



Study on the Legal Issues of
Rural Idle Homestead Governance

农村闲置宅基地治理 法律问题研究

祁全明 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

本书受甘肃省社科规划项目“甘肃省农村闲置宅基地治理法律问题研究”（项目批准号：YB033）、西北民族大学国家民委重点建设学科资助项目资助。

Study on the Legal Issues of
Rural Idle Homestead Governance

农村闲置宅基地治理 法律问题研究

祁全明 著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农村闲置宅基地治理法律问题研究 / 祁全明著. --
北京: 法律出版社, 2018
ISBN 978 - 7 - 5197 - 2744 - 4

I. ①农… II. ①祁… III. ①农村—住宅建设—土地
管理法—研究—中国 IV. ①D922.324

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 225839 号

农村闲置宅基地治理法律问题研究

NONGCUN XIANZHI ZHAIJIDI ZHILI FALU
WENTI YANJIU

祁全明 著

策划编辑 刘晓萌

责任编辑 沈小英 刘晓萌

装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京虎彩文化传播有限公司

责任校对 王晓萍

责任印制 吕亚莉

编辑统筹 财经法治出版分社

开本 A5

印张 8.375

字数 208 千

版本 2018 年 10 月第 1 版

印次 2018 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn



中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-83938334/8335 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 2744 - 4

定价:56.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

我国现有的农村宅基地制度是新中国成立以后所确立的保障农民基本生存和生活发展的一项重要财产性权利。在 60 多年的发展过程中,宅基地对农民安居和农村稳定起到了非常重要的作用。“一户一宅”等制度的规定对我国耕地保护和粮食安全意义明显。但是,随着我国工业化和城镇化进程的不断加快,大量农村人口涌入城市寻求发展。再加上原有制度设计的缺陷等原因,导致农村出现大量闲置的宅基地和闲置房屋,造成了大量土地资源的浪费。不仅对农民财产权利的实现非常不利,而且会影响我国农村社会的稳定。据统计,全国闲置的宅基地占到全国宅基地数量的 10%,如果按照实际占用面积来算,相当于 2400 万亩土地的浪费,数量惊人。因此,研究

闲置宅基地的治理问题,既是新时期我国土地集约节约利用的实际需要,也是实现农民财产权利的重要途径,对维护农村社会稳定和实现全面建成小康社会有重要意义。

本书按照提出问题→文献梳理→实证调研→发现问题→因素分析→提出对策的思路展开论述,运用文献梳理、实证调研和系统分析的方法,对闲置宅基地的相关概念、我国宅基地闲置情况、闲置宅基地治理的基本原理和原则以及可行性、闲置宅基地的流转、闲置宅基地的有偿退出、闲置宅基地的开发利用等方面系统研究,提出了我国治理闲置宅基地的具体制度建议。主要包括:

第一章主要介绍了农村闲置宅基地的基本情况。一是区别了闲置土地、闲置宅基地、闲置房屋、“空心村”等相关概念,认为闲置宅基地属于闲置土地(其中包括城市闲置土地和耕地抛荒等)的一种类型,主要是由于房屋的闲置导致了宅基地的闲置。当闲置宅基地达到一定规模的时候就会形成“空心村”。通过文献梳理和实际调研,发现目前我国闲置宅基地的面积大约占到全国宅基地面积的10%,而且远郊和近郊闲置情况不同。根据宅基地闲置的情况,将闲置宅基地分为绝对闲置与相对闲置、长期闲置与短期闲置、全部闲置与部分闲置、故意闲置与无意闲置、自愿闲置与被迫闲置、近郊闲置与远郊闲置等类型。二是对闲置宅基地的形成原因进行了分析,提出由于传统文化及历史的原因以及利益驱动等主观原因,城镇化的历史必然和村庄规划不合理等客观原因造成了宅基地的闲置。这些闲置的宅基地不仅影响我国农村社会稳定,而且对我国土地资源造成了极大的浪费。

第二章是通过实证调研提出问题,并以此为基础对闲置宅基地治理进行分析。笔者分别于2014年8月和2015年7月前往

古浪县和张家川回族自治县进行调研。主要围绕农村土地的确权颁证情况,宅基地的闲置情况,农村宅基地的流转、退出和土地承包经营权的流转等问题展开调研,较为全面地掌握了古浪县和张家川县农村土地确权、流转和退出等相关问题的第一手资料。通过调研发现,闲置宅基地在农村普遍存在隐形流转,而且由于确权颁证的滞后性,导致纠纷也比较多。就宅基地的退出来看,两个县通过利用新农村建设引导农民退出宅基地,同时提供相应的就业途径和补助来保障农民退出宅基地的生活。但是也存在乱占乱建、监管不力、非法流转和强制退出等问题。同时,从农民、村集体经济组织和政府三方分析了对闲置宅基地治理的不同态度。

第三章介绍了闲置宅基地治理的现有规定和实践,并进行简要的分析与评价。从我国目前现有的规定来看,我国没有明确的关于闲置宅基地及其治理的法律规定,只是在《土地管理法》和其他部门规章中提到要合理利用闲置宅基地。地方政府中广西壮族自治区和浙江省淳安县分别出台了专门的闲置宅基地治理办法。分析现有的这些规定可以发现,我国现有的关于闲置宅基地治理的规定虽然数量多,但是存在效力层次低、规定混乱等问题。即便是地方出台的关于闲置宅基地治理的文件,对闲置宅基地的定义、治理措施等都存在不同的规定。我国目前已经存在的农村宅基地改革模式主要有市场机制下的有偿使用模式,上海、嘉兴、天津等地实行的宅基地换房模式,农房(宅基地)抵押模式和成都的联建房模式。但是,都存在对现有法律的突破、试点的局限性等问题。因此,应该在全国范围内进行闲置宅基地的调查研究,综合考虑各地区的实际情况,合理界定闲置宅基地的适用对象和范围,有序分类,制定闲置宅基地治理的全国统一性规定。

第四章主要围绕闲置宅基地治理的理论基础、必要性和可行性、基本原则进行分析。合理清晰的产权界定是闲置宅基地治理的前提,保障农民的基本生存和土地发展权的实现是治理的核心,实现效率和公平的兼顾以及城乡统筹发展是闲置宅基地治理的重要价值和目标。因此,在闲置宅基地治理中必须坚持明晰产权、保障农民权益,因地制宜,实施耕地保护和用途管制,公众参与,使农民成为主体,规划先行,严格落实执行的原则。闲置宅基地的治理不仅是促进土地节约保护的需要,而且是增加农民财产收益和维护农村社会稳定发展的需要。闲置宅基地治理的可行性是建立在国家、地方和农民三个层面的基础支撑之上的。有国家法律政策层面的制度支持、地方政府的积极实践、农民要求治理的强烈意愿,才能实现闲置宅基地的有效治理。

第五章对闲置宅基地的流转和未来制度设计进行了研究。通过考察我国宅基地流转的历史及其规定,认为应该积极推进闲置宅基地的流转,促进农民财产权利的实现和利益的保护。从目前法律规定来看,除了在试点地区进行宅基地的抵押流转之外,其他地方仍然不允许宅基地的流转。但是实践中存在大量的隐形流转,包括对闲置宅基地的买卖等。这些隐形流转存在很多问题,包括集体收益的损失、交易安全存在隐患、随意变更土地用途导致的土地管制失效和收益分配不公所引发的农民利益损失。导致这些问题出现的主要原因是现有土地供求关系失衡、城乡利益关系失衡、政府监管和法律规定缺位等。实行农民自愿,体现农民主体地位原则,兼顾效益与保障原则,强化政府尽责监督原则和引导利益合理分配的原则,合理设计闲置宅基地流转的条件和程序,允许闲置宅基地通过买卖、抵押、出租、征收、继承等方式实现流转。同时,通过税收、偏远地区宅基地的复垦和转移支付

等利益分享机制、社会保障机制和监督监管机制来实现闲置宅基地的有效流转。

第六章对闲置宅基地的有偿退出进行了研究。认为闲置宅基地的退出主体应该是农民,在充分尊重农民意愿的前提下进行退出,不能强制农民上楼。部分省市的退出实践是闲置宅基地退出的经验基础,而随着宅基地自愿有偿退出试点改革的推行,将使闲置宅基地的退出获得制度支持。但是通过调研发现,在实践中影响农民退出宅基地的关键因素主要是启动主体的差异、补偿标准和方式的不同、配套措施的完善与否、宅基地所处位置等其他因素。这些因素导致在闲置宅基地退出中出现农民主体地位的缺失与利益的受损和宅基地退出的补偿标准和程序混乱,再加上缺乏相关衔接机制和后续治理机制,使农民不愿意退出闲置宅基地,宅基地退出工作较难推进。应该制订明确的补偿标准和程序、加快建立相关配套机制建设,如推进户籍制度改革、相关就业政策的衔接、完善城乡教育政策的衔接、建立统一的土地市场、建立“逆城市化”的保障机制等,同时要建立合理的利益分配机制,限制政府在退出中进行收益的权利,使农民能够真正享受闲置宅基地退出的利益。

第七章主要讨论分析了闲置宅基地的开发利用模式。以国家提倡和推动的休闲农业为视角,结合目前我国已经存在的闲置宅基地整体开发模式、“农家乐”模式和特色产业发展模式,论述了闲置宅基地开发利用的重要现实意义。随着互联网的不断发展和互联网农业的出现,使农村宅基地的价值得以增加,应该鼓励互联网企业通过建造物流园区和信息服务站有效利用闲置宅基地。笔者认为,闲置宅基地的开发利用,不仅可以有效提高宅基地使用效率,而且可以增加农民收入,美化农村环境,但是也要

在符合土地利用规划和管制的前提下进行开发利用。由政府提供开发利用的平台,引入社会资金共同开发运营,最大限度地发挥宅基地的作用,促进农村发展。

第八章是关于闲置宅基地治理的具体制度设计与建议。应该加强闲置宅基地的治理,制定农村宅基地管理法,用专章规定闲置宅基地的治理问题,通过多种途径实现闲置宅基地治理的有效性。结合前面提到的闲置宅基地的流转、退出和开发利用,制定闲置宅基地治理的具体条文,并进行了说明。同时提出要进行相关配套措施的完善,如实施超标宅基地的有偿使用、考虑“逆城市化”下的返乡农民住房保障、注重农村传统文化的传承与发展、借助精准扶贫和生态移民的方式、设立国家再担保基金保障农宅抵押的实现等。并对这些措施进行可行性分析,希望能对我国闲置宅基地制度改革起到一定的参考意义。

目 录

绪 论/1

一、选题背景及意义/1

二、国内外研究现状/4

三、本书的研究思路、研究方法和可能的创新与不足/10

第一章 农村闲置宅基地问题概述/14

第一节 闲置宅基地的理论界定/14

一、闲置宅基地与闲置房屋等相关概念界定/14

二、农村闲置宅基地的总体现状/21

三、闲置宅基地的分类/25

第二节 闲置宅基地的形成原因/28

一、闲置宅基地形成的主观原因/28

二、城镇化的历史必然及其他客观原因分析/33

第三节 闲置宅基地的危害/36

一、对我国耕地保护和粮食安全造成威胁/36

二、部分农民居住权利难以得到保障/37

三、容易引发各种纠纷/38

四、影响村庄规划和新农村建设/39

第二章 闲置宅基地实证调研与问题的提出

——以甘肃省为例/41

第一节 古浪县和张家川回族自治县调研情况介绍/41

一、古浪县的基本情况/41

二、张家川回族自治县的基本情况/42

第二节 闲置宅基地治理的具体做法和成效/43

一、关于农村土地和宅基地确权/43

二、宅基地闲置的基本情况/46

三、关于闲置宅基地流转/47

第三节 调研中发现的问题及政府对策与民意/50

一、调研中发现的问题/50

二、调研地的地方政府现行的主要对策/52

三、当地目前的民意/55

第三章 闲置宅基地治理的主要法律规定与实践及分析/58

第一节 闲置宅基地治理的主要法律规定与分析/58

一、现行主要规范/58

二、对现有规定的简要分析和评价/61

第二节 地方立法改革和实践的主要做法/62

一、广西壮族自治区的具体做法/62

二、浙江省淳安县的做法/63

三、对现有实践模式的简要分析/64

第三节 农村产权制度改革试点地区的各种做法/66

一、宅基地换房模式/66

二、成都联建房试点/70

三、宅基地的有偿使用/72

四、农房(宅基地)抵押模式/74

第四章 闲置宅基地治理的理论基础、可行性和基本原则/79

第一节 闲置宅基地治理的理论基础/79

一、产权理论/79

二、生存权与土地发展权理论/81

三、效率与公平理论/84

四、城乡统筹发展理论/86

第二节 闲置宅基地治理的必要性和可行性分析/87

一、闲置宅基地治理的必要性/87

二、闲置宅基地治理的可行性/92

第三节 闲置宅基地治理的基本法律原则/94

一、明晰产权,保障农民权益/95

二、因地制宜,实施耕地保护和用途管制/96

三、公众参与,农民成为改革的主体/97

四、规划先行,严格落实执行/99

第五章 闲置宅基地流转的现状与未来/101

第一节 闲置宅基地流转的现状/101

一、关于宅基地流转的立法考察/101

二、关于闲置宅基地流转的社会考察/106

第二节 闲置宅基地流转存在的问题及原因/109

一、闲置宅基地流转中的主要问题/109

二、闲置宅基地流转出现问题的主要原因/115

第三节 城郊和偏远地区宅基地转用途的利益平衡机制/119

一、通过税收实现城郊宅基地转为城市建设用地的利益平衡/119

二、偏远地区无法流转出去的宅基地的复耕/120

三、城郊土地发展权出让后补偿金向偏远地区转移支付/121

四、闲置宅基地治理中不同主体的利益分享分析/123

第四节 闲置宅基地流转的路径与未来制度设计/124

一、闲置宅基地流转的原则/124

二、流转的前提/126

三、流转的方式和条件/131

四、流转的制度保障/137

第六章 闲置宅基地有偿退出的现状及未来

/141

第一节 闲置宅基地有偿退出的界定/141

一、闲置宅基地有偿退出的要素/142

二、闲置宅基地的有偿退出机制/145

第二节 闲置宅基地退出的主要规定与地

方实践/146

一、闲置宅基地退出的相关规定/146

二、闲置宅基地退出的地方实践/150

第三节 闲置宅基地有偿退出的问题及其

影响因素/155

一、有偿退出存在的主要问题/155

二、闲置宅基地有偿退出的影响因素/162

第四节 闲置宅基地有偿退出的合理性分

析/165

一、闲置宅基地退出立法取向的合理性
分析/165二、集体经济组织的无力购买和社会资
本的引入/168

第五节 闲置宅基地退出的具体制度设计

及理由/170

一、坚持自愿原则,保护农民利益/170

二、制定明确的补偿标准和程序/171

三、加快建立相关配套机制/175

四、建立合理的利益分配机制/179

五、切实强化履行政府职责/179

第七章 闲置宅基地的开发利用研究/181

第一节 闲置宅基地开发利用的原则/181

一、因地制宜原则/182

二、协调统一原则/183

三、自愿原则/183

第二节 休闲农业下的闲置宅基地开发利用/184

一、整体开发模式/185

二、“农家乐”模式/187

三、特色产业发展模式/188

第三节 互联网农业下的闲置宅基地开发利用/189

一、互联网对农村宅基地的影响/190

二、互联网农业下闲置宅基地的开发利用/192

第四节 开发利用闲置宅基地的启示与建议/195

一、政府通过税收等优惠措施吸引资金进行开发利用/196

二、严格规划,挖掘农村特色进行开发利用/197

三、充分利用互联网等技术开发利用闲置宅基地/197

四、建立合理的利益分配和共享机制/198

第八章 闲置宅基地治理的整体制度设计/199

第一节 制定农村宅基地管理法/199

一、现有基本法律规定的缺失/199

二、其他规定效力太低/200

三、农村现实的需要/201

第二节 未来处置闲置宅基地的具体制度
体系设置/201

一、基本概念和范围/202

二、治理的基本原则/202

三、治理的主要方式/202

四、具体条文设计及说明/203

第三节 其他配套法律措施的制度设计
/211

一、实施农村宅基地有偿使用/211

二、考虑“逆城市化”趋势下农民工回乡
养老需求的协调/212

三、注重农村传统文化的传承与发展/213

四、通过生态移民、精准扶贫治理闲置宅
基地/214

五、设立农宅抵押的国家再担保基金/215

第四节 制度设计的可行性分析/218

一、宅基地改革试点提供的良好契机/218

二、相关法律法规的修改和制度的完善提供
的制度支持/219

三、地方实践提供的经验支持/222

参考文献/224

附录：农村宅基地调查问卷/241

后 记/246

绪 论

一、选题背景及意义

(一) 论文选题的背景

随着我国经济发展和城镇化率的不断提高,每年有大约数千万农村人口涌入城市,使许多地方的农村出现了“空心村”现象。主要原因是对于进城的农民来说,他们并不愿意放弃自己在农村的土地,包括承包地和宅基地,还有房屋。但是,由于无人居住,这些宅基地和房屋就成了闲置的房屋和宅基地。这些闲置宅基地已经形成一定规模,占到全国 2.4 亿亩宅基地面积的 10% 左右。闲置的宅基地和房屋不仅对农户自身的权益是一种损失,而且是对我国耕地保护制度和粮食安全的极大威胁。党的十八届三中全会明确提出,要保障农户宅基地用益物权,进行宅基地改革试点,慎