入农村居民点整理项目的给予必要的资金支持。而对于一般的农村居民点的改造和基础设施的完善,基本上靠村民委员会自筹资金解决,对于作为农业大县的莒县,如果完全靠农民自筹资金搞居民点整理改造和完善基础设施,难度可想而知。

### 2.5 耕地保护与农业比较效益低下之间的矛盾

土地资源是准公共资源,国家实行严格限制农用地向非农用地转移的耕地保护制度。在市场经济

的影响下,纯务农农民越来越少,农业收入占农民收入的比重越来越低。农业效益的低水平,使得农业土地资源价值随之降低,农民缺乏保护农用地的积极性,这在一定程度上造成了农村居民点的无序扩张和土地资源的严重浪费。

## 3 农村居民点整理潜力

农村居民点整理潜力,是指通过对现有分散的农村居民点改造、迁村并点等,可增加的有效耕地面积及其他农用地面积。

### 3.1 影响农村居民点整理潜力的因素

(1)自然条件。地处边远地区的农村居民点,因其所处区位偏僻,交通不发达,土地集约利用程度低,土地的人口承载力小,因而村庄多稀疏,利用程度低,整理出耕地的潜力大;而地处平原特别是城镇周围交通发达的地带,由于土地开发利用历史久远,居住人口密集,村庄也一般较大,利用较充分,可整理出耕地的潜力一般较小。土地利用条件和质量的差异影响整理利用的方向。土地质量较差地带的农村居民点整理腾出的土地主要用于园、林地用途,而平原土地质量较好的农村居民点整理腾出的土地多用作耕地,或用于村镇企业发展用地。

(2)城镇化进程。城镇化进程的加快,吸引大批农村人口进城(镇)务工经商,造成农村人口数量的减少。因此,城镇化进程越快,农村人口减少越快,农村居民点整理潜力越大;反之城镇化进程越缓慢,农村人口将减少的趋势也越缓慢,农村居民点潜力也就越少。城镇化进程加剧了城镇用地的外延扩张,致使建设用地量的增加和人地矛盾的加剧,政府将加大对农村居民点整理的重视,推动农村居民点整理。

(3)农村经济发展状况。农村经济状况越好,居民点整理潜力虽然相对较低,但工作易于开展;在经济欠发达地区,农村居民点整理潜力虽然较高,但受经济条件的制约,推行农村居民点整理相对较困难,利用潜力难以充分发挥。

### 3.2 农村居民点整理潜力计算

根据《村镇规划标准》(GB50188-93)的有关规定(表 1),结合莒县人均耕地面积、人均居民点面积及居民点整理的影响因素,合理确定出适宜的人均居民点用地标准。潜力测算公式如下:

表 1 农村居民点人均建设用地指标 (m<sup>2</sup>/人)

现状人均建设用地水平	允许采用的规划指标		许调整幅度
	指标级别	规划人均建设用地	
50		50.1 ~ 60.0 60.1 ~ 80	应增 5 ~ 20
50.1 ~ 60		50.1 ~ 60 60.1 ~ 80	增 0 ~ 15
60.1 ~ 80.0		60.1 ~ 80 80.1 ~ 100	增 0 ~ 10
80.1 ~ 100		60.1 ~ 80 80.1 ~ 100 100.1 ~ 120	增、减 0 ~ 10
100.1 ~ 120.0		80.1 ~ 100 100.1 ~ 120.0	减 0 ~ 15
120.1 ~ 150		100.1 ~ 120.0 120.1 ~ 150	减 0 ~ 20
> 150		120.1 ~ 150	应减至 150 以内

注: 1. 已有的村镇应以现状建设用地的人均水平为基础, 根据人均建设用地指标级别和允许调整幅度确定, 允许调整幅度是指规划人均建设用地指标对现状人均建设用地水平的增减数值。2. 人均耕地面积小于 1 亩的地区在现状人均建设用地水平允许的指标级别中, 只能采用最低一级。3. 新建村镇规划人均建设用地指标应按表中第 级确定, 人均耕地面积小于 1 亩的地区应按表中第 级确定。

$$\begin{aligned}
 S_t &= B \times Q_t \\
 S &= S_0 - S \\
 S_{潜} &= S \times 60\% \\
 S_g &= S_{潜} \times 50\%
 \end{aligned}$$

$$S_y = S_{潜} \times 15\%$$

$$S_l = S_{潜} \times 20\%$$

式中:  $Q_t$ —规划期末农村人口总数;  $S_t$ —规划期农村居民点面积;  $B$ —规划人均用地面积;  $S$ —规划期农村居民点减少面积;  $S_0$ —现状农村居民点面积;  $S_{潜}$ —增加农用地面积;  $S_g$ —增加耕地的潜力;  $S_y$ —增加园地的潜力;  $S_l$ —增加林地的潜力。百分数都是经验系数, 60% 是指规划期可以实现的潜力, 因为规划期内随着城镇的扩展将有一部分农村居民点并入城镇, 而且受各种条件的限制, 不可能将其余的部分全部整理。50% 则是指可以实现的潜力中整理成耕地的比例, 因为还有一些质量较差的土地只能用作园林用地, 质量更差的就不适合整理成农用地了。15%, 20% 则是可实现潜力中整理成园地、林地的比例。

依据《建设用地需求与城镇发展规模预测》研究中的农村人口预测数据, 规划期末, 莒县农村居民点整理可增加耕地 1 583.33 hm<sup>2</sup>, 园地 475.01 hm<sup>2</sup>, 林地 633.34 hm<sup>2</sup>, 按每年 11.25t/hm<sup>2</sup> 计算, 可增产粮食 1.781 万 t, 按人均年需粮食 0.3 t 计算, 可供养 6 万人保证在粮食减产达到历史上最低谷时(50 年一遇)粮食安全。

今后, 要坚持做好村镇规划和乡镇土地利用总体规划相互协调、相衔接。要加大新农村建设的力度和速度, 逐步撤村并点或缩减、整治空心村, 向高层发展。严格宅基地审批管理, 杜绝一户多宅, 多重占地现象。多方筹措资金, 加大整理力度, 确保集约节约利用土地, 推动农村经济的发展。

(上接第 54 页)

22 号) 明确规定: “新农村建设必须符合规划, 不得以置换、挂钩等为名大拆大建, 将腾出的土地全部用于非农建设。”要依据土地利用总体规划和土地开发整理规划、社会主义新农村建设规划和村镇建设规划, 切实搞好挂钩试点专项规划和项目区规划, 充分发挥规划的引领、规范、协调和指导作用。

(2) 要注意因地制宜。试点工作要在具备条件的地方开展, 既要充分考虑到当地农民的生产条件、生活状况和搬迁难度, 也要考虑到当地农村的整理潜力, 全面进行分析。

(3) 要维护农民的合法权益。试点工作的开展要尊重群众的意愿, 让群众说了算; 安置区要注意基础配套设施建设, 使农民的生活环境得到有效改善, 进一步提高农村村民的居住水平和生活质量。

(4) 要形成有效的激励机制。农村建设用地整理与农用地整理相比, 具有一定的特殊性, 一方面要注意复垦耕地的质量, 另一方面, 要注意保护和改善生态环境, 因此, 推动其工作的开展不能采取强制措施, 必须形成有效的利益趋动机制, 提高农民开展农村建设用地整理的积极性, 促进土地的可持续利用。