

# 新疆呼图壁县农村宅基地流转的现状分析

何晶晶<sup>1,2</sup>, 刘新平<sup>1</sup>, 邵战林<sup>1</sup>

(1. 新疆农业大学 管理学院, 新疆 乌鲁木齐 830052; 2. 新疆呼图壁县二十里店镇镇政府, 新疆 呼图壁 831201)

**摘要:**为规范农村宅基地流转市场,促进农村土地集约利用,对新疆呼图壁县宅基地流转现状进行调查。结果表明:少数农户愿意以宅基地买卖的形式来改变生活,但多数农户更偏向于租赁方式。村内非法交易、非法占地盛行,并普遍存在土地闲置浪费现象。研究认为目前农村宅基地流转中存在农户缺乏对宅基地流转的了解,且现行政策难以支持农村宅基地多形式流转等问题。提出应通过明晰农村宅基地产权,实行宅基地有偿使用,健全农村住宅房屋登记制度等措施共同促进宅基地使用权流转。

**关键词:**农村宅基地;宅基地流转;制约因素;呼图壁县

**中图分类号:**F321.1

**文献标识码:**A

**文章编号:**1002-2767(2012)05-0128-04

随着城镇化进程加快,农村剩余劳动力向城市转移,加之城市房价高起,致使宅基地流转状况在近年来备受关注。一方面由于农村劳动力的转移,空心村的现象在全国各地发生频繁,使宅基地集约利用度下降,形成了城市土地紧缺和农村土地闲置的局面;另一方面由于城市的扩张,被城市包围的农户在失去耕地后,剩余宅基地就形成了城中村。因此,宅基地流转制度的创新将极大地推进农村土地改革,同时也是解决“三农”问题的重中之重,优先试点,优先收益,制度创新,意义重大。规范农村宅基地流转市场有利于农村土地的集约利用,在一定程度上可解决土地闲置问题。同时,农村宅基地产权的明晰能够保障农户的合法权益,使其享受城市发展和土地增值带来的收益,促进地方政府利益、公共利益、村集体利益与农民宅基地权益得到平衡。

## 1 呼图壁县宅基地流转现状

农村宅基地流转的数据目前无部门统计,具体一个区域流转程度没有直接数据说明,所以将2010年调研结果作为流转状况的基础数据。目前,农村宅基地流转形式主要包括买卖、租赁和继

承3种,因为不具备完全产权,因而新疆迄今没有发现针对宅基地的抵押行为。该文选取呼图壁县周边乡镇进行问卷调查,调查结果表明,进行宅基地买卖的农户占25.71%;租赁宅基地的农户占到62.86%;通过继承手段获得宅基地的占5.71%。愿意出售宅基地改善生活的占30.00%;25.71%的农户由于传统观念并不愿意转让,其他农户因为不清楚宅基地转让能否获得合理收益而难下决定。由此可见,农户更加倾向于租赁宅基地来改善生活,而不愿意将自家宅基地一次性的进行买卖。农户不愿意将宅基地出售搬进城市生活主要原因是生活成本的增加,而本质原因则是农户一旦离开土地自身缺乏必要的城市生存技能,无法保证其搬进城市后的生活质量。

调查结果表明,尽管多数农户接受宅基地流转,但是在流转过程中存在着因产权、程序和管理等多种原因所带来的问题,加之村内宅基地利用多停留在粗放利用阶段,使得大部分宅基地面积未能有效盘活,这就使宅基地的使用存在浪费现象。在对农户的调查中,67.14%的农户愿意集约利用宅基地;24.29%的农户不愿意;在对愿意集约利用宅基地的农户进行问询时可知,多数农户还是愿意国家或村委会将宅基地进行统一管理,在卫生、采光和管理等方面进行统一规划,积极进行旧村改造,提高居住环境和生活质量;在不愿意进行节约利用的农户中主要分歧在于活动空间的减小和生活成本的上升。

收稿日期:2012-03-22

基金项目:新疆维吾尔自治区科技计划资助项目(201042150)

第一作者简介:何晶晶(1981-),女,新疆维吾尔自治区呼图壁县人,学士,从事土地利用与管理研究。E-mail:83265924@qq.com。

通讯作者:刘新平(1959-),男,重庆市人,博士,教授,博士生导师,从事土地利用与管理研究。

## 2 呼图壁县宅基地流转的特点

### 2.1 宅基地转让少,流转以租赁为主

农户家庭承包土地面积及宅基地面积都较大,住宅面积占宅基地面积比例小,一般不会将自己所有宅基地一并转让出去,仅将部分租赁给他人或采取季节性租赁的方式。流转以租赁为主,主要租给外来投资者和城镇居民。有相当一部分农民在城市已有稳定的工作和收入,已融入城市的节奏,但其在农村的宅基地仍然闲置,主要采取租赁的方式以增加收入。

### 2.2 非法交易,隐性流转盛行

由于现行政策滞后,农村宅基地隐性流转十分活跃,主要包括私下协议、相互打字据和自行随意交易等形式。特别是城郊区农村宅基地的流转一直处于混乱无序状态,一方面城镇化进程的加快,促进了对农村宅基地的需求;另一方面受到经济利益的驱动,很多农民将宅基地进行私自买卖交易。由于农民的大量隐性流转,使正常的土地市场秩序受到严重干扰。农村宅基地的流转市场潜力巨大,流转市场极为混乱,成为土地纠纷诱因之一,也是社会不安定因素之一。

### 2.3 村内“一户多宅”现象比较普遍,土地闲置浪费

村内会经常出现一户分配了一块宅基地之后又继承一块宅基地的现象,也有部分人提出村内有部分人多分宅基地的情况。出现这样的情况是因为关于宅基地分配政策“一户一处宅基地”立法原则过于概括,宅基地圈地不建,占地不用而被闲置浪费。呼图壁县所有村庄建设用地中,“空心村”老宅基地现象十分普遍,农户所拥有的住宅使用权时间已很久,都属于历史遗留问题,造成农村土地资源严重浪费。总体来看,农村宅基地占地面积偏大,土地浪费比较严重;但部分贫困地区农民住房条件仍待进一步改善。首先,宅基地没有高效利用;其次,需要宅基地的村民申请不到宅基地,容易发生宅基地纠纷;第三,闲置宅基地的大量存在也会带来许多社会问题。

### 2.4 非法占地,发证困难,正常流转难以开展

随着农民收入提高,逐渐开始建房来改善居住条件,由于无统一规划,农民普遍认为农村的土地是自己的土地<sup>[1]</sup>,只要有钱能盖起房子,可以随

意占用。一些农民把建房地地点选在紧挨路边大田,导致公路、村道两旁部分耕地被占用的情况随处可见。农民乱盖乱建,极大影响了农村容貌,对农村土地资源造成严重浪费。据调查,有些农户在没有任何手续的情况下,无宅基地使用证,也擅自乱建乱占土地。这在国土局进行宅基地初始登记发证过程中,遇到了重重困难,有历史遗留问题造成宅基地面积过大,与现行的村镇规划的宅基地面积矛盾,无法登记发证;有私自已经倒卖了很多手的宅基地,致使现有宅基地由非农户使用,与现有宅基地登记发证规则相矛盾,无法登记发证。这些都严重影响着农村宅基地合理流转秩序地开展。

## 3 宅基地流转的限制因素

### 3.1 村民宅基地流转知识匮乏

虽然村民有一定的法律常识,但宅基地流转知识匮乏。大多数农户并不清楚宅基地流转的程序,多数农户认为不用在进行宅基地流转后到相关部门登记过户备案,认为转让宅基地不需要经过村集体组织以及村委会同意,只要转让双方无异议即可转让宅基地。调研中农户普遍反映在宅基地流转过程中,政策程序方面有诸多疑问和困难,宅基地转让过程中村委会的审批制度还没有很好地建立起来。农户不清楚宅基地流转的含义,甚至存在误解。宅基地虽然与农户的生活息息相关,但是农户关于宅基地流转的相关知识还需要进一步普及。调查中发现,宅基地私有的观念在一部分农户的思想观念中根深蒂固,也有相当部分的农民仍然认为宅基地属于国家所有;而认为宅基地所有权属于集体所有的比例非常小。可见,宅基地归集体所有并不被农民所认可。究其原因可能是:(1)由于长期以来,对土地法律、法规在基层的宣传不到位,农民长期形成的宅基地私有的认识没有得到改变;而无偿、无限期地使用宅基地则强化了农民宅基地私有的观念;(2)由于集体经济组织概念模糊,在农民看来,集体经济组织已经被微观到主要村干部身上,村干部代表集体拥有宅基地的处置权,农民不能接受;(3)许多村民不知道宅基地流转中有哪些程序,也不知道该如何维护自己的权益,其原因主要是由于宅基地相关知识的普及度不高。而宅基地这个字眼经

常出现在农户的生活中也是近几年的事情,之前都很少提及<sup>[2]</sup>。

### 3.2 传统观念根深蒂固性

“小富即安、小进则满”“三亩地一头牛,老婆孩子热炕头”的思想在新疆农村普遍存在,使农民无法摆脱对农村宅基地的依恋情结,思想保守,观念滞后,不少人认为“外出务工挣钱丢面子”,不愿走出家门务工挣钱或将土地转移出去。农村少数民族妇女更是被“妇女不出远门”“女人的智慧抵不上男人的智慧”等陈规所影响,加之农村道路建设落后,生活环境闭塞,也逐渐形成了少数民族妇女基本不出门的旧习,这在一定程度上制约了新疆农村宅基地的流转。农村宅基地的形成是经过多少年的变迁而来,人们对住房选址、朝向都很看重,也就是住宅的风水好会家旺事兴、人丁兴旺,相反就可能人丁稀少、家庭败落,子女继承宅基地后,即使没有任何使用,也愿意将其保留以发挥老宅基地的余热来延续其好运程,由于这种社会意识的存在,使得这部分使用效率十分低下的宅基地被闲置浪费。

### 3.3 宅基地流转后权益保障能力弱

目前农村社会保障制度仍然不健全,惠及的农村人口十分有限,强度也比较弱,社会保障的标准较低,远远落后于城市社会保障发展水平。农村宅基地又成为保障农民最基本的生存和发展权。在经济不发达、社会保障制度不健全和社会保障标准低的地区,农村宅基地成为农民最基本的社会保障功能<sup>[3]</sup>。一般情况下,农户都不会轻易将自己的宅基地变卖,以备不时之需,特别是新疆宅基地相对较大,前有院后有圈,庭院经济是农民收入的重要组成部分,一旦失去宅基地,生活的基本来源就必须从实际收入中支出。受传统因素影响和经济条件限制,多数农户宁愿变卖粮食、牲口或者向亲朋好友筹借,也不愿意变卖自己的住房和宅基地。这说明农户十分看重宅基地,宁愿其被闲置,也不愿意将其变卖。部分农户认为宅基地流转后的权益是否得到了保障的问题不好说,因为没有很好的衡量标准,不知道什么情况是权益得到了保障;法律和政府保障是农户的希望,多数农户希望得到法律保障方面的帮助,认为国家土地部门是可以保障自己的宅基地的合法权益的部门,希望相关部门加强监管。

### 3.4 现行政策难以支持农村宅基地多形式流转

现行有关土地政策不明确,成为制约宅基地流转的主要问题。有关土地法律法规明确要求,农民宅基地不能上市交易,只能在本村村民之间进行买卖,农民的土地不能直接与开发商进行土地交易。城市扩张,工业园区建设必须通过政府将集体土地征为国有,再经过土地招、拍、挂等出让方式,将土地供给土地需求者,政府形成对土地交易一级市场的完全垄断。往往政府从农民手上拿的土地价格比较低,市场交易价格较高,政府获得垄断利润,而农民在征地过程中处于弱势群体,只有屈服,政府充当了卖方垄断的角色,这正是当前我国地方政府为弥补地方财政开支所惯用的方式。据调查得知,农户大多认为目前宅基地流转面临的最主要问题是现行政策不明确制约流转。调研中50%的农户认为目前宅基地流转面临的最主要问题是现行政策不明确制约流转;15.7%的农户认为目前宅基地流转面临的最主要问题是担心宅基地流转后政府变卦;14.3%的农户认为目前宅基地流转面临的最主要问题是管理存在盲点,暗箱操作多;12.9%的农户认为目前宅基地流转面临最主要问题是没有专门的宅基地流转市场,价格不透明;7.1%的农户认为目前宅基地流转面临的最主要问题是缺乏监督机制。

## 4 农村宅基地流转的措施

### 4.1 明晰农村宅基地的产权

根据我国现行法律的规定,农村宅基地是集体通过无偿划拨的方式取得,所有权归农村集体组织所有,农民只有使用权,没有收益权,处分权受到严格的限制。从现行法律层面阻碍了农村宅基地的上市交易;从用益物权的角度而言,现阶段农民只有占有使用权利而没有收益权利。宅基地流转的本质是土地权利的转移,产权明晰是宅基地流转的必要前提和基础。因此,为使农民可以获得宅基地完整的产权,应该从法律和制度上对宅基地的产权制度进行清晰明确的界定,使农民拥有宅基地的完整使用权,对现行宅基地产权制度进行创新与改革。

### 4.2 建立健全农村住宅房屋登记制度

加强宅基地的登记工作,确定宅基地的权属范围,明晰宅基地使用权的产权主体,保障交易的

安全性。农村集体土地登记管理,在集体土地登记的初始阶段,可根据合法的房屋所有权确定土地产权;未经土地部门批准形成的建构筑物产权证不能作为土地登记的合法依据。对于农村住宅房屋产权、产籍管理,要做好产权产籍登记证件核发的的工作,要做到标准化、规范化、法制化和长期化。

#### 4.3 逐步实行宅基地有偿使用

在保证耕地数量不减少的前提下,对空置、等待出售或面积超标的存量宅基地,由自治区政府负责,组织县级以上人民政府统一收购或没收超标部分,对其进行整治或置换,整治出多余的宅基地,用于提供给农村新出生人口,可在宅基地存量的外围圈内改善资源配置方式,提高宅基地利用率。

#### 4.4 建立规范有序的农村宅基地流转市场

宅基地的转让应该坚持经过村民代表会议或者村民会议的过半数同意这一原则和程序,否则土地的转让行为无效。考虑到宅基地属于集体经济组织所有,因此购买时优先考虑集体内部成员,在同等条件下,内部成员有优先购买权。现有宅基地管制制度没有关于农村宅基地使用年限的规定,这是造成宅基地资源浪费的一个重要原因。应建立科学的宅基地使用年限制度,附加以使用期限续期申请制度,可既保障农村宅基地使用权

人的合法权益,也保障农村宅基地使用权的效益价值。

#### 4.5 完善农村社会保障体系,促进宅基地使用权流转

在目前农村社会保障体系尚未成熟的情况下,切实将离土农民纳入城镇社会保障体系,建立农村养老保险、社会福利和社会救济等制度,将农民在保障制度上获得与城市居民的“平等待遇”,以解决离土农民失地后的养老等基本生存问题。同时,国家必要的立法支持和社会保障规范,严格规范失地农民社会保障制度,为该制度的改革、运行和管理提供必要的法律保护。所以,建立完善的宅基地流转体制必须基于建立和完善农村社会保障体制,使农村宅基地使用权流转最终实现市场化<sup>[4]</sup>。

#### 参考文献:

- [1] 于华江,王瑾.我国农村宅基地管理调查分析——基于陕西、浙江和河南等地的农户问卷调查[J].中国农业大学学报,2008,25(2):155-162.
- [2] 文枫,鲁春阳,杨庆媛.农村集体建设用地流转研究进展[J].地理科学进展,2011,30(9):1193-1200.
- [3] 王婧,方创琳,王振波.我国当前城乡建设用地置换的实践探索及问题剖析[J].自然资源学报,2011,26(9):1453-1466.
- [4] 严金海.农村宅基地整治中的土地利益冲突与产权制度创新研究——基于福建省厦门市的调查[J].农业经济问题,2011(7):46-53.

## Status Analysis on Rural Residential Land Transformation of Hutubi County in Xinjiang

HE Jing-jing<sup>1,2</sup>, LIU Xin-ping<sup>1</sup>, SHAO Zhan-lin<sup>1</sup>

(1. Management College of Xinjiang Agricultural University, Urumchi, Xinjiang 830052;  
2. Twent y Lidian Town Government of Hutubi County of Xinjiang, Hutubi, Xinjiang 831201)

**Abstract:** The status of rural residential land transformation of Hutubi in Xinjiang was surveyed to standardize the market and improve intensive use of the rural land. The results showed that minority farmers were willing to improve the living standard by selling their rural residential land, but most farmers preferred to rent residential land. There were too many phenomenon about illegal trade, illegal occupation of land and waste land. It was thought that farmers did not have much knowledge of the transfer of residential land and the current policies couldn't support various forms of rural residential land transformation and other issues. In order to promote the rural residential land transformation it proposed that it should be given a clear defined of rural residential land, paid money when using the residential land, improved the registration system of residential land.

**Key words:** rural residential land; residential land transformation; restrict factor; Hutubi county