

农村土地制度改革试点调研·上篇

调查手记

宅基地制度改革探索脱贫新路径

——来自安徽省金寨县的调查报告

经济日报·中国经济网记者 黄晓芳

核心提示

金寨曾是鄂豫皖革命根据地的核心区,也是红四方面军的主要发源地。现如今,这里是全国33个农村土地制度改革试点中唯一的国家级贫困县,正因为如此,这里的改革试点被赋予了特殊的历史使命。

近日,记者由安徽合肥驱车前往金寨县,进入这个大别山腹地里的山区县,调研这里土地制度改革试点进展和成效。



金寨县槐树湾乡码头村宅改新建的住宅。

山沟里“长出”美丽村庄

金寨对符合条件的村民提供异地搬迁、宅基地腾退、危房改造等补助,让更多人住上了新房。贫困发生率由2011年的33.3%降至2016年的11.2%

从金寨县城经过蜿蜒山路,半个多小时就到了花石乡大湾村。放眼望去,白墙黑瓦的一排排小楼错落分布在山坡上,好一幅美丽的山村图景。

在新建的村庄里走访,电钻声此起彼伏,好人家都在装修。我们走进一户人家,140多平方米的三居室,很是敞亮。客厅的墙上有一行稚嫩的粉笔字:“奶奶的房间是蓝色的。”另一个房间写着“我的房间要粉色的”。工人说,这是家上小学的小孙女写的。几行字里,透着全家搬新居的喜悦。

采访中,记者看到的村民无不笑脸盈盈。但在几年前,金寨县农民的住房可让大家操足了心。金寨是首批国家重点贫困县,2011年全县68万人口中,贫困人口就有19.3万,贫困发生率高达33.3%。在这种情况下,住房是件令人头痛的事。金寨是山区,以前自然村有1万多个,居住分散,基础设施难以兴建。山区里的山体滑坡等地质灾害让人心惊胆战,再加上村民盖房不注重规划,使得集体建设用地很紧张,有些村民甚至违规占用耕地。



金寨县槐树湾乡杨桥村村民喜迁新居。

新房不远处是村民以前的老房子。大多数人都搬到了新家,只有少数村民还住着老房子。这些老房大多是土坯房,年久失修,其中还有个清末年间修建的老祠堂。“就这个老祠堂里,以前还住着好人家。要是刮风下雨,大家都担惊受怕。现在好了,村里准备把它修缮一下,改造成乡村旅游景点。”花石乡乡长司玮说。

在老村里走访,我们偶遇贫困户张邦若。她的老伴前年患了肺癌,儿子多年前因意外去世,老两口的日子以前过得紧紧巴巴。现在,她家也正在盖新房。她满心欢喜地给我们算了这样一笔账:“我家是异地搬迁扶贫补助了4万元,宅基地腾退补助10万元,危房改造补助2万元,加起来一共16万元。那边盖新房只花了12万元,算下来,我们还能留下几万元。”

对口帮扶张邦若家的村扶贫工作副组长余静告诉记者,张邦若老两口的新房将由旅游公司免费装修成民宿,能够得到一些分红。另外,他们还可以享受光伏入股分红,村里也帮助他们发展了4亩茶园,申请了小额扶贫贷款。

几经努力,到2016年底,金寨县贫困人口降为6.6万,贫困发生率为11.2%。

政策叠加“结出”宝贵经验

金寨通过宅基地制度改革激活其他扶贫政策,通过政策叠加和制度创新,在改善农民居住条件的同时,带动脱贫致富

这次宅基地试点改革对于国家级贫困县金寨来说是

难得的机遇。金寨县副县长刘林表示,按照中央关于脱贫“两不愁三保障”的标准,金寨面临最棘手、最迫切的问题是住房保障。因此,宅基地制度改革试点被赋予了特殊的历史使命——为农民尤其是贫困人口提供更安全、便利的居住条件。

更难能可贵的是,金寨县通过宅基地制度改革激活其他扶贫政策,通过政策叠加和制度创新,在改善农民居住条件的同时,带动了脱贫致富。

为集约利用土地,金寨县首先在规划上做起了文章。金寨县国土局副局长郑汉涛说,改革试点之初,金寨实施了“1+X”村庄布点规划,按照每个行政村1个中心村,不超过3个保留自然村的原则,编制村级土地利用规划和村庄布点规划。

为引导农民主动向城镇和规划的居民点迁移,县里出台了多个政策,从住房保障、就业创业、公共服务等方面为他们提供保障。对到县城、集镇购房或在规划村庄建房的农户,县里还协调金融机构提供贷款。数据显示,目前金寨县已有1000余户农村居民自愿腾退宅基地进城入镇,全县启动了214个规划农村居民点建设,可为近万户农户提供住房保障。

当地的第二招,是堵疏结合、奖惩并举,建立农村宅基地节约利用和有偿使用制度。在农村,因历史原因,超标占用宅基地或是一户多宅的现象很常见。在超标占用宅基地的同时,却少有人居住,形成了一个空心村。

为杜绝这种现象,金寨县对于超标占用宅基地的确定了不同的有偿使用缴纳标准。改变以往按户确立宅基地为按户和人口综合确定,对超规定标准占用宅基地的,按阶梯累进办法收取有偿使用费。与此同时,对于节约集约利用宅基地的,也有相应的激励政策,规定低于宅基地面积标准(160平方米)的,每低于1平方米给予100元奖励;符合宅基地申请条件但自愿放弃的,按每户2万元的标准给予奖励。如此一来,两头发力,促进了土地的节约集约利用。

还有广受欢迎的一招,就是把水库移民、扶贫、房地产去库存等多项政策叠加起来,形成合力。金寨把宅基地改革、易地扶贫搬迁、水库移民解困、美丽乡村建设、农村危房改造等多项扶持政策捆绑在一起,引导“贫困户”“移民户”和居住在“土坯房、砖瓦房、砖木房”的农户自愿搬迁。郑汉涛解释说,县里有很多政策,每一项都是零星分散的,不够有吸引力。现今,我们把这些政策和宅基地改革捆绑在一起,百姓算账后觉得划算,自然积极响应。

据调查,目前金寨县自愿腾退宅基地的农户中,有75%为贫困户或移民户,其余的也基本都是房屋年久失修,或是远离中心村庄、交通不便的农户。当地测算显示,一个普通农户退出宅基地,大约可以获得8万元左右的房地退出补偿,如果叠加贫困户、移民户等政策补助,最高可以获得20万元以上的补偿。

大胆创新引来资金“活水”

金寨通过省级平台成功交易4个批次、10857亩宅基地腾退节余建设用地指标,成交金额近50亿元,让宅基地有偿退出和基础设施有了资金保障

要做成这些事,最为棘手的是资金。虽然各类政策叠加,让百姓尝到了甜头,改革还需让百姓真正得到更多实惠。

金寨县是国家级贫困县,既是集中连片特困地区,也是开展易地搬迁扶贫的贫困老区,贫困人口多,迁出任务重,资金压力非常大。

为此,当地在政策创新上下足功夫。2016年10月,国土资源部专门出台政策,支持金寨通过宅基地制度改革探索脱贫攻坚新路径,允许宅基地腾退节余的建设用地指标先行在省域范围内调剂使用。刘林介绍说,金寨已经通过省级平台成功交易4个批次、10857亩宅基地腾退节余建设用地指标,成交金额近50亿元。

50亿元,相当于金寨县4年的财政收入。由此,

承担1万多户农村居民宅基地有偿退出和各项基础设施投入就有出处了。而且,通过有偿调剂使用,宅基地腾退节余的建设用地指标交易到合肥、马鞍山等地,这些地区的经济发展也有了土地要素的支持。



金寨县双河镇河西村宅基地腾退复垦的土地。

一着活,全盘盘活。现在,金寨县已经完成宅基地复垦2.3万亩,除规划村庄建设自用以外,新增耕地保有量1.8万亩,大部分复垦的耕地已经种上了农作物,粮食生产能力得到有效提升。

村民向规划点集中居住后,农村新建住宅均按照2层以上4层以下多层结构建设,大大减少了土地占用。全县已启动实施的311个规划村庄总占地不足5000亩,用地面积较原宅基地退出前减少一半以上,节地效益十分明显。同时,把拟征收的土地,以集体经营性建设用地入市交易,农村集体和成员有了更多的土地增值收益和长远保障。

值得一提的是,金寨县农村宅基地制度改革和脱贫攻坚相结合,解决了政府扶贫攻坚缺少项目支持、贫困户住房建设缺少资金扶持的现实困难。一部分贫困户不用掏钱就能住上新房,甚至还能结余部分补贴资金。目前,金寨县建档立卡贫困人口由2015年底的8.43万人减少到2016年的6.6万人,在自愿有偿退出宅基地已经搬迁的1.3万农户中,在册贫困户占56%,水库移民占39%。

改革带动了城镇化发展,目前金寨县有5万人向城镇和规划村庄集中,2016年消化库存1万多套,去化周期由改革前的36个月降为15个月,常住人口城镇化率提升到43%。全县共规划了580个集中搬迁安置点,已经启动建设311个。

现在,在宅基地制度改革的基础上,金寨县制定出台了农村集体经营性建设用地入市、土地征收、土地收益分配管理实施办法等文件,打通试点改革之间的通道,按照出台的土地征收目录,探索缩小征地范围。今年6月份,金寨县一块原计划用于发展乡村旅游的地块,已经在县公共资源交易中心挂牌出让。



金寨县古碑镇余岭村宅基地腾退复垦的土地。

记者走过不少村镇,看到有些老村因人口搬离,几乎成了一个空心村。这样的村落,在现今的中国有很多,人们称之为“空心村”。

国土资源部的数据显示,截至2015年底,全国农村居民点用地2.85亿亩。其中2006年至2014年,农村常住人口减少了1.6亿人,但农村居民点用地却增加了3045万亩。有约20%的农村住房常年无人居住。

由于没有完善的宅基地退出制度,建新不拆旧,一户多宅和超标建房在农村地区普遍存在。而在城市里,可用的建设用地越来越少,地价越来越贵,水涨船高的房价常令普通居民望而兴叹。在这种情况下,农村土地制度改革有望成为统筹城乡的突破口,为全面建成小康社会作出贡献。

从这个意义而言,作为全国33个农村土地制度改革试点中唯一的国家级贫困县,金寨县的探索意义深远。因为政策创新实现了在省内范围交易宅基地腾退节余指标,金寨县有了相当于4年财政收入的资金支持改革。通过综合运用奖补政策,金寨县宅基地退出的农户户均能获得8万元补偿,再叠加易地扶贫搬迁、水库移民搬迁政策,户均增收15万元,一部分贫困户不用掏钱就能住上新房,甚至结余部分补贴资金用于脱贫发展,农村宅基地资产价值得到显著体现,农民的获得感普遍增强。

有了资金,农民的底气也更足了。在政策支持下,农民居住向城镇和规划村庄集中,不仅消化了县城的房地产库存,而且农民因可以同样享受各种公共服务,也真正在城里扎下了根。

由于历史原因,我国城乡二元结构问题仍然存在,目前需要进一步通过体制改革和政策调整削弱并逐步清除城乡之间的藩篱,充分发挥工业对农业的支持和反哺作用、城市对农村的辐射和带动作用,建立以城带乡的长效机制,促进城乡协调发展。

宅基地制度改革是中国农村土地制度改革3项试点工作之一。经过近3年的试点,目前15个宅基地制度改革试点地区已退出宅基地7万多户,面积约3.2万亩。同时,土地征收制度改革和农村集体建设用地制度改革也正在审慎稳妥同步推进,进展有望加快。这些改革,有助于推动建立城乡统一的建设用地市场,保障土地所有者和使用者的土地权益,使国家、集体、个人能够公平分享土地增值收益,使新型城镇化和城乡统筹再上新台阶。

延伸阅读

“三项试点”政策回顾及成效

2014年12月2日,中央全面深化改革领导小组第七次会议审议了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》。自此,农村土地制度改革“三箭齐发”,在全国33个试点地区分类进行。

《意见》亮出了农村土地制度改革必须坚守的3条底线——“坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”。这3条底线,符合中国实际,有利于解决过去改革中出现的征地难、农民权益受损、耕地滥占滥用等问题和矛盾。

试点名单:统筹东、中、西部

北京市大兴区、天津市蓟县、河北省定州市、山西省泽州县、内蒙古自治区和林格尔县、辽宁省海城市、吉林省长春市九台区、黑龙江省安达市、上海市松江区、江苏省常州市武进区、浙江省义乌市、浙江省德清县、安徽省金寨县、福建省晋江市、江西省余江县、山东省禹城市、河南省长垣县、湖北省宜昌市、湖南省浏阳市、广东省佛山市南海区、广西壮族自治区北流市、海南省文昌市、重庆市大足区、四川省郫县、四川省泸县、贵州省湄潭县、云南省大理市、西藏自治区曲水县、陕西省西安市高陵区、甘肃省陇西县、青海省湟源县、宁夏回族自治区平罗县、新疆维吾尔自治区伊宁市。

试点成果:综合效益日益显现

截至今年4月底,33个试点地区,累计出台约500项制度措施;按新办法实施征地59宗;集体经营性建设用地入市278宗;宅改试点地区退出宅基地7万余户,面积约3.2万亩。

内部统筹推进有序推进。目前,已有27个试点地区根据统筹推进要求出台了文件,18个试点地区已进行实践探索。新增的集体经营性建设用地入市试点,大部分已完成摸底调查,并制定了一系列制度办法规范入市行为。

外部统筹释放联动效应。目前,33个试点已全部纳入新型城镇化综合试点,14个纳入农村改革试验区,15个宅基地制度改革试点全部列入农民住房财产权抵押贷款试点,不少试点地区纳入了农村集体产权制度改革试点。

(大山整理)

本版摄影 刘涛
本版编辑 董磊 周剑
电子邮箱 jirbyxdc@163.com