

新昌县农村空倒房拆除及宅基地处置的调研报告

王伯平

我县地貌特征呈“八山半水分半田”，是个典型的山区县，土地资源匮乏。每年国土的建房指标远不能满足村民的建房需求，导致村民有钱却没处建房。另一方面，农村空倒房现象很普遍，既影响了农村环境面貌，又造成了土地资源的浪费。最近，农办对16个乡镇（街道）的空倒房和宅基地情况进行全面调查，并实地走访了回山、双彩、城南、儒僇等乡镇（街道）的部分村庄和农户，了解当前空倒房整治存在的困难和问题，并提出相关对策建议。现将有关调研情况报告如下：

一、目前新昌农村空倒房与宅基地情况现状

1.空倒房及宅基地情况。据调查统计，截至2017年4月底，我县连片0.5亩以上的空倒房宅基共613处，其中5亩以上的有27处，2-5亩的有109处，0.5-2亩的477处；另有0.5亩以下零星的空倒房宅基2553处，全县共有空倒房占地1375.6亩，涉及农户8491户。

2.空倒房对农村带来的负面影响：

(1)影响村民安全。农村因大量人员外出，很多老房子年久失修，变成空倒房，有的甚至已成危房，对周边房屋和过往行人产生安全威胁，尤其是恶劣天气安全隐患更大。据统计，全县已出现过多起因空倒房引起的伤人、死人事件，如2014年10月小将镇里东村空倒房因围墙倒塌伤亡3人的事故。

(2)影响村容村貌。农村破旧的老房子断瓦残垣，随处可见，十分杂乱，严重影响了“三治一提升”工作的成效，即使农村环境卫生干净了，但因空倒房的存在依然给人破败、荒凉的感觉。大量的空倒房也影响了村庄规划，使农村道路等公益基础设施建设受影响。

(3)造成资源浪费。那些破旧房屋虽已失去居住功能，但仍属于建设用地，长期闲置很是浪费。一边是村民强烈的建房需求，一边是大量土地资源得不到利用，两者矛盾在我县这个山区县就更加突出。

(4)影响农村稳定。目前全县对农村空倒房宅基地的处置没有明确的政策及实施细则，使户主与村对处置宅基地意见不一致，宅基地纠纷案件时有发生，已成为农村的一个矛盾焦点，对农村社会的稳定产生不利影响。

3.现有空倒房的整治政策，及执行的绩效分析：

目前对空倒房的拆除主要涉及三个部门有相应的政策：县农办、国土局和综合行政执法局。

农办主要是通过美丽乡村建设中的拆旧项目来实施，条件为除其他项目建设涉及拆旧之外，要求整村拆除空倒房或者连片拆除1000㎡以上，立项并验收合格后，根据不同等级和标准来补助，按拆旧建筑占地面积每平方米70-200元的标准补助给项目实施村。2013年至今共有40个村实施了拆旧项目，计划拆除约16.46万㎡，目前完成或结清项目37个，实际完成拆旧面积约12.65万㎡，拆除率约76.8%，拨付资金1516万元，换算后约120元/㎡。从实施情况看，农村拆旧项目受多重因素影响，推进难度不小，如沙溪镇上蔡岙村，原计划拆旧9800㎡，实施2年后最终完成拆旧6800㎡。城南乡潜溪村拆旧项目2013年开始实施，到2016年才完成。目前，拆旧较好的村为南明街道桃源村、大市聚镇鳌东村、大市聚镇后梁村

等，其中拆后利用较好的为桃源村，目前新村已建成，农户已基本入住。

县国土资源局主要是通过农村土地综合整治项目来实施，主要内容是宅基地的复垦过程中涉及农村空倒房的拆旧。以项目区为单位，项目区可涵盖单个或多个行政村（但必须有联系）。允许在项目区设立时采用“1+X”模式，“1”指以一个整村整治的行政村为主体，“X”指在该行政村外但与本行政村土地综合整治项目有关联的复垦、建新区块，项目规划复垦新增耕地面积原则上不得少于5亩。项目补助分为工程款和其它补助款，其他补助款包括项目涉及的拆旧（青苗）、工作经费、规划设计方案编制等费用，按复垦新增耕地12万元/亩补助，新增耕地指标归县使用的，再奖补12万元，具体由各乡镇（街道）根据实际情况掌握使用。县国土局近5年来实施农村土地综合整治项目24个，计划改造32.21公顷，目前通过省或县验收项目13个，完成改造面积15.14公顷，复垦新增耕地14.65公顷；5个项目正在实施，面积达9.02公顷；5个项目未动工，面积达8.06公顷。据测算，实施农村土地综合整治项目，平均每亩新增耕地成本资金约为16万元。

县综合行政执法局牵头实施的控违拆违和“无违建”创建工作，根据绍兴市“三改一拆”办下达拆违任务数，新昌县在市下达任务数的基础上，自加压力，结合各乡镇（街道）的人口数、“无违建”创建情况、农房确权确违情况等，将拆违任务落实到乡镇（街道）。为保障控违拆违工作的顺利进行，对各责任主体实施拆违每平方米10元资金补助，用于拆违工作经费、拆后清理等。据统计，2013-2016年4年共拆除面积300万㎡，补助经费约3000万元。初步估算，拆除农村空倒房占地面积约40万㎡。

县建设局自2017年1月份开展全县范围内的农村危旧房拉网式排查，共排查出农村疑似危房1473处。经鉴定，其中D级危房776处，建筑面积7.1万㎡，占地面积约3.5万㎡，根据鉴定结果和实地勘察，实行先落实安全措施、后实施治理改造的办法，按照“轻重缓急、分步实施”的原则，分期有序推进，根据计划776处D级农村危房要求今年改造完成。

从以上几个单位实施的情况看，我县对解决农村空倒房的拆除，宅基地的利用等进行了一定探索，美化了村庄、增加了耕地，探索出了少许经验，应该予以肯定。但从实施效果看，对全县面上推进力度还远远不够，效果并不理想，村和农户的积极性不高，尤其是补助标准低，“危旧房改造”县市级都没有补助资金，农户根本不愿意让出宅基地。政策没有吸引力，乡镇（街道）重点在推进“三改一拆”，对空倒房的整治没力度，也没有有效办法来解决。

4.开展空倒房整治存在的困难和问题

(1)政策处理难。拆除空倒房，把宅基地从农户手里收回，一直是个困扰政府的难题，难就难在政策处理上。一般来说，房屋已倒，无使用价值，《土管法》中也明确，对闲置、倒塌的房屋宅基地，无偿收回村集体，但农民将宅基地视作自己的私有财产，占着不肯让出，收回难，牵涉到经济补助的问题，邻里的产权纠纷问题，观念的接受和转变也有一个过程，另外这方面的政策没有系统性连续性，从而增加了政策处理的难度。

(2)落实资金难。新昌的各个

乡镇财政比较薄弱，三个街道又不是独立财政的单位，对空倒房的整治与宅基地的收回，既没有统一的政策可依据，也没有这样的资金实力来支撑，村一级更不用说。多数乡镇只是按照现有的各类政策，被动地推动，进度不快，积极性不高，有着“等靠要”的思想。

(3)形成合力难。相关部门各自出台政策，有些政策相矛盾，更是加大了工作难度。如先分户来审批宅基地，还是先有宅基地、房子再来分户的问题，长期以来一直困扰，致使这方面的信访不断，至今还是没得到解决。又如本文上面讲到的，农办的拆旧项目，与国土资源局的土地综合整治项目，补助的政策不一致，目标要求也不一样，实施的部门不同，难以形成合力来推进这项工作。

(4)实施拆除难。因空倒房普遍分布在老村各个角落或者村中心位置，道路狭小，挖机等机械化进场操作难度较大，而靠人工拆除成本较大，既耗时又费钱，且存在较大安全隐患。连牵房的拆除难度很大，有的倒房旁边还住着人，要先安置人员再实施拆除，农村房源又少，实施难度大。

二、空倒房产生的原因分析

1.城市化发展的结果。我县地处浙东丘陵地带，是个典型的山区县，土地资源匮乏，随着经济的发展和人们生活水平的提高，越来越多的村民走出农村，涌向城市，或打工、或创业，久而久之，就在城里买房落户，导致农村的房子就闲置在那里，任凭风吹雨打，缺少打理，时间一长就变成了空倒房。这不单是新昌的个别现象，也是整个国家在城镇化发展过程中出现的农村衰败、破落、空心化的一个缩影，造成了大量的青壮年劳动力外出的“失血”现象。

2.农户观念问题。农民的传统观念，认为老房子是上一代留下的基业，要守好，卖不得也拆不得，即使建了新房或者已在城镇买房居住，也不愿配合村里整村规划，导致目前有近50%的农村老屋一直闲置着，出现了“挪窝”不“腾笼”现象。

3.政策体制问题。浙江省实施《中华人民共和国土地管理法》是2000年7月制订出台，开始实行农村居民“一户一宅”政策，以前的一户多宅由于农户都取得合法的集体土地使用权证，属历史遗留问题，拆除这类老屋缺乏依据。随着农村房屋确权工作的不断推进，如果没有其它有效的宅基地处置政策，单靠现有的补助政策很难开展下去。

4.历史原因。农村老宅很多属于农户共同所有，权属分割很难协调，要想完全拆除须征得每户同意、存在很大难度。如农村的连牵房，必须同时拆除，否则拆除部分后对遗留房子产生安全问题，且很难得到有效利用，导致房子越来越破旧。在连牵房中，属于公共的堂前、走廊等倒塌无人管，其中一间倒塌，若房主不愿意修，则整个台门都无法修。

5.经济原因。居住在破旧老房子的农户一般属社会弱势群体，多数是年岁大的老人，生活拮据，涉及多个子女的赡养问题，共同拿出钱来建房是个难题。加上我县农村集体经济普遍薄弱，没有经济支撑，若开展空倒房整治，农户的住房问题较难解决。另外，无论是拆危、拆旧还是土地综合整治，相对于其他集体土地上拆迁，其补偿较

低，不愿意拆，即使倒了也不愿意让出宅基地。

三、对空倒房整治的对策措施及建议

1.实施“三个一”：制定一个计划，成立一个机构，建立一项基金。一是制定一个实施计划：《新昌县空倒房整治二年行动计划》，计划用二年时间，将全县的空倒房全部拆除，将空倒房的宅基地全部收回并加以利用。明确实施主体为乡镇（街道）、牵头部门为国土资源局，相关部门配合。每年按任务数下达给各乡镇（街道），列入年度绩效考核。二是成立“农村空倒房整治办公室”。由农办、国土、财政、创建办、建设、综合行政执法等部门抽调人员组成，负责指导全县面上空倒房整治工作，具体包括政策的制定、工作实施的督查、考核、验收等。三是建立“新昌县空倒房整治基金”。县财政每年安排5000-8000万元的资金，成立空倒房整治专项基金，制定《新昌县空倒房整治基金实施管理办法》，使资金规范运作管理。目前财政资金每年在安排宅基地复垦项目，涉及许多空倒房或老房子的拆除，投入的资金也不少，拆旧等政策处理资金约为工程款资金的3倍，连片拆除的空倒房可实施综合整治项目，对这部分的政策处理费用可省下来。如果财政资金安排有缺口，建议通过新昌县小康新农村建设有限公司融资来解决资金的问题。

2.制定两项政策：《新昌县空倒房及宅基地回购利用补偿实施意见》和《新昌县农村建房宅基地审批使用实施细则》。为盘活农村大量闲置宅基地，须出台切实可行的闲置宅基地处置政策，拆除空倒房，收回宅基地。对于符合新建房屋条件的，可在各村的新村安置点给予建房指标；对于不符合新建房屋条件的，可参照乡镇房屋基准价、土地征用价分别给予房屋赔偿和宅基地补偿；对于愿意放弃宅基地的选择置换安置的，可由镇或村选择一块中心地段，统一新建农民新型集中居住区，强化基础配套设施建设。

在农村宅基地审批上，实际做法各地都有所不同。需要从上到下建立一套完整系统的管理办法。尤其是对户籍政策放开后，如何区分划定村的常住人口，如何单独分户立户等作出明确界定。对现有农村宅基地的面积要根据我县用地紧张的情况作出最高限定。对审批权限上也作出相应调整，涉及到农用地的必须报县政府同意，对利用现有宅基地存量土地的，可由所在地乡镇（街道）直接审批。对超过规定面积的，除了要上报县政府审批，并按面积收取的超建费，其收费可划拨作管理基金。

3.实施四个“强化”：强化对拆后宅基地的管理利用，强化财政资金的保障力度，强化部门乡镇（街道）的工作合力，强化督查考核。

(1)强化对拆后宅基地的管理利用。对现有农村闲置宅基地建立数据库，实行动态管理。符合农村土地综合整治项目条件的立项实施宅基地复垦项目，小面积的空倒房拆除后可调剂给有需要的农户审批建房，空置的可进行绿化或打造成景观小节点。

(2)强化财政资金的保障力度。经调查，我县共有空倒房面积约1375.6亩（合计916150㎡），按照房屋占地平均每平方米150元的拆旧补助（具体根据评估价），以

及平均每平方米80元的宅基地补偿费（具体根据各镇区土地征用价），加上各类奖补资金和工作经费，所需财政资金约3亿元。该项工作分期分批进行，对按计划实施的政策性支出及工作经费要予以保障。

(3)强化部门乡镇（街道）的工作全力。成立县农村空倒房整治办公室，抽调相关精干人员集中办公。县国土局牵头抓好农村闲置宅基地处置的所有工作，包括空倒房拆除、宅基地收回等政策的制定以及具体的实施。县农办负责有关政策研究，配合制定空倒房拆除、宅基地回收等政策补助标准等，实施督查。县财政局负责筹措项目建设资金，确保政策及时兑现，做好相关资金使用监管和绩效考评，配合制定空倒房拆除、宅基地回收等补助政策标准。县农业局负责宅基地复垦后农用地流转、土地承包经营权落实、新增耕地耕种指导监管工作。县建设局出台危旧房拆除补助政策，做好村庄规划，包括空倒房拆除后道路、停车场、新村安置点等规划。县发改、公安、审计等有关部门各司其职、相互配合、密切沟通、协调一致，共同做好农村空倒房整治工作。各乡镇（街道）是实施的主体，前期重点是摸清底数，调查登记，做好涉及村和农户的政策处理工作。

(4)强化督查考核。将农村空倒房整治工作纳入乡镇（街道）绩效考核，县国土局、农办、财政局、建设局、综合行政执法局、农业局等部门联合对农村空倒房整治工作进行检查考核。同时建立农村空倒房整治工作“以奖代补”资金与考核相挂钩的奖励制度，对整治效果好、有创新的乡镇（街道）适当予以财政奖励。

四、空倒房整治预期效益分析

如果按照本文上述建议来推进这项工作，我们认为可产生以下几方面成效：

1.盘活农村闲置土地。此次空倒房调查，全县约有1375.6亩，其中约有500余亩可通过实施农村土地综合整治，新增耕地500亩，实现我县建设用地指标占补平衡；500亩可用于农户建房或作集体建设用地，解决我县农村建房紧张的矛盾。两者可产生约1000亩的土地指标，按照每亩60万元的市场价，预期可产生经济效益约6亿元。

2.改善农村人居环境。目前，我县“三治一提升”工作已取得阶段性成效，在逐渐巩固和提升，而农村空倒房的整治已成为当前面临的一个突出问题。通过拆除空倒房，平整后再利用，一些村内小的不适合再建房的空地可种植绿化或打造景观小品，真正实现农村环境从“三治”向提升的转变。

3.增加农民财产性收入。随着农村宅基地与农房确权工作的不断推进，农村大量空倒房虽已闲置，但也是农民的私有财产。通过拆除空倒房，有偿收回宅基地，可以盘活农户沉睡的资产，增加农民的财产性收入。同时一些农户可以不出村在工程项目实施过程中赚取小工工资。

4.改善农村基层治理。随着空倒房整治的推进，大量闲置土地得以利用，一方面缓解了农民有钱无处建房的困境，另一方面拆后规划新建农房，减少了以前建房邻里间各种矛盾纠纷，使农村社会更和谐，更稳定。

（作者系县农办主任）