



# 莱芜市农村宅基地管理工作探析

吕清秀,任建春

(莱芜市国土资源局,山东莱芜 271100)

**摘要:**农村宅基地面广量大,涉及广大农民的切身利益。莱芜市在探索实行宅基地有偿使用、实行宅基地跨村安置、推进集中居住区建设等方面做了有益探索,并对宅基地管理过程中存在的有关规定与发展不适应,审批、管理程序繁琐,地方性创新政策落实难等问题,提出合理化建议,以期对推进农村宅基地管理制度改革提供借鉴。

**关键词:**农村宅基地;管理;莱芜市

**中图分类号:**F301      **文献标识码:**C

**引文格式:**吕清秀,任建春.莱芜市农村宅基地管理工作探析[J].山东国土资源,2015,31(10):91-94.LV Qingxiu, REN Jianchun. Analysis on the Management of Rural Residential Land in Laiwu City[J].Shandong Land and Resources, 2015,31(10):91-94.

莱芜市地处山东中部,泰山东麓,辖莱城区、钢城区、3个省级开发区和1个旅游度假区,20个镇(街道),1070个行政村(居),1266个自然村,总面积2246 km<sup>2</sup>,总人口130万人,是典型的山区。截至2013年底,莱芜市农村居民点用地1.927万hm<sup>2</sup>,农村人口94.85万人,人均宅基地面积203 m<sup>2</sup>,远远超过了国家规定的人均建设用地140 m<sup>2</sup>、户均宅基地面积264 m<sup>2</sup>的高限。按人均宅基地100 m<sup>2</sup>测算,可腾出存量建设用地9333.33余公顷(14万亩),存量建设用地挖潜潜力巨大。为提高农村宅基地集约用地水平、规范宅基地管理秩序,近年来,莱芜市在探索实行宅基地有偿使用、实行宅基地跨村安置、推进集中居住区建设等方面做了有益探索,具有较好的学习和借鉴意义。

## 1 农村宅基地管理的有益探索

### 1.1 全面开展规范化管理

市政府先后出台《关于开展农村宅基地规范化管理试点工作的通知》等多个规范性文件,加强农村宅基地管理。从2008年开始,对宅基地逐宗调查摸底,分类登记,建立档案,通过依法收回、有偿使用、宅田挂钩等方式清理整顿,为持证用地、依法管

地奠定了基础<sup>[1]</sup>。清理整顿共收回宅基地12.58 hm<sup>2</sup>;复耕22.23 hm<sup>2</sup>;有偿使用27.06 hm<sup>2</sup>;宅田挂钩4 hm<sup>2</sup>,得到群众一致拥护。

### 1.2 推进城乡一体化集中居住区建设

2008年,莱芜市被山东省政府列为全省统筹城乡一体化试点市,市委、市政府制定《莱芜市统筹城乡一体化发展纲要》,将全市1070个行政村统筹布局,合村并点,规划建成城镇集中居住区58个,农村新社区91个,居民点359个,形成中心城区、重点镇、农村新社区、居民点梯次分明、发展有序的4级城乡空间布局结构,实现区域有机联系、人口相对集中、资源集约利用。目前,全市已铺开集中居住区建设和村庄改造项目96个,合并村庄150余个,实施完成后可腾出土地近1333.33 hm<sup>2</sup>(2万亩)。

(1)对城市规划区范围内不符合土地复垦要求的村庄,鼓励实施旧村改造,腾出存量建设用地纳入土地储备库。为规范村庄改造和集中居住区建设,市政府先后制定了《关于促进农村人口向城镇集中的实施意见(试行)》等10余个规范性文件,从土地、建设、资金、拆迁、安置、户口、养老保险等各个方面制定优惠政策,鼓励农民向城镇、农村新设区和居民点集中。安置区用地规模确定方面,规定一般按

收稿日期:2015-05-12;修订日期:2015-06-15;编辑:王敏

作者简介:吕清秀(1964—),女,山东莱芜人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:lw6177607@163.com

原村庄占地面积的45%核定安置区,用于住宅、基础设施及文体服务设施等建设,鼓励村庄利用拆迁腾出的土地发展二、三产业。村庄改造具体实施方面,实施旧村改造的村庄,由村委会提出申请,编制村庄改造方案,所在乡镇政府(街道办)审查,报区政府审批;方案经批准后,依法办理立项、规划、环评、土地等报批手续;市区乡各级政府成立由规划、国土、建设、审计、财政、房管等有关部门组成的工作班子,对村庄改造项目实行“联审联批联监”,严格管理,严禁借旧村改造名义搞房地产开发。宅基地退出方面,建立宅基地退出机制,多占的宅基地实行有偿使用,自愿放弃宅基地、到本村以外农村新社区居住的,其在原地享有的集体待遇和集体资产不变,自愿放弃宅基地、到城镇集中居住区居住的,可继续保留农村居民户口,也可转为城镇户口。试行宅基地跨村安置被拆迁户仍有剩余的,允许面向全市范围内符合条件的农民出售;到集中居住区(中心村)购买安置房的,必须符合申请新批宅基地条件或承诺将现有宅基地退出(在本村改造不再申请安置房),防止出现一户多宅现象。

(2)对城市规划区范围外适宜土地复垦的村庄,积极申报纳入城乡建设用地增减挂钩,进行复垦造地。2006年,莱芜市抢抓国土资源部开展挂钩试点的机遇,积极申报,列为全国第一批增减挂钩试点单位,莱芜市规范运作程序,提高挂钩补助资金,在全面按时完成试点任务基础上,又申报了4批项目,共拆旧1 068.8 hm<sup>2</sup>,复垦952.73 hm<sup>2</sup>,安置用地438 hm<sup>2</sup>,可腾出用地623.26 hm<sup>2</sup>。增减挂钩工作既缓解了城镇发展用地紧张的矛盾,又解决了新农村建设资金和周转用地问题,改善了农民居住环境,提高了土地利用效益,受到广泛的拥护和支持。2008年以来,全市通过增减挂钩等形式共铺开集中居住区建设和村庄改造项目85个,可腾出土地近666.667 hm<sup>2</sup>(1万亩)<sup>[2]</sup>。

### 1.3 全面开展确权发证工作

莱芜市对所有发证村庄宅基地及集体所有权进行了全面摸底。对权属清楚、面积准确、无纠纷的土地优先确权登记,分梯次开展权属调查和纠纷调处等工作;对1982年前建房的,按实际使用面积确权;1982—1999年建房的,只要四至清楚,无纠纷、无争议,直接登记发证;对违法占用土地的,报政府批复后登记发证;对一户多宅的,多出的不予登记并依法

收回;对应当收回、超面积使用及占用村内空闲地暂时不能收回又不影响村庄规划的,实行有偿使用或扣减相应面积的承包地<sup>[1]</sup>。莱芜市农村宅基地发证率为94.34%,集体建设用地发证率达99.06%。

### 1.4 实现集体存量建设用地流转抵押

(1)推进集体建设用地流转。为提高农村存量建设用地利用效益,盘活集体土地资产,2001年出台《莱芜市集体存量建设用地使用权流转管理暂行规定》,规定城市规划区范围外、原依法取得的存量建设用地可以以流转方式用于兴办各类工商企业,但不得用于商品住宅开发。该政策突破了仅本村村民和村集体才可以使用集体建设用地的限制,有效促进了集体建设用地市场发展<sup>[3]</sup>,已办理建设用地流转600多宗533.333余公顷(8 000亩),成为当地中小企业主要用地来源。

(2)试行集体土地抵押。2010年以来,先后出台《莱芜市集体建设用地使用权抵押暂行办法》等文件,规定对依法取得集体建设用地的土地使用权人,以其建筑物抵押时,允许其集体建设用地使用权一并抵押<sup>[4]</sup>。抵押时,集体土地所有者将建设用地使用权抵押事项在村内公示,并出具同意抵押证明书,中介机构对其抵押土地参照相同地段国有出让土地进行地价评估,国土资源部门审核、登记后核发他项权利证书,用于抵押贷款,有效实现了农村土地资产化、资本化,较好的维护了农民权益<sup>[1]</sup>。目前已办理集体建设用地抵押106.667余公顷,抵押融资额近亿元。

(3)探索集体土地产权调整。针对合村并点较多的现状,该市探索创新集体土地所有权调整办法。对权属发生变化的,由相关权利人共同提出变更登记申请,国土资源部门进行权属审核后报市政府批准。所有权调整后,使用权随之调整,使用权人申请变更登记。该市实行产权共有制度,即相关村共同拥有土地的所有权、使用权,有效解决了集中居住区用地发证难题,切实维护了村和村民的权益。

## 2 管理与利用中存在的问题

受国家法律法规政策限制、传统观念等影响,莱芜市宅基地使用和管理中仍然存在一些困难和问题,需要全面、深入的改革。

### 2.1 有关规定不适应新农村发展要求

(1)宅基地用益物权无法实现。根据《土地管

理法》有关规定,农村宅基地属于农村集体所有,其使用权不得出卖、转让。随着各地城镇化速度加快,越来越多的农民到城市购房或到社区居住,产生较多闲置宅基地、村内空闲地,该类宅基地不能买卖、转让,只能由村集体组织收回。但是收回难度颇大,一方面农民受传统观念影响较重,多数人认为宅基地就是回归故里的安身之所和心理依靠,即使在外买了房仍然不愿意放弃宅基地;另一方面,宅基地收回必然涉及地上附着物补偿问题,大部分村集体经济基础薄弱,又缺乏统一的补偿标准,很少主动与使用权人协商收回,农民宅基地财产权益尚未实现。

(2) 严禁土地置换政策制约宅基地盘活利用。有些村庄历史形成以来缺乏统一的建设规划,未合理确定农村居民点数量和布局,农民随意建房,宅基地零散无序,即使部分宅基地能够收回,因为分布零星,无法复耕置换,很难得到有效利用。

## 2.2 审批程序管理秩序有待优化

(1) 宅基地审批程序复杂。按照现行规定,宅基地审批需要由农民先向村集体经济组织提出建房申请,经村委会同意后,报乡镇人民政府审查,然后报国土资源部门审核,再经市政府审批,一般需要30天左右,如果申请人申报材料不全,就需要更长的时间。此外,按照“谁批规划谁批农转用”的规定,有些乡镇的宅基地涉及农转用的,还需要向省政府报批。宅基地审批费时费力,基层群众反映强烈。

(2) 受长远规划限制宅基地审批较难。目前,各地为优化城乡布局,大都制定了城乡发展规划,本着节约集约用地的原则,有些村庄按照长远规划需要合村并点,不适合再审批零星宅基地,但由于村集体班子不强、经济条件薄弱等原因,短期内又无法实施村庄改造,致使有些急需宅基地的农民既无力到周边城镇买房,也无法按程序审批宅基地,住房需求得不到保障。

(3) 宅基地建设管理滞后,违法建设现象较多。从历年卫片执法检查情况来看,宅基地违法占地比例较高,且存在执法难问题。农村建房较快,一般需要3~6天就能完成主体框架,因基层执法人员较少,每个国土所一般有3~5个,难以做到巡查“面面俱到”,建成后再拆除会给农民造成极大损失,农民抵触情绪强烈。

## 2.3 地方创新性政策落实难

在规范宅基地管理方面,各地都创造性的采取

了一些措施,但因缺乏上级政策支持,难以全面落实到位。如针对一户多宅、超标准占地等情况,莱芜市实行超面积部分有偿使用或实行宅田挂钩,因涉嫌加重农民负担,致使该项政策进展不够理想。为解决宅基地审批困难等问题,该市还探索实行了跨村安置宅基地政策,因涉及原宅基地退出、补偿、跨村利益调整等问题,需要协调村民、村集体等多方关系,在遇到法律纠纷时,缺乏上级政策支持,难以深入推进。

## 3 对策与建议

当前各地农村宅基地仍处在存量不断增加,利用率却持续下降的状态。激活农村宅基地,让“死”资源变成“活”资产,既可以让农民享有益物权,增加财产性收入,也可以为未来建立城乡统一的土地市场奠定基础<sup>[5]</sup>。要深入推进农村宅基地改革,需要从上到下合力推动,特别是需要做好顶层设计,修订相关法律法规,形成上下协调联动机制,立法、政策、财政、机制、执法多措并举,推动宅基地回到正轨。

(1) 试点推进宅基地抵押担保转让,实现农民宅基地财产性收益。建议在全国选取部分城市开展农民宅基地抵押、担保、转让试点,及时总结经验做法,稳妥推进。

(2) 适应新农村发展形势,尽快出台统一的农村集中居住区建设用地管理办法。集中居住是大势所趋,但当前集中居住的用地管理制度不够健全,操作性不强,特别是涉及宅基地跨村安置、批地、供地、发证等政策还不健全,应适应当前新农村建设形势,完善集体土地所有权调整制度,鼓励有条件的地方可以实行集中居住区土地所有权相关村按份共有,参照城镇居民住房土地登记发证的相关规定为其办理土地证书,维护好相关村和村民的权益,鼓励引导人口向城镇集中,以防止出现小产权房。

(3) 尽快建立农村宅基地退出补偿机制。只有申请取得机制,缺乏完善的退出机制,是目前宅基地管理上的最大问题,这是农村地区不同程度地出现“空心村”、大量宅基地被闲置的重要原因<sup>[5]</sup>。目前迫切需要建立农村“自愿退出”“有偿流转”宅基地的制度和平台,通过宅基地置换城镇住房、换取社会保障、适当经济补偿等方式引导农民腾退闲置、多余宅基地,由集体经济组织统一加强管理分配。

(4)重新放开土地置换。对农村闲置建设用地及废弃地、零散地复垦、耕种,通过土地置换,将零散土地指标集中使用,并将所得收益全部用于农村宅基地收回及退出补偿,既有利于提高土地利用效益,也有利于规范宅基地管理,还可以缓解用地指标紧缺矛盾,一举多得。建议在严格土地计划管制的前提下,适当放开土地置换政策,实现城乡土地资源互动。

## 4 结语

农村宅基地改革是当前全面深化改革的一项重要内容。因农村宅基地面广量大,涉及广大农民的切身利益,一直以来都是农村基层工作的热点、难点之一。莱芜市农村宅基地管理的探索和实践,对进

一步摸清当前宅基地管理与利用中存在的困难和问题,推进宅基地管理制度改革提供了借鉴,进而从各方面切实维护农民权益。

## 参考文献:

- [1] 董涛.一举突破全盘皆活——山东省莱芜市探索集体土地产权登记[J].中国土地,2011,(4):30-32.
- [2] 黄涛,孟光明,刘文鹏.莱芜市用地瓶颈措施问题解析[J].山东国土资源,2013,29(10):137-139.
- [3] 赵山臣.走城乡共同发展之路——谈统筹城乡用地管理促进城乡一体化发展[J].国土资源通讯,2009,(17):39-42.
- [4] 孙霞.突破土地制约瓶颈[N].莱芜日报,2014-11-28(A2).
- [5] 王轶智,史惠英.关于农村宅基地的调查与思考[J].中国老区建设,2014,(11):27-28.

# Analysis on the Management of Rural Residential Land in Laiwu City

LV Qingxiu, REN Jianchun

(Laiwu Bureau of Land and Resources, Shandong Laiwu 271100, China)

**Abstract:** The square of rural residential is very large. It has close relation relation with the vital interests of the peasants. Implementation of land paid use, homestead aftercare in different villages, and promotion of residential construction have been carried out in Laiwu city. Pointing to the following problems, such as the existing regulations are not fit the development of residential management, approval and management procedures are tedious, and local innovation policy implementation are difficult, reasonable suggestions have been put forward to promote rural homestead management system reform.

**Key words:** Rural residential land; management; Laiwu city