

新农村建设融资模式研究

高铭鞠, 李 龙, 腾春月, 闫梦迪 (哈尔滨商业大学能源与建筑工程学院, 黑龙江哈尔滨 150028)

摘要 随着市场经济的发展,我国农村劳动力向城市迁移导致农村的住房及宅基地产生大量的闲置,所以农村住房和宅基地的流转就成为了必然的趋势。以大庆市新华村为研究对象,对其流转现状进行分析,发现一户多宅、违法违规建房、私下交易等现象严重,对此提出应建立有效的农村住房及宅基地流转制度,建立健全农房流转市场,完善退出机制等解决办法。

关键词 宅基地;流转;租赁权;使用权;确权

中图分类号 S-09 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2018)03-0196-03

Research on Financing Model of New Rural Construction

GAO Ming-ju, LI Long, TENG Chun-yue et al (The Energy and Civil Engineering School of Harbin University of Commerce, Harbin, Heilongjiang 150028)

Abstract With the development of market economy, the migration of rural labor force to cities leads to a large number of idle housing and homestead in rural areas. Therefore, the transfer of rural housing and homestead has become an inevitable trend. Taking Xinhua Village of Daqing City as the research object, the current situation of circulation was analyzed, found that more than one house, illegal building, private transactions etc. Therefore, this situation is serious, we should establish the rural homestead housing and effectively transfer system, establish and improve the rural circulation market, perfect the withdrawal mechanism solution. This suggests the establishment of rural housing homestead and effective transfer system, establishment and improvement of the rural circulation market, improvement of the exit mechanism of solution.

Key words Homestead; Circulation; Lease; Use rights; Indeed the right

近年来,随着城市化和工业化水平的不断提高,我国作为最大的发展中国家,正在由原来的农业大国向工业强国迈进。而所谓的城市化就是人口的城市化,其显著特征就是农村人口向城市大量迁移,“空心村”现象由此产生,随之而来的就是农村住房大量闲置、私下转让宅基地使用权、村民违法违规建房等一系列问题。十八届三中全会指出,只有不断改革和完善农村宅基地制度,并且选择一些合适地区试运行,谨慎稳健地推动农民住房财产权抵押、担保、转让,拓宽农民增加财产性收入渠道,才能保障农民宅基地用益物权。

1 相关文献回顾

关于农村宅基地流转,研究内容主要集中在农村宅基地流转现状、方式、特性、亟待解决的问题、农民权益保护、流转方式等方面。李文谦等^[1]认为,现如今我国农村住房自发流转性非常普遍,特别是在经济比较发达的地区已经能够形成宅基地隐形交易市场。陈璐等^[2]认为,法律没有明确规定宅基地能否出租,但是依据“地随房走”和“地上房屋属于私有财产”的原则,宅基地使用权能够随着地上房屋出租。薛玉飞^[3]则认为,破除“房地一体”的困境才是农村宅基地改革的核心,因此,需要明确宅基地属性,保障宅基地用益物权,探索农村宅基地的流转制度,增加农民的收入。陈璐等^[4]认为,在市场经济体制下,市场机制发挥资源配置作用的前提是生产力要素的自由流动,农村宅基地作为一种珍贵的自然资源,需要实现效益最大化。农地流转制度关键所在是健全与完善土地资源发挥的最佳效能,进入市场自由流通,按照市场要求公平竞争,进而达到合理的市场价格。我国法律明令禁止流转农村集体建设用地,宅基地如何流转,通过什么样的制度来保障实现,如今各地的宅基地流转探索已找到答案,笔者也对此做了深入探讨。

我国的《土地管理法》第10条的规定:①村集体经济组织、村农民或者村民委员会对土地进行经营、管理;②如果土地已经分别属于村内2个以上农村集体经济组织的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组负责经营、管理;③土地已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。《物权法》将农村宅基地使用权界定为“占用、使用和收益的权利”,国家土地所有权的统一和唯一的主体是中华人民共和国,其代表全体人民对国有土地享有支配的权利,宅基地上所建房屋归农民个人所有,而农民建房占用的宅基地权仍然是集体所有权,这标志着宅基地所有权与使用权分离的产权制度正式建立。改革开放以来,我国根据原有制度建立和完善,提出了一户一宅以及限制面积的措施,规定农民不许将房屋转让给城市居民。

这些就是现今宅基地流转问题的症结所在,总结起来就是现阶段农民日益增长的转让宅基地的需求,同我国原有的土地制度之间的矛盾。

2 农村宅基地流转的现状

2.1 立法现状 于2015年12月召开的全国人民代表大会常务委员会,规定了包括天津在内的59个县市试点运行,暂时性允许农民住宅财产权抵押贷款。不难看出,农村宅基地使用权可以转让但有一定限制,只能在村民之间互相流转,不可与城市居民进行流转,而且村民宅基地使用权一旦进行流转,便再也不能申请宅基地了。

2.2 农村宅基地流转存在明显的地区差异 农村宅基地使用权的流转在城市和郊区之间非常普遍,在经济发达地区与经济不发达地区却也存在差别。根据调查显示,经济相对发达地区,其宅基地流转的也非常快,经济相对弱的地区,宅基地流转速度相对较慢。而且距离市中心近的地区流转迅速,远的地区则流转较慢。

2.3 转让现状 通常宅基地对于人们的使用价值体现在建

立房屋上,农民对其上建筑物享有所有权,可以出租和买卖,然而房屋不能脱离土地而存在,这就形成了我国特有的“一宅两制”的产权制度,即宅基地属集体所有,房屋属农民个人所有^[5]。农民买卖住宅,尽管表面上不是买卖宅基地,但卖出房子的同时,宅基地显然也随之转移到买方手里,这也遵循典型的“地随房走”交易原则^[6]。农民流转宅基地的主要形式如表 1 所示。

表 1 农民流转宅基地主要方式

流转方式 Circulation mode	户数 Household	比例 Proportion // %
出租 Lease	40	13.3
出让 Sell	76	25.3
抵押 Mortgage	6	2.0
征收 Collection	18	6.0
继承 Inherit	128	42.7
赠与 Gift	18	6.0
其他 Other	14	4.7
合计 Total	300	100

2.4 产权问题 我国现行法律体系规定农村宅基地属集体所有,不准买卖和出售,村民是基于集体成员的身份而无偿获得,在我国物权法中规定宅基地的权利为用益物权,即占有、使用、收益的权利,村民无权对宅基地进行处置。

农村宅基地产权制度的不完善导致了产权不清,农民对宅基地的用益物权和房屋财产功能得不到保障。由于产权不清当产生纠纷时取证较困难,不利于保障当事人的合法权利。

综上,农村产权流转交易市场的现状是:在集体资产问题上,很多农民得不到集体土地价值上涨的好处;购买农村住房后遇到拆迁等问题时赔偿款项的分发不明确;没有完善的农房流转市场,土地价值得不到充分体现,也不好保障合法权益。因此建立农村产权流转交易市场,可以为农民实现财产价值提供保障。

3 宅基地在流转中亟待解决的问题

3.1 存在“一户多宅”现象 现行相关法律中的一户一宅制度,要求一户只能拥有一处宅基地,然而法律中并没有明确定义一户一宅制度,现今一户多宅现象较为普遍。据统计,2013 年杭州萧山区累计拆除了“一户多宅”10 163 户,面积 109.8 万 m²，“一户多宅”现象既违反了法律规定,又造成了农村土地使用率低下。据此也对大庆市让胡路区新华村进行了调查,新华村是让胡路区喇嘛甸镇的中心村,位于喇嘛甸镇的中部,该村辖区面积 9 334 hm²,全村共有人口 12 000 人。规划范围内现有住宅 4 153 户。对其中的 300 户进行了走访调查,了解到有 75 户居民有 2 处及以上宅基地,约占总调查户数的 25%。其中多宅的来源主要有 2 个,一是购买同村其他成员的房屋,另一个则是继承父母或其他亲戚的房子。

3.2 存在违法违规占地、建房 土地属不可再生资源,随着人口的增长土地已成为稀缺资源,具有很高的经济价值,农

民获得宅基地时是无偿的,也没有明确的使用限制,因此存在许多违规建房现象,大致有以下 2 种:一是超高建房,在有限的面积上盖更高的房子;二是投机行为,购买价格便宜的农村土地进行工业或商业活动。据嘉禾县国土资源局统计,嘉禾县 2009 年全县共查处违法用地面积 14.18 hm²,其中农村个人建房面积 0.50 hm²;企业用地面积 13.68 hm²。2010 年查处违法用地面积 30.87 hm²,其中农村个人建房面积 0.49 hm²,企业用地面积 30.38 hm²。嘉禾县合法用地面积 2009 年是 19.70 hm²,2010 年是 17.39 hm²,2011 年是 15.86 hm²。从以上数据可以看出,嘉禾县违法用地面积在逐年增大,而合法用地面积在逐年减少。其原因如下:我国法律机制不完善,造成违法行为屡禁不止,基层土地管理部门方法不当,乱推卸责任,碰到棘手问题移交法院,造成大量案件堆积,错过了解决问题的最佳时机,使矛盾愈演愈烈。

3.3 非法流转交易大量存在 根据我国相关法律规定,宅基地只能在本村集体之间进行流转,但在现实生活中,一方面由于本村集体之间购买需求小,购买能力差;另一方面由于现在生活水平的提高,加上城市生活压力增大,更多的城里人愿意到农村买房。因而常常存在一些居民将宅基地转让给非本村居民甚至城镇居民的现象。当然这种交易是不受法律保护的,很容易产生纠纷。据调查,在大庆市让胡区规划范围内选取的 300 户住宅中约有 78 户空置住宅,其中有 25% 的住宅已进行转让,但只是私下交易,双方简单地签订了一个买卖契约,均属于私下不合法的流转,非法交易一旦出现事故纠纷,农民的权益通常得不到法律的保障,造成财产损失。对于宅基地流转时可能出现的问题调查总结如表 2 所示。

表 2 宅基地流转可能出现的问题调查结果

可能的问题 Possible problem	户数 Household	比例 Proportion // %
权属纠纷 Power disputes	104	69.3
税费征收 Tax and fee collection	21	14.0
实施细则 Implementation rules	16	10.7
其他 Other	9	6.0
合计 Total	150	100

3.4 宅基地面积超标现象普遍存在 宅基地面积超标的主要原因如下:首先是历史遗留问题,全国各省出台土地政策时间大致相同,规定出台前随机分配的面积很多超过现下法律所规定的面积,但农民已经在土地上建立私有财产,导致土地无法收回。其次是农村现状原因,农村子女成年后需自立门户,因此会申请新的宅基地,而原来家庭由于人口减少,按照法律规定应收回一定面积的土地,由于房屋搭建在土地上,无法收回,这就造成了土地大量流失和浪费^[7]。新华村在调查的 300 户中,未超标的有 156 户,占 52%;超标的为 144 户,占 48%,其中平均超出面积为 260 m²。

4 促进农村宅基地流转的政策建议

4.1 通过法定租赁权实现流转 当农村村民的房屋所有权

转移给非集体成员时,可以通过建立法律体系允许非农村集体成员在有效期内法定租赁权,需要缴纳的租金费用可以由双方私下进行协商,当所有权被国家强制性收回时,其合约也随之失效,可以有出让人退回未到期的租金。

4.2 实行有条件转让 流转的模式可以通过买卖双方关系的不同分为以下 3 种情况:同村集体成员之间可无条件自由流转;不同村集体成员之间可以以交换的形式进行流转,此时土地仍属于集体内部;集体成员与城镇居民间进行流转时需明确使用目的,进行有条件流转,如:禁止开设工厂、用于商业用途大面积开发等流转行为;农村居民在流转前应确定其在城镇有固定居所或工作,以确保农村居民有基本生活保障。

4.3 建立完善农村住宅的登记制度 完善农村的住宅流转法律制度,建立农村住宅登记制度。在交易过程中,农村组织经济管理人员可效仿城市房屋买卖登记的方法,对于宅基地流转详情进行登记和公示,让村民互相监督,对于不积极响应号召的村民,当其欲将宅基地转让时,除非自主登记,否则其转让不具有法律效力。

4.4 积极完善农房流转市场 建立农房流转市场的运行机制;建立健全农房评估制度;提高农房流转市场的透明度。

4.5 改善土地征收补偿制度 现实生活中时常发生土地被征收后补偿款项不明确的纠纷,设想是建立健全拆迁或土地征收补偿机制,对宅基地及其上建筑物采取分别补偿的办法,宅基地的补偿款项给与宅基地原所有人,其上建筑的补偿则给予建筑物的所有人,补偿金额应建立相应的评估机构,按市场价格,结合当地情况定价。

4.6 建立健全宅基地退出机制 建立健全宅基地退出机制,可将宅基地买卖登记部门同时设为宅基地退出手续的办理部门,让自愿退出宅基地的村民能顺利办理各种手续。此处要注意的是,退出的集体成员不可再申请宅基地。

(上接第 170 页)

3 结论

笔者提出了多颜色空间双层 K-means 聚类的番茄叶霉病病斑分割方法,通过 I 分量和 $a * b *$ 分量下进行 2 次 K-means 聚类分割病斑。该试验结果表明,21 幅病害图像分割结果的平均重叠系数为 97.53%,平均假阳性率为 1.22%,平均假阴性率为 3.52%,表明该算法有较高的精度,分割效果好,可作为进一步病害程度诊断研究的基础。

参考文献

- [1] 刁智华,刁春迎,魏玉泉,等.精准施药机器人关键技术研究进展[J].农机化研究,2017,39(11):1-6.
- [2] 马浚诚,温皓杰,李鑫星,等.基于图像处理的温室黄瓜霜霉病诊断系统[J].农业机械学报,2017,48(2):195-202.
- [3] 赵建敏,薛晓波,李琦.基于机器视觉的马铃薯病害识别系统[J].江苏农业科学,2017,45(2):198-202.

4.7 完善相关法律法规 以发展的眼光看问题,我国应该建立健全法律体系,加大审查力度,完善土地经济交易流动市场,明确宅基地和住房之间的关系,为宅基地抵押贷款市场营造出更好的氛围。切实保障农民的权益,使农民知法懂法。

4.8 提升城镇化进程 加快农村户籍制度改革步伐,方便农村人口向城市转移,缩小城乡差距,为农村主宅基地的流转无阻碍创造有利的环境;同时,也要振兴农村建设,吸引年轻人建设自己的家乡。完善医疗保险制度,解决农民出行难、看病难等问题,切实保障农民自身利益,实现合理利用土地资源的目标。

4.9 坚持规划 无论是城市总体规划、土地利用总体规划和新农村建设规划还是城镇建设规划编制工作,都要走在各项工作的前面,规划要“因地制宜,因区制宜”并且要解决好经费投入问题。

4.10 加强法律法规的宣传 加强法律宣传,教育广大农民遵章守法,依法诉求,让广大农民懂法、守法,学会运用法律维护自己的合法权益,共享改革的成果。

参考文献

- [1] 李文谦,董作继.质疑限制宅基地流转的正当性[J].农村工作通讯,2009(12):16-17.
- [2] 陈璐,韩学平.农村宅基地使用权流转制度改革的立法完善对策[J].农业经济,2017(1):79-81.
- [3] 薛玉飞.供给侧改革背景下农村宅基地使用权流转研究[J].科学发展,2017(3):92-97.
- [4] 陈璐,王艳鹏.论宅基地流转的必要性[J].黑龙江科技信息,2017(5):279.
- [5] 苑韶峰,丁武兴,杨丽霞.农村宅基地流转问题的剖析与破解[J].上海国土资源,2015(4):14-18.
- [6] 张光辉,邓建辉,麦静,等.农村宅基地流转现状、问题与对策研究:基于梅州市的调查分析[J].南方农村,2015,31(2):11-16.
- [7] 陈璐.农村宅基地使用权立法现存问题与完善建议[J].农业经济与管理,2017(1):94-100.
- [4] 徐凯宏,米雅婷,谷志新.基于 GA-BP 神经网络的温室番茄病害诊断[J].江苏农业科学,2016,44(4):387-390.
- [5] 张善文,张云龙,尚怡君.1 种基于 Otsu 算法的植物病害叶片图像分割方法[J].江苏农业科学,2014,42(4):337-339.
- [6] 张晴晴,张云龙,齐国红.基于最大类间方差法的黄瓜病害叶片分割[J].安徽农业科学,2017,45(12):193-195.
- [7] 吴娜,李森,袁媛,等.基于混合颜色空间和双次 Otsu 的黄瓜靶斑病图像分割[J].中国农业大学学报,2016,21(3):125-130.
- [8] 张柏毅,朱景福,刘勇.基于模糊 C-均值聚类的作物叶部病斑图像分割[J].智能计算机与应用,2011,1(5):50-51.
- [9] 张星龙,冯全,杨梅,等.基于光源不变图和聚类算法的叶片阴影中病斑的分割[J].西北农林科技大学学报(自然科学版),2015,43(10):189-194.
- [10] 李灿灿,王宝,王静,等.基于 K-means 聚类的植物叶片图像叶脉提取[J].农业工程学报,2012,28(17):157-162.
- [11] 秦丰,刘东霞,孙炳达,等.基于图像处理技术的四种苜蓿叶部病害的识别[J].中国农业大学学报,2016,21(10):65-75.
- [12] 吴掬鸥,袁晓桂.基于阈值分割技术的图像分割法研究[J].现代电子技术,2016,39(16):105-107.