

# 德州市农村居民点用地整理和模式分析研究

甄勇, 李贻学\*, 赵春敬 (1. 山东农业大学资源与环境学院, 山东泰安271018; 2. 山东省莱芜市国土资源局, 山东莱芜271100)

**摘要** 目前, 农村居民点用地整理已经成为我国土地管理中的热门话题, 也是社会广泛关注的问题。根据全国各地开展农村居民点用地整理的实践经验, 在分析农村居民点用地整理影响因素的基础上, 从资金筹集、组织领导、具体操作等方面总结了农村居民点用地整理的模式, 并对德州市不同农村地区的适宜模式进行了初步归类和总结。

**关键词** 德州市; 农村居民点; 模式

中图分类号 F301.2 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2009)07-03171-02

## Study on the Land Consolidation of Rural Residential Areas in Dezhou City and Its Model Analysis

ZHEN Yong et al (College of Resources and Environment, Shandong Agricultural University, Tai'an, Shandong 271018)

**Abstract** At present, the land consolidation of rural residential areas has become a hot topic of land administration in China. And the problem has been paid more attentions in the society. According to the practical experience of land consolidation of rural residential areas in each region of China, based on analyzing the influencing factors of land consolidation of rural residential areas, the land consolidation models of rural residential areas were summarized from the aspects such as fund raising, organizing and leading and concrete operations. And the suitable model of different rural areas in Dezhou City was preliminarily classified and summarized.

**Key words** Dezhou City; Rural residential area; Model

长期以来, 我国农村居民点建设基本处于自发状态, 缺乏有效的约束、监督与管理机制。布局散、用地乱、环境差是当前农村居民点用地的显著特点。随着城镇化、工业化水平的快速提高, 农村经济的不断强大, 农民建房数量随之增多。很多农民弃村中旧房在村边或路旁甚至占用耕地建起了新房, 往往村庄外围新房林立, 村内大量旧宅基地闲置破烂不堪, 形成所谓的“空心村”或“烂心村”, 造成了严重的土地浪费。农村居民点用地整理是通过对现有农村居民点进行迁村并点、整治空心村、调整用地结构等活动提高用地效率和集约化程度, 增加有效耕地面积和其他农用地面积, 改善农民生产、生活条件和农村生态环境<sup>[1]</sup>。一方面, 农村居民点用地整理对改善农村生态环境、提高农民生活质量、发展农村经济、缩小城乡差距、解决“三农”问题具有重大的现实意义; 另一方面, 农村居民点用地整理可以在一定程度上增加对城镇建设用地的供给, 缓解用地矛盾, 加快城镇化进程, 保障经济的快速健康发展。因此改革开放以来, 随着经济的发展和城市化水平的提高, 农村居民点用地整理工作已经成为我国土地整理工作的一项重要内容, 并逐步融入农村现代化建设的进程之中。

## 1 农村居民点存在问题分析

**1.1 数量多、分布散** 长期以来, 农村居民点建设基本上处于自发性发展之中。为了农田耕作的便利, 农村居民点多数服务于一定的耕作半径, 形成了“满天星”式的格局<sup>[2]</sup>。据调查, 全市现有自然村总体呈现数量多、分布散的特点, 相当一部分自然村规模小, 呈现“满天星”式的自然村落。

**1.2 空闲地多、人均占地大** 目前, 德州市农村居民点废弃空闲地多, 一些村庄中猪舍、牛棚、粪池、废弃晒场等占地面积大, 农村实际居住用地比例低。同时, 由于建房中存在建新不拆旧的现象, “空心村”现象普遍存在<sup>[3]</sup>。调查显示, 2005年全市人均农村居民点面积为228 m<sup>2</sup>, 是国家规定最高指标(150 m<sup>2</sup>)的1.52倍, 而且全市125个乡镇中有114个乡镇的

人均农村居民点用地超过国家规定的最高用地指标, 个别乡镇超过300 m<sup>2</sup>, 为国家规定最高标准的2倍以上。若按国家标准进行处理, 全市从居民点用地中可整理出各类土地42 588万m<sup>2</sup>, 由此可见农村居民点用地大有潜力可挖。

**1.3 用地缺乏统筹规划, 容积率低** 有些村庄, 沿着公路一条龙摆开, 形成“马路经济”, 既影响交通又占耕地<sup>[5]</sup>。另外, 德州市建筑物以单层住房为主, 占地面积大, 容积率低。调查统计表明, 全市村庄平均容积率仅为0.34, 个别乡镇村庄平均容积率还低于0.1。由于没有统筹规划, 基层村委会也缺乏规划这一管理的重要依据。

**1.4 村内用地结构松散, 闲置土地比例高** 就农村居民点自身发展而言, 其用地方式大多以外延式扩展为主, 忽视内涵挖潜, 建新不拆旧, 使农村用地规模不断扩大, 而老的农村居民点用地旧房破烂不堪无人居住, 甚至出现整片土地的荒废<sup>[6]</sup>。农村居民点一户多宅与闲置宅基地现象较为普遍。调查显示, 全市宅基地总面积为56 413万m<sup>2</sup>, 废弃宅基地面积为3 342万m<sup>2</sup>, 占宅基地总面积的6.0%; 村内空闲地为6 073万m<sup>2</sup>, 占居民点总面积的5.63%。

## 2 农村居民点用地整理的影响因素分析

农村居民点用地整理的模式, 是指在一定发展阶段不同地区产生的具有代表性的作业模式、组织模式和资金筹集模式的综合<sup>[4]</sup>。资金是制约整理的瓶颈, 发展农村经济形成内部积累机制是居民点用地整理的首要问题。农村经济发展将带动农民思想意识的进步、生态环境的改善, 从而推动农村社会全方位的发展。随着农村社会的进步, 对农村居民点用地整理提出了新的要求, 要求对土地整理中的建筑技术、基础设施配套、景观环境建设提供技术和资金的支持。而成功的农村居民点用地整理又可增强农民的发展意识, 促进农村经济的发展, 保护并改善农村环境, 增加农村内在吸引力, 从而扩展农村发展的空间和潜能。发展后的农村对农村居民点用地整理提出更高要求, 为整理提供更强大的技术和资金支持, 推动农村居民点建设的更快发展。这样, 形成一个有序的良性循环, 推动农村社会的协调持续发展(图1)。由此可知, 农村居民点用地整理主要受社会经济发展水平的制

作者简介 甄勇(1983-), 男, 山东临沂人, 硕士研究生, 研究方向: 土地利用与规划。\* 通讯作者, 副教授, E-mail: lyxland@163.com。

收稿日期 2008-12-15

约。而我国地域广阔,各地农村社会经济发展差距显著,因此,在概括总结农村居民点用地整理模式之前,应首先对农村居民点类型进行分析。

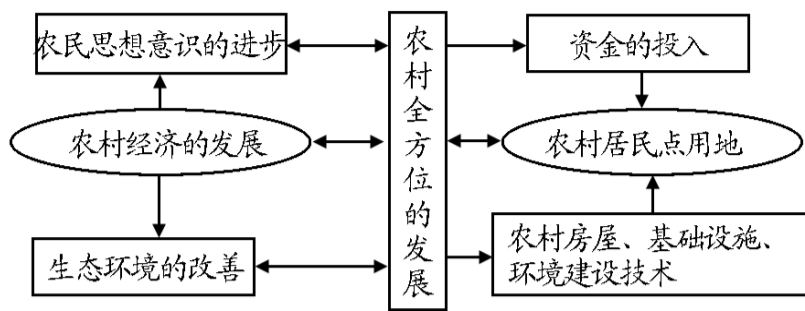


图1 农村居民点用地整理发展关系

Fig.1 The development relationship of rural residential land consolidation

### 3 当前德州市农村居民点改造的几种模式

**3.1 廿里铺村模式** 廿里铺村位于德城区南部黄河涯镇,村庄人口669人,230户,占地20 hm<sup>2</sup>,其中210户位于村庄东部,西部仅20户,属于原村应该改造因贫困无力迁移的村民,并且零星分散,占地多。为增加耕地,2004年初,该村申报了土地开发整理项目,以引进投资和村民自筹资金相结合的方式,帮助20户村民搬迁。搬迁后将腾出的土地进行了整理复垦。整理后,增加农用地12.7 hm<sup>2</sup>,整理项目单位面积投资1.95万元/hm<sup>2</sup>。

为生活方便,许多村庄在周围新建宅基地,或沿公路发展,加上传统观念影响,许多村民建新不拆旧,导致许多村逐年扩大,也渐渐形成了空心村。类似廿里铺村这种人均占地多的村庄在全市所占比例较高,是导致全市人均农村居民点占地较多的主要原因,也是今后村庄整理的重点。

**3.2 桑庄村模式** 桑庄村位于宁津县时集镇,该村人口540人,130户,占地24.7 hm<sup>2</sup>,户均占地0.19 hm<sup>2</sup>,人均占地达457 m<sup>2</sup>。自1999年起,村庄没有新增宅基地。结合村庄改造,2004年桑庄村村委会根据该村实际自发组织起来,在村东侧使用土地0.9 hm<sup>2</sup>,建设二层砖混结构住房5 100 m<sup>2</sup>,安置本村村民48户。以上安置房共计投资182.4万元,每户平均投资约3.8万元,由村民自筹。按照村委会的要求,进驻新建住宅的村民必须在3年内拆除旧宅基地的院墙,可以栽种树木或作物,5年内拆除旧宅基地的房屋进行耕种,10年后由村委会集体收回。按照这种方式安置全村村民,该村仅需占地4 hm<sup>2</sup>,比原来村节约用地约20 hm<sup>2</sup>。该村庄改造由村民自发开展,因缺乏规划用地指标,在执行中有一定限制条件,需要政府部门予以政策支持。在村庄有改造的意愿后,给予一定数量的建设用地周转指标。这种群众自发开展的村庄改造,应在有关部门的正确引导下扩大规模,是值得推广的村庄改造的一种模式,建议加大宣传,扩大影响,鼓励全面开展。

**3.3 莒镇模式** 禹城市莒镇的寺前里、水坡杨和韩庄3个村,因多年来引黄泥沙,村庄周围的泥沙池也越来越高,周围所有的土地均高出村庄3~4 m。由于环境的改变,村民强烈要求搬迁至高处,因而原村庄已多年未建新宅基地。为改善村民居住条件,经过详细考察论证,县、乡政府组织了3个村庄的整理工作。到目前,已经有2个村基本完成搬迁,韩庄村也将于近期进行搬迁改造。其中寺前里村人口504人,103户,原村占地27.0 hm<sup>2</sup>,搬迁后的新村面积10.7 hm<sup>2</sup>;水坡杨

村人口424人,117户,改造前村庄占地面积21.7 hm<sup>2</sup>,改造后占地13.3 hm<sup>2</sup>;韩庄村人口224人,74户,村庄占地面积12.4 hm<sup>2</sup>,规划搬迁后的村庄占地约8.0 hm<sup>2</sup>。3个村庄经整理可腾出耕地约29.0 hm<sup>2</sup>。

3个村庄改造是由于村庄周围自然条件的改变引起的,原村庄已不再适合居住,由当地政府组织、村民自筹资金进行的一种村庄改造模式。

**3.4 小申庄模式** 小申庄位于德州经济开发区宋官屯镇,在城市规划区范围内。该村共262户,总人口570人。改造前村庄占地面积9.5 hm<sup>2</sup>,另有耕地7.0 hm<sup>2</sup>。在开发区管委会协调下,2003年该村与德州市开建房地产开发有限公司达成协议,以开发公司垫付前期工程款的方式,启动了该村居民点整理。整理结果,小申庄村建设安置房3.1万m<sup>2</sup>,安置了262户居民,取得门市房1.68万m<sup>2</sup>,由村委会管理经营,收入作为村里的福利源。新村占地2.4 hm<sup>2</sup>,同时预留1.0 hm<sup>2</sup>作为今后村民安置用地。作为回报,开发公司取得了开发经营土地近100 hm<sup>2</sup>。

这是一种城市近郊区、规划区范围内,开发商垫付资金的以地换房改造城中村整理模式。以该模式整理农村居民点,政策性强,操作中离不开政府的协调参与,易于操作,群众也乐于接受。但开发商取得的土地一般只会投入房地产开发,易造成对城市房地产市场的冲击。

### 4 对德州市农村居民点改造的建议

德州市多数农村住宅为砖木结构平房。除了村庄道路、通水、通电和通讯外,多数没有其他基础配套设施,生活条件比较简陋,群众对改善居住条件的愿望强烈。因此通过对以上几种改造模式的整理分析,对德州市农村居民点改造提出以下几点建议:

**4.1 多方集资** 农村居民点整理投资巨大,缺乏资金是农村居民点改造过程中的最大瓶颈<sup>[6]</sup>。为解决资金问题,除利用政府投资进行的土地整理项目外,建议根据不同条件,采用灵活方式,积极采用村民自筹资金、政府扶持、开发商投资、企业集团出资等多种方式筹集资金,推动农村居民点整理。

**4.2 处理好产权问题** 农村土地属集体所有,这是法律规定的。使用权问题是整理后需处理好的焦点。因此建议解决好出资人与所有权人、使用权人的关系,解决好整理后土地收益的分配关系。

**4.3 解决好新建住宅与拆旧屋的关系** 当地政府部门应该为村庄改造制定相关政策,处理好建新房与拆旧房因时间差造成的各种不便,鼓励各种方式的村庄改造。建议以鼓励政策的方式,为村庄改造提供周转用地指标。

### 参考文献

- [1] 张红梅,王佳丽.农村居民点整理的战略思考[J].乡镇经济,2006(5):17-20.
- [2] 张保华,张二勋.农村居民点土地整理初步研究[J].土壤,2002(3):160-163.
- [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.
- [4] 陈美球,吴次芳.论乡村城镇化与农村居民点用地整理[J].经济地理,1999,19(6):97-100.
- [5] 沈兵明.城镇化过程中农居点迁并整理与建设用地置换研究[J].人文地理,2001,16(2):62-65.
- [6] 章大梁.改革农村居民点用地势在必行[J].中国土地,1999(5):45-47.