

惠民县农村宅基地管理中存在的问题及对策*

李玉霞,张迎春,郑大爱

(惠民县国土资源局,山东惠民 251700)

摘要:农村宅基地问题是农村工作的焦点。该文结合惠民县农村宅基地的实际情况,阐述了惠民县农村宅基地的使用现状,分析了农村宅基地管理中存在的主要问题,并提出了加强农村宅基地管理的几点对策。

关键词:农村宅基地;使用现状;存在问题;对策;惠民县

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

农村宅基地问题是农村工作的热点、焦点、难点问题,常常发生邻里纠纷、上访、诉至法院、打架斗殴,甚至引发刑事案件,影响很大。近年来,惠民县积极探索加强农村宅基地管理的办法,使宅基地管理秩序有了明显好转。但仍然存在散、乱、低效、浪费和管理粗放等问题,笔者对惠民县农村宅基地利用现状进行了调研,并在此探讨几点管理建议。

1 农村宅基地使用现状

惠民县有1 217个村庄,152 442户农户,农业人口56.4万人,宅基177 453处,宅基地总面积6 251.25万 m^2 ,人均宅基地面积110.88 m^2 ,户均宅基地面积410.07 m^2 。

(1)一户多宅。据麻店镇王家店子等上中下各2个村的调查,经统计,其中一户多宅的占总户数的8.71%。以此推算,全县约有一户多宅13 277户,每处宅基按410 m^2 计算,则全县一户多宅面积足有5 443 570 m^2 ^[1]。

(2)超标准面积。据以上调查,推算全县宅基地超标准面积为16 503 129 m^2 。

(3)闲散宅基地、空心村。据以上调查,推算全县闲散宅基地8 872处,闲散宅基地3 167 536 m^2 ,再加上村内其他设施占地,推算全县空心村面积约408 hm^2 。

(4)近3年审批宅基地情况。近3年惠民县共审批宅基地5 340处,审批1 409 760 m^2 。

综上所述,惠民县一户多宅、超标准面积、闲散宅基地、空心村面积累计不少于2 602.17 hm^2 。按每年每村批放3处宅基地、每处按460 m^2 计算(含村内道路等基础设施用地),可满足全县15年的宅基地审批,即15年内全县村庄面积不增长。

2 农村宅基地管理存在的问题

(1)规划滞后,落实规划难。目前惠民县农村村庄规划滞后,没有规划,导致只见新房不见新村。村民建房乱搭乱建问题严重。惠民县有1 217个村庄,落实执行规划的仅有528个,并且大多执行的是1984年的村庄规划,部分规划也过了规划期,再加上落实规划难度大,村干部职责不到位,以致有的规划落空。

(2)超法定宅基地面积地现象十分普遍。颁布实施《土地管理法》和《山东省实施土地管理法办法》以来,虽然审批宅基地面积为264 m^2 ,但大多数村庄划定的宅基地面积一般在300~500 m^2 不等。其原因:一是由于农村宅基地是无偿使用,形成多占便宜,少吃亏的攀比思想,抢圈大院,超标用地;二是村委划定的宅基地面积较大,认为法定面积不符合平原农村农户的实际情况^[2]。

(3)一户多宅现象严重难以拆除。农业生产责任制后,农村生活水平大幅提高,由住原来的土坯房到新建砖瓦房,村里划了新宅建房,但旧房未能及时拆除,村集体没能及时收回宅基地使用权,建新拆

* 收稿日期:2010-04-29;修订日期:2010-06-18;编辑:曹丽丽

作者简介:李玉霞(1974—),女,山东惠民人,助理工程师,主要从事地籍管理工作;E-mail:gbc3530@yahoo.com.cn。

旧政策和措施难以到位,致使一户多宅现象较多,严重影响村庄规划的落实,甚至产生宅基纠纷。

(4)出现空心村违规私建现象。长期以来的农村宅基地无偿使用,使建房户不但想多占地,而且要占好位置,于是纷纷向村庄外扩张,出现空心村。形成空心村的原因一是“线形”扩张,农民建新房沿乡村公路两侧建设,乡村道路通到哪里,新房就建在哪里,出现马路经济;二是“块状”扩张,新建住宅不断向村庄外围延伸,而位于村庄中心的房屋则“人去房空”形成空心村;同时,原宅基地使用者为继续占有该宅基,随便搭建建筑物或乱建畜禽设施,乱放柴草。该县辛店乡碱场王村共有446人,130户,有近20栋无人居住房,闲置宅基地 $6\,738\text{ m}^2$,浪费了大量的土地资源,制约了农村面貌的改善^[3]。

(5)宅基地的非法流转现象时有发生。随着市场经济的不断发展,农民宅基地和房屋流转已大量出现,形成了宅基地隐形市场,特别是在无村庄规划、村干部工作力度差的村庄,村民私自买卖房屋或变相买卖宅基地,导致土地权属混乱和产权纠纷,增加了土地管理的难度。

(6)拍卖宅基地问题不容忽视。据调查,惠民县个别村庄以筹集村公路建设资金,竞选好位置,开辟村集体收入新来源等原因,采用叫价的方式拍卖宅基地,需要宅基地的农户不一定得到宅基地,而不需要宅基地的农户因有经济势力而多占宅基地,出现新的分配不公。

(7)现行法规制度不完善,管理难度大。2001年山东省人民政府《关于加强农村宅基地管理的意见》,规定超标准面积部分可收取1~5元宅基地有偿使用费,因超法定面积是普遍现象,又与当前减轻农民经济负担让利与民的政策相悖,所以不宜实施。因此说,农村宅基地方面的立法滞后,内容粗浅,并且宅基地管理工作面大量广,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,管理效果差。法律法规的不完善增加了农村宅基地的管理难度。

(8)城中村密度大环境差。城中村违章建筑多,建筑密度大,居民采光条件差、居住环境差。

3 加强农村宅基地管理的对策建议

(1)实施村庄规划,是推进新农村村民住宅建设的关键。结合新一轮土地利用总体规划修编工作

和新农村建设,县乡(镇)政府力推村庄建设规划,严格按照村庄规划安排宅基地位置,严格按条件规划宅基地,任何单位和个人不得随意调整和变更村庄规划。规划要与新农村建设相结合,从实际出发,符合农村实际。有计划有步骤地改善农村生活和村容村貌。各级政府要高度重视,把农村宅基地管理列为乡村干部的年度考核目标责任,切实抓好^[4]。

(2)严格建新拆旧。建新房前与村委签订建新拆旧的协议并交纳一定数额(1 000~3 000元)的押金,或先拆后建,防止出现新的一户多宅。

(3)加快完善宅基地管理制度,规范宅基地管理。现行《土地管理法》和山东省《实施土地管理法办法》对农村宅基地中的闲置宅基地、多占宅基地、一户多院等没有做出相应的处罚规定,所以,应加快宅基地立法工作,尽快出台国家《农村宅基地管理办法》、《集体建设用地流转管理办法》等,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。

(4)坚持一户一宅。大多户应子女与父母同住一宅,只有子孙三代同住一宅,且第三代年满20周岁、在本村落户的农村村民可再申请一处宅基地,所以,村委会应严格控制新增宅基地。新安排宅基地面积应符合法定面积,单独规划农户专用畜禽饲养、卫生区用地。对村民多占的宅院政府组织实施强制退出。在宅基地审批过程中,乡(镇)国土资源管理所(分局)要做到“三到场”,严格宅基地审批管理^[5]。

(5)加强宣传改变宅基私有观念。《土地管理法》明确规定农民集体所有的土地依法属于村集体所有,但农村宅基地普遍存在着私有观念,认为宅基地可以祖祖辈辈继承下来,是一种私有财产。有的农户建新不拆旧多处占地建房,有的农户旧宅基的闲置,自己不建也不让他人使用,这成为农村居民多占宅基地的思想根源,造成了农村宅基地使用率低下,闲置盘活难的状况。宅基地私有的观念是农村居民点整理难以开展的重要原因。要改变这种观念,既要搞好宣传发动,还要采取相应的法律、经济等措施。

(6)积极推进宅基地整理,推进新农村建设。惠民县是耕地后备资源匮乏的地区,城镇新增建设用地收益挂钩支付用于农村土地综合整治与新农村建设,有效解决新农村建设和农村建设用地整理的

资金渠道,缓解土地整理工作的投入瓶颈。通过宅基地整理,改善农民居住水平和生活质量,加快新农村建设。同时,要明确村庄整治、旧村改造腾退土地的产权界定、处置、使用及土地收益分配关系,充分考虑农民土地补偿及腾退土地收益,让农民真正从腾退土地中获益。严禁地方政府和房地产开发商借新农村建设、村庄整治、城中村改造的名义,利用腾退土地从事房地产开发,规避建设用地指标的审批与管理。

(7)切实加强对农村宅基地管理工作的领导。村级领导班子要增强工作责任心,及时发现和化解矛盾,耐心细致地协调处理好纠纷。要加强乡镇国土和村镇建设管理队伍建设,联合执法,切实形成合

力,共同做好耕地保护与村庄建设工作。

参考文献:

- [1] 郭亚群,刘兆德.农村居民点“一户多宅”阅读浅析——基于山东省新泰市龙廷镇实例调查[J].资源与人居环境,2006,(9):41-44.
- [2] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国土地管理法[M].北京:中国方正出版社,2003.
- [3] 侯文静.浅谈农村“空心村”问题[J].经营管理者,2009,(18):31-32.
- [4] 邓柏基,陶修华.城市空间快速拓展背景下的村庄规划实践[J].小城镇建设,2009,(11):45-49.
- [5] 叶隆生.“一户一宅”的思考[J].浙江国土资源,2008,(1):40-42.

Problems and Countermeasures in the Rural Homestead Base Management of Huimin County

LI Yuxia, ZHANG Yingchun, ZHENG Da'ai

(Huimin Bureau of Land and Resources, Shandong Huimin 251700, China)

Abstract: The land problem is the focus of the rural work. On the basis of the realities in Huimin county, present condition of rural land use is introduced, problems occurred in rural housing management are analyzed, and some suggestions for strengthening rural housing management are put forward as well.

Key words: Rural housing; realities; problems; countermeasures; Huimin county