

城乡建设用地指标置换的预警研究

周丽

武汉市规划研究院

摘要: 实现对我国国土资源的高效合理应用, 首先便是解决解决好建设占地和耕地保护之间的关系, 城乡建设用地指标置换不仅能够确保城乡土地资源的合理配置, 同时也能深入挖掘农村地区建设用地的潜力。但在当前的实践工作中, 还存在着农民权益保障、收益分配、耕地保护等一系列风险问题, 针对这一现状, 国家相关部门必须要建立起完善的防范和预警机制, 通过相应的配套措施, 确保城乡建设用地指标置换工作的顺利开展, 最大限度发挥出其在城乡统筹发展中的重要作用和价值。鉴于上述, 本文主要对城乡建设用地指标置换的预警进行了研究。

关键词: 城乡建设用地; 指标置换; 预警机制

随着我国社会经济的不断发展以及城市化发展进程的日益加快, 对于建设用地也提出更高要求。纵观当前的城市发展现状, 城市建设用地愈发紧张, 加之受到耕地保护政策的影响, 严重制约了城市空间拓展。在广大农村地区, 近年来, 青壮年劳动力逐渐开始向城市转移, 农村“空心化”趋势明显, 土地资源低效应用、土地闲置等问题尤为普遍, 由此也导致建设占地和耕地保护之间的矛盾越来越突出。在此情况下, 必须要实施城乡建设用地指标置换, 它是确保城乡建设用地高效应用的有力手段, 同时也助于挖掘农村建设用地的潜力, 因此需引起相关部门的高度重视。

一、城乡建设用地指标置换概述

从本质上来看, 城乡建设用地指标置换, 主要就是农村闲置的厂房建设用地、闲置宅基地以及一部分废弃的公共设施建设用地进行统一规划和整理, 在复垦成农用地(耕地)之后, 由相关农业部门对耕地质量进行检验, 对检验合格的耕地面积进行确认, 在将农民还建用地面积扣除后, 形成挂钩周转指标, 再对这些指标进行市场交易。正常情况下, 城乡建设用地指标置换可分为土地调整、土地复垦两个环节^[1]。

在进行城乡建设用地指标置换的过程中, 必须要对生态效益、社会效益以及经济效益等指标进行综合考虑, 统筹兼顾, 把握大局。因此, 对于土地资源的应用一定要遵循土地适宜性原则, 以实现资源的集约化应用。除此之外, 还要从宏观角度入手, 对区域间的合作、分工关系进行考量, 同时兼顾社会经济的发展趋势, 严格遵循因地制宜的基本原则确保各地区全面发展^[2]。

二、城乡建设用地指标置换运作程序

(一) 获取置换指标

正常情况下, 用地指标置换都是由政府部门所提出, 常见的置换模式为“建新”、“拆旧”。其中, “建新”主要是在城镇建设中应用集中居住和置换指标; “拆旧”即对宅基地等进行拆除并复垦。实践过程中, 各区域可结合城市建设用地需求和农村复垦潜力, 对土地资源进行合理应用。用于“建新”的地块基本上都是位于经济发展较快的地区, 在建设项目确定之后, 相关部门可结合实际情况对置换指标进行申请, 获批后下发置换指标。

(二) 农民安置以及置换指标应用

在获取置换指标之后, 政府需及时开展资金筹措工作, 以补偿拆旧区农民, 并在基础设施建设和安置房建设中优先应用置换指标, 剩余指标可用于城市建设。

(三) 置换指标归还

城乡建设用地指标置换中, 置换指标获取、农民安置、指标应用等属于核心关键内容, 建新区和拆旧区的土地可通过置换实现应用方式在空间上的流转。在置换指标获取环节, 实质上是一种从上到下的运行模式, 即由基层国土部门发起申请, 之后获得上级审批。置换指标应用环节, 属于封闭流转的运行模式。在农

民安置和补偿环节, 主要是采用统一安置和补偿的方式来进行。

三、关于城乡建设用地指标置换预警的有效建议

(一) 强化补偿耕地审查, 提升耕地产出效益和质量

保护耕地就是保护国家粮食安全, 为提升耕地的生产能力, 必须要强化对补充耕地的监督与考察。就目前实际发展现状来看, 我国的补充耕地质量还有待于提。鉴于上述情况, 有必要建立完善的耕地等级折算体系, 结合耕地状态, 对其进行等级评定, 将复垦耕地质量、数量等与建设用地指标进行挂钩, 强化对补充耕地质量的监督和管理。

在补充耕地的过程中, 也要对耕地的质量和数量进行严格控制, 对于检验不达标耕地, 可结合其质量等级, 增加耕地补充面积, 以免对生产能力产生影响。总之, 只有保障了补充耕地质量, 才能为城乡建设用地指标置换工作的妥善落实提供保障, 维护耕地总量和城乡建设用地总量平衡。

(二) 对建新区土地应用结构进行改善, 加快产业升级

在城乡建设用地指标置换过程中, 对于建新区的土地应用结构一定要进行改善, 同时加快产业升级转型。实践过程中, 需不断提升招商引资水平和质量, 出台相应的优惠政策, 引导外来人口、技术、资金等向置换区域流动。对第二、第三产业用地进行合理分配, 同时对新引进项目的合理性、经济型和可行性进行考虑, 以免由于拆旧成本过高产生资金不平衡的问题。对经济发展薄弱的区域, 或居住环境和的投资能力较差的地区, 仅依靠市场很难确保人口和资金充足, 因此, 政府部门一般可从政策上入手, 在公共设施、税收、户籍等方面制定优惠政策。随着人口的不断增加, 能够有效减轻土地出让压力, 确保政府资金平衡, 拉动区域经济的健康稳定发展。

此外, 对于建新区中新增的住宅商品房, 国家可通过宏观调控, 对城乡建设用地指标置换进程进行调整, 同时结合现行的房地产调控政策, 对住宅进入到市场的节奏和流量进行确定。例如, 在“供不应求”现象出现时, 政府可结块住宅供应, 而在出现“供大于求”现象时, 政府可放慢住宅供应步伐。

(三) 对城乡布局进行统筹规划

定期开展土地利用规划评估工作, 还要对城镇内部土地利用情况进行调查, 从根本上避免土地资源低效应用的问题, 对城镇土地应用潜力进行挖掘。在城乡建设用地指标置换之前, 还要以城乡规划 and 整治规划为基础, 对置换用地的新建区和拆旧区进行合理设置。与此同时, 还要对生态安全、生活便利以及生产发展方面的问题进行重点考虑, 统筹规划城乡布局。

结语

综上所述, 本文主要对城乡建设用地指标置换及其运作程序进行了分析, 最后提出城乡建设用地指标置换预警的有效建议。总之, 通过城乡建设用地指标置换预警工作的开展, 能够建立起完善的防控体系, 及时解决出现的各种风险问题, 从而最大限度发挥出城乡建设用地指标置换在城乡统筹发展中的重要作用和价值, 逐步缩小城乡经济发展差距, 促进我国社会经济的健康稳定发展。

参考文献

[1] 瞿忠群, 章明, 夏敏, et al. 城乡建设用地流转中置换指标的预警研究——以重庆市地票交易为例[J]. 中国土地科学, 2015(5): 319-427.

[2] 瞿腾, 郭杰, 欧名豪. 基于相对资源承载力的江苏省建设用地管制分区研究[J]. 中国人口资源与环境, 2014, 24(2): 619-75.