

禹城市农村建设用地的整理潜力分析

张霞¹, 马淑玲¹, 石康艺², 甄勇², 房康宁¹

(1. 禹城市国土资源局, 山东 禹城 251200; 2. 山东农业大学, 山东 泰安 271000)

摘要:农村居民点的合理规划与布局, 农村废弃建设用地的整理, 以及农村建设用地的复垦, 可相应增加一定数量的城镇建设用地, 缓解因工业化发展造成的建设用地高度紧张的现象, 同时改善农村面貌, 提高人居环境质量。该文结合禹城市农村建设用地现状, 对禹城市农村建设用地潜力进行了分析及评价, 并提出了促进建设用地置换工作的对策和建议。

关键词:农村建设用地; 整理; 潜力分析; 禹城市

中图分类号: F301.24

文献标识码: A

0 引言

农村建设用地是指在农村范围内的现状建设用地, 包括村庄用地、工矿用地、交通用地、水利设施用地等。农村建设用地整理可理解为: 针对农村建设用地利用不合理、不充分甚至废弃闲置等现象, 利用一定的政治、经济、法律、工程技术等手段, 对一定区域原有土地利用方式、强度及土地权属进行合理调整, 以充分、合理、有序地利用土地的动态过程。现阶段土地整理主要集中于农村, 是对农用地和农村建设用地的整理^[1]。当前随着农村经济的发展, 农村居民点建设用地与耕地保护的矛盾日益突出, 如何处理两者之间的矛盾是当前农村发展的首要问题。我国农村的发展一般属于自发性的, 任意外延, 缺乏统一的规划, 造成村庄布局混乱^[2]。而农村建设用地的占地比重较大, 具有很大的整理潜力。因此, 在村镇规划的指导下, 开展农村建设用地土地整理是实现耕地总量动态平衡, 改善农村生活, 生产环境, 促进新农村建设的重要途径。

禹城市地处环渤海经济圈, 位于鲁西北平原, 德州市东南部, 济南市西北部, 是山东省会的“卫星城”, 鲁西北的区域性中心城市之一。全市辖7镇、3乡、1个街道办事处, 1个省级高新技术产业园区, 1012个行政村, 总人口50.93万。禹城市是一个农

业大县, 农业人口占总人口的67.62%, 人均占有耕地仅为0.10 hm², 在未来10~20年的时间, 禹城市的城镇化和工业化发展对建设用地的需求将会越来越大。

1 禹城市土地利用特点及存在问题

1.1 土地利用结构

根据禹城市2005年土地利用变更数据, 2005年禹城市土地总面积为99068.59 hm², 其中: 耕地为49920.63 hm², 占土地总面积的50.39%; 园地为4248.08 hm², 占土地总面积的4.29%; 林地为8548.81 hm², 占土地总面积的8.63%; 牧草地为38.63 hm², 占土地总面积的0.04%; 其他农用地为12216.95 hm², 占土地总面积的12.33%; 居民点及工矿用地为14176.54 hm², 占土地总面积的14.31%; 交通用地为1138.43 hm², 占土地总面积的1.15%; 水利设施用地为1318.25 hm², 占土地总面积的1.33%; 未利用土地为5147.85 hm², 占土地总面积的5.20%; 其他未利用土地为2314.41 hm², 占土地总面积的2.34%。

1.2 土地利用中存在的问题

(1) 农村居民点分散发展, 建设用地占有量大, 利用率低。目前禹城市农村建设用地总量约

* 收稿日期: 2008-04-23; 修订日期: 2008-05-06; 编辑: 曹丽丽

作者简介: 张霞(1967-), 山东禹城人, 高级农艺师, 主要从事国土规划及土地整理工作。

14 176.54 hm², 村镇建设用地总量是城市建设用地总量的3.38倍, 且用地布局散乱、分散无序、粗放利用现象严重。长期以来, 农村建设用地基本上处于无规划、无计划、无审批、无管理的“四无”状态^[3], 每个居民点的户数和人口数都很少, 却占用了大量土地, 形成“满天星”式的自然村落现象, 居民散点分布增加了村庄道路等公共占地, 降低了土地利用效率, 造成村庄非农用地过多。

(2) 人均建设用地规模过大。农村居民点所占比重偏大。农村居民点面积占全市土地总面积的10.02%, 人均288.31 m², 远远超过国家规定标准, 村内空闲地、闲置宅基地较多, 土地浪费现象较为严重。

(3) 农村居民向城镇、中心村集中趋势明显。随着城市化进程的推进, 社会主义新农村建设工作的开展, 以及新一轮村镇规划的实施, 农村人口将逐渐减少, 农村居民向城镇、中心村集中趋势明显。现今, 受经济利益的驱使, 各村内每年都有很多农民进入城镇或中心村居住, 甚至不少农民在城镇购置了新房并举家搬迁, 导致原旧房或宅基地闲置, 部分老村落几乎无人居住, “空心村”现象非常严重。

(4) 农村独立工矿土地权属交叉、利用率低。通过调查分析, 有不少建设用地(特别是工矿用地)既没有经过审批, 也未变更权属, 其权属性质非常模糊。有不少工矿企业的废弃地长期处于闲置或低效利用状态, 在新开发的新镇区也存在个别“征而不用, 多征少用”的用地现象; 某些砖瓦窑场已经关闭处于废弃状态, 极大地削弱了土地利用的规模效益, 降低了土地使用的效率^[4]。

(5) 村庄建筑质量差, 布局混乱, 容积率低。禹城市农村居民点中不同年代、不同结构的建筑物相交叉, 相互之间缺乏统一的规划, 配套的基础设施难度大。由于没有排污、垃圾排放等基础设施, 导致垃圾随意丢弃, 形成了村庄脏、乱、差的居住环境。当前大多数村庄的房屋、农舍等建筑均存在以下问题: ①朝向各异, 前后错落不齐, 村庄道路狭窄, 路面质量差。②建筑层次差别大、式样种类多、用材与装潢档次不一。③农村居民点以低层建筑为主, 建筑容积率低。大多数农民对高层建筑、联建还不能接受, 高层建筑比例小。由于农村居民点建筑容积率低, 给农村居民点内部交通设置、基础设施用地的配置增加了许多困难, 阻碍了居民点内部结构的优化。

2 禹城市农村建设用地潜力分析

2.1 农村居民点潜力分析

(1) 农村居民点整理潜力测算方法。农村居民点整理的潜力测算是编制农村居民点整理规划的基本依据之一, 农村居民点整理潜力主要由5个部分构成: ①农村宅基地面积超过国家标准形成的潜力; ②废弃建筑物压占土地形成的潜力; ③由于村庄建设缺乏规划, 村庄内部存在许多空闲地; ④农村居民点内存在零星农用地; ⑤部分村庄搬迁而形成的潜力。以现状人均居民点用地为依据, 参照相关的国家、省级标准, 现状用地超过标准的部分既作为农村居民点用地整理的理论潜力。其计算公式为:

$$\Delta S_i = S_{i0} - Q_i \times B_i$$

$$\alpha_{ij} = \frac{\Delta S_i}{S_{i0}}$$

式中: ΔS_i 为第 i 村农村居民点整理潜力 (hm²); S_{i0} 为第 i 村农村居民点现状用地面积 (hm²); Q_i 为第 i 村规划期末农业人口 (人); B_i 为第 i 村农村居民点人均规划用地标准 (m²/人); α_{ij} 为第 i 村农村居民点整理潜力系数。

人口计算公式为:

$$Q_i = Q_{i0}(1 + k_i + r_i)n$$

式中: Q_{i0} 为 i 村基期年农业人口 (人), k_i 为 i 村规划期内人口自然增长率, r_i 为 i 村规划期内人口机械增长率, n 为规划年限。

$$\Delta S_{\text{总}} = \sum_{i=1}^m \Delta S_i$$

$$\alpha_j = \frac{\sum_{i=1}^m \Delta S_i}{\sum_{i=1}^m S_i}$$

式中: $\Delta S_{\text{总}}$ 为全县农村居民点整理总潜力 (hm²); α_j 为全县农业村居民点整理潜力系数, m 为全县农村居民点总数。如果某村居民点人均用地低于确定的标准, 即 $\Delta S_i \leq 0$ 时, 说明该村的居民点用地集约水平已经高于评价标准, 此时的潜力和潜力系数全部按需统计。

(2) 农村居民点整理的标准。参照国土资源管理部门和规划建设部门对农村居民点用地制定的相关标准, 结合禹城市的经济发展情况, 经与市、镇多

级政府及群众沟通,确定居民点用地整理潜力评价标准为: $S_{\text{人均建设用地标准}} \leq 150 \text{ m}^2$ 。

(3)潜力计算。以2005年禹城市土地利用现状更新调查的居民点用地数据和2005年禹城市统计局公布的人口数据为基数,通过1997—2005年8年的人口变化趋势,分别预测2010年、2015年和

2020年的人口数,根据农村居民点整理潜力估算公式,分村计算居民点潜力。通过计算,全市农村建设用地整理现状调查潜力面积4 685.00 hm^2 ,2010年潜力面积4 568.11 hm^2 ,2015年潜力面积4 448.66 hm^2 ,2020年潜力面积4 326.61 hm^2 (表1)。

表1 禹城市农村居民点整理潜力计算(hm^2)

乡镇名称	村庄现状面积	2005年人口	1997年人口	人口增长率	预测2010年人口	预测2015年人口	预测2020年人口	现状潜力	2010年潜力	2015年潜力	2020年潜力	现状潜力系数	2010年潜力系数	2015年潜力系数	2020年潜力系数
安仁镇	645.79	26267	25320	4.60	565166	27501	28139	304.32	296.40	288.28	279.98	47.12	45.90	44.64	46.36
房寺镇	1617.95	64223	62255	3.90	26877	66771	68082	783.05	766.66	749.93	732.88	48.40	47.38	46.35	45.30
莒镇乡	551.61	25243	24251	5.02	65484	26540	27214	223.45	215.13	206.59	197.84	40.51	39.00	37.45	35.86
李屯乡	574.87	23958	23199	4.03	25884	24942	25449	263.42	257.09	250.63	244.04	45.82	44.72	43.60	42.45
十里望乡	632.83	33249	32177	4.11	24445	34639	35356	200.60	191.65	182.52	173.20	31.70	30.28	28.84	27.37
梁家镇	873.73	39634	38236	4.50	33937	41454	42394	358.48	346.79	334.83	322.60	41.03	39.69	38.32	36.92
辛店镇	773.71	32942	31790	4.46	40534	34441	35216	345.47	335.83	325.98	315.91	44.65	43.41	42.13	40.83
辛寨镇	1056.85	39319	38092	3.97	40106	40908	41727	545.70	535.47	525.04	514.39	51.63	50.67	49.68	48.67
张庄镇	477.72	22028	21194	4.84	22566	23117	23681	191.36	184.36	177.20	169.86	40.06	38.59	37.09	35.56
市中办事处	1875.04	70000	67687	4.21	71486	73003	74552	965.04	945.73	926.00	905.96	51.47	50.44	49.39	48.31
伦镇	991.98	37529	36202	4.51	38383	39256	40150	504.10	493.00	481.65	470.03	50.82	49.70	48.55	47.38
合计	10072.09	414392	400403	4.38	423384	432572	441960	4685.00	4568.11	4448.66	4326.61	46.51	45.35	44.17	42.96

2.2 农村废弃地整理潜力

农村废弃建设用地主要包括废弃的砖瓦窑厂、废弃学校(计划经济体制下建设的供销社、食品站、粮管所等单位用地)等,全市农村工矿废弃地整理项目区共45个。复垦总面积达639.21 hm^2 ,其中前期可产生建设用地置换指标175.14 hm^2 ,中期可产生建设用地置换指标432.89 hm^2 ,后期可产生建设用地置换指标31.18 hm^2 (表2)。

3 农村建设用地整理的对策和建议

(1)编制切合实际的农村建设整理规划。从禹城市的情况看,一方面全市正面临社会经济大发展的良好机遇,各项建设用地的需求猛增,现有及将来预期的规划建设用地指标缺口巨大;另一方面,全市农村建设用地非常粗放整理潜力巨大,为了保证农村建设用地整理合理有序开展,进一步规范整理工作的实施,同时为新一轮土地利用总体规划编制工作提供支持和依据,开展农村建设用地整理规划的

编制工作迫在眉睫。

表2 禹城市农村工矿废弃地整理项目区汇总(hm^2)

乡镇名称	农村工矿废弃地面积	可置换周指标	新增耕地面积	2006—2010置换周指标	2010—2015置换周指标	2015—2020置换周指标
安仁镇	36.62	36.62	29.29		36.62	
房寺镇	56.38	56.38	45.09	12.86	35.14	8.38
莒镇乡	31.39	31.39	25.12		31.39	
李屯乡	18.73	18.73	14.98		18.73	
十里望乡	9.8	9.8	7.84		9.8	
梁家镇	52.41	52.41	41.93	52.41		
辛店镇	91.67	91.67	73.34		91.67	
辛寨镇	53.53	53.53	42.82	7.34	46.19	
张庄镇	42.33	42.33	33.86		42.33	
市中办事处	140.45	140.45	112.36	43.27	74.38	22.8
伦镇	105.9	105.9	84.71	59.26	46.64	
合计	639.21	639.21	511.34	175.14	432.89	31.18

(2)制定政策,引导农村建设用地整理工作。

实施的鼓励性政策措施有:①扶持基础设施建设。各村公用基础设施的投入,以村集体经济为主,各级政府予以适当的资金补助。②村庄建设时,允许先占后退,边占边退,对占补有余的给予一定的奖励。③明晰土地收益分配关系,鼓励农民积极退宅还耕,把土地整理后的收益分配与居民点整理工作相联系,凡及时还耕的宅基地,可优先承包给原农户耕种。限制性政策措施有:①签定责任书,收取保证金。在履行还耕责任并验收合格后,退还保证金。②严格控制零星分散建房,应服从村庄规划,集中建设。③对退宅还耕的宅基地未经验收,不能享受相关的优惠政策。

(3)局部先行与面上推开相结合。按照先易后难的原则,选择了部分村庄作为先行试点,掌握实情,把握质量,总结经验,为全面铺开提供范例。

(4)单独核算与有偿调剂相结合。通过整理产生的建设用地指标独立核算,建立专门台账,对指标使用和管理进行动态检测,确保指标使用科学合理。

(5)多元投入与财政补贴相结合。鼓励社会资金投入,为项目顺利实施提供足够的资金支持。

(6)与社会主义新农村建设相结合。将农村建设用地整理工作作为社会主义新农村建设的重要内容,新村搬迁统一规划、统一标准、统一安置,旧村复垦统一部署、统一实施、统一验收,彻底改善了村容村貌。

参考文献:

- [1] 蒋一军,罗明. 城镇化进程中的土地整理[J]. 农业工程学报, 2001,17(4):156-159.
- [2] 章大梁. 改革农村居民点用地势在必行[J]. 中国土地,2000,(9):31-32.
- [3] 中经网安徽中心. 正确处理安徽新农村建设用地问题[EB/OL]. <http://www.cei.gov.cn/rei/doc/DQAHYJ/200605150719.htm>. (2006-05-15)[2006-10-11].
- [4] 阮小健,张红. 美国乡村住房的现状与未来[J]. 城乡建设, 2003,(7):59-60.

Consolidation Potentiality Analysis on Construction - using Land in Rural Areas in Yucheng City

ZHANG Xia¹, MA Shu - ling¹, SHI Kang - yi², ZHEN Yong², FANG Kang - ning¹

(1. Yucheng Bureau of Land and Resources, Shandong Yucheng 251200, China; 2. Shandong Agricultural University, Shandong Tai'an 271000, China)

Abstract: Reasonable planning and distribution of rural residential areas, management of abandoned construction sites, and reclamation of construction - using land purposes in rural areas can increase a certain number of urban construction - using land. It can ease the high tension of construction - using land due to the development of industrialization, improve the rural landscape, and improve the quality of living environment. Combining with present condition of construction - using land in rural areas in Yucheng city, on the basis of analyzing and evaluating potentiality of construction - using land, suggestions are put forward to promote building replacement work.

Key words: Construction - using land in rural areas; management; potentiality analysis; Yucheng city