

城乡统筹背景下大都市周边地区农村建设用地整治研究

——以北京市大兴区为例

覃继科¹, 曾光建^{2*}, 侯东方², 邢雷雷²

(1. 浚县国土资源局, 河南鹤壁 456250; 2. 河南省鑫源土地科技有限责任公司, 河南郑州 450002)

摘要 农村建设用地整治对于优化建设用地布局、促进城乡统筹发展具有重要作用。该研究以北京市大兴区农村建设用地现状为基础, 综合考虑大兴区土地利用总体规划、新城规划、村庄体系规划等相关规划, 确定农村建设用地腾退规模; 然后结合土地整治战略分区, 分区域科学估算了大兴区农村建设用地整治潜力; 根据各区农村建设用地整治的特点, 提出了迁村并点整治模式、城镇化整治模式和村庄内部整治模式 3 种农村建设用地整治模式。

关键词 城乡统筹; 农村建设用地整治; 大都市周边; 大兴区

中图分类号 S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)13-04072-02

中共十八届三中全会明确提出健全城乡发展一体化体制机制, 形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系, 让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果^[1]。由此可见, 国家已经着手从体制机制方面破除城乡统筹发展的障碍和阻力。新时期的土地整治, 是目前我国土地管理领域的新举措, 对于落实国家粮食安全战略、城乡统筹发展战略具有重要的意义。农村建设用地整治是土地整治的重要组成部分, 是指对农村地区散落、废弃、闲置和低效利用的建设用地进行整治, 完善农村基础设施和公共服务设施, 改善农村生产生活条件, 提高农村建设用地节约集约利用水平的活动^[2]。因此, 农村建设用地整治效果的好坏事关城乡一体化发展能否顺利实现。

北京市大兴区是北京市城市发展新区, 随着城南行动计划的逐步实施, 未来将成为首都南部高技术制造业和战略性新兴产业集聚区; 同时, 大兴区也是北京市唯一的国家基本农田保护示范区, 是北京市都市型现代农业建设的重点区域, 统筹协调区域土地利用、城乡发展的任务艰巨。因此, 开展大兴区农村居民点整治, 不仅能够加快农村经济发展, 而且对于促进大兴“三城”——亦庄新城、大兴新城、新航城建设, 实现全区城乡发展一体化具有重要作用。

笔者以 2010 年大兴区农村建设用地为研究对象, 在考虑土地利用总体规划、新城规划、村庄体系规划等相关规划的基础上, 确定到 2020 年大兴区农村建设用地的腾退规模, 然后根据大兴区土地整治战略分区确定各区域差别化整治的潜力^[3-5]; 最后, 结合土地整治差别化战略和潜力, 提出农村建设用地整治模式。

1 研究区概况

大兴区位于北京市南部, 东临通州区, 南及西南与河北省廊坊市、固安县、涿州市接壤, 西与房山区隔永定河为邻, 北接丰台、朝阳区。京沪高速公路、京开高速公路和 104 国道纵贯南北, 北京市五环路、六环路横跨东西, 交通

便捷。

全区地处永定河洪冲积平原, 地势自西北向东南缓倾。属暖温带半湿润大陆季风气候, 季节特征非常明显。大兴区降水量主要集中在夏季, 约占全年总降水量的 75%。大兴区境内现有永定河、凤河、新风河、大龙河、小龙河、天堂河、凉水河等大小 14 条河流, 自西北向东南流经全境, 分属北运河水系和永定河水系。

2 土地整治潜力测算

2.1 农村建设用地现状 根据大兴区 2010 年土地变更调查数据统计, 大兴区农村建设用地现状见表 1。由表 1 可知, 大兴区的农村建设用地总面积为 12 639.20 hm², 其中居民点面积为 12 610.10 hm², 占农村建设用地总面积的 99.77%; 采矿用地面积为 29.10 hm², 占农村建设用地总面积的 0.23%。大兴区农村建设用地主要分布在庞各庄镇、榆垓镇和魏善庄镇, 其面积分别为 1 546.06、1 526.36 和 1 330.49 hm²; 农村建设用地分布最少的在亦庄镇、旧宫镇、瀛海镇, 其面积分别为 0.01、67.60 和 209.56 hm²。

表 1 大兴区农村建设用地现状

镇	采矿用地	农村居民点	农村建设用地面积
安定镇	0	1 029.22	1 029.22
北臧村镇	0.89	1 248.56	1 249.46
采育镇	13.60	811.53	825.13
长子营镇	0	779.33	779.33
黄村镇	5.82	870.29	876.11
旧宫镇	0	67.60	67.60
礼贤镇	0	998.97	998.97
庞各庄镇	1.65	1 544.41	1 546.06
青云店镇	3.94	1 212.87	1 216.81
魏善庄镇	2.27	1 328.23	1 330.49
西红门镇	0	984.11	984.11
亦庄镇	0	0.01	0.01
瀛海镇	0	209.56	209.56
榆垓镇	0.93	1 525.41	1 526.34
合计	29.10	12 610.10	12 639.20

2.2 农村建设用地腾退规模 首先, 将大兴区 2010 年农村建设用地扣除《大兴区土地利用总体规划(2006-2020 年)》

作者简介 覃继科(1976-), 男, 河南浚县人, 工程师, 从事土地规划和土地整治研究。* 通讯作者, 工程师, 从事土地利用规划研究。

收稿日期 2014-04-14

保留的农村建设用地;第二,将《大兴区新城规划(2005 - 2020年)》确定的2020年城镇建设区内的现状农村建设用地纳入腾退的对象;第三,将《大兴区村庄体系规划》确定的拟拆迁、城镇化的农村建设用地纳入腾退的对象;第四,将首都新机场规划内的农村建设用地也纳入腾退的对象;最后,综合确定到2020年大兴区农村建设用地可腾退规模为7 262.60 hm²,其中农村居民点腾退规模为7 238.58 hm²,采矿用地腾退规模为24.02 hm²。

2.3 整治区域的划分 大兴区土地整治战略分区将全区分为北部高端制造业和新兴产业整治区、中部高标准基本农田建设重点建设区、南部临空产业建设用地整治区和永定河绿色生态保护区4个区域。因此,全区可分为北部、中部、南部3大区域进行农村建设用地整治。为了便于开展农村建设用地整治,结合大兴区政府工作计划,将大兴区农村建设用地分为近期拆迁和远期拆迁2种类型。

2.3.1 北部地区。包括黄村镇、西红门镇、瀛海镇、旧宫镇和亦庄镇5个乡镇,其以高端制造业和新兴产业为主。选定《大兴区土地利用总体规划(2006 - 2020年)》涉及拆迁的村、《大兴区村庄体系规划》中迁建型和城镇化型村庄、《大兴区绿地系统规划(2012 - 2020年)》中的南海子公园和南苑森林公园范围内的村庄及大兴区一级开发项目涉及的村庄,作为大兴区北部地区近期计划拆迁村,其面积为924.31 hm²;剩余村庄划分为远期需要拆迁,其面积为746.90 hm²。

2.3.2 中部地区。包括北臧村镇、魏善庄镇、青云店镇、长子营镇、采育镇、庞各庄镇、安定镇7个乡镇,其以高标准基本农田建设为主。划定《大兴区土地利用总体规划(2006 - 2020年)》中涉及拆迁的村、《大兴区村庄体系规划》中迁建型村庄及生物医药基地和亦庄开发区扩区规划所涉及的村庄,作为中部地区近期计划拆迁村庄,其面积为1 511.46 hm²;剩余村庄划定为远期需要拆迁,其面积为2 246.21 hm²。

2.3.3 南部地区。包括榆垓镇、礼贤镇2个乡镇,其以发展临空产业为主。划定《大兴区土地利用总体规划(2006 - 2020年)》中涉及拆迁的村庄、《大兴区村庄体系规划》中迁建型和城镇化型村庄、《大兴区国民经济和社会发展“十一五”规划纲要》及新机场定位研究中确定的机场核心区范围、新机场范围及75 dB噪音线内所涉及的村庄,作为南部地区近期计划拆迁村庄,其面积为642.04 hm²;剩余村庄划定为远期需要拆迁,其面积为1 191.68 hm²。

综上,大兴区农村建设用地整治区域划分为2类,即近期计划腾退和远期需要腾退,其面积分别为3 077.81 hm²和4 184.79 hm²,具体分布见图1。

2.4 农村建设用地整治类型 将大兴区农村建设用地整治分为2大类,即保留升级型和节地发展型。其中保留升级型是指将现有房屋拆除建新,完善基础设施,不减少建设用地,只是在原地升级改造;节地发展型是指拆除原有房屋,提高建设用地容积率和土地利用效率,节约出一部分建设用地用于其他用途。

大兴区北部5个乡镇以高端制造业和新兴产业为主,重

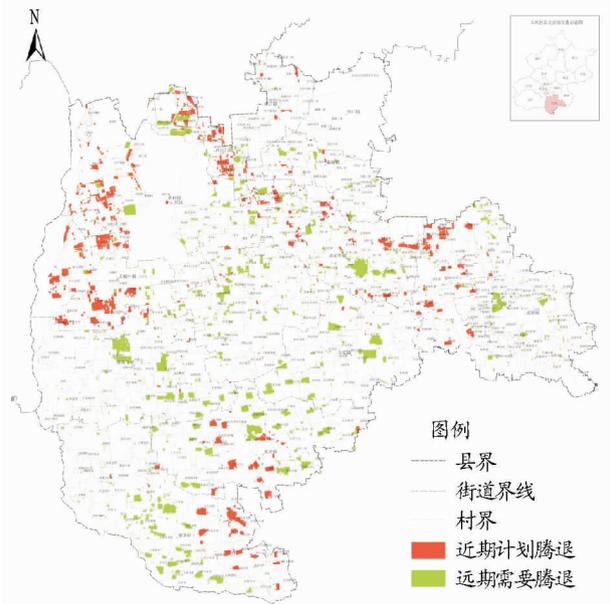


图1 大兴区腾退农村建设用地分布

点发展城镇、工业及各项基础设施,其农村建设用地通过整治后,大多用于城镇建设,减少的建设用地也用于城市绿地建设,复垦成耕地的可能性很小。

中部7个乡镇以建设高标准基本农田为主,对于基本农田保护区内的居民点要控制其发展规模,以内部挖潜为主,加强村庄基础设施建设,将区域内的废弃地、面积较小且分散的居民点进行统一整治,复垦为耕地,和周边的基本农田集中连片。

南部2个乡镇以发展临空产业为主,依据机场核心区、75 dB噪音区可以将其划分为3个层次分别进行整治:①机场核心区内的村庄,需要整村搬迁,用于机场建设,归于保留升级型;②核心区以外75 dB噪音区以内的,部分建设用地可减少作为农业用地,归为节地发展型;③75 dB噪音区以外的腾退村庄在村庄系统规划中为城镇化型的,可将其升级改造,保留升级发展,其余可减少作为农业用地。

2.5 农村建设用地整治潜力 根据以上整治类型确定大兴区到2015年农村建设用地整治理论潜力为3 077.81 hm²,其中保留升级型1 577.15 hm²,节地发展型1 500.66 hm²(表2)。其中,北部地区保留升级型为561.02 hm²,节地发展型363.29 hm²,在节地发展型中可减少的建设用地面积按3/4计算,减少的建设用地可全部用于绿地建设;中部地区保留升级型为667.25 hm²,节地发展型844.21 hm²,在节地发展型中可减少的建设用地面积按1/3计算,减少的建设用地80%可用于补充耕地,剩余的20%用于其他农用地;南部地区保留升级型为348.88 hm²,节地发展型293.16 hm²,在节地发展型中可减少的建设用地面积按1/4计算,减少的建设用地40%可用于补充耕地,剩余的60%用于绿地建设。

综上,到2015年大兴区可减少建设用地共计627.16 hm²,其中补充耕地254.44 hm²。

- [4] 谌琛,李卫军,陈亮,等.一种自适应的仿生图像增强方法:LDRF 算法[J].智能系统学报,2012,7(9):41-43.
- [5] 张素文,付薇,刘明兰.嵌入式视频图像传输系统的设计与实现[J].微计算机信息,2007,23(3):22-24.
- [6] 李峰,苗夺谦,刘财辉,等.基于决策粗糙集的图像分割方法研究[J].智能系统学报,2013,8(11):16-18.
- [7] GLASA J,HALADA L.On elliptical model for forest fire spread modeling and simulation[J].Mathematics and Computers in Simulation,2008,78

- (1):76-88.
- [8] 阮秋琦,阮宇智.数字图像处理[M].北京:电子工业出版社,2007:420-453.
- [9] 王金芝,王国胤,许昌林.一种新的云综合方法在彩色图像分割中的应用[J].智能系统学报,2013,8(6):4-5.
- [10] 吴爱已,李明,陈登.大空间图像型火灾探测算法的研究[J].计算机测量与控制,2006,14(7):869-871.

(上接第 4073 页)

表 2 大兴区农村建设用地整治潜力 hm^2

地区	镇	保留升级型	节地发展型		
			面积	减少建设用地	补充耕地
北部地区	黄村镇	269.54	173.34	130.00	0.00
	旧宫镇	38.41	10.33	7.75	0.00
	西红门镇	215.87	178.08	133.56	0.00
	瀛海镇	37.20	1.54	1.16	0.00
	小计	561.02	363.29	272.46	0.00
中部地区	安定镇	0.00	17.10	5.70	4.56
	北臧村镇	347.06	358.94	119.65	95.72
	采育镇	0.00	3.61	1.20	0.96
	庞各庄镇	33.67	20.09	6.70	5.36
	青云店镇	107.11	200.63	66.88	53.50
	魏善庄镇	4.66	27.95	9.32	7.45
	长子营镇	174.75	215.89	71.96	57.57
	小计	667.25	844.21	281.40	225.12
南部地区	礼贤镇	103.00	203.86	50.96	20.39
	榆垓镇	245.87	89.31	22.33	8.93
	小计	348.88	293.16	73.29	29.32
合计	1 577.15	1 500.66	627.16	254.44	

3 土地整治模式

针对大兴区农村建设用地整治的对象和特点,确定各镇农村建设用地整治模式,主要可分为以下 3 种类型。

3.1 迁村并点整治模式 针对大兴区村庄体系规划中确定的需拆迁村庄以及扩区需搬迁的村庄,为了节约集约利用土地,提高公共服务能力,以其中规模较大、条件较好的村庄作为中心村,使那些对外交通不方便、规模小、发展潜力小、缺乏基本的基础设施和社会服务设施的村庄向其搬迁^[4-5]。

大兴区南部迁村并点村庄主要为首都新机场核心区建设及 75 dB 噪音区涉及到的村庄,包括榆垓镇东部以及礼贤镇的东北部部分村庄。北部迁村并点村庄主要分布在扩区周边,其中:北臧村镇生物医药基地扩区周边的 15 个村中,新立村、马村和六合庄村迁至大兴新城,其余 12 个村全部迁至生物医药基地。亦庄新城扩区涉及青云店镇和长子营镇的部分村庄,扩区周边村庄根据村庄体系规划中的拆迁村向保留重点发展型村庄迁并,长子营镇中的部分村庄拆迁后搬迁至邻近的保留村庄。

3.2 城镇化整治模式 该模式是针对经济比较发达的农村地区,在进行土地整治时,将村庄土地整治与当地城镇规划进行衔接,集中建设居民小区,提高城镇建设用地容积率和

土地利用效率,改善居民生活环境。根据农民的工作性质、居住习惯、收入状况、接受程度等具体情况,规划设计适合农民居住的社区布局、住宅户型、居住面积、容积率。同时为了方便农民生产和生活的需要,建设适宜农村生产生活方式的公共设施与基础设施。

大兴区北部的西红门镇、瀛海镇、旧宫镇、亦庄镇和黄村镇以及生物医药基地扩区范围内的村庄,包括八家村、巴园子村、北高各庄村、大臧村等村庄以及各乡镇的镇中心,这些区域经济基础较好,受城镇发展辐射和影响较大,适合城镇化建设用地整治模式。

3.3 村庄内部整治模式 针对有一定基础设施,常住人口规模适中的村庄,但是在长期建设过程中缺乏规划指导,盲目和无序建设问题严重,导致农村居民点利用效率低、交通条件差、基础设施服务效率低、内部生态环境差等一系列问题,并有可能进一步影响到村庄的产业与经济发展^[4-5]。这一类村庄也是大兴区目前村庄整治工作中数量最多的一种类型,应针对不同村庄出现的不同问题开展整治活动。

整治内容:此类村庄的整治内容包括拆除旧宅、建设新居、完善基础设施、美化村庄环境等内容。在进行村庄内部改造时,需要严格落实农村“一户一宅”管理制度,条件允许的地方,建设居民小区,完善基础设施,对于一户多宅和多宅基地的情况,可以通过无偿收回或适当有偿收购的方式进行回收。建设时,应充分利用村庄废弃地、闲地进行建房,尽量避免占用耕地。同时配套农村生产生活基础设施,改善当地交通条件和生产生活条件。在部分地区,可以制定较为灵活的土地政策,如土地置换、土地换社保,不断引导一些有经济头脑、一技之长农民进城,促进居民点用地节约集约利用。适合这种整治模式的村庄主要位于魏善庄镇、安定镇、采育镇和庞各庄镇。

参考文献

- [1] 中国共产党第十八届三中全会公报[R].2013.
- [2] 鄢文聚.土地整治规划概论[M].北京:地质出版社,2011:1-13.
- [3] 朱晓华,陈猷分,刘彦随,等.空心村土地整治潜力调查与评价技术方法——以山东省禹城市为例[J].地理学报,2010,65(6):736-744.
- [4] 李银慧.农村建设用地整治潜力研究——以甘泉县为例[D].西安:长安大学,2012:10-18.
- [5] 饶金波.浙江省吴兴区农村居民点整治潜力与模式研究[D].南昌:江西农业大学,2012:67-72.
- [6] 大兴区国民经济与社会发展第十二个五年规划[R].2011.
- [7] 大兴区土地利用总体规划(2006-2020年)[R].2012.
- [8] 大兴区新城规划(2005-2020年)[R].2007.
- [9] 大兴区村庄体系规划[R].2012.
- [10] 大兴区绿地系统规划(2012-2020年)[R].2012.