

## 经验交流

## 垦利县科学改造城中村切实保护耕地资源

刘国庆,王文元

(垦利县国土资源局,山东 垦利 257500)

近年来,垦利县国土资源局不断提高管理水平和服务水平,切实做好村庄改造、征地足额补偿和耕地保护工作,既维护了农民切身利益,又为建设社会主义新农村奠定了坚实基础。

## 1 做好城中村改造统筹规划工作

垦利县把城中村改造作为建设社会主义新农村,加快城乡化进程的重点抓实抓好,在实行村庄改造中本着“规划科学、布局合理、功能配套、环境优美、富于特色”的原则,实行了就地安置和易地建设安置相结合的方式逐步实施旧村改造,并将空出土地纳入政府储备,实行统一管理,根据市场以及城市发展需求适时供应。

实施旧村改造对加快城乡化进程、发展小城镇建设具有实质的推动作用。其主要是提高土地利用率,缓解城镇建设用地矛盾和改善城市环境。这是一项既符合国土资源管理要求又符合当前建设社会主义新农村战略的为民工程。垦利县国土资源局根据实际情况制定计划,分步骤、分阶段实施旧村改造:按照城市建设规划要求对城中村实施改造;对乡镇合并后利用率较低的土地以及位于乡镇驻地的村庄进行整合;对自然村庄逐步实施改造整合。

## 2 多措并举保护农民权益

建设社会主义新农村,不仅要从村容村貌、市政基础设施建设上改变,还应从经济社会环境以及保护农民切身利益上彻底改进,持续综合协调发展。2004年垦利县根据中央和省市部署,以国土资源管理部门为主开展了对1999年以来征用农民集体所有土地补偿费管理使用情况的专项检查,按照批次

和供地台帐汇总内容进行了“拉网式”自查,共清查拖欠征地补偿费956.86万元,经梳理整改全部兑现到农民手中。在此基础上,根据省国土资源厅《关于开展失地农民情况调研的通知》(鲁国土资字[2004]25号)文件要求,县政协牵头针对15个农民失地较严重的行政村群众生活保障问题进行了专题调研,形成翔实的调研报告并进行了专题汇报。县政府结合实际,采取了一系列卓有成效的措施,对征地补偿制度进行了改进创新,切实维护农民合法权益。

一是从多方面为失地农民提供就业机会,鼓励失地农民进行自主创业。山东天轮钢帘线有限公司建厂后,招收被征地村青年60余人,集中培训后安排就业。据不完全统计,围城村中现有近400人上岗就业,个体年收入均在8000元左右,既缓解了就业压力,又使失地农民的生活得到保障。

二是探索失地农民征地补偿费分配新形式。采取货币补偿和实物补偿相结合的方式。实行征地补偿费不再分到村、户,而是由乡镇设立专项资金帐户,采取每征用1亩耕地,每年补偿600kg稻谷的办法,补偿期为50年。群众既可以要粮食也可以按当年的水稻价格核算领取生活保障金。垦利县垦利镇民丰村、渔洼村、北十井村、南十井村等采取这种补偿方式,既消除群众后顾之忧,又使被征地农民生活水平不因征地而降低,长远生计有保障。

三是对经济基础较好的村,在足额及时发放征地补偿金的同时,从土地升值的预期收益中设立养老保障基金补贴给失地农民,分享土地非农化的增值收益,胜坨镇工农村为全村60岁以上老人全部购买了养老保险,实现了村民老有所养。

四是积极创新,实施留用地安置。为了使失地

收稿日期:2006-05-23;修订日期:2006-07-18;编辑:杨学作

作者简介:刘国庆(1963-),男,山东东营人,现为垦利县国土资源局局长。

农民的生产、生活有长远稳定的保障,在规划确定的建设用地范围内安排一定面积的建设用地,支持被征地的农村集体经济组织和村民从事生产经营活动,解决征地“农转非”人员的生产和生活出路,具体操作是按征用土地面积的10%~15%进行安置。垦利县在城区改造安置楼用地中征收双河村土地,根据标准对其保留安置用地,并投资140万元建设0.26 hm<sup>2</sup>农贸市场作为土地补偿,切实保障失地农民利益。

### 3 集约经营挖潜存量切实保护耕地

建设社会主义新农村是落实科学发展观和构建和谐社会的要求,是一个系统工程,这就要求国土资源部门找好立足点,以规划控制建新拆旧规模,引导用地布局、结构合理,在严格执行土地利用年度计划、控制土地供应总量的前提下,适时将土地利用的方向引导到存量建设用地和闲置土地上,把盘活存量建设用地作为土地供应的重要来源,控制增量,保持耕地总量的动态平衡。

#### 3.1 加强项目用地预审严格用地供应审批

严格按照土地利用总体规划和城市建设总体规划对建设项目用地进行预审,认真核定建设用地面积,从严从紧控制农用地转为建设用地。新增建设项目必须符合国家和省市产业政策,凡《山东省禁止、限制供地项目目录》中列入禁止范围的项目一律不予受理用地申请;并严格执行《山东省建设用地集约利用控制标准》,凡规划条件以及投资强度达不到标准的一律不予供地审批。对一次性投资低于500万元的项目不单独供地,对企业申请用地严格进行审核,利用投资强度对用地面积进行控制,近几年共计压缩供地面积达26.67余公顷(400余亩),达到了节约集约用地的目的。在土地供应后,加强土地利用监管,确保集约用地水平。对已批土地进行巡回检查,凡未按合同约定的期限、条件和城市规划进行建设的,通知其限期改正,超过合同约定日期满1年未动工建设的,收取其土地闲置费,超过2年以上的,无偿收回其国有土地使用权,重新进行项目安置。

#### 3.2 实施土地储备机制盘活存量

实施土地收购储备制度,强化对建设用地的集中统一管理,确保政府对建设用地的统一供应。政府高度垄断土地一级市场,加强土地的集中统一管

理。通过政府统一收购、统一储备、统一整理、统一供应,实现“一个渠道进水,一个池子蓄水,一个龙头放水”,将调控土地市场的主动权牢牢掌握在政府手中。自2003年实施土地储备机制以来,垦利县共计收回存量建设用地67.58 hm<sup>2</sup>,并根据市场需求以及城市规划全部进入市场供应,不仅充分挖潜存量用地潜力,而且控制了增量用地的增加,极大的提高了土地集约节约水平。

在社会主义新农村建设中,要以提高国土资源管理工作来促进村庄改造、规划建设、盘活存量建设用地,大力整治“空心村”、闲置宅基地、空置住宅,发展小城镇建设战略,逐步实现产业相对聚集、居住相对集中、土地相对集约的社会主义现代化新农村。一是对实施村庄改造进行易地安置的,空出土地能开发整理为耕地的,要坚决进行整理,不能整理的,要全部纳入政府储备,位于城镇郊区的根据城市建设规划,适时根据市场需求推出;零星分布于乡镇内的进行预储备。二是由于村庄改造整合,鼓励乡镇、村庄企业向开发区、园区集中,对土地以置换、货币补偿的方式纳入政府储备,纳入小城镇体系总体规划以及村庄规划体系。

#### 3.3 落实基本国策有效保护耕地

保护耕地特别是基本农田不仅是国家的要求,更是县域经济自身发展的需要。应严格按照规划使用土地,项目选址必须符合土地利用总体规划,大力促进人口向城镇集中、工业向园区集中、居住向住宅小区集中。严格控制城市用地外延扩张的趋势,积极开发和合理利用城市存量土地,提高土地利用效率。特别是实施土地储备制度后,土地供应的计划性增强,要促进开发利用闲置、利用率低、配置不合理的城市存量土地,增加城市建设用地的有效供给来缓解城市建设对增量土地的需求。

土地是农村最基本的生产资料,是农民最基本的生活保障。国土资源管理不仅关系到农民的经济利益,也关系到社会的和谐与稳定。国土资源部门要以建设社会主义新农村为契机,以“三民(亲民、为民、富民)”为宗旨,以解决“三农(农业、农村、农民)”问题为前提,对征用土地补偿政策进一步探索,加大土地储备力度,充分挖潜存量建设用地潜力,促进土地的集约经营,推进社会主义新农村建设。