

工作研究

# 文登市农村集体建设用地整理调查报告

于忠礼,隋旭光

(文登市国土资源局,山东 文登 264400)

世界银行与国土资源部共同实施的“中国经济改革实施”子项目“农村集体建设用地管理利用政策研究”调研工作在文登市展开。为配合专家组调研,根据国土资源部《农村集体建设用地管理利用的政策研究项目报告书》,文登市国土资源局于2007年1月至3月中旬,就农村集体建设用地整理子课题进行了详细的调查和分析,基本摸清了文登市农村集体建设用地整理的现状及潜力。

## 1 调查范围及调查数据分析

此次调查,主要是全市农村居民点内可整理的宅基地、空闲地、饲养室、办公室、学校等,以及农村居民点以外可整理的集体建设用地部分。不包括城市规划区和镇规划区。

数据主要来源于文登市国土资源局1990年,1996年和2006年3个年度的《农村宅基地情况调查表》和《农村住宅用地以外集体建设用地调查表》中“适宜性评价”栏内的“复垦”内容。

统计数字表明,2006年底全市827个行政村,农村居民点面积为9 329.5 hm<sup>2</sup>,农村人口462 217人,人均用地201 m<sup>2</sup>,远远超过国家标准(150 m<sup>2</sup>/人)。农村建房多围绕原村庄道路及周边扩展,呈“线性”和“块状”扩张,致使良田被占,村内弃旧建新,有的旧宅基地荒芜,房屋四周边角地空置,有的旧宅基地用来堆放杂物或作饲养室用,有的则完全闲置不用,形成“空心村”。

通过调查,全市农村集体建设用地可整理总面积为529.41 hm<sup>2</sup>,其中:农村居民点用地482.63 hm<sup>2</sup>,占总面积的91.2%;独立工矿用地17.59 hm<sup>2</sup>,占3.3%;废弃道路和其他用地29.18 hm<sup>2</sup>,占

5.5%。可成片(面积在5亩以上)整理的面积为340.88 hm<sup>2</sup>。预计实施整理后可新增农用地约529.41 hm<sup>2</sup>,其中:耕地、园地约467.25 hm<sup>2</sup>,占新增农用地总面积的88.3%;林地和其他农用地约62.15 hm<sup>2</sup>,占11.7%。

在统计范围内,从建设时间来看,20世纪70年代前建设的房屋共3 793栋,占总数的75%;70—90年代建造的房屋1 175栋,占总数的23.5%;90年代后建造的房屋有73栋,占总数的1.5%。有集体建筑(办公室、仓库、地瓜窖等)1 189间(座),大部分为70年代前建设,由于建设时间较为久远,建筑物破损率较高;从居住情况看,农民住宅共4 987宗,其中:常年居住3 087宗,闲置1 506宗,倒塌394宗,分别占统计总数的61.9%,30.2%,7.9%,利用率不高;从住户年龄构成看,60岁以下1 288户,2 963人,约占41.7%;60岁以上1 799户,2 711人,约占58.3%,农村居住人口老龄化明显。

通过走访和调查,2007—2009年预计可整村搬迁或部分搬迁的居民点面积约162.87 hm<sup>2</sup>,2010—2012年可整村搬迁或部分搬迁的居民点面积为244.09 hm<sup>2</sup>。

通过调查,农村集体建设用地整理的重点应放在村庄整理上,且村庄整理潜力比较大。由于可搬迁的大多为偏僻村、较小的自然村或村集体经济较弱且公共设施不完善,农民生活环境迫切需要改善的村庄。按照“缩并自然村、建设中心村、充实空心村”的原则,只要加以引导,既可改善居住条件和生活环境,又能有效增加耕地面积。具体操作程序可通过购买闲置房或建部分新房作为周转房等方法来运作。

\* 收稿日期:2007-07-05;修订日期:2007-11-15;编辑:王秀元

作者简介:于忠礼(1954-),男,山东文登人,工程师,主要从事土地整理工作。

## 2 对策及建议

当前,农村集体建设用地整理的重要性已得到领导的高度重视和社会各界的广泛认同。今后一段时间,应重点做好以下几方面工作:

(1)按照国土资源部《关于加强耕地保护促进经济发展若干政策措施的通知》(国土资发[2000]408号)精神,积极开展建设用地指标置换及农用地整理折抵工作。随着全市农村人口数量逐渐减少,农村集体建设用地特别是宅基地的空置率逐年增大,具备了零星农用地成片整理的条件。虽然国土资源部早已制定了相关政策,山东省国土资源厅也于2003年出台了《关于实行建设用地指标置换和农用地整理指标折抵的意见》(鲁国土资发[2003]79号),但山东省近几年基本上停止了建设用地指标置换和土地整理折抵政策的实施,阻碍了建设用地指标的合法取得,也影响了农村集体建设用地整理的积极性。

(2)国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)“城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”的有关要求和国土资源部关于开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作意见的要求,积极探索通过综合利用周转指标、项目区整体审批等激励措施推进集体建设用地整理工作,从而实现统筹城乡发展用地,优化土地利用布局,促进节约集约用地以及缓解建设用地供需矛盾。

(3)按照《国务院关于做好建设节约型社会近期重点工作通知》(国发[2005]21号)要求,大力推进农村建设用地整理试点工作。通过积极开展农村建设用地整理,充分使用行政、经济、法律和技术

手段,对利用不合理、使用不充分和废弃闲置的现状农村建设用地的整理,改善土地利用结构、提高土地利用率。

(4)努力拓宽土地整理资金使用范围,加大建设用地整理投入力度。资金问题是农村建设用地整理的关键问题。目前,农村建设用地整理处于试点阶段,如何在较短的时间内建立起一套高效的农村建设用地整理资金筹措、运作和监督机制,保证整理过程资金的按时足额到位以及资金的高效利用,是一个急需解决的问题。要在切实落实“省(区、市)及市、县应从用于农业土地开发的土地出让金、新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费中拿出部分资金,用于增加耕地面积的农村建设用地整理”政策的同时,结合推进挂钩试点和农村建设用地整理试点工作,积极协调财政部门,努力突破现有资金只能用于直接增加耕地面积的政策局限,争取明确一定比例的土地整理资金用于集体建设用地整理,鼓励通过提高现有建设用地利用效率,减少对优质耕地的挤占,将保护耕地与社会主义新农村建设、产业结构调整、节约集约用地和切实维护农民利益有机结合起来。

(5)完善技术支持体系,进行项目化管理。农村建设用地整理作为一项技术性很强的工作,一方面要求政府加强宏观调控,以科学、规范、切实可行的规划体系为指导;另一方面,也要求加强农村建设用地整理的组织建设,成立专门的整理机构,培养专业的施工队伍,注意工程技术手段的合理利用。因此,在实施农村集体建设用地整理时,要按照项目化管理方式进行运作,对项目立项、工程招投标、工程质量、资金使用、项目验收等按程序严格把关。