

# 肥城市柳林村农村宅基地有偿使用探索及改进建议

郭 璨<sup>1</sup>, 董 锦<sup>2</sup>, 刘亚秋<sup>1</sup>, 宋寒梅<sup>2</sup>, 王瑗玲<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>山东农业大学资源与环境学院, 山东 泰安

<sup>2</sup>肥城市自然资源和规划局, 山东 肥城

Email: ailingwangdf@163.com

收稿日期: 2020年11月15日; 录用日期: 2020年12月3日; 发布日期: 2020年12月10日

## 摘 要

农村宅基地有偿使用有利于缓解无偿无限期带来的宅基地超占乱占和闲置问题。肥城市柳林村将农村宅基地“三权分置”改革和农村“三资清理”相结合,积极探索宅基地有偿使用,界定农户资格权,摸清宅基地利用状况,制定宅基地有偿使用标准,规范宅基地有偿收益使用,取得显化宅基地财产价值、促进宅基地集约高效利用和拓宽村集体收益渠道等成效。但也存在宅基地有偿使用标准单一、使用费标准偏低、部分宅基地利用率较低以及个别农户不交超标费等问题。结合当前宅基地制度改革政策和实践中存在的问题,提出实行差别化有偿使用、制定合理的有偿使用标准;鼓励闲置宅基地退出及流转;制定惩处及保障措施,推进宅基地有偿使用制度改革进程。

## 关键词

柳林村, 宅基地, 有偿使用, 制度改革, 改进建议

# Exploration and Improvement Suggestions for Paid Use of Rural Homestead in Liulin Village, Feicheng City

Can Guo<sup>1</sup>, Jin Dong<sup>2</sup>, Yaqiu Liu<sup>1</sup>, Hanmei Song<sup>2</sup>, Ailing Wang<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>College of Resources and Environment, Shandong Agricultural University, Tai'an Shandong

<sup>2</sup>Feicheng Natural Resources and Planning Bureau, Feicheng Shandong

Email: ailingwangdf@163.com

Received: Nov. 15<sup>th</sup>, 2020; accepted: Dec. 3<sup>rd</sup>, 2020; published: Dec. 10<sup>th</sup>, 2020

\*通讯作者。

文章引用: 郭璨, 董锦, 刘亚秋, 宋寒梅, 王瑗玲. 肥城市柳林村农村宅基地有偿使用探索及改进建议[J]. 城镇化与集约用地, 2020, 8(4): 177-183. DOI: 10.12677/ulu.2020.84018

## Abstract

The paid use of rural homesteads is beneficial to alleviate the problems of over-occupation and idleness of homesteads caused by unpaid indefinite periods. Liulin Village in Feicheng City combines the reform of the “three-rights separation” of rural homesteads and the rural “three-capital cleanup”, actively explores the paid use of homesteads, defines the qualification rights of farmers, finds out the use condition of homesteads, and formulates standards for the paid use of the rural housing land, regulates the use of paid income from homesteads, and achieves achievements such as manifesting the property value of homesteads, promoting the intensive and efficient use of homesteads, and broadening village collective income channels. However, there are also problems such as the single paid-use standard for homesteads, the low standard of user fees, the low utilization rate of some homesteads, and the non-payment of excessive fees by individual farmers. Combining with the current policies and problems in the practice of the homestead system reform, we propose to implement differentiated paid use and formulate reasonable standards for paid use; encourage the withdrawal and transfer of idle homesteads; formulate penalties and safeguards to promote the reform process of the paid use of homesteads.

## Keywords

Liulin Village, Homestead, Paid Use, System Reform, Suggestions for Improvement

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

我国农村宅基地制度以“集体所有、成员取得、一户一宅、无偿使用”为典型特征，在满足农民基本居住需求、维持农村社会稳定方面作用斐然。但在广大农村地区，因宅基地成员无偿分配和使用导致一户多宅和超标占用、大量农民进城务工或定居等原因，农村宅基地和房屋闲置浪费严重[1]，乡村衰败落后。因此，现有农村宅基地制度已不适应乡村发展需要，必须进行改革。2015年起国家试点进行农村宅基地制度改革，探索超标宅基地和一户多宅有偿使用。2018年2月国家提出完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”和超标宅基地、一户多宅有偿使用等。山东省是农业大省，农村宅基地闲置、超标问题突出。2018年6月，山东省印发《关于开展农村宅基地“三权分置”试点促进乡村振兴的实施意见》，提出探索宅基地“三权分置”，超标闲置宅基地有偿使用，显化宅基地资产价值，倒逼农户退出超占宅基地[2]，提升农户节约土地意识，盘活农村闲置建设用地，从而促进乡村振兴。

2019年农村绿皮书调查报告指出，中国农村宅基地闲置程度平均为10.7% [3]。现行宅基地无偿分配和占有的制度安排，弊端凸显，宅基地有偿使用改革具有必要性[4]。随着宅基地制度改革不断推进，有学者以改革试点进行案例研究，如李川运用定性与定量分析方法评价泸县宅基地有偿使用制度政策实施效果[5]。也有学者针对宅基地有偿使用改革中暴露的问题，从提升基层管理能力[2]、规范有偿使用费[6]、构建有偿使用动力机制[7]、引入收益分享机制[8]、建立补偿机制[9]等方面提出完善建议。2018年国家提出实施宅基地“三权分置”改革以来，研究更多地聚焦于宅基地有偿使用规范及实现路径等方面，刘

圣欢基于宅基地“三权分置”各项权能落实和村民利益保障,构建宅基地有偿使用的村民自治路径[10];杨雅婷从法理角度构建有偿使用改革体系[11];陈红霞提出建立兼顾市场资源配置和乡村治理的有偿使用路径[12];高圣平从宅基地取得、使用、退出等各个环节规范宅基地有偿使用实施路径[13]。目前许多地区正进行宅基地有偿使用改革,各地自然社会经济条件不同,其实施路径也不同,需加强经验总结,并进一步探索。

肥城市作为山东省农村宅基地“三权分置”改革试点,结合农村资金、资源、资产“三资清理”,全面摸清农村宅基地利用情况,积极探索超标宅基地和一户多宅有偿使用,显化宅基地财产价值,盘活闲散土地,促进乡村振兴。本文以肥城市边院镇柳林村为例,分析其在农村宅基地有偿使用方面的做法、取得的效益、存在的问题,并提出改进建议。

## 2. 柳林村概况

肥城市边院镇位于泰山南麓、汶水北岸,总面积 120 平方公里,耕地面积 10.14 万亩,辖 80 个行政村,总人口 8.4 万人。2017 年,全镇实现财政收入 2.29 亿元,农民可支配收入 17,138 元。边院镇土壤肥沃、水源充足,依靠农业种植优势,形成了“有机菜、干鲜果、良种、畜禽”四大特色经济产业带。先后荣获国家重点镇、泰安市农业产业化工作先进单位、泰安市新农村建设先进单位,入选“2019 年度全国综合实力千强镇”和 2020 年农业产业强镇建设名单。

柳林村位于边院镇东部约 5 公里,普通平原村,全村耕地面积 3862 亩,村庄 732 亩,是边院镇最大的行政村。全村共 930 户,2960 余人,常住 2000 人。部分家庭在泰安、肥城和边院镇购买了楼房。柳林村是有名的有机蔬菜村,规模达 3000 亩,种植有机菜花、有机土豆、有机菠菜等。全村蔬菜大户 12 个,采取订单农业,收入较稳定。

## 3. 柳林村宅基地有偿使用探索

柳林村自 2006 年即对超标宅基地、一户多宅实行有偿使用。宅基地“三权分置”改革试点以来,柳林村结合肥城市农村“三资清理”,积极从界定农户资格权、摸清宅基地利用状况、制定有偿使用标准、规范有偿使用费等方面进行宅基地有偿使用探索。

### 3.1. 界定农户宅基地“资格权”

宅基地资格权是宅基地分配、有偿使用和补偿的基础。要保证实施标准化的“一户一宅”,必须对农户“资格权”、“户”进行明确界定。肥城市印发的《肥城市农村宅基地资格权认定指导意见(试行)》明确了成员资格权的概念、认定原则、条件、程序等。柳林村依据肥城市文件,结合本村实际情况,规定“户”指公安部门颁发的户口簿登记的全部家庭成员,明确宅基地资格权是农户基于农村集体经济组织成员拥有的特有居住保障权利。明确以农村集体经济组织在籍农村户口为认定原则,以一户只能在一处享有宅基地资格权为认定标准,以实事求是处置长期生活居住于集体经济组织且另无所居等特殊人员为认定补充,科学、稳妥认定农户宅基地资格权。

### 3.2. 摸清宅基地利用状况

在对集体经济组织成员“资格权”身份进行界定后,柳林村村集体结合农村“三资清理”工作,丈量村庄各农户宅基地实际面积,摸清宅基地规模与利用状况。据调查统计,柳林村共有宅基地 1044 处,最大面积 721 m<sup>2</sup>,最小 64 m<sup>2</sup>,户间差异较大,平均 254 m<sup>2</sup>/处,超平原村户均宅基地 200 m<sup>2</sup>的标准。其中,一宅超标 241 处,一户两宅 43 处,一户三宅及以上 4 处,还有 6 处无本村户籍(见表 1)。

**Table 1.** Utilization types of rural homestead in Liulin village  
**表 1.** 柳林村农村宅基地利用类型

一宅超标		一户两宅		一户多宅		无户有宅	
处数	占比	处数	占比	处数	占比	处数	占比
241	23.08	43	4.12	4	0.38	6	0.57

### 3.3. 制定宅基地有偿使用标准

柳林村尊重历史、兼顾现实确定宅基地面积和有偿使用标准。柳林村 1972 年制定了村庄规划，宅基地标准面积为 260 m<sup>2</sup>。尊重历史，柳林村确定本村宅基地面积标准为 260 m<sup>2</sup>，本集体经济组织成员宅基地分配延续“初次无偿”、“一户一宅”、“面积限定”原则。超过标准面积的宅基地有偿使用。自 2006 年起，考虑村民经济承受力、节约集约利用意识，柳林村对超标准占用面积按照每年 0.3 元/m<sup>2</sup> 的标准收取有偿使用费，一次交清 3 年；2010 年开始，宅基地有偿使用费标准提高至 0.5 元/m<sup>2</sup>；2013 年再次提高至 0.8 元/m<sup>2</sup>，一次交清 20 年有偿使用费，目前标准提高至 1 元/m<sup>2</sup>。

### 3.4. 规范宅基地有偿使用费用利用

柳林村做好宅基地有偿使用费收取的基础上，建立村级财务管理制度和村规民约，设立公开管理账目，规范宅基地有偿使用费的利用，接受村民监督。将宅基地有偿使用费交至村集体经济组织，村集体经济组织将其纳入村集体收益统一管理，按照“取之于户，用之于村，使用得当”的原则，统筹用于旧村改造、基础设施建设、公共设施维修等村庄公益事业。

## 4. 柳林村宅基地有偿使用改革的成效分析

柳林村通过实施农村宅基地有偿使用，较好的发挥了节约集约利用资源、促进集体增收等作用，取得了较好成效。

### 4.1. 促进宅基地集约高效利用

柳林村通过实施农村宅基地有偿使用改革，彻底改变了过去农户宅基地无偿无限期使用的观念，改善了过去由于宅基地管理不力导致的宅基地未批先建、批少占多、建新不拆旧等现象。通过宅基地改革、有偿使用，实现了宅基地集体所有权、收益权和处置权，强化了村民对宅基地“一户一宅”制度、宅基地为村集体资产等的认识，并促进宅基地公平、集约、高效使用。

### 4.2. 拓宽村集体增收渠道

村集体作为改革的实施主体，通过严格落实“一户一宅”制度，核实资格权和使用权，实行宅基地有偿使用，有效拓宽了集体增收路径，解决了“无钱办事”的难题。柳林村通过实施有偿使用改革共清查落实一户多宅、超标宅基地 135 处，村集体年增收 2.7 万元。经民主协商、集体决策，对应拆未拆的住宅，村集体以每处 390 元价格与村民签订三年合同，每三年一签，村集体增收 5 万元。持续推进集体建设用地利用使用改革，2018 年，村集体以“三资”清理为契机，以每处 2400 元的价格与群众签订 10 年合同，年集体收入 31.2 万元。

## 5. 柳林村宅基地有偿使用存在的问题

### 5.1. 宅基地有偿使用费标准无差异

柳林村宅基地有偿使用费标准无差异，不分一户两宅、还是一户三宅，超标 50 m<sup>2</sup>、还是 200 m<sup>2</sup>。

柳林村有 2 处宅基地超过 700 m<sup>2</sup>, 严重超过村标准和省标准。柳林村宅基地有偿使用主要针对 3 种情形: 一是不同程度的超占部分, 二是一户多宅, 三是非本集体经济组织成员因继承或其他原因占有和使用宅基地。同一个标准收费不能对严重超标的农户起到惩罚作用, 不能更好地促进节约集约利用宅基地、提高土地利用效率。

## 5.2. 宅基地有偿使用费标准偏低

调研发现, 理想中的“倒逼”退出机制并未很好形成, 重要原因之一是有偿使用费标准低, 2006 年柳林村宅基地有偿使用费标准为 0.3 元/m<sup>2</sup>, 按 5%还原利率计算, 宅基地价格仅为 6 元/m<sup>2</sup>。即使目前 1 元/m<sup>2</sup>的收费标准, 宅基地价格也仅相当于 20 元/m<sup>2</sup>。而当地农用地征地区片综合地价 90 元/m<sup>2</sup>, 农用地租金 880 元/亩/年, 合 1.32 元/m<sup>2</sup>, 也远高于宅基地有偿使用费和价格。宅基地有偿使用标准低, 其资产价值未能充分体现和实现。

## 5.3. 部分宅基地利用率较低

“空心村”现象是当前广大农村的突出问题, 闲置的宅基地和房屋造成土地资源的巨大浪费。柳林村共 2960 余人, 常住 2000 人, 近 1000 人常年外地(泰安以外)打工, 农民离开农村后通常不会主动退还宅基地, 其家中的宅基地闲置。还有部分农户在边院镇、肥城市和泰安市购买了楼房, 原使用人搬离后无人利用导致宅基地利用率较低。

## 5.4. 个别农户不交超标费

个别农户因经济条件较差等原因没有能力缴纳超占费用。也有个别群众法制观念单薄, 认识不到位, 片面认为土地是集体的, 我建房就变成我的, 拒绝缴纳超占使用费。此外, 农村集体对农民宅基地管理的政策效力层次低, 制约手段不足。在改革过程中, 村集体顾忌村民之间的利益和情感关系, 本着“尽量不得罪人”的心理顾虑进行管理, 对村民耗费积蓄建造的房屋不愿强制拆除。对违法建房等问题既受情感约束, 又没有强制手段和合理的经济制裁, 助长了违法占地不交超标费的不良现象。

## 6. 农村宅基地有偿使用改进建议

宅基地有偿使用是落实“一户一宅”制度、显化宅基地资产价值、优化农村土地资源配置的重要手段。针对柳林村宅基地有偿使用存在的问题, 提出实行差别化有偿使用、合理确定有偿使用范围和收费标准、鼓励闲置退出及流转、制订惩处及保障措施等, 实现宅基地集约利用、盘活闲置宅基地资源。

### 6.1. 实行差别化有偿使用

按照“法定无偿、闲置有偿”的宅基地使用管理要求, 以“权益保障”、“资源集约”为原则构建差别化的宅基地有偿使用体系。一方面, 实现农户初次无偿取得和永久使用“一户一宅”的资格权; 另一方面, 对一宅超标、一户多宅、主体资格权不符合条件及改变用途等情形实行四个“有偿”: 一是实行“超占有偿”, 即对本集体经济组织成员超标宅基地划分不同面积档次, 实行阶梯式累进制计费方法, 鼓励超占者退出超占土地, 实行标准化的“一户一宅”; 二是实行“区段有偿”, 根据宅基地所在区位的优劣情况, 分区位确定差别化的有偿使用费, 体现宅基地的区位价值; 三是“身份有偿”, 对非本集体经济组织成员因继承等原因取得宅基地使用权的“主体资格不符合条件”的使用者按照市场价格制定更高的有偿使用费标准, 制定标准依据村庄位置、经济水平, 参考肥城市城区、建制镇住宅用地基准地价格, 做到差异管理、内外有别; 四是“改变有偿”, 对改变宅基地福利性用途用于租赁、经营等使用主体, 根据地理位置、权属来源、使用方式、占地面积等收取不同标准的有偿使用收益调节金。

## 6.2. 制定合理的有偿使用标准

农村宅基地有偿使用标准主要包括收费方式和定价标准。在收费方式上参考国有建设用地出让金收取方式，一次性提前支付或按年度分次调整收取。因“房地一体性”，对“一宅超标”的超占部分按一次性提前支付方式，对“一户多宅”的“多宅”部分实行年度收费方式，适时调整收费标准，鼓励农户适时退出“多宅”部分；对“主体资格不符合条件”的使用者按年度调整收取有偿使用费，鼓励其适时交回宅基地使用权；对改变宅基地居住用途的，规定使用期限，依据规定条件开发利用的按年度分次收取，未按规定条件使用的无偿收回。

由于宅基地有偿使用费定价标准偏低，难以形成宅基地退出的“倒逼”机制。因此，在宅基地有偿使用费定价标准上以农用地价格为基准按照累进制方式确定有偿使用费标准，体现“超占越多、标准越高、负担越重”的惩罚性导向。因村庄建设投入了较多的建设费用，如村庄道路、公共设施等，农村建设用地价格应高于农用地价格。柳林村目前农地租金为1.32元/m<sup>2</sup>，农地征地区片价90元/m<sup>2</sup>，相当于租金4.5元/m<sup>2</sup>。因此，应适度提高超标宅基地有偿使用定价标准，至少要高于农用地租金。考虑当地经济条件、村民认识，采取低起步、逐步提高思路，可初步确定最低收费标准1.5~4元/m<sup>2</sup>，以此类推制定级差收费标准。

## 6.3. 鼓励闲置宅基地退出及流转

针对常年外地打工、不回村生活及已在城镇购买住房的村民，建立促进其主动退出宅基地的鼓励机制。综合考虑不同农民群体的职业、收入、需求等特征，构建多元化的退出补偿机制，建立健全各项保障体系，减少宅基地退出农民的基本顾虑。一是自愿无偿退出宅基地进城落户的农户按“留权不留地”的方式保留资格权；二是自愿有偿退出宅基地进城落户的农户不仅一次性给予宅基地及房屋退出货币补偿，还应分阶段给予合理的经济补偿，包括宅基地退出后增加的生活成本、宅基地增值收益补偿等；制定进城落户的优惠政策，如进城购房补助、孩子入学享有与城镇居民同等的权利等，农户可根据自身情况从利益最大化角度出发，在退出农村宅基地的同时，选择最优补偿安置方式，实现宅基地有偿退出与城镇落户最佳效益。三是不愿意退出宅基地或无力在城镇定居生活的进城农户，保留其宅基地使用权，并鼓励其在保留使用权的前提下将宅基地流转，增加其财产性收入。

另外，村集体建立“集体内部流转”和“退出宅基地盘活”的组合机制，一是在村集体主导下，不愿退出宅基地的使用权人以转让、入股、出租等形式在本村内部流转或委托给村集体有偿、有期限经营管理；二是在肥城市范围内，村集体通过统一规划将退出宅基地转变为集体经营性建设用地参与入市流转。

## 6.4. 制订惩处及保障措施

针对阻碍宅基地有偿使用改革的传统观念，地方政府应充分利用广播、电视、报纸、网络等媒介，对农民群众进行大力宣传、专门讲解，提升群众知晓率和认可度；对村支部书记开展集中学习培训，提高改革的科学性、专业性；针对个别农户仍不交纳超标有偿使用费，农村集体经济组织要充分发挥村集体所有权、管理权，制定缴纳滞纳金、不向其分配村集体资产和取消其享受国家各类惠农支农政策、参加村集体公共事务等惩处措施，督促其缴纳，或替代超标使用费；针对因经济条件交不起、身体条件不能参加公共事务等贫困户，鼓励其退出宅基地，入住集体收回的超标宅基地、房屋，确保其居住权并提供相应的社会保障安置，允许并鼓励其与其他宅基地使用权人、市场主体等联合共建共享。

## 7. 结语

深入推进农村宅基地有偿使用改革虽有试点经验可以借鉴，但鉴于各地农村经济发展水平、宅基地管理现状及村庄自然禀赋等情况的差异性，应因地制宜稳妥推进。本文在分析肥城市柳林村宅基地有偿使用

改革具体做法、取得的成效的基础上,分析其存在收取标准无差别、标准偏低、部分宅基地利用率较低以及个别农户不交超标费等问题,提出实行差别化有偿使用、制定合理的有偿使用标准、鼓励闲置宅基地退出及流转、制定惩处及保障措施等建议,从而完善宅基地有偿使用办法,推进宅基地制度改革进程。

## 基金项目

山东省自然科学基金(ZR2019MD014)。

## 参考文献

- [1] 冯娜娜,沈月琴,孙小龙,刘雅慧.“三圈理论”视角下农村宅基地退出模式比较——基于义乌市的观察[J]. 中国农业资源与区划, 2020: 1-8.  
<https://oversea.cnki.net/kcms/detail/detail.aspx?filename=ZGNZ2020030500A&dbcode=CJFD&dbname=CAPJ2020&v=>
- [2] 夏柱智. 土地制度改革背景下的宅基地有偿使用制度探索[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2018, 18(1): 14-20.
- [3] 魏后凯,黄秉信. 农村绿皮书: 中国农村经济形势分析与预测(2018~2019) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019: 232-235.
- [4] 刘守英,熊雪锋. 经济结构变革、村庄转型与宅基地制度变迁——四川省泸县宅基地制度改革案例研究[J]. 中国农村经济, 2018(6): 2-20.
- [5] 李川,李立娜,刘运伟,袁颖. 泸县农村宅基地有偿使用制度改革效果评价[J]. 中国农业资源与区划, 2019, 40(6): 149-155.
- [6] 李凤章,熊玲. 宅基地“有偿使用费”的税法阐释[J]. 中国土地, 2019(4): 34-36.
- [7] 张义博. 稳步推动农村宅基地有偿使用[J]. 宏观经济管理, 2016(12): 34-37.
- [8] 曾旭晖,郭晓鸣. 传统农区宅基地“三权分置”路径研究——基于江西省余江区和四川省泸县宅基地制度改革案例[J]. 农业经济问题, 2019(6): 58-66.
- [9] 余敬,唐欣瑜. 实然与应然之间: 我国宅基地使用权制度完善进路——基于 12 省 30 个村庄的调研[J]. 农业经济问题, 2018(1): 44-52.
- [10] 刘圣欢,杨砚池. 农村宅基地有偿使用的村民自治路径研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2020, 59(4): 60-67.
- [11] 杨雅婷. 我国宅基地有偿使用制度探索与构建[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2016(4): 70-80.
- [12] 陈红霞. 有限市场化宅基地有偿使用机制及其改进——基于四川泸县田坝村的实践思考[J]. 农村经济, 2019(1): 104-110.
- [13] 高圣平,吴昭军. 宅基地制度改革的试点总结与立法完善——以《土地管理法》修订为对象[J]. 山东社会科学, 2019(8): 103-111.