

宅基地使用权流转过程中的生态治理研究

谢一鸣

(延安大学, 陕西省延安市, 716000; 1322129249@qq.com)

摘要:农村宅基地在经过经济与政策的引导下,其地理环境与村落布局必定会有明显的改动,在环境法学的角度来说,这是宅基地整理过程,即在“三权分置”政策大力推进下积极盘活存量集体建设用地,优先保障农民居住、乡村基础设施、公共服务空间和产业用地需求,而进行的一系列优化土地利用率的行为。在环境治理的角度来看,一个村落相当于一个区域的生态环境影响因素,当村落的生活方式与生产经营产生变化时,相应区域的生态环境也会有新的变化。当前我国仍处于大力推动“三权分置”实现农村宅基地的经济效益的阶段中,对农村宅基地使用权流转后产生新的生态环境治理问题,在立法和研究层面仍较少,因此本文基于公茂刚、胡守庚等学者对江苏省与湖北省团风经济开发区的研究数据而发现的生态问题,提出农村宅基地使用权流转后对应的绿色生态治理建议。

关键词: 宅基地使用权; 环境治理; 环境覆被成本; 经济效益实现

1 问题的提出

1.1 宅基地整理后居民生活区集中带来的生活垃圾、污水处理问题

宅基地整理是指在“三权分置”政策大力推进下积极盘活存量集体建设用地,优先保障农民居住、乡村基础设施、公共服务空间和产业用地需求,而进行的一系列优化土地利用率的行为。因此,在减少闲置农村宅基地,集中在居住宅基地的整理方向下,农村居民将从分散居住转向集中居住。居住点越集中,区域人口密度越大,生产经营产生的垃圾废水就越集中,若没有及时完善系统的垃圾及污水处理系统,人口集中而产生的垃圾污水堆积将引发区域性传染疾病和土地耕地污染等问题。

1.2 宅基地整理过程中复垦复耕复绿对土地生态环境的利弊问题

十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策,因此部分地区会对非农户居住的宅基地进行复垦复耕,以此提高辖区内的耕地面积,增加粮食产量。刘双良等学者认为易地搬迁后的闲置宅基地,以及实施增减挂钩后由村集体收回的闲置宅基地或经由农民主动退出、放弃的闲置宅基地,镇、村将会进行土地复垦复耕复绿,因而能够从自然角度修复农村土地生态环境。周滔等学者研究发现在丘陵地区宅基地退出后复垦的耕地,其产出水平低于正常耕地。在这种情况下农户通常会通过增加农药化肥等物质的投入来提高耕地的产出,这有可能对生态环境产生负效应。对于那些地理位置优越的村庄,利用宅基地复垦的建设用地在通过入市交易的过程中引入企业,企业在生产过程中可能对生态环境造成污染。

1.3 宅基地整理过程中生活能源使用产生大气污染的问题

正如上文提及宅基地整理导致区域人口密度增加,因此需要加强基础设施建设的情况,除了污水和生活垃圾的系统化处理,还需要大量建设用地来建设运输生活能源的基础设施,例如燃气、电气等。公茂刚等学者认为,一方面宅基地整理需要大量建设用地来建设相应的基础设施,农村生态环境可能会因此受到不利影响。另一方面,燃气、电力等生活能源的推广意味着生活成本的提高,没有固定收入的老年群体更加倾向于继续使用柴草、煤炭等传统生活燃料,导致居住区空气污染加重,对生态环境造成不利影响。

在传统农村生活中，使用柴草作为燃料会产生大量烟雾，这在人口较为分散的地区可能不会引起严重的环境问题，因为烟雾能够迅速散开，对周边居民的影响相对较小。然而，随着农村户籍地的整合和居民居住模式的集中化，这种燃烧方式所产生的浓烟问题变得更加突出。因为人们居住的距离更近，烟雾不易迅速消散，容易在空气中积聚，进而对附近居民的空气质量造成显著的负面影响，长期下去可能会导致生态环境的恶化。因此，转变能源使用习惯、采用更清洁的能源方式是十分必要的。

1.4 宅基地转型工业用地损耗的生态环境成本问题

当前工业用地扩张主要发生在开发区和城乡结合部，这些区域通常是由耕地、坑塘、湖泊、裸地和宅基地转变而来。受新型四化建设、生态文明建设和生态红线划定等政策的影响，耕地和湖泊等生态用地受到了更严格的使用限制。因此，预计未来工业用地的供应和发展模式将倾向于提高建设用地的集约使用效率。鉴于宅基地的高空置率和低集约使用水平，其有望成为工业用地的理想来源。

因此，根据现有研究，宅基地转型工业用地的生态环境成本主要有两大类型。（1）宅基地拆迁产生的覆被生态成本。当宅基地转为工业用地时，必然涉及安置用地与转型用地，安置区与转型区在建设的过程中导致土地覆被发生变化，从而影响两区的生态系统的功能。（2）宅基地转型后工业生产损害环境质量的工业环境成本。工业环境成本包括两种成本，分别为自然资源损耗成本与部门治理成本，在工业生产的过程中对自然资源的损耗是工业环境成本中占比最大的损耗成本，而相关部门对工业生产产生的污染物进行治理时产生的成本往往最容易被忽略。因此宅基地转型工业用地的治理问题本质在环境成本的核算和准入门槛的设置。

2 针对宅基地使用权流转对生态环境影响的治理建议与构思

2.1 加大农村生活垃圾与污水处理系统的投资与建设力度

在生活垃圾及污水处理方面，农村应当借助临近城镇成熟的环境基础设施，积极共同搭建垃圾污水处理系统。农村宅基地整理后，农村人口将会减少，剩余农村常驻人口将会集中居住，在经济效益实现的背景下，村落整体地理位置会逐渐从郊区移向城镇。

在农村宅基地增值收益分配机制下，经过宅基地整理的村落可以积极与相邻城镇合作，将部分农村宅基地整理后的经济收益放入农村环境基础设施的投资中，将城镇业已成熟的环境基础设施延伸入村落。

首先针对生活垃圾处理的具体方案，可以通过增加农村垃圾中转站，增设城镇垃圾转运车辆前往农村的线路等措施提高农村生活垃圾的处理效率，避免废弃物堆积将会导致生态环境恶化。其次针对污水处理问题可以在农村建设污水处理池，将农村污水统一引入处理池中，由临近城镇的污水处理厂在条件允许的情况下搭建管道统一处理。在没有搭建管道条件的农村可因地制宜，引入城镇技术建设利于农业生产的污水过滤设备，实现农村内部的生态循环。

2.2 改变农村地区高碳排放的经济增长方式，转向可持续的绿色低碳发展路径。

国外学者 Fremstad 发现，人口密度与人均碳排放量具有负相关关系。通过对比城市与农村，他指出密集的城市地区人均碳排放量比农村地区低大约 20%，家庭成员的每增加一人，人均碳排放量会下降约 6%。这一发现表明，城乡在碳排放量上的差距并非由人口密度高低引起，而是与生活中使用的能源类型有关。

生活能源成本的提升是导致整理后的农村宅基地空气污染加重的根本原因，农户在有限的经济条件下不得不采用更廉价的生活能源进行生产经营。但生活能源的成本提高并非能源本身的经济价值与价格不匹配的市场问题，而是农户自身生活水平与消费能力与城镇生活消费水平差距的问题，此问题的解决并非解决生态治理问题的关键。因此农村地区需开拓全新的经济发展模式，寻求经济增长与低碳发展间的均衡。通过向循环经济等更环保的经济增长模式过渡，可以在促进农村经济发展、提高农民收入的同时，尽可能减少碳排放，为乡村振兴和美丽乡村建设提供支持。

具体实施方案可以从以下角度入手。首先，为了减缓农村能源消耗并加速能源结构的现代化，应采取双管齐下的策略。第一，加大对科学与技术人才的投入。第二，应该扩展农村的节能基础设施建设，根据各个区域的具体环境条件，适度推进农村生物质能源的综合使用，从而提高能源利用效率。

其次，应当推动农村居民绿色低碳生活方式转型，走集约型发展道路。第一，可以通过教育和宣传活动，将绿色低碳的理念融入日常消费、出行等生活多个层面来实现，并且在建设专业的农村人才队伍时融入低碳技术知识，培育一支具备环保意识的新型职业农民群体，助力乡村振兴。第二，通过优化农村地区的生产和居住布局，推动更集约和高效的发展模式，提升农村交通、居住和管理等多个方面的效率和能源使用效益，促进实现可持续发展目标。

2.3 有限度地允许宅基地复垦复耕复绿，设置复垦耕地的化学肥料使用限制

复垦复耕是宅基地整理过程中一个利大于弊的流转行为，但原本作为宅基地的土地相比于耕地土地质量来看，宅基地土地的复耕难度较大，不少农户通过增加化学肥料的方式增加土地肥沃程度，以此满足第一次耕种创收，因此复耕复垦复绿仍然需要配备相应的管理制度和审核标准。

具体实施方案可以从一下角度入手。首先，在土地复垦复耕复绿前，可以进行环境影响评估，评估化肥使用对土壤、水源、生物多样性等可能造成的影响。根据评估结果，对化肥使用进行科学规划和管理；其次，可以通过立法支持和鼓励有机农业和生态农业的发展，减少对化学肥料的依赖。可以通过财政补贴、税收优惠、生态补偿机制等激励措施来实现；再次，可以建立土地整理后的长期土壤质量监测体系，及时发现污染情况并采取相应措施。监测数据应公开透明，便于公众监督。最后，可以对超标使用化肥、造成土地污染的个人或单位设置相应的法律责任，加强执法力度，确保法律法规得到有效执行。

2.4 设置宅基地转型工业用地不同行业的准入门槛，限制高生态环境成本的工业用地行业作为转型对象

根据胡守庚等学者在湖北省团风经济区的调查，在农副食品加工业、纺织业、皮革、毛皮、羽毛及其制品和制鞋业、造纸和纸制品业、医药制造业、金属制品业、计算机、通信和其他电子设备制造业共 7 种典型工业行业中发现，宅基地转型工业用地的环境成本最高的是金属制品业，纺织业及造纸和纸制品业的资源耗减成本密度和虚拟治理成本密度均明显高于其他行业，尤其是造纸和纸制品业生态环境成本密度高达 25.76 万元/hm²，表明纺织业及造纸和纸制品业是高能耗高污染行业，与实际情况吻合。这也间接说明生产资料需求较依赖于自然本身的产业需要有不同的治理措施。

具体实施方案可以从下述角度入手。首先，可以通过法律或行政规章确立宅基地转型工业用地的审批标准，以保证其具有法律效力和强制性。审批标准需要明确转型过程中对于土地用途、规模、布局、产业类型等方面的具体要求。针对上述研究结论，针对金属制品业与耗费覆被资源的行业应当加强审核，要求该类行业在申请审核的过程中提交行业损耗环境成本审计报告。其次，对于可能对环境产生负面影响的转型项目，可以设立生态补偿机制。针对宅基地转型的工业企业应根据对环境的潜在影响支付相应的生态补偿金，该资金用于当地环境保护和修复。更多的是，在宅基地转型后，可以设立长期的监测机制，评估工业活动对周围环境的实际影响，并根据监测结果调整相关政策和措施。

综上所述，宅基地转型工业用地的审批标准与当地产业政策和发展规划相结合，避免高污染、高耗能的工业进驻。同时，鼓励发展绿色、低碳的产业，减少对环境的负面影响。

3 结语

农村宅基地在经过经济与政策的引导下，其地理环境与村落布局必定会有明显的改动，在环境法学的角度来说，这是宅基地整理过程，即在“三权分置”政策大力推进下积极盘活存量集体建设用地，优先保障农民居住、乡村基础设施、公共服务空间和产业用地需求，而进行的一系列优化土地利用率的行为。

在环境治理的角度来看，一个村落相当于一个区域的生态环境影响因素，当村落的生活方式与生产经营产生变化时，相应区域的生态环境也会有新的变化。当前我国仍处于大力推动“三权分置”实现农村宅基地的经济效益的阶段中，对农村宅基地使用权流转后产生新的生态环境治理问题，在立法和研究层面仍较少，因此本文基于公茂刚、胡守庚等学者对江苏省与湖北省团风经济开发区的研究数据而发现的生态问题，提出农村宅基地使用权流转后对应的绿色生态治理建议。

参考文献

- [1] 周滔,杨庆媛,刘筱非.西南丘陵山区农村居民点整理:难点与对策[J].中国土地科学,2003,(05):45-49.
- [2] 方振,李谷成,李晓慧,等.农地流转与化肥减量——来自农地流转政策的准自然实验[J].中国农业资源与区划,2023,44(10):123-134.
- [3] 公茂刚,刘涛.“三权分置”下农村宅基地整理的生态环境效应研究[J].自然资源学报,2023,38(11):2823-2840.
- [4] 张延玲,朱清海.人口流动对城乡生态环境和谐的影响研究——以安徽省为例[J].西北人口,2015,36(04):11-16.
- [5] 熊婷,胡守庚.宅基地转为工业用地生态环境成本核算研究[C]//中国自然资源学会土地资源研究专业委员会,中国地理学会农业地理与乡村发展专业委员会,中国城乡发展智库联盟.2016'中国新时期土地资源科学与新常态创新发展战略研讨会暨中国自然资源学会土地资源研究专业委员会 30 周年纪念会论文集.中国地质大学(武汉)公共管理学院;国土资源部法律评价工程重点实验室;中国科学院地理科学与资源研究所,2016:10.
- [6] 李安,尹逊之.我国农村居民生活能源消费碳排放影响因素分析[J].山东社会科学,2024,(02):169-176.
- [7] 余鸿斌,庞伟,金凌俊.立足“三权分置”改革探索农村宅基地使用权流转机制[J].新农村,2024,(03):12-14.