

## 农村建设用地整治潜力评价与对策——以辽宁鞍山为例

于清峰<sup>1</sup>, 张昕<sup>2</sup> (1. 鞍山市国土资源勘测设计院, 辽宁鞍山 114002; 2. 鞍山市土地征用整理事务处, 辽宁鞍山 114002)

**摘要** 深入推进农村建设用地整治对于引领新农村建设、耕地红线保障和城乡土地统筹配置具有十分重要的意义。该研究以辽宁鞍山为例, 采用实地调查与统计分析相结合、定性分析与定量评价相结合的方法, 全面评价研究区农村建设用地整治潜力, 进而提出做好农村建设用地整治的对策建议。

**关键词** 农村建设用地; 土地整治; 潜力评价; 鞍山

**中图分类号** S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)08-284-03

### Potential Evaluation and Countermeasures of Rural Construction Land Consolidation

YU Qing-feng<sup>1</sup>, ZHANG Xin<sup>2</sup> (1. Anshan Land Resources Survey and Design Institute, Anshan, Liaoning 114002; 2. Anshan Land Requisition and Consolidation Affairs Office, Anshan, Liaoning 114002)

**Abstract** It was of great significance for guiding new countryside construction, ensuring warning line of cultivated land and co-ordinating land use allocation between urban and rural areas in China to advance rural construction land reconstruction. Taking Liaoning Anshan as an example, combination of field surveys and statistical analysis, qualitative analysis and quantitative evaluation method were adopted to conduct comprehensive evaluation of rural construction land reconstruction potential, and then measures to promote rural construction land reconstruction were put forward.

**Key words** Rural construction land; Land reconstruction; Potential evaluation; Anshan

近年来,随着工业化、城镇化的快速发展,农村人口非农转移与就业增多,农民收入持续增加,农村住房需求不断增长,在农村建设规划缺失、严格土地管理缺位的情况下,形成了新房建设村外扩张、村内闲置的农村空心化现象,一些地方村内空闲用地比重达 10%~15%,造成大量优质耕地被占用及土地资源的闲置浪费,成为保护耕地资源和保障粮食安全的重要障碍<sup>[1-2]</sup>。据测算,我国空心化农村土地整治现状潜力约为 760.00 万  $\text{hm}^2$ ,实现城乡统筹发展的远景理论潜力约 999.33 万  $\text{hm}^2$ <sup>[3]</sup>。在土地承载压力空前突出的背景下,新时期开展农村建设用地整治潜力评价,按功能分区确定整治方向和工程重点成为统筹城乡发展、推进新农村建设的重要课题。

#### 1 数据来源与研究方法

**1.1 研究区概况** 鞍山位于中国东北部,辽东半岛腹地,属于温带大陆性季风气候。全市总面积 9 252  $\text{km}^2$ ,总人口 358 万。2013 年鞍山地区生产总值 2 638 亿元,固定资产投资 1 970 亿元,城镇居民人均可支配收入 27 097 元,农民人均纯收入 14 257 元。城区面积由之前的 624  $\text{km}^2$  向 800  $\text{km}^2$  拓展,增加 28.2%。农村居民点面积 56 137  $\text{hm}^2$ ,占建设用地的总面积的 53.53%,占全市土地总面积的 6.07%。

**1.2 数据来源** 该研究人口与土地利用数据主要来源于《鞍山市统计年鉴》,结合实地调研结果进行计算分析。

**1.3 农村建设用地整治潜力评价方法** 农村建设用地整治潜力是指在一定时期、一定生产力水平下,采用一系列措施对现有居民点用地合并、内部挖潜和加以改造再利用,可能增加的有效耕地及其农用地面积,提高农村居民点利用率、实现土地增值和改善环境等能力。从一定程度上说是农村

居民点整治的潜力<sup>[4]</sup>。对农村建设用地整治潜力评价,采用以定量方法为主,结合定性分析进行研究。通过测算预测目标年农村人口规模和人均用地标准,来测算预测目标年农村建设用地规模。在农村建设用地现状规模基础上,预测农村建设用地整治的潜力。

**1.1 农村人口预测** 农村人口预测运用以下公式:

$$Q_t = Q_0 \times (1+r)^t \pm \Delta Q$$

式中,  $Q_t$  为乡镇规划农村人口总数;  $Q_0$  为现状农村人口总数;  $r$  为人口自然增长率;  $t$  为规划期(年);  $\Delta Q$  为人口机械变动量。

**1.2 农村建设用地腾退规模预测** 农村建设用地腾退规模预测计算公式为:

$$S_i = B \times Q_i \quad (2)$$

$$\Delta S = S_0 - S_i \quad (3)$$

式中,  $S_i$  为规划农村建设用地面积;  $B$  为规划人均用地标准;  $S_0$  为现状农村建设用地面积;  $\Delta S$  为农村建设用地腾退规模。

由于不同时期用地标准不同,考虑到随着社会经济的不断发展,农村建设用地整治的限制因素会逐步减少,整治力度会逐渐加大,因此按近期和远期目标,确定用地标准减少幅度为逐渐增加趋势,体现用地规模需求的动态性。

#### 2 结果与分析

**2.1 农村建设用地整治潜力评价结果** 根据鞍山市土地利用变更数据库成果,采用人均建设用地标准法测算鞍山市农村建设用地整治潜力<sup>[5]</sup>。经测算,农村建设用地整治规模为 11 298.85  $\text{hm}^2$ ,可减少建设用地面积为 3 751.77  $\text{hm}^2$ ,可补充耕地面积 436.76  $\text{hm}^2$ 。使用可补充耕地面积采用 ArcGIS 的 Natural Breaks 方法划分为 5 级。

**2.1.1 I 级农村建设用地整治潜力区**(可补充耕地面积不低于 14.01  $\text{hm}^2$ )。主要分布在海城市腾鳌镇、台安县桓洞镇、岫岩满族自治县石庙子镇等地区,整理规模 2 127.23  $\text{hm}^2$ ,可减少建

**作者简介** 于清峰(1969-),男,辽宁鞍山人,高级工程师,硕士,从事土地资源管理研究。

**收稿日期** 2015-01-26

设用地面积 594.65 hm<sup>2</sup>,可补充耕地面积 122.39 hm<sup>2</sup>。

**2.1.2 II级农村建设用地整治潜力区**(可补充耕地面积低于 14.01 hm<sup>2</sup> 并大于或等于 7.81 hm<sup>2</sup>)。主要分布在海城市南台镇、台安县桑林镇、岫岩满族自治县哨子河乡、千山区东鞍山镇等地区,整理规模 3 846.48 hm<sup>2</sup>,可减少建设用地面积 1 768.96 hm<sup>2</sup>,可补充耕地面积 160.76 hm<sup>2</sup>。

**2.1.3 III级农村建设用地整治潜力区**(可补充耕地面积低于 7.81 hm<sup>2</sup> 并大于或等于 4.23 hm<sup>2</sup>)。主要分布在海城市毛祁镇、台安县达牛镇、岫岩满族自治县牧牛镇、千山区宁远镇等地区,整理规模 2 942.48 hm<sup>2</sup>,可减少建设用地面积 950.99 hm<sup>2</sup>,可补充耕地面积 105.29 hm<sup>2</sup>。

**2.1.4 IV级农村建设用地整治潜力区**(可补充耕地面积低于 4.23 hm<sup>2</sup> 并大于或等于 0.76 hm<sup>2</sup>)。主要分布在海城市王石镇、岫岩满族自治县黄花甸镇、千山区达道湾镇等地区,整理规模 1 882.40 hm<sup>2</sup>,可减少建设用地面积 398.01 hm<sup>2</sup>,可补充耕地面积 45.01 hm<sup>2</sup>。

**2.1.5 V级农村建设用地整治潜力区**(可补充耕地面积低于 0.76 hm<sup>2</sup>)。主要分布在海城市孤山镇、千山区甘泉镇等地区,整理规模 500.26 hm<sup>2</sup>,可减少建设用地面积 39.16 hm<sup>2</sup>,可补充耕地面积 3.31 hm<sup>2</sup>。

评价结果表明,研究区农村建设用地整治潜力较大,可以根据当地社会经济发展情况和潜力级别合理安排整治的方向、规模和时序。

## 2.2 合理安排农村建设用地整治模式

**2.2.1 鞍海经济带快速城镇化地区实行城镇型整治模式。**以海城市腾鳌镇、南台镇、千山区东鞍山镇、宁远镇、达道湾镇、甘泉镇为代表的鞍海经济带快速城镇化地区<sup>[6]</sup>,要以新型城镇化为平台,根据区域经济发展、产业布局和资源环境承载能力,在基础设施相对完善的城市边缘区或中心镇周边地区,将村庄居民点纳入城镇建设扩展地区进行统一规划,发挥城镇引领辐射效应,带动郊区、农村一起发展<sup>[7]</sup>。通过整体或部分搬迁改造,对农村居民点用地、低效利用的打谷场和空闲土地等进行综合整治,实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化。打破二元结构,创新城乡统筹配置与利益分配机制,置换的土地通过市场化运作发展地区产业,提高土地利用价值,保障农民应得的土地增值收益,实现由农民向市民转变,由传统农业向现代农业转变,由粗放经营向集约经营转变。

**2.2.2 特色农业区实行农耕型整治模式。**以海城市王石镇、毛祁镇、台安县桓洞镇、桑林镇、达牛镇为代表的特色农业区,可由群众充分酝酿选址,将散乱的自然村进行空间整合,集中连片规划建设,配套农村公共服务设施,引导散居农户向土地利用总体规划确定的居民点聚集、向土地整治规划确定的城乡建设用地增减挂钩试点项目区聚集<sup>[8]</sup>。结合基本农田建设、农业综合开发、农村土地整治等项目的实施,对原村庄宅基地和空闲土地进行整理复垦,大力推进沟、渠、田、林、路综合配套建设,形成与现代农业生产和经营方式相适应的高标准基本农田。积极扩大土地流转面积,提供更多

的科学技术服务,增加种植大户数目,建立种植科技示范园、专业合作社、家庭农场等,形成区域化种植、规模化发展、专业化经营的特色农业,突显传统农区土地利用主体功能,保障农村资源的合理利用与农村经济社会的协调发展。

**2.2.3 少数民族自治区实施传统村落型整治模式。**以岫岩满族自治县石庙子镇、哨子河乡、牧牛镇、黄花甸镇、海城市孤山满族镇为代表的少数民族自治区散落着具有满族文化特色的村落。传统村落作为农耕社会最基础的生活单元和文化元素,是我国数千年农耕文化的结晶,从其所保持的历史记忆和文化遗存中可以找到中华优秀历史文化的根脉<sup>[9]</sup>。因此,要结合新农村建设,建立起科学的保护规划与发展规划,划定保护、整治、更新的区域和范围,明确具体实施的政策和措施。重点保护好传统村落的传统建筑风貌、淳朴的人文环境和村民的生活状态。要尊重农民意愿,满足村民希望提高生活水平的愿望,由政府提供必要的经济技术支撑,做好交通、供水供电、排水、垃圾处理等工作,改善人居环境,适应当代生活的需求<sup>[10]</sup>。要因地制宜,突出生态保护,处理好新旧建筑之间、新旧文化之间的关系,杜绝千村一面的“景观污染”。要合理进行开发利用,避免因为建设开发而给传统村落带来二次破坏,让传统村落的优秀历史文化得以延续和传承。

## 3 农村建设用地整治的对策

农村建设用地整治既是一项利国利民的民心工程,又是一项关乎千家万户切身利益,涉及诸多法规和政策、矛盾和问题的系统工程,不能一蹴而就,更不能限定模板和样式,而应当根据地方经济社会发展水平、农业产业发展方向、集体经济实力、群众富裕程度等情况,采取不同的模式和方案因地制宜、突出特色、循序渐进、量力而行地推进。但是,无论采取何种模式和方案都要协调好以下“三种关系”。

**3.1 构建和谐、合作的组织结构,协调好村民、村两委、乡镇政府之间的关系** 农村建设用地整治是一项牵扯到多方利益的系统工程,国家支农、惠农、富农的各项方针政策需要乡镇政府贯彻落实,村民的合理诉求和利益需要得到支持和保障,村两委作为连接两者的纽带处于承上启下的重要地位。只有当村民、村两委、乡镇政府就农村建设用地整治从战略高度和长远角度出发达成一致目标,构建和谐、合作的组织关系,搭建畅通的实施平台,建立公开、公平、民主的运作机制,才能将有限的人力、物力、财力、智力等资源合理、高效地分配,进而发挥最大化效益<sup>[11]</sup>。

**3.2 构建适度规模化、专业化的产业布局,协调好农民、集体组织、企业三者的关系** 农村建设用地整治不是一个简单的“拆”字就可以解决的,应以保障农民生存和发展为前提条件,促使资源向可持续利用方向发展。要建立统筹规划体系,结合土地利用总体规划、城市总体规划、村镇建设规划、新农村建设规划、粮食安全中长期规划等,统筹规划农村建设用地整治后的土地流转模式、产业发展方向、农村社区化建设、农民就业发展、儿童教育权益等,安排好整治后村庄用地格局、产业布局和农民生产生活,推动农村建设用地整治

与农业现代化同步开展、深度整合、良性互动,避免二次“空心化”<sup>[12]</sup>。要建立培养新型农民机制。依托产业发展对农民开展农业实用技术培训、职业技能培训和劳动力转移培训,使之成为“有文化、懂技术、会经营”的新型农民。特别是45岁以上进城务工的返乡农民眼界更加开阔,思维更具契约精神,有意愿和能力接受农业现代化生产,这部分人将是未来种田的主体。要建立农业龙头企业与集体组织、农户利益连接机制。农村建设用地整治土地的适度规模经营是平衡农民工收入和留住农民经营者的重要手段。农村集体组织作为农民的有机结合团体,应发挥组织、协调、监督作用,主动为农民流转土地搭建服务平台,充分提供关于土地流转的市场信息,根据市场规律、资源禀赋和产业适度规模化合理引导流转方向,防止自发、无序地流转土地,杜绝恶意操纵土地流转、强行流转行为。按照“依法、自愿、有偿”的原则,农民以土地经营权、产品、资金、劳动力等要素参股龙头企业,龙头企业与科研院所、大专院校等合作搞好新技术、新产品的研发和推广应用,构建“企业+组织+农户”的适度规模化、专业化、生态化产业布局,围绕优势产业和特色产业建立高标准农业生产基地、产品深加工、销售服务一体化经营模式,让农民更多地分享现代农业经营成果。

**3.3 构建生态型、集约型的整合空间,协调好历史、现在、未来三者的关系** 农村建设用地整治要促进人与自然、人与人的和谐发展。不仅要满足当下需求,还要为未来发展预留空间,实现村庄格局的稳定性、建筑质量的长效性和建筑风格的传承性;不仅要立足本村、本镇,还要立足区域进行规划,实现区域城乡社会经济一体化发展;不仅要拆旧建新,还要关注产业发展、社会服务保障体系的完备,促进农村文化教育、就业培训、医疗卫生等事业的健康发展,吸引有知识、有文化的年轻人回到乡村生活;不仅要促进土地集约利用,更要把保护村落生态环境,实现绿色发展放在首要位置。总之,农村建设用地整治不可一味大拆大建,要尊重历史,结合

修缮、更新等方式,保留村庄独具的历史人文价值;要立足现在,提高农村土地的集聚性和土地价值,让农民分享改革发展的成果<sup>[13]</sup>;要着眼于未来发展的可能,改善农村生态环境,把青山、绿水、蓝天留给子孙后代。

#### 4 结语

我国农村情况千差万别,特定的“空心村”发展演化阶段将对应一定的社会经济发展水平。只有在保障农民集体经济组织成员根本利益的原则下,因地制宜地做好农村建设用地整治的顶层设计,探索灵活多样的整治模式,构建和谐合作的组织结构、规模适度的专业化产业布局、生态集约型的整合空间,才能充分发挥农村建设用地整治在产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面助推新农村建设的重要作用。

#### 参考文献

- [1] 刘彦随,刘玉,翟荣新.中国农村空心化的地理学研究及整治实践[J].地理学报,2009,64(10):1193-1202.
- [2] 程连生,冯文勇,蒋立宏.太原盆地东南部农村聚落空心化机理分析[J].地理学报,2001,56(4):437-446.
- [3] 黄文山.填补“空心村”整治政策空白[J].中国土地,2012(11):25-26.
- [4] 张正峰,赵伟.北京市大兴区耕地整理潜力模糊评价研究[J].农业工程学报,2006,22(2):83-88.
- [5] 国土资源部.县级土地整治规划编制规程(TD/T1035-2013)[S].北京:中国质检出版社,中国标准出版社,2013.
- [6] 鞍山市人民政府.鞍海经济带“十二五”发展规划[J].2011.
- [7] 陈玉福,孙虎,刘彦随.中国典型农区空心村综合整治模式[J].地理学报,2010,65(6):727-735.
- [8] 付超.农村空心化与“十二五”空心村土地整治[J].中国经贸导刊,2011(13):46.
- [9] 冯骥才.建设新农村要重视文化遗产保护[N].文汇报,2006-03-06(5).
- [10] 吴良镛.人居环境科学丛书[M].北京:中国建筑工业出版社,2001:27-29.
- [11] 芦晓春,李兴佐,刘林,等.村庄权力结构视角下的“空心村”整治研究[J].安徽农业科学,2011,39(5):3115-3117.
- [12] 龙花楼,李裕瑞,刘彦随.中国空心化村庄演化特征及其动力机制[J].地理学报,2009,64(10):1203-1213.
- [13] 叶剑平,张有会.一样的土地,不一样的生活[M].北京:中国人民大学出版社,2010.

(上接第283页)

转程度。一方面,可以通过建立耕地承包经营权动态流转机制,允许农牧民以承包经营权入股,兴办股份合作农场;另一方面,以补偿安置机制方式收回农牧民承包经营权,然后根据“适度、集中连片”的原则,再行发包。以耕地流转市场为平台,促进耕地资源的合理流转,推进耕地适度规模经营,保证耕地资源的可持续利用。

#### 参考文献

- [1] 黄烈佳.耕地保护面临的形式及其对策研究[J].资源开发与市场,2006,22(3):267-270.
- [2] 任国柱,蔡玉梅.中国耕地后备资源开发的特点和对策[J].资源科学,1998,20(5):46-51.
- [3] 杨志如,张福林,罗伟,等.浅析鄂尔多斯市水资源与可持续发展[J].内蒙古水利,2011(1):56-57.
- [4] 黄成毅,邓良基,凌静,等.大城市郊区耕地保护与可持续利用探讨——以成都市郫县为例[J].资源开发与市场,2006,22(3):262-264.