

# 基于挂钩政策下的山东省农村建设 用地整理潜力及重点区域

徐卫东,王增如,王代印,唐伟

(山东省地质科学实验研究院,山东 济南 250013)

**摘要:**在分析山东省农村建设用地现状基础上,提出全省农村建设用地整理潜力;采用人均定额指标法,预测城镇工矿用地需求量;结合新一轮土地利用总体规划中城乡建设用地控制指标,提出全省可用于挂钩的农村建设用地整理潜力;采用双因素分级法,提出城乡建设用地增减挂钩的重点区域。

**关键词:**挂钩政策;农村建设用地;整理潜力;重点区域;山东省

中图分类号:F301.2

文献标识码:A

## 0 引言

“挂钩”是指依据土地利用总体规划,将若干拟复垦为耕地的农村建设用地地块(即拆旧地块)和拟用于城镇建设的地块(即建新地块)共同组成建新拆旧项目区(以下简称项目区),通过建新拆旧和土地复垦,最终实现项目区内建设用地总量不增加,耕地面积不减少,质量不降低,用地布局更合理的土地整理工作。通俗地讲,“挂钩”就是将城乡建设用地增减挂起钩来,将农村建设用地的撤并复垦与城镇建设用地增加作为一个系统来考虑,通过农村建设用地的减少可以相应地增加等量的城镇建设用地<sup>[1]</sup>。

山东省一方面经济快速发展,建设用地供需矛盾突出;另一方面农村建设用地特别是农村居民点布局分散、集约利用程度低、人居环境有待进一步改善。挂钩政策的实施将为优化全省城乡建设用地结构,提高土地集约化程度,改善农村生活环境,缓解建设用地供需矛盾起到重要作用。

## 1 农村建设用地现状分析

### 1.1 区域概况

山东省位于我国东部沿海、黄河下游,半岛隔海

与辽东半岛遥望,内陆与河北、河南、安徽、江苏4省接壤。土地总面积15.71万km<sup>2</sup>,占全国土地总面积的1.63%。辖17市140个县(市、区),总人口9248万,其中农村居民点人口5086万,城市化水平45%。2005年实现国内生产总值18516.9亿元,全社会固定资产投资总额达到10541.9亿元,实现财政收入1073.1亿元。城镇居民人均可支配收入10744.8元,农民人均纯收入3930.5元。

### 1.2 农村建设用地现状

该文的农村建设用地指的是农村居民点和农村其他建设用地。据2005年土地变更调查,全省农村建设用地总面积为153.63万hm<sup>2</sup>,占建设用地总面积的63.42%,其中农村居民点用地120.99万hm<sup>2</sup>,占农村建设用地的78.76%,农村其他建设用地32.63万hm<sup>2</sup>,占21.24%。

### 1.3 存在问题

(1)农村居民点布局分散。受传统农业和自然经济影响,全省农村自然村布局零乱分散的现象仍然存在。截至2005年底,全省共有92085个自然村,74843个行政村<sup>①</sup>,仍有17242个自然村没有被迁并。随着农村经济的发展,许多居民点建设在主要干道两旁呈现出“线状沿路爬”的零散分布,形成所谓的“马路经济”<sup>[2]</sup>。这不仅带来许多安全隐患,

\* 收稿日期:2008-05-13;修订日期:2008-12-15;编辑:陶卫卫

作者简介:徐卫东(1968-),男,山东昌邑人,高级工程师,主要从事土地资源规划与利用研究。

①山东省建设厅,山东省村镇建设统计年报,2005年。

而且造成基础和公用设施投资分散,最终导致村庄功能不完善。

(2)农村居民点用地粗放。据统计,2005年全省人均农村居民点用地 $203\text{ m}^2$ ,超出《村镇规划标准》(GB50188-93)确定的人均 $150\text{ m}^2$ 的高限;绝大部分农村居民点是以单层、单户为主,农村居民点建筑物密度与建筑容积率低;另外,存在一户多房,且大多数有前后庭院,建新不拆旧、乱搭乱建和超占闲置等现象。

(3)“空心村”现象突出。长期以来,农村居民点建设由于缺乏规划指导,一直处于随意性的自发建设状态。主要表现为:外新内旧、建新弃旧,导致只见新房不见新村。形成了“村外光”、“村内糠”的“空心村”。据统计,全省空闲房屋超过20%的空心村共7900个,约占全部村庄的10%左右<sup>①</sup>。

(4)部分农村其他建设用地土地权属交叉、效率低下。部分农村建设用地特别是农村其他建设用地既没有经过审批,也未变更权属关系。有些经营不善或破产倒闭的企业,特别是在计划经济体制下建成的一些小型企业,体制改革后未能转变经营机制、经营状况欠佳,土地长期处于低效利用状态。

(5)乡镇撤并后的旧址闲置现象突出。近几年全省在机构缩编过程中乡镇数量大幅减少。据统计,2005年全省乡镇(办事处)共计1931个,较2000年减少358个,撤并后的原乡镇旧址大多闲置。

(6)村容村貌有待进一步改善。一是建筑布局随意,景观效果差。大部分农村居民点的房屋以及其他建筑错落不齐。二是公共基础设施落后。多数农村居民点内道路狭窄,缺少垃圾处理和排污设施,与社会主义新农村建设的要求还存在较大差距。

## 2 基于挂钩的农村建设用地整理潜力

### 2.1 农村建设用地整理潜力

(1)农村居民点整理潜力。农村居民点整理潜力分为理论潜力和现实潜力。一般来讲,理论潜力不能全部实现。因此,对城乡建设用地增减挂钩来说现实潜力更有意义。农村居民点整理现实潜力是指在现有经济技术条件下可能实现的潜力。据调查<sup>②</sup>,全省待整理农村居民点面积为 $85.34\text{ 万 hm}^2$ ,通过迁村并点和治理空心村等方式,增加农用地

$24.67\text{ 万 hm}^2$ ,增加耕地 $19.17\text{ 万 hm}^2$ 。

(2)农村其他建设用地复垦潜力。据调查,全省农村其他建设用地复垦主要以砖瓦窑、道路、镇(村)办企业等为主,到2020年待复垦农村其他建设用地面积 $7.17\text{ 万 hm}^2$ ,复垦增加农用地 $5.87\text{ 万 hm}^2$ ,其中增加耕地 $3.97\text{ 万 hm}^2$ 。

(3)农村建设用地整理潜力。汇总以上农村居民点整理现实潜力和农村其他建设用地复垦潜力,到2020年全省的农村建设用地待整理面积 $92.51\text{ 万 hm}^2$ ,整理增加农用地和耕地面积分别为 $30.54\text{ 万 hm}^2$ , $23.14\text{ 万 hm}^2$ 。

### 2.2 满足挂钩的城镇工矿用地需求预测

(1)城镇人口预测。根据各市1997—2005年的总人口数据,采用线性回归的方法,分别预测各市总人口。根据各市城市化发展速度和在山东省的经济发展定位,分别预测各市城市化水平。各市城镇人口加总即为全省城镇人口,预测2010年、2020年全省城镇人口分别为4800万和5880万。

(2)城镇工矿建设用地需求。2010年和2020年全省人均城镇工矿用地指标分别为 $151\text{ m}^2/\text{人}$ 和 $146\text{ m}^2/\text{人}$ <sup>③</sup>。预测2010年和2020年城镇工矿用地规模分别为 $72.47\text{ 万 hm}^2$ , $85.85\text{ 万 hm}^2$ ,与总体规划衔接后,确定到2010年和2020年全省城镇用地规模分别为 $74.78\text{ 万 hm}^2$ , $91.90\text{ 万 hm}^2$ ,新增城镇建设用地需求量分别为 $9.63\text{ 万 hm}^2$ , $26.75\text{ 万 hm}^2$ 。

(3)满足挂钩的城镇工矿用地需求。新增城镇工矿用地需求中扣除规划指标中的城乡建设用地净增量,2010和2020年分别为 $5.86\text{ 万 hm}^2$ , $14.60\text{ 万 hm}^2$ <sup>③</sup>,得出满足挂钩的全省城镇工矿用地需求量分别为 $3.77\text{ 万 hm}^2$ , $12.15\text{ 万 hm}^2$ 。

### 2.3 基于挂钩的农村建设用地整理潜力

基于挂钩的农村建设用地整理潜力同时受农村建设用地整理潜力和满足挂钩的城镇工矿用地需求量两方面因素控制。全省增加农用地潜力为 $30.54\text{ 万 hm}^2$ ,能满足挂钩的城镇工矿用地需求量。因此,确定到2010年和2020年全省可用于挂钩的农村建

① 山东省建设厅,全省空心村情况的调查报告。

② 山东省国土资源厅土地整理中心,山东省土地利用总体规划修编前期专题研究之十,山东省土地开发整理研究(2006—2020年),2008年。

③ 全国土地利用总体规划纲要(2006—2020),2008年。

设用地整理潜力分别为 $3.77\text{万hm}^2$ ,  $12.15\text{万hm}^2$ 。

### 3 挂钩整理重点区域

#### 3.1 确定重点区域的方法

以县为单元,依据农村居民点整理潜力、农村居民点人均用地、人均地方财政收入和农民人均纯收入等因素,确定全省挂钩重点区域。具体步骤:①选取农村居民点整理潜力、农村居民点人均用地、人均地方财政收入和农民人均纯收入作为分区指标,并对以上4个指标分别进行无量纲化处理。②确定指标权重。通过专家咨询的办法,确定人均地方财政收入权重为0.4,农村居民点整理潜力权重为0.3,农村居民点人均用地权重为0.2,农民人均纯收入权重为0.1。③求取重要程度系数。无量纲化处理后的数据分别乘权重,相加得到重要程度系数。④根据重要程度系数大小,将大于全省加权平均值的县(市、区)划为挂钩重点区域。公式如下:

$$F_i = K_1 \times a_i + K_2 \times b_i + K_3 \times c_i + K_4 \times d_i$$

式中: $F_i$ 为*i*市重要程度系数; $K_1$ 为农村居民点整理潜力的权重(设为0.3); $a_i$ 为*i*市农村居民点整理潜力无量纲值; $K_2$ 为农村居民点人均用地权重(设为0.2); $b_i$ 为*i*市农村居民点人均用地无量纲

值; $K_3$ 为人均地方财政收入权重(设为0.4); $c_i$ 为*i*市人均地方财政收入无量纲值; $K_4$ 为农民人均纯收入权重(设为0.1); $d_i$ 为*i*市农民人均纯收入无量纲值。

#### 3.2 确定挂钩重点区域

全省重要程度系数的加权平均值为0.33,将重要程度系数大于0.35的县(市、区)划为挂钩重点区域。全省共计有61个县(市、区)划为挂钩重点区域。

### 4 结束语

通过全省农村建设用地整理潜力分析,结合新一轮总体规划调控指标,确定用于挂钩的农村建设用地整理潜力,为挂钩规划中确定全省挂钩规模和重点区域,指导挂钩工作提供参考。

#### 参考文献:

- [1] 杨巧玲. 对城镇与农村建设用地挂钩政策的探讨[J]. 安徽农业科学, 2007, 35(2): 536-538.
- [2] 王贺封, 卞正富. 农村建设用地存在的问题及整治对策[J]. 安徽农业科学, 2006, 34(12): 2684-2685.

## Consolidation Potentiality and Key Regions of Rural Reconstruction Using Land Based on Suspension Hook Policy in Shandong Province

XU Wei-dong, WANG Zeng-ru, WANG Dai-yin, TANG-Wei

(Shandong Institute and Laboratory of Geological Sciences, Shandong Jinan 250013, China)

**Abstract:** On the basis of analyzing present condition of rural reconstruction using land in Shandong province, consolidation potentiality is put forward in this paper. By using the average per person fixed quantity target law, the demand of industry and mining using land is predicated; combining with controlled indicator of city and countryside construction using land in the new total plan of land utilization, the entire consolidation potentiality in Shandong province available which links up consolidation potentiality is put forward; and by using two factors staging method, key regions which link up city and countryside construction using land are put forward as well.

**Key Words:** Suspension hook policy; rural reconstruction using land; reorganization potentiality; key regions; Shandong province