

# 农村宅基地管理中的问题和对策思考探究实践

陈惠琴

(陕西省山阳县农业综合执法大队, 陕西 山阳 726400)

**摘要:**近年来,国家加大农村帮扶力度,医疗建设迅速发展,农村人口显著增长,加上生活水平的提高,农民对宅基地需求愈演愈烈,更多的翻新房和新房出现在乡间土地。农村宅基地制度与农民居住条件紧密联系,涉及居民自身利益,受到社会广泛关注,成为民生发展的焦点问题。随着经济发展,农村宅基地问题越来越多,严重阻碍了新农村建设步伐。本文从实际出发,深度挖掘农村宅基地管理问题,探求问题本质,提出具有建设意义的整改对策,降低发展阻碍,推动乡村振兴战略持续发展。

**关键词:**农村宅基地;管理;问题及对策

国家先进生产力和生产技术不断取得新突破,我国社会主义发展进入新时代。在党中央不断努力下,我国脱贫攻坚取得显著成果,将持续推进乡村振兴战略,促进民生发展,建立富强美丽的乡村布局。数据表明,农村宅基地问题在农村发展中具有重要意义,优质的管理手段在加强农村房屋建设、维护农民住房权益上发挥重要作用。结合乡村振兴战略分析,农村宅基地管理漏洞严重影响新农村建设,制约农村地区经济发展,管理部门应该予以高度重视,只有找出管理问题,结合法律法规和公序良俗,制定科学合理的建筑评估方法,才能有效解决宅基地管理难题,提升居民生活水准,为科学规划农村打下基础。

## 1 农村宅基地概述

所谓农村宅基地主要是为维持农民正常农业生产或生活提供的居住条件,它的用地范围属于农村集体建设用地,是农民生产生活的重要基础。农民经过管理部门审批后可以在此区域完成屋舍及其附属房屋和庭院建设。强化农村宅基地管理有利于加强农村农业生产建设、促进周边经济提升、推动社会主义建设,同时,农村宅基地政策质量与农民切身利益紧密联系,对乡村振兴发展具有重要意义。

随着现代化建设飞速提升,工业化和城镇化持续推进,越来越多年轻人选择留在城市加入工业化建设当中,仅有小部分人愿意投身到乡村农业基础建设上,另外,城乡经济发展不平衡,导致大量农业建设劳动力流失,调查数据显示,现阶段我国农村宅基地

大量被闲置,部分地理位置差、自然条件恶劣、交通不便的偏远山区已经成为“无人村”或“空心村”,时代变迁、社会进步导致原本靠无偿划拨提供、无偿收回或流转限制的宅基地制度不再适用于农村宅基地管理。在三农政策中,宅基地管理改革已经成为推动新时代乡村振兴和新农村建设的重要改革内容之一。

国家为加强农业农村建设,提出具有探索性的宅基地“三权分置”重要改革方案,明确规定了宅基地权划分问题,其中包括所有权、使用权和资格权,将农村宅基地管理推入了新的发展阶段。2020年新修订的《土地管理法》将农村宅基地管理职责划分到农业农村部,并从国家发展角度和农村发展状况颁布了一系列重要文件,这些文件为农村宅基地发展规划提供了重要依据,明确规划、供应、审批等方面职责、流程,建立新型农村宅基地管理机制,优化当前农村宅基地管理问题,形成新型管理模式和体系,使农村宅基地管理机制更加标准化、法制化,以维护农民切身利益提供必要保障。受宅基地性质和农村复杂情况影响,农村宅基地历史遗留问题依旧难以解决,相关管理单位必须分析当地实际,究其根源,对症下药,促进农村建设。

## 2 加强农村宅基地管理的必要性

### 2.1 有利于维护农民利益

自新中国成立以来,家庭联产承包责任制和宅基地制度与农业生产和农民生活紧密联系。前者是维持家庭经济收入的重要来源,而后者是保障农民居住条件,改善居住问题的重要保障,只有科学合理的宅基地管理,才能保证农民有房可住,保障民生问题,推动乡村振兴战略发展,促进农村在富强和谐美丽社会建设上发挥重要力量。

### 2.2 有利于提高农村土地利用效率

随着工业化发展,农村人口急剧减少,加强农村宅基地管理能够有效平衡土地与人口关系,降低土地资源浪费,降低“空心村”发展,为新农村建设和乡村振兴战略发展提供必要保障,使农村建设符合时代主题。

### 2.3 有利于保障农村土地公平性

传统管理模式下,农民法律意识薄弱,在房屋建设上不遵守相关法律规定,存在私自建房的可能,最终出现管理不公平的问题,宅基地相关改革措施进一步明确,使宅基地未来管理思路更加明朗,降低一户

**作者简介:**陈惠琴(1977—),女,汉族,陕西省山阳县人,农经师,本科。本人主要从事农业财务工作。

多宅情况，保障土地使用的公平性。

### 3 现阶段农村宅基地管理存在问题

#### 3.1 乡村建设规划欠缺，布局散乱

受传统观念影响，相关管理部门规划意识薄弱，农民法律意识淡薄，无偿征用农村集体土地现象时有发生，私自完成住房建设未及时完成报备规划工作，成为制约新农村规划的主要问题。不仅如此，受这种思想影响，在征用土地上常向地势好、交通便捷地区伸展，不仅占据大量土地资源，还出现影响公共生活问题。一些村民将住宅建在公路旁，并且沿着马路边沿扩张，最终形成了马路住宅，另外，村内居民在住宅建造上不断向村外扩张，出现一户多宅问题，受各种因素影响，这些房宅入住率并不高，所以导致“空心村”出现，这种随意性选址建筑，使城乡规划受到严重阻碍，房屋排布杂乱，道路阻碍增加，村内建筑布局杂乱，甚至出现路边村，严重影响城乡规划推进。

#### 3.2 宅基地闲置，“空心村”增多

目前，随着城市化发展和工业化建设，为农民进城发展提供了机遇，外出打工、经商或搬迁等问题成为乡村人口流失的主要原因，这也就导致了乡村宅基地大量空闲，多数房屋处于无人居住状态，造成“空心村”出现率增大。另外，一些家庭受工作影响，选择外出购置房产，还有部分家庭人口多，分支复杂，所以需要申请新的宅基地建房供后期使用。农村地理环境简单，为自主经商建房提供了便利条件，很多商住两用出现在乡间街道，原有宅基地住房闲置。综上所述，社会发展在一定程度上促进“空心村”问题出现，导致大面积土地资源浪费，成为阻碍城乡发展的重要因素之一。

#### 3.3 非法流转依旧存在，产权不清

从法律法规以及国内政策上看，农村宅基地归集体所有，农民仅有使用权，其中并未明确界定农民宅基地上房屋的处置权和交易问题。另外，农民法律意识薄弱，对产权交易法律规定不明确。现阶段将模糊产权房屋宅基地转让界定为私人行为，此类问题很难受到法律保护，致使大多数产权纠纷问题难以解决，尤其是城乡接合部。

#### 3.4 违规违章建设随处可见

随着经济发展，生活水平提高，农村居民对房产需求逐渐增大，致使农村建设中出现越来越多的违规现象，在宅基地方面常表现为如下两种：（1）居民未向任何部门报备或报备后未审批私自占地，以欺骗手段获取宅基地修建批准许可。该情况下，一些居民仅在村委会打了招呼，未向上级管理部门提交建房申请，就开始建房，更有甚者利用隐瞒事实或虚报人口、变更户籍等恶劣手段骗取宅基地建房资质；

（2）在建房过程中私自扩大占地面积且未经过任何部门批准私自完成宅基地用途变更。我国国土资源部门对宅基地占用面积进行明确规定，但由于农民法律意识薄弱，大多数建设中都超过了法律规定面积，严重影响相关规划。

### 4 造成农村宅基地管理问题的成因

#### 4.1 规划管理模式落后

从国家层面来看，大多数职能部门更侧重于城市建设，轻视或忽视农村建设，农村土地长时间得不到监管规划，在经济较好的乡镇或城边村上有一定规划，但总体方案缺乏合理性和科学性，缺乏规划编制深度，群众参与感差，可操作性差，这导致规划建设很难落实到实际，管理部门更注重整齐规划，缺乏改造意识，传统规划模式很难符合现阶段乡村振兴要求。受文化程度和法律意识影响，居民对建房规划要求和条款不够清晰，加上现阶段农村居住环境呈现分散局面，导致房屋设计只求方便，常建设在公路附近、责任田附近。管理意识缺失造成农民建房随意性大，建设中很少讲求规划，仅认准地段好的位置，出现此类现象的重要原因在于管控措施缺乏先进性和科学性，管理力度不够严格，与惠民政策发生冲突。

#### 4.2 监督执法不够严格

进入新时代以来，国家开始加大农村发展力度，对土地管理逐渐严格，执法力度显著提高，出于对居民利益的考虑，并没用在法律法规上给予执法人员强制拆迁的权力，在处理违法占地建筑上还存在一定问题，强制执行力之后，最终只能利用相关通知书通知整改。受多方面因素影响，国家充分考虑到强制拆迁的社会影响，有可能破坏农村社会稳定，所以很少实行强制拆迁责任，为了督促居民尽快拆除违规建筑，常使用罚款，在实际管理中执法手段欠缺，责任主体划分未被压实，各级管理部门工作步调很难保持一致，缺乏完整的法规政策、难以发挥共同责任机制，很难从根本上解决此类问题。基于上述分析，农村违规建房依旧存在，已成为农村周边城市发展和交通线发展的重要阻碍之一。

#### 4.3 政策疏导力度不足

通过长期观察及相关调查研究发现，居民不愿意完成相关流程的报备主要原因在于缺乏法律意识和相关技术观念，对建房用地规划不明确，审批流程和手续办理困难，一些管理人员认为繁琐或其他问题拒绝办理，这些问题都成为约束村民上报申请的重要原因。一些地方政府过于注重城市化建设，为了推进经济建设，压制农民刚需建房用地规划或批准。违规随意建房以及不按规定办理建房手续，造成农村地区规划建设混乱。另外，部分希望走正规流程提出建房需

求的居民得不到批准，只能利用私下买卖或违规占地手段解决建房问题，建设政策的漏洞成为随意建房的重要原因。

## 5 农村宅基地管理调整措施

### 5.1 扩大农村宅基地管理教育力度

从长远角度上看，要想促进宅基地管理顺利实施，必须向群众传播相关警示和法律教育，促进群众树立法律意识，让农民自身参透读懂基础宅基地管理政策，保证群众具备宅基地法律问题判断能力，从根本上降低违规违章建筑物搭建。另外，乡镇管理部门应积极开设法律咨询热线，积极为群众解决宅基地难题，通过法律的说服力，督促群众积极落实宅基地审批报备工作。信息时代发展为法律渗透提供了便利途径，可以建议乡镇、村（社区）建立官方微博、微信公众号、自媒体视频等媒介完成普法工作，主要包括相关法律法规内容剖析和相关案例解决分析，以通俗易懂的手段促进农民理解。当前网络媒介交互性极强，能够实现在线留言和远程交互，工作人员可以足不出户的解决居民问题。在未来宅基地管理过程中，要让农民了解一户一宅的重要性，普及在建筑物外貌、面积、施工标准等方面的法律规定，化解传统思想的束缚，让群众主动配合乡镇开展农村宅基地管理问题，妥善处理个人名下超标房产。另外，法律普及需要把控实效性，及时告知村民法规更改情况。

### 5.2 强化执法监督，明确各方责任

国家新修订的《土地管理法》已经将宅基地管理和监督执法权由自然资源部门转移到农业农村部，为保证妥善处理现阶段农村宅基地管理问题，提出如下几点要求：

（1）要求管理部门落实责任，主动担当起管理改革职责，职责部门应加强内部团队建设，重视工作人员职业素养，结合具体情况，加强执法管理能力，不断强化业务常识，清楚掌握宅基地分配、使用、流转等常识，定期开展专题教育培训，切实保障管理部门内部人员专业素养，在人才选拔上需要严格遵守招聘制度，从多方面加强人才考核，不仅需要考虑专业能力，还要注重道德品质和职业素养，从根本上加强宅基地管理水平。在职能交接过程中，做好统筹谋划工作，摸清实际工作情况，确保工作顺利完成交接，保障其稳定性和连续性。

（2）要求管理部门深入基层，从根本上遏制违法违规用地现象出现，杜绝以整改为主的管理模式，要将预防和制止作为首要任务，融入严格查处模式，让村委成员参与管理，当发现村民准备建房时，提早介入，督促居民通过合法途径办理相关建房手续，如

有疑问，应给予相应帮助，在违法建房方面做到早发现、早介入、早处理，从根本上遏制违规行为滋生。政府部门应及时表明自身态度，坚决打击违法建房行为，发现违法占用耕地的非农业用途的建房，必将严肃处理，坚决治理，起到强硬执法震慑力。

（3）必须划清各方职责，需要农业农村部门、自然资源部与城乡建设部等部门根据实际情况及时协调，在职能交接划分上要保证工作的连贯性，提高相关职责变更效率，按时完成农村宅基地变更工作，落实各项责任。虽然现阶段管理农村宅基地问题在农业农村部，但是自然资源部门依旧要严格落实国土规划和村庄规划工作，及时完成农用专项申报、批准工作以及集体土地存档、登记、发证等工作，要与农村农业部紧密联系，做好日常事务处理的配合、衔接，各乡、镇、村要制定符合当地的管理办法，落实责任主体，根据现场情况制定科学合理统一的宅基地管理办法，相关部门认真履行各自职责、紧密协调，落实好“三到场”要求，形成高效率、高质量的共同责任管控机制。

## 6 结语

通过上述分析，在农村宅基地管理工作上，必须秉承法律优先原则，以督促群众和管理人员树立正确法律意识为前提，在保障农民利益，保障农村社会和谐发展下，加强宅基地管理，建立科学全面的监督管理手段，及时完成农村闲置房源的租赁或转让工作，提高农村土地利用效率，相关部门管理人员要根据实际情况妥善优化农村宅基地管理漏洞，降低违法违规占地建房事件发生频率，为乡村振兴和新农村规划提供必要保障，推动社会主义发展。

## 参考文献

- [1] 杨小元.农村宅基地管理中的问题和对策思考[J].商业观察, 2021(6): 47-49.
- [2] 郑峰.浅谈农村宅基地管理中存在的问题及解决措施[J].农村实用技术, 2021(6): 27-28.
- [3] 毛德明.浅谈农村宅基地管理中存在的问题及解决措施[J].砖瓦, 2020(8): 53-54.
- [4] 安银.新形势下农村宅基地管理存在的问题及对策[J].农业科技与信息, 2021(17): 14-15, 19.
- [5] 郑产宏.农村宅基地管理存在的问题及对策[J].现代农业科技, 2021(12): 260-261.
- [6] 李金凤.探讨农村宅基地现状及管理对策[J].现代经济信息, 2019(22): 15.
- [7] 杨元良.农村宅基地管理存在问题及对策研究[J].山西农经, 2019(19): 128, 130.