

城乡建设用地增减挂钩的利弊分析及耕地保护研究

张之鹏

沅江市自然资源局

摘要：近年来随着我国对耕地保护力度的加强，为解决城乡建设用地与耕地保护之间存在的矛盾，推广实施城乡建设用地增减挂钩政策。其在一定程度上缓解了建设用地的紧张压力，并对耕地进行有效保护。但在挂钩政策的实施过程中，也存在相应的优势和弊端。本文主要分析该政策的概念及实施方法，并重点研究其利弊，基于城乡建设用地增减挂钩政策背景提出耕地保护措施，旨在推动我国城乡用地布局趋向合理，促进新时代下农业健康发展、土地资源得到优化利用。

关键词：城乡建设用地；增减挂钩；利弊分析；耕地保护

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.02.010

前言

我国城市化进程的不断推进，促使城乡建设用地范围扩大，对耕地的占用现象也越来越普遍。而如果过度占用农田将会导致粮食安全突出问题，因此必须要在社会发展过程中有效协调粮食生产与城市建设存在的矛盾。在此背景下，国土资源部提出实施城乡建设用地增减挂钩政策，以促使耕地质量和数量得到良好保护，推动城乡用地布局规范化和科学化。不过在该项政策落实中，受限于多种因素，仍存在一些弊端和不足，通过利弊分析为耕地保护提供有效建议。

一、城乡建设用地增减挂钩政策概述

（一）城乡建设用地增减挂钩概念

对城乡建设用地增减挂钩政策的理解，则是依据我国土地利用总体规划，将部分准备整理复垦为耕地的建设用地，包括农村和城镇，重新组建新的拆旧项目区，并实施相应整理活动，在项目区内平衡各类土地面积，促使土地资源得到高效利用，保护耕地质量、节约建设用地，实现城乡用地布局合理的最终目标。在实施过程中主要是遵循农业现代化以及城乡统筹发展原则，促进基本农田高产稳产、改善农村生产生活条件，将农民权益作为政策出发点，缓解城市发展与粮食生产的现存矛盾^[1]。

（二）城乡建设用地增减挂钩实施方法

在落实城乡建设用地增减挂钩政策时，必须依靠土地利用总体规划实施，结合当地农村建设用地整理、项目区建设等规划资料，对待规划土地进行撤并以及布局调整等工作。积极调整不合理利用、不充分利用的、废弃闲置的建设用地，通常是由相关部门对整理后的耕地面积进行核定，保证建设用地与耕地面积增减等形成等量关系。而挂钩政策则是先进性安置，再进行拆迁，根

据实际情况制定合理的周转指标，规划整理后再归还，形成动态过程。而这一过程中挂钩周转指标的确定，一般需要严格按照农村居民点用地、废弃地块等的减少面积、耕地新增面积等进行等量核定。然后在项目区内采用挂钩周转指标建设用地报批，实现对拆旧项目区内的地块总量以及建设用地与耕地面积的控制。即是在政策执行中，必须确保报建地块规模不应超过已经核定批准的挂钩周转指标。而对于建设总用地规模，则不得超出农村用地减少的规模等，实现建设用地总量不增、耕地面积不少的目标。

（三）城乡建设用地增减挂钩深层涵义

深度分析城乡建设用地增减挂钩政策，可发现其核心为城镇建设用地增加、农村建设用地减少的问题。特别是近年来基于社会经济的高速发展，城镇规模迅速扩张，致使现有建设用地指标普遍出现紧张局势。为解决这一现状，在城乡建设用地增减挂钩试点地区，则是明确寻找城镇建设用地空间的主旨。结合我国城乡发展实际，重点联系农村居民点整理、废弃工矿整理等，与农村建设用地进行挂钩，从而能够满足地方建设需求。基于此，该项政策的深层涵义则是通过整理农村建设用地，以此增加城镇建设用地指标。而对于农村建设用地的整理的基本动力，则主要来自两个方面。首先是政府在保护耕地的原则上实施集约用地，从而产生农村建设用地整理需求。其次是农村经济水平日益提升，对生活环境质量提出更高要求，在改善生态以及打造宜居环境的需求下进行农村建设用地整理。多数整理区域包括农村居民点、工矿用地以及废弃砖瓦窑场等，但后两项用地的数量相对有限，而且操作简单，并借助最近几年频繁开展的复垦整理工作，有利于提高整理实效。在今后中逐渐缺失后续发展空间，由此对农村建设用地整理的重点集中在居民点方面。推动农村居民点整理的动力包括农村宅基地面积超出国家标准、废弃建筑物压占土地资源、村庄建设规划不足而导致限制土地较多以及村庄搬迁等。通过对城乡建设用地增减挂钩政策的深层分析，则可明确农村居民点整理的关键要点。但该项工作牵涉到多方面，在落实过程中将会出现诸多利弊问题。

二、城乡建设用地增减挂钩的利弊分析

（一）优势分析

通过实施城乡建设用地增减挂钩政策，其主要表现的优势体现在以下几个方面。

（1）有利于缓解用地紧张局势。实施挂钩可有效保障耕地面积不减少，在很大程度上缓解了建设用地过度占用耕地存在的压力，并能够顺应城乡统筹发展的

趋势。比如在增减挂钩政策的作用下，能够针对农村居民点以及农村工矿废弃地等进行整理，形成大片土地资源，从而减少占用优质耕地的面积，缓解农业生产与城乡建设出现的资源不足问题。

(2) 有利于规范农村居民点布局。在该政策下可对土地进行整理和复垦，基于对农村居民点的合并，能够消除“空心村”等现象，促使农村面貌得到改善。同时最近几年农村建房控制力度不大，导致部分居民点呈现无序扩张的现象。比如农村外围宅基地建设范围扩大，村内老房屋没有及时复垦等，出现一户多宅、宅基地面积超标等问题。实施城乡建设用地增减挂钩则合理规划居民点，缩小宅基地占用土地面积，对建设用地进行合理规划。并将复垦耕地用于农业生产，保障当地粮食安全。

(3) 有利于筹集大量的农村建设资金。城乡建设用地增减挂钩政策的落实，可为农村居民点整理提供稳定的资金支持，有利于推动城乡发展统筹兼顾。例如通过筹集项目资金，用于农村住房建设和安置等，可推动农村人口集中，促使城市化进程得到有效推动，实现城乡土地利用结构优化^[2]。

(二) 弊端分析

虽然城乡用地建设存在诸多优势，有效促进用地布局和规模趋向合理化发展。但同时该政策在实施过程中也会暴露出一定问题。具体分析如下。

(1) 耕地整理质量仍有待加强。在增减挂钩项目内，大多关注周转指标的确定和使用，对于拆旧土地的整理也更重视数量。当前比较常见的现象则是城乡建设占用耕地多为生产力较高的优质土地资源。而拆旧土地整理后土壤条件相对较差，无法弥补占用耕地的生产质量，不符合政策要求。因此，在整理复垦耕地时，应实施先拆旧安置、后城镇建设等模式，促使挂钩周转指标按时归还，推动复垦耕地质量符合标准，防范出现重建新以及轻视拆旧土地整理等问题。

(2) 农村居民不适应生活方式的变化。城乡建设用地增加挂钩的实施，即是对部分居民点进行拆旧处理，并转移到新农村住宅小区进行安置。其是城镇化的重要表现形式，在人口集中以及新住宅建设的过程中，公寓化住房现象普遍，致使农民的传统生活方式和习惯出现改变。虽然农村面貌得到改善、土地资源呈现节约、集中利用。但在农民失去宅基地后，其生产生活方式变化明显，比较突出的现状则是生活成本上升、耕作条件不便等。

(3) 农村土地权属不明确。根据城乡建设用地增减挂钩的实施，其主张将一部分原有居住点改为安置区，在人口集中外扩建设区域时，就会占用一部分耕地。而同时在建新地块中，主要是在城镇建设规划区范围，也会占用一部分耕地。所以土地权属问题相对比较突出。比如建新区内的农用地会被规划为建设用地，虽然在后续的复垦工作中通过新增耕地补回，但两地块的

生产能力各不相同。另外，当建设用地占用耕地面积时，土地变更登记、农用地转用手续等程序、复垦后的耕地使用权归属等，当前尚未有明确规定^[3]。

三、城乡建设用地增减挂钩政策背景下耕地保护措施

(一) 严格规范增减挂钩试点

在城乡建设用地增减挂钩实施过程中为充分保护耕地，应当严格规范试点。具体措施有以下几个方面：

(1) 革新用地指标发展方向。即是注重改善片面增加城镇建设用地指标的追求。即是严格依照土地总体规划，对居民点布局进行统筹安排，促使城镇发展与耕地保护具有相适应性。并按照当地具体情况，合理设置建新或拆旧项目区，促使建设用地总量得到缩减，优化土地资源利用布局。增加耕地面积是当前土地利用的重要要求，通过规范试点，加强耕地保护，有助于保障农业生产质量。因此在试点实践中需要纠正部分地区土地利用年度计划控制、片面追求增加城镇建设用地指标等问题，促使发展规划与实际相符合，杜绝违法违规占用耕地现象。

(2) 杜绝擅自土地置换。当前新农村建设进程不断推进，危房改造、示范村建设等工作也逐渐深化，为有效提升农民居住环境质量，则要对城乡建设用地的整理内容进行规范，必须要纳入增加挂钩试点。开展局部试点和封闭运行、有效管理和控制结果，严禁地区擅自进行试点，或是盲目扩大试点覆盖范围，严禁各种名义的土地置换以及复垦土地周转等，最大限度地控制城乡建设用地规模，保护周边耕地数量和质量。

(3) 规范限制挂钩周转指标。各地区需依照土地利用总体规划以及城乡建设等要求，科学编制符合农村发展趋势的土地整理规划，保证试点规模和布局得到优化。相关试点地区要充分落实国家所下达的挂钩周转指标，并组织有关部门和人员对试点项目进行审批和具体实施，尽量避免超过规划指标，防范跨区域设置挂钩区，不得循环使用周转指标等。

(二) 做好农村土地整治工作

做好耕地保护工作，则应重点推进高产稳产措施的开展，针对基本农田建设进行农田整治。在实践操作中要基于因地制宜原则，大力开展土地平整以及农田防护工程等。按照耕地分等定级技术的相关规范和标准，有序实施土地整治以及新增耕地质量评定验收，促使耕地产能得到有效提升。同时强化配套工程建设，在城乡统筹规划的前提下，推进耕地道路建设。另外，在土地整治工作中杜绝违法调整和收回以及强迫流转承包地，最大限度地提高耕地保护工作^[4]。

(三) 强化耕地保护保障机制

为有效加强耕地保护工作的开展，应当建立健全相应的保障机制。首先应当强化对资金整合以及使用管理，对新增建设用地给予一定的土地使用费，并对耕地开发的出让收入、开垦费以及复垦费等，积极进行资金

引导和聚合。通过采用专账管理模式集中统筹使用资金,保证原有渠道和用途不变。其次,注重做好农村集体土地诠释管理。则是在各个地区开展增减挂钩试点时,严格按照确权在前的基本要求,明确调查土地利用情况以及权属,基于调查核实后进行土地整治,尽量避免出现纠纷和争议。通常情况下对涉及增减挂钩的土地需维持原有权属不变。如存在变更情况应坚持互惠互惠原则,在平等协商的条件下进行解决,切实保障农民土地权益。

四、未来城乡建设用地增减挂钩政策实施面临的挑战

(一) 忽视用地结构优化

随着城乡建设用地增减挂钩政策的深化实施,其将会面临一定的挑战。比如在具体落实中过度追求建设用地指标,从而对用地结构的整体优化缺乏重视。当前很多地区对于建设用地指标的周转有较高的关注度和较大的期望值,部分试点地区对于指标的理解与国土资源保护相一致,但也有部分试点地区将建设用地作为核心,盲目开展整理以获得指标。例如出现先拆后建的情况,没有严格按照要求开展工作,很容易促使该地区的用地结构出现失衡状态,难以保障耕地质量,应当农业产量和收入。

(二) 利益偏向明显

目前我国城乡结构仍呈现二元化,通过实施城乡建设用地增减挂钩政策,能够将城镇与农村两个行政级别以及性质不同的区域,融合到相同的项目区。表面上消除了行政影响,但实际上我国城市与农村的区别是在长期历史中发展形成的,在政策制定和实施中,遵循偏向城市的思维导向。即是当城市利益与农村利益出现冲突时,往往是偏向城市一方。因此在同一个项目区内,由两个行政区协商事件,转而成为项目区内解决,在利益冲突下,农村权益可能会受到一定侵犯。

(三) 城市扩张外部性仍留在农村

城市化是我国社会建设中的重要举措,而在实际推进过程中,城市规模大幅扩张,占用了大量周边农村土地。但城市建设大多集中在其内部,由于扩张所导致的外部影响,均会作用于农村的用地布局、耕地生产能力以及生态环境等方面。在落实城乡建设用地增减挂钩项目时,虽然将外部性影响逐渐进行内部化,但项目区内仍是区分城市和农村。所以在增加城镇建设用地的过程中,也应当注重对农村用地布局进行优化,促使耕地数量和质量符合我国相关红线标准。不过在实践中,城市扩张的外部性影响仍没有消除。因此在未来发展进程中,需要着力改善城乡二元结构,进而消除城市扩张对农村的不利影响。

(四) 农村及农民权益保障不足

城乡建设用地增减挂钩政策的实施,对农村以及农民权益的保障面临较大挑战。由于在居民点整理工作

中,需要严格遵循我国的现行规范,即是农村居住用地不得超过 150m^2 ,但对于部分早期建造房屋而言,已经超过该标准要求。所以可将其作为新增耕地的潜力部分,不过在相关政策和文件中尚未对超出部分的补偿事宜进行明确,导致农民权益受到一定损害。另外一方面,在居民点整理工作中,重点以原居住点为基础,发展聚居区。这一过程中还需占用一部分耕地,以此扩大农村规模。但建新地块属于城镇建设规划区内,如需占用耕地面积,应当在复垦整理中新增等量耕地。而该项措施的实施,对地块性质的转变、土地变更登记、农用地转用手续办理等均缺乏相应明确规定。如果地方政府操作不当,则会侵犯农民以及农村权益。此外,建新地块位于城镇建设规划区内,在完成项目后则认定为城镇建设用地,属国有性质。根据城乡建设用地增加挂钩政策要求,需保障农用地与建设用地总量不变,所以从性质角度出发,不涉及集体土地和国有土地总量。从而牵涉到集体土地征用问题,在同一个项目区进行解决时,将会导致农村权益受损。最后在居民点整理中,开展村庄搬迁工作难度较大。受限于农村居民所形成的特定文化观念,对家园环境改变的接受程度较低,导致农村建设用地整理面临较大挑战。

结束语

综上所述,城乡建设用地增减挂钩政策有助于缓解用地压力、规范居民点、筹集农村建设资金等优势。但在实施中也存在耕地质量差、农民生活方式不适应、土地权属不明确等现实问题。因此相关地区应当辩证看待增减挂钩的实施,合理规范项目区设置。并且为实现耕地保护目标,应当注重严格规范增减挂钩试点、做好农村土地整治工作、强化耕地保护保障机制等,以此优化城乡用地结构。

参考文献

- [1] 尤佳. 城乡建设用地增减挂钩项目在嘉北郊野公园建设中的合理利用分析[J]. 南方农业, 2020, 14(06): 76-77.
- [2] 杨亚楠, 陈利根. 城乡建设用地增减挂钩政策执行扭曲分析——基于尼斯坎南修正模型的视角[J]. 国土资源科技管理, 2019, 36(02): 95-104.
- [3] 曾德珩, 杨礁, 陈春江. 城乡建设用地增减挂钩政策实施后复垦农民满意度研究——基于渝东南少数民族地区扶贫乡镇的调研[J]. 中国农学通报, 2020, 36(35): 143-149.
- [4] 赵亚莉, 龙开胜. 城乡建设用地增减挂钩政策参与扶贫的困境与建议[J]. 农业与技术, 2020, 40(18): 148-150.

作者简介: 张之鹏(1988.12-),男,汉族,研究生,山东郓城人,中级工程师,从事国土调查确权监测、测绘工作。