



农村宅基地制度改革的内在逻辑、现实困境与路径选择

——基于农民市民化与乡村振兴协同视角

张勇

(安徽财经大学 财政与公共管理学院,安徽 蚌埠 233030)

摘 要:随着新型城镇化发展战略的实施和乡村社会经济的转型发展,现行农村宅基地制度的弊端日益凸显,制度变迁的“内卷化”提示了农村宅基地制度改革进一步深化的必然性。目前中国农村宅基地制度改革创新的关键在于还权赋能,着眼点在于走出宅基地保障维稳功能的惯性及财产功能限制性的“双重困境”,打破农民与农村宅基地之间的“脐带”关系,进一步细化和充实宅基地产权权能,将宅基地权能由目前的“两权”拓展为可以促进宅基地合理配置和节约利用、增加农民财产性收入及加快农民市民化和乡村振兴的“三权”,并按照落实宅基地集体所有权、保障宅基地农户资格权和放活宅基地使用权的思路推进农村宅基地制度改革创新。

关键词:农民市民化;城镇化;农村宅基地;乡村振兴

中图分类号:D912.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2018)06-0118-10

一、研究背景与文献综述

城镇化是经济社会发展的产物,是实现现代化的必然选择,其实质是产业、生产要素和人口在空间上的集聚和扩散^[1]。随着中国农村劳动力转移进程的不断加快,推进城镇化进程是解决农业、农村、农民问题的重要途径。当前,中国城镇化正处于诺瑟姆 S 型曲线的中期阶段,农村劳动力的城乡转移路径与刘易斯模型及反映人口迁移的推拉理论所揭示的劳动力转移规律基本一致。但具有中国特色的农村劳动力的“乡城迁移”,其典型特征就是大量农民进城只是转变为农民工,并没有实现向市民的转变^[2]。《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》明确提出将加快人口城镇化进程、促进更多的农业人口实现市民化作为推进新型城镇化发展的核心目标^[3]。根据国家统计局 2017 年 1 月 20 日公布的宏观经济数据显示,中国城镇常住人口达到 7.93 亿人,乡村常住人口达到 5.89 亿万人,城镇常住人口城镇化率为 57.35%,而全国人户分离人口将近 2.92 亿^[4]。这意味着全国有超过 2.9 亿的城镇常住人口不属于真正意义上的市民,而这一群体的主要构成就是进城务工的农民。这些进城务工的农民虽然完成了从乡村到城镇的空间地理位置转移、从农业到非农就业的职业转变,但却未能实现从农民身份向城市市民身份的转变,未能在住房、教育、医疗、养老等方面与城镇居民享有同等权利。与此同时,这些进城务工的农民工在农村仍然拥有住房、占用着几乎长期闲置的宅基地,季节性地在农村与城市之间

收稿日期:2018-01-17
基金项目:国家社会科学基金青年项目“农村宅基地退出补偿激励机制研究”(15CJY047);安徽财经大学学研究基金资助项目“乡村振兴背景下利用闲置宅基地发展研究”(ACKY1814ZDB)
作者简介:张勇,男,安徽财经大学财政与公共管理学院副教授,博士。E-mail:happy5401260@126.com

迁徙,扮演着“两栖居民”的角色,导致中国长期以来“半城镇化”或“夹生”城镇化现象一直存在^[5]。

长期以来,农民进城就业生活,但无法真正从农村、农业领域退出并融入城镇,成为真正意义上的市民,加上当前中国乡村受到“发展悖论”的困扰,乡村的凋敝与经济的发展形成了鲜明的反差。究其原因,笔者认为与中国现阶段农村土地制度的束缚不无关系,尤其是中国现行农村宅基地制度强化了具有中国特色的城镇化路径,使得新型城镇化进程的核心目标即人的城镇化与农业转移人口市民化进程渐行渐远^[6-9]。随着新型城镇化发展战略的实施和乡村社会经济的转型发展,在现行宅基地制度框架下,一方面,基于农村集体经济组织成员的身份,农民可以无偿申请取得、无限期拥有农村宅基地使用权,该福利分配方式不仅巩固了进城农民工的“恋土恋乡”情结,而且也强化了进城农民工将农村宅基地作为在城镇难以立足的“返乡退路”,这显然不利于农民工毅然决然地“离土离乡”转化为市民;另一方面,中国现行法律和政策禁止宅基地使用权流转给本集体经济组织之外的城镇居民和其他农民,很显然现阶段的农村宅基地使用权是一种封闭的受身份限制的权利^[10-12],正是由于上述的限制性规定,加上针对离开农村进城落户农户的宅基地缺乏有效的退出机制,导致很多农村地区出现大量宅基地闲置甚至废弃的现象,村庄“空心化”愈演愈烈,而村庄的“空心化”使得乡村正面临着加速衰落和破败的严峻考验。

毋庸置疑,随着中国新型城镇化的深入推进和城镇化水平的进一步提高,将来会有更多的农业转移人口“离土离乡”进城成为市民,而伴随着农民市民化,未来中国乡村发展的道路在何方?中国农村宅基地制度改革何去何从?这两个问题已经受到社会的高度关注,尤其是有关农村宅基地制度改革的呼声也越来越高。近年来,党中央、国务院已将推进改革完善农村宅基地制度作为改革中国农村土地制度的重要任务。2015年1月,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发的《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》中提出“改革完善农村宅基地制度”。2016年2月,在国务院印发的《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》中,进一步明确要“深入推进农村宅基地制度改革试点”。2018年1月,中央一号文件首次提出“探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’,落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权”。与此同时,国内学者针对农村宅基地制度改革问题进行了较多的研究,但多数研究主要围绕着农村宅基地制度本身及改革的相关问题而展开。张振勇^[13]研究认为农村宅基地改革创新能否实现,其关键取决于相关利益主体的博弈,只有当利益主体对新的制度达成一致并达到均衡状态,制度改革创新方可实现。朱新华^[14-15]认为中国农村宅基地制度改革的效率“短板”是中央政府的策略行动水平,并受到农村土地资源稀缺性、农民收入水平、政策诱导等因素的影响。印子^[16]研究认为现有农村宅基地制度改革的关键问题是宅基地的规划管理问题,宅基地财产权化制度改革路径无法保证大多数农民受益,可能会导致“产权失灵”。曾芳芳等^[17]在分析目前农村宅基地制度存在问题和对农村社会影响的基础上,认为应从法律层面制定专门的《宅基地法》以推进制度完善。陈锡文^[18]、黄发儒^[19]认为推进农村宅基地制度改革的关键问题是保障和维护农民的宅基地用益物权。夏正智^[20]认为现行农村宅基地制度的突出缺陷在于没有发挥市场调节机制作用,并引发诸多经济和社会问题。龙开胜^[21]从宅基地使用权制度的三大要素,即产权、管制和市场角度分析了中国宅基地制度改革的现实逻辑与路径选择。苟正金^[22]认为宅基地的社会保障功能制约了宅基地制度改革。

综观已有研究,学术界针对农村宅基地制度改革的研究成果较多,为后续研究奠定了基础,但从农民市民化和乡村振兴协同视角进行研究的成果较少,还没有形成一种有利于促进农民市民化进程、助推乡村振兴的改革路径共识。近年来,中国部分地区积极开展农村宅基地制度改革

革试点工作,并取得了一些成效。实践证明,农村宅基地事关广大农民群众的核心利益,农村宅基地制度改革是一项牵一发而动全身的系统工程。2017年10月,党的十九大报告提出要“深化农村土地制度改革”“加快农业转移人口市民化”,并首次提出坚定实施“乡村振兴战略”,这是新时代中国特色社会主义建设的新战略,是对当前中国农村发展形势的及时响应,也是对未来中国农业农村的改革发展作出的战略设计和总体部署。基于现实观察与文献整理,笔者认为新时代全面深化农业农村改革的号角已经吹响,而现阶段中国农村宅基地制度显然已经不能适应农业农村改革新形势下推进农民市民化和实施乡村振兴战略的需要,改革完善中国农村宅基地制度是推进农民市民化、实现振兴乡村目标绕不开的课题^[23],这也是本文研究的题中之义。

二、内在逻辑:对制度变迁“内卷化”的回应

美国人类学家吉尔茨首先提出“内卷化”概念,揭示了一种没有实际发展或停滞不前的变革现象。此后,黄宗智将“内卷化”概念应用于中国农村社会变迁的研究,用“经济内卷”和“无发展的增长”来描述和解释中国华北地区和江南农村经济的无效增长模式。郑兴明^[10]分析了中国农村土地制度变迁的“内卷化”,认为中国农村土地制度的变迁始终以农民与土地之间的依附关系为基本特征,未能跳出城乡二元土地制度的框架而获得突破式的改革。回顾中华人民共和国成立以来农村宅基地制度变迁的历史进程,有三个重要的历史阶段:第一阶段是在社会主义改造时期,实现了宅基地农民所有;第二阶段是在人民公社时期到改革开放初期,宅基地由农民所有转变为农村集体所有农民使用,并允许城镇居民取得宅基地;第三阶段是深化农村改革时期,随着《土地管理法》的颁布实施,进一步明确了“一户一宅”、无偿分配、福利保障、限制宅基地入市流转及禁止城镇居民在农村购置宅基地等规定,该阶段针对宅基地的改革主要是对原有制度进行修补,而宅基地的市场化改革完全停滞^[24-25]。

可见,中国农村宅基地制度作为由历史形成的集体化产物,承载了亿万农民的安居和保障功能,发挥了巨大的制度效应。虽然近年来国家选择部分地区开展农村宅基地制度改革试点,但笔者认为农村宅基地制度变迁的“内卷化”现象愈发明显。从现阶段来看,农村宅基地制度的改革只是对已有制度和有关政策的延续,而在新时代背景下农村宅基地制度改革创新真正需要指向的目标应该是突破城乡二元土地制度构架,促进农业转移人口市民化,加快推进农业农村现代化、振兴乡村发展,真正实现缩小城乡差距,推动城乡融合发展。笔者认为,现阶段中国农村宅基地制度变迁的“内卷化”突出表现为两个维度的内卷化效应。

(一)乡村人口流动内卷化:推进新型城镇化背景下农民转为市民身份的困局

综观发达国家城镇化发展的历史经验,随着工业化、城镇化发展,农民市民化和城镇化是协同推进的,而中国由于特殊的城乡二元土地制度、户籍制度,导致农民市民化进程表现为独特的“中国路径”。这一特殊路径具体表现为农业转移人口进城只是完成职业的转变即从农民变为农民工,而非完成身份的转变即从农民变为市民。从一定意义上来讲,中国农村人口的流动及城镇化只是完成了非农化过程,并没有完成真正意义上的市民化过程。笔者认为,长期以来,农民转为市民身份的市民化过程滞后于非农化过程的根源在于农民与土地之间的“脐带”关系,包括农民与农村宅基地之间的“脐带”关系。究其原因,在于农村宅基地的“无偿进入”和“只进不出”^[11]。在现行制度框架下,农民无偿申请分配使用宅基地,一旦符合分户和申请条件,农民都会积极申请获得。另外,随着农村人口转移进城,很多农民进城务工甚至定居,尤其是很多有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户,按照现行法律和政策的规定,农户的宅基地使用权只限于在本集体经济组织内部流转,加上现阶段针对进城落户农户的宅基地缺乏有效的有偿退出机制,且由于农村宅基地使用权流转市场的封闭性,农户的宅基地使用权价

值难以通过市场机制显现出来并为其进城落户提供资本支持,因而直接挫伤了农户退出宅基地的积极性,导致农户宁可将宅基地闲置在农村老家,甚至在浓厚的“落叶归根”的情结驱动下,很多农民工始终将农村宅基地作为其返乡养老的“根据地”。显然,针对有能力在城镇稳定就业和生活的农村转移人口而言,如果没有隔断他们与农村宅基地之间的依附关系,就无法保证其在城市中真正安居生活、沉淀下来,农民向市民身份的转变就很难彻底完成。

(二)乡村经济与社会内卷化:推进农业农村现代化背景下的乡村衰败困局

长期以来,由于城乡不平等发展理念的存在和对乡村文明的忽视,导致乡村发展严重滞后,甚至部分地区出现了以“空心化”为典型特征的乡村衰败现象。从发达国家城镇化的经验来看,工业化、城镇化是以乡村现代化为前提的,没有乡村的现代化,城镇化和工业化是不可持续的。近年来,随着中国工业化和城镇化加速发展,作为乡村发展关键要素的农业人口的不断非农化转移及农民的兼业化对乡村生活和生产空间影响显著。尤其是大量农村青壮年劳动力不断“外流”至城镇,导致乡村“空心化”问题越来越突出,而乡村“空心化”问题的关键就是“人地”问题,其中“人”的问题主要是留在乡村的人口呈现老龄化、低龄化,即从乡村走出去的大多是青壮年,留下来的大多是老人、妇女和儿童;“地”的问题主要是耕地撂荒及宅基地闲置、废弃等低效利用。虽然近年来在深化农村改革背景下中国农村宅基地制度改革完善的步伐一直没有停下来,但由于城乡分割的二元体制长期存在,导致农村宅基地制度改革并没有取得突破性的进展,而是在制度变迁的路径依赖下惯性延续。尤其是,依照现行法律规定和中央目前有关文件精神,要求“现阶段不得强行要求进城落户农民转让其在农村的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,或将其作为进城落户条件”“建立健全农村产权流转市场体系,探索形成农户对‘三权’的自愿有偿退出机制,支持和引导进城落户农民依法自愿有偿转让上述权益,但现阶段要严格限定在本集体经济组织内部”。可见,在推进农民市民化和农业农村现代化背景下,现阶段的农村宅基地制度改革虽然强调尊重农民意愿并注重对农民宅基地权益的保护,但由于宅基地制度市场化改革的不深入,一方面强化了具有中国特色的“离乡不离土”的农村人口转移模式,其实质是农村劳动力在“保留农民身份、保留农村土地”条件下的不彻底的转移进城,并享受城镇居民的同等待遇;另一方面也强化了农村宅基地的“转内不转外”模式,其实质是进城农民转让宅基地只限于本集体经济组织成员。正是由于“离乡不离土”和“转内不转外”两种模式的存在,使得农村人口流动与宅基地难以割裂开来,从而给乡村经济与社会发展带来了“两难”问题:乡村大量青壮劳动力向城镇转移,促使乡村社会结构和人口结构发生深刻变化,导致乡村“空心化”现象日趋严重,严重削弱了乡村生产力水平,制约了农业农村现代化发展,最终导致无法通过宅基地制度改革作为牵引以促进乡村转型发展,实现乡村振兴。可见,未来推进农业农村现代化以破解乡村衰败困局、实施乡村振兴战略的重点之一,就是农村宅基地制度改革必须有所突破。

三、现实困境:保障维稳功能的惯性与财产功能的限制性并存

近年来,中国部分地区积极推行宅基地制度改革试点,力图割断新型城镇化背景下推进农民市民化进程中农民与宅基地之间的“难舍难分的脐带”,如天津的“宅基地换房”模式、浙江嘉兴的“两分两换”模式、重庆的“地票”模式及成都温江的“双放弃”模式等。上述地区农村宅基地制度改革实践的初衷是在维持政策惯性的基础上,有效促进农民集中居住、提高农村土地资源配置效率,但从增加农民财产性收入、促进农业转移人口市民化及加快农业农村现代化角度来看,这些地区的改革实践并没有取得显著成效,也没有从根本上解决农村宅基地制度改革的现实困境。中国农村宅基地制度是计划经济时代的产物,农村宅基地问题非常复杂、敏感,农村

宅基地制度改革涉及中央政府、地方政府、集体经济组织和农民等多方利益主体之间的博弈,因此也就注定了农村宅基地制度改革创新及制度变迁的复杂性与艰巨性,导致农村宅基地制度变迁陷入困境^[26]。笔者认为,目前中国农村宅基地改革的现实困境主要体现在以下方面。

(一)农村宅基地保障维稳功能的惯性

从中国农村宅基地制度设立的本意来看,宅基地主要用于建造住宅以解决农民的居住问题,包括直接用于居住的房屋,也包括与居住、生活有关的其他建筑物和附属设施。从现行立法对农村宅基地的规定来看,宅基地制度作为中国土地制度的一项特殊安排,具有权利主体的身份性、权利客体的特定性、权利取得的无偿性、权利原始取得数量上的唯一性及面积、流通范围的严格限制性等基本属性^[27-28],对保障农村居民的居住权和维护农村社会稳定发挥了重要的作用。其中,《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附属设施”;《物权法》第184条规定,“耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得抵押”;《土地管理法》第62条规定,“农村村民一户只能拥有一处宅基地,其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准”“农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准”。另外,《担保法》第37条规定,“耕地、宅基地、自留地等为不得抵押的财产”。可见,中国现行法律既赋予了宅基地社会福利性质,担负农村居民住房保障功能,同时也规定了宅基地产权的限制性,保证农民不会失去最基本的生存条件,从而在一定程度上维护了农村社会的稳定。特别是近年来中央有关文件也进一步要求切实维护好进城落户农民的宅基地使用权,2016年9月,国务院办公厅印发的《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》再次强调“不得强行要求进城落户农民转让其在农村的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,或将其作为进城落户条件”。笔者认为,现阶段不能以退出宅基地使用权作为农民进城落户的条件,就是为了防止在农民市民化进程中进城落户农民一旦遇到经济波动导致失业、收入无保障、居住有困难而有个“退路”,可以返乡生活,不会流离失所,同时也解除了进城落户农民在农村的土地如何处置的后顾之忧,有利于维护好农村社会稳定。毫无疑问,现行农村宅基地制度设计明确了农民取得宅基地使用权的合法权利,充分发挥了宅基地保障农民安居和农村安定的功能。

(二)农村宅基地财产功能的限制性

随着市场经济的不断发展和乡村转型发展的加速推进,在加快农村转移人口市民化及推进城乡融合发展的背景下,城乡各种要素加速流动,农民对宅基地不仅限于居住的要求,也有通过抵押、转让、出租等方式实现资金融通进而获取利益最大化的诉求,宅基地的财产功能日益凸显。但是现行法律及相关政策均规定,除农村集体组织内部无宅基地的农户可以流入其他农户宅基地外,严格限制任何其他形式的农村宅基地流转行为,国家三令五申严格禁止农村宅基地流转,同时《物权法》《担保法》均明确规定宅基地不得抵押。如果说在计划经济体制下,农村居民住房保障及农村社会稳定高度依附于农村宅基地,那么农村宅基地的保障、维稳功能是符合农民自身利益需求的。但是随着市场经济的发展,在农村社会经济转型发展和城乡二元壁垒被打破的情况下,宅基地的社会商品属性及作为一种财产权的财产功能越来越凸显,农民也逐渐认识到宅基地及其上的房屋是自己手中的重要资产,且价值日益显化。但由于现阶段农村住房财产权的不完整性,使得农民手中的财富不能作为资本来运作^[29]。由于严格限制宅基地流转和禁止宅基地抵押,使得农民无法实现宅基地资产信用功能,结果导致农民市民化进程中农民无法实现原宅基地的财产功能及其资产价值变现,进而不能为其进城就业、落户安居提供成本支持。根据国家发改委宏观经济研究院的测算,现阶段非户籍人口在城市落户的人均成本达到13万元,很显然,这是一笔较大的公共成本投入,在政府公共财政承担一部分的同时,主要是由农民自己来承担。而现实问题是农民自己承担的这部分成本从何而来呢?笔者认为,除了农

民的劳动收入以外,家庭的财产性收入是主要来源。“十三五”规划指出要“激活农村要素资源,增加农民财产性收入”,十九大报告进一步提出“拓宽居民劳动收入和财产性收入渠道”。统计数据显示,中国目前农民家庭的财产性收入只占总收入的3%,其根本原因是包括宅基地在内的农民潜在的土地财产性收入来源被现行法律所禁锢,导致农民很难从土地上获得更多的财产性收入,一定程度上影响了城镇化进程中农村人口的转移、安置及农村居民人均收入的提高^[30]。据统计,全国共有0.19亿公顷农村集体建设用地,其中宅基地为0.13亿公顷,但这些宅基地基本上都是“沉睡”的资产。根据2012年国土资源部统计数据显示,当年全国土地出让合同成交价为850元/米²,据此测算,若建立全国城乡统一的建设用地市场,实现城乡土地“同地同价”后,全国农村宅基地的市场价值高达112万亿元。按照中央有关农村土地制度改革的方向,推进农村集体建设用地入市必将有力激活农村巨量的“沉睡”资本,从而为推进以人的城镇化为核心的农民市民化和大力推进乡村振兴提供有力的资金保障。笔者认为,城市住房已经成为居民家庭最重要的财产,如果继续维持农村宅基地的非商品化、非市场化和非资本化,农民住房就不能享受同城市居民住房一样的财产权利和可能获得的财产性收入,对农民而言就不再是利益保护,显然是一种财产利益的制度性限制。

四、路径选择:以农村宅基地“三权分置”为突破口

2018年1月,中央一号文件《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》明确提出“深化农村土地制度改革”“探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’,落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权”。笔者认为,探索宅基地“三权分置”是新时代背景下实施乡村振兴战略、强化乡村振兴制度性供给、着力解决农业农村农民问题的重要抓手。鉴于此,本文基于农民市民化与乡村振兴联动视角,以农村宅基地“三权分置”为突破口,提出农村宅基地制度改革的路径选择。具体而言,宅基地的“三权分置”制度设计的目标就是要走出宅基地保障维稳功能的惯性及财产功能的限制性的“双重困境”,打破农民与农村宅基地之间的“脐带”关系,既要保证留在乡村的农民住有所居,保留宅基地的福利属性和住房保障功能,又要赋予进城落户农民的宅基地更完整的用益物权权能,充分显化宅基地的财产价值,增加农民的财产性收入。笔者认为宅基地“三权分置”的核心在于还权赋能,进一步细化和充实宅基地产权权能,将宅基地权能由目前的不利于盘活利用闲置农村土地、发挥土地资源要素功能的“两权”(虚置的集体所有权、无期限的农户占有权和使用权)拓展为促进宅基地合理配置和节约利用、增加农民财产性收入及促进农民市民化和乡村振兴联动的“三权”(所有权、资格权和使用权),并按照落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权,适度放活宅基地使用权的思路推进农村宅基地制度改革创新。

(一) 落实宅基地集体所有权

长期以来,中国农村宅基地实行无偿分配、无期限占有的制度,造成宅基地产权边界模糊,权能关系不清,导致农村集体土地所有权被虚置,集体经济组织事实上失去了对宅基地必要的处分权和收益权,宅基地的集体所有权无从体现,农户的宅基地占有使用权实际上已经成为农户私有权。虽然现有立法和有关政策明确规定了集体经济组织作为所有权人可以收回宅基地,其中,《土地管理法》第65条规定,“因撤销、迁移等原因而停止使用土地的,农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准,可以收回土地使用权”;1995年原国家土地管理局发布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》指出,“空闲或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地,不确定土地使用权。已经确定使用权的,由集体报经县人民政府批准,注销其土地登记,土地由集体收回”;1997年发布的《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》中指出,“农

村居民每户只能有一处不超过标准的宅基地,多处的宅基地,要依法归集体所有”。但由于相关政策不具有可操作性和可行性,加上现阶段农村集体经济组织没有收回宅基地的动力,对农户主动退出宅基地没有激励机制等原因,导致集体经济组织失去了对宅基地的处分权,加上在现行城乡二元土地制度下,农村集体建设用地不能和国有土地一样直接入市交易,集体对收回的宅基地并没有很好的利用渠道,农村集体土地资产难以有效盘活,很难给集体带来收益以壮大集体经济。因此,巩固宅基地集体所有权必须要坚持集体所有权的根本地位,将维护和落实宅基地的集体所有权作为推进宅基地制度改革的重要任务。笔者认为巩固宅基地集体所有权的关键在于巩固农民集体的宅基地所有者地位,从制度上进一步强化农民集体对宅基地的所有权、处分权和收益权,并通过立法赋予集体土地和国有土地的同等权利,明确农村集体经济组织作为集体土地的代表者地位及集体土地成员权,具体可以从以下两个方面推进农村宅基地制度改革。

1. 强化农民集体收回宅基地的权利,建立宅基地收回及储备库制度

首先,针对违法占用宅基地建房、超标占用宅基地建房和长期闲置农村住房的,赋予农村集体经济组织及时纠正和有条件调整、收回宅基地的权能,特别是针对农村住房无人居住或废弃、倒塌持续若干年(如5年)以上的宅基地,应建立农民集体无偿收回宅基地的制度;其次,结合农村集体经营性建设用地入市制度改革,推行由农民集体主导的农村宅基地整治,针对在同一地从事非农业活动满一定期限并有固定居所的农民,在自愿交出农村闲置住房所占用的宅基地且不再申请新宅基地的前提下,由农民集体统一收回宅基地并将其纳入集体经营性建设用地储备库,赋予储备库中的农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能,实现与国有土地“同地、同权、同价”。

2. 落实农民集体土地收益权,建立农村集体土地资产收益制度

首先,要充分保证集体经济组织在征地补偿时参与土地收益分配,切实维护好集体土地权益;其次,针对在同一地从事非农业活动满一定期限并有固定居所的农民,在其自愿交出农村空闲住房且不再申请新宅基地的前提下,积极引导其将原空闲房屋及宅基地以入股、出租等方式长期委托农村集体经济组织有偿、有期限统一经营,或通过引入社会资本与农村集体经济组织合作经营、农民参与土地收益分配的方式,将闲置农房及宅基地统一委托给第三方统一经营管理,促进闲置宅基地资源变资产、农民变股东,既可以增加农民家庭财产性收入,促进农民增收,为农民创业就业及在城镇置房安居提供资金支持,还可以实现农村集体土地资源资产化,有效增加集体经济组织收益,为壮大发展集体经济提供资本支持。

(二) 保障宅基地农户资格权

笔者认为保障宅基地农户资格权的关键是稳定农户在农村的基本居住权和赋予其宅基地收益权,并从以下两个方面推进农村宅基地制度改革。

1. 稳定农户在农村的基本居住权,探索建立农村宅基地差异化有偿使用制度

农村居住权是农户作为集体经济组织成员的基本生存权,现阶段中央有关政策已明确规定“要切实维护进城落户农民宅基地使用权,不得以退出宅基地使用权作为农民进城落户的条件,要充分尊重农民意愿,切实维护进城落户农民宅基地使用权,保障其合法权益”。可见,进城农户是否退出或转让宅基地必须要充分尊重农户意愿,只有在其自愿的前提下才允许其退出或转让宅基地。因此,在深化农村土地制度改革及加快农业转移人口市民化背景下,农村宅基地制度改革关系到1亿左右农业转移人口和其他常住人口等非户籍人口的基本住房保障权利及农村社会稳定。现阶段,在城镇住房保障体系不是十分完善、进城落户农民与当地城镇居民难以同等享有政府提供基本住房保障的权利的情况下,稳定农户的宅基地占有使用权^[31],同时充分

保障农户在农村的基本居住权以防农民返乡后因无宅基地而流离失所,乃至影响农村社会稳定显得尤为必要。

基于稳定农户的宅基地占有使用权、充分保障其在农村的基本居住权,笔者认为未来应探索建立农村宅基地差别化有偿使用制度。具体而言,一方面针对农村集体经济组织成员,要坚持首次申请无偿取得、福利分配制度,即延续当前以“一户一宅”“面积控制”为特征的初次无偿分配、永久使用宅基地制度,继续发挥宅基地使用权的保障功能,但若其宅基地使用面积超过地方规定标准,则需要缴纳超额使用费。另一方面,城镇居民或非本集体经济组织成员因买卖农村房屋而使用农村宅基地的,可以认为买方与房屋所在的集体之间建立了土地租赁关系,也应向集体经济组织缴纳宅基地有偿使用费。

2. 赋予农户宅基地收益权,建立宅基地自愿有偿退出制度

《物权法》将宅基地使用权纳入用益物权的范畴,其中第117条规定“用益物权人对他人所有的不动产或者动产,依法享有占有、使用和收益的权利”。但《物权法》第152条同时规定“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”。很显然,上述规定在明确了宅基地占有权、使用权属性的同时,也表明了宅基地的收益权权能的缺失,与《物权法》中关于用益物权内容的规定明显不符。从党的十八届三中全会提出要“保障农户宅基地用益物权,赋予农民更多财产权利”,到党的十九大报告又提出要“保障农民财产权益,拓宽居民劳动收入和财产性收入渠道”,宅基地使用权作为用益物权的一种,农户作为宅基地使用权人应和其他类型用益物权,如土地承包经营权、建设用地使用权一样对宅基地依法享有占有、使用和收益的权利。因此,笔者认为农户的宅基地使用权和土地承包经营权、集体建设用地收益分配权一样都属于农户合法的土地财产权利^[32-33],今后应积极探索农民市民化过程中的宅基地用益物权的利益实现机制和保护机制,实现宅基地用益物权的财产化,尤其是随着中国乡村社会经济加速转型发展及农业转移人口市民化进程加快推进,农村宅基地的功能也呈现出由住房保障功能向财产功能转变的态势,只有适当允许宅基地使用权处分权能才能彰显其收益权能,进而实现宅基地的财产价值功能,今后应在坚持和强化宅基地集体所有权的基础上,允许宅基地农户资格权自愿、有偿在集体经济组织内部转让获得收益,并允许农户宅基地使用权自愿、有偿在集体经济组织内外有条件流转、抵押,充分显化宅基地的财产价值,激活农村大量“沉睡”的土地资产,有效增加农民土地财产性收入。

解决农民与农村宅基地之间的“脐带”关系是促进农业转移人口市民化及大力实施乡村振兴战略过程中农村宅基地制度改革创新的核心价值取向。为此,必须摆脱农村宅基地保障维稳功能的惯性制约,建立一种能够促进农业转移人口自愿退出农村宅基地的新机制。而现阶段农村宅基地退出制度的缺失,恰恰是当前宅基地制度固有的缺陷,导致农民在市民化过程中选择永久性的“离乡离土”、退出宅基地的比率极低,这也是导致人口城镇化滞后的深层次原因。鉴于此,基于赋予农户宅基地收益权,实现农户宅基地的财产价值功能,结合解决当前农村“一户多宅”、宅基地闲置浪费问题,促进农村宅基地合理利用,就必须积极探索农村宅基地有偿退出路径,建立基于农民意愿的宅基地有偿退出制度。笔者认为,考虑到宅基地对农户家庭仍具有较强的社会保障功能,为了防止农民退出宅基地后可能发生的流离失所现象,应对宅基地退出主体加以限制,需要具备如下条件:本户或其子女在本村“一户多宅”或在城镇有固定房产,且有稳定的工作和收入来源,并且自愿退宅且以后不再申请新宅基地的。宅基地退出必须尊重农民意愿,在自愿的前提下有偿退出,禁止强制要求农民退出宅基地。针对宅基地退出补偿问题,笔者认为合理的补偿不仅要补偿农民当前的经济利益,还要补偿其未来的生活保障,须充分考虑农民退出宅基地后的住房保障、就业及收入保障等问题,能够有助于其融入城镇并顺利向市民身份转变,中央政府和地方政府可以建立农村宅基地退出的房屋补偿和宅基地补偿机制,建

立宅基地退出补偿专项基金,构建激励机制鼓励农民主动退出宅基地。农民退出宅基地后,可以根据家庭情况,选择获得一次性货币化补贴、养老生活补助,或获得在城镇购买经济适用房、租住廉租保障房的优惠,以及获得城镇医疗、社保优惠等。农民放弃宅基地使用权后,其在农村的土地承包经营权、集体收益分配权及农民身份享有的政策待遇应长期保持不变。

(三)放活宅基地使用权

党的十九大报告首次提出实施乡村振兴战略。实施乡村振兴战略的关键在于产业兴旺,要紧紧围绕促进产业发展,引导和推动更多资本、技术、人才等要素向农业农村流动,调动广大农民的积极性、创造性,形成现代农业产业体系,促进农村一二三产业融合发展,保持农业农村经济发展旺盛活力。而实现农村一二三产业融合发展,除了需要更多资本、技术、人才向农业农村流动,最关键的是要激活包括宅基地在内的农村土地要素,扩大宅基地使用权转让范围,允许到农村就业、创业和落户的城镇居民、非农村集体经济组织成员使用宅基地,充分放活农村宅基地使用权,不仅有利于增加农民收入特别是财产性收入,切切实实增强获得感,同时有利于盘活利用空闲农房和农村宅基地、优化农村土地资源配置,有助于发展乡村特色产业、休闲农业、乡村旅游、农村电商等新产业新业态,促进城乡融合发展,加快推进农业农村现代化。而放活宅基地使用权的关键在于建立适应城乡融合发展,及有助于实施乡村振兴战略的宅基地使用权流转制度,要在巩固宅基地集体所有权、稳定农户宅基地占有权及保障农民住有所居和宅基地财产权的基础上,赋予流转主体更有保障的土地使用权,保护流转主体依据流转合同取得的土地使用权。鉴于此,笔者认为,应积极探索和建立适应城乡融合发展、有助于实施乡村振兴战略的农村宅基地流转制度。

1.探索建立农村房屋和宅基地流转市场

首先,参照建立农村土地承包经营权流转市场、城镇商品房交易市场的办法,在县乡两级政府成立专门的农村住房和宅基地流转市场,该市场可以和农村土地承包经营权流转市场合并,形成包含各种农村土地资产流转与交易的公开市场,并在提供流转信息、形成流转价格、办理流转手续等方面发挥其职能。其次,积极探索建立农村房屋和宅基地流转信息平台,为供求双方搭建信息通畅的交易平台,改变宅基地流转中信息不对称和难以实现供需结合的现状,并积极推进相关中介服务行业发展,支持拥有专业资质的房地产中介企业参与平台建设,为供需双方提供宅基地流转交易价格评估、签约指导等相关服务。最后,要考虑宅基地制度的敏感性,现阶段放活宅基地使用权,建立农村房屋和宅基地流转市场应当严格限定用途和期限,特别是不能进行商品住宅开发,以免对城市房地产市场和农村社会稳定产生负面影响。

2.建立符合实际需要的规范的宅基地对外流转制度

随着近年来农村新产业新业态的出现及农村一二三产业融合发展,越来越多的农民回乡就业创业,大量城镇居民、非农村集体经济组织成员也选择到农村投资创业,现阶段农村宅基地对外流转条件已经成熟,应当允许农民在符合一定条件时对外流转宅基地及其上的房屋,流转的形式可以包括转让、出租、入股等多种形式,但应设定必要的限定条件,只限于在所欲流转房屋和宅基地之外有其他固定住处且宅基地流转后不再申请新的宅基地的农民。

3.探索建立农村宅基地分类流转制度

基于实施乡村振兴战略,促进城乡融合发展的需要,宅基地对外流转不仅包括农民、城市居民等自然人之间的流转,还包括农民与企业之间、农民与集体之间、农民与政府之间的流转,对于不同类型的流转,应分别制定相应的流转政策与办法,分类指导、分类规范管理。

参考文献:

[1]靖学青.城镇化进程与中部地区经济增长[J].财贸研究,2014(1):1-6.

- [2] 吴业苗.人的城镇化的基本内涵与实现条件[J].城市问题,2016(9):4-10.
- [3] 新华社.国家新型城镇化规划(2014-2020年)[EB/OL].(2014-03-17).http://www.agri.gov.cn/V20/SC/jjps/201403/t20140317_3816730.htm.
- [4] 国家统计局.2016年中国城镇化率达到57.35%[EB/OL].(2017-01-20).<http://news.163.com/17/0120/10/CB7G7D9A00018AOQ.html>.
- [5] 张占斌.新型城镇化的战略意义和改革难题[J].国家行政学院学报,2013(1):48-54.
- [6] 李强.非正规就业视角下农民工市民化的现实困境与路径选择[J].城市问题,2016(1):99-103.
- [7] 胡杰,李庆云,韦颜秋.我国新型城镇化存在的问题与演进动力研究综述[J].城市发展研究,2014(1):25-30.
- [8] 李小建,罗庆.新型城镇化中的协调思想分析[J].中国人口·资源与环境,2014(2):47-53.
- [9] 徐选国,杨君.人本视角下的新型城镇化建设:本质、特征及其可能路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2014(2):15-20.
- [10] 郑兴明.农村土地制度再创新的内在规律、困境与路径——基于城镇化与农民市民化协同发展的视角[J].社会科学,2014(12):52-59.
- [11] 宋志红.中国农村土地制度改革研究:思路、难点与制度建设[M].北京:中国人民大学出版社,2017:272-278.
- [12] 王燕霞.城市化进程中宅基地使用权制度的改革与完善[J].河北经贸大学学报,2016(2):105-110.
- [13] 张振勇.利益博弈、同意一致性与农村宅基地制度演化[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2014(2):18-31.
- [14] 朱新华.农村宅基地制度创新效率“短板”的判断与治理化[J].经济体制改革,2012(3):82-85.
- [15] 朱新华.农村宅基地制度创新与理论解释——江苏省江都市的实证研究[J].中国人口·资源与环境,2012(3):19-25.
- [16] 印子.农村宅基地地权实践及其制度变革反思——基于社会产权视角的分析[J].中国农村观察,2014(4):52-62.
- [17] 曾芳芳,朱朝枝,赖世力.法理视角下宅基地使用权制度演进及其启示[J].福建论坛(人文社会科学版),2014(8):12-16.
- [18] 陈锡文.应准确把握农村土地制度改革新部署[J].中国党政干部论坛,2014(1):31-33.
- [19] 黄发儒.宅基地管理制度改革的思考——以安徽省为例[J].中国土地,2013(1):24-27.
- [20] 夏正智.农村现行宅基地制度的突出缺陷及改革趋向[J].江汉学术,2015(6):29-36.
- [21] 龙开胜.宅基地使用权制度改革的现实逻辑与路径选择[J].社会科学家,2016(2):10-16.
- [22] 苟正金.我国宅基地制度变革的道路选择与反思[J].江汉论坛,2017(4):140-144.
- [23] 杨英法.我国农村宅基地产权制度研究[J].社会科学家,2016(2):65-70.
- [24] 刘守英.农村宅基地制度的特殊性与出路[J].国家行政学院学报,2015(3):18-25.
- [25] 李勇坚.我国农村宅基地使用权制度创新研究[J].经济研究参考,2014(43):3-15.
- [26] 张义博.我国农村宅基地制度变迁研究[J].宏观经济研究,2017(4):35-54.
- [27] 许经勇.论我国农村宅基地制度及其面临的问题与对策[J].学习论坛,2017(1):33-36.
- [28] 任中秀.农村宅基地使用权制度研究[M].济南:山东大学出版社,2012:140-145.
- [29] 魏后凯,刘同山.农村宅基地退出的政策演变、模式比较及制度安排[J].东岳论丛,2016(9):15-23.
- [30] 金丽馥.中国农民土地财产性收入:增长困境与对策思路[J].江海学刊,2013(6):97-101.
- [31] 黄振华,杨明.农村土地确权政策的执行进展与绩效评估——基于全国303个村庄7476份问卷的分析[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2017(1):141-146.
- [32] 张勇,包婷婷.我国农村土地整治中农民土地财产权保护探讨[J].经济问题探索,2013(3):136-141.
- [33] 张广辉,魏建.农民土地财产权利与人口城镇化[J].学术月刊,2016(3):57-65.

(责任编辑:刘浩)