宅基地改革坚守三条底线实现五个突破

□ 阎炳安

云南省大理市农村宅基地制度改革工作坚守“土地公有性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”三条底线，坚持宅基地制度改革与洱海流域综合整治相结合，与国家新型城镇化试点相结合，与“多规合一”试点相结合，与村民自治试点相结合;在“基础工作、试行制度、户与宅认定、农村房地管理、有偿使用”五个重点领域取得新突破。

坚守“三条底线”

突出村集体主体地位，确保公有制性质不改变。一是充分发挥村集体在试点工作中的主体作用。出台《大理市农村集体经济组织成员资格认定的指导意见（试行）》，为农民申请宅基地的审批提供资格认定依据，进一步规范宅基地审批管理。在自然村新批宅基地要通过村民小组会议和村民理事会讨论，并张榜公示，探索建立农村集体对宅基地取得、使用、退出以及抵押担保等的审核和管理制度。全市11个乡（镇）公共资源交易中心建成并投入使用，形成全覆盖的公共资源交易平台。鼓励农民将一户多宅或已在异地居住的空闲宅基地，洱海保护、生态绿化需要的宅基地，以及厕所、畜圈等零星建设用地，退回本集体经济组织。二是严格执行集体主导的宅基地审批管理。建立合理高效利用村庄规划预留建设用地机制和农村建房“统规自建”模式，针对农户建房选地和用地置换难、建设散乱的情况，以村集体为单位，开展实施“空心村”集中整治和集体土地集中调整定点审批工作。完善以规划建设许可和用地审批为核心的审批机制，通过集中规划定点审批宅基地改变农民沿村庄周围和路边占用良田好地、分散选址建房的传统做法，解决村庄布局散乱和土地利用粗放问题，促进村庄建设规模有序发展。三是严格执行集体主导的农村建房管理。在村委会成立村庄规划建设管理促进会，配备专管员，建立及时有效的巡查处置机制和完善的农户建房审批服务监管机制，房屋设计图纸经审批通过后发放准建证。在8个乡镇设立大理市规划设计研究院分院，组建综合执法中队和国土规划建设专管员队伍，房屋建设完工并通过验收后发放《云南省村镇规划建设许可证》，进一步加强了对农村住房建设的监管。

严格农村土地管理，确保耕地红线不突破。一是严格村庄规模控制。大理市采取最直接、最严格、最有效的措施，切实做好农村村庄土地管理工作，确保耕地红线不突破。严格实施《大理白族自治州村庄规划建设管理条例》和《云南省大理白族自治州洱海海西保护条例》，制定下发了《大理市村庄及集镇规划管理若干意见》和《大理市农村住房项目建设审查审批若干意见》，以村庄规划（村级土地利用规划）全覆盖为基础，通过实施环村林（路）项目建设，已建成113公里生态林，目前再启动60公里生态林建设；用实物形式划定村庄边界，保护海西田园风光，控制村庄盲目外延扩张。二是加强宅基地用地规模控制。根据大理市宅基地使用现状的调查和地方传统习俗，确定了“户”和“宅”的认定标准，住房用地面积按《云南省大理白族自治州村庄规划建设管理条例》标准确定，严格执行“一户一宅”，“批新”必须“退旧”，规范农村建房行为。根据建设用地适宜性评价结果和镇村发展目标、规模，划定各村庄的禁建区、限建区、已建区和适建区。及时调整《大理市土地利用总体规划》，海西片区耕地保有量和基本农

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

田保有量分别为 12.77 万亩和 11.62 万亩，基本农田保护率达 91%。

切实维护群众权益，确保农民利益不受损。一是切实保障住房困难户初始取得宅基地使用权。针对农户取得宅基地指标而建房落地困难的问题，建立以乡镇为主导、村组为主体，适应村庄规划实施的集体土地调整机制，由村组按照“大稳定、小调整”的原则和规范审批的要求，对符合规划的集体土地进行统一收回、统一规划、统一配套，用于宅基地定点审批。在土地调整过程中坚持以公益性为出发点，保证村民能以最低的代价在规划区内有偿取得建房用地。二是探索“户有所居”的多种保障方式。按照“应保尽保”的原则安排农村居民建房用地，保障符合条件农户的宅基地需求，在山区乡镇村组，继续实行“一户一宅”、面积法定的宅基地取得制度；在坝区乡镇采用集体集中连片统一调整，实行“统一规划、逐年审批、分户建设、多户联建”等方式落实“一户一宅”；在城郊结合部，探索集中建设农民公寓、农民住宅小区改善农民居住条件。认真开展“空心村”整治和土地集中调整定点审批，破解了农村建房中调整土地难度大，村庄布局散乱、土地利用粗放和有宅基地指标建房落不了地的问题，确保“户有所居”。三是探索宅基地用益物权的多种实现形式。配合农民住房财产权抵押担保试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押，出台了《大理市农民住房财产权抵押贷款试点工作实施方案》，探索宅基地权益的实现方式和途径，通过集体经济组织担保，多户联保等形式，完善宅基地所有权能及实现形式。目前已发放抵押担保贷款 10.6 亿元，受益农户约 1.8 万户。当抵押人不能依照约定履行债务时，抵押权人实现地上房屋抵押权时可以拍卖、变卖或以《担保法》规定的其他方式实现抵押权。房屋的抵押权实现时，因涉及宅基地使用权，必须遵守集体组织内部成员的优先受让制度。

实现“五个突破”

在夯实改革试点基础上取得突破。在农村宅基地制度改革试点工作中，确权调查登记是关键点和难点。大理市下大力气完成农村集体土地确权调整工作，按发放不动产权证的标准，扎实推进农村宅基地确权登记，投入 1500 万元开展 12.6 万宗宅基地外业调查，现已完成 11.6 万宗，完成任务数的 92%。并在有条件的地区结合不动产统一登记，推行农村房屋产权证和宅基地使用权证“两证合一”。

在全域试行制度上取得突破。制订了《大理市农村宅基地制度改革试点全面推进工作方案》，在全市推开改革试点工作。结合空心村整治和土地集中调整定点审批的探索实践，印发《大理市农村宅基地确权登记工作办法》《大理市“空心村”整治实施办法（暂行）》《大理市集体土地集中调整定点审批实施办法（暂行）》《大理市农村住房财产权抵押贷款实施方案》，制订了《农村集体经济组织成员资格认定实施方案》和《大理市农村集体资产资源交易规则》。

在“户”与“宅”的认定上取得突破。国家土地管理的法律法规对“户”与“宅”没有明确的界定，导致实际工作中产生诸多问题。大理市在试点工作中，根据全市宅基地使用现状的调查和地方传统习俗，确定了“户”是指具有本村组常住户口，取得本集体经济组织成员资格，享受集体资产分配、履行集体成员义务的集体经济组织成员家庭自然户，一般由户主、配偶、子（女）、父（母）等家庭成员组成；“宅”是指能基本满足生产生活需求的宅基地，主要包括住房、厨房、圈房、天井等的宅院，住房用地面积按《云南省大理白族自治州村庄规划建设管理条例》标准确定。

在规范农村房地管理上取得突破。通过对 835 个村民小组 87719 户 52631.4 亩宅基地的入户核实，发现“一户一宅”约 65780 户，占总户数的 75%；“一户多宅”约 16660 户，占总户数的 19%；“主体资格不符”约 2650 户，占总户数的 3%；违法占地约 2630 户，占总户数的 3%；涉及少批多占约 34200 户，占总户数的 39%。针对农户取得宅基地指标建房落地难、监管难的问题，建立以乡镇为主导、村组为主体的农村土地管理工作机制，开展“空心村整治”和适应村庄规划实施的集体土地调整机制，完善以规划建设许可和用地审批为核心的农村建房审批监管机制，规范农村建房管理，促进节约集约用地。

在农村宅基地有偿使用上取得突破。把宅基地制度改革试点与洱海保护综合整治有机结合，积极探索村组集体对“一户多宅、超标准占用宅基地、租赁、经营”等情形收取有偿使用费，按自住和经营分类分阶梯收取有偿使用费，兼顾集体和个人利益，彰显农村土地公有制性质。

（作者系云南大理州委农村工作领导组办公室主任）

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net