



邹平县城建设用地增减挂钩的探讨

耿国栋

(邹平县国土资源局, 山东 邹平 256200)

摘要:城乡建设用地增减挂钩作为统筹城乡发展的有效手段,为快速城镇化进程中如何实现集约节约用地、切实保护耕地的目标提供了新的思路。邹平县城建设用地增减挂钩工作中还存在一些问题,表明该政策还需要加以完善。该文对邹平县城建设用地增减挂钩存在的问题进行了详细分析,并提出了相关的对策建议,为城乡建设用地增减挂钩工作的顺利推行提供参考。

关键词:城乡建设用地;增减挂钩;邹平县

中图分类号:F301 **文献标识码:**C

引文格式:耿国栋. 邹平县城建设用地增减挂钩的探讨[J]. 山东国土资源, 2015, 31(2): 70-72. GENG Guodong. Discussion on Decreasing Urban Construction Using Land and Increasing Rural Agricultural Land in Zouping County [J]. Shandong Land and Resources, 2015, 31(2): 70-72.

0 引言

邹平县地处鲁中泰沂山区与鲁北黄泛平原叠交地带,总面积 1 250 km²,辖 11 个镇、5 个镇级办事处和一个国家级经济技术开发区,858 个行政村,人口 72.97 万人,其中农业人口 50.48 万人。全县地貌类型多样,北部多平原,南部多山地丘陵,全县农村居民点用地 108 km²,占土地总面积的 8.64%,农村人均居民点用地 214 m²,实施城乡建设用地增减挂钩潜力较大。

邹平县 2008 年第一批增减挂钩试点共有 2 个乡镇 5 个村列入增减挂钩试点项目区,2011 年 1 月,项目顺利通过山东省国土资源厅专家组检查验收,共周转新增建设用地指标 33 hm²,取得了阶段性成果。目前,邹平县上报批复实施的增减挂钩项目区共 7 个,涉及 7 个乡镇 22 个村,拆旧总面积 294.8 hm²,复垦耕地总面积 248.46 hm²,顺利实施可周转建设用地指标 1 71.2 hm²。现以邹平县正在实施开展的增减挂钩项目区为例,通过实际工作中的主要做法及存在问题,做一些具体的探讨。

1 主要做法

1.1 强化部门责任

下发了《邹平县人民政府关于加快推进城乡建设用地增减挂钩工作的实施意见》(以下简称《意见》),成立了增减挂钩工作指挥部,负责增减挂钩工作的落实部署、文件起草、组织协调、信息反馈等工作。强化部门责任,镇(街)负责安置区和拆旧区的各项工作及周转指标的使用与归还;财政部门负责加强资金的规范使用和投融资平台的建立、项目资金的筹集运作及后期资金平衡等工作。同时理顺了增减挂钩项目的申报、组织实施和申请验收流程,使其更有可操作性。

1.2 整合多方资金

《意见》规定,增减挂钩项目按时完成并顺利通过省级部门验收的,节余指标按照 750 万元/hm²(50 万元/亩)的标准返还用于挂钩项目的实施,组建邹平县城建设用地增减挂钩工作投融资公司,通过财政资金扶持、土地指标抵押获取银行贷款、土地出让和土地综合开发收益等方式解决资金难题。挂钩指标除用于建新区、安置区及公共配套设施建设以外,节余指标优先保障项目所在镇(街)的用地需求,然后再由县政府统筹。领导的重视、资金的保

收稿日期:2014-05-19;修订日期:2014-08-05;编辑:曹丽丽

作者简介:耿国栋(1982—),男,山东邹平人,工程师,主要从事土地管理、城乡建设用地增减挂钩工作;E-mail:ggd1999@163.com

障极大调动了镇、村以及村民的积极性和主动性,各镇(街道)均成立了增减挂钩工作领导小组,迅速开展调查摸底,积极申请加入增减挂钩项目储备库,初步确认可整理复垦村庄30余个,为今后申报挂钩项目区工作打下坚实的基础。

1.3 建立奖惩机制

《意见》决定,自2014年起,各镇(街)每年申报和实施增减挂钩项目不少于1个,完成挂钩指标节余不少于6.67 hm²(100亩),并确保在3年内通过省级验收。为进一步明确责任,强化措施,按时保质保量完成增减挂钩工作,邹平县将增减挂钩工作考核情况纳入年度科学发展综合考核,年终对镇(街)落实工作责任、项目申报和实施进度、资金落实情况进行督导检查,对不能按期完成任务的,县委县政府给予通报批评,对主要负责人进行约谈和问责,并限期整改,整改期间不再下达新的增减挂钩任务,并暂停建设用地项目预审和用地报批,直至整改合格。

1.4 工作创新点

(1)推进土地流转,增加农民收入。邹平县以增减挂钩为契机,加快农村土地流转进程,促进农业产业的升级转变,引导鼓励农民自愿放弃承包土地,将复垦节余出的耕地以每公顷15 000元(每亩1 000元)不等的价格统一流转集中到种植大户,发展特色农业,推进农业规模化、产业化、集约化经营,壮大集体经济,增加农民收入。

(2)创新拆迁模式,突出村集体的搬迁主体责任。根据《村民委员会组织法》的相关规定,拆旧换新、安置补偿方案由村两委,以“一事一议”程序确定,政府只负责把关审批。实践证明,通过制度创新,重心下移,政府参与不做主,一方面可以充分发挥村干部熟悉被拆迁农户情况的优势,另一方面可以发挥村民主观能动性,变“要我搬迁”为“我要搬迁”。村集体制定了搬迁保证金制度,如焦桥镇牛家村,凡同意搬迁社区的村民,需将宅基地等农村集体建设用地使用权移交村委会,同时按照旧宅基类型不同交纳保证金1万~3万元换购新居,确保整村搬迁项目顺利实施。

(3)创新建设模式,改造安置充分尊重民意。按照“高标准、低成本、重实用、易接受”的原则设计了90 m²、120 m²和140 m²多种户型,由群众根据自身经济实力和实际需要,自行确定,增加了群众的认

可度。新区建设由村集体组织自主进行开发建设,所得收益除缴纳部分税费外,全部作为村级收入,为民所用。在新村建设方式上采取村委会自建模式,统一建设的楼房实行村里自己的建筑工程队,聘用工程监理和成立由群众代表参加的质量监督小组,严把工程质量关,大大节约了建设成本,切实将新村建设打造成群众满意工程。

2 存在的问题

2.1 项目建设资金筹集难

缺乏有效吸引社会资本机制,资金来源较单一,主要是村集体经济组织及村民自筹资金,由于拆迁安置属前期建设,无经济效益,项目资金缺口很大,有些项目区靠对外违规出售安置楼解决资金困境,影响了搬迁居民安置,甚至形成新的违法用地。

2.2 拆旧区推进缓慢

项目拆旧规模大,涉及拆迁户较多,拆旧区分布点零散,加之现行农村一家一户的经营模式,农民已习惯就近居住,便于农田的生产和管理;由于资金短缺,对农民拆旧房屋实际的拆旧补助标准较低,同时百姓对于增减挂钩的奖励政策心存疑虑,对“补多少,怎么补,转折点,何时补”的概念很模糊,致使拆旧搬迁的积极性不高,直接影响了拆旧区复垦项目的立项实施。

2.3 规划滞后

土地利用总体规划在设立增减挂钩安置区时,对群众意见征求和调查工作不到位,对居住成本的要求等实际情况缺少统筹安排,存在不合理布局。社区规划不到位,没有社区的发展纳入全县经济发展同步规划,社区规划滞后,分布不合理,社区建设规划没有做到与交通、电力等其他专项规划的融合。

3 对策建议

3.1 完善增减挂钩融资平台

完善县城乡建设用地增减挂钩工作投融资公司融资功能,制定增减挂钩试点工作专项资金管理办法,设财政专户,专款专用;探索建立多元化、多渠道的城乡建设用地增减挂钩资金筹措机制,采用市场运作、业主开发的模式,广泛吸纳社会资金投入工程实施;发动农民联合集资搞房屋自建,鼓励并帮助村

集体将社区建设用地押给银行进行贷款,解决项目建设资金困难。

3.2 土地利用总体规划与增减挂钩规划的衔接

结合前一阶段城乡建设用地增减挂钩试点工作情况,做好土地用总体规划修改工作,广泛听取社会各方面意见,实地调查摸底,把基础工作做扎实,将增减挂钩工作和城乡统筹发展纳入土地利用总体规划统筹安排,让规划更好的引领增减挂钩项目建设。同时加强对项目区的动态监管,任何地方未经批准不得扩大项目区范围,对于擅自扩大范围的,一经发现,按违规违法用地依法严肃查处。

3.3 攻坚克难抓突破

在山东省政府批复实施的挂钩项目区中,2010年项目区好生镇李营村和长山镇大由村以及2012年项目区牛家社区、柴家社区群众基础工作扎实,进展速度较快,安置区已基本建成,拆旧区也已进入攻坚阶段,是最有希望验收的项目片区。要加大扶持力度,尽快落实责任到人,加快村庄拆旧复垦力度。

3.4 加大考核力度

一是要选择部分增减挂钩实施好的项目,加大扶持力度,落实承诺的奖励措施,广造声势,通过媒体大力宣传开展增减挂钩的重要成效,做到以点带面,点面结合,扎实推进。二是严格执行挂钩工作年度考核,召开专题会议对正在开展的增减挂钩项目进行重点部署和安排,对挂钩工作情况进行评估考核,统一调度;建立落实增减挂钩工作责任制,县政府与镇办政府签订目标责任书,明确班子成员具体

抓,将任务分解到村、责任落实到人头。三是建立奖惩制度,要求实施增减挂钩主体单位缴纳一定数额的保证金,按挂钩工作完成情况实行奖罚,充分调动项目实施主体的积极性。

4 结语

增减挂钩政策能够缩减农村建设用地,规范居民点建设,统筹城乡发展。但是在实施过程中缺乏群众参与,信息渠道传递不畅,实施过程缺乏监督,使政策初衷难以实现。政府给予的复耕奖励相对于高额的土地出让金仍然偏低,而农民获得的拆迁补偿显然与土地置换后的极差收益也是不相符合的。如何分配,实现“同地同价”,是值得思考和探索的。

参考文献:

- [1] 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]. [2011-07-27] http://www2.shandong.gov.cn/art/2011/4/12/art_3883_1992.html.
- [2] 山东省国土资源厅.关于进一步严格规范城乡建设用地增减挂钩试点工作的意见(鲁政发[2011]12号)[EB/OL]. [2013-05-20] <http://www.sddl.gov.cn/resource/user/sdgtzyt/201306/a8451b38-b110-4233-ad22-5a9d4cb307cd.pdf>.
- [3] 李旺君,王雷.城乡建设用地增减挂钩的利弊分析[J].国土资源情报,2009,(4):34-37.
- [4] 王珏.城乡建设用地增减挂钩分析——以溧阳市为例[J].科教导刊(上旬刊),2010,(9):236-238.
- [5] 邱铃章.天津市、成都市城乡建设用地增减挂钩模式的启示[J].发展研究,2010,(10):32-35.

Discussion on Decreasing Urban Construction Using Land and Increasing Rural Agricultural Land in Zouping County

GENG Guodong

(Zouping Bureau of Land and Resources, Shangdong Zouping 256200, China)

Abstract: Decreasing urban construction using land and increasing rural agricultural land is an effective means of balancing urban and rural development. It will provide a new idea for how to realize concentrated land use and farmland protection goals in the rapid urbanization process. At present, there are some problems in urban and rural construction land linked work in Zouping county. It is showed that this policy needs to be improved. In this paper, problems occurred in urban and rural construction land linked work in Zouping County have been analyzed in detail, and relevant countermeasures and suggestions are put forward. It will provide some references for smoothening urban and rural construction land linked work.

Key words: Rural and urban construction using land; decreasing construction using land and increasing agricultural land; Zouping county