

经验交流

章丘市城乡建设用地增减挂钩试点工作的调查

王伟宏¹, 闫太重²

(1. 山东省国土资源厅, 山东 济南 250014; 2. 章丘市国土资源局, 山东 章丘 250200)

深化土地制度改革, 促进城乡协调发展, 始终是关系新农村建设的关键问题。近年来, 章丘市紧紧抓住被国土资源部确定为首批城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点市(县)(以下简称挂钩试点工作)的机遇, 准确把握政策, 紧密结合新农村建设, 科学规划蓝图, 精心组织实施, 积极探索农村宅基地整理新模式, 促进了土地资源的节约集约利用, 走出了一条突破新农村建设的好路子。

1 三方共赢的必然选择

现阶段, 国家严格土地管理, 严把土地门槛, 土地供需矛盾日益突出。既要保护有限的土地资源, 又要为持续发展提供土地保障, 成为摆在各级政府和国土资源部门面前的两难命题。

从章丘市情况看, 人地矛盾更为突出。一方面是人多地少, 人均土地面积仅为全国的24%, 人均耕地面积仅为全国的80%; 另一方面是土地利用水平不高, 特别是农村土地管理不够严格, 利用比较粗放, 基础设施难以配套, 制约了新农村建设步伐, 但也意味着农村土地开发整理具有很大潜力。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, 对调整优化城乡用地结构和布局, 促进土地资源的集约高效和可持续利用, 缓解建设用地供需矛盾, 加快城乡统筹协调发展, 推进社会主义新农村建设, 都具有十分重要的意义。章丘市作为全国第一批挂钩试点开展以来, 10个居民点得到整理, 新增耕地159.27 hm², 仅演马村旧村改造, 全村220人, 每人增加0.053 hm²土地, 实现了增粮增收的好局面, 实现了保护土地、保障发展和新农村建设的三方共赢的局面。

2 四项创新开辟新农村建设新路子

(1) 创新规划, 科学引领。依据2005年土地变更调查成果, 对部分村庄建设用地情况进行了专项调查, 对经济水平和班子建设情况进行了深入摸底, 按照建设用地整理潜力较大、经济基础较好、班子战斗力较强、群众积极性较高的基本要求, 确定10个先行试点村庄, 并划定4个项目区。按照“三个促进”的方向(促进农村居民点合理布局、适当集中, 促进土地合理利用、集约发展, 促进新农村建设、改善群众生活), 坚持“三不”原则(确保项目区建设用地总量不增加, 耕地数量不减少, 质量不降低), 在充分调查摸底的基础上, 划定农村建设用地整理项目区范围, 编制项目区规划。注重与城镇体系规划、土地利用总体规划和村庄整体规划相衔接, 与当地经济社会发展水平和群众生活水平相适应, 为项目区建设提供科学依据。

(2) 创新政策, 让利于民。从保障群众利益出发, 探索完善扶持政策 and 投入机制。一是多元化投入政策。资金来源主要是4个渠道: 政府从全市土地出让金中拿出一部分; 收取的周转指标有偿使用费; 试点村集体出部分资金; 受益的搬迁群众出部分资金。二是普惠扶持政策。对各试点村新审批的住宅免缴耕地开垦费、土地有偿使用费、管理费、测绘费; 对户口在外, 现无人居住的住宅, 估价后给予资金补偿; 对拆迁进度快、完成任务好的给予一定资金奖励。三是个性引导政策。根据村庄不同情况, 实行一村一策。如: 向高村, 规定旧宅基地拆除、退出后, 交付新居钥匙。演马村, 对确实无力建房的贫困户和老龄户, 采取“集体出资、集体所有、无偿使用安

* 收稿日期: 2008-12-18; 修订日期: 2008-12-25; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 王伟宏(1961-), 男, 山东青州人, 研究员, 主要从事国土资源管理工作。

置房”的办法,集中建设安置房,产权属村集体所有,拆迁户无偿使用,拆迁户不再居住时,村集体无偿收回。传辛村对无力建房的农户,采取“建材补助”的办法,每户无偿提供砖7万块。

(3)创新模式,分类指导。一是拆旧建新模式。如宁家埠项目区的向高村,经济基础较好,农业机械化、产业化水平较高,采取整体搬迁易地新建的方式,大部分群众住进了楼房,实现了公寓化安置。二是合并组建模式。如白云湖项目区的娥女村、白云村、章历村、陈家村,相邻较近,以一个区位较好,基础设施较完善的村为核心,合并建设,集聚发展,实现了社区化安置。三是整理改建模式。如高官寨镇的东庵村、传辛村,居民点分布比较分散、宅基地闲置较多,在原村的基础上,科学规划,部分拆除,插空安置,用地更加紧凑、布局更趋合理,实现了集约化安置。

(4)创新制度,规范运作。一是运行机制。坚持“四先四后”,即项目实施先易后难、农民住房先建后拆、资金运作先填后补、用地指标先借后还,循序渐进,分步实施,形成建设发展的良性循环。二是招投标制。宅基地整理、工程建设均采用招投标制,清障拆迁由村完成后,市里统一设计运作,统一招投标,统一配套建设,直接面向市场,确保工程质量。三是监督制度。聘请有资质的监理机构和监察部门组成项目督查小组,对项目施工和费用开支全程监督;国土等部门根据项目建设情况,进行重点跟踪监督;对项目建设规划、内容、进度等及时进行公示,接受群众监督,确保工程质量和进度。四是资金直拨制度。依据工程进度和拆迁评估小组的清单,按比率及时拨款;拨款资金直接到村,存入集中记账中心,建立专户封闭运作,减少中间环节,防止资金挪用和截留;支付资金必须经项目领导小组研究同意,支付到户的资金必须有协议和当事人签字,确保账目收支清楚合法。

3 五个转变彰显勃勃生机

农村土地利用由闲置低效向节约高效转变。挂钩试点工作开展以前,有些村庄存在“空心宅”、“一户多宅”现象,造成土地资源的闲置和浪费。挂钩试点工作开展以来,试点村坚持一户一宅,统一划定面积,统一规划设计、统一整理土地,彻底解决了“一户多宅”、“空心村”问题,提高了节约利用水平。

在试点村,建设农民公寓楼,可节约用地70%;建设平房,可节约用地50%。高官寨镇东庵村旧村占地45.11 hm²,通过开展旧村改造,可新增耕地21.31 hm²。

(2)农村建设布局由自然形态向规划形态转变。由于历史原因,部分试点村庄规划滞后,布局比较分散零乱,既不美观,又不利于群众生活。开展挂钩试点工作,使居住点严格按照规划统一建设,基础设施同步配套,生态环境同步改善,优化了村容村貌,促进了村庄的长远发展。高官寨镇传辛村旧村规划不整齐,村居任意插空盖房,带来安全隐患,搬到新村后,路平街直,设施配套,生活条件大为改观。

(3)村级集体收入由单一渠道向多路并举转变。挂钩试点工作涉及的村庄,大都是农业为主,集体收入比较单一。开展挂钩试点工作,把宅基地开发整理出的耕地作为村级资产,可以向外承包,将土地承包经营权流转到现代农业经营企业,实行规模化、专业化种植高产稳产经济作物,农村劳动力还可以进入企业打工,不但农民增收,还稳定和壮大了农村集体经济。高官寨镇演马村共有58户村民,整个村庄占地有4.83 hm²,居住比较分散,出入不便,配套不全。旧村改造后,村民全部搬到新村居住,新增耕地3.34 hm²。这些肥沃的土地搞农业规模经营,收入十分可观。

(4)建设用地保障由单向供应向区域互动转变。开展挂钩试点工作,通过拆旧建新、土地整理,调整互换的周转指标可以为工业项目、重点工程建设提供落地条件,工业和城市化的发展又可为反哺农业、带动农村发展奠定坚实的物质基础,从而形成城乡发展的互补互动。据统计,挂钩试点工作开展以来,章丘市规划整理总面积332.92 hm²,整理后增加耕地面积143.07 hm²,可作为周转指标利用。章丘市共有908个行政村,如果将“挂钩政策”长期实施下去,具备土地整理潜力的村按一半算,平均每个村可拆旧复垦建设用地按13 hm²(200亩)计算,全市仅农村就可以腾出土地6000 hm²。

(5)群众观念由“要我拆”向“我要拆”转变。迁居、盖房是农民家庭的一件大事,群众思想一时转不过弯来,这是可以理解 and 必须充分考虑的问题。通过开展试点工作,群众的思想观念发生了明显变化,从等待观望变成了支持参与。

4 做好今后工作的重要保障

章丘市挂钩试点工作处于起步阶段,尽管还存在认识程度不统一,工作开展不平衡,村镇规划滞后,部门之间缺少协作等问题,但这条新农村建设的好路子、新路子也带来深刻启示。

(1)保障群众利益是核心。科学发展观,以人为本是核心。挂钩试点工作涉及广大农民群众的利益,不能有为换取建设用地指标的单纯想法和冲动,必须把维护群众利益放在首位,制定的政策措施都要以保障群众利益作为根本出发点和落脚点,最大限度地满足农民群众需求,竭尽全力帮助群众提高住房质量,改善生活条件,增加经济收入,让广大群众真正看到好处,多得实惠。

(2)科学编制规划是先导。规划是引领建设和发展的蓝图,可以让农民群众知道干什么、怎么干。推进挂钩试点工作,必须坚持规划先行,按照定位准确、功能配套、产业集聚、特色突出的要求,高起点编制项目区规划;同时,坚持远近兼顾,既满足当前现实需求,更着眼今后发展,留足发展空间,保障长远生计,并严格执行规划。

(3)惠民利民政策是动力。推进挂钩试点工作,要统筹考虑各方面利益,制定科学合理的政策,把惠民利民政策交给群众,让群众自己比较、衡量,

从而激发积极性;在执行政策过程中,要严格把关,阳光操作,让群众看着亮堂,干着明白,从而为推进挂钩试点工作提供根本动力。

(4)无论拆旧还是建新,都要充分尊重农民群众意愿,听取他们的心声,做大量的、深入细致的思想政治工作,多讲好处,多讲优惠条件,多算经济账、长远账,把工作做到心坎上,让群众自愿、自觉参与。

(5)坚强有力的“村两委”班子是关键。凡是工作开展好的村,都有一个共同的特点,就是班子坚强有力,群众拥护信任。前期挂钩试点工作取得初步成效,很大程度上得益于“村两委”班子发挥了关键作用。今后,挂钩试点工作更离不开一个坚强有力的“村两委”班子,必须大力加强农村基层党组织建设,加强“村两委”班子的团结,调动村干部的积极性,共同做好群众工作。

(6)政府组织、部门联动是保证。挂钩试点工作是一项政策性强,涉及面广的系统工程,必须要发挥政府的主导作用。要把挂钩试点工作作为关系经济发展和新农村建设的一件大事来抓,摆在突出位置,完善组织领导和工作推进机制,把部门、乡镇、村各级的力量组织调动起来,各司其职,协调推进,真正把这条既保护耕地,又保障发展,又促进城乡一体化和新农村建设的好路子走好、走实、越走越宽广。