

工作研究

# 文登市农村集体建设用地流转情况的调查报告\*

闫海涛, 丛林

(文登市国土资源局, 山东 文登 264400)

为配合国土资源部关于农村集体建设用地管理利用的政策,制定有关农村集体建设用地流转改革政策建议,文登市国土资源局制定了《农村宅基地以外集体建设用地调查表》和《农村宅基地调查表》,并就文登市农村集体建设用地有关情况进行了调查。《农村宅基地以外集体建设用地调查表》调查农村宅基地以外的集体建设用地包括农村工矿用地、饲养室、办公室、学校及村内空闲地等,主要调查城镇规划区以外农村的集体建设用地,不含城镇范围内的集体建设用地。此次调查以村为单位,逐个项目进行调查,并以村、镇、市分别进行汇总。调查内容包括项目名称、用途、座落、用地时间、用地面积、建筑面积、投资总额等,并对每个项目的使用现状和适宜性评价做了调查。

## 1 基本用地情况

《农村宅基地调查表》分 1990 年、1996 年和 2006 年 3 个年度对全市建成区以外村庄农民住宅私下交易情况进行调查。通过调查,文登市农村集体建设用地流转的主要形式是宅基地交易,1990 年,村内交易数量为 2798 户,1996 年为 6207 户,2006 年为 11156 户,分别增长了 121.8% 和 79.7%;外来人口购买宅基地的,1990 年为 385 户,1996 年为 895 户,2006 年为 2220 户,分别增长了 132.5% 和 148% (以上数据不包括宅基地的出租情况)。

全市农村宅基地以外集体建设用地共 3056 宗,占地 561.97  $\text{hm}^2$ ,其中各村经济组织自用 188.13  $\text{hm}^2$ ,占总面积的 33.47%,这部分建设用地主要为村委办公室用地;出租 220.71  $\text{hm}^2$ ,占总面积

的 39.27%;转让 23.28  $\text{hm}^2$ ,占总面积的 4.14%;闲置 129.86  $\text{hm}^2$ ,占总面积的 23.11%。由以上数据可以看出,农村集体建设用地单宗面积较小,平均面积为 0.184  $\text{hm}^2$  宗,其中出租和转让占总面积的 43.41%;可复垦土地 67.25  $\text{hm}^2$ ;另外集体建设用地建筑面积共计 149.89  $\text{hm}^2$ ,投资总额 26570.79 万元,容积率为 0.27,投资强度 47.25 万元/ $\text{hm}^2$ 。

## 2 存在问题及原因分析

(1)农村宅基地存在大量私下交易情况,宅基地转让和出租存在着隐形市场,特别是城乡接合部宅基地转让和出租情况较为普遍。增加了宅基地管理难度。

(2)农村宅基地以外集体建设用地出租和转让的比例相当高,占总面积的 43.41%。由于该市还没有出台集体建设用地流转办法,流转缺少约束,因此,这些出租、出让行为是村集体自发的行为,直接导致土地利用混乱,严重干扰了土地市场秩序。集体建设用地出租和转让比例高的原因是近几年民营经济,特别是家纺行业发展迅猛,需要大量的厂房,这与国家实行最严格的土地管理制度,严控年新增建设用地数量的政策相矛盾,因此民营和私营者将目光转向了农村集体建设用地。

(3)农村集体建设用地普遍利用不合理,建筑容积率、投资强度低,土地利用方式相当粗放。

(4)农村宅基地以外集体建设用地闲置率高。调查得知,闲置的集体建设用地多为规模小、位置差、不宜盘活的土地。

(下转第 37 页)

\* 收稿日期:2007-07-10;修订日期:2007-08-15;编辑:王秀元  
作者简介:闫海涛(1958-),男,山东文登人,主要从事土地管理工作。

内部用地管理组织机制,具体应当是在全局及各单位建立起铁路内部用地管理网络,从铁路局 基层站段 领工区(车间)形成管理网络(图 2)。首先,要提高济南铁路局的土地管理部门在济南铁路局的地位,由附属机构改为职能部门,强调土地管理在全局的重要性。

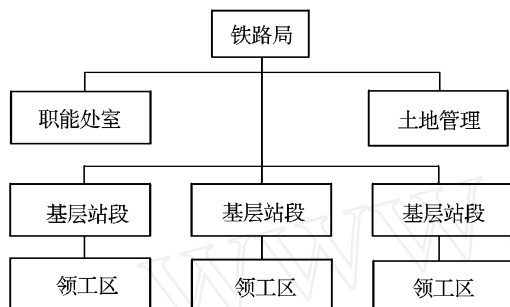


图 2 改进的铁路局土地管理网络图

(2)建立土地违法案件举报网络体系,大力拓宽举报渠道,创造良好的举报氛围。在铁路土地管理部门设立专门的举报电话,在铁路沿线的每个车站、区间设立铁路用地监察员和信息员,迅速反应有关信息,形成一个快捷、灵敏的举报网络体系,实行举报查处情况反馈制度。

### 3.3 加大铁路土地执法监察队伍的权限

(1)建议国土资源部对铁路土地执法监察队伍

统一授权,使铁路土地执法监察队伍取得执法主体资格,铁路土地执法监察人员在处理违章占地时,拥有了处罚权,执法监察的力度便会加大,违章占地者亦会望而生畏,起到震慑作用,从而减少了违章占地的发生。

(2)加大执法权限便可以加大对土地违法行为的打击力度,例如可以依靠地方政府的支持,借助公、检、法手段和力量,抓典型案例的查处,拆除一些群众反响强烈、社会影响较大、违法用地情节严重的违建工程,克服执法过程中存在的措施不力和打击不到位的现象。

### 3.4 做好宣传工作是保护铁路用地的常用手段

坚持正确的舆论导向,加大法制宣传力度,树立全民珍惜土地观念。充分发挥社会舆论和新闻媒体的监督作用,运用多种宣传工具,开展多层次的土地法制宣传活动,把全民土地观念教育工作贯穿到日常工作中,增强土地法制观念和珍惜每一寸土地的社会责任感,营造一个有利于加强铁路用地管理的社会舆论环境。可以在铁路沿线张贴标语、散发宣传资料等,同时利用广播、电视、报刊、杂志等及“六二五”全国土地日开展形式多样的有奖知识问答、典型案例剖析等形式,广泛宣传铁路用地管理工作的重要意义,以提高铁路沿线各单位和个人保护铁路用地的自觉性。

(上接第 34 页)

(5)由于没有集体建设用地流转办法,农村集体建设用地非法买卖,造成村集体利益流失。不规范的土地流转,也使广大农民土地权益得不到有力保障,侵犯农民权益的事情时有发生,对农村稳定造成了一定影响。集体建设用地转让后不能办理合法手续,一旦发生争议,买方的利益也得不到保障。

## 3 对策与建议

(1)建议对闲置、利用率低下以及不符合土地利用总体规划和城镇总体规划的集体建设用地,通过农村集体建设用地减少和城市建设用地增加相挂钩的政策及置换的方法进行复垦。这样有利于农村土地的集约节约利用,实现土地资源的优化配置。

(2)制定全市集体建设用地流转政策。以壮大

农村集体经济、增加农民收入、提高农村保障水平、建设社会主义新农村为出发点,出台和完善全市集体建设用地流转的收益分配和监督管理体系。这样做:有利于增加农民收入,符合国家三农政策。通过集体建设用地流转,可以有效增加农民收入,壮大农村集体经济组织,提高农村社会保障能力。有利于优化配置集体土地资源,提高土地利用效率,节约土地资源。可以更大范围内盘活存量资产,解决用地指标。有利于建立统一、平等、有序的土地市场。

(3)加强农村集体土地产权制度改革的政策研究,推进集体土地使用权登记发证工作,完善集体土地登记制度。