

菏泽市村庄改造试点工作调查与思考^{*}

侯颖¹,金惠卿¹,王国勇²

(1. 菏泽市国土资源局, 山东 菏泽 274000; 2. 菏泽市牡丹区交通局, 山东 菏泽 274000)

摘要:菏泽市自2006年启动以村庄改造为主要内容的“城市建设用地增加与农村建设用地减少”挂钩试点工作,注重三个基础,搞好三个结合,坚持三个原则,抓住三个关键,取得了农村得实惠、企业得市场、发展得空间、政府得人心的良好效果。但由于部分县、乡干部认识尚不到位、政策宣传不到位、项目资金争取不到位等原因,使这项工作还存在许多问题,通过认真分析研究,提出了符合菏泽实际的强化宣传、规划先行、政策引导、多方融资、慎选试点等切实可行的对策和建议。

关键词:村庄改造;试点工作;调查思考;菏泽市

中图分类号:F301.21

文献标识码:B

菏泽市耕地总面积65.85万 hm^2 ,共有162个乡镇办事处,5568个行政村,12795个自然村,农业人口736.8万人。全市农村居民点占地约13.33万 hm^2 ,占全市耕地总面积的21.3%,人均居民点占地190 m^2 。按照《山东省村庄建设规划编制技术导则》所规定的“平原地区城郊居民点人均建设用地面积不得大于90 m^2 /人,其他居民点不得大于100 m^2 /人”的标准测算,全市农村村庄多占地6.67万余公顷,占耕地总面积的10%以上,土地挖潜潜力较大。

1 主要做法

1.1 把握三个基础

一是群众基础。村庄规模和人均耕地少,空心村现象严重,交通不便,地势低洼,服务设施不配套,村容村貌脏、乱、差,群众对村庄改造积极性高。如东明县沙沃乡柳里村全体党员和部分村民代表联合向上级领导写信,恳请上级部门帮助实施村庄改造。二是干部基础。村两委班子团结,战斗力强,有实干精神和较强的号召力,如曹县魏湾镇老王集村,为争取成为村庄改造试点村,村干部做了大量宣传工作,村民近两年无一新建住房。三是经济基础。属于农村特色经济专业村或经商务工的较多,人均收入位于全乡镇前列。

1.2 搞好三个结合^[1]

一是和新农村建设相结合。对列为县、乡新农村建设的示范项目,政府主导,部门参与,并注重发挥村民主体作用。二是和市、县(区)城市开发建设相结合。抓住新一轮土地利用总体规划修编机遇,将全市黄河滩区2.67万 hm^2 耕地调整为基本农田,将市开发区以东1万 hm^2 基本农田等调整为一般耕地,为城乡建设用地增减挂钩创造了条件。三是和小城镇建设相结合。规划到2020年,结合村庄改造,全市建设27个布局合理、功能完善、设施配套,聚集力强的现代化小城镇,使农村居民点数量大幅度减少,城镇化率大幅度提升,加快推进农村城镇化、居住小区化和农业现代化。

1.3 坚持三个原则

(1)群众自愿原则^[2]。一是大力宣传,破除宅基地私有观念,并帮助群众算好“三笔账”,即增地增收账、政府补助账、生活环境改善账,并耐心教育村民小家服从大家,眼前服从长远。二是充分考虑农民经济承受能力。目前农村建房平均造价每平方米500元左右,新房面积约为200 m^2 ,总造价10万元。旧房拆迁划分若干等级,每平方米补助200~300元,村民户均补助款3万元。在统一规划、统一配套、统一设计前提下,村民可自行建设,并充分利

* 收稿日期:2009-05-05;修订日期:2010-03-25;编辑:王秀元

作者简介:侯颖(1975—),女,山东定陶人,工程师,主要从事文秘宣传工作;E-mail:houy8855@sina.com。

用拆旧物料和自家物料,可节省建筑成本1万~2万元。有的试点村还将新房奠基取土与渔塘建设、水利工程等结合起来,将挖坑取土烧制砖瓦与建筑垃圾回填结合起来,使建筑成本进一步下降,群众实际支付现金在5万元左右,略低于目前自建房屋成本。三是利用项目扶助资金和政府补助资金,先进进行村庄主街道拓宽、硬化和配套设施建设,树立样板,取信于民。四是制定激励政策,如先行拆迁户优先在新规划区挑选位置,拆迁面积大、腾出土地多的农户土地复垦后可优先承包等。五是建设周转房,解决孤寡老人安置问题。单县在试点村规划区范围内专门划出部分宅基地统一建设,县里投资一部分,镇和村筹集一部分,用于周转房建设。周转房作为村集体财产,只用于孤寡老人居住使用,不准买卖和他人继承。

(2)因村制宜原则。一是规划模式多样化。按照“撤村并居、迁村并点、村庄合并、填空补实”基本思路,村庄改造主要采用城乡结合部撤村并居型、小城镇聚集型、原村落拆旧建新型、偏远农村中心村定居型、整村迁建型几种规划模式。二是融资模式多样化。单县第一期试点2个村庄县财政垫资2960万元,正在申报的第三期试点村庄高韦庄镇林庄村先行申请银行贷款100万元。牡丹区小留镇后袁庄村对腾出土地提前落实承包对象,预收土地租金72万元,对群众购买新房暂时有困难的,镇村帮助协调贷款3万元。三是建设模式多样化。按照新农村建设要求,适度超前,集约用地,不搞盲目攀比。大部分试点村庄都进行了街道硬化、绿化、亮化,建设了文化大院、文体娱乐广场、超市、敬老院、卫生院等,有的村庄还规划拓宽了商业街道,完善了服务设施。

(3)依法办事原则。一是在房屋拆迁补偿上做到了公开、公正、公平。拆迁房屋的丈量、评定等都有县国土局和镇政府抽调的工作人员、村干部和房主及房主邀请的鉴证人在场,确定的各拆迁户的补偿金额在全村公示1周,群众对补助金额没有异议的,签订房屋拆迁补偿协议。二是对突击乱搭滥建房屋的,坚决予以制止,不予丈量评定和拆除补助。三是做好拆迁补助资金的管理和发放。单县政府成立了由常务副县长任组长,县国土、财政、审计、监察等部门负责人为成员的领导小组,对拆迁房屋补助金的发放实施全程监督。

1.4 抓住三个关键

(1)村两委干部带头是关键。在试点工作中,党员干部发挥了模范带头作用,带头丈量评定拆迁房屋,带头签订拆迁协议,带头进行拆迁。单县高韦庄镇大徐庄村支书带头把多余的宅基地安排给他人。牡丹区牡丹办事处迎春社区支书坚决带领社区居民搞好村庄改造工作,并自愿从个人企业收益中拿出100万元对困难群众予以扶助。

(2)县、乡政府及有关部门齐抓共管是关键。单县政府成立了由县长任指挥长,常务副县长任副指挥长,县国土、规划、建设、财政、农业、水务、林业、环保、电业等部门及项目所在乡镇主要负责人为成员的挂钩试点项目工程指挥部,相关部门各司其职,项目区所在乡镇党委书记亲自挂帅,专门抽调多名精干工作人员,靠上做工作,给试点村庄以极大的支持和鼓舞。

(3)确保群众得到实惠是关键。单县第一批改造村庄的巨大变化,给第二批、第三批试点村庄以极大的鼓舞。高韦庄镇大徐庄东邻林庄村民主动要求将该村列为第三批试点,在项目尚未正式立项的情况下,先行规划,先行贷款,先行拆迁,仅十几天的时间就拆迁200余户,目前正自筹资金抓紧建设。

2 取得的成效

(1)能够满足全市未来几十年建设用地需求,为实施“突破菏泽”战略提供用地保障。新一轮土地利用总体规划期(至2020年)内全市新增用地总量约为7.33万 hm^2 (含规划控制新增用地指标1.23万 hm^2),其中工业用地5.33万 hm^2 ,按每亩投资强度100万计算,可承载新增投资总量8000亿元。到2020年,全市城镇新增用地需2万 hm^2 ,届时城镇和工业园区可承载600万人口,全市城镇化率就能达到50%~55%。通过村庄改造及周转房建设,菏泽市农村居民点用地基本做到5~10年内不增加;本轮规划期内村庄改造复垦成的一般耕地及原村头荒地,经过数年耕种,均具备了补划为基本农田的条件,从而为下一轮土地利用总体规划(2020—2035年)期内城市建设用地继续增加提供了条件。在工业化、城镇化高速推进的情况下,通过村庄改造及窑厂废弃地、未利用土地等开发整理,能够保持全市耕地总量动态平衡和基本农田总量不减少,履行

好市、县区政府法定职责,确保城乡科学发展、持续发展、和谐发展。

(2)极大促进新农村建设,加快城乡一体化步伐。一是改善了农民居住条件、配套设施条件和生活环境条件。二是改善了村民生产条件,人均耕地增加 0.02 hm^2 (0.3 亩)左右,交通、物流和水利条件也得到较大改善。三是彻底解决了农村宅基地占有不均和矛盾纠纷问题,化解了农村“第二大难”。四是壮大了村集体经济实力。五是有助于加快农业产业化、现代化步伐。腾出土地集中连片,权属归村集体所有,为城市资金、技术等资本生产要素向农村聚集创造了条件。六是提高了民主管理、依法治村水平,密切了干群关系,增强了村两委凝聚力和战斗力。

(3)为城乡土地经营提供广阔空间,为城镇和工业园区建设聚积巨额资金。一是腾出土地的市场化、规范化流转,大大提高了农业用地的科技含量和产出水平。二是通过培育和规范小城镇建设用地市场,进一步提升了小城镇土地价值,为小城镇建设滚动发展创造了条件。三是城乡土地挂钩试点工作为城市土地经营提供了充足的后备资源,为城市建设提供资金支持。四是通过为其他市易地代保基本农田,为全省经济发展作出了贡献,同时也可获得较高的经济回报。

3 存在的主要问题

(1)部分县、乡干部认识尚不到位。一是土地法制观念依然淡薄,一旦引来投资项目,要么要求国土资源部门无条件供地,要么继续违法占地;二是以优化招商引资环境为由,对用地单位上缴的耕地占用税、新增建设用地有偿使用费地方留成部分等全额返还,以致挂钩试点项目资金无法及时足额落实;三是片面认为村庄改造工作难度大,见效慢,不如招商引资和大项目建设出政绩;四是对挂钩试点项目归还指标存有蒙混过关心理,只注重项目申报,不注重项目落实。

(2)政策支持不到位。一是政策宣传工作较为薄弱,项目资金争取不到位,有的村庄已完成了一期改造工程,应由国土、建设、农业等部门分别进行项目立项予以扶持,但至今无任何立项。二是社会融资不到位,突出表现为渠道单一,不善于综合运用多种市场化融资手段。三是由于政府财力等因素制

约,县、乡政府及有关部门扶持措施尚未完全到位。有的村庄2008年已列为第二批试点项目,挂钩指标已落实到用地单位,群众自筹资金完成了沿街一期工程,但项目扶持资金没有到位。

(3)少部分干部不注重研究村庄改造政策,不善于抢抓政策机遇。目前村庄改造政策机遇千载难逢,如新农村建设政策,拉动内需政策,国家有关部委如国土资源、建设、农业、交通、水利、民政、教育、文化等部门均出台了专项扶持政策和项目资金,但部分干部对此缺乏研究,争取工作跟不上,往往与机遇失之交臂。

(4)农村违法建房势头不减。一方面全市每年将蚕食耕地 $1\ 333.33\text{ hm}^2$ 以上;另一方面进一步激化宅基地纠纷,2008年全市因宅基地问题引发上访案件71起,占土地问题上访总量的30%,无疑给今后村庄改造工作带来更大阻力、更大损失。

4 对策与建议

(1)强化宣传^[3]。一是强化土地供应严峻形势的宣传,使全市干部群众自觉转变用地观念,在用地挖潜上狠下功夫;二是强化对挂钩试点工作重要性的宣传,列为当前学习实践科学发展观的重要内容;三是强化对试点工作先进典型的宣传,树立典型,以点带面。

(2)规划先行^[4]。结合新一轮土地利用总体规划修编,对城镇、村庄周围的基本农田进行合理调整,为农村旧房改造预留建设用地空间。城乡规划部门要和国土资源部门搞好配合,加快编制和修订县域村镇体系规划、镇(乡)规划和村庄规划,确保在2010年底前完成。原则上规划改造前不再受理新的宅基地和建房申请,确需建房的按统一规划进行建设,并发挥示范带头作用。

(3)政策倾斜^[4]。一是各级政府设立专项资金,既可对农户直接补助,也可对集中建设的农房项目开发单位和自建农房农户给予贷款贴息。二是土地出让金平均纯收益的20%用于农业土地开发部分和部分新增建设用地土地有偿使用费,统筹用于村庄改造和土地复垦工作。三是制定金融扶持政策,各金融机构简化担保手续,扩大贷款业务,对村庄改造农户提供低息信贷支持。四是抢抓政策机遇,政府各有关部门积极主动为试点村申报项目,除城乡

建设用地挂钩试点项目外,还申报农村危房改造、迁村并点、村村通公路、村村通自来水、农村校舍改造项目等,尽可能争取上级扶持资金。五是县区政府正确处理城乡建设用地增减挂钩试点工作与招商引资、新农地建设的关系,用地企业凡占用挂钩周转指标,必须足额交纳各项用地手续报批费用,县区政府必须按规定将项目扶持资金及时拨付到试点村庄,凡擅自返还用地企业的,按违纪挪用专项资金追究相应责任,并扣减该县年度用地指标。

(4)多方融资^[5]。一是群众自筹。以群众为主体,按照村庄改造规划,自备物料,自筹自建。二是土地收益。把置换出来的空闲地复耕,租赁给企业或群众发展经济,租赁收益用于补助群众改建房屋。三是企业带动。在企业周边或开发区内的村庄,政府引导企业投入资金帮助村庄改造,走联合开发、互惠互利、村企共赢的路子。四是外商投资。吸引外地客商投资开发“空心村”,挖潜的土地依法流转给外商进行农业项目开发经营,或在城市用地指标上给外商优先安排。五是市、县两级土地储备中心进行部分土地使用权的抵押贷款,再通过整理的土地增值、挂钩建设用地指标的出让金、相关税费等收益来平衡预算。六是结合小城镇建设,对城镇内各类经营性土地使用权以招、拍、挂形式依法流转,以地生财,以财建镇。

(5)慎选试点^[5]。按照市政府要求,2009年全市选择100个村庄进行村庄改造试点。县、乡政府及国土资源部门要深入农村实地调研,严格标准,多方比较,好中选优。县、乡政府及有关部门加大对现

有改造村庄的帮扶力度,帮助试点村运用市场经济办法,综合采取各种融资手段,重点尝试由财政担保,提供银行贷款,并鼓励社会各界伸出援助之手,主动投工、投料,测绘、规划、监理等部门无偿提供技术服务,确保试点工作积极稳妥地开展。

(6)落实责任^[3]。一是把村庄改造工作列入县区、乡镇实践科学发展观综合考核重要内容,列入每季度县区大项目建设观摩重要内容,列入领导干部政绩重要内容。二是实行村庄改造工作乡镇政府负责制。由于挂钩试点工作省政府立项后既可使用用地指标,而项目实施跨度3年时间,可能涉及到乡镇主要领导调动,应实行跟踪问责。三是严格落实项目资金使用和监管责任。设立财政专户,跟踪监理,跟踪审计,分期拨付,专款专用,张榜公布,一旦发现侵占、挪用现象,一律依法依规严肃处理。四是挂钩试点项目凡未能按期完成的县区,扣减该县年度用地指标,并对项目责任人给予党、政纪处分。

参考文献:

- [1] 高立勇.履行职能挖潜节约积极作为改善民生[J].山东土地,2009,(3):39-41.
- [2] 高立勇.挖掘土地资源开源节流并举[J].山东土地,2009,(3):42-43.
- [3] 刘邦锁.关于平阴县实施村庄整理工作的探讨[J].山东国土资源,2009,25(11):13-15.
- [4] 沈华详.造地增粮惠农家[J].国土资源通讯,2009,(23):45-46.
- [5] 孙若馨.单县城乡建设用地增减挂钩试点工作的主要作法[J].山东国土资源,2009,25(11):65-66.

Survey and Thoughts on Village Transformation Experiment in Heze City

HOU Ying¹, JIN Huiqing¹, WANG Guoyong²

(1. Heze Bureau of Land and Resources, Shandong Heze 274000, China; 2. Mudan District Transportation Bureau in Heze City, Shandong Heze 274000, China)

Abstract: The linking experimental work of "increasing urban construction using land and decreasing rural construction using land" was carried out in 2006 in Heze city. In order to do the transformation work well, three foundations have been focused, three proper combinations have been done well, three principles have been insisted on, and three keys have been grasped as well. This work have achieved many benefits, such as gaining benefits in rural areas, gaining market in companies, gaining space in industry development, and the government be appreciated by people. However, due to the shorting of recognition, propaganda and project fund, some problems occurred in this work. Through careful analysis and study on this work, relative countermeasures and suggestions are put forward, they are strengthening advocacy, planning ahead, policy guidance, seeking financing, and choosing the pilots.

Key words: Village reconstruction; pilots; investigation and thoughts; Heze city