

## \* 苍山县城建设用地增减挂钩试点工作探析

杨皓然<sup>1</sup>, 石振玲<sup>2</sup>

(1. 东北农业大学资源与环境学院, 黑龙江 哈尔滨 150036; 2. 苍山县国土资源局, 山东 苍山 277700)

**摘要:**苍山县城建设用地增减挂钩试点工作对统筹城乡发展、改善农村村容村貌、提高复垦耕地质量等发挥了积极作用,但工作中存在领导重视不够、资金不足、农民意识薄弱等问题,需进一步落实目标责任制、拓宽融资渠道、提高农民积极性。

**关键词:**城乡建设用地;挂钩试点;农民利益;苍山县

中图分类号:F301.2 文献标识码:C

## 0 引言

苍山县位于山东省南部,处于长三角经济区与环渤海经济区的交叉地带,土地总面积 1 724 km<sup>2</sup>,耕地面积 11.33 万 hm<sup>2</sup>,辖 1 024 个行政村,总人口 114 万人,农村居民点面积 1.87 万 hm<sup>2</sup>,占土地总面积的 10.87%,农村居住人口平均占地面积 188 m<sup>2</sup>,超过山东省人均 120 m<sup>2</sup> 的标准。从用地情况来看,存在着乱占滥用、圈大院现象,村庄建设无限制向村外蔓延,造成村内闲置大量空闲地,土地利用粗放<sup>①</sup>。

2009 年,苍山县被列入省级城乡建设用地增减挂钩试点(以下简称“挂钩试点”)以来,把该项工作作为统筹城乡发展的切入点和突破口,在政策研究探索、宣传发动、资金筹集、农民补偿安置等方面进行了大胆尝试。有效化解了拆迁安置中出现的矛盾,维护了农村社会稳定,促进了新农村建设。

## 1 工作举措

### 1.1 挂钩试点的选点

苍山县国土部门与各乡镇政府密切配合,严格按照省市增减挂钩项目相关文件的规定选取项目点。在全县范围内进行调查摸底,选取村级班子健全、村情稳定、民众改变村貌意愿强、复垦潜力大、拆

迁难度小的村庄进行试点。在试点村庄召开村民代表大会、村委入户摸底调查,广泛征求村民意见,并形成会议纪要、调查入户签字表等相关材料。涉及拆迁安置、项目区选点布局、土地整治、土地经营模式选择等重点环节均举行听证,经村民委员会充分讨论、村民代表表决等民主程序,最后确立项目申报。在申报试点项目中坚持以人为本、依法、民主、公开和规划先行的原则,以尊重农民意愿,维护群众利益为前提,以挂钩试点专项规划为平台,以土地利用总体规划为龙头,统筹城乡建设规划、新农村建设规划和社区规划。编制详细的拆迁、安置和腾空地复垦规划,制定切实可行的实施方案,并进行公示,稳步推进实施。

### 1.2 项目区农民安置

挂钩试点项目与农村住房建设及危房改造紧密结合,在充分征求村民意愿的基础上实行安置多样性,不搞一刀切。安置区以建立新小型社区为主,老年公寓安置、建设养殖小区安置等模式为辅,社区建设充分尊重群众生活习惯,方便农民生产生活,健全公共服务设施。对不能集中居住的农户,帮助其建设分散居住点,便于农具的存放;对于集中居住的农民,采取多层楼、小康楼、庭院平房等安置方式,由拆迁群众自愿选择;对常年在外经商务工不愿回村居

\* 收稿日期:2011-04-15;修订日期:2011-06-27;编辑:王秀元

作者简介:杨皓然(1990—),女,本科生,主要从事资源与环境方向研究;E-mail:shizhenling0417@163.com。

①苍山县人民政府,苍山县土地利用总体规划(2006—2020),2010年。

住的,给予合理的货币补助,引导其到城镇居住。同时新增建设用地指标为安置区留出充足的发展空间,保证未来人口增长和村镇经济发展的用地需求。

### 1.3 资金的筹集和使用

县政府对挂钩试点拨付资金,目前挂钩试点项目按新增耕地面积每公顷150万元补助,补助资金除去拆迁、复垦、配套后,剩余金额用于项目区群众的安置补助。在试点项目经省政府批复后,即拨付50%的启动资金,充分保证项目的按期实施;拆迁完后再拨付30%,待省、市验收合格后拨付剩余资金。制定优惠政策,广泛吸纳民间资金,实行垫资建设。扩大新增建设用地指标的有偿使用范围,尽量用于经营性用地项目,通过招拍挂,增加土地收益,并确保结余指标产生的土地收益全部反哺农村。建立健全资金使用监督机制,由纪委、检察、审计、财政、国土等部门相关人员组成资金审计组,定期对项目资金拨付、资金发放和安置补偿资金落实等环节进行全程跟踪检查、审计、监督。为保证资金的安全使用,县政府与乡镇政府签订目标责任书,明确责任、奖罚分明,按时完成的给予乡镇政府每公顷45000元奖励,不能按时完成的,追究相关人员的责任,并在年底体制结算时扣除已拨付资金。

### 1.4 挂钩试点工作的监督

苍山县国土资源局在项目申报实施整个流程中始终保持与农民的沟通联系,并接受群众和社会法制监督。规范挂钩试点工作流程,对项目的申报严格审查,对不符合条件的项目一律不予申报审批;建立健全工程质量保证体系,确保复垦耕地质量和安置区的工程质量;建立各部门联动机制,纪检监察、国土、规划、建设、审计、财政等相关部门按照各自职责对未批先建、挪用自留资金等违法、违规行为进行依法查处;对以借增减挂钩之名大拆大建、强拆强建、违法占地特别是占用基本农田的行为追究有关地方政府负责人和相关人员的责任。

## 2 工作成效

截至目前,苍山县经省政府批复的挂钩试点项目分3个批次,共36个项目,涉及16个乡镇,拆旧总规模244.08 hm<sup>2</sup>,安置区面积72.78 hm<sup>2</sup>,已完成拆旧复垦79.77 hm<sup>2</sup>,搬迁群众4606户,15020人,累计拨付补助资金6596.78万元。

### 2.1 促进了城乡统筹发展

通过开展挂钩试点,调整了农村居民点布局,在一定程度上改变了村庄“多、散、乱”的现状,使耕地和基本农田成片分布,达到了优化城乡用地结构和布局。苍山县实施挂钩试点以来节余周转指标36.67 hm<sup>2</sup>,加上争取“点供项目”和城镇存量土地节地挖潜,基本满足了年度建设用地需求。节约的土地指标支持了城乡建设和工业项目建设,为全县统筹城乡区域发展作出了贡献。

### 2.2 村容村貌得到改善

实行挂钩试点的村庄由以前破旧的土坯房,布局凌乱、脏乱差的情况转变为统一规划,高标准建设,注重水、气、暖、娱乐等设施齐全的现代化小区,村容村貌焕然一新。而且根据农民生产生活需要规划了广场、农机具停放场地及粮食晒场等场所,并针对农村风俗,在安置区内建设了“红白理事堂”,满足了社区居民集会、健身、婚丧嫁娶等活动的需要。

### 2.3 复垦耕地质量高

苍山县目前完成的增减挂钩项目复垦出的耕地大多用来发展高效农业,不仅改善了农业生态条件,还增加了农民的收入。尚岩镇北尚岩村通过增减挂钩复垦出耕地9.47 hm<sup>2</sup>,在新复垦出的耕地上统一建造反季节温室大棚,大棚建造利用高强防水镀塑大棚骨架及复合轻质保温板技术,采用规模化管理,方便机械化耕作和扩大土地的使用面积,每公顷年增经济效益45万元左右。同时,村委统一发包后的承包费用用于社区的日常管理费用,减轻了农民负担,使农民得到了实惠<sup>[1]</sup>。

## 3 对策建议

### 3.1 落实目标责任制

部分乡镇对增减挂钩工作的意义和重要性认识不足,没有充分认识到增减挂钩工作对于解决用地瓶颈问题、促进当地经济发展的重要意义,以致对该项工作的重视不够;同时由于农村遗留问题较多,该项工作具体实施起来有实际困难,一些乡镇干部有畏难情绪,工作的主动性和积极性不足,工作力度不大,对工作中遇到的资金、手续等问题,常常“等、靠”,没有积极去解决一些问题,工作进展缓慢。因此要落实目标责任,一是组织领导培训、加强学习,

明确挂钩试点工作的重要意义,提高重视程度。二是加大督导考核力度,明确乡镇领导责任,围绕挂钩试点工作中心和重点,制定目标责任考核的具体指标和考核标准,加强督导检查,协调解决工作中存在的困难和问题。三是严格按照《增减挂项目实施方案》规定的奖惩措施对拆旧复垦任务的完成情况兑现奖惩,并额外给予奖励,提高干部积极性。

### 3.2 进一步拓宽融资渠道

苍山县财政基础薄弱,补偿资金不足,平均到农户后,有的达不到拆迁房屋的实际价值,与新建房屋价格相差甚大,多数农民无力承担差价部分。另一方面,多数指标都用于了政府招商引资或公益性项目,所得土地收益较少,反馈到农民手中的补偿也较少,影响了工程进度和农民积极性。而且由于先期投入大部分是由政府贷款获得,指标周转周期过长,就有可能使项目成为政府财政负担与债务工程。要加大资金投入和民间集资,加大各项涉农资金的整合力度,争取资金最大程度的捆绑使用,同时增加建设用地指标的公开竞拍,实现的土地收益用于挂钩试点新区建设和农民补偿,争取前期有充裕的资金用于拆迁、安置和补偿,以提高工程项目进度。

### 3.3 农民意识薄弱积极性有待提高

一些农民受传统思想影响,认为挂钩试点需要大拆大建是对老祖宗的亵渎,或者只愿住平房,不愿住楼房,不配合试点工作的开展;大多数家庭宁愿住的差一点,也不愿意增加生活成本到公共服务设施更齐全的社区居住;另外,新区建设占地权属关系不清,侵犯了农民原土地承包权,腾出的耕地使用管理方式欠妥当,引发了农民不满。因此要通过宣传,使

农民充分了解挂钩试点的各项优惠政策,尊重群众意愿,发动群众参与,争取农民的配合,建设“群众满意工程”。在新区建设先期做好民意调查,尽可能降低农民的生产生活成本,项目施工尽可能招用所在地农民,让农民在项目实施阶段就通过投工投劳取得收益,并让群众代表全天候监督;项目完成后,依法合理调整土地权属,及时办理变更土地登记,保证农户相对集中使用土地,维护农民的合法权益<sup>[2]</sup>。

## 4 结语

开展城乡建设用地增减挂钩试点工作,有利于调整优化城乡用地结构和布局,促进土地资源的集约节约和可持续利用,有利于统筹城乡发展,破解城镇发展土地制约瓶颈,促进社会主义新农村建设,从而实现“保增长、保红线,促稳定、促发展”目标<sup>[3]</sup>。目前苍山县挂钩试点已经取得了诸多成效,不仅盘活了部分农村存量土地,而且拓展了城镇用地空间,为确保增减挂钩工作的进一步推进,必须要把握国家增减挂钩政策,不断总结工作中出现的问题,及时整改,以推动该项工作的顺利进行。

## 参考文献:

- [1] 黄新东. 小村庄里的幸福生活[N]. 中国国土资源报. 2011-05-21(3).
- [2] 杨晓琳,丁军. 肥城市土地综合整治实践探索[J]. 山东国土资源, 2010, 26(3): 42.
- [3] 王建业. 新型农村社区建设与土地管理若干问题初探[J]. 山东国土资源, 2010, 26(2): 40.

## Study on Decreasing Construction Using Land in Urban Area and Increasing Agricultural Land in Rural Area in Cangshan County

YANG Haoran<sup>1</sup>, SHI Zhenling<sup>2</sup>

(1. Resources and Environment College of Northeast Agricultural University, Heilongjiang Harbin 150036, China;  
2. Cangshan Bureau of Land and Resources, Shandong Cangshan 277700, China)

**Abstract:** Decreasing construction using land in urban area and increasing agricultural land in rural area in Cangshan county is very important in improving economic development, rural village appearance, and the quality of cultivated land reclamation. But there are still some problems, such as not enough emphasis on leadership, lack of funds, weak awareness of farmers. The responsibility system should be furtherly implemented, and the financing channels should be widened in order to improve the enthusiasm of farmers.

**Key words:** Urban and rural construction land; decreasing construction using land in urban area and increasing agricultural land in rural area; the interests of farmers; Cangshan county