

工作研究

关于城镇建设用地增加 与农村建设用地减少挂钩政策的思考

段瑞兰, 孙 凯

(济南市国土资源局, 山东 济南 250014)

为了贯彻落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》,推进土地集约节约利用,促进城乡统筹发展,国土资源部开展了城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作,这是当前和今后一个时期有效的利用现有土地资源,改善农村生产生活条件,缓解建设用地供需矛盾的有效途径和手段。

1 城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩政策

1.1 “挂钩政策”的内涵

城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩政策就是在土地利用总体规划确定的规划用途分区的基础上,按照土地集约利用的要求,采取科学的工程技术手段,通过对一定规划用途分区内(一般为基本农田保护区或一般农地区)的农村居民点和农村工矿废弃地的整理复垦;以整理复垦出的一定数量和质量的耕地为途径,在动态过程中,通过合理规划布局,在特定规划区域内减少一定数量耕地的同时,相应增加一定数量城镇建设用地的一种做法。

1.2 “挂钩政策”的依据

国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》第二部分“加强土地利用总体规划、城市总体规划、村庄和集镇规划实施管理”第(十)条明确指出:“鼓励农村建设用地整理,城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩。”

其实,“挂钩政策”由来已久。2000年,国土资源部下发了《关于加强土地管理促进小城镇健康发展的通知》和《关于加强耕地保护促进经济发展若

干政策措施的通知》中都提到按照“总量控制,封闭运行,台帐管理,年度检查,到期归还”的原则,单列下达给试点小城镇一定数量的新增建设用地占用耕地的周转指标,用于实施建新拆旧,经复核认定的复垦成耕地的面积必须大于建设占用耕地的面积。后来在《关于加强农村宅基地管理的意见》中也有提及。这样,挂钩周转指标应当同时具备规划建设占用耕地指标和耕地转用计划 2 种身份。

国土资源部《关于基本农田保护中有关问题的整改意见》第一条第一款中明确提出“土地利用总体规划确定的基本农田保护指标要在基本农田保护区范围内落实到地块”和“由于基础工作不扎实,在划定基本农田时将其他用地误划为基本农田的,要进行调整,并补划同等数量和质量的的基本农田。因现有耕地不足难以落实到地块的部分,可将土地整理复垦新增加且经验收合格的耕地补划为基本农田。因此,“挂钩政策”的实施,从规划意义上讲,只能限于在规划的基本农田保护区和一般农地区内开展,在规划建设用地预留区内开展“挂钩”,整理复垦出耕地毫无意义。

1.3 “挂钩政策”的意义

现阶段,我国进入经济发展的快速时期,各个地方尤其是城镇化和工业化发展较快的地区对建设用地的需求也越来越大,局部地区甚至在 2000 年就已经把规划期到 2010 年的建设用地指标全部用完。就当前的经济发展过程而言,土地资源特别是耕地资源的消耗是不可避免的,关键在一个“度”。土地非农化可以分为消耗性非农化和过度非农化 2 个部

收稿日期:2006-07-29;修订日期:2006-11-14;编辑:王秀元

作者简介:段瑞兰(1980-),女,山西侯马人,助理工程师,主要从事土地利用规划技术与业务管理工作。

分。消耗性非农化主要依照经济规律的要求,以及由于城镇化和工业化进程的需要而不得不消耗的一部分农用地;而过度非农化则是指地方政府部门把土地的价格人为地降低带来的土地资源的过度消耗。因此,在土地利用的过程中,一要抓住经济规律,引入市场机制;二要进一步转变政府职能,发挥政府的主导性作用。“挂钩政策”就是依靠政府部门发起,运用经济手段促进农村建设用地的整理,在改善农村生态环境和农民生产、生活条件的同时,既适度地减少农村建设用地整理复垦为耕地,又为地方争取到更多的建设用地指标,满足经济发展对城镇建设的用地需求,有效提高土地供给水平。

1.4 “挂钩政策”的可行性

据统计,目前全国农村建设用地的总量约 1800 万 hm^2 (2.7 亿亩),5 倍于城镇建设用地,而且分布较为零散,“空心村”大量存在,土地利用较为粗放。项目区多选择旧村址,由于历史原因,这些村庄往往布局零乱,缺乏科学规划,村内有大量的空闲用地(据统计,村内空闲地面积约占村庄总面积的 1/8)。而且,一户多宅现象普遍,建筑容积率和建筑密度处于很低水平,从这几个方面入手,农村建设用地整理潜力相当可观。

随着经济特别是城镇化的快速发展以及人民生活水平的提高,农民进城的愿望也相当强烈。再加上经济发达地区对建设用地需求的强烈愿望以及政府的大力倡导,为“挂钩政策”的实施提供了有利的社会条件、经济条件和政策基础。

2 挂钩政策与农村建设的关系

2.1 与农村建设用地整理的关系

农村建设用地整理是近几年兴起的土地集约利用工程,主要包括 2 个部分:一是农村居民点用地整理;二是农村工矿废弃地整理。一方面,农村建设用地整理对改善农村生态环境,提高农民生活质量,缓解用地矛盾、实现耕地占补平衡,发展农村经济、促进城镇化,解决“三农”问题都具有重大的现实意义;另一方面,农村建设用地整理将在我国加快城镇化进程、缩短城乡贫富差距中发挥积极作用,同时可以一定程度上增加对城镇建设用地的供给,保障经济的快速健康发展。过去,农村居民点整理往往紧跟项目走,即“被动整理”模式,这种做法虽然可以

满足项目用地的要求,但由于时间仓促,遗留下来的问题很多,而且,这种整理方式往往不注重整个区域用地结构的调整和土地资源优化的配置,带来了许多生态、环境等问题。把农村居民点整理纳入土地利用总体规划的专项规划编制中,有目的、有针对性地进行农村居民点整理,通过减少农村居民点用地与相应增加城镇建设用地的“此消彼长”相挂钩的方式,可以在一定程度上缓解城镇建设用地供需不平衡的现状。

2.2 与建设社会主义新农村的关系

建设社会主义新农村,必须树立和落实科学发展观,把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,坚持“多予、少取、放活”和“工业反哺农业、城市支持农村”的方针,努力改善农村生产生活条件,提高农民生活质量,促使农村整体面貌出现较大改观,逐步把农村建设成为“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村。

挂钩试点工作可以保障社会主义新农村建设。这是因为挂钩试点工作要合理安排新农村建设用地,在加强建设用地总量控制的基础上,对符合土地利用总体规划和年度计划的新农村建设用地,特别是安排的重点生产、生活公共基础设施等急需的基础工程建设用地,要及时予以保障。严格保护耕地特别是基本农田是提高粮食生产能力、保障农业生产的必然要求,是对新农村建设最大的支持。

3 政策建议

城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩是一项复杂的系统工程,当前尚处于探索阶段。在此过程中应该注意以下几个问题:

(1)形成有效的激励机制。农村建设用地整理与农用地整理相比,具有特殊性,推动其工作不能采取行政强制措施,必须形成有效的利益驱动机制,要充分尊重集体土地产权,加强农村土地产权制度建设,切实保障农民权益。在有效的利益驱动机制形成之前,农民开展农村建设用地整理的积极性不高,地方政府的积极性也不高。

(2)引入市场化运作方式,因地制宜采取多种整理模式,积极探索新模式。农村建设用地整理的模式大致可以分为 2 个主要部分:一是村民居住的安置模式,主要有:公寓化或社区化的整理模式,村

庄整体搬迁、异地改造的整理模式,缩并自然村、建设中心村的整理模式,村庄内部用地改造控制型的整理模式等。二是资金筹措模式,主要有:政府主导型、市场主导型、村集体自主型等。农村建设用地整理是一个长期、动态的过程,一方面,要学习一些典型模式的经验,因地制宜,适时创新和探索一些新的模式;另一方面,对于条件适当的地区,要对整理模式进行市场化运作。

(3)城镇建设用地指标置换要做到与复垦耕地

的数量、质量“双挂钩”。农村建设用地整理要十分注重复垦耕地的质量,建立耕地质量评价体系,完善耕地质量评价体系,合理运作、科学评价,做到建设用地指标与复垦耕地的数量、质量“双挂钩”。

(4)“挂钩试点”工作要十分注重生态环境保护和人文精神。“挂钩试点”具体实施中要保护和改善生态环境,促进土地的可持续利用。同时要有的人文精神,要注意有选择地保留民族、民俗等文化遗产和建筑,做到土地整理与文化建设相统一。

(上接第 31 页)

着提速和电气化改造后的里程变动问题,可能位移量不大,但就某一点的地界来讲,移动 1m 也会造成很大麻烦,因此,就必须把原来图纸上的里程资料转换成现在线路上相关线路标志的里程数据,这样不论何人利用综合工作图都能容易地查到每一点的地界位置,对加强铁路用地管理,防止被侵占很有必要。

2 解决的方法

2.1 解决基准线问题

利用既有地籍资料绘制铁路用地综合工作图。需准备资料:首先到有关管辖区段的工务段技术科由设备技术人员配合查阅技术档案,找出历次线路改造的设计文件、技术交底资料、竣工资料。其次,到铁路局旧线测量队查阅相关里程的测量资料。然后,以最后一次改造完成的铁路用地基准线为综合工作图的基准线,将历次因线路改造,拨移线路使基准线与地界线相对距离增减值进行数据加减累计,然后在合成后界址点上将数据标注到工作图上,如有条件尽可能将历次拨移改动情况在工作图上用不同线条表述清楚。新征地块要在综合工作图中注明土地证号。视具体情况可采取以下方法:

(1)区间线路、小的站区用地因上述情况使铁路用地基准线移动,只需要在综合工作图中标注清楚原基准线,变动后的基准线及测算后的相对尺寸,在相关界址点上标注即可。

(2)大的站区、编组场,特别是已将上下行正线改造成外包形式的区段,除按照(1)变动基准线外,

还应将基准线通过线间距计算引至上下行外包正线上,作为方便工作的基准线,这样在处理路外单位或个人侵占铁路用地时,测量就相当方便,既避免了重新测量,又节省人力物力,达到事半功倍的效果。

(3)大型客站、货场等铁路两侧建筑物较多,靠简单测量不能穿透的区段,在确定好基准线后,可选择高大永久的路内建筑物做为测量地界的参照物,将基准线与参照物的相对尺寸测量出来,计算出参照物至地界的距离,标注在综合工作图中,在参照物上做出测点标志,长期保留,这样经过一次精细测量,可永久方便使用。

2.2 解决界址点问题

利用历次线路改造中的设计和竣工文件,再结合旧线测量资料,通过详细换算,在综合工作图中把原来的每个界址点的横坐标里程,修改为与现在的现场里程一致的里程。并且在同一界址点上,标注清楚曾经的里程和对应的地界数据,过去的数据要用括号加撇的方式分出前后演变顺序,以便加以对照。这样通过绘制综合工作图就能使铁路用地变化情况一目了然,从而克服铁路用地管理靠找当事人、“活地图”回忆,现场指认地界等费力费时且可信用度差的做法。

铁路用地基准线和界址点里程变动情况的修正,要形成制度,只要铁路里程变化或线路拨移基准线移动就应及时修正土地资料。只有这样才能对铁路用地进行有效管理,地籍资料才能发挥其应有的作用。