



成武县加强农村宅基地管理的问题探讨^{*}

崔莉秋, 闫慧, 王忠民

(成武县国土资源局, 山东 成武 264200)

《关于开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的通知》下发后, 如何推进城乡统筹协调发展, 加强农村宅基地管理, 综合治理“空心村”, 强化规划管理, 支持和谐社会新农村建设, 越来越成为国土资源工作中的一项重要工作, 为此, 成武县选择了几个富有代表性的村庄进行专题调研。

1 基本情况

成武县辖 10 镇 2 乡 1 个省级开发区, 480 个行政村, 1 315 个自然村, 全县总人口 64.7 万。土地总面积 988.30 km², 其中居民点用地 9 476.3 hm²。

(1) 此次调查的 3 个乡镇在农村宅基地管理、建设方面各具特色: 白浮图镇农村宅基地管理比较严格, 耕地建房基本杜绝; 伯乐集镇农村宅基地管理在 1989 年曾获得省级先进单位荣誉称号; 张楼乡最近几年来, 在“空心村”治理、村内空闲地收回方面取得了明显成绩。

(2) 此次调查的 4 个村庄共有居民 919 户, 总人口 3 418 人, 居民点占地 116.42 hm², 人均居民点用地 0.034 hm² (0.51 亩), 一户多宅的 142 户, 超占面积住宅占总住宅数的 14.7%, 空闲宅基地 102 宗, 村内空闲地 17.20 hm², 占居民点面积的 14%, 坑塘面积 11.87 hm²。

2 农村宅基地管理存在的问题

(1) 宅基地与城镇建设冲突严重。一是建房矛盾突出, 村民建房需求与实际用地指标差距过大, 影响农村稳定; 二是宅基地占地数量大, 挤占城镇建设发展空间; 三是村庄规划难统一, 由于传统农居散乱、无规划, 建设档次低, 配套设施基本没有, 与新农

村建设要求差距大; 四是违章建筑屡禁不止, 拆迁浪费财力, 给小城镇建设带来很大压力。

(2) 农村居民点面积畸型扩张趋势严重。所选村庄面积较 1990 年第一次土地详查时的面积分别扩张 35%, 26%, 47% 和 39%。随着村居面积的扩张, 耕地面积迅速减少, 直接影响粮食供应安全。

(3) 宅基地超占面积大, “空心村”问题依然严重。4 个调查对象当中, 有的宅基地超占现象非常突出, 几乎占宅基地总数的 82%, 有的宅基地大到 0.067 hm² (1 亩) 左右。同时农民缺乏土地法制意识, 土地私有观念强, 导致建了新房, 不弃旧房, 老宅基地、空闲地无法收归集体, 造成村庄外延内空, 形成“空心村”, 有的村委班子带头违法用地, 对村民造成很坏的影响。

3 加强农村宅基地管理的对策建议

(1) 按照统一规划, 合理布局, 控制用地, 集中建设的方针, 加快编制村庄规划。基层政府要强化责任, 从经济社会发展的长远角度考虑, 坚持“一张蓝图绘到底”, 标准要高, 规划要细, 明确不同的功能区, 让村民知道哪些地方允许建房, 哪些地方不能建房。结合新农村建设, 根据农民财力, 量力而行, 村居结构设计要符合当地人文地理、自然资源特色, 确保村居具有时代特色。严格村庄规划实施, 充分发挥规划的制约作用, 维护规划的严肃性。村庄规划要特别强调出村庄规划面积和四至, 划定中、长期村庄发展范围, 必须在规划控制面积范围内依据规划设计建房。同时加大对违反村庄规划和土地利用总体规划非法建房行为的查处力度, 打击违法占地行为。在村民建房过程中, 严把建房关口, 基

(下转第 65 页)

收稿日期: 2007-07-11; 修订日期: 2007-08-21; 编辑: 王秀元

作者简介: 崔莉秋 (1974-), 女, 山东成武人, 助理工程师, 主要从事国土资源管理工作。

重点。滕州市政府与 11 个有山石资源的镇政府签订了《矿山生态地质环境恢复治理责任书》，纳入目标考核，拨付治理资金 137 万元；滕州市国土资源局会同有关专家，经现场实地调研制定了笃山口已毁山体具体治理方案，并于 2006 年 9 月对治理工程实施了公开招标，目前，局部耸立山体残部爆破、清理，山顶排水沟开挖，中坡平台挡土墙砌筑、土方回填已基本完成。高速公路两侧将用网格喷播予以复绿，沿线耸立山体残部将被爆破、清理，采场将被平整造地、植树种草。峰城区委托山东省地质环境监测总站编制了白马山和坛山 2 处已毁山体具体治理方案，拨付治理资金 20 万元，将把已毁山体治理成城区扩建用地。目前，采场立面石壁危岩已清理完毕，底面破碎耸立岩体已集中爆破、清理，平整造地、植树种草等复绿工程正在进行。薛城区委托山东省物化探勘查院编制了黄谷山已毁山体具体治理方案，拨付资金 20 万元进行治理。预计到 2007 年上

半年，城市规划区和铁路、重要公路沿线两侧直观可视范围内已毁山体治理将有根本性改观。

5 坚定不移充满信心

一是对禁采区、限采区和可采区的定位坚定不移，一抓到底，不走样，严防死灰复燃。二是疏堵结合。在关停“三区两线”矿山的同时，进一步解决好部分关闭矿山的异地安置问题，保障治理工作稳步推进。三是积极探索治理模式。财政拨款，主要是历史遗留无矿主的损毁矿山；谁受益谁治理，谁破坏谁治理；谁治理谁受益，走市场化路子，招商引资进行治理；征收矿山地质环境治理保证金。逐步建立矿山承担责任、政府有效监管的机制，实现矿区环境保护治理的产业化、专业化、规范化，使矿山环境保护治理逐步走向良性循环道路。

(上接第 63 页)

层国土所工作人员必须到现场放线，任何人不得改变规划，并实行“三公开”和“三到场”。“三公开”即公开宅基地审批程序，公开建房条件，公开拟符合建房用地条件的用户名单和面积；“三到场”即申请现场勘察，批准后现场放线定桩，房屋建成后验收登记发证。

(2) 基层政府和村集体经济组织要引导农民在原有宅基地上建设多层住宅，减轻对耕地保护的壓力。明确范围，落实政策，鼓励有经济基础的农民向多层建设方面发展；统一规划，统一管理，经济条件较好的村庄，可以实行村庄整合，规划出一块土地，集中安排建设二层以上住宅；政府对建设多层住宅的适当给予经济补贴，资金可以从土地出让金中列支。

(3) 积极推进农村居民点整理，促进土地集约利用。走内涵挖潜之路，农村集体经济组织对宅基地按照规划，统一供地，逐步实施，促进住宅向村庄的一个方向发展，腾出老宅基地进行整理，杜绝农民建房向四周扩张，逐步杜绝“空心村”等浪费土地资源现象的产生，改变农村住宅“散、乱、差”状况，改善农村居住环境。走合村并点之路，将周边几个自然村向一个中心村集中。政府加大资金投入，给搬迁户一定的经济补偿，分批次将小村村民逐步搬迁

集中到中心村，腾出土地进行整理复垦，增加耕地面积，维持耕地总量动态平衡，促进土地集约高效利用。

(4) 严格执法，对耕地实行最严格的管理。切实强化农村宅基地管理，加大土地法律法规宣传力度，让群众了解法律、遵守法律，依靠群众，发动群众监督举报违法占地案件。国土所工作人员要创新管理方法，全面实行动态巡查，做到早发现，早制止，避免违法行为，减少经济损失。要加强基层执法人员责任追究，杜绝违法违规批“人情地”、“关系地”。健全土地执法监察网络，推广村村都有土地监察员的工作方法，将执法监察网络延伸到每个村，做到土地执法监察全覆盖。实行基层国土所长易地交流制度，避免人情干扰，严格土地执法监察，维护土地秩序，杜绝村庄外延扩张。

(5) 积极推进城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩工作。上级政府通过航片进行监测，凡农村建设用地增加的地区，相应减少城镇建设用地指标(包括工业用地指标)，督促县、乡政府将工作重心放在农村集体建设用地整理上，缓解城镇建设与耕地保护之间的矛盾，加快推进中心村建设，促进城乡和谐发展。