

# 城乡建设用地增减挂钩拆旧区复垦 存在的问题及解决对策

冉文军

松桃苗族自治县自然资源局

**摘要：**随着城市化进程的加快，用地需求量也在不断增加。随之而来的，许多农耕地被占用，农民利益遭受损失。为此并且随着国民经济和社会发展第14个五年规划和2035年远景目标纲要相继出台，对耕地的管理也提出了更高的要求。其是对新建用地进行严格的把控。其中增减挂钩就是解决城乡建设用地之间拆迁旧区复垦新地的专项政策，这项政策在此类事件中发挥着极大的作用。正是如此，本文要先去分析增减挂钩政策产生的背景，然后探讨这项政策在拆迁旧区复垦中遇到的问题，最后根据问题提出相应的解决策略，从而为后期拆迁旧区和复垦提供借鉴。

**关键词：**城乡建设用地；增减挂钩；问题及解决对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.21.003

**前言：**城乡建设用地增减挂钩指的是城镇建设用地面积增加与乡村建设用地减少相挂钩。这是一项促进城乡统筹发展和农村经济发展的管理措施<sup>[1]</sup>。这样的措施利于优化用地布局，节约用地，促进城乡发展<sup>[2]</sup>。但是在现在的社会中，城建设用地拆迁旧区和土地复垦方面在实际生活中遇到了诸多难题，需要采取措施赶紧解决，方能更好地发挥增减挂钩政策凸显出来的作用。

## 一、城乡建设用地土地增减挂钩政策的理论基础

### （一）我国的土地制度

我国土地制度主要包括土地所有制、土地使用制度、土地登记制度与土地用途管制制度等<sup>[3]</sup>。土地所有制是土地制度的核心，通常以土地所有权来体现；土地使用制度集中体现土地使用权的取得；土地登记制度指土地管理部门依法按程序将土地的权属、用途、面积、使用条件等情况登记入册，向土地产权人颁发证书的制度；土地用途管制制度主要是指土地的取得需经过严格的审批，按照国家产业供地政策与七地利用总体规划供地。

### （二）土地供给需求理论

土地和价格一样既有经济属性，又有自然属性。并且又有土地供给和土地需求。土地经济供给的弹性体现在随着人们技术与认知水平的提高，土地集约利用程度、土地利用条件及经济社会发展需求的变化，土地经济供给也会有相应的调整变化。土地的需求量由经济社会发展需求决定，受人口数量、土地质量及土地政策等因素影响。总之，土地的供给和土地需求之间是相互影响，相互作用的。我国实行严格的土地用途管理机制，

对于土地进行严格把控，控制用地的非耕化，实行土地有偿制度，从而维护农民的利益。

### （三）土地地租理论

地租是土地所有权借以实现的经济形式，一切地租都是剩余劳动的创造的剩余价值，是剥削劳动力体力所得的产物。在这里，地租作为土地所有者对剩余价值的占有，是资本主义剥削的一种形式。同时，地租和价格有着密切的联系即地租是土地价格的资本化，土地价格体现了地租的使用价值。在我国实行的是土地公有制，不管是城市土地，还是农村土地都是属于公有的，故我国地租归全体公民所有，用于公共事物的发展，取之于民，用之于民。

### （四）土地规模经营与集约利用

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：一方面是因为土地的不完整，土地经营规模较小且难以使用农机化，导致生产经营成本高，农民收益很低，这些极大地削弱了农民的积极性，促使土地荒荒闲置。另一方面，虽然农民生活水平在不断地提高，但是由于村庄建设无统一规划，布局混乱。所以面对这样的困境，需实行土地规模经营。

## 二、城乡建设用地土地增减挂钩的意义

### （一）有利于城乡统筹，促进新农村的发展和美丽乡村建设

做好城乡用地土地增减挂钩工作是实现城镇与乡村共同发展的重要一环。土地增减挂钩工作主要是以工补农，以城代乡，从而促进城乡统筹发展的策略。把土地增减挂钩政策付诸到实践活动中可以有效地利用土地，节约资源，从而促进农村经济的发展和美丽乡村的建设，另外，实行土地增减挂钩政策可以把贫困地区的农民或者需要异地迁的农民集中到安置点，从而积极响应了国家大力提倡的精准扶贫政策，为建设富强民主文明美丽的新中国添砖加瓦。

### （二）适度减少农村建设用地，扩展地方经济发展空间

经济发展越来越迅速，城市建设也如火如荼地进行着，随之造成了城市用地建设增多，农村人均耕地日益紧张的局面。在这样的环境下，也是在经济迅猛发展的势头下，当务之急是需要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用地指标。因此，土地增减挂钩政策的出台在一定程度上缓解了建设用地指标

不足，同时也平衡了农村耕地和城镇建设用地之间的矛盾，从而不断地发挥地方经济发展的潜力，促进乡村经济的发展，进而为实现乡村振兴贡献一份力量。

### （三）深化农村土地管理制度改革的助推器

土地增减挂钩政策就是国家根据城乡发展的实际情况提出来的。不管是对于城镇的发展，还是对于农村的发展，这项政策的出台让民众受益无穷。对于农民而言，土地是财富的来源，对土地做好管理和规划，就是对农民最大的回报。土地管理涉及土地的确权，土地权益的划分等多个方面，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，农民就会在改革中感受到春风的到来。而土地增减挂钩政策符合社会主义市场经济发展的需求，因此，有利于土地资源的分配，进而满足农民对土地的需求。

## 三、城乡建设用地增减挂钩拆旧区复垦存在的问题

### （一）重指标轻质量，拆旧区复垦质量不理想

土地增减挂钩是让农村闲置的耕地得到充分的利用，促进资源的合理配置。但是在部分地区，相关部门只是为了完成既定的指标，也不管是否符合实际情况，就盲目地采取行动，导致部分人群不仅没有从中受益，反而成了受害者。比如，有些农民需要拆迁旧区，相关部门就对该地区的人民进行整体迁移，在没有规划的情况下，导致许多农耕地白白地闲置，从而造成资源的浪费；此外，有些农村耕地复垦后，在种植农作物时会出现土地不规整，种植的庄稼也不尽如人意的情况。总之，在土地增减挂钩政策实行的过程中，部门过分注重完成指标，而忽视工作的质量，从而导致最终的结果十分不理想。

### （二）农民意愿变化大，导致整篇区域部分无法实施

在进行拆迁旧区的时候，农民的意愿不稳定，导致相关部门不想与其商量，只顾往前行进，所以在实际过程中就会遭遇到农民的阻挡，导致部门项目无法实施。拆迁旧区和土地复垦需要一个漫长的过程，期间需要审批多个项目进行，程序繁琐，步骤繁多，这也是相关部门在实施过程中遇到的难题。农民也正是抓住部门急需自己的地方，也会狮子大开口，去想赚一笔钱。总之，面对这种种的困难，要实施的区域可能就无法按期开工，从而造成很大的损失。

### （三）建新区与拆旧区的管理模式，实施中出现问题

目前来看，关于拆旧复垦复耕的管理模式主要有两种：一种是对县域和省域内开展的增减挂钩实行拆旧区与建新区的管理模式，这一管理模式就是把省县的拆旧区和建新区之间紧密联系起来，从而便于集中管理。事情都有两面性，虽然这种管理模式建新区和拆新区之间建立了桥梁，但是在实际应用时也不可避免地存在着一些问题，比如：新旧项目之间的进程是否按期，项目的质量能否得到保证仍是一个未知数；二是跨省域的项目不需要再由拆旧区与建新区开展对应性管理，而是将管

理的重点落在拆旧区。这一管理模式已经付诸实践，并且取得了较好的效果，但其适用性还有待提升。而如何加大拆旧区的监管力度仍是今后需要跟进的重点工作。

## 四、解决城乡建设用地增减挂钩拆旧区复垦存在问题的对策

### （一）加大宣传力度

城乡建设用地增减挂钩政策是协调城市和农村两个发展空间的布局，是响应乡村振兴战略的重要举措。在实施的过程中，需要发挥多种主体的力量，主要从整体出发，统筹发挥作用。部分的功能和作用对于事物的推动没有整体的效果好。因此为了更好地开展工作，促进美丽乡村的建设，乡镇、县、市、省都要一级一级地精诚合作，利用政策宣传、标语宣传或者是网站宣传等一系列措施，让更多人全方位地认识到土地增减挂钩政策的效益性和必要性，从而引起人们的关注。

### （二）增强拆迁安置补偿力度

当拆迁旧区时都需要先给予农民一定的资金，让其先行安置，且一般情况下时政府会先把这部分钱垫付。但是正是这样的背景下，没有充分地考虑到实际情况，在补偿农民安置金的时候还是按照原有的模式进行，从而导致出现了资金不足的状况。同时，又因为农民没有从这土地增减挂钩政策中获得红利，所以人心不齐。为了改善这种局面，需要相关部门进行了相应的规划管理，就是可以在道路建设、水电建设以及网络建设等环节将资金节约下来，并将其应用于农民拆迁安置补偿中，从而让农民对政府的决策充满信心。

### （三）完善城乡建设用地增减挂钩发展的宏观保障

从宏观入手，为城乡建设用地增减挂钩提供保障，可以从以下几个方面进行：一建立完善的保障体系，维护农民的合法权益。充分发挥土地增减挂钩政策的最大优势，从根本上给予农民更大的实惠，让其从政策中获得红利；二要进一步提高相关部门的监管力度，坚决抵制违法乱纪的事情，对于没有按照规定办理的事情，需要根据相关政策进行处罚；三是充分发挥市场的基础性作用和政府的宏观调控，使两把手各自发挥自身作用。

## 五、结论

土地增减挂钩政策是一项巨大而复杂的工程。在实施的过程中，要把握住里面的尺度，紧跟发展的实际情况，然后再去下结论。总之，认清土地增减挂钩政策，然后明白这项政策的出台是城乡两个跨纬度空间的连接，具有时代性的意义。但是在知道这项政策实行的必要性以后，还需要在今后生活中遇到类似事情的时候，要学以致用。

### 参考文献

- [1] 王小林. 城乡建设用地增减挂钩工作存在不足点及改进[J]. 规划与设计, 2019, 8.
- [2] 章顺洪. 城乡建设用地增减挂钩工作的几点思考[J]. 建设管理.
- [3] 刘双振. 城乡建设用地增减挂钩政策与实施分析研究[D]. 福建师范大学, 2012, 6.