

莱芜市莱城区城乡建设用地增减挂钩工作初探

李妍

(莱芜市国土资源局, 山东 莱芜 271100)

摘要:对当前正在实施的城乡建设用地增减挂钩现状及政策进行分析,认为当前大多数地方开展增减挂钩工作认识存在偏差,由于资金拨付不到位等原因,导致工作进展的不平衡性比较突出。对增减挂钩工作中存在的问题进行剖析,并提出相应的对策建议。

关键词:建设用地;增减挂钩;现状;对策;山东莱芜

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

2009年以来,莱城区共实施3批增减挂钩项目和1个土地综合整治项目。3批增减挂钩项目共涉及12个乡镇48个村,总规模234.32 hm²,可节余指标177.56 hm²。1个土地综合整治项目为大王庄、寨里两镇土地综合整治项目。项目涉及拆旧408.53 hm²,复垦330.07 hm²,安置区占地198.40 hm²,结余指标200.13 hm²。

1 主要做法

(1)规范工作,科学推进,确保增减挂钩工作稳步实施。一是规范工作流程。按照“政府主导,部门联动,国土扎口,镇级实施”的原则,以各镇政府为责任主体,将项目区的立项条件、申报程序、实施步骤、验收标准、指标使用及后续工作等进行规范,排定时间,对项目进展情况实行一周一调度,并通过召开现场会等方式督促项目落实。二是落实奖惩制度。将增减挂钩项目复垦列入各镇综合目标考核,采取定期监督检查和重点抽查相结合的方式进行全面考核,完成好的给予奖励表扬。三是加强资金管理。资金运行实行封闭管理,专户储存、专款专用。根据复垦工程种类和置换指标,拨付启动资金,经省、市验收合格后拨付剩余资金,确保资金到位,运行正常。四是加强地区宣传引导。广泛听取民意,尊重群众意愿,妥善安置拆旧农民并按规定做好补偿安置工作,切实维护集体和农户合法权益。

(2)突出特色,统筹兼顾,确保增减挂钩成为民

心工程。将增减挂钩与土地利用规划和城乡建设规划、产业发展规划等结合起来考虑,搞好衔接,力求合民心、顺民意,充分体现出当地产业、生态、人文等特色,做到统筹考虑、趋利避害。方下镇公清一带是市政府确定的地质灾害特别重点防范区之一^[1]。该区域涉及孟公清、耿公清、张公清3个行政村,人口1270户,2005—2009年共计发生岩溶塌陷坑14处,2间房屋倒塌,2间板裂。2010年该区共计发生岩溶塌陷6起,造成4户村民房屋出现板裂,并且在耕地内和嘶马河河堤上出现6处岩溶塌陷坑,严重威胁了人民群众生命财产安全。但该区地热资源比较丰富,适合地热开发。在挂钩项目推进中,国土部门综合考虑,充分利用浅层地热,规避岩溶塌陷灾害,大力推进村庄搬迁改造,走出了一条避让、节约、环保相结合的新路子。一是合理选址,避让灾害。国土部门与山东省地质环境监测总站联合,多次深入农户对灾害情况进行调查研究,对岩溶塌陷区范围进行勘测划定,帮助做好选址工作,避开了地质灾害易发区,避免了二次遭受岩溶塌陷灾害威胁,确保了新村安全。二是发掘资源,开发利用。建设单位充分挖掘利用绿色环保新型热源,把当地浅层地热作为实现供暖和制冷的重要手段,累计投资500万元,安装地源热泵机组,对浅层地热资源进行开发利用,为小区提供能源。全部入住后每年可节约取暖费用46.9万元,具有显著的节能、环保效果,既改善

* 收稿日期:2012-02-08;修订日期:2012-05-03;编辑:王秀元

作者简介:李妍(1983—),女,山东莱芜人,助理工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:lwgtly@163.com。

了居住环境,消除了地质灾害隐患,又节约了大量宝贵的耕地资源。

(3)广纳民意,分类指导,高标准改善农民居住环境。在增减挂钩工作中,紧紧围绕实现农民“安居、乐业、有保障”和提高生活质量,不断开拓视野,集聚民智,鼓励建设农村社区新家园。为推进耿公清、张公清增减挂钩建设,国土部门广泛征求群众意见,按照“统一规划、分村布局、拆建同步、分期建设”的思路规划建设联合小区,集中建设公清社区,涉及了耿公清、孟公清、张公清等12个村,总户数4 619户,总人口13 444人,面积37.33 hm²,拟建5层居民楼80栋,2层连体小康楼56栋,小高层18栋,总投资8亿元,力争5年内建成,可容纳5 000户居民,16 000人居住,节约土地173.33 hm²。小区坚持高起点规划,高标准建设,水、电、路、气、暖等配套齐全,学校、广场绿地等设施完善。社区还在全市农村集中居住区率先规模化利用地源热泵技术解决了集中供暖问题,打破了冬季集中供暖问题的瓶颈制约,为居民提供了优质的居住环境。

(4)制定指标使用办法,提高挂钩指标的使用效益。出台了《莱城区农村建设用地整治挖潜(增减挂钩)指标使用管理办法(试行)》(以下简称《办法》),进一步提高了挂钩指标的使用效益。《办法》要求指标使用必须坚持先复耕、后使用的原则,完成一批、验收一批、使用一批;强调使用挂钩指标的建新地块的规模不得突破下达的挂钩指标规模。挂钩周转指标必须在规定时间内用拆旧地块整理复垦的耕地面积归还,从项目区整体审批至指标归还的期限不能超过3年,自批复之日起,3年内要完成安置区建设、拆旧区的搬迁和复垦。

2 存在问题

(1)没有强有力的推进机制。虽然区里成立了领导小组,初步制定了考核方法。但总体上还缺乏强有力的领导、推进和考核机制,增减挂钩的重要性还不够突出,进展较缓慢,对镇、村的考核尚不完善,目标责任没有落到实处。

(2)工作进展不平衡。杨庄西李家庄、大王庄白炭坡和焉家林、寨里北峪和张家埠等项目区3年的任务1年完成,并顺利通过了验收。但个别项目区进展较慢,或者重建新、轻拆旧,拆旧复垦不及时,影

响了验收。截至目前,全区仅验收了32.93 hm²。

(3)认识上存在偏差。在区委、区政府全力推进“两新”工程建设的关键时刻,仍有个别单位领导认识不到位,申报挂钩项目的出发点仅仅是看重指标,也有不同程度地存在畏难情绪,工作不积极、不主动,不能深入研究推进政策,存在重建设、轻拆迁的思想。有些镇村把城乡挂钩仅仅当作增加指标的手段,而不是作为集约和节约利用土地,改善农民生产生活条件,促进城乡统筹发展,为建设社会主义新农村提供用地保障的一项措施。

(4)资金制约突出。增减挂钩涉及到拆旧、复垦、安置,需要大量的资金支撑。区政府未及时拨付25%的启动资金,部分单位没能在调动群众搬迁、拆旧的积极性上深入研究,没能用足、用活政策,办法不多,路子不广,还没有真正实现群众“要我搬”到“我要搬”的转变。在资金筹措上,虽然每腾出1亩耕地市财政补助10万元,但分摊到每个拆迁户仅有两三万元左右,相对于7万~10万元拆旧建新成本,缺口较大。与其他地市每亩20万元以上的补助标准相比,差距较大。补助标准全省最低,严重制约工作开展。在市财政补助的基础上,缺乏相应的补助措施,资金补偿不到位,与钢城区、高新区相比也落后不少。钢城区规定,镇(街道)额外补助腾地村3万元/亩,对自筹资金不享受区级补助的镇(街道),区级分成指标可归其自主使用;高新区专门拿出500万元用于拆旧复垦,均在一定程度上弥补了资金不足问题。

3 对策建议

(1)强化领导,落实工作责任。明确镇(办事处)是第一责任主体,实行一把手负总责,细化任务,落实责任。一是实行定期督查通报制度。对项目进展情况实行两周一督查,两周一通报,按进度快慢进行排名,对进展缓慢的,镇党委书记和包扶单位主要负责人到区委常委常务会议上说明情况。二是实行严格的考核奖惩制度。区政府按照乡镇与区政府签订的责任状,根据项目完成情况兑现奖惩,考核结果计入干部档案,作为干部选拔任用的重要依据。三是整合部门力量,形成工作合力。明确好国土、财政、建设、交通、水利林业、监察、公安等部门的责任,实行政府主导、部门参与的工作机制,全力推动增减挂钩工作顺利健康开展。

(2)建立完善的资金保障体系,完善挂钩指标有偿使用机制。一是市场化运作^[2]。由用地单位购买挂钩指标,所得收益直接用于项目区补助。大王庄镇引进开发企业,采取“政府担保、施工方垫资”的方式建设城镇社区,有效地破解了资金难题。二是改变资金承担和指标分成方案。莱城区2009年和2010年第一批项目的补助资金由市、区按照1:1承担,挂钩指标按照市、区、镇3:4:4分成。2010年第二批项目的补助资金全部由市财政承担,挂钩指标由市、区、镇按照6:2:2分成。建议未验收项目的资金同样适用2010年第二批项目的资金承担和指标分成方案,莱城区在不承担补助资金的同时相应地减少指标分成。

(3)切实维护农民的合法利益,不片面追求腾地率。项目立项前,充分听取群众意见,确保项目顺利实施。像杨庄镇小埠头村,拆迁路子由村民来选择,拆迁补偿标准由村民来确定,拆迁改造过程由村民来参与。村民由“要我拆”变为“我要拆”。

(4)加强挂钩工作实施过程中的监管。要强化监管,确保指标归还^[3]。复垦的新增耕地要确保耕地数量不减少、耕地质量不降低。严防监管不到位,导致周转指标还不了,突破规划范围,突破规划规模,突破相关规划要求。

(5)建立和完善管理体系,保障顺利挂钩工作顺

开展。挂钩项目是一项复杂的系统工程,必须对相互配套的管理体系加以规范,在方案编制规范、拆旧区复垦管理、新增耕地管理、建新区的建设管理、建设用地相关税费的管理、项目投资的管理等各个方面都需要制定并建立一整套较为完善的管理体系,才能保障挂钩工作顺利开展。

4 结语

城乡建设用地增减挂钩政策的出台,是一项有利于城乡统筹发展,加快新农村建设,保护土地资源,优化用地结构,提高土地集约化利用程度,改善农村经济社会面貌的有效途径,也是实现工业反哺农业,城市反哺农村的好路子,是一项系统工程,需要在实施过程中,不断探索、创新,让各级政府和群众都能享受到这项政策带来的益处。

参考文献:

- [1] 张丽霞,熊大军,王集宁,等.莱芜市岩溶塌陷原因分析与评价[J].山东国土资源,2002,18(2):32-35.
- [2] 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.
- [3] 吕寒.“挂钩”,不仅是为了指标——对江苏省太仓市城乡建设用地增减挂钩试点的思考[J].中国土地,2009,(5):48-50.

Primary Study on Increasing Agricultural Using Land in Rural Areas and Decreasing Construction Using Land in Urban Areas in Gangcheng District of Laiwu City

LI Yan

(Laiwu Bureau of Land and Resources, Shandong Laiwu 271100, China)

Abstract: On the basis of analyzing present condition of increasing agricultural using land in rural area and decreasing construction using land in urban area and policies, it is regarded that there is a deviation in many areas in carrying out this work. Due to the lack of fund, this work has been carried out in different levels in different areas. In this paper, problems occurred in carrying out this work have been analyzed, and relative countermeasures are put forward as well.

Key words: Construction using land; increasing agricultural using land in rural areas and decreasing construction using land in urban areas; present condition; countermeasures; Laiwu city in Shandong province