

城镇化进程中的农村土地资源整合对策

雷传江, 袁可夫 (重庆电讯职业学院建筑工程系, 重庆 402247)

摘要 分析了城镇化导致的农村土地问题, 一是城乡建设的快速发展造成土地资源的稀缺; 二是农村劳动力大量转移, 家庭承包责任制下的细碎化的土地不利于现代农业规模化发展。结合山东东阿县城镇化改造中的农村土地资源整合实践, 提出了农村土地资源整合应遵循的原则及具体对策。

关键词 农村土地资源; 整合; 优化配置; 城镇化

中图分类号 S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)13-04081-02

The Integration of the Rural Land Resources in Rural Urbanization Process

LEI Chuan-jiang et al (Department of Construction Engineering, Chongqing Telecom Vocational College, Chongqing 402247)

Abstract Rural land problems caused by urbanization were analyzed, one is rapid development of urban-rural construction cause the scarcity of land resources, another is a large amount of rural labor force transfer, fragmentation of land under household contract responsibility system is not conducive to modern agriculture development. Combined with rural land resource integration practice in urbanization transformation in Dongge County, Shandong Province, the principle and specific countermeasures were put forward.

Key words Rural land resources; Integration; Optimization configuration; Urbanization

改革开放以来, 我国经济总量得到极大提高, 已成为世界第二大经济体, 但是“三农”问题仍然是制约我国全面发展的突出问题。近 10 多年来国家不断加大对农业的投入, 农业也取得了较大的发展成果, 但伴随着城市建设和农村城镇化的不断发展, 大量耕地被占用, 使得我国 18 亿亩耕地红线逐渐探底, 经济发展和保耕地红线的矛盾日益突出。为保证我国 13 亿多人口的“米袋子”、“菜篮子”, 必须要整合农村土地资源, 在农村城镇化建设的同时保障农用地不减少, 促进农村可持续发展。新时期进行农村土地资源整合, 有利于农村土地资源的优化配置、改善农村产业结构, 改变农民的生活环境, 促进高效农村城镇化。

1 城镇化导致的农村土地问题

1.1 城乡建设的快速发展造成土地资源的稀缺 我国的改革开放是从中国南部和东南沿海地区兴起的, 城区扩大、城市发展、工业区不断扩大, 高速铁路、高速公路、城乡基础设施的大量建设, 大量肥沃的农田被侵占, 虽然国家有政策, 要求占地要“占一补一”, 但是补充耕地的质量往往难以达标, “占优补劣”的现象屡见不鲜。土地资源是一种稀缺资源, 为了挖掘土地资源潜力, 中共十八大适时提出推进农村城镇化, 整合农村土地资源, 优化农村土地配置的政策^[1], 以保障农业的可持续发展。

1.2 农村劳动力大量转移, 家庭承包责任制下细碎化的土地不利于现代农业规模化发展 改革开放的 30 多年, 随着国家的改革开放, 珠江三角洲、长江三角洲、京津冀环渤海城市连绵区的出现, 内地千千万万青壮年到那里打工挣钱, 把孩子、老人留在农村成为留守儿童、留守老人。留守老人坚守农村阵地, 进行土地耕作, 空壳村比比皆是; 空壳村的宅基地原本都是当地的良田, 与让它荒废, 不如让它转变职能发挥产粮的本能。中央适时提出推进农村城镇化、农村土地

资源化、农业生产机械化, 整合农村的土地资源, 使农村闲置的宅基地、缺乏规划而闲置的农村道路和荒地, 变成良田, 正是造福于民的好事。

2 城镇化改造中的农村土地资源整合实践——以山东东阿县为例

笔者 2014 年春节回山东东阿县老家探亲, 看到古官屯乡政府运用城市房地产开发的模式运作祁庄村的城镇化改造试点工程。祁庄村 900 多口人 206 户, 全村新建 6 栋 6 层宿舍楼解决了全村的住房问题, 节约宅基地 16 hm²; 照这样推算, 全乡 28 个自然村, 人口 3.5 万, 集中建设 4 个近万人的城镇, 可节约土地 600 hm²。乡政府运用国家给的 2 万元/户的补贴, 尽量利用旧农房拆下的红砖建房, 降低成本, 使新楼房的成本不足 800 元/m², 按 90 m²/户房价计算 7.2 万元, 国家补贴 2 万元, 旧房作价 2 万元左右, 每户再投入 3 万余元, 就能住上新楼。况且, 乡政府配套建设 2 个 100 m³ 的大沼气池交替使用, 解决了农民的燃料问题; 同时乡政府利用拆旧房的红砖, 建设了成排的鸡鸭饲养场, 大型猪圈和牛羊饲养棚, 并且把 2013 年全村的玉米秸秆做成氨化试料, 供给牛羊饲养大户, 牲畜的粪便又是生产沼气绝佳原料, 沼气渣作为农家肥秸秆还田。通过新农村的改造, 土地资源的集约使用, 把土地承包给种田大户, 家中没有劳动力(年轻人外出打工)的农民, 把土地交给种田大户, 每公顷土地可得 15 000 元的报酬, 留守老人在农忙时还可给种田大户饲养大户打工再挣个零花钱; 牲畜饲养业也可越做越大; 其中奶牛饲养已成为设在泰安蒙牛牛奶厂的生奶供应基地。农村土地的集约耕作, 可以转换农业生产方式, 农民家的粮囤、农具都用不着了, 牲畜饲养单户不做了, 农民也像城市居民般的生活, 生活环境得到极大改善, 生活水准得到提高。祁庄村的农民生活方式的转变, 成为周围农村改造的榜样。

3 城镇化进程中的农村土地资源整合对策

3.1 农村土地资源整合的原则^[2]

3.1.1 树立“资源有限、潜力无限”的观念。 在土地资源有

作者简介 雷传江(1957-), 男, 山东阳谷人, 高级工程师, 从事建筑经济、城乡规划研究。

收稿日期 2014-04-16

限、国家严格耕地保护制度、征地难度大等多种因素的共同作用下,很多地区容易产生“无地可用”的错误观念,因此必须改变以往粗放用地的做法和观念,树立“资源有限、潜力无限”的观念,用地不仅要注重质量,更要注重从盘活整合土地资源入手,提高单位土地利用效率,这是国土资源部门做好“保护资源、保障发展、维护稳定”三大任务的重要途径,是贯彻落实科学发展观、打造节约集约型社会、建设社会主义新农村的必然要求和具体体现。

3.1.2 政府引导,科学规划。在农村城镇化建设过程中,政府引导、部门支持、村集体和村民参与贯穿全过程,其中关键是政府重视、加强引导。由于土地资源整合是件新鲜事,之前尚未有成功经验可以借鉴,一些村集体和村民担心因此“吃亏”而有所犹豫。为此,政府要有权威性的村镇规划,给农民可以预期的未来收益,给他们吃下“定心丸”,使他们打心底支持农村土地资源整合这一惠民、德政工程。

3.1.3 集中开发,强化集约用地。打破土地资源匮乏的瓶颈,盘活农村的存量资源,集中开发、强化集约用地是有效的途径。主要是“三个强化”:一是强化“集中开发、共同受益”观念,打破各村怕麻烦、怕花钱,单打独干,传统的街道村组之间“上下级”管理者与被管理者的观念,实现由街道、村、组3级经营实体共同集中资源进行开发建设,进一步加强统筹能力,产生规模效益;二是强化集约用地管理;三是强化多渠道筹资手段,多方筹资,分期建设,以楼养楼,滚动发展。

3.2 具体对策

3.2.1 “两规”无缝衔接,用地科学合理。坚持以县城建设规划为依托,以村镇规划为抓手,以中心村建设为重点。由于村镇建设规划超前,土地利用总体规划相对滞后,这2个规划还存在不相衔接的现象。借助新一轮土地利用总体规划修编时机,相关部门要相互沟通协调,对土地利用总体规划修编有关问题进行了征求意见,主动与县机关单位、乡镇主要领导接触,就新农村建设示范村、农民集中居住点等各类用地的空间布局,与村镇建设等相关规划衔接进行交流和研究,对科学合理安排乡村建设预留空间、挖掘存量建设用地潜力、促进节约集约用地进行认真地探讨。按照新一轮土地利用总体规划修编工作有关要求,深入充分调查研究,广泛征求社会各界意见和建议,扎实开展规划修编制工作,努力做到土地规划与村镇建设规划无缝衔接,科学合理规划安排各业各区域用地。

3.2.2 推行“三问于民”,维护合法权益^[3]。①问计于民。农村土地整治涉及千家万户,关系到百姓的切身利益。广泛宣传农村土地利用现状,零星村庄多,农户宅基地面积大,闲置浪费严重,以及开展土地整治的必要性和重要性。通过征求问计于民,按照“因地制宜、分类指导、循序渐进、稳步推进”的工作原则,采取“经济补偿、宅基地置换、优先安排康居村和集住点居住”的措施,坚持充分尊重群众意愿、深入做好群众工作,发挥好群众的主体作用。按照“五三二”分流安置思路即:拆迁户50%进城、30%入镇、20%留村,根据家庭条件,鼓励村民进城入镇购买房屋,并在信贷方面给予政策支

持,重点解决好拆迁户安置补偿问题,积极稳妥地推进农村土地综合整治。②问需于民。要彻底转变农民生产生活方式,必须把农村土地综合整治作为着眼点和落脚点,切实抓好农民集中居住区建设,同步完善基础设施和公共服务配套,这是老百姓最现实的需求和最关心的事,也是期盼很久的愿望。③问惠于民。一是增加耕地面积,促进农业规模经营。推进农村土地整治,目的是让老百姓得到最多的实惠,建设美好的新农村。通过土地整治新增了大量耕地,按照“依法、有偿、自愿”的原则,积极探索土地承包经营权流转的新机制,有力地促进了农业增效和农民增收,促进了农业规模化、科学化、现代化经营。二是优化用地结构,促进城乡协调发展。从节约集约利用资源的高度,坚持工业向开发区和乡镇工业区集中、人口向城镇集中、土地向经营大户集中,着力优化用地结构、调整产业布局。通过城乡建设用地增减挂钩工作,既能增加建设用地流量,使农村部分建设用地指标调剂到城镇使用,又能将获得的土地增值收益反哺农村,改善农民生产生活条件。同时能为农民创造了更多的就业机会,农民不出县城、不出乡镇、甚至在家门口就能工厂企业打工就业。三是农村旧貌换颜,促进新农村建设。实施农村土地整治规划后,彻底改变农村“脏、乱、差”现象,居住房屋整齐划一,道路四通八达,康居示范村建有医院,服务中心、农民活动广场等配套设施,居住环境实现了亮化、绿化、美化,农民也能享受到城里安逸舒适的生活环境,农村面貌焕然一新。

3.2.3 国家制定政策要相对稳定,保证农民生活无后顾之忧。根据新型城镇化的发展速度,合理制定出切实可行的农村土地整治的中长期政策,适时建设本土企业,以工养农、给失去土地的农民和新生代农民以较为稳定的收入来源,解决农民生活的后顾之忧。建立新型农业合作社,建设家庭农场,牲畜饲养场,农业种植公司等企业,解决农产品的深加工,使农产品增值农民增收。更重要的一点,要适时建设集体经济,壮大集体经济的实力,扩大集体经济的经营范围,只有集体经济才能把农村企业做大做强。创新农村土地整治的投融资体制,积极鼓励、支持和引导社会民间资本参于农村土地整治,使实行30多年土地承包的田块分割的局面得到整治,集中连片的大块土地有利于大型农机具耕作,有利于水利灌溉、病虫害防治和农作物集约种植,发挥大农业的市场威力。国家每年给农民的种粮补贴,购买农机的补贴,要向种粮大户和种田公司倾斜,使他们有更大的经济实力投向农业,使农业生产有大的飞跃。

3.2.4 鼓励农民工到城市落户,真正由农民转变为市民。改革开放30多年来,农民到城市打工,经历了由“盲流”到城市建设大军——农民工的身份转变,城市政策也在悄悄的发生着改变,从“三险一金”的办理,到随身子女上学,2014年可以异地参加高考,正从开始时的蔑视到一视同仁的转变。我国虽拥有13亿人口,随着国家工业化进程的加快和老年社会的到来,工业产业大军的缺失正逐渐变为事实。2005年

地和居住用地的混合地带,其人口密度、建筑密度大,房屋一般为多层建筑、容积率较大,且对土地的投入也较高,土地利用规划实时性较强,土地利用结构和布局符合社会发展需求,土地利用程度和效率较高,土地的挖掘潜力相对较小。

3 土地利用可挖掘潜力面积分析

根据《城市土地集约利用潜力评价技术规程》测算建制镇内部绝对规模潜力面积,计算公式为:

$$Q_c = Q \times (R_c - F_c) / R_c \quad (6)$$

式中, Q_c 表示区域绝对规模潜力(hm^2); Q 为区域现状土地面积(hm^2); R_c 为区域规划或法规允许的容积率,按照相同用途,以规划标准中的容积率最高值、控制性详细规划指标或其他方法确定的合理值来确定; F_c 为区域现状容积率,可以选用样本片区的数值或平均值作为代表。该研究中, $Q = 153.1461 \text{ hm}^2$, $R_c = 1$, $F_c = 0.58$,则 $Q_c = 64.3214 \text{ hm}^2$ 。表示在现状利用强度下,若容积率达到国家城镇规划值1,合水镇需使用土地面积可减少 64.3214 hm^2 ,即为可挖潜土地面积。此项面积包含3部分,一是空闲地,可直接规划使用的面积;二是废弃地,需进行拆除复垦、重新规划使用的土地,这两部分是横向挖潜的主要内容;三是结构布局不合理的用地,需要进行地类和容积率的调整,这部分用地是纵向挖潜的主要内容。

空闲地集中分布在南北工业区和南北商住区,空闲地主要为批而未用土地,总面积为 15.6640 hm^2 。另外,在北部城乡交界的宅基地以及旧厂房周边零星分布一些废弃地,类型为工业废弃地和住宅废弃地,总面积 1.4101 hm^2 。可横向挖潜的空闲地和废弃地总面积 17.0663 hm^2 ,纵向挖潜的结构和容积率调整面积为:潜力测算面积 - 空闲地总面积 - 废弃地总面积 = $64.3214 - 15.6562 - 1.4101 = 47.2551 \text{ hm}^2$ 。

(上接第4082页)

江苏苏州市人民政府公开表态,在苏州工作6年以上的技术熟练地农民工,要在苏州落户可以享受苏州市民的同等待遇,可享受“三险一金”,房贷买房,子女随迁并解决就近入学。由此可见,争抢技术熟练农民工的“战争”已经有些时日了。要想留住农民工作为城市的产业大军,就要创造条件,解决农民工的学前子女的上学问题。

从人口发展理论看,一个人的一生有75年左右,20岁以前是幼年、上学、成长阶段,真正为社会创造价值是从21岁左右开始的,苏州市政府的政策是英明的,6年的技术熟练工人能转变成产业工人,得大头的是苏州市,20年的消费时期和公共付出减免,还有6年的贡献,接受一位农民工要比培养一名本市人付出的成本低得多。从农村农民人均耕地资源角度看,我国是一个农业大国,2013年我国城市化率为52.57%,人均耕地资源比较低;如果农民工能更多地转化为城市市民,农村人口相对减少,人均耕地资源会增多,相应农民的收入也会增多,生活质量也会相应提高,正是人们所期

4 结论与讨论

根据宏观和中观分析评价得出3方面结论:①总体评价与理想值的差距为34.93%,土地利用状态为中度利用型,土地利用的质和量的潜力挖掘空间较大。②建制镇内部7块评价区域可分为3个潜力等级,一级为南北工业区,二级为南北旧区,三级为南北商住区和行政区。其中,一、二级土地利用类型为低效利用型,三级土地利用类型为中度利用型。③从容积率潜力测算,得土地横向挖潜用地为空闲地和废弃地,总面积 17.0663 hm^2 ,纵向挖潜为需进行结构和容积率调整用地,其面积为 47.2551 hm^2 。

根据多因素综合评判法与聚类分析的结果,可以将合水镇土地利用潜力挖掘方向分为3块方阵。

第一块方阵:南北工业区,为重点挖掘未投入土地面积、兼有调整土地利用结构带动集约化发展型用地,是合水镇土地利用优先挖潜区域。

第二块方阵:南北旧区,为重点拆迁整治带动土地利用发展型用地。南北旧区容积率低、布局较乱,若进行合理的改造,必会促进土地的集约利用,带动合水镇的整体发展。

第三块方阵:南北商住区和行政区,是新的商业集聚中心和新的政府门户地及党政机关办公地,土地利用集约度相对较高,是其他区域土地利用和改造的楷模,在发展战略上应采取主导因素的原则,为重点引导第三产业合理发展型用地。

参考文献

- [1] 杨大兵,李俊付,王凤.给予GIS的城镇土地潜力评价系统研究[J].河北工程大学学报:自然科学版,2009,26(3):89-92.
- [2] <http://www.yangchun.gov.cn/>
- [3] 洪增林,薛惠锋.城市土地集约利用潜力评价指标体系[J].地球科学与环境学报,2006,28(1):106-110.
- [4] 蔡文,万涛,王雄.城市土地集约利用潜力评价研究[J].评价与预测,2006(1):137-139.
- [5] 严星,林增杰.城市地产评估[M].北京:中国人民大学出版社,2001:71.

望全民共同致富心愿的体现。作为城市人民政府,应抓住这次的农村城镇化的机遇,诱导农民工到城市落户,壮大工业产业大军,留人、留心,让农民工真正落户于城市。

4 结语

新时期推进农村城镇化,整治农村宅基地,让荒废的空壳村宅基地和自然村缺乏规划造成的多余道路占地转化为高质量的农田,正是整治农村土地资源的绝好方法。在中央政府的科学决策、地方政府的正确运作下,在促进农村城镇化的同时保障18亿亩耕地红线是有绝对把握的。

参考文献

- [1] 李克强.中央人民政府十二大《政府工作报告》[R].北京:人民出版社,2014.
- [2] 广东省国土资源厅地市论坛.科学规划,整合资源,积极探索农村土地资源开发利用新路子[EB/OL].<http://www.gdldr.gov.cn/newsAction.do?method=viewNews&newsId=020010040000012118>.
- [3] 李爽,朱超,岳喜涛.整合农村土地资源 助推城乡协调发展——泗洪县国土资源局开展农村土地整治工作纪实[EB/OL].(2010-07-09)http://www.mlr.gov.cn/xwdt/dfd/201007/t20100709_154155.htm.