

枣庄市山亭区农村宅基地管理初探^{*}

罗洪河,张会

(枣庄市国土资源局山亭分局,山东 枣庄 277200)

山亭区位于枣庄市北部,是典型的农业区,农业人口多,农村居民点较为分散。加强农村宅基地管理,节约集约用地,改善农民居住条件,对于促进农村经济社会又好又快发展具有重要意义。

1 山亭区农村宅基地现状

该区共有10个镇办,下辖264个行政村、695个自然村,2005年全区人口46.63万人,其中农业人口41.79万人。土地总面积10.19万 hm^2 ,其中建设用地面积1.04万 hm^2 ,以居民点和独立工矿为主,面积9271 hm^2 ,占全区建设用地面积的89.38%;农村居民点面积7260 hm^2 ,人均使用宅基地面积173 m^2 ;独立工矿用地面积612.48 hm^2 。从居民点及独立工矿占地总面积的比例来看,存在很大的不平衡性,平原地区人口密集,工业、商业发达,比例大,山区则相反。居民点及独立工矿用地所占比例最大的是城头镇,其次是山城街道办事处,最低的是北庄镇。目前,农村宅基地还比较分散,按中心村和聚居点规划建房还未完全落实到位。

2 宅基地管理存在的问题

2.1 农村宅基地使用方面

(1)宅基地分配不均。老宅基地多的农户占用的宅基地相对多些,宅基地私有观念在多数农民心中根深蒂固。一些农民甚至将自己承包的责任田当成私有土地,随意侵占或调换建房。经济条件好的村民多数存在一户多宅,真正需要宅基地的村民因为经济条件差,而无法要求规划新的宅基地。

(2)无集体空闲地。部分实施了规划的村庄,布局合理,村容整洁。村内确无空闲地可用,因为没

有用地指标,限制了发展。

(3)“空心村”闲置现象严重。据2007年对全区农村宅基地专题调研,在调查范围内的10个镇办、264个行政村中,农村村民宅基地146971宗,实际占地面积7522.69 hm^2 ,户均宅基地面积180 m^2 ,其中空闲宅基地8131宗,184.93 hm^2 ;废弃老宅7222宗,92.33 hm^2 ;一户多宅26125宗,570.42 hm^2 ;村内、村边空闲地121片,9.2 hm^2 。

2.2 农村宅基地政策方面

(1)无规范性政策。关于农村宅基地管理的法律法规数量少,宅基地管理在很大程度上依靠规范性文件 and 地方政策调整。近年来,虽然山东省也按照国家有关政策,积极研究制定了《关于加强农村宅基地管理的通知》,对全省农村宅基地管理进行了规范,枣庄市也结合当地实际,按照有关要求,制定了相关的宅基地管理办法,但由于宅基地管理工作面广量大,各地情况差别大,实际工作中面对的情况很复杂,现有的政策规定在一些方面不够细致,操作性差。法律法规的不完善在制度上进一步加大了农村宅基地的管理难度。

(2)村庄规划滞后。由于农村村庄建设规划滞后,农民建房随意性很大。目前山亭区村镇规划管理工作薄弱,现有的规划未能体现农村特点,难以满足农民生产和生活需要,有些村庄甚至没有规划,造成农村无序建设和土地浪费严重,引发诸多社会矛盾和不安定因素。加上近年“村村通”工程的启动,在农村逐渐形成了“要想富、靠公路”的思想,致使公路两侧大面积的耕地被占用。以山亭区为例,从最初1989年土地详查到2004年土地更新调查,15

* 收稿日期:2008-11-15;修订日期:2009-03-25;编辑:王秀元

作者简介:罗洪河(1965—),男,山东枣庄人,主要从事纪检监察工作。

年间全区农村居民点面积增加 1 455 hm², 年均增加 97 hm²; 城镇面积增加 493. 37 hm², 年均增加 32. 87hm²; 独立工矿用地增加 278. 87 hm², 年均增加 18. 60hm², 三项合计年均增加 148. 47 hm²。

(3) 案件查处难。农村宅基地违法案件有 2 种情况, 一是符合村庄规划和用地条件的农户, 由于种种原因未经批准就建设了房屋, 造成违法占地。对这种情况, 如果坚决拆除, 退还土地, 就会给农民造成很大的经济损失, 如果不处理, 就是不作为, 处理起来较为困难。二是不符合规划也不符合宅基地审批条件, 个人抢占宅基地的, 对这种情况当然应当彻底拆除, 但是因为国土资源部门没有强制执行权, 申请法院又要履行繁琐的程序, 具体执行起来也很困难。

3 对策建议

(1) 加强宅基地规划管理。坚持统一规划、分布实施的原则, 在编制规划工作中, 要以城乡一体化规划, 明确村庄建设的长远规划格局, 实行定位、定性、定规模。把改善农村居民的生活生产环境放在首位, 规划要走群众路线, 要依靠村民参与, 集思广益, 充分尊重村民的意见, 从而有计划有步骤地改善农村生活和村容村貌。

(2) 加快完善农村宅基地管理的制度建设, 规范宅基地管理。现行的《土地管理法》和山东省的《实施土地管理法办法》对农村宅基地管理虽然作了规定, 但比较宏观, 不够具体、操作性不强。应加

强宅基地立法体系建设, 尽快出台相关法律法规政策, 以明晰宅基地产权、明确宅基地流转、收益分配等问题, 使农村宅基地的使用和管理真正纳入法制化轨道。

(3) 从严控制农民宅基地的审批。农民建住宅要本着有利于实施规划、有利于综合治理“空心村”和改善村容村貌, 提高农民生活居住环境质量的原则来进行, 要充分利用原有宅基地、村内空闲地及非耕地, 对上报的宅基地坚持“规范用地, 积极引导, 公开公正, 集体会审”的原则进行核查。有条件的村庄, 在农民住宅安排中引入竞争机制。村集体可组织有资格申请宅基地的农户公开招标, 中标人优先选择宅基地。真正把宅基地管理纳入公开、公平、公正的管理轨道。对村(居)分配、使用宅基地管理和收费实行有效的监督, 确保公平地分配宅基地, 减少村(居)分配宅基地中不合理收费和私下买卖宅基地行为的发生。

(4) 建立国土、公安等部门联合执法办案体系, 强化执法能力。健全执法监督举报体系和举报奖励办法, 鼓励村民互相监督。特别是要加强基层国土资源所执法巡查职能, 对各种非法占用宅基地现象。做到早发现, 早制止, 将问题解决在萌芽状态, 加强对村干部的国土资源法制教育, 强化村干部的宅基地管理第一责任人的意识, 对宅基地规划管理好的村居干部可以给予适当奖励, 以提高村干部参与管理的积极性和主动性。