

# 深耕挂钩破瓶颈 保障用地促发展

章保川

四川省江安县自然资源和规划局 四川 江安 644200

【摘要】城乡建设用地增减挂钩是国家推出的支持社会主义新农村建设、促进城乡统筹发展、破解保护与保障“两难”困境的一项重要管理措施。自2006年增减挂钩试点工作开展以来，大部分地区能够充分运用这项新的政策，对利用不合理、不充分和废弃闲置的农村建设用地进行调整利用，取得预期效果。

继原国土资源部印发《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》文件后，国务院出台的《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》就传遍了祖国大地。同时，《土地利用年度计划管理办法》也将“城乡建设用地增减挂钩指标和工矿废弃地复垦利用指标”列入土地利用年度计划指标进行管理。

地方各级政府、自然资源部门为解新增建设用地规划指标、年度用地计划、占补平衡指标、解缴相关费用之“渴”，也紧锣密鼓地对该项工作予以建章立制，相继出台了具体的指导意见，力求“畅饮”这一政策红利。

【关键词】强挂钩；保用地；促发展

## 1 心酸之始

2008—2010年期间，“向家坝至上海±800千伏特高压直流输电工程”等项目途径我县，拆迁房屋占地200多亩，当时没有吃透政策，错失申报为增减挂钩试点项目区，实是可惜。

我县自2008年开始着手谋划开展挂钩试点项目区的申报工作，但由于多种原因未获重视。后几经周折和多方努力，到2011年才组件申报，原省自然资源厅也于次年批复项目区实施规划。

但从谋划起始之初到项目区实施规划批复下来，我县第一份“迟来的爱”给我们开了个不大不小的玩笑，笔者拿着这份沉甸甸的批复也思绪万千，悲喜交集，脑中一片茫然。当初拟定的项目区范围群众意愿已经发生巨大的变化，规划的城镇建新区在历经多年的城市发展过程中也不复存在，许多在项目申报时积极性非常高的群众已经等不及耗不起而自行修建了宅基地，对项目的实施前景看不清摸不透而自行放弃了，致使该项目经多方论证后并经省厅同意无法实施而放弃。如此阵痛给我县的挂钩试点项目工作给予当头一棒，也带来极大的负面影响。说实在的，笔者始终参与该项目的申报，最终却是个“无言的结局”，非常痛心。

我县的挂钩试点项目工作路在哪里？何时何处才是突破口？我们在徘徊着，在深思着。

## 2 起航之帆

古云：穷则思变，变则通。我县在重要的历史时刻，在无新增建设用地规划指标增量的情况下，通过自身努力，创造了“江安实践”，被原四川省国土资源厅表彰为四川省国土资源系统建设用地管理先进单位。

从2012年起，我县全面启动挂钩试点项目区实施规划

的申报工作，标志着扬帆起航了。截止目前，省自然资源厅陆陆续续批复我县项目区实施规划，下达挂钩周转指标总规模588余公顷，实施验收后城镇建新区挂钩周转指标结余168公顷，实现了阵痛之后的重生。

## 3 实践之路

现根据江安县通过招商引资方式实施的两个挂钩试点项目区实施规划（以下简称“南北二乡”项目），结合在实施工程中的一些做法，作简单介绍。

江安县“南北二乡”项目实施规划在历经7次招商引资失败后，终于在第8次得到一投资公司的认可，历尽艰辛为我县挂钩项目区实施规划的具体实施开辟了先河，为今后在该领域的工作奠定坚实基础。

(1)形式丰富，广泛宣传。项目区涉及乡镇政府、自然资源、投资公司等对项目区范围的群众组织开展了以理论宣讲、政策解读、典型宣传为主要内容形式多样的宣传报道活动，做到了电台有声音、报纸有文字、电视有图像，广泛而深入地开展了声势浩大的宣传工作，让项目区群众“融”入项目。

(2)夯实基础，确定范围。根据项目区批准的图斑范围，该公司逐一对图斑范围进行划线、订桩、签字确认，做到图斑清，位置准，面积实，为下一步工作奠定基础。

(3)制度透明，公开确认。

规范拆迁安置工作流程，严格按照规定计算兑付款项，坚决做到执行拆迁政策、标准和补偿一律平等，并成立由审计、财政、自然资源、投资公司等部门组成的财务监审组，对拆（搬）迁工作进行全程监审，特别对丈量、计算、公示、支付等重点环节户户必审、有错立改，确保失误、零差为零。

(4)监管同步，资金直付

为确保项目资金用在刀刃上，建立了“制度明确、程

序清晰、监管到位、审签同步”的资金管理原则，制定了项目资金使用管理办法，设立资金专账，项目资金实行“五级签字负责制”审签，由财政将资金直付到群众账户，确保资金不出现“跑、冒、漏、滴”。

#### (5) 普惠于民，落实安置

由于历史原因，我县农民宅基地虽破旧不堪但面积较大，也存在部分一户多宅，为体现项目扶贫目的和激励机制，2013年和2019年先后我县出台了实施城乡建设用地增减挂钩试点项目工作的意见及细则，规定对拆旧的房屋及附属设施都按征地补偿标准给予补助，对人员安置的奖补，最大限度让利于民，让广大人民群众充分享受改革开放带来的幸福感、获得感和安全感。

目前农村一套新房成本一般在15万元左右，这对贫困群众来说简直就是天文数字，很多群众无力建新房。但通过挂钩项目的实施，每户拆旧农户可得到8~10万元的补助，少数农户甚至破房换新居后政府还要给其他补助（如地质灾害搬迁户、建卡贫困户），极大地缓解了群众建房的资金压力，很多拆旧群众在兑现奖补后，只需再交2~4万元就能住上“小洋楼”。

对规划编制后原房屋已经拆除但未复垦的，原房屋给予适当补助。对已享受电网改造、危房改造、新村建设等补助的农户，如原享受各项补助累计金额已达到或超过“双挂钩”政策补助金额的，不再享受补助；如原享受各项补助累计金额未达到“双挂钩”政策补助金额的，则按“双挂钩”政策补足差额。

同时还给予购房补助和建新补助。对自愿拆除全部旧宅基地并不再建新、将本户在籍农业户口全部转为非农业户口且选择货币化安置的农户，按在籍人口给予2万元/人的购房补助。选择货币化安置的农户应提供城镇合法住房权属证明或与直系亲属（父母或子女）共同居住的证明及承诺材料。对进入集中安置区建新的农户，另外给予3万元/户的建新补助。

政府加大对农民集中居住区路、水、电、光纤、网络、通讯、沼气（部分已经安装了天然气）等基础设施的配套投入，为减轻群众入住新居负担，这些投入都无需群众负担，充分体现挂钩指标取得的增值净收益全部返还项目区的初衷。

#### (6) 产村相融，产业跟进。

为了让农民群众在新居能住进、留得住群众的心，我县实施增减挂钩项目不仅考虑建新、拆旧、复垦，而是非常注重同步培育产业。项目实施时，尽可能与国土整治项目相辅相存，在改善人居环境的同时，促进生产生活，立足生态优势，坚持产村相融、产居互动，新居建设与产业发展时间上同步规划、空间上同步推进，引导聚居点的群众大力发展特色种养业、特色林果业、休闲观光农业和乡村旅游，实行产居结合，增加了农民收入渠道，实现安居乐业，促进建设

乡村振兴战略步伐。

#### (7) 层层把关，高效验收。

1. 自检。县政府会同自然资源、发改、监察、审计、财政、农业、住建等部门组成专家组，对项目进行自查验收。检查组一致认为：拆旧务实、复垦到位、利用充分、土肥地沃，一致同意通过自检。

2. 初验。宜宾市自然资源局副局长廖勇一行，在江安县自查的基础上，开展对项目区实施规划进行初验，对图斑进行核实。

检查组对已实施的图斑以全覆盖的方式，采取对照规划图件、利用GPS精准定位、核实拆旧地块、了解复耕耕种情况、走访拆旧农户调查满意度、详实登记实施现状。那雨网雾绕泥惊裤，滑溅闪腿喜不绝。烈艳骄阳耀耀目，蝉鸣绕耳播郊野。湿襟黏衣溪眉颊，清溪润泽胜佳酿。精研细酌务求真，图地印实显孪生的执着感动着江安自然。

检查组严格按照项目验收办法的规定，经过艰辛劳作和在广泛深入了解农户的基础上，结合查证验收资料后，认为江安县“南北二乡”项目区实施规划所有地块位置、面积与图纸相符，达到国家和省规定的相关要求，同意通过初步验收。

3. 终验。省技术单位根据我县“南北二乡”项目区实施前、中、后的全部资料，利用无人机的航拍影像，进行技术核查。随即，省厅组织验收组，深入项目区核查，对我县“南北二乡”挂钩项目进行终验。验收组一致认为项目的实施，达到预期目标，同意通过验收，省自然资源厅也出局了验收证书，为我县的挂钩项目处女作画上了圆满的句号。

## 4 展望之议

通过我县组织实施“南北二乡”挂钩项目区情况后，有如下建议：

一是严格执行《四川省人民政府办公厅关于优化城乡建设用地增减挂钩试点改革的意见》文件精神，全面开展跨区设置项目区、允许符合条件的地方在省域范围内设置挂钩项目区和优化镇（乡）挂钩项目区设置。

二是目前省内只允许乌蒙山区、秦巴山区、革命老区及其他国定贫困县节余挂钩周转指标在全省范围内交易流动，建议这一政策在全省范围内执行，有效解决项目实施资金问题。

三是充分尊重农民意愿，在项目编制上求“活”。破除现行挂钩政策中只有立项审批时纳入了拆旧区范围的农户才能参加增减挂钩的规定，实行项目区拆旧建新的农户、集体经济组织均可申请“自由进出”。体现“在扩权试点县重点镇（乡）探索开展县域范围内固定建新区、不固定拆旧区挂钩试点”的精神。

四是改变立项验收程序，在审批流程上破“茧”。将

现行挂钩项目须“先立项、后建新拆旧、再验收”的方式，调整为“先建新拆旧、后立项验收”，避免项目变更，尽量缩短项目立项和实施的周期，也可以破解挂钩周转指标因为实施困难而造成的浪费。

五是顺应城镇化趋势，在安置方式上放“宽”。在货币化安置方式上不受比例限制，允许农户根据意愿自主选择农民集中区安置、货币化安置等不同方式。

## 5 结束语

笔者认为城乡建设用地增减挂钩项目的实施有利也有弊，在实施过程中如果操作不当，很容易造成不利的一面，使农村和农民的权益很难得到保障。因此在城乡建设用地增减挂钩项目实施过程中，应该处理好城乡统筹的关系，要重视农民的意愿，注意保护好农村利益；同时要避免为了取得

城镇建设用地指标，只注重耕地数量而忽视耕地质量的现象发生，以充分实现城乡建设用地增减挂钩政策的初衷。

挂钩工作在走向深入，相关政策也在跟进，我们的自然资源工作也在不断展开新的画卷。

## 【参考文献】

- [1] 国土资源部.《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》(国土资发〔2008〕138号).2018.
- [2] 国务院.《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).2010.
- [3] 国土资源部.《土地利用年度计划管理办法》(国土资源部令第66号).2016.
- [4] 四川省人民政府.《四川省人民政府办公厅关于优化城乡建设用地增减挂钩试点改革的意见》(川办发〔2015〕69号).2015.