

# 邹平县农村建设用地减少与城镇建设用地增加挂钩调研报告\*

陈桂玲,赵巍

(邹平县国土资源局,山东邹平 256200)

《国务院办公厅关于转发〈国土资源部关于做好土地利用总体规划修编前期工作的意见〉的通知》中指出:“按照城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的要求,提出土地利用调整和推进建设用地整理的措施”。农村建设用地减少与城镇建设用地增加挂钩政策为缓解建设用地压力提供了一个新的有效途径,为摸清邹平县挂钩的具体数量及存在问题,2007年3月—2007年6月,邹平县国土资源局对16个镇办农村建设用地减少情况进行了全面调研,并重点对经济发展较快的长山镇、韩店镇、明集镇农村建设用地减少情况进行了调研。

## 1 调研基本情况

### 1.1 挂钩试点对象

目前可用于挂钩的农村建设用地包括2部分,一是废旧工厂、窑场。可用于挂钩的除居民点整理以外的农村建设用地分布于全县15个镇办(青阳镇除外),面积230 hm<sup>2</sup>,需投资1 000万元进行整理复垦,可新增耕地200 hm<sup>2</sup>。二是农村居民点整合改造。近3年农村居民点整合改造主要分布于经济实力较强的镇办和村,正在实施中的韩店镇小王驼村和实户村旧村改造,2005年开始,计划3年时间完成。小王驼村270户,1 080人,原居民点面积23.65 hm<sup>2</sup>,改造完成后占地面积12.69 hm<sup>2</sup>,节约土地10.96 hm<sup>2</sup>,共计投资4 100万元;实户村287户,1 047人,原居民点面积28.69 hm<sup>2</sup>,改造完成后居民点面积15.33 hm<sup>2</sup>,节约土地13.36 hm<sup>2</sup>,投资4 385万元,人均居民点面积由规划前的207 m<sup>2</sup>下降到规

划后的100 m<sup>2</sup>,节约土地46.6%。长山镇计划利用3年时间完成东尉、大由、大省等12个村的村庄整合搬迁,搬迁之前居民点用地141.21 hm<sup>2</sup>,搬迁后70.85 hm<sup>2</sup>,节约土地70.36 hm<sup>2</sup>,需投资7亿元,户均居民点面积由规划前的773 m<sup>2</sup>下降到规划后的400 m<sup>2</sup>。由该村企业解决前期住房建设,镇政府投资基础设施建设部分,村民集资以低于成本价或成本价购房部分,节约后的土地首先由投资企业优先使用。

### 1.2 农村居民点现状

邹平县现有858个行政村,除城镇内居民点之外,有791个行政村,居民点面积4 762.6 hm<sup>2</sup>,村内房屋多为单层独院建筑,很多村庄规划都尚未进行,土地利用率低;虽然目前一部分在外务工的农民已在城市中定居,但他们仍不愿放弃在农村的宅基地;而大批在农村居住的村民,都愿意拥有大的住宅,也造成土地资源浪费,农村居民点整理潜力巨大。根据调研,农村居民点整理平均可节约45%以上的土地。目前邹平县已确定100个村进行社会主义新农村建设,按照村庄规划,近期100个旧村改造完成后,除去新村占地,可用于挂钩的建设用地面积将达1 000 hm<sup>2</sup>,按照邹平县近几年发展占地情况和国家宏观调控政策,通过挂钩项目的实施及上级分配的建设用地计划指标,可满足全县5~6年内经济建设对建设用地的需求。

## 2 存在问题

(1)资金问题。农村居民点整理需投入较多资

\* 收稿日期:2007-08-20;修订日期:2007-12-28;编辑:王秀元

作者简介:陈桂玲(1972-),女,山东邹平人,工程师,主要从事土地规划及测绘工作。

金。水电设施的配套、道路硬化及居民住宅的改造,户均投入资金需20~25万元,资金来源主要靠地方政府和农户投入,农村集体经济组织资金来源比较单一,无法满足对旧村改造的前期资金投入。

(2) 村镇体系规划滞后。村镇体系规划是农村居民点建设宏观调控的关键,农村居民点规划服从于村镇体系规划。目前很多县域或乡域内的村镇体系规划都尚未进行。另外,大部分地区农村居民点规划也仅进行到中心村规划,一般村庄尚未进行。无规划可依,势必出现村庄建设的杂、乱、脏,难以进行有序的村庄整理。

(3) 农村居民点整理的观念障碍。根深蒂固的宅基地私有观念,一定程度地影响了旧村改造;封建的风水地理观念,阻碍了旧村改造的步伐;不愿打破原有村庄界限,阻碍着村庄的整合和搬迁。旧村改造、整合搬迁需要做长期的、艰苦细致的工作。

### 3 推动挂钩试点工作的建议

(1) 坚持科学合理的土地利用规划,制定高标准的村庄建设规划。挂钩政策有利于土地资源的保护和土地利用规划的实施。现行土地利用总体规划实施以来,农用地整理力度没有同步跟上,造成了规划实施过程中农村建设用地和城镇建设用地总量的同步增长。要改变这种状况,必须按规划合理撤并农村零散居民点,大力推进农村建设用地整理,实现

农村建设用地减少和城镇建设用地增加相挂钩,保持耕地总量平衡,确保实现土地利用总体规划确定的目标。随着农村经济水平不断提高,农村家居生活正朝着舒适型方向发展。应在土地总体规划指导下,因地制宜对居民点内部进行高标准总体平面设计,对居民点内部各项用地要作出近、远期总体布局 and 具体规划,以做好农村建设用地整理减少工作。

(2) 积极探索融资渠道,形成挂钩工作的良性循环。应建立农村居民点整理资金保障体系,通过依托村内企业,由企业垫资建设住宅和基础设施,建成后以成本价或低于成本价出售给村民,腾出的土地由垫资企业优先使用;政府投资解决基础设施,村民集资进行旧村改造;以政府投入为主,同时拓宽筹措资金的其他渠道,建立资金保障体系,探索适合自身发展的融资方式。

(3) 制定挂钩工作的优惠政策。由政府制定政策,凡用于挂钩的农村建设用地,优先由该村企业使用,其余的由县政府统一收储使用。凡由政府统一收储的用于挂钩的土地净收益,全部返还到镇办,由镇办政府根据旧村改造或农村建设用地复垦情况拨付到村或建设工程项目,全部款项用于挂钩单位的安置、社区公共基础设施配套建设、村民养老保险、基本生活保障和社会福利事业。