

城镇化发展中的村镇建设用地整理 ——以河南省沁阳市为例

王伟¹ 马承伟¹ 杨晓东²

(1. 中国农业大学 土木与水利工程学院,北京 100083; 2. 中国小城镇改革与发展中心规划处,北京 100017)

摘要 采用实地调查法对沁阳市村镇建设用地的现状进行了现场踏勘,并结合 GB50188—93《村镇规划标准》,利用定性判定与定量分析相结合的方法,对沁阳市村镇建设用地的潜力进行了预测。结果显示,沁阳市村镇建设用地的内部潜力为 861.6 hm²,城区建设用地潜力为 166.0 hm²,闲散地的潜力为 225.7 hm²,建设用地潜力合计为 1 253.3 hm²。提出了村镇建设用地整理的途径:可以通过撤乡并镇、迁村并点,调整村镇等级结构,提高土地的集约利用率,为村镇建设提供大量用地;可以通过改造村镇内部的闲置土地,盘活建设用地存量;通过乡镇企业进入工业园区,非农人员住进城镇居民区,农民留在现代农业园区实现土地集中利用,避免占用耕地;制定多渠道筹集资金的政策,保证村镇建设用地整理顺利进行。

关键词 村镇建设用地;建设用地整理;用地潜力

中图分类号 F 311

文章编号 1007-4333(2004)05-0084-04

文献标识码 A

Land consolidation of village and township during urbanization: A case study in Qinyang city of Henan province

Wang Wei¹, Ma Chengwei¹, Yang Xiaodong²

(1. College of Water Conservancy and Civil Engineering, China Agricultural University, Beijing 100083, China;

2. China center for town and development state, Beijing 100017, China)

Abstract The method of field survey was used to investigate in construction of villages and towns. The potential of land in Qinyang city was forecasted with the tool of qualitative analysis and quantitative analysis, according to the requirement of "Town planning criterion". The forecasted result showed that the potential constructive land of villages and towns was 861.6 hm², while the potential of city zone was 166.0 hm², and unused land was 225.7 hm². The total area of constructive land was 1 253.3 hm². The approaches of village and small town land consolidation was put forward, including adjustment of village and small township administrative structure, enhancement of land intensification and moving of some village into small town. Besides, reconstruction of the unused land, concentration of enterprise and non-farmer coming into residential area of town were also the effective ways. However, the policy of financing land consolidation should be established.

Key words village and town constructive using Land; readjustment; potentiality of using land

城镇化的发展必然带来大规模的城镇建设,出现了许多占用耕地进行村镇建设的现象,耕地数量逐年减少。我国人均耕地已由 1958 年的 0.17 hm² 减少到 0.09 hm²,减少的耕地中村镇建设用地点 60%以上^[1],村镇建设与耕地保护之间的矛盾愈来愈尖锐。为了缓解这种矛盾,各级政府积极开展土

地整理工作,许多专家也投入了土地整理研究,但就国内外研究情况来看,大部分研究侧重于农地整理,即通过对土地的开发整理和复垦,对荒山、荒地、荒滩的综合开发利用,对田、水、路、林、村的综合整治,对工矿废弃地的治理复垦等,有效地增加耕地面积,而对村镇居民点建设用地整理的研究较少。当前村

收稿日期:2004-05-20

作者简介:王伟,副教授,主要从事城镇规划研究,E-mail:wangwei5001@sina.com

镇建设用地整理的潜力很大,通过挖掘村镇建设用地潜力,提高建设用地的利用率,也可以缓解耕地减少的矛盾;因此,本文中着重研究城镇化发展中村镇建设用地的整理,并以河南省沁阳市为例,探索村镇建设用地潜力分析及挖潜的途径,力求为其他地区村镇建设用地整理提供借鉴。

1 村镇建设用地整理的内涵

村镇建设用地整理的内涵是指宏观上对农村居民点数量、等级规模及布局的调整和微观上对农村居民点用地规模、内部结构的调整。村镇建设用地的整理要立足于挖掘存量建设用地潜力,通过村庄的改造、归并和再利用,使村镇建设用地逐步集中、集约,从而提高村镇建设用地利用强度,促进土地利用有序化、合理化、科学化,并改善农民生产、生活条件和农村生态环境,满足城镇化发展过程中实现耕地动态平衡的要求^[2]。

2 沁阳市村镇建设用地现状及存在问题

沁阳市 2003 年现状人均建设用地远高于 GB50188—93《村镇规划标准》^[3](表 1, 2), 其村镇建设用地存在的问题主要有:

1) 村镇数量多,人口规模小。沁阳市村镇数量多,人口规模小,布局分散,以行政区组织产业和人口布局不能形成合理的产业和人口规模。各村镇重

表 1 沁阳市现状人均建设用地指标分类表

Table 1 Present situation per capita constructive land index in Qinyang city

居民点 类型	数 量	人口总 规模/万人	平均人口 规模/万人	建设用地 总规模/ km ²	人均建设 用地面积/ m ²
市区	1	9.9		12.05	122
建制镇	6	22.2	3.7	29.97	135
乡镇	6	10.2	1.7	14.28	140
行政村	269	3.1	0.1	4.53	146

注:表中为 2003 年数据,表 2 同。

表 2 沁阳市村镇人口规模结构统计表

Table 2 Village and town population scale structure

人口规模/人	< 500	500 ~ 1 000	1 000 ~ 2 000	> 2 000
村镇个数比重/ %	26.40	34.57	17.84	14.87

复建设,资源配置分割,造成村镇功能不完善,基础设施和公用设施投资成本高。实践证明,城镇居住人口越多基础设施就越为完善,利用率也越高,对人口的吸引力也就越强^[4];故沁阳市如此小的村镇规模,不利于土地的集约使用,也难以发挥村镇的积聚和辐射效应。

2) 村镇人均建设用地指标严重超标。沁阳市各级居民点人均建设用地指标都相应超标,特别是行政村,表 1 中数据^[5]仅为沁阳市统计局统计的在册户口乡村人口数,如果考虑近几年部分人口向城镇集聚的实际情况,则村庄的实际人均建设用地指标值还将更大。这种状况严重阻碍了村镇建设用地的可持续发展,造成村镇建设用地的长期闲置和浪费。

3) 村镇建设用地集约化水平低。沁阳市村镇建设普遍存在着在村庄外围“摊煎饼”式地向外划新基、建新居、聚集新村的现象,同时大量旧宅闲置,致使村庄内出现成批空置房和大量的闲置宅基地,旧村存量土地浪费严重,内部结构零乱,影响了土地的合理利用。乡镇工业用地粗放,有的村镇关停并转的企业存量土地没有很好利用,仍然向外扩展侵占耕地;一些企业土地征而未用,圈多用少,甚至荒芜闲置。这种“重增量、轻存量”,不充分考虑存量建设用地发掘利用的情况使村镇建设用地集约利用水平低下。

4) 村镇建设与耕地保护矛盾突出。沁阳市近年来人口增加,城镇建设用地不断扩大,耕地锐减。1990—2002 年,沁阳市人口由 39.9 万增加至 46.0 万,而耕地则由 31 474.99 hm² 减至 30 331.08 hm²,人均耕地 0.066 hm²,低于全国平均 0.09 hm² 的水平;而城镇建设用地不断扩大,由 1990 年的 8 460.68 hm²,增加到 2002 年的 9 560.09 hm²,村镇周围的耕地被不断侵食。

3 沁阳市村镇建设用地潜力分析

目前,沁阳市乡镇平均人均建设用地指标高于《村镇规划标准》,建设用地有很大潜力,农村居民点建设用地潜力更大(表 3)。依据沁阳市实际情况,村镇建设用地整理时根据现状人均建设用地指标,按照《村镇规划标准》中人均建设用地指标级别和允许调整幅度双因子的限制要求,重新确定人均建设用地指标,从而求出各乡镇建设用地潜力,结果见表 3。此外,沁阳市城区现有总人口规模 9.9 万人,人均建设用地现状为 121.77 m²,规划人均建设用地指

标为 105 m^2 , 那么城区建设用地潜力为 166.0 hm^2 ; 另外, 沁阳市还有闲散地、打谷场和工矿废弃地等, 面积共 225.7 hm^2 , 占土地总面积的 0.37% , 也可进

行整理, 成为村镇建设用地。总之, 沁阳市建设用地潜力合计 1253.3 hm^2 , 有相当大的整理潜力。

表3 沁阳市村镇建设用地潜力分析表

Table 3 Potentiality analysis of village and town constructive land in Qinyang city

乡镇名称	乡镇建成区人口/万人	乡镇人均建设用地指标/ m^2		乡镇建设用地潜力/ hm^2	村庄数	人口/人	村庄平均人口规模/人	村庄人均建设用地指标/ m^2		村庄建设用地潜力/ hm^2	村镇建设用地潜力合计/ hm^2
		现状	标准					现状	标准		
		西万镇	1.54					130	105		
西向镇	1.58	125	105	31.6	12	52 454	1 943	130	115	78.7	110.3
紫陵镇	0.68	137	105	21.8	13	23 630	1 818	143	120	54.3	76.1
山王庄镇	0.46	142	115	12.4	17	25 336	1 490	148	125	58.3	70.7
崇义镇	0.69	138	105	22.8	38	30 864	812	140	120	61.7	84.5
柏香镇	0.69	138	105	22.8	39	33 701	864	140	120	67.4	90.2
常平乡	0.36	141	110	11.2	12	7 881	657	156	130	20.5	31.7
木楼乡	0.38	138	110	10.6	18	17 718	984	158	130	49.6	60.2
王占乡	0.33	142	117	8.3	26	17 115	658	155	130	42.8	51.1
葛村乡	0.30	142	117	7.5	23	21 147	919	150	130	42.3	49.8
王曲乡	0.32	142	117	8.0	15	17 066	1 138	148	125	39.3	47.3
王召乡	0.38	137	110	10.3	29	29 120	1 004	150	130	58.2	68.5
总计	7.71	138	110	205.8	269	312 009	1 156	146	124	655.8	861.6

4 村镇建设用地整理的途径

1) 调整村镇体系结构, 合理归并村镇居民点。沁阳市建制镇和乡镇数量多, 人口规模小, 有些乡如王曲、王占和木楼乡等人口仅约 2 万, 通过合乡并镇、迁村并点可以改变目前村镇布局分散的状况, 形成规模效应, 从宏观的角度改变村镇建设用地利用率低和重复建设、重复投资的现象; 同时, 利于统一安排区域性的基础设施和生态环境的保护措施, 为村镇建设用地的合理配置提供条件。因此, 从城乡协调发展, 合理布局人口、产业和基础设施以及精简镇乡行政机构的角度出发, 应调整行政区划, 减少乡镇数目。规划乡镇数由目前的 6 个镇、6 个乡调整为 4 个镇, 每个镇的人口规模相应扩大, 都在 5 万人以上; 同时进行村镇布局调整, 以建制镇和中心村为核心进行扩并。中心村的选择主要依据非农产业发展潜力, 吸纳人口能力等市场因素, 通过壮大非农产业培育发展若干中心村, 带动迁村并点, 从而实现对

村镇布局的调整, 促进村镇集中发展。沁阳市有发展成为中心村潜力的村镇约 27 个, 这些中心村的建设应以规模较大的行政村为基础, 缩并零星分散、土地利用效率低的村庄。

2) 通过内部挖潜, 取得建设用地增量。在村镇建设过程中, 土地资源的粗放利用和浪费相当严重, 通过农村土地整理与置换取得建设用地增量, 由“开源”向盘活土地“存量”的方向发展, 是解决保护耕地与村镇发展建设矛盾的基本方法, 是实现土地资源可持续利用的必然选择。为了避免城镇建设继续占用周边农用地, 应控制建设用地, 开展农村居民点土地整理工程, 对农村居民点进行内部挖潜, 改造“空心村”; 应加强宅基地的规划管理, 充分利用、盘活存量的宅基地, 整理农村居民点的挖废地、空闲地、荒废地等空地^[6]。另外, 沁阳市乡镇企业过于分散, 不仅使能源利用率降低, 基础设施投资和行政管理费用增加, 而且加大了用地规模。整理乡镇企业用地可以增加大量土地, 为村镇建设提供储备用地, 新

建乡镇工业项目用地采取内涵挖潜的方式,在现有乡镇工业用地中调整解决。

3) 提倡“三集中工程”,实现土地集中利用。所谓“三集中工程”是指:乡镇企业进入工业园区,非农业人员进住城镇居民区,农民留在现代农业园区,实现村镇建设用地相对集中^[7]。由于农业机械化水平和农业生产效率的提高以及耕地的逐年减少,沁阳市出现了大量农村富余劳动力,而其乡镇人口规模偏小,最大的西向镇镇区也只有1.58万人,一半以上的乡镇镇区人口规模在5000人以下,这就为开展农地整理提供了广大的空间。可以通过迁村并点,使农民住宅向中心村或小城镇集中;通过搬迁改造,使乡镇企业逐步向城镇工业园区集中;通过归并零散地块,逐步走向规模经营,从而为农业产业化和城镇的发展提供巨大潜力^[8]。“三集中工程”关系着沁阳市的城镇化发展速度,需要在鼓励农民进城安居乐业等方面制定一系列政策措施,进一步为城镇建设和发展创造宽松的外部环境,加速剩余农村劳动力向城镇转移,入住城镇居民区;同时,制定相应的鼓励政策,引导乡镇企业向村镇的工业小区集中,提高聚集效应和综合效益。在第二、三产业较为发达的村镇,针对在城镇从事非农产业并购买土地、房屋或有较高收入的农民制定有关政策,促使其转让承包田和责任田,使土地逐渐集中于种田能手手中,实行规模经营和现代农业园区建设。“三集中工程”的实施,在促进沁阳市土地集中利用的同时,也可以加快沁阳市的城镇化进程,提高居民的生活质量和生活环境。

4) 完善政策,促进村镇建设用地整理的实施。为了保障村镇建设用地整理的顺利进行,需要不断完善各项土地整理政策,其中耕地“占补平衡”就是一项强制性政策措施。新《土地管理法》^[9]规定:国家实行占用耕地补偿制度,即非农业建设经批准占

用耕地的,要按照“占多少,补多少”的原则,由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地;乡镇和村的建设用地,主要通过村镇内部土地整理来解决,严格限制外延扩张。整理土地需要有一定数量的资金和劳力投入,这是进行土地整理的保证。通过立法,沁阳市制定并实施了土地整理劳动积累制度,鼓励当地居民投入一定的劳力,以保证土地整理的劳动投入;在经济上实行占用耕地与整理土地挂钩的政策,也就是如果非农建设占用耕地,则必须投入整理不少于所占耕地面积且符合质量标准的土地所需的资金;制定了多渠道筹集资金的政策,建立土地整理专项基金,采取政府投入一定数量资金,鼓励农民投入一部分资金,引导外商投资开发等措施;同时,严格按照财政预算管理要求,执行资金的使用和管理制度,切实把全部资金用于土地整理的项目建设和管理中。

参 考 文 献

- [1] 朱德举,卢艳霞,刘丽. 土地开发整理与耕地质量管理[J]. 农业工程学报, 2002, 18(4): 167~171
- [2] 蒋一军,罗明. 城镇化进程中的土地整理[J]. 农业工程学报, 2001, 17(4): 156~158
- [3] GB50188—93 村镇规划标准[S]. 北京:中国建筑工程出版社,1995.10~11
- [4] 李元. 中国土地资源[M]. 北京:中国大地出版社, 2001.21~27
- [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): 63~65
- [6] 鹿心社. 论中国土地整理的总体方略[J]. 农业工程学报, 2002, 18(1): 1~6
- [7] 罗鉴宇,黄祖辉主编. 土地适度规模经营——浙江的实践与启示[M]. 杭州:浙江人民出版社,1998.43~46
- [8] 全国城市规划职业制度管理委员会. 城市规划管理与法规[M]. 北京:中国计划出版社,2002.134~135