

章丘市加大旧村改造力度走新农村建设之路

闫太重

(章丘市国土资源局, 山东 章丘 250200)

近年来,章丘市在被确定为国土资源部一、二批城镇建设用地上增加与农村建设用地上减少相挂钩试点市(县)后,紧紧抓住这一机遇,结合新农村建设,认真贯彻落实城镇建设用地上增加与农村建设用地上减少相挂钩的有关政策,科学规划、精心组织,积极探索农村宅基地整理的模式,实行垄断整理。坚持以改善农村生产和生活条件为目标,以优化用地结构和节约集约用地为重点,以保护资源、保障群众利益为出发点和落脚点,高标准、高质量地推动了这项工作。

1 主要做法

1.1 抓好四个关键环节

(1)加强组织领导。章丘市领导对该项工作和新农村建设高度重视,市政府成立了由分管市长任组长,国土、发改委、建设(规划)、财政、农业、民政、环保等部门负责人为成员的领导小组。各项目区所在的乡镇成立专门的工作机构,在国土资源局设立了专门的办公室,主要负责组织编制监督及实施项目区规划,协调实施中出现的有关问题,研究制定相关政策。

(2)进行科学规划。依据2005年土地变更调查成果,在对部分村庄建设用地上情况进行调查摸底的基础上,深入分析了农村建设用地上整理潜力,按照“三个促进”和“三不”的原则,编制农村建设和土地整理规划,划定农村建设用地上整理项目区。“三个促进”,即:促进农村居民点的合理布局、适当集中;促进土地集约利用,合理利用土地;促进新农村建设,改善群众生活。“三不”,即:确保项目区建设用地上总量不增加,耕地数量不减少,质量不降低。对拆

旧区的整理复垦参照国土资源部制定的《土地开发整理项目验收规程》(TD/T1013-2000)和《国家投资土地开发整理项目竣工验收暂行办法》及其他相关规范执行。在建新区和新建项目过程中,除严格按规划办事外,还严格执行了国家产业政策和集约利用控制标准,对需要办理农转用的建设项目,按规定的程序办理建设用地上审批手续。

(3)抓好项目实施。确立项目实施的原则和模式:一是先易后难,分步实施。对近期具备农村建设用地上整理条件的村庄(投入少、整理难度小的村庄)先实施,对投入大、整理难度大的村庄后实施。二是统筹安排,规范操作。严格执行了新农村建设生产发展、生活宽裕、村貌整洁、乡风文明、管理民主的标准。三是自愿合法,维护权益。在农村居民点整理实施过程中,取得相关集体土地所有权者的同意,充分尊重群众意愿,切实维护农民个人、集体经济组织和其他有关人员、单位的合法权益,确保了社会的稳定。章丘市的农村居民点整理主要是按照3种模式进行:一是拆旧建新模式,整体搬迁易地新建。宁家埠项目区的向高村经济基础较好,大部分人住上了农民公寓楼,为解决村民存粮难的问题,村里新建了面粉厂及粮食仓库,村民拿本子就可领面粉;村民的耕作实现了机械化,各种农业机械,实行集体统一管理使用;新建农机大院统一存放农机具;为方便村民搞多种经营,种养结合,村里正在规划养殖小区;为方便村民的农业生产,村里实现了农业五化,即:土地方田化、耕作机械化、道路林网化、灌溉节水化、服务一体化。演马村作为高官寨村的一个自然村,因居住松散,则整体搬迁到高官寨镇驻地。二是合并组建模式,几个相邻近的村,以一个区位较好,基础

* 收稿日期:2009-01-17;修订日期:2009-03-12;编辑:陶卫卫

作者简介:闫太重(1956—),男,山东章丘人,主要从事国土资源管理工作。

设施较完善的村为核心,合并建设,组建新型农村社区。白云湖项目区的娥女村、白云村、章历村、陈家村就围绕这一特点进行旧村整理。三是整理改建模式,在原村的基础上,统一规划,节约用地,优化整理,局部拆迁,使用地布局更趋合理,更加紧凑。高官寨镇的东奄村、传辛村,实行了插空安置。黄河乡见寨村、辛寨乡辛三村整村合理规划,统一整理。

(4)完善项目安置。项目开始实施后,按试点工作计划和时间,由国土资源局牵头组织有关部门,配合镇村,完善配套设施,布局合理,重新硬化了道路,规划排水设施等,坚持了安居与乐业相结合及依法自愿的原则,确保了生活水平的改善和提高。对确有困难的,由村建安置房或敬老院实施安置,达到了群众满意。

1.2 采取五项措施

(1)宣传发动。新农村建设和旧村改造是一件利国利民的好事,是一项惠民工程、民心工程,是社会主义新农村建设的重要内容,是一条新农村建设的好路子。章丘市国土资源局通过电视、报纸等媒体和印发明白纸、粉刷标语口号等方式,向群众宣传,大力取得群众的理解支持,消除传统的思维模式,变“要我建”为“我要建”,为农村建设用地整理工作营造良好氛围。

(2)多元化投入。该局多方筹集资金,建立了完善的多元化投入机制。一是从收取的建设用地耕地开垦费和土地有偿使用费中列支;二是村集体出一部分;三是由受益的搬迁户出一部分。主要采取以政府投入为补,搬迁户投入为主,村集体负责为基础设施配套的原则,促进了这项工作。

(3)监理监督。该局对工程建设实行全方位监督,一是对工程建设规划、内容、进度等进行公示,接受群众监督。二是章丘市国土资源局、市监察局等部门根据项目建设情况,进行跟踪监督。三是聘请监理对建设项目进行全过程监督,并设立了项目区界桩。

(4)招投标。村拆迁清障结束后,工程建设全部实行招投标。把选择施工队伍的权力交给市场,进行市场化运作,达到了路、林、桥、涵、闸、水、电、泵等配套,既确保了土地整理的质量,又防止了腐败行为的发生。

(5)优惠政策。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,估价后给予一次性资金补偿。采取了逐步推进和压缩式的方法,加强工程进度。对进度快完成任务好的,设立了奖励资金。

1.3 实现三个结合

实现了旧村整理工作与新农村建设、耕地保护、土地集约利用等3方面的结合,实现农村生活环境基础设施配套完善,达到田、水、路、林、村相辅相成。一是实现了与新农村建设的紧密结合。通过开展农村建设用地整理,大刀阔斧的合并、迁建,有效改变村庄面貌,彻底解决空心村问题,使农村的基础设施得到更加有效的利用,有利于农民生活水平的提高,生产条件的改善。二是与保护耕地相结合。建设用地复垦为耕地后,指标可周转为建设项目用地,达到耕地总面积不减少,新整理的耕地比现有的基本农田标准还高。三是与集约用地相结合。建设农民公寓楼的村,节约用地70%;建设平房的村,节约用地50%。

1.4 做到四个到位

(1)搞好土地规划、村镇、林业和水利规划的对接,做到了该村长远发展规划的到位。

(2)正确处理了社会稳定与经济的关系,做到了对拆迁户思想工作的到位,没有一起群众上访案件的发生。

(3)创新补偿与资金拨付模式,做到了资金按时到位,直拨镇记账中心到村账户。

(4)完善运作方式与管理机制,做到了制度与措施到位,为完成项目区拆迁任务奠定了基础。

2 几点体会

(1)实行“一村一策”。各村具体工作不能一刀切,一个模式建设,一个办法推进。必须根据具体情况,区别对待,制定相应的工作措施。如:向高村,规定旧宅基拆除、退出后,才交付新居钥匙;演马村,在建设过程中,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;传新村,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。虽然这些措施各不相同,但出发点和目标都是从群众利益出发,有效促进了工作开展。

(2)尊重群众意愿,化解干群矛盾,凝聚各方力量,形成工作合力。在拆迁过程中,章丘市以村民自治为主,凡是村里能解决的问题,乡镇不参与、不插手;村解决不了的,乡镇领导小组出面帮助协调解决,形成了上下相互通气相互协调机制。对个别钉子户除靠上人做工作,讲政策讲标准,避免强制行为造成拆迁不满激化矛盾。为调动乡镇领导对这项工作的重视,专门设立奖励基金,对能按时完成拆迁整理任务的,年终奖励乡镇5万元。对乡镇土管所实行年终加分制,凡能按时完成任务的,年终考核时加10分,对不能按时完成任务的,年终不能评为先进。为调动拆迁户的积极性,有的村还规定时限,凡提前拆的,根据不同情况,给予现金奖励。

(3)强化资金管理、减少中间环节,避免资金挪用截留和流失。在资金管理上,采取“挤、压”方式,

实行一村一户一个办法,既节约了资金,又调动了村户拆迁的积极性。在资金支付上,由村建立明细表,凡支付到户的资金由当事人签字,做到账目清楚收支合法。在补偿上,由村里专门组成评估班子,采取公开公平方式进行评估,实行一户一议,估价签合同后,各拆迁户的补偿价款在村内张榜公布,避免了因信息不公开引起群众猜疑造成上访案。

(4)清障后土地整理实行招标运作。为确保工程质量和进度,切实保障农民合法权益,进一步完善监督机制,聘请了有资质监理部门和市监察局等单位参加的项目督查小组,对项目施工和费用开支全程监督。为达到新增耕地高标准、高质量,严格执行招投标程序,优化施工队伍,全面实现沟、渠、路、林、桥、涵、闸、井、泵、线、管、电、房的配套,确保了新增耕地长期发挥效益。