

第七章 宅基地节约集约利用政策

第一节 完善农村低效建设用地再利用政策的建议

一、农村低效建设用地再利用意义

随着我国城市化进程不断加深和经济的快速发展，城镇化外延式扩张的同时，土地低效利用的问题显现，我国对于低效用地的研究始于 20 世纪 90 年代中期，到 21 世纪以来城镇低效用地再开发效果明显，城镇用地结构布局不断优化，建设用地的有效利用效率也在不断提高。“十二五”期间，依据《全国土地整治规划（2011—2015 年）》（国土资源部，2011），通过开展城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用、城镇低效用地再开发等，全国共整理农村闲置、散乱、粗放建设用地 233.7 万亩，复垦历史遗留工矿废弃地 936.6 万亩，改造开发城镇低效用地 150 万亩，优化了城乡用地结构和布局，促进了节约集约用地，整理复垦后土地利用率提高 9.83%，为新型城镇化和县域经济发展拓展了空间；在《全国土地整治规划（2016—2020 年）》（国土资源部，2017）中提出落实最严格的节约用地制度，有序开展城乡建设用地增减挂钩稳步推进城镇建设用地整理，改造开发 600 万亩城镇低效用地，促进单位国内生产总值的建设用地使用面积降低 20%，都强调了农村建设用地的整治（表 7-1）。2016 年 11 月 23 日，国土资源部发布《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》（国土资源部，2016），对城镇的低效用地再开发利用提供指导性激励政策，建设用地节约集约利用水平有了大幅度提高，但建设用地的利用效率与西方发达国家仍有很大的差距，除了城市建设用地外，大部分建设用地广泛分布在农村，要解决城市建设用地日益增长的需求与耕地保护之间的紧张关系，农村建设用地至关重要。据国土资源部测算，我国约有 2.7 亿亩农村集体建设用地，约为城镇建设用地的 2.5 倍（唐健等，2015），据统计，我国农村低效建设用地比重高达 10%~15%（郑沃林和田光明，2016）。目前我国的经济正由粗放型向节约型转变，在这关键的经济转型期，农村低效建设用地再利用关系到国家节约用地目标的实现和农村治安状况的改善，亟需探索农村低效建设用地再利用的有效途径，制定科学有效的方案和政策，加快我国建设用地利用模式的转变，推进乡村振兴战略实施和新农村建设。

表 7-1 《2011—2015 年和 2016—2020 年全国土地整治规划》主要规划指标

主要规划指标	2011—2015 年(10 ⁴ 公顷)	2016—2020 年(10 ⁴ 公顷)
高标准农田建设规模	2666.7	2666.7-4000
经整治的耕地质量提高程度	1 个等级	1 个等级
补充耕地总量	160	133.3
农用地整理补充耕地	72	60
土地复垦补充耕地	28.3	24
宜耕未利用地开发补充耕地	59.7	34
农村建设用地补充耕地	—	15.3
农村建设用地整理规模	30	40
城镇低效用地再开发规模	—	40

来源：2011—2015 年和 2016—2020 年国家土地整治规划。

二、国内外低效用地再利用启示

在国内，大部分省市都已经出台了农村低效建设用地再利用相关政策，只有小部分地区还在探索。从时间上来看，2008 年和 2013 年是两个重要的时间节点。2008 年中央一号文件对农村建设用地的管理提出严格的要求，自此各省市逐渐重视集体建设用地的高效利用问题。2013 年党的十八届三中全会通过的《中共中央全面深化改革若干重大问题的决定》提出建立城乡统一的建设用地市场，为农村低效建设用地的再利用提供了新的整改思路。从空间上来看，经济发展较快、水平较高的东部地区更多、更早的出台了农村低效建设用地再利用政策，这体现了土地对社会经济发展的重要作用。西部地区也大面积的开展对农村低效建设用地再利用的探索，多数地区正在开展集体建设用地改革，整改低效建设用地。从绩效评估结果的整体来看，南方优于北方，西北优于西南，东南优于东北。从单独的省级行政区来看，西藏、福建、湖北、江西的政策效果最好，青海、云南、陕西的政策效果最不明显。接下来的工作就是针对实施政策效果不明显的地区，借鉴吸收效果好的政策的特点，根据本地区的实际情况，修改研究制定科学有效的政策并尽快实施，政策效果明显和良好的地区也应加快农村低效建设用地整理工作，加快实施乡村振兴战略。

在国际上，尽管各国的土地国情和农业经营特点会有不同，国外在农村低效用地再开发的成功经验也不可能完全符合我国农村建设用地再利用的要求，但仍有值得借鉴的方面：首先制度保障是农村低效建设用地再开发的前提，新加坡把提高土地资源开发利用的以保障土地的利用效率作为国策，加强立法与管控，俄罗斯注重研究土地整理规划

设计、土地整理理论和标准，为农村建设用地整理的实施提供了强有力的技术支持，国外在土地利用方面都有比较完善的法律法规，也形成了完善的法律体系，我国可以结合本国国情，尽快制定和完善农村低效建设用地再利用的法律体系，制定和完善方案实施的配套法规和规章；模式上，韩国新村运动是政府主导、群众广泛参与的运动，因此在政府主导下也应充分尊重农民意愿，实现自上而下与自下而上相结合，以共同参与、共同负责、共同受益为原则，保障低效建设用地再开发的顺利进行，同时韩国、日本等也注重增强农民自我发展能力，地方也设立了相应的培训机构，培养了很多农村建设的基层领导和骨干，我国也应注重加强农村居民的培训提高自我发展能力；制定方案制度时，应借助 GIS 等大数据分析，整合科技力量制定合理有效的方案，而再开发项目可以借鉴欧美国家，在项目实施之前借助建设用地调查的土地利用数据库，对低效建设用地进行综合评定，做到项目的全面调研和可行性分析。

三、完善农村低效建设用地再利用政策建议

经过第二章我国农村低效建设用地再利用政策的梳理，农村低效宅基地再利用相关政策经历了三个主要阶段：允许农村房屋与宅基地房屋一体转让、禁止向城市居民出售农村住房与农村宅基地和探索宅基地有偿退出与集体内部转让；农村集体经营性建设用地相关政策演变经历了批准小范围的农村集体经营性建设用地流转试点（2005—2013年）、推动农村集体经营性建设用地配套制度改革（2013年以来）两个阶段，政策更侧重于对违法土地进行管理，在土地相关手续补办、新用地项目审批以及土地入市流转等方面相关的法律政策还不健全，有待完善。从政策发展的角度来看，未来农村低效建设用地再开发政策的方向可能是农村低效建设用地流转交易方面的制度。另一方面其再开发利用政策大多是出自国土部门的法律法规文件，其他部门的文件较少，农村低效建设用地再开发管理是一项综合、复杂的工作，它与城市规划、土地规划等总体规划工作相关，因此增强国土部门与其他部门之间的联动性将有益于政策的有效性实施。从第五章我国农村低效建设用地再开发案例的梳理中发现，案例实践多集中在东部，如福建、广东等经济较发达的省份，这些省份由于经济发展较快，在低效建设用地的转型升级中更容易吸引到资金、企业，推动当地改革。而中西部欠发达地区的可借鉴案例较少，呈现出地区的差异性，未来应该多加强中西部地区的试点，给予中西部地区政策上的倾斜，助力其在经济发展的新时期快速发展。

（一）政策制定上，健全农村建设用地确权制度

针对用地情况不详实，农村建设用地利用率低等问题，开展农村建设用地调查建

库，明晰建设用地产权，编制县域农村新型社区和新农村布局规划，按照城中村、近郊村和远郊村分类制定农民宅基地用地标准，鼓励农村宅基地有偿退出和集体建设用地复垦利用，压减农村居民点用地规模。在现有全国第三次土地调查数据基础上，开展农村建设用地利用状况详查，完善用地结构的二级和三级分类用途，摸清低效农村建设用地情况，如废弃砖石场、低效农村集市贸易用地，等；调查内容主要包括以下几个方面：现有乡镇企业用地情况；低效建设用地情况；集体经营性建设用地情况，如农民新村、生态扶贫安置点、宅基地等；农村建设用地分类情况，如分散居住用地、集中居住用地、混合居住用地、商业用地、产业用地、公共服务用地和公共设施用地等，加强建设用地上征收征管，抓紧研究各类建设用地的财税政策（蒋海涛，2015）。

明确农村建设用产权、完整的产权内容，是土地资源规范管理的基础，也是土地流转交易的前提，农村建设用地在乡镇或村庄内存在主体不清晰、权属复杂等问题，涉及多方组织或众多农民的利益，低效建设用地必须明确建设用地的产权，明确建设用地产权主要包括以下几个方面：农村建设用地的权利主体是村民小组、集体经济组织、居委会或农民合作社；农村集体建设用地的产权包括地上建筑及其他承载物；农村建设用地清楚的界址。城市无序扩张已经浪费了很多土地，特别是优质耕地，农村不能走先放任、再规范的老路，与城市相比，农村建设用地占用仍然明显偏大，严控村庄外延，注重低效建设用地的再利用（蒋海涛，2015）。

因地制宜，合理制定低效建设用地再利用方案。在不同的经济社会背景及政策环境下，地方政府在盘活农村低效建设用地的实践中采取了不同的策略，包括以增减挂钩的方式开展、以整合增减挂钩与农房集聚改造工作的方式开展，通过增减挂钩转移集体建设用地地块等方式，低效建设用地再利用的方案应选择符合项目地区的实际情况，利用地区的优势，因势利导。目前阶段，农村建设用地存在斑块规模小、斑块密度大、分布零星、布局散乱等问题（蒋海涛，2015），同时城镇扩展、工业园区设立、农民新村建设存在无空间秩序、无时间次序等特点，为了科学引导低效建设用地的合理再利用，保障城镇用地需求，以及农村经济发展和农民的合法权益，依据不同资源状况、区位条件、产业机构等因素，制定超过人均用地标准的建设用地利用规划，确定农村建设用地的规模、布局、时序、效益，建立促进农村闲置宅基地充分利用的配套的法律措施。

（二）政策制定上，完善农村低效建设用地交易制度

在农村低效建设用地利用制度的基础上，明确交易主体和范围，建立评估体系，完善土地交易市场，进行用地市场化交易，制定和完善规章制度为市场机制提供配套保障措施。从国家层面清晰界定农村集体经营性建设用地。所有的农村低效建设用地，应以再开发后是否作为经营性的用途来进行划分，即用作经营性的用途的，就采取再开发的

方式处置，如果不是以经营性用途开发的，则应根据国家的相关规定来处置（蒋海涛，2015）。

明确界定农村低效建设用地使用权再开发的对象。总体上，农村低效建设用地进行再开发应该符合以下条件：一是经土地利用总体规划、产业发展规划或者村庄、乡规划及镇总体规划确定的农村低效建设用地；二是依法取得的并经过确权登记颁证的农村低效建设用地；三是农村集体经济组织经过合法程序同意再开发的农村低效建设用地；四是社会需求主体，如企业、个人投资者等通过公开交易市场取得的，用于经营性用途的农村低效建设用地。农户的住宅建设要符合规划，可优先安排在村庄内的空闲地和闲置宅基地。对低效用地的企业进行考核评定，考核项目主要包括政策落实状况、投入产出状况、建筑密度与绿化面积占比等。对考核不达标的企业进行相应惩处；对于考核达标，且不断进步的企业给以鼓励和政策扶持（郑子鹏，2019）。

明确农村低效建设用地再开发的形式。目前来看国土资源管理部门对农村低效建设用地再开发中的分割办证的法律依据不足，大多数地方一直拖延分割办证，这将会阻碍到社会投资企业开发利用农村低效建设用地。

（三）政策实施上，促进多元化资助、加强政策内容的激励性

充分利用市场机制，以经济激励推动农村低效用地的再开发，将重点放在现有建筑物的收购和拆除上，促进基础设施和公共领域的改善。因此地方政府在实施再利用政策之前，必须根据当地的实际情况，制定切实可行的补偿标准和利益分配机制（张燕，2012）。同时按照“属地管理、分项缴纳，增量激励、超额补助”的原则，结合再开发项目纳税数额予以补助及税收减免，激励各地加快推进农村低效用地再开发。

农村低效建设用地盘活是一项投资较大的工作，资金能否落实是工作能否达到预期目的关键因素之一（甘立彩和周保同，2008）。低效建设用地再利用的融资渠道主要有以下几种：①政府采取财政手段对农村低效建设用地再利用实施转移支付；②相关职能部门的政策性筹资，如发行国债、基础开发银行相关业务等；③众筹、慈善基金等相关筹资渠道；④农村通过集体筹资的方式向再利用项目注入资金。

出台相关政策激励企业参与农村住房条件改善工作，对有土地指标需求的企业，农房改善工作形成增减挂钩指标对企业优先安排；对有投资农业项目意向的企业，退出宅基地区域整理后形成的连片耕地可优先享有经营权；对企业投资区域内连片改造地区形成的新增耕地指标收益可制定相应的分成比例。

在农村低效建设用管治的过程中可通过招商引资的方式，给农村经济注入活力，激发其自身发展潜力。但是在引进外来企业时需要加强监管，确保农村经济绿色可持续高质量发展。首先要对引进项目的性质进行评定，设立硬性指标，规定类似电子产品回

收、配件喷涂等环境质量不达标的项目不能进驻村庄。其次对于占地面积广且利润相对薄弱的项目也不宜引进（郑沃琳和黎彦君，2014）。

增强政策内容的激励性，在充分考虑农民的真实意愿和利益的基础上，调动农户参与配合农村低效建设用地管理工作的积极性。首先要做好普法和宣传工作，让广大群众认识、了解低效建设用地整治的具体内容（高照，2019）。农户在结合自身利益，充分权衡利弊后，自然会遵循政策规定，完善现有土地的合法手续。其次还要充分调动政策执行者的积极性。为避免出现雷声大雨点小的窘况，可以在增强懒政怠政惩处的同时，对工作推进优异者给予一定的物质或精神奖励。

（四）政策实施上，健全反馈、审查、监督、问责机制

建立健全信息反馈机制，不仅能够使农村低效建设用地再利用政策能够顺畅执行，还可以为政府及其管理部门积累经验，促进土地再利用政策不断完善，使政策优惠能够落到实处。在农村低效建设用地在开发政策推进的过程中如果不建立反馈机制，在具体实施中可能会产生不可控的偏差，导致无法完成预期计划（高照，2019）。在推进政策的过程中会遇到诸多形式的冲突与矛盾，建立完善的反馈机制，对各类矛盾及其解决方法加以整理总结，可为继续推进政策时提供参考，将有可能发生的矛盾做出预警，避免出现重大问题。完善反馈机制还需要加强各层级、各部门之间的信息交流，打破局级各管的局限思维，加强沟通合作。

在推行再利用政策之后，要建立审查机制。有关部门要不定期对土地利用形式进行执法检查，检查的侧重点应集中在再开发的土地是否存在污染破坏、滥用浪费或者被闲置的现象，如果发现存在以上情况或者是其他恶劣的违规现象，要依法对其相关负责人进行惩处。在开发土地的建设时间应控制在三年以内，以确保农户的住房保障。对于待开发用地逾期一年未动工者，征收土地出让价格的20%作为闲置费；逾期两年者，政府可无偿收回待开发土地（张春慧等，2013）。

建立监督机制，确保监督渠道通畅。监督机制主要包括政策内部监督和政策外部监督。加强政策内部监督机制，除了需要加强纪委监委部门内部监督作用的同时，各级政府还需要加强自查自省。加强外部监督机制与监理完善的信息反馈机制相辅相成，政府管理部门需要收集民众通过各种渠道的意见反馈，自觉接受群众监督，将大众意见作为推进政策整改的重要依据。

建立问责机制，推行的再开发政策中要有明确的赏罚标准。权责不清已成为现行管理政策中的已成通病，如今土地违规事件愈来愈多，在处理相关问题的过程中常有土地管理人员因失职、渎职、滥用职权等罪名被控诉追责，但现行的土地管理政策中的全责约束等问题还有待加强（高照，2019）。在制定政策时，还需明确各部门之间的权责，

强化主管部门的主导作用，避免出现各部门间相互推诿扯皮的现象。

（五）政策保障上，推进分区域再利用、健全利益保障机制

近年来，全国各省都出台了农村低效建设用地再利用政策，从出台农村低效建设用地再利用政策的数量来看，在我国经济发展较快、水平较高的东部地区更早、更快的出台了再利用政策。同时，西部地区也在加快促进农村低效建设用地改革的步伐，大面积的开展对农村低效建设用地在利用的探索，多数地区正在开展集体建设用地改革，整改低效建设用地，农村低效建设用地整治工作已经全面展开，提高了节约集约用地水平，政府主导下的再开发项目规模较大，对农村低效建设用地再利用有很大的需求，为了保障项目的顺利进行，其一方面应继续完善农村低效建设用地再利用政策，做到政策实施的全覆盖，而对于农村低效建设用地面积变化单一的省份，在摸底调查的基础上进一步分析其原因，并制定相关政策来避免单一趋势的扩大；另一方面要保障地区乡镇的资金平衡以及满足农民对建设用地再开发多样性的需求，做到对项目资金的及时投入，充分尊重农民的意愿，共同努力推动农村产业的发展。

农村低效建设用地再利用的最直接受益者当属改造地区的农户和村委会。在宣传再利用政策时，应与农户和村委会之间建立良好的合作关系，积极鼓励农户出资参与农村低效建设用地再利用。按照“谁出资、谁建设、谁管理、谁受益”的原则，建立低效用地再利用收益返还机制。

农村建设用地和农村宅基地的资产属性和经济价值日益显现。但是各地在盘活建设用地的过程中，普遍存在拆旧建新补偿标准偏低的情况，部分地区，尤其是在中部地区的农民反映拆旧建新的负担较重。这表明目前开展的盘活工作中，集体建设用地的资产价值没有得到合理体现。各地应制定合理的补偿标准和利益分配机制，充分考虑集体建设用地的价值以及置换成城市建设用地后增值收益中包含着的农民利益。而且简单的经济补偿并不能完全弥补盘活工作给农民带来的影响。地方政府开展盘活工作的最终目的，不仅是为了解决城镇的用地需求，更是为了让农民能够分享城镇化带来的成果。单一的货币或者房屋补偿方式，无法满足农民后期发展的需求。所以有必要探索针对农民建立长效的保障机制，切实提高农民的生活水平。

四、小结

基于我国人多地少的基本国情和乡村振兴战略，农村建设用地的整治工作意义重大，其在调动农村生产、促进经济增长、保障耕地面积和粮食产量等方面起到重要作用。农村低效建设用地整理在空间上有很强的区域差异性，制定再开发利用政策规划时

应立足具体问题具体分析的原则，对不同地区开展切实有效的治理，同时应依据我国发展的特点，借鉴国外优秀经验，全面研究农村建设用地整理方面的内容，包括实践研究、制度创新等方面，将农村建设用地再利用与生态保护、科技、公共服务和新农村建设等方面结合，多元化促进我国土地的节约集约利用。

农村低效建设用地再利用是一个长期性、基础性的工程，需要建立一个维护各方权益的长效机制。推行土地再利用政策时，要调动基层农户、政策执行者和管理者等多方面的积极性，构建完善的合作平台，促进各部门、各层级之间的信息交流与合作；建立健全监督反馈机制，明确权责关系，确保再利用政策顺畅实施，土地再利用的成果落到实处。

第二节 促进农村宅基地节约集约利用的政策措施

一、农村居民点整理的资金配套措施

（一）为新农村建设中实施居民点整理提供配套资金

农村居民点整理涉及农村住宅的拆迁、宅基地的复垦、新村的建设等诸多方面，是否能够筹集到足够的资金，影响着农村居民点整理的实施效果。一般情况下，农村居民点整理涉及较大的资金，常常出现资金缺口，成为农村居民点整理经济可行性的重要制约因素。新农村建设，可以为农村居民点整理提供重要的资金来源，同时，农村居民点整理也可以在自己财力允许的范围内为新农村建设提供相应的配套资金。

根据相关研究（傅光明，2006），新农村建设从2006年开始，到2020年实现全面小康的目标，需要以下几个方面的资金投入：①农村基础设施建设约4万亿，年均投入2666.67亿；②农村教育约3337.5亿元，年均222.5亿元；③农村卫生约5590.8亿元，年均372.7亿元；④农村税费转移支付约1.5万亿元，年均1000亿元；⑤建设现代农业、稳定发展粮食生产、积极调整产业结构的投资约10957.5亿元，年均730.5亿元；⑥农、林、水利、气象部门事业费支出约17025亿元，年均1135亿元；⑦农村社会保障约22363亿元，年均1490.87亿元；⑧其他方面约15000亿元，年均1000亿元。以上合计约129273.5亿元，年均8618.23亿元。

在以上8个有关新农村建设的投资之中，农村基础设施的建设投入与农村居民点整理关联较为直接。考虑配套资金，新农村建设的农村基础设施投入年均可以达到3600

亿元。此外，建设现代农业、稳定发展粮食生产、积极调整产业结构投资的部分资金也可以为农村居民点整理所用。而 2000—2004 年，各级政府投入土地整理的资金总额才只有 670 亿，如果能充分利用好新农村建设中的农村基础设施建设投资，对于农村居民点整理中的资金缺乏的将起到相当大的缓解作用。同时，农村居民点整理也可以为新农村建设的开展提供力所能及的配套资金，进而促进新农村建设的顺利开展。

为新农村建设中实施居民点整理提供配套资金的其大体的设想为，新农村的建设如果涉及农村宅基地的复垦的，可以向土地部门申请设立退宅还耕项目，支持新农村的建设。土地部门提供的资金主要用于旧宅基地复垦为耕地的投入，也可提供少量资金用于旧宅基地的拆除、补偿，新住宅的建设，道路、水、电等基础设施的改造。退宅还耕项目配套资金的份额比例应略大于宅基地复垦预算占新农村建设总投入的比例。

（二）继续加大用于农村基础设施建设的土地出让收入

近些年，大量农用地转为非农用地，不仅为工业和城市发展提供了土地资源，而且通过土地征用和转让，为城市建设注入了大量资金，这些都是以对农民补偿偏低、牺牲大量农田为代价的。近年来，我国征地制度改革和国家土地整理项目的实施等，都已经开始体现“以地补农”的思想，加大对农民补偿的份额，加大土地收益对农村的转移支付。

财政部和国土资源部联合印发《用于农业土地开发的土地出让金收入管理办法》（财政部和国土资源部，2021），要求各地根据当地情况，按不低于土地出让平均纯收益的 15%，确定土地出让金用于农业土地开发的比例。土地出让金还有部分用于农村基础设施建设。如果适当加大用于农村土地开发的土地出让金额比例，明确并适当加大土地出让金中用于农村基础设施建设的金额，便可多筹取上百亿的资金用来支援新农村建设和农村居民点整理、耕地整理等土地整理项目。

（三）加大农村土地整理项目的立项数量

根据《关于调整新增建设用地土地有偿使用费政策的通知》，新增建设用地使用费的收费标准倍增。据估算，2006 年的新增建设用地有偿使用费应为 300 亿元以上计，2007 年收入就至少在 600 亿元以上。新增建设用地有偿使用费的跳跃式增长为土地整理项目提供了更加充裕的资金。在新增建设用地有偿使用费倍增，且新农村建设资金不断注入的大背景下，土地整理，特别是农村居民点整理项目的资金投入应该更加充足。与以往相比，土地部门同样的资金投入应该能够产生更好的土地整理效果。

因此，可以考虑部分新农村建设与农村土地整理项目的合二为一。依托新农村建设的资金投入，大量增设农村土地整理项目。而新增农村土地整理项目的资金投入不必

按照原来等额批准，依托新农村建设的资金投入，只用一半甚至更少的资金投入便可完成同样的农村土地整理工作。

二、农村居民点整理的产权配套措施

（一）放宽建设用地使用权流转的条件约束

目前，许多新农村建设的理论探讨和实践研究都提出要通过贷款等金融手段解决新农村建设中的资金缺口问题。而农民有规模信用的贷款的前提只能是土地所有权或完整的土地财产权。目前农村土地产权的约束使得农村宅基地无法用于抵押、担保，从而无法从金融层面筹集到更多的资金用来支持新农村建设和农村居民点整理。

解决以上问题的主要思路为适当放宽农村土地产权流转的条件约束。允许农民市场化运作土地经营权，包括以自主入股、租赁、转包、委托经营等形式，将土地经营权用于流转，或者对土地经营权进行抵押、担保、继承、转让、互换等。如果农民经过以上方法丧失农村宅基地使用权，则不可再申请宅基地；要始终保证宅基地的所有权属该集体经济组织所有，宅基地使用权人应无条件接受集体组织管理。

农村宅基地使用权的流转收益分配问题也应该得到合理解决。其中，集体土地所有者及个人，应合理分配宅基地流转收益，其中绝对地租部分应归集体所有，而地上房屋流转产生的收益归个人所有。因国家进行基础设施投资，如修路等产生的收益归政府，可以考虑以税收的形式分享。若涉及收益再次分配，即产生的级差地租应当归宅基地使用权人。

（二）妥善解决小产权房问题

目前，借新农村建设、旧村改造名义建造小产权房是小产权房建设的普遍运作模式。小产权房建在农民集体土地上，价格低廉，不存在土地费用，从而使其开发具有较大的利润空间。现在对小产权房的争论较大，有的人认为是违法的，有的则认为只要不进行交易则不违法。由于小产权房在《物权法》上没有完全界定，处于模糊地带，对其也没有很一致的处理意见。但如果从农村居民点整理的角度考虑，小产权房无疑有助于农村宅基地的节约集约利用。

小产权房问题的核心在于农村建设用地使用权的流转问题。目前，广东正在进行的农村土地入市试点工作，允许广东省内农村集体建设用地，不经国有征收程序，而直接进入二级市场进行流转，这为小产权房的合法化扫除了最大的法律障碍。进一步完善农村建设用地的流转成为解决小产权房问题的主要对策。除完善农村建设用地流转

外，短期内也可出台其他一些措施，例如保障小产权房的出租或通过补交土地出让金和相关税费等措施使小产权房的基本权益合法化。

（三）继续完善农村宅基地置换政策

近年来，江苏、浙江、上海、山东以及广东等东南沿海经济发达地区的一些城市正在以农村宅基地置换为突破口，推动农村居民点整理和新农村建设的顺利实施。通过农村宅基地的置换不仅能够节约土地，而且有利于深化农村经济管理体制改革，促进农业规模经营、集约经营，改善、提高农民生活水平。但是，当前的农村宅基地置换工作基本是由政府组织发动的，村集体和农民在农村宅基地置换政策中只有愿意不愿意的权利。这在一定程度上使农民滋生了不满情绪，增加置换难度。此外，农村宅基地置换的规范和置换出土地的经营管理和收益分配也存在着一些问题。

为此，农村宅基地的置换政策应该继续在以下几个方面得到完善：①强调农民和村集体在宅基地置换中的主体作用。确立农民和村集体在宅基地置换中的主体地位，可以让农民参与到整个宅基地置换和各阶段的决策之中，充分发挥他们的积极性。②进一步规范操作程序。农民新居住地的选址必须服从规划，但方案的制定和实施也需要有广泛的群众基础。③注意置换土地的经营管理和收益分配。宅基地置换后，土地所有权仍归集体经济组织，因此，村集体作为土地所有者可分配土地收益，用于改善和提高农民的生活水平。

三、农村居民点整理的管理配套措施

（一）加强村庄建设的规划指导作用

我国的农村居民点，多是自发形成的，各家各户独立成形，缺乏统一的规划布局，不但提高了基础设施建设的成本而且造成了农村建设用地的粗放利用。科学合理的编制村庄规划，充分发挥规划的宏观调控和指导作用，可有效解决村庄建设布局散乱，浪费土地的问题，进而有利于促进新农村建设健康有序的发展。目前，应该借助新一轮土地利用总体规划修编和新农村建设的契机，完善乡镇土地利用总体规划，制定有利于农村发展的村庄规划，促使农村个人建房向着规范有序的方向发展。

（二）加强集体建设用地管理的法制建设

目前，涉及农村宅基地管理的法律法规数量相对较少。近年来，虽然制定了一些地方性的宅基地管理办法，但由于不同区域宅基地管理办法内容的差异，宅基地管理的

效果较差。此外，已经存在的一些涉及农村宅基地管理的法律法规也常常存在着内容粗浅、立法滞后，甚至不同法律法规之间相互矛盾、含糊不清的现象。较为落后的农村宅基地法制建设导致了管理部门无法可依情况的出现。例如，许多区域发生的农村宅基地纠纷，法院在审理时都感到无法可依，难以做出公平判决。并且，较为落后的立法建设也影响了农村集体建设用地的规范流转，容易滋生农村集体建设用地流转的隐性交易和产权纠纷。同时，落后的立法也会对城乡协调发展和建立资源节约型社会产生不利影响。

针对这些情况，应切实加强宅基地的立法体系建设，如做好《土地管理法》等相关法律的修订工作，增加关于集体建设用地使用权流转的法律规定，建立集体建设用地评估制度和登记制度等。

（三）加强宅基地用地计划管理和审批管理制度

目前，农村用地纳入年度计划管理还没有形成地方共识，致使宅基地申请时间过长，违法用地不断增加的现象频出。此外，农村宅基地的审批条件有待严格把关。例如，许多省市都规定“因结婚等原因，确需建房分户”的可以划分农村宅基地。但实际上，由于农户小型化的影响，我国农户的规模在不断变小。如果严格执行“结婚等原因可划拨宅基地”的制度，其直接后果是农户的户宅基地面积不超标，但人均宅基地面积不断变大。即使农村人口保持不变或小幅减少，农村宅基地的总量依然会不断增大。

为此，应进一步调整农村宅基地的审批条件。其中，最重要的是加入人均宅基地面积作为审批的一个重要尺度。例如，根据本研究制定的全国平均户宅基地标准和户均人口规模，农村宅基地的人均标准大概为 $43\text{m}^2/\text{人}$ 。就全国平均水平来说，即使农户的户均宅基地面积小于 $150\text{m}^2/\text{户}$ 的标准，且家有子女需要结婚批房（例如家有 1 位老人和 1 个子女及其配偶），但如果人均宅基地超标（人均宅基地面积已经达到 $50\text{m}^2/\text{人}$ ），依然不能批给，从而促使农户充分利用原有农村宅基地。否则，一旦审批之后，就本例来说，其结果就是两代 3 人占有两处宅基地，以一处 $150\text{m}^2/\text{户}$ 计算，人均宅基地面积也将达到 $100\text{m}^2/\text{人}$ 。