



宁阳县农村居民点整理工作探析

李勇, 李桂莲

(宁阳县国土资源局, 山东 宁阳 271400)

摘要:农村居民点整理是实现耕地占补平衡和控制建设用地总量的重要途径,也是统筹城乡发展,建设社会主义新农村的重要内容。该文对宁阳县农村居民点土地利用现状和存在问题进行了归纳总结,结合宁阳县实际提出了今后农村居民点整理的对策和措施。

关键词:农村居民点;整理;对策;山东宁阳

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

0 引言

宁阳县位于山东省中部,东邻新泰市,北依五岳之尊泰山,南临孔子故里曲阜,西与水泊梁山相望,面积1 124 km²,人口81.04万人。境内地势总体上东高西低,主要地貌类型有低山、丘陵、平原。2005年全县共辖9个镇、3个乡、566个行政村。

宁阳县土地利用总体规划(1997—2010)虽然对农村居民点用地进行了规划,但由于缺乏有效的管理,农村居民点用地粗放式外延扩张,致使大量农用地特别是耕地被占用。2005年,全县人均耕地0.086hm²(1.29亩),低于全国平均0.092hm²(1.38亩)的水平。另外,宁阳县农村居民点土地利用程度低,用地结构不合理,人居环境差,这与宁阳县经济发展水平及社会主义新农村建设要求不相适应。

1 农村居民点土地利用现状

宁阳县共有566个行政村,54.27万农村住户。农村建设用地规模大,其中农村居民点用地面积10 163hm²,占宁阳县土地总面积的9.04%。全县农村户均、人均用地面积较大,人均占用居民点面积187 m²,远远超过国家《村镇规划标准》规定150 m²的标准。宁阳县农村居民点人均用地面积比较大的乡镇有东庄乡、伏山镇和东疏镇,均超过200 m²。宁阳镇农村居民点人均用地面积最小,为151.07m²(表1)。

表1 宁阳县2005年农村居民点现状

名称	农村居民点用地(hm ²)	农村人口(万人)	农村居民点人均用地(m ²)	用地标准(m ²)
宁阳镇	412.41	2.73	151.07	150
磁窑镇	1036.71	5.5	188.49	150
东疏镇	895.63	4.33	206.84	150
东庄乡	841.47	3.53	238.38	150
伏山镇	921.78	4.31	213.87	150
堽城镇	1174.73	6.95	169.03	150
葛石镇	1062.73	6.55	162.25	150
华丰镇	1044.27	5.79	180.36	150
蒋集镇	659.14	4.31	152.93	150
酒店镇	581.57	3.02	192.57	150
乡饮乡	668.45	3.68	181.64	150
鹤山乡	865.11	5.57	155.32	150

2 农村居民点用地存在问题

2.1 土地利用程度低

土地利用总体规划(1996—2010年)修编时,由于对经济社会发展预测不够,与城镇规划、水利建设规划、交通建设规划等专项规划没能做到很好的衔接,对全县的农村居民点建设未进行专项规划,对农村建设用地管理的缺失,导致宁阳县农村居民点建设基本上处于自发状态,村民选址布局零星分散,杂乱排列,整体内部结构松散,容积率过低。不同年

* 收稿日期:2013-03-19;修订日期:2013-03-28;编辑:王秀元

作者简介:李勇(1981—),男,山东宁阳人,助理工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:super_571@163.com。

代、不同结构的新旧房屋交错。通过调查发现,宁阳县农村现有房屋多为老旧建筑,10年以上的一层住宅占大多数,多为砖混结构,且存在部分土坯房和少量二层楼房建筑。宅基地用地面积不受政策约束,宁阳县农村人均占用居民点面积 187 m^2 ,远远超出国家规定面积。农村居民点土地利用程度较低,影响了农村产业化、城镇化和现代化进程。

2.2 空心化现象突出

居民建房选址多选择村庄外围或村内主要道路两侧。近几年,宁阳县农村居民外出打工人员增多,并且他们多在城镇买房安家,农村宅基地闲置数量逐年增多。村两委在宅基地管理方面不力,建新不拆旧、一户多宅等现象普遍存在,造成农村居民点用地集约利用程度低,空心化现象突出。

2.3 人居环境差

农村基础设施建设未进行过系统规划,绝大部分村庄基础设施、宅基地等用地与空闲土地相互交叉,增加了开展农村基础设施建设的困难性,导致了居民点内部环境卫生较差,降低了基础设施的服务功能。大部分农村居民点除主干道和部分街道硬化外,其他都为素土路,且部分硬化路年久失修,下雨后积水严重,道路泥泞,影响出行;居民点内用电线路凌乱,缺少规划,存在安全隐患;没有完善的排水系统;生活、教育配套设施不全,人居环境比较差。

3 整理对策

3.1 统一思想加强领导

县、乡镇两级将农村居民点整理工作纳入政府工作的重要议事日程,建立由政府为主导,国土资源、财政、审计、建设、规划、公安、环保、农业等有关部门参加的领导小组或联席会议制度,负责组织制定实施计划,协调实施工作中的重大问题,研究制定相关政策并落实。

3.2 宣传发动全员参与

以乡镇为单位组成政策宣传队,对拟进行整理村庄宣传新农村建设的政策法规、当前村庄存在的问题及开展居民点整理的益处,宣传典型,让农民看到实实在在的新农村美景,充分调动广大群众对居民点整理工作的积极性,彻底打消村民的顾虑,带动村民融入到农村居民点整理的大潮中来,使他们成

为旧村改造、新村建设的中坚力量。

3.3 科学规划分步实施

依据土地利用总体规划(2006—2020)和城镇规划,科学制定宁阳县农村居民点整理专项规划,对地理区位优势、资源禀赋高、经济基础好的乡镇,可先行一步设立示范区,优先开展农村居民点整理工作。充分做好农村居民点整理专项规划、乡镇土地利用总体规划和村镇规划的有效衔接,做好短期、中期、长期规划,合理安排年度实施计划,分步实施,循序渐进,滚动发展,稳步推进宁阳县农村居民点整理工作。

3.4 多元投资创新模式

农村居民点用地整理是一项投资较大的基础工程,多元投资能满足土地整理的资金需求^[1]。目前,宁阳县的农村居民点整理工作所需资金均为政府投资,造成政府财政压力过大,由此出现因资金不到位而使整理工作停滞不前,无法推进,最后影响工程验收。因此,宁阳县农村居民点的整理工作在坚持政府投入资金为主的前提下,应充分吸纳社会资金,鼓励企业和个人投资农村居民点整理工作,畅通市场化融资渠道,多方筹集资金,保障宁阳县农村居民点整理工作的顺利开展。各乡镇还要总结归纳本地成功经验,积极学习其他地区的先进做法,创新居民点整理模式,探索研究适合本乡镇的模式方法。

3.5 明晰土地产权合理分配收益

结合宁阳县农村集体土地确权登记发证工作,对已经开展完农村居民点整理工作的村庄可先行进行集体土地所有权和使用权确权登记,以保障各村及村民合法权益,避免发生产权纠纷。宁阳县酒店镇土地综合整治项目是山东省政府[2010]73号文批准实施的综合整治项目,在涉及村庄建设用地整理方面,按照“村民自愿、大稳定小调整、等价集中、依法公开”的原则科学制定了各项目区的农村土地权属调整方案,并通过召开村民代表大会、听证会等形式征求意见,反复论证修改。对于酒店镇土地综合整治项目新增的耕地,一部分可用于项目区增人增地调整,由此产生的土地收益可用于为70岁以上老人办理养老保险。因此,在开展宁阳县农村居民点整理工作时要明晰土地产权关系,合理分配土地收益,避免留下隐患,产生土地纠纷和上访事件。

3.6 控制用地规模推进集约用地

在建设资源节约型社会的指导思想下,尽量压

缩建设用地规模,以实现建设用地的集约利用^[2]。宁阳县土地利用总体规划(2006—2020)中关于整理规范农村建设用地中提到“规划期内,结合新农村建设规划,合理安排新农村建设用地,加强农村居民点改造,大力实施农村建设用地综合整治,进行迁村并点、村庄整理”。2005年,宁阳县农村居民点用地面积101 63.53 hm²,到2020年,农村居民点用地规模控制在9 913 hm²,减少250.53 hm²。”另外,在城乡结合部可建设多层、高层住宅,推进宁阳县城镇化、城乡一体化进程,例如宁阳县北许社区,该社区位于宁阳县城东部,社区居民楼规划建设为高层住宅,做到了农村居民点用地的集约节约利用,也推进了宁阳县城镇一体化进程。

3.7 运用政策杠杆加快新村建设

充分运用好农村土地综合整治、城镇建设用地增加与农村建设用地减少相“挂钩”的政策。特别是开展宁阳县农村建设用地整治(挂钩)工作,在完成泰安市规划下达698 hm²挖潜挂钩指标的前提下,结合新农村建设规划,适当扩大项目区规模,所节余的指标用于各乡镇的城镇建设。宁阳县土地利用总体规划(2006—2020)中规划在目标期内全县安排建设中心村18个,全县农村居民点安置区面积550.72 hm²。因此,运用好农村土地综合整治、城镇建设用地增加与农村建设用地减少相“挂钩”的政策,不仅为宁阳县城镇建设拓展空间,推进社会主义新农村建设进程,而且有利于优化土地结构,有利于宁阳县土地资源的保护和土地利用规划的实施。

3.8 推行土地流转促进农民增收

农村居民点整理设立“中心村”后,原来的行政界线被打破,村集体的范围被扩大,村民的耕作半径

势必也会增大,要积极推行土地流转,保障和保护农民的土地权利,增加农民收入。以入股的形式进行土地流转,以合作社为平台聚集土地,通过合作社的形式生产经营,既实现了土地集约经营和规模经营,提升了土地价值,也促进了农民增收^[3]。因此,进行拆村并点、设立“中心村”后,加快推进农村集体土地的流转,是保障村民合法权益,促进农民增收,维护社会稳定的有效方法^[4,5]。

4 结语

宁阳县是全国农村居民点整理开展最早最好的区域之一。目前,该县正处于城镇化较快发展的阶段,农村人口向城市大量涌入,农村务农人口数量大大减少,农村住宅出现较多剩余,可整理出较多高质量的耕地,正成为开展宁阳县农村居民点土地整理的有利时机。

参考文献:

- [1] 叶艳妹,吴次方.我国农村居民点用地整理的潜力、运作模式与政策选择[J].农业经济问题,1998,(10):54-57.
- [2] 杨春悦,陈玉福.海南省农村居民点整理的背景、困难及对策[J].中国土地资源战略与区域协调发展研究,2006,(2):567-570.
- [3] 黄锦锦,朱晨红.“股份+合作”土地流转模式的实践和启示——以宁阳县蒋集镇郑龙村为例[J].山东国土资源,2011,27(1):56-58.
- [4] 王庆芳,王瑗玲,东野光亮,等.农村居民点用地整理技术模式研究——以惠民县胡集镇为例[J].山东农业大学学报(自然科学版),2009,40(4):50-54.
- [5] 李宗尧.农村土地整理模式与对策研究——以山东省临沂市为例[J].农村经济,2002,(7):26-27.

Study on Rural Residential Land Consolidation in Ningyang County

LI Yong, LI Guilian

(Ningyang Bureau of Land and Resources, Shandong Ningyang 271400, China)

Abstract: Rural residential land consolidation is an important approach to realize the balance of occupation and supplement of cultivated land. It is also an important part of unitary development of urban and rural areas, as well as building a new socialist countryside. In this paper, present condition and existing problems of rural residential land in Ningyang county have been summarized. Combining with facultal condition of Ningyang county, relative countermeasures of rural residential land consolidation in the future have been put forward.

Key words: Rural residential land; consolidation; countermeasures; Ningyang county