

山东省农村宅基地使用流转现状·问题与对策

——基于对济南、淄博、烟台部分农村的调研

王一婷, 李旭峰, 邢琪敏, 黄春霞 (山东师范大学管理科学与工程学院, 山东济南 250358)

摘要 阐述不同时代背景下的农村宅基地制度, 根据在济南、淄博、烟台部分农村的随机抽样调查结果分析山东省农村宅基地使用流转现状及存在的问题。结果表明, 山东省农村宅基地使用和流过程中出现了农村宅基地季节性闲置、地下交易市场混乱无序、宅基地使用权流转制度不明确等诸多问题。对此, 从明确农村宅基地产权关系、完善宅基地退出机制、建立平台集中流转等方面提出了山东省农村宅基地使用流转的建议。

关键词 农村宅基地; 使用权; 流转; 随机抽样; 对策

中图分类号 F301.1 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)04-0196-04

Current Situation, Problems and Countermeasures of Use and Circulation of Rural Residential Land in Shandong Province—Based on the Part of Rural Research in Jinan, Zibo, Yantai

WANG Yi-ting, LI Xu-feng, XING Qi-min et al (College of Management Science and Engineering, Shandong Normal University, Jinan, Shandong 250358)

Abstract In this paper, we expounded the rural homestead system under different backgrounds, analyzed the status quo and problems of rural residential land use and circulation in Shandong Province based on the random sampling survey in some rural areas of Jinan, Zibo and Yantai. The results showed that there were some problems existing in the process of use and circulation of rural residential land in Shandong Province, such as seasonal empty of rural residential land, chaotic disorder of underground trading market, an upward tendency and the un-clear use and circulation system of rural residential land. Therefore, we put forward some countermeasures about use and circulation of rural residential land in Shandong Province from defining the property rights relationships of rural residential land, improving the residential land exit mechanism, establishing platform to focused circulation.

Key words Rural residential land; Use right; Circulation; Random sampling; Countermeasures

回顾我国农村宅基地制度所有权的发展, 可以概括为“由私有到公有, 由允许买卖、租赁到禁止买卖、租赁”。新中国成立初期, 在新民主主义社会的社会形态及以国营经济为主导的新民主主义经济制度下, 我国实行农民私有制的宅基地制度。1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》规定: “凡已实行土地改革的地区, 必须保护农民已得土地的所有权”。这一时期, 我国关于宅基地的立法内容主要强调4个方面: 第一, 农民享有宅基地的所有权; 第二, 宅基地可以买卖及出租; 第三, 宅基地受法律保护; 第四, 宅基地可以继承^[1]。

随着社会形态由新民主主义社会向社会主义社会逐步过渡, 我国农村宅基地所有制发生变化, 农民私有制的局面被打破。1953年国家进行社会主义三大改造, 对农业的社会主义改造在形式上从农业互助组发展到农村合作社, 村集体将社员分散经营的土地联合起来进行合理、有计划的经营。但是, 开始社会主义改造以后, 农民的房屋仍然被视为农民私人的财产^[2]。1956年《高级农业生产合作社示范章程》第十三条第一款规定: “入社的农民必须把私有的土地和耕畜、大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有”。高级农业生产合作社的成立, 标志着我国农村宅基地所有权向集体经济组织的转移完成。在当时的计划经济体制下, 这样的农村宅基地制度确实推进了农村经济的发展, 提高了土地的使用效率, 为新中国成立初期的农村建设提供了支持。

改革开放以来, 社会主义市场经济快速发展, 农村宅基地管理中存在的诸多问题日渐浮出水面。1986年《中华人民共和国土地管理法》规定“出租出卖房屋的, 不得再申请宅基地”。2004年11月, 国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》特别强调: 要加强农村宅基地的变更登记工作, 变更一宗, 登记一宗, 充分发挥地籍档案资料在宅基地监督管理上的作用, 切实保障一户一宅法律制度的落实^[3]。在社会主义市场经济体制完全确立的今天, 工业化、城镇化、城乡一体化的进一步发展使得城乡之间人员流动数量急剧增长, 农村宅基地的供求关系日益明确。盲目地限制宅基地的流转可能会带来土地资源浪费等诸多问题, 如何建立合理、高效的农村宅基地使用和流转制度成为当下农村宅基地研究的一项重大课题, 需要进一步探索。笔者根据在山东省部分农村地区的实地调研, 分析了山东省农村宅基地流转、使用现状及存在的问题, 提出了相应的改进建议。

1 调查研究概况

1.1 调查区域概况 山东省地处黄河下游, 京杭大运河中北段, 总面积15.67万km², 水系比较发达, 境内河湖交错, 水网密布, 自然河流的平均密度超过0.7 km/km², 自然地理条件优越。据山东省统计局最新数据, 全省户籍人口数总计9 821.73万, 常住人口数9 847.16万, 农村人口4 233.29万, 占总人口的42.99%。作为我国首屈一指的农业大省, 山东省“地少人多”, 全省划分为17个地级市, 137个县级行政单位, 1 826个乡镇级单位, 9 000多个自然村。该调查的范围设定在山东省济南市、淄博市、烟台市, 从这3个市选取了15个样本村进行实地调查, 采用调查问卷结合村民、村委访谈的方式进行信息收集。

根据自然村的行政区划、自然地理、区位特征、人口与户籍情况、交通便利程度、经济发展水平的不同,在样本区域内挑选最具有代表性的 15 个样本村,包括:济南市长清区炒米店村、东辛庄、小刘庄;济南市章丘市鲍庄村、樊家村、卢家村、吕寨村、钱家村;淄博市桓台县起凤镇起南村、起北村、西三村;烟台市栖霞市石剑铺村、西庄村;烟台市牟平区西吕格庄村、贵家疃村。

1.2 调查样本特征 采取随机抽样的调查方法,对 15 个样本村村民进行调查。发放调查问卷总计 1 000 份,回收问卷 964 份,经初步筛选有效问卷 930 份,调查问卷回收率 96.40%,调查问卷有效率 93.00%。同时,实地调研小组完成了 15 个样本村的村民访谈工作和其中 5 个重点自然村的村干部访谈工作。调查对象中男性占 46.56%,女性占 53.44%。从年龄分布来看,55 岁以上的受访者占比达到 44.95%,18~25 岁和 26~35 岁受访者较少,占比分别为 4.84%、10.00%。接受调查的样本家庭人口数集中分布在 3~5 人,分别占比 24.95%、23.65%、23.23%。

2 调查结果与分析

2.1 山东省农村宅基地的流转现状

2.1.1 农户对农村宅基地流转的相关问题认识不足。访谈结果显示,51.63%的农户表示完全不了解农村宅基地流转

相关的法律法规,40.00%的农户表示曾对农村宅基地流转的相关法律法规有一些浅显的了解,只有 8.37%的农户肯定地回答了解农村宅基地流转的法律法规。其中,有一大部分农户在提到宅基地的所有权归属问题时,难以分辨宅基地所有权是归国家所有、农村村集体所有还是归农村居民所有。同时,相当一部分农户把《土地管理法》中明确规定的农村宅基地“一户一宅”混淆为“一人一宅”,30.65%的受访者表示自家(除儿女成家时购买或申请的宅基地以外)拥有 1 块以上宅基地,“一户多宅”现象十分普遍。

2.1.2 农村宅基地流转需求日益明显。调查数据显示,村民认为农村宅基地流转的原因主要包括:对城市生活的向往、农村经济发展的需要、充分利用闲置宅基地、农村村民资金周转的需要以及基于土地价格变动的投资行为。

由表 1 可知,2010—2014 年,随着城镇化程度的进一步提高,济南市、淄博市和烟台市的城市人口迅速增长。同时,淄博市和烟台市农村人口都出现了明显的负增长趋势。山东省统计局数据显示,截至 2016 年 8 月 30 日,山东省常住人口城镇化率为 57.01%,其中济南市、淄博市、烟台市的常住人口城镇化率分别达到 67.96%、67.26%、60.35%,调研区域的城镇化水平高于山东省平均水平。

由于对城市生活的向往和对生活质量更高的追求,越来

表 1 2010 和 2014 年济南市、淄博市、烟台市人口情况

Table 1 The population proportion of Jinan, Zibo, Yantai in 2010 and 2014

万人

地级市 Prefecture-level city	年末总人口数 Total population at the end of the year		城镇人口数 Urban population		农村人口数 Rural population	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014
济南 Jinan	681.83	706.79	431.00	460.37	173.09	237.42
淄博 Zibo	453.25	461.50	182.24	303.25	240.12	158.25
烟台 Yantai	696.82	700.23	323.36	409.99	327.78	290.24

越多的农村居民选择离开原住地,进城工作生活,大量农村宅基地闲置下来,产生了极大的宅基地流转需求。

同时,由于资金周转需要而产生的农村宅基地流转需求也不容忽视:一方面,城乡经济文化水平的巨大差异往往使得已经进城的村民生活窘迫,他们不能享受城市居民那样完善的社会保障,只能依靠宅基地流转获得的资金在城市购买房产立足;另一方面,样本数据显示,农村家庭收入水平在 1.5 万~3.0 万元分布最多,占 26.88%,另外 2 个密集区是 3.0 万~4.5 万元,占比 23.33%,1.5 万元以下,占比 21.72%,而家庭收入水平在 6.0 万元以上的仅占 13.23%。可见,大部分农村居民的经济收入处于中低水平,资金并不十分充裕。因此,除了滞留在城市中的村民以外,拥有多块宅基地的家庭,同样希望通过宅基地的流转获得资金报酬,从而提高自己的生活质量。

相比于城镇土地市场的过度开发,农村土地价格目前相对较低,吸引了不少投资者的目光。他们往往选择通过租赁、入股联营、购买等方式参与农村宅基地流转,有时也会“低买高抛”,利用农村宅基地的价格变动从中谋取利益。但从长远来看,外来投资者为农村宅基地市场注入资金和技

术,在某种程度上也刺激了农村经济的发展。

2.1.3 农村宅基地隐性交易普遍存在,地下市场活跃,流转方式多样。调查数据显示,79.25%的村民身边存在宅基地流转的情况,62.25%村民身边存在宅基地出售的情况。宅基地流转的隐性交易普遍存在,地下市场活跃。另外,大部分农村居民表示进行宅基地的流转交易时不需要到县级及以上土地管理部门登记备案。在这样盲目的宅基地交易中,买卖双方的权益确定混乱,容易产生纠纷。目前,农村宅基地的流转形式呈现多样化趋势,包括出租、出售、政府征收、入股联营、作价出资等。其中,出租在农村宅基地的流转中所占比例最高,达到 52.28%;出售的情况相对出租较少,占 29.70%。另外,为了尽量避免涉及宅基地使用权转移的问题,农村宅基地的流转还在出租形式的基础之上衍生出了长期租赁,即租赁期限超过 50 年的租赁行为。

2.1.4 农村宅基地流转缺乏统一管理,纠纷频现。地方土地管理部门和村民委员会等基层管理组织对于农村宅基地的流转缺乏有效的统一管理。调查数据显示,在农村宅基地流转的交易中价格的确定主要是由双方当事人协商定价,占比 85.82%。77.54%的村民在访谈中表示,宅基地流转价

格、流转形式、交易双方身份等交易细节无需告知村民委员会,村委会通常也不会过问。在缺乏统一管理的背景下,宅基地纠纷发生的概率大幅度增加,农村村民作为弱势群体,往往难以保证自身的权益不受损害,宅基地流转中纠纷频现。

2.2 山东省农村宅基地使用现状

2.2.1 宅基地使用权的获取方式。农村宅基地的使用权在我国通常被看作一项用益物权,具有无偿性、身份性、无期限性,是农村居民在依法取得的农村集体经济组织所有的宅基地上建造房屋及其附属设施,并对宅基地进行占有、使用和有限处分权利^[2]。除了依法申请取得之外,现在普遍存在的宅基地使用权的获取方式还包括购买、租用、继承、赠与、行使抵押权等。调查数据显示,继承和租用是高频出现的宅基地使用权获取形式,继承是目前最普遍的获取形式。其中通过继承获取宅基地使用权的方式占比为30.94%,租用紧随其后,占比为24.64%。

2.2.2 农村宅基地闲置率持续升高。随着社会经济文化的发展,农村集体成员对于经济文化生活的追求越来越高,仅仅依靠农业收入已经很难满足他们对于小康生活的需求。在这种需求的推动下,大批农民选择外出打工,追求更高质量的生活。山东省统计局数据显示,2015年全省常住人口城镇化率达到57.01%,比上年提高2.0个百分点。农民离开农村集体进城务工,滞留在城市中,造成农村宅基地的大量闲置。样本村宅基地的闲置率主要集中分布在10%~25%,个别较为偏远自然村的宅基地闲置率高达40%。

2.3 山东省宅基地流转、使用中存在的问题

2.3.1 农村宅基地流转过程中的“一户多宅”问题。调查结果显示,除子女成家时购买或申请的宅基地以外,有1处宅基地的占69.35%,有2处宅基地的占26.61%,有3处宅基地的占4.04%,农村宅基地“一户多宅”现象普遍存在,并且宅基地的面积正在逐年增长。农村居民通过多样化的隐性流转方式,在农村宅基地地下交易市场参与农村宅基地流转,在一定程度上加剧了“一户多宅”问题。同时,农村宅基地的退出机制缺失也是影响“一户多宅”问题的主要因素。在宅基地总面积一定的情况下,“一户多宅”的现象影响了宅基地的社会保障功能的最大化发挥,造成小部分农村居民住房紧张。

2.3.2 农村宅基地地下交易市场混乱无序,引发大量农村宅基地纠纷。农村宅基地地下交易市场普遍存在,且市场秩序混乱、信息严重不对称,时常引发宅基地纠纷,严重损害农村居民的切身利益。随着社会经济的发展,城市滞留人口持续上升,“地少人多”的基本国情再次凸显。土地市场的关注度居高不下,城市土地需求旺盛,价格不断攀升,价格低廉的农村土地吸引了大量城市投资者和城市居民的注意。虽然法律尚未放开宅基地的流转,但在供求关系如此明确的背景下,农村宅基地地下市场和违规交易屡禁不止。由于缺乏规范的市场环境,农村居民作为相对弱势的群体,对宅基地的交易价格、交易手续、交易规范等方面的认识严重不足,像轰

动一时的北京“画家村”这样的宅基地纠纷案件多有发生。

2.3.3 农村宅基地闲置率高,“季节性闲置”问题尤为突出。造成农村宅基地的闲置率不断上升的主要原因有3点:一是城镇化造成的农村人员流出。城镇的生活基础设施和其他配套设施相较于农村也要完善得多,生活质量高于农村生活质量。因此,农户家庭中的青壮年劳动力大量流向城镇,常年在外务工或季节性在外务工,导致宅基地“季节性闲置”问题突出。“季节性闲置”主要指农村村民由于外出务工或者求学的需求,在一年中的某一时间段集中离开村集体,而造成的农村宅基地闲置的情况。季节性闲置主要发生在距离城镇较远但交通便利程度较高的自然村。二是宅基地退出机制的严重缺失。我国现行的农村宅基地退出机制主要依靠国家征收,国家征收土地被当作土地重新进入一级市场的必需环节。农村宅基地退出机制不完善导致大量农业用地转为宅基地,宅基地总量增加,却很少见宅基地转换为农业用地^[4]。三是宅基地流转机制的缺失。虽然市场体制相对于计划分配更能合理配置资源,但是考虑到农村宅基地的社会保障性质,我国的宅基地相关法律文件还没有放开农村宅基地的流转。

2.3.4 农村宅基地规划混乱,基层组织管理无效。农村宅基地规划混乱,基层组织对老村区的管理“放任自流”。老村区的宅基地间隔小、行车不便且房屋破败、利用价值低,难以合理使用或流转,造成老村区宅基地闲置率上升。部分样本村在新村区规划时选择以老村区为中心向外扩延,这种“新村区包围老村区”的结构最大的弊端就是不利于老村区的改造。村委会作为农村的一线基层组织,管理权限小、力度弱,无法对农村宅基地使用流转做出合理有效的管理。调查数据显示,只有13.33%的样本村村委会对宅基地的地下交易有所过问,绝大多数村委会在宅基地的使用和流转问题上“睁一只眼闭一只眼”。基层组织的管理无效为农村宅基地流转增加了许多不确定性,为违规交易留下了管理漏洞。

2.3.5 使用权流转制度不明确,缺乏必要的政策支持。《宪法》第十条规定,“任何组织或个人不得侵占、买卖或者以其他方式非法转让土地”;《民法通则》第七十五条第一款规定,“房屋属于公民个人财产范畴”;《土地管理法》第六十二条第四款规定,“农村居民出卖出租房屋后再申请宅基地的,不予批准”。2004年11月,国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》宣布,“严禁城镇居民在农村购置宅基地,严禁为城镇居民在农村购买和违法建造的住宅发放土地使用证”。虽然政策对于农村宅基地流转态度逐渐缓和,但是仍未对是否支持农村宅基地的使用权流转、流转的标准化程序、流转的方式、定价机制等问题做出明确的规定。在此次调查中,有47.34%的受访村民认为宅基地流转不畅、纠纷频发的主要原因是宅基地使用权流转制度不明确,缺乏必要的政策支持。

3 对策与建议

3.1 完善农村宅基地使用流转的相关法律体系,明确农村宅基地产权关系及其使用权流转 我国关于农村宅基地使

用权制度的规定在《宪法》《民法通则》《土地管理法》《物权法》以及一些行政法规及部委规章中都有提及,但是还没有关于农村宅基地使用权的全面详细的法律体系^[5]。我国允许农村宅基地地上建筑物的流转,但对于宅基地使用权是否可以流转一直没有明确的规定,这就使得宅基地交易纠纷频繁发生。例如,宅基地交易完成后,一旦出现政府征地的情况,补偿的对象难以界定,宅基地交易双方往往会为了争夺补偿金额产生纠纷。宅基地产权关系的主要矛盾就在于宅基地使用权以及地上建筑物所有权的冲突。因此,法律应明确宅基地产权关系及其使用权的流转,实施“地随房走”的原则,即地上建筑物所有权发生变更时,强制变更相应宅基地使用权者信息,使得宅基地产权关系更为明确。建议先制定《山东省农村宅基地流转的管理办法》,规定宅基地产权关系、明确宅基地使用权流转、使用权流转的申请条件、宅基地流转的定价细节、宅基地流转的标准化程序等,然后在此基础上,针对存在的宅基地流转问题继续完善、出台其他法律和文件,最终形成一套明确、规范的农村宅基地法律体系。

3.2 实施农村宅基地的无偿使用和有偿使用并存机制,完善农村宅基地退出机制 现阶段,大部分村庄都存在“一户多宅”问题,给农村宅基地的合理规划使用以及基本保障政策的实施带来了巨大的阻碍。

实施农村宅基地使用的无偿与有偿并存的机制是降低“一户多宅”发生频率的有效方法。对于只拥有1处宅基地的农村居民实施无偿使用原则;对于拥有多处宅基地的农村居民,其第1处宅基地允许无偿使用,多余的宅基地可以有偿使用,且拥有宅基地数量越多,其所缴纳的有偿使用费用越高^[6]。此外,对城镇居民因继承房屋或其他原因占用宅基地的情况,也应对其实行宅基地有偿使用制度^[7]。同时,完善农村宅基地退出机制,为有退出宅基地意愿和必要的农村集体成员提供合理的退出渠道及补偿。这不仅能够有效降低农村宅基地闲置率,还可以在一定程度上缓解滞留在城镇中农村居民的生活压力,有利于提高其生活质量。

3.3 完善农村宅基地流转市场,建立平台,集中流转

3.3.1 建立功能明确的分级农村宅基地流转机构。由于经济发展水平、经济结构、交通便利程度、居住环境等一系列客观因素的影响,通常一个区、县或者相邻的地区会形成相似的宅基地使用情况,因此他们对宅基地的流转需求都呈现相似的趋势。

(1) 建立以地级市为中心的市级宅基地流转机构,承担本市宅基地流转的总体规划任务,明确适合本市的宅基地使用权流转的条件、定价规则以及宅基地流转的标准化流程等规范性制度。此外,市级机构负责本市内不同县、区之间宅基地流转信息公示以及登记备案等手续办理工作。

(2) 建立以县、区为中心的县级宅基地流转机构,负责本地区内部宅基地流转情况以及宅基地信息登记与变更工作,并协助市级机构完成宅基地流转规划工作。宅基地信息主要包括宅基地闲置情况、宅基地使用者信息、宅基地流转记

录等。

(3) 建立以村集体经济组织为中心的临时宅基地流转机构,负责现阶段本村宅基地流转的具体规划以及管理工作。在我国现有的农村宅基地流转模式下,短期内集体推动宅基地流转更有利于增加农民福利,而长期来看,实现农民为主体的宅基地流转是实现农民福利最大化的有效路径^[8]。

3.3.2 严格控制农村宅基地流转的一级市场,逐步开放二级市场。农村宅基地一级市场指的是集体宅基地使用权市场,宅基地二级市场指的是由集体让渡给农村居民的宅基地使用权市场。严格控制农村宅基地流转的一级市场,逐步开放二级市场,不仅有利于农村宅基地市场的平稳有序的发展,而且有利于农村宅基地市场“因地制宜”的发展^[9]。

对于经济较为发达、农村宅基地闲置率较高、农村居民收入结构多元化的地区,尤其是农业收入所占比例较低时,开放宅基地二级市场;对于经济落后、农村宅基地闲置率低、农村居民收入结构单一的地区,严格控制宅基地一级市场的发展,限制或推迟宅基地二级市场的发展。

3.3.3 强化农村宅基地基层管理力度。

(1) 合理规划使用农村宅基地。合理整合农村宅基地资源,将其中一部分宅基地资源进行重新规划开发,将现有的农村居民进行集中安置,并适当预留一小部分宅基地资源,以备农村人口增加的需求。剩余的宅基地资源或是退还为耕地,或是将其合理规划后投入到农村宅基地流转市场。

(2) 加强引导,鼓励特定人群自愿有偿的流转其闲置的农村宅基地。加大对宅基地合理流转的宣传力度,普及农村宅基地流转的相关法律政策。尤其是对有能力或者已经在城镇定居的农户,更需要加强对他们的引导工作。在坚持自愿的原则下,促使他们参与宅基地流转,充分利用闲置资源,提高宅基地利用率,为更多农村集体成员提供更好的基本生活保障。对于有意向在城镇定居的农村居民,采取鼓励其自愿有偿流转宅基地的政策,为其在就近城镇定居提供一定的优惠政策,不断完善社会保障体系,使他们的基本生活得到保障。

参考文献

- [1] 韩俊. 中国农村土地问题调查[M]. 上海:上海远东出版社,2009:89.
- [2] 于霄. 中英比较视野下的宅基地法律改革[M]. 上海:上海人民出版社,2013:4-9.
- [3] 曹泮天. 宅基地使用权流转法律问题研究[M]. 北京:法律出版社,2012:20.
- [4] 朱识义. 欠发达地区农村宅基地使用权流转法律制度的完善[J]. 求索,2010(1):146-147.
- [5] 付坚强,陈利根. 我国农村宅基地使用权制度论略:现行立法的缺陷及其克服[J]. 江淮论坛,2008(1):97-101.
- [6] 刘卫柏,贺海波. 农村宅基地流转的模式与路径研究[J]. 经济地理,2012,32(2):127-132.
- [7] 张海报. 加强农村宅基地管理的对策措施:以阜阳市颍东区为例[J]. 安徽农业科学,2015,43(21):299-300.
- [8] 陈立根,成程. 基于农民福利的宅基地流转模式比较与路径选择[J]. 中国土地科学,2012,26(10):67-74.
- [9] 江辉,焦卫平,路婕,等. 关于中国农村宅基地使用权流转问题的探讨[J]. 中国农学通报,2007,23(12):376-380.