

# 挂钩政策下东平县农村居民点整理模式与对策分析\*

方颖,唐苏芹,张平,马民

(东平县国土资源局,山东东平 271500)

东平县位于泰安市西南部,县域总面积1 340 km<sup>2</sup>,全县辖斑鸠店、银山、东平、州城、老湖、彭集、沙河站7镇和戴庙、商老庄、梯门、大羊、接山、新湖、旧县7乡,人均耕地只有0.08 hm<sup>2</sup>,人地矛盾比较突出。特别是随着近年来经济和城镇化的快速发展,建设用地供需矛盾日益突出。然而,由于长期以来农村建设缺乏科学规划和足够的资金,加之村民多占宅基地等固有观念的影响,致使农村居民点占地规模过大,人均用地多,土地利用率低,呈现“散、乱、差、低”的局面,严重制约了当地农业用地和非农业建设用地规模优势的形成和发挥,阻碍了农村产业化、城镇化和现代化进程。2008年10月,东平县被山东省人民政府批准为第二批挂钩试点县,15个项目区获批试点。

## 1 东平县农村建设用地存在的问题

(1)农村建设用地规模大,人均用地多。东平县共有706个村。22.5931万农村住户,农业人口68.48万人;农村建设用地规模大,其中农村居民点用地面积达10 635.75 hm<sup>2</sup>,占全县土地总面积的7.9%。全县农村户均、人均用地面积较大,户均占地470.75 m<sup>2</sup>,人均占用居民点面积155.3 m<sup>2</sup>,高于国家《村镇规划标准》规定的人均居民点地上限150 m<sup>2</sup>。从各乡镇的用地情况来看,人均用地最低的是彭集镇,为133.93 m<sup>2</sup>,户均用地为387.62 m<sup>2</sup>;人均用地最高的是接山乡,为168.79 m<sup>2</sup>,户均用地为560.13 m<sup>2</sup>。

(2)居民点用地占农村建设用地比重大。全县

农村居民点占用建设用地平均达61.7%,不仅占用了大量的土地,也使农村人口过于分散,全县村均规模较小,只有970人,难以提高农村基础设施建设水平,限制了新农村建设和城市化进程。

(3)农村居民点分布散乱,土地利用率低。大部分村庄内部由于缺乏规划,宅基地乱占乱建,造成村庄布局结构混乱,土地利用率低,土地闲置面广量大。有的村内空闲地多,形成“空心村”;有的住户建新不拆旧,造成一户两宅甚至多宅现象;有的村民迁居外地仍保留宅基地;多数村庄孤寡老人居住分散,宅基地利用不充分。村庄及村内布局散乱,造成了村庄土地闲置情况不同程度的存在,大量土地资源被浪费,村内的公共设施无法合理布局,建设用地结构极不合理,严重影响了农村居住环境的改善和居住条件的提高。同时,全县“城中村”、城边村现象也较严重。“城中村”土地投资强度低,集聚效益差,对城镇建设的总体布局制约性强;城边村土地非法流转严重,对耕地带有很强的蚕食性。

## 2 东平县农村居民点整理模式

2008年10月,东平县被批准为第二批挂钩试点地区后,确立了以加速人口、用地、产业集聚为出发点,按照“撤并自然村、整治空壳村、建设中心村”的农村居民点整理总体思路,通过农村居民点整理,大力强化农村基础设施建设,开展农村环境综合整治、提高村镇建设总体水平,努力推进现代化新农村建设。东平县农村居民点整理有4种模式:

(1)整体搬迁整理模式。这种模式主要适用于

\* 收稿日期:2009-05-19;修订日期:2009-06-16;编辑:曹丽丽

作者简介:方颖(1971—),女,山东东平人,助理工程师,主要从事国土资源管理及规划工作。

东平湖库区影响严重的农村居民点,通过将东平湖库区内的村庄整体迁出,另择新址建新村,将旧村址整理复垦为耕地。采取这种模式整理最典型的是银山镇郭楼村,原村址占地 $33.33\text{ hm}^2$ ,新村规划占地面积 $12.67\text{ hm}^2$ ,复垦后净增耕地 $20.67\text{ hm}^2$ 。这种整理模式的主要特点:腾空节约土地的面积比例较大;易于实现“三集中”;提高了农民的生活质量及居住条件;复垦难度较大,旧村复垦周期较长,需要资金较多。

(2)拆旧建新整理模式。这种模式主要适于村内空闲地较多的空心村,通过对旧村进行改造,最大限度地减少闲置土地,整个村庄改造完成后,可腾出三分之一以上土地,新增耕地效果较好。该整理模式占全县试点面积的80%左右。根据具体整理情况,又分为2种形式:一是整体拆旧建新。该模式主要是在原村址外就近规划建设新村,这类村集体经济比较雄厚,能拿出一定的资金用于启动基础设施建设。大羊乡后郑村占用 $2\text{ hm}^2$ 荒坡地建设新村,腾空土地 $6.67\text{ hm}^2$ ,实现净增耕地 $6.5\text{ hm}^2$ ,同时建起了公园、老年公寓等设施,村民的居住条件和居住环境发生很大变化,成为该县新农村建设中的典范。二是滚动发展拆旧建新。该模式主要是按照新村规划在原村址上由村中心向外扩展建设,或者在村边“撕”开一个角向里延伸滚动建设,或者在村边规划一块启动土地,由外向内搬迁滚动建设。该模式主要以建设平房为主,是当前东平县旧村改造的主要模式。由于村集体经济基础不同,在具体操作过程中存在着拆迁户新建房屋投资高、投工多、难度大、实施慢等问题。东平镇卜楼村是典型的“空心村”,整理前村庄占地 $30.67\text{ hm}^2$ ,村内旧宅基地、空闲地较多,土地浪费现象严重。村庄整理后占地仅 $5.33\text{ hm}^2$ ,全村沿街统一规划了商住一体的小康楼,昔日的臭水沟治理成了地下排水渠,小胡同整治成了宽敞的硬化公路,旧宅基地、空闲地、废弃坑塘变成了耕地,新增耕地 $25.33$ 余公顷,人均增加耕地 $0.01\text{ hm}^2$ ,产生了较大的经济效益。

(3)归村并点整理模式。该模式主要适用于自然村比较多,居住分散的大行政村,按照规划将几个自然村归并到一起集中建设中心村。该模式大约占全县农村居民点改造的8%左右。这种模式节约土地资源,改善农村基础设施效果均较明显,但由于涉及多个村庄,村民意见较分散,工作难度较大,应注

意在尊重村民意见和科学规划的基础上进行。东平镇罗庄村整理项目,将3个自然村搬迁到1个新村后,道路等基础设施有了较大改善,极大地方便了农民的生产生活。经复垦,可腾出土地 $26.67$ 余公顷。

(4)“城中村”改造整理模式。该模式主要集中在城市规划区内,所涉及的村庄大多处在城乡接合部。东平县在“城中村”改造方面探索较早,2007年又确定了“统一规划,合理布局,综合开发,配套建设,政策扶持”的工作思路,以推进挂钩工作。2000年对李范村社区的改造就很典型。旧村改造前,地势低洼,居民住房破烂不堪,改造后,社区面貌焕然一新,腾出土地面积 $5.3\text{ hm}^2$ ,建设经营摊位800个,安置居民及下岗职工1000余人就业,安置900多居民住上宽敞明亮的楼房,街道、市场规划有序,高楼林立,民收入日益增加。“城中村”改造全面完成后,户均居住用地由 $240\text{ m}^2$ 以上降到 $80\text{ m}^2$ 以下,建筑容积率由0.6提高到1.2以上,不仅可以从根本上改变城市面貌,而且可以腾空大量土地用于城市建设,有效地解决建设用地指标不足的矛盾。

### 3 东平县农村居民点整理经验

(1)加强领导,共同协作。东平县注重做到“四到位”,即:领导到位、宣传到位、政策到位、监察到位。为保证工作的顺利实施,县政府成立了以县长为组长,分管县长为副组长,国土资源局、建设局、农业局、发展和改革局等负责人为成员的领导小组,下设办公室,具体负责挂钩试点工作的日常调度。同时,县政府加大了对农村建设用地整理的资金投入,从土地出让金、新增建设用地有偿使用费、耕地开垦费中拿出一定资金用于挂钩工作,开展农村居民点整理。

(2)强化措施,规范操作。为鼓励村庄归并整理,切实搞好新农村建设,县政府和各乡镇制订了一系列规章制度来规范农村居民点整理和新农村建设。全县要求对腾空后的土地,按照开发整理的相关规范及时进行复垦,最大限度降低成本,提高效率,给群众留足实惠。

(3)政策引导,重点扶持。一是对旧村改造中所腾出的空宅地,经国土部门立项批准并验收合格的项目按复垦面积1:1置换建设用地指标。该项指标优先用于原村的基础设施、公益事业及群众安置,其他节余部分,实行有偿使用。对项目建设单位使

用挂钩指标的,向用地单位收取一定的挂钩指标款,专项用于群众搬迁和土地复垦整理。二是鼓励零星村庄农户按规划就近迁入本乡镇试点中心村建房落户,跨村建房的农户在原户口村无住宅或拆除原住宅并由村集体经济组织无偿收回宅基地的,新建住宅用地可享受本村村民同样的政策。三是在新农村建设过程中,对于节余的用地,按照一定的标准补贴给村集体,用于新村基础设施配套。

## 4 东平县农村居民点整理对策

(1)加强宣传强化指导。首先要进一步加强对挂钩试点、农村居民点整理工作的宣传力度。让各级领导、乡镇、村,特别是老百姓进一步了解、关心、支持这项工作,促进工作开展和社会主义新农村建设。其次,要强化对挂钩试点和农村居民点整理的分类指导。各地应根据实际情况,采取不同的整理模式,并分类加强指导,形成上下配套联动,共同参与挂钩试点和农村居民点整理的局面。

(2)科学规划优化布局。实施挂钩政策,开展农村居民点整理,推动新农村建设,要在城乡统筹发展的思想指导下,在科学分析的基础上编制整理规划,做到优化布局,有序开展。农村居民点整理规划要以土地利用总体规划和城镇规划为指导,并与其他有关规划衔接,符合适度超前、因地制宜、各具特色的要求,并严格按照新农村建设目标要求组织实施。在编制整理规划时,应充分考虑如何优化城乡用地结构,合理预测城乡建设用地规模,促进城乡统筹,在总体规划指导下,因地因时对居民点内部进行总体平面规划设计,对居民点内部各项用地要作出近、远期总体布局 and 具体规划。在规划编制和实施中要建立公众参与制度,发挥公众的监督作用,使政府及时对规划的制定和实施效果作出反映。

(3)完善措施保障资金。实施挂钩政策,开展农村居民点整理,推动新农村建设要有完善的政策措施保障。要在国家、省和市相关政策的指导下,制定符合本地情况的政策措施,保障挂钩政策和农村

居民点整理的实施。完善土地登记,明确土地权属,建立农村超占宅基地有偿使用制度,清理多占宅基地,做好新旧宅权属注销替换登记,对一户多宅和宅基地超标准部分、村内空闲地、户口迁出宅基地空置的收取宅基地有偿使用费,切实做到国家(政府)收税、所有者收租、管理者收费,促使其把超占宅基地及闲置宅基地交归集体统一管理,通过经济手段制止多占、超占现象。

建立农村居民点整理资金保障体系,加大对挂钩的资金扶持。应建立以政府投入为主、多渠道筹措资金的农村居民点整理资金保障机制,在“政府补一点,乡村自筹一点,农民投工投劳”常规做法的基础上,加大政府投入,从建设用地有偿使用费、耕地开垦费拿出部分资金作为扶持资金,以解决有关村的拆旧费用和整理复垦区的资金问题。同时建立公平的农村土地市场,探索证券融资、企业运作等市场化融资渠道,增强企业和个人投资农村居民点整理的积极性,确保挂钩政策的顺利实施。

(4)内涵挖潜提高效益。实施挂钩政策,开展农村居民点整理,要坚持节约和集约用地,走内涵挖潜的路子。新农村是人口相对集中、规划到位、基础设施配套的集居点。开展农村居民点整理,建设新农村应当以提高土地利用率和产出率为目标,以增进土地效益为根本宗旨。要逐步将住宅分散、容积率低、占地面积大的居民点集中到一起,挖掘存量,变农村建设用地的外延性扩张为内涵挖潜方式,集约高效利用土地。对于经济比较发达和交通便捷的地区,要促进产业和人口的集聚。

(5)因地制宜以点带面。实施挂钩政策,开展农村居民点整理,要因地制宜,以点带面。要按照“先行试点,逐步推开”的要求,因势利导地搞好整理和新农村建设。可先行确定有条件、有代表性的村开展试点,探索经验,逐步推开。坚持边拆旧,边整理,边建新,把拆旧建新与整治村容村貌,建设社会主义新农村结合起来,使农民群众真正体会到挂钩政策拆旧建新的好处。