



浅析城乡建设用地增减挂钩政策

刘广栋,郝丕相

(博兴县国土资源局,山东 博兴 256500)

摘要:对当前正在实施的城乡建设用地增减挂钩政策进行了初步分析,认为当前大多数地方开展增减挂钩工作立足点存在偏差,导致工作方式的切入点出现偏向。文章对增减挂钩的深刻内涵进行了剖析,并提出了工作实践中应注意的问题。

关键词:建设用地;增减挂钩;立足点;切入点;内涵;问题

中图分类号:F301.2 **文献标识码:**C

0 引言

“城乡建设用地增减挂钩”这种土地利用模式的主要法律依据是2004年10月21日国务院发布的《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)和国土资源部制定的《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》(国土资发[2005]207号),国土资源部以试点的形式在天津、山东等五省(市)开始实践并在全国范围内逐步展开。随后国土资源部出台《城乡建设用地增减挂钩试点管理办发》(国土资发[2008]138号)进一步予以规范和管理。

2003年前,全国各地土地利用呈现出的无序和混乱状态,各级各类开发区、工业园区迅猛发展,耕地锐减,粮食安全问题凸显。国家在清理违法违规用地的同时,强化了建设用地年度计划管理。而下达各地的年度计划指标远不能满足各地经济快速发展对新增用地的需求,保护耕地与保障发展的矛盾日益明显,而“挂钩”可以破解这一难题。

1 对增减挂钩工作的审视

1.1 实践中立足点存在偏差

“增减挂钩”的提出是为了缓解新增建设用地年度计划指标不足的问题,但地方开展这一工作的立足点如果主要放在解决城镇发展建设用地指标不

足,为城镇建设争取用地指标上,对政策的全面理解也就出现了偏差,这一政策能够产生的良好整体效益也就不能体现出来,容易引起人们对该项政策的误解。这样就是给农民再多的实惠,建的房子再好,配套设施再到位,人们也会理解为挂钩项目的实施是为了给城镇争取更多的用地指标。而各地在开展“增减挂钩”工作时存在不尊重群众意愿、强拆强建、补偿安置不到位、不能按期完成复垦任务,甚至弄虚作假,虚报拆旧复垦面积,不按照规定使用挂钩专项资金等问题。

1.2 “增减挂钩”的深刻内涵

“增减挂钩”的主要内容是把“建新”和“拆旧”关联起来,把需要严格控制的新增建设用地规模由拆旧规模来控制,而不再是简单的指标控制,其深刻内涵就是建设用地布局优化。在建设用地不增加、耕地不减少的前提下,通过“增减挂钩”既可以缓解城镇建设用地的需要,又改变了农村的环境面貌,促进了新农村建设。诸多调查报告和统计资料均表明,目前全国农村建设用地的总量约是城镇建设用地的5倍以上,而且分布较为零散,“空心村”大量存在,土地利用较为粗放。相对而言,农村建设用地整理潜力越大的地区,城乡建设用地增减挂钩可行性越高^[1,2]。

城镇化、工业化是经济社会发展的必然趋势,发

* 收稿日期:2011-02-09;修订日期:2011-03-22;编辑:曹丽丽

作者简介:刘广栋(1972—),男,山东博兴人,工程师,主要从事土地规划管理和研究,E-mail:liuguangd@126.com。

展需要空间,尤其是经济社会处在快速发展过程中,工业、城镇基础设施、房地产等用地的增长是正常的,新农村建设与“增减挂钩”相结合也是非常有效的途径。土地综合整治不只是个概念的变化,而是理念的升华,增减挂钩不能单一地立足于考虑如何满足城镇、工业用地,而是要将城镇、农村一体化综合考虑,主要应在制度上进一步完善,这样才能真正发挥出该项工作的整体效用。

2 “增减挂钩”实践中应注意的问题

2.1 过分追求建设用地指标

许多地方出现对挂钩周转指标的关注度太高,期望值过大,周转指标是一切工作的重点。地方政府积极通过整理争取建设用地指标,实际工作中没有按照有关文件精神 and 规划要求进行,趋于片面。

2.2 整理出来的耕地质量问题

增减挂钩最终目的不仅要达到项目区内耕地数量平衡,还要做到质量平衡。然而实际工作中,许多地方只注重耕地数量平衡,出现了“占优补劣”的问题。虽然实现了面积上的不减少,但项目实施补充耕地的质量难以达到被占用耕地的质量,使耕地隐性减少,达不到政策要求的“耕地面积不减少、质量不降低”的目标。

2.3 农民和农村的权益保障问题

农民和农村的权益得不到保障,这是增减挂钩工作中存在的普遍问题。主要包括农民的意愿是否得到尊重,拆迁、安置补偿是否到位,特定的文化、生态环境以及生产、生活习惯和方式是否得到关注。这也是政府主导模式下容易忽略的一个问题,造成强拆强建、低标准补偿,引发上访事件的发生。

2.4 搬迁后农民的居住和生活成本有所提高

“挂钩”项目实施后,生活生产条件和环境有很大改观,但是农民需要承受更高的居住成本。例如,农民搬迁入楼房集中居住,必须承担水、电、煤气、采暖费和物业管理费等支出,特别是居住在城市规划区内的居民,需要从农村自给自足的生活方式转变为城市购买基本的生活产品的方式,居住成本和生活成本至少要上升一倍以上^[3]。所以必须结合当地实际,实事求是选择项目区,不要为了局部的利益,盲目大拆大建。

2.5 群众的认识和发展问题

很多农民对挂钩政策不了解,在搬迁过程中顾虑较多,对未来自身发展带有不确定性,致使动员农民搬迁难度大。为了避免出现失地农民,项目规划方案应明确区域产业发展定位、农民生产生活方式、经济发展稳定性等,保障拆迁农民生活水平得到提高,生活质量得到改善,不能盲目搬迁,引发新的社会不稳定因素。要全面做好宣传工作,把开展挂钩政策对城镇和农村发展的必要性和重大意义讲清讲透,提高群众认识,转变观念,尤其是土地级差收益的使用要公开透明,以增减挂钩为群众带来的实实在在的实惠,带动他们的积极性。

2.6 规划协调问题

挂钩必须符合土地利用总体规划、村镇建设规划以及建设社会主义新农村的相关要求。但是,目前村镇建设规划普遍滞后,挂钩试点专项规划普遍缺位,项目区实施规划与现行土地利用总体规划及村镇建设规划不衔接的问题比较突出,在一定程度上增加了试点工作的难度。项目区的布局必须与新一轮土地总体规划相衔接,并编制土地整治专项规划统筹指导,形成完善的挂钩试点规划体系。目前试点工作起步不久,乡镇土地利用总体规划工作已基本完成,而村镇建设规划、挂钩专项规划等各种规划归属不同、管理部门不同、时序不同,要在挂钩项目中充分考虑并加以协调的难度比较大。因此,增减挂钩工作要切实做到规划先行,立足长远,切勿为了一时的指标,造成重复拆迁、重复建设。

2.7 土地权属调整问题

在保障农民利益的同时,“挂钩”项目实施过程中的土地权属关系调整是“挂钩”工作开展的关键之一。在安置搬迁农民的过程中,要采取集中安置、就地安置和异地(跨村、社区)安置相结合,有些农民户口转为城镇户口,有些仍为农村户口,这会出现安置用地使城镇建设用地和农村居民点用地交织、国有土地和集体土地交织、可交易土地和不可交易土地交织,如果不能规范土地权属的调整和确定,不仅会导致土地资产的流失,并可能引发不同村集体之间的土地权属纠纷。增减挂钩项目实施前,一定要做好土地权属调整工作。

2.8 资金问题

挂钩政策隐含的一个思路是发挥级差收益杠杆

作用,在最低限度地动用政府的公共资金情况下,利用城乡建设用地之间的收益剪刀差以及相关优惠政策,实现项目区内的资金自我平衡,从而推动城乡用地的结构优化和空间布局合理化。目前原则上要“先复垦,后建新”,增减挂钩项目必须拥有足够资金,才能妥善解决好安置房建设、配套设施投入、拆迁农户搬迁补助、土地整理工程施工等巨额费用支出。而大多数地方要投入如此大的资金十分困难,资金来源问题成为开展此项工作的瓶颈。

3 结语

城乡建设用地增减挂钩是一项系统工程,因此,只有从制度上加以完善和规范,坚持“政府主导、国

土搭台、部门联动、统筹规划、聚合资金、整体推进”的工作机制,充分发挥乡镇政府作用,尊重农民权益,保护群众知情权、自主权、参与权,把握好工作的立足点,真正理解增减挂钩的深刻内涵,行动上才能正确切入,才能干好此项工作,取得应有的、良好的综合效益。

参考文献:

- [1] 陈雪骅. 土地整治模式纵览[J]. 国土资源导刊, 2009, (8): 20.
- [2] 李孟然. 本质是优化利用空间[J]. 中国土地, 2010, (6): 15-17.
- [3] 朱琳. 城乡建设用地增减挂钩政策研究[D]. 重庆: 西南大学, 2010: 19-21.

Primary Study on the Policy of Decreasing Urban Construction Using Land and Increasing Rural Agricultural Land

LIU Guangdong, HAO Pixiang

(Boxing Bureau of Land and Resources, Shandong Boxing 256500, China)

Abstract: In this paper, the policy of increasing rural agricultural land and decreasing urban construction using land has been studied primarily. It is regarded that the foothold for carrying out this work has deviation, thus the deviation of entry point of work style has been caused. The connotation of the policy for increasing rural agricultural land and decreasing urban construction using land has been analyzed, and problems which should be paid more attention in the work have been put forward as well.

Key words: Construction using land; increasing rural agricultural land and decreasing urban construction using land; foothold; entry point; connotation; problems