



章丘市增减挂钩试点工作探析

闫太重

(章丘市国土资源局, 山东 章丘 250200)

摘要:章丘市严格规范增减挂钩试点程序,积极走群众自主、自愿、自治的路子,突出“四个创新”,实现“四个突破”,坚持“五项制度”,保障农民群众的知情权、参与权、监督权,真正让农民群众得到实惠,实现了拆迁前农民群众同意、拆迁中农民群众高兴、拆迁整理后农民群众满意的目标。

关键词:增减挂钩;耕地保护;章丘市

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

近年来,章丘市以促进农业现代化和城乡统筹发展为导向,以保护耕地面积和改善农村生产生活条件为目标,以切实保护农民权益为出发点和落脚点,对66个村,11个项目区(总面积56.33 hm²),精心组织、周密实施、规范运作,积极创新城乡建设用地增减挂钩工作,推动了城乡建设布局,促进了土地节约集约利用,缓解了建设用地供需矛盾,实现了保护耕地,保障发展和建设新农村的“多赢”局面^[1]。

1 超前定位突出四个创新

(1)创新整治模式。按照城乡建设用地增减挂钩试点的精神,主要采取“整体拆迁、楼房安置,局部拆迁、插空安置,整村改建、平房安置,村庄整合、社区安置”4种模式^[2]。按照新农村建设标准,规划道路、绿化、排污等市政基础设施,配套幼儿园、学校、老年公寓、超市、卫生所等公共服务设施,以群众满意为标尺,有效地推动了农民居住由分散到集中,由平房向楼房,由农村向社区转变,促进了人口向城镇集中,产业向园区转变。以群众认识程度为出发点,逐步引导旧村改造工作。宁家埠向高村、官庄镇吴家村积极引导群众,实现了从不愿拆到主动拆,从被上楼到愿上楼的转变^[3]。

(2)创新项目管理。按照长远定位、布局集中、特色突出、管理严格的要求,在土地利用总体规划,村镇总体规划、水务规划、林业规划等框架下高起点编制增加挂钩项目区。对项目规划、住宅设计、拆迁

补偿、农田整理方案等,进行了公告、公示、听证、论证。在确定上报项目前,先进行土地资源现状、村民收入状况、班子能力、群众积极性等问题收集,组织专家论证。专门成立了指导组和监察组,加强项目管理,确保了土地增减挂钩项目的严肃性。对需要办理农转用的建设项目,严格执行国家产业政策和集约利用控制标准,严禁盲目大拆、大建和侵害农民权利行为,确保了增加挂钩工作不变形、不走样。

(3)创新富民工程。按照“三个促进”(促进农村居民点合理布局、适当集中;促进土地合理利用、集约发展;促进新农村建设、群众生活改善)的要求,坚持“三不”(确保项目区建设用地总量不增加,耕地数量不减少,村庄建设质量不降低)的原则,提升了增减挂钩工作的成效。坚持了安置区容积率不超过1.0,社区楼房不高于5层。对项目村除完善配套设施外,划分了工业区、养殖区、机械存放区等,满足了农民群众的要求。对拆迁后的土地实行高标准规划,建成了沟、渠、路、林、田、桥、涵、闸、电、卡、泵、房、缆十三项配套设施的优质高效利用农田,实现了农民增收,增强了村庄发展的活力。

(4)创新资金高效利用。按照以村为主线,建立资金专户,存入乡(镇)记账中心,实现专款专用,专账管理,专账核算,有效地防止了资金挪用和截留。为提高土地收益,解决资金不足问题,按照节余的挂钩指标40%用于经营性用地,对以外的土地增值收

* 收稿日期:2011-04-29;修订日期:2011-10-27;编辑:王秀元

作者简介:闫太重(1956—),男,山东章丘人,主要从事国土资源管理工作;E-mail:zqsqgtj2010@126.com。

益全部返还给项目区村。为解决资金投入多少问题,避免引发矛盾,专门成立拆迁评估小组,以“背靠背”的方式,评估每一户,以协商的口气,解决拆迁问题,避免了强行拆迁行为,正确处理了各方面关系,未造成一起上访案件。

2 尊重民意实现四个突破

(1)突破工作方式,最大限度的宣传政策。在确定项目区前,广泛利用电视、报纸、网络等媒体,通过印发明白纸,粉刷标语口号等方式,广泛宣传实施土地增减挂钩项目的益处及意义,充分调动农民建设的积极性和主动性,引导农民群众自愿自觉参与。在此基础上,充分走群众路线,发扬民主,保护了广大农民的参与权和决策权。通过发放调查问卷、入户走访调研等方式,听取和吸收村民意见,集体讨论安置、资金投入及权属方案,提高准入门槛,95%以上群众同意并签订拆迁协议,才能列入增减挂钩项目区。

(2)突破拆迁难题,最大限度的让利惠民。项目实施过程中,整合并捆绑使用专项资金、置换补贴、土地出让净收益补助、房屋产权政策、税费减免、信贷支持、以奖代补等资金方式,确保了拆迁资金的需要。为让农民群众吃上定心丸,从 2010 年开始,市政府专门下发了[2010]26 号文,对土地增减挂钩项目节余出的建设用地指标,按照 20 万元/亩的标准进行补偿,统筹用于安置、拆迁、基础设施配套,真正让农民群众成为增减挂钩项目的受益者。高官寨镇传辛村由过去的“散、乱、穷”村,现已变成“样板村”。

(3)突破落后群体,最大限度的保障农民权益。农民群众安置是确保项目顺利实施的关键,也是衡量群众满意不满意的核心。工作中,坚持安居与乐业相结合以及依法自愿的原则,坚持先安置后拆迁,及时组织优先实施安置工程。对建房确有困难的农户,实行建材补助;对没有能力进行改造的特困群众,由政府出资建设周转房予以安置(产权归集体所有,无继承权、买卖权)。根据各村经济不同情况和群众收入不同承受能力,坚持因地制宜,一村一策,一事一议的办法,不搞强迫命令,不搞“一刀切”。

(4)突破联动问题,最大限度的服务为民。专门成立由分管市长任组长,国土、发改委、住建委、财政、农业、环保等部门主要负责人为成员的领导小组,全面负责增减挂钩工作;各项目区所在乡(镇)、

村也成立专门的工作机构,构筑起从上到下,衔接紧密的工作网络,并纳入年终考核。

3 规范透明坚持五项制度

(1)坚持梯次分明的推进制度。严禁未批先建、边批边建行为,严禁盲目大拆大建和强迫农民上高楼,实现了“四先四后”的办法。即项目实施先易后难,农民住房先建后拆,资金运作先垫后补,用地指标先验后用。坚持抓好样板,以点带面,循序渐进,分布实施,促进了增减挂钩工作。坚持以村民自治为主,发挥了村委会的作用,凡是村里能解决的问题,乡镇不参与、不插手,村里解决不了的,乡镇领导小组出面帮助协调解决;对个别问题两级解决不了的,市领导小组想办法解决,共同做好群众工作,建立上下协调机制。

(2)坚持公开透明的招标制度。实行项目区单独管理,确保了项目区的立项、批复、实施、验收等规范程序。对增减挂钩项目实行两步走:一是拆迁补偿由村组成的评估小组,具体组织实施,资金拨付,报市国土资源局审批;二是拆迁清障完后,由土地整理中心统一规划、统一设计、统一指标,统一配套,直接面对市场,一步提升为高标准基本农田。对资金的使用、拆迁补偿标准、住宅的分配等内容,全部实行张榜公布。

(3)坚持严格细致的监督制度。聘请有资质的监理机构和监督部门组成项目督查小组,对项目实施工程和费用支出全程监督;国土、审计、监察等部门根据项目建设情况,进行重点跟踪监督;对项目建设规划、设计内容、工程进度等进行公示,全过程接受群众监督,把监督权交给群众,确保工程质量和资金的安全使用。对不符合政策规定的,超范围乱开展旧村改造的,进行严肃查处,规范增减挂钩试点行为。对资金补偿能及时足额发放到农民群众手中。

(4)坚持土地权属调整制度。对实施增减挂钩试点的村,严格按照确权在先的要求,对土地利用现状和权属状况进行调查、核实,做到地类和面积准确,界址和权属清楚,对有争议调解协调不了的,不得开展增减挂钩工作。项目实施完后,依法及时办理土地确权、耕地变更登记、安置区审批、土地证的发放工作,依法保障农民的权益。

(5)坚持违规责任追究制度。按照《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》和《山东省城镇建设用

地增加与农村建设用地减少相挂钩管理办法》的规定,对大拆大建、侵害农民利益、盲目追求建设用地指标造成严重后果的,依法依规处理责任人。对处理问题不当,发生群众上访的,由市领导约谈相关人员,直至解决问题为止。

4 结语

城乡建设用地增减挂钩试点工作,要实行“一张图”管理,扎实推进增减挂钩工作。要以集约节约利用土地,改善生产生活条件,维护农民权益为出发点

和落脚点;要以群众满意不满意,愿意不愿意为重点和核心,严禁盲目大拆大建,片面追加建设用地指标和侵害农民权益等行为,把好事办好。

参考文献:

- [1] 王伟宏. 章丘市城乡建设用地增减挂钩试点工作调查[J]. 山东国土资源, 2008, 24(12): 33-35.
- [2] 闫太重. 章丘市积极探索旧村综合整治新模式[J]. 山东国土资源, 2011, 24(2): 62-65.
- [3] 闫太重. 章丘市加大旧村改造力度走新农村建设之路[J]. 山东国土资源, 2009, 25(4): 53-54, 56.

Study on Increasing Agricultural Land in Rural Areas and Decreasing Construction Using Land in Urban Areas Zhangqiu City

YAN Taizhong

(Zhangqiu Bureau of Land and Resources, Shandong Zhangqiu 250200, China)

Abstract: pilot program of increasing agricultural land in rural area and decreasing construction using land in urban areas in Zhangqiu city has been strictly standardized. It is an active, independent, voluntary and autonomous way. "Four innovations" have been emphasized, "four breakthrough" have been realized, and "five regulations" have been adhered to. Thus, the right to know, participation and supervision of farmers can be guaranteed, and farmers can get real benefits. It can reach the goal of getting the agreement of farmers before the demolition, making farmers happy during the demolition, and make the farmers satisfied after finishing the demolition.

Key words: Increasing agricultural land in rural areas and decreasing construction using land in urban areas; farmland protection; Zhangqiu city