

# 超占宅基地治理和退出补偿的研究与探讨

——基于广东省地区调研和全国各地规范性文件、做法

温楚源, 田润东, 何智锋, 方梓烁, 罗子晴

佛山科学技术学院法学与知识产权学院, 广东 佛山

收稿日期: 2024年5月16日; 录用日期: 2024年5月22日; 发布日期: 2024年6月30日

## 摘要

宅基地超占现象是农村地区普遍存在的现象, 对于超占宅基地治理和退出补偿方面, 本文先是在广东省地区进行了调研, 并对全国各地的规范性文件、做法进行了收集、分析。并得出了目前超占宅基地的现状: 超占宅基地现状管控不规范, 超面积、超层数现象普遍, 难以规范管控治理; 因历史遗留问题导致确权颁证难以推进, 农村宅基地确权登记困难; 权属存在争议, 邻宗地相互指界难等问题; 无土地权属来源资料和房屋规划审批手续。分析了超占宅基地问题有来自政策因素、经济因素、社会文化因素等方面的原因。对超占宅基地现象的危害进行分析, 分别有: 农村基础设施难以配套齐全、管理成本增加、阻碍乡村振兴。并对目前全国各地存在的一些规范性文件做法进行了列举。最终提出建议, 如: 完善退出补偿和有偿使用的做法; 完善限制拆迁补偿的做法; 健全关于有关资金的监管; 完善土地确权。综上, 提出相应建议, 以此来助力超占宅基地治理。

## 关键词

超占宅基地治理, 超占宅基地退出, 研究探讨, 规范性文件

# Research and Discussion on the Governance and Exit Compensation of Excessive Occupation of Residential Land

—Based on Field Research in Guangdong Province and the Normative Documents and Practices across the Country

Chuyuan Wen, Rundong Tian, Zhifeng He, Zishuo Fang, Ziqing Luo

School of Law and Intellectual Property, Foshan University, Foshan Guangdong

文章引用: 温楚源, 田润东, 何智锋, 方梓烁, 罗子晴. 超占宅基地治理和退出补偿的研究与探讨[J]. 争议解决, 2024, 10(6): 126-132. DOI: 10.12677/ds.2024.106314

## Abstract

The phenomenon of excessive occupation of residential land is common in rural areas, the governance and compensation for the relocation of such residential properties. This paper first conducted a survey in Guangdong Province, collected and analyzed normative documents and practices from various regions across the country. It found that the current situation of excessive occupation of residential land is characterized by non-standard management control, and widespread over-building in terms of area and height, making it difficult to regulate effectively. Historical legacy issues lead to difficulties in advancing property rights certification for rural residential land, disputes over property ownership, challenges with boundary demarcation with neighboring land, and lack of land ownership documentation and housing planning approval procedures. The paper analyzed that the problem of excessive occupation of residential land stems from policy, economic, and socio-cultural factors. The analysis also highlights the harms of this phenomenon, such as inadequate rural infrastructure, increased management costs, and hindrances to rural revitalization. The paper lists some normative documents and practices existing nationwide. Finally, recommendations are put forward, including improving practices for relocation compensation and paid use, enhancing restrictions on demolition compensation, strengthening supervision of relevant funds, and perfecting land property rights. In conclusion, the paper proposes relevant suggestions to support the governance of excessive occupation of residential land.

## Keywords

Governance of Excessive Occupation of Residential Land, Relocation of Excessive Occupied Residential Land, Research and Discussion, Normative Documents

Copyright © 2024 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. 超占宅基地现状分析

### 1.1. 超占宅基地背景及现状

#### 超占宅基地背景

1982 年,《国家建设征用土地管理条例》的出台,正式规定宅基地的所有权与使用权二权分离,并首次提出农民用地的限额制度和用地审批制度。自此,宅基地使用制度初步建立。经过 40 余年的发展,宅基地使用制度不断完善,形成了村集体所有,村民享有使用权的所有制体制,也在近年来开创了“三权分置”的宅基地新处理模式[1]。但由于政策和实施的局限性,尚未形成合理有效的宅基地使用环境,农村宅基地使用乱象亟待解决,宅基地“三权分置”政策执行中仍需面对所有权行使机制不完善、资格权保障机制未建立、使用权流转机制不顺畅等现实困境[2]。

### 1.2. 超占宅基地现状

#### 1.2.1. 超占宅基地管控不规范,超面积,超层数现象普遍,难以规范管控治理

以佛山市的调查为例——目前南海区因历史原因形成的农村宅基地面积超标和“一户多宅”情况尤

为普遍。各镇街的农房建筑平均面积在 132~194 平方米区间内,且存在十层以上的超高建设现象:“一户多宅”合计高达 10.98 万户,占比 48.06%,超高农房数量也较多。禅城区单宗宅基地平均面积为 94.46 平方米,超过《广东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第三十六条规定的“平原地区和城市郊区 80 平方米以下”的标准,其中南庄镇、石湾镇街道单宗宅基地平均面积分别为 106.42、104.72 平方米,单宗宅基地平均超面积使用率均高达 30%以上,超面积使用现象突出。

### 1.2.2. 因历史遗留问题导致确权颁证难以推进,农村宅基地确权登记困难

以佛山市禅城区的调查为例——禅城区尽管区级层面一直执行“全面停止审批新增单家独户式宅基地及宅基地报建政策”,各镇(街道)、村委会为解决村民的实际需求一直以来默许村民按照“村批镇(街道)备案”的形式进行拆旧建新,由此客观助长了违法建筑乱象。在实践中因行政因素、管理混乱、监管不严等形成了许多历史遗留问题。

### 1.2.3. 权属存在争议,邻宗地相互指界难等问题

由于在农村范围内的宅基地,超占超高现象普遍,再加上确权登记问题未解决,因此农村宅基地的临界地带问题难确认、难解决。宅基地与邻宗地之间的界线模糊不清,缺乏明确的界址标志或界线证明。宅基地的权属可能存在多方主张:如原始所有权未明、转让纠纷、继承权归属等问题,导致产权归属不清晰,容易引发纠纷[3]。

### 1.2.4. 无土地权属来源资料和房屋规划审批手续

在农村,许多宅基地没有土地权属来源资料和房屋规划审批手续,缺乏土地权属证明文件或土地登记证明,无法证明宅基地的所有权归属。土地使用权证书也存在不全或内容瑕疵的问题。同时,宅基地上的房屋存在建设规划许可证或施工许可证等审批手续不全,未经相关部门批准便私自建设房屋,存在违法建设的现象[4]。

## 1.3. 超占宅基地的形成因素

### 1.3.1. 政策因素

政策因素是农村宅基地超占现象的主要原因之一。在过去的农村土地制度下存在着诸如:土地管理政策不完善、农村土地制度改革不到位、地方政府管理不力、农民对土地规划认识不足等问题。宅基地各项有关政策存在漏洞或不完善,政策对农村宅基地的管控力度不足,导致农村居民在申请宅基地时存在较大的自由度。也正是因此,政策的不完善和实施不到位使得农村宅基地超占现象得以蔓延[5]。

### 1.3.2. 经济因素

随着我国经济的快速发展,还有乡村振兴的提出,农村居民的生活水平逐步提高。越来越多的农民选择新建住宅,以改善居住条件。然而,在农村地区,土地资源是有限的,经济发展带来的用地需求与土地资源的紧张之间的矛盾导致了宅基地超占现象。此外,农村地区的土地交易市场不规范,农民超占宅基地的成本较低,进一步助长了宅基地超占现象[6]。

### 1.3.3. 社会文化因素

我国农村地区传统观念认为,拥有宅基地和房产是农民安身立命的根本。在这种观念的影响下,农民普遍存在超占宅基地的心理。另外,农村社会关系网络复杂,人情往来频繁,导致农民在宅基地问题上相互攀比、争相超占。加之历史遗留问题,使得许多宅基地存在两户甚至更多农民之间的争议。这些社会文化因素加剧了农村宅基地超占现象的严重程度[7]。

## 1.4. 超占宅基地的危害

### 1.4.1. 农村基础设施难以配套齐全

长期以来,由于农村宅基地的无序使用、违规占用、界限不清、问题纠错等,使得农村道路扩建、改道困难,公共市政设施建设难以实现,加之集体与农户经济条件微薄,进一步加剧了农村基础设施建设的难度。也不利于市场化的资金注入,外来资本难以协助农村完善其基础设施配套。

### 1.4.2. 管理成本增加

超占宅基地现象的出现,打破了农村原有秩序化部落式分布格局,增加了集体化管理成本。此外,处罚成本也在增加,宅基地超占数量的不断增多导致落实处罚措施工作力度加大,因为历史遗留问题 and 人情世故,导致管理处罚难度的增加,而宅基地超占个体的差异性导致处罚政策推行难度加大[8]。

### 1.4.3. 阻碍乡村振兴

因为超占宅基地的问题,不利于土地的流传和使用,使得农村宅基地无法被盘活,不利于适应现在的市场化趋势,制约了土地利用效率和乡村产业的发展、三大产业融合等。同时,不利于农村的优化布局 and 人居环境的改善。也一定程度上,破坏了村集体间农民们的认同感和归属感,加大了彼此的间隙,增加邻里矛盾[9]。

## 2. 各地治理超占的探索

### 2.1. 有偿退出

#### 2.1.1. 山东省的做法

推出了宅基地有偿退出等机制。想更换宅基地位置的村民,要将现有宅基地无偿交还村里,才能参与竞价。其进行了以“评估补偿+房票”引导宅基地退出。山东省对宅基地面积进行限额,例如禹城市规定,农村宅基地面积在 264 平方米内免费使用,对超出的面积,退出的有补助;不能退出的,根据超占数量等实际情况,实行梯次收费,收费计入村集体资源性收入。禹城市辛寨镇实行的差额累进计费,就按超出部分面积大小,每年征收 1~5 元/平方米。

#### 2.1.2. 陕西省西安市高陵区的做法

陕西高陵对因建新未拆旧而形成的一户多宅,按照试点制度和村集体决议坚决退出;对祖遗户等原因造成的一户多宅,通过住房为主、货币为辅的安置补偿方式,引导其自愿有偿退出。

#### 2.1.3. 四川省泸州市的做法

由村集体给予退出宅基地补助及房屋残值补偿,消除破旧房屋,户均获得补。针对农民在城镇购买商品住房后,不愿意将户口转入城镇,担心农村承包地、宅基地等权属被收回的现状,通过政策引导,鼓励有条件的农户到城镇社区居住,助推城乡统筹发展。对进城镇安居自愿退出宅基地及房屋后,未将户口转入城镇的,最多不超过 5 人的补助,享有与原集体经济组织成员同等权利;对自愿将户籍转入城镇社区的,另行给予社保补助等优惠,可以保留其宅基地资格。

#### 2.1.4. 重庆市涪陵区的做法

被征收土地的安置补助费,按照区片综合地价标准的 70%乘以农村集体经济组织被征收土地面积计算。安置补助费由区征地事务中心按照 36000 元/人的发放标准支付给人员安置对象。前款计算的安置补助费支付后有结余的,结余部分交由农村集体经济组织依法管理和使用;不足的,由区人民政府安排资金予以补足。

## 2.2. 付费使用

### 2.2.1. 云南省大理市的做法

宅基地及地上房屋租赁用于乡村旅游, 年期一般为 20 年以内, 到期房地归还宅基地使用权人, 村集体对流转的宅基地收取土地增值收益调节金。

### 2.2.2. 重庆市黔江区的做法

被征收土地的土地补偿费, 按照市人民政府制定公布的土地补偿费标准乘以农村集体经济组织被征收土地面积计算。土地补偿费由区征地实施机构支付给被征地农村集体经济组织。其中, 被征收土地为家庭承包土地的, 土地补偿费的 80% 由农村集体经济组织按照被征收土地面积发给承包经营户, 土地补偿费的 20% 由农村集体经济组织依法管理和使用; 被征收土地为未发包土地或者其他方式承包土地的, 土地补偿费由农村集体经济组织依法管理和使用。

### 2.2.3. 内蒙古自治区兴安盟乌兰浩特市葛根庙镇的做法

非本集体经济组织成员通过继承占有的宅基地, 按实际占用面积有偿使用费标准每年 0.5~1 元/平方米(含 1 元)计算。通过其他方式占用的宅基地, 按实际占用面积每年 1~2 元/平方米(含 2 元)计收。

宅基地有偿使用收交按以下流程操作: 1) 公示。本集体经济组织将有偿使用对象、宅基地面积、批准用地面积、超占面积、起征面积、收费标准、收费额度等进行公示, 公示时间为 5 天。2) 通知。公示无异议后, 村集体经济组织向有偿使用对象书面通知相关宅基地有偿使用费收取事项。3) 纳。宅基地有偿使用对象根据书面通知按时、足额向本集体经济组织交纳宅基地有偿使用费。4) 备案。本集体经济组织收齐年度宅基地有偿使用费后, 及时将相关材料报镇宅基地管理办公室备案。

## 2.3. 限制拆迁补偿

### 2.3.1. 安徽省六安市金寨县的做法

1) 农村居民建房, 根据村庄规划及实际用地情况, 每户 4 人及以下的, 占用宅基地面积原则上控制在 120 平方米以内; 每增加 1 个人口, 增加 20 平方米, 最高不得超过 160 平方米。农村居民符合条件申请宅基地新建住房的, 无偿获得农村宅基地使用权, 但应承担宅基地成本。2) 对经依法批准到规划布点的村庄内新建住房的农村居民, 其使用宅基地面积低于 160 平方米的, 每低于 1 平方米给予 100 元奖励。3、对符合宅基地申请条件但自愿放弃申请的, 按每户 2 万元标准给予奖励。

### 2.3.2. 江苏省滁州市的做法

住宅房屋的合法建筑面积是指不超过宅基地面积控制标准, 且经原乡(镇)人民政府或者国土、规划、建设行政主管部门批准的建筑面积。只有宅基地证或者居民建房用地许可证, 无房屋所有权证的, 按以下方法认定合法建筑面积: 1) 房屋实际面积小于宅基地证或者居民建房用地许可证面积一点四倍的, 按实际面积认定; 2) 房屋实际面积大于宅基地证或者居民建房用地许可证面积一点四倍的, 按宅基地证或者居民建房用地许可证面积一点四倍认定; 3) 房屋实际面积超出宅基地证或者居民建房用地许可证面积一点四倍的部分, 不予认定。4) 非住宅房屋的合法建筑面积是指经国土、规划、建设行政主管部门批准的建筑面积。

## 3. 对策建议

### 3.1. 完善退出补偿和有偿使用的做法

对于超占部分, 对其进行强制回收、支付使用费用、腾退补偿、地票补偿等方法, 助力超占宅基地治理和超占宅基地退出, 以此来增强农民的退出意愿和助力解决宅基地分布破碎、闲置问题, 并注意做



好后续处理超占宅基地后的住户安置工作,维持社会稳定[10]。在超占宅基地有偿退出中使用“三权分置”模式,能够使得农民更加配合政府进行超占宅基地的治理和退出补偿[11]。“三权分置”模式的运用,使得农民依旧能够拥有利益分配权、经营权,使得超占宅基地部分的资格权能够从超占的农民中分离,推动“一户多宅”问题的解决,并使得闲置的宅基地得到更好的流转、为复杂地形、缺少农业现代化生产力的地区提供活力[12]。

### 3.2. 完善限制拆迁补偿的做法

健全以村集体、地方政府、地方监管部门、中央政府多方位的合作,让有关限制拆迁补偿的规范性法律文件从出台、实施都能畅通无阻,并及时收到反馈,对政策进行修正。对过度的拆迁补偿超占现象进行及时发现、处理。中央顶层设计完善有关监管法规、地方出台相关监管规范性文件,组织有关力量对辖区内限制拆迁补偿的做法[13]。村集体做到应报尽报,并协助有关力量对村里的限制拆迁补偿意愿、款项进行调和、处理,运用基层的力量,推动政策落实到位。严厉打击为了、急功近利开发、为了经济利益骗取退出补偿等的行为[14]。

### 3.3. 健全关于有关资金的监管

对于超占宅基地的治理罚款所得、退出补偿、有偿使用的资金,应进行严格的监管,使得没收所得和补偿资金落到实处,用在刀刃上。建立有关档案,并进行定期上报、检查,实行公示制度,让权力和资金置于阳关下,积极发动社会大众和媒体的力量进行监管[15]。组织有关部门,对相关材料进行检查。并将全部材料进行备份,实行追责制度,对于资金的使用人、经手人实行长期乃至终身追责制度,助力有关资金的正确流向和使用[16]。

### 3.4. 完善土地确权

各地市对于自己辖区内的土地加强土地确权的行动,并提供专项资金,支持土地确权的行动。同时,中央和省级单位出台相关文件,配合土地确权工作,并对资金困难的地区提供帮扶,保障土地确权工作的落实到位。同时,镇村发动基层力量,助力土地界限、确权行动的开展[17]。

## 4. 结语

对于超占宅基地的治理和退出补偿问题,目前学界的关注度不断上升,随着中央“三权分置”方案的提出和各地区有关规范性文件的不断完善和实践。本文经过了对于广东省地区的调研和全国各地规范性文件的研究,对于其中的问题进行探讨和试图提出解决方法,希望对于超占宅基地治理和退出补偿问题的研究,能起到一点推动作用。

## 基金项目

2023 年度佛山科学技术学院学生学术基金项目(项目编号: xsjj202315zsb05)。

## 参考文献

- [1] 江虹,李涛. 新中国土地法律制度的变迁研究[J]. 商业时代, 2011(30): 77-78.  
<https://doi.org/10.3969/j.issn.1002-5863.2011.30.036>
- [2] 向超. “三权分置”下宅基地制度的目标变迁与规制革新[J]. 政法论丛, 2023(5): 106-116.  
<https://doi.org/10.3969/j.issn.1002-6274.2023.05.009>
- [3] 骆翠萍. 农村宅基地房地一体化确权登记测绘调查技术问题及对策[J]. 低碳世界, 2024, 14(1): 184-186.  
<https://doi.org/10.3969/j.issn.2095-2066.2024.01.062>

- 
- [4] 何芳, 刘嘉容, 易媛, 等. 宅基地权属、确权登记及审批管理政策建议[J]. 中国房地产(下旬刊), 2020(7): 62-71.
- [5] 陈珊. 徐州市主城区集体土地上房屋征收与补偿管理存在问题及对策研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 中国矿业大学, 2023.
- [6] 董渤, 曹玉栋, 王玉庭. 宅基地确权的社会经济效应: 基于全国 50035 个村庄的经验证据[J]. 中国土地科学, 2023, 37(10): 31-39.
- [7] 邓玉怡. 广州市白云区钟落潭镇农村乱占耕地建房问题及对策研究[D]: [硕士学位论文]. 广州: 华南理工大学, 2022.
- [8] 任映红. 土地新政背景下农村违章建筑问题的治理[J]. 探索, 2018(2): 166-170.
- [9] 王恩印. 超占宅基地当严禁[J]. 中国土地, 2005(2): 29. <https://doi.org/10.3969/j.issn.1002-9729.2005.02.014>
- [10] 喻文莉. 宅基地置换补偿的现实图景与制度回应——基于地方规范性文件的分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019, 19(6): 119-128. <https://doi.org/10.19714/j.cnki.1671-7465.2019.0092>
- [11] 徐忠国, 卓跃飞, 李冠, 等. 宅基地三权分置的制度需求、实现形式与法律表达[J]. 中国土地科学, 2022, 36(1): 1-9. <https://doi.org/10.11994/zgtdkx.20211129.085416>
- [12] 刘洋. “三权分置”视域下我国农村宅基地管理中存在的问题及其对策的研究——以中部省份 C 县为例[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南师范大学, 2019.
- [13] 朱永超, 蔡俊, 王雪兵. 宅基地征收中的被征收农民诉求——基于地方领导留言板的数据分析[J]. 农业与技术, 2023, 43(1): 126-130. <https://doi.org/10.19754/j.nyyjs.20230115030>
- [14] 庞泽华, 赵先超, 刘传明. 农户宅基地退出意愿的空间分异与影响因素分析——以洪泽湖和高邮湖农区为例[J]. 中国农业资源与区划, 2023, 44(6): 193-205.
- [15] 夏沁. 农户有偿退出宅基地的私法规范路径——以 2015 年以来宅基地有偿退出改革试点为对象[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2023, 23(4): 152-164.
- [16] 牛星, 周惠敏, 吴冠岑. 农户分化、财产价值认知与宅基地退出行为[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023, 23(6): 135-145. <https://doi.org/10.13968/j.cnki.1009-9107.2023.06.15>
- [17] 施绍洪. 建立完善管理机制规范农村宅基地管理[J]. 农村经营管理, 2023(8): 25-26. <https://doi.org/10.3969/j.issn.1672-0830.2023.08.013>