



农村宅基地性质再认识

刘锐

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)

摘要:较于城乡二元的户籍制度、土地制度、社会保障制度,中国的二元经济结构及其在国际经济体系中的位置对农村宅基地的利用方式影响更大,它带来一般农村宅基地的三重性质:一是农村土地对小农家庭的再生产发挥着重要作用,是农民生产生活的重要部分;二是农村宅基地介于耕地与城市土地之间,容易复垦为耕地,不具有资产属性;三是农村宅基地具有重要的保障功能,能应付市场经济的不稳定,对保障国家粮食安全及推进新农村建设具有战略意义。在半工半农的家计模式下,农村宅基地的“季节性闲置”、利用率不高是正常现象。从国家战略和农民福利的角度考察农村宅基地利用问题,而不是从土地要素的角度考察宅基地的资产价值,我们会发现,当前的农村宅基地制度总体合理,需要不断完善和健全。

关键词:农村宅基地;半工半农;价值来源;农民家计;社会功能

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2014)01-0075-08

一、引言

改革开放以来,随着我国城市化、工业化的快速推进,农民大规模向城市流动,造成农村常住人口的减少及空心村问题的出现;另一方面,随着农民收入水平及消费能力的提高,农民新建住房及到城镇买房现象迅速增加,带来土地资源浪费及建设用地扩大的问题。学界围绕农村宅基地利用现状,农村宅基地管理问题,建立健全农村宅基地退出机制,改革完善农村宅基地体制等话题做出的诸多深入探讨中,农村宅基地性质或者少人问津,或者被泛泛而论、一笔带过,立论基础的薄弱带来逻辑论述的似是而非及理论与现实的脱节。

农村宅基地的相关研究中,刘俊认为,宅基地使用权具有生存保障性、物权性、可转让性、有期限性等特点,允许农村住宅自由交易利大于弊,为加快城市化进程,应该重构宅基地权利体系。^[1]高圣平认为,宅基地使用权本质上是一种私权,现行的宅基地制度根植于计划经济时代,影响了宅基地作

为私法上的物权属性,应该予以改革。^[2]韩康表达了相似的观点,他认为,农村宅基地作为集体公共产品和保障性产品,在集体所有制的产权安排下是合理的;但是,随着城市房地产市场化程度的提高,再继续维持农村宅基地的非商品化、非资本化,将损害农民的财产权利。^[3]一些学者从土地集体所有制及宏观经济结构的角度说明农村宅基地的性质。如温铁军认为,在人地关系紧张且人口不断增长的条件下,土地(包括宅基地)对农村人口的社会保障功能已经远大于其作为生产资料的功能。^[4]贺雪峰认为,在以代际分工为基础的半工半耕模式下,农村宅基地具有较强的生产生活功能,从农民的角度来看,农村宅基地既不同于农村耕地,也不同于城市土地。^[5]孟勤国则认为,农村宅基地是稀缺性生活必需品,其性质犹如居住权,宅基地使用权没有流通含义,放开宅基地使用权流转市场会带来社会动荡。^[6]

已有研究主要有以下不足:一是从法律法规的完善及发展战略的角度说明农村宅基地的性质,多是宏观判断,缺少微观论证,且制度主义和法条主

收稿日期:2013-07-07

基金项目:国家社科基金青年项目“农村集体土地确权中的土地纠纷及其解决研究”(13CSH049)

作者简介:刘锐,男,华中科技大学中国乡村治理研究中心人员,博士生,研究方向为土地问题与基层治理。

义倾向太重,与农民生产生活相去较远。二是中国是一个大国,各地发展不平衡,农村宅基地性质表现多样,以点代面或抽象讨论,难以说明其科学内涵。三是多数研究讨论城市化背景下农村宅基地利用及农民权益保护的问题,对一般农村社会中的宅基地利用形态考察不多。

有鉴于此,笔者试图从人口流动、乡村治理、国家战略的角度考察一般农村宅基地的性质、流转、退出问题。需要说明的是,农村宅基地分为城郊农村宅基地和一般农村宅基地。城郊农村宅基地具有城不城、乡不乡的特点,宅基地利用形态及问题表现复杂,且只占中国农村的5%,不具有典型性和概括性。一般农村宅基地远离城市辐射范围,空心村、一户多宅等现象突出,占中国农村的95%,更具普遍性和说明性。本文主要从农村宅基地的利用现状及问题来考察其与农民生活、国家发展、土地资源的关系,并从中梳理农村宅基地的科学内涵。

二、农村宅基地与农民家计的关系

学界主流观点认为,农村宅基地的无偿使用导致理性小农产生“不要白不要”的心理,占用大量土地建房;农村宅基地的无偿使用使农户退出宅基地的动力不足,造成土地资源的浪费;在城镇化、市场化背景下,农村宅基地越来越具有物权属性,生存保障属性则相对淡化。在上述理论假设下,诸多研究认为,改革农村宅基地具有现实意义与战略意义,应该放开农村宅基地使用权流转,建立有偿退出农村宅基地的机制^[7-9]。

上述论点没有弄清农民家计对宅基地利用形态的影响。在广大的中西部农村,农村宅基地既是农民的居住消费场所,又是农户家庭经济的重要来源,具有生产、生活、社会、文化等多种功能,这与宏观经济结构及农民收入结构有关。

1. 半工半农:一个认识前提

总体来说,当前中国以出口为导向且处于产业链末端的工业体系格局没有改变,这带来制造业利润的微薄及农民城市就业的低收入。而我国人地关系紧张,在城市化、工业化的带动下,剩余劳动力大量流入城市,造成劳动力市场的供过于求,进一步挤压了务工者的收入空间。另一方面,在人多地少且劳动力富余的条件约束下,农业生产收益不会大幅增长。受市场化、全球化的影响,农民生产的

大宗农产品越多越不值钱,农业增产不增收的局面将长期存在。

蔡昉认为,当前中国经济结构的刘易斯转折点已经到来,农业不再是劳动力的蓄水池,农民工进城的不可逆性愈发确定,地方政府应该通过行政干预促进农民更好地进城,建立均等化的公共服务和社会保障^[10]。农村人口向城市迁移是宏观趋势,但当前的农业收益与城市收益相比是否微不足道,农民是否可以退出宅基地在城市完全落户,尚无定论。另外,关于当前中国农村人口有多少,当前的城市化水平有多高,并没有一个确定的答案,主要是统计口径的不同而引起差异。如是否将进城务工人口统计为城市人口,是否将长年在城市居住的农村人口统计为城市人口,都会影响到对城镇化率的客观估计。在诸多城镇化率版本中,笔者较为认同贺雪峰教授的判断,他认为城市化的本质是生活方式的变化,即人口和劳动力的再生产在城市完成。依此作为衡量标准,我国目前的农村人口数量为8.8亿,以中国经济的持续高速发展为前提,即使未来50年内城市化人口速度由30%增至50%,农村仍将有7亿~8亿人口^[11]。

也就是说,在未来很长一段时间里,绝大多数农民难以在城市定居,依然要周期性地往返于城乡之间,农业收入及打工收入对农民均不可或缺,半工半农的就业模式支撑起小农家庭生活。在上述宏观结构约束下,农村宅基地要承担居者有其屋的生活功能,维持小农家计的生产功能及应付市场不稳定的保障功能。

2. 农村宅基地的生产生活功能

在一般的农业型地区,宅基地既是农民居住之地,又是生产活动的场所,宅基地兼具农民家庭经济及生活方式的双重功能。农村宅基地的“季节性闲置”是利用常态,宅基地流转及退出与农民家计有较强的关系,笔者以湖北荆门农村的宅基地利用状况为例进行说明。

荆门农村在1990年代就有宅基地流转的现象,当时农业税费负担沉重,不少农户迫于生存压力,举家外出打工,造成部分宅基地的闲置。有些农户为防止住宅废弃或毁坏,就将房屋低价流转给他人,并搭上几亩土地,流转价格为2000~3000元。买房者多为四川、鄂西等位置偏远、田亩较少的外来户,他们买下房屋,耕种卖房者的土地。如果只是买地而不迁入户口,则买地户没有获得村庄成员权,宅基地使用权流转将不合法,转入的耕地

也将只有使用权而无承包权。出于稳定农业税费的考虑,乡村组织一般会帮助买地户将户口迁移至本村。本地农户以建筑材料的价格卖掉自己的房屋,甚至搭上10多亩耕地,并不是农户不知道宅基地价值,主要是在农民心中,宅基地并不比耕地有价值。调查买房户,得到的答复是,“如果不搭上土地,根本不会买房”。2012年当地房屋买卖依然在进行,平均价格为6万~8万元,依然按房屋材料价格折算,卖房者还是要搭售几亩土地。为了便于村庄管理,避免土地纠纷,乡村组织不再允许买房户迁入户口。尽管如此,低廉的土地价格(包括耕地和宅基地)和便利的交通位置还是吸引了大批山区农民到此买地买房。调查发现,农户并不以法定的土地权利来判断自己的村庄成员权,买卖双方在土地转让上达成高度共识,即有地有房就有成员权,一旦签定房屋买卖协议,卖房户即转出成员权。

宅基地的廉价与“宅基地里面有资产”的论点形成对比,对于一般农村的农民来说,宅基地与耕地并无本质差异,他们都要服务于生产生活方便,农民以农业收益来判断土地价格,宅基地廉价与使用价值低有关。

笔者依据职业及收入标准,将当地农户分为脱离土地阶层、举家外出务工阶层、半工半农阶层、小农兼业阶层、农村贫弱阶层^[12]。不同阶层对农村宅基地的功能诉求不同,利用宅基地的方式也不同。脱离土地阶层大多具备城市生活的能力,农村宅基地的居住意义不大,他们或者将宅基地赠与、出售给其他农户,或者将宅基地长期闲置,该阶层所占比例极小,真正住宅空废化的情况不多。举家外出务工阶层、半工半农阶层的宅基地多是季节性闲置,“人走屋空”的空心村易形成。其中举家外出务工阶层有较强的融入城市的愿望,将农房变现以换取进城资金的诉求强烈,流转宅基地的现象也较为普遍。小农兼业阶层及村庄贫弱阶层的宅基地使用效率较高,因为他们的主要利益主要关系在村庄。需要说明的是,小农兼业阶层及半工半农阶层在乡村社会的经济地位高,有较强的消费能力和较高的生活诉求,他们也可能卖掉房屋,在交通沿线建房,“一户多宅”的现象因此出现。

除宅基地使用权流转外,宅基地自发退出在当地也很普遍,主要有两种情况:一是农户出于生产便利,搬到离田较近的地方居住;二是农户出于交通、教育方便的考虑,在新地方建房。不管出于生

产还是生活方便,农户多会将老屋的梭子、椽子、砖瓦拆除,然后再做建房材料,或者直接卖掉。当土地收益较大时,农户将老宅基地复垦为耕地,在上面种麦子或蔬菜,当土地收益较小时,农户便将房屋材料出售,然后任老屋闲置直至废弃,空心村现象因此出现。国家2000年出台退耕还林政策时,一些农户在废弃的宅基地上种植树木。笔者2010年调查时发现,某村的个别人搞苗木买卖发了财,农户发现巨大收益,纷纷将老宅基地复垦,甚至将门前的禾场、屋后的园圃也开垦出来种苗木,宅基地自然退出。

荆门农村的宅基地利用方式在广大中西部农村较为普遍,半工半农的家计模式决定了宅基地的福利属性要远大于其商品属性,多数农民从生产方便和生活舒适的角度考虑宅基地的存废,宅基地问题的出现与其社会功能的缺乏有直接关系。荆门农村“搭地卖房”的低价,并不是农民不了解宅基地的资产价值,而是宅基地价值依附于农户家计模式的考量下形成均衡市场,其流转价格是合理的。

三、农村宅基地与土地利用的关系

1. 农村宅基地的价值来源

目前学界有一种观点,认为农村宅基地是资源,是市场经济的重要生产要素,只要参与市场流动,实现与劳动力要素的结合,就能生产出巨大财富,因此,应通过产权制度改革来显化农村宅基地的价值。如韩康说,根据经济学的原理,一个物品只有在充分交易和充分竞争的情况下才能显示其真实市场价值即交易价值^[3]。问题是,湖北荆门农村的“搭地卖房”现象从1990年代出现起一直持续到现在,宅基地价值的显现状况并不明显,笔者以为,一些学者对农村宅基地价值的理解有误。

土地价格由两方面决定,土地使用价值及土地供求状况。农村宅基地不是劳动产品,不具有任何固有的使用价值,是否参与市场流通与宅基地财产属性的有无关系不大,毕竟,单纯的流通不会产生价值。学界常讲的农村宅基地价值与城市化、工业化聚集带来的土地增值有很大关系^[13]。国家根据经济发展和保护耕地的需要,对建设用地实行计划管理,下达给地方的城市建设用地指标一般偏紧,以保证城市的合理经济密度,客观上造成地方发展的两个稀缺——实地稀缺与指标稀缺。土地作为

特殊商品,其地理位置具有不可移动性,城市化、工业化要平面推进,就要占用特定位置的 land,城郊农村的土地(包括宅基地)因供不应求快速升值。

城郊农村的土地因区位优势而升值缘于实地的供不应求,一般农村宅基地的升值则与国家政策连带出的指标供不应求有关。在土地资源有限及保障耕地红线的背景下,中央对土地用途进行严格管制,控制耕地转为建设用地的增量,它在防止城市多占土地的同时,带来两个社会后果,一是耕地被限定为只能从事农业生产,农产品的低价格决定耕地的低价值,二是城市建设用地供给指标的稀缺带来指标价值的攀升。本来农村宅基地与城市土地并不相关,只因国土资源部2008年出台《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》,使地方政府看到了农村建设用地的指标效用,即将农村建设用地减少与城市建设用地增加相挂钩,以实现城乡建设用地的动态平衡,农村宅基地作为建设用地之一,将之复垦为耕地获得指标收益,不仅可以使农民获益,而且增加耕地面积,还能优化城乡用地布局,一举三得。

问题是,那些一般农村的宅基地必须通过复垦为耕地以形成指标,然后通过流转与交易,完成与城市耕地之间的空间置换,才能实现其价值提升。只有少数的宅基地才可能被复垦,并因此显现出较高的货币价格,多数农村的宅基地难有机会被复垦,土地用途管制才是其高价格的根源。若国家不再管控建设用地指标,允许农民自主复垦宅基地以获得指标,然后像金融市场一样自由交易,则指标必定因供过于求而价格大跌,农民的自主城市化之路也将成为梦呓。另一方面,复垦出的农村宅基地并没有作为独立的生产要素进入生产环节,参与到与劳动力、资本的结合中去,更谈不上生产更多社会财富及实现资源优化配置。农村宅基地的功能仅在于一减一增以获取用地指标,指标与实地的不同是指标只有数量区别,没有区位好坏,它完全依赖于政策调控和偏紧的土地供给策略。指标只是一个符号,本身不具有资产功能,只有指标落地区,即城郊农村的土地才能参与城市发展。

城市要扩张就要占有土地(包括耕地和建设用地),现在国家每年的建设用地计划是600万亩,而我国有18.26亿亩的耕地资源,即使按照当前的城市发展速度,30年后也只有极少的土地被占用,变为建设用地,参与城市化进程。大多数一般农村难有获取宅基地复垦的机会,多数农民还是

要依赖土地谋生活,宅基地的资产价值与他们无关。

2. 增减挂钩政策的性质及影响

我国国土资源短缺,保障耕地红线压力大,一味占用耕地来满足城市发展很难持续,在新增建设用地受到限制的条件下,如何盘活存量土地,挖掘现有建设用地潜力,使建设用地资源得到合理配置,成为中央和地方共同关心的问题。2008年出台的城乡建设用地增减挂钩政策是基于人多地少矛盾国情下的一个特殊政策,但对城乡土地利用及管理影响巨大。梳理清楚增减挂钩政策的性质,考察其对农村宅基地流转及退出的影响,有助于我们更深入理解农村宅基地的性质。

“增减挂钩政策是指依据土地利用总体规划,将若干拟复垦为耕地的农村建设用地地块和拟用于城市建设的地块共同组成建新拆旧项目区,通过建新拆旧和土地复垦,最终实现项目区内建设用地总量不增加,耕地面积不减少,质量不降低,用地布局更合理的土地整理工作^①”。需要说明的是,土地的空间转换只限于项目区内,要经过相关部门论证,还要报国土部审批。在一般农村的宅基地数量众多且不能进入项目规划的背景下,增减挂钩政策只能使特定区域的农村分享城市发展带来的土地增值收益好处,一旦农村宅基地的复垦规模扩大,造成指标市场的供不应求,则指标价格将会大跌,农村宅基地的价值也不再显化^[14]。

周其仁教授从成都增减挂钩政策的实践中发现农村建设用地实现更高市场价值的路径,即土地资源经过转让可提升收入流,只要改变土地房产的空间位置,就可大幅度增加农民财产性收入^[15]。其实,真正有要素价值的是城郊农村的土地,土地位置的不可移动性决定了多数土地不能成为完全的商品参与市场流通。增减挂钩政策不过是通过土地增值收益的再分配带来部分农村宅基地的升值,如果不是地方政府从“土地财政”中拿出资金,支援农村建设,一般农村的宅基地将难有升值空间。原因很简单,一般农村的宅基地没有独立生产要素的内涵,难以参与第二、三产业的发展,相比较于无使用价值的宅基地,农村耕地因其农业产出要比宅基地有价值得多。增减挂钩政策的本质是通过政府财政转移,实现向农村的利益输送,为新农

① 国土资[2005]207号:《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》

村建设和城乡统筹提供必要的资金支持。但好政策常常带来悖论的实践效果,增减挂钩政策的实施影响了农村宅基地的利用方式:

一是项目区内农村宅基地的高价让其他农户看到宅基地的“影子价格”。本来出于生产生活方便,农户会将老宅基地复垦为耕地,在上面种树种菜的,现在大多停止拆迁老屋,热切等待国家惠农政策的到来,任其老房屋闲置直至废弃。与此同时,自发的宅基地流转也停止,原来的房屋买卖因协议不完备,户口迁移等遗留问题,成为卖房户收回老屋,要求买房户补钱的借口,带来诸多房屋买卖纠纷,影响基层社会稳定。

二是农民被上楼的现象易发生,农民合法权益易受侵害。要节约集约利用宅基地,换取城市建设用地指标,就要将农村宅基地连片拆除,否则很难通过验收,形成挂钩指标。项目区内的农户对房屋的功能诉求不同,对拆旧建新的感受也不一样。地方政府为了尽快拆除房屋,就要与农户谈判,或者给农户高价,诱导其拆除,或者运用行政力量强拆,由此带来农民被上楼的情况。农村宅基地具有生产生活功能,农民要储存粮食、存放农具、养鸡养鸭,维持家庭生活的体面,对宅基地面积就会有要求,增减挂钩政策通过“拆旧建新”,让农民集中居住,不仅掏空了农民的积蓄,而且造成农民生活单一化,农民的幸福指数大大降低。

四、农村宅基地与国家发展的关系

我国人地矛盾突出,宅基地资源严重稀缺。改革开放以来,随着经济社会的加快,建设用地使用量大幅增长,农村宅基地的稀缺性随之上升。农村宅基地被占用主要包括两个方面:一是城市发展占用城郊农村的宅基地,二是农民新建住房带来村庄建设用地扩大。在未来相当长一段时间里,城市化、工业化的集聚还会占地,农民居住诉求还会提高,在保障农民生存权益的基础上推动农村宅基地的有序退出,才能实现保障国家粮食安全,促进政治社会稳定的战略大局。

1. 农村宅基地的利用效率问题

据统计,1997—2008年,农村人口减少了14%,而村庄用地却增长4%,农村户均总用地超过1亩,人均居民点用地高达229平方米,远高于规范规定的150平方米,“散、乱、空”现象普遍,宅基地使用效率低,资源浪费严重^①。笔者在此不评

论统计数据的可靠性^②,只从农民流动机制及“三农”问题本身考察宅基地利用问题。梳理相关研究发现,已有研究对土地的要害价值过于重视,对半工半农的小农家计模式缺乏认识,造成研究结论的以偏概全、脱离实际。笔者以为,从宅基地生产功能的发挥及可复垦为耕地的特点来分析,则农村宅基地利用不仅有效率,而且具有长期合理性。

农民家计模式对宅基地利用的影响是根本的,宅基地利用的问题也来源于此。为维持家庭生活的体面尊严,青壮年劳动力到城市打工养小家,老人在村庄种田自给自足。个人机遇、能力不同,市场环境、生命周期不同,带来农户城市打工时间的长短不一,连带出农村房屋的完全居住型、不完全居住型、完全不居住型、租约型四种类型,只要进城务工的农民难以在城市落户,农村宅基地的存在及利用就具有高度合理性。有学者从村庄空间形态的角度统计出户均宅基地0.268的容积率,因此得出农村宅基地使用效率低、土地利用浪费的结论^[16],并不符合农村宅基地的利用现实。农民就业模式的半工半农特点,带来农村房屋的不完全居住形态,这在广大中西部农村广泛存在。从农民角度考虑,农村房屋闲置在那里,可以为城市打工提供居住保障,即使被残酷的市场竞争淘汰,也可以回到老屋继续种田,维持基本生产生活。从政治社会稳定及小农家庭再生产的角度,而不是从经济效益的角度去认识,我们就会发现当前农村宅基地的利用是有效率的^[17]。

学界所说的宅基地使用效率不仅指农村房屋的居住率,还指将宅基地复垦为耕地的生产率。刘彦随等人发现,我国城镇化、工业化的发展与耕地资源流失之间存在显著的负向关系,其中建设占用耕地是耕地减少的主要原因,如果将空心村整治上升为国家战略,可缓解保障耕地红线的压力^[18]。而笔者在一般农村调查发现,如果土地收益较大,农户会自觉将宅基地复垦为耕地,在上面种植粮食果蔬,如此,不仅实现了宅基地退出,而且扩大了耕地面积。当前农村宅基地的大量闲置,除受宏观政策制度影响外,还与复垦宅基地的收益低廉有关。在农业生产力提高的背景下,粮食产量连续多年增

① 转引自王旭东,中国农村宅基地制度研究[M],北京:中国建筑工业出版社,2011:125。

② 目前学界对宅基地概念界定不清,“地方性知识”对宅基地测量影响较大,造成不少农村宅基地出现统计学意义上的面积扩大,详见刘锐,农村宅基地退出问题再探讨[J],中州学刊,2013(7)。

加,农业收益不会大幅增长,农民因此闲置宅基地,等待价格机制的刺激及引导,然后回来复垦并耕种宅基地。从宅基地可复垦为耕地的角度考虑,当前中国1.14亿亩的宅基地闲置并非不好,需知我们要的是耕地生产能力和生产潜力,而非具体的粮食生产状况^[19]。现在粮食市场供过于求,粮价太低,农户没有复垦宅基地的积极性,甚至抛荒自己的承包地。如果粮食供不应求,粮价上涨,农民多会复垦宅基地,扩大种植面积。在耕地抛荒日趋增多的条件下,通过行政力量推动土地整治,建立宅基地退出机制,既增加了行政成本,浪费了国家资源,又难以保证复垦出的耕地质量。

2. 农村宅基地对国家发展的影响

当前学界关于农村宅基地问题的讨论主要有两种观点:一是认为无偿使用宅基地制度鼓励了农民“不要白不要”的心理,既无法阻止多占宅基地的行为,又无法收回多占和无用的宅基地,造成一户多宅和超标占地现象,及土地闲置、浪费严重的后果^[20-22]。二是认为在现行的农村宅基地产权制度与管理制度的存在诸多缺陷,禁止农村宅基地出售、转让、抵押、出租,不允许城镇居民到农村买房购置宅基地等,阻碍了农村经济市场化和现代化的进程,不利于农村剩余劳动力的城镇转移^[23-24]。

如果沿着上述观点的立论逻辑,依据村庄空间形态及城市化趋势来推断农村宅基地的利用问题,我们多会得出改革农村宅基地制度,推动农村住宅的商品化是提高农民福利必由之路的结论。问题是,农村宅基地具有维持小农家计生产,促进农民生活方便的功能,居者有其屋的保障功能只是其中之一,且生存保障功能对于国家稳定意义重大。仅从城乡二元体制角度考察农村宅基地的利用问题,忽视二元经济结构对“三农”问题及农民流动的影响,将带来政策实践悖论及侵害农民权益的后果。

作为世界上人口最多的国家及世界上最大的发展中国家,中国改革开放30年来一直保持经济社会快速发展,原因无他,主要是农村劳动力源源不断地向城市供给,及村庄作为现代化的稳定器与蓄水池保证了总体的社会稳定。农村土地(包括宅基地)制度的福利性,使2亿多农民进城打工没有后顾之忧。受中国经济结构限制,70%的农民难以在城市立足,还要回到农村生活,居住进农村房屋并耕种一亩三分地。有学者认为,把保障性当成贯穿宅基地使用权始终的属性,是计划经济下假定农民不流动的观点,解决农民丧失宅基地后无家可

归的问题需要社会保障制度解决,与宅基地制度的改革本身无关^[1]。这种论调的荒谬之处在于,建立城乡一体化的社会保障体系不是一蹴而就的,且不说盲目推行城乡接轨的社会保障制度很可能增加企业的负担,提高农民务工的门槛和获得高收入的难度,只是居无定所催生出的大量流民,将威胁社会治理及政治稳定,给“中国梦”的实现带来诸多不确定因素。农村宅基地的福利性及保障性连接着农民的基本人权及国家的繁荣富强,应稳健地改革而不是片面的否定。

农业于农民很重要,正是有农业收益作保障,务工收益作彩头,维持了小农家庭再生产,保证了农民生活的体面尊严。“一户多宅”及“空心村”问题的出现有着复杂原因,与乡村治理状况的恶化,公共品供给的不足,农业基础设施的破坏,国家政策和地方政府的推动有较大关系^[25]。农民易地建房主要有两个原因:一是原有的农村宅基地难以满足农民日益增长的物质文化生活需要;二是出于农村社会的生活压力,如为了增加婚嫁资本、获得村庄面子、照顾小孩上学方便,农户被迫在抛弃老屋的同时到城镇买房或择地新建房屋。无论哪种原因,农户多选择将房屋安置在农业耕作半径内,以方便农田种植管理。笔者发现,当前不少公路两旁建起密密麻麻的房屋,由于缺少统一的村镇规划,公共设施建设薄弱,垃圾污水遍地,房屋私搭乱建,既影响居住环境的改善,又不利于生活质量的提高。访谈得知,农民在建房一事上也很纠结,一方面,建幢楼房要花费农户半生的积蓄,如果没有选好建房地地点,极有可能再次易地建房并升级房屋档次,这将带来资金的浪费及农民负担的加重。另一方面,由于城乡规划缺失、宅基地管理不到位,造成农户建新不拆旧,占用耕地建房行为得不到有效控制,而新建房屋的质量不高,空间布局不协调,基础设施建设缺乏等,增加了改造居民点的成本,影响了新农村建设与城乡统筹发展的战略大局。

五、结论与讨论

相较于城乡二元的户籍制度、城乡二元土地制度、城乡二元社会保障制度,中国二元经济结构及其在国际经济体系中的位置对农村宅基地的利用方式影响更大,它带来农村宅基地的三重性质:一是农村宅基地对小农家庭再生产发挥着重要作用,是农民生产生活的重要部分;二是农村宅基地介于

耕地与城市土地之间,容易复垦为耕地,不具有资产属性;三是农村宅基地具有重要的保障功能,能应付市场经济的不稳定,对保障国家粮食安全及推进新农村建设具有战略意义。

农村宅基地利用问题的出现既与粮食市场供过于求、农业生产收益偏低有关,又与国家惠农政策如新农村建设政策、增减挂钩政策有关,更与农村公共品供给不足及农民消费能力的提高有关,各种因素相互影响,共同发力,造成“一户多宅”、乱占耕地、“空心村”等现象的出现和扩大。

在半工半农的家计模式下,农村宅基地的“季节性闲置”、利用率不高是正常现象,没必要大惊小怪。从国家战略和农民福利的角度考察农村宅基地利用问题,而不是从土地要素角度考察宅基地的资产价值,我们会发现,当前的农村宅基地制度总体合理,需要不断完善和健全。

致谢:本文观点的形成得益于贺雪峰教授的启发,与田孟、夏柱智、孙新华、吴秋菊、王海娟等学友的几次讨论让笔者受益良多,匿名审稿人提出的意见深刻而具体,在此一并表示感谢。

参考文献:

[1] 刘俊. 中国土地法理论研究[M]. 北京:法律出版社, 2006:322-325,328-329.

[2] 高圣平. 宅基地性质再认识[J]. 中国土地,2010(1).

[3] 韩康. 宅基地制度存在三大矛盾[J]. 人民论坛,2008(7).

[4] 温铁军. 中国农村的基本经济制度——“三农”问题的世纪反思[M]. 北京:中国经济出版社,2000:289-291.

[5] 贺雪峰. 论土地性质与土地征收[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2012(3).

[6] 孟勤国. 禁止宅基地转让的正当性和必要性[J]. 农村工作通讯,2009(12).

[7] 赵之枫. 试论农村宅基地制度改革[J]. 农村工作通讯, 2006(10).

[8] 喻文莉. 转型期宅基地使用权制度研究[M]. 北京:法

律出版社,2011.

[9] 欧阳安蛟,等. 农村宅基地退出机制建立探讨[J]. 中国土地科学,2009(10).

[10] 蔡昉. 被世界关注的中国农民工——论中国特色的尝试城市化[J]. 国际经济评论,2010(2).

[11] 贺雪峰. 乡村的前途[M]. 济南:山东人民出版社, 2006:19-37.

[12] 刘锐. 土地流转、阶层分化与乡村治理转型[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2013(2).

[13] 周诚. 土地经济学原理[M]. 北京:商务印书馆,2003: 316-324.

[14] 贺雪峰. 城乡统筹路径研究——以成都市城乡统筹实践调查为基础[J]. 学习与实践,2013(2).

[15] 周其仁,等. 还权赋能:奠定长期发展的可靠基础[M]. 北京:北京大学出版社,2009:36-39.

[16] 张云华,等. 完善与改革农村宅基地制度研究[M]. 北京:中国农业出版社,2011:1.

[17] 刘锐. 农村宅基地退出问题再探讨[J]. 中州学刊, 2013(7).

[18] 刘彦随,龙花楼,等. 中国乡村发展研究报告——农村空心化及其整治策略[M]. 北京:科学出版社,2011:13-14.

[19] 贺雪峰. 土地问题的事实与认识[J]. 中国农业大学学报:社会科学版,2012(2).

[20] 陈锡文,赵阳,等. 中国农村制度变迁 60 年[M]. 北京:人民出版社,2009:72-74.

[21] 赵之枫. 城市化背景下农村宅基地有偿使用和转让制度初探[J]. 农业经济问题,2001(1).

[22] 杨一介. 农村宅基地制度面临的问题[J]. 中国农村观察,2007(5).

[23] 张曙光. 博弈:地权的细分、实施和保护[M]. 北京:社会科学文献出版社,2011:85-89.

[24] 曹良明. 关于创新农村宅基地制度的若干思考[J]. 经济丛刊,2008(1).

[25] 刘锐. 空心村问题再认识——农民主位的视角[J]. 社会科学研究,2013(3).

(责任编辑:刘浩)

Recognition of the Nature of Rural Housing Land

LIU Rui

(Center for Rural China Governance, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: Compared to urban and rural household registration system, land system, and social security system, China's dual economic structure and its position in the international economic system have a greater effect on the

using mode of the rural housing land, and it endows the triple nature to the rural housing land: first, the rural housing land plays an important role in the reproduction of the smallholder family, and it is an important part of the farmers' production and livelihood; second, rural housing land is between arable land and urban homestead, and it is suitable for cultivated land reclamation, without asset attributes; third, the rural housing land has an important security function, with resistance to the instability of the market economy, and ensures the protection of national food security and the new rural construction of strategic significance. In the half-time farming living mode, rural housing land is seasonally idle, and its utilization rate is not high, which is nothing surprising. Examining from the perspective of national strategy and farmers welfare of rural housing land use problems, rather than from the perspective of land elements of land assets value, we find that the current system of rural housing land is reasonable overall, and we need to constantly improve and perfect it.

Key words: Rural Housing Land; Half-time Farming; Source of Value; Farmers Livelihood; Social Function

(上接第 74 页)

Marginal Productivity of Urban Land in China: A Spatial Econometric Approach

ZHONG Guohui, GUO Zhongxing*, WANG Xiansheng

(College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: Based on the marginal productivity of urban land and panel data of 31 provinces during 2000—2011 in China, this paper employed Cobb-Douglas production function and established a fixed effects spatial lag model based on the spatial weight involving common boundary line length and economic development level of the neighboring provinces, and studied the marginal productivity of urban land. The results were that: (1) In the economy of secondary and tertiary industries there exists space overflow; (2) Base on space overflow, the marginal productivity of urban land includes the direct marginal productivity of urban land and the indirect marginal productivity of urban land, and the latter is lower than the former in each province; (3) The highest average marginal productivity of urban land in turn is in Fujian, Shanghai and Hebei, etc; the lowest average marginal productivity of urban land in turn in Ningxia, Xinjiang and Hainan, etc. Therefore, to improve the urban land productivity and promote economic growth, the government can take a differential approach to supplying urban land by taking into consideration the average marginal productivity of urban land level in different province.

Key words: Urban Land; Marginal Productivity; Space Overflow; Fixed Effects Spatial Lag Model