

# 文登市城郊农村集体建设土地利用情况调研\*

谭东红,姚红梅

(文登市国土资源局,山东文登 264400)

文登市国土资源局城里分局负责3个街道办事处74个自然村(社区)的土地、矿产资源和测绘的管理职能。2008年10月起,利用1个月的时间,对辖区内特别是城郊结合部具有代表性的11个村的农村集体建设土地利用情况进行了专项调查。

## 1 调查的基本情况

### 1.1 城郊农村集体建设用地基本情况

该次调查的农村主要是:天福街道办事处的东藕湾、东渠格、北潘家、北磨山村,龙山街道办事处的李家汤后、宁阳、金岭屯,环山街道办事处的八里张家、小玉岭、口子后、五里顶后村。调查涉及1748户,4534人,居民点面积为94.32 hm<sup>2</sup>,其中乡镇企业用地3.51 hm<sup>2</sup>,占居民点总面积的4.7%;村内道路、供电、供水、体育文化、学校、医院(卫生所)、福利等设施用地46.55 hm<sup>2</sup>,占居民点总面积的49.3%;村内空闲地7.46 hm<sup>2</sup>,占居民点的7.9%;村民的宅基地面积34.9 hm<sup>2</sup>,占居民点总面积的37%。

### 1.2 农村宅基地基本情况

农村宅基地调查的内容主要包括:宅基地宗数和面积、一户多宅、超标准占地、空置的住宅、未批先建的、合法交易的及非法交易的宗数和面积等情况。该次调查涉及11个村居,2103宗宅基地,土地总面积34.9 hm<sup>2</sup>。其中,一户多宅的51户(0.78 hm<sup>2</sup>),占宅基地总面积的5.2%;超标准占地的391户(0.682 hm<sup>2</sup>),占1.95%;空置宅基地220户(2.894 hm<sup>2</sup>),占8.3%;未批先建的161户(2.66 hm<sup>2</sup>),占7.6%;合法交易的92户(1.456 hm<sup>2</sup>),占4.2%;非

法交易的26户(0.40 hm<sup>2</sup>),占1.16%。

## 2 存在的问题及产生的原因

### 2.1 存在的问题

(1)违法占地建设呈上升趋势。村集体组织为解决适龄青年的结婚住房而统一建设的平房(楼房),以成本价出售给本村村民,以市场价格出售给外来人员。村集体经济组织建设标准厂房,以出租的形式对外招商。

(2)个人违法占地行为有所增加。主要表现为个人在自己承包的耕地内建住宅,用于自己居住或出租出售;有的建养殖场或种植园。

(3)村集体经济组织以各种名义私下流转农民承包地或集体建设用地,造成农村集体用地市场混乱。

### 2.2 产生的原因

(1)土地所有权主体不明晰。目前法律规定农村所有权主体是集体,而集体可以是乡镇政府,也可以是村集体经济组织,由于所有权主体不明确以及集体所有权的残缺,造成土地纠纷时有发生。

(2)违法占地。文登市规定:城市规划区内不允许个人建设平房,而应建设楼房,但是现实情况中,个人建设楼房经济条件达不到,而村经济组织建设楼房由于种种原因也达不到规划要求。没房住的到城里购买不现实,在这种情况下,出现了由村集体经济组织统一建设平房对外出售或出租厂房的问题。

(3)农户承包经营权的内涵不充分、不明确。《中华人民共和国物权法》第一百二十五条规定:土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草

\* 收稿日期:2008-07-10;修订日期:2009-02-19;编辑:曹丽丽  
作者简介:谭东红(1966—),女,山东文登人,主要从事国土资源管理工作。

地等享有占有、使用和收益的权利,有权从事种植业、林业、畜牧业等农业生产。第一百二十八条也规定:土地承包经营权人依照农村土地承包法的规定,有权将土地承包经营权采取转包、互换、转让等方式流转,流转的期限不得超过承包期的剩余期限。未经依法批准,不得将承包地用于非农建设,但没有明确如何流转,承包经营权的内涵充其量是一种耕种权。

(4)土地产权制度缺乏法律法规的有效保护。国家制定了诸多的法律法规,但破坏土地产权的问题屡屡发生,如虽然《农业法》中规定了土地承包权可以在发包方同意的条件下,允许有偿转让,但在转让过程中没有给出具体规定,致使实际操作中随意调整土地承包期的现象时有发生。

### 3 建议

(1)明确所有权主体,避免出现以上违法占地、非法征用土地等问题的发生。

(2)完善承包经营权的内涵,明确承包权为“个人所有权”,让承包经营人真正成为土地的主人。

(3)完善法律制度,严格保护农村土地产权。要搞好农村产业结构调整,不断提高经济效益;合理开发和利用农地资源,不断提高土地利用率和生产率;要大力发展乡村企业和个体私营企业,推动从事种植业的劳动力向农业的其他产业和二、三产业转移;加大违法占地建设案件的查处力度,按照有关法律规定从严处理违法占地建设行为。