

# 沂水县开展农村土地整治的做法

冯连伟,苑玉林,李孟绪,刘剑峰

(临沂市国土资源局,山东 临沂 276001)

沂水县现辖19个乡镇,1042个行政村,总人口110.9万人,总面积2434.8 km<sup>2</sup>。2007年以来沂水县借鉴外地先进经验,结合该县实际,通过开展城乡建设用地增减挂钩,实施村庄合并、拆迁、改造,2年间共立项262个农村建设用地复垦项目,拆迁改造闲置和低效利用宅基地1.02万户,拆迁危旧房屋80万m<sup>2</sup>;建设新房屋25万m<sup>2</sup>,安置4500户;复垦总面积498.6 hm<sup>2</sup>,已验收合格的144.67 hm<sup>2</sup>新增耕地用于城乡建设用地增减挂钩,破解了土地瓶颈问题,推进了城乡统筹发展,成功探索了一条实施增减挂钩旧村改造之路。

## 1 领导重视强力推进

近年来,沂水县经济社会发展势头迅猛,建设用地日益紧张的状况逐步凸现。如何破解制约经济发展的“瓶颈”,在保证耕地总量不减少,建设用地总量不增加的前提下,保障经济发展所带来的用地需求,成为全县亟需解决的一道难题。沂水县委、县政府把开展旧村改造实施增减挂钩工作作为促进全县经济发展、破解建设用地指标不足的瓶颈、推进城乡经济统筹发展的重要措施,列入了重要工作日程。县委、县政府先后出台了《沂水县农村建设用地复垦考核办法》、《进一步规范农村建设用地整理工作的通知》、《二〇〇九年度农村建设用地整理工作意见》、《二〇〇九年度农村建设用地整理工作考核办法》等一系列的办法和文件;把开展旧村改造实施增减挂钩项目作为全县各级“一把手”工程,放到与招商引资同等重要位置,县委书记负总责,成立了以县委副书记、县长任组长,分管县长任副组长,国土资源、财政、建设、农业等相关部门负责人为成员的

工作领导小组,在县国土资源局设立了办公室,具体负责指导、协调、调度等工作。各乡镇也均成立了相应的工作领导小组,具体组织实施农村建设用地复垦工作。同时县委、县政府成立了督查办公室,对旧村改造增减挂钩项目实施进度建立了督导制度。县委、县政府与各有关乡镇签订了《工作目标责任书》,县国土资源局与各乡镇复垦村签订了《项目实施协议书》,从项目立项、实施到指标归还等各个环节,明确各方的工作职责、目标任务、权利义务,形成各级党委政府高度重视,各部门相互配合,县、乡、村三级联动的工作格局。

## 2 深入宣传营造氛围

2007年以来沂水县委、县政府一方面通过召开高规格大规模会议,不断提高各级领导干部对这项工作重要性的认识;另一方面各乡镇多次召开村“两委会”、党员会、村民代表会,做好对村干部和广大群众的宣传工作。在具体工作中,主要把握了3个层面:一是对开展旧村改造的村坚持由群众自我管理,自我实施,成立由两委成员、老党员、老干部和村民代表参加的领导小组,组织拆迁户外出参观,使拆迁户充分认识旧村改造的好处;二是对村里家人在外工作以及有一定威望的群众进行重点宣传,率先做通他们的思想工作,让他们再做自己家人或乡邻的工作;三是对重点户“一对一”做工作,对所有的拆迁户摸清底子,具体分析,准确把握,从而统一广大村民的思想,自觉支持参与建设用地整理复垦工作。充分利用政务公开栏、广播、电视、报纸等多种形式广泛宣传,由于宣传工作深入细致,有力地促进了该项工作的顺利开展。

\* 收稿日期:2009-05-27;修订日期:2009-07-12;编辑:陶卫卫

作者简介:冯连伟(1966—),男,山东临沂人,主要从事国土资源管理工作。

### 3 科学谋划因地制宜

沂水县开展旧村改造实施增减挂钩工作主要把握了4项要点:一是先易后难。在工作中按照“规划先行、先易后难、规范操作、群众受益”的原则,以点带面,积累经验后再逐步推开。二是准确选择。确定“班子能力强、工作热情高、群众基础好、整理潜力大”的村进行改造。三是一年一策。2007年主要针对东部平原地区的“空心村”和西部山区“分散、零碎的自然村”,采取缩村填充的办法,尽量利用原有空闲土地安置被拆迁农户。2008年按照“撤并小型村、拆除空心村、扩大中心村”的思路,合理确定农村新社区的数量、布局、范围和用地规模,严格执行村庄和集镇的建设用地控制指标,积极引导和支持农村村民住宅建设按规划、有计划地向集镇和中心村集中。四是妥善安置。主要采取四种方式:第一种方式是空闲地安置,针对东部平原地区,村内空闲地较多的实际,利用空闲地安置被拆迁农户,逐步解决“空心村”问题。如富官庄乡东得水村,共有36户村民,经腾空后将其中16户安置在村内空闲地,每户建设3~4间平房,总建筑面积1440 m<sup>2</sup>,复垦新增耕地2.2 hm<sup>2</sup>;第二种方式是货币安置,针对需拆迁房屋多数为老房子,老年人居住较多的实际,政府充分征求拆迁农户的意愿,拆迁后给予一定的经济补助,统一将这部分人员安置到敬老院,或随其子女一起居住,不再另行安排新的住宅,如道托乡马旺村,拆迁前有住户29户,其中有21户为老年人,在征求拆迁户意见后,通过给予一定的经济补助,将其中7户统一安排随其子女居住,8户购买闲置房屋,6户安置在乡养老院,有效地促进了土地的节约集约利用;第三种方式是合村并点安置,对人口少、布局零散、土地利用低的村庄,聘请专家实地考察,现场论证,在认真分析其村形地貌、村民风情的基础上,实施合村并点,有效节约集约用地,如夏蔚镇红峪、北崖、南崖、露水峪村,居民点总面积15.73 hm<sup>2</sup>,由于村庄地处偏僻,交通极为不便,饮水困难,近年来村民陆续外出打工、经商、外迁,住户由原来的217户缩减到实施前的55户,通过实施村庄整体搬迁,将现有住户统一安排到甄家疃中心村居住,建设平房和小户型住房,每户3~4间,总建筑面积3850 m<sup>2</sup>,新增耕地13.6 hm<sup>2</sup>用于发展高效农业,经济效益十分可观;第四种方式是规划搬迁安置,按照

“控制增量、合理布局、集约用地、保护耕地”的原则,积极引导和支持农村村民住宅建设按规划、有计划地向集镇和中心村集中,如高庄镇石井村,全村共有住户68家,复垦前住宅分散在杨家山上,村民生产生活十分不便,占地面积达6.67余公顷,经过科学规划,合理复垦,该村建设小户型住房,统一安排本村村民居住,该村建设小户型住房,统一安排本村村民居住,每户2~3间,总建筑面积2040 m<sup>2</sup>,占地面积仅0.36 hm<sup>2</sup>,既增加了耕地面积,又解决了农民群众的生产、生活问题。

### 4 资金到位取信于民

沂水县从土地出让金、政府纯收益中抽取一定比例的资金,专款用于农村建设用地复垦,并制定了资金使用管理措施,建立规范的资金管理机制,设立专项资金帐户,对资金实行专户管理、专帐核算、专款专用。自2007年以来,县政府直接投入建设用地复垦资金1.06亿元,乡镇、村集体和个人投入资金0.94亿元。在具体工作中,主要把握了以下2点:一是先到位后动工。旧村改造村庄一经确定立项后,立即拨付应拨资金的40%作为启动资金,充分保证项目的按期实施,如崔家峪14个村庄立项后改造前拨付资金280万元;项目自验收合格后再拨付应拨资金的40%,待省、市对项目验收通过后拨付剩余资金。二是先评估后补偿。项目确定动工以前,村民成立评估小组本着全村“一把尺子、一个标准”的原则,对拆迁安置户逐户丈量统计、评估、审定,结合各试点村实际,合理确定补偿标准并及时张榜公布结果,对没有异议的拆迁安置户及时足额发放补偿款。

### 5 制度严格督导到位

农村建设用地复垦工作牵涉方方面面,严格把关,严格督导是项目实施成功的关键。沂水县委、县政府为做好督导工作,重点建立以下制度:一是建立工作责任制。县政府与各有关乡镇签订了《工作目标责任书》,县国土局与各乡镇政府复垦村签订了《项目实施协议书》,从项目立项、实施到指标归还等各个环节,明确各方的工作职责、目标任务、权利义务。二是建立节点计划制。各项目区乡镇、村严格按照目标责任书和项目实施协议书的要求,把任

务进行层层分解,层层落实,倒排工期,制定每阶段工作的时间进度和质量进度,以阶段为节点考核农村建设用地复垦工作完成情况,对于按时完成任务的给予表彰奖励,对工作进度迟缓的给予通报批评。三是绩效考核制。抽调县组织部门人员成立绩效考核办公室,每个乡镇确定一名绩效考核员,定期汇报情况,依据工作部署、组织保障、工作成效3个方面实行百分制考核,对在规定时间内完不成复垦任务的乡镇提出黄牌警告,责令限期完成;对规定的期间内完成复垦任务的乡镇,每亩净增耕地奖励2000元。四是实行现场点评制。由沂水县委、县政府分管领导及县监察、国土、建设、财政、农业、林业、物价、房管、审计等相关部门主要负责人组成农村建设用地复垦项目点评组,对各个乡镇实施的项目进行现场点评、打分,对项目的质量进行综合评鉴,质量不合格的实行“一票否决”,直接追究乡镇负责人责任。五是实行工作例会制,为加强调度督促,定期召开农村建设用地复垦领导小组例会,听取各项目区工作进展情况汇报,交流经验,查找不足,研究办法,统筹安排,以督促工程进度和质量。

## 6 措施得力成效显著

沂水县深入开展建设用地整理复垦工作,从措施上做到3个方面的结合工作:一是将建设用地整理复垦工作与“空心村”整治相结合。以“空心村”改造、拆旧拆违、分散自然村撤并和退宅还耕为重点,利用增减挂钩各项政策措施,鼓励农民腾退多余宅基地。在安置方面严格执行“一户一宅、拆旧建新”政策,新建、改建、扩建住房的,充分利用村内空闲地、老宅基地以及荒坡地、废弃地,切实盘活存量建设用地,避免在基本农田保护区内选址。二是将建设用地整理复垦工作与土地开发整理相结合。农村建设用地复垦后的耕地要与土地开发整理相衔接,做到田成方,路成网,水利设施相配套。三是将建设用地整理复垦工作与保障新农村用地需求相结合。农村建设用地复垦后的挂钩周转指标,优先保证新农村基础设施配套建设的用地需要,着力解决农民建房用地的实际困难,确保农业龙头企业的用

地需求。

沂水县通过实施增减挂钩旧村改造复垦,不仅增加了耕地,缓解了建设用地指标不足的压力,而且极大改善了拆旧村的村容村貌,促进了社会主义新农村建设,取得了良好的社会效益和经济效益。一是增加了耕地,提高了农民收入。2007年以来,沂水县通过农村建设用地复垦,全县新增耕地444.13 hm<sup>2</sup>,质量均好于相邻的耕地,90%以上的新增耕地适合一年两季耕作或发展高效农业。复垦后每年可增加农民收入6000万元以上。如四十里堡镇前岔河村复垦出3.2 hm<sup>2</sup>耕地,全部承包给村民发展大棚瓜菜,年均亩收入都在2万元以上,有效地增加了农民收入。二是城乡居住环境和村容村貌得到极大改观。沂水县对在县城规划区和乡镇驻地的村庄,依据规划进行综合改造,在进行合理安置后,将剩余的建设用地进行商业或房地产开发或用于其他项目建设。2007年以来,县城区共整理改造16个片区,城区外马站等10个乡镇也积极开展建设用地整理改造工作。经过改造,路、水、热、气等基础设施配套,公园绿地、环卫设施、学校等公共设施配套,整个城市面貌焕然一新,群众生活质量和城市化水平得到极大提高。三是利用增减挂钩指标,破解了当前经济发展中土地的瓶颈制约。使用增减挂钩指标,不占用新增建设用地指标而直接征地,为房地产、商业、工业等项目建设提供了最简洁、最直接、最快速的用地支持,是目前县政府快速促进项目落地最快捷的方式。2007年以来,使用增减挂钩指标144.67 hm<sup>2</sup>,为银河瀑布大酒店、青沂生物科技、鑫轮化工、铁马纺织、金锣饲料、鲁洲化工、玖力供气、巨明木业、新汽车站、三洋机械、浩宇机械、南京红太阳和片区改造等80多个重点招商项目、基础设施和居住用地项目解决了用地指标,缓解了该县的建设用地压力,保障了重点招商引资项目的落地。这些项目固定资产投资超过30个亿,建成投产后将增加税收1.5亿,将大大促进沂水经济的发展,在有效地保障经济发展对用地需求的同时,赢得了社会各界对土地管理工作的肯定和尊重,更加有效地保护了耕地和基本农田。