

工作研究

日照市宅基地管理工作的现状及建议

王祥国

(日照市国土资源局, 山东 日照 276826)

做好新时期宅基地管理工作是服务社会主义新农村建设的客观需要。特别是在当前经济社会迅速发展的情况下,研究宅基地管理工作的实践,找出存在的问题,探讨在新时期如何加强宅基地管理工作、最大限度地保障最广大人民群众的利益,对于维护社会稳定、促进经济发展具有重大的现实意义。近年来,日照市各级部门认真贯彻落实国土资源管理法律法规和政策,全面整顿土地市场秩序,严格土地管理,切实加强宅基地管理工作,取得了明显成效。据调查,日照市共有 3 126 个行政村,828 177 家农户,宅基地 829 240 处,户均面积 187 m²。

1 日照市宅基地管理的实践

(1)抓宣传引导,提高群众对土地管理工作的认知度。国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》下发以来,日照市充分利用土地日、地球日以及国土资源法律法规颁布纪念日等有利时机,发挥基层国土资源部门的阵地优势,发动全市国土资源系统干部职工,走向田间地头、村组农户,先后向农民群众发放宣传材料 12 余万份,广泛宣传土地管理,特别是宅基地管理方面的政策规定。通过宣传引导,提高了农民群众对宅基地管理工作的认知度,宅基地登记发证进度明显加快,在全市范围内营造了一个理解、支持土地管理工作的良好氛围。在工作中,日照市国土资源部门“疏”、“堵”并举,促进了工作的顺利开展。在“疏”的方面,注重宣传教育和思想引导,在《日照日报》开辟了“今日国土”宣传专栏,在日照电视台开辟了“以案讲法”栏目;在“堵”的方面,该市国土资源局“一把手”积极参加日照广播电台的“行风热线”节目,亲自上线解答群众反映的问题。2005 年,日照市国土资源局被授予“全国

四五法制宣传教育先进单位”、“省级文明单位”、“全市政风行风建设先进单位”、“全市目标管理绩效考核先进单位”等 28 个先进称号。

(2)抓业务基础,推动宅基地管理工作深入开展。搞好土地利用总体规划修编。在修编过程中,按照建设社会主义新农村和国土资源部要求,广泛听取社会各界的意见和建议,合理确定了小城镇及农村居民点的数量、布局、范围和用地规模。到目前,规划修编的 9 个专题研究和规划修编大纲已基本完成。加强宅基地用地管理。首先是保证农村村民合理的用地需求,其次是严格控制一户多宅、超标准建房的现象。2004 年以来,日照市所批的 6 252 处宅基地,用地面积 104.13 hm²,都是利用村内原有的空闲地,没有占用新的农用地;在城市规划区范围内,除确实需要翻建或征地拆迁需要安置的农户外,没有新批一处宅基地。加快旧村改造。日照市国土资源局出台了《关于加强存量建设用地管理提高节约集约用地水平的意见》,在该市城市规划区范围内先后完成了日照、石臼、秦楼等街道 20 多个城中村村的改造任务,涉及土地面积约 207 hm²,除安置用地外,腾出建设用地 93 余公顷,节地率达 42%;在城市规划区范围外,本着“内抓外整,外控规模,超前规划,稳步推进”的原则,不断加快旧村改造。如莒县以“空心村”治理为重点,积极稳妥地推进旧村改造工作。截至目前,该县已有 198 个村庄按规划完成了旧村改造任务,腾出土地 500 hm²,还有 495 个村庄正在改造中。旧村改造完成后,预计可腾出土地 0.3 万 hm²。对这部分腾出的土地,日照市本着“科学利用、因地制宜”的原则,科学安排使用。加强宅基地审批管理。一是严格宅基地申请条件。对新批的宅基地,坚决贯彻“一户一宅”的规

收稿日期:2006-06-14;修订日期:2006-10-10;编辑:陶卫卫

作者简介:王祥国(1977-),男,山东日照人,助理工程师,主要从事文秘宣传工作。

定,且面积不得超过省里规定的标准,对不符合申请条件的坚决不予审批。二是严格宅基地报批程序。对农村居民申请使用宅基地的,要向集体经济组织提出申请,并在集体经济组织或村民小组进行张榜公示,对公示期满无异议的,报所在乡镇政府审查、县(区)国土资源部门审核、县级人民政府审批。对经批准的宅基地,都由当地集体经济组织张榜公布,切实做到公开、公平、公正。三是严格宅基地管理制度。四是搞好土地登记发证工作。截至 6 月初,日照市共发放宅基地使用证书 796 071 个,基本完成了宅基地确权发证工作。

(3)抓改革创新,逐步探索宅基地管理的新路子。创新宅基地有偿使用制度。日照市根据省政府《关于加强宅基地管理的通知》文件精神,在莒县招贤镇进行了试点,首次将宅基地当作一种资产进行管理,对宅基地实行“划等定级定价,超占收费”,把农民实际使用的宅基地的价值以租金的形式收交村集体,由村集体把这部分收入作为宅基地补贴金进行再分配,按平均数返还给集体经济组织的农民,用租金和补助之差来调节农民所占宅基地的多寡优劣。截至目前,在招贤镇试点的基础上,莒县有偿使用宅基地已有 2.4 万处,已撤回宅基地申请书 946 户,仅此一项,就节约土地 15.33 hm^2 。创新集体建设用地流转方式。日照市在莒县夏庄等乡镇开展了城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点工作,到目前,莒县已出台了相应的试点办法,拿出了初步的方案。在宅基地的流转方面,日照市规定“宅基地只允许在集体经济组织范围内买卖,严禁城市居民购买农村宅基地,坚决贯彻‘一户一宅’的规定”。创新征地补偿安置方式。一是实行货币安置。在国土部门和当地政府的指导下,由被征地村组织给被占地的农户发放安置补助费,以全村人均土地面积和每亩土地的安置补助费为基础,按实际占用农户的土地面积进行计算。二是实行预留地安置。为解决失地农民的生产生活出路问题,对被占地的村庄按实际占用土地面积 10%~15%的比例安排预留地,用于生产或生活安置。三是实行开发性安置。如在大学校区的建设过程中,日照市按照高校后勤社会化改革的要求和“学校办教学、社会办后勤”的市校合作办学模式,由被征地村利用预留地投资建设学生生活区,拓出了开发性安置失地农民的好路子。四是建立基本生活保障制度。为

妥善解决失地农民的基本生活保障问题,市政府下发了《关于建立失地农民基本生活保障制度的实施意见》。

2 存在的问题与原因

(1)群众节约用地意识淡薄。从历史的原因看,日照市现有居民点多为“单门独居、平房加院落”,部分群众集约、科学、合理使用土地的意识比较淡薄。

(2)政策体系不完善。当前,国家和省出台了一些关于宅基地管理方面的政策,但随着形势的发展,某些方面需要进一步修改完善。日照市大部分村镇建设规划都是 20 世纪 80 年代中期完成的,由于当时国家村居规划方面的法律法规尚不健全,对居民住房的规划管理还没有明确的界限,导致当时盲目圈大院、占好地的现象发生,造成了土地资源的浪费。

(3)存在“一户多宅”现象。造成一户多宅的原因,一是新房建成后,老房不拆,留作他用。二是“倒插户”现象。这种现象在城区村和城郊结合部比较普遍。三是未批先建,自行滥建。也有个别城市居民到农村私下购买民房的现象。针对以上问题,近几年,日照市先后组织了多次依法拆除活动。2004 年,市区联合组成了庞大的执法队伍,在城市规划区内依法拆除非法民房 530 处、2 700 多间,收到了一定的效果,但不能从根本上解决问题。

(4)“空心村”现象依然存在。在城市规划区外,随着城市化进程加快,大量农民进入城市,农村住宅空置现象逐步增加。从调查的情况看,目前有 1 845 个村庄有空闲地,空闲面积 332.13 hm^2 ,占居民点用地总面积的 1.35%;空置住宅 17 761 户,空置比例为 1.7%。造成这一现象的原因,一是部分农村干部集约用地意识不强,造成村庄盲目外延,致使原有宅基地闲置;二是受户籍制度改革的影响,大量农民涌入城市。

(5)登记发证工作亟待加强。目前,日照市共有 829 240 处宅基地,已发证的 796 071 处,占应发证总数的 96%,还有 33 169 处未有土地证。存在这个问题的原因,一是农民群众对土地登记发证的认知度不高;二是有相当一部分是“超标准建房”、“一户多宅”,无法登记;三是有的农村离乡镇驻地比较远,而宅基地登记发证又需要现场勘测。

3 对策与建议

(1) 提高认识, 牢固树立科学发展观。大力加强各级党政领导干部特别是基层乡镇、村居干部土地管理基本国策教育, 进一步教育和引导广大人民群众充分认识国土资源的严峻形势、地位和作用, 牢固树立“保护资源、保障发展”的观念, 增强保护耕地、节约用地、依法用地、科学合理用地意识, 增强做好宅基地管理工作的自觉性, 用科学发展观统一思想、指导行动。

(2) 强化措施, 加快推进社会主义新农村建设。要结合社会主义新农村建设, 加快旧村改造和空心村治理, 逐步改善农村居住条件, 缓解建设用地压力。在城市建成区, 加快城市建成区村居改造, 依据城市总体规划、土地利用总体规划, 对以平房为主的村居进行综合开发、配套建设, 通过市场化运作, 改善居民居住条件和城市面貌, 推进城市化进程。对腾出的建设用地, 除安置用地外, 合理安排项目建设。在城市近郊区, 特别是城乡结合部或近期不进行开发建设的区域, 一方面要本着“科学引导、循序渐进、量力而行”的原则, 充分利用村内空闲地, 适当批准符合条件的居民建设平房; 另一方面也可视情况, 鼓励农村撤村并点。对腾出的建设用地, 要按照城市规划要求, 优先用于建设住宅楼或安排生产。对城市规划区外的村居, 本着“有利于保护耕地、改善村容村貌、提高农民生活居住环境质量”的原则, 科学编制村居建设规划, 继续实行农民建房一户一宅制。凡年满 20 周岁、在本村落户的农村公民, 可凭身份证按照有关程序申请一处宅基地。在条件成熟的地方, 充分做好群众的思想政治工作, 正

确处理建新与拆旧的关系, 搞好与规划的衔接, 适当安排土地开发整理项目, 对腾出的土地, 宜耕则耕, 宜林则林, 对不符合耕种条件的土地, 建议国家适当给予政策支持, 通过集体建设用地流转, 适当安排新上一些建设项目, 以缓解建设用地压力。对条件不成熟的地方, 充分利用现有住宅, 不搞大拆大建, 尽可能减少既有民房的拆迁和调整, 以减少矛盾和纠纷, 确保社会稳定。

(3) 改革创新, 逐步探索宅基地管理的新路子。改革和完善宅基地审批制度, 对存量宅基地的原址翻建改建, 只要符合规划, 应取消审批。同时, 适当考虑农村经济发展和农民承受能力的差异性, 逐步探索建立农村宅基地有偿使用制度、流转制度。但对这个问题, 要慎之又慎, 特别是在农村, 最根本的是要保证“居者有其屋”。建议国家进一步健全宅基地管理法律体系, 完善有关的规章制度, 进一步明确宅基地流转、收益分配及宅基地登记发证等问题; 以政府名义出台相关的政策规定对宅基地审批程序、收费等作出明确规定, 避免搭车收费现象发生。

(4) 疏堵结合, 加大执法监察力度。搞好日常监督检查, 建立巡回检查制度, 做到预防为主, 防患结合。严格禁止村民或村集体组织以任何名义向本村以外的公民转让、买卖宅基地。擅自转让、买卖的, 规划建设、土地、房管等行政管理部门不得办理有关手续。对全市宅基地管理情况进行一次全面清查, 健全完善档案、台帐。对于违章建设, 要本着“尊重历史、面对现实、区别对待、依法处理”的原则, 该拆除的拆除, 该补偿的补偿, 该追究责任的追究有关人员的责任。

淄博市对 2006 年新开工项目用地清理工作进行调度

为全面完成 2006 年新开工项目用地清理工作, 迎接国务院检查验收, 近日, 淄博市国土资源局召开了 2006 年新开工项目用地清理工作调度会议, 主要听取各区县近阶段对 145 个新开工项目的清理清查情况和 43 个违法占地项目的处理情况。从汇报看, 各区县对清理清查工作高度重视, 扎实进行了清理清查, 尤其对 43 个违法占地项目, 按照上级要求和法律程序, 逐一进行了处理。截至目前, 大部分案件已基本处理到位, 对处理难度大的案件, 也正在采取有效措施, 确保尽快处理到位。会议还传达了市政府 10 月 6 日调度会议精神, 要求各级国土资源部门对凡是手续不完善的项目用地, 要一律停止违法行为, 做进一步处理。对凡是依法处理仍不到位的土地违法案件, 包括: 罚没款未缴清的, 要立即向用地单位发出催收通知书; 对案件相关责任人处理不到位的, 要立即写出移送建议书; 对圈占围墙而未进行开工建设, 或是只建设少量建筑物的, 要立即向用地单位发出复耕通知书, 责令限期复耕到位。对只圈占了围墙的违法施工现场, 一律拆除围墙, 并且全部复耕。会议要求, 各级国土资源部门要进一步提高认识, 从大局出发, 高度重视这次清理清查工作, 坚决克服侥幸心理; 要采取果断措施, 加大工作力度, 所有违法占地项目必须全部停工, 该拆除的全部拆除, 该复耕的抓紧复耕; 要尽职尽责, 依法对各类案件处理到位, 确保在验收中不出任何问题。

(张德平 刘土春)