

平阴县农村居民点土地整理分析

郭恒宇

(平阴县国土资源局, 山东 平阴 250400)

平阴县位于济南市西南端,鲁中南泰山西脉,黄河南岸,现辖7个乡镇,346个行政村,总人口36.5万,土地总面积715.06 km²,其中农业人口26.05万,10万多处宅基地,农村村庄总占地达到6113.05 hm²,人均占地235 m²,农村居民点用地进行集约挖潜的空间较大。

1 农村居民点用地存在的问题

(1)缺乏规划制约,居住分散。由于村庄建设长期缺少规划的引导和制约,全县农村居民点用地总量偏大,人均占地严重超标。村庄建设缺乏整体性和全局性,加之以村民小组为基础的制度局限,居住零乱,不集中,集约化程度低,严重影响了村容村貌及土地的集约利用和农业的规模经营。

(2)一户多宅现象突出,闲地多。一部分村民申请新宅基地后,原宅基地不处理,致使新宅不断外扩、村内闲置宅基地增多,老村形成空壳村。有的村近1/5的房屋无人居住,土地利用率低,造成土地资源严重浪费。再加上旧房破旧不堪,致使全村房屋新旧混杂,杂乱无序,严重影响了村容村貌。

(3)基础设施不完善,环境差。部分村庄内房屋朝向、面积大小、形状、材料等各不相同,村内街道弯曲不直、基础设施差,路面乱堆乱放杂物和草,村民住房与猪圈、牛栏混杂,生活环境脏、乱、差,在一定程度上制约了农村经济的发展。

2 探索农村居民点土地整理新路子

2.1 主要成果

自2001年以来,平阴县坚持“规划先行、节约用地、群众自愿、规范操作”的原则,依托土地开发整

理项目开展农村居民点土地整理。2004年3月,依托市级项目栾湾乡(北栾片)土地整理项目,把农村建设用地整理与该村实际情况结合起来,积极探索节约集约用地之路,按照“政府引导、群众自愿、自筹自建、适当补贴”的原则,采取招标形式对北栾湾旧村组织复垦。项目投资87.42万元,全村共拆迁房屋650间,清运砖瓦碎石3万m³,旧村整理用地土石方3.5万m³,房屋拆迁动用土石方1.3万m³,清理树株4800棵,修生产路8条(6纵2宽)长3070m、宽2m,在北栾村居民区修变电室1间,架设输电线路1800m。同时,实现净增耕地9.6hm²,盘活利用了农村存量建设用地,促进了当地社会主义新农村建设。2001年1月至2007年12月,平阴县实施土地开发整理项目132个,其中涉及农村居民点整理项目27个(市级4个、省级1个),投入资金1471.57万元,对56个村266.35hm²土地进行整合,新增耕地112.65hm²,有效提高了土地的集约利用,改善了农村的生态环境和农民的生活环境。

2.2 工作经验

(1)规划先行,分步实施。在土地整理中,平阴县针对项目所在地的地域情况、自然和人文资源优势,聘请规划、城建、园林、水利等部门的专家进行综合规划,以提高规划的科学性和可操作性。实地调查村庄户数、人口、住房情况,确定安置户数、安置位置和面积,制定搬迁时间期限、搬迁补偿标准、复垦时间期限等,然后上墙公告,接受农民监督和建议。科学编制村庄整治规划和行动计划,有步骤、有计划地逐步启动农村居民点整理工作。

(2)发动群众、依靠群众。在村庄整治过程中,

* 收稿日期:2008-05-29;修订日期:2008-07-08;编辑:王秀元

作者简介:郭恒宇(1982-),女,山东平阴人,土地登记代理人,主要从事国土资源管理工作。

以群众满意为第一取向,充分尊重群众意愿,由村干部和村民代表参加科学论证,在广泛听取和征求群众意见的基础上,确定整治项目及内容,通过开展孝直镇孔庄村等试点工作,发挥示范引导作用,用具体生动的成果,教育和引导农民自愿参与土地整理活动。

(3)重点突破、有序推进。在加快实施农用地整理的基础上,平阴县针对农村村庄用地布局、结构不合理和复垦整理潜力大的实际,不断加大对农村居民点整理的力度。回收拆除多占宅基地,对空闲面积较大的地块进行拆迁整理;通过科学合理规划,对零星的自然村进行拆并,引导其向中心村转移,完善村内基础设施建设,重点抓好供水、供电、通讯、道路硬化等设施建设,提出并实施了以“百村改造、百矿复绿、十万亩滩区治理”为内容的“双百十万”治理工程。全县各项目区累计整治“空壳村”86个,治理破损山体26座,改造中低产田6400 hm²,新增水浇地面积5740 hm²,项目区每年每公顷增收达4500多元,全县20%的农业新增产值得益于土地开发整理项目的实施。

(4)领导重视、齐抓共管。为充分发挥政府的调控作用,平阴县成立了由县长任组长,分管副县长任副组长,国土、财政、农业、林业、水利等部门主要负责同志为成员的村庄土地整理领导小组,各乡镇也都成立了相应的工作班子;实行从项目的选择审查到监督验收的全过程管理,形成了上下联动、齐抓共管的组织网络,为农村居民点土地整理工作的有序开展提供了组织保障。

3 开展农村居民点土地整理的建议

(1)坚持规划先行、制定完善的农村居民点整理专项规划。科学规划、合理布局是做好村庄土地整理工作的前提。在农村居民点土地整理中要根据村庄实际需要和承受能力,严格依据土地利用总体规划 and 土地开发整理规划进行项目规划设计,形成总体规划、专项规划、规划设计相衔接的规划体系,准确把握确定村庄发展的定位、格局和方向,制定统一完善合理的农村居民点土地整理专项规划。既要根据实际安排好整理的先后顺序,又要尽可能把整理项目与已经完成或将要实施的农田整理项目连片

规划,充分考虑安置拆迁农户新建房屋用地的规划空间,保证农村居民点土地整理工作进行顺利。

(2)坚持依靠群众、制定切实有效的农村居民点整理计划。农民是农村居民点整理工作的主体。在项目具体实施规划的制订中,应当尊重民意,建立并推行完善的由村干部和村民代表参加的科学论证制度。根据需要解决问题的迫切程度、项目的难易程度和村庄及村民的经济承受能力,科学编制农村居民点土地整理行动计划,有步骤、有计划地逐步启动。组织有关专家对村庄调查摸底,对耕地、道路、房屋、水电通讯设施等进行统筹安排,对村内建筑物的位置、方向、地面标高、建筑物总高、建筑风格等做出统一的规定,要采取措施确保每家每户都严格按照村庄规划设计实施建设。

(3)明晰农村宅基地土地产权、确保村庄建设用地管理有法可依。《中华人民共和国土地管理法》规定,农村宅基地所有权属农村集体所有,但在现实生活中,农民往往认为农村宅基地是一种私有财产,可以随便处置,造成了大量旧宅基地闲置、荒废。应当抓紧制定明晰农村宅基地土地产权、使宅基地集约、节约利用的法律法规,从制度上对这种行为加以限制。另外,村民申请宅基地必须符合乡(镇)土地利用总体规划和村庄集镇规划,必须遵循一户一宅的原则,宅基地面积必须符合该省土地管理条例规定的用地标准,将原有住房出卖、出租或者赠与他人后再申请宅基地的一律不予批准。

(4)加强宣传,有序推进农村居民点土地整理工作。近年来,大部分土地整理仅限于农田整理,仅部分项目涉及少量的村庄建设用地整理,现阶段一些农村面貌还比较落后,环境脏、乱、差现象突出,基础设施和公共设施严重短缺,应严格按照中央提出的建设社会主义新农村确定的“村容整洁”的方针,提高全社会对开展农村居民点土地整理在社会主义新农村建设中重要作用的认识。要积极推进农村居民点土地整理,抓好旧村改造、治理空心村等村庄整理效果好、具有推广价值的重点项目的试点工作,加大宣传力度,发挥示范带动作用,并积极地逐步推广。村庄是农民生产生活的集聚地,对村庄进行整治,配套必要的设施,可以改善村容村貌,实现土地集约利用,实现耕地红线不减少目标。