

浏阳市农村宅基地制度改革的实证研究

蔡高强,王 进,杨佳浩

(湘潭大学 法学院,湖南 湘潭 411105)

[摘要]为解决当前农村宅基地使用权制度在实践中存在的粗放利用、流转不变、资源浪费等问题,浏阳市在中央的授权下对本市范围内的宅基地使用权制度进行了改革。经过三年的改革,浏阳市在宅基地集约利用、自由流转、有偿使用等方面取得了较好的成效,但也显现出村委会难以切实发挥主体作用、宅基地退出制度存在障碍、改革资金缺乏等问题。在未来的工作中,需加强村集体组织建设,探索多重模式的宅基地退出制度,并借助民间资本解决资金危机,以深化宅基地制度改革。

[关键词]浏阳市;宅基地;有偿使用;使用权流转

[中图分类号]F321.1

[文献标志码]A

[文章编号]1674-117X(2018)04-0032-07

Empirical Study on the Reform of Rural Homestead System in Liuyang City

CAI Gaoqiang, WANG Jin, YANG Jiahao

(School of Law, Xiangtan University, Xiangtan Hunan 411105, China)

Abstract: In order to solve the problems existing in the practice of the rural housing land use rights system, such as extensive use, unreliable circulation, and waste of resources, Liuyang City undertook the Central Authorities to carry out drastic reform of the homestead right-to-use system within the city. After three years of reforms, Liuyang City has achieved good results in the intensive use of homestead, free circulation, and paid use. But at the same time it also shows some issues that the village committee is unable to effectively play the main role of the reform, that there are obstacles to the homestead withdrawal system, and that reforms lack of funds. In order to further deepen the reform of the homestead system, it is necessary to further strengthen the construction of village collectives, explore multiple modes of homestead withdrawal, and use private capital to solve the capital crisis.

Key words: Liuyang City; homestead system reform; paid use; homestead use rights circulation

宅基地与农民切身利益息息相关,是乡村经济发展、社会稳定的重要因素。新中国成立后,农村宅基地经过社会主义改造实现了从私人所有制向集体所有制的转变。但随着经济发展方式的转变、农村土地制度的改革以及城市化和工业化向乡村推进,农村宅基地现行制度与实际状况之间出现了许多突出的矛盾,尤其体现在宅基地确权、宅基地利用效率及宅基地流转等方面。^[1]2015年,国务院在全国选取了15个宅基地制度改革试点县,试点

地区可在授权范围内对宅基地使用权制度进行改革、创新,其中浏阳市是湖南省唯一的宅基地改革试点地区。根据中央部署,宅基地制度改革的主要任务是:农民宅基地权益保障和取得方式的完善,农户住房保障方式的探索;对因历史原因形成的宅基地面积超标和一户多宅等情况进行有偿使用的制度改革;鼓励进城落户的农民自愿退出或转让其在本集体经济组织内部的宅基地。

浏阳市选取10个建制村进行宅基地试点改

收稿日期:2018-04-20

作者简介:蔡高强(1967-),男,湖南益阳人,湘潭大学教授,法学博士,博士生导师,研究方向为国际法。

革,制定了一系列具体政策性文件。本调研组以浏阳市的两个改革试点村(大瑶镇南山村和北盛镇边洲村)为调研对象,通过实地调研,对这两个试点村近三年来的宅基地制度改革情况和村民对宅基地改革的满意程度进行考察;同时,走访浏阳市国土资源管理局和浏阳市宅基地改革领导小组,知悉有关宅基地登记和确权制度、宅基地有偿使用和退出制度、集中居民点建设制度和宅基地使用权流转制度等方面的改革文件和制度性规定。本文在实地调研的基础上,对浏阳市宅基地制度改革中遇到的困难进行梳理,并提出完善改革工作的建议,以期为进一步深化宅基地制度改革、推广“浏阳模式”提供理论参考。

一 浏阳市农村宅基地制度改革的基本情况

(一)宅基地登记和确权制度的改革情况

当前,我国法律法规并未对农村宅基地使用权及房屋所有权的登记和确权制度加以详尽规范,相比于城市,其登记和确权在制度和程序上存在着严重的滞后性。许多农户并未对其宅基地的房屋所有权和宅基地使用权进行登记。此外,宅基地使用权与房屋所有权分开登记也增加了农民的负担,许多农民畏于程序的繁琐而不愿进行权利登记。根据我国土地公有制的性质,宅基地也体现出“所有权归公、农房归私”的性质,但此种性质与自古以来的“房随地走、地随房走”的法律规则相冲突,也与农民利用宅基地的固有预期和农民长期以来在建房和居住生活中形成的习俗相冲突。^[2]此外,对于村集体以外的成员拥有该集体宅基地使用权的问题,当前法律法规也未作出详尽的规定。

在此次试点改革中,浏阳市针对宅基地确权和登记制度中存在的问题,制定了《浏阳市农村宅基地使用权及房屋所有权确权登记暂行办法》,确定了宅基地使用权和房屋所有权的“房地一体”原则和主体一致原则。同时还规定了非村集体成员在本村内宅基地使用权的确权和登记办法:在1999年《土地管理法》实施前,非村集体的农户在本村依法获得的房屋和宅基地,若现状没有发生改变且村组织无异议的可确权登记;因安置移民、农村基建、自然灾害等缘故取得宅基地及房屋的农户,若与当地规划相符且经村集体2/3以上成员通过即可确权登记;非村集体农户因合法继承等方式取得的本村宅基地,可按规定确权登记。项规定一方面弥

补了现行法律法规的漏洞,另一方面也为非村集体成员的宅基地使用权及房屋所有权的确权登记指明了方向,改变了过去无规章可循的局面。在具体实践方面,浏阳市国土资源管理局的下属机构不动产统一登记局正式挂牌成立,并由国土部门统一管理乡村的不动产登记工作。国土局提供的相关资料显示,到目前为止,浏阳市共办理宅基地确权两万多宗,确权率达84.04%;共受理宅基地用地许可证申请30.13万宗,办证率达83.28%。

(二)宅基地有偿使用和退出制度的改革情况

宅基地面积超标严重是我国广大农村地区的普遍现象。由于农村宅基地一般没有进行过精确的测量和登记,再加上法律法规并未对面积超标问题给出具体的处理方式,以至于这一问题一直未得到妥善解决。^[3]另外,由于我国尚未健全宅基地退出制度,宅基地闲置和一户多宅的情况在我国农村地区较为常见,这严重阻碍了农村土地的有效利用和农村社会经济发展。

面对宅基地面积超标和一户多宅的现状,浏阳市政府出台了《农村宅基地有偿使用暂行规定》(以下简称《规定》)。《规定》从宅基地使用面积标准、宅基地有偿使用对象、宅基地有偿使用标准、宅基地有偿使用费的收取和监管等方面作出了规定。

首先,针对不同范围内的宅基地,规定了不同的使用面积标准。对于城镇规划建设用地范围内的宅基地,《规定》要求每户面积不得超过140平方米;对于城镇建设用地范围外的宅基地,每户面积不超过180平方米;对于城镇建设用地范围外且家庭人口在7人以上(含7人)的农户,其宅基地面积可放宽至210平方米。这种区分式的规定既考虑了不同地区土地利用的实际情况,也照顾了困难农户的现实利益,得到了浏阳市广大农户的肯定。

其次,对于因历史原因而形成的一户多宅和宅基地面积超标的情况,浏阳市并没有一刀切地要求此类农户退出多余的宅基地,而是在计算出超标面积后,采取灵活的有偿使用机制。浏阳市以宅基地超过法定面积的部分、一户多宅的多宅部分、非本村村民通过合法继承或受赠等方式取得的宅基地总面积50%的部分、本村村民通过合法继承或受赠等方式取得的新宅基地与原有宅基地合计面积超过户均标准50%的部分作为计费面积,实行有偿使用。在具体收费标准上,浏阳市根据自身经济社会发展的现状,并以国有建设用地的市值为参考,将

浏阳区域内的各街道、乡镇分为六个等级,每个等级区分集镇(城市)规划建设用地范围内、村庄规划建设用地范围内、集镇(城市)和村庄规划建设用地范围外三个档次,有偿使用的缴费标准也以此分类确定。浏阳市宅基地有偿使用乡镇等级及名称如表 1 所示,宅基地有偿使用标准如表 2 所示。

表 1 浏阳市宅基地有偿使用乡镇等级及名称

乡镇等级	乡 镇 名 称
I	淮川、集里、关口、荷花
II	大瑶、蕉溪、洞阳、北盛、永安
III	古港、沿溪、文家市、镇头、柏加、沙市
IV	官渡、大围山、永和、金刚、澄潭江、柞冲、淳口
V	达浒、高坪、葛家、普迹、官桥、龙伏
VI	张坊、小河、中和

表 2 浏阳市宅基地有偿使用标准 元/(m²·a)

乡镇类别	集镇(城市)规划建设 建设用地范围内	村庄规划建设 用地范围内	规划建设用 地范围外
I 类	20.0	17.5	15.0
II 类	17.5	15.0	12.5
III 类	15.0	12.5	10.0
IV 类	12.5	10.0	7.5
V 类	10.0	7.5	5.0
VI 类	7.5	5.0	3.0

此外,浏阳市宅基地有偿使用标准还独创性地制定了阶梯式收费模式:有偿使用面积在 20 平方米以内的按浏阳市根据不同乡镇划定的普通标准缴费,有偿使用面积在 21~40 平方米的按普通标准的 1.5 倍缴费,有偿使用面积在 41 平方米以上的按普通标准的 2 倍缴费。宅基地有偿使用费归村民小组所有,由村委会代管,按照宅基地收益民主管理村规民约相关要求收取、保管、分配和使用。通过以上规定,浏阳市初步探索出适应本市实际的治理宅基地超标和一户多宅的有偿使用模式。目前,浏阳市已有 100 多户一户多宅的农户主动向村集体退出了多余的宅基。

为了进一步落实宅基地退出工作,浏阳市制定了《浏阳市农村宅基地退出暂行规定》(以下简称《暂行规定》)。对于因不同方式取得的闲置宅基地,浏阳市在《暂行规定》中采取了不同的退出办法。首先,对于因历史原因合法取得闲置宅基地的农户,村集体鼓励其将多余的宅基地使用权直接赠与村集体或符合宅基地申请条件且是本村户口的成员并给予一定的补贴(具体的补贴标准按所在村

民小组宅基地评估均价×可申请使用面积(或放弃的合法面积)×50%予以补贴)。其次,对于违法取得或不符合政策规定取得闲置宅基地的农户,浏阳市国土局报经市人民政府批准后可注销其它基地批准文件和不动产权证书,村集体则将其宅基地使用权无偿收回。这些规定与宅基地的有偿使用制度相辅相成,一方面严格规范了一户一宅原则,另一方面也促进了物尽其用,为解决闲置宅基地、促进集体经济良性发展提供了制度保障。^[4]

根据《浏阳市农村宅基地管理办法(试行)》的规定,大量被违法占用的宅基地退出后将根据土地性质区分利用方式。土地肥沃的退出用地将用于农田复垦,这既有利于进一步强化耕地保护,又有利于引导新建宅基地少占耕地,推动集约用地的实行。对于占用耕地的宅基地,将向户主收取耕地开垦费,通过收费的方式倒逼农户将占用耕地的部分退出。据统计,截至 2017 年底,浏阳市共收取 106.87 万元的耕地开垦费,这使得新建宅基地占用农田的比例下降了 32%。另外,不适合复垦但土地平坦连片的退出用地则用于农村集中居民点建设。集中居民点建设改变了原来随意分散建设房屋的弊病,既有利于乡村土地的统一规划和科学利用,又有利于村集体组织对农户的统一服务与管理。本次改革中,浏阳市利用退出的宅基地以及现有的村集体空地建设了一批精品的农村别墅居民小区,这些集中居民小区在满足本村农户需求的基础上,还向村集体以外、有着本市农村户口的外来农户流转。非村集体的外来农户只要符合本市农村户口以及一户一宅的要求,即可通过竞价购买的方式向村集体申请在集中居民点内安家置业。在此次南山村调研中,课题组走访了芙蓉小区和新河小区两处集中居民点,这两处居民点完全按照城市别墅小区模式进行规划,公共基础设施十分完善,极大改善了农村居民的居住环境。两处集中居民点一共可容纳 50 多户住户,其中大多数为外来农户,这不仅解决了外来农户的居住问题,也通过流转宅基地使用权,增加了村集体的资金收入。

截至目前,大瑶镇南山村已完成测绘的宅基地宗数为 862 宗,涉及一户多宅的有 133 户,占比为 15%,超过省标准面积的有 504 户(含一户多宅),占比为 58%。应收宅基地有偿使用费的农户有 504 户,应收金额为 738 766 元,截至 2016 年底,已收有偿使用费的农户为 348 户,已收金额达 512 768 元。

通过自拆和强拆相结合的方式,无偿退出宅基地 10 宗,土地面积 2 800 平方米,建筑面积 2 800 平方米;有偿退出宅基地 3 宗,土地面积 527 平方米,建筑面积 890 平方米。

(三)宅基地使用权流转制度的改革情况

为了防止农村土地的流失,保障农民各有所居,我国当前的土地立法禁止宅基地使用权在村集体外部自由流转。但随着经济的发展,农村人口开始大量向其他区域自由流动,流出的农户对于其闲置宅基地转让的需求以及流入的农户对于宅基地购买的需求正日益强烈,而现有立法未能及时回应当前市场对于宅基地自由流转的强烈需求,基于此,宅基地使用权地下流转的隐形市场正在全国各地日益兴起,浏阳市也不例外。^[5]游离于正式规范之外的宅基地私下交易既无法保证双方的交易安全,也可能造成农村宅基地资源的流失,进而导致部分农户失去生存的根本,农村土地的集体统一管理也将受到影响。^[6]另外,我国《物权法》第 148 条明确禁止以农村宅基地作抵押,但私下抵押的做法在现实中仍然大量存在。一旦发生抵押权的争端,抵押宅基地的农民和接受宅基地抵押的抵押权人都得不到法律的保护,无法救济其自身的权利。

针对当前宅基地使用权流转制度存在的缺陷,浏阳市在全国人大常委会的授权下,突破《物权法》和《担保法》的有关规定,制定了《浏阳市农村宅基地使用权流转管理办法(试行)》(以下简称《办法》)。浏阳市在保障广大农民合法权益的前提下,尝试扩大宅基地合法流转的范围,从原来仅在本村集体组织内部流转扩大至可向整个浏阳市内满足一户一宅、具有农村户口的农户流转。根据现有规定:农村闲置的宅基地,或全家户口均已迁出且自愿有偿退出原有宅基地的农户,经其所处的村或村民小组会议 2/3 以上(含本数,下同)成员或 2/3 以上村民代表同意后,方可通过协商或公开竞价的方式,将其闲置宅基地在全市范围内向符合一户一宅、具有农村户口的农户流转,在同等条件下,本集体经济组织成员享有优先权。同时,为了确保流转的安全性,《办法》规定可供流转的宅基地使用权必须经确权登记并依法发证,这一规定也极大地提高了农村居民主动申请登记宅基地使用权的积极性。

另外,浏阳市还探索性地允许农民以宅基地使用权为抵押向银行贷款。根据《办法》第 21 条的规定,宅基地使用权抵押之前要签订书面合同,并依

法办理建设用地使用权抵押登记。地上建筑物、其他附着物应一同依法办理抵押登记。当抵押人无法履行债务时,抵押权人可以主张对抵押宅基地的使用权和宅基地上房屋和附着物的所有权进行拍卖。浏阳市在关注宅基地使用权抵押制度完善的同时,也注意到了宅基地使用权抵押给农户带来的风险。为了保障农民的生存利益,防止宅基地流转可能带来的农民失去住房保障的风险,《办法》规定农民将宅基地进行抵押时需要出具一份抵押承诺,具体内容为:“保证即便宅基地的抵押权实现,自己也有房可住”;此外,政府每年还在宅基地使用权抵押贷款领域投入 500 万元的风险保证金,在农民无法还贷时,政府通过向银行注入风险保证金的形式,帮助农户与银行协商延长贷款期限。试点改革以来,浏阳市还没有发生过宅基地抵押后农民无房可住的情况。

对于宅基地流转后的具体用途,浏阳市根据中央不得将农村宅基地用于城镇商业住宅建设的要求,在《办法》中明确规定宅基地不得用于开发商品房项目和城镇居民的住宅建设,但允许开设农家乐、民宿等有利于农民经营创收的项目。此外,对于改革前宅基地使用权私下隐形流转的问题,浏阳市政府成立了专门办理宅基地流转的土地交易中心,将改革前非法流转但符合改革后规定条件的宅基地使用权合法化,切实保障了农民的权益。

截至目前,浏阳市的宅基地使用权已流转 371 宗、5.93 万平方米,有效解决了外来户的居住问题,促使外来户流转后将原集体经济组织的住宅退出并复垦,有效盘活了农村闲置宅基地资源,推动了空心村整治。^[7]浏阳市积极响应中央实现宅基地三权分置的号召,率先在改革中确立了使用权、资格权、所有权分置的宅基地利用和流转模式,率先在全国试行农户住宅抵押融资。2016 年以来,全市累计发放农民住宅抵押贷款金额 27.13 亿元,惠及农户 1.46 万户。

二 浏阳宅基地制度改革存在的主要问题

(一)村委会难以切实发挥改革主体作用

浏阳市在本次改革中明确规定各村村民委员会为本次宅基地制度改革工作的具体执行者和管理者。不过,从现实情况看,虽然村委会在化解村民矛盾、了解乡村风俗习惯和掌握村规民约等方面具有天然优势,但要求其在宅基地制度改革中切实

发挥主体作用还存在着一些困难。^[8]

1. 村委会权威性不强,缺乏有效的改革措施

虽然试点方案获得了村民的认同,但在具体实施中,村委会没有法定的强制执行力,缺乏有效的监督,这突出表现在一户多宅的退出和有偿使用费的收取中。以南山村为例,该村一户多宅的情况有133户,但截至2016年底,仅13户退出了闲置的宅基地(其中3户为有偿退出)。通过继承等方式合法取得的闲置宅基地,农户认为自己取得方式合法,无视村委会的劝导;对于非法占建的闲置宅基地,村委员又因为没有强制执行力,而无法督促农户立刻退出。另外,部分农户缴纳有偿使用费是村委会多次动员后才勉强缴纳的,有的农户至今尚未缴纳任何有偿使用费用,而村委会对于此类不缴纳有偿使用费的农户也无计可施。

2. 村干部积极性不高,缺乏工作激情

改革试点地区的村委会尚未健全责、权、利对等的职责工作体系。村委会成员报酬低甚至无报酬,凭的只是一份热情,其工作积极性难以持续,不少村委会成员反映参与农村宅基地管理是件吃力不讨好的事,工作内容繁琐且难度大。^[9]在实地调研中,某村村委员成员向调研人员表示:对于宅基地占用耕地的情况,虽然市政府规定必须收取耕地开垦费,但由于在现实中农户建设宅基地所占用的一般是自家的承包田,如一味按照市政府的要求收取开垦费,必然会导致农户的愤怒和不满,所以村委会对于这种情况一般选择睁一只眼闭一只眼。

(二) 宅基地使用权的退出存在重大障碍

1. 宅基地强制无偿退出工作执行难

《浏阳市农村宅基地退出暂行规定》第1条虽然确定了对于违法或不符合政策规定取得的宅基地可以报经市人民政府批准后注销其宅基地不动产权证书并由集体经济组织无偿收回的规定,但是对于宅基地上房屋的强制拆除没有加以规定。由于村集体组织作为基层群众性自治组织没有强制执行权,因此,对于农户违法占用宅基地建设房屋,村集体组织只能在形式上收回宅基地的使用权,而无法真正拆除宅基地上的附着物;而有强制执行权的有关行政机关或司法部门又因为权限划分争议以及改革规定不明确而未能有效地对违规占用宅基地建设的房屋进行强制拆除。另外,在合法取得的闲置宅基地自愿无偿退出方面,很多农户出于经济或情感等多方面的考虑,宁愿缴纳面积超标的费

用,也不愿意无偿向村集体退出闲置的宅基地。

2. 宅基地有偿退出模式单一

《浏阳市农村宅基地退出暂行规定》第1条第4款规定,对于闲置无人居住的宅基地、全家户口均已迁出原村集体的农户的宅基地、通过继承房屋或其他方式合法取得的宅基地,允许村民通过协商或委托公开竞价的方式在规定范围内流转;对无法流转又有退出愿望的农户,可由村集体将其宅基地有偿回购,实行有偿退出。该规定在一定程度上活跃了闲置宅基地使用权的流转,提高了土地的利用率,但是这一般仅限于地理位置比较优越、宅基地使用权容易转让的地区(例如城郊地区),某些偏远、欠发达地区的闲置宅基地很难在市场上流转成功,只能依靠村集体有偿回购。然而,当前浏阳市大多数的村集体因为资金和实际需求等各种原因不可能将所有闲置宅基地都加以回购。当前浏阳市仅有市场自由流转和村集体回购这两种宅基地有偿退出模式,这两种模式无法适应所有农村地区在闲置宅基地有偿退出方面的需要。在现实中,为了平衡村民之间的利益,村委会一般只选择回购因实施建设规划或进行乡镇、村(社区)公共设施和公益事业建设需要占用的宅基地。例如,南山村近年来仅有偿回购了3宗宅基地,这3宗都属于因村集中居民点建设而必须回购的宅基地。对于其他类型闲置的宅基地,如果无法在市场上自由流转的话,村集体也只能任由其继续闲置。

(三) 农村宅基地制度改革存在资金危机

浏阳市各试点村的资金收入途径非常有限,主要依赖于政府财政拨款、村集体收取的宅基地有偿使用费、宅基地使用权流转收益中的集体分成以及少量社会捐助。相比有限的收入,改革的开支较大。虽然各村将宅基地改革筹集的资金主要用于集中居民点建设和宅基地的退出复垦工作,但是这两个项目的建设仍然存在严重的资金不足。目前,浏阳市农村集中居民点建设基本是由村集体出资、筹建,建设好地基和公共基础设施后将宅基地的使用权对外转让。然而由于资金不足,有些贫困村的集中居民点建设只能等待政府财政的支持,迟迟无法开工建设;有些富裕的村落虽然能够依靠自己的资金建成集中居民点,但最后通过择位竞价转让宅基地使用权所得的收入远不及建设支出。

另外,闲置宅基地退出后按照《浏阳市农村宅基地退出暂行办法》的规定,除预留部分宅基地使

用空间外,其余部分在市国土、农业等部门的指导下,组织开展村庄整治和土地复垦。退出复垦通常需要大量资金,面对繁重的宅基地改革开支,现阶段,浏阳市很多村集体根本没有多余的资金来开展田地的复垦工作。虽然政府规定对于复垦成功的田地会给予一定奖励,但是奖励金额相比支出来说是杯水车薪,而且奖励只有到复垦工作成功后才能领取。由于资金的严重缺乏,很多村集体不得不暂时中止宅基地退出复垦工作,很多已经退出的宅基地又重新荒废闲置。

三 深化浏阳市宅基地制度改革的建议

(一)加强村集体经济组织建设

1. 提高村委会的权威

在理论上,村集体经济组织和村委会是两个独立的组织,但是在实践中二者往往很难区分。浏阳市几个试点村的村委会和村集体经济组织基本都是一套班子,宅基地改革工作小组也是由这套班子的成员具体负责。浏阳市在改革文件中也明确提出各村村支书和村主任为该村宅基地改革工作的具体负责人。只有提高村委员领导班子的整体素质,才能强化村集体经济组织建设。面对错综复杂的改革工作,选好人、把好方向是村委会建设的首要任务。提高村委员的权威需要建立一个高效、负责的团队,其中团队领头人最为关键。^[10]在村支书和村干部的选举过程中应避免随意性、任意性、贿选等问题,上级机关应组织村民充分考察候选者的思想品德和业务能力,从政治素养优、熟悉基层事务、了解土地改革政策、具备良好群众基础、文化素质较高的人员中推荐选任村干部。其次,村集体应当加强制度建设,制定更为规范的村规民约来推进宅基地改革工作的开展。政府应帮助村委会制定村委会组织章程和民主管理农村宅基地的村规民约,使村干部在开展宅基地改革工作时有法可依,从而提高村委会的权威。

2. 协调好村委会和行政机关之间的关系

当前农村宅基地改革的大量工作都是交由村委会的村干部具体执行,政府部门承担的是规则制定者、事项调控者和工作监督者的角色。^[11]然而由于村委会的人员力量有限且并不具有强制执行权,许多宅基地改革执行工作中在实践中屡屡碰壁,这就需要协调好村委会和行政机关在宅基地改革执行工作上的关系。行政机关不能仅仅作为改革工作

的指导者,而应深入农村一线,帮助村委会执行改革的具体政策。对于不配合改革工作的农户,村委会不应听之任之,而应及时将情况反馈到相关行政机关。鉴于村委会不具有强制执行权,政府部门应当定期派驻国土资源部门的工作人员对各村的宅基地改革情况进行调查,发现村委会无力执行的事项,应当及时向有关部门申请强制执行,切实推进宅基地制度改革工作的开展和落实。

(二)深化宅基地使用权退出制度的改革

1. 完善违规宅基地使用权的无偿收回制度

对于农户违法占用的宅基地,不仅应当规定由村集体无偿收回其宅基地的使用权,还应当责令其主动拆除宅基地上的房屋和附着物。对于拒绝拆除违规宅基地上房屋和附着物的农户,国土资源部门应依据《土地管理法》第77条规定,责令其退还非法占用的土地,限期拆除在非法占用的土地上建造的房屋,必要时也可以向法院申请强制执行,以保证村集体经济组织对宅基地的实际控制。

2. 转变闲置宅基地退出的现有模式

对于合法取得闲置宅基地的退出,当前改革中简单地实行有偿退出与无偿退出两种方式。然而实践证明,单纯依靠政策宣传和协商方式,无法使大多数拥护一户多宅的普通农户自愿退出闲置的宅基地;而有偿退出的模式也较为单一,无法全面推广。鉴于此,笔者认为,在今后的改革中应该转变闲置宅基地退出的现有模式,实行综合式的宅基地退出模式。综合式的宅基地退出模式既不一味鼓励农户无偿退出,也不贸然给予农户全额经济补偿,而是通过“五步走”的方式将无偿退出模式与有偿退出模式相结合,倡导农户主动退出宅基地。第一步,对于愿意积极配合国家宅基地改革政策的农户,政府和村集体应当积极倡导其无偿退出闲置宅基地,并根据现有规定给予其一定的补贴。第二步,对于某些只需给予少量经济补偿就肯退出宅基地的农户,村集体可以在资金允许的范围内通过补偿的方式收回宅基地。第三步,对于某些需要全额市价补偿才肯退出闲置宅基地的农户,政府和村集体可以主动帮助其将闲置的宅基地投入土地交易市场进行流转,利用社会资本对其进行补偿,将其闲置的宅基地转让给有需要的符合受让条件的其他农户。第四步,对于某些需要全额市价补偿才肯退出闲置宅基地、又无法马上实现其宅基地市场流转的农户,村集体可以采取土地承包经营权置换宅

基地使用权的模式来收回宅基地。即村集体允诺有意退出宅基地的农户,在其宅基地退出复垦后,该复垦田地的土地承包经营权在一定年限内归该农户所有,该农户可以自由选择耕种或转让其土地承包经营权,以获得退出闲置宅基地的经济补偿。这种做法不仅可节省村集体回购宅基地使用权的资金,还能有效盘活农村土地的有效利用,也可省去村集体复垦田地的工作量。第五步,如若前四种方式都无法与农户达成退出宅基地的协议,而村集体或政府又因公共设施和公益事业建设需要占用农户闲置宅基地的,则可以通过按市价予以有偿回购的方式收回宅基地的使用权。

(三)解决宅基地改革中的资金短缺危机

针对宅基地改革工作资金紧张的问题,笔者认为一方面需要政府加大财政专项款的补助力度,另一方面则需要村集体通过开源节流的方式,实现自身造血。笔者认为,村集体可以借鉴政府建设公共基础设施时采取的政府和社会资本合作模式,在农村宅基地改革中引入社会资本,以实现开源节流。集中居民点建设和宅基地退出复垦工作既是农村宅基地改革资金的主要支出部分,也是最适合引入社会资本的项目。首先,村集体可以在集中居民点建设阶段引入社会资本,帮助村集体建造和修整集中居民点内的地基、公共设施和公路,建成后以村集体的名义将集中居民点内的宅基地使用权对外流转,所得转让费由村集体和参与建设的社会企业按一定比例分配。社会企业分得一定比例的转让费后仍不能回本或获取利润的,由该社会企业在一定的协商年限内代替村集体向集中居民点内的居民收取物业管理费和无偿使用集中居民点内的公共区域进行商业活动来收回剩余成本和利润。其次,在宅基地的退出复垦工作中,村集体可以引入社会资本来改造土地、增强土地肥力和耕种田地,即由村集体出地,社会企业出资来进行宅基地的复垦工作。宅基地复垦工作完成后,村集体和社会企业可以协商在一定年限内将复垦成功的田地的土地承包经营权转让给出资的社会企业,转让年限至该企业能够收回投入成本和约定利润为止。

通过三年的改革试点工作,目前浏阳市在宅基地制度改革方面已经取得了较好的成效,构建起了比较完善的制度体系。但是在具体改革实践中,这项工作仍然存在一些困难,需要有关政府部门和村集体在今后的工作中针对实践中存在的问题,完善有关宅基地利用的制度构建,形成以保障农民权益为核心的农村宅基地制度,为我国新《土地管理法》的出台提供实践参考,为宅基地改革工作的全面推广提供可供借鉴的“浏阳经验”。

参考文献:

- [1] 刘亚光.我国农村宅基地问题研究综述[J].东南学术,2011,14(2):53-63.
- [2] 宋才发,马国辉.农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记的法律问题探讨[J].河北法学,2015,33(3):17-27.
- [3] 狄亚娜,宋宗宇.宅基地使用权的现实困境与制度变革:基于三省(市)法院2004—2013年428件裁判文书的数据分析[J].农村经济,2016,34(5):10-16.
- [4] 杨保勤,陈景春.农村宅基地使用权退出的现实风险、法治理念和路径选择[J].现代经济探讨,2015,34(10):78-82.
- [5] 杨俊,张晓云,汤斌.深化改革背景下农村房屋买卖路径探析[J].中国土地科学,2015,29(6):67-74.
- [6] 桂华.制度变迁中的宅基地财产权兴起:对当前若干制度创新的评析[J].社会科学,2015(10):55-64.
- [7] 吕萍,钟荣桂,杨柏文,等.江西余江农村宅基地制度改革成效[J].中国土地,2017(8):12-14.
- [8] 杨璐璐.沿海地区农民宅基地退出意愿的实证分析:以福建省晋江市为例[J].财经问题研究,2016(1):123-128.
- [9] 胡国防.加强村级组织建设 夯实农村发展根基[N].福建日报,2013-07-23(10).
- [10] 夏克勤.宅基地流转改革的价值趋向与改革路径[J].江西社会科学,2016(9):164-170.
- [11] 周雄文,周凌.论长株潭区域法治保障机制的意蕴与创新[J].湖南工业大学学报:社会科学版,2017,22(6):43-48.

责任编辑:徐海燕