



江苏省睢宁县农村居民点整理 潜力分析及效益评价

丁玲萍¹, 郝信霖¹, 宋清莉², 桂斌²

(1. 中国矿业大学环境与测绘学院, 江苏 徐州 221116; 2. 莱芜钢铁集团有限公司, 山东 莱芜 271104)

摘要:农村居民点整理是一项复杂的系统工程,整理潜力分析和效益评价是农村居民点整理项目投资前期工作的中心环节,是项目决策的依据。该文在分析睢宁县农村居民点整理潜力的基础上,对整理后的效益进行分析,为东部经济欠发达地区的农村居民点整理提供了参考。

关键词:农村居民点;整理潜力;效益评价;睢宁县;江苏省

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

0 引言

农村居民点整理是指运用工程技术及土地产权调整,通过村庄改造、归并和再利用,使农村建设逐步集中、集约,提高农村居民点土地利用强度,促进土地利用有序化、合理化、科学化;改善农民生产、生活条件和农村生态环境。其内涵是指从宏观上对农村居民点数量、布局进行调整,从微观上对农村居民点用地规模和内部结构进行整合。其实质是对农村居民点用地产权的重新界定与调整,对相关权属收益在各主体之间进行分配的过程^[1-3]。

睢宁县位于江苏省北部,隶属徐州市,是徐州市特大都市圈“一城两翼”的重要一翼,是苏皖边界以工商贸流通、文化旅游和滨河生态园林为特色的现代化中等城市。人口132.5万人,辖16个镇、1个省级经济开发区。全县总面积353 867.82 hm²,其中农村居民点面积26 101.32 hm²,占总面积的7.38%,耕地0.67万hm²,人均用地233.38 m²,户均用地面积636.88 m²(表1),远大于国家人均150 m²的平均标准。2008年,睢宁县提出大力实施“突破睢宁”战略,加快推进工业化和城市化进程,力求通

过大招商、大发展改变睢宁的发展现状。因此,以科学发展观为指导,尽快解决睢宁发展用地难题、突破用地瓶颈是当前的首要任务。除了实施独立选址、点供等项目争取用地计划外,农村居民点整理也成为解决用地计划“瓶颈”的有效途径。

表1 2008年睢宁县农村居民点现状

| 镇名 | 村庄面积 (hm ²) | 农村人口 (人) | 农村户数 (户) | 人均用地 (m ² /人) | 户均用地 (m ² /户) | 村内空地总 面积(hm ²) |
|-----|----------------------------|-------------|-------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| 睢城镇 | 1802.87 | 87553 | 29132 | 205.92 | 618.86 | 848.58 |
| 王集镇 | 1646.65 | 68521 | 24346 | 240.31 | 676.35 | 289.09 |
| 双沟镇 | 1006.87 | 53025 | 20567 | 189.89 | 489.56 | 41.87 |
| 岚山镇 | 1662.53 | 69135 | 21168 | 240.48 | 785.40 | 819.43 |
| 李集镇 | 911.94 | 48858 | 22285 | 186.65 | 409.22 | 81.63 |
| 桃园镇 | 1973.79 | 77398 | 22558 | 255.02 | 874.98 | 179.49 |
| 官山镇 | 1829.03 | 73152 | 23659 | 250.03 | 773.08 | 687.27 |
| 高作镇 | 1161.97 | 49537 | 20635 | 234.57 | 563.11 | 6.58 |
| 沙集镇 | 114754 | 52193 | 20869 | 219.86 | 549.88 | 39.07 |
| 凌城镇 | 1407.67 | 70023 | 23174 | 201.03 | 607.44 | 424.09 |
| 邱集镇 | 2271.91 | 97312 | 31934 | 233.47 | 711.44 | 391.41 |
| 古邳镇 | 1744.49 | 61325 | 25536 | 284.47 | 683.15 | 266.56 |
| 姚集镇 | 1944.77 | 80142 | 31813 | 242.67 | 611.31 | 582.47 |
| 魏集镇 | 1989.68 | 62321 | 29197 | 319.26 | 681.47 | 830.33 |
| 梁集镇 | 1939.85 | 98035 | 28274 | 197.87 | 686.09 | 248.54 |
| 庆安镇 | 1659.76 | 69867 | 34686 | 237.56 | 478.51 | 636.99 |
| 合计 | 26101.32 | 1118397 | 409833 | 233.38 | 636.88 | 6373.39 |

注:资料来源于第二次全国土地调查;睢宁县统计年鉴(2008)。

* 收稿日期:2010-12-15;修订日期:2011-04-09;编辑:曹丽丽

基金项目:“十一五”国家科技支撑“村镇退化废弃地恢复关键技术开发”(2006BAJ05A08)。

作者简介:丁玲萍(1986—),女,江苏江阴人,研究生,研究方向为农村居民点整理及土地利用与规划;E-mail:dinglingping@126.com。

1 存在的问题

(1) 农村居民点总量偏大, 户均占地面积大。睢宁县农村居民点用地面积达 26 101. 32 hm², 户均占地高达 636. 88 m²。村庄庄体膨大, 缺乏统一规划。据调查, 部分宅基地占地就已达 0. 07 hm² (1 亩) 左右, 浪费土地现象严重。

(2) 村庄建筑密度大, 容积率低。农村居民点一般都历史悠久, 不同年代、不同结构的建筑物相互交叉, 相互之间缺乏统一的规划布局。当前大多数村庄的房屋、农舍等建筑物朝向各异, 前后错落不齐, 小巷弯曲, 村内道路质量较差。农户建房选址比较随意, 且大多数以低层建筑物为主, 尤其以独居小院为主, 占地面积大。这样就形成了容积率低的状况。

(3) 基础设施落后, 生活环境恶劣。村内水、电、气、通讯、道路等基础设施建设滞后, 文化、教育、医疗、卫生等设施不完善, 建筑物单体面积差异大, 使用功能混杂, 不仅导致村庄的居住环境质量差, 而且给农村居民生产生活带来极大不便, 严重影响了农村现代化进程。

2 潜力分析

农村居民点整理潜力是指在现有的社会经济条件下, 通过对农村居民点合理规划, 调整土地利用的内部空间结构、迁村并点及提高农村城镇化水平等措施改造整理后“富余”的土地资源量, 其主要来源于居民点建设的集约化、标准化利用和闲置土地的有效利用^[4,5]。

根据睢宁县土地利用总体规划, 参照全面小康居住确定的农村居民点人均用地 150 m² 标准, 加上村办企业用地等农村建设用地, 根据江苏省村庄建设规划导则和睢宁县农村居民点人均用地现状 (表 1), 结合我国对村镇居民建设用地国家规模控制标准, 睢宁县农村发展实际, 确定睢宁县 2020 年农村人均建设用地指标 140 m², 根据睢宁县城镇体系规划预测睢宁县总人口 2020 年达到 146 万人, 村庄居住总人口 77 万人, 城市化水平 47% (表 2)。由此可以计算得到至 2020 年睢宁县农村居民点用地面积为 10 976. 00 hm², 则理论上农村居民点可以整理出土地 15 125. 32 hm² (表 3)。

表 2 睢宁县各镇人口预测表 (2020 年)

| 镇名 | 城市化率 (%) | 城镇人口 (万人) | 农村人口 (万人) | 总人口 (万人) |
|-----|----------|-----------|-----------|----------|
| 睢城镇 | | | 4. 4 | 34. 4 |
| 高作镇 | | | 4. 4 | 4. 4 |
| 梁集镇 | 60 | 30 | 5. 7 | 5. 7 |
| 庆安镇 | | | 5. 5 | 5. 5 |
| 王集镇 | 48 | 4 | 4. 3 | 8. 3 |
| 双沟镇 | 78 | 10 | 2. 7 | 12. 7 |
| 岚山镇 | 27 | 2 | 5. 4 | 7. 4 |
| 李集镇 | 54 | 3 | 2. 6 | 5. 6 |
| 桃园镇 | 29 | 2 | 5 | 7 |
| 官山镇 | 27 | 2 | 5. 3 | 7. 3 |
| 沙集镇 | 292 | 4. 8 | 6. 8 | |
| 凌城镇 | 39 | 3. 5 | 5. 4 | 8. 9 |
| 邱集镇 | 23 | 2 | 6. 7 | 8. 7 |
| 古邳镇 | 59 | 4. 5 | 3. 1 | 7. 6 |
| 姚集镇 | 20 | 2 | 7. 8 | 9. 8 |
| 魏集镇 | 27 | 2 | 5. 3 | 7. 3 |
| 合计 | 47 | 69 | 77 | 146 |

注: 根据《睢宁县城镇体系规划》设想, 将高作镇、梁集镇、庆安镇并入睢宁县城, 睢城镇城市化率与高作镇、梁集镇、庆安镇一起计算得出 60%。

表 3 睢宁县农村居民点整体整理潜力测算

| 镇名 | 农村人口 (万人) | 人均用地面积 (m ² /人) | 农村居民点规划面积 (hm ²) | 农村居民点现状面积 (hm ²) | 整理潜力 (hm ²) |
|-----|-----------|----------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------|
| 睢城镇 | 20. 0 | 140 | 2800. 00 | 6564. 45 | 3764. 45 |
| 王集镇 | 4. 3 | 140 | 602. 00 | 1646. 65 | 1044. 65 |
| 双沟镇 | 2. 7 | 140 | 378. 00 | 1006. 87 | 628. 87 |
| 岚山镇 | 5. 4 | 140 | 756. 00 | 1662. 53 | 906. 53 |
| 李集镇 | 2. 6 | 140 | 364. 00 | 911. 94 | 547. 94 |
| 桃园镇 | 5. 0 | 140 | 700. 00 | 1973. 79 | 1273. 79 |
| 官山镇 | 5. 3 | 140 | 742. 00 | 1829. 03 | 1087. 03 |
| 沙集镇 | 4. 8 | 140 | 672. 00 | 1147. 54 | 475. 54 |
| 凌城镇 | 5. 4 | 140 | 756. 00 | 1407. 67 | 651. 67 |
| 邱集镇 | 6. 7 | 140 | 938. 00 | 2271. 91 | 1333. 91 |
| 古邳镇 | 3. 1 | 140 | 434. 00 | 1744. 49 | 1310. 49 |
| 姚集镇 | 7. 8 | 140 | 1092. 00 | 1944. 77 | 852. 77 |
| 魏集镇 | 5. 3 | 140 | 742. 00 | 1989. 68 | 1247. 68 |
| 合计 | 77. 0 | | 10976. 00 | 26101. 32 | 15125. 32 |

3 睢宁县农村居民点整理效益分析

3.1 经济效益分析

拆迁补偿费: 根据睢政发 [2008] 36 号文件, 睢宁县平均重置成新价格 (砖混 2 级、8. 5 成) 391 元/m², 附属物补偿平均 50 元/m², 拆迁过渡费 46 元/m², 按期拆迁奖金 60 元/m², 平均补偿费 547 元/m², 个别被拆迁户要求货币补偿, 可按平均重置成新价格另增 50% 计算补偿, 每户约增补 2. 5 万

元,拆迁面积按户均150 m²计算,平均每户9.46万元,714元/m²。

农村建设用地复垦费:根据土地开发复垦整理项目费用标准,结合睢宁县历年土地开发整理实际,建设用地复垦费按16元/m²计算。

报批及供地费:报批费用由新增建设用地有偿使用费、耕地开垦费及农重金等部分组成,供地费用由政府收益及各项税收组成,以上两项合计每公顷约需30万元,30元/m²。

耕地收益:睢宁地区的新增耕地一般实行稻麦

轮作,水稻的平均产量9750kg/hm²,单价1.8元/kg,其收益为1.76元/m²;小麦的平均产量6000kg/hm²,单价1.5元/kg,其收益为0.91元/m²。假设水稻和小麦的面积相等,则耕地收益为1.34元/m²。

其他收益:若整理后的土地作为建设用地,其收益表现为土地的出让价格或拍卖价格。根据睢宁县2009年工业性国有土地使用权出让合同登记表(表4),2009年睢宁县工业用地出让总面积578 701 m²,地价总额6 976.13万元,睢宁县工业用地出让价平均水平为120.55元/m²。

表4 工业性国有土地使用权出让合同登记(2009年)

| 序号 | 受让方 | 建设项目 | 用地位置 | 出让面积(m ²) | 出让方式 | 出让年期(年) | 地价总额(万元) |
|----|-----------------|------|----------------------|-----------------------|------|---------|----------|
| 1 | 徐州环宇置业有限公司 | 工业 | 天虹大道东侧、环宇大道南侧 | 183193 | 挂牌 | 50 | 2442.13 |
| 2 | 徐州新正纺织有限公司 | 工业 | 人民西路南、金博药业东 | 5333 | 挂牌 | 50 | 88 |
| 3 | 徐州东发玩具有限公司 | 工业 | 天元钢结构东、建发教学用具南 | 6000 | 挂牌 | 50 | 82 |
| 4 | 徐州市天诚石油机械制造有限公司 | 工业 | 睢宁县姚集镇姚圩村 | 3336 | 挂牌 | 50 | 46 |
| 5 | 徐州骏马车业有限公司 | 工业 | 睢宁县睢城镇全场村 | 3333 | 挂牌 | 50 | 58 |
| 6 | 睢宁县胜蠓丝绸制品有限公司 | 工业 | 开发区前进路北侧 | 5593 | 挂牌 | 50 | 78 |
| 7 | 江苏耀华特种玻璃有限公司 | 工业 | 梁集镇景湖工业园(兴业路南、天虹大道东) | 26414 | 挂牌 | 50 | 347 |
| 8 | 黑川服饰 | 工业 | 开发区前进路北侧 | 11666 | 挂牌 | 50 | 172 |
| 9 | 爱思特服饰 | 工业 | 开发区前进路北侧 | 8476 | 挂牌 | 50 | 124 |
| 10 | 祥和电器 | 工业 | 开发区前进路南侧 | 6655 | 挂牌 | 50 | 98 |
| 11 | 爱依食品 | 工业 | 安康路东侧 | 6669 | 挂牌 | 50 | 97 |
| 12 | 徐州协维电子有限公司 | 工业 | 开发区前进路北侧 | 6300 | 挂牌 | 50 | 93 |
| 13 | 徐州天勤彩色包装有限公司 | 工业 | 开发区永兴路南、前进路北 | 16303 | 挂牌 | 50 | 217 |
| 14 | 长城飞轮 | 工业 | 开发区前进路南侧 | 7449 | 挂牌 | 50 | 104 |
| 15 | 福泰车篮厂 | 工业 | 人民西路南侧、江阴路西侧 | 15116 | 挂牌 | 50 | 201 |
| 16 | 睢宁远东服饰有限公司 | 工业 | 北外环路南、天元钢结构西侧 | 9476 | 挂牌 | 50 | 126 |
| 17 | 江苏华泰金属制品有限公司 | 工业 | 睢城镇胡元村 | 26111 | 挂牌 | 50 | 347 |
| 18 | 徐州天虹时代纺织有限公司 | 工业 | 睢城镇潘村、全场 | 105069 | 挂牌 | 50 | 1025 |
| 19 | 星星集团 | 工业 | 经济开发区 | 126209 | 挂牌 | 50 | 1231 |

工业产业园区建设收益:乡镇企业用地分散,资源利用率低,乡镇企业经过二十多年的发展,已成为我国农村经济的主体力量。目前,我国乡镇企业80%分布在自然村落,12%在集镇,7%在建制镇,1%在县以上城镇。由于村镇无统一规划,批地的随意性很大,造成乡镇企业用地十分分散,不仅使乡镇企业能源利用率降低了40%,基础设施投资增加了20%~30%,行政管理费增加了80%,而且用地规模增加了1/3,最终表现在资金利用率比相对集中降低了20%左右。同时还导致乡镇企业的产品质量难以提高。经过整理使乡镇企业集中到工业园地区,提高了资源的利用率,降低了生产成本^[6]。

3.2 社会效益分析

农村居民点整理除带来经济效益以外,客观上还存在着社会效益。由于农村居民点土地整理主要目的是整理闲置土地,实现耕地总量动态平衡,以及改善居民的生活条件。如果只对农村居民点整理进行经济效益分析,而忽视其社会效益,对效益评价势必会带有片面性。因此进行农村居民点整理的社会效益评价是很有必要的。农村居民点整理社会效益评价包括定量评价和定性评价,以定量评价为主,定性评价为辅,评价框架见图1。

3.2.1 农村居民点整理社会效益定量评价

(1)扩大农村剩余劳动力就业。进行农村废弃地、空闲地和需拆迁房屋进行整理,以及土地整理后

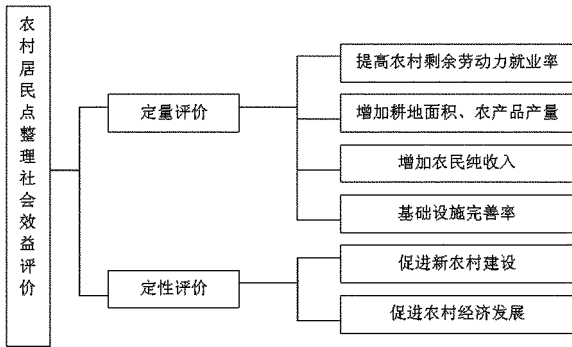


图1 农村居民点整理社会效益评价框架图

兴建的乡镇企业,工业园区建设,需要大量的劳动力。共计增加约2000个就业机会。

(2)增加了粮食产出。通过农村居民点整理,整理出了许多耕地,各乡镇整理耕地率可达到60%~70%。在经济效益评价中已经做了具体分析,按每公顷产标准量9000kg,规划期内的粮食总产量为4300t,用于耕地整理的总投资为300万元,单位投资增加粮食产量为每100元增加14.3kg标准粮。整理后增加的粮食产量能持续20年,因此单位投资的粮食产量更多。

(3)增加农民收入。通过整理开发的鱼塘以及整理出的耕地,增加了农村剩余劳动力就业,增加了农民的平均收入,改善了农民的生活条件。

(4)基础设施完善水平提高,农民生活条件得到了很大改善。整理过程中新建给排水设施,改变了原有的污水满街流的现象;增加绿地覆盖面积,农民的居住环境得到了改善,增加农村的公共服务实施,丰富农村精神文明,有力推进新农村建设,缩小了城乡差距。

3.2.2 农村居民点土地整理的定性评价

(1)促进新农村建设和。通过对农村居民点用地的整理,缩小城乡差别,促进农村城镇化发展。完善农村基础设施和公共设施,转变农村的生活方式,实现城乡统筹发展。经过统一规划,统一设计的农村住宅,新村庄、新集镇,改善了农村生活环境,提高了农民的生活质量,有利于农村精神文明建设和农民物质生活水平的提高,有利于农村社会的长期稳定和全面发展。

(2)促进农村的经济发展。我国农村居民点分散,不利于城乡之间的交通发展、信息沟通以及生产与生活等方面的交流,成为城乡之间协同发展,缩小

差别的重大障碍,并且在一定程度上阻碍了第三产业的发展以及工业化对农村剩余劳动力的吸纳作用。农村居民点土地整理可以改善农村条件,缩小城乡差别,推进乡村城镇化,减少了基础设施的投资,加速了农村经济的发展。

3.3 生态效益分析

按照现代农村居民点的规划,生态绿地是一项重要设计内容,同时通过工业集中,减少了环境污染,周边农用土地相对增加,为农村生态系统的建造和维护奠定了物质基础。

4 结语

随着工业化、城镇化进程的日益加速,江苏省大量耕地资源随之消耗。国家及省地方采取了多种措施宏观控制建设用地的增加,其中农村居民点整理是其中措施之一。睢宁县地处苏北经济欠发达地区,近几年经济发展速度较快,人多地少,居民点大量占地,散乱无章,布局散乱,“空心村”比比皆是。这些特点在东部沿海平原地区具有一定的代表性。该文在分析睢宁县农村居民点整理潜力的基础上,对整理后的效益进行分析,为东部经济欠发达地区的农村居民点整理提供参考。

参考文献:

- [1] 王如渊.土地整理与耕地总量动态平衡[J].中国土地,1999,(2):25-26.
- [2] 张占录,杨庆媛.北京市顺义区农村居民点整理的推动力分析[J].农业工程学报,2005,21(11):49-53.
- [3] 刘洋.农村居民点整理的产权激励机制与操作路径[J].改革,2008,(6):92-95.
- [4] 江苏省统计局.江苏省统计年鉴—2007[M].北京:中国统计出版社,2008.
- [5] 刘咏莲,曲福田,姜海.江苏省农村居民点整理潜力的评价分级[J].南京农业大学学报(社会科学版),2004,4(4):19-20.
- [6] 宫攀.农村居民点土地整理初步研究[D].河北农业大学硕士论文,2003.

Potentiality Analysis and Benefit Evaluation of Rural Residential Land Consolidation in Suining City of Jiangsu Province

DING Lingping¹, HAO Xinlin¹, SONG Qingli², GUI Bin²

(1. Environmental Science and Spatial Informatics College of China University of Mining and Technology, Jiangsu Xuzhou 221116, China; 2. Laiwu Steel Limited Corporation, Shandong Laiwu 271104, China)

Abstract: Rural residential land consolidation is a complicated and systematic engineer. Consolidation potential analysis and effect evaluation are the key in investing rural residential land consolidation work and the basis of the item decision. On the basis of analyzing potentiality of rural residential land consolidation in Suining city, effects after land consolidation is analyzed, which will provide references for underdeveloped areas in eastern rural residential land consolidation.

Key words: Rural residential; consolidation potential; benefit evaluation; Suining city; Jiangsu province