

商丘市构建农村宅基地退出机制探讨

张世全^{1,2}, 彭显文³, 冯长春¹, 张震⁴, 刘效龙⁵, 郭焕²

(1. 北京大学城市与经济地理系, 北京 100871; 2. 河南省国土资源厅, 郑州 450016; 3. 商丘市国土资源局, 河南 商丘 476000; 4. 河南省国土资源科学研究院, 郑州 450053; 5. 山东省城乡规划设计研究院, 济南 250013)

摘要:农村宅基地使用制度改革是当前农村土地制度改革的重要内容,是统筹城乡发展、解决保护耕地和保障发展“两难”问题的突破口。商丘市作为河南省农村空闲宅基地退出机制改革试验区,探索构建了一套行之有效的宅基地有偿退出机制。从阐释农村宅基地退出的历史背景、改革方向和驱动因素入手,总结提炼出迁村并点、村企合一、原址改造、整村搬迁和中心社区集聚5种退出模式,并分析退出后的资金保障、补偿标准、产权关系和整理复垦等关键问题,为推进农村宅基地使用制度改革工作提供借鉴和参考。

关键词:宅基地;退出机制;商丘市

中图分类号: F301.24

文献标志码: A

文章编号: 1003-2363(2012)02-0082-04

0 引言

城乡统筹发展的终极目标是实现城乡经济社会一体化发展的新格局,这是一个经济社会发生巨大变迁的进程,其本质是利益格局的调整。推进城乡统筹、调整利益格局的关键点在于农村土地问题^[1]。随着农民向城市流动定居,产业向园区集中带动农民异地搬迁,农地规模化经营促使农民转向二、三产业发展,农村土地使用状况发生了很大变化,原有的城乡二元结构下的农村土地使用制度遇到了新问题,一些地方农村村盘摊煎饼式地扩大,村内闲置废弃的宅基地越来越多,出现了“空心村”、“村外村”现象,造成土地浪费、利用率低下,严重制约了新农村和新型农村社区规划和建设。与此同时,城市发展却因建设用地指标紧缺而受到制约。胡锦涛总书记最近强调指出“切实推进土地管理制度改革,健全严格规范的农村土地管理制度”。改革农村宅基地使用制度,盘活农村土地,实现土地的城乡统筹,势在必行。商丘市是河南省农村空闲宅基地退出机制改革试验区^[2],通过对商丘市构建农村宅基地退出机制的研究,探索城乡统筹发展过程中的农村宅基地使用制度改革问题,对完善农村土地管理制度、促进城乡统筹发展具有重要的指导意义。

1 背景分析

1.1 商丘市宅基地利用现状

商丘市位于豫、鲁、苏、皖四省结合部,地处黄河冲

积平原区,是一个农业大市,全市共有4 600多个行政村,16 000多个自然村,800多万人,其中农业人口500多万,占总人口的66%。农业人口中外出务工人员200多万,占农村总人口的38%。2010年全市城镇化率仅为37.8%,低于全省平均数1.7个百分点,按照河南省城镇化率每年提高1.8个百分点的发展目标,农民进城数量将逐年增加。商丘市土地总面积10 704.55 km²,其中建设用地面积1 900多km²,占总面积的18%。在建设用地中,村庄村盘面积1 500多km²,占全市建设用地面积的78%,占全市土地总面积的14%。农村人均建设用地面积270多m²,远远高于国家人均150 m²的用地标准,更高于商丘市土地整治规划人均120 m²的用地标准。近年来,农村外出务工人员比重增大,全市农村住宅大约有30%长期处于闲置状态,用地粗放浪费。另一方面,商丘市年度用地计划指标少,耕地占补平衡难,项目落地压力大。据测算,商丘市通过农村空闲宅基地退出、小村合大村、建设中心社区、农村人口城镇化转移,可挖掘出17万多hm²土地潜力,缓解“新农村建设钱从哪里筹、经济社会发展地从哪里来”的问题^[2]。开展农村土地使用制度改革、探索建立农村空闲宅基地退出机制是破解保护耕地和保障发展“两难”的有效途径。

1.2 存在的问题

随着工业化、城镇化和农业现代化进程的加快,新农村建设日新月异,现行宅基地管理制度和政策措施已不能适应新形势的需要。当前农村土地管理尤其是农村宅基地使用及管理中出现了新情况、新问题,主要体现在:一是宅基地分配制度缺陷。农村宅基地实行劳动群众集体所有制,所有权属于农村集体经济组织,宅基地分配实行的是基于集体成员身份的福利性分配制度,表现为无偿取得、无成本留置、无流动占有、无限期使用,造成宅基地变成了“一潭死水”。二是村庄规划和土地利用规划滞后,且缺乏有效衔接,造成村庄建设无序

收稿日期: 2011-06-14; 修回日期: 2012-01-20

基金项目: 河南省政府决策研究招标课题项目(2011B324)

作者简介: 张世全(1968-),男,河南民权县人,工程师,土地估价师,博士,主要从事国土资源管理、地理信息系统应用研究, (E-mail) zhangshiquan1102@163.com。

扩张。三是宅基地管理缺位。农村宅基地使用的农转用指标严重不足,加上宅基地审批难,部分符合条件的农民依法应当享有的宅基地权益得不到保障,一些地方违法占地建房现象难以制止;宅基地确权登记和日常监管等基础工作薄弱,一些地方农村宅基地确权登记发证不到位,“空心村”、“村外村”、“黑户宅基地”现象较为普遍,村庄地盘无序扩张,土地浪费严重。四是宅基地退出机制缺失^[3]。由于宅基地退出政策的缺失,使部分长期在外不需要宅基地人员的原有住宅处于空置状态,新的占地仍在继续,出现农村宅基地只增不减、城市和农村两头住房占地的情况。宅基地退出机制的缺失是导致目前宅基地利用存在问题的根本原因。

1.3 政策的突破口

农村宅基地有偿退出是指农村居民将其拥有的超出法定标准、长期低效使用或闲置的宅基地,或者不再使用的宅基地使用权有偿归还其所在农村集体经济组织的行为。具体包括:村内空闲地;一户多宅的;在外有稳定工作、固定居所、全家转为非农户口的;全家是农业户口、住房长期闲置自愿退出的;一户一宅,宅基地面积超过国家规定标准的部分;其它可以退出的宅基地^[4]。

现有的法律法规对农村宅基地使用问题有明确规定,总的原则是限制宅基地有偿流转,但也为宅基地有偿退出提供了可能。从法律层面上看,它规定了农村宅基地集体所有、本集体农民使用、无偿无限期无流动使用、使用数量和面积受约束。《土地管理法》第62条规定:“农村村民一户只能拥有一处宅基地,其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准;……;农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准。”《担保法》第37条规定:“……宅基地……等集体所有的土地使用权不得抵押。”《物权法》第153条规定:“宅基地使用权取得、行使和转让,适用土地管理法等法律和国家有关规定。”从政策层面上看,明确规定了农村宅基地不能自由买卖。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)规定:“禁止城镇居民在农村购置宅基地。”《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》(国办发[1999]39号)规定:“农民的住宅不得向城市居民出售,也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅,有关部门不得为违法建造和购买的住宅发放土地使用证和房产证。”《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》(国办发[2007]71号)规定:“农村住宅用地只能分配给本村村民,城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或‘小产权房’;单位和个人不得非法租用、占用农民集体所有土地搞房地产开发。农村住宅的买卖只能在同一集体经济组织成员内进行,宅基地购买人必须为房屋所在地本集体经济组织成员,不能跨行政区域流转,不能向本集体经济组织以外成员转让,禁止向城市居民流转。”

另一方面,法律法规规定了农村宅基地退出限定在本集体经济组织内部,不得以营利为目的。《土地管理法》第65条中规定:“有下列情形之一的,农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准,可以收回土地使用权:(一)为乡(镇)村公共设施和公益事业建设,需要使用土地的。……对土地使用权人应当给予适当补偿。”《物权法》第162条规定:“宅基地使用权人经本集体同意,可以将建造的房屋转让给本集体内符合宅基地使用权分配条件的农户;住宅转让时,宅基地使用权一并转让。”《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》(国发[2010]47号)规定:“有条件的地区,通过农村土地整治示范建设,与散乱、废弃、闲置、低效利用的农村建设用地整治相结合,实施田水路林村综合整治,……整治腾出的农村建设用地,首先要复垦为耕地,在优先满足农村各种发展建设用地后,经批准将节约的指标少量调剂给城镇使用的,……区分城镇规划区内、城乡结合部、空心村和闲置宅基地等不同情况,因地制宜,量力而行,循序渐进。”这些规定为农民闲置的宅基地及房屋处置也提供了机遇。综上所述,以落实节约优先战略为前提,在坚持群众自愿基础上,本着节约集约利用土地、加快新农村建设的原则,由村集体组织为实施村庄规划进行村庄改造、迁村并点集中居住建设社区、中心村,或由村集体组织实施退宅还耕,由村集体组织可以有偿回收村民的住房及其它基地,相关法律法规给基层组织预留了改革的空间。

1.4 改革的方向

针对农村宅基地使用制度改革问题,党的十七届三中全会提出要“完善农村宅基地管理,依法保障农户宅基地用益物权。”《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》(国发[2010]47号)中要求“严格宅基地管理。合理确定农村居民点数量、布局、范围和用地规模,抓紧修订宅基地标准。完善宅基地使用制度,探索宅基地退出机制。”《国土资源部关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护农民权益的通知》(国土资发[2010]28号)中要求“加大盘活存量建设用地力度,对一户多宅和空置住宅,各地要制定激励措施,鼓励农民腾退多余宅基地。”依据土地利用总体规划和村庄规划,在保障农民住房建设用地基础上,严格控制农村居民点用地总量,统筹安排各类建设用地。鼓励通过改造原有住宅,解决新增住房用地。逐步引导农民居住适度集中。有条件的地方可根据城乡一体化的城镇建设发展规划,因地制宜推进农村居民点撤并整合和小城镇、中心村建设。对因撤并需新建或改扩建的小城镇和中心村,要加大用地计划、资金的支持。推进“空心村”治理和旧村改造,对治理改造中涉及宅基地重划的,要按照新的规划,统一宅基地面积标准。对村庄内现有各类建设用地进行调整置换的,应

对土地、房屋价格进行评估,在现状建设用地边界范围内进行,在留足村民必需的居住用地(宅基地)前提下,其他土地可依法用于发展二、三产业,但不得用于商品住宅开发^[5]。

2 宅基地退出模式分析

2.1 退出原则

坚持耕地面积不减少的原则。对于按照村庄规划退出旧宅基地占用新宅基地的,严格按照“建不超过拆”的原则对复耕后的宅基地组织严格验收,确保耕地数量不减少、质量有提高。

坚持建设用地不增加的原则。以年度为周期,对一个地区范围内在年度中退出的宅基地进行统一验收,剔除新占用宅基地或集中居住用地外,所结余的面积之和即为年度建新指标,这个指标不能突破。

坚持农民自愿有偿的原则。宅基地的退出必须遵循自愿、承受、有偿原则,不得强迫农民退出,侵害农民利益,要尊重农民意愿并考虑农民实际承受能力,防止不顾条件盲目推进、大拆大建。严禁在农村地区盲目建高楼、强迫农民住高楼。

坚持符合规划的原则。建新区的选址必须符合土地利用总体规划,建设依据村庄规划,同时要优化用地结构和布局。坚持土地节约集约利用的原则。宅基地的退出要有利于促进土地节约集约,有利于提高土地利用效率^{①②}。

2.2 驱动因素

商丘市改革农村宅基地使用制度、构建宅基地退出机制的驱动因素可归纳为:一是城市发展土地空间亟待拓展。建设用地刚性需求上升,用地指标刚性约束限制,土地供需矛盾进一步加剧,每年省下达给商丘市建设用地计划指标与需求的缺口在 80% 左右,宅基地退出后,运用城乡建设用地增减挂钩政策,能够满足城市发展用地指标不足的迫切需要;二是农民建房用地十分紧张。每年农民建房用地指标少之甚少,加上规划限制,村民依法建新房地难上加难,闲置宅基地退出可以用于补充村民新建房地用的不足;三是耕地后备资源严重不足。目前,商丘市土地开发利用率高达 98%。未利用地面积只有 200 多 km²,仅占土地总面积的 2%,其中仅有 60 多 km² 可开发为农用地,即使全部开垦成耕地,也难以完成《河南省土地利用总体规划 2006—2020》给商丘市下达 70 多 km² 的补充耕地指标,占补平衡问题突出,无法为商丘市经济社会的快速发展提供持续、有力的用地支撑;四是土地违法问责力度增大。开展土地卫片执法检查和土地问责以来,违法占地行为难以隐瞒,问责力度加大,倒逼地方政府盘活存量建设用地,主动去挖掘农村巨大的建设用地潜力;五是地方政府节约集约利用土地意识增强。政府高度重视农村宅基地退出

工作,主动改革,积极推进农村宅基地退出机制改革试点,探索解决农村建设用地粗放、新农村建设资金和工业化、城镇化建设用地不足的难题。

2.3 退出机制

商丘市各级政府在推进农村宅基地有偿退出机制构建方面,探索建立了行之有效的“政府组织、国土牵头、部门联动、群众参与、共同互动”的工作机制;以及农用地整理、村庄整治、中低产田改造、道路村村通、新农村建设、经济发展用地等工作统筹谋划,聚合引导各项支农资金,开展土地整治的综合协调机制;先行试点、及时总结经验、稳步推广的操作机制;与新农村建设、城乡增减挂钩、城乡统筹发展相结合的关联互动机制。

在具体操作模式上,夏邑县采取县政府领导、乡镇政府为主与群众互动型。县直相关部门在确定年度建设计划前,要提交县政府研究,必须以试点村建设为载体,统筹各项涉农资金,集中投入示范村建设,形成整体推进的合力。县政府向每个试点村拨付一定数量的建设资金。柘城县以县政府组织、群众为主、乡镇政府和群众互动型。采取边拆边建、自拆自建,迁村并点,与城乡建设用地增减挂钩紧密结合,及时使用建设用地指标;与区域中心村建设紧密结合,形成商贸中心,带动第三产业发展。大体分为两步实施,第一步先拆旧村主房,偏房留作过度期使用,每拆一户主房可在建新区规划一处新房。第二步新房建好后拆偏房复耕,拆一户复耕一户。宁陵县采取县政府指导、村委为主、村委与群众互动型。在县、乡政府领导下,村委为主组织,村干部带头,统一规划,分步实施,自拆自建,建新拆旧,限时完成。宁陵县楚庄乡胡举村在现有村庄用地的基础上,村委组织委托设计部门进行科学规划设计,要求翻新房时搬至规划指定位置,拆旧建新,限时完成。这种方式,一次性投入少,逐年推进,群众易于接受,但是时间周期长^③。

2.4 退出模式

迁村并点模式。部分村整村退出,并入另一村。夏邑县歧河乡蔡河村在蔡河村的基础上整合了周围蔡河、张庄、葛庄、关楼、李庄 5 个村,原村占地 49.49 hm²,新村占地 20.23 hm²,新村建成后可新增耕地 29.26 hm²。

村企合一模式。民权县龙塘镇吴堂村把退出的宅基地和整治后的土地用于发展村办企业和高效农业,改变了村容村貌,壮大乡村经济,增加了农民收入。

原址改造模式。睢县周堂镇丁营村在原址的基础上规划新村,边拆边建,丁营村整合农村危房改造项目资金建设周转房,解决了群众“先拆后建”周转住房的后

① 解读《关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护农民权益的通知》,国土资源政策法律网。

② 商丘市农村宅基地有偿退出复耕试点工作方案。

③ 商丘市农村宅基地退出有关文件资料。

顾之忧,收到良好的效果。

整村搬迁模式。对环境恶劣、交通不便、不宜居住的村实施整村搬迁。如柘城县安平镇史洼村原址地下是苦水区,地势较洼,整村实施了搬迁,修建了三纵六横村内道路,打了安全饮水井,原址进行了复耕。

中心社区模式。以现有集镇为依托,建设万人中心社区,发展第三产业,节约集约用地,促进村民就业。永城市陈集镇中心社区新村规划占地 31hm^2 ,规划居住人口 13 500 人、4 500 户,合并周边 11 个行政村,建成后可促进商贸、服务、流通等产业发展,增加村民就业机会,提高村民收入,节约耕地 107.5hm^2 。

不同的模式为农村宅基地退出和土地整治提供了更多的选择,有效地统筹了城乡发展,促进了新农村建设。

3 构建宅基地退出机制的关键问题

3.1 解决宅基地退出资金保障问题

农村宅基地有偿退出资金问题,是构建农村宅基地退出机制的关键,是开展农村宅基地使用制度改革的保障。市、县(市、区)政府要多渠道筹措资金,设立专项资金账户,统一管理,专款专用。商丘市解决资金来源的途径:一是积极向省政府或省直有关部门争取资金支持和优惠政策;二是县级政府将复垦并经验收产生的等量建设用地指标,通过城乡建设用地增减挂钩,在本区域内有偿调剂使用。由此产生的指标流转收益全额返还给退出宅基地的集体经济组织,用于退出宅基地的补偿和村内基础设施建设,实现土地指标市场化、收益最大化;三是各级政府拨付启动资金,地上建筑物附着物拆迁补偿、退出宅基地复垦、退出宅基地使用权的补偿由县级政府从用于农业土地开发的土地出让收入和土地整理项目中列支,然后从转为耕地的宅基地建设用地指标有偿流转的收益中归还;四是探索建立稳定的投资回报机制,通过市场化运作,积极引导社会资金参与农村宅基地退出复耕,采取措施,切实保障投资者的合法权益;五是充分运用国土资源投资开发管理中心这一投融资平台,拓宽筹资渠道;六是县级政府整合涉农资金,集中使用,发挥规模效益。

3.2 规范宅基地退出补偿标准

建立农村宅基地有偿退出机制的核心是制定国家、乡村集体、农户三方均认同的补偿标准及补偿方式。合理的农村宅基地退出补偿标准应当基于新占耕地建房宅基地取得成本,要体现既能调动农民退出宅基地的积极性、维护农民利益,又能节约集约利用土地,促进和规范农村宅基地退出机制的建立。

3.3 明确宅基地产权关系

实行农村宅基地有偿退出机制,必然涉及宅基地使

用权权属和面积的确认与界定,因此必须明确农村各家各户所使用的宅基地面积及其使用权人,办理农村集体所有土地的使用权证书。《国土资源部关于进一步加快宅基地使用权登记发证工作的通知》(国土资发〔2008〕146号)就如何确定农户宅基地的使用面积及使用权问题作了明确规定,省级国土资源部门还制定了具体操作办法,要按照有关规定扎实做好宅基地使用权确权登记工作,使每户宅基地权属清楚、界址明确、面积准确,为实施农村宅基地使用权有偿退出制度打下良好基础。

3.4 搞好退出宅基地复垦

建立宅基地退出机制的目的就是要节约集约利用土地,增加耕地面积,弥补农村建设用地指标不足,通过城乡增减挂钩解决城市用地难问题。因此,必须加强退出宅基地的整理复垦工作,对退出的宅基地由集体经济组织统一管理使用,依据土地利用总体规划、土地开发整理复垦规划开展土地复垦。退出的宅基地要优先复垦为耕地,经批准可作为村内公共设施、公益事业和集体经济发展用地,也可重新安排给本集体经济组织内符合宅基地申请条件的农村居民使用^[4]。

4 启发

从商丘市宅基地退出实践中得到几点启发:一是构建农村宅基地退出机制是农村土地使用制度改革的重要内容和重要突破口,对于解决“三农”问题、加快新农村建设步伐,统筹城乡发展具有积极的推动作用;二是坚持宅基地退出与土地整治、增减挂钩相结合,可以有效破解用地难题,拓展发展空间,节约集约用地,解决用地指标约束和补充耕地难,缓解建设用地供需矛盾;三是建立农村宅基地退出补偿机制,需要资金支持。按照“取之于土、用之于土”的原则,政府要建立稳定的农村宅基地退出补偿资金来源,可从土地出让金、耕地开垦费、新增建设用地土地有偿使用费、农业综合开发资金等中合理安排解决;四是尊重农民意愿,注意承受能力,维护社会大局稳定。

参考文献:

- [1] 钟岷源. 我国跨入城乡统筹发展新时代[J]. 南风窗, 2011(6): 55-58.
- [2] 张灿,徐冬. 商丘将实施农村空闲宅基地退出机制[J]. 资源导刊, 2010(10): 25.
- [3] 欧阳安蛟,蔡锋铭,陈立定. 农村宅基地退出机制建立探讨[J]. 中国土地科学, 2009, 23(10): 26-30.
- [4] 徐绍史. 加强和改善土地宏观调控 构建科学发展新机制[J]. 求是, 2010(3): 34.
- [5] 单金海. 对农村宅基地有偿退出机制的构想[N]. 中国国土资源报, 2010-04-09(3).

Research on the Impact of Farmland Consolidation on Rural Households' Input Willingness to Farmland: An Empirical Study Based on Rural Households' Survey in Farmland Consolidation Area

Xu Yuting^{1,2}, Yang Gangqiao²

(1. College of Territorial Resources and Tourism, Anhui Normal University, Wuhu 241003, China;
2. College of Land Resource Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070, China)

Abstract: Research on the impact of farmland consolidation on rural households' input willingness to farmland has great value in improving evaluation of performance and policies of farmland consolidation. Based on the questionnaire survey of 188 rural households of 3 counties in farmland consolidation area in Hubei Province, this paper established Logistic regression model to analyze how farmland consolidation affected rural households' input willingness to farmland. The results show that: 1) Rural household satisfaction with farmland consolidation is the key factor that influences the willingness of rural households' current capital input and fixed capital input to farmland. The higher degree of rural household satisfaction with farmland consolidation is, the weaker willingness of rural households' current capital input is, and then the stronger willingness of rural households' fixed capital input is. 2) The effect of farmland consolidation is different to different rural households of land size, age and concurrent occupation. It has stronger willingness of fixed capital input to farmland for the rural households who have large size of land, not old aged, pure agricultural occupation and type I of concurrent occupation.

Key words: farmland consolidation; rural households' input to farmland; willingness; questionnaire survey
~~~~~  
(上接第 85 页)

Research on Construction of Exit Mechanism of Rural Residential Land in Shangqiu City

Zhang Shiquan<sup>1,2</sup>, Peng Xianwen<sup>3</sup>,  
Feng Changchun<sup>1</sup>, Zhang Zhen<sup>4</sup>, Liu Xiaolong<sup>5</sup>, Guo Huan<sup>2</sup>

(1. Department of Urban and Economic Geography, Peking University, Beijing 100871, China; 2. Department of Land and Resources of Henan Province, Zhengzhou 450016, China; 3. Land and Resources Bureau of Shangqiu City, Shangqiu 476000, China; 4. Henan Institute of Land and Resources, Zhengzhou 450053, China; 5. Shandong Urban and Rural Planning Design Institute, Jinan 250013, China)

**Abstract:** Rural residential land use system reform is an important part of the current rural land system. Meanwhile, it is coordinating urban and rural development, and a solution to the breach of the problem of cultivated land protection and ensure development. Shangqiu City in Henan Province as the rural idle homestead exit mechanism reform experimental zone, constructs a set of effective paid-exitting mechanism of curtilage base. This study based on the interpretation of rural residential land exit historical background, reform direction and driving factors, summarized five exit modes, such as the village relocation and annexation, syncretic of village and enterprises, reconstruction, the relocation of the village and community gathering center. At the same time, This paper analyzed some key issues of funds after withdrawing, compensation standard, the property right relation and land reclamation, provide references for carrying out the reform of rural residential land use system.

**Key words:** rural residential land; exit mechanism; Shangqiu City