**关于城乡建设用地增减挂钩复垦工作的思考**

**——以南京为例**

袁哲路1，曹佳1

(1.南京市土地整理和集体土地征收管理中心，江苏 南京，210005)

**作者简介**：袁哲路（1988-），女，江苏南京人，工程师，硕士；研究方向：土地综合整治。

**\*通讯作者：**袁哲路（1988-），女，江苏南京人，工程师，硕士；研究方向：土地综合整治。

**联系地址：**江苏省南京市鼓楼区高家酒馆15号511室,210005;手机号:13951920708;

Email: 272437932@qq.com

**摘要：**本文从增减挂钩的内涵及意义开始，深入分析当前增减挂钩复垦工作在项目管理、权属管理、拆迁补偿、空间规划、耕地保护以及收益分配等方面存在的问题，结合南京实际，对今后如何更好的开展增减挂钩复垦工作进行了思考。

**关键词：**增减挂钩；复垦；南京市

# 1.城乡建设用地增减挂钩复垦的内涵

城乡建设用地增减挂钩是指“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）等面积共同组成拆旧建新项目区（以下简称项目区），通过拆旧建新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，城乡用地布局更合理的目标。”城乡建设用地增减挂钩复垦项目即在拆旧地块内实施的拆旧以及土地整理复垦等工程项目。

# 2.南京市增减挂钩复垦工作的现状

南京市的增减挂钩复垦工作在市委市政府的正确领导下，国土部门的有序组织下，取得了很多成绩。南京市的增减挂钩复垦工作可以分为几个阶段:

## 2.1 试点阶段

首先是10年以前的试点阶段，这个阶段增减挂钩项目数量较少，但单个项目规模较大，主要以保障耕地数量为核心，重数量、轻质量，重指标、轻效益，整体目标单一；这一阶段平均每年项目数在16个左右，建设规模约580公顷，新增农用地约580公顷，新增耕地约540公顷。

## 2.2 “万顷良田”阶段

其次是10-12年的“万顷良田”阶段，以大规模实施城乡建设用地增减挂钩为抓手，实现“农地集中、居住集聚、用地集约、效益集显”的目标，这一阶段增减挂钩项目数量急速增加；这一阶段平均每年项目数在200个左右，建设规模约950公顷，新增农用地约910公顷，新增耕地约870公顷。

## 2.3 “土地整治+”阶段

第三是13年以后的“土地整治+”阶段，包括13-15年3年100万亩阶段以及其后的项目资金整合阶段，各类土地整治项目全面实施，增减挂钩项目作为土地综合整治的一种载体也在有条不紊的推进，并吸收了新阶段土地综合整治的一些新的理念，项目质量逐渐提高；这一阶段平均每年项目数在140个左右，建设规模约480公顷，新增农用地约470公顷，新增耕地约450公顷。

# 3.增减挂钩复垦工作需重点关注的问题

## 3.1 项目管理

各地项目管理水平参差不齐，从项目立项、实施、验收到后期利用和管护，部分地区政策全面完善、推进有力，部分地区项目推进拖沓、项目质量较低，这里面有政策理解层面的问题，也有地方重视程度的问题，也有土地整治理念差异的问题。

## 3.2 资源禀赋

根据2015年后备资源调查成果，2015年后备资源仅剩占补平衡12883亩，建新指标17866亩，已经很难开展土地综合整治。此外，农用地整理和农村建设用地整理的成本逐渐提高，补充耕地的难度也越来越大。

## 3.3 权属管理

农村不动产登记工作正在逐步进行，江苏省第三次国土调查明确三年内完成全域农村不动产权籍调查任务的目标，2019年全省要确保完成一半以上农村不动产权籍调查工作任务，2020年底前对符合发证条件的做到应发尽发，但这需要一个过程，目前实施的增减挂钩复垦项目涉及房屋很多依然涉及到权证问题。

## 3.4 拆迁补偿

传统农村的宅院、村边都是农民创造收入的场所，甚至是大部分的日常生活消费都来自于此，一旦进入新社区，生活费用的开支必然明显增加；实施搬迁的农民搬迁以后如果依然从事农业生产，居住地与农田的距离必然增加，生产效率下降，如果无法从事农业生产，政府就要考虑这部分农民的就业问题。部分农户自然不愿意搬迁，所以在动员农民搬迁前，就必须有妥善的安置方式，避免为社会治安带来隐患。

## 3.5 耕地保护

要实现耕地数量有增加、质量有提升的目标任重道远。拆旧地块和建新地块等面积共同组成拆旧建新项目区，保持占补平衡，很难实现耕地数量增加。耕地质量提升也很困难，建新地块占用的耕地往往是耕地质量等级较高的土地；农村宅基地复垦为耕地，需要经过一个相当长的“熟化期”耕地质量才能逐步提升，其粮食生产力水平显然较建新地块占用的耕地要低，这就使得“提高耕地质量”很难实现。

## 3.6 收益分配

为了加大指标的使用效率，部分地方政府在实施增减挂钩项目时就会有选择性的实施，一方面，缺乏和国土空间规划及各类专项规划的对接，寻找安置户数少的地块来进行挂钩，如工矿用地、村边角地或户均占地面积大的村庄；另一方面，减少安置面积，尽量增加安置房容积率。

# 4.提高增减挂钩工作水平的具体对策

## 4.1 做好基础保障，破解挂钩难题

### 4.1.1 加快推进统一登记、补偿兼顾公平合理

农村宅基地情况复杂和农房遗留问题也是种类繁多，要认真研究分析当前农村不动产确权登记发证工作中存在的问题，学习借鉴外地及兄弟区已有的经验，提出解决方案，做到进度质量双确保，推进农村房地一体登记发证工作。涉及拆迁户的安置房严格按国家规定进行安置，按国家规定的占地标准进行建设。新建住房用地安排在各村闲置建设用地。同时，对拆旧区拆迁农户的补偿主要以货币补偿为主，征求权利人的意见，按照征地方面的程序、规定和政府相关补偿标准进行补偿。

### 4.1.2尊重农民意愿、农户充分参与

城乡建设用地增减挂钩项目是以保障农民土地权益为出发点，以改善农村生产生活条件，统筹城乡发展为目标，项目的顺利实施必须得到老百姓的支持，充分尊重农民的意愿，项目拆旧地块涉及到的农户有充分的知情权，国土部门在收集、整理项目拆旧区资源时必须征求农户拆迁意见，确保农户同意拆迁后将该拆旧地块纳入本次增减挂钩拆旧区。

## 4.2 提升整治理念，扩展复垦内涵

### 4.2.1 坚持整治指标与耕地质量并举

过去的十几年，南京市大力推进土地综合整治，有效保护了耕地，并产生了相应的建新指标和补充耕地指标，保障了经济的快速发展。在新的历史时期，土地综合整治包括增减挂钩复垦应从侧重增加耕地数量、产生整治指标为主向增加耕地数量、提升耕地质量、优化用地结构布局、改善生态环境并重的方向转变，切实推动土地的可持续利用。

### 4.2.2 坚持整治任务和生态环境并重

坚持以耕地后备资源潜力和高标准基本农田调查成果为基础，基于全南京市的土地利用现状、土地整治潜力、新型城镇化建设、经济社会发展的用地需求等因素，充分考虑项目实施周期、实施难度等因素，合理确定南京土地综合整治包括增减挂钩复垦发展方向。坚持土地综合整治与生态环境高度结合，防止片面追求整治指标的现象，推动特色农业、特色乡村、特色旅游的发展。

## 4.3 加强政策扶持，提升耕保水平

### 4.3.1 探索建立整治项目后续管护与利用的工作机制

针对土地整治特别是增减挂钩复垦后期管护与后续利用中存在的问题，在项目的工程管理上，着重将项目的工程建设质量与工程建设单位资格相挂钩，探索建立相应考核机制，确保工程建设质量符合要求。在项目投资预算中，积极探索增加“后续管护与利用”的专项资金，为项目整治后的管护与持续利用提供资金来源与支持。同时，进一步明确市、区、镇街和村四级的责任，分工协作。

## 4.4 完善项目管理，提高土地整治项目管理水平

### 4.4.1 探索建立土地整治各环节的监管新机制

为进一步规范土地整治项目(包括增减挂钩复垦项目)的全程监管，参照兄弟省市经验，积极探索建立健全规划设计与预算单位、施工单位、监理单位、测绘单位等信用库和项目评审、验收的专家库，加强各环节的监管，切实提高工作效率，确保项目质量。

### 4.4.2 进一步利用“一张图”强化项目的监测监管

在现有以“一张图”管项目的基础上，进一步完善项目的监测监管内容，细化项目管理数据，强化动态更新与维护管理，在内业审查、统计查询、要件归档、全过程跟踪上发挥更大作用；进一步加强数据化建设，拓展野外实地核查、验收项目等多种功能，提高监测监管水平。

### 4.4.3 进一步调整优化职权边界

按照权、责、利相一致的原则，积极探索和调整优化市、区、镇街三级的职权边界以及部门内设机构与单位的职责分工，争取重心下移，权力下放，职权明确，责任清晰，进一步提高基层政府与部门在土地整治特别是增减挂钩复垦工作中的积极性和主动性，尤其提高农民和农村集体经济组织在土地整治项目各个环节中的参与性与监管力度。

# 5.结束语

增减挂钩复垦工作一头保护着资源，一头保障着发展，为“双保”工作开辟了一条行之有效的新思路。多年的试点也总结出了很多经验教训，随着土地综合整治工作越来越丰富的新内涵，对我们的增减挂钩复垦工作也提出了很多新要求、新期望。只有不断完善我们的政策体系，完善我们的运行机制，才能更好的推进该项工作，为发展改革做出更大贡献。

# 参考文献:

[1] 郭晓明，倪磊，邹俊华，朱兆先.对城乡建设用地增减挂钩项目的探讨[J].城市建设理论研究（电子版），2013(2).

[2] 孙百歌，胡传景.强化土地管理制度建设拓展城乡建设发展空间—关于完善城乡建设用地增减挂钩试点工作的构想[J].国土资源情报，2011(7):52-56.

[3] 郭艳，陈守民，刘晓丽.城乡建设用地增减挂钩背景下的新型农村社区建设成本与经济效益[J].安徽农业科学，2014(23):8004-8005.