



# 费县城乡建设用地增减挂钩探析

姜召恩<sup>1</sup>, 江泳<sup>2</sup>

(1. 费县国土资源局, 山东 费县 273400; 2. 临沂市国土资源局, 山东 临沂 276000)

**摘要:**2009年以来,费县全力推进城乡建设用地增减挂钩工作,为县域经济发展提供了用地空间,为加快城乡统筹发展,调整优化城乡用地布局结构,缓解建设用地供需矛盾,促进土地集约、高效和可持续利用奠定了良好的基础。但还存在与相关规划协调和衔接比较困难、项目资金投入大、拆迁难度大、项目权属调整复杂等问题。针对这些问题提出了强化合作机制、完善土地流转机制、加大资金投入等措施。

**关键词:**城乡建设用地;增减挂钩;山东费县

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**C

## 1 基本情况

2009年以来,费县经省政府批准实施的土地增减挂钩项目区5个,涉及全县70个行政村,总面积318.67 hm<sup>2</sup>、安置区60.2 hm<sup>2</sup>、规划新增挂钩指标面积274.07 hm<sup>2</sup>。已完成并通过山东省国土资源厅验收57个村、总面积102 hm<sup>2</sup>、安置区7.47 hm<sup>2</sup>、增加挂钩指标92.67 hm<sup>2</sup>;剩余未完成和未实施的挂钩项目13个、面积227.47 hm<sup>2</sup>。2012年针对项目实施难易情况,会同有关乡镇政府对5个项目上报变更,5个项目分别是:胡阳镇新阳(农立庄)、马庄镇北天井汪、梁邱镇关阳司、大田庄乡牛岚(英山自然村)、新庄镇柱子等,总面积99.27 hm<sup>2</sup>、安置区30.93 hm<sup>2</sup>、挂钩指标68.33 hm<sup>2</sup>;变更调入项目村分别是:费城街道泉子山、查山、凤山、汶山、胜家村、新庄镇祥和、朱田镇金行和大理、上冶镇曹家楼、马庄镇双桥和卸甲水、大田庄乡大田庄、探沂镇陈古庄和东安前、南张庄乡小贤河、梁邱镇马蹄河、薛庄镇马头崖等17个村,总面积51.4 hm<sup>2</sup>亩,核减面积47.87 hm<sup>2</sup>。目前已通过山东省国土资源厅审查。其中:

(1)2009年度经山东省政府批准实施的土地增减挂钩项目区2个、总面积125.07 hm<sup>2</sup>、安置区17 hm<sup>2</sup>、计划新增挂钩指标104.67 hm<sup>2</sup>,批准完成期限

是2011年度底。截至目前,已完成拆旧总面积84.87 hm<sup>2</sup>,完成总进度81%,通过山东省国土资源厅验收增加建新区指标面积48.73 hm<sup>2</sup>。

(2)2010年度经省政府批准实施第二批土地增减挂钩项目区2个、总面积160.07 hm<sup>2</sup>、安置区55.13 hm<sup>2</sup>、规划增加挂钩指标104.8 hm<sup>2</sup>,截至目前,已完成拆旧面积38.27 hm<sup>2</sup>,通过山东省国土资源厅验收增加建新区面积34.47 hm<sup>2</sup>。截至目前,完成总体进度24%。

(3)2012年度经省政府批准实施的土地增减挂钩项目区涉及4个村,分别是梁邱镇黄山前和张庄、费城街道杨家安(0.8 hm<sup>2</sup>)、新庄镇永盛,总面积20.07 hm<sup>2</sup>。截至目前,除梁邱镇张庄完成75%外,费城街道杨家安村协议已签订,梁邱镇黄山前和新庄镇永盛未实施。

## 2 推动土地增减挂钩的必要性和意义

通过开展城乡建设用地增减挂钩工作,使人们充分认识到费县农村居民点内部挖掘潜力大,推动土地增减挂钩是非常必要和可行的。而运用土地增减挂钩政策工具,在建设用地总量不增加,耕地总量不减少、质量不降低的前提下,对改善农村居民生产生活条件,提高土地集约和节约利用水平,促进全县统筹城乡综合配套改革和社会主义新农村建设具有

收稿日期:2013-10-09;修订日期:2013-10-12;编辑:孟舞平

作者简介:姜召恩(1976—),男,山东费县人,助理工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:jiang66368@163.com。

一定的现实意义<sup>1-4</sup>。

## 2.1 必要性与可行性

如表 1 所示,根据调查的资料显示,拆旧区农村居民点人均用地都在 120 m<sup>2</sup> 以上,而且分布散乱,基础设施配套不足,生活环境差;而建新区农村安置区综合人均用地都在 20~30 m<sup>2</sup> 之间,农民都集中居住,配套基础设施齐全,生活环境良好,并且通过实施土地增减挂钩,农村居民点可以减少 70% 以上,减少的农村居民点为城镇建设的发展提供了用地的保障。

保守测算,以 2012 年为基期年,全县农村居民点 10963.62 hm<sup>2</sup>,农村总人口 64.11 万人,人均 171 m<sup>2</sup>;规划期末农村常住人口预计 68.22 万人,人均用地水平 50 m<sup>2</sup>,则规划期间农村居民点减少的理论潜力为 7 552.62 hm<sup>2</sup>。因此,随着城镇化的进程进一步加快,社会主义新农村的推进,通过土地增减挂钩,全县农村居民点挖潜的潜力巨大,能够为城镇建设提供较强的用地保障。

表 1 土地增减挂钩试点项目农村居民点整理前后对比

项目区名称	拆旧区			建新区			整理前后居民点减少比例 (%)
	居民点面积 (hm <sup>2</sup> )	拆旧人口	人均用地 (m <sup>2</sup> /人)	安置区面积 (hm <sup>2</sup> )	安置人口	人均用地 (m <sup>2</sup> /人)	
胡阳镇茶树庄	16.55	1358	122	65.64	1242	35.23	73.55
薛庄镇小盐店	13.65	867	157	56.9	810	46.83	72.22
费城街道杨家安	12.39	844	147	26	792	21.89	86.01

## 2.2 意义

(1)有利于缓解对建设用地计划指标供不应求的矛盾。利用挂钩周转指标,可减少利用年度建设用地计划指标,将有限的年度建设用地计划指标用于急需使用的重点项目上。同时,通过实施挂钩计划可以将农村建设用地整理出的结余指标用于乡镇或城区建设,解决了规划建设用地计划指标不足的问题。2010 年以来,通过使用土地增减挂钩结余指标,先后为县经济开发区等重点项目提供了 61.47 hm<sup>2</sup>、各类城镇建设 20.8 hm<sup>2</sup>、村镇建设 10.4 hm<sup>2</sup> 的土地,这些用地指标都不需要占用建设用地年度计划指标,节省下来的计划指标可以用于其他重点项目上。

(2)有利于推动社会主义新农村建设。通过挂钩项目区规划的实施,将农民集中安置,建设基础设施完善、功能齐全、布局合理、环境优美的农民新村,

既节约了土地,又改善了居住条件和生活环境,加快缩小城乡差别。费县在推进增减挂钩实施过程中,先后建成了探沂镇许由城和薛家村、胡阳镇茶树庄、费城街道办杨家安、薛庄镇盐店、梁邱镇关阳司、南张庄乡北石沟等较大型的社区。同时,配以土地整理建设,对农田水利、田间道路等基础设施的完善,对土地进行改良,既保持了项目区内耕地数量不减少、质量不降低,农业生产条件和劳动条件也得到进一步改善,提高了土地生产力,更加适应农业规模化生产和现代化农业发展的要求。

(3)有利于提高土地的集约和节约利用水平。通过实施土地增减挂钩规划方案,对农村居民点布局进行合理调整,使得分散零碎、占地面积大的农村建设用地有所改善,集约和节约利用程度得到提高。以胡阳镇茶树庄为例,拆旧区的容积率为 0.22,建新区的容积率为 1.5,提高了 7 倍左右,土地的集约利用水平得到大幅度提高。同时,田块将更加成块、成形,农田水利设施也将更加完善,耕地的产出效益将会增加,其耕地的集约利用水平也会得到相应的提高。

(4)有利于资源可持续合理利用。土地增减挂钩项目的实施,不仅仅单一针对农用地或者建设用地,是对项目区所有用地的综合统筹,通过合理调整用地结构和优化配置土地资源,有利于土地利用总体规划及相关规划的实施,开展了建设,保护了基本农田,增加有效耕地面积,也改善了环境,保护了生态。

## 3 存在的问题

(1)认识上存在一定偏差。在挂钩试点工作中,一些地方对挂钩试点的目的和意义认识不够到位,对土地增减挂钩政策的理解存在一定偏差,有些乡镇对土地增减挂钩并没有十分重视,认为前期投入大,拆迁复垦困难多,容易引起社会不安定等。同时,根深蒂固的宅基地私有观念,也一定程度地影响了旧村改造。农民作为最直接的行为主体会从自身利益出发追求利益最大化。虽然目前有一部分在外务工的农民已经通过自己的努力在城市中定居,但他们仍不愿放弃在农村的宅基地。这些都给挂钩工作带来很大的难度。因此,推动力度较慢,工作开展困难。

(2)与相关规划协调和衔接比较困难。土地增

减挂钩项目区的实施是对城乡用地布局的统筹规划与调整,必须符合土地利用总体规划、村镇建设规划以及建设社会主义新农村的相关要求。但是,现行土地利用总体规划及村镇建设规划不衔接的问题比较突出,其原因就是在规划修订初期没有很好的对当地情况进行认真分析论证,在一定程度上影响了试点工作的推进。由于各个规划归属不同、管理部门不同、时序不同,要在挂钩项目中充分考虑加以协调,融入到实施过程中,难度很大。

(3)土地增减挂钩项目资金投入大。土地增减挂钩项目的实施一般需要政府前期投入较大额度的启动资金,进行拆迁安置。从试点的情况来看,费县截至目前已投入2.62亿元,其中贷款资金占72%,投资数额巨大,地方政府财力有限,要拿出这么一大笔钱十分困难。如果挂钩工作要更大范围的全面展开,将需要巨大的资金投入。

(4)土地增减挂钩拆迁难度大。一是搬迁农户多。项目实施是对整个项目全面的统筹,涉及拆迁人口较多,增大挂钩项目实施难度。如胡阳镇新阳等7个项目区共搬迁户数为2739户、8063人,梁邱镇关阳司等7个村项目区共搬迁户数为1462户、4826人。二是搬迁难度大。由于挂钩项目涉及拆迁、安置和补偿等问题,生产生活方式也将有所改变,村民在拆迁过程中顾虑较多,或者对补偿分歧较大,部分村民对宅基地的传统思想认识问题,增加了项目拆迁难度。如果不能妥善处理这些问题,将会形成一些不稳定因素。三是被拆迁农户发展问题。如果在区域产业发展定位、农民谋生方式、经济发展稳定性、土地经营方式等不明确的情况下的盲目搬迁,或者农民转化为市民,几年后,将会造成新一批失地农民,如何保障其生活水平得到提高、生活质量得到改善,将是一个长期而艰巨的问题。

(5)土地增减挂钩项目权属调整复杂。在安置过程中,有些可能集中安置,有些就地安置,有些需异地(跨村)安置,有些转为城镇户口,有些仍为农民,这就可能导致安置用地会使城镇建设用地和农村居民点用地交织、国有土地和集体土地交织、可交易土地和不可交易土地交织,如果不能很好的规范土地权属的调整和确定,将很可能导致土地财富的流失。因此,在保障农民利益的同时,规范挂钩项目实施过程中的权属关系的调整是挂钩工作的关键之一。

(6)农村居民点布局调整有待优化。目前,村镇

建设规划中的农村居民点调整,多数倾向于全部拆旧建新,对因地制宜的合理调整和优化农村居民点的布局原理体现不够。农村居民点的调整应当根据当地产业发展和生产方式的调整合理确定调整方式,该集中的要集中,该分散的要分散,该结合的要结合,要突出地方特色和民俗生活,不应全部一个模式。

## 4 措施和建议

(1)强化合作机制,促进区域统筹协调。在土地增减挂钩工作开展之前,在项目区范围内,以村为单位单独编制项目村土地利用规划,将产业导向、城(村)镇建设、基础设施建设、农用地整治、各类用地布局等多项内容融合在一起,为土地增减挂钩项目的实施提供规划依据。同时,加强与相关部门的协调,共同努力,才能把挂钩项目做好。

(2)配合产业发展,合理布局农村居民点。在实施农村居民点的调整布局前,必须明确项目区的产业发展方向,农民调整方向,生产方式调整方向(是农业生产还是工业生产,或者两者兼有),才能合理的选择调整方向、布局模式。在没有明确的产业导向之前,不宜盲目开展挂钩工作。

(3)完善土地流转机制,促进城市化进程。土地流转机制包括农用地流转机制和集体建设用地的流转机制,是挂钩项目实施能发挥巨大经济社会效益的重要保障。完善的农用地流转机制可以有效的促进农业规模化、集约化发展,有利于现代农业建设,而集体建设用地的流转机制则有利于农村发展,可以促进城市化进程。

(4)以人为本,切实保护农民利益。一是加强宣传力度,突破村民对宅基地私有化的根深蒂固的世代传统思想认识,使广大农民认识到挂钩项目的重大意义,保证项目的透明和公开,随时接受农民的监督。二是要制定并公开科学合理的旧宅基地拆迁和新建房安置的补偿标准和措施,制定和建立相应的矛盾协调办法和处理机制。三是在实施过程中,要注重改善居民生产、生活条件,保证农民生活质量不降低。四是要充分尊重集体土地产权,加强农村土地产权制度建设,切实保障农民权益。

(5)不断加大对接钩项目的资金投入。由于挂钩项目投入巨大,因此必须建立多方面的投资渠道。一方面,政府可以把每年的土地复垦专项经费、土地

出让金等费用中拿出部分资金用于此项工作。实施挂钩项目有结余用地指标后,可以取得一定的土地收益,也可以用于挂钩项目的实施,进行循环使用;另一方面,也可以出台配套政策以及管理措施,引导社会资金投入到此项工作中。

(6)切实坚持集约节约用地原则。要贯彻落实中央 18 亿亩耕地不减少的最大原则,合理适当安排建设,就必须要以集约节约用地作为本质的要求。在前期筛选挂钩村居,组织项目区编制项目区的实施规划,以及在推进项目区实施工作过程中,都应该紧紧围绕节约集约用地来展开。无论是建设用地,还是农用地,都要本着集约、节约的原则在推进。

(7)进一步加强和明确责任分工。在挂钩项目实施工程中,要明确确立各级政府、各级国土资源管

理部门、相关部门担当怎样的角色,承担怎样的责任。实施挂钩项目任务相当的艰巨,责任多而大,有选址的责任、方案编制的责任、审批的责任、监管的责任、跟踪管理的责任、规范的责任等等,因此,要求建立明确分工,系统完善的责任制,才能真正推进挂钩工作。

### 参考文献:

- [1] 靳洪武,陈丹.辽宁省城乡建设用地增减挂钩试点工作中存在的问题及对策建议[J].辽宁地质,2010,(9):49-51.
- [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] 门瑞雪.增减挂钩工作经验谈[J].华此国土资源,2012,(2):70-71.
- [4] 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.

## Study on Decreasing Urban Construction Using Land and Increasing Rural Land in Feixian County

JIANG Zhao'en<sup>1</sup>, JIANG Yong<sup>2</sup>

(1. Feixian Bureau of Land and Resources, Shandong Feixian 273400, China; 2. Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276000, China)

**Abstract:** Since 2009, the work of decreasing urban construction using land and increasing rural land has been carried out in Feixian county. It provides land using space for economic development, accelerating urban and rural development, adjusting and optimizing the layout and structure of urban and rural land use, easing the contradiction between land supply and demand, promoting concentrated, efficient and sustainable land use. But there are still some problems occurred in this work, such as the project capital investment, relocation difficulties and project ownership adjustment. Pointing to these problems, some countermeasures are put forward, such as strengthening cooperation mechanisms, improving land transfer mechanism, and increasing capital investment.

**Key words:** Urban and rural construction land; decreasing urban construction using land and increasing rural construction using land; Feixian county in Shandong province