

工作研究

如何加强农村宅基地管理

毕为正

(日照市国土资源局,山东日照 276800)

农村宅基地管理多年来一直是国土资源管理工作的难点,也是目前农村工作的热点,因宅基地纠纷引起的农民上访案件,近年来逐年增多,已成为影响农村社会安定的重要因素。下面,笔者结合日照市实际,就如何加强和改进农村宅基地管理工作谈一点认识。

1 存在的问题及原因

经过调查发现,目前日照市农村宅基地管理工作主要存在以下几个方面的问题:

(1)存在抢占宅基地现象。这种情况多发生在城乡结合部或主要交通道路两侧。建房者往往不具备依法获得宅基地的条件,就私自花钱买土地或者与他人私自交换承包地建房,房子建成后自己居住或转让、出租;有的干脆在自己承包的路边地里建房经商赚大钱。造成这种现象的主要原因是近年来日照市城区房地产升值较快,带动了周边农村民房的升值,使宅基地成为投机者的香饽饽。

(2)村干部私自规划宅基地。个别村居干部不经过法定程序审批,就给村民划宅基地,造成房子建成后,办不出房产证、土地证,引得村民到处上访。村干部私批宅基地现象时常发生,一方面反映有些村干部土地法制意识淡薄,另一方面跟执法不严有关,因很少有村干部因私自划宅基地受到严厉处罚的,往往是写一个检讨,补办手续。这给一些村干部造成错觉,认为私划宅基地不会出现大的问题,因此屡禁不止。

(3)分配不公。有些宅基地虽然是按照审批程序批准的,但由于把关不严,甚至有意疏忽,出现了“人情宅基”、“权力宅基”,造成了不需宅基地的有宅地、甚至多处,急需住宅的村民反而得不到宅基地,

形成分配不公,引发矛盾冲突,影响了农村社会稳定。主要原因是审批程序不透明,缺乏必要的监督制约措施。村里给谁规划宅基地,事前往往只有村“两委”少数几个人知道,有的村甚至书记一个人就决定了,审批后不按规定公示,欺上瞒下。

(4)“空心村”依然存在。特别是在人均土地多的偏远农村,空心村现象比较严重。形成“空心村”的主要原因是无村庄建设规划,外延扩张,建新不拆旧。另外,近年来由于城市化进程的加快,大量农民到城里经商居住,农村还出现了大量房屋空置现象。

(5)执法难。对符合村庄规划和用地条件的农户,由于种种原因未经批准就建设了房屋,如果坚决拆除,退还土地,就会给农民造成很大的经济损失,如果不处理,执法部门就是不作为,使执法者左右为难。即使对不符合“两个规划”的住宅想依法进行强制拆除也很难,因为国土资源部门没有强制执行权,申请法院执行又要履行烦琐的程序,具体执行起来也很困难。

2 对策措施

如何改变这一状况,笔者认为应采取以下措施:

(1)实行宅基地超占部分有偿使用制度。集中开展一次农村宅基地清查整治活动,摸清辖区内宅基地家底,对符合乡村规划,面积不超标,一户一宅的宅基地可以继续无偿使用;对虽然符合乡村规划,但面积超过法定标准的,超出部分实行有偿使用;一户多宅的,多出的宅基地实行有偿使用。对宅基地实行超面积收费,不是增加农民负担,只是对极少数乱占、多占宅基地者的制约措施,符合社会主义市场经济规律、土地集约利用和保护耕地的要求。超占

收稿日期:2004-12-30;修订日期:2005-06-30;编辑:王先起

作者简介:毕为正(1957-),男,山东日照人,馆员,从事国土资源规划管理工作。

宅基地有偿使用费按年度交纳,张榜公布,让投机宅基地者无利可图,多占多用者付出代价。从近年来日照市岚山区碑廓镇推行的超占、多占宅基地有偿使用试点情况看,有偿使用制度确实能有效地制止多占、超占宅基地现象发生。

(2) 严格宅基地规划、审批管理。建立宅基地审批责任和过错追究制度,严把审批关。乡镇国土资源所要申请人的情况审查清楚,审查其是否具备申请条件,村委会上报前是否按程序张榜公示,村民有无反映,房址是否符合“两个规划”。审查人要签字盖章,以示负责。县级国土资源部门在审核时,要随机抽样复审,确认无误后报县批准。搞好村庄规划,结合新一轮土地规划修编,合理确定不同类型村居用地规模。对一般农村要圈定村界,“画地为牢”,严禁无度扩展;偏僻的小村、自然村要逐渐向中心村集中,以达到集约用地。在不违背有关法律、法规的前提下,应允许乡村结合本地实际制定相应的村庄用地措施。如莒县招贤镇一村集体投资,把弃用的小学改造为“养老房”,由老人租用,原有房屋由子女居住,不再给结婚成家者划宅基地,这样既节约了土地,又限制了“空心村”的发展,形成良性循环。对城中村和城乡结合部的村居可以每年统一规划一次宅基地,但应以建高层住宅为主,禁止建平房,这样既可以满足村民居住需要,又能防止 2 次拆迁,集约用地。

(3) 加强“空心村”治理。各级政府应把村庄规划、改造“空心村”作为目前农村工作的大事来抓,制订计划,统筹安排,分步实施。政府应加强领导,有关部门要密切配合,对个别阻挠村庄改造的“钉子户”,政府应协调公安、法院等部门依法惩处,以儆效

尤。把“空心村”治理与宅基地的审批挂钩,对“空心村”严重的村居,不再审批新的耕地作为宅基地。在“空心村”改造、村庄搬迁中,对有旧房没拆完就建新房的,国土资源部门在审核新宅基地办理用地手续时,可收取一定数量的拆除旧房押金。待旧房自行拆除后,退还押金本息;否则,不予返还,可用作雇人拆房佣金和强制拆除费用。但旧城改造工作不可搞一刀切,应结合乡村实际有计划分步实施,合理统筹资金,尽量减轻农民负担。近年来,日照市运用市场机制改造城中村成效十分显著。该市把部分需要改造的城中村用地进行统一规划后,由政府统一组织拍卖。用土地收益支付拆迁费用,为村民盖住宅楼。这样政府不用掏钱,就解决了村居的整体搬迁问题,使村民住进了公寓,实现了土地集约利用,城市整体形象提高,可谓一举多得。

(4) 强化执法监察。建立国土、公安、司法等部门联合执法办案体系,强化执法能力。对那些不听劝阻、顶风而上的违法者要敢于碰硬,该拆除的要坚决拆除。如日照市山海路两侧,部分村民沿路建设了 20 多处违法建筑。在政府的统一组织下,有关部门积极配合,一举全部铲除,起到了很好的震慑教育作用。要健全执法监督举报体系和举报奖励办法,鼓励村民互相监督。特别是要强化基层国土资源所执法巡查职能,对各种非法占用宅基地现象,做到早发现,早制止,将问题解决在萌芽状态。要加强对村干部的国土资源法制教育,强化村干部的宅基地管理第一责任人意识,把好第一关。对宅基地规划管理好的村居干部可以给予适当的奖励,以提高村干部参与管理的积极性和主动性。

(上接第 10 页)

(4) 档案集中管理有利于各类档案秘级的执行。档案一般都具有一定的机密性,对各类档案的密级划分,国家管理部门有明文规定。档案的机密性具逐渐减弱的规律,一般随着时间的推移,其密级下降,直至消失。一个机关的档案,只有由档案部门的档案专业人员实行统一管理,才能准确的把握档案的秘级,有效地掌握档案机密递减规律,确保档案的保管和利用。

(5) 档案集中管理有利于专职档案人员业务素质的提高。一个称职的档案管理人员,必须具备一定的科学文化知识,具有现代科学技术知识;同时还

应掌握较高的档案专业知识,具有较强的职业道德。档案由职能部门分散管理,多为兼职,不能抽出更多的时间学习档案专业知识。因此,档案工作长期处于被动状态,往往停留在保管和提供“原始材料”上,大大降低了档案的利用率。只有建立综合档案室,让专职档案人员集中管理所有档案,并经常为他们创造学习和深造的机会,不断提高他们的理论水平和业务能力,使之成为素质高的档案管理专门人才,才能使档案工作上一个新台阶;才能更有效地发挥档案的作用,积极进行档案的二次开发利用,为地勘单位创造良好的社会和经济效益。