

# 滨州市城乡建设用地统筹与集约利用关系探讨

宋芹

(滨州市国土资源局, 山东 滨州 256600)

**摘要:**统筹城乡建设用地作为推进节约集约用地的重要内容日益受到高度重视,对滨州市近几年统筹城乡建设用地,推进节约集约用地的做法和经验进行了分析和总结,以期为做好该项工作提供借鉴和思路。

**关键词:**建设用地;统筹与集约利用;滨州市

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**C

统筹城乡建设用地是破解城市建设用地供给不足和农村建设用地闲置浪费双重矛盾的有效方式,也是提高土地资源配效率的客观要求。当前,滨州市正处于工业化、城镇化快速发展时期,土地供需矛盾非常突出,因此,统筹利用好城乡建设用地,是建设资源节约型社会,走出一条集约高效、内涵挖潜发展道路的有效途径。

## 1 城乡建设用地概况及存在问题

2010年,滨州市共有建设用地15.9696万 $\text{hm}^2$ ,其中城乡建设用地13.056万 $\text{hm}^2$ ,包括城镇工矿用地6.470万 $\text{hm}^2$ ,农村居民点用地6.585万 $\text{hm}^2$ 。农村居民点人均用地256 $\text{m}^2$ ,远高于人均120 $\text{m}^2$ 的国家标准,农村建设用地内部有着巨大的潜力空间。因而加快农村建设用地整治,推进城乡建设用地统筹,对提高建设用地节约集约利用水平具有重要意义。

当前,在推进统筹城乡建设用地中存在问题如下:一是缺乏统一规划安排,在建设用地集约利用中只重视城镇和乡村建设用地内部挖潜,忽视城乡建设用地优势互补。二是因资金、农民就业、拆迁安置等原因影响,农民对迁存并居没有积极性,农村建设用地集约利用缺乏内在的驱动力。三是城乡建设用地统筹利用方式单一,缺乏系统性和整体性。

## 2 统筹城乡建设用地的主要做法

### 2.1 编制城乡建设用地统筹规划

以严控城乡建设用地规模,优化城乡建用地结构和布局为目标,科学编制城乡建设用地统筹规划。在控制增量、统筹城乡、集约用地、保护耕地的框架下,以推进市域建设用地“大统筹”和区域建设用地“小统筹”相结合为抓手,改变以往城乡建设用地二元分割,只重视城镇和乡村建设用地内部挖潜,忽视城乡建设用地优势互补的弊端,建立农村建设用地和城市建设用地统筹关联机制,对现有农村居民点前瞻性地进行规划,引导农村村民住宅建设按规划、有计划地逐步向小城镇和中心村集中,建立建设用地流转管控制度的政策措施<sup>[1]</sup>。在新一轮土地利用总体规划中,滨州市对城乡建设用地做了统筹安排,城乡建设用地规模从2010年的9.230万 $\text{hm}^2$ 增加到2020年的9.585万 $\text{hm}^2$ ;农村居民点用地从2010年的5.2995万 $\text{hm}^2$ 减少到2020年的3.839万 $\text{hm}^2$ 。农村居民点用地在城乡建设用地总量中的比重从2010年的57.41%降低到39.97%。

### 2.2 小城镇与周边乡村建设用地统筹

针对小城镇低水平竞争,无序发展,盲目追求规模,造成的土地利用效率低、用地粗放等现象,通过重新谋划小城镇建设方向定位,打造小城镇建设的优势特色,提高小城镇对周边乡村的辐射带动能力,统筹小城镇与周边乡村建设用地。一是在小城镇发展规划编制中,以中心镇建设为重点,树立生态优先、四化同步、特色发展、集中集约和以人为本5个

收稿日期:2013-07-24;修订日期:2013-09-15;编辑:王秀元

作者简介:宋芹(1975—),女,山东东营人,助理工程师,主要从事土地执法监察工作;E-mail: bztdly@163.com。

理念,构建小城镇新型发展格局,增强辐射和带动能力。2012年,滨州市10个县区以统筹城乡发展,集约利用土地资源,实现小城镇全面、协调、可持续发展为思路,全部完成了小城镇建设规划,为统筹城乡用地创造了条件。二是以小城镇发展推动区域建设用地流转。通过加快小城镇经济发展,改善生产和生活环境,完善基础设施和公共服务,加快农村剩余劳动力向小城镇转移。在此基础上,建立小城镇和农村居民点用地流转机制,鼓励农民退宅还耕,进镇买房。建设用地指标流转产生的收益全部用于补偿农民进镇买房和改善就业环境<sup>[1]</sup>。博兴县湖滨镇近几年坚持工业强镇战略,经济发展3年迈出三大步,2012年地方财政收入首次突破亿元大关。该镇以工业化进程促进城镇化和新农村建设,大力实施“12356”工程,打造设施齐全、功能完善、宜居宜乐的现代化城镇中心,着力兴建柳桥社区、寨郝蕴龙港社区、见桥社区、五鲁社区,推进旧村改造。目前,寨郝蕴龙港社区一期工程迁占工作已全部完成。见桥社区计划占地66.67 hm<sup>2</sup>,可容纳8个村的旧村改造。三是完善小城镇建设用地各项制度,提高土地使用效率。针对小城镇建设中资金不足和土地使用效率低问题,近几年,滨州市国土资源局进一步完善了国有土地出让、租赁、作价入股等配置方式,对小城镇企业用地根据不同情况采取降低出让年限、实行土地租赁等方式,解决企业资金难题。同时完善小城镇土地有偿使用和建设用地控制标准,加快探索经营性集体建设用地使用制度改革,提高土地使用效率。

### 2.3 城乡结合部建设用地流转

一是进一步完善城中村土地发证制度。定期组织力量,查清城中村土地权属、面积、利用现状等,城中村土地发证率在95%以上,基本做到底子清、情况明,有效防止随意私下流转土地,为规范土地流转打下基础。二是制定年度计划,统一城中村改造。近几年,滨州市各县区以推进城中村改造,统筹城乡建设用地为目标,根据土地利用总体规划和城乡建设规划,相继制定了加快城中村改造的五年或十年规划。建立城中村改造指挥部,统一领导城中村改造工作。在改造中充分征求群众意愿,采取多种安置办法,切实解决群众后顾之忧;实行城中村改造与城市规划相结合、与工业强区相结合、与市场开发相结合、与合村并居相结合等四个结合。2010年以

来,仅市区完成城中村改造项目15个,面积34.65 hm<sup>2</sup>。三是出台政策,规范城中村用地。滨州市政府《关于加快城区“城中村”改造工作的意见(试行)》规定,“在编制城中村改造规划时,就地安置的村(居)民按人均用地40 m<sup>2</sup>的标准留出居民安置用地,就近异地安置的村(居)民按人均50 m<sup>2</sup>的标准留出居民安置用地”。“安置用地指标包括村(居)民住宅用地及生活保障用地”。剩余土地由政府收回另行处置。进一步明确了城中村用地流转政策和方向。

### 2.4 开展城乡建设用地增减挂钩试点

一是编制《滨州市增减挂钩专项规划》指导增减挂钩工作。《滨州市增减挂钩专项规划》对滨州市农村居民点现状进行了深入分析,根据规划期农村居民点整理潜力测算和可行性目标,提出了城乡建设用地增减挂钩具体方案和实施措施。到2020年,全市通过农村居民点整理和独立工矿复垦产生挂钩指标1.87万hm<sup>2</sup>,其中农村居民点整理产生挂钩指标1.75万hm<sup>2</sup>。二是增减挂钩工作与土地整治有机结合,对复垦项目区田、水、路、林、村进行综合整理,闲置、空闲地较多的老居民点全部复垦为高标准农田,有效增加耕地面积,提高耕地质量;三是结合新农村建设,推进合村并居,有效解决农村居民点无序低效利用现象<sup>[3]</sup>。2012年,博兴县在对农村居民点用地充分调研的基础上,制定了2012—2013年旧村改造合村并居暨土地增减挂钩工作实施方案,要求各镇在2013年年底以前,至少建设1处合村并居示范点,拆除2个旧村庄,完成增减挂钩指标不少于26.67hm<sup>2</sup>,县城规划区内各街道办通过旧村改造新腾空土地不少于13.33 hm<sup>2</sup>(200亩)。方案的实施,为博兴县尽快形成一批具有支撑、辐射、带动作用的新型农村社区,推动城乡建设用地统筹打下基础<sup>[4]</sup>。2008年以来,滨州市经省政府批复城乡建设用地增减挂钩试点项目区30个,增减挂钩规模930.8 hm<sup>2</sup>,已通过省国土资源厅验收115.47 hm<sup>2</sup>。有力促进了城乡建设用地的统筹利用和节约集约用地。四是缓解了城镇建设用地紧张的矛盾,为新农村建设提供资金支持。通过建设用地指标置换,在满足新建村庄及预留农村发展用地指标的前提下,把节余指标调剂到城镇使用,有效解决中小城市和小城镇发展中面临的用地难题,拓展了建设用地空间,增强发展活力。同时,大量资金流向农村,为新农村建

设提供了必要的资金支持。增减挂钩实施 5 年来,城市建设使用挂钩指标 115.47 hm<sup>2</sup>。

## 2.5 探索构建统一的城乡建设用地市场

一是在宅基地流转、非公益性集体建设用地使用权进入市场、集体土地使用权人以土地使用权联营、入股兴办企业等方面进行了积极探索,为下一步建立统一有形的土地市场奠定基础。二是进一步明确集体土地产权。完善土地统一登记发证制度。为避免土地流转过程中的权属纠纷,维护合法权益创造条件<sup>[5]</sup>。统一的城乡建设用地市场的探索,将对推动土地资源合理流转,推进节约集约用地发挥重要作用。

## 3 结语

统筹城乡建设用地是新形势下推进节约集约用地的又一重要课题,对释放农村建设用地的巨大潜

力,加快推进节约集约用地步伐具有重要意义。在目前的土地利用政策下,要认真研究好城乡建设用地流转的有关政策,既要多管齐下,又要突出重点,从而找到一条适合当地实际的城乡建设用地统筹利用新路子。

## 参考文献:

- [1] 姜和忠. 城乡建设用地统筹及土地收益分配:效率与公平[J]. 农村经济, 2011, (4): 51-55.
- [2] 安海岗. 关于我国农村土地流转问题的思考[J]. 资源与产业, 2007, (1): 47-49.
- [3] 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.
- [4] 胡晓峰. 博兴县“城中村”改造问题探讨[J]. 山东国土资源, 2009, 25(3): 19-21.
- [5] 张涛, 吴新峰. “五个创新”打造阳光土地市场[J]. 资源导刊, 2009, (5): 13.

# Study on Relationship between Co-ordinating and Concentrated Urban and Rural Construction Land Using

SONG Qin

(Binzhou Bureau of Land and Resources, Shandong Binzhou 256600, China)

**Abstract:** Overall planning of urban and rural construction using land is an important part in concentrated land use. It has been paid more attention. In this paper, practices and experiences of promoting urban and rural construction using land intensively have been analyzed and summarized. It will provide some references for doing this work well in the future.

**Key words:** Construction using land; overall planning and concentrated land use; Binzhou city