



临沭县农村宅基地管理初探

高燕

(临沭县国土资源局, 山东 临沭 276700)

摘要:宅基地问题是当前农村土地管理中的热点、难点问题,现行宅基地管理制度必须进行创新。立足临沭县农村宅基地管理工作实际,分析当前宅基地管理中存在的问题和原因,提出科学管理宅基地的基本思路,重点是以信息化建设推进精细化管理,构建全新的农村宅基地管理模式。

关键词:宅基地;信息化;管理;临沭县

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

临沭县位于山东省东南部,全县总面积105 179.15hm²,2011年总人口约63万人,辖1个省级经济开发区、2个街道办事处、8个乡镇。共287个行政村(居),21.36万宗宅基地,总面积9 153 hm²[1]。近年来,临沭县在宅基地管理方面,以国土资源业务管理为主线,以促进高效管理、科学决策和依法行政为目标,突出现代化、精细化管理特点,重视信息化建设,建立了临沭县村庄地籍管理系统,取得了明显成效。

1 宅基地管理中存在的问题

(1)布局分散,浪费土地现象严重。农民建房基本上没有统一规划,选址多数选择在自家的自留地、承包地或交通较为便利的道路两侧,形成大量路边店、独家院。

(2)一户多宅现象普遍。农民新建住房,旧房不拆除,形成“空心村”;部分基层干部利用手中权力,特权人群利用各种关系和经济优势,占用农村集体土地建房;同时,由于历史原因,一部分宅基地面积超过山东省实施《土地管理法》办法规定标准。

(3)流转不规范。城乡结合部地区,非法买卖、出租房屋及炒卖地皮现象较为严重,绝大多数都是私下协议,未办理合法手续。部分农民抢占宅基地只是为了买卖。部分居民户口不在本村,显然不符合相关法律法规规定。

(4)违法建房现象较严重。未批先建、少批多占现象较为突出。

2 原因分析

(1)法律法规不健全,缺乏制约手段。现行农村宅基地分配是基于集体成员身份实行的福利性分配,为无偿取得、无成本留置。受经济利益驱动,一户多宅等问题严重。农村宅基地退出机制缺失,使部分在城镇就业且户籍不在农村的人员在城乡双重占有土地资源,不少住宅处于空置状态。

(2)监管不力,执法合力不够。村民依法用地观念淡薄,认为在承包地、自留地建房是自己的权利,甚至转让给他人建房;认为祖屋是风水之源,建新不拆旧,造成“空心村”;受利益驱使,突击抢建等现象普遍存在。基层村组织把关不严,部分村干部放松管理,不想管、不敢管,甚至乱划宅基地。由于执法主体和法律程序等原因,村委会难以有效阻止违法建房,国土资源部门又无法在第一时间发现。而且法院下达强拆决定周期过长,如果在第一时间强行拆除,可能形成“政府违法拆违,违建当事人依法维权”的被动局面。

(3)村庄建设规划滞后,农房用地指标紧张。村庄规划未编制,与土地利用总体规划缺乏有效衔接,无序外延扩张,用地布局随意性大,乱建现象较严重。而且宅基地农转用指标严重不足,省市下达的

* 收稿日期:2011-12-21;修订日期:2012-04-10;编辑:王秀元

作者简介:高燕(1968—),女,山东临沭人,经济师,主要从事建设用地管理工作;E-mail:wqz1966@tom.com。

建设用地指标有限,且多倾向于城市建设和工业园区,依法应当享有宅基地的农民合法权益得不到保障,供需矛盾突出。

3 对策建议

3.1 基本思路

(1)开展村庄土地利用规划编制试点,引导农民有序建房,按规划、有计划地逐步向小城镇和中心村集中。对城市规划区内的农民住宅建设,集中兴建农民住宅小区,防止在城市建设中形成新的“城中村”;对城市规划区范围外的农民住宅建设,按照城镇化和集约化要求,鼓励集中建设农民新村。在规划撤并的村庄范围内,除危房改造外,停止审批新建、重建、改建住宅。对扩展边界内的城郊、近郊农村居民点用地,原则上不再进行单宗分散的宅基地分配,鼓励集中建设公寓式住宅或有特色的农民新居;对扩展边界外的村庄,严格执行一户只能申请一处符合规定面积标准的宅基地。

(2)内涵挖潜,推进农村宅基地整理。临沭县农村宅基地整理潜力巨大,积极开展农村宅基地整理,推进城乡建设用地增减挂钩试点工作,可以将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。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,充分考虑土地权益均衡,建立宅基地整理激励机制,改善农民居住水平和生活质量,加快新农村建设。

(3)构建执法监察网络。建立宅基地管理动态巡查制度,充分发挥执法监察网络作用,充分发动村干部和群众,力争做到早发现、早报告、早制止、早查处,将违法现象消灭在萌芽状态;建立动态巡查责任追究制度,对巡查工作不到位、报告不及时、制止不得力的,追究有关责任人的责任;建立共同责任机制,形成执法监管合力,遏制违法占地行为。

(4)规范审批手续。推行“三关”制度,一是事前审查关,即对每一位申请用地户的条件、提供的材料,严格审查,不漏掉一个细节;二是事后检查关,即村民住宅建成后,到实地检查是否按照批准的面积和要求使用宅基地,避免“少批多建”行为发生;三是群众监督关,即对拟批准的宅基地,在村委和拟用地

附近张榜公示,接受群众监督^[3]。

(5)做好宅基地确权登记发证工作。妥善处理宅基地争议,理清农村宅基地的权属关系,建立健全农村集体建设用地地籍信息系统,做到权属纠纷基本解决,农民合法使用的宅基地全部发证到位。同时积极建立农村宅基地动态管理信息系统,实现宅基地动态信息查询和管理。

3.2 构建农村宅基地管理新模式

以信息化建设推进精细化管理,构建农村宅基地管理新模式^[4]。2005 年底,临沭县国土资源局以基层所为单位成立了 12 个基础数据调查工作小组,深入到各乡镇村街,逐户核实、丈量、登记,摸清底子,绘制现状平面图,建立基础数据平台。将全县所有宅基地的坐标、面积、四至等资料录入建库,对宅基地现状制作图形,由系统自动生成呈报表、申请书、调查表、审批表等宗地相关材料。把第二次土地调查形成的数据成果和土地利用数据库作为村庄地籍管理的核心数据,实时更新,建设了功能性更全、现势性更强、利用率更高的村庄地籍管理系统,形成全县国土资源信息化建设的数据中心,建成村庄地籍管理系统。

村庄地籍管理系统包含了全县 21.36 万宗宅基地的使用者姓名、房屋现状、所属地类及呈报表、申请书、调查表、审批表等宗地电子档案,实时更新,网上监管。该系统是一个借助于 GIS 软件实现村庄地籍管理和村庄宅基地规划的软件系统,实现了村庄宅基地规划图、相关档案、查询、修改等实用功能,是一种科学便捷的管理方式;同时,通过建设数据库,对整个村庄地籍环境数据进行严谨整合。该系统投入应用后,任何一宗合法的、建档的宗地都可以通过微机查询,每宗地块的详细内容都可以通过合法权限浏览、打印,全县的宅基地报批、耕地保护、土地利用等工作通过 1 台微机就可以全部完成。

4 结语

临沭县为满足经济社会发展和国土资源管理需要,在突出现代化、精细化管理特点,重视信息化建设的同时,进行了大量有益的改革探索:2008 年开始大面积改造城中村,累计拆迁面积 71.39 hm²,安置面积 17.88 hm²,挖掘存量土地 53.51 hm²;2009 年开展城乡建设用地增减挂钩项目区规划工作,累

计拆迁农村住宅面积 459.86 hm²,安置面积 131.66 hm²,挖掘存量土地 328.2 hm²。有效地解决了拆迁区及增减挂钩项目工作区内如一户多宅、超面积建房等一些历史遗留问题,走出了一条农村宅基地管理的新路子。

参考文献:

- [1] 临沭县地方志编纂委员会办公室. 临沭年鉴(2001—2005) [M]. 北京:方志出版社,2006:53.
- [2] 吴清资. 住宅要上图[N]. 中国国土资源报,2001-09-05:(2).
- [3] 燕桂芬. 临沭所推行“三关”制度加强宅基地管理[J]. 山东国土资源,2006,22(2):67.
- [4] 季相卫,段圣秋. 临沭县国土资源信息化建设的几点做法[J]. 山东国土资源,2010,26(5):34-36.

Primary Study on Rural Homestead Management in Linshu County

GAO Yan

(Linshu Bureau of Land and Resources, Shandong Linshu 276700, China)

Abstract: Homestead is the hot and difficult issues in rural land management at present. The existing homestead management system must be innovated. Based on actual work of rural homestead management in Linshu county, problems and origins of homestead management have been analyzed, and basic ideas of scientific management of homestead have been put forward. The construction of informatization should be promoted. Thus, a new rural homestead management model can be set up.

Key words: Homestead; informatization; management; Linshu county