

农村居民点土地整理初步研究

张保华

张二勋

(中科院成都山地灾害与环境研究所 成都 610041) (河南大学环境与规划学院)

摘 要 本文从定性、定量两方面分析农村居民点土地整理的必要性,从农村经济现状、投资效益分析两方面论证了其可行性,并对农村居民点土地整理的原则、模式和实施措施进行探讨。

关键词 农村居民点;土地整理

土地整理是土地利用现状与社会经济对土地需求之间矛盾深化的结果,是协调现实土地利用状态与土地利用目标之间关系而采取的一种措施或手段,其内容、任务会随着社会发展变化而相应变化。欧洲、台湾等地区很早就已开展此项工作。我国是在耕地严重流失的形势下,为落实“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策,维持“耕地总量动态平衡”,作为耕地补充的一个重要方面而提出的。目前土地整理的内容包括建立土地制度、调整土地关系、提高土地利用效率、增加土地产出率、降低土地占用率^[1]。由于农村土地产权和土地管理的混乱以及农村改革后农民的迅速富裕,农村居民点用地呈不断扩大趋势,“空心村”现象普遍,因而农村居民点便成了目前土地整理的主要对象之一,推进农村居民点土地整理,对农村居民点用地中存在的闲散地、废弃地、多占地、占好地等土地资源浪费现象,对用地规模较小、布局分散等粗放土地利用方式进行改造、调整,已十分必要。本文依据河南省叶县土地利用总体规划有关资料,以点带面,对农村居民点土地整理的必要性、可行性、原则、模式等方面进行探讨

1 农村居民点土地整理的必要性

农村居民点土地整理主要是运用工程技术及土地产权调整,通过村庄改造、归并和再利用,使农村建设逐步集中、集约,提高农村居民点土地利用强度,促进土地利用有序化、合理化、科学化;改善农民生产、生活条件和农村生态环境^[1],是农村社会经济发展到一定阶段,对土地利用由粗放型向集约型转变的客观要求,也是实现农村城镇化,发展农村经济和现代乡村社区的必然选择^[2]。其必要性可从定性、定量两方面进行分析。

1.1 农村居民点土地整理的意义

(1) 农村居民点土地整理是我国土地国情的客观要求,是贯彻落实基本国策,实现“耕地总量动态平衡”的有力措施。我国人多地少,土地后备资源不足:随着人口增长和经济发展,用地需求日益增大;对过度开垦的耕地要有计划、有步骤地还林、还牧,人地矛盾将更加尖锐。严峻的土地国情决定了我们必须推进土地整理、集约用地。“耕地总量动态平衡”已通过国家法律的形式确定下来,补充耕地的主要途径有后备土地资源开发、土地复垦、土地整理,其中农村居民点土地整理,特别是把打谷场、闲散地整理为耕地,因其数量可观、质量较高、投资较少、技术要求不高、区位较优,具有很高的再开发利用价值,因而应作为近期耕地补充的首选途径。

(2) 农村居民点土地整理可以促进农村社会经济发展、生态环境改善。通过农村居民点土地整理不仅可以有效增加耕地面积,集约经营,发展农村经济,而且可以盘活土地资源,壮大村级集体经济;结合科学合理的村镇规划,转移农村剩余劳动力,农村人口适当集中,加强基础设施建设,推进农村城镇化,有利于改变农村村容村貌脏、乱、差的现象,提高农民居住水平和生活质量;同时又能改善农村生态环境。

1.2 农村居民点土地整理的数量分析

根据现行土地利用分类方案,农村居民点包括村庄、闲散地、打谷场等用地类型,也是农村居民点土地整理数量分析的主要对象。根据叶县 1996 年土地利用总体规划,叶县耕地面积 81206.34hm²,人口 83.05 万人,人均耕地 0.098hm²,农村居民点用地 16012.36hm²,农村居住人口 77.18 万人(以农业人口代替),人均居民点用地 207.4m²,按照国家有关建设用地指标规定,即县城人均不超过 80m²,其它乡(镇)人均不超过 150m²,据此测算全县农村居民点土地整理潜力为 4565.82hm²(表 1),占该县《土地利用总体规划》土地整理潜力的 91.38%,占土地整理、复垦、开发总潜力的 24.49%,具体如下表所示。规划方案中通过农村居民点土地整理补充耕地 1457.63hm²,仅此一项即已超过《土地利用总体规划》上级下达 1126.67hm²耕地补充量指标;另补充园地 1594.31hm²。

表 1 叶县农村居民点土地整理潜力表

行政单位	合计	小计	土地整理潜力					
			农村居民点			退园还耕	退林还耕	特殊用地
			村庄	打谷场	闲散地			
全县合计	4996.47	4565.82	1520.88	2110.49	934.45	25.58	121.00	284.07

其中村庄土地整理严格按照有关土地利用标准进行测算,以叶县夏季乡、辛店乡为例,其村庄用地面积分别为 921.62hm²、872.87hm²,农业人口为 46209 人、44099 人,人均用地 199.45m²、197.93m²,国家规定用地标准 150m²,人均超标用地 49.45m²、47.93m²,据此测算其整理潜力分别为 228.50hm²、211.38hm²。如前所述,打谷场、闲散地具有很高的再开发利用价值,因而规划中基本上全部把它们作为待整理土地,两乡打谷场分别为 128.20hm²、173.96hm²;闲散地分别为 44.22hm²、110.15hm²;两乡农村居民点土地整理潜力分别为 380.92hm²、495.49hm²。

2 农村居民点土地整理的可行性分析

农村居民点土地整理特别是村庄的改造、搬迁涉及到村民思想意识的转变、资金来源、住宅拆迁废弃物的处置等多个方面的问题,目前农村居民点土地整理是否真正具备条件、切实可行,需要进行深入细致的分析,涉及经济可行性、社会可行性和生态可行性分析 3 方面。根据上述农村居民点土地整理必要性分析,可以看出其社会、生态可行性是肯定的,因而其经济可行性就成了关键所在。本文从农村经济现状、农村居民点土地整理投资效益分析两方面进行探讨。

2.1 农村经济现状

农村经济现状实力是农村居民点土地整理的经济基础,是最主要的资金来源。建国以来,特别是改革开放后,叶县农村经济发展十分迅速,到 1996 年,农业总产值达 15.85 亿

元,占工农业总产值的40.48%;其中种植业产值8.42亿元,林业产值0.38亿元,牧业产值7.00亿元,渔业产值0.05亿元,分别占农业总产值的53.16%、2.37%、44.20%、0.27%。农业经济在全省、全国的地位不断上升,已成为全国重要的小麦生产基地县、优质烟叶生产基地县。乡村工业不断发展,村及村以下工业产值17.61亿元,占工业总产值的75.57%。农村居民人均纯收入1403元。雄厚的农村经济现状实力及快速发展的趋势为农村居民点土地整理的实施奠定了坚实经济基础。

2.2 农村居民点土地整理投资效益分析

农村居民点土地整理投资费用与预期效益分析是限制本项工作是否可行的关键因素。叶县土地利用总体规划修编小组经过典型调查、多方征求意见、反复讨论,认为农村居民点土地整理的经济效益是非常明显的。

打谷场、闲散地的整理所需资金较少,分别为1.20万元/hm²、1.50万元/hm²,共需资金3934.26万元;村庄整理所需资金较多,可采取逐步实施整理的方式,即:农民需盖新房、房屋翻修的,则按规划择地建房,原宅基地进行整理,这样新房建设资金可不计入村庄整理总投资,这种情况下所需为2.50万元/hm²,共需资金3802.20万元,农村居民点土地整理投资总费用为7736.46万元。整理后经济效益按0.75万元/hm²年计算,规划期内(2010年)经济收益47941.11万元,不仅规划期内经济效益明显,而且以后每年还可收入3424.36万元。当然,具体实施中应本着时间上分阶段、空间上先难后易,量力而行、逐步实施的原则,即使如此,农村居民点土地整理的投资效益比亦非常明显。

3 农村居民点土地整理的原则、模式

3.1 农村居民点土地整理的原则^[3]

(1) 统一性原则 农村居民点土地整理是一项复杂的、长期的系统工程,必须统一规划、统一领导,结合当地实际情况,以长远的眼光,战略性的思考,有计划、有步骤地进行,由专项土地整理向综合土地整理发展,保证土地整理持续发挥效益,保证土地资源的可持续利用。

(2) 因地制宜原则 不同地区的自然、经济、人为、历史、发展水平、生活习惯等有所不同,农村居民点土地整理过程须遵循因地制宜原则,根据待整理土地适宜性及社会发展需要,确定农村居民点土地整理的目标、模式。

(3) 经济效益、生态效益、社会效益相统一原则 土地利用是一复杂的自然—经济—社会系统,其三大效益相互联系,构成统一整体,是人类土地利用的最终目的。农村居民点土地整理是为了土地的更合理利用,因而必须同时兼顾三大效益。

(4) 与各类规划相衔接原则 农村居民点土地整理是土地利用总体规划的有机组成部分,必须与本地区的土地利用总体规划相衔接,在其控制下进行;同时农村居民点土地整理还须与城镇体系规划、村镇规划、农田保护区规划等相协调。

3.2 农村居民点土地整理模式^[3,4]

(1) 农村城镇化用地整理模式 在社会经济水平较高的县城周围及建制镇,有较强的农村城镇化趋势,应将农村居民点土地整理与城镇规划相结合,提倡楼房建设,降低人均用地标准,提高土地利用率和容积率。

(2) 中心村内部改造用地整理模式 中心村一般人口、用地规模较大,不适宜搬迁、合并,应依据合理布局、节约用地的原则,对村内旧住宅区、闲散地进行整治改造,提高

土地利用集约化水平。该模式适宜于人口集中的平原地区。

(3) 村庄搬迁、兼并用地整理模式 是指将规模小、布局分散的村庄搬迁至新村或中心村,原有村址改造为田地,此模式主要适宜于偏远的山地丘陵地区

4 农村居民点土地整理措施

4.1 组织得力,建立农村居民点土地整理与社会综合发展的决策机制,同时做好宣传工作

农村居民点土地整理是一项具有长远战略意义的社会基础工程,应将农村居民点土地整理纳入政府社会发展内容,建立农村居民点土地整理与社会综合发展的决策机制,把握农村居民点土地整理的实施动态,作出改进或调整决策;县、乡(镇)组织土地管理、村镇规划建设等有关部门,积极宣传我国土地国情和土地整理的作用及意义,转变村民思想观念;在《土地利用总体规划》对土地利用控制下做好村镇规划,增加新村庄的吸引力;对先进人物事迹给予积极表扬,扩大影响。

4.2 建立多元投资机构,筹集专项资金,并且做好长期进行的计划

农村居民点土地整理需要的投资较大,建议建立多元投资机构,从国家土地税收、集体经济组织以及农民个人等渠道筹集专项资金;根据农民实际建房需要,随时办理土地占用等有关手续,做好长期进行农村居民点土地整理的打算,这样农民建房资金就可以基本上由农民个人承担。

4.3 制定农村居民点土地整理优惠政策,明晰土地产权调整及土地收益分配关系

坚持“谁整理、谁受益”的原则结合税费减少的优惠政策,调动农民土地整理的积极性;明晰土地产权调整及土地收益分配关系,把土地整理后的收益分配与土地整理工作相联系,建立农村居民点土地整理的激励机制。

4.4 积极研究制定农村居民点土地整理的相关技术

按照“投资少、效益高”的原则,通过借鉴外地先进经验,针对本地区土地特性研究制定最佳技术,特别是有关农村居民点土地整理生态设计,如房屋拆迁废弃物的处理等,建设农村良好的生态环境。

4.5 建立切实可行的行政、法规措施

按照有关文件规定,把土地整理的年度计划纳入政府年度考核目标,建立农村居民点土地整理规划实施领导组织、管理机构;利用《土地利用总体规划》的法律效力,严格督促执行,打击各种破坏土地管理、违反规定的行为。

土地整理工作在我国刚刚展开,特别是农村居民点土地整理由于涉及范围广、复杂性较大,进行整理的必要性、可行性以及原则、模式需要论证和探讨。借鉴国内外已取得的经验,结合我国土地国情,因地制宜进行农村居民点土地整理,以实现“耕地总量动态平衡”和区域可持续发展。

参 考 文 献

- 1 陈百明著. 土地资源学概论. 北京, 中国环境科学出版社. 1999: 294 ~ 297
- 2 陈美球, 吴次芳. 论乡村城市化与农村居民点用地整理. 经济地理, 1996, (6): 97 ~ 100
- 3 吴兰田, 彭补拙. 我国土地整理模式的多元化探析. 土壤, 1998, 30(6): 305 ~ 310
- 4 叶艳妹, 吴次芳. 我国农村居民点用地整理的潜力、动作模式与政策选择. 农业经济问题, 1998, (1): 54 ~ 57