

# 农村宅基地复垦与整治的立法构造

◇ 吕军书 张 晓

## 一、应明确宅基地复垦与整治的管理机构

作者认为,县级以上人民政府应当成立专门的土地复垦与整治管理机构,负责城乡土地整治工作。

目前,我国的土地整治工作主要由土地管理部门负责,主要有三种土地整治模式,即政府主导型、村民自治型、市场导向型。政府主导型是在国土部门为主要管理者,农业、林业、水利、财政等部门协作,通过项目驱动、项目申报、资金筹集、竣工验收等程序来实现土地的整治工作顺利开展。村民自治型是由集体经济组织向当地的土地局申请,经审批立项后由村委会或集体经济组织实施整治。市场导向型是通过引入社会资本和市场机制,将土地整治活动推向社会,较好的解决了土地整治中的资金来源问题。其运作的基本原则是“谁投资、谁受益”,通过

利益导向机制使社会资本愿意参与土地整治,并能从中获益,调动社会资本参与土地整治的积极性,为社会资本参与城镇化、解放农村剩余劳动力等提供了新的途径。

作者认为,为了有效的开展土地复垦工作,应当设立专门的宅基地复垦与整治机构,具体负责农村宅基地等的退出与复垦工作。它有利于统一资源,提高效率。通过土地整治与复垦这一平台,城乡土地可以实现资源共享和公平交易,农村的人居环境可以得到改善,农田水利可以得到发展。当然,土地复垦与整治机构在实践中可以采取多种方式,吸引多元化主体参与和多元化的资金介入,以推进城乡土地资源的合理开发与高效利用。同时,在土地复垦与整治工作中要注意保护集体经济组织的土地权

法治发展路径,在保留政府引导和推动法治的同时,充分发挥社会道德引领与民众自我约束的内在助推力。法治、德治与自治相结合这一模式也契合了当下中国法治发展过程中法治国家、法治政府、法治社会一体建设的战略方针。

其五,以法治化农村建设增强农村基层政权的向心力。目前中国正在经历由传统到现代的转变,在这一过程中,重塑社会结构的历史重任自然要由国家以法治的方式推行。国家主导政府推进法治实施体现中国特色的法治模式外显特征,在这种模式下通常由国家中央政权机关先行立法,通过国家政权系统贯彻实施,解决强化基层政权对于法律和政策的具体执行力度。随着改革深入、经济发展,城乡二元结构不断加深,在贯彻法律实施的过程中,出现一些基层政权缺乏凝聚力与信服力的问题,部分村民对基层政权逐渐产生抵触情绪。一方面,基层政权领导干部法律素质参差不齐,有些甚至是“法盲”,

利用“以暴制暴”进行管制;另一方面,有些基层政权完全被宗族派系掌控,视法律于无形,形成危害党和政府形象的黑恶势力。因而,要通过法治实施保障基层民主的实现,增强党和政府的向心力和公信力。具体而言,需要积极拓展基层政治参与方式,如改革选举制度,坚决杜绝基层政权受到家族派系势力影响控制,让村民的合理诉求得到解决;要提高基层干部的法律素质,加强法律培训,解决土地宅基地、房屋及婚姻家庭等方面频繁发生的法律纠纷;要深入开展农村打黑除恶专项活动,贯彻宪法和法律的实施,提高党和政府的公信力,深化推进农村法治现代化的良性发展。

作者简介:王建国,郑州大学法学学科特聘教授、博士生导师,法学博士。

(摘自《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2020年第1期)

利,不能借土地复垦与整治将农地转变为国有土地。在土地整治中要尊重集体和农户的自主权,不能强迫农户退出宅基地进行复垦。农户同意退地的,要与农户签订自愿复垦的协议书,防止发生不必要的争议。

## 二、应规范宅基地复垦与整治项目的实施程序

作者认为,宅基地复垦管理机构应当在符合土地利用规划、村镇规划的前提下,编制本地区土地复垦与整治规划,以及实施细则。

土地利用总体规划是政府在本地行政区划内根据国民经济和社会发展要求对本地土地利用和保护等所做的总体安排和布局。通过土地利用总体规划,可以保护耕地和农业用地,实行土地用途的管制。我国的土地管理主要是用途管制,而用途管制的核心是耕地红线的保护,通过对耕地的优先保护实现国家的粮食安全战略。在耕地数量和质量获得保障后,再对建设用地进行统筹安排。宅基地复垦作为对建设用地和耕地的有效调节,它既可以增加耕地,又可以实现建设用地在空间上的位移,因此要在土地利用总体规划的基础上进行,以实现建设用地和耕地的有效配置。村镇规划作为农村具体的规划,在乡村建设中起着重要的作用。它确定了乡村基本的发展方向,即是以工商业为主还是农耕为主,或是兼顾工农业的发展。它还是合理配置建设用地的用地与布局的基础,即将乡村规划为产业发展区、居住区、生活区等。它还是乡村发展逐年推进的依据,即在规划的若干年度内,乡村建设项目的年度实施进程。宅基地退出涉及到乡村整体的建设用地、耕地的布局与规模,涉及到宅基地未来利用方向,对整个村镇规划都有较大影响,因而必须使宅基地退出、复垦与村镇的规划发展相一致,否则可能需要依照一定程序对现有的村镇规划进行调整。因而土地整治机构需要对本地的土地复垦与整治进行报批,由相关部门批准后方可进一步编制具体的土地复垦方案。

土地复垦与整治规划是在土地利用总体规划的基础上,为了落实村镇规划的总体要求和部署,对村镇内未利用地、利用效率低下的土地等进行重新规划、开发、改造,并对改造的时间和空间布局进行安

排。土地整治机构应当编制的规划内容有,制订规划期内土地复垦的基本指导原则,确定宅基地复垦的重点区域,评价耕地整治、建设用地整治的潜力,评估未利用地的开发价值,合理安排土地复垦与整治的项目工程。要通过规划,改造中低产退田,使耕地质量和数量上一个新台阶,要使高标准农田达到一定面积,促进现代农业的发展。要开展生态整治,促进土地资源的合理永续利用,生态环境得到一定的改善。对空心村和危房改造的整治要结合宅基地的退出进行,对村内有闲置宅基地的,要限制或禁止增加宅基地规模,要引导农户之间通过转让方式解决居住问题,达到资源的高效利用。对分散的居民点要进行规划合并,防止在规划区之外乱建住房。对扶贫开发地区,可以实行村庄整体搬迁,通过城乡建设用地增减挂钩实现用地平衡,解决资金来源。要围绕美丽乡村建设,大力整治农村人居环境,改善农户生活条件。具体的复垦方案可以包括如下内容:复垦方案中项目的土地利用现状;土地复垦的可行性研究;土地复垦应当达到的耕地等级标准;土地复垦的具体措施;项目的预算与投资概算;土地复垦费用;土地复垦的具体计划与实施步骤等。

## 三、应加强宅基地复垦与整治项目的监管

作者认为,宅基地复垦管理机构必须通过多种形式实施对复垦项目的监理和监督。

土地复垦工程的项目监理工作是保证复垦任务和制度的重要制度。土地复垦机构可以选择具有一定资质的工程监理单位作为对复垦工程进行全方位监理的主体。通过实施监理,达到严格控制项目的管理成本,保证工程的质量,监督复垦工程的投资。另外,可以通过多种形式实施对复垦工程的监督,比如,乡镇或街道办事处可以由纪检委派员担任复垦监督员,集体经济组织可以选派责任心强的农民担任农民监督员,由他们担任复垦工程的施工现场监督代表,以全方位对工程施工单位和监理单位进行监督。农民监督员应当负责代表农民和集体经济组织与工程施工方、监理方进行沟通交流,维护农民和集体的利益,确保工程的质量和数量达到预期目标。农民监督员可以通过参与工程的监管,达到对工程施工与监理的全面监督。土地复垦机构可以从

有关费用中对农民监督员进行误工补偿,以保护农民监督员的积极性。

#### 四、应规范宅基地复垦与整治项目的验收

作者认为,宅基地复垦管理机构应当依据国家有关土地复垦的标准和复垦方案进行严格验收。

土地复垦工程经过施工,在合同约定的时间内应当完工并向项目管理机构申请验收,其具体程序是:首先,工程施方应当按照合同规定的时间进行申请验收。如果不能按期完工,应当承担违约责任。如有特殊情况,可以申请延期,但必须经过土地管理部门批准。其次,申请验收应当向县级以上土地管理部门提出。土地管理部门应当在接到申请后尽快会同农业、林业、环保等部门组织验收。由于土地复垦涉及多个部门,土地管理部门应当会同其他部门一同进行验收。再次,验收的主要内容是对复垦工程是否符合国家有关复垦标准进行查验,对工程是否符合复垦方案进行对照,并核实复垦的耕地质量等级和具体面积。在验收中,应当组织专家对复垦土地进行现场踏勘。再次,要对初步验收结果进行公示。公示应当在一定范围内进行,以便利害关系人对此提出异议。土地管理部门接到异议材料后,应当会同有关部门对异议所涉及的事项进行复查,并对复查的结果向利害关系人通报。如需要整改,复垦工程施工方应当整改并重新提出验收申请。验收合格后,有的地方对验收后的若干年后进行跟踪评价,以确保复垦的耕地质量达到国家标准;有的地方还对复垦达到的标准进行更详细的规定,以使复垦后的耕地形成的指标能够上市交易。

#### 五、应规范宅基地复垦指标的使用

作者认为,经国土资源部门批准,地方政府可以进行宅基地复垦后形成的建设用地指标交易。

自2005年国土资源部开展城乡建设用地“增减挂钩”试点以来,从实践结果来看,这一政策一定程度上保障了耕地红线和粮食安全,由于该政策的社会初衷就是在城乡建设用地之间通过“一增一减”来实现动态平衡,各地为了挖掘农村建设用地潜力而对空心村和废弃的建设用地进行整治,将其改造成耕地,结余的建设用地被作为城市新增建设用地的指标使用,从而城乡之间实现了耕地和建设用地的

动态平衡。其次,增减挂钩政策一定程度上促进了农民居住条件的改善。由于各地在进行空心村治理和退宅还田的整治中,对旧村进行统一拆迁规划并实施迁村并点和新型农村社区建设,新农村的农民住宅整体上比旧村改善不少,甚至有地方将中心村建成多层公寓式住宅小区,农民的居住环境和公共设施有了很大程度的改善。再次,增减挂钩政策一定程度上促进了农村建设用地集约度的提高。过去农村宅基地是农村建设用地的大户,由于城市化和新生代农民选择在旧村之外建造住宅,导致农村空心村现象普遍增加,现行的一户一宅政策又使得农户多拿多占和攀比心理浓厚,农村人均建筑面积普遍超标。而城市化的发展又使一部分农民工长期居住在城市,农村宅基地和住房长期闲置。本来城市化的推进应当使农村建设用地面积减少,但现在的统计数据显示城乡建设用地两头都在增加,这对于我国这样一个人地关系高度紧张的国家来说,无疑是极大的问题。

各地试点的动力在于实现城市建设用地指标的增加,而不是反哺农村,这从土地增值收益的分配就可以看出。政府将城市优先发展作为重中之重,土地收益多大用于城市,违反了中央关于土地增值收益应当优先用于农村基础设施和农业发展的要求。中央要求不能侵犯农户的土地承包经营权和宅基地使用权等,然而地方为了实现农村建设用地数量的减少,采用撤村并居、集中居住等方法,逼农民上楼和复垦,侵犯了农民居者有其屋的基本生存权,虽然化解了城市建设用地紧张的局面,但却将生存和发展的难题留给了农民。这种打着试点名义进行圈地的现象被原中央农办主任陈锡文称为古今中外、史无前例的村庄撤并运动,而村庄撤并的实质是一场对农村实施掠夺的圈地运动,农民在没有任何救济的情况下被迫上楼和复垦。因此,中央要求各地在试点中要切实保护农民利益,防止政策走偏。重庆市的地票交易制度和河南省的宅基地复垦券制度就是对城乡建设用地增减挂钩政策的改进。当然这种指标交易是广义上的,它既可以是建设用地指标在土地交易市场转让,也可以是将该指标入股、合作开发,或者是将该指标进行担保以获得融资。



## 六、应规范宅基地复垦交易后的溢价分配

作为认为,建设用地指标交易形成的增值收益,扣除复垦费用等必要的支出外,主要应当归农户和集体经济组织所有。

为鼓励农户积极退地,应当将退出宅基地的发展权赋予农户,农户才有积极性,因而本条规定,复垦形成的建设用地指标可以通过市场交易获得收益,该笔收益应当归于集体和农户享有,但主要应当归退出宅基地的农户享有。至于具体的比例,可以由政府根据实际情况进行规定。这里的收益只能由农户和集体经济组织享有,没有所有权的乡镇政府不能参与分配,否则,农户所得的收益将大打折扣,势必会影响农户退地的积极性,而且,其他主体参与利益分配也没有法律依据。当然,作者认为,应当将政府进行土地复垦的费用予以适当扣除是合理的,其中包括工程的施工费用、验收费用、聘请专家查验费用、监理费用等支出。除了这些费用之外,政府不能任意收取其他无关的费用。至于集体经济组织和农户收益分配的比例,其实质是发展权在所有权人和使用权人之间的配置,作者认为,法律不必规定具体的比例,而是规定基本原则即可,由于农户退出宅基地是自动放弃了土地发展权,因而发展权所得的收益应当主要归于退地的农户,集体虽然是土地的所有权人,但是如果农户不退出,集体也不能随意收回。只有农户有退出的积极性,集体才有收回的可能。虽然作者认为土地发展权应当归属所有权人,但是宅基地使用权人对宅基地享有用益物权,为保护农户的用益物权,宅基地的发展权应当主要由农地使用权人取得,类似的还有承包地的发展权应当

主要由农户享有。但是集体作为所有权人也应当获得一定比例的收益,用于补偿集体作为所有权人的利益。当然,如果农户退出的宅基地,集体已经进行了发展权补偿,集体和农户的分享比例可以适当调整。

## 七、应明确责任人的法律责任

作者认为,因宅基地复垦与整治管理部门工作人员玩忽职守、滥用职权,造成国家、集体损失的,依法追究其行政责任。构成犯罪的,依法追究其刑事责任。给集体,或者他人造成经济损失的,承担赔偿责任。

玩忽职守是指国家机关工作人员严重失职、渎职、不负责任,导致公私财产遭受损失的行为,如复垦与整治管理部门的工作人员由于不负责,导致土地复垦没有达到相应的耕地质量等级,但是却被认定为达到了耕地质量等级。滥用职权是指国家公职人员超越法定职权,对无权处理的事项进行处理、决策,导致公私利益的损失。比如复垦与整治管理机关本应采用招标方式决定复垦工程的施工方,但是其工作人员违反法定职权,越权决定复垦工程的施工方,使没有达到资质的施工方进场施工,导致复垦的耕地等级达不到要求。如果情节不严重,尚未达到犯罪的,应当追究其行政责任,由相应的机关对责任人给予行政处分。如果情节严重,构成犯罪的,应当追究其刑事责任。

作者简介:吕军书,河南师范大学三农问题法律研究中心常务副主任、教授。

(摘自《农业经济》2020年第1期)