

山东省进城务工人员宅基地权益保障研究

李琳¹, 鞠彬²

(1. 中国人民大学, 北京 100872; 2. 山东省国土资源厅, 山东 济南 250014)

摘要:通过调查研究与座谈,分析了在城市有长期稳定职业与收入的进城务工人员宅基地使用情况,总结了4个现状,在此基础上,探讨了进城务工人员宅基地权益存在的问题,有针对性的提出了鼓励“退宅进城”和“以宅换房”、建立宅基地储备交易机制、建立宅基地物权利益实现机制、完善相关配套机制等4方面措施,以期山东省进城务工人员宅基地权益得到保障。

关键词:进城务工人员;宅基地;权益保障;山东省

中图分类号:F249.2 **文献标识码:**C

引文格式:李琳,鞠彬.山东省进城务工人员宅基地权益保障研究[J].山东国土资源,2015,31(11):74-78.LI Lin, JU Bin. Research on Protecting the Rights and Interests of Migrant Workers in Shandong Province[J]. Shandong Land and Resources, 2015, 31(11): 74-78.

大量农村剩余劳动力转向城市,为推动城镇化进程做出了积极贡献,然而,大批进城务工人员长期游离于城乡之间,有些甚至已在城市安家落户,拥有稳定的职业和住宅,致使其在农村的宅基地长期闲置,尤其,新生代进城务工人员思想理念发生变化,乡土观念没那么深厚和强烈,将来再回农村申请宅基地的可能性很小;80后和90后进城务工人员中,约85%的人不再回农村新申请宅基地,进城务工人员的转移就业和思想理念的转变带来了宅基地管理难度的加大,既要想办法盘活农村宅基地市场,又要切实保障进城务工人员宅基地权益^[1-4]。由于进城务工人员本身和社会的原因导致其宅基地权益在财产权、物权上得不到有效的实现。在推进新型城镇化、建设社会主义新农村的进程中,关注进城务工人员这个庞大弱势群体的宅基地权益,赋予其应有的财产权、物权,具有至关重要的意义^[5-9]①。

1 调研情况

1.1 调研区域概况

山东省总面积15.7万km²,占全国土地总面积

的1.6%,下辖17市,137个县(市、区),1826个乡镇(镇、街道办事处),现有人口9733万人。全省建设用地面积为276.38万hm²,其中农村居民点用地面积139.83万hm²,占总建设用地面积的50.59%。根据山东省人民政府官网数据,2014山东省农村劳动力转移就业131.2万人;2015年上半年全省农村劳动力转移就业86.3万人。随着城市化、工业化进程的加快,全省每年约有100余万农村人口流向城市。

为了解山东省进城务工人员宅基地权益保障情况,分别到济宁市梁宝寺镇,泰安市天平办事处,菏泽市张湾镇、仿山乡对进城务工人员比例、宅基地基本情况、权益保障中存在的问题和困难等内容进行实地调研。济宁市梁宝寺镇是一个集农业型、工矿服务型、商贸流通型于一体的中心镇,小城镇经济发达,有从事第三产业的便利条件;泰安市天平办事处境内交通网络发达,农户在就近市区择业较为普遍,长距离进城务工人员较少;菏泽市张湾镇、仿山乡地理位置较为偏远,进城务工人员较多。

1.2 调研方法及样本量

调研采取分层抽样与随机抽样相结合的方法,

收稿日期:2015-06-22;修订日期:2015-09-25;编辑:王敏

作者简介:李琳(1985—),女,山东东阿人,博士研究生,主要研究方向为农村土地制度改革;E-mail:52760698@qq.com

①该文称进城务工人员是指从村镇进入城市打工的人员,是农民工中进入城镇离土又离乡的农村劳动力。

调研区域选择首先根据分层抽样选择代表不同经济发展水平的乡镇,又在乡镇中根据第三产业发展水平、进城务工人员比例进行分层选定行政村。每个行政村随机抽样选取若干进城务工人员家庭进行调研。调研中针对土地资源管理部门和村干部主要采取座谈和详谈的方式;针对样本村内农户家庭主要采取随机抽样方法,采取发放调查问卷、入户访谈的形式。共计访问干部和村民300余人,剔除无效问卷后,有效问卷278份。

2 基本情况

2.1 宅基地取得权益得到基本保障

作为农村宅基地管理的基本制度,山东省在《山东省实施〈土地管理法〉办法》中,确立了农村宅基地管理的基本原则与标准,在坚持一户一宅基本制度的基础上,严格宅基地审批、取得程序。根据调查,济宁、泰安、菏泽3市中,凡是户籍未迁出本村的进城务工人员,在宅基地取得方面保留与本村集体其他经济组织成员同等的权利,取得条件与标准严格按照相关法律法规,遵循一户一宅、面积标准原则,如泰安市执行个人申请,村委定户,乡镇报批、放线、验收,县级国土资源部门发证的宅基地审批程序,实现了宅基地审批过程中的公开、公正、公平、透明。城中村和城乡结合部等取消了宅基地分配制度的农村集体经济组织,通过集中建设定向安置住房等方式,统一为农村集体经济组织成员包括进城务工人员提供住房安置。可见,进城务工人员宅基地取得权得到基本保障。

2.2 进城务工人员宅基地使用权受法律保护

宅基地使用权受法律保护,包括进城务工人员在内的农村集体经济组织成员对其合法取得的宅基地依法享有占有和使用的权利。为进一步规范宅基地管理,山东省开展了农村宅基地登记发证工作。截至2015年6月底,按照历年累计统计口径,宅基地使用权应发证220万宗,面积85.6万 hm^2 ,已发证211.5万宗,面积80.4万 hm^2 ,其中发证宗数比率96.09%,发证面积比率为93.9%。为加强宅基地产权管理,山东省结合建制镇地籍测量工作,依法及时调处宅基地权属争议,切实保障进城务工人员宅基地权益。据调查,只要户籍未迁移,进城务工人员均有权利决定自家宅基地的保留和腾退,集体经济组

织不能随意干涉。在土地征收中涉及进城务工人员宅基地和房屋拆迁的,均按照当地统一的征地、拆迁补偿和安置标准,给予进城务工人员同等的补偿和安置。

2.3 进城务工人员宅基地处置权受严格限制

在现行法律制度下,进城务工人员宅基地及其房屋不能进入市场自由买卖,更不得向本村集体经济组织外的成员出售,宅基地的处置仅限于继承、赠与、在集体经济组织内部转让及集体经济组织收回等形式,宅基地退出缺乏有效途径和渠道。而且,集体经济组织收回补偿非常低。如济宁市对进城落户的务工人员自愿退出宅基地的,每户给予1.5万~2.5万元的补偿,而且城乡社保体系不衔接,进城务工人员心存顾虑,一旦在城里维持不下去,农村宅基地和承包地是他们最基本的生产生活保障。另一方面,城中村和城乡结合部的进城务工人员经济意识较强,受城市房价飙升的影响,对宅基地升值寄予一定预期,偏向于待价而沽,即使在城镇买了房也不愿退出农村的宅基地。据调查,83.2%进城务工人员希望保留宅基地,其中一户多宅的选择了可有偿转让多余宅基地,进城务工人员宅基地处置权受思想和法律的双重限制。2015年8月,国务院制定下发的《国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》,指出慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让试点,农民住房财产权设立抵押的,需将宅基地使用权与住房所有权一并抵押。这项政策为进城务工人员宅基地处置打开一个窗口,但该政策尚未进入实施阶段,还有待进一步细化。

2.4 进城务工人员居住选择趋于多元化

根据问卷调查,在就业地拥有住房的比例仅为5.7%,23.1%的进城务工人员住单位集体宿舍或统一租赁住房,6.5%的进城务工人员住临时搭建的工棚,54.9%的进城务工人员租房居住,其他人寄宿在城区亲戚家。总体看来,外出务工时间较长的已婚进城务工人员,经济实力较强,在就业地或家乡县城购买住房的意愿和能力较高,而且随着文化程度的提高,买房意愿和能力比例也呈现出上升趋势。进城务工人员对未来居住去向的选择呈现多元化特征:年轻一代特别是80后进城务工人员以及文化水平较高、有特殊技能和长期稳定职业的中青年家庭,

多数表示在就业地或者家乡县城购买住房,不再回农村居住宅基地;年龄较大的老年进城务工人员家庭,受“落叶归根”传统思想的影响,将来还回乡养老,希望能持续保留宅基地。

3 面临的问题

3.1 宅基地闲置浪费现象严重

据统计,济宁、泰安、菏泽3市中闲置宅基地面积占总数的4.85%。调查中也发现,约1/3的农民拥有2处以上宅基地,农民宅基地闲置和住房空置问题普遍存在。虽然《中华人民共和国土地管理法》规定,农村村民一户只能拥有一处宅基地,但长期以来,各级政府对农村规划投入少,村庄规划出现了“无规可依,有规难依”的状况,农民家中男丁长到一定年龄即可申请宅基地,村民申请的宅基地一般是在自己的承包地或原有宅基地上,如何建房随意性大,出现了多占、多建、无序建房等现象,而且拆旧建新审批政策执行不够到位,重视新批宅基地,轻视旧宅基地回收,再加上继承、赠与等原因出现一户多宅现象。尤其是在城市有长期稳定职业和收入,不准备再回农村生活的进城务工人员,虽然有宅基地但不准备建房,导致宅基地上无住房、有房无人住的闲置浪费现象非常严重。

3.2 宅基地隐形流转大量存在。

尽管国家、省、市出台了一系列禁止宅基地及房屋向非农流转的规定,但是,财产性权利主体对自有财产性权利有着强烈的增值冲动,对于进城务工人员尤为如此^[10]。随着工业化和城市化进程的加快,土地的市场价值日渐凸显,长期在外就业的进城务工人员,面对闲置在家的宅基地和住房,伴随着利益驱动和经济意识的提升,部分采取租赁、转让、出售、作价入股等形式进行宅基地流转,形成了事实上的宅基地隐形市场,而且,流转比例日益增高。然而由于缺乏相关法律法规支撑,进城务工人员又常年在外打工,由此引发的权属纷争也越来越多,进城务工人员宅基地权益受到严重威胁。

3.3 进城务工人员宅基地退出难

虽然中央、国土资源部出台了鼓励农民腾退多余宅基地并进行复耕的相关规定,但对闲置宅基地没有收回利用的操作性规定,专门针对农村宅基地

退出具体配套的法律法规和政策还未出台^[11]。农民群众大部分认为宅基地是祖上传下来的,即使宅基地长期处于闲置状态,对收回其宅基地仍有较大抵触情绪;部分进城务工人员虽然在城里有一定职业和工资收入,但是工作并不稳定,在没有商品房和养老保险、最低生活保障等各类公共产品和社会福利的情况下,强制让进城务工人员放弃宅基地这个“根”存在较大社会隐患。

3.4 进城务工人员宅基地物权缺失

由于宅基地缺乏退出机制,宅基地财产权益难以实现。《中华人民共和国物权法》赋予宅基地用益物权的属性。从法律上讲,完整的用益物权包括占有、使用和收益的权益,但因配套的法律法规和政策制度尚未跟上,宅基地用益物权仅停留在文件中,农民的宅基地用益物权尤其是收益权难以实现。宅基地产权制度不完善、产权不明晰,导致宅基地物权无法实现,有条件退出的不愿退出,造成部分进城务工人员在农村、城市双重占地,城市土地资源紧缺和农村宅基地闲置并存;农村宅基地和房屋作为财产但不能实现资产变现,导致进城务工人员收入结构中财产性收入匮乏。

3.5 宅基地退出配套机制不健全

进城务工人员宅基地不仅仅是单一的土地问题,还涉及就业、住房、社保、教育等多方面制度的改革。进城务工人员宅基地退出后,如何用宅基地补偿兑换城市居住用房,如何变宅基地福利保障为城市就业、社保等最低生活保障,确保进城务工人员宅基地退出后利益不受损、长远生计有保障,更甚者在进城务工人员就地市民化之后,如何解决进城务工人员教育、医疗、子女上学等问题,都是需要一并考虑并解决的。解决这些问题,必须统筹兼顾,完善住房保障、就业培训、社保、教育支持等一系列配套机制,真正实现进城务工人员宅基地退出收益合理、市民化进程无负担、有保障。

3.6 宅基地使用现状短期内难以改变

目前进城务工人员多数住在用人单位的公寓宿舍或是在外租赁住房,他们依靠宅基地分配制度在农村无偿获得了宅基地,并建设有比较宽敞的住房。但由于宅基地转让市场非常小,即使位置较好的宅基地和住房也很难卖得高价,而城市住房价格连年升高,远远超出进城务工人员负担的范畴,绝大多数

进城务工人员没有在城市购房的经济实力,这种状况使进城务工人员难以克服他们家在农村的现实,因此,在社会保障体系尚不完善的情况下,因进城务工人员外出造成的不完全居住型和完全不居住型的农村“空心户”和“空心村”短期内难以改变。

4 政策建议

4.1 鼓励“退宅进城”和“以宅换房”

鉴于当前的社会保障机制不健全,鼓励有条件的进城务工人员退出宅基地进城镇落户,凡自愿退出宅基地到城镇购房定居或有其他住房保障的进城务工人员,根据退出宅基地(含地上建筑物、附着物)的评估价值给予一定补偿。加大财政力度,逐步提高宅基地腾退补偿标准和水平。在城市住房保障体系中,将进城务工人员纳入在内,允许其在经济适用房、公共租赁住房、廉租房、限价商品房等保障性住房的申请、分配方面享有与城市居民同等的待遇。如果夫妻一方有住房公积金,可以申请个人住房公积金贷款;鼓励进城务工人员按照规定的置换标准,用农村宅基地换取小城镇、中心村或农村新型社区的住宅。置换住房由乡镇政府、村集体经济组织确定标准面积,统一组织建设。

4.2 建立宅基地储备交易机制

实行宅基地收购储备。以乡镇国土资源所为平台,建立乡镇农村土地产权储备机构,实施宅基地收购储备。储备的宅基地首先保障新增宅基地需求,其次用于经营性集体建设用地,最后结余的实行复垦整治。鼓励进城务工人员将闲置的宅基地有偿交给乡镇收购储备平台,由乡镇给予不低于市场价值的经济补偿。推进宅基地使用权交易,将进城务工人员宅基地使用权纳入交易市场,统一运营和监管,允许进城务工人员将其拥有的房屋连同宅基地有偿转让或出租给符合建房条件的本村村民,允许宅基地使用权在县区范围内出租、转让、抵押,充分显化宅基地财产价值,增加进城务工人员收入。

4.3 建立宅基地物权利益实现机制

《中华人民共和国物权法》第152条规定:宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利,有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施。据调查,37.6%的进城务工人员,不再仅仅关注宅基地取得、分配和使用权益,更加重视宅基地用益

物权的实现。尤其是近年来,随着《中华人民共和国物权法》的颁布实施,进城务工人员的权利意识和法制观念逐渐增强,要加快制定宅基地用益物权实施细则,落实宅基地用益物权,健全完善宅基地产权制度,明晰宅基地产权权能,赋予宅基地使用权人尤其是长期在城市就业的进城务工人员必要的收益权和处分权,有序推进进城务工人员在更广范围、更大权限上实现宅基地用益物权。

4.4 完善相关配套机制

(1)建立资金保障机制。允许各县区从土地出让价款、新增建设用地有偿使用费、农业综合开发基金等收益中,提取一定比例的资金作为退出宅基地补偿的启动资金。建立多元化的资金筹措机制,通过政府出资、复垦指标交易、超占宅基地有偿使用收益、经营性集体建设用地、吸引社会资本投入等方式多渠道筹集资金,确保宅基地储备、交易有充足的资金保障。

(2)完善进城务工人员基本养老保险机制。充分运用税收优惠政策激励和支持用人单位为进城务工人员缴纳社会保险费,对“退宅进城”进城务工人员与用人单位建立劳动关系、完全市民化的,实行宅基地、住房、承包地有偿转让制度,将其转让收入全部或部分纳入城镇居民社会养老保险范围,享有与城镇企业职工同等的养老保险待遇。对于没有市民化、户籍仍在农村的进城务工人员,增加社会保障补贴,增设进城务工人员社会保障基金,在其退出宅基地后,按照收益比例纳入社会保障基金。

(3)完善进城务工人员医疗卫生保障机制。“退宅进城”进城务工人员转为城镇居民的,实行与城镇职工相同的社会统筹、个人账户相结合的城镇职工医疗保险、城镇居民医疗保险或新型农村合作医疗制度;没有条件参加城镇职工基本医疗保险的,及时纳入城镇居民医疗保险范围。对不稳定就业的进城务工人员,建立大病医疗保险制度,由农村信用社或农村储蓄银行等专门建立储蓄账户,使用用人单位聘用进城务工人员期间,定期存入一定比例的保险金,保障进城务工人员医疗卫生权益。

(4)完善进城务工人员教育培训机制。打破进城务工人员就业壁垒,为进城务工人员提供专门、有针对性的建筑、家政、保卫等就业技能培训,保证其在城镇化过程中获得更多的就业机会和稳定收入。针对进城务工人员子女教育问题,应合理配置教育

资源,采取堵疏结合方式,既引导进城务工人员子女就近入学,又在进城务工人员聚集区建设打工子弟学校,改善进城务工人员子女受教育环境,使他们获得与城镇居民子女同等的义务教育条件。

参考文献:

- [1] 张怡然,邱道持,李艳,等.农民工进城落户与宅基地退出影响因素分析——基于重庆市开县357份农民工的调查问卷[J].中国软科学,2011,(2):62-68.
- [2] 胡银根,张曼.农民工宅基地退出的补偿意愿及影响因素研究——基于武汉市城市圈的问卷调查[J].华中农业大学学报(社会科学版),2013,(4):90-95.
- [3] 何凤山,唐健,魏西云,等.实现发展和稳定双赢——农民工宅基地权益情况调研报告[J].中国土地,2012,(3):42-44.
- [4] 刘守英.中共十八届三中全会后的土地制度及其实施[J].法商

- 研究,2014,(2):3-10.
- [5] 阮建明,祝麟.对探索建立农民住房抵押贷款机制的几点思考[J].浙江金融,2008,(10):17-18.
- [6] 贾俊民.社会主义新农村建设中的农民工问题[J].古今农业,2008,(2):29-39.
- [7] 林建伟,王书娟.关于完善中国农村宅基地制度的若干思考——从权能缺失角度多做的分析[J].福建政法管理干部学院学报,2009,39(1):64-69.
- [8] 张志武.农村宅基地使用权流转制度的改革与完善[D].广西师范大学硕士学位论文,2011.
- [9] 雷爱先.农民工宅基地权益保障:存在问题和对策[J].团结,2014,(3):53-55.
- [10] 范玲,刘磊,娄凌燕.黑龙江省农民工宅基地权益保护理由探讨[J].经济研究导刊,2012,(2):179-180.
- [11] 黄璐水,罗海波,中锋.贵州省农村宅基地退出的障碍因素调研与对策建议[J].中国农业资源与区划,2014,(4):94-99.

Research on Protecting the Rights and Interests of Migrant Workers in Shandong Province

LI Lin¹, JU Bin²

(1. Renmin University of China, Beijing 100872, China; 2. Shandong Department of Land and Resources, Shandong Jinan 250014, China)

Abstract: Through investigation and discussion, using condition of the homestead owned by the migrant workers who have obtained long-time stable occupation and income in cities have been analyzed. It can be studied in four items: problems of rural homestead rights of migrant workers. Four targeting suggestions have been put forward: encouraging “exit rural homestead and enter the town” and “exchange rural homestead for rooms”, establishing rural homestead reserve and trade mechanism, establishing the implementation mechanism of the interests of the rural homestead property rights, and improving the mechanism of the relevant supplementary measures. Its aims to guarantee the homestead rights of rural migrant workers in Shandong province.

Key words: Migrant worker; rural homestead; rights and interests protection; Shandong province