



# 临沭县城乡建设用地增减挂钩 试点工作调查与思考\*

段圣秋,季相卫

(临沭县国土资源局,山东 临沭 276700)

**摘要:**城乡建设用地增减挂钩工作是破解保障与保护“两难”困境的根本出路,根据山东省临沭县增减挂钩试点工作情况,综合分析增减挂钩工作现状及特点,对如何实施好增减挂钩服务社会主义新农村建设提出建议。

**关键词:**城乡建设用地;增减挂钩;试点工作;临沭县

中图分类号:F301.22

文献标识码:C

城乡建设用地增减挂钩试点工作对于加强土地管理和耕地保护,有效解决耕地保护“缺动力”、工业化城镇化“缺土地”、农民增收“缺渠道”、新农村建设“缺资金”、城乡统筹“缺抓手”等一系列问题具有十分重要的意义,是土地“占补平衡”思路的合理延伸,也是破解保障与保护“两难”困境的根本出路。2008年,临沭县农村居民点面积为0.91万 $\text{hm}^2$ ,农村居民点人均面积190 $\text{m}^2$ ,远远高于国家规定的150 $\text{m}^2$ /人的上限。该文阐述了临沭县增减挂钩试点工作的现状及特点,对如何实施好增减挂钩工作提出了合理化建议<sup>[1]</sup>。

## 1 城乡建设用地概况

### 1.1 用地现状

(1)农村建设用地浪费严重。有相当一部分脱产干部及进城农民城乡两处房,“空心村”和一户多宅的现象大量存在;多数村居都有养殖小区且投资强度相对较低,场均占地1 $\text{hm}^2$ 左右,建设用地无序,闲置现象较多。

(2)村庄布局分散,缺乏合理规划。村镇规划是农村居民点建设的依据,因村镇规划滞后,无规可依,造成不少农村居民点建设无序,随意在承包地、公路两侧圈占宅基地,形成居民点较为分散的布局。

(3)村庄建筑质量差,生活环境有待改善。农

村居民点有的建筑物长期处于闲置状态,年久失修,已成危房,没有使用价值。居住条件差,村内基础设施薄弱。

### 1.2 整理潜力

临沭县总面积1038 $\text{km}^2$ ,人口64.5万人,人均耕地0.16 $\text{hm}^2$ ;辖300个行政村,农村人口51.86万人,总户数16.5万户;根据临沭县城市规划,预计到2020年县域总人口达70万人,按照52%的城镇化率计算,农村人口为33.6万人,每年约有1.8万人转为城市居民,按每人100 $\text{m}^2$ 计算,需要城镇建设用地180 $\text{hm}^2$ 左右。同时,按照国家规定宅基地上限150 $\text{m}^2$ /人来计算,今后10年间该县农村宅基地面积可缩减0.41万 $\text{hm}^2$ ,减少比例为45%,通过增减挂钩,能够为城镇建设和工业化进程提供强有力的用地保障。

## 2 增减挂钩试点实施情况

### 2.1 实施情况

2008年以来,该县实施增减挂钩3批11个项目区,涉及39个村居,拆旧总面积326.774 $\text{hm}^2$ ,复垦总面积315.98 $\text{hm}^2$ ,建新区231.39 $\text{hm}^2$ 。截至目前,已投入挂钩资金5024.5万元,拆旧完成面积153.29 $\text{hm}^2$ ,拆旧比例46.91%,复垦面积63.29 $\text{hm}^2$ ,复垦比

\* 收稿日期:2010-08-09;修订日期:2010-09-01;编辑:曹丽丽

作者简介:段圣秋(1977—),男,山东临沭人,助理工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:lylsjxw@163.com。

例为21.93%。其中2008年增减挂钩项目区3个,拆旧完成面积45.50 hm<sup>2</sup>,复垦完成面积17.73 hm<sup>2</sup>。2009年度项目区4个,拆旧完成面积62 hm<sup>2</sup>,复垦完成面积18.57 hm<sup>2</sup>。2010年度项目区4个,拆旧面积71.60 hm<sup>2</sup>,建新区60.81 hm<sup>2</sup>,拆旧完成面积45.79 hm<sup>2</sup>,完成拆旧比例63.96%;复垦完成面积32.99 hm<sup>2</sup>,完成复垦比例49.11%<sup>[2]</sup>。

## 2.2 工作特点

(1) 补偿到位。大兴镇金花村实施整村搬迁至镇驻地兴龙社区,并确保多数村民拆迁腾空后,补偿资金可置换80 m<sup>2</sup>的楼房一套,居民选择安置楼方式在83%以上。

(2) 突破点准。朱仓乡选择圆岭洞村和西盘村作为2010年项目区,主要是因为拆迁户多为分散居住的老年人,80%拆迁后随子女居住,选择货币补偿方式,所以仅用2个月的时间,项目区实际复垦比例就达89%。曹庄镇大哨社区紧靠金源管业公司,社区80%以上适龄劳动力实现了就近就业,村级积累、居民拆迁意愿和购买能力都非常强,拆迁复垦工作比较顺利,对试点新增6.67余公顷建设指标,按每公顷150万元标准,与北城区建设实行点对点转让,实现了社区农房建设和城市建设的双赢。

(3) 群众认可。临沭镇邢官庄村支部书记连选连任近30年,班子战斗力强、群众威信高,所以尽管是整村搬迁但实际复垦比例已达73%。南古镇采取先建后拆方式,先期建设了社区服务楼、7座多层居民楼和2座商住楼,寨东村仅用3天就全部完成632户拆迁腾空协议签订。

(4) 配套完善。青云镇前赵窝项目区统一安装了有线电视、监控录像、太阳能、自来水、互联网和路灯,村集体新建容积100 m<sup>3</sup>的大型沼气池3个,免费供气,能满足240户村民做饭、照明等生活需要。

## 3 存在问题

(1) 个别乡镇领导被动应付,对拆旧复垦工作存在畏难情绪,工作积极性、主动性不高,重周转指标使用、轻项目拆旧复垦的问题比较突出。

(2) 有的乡镇在申报增减挂钩项目时,对村级班子战斗力了解不深入,导致有些项目连启动工作都无法进行。截至目前仍有6个村居拆旧比例在10%以下,有3个村居实际拆迁面积为零。

(3) 部分项目区安置难度大,还建区建设比较慢,拆迁村民没地方安置,增加了挂钩项目实施难度。特别是临沭镇苍隆居、石门镇刘棠等10个村居上报实施整村拆迁,但总体进度缓慢。

(4) 资金缺口较大。2009年,该县通过市财政贷款融资5600万元,仅能满足前期启动资金。2010年,该县自筹资金4000万元用于增减挂钩工作,但所需资金缺口仍然较大,保守估计缺口在1亿元以上,资金难以筹集到位,导致拆迁进度缓慢。

## 4 对策建议

(1) 发挥政府主导作用。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<sup>[2]</sup>。

(2) 严格考核奖惩。建立城乡建设用地增减挂钩领导包保制和保证金制度,实行县级班子领导包乡镇,乡镇班子成员包项目区制度,完善督导调度、巡回检查、评比通报、情况报告制度,对项目区拆旧复垦工作实行周调度、月通报,加大监督检查力度,严格奖惩。对不能按时归还指标或工作落后、造成重大影响的,实行“一票否决”并对党政主要负责人进行责任追究,以此调动乡镇工作的积极性,增强工作的责任感和紧迫感<sup>[3]</sup>。

(3) 科学规划实施。科学制定项目规划方案,内容要进一步细化,要将补偿评估、拆旧建新进度安排、基础配套设施建设统一纳入到规划实施方案,尤其是多层住宅楼和老年公寓的建设要进一步细化到数量、质量、面积、交付使用时间等。老年房、小康楼、多层住宅楼建设的数量要贴合项目区实际,不能搞简单的“一刀切”,更不能强行设置条件,如年龄、定金等,制约被拆迁户选房。老年房以循环使用为主,小康楼要以节约集约用地为先,多层住宅楼建设至少要考虑到未来3年内的新增户数需要。

(4) 加快项目调整。建议各乡镇在选择挂钩项目区时要立足实际,因地制宜,要根据中心村规划结合农村住房建设与危房改造,先易后难,成熟一个,改造一个,要充分集中人力、物力、财力,保障项目区顺利实施<sup>[4]</sup>。

(5) 拓宽投资渠道。按照政府主导、市场运作的原则,建立多元化投资机制。建议在今后,各部门

进行协调,整合资金,进一步加大投入资金;对村两委班子强、村集体经济实力雄厚的村,可采取自主建设方式,由村级灵活掌握拆迁评估和安置方式;探索城区建设开发项目和农村住宅建设捆绑方式,鼓励房地产开发企业参与挂钩项目村进行农村住宅建设。

(6)加大政策扶持。统筹使用农村住宅危房改造、新型社区建设、乡村道路建设等项目资金,优先用于并整体推进挂钩项目村水、田、路、林、村一体化建设<sup>[5]</sup>;要坚持让利于民的原则,全面探索挂钩指标的有偿流转制度,对乡镇之间、农村社区和城建项目等挂钩指标的流转,实行市场化运作,最大程度地体现挂钩指标价值;对挂钩项目村社区实行统一规划编制,规划设计、测绘、评审、验收等费用由专项资金列支,学校、社区服务中心等公益建设所需资金不应占用挂钩补助资金。

(7)尊重农民意愿。要发挥农民主体作用,充分尊重农民意愿,保证农民的决策权、知情权和参与权,让农民群众全程参与项目的决策、实施、监管和验收。在项目点选择管理方面,要以具备建设用地整理潜力、村居两委班子有过硬组织、协调和资金筹措能力为前提;在项目规划、住宅设计、农田整理方案等方面,要采取多种形式进行广泛宣传,特别是将相关补助政策讲清、讲透、讲到位。在实施过程中,要在先期做好群众思想工作、签订协议、资金补偿到位的情况下,可以采取先建后拆,边建边拆等方式,避免在没有妥善安置项目区群众的情况下,先行拆

除旧房,引发不必要的纠纷。要严格按规程阳光操作,进一步加强工程质量监管。

## 5 结语

城乡建设用地增减挂钩试点工作从2006年实施以来,已从简单的解决建设用地指标为主提升到推进城乡统筹、促进城乡经济一体化建设的政策层面,试点本身被赋予了新的更广泛的意义。城乡建设用地增减挂钩试点工作既是新时期社会主义新农村建设的有效实践,是城市支持农村、工业反哺农业的政策平台,更是实现土地“占补平衡”,破解保障与保护“两难”困境的根本出路。

## 参考文献:

- [1] 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.
- [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] 临沭县委. 临沭县人民政府关于修订《临沭县城乡建设用地增减挂钩试点办法(试行)》的通知沭政发[2010]7号. [2010-02-22] <http://www.linshu.gov.cn/index.php?c=Ng=&type1=6&sendId=11393>.
- [4] 李德强, 李涛, 王步远. 临沂市城乡建设用地增减挂钩试点工作调查与思考[J]. 山东国土资源, 2010, 26(7): 49-51.
- [5] 冯连伟, 苑玉林, 李孟绪, 刘剑峰. 沂水县开展农村土地整治的做法[J]. 山东国土资源, 2009, 25(12): 55-58.

# Survey and Thoughts on Increasing Urban Construction Using Land and Decreasing Rural Construction Using Land in Linshu County

DUAN Shengqiu, JI Xiangwei

(Linshu Bureau of Land and Resources, Shandong Linshu 276700, China)

**Abstract:** Decreasing urban construction using land and increasing rural construction using land is the way to solve the problems between guarantee and protection of land use. According to present condition and characteristics of decreasing urban construction using land and increasing rural construction using land in Linshu county, relative countermeasures for building a new socialist countryside are put forward in this paper.

**Key words:** Decreasing urban construction using land and increasing rural construction using land; urban and rural construction; experimental areas; Linshu county