

农村合作经济与 宅基地管理利用

第 2 期

农业农村部农村合作经济指导司

2020 年 2 月 3 日

浙江省仙居县“五个在前” 破局“一户多宅”难题

浙江省仙居县是“八山一水一分田”的山区县,土地资源十分紧缺,但全县农户数 10.04 万户,农村住房宗数超过 20.1 万宗,存在大量的“一户多宅”及历史遗留非法住宅,不仅造成土地资源严重浪费,也引发诸多基层治理难题。2019 年以来,仙居县启动“一户多宅”及历史遗留非法住宅专项整治,引发美丽乡村“振兴蝶变”。截至 2019 年 12 月 10 日,乡镇(街道)试点村整治工作基本完成,总处置率达 95%。

一、四大历史因素造成“一户多宅”乱象

农村“一户多宅”及历史遗留非法住宅产生于特定历史时期，经过漫长时间累积，成因复杂，主要有四方面：

一是改革开放中前期宅基地管理混乱。改革开放初期，宅基地审批权主要在生产队，审批流程极不规范，“一户多批”时有发生，产生大量“持证一户多宅”。20世纪90年代后，由于县、乡两级财政紧张，下岸水库、县乡道路、农村自来水管道的重点工程建设缺乏资金来源，许多乡村用“出让宅基地”“以罚代批”的方式增加收入，进一步加剧宅基地管理失范。

二是农村宅基地供给与监管短板突出。2010年以前，一些村的村庄规划、用地指标长期缺位，没有正常开展新农村建设，同时宅基地审批流程复杂，部分建房户为了解决住房困难，冒险“未批先建”。同时，国土、城建等部门在乡镇一级执法力量有限，无人机航拍、卫星遥感等先进执法手段尚未普及，对违建行为缺少有效监管，导致违法“一户多宅”现象未能及时处置。

三是“建新不拆旧”没有及时得到纠正。在全省统一实施“三改一拆”之前，很多村在村民建房时，仅以一纸“拆旧承诺书”予以审批，事后没有及时跟进监督，导致许多事实上的“一户多宅”。2013年实施“三改一拆”以来，相关部门仅在控制新的民宅违建和拆除经营性违建上下功夫，对体量巨大的未拆农村旧宅没有拿出有效的处置措施，久而久之成为一个巨大的历史包袱。

四是农房私下买卖形成监管真空。尽管相关法律明确规定，农村宅基地禁止买卖，但现实中山区农民自主下山移民等原因造

成农村房屋、宅基地廉价买卖现象十分普遍。买方一般在原来村集体中已有宅基地,而由于监管部门缺乏动态监管手段,造成了为数不少的跨乡镇“一户多宅”。

二、“五个在前”破局“一户多宅”难题

针对这些问题,仙居县相关部门深入分析研究,把政策立在前面,以试点开路摸索,实现了经济效益和社会效益相统一。

一是坚持政策完善在前。2019年8月,出台《历史遗留非法住宅处置意见(试行)》《农村村民“一户多宅”分类处置指导意见》等四个政策依据,对不同类型的“一户多宅”进行了分类,明确了处罚补办、退出回收、拆除复垦等处置办法。县整治办根据整治中遇到的疑点难点,分类印发更具指导性的政策解读手册,确保政策一个口子出、操作一个程序走、工作一把尺子量。

二是坚持群众工作在前。在广播、电视、报纸、微信等舆论阵地大规模宣传《土地管理法》,加大“一户一宅”观念普及。各乡镇成立工作专班,会同国土部门精干力量组成攻坚小组,用群众看得懂、听得懂的方式,面对面为村民讲透政策。同时也通过宣传让群众明白,此次整治正值“政策窗口期”,引导符合补办条件的非法住宅按时完成补办手续。

三是坚持试点探索在前。在全县20个乡镇(街道)安排了38个试点村,要求各试点先行先试,县整治办全程参与数据测量、权属审查、资料收集、结果公示等各个环节,确保执行不偏、公平公正、做细做实。县主要领导每周开展督查,定期召开工作推进会、交流会,形成比学赶超的良好氛围,确保试点稳步推进。

四是坚持统筹谋划在前。各乡镇与业务部门加强对接,将“一户多宅”综合整治工作和国土空间规划编制、全域土地综合整治、美丽乡村建设、农房确权等工作有机结合,避免走“回头路”、做“无用功”。在房屋拆除前,进行科学评估,确保有文化历史价值的古建筑、有利用价值的房屋得到保留,为下一步古宅修复、旅游开发、廉租公房打下基础,避免资源浪费。

五是坚持干部带头在前。充分发挥党员干部示范带头作用,做到财政供养人员、村两委成员、党员率先响应、率先行动,严格做到“三个带头、三个决不”,该罚的罚,该补的补,该收的收,该拆的拆。对故意隐瞒、弄虚作假,甚至阻挠破坏整治工作的,及时跟进党政纪措施,依法依规严肃处理。

三、五大收获探寻基层治理“新招”

“一户多宅”综合整治是一项有助发展、利民惠民的大好事,对于彰显社会公平的基层治理、解决乡村产业项目用地指标、生态环境保护、优质农田补充、农房确权都有极大益处。

一是整出了发展空间,拆出了造血能力。专项整治对农村发展格局和空间进行了一次系统梳理,为完成县乡两级国土空间规划编制打下良好基础,有效破解了用地指标困局。福应街道肖垵村通过整治腾出土地指标 40 亩,田市镇水口山自然村腾出土地指标 16 亩,横溪镇大林村腾出土地指标 22.93 亩。全县通过此次专项整治,至少可以腾出土地指标 3000 亩,为一些过去不能落地、无法落地的好项目腾出空间。此外,通过专项整治后的土地复垦,各村每亩土地可以获得 30 万元指标奖励,全县将获超 9 亿元的补

助,极大增强了村集体的经营性收入和自我造血能力。

二是整出了民生福祉,拆出了社会公平。过去由于“一户多宅”,产生很多矛盾纠纷,全县市级以上交办的重点信访积案 52 件,涉及土地、违章建筑的案件就有 26 件。此次专项整治得到绝大部分群众的拥护,目前为止没有产生一起信访事件。同时,通过超标房屋腾退转让、重新安置宅基地等形式,基本解决各村缺房户的建房诉求,整治工作真正做到公平公正、惠及民生。通过专项整治,田市镇东山溪自然村安置了 45 户缺房户,横溪镇大林村安置了 27 户缺房户,大战乡下叶溪村安置了 20 户缺房户。

三是整出了宜居环境,拆出了美丽乡愁。拆除的“一户多宅”房屋绝大部分属于危旧房,并不具备居住条件,这类房屋及周边杂草丛生,滋生了大量蚊虫苍蝇,严重影响村内人居环境。通过整治拆除,很多乡镇因地制宜打造村内小景、小品,打通美丽城镇建设的基本脉络,也为新一轮村庄规划腾出“施展空间”,农村人居环境大大提升。一些具备历史文化价值的古村落在整治中也得到更好的修复保留,乡愁记忆更加浓郁。

四是整出了和谐村居,拆出了慈孝乡风。专项整治开展前,居住在应拆未拆旧农房里的基本是老人,起居饮食病痛无法及时获得照料。另外,各村都存在一批孤寡老人、低保群众,他们长年居住在危旧房内,就算分配了宅基地,也完全没有能力建盖新房。此次整治中,老人被接回新房与子孙同住,提高了幸福指数。各村通过调剂和经济补偿等方式,收回保留了部分房屋结构完好、符合村庄布局的超标旧房,优先保障村内困难群众的用房需求。横溪镇

大林村共收回建筑完好的房子 45 间,经讨论提出贫困户安置方案,据统计共需安置 25 户,目前已安置 12 户。

五是整出了工作能力,拆出了干部士气。在专项整治中,无论是县整治办业务人员还是各乡镇驻村干部,工作能力都得到很大提升。福应街道肖垟村 7 名两委干部中有 5 名存在“一户多宅”问题,他们带头拆除房屋,全村整治工作因此顺利推进,极大提高了村两委公信力,为以后其他工作推进打下良好基础。

报送：部长、副部长、部党组成员、国家首席兽医师、总经济师、总农艺师、总畜牧师，本部有关司（局）。

发送：各省、自治区、直辖市、计划单列市农业农村（农牧）厅（局、委），农村合作经济指导（宅基地管理）处（经管站）。
