

定陶县城乡建设用地增减挂钩工作问题与对策

张伟,陈娜,王成宝,程永,康学军,陈丕红,杜瑞华

(定陶县国土资源局,山东 定陶 274100)

摘要:介绍了定陶县挂钩试点基本情况,针对城乡建设用地增减挂钩工作中存在的过度压缩农村建设用地、资金缺口大、进度迟缓、涉及面小、动态不平衡等问题,提出了适度节约农村建设用地、多渠道筹集资金、构建城乡建设用地增减挂钩督导机制、部门联动机制等对策。

关键词:增减挂钩;问题;对策;定陶县

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

城乡建设用地增减挂钩是土地用途管制的新思路,是切实贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”基本国策的机制创新,是实现“双保”的新出路。“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”^[1]。为此,定陶县抢抓机遇,积极开展城乡建设用地增减挂钩工作。

1 增减挂钩项目概况

2009年以来,定陶县争取增减挂钩项目252 hm²,涉及9个乡镇20个行政村,33个自然村,项目完成后,预计可增加耕地178 hm²。其中,2009年度,山东省政府批准增减挂钩工作项目拆旧总面积98.01 hm²,复垦面积87.96 hm²,安置区面积26.18 hm²,净增耕地面积69.64 hm²,涉及7个乡镇;2010年度,山东省政府批准增减挂钩项目拆旧总面积153.57 hm²,复垦面积142.08 hm²,安置区面积41.97 hm²,净增耕地面积107.41 hm²,涉及3个乡镇。

2 存在的问题

2.1 农村建设用地方面

在本源上,城乡建设用地增减挂钩是服从、服务于新农村建设的,是落实以城带乡、以工促农,改善农民生产、生活条件的,而不仅仅是以节约的农村建设用地指标来折抵新增加建设用地指标,因此,“以

农村大拆养城市大建”^[2],过度压缩农村建设用地的做法违背新农村建设宗旨。所以,为争取挂钩指标,在项目区新建建筑模式上过度追求高容积率、甚至完全摒弃传统平房院落的做法不可取。因为,在我国土地联产承包责任制下,对从事农业生产的农民而言,庭院既是生活的场所,又是生产的场所,还是存放农机具的场所。家庭作为从事农业生产的基本单位,为方便生产,安全存放农机具,客观上需要一定的院落,同时,庭院养殖作为一直延续下来的生产形式,具有低碳、环保、绿色、便民等优点,并已成为老年人日常生活的一部分,所以,不能完全摒弃传统的平房院落;单元式楼房尽管可以大大节约建设用地,但仅能针对一部分农民,如那些外出务工的青年人,由于他们不再以农业生产为主,对院落的依赖性不再那么强,所以,单元式楼房可以满足其合理需求。故而,不能过度压缩农村建设用地,忽视不同层次农民的合理需求。

2.2 资金缺口和进度方面

截至目前,全县共拆旧19.24 hm²,仅占拆旧总面积的8%。其主要原因是资金筹措不到位。从理论上讲,“增减挂钩”以农村建设用地的减少来折抵城市建设用地的增加,从而实现对建设用地总量的控制;同时,通过对农村建设用地的整治来增加耕地,进而补充城市建设占用的耕地,实现耕地的占补平衡。然而,在这一过程中,村庄拆迁、新建住宅、耕

* 收稿日期:2011-04-06;修订日期:2011-06-01;编辑:王秀元

作者简介:张伟(1975—),男,山东菏泽人,主要从事国土资源管理工作;E-mail:haoyunzhangwei6969@163.com。

地复垦等,都需要投入大量资金,仅仅依靠目前每亩 8 万元的配套资金远远不够,使得项目进度迟缓。

2.3 项目涉及方方面面

目前,农村建设用地面广量大,使用粗放,突出存在着一户多宅,“空心村”等浪费土地现象,一是村庄布局不尽合理,规模小、建设乱;二是村级建设无序,空间布局杂乱无章,造成社会资源和个人财产的巨大浪费;三是基础设施建设滞后,公共服务设施不健全,各项管理很难有序推进;四是建筑品位普遍不高,缺乏人文内涵,没有地方特色;五是人居环境不优,农村生活质量欠佳,脏、乱、差状况亟待改变。急需制定科学合理的村庄规划并切实履行,客观上要求增减挂钩项目扩大范围,全面铺开。

2.4 动态平衡方面

一方面,农村建设用地减少指标不足以折抵城镇建设用地增加指标,另一方面,新增建设用地有偿使用费、耕地开垦费不能够为迅速开展的增减项目提供资金,所以,无法在动态上实现农村建设用地减少与城市建设用地增加的平衡。

3 对策与建议

3.1 适度节约农村建设用地

不能过分强调农村建设用地的节约,忽视农民对住宅样式的合理需求,要合理确定新建住宅模式,实现新建模式多样化,合理布局和分配带院平房、带院楼房、单元楼房等不同形式,以满足不同年龄群体的差异化需求,使增减挂钩工作得到群众的拥护和支持。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,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^[1],不允许以农村大拆养城市大建^[2]。

3.2 多渠道筹集资金

(1)落实“占一补一”“补一给一”。在把农村建设用地节余的土地指标置换为新增建设用地指标时,将收取的新增建设用地有偿使用费、耕地开垦费、耕地占用税全部给予提供节余指标的村庄。

(2)整合支农惠农资金。将涉及农村社区服务中心建设的各项资金,进行“整合捆绑,用途不变,统一拨

付,集中投入”,发挥资金的集约和叠加效应。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占用挂钩补助资金^[1]。

(3)挖掘社会资金。一方面,政府以贴息的方式从银行贷款,来补充项目启动资金,另一方面,以优惠政策鼓励建筑企业参与增减挂钩旧村改造,支持大型企业向增减挂钩确定的农村住房建设融通资金。

3.3 构建增减挂钩督导机制

为实现增减挂钩动态平衡,一方面要在规模和速度上严格控制建设用地指标,另一方面要严格奖惩,对不能按期完成挂钩项目任务的乡(镇),冻结其新增建设用地报批。并将挂钩项目的实施进度、效果纳入城镇化考核范围,其分值占 40%。同时,成立清理检查小组,以简报的形式通报各乡(镇)的进度,加强不定期检查,对发现的问题进行现场调度。挂钩指标实行总量控制、封闭运行、定期考核、到期归还,市对增减挂钩工作实行动态监管,进行不定期督促检查,定期通报工作进度。对未能按计划及时归还指标的县区,限期整改;对违规操作的,加倍扣减下一年度建设用地计划指标,停止增减挂钩和新增建设用地审批,确保到期归还挂钩周转指标,保证城乡建设用地总规模不突破、耕地面积不减少、耕地质量不下降^[3]。

3.4 构建增减挂钩部门联动机制

国土资源局负责调整土地利用总体规划,编制增减挂钩专项规划,新村址供地和旧村址的复垦验收,制定腾退土地的配置方案;发改委负责把城乡建设用地增减挂钩纳入国民经济和社会发展规划;监察局、审计局负责项目资金的审计、监督;财政局负责安排专项资金的发放;建设委员会负责城乡总体规划、村镇体系规划、村庄建设规划的编制;民政局负责村庄整合后的区划调整;农业局负责土地整理规划的衔接和置换土地承包经营权流转监管。乡镇、村严格控制项目区内的零星建设。

4 结语

城乡建设用地增减挂钩是优化用地结构和布局的有效途径,它不仅有效控制了建设用地总量,而且有力地支持了新农村建设,充分体现了以城带乡,以工促农,统筹城乡的科学发展观。因此,要不断研究

新问题,解决新问题,大力推进增减挂钩工作。

参考文献:

[1] 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):54-55.

[2] 不允许以“农村大拆”养“城市大建”[N]. 新华社,2011-04-10(4).

[3] 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):50.

Problems and Countermeasures of Decreasing Urban Construction Using Land and Increasing Agricultural Land in Dingtao County

ZHANG Wei, CHEN Na, WANG Chengbao, CHENG Yong, KANG Xuejun, CHEN Pihong, DU Ruihua
(Dingtao Bureau of Land and Resources, Shandong Dingtao 274100, China)

Abstract: Basic condition of decreasing urban construction using land and increasing agricultural land in Dingtao county has been introduced in this paper. Pointing to problems occurred in this work, such as excessive compressing rural construction using land, slowing progress, small involving square and dynamic unbalance, etc, relative countermeasures are put forward as follows: moderate saveing of rural construction using land, multi-channel funds raise, constructing pegged steering mechanism of urban construction using land, and linkage mechanism of all departments.

Key words: Decreasing urban construction using land and increasing agricultural land; problems; countermeasures; Dingtao county