

宅基地制度改革须处理好五对关系

江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 陈美球

改革宅基地制度、建设“生态宜居”的现代化农村,不仅仅是农民“安居乐业”的朴实需求,也是实现乡村振兴战略的内在需要。而宅基地制度改革是一项复杂的系统工程,涉及村

民的基本住房保障、土地资产盘活与利益分配、人口的聚集与村庄布局调整、生活基础设施的配建等诸多内容,在具体改革中,必须抓住重点,处理好其中的5对关系,更好地推进改革。

一、“迁村并点”与创新宅基地跨集体经济组织使用

“迁村并点”是农村社会经济发展的必然趋势。随着社会的发展与技术的进步,特别是交通条件的改善,使农村生产半径迅速增大、社会分工协作的范围不断扩大,且农民生计的分化导致农业生产已不再是农村社会的最主要功能,子女教育、非农就业环境、医疗保障等社会服务成为了农村社会更进一步的需求,而生活基础设施配套的人口聚集规模内在需求,导致“迁村并点”已成为当前农村社会发展一个潮流,传统的“沿路而建、临水而居、依田而住”散乱的农村宅基地布局已不适合乡村现代化的发展需求。在宅基地制度改革中,必须顺应“迁村并点”的发展潮流,重视区域层面的土地利用结构优化。调研中发现,一些自然村在前些年的新农村建设中推行了“三改(改水、改厕、改路)”,但由于居住人口不断减少,逐渐成为了“空心村”,硬化的道路反而增加了拆旧成本。因此,应通过区域农村居民点体系规划引导,明确不同类型、不同层次的居民点布局,确定区域配套公共服务设施、基础设施、产业发展与分工协作、生态环境保护,甚至包括历史文化的传承与保护,从而为“迁村并点”提供依据。

“迁村并点”涉及宅基地跨集体经济组织使用。现行宅基地仅限于“本村集体经济组织成员使用”的规定已成为“迁村并点”的制度约束,因此,应创新宅基地跨集体经济组织使用,

排除“迁村并点”中的农户建房用地障碍。至于跨集体经济组织使用的范围有多大,可以在制度设计中,对本村、本乡、本县的农村人口有所区别。例如本村可无偿获取“一户一宅”的宅基地,外村本乡的应交纳一定的使用费,外乡本县则交纳更多的使用费,调研中也发现,已有一些地方,通过村理事会讨论,采取差别化的有偿使用方式吸纳外村人入住以形成人口聚集规模,成为了美丽乡村建设的成功案例。当然,针对取消城乡户口区别的户籍改革,如何界定农村宅基地获取资格,则需要对农村宅基地的使用主体进行同步研究。

二、政策引导与村民自治

宅基地使用问题涉及面广、社会敏感度高,既需要在基本原则作出严格的刚性要求,也应在具体执行中体现不同的地域特色、尊重各地的民俗民风 and 村民自治,客观上要求“刚性”与“弹性”的有机结合。江西省余江县宅基地改革中取得成功的一项经验就是实行“政府引导,村组主导,农民参与”的工作机制,从而确保了工作的顺利推进。“政府引导”是地方政府是引导者,主要职责是确定试点总体方案,制定相关政策制度,明确“集体性质、村为基础,户有所居、取退有偿,严格规划、坚持标准,只做减法、不做加法(宅基地用地面积只减不增),公平公正、利国利民”的改革纲领;“村组主导”是坚持村民自治原则、把村集体经济组织(村小组)作为改革的运行主体,由村民事务理事会主导宅基地管理议事机制、民主监督机制、财产管理机制、服务群众机制和调处矛盾纠纷机制,实行改革试点的“一村一案”,本村的宅基地分配方案、宅基地增值分配方案、宅

基地有偿使用的起征面积与标准等具体改革内容均由村民事务理事会制定；“农民参与”就是充分尊重村民的主人翁地位，保障农民的宅基地权益，各村改革试点方案中的每项内容都必须广泛征求群众的意见，并经过村民会议或村民代表会议讨论决定。

调研中，对于依传统习俗“落叶归根”“解甲归田”的乡贤，能否为其提供宅基地使用权，一直是困扰各地农村土地管理的“合情不合法”难题。由于其户口已迁离农村，在现行的法律规定下，不能拥有宅基地，但他们退休回到自己出生的家乡，很多还为家乡的建设做过贡献，情理上应有居住的地方。现在这一难题有望破解，随着国家对宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”改革方向的明确，这些具有城镇户口的乡贤，虽然没有宅基地的资格权，但可获得使用权，至于哪些乡贤可获得宅基地使用权？具体该如何获得使用权？则可根据村民自治的形式由集体讨论决定，这就是政策引导与村民自治有机结合的好处。

三、福利保障与宅基地的资产化

我国现行的限定身份、无偿使用的农村宅基地取得制度，具有鲜明的身份性和福利性，在保障农民的基本居住条件、维持农村社会稳定方面具有特定的功能。在现阶段农村社会经济发展水平下，当前的宅基地取得制度仍然是对农民居住权利的有效保护。然而，这种无偿使用并不利于促进土地资源的节约集约利用，更不利于宅基地的资产化，特别是不利于实现“慎重稳妥探索农民住房财产权抵押担保中宅基地用益物权的实现方式和途径”的改革目标。在本质上，这就是宅基地利用中的“公平”

与“效率”的冲突。

那么，如何在宅基地改革中协调“公平”与“效率”的关系？一方面，要强调“公平”取得与占有。公平取得就是坚持同一身份的人群，取得宅基地的过程应一致；公平占有就是占用的宅基地资源数量应一致。从理论上讲，我国已明确了“一户一宅、面积法定”的宅基地使用基本原则，为宅基地利用“公平”与“效率”的协调提供了依据。但由于“农村宅基地‘一户一宅’管理实施细则”的缺失，“一户一宅、面积法定”政策难以落实。比如，如何界定“户”？农户通过接受赠予、合法继承、合法购买房屋取得的宅基地，造成的“一户多宅”，该如何处理？建新不拆旧的农户如何处置？旧宅基地又该如何处置？特别是多占宅基地的留置成本几乎为零，在一定程度上也加剧了“一户多宅”现象。另一方面，要鼓励有偿流转，盘活低效闲置宅基地。只有通过流转，才能优化资源配置，才能实现宅基地的资产化。江西省余江县的宅基地改革，通过制定系列“一户一宅”配置政策，为确保农户宅基地的“公平”取得与占有提供了具体的政策依据；同时，对超起征面积实行阶梯式计费、鼓励通过协商在本村组内符合建房条件的人员中有偿流转，利用经济杠杆来调节宅基地资源的分配，取得了明显成效。

四、利益得失与村民改革获得感

广大村民的支持是农村宅基地制度改革推进的基础，缺乏农民拥护的任何农村改革都难以长久。而“改革的本质就是利益调整”，宅基地改革也必定涉及相关主体的利益调整。现实中，因各种历史原因多占宅基地的农户往

往占多数比例,在坚持“一户一宅”政策的前提下展开的宅基地改革,必定会对他们的现有利益产生影响,特别受“祖房祖宅是私有的”观念影响,加深了因宅基地改革而导致利益受损的感受。有“失”就必须有“得”,且“得”应大于“失”,这样才能获得这些农户的支持,而这个“得”就是改革获得感。

那么,如何增加村民的改革获得感?在宅基地改革中,生活环境的改善和基础设施的建设往往是增加村民改革获得感的最好路径。调研中发现,余江宅基地改革得到年轻人更多的支持,究其原因,是因为改革中他们的获得感最强。改革以前,每逢过年过节,外出打拼的成功村民满怀喜悦开车回家,进村后却发现,小轿车带来的不是便利,反而是麻烦,停车难、会车更难;卫生环境问题也是一个影响农村生活环境的“顽症”,“脏、乱、差”几乎成为村庄的代名词。现在通过宅改,统一规划改变了杂乱无章的房屋布局,修建了村庄道路、改善了卫生环境,生活便利多了。不少村民告诉我们,宅改后“这里既有便利的现代生活条件,又可享受农村清新的空气与优美的乡村风光”,流露出满满的改革获得感。

五、宅基地有效利用与农村社会经济的整体发展

宅基地改革自身是个复杂的系统工程,但也是农村社会经济发展这个更高层次系统工程中的组成部分。因此,宅基地改革不能仅仅限于土地资源利用效益的提升和“生态宜居”农村生活环境的建设,还要有助于农村社会经济的整体发展,促进“产业兴旺、乡风文明、治理有效、生活富裕”其它四个乡村振兴目标的实

现。只有坚持系统思维的宅基地改革,才具有生命力,才能受到社会各界的认可。

余江县的宅基地改革,就是按照“一改促六化”的整体改革思路,即以纵深推进农村宅基地制度改革试点为主抓手,结合新农村建设,严格“一户一宅”面积标准,完善生活基础设施,促进“基础设施标准化”、“公共服务均等化”和“村庄面貌靓丽化”;通过闲置宅基地的复垦增加耕地面积,结合耕地经营权的流转,促进“农业发展现代化”;通过严格“一户一宅”制度和推行“超面积有偿使用”,协调宅基地利用中的公平与效率,带动村俗民风的好转,促进“农村治理规范化”;规定农民提供城镇有房居住证明可全部退出宅基地,可保留一定时期的宅基地使用资格权,在15年内无能力继续留在城镇生活的农户,可凭退出宅基地证书回村重新申请宅基地,妥善解决了外出务工经商农民的后顾之忧,推进了“转移人口的市民化”。同样,江西省万年县白云村以“拆‘三房’建‘三园’”(拆空心房、危旧房、违章房,建菜园、果园、花园)开展宅基地改革、落实“一户一宅,面积限标”制度,也是系统思维的体现。全村在拆除54处“三房”、拆除面积达3000余平方米的同时,对全村道路“白改黑”9976平方米,空地及河堤绿化20000余平方米,建设了河堤游步道、村口大桥、洗衣码头长廊、休闲广场、路灯、儿童农耕体验地;引入了总投资6千万元,集生态、休闲、体验为一体的“白云人家”综合型农业项目,在耕地上发展稻蛙、稻鸭共养,山地上发展鸡、羊生态养殖,把宅基地改革与产业培育、村民就业有机地结合在一起,获得了社会各界的普遍认可。(编辑:蒋仁开)