

农村村民住宅建设农用地转用审批 工作存在的主要问题及对策分析 ——以遵义市汇川区为例

王津¹

(遵义市汇川区国土空间生态修复工程技术中心, 贵州 遵义 563000)

【摘要】随着乡村振兴的全面推进,农村村民住宅建设农用地转用审批工作成为当前政府工作的重点。为切实维护农村村民居住权益,国家将农村村民住宅建设农用地转用审批工作权限下放给县级人民政府,但在实际工作中如何有效保障村民住宅建设用地合理需求,成为当前自然资源管理工作的难点。为有效提升农村村民住宅建设农用地转用审批工作效率,以贵州省遵义市汇川区为例,分析阐述了农村村民住宅建设农用地转用审批工作存在选址符合要求难度大、耕地占补平衡压力大以及违法用地现象较突出问题,并探索出改进完善的相应对策,为今后进一步优化农村村民住宅建设农用地转用审批工作提供参考。

【关键词】农村村民住宅建设 农用地转用 问题 对策 汇川区

【中图分类号】F301 **【文献标识码】**A

“三农”工作历来是全社会最为关心的重中之重民生问题^[1]。做好“三农”工作基本盘,稳定“三农”工作压舱石,对于推进乡村振兴战略全面实施、保障农村社会环境和谐稳定具有至关重要的意义和作用。农村村民住宅建设用地作为村民日常生活的主要场所,是全面做好“三农”工作的重要基础,事关亿万村民的居住利益。因此,全面做好农村村民住宅建设农用地转用审批工作就显得尤为重要。

农村村民住宅建设农用地转用是实施土地用途管制的关键,是严控建设用地总量的重要手段,是自然资源部门重点工作之一。早在1982年国务院发布的《村镇建房用地管理条例》中,就确立了农村村民住宅建设用地审批制度^[2]。自1986年我国首部《土地管理法》颁布,并于1998年全面修订以来,规定对农村村民住宅建设涉及占用农用地的,必须办理农用地转用审批手续^[3]。一般而言,对不涉及占用永久基本农田的,农村村民住宅建设农用地转用审批一般流程为:由县级自然资源部门将用地申请、分类面积统计表、“一书二方案”、勘测定界图、勘测定界技术报告书等报批材料组织好,经县级人民政府、市级自然资源部门、市级人民政府层层审查通过后,逐级呈报至省级人民政府审批^[4]。用地审批环节较多、历时较长。

为依法加强和规范农村村民住宅建设农用地转用审批工作,切实维护村民住宅建设用地的合理需求^[5],2020年7月29日,自然资源部、农业农村部联合印发了《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》(自然资发〔2020〕128号),明确了将农村村民住宅建设农用地转用审批工作委托县级人民政府批准。这一项土地管理工作改革的亮点,极大地提升了农村村民住宅建设农用地转用审批工作效能,解决了长期困扰地方政府建设用地审批程序多、审批时间长、审批层级高的问题^[6]。把该管的管住,

作者简介:王津(1992—),男,陕西长武人,硕士研究生,助理工程师,主要从事土地资源管理工作。

把该放的放给地方政府，进一步体现了权责对等、简政放权的改革红利，调动了地方政府执政为民的工作积极性。

同年，为贯彻落实“放管服”改革要求，加强对县级人民政府在农村村民住宅建设农用地转用审批工作上指导和监管，严格落实农村村民住宅建设相关法律法规和政策规定，实现农村村民住宅建设农用地转用审批工作“放得下、接得住”，确保村民住宅建设用地合理需求能够有效得到满足^[3]。贵州结合本省实际，2020年12月28日，贵州省自然资源厅同步印发了《关于印发贵州省农村村民住宅建设农用地转用审查报批管理实施细则的通知》（黔自然资发〔2020〕23号），明确细化了农村村民住宅建设农用地转用审批工作重点审查要素和相关要求^[7]，对进一步指导自然资源部门做好农村村民住宅建设农用地转用审批工作厘清了工作思路。

在国家将农村村民住宅建设农用地转用审批权限下放给县级人民政府以来，针对汇川区地形起伏较大，岩溶分布广泛，喀斯特地貌发育等复杂地貌地形特点，在农村村民住宅建设农用地转用审批工作中暴露出一些亟须解决的问题。本文通过文献资料调研并结合工作实际，分析目前遵义市汇川区农村村民住宅建设农用地转用审批工作存在的主要问题，探索改进完善的相应对策，以期相关部门提高自然资源管理工作水平提供参考。

1 农村村民住宅建设农用地转用审批工作存在的主要问题

1.1 选址符合要求难度大

近年来，在贵州省坚决夺取脱贫攻坚战全面胜利以及乡村振兴和高质量发展战略的大力实施下，汇川区城镇化水平获得了快速发展。但因国土空间规划尚未完成编制，村庄规划评估、实用性“多规合一”村庄规划编制等工作无法开展^[8]，加之汇川区地形地貌复杂，地质灾害隐患点数量多、范围广等特点，导致了村民虽然有申请农村村民住宅建设用地的资格，但是申请符合规划和选址要求的用地难度较大，土地资源粗放利用现象严重。

1.2 耕地占补平衡压力大

耕地占补平衡是严守耕地保护红线，确保耕地面积和粮食安全稳定的重要措施^[9]。近年来，国家对耕地占补平衡工作高度重视^[10]。2017年1月9日，党中央、国务院下发了《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号）^[11]，对耕地占补平衡工作提出了一系列新要求，明确提出要坚持最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，采取加强耕地管控、建设、激励等有力措施，就像保护人们的眼睛一样保护耕地，加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，贯彻国家“藏粮于地、藏粮于技”策略^[12,13,14]，保障国家粮食综合生产安全。同时，明确要提高耕地保护责任意识，强化土地用途管制制度，坚决防止耕地占补平衡中“占多补少、占优补劣、占水田补旱地”的现象^[15]。随后，国家、地方一系列耕地保护政策密集落地，将耕地占补平衡上升到“占一补一、占优补优、占水田补水田、数量与质量并重”的高度。

一直以来，汇川区储备的新增耕地指标和耕地质量总体水平不高，旱地指标普遍紧张，水田指标尤为匮乏。在实际农用地转用审批工作中，由于国家对耕地占补平衡工作采取了从严从紧的控制措施，地方政府往往优先将储备的耕地指标用于保障国家级、省级重点基础设施、招商引资等重点项目，节余耕地指标难以保障农村村民住宅建设用地落实耕地占补平衡的需求。

1.3 违法用地现象较突出

当前，随着新型城镇化、工业化建设的深入推进，地方政府为了发展当地经济，将工作重心放在能够带来经济效益和税收增长的项目落地上，这必将导致城市建设用地增加。为了保证不突破规划建设用地总规模，农村建设用地必然要缩减^[16]。因而对农村村民住宅建设农用地转用审批工作考虑得很少，远远不能满足村民合理的用地需求。

受人口增长和经济发展的影响,大部分村民生活水平明显提高,部分村民申请农村村民住宅建设用地建房,向众人显示自己优越的生活条件,寄托自己浓厚的乡土情结^[17]。但仍有部分村民收入低微、经济困难,加之现阶段农村保障体系尚未十分健全,部分村民申请农村村民住宅建设用地建房来兜底保障自身居住权益。在实际农用地转用审批工作中,地方政府往往因未及时落实耕地占补平衡或未及时缴纳新增建设用地土地有偿使用费等原因,村民申请的用地难以及时获批。加之村民急需动工建房愿望强烈,一些镇、村干部依法用地意识薄弱,在迫于村民压力的情况下,只能默许和支持村民在集体土地上建房。这种方式虽然缓解了镇、村的干群关系,但极易造成新的卫片图斑,很容易产生大量的违法用地。土地违法行为一旦既成事实,面对村民这一庞大群体处理起来难度很大,若按照新修订施行的《土地管理法实施条例》执行违法用地的罚款标准,不仅可能会使村民倾家荡产,而且会引发更大的社会矛盾。

2 完善农村村民住宅建设农用地转用审批工作的对策

2.1 加快国土空间规划编制,科学规划用地布局

以加快乡镇级国土空间规划编制为契机,一是要强化规划计划控制引导,合理确定用地布局规模。在编制乡镇级国土空间规划时,根据农村村民住宅建设合理用地需求统计调查情况,结合村庄分类,统筹考虑各地资源禀赋、发展潜力、地域特色等因素,合理安排农村村民住宅建设用地规模,科学布局建设范围,明确管控要求,本着“便民、为民、利民”的原则,因地制宜,统筹农村生产、生活、生态及基础设施用地需要,有序指引农村村民住宅建设逐步形成相对集中、节约、集约的建设布局,以满足村民住宅建设合理用地需求,以及为农村经济发展建设需要预留用地空间。二是要强化部门协作,加强指导管理。按照村民住宅建设“省市引导、县级主导、镇级主责、村级主体”的管理体制,建立“部门协作、各尽其责、信息共享”的工作机制,自然资源、农业农村、林业、生态环境、文化旅游、住房和城乡建设等部门要依据农村村民住宅建设农用地转用审批工作职能职责分工,积极协调配合,在符合规划编制技术规程条件下,坚持以人为本理念,尊重村民意愿,坚持节约资源意识,促进节约集约用地,全面统筹保障农村村民住宅建设用地落地生根,推进农村社会经济快速稳定发展。

2.2 加强耕地保护目标力度,夯实新增耕地指标

汇川区耕地后备资源匮乏,落实耕地占补平衡的难度越来越大,耕地保护责任重大。一是要提升耕地保护责任意识,严格落实耕地占补平衡责任。耕地作为我国极其珍贵的自然资源,要牢固树立“寸土尺金”“惜地如金”的观念。村民住宅建设用地在选址时,尽量不占用耕地,确实难以避免占用耕地的,在办理农用地转用审批工作前依法完成补充耕地义务,确实无法完成补充耕地的,要按照相关规定足额缴纳补充耕地费用。二是要加大土地整治实施,完成补充耕地任务。地方政府要以夯实新增耕地指标为目标,结合资源环境承载状况、耕地后备资源条件、土地整治新增耕地潜力等因素,拓展补充耕地途径,大力整合发展改革、农业农村、自然资源、财政、水利、烟草等部门涉农资金^[18]。通过土地整理、复垦、开发等方式,统筹实施土地整治、高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩等项目,严格把关项目竣工验收质量,以此增加耕地数量,提升耕地质量。此外,在不破坏生态环境的前提下,科学划定宜耕土地后备资源区域,对有条件能开发为水田的项目,尽量开发为水田,使新增耕地指标储备库得到充实,确保区域内耕地数量、质量双提升^[19],为农用地转用审批工作落实耕地占补平衡做好后援保障。

2.3 加大土地执法监察力度,提高全民守法意识

当前,农村村民住宅建设用地违法行为呈点多面广、多发高发的特点,在执法过程中经常面临“执法难”“执法软”的实际困难。为依法保护国家土地资源和保障村民居住权益,一是要加强源头防控。源头防控就是要强化事前预防。地方政府要充分利用“4·22 世界地球日”“6·25 全国土地日”“8·29 全国测绘日”“12·4 国家宪法日”和农村赶集等为契机^[20],利用 LED 屏幕、设置宣传点、悬挂横幅等方式,加大对土地管理法律法规政策的宣传教育力度,提高保护和依法开发利用土地资源的意识,竭尽全力从源头上杜绝违法用地问题的产生。二是要加强日常执法监管。地方政府要充分发挥自然资源所和村“两委”的前沿哨所作用,形成信息互通、齐抓共治的执法工作模式。对群众举报、执法巡查、遥感监测等方式发现的违法用地线索及时进行核

实, 确认违法用地行为后及时进行处置^[21], 将违法用地行为消除萌芽状态, 达到“早发现, 早制止”的效果。三是要加强执法队伍建设。土地资源执法工作具有较强的专业性, 需要执法工作人员熟悉精通土地资源管理、行政执法的法律法规政策和有关规定。地方政府要对从事土地资源执法的工作人员经常组织开展业务技能培训, 不断提高执法队伍思想政治素质、廉洁自律意识、业务工作技能、职业道德水平等, 切实提升执法查处保障水平。四是要提升执法工作水平。实践证明, 在土地资源管理执法工作中充分运用科技创新手段, 是强化土地资源执法水平、提升执法效能的重要举措。地方政府要充分运用卫星遥感、视频监控、手机终端等现代科技手段的“千里眼”“顺风耳”作用, 完善全方位、多角度的违法用地行为发现途径和处置方式, 提升执法监管的科学性和实效性。五是要强化执法查处力度。针对违法用地行为, 地方政府要采取集中精力、精准打击、重点问责的严格执法力度, 才能发挥执法查处“查办一案、震慑一片、教育一方”的目的, 促进全民尊法守法意识, 从而遏制违法用地行为发生, 形成依法规范用地的良好社会氛围。

3 小结

综上所述, 要改善当前农村村民住宅建设农用地转用审批工作现状存在的问题, 提升自然资源管理工作水平, 必须要以政府引导为主体, 加快编制完成科学合理的乡镇级国土空间规划, 充实新增耕地指标储备库, 提高自然资源管理者业务技能, 提升全民遵法守纪意识, 才能有效保障村民住宅建设用地合理需求, 积极推进乡村振兴稳定发展。

参考文献:

- [1]林祖华. 社会主义民生思想与资本主义民生思想比较研究[D]. 扬州: 扬州大学, 2011.
- [2]楚德江. 农村宅基地退出机制构建: 价值、困境与政策选择[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2016, 37(5): 104-110.
- [3]胡朝娟. 强化宅基地管理推进新农村建设——《广西壮族自治区农村宅基地审批管理办法》解读[J]. 南方国土资源, 2013(4): 25-26.
- [4]郑连福. 建设用地审查报批中的问题及对策和建议[J]. 青海国土经略, 2009(5): 19-21.
- [5]张世文. 福建省耕地动态变化及区域差异研究[D]. 福州: 福建农林大学, 2007.
- [6]乔思伟. 农村土地制度实现重大突破——自然资源部法规司司长魏莉华解读新土地管理法[J]. 资源与人居环境, 2019(11): 6-9.
- [7]林振辉. 农村住宅建设用地的规范化管理[J]. 海峡科学, 2012(9): 42-43.
- [8]金胜西. 论我国新时代国土空间规划的建设与展望[J]. 国土与自然资源研究, 2019(4): 47-49.
- [9]林合. 关于严守耕地保护红线的几点思考[J]. 浙江国土资源, 2014(9): 14-15.
- [10]孙蕊, 孙萍, 张景奇, 等. 内容分析方法在公共政策研究中的应用——以耕地占补平衡政策为例[J]. 广东农业科学, 2014, 41(4): 196-200.
- [11]高石磊. 以耕地保护补偿机制为抓手建立奖惩分明的耕地保护新格局[J]. 浙江国土资源, 2018(1): 31-32.

-
- [12]姜钦杰.新形势下计划指标使用管理的几点思考[J].浙江国土资源, 2018(1): 42-44.
- [13]刘志刚.土地整治项目中存在的主要问题及对策[J].华北自然资源, 2020(1): 115-117.
- [14]董飞, 赵伟.高标准基本农田建设区域划定——以重庆市南岸区为例[J].水土保持研究, 2020, 27(2): 344-349.
- [15]杨晓红.贵州省耕地资源现状与可持续利用对策[J].贵州农业科学, 2017, 45(9): 129-132.
- [16]夏莹.县级土地利用总体规划调整完善成果评价研究[D].杭州: 浙江大学, 2017.
- [17]魏莉华.新《土地管理法实施条例》释义[M].北京: 中国大地出版社, 2021: 225-226.
- [18]王瑞波, 高尚宾, 孙炜琳, 等.农业绿色发展涉农资金整合研究[J].中国农业资源与区划, 2018, 39(12): 1-6.
- [19]梁邦利, 姚勇.新形势下浙江省耕地占补平衡政策展望[J].浙江国土资源, 2018(2): 34-37.
- [20]魏莉华, 马琳.心怀法治梦想推进法治进程——自然资源法治建设与与时俱进的发展历程[J].国土资源, 2019(10): 13-19.
- [21]杨正伟.基于GIS的国土执法监察信息系统设计与实现[D].成都: 电子科技大学, 2012.