

村庄规划中建设用地集约利用评价与优化策略研究

周寅生¹ 陆丹丹²

1. 山西晋昇规划设计有限公司 山西 太原 030032

2. 成武县自然资源和规划局 山东 菏泽 274200

摘要：建设用地集约利用是村庄规划重要问题，也是衡量一个地区乡村国土空间配置合理性及可持续发展的标准之一。本文首先对村庄建设用地集约利用进行定义，在此基础上提出由土地利用强度、投入产出效益、空间布局结构、生态社会影响四个方面构成的评价指标体系，并采用层次分析法与多因素综合评判相结合的方法进行评价。研究认为目前我国大多数村庄存在人均用地面积过大、大量土地被浪费或低效使用、缺乏合理规划导致用地零散混乱以及基础设施建设滞后等问题，其根源在于相关法律法规缺失、城乡规划不协调、经济发展压力大以及政府管理不到位等方面。为解决这些问题，本文从分类管控与规模引导、存量盘活与内涵挖潜、标准优化与空间整合、机制创新与治理协同四个方面给出了建议，希望能给提高村庄建设用地集约利用水平起到一定作用。

关键词：村庄规划；建设用地；集约利用；评价体系；优化策略

引言

在乡村振兴战略全面推进以及国土空间规划体系重新构建过程中，村庄规划对乡村建设和发展的指导作用日益重要。而建设用地是村庄空间的重要组成部分，它所占比例以及使用效率直接影响到乡村经济社会发展和前景。但是由于受到城乡二元体制的影响，在农村地区存在大量“外延式扩张、内涵式粗放”的建设用地：一方面，村庄建设用地面积不断增加，人均数量远远超过国家规定标准；另一方面，又有大量的闲置、低效甚至是废弃状态下的房屋，“空心村”、“一户多宅”等现象严重。这就形成了“总量增加但效率低下”的局面，造成大量土地被闲置或浪费，同时也阻碍了美丽乡村建设和公共服务提高。因此，在此情况下就需要合理评估村庄建设用地节约集约利用程度并提出相应对策措施以促进村庄规划发展。

1 村庄建设用地集约利用的理论基础与内涵

1.1 集约利用的理论支撑

建设用地集约利用的思想起源于农业经济中的土地报酬规律，而后被城市经济学以及土地利用规划学所延伸和发展，从而形成了比较系统的理论。即是在保证必要的用地条件下，在此基础上再加大投资力度、改善结构、提高效率等手段来达到每亩土地产生最大收益的目的。而对于农村地区的建设用地来说，集约利用并不是简单的高程度开发或者高密度建设，在此基础上还要考虑到村民的基本生活生产需要，考虑农村的原有面貌和环境等因素，使土地得到最佳利用才是真正的集约利用。土地报酬递减规律、区位理论、可持续发展理论是构成农村建设用地集约

利用的基础理论^[1]。而可持续发展理论主张土地利用代际公平和代内公平，即农村建设用地分配既要考虑经济利益也要考虑社会发展及环境保护。

1.2 村庄规划中建设用地的范围与特征

根据目前村庄规划相关规定，村庄建设用地主要包括村民住宅用地、村庄公共服务设施用地、村集体产业用地、村庄基础设施用地等多种类型。相比城市地区建设用地而言，村庄建设用地具有如下特点：第一，用地功能多样化，居住、生产和生活服务等混合在一起；第二，用地性质多元化，既有集体建设用地又有宅基地，但流转制度尚不完善；第三，用地规模灵活性高，由于人口迁移及产业发展变化造成用地需求变化大；第四，受自然环境影响大，山地、平原或水乡等地形不同村庄用地也不同。这些都要求我们对村庄建设用地进行集约利用评估时不能照搬城市的评估方法，需要有适合它们的方式进行评估。

2 建设用地集约利用评价体系与方法

2.1 评价指标体系的构建原则

建立科学合理的评价指标体系是进行集约利用评价的基础。指标的选择需满足如下要求：第一，系统性原则，即指标要能够全方位体现集约利用的各个层面，不能单一；第二，可行性原则，即指标的数据容易获得并且可以量化的，优先选择在村庄规划中有或者容易调研的指标；第三，敏感性原则，即指标能很好地区分不同的村庄或者不同的时期集约利用的程度；第四，地域性原则，即指标的标准要根据村庄所在地区的自然条件、经济发展程度及发展目标等进行适当的调整。同时，指

标的数量也要适当减少,过多会造成信息过多而增加评价的成本。

2.2 评价指标的具体构成

根据以上原则,本文建立由目标层、准则层、指标层三层结构组成的评价指标体系。目标层即村庄建设用地集约利用总体水平;准则层包括土地利用强度、投入产出效益、空间布局结构、生态社会影响四个方面;指标层是若干可以量化的具体指标。从土地利用强度方面看,选择人均村庄建设用地面积、宅基地建筑密度、村庄容积率、闲置用地比例作为指标;从投入产出效益方面,选取单位建设用地二、三产业产值、单位建设用地公共服务设施配建水平以及单位建设用地村集体收入作为指标;从空间布局结构方面,选取宅基地成片率、公共设施服务半径覆盖率和路网密度作为指标;从生态社会影响方面,选取建设用地扩展与生态空间协调度、传统建筑保存完好率、村民满意度作为指标^[2]。这13个指标可以根据实际情况进行适当调整或者增删。

2.3 评价方法与技术路线

评价方法选择直接影响评价结果准确性。本文建议使用层次分析法与多因素综合评判法结合方式开展工作。首先通过层次分析法确定各个层面指标重要程度即确定各指标所占比例,在此基础上建立判断矩阵,邀请规划、土地管理以及农村研究方面专业人士对这些指标进行一一比较并打分,然后求出其特征值以及一致性检验,从而得出每个指标所占比例大小;其次是对各个指标原始数据进行归一化处理以消除不同单位之间差异,在这里可以采用极值归一化或者Z-score归一化都可以,而极值归一化则更为简单易懂;再次是根据归一化之后的数据与其对应的比例相乘求和求出各个准则层评分之后再一层一层往上汇总得到最终目的层综合得分;最后就是根据这个综合得分来划分集约利用程度高低,一般设置为高度集约、中度集约、一般集约、低度集约、粗放利用五个档次作为给不同类型村庄采取相应措施参考。

3 村庄建设用地利用的现实问题与成因分析

3.1 利用效率层面的突出问题

从土地利用效率角度分析,目前农村地区存在三个问题。一是人均用地过大。根据《镇规划标准》以及地方村庄规划的相关要求,一般情况下新建村庄人均建设用地为80-120平方米,但是很多已经建成的村庄人均建设用地超过150平方米甚至达到200平方米以上,远远超出国家规定标准;二是存在大量的闲置或低效用地。由于外出务工人员增多,导致农村宅基地空置率不断上升,在一些地方已高达15%-20%,同时传统的自建房出现大

量“建新拆旧”的现象;三是用地功能混乱造成浪费严重。住宅与养殖、小作坊等功能混杂,不仅影响居民生活质量,而且造成大量土地资源浪费。

3.2 空间布局层面的结构矛盾

从空间布局上存在的问题是“散、乱、空”。其中,“散”是宅基地布局零乱、杂乱,自然村落呈现“满天星”,不易形成规模效应,道路、给水、排水等配套设施因距离远而导致无法有效利用,“乱”是用地功能混杂,住宅、商业、工业、公共设施等各种用途的土地混杂在一起,缺少合理的划分,互相干扰降低了效率,“空”是村边新批土地和村内空置宅基地同时存在,造成“外扩内空”,村里有许多旧宅基地长期闲置,而村外耕地却不断减少。

3.3 深层成因的多维解析

村庄建设用地利用问题的出现并非一个原因造成,而是一系列因素相互影响所导致的结果。从制度上讲,农村宅基地制度不够完善,“一户一宅”难以执行,宅基地退出机制缺乏,农村集体经营性建设用地入市处于试点探索之中,土地流转费用较高;从规划上看,村庄规划编制较为落后并且水平参差不齐,上位规划对于村庄建设用地规模控制缺乏强制力,规划执行监管力度不足;从经济发展来看,农村产业发展滞后,土地收益不高,节约集约用地的积极性不高;农村劳动力外出务工后宅基地空置但是缺少有效途径进行再利用;从社会上看,在传统观念里“宽宅大院”的用地习惯根深蒂固,宅基地是家庭的重要财产,有偿退出意愿较低;从治理上看,村集体经济组织在土地管理当中的角色未得到充分发挥,规划宣传以及村民动员工作不到位,自我管理和自我约束能力较弱。

4 建设用地集约利用的优化策略

4.1 分类管控与规模引导策略

村庄建设用地集约利用优化首先要从宏观上进行控制,采取有针对性的分类指导方式。根据村庄性质和发展方向,把村庄分为集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类等类型,对不同类型的村庄制定不同的建设用地管控要求。对于集聚提升类村庄,要适当增加用地强度,促进人口和产业向中心村集聚;对于城郊融合类村庄,要按照城市的标准推动用地的功能混合以及垂直发展;对于特色保护类村庄,要坚持“保强度、控总量”,在保留原有风貌的基础上提高用地效率;而对于搬迁撤并类村庄,则要严格控制新增建设用地,逐步减少用地规模^[3]。在规模上,要以人均建设用地、建设用地总面积等为重点内容纳入到村庄规划中去,并建立

“年度监测、中期评估、期末考核”制度。

4.2 存量盘活与内涵挖潜策略

存量建设用地的盘活利用是实现集约化的重要途径。要大力开展“空心房”整治和闲置宅基地复垦工作,完善宅基地自愿有偿退出制度,尝试“地票”、“指标交易”等方式。对腾退的建设用地指标,优先用于村庄公共设施建设、基础设施建设和集体经济项目发展,有富余部分可以在县内进行调整使用。另外还可以采取“微更新”的方式对存量空间功能进行置换提升,把闲置农房改造成民宿、文化创意中心或者养老院等,做到“以用促退、以用促活”。但是要注意的是,存量盘活要遵循农民意愿,保护农民利益,不能强制拆除或者违背农民意愿的“合村并居”。

4.3 标准优化与空间整合策略

优化建设标准以及整合空间形态是提高集约化水平的技术手段。要修编和完善村庄规划的相关技术标准,适当提高容积率下限值,降低建筑密度上限值,使村庄由原来的“平铺直叙”转向“高密度”。在新建设的村庄或者集中安置点上,提倡联排式、单元式住宅,限制独立式住宅的比例,在合理的范围内进行院落布局。从空间整合的角度来看,采取“大聚居、小分散”的方式,让一些零星分布的小自然村融入到中心村中,合并建设相关的基础设施和公共服务设施^[4]。而对于一些仍需保留的小自然村,则可以通过“宅基地置换”、“插建补齐空缺”,来填补村内的一些闲置土地,不再向外扩展。并且还要对村内进行合理的功能区划分,逐步做到生活区与工业区、商业区以及公共活动区之间的相对分离而又有序结合。

4.4 机制创新与治理协同策略

制度创新及治理能力提高是集约利用长效化的重要基础。要加快农村土地制度改革步伐,在落实集体经营性建设用地入市方面做出明确法律规定,建立城乡统一

建设用地市场,畅通闲置资源转化为资本渠道。加强宅基地管理,坚持“一户一宅”、面积法定原则,建立宅基地有偿使用与退出闭合回路。从规划上看,实行“规划师下乡”,提高村庄规划编制质量与可行性;设立村民理事会等相关组织载体,使集约利用成为村民自觉行为。同时,要加强协调配合,使自然资源、农业农村、住房和城乡建设等部门在用地审查批准、规划发放、施工检查等方面实现信息互通,开展联合行动,共同促进集约利用。

5 结语

村庄建设用地集约利用是推进乡村国土空间治理现代化、统筹粮食安全、生态保护与乡村振兴的关键。本文构建了涵盖土地利用强度、投入产出效益、空间布局结构及生态社会影响的四维评价体系,揭示了当前存在规模超标、闲置率高、布局散乱等问题,并剖析其制度、经济、社会与治理成因。研究创新在于:拓展集约评价至生态—社会综合维度,构建兼具普适性与灵活性的指标体系,并提出“刚性管控+弹性引导”“政府主导+村民参与”的优化路径。局限在于部分指标数据获取难、区域阈值标准待细化、策略实效需更多验证。未来可聚焦新技术应用、地域差异化标准构建及策略落地效果评估,推动形成可复制推广的村庄集约利用模式。

参考文献

- [1]刘彦随,龙花楼,陈玉福.中国乡村发展进程中建设用地集约利用问题与对策[J].地理学报,2020,75(10):2115-2128.
- [2]龙花楼,屠爽爽.乡村重构与乡村建设用地集约利用的理论解析[J].地理研究,2020,39(5):1023-1036.
- [3]张正峰,赵文武.农村居民点整理与建设用地集约利用的耦合机制研究[J].中国土地科学,2021,35(3):56-64.
- [4]王介勇,刘彦随,陈秧分.乡村建设用地集约利用的多尺度评价与调控路径[J].经济地理,2020,40(2):174-182.