

美丽乡村建设和农民市民化进程中 闲置宅基地退出机制探析

——以皖北地区为例

耿勇

(安徽省委党校重点课题 立项号: QS201664)

作者简介 : 耿勇: 男, 1972. 09 出生, 安徽太和人, 从事农村经济研究, 邮编 236000, 安徽省阜阳市颍州区委党校教研室 电话: 13955895676 邮箱: 13955895676@139.com

摘要 随着皖北美丽乡村建设和城镇化的不断推进, 大量“空心村”中的农村宅基地闲置成为安徽省不得不面对的突出问题。在新一轮农村土地制度改革中, 摸清农村宅基地闲置状况、宅基地闲置原因、闲置宅基地退出的制约因素, 探索切实可行、便于操作的退出路径, 是当前全省尤其是皖北全面深化农村综合性改革的主要抓手之一, 是推进皖北协调发展、共享发展, 尽快赶上全省经济社会发展水平的必由之路, 也是和阜阳类似地区解决非农用地和实现农业现代化的必由之路。

关键词 闲置 宅基地 制约因素 补偿 退出机制

中国古代很早就认识到拥有财产对鼓励个人奋斗、促进社会文明进步的重大作用, 形成了源远流长的居住文化。孟子曰: “有恒产者有恒心, 无恒产者无恒心”。自古以来, “在财产权特别是住房财产权的制度安排上, 主要集中在宅地, 而不是住房本身”【1】, 住房仅仅是宅地上的附着物, 人们对房屋的权利归根结底起源于对宅地的权利。“从先秦到唐代中期, 宅地所有权的保障力度或者说其私有化程度均大于其他类型土地, 宋代以后, 土地普遍私有化, 宅地和其他土

地权利才没有区别。”【2】而建国后建立的土地集体所有制才从根本上保障了农村居民的居住权。

现代意义上的农村宅基地，是指农村居民因居住生活而建造房屋等建筑所占用的农村非经营性建设用地。包括住房、库房、厨房、厕所、畜禽舍及院落占地。本文所称宅基地不包括城市郊区以小产权房形式存在的农村宅基地（闲置现象不突出）。

其实，国家相关部门及学术界一些学者对农村闲置宅基地的问题很早就开始关注，但研究仍然处于不饱和状态，只是近年来城市化率和农村宅基地闲置率一直呈正相关发展，越来越成为农村经济社会乃至城市发展的制约因素，对于农村宅基地闲置这一问题的解决才得以重新成为深化农村改革的焦点，提上了各级政府的议事日程。

一、本课题研究的现实意义

由中央深改小组牵头的新一轮土地制度改革已经拉开序幕，在这场没有经验和先例的宏观土地制度改革中，作为我国农村改革发源地的安徽成为第一批起跑者之一，而安徽的改革试点早在 2008 年就已经开始，一直希望通过皖北地区的农村宅基地退出给全省特别是皖江地区腾出建设用地指标，破解土地对于全省工业化、城镇化这一最大制约瓶颈。

在 2008 年开始的以村为单位的试点和 2015 年开始的皖北颍泉区、临泉县、涡阳县等整县推进的试点都对土地确权、宅基地退出这两大难点进行了初步探索，取得了一定成绩，出现一些创新性做法，也存在一些亟待解决的问题。

经济发展进入新常态后，由于皖北整体财政状况不佳、闲置宅基地退出本身的复杂性等等原因，这些试点地区的改革大多停留在对“土地确权”这一基础性工作的探索，确权颁证率已达申请确权户的近 100%。新一轮土地制度改革的另一个难点“闲置宅基地退出”由于其制约因素较多，存在补偿标准如何定、想退退不出、资金来源如何解决、社会保障有无着落、退出后如何流转、后续政策如何配套、如何避免触碰法律红线等问题，各地对闲置宅基地退出的探索工作基本没有启动，进入实际操作程序的就更少。

随着试点地区的增加直至在安徽全省的深入推进，土地确权包括宅基地的确权完成后，这些在一定程度上影响试点整体效果的问题，必须在后续试点和整体推进中充分整合政府职能、充分运用市场化机制逐步加以解决。这是当前皖北贯彻落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《深化农村改革综合性实施方案》的主要抓手之一，安徽省做好全省的试点工作就是做好了对全国的示范工作。而解决好皖北这一个人口流出比例较高地区的宅基地退出问题，是对安徽省新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化的贡献，是对安徽省建成全面小康社会的贡献，也是在全国试点工作的贡献。

二、本课题组调研的基本情况

根据国务院同意部署，国家和省级层面的试点选择在宅基地闲置率不低于 8%的县市农村展开（选择城市郊区以外的区域试点，是因为市郊存在大量的小产权房，而小产权房的合法化在当下是个较为敏感的问题，这样可以将风险控制最低），其路径是摸底闲置率——

自愿退出---获得补偿---土地变性（非经营性变为经营性建设用地）---土地入市，从而为农业现代化建设做基础性准备。

安徽省之所以对农村宅基地制度改革试点较早，其紧迫感主要来自于三个方面：一是新型工业化和城镇化低于全国平均水平大约 6 个百分点，其中皖北的阜阳、宿州、亳州三市常住人口城镇化率均低于 40%，低于全国 15 个百分点以上；二是城镇建设用地指标远远不能满足工业化和城镇化需求。根据安徽省土地利用总体规划，到 2020 年安徽省建设用地总规模为 2988.84 万亩，但到 2013 年底，已经使用 2905.35 万亩，2014-2020 年 7 年只有 83.49 万亩的用地指标，平均每年不足 12 万亩；三是全省特别是皖北地区大量宅基地因为缺乏流转或退出机制而闲置。截止 2015 年底，皖北六市户籍人口为 3150 万，全省城镇户籍人口比重仅为 27.6%，农村户籍人口为 2280 万，其中常年生活在城市的农民工超过 800 万，相当一部分已经变成事实上的城市人口。“安徽省户平均规模仅有 2.55 人，其中，农村户均规模为 2.48 人。”^{【3】}皖北农户数约为 920 万，即使按闲置率为 15%（据中国科学院地理科学与资源研究所 2012 年报告），皖北六市农村宅基地闲置数大约为 138 万宗，按“淮北平原地区，每户宅基地面积不得超过 220 平方米”^{【4】}计算，皖北六市闲置宅基地面积约为 45.5 万亩。

课题组根据“试点选择在宅基地闲置率不低于 8%的县市农村展开”这一要求，以皖北地区参与安徽省改革试点的阜阳市临泉县、亳州市涡阳县和参与全国试点的六安市金寨县及阜阳市太和县、颍州区、颍泉区等 6 个县区 9 个偏远行政村（其中美丽乡村建设示范村 4

个)的 352 户农民及村干部为样本,采取电话访问、召开座谈会、问卷调查等形式进行了摸底调查。

调查重点在阜阳市颍州区马寨乡的朱大庄村、太和县税镇的十里沟村,其中朱大庄村是美丽乡村建设示范村,在完成中心村建设的同时基本完成了原有宅基地的腾退工作,搬迁至中心村的人口为 4632 人,占总人口的 82.7%,腾退闲置宅基地 934.6 亩,目前宅基地闲置率为 3.6%。十里沟村则没有进行美丽乡村建设,总人口为 7500 人,闲置宅基地比例为 18.8%。9 个行政村的宅基地综合闲置率为 15.8%。2000 年以来,9 个行政村新建住房在原有宅基地上重建的比例为 47.2%,另选址新建的占 52.8%,在另选址新建的农户中,占用耕地的为 83.7%,面积超过 220 平方米的为 61.7%。

在调查进行了美丽乡村建设的 4 个村中,比较彻底地进行腾退工作的只有朱大庄村,占比为 25%。其他进行过美丽乡村建设的 3 个行政村,新的中心村占了土地,搬迁到新村居住农民的旧宅基地退不出来,因而美丽乡村建设的初衷之一节约用地并没有随着美丽乡村建设进程的推进而全面实现。各个美丽乡村建设示范村上报复耕土地面积不实的现象较为普遍。

在回答“你认为谁拥有农村宅基地的所有权?”时,16.3%的回答是“国家”,46.4%的回答是“村集体”,37.3%的回答是“农户自己”。在“你认为农民退出闲置宅基地后应给予多少补偿”的回答中,认为标准应在 3-5 万元的占 26.1%,5-8 万元的占 42.3%,8-10 万元的占 13.2%,10 万元以上的占 8.4%。在回答“你认为应该对闲置宅基地实

行收费吗？”时，回答“同意”的为 65.5%，回答“不同意”的为 34.5%。在所有被走访的 40 岁以上农村人口中，不愿意在城镇居住的比例为 63.6%，远远高于 30-40 岁年龄段的 37.2%和 20-30 岁年龄段 7.1%，这与这一群体年龄大，文化程度低，就业难、收入低有关。

三、出现宅基地闲置问题的不同原因

1、各地的探索长期被相关法律约束

由于涉及面大、敏感性强，中央对涉及土地方面的改革一向慎之又慎。受 1999 年颁布实施的《土地法》、《基本农田保护条例》等法律法规的约束，农用地转用建设用地计划受到严格限制，指标严重不足，宅基地刚性需求得不到满足，在法定权利得不到保障的情况下，许多农民非法占地建设住房，老宅基地闲置，基层政府的规划形同虚设。

2、农村经济社会发展的结果

农民务农务工收入的提高，对清洁、宽敞、舒适的居住环境的向往、“村村通”工程对农村出行条件的大幅改善、相对偏低的建房成本、缺乏投资理财相关知识和意识、传统的攀比心理等综合因素叠加，使许多即使没有刚性需求的农民也跟风建房，且这种改善性建房占地面积大多超过规定标准，这种粗放利用土地的现象也助推了宅基地面积总量的不降反升。

3、历史及传统因素影响的结果

现在我省农村仍然执行传统的“一户一宅”单宗分散方式分配宅基地的制度。农村人口的自然死亡、婚姻嫁娶分户的过程中建新不拆

旧，“老宅”是祖辈留下的基业和“单门独户”的传统观念仍根深蒂固，导致既节省土地又节省建材的集中统建、多户联建方式长期得不到农民认可。

四、影响闲置宅基地退出的制约因素

1、改革面临法律制度的制约

“集体建设用地不能进入市场农民集体的土地不得出让、转让或者出租用于非农业建设”【5】。都是出于一旦放开限制，农民会因为失去宅基地而流离失所的担心。各地通过复垦等项目退出的闲置宅基地不能转让，农民得不到实际利益，积极性打了折扣。这些相关法律法规禁止宅基地使用权的转让，对宅基地上附着物的所有权和对宅基地的使用权两权的不一致，导致农民迁居甚至户口迁移后所在村集体也不能无视房屋的存在而收回宅基地使用权，只能任其闲置。与此同时，法律意识淡薄的农民把交通条件较好的耕地作为宅基地转让给其他农民建房的情况不是个例。调查发现，9个行政村近5年新建住房使用规划区外耕地的比例一直稳定在40-55%之间，而乡镇土地管理部门和村干部遏制乱占耕地建房现象无疑是力不从心的，个别镇村干部把乱批宅基地指标作为谋取个人利益的工具吃拿卡要等腐败现象屡屡发生。

2、退出的体制机制建立工作滞后

皖北各市除阜阳市的宅基地管理办法2017年1月公布实施，规定了闲置宅基地退出及补偿的内容以外，其他各市都是2010年以前出台的，要么是规范农村建房行为的实施办法，只是涉及到宅基地问

题；要么虽是宅基地方面的管理办法但是没有规定闲置宅基地退出及如何补偿的内容。即使是阜阳市出台的最新农村宅基地管理办法也是原则性较强，比如阜阳市规定有闲置宅基地的不再新批集体建设用地，“凡村内有闲置宅基地的，不得批准新增建设用地”，“闲置宅基地”怎么界定？具体谁来界定？是有一处宅基地闲置还是闲置宅基地达到一定比例就不批准新增建设用地？缺乏具体可操作的细则跟进。皖北各市现行的关于宅基地的制度都没有规定对超标使用宅基地和闲置宅基地的收费制度。按照相关规定，“市县人民政府要设立专门退出宅基地奖励资金，退出的宅基地复垦为耕地后形成新增建设用地指标和新增耕地占补平衡指标收益，要优先用于对退出宅基地的补偿或奖励。”^{【6】}但是这部分奖励资金占两项收益的比例是多少，没有明确规定，对地方政府的约束力也会打折扣。

3、农民对宅基地权属认识不清

对宅基地权属认识不清，直接导致在对“如果对闲置宅基地退出进行补偿，你认为可接受补偿金额每亩应为多少”这一问题的回答时期望值过高。另外不知道宅基地使用权的现有价值，不清楚宅基地今后的价值走向也影响了农民闲置宅基地的退出意愿。

五、建立闲置宅基地退出机制的路径选择

1、加快试点地区改革，由点到面，最终推动修法

国务院在 33 个县（市、区）试点集体经营性建设用地入市的同时提请全国人大常委会授权，在试点地区暂时停止实施土地管理法第四十三条和第六十三条、城市房地产管理法第九条关于集体建设

用地使用权不得出让等的规定,扫除了法律障碍。试点地区抓住机遇,加快改革,积累经验,推向全国,最终推动修法,才能为闲置宅基地的退出提供法律依据和根本保障。

2、加强宅基地退出的体制机制建设

(1) 建立宅基地使用费征收制度

土地资源的有限性和市场的决定性作用决定了宅基地有偿使用必然成为大势所趋。由于皖北部分地区宅基地无序扩张,必须像管理城市开发商的闲置土地一样对农村闲置宅基地逐步实行收费制。收费对象应该是所有宅基地,在规定面积内使用宅基地的免除使用费,对“一户一宅”超出标准部分、“一户多宅”中多余宅基地未退出前都应实行有偿使用,“一户一宅”超出标准部分可以按照阶梯累进的办法收取使用费,“一户多宅”的多宅部分未退出前按占地面积无差别收取使用费。同时按照一定标准对节约集约利用宅基地的居民实行奖励。

(2) 制定可操作性更强的省级指导性意见

安徽省 2011 年就出台了《安徽省农村宅基地管理办法》,2016 年又印发了《关于加强农村宅基地管理工作的通知》规定对农民自愿退出因历史原因多占的宅基地,村民小组予以适当补偿,村民小组没有能力补偿的,由市或县级人民政府予以补偿。但这种无差别化的政策对于财政实力较弱、宅基地闲置面积较皖中皖南更大的皖北地区来说可能力不从心。一方面,目前工业化、城镇化低于全省更低于全国平均水平,的情况下,皖北各市甚至各县工业园区普遍出现项目由于无

地可用而不能落地，因此在可预见的将来，希望通过皖北农村闲置宅基地退出、复垦给其他地区腾出建设用地指标是值得商榷的。另一方面，加大对皖北这一“空心村”集中地区的财政等政策支持力度，可以在充分调研的基础上由省国土、农业、财政等部门应针对皖北地区闲置宅基地退出适时出台可操作性更强的指导性意见，完全由基层政府去摸索毕竟带有一定的盲目性。

资金能否落实，筹资渠道是否畅通，是推进宅基地退出的关键问题。以土地复垦、土地整治等项目为依托，可以获得宅基地复垦后的建设用地指标，指标的奖励或交易所得的收益可大大缓解宅基地退出过程中的资金压力，保障退出工作顺利开展。皖北欠发达地区农民文化素质较低，进城就业困难，在村集体内部通过美丽乡村建设既改善居住条件，又可以依托农业产业进行就业，对40岁以上有故土情结的农民更加合适。是农业现代化建设也有了可靠的人力资源，也契合国务院提出的1亿农民就地转移的政策，而这项工作尤其需要从政策层面加大对皖北的支持力度。

（3）建立和完善公共服务统筹制度

皖北地区户籍人口比例低于城镇常住人口22.9个百分点，表明相当一部分人群虽然居住在城镇，但并没有真正享受市民化待遇，加快提升户籍人口城镇化水平，推动社会公共服务均等化任重道远。调研中，对“你村村民不愿意退出闲置宅基地的原因是什么”的回答中，“城市生活成本和房价太高，保留承包地和宅基地将来有退路”占被访农民的56%，可见农民对政府为农民市民化提供的公共服务不能打

消进城农民的后顾之忧，政府在公共服务均等化方面还有许多工作要做。安徽省取消户籍差别，开始使用统一的“居民户口簿”，阜阳市也出台了户籍“零门槛”制度，这是一大进步，只是万里长征迈出的第一步，也仅仅是形式上的。针对流转后退出闲置宅基地的农民，无论是搬迁到中心村、乡镇所在地的集镇还是城市居住，都需要在诸如户籍、就业、住房保障、医疗卫生、子女教育等制度上对其应该享有的公共服务实行统筹，本着共享发展的理念给以制度性安排，从而打通农业转移人口市民化的制度障碍。

（4）探索建立“人地钱”挂钩制度

安徽的工业化城镇化水平很大程度上由皖北的水平来决定，安徽的全面小康取决于皖北地区的全面小康，必须保证皖北不拖全省后腿。安徽省作为新一轮土地制度改革整省试点，可以率先探索在城镇化率较低的皖北试点“人地钱”挂钩制度（即财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩、城镇建设用地新增指标与农业转移人口落户数挂钩、基建投资安排与农业转移人口市民化挂钩），争取中央专项转移支付力度，调动地方政府吸纳农业转移人口落户积极性，限制市县盲目扩大城市规模的冲动。在试点过程中要做到“以人定地、人随地走、钱随人走”，防止以前“要地要钱不要人”等弄虚作假现象发生。最后，还要防止地方政府因为财政收入和土地指标强制农民退出宅基地的现象发生。

3、加强规划管理和引导，增强规划区的吸引力

只有加大规划的执行力度，落实责任到镇村主要负责人，加强中

心村、乡镇所在地的软硬件建设，同时配以经济手段的引导，就能吸引有建房需求的农民选择到中心村和乡镇所在地居住，进而初步探索一种既适合皖北地区经济社会发展又有较强可操作性的闲置宅基地退出机制，积极而稳妥地使皖北地区的闲置宅基地在既能切实保证农民利益、共享发展成果，又使政府财力可以承受的前提下有序退出。

皖北只要抢抓省委省政府加快皖北发展、建设美丽乡村、整合土地资源等优惠政策机遇，就能使新一轮土地制度改革工作更科学更规范地，取得真正良好效果，从而加快推进皖北四化同步进程，推进协调发展、共享发展，为皖北地区尽快赶上全省经济社会发展水平，与全省、全国同步实现全面建成小康社会的目标提供动力。

参考文献

【1】黎世衡：《中国古代公产制度考》[M].上海世界书局 1922 年版，第 11 页。

【2】张群：《中国古代的住房权问题》[J]南京大学法律评论 2007 年 137 页

【3】《安徽省统计局 2015 年统计公报》[A]. 2015.

【4】《安徽省农村宅基地管理办法(草案) [A]》. 2011.

【5】《中华人民共和国土地管理法》[M]. 中国法制出版社 2016 年第 8 页

【6】安徽省国土资源厅、财政厅、住建厅《关于加强农村宅基地管理工作的通知》[A]. 2016.