

黄璐水,罗海波,黎登琴,等. 贵州农村地区宅基地退出模式及案例分析[J]. 江苏农业科学,2014,42(4):416-418.

贵州农村地区宅基地退出模式及案例分析

黄璐水¹, 罗海波¹, 黎登琴², 张秋琴¹, 董大芳¹, 邓显彬¹

(1. 贵州大学资源与环境工程学院, 贵州贵阳 550025; 2. 贵州省国土资源勘测规划院, 贵州贵阳 550004)

摘要:采用实地调查法、对比分析法和案例分析法,研究了贵州农村地区宅基地退出实践中形成的5种典型模式,分别为:农户异地建新后自发退出并复垦老宅基地模式、农户自愿退出废弃或闲置宅基地政府无偿实施复垦模式、城乡建设用地增减挂钩中引导农户集中居住腾退老宅基地模式、农村旧房改造限额用地腾退多余宅基地模式、生态移民搬迁腾退老宅基地模式。研究表明,城乡建设用地增减挂钩中引导农户集中居住腾退老宅基地模式和生态移民搬迁腾退老宅基地模式是农村地区宅基地退出效益较好的2个模式,具有一定的推广应用意义。

关键词:土地管理;农村宅基地;退出模式;案例分析;贵州省

中图分类号: F301.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2014)04-0416-03

随着中国城镇化、工业化进程的加快,城镇建设用地扩张与农村建设用地闲置并存。农村宅基地退出是对盘活农村存量建设用地、集约节约用地、破解耕地占补平衡难题的重要手段之一。农村宅基地退出模式是指在推行农村宅基地退出过程中所采取的具有典型意义的组织、方法、机制、程序和筹资等方面的实施和运作方式。众多学者已对该问题进行了有益研究:卢艳霞等通过对浙江省丽水市等地的调研,总结出浙江省农村宅基地退出包含“拆危改旧建新宅,限额用地腾空间”、“下山异地建新宅,移民旧基复耕种”和“两分两换建新,三类安置退村基”3种实践模式^[1];崔宝敏^[2]、李云遍^[3]对天津市“宅基地换房”退出模式的背景、运行机制、现实意义等进行了研究;刘朝旭等^[4]、喻小倩^[5]对重庆市“地票交易”模式的运行过程进行了阐述,分析了存在的问题,并提出对策建议;张建华^[6]、徐保根等^[7]对浙江省嘉兴市的“两分两换”模式的具体做法、取得的成效及存在的不足进行了研究;解安宁等以“天津模式”与“重庆模式”为视角,对2种模式进行了对比分析与评价^[8];蔡国立等对地方宅基地退出与补偿的典型模式进行了梳理与评价^[9]。近年来农村宅基地退出模式得到了学术界的广泛关注^[10-12],但对于经济落后地区农村宅基地退出典型案例和模式的比较分析鲜有研究。本研究以贵州省农村地区为典型研究区域,通过对毕节市金沙县安洛乡大贤村和大方县鸡场乡、湄潭县黄家坝镇官堰村、关岭县永宁

镇和花江镇的实地调查,对各地农村宅基地退出的模式进行了具体论述,分析了宅基地退出的典型案例,以期能为经济落后地区农村宅基地退出模式和政策建设提供参考。

1 贵州农村地区宅基地退出模式

1.1 农户异地建新后自发退出并复垦老宅基地

1.1.1 模式介绍 在对外道路交通状况差、流动人口较少、宅基地出租或转卖等流转获利可能性较小的村庄,农户由于原宅基地位置较为偏远,交通不便,在申请异地建新房后,自愿将原宅基地上的房屋及其附属物进行拆旧,并对宅基地采取简单规整后进行耕种。按照产权不变的原则,复垦后的农地归原农户耕种,耕种收益归原农户享有。此模式是农户传统的农耕思想作用下的自发行为结果,政府不承担任何成本,也不给予任何奖励。

1.1.2 案例分析 毕节市金沙县安洛乡大贤村村民刘某,48岁,初中文化,对国家“一户一宅”政策有一定的了解。由于其老宅所处位置较为偏僻,独户住在半山腰上,地质条件不稳定,交通也十分不便,因此于2009年向村集体申请在通村公路旁重新划了宅基地建新房。2010年新房建成后不久,考虑到今后不再居住老宅,且其家庭承包地较少,刘某便自愿拆除旧房屋,对老宅基地进行简单规整后耕种上了玉米,每季能收获几百斤玉米,增加家庭几百元收入,这对家庭年收入2万元的他们来说的确是不小的一笔收入,因而他对退出宅基地的结果还是较为满意的。但在利益诉求上他认为要是能够得到政府补助或奖励会对其他像他这样异地建新后拥有闲置老宅的村民来说,更具有自发退出的激励和引导效应。

1.2 农户自愿退出废弃或闲置宅基地政府无偿实施复垦

1.2.1 模式介绍 政府积极引导,对拥有闲置或废弃宅基地

收稿日期:2013-08-12

作者简介:黄璐水(1989—),女,硕士研究生,研究方向为土地规划与信息技术。E-mail:hlsgzu@163.com。

通信作者:罗海波,博士,教授,硕士生导师,从事土地规划与生态修复方面的研究。E-mail:hbluo@126.com。

参考文献:

- [1] Matthews R. The economics of institutions and the sources of growth [J]. Economic Journal, 1986, 96(384): 903-918.
- [2] 樊纲. 有关交易成本的几个理论问题[J]. 经济学动态, 1992(5): 49-55.

- [3] 张伟. 电子商务成为现代农资流通新模式[J]. 中国农资, 2009, 08(8): 62-63.
- [4] 刘学胜. “一号文件”又添农资行业六大利好——挖掘“一号文件”中的新机遇[J]. 中国农资, 2010, 2(2): 17, 6.
- [5] 王芳, 王双进, 李红梅, 等. 中国农资流通市场现状·问题及对策研究[J]. 安徽农业科学, 2008, 36(8): 3403-3404.

的农户,政府承诺无偿对其旧宅进行拆旧及复垦,复垦后农地供农户继续使用,耕种收益归农户所有,但不允许转变用途进行非农业建设。具体过程首先是政府对村内废弃或闲置宅基地进行统一普查,再对拥有废弃或闲置宅基地的农户进行退出宣传,政府承诺负责帮农户拆旧和复垦,不用农户承担任何费用,接着对自愿退出的农户进行登记,登记后择日对农户退出的宅基地进行拆旧和复垦。该模式中,农户在不承担任何成本的情况下就可以拆除旧房屋,增加耕地,提高自己的收入。对于拥有长期废弃或闲置宅基地的农户而言,政府无偿进行拆旧和复垦是其自愿退出宅基地的极大引力。

1.2.2 案例分析 毕节市金沙县安洛乡大贤村宅基地闲置现象较为普遍。一方面,“建新而未拆旧”造成的宅基地闲置。随着收入和生活水平的不断提升,农户改善自己生活环境的愿望十分强烈,大部分都新建或者翻修了老房屋,新建房屋大多为村内重新择地修建,建新完成后农户便搬离老住宅,使得原来的老宅处于闲置状态;另一方面,农户外出务工或定居城镇造成的闲置。由于农业比较利益低,越来越多的农民走出农村,整户外迁、整户外出、部分外出到城镇务工、买房或租房等,使其在农村原有的宅基地的居住功能逐步消失,村内闲置宅基地的数量不断上升,因此,政府便采取无偿帮助农户拆旧和复垦闲置宅基地的办法,以减少宅基地的闲置浪费。村民张某的老宅就是政府无偿帮其拆旧并复垦的,张某自 2007 年搬离后老宅基地就一直闲置着,直至 2011 年末,政府无偿对其老宅进行拆旧和复垦,复垦的土地仍由他承包经营,由于张某年事已高,身体状况不佳,不便于下地耕种,复垦出来的土地无劳动力耕种,他便把复垦出的土地转包出去,每年获取一定的租金。即使知道闲置浪费不如复垦后增加收益,但因复垦中个人须花费较大成本而不愿复垦,导致宅基地闲置多年。截至目前,政府已经无偿对该村 5 宗农户自愿退出的宅基地进行拆旧和复垦。

1.3 城乡建设用地增减挂钩中引导农户集中居住腾退老宅基地

1.3.1 模式介绍 该模式是以乡镇人民政府为主体组织实施,各相关部门结合城乡建设用地增减挂钩项目进行,主要是坚持“一户一宅、建新拆旧”的原则,鼓励农民拆除危旧房,交还原宅基地,由相关部门统一规划重新分配宅基地,引导农民居住由分散向集中转变。对于重新分配的宅基地,严格按照“一户一宅”规定,且农户退出的宅基地面积原则上要大于新建房占地面积,从而腾出新旧宅基地面积相抵的净面积。此模式中拆旧及复垦资金由项目所在乡镇人民政府负责筹集、管理和使用。由政府引导、组织群众投工投劳进行拆旧,并按新增耕地标准自行复垦,复垦验收后,按旧房屋拆除补助标准及复垦补助标准兑现补助经费。即旧房屋由房主自行拆除,拆除的房屋材料由房主自行处理,农户自行将旧宅基地复垦成农用地。复垦出的农用地面积按照国土资源部城乡建设用地增减挂钩的有关政策规定折抵城市建设用地指标。

1.3.2 案例分析 遵义市湄潭县黄家坝镇官堰村,由于地属喀斯特地貌、农户居住观念传统、缺乏村庄规划等原因,村民住宅布局十分散乱。村内住房有相当数量的“空心化”现象,有的房屋因多年无人居住而闲置荒废,部分已倒塌,有的建新

不拆旧,造成“一户多宅”等现象,使得农村宅基地利用低效,造成土地资源的闲置浪费。自 2008 年开始,官堰村以乡镇人民政府为主体组织实施“退宅还耕、增减挂钩”项目,结合新农村建设、城乡建设用地增减挂钩项目开展农村宅基地退出工作,主要是坚持“一户一宅、建新拆旧”的原则,鼓励农民拆除危旧房、复垦旧宅基地,由相关部门统一规划重新分配宅基地,新建房占地原则上每户不超过 120 m²,引导农民居住由分散向集中转变。政府给予农户旧房屋拆除补助、宅基地复垦补助及新农村建设的有关政策补助。旧房屋拆除补助标准:简易结构和木结构每户 2000 元,砖木结构以及砖混结构每户 3000 元。复垦补助标准:农户将原宅基地复垦,经验收合格后,补助 15 元/m²。新安置宅基地与原宅基地面积相抵,净增复垦耕地面积补助 80 元/m²。同时,拆旧建新农户享受湄潭县新农村建设的有关政策补助。此外,对于放弃农村住宅的可办理农转非,承包地收归原集体经济组织;搬迁到集镇或县城居住的,可享受经济适用住房或廉租住房政策,并享受城镇居民社会养老保险政策。2011 年 3 月,官堰村把村民集中居住后腾退出来的集体建设用地 8 881 m² 对外实行招标、拍卖、挂牌进行流转,创收 1 200 万元,这些资金一方面参照国家征地标准补偿村民,其余全部用于水、电、路、公共服务等基础设施建设。

1.4 农村危房改造限额用地腾退多余宅基地

1.4.1 模式介绍 为破解农村困难户建房难题,提升农村人居环境和农村社会文明,改善农村生产生活条件,提高广大农民生活质量,政府对农村五保户、低保户、困难户、一般户以及残疾人、计生户等特殊困难群体的危房给予补助,让其对旧房进行修缮或拆旧重建,对于重建农户的房屋严格控制其新建房屋占地面积,以腾退部分原来超标或粗放利用的宅基地面积,集约节约利用土地。危房改造中严格坚持一户一宅原则,异地建房的必须拆除原危房,并退出宅基地。

1.4.2 案例分析 毕节市大方县鸡场乡 2011 年共实施危房改造 887 户,改造中对翻建、新建住房建筑面积按照人均不超过 20 m²,户均 40~60 m² 建设。按照“群众自建为主,政府适当补助”的原则,以农民满意为前提,根据危房改造户贫困程度、危房危险程度等实际情况,分 6 级给予 0.5 万~2 万元不等的资金补助:一级危房低保户每户补助 2 万元;一级危房困难户每户补助 1 万元;一级危房一般户每户补助 0.6 万元;二级危房五保户每户补助 0.7 万元;低保户、困难户、一般户二级危房、五保户三级,每户补助 0.55 万元;低保户、困难户、一般户三级危房,每户补助 0.5 万元。通过项目实施,一方面改善了农户的居住环境,一方面腾退了部分宅基地,提高了宅基地集约利用水平。

1.5 生态移民搬迁腾退老宅基地

1.5.1 模式介绍 在自然条件恶劣的深山区、石山区特别是石漠化严重地区、生态环境脆弱地区、少数民族居住区,农业生产条件差,基础设施落后,社会发育程度低,要彻底解决这些人口的脱贫问题,逐步扭转城乡差别和地区差别扩大的趋势,并使他们逐步过上小康生活,靠加大投入、改善基础设施条件等常规扶贫措施已很难发挥作用,只有坚定不移地实施生态移民搬迁才能从根本上解决脱贫和发展问题。政府对这些地区的农村贫困农户进行扶贫生态移民,给予相关补助,根

据迁出地自然村寨分布情况,以地域上相连的人口聚居区(村、村民组、自然村寨)为单元逐年整体迁出,并根据各乡镇资源环境条件集中安置。移民退出原居宅基地,政府对移民迁出区废弃村落进行土地复垦或生态建设。

1.5.2 案例分析 关岭布依族苗族自治县 2012 年坚持政府主导、群众自愿,坚持统筹规划、合理布局,坚持先易后难、有序推进的原则,全县针对深山区、石山区、生态环境脆弱地区、连片特困地区和民族地区的农村贫困农户实施扶贫生态移民工程共 183 户 1 504 人,其中永宁镇 116 户 704 人,花江镇 157 户 800 人。对需要安置的扶贫生态移民根据各乡镇资源环境条件进行集中安置,并对移民进行住房、基础设施等相关

补助。移民搬迁后原有住房予以拆除,当地政府组织复垦或进行生态建设。实行城乡用地增减挂钩,对原有宅基地复垦为耕地的,置换移民城镇用地指标由县人民政府统筹使用。

2 贵州农村地区宅基地退出模式比较

总体来看,贵州各种模式的农村宅基地退出都可以促进宅基地的节约集约利用,改善农民的生产生活环境。但是也有一定差异,一是退出的实施主体不同,只有农户自发退出模式的实施主体为农户,其余 4 个模式实施主体均为政府;二是退出的主要区域不同;三是退出补偿内容不同;四是退出成本分担不同;五是退出后收益分配不同。具体差异如表 1 所示。

表 1 贵州省农村地区宅基地退出模式比较

模式名称	实施主体	退出主要区域	退出补偿内容	退出成本分担	退出后收益分配
农户异地建新后自发退出并复垦老宅基地	农户	位置偏僻,交通不便的区域	无补偿	拆旧复垦均为农户承担	耕种收益归农户所有
农户自愿退出废弃或闲置宅基地,政府无偿实施复垦	政府	流转获利可能性小的区域	无补偿	拆旧复垦均为政府承担	耕种收益归农户所有
城乡建设用地增减挂钩中引导农户集中居住腾退老宅基地	政府	中心镇、中心村庄	宅基地复垦补助、拆旧补助、新旧宅基地相抵,净增复垦耕地面积补助	政府给予部分补助,不足部分农户承担	耕种收益归农户所有,折抵城镇建设用地节余指标收益用于新农村建设和公共设施建设
农村危旧房改造限额用地腾退多余宅基地	政府	村容村貌差,贫困落后地区	建房补助	政府给予部分补助,不足部分农户承担	节余指标收益政府统筹使用
生态移民搬迁腾退老宅基地	政府	深山区、石山区、生态环境脆弱地区、连片特困地区	住房补助	拆旧复垦均为政府承担	耕种收益归农户所有,节余指标收益政府统筹使用

基于此,各种模式可以激发农户自愿退出宅基地的积极性及取得的效益有所不同。模式一,异地建新、“一户一宅”政策有一定了解、承包地少、老宅流转可能性小等因素是退出旧宅基地主要原因,但该模式由于缺乏政府引导,缺乏相应激励机制,实施范围有限;模式二,政府无偿复垦一定程度上提高了农户的退出积极性,取得的效益十分有限;模式三,是政府统一引导、统一规划实施,能够提高农户的退出积极性,退出的面积较大,取得的效益较高;模式四,虽也是政府统一引导和规划实施,但改造多为原址重建,退出的宅基地较为零散,集中利用难度大,该模式在改善农户居住环境方面成效显著;模式五,实施对移民生产生活有很大改善,退出的宅基地面积较为集中连片,退出面积大,效益显著。

3 结论

土地集约节约利用是建设资源节约型、环境友好型社会和发展循环经济的必然要求。农村宅基地退出是促进土地集约节约利用的重要内容。目前在贵州的农村宅基地退出实践中,主要形成了上述分析的 5 种模式。对于欠发达的贵州偏远农村来说,政府统一规划引导和给予相关补助是提高农户退出宅基地积极性的主要因素,且实施城乡建设用地增减挂钩引导农户集中居住和生态移民腾退老宅基地是宅基地退出较好的 2 种模式,具有一定的推广应用意义。它们不仅可以解决地形地貌因素、农民传统居住观念等原因造成的农村宅基地分布散乱、面积超标、一户多宅等问题,改善农村人居环境,而且可以通过复垦老宅基地,置换城镇建设用地指标,缓

解城镇建设用地不足的局面。

参考文献:

[1]卢艳霞,胡银根,林继红,等. 浙江农民宅基地退出模式调研与思考[J]. 中国土地科学,2011,24(1):3-7.

[2]崔宝敏. 天津市“以宅基地换房”的农村集体建设用地流转新模式[J]. 中国土地科学,2010,24(5):37-40,46.

[3]李云邇. 宅基地使用权流转模式探析——天津“宅基地换房”[J]. 法制与社会,2012(17):50-51.

[4]刘朝旭,雷国平. 重庆地票制度施行中存在的问题与对策[J]. 西部论坛,2011,21(1):32-36,89.

[5]喻小倩. 重庆地票交易的困境和出路[J]. 农业展望,2013,9(3):39-41.

[6]张建华. 嘉兴市开展“两分两换”试点工作的实践与探索[J]. 嘉兴学院学报,2010,22(4):29-35.

[7]徐保根,杨雪锋,陈佳骊. 浙江嘉兴市“两分两换”农村土地整治模式探讨[J]. 中国土地科学,2011,25(1):37-42.

[8]解安宁,刘芳兵,曹天天. 农村宅基地使用权流转模式创新研究——以“天津模式”与“重庆模式”为视角[J]. 法制与社会,2010(26):186-188.

[9]蔡国立,徐小峰. 地方宅基地退出与补偿典型模式梳理与评价[J]. 国土资源情报,2012(7):37-41.

[10]欧阳安蛟,蔡锋铭,陈立定. 农村宅基地退出机制建立探讨[J]. 中国土地科学,2009,23(10):26-30.

[11]张秀智,丁锐. 经济欠发达与偏远农村地区宅基地退出机制分析:案例研究[J]. 中国农村观察,2009(6):23-30,94-95.

[12]张祎娴. 上海郊区宅基地置换试点模式及案例研究[J]. 城市规划,2010,34(5):59-65,96.