

工作研究

德州市农村居民点土地利用现状分析^{*}

高红,陈锡云,王敏,骆伟

(德州市国土资源局,山东德州 253012)

德州市位于黄河下游北岸,山东省西北部。2005年末全市总人口552.63万,其中农业人口407.21万,占总人口的74%;土地总面积10 356 km²,其中农村居民点面积1 437 km²,占总土地面积的13.88%。当前,农村人均居民点用地面积达237.07 m²,是国家规定标准(人均用地150 m²)的1.58倍,总超标面积达83 300 hm²,粗放利用现象严重,超标部分占用较多的土地资源,若对超标部分每年拆旧复耕1%,即可增加耕地面积833 hm²^①。

1 农村居民点土地利用现状

(1)宅基地面积普遍超标,超出幅度较大。德州市郊抽样调查了7个村庄,面积最小的306 m²,最大的378 m²,根据《山东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》的规定,德州市宅基地面积最多不得超过264 m²。由此可见,宅基地面积超标率达100%,实际占地面积超出法定限额的30%以上。

(2)宅基地闲置比率较高。近年来,进城务工、在城市落户的农村居民增多,分配的宅基地一直闲置不建或建而不住的现象普遍存在,尤其是偏僻、交通不便的村庄更为严重。另外,有些农户建新不拆旧,旧宅基长期得不到利用。抽样调查的7个村庄,各村的空闲房屋、空闲宅基地、废弃宅基地合计面积均达到全村总宅基地面积的20%以上。

(3)“一户多宅”现象普遍存在。经过对10个乡镇的100个村庄的抽样调查,共有宅基地17 262处,其中属于“一户多宅”的为1 256处,占宅基地总数的7.3%。

2 原因分析

(1)法律法规的缺陷。①现行的土地法律法规

对宅基地“一户一宅”的法律规定过于原则,停留在计划经济时代,对城乡大变革中发生的人口流动、户籍变化,农民的生产、生活已超越居住界线情况,都没有作出相应的规定。“一户一宅”的法律规定,使新增农户天然具有获取宅基地的权利,导致不少“空壳村”,一些老房屋荒废,老宅基地闲置,但同时新房屋、新宅基地又不断出现。②现行法律、法规只规定了“一户一宅”和面积标准,但对一户多宅、超面积宅基没有制定相应的处理规定和措施,无法依法、规范处理。③旧宅基地、一户多宅的收回及其具体规范没有法律明确规定,由于农民子女升学、参军及人口死亡,村民外出打工、经商造成的搬迁而形成的空闲宅基地,其收回无可操作性的法律依据。④缺乏行之有效的处罚措施,部分村民多占宅基地,未经土地管理部门和县、乡人民政府批准擅自建房或超标准建房等违法行为屡禁不止。

(2)村庄建设规划滞后。一是大部分居民点只有数字规划,而缺乏村庄布局规划和控制性详细规划,未能合理确定农村居民点的数量、布局和用地规模,导致农村住宅建设用地规模在一定程度上失控、出现“空心村”现象;二是村庄建设规划滞后于现行宅基地管理政策,造成宅基地粗放利用严重。如德州市的村庄建设规划多编制于20世纪90年代初期,多年来一直沿用,规划的户均面积均在350 m²左右,比法定面积超出100多平方米。

(3)宅基地管理不到位。宅基地有偿使用制度取消之后,许多地方的宅基地处于各级政府不管,村委会自发管理、自主分配的状态。人为的宅基地分配规定造成一户多宅,有的村是有几个男孩就分配几处

* 收稿日期:2007-07-25;修订日期:2007-12-14;编辑:王秀元

作者简介:高红(1968-),女,河北清河人,研究员,主要从事农村宅基地管理工作。

①德州市统计局,德州统计年鉴,2006年。

宅基,没有年龄的限制,造成孩子长大后户口已迁出,但宅基仍保留,宅基地乱抢滥占现象也很严重。

(4)农村居民依法用地意识不强。我国《土地管理法》明确规定,农村宅基地归集体所有,农民只有使用权,任何单位和个人不得私自转让或买卖,但大多数农村居民认为宅基地是一种私有财产,造成宅基地使用率低下,闲置宅基难以盘活。

3 土地集约利用的建议

(1)完善法律法规,使宅基地集约、节约利用管理有法可依。抓紧出台《宅基地管理法》,根据农村劳动力流动、农户搬迁和城镇化进程的变化,对“一户一宅”的法律规定作出必要调整;对旧宅基地、闲置宅基地、一户多宅的收回制定具体规定;对未经批准擅自建房或超标准建房的,制定行之有效的处罚措施;对空闲宅基地制定流转的具体规定,充分挖掘土地利用潜力,达到节约土地的目的。

(2)抓紧编制村庄规划,从严控制村镇建设用地规模。进一步制定和完善村庄规划,积极、扎实、稳妥、有序地推进“城中村”、“空心村”改造,大力推进节约、集约利用农村土地。规划的每户宅基地面积一律不得多于法定最大限额。城市规划区内的农村居民住宅建设,应当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”,避免“二次拆迁”;城市规划区范围外的农村居民住宅建设,必须符合乡镇、街道土地利用总体规划和村庄建设规划,要充分利用闲置宅基地和空闲地进行旧村改造,严格控制新建住宅占用耕地。

(3)对居民点内各种土地利用类型建档造册,以规范管理促土地集约利用。以前,国土部门只对每宗宅基地进行审批、登记,而大量居民点闲散地游离于依法管理之外,必然导致某些村民乱抢滥占、村庄建设杂乱无章、土地浪费现象严重。国土资源部门应在全面调查的基础上,对村内宅基地、闲散地等

各种土地利用类型建档立册,并合理划分功能区,按规划、计划审批,以规范管理促土地节约集约利用。

(4)对多占的宅基地实行有偿使用,以促进农民养成节约、集约使用土地的意识和行为。国务院1997年11号文件指出:“农村居民每户只能有一处不超过标准的宅基地,多出的宅基地,要依法收回集体所有。”《土地管理法》规定超标准使用宅基地是一种“非法占地”行为。但考虑到收回难度大的实际,以适当收取超占有偿使用费作为一种处罚方式,是合情合理的。

(5)加强宣传,强化依法用地意识。各级人民政府要从保护人类生存条件的高度,教育广大群众认识人口、耕地、粮食之间的关系,宣传土地的国情、省情、县情,把土地供需矛盾制约经济社会发展的关系告诉人民群众;对严重违法行为要公开曝光,用典型案例教育干部群众,用地要依法,建房需审批,违法受处罚。使人们逐步树立起土地国情、国策、公有制、法制和有偿使用观念,树立适度消费、节约用地、依法用地的社会风尚。

(6)建章立制、严格执法。一是要建立健全巡回检查制度。搞好农村宅基地管理,执法监察是保证。对农民土地违法行为的查处要本着预防为主,处罚为辅,防、处结合的原则。各级国土部门和乡镇政府应定期、不定期地开展宅基地利用巡查工作,各行政村应做好本村范围内的自查,在全市范围内形成三级巡查网络,从源头上减少违法用地现象,把违法用地制止于萌芽状态。二是要建立监督举报制度,实行举报奖励,充分发挥社会公众的监督作用。三是要建立土地执法问责制度,对行政区域内屡次发生宅基地违法现象造成严重后果的,以及对土地违法违规行为不制止、不查处或隐瞒不报、压案不查、敷衍塞责的,要追究有关地方政府主要领导的责任。四是对于违法案件的查处,要做到违法必究,执法必严,对阻挠执法的要严格依法查处,构成犯罪的依法追究刑事责任。