



# 文登市挂钩试点工作探析

杨军明,刘建良

(文登市国土资源局,山东 文登 264400)

## 1 开展挂钩试点工作的必要性

文登市地处胶东半岛东部,总面积 1 779 km<sup>2</sup>,辖 14 个镇、3 个街道办事处和 1 处经济开发区,827 个行政村,72 个社区居委会,总人口 64.25 万,农业人口约 40 万;据统计,全市城市居民点和工矿用地 19 060.73 hm<sup>2</sup>。其中,农村居民点用地约 7 662 hm<sup>2</sup>。由于多种原因,许多村庄建设脱离了土地利用总体规划,住宅布局不合理,村民住房杂乱无章,造成大量的土地浪费。同时,农民宅基地占地过多,一方面是单宅户超标,有的农民将批地面积用来建主房,而将附属物和庭院用地扩张到批地面积之外;另一方面是“一户多宅”现象比较普遍,形成了“新村”与“旧村”,“新村”在村的外围,建设相对有序,而“旧村”则位于村的中间或者交通不便利,形成内空,有的建新不拆旧,基本上是无人居住,有的房屋倒塌,农村建设用地利用低效,造成土地资源的严重浪费。据调查,全市空闲宅基地 270 hm<sup>2</sup>,闲置工矿厂房地 100 hm<sup>2</sup>。可复垦的建设用地潜力很大。

改革开放以来,特别是近年来,文登市城镇化水平不断提高,城镇建设用地需求逐年增加,但也存在着城镇规模偏小,基础设施不配套,土地资源不足等问题,土地供需矛盾日益突出,建设用地指标不足成为制约文登经济发展的“瓶颈”。国土资源部《关于开展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实施意见》为文登市突破建设用地指标制约问题提供了政策依据,对全面推进农村土地资源的节约集约化利用、建设节约型社会和社会主义新农村具有重要的意义。

## 2 主要做法

(1) 搞好前期调研。多次召开局长办公会议,进

行专题研究和分析论证;先后 5 次召开基层国土资源所长会议,要求根据现状图对照实地,认真查找辖区内可以复垦的建设用地,重点对废弃的砖瓦窑厂、居民点、闲置的学校等资源进行摸底调查。文登经济开发区计划对辖区内的 6 个村进行集体搬迁。挂钩工作领导小组办公室在得知消息后,主动与开发区管委取得联系,到文登经济开发区开展调研,在广泛征求各方面的意见的基础上,建议开发区管委根据土地利用总体规划,有计划地实施整体搬迁,通过搬迁整理村民旧宅基地,腾出耕地作为建设用地指标,解决新区建设用地。

(2) 合理规划设计。本着经济效益、社会效益、环境效益统筹兼顾的原则,编制了小城镇和中心村的规划,形成配套完善的规划设计体系。对安置农村居民的用地采取长远规划、合理布局、节约集约用地,以项目区管理为核心,统筹安排建新拆旧区,对新村选址进行科学规划、合理安排。不搞重复搬迁、重复建设。对靠近城镇搬迁的村庄,在城镇内建设标准住宅小区;对距离城镇较远的村庄进行合并,集中建设中心村。新村建设标准按照集约节约用地要求,全部建设 4 层以上标准住宅,突出功能分区,健全服务机构,完善卫生设施,休闲娱乐设施等,极大地改善农民的生活环境,保障人民群众的生活需求。威海市国土资源局先后 4 次到文登市进行技术指导,并对工作提出合理化建议,最终规划确定了 11 个项目区,总面积 132.67 hm<sup>2</sup>。

(3) 加强组织领导。市政府出台了《文登市关于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实施方案》,成立了挂钩工作领导小组,负责组织、制定、审查试点实施工作计划和项目区实施规划,协调解决试点实施中的各种问题,研究制定相关

收稿日期:2007-06-18;修订日期:2007-09-06;编辑:王秀元

作者简介:杨军明(1974-),男,山东文登人,助理馆员,主要从事文字和宣传工作。

政策等。领导小组在国土资源局下设办公室,具体承担挂钩工作的日常调度。各镇也成立了相应的领导组织机构。全市形成了政府组织牵头、部门各尽其职的工作局面。领导小组协调市政府法制办、建设局、规划局、房管局、公安局等部门对 2001 年发布实施的《文登市农村村民住宅用地管理办法》进行了修订,为挂钩试点和开展大规模的农村居民点整理提供政策支持。

(4) 广造舆论氛围。召开挂钩试点工作动员会,传达市政府的文件,并要求各镇、办事处、开发区及市直各有关部门,全力做好此项工作。通过农村支部书记培训班、召开现场会、举办国土资源法规班、现身说法等形式大力宣传挂钩试点、集约节约用地的法律法规政策和重大意义,向基层发放宣传材料 1500 多份、征求意见表 300 份,为挂钩试点工作创造良好的舆论氛围;结合“6·25”全国土地日和半年工作总结的机会,向各镇、办事处、开发区干部和群众进一步宣传挂钩试点工作的意义,通过带头示范效应,带动全市掀起节约集约用地的高潮。

(5) 典型示范带动。采取培植典型、以点带面,先易后难、分步实施的方法,选择工作基础好、有资金保障能力的镇、办事处先行开展试点工作。编制了 2006—2008 年整理规划,确定每个年度具体实施项目的个数、面积、新增耕地数量等内容,做到全面规划与分步实施相结合。先后选择了汪疃镇和经济开发区开展试点工作。按照“区别对待、长远规划、合理布局、节约集约用地”的工作思路和指导思想,在汪疃镇,主要开展工矿用地复垦工作;在开发区,主要进行居民点整理。具体工作中,以项目区管理为核心,统筹安排建新区,不搞重复搬迁、重复建设。切实改善农民的生活环境,保障人民群众的生活需求。

(6) 合理使用周转指标。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。11 个项目区 132.67 hm<sup>2</sup> 的拆旧总面积经国土资源部批准后,文登市共获得 132.67 hm<sup>2</sup> 的周转指标。使用挂钩周转指标的项目必须符合国家的产业政策和供地政策,充分体现集约利用土地控制指标要求,做到单独使用。市政府根据国土资源部下发的周转指标,制定详细的、切实可行的工作方案,在尊重群众意愿的基础上,按照“成熟一个,实施一个”的原则,做到分散整理、集中使用、及时验收、分

布实施,坚决不搞“一刀切”,确保建设用地及时整理和周转指标的高效利用。

(7) 落实资金来源。文登市在资金筹集上采取财政补贴与多元投入相结合的方式。对新增的耕地,市财政按 157 500 元/m<sup>2</sup> 的标准予以补贴;对整理潜力大但财力不足的镇,市财政专门拨付项目实施周转资金。对使用周转指标的建设项目,使用单位缴纳的耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费全额用于农村建设用地整理。为确保整理项目顺利实施,市政府还通过征收农村宅基地有偿使用费的方式予以补助。修订后的《文登市农村村民住宅用地管理办法》规定:“对因实施村庄集镇规划或国家建设征收等原因需要调整或迁建住宅,新房建成后,逾期无正当理由拒不拆除旧房,退出原宅基地的;因继承等原因造成农村村民一户有两处以上宅基地的;因迁移、病故等原因销户而停止使用的宅基地,经市政府批准后,由村委会收回宅基地使用权,由村统一安排使用,但影响规划实施和房屋损坏不能利用的,必须退出多余的宅基地。也可以实行有偿使用,有偿使用费标准为每年每平方米 1~5 元”。通过采取有偿使用的方法,督促村民自行拆除多占(超占)宅基地上的房屋,可以节省大量的拆迁资金。收取的有偿使用费可作为将来实施大规模村庄整理的资金。

(8) 验收项目区地块。项目区竣工后,建新地块和拆旧地块同时验收。拆旧地块验收合格后,下达新增农用地批复,用来归还挂钩周转指标;按照标准对农民安置状况、补偿水平、项目状况、土地集约用地水平等内容,对建新地块进行考核和验收。由于政策运用得当,措施落实到位,国土资源部批准文登市实施挂钩试点的 132.67 hm<sup>2</sup> 拆旧项目区,全部开展了整理、复垦工作。其他未列入挂钩试点工作项目区的村庄,在政策引导、舆论宣传作用下也具备了向城镇以及中心村整体搬迁的条件。

### 3 应注意的问题

开展挂钩试点工作是国家改革土地供应方式的新尝试,是一项复杂系统的工程,目前尚处在探索阶段。在此过程中,应注意到以下几个问题:

(1) 要科学合理规划。国土资源部《关于严明法纪坚决制止土地违法的紧急通知》(国土资发[2006]

(下转第 57 页)

表 1 农村居民点人均建设用地指标 (m<sup>2</sup>/人)

现状人均建设用地水平	允许采用的规划指标		许调整幅度
	指标级别	规划人均建设用地	
50		50.1 ~ 60.0 60.1 ~ 80	应增 5 ~ 20
50.1 ~ 60		50.1 ~ 60 60.1 ~ 80	增 0 ~ 15
60.1 ~ 80.0		60.1 ~ 80 80.1 ~ 100	增 0 ~ 10
80.1 ~ 100		60.1 ~ 80 80.1 ~ 100 100.1 ~ 120	增、减 0 ~ 10
100.1 ~ 120.0		80.1 ~ 100 100.1 ~ 120.0	减 0 ~ 15
120.1 ~ 150		100.1 ~ 120.0 120.1 ~ 150	减 0 ~ 20
> 150		120.1 ~ 150	应减至 150 以内

注: 1. 已有的村镇应以现状建设用地的人均水平为基础, 根据人均建设用地指标级别和允许调整幅度确定, 允许调整幅度是指规划人均建设用地指标对现状人均建设用地水平的增减数值。2. 人均耕地面积小于 1 亩的地区在现状人均建设用地水平允许的指标级别中, 只能采用最低一级。3. 新建村镇规划人均建设用地指标直接按表中第 级确定, 人均耕地面积小于 1 亩的地区应按表中第 级确定。

$$S_t = B \times Q_t$$

$$S = S_0 - S_t$$

$$S_{潜} = S \times 60\%$$

$$S_g = S_{潜} \times 50\%$$

$$S_y = S_{潜} \times 15\%$$

$$S_l = S_{潜} \times 20\%$$

式中:  $Q_t$ —规划期末农村人口总数;  $S_t$ —规划期农村居民点面积;  $B$ —规划人均用地面积;  $S$ —规划期农村居民点减少面积;  $S_0$ —现状农村居民点面积;  $S_{潜}$ —增加农用地面积;  $S_g$ —增加耕地的潜力;  $S_y$ —增加园地的潜力;  $S_l$ —增加林地的潜力。百分数都是经验系数, 60% 是指规划期可以实现的潜力, 因为规划期内随着城镇的扩展将有一部分农村居民点并入城镇, 而且受各种条件的限制, 不可能将其余的部分全部整理。50% 则是指可以实现的潜力中整理成耕地的比例, 因为还有一些质量较差的土地只能用作园林用地, 质量更差的就不适合整理成农用地了。15%, 20% 则是可实现潜力中整理成园地、林地的比例。

依据《建设用地需求与城镇发展规模预测》研究中的农村人口预测数据, 规划期末, 莒县农村居民点整理可增加耕地 1 583.33 hm<sup>2</sup>, 园地 475.01 hm<sup>2</sup>, 林地 633.34 hm<sup>2</sup>, 按每年 11.25t/hm<sup>2</sup> 计算, 可增产粮食 1.781 万 t, 按人均年需粮食 0.3 t 计算, 可供养 6 万人保证在粮食减产达到历史上最低谷时 (50 年一遇) 粮食安全。

今后, 要坚持做好村镇规划和乡镇土地利用总体规划相互协调、相衔接。要加大新农村建设的力度和速度, 逐步撤村并点或缩减、整治空心村, 向高层发展。严格宅基地审批管理, 杜绝一户多宅, 多重占地现象。多方筹措资金, 加大整理力度, 确保集约节约利用土地, 推动农村经济的发展。

(上接第 54 页)

22 号) 明确规定: “新农村建设必须符合规划, 不得以置换、挂钩等为名大拆大建, 将腾出的土地全部用于非农建设。”要依据土地利用总体规划和土地开发整理规划、社会主义新农村建设规划和村镇建设规划, 切实搞好挂钩试点专项规划和项目区规划, 充分发挥规划的引领、规范、协调和指导作用。

(2) 要注意因地制宜。试点工作要在具备条件的地方开展, 既要充分考虑到当地农民的生产条件、生活状况和搬迁难度, 也要考虑到当地农村的整理潜力, 全面进行分析。

(3) 要维护农民的合法权益。试点工作的开展要尊重群众的意愿, 让群众说了算; 安置区要注意基础配套设施建设, 使农民的生活环境得到有效改善, 进一步提高农村村民的居住水平和生活质量。

(4) 要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, 具有一定的特殊性, 一方面要注意复垦耕地的质量, 另一方面, 要注意保护和改善生态环境, 因此, 推动其工作的开展不能采取强制措施, 必须形成有效的利益趋动机制, 提高农民开展农村建设用地整理的积极性, 促进土地的可持续利用。