

对改革和完善农村村民住宅建设管理问题的探讨

黄德辉

(福建省建瓯市国土资源局, 建瓯 353100)

摘要 研究目的: 分析我国目前农村村民住宅建设管理存在的问题, 探讨改革和完善农村村民住宅建设管理的办法。研究方法: 实地调查法、总结归纳法。研究结果: 当前农村村民住宅建设管理上还存在着在住宅建设上土地不同程度浪费、农村“空心房”增多造成土地资源闲置浪费、现行宅基地制度与形势发展不相适应、农村中违法用地违法建房现象严重等四个方面问题。研究结论: 改革和完善农村村民住宅建设管理要从严格农村宅基地的管理, 加大空心村、空心房、危旧房的改造力度, 慎重稳妥地推进农村宅基地制度改革, 严厉查处农村违法用地违法建房行为等方面下功夫。

关键词 土地管理 农村村民住宅建设 对策研究

1 引言

改革和完善农村村民住宅建设管理, 对于落实科学发展观, 促进土地资源节约集约利用; 对于改善农村人居环境, 建设美丽农村; 对于统筹城乡发展, 推进城镇化进程, 都有着重要的现实意义和深远的历史意义。本文就如何改革和完善农村村民住宅建设管理问题作一粗浅探讨。

2 当前农村村民住宅建设管理存在的问题

2.1 农村村民住宅建设造成农村土地不同程度的浪费

一是分散建房。长期以来, 农村村民建房一般都是单门独户、有天有地、分散而建, 与集中建房比, 势必造成土地利用空间上的浪费; 另一方面, 政府批给农民宅基地建房, 层数一般为三层, 有的农户由于经济困难等原因, 只盖二层甚至只盖了一层, 造成土地利用的严重浪费。二是法规规定的一户一宅建设占地面积过大。按照《土地法》规定, 农村村民一户一宅建设面积的标准由各省、市、自治区确定, 以福建省为例, 2011年, 福建省颁布的《福建省农村村民住宅建设管理办法》规定, 村民建房每户宅基地面积限额为80平方米至120平方米; 利用空闲地、荒坡地和其他未利用地建设住宅, 或者对原旧住宅进行改建的, 每户可

以增加不超过 30 平方米的用地面积。上海市 2007 年颁布的《上海市农村村民住房建设管理办法》规定，4 人户或者 4 人以下户的宅基地总面积控制在 150 平方米至 180 平方米以内。事实上，现在农村每户人口一般只有 3 至 5 人，若按建设 3 层计算，建筑面积至少可达 240 平方米，多的可达 360 平方米，甚至更多，这样人口少的农户人均居住面积达 50 到 100 多平方米。虽然农民住房有别于城市居民住房，除了居住以外，还要放置农机具、杂物等，但毕竟面积超太多了，造成闲置浪费。三是农民建房超占土地的情况不同程度存在。部分农民虽然按照一户一宅所批面积建设，但在房前屋后进行圈地，或用于种菜、晾晒农产品，或进行简易搭盖用于饲养家禽家畜、置放农用物资等现象较多。

2.2 农村“空心房”日益增多造成土地资源闲置浪费

一是建了新房不肯拆旧房。在农村一些地方，许多农户或受地灾威胁搬迁新村，或由偏僻村庄迁移搬迁至中心村，享受了“造福工程”的资金补助政策，却拒不履行协议，新住宅建好并搬入居住后，原来的旧房不拆、旧宅基地不交，用于存放农具、杂物、农产品等，这样造成一方面“一户二宅”，浪费土地资源，另一方面影响村容村貌，还存在严重的安全隐患。如建瓯市从 2012—2013 年实施“造福工程”偏僻山村搬到中心村居住的农户有 900 多户，这些农户建新后大多未拆旧。二是“唱空城计”。当前我国的城镇化率已达 50%以上，随着大批的农民进城从事二、三产业，许多农民在城里购房安家落户，农村所住房子空闲着，再有是现在农村大多数家庭的子女到大学读书毕业后在城里就业，有家也不回了，原来建的二、三百平方米甚至更大的房子只有留守人居住，也使房屋造成很大的浪费。

2.3 现行宅基地制度与形势的发展不相适应

现行宅基地的法律规定是，宅基地所有权归农村集体所有，农民只有使用权，宅基地上的房屋归农民个人所有，为农民的私有财产；宅基地使用权人必须是本集体经济组织成员，一户只能一宅，占地面积不超过省、市、自治区规定的标准；但宅基地上的房屋可在本集体经济组织内部转让，但不得向本集体经济组织以外的成员转让；农民转让、出租房屋后，不得再次申请宅基地；宅基地使用权不得用于抵押；禁止城镇居民到农村购买宅基地、农民住宅或违法建造住宅。

现行的宅基地制度存在着以下问题：一是农村集体不可能对宅基地的所有权有处置权。从理论上讲，宅基地属集体所有，宅基地上的房屋属农民个人所有，但事实上，土地与房屋是紧密联系在一起的，农民拥有了房屋也就拥有了土地，村集体对农民的宅基地并不可能有处置权；二是农村“空心房”日益增多，造成土地资源浪费。由于村民住宅只能限制在本村集体经济组织内部转让，但事实上本村村民大多都会争取享受一户一宅政策建房，极少有农户会向本村村民购买，而推进城镇化以后，许多农民在城里购房，这样村民原所拥有的住宅因无法变现而空置在那里，或若大房子只有留守老人居住；另外，现没有享受到“一户一宅”的村民又在申请新的宅基地，宅基地长期处于增量过程中，这样土地资源的浪费问题就逐渐暴露出来了。三是农民房屋财产权益无法在经济上得到体现。由于农民拥有的房屋财产权不完整，农民所拥有的房屋只有居住功能，没有抵押、担保等功能，也就没有融资功能，农民房屋既无法体现其价值，也无法起到其增值收益的作用，更无法发挥农民通过房屋财产融资投入发展农村经济增加收入的作用。

2.4 农村中违法用地违法建房现象严重

众所周知，当前农村中违法用地违法建房已不仅仅是个别地方现象，而是全国各地都普遍存在的问题。从一个地方来讲，“两违”现象主要集中在城乡结合部，因为城镇化的推进、经济的发展和人口的增加，使得地方政府不断扩大城市和开发区建设规模，逐步向城乡结合部拓展，使原来的城郊变为城市，原来的农村又变为城郊，以此不断推进，使得土地房产增值迅速，一些农民便抢抓机遇，不惜以身试法，擅自将承包地、自留地、自留山用来自建房屋或卖给不法分子建房出售，以谋取暴利。这些违法建房未经任何规划、国土、建设部门批准，设计、施工单位很多没有资质，所建房屋未经相关部门验收，有的房屋甚至隐藏着较大的安全隐患。

3. 改革和完善农村村民住宅管理对策研究

3.1 严格农村宅基地的管理

总的来说是要以大力提倡节约集约用地为原则。一是要结合美丽农村建设，实行集中建设商品房式的农民新村，引导农民向新村集中，这样既节约用地，又有利于农村环境的美化。

特别是对实施“造福工程”的建房，原则上要集中重建，尽量减少分散重建。二是要降低宅基地的审批面积。省级政府应修改农村村民住宅建设的管理办法，一方面，降低宅基地的审批面积，根据目前情况，一户一宅占地面积以 50—60 平方米为宜；另一方面，对人口达到规定规模的，原则上不批那种单宗宅基地建房，必须集中建设农民新村。三是农民新建住宅应优先利用村内空闲地、闲置宅基地和未利用地，凡村内有空闲宅基地未利用的，不得批准新增建设用地。在这方面，各级国土部门应严格加强审批监管，在审批前要组织人员到实地察看。四是积极鼓励农民通过翻改建原有旧的住宅，通过加层，增加容积率，改善居住条件。如建瓯市自 2012—2013 年实施造福工程进行危旧房改造累计达 500 多户。五是要严格执行“建新拆旧”的规定。对于享受“造福工程”政策待遇，从偏僻山村和受地质灾害威胁的农户搬迁到中心村的，一定要事先与农民签订协议，并将履行协议与享受资金补助政策相挂钩，凡是建了新房而不拆旧房的，一律不能享受资金补助政策，而且一定要组织强拆，农办、国土等部门一定要严格把好关，严格实行“先拆后补”。如从 2005—2013 年，建瓯市国土部门实施地质灾害农户搬迁 1320 户，拆旧的就有 1196 户，占 90.5%，“退房复耕”面积达 400.96 亩。

3.2 加大空心村、空心房、危旧房的改造力度

改造空心村、空心房、危旧房是节约集约用地的一个十分重要的举措。各级各有关部门要因地制宜地推进空心村、空心房、危旧房的改造，并将其与美丽农村建设结合、与“造福工程”建设结合、与推进城镇化结合。当前，改造空心村、空心房、危旧房，一个重要途径就是要充分利用城乡建设用地增减挂钩的政策，对空心村、空心房、危旧房等农村宅基地和其他建设用地重新规划、整治，部分复垦为耕地，一部分改建为新村。如建瓯市于 2011 年以来，在试点镇徐墩镇对危旧房进行重新规划整治，并实行城乡建设用地增减挂钩，挂钩指标使用费用于拆旧、复垦、依法补偿和基础设施、公共设施建设，共实施项目 5 个，新增耕地 223.5 亩；对东峰、小桥、迪口等 9 个乡镇的 24 个村因 2010 年洪灾受地质灾害威胁的农户进行整体搬迁，旧宅基地用于复垦为耕地，总户数为 832 户，新增耕地面积 318.42 亩。

3.3 慎重稳妥地推进农村宅基地制度改革

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。因此，各级政府和国土部门要按照《决定》精神，慎重稳妥地推进农村宅基地制度改革。一是要尝试实行农村宅基地退出制度。现行的宅基地制度实际上是农民的一种福利制度，家家户户的农民通过福利性分配和无偿、无期限使用宅基地，势必造成土地资源的日益紧张，很多耕地被占用。所以，应尽快建立农村宅基地退出制度，抑制和解决农民一户多宅、超标准建房、建新不拆旧以及空心村、空心房等问题。一方面，在今后实行宅基地有偿使用制度；另一方面，对自愿退宅还耕且以后不再申请新宅基地的农民，政府可从耕地开垦费、新增建设用地土地有偿使用费中，按其退出的宅基地面积给予补偿。同时，应建立宅基地有期限使用制度，合理确定农村住宅用地的使用权期限。二是尝试实行农村宅基地流转和抵押制度。实行这项制度，要做三件事：首先是农村房屋登记确权。据调查了解，目前相当多的农民在宅基地上建房虽经政府审批，但房产没有办理法律规定的“两证”，即房屋所有权证和集体土地使用权证，没有这“两证”，房屋转让就无从谈起，更不要说抵押和担保。因此，要通过不动产登记，对农村房产进行全面的登记。其次是要破除宅基地上的房屋只能在本集体经济组织内部转让的法律规定问题，否则金融机构在受理农房抵押贷款时面临抵押物变现的风险，这个问题不解决，房屋抵押贷款也是一句空话。第三是要配套建立相关的措施。如建立以县为中心，县、乡镇、村三级联网的农村产权交易平台；组织建立具有房地产评估资质的农村房产评估机构等。

3.4 严厉查处农村违法用地违法建房行为

推进国土事业的可持续发展，关键在于在土地的利用上要开源节流。近几年来，我们一方面在花大力气节约集约用地，并通过农村土地整治、旧村复垦和开发未利用地等各种措施增加耕地，可另一方面由于农村中违法用地违法建房行为的蔓延，又使相当多的农业用地流失，这是必须引起我们高度重视的一个问题，必须下大力气查处农村的“两违”行为，坚决堵住农业用地流失这一“缺口”。一是要修改《土地管理法》，赋予国土执法部门更大的执法

权。现行《土地管理法》规定，土地执法人员只有检查权、制止权，但无强制执行权，这样造成执法力度不大；再有法律规定构成非法转让、占用土地罪的标准是基本农田 5 亩、或基本农田以外的耕地 10 亩以上、或其它土地 20 亩以上，而农民违法建房用地只有几十或上百平方米，根本奈何不了它。因此，应根据目前农村中违法用地的实际，从加大国土部门的执法力度和加大打击农村“两违”行为的力度上对《土地管理法》进行修改。二是要将打击农村“两违”行为纳入政府目标责任制考核。打击农村“两违”行为事关十八亿亩耕地的保护，事关粮食安全和经济社会的可持续发展，事关城镇化进程的推进，必须有强有力的保证措施。根据目前农村中“两违”行为状况，必须从“减少存量、打击增量”上下功夫。“减少存量”，就是要有组织、有计划、有步骤地组织强有力的力量，对已经形成的“两违”行为实施严厉打击，逐步减少违法的数量；“打击增量”，就是要对新发生的“两违”行为做到一露头就打，特别是对那些顶风冒犯的抢建行为，不仅要组织力量及时强拆，而且要按有关法律法规严肃处理，让违法者付出高昂的成本代价。三是要对“两违”行为实施专项打击。要建立县级政府牵头，国土、住建、农业、林业、公安等执法部门和当地政府组成的联合执法队伍，对“两违”行为实施专项行动打击。如建瓯市政府先后于今年 1 月和 4 月两次组织 1500 多人的综合执法队伍，对城郊七里街村的黄墩尾、路上、后路等自然村 20 处违法建筑实施强拆，共拆毁违建面积 8 万多平方米，现场暂扣了发电机、搅拌机、拌料斗等建筑设备共 5 台，有效地遏制了违法建设，极大打击了违法建设者的嚣张气焰。四是要源头管控、遏制蔓延。首先要强化巡查机制，建立健全县、乡、村三级巡查网络，抽调国土、农业、林业、水利、城管、水务、供电等部门单位人员，开展日常巡查，巡查有无违反规定偷运沙石料和私自偷接水、电搞违法建设，有无利用违法建筑开展经营活动等，并形成台账，抄送金融、证照审批和水电讯管理部门，依法采取降低信用等级、吊销相关证照和断水、断电、断讯处理。如去年以来，建瓯市已查处违反规定偷运沙石等建筑材料 44 起，排查出违法用电 2486 户。

作者简介：黄德辉（1961—），男，福建省建瓯市人，大专学历，现任福建省建瓯市国土资源局党组书记，主要从事国土资源管理和研究工作。
联系电话：18039773088