

# 关于平阴县实施村庄整理工作的探讨

刘邦锁

(平阴县国土资源局, 山东 平阴 250400)

平阴县土地总面积 715.06 km<sup>2</sup>, 辖 346 个行政村, 总人口 36.23 万人, 耕地 3.25 万 hm<sup>2</sup>, 人多地少、土地质量差且后备资源不足, 在土地资源配置上面临着既要保护耕地, 又要支持发展, 还要确保生态环境建设的多重任务, 人地矛盾突出。实施村庄整理工程既能增加有效耕地面积, 改善农村人居环境, 实现村容整洁, 又能加快农村的生产发展, 促进文明乡风、民主管理等精神文明建设, 符合社会主义新农村建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村庄整洁、管理民主”的发展方向和要求。近年来, 平阴县把村庄土地整理工作融入新农村建设中, 以项目设计规划新农村建设, 以项目实施带动新农村建设, 取得了一定工作成效。至 2008 年 12 月, 平阴县实施土地开发整理项目 105 个, 其中国家和省、市项目 22 个, 建设规模 8 860 hm<sup>2</sup>, 新增耕地 2 546.67 hm<sup>2</sup>。

## 1 村庄整理的经验

### 1.1 土地整理采取的主要模式

(1) 对村庄进行局部整理。主要是通过回收拆除多占宅基地, 打通村庄主要道路, 调整部分宅基地, 对空闲面积较大的地块进行拆迁整理, 腾出的耕地宜耕则耕、宜种则种。

(2) 村庄整体搬迁置换腾地, 复垦旧村庄。对因重大工程建设需要搬迁的村庄和对长期生活在位置不当, 交通不便, 环境条件较差的河流滩区、深山区等自然村落, 迁建农民新村; 采取土地置换方式, 将新村址安排在荒山、荒坡或者非耕地内。

(3) 对“空心村”改造治理。对那些原有村落周围建成新住宅并且已经入住, 其旧宅未拆或虽拆旧宅但宅基地迄今空闲的“空心村”, 拆除旧宅或整理

旧宅基地, 采取按标准面积对村内空闲地实行插空补缺、对超占宅基地实行“宅地挂钩”等政策, 调整充实“空心”部位, 充分节约利用土地。

(4) 在农村土地整理的范畴内, 对田、水、路、林、村进行综合整治。

### 1.2 实施村庄整理的典型个案研究

孝直镇孔庄村新村建设位于平阴南部山区的孝直镇孔庄村曾是名副其实的“空壳村”, 全村共 93 户, 286 人, 耕地仅 62.47 hm<sup>2</sup>, 村内居民点占地 12.87 hm<sup>2</sup>, 宅基杂乱无章, 街道高低不平。空闲地大片荒芜于村中却各有其主, 急需建房却无宅基地的只有占用耕地。面对这种现状, 依托孔庄土地整理项目, 通过开展土地开发整理、旧村改造等综合治理活动, 在山坡上建起了 93 户整齐划一的二层“小康楼”, 统一分配给农民居住, 院内规划了生活区、养殖区, 统一配套建设了公共设施。通过土地平整, 铺路筑桥, 打井架电, 修建水库, 植果种树, 对荒山进行保护性开发, 既增加了耕地, 保护了生态环境, 又能增加农民的收入。同时, 原来的旧村庄适当保留, 保持村庄农家自然风貌, 传承人文风格, 为发展农家休闲娱乐旅游留有空间。

### 1.3 工作经验

(1) 要选准适宜搬迁的村庄。主要选择基础设施条件差、庄体混乱、空闲土地较多的村庄。村民因生产不便, 生活质量较低, 空闲土地不好利用等, 都有搬迁的愿望, 能积极支持与配合搬迁。

(2) 调动村干部、群众的积极性。选准适宜搬迁的村庄后, 要组织有关专家对村庄调查摸底, 对耕地、道路、房屋、绿化、水电通讯设施等进行统筹安排, 待系统的实施方案和工作计划出台并得到村干

\* 收稿日期: 2009-04-30; 修订日期: 2009-06-29; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 刘邦锁(1962—), 男, 山东东平人, 经济师, 主要从事国土资源矿政管理工作。

部和村民的认可后,再全面展开全村的拆旧建新工作。该项工作要遵循“谁投资、谁受益”的原则,鼓励社会投资参与村庄整理,净增的耕地面积,由投资者安排使用,可以100%用于建设用地置换,获取一定收入,增加耕地,让村民们从“要我搬迁”转为“我要搬迁”。

(3)补偿要透明、到位。补偿标准要有法律依据,还要参照近几年经济发展情况和其他地方拆迁补偿标准,并经村党支部、村委会研究后,征求拆迁户意见再制定。同时,补偿方案要公示,补偿要及时、到位。

(4)复垦要及时。村庄搬迁后要及时组织人员拆除和清除建筑物,进行土地复垦和平整,尽快发挥土地收益。

(5)复垦后土地利用方向要明确。复垦后土地的利用要经村党支部和村委会研究,充分征求农民的意见,确定是承包经营还是村民分开耕种。

## 2 实施村庄整理存在问题

### 2.1 村庄整理难度大

(1)随着城市化进程的加快和户籍制度改革,大量农村人口进城落户,他们受传统观念的影响,宅基地私有观念根深蒂固,不肯放弃在农村的房子;有些村民因继承等原因一户多宅,对超占的宅基地不愿退出,建新而不拆旧。目前,无法对其采取法律强制措施,而靠说服教育又往往难以奏效。

(2)由于农村经济发展不平衡,现在村级经济还不是很富裕,领导干部和农民支持农用地整理工作的热情高涨,但对以“村容整洁”为方针、村庄整治为重点的新农村建设主体认识不到位,对村庄综合整治工作重视不够,工作进展缓慢。

### 2.2 村庄土地整理工作成本高

村庄土地整理是一项涉及自然、经济、政治、人文等多学科的系统工程,面广量大,在村庄编制、房屋拆迁、树木清障、弱势群体安置、基础设施先期投入等方面,需要大量资金,具有工期长、投资大,见效慢的特点。目前土地开发整理专项资金是村庄土地整理经费主渠道,资金总量偏小,难以满足大规模整治要求。要努力拓展资金筹措空间,建立健全多元化投资体制,推行市场化运作。

### 2.3 积极探索多种形式的村庄整治模式

受资金投入“瓶颈”的约束,为了置换出足够的年度用地指标,在村庄土地整理实践中,优先选择建设周期短、见效快、难度相对小的废弃散落居住的旧村作为整理复垦对象。村庄土地整理单列项目少,很少涉及到城中村、城边村的整理和村庄的综合整治,从长远看不符合社会主义新农村建设发展方向和要求。

## 3 推进村庄整理的建议

### 3.1 加强组织领导落实目标责任管理

各级党委政府和国土资源管理部门需从保障经济可持续发展的战略和全局出发,切实加强领导,完善组织、上下贯通、部门配合、协调联动机制,把村庄土地整理列入新农村建设重要组成部分和实施内容,明确工作重点,制定近期和长期发展规划目标;把新农村建设工作成效作为检验基层党组织、国土资源管理部门和领导干部执政能力的重要标准,建立土地整理目标责任制度,加强考核力度,实施跟踪问效,确保责任到位、督导到位、考核到位;同时,加强专业技术人才的引进和培养,建立科学的专家论证、咨询系统,依靠科技进步,运用现代科技手段,加快村庄土地整理的决策和科学管理。从组织、技术和制度上确保村庄土地整理工作扎实有效、健康快速发展。

### 3.2 广泛宣传发动营造良好氛围

通过坚持经常宣传与集中宣传相结合、城镇宣传与乡村宣传相结合、重点宣传与全面宣传相结合、上层宣传与基层宣传相结合的方法,充分利用召开会议、街头咨询、电影专场、电视专栏、报刊专版、知识竞赛、文艺创作等多种形式,深入宣传土地整理相关政策法规和典型经验,宣传土地整理服务于“三农”,推进新农村建设的目的和意义,树立通过土地整理建设社会主义新农村的旗帜,增进广大干部、群众对土地整理工作的理解支持,为充分发挥广大群众的创新能力,积极自觉参与村庄土地整理工作,奠定坚实的思想基础和群众基础。

### 3.3 统筹规划强化规划引导制约

(1)认真贯彻建设新农村的指导思想,着眼长远,立足当前,根据村庄实际需要和承受能力,准确

把握确定村庄发展的定位、格局和方向,切实加强村庄整治规划和布点规划的编制,发挥村庄建设规划的指导和控制作用,严格规范建设行为,确保村庄建设按规划实施。

(2)抓好村庄整理规划、土地利用总体规划、土地开发整理专项规划、城镇体系规划、村镇规划的衔接工作,明确推进新农村建设中的村庄土地整理工作思路、目标和工作措施,统筹安排村庄土地整理建设任务。依据规划制定年度计划和实施方案,分解落实规划制定目标和任务。

(3)从村庄土地整理项目的申报审查、立项审批到规划设计、项目实施和检查验收,都严格依据规划和年度计划进行,维护规划的严肃性和权威性。

### 3.4 拓宽融资渠道加大专项投入

(1)与土地整理项目挂钩,加大各级政府资金投入。巩固土地整理主渠道、依法足额收取新增建设用地土地有偿使用费等土地专项资金,争取将整治潜力大的村庄纳入国家、省、市土地开发整理项目库,积极争取上级专项资金。

(2)广泛吸纳社会投资。按照“谁整理,谁受益”的原则,建立利益驱动机制,引入市场机制,实行市场化运作。一是引入股份制,由专营公司产业化经营。二是以村民自治为前提,将整合的优势资源推向市场。对于整理复垦新增加的土地,按照土

地使用权依法流转的原则,由村集体采取公开招标的方式进行发包。三是实行耕地指标收购政策,积极推动新增耕地指标的有序流通。

(3)落实工业反哺农业、城市支持农村的精神,由政府协调,把村庄土地整理工作纳入到推进城乡一体化和建设新农村的大局中,将各项专项资金适当向整治区域倾斜,发挥资金的整体优势。

### 3.5 严格项目管理规范村庄土地整理开展

按照“高起点规划、高标准实施、高效率整治”的目标要求,强化项目工程质量管理,严格落实土地整理专家论证、项目法人、公告、招投标、合同、监理、资金管理使用、审计和工程后期管护等制度,建立公开、公正、公平的土地整理市场。在项目实施中,严把立项、施工、验收三关,根据土地利用总体规划、土地开发整理规划、村庄建设规划、项目工程设计,结合地方经济实力和自然条件的地域差异,严格论证,循序渐进,优先选择经济优势、群众优势、生态优势好的项目,优先选择有能力、有资质、有经验的监理和施工队伍,做到按规划确定项目、按项目实施管理、按设计组织施工,按规程检查验收。同时,加强项目的后续管理和权属管理,形成长效管理,巩固村庄土地整理成果,全面提升村庄土地整理工作的整体水平。