

工作研究

# 枣庄市农民宅基地中存在的问题及对策

于汝顿

(枣庄市国土资源局, 山东 枣庄 277102)

## 0 引言

枣庄市位于山东省南部,土地总面积为 4 550 km<sup>2</sup>,辖 5 区 1 市和 1 个省级高新技术开发区,有 63 个乡镇(街办),2 214 个行政村(自然村 3 209 个),总人口 365 万,其中农业人口 270 万。枣庄市耕地面积 179 333 hm<sup>2</sup>,人均耕地面积 487 m<sup>2</sup>,低于联合国粮农组织规定的人均 533 m<sup>2</sup>的“警戒线”,人地矛盾非常突出。

2004 年,通过对枣庄市 2 个区(市)6 个乡镇 18 个村的典型调查发现:18 个典型村共有 3 999 户,总人口 14 334 人,有宅基地 4 398 宗,占地 118.3 hm<sup>2</sup>;有闲置宅基地 460 宗,用地 21.5 hm<sup>2</sup>;空闲住宅 318 户,用地 6.1 hm<sup>2</sup>;超占宅基地 1 682 宗,占地 7.2 hm<sup>2</sup>;村内空闲地 19.8 hm<sup>2</sup>。在满足农民生产、生活需要的情况下,如果户均占地(包括道路等公共设施)控制在 280 m<sup>2</sup>,枣庄市可腾出旧村占用土地 2 万余公顷。实践证明,农村宅基地存在面积超占、一户多宅、缺乏科学规划以及部分农宅使用证与现状不符等问题。进一步加强农村宅基地管理,正确引导农村村民住宅建设合理、节约使用土地,切实保护土地,解决好农村宅基地存在的问题,将为集约利用土地、节约用地,开辟一条广阔的渠道。

## 1 农村住宅用地存在的问题

(1) 一户多宅问题突出,非法转让缺乏制约。一户多宅主要是由以下原因造成的:《土地管理法》颁布实施前形成的一户多宅;建新不拆旧形成的一户多宅;子女继承父母的房产,出现的一户多宅;有的国土管理人员执法不严,为一户多宅打

开方便之门;部分进城经商、务工的农民通过非法交易流转给其他农民手中,形成一户多宅。一户多宅的现象,使一些住房进入非法交易市场,违背了《土地管理法》“任何单位和个人不得侵占、买卖或以其他形式非法转让土地”的原则。

(2) 缺乏统一规定,布局混乱。由于缺乏统一、长期、科学的规划,造成农民住宅杂乱无章的布局,房屋参差不齐、面积大小不一的现象,不同程度的存在着宅基地的面积超标。从 20 世纪 90 年代至今,枣庄市有 830 个村庄重新进行了规划方案的编制,占村庄总数的 25.9%,实际按照规划方案建设的不足规划村庄的 50%,仍有 80% 以上的村庄建设没有按规划进行,有一部分村庄沿路建设,成为“一条龙”式的马路村庄。目前,乡镇建房办和国土资源所人员配备不足,素质达不到要求,加之缺少专项经费,一定程度上影响了工作开展。

(3) 村庄盲目外延,形成“空心村”。《土地管理法》第六十二条规定,农村居民建住宅,应“尽量使用原有的宅基地和村内空闲地”。由于追求区域优势,新建住宅向县、乡、村道路靠拢;随着民营经济的快速发展,商业网点建设的增加,工、商、居住集于一体的农宅从有利于生产和经营出发,其建设位置向集市和便利的公路两旁靠近。令人担忧的是,只见新房起,不见新村成,新宅不断外扩,老村形成空壳。因农民外出经商、进城落户就业等原因,造成闲置宅基地、空闲住宅户约占枣庄市总农户的 10%,达 7.5 万户,形成“空心村”现象,造成大量土地的闲置和浪费。

(4) 集体土地使用证和宅基地现状存有背离。1992 年前后,对农村宅基地进行确权发证。该项工

\* 收稿日期:2007-06-11;修订日期:2007-07-16;编辑:杨学作

作者简介:于汝顿(1967-),男,山东平邑人,工程师,主要从事国土资源执法监察工作。

作量面广,时间紧,技术性较强。由于乡镇所人员少,业务水平参差不齐,具体操作实施抽调一些临时工,甚至村干部参加,加上把关不严等人为因素,取得的一些基础性材料存在误差,使发放的集体土地使用证在面积、四至、拐点、比例尺等内容上存在错误;当时我国正实行宅基地有偿使用制度,使发放的集体土地使用证较多地存在着证上面积小,宅基地实际面积大的情况,这种背离,使集体土地使用证作为农民拥有集体土地使用权的法律依据的功能无法正确体现出来,也不能成为处理宅基纠纷的依据,为今后的工作埋下了隐患。

(5)未批先占、非法买卖宅基地问题比较突出。一些农民法制观念单薄,不经国土部门批准,擅自建房,有的甚至在承包耕地上建住宅,有些村集体作为经济来源,靠卖宅基地作为村里的办公经费和其他开支。

## 2 采取的对策

(1)加强农宅用地管理,严格审批农民宅基地。进一步规范农民宅基地申请报批程序,在审批过程中,坚持做到“四公开”和“三到场”,即公开申请条件、公开住宅建设用地程序、公开审批宅基地面积位置及户数、公开收费项目及标准,选址定点到场、丈量放线到场、竣工验收到场,实现农民宅基地管理的规范化和制度化。在审批过程中做到“放收兼顾”。必须做到凡是新建住宅后,应退出旧宅基地的,要采取签订合同等措施,确保按期拆除旧房,交出旧宅基地,收回并重新利用村内空闲地和废弃的宅基地。

(2)划定村庄控建线,严格规划,科学布局。从村庄建设的长远发展出发,本着严格规划、科学布局、集约节约用地的原则,实事求是地划定村庄可控建线,设立界桩;在规划和布局上统筹兼顾,防止新

的问题出现。把人口在 500 人以下的自然村向行政村集中;有山坡地的村,村址建在平原地上的要迁向山坡地;要充分利用村内的空闲地、老宅基地和未利用土地;对城市规划区内的农村村民住宅建设要兴建农民住宅小区,避免“二次拆迁”的大量浪费。通过逐步的村庄规划及土地整理,有计划、有步骤地解决“空心村”、超面积和一户多宅问题。

(3)通过年检纠正集体土地使用证中的错误,实现微机管理。本着有错必纠,有误必改的原则,通过集体土地使用证年检,纠正宅基地确权发证错误,达到权利明晰、面积准确、四至无误、图文规范,使集体土地使用证,真正成为农户拥有集体土地使用权的法律依据。通过基础资料的微机输入,实现农宅用地档案的微机化管理,使农宅用地管理走上规范化、法制化。

(4)在一定时期内冻结农民宅基地的审批。人口老龄化步伐的加剧,城市化进程的加快,计划生育政策的严格实施,为农民宅基地的冻结提供了一定的依据。参照近年来建设用地冻结管理的经验,在一定时期内冻结部分村庄的农民宅基地审批,对于逐步消化村内空闲地和废弃地,从根本上解决“空心村”现象,促进村庄建设的集约用地和科学用地。

(5)进一步加大宣传和执法力度。采取多种形式,广泛深入地宣传《土地管理法》,不断增强广大干部群众的土地忧患意识和责任意识,逐步形成依法用地、集约用地的浓厚氛围。加强对农村宅基地的动态巡查,避免以往在巡查时只注重查看城乡结合部、乡镇驻地、主要干道,加大对村庄的巡视,努力把土地违法行为消灭在萌芽状态。对未经批准,非法买卖宅基地等违法行为要依法查处,典型案例要公开曝光,教育群众自觉遵守土地管理法律法规。

## “全省地质资料数据中心建设方案”通过专家论证

2007 年 8 月 3 日山东省国土资源厅组织召开了“全省地质资料数据中心建设方案”专家论证会。省厅副厅长、地质资料数据中心建设工程项目领导小组副组长柏贵生、王玉志同志及领导小组成员、领导小组办公室的全体人员参加了会议。论证会邀请国土资源部、全国地质资料馆、山东经济学院等有关单位的专家组成专家组,对《建设方案》进行了论证。

专家组在听取汇报、审阅有关技术文件、进行质疑的基础上,经过充分讨论形成以下主要论证意见:《建设方案》思路清晰、目标明确,保障措施得力;提出的技术路线合理可行;采用数据库技术、网络技术、GIS 技术等信息化技术,具有前瞻性、先进性;充分利用现有资源、节约开支,经费预算合理。专家组一致认为,《建设方案》合理可行,建议根据专家组意见修改完善后,上报有关部门审查、批准实施。

(厅资源处 省国土资源资料档案馆)