

基于乡村振兴战略的宅基地制度改革发展研究

刘双良, 张佳

(天津商业大学 公共管理学院, 天津 300134)

摘要:在乡村振兴战略的背景下,宅基地制度是重要的支柱性制度,完善宅基地制度改革措施,对于乡村振兴战略的实现大有裨益。近年来,随着试点工作的开展,宅基地制度改革取得很大的成效,但是仍然存在宅基地过度集约与土地资源低效利用并存、宅基地改革发展迅速与综合配套制度落后并存、宅基地的经济效益凸显与财产权诉求分化并存等矛盾,因此结合乡村振兴战略的要求,提出完善宅基地制度改革的对策建议具有重要的实践意义。

关键词:乡村振兴;宅基地制度;改革;发展障碍

中图分类号:F320.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2018)12-0076-05

2017年党的十九大报告指出要“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化”实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴目标。实现这一目标的最根本途径就是要建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,紧紧抓住其中的关键环节,深化土地改革,将处理好农民和土地的关系作为主线。据农业部的调查,整理推算的数据显示,截至2015年底,全国的集体建设用地共有3.4亿亩,而在这其中宅基地的总面积为1.7亿亩,约占集体建设用地总量的一半。宅基地财产权是农民及村集体最重要的财产权利,是占比面积最大、受众最广的集体建设用地,关系着每一个农户的切身利益,对其进行用益物权改革必然引起重大的利益调整^[1]。同时,由于不同地区的经济发展阶段、自然资源状况和社会经济背景存在很大差异,因此宅基地用益物权改革的目标也不一致,在具体的改革实践中出现了农房抵押、出租、出售、流转、交易等改革形式,特别是在一些沿海地区出现了通过宅基地置换高层住宅的方式,这一实践既实现了“户有所居”的宅基地权益,也在一定程度上实现了宅基地的财产权。但在一些地区也出现了一些政府积极推动、农民消极参与的困境^[2]。主要问题在于缺乏对宅基地改革试点发展现状的系统性研究。因此如何在当前乡村振兴战略的发展背景下找到宅基地改革的限制性因素,建立稳定的可持续、可推广的宅基地改革

发展方案是当前理论界和实务界的迫切需要。

农村土地制度是农村制度体系的基础与核心,其改革优化,既是有效破解“三农”问题的前提,也是推动实施乡村振兴战略的重中之重。乡村振兴战略要求实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村治理目标,而农村宅基地的改革发展的现状能深切的反映出“生态宜居、乡风文明、治理有效”等指标的实现情况,因而运用乡村振兴战略新部署,进一步优化农村宅基地制度改革机制,优化配置农村土地资源,是题中应有之义。本文就是在此基础上,通过梳理当前农村宅基地制度改革发展现状,理清阻碍其发展的障碍因素,按照乡村振兴战略的新部署,提出宅基地改革发展新思路,以期对乡村振兴战略的实现贡献一份力量。

1 乡村振兴战略下宅基地制度改革的必要性

2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(以下简称《乡村振兴战略意见》)将宅基地“三权分置”改革构想在乡村振兴战略框架中进行原则部署,这充分地体现了宅基地制度改革在乡村振兴战略中的重要地位。为了实现《乡村振兴战略意见》中“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴总要求,可以将宅基地制度的改革作为其有效的突破口,可以说,产业兴旺、生态宜居、生活富裕、治理有效都与宅基地制度改革息息相关。

收稿日期:2018-09-21

基金项目:国家社会科学基金项目(17BSH077)。

作者简介:刘双良(1979—),男,湖北大悟人,天津商业大学,副教授,博士后研究人员,研究方向:土地制度与政策、城乡建设与住房管理;张佳(1994—),女,陕西韩城人,天津商业大学,研究生,研究方向:土地制度与政策。

1.1 产业兴旺需要宅基地制度改革

乡村振兴战略中要实现产业兴旺,在农村的实践中就是“要形成现代农业生产体系,产业体系,经营体系,使农业成为规模化、集约化、产业化、组织化的产业;乡村不断发展旅游业和创意文化产业、以及农村电子商务,实现农村产业融合发展、全面发展,乡村产业具有强大的活力”^[3]。而要使这些产业落地,同时又要保护耕地红线,控制建设用地总量,最行之有效的办法就是盘活农村闲置的土地,特别是城市化进程出现的大量闲置的宅基地。据统计我国的宅基地有3亿多亩,而近三分之一在闲置。有学者在2013年至2015年对12省30个村庄的宅基地使用情况进行调研,结果显示普遍存在闲置宅基地的占20%。而从经济发展水平来看,经济越发达,闲置率越低;而经济相对落后的地区,闲置率相对较高(如海南35.8%、黑龙江39.2%)^[4]。据余江县统计:去年以来,试点村庄共退出宅基地5700宗,面积66.4万平方米,退出的集体土地能够满足试点村庄15年左右的宅基地用地需求^[5]。一系列的调查研究表明宅基地的退出、整治、流转是农村产业落地的有效手段,宅基地制度改革为产业兴旺提供了其必需的土地资源。

1.2 生态宜居需要宅基地制度改革

乡村振兴战略中生态宜居,就是“要加强农村的资源以及环境保护,使农村的土壤重金属污染和农村的污染问题得到有效的治理,同时统筹推进山水林田湖草保护和建设,大力改善水电气房路通讯等基础设施,使农村的人居环境进一步改善,基本建成生态宜居的美丽村落,保护好绿水青山,恢复清新环保的田园风光”。由此可见居住环境的改善对于实现生态宜居的乡村振兴战略具有重要的作用。江西余江等地的宅基地改革实践表明,当前农村居住环境差的重要原因就是农村房屋建设的杂乱无序,缺乏规划,布局混乱,私搭乱建现象层出不穷,这些严重影响了乡村的生态环境和正常的生活、通行。

通过宅基地制度改革,对村庄进行更加科学,更加合理的重新规划,对宅基地的取得、流转、抵押、退出等方面在制度层面进行重新整合,确保其既能够满足居住需求,又能有效节约,从而达到生态宜居的目的。因此实现生态宜居,离不开农村宅基地制度的改革。

1.3 治理有效需要宅基地制度改革

乡村振兴战略中治理有效,就是“要不断增强基层党组织的组织力、领导力、战斗力,同时提高农民的自治能力,从而建立一个自治、德治、法制相统一的农

村治理体系,最终实现充满活力又和谐有序的乡村社会”。治理有效是乡村振兴的基本保证。现如今,大部分的农村地区经济发展比较缓慢,农村基层组织的经济实力很弱,集体土地所有权被虚置,没有经济基础,农民就容易缺乏凝聚力,人心涣散,乡村自治组织形同虚设,机构设置也不健全,很多村庄人烟稀少,有效治理更是无从谈起,乡村振兴也就无法真正实现。

宅基地制度改革为农村的发展打开了新的大门,试点地区农民可以通过盘活宅基地资源,激发宅基地的财产权属性,从而为乡村治理水平的提升奠定经济基础。重庆市在实践经验的基础上,发布的《重庆市地票管理办法》规定,“农村宅基地及其附属设施用地未超过667平方米的部分,地票净收益的85%归宅基地使用权人,15%归农村集体经济组织;超过667平方米的地票净收益全部归后者。”由于宅基地的退出收益非常明显,农民进行宅基地退出、参与土地交易的热情很高。

农村宅基地问题由于牵涉较广,因而较为复杂,它既关系到每个农民的利益同时也关系,同时也关系代际平衡,宅基地的分配、确权、财产权分配等一系列问题都需要农村居民自治组织充分发挥其作用。自从2015年宅基地改革试点工作开展以来,从试点地区的实践也可以看出,宅基地制度改革对于乡村治理能力的提升具有重要意义。

1.4 生活富裕需要宅基地制度改革

乡村振兴战略中生活富裕,就是“要让农民就业创业更加充分,收入水平得到提升,衣食无忧,城乡区域发展差距和居民生活水平差距逐渐缩小,基本公共服务均等化基本实现,逐步达到共同富裕”。因此要增加农民收入,就必须对农民赖以生存的土地的价值加以重视。土地是财富之母,作为农民根基的宅基地也不例外。众所周知,正是由于“土地财政”的作用,城市得到了快速发展,因而未来中国农村的发展以及农民财产性收入的增加,也要尽快重视农民手中的土地,利用农民手中的宅基地资源。自从2015年开展宅基地制度改革以及农房抵押流转等实践以来,在试点地区农民的收入得到明显增加、收益可观。由此可见,宅基地制度流转机制,可以有效增加农民财产性收入,对于生活富裕的乡村振兴目标具有很大的推动作用。

2 基于乡村振兴战略的宅基地制度改革发展障碍

2.1 城镇化发展现状与城乡融合发展目标并存

2015年提出的宅基地制度改革,在试点地区的

主要表现形式之一就是城镇化发展,农村人口以及农村资源的城市化流动或转变。江西省余江县在存量宅基地改革试点方案中明确提出,“对于一户一宅的农户,自愿退出宅基地的,进城享受购买指定商品房优惠政策”^[6]。其他一些地区也明确指出:要推动人口向县城集中,向集镇集中,向中心村集中。各种力量集中指向让农民退出宅基地,进城购房,以此作为城镇化的标志。过度的城镇化造成农村的“大失血”,乡村价值无从体现,发展更加举步维艰。而2018年十九大提出的乡村振兴战略则主要强调城乡要素融合发展,一方面是要改变长期以来的农村要素单向流入城市,导致的农村发展严重不足的问题,另一方面是要完善制度性改革措施,通过制度性的改革创新,彻底破解城乡之间资源要素,人才要素等双向流动的制度层面的障碍,解除要素下乡的制度限制,最大程度的激活农村的各种资源活力。

由此可见,在当前乡村振兴战略背景下,宅基地改革面临的一个重要问题是城镇化导向明显,与城乡融合发展的目标背道而驰。

2.2 宅基地过度集约与土地资源低效利用并存

从试点地区的改革实践来看,农村宅基地的改革非常复杂,不同地区的改革进展不同。一方面,在城乡结合部、近郊地区或经济发达地区,当地政府的财政实力雄厚,市场较为活跃,宅基地入市流转、有偿退出,农村房屋抵押等政策促使农村人口集中安置,宅基地改革进展顺利。但是有些地区同时出现了由于大力推动农民参与宅基地退出,进行城市或集镇中心村安置的改革实践,进而引发宅基地过度集约,农村资源的浪费和低效。另一方面,在非城市近郊,偏远落后的农村地区,宅基地价值低,主要用于自建住房及农业生产的附属设施,缺乏经营价值,市场缺乏活力,政府缺乏经济支持,因此大规模、大批量的宅基地退出流转并不突出。这些地区的农民更因为农业发展落后,农村经济发展毫无前景而选择进城务工,从而导致大量的农村宅基地空置,形成空心村的现象,土地资源大量闲置浪费,低效利用,但因为在这样的农民流转背景下,宅基地对于农户的意义特殊,具有缓解社会风险的价值,因此盲目推行宅基地退出改革,允许农民进行宅基地流转、担保、抵押,这实际上是把农民的基本保障推向市场,这样容易造成大多数地区的普通农民陷入更大的风险之中。

2.3 宅基地改革发展迅速与综合配套制度落后并存

2014年12月31日,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于农村土地征收、集体经营性建设

用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,在全国选取33个试点市县,分别开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。2016年9月,国土资源部又提出“联动试点”的方式,最大限度的释放改革潜能。到2017年4月底,“全国33个试点地区累计出台500多项制度措施,按新办法实施征地59宗,集体经营性建设用地278宗,宅基地改革试点地区退出宅基地7万余户、面积3.2万亩”^[7],改革取得非常重大的成果。

但同时改革过程中也出现很多的问题,宅基地退出的综合配套制度严重滞后。首先是宅基地退出后农民的城市融入问题。宅基地制度改革对于农民来讲主要的意义在于促使其发挥财产权属性,但是,宅基地最基本的功能还是在于其生产和社会保障功能。地方政府开展宅基地制度改革主要是为了解决城镇化进程中建设用地不足的问题,对于农民进入城市的就业、医疗、教育等方面缺乏相应的保障制度,不能同城市居民享有同等的服务,不能真正融入城市。其次是农民在农村的其他资源资产与宅基地是否共同退出的问题。目前试点地区的宅基地退出改革,主要集中于宅基地与地上房屋的市场化改革,较少考虑农民承包地以及其他的资源资产。很多地区的农民在退出宅基地之后,依然拥有承包地和集体经济组织成员的身份,不能彻底的退出农村体制。资料显示只有极少数地区在宅基地退出中,对于其他资源的同步退出做出明确规定或进行户籍制度改革等配套制度改革。由此可见,宅基地制度改革中由于相关配套制度的滞后,在一定程度上严重影响了宅基地退出工作的开展。

2.4 宅基地的经济效益凸显与财产权诉求分化并存

近几年的宅基地制度改革,主要在于激发宅基地的财产权属性,增加农民财产性收入,从试点地区的改革成果来看,试点地区通过允许宅基地以及农村住房进行交易、抵押、担保和转让,宅基地可以自愿有偿退出、置换新房、市场化交易、宅基地收储等方式,确实做到了赋予农民更大的财产权能,增加了宅基地的经济效益。

但是在改革运行过程中发现不同类型、不同地区的农户,对于宅基地的财产权诉求具有明显的差异。首先就是经济较发达的城郊农村和经济落后的普通农村,由于经济背景的巨大差异,土地的价值也存在很大差异。从城郊农村来看,宅基地具有更高的经营价值,因此农户也相应要求赋予更高的土地财产权利。而对于普通农村来说,宅基地的价值低,缺乏经

营价值,宅基地主要发挥小农生产和居住保障的基本服务功能,农民对于宅基地的财产权诉求不高,他们只希望保障“一户一宅”的现状,加强宅基地的规划管理。这就出现了宅基地的经济效益凸显但是不同地区的财产权诉求分化严重的现象。

3 基于乡村振兴战略的宅基地制度改革措施

乡村振兴是关乎国家发展大计,关系中国最根本的三农问题的大事,是国家在深刻认识和总结当前城乡发展现状以及乡村发展规律而做出的重打战略部署。因此未来的宅基地制度改革也必须服从、服务于《乡村振兴战略意见》的要求,尊重中国农村的实际和发展规律,建立城乡融合发展体制机制和政策体系,落实“产业兴旺、生态宜居、治理有效、生活富裕”等反映农村宅基地的关键指标。基于此,未来宅基地制度改革,应当坚守以下几点:

3.1 推动城乡融合发展,促进农村产业兴旺

城乡融合是实施乡村振兴战略的根本路径。改善目前乡村资源单向流入城市这一问题,就必须坚定不移的走城乡融合发展之路,进一步推进城乡之间的规划布局、产业融合、基础设施、公共服务、人才资源等方面的融合和发展。因此,首先要大力推动城乡空间布局的融合。促进城乡布局的优化,重塑功能分区,打造城市特色小镇、农家乐、特色产业园等新型城乡空间形态,挖掘农村院落的经济价值,形成城与乡、产业与生态、产业与人居和谐相融的新型城乡关系。其次要推动城乡之间一二三产业的融合。通过转移城市产业链和城乡产业融合发展,创新商业模式,推动城乡融合发展,立足农村资源优势,推进农村产业链一体化发展,促进农产品加工企业,建立城乡利益联结机制,加强构建服务合作,订单合作等利益联结模式,引导更多社会资本参与城乡产业融合建设。最后,要不断促进城市基础设施向农村延伸,完善基本公共服务保障机制,推动城市人才、资源等要素向农村流动,夯实乡村振兴建设基础^[8]。

3.2 制定科学合理的农村土地利用规划,推动乡村生态宜居建设

为了防止在乡村振兴战略实施过程中对于宅基地改革的急功近利、过度集约以及规划混乱、浪费土地等现象,国家和当地政府应该站在宏观层面制定乡村振兴总体规划,各地应该因地制宜制定符合实际的具有指导性和操作性的实施方案,特别注重建立土地优化利用指导方针,编制村庄土地整理和规划的详细计划,对村庄建设进行引导和约束,防止私搭乱建,从而优化人居环境,推动乡村生态宜居建设。对于宅基

地改革,一方面,不能过分强调集约使用,还要重视宅基地的服务保障功能,要深刻认识农村院落的价值;另一方面,对于退出的宅基地,要及时做好收储和再利用的规划,借助城乡建设用地增减挂钩,将多余的用地指标用于支持城乡统筹用地需求,同时,运用农村土地整理项目和改善人居环境项目,规范宅基地再利用流程,盘活并不断优化利用农村低效和空闲的宅基地。

3.3 完善宅基地改革相关配套制度,促进乡村治理有效

面对宅基地改革中人口的不断流动和乡村社会结构的巨大变化,乡村治理也必须采取强有力的措施。宅基地改革中的农民城市融入问题和农村资源的共同退出问题,必须在制度层面得到重视。首先,农村宅基地制度的改革非常复杂,它不是独立存在的,不是只考虑宅基地的退出补偿就可以实现改革的完全胜利。对于宅基地退出的农民城市融入问题,可以考虑对于这部分农民进城后在养老保险、子女教育、购房落户等方面,制定相关的激励政策,尽可能减小农民退出宅基地的后顾之忧,完善相关制度建设,让农民更好的融入城市生活。其次,对于农村其他资源的共同退出问题,可以尝试建立宅基地制度改革和集体产权制度改革联动机制,整体考虑宅基地、承包地以及其他资源资产的共同退出,试点先行,不断促进宅基地改革相关配套制度的完善,更加合理有效的推动乡村治理体系的完善。

3.4 制定分层多样化的宅基地退出策略,实现农民生活富裕

不同地区的经济发展水平和自然资源禀赋不同,宅基地制度的改革必须要结合各地的实际情况,通过实地调研进行研究,这样才能够有效掌握该地区的现状,做到“对症下药”。同时,还要充分尊重农户的意愿,充分考虑农民的生活生产习惯以及宅基地退出以后的生活保障问题,从而建立可持续的农民收益机制。对于不同类型的农村地区,要开展不同的可行性方案。首先在经济落后或衰退明显的地区,不能盲目的推崇宅基地有偿退出改革,而是要结合当地农民意愿,首要发挥宅基地的服务保障功能,进而通过不断创新,激发内生活力,可以尝试促进落后地区的农业规模化生产,培养农民创新创业的能力,探索互联网+的农业生产经营模式,增加农民财富,激活农村经济,优化利用农村的土地资源,从而创造出针对经济落后地区宅基地改革的经验成果,并加以完善,增强其成果的可复制性和可推广性,最终以点带面,辐射

到更广的范围,带动地区经济发展,增加农民财富,有序打造具有地区特色的美丽乡村;在经济发展较好,宅基地退出市场较为活跃的地区,要注重规范宅基地退出程序,做好规划整理工作,以农民权益保障和土地资源集约为原则,分类有序的推进宅基地制度改革,做到退出有序、退出有利,循序渐进,从而增加农民的财富,实现农民生活富裕的乡村振兴目标。

参考文献

- [1] 杨丽霞,苑韶峰,李胜男.共享发展视野下农村宅基地入市增值收益的均衡分配[J].理论探索,2018(01):92—97.
- [2] 杜伟,黄敏.关于乡村振兴战略背景下农村土地制度改革的思考[J].四川师范大学学报:社会科学版,2018(1):12—16.

- [3] 郭晓鸣,张克俊.实施乡村振兴战略的系统认识与道路选择[J].农村经济,2018(1):11—20.
- [4] 余敬,唐欣瑜.实然与应然之间:我国宅基地使用权制度完善进路——基于12省30个村庄的调研[J].农业经济问题,2018(1):44—52.
- [5] 贺雪峰.三项土地制度改革试点中的土地利用问题[J].中南大学学报:社会科学版,2018(3):1—9.
- [6] 钟荣桂,吕萍.江西余江宅基地制度改革试点经验与启示[J].经济体制改革,2018(3):13—18.
- [7] 夏柱智.农村土地制度改革的进展、问题和启示[J].云南行政学院学报,2017(5):5—17.
- [8] 朱启臻.当前乡村振兴的障碍因素及对策分析[J].政策瞭望,2018(4):48—52.

Research on the Reform and Development of Homestead System Based on Rural Revitalization Strategy

LIU Shuang-liang, ZHANG Jia

(Tianjin University of Commerce, Tianjin 300134, China)

Abstract: Under the background of the rural revitalization strategy, the homestead system is an important pillar system. Improving the reform measures of the homestead system will be of great benefit to the realization of the rural revitalization strategy. In recent years, with the development of the pilot work, the reform of homestead system has achieved great results, but there are still contradictions such as the coexistence of excessive intensive homestead and inefficient use of land resources, the rapid development of homestead reform and backward comprehensive supporting system, the prominent economic benefits of homestead and the differentiation of property rights demands. Therefore, it is of great practical significance to put forward countermeasures and suggestions to improve the reform of homestead system in the light of the requirements of the rural revitalization strategy.

Key words: rural revitalization; homestead system; reform; development obstacle