

苍山县农村宅基地管理中存在的问题及对策*

刘敬涛, 主国兴

(苍山县国土资源局, 山东 苍山 277700)

摘要:农村宅基地管理工作中,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划新不丢旧等各种违法行为层出不穷,造成了农村宅基地管理混乱的局面。因此,必须加强宣传,做好规划、编制,完善相关法律、法规及执法监察等工作。

关键词:农村宅基地;现状;存在问题;对策;苍山县

中图分类号:F301

文献标识码:C

改革开放以来,随着农村经济的快速发展,农民的收入逐步增加,加上人口增长的需要,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划新不丢旧等各种违法行为层出不穷,造成了农村宅基地管理混乱的局面。苍山县就当前农村宅基地使用的现状、存在的问题进行了深入调查,并根据各地实际提出了合理性建议。

1 农村宅基地使用现状

通过对全县农村宅基地进行摸底调查,截至2009年12月31日,全县1201个自然村298740户居民共有宅基地368575宗,占地面积8398.7hm²。其中超标准的宅基地220719宗,超占面积1370.15hm²;闲置宅基地8596宗,占地面积192.54hm²;空置宅基地2881宗,占地面积68.44hm²;另有村内空闲地523.07hm²。山东省实施《中华人民共和国土地管理法》办法第四十三条规定,农村村民一户只能拥有一处宅基地。农村村民建住宅,必须符合乡(镇)土地利用总体规划,结合旧村改造,充分利用原有的宅基地、村内空闲地和山坡荒地,严格控制占用农用地。新建宅基地面积限额为:城市郊区及乡(镇)所在地,每户面积不得超过166m²;平原地区的村庄,每户面积不得超过200m²。村庄建在盐

碱地、荒滩地上的,可适当放宽,但最多不得超过264m²;山地丘陵区,村址在平原地上的,每户面积132m²;在山坡薄地上的,每户面积可以适当放宽,但最多不得超过264m²[1]。

2 存在的主要问题

(1)农民思想观念陈旧,合法取得土地使用权的意识薄弱。当前,在很大一部分村民中都存在盲目攀比的现象。房子高、房子大就是地位的象征,没有好房子就找不到对象等讲排场、比阔气的错误思想观念,造成农民建房越建越高,越建越大;为了获得如意的宅基地,采取各种各样的手段,导致大量空置宅基地、闲置宅基地的产生,也给那些不法分子创造了违法机会。

(2)土地利用粗放,耕地破坏和土地资源浪费严重。随着农村经济发展,农民要求改善居住条件的愿望也越来越迫切。而由于法制观念淡薄,在没有进行土地审批的情况下,私自建房现象屡见不鲜。村民建房选址多数是在自家承包田、自留地或交通便利的村庄道路附近,没有统一规划,使村庄布局杂乱无章、零散分布。建新房的同时,老房子又没有拆除,以致农村建房容积率低、一户多宅、建新不拆旧等问题普遍存在。这样便形成了“空心村”,使得村庄外延扩张,耕地遭到破坏、土地资源严重浪费。

(3)未批先建、宅基地超标、宅基不均现象严

* 收稿日期:2010-12-22;修订日期:2011-02-22;编辑:王秀元

作者简介:刘敬涛(1977—),男,山东临沂人,主要从事国土资源管理工作;E-mail:843393379@qq.com。

重,主要表现为部分村民未经国土资源管理部门和县、乡人民政府批准擅自建房或超标准建房;将旧房或者新房卖掉,重新申请宅基地,从中获得土地收益,这种现象在城郊农村尤为突出;采取欺骗手段骗取批准宅基地,如瞒报已有房屋、虚报家庭人口、新房建起而旧房不拆等,这是造成一户多宅的一个主要原因。与此相反,还有许多农民没有宅基地,一家几代人居住在一起,致使几户只有一处住宅,容易引发各种矛盾。

(4)擅自改变宅基地用途,国家资产损失严重。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,擅自改变宅基地用途。部分村民在宅基地批准后,用宅基地建成小型工厂、商业房、饭店等,改变了宅基地用途,造成国家资产的损失。还有一部分村庄借宅基地之名搞房地产开发,这种情况主要见于城乡结合部和集镇所在地,一是以农村宅基地的名义申报,统一建房,向社会出售;二是未经批准,村集体就占用大量土地建住宅向社会出售。通过以上方式,村集体或个体开发商可获得高额利润,而国家利益却遭受巨大损失。

(5)村级职能弱化,主管机关监督滞后。当前村级组织自治职能弱化,缺乏调控能力,一户多宅的农户不退多余的宅基地,没有宅基地的农户得不到宅基地。乡镇国土、房建等监督管理部门因受权限、政策的影响,不能安排农房建设占地指标,只能起引导作用,对农户的需求也束手无策。

(6)法定程序繁琐,土地违法处理难。《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只是单一的制止权,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,强制执行也容易造成资源浪费。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,只能采取行政、经济和法律手段综合处理,最终也没从根本上解决问题。

3 对策及建议

(1)加强土地法规政策宣传。宣传《土地管理法》及相关法规,增强群众的法制意识、土地政策意识和土地忧患意识,贯彻落实“农村村民一户只能拥有一处不超过标准的住宅”,牢固树立宅基地、自留地、承包地属于集体所有,个人只拥有使用权,没

有处置权的意识,破除宅基地属于私有的观念,增强村民节约土地、依法用地的法律意识^[1]。

(2)统筹合理安排建房用地,编制好村庄规划设计。加强村庄建设规划,对建筑物进行“五定”,即定位、定向、定高(地面标高和建筑物总高)、定立面、定建筑风格。农村村民建房应当与旧村改造、新村规划相结合,充分利用原有的宅基地、村内空闲地,严格控制占用耕地建房。可由村委会按照土地利用总体规划和村庄建设规划统一安排使用,积极引导农村村民住宅建设按规划、有计划地逐步向小城镇和中心村集中。村民申请建房可以选择意向地块,由建设、国土部门和镇(街道)、村共同规划定点,以保证村庄规划的顺利实施。

(3)开展“空心村”、一户多宅整治。加大对“空心村”、闲置土地、空置住房、一户多宅的调查清理工作,制定改造、利用、规划计划。加大盘活存量建设用地的力度,农村村民新建、改建、扩建住宅要先行安排使用村内空闲地、老宅基地以及荒坡地、废弃地。凡村内有空闲地、老宅基地和未利用地,一律不得批准占用耕地。对一户多宅和空置住宅,要制定激励措施,鼓励农民腾退多余宅基地。凡新建住宅后应退出旧宅基地的,要采取签订合同等措施,确保按期拆除旧房,交出旧宅基地^[2]。依据法律规定,可以处理不按规定使用宅基地的农户。一是对超标准使用宅基地,由用地者向土地所有者和管理者按超占面积缴纳土地超占费,土地超占费的标准可参照集体土地流转费的标准收取,收取年限以5年为1个基期。二是一户多宅的,按照加权递增的办法征收超占费,这个标准要远远高于前者,让多宅户感到无利可图,直至退出多余的宅基地。三是对继承取得或非集体经济组织成员通过买卖、赠与等渠道取得,现不属于集体经济组织成员而使用宅基地的,同样参照流转办法,缴纳土地使用费。集体经济组织收取的使用费应用于集体公共设施建设。

(4)加强宅基地法律、法规体系的建设和完善。彻底打破城乡二元分割的土地利用机制,建立健康有序的农民宅基地流转市场。明确农村宅基地流转条件、范围、方式、期限、收益分配及流转后土地产权关系的调整等。建立土地流转收益分配机制,绝对地租归集体土地所有者,因国家投资各类公共基础设施等产生的土地增值收益归政府,再次分配应归宅基地使用人用于对地上房屋投资的补偿。

(5) 抓紧编制村庄、集镇规划,制定农民集中居住放弃原宅基地的优惠政策。鼓励在农村大力开展田、水、路、林、村综合整治,通过农民住房拆旧建新、实施城乡建设用地增减挂钩,在增加耕地数量、提高耕地质量的同时,改善农村生产生活条件,促进新农村建设和城乡统筹发展。

(6) 强化农村宅基地执法监察。要建立动态巡查责任制,将宅基地使用情况纳入巡查范围,切实做到对宅基地违法违规行为早发现、早制止、早报告、早查处,将问题消灭在萌芽状态。对未批多占、超占,乱搭乱建且不符合规划的,坚决予以拆除;若拆

除具有一定的难度,可先处以罚款,罚款后可按流转办法缴纳土地占用费。对擅自改变土地用途的,要按照土地管理相关法律法规予以立案查处。

参考文献:

- [1] 邱洪殿,李平修.文登市农村违法建房存在问题初探[J].山东国土资源,2010,26(1):39-40.
- [2] 沈小平,刘建民.当前农村宅基地管理秩序亟待整治和规范[EB/OL]. [2009-12-25]. <http://china.findlaw.cn/fangdichan/zhaijidi/zjdg/23463.html>.

Problems and Related Countermeasures of Rural Homestead Management in Cangshan County

LIU Jingtao, ZHU Guoxing

(Cangshan Bureau of Land and Resources, Shandong Cangshan 277700, China)

Abstract: During the period of rural housing management, there are many problems, such as illegal land, illegal transfer of land, over-occupied land, more than one house in every family, and unauthorized land use. It has caused the messy condition in rural housing management. Therefore, publicity should be strengthened, plan should be made better, and relevant laws, regulations and enforcement, supervision and other countermeasures should be perfected as well.

Key words: Rural housing; present condition; occurred problems; countermeasures; Cangshan county