

论贵州城镇化进程中宅基地 使用权制度的完善

——以贵州贵安新区麻郎村为例

陈玉梅¹ 贺祥² 李明川¹

(1. 贵州财经大学 法学院 网络舆情研究所, 贵州·贵阳 550025; 2. 凯里学院, 贵州·凯里 556011)

摘要: 随着城市化进程的加快和农村产权制度改革的不断深化, 宅基地使用权在公平与效率之间的矛盾更加突出, 违规建房、一户多宅等所引起的问题层出不穷。以贵州贵安新区麻郎村为例, 结合贵州整体的宅基地现状进行分析, 提出相关建议, 旨在尽可能完善宅基地使用权的相关制度, 以此保护农民的基本财产权益。

关键词: 宅基地使用权; 一户一宅; 城乡一体化

中图分类号: D922.3.73 文献标识码: A 文章编号: 1002-6959(2015)10-0063-04

On the Improvement of the System of the Housing Land Use Right in the
Process of Urbanization in Guizhou: A Case Study of Malang Village
Gui'an New District in Guizhou

CHEN Yu-mei¹ HE Xiang² LI Ming-chuan¹

(1. Guizhou University of Financial and Economics, Law College Network Public Opinion Institute, Guiyang, Guizhou
550025, China; 2. Kaili University, Kaili, Guizhou 556011, China)

Abstract: With the urbanization course speeding up and the rural right system reform continuing to deepen, the contradiction between the fairness and the efficiency of the housing land use right has become more and more prominent, problems caused by multiple housing lands and illegal buildings emerging in endlessly. Analyzes the status quo of housing land of Malang Village Gui'an New District in Guizhou and even the Guizhou Province, and puts forward to relevant suggestions in order to perfect relevant systems of housing land use right and protect the basic rights of peasants.

Key words: housing land use right, one household, urban-rural integration

一、前言

宅基地是我国农民的安居之所, 对保障农民居住权和维护社会稳定起到了重要作用。作为一

项具有中国农村土地制度特色的用益物权, 法律对其流转进行了严格限制。随着我国城乡一体化进程的加快, “空心村”、“城中村”、“小产权

收稿日期: 2015-08-21

基金项目: 贵州省科技厅项目“贵州扶贫生态移民跟踪研究”(2012]LKC2022号); 贵州省科技厅联合基金项目“基于主体功能区划清水江流域生态补偿机制研究”(黔科合LH字[2014]7237)

[作者] 陈玉梅(1975-), 女, 湖南邵阳人, 贵州财经大学法学院教授, 贵州财经大学网络舆情研究所研究员, 研究方向: 民商法; 贺祥(1978-), 男, 贵州六盘水人, 凯里学院副教授, 研究方向: 自然地理学; 李明川(1992-), 女, 江西南昌人, 贵州财经大学资源与环境管理学院2013级硕士研究生, 研究方向: 土地资源管理。

房”等问题日益突出，严格的城乡二元结构制约了城乡发展一体化的进程，宅基地使用权管理出现了一系列新情况、新问题，亟需法律与政策及时调整与规范。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》以及2014年中央“一号文件”都将宅基地管理制度改革列为深化农村土地制度改革的重要内容之一。

贵州地处云贵高原东部，属于西南喀斯特生态脆弱区中心，是全国唯一没有平原支撑的内陆山区省份。根据《国发二号文件》（国发[2012]2号）的精神，由于贵州省特殊的自然地理环境和发展基础，经济社会滞后，其已成为我国农村贫困人口最多和贫困问题最严重的省份。为了与全国在2020年同步建成全面小康社会、大力保障与改善民生、促进城乡协调发展，2012年启动了扶贫生态移民，计划到2020年将我省居住在深山区、石山区、生态环境脆弱区、三个集中连片特困地区和民族地区的200万农村贫困农户搬迁到城镇或产业园区。在对贵州扶贫生态移民跟踪调研过程中，我们深切地感受到我国亟需完善农村宅基地使用权制度。

二、贵州宅基地使用权的现状分析

贵州贵安新区麻郎村原属贵州省平坝县高峰镇，是较为典型的布依族村寨，布依族人口占总人口的56%。现在，贵安新区的城市建设正如火如荼进行，在不占有现有耕地的前提下，政府相关部门已作出将麻郎村村民集中安置的决定，尽管这个决定在很大程度上保证了耕地面积，但是也存在以下一些问题：

（一）宅基地闲置现象严重

随着我国城镇化进程的推进，大量的农村人口向城市迁徙。但奇怪的是，在全国农业人口减少的同时，村庄用地却在增加。据国家统计局的数据，我国自改革开放以来城市化进程很快，城市化率已由1978年的17.92%提高到了2013年的53.7%，平均每年都提高一个百分点。^[1]根据《贵州省人民政府关于印发贵州省提高城镇人口比重五年行动计划的通知》（黔府发〔2013〕23号）要求，贵州省从2012—2017年城镇化率要从36.5%提高到46%。贵州的城镇化率虽然低于全国平均水平，但自2000年至2013年也从23.87%上升到37.8%。城镇化率日益增加，宅基地的面积却在不断扩大。很多农民成为了“城乡两栖”的居民，

很大程度上是由于宅基地流转受限而导致了农村住房的闲置和荒芜。

我们在调研过程中发现，虽然村中大部分村民仍居住在自己的宅基地上，但还有一部分宅基地闲置。根据我国现行的法律规定，农村宅基地不能充分流转。宅基地的闲置造成了土地资源的浪费，同时，政府也无权收回闲置的宅基地。对于城市来说，建设用地的稀缺造成了城镇化进程的减缓，因此，如何盘活闲置的农村宅基地市场，成为了当今热议的话题。

依据循序渐进、先易后难的原则，许多地方在建设用地的拆迁置换过程中对农村宅基地制度创新做了大胆的尝试和探索。例如，2009年12月，重庆市正式成立农村土地交易所，并推出新型的农村宅基地置换流转模式，该流转模式的核心是“地票”交易。所谓“地票”是指农村集体建设用地（其中包括农村宅基地）经过重新开垦并由土地管理部门通过严格验收产生的指标。“地票”可以直接进入农村土地交易所进行交易。“地票”持有人可以通过公开竞购取得与城乡建设用地挂钩的指标，并可以申请将其纳入年度新增建设用地计划以增加等量城镇建设用地。^[2]贵州天柱县在第五轮农村改革试验试点中严格审批农村居民宅基地，通过城乡建设用地增减挂钩划定宅基地，新农村建设科学规划整合宅基地，“两违”建房补办土地出让手续的办法，安排宅基地，组织农民整体搬迁安置，修建生态移民安置房，修建廉租房。同时，建构和完善宅基地流转制度，宅基地使用权抵押、担保制度，宅基地有偿取得制度，农村宅基地退出补偿制度，宅基地申请对象准入制度，确保农村宅基地实现科学合理、规范有序地管理和运行。这些做法避免了农村宅基地的闲置，并且非常的人性化，可以让农民自由处理宅基地，一方面保障了农民的正当权益；另一方面，也盘活了农村集体建设用地市场。

（二）存在一户多宅与宅基地面积超标现象

根据我国相关法律法规的规定，只有本村村民才能取得本村集体所有的土地建造宅基地，且只能以“户”为单位申请，个人不具有申请宅基地的主体资格。不仅如此，法律对宅基地的使用面积具有严格的限定。根据现行土地管理法规定，在我国农村，所有村民申请宅基地都只能“一户一宅”，并且其所申请的宅基地面积不能超过其所

在省、自治区或直辖市规定的标准。《贵州省土地管理条例》第30条明确规定了每户宅基地的面积，凡城市郊区和坝子地区每户宅基地不得超过130平方米，丘陵地区每户宅基地的面积不得超过170平方米，山区和牧区每户宅基地的面积不得超过200平方米。此外，在乡镇土地利用总体规划确定的村镇规划范围内，如果宅基地使用权人让出所属可以复耕的宅基地而迁到荒山或荒地上建房的，那么可以在规定的用地限额基础上增加60到80平方米宅基地面积。

在贵州省贵安新区调研时，笔者发现宅基地超标和违规建房的现象比较普遍。在吴霞所进行的一项调研中，笔者在贵安新区发现的问题也同样存在。吴霞在对当地政府管理人员及村民违规建筑的认知调查中得出：该区域内19.4%的受访村民表示在本村不止一处住房，有约71.1%的政府管理人员认为区域内村民存在严重违规建房，其中约有33.1%政府管理人员认为农村违规建房很严重，而认为较严重的有38%，其余大约26.2%的政府管理人员认为农村违规建房程度一般。^[9]上述调查结果都表明：农村每户家庭有两套（以上）房屋的比例较高，说明其当地农民多占用农村宅基地的现象比较普遍；大多数村民明确否认存在违规建筑，但大多数当地行政管理人员却认为村民存在着违规建筑。因此，结果表明，在我国目前的宅基地使用权审批管理中，少批多建、甚至未批先建的情况总体上还是比较严重。

（三）农村宅基地拆迁补偿标准不统一

在调研点贵安新区麻郎村，村政府正在进行集中安置、建设新型社区。四川鱼鳞图测绘工程有限公司正负责村庄的宅基地、耕地的确权登记发证工作。确权工作与拆迁补偿安置息息相关，只有做好了确权的相关工作，政府才能更好推进集中安置。

宅基地对于农民来说至关重要，虽然政府现在将村民集中安置，但是拆迁补偿标准不仅不能随物价水平得到相应调整，而且补偿标准不一致。由于麻郎村原属贵州省平坝县，因此拆迁补偿标准仍然维持平坝村的补偿标准，即34020元/亩；而同一时期，党武乡的拆迁补偿标准为72000元/亩，如此巨大的补偿标准差距造成了村民的严重不满。换句话说，同一行政管辖区域内的村民却适用不同的拆迁补偿标准，村民的不满情绪可想

而知。同时，失去宅基地或耕地的村民后续生活如何，也是不得不考虑的话题。

（四）宅基地使用权监管体制不健全

1. 宅基地使用权监管法规不全。根据《土地管理法》第8条和66条的相关规定，农村宅基地必须向宅基地所有权人所在的村集体申请，并经当地政府和集体双方同意后方能取得。由于我国关于宅基地使用权的规范性文件效力等级比较低，不仅没有形成体系，而且规范之间的冲突比较严重，没有形成一部效力等级较高的单行法，从而导致地方执行起来难度较大。宅基地使用权监管体制不健全。^[4]这个现象在全国非常普遍，在调研点贵安新区麻郎村同样存在这个现象。

2. “一户多宅”现象严重。宅基地的取得是无偿的，但随着我国各中小城镇城镇化进程的加快，越来越多的农民逐渐意识到土地所拥有的巨大价值，越来越多的宅基地被私自买卖。农民认为，宅基地是个人私有财产并享有宅基地使用权。因此进行买卖房屋及宅基地不需要经过任何人同意。在贵安新区麻郎村调研访谈的过程中，遇到了很多村民表达“宅基地是自己的，自己可以随意处置”的观念，违规建房的问题还是存在。随着城市房地产的发展，我国农村掀起了买卖宅基地之上房屋的浪潮。为了谋取更多的经济利益，许多村民想方设法获得更多的宅基地，由此产生了农村中的“一户多宅”现象。这不仅造成了土地的浪费，大量耕地的侵占和土地市场的混乱，而且导致众多社会问题的滋生和许多权利纠纷。^[4]

三、完善我国农村宅基地使用权的建议

（一）逐步探索完善宅基地使用权制度

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。为了赋予农民更多财产权益，保障村民的农村宅基地用益物权，就必须改革和完善现有的农村宅基地使用权的各项法律制度。农民对宅基地上的附着物享有所有权，可以买卖、出租或出让等。尽管我国现有法律禁止宅基地使用权的流转，但隐形交易市场已客观存在。为了保护农民在农村宅基地上所享有的权益，对宅基地使用权制度可作如下改革：进一步加快推进宅基地使用权的确权登记发证工作，建立宅基地流转交易市场；对村民初次分配的宅基地，在规定的面积内可以无偿取得，但对部分有条件地区则可以有偿使用；对“超标”的村民和“一户多宅”村民，

对其超标部分实行有偿使用；对流转或退还宅基地后再次申请宅基地的集体经济组织成员，应该对其实行有偿取得；对通过继承房屋或其他合法方式占有和使用宅基地的非集体经济组织成员，也要求其有偿使用；对自愿有偿退出宅基地的农户，退出时应实行一定的补偿。同时，对进城务工农民家中闲置的宅基地，应盘活土地市场。在现阶段宅基地流转制度的改革应当着重于宅基地的财产性（用益物权），其保障性应放在次要地位。^[6]

（二）加强宅基地使用权的宣传教育工作

在很多少数民族地区，农村宅基地的现状以及因宅基地使用权产生的各种矛盾和纠纷使得村民的合法权益难以保护，这势必会影响我国城乡一体化进程的推进并且诱发许多社会问题，因此，做好宅基地的宣传教育工作具有实际意义。深入少数民族地区落实宅基地的宣传教育工作，有利于我们在保护民族特色文化传统的情况下对宅基地更好地管理和规制，以减少宅基地的违法转让、出租现象的发生，加快民族自治地区城市化的发展。^[7]

（三）加大村庄规划建设管理力度

对于现阶段存在的“一户多宅”或宅基地超标的问题可遵循“分类处理”原则，^[8]就是把农村宅基地分为“城乡建设用地扩展边界外的传统农区”（下文简称第一类）与“城乡建设用地扩展边界内”（下文简称第二类），然后根据这两类农村宅基地的不同特点，采取不同的方式去贯彻“一户一宅”原则。通常对于第一类农村宅基地，遵循“一户一宅”和面积法定的宅基地分配制度；对人均耕地少，但是其第二和第三产业比较发达的地区，原则上不再实行单宗分散的宅基地分配制度，而是相对集中建房，从而落实“一户一宅”原则。对第二类农村宅基地，则可采用集中建设农村公寓和农村住宅小区的形式，落实“一户一宅”原则，从而政府或集体将法定宅基地等转化为住宅。但是如果已没有可供分配的新增宅基地，那么可以利用村集体的存量建设用地，由政府财政支持集中建设公寓式住宅，维护村民的宅基地权益。

（四）积极推进农村宅基地使用权市场化改革

目前我国严格的宅基地限制流转规定，不仅不利于实现城市初期阶段的集聚效应，而且弱化了城乡一体化阶段城市辐射的带动效应。根据我国《国有土地房地产权属登记办法》规定，我们应该根据城乡有别和依法自愿原则积极推进我国

农村村民宅基地及其房屋的权属登记和发证工作，同时，允许抵押或投资入股宅基地及其房屋设施，对我国农房拆迁补偿制度进行完善，并规定农村宅基地可出租、转让、入股和典卖等流转方式。对村民自愿退出的宅基地，则可由村集体以市场价格进行回购，并对该部分宅基地做如下分配：预留一部分宅基地进行再分配，调整其余部分并将其作为村集体经营性建设用地，从而最大可能地实现宅基地的财产性收益。这将加大地盘活我国农村的土地市场，对我国土地财政的发展有着十分重要的影响，这样也便于国家更好地管理整个土地市场。^[9]

（五）建立土地巡查制度

对于宅基地使用权的管理工作，土地管理部门责任重大，而完善土地巡查制度，对于进一步完善宅基地使用权制度提供了坚实的基础，因此有关部门应加强土地巡查制度，将土地违法现象防患于未然，并做到及时纠正违法现象。同时，应当结合当地的民族特色制定一些相关的政策，做到有据可循。

参考文献：

- [1] http://wenku.baidu.com/link?url=iqhqvntwwB4JA0BjZFO73RbQ_e0YmDzTFgB_ASoMIME2BYU2qW52O-CeieSyziFantam7ljkA53FVhaVo5ZeDycesMwE-pOaLy0nmss1Yijxe.2014-11-15.
- [2] 党建德. 我国农村宅基地使用权制度创新的思考[J]. 陕西理工学院学报(社会科学版), 2010, (8).
- [3] 吴 霞. 农村宅基地使用权制度改革的现状调查研究——以贵州、甘肃为例[J]. 农业经济, 2014, (4).
- [4] 张 丽, 唐昊坤. 浅论农村宅基地使用权的立法现状与完善[J]. 当代法学论坛, 2011, (3).
- [5] 高圣平. 走进用益物权的宅基地使用权[J]. 中国法律发展评论, 2011, (6).
- [6] 赵朝振, 高崇慧. 大理白族地区农村宅基地使用权流转法律问题研究[J]. 法制与社会, 2014, (06).
- [7] 李 乐. 宅基地改革试点未破流转禁区 7000万套小产权房转正无望, 中国经营报 [http://finance.qq.com/a/20141025/011722.htm?pgv_ref=aio2012&ptlang=2052\[EB/OL\]](http://finance.qq.com/a/20141025/011722.htm?pgv_ref=aio2012&ptlang=2052[EB/OL]) 2014-10-25.
- [8] 刘李峰. 农村宅基地使用权制度面临的问题及对策[J]. 土地利用, 2008, (04).

（责任编辑：卢 力）

（责任校对：小 璐）