

城乡建设用地增减挂钩中农民“被上楼”现象分析与对策

王 扬¹, 聂宜民^{1*}, 孙常琴², 赵翌辰³, 王文霞², 傅 健³

(1. 山东农业大学资源与环境学院, 山东泰安 271018; 2. 山东省招远市国土资源局, 山东招远 265400; 3. 烟台市国土资源局, 山东烟台 264003)

摘要 分析了城乡建设用地增减挂钩工作中农民“被上楼”现象及其原因, 并为相关问题的解决提出相应对策: 应充分调查当地村民的生活方式, 从设计安置区模式、落实资金、完善建后管理 3 个方面促进城乡建设用地增减挂钩政策的顺利实施。

关键词 城乡建设用地增减挂钩; 农民; “被上楼”; 对策

中图分类号 S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)09-04146-02

Analysis and Countermeasures for the Phenomenon "Be Forced to Go Upstairs" in Linked Change of Rural-Urban Construction Land

WANG Yang et al (College of Resources and Environment, Shandong Agricultural University, Taian, Shandong 271018)

Abstract The phenomenon of farmers be forced to go upstairs in linked change of urban-rural construction land and reasons were analyzed, the corresponding countermeasures for solving correlated problems were put forward: fully investigate local farmers' life style, promote the operation of the policy from threes aspects of designing settlement area mode, implementation of funds and perfecting management after building.

Key words Urban-rural construction land in linked change; Farmers; "Be forced to go upstairs"; Countermeasures

城乡建设用地增减挂钩(以下简称“挂钩”)是指依据土地利用总体规划,将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块(即“拆旧地块”)和拟用于城镇建设的地块(即“建新地块”)等面积共同组成建新拆旧项目区(以下简称“安置区”),通过建新拆旧和土地整理复垦等措施,在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上,最终实现增加耕地有效面积,提高耕地质量,节约集约利用建设用地,实现城乡用地布局更合理的目标。土地整理是我国政府解决日益紧张的人地矛盾的必然选择,是实现耕地总量动态平衡、提高农业综合生产能力、增加农民收入和促进农村经济发展的重要手段^[1-3]。但是,目前我国实行的“挂钩”中,主要是政府行为,农民“被上楼”现象凸显,解决这一问题成为当下进行挂钩的关键。笔者从规划设计安置区的角度进行分析,提出解决农民“被上楼”问题的对策建议。

1 城乡建设用地增减挂钩政策实施中农民“被上楼”的现象

近年来我国实施的城乡建设用地增减挂钩政策在促进土地集约利用、优化用地结构、保护耕地等方面都取得了一定成效。然而,许多地方政府在执行该政策过程中,尤其是对原有居民的安置出现了诸多问题。农民往往被整村搬迁,从富于乡村生态气息的传统住宅搬进格式化的“城镇化”高楼,“被上楼”的农民身份依然是农民,生活方式却被彻底改变,各种生活成本骤增,农具无处堆放,家禽牲畜无处饲养,蔬菜无地种植,农作物无地保存,耕田种地甚至要坐车,原本的熟人社会也被强制迁入陌生人社会。国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任李铁在接受采访时指出,“增减挂钩办法”在实际执行中存在的最突出问题,是“强迫农民进入新建的楼房,而不考虑农民的生活习惯,也不考虑他们的收

入是不是能支撑起搬到楼里后的消费”^[4]。

针对这种“被上楼”的现象,如何做好原有居民的安置工作,怎样设计安置区的模式就成了当前的重要工作。土地整理是国家、政府的事情,也是广大农民的事情,“挂钩”想要获得健康、快速和可持续发展,就必须保障农民的利益,得到广大农民的支持。

2 农民“被上楼”现象折射出的挂钩政策实施中存在的问题

挂钩从集约利用土地,腾退建设用地的初衷,演变成农民的“被上楼”,其根本原因是在对原有居民的安置上没有充分考虑农民的意愿与利益,对于安置区的规划设计存在人性化缺陷。

2.1 农民居住意愿问题

2.1.1 农民的安土重迁情结。拆旧过程中许多居民,尤其是老年人不愿意到其他村租赁房屋居住。从旧村拆除到新村建成大多需要 1~2 年的建造时间,在这段时间,大多数世代代生活在本村的老人有的因为腿脚不便,有的由于故土情结,都不愿意到其他村租房居住。

2.1.2 安置区小高层模式不符合农民的需求。目前大多数原址安置都是建造千篇一律的小高层,而实际上不同年龄阶段不同工作的人群对于居住环境有不同的需求,比如老年人大多喜欢环境优雅楼层较低的,中年人有子女喜欢房间多的,这便造成了结构单一的安置区只能满足一部分人的需求。

2.2 拆旧安置资金问题

2.2.1 对于原有居民的安置补偿方式不合理。现在的安置补偿大多是以住户以前的房屋面积为标准一次性给予,而农村以种植养殖为主的农户还是较多,这种补偿方式对那些以务农或者养殖为生的农民造成了生活上的困难;其次,对村里 80 岁以上的老年人以及村里的残疾人的补偿方式没有特殊的关注。

2.2.2 土地及房屋价值评定不合理。现有的拆旧补偿对于农民房屋以及土地的价值评定没有一个规范合理的评价标

作者简介 王扬(1987-),男,山东烟台人,硕士研究生,研究方向:土地信息系统, E-mail: 649824345@qq.com。* 通讯作者,教授,博士生导师,从事土地资源利用与地理信息系统研究, E-mail: ymnice@sdau.edu.cn。

收稿日期 2013-03-21

准,让当地农民不放心,也从不同程度上损害了当地农民的利益,甚至出现了欺诈农民以及“特殊户”的现象。

3 解决农民“被上楼”问题的对策建议

3.1 规划设计农村居民拆旧安置模式

3.1.1 边拆边建,减少租住率。拆旧区由原来的人口整体搬迁转移,转变为有计划的分批拆旧,并且一边拆一边建。当下的大多拆旧区模式是把整个村全部一次性暂时搬走,一次性全部拆掉,然后整体新建,这种模式给大多数村民生活造成了不便。在分批搬迁新模式下,先拆那些闲置房屋比较多的区域,然后新建楼房,新楼房容积率大,楼房建好后可以把上批搬走的和下批即将要拆的居民安置到里面居住,这样就可以减少当地村民搬迁的不便,解决“被上楼”农民不愿到邻村租住的一大难题。

3.1.2 在农村安置区新建老年公寓。当下农村许多年轻人外出打工学习,闲置的老房子里以老年人居住较多。而大多数老年人由于上下楼梯不方便,以致他们抵制居住较高的楼房。因此,在农村安置区新建老年公寓是非常有必要的。在选址上,寻找村里一片环境优雅的区域;在房间设计上,把卧室设计得较大一些,方便子女对父母的照顾。同时,建造这些老年人公寓要询问当地老年人的要求,这样可以充分调动老年人的搬迁积极性。

3.1.3 在安置区域规划种植养殖户专门区域。提前调查好本村改造后还想继续从事种植养殖行业的户数,根据户数种植养殖特点,统一建设种植养殖专业户区域。这样既可以方便建成区建后的管理,又可以调高生产效率,保障养殖户的生计。

3.2 落实安置资金

3.2.1 落实建后村民的社会保障。首先,建成的新村除了安置本村村民的楼房外,还有很多剩余的,这部分可以用来对外出租为村民提供社会保障;其次,挂钩实施腾退的建设用地以及增加的耕地为村民提供增收的机会^[5],从而让村民更加乐意参与拆旧规划来。

3.2.2 拆旧安置补偿资金科学评定。德国、荷兰等国家土地整理都要进行多次土地价值评定,以合理地调整土地和补偿^[6-8]。应借鉴先进国家的成功案例,科学地评定土地价

值,给农户一个公平合理的安置补偿费用。同时,政府应设立专门的监督咨询部门,一是解决农民由于缺乏相关知识的疑惑,二是防止房地产商欺诈农民的现象发生,让农民拆得放心,住得满意。

3.3 完善建后管理 为维持建成村的正常秩序,促进当地的发展和繁荣,满足当地村民物质和文化活动,对建成村进行一系列的自我管理或行政管理活动是非常必要的。笔者认为,建新村管理应以村民的自我管理和自我服务为主,政府加以引导的模式。这种管理模式可以更好地调动村民参与挂钩的积极性,更好地根据实际情况满足当地村民的需要。

4 结语

城乡建设用地增减挂钩是促进土地节约集约利用,统筹城乡发展的一项新的政策工具,其实质是通过农村建设用地的整理、迁移,实现城乡用地布局的调整和优化^[9]。该研究的主要目的在于从规划设计的角度解决挂钩中“被上楼”现象,提高农民参与实施挂钩的积极性,改善农村居住环境,提高农民的生活质量,推动城乡统筹发展和城乡一体化的进程,实现城乡之间建设用地的合理利用和优化配置,确保土地利用总体规划既定目标的实现。

参考文献

- [1] 高向军. 土地整理与社会主义新农村建设[N]. 中国国土资源报, 2006-02-06.
- [2] 刘文甲. 积极推进土地整理, 实现耕地总量动态平衡[J]. 中国土地, 1997(7): 17-19.
- [3] 鹿心社. 论中国土地整理的总体方略[J]. 农业工程学报, 2002, 18(1): 1-5.
- [4] 田国全. 地方政府背离国家政策初衷, 政绩导演农民“被上楼”[EB/OL]. (2011-03-08) http://news.xinhuanet.com/local/2011-03/08/c_121160557_2.htm.
- [5] 付海英, 郝晋珉, 朱德举, 等. 耕地适宜性评价及其在新增其他用地配置中的应用[J]. 农业工程学报, 2007, 23(1): 60-65.
- [6] 廖蓉, 杜官印. 荷兰土地整理对我国土地整理发展的启示[J]. 中国国土经济, 2004, 17(9): 25-27.
- [7] 伍黎芝. 德国农地整理中的权属管理及启示[J]. 农业经济问题, 2005(4): 75-78.
- [8] 曲福田. 典型国家和地区土地整理的经验及启示[J]. 资源与人居环境, 2007(20): 12-17.
- [9] 吴海凤, 俞义. 对城乡建设用地增减挂钩工作的思考[J]. 浙江国土资源, 2009(3): 42-43.
- [10] 化[J]. 浙江林学院学报, 2004(3): 309-312.
- [11] 刘盛和, 何书金. 土地利用动态变化的空间分析测算模型[J]. 自然资源学报, 2002, 17(5): 533-540.
- [12] 刘瑞, 朱道林. 基于转移矩阵的土地利用变化信息挖掘方法探讨[J]. 资源科学, 2010, 32(8): 1544-1550.
- [13] 陆大道. 我国城镇化进程与空间扩张[J]. 城市规划学刊, 2007(4): 47-52.
- [14] 彭文甫, 何政伟, 周介铭, 等. 1996-2002年成都市土地利用变化分析[J]. 四川师范大学学报, 2007, 30(1): 106-111.
- [15] MORAN P A P. Notes on continuous stochastic phenomena[J]. Biometrika, 1950, 37: 17-33.
- [16] 周一星. 关于中国城镇化速度的思考[J]. 城市规划, 2006(S1): 32-40.
- [17] 陈彦光, 刘继生. 城市土地利用结构和形态的定量描述: 从信息熵到分维数[J]. 地理研究, 2010, 20(2): 146-152.

(上接第 4143 页)

3.2.6 依靠科技进步提升耕地保护管理水平, 加强耕地保护的科学研究和技术创新。重点开发保护性耕地、地力培肥、中低产田改良、退化耕地修复等技术。深入研究、建立耕地保护的预警、预报、评估技术体系, 使国家粮食安全和耕地保护成为可动态监测、及时预警、相机调控和科学评估的政策体系, 提高耕地保护的中长期规划水平和科学决策能力。

参考文献

- [1] 陈百明, 刘新卫, 杨红. LUCC 研究的最新进展评述[J]. 地理科学进展, 2003, 22(1): 22-29.
- [2] 蒋文伟, 管宇, 刘彤, 等. 利用 Markov 过程预测安吉土地利用格局的变