

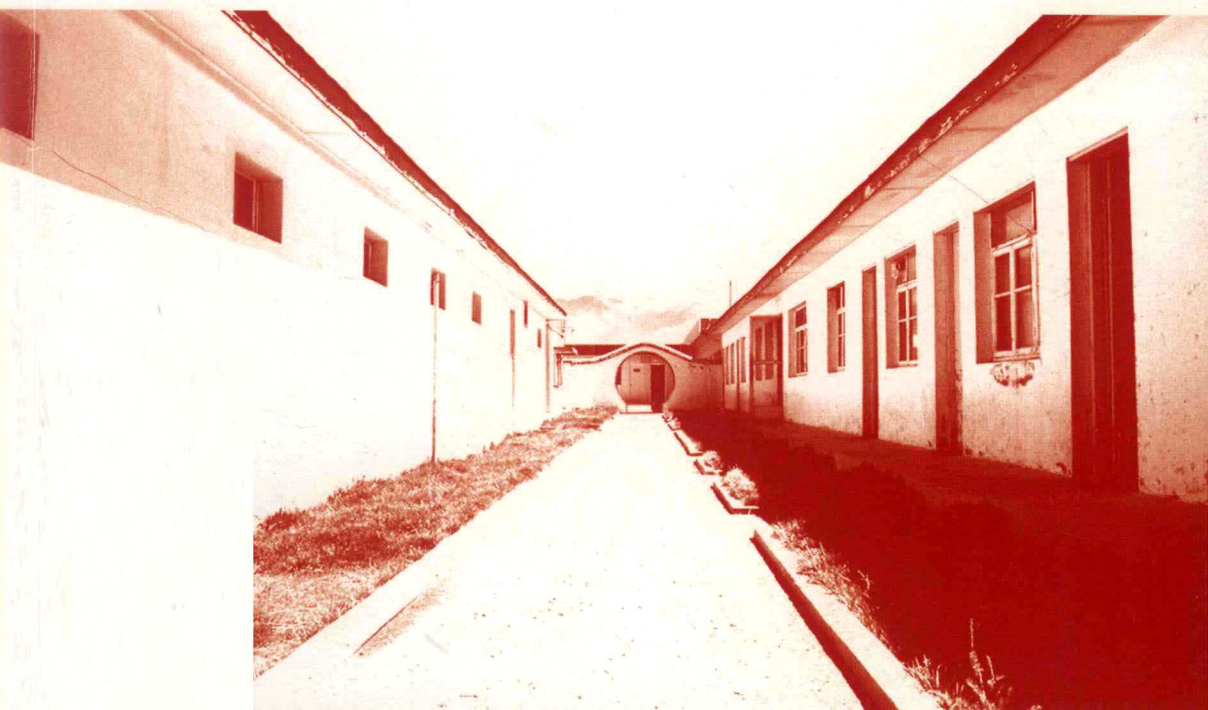
GUANGDONG NONGCUN TUDI GAIGE SHIJIAN YU LILUN

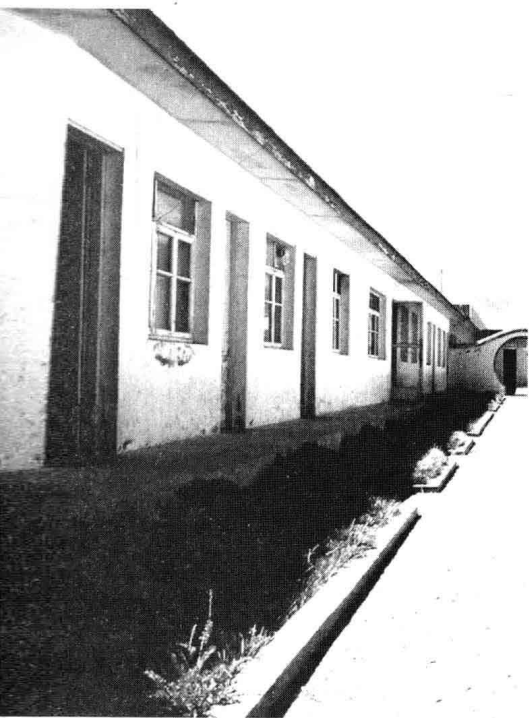
广东农村土地 改革实践与理论

主 编 沈 彭



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS





广东农村土地改革实践与理论

主 编 沈 彭



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

广东农村土地改革实践与理论/沈彭主编. —广州: 暨南大学出版社, 2012. 7
ISBN 978 - 7 - 5668 - 0241 - 5

I. ①广… II. ①沈… III. ①农村—土地改革—广东省—文集
IV. ①F321.1 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 133061 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学
电 话: 总编室 (8620) 85221601
营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)
传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)
邮 编: 510630
网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 弓设计
印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16
印 张: 13.75
字 数: 258 千
版 次: 2012 年 7 月第 1 版
印 次: 2012 年 7 月第 1 次

定 价: 35.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

前 言

沈 彭

本书的出版宗旨是抛砖引玉，推动农村土地制度改革不断深入发展，为广东农村经济发展作出贡献。

党中央提出城乡统筹发展战略，农村土地制度改革和创新应是题中之意。纵观不少国家的发展历史，要想实现现代化就必须实现工业化，而实现工业化实际上就是要实现城市化，工业化和现代化相伴相行，靠种地不可能种出一个现代化国家。国家统计局公布，2011年，中国城镇人口比重达到51.27%，城镇人口比乡村人口多3 423万人，流动人口继续增加。按照国家发展规划，到2030年，中国城市化水平大概要达到70%~80%，达到世界发达国家的水平。也就是说，城镇人口要占到75%左右。这意味着到那时中国不到15亿的人口，要有11亿人左右长期在城市居住、生活、工作。现在这个数字是6亿多人，也就是说，将来还要有4亿多人住进城市。就我国目前51%的城市化水平而言，许多专家学者认为这是注水的伪城市化和半城市化水平。这是未来面临的一个亟待解决的重要问题。总结这个经验教训，今后的城市化发展就要解决人往哪里去、钱从哪里来的问题。所以，要落实城乡统筹发展，除了继续落实“工业反哺农业，城市支持农村”的发展战略外，更要走农村土地制度改革和创新之路，把农民引导到县城、乡镇创业和就业，把农村土地资本化，使农村土地资源变成资产，提高农民的收入，达到城乡统筹发展的目的。

从现在开始，城市化的重点应抓好城镇化建设，把农民引导到县城和乡镇，依托县城和乡镇建立中小城市。对大中城市发展要封疆定界，今后城市发展的重点要放在县城和乡镇上。改革开放以来，我国城市快速发展，主要依托于土地的外延扩张，特别是地级以上城市用“摊大饼”方式无限向外发展，侵占了大量农村土地，造成土地城市化的速度比人口城市化建设的速度还快。城市土地扩张了很多，人口却没有增加那么多，人均占地面积就多了。我国城市人均土地面积，2008年为134平方米，高于一些发达国家人均82平方米的水平。目前，地级以上城市存在土地大量闲置，土地利用粗放、效率低下等问题，这是一个大通病。因此，要从规划上对大中城市实行封疆定界，不能再无限制地扩大发展了，应该在现有基础上巩固提高，把2亿左右的在

城市居住半年以上的农民真正变成城市居民。今后，城市化的重点应放在县城和乡镇上，未来一二十年，从农村出来的4亿~5亿流动人口，应鼓励其就地创业和就业，使其在县城和乡镇定居、工作、生活，使县城、乡镇发展成中小城市。这样不但能使城市化空间布局合理，也符合农民离土不离乡的夙愿，是符合我国国情的。

城市化的重点放在县城和乡镇上，钱从哪里来？要认真总结国有土地改革的经验教训，抓好农村集体土地改革。国有土地的改革积聚了大量建设资金，使城市经济飞速发展，城市居民的生活质量不断提高，带动了周边农村经济的转型与发展，吸引了大量落后地区的农民进城务工，这已是不争的事实。依托县城和乡镇建立中小城市，关键要抓好农村集体土地改革，要让集体建设用地像国有土地那样有偿地流动起来。集体建设用地使用权、宅基地使用权、土地承包经营权都要合法、有序地流动。“三大权”（集体建设用地使用权、宅基地使用权、土地承包经营权）的有偿、合法流动就像三条“大血管”一样，会源源不断地向县城、乡镇、农村，向农民输入新鲜血液，使县城、乡镇、农村经济不断发展壮大，帮助农民逐步致富。城镇化建设首先要把县城、乡镇的规模按中小城市的要求规划好，不能再走“摊大饼”式的老路。在城市的规划圈内，不能像现在的大中城市一样，都要求是清一色的国有土地，要允许集体建设用地参与中小城市建设，也要允许通过集体建设用地抵押来实现农民与市民在财产上的机会平等。农民集体可以出地，开发商出钱，共同建设，共同分红。农民集体也可以以土地参股建设分红。这样做的好处有：一是避免了征地的后遗症。现在城市用地都要把农民集体土地强征为国有土地，集体土地越来越少，失地农民越来越多，由此带来许多社会问题。二是让集体建设用地参与城市建设，农民集体永远都有经济分红，保护了农民的土地权益，使农民的生活有着落、无后顾之忧。参与城市建设的集体建设用地何时转为国有土地，有两条思路可供参考：一是按现行确权政策，连续使用20年后转为国有土地；二是待集体农民真正变为城市居民后，再转为国有土地。

最近，党中央、国务院针对稳定农村的土地政策和保护农民土地权益提出三件大事：一是由国土资源部牵头，完成农村土地所有权的确权登记发证工作；二是由农业部牵头，开始农村土地承包权的确权登记颁证工作；三是由国务院有关部门共同研究，提出对土地管理法中涉及征收农民土地条款的修改意见。这三项工作的推进不但会对缓解农村土地各种各样的纠纷和矛盾起到重要作用，也为农村土地的改革和创新打下良好的基础。

目 录

前 言	沈 彭 (1)
广东省农村宅基地管理立法调研报告	广东省土地学会调研组 (1)
关于城市化进程中的农村宅基地管理的调研报告 国家土地督察广州局、广东省国土资源厅调查组	(7)
广东省农村土地综合整治情况调研报告	张乃贵 黄小虎 (13)
佛山市南海区关于农村宅基地管理立法问题的建议 佛山市南海区国土城建和水务局	(24)
关于开展农村宅基地管理制度改革的调研	连州市国土资源局 (26)
清城区农村宅基地管理现状及对策探讨 ... 清远市国土资源局清城分局	(30)
农村土地管理改革调研报告	英德市国土资源局 (37)
关于农村宅基地管理制度改革的调研报告	佛冈县国土资源局 (40)
浅析清新县农村宅基地管理存在的问题与对策	清新县国土资源局 (47)
重阳镇农村宅基地管理现状调研报告	谢路根 (51)
农村土地综合整治中的土地产权问题探讨	侯学平 周 玉 (56)
关于完善我国农村土地承包经营权登记制度的思考	郑潮龙 (64)
农村宅基地管理探析	潘 科 (75)
积极探索 勇于改革 规范农村集体土地健康有序流转	张福振 (81)
试分析建立大亚湾区农村土地市场的几点设想	王正文 刘晓红 (88)
大亚湾区农村土地市场调研报告	王成亮 曹志勇 (94)
佛山市“三旧”改造工作的成效与启示	叶明权 (102)
解决农村集体建设用地上厂房未办证历史遗留问题的政策选择 徐清波	(104)
广东省农村居民点整理优先性评价与分区 ... 周 飞 陈士银 吴雪彪	(111)
“房地合一”的集体建设用地使用权流转制度探析	杨承志 (120)
农村集体建设用地流转现状、困境与对策	梁艺桦 (128)
浅谈农村土地使用权流转合同管理	刘 洋 (137)

浅论土地征用制度存在的问题与建议	珠海市国土资源局办公室	(144)
农地征用改革必须保护好农民权益	潘联民	(150)
失地农民典型安置模式研究	李明月	(156)
论新农村建设与农村宅基地合理利用	陈士银 吴雪彪 吴明发	(162)
海珠区留用地调研报告	广州市国土资源和房屋管理局海珠区分局	(172)
海珠区集体低效建设用地调研报告	广州市国土资源和房屋管理局海珠区分局	(177)
茂名市农村集体非农建设用地流转的思考	曾 钢	(189)
农村宅基地退出机制研究	罗伟玲 周裕丰 杨亚杰	(192)
我国农村集体建设用地流转研究综述	杨远光 张俊平 王 璐	(197)
广东省农村集体建设用地流转存在问题 and 对策	余雪飞 王佛清	(207)

广东省农村宅基地管理立法调研报告

广东省土地学会调研组

(广东省土地学会, 广东 广州 510075)

根据广东省国土资源厅关于开展广东省农村宅基地管理立法调研的委托, 广东省土地学会组成了专题调研组, 自2010年12月至2011年5月, 先后赴佛山、韶关、江门、广州、揭阳等市调研, 连同之前土地学会对清远、惠州的调研, 这次调研工作共赴7个地级市、14个县(市、区)及若干镇(街)、村。调研组所到之处, 均与当地市、县国土资源部门领导及相关负责人座谈, 向镇(街)、村干部了解情况, 倾听各方对农村宅基地管理立法的意见和建议, 并到部分现场实地考察。土地学会理事长沈彭全程参与了调研活动。现将这次调研了解到的有关情况 & 意见报告如下:

一、当前农村宅基地管理基本状况

近年来, 广东省各地贯彻执行了国家和省有关法律法规以及相关政策措施, 农村宅基地管理工作有所加强, 取得了一定的成效, 但也存在着比较突出的问题。

管理工作得到加强的方面主要表现在:

(1) 一些地方政府制定了规范性文件, 要求全面加强宅基地管理。韶关市政府于2009年7月颁布施行了《韶关市农村宅基地管理规定》, 共23条, 明确了农村宅基地有关法律关系、申办条件、程序, 规定了禁建范围和检查监督措施等。2010年1月, 市政府又下发了《关于进一步加强农村住宅用地管理工作的通知》, 进一步强调坚决贯彻执行“一户一宅”的政策规定, 严格用地审批, 加强登记发证工作和对城乡结合部农村住宅用地的联合监管。这一通知正在逐步贯彻落实。有的地方国土部门制定相关文件, 规范宅基地管理。如清远市国土资源局清城分局于2006年制定了《清城区宅基地审查细则(试行)》, 2009年又重新修订, 规范了宅基地审批有关行为。

(2) 全面开展了农村宅基地登记发证工作。至2010年底, 全省宅基地登记发证率达84% (佛山市发证率为95%、揭阳市为89%)。同时, 宅基地档案管理工作有所加强。台山市在这方面做得比较好, 基层国土所的宅基地地

籍档案很规范，各农户住宅用地情况一目了然；广州市海珠区国土部门引入现代化数据管理手段，于2010年1月建成了宅基地管理信息系统，提高了管理工作的科学性和工作效率。

(3) 旧村庄改造和“空心村”整治普遍引起重视并得到积极推进，有的已取得初步成效。2010年韶关市人大通过了《关于旧村庄改造和“空心村”整治的议案》，市政府出台了相关实施方案，并成立了相应机构，安排开展23个试点村庄，已完成2个，面积30多亩，投入资金近1000万元；揭阳市2009年已完成旧村庄改造项目97个，面积5145.98亩；佛山市顺德区、南海区在旧村庄改造中积极引导和支持建设农民公寓，在一些试点地区已取得初步效果。

(4) 执法监督工作有所加强。据各地反映，国家土地卫片的监控、基层国土管理部门监察巡查力量的加强和制度日渐完善，对违法用地起到了明显的震慑和教育作用。特别值得指出的是，一些地方的村民委员会注意强化村民自治，制定和实施村规民约，规范加强宅基地管理，取得了很好的效果。如这次调查所到的韶关市曲江区大塘镇汤溪村委会、普宁市流沙镇新坛村委会都有自己的宅基地村规民约，且干部带头执行，宅基地管理得井井有条，没有发生过违法占地建房现象。新坛村党支部书记深有体会地说：“群众自觉地保护土地才是最有效的措施。土地的权利是农民的，单靠政府和国土部门管理是不够的。”

但是，当前农村宅基地管理仍存在不少问题，一些问题的解决难度还比较大。主要有：

(1) 一户多宅和“空心村”现象普遍存在，且纠正难度比较大。揭阳市国土局调查揭东、普宁的6个村，共7719户，其中一户两宅的有1826户，一户三宅的有546户，多宅户占调查总户数的30%；清远市连州国土局调查数据显示，当地多宅户约占总户数的28%，宅基地闲置率约占农村宅基地面积的35%。据反映，形成一户多宅有多种原因：一是历史遗留下来的，包括祖宗遗留下来和新法实施前按当时规定取得的；二是因合法继承房屋取得的；三是另建新居拒不退还原宅基地的；四是违法多占，包括一些地方采用招投标办法分配宅基地，有经济能力者多占的。在一些地方，一户多宅占而不用（或出租给外来人员）和一些人员长期外出务工或已经迁出，宅基地住房空置，产生了不少“空心村”，造成了资源的浪费。据佛冈县调查，该县有“空心村”250个，占地面积4347亩。由于农村宅基地大多是无偿取得和无偿使用，且缺乏有力的限制措施和有效的退出机制，加上一些村民法制观念淡薄，受宅基地为私有、祖居不能动等错误思想影响，多数地方纠正一户多宅的状况收效甚微，有的甚至无法触动。“空心村”的改造还因政策不能配套和资金

方面等问题，推进的步伐亦不容乐观。

(2) 宅基地审批难和违法用地现象并存，查处违法阻力大。按照国家有关规定，农村村民申请宅基地，首先要看是否符合镇、村土地利用规划，在城市规划区内的，还要符合城市规划；其次看是否有相关指标，包括新增建设用地指标（要交新增建设用地费）、占用农地的要有农地转用指标（还要报省批）、占用耕地的要有耕地占补平衡的安排（要交耕地占用税），这是最起码的条件。现实中，不少地方规划滞后或者因种种原因尚未进行规划，或者土地规划未对农民住宅用地作出安排，或者土地规划与城市规划不协调。此外，大多数地方原下达安排给农村宅基地使用的各种指标均被县、镇的重点工程项目挤占或挪用。有的地方反映，“这些指标县里几大项目都不够用，哪里还有农民的”。结果是，宅基地批不下来，而且往往是一拖数年。清远市清城区石角镇反映，该镇自 2008 年上报的 200 多宗宅基地申请至今尚未批出，其中雷冲村因 2003 年兴建清三公路搬迁的 33 户安排 13 亩新建住宅用地至今尚未批出，据了解是因为该新建住宅用地地处城市规划区内，城市规划尚未批准，国土部门无法审批。审批难的另一个原因是对“户”的认定，国土部门认为经公安部门同意分户的才审批新增宅基地；公安部门则认为分户应以国土部门是否批出宅基地为条件。二者互相扯皮，审批久拖不决。在一些经济较发达地区或城市规划区，地方政府从城市化等因素考虑，已停止审批单家独户宅基地甚至全面停批宅基地，但对如何解决这些地区农民住房用地需要，却未及时作出有效安排。宅基地合理需求批不了，结果是苦了农民，甚至逼着其违法占地或者违法加层。据了解，广州市在 2010 年 5 月已通知各区、镇停止审批农村居民住宅建设用地，至今尚未解禁。这次调查中，番禺区大岗镇有关干部反映，由于宅基地申请批不下来，当地农村村民居住条件十分困难。有一户人家 5 口人，女儿已经上大学，全家仍然挤住在 28 平方米的住房内。另据韶关市国土资源局武江分局重阳国土所反映，2009 年重阳镇农村住房建设违法占地 8.48 亩，占全镇当年违法用地总数 84%，用地量 60%，但查处比较困难。据各地反映，宅基地违法查处难的原因有三：一是基层国土部门力量不足，未能及时发现问题；二是国土部门执法手段不足，难以遏止偷建、抢建行为；三是依法拆除执行难，往往遭到当事人暴力抗法，甚至影响农村稳定。有的地方在执行中只对个别占用耕地或基本农田并违反规划情节特别严重的申请拆除，但执行起来仍有不少困难。韶关市某县国土资源管理部门一位负责人反映，该局 2010 年立案查处 100 多宗违法占地建房，其中 60 多宗申请法院强制执行拆除，而法院一宗也没有执行。他认为，当地近年来宅基地实际上基本不报批，管理已处于失控状态。广州市一位国土部门负责人坦承，农民建房没有出路，违法用地多，近十多年一直处于无

序状态。

(3) 宅基地入市已普遍化、公开化，但尚无妥善的管理对策。由于广东改革开放早，经济发展和城镇化发展较快，外来人口激增；城镇居民因住房需要或出于投资的目的，通过各种渠道和方式，非法租用、购买农村村民住宅，或者以合建分成方式取得农村住宅，形成了一个存在多年、人尽皆知的农村宅基地流转隐形市场。这种状况在一些大中城市近郊尤为突出。国家和省政府虽然一直明令“禁止农村集体土地转让用于非农建设”，“严格禁止城镇居民购买农村宅基地建房”，“农村宅基地使用权不得流转”等；一些地方政府和国土部门亦曾出台相关措施，但收效甚微，且这种不合法的行为有继续蔓延趋势，由此而引发的纠纷亦时有发生。加之因合法继承房屋、司法部门判决通过拍卖变卖房产抵偿债务等，使宅基地使用权往往向非农村村民转移，令国土部门在办理使用权变更登记时感到为难。面对这一状况，对农村宅基地使用权流转，究竟是放还是不放，各方意见不尽一致。认为应该放的理由是市场经济城市化是大势所趋，堵不如疏；视而不见既有损法律尊严，更会导致积重难返。不放的理由主要是国家尚未松口，有关法律法规亦未理顺，不宜随便突破，否则易生乱象，增加管理难度。在调查中，一般干部群众和基层国土部门要求放开政策、允许流转的居多；而上中层国土管理部门则持比较慎重的态度，认为暂时不放为好。总之，当前各地对此尚未提出较好的管理对策。

二、当前农村宅基地管理中的若干法律问题

这次调查中，各地同时反映了一些现行法律本身存在的问题，需要在新一轮的立法中认真思考和尽可能加以解决。这些问题主要是：

(1) 关于宅基地分配和取得的有关规定的理解和执行问题。1999年实施的《中华人民共和国土地管理法》第六十二条规定：“农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。”“一户一宅”的“户”如何理解和执行是调查中基层国土部门反映最多的问题之一。虽然对于什么是“户”，农村有一般的概念，但各地亦不尽一致，不宜作为“一户一宅”的认定标准。特别是“分户”需分配新增宅基地时，如何界定？按公安部门户籍管理设定的户是否合适？有的地方提出分配宅基地应考虑人口因素以及男女是否平等。此外，因历史原因形成的一户多宅如何看待和处理，一户有两处以上宅基地但不超过省规定的面积是否合法？以上这些问题在新一轮的立法中应尽可能明确。此外，据此次调查了解，在珠江三角洲地区和其他地区的城镇近郊，农村集体宅基地分配基本上采用有偿取得的

做法，投标的比较多。据反映，每宗宅基地需数千元至数万元不等，有商业价值的甚至要十多万元。这种做法有利有弊，总体来看不符合宅基地的福利性质，但是否违法，目前法律未明确规定。

(2) 关于宅基地使用权的权属主体和继承问题。有的地方提出，现行管理规定对宅基地使用权人是户主（或申请人）个人拥有还是同户人共同拥有不明确，顺德区反映曾出现过父子为此争地争房的事件。对于宅基地使用权是否可以继承，现行管理规定也不明确。按《民法》等法律规定，房产所有权肯定是可以按规定由相关继承人继承的，但宅基地使用权可否继承、如何继承？如果已经分户且另有一处宅基地或者户口迁出转为城镇居民的继承人同样取得继承权，是否会打乱现行的宅基地管理秩序或者有失公平？如果宅基地不得继承，则有悖《物权法》等法律规定“房地一体”的通用原则。

(3) 现行法律如何适应管理中的新情况问题。目前，省内相当部分城市政府已经停止审批城市规划区内单家独院宅基地（有的是全行政区内所有宅基地）。如佛山市禅城区于2000年起停止农村宅基地的审批；南海区于2008年起停止单家独院的农村宅基地审批；顺德区则于2001年发文，分期实施宅基地固化（即对一定时期内符合用地申请条件的村民的住宅建设用地量固化到人，人口增加，指标不增）。在城市化进程中，这些做法有一定的必要性，但应明确农村村民应得的宅基地是一种什么样的权利。政府一纸公文宣布停止审批似乎缺乏必要的法律依据，且在一些地方停止审批后如何处理好村民居住问题未能很好地解决，引发了一些新的问题。同时，在近年大力推行的旧村庄改造中，宅基地的权属状况出现了新的变化，比如已迁入公寓的村民原宅基地如何认定？已改居的村宅基地需转国有的走何程序？引入企业参与旧村庄改造的如何进行？在新一轮的立法中，这些问题应尽可能予以明确。

(4) 华侨“落叶归根”回国定居可否申请宅基地问题。这在一些侨乡反映比较激烈，当地认为给予安排符合国家大政策，特别是一些对家乡有较大贡献的华侨，但苦于无法律依据。个别地方采取多数村民同意的办法，很不规范。此外，一些地方提出国营农、林场职工（也有村民）建住宅用地（既有国有土地也有集体土地）是否适用宅基地管理政策等问题。

三、当前农村宅基地管理立法需着重解决的四个问题

这次调研反映的问题比较多，不可能一一解决，建议着重考虑以下四个问题：

(1) 在宅基地立法指导思想上更多关注农民的合法权益。农村宅基地管理既事关我国农村土地管理秩序和土地合理利用，也关系到我国亿万农民的

居住权利和生活质量。由于历史上的原因，国家有关法律法规只在少数条文中作出比较原则性的规定，显得不很适应；而且对保障农民合法权益方面考虑得不够，在措施上“堵”的多、“疏”的少，这是当前管理出现诸多问题的重要原因之一。根据中央有关精神，在当前完善宅基地管理立法中，应当确立加强土地管理与维护农民合法权益并重，“疏”和“堵”统筹兼顾，完善和改革相结合的原则。

(2) 完善宅基地的进入保障机制与有效的退出机制。当前法律规定不明晰、宅基地审批难、一些地方停批宅基地又未作出适当安排，使得村民取得宅基地得不到合理的保障。立法的目标应该是：凡是符合申请条件的村民都应该得到规定面积的宅基地，基本的居住条件获得保障。因此，立法除了进一步明晰有关申请条件、程序外，还必须认真解决多数地方土地利用总体规划中农村宅基地落不到实处、农地转用指标被侵占挪用、城规土规不衔接等问题。不符合实际、不保障农民合法权益的规划应该进入修改调整程序。采取措施限制多占、鼓励退出闲置宅基地以及稳步推行宅基地有偿使用，形成宅基地使用权退出的有效机制，是解决不断出现“空心村”、提高土地利用效率的重要课题。

(3) 努力解决在深化改革中出现的新问题。包括在规划区内停批单家独院宅基地及相关措施、兴建村民公寓式住宅涉及的法律关系和办理程序等问题，均应有所回应。

(4) 宅基地流转问题要逐步给予出路。宅基地使用权流转和整个农村集体建设用地使用权流转是我国实行市场经济的大环境下出现的一种市场现象，是难以逆转和必须解决的。但目前全面放开的时机尚不够成熟。除了国家相关政策开口解禁外，宅基地的法律制度设计本身也要作出调整。允许入市与宅基地是农村村民的基本福利性质是相矛盾的。只有农民转成居民或者住上了楼房、纳入了社保，才可以允许出卖房屋放弃这个权利，否则将影响农村稳定。但是长期不给出路，也容易积累矛盾，积重难返。而目前可以做到的，就是对已经转居并有多余房屋的流转主体放开，有条件的给予办理产权变更登记。虽然是低调的，但这也是一个非常大的突破。相信随着城市化和农村现代化的不断推进，这个问题最终会得到解决。

关于城市化进程中的 农村宅基地管理的调研报告

——以广东省惠州市惠城区为例

国家土地督察广州局 调查组
广东省国土资源厅

(国家土地督察广州局、广东省国土资源厅, 广东 广州 510000)

为了深入了解城市化进程中农村宅基地管理的主要情况及存在的问题,总结城市化进程中解决农民居住问题的做法和经验,进一步探索适应城市化要求的农村宅基地管理新思路和新举措,由国家土地督察广州局罗中华副专员带队,国家土地督察广州局和广东省国土资源厅的有关人员组成的调研组,于2009年12月28日至30日赴广东省惠州市惠城区开展了农村宅基地管理情况调研。调研期间,调研组成员与市、区国土资源部门领导、乡镇政府领导以及有关村民代表进行了座谈,查阅了有关资料,并选择水口街道下辖的龙津、联合,小金口街道下辖的柏岗、金鸡以及江北街道下辖的水北等5个村进行了实地考察。现将有关情况报告如下:

一、惠城区农村宅基地管理的主要情况

惠城区是惠州市的中心城区,是惠州市政府所在地。行政区域面积达1471平方千米,建成区面积82平方千米,户籍人口1087900人,其中城镇户籍人口758625人,农业户籍人口329275人,城市化水平约为70%,是个有城有乡、城乡并存,正在迈向城市化的地区。

(一) 宅基地管理制度建立和实施情况

惠州市根据国家和广东省关于农村宅基地管理的规定,积极探索实施宅基地管理制度,切实维护农民依法享有的宅基地使用权。

1. 积极探索建立宅基地管理制度体系

惠州市根据国家和省的农村宅基地管理规定,结合惠州市农村的实际情况,制定了一系列有关农村宅基地管理的政策,加强对宅基地管理的规范和引导,如《关于惠州市规划区村民自留用地的通告》(惠府〔1991〕74号)、

《惠州市农村工商和住宅建设用地管理的若干规定》（惠府〔1994〕53号）、《关于惠城区范围内村（居）民住宅建设用地登记发证的通知》（惠府〔2004〕88号）、《惠城区村镇规划管理若干暂行规定》（惠城府〔2004〕164号）、《关于加强村庄规划建设的指导意见》（惠城府〔2007〕17号）、《惠城区农村自留工商住宅建设用地管理暂行办法》（惠城府〔2009〕5号）等。上述文件对村庄的规划、村庄内工商和住宅建设用地取得和登记、乱搭乱建建筑物的处理等作了明确规定，这使惠城区的农村宅基地管理基本呈现出较为规范的状态。

2. 明确户的标准、面积标准和宅基地申请条件

关于“户”的认定，在宅基地分配时，“户”按照公安部门户口登记情况确定，凡户口登记为一户的，视为一户。关于面积标准，当地在省的标准范围内作出更严格的规定：在城市规划区内的，每户60平方米；城市规划区外的，每户80平方米。关于宅基地的申请条件，本市村民符合下列条件之一的，可以申请宅基地：①统一规划新建的新村、居民点需要宅基地的农民；②原有宅基地少于规划限额标准、居住拥挤的农户；③确实需要分家、分居而又无宅基地的农户；④现有住房影响村镇规划或者因国家建设，原住宅需要拆迁的。

3. 规范宅基地申请和审批程序

凡惠城区的村民申请宅基地的，由本人向本村提出申请，经村民会议讲座通过后，向镇（街道）国土资源所递交申请材料，经镇政府和惠城区、市国土资源局审核后，报人民政府审批。有关宅基地的安排和选址由当地国土资源所分别在本所、村委会和村民小组的政务公开栏同时进行公示。在宅基地审批过程中，当地国土资源所坚持做到“三到场”：到场核查是否符合规划；到场丈量放桩；到场核查土地使用是否符合要求。

4. 积极组织编制村庄规划

近年来，惠城区认真加强村庄的规划管理工作，对市规划区内的村庄规划在符合市区城市总体规划的前提下编制；市规划区外的村庄在尊重现状的前提下，结合各村庄实际分类编制简易规划。规划着眼于合理确定村庄范围，调整村庄用地布局，配套公共服务和公用工程设施，整治村容村貌。

5. 积极开展农村宅基地登记发证

惠州市政府1995年制定了《关于惠城区范围内村（居）民住宅建设用地登记发证的通知》（惠府〔1995〕76号），积极开展宅基地登记发证工作。2008年，惠州市政府选择惠城区小金口街道下辖的柏岗村开展对村民住宅核发集体土地使用证和房地产权证的试点工作，明确可以发证、暂缓发证和不予发证的条件，妥善处理农民住宅建设过程中的历史遗留问题，切实维护农

民对其房屋和宅基地的合法物权。

6. 切实加强对违法占地建房行为的查处

惠州市国土资源管理部门在党委政府的领导和上级国土资源管理部门的指导下，切实加强对农民及其他人员违法占地建房行为的查处，遏制违法乱搭乱建行为。在查处违法占地建房工作中，充分发挥乡（镇、街道）政府的作用，同时注重发挥村级组织的作用，强化村规民约的制约作用，引导广大村民监督各类违法用地行为。

（二）宅基地管理和村庄建设创新的主要做法

伴随着城市化进程的推进，惠城区积极探索改革城市化进程中宅基地的分配模式以及村庄规划建设的新思路。

2002 年，惠州市政府办公室下发《关于暂停审批市区城中村私房建设的通知》（惠府办函〔2002〕1998 号），明确暂停受理私人建设用地申请，一律不予批准建设单家独院房屋，引导各村建设公寓式住宅。2007 年，惠城区在系统总结村庄规划建设经验的基础上，根据本区的实际情况，系统地提出了村庄建设的多种新模式，主要包括：

一是建设农民公寓模式。主要针对位于市区的“城中村”和位于城乡结合部的村庄，在符合市区规划的前提下，可采用市场运作模式建设农民公寓，逐步由现在的农村向将来的社区转变，引导农民向居民转变，以避免将来第二次“城中村改造”。2008 年，联合村青塘村民小组与惠州惠豪湾实业有限公司通过村企合作模式建设农民公寓。青塘老村（青塘村的一部分）总占地面积约 21 万平方米，以单家独院的瓦房为主，并夹杂着鸡栏、猪栏、牛栏和厕所，环境很差。根据双方达成的协议，青塘村提供 21 万平方米土地，其中 2.9 万平方米用来建造农民公寓、村民小组办公楼及厂房等设施，其余 18.1 万平方米有偿提供给惠豪湾实业有限公司进行开发改造。从实践情况来看，由于惠城区村镇经济相对不太发达，建设农民公寓，只靠村庄自身力量难以实施。如果采用村企合作方式，则只有部分区位优势明显的村庄有条件吸引企业参与。

二是村庄整体搬迁模式。城市规划建设需要占用位于城市市区范围内的旧村庄土地的，将旧村庄整体搬迁，集中安置。根据《惠州市区两江四岸整治建设规划》，按照宅基地换住房的原则，自 2003 年开始，惠城区组织实施了水北村 5 个村民小组整体搬迁工作。水北村这 5 个村民小组位于沿东江北岸约 5 千米地带，需要动迁 1 147 户、3 700 多人，需要拆迁面积 17 万平方米。在征求村民意见的基础上，选定江北 8 号区作为搬迁安置小区，占地面积 20 多万平方米，建筑面积 16.8 万平方米，共计 21 幢、1 162 套。在小区中

配套建设了商铺、幼儿园及各类健身娱乐设施。目前 90% 以上的村民已经入住。根据村组集体经济状况，市、区两级政府还制定实施了搬迁村民生活补助方案，解决村民搬迁的后顾之忧。实施村庄整体搬迁主要靠政府投资，由于村庄数量较大，单靠政府投资难以大规模推广。

三是拆旧村建新村模式。经济发达的、有条件的村庄，在全体村民同意的前提下，可在原地或者异地重建新村。小金口金鸡村陈塘村民小组现有 125 户、418 人，总面积 8 万平方米，没有农用地，以厂房和住房出租为主要生活来源，2008 年集体总收入 150 万元，人均分红 3 588 元。村庄缺乏整体规划，道路、排水、排污等基础设施薄弱，环境较差。在当地政府的指导下，陈塘村与惠州市兴通实业投资有限公司合作开展“拆旧村建新村”试点，成立合作公司，由合作公司对全村进行拆迁改造，陈塘村占 15% 的股份。合作公司按照“拆一补一”的原则，负责提供小区式的农民公寓楼房、1 万平方米商铺，并为全体村民购买社会保险，陈塘村还将获得部分合作开发的利润。通过合作开发改造，将实现村庄城市化，从根本上解决村民的长远生计。

四是现代农庄模式。在旅游风景区附近的村庄，可结合旅游风景区规划、建设生态庄园新村，形成经济与生态协调发展的现代农庄。这种模式主要适用于位于城市规划区外，其村民仍然主要以农业生产为业的村庄。

五是原村庄改造模式。在统一规划的基础上，发动群众筹集资金，对老村庄危房、低标准房进行改造，统一粉刷外墙，改善村庄人居环境。这是村庄规划建设情况较好以及暂无实力进行改造的村庄主要采用的模式。

六是历史文化村落保护模式。对历史悠久、文化底蕴深厚的古村落、古树名木、古民居、名人故里，要贯彻“五不”原则，尽量做到不推山、不砍树、不搞大拆大建、不填池塘、不破坏优秀的传统文化建筑和历史风貌。这主要适用于少数保存较好、具有客家文化特征的村庄。

二、惠城区宅基地管理的经验与问题

（一）惠城区宅基地管理的经验

近年来，惠城区按照国家、省和市的规定，切实加强农村宅基地的管理，注重改善农村居民生活环境。与此同时，伴随着城市化进程的推进，惠城区积极探索宅基地管理制度改革和村庄规划建设的新思路，积极开展试点工作，取得了较好的成效。其经验主要有以下三点：

（1）结合本地区实际，探索建立农村宅基地管理制度，初步形成了有本地区特色的宅基地管理制度体系。

（2）切实加强村庄的规划建设，着力整治违法用地和乱搭乱建行为，注