

浅析增减挂钩政策在黄河滩区居民迁建工作中的作用

——以山东省菏泽市为例

马景超¹,何文龙²,张维庆³,丁喜莲^{4*}

(1. 菏泽市国土综合整治服务中心, 山东 菏泽 274000; 2. 山东黄河信息中心, 山东 济南 250013; 3. 滨州市沾化区自然资源局, 山东 滨州 256808; 4. 山东省地质科学研究所, 山东 济南 250013)

摘要:土地增减挂钩政策具有的多重效应,在山东省菏泽市黄河滩区居民迁建工作中起到了推动作用。既能为黄河滩区居民迁建筹集资金,还能为黄河滩区后期的经济建设发展提供有力支撑。使滩区发展同乡村振兴、黄河流域生态保护和高质量发展等战略有效衔接,持续巩固脱贫攻坚成果,拓宽增收致富渠道,确保黄河滩区群众安居乐业。

关键词:增减挂钩政策;黄河滩区居民迁建;菏泽市

中图分类号:F301.2

文献标识码:A

doi:10.12128/j.issn.1672-6979.2022.09.012

引文格式:马景超,何文龙,张维庆,等.浅析增减挂钩政策在黄河滩区居民迁建工作中的作用——以山东省菏泽市为例[J].山东国土资源,2022,38(9):75-78. MA Jingchao, HE Wenlong, ZHANG Weiqing, et al. Analysis on the Policy of Increasing Agricultural Using Land and Decreasing Construction Using Land to help the Relocation in the Yellow River Beach——Taking Heze City as an Example[J]. Shandong Land and Resources, 2022, 38(9): 75-78.

0 引言

建设用地增减挂钩是指依据土地利用总体规划和土地整治规划,将若干拟复垦为农用地的农村建设用地地块(即拆旧地块)和拟用于农民安置、农村发展、城镇建设的地块(即建新地块)共同组成拆旧建新项目区^[1-6]。通过土地复垦和调整利用,实现项目区内耕地面积有增加、质量有提高,建设用地总量不扩大,城乡用地布局更合理的土地整治措施^[7-8]。增减挂钩政策可以解决耕地保护“缺动力”、工业化城镇化“缺土地”、农民增收“缺渠道”、新农村建设“缺资金”、城乡统筹“缺抓手”、深化农村土地管理制度改革“缺平台”等一系列问题。增减挂钩是“占补平衡”思路的合理延伸,是破解保障与保护“矛盾”困境的根本出路,是未来土地整治的一个新方向^[9-19]。2017年8月,山东省委、省政府决定实施黄河滩区

居民迁建工程。根据《山东省黄河滩区脱贫迁建总体规划》,到2020年底,基本解决菏泽市14.7万滩区居民的防洪安全和安居问题。打破多年来黄河滩区群众“三年攒钱、三年垫台、三年盖房、三年还账”的恶性循环怪圈,解决滩区群众脱贫迁建、安居乐业问题。在黄河滩区居民迁建过程中,充分发挥了城乡建设用地增减挂钩政策对扶贫开发和易地扶贫搬迁、黄河滩区脱贫迁建工作的推动作用。用足用好城乡建设用地增减挂钩政策和各项土地专项资金政策,助力黄河滩区居民迁建。

1 居民迁建面临的主要问题和困难

(1)滩区所在市县财力不足。菏泽市黄河滩区是山东省欠发达地区,滩区人口约占全省滩区人口的1/4,贫困人口占全省滩区贫困人口的59.7%,经济社会发展水平总体不高,地方财力较弱,群众收入

收稿日期:2022-06-28;修订日期:2022-07-21;编辑:王敏

作者简介:马景超(1966—),男,山东菏泽人,高级工程师,主要从事城乡建设用地增减挂钩等工作;E-mail:ma18888396622@163.com

* 通讯作者:丁喜莲(1981—),女,山东曹县人,高级工程师,主要从事国土空间规划、土地利用保护研究工作;E-mail:18215756@qq.com

水平较低,自筹能力差。菏泽市黄河滩区居民迁建投资规模占全省总投资的 47.7%,地方配套资金存在缺口。

(2)迁建规模大时间紧。黄河滩区居民迁建时间紧、任务重、要求高、统筹协调难度大,历史性、特殊性、复杂性、攻坚性“四性”特征明显,全市需要 3 年安置黄河滩区居民 14.7 万人,并同步配套建设基础设施和公共服务设施。滩区居民迁建涉及范围之广、人口规模之大、建设投资之多、时间安排之紧,都是历史上前所未有的,任务艰巨繁重。

(3)迁建工程后续发展统筹协调难度大。迁建工作涉及到群众调查摸底、政策协调、资金筹措、安置区建设、旧村土地复垦、生产生活社会保障等诸多方面,要确保滩区群众“搬得出,稳得住,可发展,能致富”,迁建工程后续统筹协调难度大。

2 增减挂钩政策在黄河滩区居民迁建工作中的作用

(1)增减挂钩节余指标筹集资金。要实现“安居梦”,首先需要解决建设资金问题。菏泽市全面精准测算滩区迁建所需资金投入,切实摸清底数,为资金筹措打好基础。按照“各级政府补一块,土地增减挂钩置换增一块,专项债券筹一块,迁建群众拿一块”的思路,充分挖掘自身潜力,把城乡建设用地增减挂钩指标置换收益作为重要筹集渠道,统筹解决资金需求(图 1)。全市总筹措资金共 118.26 亿元,其中通过土地增减挂钩解决 38.64 亿元,占筹措资金总额的 32.7%。

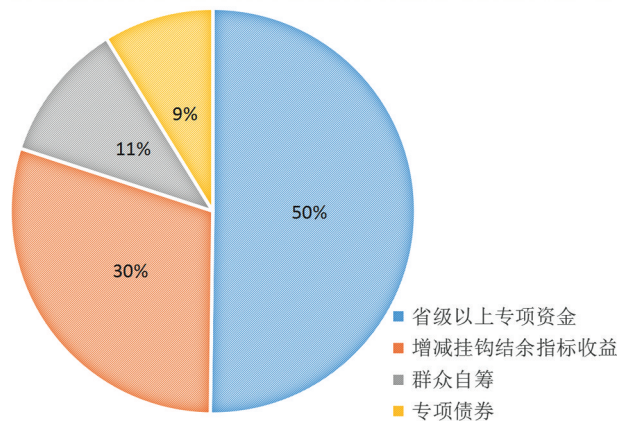


图 1 筹集资金渠道对比

(2)开展综合整治,推动滩区发展。黄河滩区居民迁建工程以城乡建设用地增减挂钩为平台,积极开展土地综合整治。按照有利生产、方便生活、改

善环境的原則,推动“田、水、路、林、村”综合整治,提高了土地利用效率,扩大了耕作面积,提高了耕种质量,为农业适度规模经营、信息化管理创造了有利条件。一方面改善了黄河滩区生产、生活条件和生态环境,促进农业生产规模经营、人口集中居住、产业集聚发展,不仅有效增加了耕地面积、提高了耕地质量、落实了耕地占补平衡、实现了耕地总量动态平衡,而且有效地实现了农业增效、农民增收、农村整洁繁荣和稳定。另一方面,对拆旧复垦土地进行水利设施改造、完善农田进行水利设施,改善安置区农业生产条件,提高农业抵御旱涝灾害的能力。把科技知识、先进技术运用到农业生产环节,推广测土配方施肥、玉米通选栽培新技术等措施,提高土地产出率、劳动生产率和科技对农业的贡献率。再一方面,建设黄河滩区生态和产业融合发展示范带,实现安居与富民同步推进、生态与产业同步发展,真正让黄河滩成为生产发展、生活富裕、生态良好的花果滩、幸福滩。

(3)优化空间布局,提供发展支撑。以“土地增减挂钩”为抓手,进一步优化城乡建设用地空间布局,统筹谋划滩区未来发展需求,扩大空间布局,保证了用地空间不增加、耕地不减少。黄河滩区居民迁建工程是一次史无前例大规模的土地整治项目,大大改善滩区人居环境,引导滩区群众由散居转向新社区集中居住,促进土地资源的集约节约利用;整合建设高标准农田、生态环境治理,全面提升滩区经济社会发展水平,有效改善滩区生态环境面貌;发展乡村旅游、特色种养业、精深加工、电商物流等适宜产业,促进经济发展、增加群众收入的“多赢”。统筹落实好土地、财政税收、脱贫攻坚、配套基础设施、产业发展等政策,注重发挥叠加效应,形成政策合力,加大对滩区居民迁建支持力度。截至目前,通过城乡建设用地增减挂钩政策,搬迁滩区村庄 134 个,可节约土地 432.15hm²,共增加增减挂钩节余指标近 700hm²。

(4)改善农居环境,打造试点标杆。我国土地资源紧张,节约用地是我国土地利用的一项基本措施,目前人均占有耕地仅为 0.768hm²。2014 年国土资源部发布《节约集约利用土地规定》,目的是提升土地资源对经济社会发展的承载能力,促进生态文明建设。安居村台的建设,可以节约大量土地资源。菏泽滩区需安置的村庄东明县现有占地面积

2726hm²,村庄居住面积 352hm²;鄞城县村庄现有占地面积 315.8hm²,村庄居住面积 78hm²。村台建成后东明县占地面积 1065hm²,鄞城县是 203.8hm²;两县可节约用地 1772.6hm²(图 2)。工程建成后两县居住总面积为 523hm²,人均居住面积由原来的 30m² 提高到 37m²,居住条件大大改善;村台上有设施完备的行政、教育、医疗、金融、文体等设施,大大提升滩区群众的居住环境;配套完善的道路、供排水、供电、通讯等基础设施,大大提高人民群众的生活水平。

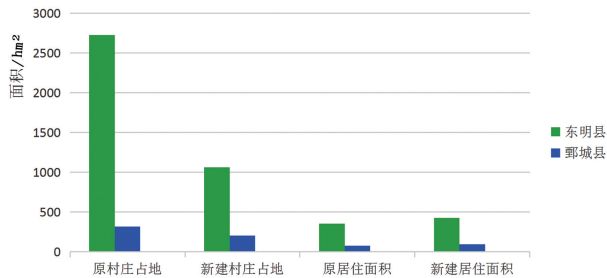


图 2 东明县、鄞城县原村庄占地面积、居住面积与现村台占地面积、居住面积对比

3 采取的具体方法与措施

(1)拟流转的节余指标先行流转使用,破解资金困局。黄河滩区脱贫迁建项目的土地增减挂钩结余指标不必经过项目群众搬迁、旧村拆除复垦、验收等环节。对于拟流转的节余指标,可先行流转使用,在群众全部妥善安置、留足发展用地空间的前提下,可先行跨区域流转交易。指标流出方与指标流入方签订节余指标流转合同(协议),明确双方权利义务,指标流出方应对拆旧复垦完成验收时间做出承诺。指标流转使用获得的收益,全部支持黄河滩区脱贫迁建,解决了土地增减挂钩结余指标收益资金滞后的问题。

(2)增减挂钩指标优先保障脱贫迁建村庄。在安排增减挂钩项目时,优先考虑贫困村庄,特别是实施易地扶贫搬迁和黄河滩区脱贫迁建的村庄,将黄河滩区脱贫迁建的村庄全部纳入增减挂钩项目区范围,所需的增减挂钩指标,由省里足额保障。根据自然资源部批复要求,针对安置用地、撤退道路、旧村台提升改造等占用永久基本农田问题,菏泽市先后 3 次对用地进行优化布局调整,把占用基本农田面积降至最低,坚持最严格的耕地保护制度和节约用

地制度不动摇。

(3)用足用好增减挂钩等土地政策。用足用好增减挂钩政策和各项土地专项资金政策,将符合条件的滩区居民迁建村庄全部纳入增减挂钩试点范围。新增建设用地指标优先支持滩区居民迁建安置新社区及配套基础设施、公共服务设施建设。①滩区居民迁建土地规划调整政策。结合国家部署开展的土地利用总体规划调整完善工作,将滩区居民迁建用地纳入土地利用总体规划,保障滩区居民迁建用地空间。②城乡建设用地增减挂钩政策。根据中共中央国务院 2017 年出台的《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》,盘活土地资源,并充分用好城乡建设用地增减挂钩各项优惠政策。将滩区居民迁建总体规划确定搬迁的村庄,全部列入增减挂钩范围,优先安排土地指标,全力保障安置用地及配套产业用地,切实保障滩区居民迁建项目合法及时用地。允许有滩区搬迁安置任务的县,城乡建设用地增减挂钩节余指标在省域范围内流转使用。③土地专项资金政策。加大资金整合力度,创新机制,盘活各类政策资源,多渠道筹措建设资金。围绕土地、金融、就业创业等,创设政策措施,优化工作流程,满足滩区居民迁建的需求。涉及土地综合整治各专项资金,优先支持迁建范围内的项目,推进土地流转,促进滩区产业发展。

(4)简化滩区迁建的增减挂钩项目申报审批。增减挂钩项目区优先考虑滩区居民迁建村庄,简化增减挂钩项目申报审批,建立项目报件随到随审的绿色审批通道,加快增减挂钩项目的实施。以城乡建设用地增减挂钩为平台,推动“田、水、路、林、村”综合整治,以搬迁旧村为重点,实施十万亩土地整治工程。通过搬迁旧村平整土地、改良土壤、水利配套设施建设等,加快迁出区土地综合整治,提升基本农田质量,增加有效耕地面积。

4 结语

持续规范实施城乡建设用地增减挂钩项目,不仅为搬迁农民安置提供用地保障,又为搬迁农民建新居、农村基础设施建设和扶贫产业发展提供资金支持,同时优化了城乡建设用地布局,有效保护了土地资源,是促进耕地保护和节约集约用地的重要途径。也为黄河滩区后期的经济建设发展提供有力支撑,使滩区发展同乡村振兴、黄河流域生态保护和高

质量发展等战略有效衔接,推动农业、加工、旅游等项目建设,促进滩区群众增产增收。实现滩区群众“搬得出,稳得住,可发展,能致富”;实现滩区居民生产生活条件明显改善、收入水平明显提高、滩区生态环境有效改善。

参考文献:

- [1] 熊勇. 浅谈乡村振兴背景下城乡建设用地增减挂钩项目[J]. 农村百事通, 2021(11):137.
- [2] 王向阳, 夏柱智. 土地财政再分配: 增减挂钩与易地扶贫搬迁关联机制探析: 基于湖北易地扶贫搬迁实践的分析[J]. 湖北行政学院报, 2019(3):495-500.
- [3] 鲁先锋, 芮雯艳. 土地增减挂钩与美丽乡村建设协同机制的构建[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2017, 16(5):87-93.
- [4] 王青, 翟丽丽. 山东省黄河滩区旧村台防洪提升工程探析[J]. 水利规划与设计, 2019(7):103-105.
- [5] 杨龙. 乡村振兴战略下城乡建设用地增减挂钩模式研究[J]. 安徽农业科学, 2022, 50(1):255-257, 260.
- [6] 法律出版社法规中心. 中华人民共和国土地法律法规全书[M]. 北京: 法律出版社, 2019:374-376.
- [7] 刘品妹, 张玉萍. 我国农村土地整理运作模式研究[J]. 中国土地, 2021(1):55-57.

- [8] 叶艳妹, 吴次芳. 我国农村居民点用地整理的潜力[J]. 农业经济问题, 2021(12):54-60.
- [9] 胡新民. 农村宅基地整理纵横谈: 来自金华的实践与思考[J]. 中国土地, 2021(6):194-197.
- [10] 刘晓丽. 改进型袖阀管注浆在黄河冲积层地基加固中的应用[J]. 山东国土资源, 2021, 37(9):82-86.
- [11] 许庆福, 许梦, 张晓艳. 生态化土地整治视角下的村域“三生”空间营造[J]. 山东国土资源, 2021, 37(2):67-72.
- [12] 丁庆龙, 叶艳妹. 乡村振兴背景下土地整治转型与全域土地综合整治路径探讨[J]. 国土资源情报, 2020(4):48-56.
- [13] 肖磊. 乡村振兴背景下全域土地综合整治转型发展探析[J]. 现代农业科技, 2021(13):262-263.
- [14] 罗明, 杨崇曜, 张骁. 基于自然的全域土地综合整治思考[J]. 中国土地, 2020(8):10-13.
- [15] 刘恬, 胡伟艳, 杜晓华, 等. 基于村庄类型的全域土地综合整治研究[J]. 中国土地科学, 2021(8):78-84.
- [16] 张永伟, 刘怀念, 刘元本. 山东省损毁山体景观影响度分析[J]. 山东国土资源, 2021, 37(9):23-27.
- [17] 刘笑言, 宋浩昆. 新时期农业土地流转多方参与模式探究[J]. 农村经济与科技, 2020(18):10-11.
- [18] 张如林, 余建忠, 蔡健, 等. 都市近郊区乡村振兴规划探索: 全域土地综合整治背景下桐庐乡村振兴规划实践[J]. 城市规划, 2020(5):57-66.
- [19] 周远波. 全域土地综合整治若干问题思考[J]. 中国土地, 2020(1):4-7.

Study on the Function of Increasing Agricultural Using Land and Decreasing Construction Using Land to Help the Relocation in the Yellow River Beach

——Taking Heze City in Shandong Province as an Example

MA Jingchao¹, HE Wenlong², ZHANG Weiqing³, DING Xilian⁴

(1. Heze Comprehensive Improvement Service Center of Land and Resources, Shandong Heze 274000, China; 2. Yellow River Information Center in Shandong Province, Shandong Jinan 250013, China; 3. Zhanhua Branch Bureau of Binzhou Bureau of Natural Resources and Planning, Shandong Binzhou 256808, China; 4. Shandong Institute of Geological Sciences, Shandong Jinan 250013, China)

Abstract: The multiple effects of land linkage policy can promote the relocation and construction of the residents in the Yellow River beach in Heze city. It can not only raise funds for the relocation, but also provide strong support for later economic construction and development. It makes the development of the beach area effectively connected with the strategy of rural revitalization, ecological protection and high-quality development of the Yellow River basin, consolidates the results of poverty eradication, widens the channels of income increase, and ensures the living of the people in the Yellow River beach area.

Key words: Policy for increasing agricultural using land and decreasing construction using land; relocation and construction of residents in the Yellow River beach; Heze city