

村庄建设用地集约节约利用策略研究

高建东, 徐腾*, 王艳

济南市规划设计研究院, 山东 济南

收稿日期: 2023年8月11日; 录用日期: 2023年9月13日; 发布日期: 2023年9月20日

摘要

随着城市化进程的加速, 农村地区的建设用地需求不断增加, 但土地资源有限, 如何实现村庄建设用地的集约节约利用成为了当前亟待解决的问题。本文通过对村庄建设用地的现状分析, 提出了集约节约利用的策略, 包括优化土地利用结构、推进土地节约利用、加强土地管理等方面, 旨在为村庄建设用地的可持续发展提供参考。

关键词

村庄建设用地, 集约利用, 节约利用, 策略研究

Research on Intensive and Economical Utilization Strategy of Village Construction Land

Jiandong Gao, Teng Xu*, Yan Wang

Jinan Planning and Design Institute, Jinan Shandong

Received: Aug. 11th, 2023; accepted: Sep. 13th, 2023; published: Sep. 20th, 2023

Abstract

With the acceleration of urbanization, the demand for construction land in rural areas continues to increase, but land resources are limited. How to realize the intensive and economical use of village construction land has become an urgent problem to be solved. Based on the analysis of the current situation of village construction land, this paper puts forward strategies for intensive and economical utilization, including optimizing land use structure, promoting land conservation uti-

*通讯作者。

lization, and strengthening land management, aiming to provide reference for the sustainable development of village construction land.

Keywords

Village Construction Land, Intensive Utilization, Economical Utilization, Strategy Research

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

城镇化是人类社会生产结构和组织结构进化的结果[1], 随着城市化进程的加速, 农村地区的建设用地需求不断增加, 但土地资源有限, 如何实现村庄建设用地的集约节约利用成为了当前亟待解决的问题。本文旨在通过对济南村庄建设用地的现状分析, 提出集约节约利用的策略, 为村庄建设用地的可持续发展提供参考。

2. 村庄建设用地现状情况

在较长的一段时间内, 提升城镇土地利用率为推进城镇化的主要内容[2], 但随着城市化的推进, 城市人口不断增加, 城市扩张需要大量的建设用地, 而农村地区则成为了城市扩张的重要来源。此外, 随着农村经济的发展, 农民对于住房、商业、公共设施等方面的需求也在不断增加, 这也促使了村庄建设用地的需求。对村庄建设用地布局进程整治优化, 能在带动土地集约节约的利用, 促进乡村的经济发展, 对探索乡村振兴实现路径有重要意义[3]。

济南市下辖 10 个区、2 个县(含 4 个功能区), 行政村平均辖 1.1 个自然村, 60%以上村庄人口超过 500 人, 村庄分布整体较为集中、集聚。

2.1. 人均村庄建设用地分析

村庄建设用地粗放, 农村居民点用地不集约。根据相关数据分析, 济南人均村庄建设用地约 418 平方米, 与山东省平均水平相当。像章丘区工业发展较好, 人均村庄建设用地远高于其他区县, 两县人均村庄建设用地面积是用地最为集约的区县。

2.2. 宅基地分析

从济南分区县情况看, 人均宅基地面积集中在 230~270 平方米, 土地使用集约程度较低。通过典型地区宅基地确权数据测算, 济阳区平均单个宅基地面积约 325 平方米; 平原地区约 283 平方米, 山地丘陵地区约 222 平方米; 历城区南部山地丘陵地区约 207 平方米。宅基地平均面积均大于山东省人均农村居民点建设用地控制标准的户均宅基地要求。

2.3. 工矿用地分析

村庄工矿用地以工业用地为主。工矿用地总面积 130 余平方公里, 从分区县情况看, 村庄工矿用地主要分布在章丘区、莱芜区、历城区等辖区, 三区占全市的 66.25%。莱芜区采矿用地是全市分布面积最大的辖区。

3. 村庄建设用地现状问题评估

村庄建设用地利用效率低下。目前，农村地区的建设用地利用效率较低。一方面，由于农村地区的土地资源相对较为分散，土地利用结构不合理，人均建设用地指标不合理，宅基地管理不规范，部分村庄存在布局不集约，导致土地利用效率低下。另一方面，由于农村地区的土地管理机制不完善，土地流转难度大，土地利用效率也受到了一定的制约。

3.1. 人均建设用地指标不集约

村庄建设用地集约利用程度不高。村庄人均建设用地面积 418 平方米，各区县有一定差异性。村庄建设用地超出土地利用规划控制目标，倒挂现象较为严重。

3.2. 宅基地管理不规范

单个宅基地面积较大。由于历史原因，各地区前期对农村宅基地建设管理不规范，导致历史形成的宅基地面积较大，且存在区域的差异性。

存在“一户多宅”的现象。因前期对宅基地的管理及审批管控不严格，部分村民在新建住房后，旧房不拆除，导致“一户多宅”现象突出。

宅基地闲置问题日渐严重。随着城镇化水平推进，农村居民搬迁到城市生活现象普遍，导致村庄房屋常年闲置或季节性闲置。此外，部分村民收入提高后，舍弃老宅破屋，新建房屋，进一步扩大宅基地占用土地面积，使得农村出现大量的闲置宅基地、闲置房屋。

农村住宅用地违法违规现象严重。部分村庄住宅存在边批边建、未批先建、不批就建及擅自加层等现象，尤其城乡结合地带，部分村民为追求利益，加盖多盖现象严重。

3.3. 部分村庄存在布局不集约现象

除宅基地单元面积较大外，也存在部分单个村庄内部布局分散，呈现村庄破碎情况，造成土地不集约。早期农村建房无规划，选址较为随意，导致村庄新房旧房斑驳错杂，农村居民点布局分散，形成混乱的村庄建设布局。

3.4. 工矿用地布局分散、绩效低

村庄工矿用地产出效率偏低，布局分散，能耗偏高，环保问题和外来低端就业问题突出。

3.5. 人地对应关系不明确

因为统计口径和空间范畴存在不一致的情况，导致人均指标不一，根据“七普”数据与济南市实际统计的数据计算的结果存在较大的差异性。此外，若按照户籍人口与常住人口统计口径会有较大人口差异，会导致人均村庄建设用地波动较大。

4. 村庄建设用地集约节约利用措施路径

4.1. 村庄集约节约推进减量化

综合考虑现状因素、规划因素、村庄综合发展条件以及村民意愿等，通过实施乡村减量与土地整治，既要解决民生问题，改善乡村人居环境，修复生态环境，逐步缩减零星自然村，促进村庄集约发展。推动经济高质量发展，集约节约土地势在必行[4]。

1) 通过政策设计、村庄实况评估等方式促进减量

加强政策设计，保障用地减量与乡村发展建立乡村振兴项目用地与乡村减量挂钩制度。盘活村庄建

设用地所形成的存量指标的 10% 以上，优先保障乡村振兴重点产业和项目用地。

优先推进有民生需求和基建工作地区的减量化工作。优先推进规模小且空心化严重、区位偏远无发展动力、生态敏感区及其他重要环境综合整治区内的村庄进行减量，其他地区视具体发展情况和需求动态推进。

2) 建立宅基地依法自愿有偿退出机制

宅基地自愿退出农民应以依法享有宅基地为前提，以部分或完全脱离农业生产为基础，在城镇具有稳定收入和稳定住所，自愿退出的宅基地应依法取得宅基地使用权证且权能完整。完善宅基地退出使用方式。规范宅基地有偿转让、有偿收回等方式引导农村宅基地以多种形式有序退出，盘活农村闲置宅基地资源。

通过建立一个平台或者服务机构，帮助宅基地所有者实现有偿退出。平台可提供信息咨询、法律支持和交易撮合等服务，帮助宅基地所有者了解相关政策和法规，并与有意向的购买方进行对接和交易。通过整合资源和建立信任度高的平台，为宅基地所有者提供便捷、安全的有偿退出渠道。

推动宅基地有偿退出政策的制定和实施。村民及政府共同参与政策的制定过程，提出创新的建议和解决方案，为宅基地所有者提供更多的选择和机会。

3) 加强全域土地综合整治集约土地利用

通过全域土地综合整治集约土地利用，推动集中建设区外低效建设用地减量的实施规划，解决布局散乱、土地利用粗放等问题，实现农田连片、村庄集聚、生态宜居、集约高效的土地利用新格局。

全域土地综合整治要坚持把全域规划放到首要地位[5]，全域土地综合整治包括土地调查评估、规划设计、资源配置和监测评估等环节，按照实施方案和村庄规划有序统筹推进农用地整理、建设用地整理等工作[6]。可利用人工智能和大数据技术，对土地进行精准的评估和规划，确保土地的合理利用和保护。通过技术创新提升农村全域土地综合整治的效率和质量，开发智能化的土地管理系统，实现对土地的实时监测和管理。

4.2. 存量用地高质量发展策略

除了推进减量化以外，规划仍需增强村庄存量建设用地的高质量发展，通过明确引入新功能、新业态，工业用地提质增效等发展策略，不断加强存量土地的集约度。

1) 明确发展路径，促进乡村发展

以村庄存量土地更新为重点，结合城乡绿道，将公园绿地、水系等开敞空间和特色村庄系统组织起来，组织策划多元有趣的节庆和艺术活动。营造新型乡村空间，吸引新型农民。赋予存量土地，应对未来乡村功能转型带来的职业新农民、归村新村民、归农新农民、返乡新村民的人口发展需求，提供差异化的空间供给与精细化指引。

2) 加强技术创新，增强农村竞争力

通过技术创新，提升农村村庄的生产力和竞争力。开发智能农业技术，帮助农民提高农作物的产量和质量。同时，开发农产品加工技术，将农产品加工成高附加值的产品，提升农民的收入和农村经济的发展。

3) 创新商业模式，推动转型升级

通过创新的商业模式，推动农村村庄的产业升级和转型。可引入农业合作社或者农业企业，帮助农民进行规模化经营和市场化运作。同时，开发农村旅游、乡村民宿等新兴产业，吸引游客和投资者前往农村村庄，促进农村经济的多元化发展。

4) 加强文化传承与利用，提升吸引力

通过加强文化传承和创新,提升农村村庄的吸引力和竞争力。一来可以通过文化活动和传统手工艺品的推广,增强农村的文化内涵和特色。二来可引入现代科技和互联网,打造智慧农村,提供便捷的生活服务和创新的农业管理方式。

5) 工矿用地提质增效,集约发展

村庄工矿用地需加快产业升级转型、提高土地利用效率。针对零小散的工矿用地以街道或区县为单元谋划集中化、规模化发展,实现存量工矿用地的提质增效与集约发展,促进村庄产业转型升级。鼓励探索建设工业标准厂房,重点发展符合市场需求、发挥当地资源禀赋和比较优势的特色产业,推动农村生产方式、要素资源及富余劳动力由松散化向组织化转变。

5. 村庄建设用地集约节约利用策略

5.1. 优化土地利用结构

优化土地利用结构是实现村庄建设用地集约节约利用的重要手段。具体来说,可以通过加强土地利用规划,合理规划村庄建设用地,避免重复建设和浪费。推进城乡一体化,促进城乡土地资源的有机整合,实现土地利用的最大化。加强农村土地整治,提高土地利用效率,减少土地浪费。

5.2. 推进土地节约利用

推进土地节约利用是实现村庄建设用地集约节约利用的重要途径。具体来说,可以通过加强土地保护,保护好耕地和生态用地,减少非农建设用地占用。推广节约用地的建设模式,如高层住宅、集中供暖等,减少土地占用。加强土地复垦和再利用,提高土地利用效率。

5.3. 加强土地管理

加强土地管理是实现村庄建设用地集约节约利用的重要保障。具体来说,可以通过完善土地管理制度,加强土地流转管理,促进土地资源的优化配置。加强土地监管,严格控制非法占用和违法建设行为。加强土地执法,对违法行为进行严厉打击,维护土地资源的合法权益。

6. 小结

村庄建设用地的集约节约利用是实现农村可持续发展的重要保障。本文提出了优化土地利用结构、推进土地节约利用、推进村庄减量化、存量用地高质量发展、加强土地管理等措施路径和策略,旨在为村庄建设用地的可持续发展提供参考,加强土地的集约度。

参考文献

- [1] 赵英. 城镇化水平与城市土地集约利用关系实证研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 四川师范大学, 2008.
- [2] 彭冲, 陈乐一, 韩峰. 新型城镇化与土地集约利用的时空演变及关系 I [J]. 地理研究, 2014(11): 2005-2020.
- [3] 许梦阳. 乡村振兴背景下县域农村居民点用地适宜性评价与优化——以株洲市茶陵县为例[J]. 湖南工业大学, 2022(5): 86.
- [4] 张菊萍. 农业型小城镇建设用地节约集约利用的制约因素及措施探索——以永春县为例[J]. 居业, 2021(11): 11-12.
- [5] 董祚继. 探索一条符合中国实际的乡村振兴之路: 浙江省农村全域土地综合整治的实践与前瞻[J]. 浙江国土资源, 2018(10): 7-12.
- [6] 甘海波. 乡村振兴背景下全域土地综合整治策略转型及实施路径研究[J]. 经济技术协作信息, 2022(19): 18-20.