

* 临沂市兰山区城乡建设用地增减挂钩工作探讨

冯帆,谭晓彤,杜骁,艾文晖,周冉

(曲阜师范大学经济学院,山东日照 276826)

摘要:城乡建设用地增减挂钩是改善农村生产生活条件和环境,实现城乡统筹,建立城乡统一的土地市场的必然要求。通过对临沂市兰山区的分析,在对“挂钩政策”实施中存在的问题分析的基础上,得出“挂钩政策”应遵循的基本原则,提出了在挂钩政策下的一条切实可行的操作模式,并依此提出政策建议,为政府决策提供了依据,使其为新农村建设做出更大的贡献。

关键词:土地综合整治;新农村建设;土地整理;临沂市兰山区

中图分类号:F301.24

文献标识码:C

落实城乡建设用地增减挂钩政策,是落实国家严格保护耕地的要求,也是合理配置现有土地资源,改善农村生产生活条件和环境,实现城乡统筹,建立城乡统一的土地市场的必然要求,同时也是一定程度上缓解建设用地供需矛盾的有效途径和手段。自2007年兰山区被国土资源部列为第二批城乡建设用地增减挂钩试点工作以来,实施的增减挂钩项目共有12个,涉及6个镇40个村,拆旧区总面积443.93hm²,节余挂钩周转指标规模307hm²。其中2010年李官镇就规划为6个项目区,涉及24个村庄,6195户、18582人,共需拆迁330.8hm²,节余用地指标222.4hm²。规划建设的5大社区分别是玫瑰湖、莲花山、向阳河、蒙河苑、桃花源,规划建设居民楼数可达214栋,总建筑面积达110万m²。通过这些地区的示范,对存在问题和难点进行深入分析研究,以点带面,为拆旧整理难度大的农村居民点积累经验,逐步推广,以促进土地综合整治工作向纵深推进。

1 实施“挂钩政策”的必要性

(1)兰山区土地资源总量小,人均耕地较低,人均占有0.07hm²。通过“挂钩政策”的实施,提高农村建设用地的节约集约利用水平,使农村一部分富余的建设用地指标调剂到城镇使用,既满足了兰山

区经济发展的需要,又保证了耕地的占补平衡。

(2)通过土地综合整治,既能极大地节省农村基础设施建设投入,又能将节约出的土地指标调剂到城镇使用,能够获得土地级差收益,有效解决农村基础设施、公共服务设施等建设的资金难题,还有利于推动土地规模经营和农业产业化经营,提高规模效益,能有效为农民提供就业机会,增加农民的收入。

(3)通过建设用地增减挂钩政策,对土地利用结构布局进行合理调整,促进土地要素在城乡之间流动,发挥土地资产、资本特性,不仅能够极大地提升农村土地资产价值,还能够进行资本运作,引导各方面资金投向农村地区。

2 实施“挂钩政策”的可行性

随着农业现代化建设和农村城镇化的推进,我国农村建设用地情况发生了很大的变化,根据农村建设用地特点,现阶段我国农村建设用地整理对象主要是农村居民点和农村工矿废弃地^[1-4]。

(1)农村居民点多、小、散,土地利用结构不合理。长期以来,兰山区的农村居民点建设基本上处于无规划、无计划、无审批、无管理的“四无”状态,每个居民点的户数和人口数都很少,却占用了大量土地,形成“满天星”式的自然村落现象。

* 收稿日期:2011-03-29;修订日期:2011-04-23;编辑:陶卫卫

作者简介:冯帆(1991—),男,山东临沂人,在校学生,经济管理专业;E-mail:fenglianwei88@163.com。

(2)户均宅基地和人均用地规模过大。目前,兰山区农村居民点用地高达1 427.63 hm²,人均用地205 m²,远远超过国家标准。如果农民按标准面积居住,把超标的农村建设用地复垦为耕地,面积相当可观。

(3)农村居民向城镇、中心村集中趋势明显。从农村建设实践来看,随着城市化进程的推进,社会主义新农村建设工作的开展,新一轮村镇规划的实施,农村人口将逐渐减少,农村居民向城镇、中心村集中趋势明显。

(4)农村工矿企业废弃地比较多。长期以来,兰山区农村工矿建设都处于自发式的发展之中,结构松散。随着经济发展,有些乡镇企业由于某些原因已长期处于闲置状态,某些砖瓦窑场已经关闭处于废弃状态,极大地削弱了土地利用的规模效益,降低了土地使用的效率。农村工矿废弃地整理潜力很大,开展农村工矿废弃地整理工作也势在必行。

3 实施“挂钩政策”的方法

结合兰山区土地利用现状特点,在“挂钩政策”的具体实施过程中,兰山区依托作为临沂市中心城区的独特优势,在探索和实践形成了一套既坚持政策原则,又符合兰山实际的工作方法。

(1)实行政府主导,各方配合的领导机制。兰山区自2008年开展建设用地挂钩政策工作以来,临沂市委、市政府,成立了财政、规划、建设、发改、农业、审计、水务、国土资源和有关乡镇、街道负责人为成员的全区工作领导小组,全面负责增减挂钩工作。每个项目区所在镇也成立了由镇党委书记、镇长任总指挥的项目实施指挥部;区直有关部门则抽调业务骨干,配合各项目区镇组成宣传、拆迁、安置、资金、稳定等工作组,实行集中办公,形成了上下配合、齐抓共管的工作格局。

(2)健全奖惩结合的考核体系。兰山区政府先后出台了一系列政策文件,提出了具体的考核和奖惩措施来保障项目的顺利实施。2010年11月,兰山区政府又出台新的奖惩政策,规定全区在保持往年土地综合整治项目区建设基本政策不变的前提下,自2010年起,属于整村迁建的项目区,节约土地指标按照每亩10万元进行补助。所有项目区自批准之日起,1年内完成的,每亩另行奖励5万元;2年内完成的,每亩奖励3万元;3年内完成的,每亩奖

励2万元。未能按期完成的,1年内停止项目用地审批,并向区政府作出书面检查。

(3)采用全方位、多层次的宣传策略。为有效地推进这项工作,兰山区通过多种途径加大宣传力度,让这项惠民政策深入人心。

(4)坚持规划先行、综合统筹的原则。一是坚持将土地综合整治规划与城镇体系规划、土地利用规划、重大基础设施建设规划相衔接,与水、电、路等基础设施及产业园区、生态环境等专项规划相配套。二是充分考虑群众的不同居住需求和经济承受能力,设计不同层次、不同档次的户型,以多层住宅为主,确保土地利用率的最大化,合理安排实施计划,明确实施方法和步骤。三是要充分考虑群众的生活便利。在社区建设的规划设计中,新建社区内所有道路将全部硬化、亮化,所有空闲场地全部绿化,水、电、路、讯、网络宽带、有线电视、燃气全部配套到户,便民服务大厅、医疗服务场所、幼儿园和小学、生活和农资超市、休闲运动和娱乐场地、其他商业和服务设施、生活污水处理站、垃圾收集运输站一应俱全,从水电维护到绿化管理,从环境净化到污水处理,从粮食自存到统一仓储,群众可以不出社区就能满足生活的基本需求。

(5)统筹结合,充分利用相关政策。一是与农村住房建设和危房改造相结合,对旧村进行社区化改造。二是与土地综合整治相结合,对村庄废弃土地和腾退的宅基地进行合理开发利用,复垦还田。统筹安排田、水、路、林、村、房的综合整治,着力提高农业综合生产能力,改善农民生产条件。李官镇项目区在实行土地综合整治工作的同时,山东省政府还批复配套进行全镇域的土地综合整治项目,对全镇的田、水、路、林、村进行综合整理,将用于硬化田间主要生产道路、修建农田水利设施、整理低产粮田、实现田间林网化。三是与各级各类支农惠农政策相结合,整合各类惠农资金,统筹安排农村住房、基础设施与公共服务设施建设。朱保镇葛疃社区增减挂钩项目区,电业公司进行了高低压线路的改造;交通局投资100多万元建设涑河大桥;中国联通免费为小区铺设了网络线路;国土部门申报立项一个市级土地整理项目,预算投资近600万元,用于田、水、路、林的综合整治^[5-7]。

(6)严格执行以人为本的理念。在项目实施过程中,兰山区以建设社会主义新农村为目标,坚持群

众利益第一,争取群众支持,维护广大项目区群众的合法权益。项目区选点布局举行听证、论证,充分吸收当地农民和公众的意见;实施过程中,涉及农用地或建设用地调整、互换,要得到集体经济组织和村民确认,涉及集体土地征收的,要实行告知、听证和确认。坚持先建后拆原则,充分听取群众意见选择最佳地点作为建新区优先建设;在建设过程中,由村民代表小组实施监督工程质量,认真听取村民意见,把农民住宅做成放心工程和民心工程。对拆旧区群众补偿是土地综合整治的重点,兰山区坚持群众利益至上,积极探索公开、公平、公正的补偿安置方式。李官项目区的补偿安置采取以村为单位,组织由老党员、老干部和党员代表、村民代表参加的房屋价格评估小组,对全村所有民房进行按照各类房屋的指导价格(主房砖混450元/m²,砖瓦300元/m²,草房250元/m²;配房砖混300元/m²,砖瓦200元/m²,草房100元/m²)逐户评定价值,并在村内张榜公示。对个别有异议的房屋组织再认定,确保群众利益不受损害。在逐户确定拆迁房价的基础上与每户签订拆迁还建协议书,部分需要先期拆迁的户本着就近躲迁的原则,每户每月补助300元的躲迁费。对五保户、特困户,及鳏、寡、孤、独安置问题,由各村公示,群众无异议后,由村里统一研究制定安置办法,进行统一安置。

4 “挂钩政策”实施中存在的问题

(1)农民社区化和楼房化的生活与传统生产生活习惯造成的矛盾。中国农村传统的生产方式和庭院式的生活方式已经延续了几千年的时间,传统的村落式和庭院式的生产生活方式在农民特别是年龄较大的农民观念中已经根深蒂固,对有些农民而言,庭院经济和家庭畜养还是农民重要收入来源。如果住在楼上,可能导致庭院经济、手工作坊等无法存在,导致收入减少。

(2)农民合村并区后的基层组织建设与新农村建设的基本要求有待协调加强。建设社会主义新农村,必须大力加强农村基层组织建设,为建设社会主义新农村提供坚强组织保证。一直以来,农村传统意义上的血缘地缘关系看起来是一种落后,但是客观上它又是中国农村的一种传统,这种传统保障了农村社会在公共资源匮乏的情况下能够平稳地运行。社区化的生活打破了这种对农村社会稳定无形

的保障,农民合村并区后基层组织的组合重建,保持农村社会的稳定将是面临的急需解决的问题。

(3)村落文化面临着灭失的命运,农村浓郁的血缘关系将被淡化。中国的村庄有些可能存在了几千年的时间,不管经历什么时代,村里的风俗、故事、传说甚至村里某个事物的来历形成了一种潜移默化乡村文化(或者是文明)一脉相承下来。有人担心,村庄的消失将使中国村庄的风俗传统和文化面临断裂的危险。

5 完善“挂钩政策”的几点建议

(1)因地制宜,科学拆旧的原则。开展挂钩试点,一是要有现实需要和土地整理潜力。联系新农村建设,建立中心村,坚持一户一宅,统一划定面积,统一规划,减少空闲地,归并居民点。建设农民公寓楼或建设平房,可节约用地50%~70%。通过开展旧村改造,新增耕地。二是要政府重视。上级政府以及当地政府部门应高度重视,要科学减少冗余的建设用地,积极鼓励群众,要变“被动要拆”为“主动要拆”,加大宣传力度,适当时应公布各类奖励措施。三是要资金保障。首先是农民补偿资金要有保障。就目前而言,一般居住在偏远地区或者极个别零散居民点户,家庭经济情况并非十分良好,若要拆迁,首要任务是要保证被拆迁户在拆迁后的居住条件不降低,解决在挂钩目标实现后的收费分成问题,以及上级政府、地方政府、涉及被拆迁房屋利益的老百姓的分成问题。四是要尊重农民意愿,严禁违背农民意愿。

(2)科学规划,合理建新的原则。“增减挂钩”建新区安排大致分为两种:一是拆迁安置区即中心村建新区。建新村、盖新房节约了土地,改善了群众生活。因其直接涉及群众利益,所以每个环节必须把维护群众利益放在首位,制定的政策措施都要以保障群众利益作为根本出发点和落脚点,充分考虑群众的承受能力,最大限度地满足群众需求,不能增加群众负担。极力促进建设和谐新农村,应通过此项工作,加强农村基础设施建设,改善居民生活环境,建立中心村(社区)医疗体系。二是向城市靠拢的城市建设建新区。在安排建新区时,应广泛听取群众意见,开群众座谈会、专家论证、部门规划,要首先安排国家鼓励项目低能耗、低污染绿色环保项目。杜绝滥占地、粗放用地行为。

(3)等质交换,互惠互利的原则。根据《办法》要求,项目区内建新地块总面积必须小于拆旧地块总面积,拆旧地块整理复垦耕地的数量、质量应高于建新占用耕地。拆旧地块整理的耕地面积大于建新占用的耕地的,可用于建设占用耕地占补平衡。确保在这一过程中耕地数量不减少,质量不降低。

(4)维护农民权益。项目实施要以农民为主体,尊重农民意愿,保护农民利益,尊重乡村文明,保护生态环境,把政策、规划原原本本地交给群众,争取农民对增减挂钩工作的理解和支持,防止强迫命令,不搞大拆大建,强制搬迁,坚决不搞“形象工程”和政绩工程。项目形成的收益要本着“取之于土、用之于土”原则,全部用于拆旧村居的农村住房建设及土地整理复垦。要坚持群众利益至上,积极对群众进行公开、公平、公正的补偿安置,解除群众的后顾之忧。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。

(5)方便农民的生产生活。要做到科学选址,规划科学。项目区选址要与地方村庄建设规划和乡镇土地利用总体规划相结合,与新农村建设规划相衔接。试点的村要从村庄规划条件、自然条件、村支委班子建设、群众基础等方面进行严格审查。要对农民的耕作半径、居住成本、畜禽养殖等农村生产生活的实际情况作出统筹安排。规划中要注重保持农村特色,防止搞成一个模式、千村一面。

(6)注重传统乡村文化的传承。文化不仅是精神力量和智力财富,而且是人民群众的一种生活需

求。随着人民群众物质文化水平的不断提高,人们对精神文化的需求也越来越多。建议研究制定相关政策,在项目实施前对项目区内非物质文化遗产进行调查搜集整理,在社区建设中要各有特色,在设计规划上注入文化元素,诸如考虑融入孝文化、书法文化,挖掘李官当地美好传说、历史典故等文化内涵,做出文化特色。

参考文献:

- [1] 师学义,陈丽,杜牡,等. 潞城市农村居民点整理潜力研究[J]. 山西农业大学学报(自然科学版),2003,23(3):268-272.
- [2] 刘筱非,杨庆媛,廖和平,等. 西南丘陵山区农村居民点整理潜力测算方法探讨——以重庆市渝北区为例[J]. 西南农业大学学报(社会科学版),2004,2(4):13-16.
- [3] 刘咏莲,曲福田,姜海. 江苏省农村居民点整理潜力的评价分级[J]. 南京农业大学学报(社科版),2004,4(4):17-23.
- [4] 杨庆媛,张占录. 大城市郊区农村居民点整理的目标和模式研究——以北京市顺义区为例[J]. 中国软科学,2003,(6):115-119.
- [5] 廖赤眉,李澜,严志强,等. 农村居民点土地整理模式及其在广西的应用[J]. 广西师范学院学报(哲学社会科学版),2004,25(1):7-12.
- [6] 高燕,叶艳妹. 农村居民点用地整理的影响因素分析及模式选择农村经济[J]. 农业工程学报,2004,(3):24-26.
- [7] 赵伟霞,杨小爱. 城乡建设用地增减挂钩政策研究[J]. 农村经济与科技,2010,(9):90-91.
- [8] 王笑. 浅谈城乡建设用地增减挂钩与城市建设以及新农村建设之关联[J]. 黑龙江生态工程职业学院学报,2010,(4):48-49.
- [9] 密长林,张再生,密婷. 山东省耕地变化及社会经济驱动因素分析[J]. 山东国土资源,2010,26(10):59-62.

Survey on Decreasing Construction Using Land in Urban Area and Increasing Agricultural Land in Rural Area in Lanshan District in Linyi City

FENG Fan, TAN Xiaotong, DU Yao, AI Wenhui, ZHOU Ran

(Economics College of Qufu Normal University, Shandong Rizhao 276826, China)

Abstract: Decreasing construction using land in urban area and increasing agricultural land in rural area is very necessary in improving rural production and living conditions and environment, realizing unified planning in urban and rural areas, and establishing an unified land market. Through analysis on problems occurred in carrying out the "linked policy" in Lanshan district in Linyi city, the basic principles, practical operation model and policy recommendations are put forward in this paper. It will provide the basis for government to make decisions and to make greater contribution for the new rural development.

Key words: Comprehensive land regulation; new rural construction; land consolidation; Lanshan district in Linyi city