



湖北省学术著作出版专项资金资助项目

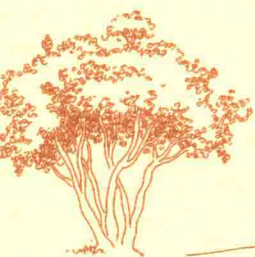
· 中国现代农业治理研究丛书 ·

土地、财产与治理

农村宅基地制度变迁研究

刘锐

著



要研究宅基地制度的变迁，首先要理解宅基地的资源属性，探索出提高宅基地利用效率的制度；其次是梳理制度变迁的一般逻辑，发掘宅基地制度变迁的动力机制；最后才是理清我国宅基地研究的现状问题，有针对性地建立宅基地制度变迁的研究框架。



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>



湖北省学术著作出版专项资金资助项目

· 中国现代农业治理研究丛书 ·

土地、财产与治理

农村宅基地制度变迁研究

刘 锐

著

要研究宅基地制度的变迁，首先要理解宅基地的资源属性，探索出提高宅基地利用效率的利益，其次理解制度变迁的一般逻辑，把握宅基地制度变迁的动力机制，最后才是理清我国宅基地制度的现实问题，有针对性地建立宅基地制度变迁的研究框架。



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

土地、财产与治理:农村宅基地制度变迁研究/刘锐著. —武汉:华中科技大学出版社, 2017. 1

(中国现代农业治理研究丛书)

ISBN 978-7-5680-2415-0

I. ①土… II. ①刘… III. ①农村-住宅建设-土地制度-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 290596 号

土地、财产与治理:农村宅基地制度变迁研究

刘 锐 著

Tudi、Caichan yu Zhili:Nongcun Zhaijidi Zhidu Bianqian Yanjiu

策划编辑:易彩萍

责任编辑:易彩萍

责任校对:马燕红

版式设计:张 靖

责任监印:张贵君

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

电话:(027)81321913

武汉市东湖新技术开发区华工科技园

邮编:430223

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:武汉市金港彩印有限公司

开 本:787mm×996mm 1/16

印 张:18.25

字 数:318千字

版 次:2017年1月第1版第1次印刷

定 价:58.00元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换

全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务

版权所有 侵权必究

前言

宅基地制度是复合的而不是单一的,既包括土地宪法制度,也包括土地管理制度,还包括宅基地治理制度。宅基地制度变迁在两个层面展开:一是宅基地使用制度,二是政府征地制度。宅基地制度变迁既要遵循宪法制度,又要与宅基地的利用现实相适应。

集体化时期我国建立起了宅基地制度,即“三级所有、队为基础”的土地制度,实现了宅基地自主治理的公平与效率。改革开放以来土地管理权力的上移以及对人身自由的限制逐步被解除,使宅基地利用与农民家计变迁建立联系。我们依据宅基地财产属性的强弱,将中国农村分为一般农村及沿海发达地区和城郊农村。

一般农村的宅基地财产属性弱,具有较强的生产和生活功能,性质更接近农用地。城市经济的拉力有限,大部分农民难以顺利进城,宅基地的季节性闲置成为常态。从宅基地保障农民家庭的生活稳定、保障经济转型的社会稳定角度看,当前的宅基地利用实现了制度效率。如果治理主体因地制宜地制定规划,既保证居住点在耕作半径范围内,又能建设完善的公共生活设施,然后要求农民建新必须退出老宅基地,时间的推移会带来宅基地的低成本退出。问题是宅基地治理制度变迁,尤其是税费改革及乡村体制改革,使基层组织的治理能力及动力被削弱。

沿海发达地区和城郊农村的宅基地财产属性强,宅基地使用制度的实践问题主要有两个:一是基层组织利用土地管理体制漏洞牟取地利,二是老宅基地不退出带来新增宅基地的供应不足。改革宅基地审批制度和加强政府监管是治理问题,可逐步完善解决。如何提高老村宅基地利用效率是问题的根本所在。相较于政府和市场解决的强负外部性,集体主导的“部分更新”式宅基地治理,交易成本较低,改善了居住环境,有较高的推广价值。

中央主导的宅基地制度变迁,有两个主要目标:一是实现农民宅基地

财产权,针对的是一般农村及沿海发达地区和城郊农村的乡村规划难实施、违建房治理效果差,带来的宅基地流转频繁、纠纷增多的问题;二是实施耕地总量的动态平衡制度,针对的是地方政府难以有效约束,土地非农化的速度过快,带来的耕地资源迅速减少的问题。

宅基地价格的上涨主要有两个原因:一是城市经济的发展带来特定位置的升值,二是国家为保护耕地采取偏紧的建设用地供给政策。我国区域经济发展不平衡,一般农村占全国农村的95%,改革征地制度推动宅基地入市,只会使5%的沿海发达地区和城郊农村农民获利,会影响国家发展战略,影响整体的社会公平。而依照《中华人民共和国物权法》原则推动的宅基地确权,不仅不利于提高宅基地的居住效率,而且与宅基地使用制度冲突,与现行的土地宪法秩序相冲突。

宅基地制度的各个目标本应是统筹平衡的,现在耕地保护的战略地位被不断拔高,就会出现因噎废食、顾此失彼的土地管理问题。中央相关部门在建立城乡一体的指标化土地管理制度后,一方面严格限制土地非农化的规模以保护耕地资源,一方面又允许地方通过增减挂钩或地票获取指标,由此带来城乡土地利用变迁特点及问题被误判,宅基地使用制度的运作空间受挤压等问题。

宅基地治理制度的瓦解、土地管理制度的僭越以及地权制度的操之过急,与两类农村的宅基地问题不相契合,带来宅基地制度变迁的实践困境。我国的土地宪法秩序没有调整,社会没有跨过“中等收入陷阱”,我们应立足宅基地制度的“义利合一”原则,面向现实,有主有次、循序渐进地变迁宅基地制度。

目 录

第一章 导言	1
一、问题的提出	3
二、宅基地制度变迁的研究	5
三、宅基地制度的中观研究	24
四、核心概念与篇章安排	35
第二章 农村宅基地制度的形成	41
一、集体土地所有制的形成	43
二、宅基地治理制度的形成	58
第三章 弱财产属性与宅基地治理	69
一、宅基地制度的变迁及问题	71
二、宅基地治理制度的变迁	84
三、宅基地利用问题及治理	94
第四章 强财产属性与宅基地治理	113
一、宅基地强财产属性与利用问题	115
二、宅基地治理的两类问题	129
三、宅基地治理制度创新	146
第五章 宅基地产权制度变迁实践	163
一、宅基地流转现象增多	165
二、宅基地产权制度变迁	179
第六章 土地管理制度变迁实践	205
一、城乡统一的土地管理	207
二、城乡建设用地市场的打通	222
三、城乡建设用地市场的完善	233
第七章 宅基地制度变迁的政治经济学	247
一、统筹宅基地制度的目标层次	249

二、坚持土地制度的宪法秩序	254
三、走向义利合一的宅基地制度	259
后记	265
参考文献	268



第一章 导言

只有从政治-结构的视角出发,立足
宅基地制度的制度结构及宅基地利用的
社会结构,才能从中观层面推进宅基地
制度变迁研究。



一、问题的提出

笔者的家乡位于湖北省十堰市的一个小山村,改革开放前人们为了多收获粮食,自觉在山脚边或者土地贫瘠处建房,10多户人家聚居在一起形成“湾子”,既可节约耕地面积,又可加强邻里合作。1981年村里按土地肥瘦等级分田,各家分得的农田位置不同,人们的谋生方式也发生了分化,原有的紧凑居住格局开始分散。那些山脚边的人为了出行方便,收入稍宽裕的就申请在平地上批地基,或者直接与邻里交换旱地作为宅基地。那些平地上的村民要么继承祖业,在原地改建房屋;要么因为田地较多,出于耕作方便考虑就近居住;要么为了跑运输做生意方便,搬到国道边居住。当村民的就业方式发生分化,宅基地的位置选择就变得多样化,但并不是说没有章法地乱来,国家的土地政策必须遵守,乱占耕地行为要被严厉禁止,村里审批宅基地时也有一定考虑。

以笔者的老家为例。笔者的大伯父很早就有正式工作,现在全家均已搬到城市里居住,为了避免房屋闲置带来的毁坏,他以极低的价格长期把房子租给别人,还免费搭几分菜园地给租房人,然后将田地无偿转交给自家兄弟耕种。笔者的父亲和三伯父在分家后,分别在省道旁边建起新房子,老房子通过继承归二伯父使用。因为交通条件好,有诸多生活优势,父亲和三伯父在2000年以后,都选择原地改建而非进城买房。集体化时期为了维持生存,老宅基地不仅面积小,房屋的间隔也很小,要改建老房子很困难,于是二伯父移地建新房。爷爷奶奶去世后,老的土墙房逐渐废弃直至坍塌,二伯父就将老宅基地复垦为耕地,在上面种些棉花或玉米。

不仅二伯父如此,不少人建新房时或者拆掉老房子,对旧的房屋材料进行二次利用,或者直接复垦老宅基地为耕地,在上面种植作物。经过30多年的自发建新拆旧,现在全村已没有土墙房,山脚边还剩下1~2户人家,其他宅基地均已复垦为旱地,新宅基地大多在离省道不远处。在十

多年前,省道两边还是成片的良田,现在已聚集起各种密密麻麻的新房子。笔者在 20 世纪 90 年代曾见过乡村干部制止村民违建的浩大声势,现在大量耕地被占却不见相关工作人员的身影。这两年笔者回老家过年听村民们抱怨,省道两边房子高低不一、大小不同,也没有进行相应规划,很影响观瞻,还有消防隐患。

笔者家乡的宅基地利用变迁及问题只是个案,却包含着中西部农村宅基地利用的若干命题,如宅基地与耕地的关系,宅基地与农民家计的关系,宅基地利用方式的变迁,违建房的治理,村庄规划建设,等等。有意思的是,中西部农村宅基地状况与主流观点不相符,如:农民认为宅基地并不怎么值钱,主流研究认为宅基地是潜在的资产;老村宅基地随着时代变迁自然退出,主流研究认为无偿退出宅基地基本不大可能;农民认为村庄规划管理很重要,主流研究认为产权清晰问题最为根本;农村宅基地与耕地性质很接近,主流研究认为宅基地占地浪费资源,不一而足。究竟是主流研究对宅基地性质存在误识,还是笔者的驻村调查不够深入,获得的宅基地经验有限、视野受局限,抑或是宅基地问题太复杂难以缕清,诸多疑惑缠绕着笔者,久久难以散去。

搞清楚“农村宅基地是什么”以解惑,是笔者撰写本书最基本的“学术冲动”。为了理解主流学界到底在说什么,为什么那么说,农村宅基地利用的机制到底是什么,笔者不仅阅读了大量的宅基地研究文献,而且还选择多个农村进行调查来了解宅基地的情况。

近几年笔者奔赴不同类型的农村进行调查,对宅基地变迁现状及问题的了解逐渐增多,越发深刻地感受到,农村宅基地利用现象差异大,却可以归纳出相关的特点和规律。要想深刻回答“农村宅基地是什么”,必须搞清楚“农村宅基地制度是什么”,毕竟,宅基地制度决定其利用范围和方式。宅基地利用问题不是孤立发生的,而是与经济变迁及制度变迁有关的,要探讨清楚宅基地利用的问题,就必须对宅基地制度如何变迁和宅基地利用方式如何变迁进行细致、全面的梳理。宅基地制度变迁不是随

意而为的,而是依据宅基地的利用方式而变迁的。

由此,缕清宅基地制度变迁的逻辑,就可以对“宅基地是什么”“为什么会有宅基地问题”“如何解决宅基地问题”等问题进行富有洞见的回答,农村宅基地制度变迁研究由此起步。

二、宅基地制度变迁的研究

土地是人类生存的物质基础,是社会生产发展的重要源泉。另外,土地本身是有限的,人口的增长及对土地索取的增多,带来土地供需矛盾和利用深度的问题。在科技发展尚找不到有效替代物之前,土地及其产出是农民的命根子,也是国家稳定、繁荣的前提条件。

从人类组成社会开始,宅基地就因居住而存在,但宅基地从大土地中分离出来并被人们认识,却是近代的事。宅基地作为土地之一,既与其他类型的土地有相似性,又因制度界定而有用途上的区分。要研究宅基地制度的变迁,首先要理解宅基地的资源属性,探索出提高宅基地利用效率的制度;其次是梳理制度变迁的一般逻辑,发掘宅基地制度变迁的动力机制;最后才是缕清我国宅基地研究的现状问题,有针对性地建立宅基地制度变迁的研究框架。

(一) 宅基地资源的利用:治理的视角

宅基地作为独立的“物”,从大土地中分离出来,是一个历史过程。宅基地作为土地之一,既具有土地的政治属性、经济属性、社会属性、自然属性,又因用途的差异而具有独特的资源属性。要提高宅基地的利用效率,就要对宅基地的外部性有认识,采取合理的宅基地治理方式。

针对宅基地的共有产权属性,应该实施宅基地集体治理制度。集体治理的有效实现,需要国家层次的保障,需要各个制度层次的协调。

1. 土地资源的属性

土地资源的概念界定较多,一般认为,土地是地球陆地的表面部分,

是人类生产和生活的主要场所,土地是一个自然综合体,包括可供人类控制和利用的地面及一定深度的地层^①。宅基地作为自然资源,具有土地的不少自然特性,不少研究因此从资源学角度研究宅基地。如阿兰·兰德尔说:“资源是由人发现的,有用途、有价值的物质。未加工过的自然资源可被输入生产过程,变成有价值的物质,或者也可以直接进入消费过程,因带给人们舒适而产生价值。”兰德尔对“资源”的定义将土地的自然属性与经济属性联系起来,主要是想表明,作为“资源”的土地只有被人们利用,才能够显示自己的资源特点,突显出资源本身的价值。假如宅基地没有资源利用价值,就不会被人们重视并形成制度,自然也就没有“宅基地”的概念。

自然的土地只有变成“经济土地”^②,才会出现数量有限性、利用多样性、资产恒久性等特点,人们要持续利用宅基地就要结成一定的社会关系。波兰尼说:“自律市场的观点是绝对的乌托邦,除非消灭社会中人与自然的因素,否则这种制度在任何时期都不可能存在。”换句话说,市场经济作为一种制度性结构,只有在近代社会才会出现和得到拓展,并不是自古以来就有的。在国家没有产生或者权力下渗有限的条件下,宅基地被囊括进大土地中,其排他性权利靠长期占有来主张,多以血缘或地缘关系为纽带进行确认。在社会习惯和文化伦理的作用下,出现了多种形态的地权结构,如社会人类学者提出的“象征地权”“关系地权”。在中国传统社会,个体只有先成为村庄成员,才有资格占有和使用村庄的土地,私有地权从来就不是绝对化的。土地既是农民的生产和生活资料,也是国家收缴赋税的重要来源,因此国家不会只作为“守夜人”存在,而是要求分享相关土地利益,因此,地权从产生起就不绝对,有学者用“复合产权”来概括。

① 土地概念的繁杂与研究者的分析角度有关,从自然资源、土地法、资源利用等角度可提出不同的土地概念。

② 周诚将“土地”分为“自然土地”和“经济土地”,土地作为“物”,在使用和交换上既与一般的“物”有同质之处,也因自然属性有较大的经济差异。



从产权的社会视角看,作为一种制度,产权以人们的“共享观念”为基础,当行动者之间形成稳定的预期且行动定型化时就产生了“制度”。初始的合约性产权之所以有效,主要是因为“社会情理合法性”机制具有道德力量,能够规范人们的行为。从产权实践靠人际关系网络保护,且能形成诸项合约原则来看,不根据正式法律达成协议,并不意味着事实上的产权不清晰。当市场经济尚不能瓦解农村社会结构时,主体的经济行动会嵌入社会关系中,社会关系结构的类型不同,“物”的生产和分配过程也不同。中国农村社会巨大,区域发展不均衡,我们依据地权主导性,并且利用结构的差异,可对土地的社会属性进行类别化的讨论。此时的宅基地尚难以作为独立要素被分离出来,土地市场还没有在社会构件中变换位置。

土地作为商品的资源特性与一般商品的有所不同。伊利·莫尔豪斯认为,土地的三大自然属性是土地的不可移动性、土地区位的肥瘦程度及土地的耐久性。土地的不可移动性使它有别于一般的商品交换,在作为生产要素参与生产发展时,土地利益不会均衡分配,因此会产生土地级差地租。土地肥力通常通过地表物的生长表现出来,在依靠土地产出的社会,土地肥瘦程度尤其重要,人类文明发端于河谷或湿地,主要得益于那里的肥沃土地。随着生产技术的进步和运输业的发展,人们对土地的改良程度加大,土地自然差别会变化,但不会完全消失。影响地价的因素可分为三类:一是一般因素,二是区域因素,三是个别因素。区域因素和个别因素受土地供给与需求的影响,土地融资能力、对未来的预期、城市发展规划等,都会影响土地供需关系,从而使地价上涨或下跌。一般因素即宏观政治经济因素,如果某人没有投资土地,他凭什么获得地租或地价呢?主要是他对该地块享有所有权。

20世纪以来,随着土地交易的频繁和利用强度的增大,土地资源自然属性的重要性越来越突显。一是土地的稀缺性和不可再生性,促进了人与自然和谐相处,从而提高土地利用效率,实现土地资源的可持续利

用,土地资源因稀缺而存在占有上的竞争,逐渐产生分清权利以保护财产、促进交易的要求。从经济学角度讨论土地效率的研究越来越多,最为重要的是从产权角度讨论土地资源的类型及利用方式。庇古于20世纪初出版了《福利经济学》一书,从“外部性”角度讨论了政府管制的重要性。随后“公地悲剧”“反公地悲剧”等概念的提出,以及对“公共事物治理之道”的研究,使资源管理与效率间关系的讨论,逐渐成为土地经济学的主流研究范式。

土地资源的经济属性,要求依据土地利用性质进行分类,以科学合理地开发、利用、管理土地资源。随着社会的进步和科技的发展,以及国家土地利用规划的需要,宅基地作为居住保障用地被分离出来。宅基地作为法律术语在我国于1962年才出现,1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》将宅基地归为建设用地一类。“劳动是财富之父,土地是财富之母”,关于宅基地资源属性的探讨,除了分析正式的法律制度规定,还要搞清楚宅基地的利用情况。须知,资源离开了利用活动就不是资源,若不讨论宅基地的利用方式,就不可能说清楚宅基地的特点功能,我们对宅基地的研究不能脱离时空而进行抽象化讨论。

2. 宅基地资源的属性

宅基地作为自然资源的目标是:对宅基地的使用施加限制,以确保其长期的经济价值。而提高宅基地利用效率的关键是:对宅基地的资源属性进行准确判断。宅基地的资源属性主要包括以下三个方面。

一是宅基地为可再生资源。宅基地主要用于农民居住,人口的增减、迁移会改变宅基地利用结构。宅基地根据土地用途分类得来,不少村庄将较差的耕地规划成宅基地,宅基地可用于建房也可用来复垦成耕地,一般农村的宅基地因此可以循环利用,新增建设用地及技术进步能增加宅基地的数量。

将宅基地作为可再生资源,与一般自然资源的特点,如稀缺性和不可再生性并不冲突,它提示我们不应静态地看待宅基地资源状况,而是从利

用的角度认识宅基地的变化过程和存续特点。相比之下,当前从静态的空间视角理解城乡建设用地双扩大的研究^①,忽视了宅基地的利用方式及自身特点。宅基地作为土地类型之一,既是永恒存在的,也是不断变化的,随着人们经济活动的差异,宅基地变迁会有不同层次的表现。

二是宅基地资源相对稀缺。总体来看,我国宅基地资源随人口的增加而逐渐稀缺,从区域角度看,不同农村的宅基地稀缺程度有差异。如果宅基地资源较多,宅基地纠纷就相对较少,如湖北省荆门市农村,农民建房可选择的地点多,没有太强的宅基地产权意识。只有当宅基地资源紧张,如河南省、山东省等地开发较早、人地关系紧张的农村,人们才会珍视宅基地,产权观念较强烈。

宅基地资源的相对稀缺,提示我们注意组织和制度的作用。宅基地是可再生资源,意味着只要因地制宜地治理宅基地,就可以缓解宅基地供给紧张的问题。当前部分农村的宅基地稀缺,除了治理主体的水平不佳、动力缺乏外,更重要的是从资源学角度误识宅基地的利用特点。不少研究从土地有限性来思考如何减少宅基地浪费以增加耕地,从土地的差异性来思考如何复垦宅基地以增加耕地肥力,从自然生态的角度来思考如何改善居住环境以提高综合效益,唯独对宅基地的资源属性和利用方式缺少关注。当所有的重视和利用都变成保护稀缺土地资源时,宅基地的相对稀缺性及利用效率的可治理性就会被忽视。

三是宅基地的使用具有外部性。宅基地只供本村人使用,对外村人具有一定的排斥性,宅基地的供给单位是村庄。村庄分配某人某块位置的宅基地,就会排斥其他人占有该块宅基地。农户使用宅基地不是任意的,而是要顾及其他居住者的利益,若不遵守集体规划多占滥占,就会带来宅基地资源的枯竭,会影响后来者的宅基地使用,若任意拓宽、增高自家的房屋,就会影响周边农户的居住福利。要注意的是,宅基地利用产生

^① 该认识充盈在土地资源学研究中,笔者在此不进行一一列举。

的外部性,只针对一定范围内的住户,并不具有纯粹公共品的性质。

宅基地作为土地资源之一,与一般的“物”相比有两大特殊性。一是作为土地的宅基地属性,如土地资源对国家的重要性,决定了国家会干预土地市场,对土地私权进行相应的限制;土地资源的有限性,决定了供给弹性较差;土地的不可移动的属性,决定了土地市场的区位性。二是作为宅基地的宅基地属性,即外部性的存在使宅基地权利的完全界定很困难。宅基地使用权人不会行使所有物权,那些未行使的权利被置于“公共领域”。只有对宅基地实行“公共事务的治理”,才能提高宅基地的利用效率,促进宅基地资源的可持续利用。

3. 宅基地的集体治理

阿尔钦曾经对各类产权做过分析,私有产权是对不兼容的物进行排他性使用和支配的权利;共有产权的成员们使用的物具有天然的外部性,只有通过相互承认和达成协议,才能化解资源拥挤并实现效率最优;国有产权的性质依赖于政府的性质和形式,产权性质的模糊性会带来资源配置本身的错位;公共品产权因其形式的完全开放,每个人的可自由进入会带来“公地悲剧”。如果将“公司产权”和“共有产权”进行比较,会发现共有产权因物的不可分性带来使用者的相互依赖性,而公司产权因物的可分性和可让渡性使专业化和“队”的生产率变得可能。共有产权与公司产权虽都有共同所有的特征,但共有产权是在“物”的使用上产生相互性,而公司产权是在“物”的效用上产生相互性。二者的差异类似于民法学上“共同共有”和“按份共有”的区别。宅基地的“共同共有”属性决定了通过治理可提高其利用效率。

产权的细分取决于两个条件:一是“物”的性质属性,二是生产力的发展。宅基地利用的相互依赖性决定了集体治理的必要性。不同区域的社区结构、文化意识、乡村关系不同,对宅基地的治理也有差异,但它们都要将非正式制度与正式土地制度相结合,都要通过村社集体的相对排他性来保证自主治理宅基地。集体是制度与组织的统一体,集体中的硬规范