



城郊型村庄用地发展问题研究

——以2002—2014年莱芜市高庄坡草洼村为例

王雪

(青岛理工大学, 山东 青岛 266033)

摘要:在城镇化快速演进的背景下,我国建设用地扩展导致耕地面积减少已成为学界共识。农民对城镇化进程成本支付能力低,土地成为来分享财富用于城镇化的工具,导致农村地区频频出现村庄“空壳化”、城镇人口“两头占地”、土地利用粗放等现象。作为城郊型村庄具有明显的区位优势、环境优势和资源优势,不断诱发村庄建设用地扩展、延伸,使土地集约利用的趋势更为严峻。该文通过研究坡草洼村近12年的村庄形态的演变进程,挖掘造成村庄土地利用混乱、耕地面积不断减少、人均建设用地不断增加的原因。在保障农民土地财产权的前提下,应让静态的土地“流”起来,使沉睡的资源“活”起来,不仅能解决“就地城镇化”的土地瓶颈问题,还能让村民生活质量真正的“市民化”。

关键词:村庄用地;空间形态;发展问题;莱芜市

中图分类号:TU984

文献标识码:C

引文格式:王雪.城郊型村庄用地发展问题研究——以2002—2014年莱芜市高庄坡草洼村为例[J].山东国土资源,2016,32(2):82-86.WANG Xue.Study on the Development of Suburban Village Land Use——Setting Caopowa Village in Gaozhuangpo Area of Laiwu City from 2002 to 2014 as an Example[J].Shandong Land and Resources,2016,32(2):82-86.

2014年4月,山东省政府发布了第二次全省土地调查主要数据成果。调查显示:1996—2009年13年间,全省建设用地年均增长350.88 km²;1996年、2009年全省人均建设用地分别为248 m²、277.66 m²,呈明显增加趋势。结果表明,虽然建设用地增加保障了经济建设的需求,但大部分城市建设用地格局失衡、利用粗放、效率不高^[1]。全国50.32%的人口生活在农村,相对于城镇人均建设用地面积,村庄人均建设用地面积应远大于277.66 m²。农村土地不集约利用问题的研究解决,是新型城镇化过程中由城乡分割转向城乡融合转变的第一步,也是承担着统筹城乡发展的新型城镇化。相对于小城镇土地利用系统,村庄土地是一个简单的系统,应借鉴城镇建设用地管理经验,研究建立农村集体经营性建设用地流转制度,宅基地、废弃产业用地有效退出机制,减少村庄建设用地方式等等。此次选取集聚齐鲁地区城郊型村庄普遍特征的坡草洼村为研究对

象,以2002—2014年12年间村庄空间形态演变为重点,将深层次挖掘村庄用地问题的根源,具有可研究性。

1 村庄概况

坡草洼村隶属莱芜高庄街道办事处,位于莱城区东南3 km,高庄街道办事处西1.5 km处。其地理位置优越、自然资源丰富,依托中心城区带动辐射作用,呈现快速发展态势,集聚了城郊型村庄的特性。其北靠汶河,隔河又与凤城街道相望,西为东汶南中心社区,东隔下台子村与高庄街道办事处相近,南接榭林前基层村。

1.1 社会经济现状

坡草洼村土壤肥沃,适合种植玉米、花生、大豆、山药等农作物,但种植面积较分散。部分已外租的农林用地,在鄂牛路以南形成苗圃种植区。村庄产

收稿日期:2015-08-05;修订日期:2015-09-07;编辑:陶卫卫

作者简介:王雪(1989—),女,山东巨野人,在读研究生,青岛理工大学城乡规划学;E-mail:978113784@qq.com

业有青岛科建医疗器械有限公司、冷库厂和养鸭厂,分布在村庄南部,现状产业效益欠佳,年产值不稳定。村庄常驻村民有 530 户,总人口 1 620 人,其中 60 岁以上人数占总人口的 24%,老龄化状况严重。全村劳动力总数 950 人,其中 45% 的人口从事建筑、纺织等二次产业。并随着青年二代外出打工、在城区购置房产,村内多以空巢老年、留守儿童居住为主,村庄空心化严重。

1.2 土地利用现状与问题

村域面积约 183.7 hm^2 ,其中村庄建设用地面积为 36.55 hm^2 ,人均建设用地约为 226 $\text{m}^2/\text{人}$;农林用地面积 102 hm^2 ,人均耕地面积为 0.063 hm^2 。村庄居民点用地集中在村域中部,东西宽 700 m,南北长 500 m,鄂牛路横贯东西;南部主要是苗圃用地、村庄产业用地;北部是农作物种植区。总体来看,村庄土地现状问题主要有^[2]:《山东省村庄建设规划编制技术导则(试行)》规定:平原地区城郊居民点人均建设用地面积不得大于 90 $\text{m}^2/\text{人}$,坡草洼村人均建设用地面积过大。根据项目前期调研分析,公共设施、基础设施不完善成为影响村庄居民幸福的主要因素,30%的村民会为解决孩子的求学问题移居城区。村庄基础设施、公共服务用地面积过少。其他非建设用地面积有 4 hm^2 左右,未合理的开发利用,形成浪费。

2 村庄空间形态演变分析

城郊型村庄空间形态的演变与高速发展的城镇化密切相关,中心城区的行政区划变更、规划导向间接影响着村庄的整体发展。2002—2014 年间,坡草洼村庄边界线由规整到凌乱,南北向发展态势较猛。村庄外部空间形状整体呈片状粗放式发展趋势,居民点外围的建设用地呈零散分布;村庄居民点内部因地面塌陷,建筑布局松散凌乱。该文通过村庄空间拓展方向和村庄用地紧凑度 2 个方面来表达村庄外部与内部形态变化,概括村庄空间形态多元化的表征(图 1)。

2.1 村庄空间拓展方向

(1)村庄在北部方向的扩展强度最大,主要原因:2008 年村北开发建设了 3.5 hm^2 的坡草洼小区,村民们愿望凭借优越的地理位置和汶河良好的自然景观,建设多层住宅来提升地价,从而实现土地的城

镇化。

(2)村庄在南方向、西方向扩展强度居次,这是由于工业项目的开发建设和村民住宅用地的蔓延。随着村庄工业项目的兴衰交替,村庄产业用地和国有建设用地是持续性增加,村民的农林用地面积持续性下降。随着人口小幅度的增长,部分家庭新开辟住宅用地或选择在村庄外围交通便利的位置重建住房,从而加剧了村庄向村西方向的扩张。

(3)2002—2014 年,村庄在村东方向的变化微乎其微,主要原因是:村庄空间组织已经接近下台子村边界,村庄向东蔓延受限。

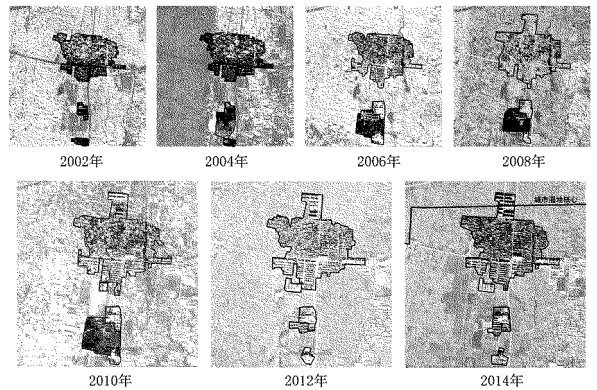


图 1 2002—2014 年村庄发展形态演变

2.2 村庄用地紧凑度

2.2.1 村域内部用地紧凑度

用地紧凑度为村庄建成区面积与建成区的最小外接圆面积之比。如果区域面积与最小外接圆完全重合,即为圆形区域,则认为属于最紧凑的形状,其紧凑度为 1^[2]。坡草洼村 2002 年紧凑度为 0.2300,2014 年为 0.2383,可以看出 2002 年与 2014 年数据接近,微弱增长。整体来看,村庄建设用地和非村庄建设用地呈松散式发展,但数值远远小于 1,说明村域内部用地不够集约,内涵式发展程度亟待提高。

2.2.2 村庄居民点内部用地的紧凑度

根据村庄居民点宅基地空间肌理,松散无序的居住单元之间存在大量未利用的土地,造成土地资源的浪费,这种空间区域主要集中在鄂牛路以北区域,西北至东南方向,大约有 7~8 m 宽塌陷带。这与坡草洼地处胀缩土次重点防治亚区有关,干旱和降雨易使地表土层发生干缩开裂和膨胀凸起,并对建筑物造成不同程度破坏。宅基地选取时应尽量避免塌陷区,造成多处凌乱的边角地(图 2)。

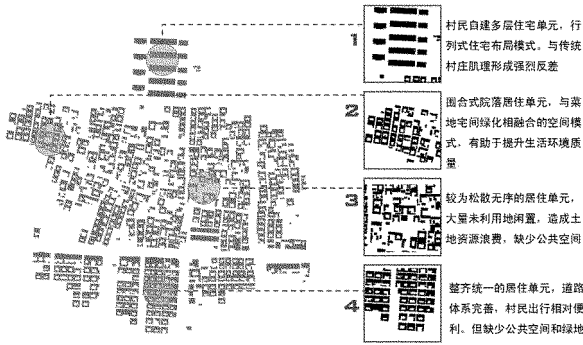


图 2 村庄居民点宅基地空间肌理

3 村庄用地情况分析

2014 年住房城乡建设部印发的《村庄规划用地分类指南》，将村庄土地分为村庄建设用地、非村庄建设用地、非建设用地三大类。

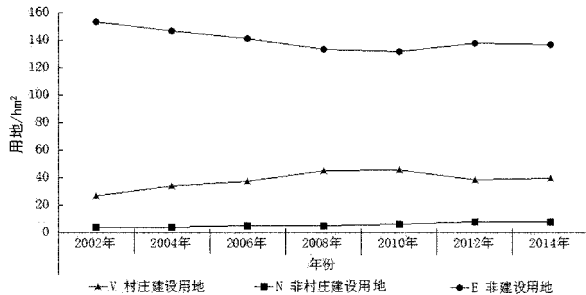


图 3 2002—2014 年村庄建设用地、非村庄建设用地及非建设用地变化

3.1 村庄建设用地

由图 3 可以看出：村庄建设用地面积 2002 至 2008 年间先平稳增长，2008 至 2010 年间建设用地面积变化不大，趋向平稳；2010 至 2012 年间村庄建设用地面积有所下降；2014 年建设用地又有所回升。结合表 1，村庄建设用地中各类用地均呈增长趋势，村民住宅用地面积增长速度最高，远大于其他用地的增长速度，也和 0.75% 的村庄人口增长速度并不匹配。由图 4 可以看出，2002 年与 2014 年的村庄产业用地面积相差不大，但 2002—2014 年间，村庄产业用地面积呈抛物线式变化。2002—2010 年产业用地面积快速增长，2010 年是增长的临界点，2010—2013 年用地面积急速下降，2014 年用地面积又有所回升。整体看来：村庄建设用地中，村民住宅用地的增长速度最快，是影响村庄建设用地增长的主要原因。村庄建设用地中，村庄产业用地的

浮动变化最大，这与烤烟厂、石灰窑厂的兴起与衰落有关，也是决定村庄建设用地变化的主要因素。

表 1 村庄建设用地分类统计

类别	2002 年	2014 年	年平均增长率 (%)
村庄建设用地面积 (hm ²)	26.5	39.27	3.64
村民住宅用地	13.8	22	4.31
村庄公共服务用地 (hm ²)	1.55	2.25	2.55
村庄产业用地 (hm ²)	1.2	1.5	2.05
村庄基础设施用地 (hm ²)	2.75	3.6	2.48
村庄总人口 (人)	1490	1620	0.75
人均建设用地面积 m ² /人	177.8	242.4	2.85

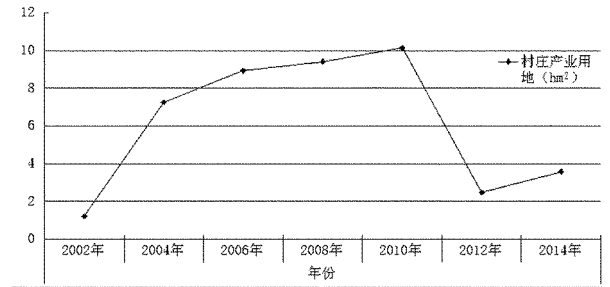


图 4 2002—2014 年村庄产业用地面积变化

3.2 非村庄建设用地

非村庄建设用地主要是指国有建设用地，坡草洼村国有建设用地包含 2002 年已建设落成的冷库厂、2010 年开发建设的青岛科建医疗器械有限公司。如图 4 所示，国有建设用地增长缓慢，增长的原因是工业企业厂址的扩建。2014 年《莱芜市大汶河新功能带概念规划》，将坡草洼村庄北部区域将近 67 hm² 的农林用地划为西海矿瑞段的规划区，紧邻汶南林带，是城市湿地核心控制范围。此规划虽未实施，但若要将此区域划为国有建设用地，坡草洼村将近一半的耕地丧失。

3.3 非建设用地

2002—2014 年间，非建设用地与村庄建设用地、非村庄建设用地的关系是此消彼长的态势。非建设用地呈不同幅度下降态势，村民人均耕地面积是持续性下降。村庄用地发展过程中，村民人均耕地面积不断减少是一个不争的事实。

4 村庄用地发展问题

据统计，目前全国约有 3500 万农民已失去了耕地，国家通过征地盈利约 20 000 亿元，“土地的城镇化”一度成为政府推进城镇化进程的向导。农民往

往处于弱势地位,成为权力和利益的牺牲品,面临土地权益得不到保障、就业问题严峻、经济收入下降等问题。村庄用地问题错综复杂,但无外乎内生型和外推型2个方面诱因。从这2个角度出发,将村庄用地发展问题总结为以下6个方面:

(1)中心城区的位置牵引着村庄空间拓展方向。城郊型村庄在中心城区强大的辐射力作用下,村庄的经济收入、生活质量有所提高,但村民“离城区近些更近些”的想法在城市建设区不断地变更和扩张中与日俱增。“土地城镇化”旧城镇化发展方式已深入人心,农民内部存在“自下而上”的城镇化发展愿望,是通过变更集体所有土地的性质,来分享变卖土地、房屋换来的财富,改变村庄的命运。其中村庄空间向中心城区方向拓展不仅能缩短与城区之间的出行时耗,还能通过非建设用地的开发建设提升地价,出现了许多小产权房等非法开发项目。

(2)相较于国有建设用地无序扩张,村庄产业用地的建设模式更为粗放。与城市政府将村庄集体所有土地变为国家建设用地相比,农村工业化属于“自下而上”的开发模式,产业用地并未改变集体所有制的性质。产业用地的选址报批、规模开发与建设的相关流程简陋,缺乏严格的规章制度,就形成了布局分散、结构混乱的村庄空间。再加上村庄产业可持续性差、产业链条短、科技研发技术弱等特征,都加速了村庄产业兴衰交替,就形成了大量土地的闲置。这与国家“为了公共利益需要”征地蚕食农村耕地的危害相比,存在的土地浪费现象更为严重。

(3)生态环境是影响村庄土地利用结构的重要因素。相关研究表明:发展中国家大中城市周边地区200 km的范围,是市区居民周末休闲度假的高频出游区域,即“环城休憩带”^[3]。坡草洼距莱城区中心5.8 km,距高庄街道中心2.2 km,属于环城休憩带范围内。结合2014年《莱芜市大汶河新功能带概念规划》,坡草洼村北部区域纳入大汶河西海矿瑞段规划区范围内。其具有地理位置优越,自然环境优美,将来具有接纳市民周末休闲游憩的潜力。村庄生态环境的开发建设,必然给土地利用结构带来冲击,形成新的土地开发建设局面。

(4)在村庄建设用地分类中,村民住宅用地增长速度居首位。诸多研究发现:城郊型村庄因地处中心城区的边缘,存在生态环境制约、基础设施建设不足、外流人口增多等劣势,存在被“边缘化、空心

化”的现象^[4]。这些特性决定了城乡间流动着大量的两栖人口,其“两头占地”,村庄住宅用地“外扩内空”的现象日益严重,突出表现在农村人口转移减少未与村庄居民点用地面积缩减相挂钩,村民住宅用地面积远远超出人口增长预算面积。

(5)村庄基础设施、公共服务用地面积过少,是加剧农村“空心化”的主要原因。快速城镇化过程中,农村房屋更新速度加快、住房质量逐渐提高,而村庄的整体面貌并未得到改善。村庄居民点内部的空心性及外部的广延性,引起宅基地更大程度的分散,给基础设施、公用服务设施的建设带来极大困难。建设资金的筹集、合理的规划方案是提升农村吸引力,促进空心村内聚式可持续发展的关键。村庄人口的“空心化”,多是村庄居民不满意村内居住环境、子女求学条件,选择去城区居住生活,造成村庄人口的外流。

(6)其他非建设用地的不合理利用问题严重。坡草洼村地处胀缩土次重点防治亚区,其地表土层发生干缩开裂和膨胀凸起,形成了7~8 m宽西北至东南向塌陷带,积聚了无数个边角地。2014年坡草洼村现状用地统计中,其他非建设用地面积高达4 hm²,不仅造成土地的大量浪费,还影响了村庄的整体风貌。街巷空间治理成为改善村容村貌、丰富村民的公共空间的主要策略,可规划宅田相间的空间肌理,边角地种植蔬菜水果,不仅能体现乡村的自然风情,还能集约利用其他非建设用地。

5 结语

在城市建设的蔓延式发展与农业土地的保留式生产相矛盾的趋势下,城郊型村庄的土地发展问题更为严峻。2014年12月,中央全面深化改革领导小组第七次会议^[5],提出了以人为本的“三条底线”:土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损,明确了农业土地不仅是粮食安全的基础,而且仍然在为几亿农民提供着收入与就业机会。结合山东省4市县新型城镇化综合试点工作,在户籍、土地、产权、投融资改革等方面取得明显成效,相关政策大致可总结为4个方面,①缩小公共利益土地征收范围,减少土地征收对农民利益伤害。②完善对被征地农民多元保障机制,保障农民失地不失业、失地不失利、失地不失权。③实现土地增值收益合理分配,要在政府、集体和农民之间设立一个

合理的收益分配比例。④ 建立宅基地可自愿有偿退出机制,保障退出农民的财产权益。村民利用农村集体土地自主参与城镇化,将有别于政府主导的征地城镇化的另一条路径,能做到“失地不失业”,挖掘产业支撑的基础上,建立起农民收入提高和权益保护的长效机制,从而可以降低城镇化成本。

参考文献:

[1] 山东第二次土地调查报告[Z].济南:山东省人民政府,2014.

[2] 张军民,徐腾,张璞.快速城市化时期中小城市空间形态演替分析——以近十年莱芜市莱城区发展为例[A]//城市时代,协同规划——2013 中国城市规划年会论文[C].北京:中国建筑工业出版社,2013.

[3] 倪凯旋.基于景观格局指数的乡村生态规划方法[J].规划师,2013(9):118-123.

[4] 潘宜,赵丽.快速城镇化背景下农村地区土地问题探析[A]//城市时代,协同规划——2013 中国城市规划年会论文[C].北京:中国建筑工业出版社,2013.

[5] 山东省城镇化工作领导小组办公室.山东新型城镇化[J].山东新型城镇化,2015,(9):23-26.

Study on the Development of Suburban Village Land Use

——Setting Caopowa Village in Gaozhuangpo Area of
Laiwu City from 2002 to 2014 as an Example

WANG Xue

(Qingdao Technological University, Shandong Qingdao 266033, China)

Abstract: Rapid development of urbanization has led to the expansion of construction using land and the reduction of arable land in our country. Due to low capacity of farmers in paying the cost in the urbanization process, land has become the tool to share the wealth for the urbanization in rural areas. It has caused "empty villages" frequently, "occupy the land both in rural areas and in urban area", and extensive land use. Due to obvious geographical advantages, environmental advantages and resources advantages of suburban villages, construction using land has been expanded, and intensive land use becomes more serious. In this paper, through study on village morphology evolution process in Pocaowa village in nearly 12 years, the reasons of land abuse, arable land decreasing and increasing per capita construction using land have been studied. Under the premise of protecting land property rights of farmers, land should be "flowed", and the dormant resources be "lived". It not only can solve the bottleneck of the land "in situ urbanization", but also make quality of life of the villagers realize "civilization" truly.

Key words: Suburban village; space form; development problems; Laiwu city