

吉林省九台市农村居民点用地整理研究

郭爱请 王月霞 (石家庄经济学院公共管理学院, 河北石家庄 050031)

摘要 农村居民点整理工作是土地整理中非常重要的一项工作, 针对九台市农村居民点用地的实际情况和存在的问题, 分析了影响农村居民点整理潜力的因素, 并对整理潜力进行了分级, 根据各个潜力类型区的不同情况, 提出不同的整理模式, 对开展全国性农村居民点用地整理具有一定的示范意义。

关键词 农村居民点; 土地整理; 整理潜力; 整理模式

中图分类号 F301.2 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)03-00801-02

1 九台市农村居民点建设用地现状和存在问题

1.1 现状 九台市地处吉林省中部, 属县级市, 面积 3 375 km², 管辖 13 个建制镇、2 个民族乡、3 个街道。到 2002 年末, 全市总人口达 83.19 万人, 其中农村居民人口 62.73 万人。全市行政村 279 个, 农村居民点占地面积 3 283.20 hm², 全市农村人口平均占地面积 76.08 m², 就人均值而言, 九台市人均农村居民点建设用地偏下, 总体在 60~80 m², 但区域差异较大。人均居民点建设用地最大的是其塔木镇, 为 123.16 m², 最小的是胡家回族乡, 为 38.10 m², 两者相差 3 倍多。

1.2 农村居民点用地存在的问题

1.2.1 布局混乱, 造成土地利用结构不合理。 九台市农村居民点大部分缺乏系统规划, 村庄内部的非农建设用地与农用地、空闲地和其他用地相互混杂, 布局松散无序, 既将农用地分割得支离破碎, 不能规模经营, 又使非农建设用地不能集聚成片, 不利于村庄基础设施和公共设施的配套建设和农村居住环境水平的提高, 造成土地资源的浪费和建设用地的极不合理, 制约了农业用地和非农业建设用地规模优势的形成和发挥, 影响了农村产业化、城镇化进程^[1]。

1.2.2 闲置土地比例高, 土地利用率低。 据调查, 九台市现有农村居民点内部约有 10% 的土地处于闲置状态, 土地有效利用率低。另外, 在农村居民点内部土地尚未得到充分利用的情况下, 许多村镇仍在村庄外围划出一定数量的农田作为建设预留地, 致使村庄不断蔓延, 占用耕地日益严重。

1.2.3 相对于规划标准, 人均用地和户均用地规模偏大。 九台市人均农村居民点用地 76.08 m², 户均用地面积 253.21 m²。各乡镇的户均宅基地所占面积的平均值多数已超过规划确定的农村居民点建设用地标准 3 口或以下的小户, 每户 45~75 m²; 4~5 口的中户, 每户 60~110 m²; 6 口以上的大户, 每户 75~125 m², 农村居民点占地规模相对较大。

2 九台市农村居民点整理潜力

农村居民点土地整理潜力是指在一定社会经济条件下, 某地区通过对现有农村居民点内部空间结构调整和迁村并点等, 可增加的有效耕地及其他用地面积。它是通过居民点内部的建设用地和农用土地的结构调整, 对现有居民点建设用地的集约化、小区化、标准化和闲置土地的充分利用。

2.1 影响农村居民点整理潜力的因素

2.1.1 自然条件。 九台市中低山区的农村居民点因其所处

区位偏僻, 较难整理, 整理潜力小, 而平原地区比山区容易整理, 整理潜力较大。山区农村居民点整理腾出的用地主要用于园、林地, 而平原地区农村居民点整理后腾出的地可用作耕地, 也可作乡镇企业的发展用地。

2.1.2 土地利用总体规划的规定。 土地利用总体规划规定的农村居民点人均用地指标决定了农村居民点整理潜力的大小, 相对实际人均用地指标而言, 规划人均用地指标越大, 土地整理潜力越小, 反之, 土地整理潜力越大^[3]。

2.1.3 农村居民点整理模式。 不同整理模式决定了农村居民点整理潜力的大小, 应根据实际情况, 采用最合适的整理模式, 使整理潜力达到最大。

2.1.4 城镇化水平。 城镇化水平对规划期农村居民点整理潜力的影响主要表现在: 一是影响规划农村人口数量。城镇化水平越高, 农村人口越少, 农村居民点整理潜力越大; 反之城镇化水平越低, 农村人口越多, 农村居民点潜力越少。二是影响新增城镇用地量。新增城镇用地随着城镇化水平的提高而增加, 农村居民点土地整理潜力也随着减小。

2.2 九台市农村居民点用地潜力计算 根据 2000 年土地复垦调查, 该市农村居民点面积 5 087.7 hm², 山区、坡地、平地均有分布。农村人口人均用地 76.08 m²。以乡镇为单位, 调查农村居民点用地面积、人口数、人均建设用地标准, 为分析测算农村居民点整理增加耕地系数和面积提供基础数据。

2.2.1 分析测算。

2.2.1.1 测算规划农村人口数。 计算公式:

$$QT = QO \times (1 + r)^T - Q$$

式中: QT 规划农村人口数(人); QO 现状农村人口数(人); r 人口自然增长率; T 规划期(年); Q 人口机械变动量(人)。计算结果: 全市规划农村人口数 706 917 人。

2.2.1.2 测算规划农村居民点用地面积(hm²)。 计算公式:

$$SA = B \times QT$$

式中: SA 规划农村居民点用地面积(hm²); B 规划人均用地; QT 规划农村人口数。计算结果: 全市规划农村居民点用地面积为 5 378.2 hm²。

2.2.1.3 测量农村居民点潜力面积。 计算公式:

$$s = SO - SA$$

式中: s 潜力面积(hm²); SO 现状农村居民点面积; SA 规划农村居民点面积。计算结果: 全市农村居民点整理潜力为 290.5 hm²。

2.2.1.4 测算潜力中的增加耕地面积。 经调查资料知, 增加耕地面积为 156.34 hm²。

2.2.1.5 测算增加耕地系数。 计算公式: $A = sg / SO$

作者简介 郭爱请(1976-), 女, 河北饶阳人, 讲师, 从事地产估价、土地评价、土地资源与可持续发展研究。

收稿日期 2006-09-22

式中: A 增加耕地系数(%); s_g 新增耕地面积(hm^2); SO 潜力面积(hm^2)。计算结果: 增加耕地系数53.82%。

2.2.2 潜力分级。以待整理面积大小、增加耕地系数和整理条件3个因子所占权重进行潜力分级,分别按30%、50%、20%的权重计算,根据多因素综合评定法并结合九台市的实际情况,将全市15个乡镇划分为、、3个潜力级别。级综合潜力类型区分布在胡家回族乡、城子街、龙家堡3个乡镇,位于城郊地区,土地集约利用程度高,整理潜力较小;级综合潜力类型区分布于卡伦、其塔木、纪家、上河湾、土们岭、波泥河、莽卡满族乡、东湖8个镇,地形条件差,后备土地资源的开发空间狭小,整理潜力中等;级综合潜力类型区分布在兴隆、沐石河、苇子沟、西营城4个乡镇,土地资源开发空间大,整理潜力最大。

3 九台市农村居民点用地整理模式

3.1 类综合潜力类型区。

(1) 特征。农村居民点人均面积普遍超标,但超标幅度不大,一般分布于城郊地区,农村居民点已呈现出土地利用集约化的趋势,整理潜力不大,基础设施已初具规模,交通状况较好,城镇或小城镇已形成相当规模,城镇扩展空间较大,用地结构混乱,乡镇企业不仅占用大量优质耕地,而且分布不合理,造成了与其配套的各种基础设施用地量的增加和环境污染,农业基础设施优越,人均耕地面积较小但产量较高,人口城市化趋势明显^[4]。

(2) 整理模式。以“三个集中”,即“农田向规模化、集中化经营集中,工业向工业园区集中,农民住房向城镇、中心村集中”为指导,以宅基地整理和村庄内部用地及乡镇企业用地整理为主,新增土地去向以补充建设用地占用耕地为主。同时加强居民新村及小城镇的建设,将居民点整理与城市化相结合,补齐原农村居民点的基础设施,努力营造良好的人居环境。积极提倡建公寓式楼房,一般要求统建联建,以提高土地利用率。同时可将生产设施集中化,统一建设晒场、农具堆放地,既综合利用了土地,又使得村庄布局合理、美观、整洁。

3.2 类综合潜力类型区

3.2.1 -1 亚类综合潜力类型区。

(1) 特征。农村居民点人均面积超标现象突出,散村散户比例较大,居民点内部用地粗放,村镇规模不大,有一定的城镇扩展空间,人均耕地面积大但粮食产量不高,农业用地粗放,第二产业处于起步阶段,经济实力相对较弱,整理活动缺乏资金支持。

(2) 整理模式。以宅基地整理、散村散户归并为主,同时注重内涵挖潜和对空置居民点的盘活。合理规划布局,保护现有耕地,引导城镇合理扩展,新增土地去向以耕地和改善生活用地为主,适宜采用小村并点型土地整理模式。运用就近相并的原则,将自然村迁向最近的行政村,原则上各行政村建立一个中心村。农户建新房时严格按照国家标准审批宅基地,并对原来的小村旧址进行复垦还耕。这样将零星变为集中,既便于政府管理,又能增加耕地面积。

3.2.2 II-2 亚综合潜力类型区。

(1) 特征。地形条件较复杂,各乡镇农村居民点人均用

地面积存在较大差别,散村散户的比例普遍很大,区域内人均耕地面积少但人均粮食产量较高,农地利用方式相对集约,村镇规模较大。

(2) 整理模式。以中心村建设为主,应特别注意田块归并,促进农业现代化发展,增加的土地去向以耕地和建设用地为主,应特别注意生态建设。由于此类地区发展非农经济的愿望强烈,非农建设占用耕地的可能性大,适宜采用中心村型土地整理模式。农居点用地整理要强调规划的核心指导作用,合理调整布局,走滚动式开发利用之路,切实做到先拆旧后建新,并按标准确定宅基地面积。提倡2户以上的农民联合建房,将群众住房建设与基础设施建设相结合,促使群众更加支持旧村改造工作。

3.2.3 II-3 亚综合潜力类型区。

(1) 特征。人均农村居民点用地超标现象普遍,人均耕地、未利用地面积相对较大,粮食产量高,农业发展基础较好,是传统的农业生产区,土地开发与农业发展还可以更上一个台阶,村镇人口规模中等,城镇扩展空间较大,第二产业有一定发展,有一定经济实力。

(2) 整理模式。以内涵挖潜和盘活空置居民点为主,通过合理规划布局,抑制建设用地增量扩大及存量利用不合理现象,新增土地去向以补充耕地及林地为主,适宜采用小村控制型整理模式。对于交通不便的小村应控制村庄规模,在统一规划指导下,积极鼓励到中心村建新房,回收旧宅基地以便退宅还耕。也可以先将闲置地、废弃地进行有偿使用,再逐步改造旧宅基地,使村庄布局逐渐合理。需要注意的是该类村庄在规划期内建房不能再占用耕地,其用地规模牢牢控制在现有范围之内,甚至缩小或迁移。

3.3 III 类综合潜力类型区

(1) 特征。地形条件较差,人均未利用地面积最大,土地开发空间较大,但对后备土地资源的开发自然制约性强,盲目开发易造成生态环境的恶化,基础设施难以配套,交通不便捷,信息闭塞,从而导致经济落后与生活贫困;有的农居点极易受洪涝台风袭击,也有的处在山体滑坡、洪水侵袭的危险地,农村居民点人均面积超标现象最突出,散村散户比例最大,用地粗放,以跃迁式的异地城市化为主,抛荒耕地与空置居民点数量较多,人均粮食产量不高,经济实力最弱,整理资金筹集困难。

(2) 整理模式。应以迁村并点及空置居民点复垦为主,同时严格执行农村居民点用地标准,新增土地主要用于补充耕地,在整理过程中应特别注意生态环境的保护。同时应利用此类地区特殊的自然地理环境,招商引资,将整理新增土地与抛荒耕地统一安排利用,结合山区生态建设,推进山地农林综合开发项目的实施,重点进行经济作物的开发和林业等生态建设,以此提高农户收入水平及地方经济实力,适宜采用异地迁移扶贫型或抗灾型土地整理模式。由政府组织进行异地迁移,整体搬迁到有一定规模、经济条件比较好的村庄。迁移后腾出的旧宅基地进行复垦,不仅可以扶贫还可以增加部分耕地,一举两得。

农村居民点整理已成为当前土地整理工作的重要组成

(下转第814页)

(上接第802页)

部分,引起全社会的普遍关注与重视。通过分析九台市农村居民点用地整理潜力,提出一些适合各乡镇的有效整理模式,对九台市农村居民点土地整理工作有一定的现实意义,同时可为全国开展农村居民点整理提供一定依据。

参考文献

- [1] 刘晶妹,张玉萍.我国农村土地整理运作模式研究[J].中国土地科学,1999(6):34-36.
- [2] 胡新民.农村宅基地整理纵横谈——来自金华的实践与思考[J].中国土地,2002(10):38-39.
- [3] 叶艳妹,吴次芳.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.