



# 蒙阴县城乡建设用地增减挂钩工作经验探析

马爱功<sup>1</sup>, 秦元东<sup>2</sup>, 赵晖<sup>1</sup>

(1.临沂市国土资源局, 山东 临沂 276001; 2.蒙阴县国土资源局, 山东 蒙阴 276200)

**摘要:**蒙阴县积极开展城乡建设用地增减挂钩工作, 不仅缓解了建设用地压力, 在改善农村居住环境、促进群众思想解放、增加集体经济收入、促进干群关系转变方面都发挥了积极作用, 但也存在项目选址难、筹资渠道单一、群众思想工作难做、拆迁难度加大等问题。蒙阴县结合工作实际, 不断总结工作经验, 创新工作思路, 建立了做好增减挂钩工作的长效机制, 具有典型示范作用, 可为其他地区更好开展此项工作提供有益借鉴。

**关键词:**城乡建设用地; 增减挂钩; 蒙阴县

**中图分类号:** F301.2

**文献标识码:** C

**引文格式:** 马爱功, 秦元东, 赵晖. 蒙阴县城乡建设用地增减挂钩工作经验探析[J]. 山东国土资源, 2016, 32(5): 90-93. MA Aigong, QIN Yuandong, ZHAO Hui. Experiences on Decreasing Urban Construction Using Land and Increasing Rural Agricultural Land in Mengyin County[J]. Shandong Land and Resources, 2016, 32(5): 90-93.

为缓解建设用地供需矛盾, 合理规划农村居民点用地, 蒙阴县通过开展城乡建设用地增减挂钩工作, 积极服务县域经济社会发展及新农村建设。2009年以来, 蒙阴县共申报立项增减挂钩项目区16个, 涉及56个村庄, 拆旧总规模433.80 hm<sup>2</sup>, 全部实施完成后节余指标329.47 hm<sup>2</sup>。截至目前, 已完成15个项目区, 共复垦耕地面积393.34 hm<sup>2</sup>, 验收节余指标323.40 hm<sup>2</sup>。

## 1 工作成效

城乡建设用地增减挂钩政策不仅为社会经济发展、城市建设腾出了用地空间, 也为农村农业发展带来了新变化、新气象, 一定程度上讲, 是一场触及农村生产生活方式的深层次变革。

改善了农村居住环境。利用增减挂钩政策, 拆了旧村建新社区, 普遍配套了路、水、电、垃圾污水处理等基础设施, 托儿所、卫生室、便民超市等公共服务设施也在逐步完善中, 农村居住环境发生了质的变化。

促进了群众思想解放。推进增减挂钩的过程也是推进思想解放的过程, 通过耐心细致的做群众工

作, 群众对党的政策有了更加深入的了解, 思想意识明显进步, 发展愿望更加迫切, 一部分农民逐步从土地中解放出来, 转移到二、三产业, 促进了农村经济的蓬勃发展。环境的变化也促进了农民素质的提升。住进新区以后, 群众的环保意识显著增强, 随地吐痰、乱扔杂物等现象明显减少, 家畜养殖都是集中喂养。

增加了村集体经济收入。增减挂钩政策的实施, 整合了土地资源, 提高了土地的利用效率, 为村集体经济发展壮大带来了新机遇。通过实施增减挂钩项目, 增加了村集体的耕地资源, 通过发展大棚种植等高效生态农业, 实现多渠道增加村集体收入, 壮大集体经济, 彻底改变集体收入缺乏来源的问题。村集体有了收入后, 既能保障新社区高效运转, 又可以让群众得到更多实惠。

推动了干群关系转变。在推进增减挂钩项目过程中, 县里的包扶干部、乡镇分管干部、村两委干部, 经常面对面地与群众沟通交流, 与群众建立起了深厚的感情, 对群众所思、所想、所盼更加清楚, 做群众工作的能力大大提升。同时, 广大群众看到各级干部都在为自己的事出力流汗, 设身处地为群众着想,

收稿日期: 2015-07-15; 修订日期: 2015-10-12; 编辑: 王敏

作者简介: 马爱功(1984—), 男, 山东临沂人, 工程师, 主要从事国土资源管理工作; E-mail: ly\_maaigong@163.com

感到增减挂钩确实是实事、好事,对干部的工作更加理解和支持。

从现实情况看,多数群众对增减挂钩工作是认可和支持的,已经享受到这项政策的群众,已经从受益者变为政策的宣传者和推动者。村看村,户看户,周边村庄的群众看到增减挂钩带来的好处后,思想也发生了很大变化,纷纷提出要加入项目实施范围。

## 2 存在的问题

通过上下共同努力,蒙阴县增减挂钩工作推进顺利,有效缓解了建设用地压力,取得了阶段性的成效。但在实施过程中也存在一些问题,主要表现在以下几点:

(1)项目选址制约,安置区选点难<sup>[1]</sup>。部分具备实施土地增减挂钩项目的村庄,在规划修编时,未预留安置区,造成安置区选址不符合土地利用总体规划,造成原址安置难。蒙阴县属于山区县,居民点分散,居民点图斑多,部分图斑未纳入土地利用总体规划拆旧区,造成整村项目无法申报,对申报立项造成影响。

(2)筹资渠道单一,政府投入有限<sup>[2]</sup>。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,主要筹资渠道为县政府补助资金,部分为搬迁农民差额建房资金,而且因为新建房屋基础造价和户型差别,每个拆迁户的建房差额款参差不齐,经济基础不同,从而造成了资金筹集不及时,影响项目的实施。

(3)群众工作开展难度大。蒙阴是老区县,虽然近几年经济发展有了一定起色,但相比发达县市还存在不少差距,经济实力落后,农村农民的思想滞后,接受新事物的程度低。

(4)拆迁难度不断加大。拆旧区选择按照“搬迁量少、搬迁成本低、复垦整理容易、增加耕地面积多”的原则进行,随着工作的不断深入,这种地块越来越少,拆旧空间越来越小,拆迁任务越来越重,投入成本越来越高,随着项目的深入开展,新立项目村的房屋质量越来越好,实施难度越来越大。

## 3 工作经验

### 3.1 把握增减挂钩关键环节

增减挂钩工作虽然涉及面广、推进难度大,但其

中亦有规律可循,只要把握关键环节,充分尊重群众意愿,一切按客观规律办事,工作就会卓有成效。

科学规划是前提。增减挂钩是一项系统工程,必须把规划放在首要位置<sup>[3]</sup>。个别项目推进难、甚至推不动,关键一点是规划制定不够科学、不够合理。规划标准过高或过低都不可取,只有因势利导、因地制宜,尊重群众意愿,把规划与山川地形、产业发展、群众生产生活习惯紧密结合起来,才能做出现实可行的规划。

群众工作是基础。增减挂钩的实施主体是群众,只有让群众充分理解、支持和参与,才能真正把“好事办好”。凡是工作推进快的项目区,群众工作都比较扎实,凡是工作推进阻力大或出现反复的,至少在群众工作上出了问题。群众工作不到位,不仅会影响工程进度,而且会造成大量遗留问题,甚至影响社会稳定。多数群众对这项工作是支持的,个别“钉子户”都有不同的困难和情况,群众最讲实惠,群众最讲感情,群众也最明白事理。只要凡事把群众利益放在前头,想群众之所想,急群众之所急,把群众的顾虑打消了,把技术性的问题解决了,不搞一刀切、不搞简单化,群众的工作就不难做。

资金保障是关键。搞工程、搞建设资金必须跟得上、有保障。目前,增减挂钩资金主要来源于县财政资金,群众筹资、施工方垫资能力都比较差。由于县级财政不是很发达,这就造成工程资金很难保证及时到位。这种情况下,有实力的镇街可以拿出一部分钱来支持工程建设,但大部分乡镇没有能力垫资。由于省市在做工程预算时,没有考虑到像建筑垃圾清理、社区围墙建设、楼房取暖等配套资金,同时由于建筑成本的动态变化,致使资金缺口成了常态。因此,必须本着合作共赢的理念,找准利益结合点,创新融资渠道,改进拨付方式,充分调动群众、施工方等筹资垫资的积极性,有效保障资金供给,确保工程顺利进行<sup>[4]</sup>。

乡镇重视是根本。对增减挂钩工作,承担任务的各镇街普遍高度重视,主要领导亲自研究、亲自部署、亲自督导,派出最精干的力量靠在项目施工现场。同时,立足实际,积极创新工作方法,采取班子成员包村、工作人员包户、村干部带头入户、与考核奖惩挂钩、以奖代补等措施,极大地促进了工作开展。由于项目区分布在各个镇街,乡镇干部对村情民情比较熟悉,对村“两委”干部具有较强的约束

力,因此乡镇对增减挂钩的重视程度、工作力度,就影响和决定着工程的进度。今后,在继续实行县班子领导、县直部门包项目的同时,要不断完善考核奖惩机制,进一步把压力和动力传递到乡镇、传递到村,调动各方面积极性,进一步形成工作合力,推动增减挂钩工作持续健康开展。

### 3.2 建立增减挂钩工作长效机制

实施城乡建设用地增减挂钩,能够从根本上改善农村群众的生产生活条件,能够让更多的社会资源聚集到农村,让城市文明辐射到农村,是加快推进城乡一体化进程的重要切入点。蒙阴县始终把增减挂钩作为实现一抓多促的全局性、常态性工作,摆在更加突出的位置,着重健全和完善了四项工作机制。

健全完善群众参与机制<sup>[5]</sup>。群众是土地增减挂钩政策的实施主体和最终收益者,工作中牢牢把握“政府当导演、群众唱主角”的原则,充分保障群众的知情权、参与权、选择权、监督权,让群众自觉自发地参与到工作全过程,形成政府与群众的良性互动。①严格履行农村重大事项议事制度,项目申报立项前,首先召开党员会议、村民代表会议,将上级有关政策、项目实施计划等详实告知全体村民,广泛征求群众意见,帮助群众算透经济账、家庭账、环境账,经村民代表大会2/3以上代表审核通过、90%以上的农户签字同意后,方可上报实施。②项目启动后,成立由最广泛群众代表参加的增减挂钩领导小组,研究制定具体《实施方案》,聘请有资质的单位开展社区规划,与上级党委政府、项目施工方、项目监理方和本村群众密切衔接,监督工程严格遵照《实施方案》实施;成立以群众代表为主的若干资产评估小组,采取多轮评估、交叉评估的办法,对现有住房院落进行评估,做到公平公正、群众公认;成立由乡镇经管站人员、村会计、群众代表组成的联合理财小组,设立专项账户,做到专款专用,确保每一分钱都花到群众身上。③《实施方案》要充分考虑到村情民情的千差万别,努力做到细之又细,包括拆迁范围、旧房评估办法、安置区选址、新房建设面积及户型、新社区运营管理等,关键环节均由村民代表大会裁定,一般事情可由增减挂钩领导小组决定。④《实施方案》经村民代表大会审核通过后,及时签订拆迁安置补偿协议,并足额收取保证金。保证金收取达不到90%,项目不能开工。⑤发挥典型示范作用。每个乡镇,都精心选择一批有代表性的村进行

集中打造,积累工作经验,探索具有蒙阴特色的土地增减挂钩模式,为其他村居开展工作树立榜样;每个项目实施村,都根据居住区域、经济状况、家庭特点,选择一批不同类型的户作为带头户,用群众发动群众,以村居带动村居。

健全完善利益保障机制。找准利益结合点,调动各方面参与的积极性,实现了“一抓多赢”。①根据结余指标数,按每公顷195万~240万元,分梯次确定补助资金,改变了“一刀切”的资金补助办法。提高前期资金拨付比例,并严格按每个工程实际进度拨付资金。②畅通资金回收渠道。依托县土地储备中心、县城市资产运营公司,设立土地经营专户,整合各类土地资源和市政公用资产,建立县乡一体的土地投融资平台,解决融资难的问题。县里向金融机构的贷款和经营土地的收益,在平台内统一管理、封闭运作,解决资金无法循环和混用的问题。收储的土地用于工业项目建设的,严格按照规定标准收取土地使用税;用于商业地产、房地产开发的,在区域规划完成以后,利用专项资金,先把“生地”变成“熟地”,然后再出售,确保了土地收益最大化。③承担土地增减挂钩任务的乡镇,优先使用腾出的土地指标。④土地增减挂钩腾出的耕地,由村集体统一管理,鼓励采取集体经营、承包经营、商业开发等形式,大力发展特色高效农业,增加集体收入。所得收益重点用于社区配套和日常管理,保证了社区正常有序运转。

健全完善动态管理机制。①注重规划引领作用。各乡镇依据区域功能定位,结合土地利用规划、产业发展规划和村镇建设规划,并与合村并居、土地整理、农村住房建设和危房改造等工作有机衔接,制定全镇增减挂钩实施规划、实施步骤与时间安排。规划因地制宜、因势利导,充分体现“江北最美乡村”特色,体现“沂蒙文化名城”底蕴,符合新农村发展方向,照顾到群众的经济承受能力和群众生产生活习惯。②在科学规划基础上,每个乡镇确定了2年内可随时启动实施的项目,由县政府牵头,组织国土、住建、规划、环保等部门成立增减挂钩项目审查核定工作领导小组,按照“优中选优”的原则,对所提报项目逐一进行审查论证。审查通过的项目,纳入全县增减挂钩项目储备库,保证项目的连续性。

健全完善考核奖惩机制。①加大以奖代补力度。凡按时完成拆旧复垦并通过省国土资源厅验收



的,每公顷节余指标奖励 15 万元,其中 20%可用于对镇村从事增减挂钩一线干部职工的奖励。②整合资源加大投入。对于中央和省市安排的农田水利项目、基础建设项目和公共服务项目,坚持捆绑使用资金,优先安排给土地增减挂钩项目区。③提高增减挂钩工作在县域综合考核中的分值比重,把项目实施质量、结余土地面积和完成时限作为考核奖惩的主要指标,通过考核增加压力、激发活力、提高动力。④对不能按进度要求完成增减挂钩任务的,除按考核办法对乡镇处罚外,由县委、县政府领导对乡镇主要负责人进行约谈,明确其中一名负责人专职抓增减挂钩工作,直至全面完成、达标验收。⑤加大项目包扶和督导力度。实行县大班子领导、县直单位包扶土地增减挂钩项目责任制,包扶部门明确专人盯在项目上。县委、县政府两办督查室和县纪委、考核办、国土局,抽出专人成立督导组,深入一线,每周一督导、一调度、一通报,既督促项目进度,也督察干部作风。县里每个季度组织一次现场观摩,交流经验、督促进度。⑥加大宣传力度,在广播电台、电视台、报纸、网络等媒体开辟专题专栏,宣传典型,鞭策后进,形成一鼓作气、干就干成的舆论强势,营造了全

社会关注、支持、参与增减挂钩的浓厚氛围。

## 4 结语

做好增减挂钩工作,既可以促进农村发展,又为经济社会可持续发展提供资源支撑,蒙阴县结合工作实际,不断总结工作经验,创新工作思路,建立了做好增减挂钩工作的长效机制,具有典型示范作用,可为其他地区更好开展此项工作提供有益借鉴。

## 参考文献:

- [1] 姜召恩,江泳.费县城乡建设用地增减挂钩探析[J].山东国土资源,2013,29(10):153-156.
- [2] 杨静.临沂市城乡建设用地增减挂钩工作问题研究及对策建议[J].山东国土资源,2011,27(10):75-77.
- [3] 刘士春.更有效地争取多赢——对临沂市城乡建设用地增减挂钩的思考[J].中国土地,2011,(7):12-14.
- [4] 杨永磊.城乡建设用地增减挂钩机制研究[D].北京:中国地质大学,2012.
- [5] 易小燕,陈印军,肖碧林,等.城乡建设用地增减挂钩运行中出现的主要问题与建议[J].中国农业资源与区划,2011,32(1):10-14.

# Experiences on Decreasing Urban Construction Using Land and Increasing Rural Agricultural Land in Mengyin County

MA Aigong<sup>1</sup>, QIN Yuandong<sup>2</sup>, ZHAO Hui<sup>1</sup>

(1.Linyi Bureau of Land and Resources, Shangdong Linyi 276001, China; 2. Mengyin Bureau of Land and Resources, Shangdong Mengyin 276200, China)

**Abstract:** The work for decreasing urban construction using land and increasing rural agricultural using land has been carried out actively in Mengyin county. The work has eased the pressure of construction using land, and played an active role in improving rural living environment, promoting ideological liberation of the masses, increasing the collective income, and promoting relationship between the cadres and the masses. However, there are still several problems, such as the difficulty of project site selection, single channel of financing, difficulty of the mass ideological work, and increasing troubles of demolition. In order to innovate work ideas, key means have been put forward to solve the problems in this work in Mengyin county. It will provide some references for carrying out this work in other areas.

**Key words:** Urban and rural construction using land; decrease urban construction using land and decreasing rural agricultural using land; Mengyin county