

城乡建设用地增减挂钩运行中出现的主要问题与建议

何动林

贵州省地质矿产勘查开发局测绘院

摘要：随着工业化、城镇化进程的加快，城市对土地的需求量与日俱增，而随之而来农耕地会逐渐减少，从而在一定程度上加剧了城乡建设用地之间的矛盾，而这也是促使建设用地增减挂钩政策形成的主要原因。本文以城乡建设用地土地增减挂钩政策的理论基础为切入点，来进一步分析城乡建设用地土地增减挂钩的意义，以及在运行中所出现的主要问题，从而更深层次地探讨完善城乡建设用地增减挂钩政策的相关建议，希望能让相关工作者能够对这项政策有一个更加清楚地了解与认识。

关键词：城乡建设用地；增减挂钩；主要问题；相关建议

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.20.005

前言

城乡建设用地增减挂钩具体是指城镇建设用地面积增加与乡村建设用地减少相挂钩。但是纵观其发展现状，城乡建设用地增减挂钩在运行过程中依然存在一些问题，因此我们需要通过对这些问题进行全面的分析，来提出相关的解决建议，从而更好地发挥增减挂钩政策的实际作用。

一、推行城乡建设用地土地增减挂钩政策的理论依据

（一）土地制度

我国推行的土地制度主要包括土地所有制、土地使用制度、土地登记制度，以及土地用途管制制度等。

（二）土地供给需求理论

不管是土地，还是价格，两者都既有经济价值，又有使用价值。同时又有兼顾土地供给和土地需求。其中土地经济供给的弹性体现在随着科学技术和人们认知水平的不断提高，再加上土地集约利用程度、土地利用条件以及经济社会发展需求的变化，也推动土地经济供给作出了相应的调整。而土地的需求量是社会经济发展的实际需求决定的，并且其还受人口总量、土地条件及土地政策等因素的影响。

（三）土地地租理论

地租具体是指实现土地所有权的一种经济形式，因此一切地租都是剩余劳动所创造出相关价值，同时也是劳动力体力被剥削的体现。在这里，地租作为土地所有者对剩余价值的绝对占有，因此其也是资本主义进行剥削的一种形式。

（四）土地规模经营模式

我国农业实行的土地承包到户的政策。在改革开放

初期，很大程度上激活了土地生产力，但随着经济社会的发展，土地承包到户经营模式的缺点开始显现，主要表现在以下几个方面：第一由于土地的不完整，使得土地的经营规模相对较小，进而使得土地被闲置。第二，虽然近年来，农民的生活水平在不断提高，但是由于在进行土地资源的规划设计时：一没有统一的规划标准，二没有科学的布局，从而严重阻碍了相关政策的推行。

二、城乡建设用地土地增减挂钩的意义

（一）有利于促进城乡统筹发展

城乡用地土地增减挂钩政策对推进城镇化和乡村的协调发展具有重要作用。一般土地增减挂钩工作形式就是以工补农，以城代乡，从而实现城乡的统筹发展。因此，落实土地增减挂钩政策，一方面可以提高土地资源的利用率，以从根源上杜绝土地的浪费现象，另一方面，也能更好地实现新农村的发展和美丽乡村的建设。除此以外，通过实行土地增减挂钩政策，还有利于更好地贯彻落实国家的精准扶贫政策，从而为更多需要帮助的农民提供落脚点，进而更好地推进我国新中国的社会主义建设。

（二）有利于减少农村建设用地，促进地方经济发展

随着经济的快速发展，也推动了城市化进程不断加深，因此近年来我国的城市化建设规模也在逐渐地扩大，随之而来也造成了城乡用地建设的增多，进而造成了农村人均耕地日益紧张的现象。而在这样的时代背景下，要想保持经济的发展态势，就要在总耕地面积不变的情况下，适度减少农村耕地用来周转城镇的用地指标，以有效缓解耕地紧张的问题。而土地增减挂钩政策一经颁布，就有效缓解了建设用地指标不足的问题，与此同时，也平息了农村耕地和城镇建设用地之间的矛盾，从而在促进地方经济不断发展的前提下，推进乡村的经济建设。

（三）推动农村土地管理制度改革的重要力量

土地增减挂钩政策就是在立足于城乡发展的实际情况而提出来的，所以不管为了推进城市化的进程，还是促进农村的经济发展，都得益于这项政策的颁布和实行。并且从农民的角度来说，土地是其经济收入的来源，因此，做好土地的科学管理和合理规划，就可以为农民创造更多的经济效益。并且由于土地管理包含土地确认，土地权益划分等多个方面，所以如果把这些方面能够进行明确的规范，给予相对公平的分配，那么，农民也就能深刻认识到推行土地增减挂钩政策的意义和目的，从而在此基础上实现土地资源的合理分配，进而也

可以更好地满足农民对土地的实际需求。

三、城乡建设用地增减挂钩运行中出现的主要问题

(一) 缺乏科学的土地增减挂钩计划

从土地增强挂钩政策自身的工作性质来看,因其涉及的范围十分广泛,再加上工作内容又十分繁杂,因此,土地增减挂钩是一项艰巨且又相对复杂的工作,因此在具体的工作中,不能因急于求成,而追求一蹴而就,应该做好事先的准备工作,并且还应在相应的计划指导下,按部就班地展开工作。但是在具体的推行过程中,由于地域条件的限制,导致没有制定好相关的预期计划,这也就使得在遇到突发事件时,并没有紧急处理事件的能力,从而严重影响了土地增减挂钩政策的实施效果。如在百色开展土地增减挂钩计划时,没有做好处理好拆迁旧区和建新区之间的关系;与此同时也没有划分好土地规模结构,致使在复垦时出现纠纷。总之,提前做好计划是非常有必要的。

(二) 农民积极性有待加强

一般对于所要拆迁的旧区域,大多数都是远离城镇比较远的地方,因此在这些地方生活的农民深受传统思想观念的束缚,所以在进行搬迁工作时,他们并不会积极配合。因此在实行土地增减挂钩政策时就会受到他们的强烈阻挠,进而严重影响施工的进度。另外,由于这些偏远些的地方离城市有一定的距离,所以这里的管理人员会懈怠,疏忽职守,不能很好地承担自己的责任。由此,在拆迁旧区,复垦新地的时候就会出现宣传力度不足,农民不知情等现象。总而言之,以上这些现象都会严重阻碍土地增减挂钩政策的推行与实施。

(三) 耕地占用和补充不均衡

我国很多地方政府部门在城乡建设用地增减挂钩政策运行过程中,过分注重耕地数量的平衡,从而出现了质量很差的耕地被补充进来,这一部分耕地的质量与被占耕地的质量相比,质量标准达不到应有的标准和要求,所以耕地占补不平衡问题是城乡建设用地增减挂钩政策运行中的主要问题。而土地增减挂钩政策虽然一直具有耕地占补的特点,但是要想通过合理利用土地资源,来达到耕地占补的平衡却是非常困难的。因为大多数情况下补充得耕地根本赶不上耕地被占用的速度,从而导致农民所能用的耕地资源十分短缺,进而损害农民的切身利益,而这也一定程度上打击了农民的积极性,由此可见,在这方面,土地增减挂钩政策存在明显的不足,而这也是需要我们重点关注的地方。

四、完善城乡建设用地增减挂钩政策的建议

(一) 制定完善的土地增减挂钩计划

只有制定完善的土地增减挂钩计划,才能更好地保障农民的切身利益。因此,有关部门应根据当地土地的实际情况,来制定科学合理的土地增减挂钩计划,并在此过程中,实现对各个环节的严格把控和相关政策的全面落实。与此同时,在完善土地增减挂钩计划时,还要广泛地听取群众的意见,以使其更符合民意。

(二) 激发农民积极性,强化增减挂钩土地资金的管理力度

要想更好地激发农民的积极性,就要做到以下几个方面。第一,通过加大宣传力度,拓宽宣传渠道,让更多的农民了解和正确认识土地增减挂钩政策。第二,应开展定期的培训活动来提高工作人员的专业技能和知识水平,从而使他们能更好地胜任相关工作。第三,政府部门可以建立相关的资金管理制度,来为土地增减挂钩政策提供资金和制度保障。与此同时,还应明确土地增减挂钩的收益分配方式,从而实现公平分配。

(三) 应用“双挂钩”策略实施指标置换

相关部门应该注重复垦耕地的质量提升,在建设用地的整理工作开展过程中,建立完善的耕地质量评价标准,通过对复垦耕地的质量评估,作出科学合理的建设用地质量评价,并且与建设用地的相关标准、质量和数量进行“双挂钩”式衔接。可以将一部分挂钩周转指标进行预先安排,对已经使用的建设用地周转指标进行归还和置换,在城乡建设用地增减挂钩政策运行过程中,如果相关部门超标完成土地整理和复垦任务,此时已经形成新的土地建设指标,在未来的规划和工程开展过程中,可以将新的指标进行结转和使用,对于一些没有完成耕地整理和置换任务的区域,应该对正常建设用地指标进行调整和规划。除此之外,对于一些完成规划任务存在一定难度的项目,应该结合具体情况收取一定的费用,使其有偿和超额完成复垦工作目标,最终向建设用地指标转换。

(四) 明确土地产权,切实保障农民利益

当前由于土地产权的归属不明确,加上整理工作的不规范,导致在安置农民的过程中出现各种各样的问题,因此为了更好地保障农民的权益,就要在对农民安置地点进行整理时,充分考虑土地所有者的权益,并严令禁止随意侵犯农民的产权。与此同时,还应该加大相关的宣传力度,来加强广大农民的产权意识,并使其能够充分认识到安置地点调整的现实意义,除此以外,通过加强宣传力度,还能使相关的方针政策更加公开透明化,以保证农民的知情权和参与权。

五、结论

综上所述,土地资源作为国家重要的物质资源,是农民生活的基本保障,也是推动国家发展的物质基础,因此,通过推行土地增减挂钩政策,可以更好地缓解我国的人地矛盾,土地资源紧张等问题,从而在此基础上,实现对土地资源的科学布局,合理利用,进而将该政策的作用发挥到最大。

参考文献

- [1]唐志欣,王慧,李艳艳.城乡建设用地增减挂钩的政策背景、运行模式及其问题探讨[J].曲阜师范大学学报(自然科学版),2014,01:102-106.
- [2]吕云涛.城乡建设用地增减挂钩政策:框架分析与优化策略[J].求索,2015,12:19-23.