

“宅改”中的现实问题及其应对之策

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 郭细根 黄 唱

近年来,我们针对多地宅基地管理与利用现状及多个“宅改”试点进行了跟踪调研,梳理归纳了“宅改”试点中存在的现实问题,并有针对性地得出了相应的对策建议,以期“宅改”的深入推进提供参考。

一、“宅改”中面临的主要问题

1. 乡村环境千差万别,形成通用的“宅改”模式难

一是不同的经济发展水平下的宅基地配置机制有着明显差别。不同的农村经济发展阶段,有着不同的宅基地需求关系,对宅基地配置也有着不同的需求机制,在“宅改”中表现出明显不同的现实矛盾。如经济发展水平较高的浙江义乌,城镇化水平近80%,在常住人口中,外来人口就超过六成,宅基地的供需矛盾突出,宅基地及其房屋的价值显化环境好,在某种程度上还存在一定的投资功能,基本具备了利用市场调节机制进行宅基地配置的条件,竞价择位等宅基地有偿使用就完全具有生命力,利用经济手段调控宅基地配置、实现宅基地的资产价值就成为“宅改”的一项主要目标。而经济相对欠发达的江西余江,流出人口多,除了县城周边村庄的宅基地供需矛盾较为突出外,大部分村庄的宅基地供应并不紧张,市场机制在这里的宅基地配置中并没有多大生命力,“宅改”的主要目标应是通过规范宅基地利

用与管理制度,促进宅基地使用的公平以及人居环境的改善,而家庭宗族等传统社会力量和村民理事会是推动“宅改”的主要驱动力。

二是区域间的“宅改”条件与环境各不相同。调研中发现,“宅改”除了受到当地经济发展水平的影响外,还受到当地地形地貌(特别是耕地占比)、村民对“迁村并点”的接受程度、村民在城镇购买商品房的比例、农村公共服务和生活基础设施建设的配置、宅基地生活功能与生产功能的兼融程度等多方面因素的影响,而这些“宅改”条件与环境在区域间的差异很大,导致“宅改”推进中面临的现实矛盾各不相同。当然,政策支持也是影响“宅改”的一个重要因素,如安徽金寨在“宅改”中,充分与脱贫攻坚工作有机结合,利用宅基地复垦腾退节余建设用地指标可在全省范围内有偿调剂使用的政策,获得近50亿元资金,为“宅改”提供了经费支持,而这个政策优惠在其他地方很难争取到。

2. 村集体经济组织建设滞后,资格权认定难

一是成员权与资格权难以划上等号。根据《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》(中发[2016]37号),要按照尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可的原则,统筹考虑户籍关系、农村土地承包关

系、对集体积累的贡献等因素,协调平衡各方利益,做好农村集体经济组织成员身份确认工作,导致各地确认集体成员身份中,既有农民成员,也有非农民成员。由于集体经济组织成员身份复杂,哪些集体经济组织成员才具有宅基地资格权?在实践中缺乏统一的标准与依据,各地在具体确定宅基地资格权,存在不少顾虑,担心因政策把握不准而引发争议。而现实中还存在非集体经济组织成员可取得成员权而获得资格权的情况,如因婚姻、收养、政府安置的法定取得,还有通过集体经济组织民主讨论而取得。

二是“户”的界定缺乏统一标准。宅基地资格权是以户为单位进行认定,但如何对“户”进行界定缺乏依据,若简单的依据公安部门户籍登记认定,将影响大量外出农民、离异女方等诸多没有户籍登记的人群,且不同地方户籍登记的条件有所区别。有的地方规定父母必须与一个儿子构成一户,而有的地方则规定家中儿子只要符合法定结婚年龄即可单独申报一处宅基地,由于各地的人地矛盾和宅基地需求不同,区域差异是客观存在的,但村民存在相互对比而产生不满情绪。调研中,还发现不少人担心“宅改”会把一批热心的乡贤拒之于“乡村振兴”门之外。因为这些乡贤往往是户籍不在当地的外出务工经商成功人士,植根于骨子里的乡愁和落叶归根的传统,使他们成为了乡村振兴中一支不可缺失的重要力量,不仅能为乡村发展带来新的理念,也能直接流入发展资金、形成乡村振兴活力。若“宅改”明确取消他们的宅基地资格权又不能解决居住问题,很可能伤害他们对家乡的建设热情,影响乡村振兴

的推进。

3. 相关政策不断变化,宅基地历史问题处置难

一是因国家政策变化而形成。新中国成立以来,我国的宅基地政策不断调整,如在用地标准上,经历了从不限宅数到“一户一宅”、从面积不限到“面积限定”的变化;在城里人到农村建房购房上,经历了从允许到禁止的变化,“合法”形成了目前的“一户多宅”和城市人在农村拥有宅基地。在所调研的县(市、区)中,都不同程度地存在城里人通过继承或直接建房购房,拥有农村宅基地的现象。

二是因地方特定激励政策而形成。如一些地方为加快征地拆迁承诺按原有面积“拆一补一”,甚至“拆一补多”,让拆迁户“合法”成为了“一户多宅”;一些地方为拆危旧土坯房,允诺非农民集体成员将继承或买卖的房屋拆除重建,强化了城里人在农村拥有宅基地;还有一些地方,在强调发展“马路经济”的年代,政府激励村民沿公路两侧建房,也催生了一批“一户多宅”。

4. 优化机制缺失,闲置宅基地盘活利用难

一是地块零碎分散。长期以来村庄由于缺乏规划的引导而布局无序,随着“空心村”整治,特别是土坯房的改造,大部分附属房被拆除,但这些拆除后的闲置宅基地布局分散。此外,在“宅改”中退出的超占面积同样也零碎分散,在空间上难以形成用地规模,就地利用的价值并不大。

二是集体经济组织收不回。目前绝大多数的集体经济组织无论在能力上还是经济上,都难以承担宅基地所有权人的管理职责,即使是空闲或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用

的宅基地、经批准两年未用的宅基地,集体经济组织也没有能力收回,即使有些地块能够收回,也缺乏分配再利用的管理能力。在调研的村庄中拆出宅基地的真正盘活利用比例很难超过50%。

5. 村庄规划多流于形式,“宅改”规划先行难

一是“多规合一”实用性村庄规划严重滞后。由于国土空间规划体系构建工作推进远远落后于预期,目前县乡两级国土空间总体规划编制尚未完成,作为详细规划的村庄规划,就没有了上位规划的指导与约束。在各项规划指标、国土空间用途管制尚未明确的情况下,村庄规划缺乏编制的重要依据。

二是传统的村庄建设规划并不具可操作性。调研中发现,虽然部分村庄编制了规划,但基本上是闭门造车,应付式地完成任务,既没有广泛征求农户意见,也没有深入调研,群众普遍反映是“纸上画画、墙上挂挂”“说一套、做一套”,根本落不了地。调研中,已编制了规划的村庄,80%以上都是应付式完成任务,无法发挥应有的作用,“1个来月花上几千元做的规划能有多大用?”有村民这样调侃。

6. “宅改”离不开资金的支撑,但经费保障难

一是“宅改”需要投入的资金大。“宅改”需要用钱的地方众多,包括村庄规划的编制、闲置低效房屋的拆除与建筑垃圾的清运,还有生活基础设施与公共服务设施的配套建设,有些还涉及宅基地有偿退出的开支。通过对江西多地的调研,发现因前期新农村建设投入及闲置低效房屋拆除任务的不同,其“宅改”的投入成本存在差异,但50~100户规模的村庄,其成本投入一般为户均0.8~1.0万元。

二是资金保障路径少。在集体经济实力弱小的地方,“宅改”中经济“收入”主要包括超面积的有偿使用和宅基地分配择位竞价两个方面。其中有偿使用并不是追求宅基地的经济价值,而是为了体现宅基地使用的公平公正,特别是有些因历史原因形成的超占宅基地面积,无法进行随意切割退出。在传统的农业地区,费用的收取不能太高,必须兼顾村民的承受能力,如江西余江区对于集体经济组织成员“一户一宅”超过起征面积的,实行阶梯式(累进制)收费,每户收费不到500元,而宅基地分配择位竞价除了城郊村庄外,在一般地方都只是象征性收一点。有偿使用和宅基地分配择位竞价的收入最多只能维持村庄的日常管理。

二、推进“宅改”的应对之策

1. 坚持因地制宜的基本原则,立足于地方推进差别化的“宅改”

应充分尊重乡村差异,立足于地方的社会经济条件和自然资源禀赋差异,因地制宜地探索不同环境条件下的“宅改”路径。首先,各试点避免“大而全”的全方位改革探索,明确试点需要重点突破的内容。我们曾调阅了不少新一轮“宅改”试点的实施方案,发现基本都包含“五探索、两完善、两健全”的全部内容,试点的改革目标不聚焦,在具体改革内容上存在相互模仿的普遍现象,这也表明试点改革的思路不够清晰。第二,在试点具体实施中,要加强当地宅基地利用现状的调研及其优化利用的基础性专题理论研究,科学诊断制约宅基地优化利用的主要瓶颈,客观分析宅基地的供需矛盾,系统评估宅基地配置的市场活力,有针对性地确定改革的关键内容与

主攻目标,从而探索各具地域特色的“宅改”成果。

2. 用好“适度放活宅基地使用权”改革内容,探索宅基地资格权实现的多种形式

调研中,不少乡贤认为有生之年回家有地方居住就行了,他们的下一代,生不在农村、长不在农村,没有什么乡愁和故乡的留恋,基本不可能回来居住。因此,要在坚持农村宅基地的“三权分置”的改革方向基础上,善于运用出租、入股、合作等形式,通过适度放活宅基地使用权,满足乡贤回乡的居住需求,维持他们报效家乡的热情,也可缓解资格权认定中的矛盾。但应明确乡贤的认定、乡贤乡居的实现途径及办理程序,可以允许乡贤租赁不超过20年的农房使用。至于“户”的界定应充分尊重村民的自治,结合当地自然资源条件、宅基地供需矛盾制定规则。对于宅基地供需矛盾特别突出、“一户一宅”难以为继的城郊村庄,则应鼓励连体房、公寓,甚至资助购买城镇商品房等多种形式来实现宅基地的资格权。

3. 加强制度顶层设计,为各地处置历史问题提供指引

“宅改”是一个政策性很强的工作,要确保正确的改革方向,必须在原则性政策上加强省级层面的制度顶层设计。其中如何处置宅基地的历史遗留问题,是地方迫切需要政策引导的一项内容。建议在系统梳理建国以来我国宅基地制度变化的基础上,紧扣国家“宅改”的总体要求,出台省级《宅基地改革中历史问题处置的指导意见》,对主要类型的历史遗留问题提出明确的处置原则与处置办法,为地方“宅改”提供必要的政策引导。

4. 创新农村建设用地使用机制,促进闲置低效用地的盘活利用

通过加强集体经济组织建设,提升其管理宅基地的能力,及时收回各家各户退出的宅基地、空闲宅基地,结合村规民约建设,制定相应的管理制度,统筹安排使用。同时,要同步探索集体经营性建设用地入市改革,完善集体经营性建设用地入市制度,在符合村庄规划和用途管制的前提下,发展第二、三产业,为乡村的产业兴旺提供土地要素保障。也可结合当地产业发展,因地制宜地盘活闲置宅基地与农房。如江西大余县大龙村利用地处国家4A级“丫山生态风景区”的区位优势,积极探索宅基地与房屋使用权的流转,引导农民改造房屋发展旅游民宿。村民可按10~50年不等的期限把闲置宅基地与房屋出租给公司,由公司出资装修改造并经营,前期按8(公司):2(农户)的比例收益分成,待公司收回投资装修款后则2(公司):8(农户)比例分成。

5. 构建科学的公众参与机制,编制管用、能用、好用的村庄规划

在国土空间规划体系构建工作相对缓慢的情况下,可以在坚持“建设用地减量化、耕地面积与永久基本农田保护面积不减少”的原则下,利用“三调”成果,按集聚提升类、城郊融合类、特色保护类的分类要求推进“多规合一”实用性村庄规划的编制。要构建科学的公众参与机制,充分调动广大村民参与村庄规划编制的积极性和主动性,广泛征询大家的意见与祈求,从而确保规划的可操作性和生命力,编制出管用、能用、好用的村庄规划。如江西余江区滩头村在“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渴望,不盲目追求房屋的整齐划一,以拆除围墙、附属房为主,尽量减少主宅的拆除和村民的经济损失,规划了6.5公里3米宽的村内道路网,保证家家户户门口通车。为了实现家园的建设蓝图,村民对“宅改”的态度从抵触,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。

6. 统筹涉农项目与资金,为“宅改”提供必要的资金保障

要把“宅改”作为当前建设秀美乡村、推进乡村振兴的主要抓手,将“宅改”与农村环境整治、乡村产业发展、壮大集体经济、乡村建设行动、高标准农田建设、城乡建设用地“增

减挂钩”、异地搬迁、农村集体产权制度改革、巩固脱贫攻坚等工作相结合,整合相关项目与资金,在提升改革系统性和集成性的同时,也为“宅改”提供了必要的资金保障。江西大余县双伏村上伏组通过“宅改”拆除了牛栏旱厕、低矮破旧房、老旧土坯房47栋,腾出土地面积6780平方米,建设了停车场、小广场、乡村小舞台等公共服务设施,实现了乡村道路白改黑,彻底改善了人居环境,成为当地“宅改”的示范点。整个“宅改”工作共花费200余万元,除了少部分乡贤捐赠、村民自筹外,主要是整合了新农村建设资金、扶贫资金等涉农项目的资金。

(编辑:蒋仁开)