



# 临沂市城乡建设用地增减挂钩工作 问题研究及对策建议

杨静

(临沂市国土资源局, 山东 临沂 276001)

**摘要:**通过调查临沂市城乡建设用地增减挂钩工作现状,系统总结了增减挂钩在支持新农村建设、加速城镇化进程、促进集约用地、增加耕地面积等方面发挥的积极作用,指出了工作中存在资金缺口大、拆迁安置难度大、政策有待完善等问题,提出了完善工作机制、强化资金筹措、坚持让利于民、加强监管审计、加大宣传力度等对策措施。

**关键词:**建设用地;增减挂钩;调查分析;对策;临沂市

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**C

开展城乡建设用地增减挂钩试点,是国土资源部着眼推动城乡统筹发展,促进农业增产、农民增收、农村发展采取的一项重大举措,是农村土地管理制度的一项重要变革,当前各地都在试点创新,积极推进<sup>[1]</sup>。临沂市是城乡建设用地增减挂钩第一批试点城市,近年来整体工作运作规范,形势良好,成效明显,但也存在工作进度不够平衡、建设资金缺口较大等问题<sup>[2]</sup>,城乡建设用地增减挂钩要引起社会各界的进一步重视,加大投入,完善政策,扩大宣传,规范、有序、稳步推进。

## 1 取得的成绩

近年来,临沂市坚持政府主导、规划先行、尊重民意、因地制宜、规范运作的工作思路,实施增减挂钩项目157个,涉及696个行政村。通过增减挂钩政策,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,充分发挥土地资产、资本特性,加快推进了城乡统筹发展。

(1)解决“三农”问题,支持了新农村建设。增减挂钩改变了农村传统的分散居住方式,脏乱差的生活环境得到明显改善。农村居民点搬迁改造后复垦的土地成方联片,利于规模化经营和农业增产。项目区农户通过新增耕地收益、收取土地租金、到企业

务工等途径,每年户均增收1200元。增减挂钩成为新农村和生态文明乡村建设的重要切入点。

(2)缩小城乡差别,加速了城镇化进程。临沂市已整治搬迁旧村454个,新建住宅364万m<sup>2</sup>,建设公共设施73.09万m<sup>2</sup>,农民更多地向小城镇集中,居住向城镇集聚。增减挂钩在城乡统筹发展中发挥了重要作用。

(3)优化用地结构,促进了土地节约集约利用。整治挖潜散乱、废弃、闲置的农村建设用地,盘活存量土地1333余公顷(2万余亩),为大量市县重点项目、高新产业和新兴产业项目提供了用地保障。

(4)增加耕地面积,提高了耕地质量。项目区复垦耕地1333多公顷(2万多亩),通过整理的耕地“小田变大田”,田、水、路、林综合配套,实现了耕地数量净增加、质量有提高。

## 2 存在的问题

城乡建设用地增减挂钩工作涉及面广、资金需求量大、建设周期长、利益协调难度大<sup>[3]</sup>,工作中也存在一些问题。

(1)资金筹措困难,投入不足。开展工作需要大量的资金,特别是先期投入巨大,资金成为重要的制约瓶颈。这主要是由于增减挂钩社会投资的市场化

\* 收稿日期:2011-10-14;修订日期:2011-10-19;编辑:孟舞平

作者简介:杨静(1977—),女,山东临沂人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:linyiochina@163.com。

运作机制尚未形成,单纯依靠政府投资;受当前金融政策影响,银行融资难度加大;各部门涉农资金未有效整合,资金叠加效应没有得到充分发挥。

(2)涉及农民切身利益,拆迁安置难度大。增减挂钩工作涉及拆迁补偿、社会保障、农民就业、土地权属变更等一系列问题,推进工作难度较大。部分群众传统观念根深蒂固,宅基地私有观念较强,对于拆迁工作不予配合。部分群众对拆迁补偿心理期望值过高,等待观望情绪浓厚。

(3)政策有待完善,缺乏统一标准。目前国家和山东省没有出台统一的城乡建设用地增减挂钩操作办法,各地在安置补偿方案和房屋拆迁补偿的标准和方式上存在差异,不利于工作推进。

(4)其他问题。村班子换届对增减挂钩工作影响较大,部分项目区所在村班子由强转弱,推动增减挂钩工作的力度随之变小。宣传引导有待加强,一些地方和群众思想上、认识上不够统一,影响了增减挂钩工作开展。

### 3 对策建议

(1)完善工作机制,政府高位统筹。发挥政府主导作用,由政府强力整合各部门力量,建立常设机构,落实共同推进责任,形成以土地为纽带,政府主导、国土搭台、部门协作、上下联动的工作运行机制<sup>[4]</sup>。完善规划,从更高层面上综合设计专项规划,统筹实施居民点归并、基础设施配套、农田综合整治和产业布局优化调整,为顺利开展工作提供依据。落实奖惩机制,把增减挂钩和农村土地综合整治工作纳入县区年度绩效考核范围,加大考核分量,年终对各县区、各乡镇完成情况进行评比。

(2)强化资金筹措,化解资金瓶颈。建立多元化融资机制,挂钩试点项目区实施需要大量资金,要积极筹措资金,形成政府投资和市场运作相结合的多元化融资机制。大力整合涉农资金,对农村水、电、路、通讯等基础设施建设项目,以及农村文化、教育、卫生、及其他可以整合使用的公共服务建设项目资金,按照“渠道不乱、用途不变、专账管理、统筹安排、各记其效”原则,集中投入增减挂钩推进项目。增加土地级差收益,对增减挂钩节余指标使用方向进行评估,合理确定增减挂钩节余指标流向及其比例,尽量加大经营性用地比例,更多地增加政府土地收益用于项目区建设。大力引进市场机制,吸引金融资

金和社会资金用于增减挂钩项目建设,创造条件调动公司、企业、其他经济组织和个人对增减挂钩项目投入的积极性。加大金融部门支持力度,在风险可控的前提下,提高融资额度。

(3)坚持让利于民,维护群众权益。增减挂钩试点工作涉及广大农民群众的利益,必须把维护群众利益放在首位,建立公开透明的挂钩工作运行机制,充分尊重农民的意愿,避免大拆大建和出现农民“被上楼”现象。多为农民利益着想,除了要保障农民的住房改善、落实养老保险外,还要考虑农民住楼后的长久生计,认真研究项目区农民的生活开销、教育卫生和农业生产等问题,为农民提供免费职业技能培训,做好就业安置。配套推进农村土地使用制度改革,加快农村土地确权登记,切实维护农民权益。

(4)加强监管审计,严格规范实施。严格资金监管,设立挂钩项目资金专户,订立专款专用管理制度,对项目资金使用实行全程跟踪监管,确保资金实实在在用在项目上。确保工程质量,采取项目法人制、招投标制、工程监理制、公告制,保证工程质量,让群众放心,真正把增减挂钩项目建成“百年工程”。要成立专门监管工作机构,建立工程质量监管负责制,建档立案,终身负责。

(5)强化宣传引导,营造舆论氛围。宣传部门要利用各类媒体做好宣传发动工作,让群众真正了解增减挂钩的意义,争取群众理解、支持、配合。抓住各级领导干部这个宣传重点,组织部、市委党校组织开展县乡两级增减挂钩知识培训,对项目区所在县区的分管县区长和乡镇党委书记、乡镇长集中进行业务培训,以更好地使他们理解把握、用好用足政策,增强推进工作的信心和能力<sup>[5]</sup>。打造样板村镇,每个县抓住一个项目区,集中物力、财力、精力,打造样板工程,发挥示范效用。及时总结各地的经验做法,广泛宣传报道,引领增减挂钩工作深入开展。

### 4 结语

随着城镇化的推进,农村人口进一步向城镇转移,农村居民点的整理潜力将会更大。减少农村建设用地、增加城镇发展用地是大势所趋。城乡建设用地增减挂钩作为一项新生事物,在实践中已经显现出了强大的生命力。要在试点基础上,持续地完善政策,积极稳妥、健康稳定地推进,助推新农村建设和城乡统筹发展。

## 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): 5-7.
- [2] 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): 55-57. , 61
- [3] 王伟宏, 闫太重. 章丘市城乡建设用地增减挂钩试点工作的调查[J]. 山东国土资源, 2008, 24(12): 33-35.
- [4] 冯帆, 谭晓彤, 杜骁, 艾文晖, 周冉. 临沂市兰山区城乡建设用地增减挂钩工作探讨[J]. 山东国土资源, 2011, 27(5): 46-49.
- [5] 段圣秋, 季相卫. 临沭县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, 2011, 27(2): 59-61.

# Countermeasures and Suggestions on Pothook of Increasing City Construction Land and Decreasing Rural Residential Land in Linyi City

YANG Jing

(Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276001, China)

**Abstract:** Through investigation on present conditon of pothook of increasing city construction land and decreasing rural residential land, active roles of this policy in supporting new rural construction, speeding up the urbanization process, promoting intensive land use and increasing the cultivated areas have been summarized. Existing problems, such as lack of fund, difficult relocation work and policies need to be improved have been analyzed. On these basis, relative countermeasures are put forward as follows: made a sound working mechanism, strengthen the financing, insisted to help people, strengthen oversight of the auditing and step up publicity.

**Key words:** Construction using land; pothook of city construction land increase and rural residential land decrease; investigation and analysis; countermeasures; Linyi city