

工作研究

枣庄市村庄土地整理工作的调查与思考^{*}

甘以诺,史剑峰

(枣庄市国土资源局,山东 枣庄 277100)

为响应国土资源部2004年11月下发的《关于加强农村宅基地管理的意见》(国土资发[2004]234号),进一步加强农村宅基地管理,正确引导农村村民住宅建设合理、节约使用土地,切实保护耕地,枣庄市国土资源局组织有关同志对典型乡镇村进行闲置宅基地、空置宅基地、超占宅基地情况和村庄改造土地整理工作进行专题调研和分析,发现村镇建设土地闲置问题严重,但整理潜力较大。

1 村镇建设土地利用现状

枣庄市土地总面积4550 km²,辖5区1市,1个省级高新技术开发区。含63个乡镇(街办),2214个行政村(自然村3209个),总人口365万,其中农业人口270万。全市耕地总面积17.93万hm²,人均耕地487 m²,远低于全国人均940 m²及全省人均767 m²的水平,而且低于联合国粮农组织规定的人均533 m²的“警戒线”,人均矛盾十分尖锐。土地,特别是耕地已成为制约全市经济可持续发展的一个重要因素。

1990年全市村镇占地面积4.23万hm²,占全市耕地总面积的15.8%,户均占地648 m²,人均占地158 m²,人口密度为697人/km²。2004年底,全市村镇占地面积扩大到4.89万hm²,占全市耕地面积的27.3%,户均占地652 m²,人均占地175 m²,人口密度为810人/km²。15年间全市村镇占地增加6611 hm²,户均增加4 m²,人均增加17 m²。通过对2个区(市)6个乡镇18个村的典型调查发现:18个典型村共有3999户,总人口14334,有宅基地4398宗,占地面积118.3 hm²。其中闲置宅基地460宗,占地21.5 hm²;空闲住宅318户,占地6.1 hm²;超

占宅基地1682宗,占地7.2 hm²,村内空闲地19.8 hm²。上述数据显示,农村宅基地建设中土地闲置问题是十分严重的。通过加强规划管理,村镇户均占地(包括道路等公用设施)控制在280 m²,全市可腾出旧村占用土地2.80万hm²,完全可以满足农民生产、生活的需要。枣庄市市中区税郭镇鲁王桥村有村民182户,通过科学规划,实施村庄改造,节约土地10.7 hm²。滕州市张汪镇大宗村加大投入,建设村文化广场1处,建成全市文明生态村示范点,腾出优质耕地38.7 hm²。实践证明,村庄土地整理的经济效益和社会效益十分可观,增加耕地效果明显。

2 建设用地浪费的原因分析

(1)建新不拆旧。不少农民受传统思想的影响,宅基地私有观念强,片面认为老祖宗留下的宅基地,别人动不得,违法占地、超面积占地现象严重。近年来,每年有5.5%的农户建起新住宅,年建设投资超过10亿元,人均居住面积达到27.4 m²。只见新房起,不见新村成,新宅不断外扩、老村形成空壳。此外,农民外出经商、进城落户就业等原因,造成闲置宅基地、空闲住宅户达7.5万户之多,约占全市总农户的10%,土地资源浪费惊人。

(2)规划滞后,部门配合力度不够。规划是村庄建设的龙头。20世纪90年代开始,全市有830个村庄重新进行了规划方案的编制,但至今仍有80%以上的村庄建设没有按规划进行,有相当数量的村庄沿路建成了“长蛇阵”式的马路村庄,对土地的耕种和有效利用造成了很大影响。乡镇建房办、土管所人员少,加之缺少专项经费,一定程度上影响了工作开展。

收稿日期:2005-04-28;修订日期:2006-03-09;编辑:王秀元

作者简介:甘以诺(1961-),男,山东滕州人,主要从事国土资源执法监察及土地资源管理工作。

(3) 资金投入匮乏, 村级班子建设有待加强。目前, 绝大多数村集体经济基础薄弱, 不少群众对村庄土地整理的重要性和必要性认识不足, 村庄土地整理缺少资金来源, 部分村级班子软弱涣散, 工作缺少勇气和魄力, 不愿得罪人, 得过且过, 安于现状。

(4) 未批先占、非法买卖宅基地问题突出。一些农民法制观念淡薄, 不经批准擅自占地建房, 有的甚至在承包地、耕地上建住宅。有些村集体无收入来源, 靠卖宅基地花钱, 村干部成了“土皇帝”, 自己说了算, 只要拿钱就划宅基地。

(5) 动态巡查工作跟不上, 土地管理宣传执法工作薄弱。巡查人员少、缺少交通工具, 导致一些土地违法行为得不到及时制止和查处。同时土地管理宣传和执法力度还应加大。

3 对策及建议

(1) 科学规划, 集约用地。按照《村庄和集镇规划建设管理条例》的要求, 以修订的乡镇土地利用总体规划为依据, 坚持“高标准规划、高起点建设”的原则, 由区(市)财政部门列支专项补助资金, 确保 3 年内完成村庄规划的编制工作。充分利用村内空闲地、老宅基地和未利用土地; 集中兴建农民住宅小区, 鼓励农村村民向中心村和集镇集中; 对规划确定撤并的村庄, 停止新建农民住宅; 认真实施硬化、绿化、美化、净化、亮化、文化工程建设, 逐步提高农村人居环境和生活水平。

(2) 严格审批农民宅基地。严格执行村庄建设规划, 维护规划的严肃性。进一步规范农民宅基地申请报批程序, 在审批过程中, 坚持做到“四公开”(公开申请建房用地的条件、公开住宅建设用地的程序、公开审批宅基地面积位置及户数、公开收费项目

及标准) 和“三到场”(选址定点到场、丈量放线到场、竣工验收到场), 实现农民宅基地管理的规范化和制度化。

对新建住宅应退出旧宅基地的, 采取签订合同、缴纳保证金等措施, 确保拆除旧房, 按时交出旧宅基地。对空闲地、建新不拆旧的, 由村集体依法收回, 拒不交出的, 经区(市)政府批准, 可由村集体经济组织实行有偿使用, 有偿使用费标准按每年每平方米 1~5 元执行, 但影响村庄规划实施的必须拆除。

(3) 多元投入, 加快村庄土地整理的进程。采取政府扶持、部门帮包、集体投入、群众自愿、社会捐助等办法, 多渠道加大投入, 利用五六年的时间完成全市村庄改造整治工作。积极争取省、市、区(市)财政部门从收取的土地出让金、新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费中拿出部分资金, 用于农村建设用地土地整理。

(4) 进一步加大宣传和执法的力度。采取多种形式, 广泛深入地宣传土地管理法律法规和政策, 在全社会逐步形成依法用地、集约用地的浓厚氛围。完善市、区(市)、乡镇、村四级土地监察网络, 及时制止、依法查处土地违法行为。

(5) 加强领导, 推进村庄土地整理工作的深入进行。加强土地管理, 实施村庄规划和土地整理是各级党委、政府服务于“三农”的切入点, 应列入年度考核内容, 特别是乡镇党委政府主要负责同志要亲自抓、负总责。国土资源、建设等有关部门要将此项工作列入重要议事日程, 作为一项德政工程、民心工程来抓, 从践行“三个代表”的高度, 积极做好村庄土地整理工作, 最大限度地保护耕地, 为农村经济社会发展奠定坚实的基础。

济南市槐荫区召开违法用地训诫会议

4 月 14 日 - 17 日, 槐荫区国土资源局执法监察大队配合槐荫区人民政府, 对本辖区内以旧村改造名义进行房地产开发项目建设的 8 个村(居)的支部书记、主任、建筑开发商, 违法占地、违章建筑的行为进行了依法训诫。在训诫会议上, 区政府领导及区国土局、建管委、执法局、公安分局领导, 向被训诫人员宣读了济南市槐荫区人民政府《关于立即停止违法占地和违规建设行为的通告》、《关于严禁违法占地和违法建设的通知》和济南市旧村(居)改造在建违规违法工程处理工作领导小组办公室《关于贯彻落实市旧村(居)改造会议精神, 迅速制止违法旧村改造有关问题的通知》。阐明法规和政策规定, 对违法用地单位负责人进行了严厉批评教育, 并责成他们立即停止违法占地、建设行为。通过召开训诫会议, 被训诫单位负责人认识到当前市政府制止违法旧村改造的决心与具体措施, 认识到违法用地的严重性和违法旧村改造的危害性, 当场在停止违法用地违规建设保证书上签字, 表示立即停止施工等候处理。目前, 槐荫区制止违法用地取得了显著成效, 在建工程全部停止施工, 下一步将进行拆除复耕。

(张连生)