

工作研究

聊城市农村宅基地用地情况调查*

许玉恒

(聊城市国土资源局, 山东 聊城 252000)

农村居民点用地是非农业建设用地的重要组成部分,加强农村居民点用地管理,对稳定耕地面积,实现耕地总量动态平衡有着十分重要的意义。为了更全面地了解农村宅基地的现状、存在的问题,寻求解决问题的途径,聊城市国土资源局分别对莘县、茌平、东阿、东昌府区 4 个县(区)有代表性的 12 个村庄的农村宅基地问题进行了调研。

1 农村宅基地现状及特点

聊城市位于山东省西部,与河北、河南省接壤。全市共有 6 486 个行政村(居民委员会),乡村人口 473.73 万,乡村户 124.53 万。据 2004 年土地利用现状变更调查数据显示,农村居民点用地面积(不包括晒谷场) 101 026.98 hm^2 ,占全市土地总面积的 11.6%,占建设用地面积的 77.25%。农村居民人均用地面积是城镇居民人均用地面积的 1.68 倍。此次调查,采取查阅档案资料和深入农户调查相结合的方法,共调查宅基地 2 392 宗,涉及村庄用地面积 97.39 hm^2 ,平均每宗宅基地及村内交通用地 406.7 m^2 。在走访的 12 个村庄中,宅基地批准面积标准为 200 m^2 和 264 m^2 ,但超标准占地的高达 90%。如按每处宅基地 200 m^2 ,每处宅基地内交通用地面积 40 m^2 计算,12 个村庄 2 392 处宅基地共需土地 57.41 hm^2 。而调查显示,超标准占地面积 39.98 hm^2 ,占总面积的 41.05%;空闲宅基地 187 宗,占总户数的 8%;一户多宅 83 户,占总户数的 3%。由于农村宅基地的使用大多缺乏有效的规划引导,造成了农村宅基地使用处于自然状态,主要呈现以下特点:一是零星分散,随意性强。农村村民建房选址相当部分在自家的承包地、交通便利的村庄道

路及集镇两侧和村庄外围,基本上没有统一规划、集中连片,呈现出星罗棋布、分散杂乱的状态。二是超占户数较多。绝大部分村民宅基地都是按 18 m \times 18 m 或 18 m \times 16 m 建设,但有的农户庭院面积竟比房屋面积大几倍,造成土地浪费大、利用率低,审批面积与实际使用面积相差大。三是村庄基础设施配套差。由于村庄分散零乱和受经济条件的限制,部分村庄基础设施配套建设差,道路狭窄,出行困难,无排水、公共活动场地、垃圾场等设施,造成“脏、乱、差”,居住环境普遍较差。

2 存在的问题

2.1 乡村建设无规划或违反规划现象突出

调查发现,村庄发展无规划限制,或违反规划,盲目外延发展,布局混乱分散,浪费土地严重。一是村民思想陈旧,村镇规划难以实施。部分制订了规划的村庄,由于村庄建设是历史上自然形成的,多数农民对原有宅基地存在“祖辈传业”的陈旧观念不愿舍弃,也有的建房选址要“看风水”,认为规划的地方不好,宁愿不建房或另外选址,还有的存在多占多沾光的心理,多占、早占甚至抢占宅基地,致使村镇建设规划难以实施。二是大部分村庄规划都已编制完成,但乡镇土地利用规划的建设预留地只规划到村,没有规划到村民小组,而村民划分宅基地只能在本小组所有土地内进行,结果是规划缺位和虚设,农村居民住宅难以落实。建房地点由村组及建房户选定,随意选址,造成了村庄布局杂乱、外延和土地浪费。

2.2 房屋空置现象突出

一是近年来,农村经济条件逐步改善,交通条件

收稿日期:2005-12-29;修订日期:2006-02-28;编辑:王秀元
作者简介:许玉恒(1955-),男,山东冠县人,聊城市国土资源局局长。

越来越便利,土地的区位优势明显,村民新建房尽可能靠近道路。公路、村内道路通到哪里,新房就建到哪里,临街、临路乱搭乱建现象十分普遍,形成村庄沿路“线性”扩张。二是部分先富裕起来迁往城镇居住的农民、考学外出工作的原本村居民或原为本村居民的城镇职工,在村中都有房屋而无人居住。据保守估算,平均每个行政村村内空闲用地 0.667 hm² (10 亩),全市 6 486 个行政村的村内空闲地就高达 4 万余公顷,这些土地如用于农民建房,可几十年不再占用耕地。

2.3 违规批地现象严重

依据我国现行土地管理法律法规规定,农村居民建住宅,未经批准不能建设,而且还要按法律规定审批。应该说国家对村民建住宅用地管理愈来愈严格,但至今许多地方并没有认真地贯彻执行。一些县级人民政府很少审批或根本就未审批过农村居民建房用地。部分乡镇政府违反国家有关法律、政策规定,擅自制定土政策:有的规定本行政区域内,农民建房用地无论是占用耕地还是非耕地,均由本级政府审批;还有的规定占用耕地的由乡镇政府审批,占用非耕地的由村民委员会审批。更有甚者,村干部私分乱划宅基地,无论占用耕地还是非耕地,由村民委员会同意即可或者干脆村干部一人说了算。另外,村干部尤其城乡结合部的村干部私自买卖宅基地现象更为突出,不仅扰乱土地市场秩序,而且导致耕地随意侵占,土地浪费严重。究其原因主要是乡镇村干部对土地管理法律法规知之甚少,认为自己村的地自己说了算。此外是出于利益考虑,违法越权乱批用地。这是因为划分宅基地时,可以“搭车”收费,并可以在今后其他工作中以宅基地划分要挟建房户,使自己得到一些实惠。

2.4 宅基地面积超标

据调查,目前大多数村庄未能执行省政府关于农村宅基地面积限额的规定,现行宅基地面积一般在 300 m² 左右。除此之外,一户多宅的现象十分突出。不少地方在现有宅基地基础上,按照每户有几个男孩另划几处宅基地的办法,造成了一户多宅;有的村民出于利益考虑,借实施新村规划需拆迁旧房之机,要挟村委多要宅基地;更有的村(居)委,特别是城乡结合部的村干部为了达到“以地生财”的目的,将本村宅基地出售给城镇非农业居民建住宅,且每处

宅基地面积较大,浪费了大量耕地,使土地供需本已十分紧张的形势更加严峻。

2.5 自然村落难以彻底改造

一是受经济条件限制。按建设规划,打破历史上形成的自然村落格局进行彻底改造,必须具有较强的经济实力。目前,一些经济条件较好的村庄已按规划完成改造。多数经济实力较差的村庄改造困难。村内宅基地的选址无法按村镇规划进行,只能向村外扩张。二是部分基层干部看不到村庄改造的重要性,工作积极性不高。有的认为村庄改造涉及每户农民的切身利益,怕得罪人,不敢干,有畏惧心理;有的认为村庄改造任务艰巨,自己在任期间难以完成,况且村庄历来就是这样子,自己不改造,别的村民也说不出什么,多一事不如少一事;还有的认为,村庄改造是上级的事情,上级若想改造,必定会出台政策、拨付资金,给予一定的帮助,目前还是等一下再说。

2.6 国土管理基层力量薄弱

虽然国土资源管理已经走上了正规化的管理轨道,但对集体所有土地的管理仍是一个薄弱环节。除了政策上的因素外,主要是基层国土力量薄弱造成的。乡镇国土所是最基层的国土管理执法机构,无论是建设用地、地籍管理,还是耕地保护、执法监察等工作,都要靠乡镇国土机构来贯彻落实。但是,目前乡镇土地管理力量与其所承担的职责极不相称,能应付完成上级布置的临时任务已属不易,很难再有精力抓好农村居民点的管理。这也是农村土地信访案件不断产生的原因之一。

2.7 宅基地审批全程管理不到位

对农户建房中主房以外的其他用地管理还未完全到位。建房户往往将批准的建设面积用来建造主房,而将附房和庭院用地扩张到批准范围之外,有的农户庭院面积竟比房屋面积大几倍,从而造成土地浪费大,利用率低,审批面积与实际面积相差大。

3 对策及建议

针对当前农村宅基地管理中存在的问题,必须从实际出发,采取有效措施,全面扭转农村宅基地管理的被动局面。

3.1 营造用地良好氛围

普及土地的国情、国策教育,增强珍惜土地的意

识,既是保护耕地的一项长期的、根本的措施,又是农村精神文明建设的重要组成部分。要进一步强化国土资源法律法规的宣传,特别是保护基本农田重大意义的宣传,使广大干部群众了解我国土地的严峻形势,明确土地的市情、县情、乡情,懂得用地要依法、建房需审批、违法必受罚的道理。要破除“宅基”私有、“祖辈传业”的陈旧观念,树立依法用地、合理用地的新思想和保护农田人人有责及节约用地的社会风尚。宣传要同时面向乡镇干部,使他们增强土地资源的危机感、管好土地的紧迫感和依法用地的责任感,提高依法用地的自觉性。

3.2 依法行政扭转管理被动局面

简要说就是要“立法”、“执法”和“守法”。一是要立法。进一步明确农村宅基地管理的基本制度和基本政策,使之做到有法可依、有章可循、政令统一。二是要执法。严格按照有关法律和国家规定查处无证建房和越权批地,严厉打击多占、抢占、滥用耕地的违法行为,逐步建立起依法管理的新秩序。三是要守法。健全宅基地管理的各项规章制度,正确行使宅基地审批权,严格按照规定的审批程序和审批权限来审批宅基地。

3.3 科学规划节约集约利用宅基地

其一,要依法完善村镇建设规划。以这次土地利用总体规划修编为契机,进一步加强小城镇和村庄的基础设施建设和农村环境的综合整治,推广新型农村住宅,引导农民向中心村镇发展。从实际出发,高起点搞好小城镇和村庄规划,重点解决占地超标准、布局散乱、浪费土地的问题。对原规划布局不合理、村庄建设混乱、需要重新布局的,立即停止安排新的宅基地,待新规划确定后再逐步实施;对原规划布局基本合理,已形成规模,但原规划宅基地面积超过法定限额的,进行界址封闭,不得再扩大范围,然后再以街巷为界,划定新的片区,按法定面积标准安排宅基地。其二,要对村庄建设用地实行指标定额管理。对村庄采取“划定村界”、“扎边封口”的做法进行改造,可彻底解决超占宅基、土地利用率低和“空心村”的问题。其三,鼓励多层建筑,

征收宅基地超占面积有偿使用费。对农民集资联建、统建多层公寓式住宅楼占用耕地的,其用地指标优先予以保障,并给予一定优惠政策;平房院落超占部分,由村组负责征收超占部分的有偿使用费,专项用于村民建房占用耕地的土地开发整理任务,遏制非法超占土地,也促使一部分村民向集体交回多余的宅基地。

3.4 严格管理规范宅基地秩序

农村居民宅基地必须坚持按规划、按计划、按定额、按权限依法审批。要坚持统一安排,定点放样,不得自行先建;要提倡相对集中建房,推广建公寓式住宅,严格控制建造单家独院式住宅。

一是要加强宅基地的计划管理。严格执行国土资源部《关于农村宅基地管理的意见》,不断提高宅基地计划制约措施。二是要加强宅基地的审批管理。在审批程序上,要公开、合理;在审批权限上,要严格按照法律规定执行;在批准面积上,要严格按照规定的标准审批。三是要加强宅基地的权属管理。对批准的宅基地,国土部门要实行全程管理,在群众建房过程中,做到选点、定点、放线和验收“四到场”,同时做好建后检查验收工作,对验收合格的,及时填写有关表册,进行土地登记,颁发土地使用证。四是在试点的基础上,出台集体建设用地流转办法,使迁往城镇居住的农民和城镇职工在农村无人居住的房屋处置有规可依,使农村宅基地依法有序流转。

3.5 加强建设管好宅基地

首先要加强乡镇机构和国土队伍建设。目前,国土资源体制改革正在进行中,各地应进一步加强国土资源所建设,强化国土资源所职能,让其真正发挥国土资源管理的最基层、第一线作用。要加强对国土人员的思想教育和业务培训,关心爱护基层国土人员,改善他们的工作条件,提高他们的生活待遇,及时解决他们工作中遇到的难题,以充分调动基层国土人员的工作积极性,把农村宅基地管理工作抓紧抓好。