

新形势下农村土地综合整治工作转变及建议

——基于单县农村土地综合整治工作调研

吴莉莉¹ 周成东² 刘帅²

(¹山东城市建设职业学院,山东济南 250103; ²单县国土资源局)

摘要 新形势下我国农村土地综合整治发生了深刻的变化。本文通过实地调研,结合单县农村土地概况,总结了近年来山东省单县土地综合整治工作成效和转变,并提出相应建议,以期盘活单县农村土地资源。

关键词 农村土地综合整治;转变;建议;山东单县

中图分类号 F321.1 **文献标识码** A **文章编号** 1007-5739(2018)02-0294-01

近年来,新农村建设、城乡统筹、精准扶贫、特色小镇、田园综合体等一系列围绕“三农”的政策频发,农村要发展、农业要增收、农民要致富,土地是关键。2017年8月,国土资源部、住房和城乡建设部联合印发了《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》,确定第一批在北京、上海、沈阳等13个城市开展利用集体建设用地建设租赁住房试点。在未来的一段时期内,借助农村土地整治和城乡建设用地增减挂钩平台,对全面落实保障耕地红线、提高农地综合生产能力、促进新农村建设、破解建设项目用地难题、实现统筹城乡发展、推动精准扶贫等方面都将起到十分重要的作用^[1-2]。

1 单县农村土地概况

单县隶属于山东省菏泽市,位于苏鲁豫皖四省八县交界处,因舜帝之师单卷在此居住而得名。地处北温带黄河冲积平原,土地总面积1702 km²,全县总人口约126.51万人。现辖乡镇(办事处)22个,共有行政村502个,自然村为2216个,农业人口接近100万人。土地利用多为自然散落、利用粗放的状态,“空心村”大量存在,一户多宅的宅基地浪费严重,大量耕地被农民建房所占,农民生活相对贫困。

近年来,单县通过土地整治和城乡建设用地增减挂钩,对部分“空心村”进行了改造,在一定程度上盘活了土地存量,增加了耕地面积,改善了农业生产环境,提高了农民收入,改善了农村面貌。2011—2016年,单县新建高标准农田3.73万hm²,农业标准化基地3.47万hm²,复垦土地433.33hm²。

2 土地综合整治工作的转变

2.1 充分尊重农民意愿,维护农民合法权益

近年来,单县土地综合整治工作变革把维护农民合法权益放在首位,充分尊重农民意愿。这种转变真正抓住了土地综合整治的实质和关键。根据国务院《关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》(国发[2010]47号)的要求,农村土地整治工作要以切实维护农民权益为出发点和落脚点,强拆强建、“被上楼”等典型事件得到了有效遏制,在项目实施的全过程中,充分尊重农民的知情权、参与权和受益权^[3-4]。

如在项目申报立项之前,广泛征求村民组织和农民对土地整治的意见,把群众是否支持作为能否实施的依据。在村

庄整治项目规划设计阶段,单县按照“高点定位、设施完善、功能齐全”的原则制定了切实可行的村庄规划,按照“高标准、低成本、重实用、易接受”的原则设计了多种建设方案供村民选择,有平房带或不带小院、老年房、低层楼房、门面房等。在施工建设阶段,采取个人自建、村委会统一建、多户联建等多种方式,村民可根据经济实力和需要自行确定。个人自建,村民可以充分利用拆旧余料,节省建房成本;村委会统一建设,招投标确定施工队伍,聘用工程监理,成立由村民代表参加的质量监督小组,严把工程质量关。对于暂时不愿搬迁的群众,尊重其意愿,保留其房屋和院落。另外,拆迁补偿标准也不断提高,通过城乡建设用地增减挂钩政策,将土地增值收益全部返还农村,农村拆迁补偿标准由最初的30万~45万元/hm²增加至目前将近300万元/hm²,农民建房负担不断减轻。

2.2 政策公开透明,干部带头示范

农村基层组织的干部素质不断提高,具有较强的组织领导能力和号召力,民主商议制定公开透明的政策,并且村干部起到了良好的带头示范作用。在增减挂钩项目实施过程中,始终坚持以“公开、公平、公正”作为工作的主线,坚持依法依规、阳光操作,切实做到了政策公开、补偿标准公开、程序公开、丈量评定公开公正,对动迁群众一视同仁,在工作过程中全程接受群众监督,逐步赢得了群众的支持和认同。如房屋丈量,县国土资源局、镇政府的工作人员、村干部和动迁群众均在场,当场记录登记卡,村民确认后,由在场所有人员在登记卡上签字、按手印。所有动迁户的补偿金额确定后,在全村公示1周以上。另外,村干部在拆迁中带头丈量房屋,带头签订协议、带头搬迁。

2.3 地方政府高度重视领导和宣传

单县成立了由县长任指挥长,常务副县长任副指挥长,县国土、规划、建设、财政、农业、水务、林业、环保、电业等部门及项目所在乡镇主要负责人为成员的增减挂钩项目工程指挥部,在菏泽市率先成立了土地综合整治办公室,形成了“以县政府为主导、乡镇政府为主体、国土等相关部门密切配合、广大群众积极参与、上下联动”的工作机制。层层强化目标,落实责任,严格考核,形成齐抓共管之势。县、乡、村等各级政府非常重视政策宣传,利用电视、报纸、村民代表会议、上门宣讲等多重手段,拓宽宣传渠道,加深农民对土地整治、增减挂钩项目的认知和理解,提高农民参与的积极性。

(下转第296页)

基金项目 山东省高校人文社科研究计划项目“新形势下山东省土地综合整治的权益关系研究”(J15WB62)。

作者简介 吴莉莉(1980-),女,山东单县人,硕士,讲师。研究方向:土地管理。

收稿日期 2017-10-09

齐全、环境整治、能够辐射带动农村发展的综合性中心。

3.2 突出产业支撑,促进城镇经济繁荣发展

产业是城镇化发展的物质基础,是新型城镇化建设的重要支撑,应构建能够支撑新型城镇化的产业体系,培育壮大装备制造、能源化工等地方优势产业。通过与中东、中亚、西亚地区的合作交流,发展宁夏清真产业集群。积极引导各类产业向园区集中,推动产业园区的产业集聚度。各县市培育各具特色的产业体系,夯实城镇化建设的产业基础。发挥小城镇承接产业转移和吸纳当地劳动力就业的作用,增强小城镇承载能力以及集聚、辐射和带动功能。依托小城镇发展文化旅游、休闲娱乐等,释放小城镇经济活力。

3.3 统筹城乡发展,推动城乡公共服务一体化

把基础设施配套作为城镇建设的重点。把基础设施的发展建立在有效合理利用自然资源、保护环境及提高质量、优化结构、增进效益的基础上,建立与城镇人口规模、产业发展相适宜的城镇基础设施体系。着力完善城市内部交通、城际交通和区域交通体系。全面提升供排水、燃气、供热等基础配套设施建设。统筹城乡基础设施建设,加快完善小城镇和农村基础设施建设,加快基础设施向农村延伸。要统筹城乡经济社会发展规划,扩大公共财政覆盖农村的范围,推进

(上接第294页)

3 建议

3.1 规划先行,稳步推进

科学编制并严格实施土地整治规划,树立统筹兼顾的规划设计理念,结合土地利用总体规划和经济社会发展各项规划编制土地整治规划。全县的土地整治规划要与新农村建设规划、矿产资源管理规划、土地开发复垦整理规划、村庄搬迁和地质环境治理规划、水利交通等基础设施建设规划等相衔接,与地方经济社会和农业产业的发展水平相适应,与城镇化进程和农村人口转移相协调,明确生产、生活、建设和生态用地,促进田、水、路、林、村综合治理^[5]。

3.2 最大化利用政策福利,整合各类涉农资金

目前各类涉农资金来源多、乱、散,如不加以整合利用,难以形成合力。单县作为国家级贫困县,脱贫攻坚任务比较艰巨。因此,相关部门更要充分研究各项政策,最大化利用政策福利。全县统筹整合使用各项涉农资金,分年度编制涉农资金统筹整合使用方案,明晰部门职责分工,规范项目管理流程,明确资金拨付程序,提高资金使用效率。

围绕土地综合整治目标,依据村镇体系规划和土地整治规划,将水利、交通、电力、卫生、教育、农业、林业等部门与农村关联的财政扶持资金,城乡建设用地增减挂钩项目资金及其他各项资金捆绑投入,集中用于土地综合整治项目。积极探索市场化运作的模式,引入社会资本参与土地综合整治,如个人、企业、信贷等。建立稳定的投资回报机制,确定政府、投资者的权利和义务,形成投资与收益的良性循环。此外,要加大资金监管力度,确保资金规范运行。涉农资金要实行专账、专户、专人管理,封闭运行;事前、事中、事后全程监督,明确项目资金信息公开机制,积极发挥纪检、财政、审计等部门的监督作用,并主动接受社会监督。

城乡社会保障制度衔接,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系,推进城乡基本公共服务均等化,提高城乡基础设施和公共服务保障水平,缩小城乡生活水平和生产条件的差距。

3.4 突出机制创新,切实增强城镇发展活力

对城镇建设投融资机制进行创新,破解城镇建设资金短缺问题,积极争取国家城镇建设投资,出台支持社会资本参与城镇公共服务设施建设的政策,形成政府引导、市场为主的多元化投融资机制。在当前的新型城镇化建设中,应该提倡多元主体的建设思路,新型城镇化建设要求建立起政府、市场、社会与公众等多元主体共同参与和协调推进的联动机制,应该坚持政府主导、群众主动、市场运作的合力推进之路,构建起政府主导统筹、政策规范引导、群众主体自愿、市场规则运作的城镇化稳健推进机制^[6]。

4 参考文献

- [1] 牛晓春,杜忠潮,李同昇.基于新型城镇化视角的区域城镇化水平评价:以陕西省10个省辖市为例[J].干旱区地理,2013,36(2):354-363.
- [2] 宁夏回族自治区统计局.宁夏统计年鉴:2016[M].北京:中国统计出版社,2016.
- [3] 徐选国,杨君.人本视角下的新型城镇化建设:本质、特征及其可能路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2014,14(2):15-20.
- [4] 许谨.我国新型城镇化建设基本问题研究[J].中国外资,2013(4):176.

3.3 借鉴经验因地制宜,突出乡村特色

我国很多地区也发挥自身优势,因地制宜,在土地综合整治、新农村建设等方面摸索创造出较好的经验。单县应借鉴发达国家及先进地区的经验,努力探索具有地方特色的土地整治模式。一是突出村庄特色,保持农村风貌,保护具有历史文化和景观价值的传统建筑。单县是千年古县、长寿之乡、武术之乡、戏曲之乡、民间文化艺术之乡,还是革命老区、国家商品粮棉基地县、油料基地县,应充分挖掘自然生态、历史人文、红色文化等资源,努力打造特色村庄。二是突出产业支撑。作为贫困地区,应将培育特色产业置于土地整治的首要位置,利用土地整治项目推进农业结构调整和农业项目招商,实行规模化、产业化经营,为农业增效、农民增收拓展多种渠道。三是坚持粮食主产区定位,保障粮食安全。坚持农用地整理为主,提高高产、稳产的基本农田比重,加大基本农田保护区的耕地整理力度,推进中低产田改造,复垦因自然灾害和生产建设损毁的耕地,改善水利灌溉条件,完善农田生产配套基础设施建设,适度增加耕地数量,不断提高耕地质量。四是盘活农村宅基地。针对“空心村”现象突出、一户多宅、旧房危房多的情况,通过土地整治,新增建设用地潜力较大的村庄,增减挂钩项目,盘活农村宅基地用地。

4 参考文献

- [1] 乔陆印,刘彦随.新时期中国农村土地综合整治逻辑体系框架[J].人文地理,2016(3):67-73.
- [2] 人民网.菏泽:建设用地增减挂钩工作取得新成效[EB/OL].[2012-06-25].http://blog.sina.com.cn/s/blog_88be9c8701015c7w.html.
- [3] 孙若馨.单县城乡建设用地增减挂钩试点工作的主要做法[J].山东国土资源,2009,25(11):65-66.
- [4] 刘彦随.科学推进中国农村土地整治战略[J].中国土地科学,2011,25(4):3-8.
- [5] 胡秀艳.农村土地整治需要“组合拳”[J].中国土地,2014(7):49-50.
- [6] 王友林.为新农村建设强基固本:江都市开展农村土地整治的实践和思考[J].江苏农村经济,2010(7):50-51.