



安丘市建设用地整治挖潜探索与实践

项树江

(安丘市国土资源局, 山东 安丘 262100)

摘要:安丘市针对建设用地,特别是农村居民点用地的利用现状,通过潜力调查,市委市政府制定措施,大力开展整治挖潜工作,既优化了用地布局、支持了新农村建设,改善了民生条件,又增加了有效耕地面积,缓解了建设用地压力,探索出了建设用地整治挖潜的成功之路。

关键词:整治挖潜;改善民生;增加耕地;安丘市

中图分类号:S28;F301

文献标识码:C

安丘市位于山东半岛中部,隶属潍坊市,市境总面积 1711.60 km²,平原、丘陵、山区各占三分之一。辖 10 个镇、2 个街道,现有 870 个行政村,1 424 个自然村,农户 30 多万户,全市总人口 94.8 万人,耕地面积 9.62 万 hm²。目前,村庄建设用地面积达 1.28 万 hm²,全市农村居民点人均用地面积为 170.23m²,超过《村镇规划标准》中规定的人均用地 150 m² 的上限,全市农村居民点户均用地面积 590.60m²。随着经济社会的发展,农村居民迁居城区、镇区但仍在农村保留宅基地的现象逐渐增多,部分淘汰的砖厂、矿场及乡镇、村合并后的中小学校、粮站等土地也存在闲置浪费现象,可实施的建设用地整治(村庄居民点复垦、存量建设用地等用地复垦)的潜力较大。为有效改善农村生产生活条件,扎实推进社会主义新农村建设,拓展发展空间,努力建设富强秀美幸福新安丘。近年来,特别是 2012 年以来,安丘市大力实施建设用地整治挖潜,积极开展土地增减挂钩试点工作,取得了初步成效。目前,已有 79 个地块共 207.80 hm² 得到了复垦利用,受到社会广泛好评。

1 主要做法

1.1 理顺工作机制

安丘市成立了由市长任组长、分管副市长任副组长,市国土资源、发改、财政、规划、住建等 17 个部

门主要负责人为成员的市建设用地整治挖潜领导小组。领导小组办公室在安丘市国土资源局挂牌工作,人员由市政府督查室、国土资源局、财政局的业务骨干组成,不断加强对全市农村居民点和闲置低效利用存量建设用地整合挖潜、低丘缓坡土地及未利用土地的整治利用挖潜等工作的组织领导,形成了领导小组牵头总体调度,各镇政府(街办)及有关部门组织协调,村两委具体实施的工作机制。

1.2 强化监督考核

安丘市研究制定了《安丘市建设用地整治挖潜实施办法》,明确规定对整体搬迁的村庄,每腾出 1 hm² 耕地补助 285 万元;对零星拆旧的村庄,每腾出 1 hm² 耕地补助 210 万元。对存量建设用地复垦的,由国土、财政等部门组织人员进行现场评估打价,每增加 1 hm² 耕地补贴 75 万~225 万元。项目经上级验收后,对村庄拆迁复垦的耕地,市财政再奖励有关镇政府(街办)30 万元/hm²。出台了《安丘市建设用地整治挖潜工作考核办法》,每年 6 月份和 12 月份,市政府将组织市国土资源局、财政局等有关部门组成检查考核组,对整治挖潜项目实施情况进行考核,考核情况纳入综合考核镇、街道的重要内容。对完不成年度任务的,不得评为先进单位,进一步调动了各镇、街道的工作积极性。同时,理顺了建设用地整治挖潜项目申报流程、组织实施流程和申请验收流程,使建设用地整治挖潜工作更加程序化,

收稿日期:2012-11-13;修订日期:2012-12-20;编辑:陶卫卫

作者简介:项树江(1964—),男,山东安丘人,高级房地产经济师,主要从事土地管理、土地整治工作;E-mail:aqswqb@163.com。

更具有可操作性^[1]。

1.3 注重科学规划

坚持把保障农民权益作为整治挖潜工作的出发点与落脚点,科学制定项目规划和实施方案^[2],保证了建设用地整治挖潜工作顺利推进。凌河镇按照高起点规划、高标准设计、高质量建设、高水平管理的原则,在拥翠园社区内新建安置楼 24 栋 376 处住房,并建设了酒店、农资超市、小学、幼儿园等公共场所,采取地源热泵供暖,配套建设了天然气泵站、公共照明、垃圾和污水处理设施等公共设施,将牟山前村 322 户整体搬迁到拥翠园社区,增加了有效耕地面积,改善了农民生产生活条件,成为全省新型农村社区建设的样板村、城乡建设用地增减挂钩试点项目示范点。该村的《拥翠园社区修建性详细规划》于 2012 年 4 月获得 2011 年度山东省优秀村镇规划设计项目二等奖,《城乡建设用地增减挂钩项目》于 2012 年 10 月获得山东省国土资源厅第七届国土资源科学技术三等奖。

1.4 着力创新方式

(1) 强化责任意识。各镇、街道普遍落实包靠责任制,明确分工,对项目的关键环节、重点工作安排专人盯靠,掌握项目进度,坚决杜绝违背农民意愿的“代签”现象发生^[3]。大盛镇在实施朱家官庄村整体搬迁到娄家庄向阳社区项目过程中,党委、政府主要负责同志带领工作组与村两委一起逐户调查情况,研究完善方案,力求做细、做实、做好搬迁工作,赢得了群众的积极支持。

(2) 做好思想工作。拆旧复垦过程中,针对不同群体的不同利益诉求,各镇、街道在开展工作时,注重深入了解部分群众不愿意改造搬迁的原因,并以此为切入点,耐心宣传解释政策,集中力量突破重点难点,取得较好成效。吾山镇多次召开有关村村民大会和村民代表会,广泛征求群众意见,多次修订拆迁安置方案,有力地推动了工作开展。

(3) 做好拆迁工作。结合各项目村实际,将所有项目村分为 3 类,第一类是自然条件较差,整体规划不合理,集体土地利用率低的村庄;第二类是村内局部规划不合理,进行局部改造即能有效改善规划布局的村庄;第三类是有道路、沟渠等与村庄隔开的独立图斑居民点。针对这 3 类情况,分别采取整体搬迁、局部改造、独立图斑居民点搬迁 3 种方式进行搬

迁改造,提高了灵活性、针对性,降低了搬迁改造成本^[4]。此外,石埠子镇柳河峪村西北部有 61 处住房在确定的地质灾害范围内,虽不属整体搬迁或独立图斑,但本着灵活处理的原则,将其作为特例进行局部拆迁改造。

(4) 做好安置补偿工作。严格按照相关标准及《安丘市建设用地整治挖潜实施办法》的相关规定,对农民原有住宅及附属设施进行打价评估。安置过程中,充分尊重农民意愿,考虑多种安置方式供农民自主选择。对于进行整体搬迁的村庄,综合采用就地改造安置、就近村庄安置、进城镇安置、进社区安置等多种方式妥善安置;对于进行局部改造搬迁或独立图斑搬迁的村庄,采用整体安置、插空安置、分散安置等形式妥善安置;对于不需要安置住房的农户,按相应标准进行打价补偿。安置房设计方面做到充分征求群众意见,设计灵活多样,实用性强。大盛镇朱家官庄村整体搬迁到娄家庄向阳社区项目,居民安置区是两层联体楼房^[5]。吾山镇南禄社区,居民安置区是 5 栋多层居民安置楼。对于部分不愿意集中居住的居民,通过购买闲置住房进行分散安置。

2 存在的问题

2.1 规划不够科学

调研过程中发现,尽管大多数镇(街道)建设用地整治挖潜项目上报前进行了充分论证和科学核算,但仍有个别项目未算好经济账,致使项目得到上级批复后,因成本较高、难度太大而迟迟不能实施;还有的项目规划比较超前,相关基础设施配套建设及运营维护成本较高,社区正常运营后资金缺口较大。如凌河镇拥翠园社区为解决村民供暖,统一采取地源热泵供热,运营时因无法向居民收取暖费,社区只能自行解决,负担较重。

2.2 债务难以偿还

随着近几年建筑材料价格及用工成本持续上涨,部分前期批复的项目,尤其是以楼房作安置房的项目,由于实施周期长,受物价上涨影响较大,致使项目出现负债现象。

2.3 社区运营困难

新型社区管理难突出表现在 2 个方面:一是农民生活方式转变难。旧村改造搬迁改变了农民传统

的生活环境,但农民随意安放柴堆、农用器具的习惯没有变,给社区公共环境管理带来一定难度。二是运营资金来源渠道少。新型社区无法从村民手中收取物业管理费与维修基金,而多数村委没有稳定的经济来源,收支不平衡的矛盾较为突出。拥翠园社区为解决居民乱堆薪柴问题,免费为居民供暖,并在社区内设置开水房免费提供开水,设立馒头房以成本价向居民销售馒头,村里每月需自垫资金万余元。

2.4 村民搬迁有顾虑

造成村民搬迁有顾虑的原因是多方面的,有的对拆迁补偿期望过高,认为安置补偿标准太低;有的认为原本自己住房条件在村内首屈一指,统一安置后,没有了优越感;有的担心住楼后农用器械特别是大型农用车无处安放;有的担心安置区离农田较远,种地不方便;个别养殖户对搬迁后如何饲养牲畜心存顾虑。大盛镇朱家官庄村一村民反映,搬迁改造从长远来看的确是一件利民惠民的好事,可以改变世代爬山的现状;但他认为自己现在饲养着80只羊、1头牛,年收入可达3万元,生活较为宽裕,搬迁改造后,经济上可能受到一定影响。

3 对策建议

3.1 确保政策落实

建设用地整治挖潜工作是一项长期任务,应牢固树立大局意识,认真按照上级政策要求,立足当前,着眼长远,充分尊重群众的知情权、参与权,把工作做细、做实、做透,以高度的责任心切实把这项工作抓实、抓好、抓出成效^[5]。

3.2 促进科学规划

(1)加强业务指导。有关部门应组织专业人员深入项目区一线,对项目立项申报、规划方案设计、拆旧补偿评估、实施进度、安置区建设、腾空地整理复垦、土地利用等环节进行全方位指导,确保项目申报一个、实施一个、成功一个。

(2)做好结合文章。将增减挂钩和农村住房建设与危房改造、土地综合整治、土地开发整理、社区建设等工作结合起来,在“连片开发、连片建设、连片整理”上下功夫,对发展潜力大的项目,在资金、用地、政策等方面给予优先扶持,打造质量高、规模大的亮点工程,引领全市建设用地整治挖潜工作加快

推进^[5]。

(3)加强舆论宣传。对正在实施的项目进行跟踪报道,多形式、多渠道地进行正面宣传,推广先进经验,促进全市建设用地整治挖潜工作健康开展。

3.3 加强班子建设

村干部素质和村班子战斗力的高低,决定着建设用地整治挖潜工作能否顺利推进。在加强村班子建设时,应切实解放思想,多方求贤,充分利用各方面的经济、社会资源,突破发展瓶颈。

3.4 创新安置方式

妥善安置好农户是推进整治挖潜工作的前提和基础。应因地制宜科学制定方案,解决群众安置问题。对不符合划地安置条件及不愿参与划地安置的,要对照政策实行货币安置。对符合划地安置条件的,出台优惠政策,引导村民选择货币安置,也可通过宅基地换住房的办法进行安置;对要求划地安置的,尽快规划安置社区,调整土地利用规划,落实好安置点及安置住房建设。对不积极参与搬迁安置的,组织各级干部群众特别是本村有影响力的村民,组成动员小组,分工包靠,做好思想工作,积极引导其以合理合法的方式表达自身利益诉求,尽快配合进行搬迁。

3.5 搞好土地经营

对于复垦出的土地要坚持集体所有,统一生产经营,增加集体收入;对于农民自有土地,由于进城镇、进社区安置后农民离自己的土地较远,生产不便,可以引导其成立专业合作社,以土地形式入股,把每家每户的零散土地集中起来统一生产经营,本着宜种则种、宜养则养的原则,由合作社统一管理,发展生态种植、养殖,年底将收益按商定办法发给群众。有继续进行种植、养殖意愿的劳动力可参与合作社日常经营管理,不愿种地的可就近到企业打工;对于村庄的所有土地,整合到一起,成立土地合作社,引进有较强实力的实体经营,合作社收取收益。农民土地折合成价值即为每个社员在合作社总股份中拥有的股份,合作社收益按每个社员的股份分配,增加农民资产性收入。同时,农民可以通过经商、务工等形式增加工资性收入。这样,可以有效解决农民群众的后顾之忧,有利于推进整体搬迁改造工作^[1,2]。

3.6 加强资金筹措

对搬迁户多、附着物多、启动资金需求量大的项目,适当提高项目启动资金拨付比例,避免补偿协议签订后因补偿资金不兑现而无法实施。要进一步加大对上级扶持资金的争取力度,加强复垦土地水、电、道路等基础设施配套建设,为引进优质项目夯实基础。严格按标准收取搬迁户应缴纳的差额补偿金,并动员社会各界力量,为学校、幼儿园、养老院等公共设施搬迁提供捐助,拓展资金筹措渠道。各项资金必须严格按照上级有关政策规定进行规范操作,确保手续完备,专款专用^[6]。

4 结语

农村建设用地整治挖潜工作,涉及群众切身利益,情况复杂,是一项经济性、社会性、敏感性都非常强的系统工程。工作中,必须始终坚持“以人为本,问计于民,问需于民”的原则,环环相扣、建拆有序、实现和谐搬迁、幸福搬迁,才能达到“群众满意、集体

受益、社会认可”的效果。

参考文献:

- [1] 国土资源部土地整理中心. 土地复垦方案编制实务[M]. 北京: 中国大地出版社, 2011: 408 - 417.
- [2] 国土资源部土地整理中心. 土地开发整理项目可行性研究与评估[M]. 北京: 中国人事出版社, 2005: 56 - 76.
- [3] 中华人民共和国国土资源部. 关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点工作的通知(国土资发[2011]224)[EB/OL]. http://www.mlr.gov.cn/zwgk/zytz/201112/t20111228_1051488.htm.
- [4] 崔岩. 用好政策着力破解农村发展难题——对增减挂钩工作的思考与建议[EB/OL]. [2011-02-16]. <http://www.clr.cn/front/read/read.asp?ID=219557>.
- [5] 山东省人民政府. 关于进一步规范城乡建设用地增减挂钩试点加强农村土地综合整治工作的意见(鲁政发[2011]12号)[EB/OL]. http://www2.shandong.gov.cn/art/2011/4/12/art_3883_1192.html.
- [6] 杨皓然, 石振玲. 苍山山城乡建设用地增减挂钩试点工作探析[J]. 山东国土资源, 2011, 27(7): 44 - 46.

Study and Practice on Land Management and Remediation of Construction Using Land in Anqiu City

XIANG Shuijiang

(Anqiu Bureau of Land and Resources, Shandong Anqiu 262100, China)

Abstract: Pointing to construction using land, especially present condition of rural residential land use, through potentiality investigation, countermeasures have been made by Anqiu municipal government to carry out land remediation work. It will optimize the layout of land, support the new rural construction, improve people's livelihood conditions and increase the effective area of arable land, and ease the pressure on construction land. A successful road of construction using land remediation has been explored.

Key words: Land remediation; improving people's livelihood; increase arable land; Anqiu county