

工作研究

农村村庄规划之我见

张思睿,焦瑞亭,刘新建

(鄆城县国土资源局,山东 鄆城 274600)

实行村庄规划,是建设社会主义新农村的客观要求,是解决农村宅基地现存问题的迫切需要。鄆城县国土资源局通过对鄆城县 6 个有代表性村庄的调研,结合农村宅基地管理工作实践,总结了农村村庄规划的必要性,提出了开展村庄规划的意见和建议。

1 开展农村村庄规划势在必行

1.1 是建设社会主义新农村的客观要求

党中央提出以科学发展观指导社会发展、构建和谐社会的宏伟目标,并从党和国家事业发展全局出发,确定了建设社会主义新农村的重大战略决策,社会主义新农村建设已经成为“十一五”期间的主要目标和重要任务。实现上述目标任务,关键在于增加农民收入、缩小城乡差别、推进农村发展,因此,农村经济规模化、农村资源节约化、农村生活城市化、农村发展科学化、农村环境生态化、农民相处和谐化是农村经济社会发展的趋势。

实现上述“六化”,建设社会主义新农村,最基本的问题是农村土地经营的规模经济、土地资源的节约、农村居住环境的友好和谐,其中村庄规划是一项主要内容。

1.2 是解决农村宅基地现存问题的迫切需要

(1)宅基地信访案件居高不下。在全国范围内的信访案件中,土地问题占到各类信访案件的近 50%,成为建设和谐文明农村的重要制约因素。据调查,2005 年鄆城县因农村宅基地问题引发的信访总量为 135 起,占全县信访总量(492 起)的 27.4%。

其中到乡镇信访的 108 起,到县及县以上上访的 27 起。宅基信访案件归纳起来主要有 2 种类型:一是邻里之间的宅基边界纠纷,占 73%;二是宅基安排不合理,占 27%。

(2)“空心村”现象普遍。在农村,普遍存在多占宅基地,图方便在临公路地方建房,建新不拆旧,户口已迁走在农村仍占着宅基地,进城务工经商、在外购房置业,农村的房屋和土地无人居住使用等现象,形成了村庄土地和房屋大量闲置的“空心村”。根据对红船镇高河涯行政村调查,居民点规划用地总面积 64.49 hm^2 ,而实际用地面积 84.87 hm^2 ,村内空闲地面积达到 19.91 hm^2 。

(3)宅基地面积过大,分配多寡不均。一户多宅和没有宅基地的现象并存,有的把“村头荒”当作了宅基地,把 20 世纪 80 年代发放的“林权证”当作了“宅基证”;宅基地私自转让的现象时有发生,容易引发矛盾;有的因为结婚没有地方盖房,就用承包的耕地换宅基地,甚至在承包耕地里建房。针对陈庄、胡窑等 6 个村宅基地全面调查,调查范围内宅基地总数 1249 宗,户均 1.16 宗,总面积 52.73 hm^2 ,户均 0.0487 hm^2 (0.73 亩)。按照《山东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》规定的标准,宅基地标准应在每户 0.020 ~ 0.027 hm^2 (0.3 ~ 0.4 亩)之间,全县大部分执行的标准为每户 0.023 hm^2 (0.35 亩),6 个村超标准占地户数 493 户,超标准面积达 6.67 hm^2 (100 亩);闲置宅基地 233 宗,面积 7.60 hm^2 ;空闲住宅 62 户,面积 1.632 hm^2 ,户均 0.026 hm^2 (0.39 亩)。

(4)村庄布局混乱。街道参差不齐,建房高矮不一,新旧交错,住房、配房、厨房、厕所、猪圈、禽舍

收稿日期:2006-05-11;修订日期:2007-06-08;编辑:王秀元

作者简介:张思睿(1967-),男,山东鄆城人,工程师,主要从事测绘工作。

掺杂、污水乱排,生活环境恶劣,使村内公路、自来水等基础设施无法建设;电力、通信线路交织。

上述现象的存在,一方面浪费了宝贵的土地,影响了农业结构的调整和新能源、新技术的推广,给人们生活带来不便,增加了农村的不稳定因素,使得政府部门每年耗费大量精力去处理宅基地纠纷;另一方面使农村卫生条件无法改变,增加了对流行病的预防难度和平时安全隐患;使农民停滞在小农经济的意识中无法跨越。这些都与建设科学化、集约化、生态化、和谐化的社会主义新农村目标相去甚远。

2 搞好村庄规划的主要体会

几年来,为解决上述宅基地问题,各级政府和广大土地工作者进行了积极的探索,加强了宅基地方面的管理,积累了一些经验和体会。

(1)搞好宣传。广泛宣传了土地管理法律法规和土地政策,增强了广大干部群众的法律意识和土地忧患意识,领导干部的责任感不断增强,群众办理宅基地使用手续和用法律维护权利的自觉性有所提高。

(2)规范管理。加强了宅基地的审批和日常地籍管理,专门成立了宅基地办公室,规范了部分使用宅基地行为和办理程序,减少了宅基地纠纷。

(3)强化执法。加大了国土资源执法力度,制止了一些违法占地的行为,减缓了村庄占地规模的膨胀。

(4)宅田挂钩。对“宅田挂钩”进行了试点,这种方法是多占或超占宅基地,扣减责任田,这在一定程度上起到了少占宅基地的作用。但有的农民因为男孩子多,孩子结婚后建房需用宅基地多,扣减后就剩很少责任田,或没有了责任田,这与《土地承包法》有了明显的冲突;也有的务工经商发了财,不愿种地,或大兴土木圈大院,或加工养殖,造成集体建设用地的混乱,带来很多弊端。

(5)旧村改造。建立了村庄规划的雏形,村庄规划的优越性逐步显现出来。引马乡 58 个自然村自实行村庄规划以来,村庄实现了排房化,共腾出耕地 466.67 hm²,加上空闲地的承包经营,集体每年可增加收入 700 余万元,其中大黄庄村用这些钱在村

里安上了路灯、自来水,通上了柏油路,村庄达到了整齐划一,整洁美观,为今后建立香花满街、和谐美丽的新农村打下了基础。

3 开展村庄规划的意见和建议

按照建设社会主义新农村要求,以科学发展观为指针,坚持节约土地、合理布局、功能分区科学、优化环境的原则,结合人文地理、自然资源,兼顾饲养加工集中,农具放置妥善,柴草科学利用,逐步推广农民公寓建设。

(1)加强农村村庄规划的立法,统一考虑农村村庄土地利用规划和村庄建设规划的协调性、一致性,可参照《城市规划法》的思路,充分考虑广大群众的利益,加大违法处罚力度,建立和完善可操作性强、具有法律权威的农村村庄规划的法律法规。例如对村内空闲地和闲置宅基地的统一收回,由谁收回,如何收回等等。

(2)总结各地创造好的规划模式,量力而行,分布实施。各地的风土人情不同,经济发展水平不同,规划的要求也不一样,总结推广各地不同特点的模式,按照建设社会主义新农村的要求,搞好规划设计。对经济相对落后的地区,要确定战略步骤,开始要量力而行,分步骤逐步达到规划要求,并做好试点推广。

(3)建立健全农村基础设施投资机制,整合交通、电力、卫生、通信、土地整理、金融、社会融资等资金投入资源,加大政府对落后地区的投入,促进村庄规划的推行。

(4)壮大集体经济。村庄规划好、村庄建设好的地方,一定是集体经济强大的地方,所以壮大集体经济是实行村庄规划的基础,特别是对一些欠发达地区,要制定壮大集体经济的政策,增加集体收入,从而保证这项工作的开展。

(5)做好有关法律法规的宣传教育,要求各级政府、各有关部门,从实践“三个代表”的高度去认识村庄规划,把推行村庄规划作为各级政府的重要任务,作为考核执政能力的一项重要指标;提高农民的素质,转变传统的土地观念。