

## 工作研究

# 肥城市城镇建设用地增加与 农村建设用地减少挂钩试点工作情况调研

丁军,王民芝,董锦

(肥城市国土资源局,山东 肥城 271600)

## 0 引言

肥城市总面积 1 277 km<sup>2</sup>,辖 14 个乡镇、办事处,608 个行政村,877 个自然村,总人口 96.7 万,农村人口 63.67 万。肥城市属鲁中低山丘陵区,山区、丘陵、平原各占 1/3,其中农用地 10.07 万 hm<sup>2</sup>,建设用地 1.6 万 hm<sup>2</sup>,未利用地 1.13 万 hm<sup>2</sup>。农村居民点面积 1.03 万 hm<sup>2</sup>。全市能够复垦整理的农村居民点资源有 900 hm<sup>2</sup>,废弃工矿用地 460 hm<sup>2</sup>。

肥城市城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点工作是根据国土资源部的要求和《山东省国土资源厅关于开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点工作的实施意见》进行的,在充分论证和结合“十一五”规划编制的基础上,依据节约集约用地标准确定建设项目、位置和用地规模,项目计划 2006—2008 年完成。该次挂钩试点工作,本着积极稳妥,先易后难,分步实施的原则,通过对肥城市农村建设用地整理潜力分析和城镇建设用地需求预测,经筛选,在石横镇、汶阳镇等 12 个乡镇、办事处 28 个农村建设用地整理项目进行试点,共整理农村建设项目用地面积 128.5 hm<sup>2</sup>,整理完成后可新增耕地 120.7 hm<sup>2</sup>。其建设用地指标优先用于村民安置,节余的指标统筹安排在城区和高新技术开发区使用,既能解决城市发展用地的问题,还能大力支持当前的社会主义新农村建设。

## 1 试点的可行性

(1)农村建设用地面广量大,可供整理的资源

丰富、类型多样。由于历史原因,该市大部分村庄住宅布局杂乱,无村庄规划或不按规划建设,村内道路狭窄不一,村民住房杂乱无章。有相当数量的村庄内部空闲,有的房屋已倒塌,完全闲置荒废,有的已无人居住,有的建新不拆旧,造成一户多宅等现象,使农村建设用地利用低效,造成土地资源的严重浪费,因此整理复垦耕地潜力很大。

(2)基层干部和群众的积极性高。随着社会经济条件的发展,人民生活水平的不断提高,农村居民对居住环境和居住条件有了新的要求,拆旧建新已成为大势所趋、人心所想。据调查,该市 80% 以上的农户都有拆旧建新的积极性,特别是通过前几年的“空壳村”的改造和新村规划建设等工作的开展,基层干部群众对这项工作有了初步的认识,有较高的积极性,大都拥护和支持。

(3)政策措施到位。为鼓励村庄整理,近年来,各级政府对加强土地管理、提高土地利用水平都给予了大力支持。国务院出台了《关于深化改革严格土地管理的决定》文件,国土资源部下发了《关于印发关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见的通知》,省国土资源厅也下发了《山东省国土资源厅关于开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点工作的实施意见》,肥城市政府将出台《肥城市村庄归并整理暂行办法》,制定优惠政策和激励措施等。这些政策措施的适时出台,不仅为开展农村建设用地整理提供了政策依据,而且规范了农村建设用地整理的具体操作程序,为顺利开展该项工作提供了保障。

收稿日期:2006-04-17;修订日期:2006-08-12;编辑:陶卫卫  
作者简介:丁军(1975-),男,山东肥城人,从事国土资源管理工作。

## 2 试点的几种模式

农村建设用地的类型多样,分布遍及全市各乡镇办事处。北部有压煤村的整体搬迁;南部平原村按照村庄规划的滚动搬迁;中部丘陵区的农村居民点的自然村归并和空壳村改造,以及废弃砖瓦窑厂乡村企业等。

(1)压煤整体搬迁型。该类型主要分布在老城、湖屯、王瓜店、石横 4 个乡镇,涉及 71 个行政村,总面积 5 000 hm<sup>2</sup>,目前已搬迁 18 个村,新村占地 360 hm<sup>2</sup>,正在搬迁的有 5 个村,占地 130 hm<sup>2</sup>。压煤搬迁一般使用的都是已征存量建设用地。该类型主要是以建设楼房为主,采取市场化运作的方式,由采煤企业出资在城镇周围建设多层居民楼,逐步向城镇驻地集中。

(2)拆旧建新型。这种类型主要是对旧村进行改造,通过拆旧建新,最大限度地减少空心村,整个村庄改造完成后,可腾空土地 1/3 以上。该类型占整个试点的 70% 左右,主要分布在南部平原和中部山区。可采用 2 种方式:整体拆旧建新。该模式主要是在原村址外就近规划建设新村,这类村集体经济比较雄厚,能拿出一定的资金用于启动搞基础设施建设。滚动发展拆旧建新。该模式主要是按照新村规划在原村址上由村中心向外扩展建设,或者在村边“撕开一个角向里延伸滚动建设,或者在村边规划一块启动土地,由外向内搬迁滚动建设,逐步形成新村。该类型主要以建设平房为主,是当前肥城市旧村改造的主要模式。但由于村集体经济基础不同,在具体操作过程中也存在着拆迁户新建房屋投资高、投工多、难度大、实施慢的问题。

(3)合村并点型。该类型主要是自然村比较多,居住分散的大行政村,按照规划将几个自然村归并到一起集中建设中心村。该类型大约占农村居民点改造的 8% 左右。

(4)“城中村”改造型。该类型主要集中在城市(高新区)规划区内,共涉及 35 个行政村。在“城中村”改造上,市里确定了“统一规划,合理布局,综合开发,配套建设,政策扶持”的工作思路,从 2003 年开始,城中和周围 35 个村全部停止了新批宅基地,以及在原宅基地上的新建、改建、扩建。计划利用 3~5 年的时间,对 35 个“城中村”进行拆迁改造,建设一批高标准居住小区,向空间、立体要地,“城中

村”全部开发改造完成后可腾空土地 733 余公顷,腾空率 70%。在政策支持上,制定了从拆迁、补偿到安置的一系列优惠政策,开发改造的城中村集体土地转为国有后,招拍挂土地收益扣除规定成本后的净收益 80% 返还村里,专项用于旧村开发改造的基础设施建设和村民的生产生活保障。目前,已有 30 个村编制完成了开发规划,有 18 个村正在实行分期拆迁,已竣工居民楼 50 栋,面积 15.6 万 m<sup>2</sup>。“城中村”改造全面完成后,不仅可以从根本上改变城市面貌,而且可以腾空大量土地用于城市建设,有效地解决了建设用地不足的矛盾。

## 3 采取的主要措施

(1)加强组织领导。市政府成立了以市长为组长,分工市长为副组长,国土资源局、建设局、农业局、发展和改革局等负责人为成员的领导小组,领导小组下设办公室在国土资源局,具体负责挂钩试点工作的日常调度。同时,为保证挂钩试点工作的顺利实施,市政府进一步加大对农村建设用地整理的资金投入,从土地出让金、新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费中拿出 1000 万元用于启动试点工作。

(2)强化制度保障。为鼓励村庄归并整理,市政府出台了《肥城市土地开发整理复垦项目管理暂行办法》、《肥城市村庄归并整理暂行办法》。同时,为加强对项目区的管理,建立健全了各项规章制度。一是建立了项目整理区督导检查 and 验收制度。对批准实施的项目进行督导检查,发现问题及时解决,确保整理目标如期完成,对竣工的项目及时组织验收。二是建立材料申报制度。一方面对建设项目用地材料严格把关和及时办理用地相关手续,确保节约集约用地,另一方面搞好竣工项目验收材料的上报工作。三是建立台帐制度。对批准的周转指标和验收合格的新增耕地及办理用地手续的建设项目建立台帐,及时核减相关指标,保证建设用地总量不增加,耕地面积不减少,建设指标不超用。

(3)加强周转指标的使用管理。挂钩试点规模按国家和省下达的挂钩周转指标控制。挂钩周转指标按照“总量控制、封闭运行、定期考核、到期归还”的原则进行管理。建立了挂钩周转指标管理台帐,实行挂钩周转指标有偿使用制度,有偿使用费主要从新建区建设项目单位缴纳的耕地开垦费和新增建

设用地有偿使用费中支付。收取标准为 27 万 ~ 33 万元 /hm<sup>2</sup>, 专项用于村庄归并整理。使用挂钩周转指标的建设项目必须符合国家产业政策、供地政策和用地指标以及集约利用土地控制指标要求, 建立农村建设用地整理专项基金, 在市国土资源局整理中心设立专户专帐专项用于农村建设用地的整理复垦。

(4) 强化激励措施。挂钩试点批准后, 整理项目实施采取工程招投标制, 以降低土地整理成本, 原基层组织可优先参加竞标, 并给予优惠政策, 实行集体整理统一招标承包。经验收合格的整理项目, 由市人民政府按新增耕地给予 12 万 ~ 15 万元 /hm<sup>2</sup> 的补助, 对新增加的耕地, 原有宅基地户拥有优先经营权, 在 3 ~ 5 年内免收承包费, 从经济机制上调动农民整理土地的积极性。

## 4 工作建议

(1) 进一步加强对挂钩试点工作的宣传力度。城乡挂钩试点工作作为建设社会主义新农村的一项重要举措, 应该加大对该项工作的宣传工作力度, 调

动基层的积极性。

(2) 进一步加大对城乡挂钩试点工作的资金扶持。各级要进一步加大该项工作的投入, 从建设用地有偿使用费、耕地开垦费中拿出部分资金作为扶持资金, 以解决有关村的拆旧费用和整理复垦区的资金问题。同时, 可以作为土地整理项目单独划出部分资金专项用于挂钩试点的拆旧建新工作。

(3) 进一步加强对城乡挂钩试点工作的指导。城乡挂钩试点工作是涉及面广, 政策性强, 上级领导要进一步加强对该项工作的指导, 上下配套联动, 有利于促进挂钩试点工作的开展。

(4) 进一步健全完善相关政策措施。对挂钩试点工作进行相关政策的研究, 制定相关的政策措施, 保障挂钩试点工作的全面落实。积极探索超占宅基地有偿使用制度, 建议上级出台有关政策, 对一户多宅和宅基地超标准部分、村内空闲地、户口迁出宅基地空置的收取宅基地有偿使用费, 通过经济手段促使其把超占宅基地及闲置宅基地交归集体统一管理, 推动拆旧工作的顺利开展。

(上接第 25 页)

提高农民居住水平和生活质量, 推进农村城镇化建设。农村居民点整理是土地利用总体规划的有机组成部分, 必须与当地的土地利用总体规划相衔接, 在其控制下进行。各级政府要完善投资机制, 加大资金投入力度, 充分发挥政府投资的宏观引导作用, 实现资金与资源的合理配置, 为农村居民点整理提供重要的资金保证。建立农村居民点整理激励机制, 按照“谁投资、谁受益”的原则, 制定开展农村居民点整理的优惠政策, 鼓励单位、个人、投资农村居民点整理。

(4) 积极推进城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩工作。随着城镇发展建设用地需求量逐年增加, 建设用地保障与耕地保护的矛盾越来越突出。在农村建设用地中, 农村居民点用地比例大,

土地集约利用程度低。通过盘活农村存量建设用地, 可以缓解城镇建设与耕地保护之间的矛盾, 促进城乡用地布局的调整, 优化用地结构, 促进城乡统筹发展和新农村建设, 促进土地资源的集约高效和可持续利用, 为城镇发展提供空间。

(5) 加快中心村的建设步伐, 切实改善农村居住条件。建设中心村, 提高农村居民点人口集聚规模, 完善基础设施和居民点的生活服务功能, 是农村居民点发展的必然趋势, 也是建设社会主义新农村的必然要求。通过中心村建设可以改善农民居住条件、优化生活环境, 提高土地集约利用水平。中心村建设要与当地经济条件和自然条件相协调, 中心村的个数、规模、功能规划要切合当地实际。