

# 文登市农村宅基地管理现状及建议\*

刘昌军, 刘建良

(文登市国土资源局, 山东 文登 264400)

随着中国经济的快速发展,城市化和工业化进程的加快,文登市人地矛盾日益突出。许多村镇规划缺少科学性,而且不能落实到位、农民建房用地审批制度不严、农村居民点配套管理机制不完善、对土地利用的监督管理不严格,侵犯农民土地权益的事情时有发生,导致农村集体建设用地利用存在许多问题。管理好集体建设用地,特别是管理好农村宅基地,把宅基地作为农村集体组织的资产,管理好,利用好,将有利于提高农民的收入,缩小城乡差距,防止农村环境恶化,合理利用土地。因此,农村宅基地管理新政策的调查研究,是非常必要的。2007年,文登市国土资源局成立了24个调查小组,会同各基层国土资源所对农村宅基地使用情况逐村进行调查。在调查过程中,各调查小组自觉做到“开好一个会、做好一个结合”,也就是召开所在镇双管单位及农村会计会议,进行宣传发动,详细部署,严格要求各单位如实填报表格。并与第二次农业普查结合起来,对可以采用的信息,在核查属实的基础上直接采用,缩短了工作时间,提高了工作效率,为开展工作赢得了时间。

## 1 文登市农村宅基地管理现状

(1)农村常住人口数量呈逐年减少态势。调查结果显示,2006年全市农村人口共462 217人,比1996年减少44 510人,比1990年减少76 532人,年均递减率达到0.95%。农村人口减少,主要是由历年来参军、考学、进城务工等原因所致,全市农村宅基地数量呈逐年上升趋势,主要原因是:①合法居住农民分户需要;②建新不拆旧;③在经济利益驱动下的违法建设占地。

(2)农村老年人口所占比例不断增加,人口老龄化趋势不断加大,主要是由于农村青壮年大都进城务工或参军、多年来农村出生率降低等原因所致。

(3)全市居民点面积呈上升态势,1996年比1990年增加了4.1%,2006年比1996年增加了0.7%。随着管理力度的加大,农村建设规模逐步理性化。

(4)城镇化水平和工业化速度不断加快,农村人口大量向城镇集中。虽然农村人口总量不断减少,但是宅基地总面积却不断增加,居民点范围不断扩张,2006年人均建设用地面积已达201.8 m<sup>2</sup>,近期内可整理土地资源529.4 hm<sup>2</sup>,占全市农村建设用地总面积的5.7%。

(5)全市农村存在大量的一户多宅现象,宅基地超占问题时有发生,土地集约利用程度偏低,个别地方“空心村”现象严重,全市“空心率”达到9.7%。

(6)全市宅基地村内交易数量呈增大趋势。主要是因为农村村民购买宅基地,购买后没有及时拆除原有住宅,在办理用地手续时不符合一户一宅的申请条件。

(7)外来人员急剧增加,全市宅基地外来交易数量呈增大趋势,1996年以后交易数量更是明显增多。外来人员的增多为村庄整理增加了难度。

## 2 农村宅基地管理建议

(1)进一步规范宅基地管理。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)下发后,为加强农村宅基地管理,国土资源部下发了《关于加强农村宅基地管理的意见》(国土资发

\* 收稿日期:2007-07-05;修订日期:2007-11-16;编辑:王秀元

作者简介:刘昌军(1969-),男,山东文登人,土地估价师,主要从事国土资源执法和监察工作。

[2004]234号),提出“严禁城镇居民在农村购买宅基地”,从目前的情况看,难以掌握。因为山东省取消了农业户口和非农业户口的管理方式,单纯通过户口簿难以认定购房户是否为城镇居民。针对宅基地管理方面出现的新情况、新问题,应尽快出台可操作性强的规范性文件,明晰宅基地产权,明确宅基地流转。

(2)改革和完善农村宅基地审批管理办法。国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》规定,“农村宅基地占用农用地应纳入年度计划。省(区、市)在下达给各县(市)用于城乡建设占用农用地的年度计划指标中,可增设农村宅基地占用农用地的计划指标。”同时规定,“各省(区、市)要适应农民住宅建设的特点,按照严格管理、提高效率、便民利民的原则,改革农村村民建住宅占用农用地的审批办法。”每个县(市)每年需审批的宅基地数量多,分布面广,如果按照普通新增建设用地审批办法逐宗上报审批,工作量特别大。建议在符合土地利用总体规划 and 土地利用年度计划的前提下,每年年初一次性向省(区、市)上报农转用审批,经依法批准后由县级以上人民政府统一安排,按户逐宗批准用地。

(3)建立农村超占宅基地有偿使用制度。根据国务院[1990]4号文件的精神,农村宅基地实行有

偿使用制度。1993年,为减轻农民负担将这一制度予以取消,使宅基地管理失去了有效的经济手段。从文登市调查的情况看,超占由1990年的15979宗上升到2006年的19168宗。虽然有部门规章对宅基地管理提出了有偿使用,但收费主体是村级集体组织,实施起来力度不大,效果不明显。建议由镇一级政府来组织实施。

(4)积极稳妥地开展农村宅基地整理工作。①从文登市的调查情况来看,离市区、镇区稍远的村庄都存在不同程度的“空心村”现象,生活环境和居住条件较差。可以在尊重农民意愿的基础上,按照“缩并自然村、建设中心村、充实空心村”的原则,实行村庄整体搬迁、村庄整治、农户拆迁,达到既改善居住条件和生活环境,又有效增加耕地面积的目的。②推进城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点及建设用地指标置换工作。随着全市农村人口数量逐渐减少,农村宅基地的空置率逐年增大,具备了零星农用地成片整理的条件。建议主管部门根据实际情况,采取多措并举的方式,对成片整理的建设用地运用挂钩政策,对分散的建设用地整理运用置换政策,对农用地整理运用折抵政策,通过整理农村建设用地,既可以改善农村生活环境,加快社会主义新农村建设步伐,又可以增加耕地面积。