



临沂市城乡建设用地增减 挂钩试点工作调查与思考^{*}

李德强,李涛,王步远

(临沂市国土资源局,山东临沂 276001)

摘要:2006年以来,临沂市先后被列为全国第一、二批城乡建设用地增减挂钩试点城市。试点工作中周密部署、科学规划、注重创新,走出了一条符合临沂实际的增减挂钩新路子,较好地实现了农民得实惠、企业得市场、发展得空间、政府得人心。但也存在一些值得重视的问题,需要作进一步的思考与探索,以便积极稳妥地推动城乡建设用地增减挂钩试点工作。

关键词:建设用地;增减挂钩;试点工作;调查思考;临沂市

中图分类号:F301

文献标识码:C

临沂市面积1.72万 km^2 ,人口1036万,人均耕地0.08 hm^2 ;辖7151个行政村,农村人口844.5万,总户数275万户;村庄占有非耕地14.2万 hm^2 ,人均161.67 m^2 。近年来,临沂市的城镇化率每年以2~3个百分点快速提高,每年大约有20万人转为城镇居民,按每人100 m^2 计算,需要建设用地0.2万 hm^2 左右,在新增建设用地指标有限的情况下,全市用地形势极为严峻。2006年以来,临沂市坚持把城乡建设用地增减挂钩作为落实科学发展观,化解“双保”矛盾,服务经济社会发展的具体措施来落实,作为优化城乡用地结构,盘活农村土地资产,加快新农村建设的重要切入点来抓,积极试点,扎实推进,运行势头良好。

1 增减挂钩工作基本情况

2006年,国土资源部批准临沂市为第一批城乡建设用地增减挂钩试点城市,挂钩周转指标总规模242.21 hm^2 ,共10个项目区,涉及2个县9个乡镇23个行政村。目前所有项目区的拆旧、建新、安置和复垦工作全部完成,扣除安置用地28.68 hm^2 ,节余挂钩指标213.61 hm^2 ^[1]。2008年11月,山东省政府批复临沂市第二批增减挂钩试点项目区规

划,共20个项目区,涉及8个县45个乡镇146个村庄,总规模491.78 hm^2 。截至目前,已完成拆旧工作量的77%。2009年11月,山东省政府批复临沂市2009年度增减挂钩项目区规划,共37个项目区,涉及14个县120个乡镇299个村庄,拆旧面积1451.14 hm^2 ,建新区1140.36 hm^2 。截至目前,已完成拆旧工作量的44%。2010年,临沂市共申报48个项目区,涉及10个县93个乡镇161个村庄,拆旧面积1411.82 hm^2 ,复垦耕地1248.7 hm^2 ,安置用地357.01 hm^2 (其中农用地189.4 hm^2),建新区1059.3 hm^2 。

2 增减挂钩工作主要做法

(1)建立多元化资金保障体系。一是集中整合资金。聚合国土、交通、水利、环保、农业、林业等部门的涉农资金,按照“渠道不乱、用途不变、专账管理、统筹安排、各记其功”的要求,将涉农资金进行捆绑使用,充分发挥综合效益。二是强化市场运作。增减挂钩周转指标可在本市行政区域内,按照规定范围、规范操作、结果可控的原则进行有偿调剂使用,获得的土地级差收益,全部用于拆旧村居的农村住房建设及土地整理和复垦,且增减挂钩周转指标

* 收稿日期:2010-06-10;修订日期:2010-07-03;编辑:曹丽丽

作者简介:李德强(1975—),男,山东临沂人,主要从事国土资源管理工作;E-mail:lysgtzjy@163.com。

安排不低于40%的比例用于经营性用地,提高挂钩土地的收益率。三是设立专项资金。市政府贷款10亿元,设立增减挂钩专项周转资金,县区政府自筹资金不足以满足整治项目实施资金需求时,可向市政府申请启动贷款,增减挂钩项目完成后,按照贷款协议归还本息,逾期不能归还的,通过财政体制扣还。各县区对周转资金实行专户管理、专款专用、专账核算、封闭运转,任何单位和个人不得截留、挤占、挪用和抵扣。

(2)实行规范化运作管理机制。一是建立增减挂钩项目台账,明确项目的名称、位置和面积,全程跟踪挂钩周转指标的下达、使用和核定归还。二是加强腾空土地整理。宅基地进行复垦要做到“五到位”:拆旧区内的道路平整到位,垃圾清运到位,树木清理到位,土地整理到位,基础设施配套到位,确保达到验收标准。为确保拆旧复垦到位,一些县区对在规定期间完成复垦的乡镇按净增耕地数量给予奖励,对农户自行拆除旧住房、交还宅基地的,可给予一定的经济补偿;对不能按期完成拆旧复垦的,市里将冻结建设用地审批。三是加强周转指标和节余指标的管理。挂钩指标实行总量控制、封闭运行、定期考核、到期归还,市里对增减挂钩工作实行动态监管,进行不定期督促检查,定期通报工作进度。对未能按计划及时归还指标的县区,限期整改;对违规操作的,加倍扣减下一年度建设用地计划指标,停止增减挂钩和新增建设用地审批,确保到期归还挂钩周转指标,保证城乡建设用地总规模不突破、耕地面积不减少、耕地质量不下降。

(3)推行多样化拆旧建新模式。一是原村庄拆旧建新。对于原村庄占地面积大、土地闲置率高的空心村,通过旧村改造,最大限度地减少闲置土地,节余用地指标用于城镇建设。二是整体搬迁提升。把地处偏远山区、地质灾害易发区、水利工程建设影响区、风景区等生活条件较差的农村居民点,整体搬迁到自然条件好、交通便利,适宜定居的区位,对原有村址进行复垦。在拆迁安置工作中,采取先安置后拆迁的办法,对拆旧区房屋,由物价、房管、林业等部门进行评估并张榜公布,补偿到位后搬迁一户拆迁一户。对新建安置实行统一规划,统一建设。老年房村集体出资、青年房在旧房拆迁补偿的基础上,再进行分类补贴,群众非常满意。三是偏远农区中心村定居。对于远离城镇、居住分散、自然村较多、

工副业不发达的村庄,在尊重农民意愿前提下,集中建设中心村,强化水、电、路、气、医、学等公共基础设施,改善居民生产生活条件。临沂市根据分配的增减挂钩指标规模,在每个县区确定2~3个增减挂钩示范区,充分发挥了示范典型的引领作用。

(4)注重城乡一体化协调发展。一是与农村住房建设和危房改造相结合,先建后拆,妥善安置,突出抓好项目区整体搬迁,加强农村基础设施和服务设施等公益事业建设,美化居住环境,造福农民群众。二是与土地整理相结合。特别是“腾空地”复垦工作必须是田、水、路、林、村、房的综合整治,着力提高农业综合生产能力,改善农民生产生活条件。三是与农村宅基地“一户一宅”政策相结合,加强农村宅基地管理,落实农村宅基地超面积有偿使用制度。四是与农村集体土地流转相结合,积极探索农村集体建设用地市场化运作模式,有效盘活农村存量建设用地,引导农用地通过流转实现高效利用,增强农村经济活力。

3 增减挂钩工作取得的成效

(1)提高了土地使用效率。通过实施大规模村庄合并、拆迁和改造,农村存量建设用地得到挖潜盘活和集约利用,目前全市实施增减挂钩项目区77个,面积2 092.17 hm²,扣除建新安置用地后,可盘活农村土地0.1万hm²。

(2)促进了城乡统筹发展。全市共搬迁整治旧村125个,改造“空心村”102个,涉及农户1.1万户,拆旧房屋2.8万间,建新房屋2.5万间,改造后的新村基本实现村见方、房成排、路路通、环境美,水、电、路、热、气“五通”,群众生活质量显著提升。复垦整理后新增耕地地势平坦、土层深厚、耕地连片,沟、路、渠等设施完善,为大规模高效农业开发和机械作业打下了良好的基础。

(3)推动了城镇化进程,拉动农村内部需求增长。目前,正在实施的临沂市第二批增减挂钩试点项目区投入资金规模近2.7亿元,已经到位资金1.25亿元,项目区内村庄居民共建新房5 000户,户均土地施工,装饰装修和家电家具等投入约10万元,拉动投资5亿元,带动装饰装修和家电家具等相关产业发展。促进城乡就业,每年至少提供城乡就业岗位2万个,增加农民纯收入2亿元,为全市扩大内需、实现经济平稳较快发展提供了强有力的支撑。

通过农民向小城镇集中,居住向城镇的集聚,方便了农民购物、就医和子女上学,农民开始享受公共设施和公共服务,政府对村庄公共设施的投入成本明显降低。通过把农村节余的建设用地指标调剂到城镇使用,获得的土地级差收益返回农村用于新农村建设,形成了良性循环,目前全市增减挂钩项目已返还农村级差收益4.65亿元。城市带动农村,把分散居住的农民集聚起来,加快农村新社区建设步伐,全面改善农民的居住环境,提升城市的辐射吸收功能,对实现全市经济社会又好又快发展发挥了至关重要的作用。

4 增减挂钩工作存在的问题

(1)增减挂钩工作进展不平衡。各地政府对增减挂钩认识不统一,部分县区拆旧进展较快,但也有个别县区至今进度缓慢,影响了全市整体工作进度,到期归还指标的压力很大。

(2)增减挂钩项目区整体拆迁比例偏低。全市目前实施的增减挂钩项目区由于选址上重点考虑拆旧区的难易程度,与新农村建设结合不够全面,项目区布局零散,村庄“开天窗”现象较多,整体搬迁村庄比例偏低。

(3)涉农资金“捆绑”使用程度偏低。目前投入到增减挂钩项目区的资金主要为挂钩补助资金,涉农资金捆绑使用程度低,不能形成合力,未能实现政府投资“四两拨千斤”的作用。

(4)规划衔接不够紧密,影响了项目区的选点布局。城乡建设用地增减挂钩专项规划与农村住房建设与危房改造三年规划、县域村镇体系规划和农村住房集中连片详细规划的编制衔接协调还不够,一定程度上影响了增减挂钩项目区的选点布局。

5 对深化增减挂钩工作的几点思考

(1)坚持政府主导、部门联动。由政府强力整合各部门力量,建立健全工作组织协调机构,落实共同推进责任,真正做到资源优化配置、资金集中投入、政策配套运用,形成以土地为纽带,政府主导、国土搭台、部门协作、上下联动的管理体制^[2]。明确各相关部门在增减挂钩工作中的职责和职能分工,做到任务明晰、行动协调、步调一致。强化监督考核,把增减挂钩列入政府考评体系,增强各地开展增

减挂钩工作的积极性、主动性,从面上强势、整体推进。

(2)坚持尊重民意。争取农民对增减挂钩的理解和支持,防止强迫命令,不搞大拆大建,强制搬迁,不搞“形象工程”和政绩工程,对被拆迁农民要妥善安置,扶持经济条件较差的农户解决困难,切实提高被拆迁农民的生活水平,保障其长远生计。

(3)坚持多样化安置。要与新农村建设相结合,田、水、路、林、村、房综合考虑,统筹生产、生活用品、居住、建设、生态用地,配套建设道路、水、电、通信、绿化、卫生院、文化站等公共服务设施,实现村见方、房成排、路路通、环境美,让农民享受“城里人”生活。与城乡统筹发展相结合,引导财政和社会资金投入农村,实现“以城带乡、以工补农”,促进农业滚动发展,农民稳定增收,村容村貌更新,同时通过增加建设用地,缓解城市建设用地压力,支持城镇化进程。与农村住房建设和危房改造相结合,通过增减挂钩推进农村住房建设和危房改造,大规模实施旧村搬迁改造和“空心村”治理,以此带动农村住房消费,拉动相关产业发展,促进城乡就业^[3]。与发展高效农业相结合,在增减挂钩项目区大规模建设“茶园基地”、“中药村基地”、“农业高科技示范园基地”,推动高效生态农业发展,有效增加农民收益,实现社会效益、经济效益和生态效益和谐统一。

(4)坚持统筹安排。工作安排上要坚持先易后难,即先从工作容易推进的村着手整治,再推及其他村;先穷后富,即先改造经济基础比较薄弱、旧房危房较多、亟需改造的村,再改造经济基础比较富裕的村;先强后弱,即先选择村集体班子比较强势的村改造,树立样板,带动其他班子比较弱的村。要注意保持农村特色,保留传统的农耕文化和民风民俗中的积极元素,建设与城镇同样便利但风貌有别的现代农村,而不是建设像城镇一样的农村^[4]。

参考文献:

- [1] 庞西祥.临沂市第一批建设用地增减挂钩试点调研[J].山东国土资源,2007,23(11):47-49.
- [2] 郑文聚,杨红.农村土地整治新思考[J].中国土地,2010,(2-3):69-71.
- [3] 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(鲁政发[2009]17号)[EB/OL].[2009-03-16].http://code.fabao365.com/law_55879_4.html.
- [4] 刘义明.深化“增减挂钩”工作的几点思考[N].国土资源导报,2009-11-23.

Thoughts on Decreasing Urban Construction Using Land and Increasing Agricultural Land in Linyi City

LI Deqiang, LI Tao, WANG Buyuan

(Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276001, China)

Abstract: Since 2006, Linyi city has been listed as the first and second experimental city for decreasing urban construction using land and increasing agricultural land. During carrying out this experimental work, leaders have paid more attention and made careful arrangements, scientific planning, standardized operation and focused on innovation. By carrying out this work, farmers can get benefits, companies gain markets and development space, and the government can get the popular trust. But there are still some shortcomings, so further study and exploration should be done to promote this work actively and steadily.

Key words: Construction using land; decreasing urban construction using land and increasing agricultural land; experimental work; investigation and thoughts; Linyi city