华南农业大学学报(社会科学版)
2006年增刊 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY November. 2006
(SOCIAL SCIENCE EDITION)

新农村建设用地问题的思考

宋建分

(华南农业大学 经济管理学院,广东 广州 510642)

摘 要:土地是农业的命脉。在新农村建设过程中必然要占用大量土地,引发对建设用地尤其是对耕地的大量需求。在新农村建设中,如何合理的集约和节约利用有限的土地资源显得极为重要。本文通过对武汉市新农村建设用地的研究,分析我国新农村建设用地存在的问题,并对农村建设用地的合理开发和利用提出了一些建议和思路。

关键词:新农村建设;建设用地;土地管理

中图分类号:F321.1 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2006)S0-0078-05

一、引言

在建设新农村过程中,农村建设用地的规划和管理显得尤其重要,因为这不仅关系到农民的切身利益,而且关系到新农村建设的成败。因此,要积极按照建设社会主义新农村的要求,加快完善县、乡镇土地利用总体规划和土地整理专项规划,节约和集约用地,既为新农村建设提供用地保障,又要努力促进农村土地利用率提高,最大限度地避免在新农村建设中违法违规用地,切实保护耕地尤其是基本农田。

新农村建设就是要加快推进农村的工业化、城镇化、现代化。发展和建设必然要用地,包括要占用一部分耕地,而我们的土地资源又极为有限,在这情况下,根本的出路主要是统筹规划、节约和集约用地,使有限的土地产出最大的经济效益、社会效益和生态效益。决不能随意而为、乱占滥用土地,特别是不能盲目圈占、破坏浪费耕地。本文通过分析武汉市在新农村建设用地管理上的有益尝试,以点带面,分析目前各地新农村建设过程中,在农村土地利用中存在的共同问题,并在此基础上提出建议和对策。

二、案例

武汉市东西湖区东流港在推进新农村建设进程中,狠抓用地和建房规划,坚持"保护中开发,开发中保护"的土地资源利用原则,走集约化用地之路。东流港牧业有近1400农户,以前散居21个自然村,耗费土地资源。农舍多是简陋的土砖房,缺乏配套设施。2005年,按照土地集约利用的精神,东流港决定拆村并点,将21个村落的居民集中新建农民新村。2006年,造福东流港21个自然村庄的1400多户村民的"百步亭新港苑"项目开工建设。该项目是湖北省"百镇千村"土地集约利用和武汉市"家园建设行动计划"两级试点项目。项目占地200亩,总投资1.5亿元,将建设可容纳5000人居住共36栋商品房的高标准、配套设施齐全的农民新村,建筑面积14万平方米,此举不仅使居住"泥巴房"的5000农民可以住进花园式小区,而且户均宅基地面积降为0.13亩,仅为

收稿日期:2006-09-03

作者简介:宋建分(1982-),男,华南农业大学经济管理学院2005级硕士研究生,主要研究方向为区域经济与产业发展.

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

原来的1/4，节约土地600多亩。这21个自然村庄原占用宅基地816亩，拆村并点后，将分散的宅基地集中起来使用，其中200多亩还建土地用于建设新港苑社区，腾退建设用地663亩，作为开发利用区，用于发展二、三产业。首先，将拆迁后的分散村湾经过复垦整理、连片，兴修农田水利等农业基础设施，使其变成高产农田。同时，充分利用复垦剩余土地，建设牧业园，成功引进蒙牛、光明、友芝友三大乳业，大力发展奶牛养殖、水产养殖，解决了1400多搬迁农民的的就业问题，增加当地农民的收入。第三，利用区内超市、会所、商业门点等大力发展社区商业，利用社会化管理和配套设施服务机构大力发展社区服务业，多种途径吸纳从业人员3000多人，使土地得到集约和最大化利用。

三、新农村建设用地的现状及问题

案例中，东西湖区东流港在新农村建设中进行的“拆村并点，集中使用土地”做法是新农村建设农村用地一个新探索。将农民统一搬迁，集中建房，既盘活了存量土地，保护了农田，又为非农建设提供了用地保障，提高了土地的整体利用率。通过集中建房，不仅改善了农民的生产生活和居住条件，而且为城镇的工商业建设提供了更多的用地空间。该村将分散居住的1400户农村居民进行整体搬迁，腾退建设用地663亩，降低了用地成本，成功引进三大乳品公司，为当地农民增加了收入，土地利用率也得到了提高。案例中东流港新农村建设土地管理的做法体现了节约用地，提高用地利用率的总体目标，是新农村建设用地管理的典范。纵观各地在新农村建设中，虽然各地经济社会发展水平各异，在用地规划上也存在差异，但在征地、土地开发利用过程中也存在不少共同性问题，规范农村建设用地的任务任重道远。

（一）是农村用地缺乏规划，村庄布局零乱，布局不合理

大多数没有编制村庄建设规划，新编制的乡（镇）上地利用总体规划也没有明确划定村庄建设用地区。许多村庄没有对水、电、路、绿化等公共基础设施进行配套建设。山区村民建房有些位于陡坡之处，有的处于地质灾害易发地段，有的建在低洼地、河岸，潜伏许多隐患。长期以来，以家庭为单位的农业生产力式，使农村上地利用格局形成了“居民点＋责任田”的相对封闭的不规则单元，农村居住分散化的问题一直没有得到很好解决，农户长期习惯以自然院落的形式分散居住，形成了村民住宅“满天星”式的分布格局。自然村落的地理间隔受地貌条件的影响较大，大部分地区没有形成中心村，农户居住从本以组为单位，或沿河、或沿路“一”字型、“非”字型分布，一个行政村一般有七、八个组，有十几个自然村，民房随意选址，布局交错混乱，宅基地、空闲地、生活生产辅助用地同其他农地混杂，耕作半径普遍较小。

（二）农村建设用地仍存在不少违法行为

具体表现形式主要有：一是法人违法用地。主要涉及机关、团体和企业的办公、厂房等建设用地，乡镇政府及村民委员会主持建设的乡村公路、机耕道、敬老院、中小学校，操场等公共设施公益事业建设用地。据统计，某市此类违法用地范围广，面积大，约占整个违法用地面积总量的50%以上，乡镇村企业违法用地亦相当严重。二是不经批准擅自超占乱占滥用。这是农村违法现象的重要表现形式，据某镇非农业建设用地清查资料统计，2002年1月至2004年12月，农村违法用地建房户数占总建房用地面积的24.5%。三是超过批准用地数量，改变批准地址违法用地。据检查验收数据统计，农村居民建房少批多占违法用地率达80%以上，平均每户一般超过20－50平方米，个别户超过100－20平方米，甚至更多，除此以外，批甲地占乙地，批劣地占好地，批非耕地占耕地，批旱地占水田的违法用地现象比较多。四是宅基地隐形市场日趋活跃。国家明确规定宅基地不准买卖，但实际上宅基地买卖的现象时有发生，在城乡接合部尤为突出。

（三）农村土地管理不规范，制度不健全

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

农村土地最终管理处置权掌握在国家手中,农村集体不能充分行使上地的处置权。国家用行政手段严格控制着农地所有权的流转。根据我国有关法律的规定,农地非农化时,农村集体组织不能直接将农地所有权和使用权出让给非农用地建设单位,而必须先征归国有,然后再由国家或政府将使用权转让给用地单位。这就是说,农村土地产权虽然属于农村集体,但集体却无权直接进行交易,农地转为非农用地的过程基本上是由国家靠行政手段"一手遮天"来实现的。这种靠行政手段实现的农地所有权的流转,在实践中带来了一系列问题。首先是利益分配不当。国家征地时的价格是不完全竞争价格,比较低。国家征地后的转让价格却是市场价格,非常高。政府转手即可获得高额收益,作为农地产权所有者的农民却只得小头,而这个小头又要由集体与农民来分,这显然是分配不公。其次,操作成本高,造成的土地利用不合理现象较为严重。有的征地并非是真正为了公共目的的需要,造成了许多不公正、不合理用地。征地规模大且集中连片,城市建设无限制山地,招商引资随意送地,各类园区、开发区大量圈地,造成管理混乱。再次,在征地过程中农民权益得不到保护。征地补偿过低,且层层截留,农民失地失业、失去社会保障。征地补偿执行标准没有考虑农业产出逐年增加因素,也没有考虑物价因素,更没有考虑今后上地升值因素。另外,值得引起关注的是,农村土地日常处置权掌握在少数村干部手中,由于缺少制度约束和民主监督,他们在行使权力时随意性较大。有的村随意买卖上地,有的村过多占用留机动地。

(四)是农民集约用地观念淡薄,缺乏土地危机意识,法制观念不够强

不少农民存在着土地"谁耕种、谁所有"的观念,土地集体所有的观念淡薄。突出表现在建房用地上,有的认为在自己的承包地、自留地上建房,是自己的权利;有的把农用地的转包与非农业建设用地转让混同起来,私下将自己的承包地、自留地有偿转给他人建房;许多村民认为,建房用地审批太难、费用太高,非法占地建房很多最终都是罚款、补办手续了事,先占地建房后再设法补办手续反而省事。在这种观念驱使下,大量非法买卖土地和非法占用土地的现象随之发生。近年来,一些进城务工、经济条件显著改善的农民返乡后,不少搬迁到公路边建房,而且相互不愿相邻而建,故单家独院有增加的趋势。这类分散的独立小院不仅土地利用率低,而且占用的多数是道路沿线较平坦的优质土地,浪费了大量的土地资源。而且,由于农业生产的特殊性,实行农户联建难度大,大多农户乐于单家独院的建房方式,未能合理集约利用农居点用地。大多数住宅以单层和低层建筑为主,山地面积较大,建筑容积率底,宅基地未批先建、少批多建以及一户多宅、房屋空置现象突出。

(五)村镇建设用地与耕地保护矛盾突出

近年来随着人口增加,城镇建设用地不断扩大,耕地污染和退化现象比较严重,后备资源不足。与此同时,农村建设用地集约利用程度不高,农村宅基地使用普遍超标,闲置、浪费土地、违法违规占用耕地特别是优质良田问题比较严重。在全面开展新农村建设中,一些地方农村居民住宅小区建设热火朝天,所用的土地有的是耕地,有的甚至是基本农田。有的地方乡、村干部作风不正,以权谋私,随意应允或擅自批准乱占耕地;有的单位采取不正当手段,圈地建厂、建房;有的乡村超建房数量越来越多,占地面积越来越大,有的甚至不经土地管理部门批准,明目张胆地抢占耕地建房、毁田建窑。有的村庄,由于乱占滥用土地,造成耕地锐减,已经出现难以依靠所剩土地资源保证自身吃饭的问题。

四、规范新农村建设用地的建议

(一)加快完善农村土地利用总体规划及专项规划工作

要做好村级和集镇建设规划。编制村庄规划的总体思路是"撤并自然村、整治空心村、建设中心村、改造城中村",在节约集约用地的前提下,通过优化镇村布局,合理安排农村建设特别是农村

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

基础设施建设用地，引导居民适当集中，逐步将散乱无序的村落建成地域特色明显、基础设施基本配套的农村新社区。在土地利用总体规划和村镇建设规划中，注意充分利用村内空闲地、闲置宅基地等存量建设用地，充分利用低庄缓坡和“四荒地”，尽量不占或少占耕地。有条件的地方，在充分尊重农民意愿、依法依规的基础上，引导农民集中建房，以集中促进节约集约，提高农村建设用地利用率。在县级和乡（镇）上地利用总体规划修编时，优先安排新农村建设示范点用地，对符合土地利用总体规划的新农村建设用地，特别是重点生产、生活公共基础设施等急需的基础工程建设用地，在土地利用年度中予以保障，进一步提高审查报批效率和服务水平。同时，应坚持政府调控与市场配置资源相结合，规范农村集体建用地流转，挖掘存量建设用地潜力，节约资源，保障发展水平。

（二）继续加大土地开发整理力度，特别是增加对提高耕地质量的资金投入

农村土地整理是一项反哺农业、反哺农村、反哺农民的“民心工程”，对改变农村的整体面貌也有很大作用。实践证明，农用地整理通过对沟、渠、坎、田块等进行工程治理，对挖损、塌陷、压占、污染破坏的上地和各类废弃地、闲散地进行复垦，一般能够增加15%左右的有效上地利用面积。通过平田整地、归并零散地块、修筑梯田，能够促进土地集中和上地适度规模经营，为提高农业机械化装备水平和农业集约化程度创造条件。通过合理安排田、水、路、林、村，能够有效改善农业生态条件和农村人居环境。因此，要继续推进以川、水、路、林、村综合整治为主要内容的土地整理复垦，促进农民增收和农业增效。进一步规范土地开发整理项目管理，将土地整理专项资金向基本农田整理倾斜，相关配套资金主要投入到基本农田和粮食主产区。在充分听取群众对规划设计等方面的意见的基础上，抓规范化管理，在资金、前期工作、招投标、工程监理、工程审计等方面严格把关，使土地整理更有利于新农村建设。

（三）加强对农村非农建设用地的管理，节约集约用地

集体非农建设用地主要包括乡村企事业用地和宅基地。目前乡村企事业用地的土地使用权主要通过批准拨用、入股、联营等方式取得，还有因兼并、破产等情形转移取得；农村宅基地土地使用权通常是本集体经济组织成员在规定的使用面积范围内通过合法审批程序经批准后划拨使用或通过继承等取得。随着农村社会经济的发展，乡镇企业结构的调整，客观上要求对集体建设用地产权权能进行重新设定，在强化土地利用规划控制的前提下，允许集体建设用地使用权依法有偿流转，以实现集体土地财产权利。在目前我国广大农村，乡镇企业是非农产业用地的主体，由于受制度和政策等多种因素影响，乡镇企业布局过度分散。这种分散布局增加了乡镇企业对道路、供水、供电等基础设施占地的总体需求。因此，乡镇企业要逐步走向集中，在搞好小城镇工业小区建设的基础上，加速产业集聚，节约利用土地资源。当然，工业小区建设必须注意节约用地和保护耕地，合理布局，严格控制有关用地标准和规模，坚决避免类似以往的盲目圈占上地、乱占耕地、乱设开发区和工业园区的现象发生。

（四）依法保护耕地，防止以新农村建设名义违法批占耕地

当前，一些地方片面理解新农村建设的内涵，只重视发展二、三产业，甚至大量出租、转让土地搞房地产开发，造成耕地的乱占滥用，农田基础设施遭到破坏，直接影响到农业的基础地位和国家粮食安全。为此，必须实行最严格的耕地保护制度，要防止以新农村建设名义违法批占耕地，确保农田总量不减少、用途不改变、质量不降低，稳定农村耕地保有量。在用地过程中，充分贯彻落实严格保护耕地特别是基本农田的各项制度，建立完善基本农田保护监管体系，加快基本农田保护示范区和高标准基本农田建设，提高耕地质量，稳定粮食种植面积，稳步提升粮食综合生产能力，为农村的可持续发展提供坚实的基础。对确需占用基本农田的依法报批前要进行充分论证，并举行听证，并确认补划到位。此外，要加强土地执法巡查，确保新农村用地依法依规。坚决杜绝新农

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

村建设中未批先用、边用边批、批少用多等违法违规用地行为。特别是要制止用"以租代征"等擅自将农用地转为建设用地的行为。

(五)严格执行政征地补偿办法,维护被征地农民合法权益,保障农民以土地参与工业化、城镇化的权利

对被征地农民来说,一旦土地被征用,被征地农民就失去了生产资料和生活资料,其农民的身份就已转变为城市居民,因此,应给这部分农民以城市居民的待遇。按照城市居民的待遇办理失业保险、低保、医疗保险、养老保险等。在征地过程中,要严格规范征地程序以及征地主体,进一步落实国家征地补偿政策、拆迁农民安置政策、失地农民社保政策,确保失地农民不因征地而影响正常生活,不因征地而使生活水平下降。具体在操作过程中,第一,要按照缩小征地范围、完善补偿办法、拓展安置途径、规范征地程序的要求,稳步推进征地制度改革。第二,加强对征地补偿标准、被征地农民安置措施的审核,对补偿标准不合法、安置措施不落实的,不予报批用地。征地补偿费用不到位的,用地单位不得进场施工。第三,推行征地补偿安置争议协调裁决制度。按照法定程序,严格审查征地补偿安置方案是否符合法定的征地补偿标准,是否做到同地同价,是否做到被征地农民原有生活不下降、长远生计有保障。第四,规范征地程序,在充分做好公示、公告、听证与农民协商和开村民大会决定的基础上,使被征地农民享有充分的知情权、参与权、监督权和申述权,提高征收透明度。

参考文献:

[1] 孟晟平. 集约利用土地 优化村居环境[J]. 南方国土资源,2004,(05).
[2] 霍雅勤. 节约集约用地 推进新农村建设[J]. 中国房地信息,2006,(06).
[3] 加快新农村建设 集约利用土地资源[J]. 浙江国土资源, 2004,(01).
[4] 徐旭忠. 国土资源部:坚决防止以新农村建设名义违法批地[J]. 农家顾问, 2006,(06).
[5] 叶齐茂. 用村庄规划正确引导社会主义新农村建设[J]. 小城镇建设, 2005,(08).
[6] 高 燕,叶艳妹. 农村居民点用地整理的影响因素分析及模式选择[J]. 农村经济, 2004,(03).

A Study of the Farmland Utilization in the New Rural Construction

SONG Jian-fen

(*College of Economics and Management, South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: Land is the lifeblood of agriculture. In the process of new rural construction, large quantity of land will be occupied and this will lead to a high demand for farmland. During this process, how to make intensive and economical use of the limited land resources is extremely important. Based on the research on the Wuhan city, this article analyzes the problems existing in the rural construction land development and puts forward some suggestion.

Key Words: new rural construction; construction land; land management

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net