
奉贤区农村宅基地 制度改革的实践与思考

吴康军

为贯彻落实十九大提出的实现农业农村现代化总目标，深化农村土地制度改革，深入推进乡村振兴国家战略，作为上海郊区落实乡村振兴战略主战场的奉贤区，近年来，通过盘活农村宅基地，节约集约利用土地资源，提高土地综合利用水平，推动乡村高质量发展，创造农民高品质生活，增加农民财产性收入，取得了一定成效。该区通过农民相对集中居住“政策超市”的探索，为进一步探索农村宅基地制度改革打下了基础。

一、奉贤区农村宅基地制度改革推进情况

奉贤区推进农村宅基地制度改革是以“农民为主体、政府为主导”为原则，研究形成“个性定制”方案，设立“政策超市”，确保每一户农民都能以自己的意愿，作出最优选择、享受最大改革红利。

（一）宅基地置换成商品房

农民可选择将宅基地有证有效面积置换存量安置房的方式，一方面提高了村民的居住环境与生活水平，另一方面也使其自身资产得到较大提升。如金汇镇新强村从2019年初对454户村民通过两次意愿征询，9月完成入户评估，11月初共完成319户农户选择进城镇集中居住签约。青村镇从发展需要、群众诉求和可操作性出发，2019年通过宅基地置换，完成205户进城进镇集中居住，主要解决“三线”安置及园区内农户迁移问题，提高宅基地流转率，有效整合资源。

（二）宅基地平移集中

农民可选择宅基地平移新点统一建房，通过完善基础配套设施、优化景观环境来改善生活品质。如青村镇在充分保障农民权益的前提下，结合平移集中点各点区位、配套成本、农民意愿等实际情况，因地制宜制定不同实施操作方案：一是以村委会为实施主体进行建设并负责相关配套。二是通过平移集中居住，将结余的宅基地作为产业发展的资源，通过产业收益平衡农民住宅建设资金，统一设计、建设。建成之后农民入住并退出原有宅基地，以旧房换新房。三是农户在确保户有所居的前提下参加平移集中居住，集中居住点由有意参与乡村振兴的央企、国企参与建设，建设完成之后统一流转给上述建设企业，由企业运营，给予农户流转收益。同时，该集中居住点可作为镇级产业升级、发展的生活配套。

（三）宅基地使用权流转

通过镇、村级集体经济组织搭建平台，引入社会资本，在平等协商基础上，将农民闲置宅基地租赁给企业，并以整租形式对宅基地房进行改造运营，吸引企业总部落户，形成农村经济新业态。如青村镇吴房村结合村民实际居住需求，采取灵活多样流转方式，既可以整宅基流转，也可以部分流转。吴房村1、2、9组的61户村民将房屋流转至村经济合作社，签约流转房屋面积1.18万平方米。对于参与流转的村民，充分尊重村民意愿，部分村民既想参与流转增加收入，又想继续居住在农村，镇将利用各村现有资源，参照市级乡村振兴示范村吴房村的做法，打造颐养公寓供参与流转的村民入住，以此提高村民收入并完善相关生活配套设施。同时利用公共租赁住房解决参与流转农户的居住问题。

（四）宅基地作价入股模式

农户可结合进城进镇集中居住，部分宅基地以安置房置换，余下部分宅基地作价以股权形式入股。如南桥镇 2019 年设立价值 2100 万的 70 股宅基地股权，2020 年增设 25 万平方米集体物业，每股 30 万元股权，形成总量 600 股，市值 1.8 亿的集体物业股权化。青村镇货币化安置部分投入镇现有平台公司和各村的合作社等集体经济组织进行运作，约定每年按不低于 5% 的回报，按照入股数分配农户。农户亦可选择货币化安置，结合作价入股模式，即部分货币化，部分投入镇平台公司作价入股。

（五）拆除宅基地货币化安置模式

在尊重村民自愿的前提下，为保障其居住权，明确本人名下有商品房或其他住宅的条件下，拟参与农民相对集中居住的农户，承诺放弃实物分配，允许对农户宅基地及房屋进行全货币化安置。

（六）保留宅基地居住点改造提升

在郊野单元规划中保留的居住点，结合各村实际，发掘各村特色，融入多元“海派江南”风貌，对各点编制控制性详细规划，对居住点内的相关建设，包括农户房屋的改建、扩建、翻建，全部按照控规实施。

二、宅基地改革中的问题及原因分析

随着城市和产业的发展，建设用地越来越稀缺，宅基地已成了十分宝贵的资源。从政府角度看，政府通过改善农民居住条件，对结余的宅基地资源开发再利用。从农民角度看，农民依靠宅基地这块沉睡的资源，希望得到利益最大化。因此，在推进农民相对集中居住上还存在诸多困难和矛盾。

（一）宅基地置换集中居住工作有待优化

通过对农民相对集中居住区域的农户调查发现，农民对相对集中居住普遍期望值较高。一是部分村民将农民相对集中居住中的“上楼”看作改善家庭经济条件的重要机遇，会简单地与城市动迁标准相类比，期望能够得到更多的房产，存在较高心理预期。二是不少村民希望农民相对集中居住不仅能改善居住条件，也要为后续生活提供保障，期望政府出台更好的保障政策，如将较低的农保水平转为社保、提高医保待遇等等。三是有些参与意识比较强的村民，希望政府在制定政策过程中更深入地了解群众需求和建议，科学合理地确定规划设计，共同参与集中居住点的前期设计中。目前政府在规划设计环节缺少农民参与的做法。

（二）宅基地新旧政策不一致，社会矛盾突显

根据上海市政府出台的《农村村民住房建设管理办法》16 号令，明确只有农业户口有建房资格，排除了镇保人员、小城镇户口和自理户口等人口，事实上这类人员数量很大，奉贤区这类人员还有 203125 人。这个庞大的群体在申请建房上，过去没有批，现在批不了，社会矛盾突出。再如，《上海市人民政府关于切实改善本市农民生活居住条件和乡村风貌进一步推进农民相对集中居住的若干意见》第五条的规范安置面积和建房标准：各涉农区要合理确定农民进城镇集中居住的实物安置面积，实物安置面积按照 4 人及 4 人以下户不超过 180 平方米，人口超过 4 人的，可按照每人 20 平方米标准增加建筑面积。允许各涉农区结合实际，确定安置房套型面积，但实物安置面积最多不得超过规定上限每人 20 平方米。有很多农户在新政策出台之前按照旧政策希望置换面积全部实物安置。而现在新的政策出台后，限制了实物安置的面积，以至于很多原本已经解决家庭矛盾和买卖矛盾的农户开始又有了新的矛盾。也有部分农户居住人数较多分户较多，根据新的政策无法满足实际居住，导致引发新的家庭矛盾。甚至有农户发证面积小于 40 平方米，即使加上套型面积 20 平方米以后也不能置换小套产权安置房。

（三）宅基地改革的资金收支核算和土地指标增减需细化

从中长期来看,实现农民相对集中居住后,不具有保留价值的宅基地在复垦后计入镇域土地指标统筹,镇政府可在拆旧区选取具有保留价值的宅基地进行设计改造或引入工商资本改造经营,并通过盘活集体建设用地等方式,为完善村级公共服务设施、推进乡村工坊建设、推动总部经济发展腾出空间,实现集体经济组织造血功能,为各村的长远发展打下基础。但对于地方政府而言,无论是建设新安置区的基础设施投入,还是前期投入等都需要大量资金,市级政策补贴较少,区镇两级财政压力大,在收支相抵后镇级层面还需填补数亿元的资金缺口,地方政府难以承受,依靠市场融资又会存在隐形的债务风险。如金汇镇新强村319户进城集中安置,需要高达13亿元的资金,依靠市、区财政扶持等资金,短期内无法平衡整个项目的成本,如果捆绑地块出让情况不佳,更可能对政府财政造成巨大压力。

（四）拆旧区现状宅基地情况较为复杂

一方面,现状宅基地面积区间分布广、极端案例多,各户情况不一,仅宅基地占地面积一项,同村内最低值与最高值可能相差十数倍。农村地区还普遍存在诸如老年人过世后继承权不清的情况,农民相对集中居住方案往往难以兼顾,需要在政策制定中提前谋划应对预案和操作口径。另一方面,农民相对集中居住方案通常需要以现状宅基地及人员情况来确定。但由于历史原因,各村现状宅基地权属较为混乱,常常与户口无法完全对应,造成村民建房资格权无法明确。一户多宅、分户、买卖、迁移和划拨等多种问题,解决历史遗留问题相对复杂,个性矛盾突出。

（五）配套不够健全,后续管理有难度

大部分宅基地房安置小区物业管理属于起步阶段,管理人员的管理水平和服务质量等业务都需要更进一步的提高和学习。安置小区的大部分对象都是农民,他们的生活方式一下子有了很大的改变,离开土地、农具、种粮食等等会感觉生活很不方便。由于经济困难,大多数农户还在小区里种蔬菜。居民基本上都不愿意缴纳物业管理费,期望政府提供更加优惠的政策。由于新小区不够完善,各种政治、文化、生活、社会保障社区组织还没有建立,管理方式非常简单。小区产生脏乱差现象很严重,使得一部分居民意见很大,反映很强烈。安置小区仅靠政府补贴不能真正维持日常管理运作,需要建立一个长效管理机制,从长远来看缺乏后续经济支撑。

三、推进农村宅基地制度改革的思考

市委书记李强在全市乡村振兴推进大会上明确指出,解决好农民建房和集中居住问题,将为上海实现更加长远、更高质量发展提供宝贵的战略空间和发展动能,也是改善乡村风貌,留住水乡韵味,焕发多彩颜值,彰显江南气质,构建魅力景观,记载传统文化,最终实现乡村全面振兴和建设具有世界影响力超大城市的应有之意。推进农村宅基地制度改革,需要科学谋划、上下协同、分工合作,在不伤害农民利益的前提下,制定各方满意的政策。

（一）坚持科学规划,制定战略布局

将推进农民相对集中居住工作放在乡村振兴的战略高度来谋划,按照农民自愿、多样选择、稳妥有序、依法公平的原则,尽快明确农民相对集中居住的政策导向。一是坚持规划引领。严格按照“土地利用”“郊野单元”大规划和村庄小规划推进宅基地改革,确保建设用地总量不突破指标。二是集约利用土地。在厘清拆旧区现状宅基地情况的基础上,摸清底数,突出前瞻性,提供尽可能多样化的农民相对集中居住和住房配置方式。通过公示方案、签订协议的方式稳妥有序推进,优先安排危房、“三高两区”、小村落有序撤并置换,保障农民合法权益、实现农民长期得利,让农民共享乡村振兴的制度红利。三是完善基础设施。完善农村住宅建设标准,制定农村住宅建筑设计规范,优化农村住宅户型,提高房屋安全性、美观性和统一性。四是整合涉农项目资金。优化农村相关基础设施建设和公建配套,为农村建设发展提供优美空间。

（二）突出顶层设计，强化政策创新

一是市、区级部门进一步加大资金支持力度，通过提高出让金基数或返还比例，缩短市级土地出让金返还周期，减轻农民相对集中居住项目的资金压力。参照旧区改造、城中村改造等政策，给予农民相对集中居住项目贷款利率优惠。进一步加大土地支持力度，允许综合编制“上楼”和“平移”的土地指标增减挂钩方案。优先保障宅基地平移集中项目用地，在实施过程中允许先用后征、边占边补、封闭运作，通过与城乡建设用地增减挂钩，实行农村集体建设用地流转。项目区内节余的建设用地指标，可通过土地市场挂钩周转到其他地价较高区域进行经营性出让。二是进一步加大审批支持力度，构建市、区两级联动平台。对已认定的农民相对集中居住项目，按照重大工程项目加快前期审批流程，缩短项目周期。完善多元化安置模式，在满足基本居住的基础上，以货币安置、集体经济入股等方式，加快项目进展速度。

（三）注重流程优化，加强土地资金保障

市、区两级政府加强对资金补贴发放路径和时间节点的统筹。进一步完善市、区、镇三级资金筹措分担机制。市级层面继续以土地整治项目给予扶持，加大各条线涉农资金的整合力度。区级层面继续加强投入，通过节余指标落地地块的区级出让收益返还，用于农民相对集中居住点建设；对农民相对集中居住点投入公共设施建设补贴、市政配套设施建设补贴、水务交通补贴，给予燃气、电力、电信等配套服务优惠。镇级层面负责市、区资金以外的农民相对集中居住区基础配套设施建设费用。同时，积极引入国有资本及信誉良好的社会资本。支持以农村集体经济组织为主体，具备相应资质和规模的合作单位建设农民相对集中居住点，将节余指标落地地块捆绑开发建设。政府各部门之间加强合作，加大监管力度。整个项目在镇级阶段即需要多部门通力合作，例如人口和有证面积审核的建管站、宅基地信息资料提供的规土所、各个村等的联合监管，分工负责、协调配合、合理监管。要进一步明确职责分工，严格管理，强化监管，对任何宅基地面积标准，人口审核等程序，加大审核和监管力度。

（四）加强科学管理，完善配套设施

一是开展农村宅基地确权登记颁证。依法确认宅基地使用权，有效解决土地权属问题，建立健全宅基地管理档案。严格规范宅基地使用，实行土地用途管制，严禁建别墅大院私人会所。加强宅基地建房建设管理，对宅基地建房资格、建筑面积、占地面积进行事前事中事后审核监管。二是加大投入力度，完善建成小区的基础建设。从老百姓最急需的实际问题入手，加强治安等各种体系的建设，完善小区各种配套设施，进一步提升公共设施和社会管理水平。三是建立小区健康发展的服务和管理队伍。加大培训工作，提升管理人员的素质和专业水平，更好地服务群众。机关相关部门对小区的运作进行有效指导和扶持，更好地提升小区发展前景。

（作者单位：中共上海市奉贤区委党校）