

【特约稿】

宅基地、乡村振兴与城市化

贺雪峰

(武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)

摘 要:当前中国正处在快速城市化进程中。城市是中国经济增长极,农村是中国发展稳定器。在城市化背景下实现乡村振兴,关键在于理解乡村振兴的阶段性和目前阶段乡村振兴的主要目标是为无法进城的农民提供基本生产生活秩序的保障,农村成为最广大农民的基本保障和进城农民的最后退路。有一种主张认为,应该通过激活农村宅基地这个“沉睡”的资本,为乡村振兴筹措资金,以建设一个强富美的乡村。至少在目前阶段,这种主张是不合时宜的,因为激活的“沉睡”资本,实际上不可能创造出无缘无故的财富,不过是以农村宅基地为媒介、以城乡建设用地增减挂钩政策为工具,将城市资源转移到了农村;这种转移又因为增减挂钩政策工具的笨拙,造成资源浪费和资源配置的不合理。只有当城市化已经完成,中国走出中等收入阶段,基本实现了现代化,中国的乡村振兴才有条件进入强富美建设阶段。而目前阶段的乡村振兴重点应当集中在为需要继续依托农业农村的两亿多农户提供基本生产生活秩序的保障。

关键词:城乡建设用地;增减挂钩;城市化;宅基地;乡村振兴

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)04-0001-08

乡村振兴是未来一个时期统领“三农”工作的重大战略。如何实施乡村振兴战略,是当前理论界和政策部门需要回答的问题。在城市化的背景下,乡村振兴依靠谁?为了谁?钱从哪里来?这些都是需要回答的问题。有一种思路,就是将农村宅基地与城市化进行人地挂钩,通过盘活农村宅基地资源,既为乡村振兴筹集资金,又为进城农民提供进城的资本,从而在城市化背景下实现乡村振兴。具体地讲,在人地挂钩设计中,“建立健全城乡统一的建设用地市场”;“深化农村宅基地制度改革试点,深入推进建设用地整理,完善城乡建设用地增减挂钩政策”;“探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制”。在这种设计中,农民进城了,他们让出自己的宅基地,使之作为城市建设用地指标进行城市建设,从而产生城市建设巨额增值收益;再将部分增值收益返还农村,就可以为乡村振兴提供资金来源。国务院参事夏斌在一次演讲中提出了一个问题,“45 万亿(元)土地出让金(有)多少到了农民手中”,就是一个灵魂之问^①。郑新立在接受搜狐财经采访时说:“根据我的经验,河南新乡一县的一亩宅基地,到地级市里能卖到 20 万元,异地到省会城市能卖到 30 万元,要异地卖给浙江和江苏,就能卖到 80 万~100 万元”,“在我看来,农村集体经营性建设用地的市场化是一个必然趋势”^②。农村宅基地作为“沉睡的资本”,被学界和政策部门寄予厚望。那么,宅基地能否堪当如此重任呢?

一、中国式的城市化

改革开放以来,仅仅 40 多年时间,中国城市化率即由 18% 上升到 60%,几乎每年上升一个

收稿日期:2021-02-23

作者简介:贺雪峰,男,武汉大学社会学院教授,博士生导师。

① 上观新闻,2020 年 12 月 3 日。

② 《农村最大的增长点在于宅基地改革》,搜狐财经,2021 年 1 月 13 日。

百分点,更重要的是,中国的城市化可谓“既快又好”^[1],即中国的城市化是以良好基础设施和没有城市贫民窟为鲜明特色的,与一般发展中国家城市化是完全不同的,中国城市基础设施甚至不逊于欧美发达国家。

中国式城市化建立在两个基础上:第一个就是中国保护城乡二元结构,即允许农民自由进城却限制城市资本下乡的体制。这个体制既为农民进城务工经商获取非农收入提供了便利,又为进城失败返乡的农民保留了退路。中国城市化进程中,很少有进城失败农民仍然滞留在城市,城市也没有出现大规模贫民窟。进城失败农民有农村退路,他们进城务工经商就无后顾之忧,就更加敢于在城市拼搏奋斗,农民因此成为中国城市化中最为积极主动的具有主体性的力量^[2]。进城农民当然希望有能力在城市体面安居,若不能,也可以回到农村这个熟人社会过体面日子。这里应当特别强调的一点是,保留进城农民返乡退路,其重要意义在于保护相对弱势的农民,是为弱势农民提供基本保障。基本保障不应当市场化是显而易见的道理。大多数中国农民都有一个城市梦,都希望进城;而农民希望的是体面进城,如果不能在城市体面安居,他们就宁愿回到农村。在未来相当长的一个时期,不可能所有进城农民都能在城市体面安居,保留农村退路对农民就十分重要,尤其对于缺少城市就业机会的中老年农民。

中国式城市化的第二个基础就是土地公有制。在中国土地制度安排中,土地不是财产而是生产资料。中国快速城市化不仅是人口的城市化,而且是土地的城市化,土地城市化主要通过征收农村集体土地进行城市建设。因为土地公有且土地是生产资料而非财产,在城市化进程中,征收农民集体土地按土地原有用途进行补偿,并安排劳动力就业,这就使得征收用于城市建设的土地增值收益绝大部分都以“土地财政”的形式掌握在地方政府手中,并主要用于城市基础设施建设。这就是中国城市基础设施不逊于欧美发达国家的秘密所在^[1]。良好的城市基础设施为城市生产生活提供了便利,从而进一步增强了城市活力,城市也可以容纳更多的人口并更快发展生产力。城市生产力发展和人口增加需要更多的城市建设用地,更多的农村集体土地被征收为城市建设用地,城市就有更多的“土地财政”用于基础设施建设,由此进入城市发展的良性循环。当前中国城市化一直保持这样一种良性循环。

有一种观点认为,如此征地,土地财政收入主要用于城市基础设施建设,是对农民利益的剥夺,这种说法是片面的。第一,中国土地是公有的,不是私人财产,征收土地已按原有用途进行了补偿,且安置了劳动力或发放了劳动力安置费。第二,征收用于城市建设的土地升值来源于城市发展,而非土地本身,是土地位置而非土地本身产生了增值收益,这个收益来自城市发展和城市规划,不是凭空而来的。第三,被征地农民获得了补偿,且农民盼征地已成为普遍现象,因为征地补偿比种地收入要高得多,因此出现了“征二代”“拆二代”的说法,甚至在一些城郊农村出现了土地食利者。第四,2006年取消农业税后国家开始向农村大幅度增加财政转移支付,目前每年惠农资金高达2万亿元。从这个意义上讲,为了防止出现城郊土地食利集团,国家将土地增值收益通过国家财政的形式反哺给了全体农民。

也就是说,改革开放以来,又快又好的城市化是以中国特色的保护型城乡二元结构和中国土地公有制为基础的,又快又好的城市化为经济快速发展和现代化提供了保障。中国当前仍然处在中等收入阶段,要防止落入中等收入陷阱,最重要的就是要充分发挥中国在城市化和现代化中的制度优势。

二、宅基地是“沉睡”的资本?

以乡村振兴统领“三农”工作,是未来一个时期的基本方向。乡村振兴是历史性任务,需要很长的一个时期,分阶段分区域推进,因此,不同阶段的乡村振兴具有不同含义。因为对乡村振

兴战略理解的差异以及不同地区经济社会发展水平的差异,乡村振兴有多种不同的实践样态。总体来讲,当前理论界和政策部门大都指望通过撬动农村宅基地改革,来筹措实施乡村振兴战略所需的巨额资金。

按照人地挂钩的设计,城市化也就意味着大量农民进城,进城农民不再需要农村宅基地,农民腾退的宅基地形成了城乡建设用地增减挂钩指标,通过将指标交易到城市又进一步形成了新增建设用地。这样一来,城市就获得了新增建设用地,可以满足城市化扩展的需要,让城市可以容纳进城农民。城市购买增减挂钩指标的费用流入农村,一部分给腾退宅基地的进城农民,让他们带着资源进城,另一部分留在村集体,作为乡村振兴建设资金。因为城市新增建设用地的指标是以进城农民退出宅基地并将其复垦为耕地的方式来获得的,城市化占用了耕地,农民进城退出宅基地形成了新的耕地,在耕地没有减少的情况下,中国城市化顺利地获取了建设用地。这样看来,人地挂钩城市化是“一石多鸟”的绝佳方案。

这样一种城市化进程中的人地挂钩,更抽象的表达则是“要素市场化配置”,即试图借市场的力量来有效配置资源,同时完成城市化和乡村振兴任务。不过,这里的市场并非真正的市场,而是通过政策设计出来的市场,因为农民腾退的宅基地并不会用来进行城市建设,而只是将宅基地复垦为耕地,从而使农村建设用地减少,再通过城乡建设用地增减挂钩制度,允许城市新增相应的城市建设用地指标。也就是说,通过增减挂钩政策人为设计出来一个土地要素市场,从而让本来与城市建设用地无关的农村宅基地可以通过腾退复垦与城市建设用地形成联系,具有了价值^[3]。既然这是人为政策设计出来的,且制度设计的目标不是为了有效配置资源而是为了保护耕地,这时的要素市场化配置,就只可能是一种特殊的市场。实际上,城市化占用土地需要的城市建设用地指标,之前一直是由国家根据地方经济社会发展需要下达的,是政策性的而非市场性的。

宅基地与乡村振兴的关系更通俗地理解,就是媒体报道时常用的宅基地是“沉睡”的资本,比如《人民日报》报道福建晋江宅基地改革试点的标题就是《沉睡的资本,这样被激活》^[4],介绍安徽金寨县农村宅基地改革经验时的标题也是《“沉睡”的资源这样被唤醒》^[5]。那么,这个“沉睡”的资源有多少呢?一般性的说法是大概有2亿亩农村宅基地,因为越来越多的农民进城,这2亿亩宅基地的一半甚至更多可以腾退出来,作为“沉睡”的资本被激活。如果按每亩40万元计算,就可以形成40万亿元的资本量,这么巨大的资本用于乡村振兴,将对乡村振兴起到相当关键的作用。主张通过盘活“沉睡”的农村宅基地来为乡村振兴筹资的学者有很多,对农村宅基地的估值,少的有四五十万亿元,多的高达100万亿元,总之,这是一笔巨额财富。实际上政策部门受这种思路的影响很大,之所以农村宅基地制度改革不断引发整个社会关注,也与此有关。当前全国各级地方政府正在规划乡村振兴,项目涉及巨额资金投入,而几乎所有地方政府乡村振兴资金的来源是通过唤醒“沉睡”的宅基地资本。我们在调研中不止一次听基层干部说,现在乡村振兴不缺钱,缺的是思路,他们的意思也就是说只要允许做宅基地文章、允许跨区域进行增减挂钩指标交易,农村就可以通过指标交易获取大量的乡村振兴资源。

三、宅基地何种意义上是“沉睡”的资本

宅基地是农民免费获得无偿使用的一块用于自建住房的土地,一般都是坡地、旱地或荒地。因为是免费获得无偿使用,农民进城以后一般也就将宅基地退出来,条件好的改造为耕地种粮食。现在何以宅基地会引发广泛的社会关注,并突然之间就成为“沉睡”的资本了呢?

宅基地具有两个重要属性:一是政策属性,即宅基地是用于农民建房居住的农村建设用地。在保持18亿亩耕地红线以及最严格耕地保护制度下,城乡建设用地增减挂钩政策出台,通过复

垦宅基地为耕地,减少农村建设用地、增加农村耕地,就可以为城市增加相应的建设用地指标;二是区位属性,即每块宅基地都处在一个特定区位,这是宅基地的自然属性。

现在的问题有二:一是,宅基地本来只是集体为农民免费提供无偿使用的一块用于建住房的荒地,何以将宅基地腾退出来复垦为耕地,就可以换取新增城市建设用地指标,且可以获得比较高的交易指标收益呢?显然,这并非宅基地复垦创造出来的巨额财富,而是通过增减挂钩政策,国家将本应免费下达给地方政府的新增城市建设用地指标减少了,而让地方政府通过增减挂钩来获得部分新增城市建设用地指标,从而以宅基地为媒介向农村转移部分财富。因此,有人称增减挂钩政策使中国的农村宅基地具有类似英国土地发展权的性质^[6]。无论通过增减挂钩政策以宅基地为媒介将城市资源向农村转移是否合理,增减挂钩都没有创造出财富,最多只是以宅基地为媒介将城市财富转移到了农村。问题是,无论是宅基地复垦还是复杂的增减挂钩政策的实施,成本都很高,甚至不乏地方政府为了获取新增城市建设用地指标而强迫农民腾退宅基地,比如山东2020年合村并居的做法。也可能出现本来缺少进城安居能力的农民将宅基地腾退出来,进城失败后却无法返乡的情况。基本保障不允许失去,增减挂钩却可能让农民失去宅基地这个基本保障。

宅基地复垦为耕地,一亩地粮食每年产值不会超过2000元,按5%的财务成本,耕地价值最高不超过4万元/亩,而实际上全国耕地流转地租很少有超过每亩1000元的。将宅基地复垦为耕地要付出很高的复垦成本,而且宅基地大部分都是不便于耕种的荒地,复垦出来的耕地质量不好,基础设施不配套也是肯定的。如此情况下,宅基地复垦形成的新增城市建设用地指标动辄一亩几十万元,这不能不说是一个黑色幽默。以上是由宅基地的政策属性而来的。

二是,除一般农业地区通过宅基地复垦、借城乡建设用地增减挂钩获取城市转移形成的资源外,宅基地还具有区位属性而来的财富性质。具体地说,位于沿海城市经济带内、城中村、城市郊区以及风景名胜地区农村,其宅基地区位便利,靠近城区或就在城区,宅基地上的房产就有相当于城市房产的价值。大量外来人口流入,城市土地、住房稀缺,高昂的城市房价、活跃的租房市场和较高的房租,使得这些地区宅基地及宅基地上的住房具有相当强的财产性质,一块宅基地就可能价值上百万元(虽然法律上宅基地是不允许买卖的)。如果允许宅基地进入市场交易,宅基地就可以产生更高的价值。

无疑,在沿海城市经济带、城中村、城郊村和风景名胜地区拥有一块宅基地是相当划算的事情:第一,可以就近就业;第二,可将房屋出租;第三,可以获得与当地高价商品房相当的住房便利条件。如果允许这些具有显著区位优势的土地上市,尤其是允许在宅基地上建商品房出售,就相当于将当前小产权房合法化了,这些具有区位优势地区的农民就可以一夜暴富,成为地地道道的土地食利者。只是这些土地食利者的暴富并非因为他们真正创造了财富,也不代表全国所有农民因此可以获利。他们获利来自地方垄断、通过“土地财政”进入地方政府手中、最终主要用于城市基础设施建设的资源。简单地说,允许特定区位农村宅基地入市,入市并没有创造出财富,而只是将之前主要用于城市基础设施建设的土地财政收入转移给极少数城郊土地食利者。无论从城郊土地食利者暴富的合法性,还是从土地财政收入减少对城市基础设施建设产生负面影响的公共性与正义性,具有区位优势在农村宅基地直接入市都有待讨论。

四、以宅基地筹措乡村振兴资源的二重困境

试图通过农村宅基地来推进乡村振兴,筹措乡村振兴资金,会遇到二重困境。

第一重困境就是在土地城市化接近完成时期,试图借城市建设需要新增建设用地,通过城乡建设用地增减挂钩来将城市建设用地增值收益转移到农村,已几无可能。

改革开放以来,中国进入快速城市化阶段,当前中国人口城市化率已超过60%。按学界相对一致的认识,中国城市化中,土地城市化是快于人口城市化的。一般预期是中国人口城市化率达到75%~80%即完成了城市化,按14亿人口计算,未来二十年时间仍然将有大约2亿农村人口进城,按每人100平方米城市建设用地来计算,2亿进城人口需要新增城市建设用地3000万亩。因为当前中国土地城市化事实上是快于人口城市化的,未来需要城市建设用地最多不超过3000万亩,即使未来中国所有城市建设用地指标都通过城乡建设用地增减挂钩来获得(这当然是不可能的),城市最多也只能容纳3000万亩农村腾退出来的宅基地。而当前中国农村宅基地总面积大概2亿亩,远远多于城市建设用地需要的3000万亩。

郑新立等人希望通过扩大增减挂钩指标交易地域范围来提高增减挂钩指标价格;周其仁也有同样的建议,他曾说,要是把贵州腾退出来的宅基地卖到北京,肯定比卖到贵阳价格更高。中央出台的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》也提出“探索建立全国性的建设用地补充耕地指标跨区域交易机制”。郑新立和周其仁等都忽视了,在农村可以腾退的宅基地数量巨大而城市需要新增建设用地指标有限的情况下,农村宅基地腾退形成的增减挂钩指标就一定是一个买方市场,指标价格就可能由众多卖方最低价来决定。这个最低价无限接近农村腾退宅基地的成本价,而成本价在很多地区可能只有1万~2万元/亩,指望靠这个价位的有限资源来进行乡村振兴,显然不靠谱。郑新立等人指望通过跨区域增减挂钩的指标交易来为大概2亿亩农村宅基地定价,从而可以为农村筹措数十万亿元甚至上百万亿元的资金,显然是不靠谱的。

指望靠宅基地来实现乡村振兴的还有第二套方案,就是将农村宅基地卖给城里人,让城市人来农村买宅基地建别墅,让农民进城去。农民卖出宅基地,拿着卖宅基地的钱进城,城里有钱人买农村宅基地建别墅。这样一来,因为收入较低的农民进城,高收入城市人下乡,城乡之间的收入差距就大幅度缩小了。城市人下乡不仅买宅基地,而且投资建别墅,农村就成为有钱人休闲的地方。这样的农村自然也就会有更好的环境,美丽乡村指日可待,乡村自然而然也就振兴了。支持这套方案的学者如党国英,认为将农村宅基地卖给城市人建别墅,乡村自然也就振兴了^[7]。刘守英则认为这样一来就可以让“城市回归本质,乡村拥有体面”^①。

将农村宅基地卖给城市人建别墅的方案显然也没有可行性。一方面,中国是人口众多而土地资源稀缺的国家,在可见的未来,国家不可能允许城市人在城市有住房同时又到农村建别墅。在资源有限的情况下,即使允许城市人到农村建别墅,国家也一定会收取重税。也就是说,城市人到乡下建别墅不可能成为普遍现象,而只可能是少数特例,因此不可能支撑起城乡人口的大幅度变动和城乡居民收入差距的缩小,也不可能带动整个乡村振兴。另一方面,即使允许资本下乡,允许城市人到农村买宅基地建别墅,城市人也只可能到具有区位优势在农村买地建别墅。区位优势包括两个方面:交通便利、环境优美。因此,放开农村宅基地交易的结果就是,交通便利和环境优美的农村,宅基地可以卖到高价,一般农村宅基地则无人问津。浙江德清县莫干山就是一处交通便利和环境优美的地区,宅基地改革、民宿发展就可以红红火火。一般中西部农村资本则不愿去。实际上,中国绝大多数宅基地资源都在中西部农村,乡村振兴的重点也在中西部农村,这些农村却几乎不能从国家允许资本下乡中得到好处。

放开城市资本下乡,缺少区位优势中西部农村不仅很难从下乡城市资本中获益,而且很可能被泡沫化的过剩城市资本收割宅基地,从而失去进城失败的退路。简言之,越是缺少进城能力的农民,越可能通过将作为基本保障与退路的宅基地低价交易出去,以增加在城市立足的机会;一旦进城失败,他们也同时失去了返乡的退路。

① 刘守英:《十四五——城市回归本质,乡村拥有体面》,微信公众号《村庄与城市》,2021年11月2日。

为了让更多不具有区位优势在农村农民也受益,有一个建议是让农村建设用地和农村宅基地异地入市,即选择具有区位优势的耕地作为入市土地,不具有区位优势在农村农村宅基地复垦为耕地,形成指标覆盖在具有区位优势的耕地上,从而可以分享优势区位土地的收益。这里的问题是,具有区位优势耕地的农村和农民,凭什么会将这个区位优势让渡给不具有区位优势但有建设用地的农村和农民?有区位优势的土地很少,但拥有宅基地在农村和农民却很多。有区位优势土地的农村和农民必然倾向选择要价最低的建设用地来覆盖。结果就是,没有区位优势在农村和农民仅获得土地整理的成本价,而具有区位优势在农村和农民获得了所有优势区位的增值收益,包括耕地非农使用的增值收益。这部分优势区位在农村和农民因此成为事实上的土地食利者,因为土地交易而一夜暴富,绝大多数农村和农民却受益很少。

第二重困境是推高了中国城市化的成本。前面已经讨论过,中国城市化创造了世界城市化的奇迹,可谓既快又好,其中一个根本原因是借土地公有制实现了农地非农使用的“涨价归公”,城市快速发展与利用土地财政建设的良好城市基础设施形成了正反馈。城市快速发展又为进城农民提供了大量城市就业机会,进城农民也就有可能在城市获得稳定的就业收入,体面地安居下来。试图以宅基地为媒介通过城市建设用地增减挂钩为农村筹措资金,即使宅基地是一个好媒介,增减挂钩是一个好的政策工具,人地挂钩也会提高城市建设用地成本,从而造成城市化成本的上升。这不仅会影响城市化的速度和城市生产力的发展,而且会直接影响进城农民就业机会的获取和在城市安居的可能。当前中国农民大多都是想进城的,只有进城失败,他们才回到农村。对于大多数农民来讲,他们只是将农村作为基本保障与退路。所以,农民的主要关切是能在城市安居,乡村振兴对于农民来讲则是次要关切,且他们不能因为乡村振兴而失去了返乡退路。

何况当前以宅基地为媒介、以增减挂钩为工具将城市资源向农村转移的政策,存在两个几乎不可克服的痼疾:一是转移过程中存在严重的资源耗损,甚至一半以上资源都耗损了;二是转移资源分配不均,往往造成少数具有区位优势在农村和农民一夜暴富并成为土地食利集团,而绝大多数中西部农村的农民却受益不多,更遑论乡村振兴。

五、乡村振兴的阶段性与中国城市化的一般道路

当前理论界、政策部门乃至地方政府对乡村振兴的理解大都存在偏差,有急于求成的倾向。按乡村振兴战略规划,到2050年建成强富美的中国乡村;而2050年距现在有30年时间,需要经历六个“五年规划”。乡村振兴战略得以成功实现的前提是,中国顺利完成了城市化和现代化,农村大量人口在城市安居;中国不仅是发达国家,而且有足够能力为所有国民提供较高水平的社会保障;且有足够财力来重整全国山河,建设美丽乡村。

当前阶段,乡村振兴战略的重点是为中国走出中等收入阶段、避免落入中等收入陷阱而有所作为,仍然需要农村充当中国现代化的稳定器与蓄水池,让农村仍然能够成为进城可能失败的农民的退路。只有中国城市化完成了,现代化实现了,乡村振兴战略才能获得足够的国家财力支持,强富美的乡村才可能建成。

当前一个时期,东部沿海发达地带农村实际上已经变成沿海城市经济带的内在组成部分,农村已经就地城市化了,农民也以工商就业为主了。距离城市很近或在城市带内没有城市化的沿海农村,具有显著地理优势,就有了比较多的发展休闲旅游业、养老事业的机会,地方政府也有较多财力投入,也就可能率先在美丽乡村建设上有所作为。一些拥有风景名胜的地区通过美丽乡村建设+风景名胜名片吸引游客,发展旅游等产业,从而具有率先实现乡村振兴的条件。而在全国绝大多数中西部农村,农民渐次进城,乡村关系正在重组,城乡关系正在调整,甚至很多

村庄已经空心化并不久就会消失,这个时候在这些乡村大量投入,建设美丽乡村,就是浪费资源,也是不可能实现乡村振兴的^[8]。

以宅基地为媒介、以城乡建设用地增减挂钩制度为工具的乡村振兴方案之所以在目前不合时宜,就是因为这个方案与当前中国正处于快速城市化和正处在现代化关键阶段的现实不适应。这种方案不仅可能让进城农民丧失农村宅基地,从而失去农村退路这一基本保障,而且会大幅度提高城市化成本,增加进城农民在城市安居的困难。

无疑,乡村振兴的主体应当是农民,乡村振兴首先是为了农民。在当前城市化背景下,农民正在想方设法进城,他们的梦想是在城市体面安居,而不是指望有比城市体面安居更好的农村安居。能在城市体面安居是当前中国尤其是中西部绝大多数农民的愿望,也是城市化与现代化的必然规律。只有无法在城市体面安居时,农民才不得不选择退回农村,农村只是进城农民的第二选择。也就是说,将农村建设得比城市更宜居、更美好,这样的乡村显然不是为大多数农民建设的,而是为少数农民建设的。

中国城市化和现代化的一般规律是,城市是中国经济增长极,农村是中国发展稳定器,城市的重点在市场,更讲效率,农村的重点在社会,更讲基本保障。城乡之间是一动一静、一正一反、一阴一阳、对立统一、相辅相成的关系。当前一个时期,中国现代化的重点在于城市,在于科技进步和产业升级,在于突破“卡脖子”技术,在于突围。只有当中国真正突破了中等收入陷阱、实现了现代化成为发达国家时,中国才有能力来重整山河,建设美丽中国。

中国现在正处在现代化艰苦突围的关键时期,任何影响中国城市化和现代化的做法都是不可取的。在现阶段,乡村振兴战略要成为对中国城市化和现代化的支撑,农村仍然要充当中国现代化的稳定器与蓄水池。以宅基地为媒介、以增减挂钩为工具的乡村振兴方案,不仅会破坏农村这个稳定器,而且会影响国家现代化与城市化大局,消耗大量财政资源。

按国家乡村振兴分步走的战略^①,到 2035 年基本实现现代化,也就是说,到 2035 年中国城市化已经完成,中国现代化的突围已经取得决定性成功,国家也有足够财力来投入振兴乡村这一激动人心的伟大事业,这个时候就可以开始实施第三阶段的乡村振兴战略。从现在到 2035 年还有 15 年时间,这 15 年的重点是城市化与现代化,乡村振兴战略仍然处于布局阶段,是配合城市化和现代化而非逆向而行。这个时候试图以宅基地为媒介来推动乡村振兴,就是逆向而行,是行不通的。2035 年以后,中国已经完成了城市化,实现了现代化,国家当然有财力来振兴乡村,也当然就不会再试图通过宅基地来筹措乡村振兴资源了。

六、结语

试图通过宅基地来筹措乡村振兴资源,建设强富美的农村,甚至希望通过宅基地一石多鸟,既让进城农民赢得第一桶金,又为乡村振兴筹措资源,还为城市化提供新增建设用地指标,并且还能保持耕地增减平衡,这显然是过于理想了。世界上没有无缘无故的财富,表面上看起来,通过宅基地筹措乡村振兴资源是一项多赢的方案,实际上,这种方案无非是通过增减挂钩政策将城市发展资源转移到了农村,这里只有资源或财富的转移,没有产生新的资源或财富。也就是说,看起来对乡村振兴有利的增减挂钩制度(配套人地挂钩和城乡建设用地指标控制)不过是将城市发展资源转移过来而已。

更糟糕的是,以宅基地为媒介、以增减挂钩为工具的乡村振兴方案,在将城市发展资源转移

① 实施乡村振兴战略的目标任务:到 2020 年,乡村振兴取得重要进展,制度框架和政策体系基本形成;到 2035 年,乡村振兴取得决定性进展,农业农村现代化基本实现;到 2050 年,乡村全面振兴,农业强、农村美、农民富全面实现。

到农村时存在着严重的机制问题,即增减挂钩是一个十分笨拙的政策工具,在转移资源的过程中会产生巨大资源耗损。此外,宅基地这个媒介因为同时具有区位属性和政策属性,放开宅基地筹资还会造成优势区位土地食利集团的形成、绝大多数中西部农村农民的基本保障(返乡退路)丧失等严重问题。地方政府甚至可能借增减挂钩政策来侵犯农民的基本利益,比如山东省借建设乡村振兴齐鲁样板强迫农民上楼,等等。

在中国正处于快速城市化的现阶段,乡村振兴战略的第一步就是要服务和服从于中国城市化和现代化。以为宅基地是“沉睡”的资金,指望通过政策来激活所谓的“沉睡”资源,以推进城市化且筹措乡村振兴资源,达到所谓多赢目标的政策设计或方案,是不切实际的,是无理论依据的,实践中也是行不通的。

参考文献:

- [1] 贺雪峰. 城市化的中国道路[M]. 北京: 东方出版社, 2014.
- [2] 夏柱智, 贺雪峰. 半工半耕与中国渐进城镇化模式[J]. 中国社会科学, 2017(12): 117-137.
- [3] 贺雪峰. 城乡建设用地增减挂钩政策的逻辑与谬误[J]. 学术月刊, 2019, 51(1): 96-104.
- [4] 赵鹏, 林晓丹. 沉睡的资本, 这样被激活——晋江农村土地制度改革试点调查[N]. 人民日报, 2018-05-06(9).
- [5] 常钦. “沉睡”的资源这样被唤醒——来自宅基地制度改革试点县的调查[N]. 人民日报, 2017-06-18(9).
- [6] 张鹏, 刘春鑫. 基于土地发展权与制度变迁视角的城乡土地地票交易探索——重庆模式分析[J]. 经济体制改革, 2010(5): 103-107.
- [7] 党国英. 关于中国土地影子市场的一个研判与延伸分析[J]. 农村经济, 2020(11): 1-10.
- [8] 贺雪峰. 城乡关系视野下的乡村振兴战略[J]. 中南民族大学学报, 2020, 40(4): 99-104.

(责任编辑: 宋雪飞)

Homestead, Rural Revitalization and Urbanization

HE Xuefeng

Abstract: At present, China is in the process of rapid urbanization. Cities are the poles of China's economic growth, and rural areas are the stabilizers of China's development. How to realize rural revitalization in the context of urbanization is the key to understanding the stages of rural revitalization. At the present stage, the main goal of rural revitalization is to provide basic production and living order for farmers who cannot go to cities, and the countryside becomes the basic guarantee for the vast majority of farmers and the last retreat (in the case of returning) for those who have gone to cities. There is an argument that rural revitalization should be financed by awakening the so-called “sleeping” capital of rural homesteads, so as to build a strong and beautiful countryside. At least at this stage, this proposition is inappropriate, because the so-called capital awakening actually is impossible to create wealth for no reason, but with house-site in the countryside the medium and the hook policy of urban and rural construction land increase or decrease as the tool, it does nothing but move to the countryside the city resources, an ineffective transfer, because the increase or decrease hook policy tools are clumsy. It causes serious waste of resources and unreasonable allocation of resources. Only when urbanization has been completed, China has stepped out of the middle-income stage and basically achieved modernization, can China's rural revitalization enter the stage of strengthening the rich and the beautiful. The current stage of rural revitalization should focus on providing basic production and living order guarantee for the more than 200 million rural households who need to continue to rely on agriculture and rural areas.

Keywords: Urban and Rural construction Land; Increase or Decrease Hook; Urbanization; Homestead; Rural Revitalization