

# 临沭县城乡建设用地增减挂钩试点具体实施分析

段圣秋

(临沭县国土资源局, 山东 临沭 276700)

**摘要:**对临沭县自2008年实施城乡建设用地增减挂钩工作以来的具体做法、取得的经验教训进行认真分析,特别是从项目区立项申报、组织实施和资金使用管理等方面进行深入研究,指出了存在的共性问题,总结了行之有效的经验做法,并就如何正确实施、高效组织、加快推进增减挂钩试点工作提出几点建议,希望对健康平稳推进增减挂钩工作有所裨益。

**关键词:**国土资源;增减挂钩试点;拆旧复垦;资金管理;临沭县

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**C

2008年以来,临沭县共申报实施城乡建设用地增减挂钩试点项目区4批15个,涉及57个村居,拆旧总面积492.01 hm<sup>2</sup>,建新区指标356.41 hm<sup>2</sup>[1]。截至目前,已有18个村居项目区通过省级验收。通过实施增减挂钩试点工作,先后建设了临沭街道前官庄社区、郑山街道寨和社区、玉山镇袁黄峪社区、大兴镇兴龙社区、青云镇兴华社区等一批新型社区,全县增减挂钩试点工作稳步推进,呈良性发展趋势。

## 1 项目区实施情况

### 1.1 项目区变更情况

在项目实施过程中,由于受区域发展规划、安置区建设影响,对2008、2009年度部分项目区及时申报山东省国土资源厅进行调整。如2009年度苍隆居项目区由于受苍马山风景旅游区规划影响进行调整,调整后的山里北村项目区仅用了15天时间完成拆旧工作,西河口村项目区仅用7天就拆旧完成106处住宅。

### 1.2 资金补偿标准

临沭县资金补偿、奖励标准历经3次调整。2009年按新增耕地45万元/hm<sup>2</sup>补偿项目区,完成任务按7.5万元/hm<sup>2</sup>奖励项目区;2011年,将项目区奖励资金提高到最高75万元/hm<sup>2</sup>,奖补资金标准最高达到

了150万元/hm<sup>2</sup>、最低75万元/hm<sup>2</sup>;2012年初,项目区奖补资金标准以新增耕地数量、是否属于整村搬迁和能否在规定时限内完成,分别执行120万元/hm<sup>2</sup>、195万元/hm<sup>2</sup>两个标准。同时,对一年内完成通过验收的按30万元/hm<sup>2</sup>进行奖励;两年内完成的按15万元/hm<sup>2</sup>进行奖励。项目区奖励、补偿资金标准最高达到了225万元/hm<sup>2</sup>。

### 1.3 资金使用管理

目前,临沭县增减挂钩项目区共投入资金1.86亿元。资金来源主要是:申请市增减挂钩项目周转资金7870万元;挂钩指标产生的政府收益7664万元;实行企业用地指标预申请制度,筹集资金2500万元;整合各种支农资金600万元。在资金使用上,主要采取资金拨付与实施进度相挂钩的方式,即启动资金、初验前资金、验收后资金的拨付比例分别为资金总投入的50%、30%、20%。对条件成熟、实施速度快的项目区实行一事一议,启动资金可拨付到80%。资金直接拨付到镇街财政,专户储存、专人管理,专项用于项目区拆旧复垦。

## 2 主要做法

### 2.1 完善的方案执行

做好增减挂钩工作的关键就是拆旧、安置,在具

\* 收稿日期:2011-08-25;修订日期:2012-04-18;编辑:陶卫卫

作者简介:段圣秋(1976—),男,山东临沭人,助理工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:lylsjxw@163.com。

体方案的制订上,拆旧补偿的标准做到公开、公平、公正,综合考虑周围其他项目区情况、群众接受情况、资金承受能力等,对项目区各拆旧户的补偿标准张榜公示,置于阳光下。安置方面充分考虑农村搬迁不同于县城,其躲迁周转空间小,农业生产不方便等因素,通过免费提供周转住房、发放租房补贴等方式,尽最大努力兼顾好群众躲迁时的生产生活难题。加大对被项目区群众的奖励力度,最大限度的惠及于村、让利于民。如青云镇根据完成搬迁时限分级确定奖励标准,最高的奖励可达到1.8万元,随着时间推迟,逐步降低,过期的不奖励。同时对10户连线连片联保拆除的每户再奖励1000元,取得明显效果,项目区两天就签订协议186户,连线连片联保标准的达95%。在安置房的建设上,坚持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考虑到未来5年内的新增户数需要,确保长期效益<sup>[2]</sup>。

## 2.2 专门的班子推进

县里成立专门的增减挂钩试点工作办公室,并实行县级领导包镇街、县直单位包项目区、包未拆旧户责任制,全县各级各部门对自己在增减挂钩工作中承担的任务都有准确的定位<sup>[4]</sup>。包镇街县级领导给镇街下任务、定目标,搞好督导,帮助协调解决实际问题。包项目区的县直单位成立一把手带队工作组,深入了解民情,注意群众所需,现场拍板,能争取优惠政策的就全力争取。镇街党政主要领导吃住项目区,不断地研究、分析问题,入户调查,真正掌握项目区群众的合理诉求,做到科学决策。镇街工作组突出抓好业务指导和具体部署工作,负责解决好群众躲迁时的生产生活难题,协调周边村居为被拆迁群众提供临时住所。

## 2.3 考核的措施激励

从经济手段上。在按新增耕地面积补偿的基础上,又配套出台奖励措施,不仅按项目完成时限奖励项目区,县里还拿出专门资金对参与增减挂钩实施的工作人员进行激励性奖励,最大限度地调动工作积极性。从行政手段上。县政府与各镇街签订了工作目标责任书,专门制定了《临沭县城乡建设用地增减挂钩考核细则》,将项目实施情况纳入全县年度综合考核,在半年考核、全年考核中均占最高分值。县两办实行周调度、月通报、季督查制度,未能在规定

时限内完成拆旧复垦任务的乡镇,明确一名党政主要负责同志离岗专职抓增减挂钩工作,直至完成任务为止;对包项目区责任单位在全县通报批评。从组织手段上,将增减挂钩工作任务量化到镇街,完不成任务的不提拔、不重用;按时完成任务的,不仅优先评先树优,还将在总结表彰大会予以嘉奖。

## 3 存在的问题

### 3.1 基层认识有待进一步提高

镇街党政主要负责同志重视程度不够,认识不到位,存在畏难情绪。有些乡镇的领导干部工作守摊子,怕担风险,怕出问题,存在等、靠、拖思想。由于牵扯利益关系问题,有的村居干部不能完全坚持公平、公正,存在送人情行为。

### 3.2 资金不能满足实际需要

目前,临沭县大部分增减挂钩项目区仍以申请县财政拨付资金为主,甚至全部依赖拨付资金,造成县财政压力增大,资金流动性不足。一是贷款资金不能充分利用。县里从金融机构贷款的启动资金,因受项目区实施进度所限,半年的时间,就需要还本付息,资金根本没有发挥应用的作用。二是奖补资金距项目区实际需求仍有较大差距。以一位200m<sup>2</sup>旧房屋计算,拆旧补偿及奖励资金约为6万元,如要100m<sup>2</sup>的楼房,按750元/m<sup>2</sup>计算,仍需贴补资金1.5万元。即使有农村住房建设等配套资金的投入,仍有差距。三是镇街通过预收购房款、县里从用地企业借款等方式拓宽资金筹集渠道,但项目区拆旧持续时间长、安置区建设缓慢、基础配套设施建设不完善,导致不能及时稳妥地完成安置等问题又延缓了挂钩指标收益周期,影响了实施进度,更容易造成不利影响。

### 3.3 部分项目区因换届打断了工作连续性

2011年,适逢各级党委、政府换届选举,新任领导干部掌握增减挂钩政策不透、业务不熟,部分项目区正在实施拆旧工作的关键时期,有些地区不仅拆旧停滞,更容易造成不稳定局面。当然,也有一些镇街、村居前期工作不扎实,村情摸得不透,拆旧补偿安置方案制定草率,仓促上马,陷入被动,错过了开展工作的最佳时机。

### 3.4 剩余未拆旧户工作难度加大

项目区剩余未拆旧户中有一部分为现任村居干

部的对立面,形成少数的问题难以解决;一部分为家庭经济特别困难的群众,这部分可通过资金补助予以解决;还有一部分是前期没有签订协议,随着物价飞涨,原来的补偿金额用在现时的标准衡量偏低,要想解决这一问题,需要做大量耐心细致的工作。

## 4 几点建议

### 4.1 方案要切实实际

国土部门、镇街要帮助村居制定切实可行的实施方案,尊重农民意愿,最大限度地发挥群众主体作用,不管是拆迁补置标准的制定,还是安置区建设的规划,都要注重采集吸纳群众建议,满足大多数群众的合理要求。凡是新申报立项项目区、拆旧补偿安置方案要严格履行民主程序,实施方案的可操作性要强、实施周期要短,要将如何补偿、怎么安置、阶段时限、基础设施配套建设、资金使用和管理、奖励及违约处罚等统一纳入整体方案,让群众明白、信任,赢得群众的支持配合。项目实施过程中,要成立群众代表监督小组,协同监理单位实施全程监管,确保工程质量。规划设计要充分考虑到方便群众生产生活,要对柴草堆放场、农具放置区、统一养殖区、超市、学校、卫生室、污水处理等生活配套设施进行详细规划。安置区配套设施建设要同步规划、实施、交付使用。所有安置区基本的用电、用水、道路必须配套到位,确保群众把家具和生活必需品搬入新居后即可居住。

### 4.2 完善政策措施

要把实施小城镇建设、专项资金管理、农村住房建设与危房改造等工作与增减挂钩衔接起来,做到协调通畅,制度适应,互相搭台,为挂钩工作顺利开展提供政策保障。统筹使用农村住宅危房改造、新型社区建设、乡村道路建设等项目资金,优先用于并整体推进挂钩项目村水、田、路、林、村一体化建设<sup>[3]</sup>。要注重各项规划的衔接,特别是尚未确定安置区建设方案的项目区,必须以土地利用总体规划为统领,村镇规划、新农村建设规划、产业规划必须相互衔接,形成统一整体,防止发生在短时间内拆了建、建了拆的情况。对挂钩项目社区规划设计、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增减挂钩补助资

金<sup>[4]</sup>。

### 4.3 加强增减挂钩收益管理

增减挂钩是一项周期长、耗资大的复杂工程,项目区拆旧、复垦、建新进度缓慢,归根结底还是因为资金数量不足。项目区仅靠增减挂钩资金难以完成全部工程建设,要通过村企联合、小额贷款、施工方带资建设等方式,自筹资金。此外,可选准项目区,实行企业用地与挂钩指标相挂钩的办法,由急需用地的好项目先期投入资金支持项目区建设,验收的挂钩指标由投资企业依法使用。同时要积极探索将增减挂钩整理出的耕地发展农产品深加工和农家乐等,不改变集体土地的性质,让土地收益留在当地。要进一步加强增减挂钩资金使用监管,增加透明度,必须在项目区公开,切实保证资金用在项目上,用在农民身上。

### 4.4 加大宣传力度

充分利用各种新闻媒体,大力宣传增减挂钩的重要意义,宣传惠农利民相关政策,争取社会各界和广大群众的支持。要及时总结推广增减挂钩工作的好做法、好经验,注重选择和培育典型,大力宣传推广,让农民群众看到实实在在的新农村美景,形成实施增减挂钩、建设社会主义新农村的信心和决心。

## 5 结语

实践证明,城乡建设用地增减挂钩试点工作不仅给临沂新农村建设搭起了新的平台,也从根本上突破了全县经济发展所面临的土地制约瓶颈,成为统筹城乡一体化发展、意义深远的变革。只要坚持积极稳妥、规范有序,切实把这件改善民生、利国利民的好事做好、实事求是,就会得到人民群众最大的认可和支持。

## 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): 53-55.
- [2] 刘广栋,郝丕相. 浅析城乡建设用地增减挂钩政策[J]. 山东国土资源, 2011, 27(7): 39-41.
- [3] 冯帆,谭晓彤,杜骁,等. 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.
- [4] 刘文鹏,王福成,徐祥忠. 莱芜市关于农村建设用地流转的思考[J]. 山东国土资源, 2011, 27(1): 41-43.

# Analysis on Implementation of Decreasing Urban Construction Using Land and Increasing Rural Agricultural Land

DUAN Shengqiu

(Linshu Bureau of Land and Resources, Shandong Linshu 276700, China)

**Abstract:** Specific ways and practices in urban and rural construction in Linshu county since 2008 have been analyzed. Declaration, implementation and use of funds management of project has been especially studied. Common problems produced in carrying out this project have been pointed out, well-established experience and practices have been summarized, and suggestions for properly implementing efficient organization, accelerating the experimental work have been put forward as well. It will promote the healthy and stable development of economy.

**Key words:** Land and Resources; decreasing urban construction using land and increasing rural agricultural land; demolition and reclamation; financial management; Linshu county