

# 集约节约利用土地统筹城乡发展

## ——山东省城乡建设用地增减挂钩试点工作的实践与探索

山东省国土资源厅规划处

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,山东省紧紧抓住国家开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点的有利时机,坚持高起点规划,高标准建设,高效能管理,积极探索挂钩试点新模式,既加快了城市化进程和新农村建设,又促进了节约集约用地和耕地保护,走出了一条保护土地资源和保障科学发展和谐统一的新路子。

### 1 完善机制规范有序推进挂钩试点工作

城乡建设用地增减挂钩,是依据土地利用总体规划,将若干拟复垦为耕地的农村建设用地地块和拟用于城镇建设的地块共同组成建新拆旧项目区,通过建新拆旧和土地复垦,最终实现项目区内建设用地不增加,耕地面积不减少、质量不降低,用地布局更合理的土地整理工作。2005年,国土资源部下发了开展挂钩试点的意见,山东省抓住机遇,努力争取,2006年经国土资源部批复列为全国第一批试点省市,在183个试点项目区中占据66个,数量位居全国第一。3年来,山东精心组织实施,共完成拆旧复垦面积1420 hm<sup>2</sup>,完成拆旧总任务的83%;建新地块使用周转指标1168 hm<sup>2</sup>,尚有32%的指标未使用。工作中,建立完善机制体制,从严规范管理,各项工作有序开展。一是建立联动推进机制。挂钩试点工作关系到农民生产生活的方方面面,涉及用地、户籍管理、就业安置、教育医疗、社会保障等诸多问题,各试点市县都将挂钩试点定位为政府工程,建立政府牵头、部门配合、上下联动、责任明确的工作机制,推动了挂钩试点工作的顺利实施。二是建立规范化管理机制。为严格规范挂钩试点工作,在全国第一个实施了项目区省政府整体审批,第一个印发了挂钩管理办法和验收办法,第一个编制了省级挂钩规划和项目区规划编制规程,并指导各试点市县

建立了挂钩试点管理办法,实现了挂钩试点工作的制度化和规范化管理。三是建立多元化融资机制。挂钩试点项目区实施需要大量资金,各试点地区积极筹措资金,形成了政府投资和市场运作相结合的多元化融资机制。胶南市在幸福村搬迁改造中,需安置村民50户,478万元安置资金全部由市财政投资。财政困难地区,则采用政府、集体、个人分别投入来解决农民拆迁补偿安置。临沂市就在政府投入的基础上,引入社会资金,采取市场化运作方式很好地解决了启动资金来源。

### 2 因地制宜探索挂钩试点多种实现模式

为强化规划对挂钩试点工作的整体控制,按照山东省现行土地利用总体规划的要求,统筹安排试点并合理组织试点项目区。各试点市县一方面将挂钩试点与土地利用总体规划和城市规划相结合,尊重城镇化发展的内在规律,把拆旧建新纳入各项规划指导之下,一方面结合当地实际情况,充分考虑自然条件、经济水平、区域位置、民风民俗等差异,将试点工作与城乡布局、城市发展、新农村建设、村庄整治等工作相衔接,循序渐进,量力而行,探索形成了多种土地整理模式:一是撤村并居式,即在城乡结合部,将农村建设用地整理与城镇规划相结合,把分散的自然村集中向城镇整体搬迁,建设多层楼房进行安置,加快农民变市民步伐。济宁市任城区卞厂项目区,就采用这一模式,新村建设按城市社区模式统一规划,新增复垦耕地26 hm<sup>2</sup>。二是迁村并点式,即在存在大量人口少、村庄分布密集的农村,按规划在“中心村”集中建设住宅,解决搬迁村庄居民新增住宅需求,几个村庄共用一套行政、商贸、文教、娱乐等公共基础设施,提高土地利用率和容积率。兖州市黄屯镇项目区,将零散分布的32个村庄向中心村集中,中心村用地仅占原村庄面积的48%,大大提

高了农村建设用地利用效率。三是整体搬迁式,即在自然条件恶劣的偏远山区和地质灾害多发区,将村庄逐步进行异地迁移,整体搬迁到经济条件好、发展空间大的农村居民点,或选择适宜的地区建设独立新村,并对老宅基地进行复垦还耕。四是拆旧建新式,即对村庄原址进行拆迁改造,或由村中心向外扩展建设,或在村边一角向里延伸,或在村边规划一块启动土地,由外向内搬迁滚动建设,逐步形成新村。章丘市向高村对旧村实施了西部改造、东部整体搬迁工程,改善了农民居住条件,美化了村容村貌,促进了新农村建设。

### 3 以人为本维护农民土地合法权益

山东省在实施挂钩试点工作过程中,注重加强试点政策的宣传解释,始终坚持尊重农民意愿、保障农民权益,充分调动了农民群众参与试点的积极性,挂钩试点真正成为了一项“德政工程”和“民心工程”。一是充分尊重农民意愿。在挂钩试点中,为保障农民的知情权和参与权,所有项目区选点布局都实行听证论证,充分吸取当地农民和社会各界的意见。项目区实施过程中,拆旧建新、复垦整理,以及土地经营模式的选择,都经过村民委员会充分讨论、村民代表表决等民主程序,凡涉及拆迁补偿安置的,都实行公示。莱芜市鹏泉、凤城项目区在组织拆迁中,先对旧房进行评估,在评估和充分听取农民意见的基础上制定补偿方案;单县根据房屋结构、使用年限等情况,制定了6大类、15个等级的补偿标准,将评估补偿结果张榜公布,接受群众监督;章丘市演马村拆迁中保留了个别不愿搬迁农户的住宅。二是切实维护农民合法权益。严格按照国务院和国土资源部规定,对被拆迁农民都进行足额补偿和妥善安置,提高农民的生活水平,保障其长远生计。全省试点项目区内城镇新增建设用地耕地开垦费、土地有偿使用费上缴省财政部分,都留给当地专项用于拆旧区土地整理复垦,土地出让收入大部分都用于拆迁安置和征地补偿,试点地区地方财政每亩补偿农民的费用就达3万~5万元,使被拆迁农民真正享受到了挂钩试点带来的实惠。

### 4 优化结构提高土地节约集约利用水平

山东省人多地少,耕地资源严重不足,有6个

市、47个县人均耕地面积已逼近或低于联合国粮农组织确定的 $0.053\text{ hm}^2$ (0.8亩)警戒线,耕地保护压力巨大,同时山东省正处在城镇化、工业化高速发展时期,建设用地需求量很大,土地供求矛盾十分突出。而山东省建设用地总量的50%集中在农村住宅,随着农村劳动力转移和农民到城镇定居,农村空闲房屋超过20%的“空心村”多达8000多个,大量空闲房屋、闲置土地和废弃工矿用地得不到充分合理利用,节约集约用地存在较大潜力。为有效化解土地资源瓶颈约束和供需矛盾,山东省国土资源厅与各试点市县密切配合,针对全省农村村庄规模小、数量多、分布凌乱的实际,引导农民适当向中心镇、村集中,分类实施了村庄整理,项目区内村庄由178个整合为99个,彻底改变了农村村庄布局分散、土地利用粗放的现象。同时,对腾出的旧宅基地进行复垦,实施沃土工程,全省新增复垦耕地 $0.17\text{ 万 hm}^2$ ,有的已划入基本农田进行保护,增加了有效耕地面积。试点项目区还积极推广建设节地型住宅,农民安置房用地仅为 $253.33\text{ hm}^2$ ,是试点前占地的18.5%,部分地区节约土地三分之一到二分之一,全省试点项目区内农村建设用地面积减少了 $1733.33\text{ hm}^2$ ,大大提高了土地节约集约利用水平。

### 5 以城带乡统筹城乡经济社会共同发展

山东省第一批挂钩试点工作涉及13个市的18个县,试点不仅解决了城市建设用地不足,更为重要的是,通过开展挂钩试点工作,有力地支持了农村城镇化、城乡一体化和新农村建设,实现了城乡统筹发展、共同繁荣。一是促进了社会主义新农村建设。挂钩试点项目区内通过拆旧复垦,实现了耕地连片和集中种植,提高了农业机械化水平和综合生产能力,促进了现代农业和农业产业化发展。如临沂市前西沂村将复垦新增的 $13.33$ 余公顷耕地承包权流转 to 远宇食品有限公司,实行产业化经营,村民即可就近就业,村集体每年还可增加收入14万元。各试点地区通过拆旧增加了建设用地指标,由周转指标形成的级差地租部分返还农民,如寿光市每户补贴10万元新建住房,农民能够较为轻松地改善居住条件。截至目前,全省试点项目区共投入资金12亿元,建设安置房137万 $\text{m}^2$ ,安置人口2.5万。项目区新建村庄内,教育、卫生、文体等公共服务设施完备,水、电、气基础设施集中配置,居住、养殖、耕作布

局合理,农民生产生活环境大为改善。二是加快了城乡一体化进程。挂钩试点地区针对城乡在土地和资源方面的互补优势,认真落实以城带乡、以工补农措施,利用节约出的土地建立产业聚集区,主动承接农产品加工和劳动密集型产业转移,促进了二、三产业发展,增强了城镇的辐射带动功能,基础和公益设施不断向农村延伸覆盖,形成了以城区为中心、小城镇为重点的城镇网络体系,实现了农村人口向城镇集中、土地向规模集中、工业向园区集中、住宅向小区集中,促进了农村剩余劳动力转移和就业,加快了农民离土离乡、进厂进城变市民步伐,在更大范围内实现了城乡发展一体化和农村公共服务均衡化。三是拓展了城镇建设和产业用地空间。山东省每年用地需求相当于一个中小县的规模,“吃饭”和“建设”矛盾突出。通过挂钩试点,在不减少耕地数量、不降低耕地质量的前提下,已为挂钩试点项目区提供城镇建设用地指标 1 733.33  $\text{hm}^2$ ,并预留农村集体经济发展面积 43.33  $\text{hm}^2$ ,为经济发展争取了更大的发展空间。目前,全省挂钩试点项目区落户项目 202 个,总投资 192 亿元,为当地经济社会又好又快发展增添了后劲。

城乡建设用地增减挂钩,是我国特殊土地国情下破解发展保障和土地保护问题的重要途径。山东省 3 年来的挂钩试点取得了明显成效,但仍存在规模小、周转慢、资金投入不足等问题,下一步,山东省将以科学发展观为统领,深入贯彻十七届三中全会关于土地管理制度改革的精神,以城乡建设用地统筹拉动城乡发展整体统筹,围绕落实最严格的耕地

保护和节约用地制度,按照“取之于地、用之于民、支持三农、服务发展”的要求,集中资金、集约投入,加快土地整理和村庄改造工作,力争在 2020 年新一轮土地利用总体规划期内,使能够改造的村庄得到有效综合治理,整理增加有效耕地约 13.33 万  $\text{hm}^2$ ,建设高标准基本农田 333.33 万  $\text{hm}^2$ ,建成一批布局合理、功能完善的现代化小城镇,同步推进工业化、城镇化、城乡一体化和农业现代化。一是坚持统筹规划,着力解决城乡二元结构矛盾。以土地利用规划为统领,统筹城乡建设规划,合理安排中心城市、县城、小城镇建设以及产业聚集、村落分布、农田保护、生态涵养等空间布局,集中连片建设新村新居,实施精细化管理,不断改善农村生产和生活条件。二是政府引导,多元投入。建立健全政府引导、市场运作、政策激励、多元投入、公众参与的工作机制,以节约的用地指标为载体,以土地高效配置获取的级差收益为保障,吸引金融和社会资金支持旧村改造和新农村建设。三是尊重农民意愿,保障农民权益。坚持以人为本,尊重农民意愿,挂钩试点工作的各个环节都要经过民主程序;坚持从实际出发,因地制宜,稳步推进,改善民生、构建和谐、促进稳定。四是严格土地用途管制,节约集约用地。按照“产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理”的要求,坚守耕地红线,从严控制城乡建设用地总规模,通过挂钩试点工作,统筹城乡发展,提高耕地质量,保障粮食安全,不断拓展释放土地利用空间,进一步促进全省经济社会又好又快发展。