

论农村宅基地自由流转的必要性和可行性

郭明浩 (中国农业大学人文与发展学院, 北京 100083)

摘要 近年来,随着改革开放的日益深入,更多的农民走向城镇,农民的就就业选择呈现多样化趋势,收入来源呈现多元化趋势。限制宅基地流转造成了土地资源和农民财产的浪费,加剧了城乡经济和居民收入的差距,不利于城乡协调发展。随着农村社会保障体系的逐步完善,在发挥宅基地保障性功能的基础上,应该进一步发挥宅基地的经营性功能。在合理完善宅基地使用权流转制度的前提下,充分相信农民的“经济人理性”,引入土地发展权的概念,理顺利益分配关系,建立宅基地使用权流转制度必将水到渠成。

关键词 宅基地流转;用益物权;经营性功能;经济人理性;土地发展权

中图分类号 S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)29-10352-04

The Necessity and Feasibility of the Rural Homestead's Free Transfers

GUO Ming-hao (College of Humanities and Development Studies, China Agriculture University, Beijing 100083)

Abstract Since the reform and opening up, many farmers began to work in cities, employment options and source of income of farmers are showing a trend of diversification. Limit of the homestead transfers caused the waste of land resources and farmers' property, aggravated the urban and rural gap of economic and household income, not conducive to China's urbanization and new rural construction. With the gradual improvement of the social security system in rural areas, on the basis of working the homestead protection functions, we should further develop the homestead operating functions. In fully believe the farmers' "rational economic man", improve the homestead transfer system, by introducing the concept of land development rights, rationalize the benefits distribution relationships, the homestead transfer system will come later.

Key words Homestead transfer; Usufructuary right; Operating function; Rational economic man; Land development right

1 问题的提出

宅基地是我国特有的概念,宅基地制度在我国历史上对于保障农民安居乐业、粮食安全乃至我国的工业化建设发挥了重要作用。宅基地流转是指在赋予农户对宅基地享有充分的用益物权的基础上,允许对宅基地使用权采取出租、出售、抵押等处分措施。

长期以来,我国对宅基地能否流转一向采取限制态度。《土地管理法》规定了“一户一宅”的原则并对宅基地流转做出了限制性规定。《担保法》对宅基地抵押权作出了限制性规定。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》规定禁止城镇居民在农村购置宅基地。国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》规定农村村民一户只能拥有一处宅基地,面积不得超过省(区、市)规定的标准;农村村民将原有住房出卖、出租或赠与他人后,再申请宅基地的,不得批准。从上文法律法规的规定可以看出,我国宅基地政策坚持以下原则:第一,坚持“一户一宅”的原则;第二,严格禁止宅基地向非本集体的人流转。

在实践中,尤其是在城郊和经济发达地区,宅基地私下流转的现象大量存在。另外,由于“一户一宅”原则执行不力,再加上宅基地继承现象的存在,导致农村“一户多宅”的现象大量出现,宅基地闲置现象严重。由于严格限制宅基地流转,造成了土地资源的极大浪费。

通常而言,“存在即合理”,当前存在的宅基地私下流转的现象,在一定程度上说明限制宅基地流转的制度与实际情况脱节。对于我国能否允许宅基地流转,有人赞成,有人反对。持赞成观点的学者认为,禁止宅基地流转是导致农村宅

基地闲置的原因。禁止宅基地流转不仅使农民建造的房屋不能保值升值,而且农村已有的宅基地也得不到合理的利用,难达到节约资源的目的^[1]。宅基地流转可以盘活农村土地市场,增加农民收入,推动我国实现城乡一体化。而持反对观点者认为宅基地具有保障性功能,限制宅基地流转可有效避免农民无家可归。宅基地不同于其他资源,宅基地是农民的安身立命之地,不能采取谁出价高就给谁的方法,否则,一部分农民将失去最基本的生存保障。对于生存必需品,通常只有增加供应或定量分配两个办法。农村宅基地的供应在过去、现在和可预见的将来都跟不上需求的增长,定量分配是唯一的选择。生存问题属于人权范畴,人权高于财产权,现代社会不能允许一部分人用金钱剥夺另一部分的生存权利^[2]。面对宅基地地下流转市场活跃,城乡居民收入差距过大的实际情况,我国应否允许宅基地流转是决策者面临的重要课题。

2 允许宅基地自由流转的必要性

考察现行农村宅基地制度是否符合我国当下国情的需要,首先应该了解现有法律法规对农村宅基地制度的规定;其次,应该了解这一制度的出发点;再次,要清楚现实情况与当初的经济社会情况相比发生了哪些变化,以及这些新变化与宅基地制度相互作用对我国经济社会产生了哪些影响。

在新中国成立之初,我国亟需实现工业化,由于基础差,底子薄,缺少实现工业化的资本原始积累,另外由于工业化程度低,城市不能充分吸纳农村转移劳动力的现实和农民抗风险能力差的特点,宅基地制度应运而生。其初衷在于:在保障农民居住权的基础上,为我国实现工业化提供资本原始积累。从制度效果看,宅基地制度的确不辱使命,既保障了农民居有定所,又促进了我国现代化的实现。然而,在改革开放后,我国经济社会状况发生了巨大变化,由于城市化和工业化的迅速推进,迫切需要大量劳动力,因此数亿农民不

断走出农村。在二元体制的作用下,伴随我国经济大发展的是城乡之间不断拉大的发展差距以及城乡居民之间不断扩大的收入差距。城乡差距已经成为我国目前迫切要解决的问题。相对于城市而言,农村最大的优势在于土地。在我国严格保护耕地的政策之外严格限制宅基地流转的制度设计导致农村资源优势无法发挥。因此,现行宅基地制度已经不合时宜,改革势在必行。允许宅基地自由流转,具有以下积极意义。

2.1 有利于拓展农民收入渠道,增加农民财产性收入 限制宅基地流转也就严重限制了农民对其房屋的处分权,导致农民合法建造的房屋不能其房屋出售、出租、抵押、入股等。尤其对于进城定居的农民而言,这种限制直接导致了其财产浪费。这侵犯了农民的财产权,压缩了农民财产性收入渠道。

当前,农民收入渠道窄是造成农民生活水平低,经济能力差的重要因素。2008年我国东、中、西部地区农民的财产性收入所占农民人均纯收入的比重分别为5.28%、2.52%和2.58%^[3]。农民的主要收入来源于土地经营性收入和工资性收入,其中农民种地收益是很低的。以华北地区为例,粮食作物单位面积年收入为13 382.55元/hm²^[4]。同时,受知识水平低、缺少技术等因素的限制,很多进城务工农民的工资收入也处于较低的水平。国家统计局统计数据表明,2012年城镇居民家庭人均可支配收入为农村居民家庭人均纯收入的3倍。

限制宅基地流转对进城定居的农民来说是一种财产浪费。改革开放以来,数亿农民涌向城镇,许多人已经在城市定居,这里就存在2个问题。一方面,宅基地的使用权是进城农民依法享有的一种用益物权,房屋也是他们依法享有并受法律保护的财产所有权。但对不愿意回到农村的进城农民而言,这些所谓的“权”就无法转化为现实的“利”,他们的宅基地使用权和房屋所有权正在“鸡肋”化^[5]。另一方面,农民在农村本来拥有自建房屋,在农民迁入城市后,其在农村的房屋受法律限制不能进入交易市场来收回建房的资金,只能任其闲置破败。换言之,农民在城市定居的愿望,可能要付出购建2处房产的代价才能实现。

2.2 有利于保障宅基地的充分利用,避免土地资源的浪费 据统计,1997~2008年,农村人口减少了14%,而村庄用地却增长了约4%,呈现出人减地增的逆向变化趋势,农村户均建设总用地超过了667m²,人均居民点用地高达229m²,远远高于规范规定的150m²，“散、乱、空”现象普遍,土地资源浪费严重^[6]。有学者对山东省禹城市的40个村庄空闲宅基地的情况进行调查,数据显示:每个村庄平均可挖掘土地潜力16.68hm²,人均增地0.056hm²,若整理成耕地,可使村庄人均耕地增加35%^[7]。可见,闲置宅基地造成的土地资源浪费的问题亟待解决。

制度因素是市场资源配置效率能否提高的决定性因素。与宅基地制度相关的法律法规本身的矛盾是导致农村土地资源浪费的根本原因。我国《土地管理法》明确规定宅基地

“一户一宅”,且面积不得超过省、直辖市、自治区所规定的标准。而1995年国土资源局颁布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》(下称《规定》)第48条规定,非农业户口居民原在农村的宅基地,房屋产权没有变化的,可依法确定其宅基地使用权。第49条规定,继受取得多处宅基地的农户也可以依法确定其宅基地使用权。法律法规的自身矛盾,削弱了法律的权威性,也阻碍了法律的有效落实。法律法规自相矛盾,不利于土地执法机关的执法行为的开展,对“一户多宅”、“建新不拆旧”等违法行为只能是以罚代拆,以致乱建房、多建房、占地建房的现象屡禁不止。此外,虽然法律规定宅基地所有权属于集体,农民只享有宅基地使用权,受传统观念影响,农户潜意识里仍然认为宅基地属于私产,导致农民倾向于多占宅基地。法律自我矛盾与执法的困境难以对这种传统观念形成有效影响。

我国当下宅基地浪费问题积重难返。为提高宅基地使用效率,如果通过行政力量直接收回闲置宅基地,对社会稳定是极大的冒险,因此,通过市场的力量,引入资金、技术等要素,盘活闲置土地资源,赋予农民完整的用益物权,使农民能够在市场中获得经济效益是理想的解决途径。

2.3 有利于促进新农村建设,推进城乡一体化进程 改革开放后,我国在经济社会建设方面取得了巨大成就,但也带来了城乡两极分化的问题。“二元体制”造成的市场经济发展水平的差异是导致城乡差距的重要因素。20世纪80年代以来,城市逐渐建立起完善的市场经济体制,以房地产为代表的新兴产业推动了城市经济的繁荣。反观农村经济,传统经济仍然占有重要地位。在社会主义市场经济的大格局中,城乡并没有形成稳定、平等的相互协调、相互促进的关系,反而呈现一种“二元结构”。

中共十六届五中全会就提出了建设社会主义新农村的要求,要求将农村建设为生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村。“经济基础决定上层建筑”,农村经济的发展对新农村建设具有关键性的作用。“让农民上楼”绝不是新农村建设的本质,完全依靠政府财政投入也不是新农村建设的本质,建设社会主义新农村必须培养农村发展的自身源动力。从这一点上来说,新农村建设和推进城乡一体化的要求是一致的,那就是通过制度改革,发挥农村地区的比较优势,形成城乡互动的经济体系,以此推动农村地区经济发展和实现城市经济的进一步繁荣。

诺斯指出,对经济增长长期决定性作用的是制度性因素而非技术性因素^[8]。实现城乡一体化必然要求建立城乡一体的经济社会管理体制^[9]。现行宅基地制度限制了宅基地这一农村唯一有可能通过改变土地用途追求市场价值的具有比较优势的资源的作用的发挥。而允许宅基地流转则有利于农村地区发挥土地资源的优势,吸引聚集在城市的资金、技术、人才等生产要素,增强农村发展的源动力。土地又是城市发展的制约性要素,农村土地进入市场则有利于降低城市居民的生活成本和工商业的生产成本。这也有利于改变历史中形成的农村支持城市或城市反哺农村的单向模式,形成

城乡互动的城乡一体化发展新模式。

3 允许宅基地自由流转的可行性

改革宅基地制度不仅是必要的,而且随着经济社会发展,各方面条件已经基本成熟,宅基地改革也是可行的。其可行性表现在以下几个方面。

3.1 农民就业选择多样化,务农收入在农户总收入中的比重在逐渐降低 家庭联产承包责任制实施后,在农业生产效率提高的同时,农民的工资性收入也得到了长足发展,逐渐接近经营性收入,成为农民收入的第二大来源。1983~2010年,农民家庭经营收入占农民收入比重由73.49%降至47.86%,已经不再占有绝对地位。而农民工资性收入的占比由1983年的18.56%增至2010年的41.07%,这虽然仍不是农民收入的最主要来源,但已经成为促进农民收入增长的强劲动力^[10]。非农经济的发展为农民提供了获得更多收入的机会和途径,降低了其对农业经营收入的依赖,并引发对土地和劳动力要素进一步配置的需求^[11]。

农民收入来源的多元化降低了农民对土地的依赖程度,促使越来越多的农民离开土地。农民主要是以户籍划分的,改革开放前,以户籍制度划分的农民与以职业划分的农民基本是同一群体,然而在今天,农民群体的异质性逐渐增强,以户籍所区分的农民越来越多的从事第二、三产业,成为所谓的“农民工”。随着工资性收入比重的提高并逐渐对务农收入形成有效的替代,使越来越多的农民走出农村,进而使农民逐渐摆脱对宅基地保障性功能的依赖,而追求其经营性功能。

3.2 农民住房选择多样化,对宅基地依赖性降低 目前,不少农民已经有能力购买或已经拥有城镇住房。现行宅基地制度以保障农民居住权为目的,过于强调保障性功能,严格限制宅基地流转。这一制度设置的背景之一在于农民同质性强,且农民除宅基地外没有可替代的住所。而今,时代背景已经发生了很大变化,农民不但出现就业渠道多样化、收入来源多元化的趋势,而且农民可以在城市购置房产,其住房选择也呈现多样化。随着在城市购房农民数量的不断增加,农民要实现居有定所已经不再完全依赖宅基地了。

3.3 农村社会保障体系逐步完善,对宅基地的保障功能具有替代作用 我国农村社会保障体系日臻完善,“新农合”已经基本覆盖全国农村居民。2014年2月,国务院常务会议决定合并新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险,建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度。农村社会保障体系的完善,减轻了农民负担,改善了农民生活,进一步增强了农民抵抗风险的能力。在允许宅基地流转的情况下,使农民因病等因素不得不变卖房屋的可能性降低。可以说农村社会保障体系对农民基本生活逐渐起到兜底的作用。

3.4 农民具有“经济人理性”,能够对自己的行为后果作出理性判断 古典经济学家亚当·斯密提出了“经济人理性”的假说。根据这一假说,只有以最小代价获得最大收益才符合经济理性^[12]。这种理性判断的能力,作为一种文化,在农民代际之间通过言传身教等方式进行历史传承。在封建社

会,农民能够克服自然灾害的袭击和统治阶级的盘剥而生存下去,就足以证明农民具有充分的“经济人理性”,即农民能够判断如何控制成本,如何实现持续投资而不至于破产。

农村宅基地制度涉及到农民的切身利益,不能将农民仅仅物化为制度设计的对象,而应充分相信农民的创造力和判断力。允许宅基地流转并不意味着所有的农民都会不计后果的转让宅基地,他们会根据自己的经济实力、家庭结构以及市场状况等因素判断自己能否流转宅基地。农民不会冒着无家可归的风险而转让宅基地。

允许宅基地自由流转,商业资本进入宅基地市场会不会侵犯农民的合法权益。允许宅基地自由流转并不意味着农民的合法权益不再受法律保护,自由流转的前提在于农民获得完整的用益物权,成为一个独立的市场主体。商业资本若想取得得宅基地就必须与农民直接谈判并达成共识。一旦农民的合法权益受到侵害,侵害方必须依法承担相应的民事或刑事责任。

3.5 优化制度设计可以有效避免不良后果的产生

3.5.1 严格审批制度避免高破产风险的农民无家可归。我国幅员辽阔,各地区经济社会发展水平不同,甚至农民群体异质性也不断增强,因此宅基地流转制度也应因地制宜,因人而异。当前,我国农民群体出现异质性增强的趋势,如果考察农民进城意愿和经济实力两个基本因素,那些进城意愿强,但经济实力弱的农民最值得关注。他们需要更大的土地权利,以便于将土地抵押或卖掉,以获得一笔在城市安居的资金,提高在城市生存下去的机会。但恰恰这些人可能面临失败,一旦失败,之前的土地权利又已经变现,农村再也回不去,他们就不得不忍受比在农村生活更不体面的城市贫民窟生活^[13]。因此,在制定宅基地流转制度时应该制定严格的资格审查、转让审批制度,严格限制高破产风险农民流转宅基地,避免个别农民因非理性行为而酿成恶果。

3.5.2 严格落实规划避免对基本农田的破坏。对农村宅基地开禁,导致农村土地迅速升值,可能引发私占乱占耕地的问题。这些问题可以通过在全国范围内进行耕地普查和宅基地登记工作,划清基本农田和宅基地的范围,明确监管责任,加强监管,提高私占耕地或村庄公共用地的违法成本等措施进行防范。

3.5.3 通过制度设计理顺宅基地流转增值过程中各相关方之间,包括政府、集体、农户和土地使用权受让人的利益分配关系。集体作为宅基地的所有权人,农户作为宅基地的使用权人,当然有权利直接分享宅基地流转过程中增值的利益,可以引进英美法系土地发展权的概念,理顺作为公共服务提供者、基础设施建设者的政府参与利益分配的法律关。

土地发展权是一种可与土地所有权分离的独立财产权^[14]。进一步而言,土地发展权就是土地变更为不同性质用途的权利,如农地变更为城市建设用地。创设土地发展权后,依附于土地上的全部财产权或所有权以目前已经存在的正常用途所具有的价值或已经依法取得的即得权利为限,进

一步获得的增值价值和权利则属于土地发展权的范畴。国外关于土地发展权的权利归属存在两种制度模式:一是规定土地发展权是一项公权力,自始即为政府或国家所有;二是土地发展权同地上权、抵押权一样,作为一项私权利归属于原土地所有权人^[15]。前者以英国为代表,后者以美国为代表。1947年英国《城乡规划法》规定,一切私有土地将来的发展权(亦即土地变更使用类别之权)移转归国家所有,由国家独占。私有土地仍然保持私有,但是,任何私有土地只能保持原有类别的占有、使用、收益处分之权。变更原使用类别之权则为国家所有,由国家独占。私有土地所有人或其他任何人如想变更土地使用类别,在开发之前,必须先向政府购买土地发展权^[16]。在美国,土地发展权则属于原土地所有者享有。由此可见,在国外,开发商若要获得土地发展权,可向政府购买,或向原土地所有者购买。

我国《宪法》规定,城市土地归国家所有,农村土地属于集体所有。则土地发展权的归属有2种立法模式:一是城乡土地的发展权分属于政府和集体;二是土地发展权统一收归政府。但由于种种原因,集体“虚位”的问题难以有效解决,因此,规定土地发展权收归国家,开发商进行土地开发时必须向政府购买发展权,有利于国家对土地流转变更土地用途的行为进行有效管理,也有利于理顺政府在宅基地流转过程中利益的分配关系,有效避免了在宅基地流转问题上的“政权悬浮”问题,也为政府财政收入的增长开辟了一个长期稳定的渠道。

(上接第10344页)

3.3 培育林业知识产权服务业市场 林业知识产权服务业的市场不能脱离政府与参与主体的共同培育,各个主体对于林业知识产权服务业的悉心培育也是林业知识产权服务业市场蓬勃发展的必要条件。对于培育林业知识产权服务业市场各个主体应担负起各自的责任。从政府角度来说,政府应加快推进知识产权领域事业单位体制改革,使一些有条件的从事林业知识产权的事业单位进行企业改制,加强林业知识产权服务业市场的活力,并且建立起林业知识产权信息共享平台,使从事林业知识产权服务业的企业可以方便快捷的查询相关信息。从企业角度来说,从事林业知识产权服务业的企业应当积极参与到市场竞争当中,并且遵守相关法律法规,保证市场规范有序竞争,同时加强企业的服务意识,为顾客提供优质的林业知识产权服务,树立起优秀的行业形象,以促进林业知识产权服务业市场的发展。

3.4 开展林业知识产权服务业的试点示范工作 设立林业知识产权服务业试点可以验证政策的有效性,为政策推广提供良好的数据支持,并且为林业知识产权服务业的从业者提供学习的榜样,以促进整个林业知识产权服务业的发展。国家推进林业知识产权服务业的试点示范工作,通过鼓励林业知识产权服务业进驻国家自主创新示范区、国家现代服务业产业化基地等区域,开拓林业知识产权服务业的业务。并且依托互联网、云计算技术促进林业知识产权服务业的服务手

参考文献

- [1] 郭明瑞. 关于农村土地权利的几个问题[J]. 法学论坛, 2010(1): 29-35.
- [2] 孟勤国. 物权法开禁农村宅基地交易之辩[J]. 法学评论, 2005(4): 25-30.
- [3] 叶彩霞, 施国庆, 陈绍军. 地区差异对农民收入结构影响的实证分析[J]. 经济问题, 2010(10): 103-107.
- [4] 中国社会科学院农村发展研究所, 国家统计局农村社会经济调查司. 中国农村经济形势分析与预测(2011-2012)[R]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 68-73.
- [5] 张波. 农村集体土地权利“鸡肋”化的解决路径探析——以进城农民市民化成本障碍及其解决为视角[J]. 政治与法律, 2013(12): 70-76.
- [6] 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.
- [7] 陈玉福, 孙虎, 刘彦随. 中国典型农区空心村综合整治模式[J]. 地理学报, 2010(6): 727-735.
- [8] 道格拉斯·C·诺斯. 经济史中的结构变迁[M]. 陈郁, 罗华平, 等, 译. 上海: 上海三联出版社, 1996: 226.
- [9] 盛荣, 许惠渊. 城乡一体化背景下农村宅基地制度改革探索[J]. 国土资源, 2004(10): 32-34.
- [10] 关浩杰. 我国农民收入结构变动与收入波动的关联性分析[J]. 南京审计学院学报, 2013(3): 17-23.
- [11] 章波, 唐健, 黄贤金, 等. 经济发达地区农村宅基地流转问题研究——以北京市郊区为例[J]. 中国土地科学, 2006(1): 34-38.
- [12] 徐勇. 农民理性的扩张: “中国奇迹”的创造主体分析[J]. 中国社会科学, 2010(1): 5-25.
- [13] 贺雪峰. 中国土地制度向何处去? [C]// 庞道沐, 东文胜. 第二届湖湘三农论坛论文集. 北京: 红旗出版社, 2009.
- [14] 梁慧星. 中国物权法研究[M]. 北京: 法律出版社, 1998: 369.
- [15] 刘国臻. 论土地发展权在我国土地权利体系中的法律地位[J]. 学术研究, 2007(4): 84-89.
- [16] 柴强. 各国(地区)土地制度与政策[M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1993: 107.

段现代化。同时做好林业知识产权服务示范机构的建设工作, 培育一批基础较好、能力较强、业绩显著、信誉优良的知识产权服务机构, 进一步提升品牌效应, 增强国际竞争力。

3.5 做好林业知识产权服务业从业人员的培养工作 如上一部分所述, 我国现阶段林业知识产权服务业从业人员的整体素质较低, 制约了整个行业的发展, 所以要加强对从业人员的业务培养。国家应加强对林业知识产权服务业从业人员准入制度的建设, 加强从业资格考核, 使林业知识产权服务业从业人员的基本素质得到保障。同时引进国际高端知识产权服务人才与国际先进的管理、培养经验, 使林业知识产权服务业从业人员受到更加规范的管理以及更加及时的培训; 引进国际师资, 积极开展职业培训, 行业内部进行定期培训, 以使从业人员的知识储备能够得到及时更新, 以为权利人和使用者提供更好的服务。

参考文献

- [1] 知识产权局, 发展改革委, 科技部, 等. 关于加快培育和发展知识产权服务业的指导意见[Z]. 2012-11-13.
- [2] 毛昊, 毛金生. 对我国知识产权服务业发展的思考[J]. 知识产权, 2013(12): 76-77.
- [3] 国家知识产权局知识产权发展研究中心. 2012年全国知识产权服务业调查报告[R]. 2013.
- [4] 陈礼永. 对当前知识产权服务业发展现状的思考[J]. 泰山学院学报, 2012(7): 62-66.
- [5] 刘菊芳. 发展知识产权服务业的关键问题与政策研究[J]. 知识产权, 2012(5): 72-73.
- [6] 范圣明, 王忠明, 龚玉梅, 等. 我国林业知识产权发展研究[J]. 世界林业研究, 2012(4): 60-62.