

A Brief Analysis of Rural Homestead Management in Linyi

Tao Li¹, Wenjuan Yu²

¹Linyi Land and Resources Bureau, Linyi Shandong

²Mengyin County Land and Resources Bureau, Mengyin County, Linyi Shandong

Email: ltd518@sina.com

Received: Aug. 6th, 2018; accepted: Aug. 23rd, 2018; published: Aug. 30th, 2018

Abstract

The rural homestead involves the people's vital interests and affects the rural social stability, which is a common management problem. In order to effectively solve this problem, in recent years, Linyi city has taken advantages of the grassroots contact point of Ministry of Land and Resources to actively carry out the rural homestead use system reform pilot, resolve the contradiction between the supply and demand of rural housing land, and alleviate the pressure of law enforcement on rural illegal land. However, some difficulties and problems are encountered in the work, which require further in-depth thinking and continuous exploration. This paper analyzes the present situation of rural homestead management in Linyi city, finds out the existing problems, analyzes the causes of production, and puts forward the corresponding countermeasures and suggestions.

Keywords

Rural Homesteads, Management, Linyi City

浅析临沂市农村宅基地管理工作

李 涛¹, 禹文娟²

¹临沂市国土资源局, 山东 临沂

²蒙阴县国土资源局, 山东 临沂

Email: ltd518@sina.com

收稿日期: 2018年8月6日; 录用日期: 2018年8月23日; 发布日期: 2018年8月30日

摘 要

农村宅基地涉及群众切身利益, 影响农村社会稳定, 是各地普遍存在的管理难题。为有效破解这一难题,

文章引用: 李涛, 禹文娟. 浅析临沂市农村宅基地管理工作[J]. 城镇化与集约用地, 2018, 6(3): 61-65.

DOI: 10.12677/ulu.2018.63008

近年来,临沂市利用国土资源部基层联系点的优势,积极争取开展农村宅基地使用制度改革试点,化解农村住房用地供需矛盾,缓解农村违法用地执法压力。但是,工作中也遇到了一些困难和问题,需要作进一步的深入思考与不断探索。本文对临沂市农村宅基地管理现状进行分析,查找存在的问题,剖析产生的原因,并提出相应的对策和建议。

关键词

农村宅基地, 管理, 临沂市

Copyright © 2018 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

城镇化是随着经济社会发展出现的城市人口比重不断提高、产业结构不断转变优化、居民收入水平不断提高、城市文明不断扩散的过程。城镇化进程中,无论是产业结构的调整、人口的集聚,还是基础设施的建设,都必须通过土地资源的重新配置来实现。我国人多地少,土地问题是城镇化建设必须解决的问题,土地资源配置已成为推进城镇化进程的重要基础和保障。笔者在对临沂市基层乡镇土地调查中,发现农村宅基地闲置、低效利用问题十分突出,特别是处在城镇附近的农民宅基地,不仅面积大,而且所处的区位优势也越来越明显。如果把这些宅基地交易放活,有利于提高农民收入,也有利于提高社会资源的使用效率,因此要转变观念,从如何规范农村宅基地流转的管理,保障农村经济建设的持续、健康、快速发展等方面着手盘活宅基地[1]。

2. 临沂市农村宅基地管理现状

2.1. 存量宅基地面广量大

临沂市是山东省第一人口大市,是沂蒙革命老区,农村人口多,农村宅基地面积大。全市总人口 1140.8 万人,农村人口 690 万人,有 180 个乡、镇、办事处,7159 个行政村(居委会) [2]。据调查,全市目前共有宅基地 210 万位,农村居民点用地 247 万亩,占全市建设用地总面积的 60%。户均宅基地 1.45 亩,人均宅基地面积达到 238 平方米。

2.2. 大力开展旧村改造

临沂市是城乡建设用地增减挂钩第一批试点城市,近年来整体工作运作规范,形势良好,成效明显 [3]。全市通过开展增减挂钩和农村土地综合整治工作,2006 年以来,已完成拆旧面积 51,373 亩,拆迁旧房 72,811 户,拆迁房屋面积 6,964,041 平方米,新建住宅 45,380 户,既缓解建设用地供需矛盾,改善村民居住环境,也彻底解决了拆旧区的宅基地管理问题。

2.3. 严格宅基地审批

按照国土资源部《关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护农民权益的通知》(国土资发(2010)28 号)和山东省实施《中华人民共和国土地管理法》办法规定,对利用村内空闲集体建设用地建住宅的农户,严格按照宅基地申请条件、面积标准、审批程序进行审批。全市每年审批上述情形的宅基地 1000 位

左右。

2.4. 严格宅基地执法监管

采取“三严”举措,切实加强宅基地批后监管。

2.4.1. 严格实行“四到场”

经批准后的农村宅基地严格执行审批四址,由国土资源所牵头,实行“四到场”即国土资源所、村镇建设管理所、村组(社区)干部、宅基地用户到场,按照批准面积、规划位置放线定界。

2.4.2. 严明发证程序

村民住宅建成后,经国土部门验收合格,报县政府批准颁发《集体土地使用证》。

2.4.3. 严禁“三种行为”

严禁以建设宅基地为名搞商品房开发和“小产权房”建设,严禁城镇居民购置“小产权房”和农村宅基地,严禁为城镇居民在农村购买和违法建造的住宅办理宅基地审批手续。

3. 宅基地管理存在的问题及原因

3.1. 存在的问题

3.1.1. 宅基地保障难度大

据调查,全市农村人口每年平均登记结婚总数为5.6万对,按照一户一宅政策,需要5.6万位宅基地予以保障,以每户166平方米计算,每年全市需要宅基地1万多亩,而全市每年新增建设用地计划指标仅8000亩左右,尚不够重点企业和基础设施项目所需用地,很难拿出足够的新增建设用地来满足宅基地需求。

3.1.2. 宅基地超标准和闲置问题突出

随着临沂市经济社会的快速发展和城镇化水平的提高,农村人口向城镇流动加速,造成大量宅基地闲置,有些地方宅基地闲置率达到30%。同时,农村一户多宅及超面积使用现象普遍。

3.1.3. 空心村现象较为普遍

有的村庄缺乏合理规划,或者规划执行力度差,致使村庄内部房屋不整、街道不畅,有条件改建住房的村民也不愿意、不方便在内部就地改建,造成新建住房“摊大饼”式向村外延伸,使空心村不断蔓延。

3.1.4. 新增宅基地违法现象严重

根据卫片执法检查数据,2017年临沂市宅基地违法图斑共计382个,违法占用土地面积1609亩,占总数比重为40%和35%。

3.2. 产生问题的主要原因

3.2.1. 基层干部及群众节约集约用地意识不强

基层干部和群众建房时大多把眼光放在村庄外围,很少或不愿着眼于旧村改造挖掘用地潜力。加上农村固有的“有一个男孩就要准备一位宅基”思想,有的甚至受拆迁预期收益驱动多占超占宅基地,造成一户多宅、超标准占用不断增多,宅基地规模不断扩张。

3.2.2. 村庄建设规划与土地利用规划缺乏有效衔接

《城乡规划法》颁布实施之前,村庄建设规划与土地利用总体规划已经实施,两个规划由于缺乏有

效衔接,降低了对村庄建设的约束力,造成村庄不断扩张,有很多不符合土地利用规划的宅基地已取得规划许可和选址意见书,但无法办理合法的用地手续。

3.2.3. 宅基地有偿使用和退出机制缺失

现行法律制度确立了宅基地无偿、无限期使用的制度[4],农村宅基地带有一定的福利性质,承担着农民基本的社会保障功能,这些特点决定了一是有偿使用难。上世纪90年代,宅基地有偿使用政策被上级以增加农民负担为由取消,目前各级政府从社会稳定等方面考虑都不愿对宅基地实行有偿使用。二是退出难。流入城市的农村劳动力收入低,大部分无法在城市购房定居,无法享受到城市的各种福利和保障政策,因此不愿退出宅基地。部分已在城镇就业且户籍已不在农村的人员,受利益驱动也不愿退出,在城乡双重占有土地资源。

3.2.4. 宅基地违法查处难度大

农村住房建设速度快,而违法行为从发现、制止、处罚到移送执行,时间跨度长,往往形成既成事实。由于违法占地建房涉及农民最切身的财产权益,依法拆除会给农民带来巨大经济损失,容易引发农村社会不稳定,不拆除又对以后宅基地管理带来负面效应,农村宅基地违法查处处于两难境地。

4. 下步对策及工作建议

4.1. 探索建立宅基地退出补偿机制

鼓励农民退出闲置的宅基地,对进城镇定居或在城镇具有稳定住所而自愿退出宅基地的农民,给予一定的经济补偿和政策优惠,对其退出的宅基地(含地上建筑物、附着物)根据评估价值给予补偿,并纳入城镇住房保障体系,享有与城市居民相同的待遇。积极建立农村宅基地动态管理信息系统,实现宅基地动态信息查询和管理[5]。鼓励在农村拥有宅基地的城市居民退出宅基地,对其退出的宅基地根据地上建筑物的状况进行评估后予以补偿。鼓励“以宅换房”,农民按照规定的置换标准,用农村宅基地换取小城镇、中心村或农村新型社区的住宅。

4.2. 探索实行宅基地超标准有偿使用

运用经济杠杆引导超占宅基地村民自愿退出或流转宅基地,按照“尊重历史、面对现实、区别对待”的原则,对“一户一宅”以外的宅基地和超面积部分实行有偿使用。有偿使用收益归本村集体经济组织所有,实行村收镇管、收支分离、专款专用,每年收取一次,主要用于村公益事业和基础设施建设,任何单位和个人不得截留、侵占或挪用。有偿使用标准由县区政府征求村集体经济组织意见后制定。

4.3. 积极推进集体建设用地使用权流转

目前,较为普遍的流转方式是置换、入股和出租[6]。2002年,临沂市开展了集体土地使用权流转试点,2005年出台了《临沂市集体建设用地使用权流转管理暂行办法》。山东省委、省政府明确提出,“完善农村土地征用制度,推动集体建设用地使用权进入市场流转”[7]。2018年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》。建议从国家和省级层面完善集体建设用地使用权流转相关制度,活跃集体土地使用权市场,提高资源配置和土地利用效率,增加集体土地收益。同时,要加强对宅基地流转风险模式的经验总结,强化不同流转模式下的社会风险评估研究[8]。

4.4. 建立宅基地退出整治复垦和新增建设用地指标扶持机制

大力推进农村建设用地整理,促进土地集约利用[9]。对退出后连片的宅基地实行整治复垦,享受城

乡建设用地增减挂钩和工矿废弃地复垦利用政策, 退出宅基地复垦整治并验收合格的建设用地指标可在一定范围内交易, 指标交易价款全部返还村庄, 用于退出宅基地的补偿。对需要边还建、边退出宅基地的新建社区, 实行指标预借, 退出宅基地整治复垦并验收合格后定期归还指标。对符合“一户一宅”条件的新增宅基地, 通过存量挖潜仍不能满足又确需使用新增建设用地的, 由省里给予一定的新增用地指标扶持, 力争新增合理宅基地需求应保尽保。

4.5. 建立宅基地退出收购储备机制

以乡镇国土资源所为依托, 建立乡镇农村土地产权储备机构, 实施宅基地收购储备。储备的宅基地在符合村庄建设规划前提下首先保障新增需求, 其次用于经营性集体建设用地, 最后结余的实行复垦整治。收购储备资金可以通过政府出资、复垦指标交易、超占宅基地有偿使用收益、吸引社会资本投入等方式多渠道筹集。加快建立城乡统一的建设用地市场, 在符合规划的前提下, 赋予集体土地与国有土地同等权利, 适度放开农村宅基地二级市场。按照“规定范围、规范操作、结果可控”的原则, 允许农民宅基地使用权直接进入市场, 主体范围可扩展为所有农村集体经济组织成员和因祖传继承房产而拥有宅基地的城镇居民, 将宅基地转让、出租和抵押, 充分显化宅基地财产价值, 增加农民收入。

参考文献

- [1] 逢宗义. 盘活宅基地推动新农村又好又快发展——以余姚为例[J]. 经济丛刊, 2009(4): 3-34.
- [2] 临沂市地方史志办公室. 临沂年鉴 2017 [M]. 北京: 中华书局, 2017: 61-63.
- [3] 杨静. 临沂市城乡建设用地增减挂钩工作问题研究及对策建议[J]. 山东国土资源, 2011, 27(10): 75-77.
- [4] 王有林. 论农村宅基地使用权[D]: [硕士学位论文]. 苏州: 苏州大学法律系, 2010.
- [5] 高燕. 临沭县农村宅基地管理初探[J]. 山东国土资源, 2012, 28(6): 59-61.
- [6] 胡海洋. 农村宅基地使用权流转研究[D]: [硕士学位论文]. 泰安: 山东农业大学农业经济管理系, 2008.
- [7] 中共山东省委、山东省人民政府. 关于大力推进新型城镇化的意见(鲁发[2009]21号) [Z]. 2009-10-30.
- [8] 严明发, 严金明, 陈昊. 基于供求理论的农村宅基地流转的风险管理研究[J]. 现代管理科学, 2017(5): 30-32.
- [9] 张亮, 秦文娟. 青岛市崂山区宅基地用地现状与对策[J]. 山东国土资源, 2012, 28(6): 45-47.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2332-7901, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>
期刊邮箱: ulu@hanspub.org