



兖州市建设新型社区的实践^{*}

田勇, 贾玉鑫

(兖州市国土资源局, 山东 兖州 272100)

摘要:促进经济发展方式转变, 节约集约用地是关键。兖州市国土资源局以作风建设的实际成效和依法行政的具体要求, 坚持科学与创新并重, 和谐与发展并举, 节约用地, 整合资源, 实现了新农村建设和节约集约用地的“双赢”。

关键词:节约集约用地; 增减挂钩试点; 复垦; 新型社区建设; 兖州市

中图分类号: X87

文献标识码: C

兖州市地处鲁西南平原, 是国家重要煤炭基地和山东省3大地下丰水区之一, 总面积651 km², 人口60万人, 耕地4万hm², 辖9镇、3个办事处, 493个行政村。兖州市力争3年时间, 确保投资3亿元, 将全市二分之一的村庄, 整合为50个左右的新型农村社区, 可节约土地0.2万余公顷。截至目前, 全市已整合改造村庄42个, 节约土地330 hm²^[1,2]。

1 多措并举促进新型社区建设

1.1 强化措施推进城乡增减挂钩试点

(1) 广泛宣传发动。把宣传教育放在突出位置, 把尊重民意作为基本要求, 通过组织座谈、外出参观、集中学习、开辟专栏等多种渠道, 引导教育群众转变思想观念, 改变传统落后的生活方式, 培养健康、文明、现代的生活习惯, 确保了新型农村社区建设扎实有序开展。

(2) 加强领导推动。兖州市成立了由市政府分管领导任组长, 建设、土地、财政、农业等部门主要负责人为成员的挂钩试点工作领导小组, 集中力量抓好组织领导和指导协调。各镇、街也成立了相应的工作机构, 确保一茬接着一茬抓, 一任接着一任干。同时, 市政府与试点镇签订《工作目标责任书》, 形成了部门相互配合, 市、镇、村三级联动的推进机制。

(3) 强化示范带动。按照村庄规划科学合理、新村建设初具规模、村级组织健全有力、经济实力较

强、群众基础较好的条件要求, 重点在2个新型乡镇和3个街道办事处优先选择一批村庄进行示范建设, 力图建设成为环境优美、配套完善、管理有序的新型农村社区, 确保基础设施达到“五化十通”标准, “五化”即硬化、绿化、亮化、净化、美化, “十通”即通路、水、电、气、暖、污、公交、电话、宽带、有线电视; 社会服务中心达到“十有”标准, 即社区内建有学校、卫生服务站、文化健身广场、商场超市及群众工作室、治安警务室、图书阅览室、党员服务室、计生服务室和综合服务大厅。目前已高标准完成了新兖镇牛楼、金村、太阳吴村、华勤马青等中心社区, 以及大安镇后道义、龙桥街道五里庄、兴隆庄镇道沟等10个中心社区建设。

(4) 完善政策促动。建立完善财政支持新农村建设的稳定增长机制, 用足用好上级各项支农惠农政策, 确保合村并点支出增长高于地方财政收入增幅, 确保土地出让金纯收益的20%用于新农村建设, 并将新增建设用地有偿使用费和耕地开垦费每亩2.72万元, 作为村庄改造项目实施资金^[3]。认真做好政策衔接配套和措施及时跟进, 出台实施了《兖州市城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩办法》、《兖州市建设用地置换办法》和《关于加快推进新型农村社区和农村住房建设的意见》等规范性文件。不断加大合村并点的资金扶持力度, 新

* 收稿日期: 2009-11-25; 修订日期: 2010-01-14; 编辑: 曹丽丽

作者简介: 田勇(1958—), 男, 山东荣成人, 兖州市国土资源局局长, 主要从事国土资源管理工作; E-mail: yzsgtj@126.com。

村建设和旧村复垦项目实施经费按每亩2.52万元标准列支,拨付挂钩项目所在地镇街;项目勘测、申报、管理和验收资金按每亩2000元标准列支,拨付国土资源行政主管部门;每年开工时,按本年度应付资金的60%拨付给各镇街,作为启动资金;年终经验收完成本年度任务的,再拨付年度应付资金的30%;项目总体竣工并通过验收确认后,一并拨付其余资金。近期,兖州市对村庄建设搬迁户又出台并实施了每户再补助2万元鼓励优惠政策。2008年首批启动实施的新兖镇增减挂钩试点项目,涉及新兖镇金村、杨厂、东张庄、老府庄4个村,753户2797人,4个村庄旧村占地共51 hm²,新村占地21 hm²,节约用地30 hm²,获得各级财政支持1220万元。对节约出的土地挂钩置换到城镇规划区(工业园区),切实解决了华勤集团、耀晖太阳能等项目用地需求,华勤集团与世界五百强企业美国固特异公司共同投资2亿美元,建设亚洲最大的强力输送带项目,目前已经实现固定资产投资10亿元,年销售收入增加18亿元,吸纳500多名农村劳动力转移就业;耀晖太阳能投资3亿元新上年产8万吨节能灯管项目,并获得国家发改委节能支持资金3000万元,建成投产后,年可以实现销售收入10亿元,增加利税1.8亿元。同时,对旧宅基地复垦后,集中连片种植,建设高产稳产田,实施农业产业化项目,壮大了村集体经济实力,增加了农民收入。

1.2 创新模式实施农村社区建设集约用地

(1)“旧村入城”模式。兖州市把加快城市基础设施建设、园区配套建设和农村社区建设作为突破口,集中人力、物力、财力对原有的城边村、城中村以及新城规划区内的村庄,依据城乡规划,进行整体改造和综合开发,建设高标准住宅小区,逐步与城市融为一体。相继实施了龙桥、红花、五里庄等旧村整体改造,建成了龙桥小区、火炬花园、吴村花园、红花丽苑等新型社区,已成为全市住宅小区建设的典范,改造旧村节约的土地70.66 hm²全部用于城市建设,实现土地收益近2亿元。

(2)“旧村入镇”模式。兴隆庄镇结合压煤村庄搬迁,先后将北湖村、王楼村、前小疃村、小南湖村、岗头村、凉衣井村等9个村庄搬迁到镇驻地,节约土地80 hm²,特别是前小疃、后小疃、道沟、汪庙等4个压煤村庄一次性搬迁,集中建设45栋4层住宅楼,

基础设施配套,节约土地36.2 hm²。同时,旧村通过综合治理,增加耕地200余公顷,发展养殖水面120余公顷,标准化养殖场25个,有力地推动了农村经济发展。目前,兴隆庄镇正在对南张村、大施村、刘家楼、和尚堂、雷家厂、后樊、王庄、梓柳树等8个压煤村庄实施整体搬迁,计划2~3年内全面完成。

(3)“旧村入区”模式。为加快《兖州市基本农田示范区土地整理项目》和《新兖镇城乡增减挂钩试点项目》重点工程进度,推进新型农村社区建设,兖州市将新兖镇与兖州工业园区合并,大安镇、谷村镇与兖州经济开发区合并,实施了“镇、区”合一。新兖镇凭借经济强镇的实力,着力推进大马青村、官庄村、金村、牛楼村、王鲁村、代村等村庄合并建设新社区,节约土地50.66 hm²,既解决了工业园区新上项目的用地需求,又增加有效耕地面积28.66 hm²,开辟了农业增效的新途径。大安镇全面做好宣传教育发动、加强领导推动、完善政策促动工作,采取政府出一点、企业拿一点、群众集一点的办法,积极筹措资金,规划布局,试点先行,对夏家村、后道义村、穆庙村等村庄即将进行改造。目前,先后建成辛北庄、五圣堂等8个居民生活区,节约土地24 hm²,使合并村庄与经济开发区连为一体,并成为功能区,实现了农村剩余劳动力的转移,打造了农民增收的新亮点。

(4)“村企合一”模式。本着“规划引导、农民自愿、企业自主、用地集约”的原则,鼓励支持大企业与驻地镇村建立紧密型合作共建关系,走村企联合的路子,由企业出资对村庄进行整村迁建,建设“设施城市化、管理社区化、建设特色化、内涵四型化(人才型、服务型、文化型、生态型)”的新型农村社区。新兖镇小马青村等3个村庄与华勤集团共同建设了新马青乐园,旧村通过整理节约土地22 hm²,满足了华勤集团合资项目用地需求;太阳纸业与吴家村合作建成了太阳吴村中心社区,吴村通过整体搬迁节约土地20 hm²,用于太阳纸业与世界五百强企业美国国际纸业公司合资建设年产30万t液体包装纸项目建设,填补了亚洲空白。

(5)“合村并点”模式。对规模较小、环境较差、交通闭塞、分布零散,用地方式粗放、结构不尽合理、发展相对滞后的村庄,坚持科学规划,一村一策,分类实施,整体推进,拆掉平房建楼房,合村并点建社

区。在拆旧建新中切实维护农民群众和农村集体经济组织的知情权、参与权和监督权。组织保障到位,成立了以市长为组长的“合村并点”重大工程指挥部,实行了市级领导班子成员包保联系点制度,落实了各镇街和市直部门目标责任制。强化政策扶持,用足用好国家支农惠农政策,建立完善财政支持新农村建设的稳定增长机制,确保“合村并点”支出增长高于地方财政收入增幅,制定出台镇街、村资金补助、搬迁扶持、规费减免和信贷支持政策。积极争取上级扶持资金,多方筹措地方配套资金,确保每年列支1 000万元并将全市土地出让金纯收益的20%用于新型农村社区建设。兖州市不断加大资金扶持力度,市财政对“合村并点”村每亩拨付2.52万元的建设配套资金。近期兖州市对村庄建设搬迁户又出台并实施了再补助2万元的鼓励优惠政策。目前,新兖镇对寨子、于桥、乔村等20个村庄进行了改造,建设了寨子、吴村、牛楼、泗庄等中心社区,累计节约土地83.33 hm²。

1.3 因地制宜加快土地复垦整理开发力度

兖州现有7家矿山企业开采境内地下煤炭资源,由此造成的采煤塌陷和耕地损毁面积逐年递增。截至目前,土地塌陷面积达0.27万hm²,积水面积近0.13万hm²,塌陷区域绝大部分为基本农田,塌陷深度为6~8 m,并且平均以每年133.33余公顷的速度不断递增,预计到2020年将达到0.4万hm²左右。

(1)规划龙头做引擎。兖州市政府与中国矿业大学联合编制了《兖州市土地开发整理规划》,市国土资源局依据土地利用总体规划、土地整理专项规划和年度补充耕地计划,采取挖深垫浅、排矸填充、借势利用、浅层平整的办法,做到土地整理、复垦和开发三管齐下,积极申报并争取上级土地开发整理项目和扶持资金。

(2)加大投入抓治理。兖州市先后投入土地开发复垦整理资金近1亿元,重点实施了国家、省采煤塌陷地综合治理项目。同时还组织实施了市级土地开发整理项目7个,增加有效耕地面积300 hm²。全市连续10年实现了耕地“占补平衡”,同时保障了建设用地需求。

(3)土地整理保平衡。重点实施了《兖州市基本农田示范区土地整理项目》和《新兖镇城乡增减挂钩试点项目》。全市土地开发整理复垦面积1

186.67 hm²,其中治理塌陷地853.3 hm²,治理砂塘窑场226.67 hm²,实现新增耕地620 hm²,每年增加经济效益930余万元。

(4)强基固本惠民生。农田基础设施不断加强,项目区农田水利基础设施达到了“三成四结合”、“四通三配套”。即:田成方、沟成网、树成行,沟、渠、路、林相结合;沟与沟、沟与河、沟与渠、沟与田四相通,桥、涵、闸三配套。农民生活条件大幅改善。按照新农村建设的有关要求,对项目区的村庄统一进行了整理,迁村腾地,引导农民住宅向中心村和新型社区集中,农田向规模经营集中,有效解决了农村土地利用的“空、散、乱”等问题,拓展了城镇发展用地空间,解决了农民在饮水、行路、用电等方面的困难,切实改善了农民生活条件。

2 推动创新服务发展

(1)全面推进新型社区建设。针对农村布局较为分散、农村建设用地利用方式粗放、结构不合理等现象,通过制订政策、落实责任、科学引导、加大投入,加快小城镇和中心村建设步伐,推进农村建设节约用地。把农村住房建设和危房改造、新农村示范村建设、压煤搬迁村建设与“合村并点”紧密结合,同步规划,减少农村建设用地规模,增加城镇建设用地指标,促进村庄整理节约集约利用土地^[4]。对腾出的土地及时注入资金进行整理复垦。结合新农村工程建设,以强村带弱村,提升小城镇和中心村形象。在保护耕地、集约用地的前提下,加大基础设施建设投入,着力改善农村的居住环境,使村村做到绿化、亮化、美化。

(2)加大旧村改造力度。积极争取上级扶持资金,多方筹措建设配套资金,确保土地出让金纯收益的20%用于新型农村社区建设。重点抓好农村居民合村并点和“空心村”改造。对农村居民新建、迁建住宅用地,一律现场勘测,对村内有空闲地的,一律不得占用耕地。按照《土地利用总体规划》的要求,本着“内抓整治,外控规模”的原则,对人口少、布局零散、土地利用不高的村,实行撤销合并,对居民分散或“空心村”重新进行村庄规划,集中建设。同时,规划、国土、建设、房管、物价等部门实施高效服务,公开政策、公开程序、公开标准、公开结果,充分接受群众和社会监督,使旧村改造工作得到有序进行。

(3)充分挖掘建设用地潜力。全面排查闲置土地,提高土地利用效率。按照“以人为本、因地制宜、集约用地、正确引导”的原则,采取“保留、整理、重建、归并”的办法,分类型、分层次充分挖掘盘活利用低效闲置土地,努力提高土地节约集约利用水平。

(4)积极鼓励节约集约用地。围绕节约用地、集约发展的既定目标,加强政府调控,切实转变土地利用方式和管理方式,牢固树立节约资源观念,扎实开展土地集约利用研究,制定出台鼓励新农村建设的节约、集约利用土地的优惠政策,努力实现外延扩大的粗放用地模式向内涵式集约用地模式的转变^[5]。积极引导城镇单位居民和农村村民拆迁改造旧房、平房建楼房、楼房建高层,向“地下”和“空中”要地,最大限度地提高土地利用效率。切实建立农村建设节约集约用地的长效机制,对复垦治理后增加的土地全部交付村组管理使用,起到“村组有收益,群众得实惠”的良好效果,使其走上规范化、制度化、科学化节约集约用地的道路。

3 结论

近年来,兖州市国土资源局认真开展“双保”行

动,正确处理“保增长”与“保红线”的关系,坚持高起点规划、高标准建设、高效能管理,把城乡增减挂钩试点作为拓展发展空间的先导工程、改善农民居住条件的民生工程、推进新农村建设的基础工程来抓,既加快了城市化进程和新农村建设,又促进了节约集约用地和耕地保护,走出了一条保护土地资源和保障科学发展和谐统一的新路子。

参考文献:

- [1] 田勇. 五模式打造新农村——兖州市新型农村社区建设纪事 [N]. 中国国土资源报, 2009-12-22(4).
- [2] 山东省国土资源厅规划处. 集约节约利用土地统筹城乡发展——山东省城乡建设用地增减挂钩试点工作的实践与探索 [J]. 山东国土资源, 2009, 25(1): 1-3.
- [3] 田勇, 王国营, 秦磊. 兖州市加快合村并点保障经济发展 [J]. 山东国土资源, 2009, 25(12): 53-54.
- [4] 田勇. 关于节约集约用地的思考 [N]. 国土资源导报, 2009-09-07(3).
- [5] 田勇. 对构建保障和促进科学发展用地新机制的思考和建言 [EB/OL]. 人民网, 中国共产党新闻网, 七一社区. <http://71bbs.people.com.cn/viewthread.php?tid=57072>.

Practices on Building New Communities in Yanzhou City

TIAN Yong, JIA Yuxin

(Yanzhou Bureau of Land and Resources, Shandong Yanzhou 272100, China)

Abstract: Concentrated land use is the key in promoting the change of economic development model. regarding factual effects of work style construction and specific requirements of administration according to law as the principle, adhering to both science and innovation, harmony and development simultaneously, concentrated land use and integrating resources work have been done well by Yanzhou Bureau of Land and Resources. Concentrated land use and new rural construction have gained obvious achievements.

Key words: Concentrated land use; decreasing urban construction using land and increasing agricultural land; reclamation; new community construction; Yanzhou city