

城乡建设用地增减挂钩项目助力脱贫攻坚的模式研究

——以阜平县楼房村为例

陈猛超, 王小云, 刘子千, 许月明, 胡建, 李琨 (河北农业大学商学院, 河北保定 071001)

摘要 从楼房村项目安置补偿方式、建设方式、管理方式三方面, 分析了阜平县楼房村城乡建设用地增减挂钩项目助力脱贫攻坚特有的模式, 探讨了“楼房村模式”存在的不足, 并提出具体的建议, 为破解我国其他贫困地区易地扶贫搬迁提供参考。

关键词 城乡建设用地; 增减挂钩; 脱贫; 易地扶贫搬迁

中图分类号 S-9 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2017)12-0207-02

Model of Link the Increase and Decrease of the Rural-urban Construction Land Use Projects Helping to Alleviate Poverty ——Taking Loufang Village of Fuping County as an Example

CHEN Meng-chao, WANG Xiao-yun, LIU Zi-qian et al (Commercial College, Agricultural University of Hebei, Baoding, Hebei 071001)

Abstract From the three aspects of allocation and compensation mode, construction mode, and management mode, we analyzed the endemic model of link the increase and decrease of the rural-urban construction land use projects helping to alleviate poverty in Loufang Village of Fuping County, the existing problems of “Loufang Village mode” were explored, the concrete suggestions were put forward. It will offer reference for relocating the poor in other poor areas.

Key words Rural-urban construction land use; Link the increase and decrease; Alleviate poverty; Relocating the poor

在工业化、城镇化高速发展的时期, 我国城镇建设用地供需关系紧张与农村居民点用地效率低下、较富裕地区建设用地指标紧张与贫困地区土地闲置等现象并存, 为盘活贫困地区闲置土地资源, 解决较富裕地区的建设用地指标不足问题, 我国出台了一系列举措。经中央批准, 在 2014 年允许国家确定的 11 个连片特困地区将增减挂钩节余用地指标在省域范围内流转使用; 2015 年 11 月 29 日《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出“利用增减挂钩政策支持易地扶贫搬迁”; 2016 年 2 月 17 日, 国土资源部制定的《关于用好用活增减挂钩政策积极支持扶贫开发及易地扶贫搬迁工作的通知》提出“增减挂钩指标向贫困地区倾斜并拓展贫困地区增减挂钩节余指标使用范围”; 2016 年 3 月 28 日, 河北省国土资源厅关于转发的国土资源部《关于用好用活增减挂钩政策积极支持扶贫开发及易地扶贫搬迁工作的通知》提出“省厅在安排增减挂钩指标时, 重点支持贫困县(市)的扶贫开发和易地扶贫搬迁工作, 对国家确定的燕山—太行山片区特困地区和片区外国家扶贫开发工作重点县共 46 个县(市), 可将部分节余指标在省域范围内挂钩使用”; 2016 年 7 月 11 日《河北省国土资源厅关于启动城乡建设用地增减挂钩节余指标库的通知》提出“为河北省国家级贫困县制定一些特殊的土地政策, 政策期限上限定在 2018 年底”。

阜平是国家级贫困县, 燕山—太行山国家集中连片特困地区扶贫开发重点县, 是燕山—太行山片区区域发展与脱贫攻坚试点, 2012 年 12 月 30 日, 习近平曾专程到阜平县“访贫”。阜平辖 209 个行政村, 22.80 万人, 2016 年建档立卡贫困人口 5.77 万人, 贫困发生率达 25.31%。近年来, 通过国家的大力扶贫开发, 贫困发生率逐年下降, 但与其他地区相

比贫困发生率仍较高。国土资源部连续 3 年对阜平在政策、项目等方面给予了应保尽保, 2016 年阜平已有 34 个行政村实施城乡建设用地增减挂钩项目, 其中阜平镇的楼房村项目进展较快, 为其他试点起着示范带动作用。

1 楼房村模式

1.1 楼房村概况 楼房村涉 9 个自然村, 分布较分散, 距中心村较远, 道路交通不便; 全村共计 246 户 654 人, 其中 2016 年建档立卡贫困人口 118 户 216 人, 贫困发生率 48%, 远远高于县贫困发生率。项目区现有集体用地 13.15 hm^2 , 建新区占用原建设用地面积 2.55 hm^2 , 复垦区面积 14.73 hm^2 , 新增耕地面积 7.95 hm^2 , 新增建设用地面积 0.43 hm^2 , 可节余建设用地指标 7.52 hm^2 , 可流转指标收益 7 900.20 万元, 其中工程类支出达 5 165.58 万元, 补偿类支出达 3 460.05 万元, 支出不足部分由财政资金补贴。

1.2 楼房村项目安置补偿方式 楼房村安置补偿方式由住房安置、货币安置、生活保障三项构成, 拆迁补偿支出达 814.18 万元, 主要包括新址征地费、评估费、房屋拆迁补偿、临时安置补助费、停产停业费等其他费用; 安家补贴费支出达 770.05 万元, 物业取暖支出达 908.92 万元, 养老保险达 804.00 万元。

1.2.1 住房安置。 楼房村共建设 9 栋楼房, 其中 8 栋 4 层楼房, 1 栋 5 层楼房; 共 144 套不同户型的房子, 其中有 36 套 65 m^2 , 36 套 90 m^2 , 72 套 106 m^2 , 且每户住宅配置一处 15 m^2 地下室, 全村选择住房安置补偿的有 93 户。

坚持以人均住房面积不得超过 25 m^2 , 以原住房财产换现住房, 以评估价款换新住宅的原则, 村民应购房面积的部分按照优惠价计算, 超过应购房面积的部分按市场价计算(优惠价从 1 150 元/ m^2 至 1 450 元/ m^2 不等, 市场价比优惠价高 100 元/ m^2)。村民自己付款, 政府不予补贴; 个人原住房财产评估价超出需求住房面积价款的部分, 可进行货币补偿。

基金项目 河北省社科基金项目(HB16YJ054); 河北省科技厅项目(16457511D); 河北省教育厅项目(BJ2016072)。

作者简介 陈猛超(1991—), 男, 河北河间人, 硕士研究生, 研究方向: 土地管理理论与政策。

收稿日期 2017-02-28

因贫困无能力支付剩余购房款的,经村民代表会通过,本人可暂时入住,房产所有权保留为楼房村民委员会所有,经公证处公证3年内缴清所欠房款后,房产所有权归本人所有,自动转移。未缴清所欠房款的,房产不得实行买卖及其他实质性处分,包括不能抵押贷款等。

为确保村民住得起房,对每户进行购房补贴,资产评估价格低于应享受购房价款80%的,村委会补贴到应购房价款的80%,剩余的20%价款自己缴纳。贫困户按国家移民搬迁有关政策享受每人1.2万元的补贴;非贫困户按每人1.0万元进行补贴。

1.2.2 货币安置。已经在村域外拥有个人房产的,鼓励其货币安置;选择货币安置对象需提供拥有或购置其他住房的有效证件或证明,经乡、村2级确认后,进行货币补偿;获得货币安置的农户不再享受物业费及取暖费补贴,但可享受其他住房安置的全部优惠政策,全村选择货币安置的已达153户。

1.2.3 生活保障。村民搬迁至楼房村集中居住社区,给予应购住房建筑面积每月5元/m²的物业费用补贴,并逐年补贴至小区物业管理单位,补贴期限10年。实行统一供暖的,给予住户应购住房建筑面积每年不超过20元/m²的取暖费专项补贴并逐年补贴至小区物业管理单位,补贴期限10年。物业和取暖补贴实行专户管理,超出应购面积不予补贴,选择货币安置方式的村民不享受此优惠政策。

安置对象60周岁以上的参保居民(年龄截止时间2015年7月1日),由村委会按每人4万元的标准趸缴,县财政建立全县统一的养老补贴专户,用于养老待遇补贴。将养老待遇领取标准每人每月在上级发放养老金基础上补贴到300元,从整体搬迁全部入住后执行。

鼓励和引导安置对象在50~59周岁(年龄截止时间2015年7月1日)参保居民选择较高档次缴费,缴费不满15年的,可一次性补缴至15年,全部纳入全省统筹基金。个人选择适当缴费档次逐年缴费和趸缴(个人累计缴费和趸缴达15500元),村集体给予相应的补贴(15500元),使其个人账户累计在31000元以上,60周岁以后每人每月领取养老待遇300元以上。对通过正常缴费和趸缴个人账户无法达31000元的(涉及57周岁,58周岁,59周岁),可将缴费和趸缴后的剩余资金(31000元减去实际缴费和趸缴金额)由村委会和参保人共同一次性缴到全县养老补贴专户,由养老补贴专户将每人每月领取的养老待遇在上级发放的基础上补贴到300元。选择参加职工养老保险的不再享受此项政策。

1.3 楼房村项目建设方式

1.3.1 布局合理,尊重民意。楼房村项目实施之前,县、镇、村3级干部深入全部农户了解农民意愿。在全部农户认可后才开始实施楼房村项目,并在实施时采用滚动开发建设模式,在现状基础上,结合未来建设时序,对原有村内道路进行优化拓展,强化中心,改善环境,形成一个有机生长的农村社区。针对楼房村地势复杂、高低落差较大的情况,项目规划充分尊重地形,用T字型道路串联各个平台,打造成高低错落的山地村庄景观。保留原有幸福院、戏台,并在旁边新建

村民活动中心,与南侧村口公园、中心广场共同构成村庄的公共核心;入村口设置牌坊和景观构筑物,增强村庄标识;住宅成组分布,每个组团内设置小游园;住宅层高控制在5层以下,大部分为4层,每户设置地下杂物间;宅前屋后安排菜地,延续村庄生产生活景观。

1.3.2 传承与创新并行。楼房村项目保留村庄现有主要交通路径,避免原有交通路径的消失;保留村庄现存特有生产工具(如石磨、碾子等),将其运用到未来农村社区的景观构筑物中,营造村民熟悉的生活场景。在考虑村民活动习惯、各类公共设施需求人群的关联性和集中布置的用地集约性需求下,楼房村创新采用集聚建设方式,将各类公共设施集中于村庄中心,以达到节约用地、提高使用效率、营造良好的村庄围合氛围的目的。

1.4 楼房村项目管理方式

1.4.1 构建了政府主导、国土搭台、多部门协作的责任机制。阜平县坚持政府主导、专家领衔、公众参与、部门合作、科学决策的工作方针,形成政府主导、国土部门搭建平台、相关部门积极参与、各司其职的责任机制。成立县城乡建设用地增减挂钩试点工作领导小组,县委书记为政委,县长为组长,国土资源局局长任副组长,其他相关县领导出任组成员;阜平镇政府为楼房试点项目责任主体,国土资源局为业务牵头单位,并成立工作小组,由阜平镇书记任组长、阜平镇长任副组长,镇骨干力量和楼房村两委干部任成员。

1.4.2 定期开展督导检查。阜平县领导小组加强对楼房试点工作推进督导检查,定期深入项目区调查情况,协调解决项目推进中的重点、难点问题,并能及时召开工作调度会和现场观摩会,总结经验做法,确保楼房试点工作顺利推进。

2 楼房村项目实施中存在的问题

2.1 资金筹措方式单一,管理不科学 楼房村项目实施过程中资金主要靠财政资金和流转指标收益资金,社会资金投入较少,各部门惠农资金不能得到统一整合,导致资金得不到有效整合,以致于资金匮乏,甚至出现工程前期资金由项目承包商垫付的现象,并且存在资金不能按照计划使用的现象,部分项目实际经费已经远远超出预算经费。另外,资金审批手续复杂,部分资金不能及时到位,导致工程进度缓慢。

2.2 农户收入不稳定 虽存在相关政策要求增减挂钩收益必须返还给农户,但是由于缺少如何返还的方案,所以收益不能准确及时返还给农户。农户搬入楼房后花费明显增多,原来农户可以依靠种植房前屋后的闲余土地种植蔬菜,蔬菜可以自给自足。搬迁后农户的土地集中进行流转,农户的收益与土地承包商的效益直接挂钩,如何保障承包商能为农户带来稳定的收益、承包距离建新区较远的耕地的承包商能够方便耕种值得思考。

2.3 项目周期长,安置难度大 项目区涉及农户数多,项目实施过程复杂,前期准备工作艰难,需乡镇干部入户调查,了解全部的农户搬迁意愿;开展确定建新区地址、评估农户房屋财产、拆迁农户房屋、新建建新区、引导农户统一搬迁等工

4 结论与展望

健康的生态环境是一种有利自然资源,也是区域竞争力的重要影响因素和必要武器^[9]。该研究借助于 SPSS 软件,应用主成分分析法初步测算了 2002—2012 年重庆市生态竞争力,其结果可为重庆生态建设与经济发展提供科学依据与实践指导。

在指标的选取过程中,由于获取数据的限制性,不能将所有指标都罗列出来,也有某些指标内涵存在少许的重叠。在评价模型的计算过程中,虽然避免了权重选择的人为随意性,但是在因子提取中不可避免会存在少许数据的缺失造成一定的误差。

生态竞争力作为一个前沿科学问题,开展各地生态竞争力分析与研究将对当地生态环境改善具有重大理论指导意义。区域生态竞争力的评价与预测将对未来生态重庆的建设与发展提供科学的指导。因此生态竞争力这一热点问题将在以后的研究中继续深入,不断完善,为区域政策的制定提供更有科学意义的理论支持。

参考文献

- [1] KILSON M, MARTIN R, TYLAR P. Regional competitiveness: An elusive yet key concept[J]. *Regional studies*, 2004, 38(9): 991-999.
- [2] 芦岩, 陈柳钦. 国内区域竞争力研究综述[J]. *上海财经大学学报*, 2006, 8(4): 92-96.

- [3] 中国科学院可持续发展战略研究组. 2012 中国可持续发展战略报告——全球视野下的中国可持续发展[M]. 北京: 科学出版社, 2012: 1-9.
- [4] 宋小芬. 生态环境与城市竞争力[D]. 广州: 华南师范大学, 2003: 10-30.
- [5] 叶琪. 环境竞争力理论研究的历史回顾与前沿探析[J]. *福建师范大学学报(哲学社会科学版)*, 2011(4): 7-11.
- [6] 肖红叶. 中国区域竞争力发展报告(2005)[M]. 北京: 中国统计出版社, 2006: 1-527.
- [7] GASPARATOS A, EL-HARAM M, HORNER M. A critical review of reductionist approaches for assessing the progress towards sustainability[J]. *Environmental impact assessment review*, 2008, 28(4/5): 286-311.
- [8] 鲁金萍, 郑立. 中国部分省区生态环境竞争力探析[J]. *中国生态农业学报*, 2007, 15(6): 175-178.
- [9] 何炎斯, 李进华. 基于可持续发展战略的生态竞争力评价: 以安徽省为例[J]. *长江流域资源与环境*, 2013, 22(4): 462-467.
- [10] 重庆市统计局, 国家统计局重庆调查总队. 重庆统计年鉴 2013[M]. 北京: 中国统计出版社, 2013.
- [11] 中华人民共和国环境保护部. 生态县、生态市、生态省建设指标(修订稿)[A]. 2007.
- [12] 李宗尧, 杨桂山. 经济快速发展地区生态环境竞争力的评价方法: 以安徽沿江地区为例[J]. *长江流域资源与环境*, 2008, 17(1): 124-128.
- [13] 龙伟, 郑钦玉, 何艺, 等. 重庆生态城市指标体系的建立及综合评价[J]. *西南农业大学学报(自然科学版)*, 2006, 28(5): 881-884, 888.
- [14] 武松, 潘发明. SPSS 统计分析大全[M]. 北京: 清华大学出版社, 2014.
- [15] 郑立, 鲁金萍. 新疆生态环境竞争力分析[J]. *边疆经济与文化*, 2005, 22(10): 4-6.
- [16] 王崇举, 黄志亮. 东西部开发比较研究及西部大开发战略抉择[M]. 重庆: 重庆出版社, 2003.
- [17] 李建平, 李闰榕, 王金南. 中国省域环境竞争力发展报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 1-686.

(上接第 208 页)

作。阜平县大多数村庄处于山区地带,给施工带来较大的难度,并且建新拆旧地块在实际操作过程中存在诸多不确定因素,特别是农户意愿不稳定^[1-2],导致项目周期过长;村内农户较多,不乏素质偏低的农户,这给房屋的评估及分配带来很大的考验。

3 对策建议

3.1 规范资金使用,拓展融资渠道 财政局制定增减挂钩指标返还方案,整合挂钩指标收益资金和村村通、安全饮水、危房改造、电网改造、农村面貌提升、发改、移民、扶贫等各类涉农资金,对统筹资金设立专项账户,实行专人、专户、专账管理,确保按程序运作,专项专用;由县纪委、监察、审计成立资金使用监督小组,对项目的资金使用情况进行全程跟踪和监督检查、审计核算。

在政府的引导下,首先以土地预期收益向金融机构贷款,并组建投资公司、担保公司等融资平台,创新融资方法,争取金融机构资金,建立完善“投资、建设、出让、偿还”投融资机制。其次制定优惠政策,引导企业等社会资本^[3]。

3.2 探索土地经营新模式 积极采取“政府统筹+村级组织推动+农户入股参与+企业开发经营”的山区综合开发模式。通过高效地土地流转、高标准整治建设和高品质开发利用,推进一、二、三产业融合发展^[4]。将土地经营权按面积折

合成股份流转村委会,村委会代表农户以土地入股,与农业公司合作开发经营,项目区经营效益由村委会代表农户与企业按比例分成,并设定保底收入,确保农户的“三金”(股金、分红金、打工薪金)得到保障^[5]。

3.3 尊重意愿,先易后难 坚持以农户为主体,按照自愿自主自治的原则,是否参与项目、补偿方式选取、住房选址、户型选取等重要事项由农户自己做主^[6]。政府在项目开展前制定好安置补偿标准、安置补偿方式、过渡安置方案、组织搬迁方案、土地权属调整方案、房屋分配方案等,并在项目点进行公示,获取农户意见。在实施项目时因地制宜,统筹安排,先易后难,优先选取农户积极性高的项目区开展工作。通过示范,以点带面逐步推进。

参考文献

- [1] 秦博. “增减挂钩”如何实现易地扶贫[J]. *中国土地*, 2015(7): 42-43.
- [2] 畅瑞, 左小清, 庞霓. 浅析城乡建设用地增减挂钩政策在德宏州易地扶贫搬迁工作中的作用[J]. *浙江农业科学*, 2017, 58(2): 333-334.
- [3] 邱铃章. 天津市、成都市城乡建设用地增减挂钩模式的启示[J]. *发展研究*, 2010(10): 32-35.
- [4] 潘文静. 阜平盘活土地资源助力脱贫攻坚[N]. *河北日报*, 2016-06-16(003).
- [5] 高云才. 贫瘠的黄土咋变出了“三金”? [N]. *人民日报*, 2016-06-26(010).
- [6] 姚树荣, 龙婷玉. 基于精准扶贫的城乡建设用地增减挂钩政策创新[J]. *西南民族大学学报(人文社科版)*, 2016, 37(11): 124-129.