

日照市城乡建设用地增减挂钩工作的探讨

邱中华,孙利刚

(日照市国土资源局,山东日照 276800)

摘要:随着社会主义市场经济的发展,推进土地集约节约利用,促进城乡统筹发展,是当前和今后一个时期有效的利用现有土地资源,改善农村生产生活条件和环境,缓解建设用地供需矛盾的有效途径和手段。近几年来,日照市严格按照上级有关要求,规范开展了城乡建设用地增减挂钩试点工作,取得了显著成效。

关键词:土地节约集约利用;增减挂钩;日照市

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

0 引言

党的十六大提出统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全国建设小康社会的重大任务。城乡统筹发展就是要把城市与农村看作一个整体,纳入社会经济发展的统一规划中去,把城市和农村在经济与社会发展中存在的问题进行综合研究,统筹解决,以期实现城乡协调发展的局面。增减挂钩政策来源于耕地总量动态平衡,探索于城镇建设用地占用耕地的周转,2004年10月21日,国务院在《关于深化改革严格土地管理的决定》中,第一次明确提出:“鼓励农村建设用地整理,城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩。”

日照市地处山东半岛蓝色经济区和鲁南临海产业带的发展交会地区,随着“十二五”经济和蓝色半岛经济区发展规划的全面实施,日照市经济社会各项事业进入了快速转型发展期,各类建设用地需求更加旺盛,所面临的耕地保护和用地需求的压力更加突出。近几年,日照市严格按照上级有关要求,本着“以民为本,政府统筹,先易后难,规范推进”的原则,坚持高起点规划,高标准建设,规范开展了城乡建设用地增减挂钩试点工作,既加快了城市化进程和新农村建设,又促进了节约集约用地和耕地保护,走出了一条保护土地资源和保障科学发展的新路

子。自2008年以来,共报省政府批复试点项目区51个,面积1 220.83 hm²,现已验收13个项目区,验收耕地面积297.85 hm²。

1 开展增减挂钩工作的主要做法

(1)坚持政府领导,协调推进。市委、市政府高度重视城乡建设用地增减挂钩工作,将增减挂钩与新农村建设、农村住房与危房改造工程相结合,按照高点起步、统一规划、先易后难、全面推进的工作思路,扎实开展项目区建设。市、县(区)政府成立了由国土、发改、财政等相关部门参加的增减挂钩领导小组,通过签订目标考核责任书、建立联席会议制度等有效措施,形成了国土搭台、政府主导、各方参与的组织领导机制,对整体工作的政策制定、责任分工、措施落实、监督检查等重大问题进行集体研究,协调推进^[2]。各级国土部门也成立了专门的办事机构,形成了政府统一领导,国土资源部门组织协调,相关部门协同配合,项目区群众积极参与、上下联动的工作运行机制。

(2)坚持规划引导,高点起步。近年来,随着城乡一体化进程的不断加快,对建设用地的需求量不断加大。日照市结合市情和农村建设用地利用情况,在广泛调研和充分论证的基础上,积极拓宽建设用地集约利用思路,2008年,全省率先编制了《农村建设用地挖潜利用规划(2006—2020年)》,并在新

* 收稿日期:2011-07-18;修订日期:2011-11-16;编辑:曹丽丽

作者简介:邱中华(1978—),男,山东日照人,经济师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:zhonghua78@163.com。

一轮土地利用总体规划中进行充分落实,避免了盲目立项、大拆大建等现象发生。按照规划,日照市到2020年可实施挖潜的农村建设用地约1.44万 hm^2 ,可节余建设用地指标1.04万 hm^2 。增减挂钩项目实施以来,莒县各项工作开展得扎实有效,取得显著成绩,为全市增减挂钩项目区建设工作积累了经验,提供了借鉴。2010年,该县被省厅确定为全省第一批城乡建设用地增减挂钩试点示范县之一。

(3)坚持典型带动,先易后难。在项目申报和建设过程中,本着“因地制宜、统筹安排、先易后难、分步实施”的原则,在充分尊重农民意愿,维护农民合法权益的基础上,“宜平房则平房,宜楼房则楼房”,成熟一个、实施一个,以点带面、逐步推进。坚决杜绝违背农民意愿大拆大建和盲目跟风现象的发生。在安置用地方面充分考虑农民的生产、生活习惯,统筹安排今后的发展,为农村社区留足了未来生产、生活和发展的空间^[3]。在项目区建设资金方面,积极利用政策,多方筹措经费,切实保障农民利益。东港区下元一村挂钩项目,用了不到一年时间,村民全部搬入新区,新区各种基础设施齐全,农民群众的生活水平和质量有了大幅提高。拆旧区复垦的耕地进行规模种植,发展绿色高效农业,实现了农业增产、农民增收。同时,为城镇建设节余了26.67余公顷建设用地指标,项目区的建设呈现出农村换新貌、经济上水平,百姓得实惠的多赢局面。

(4)坚持广泛宣传,尊重民意。城乡建设用地增减挂钩工作,涉及群众切身利益,需要得到群众理解、支持和拥护。在工作启动之初,坚持逐户发放“村民明白纸”、“民意调查表”,介绍城乡建设用地增减挂钩工作的重要意义和能给村民带来的实实在在的好处,并广泛了解群众对城乡建设用地增减挂钩工作的要求、困难和建议;召开群众代表座谈、群众大会,成立村民理事会全程参与研究旧村庄复垦、新村选址和规划设计等具体工作,让群众真正享有知情权、参与权、管理权、监督权。

(5)坚持阳光运作,全面推进。一是严格程序。从项目的立项、招标、施工、资金使用、工程监理到项目验收,都严格把关,规范运作。二是完善制度。各级都建立了集体会审、招投标、工程定期巡查、项目台帐管理等制度,设立了项目资金专账,实行专款专用。市国土资源局建立了工作简报制度,及时向有关领导、部门通报工作的进展和政策经验。为实现

挂钩项目的科学高效管理,初步建设了增减挂钩项目信息管理平台。三是阳光运作。项目招标时随机抽取专家参加评审,招投标现场由纪检、监察等多家部门参加,避免了暗箱操作,保证了公开透明,项目立项、验收时均通过现场踏勘,确保图、数与现场一致。

2 开展增减挂钩工作的主要成效

(1)促进节约集约利用土地。通过合理的规划和调整,将旧自然村庄复垦归并,减少农村建设用地规模,打通了统筹城乡建设用地的通道,大大缓解了用地矛盾,优化了农村建设用地布局,有效促进了土地的节约集约利用,有力保障了经济社会发展用地需求。2010年,莒县通过合作协议获得增减挂钩项目的支持资金9600多万元。

(2)改善农村人居环境。项目的实施,在较短时间内提高了农村基础设施建设水平,改善了村容村貌,同时也促进了农民生活方式转变,一部分农民开始脱离土地,生活质量明显提高。如东港区下元一村195户村民汇集到一个占地9.23 hm^2 的居民点集中居住,不仅拥有了式样美观、结构坚固、环境优美、功能配套、安全舒适的居住环境,而且还享有了更加完善、便捷的公共服务,农民的生活条件和精神风貌同步提升。

(3)促进现代农业发展。通过对拆旧区的复垦整理,使项目区内全面实现了“田成方、路畅通、渠配套、林成网、旱能灌、涝能排”的生产新格局,为加快发展现代农业、推进农业机械化生产奠定了良好基础。

3 开展增减挂钩工作的几点启示

(1)组织协调是关键。增减挂钩工作是一项政策性、涉及面广、资金需求量大的工作,必须坚持政府主导、协同推进的原则。只有做好组织协调工作,才能使这利国利民的好政策,落实到实处,不走样。

(2)尊重农民意愿是前提。从制定政策到组织实施,都要充分尊重农民的意愿,维护农民的利益。要主动为群众算大账、谋长远。要让农民提前在拆旧、安置、复垦及今后发展等方面的规划设计和运作模式上知情和全程参与,实行“阳光操作”,做到挂钩

项目开展前农民乐意,开展后农民满意。

(3)科学规划是基础。增减挂钩和农村土地整治工作要全面纳入新一轮土地利用总体规划修编,并与村镇规划相衔接,只有科学编制好相关规划,才能确保空间布局更合理,耕地不减少,质量有提高;才能避免在项目选择上盲目冲动和强拆强建,从而保证了政策的有效、有序、规范落实。

(4)规范管理是手段。增减挂钩工作和农村土地整治工作关键在于“总量控制、封闭运行、定期考核、到期归还”,只有严格按照上级的政策要求,强化规范管理,实事求是地开展项目建设,才能确保项目图、数与现场一致,资金落实到位,工程保质保量按时完成。相关指标使用规范,才能确保挂钩和整治工作真正按照上级要求,切实把这项利国利民的、利城利乡、利工利农的好事办好。

4 结语

日照市的城乡建设用地增减挂钩工作虽然取得了一定的成绩,但也发现了一些问题。一是项目区建设资金问题。目前,我市的项目建设资金多由区县财政垫付,项目资金来源单一,项目推进难度较大。二是相关配套政策有待完善^[4]。日照市的挂钩项目主要由区县政府组织实施,各区县出台的政策

不尽相同,缺乏统一的,可操作性强的指导性政策措施。三是农村社区建设与增减挂钩项目需要进一步磨合衔接,进一步强化土地利用总体规划的严肃性。因此,在下一步工作中要重点抓好以下几点:一是健全机构。全市各级确保都能设立相应的办事机构,促进各项工作规范有序开展。二是完善配套政策。研究出台市级管理办法,加大项目资金、项目运作的监管和指导,完善区县在增减挂钩及整治挖潜项目上的合作共建机制,将挂钩工作及指标使用情况纳入县级目标考核,加大对挂钩和整治挖潜工作的督导力度,规范全市挂钩及整治挖潜工作地健康有序开展。

参考文献:

- [1] 段瑞兰,孙凯.关于城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩政策的思考[J].山东国土资源,2006,22(11):32-34.
- [2] 丁军,王民芝,董锦.肥城市城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点工作情况调研[J].山东国土资源,2006,22(9):28-30.
- [3] 孙若馨.单县城乡建设用地增减挂钩试点工作的主要做法[J].山东国土资源,2009,25(11):65-66.
- [4] 李伟,李芳.莱芜市挂钩试点工作存在问题及对策[J].山东国土资源,2009,25(11):20.

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

QIU Zhonghua, SUN Ligang

(Rizhao Bureau of Land and Resources, Shandong Rizhao 276800, China)

Abstract: Accompanying with the development of socialist market economy, promoting concentrated land use and development of urban and rural areas are an effective way to use existing land resources effectively, improve rural production and living conditions and environment, and to ease the contradiction between supply and demand. In recent years, in accordance with the requirements of government leaders, the work of increasing agricultural land in rural areas and decreasing construction using land in urban areas has been carried out formally.

Key words: Concentrated land use; increasing agricultural land in rural areas and decreasing construction using land in urban areas; Rizhao city