

经验交流

平原县农村居民点用地新型管理模式初探

高红, 骆伟

(德州市国土资源局, 山东德州 253012)

1 农村居民点用地使用现状

平原县地处山东省西北部的黄河冲积平原, 辖13个乡镇, 876个村庄, 总面积1 047 km², 总人口44.7万, 其中农业人口约37万, 占总人口的83%; 农村居民点占地面积9 568.9 hm², 占土地总面积的9%。2006年初, 平原县国土资源局会同各乡镇就农村居民点用地的使用和管理情况进行了调查, 发现农村居民点用地粗放利用现象极其严重, 土地节约集约利用潜力巨大。

(1) 闲置土地比重大。平原县农村人均居民点用地面积达258.62 m², 是国家规定标准(人均用地150 m²)的1.72倍, 全县共有宅基地122 000多处, 占地面积3 667 hm², 仅占居民点用地总面积的38%。

(2) 宅基地面积普遍超标。宅基地每处平均面积300 m², 是《山东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》规定的最高标准(每处264 m²)的1.14倍。

(3) “一户多宅”率较高。经过对全县10个乡镇100个村庄的调查, 共有宅基地17 262处, 其中属于“一户多宅”的为1 256处, 占宅基地总处数的7.3%。经粗略统计, 全县居民点内的闲散地、农宅超面积、“一户多宅”三项合计面积约为2 000 hm², 是目前宅基地年批放量的15倍, 如果搞好村庄内部挖潜, 可避免村庄外延, 节约大量的可耕地。

2 新型管理模式的主要做法

(1) 对居民点内各种土地利用类型建档造册, 以规范管理促进土地节约、集约利用。此前, 国土资

源管理部门只对每宗宅基地进行审批、登记, 平原县有档可查的居民点用地只占总面积的38%, 而其余土地的利用状况则游离于依法管理之外, 必然导致某些村民乱抢滥占, 村庄建设杂乱无章。近年来, 农村宅基地纠纷引发的上访数量之所以呈上升趋势, 其中一个重要的原因就是空闲地被少数人占有, 使多数符合条件需要宅基地的农户无法安排, 或者是安排后引发农户之间的纠纷。平原县在全面调查的基础上, 对村内宅基地、闲散地等各种土地利用类型建档立册, 并合理划分功能区, 按规划、按计划审批, 以规范管理促土地节约、集约利用。

(2) 对多占的宅基地实行有偿使用, 以促进农民节约、集约使用土地。长期以来, 农村宅基地无偿使用, 多占少占都不交钱, 因而成为农村居民多占宅基地、宅基地使用率低下、闲置宅基地难以盘活状况的内部驱动力。《土地管理法》第77条第二款规定, “超过省、自治区、直辖市规定的标准, 多占的土地以非法占用土地论处”。超标准使用农宅用地, 本身就是一种“非法占地”行为, 应受到“退还非法占用的土地, 限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋”, 将超占部分土地退回集体的处罚。通过对“一户多宅”、宅基地超面积部分实行有偿使用, 逐渐使农民认识到自己可以无偿享有的宅基地面积究竟是多少, 引导农户自觉退出闲置不用的多余宅基地, 自觉按批准的位置和面积使用土地。

(3) 对村内闲散地的管理方式公开透明, 以市场手段优化配置土地资源。平原县对村内闲散地管理方式实行“三公开”: 一是公开“家底”, 即把本村闲散地的面积、位置、规划用途等“家底”向村民张榜公示; 二是公开计划, 即把当年拟发包闲散地的具

* 收稿日期: 2008-01-16; 修订日期: 2008-04-22; 编辑: 曹丽丽
作者简介: 高红(1968-), 女, 河北清河人, 研究员, 主要从事农村宅基地管理工作。

体情况向村民张榜公示;三是公开发包,以价高者得的原则选定承包人,并与其签订土地承包合同,将公开发包结果张榜公示。通过对村内闲散地的公开管理,有力地调动了农民的资金和力量,将过去闲置的土地资源重新优化配置,形成了新的生产力。

(4)承包费和超占费专户储存,取之于民、用之于民。建立健全村级财务管理制度,严格执行“两级管帐,一级管钱”制度。村级组织收取的承包费和超占费专户储存,交乡(镇、街道办事处)经管站代管,该资金专项用于村级公益事业、公益事业建设,村级组织使用该资金,需要经过村民代表会议研究通过,并向乡级政府申请,资金使用情况要在村内张榜公示。

(5)明确职责、分级管理,重点发挥村级组织的自治作用。农村居民点用地管理涉及的面积范围大、使用对象众多、情况复杂,只依靠主管部门的力量势必造成管理不到位的状况。在整个模式运行中,县政府负责使用权审批、国土资源部门负责技术指导和使用权的报批、登记;乡级政府负责规划选址、放线、审核、承包费和超占费的管理;村级组织具体负责对本村闲散地、超面积农宅、“一户多宅”等土地利用类型调查、测量、登记造册,拟批放宅基地的审查、公示,闲散地整治方案的确定、公开发包和承包费收取,确定超占宅基地的有偿使用费标准和超占费的收取,确定对承包费和超占费的使用。

3 新型管理模式的工作成效

(1)截至2007年9月底,平原县农村居民点用地新型管理模式已在88.7%的村庄全面推行,共清理、收回闲散地1509.87 hm²,为土地置换预留出后备资源。通过开展农村建设用地减少与城镇建设用地增加挂钩工作,将收回的闲散地集中成片地开垦为耕地,可为城市发展提供建设用地空间。

(2)遏制了长期以来农村居民点持续性外延、侵占耕地的现象,“空心村”将逐步填实。可在空闲宅基上按规划安排符合条件的村民建房,杜绝了因在村内空闲宅基不能安排,不得不到村外可耕地建房的现象,切实保护了耕地。如桃园办事处周寨村,共收回闲散地2 hm²,清除树木7000余株,清理各种废旧建筑物30余处,使25家急需建房户得到了安置。据统计,全县每年批放宅基约5000处,如按

每处标准面积264 m²计算,全年需要宅基地约132 hm²,清理、收回的闲散地是目前年宅基地审批量的11倍。

(3)农村经济得到了大的发展。许多村庄利用收回的土地发展养殖和民营经济,效果显著。如坊子乡大蔡村,收回空闲地6.67余公顷,建起了2个高标准种鸡养殖小区,全自动化喂养,总投资450万元,共养种蛋鸡11万只。

(4)村容、村貌大有改观,农村居民生产、生活条件得到明显改善。如腰站镇王双堂村将村内420处猪圈全部拆除,全村收回闲散宅基地3.47 hm²,收取闲散宅基承包费20万元,硬化了1500 m长的2条大街,解决了近50年的遗留问题;东韩村结合村内清理,投资7万元新修排水沟400多米,达到了道路宽敞洁净的效果。

(5)增加了村级公共积累,在很大程度上解决了村庄公益事业资金缺乏的难题。如龙门办事处堤下王村,收回闲散地24.07 hm²,收取承包金10万余元,在0.8 hm²的空闲地上建起了1个钟表厂,利用1.73 hm²的空闲地建起1个养殖小区。

(6)切实落实了土地公有制,刹住了少数村干部和村民私自买卖宅基地的歪风,减少了宅基纠纷和干群矛盾,促进了农村的社会安定。

(7)民主管理制度逐步健全完善。进一步完善了村民代表议事会制度和民主管理制度,通过张榜公示、村务公开、民主决策、民主理财,充分调动了群众参与的积极性,促进了农村集体经济组织基层的民主建设,对推进全县整体工作提供了强大的动力。

4 推行新型管理模式的主要经验

(1)领导重视支持是关键。平原县政府出台了《平原县加强农村宅基地及闲散地管理规定》,为使该规定符合政策法律、便于具体操作,县政府先后召开3次县长办公会,听取有关部门的意见和建议,对该规定进行修改、充实和完善;先后召开2次现场会,采取现场参观、典型引路的方法,力促该项工作;同时为了鼓励先进鞭策后进,每月通报1次全县13个乡镇街区的工作进展情况,形成了比学赶超的良好局面。

(2)强化宣传,统一思想。各级政府首先从抓宣传统一思想入手,采取多种形式,营造浓厚的社会

氛围。主要是开好“三个会”，落实“四项舆论措施”。“三个会”是指镇开好村组干部和包村工作组动员会议，全面安排部署；各村召开干部会，统一思想，因村制宜制定方案；召开党员、群众代表会，讨论、研究落实方案的具体办法。“四项舆论措施”：一是出动宣传车，各乡镇分别安排1~2辆宣传车，各村逐一巡回宣传；二是结合县政府出台的《关于加强农村宅基地及闲散地管理规定》，印制明白纸，逐户发放；三是村村张贴标语，每村不少于5条；四是统一录制宣传磁带，各村利用广播，在早、中、晚3次进行播放。通过宣传，营造了开展新型管理模式的浓厚氛围，坚定了干部的决心，赢得了民心。

(3)部门联动、各负其责。县乡两级分别成立了农村闲散宅基地清理整治工作领导小组，县长、乡镇长、街区主任分别担任两级领导小组组长，国土局、建设局、林业局、公安局等有关部门负责人为成员，形成统一领导、密切配合，齐抓共管的工作机制。国土、建设、林业、公安等部门全力配合，针对各村出现的问题，当场处理、现场解决，积极宣传有关的法律法规和方针政策，做到有章可循，有法可依，有条不紊。

(4)党员干部带头。在处理树木和房屋拆迁工作中，机关干部、村班子成员和党员自己带头搞好配合，并主动做自己亲属、亲戚的思想工作，有效地促进了工作的开展。

(5)因村制宜，注重结合。在推行新模式过程中，切实做到“七个结合”。一是与落实村庄规划相结合，切实按村庄规划搞建设。二是与新农村建设相结合，进一步清理三大堆，改善村容村貌，在沼气建设上充分利用闲散宅基地并给予优惠的政策。三是与养殖小区建设相结合，充分利用闲置场院、荒地，引导群众搞畜牧养殖小区和民营小区建设。四是与农村财务管理制度相结合，切实加强村管资金的管理，真正把“两级管帐，一级管钱”制度落到实处。五是与农村民主政治管理相结合，建立健全村民代表会议制度，保障群众的参与权、知情权和监督权。六是与打击农村邪恶势力相结合，对村内乱抢乱占，群众怨愤较大的痞霸分子坚决打击。七是与加强和改进干部队伍思想建设相结合，通过工作锻炼队伍，通过工作检验干部，积极造就一支干事创业的农村干部队伍。