

“城乡建设用地增减挂钩”政策探讨

刘永志¹, 孙鹏举², 刘学录¹, 冯 露¹

(1. 甘肃农业大学 资源与环境学院, 甘肃 兰州 730070; 2. 甘肃省国土资源规划研究院, 甘肃 兰州 730000)

摘要:“城乡建设用地增减挂钩”政策能有效缓解城镇建设用地供需矛盾和提高土地的节约集约利用。通过阐述政策的由来及内涵、现实运作的模式以及农村居民点整理(复垦)挖潜测算方法, 分析了当前政策实施中存在的问题, 并提出了推进“挂钩”工作的相关建议。

关键词:城乡建设用地; 挂钩政策; 农村居民点整理

中图分类号: F301.23

文献标识码: A

文章编号: 1002-2767(2011)06-0104-04

当前, 我国正处于工业化、城镇化快速发展的关键时期, 建设用地供需矛盾十分突出。在城乡二元经济社会体制下, 城市与农村相比, 在政策和资金方面拥有绝对优势。一方面, 城市发展日新月异, 随之而来的是对建设用地的需求急剧增长, 城市建设规模越来越大。但受制于我国耕地保护国策和土地利用规划, 建设用地供给远不能达到城市扩张的需要, 随之而来的是城市向空间立体化发展, 建设成本和土地利用集约度逐年增高。另一方面, 在现实农村, 居民点分散、人均占地严重超标、“空心村”现象普遍, 工矿建设用地布局极

不合理, 建设用地集约利用程度较低, 所占的比重非常大。“城乡建设用地增减挂钩”政策(以下简称“挂钩”)正是针对我国统筹城乡发展背景下遇到的这些问题而提出的^[1]。通过实施“挂钩”政策, 深入挖潜农村建设用地, 既能盘活农村大量闲置土地, 提高农村土地利用节约集约度, 又能拓宽城市建设用地供地渠道, 保证耕地总量动态平衡, 破解城市发展空间不足的难题, 推进城乡一体化进程快速发展。

1 政策的由来及“挂钩”内涵

2000年, 国土资源部下发《关于加强土地管理促进小城镇健康发展的通知》, 针对当时部分农村布局过于分散、土地利用粗放等问题, 提出“立足存量, 内涵挖潜, 促进小城镇建设集约用地”意见。4年后, 国务院发布《关于深化改革严格土地管理的决定》, 倡导推进农村建设用地挖潜整理, 提出城镇建设用地增加要和农村建设用地减少

收稿日期: 2011-03-16

第一作者简介: 刘永志(1986-), 男, 山东省冠县人, 在读硕士, 从事土地资源管理研究。E-mail: liuyongzhicunt@126.com。

通讯作者: 孙鹏举(1963-), 男, 河南省南阳市人, 正高级工程师, 硕士生导师, 从事土地资源利用与规划研究。E-mail: sunpj1963@126.com。

Establishment and Analysis of Weeds Mapping Using GIS

CHEN Ji-shan, GAO CHao, DI Gui-li, LIU Hui-ying, KANG Xin-tong, ZHU Rui-fen, ZHANG Yue-xue

(Pratacultural Science Institute of Heilongjiang Academy of Agricultural Science, Harbin, Heilongjiang 150086)

Abstract: Throug happing GPS to collect mass information, combining geographic information system(GIS) technology, the space variation diagram of weeds were produced by processing data, establishing database and drawing maps with applying Kriging value-inserting method. The results showed that the produced map could understand the spatial distribution and variation characteristics of manual weed population according to the features of plaque size, shape and spatial distribution of weed population relative abundance, realize weed region management. It could provide theoretical reference for rational manual weed management.

Key words: manual meadow of Alfalfa; GPS; GIS; weeds

“挂钩”要求。针对当时部分省市试点做法,国土资源部于2005年发布《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》,对部分地区试点工作提出进一步指导意见。2008年,国土资源部根据试点地区经验做法和问题总结,颁布了《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》(以下简称《办法》),并在《办法》中明确了“挂钩”的内涵。“挂钩”工作是指依据土地利用总体规划,将拟复垦整理为耕地的农村建设用地地块(即拆旧地块)和拟用于城镇建设的地块(即建新地块)共同组成建新拆旧项目区(以下简称项目区),通过土地整理复垦和建新拆旧等方法,在保证项目区内各类土地(尤其是耕地)面积平衡的基础上,最终实现耕地面积增加,耕地质量提高,建设用地节约集约利用度进一步提高,城乡用地布局更加合理的目标^[2]。通俗地讲,“挂钩”就是将城乡建设用地增、减挂起钩来,将农村建设用地的整理复垦与城镇建设用地增加作为一个系统来考虑,在相关政策和条件下,通过减少的农村建设用地置换等量的城镇建设用地。

2 “挂钩”运作模式

2.1 依据实施主体不同划分的实施类型

2.1.1 政府统筹型 这是当前比较普遍的运作模式。政府根据当地经济社会发展水平和土地利用实际情况,将“挂钩”政策作为缓解建设用地供需矛盾、破解项目用地难题的一个有效措施来统筹运作。在这种模式下,政府作为具体组织实施者从项目区立项选址、规划编制、方案设计、企业招投标、资金筹集等方面全权负责“挂钩”工作实施。施工企业主要负责拆旧区农民安置和土地整理复垦以及建新区工程建设,最后“挂钩”项目区由政府验收^[3]。

2.1.2 市场运作型 指投资方依据“挂钩”政策,利用当地政府一系列优惠措施,开展项目区建新拆旧、农民安置以及土地复垦等工作。投资方在这种模式下通过土地置换获得自己需要的项目用地,而政府在其中主要担负监管调控职能,不具体参与项目的实施,这种市场化的模式通常效率比较高。

2.1.3 农村集体自主型 指农村集体根据自身条件,在土地利用总体规划范围内,利用相关优惠政策独立实施拆旧建新以及土地复垦。实施“挂钩”政策的农村一般村委比较团结,具有较强的经

济实力,村民富裕程度较高,进入城镇或者改善居住环境的意愿较强。

2.2 依据实施具体方法不同划分的实施类型

2.2.1 建千户社区式 这种模式对于“城郊村”较为适用,依据城镇规划把规模小、布局分散的若干自然村整体向城镇搬迁,建设回迁安置房对农民进行安置,使城郊农民转为城镇居民。

2.2.2 合村并点式 这种模式对于距离较近,土地利用效率低下的“空心村”较为适用。依据规划和设计方案将其它几个自然村合并到一个经济条件和基础设施较好的“中心村”,对拆旧区进行整理复垦。这种模式便于集中人力、物力、财力搞好“中心村”建设。

2.2.3 整村迁建式 采用这种模式的地区一般是地质灾害易发区,当地农民生活条件很差,政府迁建村庄的决心较大,并提供充足的政策和资金保障原村旧址复垦退耕和迁出农民的生活安置^[4]。

3 农村建设用地整理(复垦)挖潜潜力测算方法

3.1 农村居民点潜力理论测算

以现状人均(户均)居民点用地为依据,参照国家相关标准,现状用地超过标准的部分即作为农村居民点用地整理(复垦)的理论潜力。

其计算公式为: $\Delta S_i = S_{i0} - Q_i \times B_i$

式中: ΔS_i 为第*i*村农村居民点潜力; S_{i0} 为第*i*村农村居民点现状用地面积; Q_i 为第*i*村规划期末农业人口; B_i 为第*i*村农村居民点人均规划用地标准。

人口计算公式为: $Q_i = Q_{i0}(1 + k_i + r_i)^n$

式中 Q_{i0} 为*i*村基期年农业人口; k_i 为*i*村规划期内人口自然增长率; r_i 为*i*村规划期内人口机械增长率; n 为规划年限^[5]。

3.2 农村居民点潜力现场调查统计法

在现状农村居民点整理(复垦)潜力调查过程中,潜力主要有5大来源,即:农村宅基地超国家标准面积形成的潜力、废弃建筑物压站土地形成的潜力、由于村庄建设缺乏规划,农村居民点内部存在许多空闲地、农村居民点内存在零星农用地和部分村庄搬迁而形成的整理(复垦)潜力。

其计算公式为: $\Delta S_i = S_1 + S_2 + S_3 + S_4 + S_5$

其中: $S_1 = Z_{i0} - H_i \times B_{hi}$

$$S_{\text{总}} = \sum \Delta S_i (i \text{ 是从 } 1 \text{ 到 } N \text{ 的自然数})$$

式中 $S_{\text{总}}$ 为一地区村庄整理(复垦)潜力面积; S_i 为村庄现状整理(复垦)潜力; S_1 至 S_5 分别为 5 种整理潜力; Z_{i0} 为村庄现状宅基地面积; H_i 为村庄现状户数; B_{hi} 为村庄居民点户均规划用地标准^[5]。

3.3 农村居民点潜力面积计算方法的确定

通过“3.1 和 3.2”中两种方法的计算,农村居民整理(复垦)理论潜力面积与现场调查潜力面积有一定的差别。在实际确定中,为进一步提高挖潜标准,村庄潜力面积以理论测算方法为主,用现场统计调查法对其进行修正^[6]。

另外,对于各类废弃工矿用地,涉及面较为广泛,包括土地权属清楚且图表与实地一致的矿场、废弃公路以及学校、卫生院、农贸市场、原乡镇机关等其它各类低效利用的农村建设用地以及国营独立工矿。这些土地面积一定,利用现场统计调查法对其进行测算。

4 “挂钩”实施中出现的问题

4.1 “挂钩”项目区与土地利用总体规划和村镇规划不衔接

当前“挂钩”试点区在实施建新拆旧过程中通常具有权宜性和临时性,尤其是在建新区的规模和布局上可能会突破原有的土地利用总体规划和村镇规划。建新拆旧项目区布局是“挂钩”开展的关键,不仅要根据当前发展需要安排建新区,也要为以后发展留足空间。挂钩规划的主要内容是“统筹安排挂钩试点项目区规模布局”,也就是说,挂钩规划有两大任务,即规模与布局。规模测算依据“3”中方法可以确定,但布局上极易出现问题。因为根据《办法》的规定,拆旧区一旦复垦为农用地,验收合格便是永久基本农田。所以在拆旧区的布局一定要符合土地利用总体规划,否则容易出现“天窗”现象,即在乡镇驻地或中心村内出现基本农田,影响村镇发展空间。

4.2 “挂钩”开展复垦耕地质量存在问题

部分地方把城乡挂钩仅仅当作增加建设用地的指标的手段,片面重视“挂钩”置换建设用地的数量,忽视了对拆旧区土地整理复垦质量的验收。“挂钩”项目区要保证耕地总量动态平衡,这是“挂钩”工作验收评价的核心之一。而耕地总量动态平衡的基本要求是数量不减少、质量不降低。拆

旧区土地复垦挖潜,耕地数量是一个量化指标,施工和验收的方法较为简单。但在复垦耕地质量的验收上,不仅需要综合熟土层与耕作层的厚度、养分含量和蓄水能力等,还要对复垦耕地农田水利设施进行验收。因此,在评价方法与验收标准方面应综合各方面因素通盘考虑,确保复垦耕地数量不减少,质量不降低。

4.3 “挂钩”项目区农民利益得不到有效保障

一般来说,拆旧区农民住房安置和生活保障资金来源于政府利用“挂钩”政策置换土地通过“招拍挂”等方式而获得的土地出让金。但置换土地用于商业和工业的土地出让金相差巨大,土地置换用作商服、住宅用途,土地出让金较高,拆旧区农民住房安置资金较为充裕,但这种一次性的补助会使其以后生活保障存在隐患;置换土地用于工业用地的,土地出让金较低,拆旧区农民获得的补偿就少,甚至还有可能出现需要农民自身补贴一部分资金才能完成安置房建设,这难免影响项目区农民实施的积极性。如果建新区工业项目不能为农民提供工作机会,政府不能为拆旧区农民提供养老和医疗保障,农民的现实利益和长远保障都会受到严重侵害。

4.4 “挂钩”项目权属调整复杂

在农村居民点的安置过程中,有些可能集中安置,有些就地安置,有些需异地(跨村、社)安置,有些农民转为城镇居民,这就使得农村居民点的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,如果不能很好地规范土地权属的调整和确定,很可能导致土地资产的流失^[7]。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。

5 促进“挂钩”工作推进的建议

5.1 加强科学引导,统筹编制专项规划和实施计划

编制专项规划时要依据土地利用总体规划,充分考虑当地经济发展要求和城镇化建设水平,科学安排建新拆旧区规模布局。统筹实施农村居民点整理挖潜、建新区产业优化布局,以及项目区基础设施配套建设,以提升规划的水平、层次和综合性。在此基础上还要科学编制项目区实施计划,制定农村居民拆迁方案和分年度实施计划,确保挂钩试点工作有计划、有步骤地推进。

5.2 拓宽“挂钩”开展的资金渠道

为保证农村建设用地整理的有效实施,各级政府在遵循市场经济规律的前提下,应建立多元化、多渠道的农村建设用地整理资金筹措机制^[8]。对于偏远农村,土地收益分配关系坚持“谁整理、谁受益”的原则,明晰土地产权调整及土地收益分配关系,结合相关税费的优惠政策,充分调动农民对土地整理的积极性。

对城中村和城郊村,可以试行股份制改造,对集体土地和农民个人房产进行量化,组成股份制公司,让农民把持有的土地和房产作价入股,利用公司运营的方式改造旧村,并由政府在土地出让金、基础设施配套费上给予一定优惠,从而调动农村集体经济组织和农民参与建设用地整理的积极性。

5.3 建立“挂钩”指标流转制度,统筹开展“挂钩”工作

由于各地经济发展水平不同,实施“挂钩”项目的成本不同,对新增建设用地需求程度不同,各地开展“挂钩”的积极性也就不同。建议建立市级各县区“挂钩”指标流转制度^[9]。在土地利用总体规划和耕地占补平衡的约束下,经济欠发达地区开展“挂钩”项目经验收合格整理出的建设用地指标可以进行有偿流转,纳入全市建设用地补充指标体系,由建设用地指标使用者对整理者进

行补偿,最大限度地调动各地开展“挂钩”的积极性。

5.4 强化“挂钩”项目实施监管

进一步健全“挂钩”项目区评价验收体系,按照建设用地与复垦耕地等量置换,确保耕地数量不减少,质量不降低的要求,着重对复垦耕地质量进行监管,形成项目区耕地质量后续跟踪检查机制,确保复垦耕地质量。

参考文献:

- [1] 李应刚. 城乡统筹背景下的农村居民点整理研究[J]. 河北农业科学, 2010, 14(4): 106-128, 124.
- [2] 赵婷婷, 张凤荣, 姜广辉, 等. 北京市顺义区城乡建设用地增减联动研究[J]. 国土资源科技管理, 2008, 25(6): 11-17.
- [3] 胡传景. 建立出让建设用地增减挂钩指标制度的初步构想[J]. 中国房地产, 2009(6): 54-55.
- [4] 罗嘉明. 我国农村居民点整理研究综述[J]. 安徽农业科学, 2007, 35(7): 2156-2157, 2173.
- [5] 甄勇. 农村居民点整理潜力分析与模式研究[D]. 青岛: 山东农业大学, 2009.
- [6] 张正峰, 赵伟. 农村居民点整理潜力内涵与评价指标体系[J]. 经济地理, 2007(1): 137-140.
- [7] 胡建生. “城乡建设用地增减挂钩”模式的法律问题[J]. 中国发展观察, 2007(6): 52-54.
- [8] 王丽. 农村土地整理资金良性循环研究[J]. 现代经济, 2008, 7(1): 81-82.
- [9] 甘立彩, 周宝同. 基于“挂钩”下的农村建设用地整理效益分析——以江苏省太仓市为例[J]. 乡土经济, 2008(10): 42-45.

Study on “Connecting Plan about Urban Construction Land Increase and Rural Construction Land Decrease”

LIU Yong-zhi¹, SUN Peng-ju², LIU Xue-lu¹, FENG Lu¹

(1. Resources and Environment Collage of Gansu Agricultural University, Lanzhou, Gansu 730070; 2. Gansu Institute of Land and Resources Planning, Lanzhou, Gansu 730000)

Abstract: The “connecting plan about urban construction land increase and rural construction land decrease” has play an important role in alleviate the contradiction between the supply and requirement of construction land and improve the economical and intensive utilization of land. Through clarifying the origin, content, the implementation methods of “connecting” plan, and the calculation methods of the potential of rural residential area readjustment, the current problems in “connecting” plan implementation were analyzed and several recommendations for the future were put forward.

Key words: urban and rural construction land; the “connecting” plan; rural residential area readjustment