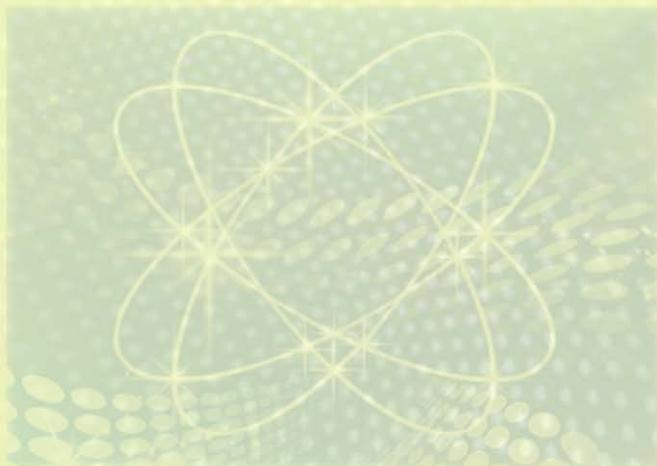


河北省农村宅基地与居住 质量调查研究

赵秀恒等 著



河北科学技术出版社

河北省重点学科应用统计学丛书
河北省社会科学基金项目 (HB14LJ010)



河北省 农村宅基地与居住质量 调查研究

HEBEISHENG
NONGCHUN ZHAIJIDI YU JUZHU ZHILIANG
DIAOCHA YANJIU

赵秀恒 聂承静 王志军 郝武波 著



河北科学技术出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

河北省农村宅基地与居住质量调查研究 / 赵秀恒等著. -- 石家庄 : 河北科学技术出版社, 2015. 3

ISBN 978 - 7 - 5375 - 7485 - 3

I. ①河… II. ①赵… III. ①农村住宅 - 住宅建设 - 研究 - 河北省 IV. ①TU241.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 051908 号

河北省农村宅基地与居住质量调查研究

赵秀恒 聂承静 王志军 郝武波 著

出版发行 河北科学技术出版社
地 址 石家庄市友谊北大街 330 号 (邮编: 050061)
印 刷 石家庄燕赵创新印刷有限公司
开 本 787 × 1092 1/16
印 张 22
字 数 400 千字
版 次 2015 年 3 月第 1 版
2015 年 3 月第 1 次印刷
定 价 66.00 元

前 言

农村宅基地、居住质量这两个问题是农民关切的问题，关系到农民的切身利益，关系到农村全面小康建设的进程，对这两个问题的研究具有重要的理论和现实意义。

农村宅基地问题，河北省人民政府 2002 年颁发《河北省农村宅基地管理办法》（以下简称《管理办法》），它的确立与实施，为全省农村宅基地的管理提供了更加全面、具体、有效的科学依据，为适应激烈变革时期农村土地的有效利用提供了法律保障。但是，随着新农村建设和城镇化的推进，新情况新问题不断出现，农户需求和农宅类型有了新变化，一些条款规定不明确、不具体、不配套，特别是执法过程中存在的问题日益暴露出来。另外，我国法律法规体系建设也由以“立”为主，向“立、改、废”并举转变。在这种背景下，对《管理办法》各条款的合法性、合理性、执行性和实效性进行一次全面系统评估是非常必要的。

《管理办法》后评估课题组，经过近一年时间的调研评估，对《管理办法》的修改与完善提出了建设性意见：一是《管理办法》没有涉及但上位法已经明确的，需增加 10 个条款。其中涉及宅基地因自然灾害等原因灭失的处置，以及农村宅基地的使用、变更、转让和注销及时办理登记的规定等等。二是《管理办法》有相应条款，但上位法又有新说法新要求的，需完善 11 个条款。其中涉及农村宅基地的概念及面积计算、宅基地使用权人的权力及法律保障、农村宅基地的审批程序、农村宅基地指标的安排以及收回宅基地使用权的补偿等。三是根据实际情况和改革精神，需要进一步研究明确的有 12 个条款。其中涉及宅基地审批程序的细化与简化、村镇规划、部分宅基地的有偿使用、宅基地的流转和退出、建设新型住宅的有关规定、提高执法效率等。

农民居住质量问题，是农村全面小康实现的重要指标，也是一个落后指标。无论从农民期待、村庄建设和城乡一体化发展的需要，还是按中央要求

完成全面小康建设要求，“十三五”期间努力提升农村人居环境与质量，都具有重大意义和现实需要。目前，河北省平原地区的村庄演变，已经驶入分化和整合、调整、提高的新阶段。我们不能再把农村看成单纯的农业生产和孤立的生活单元，所有村庄都处在多元多相发展的变革之中，村庄和村镇体系都在发生着变化，所以村庄的规划建设必须适应这种变化。与此同时，农村用地矛盾将进入一个转折窗口，宅基地管理也变得更为复杂，公共空间的规划建设矛盾日益突出。村庄建设和农宅政策必须适应新的形势，助推农村改革的深化和新农村建设要合乎规律的发展。

河北省农村住宅形态变化和居住质量研究课题组以国家农村全面小康评价体系为标准，通过大量调查数据，掌握了农村居住形态、质量、环境的现状，分析了河北省不同类型农村居住情况的变化特征，研究了农村住宅形态和村庄形态变化的主要动因及规律，测定不同类型村庄发展变化的阶段性，提出新农村、新民居及其用地、建设、管理中热点问题的建议与措施：一是重新审视乡村空间的功能和作用，抓紧完善村镇体系及村庄规划；二是适应村庄和农户分化发展的实际，深化调整农村小康住宅建设指导思路；河北省村庄的发展水平很不平衡、落差大，不同村庄居民改善居住的要求和能力也有很大差别，不宜提出“一刀切”的要求，应从实际出发，进一步明晰具体化、差别化的有关政策；三是探索建立农宅建设配套制度，保障规划落实和居住安全；四是着力解决“短腿”问题，强化环境和公共空间建设。涉及乡村交通系统建设，污染治理的基础建设，清洁能源开发与替代，公共空间和公共设施建设，田园式村庄风貌建设等等。

作者作为主研人参与了“《管理办法》后评估”调研的整个过程，主持完成了“河北省农村住宅形态变化和居住质量”课题，将研究的内容、结论以及政策建议整理成册以飨读者。由于作者学识水平有限，本书难免会有欠妥和错误之处，我们衷心希望得到专家、学者和读者的批评指正。

2014年12月

目 录

上篇 《河北省农村宅基地管理办法》后评估

第一章 《管理办法》的出台背景	(3)
第一节 建国以后我国农村宅基地制度的几次重要变迁	(3)
第二节 1990 年以来河北省农村宅基地管理办法的数次修改	(4)
第三节 《管理办法》相对《管理规定（修正案）》的修订目标和内容	(5)
第二章 立法后评估的意义和方法	(6)
第一节 后评估的意义	(6)
第二节 后评估的原则及标准	(7)
第三节 后评估的方法	(8)
第四节 后评估的技术路线	(9)
第三章 《管理办法》的规范评价	(11)
第一节 合法性评价	(11)
第二节 合理性评价	(13)
第三节 执行性评价	(14)
第四节 实效性评价	(16)
第四章 《管理办法》实施情况评价	(18)
第一节 主要政策的数据信息分析	(18)
第二节 重点问题的分析评价	(26)
第五章 《管理办法》后评估的基本结论	(40)
第一节 主要成效	(40)
第二节 存在问题	(42)

第三节 基本结论	(44)
第六章 《管理办法》后评估的建议	(46)
第一节 增加 10 项具体内容	(46)
第二节 完善 11 个条款	(48)
第三节 研究明确 12 个问题	(52)
第七章 农村宅基地管理相关专题研究报告	(56)
第一节 农村宅基地管理文献综述	(56)
第二节 农户调查问卷汇总报告	(63)
第三节 县乡村干部调查问卷汇总报告	(71)
第四节 国土管理执法人员调查问卷汇总报告	(76)
第五节 《管理办法》后评估打分情况	(82)

下篇 河北省平原地区农村住宅形态及居住质量研究

第八章 研究农村住宅形态及居住质量的意义及方法	(91)
第一节 “全面小康”要求加快改善人居环境	(91)
第二节 农村小康居住面临的主要矛盾和焦点问题	(93)
第三节 本课题研究的基本指向及研究方法	(95)
第九章 35 年来河北省平原地区农村人居环境的变化	(98)
第一节 农村住宅形态的变化	(98)
第二节 农村居住质量的变化	(100)
第三节 农村居住环境的变化	(102)
第四节 村庄建设形态的变化	(104)
第五节 对当前居住的满意度情况	(104)
第六节 小结	(105)
第十章 河北省平原地区农村人居环境变化的动因	(107)
第一节 农村住宅形态变化的动因	(107)
第二节 农村居住质量变化的动因	(109)
第三节 农村居住环境变化的动因	(109)
第四节 小结	(110)
第十一章 河北省平原地区村庄及住宅建设面临的新形势	(112)

第一节	村庄演变驶上新的轨道	(112)
第二节	农村用地矛盾进入转折窗口	(113)
第三节	宅基地管理变得更为复杂	(114)
第四节	公共空间建设需引起重视	(115)
第十二章	河北省平原地区村庄及住宅建设思路的建议	(116)
第一节	抓紧完善村镇体系及村庄规划	(116)
第二节	调整深化农村小康住宅建设指导思路	(119)
第三节	研究制定新型住宅建设配套措施	(122)
第四节	重点解决好居住环境的短腿问题	(124)
第十三章	农村居住状况相关专题报告	(127)
第一节	农村小康居住状况问卷(农户)统计分析报告	(127)
第二节	农村小康居住状况问卷(村干部)统计分析报告	(140)

附件：问卷调查表

附件 1:	《河北省农村宅基地管理办法》问卷调查表	(149)
附件 2:	《河北省农村宅基地管理办法》问卷调查表	(153)
附件 3:	《河北省农村宅基地管理办法》问卷调查表	(156)
附件 4:	《河北省农村宅基地管理办法》问卷调查表	(161)
附件 5:	实地调研农村小康居住状况调查表	(164)
附件 6:	农村小康居住状况调查问卷	(167)
附件 7:	农村小康居住状况调查问卷	(171)

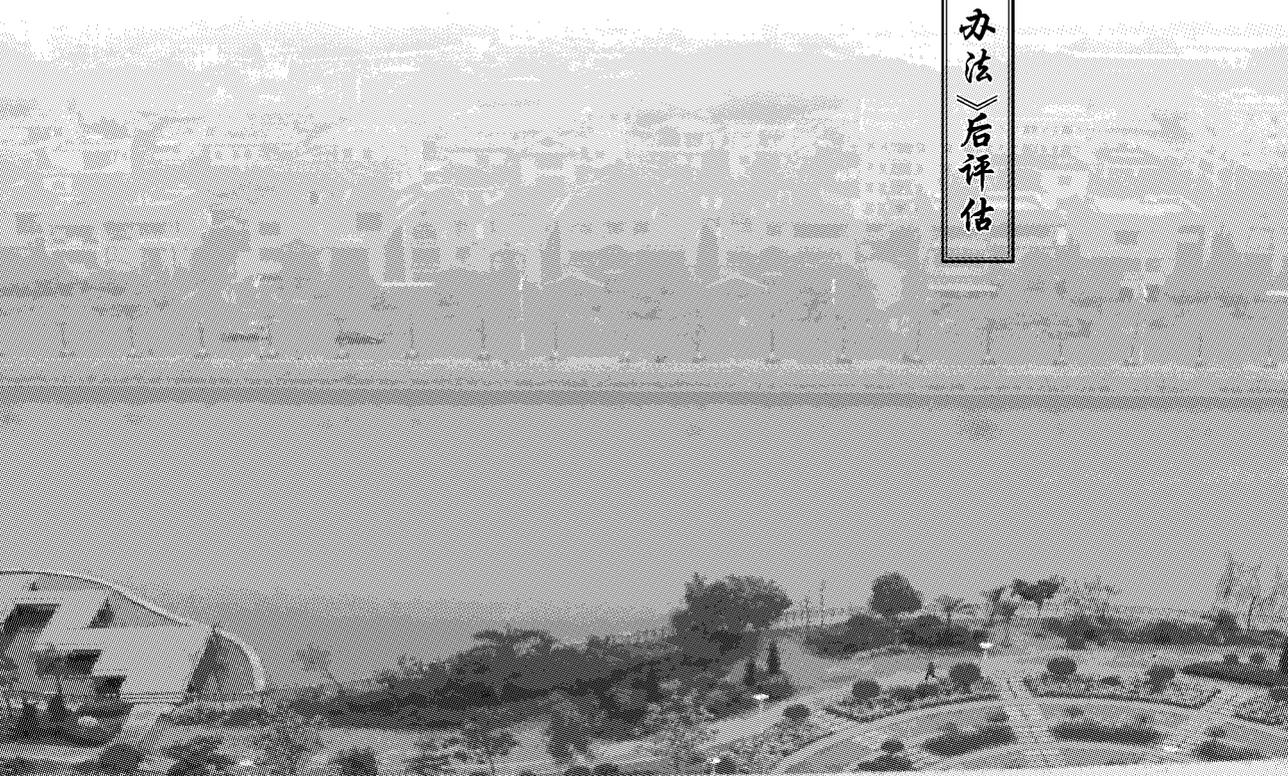
相关法律法规

河北省农村宅基地管理办法	(177)
中华人民共和国物权法	(181)
中华人民共和国土地管理法	(209)
中华人民共和国土地管理法实施条例	(224)
土地登记办法	(234)
河北省土地管理条例	(246)

河北省土地登记办法	(257)
河北省农村宅基地管理规定（修正案）	(266)
河北省农村宅基地管理规定	(270)
国家统计局全面建设小康社会统计监测方案	(274)
附 1：全面建设小康社会统计监测指标体系	(276)
附 2：全面建设小康社会实现程度表	(277)
附 3：《全面建设小康社会统计监测指标体系》指标解释及计算方法	(278)
附 4：确定全面建设小康社会标准的主要依据	(286)
2012 年国家统计局与中央政策研究室《农村全面小康评价体系》 测评方法及指标说明	(294)
国家统计局统计科学研究所全面建成小康社会统计监测指标体系（2014 年）	(299)
中国全面建设小康社会进程统计监测报告（2011 年）	(303)
河北省全面建成小康社会研究报告（上）	(313)
河北省全面建成小康社会研究报告（下）	(321)
小康进程稳步推进 难点问题亟待突破	(326)
河北省 2012 年全面建成小康社会统计监测报告	(333)
2000 ~ 2013 年河北省 GDP 平减指数和农民消费价格指数	(337)
2000 年、2005 年、2010 年、2011 年河北省农民家庭基本情况 （河北经济年鉴）	(338)
国务院办公厅关于改善农村人居环境的指导意见	(339)

上篇

《河北省农村宅基地管理办法》后评估



受河北省国土资源厅政策法规处委托,《河北省农村宅基地管理办法》后评估课题组依据国土资源部令第 47 号《国土资源部规章和规范性文件后评估办法》以及省国土资源厅发【2013】7 号《国土资源部规章和规范性文件后评估规范(试行)》的通知,对省政府 2002 年颁发的《河北省农村宅基地管理办法》(以下简称《管理办法》)各条款的合法性、合理性、执行性和实效性进行一次全面系统评估。笔者参与了《管理办法》后评估全过程,在研究报告的基础上将其研究方法、研究内容、研究结论以及政策建议整理成册,谨供大家参考。



第一章 《管理办法》的出台背景

第一节 建国以后我国农村宅基地制度的几次重要变迁

1950年颁布的《中华人民共和国土地改革法》提出，实行“农民的土地所有制”，宅基地与房产“房地合一”，均属农民私有。

1962年颁布的《人民公社工作条例修正草案》，第一次规定农村宅基地归生产队所有，不准出租和买卖。同时承认房屋归农民所有，可以出租和买卖。这项规定于1982年写入宪法，正式形成了“一宅两制”的产权制度。

1978年十一届三中全会以后，农村率先改革。对于农村住宅制度，明确规定农户“一户一宅”、“面积限额”，同时允许宅基地使用权随房屋买卖而转移，以及允许某些城镇非农业人口可以申请使用宅基地建房。最有代表性的是1982年国务院颁布的《村镇建房用地管理条例》和1999年修订的《土地管理法》，其中都明确规定，农民每户只能拥有一处宅基地，且面积要有限额，允许宅基地使用权随房屋买卖而转移。

20世纪90年代以后，是国家出台农村宅基地管理的法律法规和政策性文件比较多的时期。1998年、2004年全国人大通过了《中华人民共和国土地管理法》第2次修正案和第3次修正案；1991年、1998年国务院分别出台了《中华人民共和国土地管理法实施条例》；1999年印发了《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》、2004年印发了《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》、2004年国土资源部印发了《关于加强农村宅基地管理的意见》，这些法律法规和文件都规定农民住宅不得向城市居民出售，严禁城市居民在农村购置宅基地，不能为在农村购买房屋的城市居民发放土地证和房产证。2007年国土资源部颁发的《土地登记办法》，规定将集体土地所有权、集体土地使用权以及依照法律、法规和规定需要登记的其他土地

权利记载于土地登记簿并予公示。逐步形成了“一户一宅、无偿使用、城乡二元”的宅基地使用制度。

以上法律法规都对当时情况下加强农村宅基地的管理提供了有效依据，改善和规范了农村建设用地秩序。

第二节 1990年以来河北省农村宅基地 管理办法的数次修改

1990年，河北省第七届人民代表大会常务委员会颁布了《河北省土地管理条例（修正案）》，以贯彻“十分珍惜和合理利用土地”的方针为核心，从土地的开发利用和保护、国家建设用地、矿山用地、乡（镇）村建设用地、补偿和安置、土地管理机构和职责、法律责任等方面做出规定，推进土地利用的全面规划和管理，保护土地资源，严禁乱占耕地和滥用土地。

1992年，省政府颁布了《河北省农村宅基地管理规定》，明确农村宅基地是指农村居民个人经依法批准，用于建造住宅（包括住房、厨房、畜禽圈舍、厕所和庭院等）的用地。强调保护耕地，要求“村镇必须制订规划”，并实行“计划指标管理”，规定占用耕地或超用地面积限额建设住宅的征收“土地使用费”，对宅基地的申请、审批、收回和非法占用、转让、批准宅基地的处罚等作出规定。

1998年，省政府颁布《河北省农村宅基地管理规定（修正案）》（以下简称《管理规定（修正案）》），在1992年管理规定的基础上做了进一步修改。重申农村宅基地的产权规则、保护耕地特别是基本农田保护区、深化计划指标管理等原则以及有关的处罚规定，细化申请、审批程序，明确验收程序以及可以吊销《宅基地使用证》的四种情形。

进入新的世纪，随着经济发展和农民生活水平的提高，农户对居住质量和居住面积有了更高需求，农村出现了新一轮“建房热”，乱占多占宅基地现象严重。同时，宅基地审批时间长、规定不细、监管和宣传工作不到位等问题也暴露出来。为适应新形势的需要，切实保护耕地、合理开发利用土地资源、保障农民的合法权益，在《河北省农村宅基地管理规定（修正案）》颁布实施四年之后，河北省人民政府出台了现行的《河北省农村宅基地管理办法》，并于2002年7月1日起正式施行。

第三节 《管理办法》相对《管理规定 (修正案)》的修订目标和内容

针对农村宅基地管理中出现的新情况、新问题，《管理办法》对《管理规定(修正案)》进行了大幅度、大力度修订，提出了许多补充和完善意见。

一、目标指向

加强农村宅基地管理，规范农村建设用地秩序，保护农村村民的合法权益。

二、问题指向

- (1) 保护农用地特别是基本农田，严格实施土地利用总体规划。
- (2) 合理、集约利用土地，制定和实施村庄和集镇规划。
- (3) 适应发展新形势，鼓励旧村改造和建设二层以上住宅。
- (4) 加强法制建设，禁止非法占用、转让、批准宅基地。

三、措施指向

- (1) 明确了可以申请宅基地的三种条件和不予批准的三种情形。
- (2) 提出了针对占用耕地建设住宅的“占一补一”或缴纳耕地开垦费的新政策。
- (3) 明确了可以收回宅基地使用权的6种情形。
- (4) 明确和完善了“一户一处”宅基地制度。
- (5) 明确了宅基地的使用登记、变更登记、注销登记制度。
- (6) 细化了非法占用、转让、批准宅基地的处罚规定。
- (7) 强化了国土部门的管理责任。

第二章 立法后评估的意义和方法

第一节 后评估的意义

改革开放以来，我国高度重视和推进法制建设，各类各项法律法规已基本涵盖经济社会生活的各个方面。在这种情况下，中央及时提出法律法规体系建设要以“立”为主向“立、改、废”并举转变。这一转变要求启动和加强法律法规的后评估工作。后评估是指由立法机关、有关政府部门、社会公众、专家学者等机构和个人对现行立法的实施效果进行分析评估，形成评估报告的工作过程，立法机关可以此作为主要依据之一针对立法缺陷进行矫正和弥补。

“规章和规范性文件后评估”属于“规制影响评估”。20世纪后半叶，由于经济的衰退，而太多的规制会抑制企业创新、妨碍经济发展，英国、美国、加拿大等发达国家兴起“减少文牍主义”和“非规制”运动且受到广泛关注，进而引起规制质量管理研究热潮，即“规制影响评估”。2002年国务院法制办开展行政立法后评估，国务院2010年在《国务院关于加强法治政府建设的意见》指出“要积极探索开展政府立法成本效益分析、社会风险评估、实施情况后评估工作”。2010年国土资源部制定并发布的《国土资源部规章和规范性文件后评估办法》，是我国第一个以部门规章形式建立的后评估制度，2013年国土资源部办公厅印发《国土资源部规章和规范性文件后评估规范（试行）》，从后评估内容、标准、方法、流程以及成果等方面做了系统规范与说明，使国土资源规章和规范性文件后评估制度逐步完善。与此同时，全国各地地方立法机关也相继启动立法后评估工作。后评估制度的建立和立法效果评估的启动与实践，对推进立法工作的科学化水平和立法过程的完善产生了深远影响。

立法后评估是促进立法观念转变的重要措施。自觉摆正位置，主动查找问题，让执法者和人民群众给立法工作提意见，从而总结立法工作经

验，检验立法工作得失，深化对科学发展观、群众观、实践观的认识，强化为民立法、立法为民的思想，对提高立法工作的针对性、可操作性都具有重要的实践意义。任何一部法律法规都不可能天衣无缝、一劳永逸，随着立法背景时过境迁和法律实施外部条件的改变，不少问题与不足会逐渐暴露出来，这是事物的发展规律。立法的后评估体现了立法机关的实事求是精神。

立法后评估是法律法规立、改、废的重要依据。立法不是目的，立法的目的在于实施，在于使法律法规符合民意，在于有效地约束和规范社会生活。法律法规的实施效果，是检验一部法律法规是否具有科学性、合理性、可操作性的根本标准。立法后评估以实证调查为基础，能够比较全面、系统、客观地把握实施效果，对诸如法律制度是否合法合理、是否维护了公平正义、是否产生了应有效益、是否需要修改、完善抑或废除等提出意见，为法律法规的立、改、废提供实践依据。同时，还能够分析取得成效的原因，从而总结立法工作中带有规律性的成功经验，以进行推广和提高。

立法后评估是我省法制建设的一项新工作。我国现行立法制度一直高度重视立法和立法实施的检查监督，比如任何机关、团体和个人都有权对立法提出意见和建议，立法机关经常组织进行执法检查等。但它们关注的多是法律法规实施的某些方面，还不是对某部法律法规从制定到实施各个环节的综合总结评价。我省对法规规章的后评估工作尚没有成熟的经验，对国土管理法规和规章进行后评估这还是第一次。认真搞好这次后评估工作，不仅有助于《管理办法》的完善与提高，还将对完善国土乃至全省法律法规体系的建设具有重要意义。

第二节 后评估的原则及标准

后评估要坚持客观公正、公开透明、公众参与、注重实效的原则，对评估对象的内容、执行情况及实施成效进行评价，针对评估对象的条款全面而有重点的从四个方面进行评估：

一是合法性。《管理办法》应当符合立法法及相关法律法规的立法权限和程序；其内容应当符合法律的基本原则和法律法规的相关规定。

二是合理性。《管理办法》的规定应当符合公平、公正原则；规定的措施

应当适当、必要，体现权力与责任、权利与义务相统一的原则；内容的设定应当与所规范行为的事实、性质、情节以及社会影响等相匹配。

三是执行性。《管理办法》应当与同位阶的规章对同一事项的规定相衔接；语言表述准确，逻辑结构严密，便于理解和执行；从行政主体的角度，各项措施具有可操作性；从行政相对人角度，各项措施具有可接受性。

四是实效性。《管理办法》的各项规定应当能够有效实现预设的管理目标，并对预期以外的效果进行评价。

第三节 后评估的方法

法律法规的后评估通常采用文献综述、问卷调查、座谈访谈、实地调研、专题研究、统计调查、综合分析等方法。针对本评估对象的性质和特点，本评估重点采用问卷调查、座谈访谈、实地调研、定量分析和综合分析的方法。

一、问卷调查

开展“千人问卷调查”。针对不同对象设计了4种调查问卷。其中，农户调查问卷发放2500份；县、乡、村干部调查问卷发放308份（其中县级干部28份、乡级和村级干部各140份）；国土管理执法人员355份（其中设区市65份、样本县280份）；有关专家调查问卷14份。

二、座谈访谈

召开县级、村级座谈会11次，专家学者座谈会2次，《管理办法》起草人员1次，文件论证座谈会5次；走访农家30户，有关部门、专家、县级局长、主要起草人等15人，深入收集相关情况和意见。

三、实地调研

按照平原、山区、坝上等不同地域类型，选择5个县（市、区）、10个行政村进行案例调查及剖析。

四、定量分析

采用spas data entry软件建立数据库结构，利用spas软件统计分析功能，主要是描述统计，对各类数据进行统计分析，同时对利用结构方程分析有关问题多原因、多结果间的关系进行了探索。