

恩施州深度贫困地区宅基地退出机制研究¹

孙江艳^{1, 2}, 曹 骞¹

(1. 湖北民族学院, 湖北 恩施 445000;

2. 湖北民族学院科技学院, 湖北 恩施 445000)

【摘要】：恩施州是我国最年轻的少数民族自治州，属于典型的“老、少、边、山、库”区，也属于武陵山深度贫困地区。近年来，恩施州进入城镇化和产业化的快速发展时期，农村大量流动人口的城镇转移，建设用地的需求量迅速增加而出现供给严重不足的问题。而在恩施州农村地区，由于宅基地管理松散、喀斯特地形地貌因素等影响，农村宅基地闲置浪费严重，土地资源利用效率低下。为改善恩施州农村宅基地利用中的不合理现象和推动恩施州经济社会可持续发展，对现行的农村宅基地管理制度进行改革，构建新型的农村宅基地退出机制意义重大。

【关键词】：深度贫困；农村宅基地；退出机制

【中图分类号】：F301.2

【文献标识码】：A

1、引言

党的十八届三中全会提出“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度”。近年来全国各个地区纷纷开始农村宅基地制度改革的探索与创新。恩施州是我国最年轻的少数民族自治州，属于典型的“老、少、边、山、库”区，也属于武陵山深度贫困地区。具有典型的喀斯特地貌特征，山地和丘陵占土地总面积的90%以上，可利用的土地资源短缺，耕地后备资源严重不足。近年来，恩施州在“三州战略”、“城镇化战略”、“三权分置改革战略”的带动下，进入了城镇化和产业化的快速发展时期，农村大量流动人口的城镇转移，建设用地的需求量迅速增加而出现供给严重不足的问题。而在恩施州广大的农村地区，由于农村宅基地管理比较松散、喀斯特地形地貌因素的影响，宅基地普遍存在着布局散乱、人均占地面积严重超标、一户多宅等突出问题，农村宅基地闲置浪费严重，土地利用效率低下。为彻底改善恩施州农村宅基地利用中的不合理现象和推动恩施州经济社会可持续发展，迫切要求对现行的农村宅基地管理制度进行改革，构建科学的农村宅基地退出机制意义重大。

2、恩施州深度贫困地区宅基地管理的问题

恩施州属于典型的武陵山深度贫困地区，近年来恩施州农村宅基地管理逐步走向规范，农村宅基地改革也不断迈入深水区，但不可否认目前仍普遍存在户均占宅基地面积超标、一户多宅等现象，农村宅基地的审批缺乏有效监管、自愿有偿退出机制不畅通，造成大量农村土地闲置浪费。

¹【收稿日期】：2017-12-30

【基金项目】：国家社科基金一般项目《产业结构优化升级与绿色转型实证研究》（10BMZ045）；湖北民族学院青年项目《恩施州农村宅基地使用权流转机制研究》（4178038）。

【作者简介】：孙江艳（1983-），女，四川开江人，湖北民族学院中国少数民族经济专业研究生，湖北民族学院科技学院经济与管理学院专业教师；曹 骞（1983-），男，湖北京山人，湖北民族学院经济与管理学院讲师，博士研究生。

2.1 恩施州农村宅基地管理散乱

按照法定程序，村民申请使用农村宅基地，必须由申请人向所在地村民委员会提出使用农村宅基地申请，然后由村民委员会对农村宅基地使用申请进行讨论，经参加会议人数过半数表决通过后，进行公示并上报乡镇人民政府进行进一步审核，最后由县（市）级人民政府审核批准。笔者在对恩施市三岔乡、芭蕉乡等乡镇的实地调查中发现，较多地方并没有严格按照法律规定程序进行审批，部分村庄是由主要村干部自行决定农村宅基地的审批，程序不符合法律规范，虽然按照标准划拨，但是却存在超面积占用的问题，对农村宅基地的管理较为松散。另外，较多村庄一直没有建设用地规划，只有少部分经济条件较好的村子或是以发展旅游为主业的村庄有规划，但是也没有严格按照相应的规划执行，因此，所调查的恩施州一些较为贫困偏远的村庄农村房屋可谓是百花齐放，建造与布局都非常散乱。

2.2 恩施州农村宅基地闲置现象普遍

由于恩施州属于典型的“老、少、边、山、库”区，同时也属于典型的武陵山深度贫困地区，农村经济较为落后，尤其是偏远的乡村经济发展严重滞后，农民的人均收入水平远远低于全省的平均水平，为了提升收入，改善条件，在恩施州的偏远乡村很多青壮年劳动力都到乡镇或县城或是沿海一带城市打工，有部分技术工人由于多年的辛苦打拼，积累了相对较为雄厚的经济基础，已经在城里买房安家。笔者在对恩施市三岔乡、芭蕉乡等乡镇的实地调查中发现，有部分在外务工的青壮年劳动力已经在县城买房安家，农村大量的宅基地闲置浪费无人居住，还有部分在外务工的青壮年劳动力挣钱后回家乡另外开辟一块新址重新修建了房屋，但是建新却不拆旧。另外还有部分家庭拥有多个农村宅基地，并且人均占地面积严重超标等等。

2.3 恩施州农村宅基地私下交易突出

在恩施州农村地区山大人稀，部分偏远山区的农村还处于深度贫困状况，由于农村宅基地的管理较为松散，农村宅基地制度改革相对比较滞后，缺乏相应的农村宅基地的体制机制上的保障。比如，笔者所调查的地区由于长期缺乏农村宅基地有偿退出机制与制度，部分处于深度贫困地区的农民受到眼前短期经济利益的驱动的影响，农民通过以买卖、出租、抵押等形式对农村宅基地进行私下交易，交易的主体有本集体经济组织成员，但是更多的是一些城镇居民、企业主或个体工商户，这些交易的主体不具备交易的资格和条件，存在重大的交易隐患，不利于农村、农业、农民问题的有效解决，不利于农村经济的可持续发展，不利于农村社会的稳定和稳定。

2.4 恩施州农村宅基地产权概念认识模糊

恩施州农村地区由于经济发展水平落后，导致农民的教育层次相对较低，55 岁以上的农民中有较大的一部分人没有上过学，因此对于农村的宅基地政策及相关的农村宅基地产权概念认识非常模糊。再加上长期以来恩施州的国土资源法律法规、政策宣传工作比较滞后，因此出现一些农民对自己居住的宅基地产生私有观念。据笔者的调查，在恩施州较多被调查的农民对宅基地和建筑住房的财产关系认识农村宅基地产权概念认识模糊，部分农民认为农村宅基地是自己的基业，属于私有财产，谁也不能干涉，想租就租，想卖就卖，想空着就空着，村委会及村集体经济组织也没权干涉，更不能收回，存在这种私有观念的人还占有一定的比例。

3、恩施州深度贫困地区宅基地退出机制

根据国土资源部印发的《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的意见》，深度贫困地区在充分保障农户宅基地用益物权、防止外部资本侵占控制的前提下，可以探索农村集体经济组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地。因此，通过构建恩施州农村宅基地退出机制，使农村宅基地交易规范化、合法化，一方面能够切实保护农民权益，另一方面可避免宅基地私下交易的隐患。

3.1 简化恩施州农村宅基地退出流程体系

宅基地退出既然是一项既有利于保护耕地，又有利于经济发展，同时也保护了农民利益的好思路，就应该大力推广。但在现行的制度下，在具体操作过程中还有一定的难度，特别是在审批方面关口过多、时间过长，权力过于集中，对零散的宅基地退出较难操作。笔者通过对恩施州农村宅基地退出的实地调查，强烈建议恩施州在农村宅基地审批方面，应简化恩施州农村宅基地退出流程体系，严格实施“增减挂钩”政策，尽最大的努力确保恩施州深度贫困地区的耕地面积不减少、建设用地不增加，在合法合规的前提下恩施州国土资源管理部门应该将具体的农村宅基地审批权力下放到恩施州的 8 县市，保持县市对农村宅基地的充分的自主权和支配权，进一步简化恩施州农村宅基地退出流程体系。

3.2 完善恩施州农村宅基地制定管理体系

据调查目前恩施州农村宅基地管理滞后，现行相关法规对农村宅基地使用权的取得只是作了原则性规定，缺乏规范的可操作审批办法。因此，必须实事求是加强农村宅基地地方立法体系建设，尽快出台恩施州农村宅基地相关的管理办法等，进一步明晰我国农村宅基地产权属性，明确农村宅基地退出、宅基地确权登记发证工作、违规批宅基地建房的处理等具体规定，指导县市级乡镇土地资源管理部门的具体可操作性的工作，集约节约利用农村宅基地，推进农村土地资源的优化配置，将农村宅基地的资源效益转化为经济优势，推动农村经济的健康可持续发展，促进农民收入的提高。

3.3 建立恩施州农村宅基地规划管理体系

总体上看，目前恩施州偏远农村居民点分布散、居民点规模小、生活基础设施缺乏，且农村各村庄拥有的资源量很不相同，经济社会发展差距较大。为改变这种不平衡状况，创造和谐的恩施州农村发展环境，须尽快完善恩施州村庄土地利用总体规划，建立和完善农村人均用地标准，合理确定宅基地的数量、布局和用地规模。加快恩施州中心村镇建设力度，使基础设施和公共服务向农村延伸。将恩施州零碎布局的居民点迁移入中心村，同时，相对集中的居民小区实行农村小区化管理，消除恩施州城乡二元结构。这样可以对恩施州范围内腾出的农村宅基地进行复耕整理，提高土地利用率。

3.4 健全恩施州农村宅基地退出激励体系

健全恩施州农村宅基地退出激励体系，可以保护恩施州农民的财产权益，调动农户主动退出多余住宅的积极性。可通过福利政策安排和补偿使农户主动退出宅基地后所享受的福利略大于或不小于宅基地申请及保有的福利，从而激励农户自愿放弃申请宅基地和退出宅基地。恩施州农村宅基地退出激励体系具体包括两个方面：一方面是建立恩施州农村宅基地退出补偿制度，有效减少恩施州农村宅基地的闲置的低效率配置现象。盘活恩施州农村存量建设用地，为恩施州农村新增建房提供存量建设用地，从而减少新占耕地，更能扩大退宅还耕。另一方面，建立起恩施州农民社会保障体系，解除农村宅基地退出农民的后顾之忧，把恩施州农村宅基地退出农民纳入医疗、失业、养老、最低生活保障等方面的社保机制，及时跟进和落实农民就业等问题。

4、结 语

为支持深度贫困地区脱贫攻坚，国家将允许深度贫困地区集体经济组织以出租、合作等方式盘活宅基地，采取入股、联营等方式支持农村新产业新业态。恩施州属于典型的武陵山深度贫困地区，近年来农村宅基地管理逐步走向规范，农村宅基地退出改革也不断迈入深水区，但恩施州深度贫困地区宅基地退出机制的构建不是一蹴而就的事情，这是一个复杂的系统工程，需要一个持续的努力和实践的过程，除了通过简化恩施州农村宅基地退出流程，完善恩施州农村宅基地制定管理，建立恩施州农村宅基地流转交易市场体系，健全恩施州农村宅基地规划管理体系与激励机制体系外，还需要统筹协调恩施州农村各项综合配套改革，比如恩施州农村宅基地的流转退出与取得、自愿有偿使用等等相互联动、一体化发展，并且与农村土地征收、集体经

营性建设用地入市遥相呼应，另外不可忽视的是要与恩施州农村户籍制度改革、农村综合改革统筹协调，形成恩施州深度贫困地区宅基地退出的合力机制，让恩施州农民享有更大的土地财产性收益权利。

[参考文献]:

[1]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（10）.

[2]韩立达，李 谱. 四川省农村宅基地问题调查与思考[J]. 农村经济，2009（8）.

[3]张 波. 农村土地制度改革背景下宅基地使用权申请取得制度的改革与完善[J]. 中国农业资源与区划，2016（3）.

[4]刘 阳. 农村宅基地现状调查与分析[J]. 内蒙古科技与经济，2011（8）.

[5]张 磊. 困境与对策：城乡一体化背景下的农村宅基地退出[J]. 决策与信息（中旬刊），2016（6）.

[6]陈利根，王 琴，龙开胜. 农民宅基地福利水平影响因素的理论分析[J]. 农村经济，2011（12.）.