

基于法学体验式教学的 社会调研报告

蔡高强 编著

湘潭大学 出版社

基于法学体验式教学的 社会调研报告

蔡高强 编著

湘潭大学 出版社

版权所有 侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

基于法学体验式教学的社会调研报告 / 蔡高强编著

— 湘潭 : 湘潭大学出版社, 2019.5

ISBN 978-7-5687-0310-9

I. ①基… II. ①蔡… III. ①法学教育—教学改革—
研究报告—中国 IV. ①D92-4

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第096850号

基于法学体验式教学的社会调研报告

JIYU FAXUE TIYANSHI JIAOXUE DE SHEHUI DIAOYAN BAOGAO

蔡高强 编著

责任编辑: 刘文情

封面设计: 张 波

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭大学工程训练中心

电 话: 0731-58298960 0731-58298966 (传真)

邮 编: 411105

网 址: <http://press.xtu.edu.cn/>

印 刷: 长沙鸿和印务有限公司

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 710 mm×1000 mm 1/16

印 张: 17.5

字 数: 310千字

版 次: 2019年5月第1版

印 次: 2019年5月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5687-0310-9

定 价: 52.00元

前 言

湘潭大学法学专业创办于1982年，湘潭大学是湖南省最早创办该专业的学校。湘潭大学法学院是湖南省师资力量最强、学科门类最全、招生规模最大、教育层次最齐全的法学院。学院拥有中国—非洲法律理论研究与人才培训基地、国家级卓越法律人才教育培养基地、国家级法学特色专业建设点、国家级人才培养模式创新实验区、国家级实验教学示范中心建设单位、国家普通高校“十二五”专业综合改革试点单位本科教学基地、全国首批国家级卓越法律人才教育培养基地。法学院非常重视教育教学和人才培养，始终坚持人才培养的中心地位不动摇。通过确保教学改革的首席地位、教学投入的优先地位、教育质量的核心地位，构建起了人才培养质量保障的长效机制，教育教学质量享有良好的社会声誉。

体验式教学法是法学院长期坚持教学改革的结晶。坚持“在法治实践中培养法治人才，以法治人才培养推进法治建设”的改革理念，形成了特色鲜明的体验式教学法，实现了法治人才培养新的飞跃，开辟了法治人才培养的新路径，造就了一大批德法兼修的社会主义法治人才。

本书是近几年来湘潭大学法学院体验式教学改革成果的总结和提升，全书汇集了蔡高强教授以体验式教学法指导学生开展“科研项目式”社会调研而撰写的优秀社会调研报告。主要内容分为五篇。第一篇：浏阳市农村宅基地制度改革现状的实证研究；第二篇：湘西苗族服饰文化法律保护的现状与对策调研报告；第三篇：湖南省相对集中行政许可权改革试点运行情况调研报告；第四篇：农村基层治理法治化建设的实证研究——以长株潭地区为例；第五篇：衡阳市综合保税区跨境货物清关机制运行调研报告。

全书运用实证分析和典型案例，以社会调研的方式再现了法学体验式教学的方法、形式、内容，以及理论意义、现实价值和社会效果，是对法学实

基于法学体验式教学的社会调研报告

践教学的探索 and 社会主义法治人才培养模式的创新，为可复制推广的体验式教学法提供了新的探讨空间。

在编辑出版的过程中，我们尽力将最好的模式与方法呈现给大家，但仍有很多不完善的地方，敬请批评指正！

目 录

第一篇 浏阳市农村宅基地制度改革现状的实证研究	(1)
一、当前农村宅基地制度在立法和实践中所存在的困境	(2)
二、浏阳市农村宅基地制度改革的总体情况介绍	(4)
三、浏阳市宅基地制度改革中所存在的主要困境	(12)
四、浏阳市深化宅基地制度改革的建议分析	(17)
结语	(21)
参考文献	(21)
附件一 关于农村基层治理法治化建设实证研究的接洽函	(23)
附件二 访谈提纲（浏阳市国土局）	(24)
附件三 访谈提纲（村委会）	(27)
附件四 湘潭大学法学院暑期调研团队 ——浏阳市农村宅基地制度改革现状的实证研究 调研问卷（普通村民）	(29)
附件五 浏阳市国土资源局调研访谈笔录	(32)
附件六 浏阳市大瑶镇南山村村委会调研访谈记录	(39)
附件七 浏阳市北盛镇边洲村村委会调研访谈笔录	(45)
附件八 浏阳市农村宅基地管理办法（试行）	(50)
附件九 浏阳市农村宅基地有偿使用暂行规定	(58)
附件十 浏阳市农村宅基地退出暂行规定	(61)
附件十一 浏阳市农村宅基地使用权及房屋所有权确权登记 暂行办法	(64)
附件十二 浏阳市农村宅基地使用权流转管理办法（试行）	(67)
附件十三 浏阳市民主管理宅基地村规民约	(72)

第二篇 湘西苗族服饰文化法律保护的现状与对策调研报告	(76)
一、湘西苗族服饰文化变迁	(76)
二、湘西州少数民族非物质文化遗产保护工作现状	(79)
三、湘西苗族服饰文化法律保护面临的困境	(82)
四、影响苗族服饰文化保护工作的原因分析	(88)
五、推进湘西苗族服饰文化法律保护的对策	(92)
参考文献	(98)
附件一 访谈提纲一（湘西州文广新局）	(103)
附件二 访谈提纲二（代表性传承人）	(104)
附件三 主要访谈内容汇总	(105)
附件四 调查问卷一 湘潭大学法学院暑期调研团队 ——湘西苗族服饰文化法律保护的现状与对策调研（苗民用）	(109)
附件五 调查问卷二 湘潭大学法学院暑期调研团队 ——湘西苗族服饰文化法律保护的现状与对策调研（非苗民用）	(113)
附件六 调查问卷三 湘潭大学法学院暑期调研团队 ——湘西苗族服饰文化法律保护的现状与对策调研 （苗族服饰零售商用）	(116)
附件七 省级项目基本情况	(119)
附件八 第一批国家级非物质文化遗产扩展项目名录（共计147项）	(123)
附件九 三级名录项目与传承人分布图	(133)
附件十 湘西土家族苗族自治州凤凰历史文化名城保护条例 ...	(137)
附件十一 湘西土家族苗族自治州民族民间文化遗产保护条例	(142)
附件十二 湘西自治州民族民间文化遗产传承人保护管理暂行办法	(147)
第三篇 湖南省相对集中行政许可权改革试点运行情况调研报告 ...	(149)
一、研究背景与问题的提出	(149)
二、研究方法	(152)

三、研究意义	(152)
四、相对集中行政许可权概述	(154)
五、湖南省相对集中行政许可权改革试点运行情况	(159)
六、推进相对集中行政许可权改革面临的困境	(169)
七、湖南省相对集中行政许可权改革的发展方向	(174)
结语	(177)
参考文献	(178)
附件一 访谈提纲	(181)
附件二 访谈笔录	(184)

第四篇 农村基层治理法治化建设的实证研究

——以长株潭地区为例	(192)
一、湖南省加强农村基层治理法治化建设的重要意义	(193)
二、长株潭地区农村基层治理法治化建设现状	(197)
三、长株潭地区推进农村基层治理法治化进程的主要困境	(202)
四、长株潭地区深化农村基层治理法治化改革的建议分析	(206)
结语	(212)
附件一 关于农村基层治理法治化建设实证研究的接洽函	(213)
附件二 湘潭大学法学院暑期调研团队 ——农村基层治理法治化建设实证研究调研问卷（普通村民用）	(214)
附件三 湘潭大学法学院暑期调研团队 ——农村基层治理法治化建设实证研究调研问卷（村干部用）	(218)
附件四 湘潭大学法学院暑期调研团队 ——农村基层治理法治化建设实证研究调研问卷 （乡镇政府干部用）	(223)
附件五 2018 年“中央一号文件”《关于实施乡村振兴战略的意见》 中对于加强农村基层基础工作，构建乡村治理新体系的阐述	(227)
附件六 《2018 年法治湖南建设工作要点》对于加强基层法治 建设的论述	(229)

附件七 湖南省乡村治理三年行动实施方案（2018—2020 年）介绍 …
..... (231)

第五篇 衡阳市综合保税区跨境货物清关机制运行调研报告 (233)

一、衡阳综合保税区概述..... (234)

二、海关清关机制概述 (242)

三、综合保税区清关机制比较分析 (249)

四、衡阳综合保税区清关机制运行现状 (252)

五、综合保税区跨境货物清关机制完善对策 (255)

参考文献 (259)

附件一 衡阳市综合保税区跨境货物清关机制运行调研接洽函
..... (262)

附件二 访谈提纲（保税区管委会用） (263)

附件三 访谈提纲（海关用） (264)

附件四 问卷调查（综保购线下消费者用） (265)

附件五 问卷调查（综保购线上消费者用） (267)

附件六 新闻稿：我院研究生调研团队赴衡阳综合保税区调研
圆满成功 (268)

第一篇 浏阳市农村宅基地制度改革 现状的实证研究^{*}

土地制度是我国的基础性制度，而农村宅基地制度又是土地制度中与农民切身利益、农村社会经济发展密切相关的重要部分。中华人民共和国成立以来，农村的宅基地经历了从私人所有到集体所有的重大转变，但同时伴随着经济高速增长、城镇化和工业化的冲击，以及农村人口大规模向城镇迁移，有关农村宅基地现行制度与实际出现了突出的矛盾，尤其体现在宅基地确权、宅基地利用效率、宅基地流转以及宅基地资源粗放配置等方面。现行农村宅基地制度已难以适应形势需求，亟须不断推动深入农村宅基地改革和实践。

2015 年，国务院将浏阳市确定为湖南省唯一的土地改革试点地区，其改革重点是农村宅基地制度。根据中央部署，浏阳农村宅基地制度改革的主要任务是：完善宅基地权益保障和取得方式，探索农民住房保障在不同区域户有所居的多种实现形式；针对因历史原因形成超标准占用宅基地和一户多宅等情况，探索实行有偿使用；探索进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地。根据中央的部署，浏阳市选取了 10 个建制村进行宅基地试点改革，先后制定了《浏阳市农村宅基地制度改革试点工作方案》《浏阳市农村宅基地有偿使用暂行规定》《浏阳市农村宅基地使用权及房屋所有权确权登记暂行办法》《浏阳市宅基地使用权流转管理办法》《浏阳市宅基地管理办法（试行）》等一系列适应当地宅基地改革的具体政策性文件。浏阳市国土局组织对全市宅基地使用情况进行了摸底调查，掌握了第

^{*} 该调研报告为湘潭大学法学院 2017 年暑期调研项目成果，由王进主持，杨佳浩、李文静、邱伯静、程文豪、唐漫婷、李松榆、曾妍共同完成。

一手资料。在全市选取了4个乡镇、10个试点村进行先试先行，典型示范。此次试点改革工作已开展了两年有余，浏阳市在改革实践中取得了不小的成果，同时也存在着一些问题和困难。

本项目以浏阳市的两个改革试点村（大瑶镇南山村和北盛镇边洲村）为调研蓝本，通过实地调研的方式对这两个试点村近三年来的宅基地制度改革情况和村民对宅基地改革的满意程度进行了实地考察。同时走访了浏阳市国土局和浏阳市宅基地改革领导小组，获取有关宅基地登记和确权制度、宅基地有偿使用和退出制度、集中居民点建设制度和宅基地使用权流转制度等方面的改革文件和制度性规定。今年是土地制度改革试点工作的收官之年，也是新《土地管理法》启动修改之年。我们希望通过以上调研内容，来探讨浏阳市农村宅基地制度改革的现状，分析和总结改革的成果与不足，以期为新《土地管理法》的出台进言献策。

一、当前农村宅基地制度在立法和实践中所存在的困境

（一）现行法律法规对宅基地制度的规定有限且不完善

如果把法律限定在全国人大及其常委会颁布的范围内，中国的宅基地法律可以说相当不完备。《土地管理法》只有两条是关于宅基地的，《物权法》也只有4条是关于宅基地的，与建设用地使用权、建筑物区分所有权等法律制度的条文相比，宅基地法律的条文数量已显然不足以为农村宅基地混乱的现状提供制度支撑。^① 归纳起来，我国现行的宅基地使用权制度具有如下内容：一是宅基地所有权归农民集体所有。二是农村村民一户只能拥有一处宅基地。三是宅基地使用权人对宅基地享有占有和使用的权利，并无收益权，也不得用于抵押。四是农村房屋可以依法出卖、出租，买受人、承租人只能是农村村民。农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准。五是宅基地使用权的取得、行使和转让，由《土地管理法》等行政法规来规定。这种制度安排对农民权益的最大限制在于：一是没有赋予私权性质的宅基地使用权以收益与处分的权能。二是宅基地使用权的取得、行使和转让须受到“农民”这个身份的限制，且要服从公法性质的土地管理法等行政法规

^① 刘俊：《中国土地法理论研究》[M]，北京：法律出版社，2006。

的约束。这就从立法层面上束缚了宅基地使用权的自由流转。^①

改革开放以来,土地事实上不再被农民视为仅仅保障基本生活的资源,更多地体现为一种财产需求。为此,十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和中共中央国务院《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》(2014年“中央一号文件”)进一步要求,紧密围绕“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”。可见,针对我国法律关于宅基地使用权的制度缺失与立法错位,政策层面已在积极回应社会的现实需求。这就为我们本次调研工作提供了有力的政策支持。

(二) 实践中农村宅基地的管理存在着严峻问题

1. 农村宅基地登记和确权工作严重滞后

目前立法中并没有对农村宅基地使用权及房屋所有权的登记和确权制度作详尽规范,相比于城市,其登记和确权在制度和程序上存在着严重的滞后性。许多农村宅基地使用权人并没有进行登记,即使进行登记也往往只是进行了房屋所有权的登记,无法做到两证齐全。再加上宅基地使用权的登记与房屋所有权的登记分开进行,增加了农民的负担,许多农民畏于程序的烦琐不愿进行权利登记。伴随着土地公有制的改革,在宅基地法律上表现出了“宅基地归公、农房归私”的规则,但这与自古以来的“房随地走、地随房走”的法律规则相冲突,也与农民利用宅基地的固有预期和农民长期以来在建房和居住生活中形成的习俗相冲突。^②同时,没有正确办理宅基地使用权和房屋所有权的登记和确权将阻碍宅基地和房屋在规定范围内的抵押和流转,如何正确处理房屋的所有权和宅基地使用权的确权和登记,也是目前宅基地制度所面临的一个重大问题。

2. 农村宅基地面积超标和一户多宅的情况严重

农村宅基地面积超标情况严重是我国广大农村地区的一大通病,这些问题大多是历史遗留问题,由于农村宅基地往往没有进行精确的测量和登记,再加上法律法规并未对面积超标问题给出具体的处理方式,不同地区在不同

① 狄亚娜,宋宗宇,宅基地使用权的现实困境与制度变革[J],农村经济,2016(5)。

② 向勇,中国宅基地立法基本问题研究[M],中国政法大学出版社,2015。

时期对于宅基地面积有着不同的标准,以至于该问题难以妥善解决。另外,农户的不断扩建,导致大量的宅基地占用农用耕地,使得农村的耕地红线频亮红灯。另外,由于农村宅基地退出机制的不完善、不畅通,导致农村出现了大量的宅基地闲置和“一户多宅”的情况,这些闲置的宅基地有些是通过继承、受赠等方式合法取得的,有些是自主扩建、翻建等方式违法建造的。这些闲置的宅基地和违法的宅基地给农村土地的利用和农村经济的发展带来了重大的阻碍。

3. 农村宅基地使用权流转不规范,宅基地有效利用率低

对于是否允许宅基地使用权流转,现行立法中回避了这一问题,但在实践中对于宅基地使用权流转往往遵循了全国人大法工委 2005 年 7 月公布的《物权法征求意见稿》第 160—162 条的规定,一户只能拥有一处宅基地。宅基地使用权人经本集体同意,可以将建造的住房转让给本集体内符合宅基地使用权分配条件的农户;住房转让时,宅基地使用权一并转让。禁止城镇居民在农村购置宅基地。农户转让宅基地使用权的不得再申请宅基地。这种限制流转的做法主要是考虑到耕地流失的风险、农民失去居住保障的风险等因素。但现实中,国家公权力过分干预宅基地使用权的流转不利于土地的充分利用,不利于资源配置的优化。^①而且由于现行法律政策禁止宅基地自由流转,所以宅基地的交易只能是游离在正式制度安排之外,一个巨大的隐形流转市场已经悄然形成,且规模日益扩大。而这种宅基地私下的隐形流转容易造成土地资源流失、交易安全无法保障、可能导致土地利用管制的公共目标无法实现。另外我国《担保法》第 37 条明确禁止宅基地的抵押,但是在现实中存在大量的宅基地私下抵押的做法,这就使得抵押宅基地的农民和接受宅基地抵押的抵押权人都得不到法律法规的保护,无法救济自己的权利,国家限制农村宅基地使用权的流转固然有利于保障农民的生活,但限制农村宅基地的权能必然与土地的利用率和经济发展的需求相矛盾,也有违于市场经济的期望。

二、浏阳市农村宅基地制度改革的总体情况介绍

由于我国现有的宅基地制度在立法和实践中存在着诸多问题和困境,现

① 毛维国.农村住房及宅基地流转制度研究[J].法学论坛,2012(4).

行农村宅基地制度已难以适应形势需求，党中央、国务院于2015年在全国范围内选取了33个市县作为宅基地制度改革的试点地区，浏阳市作为湖南省唯一的试点地区，自然成为了本次调研的最佳目的地和样本地区。

本次调研初期阶段通过阅读相关文献，查询法律法规等方式，选择了当下立法与实践冲突最甚的五个方面作为本次调研的主要方向，即：宅基地登记和确权制度、宅基地有偿使用和退出制度、集中居民点建设、宅基地使用权流转制度。笔者于2017年8月对浏阳市的大瑶镇南山村和北盛镇边洲村两个改革试点村的村委会、浏阳市国土局及宅基地改革领导小组以及南山村的村民进行调研，通过实地访问，发放调研问卷等方式总结出了浏阳宅基地制度改革的总体推进情况和成果，具体改革情况可分为以下四个方面：

（一）宅基地的登记和确权制度的改革情况

当前的法律法规并未对农村宅基地使用权及房屋所有权的登记和确权制度加以详尽规范，相比于城市，其登记和确权在制度和程序上存在着严重的滞后性。许多农户并未对其宅基地的房屋所有权和宅基地使用权进行登记。此外，宅基地使用权与房屋所有权分开进行登记也增加了农民的负担，许多农民畏于程序的烦琐不愿进行权利登记。根据我国土地公有制的性质，宅基地也体现出了“所有权归公、农房归私”的性质，但此种性质与自古以来的“房随地走、地随房走”的法律规则相冲突，也与农民利用宅基地的固有预期和农民长期以来在建房和居住生活中形成的习俗相冲突。^①此外，对于村集体以外的成员拥有本集体宅基地使用权的问题，当前法律法规也未作出详尽的规定。

在此次试点改革中，浏阳市针对原先宅基地确权和登记制度中存在的问题，制定了《浏阳市农村宅基地使用权及房屋所有权确权登记暂行办法》，确定了宅基地使用权和房屋所有权的“房地一体”原则和主体一致原则，免去了多次办证、重复办证的复杂程序。同时还规定了非村集体成员在本村内的宅基地使用权的确权和登记办法：在1999年《土地管理法》实施前，非村集体的农户在本村依法获得的房屋和宅基地，若现状没有发生改变且村组织无异议的可确权登记；因安置移民、农村基建、自然灾害等缘故取得宅基地及房屋的农户，若与当地规划相符且经村集体三分之二以上成员通过即

^① 宋才发，马国辉，农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记的法律问题探讨[J]，河北法学，2015（3）。

可确权登记；若非村集体农户占用本村宅基地因合法继承取得，可按规定确权登记。这项规定一方面弥补了现行法律法规的漏洞，另一方面也为非村集体成员的宅基地使用权及房屋所有权的确权登记指明了方向，一扫过去无规章可循的局面。在具体实践方面，浏阳市国土资源管理局的下属机构不动产统一登记局正式挂牌成立，并由国土部门统一管理乡村的不动产登记工作。通过浏阳市国土局提供的资料显示，到目前为止，浏阳市共办理宅基地确权两万多宗，确权率达84.04%。浏阳市国土局相关负责人表示，改革后共受理了30.13万宗宅基地用地许可证申请，达到了83.28%的办证率。

（二）宅基地的有偿使用和退出制度的改革情况

农村宅基地面积超标严重是我国广大农村地区的一大通病。由于农村宅基地往往没有进行精确的测量和登记，再加上法律法规并未对面积超标问题给出具体的处理方式，以至于这一问题难以妥善解决。^①另外，由于我国尚未健全宅基地退出制度，导致宅基地闲置和“一户多宅”的情况在我国农村地区比比皆是，严重阻碍了农村的土地利用和社会经济的发展。

面对宅基地面积超标和“一户多宅”的现状，浏阳市政府出台了《农村宅基地有偿使用暂行规定》（以下简称《规定》）。《规定》从宅基地使用的面积标准、宅基地有偿使用的对象、宅基地有偿使用标准、宅基地有偿使用费的收取和监管等四方面作出了规定。首先，该规定针对不同范围内的宅基地规定了不同的使用面积标准，对于城镇规划建设用地范围内的宅基地，该规定要求每户面积不得超过140平方米，对于城镇建设用地范围外的，每户面积不超过180平方米。此外，对于城镇建设用地范围外且家庭人口在7人以上（含7人）的农户，其宅基地面积可放宽至210平方米。这种区分式的规定既考虑到了不同地区土地利用的实际情况，也照顾到了困难农户的现实利益，得到了浏阳市广大农户们的肯定。

其次，对于历史原因形成的一户多宅和宅基地面积超标的情况，浏阳市并没有一刀切的要求此类农户退出多余的宅基地，而是在计算出超标面积后，采取灵活的有偿使用机制。浏阳市以宅基地超过法定面积的部分、一户多宅的多宅部分、非本村村民通过合法继承或受赠等方式取得的宅基地总面积超过户均标准50%的部分以及本村村民通过合法继承或受赠等方式取得

^① 狄亚娜，宋宗宇，宅基地使用权的现实困境与制度变革——基于三省（市）法院2004~2013年428件裁判文书的数据分析[J]，农村经济，2016（5）。

的新宅基地与原有宅基地合计面积超过户均标准 50% 的部分作为计费面积,实行有偿使用。在具体收费标准上,浏阳市根据自身经济社会发展的现状,并以国有建设用地的市值为参考,将浏阳市区域内的各街道、乡镇分为六个等级,每个等级区分集镇(城市)规划建设用地范围内、村庄规划建设用地范围内、集镇(城市)和村庄规划建设用地范围外三个档次,有偿使用的缴费标准也以此分类确定(见表 1、2)。

表 1 宅基地有偿使用乡镇等级分类

乡镇等级	乡镇名称
I	淮川、集里、关口、荷花
II	大瑶、蕉溪、洞阳、北盛、永安
III	古港、沿溪、文家市、镇头、柏加、沙市
IV	官渡、大围山、永和、金刚、澄潭江、柞冲、淳口
V	达浒、高坪、葛家、普迹、官桥、龙伏
VI	张坊、小河、中和

表 2 宅基地有偿使用标准

单位:元/平方米·年

乡镇类别	集镇(城市)规划建设 用地范围内	村庄规划建设 用地范围内	规划建设用地 范围外
I 类乡镇	20	17.5	15
II 类乡镇	17.5	15	12.5
III 类乡镇	15	12.5	10
IV 类乡镇	12.5	10	7.5
V 类乡镇	10	7.5	5
VI 类乡镇	7.5	5	3

此外,浏阳市的有偿使用标准还独创性的制定了阶梯式的收费模式:有偿使用面积在 20 平方米以内的按浏阳市根据不同乡镇划定的普通标准缴费,有偿使用面积在 21—40 平方米的按普通标准的 1.5 倍缴费,有偿使用面积在 41 平方米以上的按普通标准的 2 倍缴费。宅基地有偿使用费归村民小组所有,由村委会代管,按照宅基地收益民主管理村规民约相关要求收取、保管、分配和使用。通过以上规定,浏阳市初步探索出了适应本市实际治理宅基地超标和“一户多宅”的有偿使用模式。一些一户多宅的农户由于面积超标严重,在面对高额的有偿使用费时,他们也开始考虑主动退出原

有的宅基地使用权。目前浏阳市已有 100 多户一户多宅的农户主动向村集体退出了多余的宅基地。由此可见,有偿使用制度的完善也必然会推动宅基地退出工作的进展。为了进一步落实宅基地退出工作,浏阳市制定了《浏阳市农村宅基地退出暂行规定》。对于因不同方式取得的闲置宅基地,浏阳市在《浏阳市农村宅基地退出暂行规定》中采取了不同的退出办法。首先,对于因历史原因合法取得闲置宅基地的农户,村集体应鼓励其将多余的宅基地使用权直接赠与村集体或符合宅基地申请条件且是本村户口的成员并给予一定的补贴[具体的补贴标准按所在村民小组宅基地评估均价 $\times$ 可申请使用面积(或放弃的合法面积) $\times 50\%$ 予以补贴]。其次,对于违法取得或不符合政策规定取得闲置宅基地的农户,市国土资源局报经市人民政府批准后可以注销其宅基地批准文件和不动产权证书,村集体则可以将宅基地使用权无偿收回。这些规定与宅基地的有偿使用制度相辅相成,一方面严格规范了“一户一宅”原则,另一方面也促进了物尽其用,为解决闲置宅基地、促进集体经济良性发展提供了制度保障。^①

根据《浏阳市农村宅基地管理办法(试行)》的规定,大量被违法占用的宅基地退出后将根据土地性质区分利用方式。对于土地肥沃的退出用地将用于农田复垦,这既有利于进一步强化耕地保护,又有利于引导新建宅基地少占耕地,推动集约用地。对于农户宅基地占用耕地的情况,浏阳市在本次改革中针对此类农户收取耕地开垦费,通过收费的方式倒逼农户将宅基地占用耕地的部分退出。据统计,截至 2017 年底,浏阳市共收取了 106.87 万元的耕地开垦费,使得新建宅基地占用农田的比例下降了 32%。另外,对于不适合复垦但土地平坦连片的退出用地则用于农村集中居民点建设。集中居民点建设改变了原先随意分散建设宅基地的弊病,既有利于乡村土地的统一规划和科学利用,又有利于村集体组织对农户们的统一服务与管理。本次改革中,浏阳市利用退出的宅基地以及现有的村集体空地建设了一批农村别墅居民小区,这些集中居民小区内的宅基地在满足本宅基地需求的基础上,还向村集体以外的本市农村户口的外来农户流转。非村集体的外来农户只要符合本市农村户口以及一户一宅的要求,即可通过竞价购买的方式向村集体申请在集中居民点内安家置业。在此次调研南山村的过程中,笔者团队亲自走

^① 杨保勤,陈景春.农村宅基地使用权退出的现实风险、法治理念和路径选择[J].现代经济探讨,2015(10).