



青岛市城中村土地征用(收)调查

王前福¹,王庆隆²,韩国红³,张若钦⁴

(1. 青岛市国土房管局土地储备中心,山东 青岛 266002;2. 菏泽市国土资源局,山东 菏泽 274000;3. 青岛市南区开发建设局,山东 青岛 266002;4. 山东青岛海军潜艇学院,山东 青岛 266071)

摘要:随着全国大部分地区尤其是东部沿海区域城市化发展进入加速期,城区土地资源紧张问题愈发显现。同时城区内大片旧城区和城中村的改造,影响着城市化能否顺利实施,为了破解这一城市发展难题,青岛市国土部门创新思路,探索实施新的城中村土地征用(收)办法,全方位保障被拆迁群众的利益,推动了城市化的顺利实施,促进了社会的和谐和城市经济健康发展。

关键词:城市化;城中村改造;土地配置;土地征用;山东青岛

中图分类号:F292

文献标识码:C

近几年,随着城市社会经济不断发展,青岛市城市化进程进入加速发展阶段。为促进城市社会经济长期健康发展,全面实施城区旧城区和城中村改造。青岛市政府下发《关于促进房地产市场平稳健康发展进一步加快住房建设的意见》,加大力度,力争用3年左右的时间,基本完成市区旧城区和城中村改造。青岛市国土部门统一思想,大胆探索,积极行动,全面开展市区村庄土地配置工作。

1 保障村民安居和村集体经济用地

1.1 征地与储备结合实行统一征地

按法定程序征用集体土地,实行政府统一征地,统一建立被征地农民基本生活保障制度。征用各类土地,由市政府征地机构实施统一征地,并按照有关法律法规和市政府统一制定的政策予以补偿。未经市政府征地机构依法征地,任何单位、个人与农村集体经济组织签订的征地补偿协议均认定为无效协议。依法征用的土地统一纳入市政府土地储备。按照“统一规划、统一征用、统一储备、统一配置、统一管理”的原则^[1],做到土地储备和供应的统一化、规范化。合理确定征地补偿安置标准,切实维护农民合法权益,确保被征地农民原有生活水平不降低,

吃、住、养问题在制度上得以保证。

1.2 留用经济发展用地

壮大农村集体经济,增加被征地农民的就业岗位和收入来源,对符合留地条件的集体经济组织,按被征地或可征地面积的20%~30%,确定留用经济发展用地,并给予相应的优惠政策。

留用经济发展用地为工业、商业、旅游、娱乐等用途,属被征地单位自建自用的,土地依法征为国有后,按协议方式出让给被征地单位,出让金按评估确认地价的20%收取。留用经济发展用地土地出让金减收优惠部分,用于折抵征地费用,由被征地单位按规定直接用于被征地农民的生产生活安置。

留用经济发展用地为居住用途的,以及留用经济发展用地为工业、商业、旅游、娱乐等用途但不属于被征地单位自建自用的,土地依法征为国有后,纳入政府土地储备,按规定实行招标拍卖挂牌出让。土地出让后,土地变现收益扣除有关税费后的80%直接返还被征地单位,用于折抵征地费用,直接用于被征地农民的生产生活安置。被征地单位有合法用地手续的村办企业用地,可作为留用经济发展用地;手续不全的村办企业用地,经依法补办用地手续后,可作为留用经济发展用地。

* 收稿日期:2010-07-13;修订日期:2010-10-22;编辑:陶卫卫

作者简介:王前福(1970—),男,山东青岛人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail: wangqianfu@163.com

1.3 预留村庄改造安置用地

符合撤村建居条件和在城市规划区范围内尚未改造的村庄,按规划选择预留村庄改造安置用地。安置住房建设、村庄改造,实施捆绑式开发改造。旧村改造和征地工作同步实施,争取一次性解决农民的居住条件改善问题。

1.4 强化征地费用管理

土地补偿费和地上附着物及青苗补偿费由政府征地机构直接支付给被征地单位。土地补偿费用于被征地农民参保、发展生产、公益性建设,不得列为集体经济债务清欠资金。地上附着物及青苗补偿费按照规定支付给地上附着物及青苗的所有者。

安置补助费实施专款专用,由征地机构直接拨付到被征地单位所在区政府设立的被征地农民基本生活保障专户,专项用于被征地单位农民的基本生活保障。土地变现收益返还部分全部支付给被征地单位,用于折抵征地费用,用于被征地农民的生产生活安置。

严格监管制度。所有征地费用由土地所在区政府负责监管,以年度为单位报市国土部门备案,并根据实际需要列入政府审计计划。审计、监察等部门及时监督检查征地费用的分配、使用情况,对征地费用管理使用中的违法违规行为,要严肃查处。

2 加快市区村庄土地配置

为保证城中村改造顺利的进行,更好地节约集约利用土地,青岛市国土部门不断强化市内四区村庄土地配置工作。针对近一时期城中村改造工作出现的新情况、新问题,在原有政策基础上,健全规章,不断规范,全面推动市区城中村改造顺利实施。

2.1 落实政策明确四类用地

做好村庄土地配置,是做好城中村改造及城市建设工作的重要基础。严格执行村庄土地配置制度,按照村庄申请、定界确权、落实规划、四类(指上述一般可征用土地、村庄改造安置用地、留用经济发展用地、补亏用地)三定(定性、定量、定位)的程序开展。对未完成村庄土地配置的城中村不得实施改造用地手续;地上附着物未经国土、物价、区政府、测绘部门和原用地单位共同清点核算,不得列入征地补偿范围。

在编制城中村改造方案时,严格控制安置用地

和补亏用地面积。村庄留用的经济发展用地指标按照商业、旅游、工业用途的顺序确定具体用地位置。对规划为住宅的土地除用作安置用地和补亏用地外,原则上不作为村庄留用经济发展用地。对已确认盖章的权属界线,未经国土部门审查同意,不得随意调整。

2.2 强化领导和政府各职能部门间配合

青岛市委市政府高度重视城中村改造工作,提出开展村庄土地配置工作是落实科学发展观,保证城市经济建设可持续发展,促进城市化进程,改善村(居)民居住环境的客观需要。通过开展此项工作,不仅能够保障被征地农民的合法权益,使其分享社会改革发展成果,与此同时,还能够保证全市住房建设“十二五”规划目标的顺利实现,是一项利国利民的好事。为此,要求政府各有关职能部门齐心协力,互相配合,依法依规,抓紧完成该项工作。经研究确定实施了由市国土资源房管局、市规划局、市开发局、市财政局、市监察局、市审计局、市物价局等部门参加的联席会议制度,市国土资源房管局牵头定期研究协调解决村庄土地配置过程中遇到的问题^[2,3]。土地管理部门为市城中村改造工作领导小组成员和村庄土地配置工作具体实施单位。各区政府作为城中村改造的实施主体为第一责任单位,积极配合国土部门,完成好辖区内城中村土地配置工作。规划部门完善市内四区的控制性详细规划,并及时审批上报城中村改造修建性详细规划。财政部门为纳入储备的用于廉租住房、经济适用住房等保障性住房和城市基础设施建设的一般可征地,提供充足的资金预算并及时拨付到位。对在市区村庄土地配置和村庄改造工作中,弄虚作假或以权谋私的部门、单位和个人,市司法机关和监察机关依法依规追究相应法律和纪律责任。

2.3 抓重点破难点科学开展工作

针对全市城中村土地调查进度以及存在难点等问题,积极探讨解决措施,加快推进工作办理进程。经多次研究,确定了“抓重点、破难点”的工作步骤。

(1) 突破难点,首发浮山新区土地配置

青岛浮山新区位于青岛市东北部,东依高科技工业园,西靠市北区,南连浮山森林公园,北接四方区,面积8.2km²,10年前,该区域还是大片的荒地、农田、村舍等,被确定为青岛市重点工程居民异地搬

迁安置和经济适用房建设的主要房源基地,如今几乎没有一片的空地。

尽管如此,由于该区域作为一个城市新区短期内快速完成开发建设,不免遗留下一系列问题:发展初期,曾临时成立了有关新区发展指挥部作为行政管理主体,还在征地、房地产开发等方面赋予了一些短期性的特殊政策,后期管理主体又曾多次变更。区域规划中的一些道路、学校等市政配套设施与房地产等商业项目未能同步建设开发。在城中村改造和征地方面,存在着村集体土地权属不清、征地界限存在纠纷、个别项目对被征地农民的承诺未能兑现。随着近年来区域发展的不断加快,由此带来的矛盾也日趋显现,导致越来越多的不安定因素,个别村庄和小区居民用地矛盾升级,甚至引发了部分群众到市政府上访,由此影响社会和谐。

2009年12月,按照市政府统一部署,青岛市土地管理部门将该区域作为全市土地配置工作的难点首先突破,加快浮山新区城市基础配套建设和公共设施建设,促进城中村项目改造和村集体经济发展。实施现场办公,集中时间,对12个村庄的土地全面勘察定界、进行土地调查,完善手续,开展土地配置工作,彻底解决了浮山新区遗留问题,促进了社会的和谐。

(2) 抓住工作重点启动李沧区土地配置

青岛市主城区包括市南区、市北区、四方区、李沧区。作为一个临海的半岛城市,近几年城市化发展顺序是按照距离前海一线的远近依次进行,经过一个时期的发展,沿海市南区和市北区两区,城中村改造已基本完成,可供挖潜土地资源很少,而作为四区中距离前海相对较远的李沧区,目前还有50多个村庄尚未实施改造,可供利用的土地资源潜力较大,成为今后青岛城市化发展加速阶段的发展重点,因此也被确定为此次村庄土地配置工作的重点。

2009年6月,青岛市统一征地办公室牵头,在李沧区政府组织召开了关于加快李沧区村庄土地配置工作现场会议。为了加大宣传力度,会议还编印了《青岛市征地和城中村用地管理相关知识解答》手册,向附近的村民宣传征地政策,分发材料1000多份。会议还研究了李沧区大枣园、南岭、李家上流等12个村庄的土地配置工作,并就征地中存在的一些问题,提出了解决办法。

2010年4月,青岛市国土部门研究确定,按照

集中人员、集中时间、集中地点完成主要村庄土地配置工作的原则,抽调了10名干部和业务骨干成立专项工作小组入驻李沧区,加快推进土地配置工作。将工作落实到人,抓时间,抢进度。最近已经取得了阶段性成果,摸清了家底。李沧区共有55个村庄,除6个村庄完成土地配置工作外,还有49个未完成,占全市村庄土地配置的59%,其中21个未完成村界和土地权属确认,42个未落实规划,40个未完成村改拆迁成本确认,涉及土地面积1300余公顷。

2.4 取得的成果

经过一个时期的努力,青岛市土地配置工作成效明显。从浮山新区村庄土地配置工作来看,通过开展浮山新区各村庄土地调查,摸清了各村现有土地资源情况,妥善解决了若干村界纠纷和权属争议;通过村庄土地配置解决了因村庄改造和土地征用等造成的历史遗留问题,维护了政府形象和信誉,促进和保证了村集体的经济发展。按照村庄四类用地三定的原则,落实了村庄改造安置用地和补亏用地以及经济发展用地后,将“一般可征地”统一征收纳入政府储备,为市政道路、学校医院、其他公益设施以及保障性住房等项目建设提供了土地保障,为整个浮山新区城市发展建设提供了保障。通过联合现场办公提高了办事效率,充分发挥了政府各部门的服务职能,保障农民权益的同时,促进了党群干群关系与社会和谐。村集体之间的隔阂和争议随着历史遗留问题的解决也逐渐消除^[4,5]。村庄土地配置工作是以解决村界纠纷、权属争议为基础,以加快村改、妥善处理遗留问题,促进村集体经济发展,同时加快浮山新区范围内市政公共设施配套建设为核心开展的工作,以联席会议和现场集中办公的形式来专题研究并解决复杂的村庄土地遗留问题,也为全国村庄改造和土地配置等工作提供一定经验。

从市内四区总的来看,目前,青岛市内四区89个村庄(含浮山新区),分布在25个街道办事处,其中:市南区7个村庄,市北区8个村庄,四方区14个村庄,李沧区55个村庄,崂山区5个村庄。经过近一时期的努力,现已有7个村庄完成了村庄土地配置工作,涉及土地530余公顷;22个村庄已经完成土地现状调查工作,涉及土地面积1600余公顷;56个村庄正在土地现状调查阶段;还有4个村庄即将开展此项工作。

3 结语

按照工作计划,2010 年青岛市将完成市内四区 31 个村庄的土地配置工作,建立经济发展用地台账建档制度,做到每村建账,每区实行台账查询,做到台账清楚、数字明确、管理规范。尽快落实征地综合区片价制度,确保村改任务完成。村庄经济发展用地台账和一般可征地台账的建立,必将为全市的集体土地征收、城中村改造、保障房建设等重大项目提供翔实可靠的基础数据。粗略统计,市内市区 89 个村占地面积超过 400 hm²,在完成村庄改造及保障村庄经济发展的基础上,将会给城市建设提供 200 hm² 以上的可利用土地,区域内土地资源紧张的局

面在一定程度上有所缓解,推动城市化进一步顺利实施。

参考文献:

- [1] 王前福. 青岛市全面推进工业用地招拍挂[J]. 山东国土资源, 2007, 23(12): 37-38.
- [2] 刘青, 高聚辉. 当前房地产市场价格走势分析[N]. 第一财经日报. 2008-08-15(10).
- [3] 易忠. 我国房地产市场社会问题及其解决途径[J]. 中国流通经济, 2008, (3): 63-66.
- [4] 熊盛青. 国土资源遥感技术应用现状与发展趋势[J]. 国土资源遥感, 2002, (1): 1-5.
- [5] 甘甫平. 遥感岩矿信息提取基础与技术方法研究[D]. 北京: 中国地质大学, 2001.

Survey on Land Levying in "Villages in City" in Qingdao City

WANG Qianfu¹, WANG Qinglong², HAN Guohong³, ZHANG Ruoqin⁴

(1. Qingdao Municipal Land Reserve Center of Land and Housing Bureau, Shandong Qingdao 266002, China; 2. Heze Bureau of Land and Resources, Shandong Heze 274000, China; 3. Nanqu Development Construction Bureau of Qingdao City, Shandong Qingdao 266002, China; 4. Qingdao Naval Submarine College, Shandong Qingdao 266071, China)

Abstract: In recent years, accompanying with the acceleration of urbanization in most areas, particularly in the eastern coastal region, shortages of urban land resource become more apparent. At the same time, urban transformation of the old town and villages also affected the smooth implementation of the urbanization. In order to solve the problems existed in urban development, land departments in Qingdao city innovate ideas, study new land levying method, protect the interests of the relocated people, promote the smooth implementation of urbanization, and promote social harmony and economic health of cities.

Key words: Urbanization; reconstruction of the "villages in cities"; land allocation in villages; land levying; Qingdao city in Shandong province