

枣庄市农村宅基地管理对策研究*

邹慧¹, 郎静², 李琪²,

(1. 枣庄市国土资源局峰城分局, 山东 枣庄 277300; 2. 枣庄市国土资源局, 山东 枣庄 277102)

1 农村宅基地管理的主要做法

(1) 枣庄市党委政府重视农民住宅用地问题。该市政府在全市部署开展农村宅基地调查摸底, 掌握实情, 为市委市政府决策提供依据; 同时, 在用地指标十分紧张的情况下, 从2009年开始对农村宅基地单独下达用地计划, 2009年计划下达31.3 hm², 解决农村宅基地问题。市政府要求国土资源部门配合农村住房和危房改造工作, 给予用地支持。各区(市)加强组织领导, 在政策和财力上支持推进“空心村”治理, 一些区(市)分别采取召开现场会等形式进行推广。

(2) 严格宅基地审批。为规范宅基地管理, 市政府在2002年制定印发了《枣庄市农村村民住宅用地管理办法》, 山亭等区(市)印发了《关于进一步规范农村村民宅基地报批管理暂行规定》、《关于进一步加强农村宅基地管理的意见》等相关配套措施。严格执行农村建房“一户一宅”规定, 户均占地面积控制在省规定的标准以内。实行“三到场”制度, 即受理宅基地申请后, 国土资源所会同建房办到实地审查申请人是否符合条件、拟用地是否符合规划; 宅基地经依法批准后, 到实地丈量批放宅基地; 村民住宅建成后, 到实地检查是否按照批准的面积和要求使用土地。

(3) 加强乡镇土地利用规划管理。按照控制总量、合理布局、集约用地、保护耕地的原则, 科学编制乡镇土地利用总体规划, 合理规划农村居民点, 采取有效措施引导农村村民住宅按规划建设, 明确要求农民住宅必须符合土地利用总体规划和村庄建设规划。峰城区按照土地利用总体规划和村庄规划实地

划定村庄控建线, 设立界桩标志, 绘制村庄现状图和规划图, 对未划定控建线的不予审批宅基地, 严禁界外建设。

(4) 积极探索宅基地管理新模式。针对人多地少和农民改善住房条件的迫切需要, 本着挖掘村庄存量用地、提高土地利用效率的原则, 因地制宜, 积极探索多种模式解决农民住宅用地问题。一是改造旧村。山亭区城头镇西城头村、水泉乡田坑村、峰城区底阁镇底阁村、薛城区铁佛村实施旧村改造, 集中建设农民住宅小区, 既节地又省钱。西城头村拆迁旧宅228户, 建设11栋农民公寓, 拆旧复耕后新增耕地12 hm²; 田坑村以建设村民住宅楼、冬桃批发市场、养殖小区三位一体为切入点, 通过旧村土地整理, 不仅解决了农民住宅用地问题, 还增加耕地6.7 hm²。二是填实“空心村”。收回闲置的宅基地和空闲地, 村里统一进行土地整理, 统一安排使用。峰城区阴平镇东金庄村、邢店村、烟庄村对村内空闲宅基地进行整理, 可满足30年住宅用地需要。三是村庄整体搬迁。与“土地置换”、“城乡建设用地增减挂钩试点”结合, 建新拆旧, 既解决了村民建房用地问题, 又腾出了大量旧村土地。滕州市柴胡镇葫芦套村整体搬迁, 建新拆旧折抵后净增耕地8 hm²。峰城区阴平镇联合申丰水泥共同出资5000余万元实施“三村合一”工程, 计划建设农民公寓楼7栋, 预计全部完成后, 可腾出土地26.7 hm²。

2 农村宅基地管理存在的问题

(1) 一户多宅、闲置、超标准占地现象比较普遍。据2009年初调查统计, 全市行政村2339个, 自然村2889个, 农村居民801010户。按照一户一

* 收稿日期: 2009-08-26; 修订日期: 2009-09-28; 编辑: 曹丽丽

作者简介: 邹慧(1968—), 女, 山东枣庄人, 助理工程师, 主要从事土地管理工作。

宅的要求,应有宅基地 801 010 宗,实际占用831 990 宗,多占 30 980 宗、626.4 hm²,闲置宅基地 12 504 宗、199.6 hm²,村内空闲地面积 432.3 hm²,无人居住宅基地 11 988 宗、245.1 hm²。

(2)村庄建设规划滞后,农村建房没有规划依据,乱占乱建题突出。据调查,枣庄市村庄规划未能体现农村特点,有的规划不符合客观实际,以致农民建房无序,村庄无限膨胀,造成土地低效利用,占用了大量耕地。

(3)农村宅基地指标少,难以满足农村建房需求。多年以来,枣庄市新增建设用地指标几乎用在城市建设、基础设施、项目建设上,农村建房用地指标较少,有的区(市)基本没有批过宅基地。

(4)未批先建、少批多占,违法占地建房现象屡禁不止,而且案件查处难。特别是符合条件、急需建房户违法占地的,如果坚决拆除退还土地,就会给农民造成一定的经济损失,如果不处理,就是不作为,使执法工作左右为难。

3 对策建议

(1)加大土地法律法规的宣传力度。要积极探索新的、有效的宣传形式,加大“十分珍惜,合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策的宣传,加大“实行最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度”的宣传,加大农村村民住宅用地管理办法的宣传,不断提高广大农村干部群众的土地法律意识,在全市形成珍惜土地,依法使用宅基地的舆论氛围。

(2)开展宅基地规范化管理试点工作。结合全市农村住房建设和危房改造工作部署,在每个乡镇(街道)选择 1~3 个经济基础好、领导班子较强的村作为宅基地规范化管理试点。在摸清试点村宅基地、村内空闲地、公益用地等情况的基础上,分析建

设用地潜力,科学制订村庄土地治理整顿方案,以乡镇(街道)为单位抓好试点工作,依法收回多余的宅基地,综合治理空闲地,通过治理整顿腾出建设用地,优先安排给本村集体组织或村民住宅用地,结余的用地指标可用于项目建设。对符合规定的宅基地进行勘测定界,颁发土地使用证,规范宅基地管理。起草了《关于开展农村宅基地规范化管理试点工作的通知》,在调研的基础上经进一步修改后启动试点工作。

(3)超面积宅基地实行有偿使用或宅田挂钩。对应收回的宅基地、超过法规政策规定面积标准的旧宅基地,以及占用的村内空闲地暂不能收回又不影响村庄规划实施的旧宅基地,经区(市)人民政府批准,按照山东省人民政府《关于加强农村宅基地管理的通知》(鲁政发[2001]89号)等有关规定,实行有偿使用制度,实行宅田挂钩的办法扣减相应的承包田。

(4)加强动态巡查,强化执法监察。不断扩大动态巡查的覆盖面,增加巡查的频率,特别是强化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。建立镇(街)综合执法办案体系,强化执法能力,对违法占用宅基地的,坚决依法查处。

(5)建议编制科学合理的村镇建设规划。从经济社会发展的长远角度考虑,本着严格规划、科学布局、节约集约用地的原则,实事求是地做好村庄规划。划定村庄控建线,设立界桩,有计划、有步骤地进行实施。不做好村庄规划的镇(街),做到一律不予审批宅基地。凡是建新房的必须符合土地利用总体规划和村庄规划,必须符合建房条件,且一户一宅在省政府规定的限额面积内,否则一律不予审批,以规范农村宅基地管理,促进新农村建设。