

# 东明县农村居民点节约集约用地研究

卞向阳,任伟

(东明县国土资源局,山东 东明 274500)

东明县地处鲁西南边缘,黄河南岸。全境系黄河冲积平原,地势平坦。全县辖7镇6乡1个开发区,398个行政村,929个自然村,总人口74.9万,其中农业人口59.2万,18.4万户。土地总面积13.75万 $\text{hm}^2$ ,其中耕地面积7.63万 $\text{hm}^2$ ,农村居民点面积12.53万 $\text{hm}^2$ ,人均面积0.02 $\text{hm}^2$ ,户均0.09 $\text{hm}^2$ (扣除农村居民点内道路、沟渠、坑塘、林地等及黄河滩区村庄搬迁后老村面积,户均0.048 $\text{hm}^2$ ,黄河滩区户均0.05 $\text{hm}^2$ ,非滩区户均0.04 $\text{hm}^2$ )。

## 1 农村居民点用地存在的主要问题

(1)人均居民点面积过大。《土地管理法》明确规定:“农村村民一户只能拥有一处宅基地,其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。”但由于基层政府对农民建房缺乏正确的引导和管理,再加上无偿、无限期的使用制度,特别是取消农村宅基地有偿使用以后,出现了农民超标准占用宅基地建房和未经土地管理部门批准任意在承包责任地上建房等问题。就东明县而言,每户宅基地面积平均480 $\text{m}^2$ ,远远超过菏泽市最高标准264 $\text{m}^2$ 。

(2)缺乏建设规划,村、镇建设规划难以落实。村民建房选址多数选择在自留地、承包地或交通较为便利的道路两侧,布局混乱,基本没有统一规划、集中建设及功能分区,村镇建设规划落实的效果较差,农民住宅低水平重复建设,导致村庄缺乏必要的生活基础设施,居住环境脏、乱、差。

(3)闲置用地、一户多宅以及空心村现象明显,土地利用率低。农民经济收入增加后为改善住房条件建新房,而旧宅闲置;有的在城镇建新房后,农村旧房仍留用,造成房屋长期闲置。

(4)集体土地资产流失严重。随着市场经济的

发展和经济体制改革的深入,客观存在的土地市场供求关系使农村宅基地的转让无法制止,但现行法律法规又允许农村宅基地流转,导致当前农村宅基地的转让多为私下进行。这种“暗箱操作”,随意定价的转让行为使本来属于村集体所有的宅基地收益在隐性交易中大量流入买卖双方手中,造成了集体土地资产收益的大量流失。

## 2 节约集约用地研究

### 2.1 节约集约用地的具体做法

(1)村庄合并。把相邻近的自然村合并成大村庄,统一规划、统一面积、统一建房标准。2004年,东明县采取积极争取国家资金,县、乡政府筹集一部分资金,搬迁户自筹一部分资金的方法,对黄河滩区长兴集乡、焦园乡22个自然村进行搬迁,合并为6个新村。县政府为6个新村进行选址、征地、规划、设计、基础设施配套等工作,并为每个搬迁户补助1~1.35万元,由搬迁户自主建房,同时县政府组织建筑施工单位帮助搬迁户建设。新村内由县政府统一规划、统一建设学校、卫生室、道路、供电、供排水、路灯、活动场所、集贸市场等基础设施。东明县国土资源局把原来的593.33余公顷旧村址进行复垦整理,共整理出耕地446.6余公顷,净增耕地300 $\text{hm}^2$ ,大大缓解了土地供需矛盾。村庄搬迁改变了村容村貌。新村内大街小巷宽阔平坦,新房整齐美观,供电、供水等系统完备,布局合理,呈现出一派社会主义新农村的新气象。

(2)积极开展农村宅基地清理整顿工作。东明县国土资源局将利用3年左右时间,对全县14个乡

\* 收稿日期:2007-06-08;修订日期:2007-11-16;编辑:曹丽丽  
作者简介:卞向阳(1974-),男,山东东明人,主要从事文秘宣传工作。

镇(区)(共计389个行政村,18.4万农户)的宅基地全面清理整顿,逐户“宅基核丈、定界确权、建档立案、换发新证”,以自然村为单位,整合农村宅基地资源,调处宅基地纠纷,以2005年全县土地利用现状更新调查和SPOT 5卫星遥感影像套合确定每个村的村庄范围,并绘制1:1000村庄地籍图,5年内禁止村庄向外扩展。认真清理违法占地,根据《菏泽市农村宅基地管理办法》,对超片宅基地实行有偿使用,逐步消除“一户多宅”和“空心村”,严格农村宅基地管理,促进农村集约高效利用土地。

## 2.2 节约集约用地的措施

(1)实行宅基地超片、超占部分有偿使用制度。利用农村宅基地清理整顿工作摸清辖区内宅基地家底,对符合乡村规划,面积不超标,一户一宅的宅基地可以继续无偿使用;对超标、超片宅基地实行有偿使用制度。

(2)严格宅基地规划、审批管理。建立宅基地审批责任和过错追究制度,严把审批关。乡(镇)国土资源所要对申请人的情况审查清楚,审查其是否具备申请条件、村委会上报前是否按程序张榜公示、村民有无反映、房址是否符合“两个规划”,审查人要签字盖章,以示负责。县局在审核时,要随机抽样复审,确认无误后方可报县政府批准。搞好村庄规划,结合新一轮土地规划修编,合理确定不同类型村庄用地规模。

对一般村要划定居民点范围,严禁向外扩展;偏僻的村要逐渐向中心村集中,以达到集约用地。

(3)加强“空心村”治理。把村庄规划、改造“空心村”作为当前农村工作的大事来抓,制订计划,统筹安排,分步实施。把“空心村”治理与宅基地审批挂钩,以农村宅基地整顿工作中绘制的村地籍图和新一轮土地规划修编确定的村庄范围为红线,不得突破。

(4)村庄搬迁。为改变农村居民点内布局混乱、结构单一,“空心村”严重的问题,政府将有计划、有步骤地对现有自然村按照土地利用总体规划和用地标准,进行土地资源整合,建设新型农民社区,对原有村庄进行整理,恢复成农用地。村庄搬迁中统一规划、统一设计、统一用地、统一施工。促进村庄内部土地充分、合理利用,改善农村居住环境,有效制止村庄无限制向外蔓延。

(5)强化执法监察。建立国土、公安、司法等部门联合执法办案体系,强化执法能力,健全执法监督举报体系,鼓励村民互相监督。同时强化基层国土资源所执法巡查职能,对各种非法占用宅基地现象,做到早发现、早制止。进一步加强对村干部的国土资源法制教育,强化村干部的宅基地管理第一责任人意识,把好宅基地管理第一关。