

新型农村社区建设与土地管理若干问题初探*

王建业

(曲阜市国土资源局, 山东 曲阜 273100)

摘要:积极推进农村社区建设,健全新型社区管理和服务体制,是中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定。文章分析了农村新型社区的建设与土地管理的矛盾,建议必须处理好新型农村社区建设与城乡建设用地增减挂钩的关系,处理好土地权属等关系。

关键词:农村社区建设;土地管理;社会稳定

中图分类号:F301.1 **文献标识码:**A

中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确指出:“积极推进农村社区建设,健全新型社区管理和服务体制,把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”的目标。山东省政府也在《关于推进农村住房建设与危房改造的意见》中提出:“以拉动投资、扩大内需、改善民生为主线,以加快城镇化进程、推动新农村建设、促进城乡一体化为目标,坚持政府统筹、科学规划、政策引导、市场运作,尊重农民意愿,发挥农民主体作用,实施农村新居建设工程,有序开展农村危房改造,节约集约用地,协同推进城市和小城镇建设、农村基础设施和环境建设、农村新型社区建设、农村社会保障体系建设、农村扶贫开发,加快改善农村居民住房条件和生活环境,促进农村精神文明建设,促进经济平稳较快增长,促进社会和谐稳定”^[1]。在上一轮土地利用总体规划执行期末,新增建设用地指标和农用地转用计划指标非常紧张的关键时期,国土资源管理部门在新型农村社区建设大潮中处理好管制和供应的关系,是实现“保增长、保红线,促稳定、促发展”目标的关键^[2]。

1 新型农村社区建设与城乡建设用地增减挂钩的关系

许多新型农村社区建设急需用地,却遭遇了既不符合土地利用总体规划又无新增建设用地计划指

标可用的尴尬局面。有些地方认为依靠城乡建设用地增减挂钩,不仅可以解决社区建设的用地指标问题,还有可能节省部分用地指标用于城市建设,一举两得;甚至有些地方提出了“要充分利用好挂钩政策,只要是农村社区建设就先挂上钩”的口号。

城乡建设用地增减挂钩政策的意义在于调整优化城乡用地结构和布局,促进土地资源的集约节约和可持续利用,缓解建设用地供需矛盾,改善农民生产生活条件,统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设。挂钩政策运用得当确实可以为新型农村社区建设添色不少,但是一哄而上、片面追求指标和补助资金、大拆大建、强制拆迁、只建不拆造成新的浪费实属不该。

(1)没有合法权属来源和未经合法批准的建设用地不适用挂钩政策。有些地方存在一些近几年未经批准在耕地上非法建设的住宅、乡镇企业、砖瓦窑场和取土采矿场地等,此类建设用地应拆除复耕,但不能申报挂钩项目。

(2)城镇规划区内的农村建设用地不适用挂钩政策。城镇规划区内的村庄可以在符合土地利用总体规划 and 城镇规划的前提下利用原有旧村址或新增建设用地进行新型农村社区建设。通过提高集约节约用地水平节余的土地可以流转用于城镇建设,但不适宜复耕,因为城镇规划区内的存量建设用地恢复耕作是不经济的。

* 收稿日期:2009-10-13;修订日期:2010-01-11;编辑:王秀元

作者简介:王建业(1981—),男,山东鱼台人,助理工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:8583524@163.com。

(3)采煤塌陷区的搬迁旧村址在稳沉之前也不适合申报挂钩项目。在塌陷区域稳沉之前可以根据预测的沉降程度采取一些简单有效的治理措施,但不适合投入过多的治理资金,更不能申报挂钩项目。

(4)新型农村社区建设中拆迁规模较大,3年内不能全部完成规划复耕任务的应分批申报实施。

只有按照规划确实不宜再作为建设用地利用又具备恢复耕作条件的合法建设用地才最适合申报挂钩项目;城镇规划区外通过新农村社区建设确实可以节余部分建设用地的也可申报挂钩项目;但不能节余建设用地或不能按时完成复耕任务的不应申报挂钩项目。

2 新型农村社区建设与新一轮土地利用总体规划修编的关系

《山东省土地利用总体规划(2006—2020年)》已获国务院批准。县、乡级新一轮土地利用总体规划的修编工作也在进行中。此次规划修编的突出特点就是严格保护耕地,集约节约用地。一方面要保吃饭,保18亿亩耕地红线;另一方面又要促发展。在当前工业化、城镇化的快速发展时期,对土地特别是耕地的占用需求量又比较大,加之适宜开发为耕地的后备资源日益匮乏;因此,解决发展用地问题的根本出路在于节约集约用地。新一轮规划修编只能在适度安排新增建设用地规模,重点保障交通、能源、水利等重点建设的基础上,加大对存量建设用地的盘活力度,提高土地利用效率,优化配置城镇、工矿用地,整合规范农村集体建设用地;充分利用未利用土地积极拓展建设用地新空间来缓解用地的矛盾,满足发展的用地需求。

(1)新型农村社区建设应当规划先行。结合新一轮土地利用总体规划修编,编制好县域村镇体系规划,合理确定中心镇、一般乡镇、各类村庄的区位和规模,合理安排农田保护、生态涵养、基础设施、产业发展等空间布局。

(2)新型农村社区建设应当坚持保护耕地、集约节约用地原则。通过合村并点、治理空心村等多种形式,充分利用原有旧村址和荒地劣地,不占或少占耕地。加大政策引导和重点扶持力度,提高农民建新拆旧的积极性。在压缩农村居住用地面积的同时,整治废弃砖瓦窑场等独立建设用地,引导乡镇企业向产业园区集中。

(3)确需占用耕地和基本农田集中建设的农村

社区应当在新一轮土地利用总体规划修编的过程中,确定好新的土地利用结构与布局,预留出适当的建设空间,并与建设、环保等其他行业规划协调一致^[3]。选址时应充分考虑基础设施的配套、交通便利、生态协调等因素,避开地质灾害易发区、泄洪区、生态保护区,避开规划的交通、能源、水利等基础设施,避免压覆重要矿藏,以免造成二次搬迁。

一些地方在新农村社区建设中,为降低拆迁难度,不愿利用旧村址,转向占地成本较低的耕地进行建设,不顾国家三令五申,借规划修编之机,大规模地调整基本农田;更有甚者,打着符合新一轮土地利用总体规划的幌子为占用基本农田建设的新型农村社区办理用地预审和项目审批。这种做法势必会造成占好补劣、建新不拆旧的问题日趋严重,甚至可能引发新的圈占土地热潮。

3 新型农村社区建设与土地权属管理的关系

新型农村社区建设可能涉及集体经济组织和农村村民之间的权属调整。其调整应当充分保障当地农民权益不受侵害,坚持民主自治和平等协商原则。

(1)新型农村社区建设使用土地权属问题。城中村和城边村采用商业模式进行整体开发建设的社区,应当使用国有土地;用于安置本村村民的土地可以划拨方式取得,并按经济适用房的政策管理;用于商业开发的土地应以“招、拍、挂”出让方式取得。村民集资建房或自建住房可以使用集体土地^[4]。

(2)新型农村社区建设中涉及合村并点的村庄,可以集体经济组织为单位通过交换土地的方式在新型农村社区规划建设区域内集中建设住房。交换的土地应经县级人民政府批准后进行变更登记。

(3)在新型农村社区建设中,使用集体土地建设的房屋不得出售给城镇居民,原则上不对本社区以外的居民出售。

4 新型农村社区建设与用地审批管理的关系

(1)新型农村社区建设项目在办理项目审批或核准前应先取得用地预审文件;在办理建设项目开工手续之前应先取得用地批准文件或土地使用权证书,不可以预审文件代替用地审批。

(2)新型农村社区建设中,采取房地产开发模式运作的须办理土地征收手续;涉及农用地转用的要办

理农转用手续,已获批准城乡建设用地增减挂钩项目的农村社区用地,不需另行办理农转用手续;涉及集体建设用地权属调整的要办理宅基地或集体建设用地审批手续。

(3)新型农村社区建设用地的供应,应当参照农村宅基地管理的模式,继续坚持一户一宅和审批公示制度。地方政府和国土资源部门应当严格用地审批制度,加大执法监管力度,杜绝未批先建、边报边建等违法违规现象出现,避免小产权房和集体土地开发房地产现象卷土重来。

5 结论

该文分析了新型农村社区建设与城乡建设用地

增减挂钩、新一轮土地利用总体规划修编、土地权属管理以及用地审批管理之间的关系,提出在新型农村社区建设中只有正确处理好管制和供应的关系,才能真正实现“保增长、保红线,促稳定、促发展”的目标。

参考文献:

- [1] 山东省人民政府. 山东省人民政府关于推进农村住房建设与危房改造的意见[J]. 山东政报, 2009, (7): 4-7.
- [2] 张月英. 对农村社区建设中土地管理问题的思考[J]. 浙江国土资源, 2007, (9): 42-44.
- [3] 陈桂玲. 对邹平县新一轮土地利用总体规划修编的思考[J]. 山东国土资源, 2009, 25(6): 12-18.
- [4] 王业恒. 加强土地权属管理的几点建议[J]. 山东国土资源, 2008, 24(12): 7-8.

Primary Study on New Type Rural Community Construction and Land Management

WANG Jianye

(Qufu Bureau of Land and Resources, Shandong Qufu 273100, China)

Abstract: Actively promoting the construction of rural communities and improving the new community management and service system is an important decision made by CPC Central Committee on building a socialist harmonious society. In this paper, conflicts between new type rural communities construction and land and resources management are analyzed. It is recommended that the relationship between new type rural community construction and urban and rural construction sites should be conducted well, and land ownership should be conducted as well.

Key words: Rural community development; land management; social stability