

菏泽市农村居民点用地整理探讨

秦鸿芹

(菏泽市土地变更调查所, 山东 菏泽 274000)

长期以来,由于缺乏有效的约束、监督与管理机制,我国农村居民点普遍存在布局散、用地乱、环境差等问题。改革开放以来,尽管农村居民点建设有了很大改善,但是其布局、用地结构依然没有根本转变,且规模快速增加,一户多宅、宅基地闲置、空心村等现象普遍存在。菏泽作为农业大市,农业人口多,农村居民点用地面积大,研究农村居民点的归并整理,对提高土地利用效率,实现土地节约集约利用和有效保护耕地具有重大意义。

1 农村居民点用地潜力分析

2005年更新调查结果显示,菏泽市农村居民点用地 130 927.33 hm²,农业人口 7 133 925 人,人均占地 183.53 m²,若按国家《村镇规划标准》最高限 150 m²/人计算,人均超占 33.53 m²,全市村庄共超占 23 920.05 hm²。近年来,随着城市和建制镇规模不断扩大,农村人口快速向城镇转移,剩余人口逐渐减少,人均用地面积不断增大,且土地利用率低。通过归并、改造、整理,原址有 90% 可整理成农用地,其中 60% 可整理成耕地,全市耕地面积可增加 14 352.03 hm²。整理之后,通过盘活集体存量建设用地,可进一步促进农村土地的节约集约利用。

2 农村居民点用地整理存在的问题

(1)越权批地现象普遍,耕地浪费严重。《土地管理法》第 62 条规定,农村村民建住宅,需经乡(镇)人民政府审核,由县级人民政府批准。多年来,菏泽市农村宅基地完全按法律规定权限审批的为数不多,绝大部分由村委会或乡(镇)政府批准,经县(区)级政府审批的非常有限。因此,“建新不

拆旧、村庄外延、一户多宅、内空外撑、弄虚作假”等现象比较普遍,农民建房用地失控,耕地浪费严重。

(2)缺乏规划,容积率低。菏泽市共有 6 864 个行政村,13 940 个自然村。从 20 世纪 90 年代至今,虽然有 1 830 个村庄编制了规划方案,但实际按照规划建设的不足 50%。由于多数居民点缺乏村庄规划,少数有规划的,其规划期也已超过时限,因此宅基地闲置、布局杂乱无章、房屋参差不齐、面积大小不一、宅基地超标等状况普遍。近几年,随着民营经济快速发展和商业网点增加,集工、商、居住于一体的农宅建设向城市、建制镇、乡、村道路靠拢,部分沿路建设,形成“一条龙”式马路村庄,既影响交通又占用耕地。同时建筑物以单层平房为主,占地面积大,容积率低。抽样调查表明,菏泽市农村楼房住户仅占农户总数的 1.17%,土地严重浪费。

(3)居民点整理投资大,推行困难。目前,菏泽市农村居民点用地整理资金以政府和村集体经济组织投资为主,由于当地经济欠发达、大多数村庄农村集体经济比较薄弱,且居民点整理投资较大(每公顷需要 10~15 万元),如果政府不制定政策扶持旧村改造,推行居民点整理难度较大。

(4)居民点一般整理为农用地,收益较低。据 2005 年更新调查结果显示,菏泽市通过村庄规划、整理、退宅还田等方式腾出土地 1 641.1 hm²,分别被开发和复垦为耕地 9 hm²,园地 37.4 hm²,林地 87.6 hm²,其他农用地 1 507.1 hm²。因开发复垦出的土地大多整理为农用地,质量差,利用率、产出率及收益率低,投资回收慢,农民投资整理积极性不高。

(5)居民点土地使用权流转困难。农村居民点

* 收稿日期:2008-01-16;修订日期:2008-06-19;编辑:曹丽丽

作者简介:秦鸿芹(1963-),女,山东菏泽人,高级工程师,主要从事土地调查与登记工作。

用地在产权上属农村集体建设用地,按法律规定,集体土地不得流转,如果流转须先征为国有,再行转让使用权,影响了居民点的整理进展。

3 对策建议

(1)宣传农村居民点整理的意义。各级政府和部门要依法行政、科学决策,积极做好宣传和发动工作。①要按照《土地管理法》严格宅基地审批程序,加大对违法批地、占地的监督与惩罚力度。②各级政府应将农村居民点用地整理纳入到整个社会发展中,建立居民点用地整理与社会综合发展决策机制,把握居民点用地整理实施动态,制定奖励和激励政策。③要建立科学透明的居民点整理程序,充分发扬民主,让村民代表全程参与,实行集体决策,增加透明度,赢得群众信任和支持。④各级政府部门要通过多种方式,广泛宣传土地整理的作用及意义,宣传居民点改造对改善村民居住条件和促进经济发展带来的好处,转变村民思想观念。⑤对涌现出的先进典型及时总结表彰,大力宣传并示范推广。牡丹区小留镇后袁村2007年实施的“空心村”改造一期工程,项目实施前,乡村干部首先召开党员大会、村民代表、全体村民大会,将自建房与统一建房进行成本对比,让群众明白统一建房不仅可以节约土地,而且标准高、成本低,非常划算。因宣传到位、措施得力,工程实施得到群众支持和认可,进展顺利。

(2)科学规划,促进土地节约集约利用。要在《土地利用总体规划》指导下,科学编制村庄规划,实事求是地划定村镇发展和撤并复垦范围,并组织实施。要积极引导农民按照村庄规划,通过合村并点和旧村整治,向中心村或小城镇集中;另一方面严格执行一户一宅政策,优先利用村内空闲地和闲置宅基地进行建设,控制超标准建房,有计划、有步骤地解决“空心村”、“宅基地闲置”、“面积超标”等问题。菏泽市牡丹区丹阳办事处何楼社区,通过实施旧村改造,组织村民在原有建设用地上,由平房改高层楼房,仅此一项就挖掘土地潜力50%以上;小留镇后袁村三期旧村改造规划完成后,村庄占地面积由原来的29.1 hm²减少为5.7 hm²,节约土地23.4 hm²;鄄城县引马乡通过村庄规划整治,腾出土地335.6 hm²;东明县长兴集乡和焦园乡,通过滩区村庄搬迁工程,腾出居民点用地632.5 hm²。此外,巨野、鄄城、定陶等县的部分乡镇结合新农村建设,

开展村庄规划,合村并点、村庄搬迁和村庄整治工作已经起步。

(3)依托市场,建立多元化资金投入机制。要充分发挥市场的配置作用,以政府投资为宏观引导,逐步形成政府投入与社会投资相结合的多元投入机制。按照“谁投资,谁受益”的原则,制定开展农村居民点整理的优惠政策,鼓励农民投工投劳,鼓励农村集体经济组织、单位、个人和社会各界积极参与农村居民点整理,多方筹措整理资金。这样,既可改善村民居住环境和村容村貌,又可增加村级收入,发展村庄公益事业,有效解决了改造资金不足的问题。

(4)积极研究配套技术,提高土地收益。农村居民点整理的目的是节约集约用地,提高土地利用率和收益率。对整理出的集体土地,借鉴外地先进经验,按照“投资少、效益高”的原则,针对各乡(镇)、村地理位置、土地特性、种养习惯,突出特色,研究制定开发最佳模式和配套技术。在模式上,宜耕则耕、宜林则林、宜居则居、宜景则景;针对整理出的农村居民点土地状况,研究土壤培肥技术、林木果蔬集约栽培技术、特种养殖技术、庭院立体种养技术、农家绿色旅游配套技术,改善生态环境和农业生产条件,提高土地利用率和产出率,增加农民收益率。牡丹区穆李村通过村庄整理和绿化,与耕地经营相结合,已经发展成为菏泽市十大最具魅力的旅游景点,村容村貌大改观,农民收入大幅增加。

(5)创新机制,促进集体土地使用制度改革。农村居民点用地整理必然涉及到土地权属和相关利益的重新调整和分配,要不断创新机制,广泛调动参与者积极性,推动土地整理工作持续健康发展。要建立利益分配机制,把整理后的收益分配与土地整理工作相联系,处理好各主体之间的利益分配关系,保护投资方的经济利益,充分发挥政府、部门、农村集体经济组织及农民个人在土地整理中的积极作用。要建立统一经营机制,按照土地所有权和使用权分离原则,对通过开发、整理增加的土地实行政府统一收购制度,拓宽农村居民点用地整理的发展空间。农民把合村并点和进行旧村改造后腾出的剩余土地,交给政府统一经营,土地收益按比例返还村集体,村集体可以利用返还资金带领农民从事第三产业或创办企业,提高群众生活水平,进一步促进社会主义新农村建设。