

# 建立留地安置制度是莱芜市 “城中村”用地管理的有效途径\*

刘慕平,程克贵,吕军

(莱芜市国土资源局,山东莱芜 271100)

“城中村”是指位于城市规划区范围内、仍然保持村级建制的区域(包括以村为主改建的居委会)。“城中村”用地管理难,是多年来困扰各地土地管理工作的一个重要问题。如何加快“城中村”经济发展,维护“城中村”合法权益,规范“城中村”用地管理,是各级政府普遍关注的重大课题。笔者通过对莱芜地区“城中村”用地管理情况进行调查分析,认为建立“城中村”留地安置制度,是解决莱芜市“城中村”用地管理难,促进“城中村”经济发展、加快城市化进程、构建城市和谐的有效途径。

## 1 城中村留地安置制度的基本内容

### 1.1 总体思路

根据留地安置指标和各“城中村”人口,为每个“城中村”核定留地安置面积(包括居住、公共设施及生产经营性用地),各“城中村”在留地安置范围内自行开发建设,以保障“城中村”村(居)民的生产生活,加快“城中村”经济发展。

### 1.2 留地安置应遵循的原则

(1) 保证生活水平不降低的原则。保障“城中村”居民(被征地农民)生活水平不因征地而降低。

(2) 统一规划、合理布局的原则。为“城中村”居民“留用”的土地,必须符合城市规划,“城中村”按照城市规划进行建设,做到合理布局,统筹安排。

(3) 自用土地安置为主、异地调剂安置为辅的原则。“城中村”安置留地,一般安排在该村(居)现使用土地范围内,自用土地不足或其他原因确需异地安置的,也可异地安置。

### 1.3 合理建立留地安置指标体系

根据城区实际情况,在全面调查“城中村”人口、土地、规划等各种因素的基础上,综合测算出留地安置的人均指标。在指标体系设立上可分为两部分:一是居住和公共设施用地指标,该指标主要解决村(居)民住宅和相应的小区内道路、绿化等用地以及村(居)必需的办公、教育、文化、卫生、娱乐及水电暖等配套设施用地问题。二是生产经营性用地指标,该指标主要解决村(居)及村(居)民投资建设的工业、商业、服务业用地问题。借鉴外地市经验,并结合莱芜市经济发展水平分析,确定居住和公共设施用地指标为人均  $75 \text{ m}^2$ ,生产经营性用地指标为  $90 \text{ m}^2$ ,两项合计为人均  $165 \text{ m}^2$ 。

### 1.4 明确留地安置的方法和程序

(1) 确定留地安置人数。可以按公安部门户籍登记人数兼顾人口的自然增长和机械增长合理确定。莱芜市可按 2004 年底公安部门登记人口来确定。

(2) 确定留地安置面积。由村(居)申请,国土资源部门牵头,规划、建设、公安等部门配合,为每个村(居)确定留地安置面积。

(3) 规划定点。由规划部门牵头,国土、建设等部门配合,为村(居)确定留地的具体位置。居住用地、公共设施用地和生产经营性用地可分开安置。

(4) 依法审批。村(居)依法到计划、规划、国土、建设等部门办理立项、规划、用地、建设等审批手续。

### 1.5 建立配套的政策措施

(1) 实行多种供地方式。“城中村”安置用地可

收稿日期:2006-07-31;修订日期:2007-01-10;编辑:陶卫卫

作者简介:刘慕平(1968-),男,山东莱芜人,经济师,主要从事国土资源管理工作。

根据村集体经济组织及其成员的要求,依法办理集体土地使用、国有土地划拨、国有土地出让等手续。

(2) 实行“城中村”留地安置优惠政策。为加快“城中村”改造步伐,在留地安置范围内进行的各项建设,所涉及上缴省以上费用应按下限征收,缴市及市以下的行政性收费应予免收,事业性收费应减半收取。

(3) 留地安置后的剩余土地纳入政府储备。除纳入留地安置范围的土地外,“城中村”剩余的土地一律纳入政府储备,待具体建设项目使用时,由政府依法征用(或收回),按征地补偿标准进行补偿。

(4) 建立留地安置专用资金。政府从土地收益中拿出一定资金建立“留地安置专用资金”,专项用于对个别村现有自用土地达不到留地安置指标而需异地安置所需征地费用的补偿,以维护“城中村”的合法权益,保障留地安置公平实施。

(5) 加强组织领导。“城中村”留地安置是一项系统工程,涉及面广,政策性强,工作难度大,应当成立由政府主要领导为组长,相关部门负责人参加的领导小组,建立部门配合、相互协调的工作机制,强化措施,强力推进。

## 2 莱芜市建立留地安置制度的可行性

(1) “城中村”改造机制基本形成。2006 年 4 月 6 日,莱芜市委办公室、市政府办公室下发了《关于加快“城中村”开发改造的意见》(莱办发[2005]4号),明确了改造的重点范围,制定了实施办法,公布了优惠政策,正式启动了“城中村”改造计划。同时,成立了“城中村”开发改造领导小组,各部门也正在制定相应的实施细则及配套措施,并将“城中村”开发改造纳入各级、各有关部门的工作职责,实行年度目标责任考核。“城中村”改造机制已基本形成,为留地安置制度的建立奠定了组织运行程序等政策基础。

(2) 城市规划条件已基本具备。2004 年 12 月 31 日,省政府批准了莱芜市新一轮城市总体规划,控制性详细规划已经通过验收,“城中村”开发改造的各项规划已经明确,有半数“城中村”的控制性详细规划和修建性详细规划已通过评审,为“城中村”留地安置制度的建立提供了前提条件。

(3) 各村居相对独立,指标测算比较方便。莱芜市“城中村”一般都是原来的行政村,村(居)民居住

相对集中,村庄布局相对独立,地域范围比较明确。村级领导班子健全,都成立了集体经济组织,对本集体经济组织内的人、财、物、土地等都进行了登记造册,家底清楚,管理比较规范,为留地安置基础数据调查、安置指标测算等提供了便利条件。

(4) 各村居现用存量土地基本可以满足留地安置指标。2006 年初,莱芜市国土资源局组织对莱城城区内的全部村庄、钢城城区内的部分村庄进行了用地情况专项调查,人均土地面积最小的为 200 m<sup>2</sup>,最大的为 867 m<sup>2</sup>,均可满足人均 165 m<sup>2</sup> 的留地需要。如居住和公共设施留地指标为 75 m<sup>2</sup>,3 口之家共计 225 m<sup>2</sup>,按照容积率为 1 计算(即土地面积与建筑面积相等),则 3 口之家可得安置住房 225 m<sup>2</sup>,一般为 2 套住房。一个村如果人口为 1000 人,则其居住和公共设施留地面积为 75 000 m<sup>2</sup>;生产经营性留地指标为 90 m<sup>2</sup>,一般由村集体按城市规划统一建设使用,1000 人的村生产经营性留地面积为 90 000 m<sup>2</sup>。如建 900 m<sup>2</sup> 的标准厂房(长 50 m × 宽 18 m),容积率按 0.6 计算,可建标准厂房 54 000 m<sup>2</sup>,如全部出租,年租金按 80 元/m<sup>2</sup> 计算,每年可得租金 432 万元,人均 4000 多元;在符合规划的前提下,如分配到户建设沿街楼,每户可建 3~5 开间的沿街楼一座,年租金可在 1.5 万元左右,人均年收入约 5000 元左右,可基本满足生活需要。

(5) 各村居普遍支持建立留地安置制度。建立留地安置制度可以使各“城中村”村民享受到“城外村”村民同等的用地待遇;可以灵活方式为“城中村”办理土地审批手续,大大加快“城中村”改造步伐,彻底告别“城中村”脏、乱、差,使“城中村”村(居)民真正享受到城市化带来的种种便利,各村(居)普遍拥护,都希望尽快出台。

## 3 注意把握的几个问题

(1) 留地安置指标的测算问题。留地安置指标的制定涉及村集体和每个村民的切身利益,必须在全面调查摸底的情况下,参照国家有关规范,结合城区及“城中村”现状,兼顾“城中村”发展的长远规划进行综合测算,并征询相关部门和各“城中村”意见,才能确定。各地留地安置指标应与当地经济发展水平特别是与城镇居民收入水平相适应。

(2) 审批管理机制问题。“城中村”留地安置制度政策性强,涉及村(居)民切身利益,必须建立严格

的审查审批管理制度,才能保障其顺利实施。具体工作中,各“城中村”要制定切实可行的改造方案,逐级报乡镇(办事处)、区政府审查,最后由市政府审批,然后才能实施,避免少数村或开发商借“城中村”改造和留地安置名义进行房地产开发,损害村集体和村民利益。

(3) 安置留地的转让问题。安置留地是“城中村”村民生产生活的保障用地,类似于农村集体土地,只能由该集体经济组织及其成员使用,不得对外转让。确因村经济发展需要对外转让的,应经村民代表会或村民代表大会讨论通过,依法补缴土地出让金,并不得再申请追加安置指标。

(4) 各部门配合问题。“城中村”留地安置是一项系统工程,涉及面广,政策性强,工作难度大,各部

门之间必须明确分工,密切配合。国土资源部门要做好留地安置指标核定及改造项目建设用地审批等工作;发改委要做好“城中村”建设项目的立项审批、计划管理等工作;城市规划部门要做好各村规划的制定、论证及审批实施工作;建设部门要根据城市居住区规划设计要求,指导进行高标准建设,完善基础设施,抓好相关建筑市场的监督管理等工作;财政部门要做好相关规定的管理和减免工作;公安部门要配合搞好人口核定及户籍改革工作,协助处理好房屋拆迁安置过程中的矛盾纠纷;民政部门要主动参与“城中村”的撤村建居工作,逐步将条件成熟的“城中村”,改制成为城市居民社区;监察部门要加强“城中村”留地安置工作的监督检查。

(上接第 29 页)

#### 4 煤层气开发与利用急缺高层次专业人才

我国煤层气资源量高达 30 多万亿立方米,是继俄罗斯、加拿大之后居世界第 3 位的煤层气资源大国,煤层气产业的形成和发展,将给相关产业带来发展的机遇。加快煤层气抽采利用是贯彻以人为本的科学发展观,建设节约型社会的重要体现。对煤层气产业技术人才的需求,涉及的业务面比较广,如:

煤田地质、水文与环境地质、煤质化验、煤化工、煤层气勘探、煤层气抽采、煤层气加工利用途径研究、煤层气加工机械设备制造等等,这些专业技术人才在各地勘单位和煤矿企业中都很缺乏,大专院校也缺乏煤层气专业人才培养。为此,加强煤层气学科建设,还须从教育入手,培养和造就一大批知识广博、专业精深的煤层气学科带头人。加强煤层气学科人才培养已是当务之急。

#### 财政部核查组到临朐核查国家投资土地整理项目

近日,财政部核查小组到临朐县对 2001 年以来中央财政投资按计划应竣工的土地开发整理项目进行了核查。核查组先后利用 2 天时间,分别对临朐县 2001 年以来中央财政投资的国家级土地开发整理示范区和东南丘陵土地整理项目的建设和资金运用情况进行了全面核查。

临朐县国家级土地开发整理示范区分布于该县境内的原 22 个乡镇,有 22 个项目片。1999 年 2 月,国土资源部批准该项目为国家投资的首批土地开发整理示范区,批复建设规模 3333.33 公顷(5 万亩),增加耕地 1066.67 公顷,于 1999 年 7 月至 2000 年 5 月进行了施工,2001 年 11 月 28 日,国土资源部进行了终验。共开发整理土地 3533 公顷,新增耕地 1120 公顷,建设水利工程 1100 多项,该项目获得了上级领导和专家的一致好评。国家投资的临朐县东南丘陵土地整理项目位于该县东南部,2003 年 12 月,被列为国家投资的 2003 年第二批土地整理示范项目,2005 年 1 月正式开工,12 月全部竣工。项目区共完成平整土地 598 公顷,新增耕地 144 公顷,水利、道路、电力等各项工程均达到规划设计标准,施工符合要求,群众非常满意。

两个项目区通过土地平整,配套建设农田水利工程及道路工程,完善基础设施,不仅提高了土地利用效率,改善了农业生产条件,有利于农业生产的机械化作业和适度规模经营,而且为当地带来了“三态效益”,促进了社会主义新农村建设。核查组听完汇报并观看了土地开发整理专题片,认真审查了可行性研究报告、投资预期效益报告、工程监理和财务决算报告等一系列档案材料。同时,核查小组还实地查看了现场并以调查问卷形式深入乡、镇、村、户进行了访谈,广泛听取了群众对项目建设的意见。通过全面核查,核查组对临朐县土地整理项目建设给予了肯定,一致认为项目建设标准质量高、效果好、资金管理使用符合规定,同时提出了指导性意见。(段新功)