

惠民县城乡建设用地增减挂钩工作探析

樊金波,李天滕,曾继贤,贾林芳

(惠民县国土资源局,山东惠民 251700)

摘要:为统筹城乡发展,促进土地节约集约利用,惠民县在城乡建设用地增减挂钩工作方面进行了探索和实践,有效缓解了建设用地供求矛盾,改善了农民生活居住环境,促进了农业发展、农民增收,取得初步成效。但同时也存在农村社区建设规划缺乏、增减挂钩建设资金不足、拆迁补偿安置难度大、基层认识不到位等问题。该文围绕促进城乡建设用地增减挂钩工作,在建立农村社区规划、拓宽多元化融资渠道、完善安置补偿机制、加大宣传力度等方面进行了论述,并提出了建议。

关键词:城乡建设用地;增减挂钩;现状;对策建议;惠民县

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

惠民县地处鲁西北平原,属环渤海经济圈、黄河三角洲、半岛城市群、济南城市群四大经济区结合部,面积1 364 km²,辖12镇、3个街道办事处和1个省级经济开发区,1 163个行政村,63万人口。近年来,随着黄河三角洲高效生态经济开发区及山东半岛蓝色经济区发展规划的全面实施,惠民县也进入了经济高速发展期,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压力更加突出。为统筹城乡发展,拓宽项目用地渠道,2009年以来,惠民县将城乡建设用地增减挂钩工作纳入年度重点工作议事日程,建立政府主导,国土搭台,部门参与的工作机制,并不断完善城乡建设用地增减挂钩政策和激励机制,促进了工作的有效开展。近年来,惠民县经省政府批复增减挂钩项目4个,拆旧区面积207.75 hm²,建新区面积165.92 hm²;目前已经完成项目拆旧区面积49.15 hm²,复耕42.55 hm²,结余挂钩指标42.55 hm²,已用于全县25个重点工业项目和民生项目建设。

1 取得的成效

(1)缓解了建设用地供求矛盾。通过合村并点,推进了农民向小城镇集中,居住向社区集中,产业向园区集中,优化了农村建设用地布局,减少了农村建设用地规模,有效缓解了用地矛盾,促进了土地的节

约集约利用,保障了经济发展社会用地需求。2010年以来,惠民县按照“重点保,保重点”的原则,利用2009年度挂钩项目实施取得39 hm²增减挂钩周转指标解决了魏桥创业、时代纸业等25个工业项目、民生项目和公益事业项目的用地需求。2010年度增减挂钩项目验收后,节约增减挂钩周转指标123.86 hm²,为统筹经济社会发展拓展了用地空间。

(2)改善了农民生活居住环境。在充分尊重农民意愿,维护农民合法权益的基础上,对拆旧区群众进行集中安置,宜楼则楼,宜房则房,并建立配套的基础设施,使得传统分散居住的脏乱差生活环境得到明显改观。由于安置区布局集中,规划合理,设施配套,并充分考虑农民的生产生活习惯,使得农民群众在购物、娱乐、就医及孩子上学等方面更加便利,得到了实惠。

(3)促进了农业发展农民增收。惠民县通过对拆旧区土地复垦,可复垦耕地188.24 hm²,目前已经复垦81.61 hm²,复垦后地块达到“田成方、林成行、路成网、旱能灌、涝能排、村集中”的整理目标。为显化旧村复垦耕地价值,使其成为农民增收致富的“聚宝盆”,在充分尊重农民意愿前提下,惠民县引导村集体和群众对拆旧区复垦耕地进行规模种植,发展绿色高效农业,既增加了集体和农民个人收入,促进了农民增收、农业增效和农村发展,也有效解决

* 收稿日期:2012-08-27;修订日期:2012-09-17;编辑:孟舞平

作者简介:樊金波(1976—),女,山东惠民人,助理工程师,主要从事土地管理工作;E-mail:hmgty02@126.com。

了农民的后顾之忧,促进了农业剩余劳动力转移。

(4)探索了实施增减挂钩的有效模式。惠民县大年陈镇西刘旺庄村通过引进社会闲置资金,利用2个月的时间完成该村挂钩项目片拆迁复垦任务,累计搬迁农户85户,拆除房屋450间,清理树木5000株,猪圈28座,压水井30眼,动用土方6万余立方米,新增耕地4.67 hm²,圆满完成了复垦任务。目前,新增耕地内群众种植的花生、棉花等农作物长势良好。在旧房评估、村民安置补偿、复垦的耕地承包权流转等方面取得了较大的突破,为开展增减挂钩工作树立了典型。

2 存在问题

(1)缺乏农村社区建设规划。惠民县至今没有对全县农村社区建设做出指导性规划,受传统“恋土难移”思想禁锢,多数群众不愿轻易搬迁,镇(街道办)党委政府在社区选址方面也存在一定难度,很难做通农户思想工作,拆旧工作困难较多。

(2)资金缺口较大。尽管惠民县委、县政府对增减挂钩工作高度重视,千方百计筹措资金,但是由于县财政财力紧张,增减挂钩项目占用资金数额大,建设周期长,致使资金缺口较大,不能满足项目建设需求。

(3)拆迁补偿安置难度较大。主要有3种情况:一是有的农户家庭条件差,即使拆迁补偿后也没有能力建新房;二是有的农民因社区居民点向镇、中心村集中,农民离责任田路途变远,生产生活不方便,不愿意搬走;三是极少数群众对拆迁安置补偿预期较高,借机漫天要价。还有的群众在社区规划批准后,私自在拆迁区内抢建、扩建、翻建建筑物、构筑物以及改变地形、地貌等行为,为拆迁补偿安置带来难度^[1]。

(4)认识有待进一步提高。增减挂钩工作是一项系统工程,不仅涉及村民切身利益和社会稳定,同时与县乡政府财政支出能力和各职能部门配合协作有密切关系,面广量大,项目实施难度大。工作中,各部门都不同程度地存在求稳怕乱的消极思想,影响了增减挂钩项目建设进度。

3 几点建议

(1)制定农村社区建设规划。农村社区建设规

划要与增减挂钩工作相结合,聘请较高资质设计单位,制定具有科学性、操作性的社区规划,为今后的社区建设提供科学依据,方便乡镇社区选址和开展工作,促进挂钩项目建设的实施。

(2)建立多元化融资渠道。按照“政府引导、市场运作、政策支持、多元投入、公众参与、封闭运行”的原则,多渠道筹措资金。一是设立专门账户。将挂钩指标收益作为挂钩专项资金,实行封闭管理,专款专用。二是在坚持“政府补贴,群众自筹”的基础上,以土地高效配置获取的级差收益吸引金融资本和社会资金投入。三是采用市场运作、业主开发的模式,建立市场运作模式。明确投资者受益标准,广泛吸纳社会资金投入工程实施。四是协调银行贷款,让搬迁农民也享受“住房贷款”,解决群众新居建设资金不足的难题。五是减免新型社区建设各种行政事业性收费,降低社区建设成本。因社区建设产生的城市维护建设税,主要用于村镇规划编制、农村住房建设、基础设施和公共服务设施建设。

(3)完善补偿机制。在拆迁过程中充分尊重群众意愿,维护群众利益,聘请有资质评估的队伍对拆迁户地上附着物及附属设施进行公开、公正、公平的评估,并将评估结果、补偿标准、补偿金额在被拆迁村公示,做到阳光拆迁、因户制宜、逐步推进,确保村情整体稳定。对工作中遇到的“钉子户”,村干部要晓之以情、动之以理做好说服教育,引导他们主动配合拆迁工作。

(4)完善增减挂钩工作机制。增减挂钩工作是一项系统工程,需要部门配合联动。要从国土、财政、新农办、拆迁办、城建、环保及项目区所在镇(街道办)抽调专职人员充实到增减挂钩办公室,进一步强化增减挂钩工作领导小组及其办公室的工作职能,全面负责处理好增减挂钩工作日常事务、项目资金管理使用、以及收集整理归档增减挂钩内外业资料,确保资料齐全规范等。领导小组要下设综合协调工作组,后勤保障工作组,项目规划、报批及评审工作组,项目拆迁、补偿、安置工作组,社区建设工作组,督促指导工作组,项目监理工作组。分别明确各工作组的职能职责,确保增减挂钩顺利申报、规范实施、验收合格。

(5)要进一步加大宣传和统筹协调力度。一是充分运用新闻媒体。大力宣传增减挂钩的重要意义要求和实施办法,宣传惠农利民的相关政策,争取社

会各界和广大群众支持。二是充分尊重民意^[2]。在工作启动之初,要坚持逐户发放“村民明白纸”、“民意调查表”,介绍城乡建设用地增减挂钩的重要意义和能给群众带来实实在在的好处,并广泛了解群众对城乡增减挂钩工作的要求、困难和建议;召开群众代表座谈会、群众大会,成立村民理事会全程参与研究旧村复垦、新村选址和规划设计等工作,让群众真正享受知情权、参与权、管理权和监督权;要召开党政联席会议、干职工例会及村民代表会议,进行宣传发动工作,使广大村民认识到土地增减挂钩工作的意义,为加快实施增减挂钩项目营造良好的社会氛围。三是组织项目区干部及群众代表外出考察学习,学习增减挂钩工作的好经验,好做法,让干部群众感受到新农村建设带来的实惠,坚定开展增减挂钩工作,建设社会主义新农村的信心和决心^[3]。

4 结语

惠民县城乡建设用地增减挂钩工作的开展优化

了城乡用地布局,缓解了城镇建设用地指标不足的压力,促进了统筹城乡一体化发展,意义深远,是国土资源管理和新农村建设的结合点。只要完善机制,规范操作,稳步实施,切实把好事办好,就会得到群众的理解和认可。作为国土资源部门落实科学发展观的重要举措和推进集约集约用地的重要措施,城乡建设用地增减挂钩政策必将发挥更为重要的作用。

参考文献:

- [1] 杜伟. 临朐县城乡建设用地挂钩试点工作的实践与思考[J]. 山东国土资源, 2009, 25(7): 16-17.
- [2] 邱中华, 孙利刚. 日照市城乡建设用地增减挂钩工作的探讨[J]. 山东国土资源, 2012, 28(2): 63-65.
- [3] 马春花, 赵小敏. 对城乡建设用地增减挂钩的理论思考[J]. 国土资源情报, 2011, (12): 46-50.

Primary Study on Decreasing Construction Using Land in Urban Areas and Increasing Agricultural Land in Rural Areas in Huimin County

FAN Jinbo, LI Tiancheng, ZENG Jixian, JIA Linfang

(Huimin Bureau of Land and Resources, Shandong Huimin 251700, China)

Abstract: in order to balance urban and rural development, and promote the economical and intensive utilization of land, exploration and practices have been carried out in decreasing construction using land in urban areas and increasing agricultural land in rural areas by Humin county. Thus, the contradictions between the supply and demand of construction land use have been relieved, living environment has been improved, development of agriculture has been promoted, and income of the farmers have been increased. At the same time, there still occurred some problems, such as the lack of rural community construction planning, the shortage of construction fund, difficulties in the compensation and resettlement, and the lack of understanding. In order to carry out this work well, relative countermeasures are put forward, such as establishing rural community planning, widening finance channels, perfecting diversified resettlement compensation mechanism, and enhancing propaganda.

Key words: Construction using land; decreasing construction using land in urban areas and increasing agricultural land in rural areas; present condition; recommendations; Huimin county