

# 枣阳市山亭区新农村建设中存在的问题及对策

满洪学

(枣阳市国土资源局山亭分局, 山东 枣庄 277200)

**摘要:**加快新农村建设步伐是党中央、国务院的一项重大决策。近年来,各地立足实际,完善措施,不断推进新农村建设,有效地改善了农民的生产生活条件。但由于缺乏科学规划,造成设施不配套、土地不能充分利用等状况。枣阳市山亭区提出了以宅基地换房的方式,可以破解用地难题,促进农村新型社区建设。

**关键词:**新农村建设;问题对策;枣阳市山亭区

**中图分类号:**F301.3 **文献标识码:**C

山亭区位于枣阳市北部,辖8镇1乡和1个街道办事处,268个行政村,805个自然村,总人口49.27万人。山亭区为纯山区,全区总面积为1 019.43 km<sup>2</sup>,地形属于低山丘陵,山峦叠嶂,沟壑纵横,大小山头1 234个(1.2个/km<sup>2</sup>),山多地少、人多地少的矛盾极为突出。近几年,随着山亭区经济快速发展,新农村建设不断推进,村庄面貌焕然一新。但是,如何扎实有效地推进新农村建设,促进土地的节约集约利用,促进山亭区经济社会的可持续发展,是当前面临的重要课题。

## 1 山亭区新农村建设的实践

(1)以加强村庄用地规划为龙头,促进节约集约用地。该区在土地利用总体规划修编中,重点明确农村居民点的数量、布局和规模;对农村基础设施建设、公益事业用地优先予以保障;加强与建设部门的协调配合,确保村庄和集镇规划与土地利用总体规划相衔接;引导农民住宅建设充分利用村内空闲地,闲置宅基地等存量建设用地,充分利用低丘缓坡和“四荒地”,尽量不占或少占耕地<sup>[1]</sup>。

(2)以强化“空心村”治理为基础,促进集约挖潜。针对村庄建设存在“空心村”现象的实际情况,会同财政、建设等有关部门共同搞规划管理、审批管理、权属管理和用地会审制度、宅基地公示制度,在新农村建设过程中,做到选点、定点、放线和验收“四到场”,验收合格后,及时填写有关表册,进行土

地登记,颁发集体土地使用证。

(3)以土地开发整理为契机,着力推动农业经济发展。实施国家、省、市土地整理开发项目,几年来,共整理土地面积4 584 hm<sup>2</sup>,新增耕地面积800 hm<sup>2</sup>,农民人均年收入增加870元。

(4)以基本农田保护为重点,立足于“四到位三严禁一提高”,认真做好基本农田保护工作。坚持规划到位、责任到位、规范到位、标志到位。严禁通过调整土地利用总体规划擅自改变基本农田的数量及布局,规避报批基本农田;严禁修改和调整城镇土地利用总体规划,降低基本农田保护质量要求;严禁突破降低基本农田保护率,减少基本农田保护任务。不断提高基本农田地力水平,结合土地整理项目,实行田、水、路、林、村综合治理,完善水利设施,建设标准基本农田试点<sup>[2]</sup>。

(5)以严格征地程序为关口,依法保护被征地农民的合法权益。严格执行“两公告一听证”制度。维护被征地农民的知情权、参与权、监督权和申诉权;征地补偿安置标准及时向村民公开,接受群众监督。

## 2 新农村建设中存在的问题

### 2.1 新农村建设缺乏长远规划

由于缺乏综合规划,新农村建设存在着土地粗

\* 收稿日期:2010-06-02;修订日期:2010-07-22;编辑:陶卫卫

作者简介:满洪学(1964—),男,山东枣庄人,工程师,主要从事土地整理与测量工作;E-mail:mhx8298@163.com。

放利用、配套不全、大量占用耕地等不容忽视的问题,既造成了土地资源浪费,也背离了新农村建设的宗旨。

## 2.2 新农村建设盲目外延

部分乡镇政府为了避免拆迁造成的巨额补偿费用,建设形象工程,片面追求政绩,在土地未审批、基础设施欠缺,环保不到位,无规划的情况下,远离村庄,在一些交通便利的地方盲目进行楼房建设,既造成了违法用地、土地浪费,建设项目也不易配套,不适宜农民生活居住。

## 2.3 新农村建设资金匮乏

新农村建设资金投入大,尤其是旧房拆建,农民需要负担的资金数额大。在山亭区经济仍欠发达,农民收入不高积累少的情况下,新农村建设面临的资金制约。农村社区建设资金不能足额及时到位,建设缓慢,影响新农村建设的进程。

## 2.4 新农村建设忽略了农民的生活居住习惯

随着农村外出打工人员的增加,农村外向型经济的发展,留守农村的以老人居多。居住到宽敞明亮的楼房里,许多老人多有不适:生产工具无处可放、楼房爬上爬下、公共活动场所欠缺造成邻里间缺乏交流等。

# 3 对策建议

## 3.1 以宅基地换房规划须先行

在推进以宅基地换房建设新型农村社区的过程中,坚持规划先行。从村庄规模、安置人口多少到全村并点、新型社区体系如何分布等等,规划方案必须经过广泛征求农民意见,充分尊重农村民俗和生活习惯,保护生态环境和各类资源,进行多方论证,群众不满意绝不开工建设。村庄规划不仅要考虑农民生产生活传统,还要充分考虑经济社会发展的长远需要。一是综合规划,包括土地规划、人口规划、产业规划、甚至乡村景观规划;二是各种规划之间要相互衔接,村级土地利用总体规划是基础,然后进行其他规划;三是注重乡镇驻地建设规划的引导,要根据环境承载能力、交通状况、耕地保护、人口增长、乡镇理想人口规模、乡镇的辐射功能、农民进入小城镇的演进规律、工业化发展趋势、乡镇经济发展远景等因素,以乡镇驻地为核心综合考虑。在此基础上,科学

规划居住、服务、产业等功能区,并突出特色,结合各自优势和实际,打造交通型、商贸型、旅游型、农业型等特色突出的新农村<sup>[3]</sup>。

## 3.2 以宅基地换房是破解土地困境之策

由于建设用地年度指标较少,城镇建设都不够用,根本无法满足农村住房建设的用地需求,为此,采取以“宅基地换房”的方式,可以破解用地困境,大大促进农村新型社区的建设。

以“宅基地换房”是在现行政策框架内,坚持土地承包责任制不变,尊重农民自愿原则,规划建设生态宜居,适于产业聚集的新型农村社区和小城镇,农民以宅基地置换商品房并迁入居住,原有宅基地统一复耕,实现耕地总量不减少、质量不降低、占补耕地平衡,建设资金由镇、村垫付或由预留的经营开发用地出让收益进行平衡,不让农民再出钱购房<sup>[4,5]</sup>。

## 3.3 “以宅基地换房”促进“迁村腾地”

一是村庄合并,将零散村庄向中心村和小城镇集中,腾出原村宅基地进行复垦,增加耕地面积。二是原拆原建,实施旧村改造,在村庄旧址上加强规划,严格限定每户新划宅基地面积,一户一宅。同时改变住房结构,提倡建二层或多层住宅,节约利用土地。三是空村填实,充分利用村内空闲地和拆除无人居住的旧宅基及影响规划的房屋、猪圈、厕所等,实行空地填实,确保村庄不再外延。四是整体搬迁。鼓励有条件的村庄实施整体搬迁,建设农民高层小区,向空间要地,原居民点复垦位耕地。

## 3.4 创新融资模式破解资金难题

通过招商引资或由开发商自行垫付开发资金,开发多层农民公寓,引导农民住宅向多层发展,节约集约的土地一部分留作开发商原址开发或异地开发,走向市场,平衡开发商先行垫付的资金,其余复垦成耕地,既有效增加了耕地面积,又解决了政府无钱开发的难题。按照这一模式,政府通过对城乡发展进行统筹规划,营造有利于投资创业的政策环境,以及引导人口集中和扩大社区规模,大大地提高了建设农村社区和小城镇周边土地的使用价值,土地级差效应更加明显,进而也提升了小城镇中可供经营开发土地的经济价值,这就为通过“宅基地换房”,实现土地资源资本化,破解小城镇建设资金难题创造了条件。

### 3.5 规范操作切实保障农民根本利益

对规划、土地、融资、置换、审批、建设等方面进行规范,规定必须坚持村民自愿原则,不强迫一户,不强求一户。为了确保小区建设的工程质量,保障村民的自治权和知情权,由村民自己投票选出村民代表,成立建房理事会,行使合同签订、资金管理、质量监督权。并且通过农村土地整治,将节余指标产生的收益返还农村:一是直接分给农民;二是保证城镇化和新农村的正常运转;三是要提升新村原有的工业化水平,发展服务业;四是保障产业发展经费。

## 4 结语

通过“以宅基地换房”实现“占补平衡”,山亭区新农村实现了连片建设发展,既节约集约利用了土

地资源,同时又合理配置公共资源,极大地方便了群众的生产生活,拓展了农村建设发展的空间,促进了新农村经济可持续发展。

### 参考文献:

- [1] 李东方,李绪卫,周涛. 枣庄市山亭区加强农村宅基地管理和“空心村”治理的思考[J]. 山东国土资源,2010,26(3):44-45.
- [2] 侯颖. 菏泽市挖掘节约用地潜力的探索[J]. 山东国土资源,2010,25(3):56-59.
- [3] 冯连伟,崔亮,王美菊. 临沂市加强土地开发整理推动新农村建设[J]. 山东国土资源,2009,25(6):48-49.
- [4] 沈景根. 用好用足每一寸土地[J]. 国土资源通讯,2009,(22):43-44.
- [5] 邹慧,郎静,李琪. 枣庄市农村宅基地管理对策研究[J]. 山东国土资源,2009,25(10):7-8.

## Problems and Countermeasures of New Rural Construction in Shanting District of Zaozhuang City

MAN Hongxue

(Shanting Branch Bureau of Zaozhuang Bureau of Land and Resources, Shandong Zaozhuang 277200, China)

**Abstract:** Accelerating the pace of building new countryside is a major decision made by the State Council. In recent years, based on practical condition in each place, by perfecting measures to continuously promote the new rural construction, production and living conditions of farmers have been effectively improved. However, due to the lack of scientific planning, some problems have been caused, such as facilities are not complete, and the land can not be fully used. Pointing to these problems, the way of using homestead instead of houses is put forward by Shanting district in Zaozhuang city. Thus, problems existed in land use can be soluted and a new rural community construction be improved.

**Key words:** New rural construction; problem and countermeasures; Shanting district of Zaozhuang city