

工作研究

农村居民点用地管理中存在的问题及对策探讨

邢宾第,袁美训,刘娟

(即墨市国土资源局,山东 即墨 266200)

农村居民点用地管理,一直是土地管理的一个薄弱环节。笔者在县、乡两级土地管理部门从事农村居民点用地管理 17 年,深知农村居民点用地管理的意义并不限于保护耕地;它是满足农村居民基本居住需求的一道关口,关系广大农村地区的社会稳定,是涉及农民个人利益和集体利益、眼前利益和长远利益的一个重要结合点。在全国上下关注“三农”问题的形势下,搞好农村宅基地管理,更有着深刻的现实意义。现就农村居民点用地管理中存在的问题及对策做一探讨。

1 农村居民点用地管理状况

农村居民点用地管理初步走上正轨,应该是在 1982 年国务院颁布的“两个条例”(即《国家建设用地管理条例》、《村镇建设用地管理条例》)之后;20 世纪 80 年代中期农村开改革之先河,农民建房逐步形成高峰。当时即墨市不到百万人口,每年的农村居民点用地审批数量就达到 10000~15000 宗;90 年代以后虽有一定的缓解,每年的审批量也在 7000 宗左右。国家加速城镇化进程的政策使农村人口和剩余劳动力逐步向城镇转移,由于城镇土地的集约化利用水平远高于农村,这一政策对节约土地应起到很好的作用。但实际上,农村人口向城镇转移,只是新批宅基地的数量趋于减少,空置的旧宅基地并没有相应地退出来。以即墨市为例,1991—2004 年,城区人口从不足 10 万增长到近 40 万,有 30 万人口从农村转移到城市,市区面积由 1996 年的 14.48km² 扩大到现在的 58 km²,按理村庄用地不应该有大规模的增长。但事实上,农村居民点用地由 1996 年的 12.51 km² 扩大到现在的 16.013 km²,短短的 7 年,增长了近 30%。由此可见,村庄

对外扩展的速度并不慢,规模也并不小。

2 农村居民点用地管理中存在的问题

(1) 村庄外延扩张严重,内涵挖潜不足。村外新房林立,村内危房随处可见,呈现金玉其外、败絮其中面貌。

(2) 隐性违法占地现象严重。即墨市农村居民点用地 16.013 km²;而近期土地详查发现,农村居民点实际面积远远高于这一数字。高出的部分主要是隐性违法占地,如村庄内的胡同、街道等交通用地和公共活动场所用地,这一部分用地基本未经审批。

(3) 规划的宅基地面积不合理。没有根据村庄所处的位置、地形地貌和人均可耕地数量等制约因素确定切实合理的宅基地面积。

(4) 交通不畅。部分村内道路和胡同只有 2~3 m 宽,小型农业机械都难以通过,不适应农业机械化需求,不利于村民的生产和生活。这是村民不愿意在村内建房的重要原因之一。

(5) 环境不好。建筑容积率小、密度大,造成视觉上的居住环境拥挤;供水、排水、供电等系统不完善,特别是排水系统不畅,造成村内污水横流,环境恶化。这是村民不愿在村内建房的另一重要原因。

(6) 规划分散。部分规划中每排宅基地只有二三户甚至一户,既浪费土地,又不利于冬季保暖和节约能源。

(7) 没有多层住宅规划。这不利于鼓励先富裕起来的村民建多层住宅以增加居住面积,不利于节约有限的土地资源。

(8) 各种功能分区交叉。工业、养殖等行业与居住区混杂,造成噪音、空气污染,这也是村民不愿在村内建房的一个原因。

收稿日期:2004-12-31;修订日期:2005-04-23;编辑:王先起

作者简介:邢宾第(1963-),男,山东莱阳人,工程师,从事土地管理工作。

(9) 旧村改造乏力,“空心村”现象严重。旧村房屋过窄、过矮,一般檐高在 2.6 m 上下,房宽在 5 ~ 5.5 m 左右,影响通风、采光;有的一处旧宅基地或破屋框相当于数处宅基地,破坏了村庄的整体布局,影响了村容村貌。这也是村民不愿在村内建房的一个重要原因。

(10) 村庄不断膨胀。历史上,村庄大多座落在地势平坦、土壤肥沃、水草丰茂的地方,村庄膨胀要浪费优质耕地。村庄膨胀使村内原有道路、水电路等基础设施无法充分利用,提高了村庄的基础设施建设成本。

(11) 审批缺乏透明度。审批缺少群众监督,容易产生不公和腐败,引发社会矛盾。

(12) 管理人员素质良莠不齐。特别近年新调入的部分人员,没有经过全面业务培训,对业务一知半解。

从居住习惯、邻里关系和对旧宅的感情看,村民更愿意在旧宅周围空闲地上建房或对旧宅进行改造后居住,这是旧村改造的良好思想基础。但农村居民点用地管理工作中多年积累的上述问题,盘根错节、积重难返,阻碍了旧村改造步伐。另外,取消农村宅基地收费,宅基地无偿、无限期使用等,也在一定程度上助长了多占地、占好地的风气。

3 存在问题的原因

(1) 领导对农村居民点用地工作重视程度不够。因农村居民点用地管理不能产生经济效益,产生社会效益周期又长,任期内难以取得显著政绩,管理不力一般也不会产生大的社会问题,往往很难引起领导的重视。

(2) 土地管理与村庄规划管理脱节。土地管理属于国土资源部门,而村庄规划管理则属于建设管理部门。土地利用总体规划必须与村庄规划相衔接,即节约土地、保护耕地的基本国策只能通过影响规划管理部门的规划间接实现。

(3) 土地利用总体规划宣传不到位。在农民心中,特别在农村干部的心目中,普遍认可和重视村庄建设规划,对土地利用总体规划重视不够,也不够了解,有的新上任干部甚至根本不知道还有土地利用总体规划这件事。

(4) 乡(镇)、村干部普遍存在临时观点。旧村改造,内部挖潜,需要做长期的、艰苦细致的工作,不

容易取得成绩,还容易得罪人。村庄外延既可以减少村委的工作量,又能增加工作政绩,还容易得到村民的欢迎和拥护。

(5) 新村建房的吸引力比较大。村庄外围和新村的基础设施比较完善,交通方便,环境优美,利于生产和生活,客观上鼓励了村民到村庄外占地建房的热情。

(6) 旧村改造,缺乏具体的法规支持与连续的政策保证,使这项工作处于随意和无序状态,无法持之以恒地坚持下去;根深蒂固的宅基地私有观念,也一定程度地影响了旧村改造;封建的风水地理观念也是一道无形的阻力,阻碍着旧村改造的步伐。

(7) 村庄居民点用地的家底不清,基础资料不全,利用村内空闲地安排宅基地,进行旧村改造,缺乏可靠的资料依据。

4 解决问题的办法

(1) 加强村庄规划建设。增强部门协调,实现土地利用总体规划与村庄建设规划的无缝衔接,将节约土地、合理用地的理念寓于村庄的规划与建设之中。

(2) 加强宣传,转变观念。利用各种媒体和渠道,加强国土资源宣传工作的力度,让广大农民、特别是农村干部认识土地利用总体规划的重要性和严肃性,明确节约土地、合理用地、保护耕地的重要意义。

(3) 进一步修改规划。20 世纪 80 年代进行的村庄建设规划,已经不能适应新形势下农村宅基地管理的基本需要;90 年代的土地利用总体规划缺乏前瞻性和可操作性。规划的制定和修改都应由政府牵头,破除部门偏见,遵循部门与公众的参与原则,广泛听取专家、社会各界和有实际工作经验的基层工作者意见和建议,切实提高规划的科学与预见性。

(4) 强化土地利用总体规划的权威作用。国土资源部门应自觉维护这一宏观规划。除国家大型工程外,决不允许随意修改土地利用总体规划。村庄用地建设必须严格控制在土地利用总体规划内,应在土地利用总体规划的指导下,按村庄建设规划进行旧村改造和住房及其他建设,以防止村庄无限膨胀。

(5) 摸清家底。以县域为基本单位,像土地详查那样,确立调查规程和调查目标。以土地部门为主,联合相关部门,对辖区各个村庄的各类用地和闲置土地、空置房屋进行详细调查,测绘出完备的土地利

用现状图。以此为据调整规划,确定村庄建设用地近期发展方向和长远发展目标,进行宅基地和各类建设用地审批。

(6) 统筹安排,合理布局。根据社会经济发展的总体要求,合理安排村内的商业用地、交通用地、绿化用地和大型农业机械的维修、存放用地;根据风向及流水等地形特点,合理安排有空气污染的养殖用地、有水污染或噪音污染的工业用地等;加强水、电、特别是村内道路等基础设施建设,加强环境卫生建设,吸引村民利用村庄老区存量和闲置的土地进行住宅建设。

(7) 采取适当的政策,鼓励村民利用村内空闲地建房和翻建房屋。有条件的村庄可以采取现金补贴、无偿提供部分建材等经济手段,鼓励和推动村民积极主动参与旧村改造。同时,通过加收村庄基础设施建设费等措施,适当增加在新村和村庄外围建设的成本,抑制村庄的外延扩张。

(8) 建议修改土地管理法关于不许出卖宅基地的规定。在一定条件下,允许旧宅基地在本村内合理流通。对确实需要新建房屋而本人又确实没有旧房可以翻建的,鼓励他们购买村内闲置不用、影响规划的破旧房屋,拆除后,以翻建房屋的名义,申请宅基地。对这种情况,可以进行政策倾斜:简化审批手续(如:不必进行土地权属变更),降低审批门槛,减免一切有关费用等。这样做可以达到节约土地、合理利用闲置土地、整齐规划充分利用村内基础设施和减轻农民经济负担的目的。

(9) 对户口迁出原籍或转为非农业户口、在城镇拥有住房且原村庄房屋闲置的,应采取经济的、行

政的手段,使其拆除或出卖房屋,以促进村内闲置存量土地的有效利用。

(10) 加强农村居民点用地申请审批的公开性,自觉接受群众的监督。即墨市国土资源局在农村居民点用地管理工作中,多年来采用的“两张榜、五公开”和不定期抽查方法,取得了良好的效果。“两张榜”就是国土所在呈报申请以前,在村庄交通要道、公共场所张贴公告,公布呈批人的姓名、现有房间数、报批条件等,并公布国土资源局的监督电话,7日内村民没有异议,方可上报;宅基地申请批准后,再次张贴公告,公布批准人和未批准人的姓名、不批准的原因等,自觉接受村民监督。“五公开”就是在张贴两榜过程中,将用地指标、用地条件、呈批用地户、批准用地户和宅基地座落位置公开,接受群众监督;在公开的同时,市国土资源管理部门不定期的对呈报的农村居民点用地申请,深入村庄和农户进行抽查。

(11) 加强人员培训。将工作人员的人员培训与自我学习,列为工作考核的一个重要内容,采取多种措施,通过各种渠道,全方位加强人员培训。应注重学习实效,切忌流于形式、搞花架子,以切实提高管理人员的整体素质。

总之,长期以来形成的农村居民点用地管理不力的问题,已经到了应该下大决心、下大气力彻底解决的时候。当前,全国上下关注三农问题,土地清理清查、土地管理机构改革等一系列方针、政策的出台,也为从根本上解决这一问题,提供了难得的历史机遇。只要能抓住这一机遇,上下齐心,部门配合,长期坚持,这项工作一定能取得成效。

沂南县矿产开采秩序集中整治求实效

近日,沂南县委、县政府下发了《关于开展矿产开采秩序集中整治活动的实施方案》。要求全县各级有关部门提高认识,加大措施,周密组织,扎实开展矿产开采集中整治活动。按照县委、县政府统一部署,各乡镇成立了相应机构,组成专门清理小组,确定了责任人,认真开展了宣传发动和排查摸底工作。

为了在全县开展好这项工作,沂南县国土资源局积极配合各乡镇、县集中整治工作领导小组成员单位,通过广播、电视等新闻媒体进行了广泛的宣传发动,提高干部群众对矿产资源国有观念和依法采矿意识。同时,各乡镇积极行动,在全县开展了“拉网式”排查摸底,逐矿逐企业,逐一登记造册,在排查摸底的同时,对存有非法采矿的行为,现场查封(扣押)采矿设备,封闭矿山,由公安机关依法追究当事人的刑事责任。目前,通过摸底已掌握全县非法开采矿产资源企业(个人)共 81 处,其中河砂场(点) 54 处,铁矿 2 处,瓷石矿 4 处,石英砂矿 15 处,石灰岩矿 4 处,金矿 1 处,萤石矿 1 处。对排查出的违法开采加工行为,认真进行查处。为加强对集中整治工作的组织领导,县里成立了两个执法督导组,对各乡镇集中整治情况进行了督查指导,促进了集中整治工作的开展。

(庞西祥)