

城乡建设用地增减挂钩政策观察和思考

左海锋

广西省贺州市昭平县昭平镇乡村建设综合服务中心

摘要：我国国土广袤，土地资源丰富，但同样也是人口大国，因此人多地少已然成为我国发展中的常态问题，再加上近几年城镇一体化建设的速度不断加快，我国的土地资源利用也逐渐暴露出诸多问题，在目前的土地管理中主要就是通过采取严格的耕地保护制度以及节约集约用地制度来提高提高土地资源利用与开发的合理性和科学性。基于对新时代土地管理的要求，城乡建设用地增减挂钩政策应势而生，该政策在具体实施中真正的将城乡建设用地需求与提高土地资源利用率进行紧密的结合，从而实现了用地结构优化的重要目的，在当前的土地管理中也可以发现，借助城乡建设用地增减挂钩政策能够切实提高城乡土地资源配置效率，有利于增加农民收入、改善农村人居环境和保障脱贫攻坚，这也是进一步缩小城乡差距，促进乡镇地区健康可持续发展的重要举措。基于此，本文就城乡建设用地增减挂钩政策的相关内容进行了分析，以期能够为当前我国的土地管理工作提供科学的参考依据。

关键词：城乡建设用地；增减挂钩；思考

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6261.2022.01.055

引言

在当前的城乡建设工作中，人地矛盾突出的问题已经成为限制土地资源利用开发的关键问题，如今脱贫攻坚战已然打响，必须要充分发挥城乡建设用地增减挂钩政策的作用，在该政策的领导下，乡镇等相对贫困的地区可以积极优化城乡用地结构，严格按照城乡用地建设需求进行土地资源的管理与开发工作，在提高土地资源利用率的同时还能够充分发挥闲置土地的效应，同时还能够保护耕地环境，因此具有较高的经济效益、社会效益以及环保效益。

一、城乡建设用地增减挂钩概述

所谓城乡建设用地增减挂钩，就是以对土地的综合规划为基础，把那些准备整理复垦为耕地的地区，如农村建设用地等等，以及城镇地区的建设用地相互组合规划而形成建新拆旧项目区，然后通过建设新的建筑或者将旧的建筑进行拆除等措施来进行土地资源利用，在项目区中要确保耕地面积不受影响，进而达到科学布局城乡用地的最终目的。就我国的土地资源利用情况来看，虽然国土面积广阔的，但是庞大的人口数量使得人均占地面积比较小，这就需要增减挂钩政策的实施来真正挖掘出城镇土地资源的价值，以便可以更好的提高新农村的建设水平，同时这对促进城镇一体化建设上也发挥着重要的作用。

在城乡建设用地增减挂钩相关政策的运行阶段看，其主要实施内容包括以下两个方面，一是拆旧区土地复垦工程拆11日区土地复垦工程是通过拆除列入规划设计的破旧房子、晒坪等建构物同时对空闲地等复垦为耕地或农用地，土地权属不变即复垦前权属是谁的、复垦后的土地权属还是谁的，按规定已复垦的地块不能建房

或改变土地性质。拆旧房子按每平方米360元进行补偿，其他地上附着物按2016年《昭平县人民政府关于调整昭平县建设项目征收土地补偿及安置标准的通知》（昭政发〔2016〕2号）的补偿标准进行补偿；二是乡村风貌改造工程是根据各村屯拆旧区土地复垦的面积确定乡村风貌改造工程的总投资额，按设计布置实施村屯道路、村庄排污、太阳能路灯安装、修建凉亭等工程^[1]。

二、城乡建设用地增减挂钩政策的发展进程

（一）自发开展

城乡建设用地增减挂钩政策最早出现在20世纪90年代，在这一时期，我国将主要的发展重点放在了工业上，因此工业用地建设要去不断提高，与城乡建设用地需求产生了较大的矛盾，基于现实情况，城乡建设用地增减挂钩政策应运而生，该政策的实施主要作用就是缓解用地矛盾，即城乡建设用地和工业建设用地之间的矛盾，但是这一时期的政策实施中主要针对的是城市土地的置换，在优化城市布局上起着较好的作用，但实际上对大部分乡镇农村地区的土地资源利用还存在一些问题。

（二）政策引导

进入21世纪以后，我国的城市化进程不断加快，城镇一体化建设也逐渐步入正轨，建设用地指标问题的解决成为郭茹资源部的重要任务，同时也按照增减挂钩政策的实施要求对建设用地进行了整理与整合，对荒地的开发力度也不断加强，从而进一步提高了土地资源的利用效率，也积极推动了我国城乡建设工作的开展^[2]。

（三）试点运行

在2005年，我国开始正式实施该政策的试点运行工作，同时国家选定部分地区展开挂钩政策试点，以此可以结合各地区不同的发展情况制定针对性的发展规划，

通过挂钩周转指标的制定等来整体上规划各建设用地。通过对于试点地区的控制和干预，相关工作人员严格把控审批工作，同时全程跟踪挂钩周转指标等，其最终目的则是确保能够将挂钩政策中的各项举措落实到实际工作当中，最终为地区建设用地进行合理的规划。

（四）成熟运行

至2014年我国城乡建设用地增减挂钩政策已经基本成熟，同时在这一时期我国对于挂钩政策的运行与管理等工作也愈加规范，在该政策的引导下，扶贫脱贫与生态移民等工作得到推动发展。

三、实施城乡建设用地增减挂钩项目的意义

（一）经济效益

按照《国务院关于严格规范城乡建设增减挂钩试点切实做好农土地整治工作的通知》国发2010147号文件要求，项目区所得收益将全部用于我县农村、农业的建设，实践证明，充足的资金为城乡建设提供了新的动力，各地区的财政压力也得到了较大的缓解，而且各地区的建设过程中不仅可以确保个建设用地的合理规划，还能够提高土地资源利用质量，这也有利的推动了城乡地区的经济发展水平。

（二）社会效益

在挂钩增减政策的指导下，通过拆旧区的农村建设用地整治，对其土地进行复垦整理为耕地，通过耕地面积的增加给有丰富基层地区的耕地资源，从而较好的缓解用地供需矛盾；将基础设施的完善作为工作重要环节，有利于建立良好的社会主义新农村风貌让农民享受到改革开放、城市化、工业化和农业现代化发展带来的实惠，而且加大增减挂钩指标向贫困地区的倾斜这一举措也能够推动扶贫工作的实施，这也是我国脱贫攻坚战实施的重要战略举措^[3]。总的来说，挂钩增减政策为农村地区发展提供了资金支持，确保了扶贫工作的高质量开展，因此具有较高的社会效益。

（三）环境效益

在城乡建设工作中，耕地的保护工作使其重要内容，目前我国耕地保护的主要措施之一是占补平衡，而目前城乡地区还存在一些存量建设用地，将其盘活也是丰富土地资源的重要举措，在具体工作的开展中主要就是综合开发建设宅基地拆旧区，把拆旧区复垦整理为耕地，从而可以最大程度上提高土壤肥力水平，有效的改善了农作物的生长环境，在促进农户增收增效的同时还促进了生态系统的稳定，继续推进了我国生态环境相关战略的发展进程。

四、我国城乡建设用地增减挂钩政策的发展创新

（一）细化项目区管理

为了发挥增减挂钩政策的作用，进一步细化项目区管理工作势在必行。就目前来看，增减挂钩政策实施过程中的主体是拆旧区和建新区，除此之外还涉及还建区，这样就可以通过增加项目区分类的方式来起到细化项目区管理的作用。

而还建区就是把那些准备整理的规划区域，以这些区域的实际建设情况为基础，确定该区域的功能和价值的土地规划区域，通常情况下还建区处于新老区域的中间位置。在实际的管理中，在拆旧区的管理时需要按照挂钩政策的相关规定，对该片区域展开整理和复垦，然后将其作为耕地用地来使用，在拆旧区复垦完成后，还需要将所有的用地都纳入复垦项目的备选管理库内，方便对其进行后续的规划与管理；再就是针对一些安置区的管理工作，在项目区细化阶段中的安置区并不需要使用建新挂钩指标，所以在安置区复垦后可以直接开始建新管沟指标，以城乡建设用地规划为基础，对用地内的安置区展开规划。为了保障项目区各项工作的开展顺利，相关工作人员必须要遵循先安置、再拆迁、后复垦的原则开展工作，最后经过审批再进行使用^[4]。

（二）完善监督管理机制

在增减挂钩政策的实施过程中，为了确保各项政策能够真正落实在土地资源管理的各个环节当中，还需要进一步完善监督管理机制，以便可以更好的约束相关部门、人员等方面的工作。一是要加强监管工作，以便可以及时发现各种违规土地操作行为，比如在审批环节中，通过监管工作可以保障审批环节的燕歌行，确保所有的项目都得到国土资源部的批准，避免部分地方政府在利益驱使下随意增加或者建减少试点的数量，或者避免出现擅自扩大试点范围的现象，确保城镇建设用地能够规范进行；二是要建立健全项目区的验收机制，验收工作的开展是确保个项目区都能够规范建设的关键，在验收环节中应该加强对复垦耕地质量的监管工作，同时还需要做好项目区耕地质量的持续性检查体系，通过这一措施环节项目区内耕地面积减少以及耕地质量下降问题^[5]；三是要加强周转指标的监管工作，在增减挂钩的政策实施要求下，在周转指标使用后的应当归还复垦耕地，按照这一共同工作要求，各级国土资源部门需要设立台账，以便可以做好登记和管理的工作，确保周转指标的自大、使用、归还等各环节的有序进行。

（三）加强指标分类的准确性

在城乡建设工作的开展过程中会遇到各种突发情况使得相关工作的开展受到限制，所以管理人员要对挂钩指标展开进一步明确，对各类指标展开详细分类，确保其能够满足城乡建设过程中出现的各类情况，同时有效

提升城乡建设用地的科学性和严谨性,最终促进城乡地区土地资源的使用效率。关于指标分类来说,提高其准确性的相关工作主要有以下方面,一是确定保障指标归还,该举措同时也是保障农民利益的重要手段,这就要求管理人员在完成复垦工作以后,还应当尽快为农民提供居住保障以及资金补贴,这一措施一方面能够有效确保农民利益不受到侵犯,另一方面还能够维护城乡建设工作的正常秩序;二是要积极解决安置资金匮乏问题,针对这一问题首先需要展开复垦归还挂钩指标工作,同时还应当将资金纳入城镇建新结余指标当中,通过这一措施突破资金不足的瓶颈难题;三是要保证农村建设用地整理指标与城镇结余建新指标之间的对等性,这是确保科学、合理规划城乡建设用地的保障和前提^[6]。

(四)健全审批程序

审批环节是推动城乡建设有序进行的关键环节,只有最大程度上保障审批工作的完整性和系统性才能够真正将增减挂钩政策落实到城乡建设的各个环节当中,并保障城乡建设用地布局规划的科学与合理,避免在城乡建设中出现资源分配不均、用地规划不合理等问题。在审批工作的开展中,可以进一步拓展审批的范围,比如农村土地的整治和建设方面,像农村地区常用土地的类型比较多,包括了种植用地、交通建设用地、公共用地等等,可以按照农村建设要求,并结合审批工作对相关用地开展综合性的政治工作,这也有助于相关部门能够更全面的了解农村地区的建设用地情况,以便于更好地对城乡建设用地进行布局和规划。在增减挂钩政策的指导下,可以将农村土地整治项目与增减挂钩项目相结合,在农村土地整治的过程中,对于需要复垦为耕地的项目区进行挂钩指标的申请,在此基础上还需要有关部门能够统一进行管理,管理期间还可以按照挂钩指标的类型进行针对性的管理,全面提高项目区的管理水平,从而保障各项政策的有效落实^[7]。

(五)创新增减挂钩模式

城乡建设用地增减挂钩政策的发展过程中也会面临各种情形,为了提高该政策在城乡建设中的适应性,还需要进一步新增增减挂钩模式,比地票交易的运行模式的实施,其主要是通过落实地票交易模式来确保城乡建设用地增减挂钩政策的作用发挥。在实际操作中,首先需要土地权利人按照有关规定的要求进行申请,即到有关部门中提交将土地复垦为耕地的申请,需要注意的是,所申请的土地规模应达到一定的要求,并且需要将所申请的土地项目整理成为地票项目;然后有关部门就可以按照申请要求进行审核工作,主要审核的内容包括土地权利人是否符合要求,土地情况是否符合申请要求

等,然后就可以选择合适的土地进行复垦工作,进而对申请成功的土地权利人发放地票凭证^[8];之后有关部门需要选择合适的场所作为地票交易的地点,进而组织地票交易活动有序地开展,然后需要地票交易所要将地票进行打包,并定期组织公开拍卖;交易结束之后,所获的交易款可以作为城乡建设用地复垦的成本费用,以及有关的管理成本和融资成本,当复垦工作完成之后,所剩结余交易款可以用作土地权利人的补偿款项。

结语

综上所述,城乡建设用地增减挂钩政策是提高土地管理利用效率的一项政策创新,是土地利用从增量供给向存量挖潜的必然选择。如今我国城镇一体化建设要求不断提高,城乡建设用地的要求也随之提高,在土地资源的开发建设中,还需要切实维护农民的主体地位,在充分尊重农民意愿并保障农民合法权益的基础上推动城乡建设用地增减挂钩政策,而且要注重挂钩规模应严格确定程序,充分结合当地经济社会发展水平,因地制宜,做到适度安排、适时安排,明确控制范围,避免大拆大建,避免盲目超前建设,在实际工作的而开展中也要重视对项目区的管理,加强监督等等,从而确保城乡建设用地增减挂钩政策的作用发挥。

参考文献

- [1]刘少坤,林树高,王有小.城乡建设用地增减挂钩政策演变及其特征研究[J].湖南农业科学,2021(1):96-101.
- [2]杨军.我国城乡建设用地增减挂钩政策发展及创新研究[J].河北农机,2021(11):123-124.
- [3]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(18):148-150.
- [4]贺来喜.对城乡建设用地增减挂钩政策的若干思考[J].决策探索(下),2018(06):10-11.
- [5]刘崴,李莉,陈凯雷,杨立娟.城乡建设用地增减挂钩用地政策分析[J].国土资源,2017(12):44-45.
- [6]牛勇平.城乡建设用地增减挂钩政策的经济学分析[J].山东工商学院学报,2017(03):1-8.
- [7]白杨.我国城乡建设用地增减挂钩政策研究[D].吉林财经大学,2017.
- [8]谭林丽,刘锐.城乡建设用地增减挂钩:政策性性质及实践逻辑[J].南京农业大学学报(社会科学版),2014(05):76-83.

作者简介:左海锋,男,本科,工程师,方向:自然资源。