

工作研究

农村宅基地违法违规问题产生的原因及对策*

张先德,曹玉珉,林霞,韩明生,李福昌

(烟台市国土资源局福山分局,山东 烟台 265500)

农村集体土地,特别是农村宅基地违法违规现象不同程度的存在,不断引起土地纠纷和上访案件的发生,已经成为造成农村社会不稳定的重要因素,正确处理好这一问题,尤为重要。但与国有土地不同,农村集体土地所有权属于本村(集体经济组织)农民集体所有,而管理权在县(市、区)级人民政府,所有权与管理权是完全分离的,因此,解决农村宅基地违法现象又是一个难题。

1 农村宅基地违法现象及成因

(1)《中华人民共和国土地管理法》于 1986 年 6 月 25 日通过并颁布实施,此后各地的土地管理部门相继成立,开始了用地审批与确权发证等一系列行政性工作。在此之前,我国农村宅基地管理权在不同地区,或者在相同的地区的不同时间都有所不同。例如:有的在“革命委员会”,有的在“建设委员会”,有的在乡(镇)政府,有的在“农林局”,有的甚至处于无人管理的状态,宅基地档案遗失现象比较严重。为了能够迅速理清关系,使工作走上正轨,土地管理部门于 1990 年前后开展了一次大规模的农村宅基地集体土地使用权确权发证工作。但是,由于受当时条件的限制,每个村总有一些集体土地使用证漏办,并且现在也查不到土地使用审批手续,形成无审批手续、无土地使用证的两无“黑户”。

(2)个别村宅基地管理由于历史等原因处于无政府状态,村委实行自治,村民只要向村委,交一定的费用,村委就任意批准宅基地建房。村委领导班子换届后,继续延用“老皇历”,形成多处宅基地“两无”的违法现象。

(3)极少数村委干部或机关工作人员,碍于情面,或者收取了他人贿赂,违规为他人审批宅基地,形成“人情地”违法现象。

(4)有的村民目无法纪,贪图小利,未批先建,少批多占,应拆不拆。

(5)随着农村经济的发展,农民的生产农机具、生产资料逐年增加,原有的宅基地已经不能满足需要,于是利用房前屋后的土地,私自建车库、仓储小棚等各种建筑,私搭乱建的宅基地违法现象时有发生。

(6)部分村的宅基地分布在靠近城区、公路两侧、镇驻地等经济比较繁荣的地带,为了获取利益,私自改变用途,非法出租,用于商业和小型企业生产用地。

(7)一户居民拥有多处宅基地的现象出现。其原因是个人成家立业后审批了一处宅基地,待父辈去世后又继承了一处或几处房产,或者又购买了一处或几处房产。而房产与宅基地不可能分离,所以个人就拥有了多处宅基地。

(8)在新《土地法》修改之前,户口不在该村的居民由于某种利益购买了村里的房产,并且办理了宅基地集体土地使用权变更手续,或者在村里有房的居民在城区购买了商品楼,将户口迁走,形成了户口不在村里,但在村里却拥有宅基地的违法现象。

2 对策及建议

(1)由于客观原因而使集体土地使用证漏办,形成名义上的两无“黑户”,建议国土资源管理部门

(下转第 28 页)

收稿日期:2005-10-20;修订日期:2006-04-11;编辑:王秀元

作者简介:张先德(1973-),男,山东烟台人,工程师,主要从事土地规划及监察工作。

资项目或其他新上项目 ,避免造成新的占用耕地的违法用地现象 ,保护好耕地特别是基本农田。

(3) 加大清理整合力度。对闲置和空闲土地中不符合法定收回条件的 ,按照投资强度和建筑密度等用地指标进行核准 ,达不到规定标准要求的在规定时间内追加投资额。无能力追加投资或者不能在规定期限内进行建设的 ,可通过协议的方式由政府重新收回土地 ,用于安排新的项目。也可以通过置换的方式 ,对零星的小地块进行整合 ,使之适于安排新的项目。特别是对有定向定位等特殊要求的重点项目用地 ,可通过协议置换的方式进行调剂 ,提供用地。

(4) 集中利用园区土地。工业项目尽量向园区集中 ,通过制定供地标准 ,大项目供地 ,小项目提供标准厂房等方式安排项目。

(5) 进一步加大对城镇周边废弃窑厂等国有存

量土地的开发整理 ,用于安排项目建设。

(6) 加大旧城旧村改造力度 ,拓宽城市土地经营和招商引资项目落地的选择空间。针对 2005 年紧张的用地形势 ,首先要开发改造城市规划区的旧城、旧村 ,特别是开发区的旧村庄。其次 ,开发城郊结合部或干道沿线的存量建设用地和未利用土地 ,也有利于项目的落地。

(7) 积极探索集体建设用地流转。凡已审批的集体建设用地 ,随着企业产品的更新换代等经营不善的 ,经集体土地所有者同意 ,经主管部门批准 ,由转让方和受让方达成协议 ,可以将集体建设用地流转 ,以发挥土地的最佳效益。

(8) 加大土地开发复垦力度。通过土地开发复垦增加的耕地折抵建设用地指标 ,同时为土地置换政策创造条件。

(上接第 24 页)

查明情况 ,属实的 ,给予补办用地手续 ,以确保村民的利益不受损害。

(2) 村委领导班子实行“宅基地自治 ”形成的集体违法现象 ,由于时间长 ,人数多 ,并且找不到具体的责任人 ,处理起来难度很大。建议有关部门将宅基地审批手续、程序等相关内容 ,在村内公示 ,凡不符合条件的 ,一律不批。对已经形成事实的违法宅基地 ,审查审核后 ,尽量给予补办手续 ,进一步规范宅基地的管理。

(3) 对于个别村委干部及国家工作人员徇私舞弊 ,审批“人情地 ”的现象。建议相关部门 ,应加大查处力度 ,立即拆除所建的房屋 ,退还非法占用的宅基地 ,并严肃处理相关责任人 ,杜绝此类现象的发生。

(4) 针对村民个人原因造成的未批先建 ,少批多占 ,应拆不拆的现象 ,建议国土资源管理部门建立健全土地监察网络与土地信访制度 ,发现情况及时处理。由于土地管理部门没有强制性执行权 ,在发现宅基地违法现象而制止无效后 ,须通过法院来强制执行。这就需要立案、审查、判决、执行等一系列程序 ,时间比较长 ,在此期间 ,房屋早已建成 ,违法已成

定局。所以此类事实性违法占地现象 ,大多数以补办手续为主 ,工作处于被动局面 ,建议国家立法机构出台相应法律法规 ,赋予国土资源部门相关的权力 ,以便把宅基地违法现象消灭在萌芽状态 ,规范宅基地使用行为。

(5) 私搭乱建现象难以禁止 ,其主要原因是随着农民生产、生活水平的提高 ,农产品、生产资料、农机具等资产不断积累 ,原来的农房宅基地规划设计已不符合实际条件 ,建议相关部门在修编宅基地规划时 ,适当予以考虑 ,拿出具体实施意见 ,以解决此类问题的发生。

(6) 宅基地改变用途 ,非法出租现象 ,由于没有有效的约束机制 ,目前难以控制。建议国家出台相关的政策 ,例如 ,是否可以采取由税务部门收取相应的费用的方式使违法者放弃这种行为。

(7) 对一户居民拥有多处宅基地与户口不在该村却拥有村里宅基地的现象 ,建议尽快出台农村集体土地使用权流转办法及相关收费政策 ,对此类宅基地实行有偿收费 ,促使违法者退还多余的宅基地。