

科学布局村庄 推进乡村振兴

沈卫良，袁 峰，黄骁猷/江苏省苏州市吴江区人大常委会

江苏省苏州市吴江区高度重视农村宅基地管理工作，加强规划控制、完善政策制定、认真组织实施、从严从紧监督，持续加大农村宅基地管理工作力度，有效遏制了村庄的无序扩张和盲目外延，促进了土地资源的集约利用，为实施乡村振兴战略奠定了坚实的基础。

主要做法

加强规划引导，合理布局村庄。“三轮规划”渐趋合理。自 2006 年推进新农村建设开展首轮镇村布局规划以来，吴江区先后于 2010 年和 2015 年分别对镇村布局规划进行了二次修编完善。三轮规划从新农村建设适度控制，到城乡一体化从紧控制，再到“尊重传统村庄自然演进”的合理有效控制，使得村庄建设规划更加适合城乡总体发展的要求和广大农村群众的需要。“三类划定”稳妥布局。新一轮镇村布局规划根据村庄区位、规模、产业发展、风貌特色、设施配套等现状，明确 279 个重点村庄和 32 个特色村为规划发展村庄，允许翻建和集居；1364 个为一般可建设村庄，实行有条件翻建；822 个为规划控制村庄，不允许翻建和新建，并实行远期和近期控制。“三条渠道”积极疏导。对规划控制村庄落实三条出路进行分流，分别为搬迁移建至规划发展村庄，选择城镇公寓房安置，选择货币化补偿安置。

完善政策措施，规范村民建房。“三个门槛”定资格。通过制定《关于农村集体土地住宅房屋建设和拆迁中农村户籍在册人员的认定意见》，统一了宅基地申请人员的认定门槛；通过明晰分户登记标准，统一了新户出宅安置的认定门槛；通过设定排它性条款，统一了不予批准宅基地的认定门槛。“三个标准”定房型。设定大小标准，以户为单位，大户用地面积 200 平方米，中户用地面积 170 平方米，小户用地面积 120 平方米；设定占地标准，房屋占地面积不得超过宅基地面积的 70%；设定建设标准，农房建筑层数原则上控制在二层及以下，檐口高度不得超过 8.8 米。“三个前提”定开工。翻建农房必须先行办理审批手续，必须先行拆除原先所有建筑物，必须先行由镇村相关部门联合进行放样定位，才能正式开工建设。

实施联审联批，压实各方责任。“三级联动”严格审批。从 2015 年起，吴江将农村宅基地的审批权全部从乡镇收归区政府，建立了从村委会初审到镇级复审、会审，公示以及踏勘、审核，再到区级复核和区政府批准的审批过程。“联合会审”压实责任。成立区农村住房建设管理工作领导小组和办公室，由区国土资源、规划、住建、城管、计生、农办、公安、监察、信访等部门具体负责宅基地及农房建设联合审批工作，实行下乡镇限时会办，并建立公示制度和批后跟踪管理制度。“办齐三证”核准建房。要通过宅基地审批核准建房，村民必须取得由镇（区）规划建设部门核发的《乡村建设规划许可证》，区国土部门核发的《宅基地许可证》和镇（区）规划建设部门核发的《民房建筑工程施工许可证》。

推行综合执法，加强监督管理。实行“一支队伍管执法”。按照源头治理、权责一致、协调创新的原则，推进全区综合行政执法体制改革，在各区镇成立综合执法局并代表镇政府集中行使部门下放和划转的行政处罚权。原属国土部门对农村村民超占违建的处罚权全部划转给区镇综合执法局实施。实行“一个号码管服务”。区政府成立区城市综合治理联动指挥中心，整合全区 24 条政府热线为一个号码“12345”，全方位受理群众信息举报，有利于执法队伍在加强日常巡查的同时，及时掌握农村违建情况，做到有的放矢。实行“第一时间动真格”。对确认属于违法违规用地、违章搭建的行为，由区镇综合执法局第一时间派出执法力量进行现场执法，有效地提升了执法效率，实现了违建治理由突击向长效、由粗放向精准的转变。

推进住宅置换，深化产权改革。实行农房动迁置换。多年来，吴江区在工业化、城镇化和农业现代化建设中，结合项目建设动迁和城乡建设用地增减挂钩，积极推进城乡住宅置换工作，累计有 3.5 万农户实行了置换，共建成城镇公寓房 605 万平方

米，彻底化解了这部分农户今后再次申请建房的问题。实行自愿腾退置换。建立农村住房腾退机制，在各镇设立宅基地腾退改造管理机构和专项补偿安置基金，鼓励“三分离”的农村村民自愿退出宅基地。实行新分户宅权置换。对分户安置的新农户原则上采取公寓房安置或货币安置，落实村民农村集体宅基地安置权，以实现全区宅基地块数零增长。

存在问题

村庄规划落地难。受制于村庄规划与土地利用总体规划融合衔接不够，村庄用地难以保证，同时规划与村庄实际现状也存在差距，想在村庄内依规安排地块难度很大，致使集居点建设难以推进。违规建房遏制难。农户为改善生活居住条件，或扩大家庭作坊范围，或发展房东经济，想方设法扩建农村住房，“一户两宅”、未批先建、批少建多、建后扩建、乱搭乱建的现象时有发生，超高建房、超层建房的情况也比较普遍。关键环节贯通难。受集居点空间难落实、城镇安置公寓房现房少的影响，控制村庄分流环节不顺畅，涉及部门多，审批环节不够快，且部分农户建房不按规定施工，超占超高超层多，致使验收部门无法出具报告，农房竣工验收环节难落实。确权颁证推进难。农村房屋权籍不全的问题比较突出，现有农房较多存在违规审批、违法用地、超高超建、搭建附房等不符合办理不动产统一登记的条件。此外，由于以往对农房管理不严，少数农房存在房地不一致、“两证”户主不同、一房两户登记以及登记在城镇居民名下等情况，一时难于明晰权属。监督管理到位难。农村基层宅基地执法监督的有限力量与农村面广量大的建房需求不匹配，有些地方对农户违建行为的依法处置整改不到位，少数村干部面对农村违建“上面不查，顺其自然，群众不问，置之不管”，监管工作任重道远。

对策建议

强化多规融合机制，合理安排建设空间。加强规划衔接，合理布局空间。严格执行《镇村布局规划》，进一步优化和细化村庄专项规划，确保与土地利用总体规划等相符合。确定规划发展村庄的用地规模和农户布局，对区域内确属农村建房刚性需求的，每年应适量安排建设空间解决农户建房问题。调剂置换指标，适量配置空间。加快推进“三优三保”规划的报批实施，积极盘活农村存量低效用地，合理解决现有集居点的土地遗留问题。对“三优三保”存量盘活指标要落实刚性政策，由区政府科学调剂适量村庄用地规划指标，对调剂安排的村庄用地统一由国土管理部门落实专地专用。推进村庄整理，盘活存量空间。堵疏结合，加强村庄建设管理，对村民建房用地要切实加强管控。积极开展村庄整理推进旧村改造，对村庄内用地要合理安排，妥善调配，不断拓展村庄建设空间，化解农户建房用地压力。



完善宅地管理政策，严格建房监督流程。探索宅地政策优化。宅基地占地申请标准，一些周边县市区采取“以户定标”的办法确定单户宅基地统一占地面积，避免了“大中小”分类审批管理的矛盾。农房建筑层数及高度，可以在放宽檐高层数的情况下，将农房建筑面积引入农户分户出宅评定标准，推动分户宅内解决，减少出宅压力。完善宅基地审批机制。重点指导和监督镇村相关部门做好预审工作，明确审查职责，压实工作责任，建立健全责任倒查追责机制。要加密区级审批次数，实行定期

限时审批，对通过的建房批件应在政府相关网络平台上进行公示，对未通过的批件应向申请人说明原由。加强农房建设管理。进一步加强农房建设安全管理工作，有效配强镇级农房建设管理部门的职能和力量，强化对农村建筑工匠队伍和施工各环节的管理，不断规范核实农房“四址”，开展现场巡查，落实竣工验收等手续。加大综合执法力度。充分发挥 12345 平台信息反馈作用，对违规建房、占用耕地建房的，一经发现立即查处，做到严格执法，依法办事，该罚的罚，该拆的拆，加大处罚力度，坚决维护农村用地和建房秩序。

优化城乡住宅置换，加快实施“三优三保”。适度推进动迁安置，加快城乡用地置换。各镇（区）要坚持在最优的地段上按照不低于同期同城商品房的发展标准来推进城镇安置公寓房的建设，增强对农户的置换吸引力。不断加快城镇化、工业化项目的农户动迁，有条件的镇（区）可适度加快对近期控制村庄的动迁安置。坚持政策公平原则，扩大置换保障范围。各地应参照城镇规划控制区的预拆迁安置政策，将规划控制村庄纳入统一的预拆迁安置政策，不搞分类区别对待，实行政策公平，一视同仁，切实保障农户利益。提高腾退安置标准，激励村民自愿进城。各地应参照预拆迁标准，建立宅基地自愿退出机制。积极鼓励农村连户连片整体腾退，实行“定点整体置换”，不断加大“三优三保”推进力度，加快“拆旧建新”置换步伐。

加快推进确权颁证，落实农户财产权益。应本着“尊重历史、面对现实”的原则，在坚持“一户一宅、法定面积”的前提下，按照先确定农村宅基地使用权、再确定农民住房所有权的思路，分步分类做好界定处置工作。对宅基地历史遗留问题应区分政策实施阶段，界定分类处置办法；对权属不清的可通过村组集体讨论明晰权属后补办相关手续；对新农村集居点的用地遗留问题要积极通过“三调”进行调整化解；对新产生的违规用地要督促及早整改，办妥合法手续；对超占超建的应先处理后补办，确实无法拆除的，确权登记时要区分超占超建的位置和数量，以“虚实有别”的方式在房屋楼层平面图中标明超占位置和面积。