

· 问题研究 ·

山区农村居民点用地的节约集约利用^{*}

——以广东连山壮族瑶族自治县为例

黄 然¹, 马海龙^{2,3}, 汤惠君^{4*}

(1. 华南农业大学信息学院, 广州 510642 2 中国农业科学院农业资源与农业区划研究所, 北京 100081;

3 湖北大学资源环境学院, 武汉 430062 4. 华南农业大学公共管理学院, 广州 510642)

摘 要 土地资源紧缺与村镇土地低效粗放利用并存的矛盾已成为可持续发展面临的一个重要难题。节约和集约利用农村居民点用地对缓解建设用地需求, 提高土地的利用效率具有重要的现实意义。该文通过分析连山壮族瑶族自治县农村居民点用地粗放利用的本质问题, 试图从体制、机制上找准问题的主要症结, 从技术和管理, 由宏观到微观等不同层面探求解决途径, 提出改进措施。

关键词 山区 农村居民点用地 节约集约利用

1 农村居民点及其节约集约利用的内涵

农村居民点用地是村民用于所建住房以及与居住生活有关的建筑物和设施用地, 包括农民居住区内的主房用地、附房用地以及晒场、庭院、宅旁绿地、围墙、道路等用地, 是一个复杂的土地利用综合体^[1]。农村居民点用地不仅是农民的安身立命之所, 还兼有部分生产功能, 具体表现庭院农业生产功能(如园艺种植、畜禽养殖等)、家庭非农产业生产功能(如家庭作坊、商业店铺等)、存储功能(如粮食、农具、柴草等的存储)、公共服务功能、休闲功能等。综合国内外各专家的研究结果, 农村居民点用地节约集约利用可以概括为以符合村镇规划、土地利用总体规划及相关法规为导向, 在某一发展时期, 在可以利用的三维空间范围内, 在一定的农村道路、管线和其他基础设施支撑下, 在尊重农民意愿的基础上, 保证宜居的环境、景观的前提下, 一定规模的土地上可能聚集农村居民活动的最大总量, 并为用地者提供最大效用^[2]。

2 研究代表区域——连山县概况

广东连山壮族瑶族自治县(以下简称“连山县”)位于东经 $111^{\circ}58' \sim 112^{\circ}15'$, 北纬 $24^{\circ}10' \sim 24^{\circ}52'$, 东邻连南瑶族自治县, 西接广西壮族自治区贺州市, 南毗怀集县, 北靠湖南省江华瑶族自治县。连山地势较高, 境内山峦重叠, 构成群山地带, 溪涧纵横, 有“九山半水半分田”之称。连山县现辖7个镇和3个林场, 46个行政村, 土地总面积约 $1\,218.46\text{km}^2$, 人口密度 $95\text{人}/\text{km}^2$ 。2009年全县总人口 11.5857万人 , 其中农业人口 9.2072万人 , 非农业人口 2.3402万人 。

受地形地貌等自然条件和社会经济发展的影响, 连山县土地后备资源在逐年减少, 开发整理复垦的难度在不断增大。2009年, 连山县未利用地面积 $2\,500.54\text{hm}^2$, 仅占全县土地总面积的 2.05% 。而且这些未利用地相对比较分散, 地块面积相对较小, 开发成本和难度相对较大。新增建设用地的需求越来越大, 但外延扩张式发展已不符合当前土地利用宏观形势偏紧的大背景, 要发展, 唯一的出路就是通过内涵挖潜来

收稿日期: 2010-06-30 黄然、马海龙均为硕士研究生 汤惠君为院长、教授 通讯作者

^{*} 该项目由连山壮族瑶族自治县土地规划修编项目(H08140)、广东农村政策研究中心课题(GZ0803)资助

©1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

盘活存量^[3]。

3 山区农村居民点用地利用现状及其特点

农村居民点用地的现状,体现了村庄自然、经济、生态与社会要素在农村居民点用地空间范围的现有分布和连接,是农村经济结构、社会结构和生态结构在土地空间上的投影。该文以连山县为例,通过分析当地农村居民点的利用现状,总结山区地区农村居民点用地的特点。

3.1 布局分散

据测算,广东省共有居民点 50 多万个,平均每公顷有居民用地点 3 个。全省居民点平均规模仅 2.7hm^2 ,其中农村居民点平均规模为 0.93hm^2 、19 户、70 人,少于 20 户的占一半以上、5-10 户的占近 $1/3$ 。若集中分布时指数为 1,均匀分布时为零,则全省目前的集中度指数仅为 0.0000087。沿海或较发达地区如深圳、广州等地的农村居民点分布相对较为集中,而经济较落后地区如粤西粤北等山区则很分散,连山县所在的清远市集中度仅为 0.0000028,连山县本地则只有 0.0000020,布局十分分散。

3.2 呈现一定的生产交通取向性

山区农村居民点用地的布局受地形地貌、水文、交通、人口、城市、人类发展历史等自然及人文因素的影响,在不同区域存在着明显的空间差异,具有一定的分异规律,呈现一定的取向性。根据连山县农村居民点分布(图 1),可以看出,由于山区地形等自然地理条件的限制,农村居民点用地在全县各镇零星分布,一户一点或几户一点的情况较为普遍,并具有沿江河、沿公路、沿山麓分布的特点,农村居民点用地选址一般会选择地势较为平坦的地方,并且大部分与耕地临近,甚至被耕地包围。由于山区平整土地的投资量大,同时为了劳作的方便,农民都倾向于占用建设成本较低的耕地建房。农村居民点和农地分布具有较强的空间趋同性,显示出农村居民点分布的生产取向。这种分布关系表现出耕地与人类定居点之间的自然依存关系,另一方面则是人们从事农业生产的必然选择^[4]。

通过局部放大连山县农村居民点布局(图 2),可以发现连山县农村居民点大部分都布局在公路用地沿线上,出现了沿交通线分布的线状格局,显示出较强的现代交通取向。根据姜广辉等学者对农村居民点的研究^[5],交通条件通过改变农村居民点的交通区位对其空间分布产生影响,是农村居民点最初形成的重要条件之一,为人类生产、生活过程中物质流、能量流和信息流的获取提供了一条全方位的联结纽带,这正是山区发展的瓶颈和关键。距离道路越远,农村居民点的斑块数量和密度越低。然而,许多重要农村居民点往往与道路直接相连,村民建房占据公路两侧,街路一体的农村居民点分布格局不仅使通行不畅,易于事故发生,也破坏了村镇整体空间布局,破坏了城乡的协调,需采取有效措施对此加以引导。

3.3 单个居民点规模小,扩张无序

山区单个农村居民点的规模大小不一,并以小规模居多。2009 年连山县农村居民点用地总规模为 $1\,261\text{hm}^2$,共有 1,400 个居民点,单个居民点面积最大为 22hm^2 ,最小为 0.01hm^2 ,规模大小迥异。根据

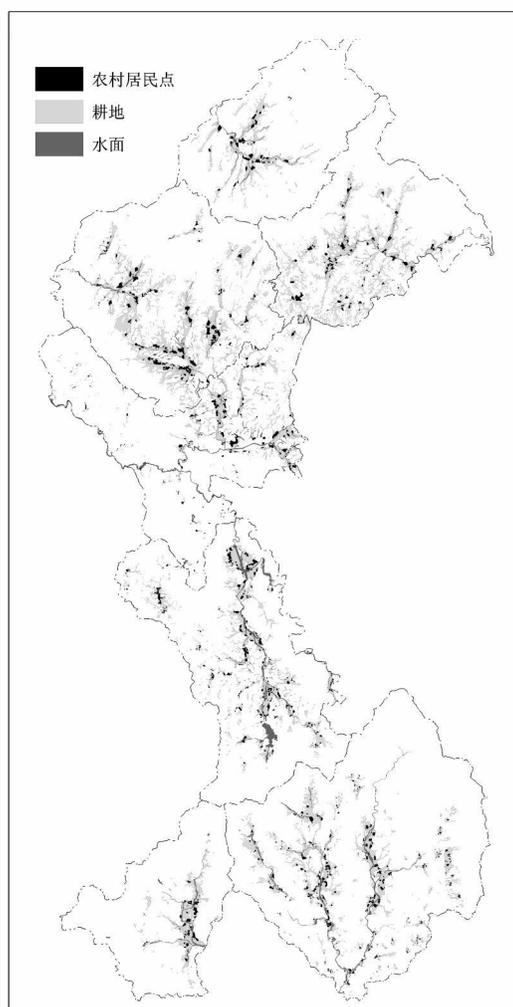


图 1 连山县农村居民点布局

连山县各居民点的具体面积数据计算得到各规模区间所占比例 (图 3), 该县单个农村居民点面积小于 1hm^2 的占 76%, 其中以规模在 $0.1\sim 0.5\text{hm}^2$ 区间所占比例最高达到 36%, 总体而言全县单个农村居民点规模偏小, 不利于农村居民点用地的节约集约利用。

2009 年农村居民点用地总规模为 $1\ 261\text{hm}^2$, 比 1998 增加了 300hm^2 , 年均增长率为 2.75%, 农村居民点显示增加的总趋势, 与此同时连山县农业人口由 8.656 9 万增加至 9.207 2 万人, 年均增长率为 0.62%, 农村居民点增长超过农业人口增长的速度, 因此人均农村居民点也在持续增加, 达到 $137\text{m}^2/\text{人}$ 。由于农村居民点用地扩张多处于占用村边以及道路两旁质量较高的耕地, 这种无序、随意状态造成农村居民点用地和耕地之间的矛盾日益尖锐, 也使耕地总量、质量保持动态平衡的目标更难实现。

3.4 居民点内部土地利用结构不合理, 基础设施缺乏

居民点内部的宅基地、空闲地、生活用地与生产用地相互混杂, 缺乏明显的功能分区。农村居民点松散无序的布局使非农建设用地不能集聚连片, 加上农户独立居住意识和宅基地私有观念浓厚, 极大地加大了公共设施和基础设施完善的难度, 基础设施欠缺, 居住环境差, 阻碍了农村的城镇化进程^[6]。

4 山区农村居民点节约集约利用的对策建议

通过对连山县农村居民点的分析, 可以发现当地的农村居民点用地无论在布局和规模上都出现粗放利用的情况, 严重制约了土地节约集约利用和农村现代化建设。探究其原因主要由于村庄土地利用与村庄建设规划及土地管理不到位, 农民建房图个人方便, 使得农村居民点的布局不合理继而导致农村居民点用地难以实现节约集约利用。因此, 如何编制科学的农村居民点用地规划、积极探索农居点整理模式、完善农村土地利用、管理及规划制度等工作对农村居民点的集约利用有着重大和直接的意义。

4.1 科学编制村镇规划, 引导农村居民点合理布局

村镇规划的编制, 应坚持科学发展观, 遵循村镇建设的客观规律, 尊重村民的规划意愿, 充分考虑本区域的具体情况, 体现“以人为本”的理念。在完善相关制度、政策的基础上, 加强对农民、干部的法律法规宣传, 对农村土地进行全面的调查登记, 同时加强监督, 严格执法, 对违法违规现象坚决打击。逐步实现农村土地进入有形市场公开交易, 以规范性文件的形式将农村土地流转公开化、合法化, 为其建立公开、公平、公正的交易机制。同时, 按照合理布局、节约用地的原则, 调整村庄布局结构, 划定基本农田保护区、居民点建设区和旧村复垦还耕区, 严格保护基本农田, 提高土地利用的集约化程度。

4.2 积极推进不同土地整理模式, 提高土地利用效率

农村居民点用地的整理是对农村居民点用地结构和布局进行调整, 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, 是提高土地利用效率强有力的手段, 是一项“功在当代, 利在千秋”的民心工程、德政工程。为确保整理的科学、合理, 可行, 必须遵循三效益统一、与土地总体规划相协调坚持依法等原则, 因地制宜, 采取多种模式。根据山区总体的经济发展水平、人口增长、城镇化水平以及农村居民点的利用情况, 山区农村居民点的整理应该采取多层发展、散村归并、危房改造、扶贫搬迁等不同模式。



图 2 连山县农村居民点局部放大

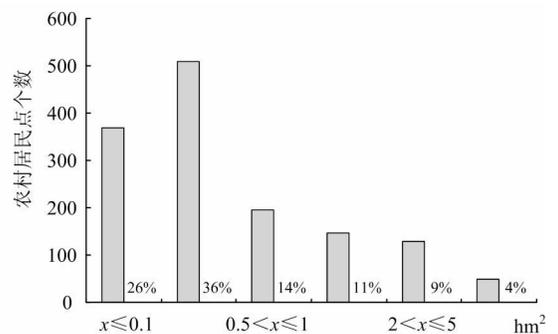


图 3 连山县农村居民点各规模区间所占比例分布直方

4.2.1 多层发展

多层发展即鼓励农产住宅建设向多层或高层发展, 通过提高容积率取代用地扩张来增加建筑面积。这是针对山区经济比较发达的县城城郊, 结合小康新农村建设和农民集中居住规划实施, 引导和鼓励建设农民公寓楼, 提高土地利用效率。按照统一规划、统一设计、统一施工、统一标准的原则, 建造农产多层或高层住宅楼, 使居住方式逐步由宅院式向多层或高层住宅楼发展, 降低农产用地面积, 提高村庄建设用地的利用率。

4.2.2 散村归并

此模式从利于生产和生活的原则出发, 通过归并把零星分散的自然村合并为相对集中的中心村, 从总体上减少自然村的数量, 扩大中心村的规模。在实际操作中, 应以居民点相对集中、交通相对方便、生活相对富裕的村庄为中心, 归并其周围零散的自然村。将中心村集中建在与平原结合的山麓地带。旧的宅基地复垦为田, 减少田埂, 合并地块, 将原来的零散地块合并成大地块后, 将田地重新划分权属^[7]。通过中心村的建设, 减少了自然村的数量使村庄布局的集中度提高, 改善村民生产生活条件, 还可以对归并后的旧村进行整理, 新增一定面积的耕地、其它农用地、建设用地^[8]。

但是在山区实施村庄合并难度较大, 因此不宜过多强调散村归并, 否则其优势性未必能体现出来, 有时甚至是难以实施。第一, 由于地形等自然条件的限制, 散村归并不仅工程量大, 而且所需资金大和时间较长, 因而资金难以保证, 时间成本较大; 二是在资金缺乏的条件下进行散村归并, 一般往往会选择地势较为平坦的地方建设中心村, 这样一来反而会增添了占用耕地, 尤其是占用良田; 三是以家庭为单位的农业生产方式使农村土地利用格局形成了“农村居民点+家庭责任田”的相对封闭的不规则单元^[9], 该地形对农产散点式布局的优势在于有利于利用山区的自然环境自我净化能力, 把生活污染分散净化, 但散村归并则刚好相反; 四是山区农产的散点式布局也适应了缩短农产生产作业距离的需要, 但散村归并会增大农产生产作业的距离, 从而直接增加农产的生产、管理、运输成本。

4.2.3 危房改造

危房改造是针对山区贫困地区或灾区的一种村庄整理方式, 其主要目的不在于腾出或整理土地, 而是为了改善农民的生产生活环境, 优化农村居民点布局。如清远市突出抓好 107国道、县道沿线的贫困村贫困户危房改造, 共帮助 3 284个贫困户建起安居房, 并以此为安居工程示范点, 推动面上 5908个贫困户改造残危房, 又如韶关市重点对京珠高速公路沿线两旁, 在 500m 范围内的 1 036个贫困户进行残危泥砖房改造, 有效推动面上农村农民开展安居房建设, 不但解决农民生活环境问题, 也通过对交通沿线的居民点的重点整理达到优化布局的作用。

在《关于广东省 2009年预算执行情况和 2010年预算草案的报告》中, 广东省提出将改善民生作为稳增长促发展的出发点和落脚点, 其中十分重要的一点就是推进农村危房改造试点工作, 引导市县开展贫困户危房改造工作, 并于 2010年安排农村危房改造试点专项(含农房保险补助)资金 1亿元, 提高农民住房保障水平。广东省扶贫办与财政厅联合制定了《广东省省级财政扶持农村安居工程专项资金管理办法》, 明确项目资金下达方式, 确保专款专用, 扶持到户。各市县也相应制定了有关资金管理办法, 设立专户, 做到专人专管。市、县两级分别成立质量监督小组, 对各地贫困户安居房建设进行全过程跟踪检查。有的县还专门制定《农村贫困户危房改造建设质量监督管理办法》, 层层落实责任人, 明确工作范围。在实施过程中, 加强工程质量的监督, 严格按照设计图纸施工, 确保安居房质量; 在安居房建设竣工后, 由县有关职能部门组成验收组, 严格按照目标要求进行检查验收, 合格后再兑现按照规定下达的全部扶持资金。各地还按照省的要求, 建立贫困户建房档案, 充分利用“广东扶贫数字化管理系统”, 实行系统跟踪管理。

4.2.4 扶贫搬迁

扶贫搬迁主要针对山区中生存条件比较恶劣的贫困地区, 原村落地点已不适合居住或改造难度大的情况下, 通过全村迁移来实现农村居民点用地节约集约利用。北京市的平谷县曾采用整村搬迁方式进行扶

贫, 取得了良好的效果。该类村庄的搬迁应由政府出面协调, 并制定一系列优惠政策, 便于村庄间的融合和协调, 如对于山区村庄向平原村庄搬迁, 为了实现各方利益的平衡, 并保持社会的稳定, 可酌情制定以下政策: (1) 山区村庄村民搬迁到平原村庄免收入户费; (2) 落户平原的山区农民, 近期内依然享受国家返销粮待遇; (3) 山区村民落户平原村后, 与原平原村村民享有同样的待遇和权利; (4) 平原村批给新村民宅基地, 免收占用费, 在此过程中, 可根据村庄实力考虑建立楼房, 避免过多占用土地, 避免新村的农村居民点用地二次整理; (5) 山区村庄搬迁到平原村庄, 集体财产、债权债务由平原村庄接收, 山地资源由平原村开发, 平原村开发山地资源, 同样享受国家的育林补贴^[10]。

平谷县试行的扶贫搬迁办法既解决了山区农民搬迁的后顾之忧, 又增加了平原村接收的积极性, 在提高农村居民点节约集约利用的基础上还实现了两地的经济合作, 对于像广东省地貌类型丰富, 各区经济发展不均的地区具有一定的借鉴意义。

4.3 加强宅基地管理, 规范土地节约与集约利用

严格宅基地申请条件, 坚决贯彻“一户一宅”的法律规定, 农村村民一户只能拥有一处宅基地, 面积不得超过省的规定标准。

规范农村宅基地申请报批程序。农村村民建住宅需要使用宅基地的, 要在调查研究的基础上, 引导农村进行家庭计划, 提前一年向所在集体经济组织提出申请, 并在集体经济组织或村民小组张榜公告。公告期满无异议的, 经乡镇审核后, 报县级人民政府审批。经依法批准的宅基地, 农村集体经济组织或村民小组应及时将审批结果张榜公布。同时要规范审批行为, 健全公开办事制度, 提供优质服务。

加强农村宅基地登记发证工作。资源管理部门要按照土地登记的有关规定, 加快农村宅基地土地登记发证工作, 做到宅基地土地登记发证到户, 内容规范清楚, 切实维护农民的合法权益。

加强土地管理基础工作, 充分利用现代技术手段, 如遥感技术, 加强土地动态监测, 加快土地利用总体规划实施、耕地保护和土地市场动态监测网络建设。

5 总结

党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村目标: “生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。把农村建设成为城市的后花园, 为子孙后代留下宜于生存发展的土地资源和生态环境, 建设社会主义新农村的这个目标, 对农村居民点用地也提出了要求。要实现农村居民点用地的集约利用, 必须深刻反思和改进村庄土地利用总体规划, 探索适合不同经济区实情的农村居民点规模和空间布局规律, 建立与市场经济相适应的农村宅基地集约利用的新机制, 但各山区农村居民点用地情况各有不同, 本文提出的提高农村居民点节约集约利用水平以及对农村居民点用地布局的优化的建议, 是基于总体把握山区的农村居民点用地利用的特点, 由于学术水平有限, 具有一定的针对性及局限性, 还有待于各地在实施过程中进一步完善、提升。

参考文献

- 1 马佳. 农村居民点用地集约利用潜力评价理论模型初探. 国土资源科技管理, 2007 (6): 118~ 121
- 2 马佳. 新农村建设中农村居民点用地集约利用研究. 华中农业大学博士学位论文, 2008, 27
- 3 樊琳, 孙华强. 紧扣规划, 因地制宜, 三种农村居民点整理模式的实践. 浙江国土资源, 2005 (11): 34
- 4 韩茂莉. 辽代西拉木伦河流域聚落分布与环境选择. 地理学报, 2004 59 (4): 543~ 549
- 5 姜广辉, 张凤荣, 秦静, 张琳, 官攀. 北京山区农村居民点分布变化及其与环境的关系. 农业工程学报, 2006, (22) 11: 89
- 6 王廷. 基于节约集约利用对策的农村居民点用地分析——以广东省连南瑶族自治县为例. 资源开发与市场, 2008, 24 (3): 244
- 7 陈莉. 农村居民点集约利用研究——以柘城县为例. 河南大学硕士论文, 2007 23
- 8 刘辉. 农村居民点土地整理对策研究——以黑龙江省庆安县薛仓村为例. 东北师范大学硕士论文, 2008, 21
- 9 周滔, 杨庆媛, 刘筱非. 西南丘陵山区农村居民点整理: 难点与对策. 中国土地科学, 2003 17 (5): 47~ 48
- 10 孙建全. 农村居民点整理潜力与模式研究——以利津县农村居民点整理为例. 山东农业大学硕士论文, 2007, 43~ 44

CONSERVATIVELY AND INTENSIVELY USE OF RURAL RESIDENTIAL LAND IN MOUNTAINOUS AREA – A CASE STUDY FOR THE ZHUANG AND YAO AUTONOMOUS COUNTY IN LIANSHAN OF GUANGDONG

Huang Ran¹, Ma Hailong^{2,3}, Tang Huijun^{4*}

(1. Information College of South China Agricultural University, Guangzhou 510642

2. Institute of Agricultural Resources and Regional Planning, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081;

3. College of Resources and Environment, Hubei University, Wuhan 430062

4. Public Administration College, South China Agricultural University, Guangzhou 510642)

Abstract The contradiction between the scarcity of land resources and the inefficient use of village land has become a major problem in sustainable development. Conservatively and intensively use of residential land has important practical significance in mitigating requirement of construction lands and improving land use efficiency. Through analysis of the problems of the inefficient use of village land in Zhuang and Yao Autonomous County, this paper attempted to identify the main problem from policy and mechanism aspects, and put forward solution ways and improving measures from technology to management and macro to micro level.

Keywords use of rural resident land; mountainous area; conservatively and intensively use

• 征订启事 •

欢迎订阅 《中国农业信息》

《中国农业信息》杂志由农业部主管，中国农学会农业信息分会、中国农业科学院农业资源与农业区划研究所共同主办，全方位登载国内外农业产前、产中、产后信息，面向国内外公开发行人。期刊旨在沟通农业信息，预测市场动向，服务科教兴农，指导农业生产，促进经济发展。

《中国农业信息》杂志主要栏目有：结构调整、优质农业、热点追踪、专题论述、市场动态、国外农业、政策法规、科技信息、农资信息、技术指导、知识窗口、专家论坛、企业之窗、良种介绍、企业风采、经验采编、各地名产、基层报道、产品加工、统计信息、经济分析、政策瞭望、决策参考、人物专访、市场信息、政策信息、专利信息、供求信息、农业标准等。

《中国农业信息》杂志面向各级从事农业生产、管理的干部，农业科技工作者，农业企业家以及广大农民朋友。

《中国农业信息》杂志为国内外公开发行的月刊，国际标准开本（大16开），彩色四封，读者范围广，影响面大，全国各地均有订阅。邮局发行。邮发代号：2-733，每册定价5.00元，全年每套60元。零散订阅者也可汇款到中国农业科学院农业资源与农业区划研究所《中国农业信息》杂志发行组。

单位名称：中国农业科学院农业资源与农业区划研究所

银行账号：050601040011896

单位地址：北京海淀区中关村南大街12号

邮政编码：100081

开户行：农行北京北下关支行