

城乡建设用地增减挂钩工作实践与经验总结——以荷城街道松柏坑项目区为例

曾廷柱

佛山市高明区荷城街道建筑工程质量安全监测所

DOI:10.12238/gmsm.v4i3.1084

[摘要] 城乡建设用地增减挂钩是一项多得的政策,可以有效缓解建设用地供需矛盾,对推动新型城镇化建设、促进社会经济发展具有重大意义。镇街是城乡建设用地增减挂钩政策实施的主体,荷城街道积极开展城乡建设用地增减挂钩试点工作,不仅改善了项目区生态环境,增加集体经济收入,同时缓解了建设用地压力。松柏坑项目区结合工作实际,创新工作思路,通过植树活动加强公众参与,引入土地互联网平台的做法具有典型示范作用,可为其他地块更好开展增减挂钩试点工作提供参考借鉴。

[关键词] 城乡建设用地增减挂钩; 松柏坑; 荷城街道; 土地复垦

中图分类号: P217 **文献标识码:** A

引言

随着新型城镇化进程的不断推进,建设用地需求不断增加,耕地数量不断减少以及耕地质量日益下降。如何有效缓解建设用地与耕地保护之间的矛盾成为各界关注的焦点。城乡建设用地增减挂钩是一项具有开创性的制度设计,是有效缓解城镇建设用地压力,优化土地利用结构,促进城乡统筹发展的重要举措。

2004年10月国务院下发《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号),第一次提出城乡建设用地增减挂钩政策。时至今日,增减挂钩政策从国土资源部到省市一级,从项目立项到规划设计、验收、周转指标使用等不断趋于规范、完善。有关增减挂钩的研究,众多领域、行业的专家学者对其进行了众多卓有成效的研究。任平、顾汉龙等学者从增减挂钩政策制度进行深入研究,分析评价其绩效,对比美国的土地发展权转移政策;边振兴、齐平等学者从土地权益、收益分配的角度切入,有学者结合耕地质量评价、耕作半径从项目布局选址等方向进行研究,部分学者基于GIS等新技术从技术方法的角度对增减挂钩潜力、整理模式进行探索,还有学

者结合增减挂钩实践分析总结增减挂钩在实施过程存在的问题及对策研究。然而,纵观诸多研究,从乡镇角度,从基层实践对增减挂钩项目的研究却甚少,乡镇一级是目前开展增减挂钩项目的具体实践主体,在我国行政结构中具有承上启下、沟通城乡的重要作用。本文将以提高高明区荷城街道为例,总结其在增减挂钩实施过程中的相关经验,以期能为其他城乡建设用地增减挂钩项目提供有益参考。

1 城乡建设用地增减挂钩概念

依据土地利用总体规划和土地整治规划,将若干拟整理复垦为农用地的建设用地(主要是农村建设用地)地块(即拆旧地块)和拟用于各项建设(主要是城镇建设用地)的地块(即建新地块),共同组成建新拆旧项目区,通过拆旧建新等措施,实现耕地面积有增加、质量有提高、建设用地有减少、布局更合理、节约集约用地等目标的土地整治活动。

2 荷城街道增减挂钩概况

荷城街道自2012年开展增减挂钩试点工作以来,到目前为止共申报了2个项目区(松柏坑项目区和南洲项目区),拆旧区总面积合计780.43亩,其中,松柏坑项

目区拆旧区总面积320.29亩,南洲项目区拆旧区总面积460.14亩。本文重点以松柏坑项目区为例,介绍松柏坑项目区在实践过程中的有关做法和成功经验。

松柏坑项目位于佛山市高明区荷城街道江湾社区和南洲村,建设规模面积320.29亩,全部为废弃工矿用地,总投资625万元,亩均投资1.95万元。

3 松柏坑项目区经验

3.1 领导重视,部门联合

镇街是增减挂钩项目开展的主体,领导重视、乡镇重视影响和决定着复垦工程的进度。荷城街道在高明区的经济社会发展中具有重要地位,城乡建设用地增减挂钩试点松柏坑项目区的开展受到上级党委、政府高度重视,成立了由国土、财政、农林渔业、镇街等部门组成的领导小组,区国土城建和水务局为主导、区相关部门及荷城街道办主要领导为成员,加强各部门间的联合,协调解决工作中的规划、资金等问题,高位推动试点。

3.2 选址科学,能拆能垦

松柏坑项目区拆旧区地块全部是废弃采矿用地,一方面,既可以避免因选择农村居民点复垦而导致诸如“农民上

楼”、补偿不合理等问题,增加复垦可行性;另一方面,可以更好的发挥资金优势,提高复垦质量。

3.3 公众参与,保障权益

增减挂钩试点工作的实施不仅与地块权属人息息相关,也与项目区每个老百姓息息相关。松柏坑项目区在项目的实施,全程注重公众参与,在项目立项的阶段,充分宣传增减挂钩试点工作的意义,在进行民意调查时力求征询每家每户的意见,保障村民的知情权、参与权、监督权、收益权。项目复垦施工阶段,利用植树节植树活动,让村民、学生、各级领导有机会参与到项目中。

3.4 强化管理,保障工程质量



复垦前照片



复垦后照片

严格执行增减挂钩项目有关复垦标准,科学合理规划田间道路工程、灌溉与排水工程,督促施工单位按照设计要求施工,上道工序未经检验合格,绝不允许进行下道工序严把工程质量关。松柏坑项目区拆旧地块原是采矿用地,采矿活动导致地表挖损严重,土壤肥力低下,在复垦施工过程中,督促施工单位注重矿山复垦的方法,采用物理修复、生物修复的方法对土壤进行修复,提高土地生产力。

3.5 保障资金

资金问题是增减挂钩项目能否顺利实施的关键,由于增减挂钩项目实施的主体为项目所在乡镇人民政府、村集体,如果仅仅依靠财政资金,先报后审再用,往往难以保障复垦工程顺利实施并保质保量按期竣工。松柏坑项目区通过引入社会投资,保证资金落实到位,不出现资金断层或后续供应不足,保障项目顺利实施。

3.6 强化管护,引入互联网

松柏坑项目区竣工验收后,建立有效的管护制度,保障复垦工程的可持续使用,同时引入土地互联网平台,促进复垦后地块的流转经营。

4 展望

城乡建设用地增减挂钩试点政策从2004年开展至今已有13年,增减挂钩政策对缓解建设用地供需矛盾起到了重大

作用,后期可用于开展增减挂钩试点项目的农村建设用地及废弃采矿用地已不多,以往重周转指标轻耕地质量的做法也将发生质的改变,而未来的增减挂钩将极大可能是建设用地减量化“超级增减挂钩”。

城乡建设用地增减挂钩为荷城街道的建设发挥了巨大作用,优化了项目区的土地结构,改善了项目区生态环境。松柏坑项目区在实施过程中不断总结经验,创新工作思路,例如领导重视、植树活动促进公众参与、引入土地互联网平台等做法具有很好的示范作用,可为其他地区更好开展增减挂钩工作提供有益参考。

【参考文献】

- [1]任平,吴涛,周介铭.城乡建设用地增减挂钩制度实施绩效分析与评价[J].中国农业资源与区划,2014,35(6):25-31.
- [2]顾汉龙,冯淑怡,张志林,等.我国城乡建设用地增减挂钩政策与美国土地发展权转移政策的比较研究[J].经济地理,2015,35(6):143-148.
- [3]李旺君,吕昌河.我国城乡建设用地增减挂钩透视[J].中国农业资源与区划,2013,34(3):17-22.
- [4]郑俊鹏,王婷,欧名豪,等.城乡建设用地增减挂钩制度创新思路研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2014,14(5):84-90.
- [5]姚树荣,龙婷玉.基于精准扶贫的城乡建设用地增减挂钩政策创新[J].宏观经济,2016,(11):124-129.
- [6]边振兴,齐丽,刘洪斌,等.城乡建设用地增减挂钩中土地增值收益研究——基于土地发展权视角[J].中国农业资源与区划,2016,37(3):55-61.