

工作研究

浅析农村宅基地管理工作中的问题与对策

毕翠红,姜尊元,黄利军,姜永清

(即墨市国土资源局,山东 即墨 266200)

农村宅基地管理是促进经济发展维护社会稳定的一项重要工作,一直是农村基层工作的热点、难点问题之一,也是加强村庄规划、建设社会主义新农村的一个重要环节。农民建房安排宅基地,要本着有利于保护耕地、有利于实施规划、有利于综合治理“空心村”和改善村容村貌及村民居住环境的原则进行,必须限制在规划确定的村庄建设用地范围内,严格控制新建宅基地占用耕地,村民 1 户只能拥有 1 处宅基地。但是,农村宅基地管理还面临许多问题,现结合实际,做如下探讨:

1 存在的主要问题

(1) 未批先建、超占土地面积、买卖房屋、骗取批准。一是部分村民未经土地管理部门和县、乡人民政府批准擅自建房或超标准面积建房;二是将旧房或者新房卖掉,重新申请宅基地,从中获得土地收益,这种现象在城郊农村尤为突出;三是采取欺骗手段骗取批准宅基地,如瞒报已有房屋、虚报家庭人口,新房建起而旧房不拆等,这是造成一户多宅的一个主要原因。

(2) 违法用地,将耕地作为非耕地报批。主要表现为村民和村委会为免交造地费,采取破坏耕地、改变耕地用途、荒芜耕地或直接将耕地报批成非耕地等方式报批农村宅基地。

(3) 农村居民建住宅先占外后占内,造成大量的“空心村”。由于村庄外围交通方便,视野开阔,自然条件优越,许多村民愿意到村庄外围建房。这使得村庄内部空闲地多,造成了土地浪费,形成了大量的“空心村”。

(4) 一部分村庄借宅基地之名搞房地产开发。

这种情况主要见于城乡结合部和集镇所在地,一是以农村宅基地的名义申报,上级部门批准后,统一建房,向社会公开出售;二是未经批准,村集体就占用大量土地建住宅向社会公开出售。通过以上方式,村庄可获得高额利润,而国家的财产却遭受巨大损失。

(5) 擅自改变农村宅基地用途。主要表现是部分村民在宅基地批准后,用宅基地建成小型工厂、商业房、饭店等,严重改变了农村宅基地用途,造成国家资产的损失。

2 存在问题原因分析

形成上述宅基地违法现象的原因主要有以下几个方面:

(1) 历史原因。中国农村历来有多盖房屋多置地、多为子孙留遗产的风俗,因此许多村民把大部分收入都投入到建房上。为了多建房、占好地、圈大院,往往采取未批先建、超面积占地建房和买卖房屋等手段获得多处宅基地。

(2) 土地管理法律法规的宣传不够。一些土地管理部门和部分乡镇政府对农村宅基地管理不够重视,对农民建房的有关法律法规条文宣传不够,只局限在一般号召上,没有制定出具体的落实措施,使得部分农村干部群众不能充分认识违法占地建住房和多占宅基地问题的严重性。

(3) 受经济利益的驱动。一些干部群众明知违法仍然非法占地搞建设,如部分城镇郊区的村庄利用有利的地理位置,为了获得高额的利润,不顾国家的法律法规,利用村庄集体的土地大搞房地产开发;部分村民也以建住宅为名将建好的房屋卖掉,从中

收稿日期:2004-06-11;修订日期:2005-01-18;编辑:王先起

作者简介:毕翠红(1973-),女,山东日照人,助理工程师,从事土地勘察规划工作。

牟利;个别群众甚至直接倒卖宅基地获取暴利。

(4) 执法力度不够。对发现的违法占地建住宅的现象,土地管理部门的执法力度较弱,缺乏有效的手段和措施,特别是对村庄集体违反土地管理法的行为缺乏有效的制约措施,导致许多违法行为既成事实后难以纠正,屡禁不止。

3 应采取的措施

(1) 大力加强土地管理法律法规,特别是农村宅基地管理有关规定的宣传。要使广大农村干部群众明白:一户只能拥有一处宅基地,出卖、出租房屋后再申请宅基地不予批准,集体所有的土地不得搞房地产开发向社会出售。

(2) 加强村庄规划,制定出既符合国家法律又切合当地实际的农村宅基地管理办法。农村宅基地的建设应严格按照建设主管部门的村庄规划和土地利用总体规划来安排。要限制农村宅基地的占地面积,节约用地,特别是节约耕地。建住宅能利用村内

空闲地的,不得安排在耕地上;符合规划占用耕地的,应落实占补平衡,并逐步消除“空心村”。

(3) 以经济手段管理农村宅基地。一户拥有一处以上宅基地,应实行有偿使用。安排新宅基地,暂不拆原宅基地上的房屋的,有偿交由村委会统一安排,作为旧宅拆建临时周转用房。对于位置优良地段和空闲地,村集体组织可组织有资格申请宅基地的农户公开招标,由中标人优先选择宅基地。对擅自改变宅基地用途,将住宅用地改为工业或商业用地的,应收回宅基地使用权;变更为工业用地或商业用地,要向国家补缴有关税费。

(4) 充分发挥宅基地档案管理的作用,严把审批关。对于申请新建住宅农户,先查阅档案资料(登记卡、归户卡等),摸清申请人已有住宅情况,杜绝骗取批准现象。

(5) 加大执法力度。搞好宅基地的日常监督检查工作,建立巡回检查制度,做到预防为主,防处结合,不断完善农村宅基地管理。

滨州古贝壳堤岛与湿地系统晋升为国家级自然保护区

日前,滨州市无棣县境内的古贝壳堤岛与湿地系统在国家级自然保护区评审中,获得全体评委的一致通过,顺利晋升为国家级自然保护区。无棣县位于渤海西南岸,境内分布着两列古贝壳堤,两堤都与天津、河北的贝壳堤相连,组成规模宏大的,世界罕见、国内独有的贝壳滩脊海岸,国际上称之为 Chenier 海岸。

贝壳滩脊海岸的形成需具备 3 个条件,即粉砂淤泥岸、相对海水侵蚀背景和丰富的贝壳物源。历史上,黄河以“善淤、善决、善徙”著称,黄河携带大量细粒黄土物质,长时期、周而复始地在渤海湾西岸、南岸迁徙,在此塑造了世界上规模最大的淤泥质海岸。当黄河改道,河口迁徙到别处,随着入海泥沙量的减少,海岸不再淤积增长,海水变的清澈,种类繁多的海洋软体动物资源得以繁衍生息,提供了充足的贝壳物源。最重要的是由于海浪潮汐运动,以侵蚀为主,将贝壳搬到海岸堆积,随着贝壳的逐年加积,也就形成了独特的贝壳滩脊海岸。一旦黄河改道回迁,贝壳堤即因海水较淡而浑浊的淤泥岸不利于贝壳生长而终止。在贝壳堤外,泥沙淤积成陆,海岸线又向前伸,贝壳堤则远离海岸,或遗弃于陆上,或没于地下。因此,由于黄河的来回迁徙,海岸线走走停停,淤泥与贝壳堤交互更替,在渤海湾西岸、南岸形成了多条平行于海岸线的贝壳堤,也就成为渤海湾海岸线向渤海延伸的脚印。

无棣贝壳堤见证了黄河变迁与海岸线变化的过程,也是目前世界上发现的三大古贝壳堤之一。该贝壳堤无论是深埋地下的,还是裸露于地表的,贝壳质含量几乎达到 100%,是世界上含量最高的。此外,还是世界上规模最大、保存最完整的、唯一的新、老堤并存的贝壳堤。美国圣路易斯安娜洲和南美苏里南的两条贝壳堤,现已远离海岸,贝壳含量也仅为 30% 左右。天津、河北的贝壳堤,其面积与含量远不及无棣的贝壳堤,也仅是保存了几个剖面。

无棣县境内两列贝壳堤岛之间的湿地和向海的潮间湿地与潮下湿地又形成了世界罕见的贝壳堤岛与湿地系统。贝壳堤岛与湿地系统生物多样性丰富,既是东北亚内陆和环西太平洋鸟类迁徙的中转站和越冬、栖息、繁衍地,也是研究黄河变迁、海岸线变化、贝壳堤岛形成等环境演变以及湿地类型的重要基地,在我国海洋地质、生物多样性和湿地类型研究工作中占有极其重要的地位。2002 年,被山东省人民政府列为省级贝壳堤岛与湿地系统自然保护区。近日,在国家级自然保护区评审中,又获得全体评委一致通过,晋升为国家级自然保护区。

(路永诚)