



东明县农村宅基地节约集约利用研究

沈素,刘贵华,吴东艳,张凤丽

(东明县国土资源局,山东东明 274500)

摘要:东明县农村宅基地管理中,非法占地、非法转让土地、超面积占地、一户多宅、擅自改变宅基地用途和批新不交旧等各种违法行为普遍存在,造成了农村宅基地管理混乱的局面。针对存在的问题,提出了加强法制宣传力度,制定政策抓管理落实,节约挖潜整治土地资源,推进城乡一体化发展等对策建议。

关键词:农村;宅基地;管理;东明县

中图分类号:F301.2 **文献标识码:**C

改革开放以来,随着东明县农村经济的快速发展,农民的收入逐步提高,加上人口的增长、新农村建设的需要,农民要求改善居住条件的愿望也越来越迫切,新建、翻建住宅成为农村现阶段存在的普遍现象。但是,在全县农村宅基地管理中,非法占地、非法转让土地、超面积占地、一户多宅、擅自改变宅基地用途和批新不交旧等各种违法行为普遍存在,造成了农村宅基地管理混乱的局面。为了全面了解、掌握东明县农村宅基地管理存在问题及其原因,破解宅基地管理难题,东明县国土资源局组织人员,依据农村宅基地管理的好、中、差3类情况,对全县农村宅基地管理和使用情况进行了调研^[1]。

1 农村宅基地现状

东明县现有389个行政村,农村人口65.47万人,农村住户17.9万户。全县农村居民点用地面积836.85 hm²^[2],占全县土地总面积的9.13%,占建设用地面积的78%。人均农村居民点用地面积213.33 m²,户均866.67 m²,扣除农村居民点内道路、沟渠、坑塘、林地等及黄河滩区村庄搬迁后老村面积后,户均480 m²(其中黄河滩区户均526.67 m²,非滩区户均433.33 m²),远远超过《菏泽市农村宅基地管理办法》规定的最高标准264 m²。

2 农村宅基地管理存在问题及原因

(1)农民合法取得土地使用权的意识薄弱。在东明县有很大一部分村民中都存在有盲目攀比的现象,造成农民采取各种各样的手段都要取得宅基地,这也就给那些不法分子创造了违法的机会。尽管近几年老百姓对宅基地的审批制度有了进一步的认识,但是农村的土地政策迫使农民不能依法逐级报批,还是按照过去的老方式申请宅基地。国家规定符合条件的农户可以无偿取得农村宅基地使用权建住宅,但是一些村干部仍然越权批地、违法批地,甚至在耕地上乱批乱划宅基地。农民的法律意识不强,不管手续是否合法,认为只要交了钱、占住了地,就是吃了“定心丸”,所以想方设法也要去违法建住宅。有的农户为了能够得到一片满意的宅基地,建一座所谓漂亮的房子而倾尽了一生的精力。更让人费解的是,很多真正符合条件的农户由于村委换届、土地纠纷或影响规划等多方面原因始终申请不到宅基地,而有些抱在怀里的婴儿却已经拥有一处宅基地,有的甚至闲置多年。

(2)缺乏建设规划,村、镇建设规划难以落实。村民建房选址多数选择在自留地、承包地或交通较为便利的道路两侧,随着“村村通”工程的普及,多数农民选择在“村村通”公路两侧建房^[3],造成村庄布局混乱,基本没有统一规划,更谈不上村庄集中建

* 收稿日期:2010-04-03;修订日期:2010-11-09;编辑:陶卫卫

作者简介:沈素(1979—),女,山东东明人,主要从事国土资源管理工作;E-mail:948234841@qq.com。

设及功能分区,村镇建设规划落实的效果较差,农民住宅处在低水平重复建设,导致村庄缺乏必要的生活基础设施,环境脏、乱,居住质量差。另外,到现在为止,大多数村庄都还在延续过去“单门独院”的建房格局,形成地表和空间的浪费。在建设社会主义新农村的今天,村镇基础设施建设需要占地、公共事业需要占地、农村人口增长需要批划新宅基地,而在不占用耕地的前提下,没有长期的村庄规划已经远远地适应不了当前农村建设的快速发展。

(3)农村村民违法用地是宅基地管理混乱的重头戏。目前,农村宅基地管理中主要存在着3类违法现象:一是未经批准擅自占地和采取欺骗手段骗取批准宅基地。当前,有绝大多数农村宅基地没有经过国土资源管理部门批准,只向村组交了宅基款,拿着一张收据就开工建房,或者采取隐瞒已有房屋、虚报家庭人口等欺骗手段骗取批准宅基地。二是非法转让宅基地,利用集体资产进行隐形交易。在东明县的土地信访件中有很多是反映部分村民通过不正当的手段取得了两处甚至多处宅基地,然后将宅基地倒手转让,从中非法获取暴利。这种现象尤其在宅基地比较紧张的城乡结合地区比较突出,无形中建立了土地隐形交易市场,既影响了宅基地管理,也给社会造成了许多不安定因素。三是超面积占地、擅自改变农村宅基地用途现象时有发生。国土资源法律法规对农村宅基地面积有明确规定,但在实际操作中,每户都大大超出了批准面积。在农村,为了方便农具存放,建房通常习惯“房院一体”,房子主体建好后,紧随着就拉围墙、圈院落才算是一个完整的住宅,而院落部分基本都是超面积占地^[4]。由于国家对农村宅基地实行无偿供应,一部分村民就钻法律的空子,在院落里发展庭院经济,擅自将这些大院落改造成小型作坊、养殖场、菜园、小饭店等,严重改变了农村宅基地用途,造成土地资源的浪费。另外这中间还存在一个尖锐的问题,也是当前土地管理中非常棘手的问题,违法占地处理难的问题。《土地管理法》规定,违法建筑必须无条件拆除或收回,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,还得需要很长的时间,期间违法建筑已成规模,这时候再去执行,群众抵触情绪极端强烈,它必定牵扯着农民的经济利益,所以拆除违法建筑物显然是不现实的,因此,对违法占地行为,必须采取合理有效的行政、经

济和法律手段综合处理。

3 加强农村宅基地管理的建议

为了进一步贯彻落实党中央国务院实行最严格的耕地保护制度的方针政策,坚守耕地保护红线,坚持节约、集约合理利用土地,贯彻落实土地基本国策和保增长、保民生、保稳定的战略,促进农村经济社会全面、科学、和谐发展。

(1)加强土地法规宣传力度。要利用多方法、多渠道、多形式加强对镇村领导干部进行法制宣传教育,通过宣传培训和教育,使基层广大干部进一步认识保护耕地资源的重要性,必要性,乱占滥用土地的危害性,国土资源的稀缺性,增强土地法制观念,增强大局观念,增强责任感和使命感,提高学法、执法、守法的自觉性,做守法、执法的模范。

(2)制定政策抓管理抓落实。一是各级党委、政府要结合社会主义新农村建设,制定乡镇、村建设规划,切实把保护耕地,合理利用土地资源与整治“空心村”相结合,把此项工作摆到党委政府工作的重要议事日程,树立执政为民的思想,以身作则、严以律己,秉公执法,办事公开、公正、公平,履行职责,为官一任,造福一方,做建设社会主义新农村的带头人,促进全面建设小康社会的发展。二是乡镇、村要在上级有关职能部门的帮助指导下,结合本村实际,检查“宅基地”的使用状况,广泛听取群众意见,依据有关政策,制定出整治“宅基地”实施方案,科学合理地编制农村(宅基地)土地使用规划。建立健全各项用地审批制度,严格执法,按章办事,按照“全面规划、合理布局、节约用地、因地制宜、量力而行、逐步建设”的原则,搞好镇村规划。三是土地、规划部门要定期对农村规划实施情况进行监督和检查,发现问题,应及时解决,以保障镇村规划的实施及法律效力。四是严格依法用地,严格按照申请条件,审批程序,审批结果公示制度,实行跟踪管理,加强监督等举措,实行责任追究制度,明确责任强化管理,使管理工作规范化,制度化,法律化。

(3)节约挖潜整治土地资源。开展农村“宅基地”整治工作,是充分利用土地资源,实行节约用地、合理用地、内部挖潜的重要举措;“宅基地”的整治要做到5个结合:一是“宅基地”的整治要与土地整理和万顷良田建设工程相结合;二是“宅基地”的整治要与新农村建设相结合;三是“宅基地”的整治

要与生态环境建设相结合;四是“宅基地”的整治要与经济社会发展相结合;五是“宅基地”的整治要与法律、行政、经济等措施相结合。

(4)推进城乡一体化的发展。组织一次规模大、全面集中整治农村“宅基地”行动,实施农村宅基地整治“工程”主要有利于:一是有利于推进新农村建设。首先对农村宅基地实现全面清理,排查摸底,建立农村宅基地登记档案,按户登记,分别情况、占地类型、占地时间、占地面积、权属来源进行登记,对用地现状及已经审批新建住宅,老宅基地未让出、旧房需要拆的农户及一户多宅、空、闲置用地等情况,制定政策,统一整治,对超占、超标用地农户进行公示、书面告知、签订书面协议书,下发处理意见书等举措,限期自行将应拆的旧房、多占、滥用的违法、违规用地建筑物拆除让出地面,将老宅基地闲置地等依法收归集体所有,逾期不交的,应按法律程序处理。二是有利于农村土地使用制度改革。由无偿使用改为有偿使用,由无限期改为有限期使用,由无流动改为可流动经营等模式,以适应市场规律和经济规律的变化。三是有利于整合土地资源。实行节约、集约合理用地,引导村民按照统一规划标准进行建房,逐步改变一家一户的传统建房模式。政府机关、金融、国土、规划、建设、工商、税务、财政等相关部门要制定优惠政策,相互配合,围绕大局,服务农村,服务农民,服务发展,鼓励引导和支持村委会集资、筹资,按照统一规划,统一建设或引资联建等多渠道、多方式建造农民公寓式住宅^[5],实现农村建

设节约集约用地,提高土地利用率和容积率,同时,拉动和促进农村经济社会的又好又快的发展。四是有利于加快全面小康社会的建设。

4 结语

坚守耕地红线,保护资源,保障发展是新时期赋予国土资源部门广大干部、职工的重任,面对新形势新任务新要求,以科学发展为统领,树立新思想新理念。坚持“忠于职守,通晓业务,秉公执法,热情服务”的职业道德规范。牢记宗旨,树立全心全意为人民服务的思想;按照科学执政,民主执政,依法执政的要求,转变思想,转变观念,转变作风,切实做到权为民所用,情为民所系,利为民所谋;廉洁自律,讲党性,重品行,作表率,做保护资源,保障发展的实践者,为服务经济社会发展保驾护航。

参考文献:

- [1] 刘贵华,沈素.东明县农村宅基地情况调查报告[J].山东国土资源,2009,25(1):11-12.
- [2] 东明县人民政府.东明统计年鉴[S].2006.
- [3] 王力,王剑.邹平县农村宅基地管理状况的调查与思考[J].山东国土资源,2009,25(11):16-17.
- [4] 肖争鸣.农村宅基地存在的问题与对策[J].江西农业学报.2009,21(9):205-206.
- [5] 邵继旺.温岭实施“六个原则”建设农民公寓式住宅[EB/OL]. [2003-03-11]. <http://www.chinalands.com/showNews.aspx?ID=47201>.

Study on Concentrated Land Use of Rural Residential Land in Dongping County

SHEN Su, LIU Guihua, WU Dongyan, ZHANG Fengli

(Dongming Bureau of Land and Resources, Shandong Dongming 274500, China)

Abstract: In rural housing management in Dongming county, there are some illegal activities, such as illegal land occupation, illegal land transfer, over land occupation, more than one house every household, change the way of household without permission, and get the new residential land without handing in old ones. These illegal activities have caused the messy condition in rural homestead management. Pointing to these problems, some suggestions are put forward, such as strengthen legal advocacy, formulating policies to strengthen management, saving and remediating land resources, and promoting urban and rural development.

Key words: Rural ; homestead ; management ; Dongming county