

“施工”改革宅基地 “盖好”农村幸福宅

——湖南浏阳市农村宅基地制度改革的探索实践

农村宅基地制度改革事关农民切身利益,事关农村社会稳定和发展大局,是深化农村改革的重要内容。面对农村宅基地长期以来存在的超面积建房、建新不拆旧、闲置农房多、流转不合规等问题,2015年3月以来,湖南省浏阳市作为全国首批农村宅基地制度改革试点县(市),坚持问题导向和底线思维,不折不扣按照中央绘就的“改革大厦”蓝图,精心组织、精心施工、精心建设,管好、规范、盘活了“农房小宅”资源,为农村宅基地制度改革提供了“浏阳经验”、贡献了“浏阳探索”。

抓住“确权”这个重点 打牢宅改“一方地基”

建好一座房子要地基扎得深、台基坐得实,开展宅基地制度改革也需要打牢夯实基础工作。浏阳强力推进农村宅基地和集体建设用地房地一体确权登记发证工作,确保了改革根基牢固。

摸清家底明思路。2015年4月,浏阳试点第一步就组织对全市宅基地进行调查摸底,进一步摸清宅基地使用现状、查摆存在问题,为宅基地制度改革明确了方向。经核实,全市32万户农户共有宅基地34万宗,其中超占面积的33,630宗,一户多宅的20,917宗,外村农户使用的6582宗,非农户使用的3953宗。同时,由于浏阳全域面积大,山地丘陵多、农房分布散,为确保改出实效、改出经验,选取4个乡镇的10个村进行先行先试,特别是对其中2个村共2490户宅基地及房屋按照不动产统一登记要求进行精准测量调查,为制定户均面积、有偿使用标准等提供了充分依据。

优化服务促颁证。按照“最多跑一次”要求,确权登记全程由技术单位

上门服务,推行“互联网+”登记模式,办理农村不动产确权登记及颁证业务不出乡镇,实现“零跑腿”。在上户测量和权籍调查时,农户无须提供任何纸质版的证明及资料复印件,全部由技术单位扫描存档,实现“零资料”。针对群众关心的户口、面积、涉税等常见问题,研究出台相关文件,及时回应群众疑问,实现“零顾虑”。自2016年1月发出全省首本农村宅基地房地一体不动产权证书以来,全市完成农村宅基地发证152,279宗,集体建设用地发证2680宗,在长沙地区率先实现发证率100%。

规划引领绘蓝图。按照“多规合一”要求,把村庄规划提质和村土地规划编制结合起来,在全省率先完成200个村庄规划提质和277个村土地利用规划编制,为农村土地利用定好盘子、理清路子。特别是在规划编制中,创新住房保障形式,规划整理集中居民点402处,建成大瑶镇芙蓉小区、沿溪镇蝴蝶小区等统建联建示范点;实行宅基地总规模控制,以5年为期逐村制定建设用地总量控制要求,倒逼超规模乡镇主动退出空闲宅基地,有效引导农民科学选址建房、节约集约用地。

扭住“赋权”这个关键 立好制度“四根梁柱”

聚焦“两探索两完善”的试点任务,浏阳在宅基地依法取得、节约利用、权能完整、流转有序、管理规范上,坚持边试点边探索、边研究边总结,不断推动改革试点制度化、规范化。

完善宅基地权益保障和取得方式。在原国土资源部和省、市国土部门支持下,试点探索出台《浏阳市农村宅基地使用权流转管理办法》,以坚持“一户一宅、面积法定”为前提,允许浏

阳市四个街道辖区和两个园区规划建设范围外的宅基地,面向全市符合宅基地申请条件的农村集体经济组织成员流转,并鼓励通过公开竞价方式落户。去年澄潭江镇洲田村举行宅基地择位竞价拍卖会,成交宅基地37宗、总价款263.4万元,得到中央电视台《经济半小时》的典型推介,并在全国“两会”期间受到代表委员的广泛关注。

探索宅基地有偿使用制度。出台《浏阳市农村宅基地有偿使用暂行规定》,明确对超占面积、一户多宅的多宅部分和非本村成员合法使用的收取有偿使用费。参照国有建设用地地价体系,在全省率先创建农村集体建设用地地价体系,并以此为基础分等别、分档次、阶梯式确定宅基地有偿使用费标准(3元~20元/平方米·年)。试点期间全市村收村支有偿使用费671万元。

探索宅基地自愿有偿退出机制。出台《浏阳市农村宅基地退出暂行规定》,在群众自愿的基础上,通过找补差价或有偿收储等形式,由集体经济组织有偿收回群众自愿退出的宅基地。完善进城农民权益保障机制,在集体经济组织认可的前提下,进城农民退出宅基地后仍保留原农村集体成员身份,并享有相关经济分配权益;需返乡创业的,可通过公开竞价重新取得宅基地使用权,为退出宅基地的农民保留“回乡”通道。试点期间,全市自愿退出宅基地189户、面积3.4万平方米。

完善宅基地民主管理制度。出台《浏阳市民主管理宅基地村规民约》,各村成立宅基地管理理事会,强化宅基地集体经济管理组织民主管理;同时建立农民集体对宅基地取得、使用、退出以及抵押担保等审核和管理制度,建立农民集体收取、管理、分配、使用宅基地收益制度。



浏阳市宅基地制度改革统建联建示范点——沿溪镇沙龙村蝴蝶小区

盯住“易权”这个核心 搭建交易“三大平台”

围绕放活宅基地使用权能,浏阳以系统化思维,集成各项改革试点的政策优势,不断释放改革红利。

搭建“农房抵押”平台。早在1998年,浏阳就在全县率先开展农房抵押贷款改革,但因宅基地权能有限、房屋难以处置,即使抵押农房,仍以“信誉”授信为主,户均贷款额仅5万元。农村宅基地制度改革以来,浏阳出台多项配套制度,明确农房抵押贷款的范围、条件、程序和规则,进一步畅通宅基地抵押处置渠道,丰富宅基地用益物权。同时结合房地一体不动产权确权发证,让一纸不动产权证书成为贷款“硬通货”,大幅提高农民财产价值和授信额度。截至目前,浏阳市农房抵押贷款余额为18.47亿元,试点以来累计发放贷款5.43万笔、金额70.97亿元,惠及农户4万余户。

搭建“转让出租”平台。在保障居住需求的同时,适度放活宅基地和农房使用权,赋予更多的经营性用途。探索了多种农村宅基地“三权分置”模式,一

为“直接出租”模式,将闲置农房直接出租给项目企业使用,如沿溪镇沙龙村中澳蓝鹰学农研学基地等试点项目,通过出租空闲房屋,盘活闲置农房40余户,户均获得收益3万余元。二为“合作经营”模式,使用权归农户和第三方民宿共享平台共有,如张坊镇田溪村在村集体经济组织下,将44户农民自有闲置农房集中,与旅游公司合作开发乡村旅游民宿,带来直接收益200多万元。三为“长租重建”模式,将房屋使用权出租旅游公司,由企业统一设计重建成高端民宿。今年6月30日,浏阳为古港梦俚民宿项目发出全省首批宅基地“三权分置”不动产证书,明确宅基地使用权/房屋使用权租赁年限不超过20年,为宅基地租赁提供了坚实保障。

搭建“集体经营性建设用地入市”平台。因农村宅基地的集体建设用地属性,浏阳抢抓“三块地”改革试点机遇,将农户自愿有偿退出的宅基地纳入集体经营性建设用地入市范围。对条件较好的宅基地“就地入市”,如张坊镇田溪村将有偿收储的宅基地,以“点状供地”形式就地入市,在原有宅基地和农房基础上开发高端民宿。对

于部分位置偏远、市场属性不足的低效闲置并流转退出宅基地,探索“建设权证”管理办法,对退出的宅基地进行复垦复绿,产生的建设用地指标和耕地补充指标经验收后发放确认书,由政府平台公司保底收购,在全市范围内统筹使用,既补充了集体经营性建设用地调整入市的指标来源,又让农民退出的宅基地“变废为宝”。试点期间,全市共腾退“一户多宅”“空心房”1.4万余宗,验收确认土地开发、增减挂钩项目57个(批次),新增耕地、林地及其他农用地指标2.47万亩,发放“建设权证”1100余宗,总金额9.89亿元,完成集体经营性建设用地入市396宗、面积7200亩、成交总价款11.54亿元。如永安镇家具制造产业集聚区项目,以土地作价入股和调整入市模式,盘活项目区5个村民小组的354亩土地,将“小、散、乱”家庭作坊式家具企业集中运营,可提供就业岗位2000多个,农民每年每亩可获得股份分红8000元,实现了改革试点与产业发展的高度融合。

2020年8月,国家吹响了深化农村宅基地制度改革试点的号角。浏阳市将在前一轮改革试点的基础上,继续围绕“打造一个平台,完善两项制度,健全两大机制,探索六种模式”的思路,抓好改革试点深化。即,打造农村宅基地管理信息共享平台,使农村宅基地管理插上“大数据”的翅膀;完善农村宅基地审批制度、农村宅基地集体所有权行使制度,既夯实集体所有权权权基础又提升个人建房政府服务质效;健全农村宅基地监管机制、宅基地收益分配机制,完善宅基地从报批建设到收益分配的全链条政务服务体系;探索公平合理的农村村民建房面积标准模式、适度相对集中居住模式、超面积建房有偿使用模式、农村宅基地“房地一体”农房抵押融资模式、盘活农村闲置宅基地和闲置农房资源模式、农村宅基地市域内流转模式,总结一批可复制、能推广、惠民生、利修法的制度创新成果。

(文图由浏阳市委改革办提供)

英国环保治理经验对我国的若干启示

□ 卓成霞

英国是工业化进程中典型的“先污染、后治理”国家,通过环境政策立法、产业转型升级、环保技术创新和绿色能源替代等方式,历经160多年治理,有效控制了环境污染,成为世界环保治理的典范。2019年,英国二氧化碳碳排放量约为3.54亿吨,比2018年下降2.9%,碳排放量降至1888年的水平。目前,我国以重化工业为主的产业结构和以燃煤为主的能源结构,环保治理正处于压力叠加、负重前行的关键期,一定程度上与英国工业化时期环境状况有相似之处,其环保治理的有益经验对我国有一定借鉴意义。

建立健全环保法律支撑体系,强化环境有效治理的法治保障。英国工业化早期,煤烟过度排放是造成环境污染的首要祸害。1843年,英国议会通过控制蒸汽机和炉灶排放烟尘的法案,并分别于1874年、1906年、1956年陆续完善工业污染立法,规定污染工厂的酸性上限浓度和烟雾浓度,强制关闭或转移大型污染设施,工业污染得到有效控制。1952年伦敦“烟雾”事件促使英国“重典治烟”,分别于1956年、1968年、1974年等陆续出台10多部大气污染防治法规,通过禁止黑烟排放、升高烟囱高度、建立无烟区等措施,有效控制了空气污染。英国通过行业政策单项立法构建起立法协同的治理体系,对企业与居民排污形成法律规制,极大提升环保治理的效能。

逐步提升产业排放标准,形成环保与效益叠加增长的新格局。依据各地生产力发展水平,英国秉持经济发展与生态效益同向而行的理念,制定与发展阶段匹配的产业排放标准,缓冲企业环保压力,整体提升治理效能。比如,工业化早期,各河流域管理局采用20℃五日生化需氧量、悬浮固体、高锰酸盐值、pH值等指标制定不同流

段的水排放标准,因地制宜制定工业和生活污水的排放上限和具体指标,兼顾不同企业和地区差异。工业化后期,各河流域管理局对标国际标准,提升各流段的排污标准,对企业和居民排污逐项加严,激发企业对排污技术的研发动力,鼓励“可交易的环境技术”。英国通过不断加严排放标准,提高企业效率和竞争力,催生环保与企业形成“绩效”共同体。

加快技术研发与产业深度融合,筑牢环保有效治理的支撑点。英国政府加大投资力度,对研发公司引入市场化竞争机制,大力促进节能环保商用技术的研发推广,并借助“外脑”接轨国际水平。企业在低碳、能源效率和可再生能源技术等领域形成自身优势,特别是碳捕获和储存技术开发有新进展。比如,在清洁技术、水处理、空气和土地污染控制、海洋污染控制、噪音和震动控制、环境监测等领域形成环保产业新的增长点。英国通过对环保企业注入强大资金流,奠定技术创新与产业融合的先发优势,实现了企业转型升级与技术市场化的共生共荣。

环保治理是动态的多主体协同过程,存在国情与地情差异性。英国环保治理经验具有鲜明的本土特征,我们不能照抄照搬,但其环保工作的一般规律对推动我国环境保护治理具有借鉴意义。

建立“减煤”动态化标准,逐步实现能源结构转型升级。一是要适度控制“减煤”节奏,力戒“一刀切”做法,循序渐进提升企业环保标准,确保发展与环保效益双赢。二是重点开发太阳能、风能、生物质能、海洋能、核能等新能源逐步替代煤炭、石油等常规能源,改善能源消费结构。三是合理界定能源结构的优化期,减少散煤直接燃烧,淘汰低能效、高污染的落后煤电产能,停建新建新的煤电厂。

以高新技术促进产业结构转型,

提高环保治理的收益。一是大力发展现代煤化工产业,力求形成环保产业带,以聚合多边资源,激发产业转型变革。二是引入第三方环境综合治理服务商,把工业污染、水污染、土壤污染等分行业整体打包给“环保管家”,以市场招技术、引服务,培育行业环保治理龙头企业,加快环保产业集聚发展,改善企业“各自为战”的低效治污,提高环保治理的组织化水平。三是建立虚拟环保产业集群实验基地,将分散的高新技术企业按行业价值链整合,利用技术突破治污地域性“距离”限制,提高原材料、资本、技能、劳动力利用率。

推动技术革新“内外”脑融合,提升环保治理的效能。一是激励企业引进国外先进环保技术,尤其环保产业涉及的共性关键技术、前沿引领技术、现代工程技术。二是统筹推进企业技术创新,建立产业和企业融通的快车道,推动已有技术、正在开发的技术快速转化成为生产力,增强环保产业“造血”能力。三是把数据赋能作为产业升级的助推器,推动人工智能与优势产业集群融合发展,加快推动传统环保装备制造智能化、标准化。

提升央地法律法规精准性,保护环保治理的客体权益。虽然我国已建立完善防治污染法规体系,有效提升了环保治理效能,但是对环保治理的客体权益保护稍显不足,应从以下几个方面加以完备。一是地方法规的制定上要增强对环境污染受害者的权益保障。二是实行严格的执法责任制和过错追究制,确保法规要落地、落实、落细。三是解决好中央与地方政府激励不相容的问题,尤其是要解决好地方法规与中央部委临时性要求立法不衔接的问题,确保地方生态权益与经济效益双赢。

(作者系山东省中国特色社会主义理论体系研究中心研究人员、山东社科院基地特邀研究员)

资 讯

餐后“悦”读一小时 强化学习教育常态化

本报讯 近日,位于江苏省南京市的中建二局二公司南京尧化门G04项目党支部推出“餐后悦读一小时”党员阅读计划,通过在“带”字上引导,在“学”上拓展,在“做”字上下功夫,在项目上营造起“学”与“做”的浓厚氛围。

本报讯 近日,中建二局广清分公司联合广东工业大学举办的“建证·攻坚·筑梦”2021年迎新春职工文化艺术节火热开展,拉开了校企合作党建活动交流的序幕。据了解,该文化艺术节有“攻坚筑梦”辩论赛、“建证”工地好声音、“青春

风采”主持人大赛、篮球友谊赛等活动内容,吸引了逾百名学校师生和企业员工广泛参与。同时,为确保活动顺利开展,在疫情防控方面也做了大量的工作。

今年,中建二局广清分公司在全力做好疫情防控工作的同时,相

字上下功夫,该项目党支部制定了《项目支部推进“两学一做”学习教育常态化制度化实施方案》和任务清单,从深刻领会、聚焦重点、真抓实干、夯实基础、层层推进五个方面将“两学一做”学习教育常态化制度化工作落到实处。(刘彩霞)

丰富文化生活 拓展幸福空间

继开展了“中国梦·劳动美”广东工人艺术团送文艺进企业、“秋天童话 茶缘遇见”职工交友联谊、“弘扬大国工匠 共创平安花都”工匠杯劳动技能竞赛等大型活动,拓展了广大员工的幸福空间。(黄彦 刘艳梅)

山东沂水县多策同施夯实统计基层基础

□ 赵 刚 吴祥森

近年来,山东省沂水县创新思路、多策同施,大力强化统计基层基础,全县统计基层基础工作得到了明显提升。

倾力打造统计基层基础规范化示范点。高度重视基层基础规范化示范点的模范带头作用,以规范化建设为切入点,明确标准要求,加大投入,重点打造规范化乡镇统计站和统计协管中心。近年来,累计投入200余万元,打造规范化统计站7个,规范化统计部门3个,标准化统计企业5个;成立镇级统计协管中心18个,选聘协统员的村居334个,选聘兼职协统员867人。对规范化统计站和标准化企业,县局纳入日常调度管理范围,定期调度检查,推进提升,有效发挥示范带动作用。

积极实施基层统计人才培养工程。借鉴省、市做法,在县政府的支

持下,联合组织部、财政局、人力资源和社会保障局制定出台了《沂水县基层统计人才培养工程实施办法》(以下简称《办法》),组织实施基层统计人才工程。《办法》对实施统计人才培养工程的目的意义、范围条件、办法程序、职责待遇、人才管理等方面做出规定。基层统计人才工程每2年选拔一次、每次选拔15名基层优秀统计人才进行培育,管理周期为2年,入选人才除享受每月400元津贴外,优先参加各级统计部门组织的教育培训和考察交流,并在同等条件下,优先竞聘到统计中、高级专业技术岗位,《办法》还对入选人才业务钻研、履职尽责、模范带动、管理考核等方面提出了要求,作出了规定,为建立健全基层统计人才培养机制,加快培育高素质、专业化、适应统计工作转型变革需要的基层统计人才队伍,激发基层统计人员的工作积极性发挥了良好的推动作用。

创新加强“四上”企业统计人员

队伍管理。随着全县“四上”企业数量的稳定发展,以及统计改革的不断深入,“四上”企业统计工作量逐年增加,但企业统计人员工作岗位稳定性却相对较低。为了提高企业统计人员荣誉感和岗位吸引力,鼓励企业统计人员爱岗敬业,沂水县研究出台了《关于对全县“四上”企业统计人员发改统计岗位补贴的通知》(沂政办发〔2020〕32号),将全县396家“四上”企业统计人员岗位补贴纳入县财政预算,按每家企业60元/月给予统计岗位补贴。为推进政府统计部门与“四上”企业的无障碍沟通,县统计局创新实施了《沂水县“四上”企业统计联络员管理办法》,要求各“四上”企业设立统计联络员,并规定了联络员选拔程序、方法和条件范围。

一系列创新措施的实施,为沂水县基层基础工作注入了新的活力,开拓了统计基层基础工作的新局面,全县统计基层基础工作得到持续加强。