

处理好“宅改”中超占地房屋的“拆”与“留”

江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 陈美球 张 婷

“探索农村集体经济组织及其成员通过自营、出租、入股、合作等多种方式,盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅发展乡村产业的有效途径”是开展农村宅基地制度改革的一项重要任务。然而,近期笔者在调研中发现,一些地方对“宅改”存在片面的认识,一味强调对超占地房屋的拆除,似乎“拆得越多,‘宅改’越好”。各地在推进“宅改”工作中,对于农户的超占地房屋,不宜“一刀切”地拆除,而应因地制宜、因人而异,合理处理“拆”与“留”的关系。

一、正确认识“宅改”中超占地房屋“留”的现实意义

1.“留”是留住乡愁的基础

乡村与城市最大的不同,就是村庄具有鲜明的地域特色与乡土风情,乡愁元素是实现乡村振兴战略中“生态宜居”的重要内容。在我国,人们对家乡故土有着浓厚的情感,乡音难改、乡情难忘、乡亲难舍、乡土难离的乡愁情怀深深地烙印在每个人的精神血脉之中。而祖屋是承载乡愁的重要载体,多少游子回乡都是奔着童年美好时光的回忆而去,祖屋是孩童时期最熟悉和最美丽的记忆,也是最难以割舍的情结所在,在游子们心中,老屋犹如慈祥的老人,抚育着他们的成长,印刻了憨厚淳朴勤劳的个性,留着祖祖辈辈的故事,寄托了魂牵梦绕的

乡愁和刻骨铭心的依恋。现实中很多祖屋都是“一户多宅”或“多户一宅”的产物,却往往又是一个大家族旺盛的标记。如果不加区别,对于这些超占地房屋进行“一刀切”地拆除,就会失去乡愁的基本载体。调研中,祖屋老宅的拆除也是“宅改”中阻力最大的一个现实困难,尽管其中存在“祖屋是私有财产”的误区,但大量祖屋的拆除让村民觉得有丢失祖业、愧对先辈的遗憾。因此,对于那些不影响村庄规划,也不影响生活基础设施和公共服务设施配置建设的祖屋老宅,应尽可能地进行保留,要在保持村庄历史风貌的同时,为人们留下乡愁的寄托之处。

2.“留”是保护和实现农房财产权的需要

我国农村有着传统的“地主”情节,村民热衷于通过不断建新房来增加家业家产,这在第一、二代农民工中尤其突出,他们将外出务工收入尽其所有用于建房,房屋是大部分村民的最大财产。大拆大建不仅会增加“宅改”成本,也在一定程度上对村民既有房屋私有财产造成损害,极易引发矛盾纠纷。根据《江西省农村宅基地改革与规范管理专题调研》,在调查的8907户农户中,有64.9%的房屋是近30年内新建的,且82.9%是砖混结构,参照住建部的《住宅建筑规范》,砖混结构的房屋设计实用年限

为50~70年,实际寿命一般可达100年左右。调研也表明,农村房屋虽存在闲置现象,但远没有想象中那么严重,常年居住的占57.9%,偶尔居住的占22.4%,只有19.7%常年闲置不用。因此,目前农村绝大多数的房屋都还具有使用功能,如果在“宅改”中,对“一户多宅”等超占地房屋一律拆除,又不给予相应的经济补偿,那将是巨大的资源浪费和村民的财产损失。

3.“留”是满足三产融合用地保障的重要路径

当今世界农业的竞争实质就是农业产业链的竞争,一二三产业的融合发展,发挥产业融合的乘数效应,是实现产业兴旺的必然要求。在产业融合背景下,宅基地不仅发挥着居住功能,也扮演着生产经营功能,为三产融合提供用地保障,如休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验、创意办公、电子商务等新产业新业态,都离不开宅基地的参与,这也符合国家鼓励利用闲置住宅发展产业的政策。同时,国家已明确了“落实宅基地集体所有权、保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权、适度放活宅基地和农民房屋使用权”的“三权分置”改革方向,在严禁下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆、坚决防止打着农村宅基地改革旗号行违法违规买卖宅基地之实、不得以各种名义违背农民意愿强制流转宅基地的前提下,允许宅基地使用权的适度流转,为宅基地参与三产融合的产业用地保障创造了条件、奠定了制度基础,提供了政策空间。“一户多宅”等超占地房屋就是保障这些产业用地需求的最大资源,因此,必须尽可能地保留这些“一户多宅”等超占地房屋,并根据产业用地的实际需要加以改造利用,实现保障产业发展用地和显化宅

基地财产价值的“双赢”。

二、合理处理“拆”与“留”关系的对策建议

对破旧或影响村庄生活基础设施和公共服务设施布局的房屋进行拆除,无可厚非。但对于大部分能够正常使用的“一户多宅”房屋,则应想方设法盘活利用,促进其财产权的显化。调研中,“宅改”顺利推进的村庄,对于“一户多宅”房屋,都是既有“拆”又有“留”。实践也证明,只有合理处理“宅改”中超占地房屋的“拆”与“留”,才能确保“宅改”的生命力,持续巩固“宅改”成果。当然,“留”并不是简单的维持现状不拆,长期闲置、无人居住的房屋往往会加快其破败的速度,而是在利用中“留”,实现在保护中利用、利用中保护。为此,课题组结合各地调研,提出以下对策建议。

1. 坚持公平原则,获得村民支持

“不患寡而患不均”是我国农村长期以来形成的传统社会习惯,尽管村民认可因不符合村庄规划或影响公共基础设施建设而对超占地房屋拆除的必要性,却往往难以接受“同样是超占地房屋,为什么有的房屋却可以不拆除”的“不公平”待遇。由于本集体经济组织在经济实力上很难实现对超占地房屋拆除的合理补偿,那些被拆房屋的农户不得不承受着相应的经济损失,与那些保留房屋且能盘活利用产生经济收益的农户比较,他们感受到明显的不公平。

构建合理的收益分配机制是妥善解决这一“不公平”现象的必然要求。集体经济组织作为宅基地的所有者应体现其经济收益,这些经济收益用于全村公共事务,为所有组织成员

共享,也包括那些被拆房屋的农户,当然在经济条件允许的情况下,可优先考虑对其进行一定的补偿。如江西省湖口县付垅乡徐庄,利用靠近杭瑞高速口的区位优势,在“宅改”中对于尚有使用价值且不影响村庄规划的“一户多宅”,能留尽留,采取“农户出房、村里出地、企业出钱”的合作方式,由集体统一回收,装修成具有古韵乡愁的风格,发展民宿,建成附近不少企业开展团建、度假的固定场所,利润在村民、村小组和行政村之间按6:2:2的比例进行分配。村小组和行政村的收益分成,就是宅基地所有权财产权益的体现,这些集体收益可直接用于村庄的公益事务,由全体村民共同分享。

2. 村庄规划先行,界定“拆”与“留”的前提

科学界定“拆”与“留”的依据是合理处理“宅改”中超占地房屋“拆”与“留”的前提,除了破旧、危房必须拆除外,村庄规划应是判断“拆”与“留”的主要依据。通过编制村庄规划,来确定生活基础设施和公共服务设施的布局,不符合村庄规划的超占地房屋应纳入拆除的范围,相反,不影响村庄规划实施的则可保留。因此,编制实用性的村庄规划至关重要。

要编制出村民一致认同的实用性村庄规划,构建公众参与机制是关键。只有充分发挥广大村民的主人翁精神,真正调动他们参与村庄规划编制的积极性、主动性和创造性,在关系村民切身利益的各类民生问题上,广泛征询大家的意见与诉求,才能编制出管用、能用、好用的实用性村庄规划,确保规划的可操作性和生命力。如江西省余江区滩头村在“宅改”中,坚持开门编制村庄规划,上百次修改规划图,

针对村民对村内交通改善的迫切愿望,不盲目追求房屋的整齐划一,以拆除围墙、附属房为主,尽量减少对主宅的拆除和村民的经济损失,规划了6.5公里长3米宽的村内道路网,保证家家户户门口能通车。清晰的家园建设蓝图,使村民对“宅改”的态度从最初的抵触,到观望、配合,最后主动融入、积极投工投劳,确保了“宅改”任务的如期完成。

3. 立足资源禀赋,探索盘活闲置农房路径

区位既是盘活闲置农房的最重要影响因素,也是显化宅基地财产价值的关键因素,尽管相对城市郊区、沿海经济发达地区的农村,中西部的大部分农村地区并不具备区位优势。但是我国的村庄都有较为浓厚的历史文化底蕴或独特的自然资源,在农村生活基础设施和公共服务设施不断完善的发展趋势下,只要立足于当地的各类资源禀赋,紧扣产业兴旺的实际需求,就能找到闲置房屋盘活的出路。

在各地的“宅改”实践中,已有很多闲置房屋盘活的成功案例,如江西省永丰县佐龙乡杨家坊以“合作社”的模式,统一托管闲置房屋11幢,用于发展乡村旅游民宿。而在江西省大余县黄龙镇大龙村,利用毗邻国家4A级景区丫山生态风景区的地理优势,把村民的闲置房屋融入当地的旅游产业之中,并充分尊重村民意愿,提出多种经营方式供村民选择。一是纳入公司统一管理下的农户自主经营,必须符合相应的经营要求与服务水平。二是农户把闲置房屋的使用权流转给公司,公司出资进行装修,经营收益按“顺二八与倒二八”分配(即公司装修款回收之前按公司和农户8:2的比例分成,装修款回收后,则按公司和农户2:8的比例分

成)。第三种是农户按10~50年不等的时间内出租,租赁者可以自己经营,度假时自己住,闲置时租给公司经营,而作为宅基地所有权人的村集体经济组织,则通过与公司的利益共享机制得以体现,这样既实现了闲置房屋盘活、村民增收的目标,又增加了村集体经济组织实力,也为丫山生态风景区的发展提供了用地保障。

4. 顺应发展需求,扩展公共服务功能

闲置房屋的价值体现不能仅限于经济价值,也应包括社会价值。随着城镇化、工业化进程的持续推进,乡村人口的流动及农村常住人口减少已是社会发展的必然趋势,在人口基本不流动的传统农耕文明时代下形成的家族、宗族聚集活动越来越少,那些祖屋、老屋的功能在逐步弱化,闲置程度越来越高。相反,随着常住人口结构的变化,以及经济收入水平的提高带来了对其精神文化生活的渴望,使村民对公共服务需求与日俱增。

为了适应农村的发展需求,不少地方在“宅改”中,探索利用祠堂、祖屋、老屋,组建“村博物馆”“村民俗展览馆”“乡贤馆”等公益项目,特别是针对留守老人、留守妇女、留守儿童问题日益突出的现象,成立了“村民养老互助之家”“童伴妈妈之家”“颐养之家”,深受外出务工村民的欢迎。如在江西省永丰县,鹿冈乡潺陂村对一栋155平方米的闲置危旧祠堂进行维修加固,建成全县首个蘑菇产业教学培训基地;坑田镇罗珠村则利用两栋270平方米左右的老宅改造成为由乡贤展示厅、周兴馆、农耕民俗馆、乡贤阅览室、乡贤娱乐室、乡贤议事厅、

乡贤普法室和乡贤调解室组成的罗珠乡贤馆。当然,由于这些祠堂、祖屋往往涉及众多农户,如何获得大家的理解与支持,以及平衡与非利益关联村民的关系是实施改造的关键。现实操作中,也有的村由集体经济组织出资直接购买老房进行改造。

5. 坚持即拆即整,维持良好的人居环境

对确实需要拆除的房屋,也必须“谋定而后动,知止而有得”,“拆”是为了更好的“用”,要做到“拆一宅、整一块、用一处、靓一片”,在后续整治计划不明、资金落实不到位的情况下,不宜仓促开拆。现实中,有极个别地方开展运动性拆除,在缺乏完整后续整治跟进计划的时候,大面积地开拆,结果拆房现场长期保留,影响着村民的出行和人居环境,这样的“宅改”不仅不能为村民带来改革获得感,反而被人们所诟病,影响着“宅改”的推进。

要做到即拆即整,除规划先行外,必要的资金保障更加关键。在集体经济组织实力普遍薄弱的中西部农村地区,资金筹措是“宅改”的一项重要任务。一方面,要整合乡村产业发展、壮大集体经济、农村环境整治、乡村建设行动、人居环境改造等各类涉农项目资金,统筹使用,形成合力。另一方面,要多方筹集资金,群策群力、共建家园。在江西省余江区的“宅改”中,乡贤的资助就是一支不可缺失的力量,据不完全统计,当地乡贤先后捐资共5500万元用于村庄建设,如蓝田宋家的感恩广场、丰碑广场、银锄广场等,都是由乡贤能人所捐建。

(编辑:蒋仁开)