

鲁北平原区城乡建设用地增减挂钩模式及经验

——以山东省夏津县为例

马春莹, 刘晓峰

(夏津县国土资源局, 山东 夏津 253200)

摘要:我国人多地少, 后备耕地资源极其短缺, 人地矛盾突出。伴随工业化和城镇化步伐的加快, 土地供需矛盾日益尖锐。为合理配置、有效利用土地资源, 统筹城乡发展, 有效落实城乡建设用地增减挂钩政策成为缓解建设用地供需矛盾、优化城乡建设用地布局的有效途径和手段。该文结合夏津县城乡建设用地增减挂钩工作实践, 提出了适应鲁北平原区的城乡建设用地增减挂钩模式, 总结了一些好的经验与做法。同时, 也对存在问题进行了剖析, 并提出了对策。

关键词:城乡建设用地; 增减挂钩; 模式; 基本经验; 夏津县

中图分类号: F301.2

文献标识码: C

引文格式:马春莹, 刘晓峰. 鲁北平原区城乡建设用地增减挂钩模式及经验——以山东省夏津县为例[J]. 山东国土资源, 2016, 32(7): 83-86. Mode and Experiences of Decreasing Urban Construction Using Land and Increasing Rural Agricultural Land in Lubei Plain——Setting Xiajin County in Shandong Province as an Example[J]. Shandong Land and Resources, 2016, 32(7): 83-86.

0 引言

目前, 城乡建设用地增减挂钩已成为推进城乡统筹和社会主义新农村建设的平台, 促进耕地保护和节约集约用地的有效途径, 优化土地利用结构和空间布局的重要举措, 在城乡一体化发展中发挥着重要作用。为规范城乡建设用地增减挂钩工作, 国家制定了一系列政策, 不同地方在遵循国家相关要求的基础上, 结合当地实际情况, 探索出一些好的方法、模式、经验等。山地丘陵区与平原区、经济发达地区与经济落后地区等, 由于自然资源禀赋、经济社会发展阶段、生态环境状况等各不相同, 在推进城乡建设用地增减挂钩工作中, 需要因地制宜, 探索适应自身特点的方法、模式等。

夏津县地处鲁北平原, 是全国优质棉生产和出口基地。近年来, 该县以切实保护耕地、改善民生条件、推动新农村建设、促进城乡一体化为目标, 坚持政府统筹, 科学规划, 政策引导, 在充分尊重农民意愿、发挥农民主体作用的基础上, 扎实开展城乡建设

用地增减挂钩工作, 取得了较好成效。

1 城乡建设用地增减挂钩模式

1.1 原址安置模式

原址安置型模式针对村庄占地面积大、建筑布局散乱及土地闲置率高的“空心村”等情况, 对农村居民点进行重新规划, 建设居住区, 对村民实施搬迁安置, 原有宅基地拆除复垦。该模式是最主要的安置模式。

以雷集镇康寺村为例: 该村拆迁前居民点面积为 29.70 hm², 拆迁户 385 户, 拆迁房屋面积 6.04 万 m², 安置户型为一院二层的 296 户, 另有 2 栋多层 (3+1) 的 32 户, 共安置 328 户, 安置区占地 7.12 hm², 建筑面积 4.94 万 m², 不同户型平均安置面积 144.3 m²。选择交通便利、环境优越的位置建设新社区, 待安置房全部建设完成, 且村民全部搬迁后, 再将原居民点拆除复垦, 拆旧村庄的土地全部流转, 建设高效农业示范园, 增加群众收入。拆迁后的农

收稿日期: 2016-03-04; 修订日期: 2016-04-11; 编辑: 曹丽丽

作者简介: 马春莹 (1971—), 女, 山东夏津人, 工程师, 主要从事土地利用规划管理工作; E-mail: machunying599@163.com

民收入一是土地租金,每年约1 000元/亩;二是在园区打工收入。因此,通过城乡建设用地增减挂钩,实现了在家门口就业,农民变工人。

1.2 中心镇社区集中安置模式

中心镇社区集中安置模式采取中心镇主导、多村联合等途径,打破村庄界限,依托中心镇驻地集中建设居住区,原村址整体拆旧复垦。

案例:香赵庄镇。该镇是夏津县唯一的山东省百强镇之一。香赵庄镇制定了长远发展规划,在镇驻地建设如意社区,打造万人社区。规划集中安置仇庄村、孙庄村、打帘王村等12个村,现已安置史王庄村、官道李村、香赵庄村,共1 005户,拆旧居民点51.61 hm²,拆迁房屋面积14.2万m²;安置区面积16.39 hm²,安置户型为“5+1”,建筑面积13.55万m²,平均每户安置面积134.8 m²。

1.3 中心村并点安置模式

中心村并点安置模式通过拆迁、并点安置的方式,对中心村进行改造,充分利用自然条件,减少基础设施投入,最大限度地节约资金。

案例:新盛店镇岳集村、刘辛庄村,两村相距1 km。其中,岳集村交通条件优越,经济基础好;刘辛庄村地势低洼,每年夏天雨季,涝灾严重,村民搬迁意愿强烈。岳集村占地20.92 hm²,共有居民245户,702人,该村进行了就地改造,建设独院二层式安置房,每户平均占地面积146 m²。刘辛庄村占地19.59 hm²,共有居民381户,1 006人。经征求岳集村和刘辛庄村村民同意后,将刘辛庄村搬迁至岳集村集中安置。此后,以岳集村作为中心村建设中心社区,安置附近的前霍庄村、后霍庄村。

2 主要做法和基本经验

2.1 政府主导部门协作

城乡建设用地增减挂钩工作是一项政策性、专业性、技术性、综合性很强的工作,需要协调的部门多,涉及的专业领域广,需要加强组织领导,成立由相关部门组成的实施机构,用于协调实施中需要部门间协同完成的工作。为顺利开展城乡建设用地增减挂钩工作,夏津县成立了工作领导小组,制定详细的工作方案,建立部门联动机制,印发《关于进一步加强城乡建设用地增减挂钩工作的意见》《夏津县城乡建设用地增减挂钩项目资金管理办法》等文

件;抽调农办、国土局、建设局、财政局精干力量组成了两区同建暨土地整治挖潜项目办公室,加强综合协调,指导、调度、督促项目开展及时协调解决各类矛盾和问题。

2.2 民主公开保障权益

城乡建设用地增减挂钩工作需要始终把维护农民权益放在首位,充分尊重农民意愿,按照群众自愿、因地制宜、量力而行、依法推动的原则,在政策制定、社区选址、户型设计、房屋拆迁、楼房分配、拆迁补偿等诸多环节,坚持公开透明、民主决策,多方征求意见,反复论证,充分发挥群众积极性和主动性。在社区开工前,必须达到3个95%的要求,即95%的群众知晓并同意开工,95%的群众已签署拆迁协议,95%的群众已缴纳购房押金。由于群众工作深入细致,自挂钩项目启动至拆迁复垦结束,从未发生强拆、上访事件,所有社区均实现了当年建设、当年入住、当年拆迁。

2.3 因地制宜突出特色

将城乡建设用地增减挂钩工作与新农村社区建设相结合,出台了《关于推进两区同建工作的有关意见》,明确了阶段目标、路径和推进措施。结合自身特点,按照区位优势、群众基础等条件,探索出“先拆后建、原拆原建、整村迁建、滚动发展”的工作模式,着力实现“三降一升”。“三降”,即降低群众大规模临时安置成本、降低群众异地居住的排斥感、降低新占用耕地和新居建成旧村无法拆除的风险;“一升”,即通过发挥区位、环境等优势,提升人口聚集度和资源整合度,形成人居条件改善、住宅用地节约、农用土地增加、公共投资节省的多赢局面。

2.4 强化激励科学考核

为保障城乡建设用地增减挂钩工作顺利开展,进一步强化资金和政策支持,在德州市“10+3”补贴基础上,对腾空土地增加2万元/亩的财政补助;凡涉及行政事业性收费的一律免除,凡涉及税收的一律先征后返;整合交通、电力、教育、危房改造等涉农资金,进行捆绑使用,集中投入到挂钩项目区。加大督导考核力度,把城乡建设用地增减挂钩工作纳入目标责任制考核,建立科学的评价指标体系和办法,将考核结果作为乡镇实绩考核的重要内容。

3 存在问题及对策建议

3.1 存在的主要问题

(1) 城乡建设用地增减挂钩资金压力较大。目前,夏津县城乡建设用地增减挂钩项目主要靠财政先行投入,资金来源较为单一,过多的投入给地方财政带来不小压力。同时,个别纳入挂钩实施范围的村集体经济力量薄弱,农民收入较低,难以提供较多的补充资金,影响了工作的开展。

(2) 城乡建设用地增减挂钩配套制度尚不完善。该项工作一般是先易后难,逐步展开,重点是空心村、老旧房屋较多的村庄。由于实施的对象各不相同,难以制定统一的补偿和安置标准。因此,在实施过程中标准较难把控,存在一定随意性,给实施和管理带来较大的难度。

(3) 新社区建设中存在遗留散户问题。新农村社区建设初期,部分群众因各种原因没有迁入新社区,致使拆旧区有零星小面积房屋,在验收项目时被扣除。随着社区建成入住,看到新社区优越的生活环境,未搬迁群众的观念发生转变,要求尽快拆迁。与之相矛盾的是,项目立项和验收已经批复,这些用地面积较小,且分布零星,现行政策不允许重新立项,致使群众愿望难以实现。

(4) 安置区规划设计前瞻性不足。在安置区规划设计时,只安排了拆旧村庄安置问题,没有预留发展空间,不利于建设大社区。为充分利用已建社区的道路、暖气等基础设施,计划将周围村庄迁入已建成社区,在已立项验收复垦的拆旧区内重建安置区,但因项目已批复并在监管平台备案,新社区建设计划受阻。

3.2 对策建议

(1) 先易后难,循序渐进。城乡建设增减挂钩工作实施的初期,由于受资金、社会认知、工作经验和政策支持等各方面因素的影响,应本着先易后难、循序渐进的原则稳步推进。在实施过程中,应加大宣传力度,让当地群众了解增减挂钩工作的目标、措施、意义,特别是将地方的具体政策解释清楚,尽量把每一项工作做细,积极争取多方支持和配合。新社区规划方案要进行公示,耐心听取群众的合理诉求,增强工作的公开性和透明度,消除群众思想疑虑。

(2) 多方筹资,严格管理。要加大资金筹措力度,保证增减挂钩复垦项目资金的及时到位。对省

级返还的新增建设用地有偿使用费和其他土地复垦专项资金集中统筹,用足用好;还可以在国有土地出让金中提取一定比例的资金,作为城乡建设用地增减挂钩的专项基金,专款专用,专户储存;开展挂钩指标跨县交易,解决资金难题。获得的结余指标,在满足自身需求的同时,尚有大量盈余,通过跨县交易,将指标转化为经济效益,以化解社区建设资金难题。在项目实施过程中,国土、财政、审计等部门应根据各自职责,随时检查,及时发现和解决问题,做到防患于未然。在项目通过决算后,有关资料要及时整理存档,加强跟踪管理。

(3) 尊重民意,保障权益。在开展城乡建设用地增减挂钩工作时,应充分尊重农民意愿,倾心听取农民心声,需要做耐心细致的农户思想工作^[6]。按照相关法律法规以及土地利用总体规划的要求,在取得相关土地所有权人的同意后,与其签订搬迁协议。对家庭条件差、即使拆迁补偿后也没有能力建新房的农户要做好安置工作,对困难户直接建好安置房,切实保障困难农民生活。

4 结语

城乡建设用地增减挂钩是一项有利于城乡统筹发展,加快新农村建设,改善农村经济社会面貌的有效途径。在今后的城乡建设用地增减挂钩工作中,应进一步完善挂钩模式,总结好的经验,与农村经济社会发展紧密结合,与乡村生态游、绿色游、民俗游相衔接,更好地把城乡建设用地增减挂钩政策落实好,让广大群众能享受到政策带来的好处,这才是城乡建设用地增减挂钩工作的题中之义。

参考文献:

- [1] 石璐璐. 城乡建设用地增减挂钩中的农民安置模式及比较研究[J]. 广东土地科学, 2014, 13(4): 27-29.
- [2] 王宏亮, 王鑫. 辽宁省城乡建设用地增减挂钩模式分析[J]. 国土资源, 2009, (8): 48-49.
- [3] 蒋敏, 李芹芳, 刘涛. 陕西省城乡建设用地增减挂钩模式[J]. 国土资源科技管理, 2014, 31(2): 102-106.
- [4] 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.
- [5] 顾汉龙, 冯淑怡, 曲福田. 重庆市两类城乡建设用地增减挂钩模式的比较[J]. 中国土地科学, 2014, 28(9): 11-16.
- [6] 许传刚, 谷金丽. 城乡建设用地增减挂钩政策的思考[J]. 国土资源, 2014, (1): 50-51.

Mode and Experiences of Decreasing Urban Construction Using Land and Increasing Rural Agricultural Land in Lubei Plain

——Setting Xiajin County in Shandong Province as an Example

MA Chunying, LIU Xiaofeng

(Xiajin Bureau of Land and Resources, Shandong Xiajin 253200, China)

Abstract: There are many people and little land in our country. The reserve cultivated land resources is extremely scarce, and the contradiction between people and land is outstanding. Accompanying with industrialization and urbanization, the contradiction between land supply and demand is increasingly sharp. In order to use land resources effectively and promote urban and rural development, the implementation of increasing rural agricultural land and decreasing urban construction using land has become an effective way for easing the contradiction between land supply and demand, optimizing the layout of urban and rural construction using land. Combining with practices of increasing rural agricultural land and decreasing urban construction using land in Xiajin county, the mode of urban and rural construction using land in Lubei plain has been put forward, the existing problems have been analyzed, and relative countermeasures have been put forward.

Key words: Urban and rural construction using land; increasing agricultural land and decreasing urban construction using land; mode; basic experiences; Xiajin county