

定陶县建立农村宅基地管理机制的思考

李庆福,成兆民,卢永胜,张伟,贾景秀,董庆哲

(定陶县国土资源局,山东 定陶 274100)

摘要:为解决超标准占用宅基地、一户多宅,“空心村”现象,以及擅自改变宅基地使用用途、非法转让宅基地使用权等宅基地使用中的突出问题,尝试将国有建设用地管理方式推广应用到农村宅基地管理中去;明确土地规划、土地储备、土地整理等土地管理职能部门的宅基地管理职责;将耕地开垦费用用于宅基地整治,解决困扰宅基地整治的资金问题;将“问责制”、动态巡查制度等精细化管理手段应用于宅基地管理。

关键词:宅基地;管理机制;定陶县

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

定陶县位于山东省西南部,地势平坦,农业生产条件优厚,土地利用类型以农用地,特别是耕地为主,其次为农村宅基地。全县土地总面积84 523.4 hm²,其中农用地 70 213.9 hm²,占总面积的83.07%。农用地中耕地面积 62 231.8 hm²,占农用地面积的89%。全县居民点及独立工矿用地面积 11 881.47 hm²,农村居民点面积 9 558.85 hm²,占居民点及独立工矿用地面积的80%^①。随着社会经济的发展,宅基地与耕地在数量上呈现此消彼长的关系:对于从事农业生产的农民,耕地是生产的基本要素,宅基地是生活的必要场所,在土地总量不变的前提下,宅基地的节约、集约利用,有利于耕地保护,否则,会对耕地形成威胁,甚至出现占用耕地的情况,探索高效可行的宅基地管理制度十分必要^①。

1 宅基地整治潜力分析

1.1 宅基地面广量大

定陶县农村居民点面积 9 558.85 hm²,占全县土地总面积 11.3%^①,宅基地面广量大,人均占有面积超过国家标准,宅基地整治潜力较大(表1)。

1.2 宅基地使用粗放浪费

(1)宅基地使用面积超标准。一方面,在农村,

表1 定陶县农村居民点及独立工矿用地面积统计(hm²)

项目单位	居民点及独立工矿用地面积	土地总面积	占总面积比例%	总人口	人均面积
全县	11881.47	84523.44	14.06	613288	0.02
定陶镇	2108.75	9718.37	21.70	117800	0.02
陈集镇	1342.56	8248.72	16.28	59627	0.02
冉堯镇	1672.65	12615.97	13.26	79409	0.02
张湾镇	839.71	6348.70	13.23	48124	0.02
黄店镇	1222.92	10272.59	11.90	68852	0.02
孟海镇	734.16	6303.77	11.65	39882	0.02
马集镇	936.65	6959.77	13.46	50551	0.02
仿山乡	1002.56	7561.23	13.26	50785	0.02
南王店乡	638.64	5300.17	12.05	30593	0.02
半堤乡	750.45	6363.05	11.79	37733	0.02
杜堂乡	632.41	4831.11	13.09	29932	0.02

讲体面、讲排场、追求深宅大院的旧观念一直影响着广大农民,宅基地的大小既是家庭经济力量的体现,更是在村中社会地位的象征。另一方面,在我国农村联产承包责任制下,农业生产经营多以户为单位进行,每户都要有从事农业生产必需的农机具,为便于安全看护,客观上需要大的庭院。宅基地还作为生产的场所,用于家庭养殖,这些都造成了宅基地使用的超标。

(2)“一户多宅”、“空心村”现象严重。在观念上,“新人、新婚、新洞房”是定陶县农村不成文的规矩,找块儿新宅基建起新瓦房是结婚的前提。使得

* 收稿日期:2011-03-02;修订日期:2011-06-09;编辑:曹丽丽

作者简介:李庆福(1964—),男,山东定陶人,主要从事国土资源管理工作;E-mail:haoyunzhangwei6969@163.com。

①定陶县土地利用现状更新调查成果及分析,2007年。

村庄不断向外围扩张,最里面的很多老宅子被废弃闲置,形成“空心村”^[1]。在经济上,旧宅基地上的房屋即便再破旧、再久远,在农村也可派上一定用场,如堆放杂物、杂草。而在旧宅基地上面建新房,不仅取消了旧宅的利用价值还增加了拆旧的费用,在经济上是不合算的。因此,建新不弃旧不仅加重了“一户多宅”现象,还要占用新的农用地,甚至耕地,对耕地保护工作造成极大的威胁。

(3)擅自改变宅基地使用用途。农村居民点大都是长期自然形成的,布局混乱,没有为公共服务场所预留用地。而随着农村经济文化水平的提高,农村市场的发育,农村超市、餐馆、诊所以及一些文化娱乐机构迫切需要一定的场所,于是,一些村民利用其宅基地在村中的有利位置,擅自改变宅基地用途,以村集体无偿分配使用的宅基地谋取个人私利,侵害了其他村民和村集体的利益。

(4)私自买卖(转让)宅基地使用权。在大多数农民观念中,宅基地属于个人私有财产,有权买卖(转让)。再加上近年来城市房地产市场发展迅速,于是一些农民,特别是近郊区的农民,或将其它宅基地卖给城市居民,或自己将住宅建好后再卖,更甚者将宅基地倒卖给开发商谋取暴利。不仅严重侵犯了村集体利益,还扰乱了房地产市场,不利于国家对宏观经济的调控^[2]。

2 宅基地整治存在的问题

(1)规划滞后落实不力。在定陶县,农村居民点大多自然形成,是真正的自然村,村内布局混乱。因此,“规划滞后,落实规划难”构成了宅基地整治的首要障碍。然而,要实现宅基地的集约利用,关键在于科学合理地制定村庄规划并切实落实规划^[3]。

(2)宅基地管理机构重叠职责不清。宅基地管理机构重叠、职责不清,遇事相互推诿,致使相关法规得不到有效落实,很多在理论上合理的措施大多停留在文字层面。

(3)宅基地整治资金无保障。《中华人民共和国土地管理法》第五十五条规定:“新增建设用地的土地有偿使用费,百分之三十上缴中央财政,百分之七十留给有关地方人民政府,都专项用于耕地开发”。那么,按照“占多少,补多少”的逻辑,就应该有“补多少(耕地),给多少(耕地开垦费)”规定。在定陶县,农村宅基地经过整治,可以将节约的土地开垦为耕

地,然而法律并未明确规定将耕地开垦费应用于宅基地整治。另一方面,由于宅基地整治面广量大,需要大量资金,没有国家的资金投入,仅仅靠村集体力量是无法进行的。这也要求对具有社会公益性的宅基地整治给予国家财政支持^[4]。

3 建立宅基地管理新机制的设想

(1)设置宅基地集约节约利用专项规划办。在局规划科设置宅基地集约节约利用专项规划办,负责科学编制农村宅基地规划。依法定面积标准规划宅基地,消除新的超面积占用宅基地和一户多宅现象,合理规划农村社区公共设施用地,消除村民改变宅基地使用用途的机会。宽广整洁的街道,功能齐全的公共设施,大大提升的居住层次,都会极大地促进村民转变旧观念,树立新风气。

(2)设置宅基地储备办。在局储备中心设置宅基地储备办,负责建立农村宅基地储备库,将“空心村”中低效、闲置、废弃的宅基地、一户多宅多占的宅基地建档归库。有效遏制“一户多宅”、“空心村”现象滋生蔓延。

(3)设置宅基地整治办。在局土地整理中心设置宅基地整治办,负责科学测算村庄治理新增耕地的潜力,编制宅基地复垦项目可行性计划,申请宅基地整治资金;将宅基地整治作为新增耕地的重要途径,将耕地开垦费用于宅基地整治。

(4)构建宅基地动态监管机制。负责全方位、全程动态监管农村宅基地使用情况,及时发现宅基地使用中的违法行为,并将其消灭于萌芽状态,变事后处理为事前处理,形成宅基地管理的长效机制。

(5)严格推行工作人员“问责制”。在宅基地管理中推行“问责制”,与每个干部职工签订目标责任书,将宅基地管理任务分区分级落实到每个工作人员,规范和制约权力运行,形成宅基地管理的长效机制。避免由于宅基地问题的复杂性,造成相关机构职能的、人员职责的交叉、重叠与模糊。

4 结语

为更好地贯彻国家对农村宅基地管理的各项政策,必须以发展的眼光看待不断出现的新情况新问题,不断推进理论创新和机制创新,为集约、节约利用宅基地、保护耕地做出切实可行的工作。

参考文献:

- [1] 刘敬涛, 主国兴. 苍山县农村宅基地管理中存在的问题及对策 [J]. 山东国土资源, 2011, 27(3): 60 - 62.
- [2] 沈素, 刘贵华, 吴东艳, 等. 东明县农村宅基地节约集约利用研究 [J]. 山东国土资源, 2011, 27(1): 53 - 55.
- [3] 李玉霞, 张迎春, 郑大爱. 惠民县农村宅基地管理中存在的问题及对策 [J]. 山东国土资源, 2010, 26(10): 66 - 68.
- [4] 刘志伟, 翟文丽, 岳登合, 等. 莒县农村居民点整理潜力研究 [J]. 山东国土资源, 2007, 23(10): 61 - 63.

Thoughts on Establishing Administration Mechanism of Rural Residential Land in Dingtao County

LI Qingfu, CHENG Zhaomin, LU Yongsheng, ZHANG Wei, JIA Jingxiu, dongqingzhe
(Dingtao Bureau of Land and Resources, Shandong Dingtao 274100, China)

Abstract: In order to solve the prominent problems in rural residential land use, such as over land occupation, more than one homestead every household and "hollow village", and changing the using way of homestead without authorization, illegal transfer (trading) of the using right of homestead, homestead administration mechanism should be established. Trying to apply the state-owned construction land management mode to homestead administration, clearing the homestead administration responsibility of land planning, land reserve and land consolidation, solving the funding of land renovation, and applying the "accountability system" and dynamic searching system to house-site administration.

Key words: Homestead; administration mechanism; Dingtao county