

工作研究

邹平县农村宅基地管理状况的调查与思考

王力,王剑

(邹平县国土资源局,山东邹平 256200)

农民宅基地面广量大,情况复杂,牵涉到广大农民的切身利益,长期以来一直是农村基层工作的热点、难点、焦点,农村宅基地管理情况直接关系到农民群众的切身利益、农村社会稳定和国家保护土地资源政策的落实。为探索更加科学、更适合全县农村宅基地的管理新机制,邹平县国土资源局组织了专门的调查队伍,采取了县、镇、村三级联合的方式,就全县农村宅基地的使用和管理情况进行了调研。

1 邹平县宅基地管理的基本情况

邹平县辖16个镇(办),858个行政村,农业人口61.8万人,约18万户。土地总面积12.5万 hm^2 ,宅基地总面积4887 hm^2 ,现有宅基地194171宗,登记发证168733户,发证率86.9%。1999—2008年,全县共审批宅基地26128户,制止宅基地违法案件62起,立案查处36起,申请法院强制执行7起,处理权属纠纷10起,举行听证会15场,依法收回宅基地8宗。

邹平县自2007年被确定为全国农村社区建设实验县以来,大力开展“小康示范”百村带动和百村示范、百村整治“双百工程”,2年共计投入3.1亿元,实施建设项目769个,高标准完成了207个村庄建设规划,新建农民新村80个、农村文化活动场所240余处,培育了西王、东尉、实户等省市新农村建设的典型,新建新型农村社区21个。2009年,邹平县大力开展“城乡建设年”活动,进一步加大新农村建设投入,加快新农村新型社区建设步伐,计划重点完成122个示范村和50个农村社区建设,积极创建全国农村和谐社区建设示范县。

从总体上看全县各镇新农村建设步伐明显加快,比较突出的是长山镇和韩店镇。长山镇目前正

开工建设的有4个村村联合型社区,包括21个村庄,4308户、15766人,占地65.5 hm^2 ,现有宅基地面积277.7 hm^2 ,建成后可节约用地209.2 hm^2 ;韩店镇有小王驼村、开河村、实户村、肖镇村、上口村进行旧村改造和旧村整体搬迁,共涉及2246户、7683人,现有宅基地196.4 hm^2 ,建成后可节约用地111.3 hm^2 。

2 存在的问题

2.1 村庄规划缺乏和滞后

(1)长期以来,农村住宅建设缺乏统一的村镇规划,农民建房随意性大。有的村庄缺乏规划或规划严重滞后,致使大多数村庄建设随意性大,整体布局杂乱无序。既影响了村容村貌,又浪费了大量土地。

(2)农民占用耕地建房现象时有发生。由于建房地点选址路边粮田,导致公路、村道两旁部分耕地被占用。一些地方把非法占用的耕地采取了改变耕地性质的做法,先把耕地改变为荒地,这部分耕地在这种不知不觉的“蚕食”中消失了。

(3)“空心村”、“一户多宅”现象明显。沿路建房,公路修到哪里新房就建到哪里,形成马路住宅,或是“块状”扩张,新建住宅不断向村外延伸,在村庄四周建房,而村内旧宅年久失修,大多成为破房、危房,无人居住,形成了大量“空心村”。一些农户建新不拆旧,多处占地建房,“一户多宅”现象比较普遍。

2.2 法规政策不完善

《土地管理法》规定,违法建筑必须无条件拆除

* 收稿日期:2009-04-14;修订日期:2009-05-19;编辑:陶卫卫

作者简介:王力(1970—),男,山东邹平人,助理工程师,主要从事国土资源管理工作。

或没收,而法律赋予土地管理部门的执法权力就是单一的制止权,按照法定程序处罚、申请法院执行,还需要3个多月的时间,期间违法建筑已成规模,这时候再去执行,必定牵扯着农民的基本生活和最大经济利益。现行的土地管理法规都偏重于对新增宅基地的审批管理,对闲置宅基地如何依法管理,合理、合法收回等没有具体规定,对实际的违法违规行为缺乏约束,没有形成一套合理有效的农民宅基地退出机制,造成农村村民在宅基地使用方面只有权利,没有责任,只愿占有、不愿退出,保留超占宅基地的成本很低。

2.3 违法现象的群体性

根据全国多次卫片检查显示及调查发现,农村宅基地违法呈现出群体性态势。特别近几年有个别村庄未经审批在耕地内建公寓楼,占用基本农田建设新村等。有些镇村干部法律意识十分淡薄,私下越权批划宅基地,有些村民在取得宅基地后,往往私自扩大面积,违规超占宅基地。

3 对策建议

3.1 完善村镇规划

坚持规划先行,强化宅基地规划管理。要按照《城乡规划法》的规定,抓紧修编村庄建设规划。村庄建设规划要以当地经济社会发展规划和土地利用总体规划为依据,以旧村庄为依托,优化村庄内部用地结构,充分利用村内各种废弃地、闲置地,合理布局公共设施用地、生产用地、道路用地和宅基地。

3.2 完善法律制度

(1)加大宣传力度,增强全社会土地法制观念和国策意识。各级要把土地法律法规政策的宣传教育摆在重要位置,要利用多种渠道对镇、村干部进行土地法律法规政策的培训,提高依法管地、依法办事水平。要充分利用各种媒体对广大群众进行广泛宣传,使其知法、懂法、守法,努力营造全社会珍惜土地、保护耕地的良好氛围。

(2)加快制度创新,完善动态监管网络,加强源头预防工作。用地监管关口前移,建立批后监管制度和监管责任追究制度。

(3)抓大案要案查处。依法执行及时到位,对非法占地、批地导致土地被违法占用并引起群访性事件的人员,要依法追究党政纪责任。

(4)建立信访通报机制。应建立信访通报制度,做到人人有压力、人人有责任、人人有担子,形成齐抓共管的良好局面。

(5)建立宅基地有偿退出机制。鼓励闲置宅基地有偿退出,对自愿退出宅基地的村民,可一次性以货币形式支付,应由县、镇、村三级按比例共同负担,以达到集约、节约用地目标。

3.3 强化农村宅基地管理

(1)统一协调齐抓共管。由县政府牵头组织形成统一协调、齐抓共管的良好局面。

(2)引导农民按规划分步骤向中心村发展。实施迁村腾田,拆旧建新。根据土地利用总体规划,村镇建设规划及土地整理专项规划预测用地需求,因地制宜选择好中心社区或中心村地址,规划好中心社区或中心村建设,同时鼓励引导群众建房从平房独院向高层、多层公寓楼发展,以集约、节约用地腾退更多的土地用于城乡建设用地增减挂钩。以点代面,鼓励农民向中心村发展,并使之成为农民的自觉行为。

(3)规范农民建房行为,严格审批管理,实施“阳光工程”。严格审批管理主要看是否符合土地利用总体规划、村镇建设规划,是否符合用地条件,必须做到“三到场”:用地条件预审、选址到场,审批后放线施工到场,竣工验收后登记发证到场。对符合用地条件的要将用地条件、审批情况、登记结果予以公示,实施“阳光工程”,接受群众监督。

3.4 推动农村住房建设与危房改造工作

(1)搞好三个规划。首先抓紧完成县域村镇体系规划编制工作。要依据城市总体规划,结合新一轮土地利用总体规划修编,根据当地的自然和社会条件,抓紧编制县域村镇体系规划,合理确定中心镇、一般乡镇、中心村、基层村的区位、规模和空间布局,合理确定要撤并的村庄和搬迁时序,为农房建设改造工作提供依据。其次科学制定农村住房建设与危房改造规划。合理确定年度建设改造计划和建设时序,优先确定2009年的目标任务。三要扎实搞好农房集中建设改造详细规划。要通过科学规划,坚决防止重复建设、造成新的浪费。

(2)完善用地政策。结合新一轮土地利用总体规划修编工作,与城市总体规划、县域村镇体系规划相衔接,统筹安排好城乡居民点、基础设施、公益事

业、生态涵养、农林牧渔和二、三产业发展用地,合理布局城市、小城镇、中心村周围的基本农田,为经济建设、城镇化发展和农房集中建设预留用地空间。充分利用好国家有关城乡建设用地增减挂钩试点等政策,统筹城乡建设用地,最大限度地支持农房建设和改造,提高土地资源配置效益。在2009年土地利用计划安排上,单独安排用地指标,优先保障农村住房建设与危房改造用地。

(3)坚持群众自愿、循序渐进、统筹兼顾的原则。从经济、财力状况较好和农村基层领导班子较强的地方入手,优先启动集中连片建设和整建制改造,分期分批,有序推进。农村危房改造的重点是:从最困难、最急需的群众入手,采取空闲房安置、租借、修缮加固、翻建新建等灵活多样的方式,解决农

村危房户居住问题,优先安置无房户和整体危房户。农村住房建设与危房改造要按照新型城镇化、城乡一体化和新农村建设的要求,坚持统一规划、集约用地、规模开发、配套建设,推动农民居住区由分散向集中转变、平房向楼房转变、村庄向社区转变,促进人口向城镇集中、产业向园区集中。要把节地、节能、环保要求贯穿农房建设与危房改造全过程,提倡拆旧建新,鼓励建公寓楼,集中连片新建农房要布局紧凑、尽量少占或不占耕地。开展农村住房建设与危房改造工作要认真贯彻“十分珍惜,合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策,落实最严格的耕地保护制度和节约用地制度,坚守耕地红线不能动摇。