

建设新农村视角下的宅基地整理的探究

马晓茗¹⁾, 张效军¹⁾, 镇玲²⁾

(¹⁾华南农业大学 公共管理学院, 广东 广州 510642; (²⁾华中农业大学 经管土管学院, 湖北 武汉 430070)

摘要 新农村建设中一个主要的任务就是加强村庄规划工作, 加强宅基地规划和管理。而现有的农村宅基地存在着规划不合理, 利用效率低下等很多问题。基于建设新农村的视角, 探讨了在新农村建设过程中农村宅基地整理遇到的困难, 并提出了针对性的措施: 编制科学合理的规划, 集约用地; 多方面融资, 保证资金运行; 深化农村土地使用制度改革; 切实保护好农民合法权益。

关键词 新农村; 宅基地; 整理

中图分类号: C912.82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2009)05-0025-03

Countryside Homestead Arrangement Based on Construction of New Countryside

MA Xiao-ming¹⁾, ZHANG Xiao-jun¹⁾, ZHEN Ling²⁾

(¹⁾College of Public Management, South China Agricultural University, Guangzhou, Guangdong 510642;

(²⁾College of Economics and Management, College of Land Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei 430070)

Abstract One of the main task in building new countryside is to strengthen the village planning and homestead planning and management. But many problems exist, such as unreasonable planning and low utilization in the current countryside homestead planning. From the perspective of building new countryside, this paper discusses the difficulties in arranging countryside homestead and puts forward some countermeasures, such as working out scientific planning, intensive land use, various financing, deepening the reform of rural land use and protecting the legal rights and interests of farmers.

Key words new countryside; homestead; arrangement

新农村建设是近几年党中央、国务院为加快小康社会建设, 推动农村经济更快发展而提出的。在《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中就明确指出要加强宅基地规划和管理, 大力节约村庄建设用地^[1]。由此可见, 在新农村建设中, 宅基地的建设整理工作有着很重要的地位。进行宅基地整理, 保障农村住宅建设的合理用地需求, 对于维护农民的合法权益, 统筹城乡发展, 推进社会主义新农村建设, 保持农村社会稳定和经济可持续发展有着重要

意义。

全国农村宅基地总量在近几年来变化不大, 但现有农村居民点建设用地中的闲置地、空闲地、低效用地很普遍, 土地浪费严重。同时, 农村居民点一般都比较分散, 调整的难度大。

一、我国农村宅基地的现状

1. “一户多宅”现象严重, 土地利用集约度低
农村集镇村庄以水平发展为主散点分布, 每宅

周围沟、塘、院、路占用土地严重,闭散空地较多,“一户多宅”和宅基地闲置的现象比较严重。2009年笔者所在课题组针对广东省惠阳市进行了调查,惠阳的新圩村,闲置宅基地占总宅基地数12%，“一户多宅”占5.6%；元岭村,闲置宅基地占2.4%，“一户多宅”占1.3%；东澳村,闲置宅基地占15%，“一户多宅”占2.5%；矮光村;闲置宅基地占0.09%，“一户多宅”占1.9%；东明村,闲置宅基地占6.4%，“一户多宅”占23%。闲置宅基地总占用量达35.89%，平均每村达7.18%；“一户多宅”总占用量达34.3%，平均每村达6.89%。广东东莞市一户多宅现象也很严重。全市30多万农民,住宅高达90万栋。主要表现在新宅基地已建成未按期搬迁,依然居住在旧宅基地;新宅基地建成并居住,但旧宅基地依旧占用;新宅基地建成,旧宅基地废弃,旧房屋未拆除或部分拆除等等。

2. 存在违法转让宅基地现象

根据《土地管理法》、《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)和国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》(国土资发[2004]234号)及地方关于宅基地管理的法规及规范性文件规定,农村宅基地使用权人必须是本集体经济组织成员;一户只能拥有一处合法的不超过法定标准的宅基地;不能向本集体组织以外的单位和个人转让,禁止城镇居民在农村购置宅基地等。

这说明集体土地所有权的宅基地是不得分配、流转到非本村村民手中的。但实际情况是,在经济发达地区特别是城乡结合部宅,基地和房屋买卖、出租、抵押已是一个普遍现象,形成了自发的宅基地隐形交易市场。例如广东某镇,在早期清查发证时,已存在大量非本村村民登记发证的情况,现在仍存在部分宅基地已由非本村村民购买并已建好,且与原权利人签订了转让协议的情况。这部分已转让给非本村村民的宅基地不仅无法办理确权发证手续,权利人权益也得不到保障。

3. 农村宅基地违章建房现象突出

农村私人违章建房已经成为积重难返的社会问题,而且在经济发达地区以及城中村中表现得尤为严重。据笔者2006年的调查,在地处深圳福田区地段比较好的行政村,村民每户拥有私房普遍在2栋以上。按照每栋6~7层,每层2~3套,每套租金2000元左右估算,每层出租可达4000~6000元,每栋月出租收入就有2~3万元之多,甚至有的村民

一月仅私房出租收入就可以达到10万元以上。这样的经济利益驱使村内私房由一户数栋的“平面扩展”转向了“空间膨胀”的立体发展。

因此,随着新农村建设的推进,科学合理的规划,进行宅基地整理,集约利用土地成为必然。

二、我国农村宅基地整理中面临的困难

1. 资金缺口大

在宅基地整理过程中,涉及到建设、改造、迁村等方面。宅基地整理的资金来源的主力是乡镇财政,但是由于我国目前的财政体系,乡镇的财力十分有限,难以满足农户的经济要求,致使有些村民不同意分配补偿方案,不同意还地给村,从而使得村镇规划难以执行。资金的缺口太大,如不找出一条合适的途径加以解决,将很难推动宅基地整理工作的开展。

2. 土地权属调整难

长期自治的自然村经济发展情况差异较大,合并过程中会产生新的土地产权调整和收益分配问题。现行土地利用总体规划的新村规划点大部分是农用地,且绝大部分已承包到户。农户打算到新村点建房,必须先自行与承包地的农户商量调地。但在实际操作中,有相当一部分承包户不愿意将土地调给建房户,尤其是跨村、跨组调地更是困难。“调地难”成为推进中心村建设的首要障碍。

3. 农民观念转变难

根据对广东某乡镇村民的走访了解,有些村民受老观念影响,观念意识未根本转变。村民宅基地“私有”的传统观念根深蒂固,村民受传统的宅基地私有和世袭观念影响较深,认为宅基地是祖宗留下的风水,是“私有”财产,只有自己有权支配,其他任何人都无权干涉^[2]。同时对土地的情结以及现实的社会保障程度的担忧还未消除,认为至少要拥有一处属于自己的宅基地才安全,不愿意搬进农民公寓住房。同时,由于年龄,经济水平、地区观念的差异,农民对于统一规划居住的意愿也很难统一。

三、解决我国农村宅基地整理困难的几点对策

针对上述问题,笔者认为可以通过以下几个方面来进行农村的宅基地整理。

1. 编制科学合理的规划,集约用地

山西省全省大多乡村没有严格的村庄规划,在调查中,60个村庄中仅有34个村有过村庄规划。规划滞后在一定程度上阻碍了城镇化及中心村的建设,导致农村住宅建设用地规模在一定程度上的失控^[3]。因此要严格按照规划前置的要求,加快编制完善农民向城镇和农村新社区集聚的布局规划和建设规划。结合土地利用总体规划,完善村庄布局规划,加快中心村建设,空心村改造,鼓励建设多层公寓,引导农民向中心村集聚。农民建房要严格遵循村镇规划,避免村民随意建房而造成土地浪费。

2. 多方面融资,保证资金运行

如何进行多方面融资保证资金的充足和及时到位非常重要。因此拓宽市、乡(镇街办)等多级融资渠道,建立社会主义新农村建设基金是一条可行之路。政府可以通过对新农村建设中心村基础设施的投入,来提高中心村土地的收益,以土地收益再来发展基础设施建设,走上以土地收益换取新农村建设基金的良性发展道路。同时,要拟定区域内乡镇(集镇)和村庄的规模等级结构,确定重点发展的中心村,明确中心村的主要职能。

3. 深化农村土地使用制度改革

对于村内已有的宅基地,应建立农村宅基地使用权有偿转让制度,让其充分流转起来^[4]。农村宅基地整理要促进农民向城镇集中、农民向规划点集中及有序转让宅基地。积极推行村级集体资产股份制改革。可以在“依法、自愿、有偿”的基础上,鼓励农民自愿放弃宅基地,多种形式置换城镇房地产。这样一是能盘活农村宅基地、减少农村建设用地数量,有效增加耕地,节约集约利用土地资源,优化城乡土地、人口和生产力布局,有效解决工业化、城市化的土地空间和人力资源等要素制约问题,增强区域经济社会发展后劲。二是能推进农村居住布局从自然松、散、乱形态向科学规划布局形态转变,引导农民按规划设计有序建房,减少农民重复翻建住房的浪费,增加农民财富积累和财产性收入,节约建设

资金投入。

4. 切实保护好农民合法权益

在新农村建设中,宅基地整理要在乡镇规划的统一指导下,加大扶持的力度,尊重并引导农民积极参与。农村宅基地整理涉及到农民的切身利益,是一项带有全局性的工作,既非常重要又十分复杂,涉及多个方面。需要在充分调研的基础上进一步创新完善相关政策,结合我国工业化、城市化和社会主义新农村建设的实践,加快宅基地立法体系建设。政府应尽快出台农村宅基地规划和管理的详细政策,确保有序健康发展,多渠道筹集资金解决宅基地建设启动资金难的问题,切实减轻农民负担。同时要明确界定农村宅基地的标准和内涵,明晰宅基地的产权,明确集体建设用地流转、收益分配及宅基地登记发证和农民房屋拆迁补偿等问题,切实维护农民的合法权益。

四、结语

随着我国农村经济的发展和农民物质文化水平的不断提高,农村住宅建设步入新的发展时期。农村宅基地问题事关统筹城乡发展和社会主义新农村建设的全局。宅基地是农民最基本的生活保障,关系到广大人民群众的切身利益。新农村建设中,宅基地规划和管理任重而道远。

参 考 文 献

- [1] 新华社. 关于推进社会主义新农村建设的若干意见[EB/OL]. (2006-02/21)[2009-04-20]. http://news.xinhuanet.com/politics/2006-02/21/content_4207811_1.htm.
- [2] 韩润仙. 如何加强村庄宅基地管理[J]. 中共山西省委党校学报, 2007(10): 54-56.
- [3] 张兴武. 试析农村宅基地问题[J]. 科技信息, 2008(7): 323.
- [4] 刘庆, 张军连, 张凤荣. 解决城市化进程中农村宅基地问题——北京农村宅基地存在问题透视[J]. 国土资源, 2004(1): 31-33.

(责任编辑:陈万红)