

工作研究

临朐县城乡建设用地挂钩试点工作的实践与思考

杜伟

(临朐县国土资源局, 山东 临朐 262600)

近年来,随着临朐县经济的快速发展和工业化、城镇化水平的提高,建设用地需求量逐年增加,但受国家宏观调控的影响,建设用地计划十分紧张,土地资源的供需矛盾日益突出,在一定程度上制约了地方经济的发展。临朐县国土资源局准确把握政策,紧紧抓住国家开展城乡建设用地增减挂钩试点这一契机,精心组织,严格程序,稳步实施,扎实推进挂钩试点工作,取得了明显成效。

1 试点工作的主要做法

临朐县挂钩试点工作设置一个项目区,即辛寨、寺头、城关项目区。涉及辛寨镇石家峪村,寺头镇杨庄村村庄搬迁整理和城关街道的3个项目建设。项目区实施时间3年,从2008年10月开始,到2011年9月底结束。项目总规模24.002 hm²,其中拆旧区面积12.001 hm²,建新区面积12.001 hm²(包括村庄建新安置区1.8462 hm²)。建新区占地与复垦整理增加耕地相平衡。

(1)加强领导,精心组织。为切实做好挂钩试点工作,临朐县领导高度重视挂钩试点工作,成立了由县政府领导任组长,国土、发改、规划、建设、监察、财政、审计、农业、民政、环保等部门负责人为成员的试点工作领导小组,组织制定及审查试点工作计划和项目区实施规划,协调试点工作中的重大问题,研究制定相关政策。领导小组下设办公室,负责挂钩试点工作的具体组织协调,研究解决试点工作中的有关问题,跟踪试点工作情况,评估试点成效,指导试点工作的开展。

(2)规划先行,科学引领。推进城乡建设用地增减挂钩试点工作,必须坚持规划先行。临朐县国

土资源局按照定位准确、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。规划中以“三个衔接”做到“三个促进”,即注重与城镇体系规划相衔接,与土地利用总体规划和村庄整体规划相衔接,与临朐县经济社会发展水平和群众生活水平相衔接;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。为项目区建设提供科学依据。

(3)严格程序,规范运作。按照开发复垦项目实施规定,在临朐县监察局、公证处的监督下,本着节约资金,保证质量的原则,对项目实行公开招标,确定实力强、信誉高的施工单位,具体负责项目施工。为确保项目按期保质完成,县国土资源局抽调业务骨干,积极搞好项目区建筑物拆除、垃圾清理外运、土地整平、田间道路和打井植树工作。对搬迁旧村腾出的土地,坚持以全面提高耕地质量为标准,实施沃土工程,完善田间基础设施,着力提高农业综合生产能力。

(4)落实资金,强化监管。为确保项目顺利施工,临朐县政府在财政状况十分紧张的情况下,专门拨付资金经费,促进了项目区建设。项目资金严格按照《山东省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》中的规定,制定了“三专、五定、一坚持”的资金管理办法,即专设账户、专门管理、专款专用;定工程任务、定投资金额、定完成工期、定拨款办法、定审计制度;坚持按施工进度及监理意见分期拨款。项目区建设各项工程施工全部采取阳光操作,坚决杜绝豆腐渣工程,严格实行“五制”,即项目法人制、工程招标制、工程监理制、合同管理制和项目公告制。在资金支出上严格

* 收稿日期:2009-04-30;修订日期:2009-05-19;编辑:陶卫卫

作者简介:杜伟(1972—),男,山东临朐人,工程师,主要从事土地管理、测绘、数据库建设工作。

按预算控制资金量,按照有关规定,根据工程不同的进度支付资金,按照工程验收计量签证拨付工程资金,严格遵守合同条例,为工程的招投标及工程的管理提供保障。

2 挂钩试点工作存在的困难和问题

由于挂钩工作周期长,涉及到的部门多,牵涉到的利益复杂,所以在推进和实施的过程中,往往会遇到以下几个方面的问题。

(1)社会的认识不够。少数镇和街道办事处不能正确理解挂钩工作的重要意义,认为挂钩工作是国土部门的事情;部分群众认为挂钩拆迁没有企业征地拆迁补偿高,不愿意上点建房。

(2)资金筹措困难。上级鼓励挂钩试点工作先拆后建,因而在推进的过程中需要当地政府先期投入一定的拆迁、安置费用,避免因群众补偿不到位而形成不稳定因素,增加了资金筹集难度。

(3)拆迁安置难度较大。主要有3种情况:一是有的农户家庭条件差,即使拆迁补偿后也没有能力建新房;二是有的农民拆迁安置的居民点向集镇、中心村集中,但农民离责任田路途远,生产生活很不方便,群众不愿走;三是极少数群众认识不足,借机漫天要价,不达目的不罢休。

3 推进挂钩试点工作的建议和对策

(1)注重民意、保障权益是推进工作的前提。挂钩试点工作必须遵照有关程序,广泛听取意见,尊重群众意愿,保障群众的合法权益。要根据政务公开的原则,把挂钩项目区设置和工作计划向社会公示,让群众参与规划,并把群众的接受程度、满意程度作为检验工作成果的评判标准,同时简化程序,加强服务,使挂钩试点工作获得广大群众的理解和支持。要充分尊重农民意愿,保障农民的知情权和参与权,建立公众参与和监督制度,项目区选点布局要实行听证、论证,项目区实施过程中涉及农用地和建设用地调整、互换,以及集体土地征收涉及农民补偿安置的,要实行公示。要循序渐进地推进挂钩试点工作,不大拆大建,不搞行政命令强行拆迁。在实施过程中,应按照相关法律法规以及土地利用总体规

划的要求,取得相关集体土地所有权人的同意,充分尊重农民意愿,切实维护农民个人、集体经济组织和其他单位的合法权益,保证农民生活质量不降低。

(2)统筹规划、优化配置是推进工作的基础。要统筹编制挂钩专项规划和年度实施规划。根据当地经济社会发展和城镇化水平状况,按照现行土地利用总体规划的要求,协调城乡和产业布局规划,统筹实施居民点归并、基础设施配套、农田综合整治和产业布局优化调整,提升规划的综合性和规划水平和层次。在此基础上科学编制挂钩专项规划和年度实施规划,明确指导思想、具体目标和方法步骤,落实经费筹措途径和农村居民点迁建方案,科学合理安排挂钩项目区,提出挂钩总体安排和分年度实施计划。

(3)积极探索、勇于创新是推进工作的关键。不断探索推进挂钩试点工作的方式方法,积极稳妥地推进挂钩工作。一是先易后难、循序渐进。挂钩试点工作实施初期,由于受资金、社会认识、工作经验和政策支持等各方面因素的影响,应本着先易后难、循序渐进的原则稳步推进。先开展拆迁整理工作难度小,社会认可度高,操作可行性强的工作,通过不断努力,再向深度推进。二是以点带面,典型引导。挂钩试点工作无现成经验可以借鉴,其拆迁、补助标准、复垦标准、资金投入运作方式方法都没有统一的模式,所以在试点的过程中要通过某一个点为突破口,制订政策,同时在面上形成示范影响,然后再全面推广。三是先拆后建,滚动推进。可通过筛选易拆、易复垦地块,先行启动,形成资金补充、政策效应和示范效应后,再滚动推进。

(4)明确政府主体、调动社会参与是推进工作的保障。实施挂钩政策的主体是地方人民政府,政府部门要成立一个精干高效的领导小组,统一协调相关事宜。挂钩工作是一项复杂的系统工程,要坚持“政府主导,市场运作,社会参与”的原则,充分调动社会参与的积极性。同时,加强对集中居住政策和法规的宣传,让农民充分了解集中居住的优势,激发农民建设家园的热情,增强按照规划建房的意识。通过采取以上措施,形成上下配套联动,共同参与挂钩试点和农村居民点整理的局面。