

安徽金寨农村宅基地制度改革对北京的启示

李建黎

(北京市农村经济研究中心, 北京 100101)

【摘要】安徽省金寨县在农村宅基地制度改革中,注重发挥地方政府、村集体经济组织和农户“三位一体”作用,坚持科学规划,有效发挥农经监管职能,切实保障农民的合法权益,大力推进综合配套改革。这些经验为北京市探索农村宅基地制度改革提供了新的视角和有益的参考。

【关键词】农村宅基地;制度改革;安徽省;北京市;

【中图分类号】F32 **【文献标识码】**B **【文章编号】**1671-7252(2017)04-0066-04

农村宅基地制度改革,是深化农村改革的一项重要内容。近年来,中央一号文件多次就深化农村宅基地制度改革进行部署,国家也相继出台了一系列法律法规,为全国稳步推进农村宅基地制度改革指明了发展方向。许经勇认为,农村宅基地的合理流动,是提高农村宅基地利用效率、增加农民财产性收入的重要途径。贵州、上海、浙江、河南等地针对农村宅基地退出、宅基地使用权流转等做过一些有益探索。2015年安徽省金寨县被列为全国农村宅基地制度改革试点县。在改革实践中,金寨始终坚持从实际出发,创造性地贯彻中央的精神,落实省委的决策部署,按照“摸清情况、打牢基础、规划引领、稳步推进”的总体思路,积极探索具有安徽特色和金寨特点的有效做法,坚持党政引领、村组主导、农民主体,注重统筹规划,强化农经监管,加强权益保障,推动综合改革,走出了一条独特的农村宅基地制度改革探索之路。

一、主要做法

(一) 注重明确相关主体角色定位,发挥地方政府、村集体经济组织和农户“三位一体”作用

党政引领就是坚持地方党委、政府在农村改革中的引领者地位,这是农村宅基地制度改革的根本保障。金寨县委、县政府确定了试点总体方案,制定了相关政策,夯实了农村宅基地管理基础。注重发挥规划引领,突出激励引导,提出了“严格控制增量,稳妥消化存量,积极引导变量”的改革基本理念;严控农民违章、无序建房,引导农民自愿腾退闲置浪费的宅基地,以优惠的政策引导农民进城入镇;制定出台了《金寨县农村宅基地自愿退出奖励扶持办法(试行)》等一系列规章制度,完善了农村宅基地管理和审批制度,保障农民合法居住权,分类明确宅基地有偿使用标准和奖励补助标准,实现搬得出、留得住、能致富。

【收稿日期】2017-03-20

【作者简介】李建黎(1982—),男,河南南阳人,北京市农村经济研究中心研究人员,硕士。研究方向:农村经济。

村组主导就是坚持把村集体经济组织（村组）作为农村改革的主导力量，这是农村宅基地制度改革的桥梁纽带。金寨坚持村民自治原则，坚持把村集体经济组织作为改革的运行主体，在乡镇党委和村党支部的指导下，建立了由村民事务理事会主导的宅基地管理议事、民主监督和服务群众机制，具体改革事项由理事会实施，确保了农村宅基地制度改革在民主法治的轨道上有序推进。

农民主体就是充分尊重农民在农村改革中的主人翁地位，这是农村宅基地制度改革的主体力量。金寨充分尊重村民的主体地位，充分保障村民的知情权、监督权和参与权，切实保障农民的宅基地权益，各村每项改革内容都经过村民小组会议和成员代表会议讨论决定，充分尊重了农民的意愿和民主权益。

（二）科学制定宅基地制度改革的统筹规划，在制度规范中实现土地资源的集约化利用

统筹规划就是科学规划好农村改革的蓝图，这是农村宅基地制度改革的有力举措。金寨注重摸清底数，规范制度建设，发挥规划作用，实现土地节约集约利用。一是注重调查摸底。深入乡镇、村组、农户，了解社情民意，开展全县农村宅基地及农民住房现状等专项调查，摸清基本情况。二是加强制度规范。指导乡镇村制定《农村集体经济组织成员资格认定办法（试行）》《村民事务理事会工作制度》等制度，为试点工作的有序推进奠定了良好基础。三是强化规划管控。结合美丽乡村建设，村庄布点规划在不突破改革底线的前提下，充分尊重群众意愿，打破行政区域界限，突破生产资料与权属资源，实现土地资源节约集约利用，让农民利益最大化，原则上推行“1+1”格局，即一个中心村庄，再布一个副中心村庄或保留一个大的自然村庄，最多不超过“1+3”。

（三）有效发挥农经监管职能作用，实现农村宅基地制度改革的制度化、规范化发展

农经监管就是要充分发挥农经监管部门在农村宅基地制度改革中的指导作用，完善相关制度和程序，确保农村改革航船平稳前行，这是农村宅基地制度改革的成功关键。金寨切实

发挥村级规划的管控作用，改革宅基地审批管理制度，充分发挥集体经济组织的作用，形成一整套完备的审批、分配、监管机制；加快推行集体经济组织主导下宅基地有偿使用制度，逐步解决历史原因造成的宅基地超标准占用、一户多宅和非本集体经济组织成员占有和使用宅基地等问题；不断加大资金整合力度，打破部门壁垒，充分利用好优惠政策和项目资金，引导和激励农民自愿腾退闲置宅基地。

（四）切实保障农民的合法权益，有序推动宅基地的依法公正公开取得

权益保障就是充分维护农民的合法正当权益，这是农村宅基地制度改革的目的和重要特征。金寨注重总结全县23个乡镇模拟推演经验，按照试点实施方案，全面铺开宅基地制度改革，实现宅基地的依法公正取得，保障农民的合法利益。一方面，加快推进村庄规划编制、土地利用总体规划编制和农村地籍调查，下放审批权限，简化审批手续，加强村民自治和民主管理，探索不同区域“一户一宅”“户有所居”的不同实现形式，以完善的措施、配套的政策保障农民宅基地合法权益。另一方面，围绕实现户有所居，保障宅基地的依法公平取得。针对不同地区的特点，在传统农区，继续实行“一户一宅”面积法定的宅基地分配制度；在人均耕地少，二、三产业比较发达的地区，以及土地整治、地质灾害治理村庄搬迁等地，实行相对集中统建、多户联建等方式落实“一户一宅”；在土地利用总体规划确定的城镇建设扩展边界内，探索集中建设农民公寓、农民住宅小区。

（五）大力推进综合配套改革，努力实现农村宅基地制度改革的协同发展

综合改革就是从提高农村改革的系统性、整体性、协同性出发，充分利用相关政策、资源，实现农村改革的协同发展，这是农村宅基地制度改革的短板和努力方向。金寨注重从政策扶持、制度突破、利益维护、市场参与等方面做好综合配套改革。一是用好移民搬迁政策。通过协调和争取，国家农发行支持该县8亿元用于扶贫移民搬迁和宅基地退出复垦及补偿；结合大中

型水库移民避险解困和易地扶贫搬迁项目,建设搬迁安置房,实现移民避险、扶贫解困、园区发展、土地集约利用与宅改工作的有机结合、互相补充。二是加大综合配套改革力度。将农村宅基地制度改革与农村金融改革等工作相结合,协同推进;着力完善配套政策,切实加强综合配套支持,加快推进宅基地综合整治。三是初步探索宅基地的市场化。利用农村产权交易中心,结合农村金融改革,发挥市场作用,开展宅基地财产权抵押担保试点,以多种形式实现宅基地用益物权,初步实践探索了宅基地的资本化。

二、初步成效和困境

(一) 取得的初步成效

1. 农村宅基地管理基础得到进一步加强

一方面,金寨通过农村宅基地的摸底排查、建设规划的编制、改革试点的示范效应,以及相关规章制度的完善,为全县农村宅基地制度改革的有序开展打下了坚实的基础;另一方面,通过宣传教育和试点工作的示范带动,农民进一步认识到了宅基地的集体所有制,了解了农村宅基地的相关政策,增强了宅基地的产权认知,有利于宅基地制度改革的规范化、制度化、法制化管理,为下一步全面推动改革营造了良好的氛围。

2. 村庄规划得到进一步规范

金寨制定了《中共金寨县委金寨县人民政府关于农村宅基地制度改革试点工作的实施意见》,提出了严控宅基地总体规模、严格宅基地面积标准和强化宅基地审批管理的要求,加强宅基地收益分配监管。试点以来,该县没有出现一起农村违章建房现象。

3. 土地集约利用水平得到进一步提高

金寨严格实施宅基地制度改革实施方案,严格执行村庄建设规划,严格控制增量,严控农民违章、无序建房,稳妥消化存量,积极探索宅基地退出激励机制,有效引导变量,注重发挥规划引领,强化违章查处,突出激励引导,促进耕地保护。目前,全县有意愿退出宅基地进城入镇购房或到中心村庄建房的农户明显增多,土地集约利用水平明显提高。

4. 社会公平和农民利益得到进一步维护

通过前期试点和宅基地摸底调查,基本摸清了“一户多宅”“超面积户”等情况,对于宅基地超标准占用、非本集体经济组织成员占有和使用宅基地等问题,按照要求收取有偿使用费,“一户多宅”的,只能自愿保留一处宅基地,多宅部分退出前实行有偿使用,改变了以往无故多占集体土地的不公平现象,维护了广大农民的切身利益,一定程度上体现了宅基地的经济价值,彰显了社会公平。

(二) 存在的一些困境

金寨农村宅基地制度改革也有一些困境,主要是:试点改革虽整体进行良好,但一些村民仍在观望;政策支持力度有限,资金来源难题仍难有效破解;村集体经济组织难以胜任农村宅基地管理主体角色;宅基地的市场价值和资本化利用尚需深入研究。这些困境在全国其他省市宅基地试点改革中也多少存在,属于共性问题,需要我们引起重视。

三、几点启示

目前,北京市在大兴、怀柔等地也在积极开展农村宅基地制度改革探索,如何结合北京实际,借鉴金寨经验,推动全市农村改革有序推进,为农村发展提供新动力,让广大农民有更多的获得感,是摆在我们农经工作者面前的一项重要任务。

(一) 必须尊重人民群众的首创精神,保持开拓进取、攻坚克难的精神状态,积极探索具有北京特色、符合客观规律的创新发

展之路

北京市在农村宅基地制度改革中,要善于把中央精神和本地实际紧密结合起来,根据全市宅基地资源状况和实际情况,因地制宜、因势利导地推动农村宅基地改革试点工作。全市要充分尊重群众的首创精神,大力弘扬敢为天下先的改革精神,增强农民的改革获得感。全市要大力完善村集体经济组织的法人治理结构,充分发挥村规民约、村民民主自治和村民自我约束自我管理在农村改革中的积极作用,充分保障农民的参与权、知情权和监督权。

（二）必须坚持科学规划先行，综合配套改革推进，贯彻“五大”发展新理念，努力走可持续发展的科学发展之路

北京市要坚持创新、协调、绿色、开放、共享的“五大”发展新理念，不断创新农村改革的发展思路，拓宽宅基地制度改革的发展途径，更加注重发展的科学内涵、整体协调和持久永续，不断提高全市农村改革的质量和水平。全市要严守“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”三条底线，切实做好农村宅基地制度改革的总体规划。全市要树立农村改革一盘棋的思想，大力推进农村综合配套改革，将宅基地制度改革与农村金融改革等农村改革统一起来、协调起来，通盘考虑、综合推进，既要学会“弹钢琴”，又要明白“大合唱”。

（三）必须切实发挥农经监管职能，始终维护农民合法利益，促进社会公平，努力走农村改革的和谐发展之路

北京市农经监管部门要充分发挥职能，管理好村集体经济组织和农民的资产，做好农民的“管家”；完善好相关制度规范，堵住农村集体资产流失的漏洞，当好农民利益的坚定维护者。全市要在坚持宅基地集体所有的基础上，把激发宅基地制度改革活力和实现各方面利益有机结合起来，严格实施宅基地自愿退出奖励、有偿使用等制度规范，把握好腾退宅基地的有效利用、规模管理和集中经营的度，坚持农村改革发展成果由人民共享，促进社会公平正义。全市各级政府要尊重农民意愿和维护农民权益，把选择权交给农民，赋予农民更多宅基地用益物权和财产权利，持续做好自愿退出宅基地农民和进城购房农民的社会保障、财产权益等享有工作，加快推进户籍制度等配套改革。

（四）必须坚持党的领导，充分发挥政府和市场双重作用，努力走中国特色的农村改革之路

北京市要坚持党管农村工作这个原则，充分发挥地方党委总揽全局、协调各方的作用，按照中央政策和精神，结合京郊实际，明确宅基地制度改革的基本思路和工作重点，做农村改革的引领人。全市各级组织要确保农村党组

织在农村各项工作中居于领导核心地位，把村级党组织建设成为落实党的政策、带领农民致富、密切联系群众的坚强领导核心，齐心协力把农村改革办好，成为乡亲们的贴心人。全市各级政府既要切实转变政府职能，坚持依法行政，持续加大对农村改革的政策资金扶持力度，又要有效发挥市场作用，尝试打破宅基地成员性和无偿性，探索推动宅基地的资本化，成为农民致富的带头人。建议先开放村内及村级宅基地交易，限于农民身份的人之间出租、转让，在条件成熟后，探索农村宅基地入市实践，实现农村宅基地的对外交易。这个过程要审慎稳妥推进，不可操之过急，一定要把握好度。

【参考文献】

- [1] 中共中央国务院. 关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见[Z]. [2015-02-01]. http://news.xinhuanet.com/politics/20150201/c_1114209962.htm.
- [2] 中共中央国务院. 关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见[Z]. [2016-01-27]. http://www.gov.cn/zhengce/20160127/content_5036698.htm.
- [3] 中共中央国务院. 关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见[Z]. [2017-02-05]. <http://politics.people.com.cn/n1/20170205/c1001-29059232.html>.
- [4] 周晖. 农村住房和宅基地利用法律问题的初探[J]. 北京农业职业学院学报, 2014(4):67-70.
- [5] 许经勇. 论我国农村宅基地制度及其面临的问题与对策[J]. 学习论坛, 2017(1):33-36.
- [6] 黄璐水, 罗海波, 钟锋. 贵州省农村宅基地退出的障碍因素调研与对策建议[J]. 中国农业资源与区划, 2014(4):94-99.
- [7] 吕军书, 豆芳芳. 农村宅基地使用权抵押流转的路径选择——基于河南省新乡市190家农户的调查[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2014(2):88-92.
- [8] 戴燕燕. 上海农村宅基地退出机制研究[J]. 上海国土资源, 2012(1):28-34.
- [9] 陈红霞, 赵振宇, 李俊乐. 农村宅基地使用权流转实践与探索——基于宁波市的分析[J]. 农业现代化研究, 2016(1):96-101.

(责任编辑 李艳婷)