

对文登市农村集体建设用地的 管理的调查与思考*

高建斋

(威海市国土资源局, 山东 威海 264200)

1 文登市农村集体建设用地基本情况

1.1 文登市概况

文登市位于威海市中南部,西与烟台市牟平区和乳山市相接,北连威海市环翠区,东邻荣成市,南濒黄海,土地总面积 1 779.84 km²,海岸线 155.88 km,人口 64 万人。2007 年,国内生产总值 419.7 亿元,地方财政收入 16.7 亿元,农民人均纯收入 7 678 元,属我国北方经济较强的县级市。2007 年底,文登市农村总人口为 462 217 人,农村居民点 872 个,面积 9 329.5 hm²,其中宅基地 22 7817 宗,面积 3 424.65 hm²。

为加强和改进农村集体建设用地管理,近期,威海市选取文登市 15 个具有代表性的村庄,重点围绕规范集体建设用地流转、加强农村宅基地管理、落实农民宅基地权益、促进空心村整治等内容,进行了调查研究。通过调查,这 15 个村庄共有 3 533 户、8 923 人,居民点总用地面积 187.95 hm²,其中宅基地共 4 866 宗(71.63 hm²),占居民点总用地面积的 38.1%;村内空闲地 30.26 hm²,占居民点总用地面积的 16.1%;其他集体建设用地 86.06 hm²,占居民点总用地面积的 45.8%(其中:乡镇企业用地 5.06 hm²,乡镇村公共设施、公益事业用地 80.3 hm²。农村宅基地中一户多宅的有 313 户(4.01 hm²),超标占用宅基地 708 宗(3.37 hm²),空置住宅 757 宗(9.93 hm²),闲置宅基地 2 宗(0.1 hm²)。被调查的 15 个村中,有 6 个村空置面积超过居民点面积的 25%,空置土地总面积为 30.26 hm²,占村庄建设用

地总面积的 14%。1990—2007 年底,15 个村的宅基地共发生流转 541 宗,面积为 8.25 hm²,占宅基地总宗数的 11%。

1.2 文登市农村集体建设用地利用与管理情况

自《土地管理法》颁布实施以来,文登市根据不同时期的变化情况,制订了一系列具有针对性的政策,不断加强和规范农村宅基地管理。1990 年发布《文登市农村居民住宅建设和用地若干问题暂行规定》,比较系统地对宅基地管理作出具体规定。1990—1993 年,先后制订下发了《关于农村宅基地有偿使用试点工作方案》、《关于开展农村宅基地有偿使用试点工作的通知》,在全国第一批对农村宅基地全面推行有偿使用。2001 年制订《文登市农村村民住宅用地管理办法》,对农村居民住宅用地的申请、建设、管理和使用面积标准等作出进一步详细的规定。围绕宅基地转让审批条件和审批程序等事项,2004 年又制订《文登市农村村民住宅用地管理补充规定》。为积极推动社会主义新农村建设,2007 年制订《文登市集中建设新农村住宅试行办法》,拟在中心镇、村,为符合申请宅基地条件的农民集中建设住宅楼。

文登市对农村集体建设用地管理制度进行了创新。一是适应户籍制度改革的需要,适度放宽了申请宅基地的条件。主要是对一些回原籍落户且无住房的大中专毕业生、转业退伍军人等,允许其申请宅基地建房,不再局限于原来的农业户口和非农业户口的限制。二是严格限定集体建设用地的范围。对集体建设用地的批准使用,仅限于农村居民住宅建

* 收稿日期:2008-06-09;修订日期:2008-08-15;编辑:曹丽丽
作者简介:高建斋(1956-),男,山东威海人,威海市国土资源局局长。

设(宅基地)、村庄公共设施和公益事业建设,除此以外,不批准使用集体建设用地。三是对原有村庄集体建设用地,特别是宅基地,根据当地实际情况,通过实施旧村改造、“合村并点”工程,采取土地置换和“挂钩”试点手段,在空间和布局上进行重新规划和整合,在此基础上,高标准建设农民住宅小区,既实现了集体建设用地的科学、合理、节约集约利用,又改善了农民的生产生活条件,促进了城镇化进程。

在推进社会主义新农村建设过程中,立足实际,量力而行,积极探索“合村并点”模式。一是“城并村”。即将原有的城郊村纳入城市规划,进行整体改造和综合开发,建设高标准住宅小区。在土地产权方面将原有村庄的集体建设用地依法征为国有,采取招拍挂方式出让给开发商进行住宅小区开发,按照城市拆迁管理条例的规定,由开发商负责合理安置。二是“镇并村”。即把镇驻地附近的村庄纳入中心镇统一规划,集中建设农民住宅小区。打破村界,按规划将农民住宅小区需占用的村集体所有土地征为镇集体所有土地,由镇政府统一建设“一楼多户”的住宅楼,并按建设成本价出售给本镇需要建房且符合条件的村民,办理分户、分摊面积的宅基地审批手续。三是“大村并小村”。对地处偏僻、分布零散、规模较小的村庄进行合并组建大村,或强(大)村兼并弱(小)村,集中建设中心村。科学划分村庄建设用地的农业生产用地,由镇政府或强村统一集中建设农民住宅,并按成本价出售给合并后的村或被兼并村符合建房条件的农民,办理宅基地审批手续。合并或被兼并村原村庄土地(包括集体建设用地)经批准,归合并后的大村或实施兼并的强(大)村所有,并根据规划合理利用。搬迁村民原有宅基地上的房屋,由新的农村集体经济组织给予适当补偿。四是“强企并弱村”。一些实力较强的本土企业,为拓宽发展空间的需要,兼并周边一些经济实力较弱的村,由强企统一规划建设农民住宅小区。对不符合规划的村庄,有计划地收回农民的宅基地,对农民实施拆迁安置,涉及宅基地上的房屋,由强企给予合理补偿。被兼并村原有的土地(包括原村庄建设用地)产权仍为被兼并村所有,但由强企根据规划和发展的需要利用。

2 农村集体建设用地利用和管理中存在的问题

2.1 农村宅基地管理

一是相关制度不健全、不完善。目前农村宅基地管理在很大程度上依靠的是规范性文件和地方政策调整,农村宅基地管理面广量大,实际工作中面临的情况复杂,而现行的政策规定难以适应实际管理的需要。二是现行宅基地审批管理制度与户籍制度改革不同步,国家明确规定严禁城镇居民在农村购买宅基地。目前山东省已取消了农业户口和非农业户口的管理方式,建立城乡统一的户口登记制度,而国家对“城镇居民”的内涵又没有作出具体的解释和界定,因此在具体宅基地审批中,单纯通过户口簿很难以认定申请者是否为城镇居民。三是农村宅基地非法流转现象时有发生。随着城镇住房制度改革不断深入,城乡住房在价格上有较大差异。在文登市,城区住房价格是城乡结合部的4~5倍,因此,一些城郊村和风景名胜地周边村庄的农民住宅交易相对比较活跃,形成了隐形市场。此次调查发现有8个村存在非法买卖农民住宅及宅基地的现象,买卖宅基地250宗、面积3.27 hm²。四是对乱占乱建行为执法手段不强。目前受经济利益的驱动和“小产权房”非法交易的影响,一些城乡结合部、沿海附近村庄及个人,出现了未经批准,擅自占用集体土地建设住宅,并公开出售或出租等违法乱占滥建及买卖行为。如东藕湾村地处城乡结合部,全村189户宅基地中,违法占地就达42户,占全村宅基地总数的22.2%,姜家窑村违法占地比例更是高达51%。实际执法中,国土部门可按程序申请人民法院强制拆除,但从立案调查到申请法院强制执行期间,违法房屋早已建成,有时还会从构建和谐、维护社会稳定的角度考虑迟迟不予执行拆除,执法处理很难到位,影响了国土部门的执法权威。五是农村宅基地登记发证存在一些政策性问题。当前在农村宅基地登记发证工作中,对于“超过标准面积”、“一户多宅”等土地如何登记,国家尚未有明确的政策规定。对于超占部分的登记方法,归结起来大致有3种:一是按原批准的面积予以登记,在土地证的宗地草图上用红线圈定超占的范围;二是在土地证上不反映超占的面积,仅在土地登记卡上注明;三是对超占部分的宅基地不予确定使用权,只作临时用地。文登市主要采取第三种方式,不管采取哪种方式,都缺乏足够的法律依据,易产生产权纠纷。

2.2 旧村改造

在旧村改造中遇到的主要问题是拆迁难。究其原因,一是部分农民多年形成的生产生活习惯和风俗习惯根深蒂固。二是缺乏资金支持。旧村改造需要大量资金,资金短缺是最大的障碍。三是拆迁法规不健全,拆迁补偿标准不统一。目前国家只对城市房屋拆迁做出了具体规定,而对集体房屋拆迁没有专门的规定。各地在实施拆迁时,有的是参照城市房屋拆迁管理的办法执行,有的是按土地管理法律、文件规定的地面附着物补偿标准执行。由于二者补偿价格相差悬殊,增加了拆迁的难度。四是现行土地审批程序和房屋拆迁程序不衔接。

2.3 空闲地改造

出现空闲地的原因主要是村庄建设规划执行较难。由于受风俗和生产生活习惯影响,多数村民只愿意选新址建房居住,而不愿在村内空闲地上建房。出现空置住宅的原因,主要是农村村民取得宅基地建房后,因考学、参军、工作、在外购房居住等原因户口迁出本村,造成原村内住宅闲置现象。产生一户多宅的原因,主要是农村村民因结婚分户等原因已在村内单独申请建房居住,后又继承其父母或亲戚生前所居住的房屋。超标准占地,大部分是土地管理法实施前形成的;也有村内规划不严格,民房建设管理不规范造成的。

2.4 兴建农民公寓式住宅及自然村庄合并

文登市在实施新农村建设、集中兴建农民公寓式住宅、自然村庄合并过程中都遇到了土地产权调整问题。如在实施“镇并村”工程中,采取将需占用的村集体所有土地征为镇集体所有土地,是否妥当,目前法律、法规没有规定;所建房屋对本镇范围内符合建房条件的农民出售,按宅基地管理,也没有法律法规规定。在实施“强企、强村兼并弱村”工程中,强企作为经济实体,是不能代表和行使被兼并村的集体土地所有权的;有些强村已是“转非村”,其本身土地已为国家所有,而被兼并的村的土地是集体所有,按现行规定,“转非村”也是不能代表和行使被兼并村的集体土地所有权的。而实际上,无论是强企还是“转非”强村,在兼并后都控制着被兼并村的土地资源利用权力,这样势必产生土地产权不明、责权不一致的问题,留有产权隐患。

2.5 农村集体建设用地节约集约用地

目前主要是通过整治“空心村”、实施旧村改造、“合村并点”等途径促进农村集体建设用地的节约集约利用。但在实践中遇到了许多政策难点:一是受现行土地利用总体规划的制约。按照“合村并点”的要求,有很多镇村拟集中建设农民住宅小区,但由于选址不符合现行土地利用总体规划,有的甚至选址在基本农田上,致使土地不能得以批准使用,直接影响新农村建设。二是对整治“空心村”、实施旧村改造,目前国家缺乏相对具体、统一的鼓励措施、激励机制和配套政策,致使在实施过程中,村集体、农民方面的积极性不高。三是从深层次看,我国目前城乡“二元”土地所有制,在一定方面制约了农村集体土地(包括集体建设用地)的合理流转,影响了土地的合理配置和高效利用。

3 加强和改进农村集体建设用地管理的建议

3.1 加强农村集体建设用地特别是宅基地管理

一是快推进农村宅基地管理的立法和制度建设。国家应尽快研究制订相关法律法规,明晰宅基地的产权,明确宅基地的流转、收益分配等问题,并制定与其相配套的实施办法。二是尽快明确与户籍制度改革相适应的农村宅基地申请条件。建议将“城镇居民”的内涵界定为“户籍在城市和乡镇建城区内的居民”,以便在具体工作中认定、操作。同时应明确放宽申请宅基地的条件,可从法律法规政策的层面,允许对已落户原籍的大中专毕业生、转业退伍军人等申请宅基地。三是强化土地执法手段,坚决制止和查处农村土地滥占乱建行为。针对目前农村集体土地乱占滥建行为屡禁不止的现象,建议国家从法律上赋予国土资源部门独立的行政执法权利,包括扣押设备、没收财产、查封帐户、强制拆除农村土地上的违法建筑等权利,以强化土地执法手段,有效遏制当前农村土地违法乱占滥建的势头。

3.2 大力推进农村集体用地节约集约利用

首先,应严格控制农村居民点人均用地标准。目前国家对农村人口人均用地面积要求控制在150 m²以内,而实际上,多数农村人均用地面积都超过了这个标准。以此次调查的文登市这15个村为例,共有农村人口8 923人,村庄建设用地总面积187.95

hm²,人均用地面积高达210 m²,比国家标准超出了60 m²。其次,农村宅基地实行有偿使用。对农村宅基地实行有偿使用,是运用经济手段促进农村集体建设用地节约集约利用的有效途径。第三,推进农宅公寓化。在二、三产业发达的城镇控制区范围内的村庄和城中村,可推行农宅公寓化,按规划集中建设农民住宅小区;城镇规划控制区外周边的村庄,有计划有步骤地进行整体搬迁,向城镇集中;离城镇较远的村庄及以农业为主的村庄,可根据实际,按照有利生产、方便生活的原则,实行村庄合并或由强村、强企兼并弱村,集中建设中心村或农民公寓小区,统筹合理安排土地资源的利用。

3.3 规范农村集体建设用地流转

农村宅基地的流转应坚持现行法律规定,严格限定在本集体经济组织成员之间依法运行。同时,针对当前农村宅基地上的房屋向本集体经济组织成员以外的城镇居民出售等非法交易行为,建议国家尽快研究出台有关农村宅基地利用、流转管理方面的法规政策,规范交易行为,以维护正常的土地市场秩序和社会稳定。

3.4 规范实施村庄合并

首先,应充分发挥规划的控制和引导作用。从实际出发,因地制宜、分类指导,整合优化农村居民点布局和用地。其次,要本着量力而行、节约集约用地的原则,有计划、有步骤、有特色、扎实稳步地进行改造建设,坚决制止和杜绝急功近利、追求形式、盲目推行、大拆大建等现象。第三,对在批准的集体建设用地上建设的农民公寓式住宅和农民普通住宅,可参照经济适用房的户型和面积,坚决制止建设大

户型和豪华型公寓、别墅;同时还应严格控制供应条件和范围,第四,在实施过程中,应按照民主协商的原则,充分发挥农民自治组织的作用,充分尊重农民的意愿。

3.5 建立健全宅基地退出机制

一是制订具体政策,明确宅基地退出的类型、方式和退出宅基地地上房屋的补偿原则和标准。二是利用经济手段,对不愿退出多余宅基地和空置住宅的,以及超标准占用宅基地的,可对多余宅基地、空置住宅占用的宅基地、以及超标准占地超出的部分土地,实行有偿使用制度,按年收取有偿使用费。按现行《土地管理法》的规定,农村住宅建设违法违规用地必须退还非法占用的土地,拆除土地上新建的房屋。对符合土地利用总体规划、村镇规划的,在依法查处后,可按现行农村村民住宅用地管理审批程序,完善用地手续,超出法定面积的部分,不予确权,并实行有偿使用;对不符合土地利用总体规划或村镇规划的,则坚决予以拆除,恢复土地原状。

3.6 加强登记发证

重点是要尽快明确登记发证相关政策界限,有效解决农村宅基地登记发证中遇到的“超占面积宅基地”、“一户多宅”宅基地如何登记的政策问题。为维护宅基地管理的严肃性和权威性,建议对“一户多宅”宅基地和新“超占面积宅基地”超出部分不予登记确权,促使其尽快退出,但对在宅基地开始登记前历史已形成的“超占面积宅基地”超出部分,可根据土地管理法律法规无溯及力的原则,给予确权登记。