

农村建设用地整治分区与模式研究——以河南商丘市为例

张秋玲, 王素叶 (河南省国土资源调查规划院, 河南郑州 450016)

摘要 受“保障经济发展, 保护耕地红线”政策以及国家重要的现代农业基地建设的影响, 商丘市土地资源日益紧张, 城镇化、工业化与农业现代化的矛盾日益凸显。但是, 在商丘市农村普遍存在建设用地布局松散、闲置与废弃地比重较大等问题。该研究根据商丘市农村建设用地现状、产业结构的调整方向、社会经济发展规划和目标, 因地制宜、统筹考虑, 划分不同的农村建设用地整治模式分区——城中村改造区、近郊集中整治区、农业综合整治区、复垦重建区、迁村并点中心村建设区、生态保护区, 并在分区的基础上, 提出6种整治模式, 以明确不同区域的整治方向和重点, 更好地推进农村建设用地整治。

关键词 农村建设用地; 整治分区; 整治模式

中图分类号 S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)03-00933-03

中共十七届三中全会通过的《决定》指出:“要大规模实施土地整治, 搞好规划、统筹安排、连片推进”。十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》进一步强调:“严格保护耕地, 加快农村土地整理复垦, 大规模建设旱涝保收高标准农田。”当前是商丘市加快推进新型城镇化、工业化和农业现代化协调发展、构筑中原经济区东部战略支撑的关键时期, 也是加强国家重要粮食生产基地建设、推进新型农村社区及新农村建设和城乡统筹发展的重要时期。商丘市已经将以高产稳产基本农田建设为重点的农田整治和以耕地面积增加、农村建设用地总量减少、农村生产生活条件和生态环境改善为目标的农村建设用地整治列为“十二五”规划的重要内容。

商丘市地处豫、鲁、苏、皖4省结合部, 是河南省东引西进的桥头堡, 在中原经济区中具有独特的区位优势。目前, 全市农村人口515万, 农村建设用地153 745 hm², 人均用地298 m², 远远高于国家140 m²/人的最高用地标准, 且村庄布局散乱, 村内用地无序, 粗放利用现象严重, 农村建设用地集约利用水平不高, 亟需进行整合。因此, 研究农村建设用地整治分区与模式, 进行农村建设用地整治, 实现农村居民点的集约节约利用, 对实现作为重要的粮食生产基地的商丘市的耕地动态平衡具有重要意义。

1 商丘市农村建设用地的现状与问题分析

1.1 农村居民点用地规模大, 人均用地超标 由于历史原因加之村镇建设用地不合理, 土地管理跟不上, 农民收入的提高所引发的“建房热”, 以及农村宅基地的盲目建设, 造成居民点用地与耕地保护的矛盾日益尖锐, 使得在农村大量剩余劳动力逐年减少的情况下, 农村居民点规模却在持续扩大。2010年农村居民点用地面积153 745 hm², 占全市土地总面积的14.4%, 占全市建设用地总面积的77.3%, 二者均高于全省的平均水平。农村居民点用地298 m²/人, 远远高于国家140 m²/人的最高用地标准, 农村建设用地集约利用水平不高, 亟需进行整合。

1.2 农村建设用地布局分散, 土地利用率低 商丘市地处

平原地区, 由于地势平坦、水源充足、排水通畅、日照充足、交通便利、耕作方便, 大多数农村居民点用地布局分散, 形成了“满天星”式的布局体系。村庄布局散乱, 一方面把农用地分割得支离破碎, 不能实现规模经营; 另一方面又使非农建设用地不能集聚成片, 不利于二、三产业集聚效应的发挥; 同时, 造成了土地利用效率低, 大量土地资源被浪费。

1.3 村镇建设规划缺失, 土地浪费严重 大部分村庄内部缺乏规划, 或者规划执行不到位, 往往是村庄外围新房林立, 村庄内部闲置低效利用, 村庄呈无序分散化发展, “马路经济”现象明显, 既影响交通又侵占耕地, 也不利于村庄基础设施配套建设。其次, 村内大量小面积零散土地闲置, 一户两宅甚至多宅、迁居外地仍保留宅基地、孤寡老人居住分散等现象普遍存在, 土地利用率低, 造成了土地资源的严重浪费。

1.4 部分农村建设用地受矿区塌陷占压影响大 商丘市是矿产资源大市, 煤炭资源丰富。近年来由于煤炭资源大量开采, 导致地面塌陷及环境污染。2010年末永城市采煤塌陷地占土地总面积的3.8%左右。受塌陷影响的农村居民点近3万户, 严重影响了当地村庄建设和村民的生产生活, 并产生了一定数量的废弃村落。

2 农村建设用地整治模式选择

农村建设用地整治模式是指在一定阶段所表现的具有典型意义的运作模式、作业模式等的总称, 是一个动态的概念, 具有弹性, 由不同的自然、社会、经济等条件所决定^[1]。商丘市农村建设用地整治模式首先以影响整治模式的因素作为指标对市场进行整治方向分区, 然后提出适用于商丘市的农村建设用地整治的基本模式, 最后根据因地制宜的原则进行各分区整治模式选择。

2.1 整治模式分区 由于规划区域内的自然和社会经济条件客观上存在着区域性差异, 土地利用的方式和结构受自然和社会经济条件的影响, 也具有区域差异性^[2]。根据商丘市的自然地理特征及社会经济发展情况, 结合城镇规划体系和土地利用总体规划, 分析农村建设用地现状、产业结构的调整方向、社会经济发展规划和目标, 因地制宜、统筹考虑, 划分不同的农村建设用地整治模式分区, 以明确不同区域的整治方向和重点。

2.1.1 选取整治分区指标。 通过对全市农村建设用地现状因素与规划因素的分析, 选取整理模式分区指标(表1)。由

作者简介 张秋玲(1982-), 女, 河南修武人, 工程师, 硕士, 从事土地规划研究。

收稿日期 2014-01-12

于商丘市域范围内主要是平原地貌,地形起伏不大,因此在农村建设用地整治分区指标选取中根据抓大放小的原则,重点考虑的因素包括人均收入、人均 GDP、与市(县)城区中心距离、自然灾害、建设损毁状况等指标;规划因素选取城市规划、土地利用总体规划、镇域规划等指标。其中:

村庄平均规模越大,农村居民点的集聚程度越高,易于发挥农村各项基础设施、公共设施的规模效益。

人均 GDP 主要影响农村建设用地整治的资金投入可能性,人均 GDP 高的地区,整治的投资压力相对较小,同时农民参与整治的积极性相对较高,整治后的用地效率也较高。

距离中心越近,土地价格相对较高,增值潜力大,整治效益显著,整治成本相对较低,同时距离中心地越近的地区,是城市拓展的前沿阵地,在整治方式上向有利于城乡统筹的方向发展。

人均农村建设用地规模越大,表明农村建设用地利用愈粗放,农村建设用地整治的潜力愈大,整治形势愈紧迫。

农用地等级是指各乡镇在农用地分等定级中的利用等级,等级愈优,农业生产的基础条件愈优,服从于“促节约、保红线、惠民生”的主题,农村建设用地整治也应该优先选择那些具有良好的农业耕作本底条件的土地。

自然灾害与建设损毁状况是指乡镇范围内由于地震、洪涝等自然灾害或生产建设过程而造成的农村建设用地地质塌陷、地形破碎等影响正常建设使用的规模、程度,从改善民生、保护土地利用环境的角度而言应优先整治。

城市规划、土地利用总体规划、镇域规划等决定了未来各县(市、区)的城镇发展方向及范围,各项规划确定的发展范围,直接影响到该区域农村建设用地整治的标准及整治后的用地方向。

表 1 商丘市农村建设用地整治分区指标

因素类型	序号	指标	条件	代码
现状因素	A	村庄平均规模	大于或等于全市平均水平	A ₁
			小于全市平均水平	A ₂
	B	与中心城区距离	与市(县)中心城区相邻的乡镇	B ₁
			与市(县)中心城区不相邻的乡镇	B ₂
	C	人均农村建设用地规模	≥150 m ²	C ₁
			<150 m ²	C ₂
D	人均 GDP	≥全市平均水平	D ₁	
		<全市平均水平	D ₂	
E	农用地等级	高于或等于全市平均水平	E ₁	
		低于全市平均水平	E ₂	
F	自然灾害与建设毁坏状况	毁坏面积达到总面积 10% 以上	F ₁	
		毁坏面积低于总面积 10%	F ₂	
规划因素	G	城市规划	城区范围内	G ₁
			城区范围外	G ₂
	H	土地利用总体规划	城镇允许建设区内	H ₁
			城镇允许建设区外	H ₂
			禁止建设区内	H ₃
			禁止建设区外	H ₄
	I	镇域规划	城镇发展区内	I ₁
			城镇发展区外	I ₂

2.1.2 整治分区结果。城中村改造区(同时满足条件 G₁、H₁、H₄):主要是指商丘市城市规划、土地利用总体规划以及镇域发展规划中所确定的城市规划控制范围内的农村集体建设用地,该区域农村建设用地主要转为城镇建设用地,主要是市区街道办事处以及县城所在地所辖农村居民点。

近郊集中整治区(同时满足条件 D₁、G₂、H₁、H₄、I₁):指紧紧包围在中心城区规模控制线周边的乡镇,这些乡镇基本被城市的基础设施辐射,与城市有着千丝万缕的联系,经济基础较好,人均 GDP 高于全市平均水平;今后城镇化发展对当地辐射带动作用较大,对当地农村剩余劳动力吸引力较强。

农业综合整治区(同时满足条件 B₂、C₁、E₁、H₄、H₂、I₂):主要是农业生产条件良好、作为粮棉油生产基地、基本农田集中连片的农业主产区。该区域的主要是确保粮食生产安全,维护农村地区的安定团结。因此,该类区域进行农村建

设用地整治的主要目的是增加有效耕地面积,提高农民生产生活水平。亦可结合特色农业项目围绕特种经营的需要进行田、水、路、林、村的综合整治。

复垦重建区(满足条件 F₁):商丘市由于采矿造成塌陷废弃地、自然灾害或经济建设人为破坏造成农村建设用地利用困难的农村建设用地。主要位于夏邑县的骆集乡、永城市的顺和乡和茴村乡。

迁村并点中心村建设区(同时满足条件 A₂、B₂、C₁、D₁、G₂、H₂、H₄、I₂):主要是指农村平均规模小、用地粗放、居民点布局散乱、农村生产生活设施配套不完善但经济条件较好的村庄通过迁小并大或迁村入城(城镇)、入区(社区)而实现农村建设用地的集约利用。

生态保护区(满足条件 H₃):主要分布在由于地质、地貌因素,易发生自然灾害或生态破坏;同时人均 GDP 较低的乡

镇,在土地利用总体规划中一般确定为禁止建设区。

2.2 农村建设用地整治的基本模式 近年来面对建设占用与耕地保护日益尖锐的矛盾,商丘市开展了广泛而深入的农村建设用地整治研究。总结各县(市、区)已有的农村建设用地整治实践,归纳出基本商丘市自然、社会、经济条件的基本模式有6种^[3-7],具体包括限制发展中心村内调模式、迁弃式自然村归并模式、城镇化模式、异地迁移型村庄复垦模式、新农村综合治理模式、生态整治模式。

2.3 商丘市农村建设用地整治模式选择 农村建设用地整治根据农村发展地域差异性,遵循因地制宜、分区分类原则,实行多样化的技术标准、目标要求、管理模式与保障措施。整治模式的选择对农村建设用地整治的影响非常大,按照因地制宜、量力而行的原则为区域选择恰当的、可持续发展的整理模式。商丘市农村建设用地整治区的各种模式选择如下。

2.3.1 城中村改造区。模式选择:以城镇化模式为主,内部调整与整体搬迁改造相结合,鼓励工业向城市工业园区集中,农民向城市社区集中,通过就业安置等措施,实现“城中村”的彻底城镇化。农村建设用地经过整治后转变为城市建设用地,增加城市建设用地供给,通过整治促存量建设用地的集约利用。一般由政府主导、出资。

整治后土地利用方向:建设用地。

2.3.2 近郊集中整治区。模式选择:以迁弃式自然村归并模式、限制发展中心村内调模式为主,通过迁村并点、内部优化等方式,调整农村建设用地结构,优化布局,促进农村建设用地节约集约使用。一般由政府通过规划引导农村集体经济组织或农民自发实施,资金来源主要是村集体或农民自筹、企业投资。

整治后土地利用方向:建设用地、耕地。

2.3.3 农业综合整治区。模式选择:以新农村综合整治模式为主导模式,作为农业生产基础条件良好的连片的基本农田集中区,农村建设用地整治通过较大范围内田、水、路、林、村的统筹规划,协同农用地开发、整理调整农村建设用地结构、优化布局,实现节约集约利用。以增加有效耕地面积、保障耕地红线,优化农业生产布局、配套农业基础设施、提高农业生产条件为基本目标。一般由政府主导,农户参与,企业协作。

整治后土地利用方向:耕地。

2.3.4 复垦重建区。模式选择:以异地迁移型村庄复垦模式居多。自然灾害复垦重建以政府主导、农民参与模式进行整治;人为造成的土地破坏根据《土地复垦条例》的相关规定一般由政府管理、规划控制、相关土地破坏责任人或企业出资进行整治。

整治后土地利用方向:建设用地、耕地、其他农用地。

2.3.5 迁村并点中心村建设区。模式选择:以生态整治模式为主导模式,一般依据当地城市规划或镇域规划,根据城镇体系布局,围绕中心城镇、中心村建设,通过迁村并点把布局松散、规模较小的农村建设用地整体迁移到中心村镇,发挥用地的规模效益。具体包括撤村进城、撤村进区、撤小村进大村等形式。一般由政府作为实施主体,同时吸纳企业、农民等。

整治后土地利用方向:耕地、建设用地。

2.3.6 生态保护区。模式选择:以生态整治模式为主,由政府作为实施主体、投资主体根据生态管控的要求按序取消造成生态不利影响的农村建设用地,进行生态恢复工程建设。

整治后土地利用方向:耕地、其他农用地。

3 结语

农村建设用地整治工程建设周期长,投入资金大,技术要求高,同时涉及面广,利益群体多,在农村建设用地整治过程中,会面临许多亟待解决的问题。该研究提出的6种农村建设用地整治模式,理论上符合商丘市农村土地整治的现实需要,但实际运用中还应该充分考虑到各分区的具体情况 & 村民的具体要求而进行。为了更顺利的推进商丘市农村建设用地整治工作,还需要从资金、法律、产权、组织等各个层面对整治模式的运用进行保障。首先,在资金方面,建立涵盖国家、地方的多层次投资体系,包括政府、企业、农村集体及个人的多元投资渠道。其次,制定出台符合市情的商丘市农村建设用地土地整治办法,指导农村建设用地整治工作。再次,参照农用地分等定级,按照等质等量置换原则,做好土地产权调整工作,并及时做好土地权属变更登记,减少农村建设用地整治中的土地权属纠纷。最后,各级政府部门要积极引导群众积极参与农村建设用地整治,深入宣传农村建设用地整治政策,广泛听取群众意见,使群众加强对农村建设用地整治工作的理解和支持,可以更快更好地实施商丘市农村建设用地整治工程,也可以为我国其他地区开展农村建设用地整治工作提供借鉴。

参考文献

- [1] 王万茂. 土地利用规划学[M]. 北京:科学出版社,2008.
- [2] 董祚继,吴运娟. 中国现代土地利用规划:理论、方法与实践[M]. 北京:中国大地出版社,2008.
- [3] 卢新海,刘栋明. 广西东兴市农村居民点整治模式研究[J]. 中国房地产, 2013(7):43-51.
- [4] 骆丽霞,赖笑娟. 城乡建设用地增减挂钩中农村居民点整治模式探讨[J]. 中国集体经济,2013(7):9-10.
- [5] 段宝玲,马振兴. 农村居民点整理模式研究——以天津市为例[J]. 农村经济,2010(12):17-20.
- [6] 谷晓坤,周小萍,卢新海. 大都市郊区农村居民点整理模式及效果评价[J]. 经济地理,2009(5):832-835,839.
- [7] 谷晓坤,陈百明,代兵. 经济发达区农村居民点整理驱动力与模式[J]. 自然资源学报,2007(5):701-708.