

工作研究

# 菏泽市农村集体建设用地存在问题及对策研究<sup>\*</sup>

赵灿,刘鹏

(菏泽市国土资源局,山东 菏泽 274000)

为认真贯彻落实国务院办公厅、国土资源部、山东省政府办公厅就严格执行有关农村集体建设用地法律和政策通知精神,进一步贯彻落实科学发展观,严格农村集体建设用地管理,引导农村建设依法节约集约使用土地,促进农村社会稳定和经济快速发展,菏泽市国土资源局对农村集体建设用地存在问题及对策进行了深入细致的研究和探索。

## 1 农村集体建设用地存在的主要问题

(1)土地利用总体规划滞后。菏泽市现执行的市、县、乡(镇)三级土地利用总体规划是1999年经山东省政府批准实施的菏泽市1996年—2010年土地利用总体规划。但截至2005年底,全市土地利用总体规划中的若干重要指标均被突破,已与当前农村集体建设用地现状差距甚远,新一轮土地利用总体规划修编迫在眉睫。

(2)缺乏科学的镇乡村规划。菏泽市158个乡、镇、街道办事处,6864个村、居民委员会,80%的镇没有依法编制镇总体规划,85%以上的乡、村没有编制乡、村庄规划,即使个别乡、村有规划也严重滞后。由于没有镇、乡、村建设规划意识,许多村民完全按照自己的意愿建造住宅。有的村虽然做了村庄建设发展规划,但没有认真实施,管理缺乏力度,没有发挥规划应有的制约作用;有的镇、乡、村建设规划档次低,脱离实际,造成了规划建新房却难寻新村的怪现象。由于乡、村建设发展规划滞后,执行不严格,致使一些乡、村布局松散、居住零乱、生活环境差,严重影响村容村貌和村民生活质量。村民建设随意选址、随意建造,使新建房屋高低不一、长宽不一。许多村民建房后随意构筑围墙,以此扩大占地范围,以致妨碍相邻间的排水、通风、通行、采光等,

容易发生纠纷,而且造成村庄“脏、乱、差”。

(3)农村宅基地使用混乱。全市共有6864个行政村,13940个自然村。村庄用地13.09万 $\text{hm}^2$ ,占居民点及工矿用地的78.52%,比重过大,人均占地高达183.41 $\text{m}^2$ /人,远远超过国家《村镇规划标准》规定的最高标准150 $\text{m}^2$ /人的标准,人均超占33.41 $\text{m}^2$ 。全市村庄用地超过国家最高标准占用土地2.38万 $\text{hm}^2$ 。在被调查的27个村庄中有50%村民户均建房用地面积高达330 $\text{m}^2$ ,村庄用地粗放,闲置浪费土地现象普遍存在。

(4)违法用地多。一是未批先用。农村村民建房用地多是只向村委会口头打招呼,或者虽有申请但未获正式批准就先占用土地建房。二是少批多用。宅基地挤占胡同、道路问题较为普遍。被调查的27个村庄中有20个村庄道路、胡同宽窄不一。三是一户多宅。建新不拆旧,外迁不收回宅基地,一户多宅,房屋闲置较多。有的农民进城从事第二、三产业,已在集镇或城区购置商品房,在农村只留下老年人看管;有的因房屋继承形成一户多宅,长期闲置。多宅户中大部分为个体工商户和乡村基层干部,也有相当部分是建新房后,没有拆除旧房并退出宅基地的;还有一部分原住房用地面积已达到法定标准,但还是多次多处建住宅。村庄宅基地分配、使用、管理无序。

(5)城镇化水平低。菏泽市城镇面积2.07万 $\text{hm}^2$ ,仅占居民点及工矿用地的12.44%,比重较小,城镇化率仅为13.68%,且水平低、进程比较缓慢。

## 2 存在问题的成因

(1)政府重视程度不够。各级政府领导对集体

<sup>\*</sup> 收稿日期:2008-07-16;修订日期:2008-10-15;编辑:王秀元  
作者简介:赵灿(1962-),男,山东鄄城人,主要从事政策法律宣传工作。

建设用地管理的重视程度不够,乡、村规划编修和管理经费不能得到落实,绝大多数乡、村规划编制工作至今仍未开展,土地利用总体规划修编工作也未完成。加之土地利用总体规划与城市、镇总体规划、乡之间衔接问题研究不够,农村村民建房在布局、选址上没有得到科学合理的引导、调控和制约,致使建房选址随意、零星分散、分配、使用混乱无序。

(2)农村住宅用地管理不到位。非农业建设用地计划指标管理体系中,没有设置农村住宅用地计划指标,没有一套科学合理的用地计划指标体系,加之省政府下达的非农建设用地计划指标非常紧缺,地方各级政府也未设置农村住宅用地计划指标,这与农村的发展与需求极不相称。有些村庄因缺乏集体“四荒”土地,致使正常建房用地需求无法得到政府审批,也给基层国土资源部门工作带来压力。

(3)旧的传统观念影响。在一些农村村民中仍存在着宅基地是祖传下来的,就应祖祖辈辈传下去等旧的传统观念。加之农户之间的经济条件差距较大,村庄整体统一改造难以实施,致使建新不拆旧的“空心村”现象存在。二是法制观念淡薄。不少村民存在着“土地谁耕种、谁所有”的思想,甚至有的认为在自己的承包地、自留地上建房,是自己的权利。还有的将农用地的转包与非农业建设用地的转让混同起来,私下将自己的承包田、自留地有偿转让给他人用作建住宅。有的村民甚至不清楚建住宅用地需经政府审批。非法买卖土地、非法占用土地的现象时有发生。三是存在迷信思想。有些村民认为虽然自己的宅基地够分户两处的,但是祖传“风水之地”不允许他人占用,以免破坏自己家“风水”。需建房的不能入户,怕惹事,在村外自找新宅基地建房。

(4)基层班子不健全。有些村庄村班子长期对村民宅基地分配使用问题或不管不问,也是造成宅基地分配使用混乱、“空心村”的形成,乱占、乱建住宅的主要成因之一。

### 3 农村集体建设用地的对策

(1)进一步加快乡、村规划的编制和实施步伐。要切实解决乡、村建设规划与乡(镇)土地利用总体规划的衔接问题。乡镇人民政府要尽快组织编制乡、村建设规划,否则一律不予报批住宅建房用地。进一步细化乡镇土地利用总体规划的内容,在规划

中对每个村庄的建设用地区(包括旧村庄整理区、新增建设用地区)进行合理划定,促进建房用地的合理布局。

(2)完善乡(镇)土地利用总体规划。要抓紧完善乡(镇)土地利用总体规划,科学确定小城镇和农村居民点的数量、布局、范围和用地规模,合理安排村内基础设施、公共设施和村民住宅建设用地,不得随意扩大建设用地规模。

(3)严格执行集体建设用地法律和政策。乡镇企业、乡(镇)村公共设施和公益事业、农村村民住宅等三类乡(镇)村建设可以使用农民集体所有土地。此外,不得批准其他项目使用农村集体土地。使用农村集体土地中的农用地和未利用地,必须符合土地利用总体规划和年度计划,依法办理审批手续。

(4)大力盘活农村存量集体建设用地。按照国家有关政策,积极稳妥地开展“城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩”试点,逐步改造旧村庄,整治归并“空心村”和零散村落。

(5)大力开展旧宅基地复垦工作。积极探索建立宅基地退出机制,鼓励农民自愿、有偿退出空闲宅基地和住宅,并通过土地整理、旧村改造等形式逐步加以盘活利用,切实提高农村土地利用效率。批准新建住宅必须交回一户一宅之外的旧宅基地。村集体经济组织或村民委员会可以结合该村实际,对因实施村镇规划或公共设施和公益事业需要批准使用宅基地和异地建新宅的村民,采取依法签订合同等措施,确保及时利用旧宅基地和按期拆除旧房。

(6)严格农村集体建设用地标准。乡(镇)企业、乡(镇)村公共设施和公益事业建设应当按照村庄和集镇规划,合理布局,综合开发,用地规模必须符合有关用地标准。农村村民住宅要严格执行农村宅基地管理有关规定,做到依法、公正、公开。

(7)规范农村集体建设用地审批程序。乡镇企业、乡(镇)村公共设施和公益事业,要依照批准的村镇建设规划,依法向县级以上人民政府申请报批有关用地手续;村民建住宅需要使用土地的,应按照农村宅基地管理有关规定的程序办理;行政村、乡(镇)、县(区)政府要认真履行宅基地审批过程中的分配、审核、审批职能,乡(镇)国土资源管理所要做到“三到场”。即:受理宅基地申请后,要到实地审查申请人是否符合条件、拟用地是否符合规划等;宅

基地经依法批准后,要到实地丈量批放宅基地;村民住宅建成后,要到实地检查是否按照批准的面积和要求使用土地。

(8)健全农村集体建设用地管理制度。各县(区)、乡(镇)政府要规范审批行为,健全公开办事制度,提供优质服务。国土资源部门要将申请条件、申报审批程序、审批工作时限、审批权限等相关规定和年度用地计划向社会公告。要进一步加强农村建设用地的土地登记工作,做到土地登记内容规范清楚,充分发挥地籍档案资料的监督管理作用,切实保障“一户一宅”法律制度的落实。

(9)加强土地管理法律法规宣传。各县(区)和乡(镇)政府要在新农村建设中深入持久地开展宣传教育活动,利用多种形式广泛宣传土地管理方面

的法规政策,提高干部群众遵守土地法律法规和珍惜土地的意识,增强依法管地用地、节约集约用地的自觉性,破除宅基地祖传私有的观念,做到既主动支持社会主义新农村建设,又始终贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策。

(10)强化执法监察,实现国土资源管理秩序的根本好转。探索建立土地管理的长效机制。全面加强预防土地违法违规责任体系建设,建立政府和国土资源部门两个预防土地违法违规责任制度,严格监督考核。实行土地执法区域责任制,行政一把手负责制。建立政府牵头协调、国土资源部门与公检法司纪检监察等部门相衔接的工作机制,确保本辖区内不再发生违法违规用地行为。