

农村宅基地流转模式的探索

王晓林

农村宅基地是广大农民安身立命和安居乐业的根本,宅基地能否合理流转关系着亿万农民财产权的实现,同时也关系着农村社会的稳定和统筹城乡发展。不少学者从宅基地的流转可行性、流转影响因素和流转现状与模式进行了研究。通过对现有宅基地流转模式的分析和优化,有利于促进该区域城乡一体化发展和建立统一的城乡土地流转市场,使农民在参与宅基地流转过程中增加其财产收入,也使闲置农村宅基地得以利用。促进城乡统筹发展,有利于平衡多方的利益,合理的农村宅基地流转有利于避免政府与失地农民之间的冲突,保护农民的基本权益不受侵害。同时,可供其他以农业为主的区域得以借鉴。



农村宅基地流转模式

出租

出租是目前我国宅基地流转模式中最普遍的一种模式,主要是指拥有宅基地使用权的农民在一定期限内将自己的住房转租给他人居住,自己收取一定数额租金的行为。出租人仍然是闲置宅基地复垦为耕地,然后根据调查发现,出租行为主要集中在城乡结合部等消费收入偏低的经济活跃地区。随着城市化的快速发展,作为稀缺资源的土地价格越来越高,有些城市居民由于收入偏低,在城市买不起房,只能将目光转向这些靠近城市的郊区,

拥有宅基地房屋的农民通过长期租赁等方法变相的把房屋和宅基地使用权卖给城市居民。2014 年深圳市城中村违法建筑面积占到了城市建筑面积的 47.57%,其中违建建设在宅基地的住宅面积占到了违法建筑面积的 38.7%,达到 14900 万平方米。许多农民将住房以长期租赁的形式租给城市居民居住,一次性收取租金后不再回来要房,城市居民以出租的形式长期占有宅基地使用权。

转让

一般是指宅基地使用权的转让,

但这种转让有严格的控制。转让人与受让人须同为本村的村民,且受让人符合宅基地使用权分配条件,没有宅基地和住房,且经过村(乡)集体组织同意等。宅基地转让在一定程度上讲是一种“无偿”行为。转让时要把把握好转让的范围、方式和路径等。转让的关键是要在农村集体经济组织内部进行。目前我国广东、浙江、安徽等地陆续开始了宅基地流转试点。2013 年广东省政府出台《城镇化发展“十二五”规划》,规定在一定范围内允许农村宅基地转让,截至目前,广东省农村宅基地流转取得了一定的成效,不过在宅基地流转过程中依

然存在农民征地补偿过低、宅基地确权复杂等问题。

入股

农民自主流转宅基地入股形式主要为内股外租模式,农民在宅基地流转后,原则上是土地不作价入股,不直接参与股份合作组织的管理经营。土地股份合作组织将各农户的宅基地整合后,统一将宅基地对外出租,最后将所得地租发放给农民。这样可以在一定程度上解决农村宅基地大量闲置的状况,也保障了农民权益。

政府主导农村宅基地流转模式

自 2009 年以来农村宅基地流转模式中政府主导所占比重越来越大,随着政府对农村宅基地流转的引导功能的加强,农村宅基地流转趋于规范化。政府主导型农村宅基地流转的优势是以国家政策作为推动,以完善并保障农民权益为前提,有步骤地推进农村宅基地的流转,比农民自主宅基地流转的管理严格。

天津“宅基地换房”模式

天津市在 2005 年开始对周边乡镇进行调研,探讨“宅基地换房”模式的可行性。2006 年天津市东丽和塘沽两区获得国土资源部门批准,借用 229 公顷建设用地,利用 3 年时间完成对东丽区的 12 个村和塘沽区 24 个村的整体搬迁。天津模式坚持以下四项原则:尊重农民自愿,可耕种土地不减少,承包责任制不变,以宅基地换房。天津模式的具体流程是农民在拆迁之前,全体先进行表决。如果超过 90%的村民同意拆迁建楼房,同时按照农民原宅基地住房的面积进行拆多少平方米还多少平方米的回迁。农民将享有社保医保并拥有到城镇就业的机会。这种模式中农民的参与程度高,在城市化过程中能够得到比较高的收益。从天津华明镇拆迁还迁试行办法中能够看出农民的利益得到了较好的保护。补偿标准可以从货币补偿、房屋还迁补偿等方案中选取。天津市“宅基地换房”模式的创新之处一是能够集约利用土地和资源,在新增住房和其他非农建设用地占用耕地之辩的情况下,节约集约利用资源,将节余的宅基地复垦为耕地,保持耕地总量不变,实现城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩。

重庆“地票”模式

重庆是最早对建设城乡统一的土地交易市场进行探索的地区。其农村土地交易所主要从事“地票”交易。所谓“地票”就是指农村宅基地及其附属设施建设用地复垦为耕地经过相关土地管理部门认收后可以用于建设的土地用地指标。重庆“地票”制度是以“城乡建设用地增减挂钩”政策为基础进行的创新,这一模式是农民提出耕地复垦申请,相关部门验收合格后将农民闲置的宅基地

复垦为耕地(即地票),然后将这些土地信息录入后向社会公开,企业在土地交易所通过竞标购入“地票”后,这些“地票”可以换取建设用地指标。重庆的具体做法是闲置宅基地复垦为耕地,然后改变其用途转变为建设用地。这种模式将不同区域的“地票”都集中起来,一起进行拍卖,拍卖后的收益按照面积分配,拍卖后售价扣除耕地复垦的成本后的 85%的纯收入归原农村宅基地的拥有者所有,这样能够实现指标价格的统一化。一方面,盘活了农村大量闲置的宅基地,带动了大范围、远距离的城乡土地配置。据重庆市国土部门发布的信息显示,有 2/3 的“地票”来源于渝东南、渝东北等偏远地区,缓解了城市建设用地紧张的局面;另一方面,也解决了农村部分建设资金短缺的问题。

成都“联建房”模式

2008 年,成都市发布了《关于重灾区农民灾毁住房联建等有关事项的通知》,允许地震重灾区的农民提供自己的宅基地使用权,“联建”方提供建房资金进行合作建房。联建房建好后农民和联建方再一起进行利益分配。“联建”政策是在汶川地震后中央和地方政府为了引导和鼓励社会参与灾后住房重建的重要举措,联建房具有公益性性质。灾区农民无力支付巨额资金进行房屋重建,大规模的灾区建设对于政府来讲资金压力大,几乎无法在短期内完成重建工作。只能政府介入制定政策来引导社会资本筹集重建资金。该模式的主要做法是农户先向所在集体组织提出联合建房的申请,申请批准后集体经济组织会将除自住房外的土地用途转变为集体建设用地,这样宅基地就能够实现使用权主体的变更。个人或机构通过为农民建造住房换取在部分宅基地上兴建商业项目的权利,并享有建设用地 40 年的使用权限。“联建”模式包括城乡联建、村集体联建、统规自建等模式。联建政策的设计使得“联建”房区别于别的“合作建房”。“联建”房是一种合法性质的,将同等面积农村土地上的单一的原有宅基地使用权变成了两种使用权(宅基地使用权和集体建设用地使用权)。这一模式市场化最明显,成本低、风险小。

1.从农民宅基地收益保障来看,农民自发流转是通过市场来主导的,避免了政府通过土地征收来攫取农民的收益。但是农民自发流转宅基地在目前大多都是属于隐形流转,绕过了法律,违法成本高,交易的价格低,农民在交易过程中的合法权益受到保障。而天津“宅基地换房”和嘉兴“两分两换”模式中,置换宅基地的农

1.宅基地私下流转严重:近年来随着社会经济不断发展,城市高企的房价让注意力转移到农村房地产市场。虽然宅基地私下流转风险很大,但由于宅基地有潜在增值价值,私下交易方便快捷且成本低和买卖双方都能获得利益的特点,农村宅基

民除可以获得住房和一定金额的补偿外,政府还会为他们提供基础的社保和就业岗位等。
2.从宅基地流转的风险来看,宅基地自发流转过程中,宅基地流转没有法律的保护,流转合同多以口头形式,一旦一方毁约或者不归还宅基地,农民将一无所有,这种风险不可控。天津模式、浙江模式中政府给予

地流转有巨大的市场。
2.农村宅基地产权不明晰:产权作为农村宅基地流转的核心,关系着农村宅基地能否依法流转,也是农民实现自身权益的方式。目前我国农村宅基地产权不明晰,造成农村宅基地隐性流转屡禁不止。由

置换宅基地农民的社保是以当事人活着的年限计算,而土地的收益具有永久性,这两者可能存在利益不对等情况。这些模式是由政府主导的,政策的制定和实施由政府来施行。

3.对 X 市农村宅基地流转的启示:明晰产权是核心,加快确权颁证的步伐。以上几个试点地区宅基地流转模式都将明确产权作为关键,主要于宅基地所有权属于集体所有,农民无权处置宅基地及其房屋,无法将这笔资产变现,农民将宅基地及其房屋以长期租赁等形式变相卖给非该村居民,造成宅基地私下流转屡禁不止。
3.宅基地价格有不合理现象:根

是目前我国农村的产权制度规定农村集体组织拥有宅基地所有权,农民享有宅基地使用权,但实际上作为宅基地所有权的村集体组织没有行使相应的权利,也没有履行其义务,而农民的权益缺少法律的保障,因此要确定宅基地相关主体在土地制度中的权利范围来明晰产权,并颁发确权书,为宅基地产权的流转提供保证。

农村宅基地流转存在的问题

地流转有巨大的市场。

2.农村宅基地产权不明晰:产权作为农村宅基地流转的核心,关系着农村宅基地能否依法流转,也是农民实现自身权益的方式。目前我国农村宅基地产权不明晰,造成农村宅基地隐性流转屡禁不止。由

完善农村宅基地流转的对策

1.完善农村宅基地流转制度:农村宅基地流转制度改革牵一发而动全身,关系着我国广大拥有宅基地农民的切身利益。现行“一户一宅”的政策和相关农村土地法律法规只允许农村宅基地在村集体组织内部流转,农民对宅基地流转的动力不足,农村宅基地的流转受到了极大的限制。
2.进一步落实农村宅基地登记确权:农村宅基地流转的本质是农村宅基地使用权的转移。宅基地使用权流转和交易的前提就是要产权清晰。我国土地管理制度的改革目标是通过对集体内部权力关系的明晰化来界定有助于实现流转中流转主体实现均等的利益。农村宅基地确权登记是宅基地产权明晰的关键。农村宅基

地登记确权工作明确了房屋使用者的权利和义务,能够减少土地纠纷的发生。

3.完善农村社会保障:由于我国农村社会保障机制不健全,农民对宅基地使用权的依赖程度高,造成农村宅基地使用权的保障功能被放大,农村宅基地一旦流转,农民就失去了主要收入来源。因此农民宁愿将宅基地闲置也不愿意放弃宅基地,造成大量宅基地闲置。以上充分说明体现出完善农村社会保障机制的紧迫性。2008 年出台的《关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》强调“建立个人缴费、集体补助、政府补贴的新型农村社会养老保险制度。加大中央和

省级财政对农村最低生活保障补助力度,提高农村低保标准和补助水平”。社会保障制度越完善,农民对宅基地的依赖程度越低,才能更好地推动农村宅基地流转。
4.建立农村宅基地流转交易平台:要推动农村宅基地流转顺利进行,必须推动农村宅基地流转市场化运行。应设立专门的信息发布平台,专门负责农村宅基地的流转和交易。及时发布宅基地流转的新政策和规定;免费开放宅基地信息发布的权限,农民可以将自己想要流转的宅基地面积、价格等土地信息详情免费发布在交易平台上,也可以将自己的需求发布在交易平台上,这样就可以快速实现宅基地的供需对接,迅速将宅

地进行流转。
5.设立农村宅基地定价评估机构:设立独立于政府的第三方定价评估机构,通过公正、公开、科学的评估,对不同宅基地进行合理定价,确保农民的正当权益不受侵害。评估机构的评估要将两者进行挂钩,使得价格合理化,用类似“地票交易”这种市场化的方式实现边远地区农民宅基地增值,缩小因区域差异导致的宅基地收益差异,确切保障农民的合法权益,更有益地得到土地的延伸和可持续发展。

(作者单位:四川省南充市嘉陵区工业集中区管理委员会)