

臧慧怡,曹金凤,仓 昀. 对苏北地区农村宅基地利用现状的思考[J]. 江苏农业科学,2018,46(7):346-349.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.07.082

对苏北地区农村宅基地利用现状的思考

臧慧怡¹, 曹金凤², 仓 昀³

(1. 盐城师范学院城市与资源环境学院,江苏盐城 224000; 2. 江苏省泗洪县太平镇人民政府,江苏泗洪 223942;

3. 盐城市建筑设计研究院有限公司,江苏盐城 224000)

摘要:随着城市快速发展,城市用地越来越紧缺,土地价格也随之升高,相比而言,我国农村土地利用较分散,宅基地闲置情况严重,土地利用率较低。通过分析苏北地区农村宅基地的利用现状,合理运用宅基地资源,并对农村宅基地管理制度进行思考,提出建议。

关键词:苏北地区;宅基地;利用现状;思考建议

中图分类号: F321.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2018)07-0346-03

目前,我国快速发展的城镇化,加速了农村人口向大城市的转移,农村常住人口急剧减少,然而农村宅基地总量却不断增加,宅基地容积率也随之呈增加的趋势,导致我国户均农村宅基地超标现象严重且容积率低,同时造成宅基地在使用、管理等方面存在诸多问题。本研究主要在目前宅基地制度下调查苏北地区农村宅基地的利用与管理现状,立足于资源优化配置和对农民利益的保护,强调以农民为主体的市场交易原则,探索研究当前宅基地利用与管理的相关对策。

1 研究背景

宅基地是指农村居民用于住宅建设的土地。自 1949 年以来,我国农村宅基地制度经历了宅基地由农民私有,到农民只享有宅基地使用权的演变。从此宅基地与农民的身份紧密联系在一起,城市居民不得使用农村集体土地建设住宅,农民可无偿长期使用宅基地,该制度的福利性在很长一段时间内对农村的稳定发展和农民的利益起到积极作用。

但随着我国城镇化的不断发展,加上我国地少人多的国情,土地的供需矛盾越来越突出,农村宅基地制度与现阶段我国的发展很不协调,这种情况在不发达地区更为明显。与苏南地区相比,苏北地区农村的社会经济发展较为落后,苏南地区的大部分农村已实现了城乡一体化,农民享有和城市相当的生活环境,而苏北地区的农村人口流动明显较苏南地区大。大批农民进城,使得城镇建设中的土地需求量急剧增加,土地资源日益紧缺,因此城乡之间的建设用地需要协调发展,农村宅基地制度的改革势在必行。

2 苏北地区农村宅基地的利用现状

2.1 宅基地使用概况

江苏省地处长江、淮河南下游,是长江三角洲的重要组成部分

分,辖 13 个地级市,常住人口 7 960.06 万人,面积 10.26 万 km²,经济发展迅速,城镇化率高,但南北经济、社会发展很不平衡。苏南地区包括南京、无锡、常州、苏州和镇江等 5 个地级市(图 1),是经济发达地区,城镇化率达 73.5%。苏北地区包括徐州、连云港、宿迁、淮安、盐城等 5 个地级市,经济发展落后于苏南地区,城镇化率为 56.1%,低于江苏省平均水平。并且就苏南、苏北地区的农村发展情况来看,苏北地区的农村居民生活水平和社保情况均落后于苏南地区,农村建设落后,因此宅基地流转制度完善及村庄建设的需求更为迫切。



图1 苏南、苏北行政区划

由 2014 年《江苏省统计年鉴》的数据可知,苏北地区 2013 年年末的常住人口为 2 988.51 万人,较 2012 年年末增长 0.3%;其中城镇人口增长 2.9%。城镇人口增长的部分主要来源于人口迁移,其中农村居民进城所占的比例较大。在农村人口中从事农业生产的人口仅占农村人口的 38.9%。在城镇用地紧张的同时较少的农村居民占据较多的土地,加上农业现代化程度不高,农业生产效率低等因素,农村的发展须要得到广泛关注。由 2013 年《江苏省统计年鉴》的数据可以看出,2013 年农村人均住房面积较 2012 年增加 4.5%,在农村人口大量流出的情况下,农村的住宅建设面积却在不断

收稿日期:2016-12-08

基金项目:江苏高校哲学社会科学研究(编号:2015SJB743);江苏省教育厅自然科学基金(编号:10KJD170004)。

作者简介:臧慧怡(1983—),女,江苏盐城人,硕士,讲师,研究方向为区域发展与城市规划。E-mail:zanghuiyide@163.com。

增加。

由表 1 可知,近 5 年来苏北地区 5 个地级市的农村人口不断减少,而减少的这部分人口除少数自然死亡外,大多由农民进城组成。在农村人口大量流出的情况下,随着农村人均住房面积的增加(图 2),而实际居住率却在下降,农村宅基地闲置问题也就日趋严重。

表 1 苏北地区 5 个地级市 2009—2013 年农村人口数量变化情况

年份	农村人口(万人)				
	徐州	连云港	淮安	盐城	宿迁
2009	442.34	251.45	237.97	433.77	294.37
2010	401.90	212.00	236.12	348.74	243.68
2011	382.08	205.49	230.37	332.92	239.36
2012	370.74	201.17	223.34	318.96	234.80
2013	360.13	196.09	216.92	308.90	229.56

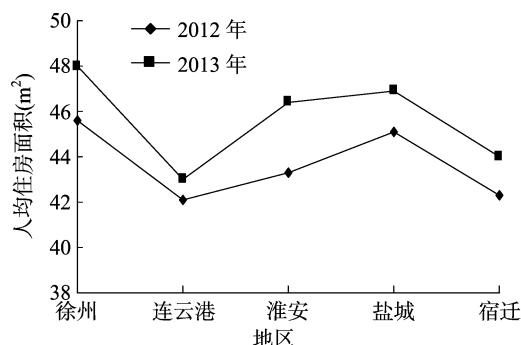


图 2 苏北地区 5 个地级市的农村人均住房面积

2.2 苏北地区农村宅基地在利用与管理中存在的问题及原因

2.2.1 宅基地闲置现象严重 我国农民取得宅基地的使用权不需要成本,加上宅基地的可继承性,更加深了农民对宅基地私有的观念。这些因素导致农村建房无序,有的甚至听信风水师的选址,因此宅基地占用耕地的现象也时有发生。同时,农村宅基地管理的相关措施无法落实到位,造成无序、闲置的宅基地无人交回集体。在苏北地区的农村,乡村经济发展缓慢,使得人口大量流出,导致宅基地闲置比例较高,甚至出现空心村的现象。同时,宅基地的长期闲置,使得村庄房屋破败,村庄缺少生机,农村经济、农业活动更得不到发展。

2.2.2 农民依法用地意识薄弱 在我国《物权法》第十三章中共 4 个条款专门介绍了宅基地使用权的相关内容,其中第 152 条确定了农民拥有宅基地的使用权。而我国《宪法》规定宅基地属于集体所有,“公民的房屋属于其合法的私有财产”,故我国法律在承认规定集体拥有宅基地所有权的情况下,又赋予农民房屋的私有产权。同时,严格限制宅基地流转,即只能在村集体内进行交易,城镇居民不可购置农村宅基地且宅基地不得用于抵押等。这种建立在使用权基础上的所有权,既不利于对宅基地使用权的保护和珍惜,又不利于对农户房屋私有产权的尊重和财产权的实现^[1]。

依据《土地管理法》中的相关规定,我国苏北地区农村很多农户的住房建设都超过了规定的面积,农户新增房屋也未经上报审批。目前我国还没有一部专门规范农村宅基地的法律,有关宅基地使用与管理的规范散落于很多法律之中。农村居民对宅基地相关法律的了解很少,宅基地私有观念根深

蒂固,使得农民不能规范用地,导致宅基地的管理更加混乱。因此宅基地制度建设必须深入人心,做好法律、相关政策规定的宣传工作,并组织村集体内部进行学习。

2.2.3 宅基地征收过程中农民利益受损 现有的宅基地制度和土地征收制度赋予地方政府征收宅基地并给予补偿的权利,因而征收宅基地也成为增加城镇建设用地和进行村庄规划的重要途径。但在宅基地征收过程中,农民的利益严重受损。被征收宅基地的农户不仅失去了住宅保障,而且所得的补偿并不足以支付城镇购房的费用。因此,在土地征收过程中,各地政府与农户的矛盾越来越尖锐。政府对农村建设发展的关注不够,对村庄规划缺少有效管理,造成对农村宅基地管理的缺失。由于农村宅基地属于非农建设用地,只能通过国家征用这一途径才能转化为城市建设用地^[2],因此这可能成为阻碍宅基地制度改革的一个重要因素。在土地征收制度中存在很多问题,如征地补偿费用过低,且真正到达农民手中的钱更少;盲目征地造成土地资源严重浪费等。我国土地产权制度的城乡二元性使得城乡土地价格差异很大,在苏北地区政府征收 1 m² 农村宅基地的补偿费用仅几百元,且测量粗糙;而县城宅基地征收,居民在得到基本费用补偿的同时,还会被补偿 1 套房子,城乡的巨大差异导致农民利益严重受损。

3 对策与建议

3.1 加强农村宅基地管理

3.1.1 建立农村集体土地地籍调查数据库 了解宅基地的利用现状,政府应当建立包括农村宅基地在内的农村地籍调查,建立健全地籍管理制度,全面、准确地查清苏北 5 市下辖各行政村的集体土地所有权、集体建设用地和宅基地使用权的权属,对土地的界址、面积、用途和空间位置等^[3]进行记录。详细登记超标占用的宅基地面积,形成权属清楚、地类明确、图地一致、数据准确的农村集体土地地籍调查数据库,为农村集体土地确权登记发证和建设城乡统一的地籍管理信息系统提供依据和基础^[3],并对宅基地进行动态管理,及时反馈。

3.1.2 农村宅基地使用权登记颁证 宅基地登记颁证要求覆盖全部农村集体土地,登记颁证的落实首先要明确宅基地、农民房屋使用权。由县人民政府对使用人合法取得的宅基地、农民房屋使用权登记造册,核发使用权证书。其次,制定一套登记颁证办法。全面建立数字化和信息化的宅基地使用权登记资料档案,统一登记流程、权属证书和相关信息系统,建立市、县、镇(乡)3 级网络覆盖系统。以县为单位,建立以宅基地登记、评估、交易为主要内容的综合服务体系。把农村宅基地和农民房屋纳入全国统一的不动产登记体系之中,建立和实施不动产统一登记制度。最后处理好一户多宅和超面积占用宅基地的问题,并处理好登记范围、登记方式、时间进度等操作层面上登记颁证的具体内容。

3.2 推进宅基地流转有序进行

3.2.1 建立农村宅基地交易平台 宅基地交易平台主要是提供信息发布、交易的场合,为农村宅基地流转建立一个由上至下的体系(图 3),从省(市)级到县级再到乡(镇)级,最后落实到具体行政村,可促进宅基地公平、公开、透明交易。且要设有一个专门进行宅基地估价的机构,以维护农民利益。

宅基地交易应本着农户自愿、有偿流转的原则,限定宅基地交易主体条件,宅基地转让方出于自身利益考虑出让宅基地,不得受到任何胁迫、欺骗,并在转让宅基地后有合法的住宅。宅基地转让方须向村集体汇报申请,并经村集体同意,方可进行转让。这里所说的宅基地转让均指宅基地使用权的转让,其所有权属不改变。

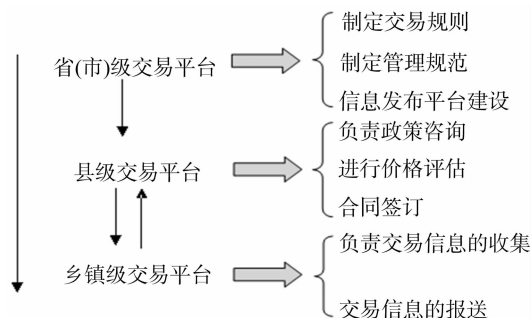


图3 农村宅基地交易平台构建设想

3.2.2 建立宅基地有偿退出机制 逐步探索建立有偿退出机制,从而让农民自愿退出闲置的宅基地,是现阶段的一个重点,也只有这样才能让农民宅基地财产显化。农村宅基地有偿退出机制须以农民自愿为前提,并坚持合理补偿、集约利用的原则,具体的实施方式有以下3种:(1)货币补偿。针对宅基地被征用或者自愿退出宅基地,并在城市有较为稳定工作和收入的农户,采取货币补偿政策,帮助其进城购房。按照土地征用补偿标准给予补偿,接受货币补偿的农户不再安排安置房。(2)换房补偿。开展农村居民宅基地置换商品房、农村公寓房试点,换房补偿须让试点范围内的农户集体搬迁;县、乡人民政府按照土地利用总体规划和村镇规划,合理布局,完善基础设施。通过制定宅基地置换宅基地的办法,积极引导农民进城或是进驻农民集中居住点。(3)养老补偿。坚持依法、自愿、有偿原则,鼓励农村鳏寡老人、贫困老人、留守老人退出宅基地,拆旧建新,退出的宅基地整合后可选择1处建老年公寓,老人免费住进公寓直到终年,其他多出的土地可公开转让,出让土地的金額全部用于农村配套基础设施建设以及居住环境治理等(图4)。

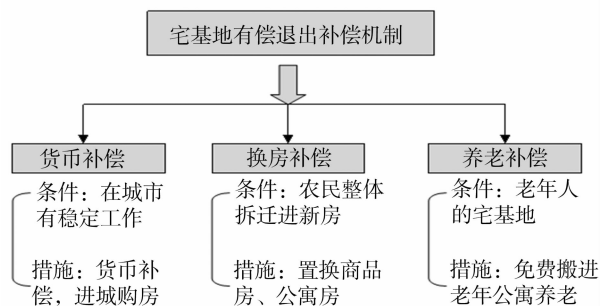


图4 宅基地有偿退出补偿方式

3.2.3 退出的宅基地利用方式 对回收的宅基地,政府要进行合理的规划,综合整治,可以复垦为耕地的尽量进行复垦;而不利于作物生长的土地可规划为农村建设用地。在进行村庄改造和综合治理时,可对村庄中零散分布的住宅进行迁移合并,也可对村庄中散居的农户或居民点向具有一定规模和

经济发展的中心村迁移合并,实现居民集中安置(图5),减少公共基础设施费用,并对原来的农户所在宅基地进行复垦,从而实现新农村建设和土地盘活^[4]。

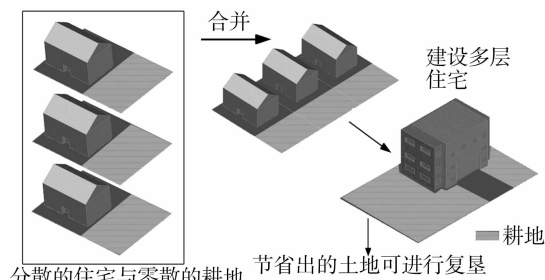


图5 宅基地综合整治模型

回收上来的土地还可以用于发展高效农业、农业旅游以及建设休闲养老区等有助于农村发展的建设,总之退出的宅基地要合理、有规划地使用。对于进行复垦的宅基地,本村农民优先享有承包权。退出宅基地的农户可进城办理户籍的转换,变成城市户口(图6),以在城市中更好地发展。

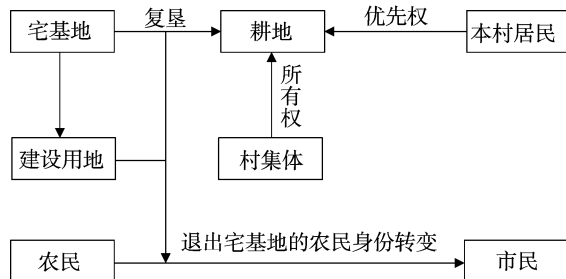


图6 退出的宅基地和宅基地原使用人的去向

3.3 加强农村社会保障制度建设

在我国,城市居民享受的社会保障比农村居民更为优越,城市实行的是社会保障,而农村实行的是建立在集体经济上的保障,宅基地和耕地是农村社会保障的主要支撑。所以就目前农民享有的社会保障来说,退出宅基地农户的利益在很大程度上会受到损害。如果农村的社会保障制度不能得到完善,宅基地流转制度的转变也将会受到限制。为更好地保障农民权益,完善农村社会保障制度显得非常关键。

农村社会保障制度的建立要求涵盖面广,社会保障形式多样,包括建立健全农村社会救济和农户互助制度;加大政府在农村社会保障制度中的投入;健全农村社会保障联网体系;建立农村社会保障机构以及完善相应的法律法规体系等,从而为宅基地使用权的流转提供强有力的外部保障^[5]。

4 结论

现阶段,我国法律严格限制农村宅基地进入土地交易市场,从苏北地区的农村来看,宅基地闲置情况严重,耕地受到侵占,在土地征收过程中农民利益得不到保障,由现行宅基地流转制度引发的问题很多,且得不到有效解决,不仅导致农村土地资源的浪费,也不断积累很多社会问题。因此,正确引导苏北地区农村宅基地制度改革,完善农村土地管理制度,有利于农村社会保障制度建设,推动城乡统筹发展,也可为其他地区农村宅基地改革提供参考。

尹江海,郭文剑. 江苏省农业现代化发展水平测算及政策建议——基于 WSR 视角[J]. 江苏农业科学,2018,46(7):349-352.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.07.083

江苏省农业现代化发展水平测算及政策建议 ——基于 WSR 视角

尹江海, 郭文剑

(苏州农业职业技术学院,江苏苏州 215008)

摘要:从广义的农业现代化内涵出发,基于“物理-事理-人理”(WSR)系统方法论的视角,从“物理-农村现代化、事理-农业现代化、人理-农民现代化”构建江苏省农业现代化评价指标体系,结合德尔菲法和层次分析法确定指标权重,并利用综合得分法测算出江苏省农业现代化的发展水平。结果表明,江苏省农业现代化水平综合得分为 84.6,已达到基本实现农业现代化的阶段,具备全面推进现代化的社会经济条件和物质基础。但 3 个维度的现代化测算结果存在差异,“物理”指标实现现代化的程度最高,已达到农业现代化的发达阶段;“事理”指标次之,已达到基本实现农业现代化阶段;“人理”指标最低,还处于初步实现农业现代化阶段。因此,应进一步协调好“物理”“事理”“人理”3 个维度的现代化,促使江苏省尽早跨入农业现代化的发达阶段。

关键词:农业现代化;“物理-事理-人理”(WSR)系统方法论;江苏省;政策建议

中图分类号: F320.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2018)07-0349-04

现代化是一个从传统社会向现代社会转变的历史过程,农业现代化是现代化的重要组成部分。不过,传统意义上的农业现代化是指狭义的农业领域^[1],其指标体系的构建也多局限于农业层面。然而,现阶段的农业现代化内涵并不应局限于此,农业现代化是一个综合概念,从其内容而言,它包括农业生产技术、农业经济组织、农业管理体制、农业管理手段的现代化以及人的现代化等^[2]。因此,本研究认为农业现代化是一个全局性、广义的概念,至少是基于农业、农村和农民的现代化,推进农业现代化必须协调推进农业、农村和农民现代化,否则农业现代化就不是真正的农业现代化。综上,本研究讨论了基于“物理-事理-人理”(WSR)视角的广义农业现代化——农村现代化(“物理”)、农业现代化(“事理”)、农民现代化(“人理”)。评价一个地区的农业现代化发展水平,关键是选用科学合理的农业现代化评价指标体系。众多学者对此进行了研究,辛岭等从劳动生产率、土地生产率、投入产出率、农民收入、农田水利化、操作机械化、经营产业化、经营主体现代化、生态良性化等方面构建农业现代化指标体

系^[3];傅晨提出了一个由劳动生产率、土地生产率等 10 个方面的指标构建的广东省农业现代化指标体系,与其他同类指标体系相比,该指标体系虽然有所减少,但偏重于农业产出方面,不能全面综合地反映农业现代化进程^[4];王国敏等从农业生产投入条件、农业综合产出能力、农村社会发展水平、农业资源环境条件 4 个方面构建了西部地区农业现代化评价指标体系,并发现西部地区农业现代化增速较快,但整体水平仍落后于其他地区^[2];吕杰等提出包含 15 个具体指标的辽宁省农业现代化评价指标体系,该体系从农业产出水平、农业投入水平、农村社会发展水平、农业可持续发展水平 4 个方面进行测评分析^[5]。张萌等从农业投入水平、农业产出水平、农业经济结构、农村社会发展水平、农业可持续发展 5 个方面构建了珠海市农业现代化评价指标体系,并利用 2009—2014 年的统计数据综合测算了广东省珠海市农业现代化发展水平^[6]。就目前的农业现代化指标体系而言,学者们构建的指标体系已较完善,但仍存在以下不足:一是关于农业发展水平的指标过多,即狭义的农业现代化指标过多,而关于农村现代化和农民现代化的指标过少,不能全面综合地反映农业现代化水平;二是有学者认为指标越少越好(如傅晨只提出了由 10 个指标构成的农业现代化的指标体系^[4]),不仅科学性增强,而且计算简便易行,但指标偏少难以反映出农业现代化的发展水平;三是有些指标的数据获取较困难,只能通过复杂的计算得

收稿日期:2017-06-28

基金项目:江苏省教育科学“十二五”规划课题(编号:C-c/2013/01/016);江苏省高校哲学社会科学研究基金(编号:2014SJD074)。
作者简介:尹江海(1972—),男,江苏泰州人,副教授,主要从事教育管理、农业经济管理研究。E-mail:yjh721218@126.com。

参考文献:

- [1] 龚涛. 基于城乡统筹发展视角的农村宅基地使用权流转问题分析[J]. 农村经济,2011(4):15-18.
- [2] Li C, Tu Z H, Cai C J, et al. A study on the right to use rural homestead; taking Changchun city and the surrounding area as the example[J]. Frontiers of Legal Research, 2014, 2(2): 23-

33.

- [3] 徐万刚,杨少奎. 城市化视角下的农村宅基地流转制度分析[J]. 社会科学家,2009(3):67-70.
- [4] 谢旭晖,孙永年,李福平. 农村集体土地所有权外业调绘技术探讨[J]. 江西测绘,2014(3):35-37.
- [5] 谢培原,曹荣林,何为. 基于农村宅基地制度特征分析的城乡统筹发展研究[J]. 现代城市研究,2013,25(6):25-30.