

农村宅基地使用权制度改革的 现状调查研究 ——以贵州、甘肃为例

吴霞

(安顺学院 政法学院)

摘要:农村宅基地使用权制度是我国农村土地制度的重要组成部分,一户一宅、使用权非法转让、“小产权房”现象中的宅基地使用权非法转让、宅基地使用权是否可以“有偿取得”等问题已经成为当前各界关注的热点和焦点。本研究对贵州、宁夏两省的15个镇45个村1070户村民、147名政府管理人员进行问卷调查,研究表明,目前中国农村宅基地使用权的取得和流转还必须坚持“一户一宅”、“无偿取得”、“流转限制”。

关键词:宅基地使用权,制度,调查,研究

与所有的管制政策和法律一样,随着社会经济的发展,近年来“一户一宅”、“无偿取得”、“限制流转”等宅基地制度基本原则以及具体制度在实践中受到了不同程度的挑战,导致正在推行的农房登记陷入困境。如何深刻认识和把握这些挑战、提出切合中国当前实际的观点和对策,对完善我国现阶段农房登记制度至关重要。其使用权制度的研究,成为我国农村地地制度的一个重要组成部分。本文运用调查研究法,就一户一宅、使用权非常转让、小产权房、有偿取得得问题对贵州、宁夏两省的15个镇45个村1070户村民、147名政府管理人员进行问卷调查,目的在于了解当前农村宅基地使用权制度改革的现状,分析问题出现的限原因,并提出实施该制度的相关建议,为我国农村农村宅基地使用权制度的改革提供重要的现实意义。

一、农村宅基地使用权制度现状

1. 农村违规获得宅基地建造住房的情况比较严重,村民与政府管理人员对违规建筑认知出现偏差

研究通过对村民与政府管理人员的调查,发现被调查的六个县42个村中的受访村民中,19.4%的人受访村民表示在本村拥有其他住房,其中自建的比例为9.4%;26.4%的受访村民表示目前自己的农房面积没有超出批准建筑面积。与此同时,受访村民中有29.2%的人认为违规建房的现象很少或没有,35.2%的人认为违规建房较多,29.6%的人认为违规建房比例为20%—40%。在受访的政府管理人员中,约71.1%的人认为当地农村违规建房严重,其中认为农村违规建房很严重的占33.1%,较严重的38%,认为程度一般的占26.2%,2.7%的人未填任何信息。上述数据表明,首先,目前农村一户农民有两套(以上)住房的比例较高,这说明农民多占宅基地的现象在总体上仍然比较严重。其次,有2/3左右的村民明确否认违规建筑的存在,而有高达2/3的官员认为存在违规建筑,这可能表明,目前的宅基地使用权审批管理中,少批多

建、甚至未批先建的现象在总体上比较严重。

2. 村民对“一户一宅”的态度参差不齐，宅基地使用权的经济价值成为它的出发点

自国务院于1982年2月13日发布了《村镇建房用地管理条例》中要求逐步推行“一户一宅”制度后，三十余年的改革，由于对“户”的界定模糊，具体实施办法也缺乏可操作性，村民通过其它合法手段同样可以获取另外一处宅基地，形成“一户多宅”现象，本研究调查对《土地法》“一户只能有一处宅基地”的规定，受访村民有26%的人表示赞成；50.9%的人不赞成，23.1%的认为无所谓。显然，贵州、宁夏两省（自治区）虽然经济比较落后，但由于自然条件比较差，山高皇帝远，基层政府对宅基地使用权登记管理不严，村民违规建房较多，因此不赞同“一户一宅”的比例占到50%。对“一户一宅”态度出现参差不齐现象。在一项对西部宅基地类似的研究中发现，农村家庭经济水平与“一户多宅”现象成正相关[1]，由此可见，村民和基层地方政府管理人员对“一户一宅”态度的出发点是宅基地使用权的经济价值。

3. 宅基地使用权非法转让特别是“小产权房”的使用权流转现象普遍

宅基地的流转包括抵押、出租、买卖、置换、继承、入股等多种形式[2]。由于我国社会经济的发展，宅基地使用权非法流转情况屡见不鲜，有研究将其归纳为全部或者部分转让、订立租赁合同式的长期使用、无偿转移、宅基地置换和继承等五种情形[3]。虽然说法不一样，但都存在事实上的转让。

小产权房是指在农村集体建设用地上建造的、不缴纳土地出让金和各种税费，面向非本集体经济组织成员销售，不能获得国家建设部门颁发的房屋所有权证的房屋。为销售需要，由乡政府或村委会颁发产权证。可细分为两类：第一类是集体经济组织经过其在县级政府合法批准后，在自有的非农用地上修建的村民住宅用房，集体经济组织在给村民分配房屋后，将多余的房屋卖给集体组织之外的人。在这种情况下，房屋本身是合法建筑物，只是依法不能出售给集体经济组织以外的人，法律仅仅不保护非法受让人的权益，但集体经济组织对该房屋享有的权益是受到法律保护的。第二类是集体经济组织未取得任何批准手续，擅自在自有的农用地上修建的违章建筑。在这种情况下，由于房屋本身不合法，法律不保护该房屋上所附的任何权益。由上可见，“小产权”存在“产权”受限，保护“存疑”的现象[4]，如果将多余的合法村民住宅卖给集体经济组织之外的人，也会涉及农村宅基地使用权的非法转让。

4. 宅基地使用权是否可以“有偿取得”

研究中，调查了受访村民在面对“假定一农户批准的可建面积为180平方米，他实际建了220平方米，你认为政府发证时应该怎么做？”统计发现，31.5%的人认为在办理房产证时，房产证应分别写明批准面积180平方米，实测面积220平方米，并且建议对部分违规建房部分采取一定的措施进行补缴罚金后予以合法化，52.6%的人认为按180平方米发房产证比较合理，只有15.9%的人表示不应该登记发证。上述数据表明，有相当数量的村民倾向于通过经济补偿的方式认可超面积建房，即变相承认宅基地使用权的有偿取得，同时认为对基本居住部分的宅基地使用权仍然保留无偿取得制度。这一结果，与长期以来，关于宅基地使用权的取得究竟应当“有偿”还是“无偿”的研究具有相似性。学界研究中存在不同观点，一种观点认为农村目前大量存在的宅基地分配不均、批少占多现象与宅基地使用权无偿取得具有很大关系，因此认为宅基地使用权的有偿使用可以解决这一问题；另一种观点则认为，完全实施宅基地使用权

的有偿使用制度会导致多数农民难以承受，因此主张对保障基本居住的宅基地部分继续采用无偿取得制度，对超出基本居住范围的部分实行有偿使用制度[5]。

二、农村宅基地使用权制度问题存在的原因及分析

1. 宅基地的社会价值—经济价值孰为大的问题争论

在上述情况下，是否应当继续坚持“一户一宅”？笔者认为，一切土地之于人类的价值在于社会和经济两个方面，宅基地的社会价值是指其保障农民居住、避免农民流离失所方面的价值，而宅基地的经济价值是在发挥社会价值的基础上，追求宅基地的利用效率。随着经济的发展，逐渐显现的宅基地经济价值被农民关注。当农民富裕到一定程度时，从扩大居住面积或者利用宅基地投资的角度，农民就会产生对追求宅基地面积的冲动，进而主动寻求占有更多的宅基地，特别是在宅基地使用权无偿取得的情况下。那么，目前我国宅基地政策以及相关制度应当如何体现其价值？笔者认为，尽管随着经济的发展，宅基地的经济价值逐渐显现，但这并不意味着目前经济价值应当成为我国宅基地政策和立法的主导。首先，决定我国“一户一宅”的宅基地使用权分配制度的重要前提条件，主要是我国土地资源匮乏（尤其是耕地匮乏）状况，其次才是保障农民居住的基本需要，换言之，定量供应宅基地是防止农用地流失的重要手段之一。而就目前情况看，我国土地资源匮乏的情况不仅没有改变，而且随着人口的增加而处于逐渐恶化之中。既然前提条件并没有发生逆转性的变化，那么合乎逻辑的结论应当是：目前乃至今后相当一段时期内，宅基地使用权还只能实行“一户一宅”，定量分配。

2. 农地资源保护的现状并不令人乐观，我国没有建立农民住房的社会保障制度，以及农村城市化进程缓慢对宅基地使用权自由流转形成的限制成为制约农村宅基地使用权制度改革的瓶颈

笔者认为，基于我国农地保护的实际情况、基于目前农村社会保障制度的现状以及宅基地制度的替代作用、基于我国农村城镇化进程的缓慢，目前中国还不具备全面放开宅基地转让限制的条件。但是，考虑到我国经济发展的不平衡以及当下农村城镇化的发展，不排除在大、中城市近郊的农村、在经济发达省份的农村、在风景秀丽、交通便利地区的农村可以进行宅基地流转制度改革方面的地区性试点。具体而言，我们的改革面临以下制约因素：

首先，我国目前土地、尤其是农地资源保护的现状并不令人乐观。一直以来，人均占有土地资源不足、土地资源分布不均已经成为我国土地资源状况的总体写照。据统计，我国已经有1/3的省人均土地面积小于1亩，1/3的县人均土地面积小于0.8亩，这个数据已经低于联合国确定的土地对人口的最低生存保障线[5]。尽管我国法律贯彻严格的耕地保护基本国策，在合理利用土地方面坚持严格保护基本农田、控制非农业建设占用农用地的原则，与此相应的一整套法律制度也在不断完善，但现实中，农地用于非农建设的情况日益严重，其中，宅基地使用权的非法流转毫无疑问已经成为农用地流失的一个大口子，尤其是在经济比较发达和城镇近郊农村，以及风景秀丽、交通便利地区的农村。

其次，我国没有建立农民住房的社会保障制度。自1998年城市居民住房被全面推向市场以后，由于对住房的消费功能以及居住保障功能的忽视，城市居住性房屋同时被赋予了投资品

的功能，在相应的住房社会保障制度建设严重滞后的情况下，造成了目前国内一、二线城市商品房价格大大超出普通居民购买力的情况。伴随着房地产业迅速发展成为对我国经济具有重要影响的行业，城市居民住房问题日益突出，甚至开始影响到社会稳定，导致政府开始住房保障制度的建设。但迄今为止，城市住房保障的覆盖面仍然不能令人乐观。城市尚且如此，更何况农村。应当说，目前，农民住房保障问题基本没有提上政府的议事日程，就笔者看来，其中首要的原因当然是目前国家还没有能力为数量巨大的农业人口提供住房保障，但另一个非常重要的原因是：在现行的宅基地使用权制度下，农民住房问题实际上是由集体（国家）和农民个人共同解决的。其中，宅基地使用权的无偿取得大大降低了农民建房的成本；宅基地使用权取得的身份性及其使用权不能向本村农民集体以外的人流转，又使得我国有限的农地可以维持不断增加的农业人口住房用地需求的供应，保证农民不会流离失所。一句话，现行的宅基地制度在实际上具有农村住房保障制度的功能，这使农民在没有住房保障的情况下能够“居者有其屋”，从而保证了农村的稳定。

再次，我国农村城市化进程继续缓慢使得现行宅基地使用权流转限制没有根本的突破。笔者认为，应当关注我国农村城市化进程缓慢对农村宅基地使用权自由流转形成的限制。随着我国经济的发展，农民进城打工、部分农民因此在城市定居。这是否意味着农民不需要宅基地、或者说宅基地对农民居住的保障功能已经丧失？2008年全球性经济危机期间，许多依赖出口的企业由于海外订单锐减而大量解雇工人，而这些被解雇的工人绝大部分是农民工。尽管他们进城多年，但国家并没有为他们提供城市户口以及凭借城市户口才能享有的社会保障，因此，当这些只身在城市打工的农民工被解雇时，他们只能回到农村。由于至少还拥有宅基地上的房屋，最终，这场由全球性经济危机导致的大规模失业在中国并没有引发更严重的社会问题。因此可以说，在目前的工业化进程中，我国农村城市化进程的缓慢使进城打工的农民基本没有融入城市。当然，也正是因为同样的原因，经济危机中失业人口给政府带来的压力也比其他发达国家要小。虽然目前一些大城市正在实行以户口换土地的试点，但前提仍然是城市能够为绝大部分进入城市的农民提供工作岗位和社会保障。因而上述事实清楚地表明，如果我国农村城市化进程继续缓慢，现行宅基地使用权流转限制就不可能有根本的突破——这一制度将作为中国城市化进程中农村人口社会保障制度的替代品而继续存在。

三、农村宅基地使用权制度现状改革建议

现行“一宅一户”、“转让限制”以及“无偿取得”之间具有密切联系。笔者认为，在严格保护耕地的同时又保障农民的基本住房需求的立法指导思想下，现行“一宅一户”、“转让限制”以及“无偿取得”之间具有密切联系。其中，宅基地使用权取得的“无偿”充分体现了其住房保障性，与此同时，“无偿取得”与“一户一宅”的定量分配制度结合，又抑制了农民对取得宅基地的无限冲动，使得这项为农民设置的居住保障不至于因为被保障者自身对土地的无限索取而最终导致耕地的大量流失。

首先，宅基地使用权是“无偿取得”还是“有偿取得”，取决于我国土地管理的立法指导思想：如果继续坚持保护农地的立法指导思想，那么用于居住性房屋的宅基地面积就必须受到严格限制。当然，如同所有的法律限制一样，在“一户一宅”的管制下出现多占宅基地现象也不奇怪，但如果立法指导思想不变，就只能通过加强管理来减少这种现象。

其次，指应当出，笼统说“有偿取得”能够抑制多占宅基地现象是不准确的。因为在收费取得的情况下，与农民占有宅基地欲望有关的因素是收费数额，即：如果收费不多，那么收费不仅不能抑制农民多占宅基地的行为，反而会使农民通过缴费占有更多的宅基地——只有当收费数额达到农民无法支付时，收费才能抑制农民多占宅基地。但问题是“农民无法支付的收费”在数额上是一个具有弹性的概念，它仍然取决于立法指导思想——是强调严格保护耕地还是强调土地价值的最大限度增值？两者之间冲突如何平衡？笔者认为，操作的难度还在其次，如果在指导思想上不明确，不能准确把握收费数额，那么宅基地的“有偿取得”不仅可能导致农民个体在土地资源占有上的不公平，激化社会矛盾，而且在相关制度不配套的情况下，会刺激农村中的有钱人占有更多宅基地的欲望，有可能导致耕地的大量流失。除上述之外，还应当指出，多占宅基地的情况应当与目前农村宅基地的管理不到位有很大关系。

综上所述，笔者得出的结论是，目前解决多占宅基地的关键不是建立“有偿取得”制度，而是进一步完善相关管理制度，切实加强对宅基地使用权取得的监管。

基于中国土地资源——尤其是耕地资源匮乏的现状，基于我国耕地保护的实际情况，基于目前宅基地制度对农民住房保障制度的替代作用，基于我国农村城市化进程的缓慢，目前中国农村宅基地使用权的取得和流转还必须坚持“一户一宅”、“无偿取得”、“流转限制”。

参考文献：

- [1]谭峻，李萌，朱传梅.节地背景下农村宅基地取得制度思考[J].农村经济，2012，（04）：16—18.
- [2]刘亚光.我国农村宅基地问题研究综述[J].东南学术，2011（02）：53—63.
- [3]孟勤国等著.中国农村土地流转问题研究[M]，法律出版社，北京：2009：121—122.
- [4]丁文，张志红.小产权房商品化问题初探[J].社会主义研究，2011，（06）：96—102.
- [5]陈小君.农村土地法律制度的现实考察与研究——中国十省调研报告[M].法律出版社，北京：2010：233.
- [6]温铁军.“三农”问题与世纪反思[M].中国经济出版社，北京：2005：149.