

农村居民点用地整理问题探讨*

黄河清¹, 姚晓祥²

(1. 江苏省国土资源厅信息中心, 江苏 南京 210029; 2. 江苏省兴化市国土资源局, 江苏 兴化 225700)

农村居民点用地整理是提高农村居民点用地效率和集约化程度, 促进土地有序、合理与科学化利用的重要手段。农村居民点用地整理对改善农村生态环境, 提高农民生活质量, 缓解用地矛盾, 实现耕地占补平衡, 发展农村经济, 促进城镇化, 缩小城乡差距, 解决“三农”问题具有重大的现实意义, 农村居民点整理将加快我国城市化进程、缩短城乡贫富差距, 增加对城市建设用地的供给, 保障经济的快速健康发展。目前我国农村建设用地的总量约 0.18 亿 hm^2 (5 倍于城镇建设用地), 分布较为零散, “空心村”大量存在, 土地利用较为粗放。根据土地利用现状变更调查资料, 江苏省农村居民点用地面积达到 93.79 万 hm^2 ; 2000 年全省有农村人口 4829.02 万, 人均占地 194.22 m^2 , 高于全国 150 m^2 的平均水平。把这部分建设用地复垦为耕地, 面积相当可观, 也为农村建设用地整理提供了物质条件。

1 农村居民点整理中存在的问题

农村居民点整理主要涉及 2 个方面的内容: 一是农村居民点的拆迁、安置; 二是对农民土地的再分配和补偿。农村居民点的拆迁、安置主要有 3 种模式, 即: 向城镇集中、向中心村集中以及就地安置。国家建设统一经营的生态园区, 农民集体获得租金, 对于拆迁过程中给农民造成损失的, 地方将给以适当的补偿。但农村居民点整理过程中仍然存在一些问题:

(1) 农民住房安置的问题。在农村居民点整理的过程中主要采取了 2 种住房安置措施。一是把农民统一安置到建好的居民区, 根据城镇用地标准以

及原先宅基地房屋情况, 给予每户面积不等的住房 1 套。二是对原先农民宅基地房屋进行评估, 发放补偿费用, 由农民自己在政府划定的区域建房。给予农民补偿款的方法可能导致农民建不到房, 因为农民获得的补偿款不足以到市场上买房或者自己建房, 而且农民的储蓄较少, 而用钱的地方较多, 容易导致把补偿款挪做他用, 最终导致无钱建房。

(2) 责任田再分配中存在的问题。农村居民点整理后, 农民迁移到中心村或城镇, 这就涉及责任田的再分配问题。居所与田地距离较远的农民面临交通成本的问题, 这些费用由谁承担则是问题之一。有些地方把整理出的田地由政府统一经营, 成立农业生态园区。园区管委会每年向农民交纳租金或一次性付给农民集体补偿费用, 在这种情况下, 如何保证农民的利益则是问题之二。

(3) 耕地复垦数量、质量的问题。在农村建设用地整理的过程中, 过去因为只注重耕地的数量而没有过多强调复垦后耕地的质量, 造成了“占好地、补劣地”现象时有发生, 给我国耕地的总体质量带来了一些影响。所以, 在现阶段农村建设用地整理的过程中, 应进一步加强对整理出的耕地质量进行评价, 做好与建设用地指标挂钩的工作。

2 对策建议

(1) 充分尊重集体土地产权, 切实保障农民权益。首先, 农村居民点整理要充分尊重土地所有者的权益, 不得侵犯农民的产权。其次, 应该加强宣传力度, 使广大农民认识到居民点整理的重大意义, 并保证整理项目的透明和公开, 随时接受农民的监督。第三, 在整理过程中, 要给予农民实惠, 注重改善居

* 收稿日期: 2008-05-24; 修订日期: 2008-06-06; 编辑: 王秀元

作者简介: 黄河清 (1968-), 男, 江苏泰州人, 工程师, 主要从事土地管理研究工作。

民生产、生活条件,并保证农民生活质量不降低,对于整理过程中对农民造成的损失要给予公平的补偿。政府在安置农民时应以统一安置到建造好的居民小区为主,一方面能保证农民有房住;另一方面也有助于政府和农民节省房屋建造的开支。在具体实施过程中,首先应征求农民的意见,扩大宣传力度,争取大部分农民的认可,并保证农民住房条件不降低。对于确想自己建房的农户可以发放补偿款,让其自建房屋。同时,政府只发放房屋的内部必要的装潢费用以及在国家规定范围内住房面积减少所带来的补偿费用等。对于责任田的再分配,地方应该考虑农民田地位置变化带来的交通成本,并给以必要的补偿。对于由政府统一经营农业园区的,政府应该按照租赁农民土地或农民以土地入股等方式,让农民获得稳定的补偿,从而充分保障农民的权益,提高农民生活水平。

(2)城镇建设用地置换指标要做到与复垦耕地的数量、质量“双挂钩”。应建立并完善耕地质量评价体系,完善耕地质量评价系统,合理运作、科学评

价,做到建设用地指标与复垦耕地的数量、质量“双挂钩”。地方政府应该对复垦后的质量进行评估,对于高于平均水平或复垦耕地质量很高的,可以给予奖励或赋予“质量系数”,即置换比复垦面积更大的建设用地使用指标。

(3)以科学发展观为指导,促进土地可持续利用的原则。在农村居民点整理的过程中,要十分注重保护耕地质量和农村生态环境。具体来说应该注意以下几点:①注重土壤的改良。土地作为自然的产物,其质量的提高必须遵循自然生态规律,必须充分考虑土地生态系统内物质循环和能量流动的特点,考虑系统内各生态因素间的相互平衡以及土地生态系统与其他各相关环境系统间的相互关系;②注重农村生态环境的改善,对于不适宜作物耕种的土地,要做好退耕还林还湖工作,维护农村生态系统;③按照保护生态环境,提高环境容纳能力的原则实施各项土地整理的生物和工程技术措施。要注意有选择地保留民族、民俗等文化遗产和建筑,做到土地整理与文化建设相统一。