

当代土地管理论丛

重庆统筹城乡 土地管理制度改革 研究文集

CHONGQING TONGCHOU
CHENGXIANG
TUDI GUANLI ZHIDU GAIGE
YANJIU WENJI

——宅基地管理篇

主 编 张孝成
副主编 郑财贵 牛德利



国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

西南师范大学出版社
XINAN SHIFAN DAXUE CHUBANSHE

013063475

F321.1-53
05

当代土地管理理论丛

重庆统筹城乡 土地管理制度改革 研究文集

CHONGQING TONGCHOU

CHENGXIANG

TUDI GUANLI ZHIDU GAIGE

YANJIU WENJI

——宅基地管理篇

主 编 张孝成

副主编 郑财贵 牛德利

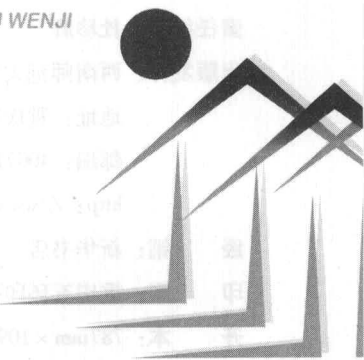


北航

C1664976



国家一级出版社 | 西南师范大学出版社
全国百佳图书出版单位 | XINAN SHIFAN DAXUE CHUBANSHE



F321.1-53
05

图书在版编目 (CIP) 数据

重庆统筹城乡土地管理制度改革研究文集——宅基地管理篇 / 张孝成主编. —重庆: 西南师范大学出版社, 2013. 3

ISBN 978-7-5621-6150-9

I. ①重… II. ①张… III. ①土地制度 - 经济体制改革 - 重庆市 - 文集②农村住宅 - 土地管理 - 重庆市 - 文集
IV. ①F321.1 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 010003 号

重庆统筹城乡土地管理制度改革研究文集——宅基地管理篇

主 编 张孝成
副主编 郑财贵 牛德利

责任编辑: 杜珍辉

出版发行: 西南师范大学出版社

地址: 重庆市北碚区天生路 1 号

邮编: 400715 市场营销部电话: 023-68868624

http: //www. xschs. com

经 销: 新华书店

印 刷: 重庆五环印务有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17.5

字 数: 380 千字

版 次: 2013 年 6 月 第 1 版

印 次: 2013 年 6 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5621-6150-9

定 价: 32.00 元

前言



党的十七届三中全会明确提出要“完善农村宅基地制度,严格宅基地管理,依法保障农民宅基地用益物权”。这是党中央对农村宅基地管理制度建设的总体要求。《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》(国发〔2009〕3号文)明确要求,“以统筹城乡综合配套改革试验为工作抓手,在重要领域和关键环节先突破……”统筹城乡土地要素,加强宅基地管理是综合配套改革的关键环节。因此,为贯彻落实党中央的文件精神,更好地总结和探索统筹城乡发展过程中各地在农村土地管理中改革特别是宅基地管理的理论和实践经验,重庆市国土资源和房屋勘测规划院、国土资源部土地利用重点实验室重庆研究中心、重庆市国土资源和房地产学会规划专委会共同举办了主题为“深化宅基地管理改革,助推城乡统筹发展”的宅基地管理改革研讨会。

会议得到了重庆市国土房屋管理系统领导及相关高等院校专家学者们的大力支持,征集到的论文涉及宅基地管理理论研究、实践探索等方面。这些学术论文观点新颖、内容充实,提出了一些富有见地,对推进统筹城乡综合配套改革试验,完善宅基地管理制度具有重要参考价值的思路及建议。现将论文精选编入《重庆统筹城乡土地管理制度改革研究文集——宅基地管理篇》,以便能系统展示各地在统筹城乡发展过程中宅基地管理方面的理论研究和实践探索的最新成果,为广大土地管理决策者、实践者、研究者提供一些思考和启示,为进一步深化宅基地管理制度改革、推进统筹城乡发展提供参考。

当然,由于时间紧,水平有限,本研究文集疏漏和偏颇之处在所难免,恳请各位读者批评指正!

目 录

理论研究

不同利益主体宅基地管理制度改革需求分析	2
农村宅基地流转研究述评	8
“缩小征地范围”背景下的集体建设用地新流转模式探究	15
基于农户意愿的农村宅基地流转驱动力分析	
——以重庆市开县农户调查为例	23
不同类型农户农村宅基地流转意愿及驱动因子分析	
——基于重庆市合川区的调查实证	32
基于农户视角的农村宅基地复垦决策行为研究	42
农村宅基地集约利用政策设计研究	51
农村宅基地退出机制研究	59
宅基地退出对转户农民收益的影响及对策——基于重庆市黔江区的调查	65
国外农村土地整治权属调整借鉴与启示	71
重庆市农村居民点整理优先性评价研究	79
重庆市农村建设用地整理战略研究	90
“小产权房”影响评价及出路探讨	97
我国宅基地管理制度变迁与特征研究	103
创新我国宅基地管理制度研究	110
宅基地管理中规划计划研究	116
探析农村宅基地产权制度	122
浅析农村集体建设用地定级估价研究进展	126

实践研究

重庆市农村宅基地问题及解决措施探讨	132
农村宅基地管理探析——以广东佛山为例	140
重庆市农村宅基地管理问题调查与思考	147
重庆市农房抵押面临的困难及对策研究	153
经济发达区宅基地管理及改革探析——基于广东、浙江两省的调研	158
内蒙古自治区农村（牧区）居民点用地问题与发展方向浅析	166
浅丘平坝地区户改退地问题研究——以重庆市铜梁县为例	171
游牧民族地区农村宅基地管理现状及对策研究——以青海省为例	177
农民转户后农村宅基地处置利用问题研究——基于重庆市的调研	182
浅析浙江嘉兴市“两分两换”模式探索	188
重庆市农村集体建设用地流转推进策略研究	194
安徽省宅基地管理调研与思考	199
关于完善重庆市主城区城乡结合部建设用地管理的思考	203
重庆市主城区城中村改造实践及预防对策建议	208
重庆市主城区城乡结合部预防城中村战略研究	215
农村居民点用地存在的问题与对策分析——以重庆市铜梁县为例	227
城市拓展对土地级别和基准地价的影响分析——以重庆市主城区为例	231

他山之石

财政补贴对农地承包权流转的影响研究——一个委托代理分析框架	239
公有制框架下农地所有权实现形式研究	249
重庆市江津区农村居民点景观破碎化及其影响因素研究	256
土地利用规划中的多源异构数据集成现有模式与发展趋势研究	267



理论研究

不同利益主体宅基地管理制度改革需求分析

郭欢欢^{1,2}, 钱昱如^{1,2}, 郑财贵^{1,2}, 牛德利^{1,2}, 庞静³

1. 重庆市国土资源和房屋勘测规划院, 重庆 江北 400020 ;
2. 国土资源部土地利用重点实验室重庆研究中心, 重庆 江北 400020 ;
3. 重庆市国土资源和房地产学会, 重庆 渝中 400010

摘要:新形势下, 现有宅基地管理政策滞后的弊端正逐步显现, 改革宅基地管理制度的呼声也越来越高。本文在对省级国土管理部门、区县及乡镇国土管理部门、农民等广泛座谈、问卷调查基础上, 探讨了不同利益主体宅基地改革需求。研究表明, 不同利益主体对宅基地管理制度改革需求存在差异, 省级国土管理部门改革需求为完善宅基地管理制度, 保障农村经济社会稳定发展; 基层国土管理部门改革需求为更有操作性、更具可行性、更符合百姓利益; 农民改革需求为宅基地建设合理需求应得到满足, 同时逐步实现宅基地的用益物权。

关键词:土地管理; 宅基地; 改革需求; 利益主体

宅基地管理涉及我国农村千家万户。新中国成立以来, 我国农村宅基地的管理政策不断改革完善, 在服务农村经济社会发展, 满足农民生产生活需求方面作出了巨大贡献。但是, 随着我国城市化、城镇化进程的加快, 农村劳动力迁移, 宅基地闲置、空心村和宅基地流转需求旺盛等新形势^[1], 导致我国目前农村宅基地管理弊端日益显现。我国宅基地管理存在的主要问题有宅基地审批程序不规范、人均宅基地面积超标超占突出等^[2]。党的十八届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(下简称《决定》)就提出, “要完善农村宅基地制度, 严格宅基地管理。” 在新形势下, 改革农村宅基地管理制度成为一个迫在眉睫的问题。

为掌握各地宅基地管理制度改革的需求, 笔者在重庆市、安徽省、浙江省、广东省、山东省、辽宁省、青海省和甘肃省等八省市进行了调研。其中, 在重庆市调研最为详细,

包括与省级国土部门、区县国土部门座谈和农民调查问卷等。其他省的调研方式为座谈,内容包括宅基地管理做法、经验、问题及改革需求等。在广泛调研基础上,总结了不同利益主体对宅基地管理制度改革的需求。研究不同利益主体的改革需求,将提升改革的针对性、可行性,有助于改革成功。

1 省级国土管理部门改革需求分析

1.1 宅基地计划管理模式改革需求:取消计划管理方式

申请宅基地是农民作为农村集体组织成员的一项重要福利。但是,目前农村宅基地计划管理模式通过宅基地建设用地指标、建设占用耕地指标等严格控制,使许多农民的合法需求无法得到满足,他们被迫选择违规建房。在青海调研就发现,某市已经十余年没有审批农村宅基地。因此,省级国土管理部门希望改革现有宅基地计划管理方式,严格审查宅基地申请条件,只要是符合“一户一宅”以及新农村建设中的新建住宅、公益设施、道路及其基础设施用地,在符合规划、面积标准的前提下,直接办理农转用手续,不再实行计划指标管理。

1.2 宅基地审批制度改革需求:下放宅基地审批手续

除甘肃和青海两省外,其他省份涉及占用农用地的宅基地审批权大多在省级国土管理部门。调研发现,宅基地审批工作量大,涉及群众多,核实难度也比较大,由国土资源厅负责审核导致审核进度缓慢,这客观上增加了农民建房的资金成本、时间成本和劳动力成本等。因此,省级国土管理部门希望简化审批程序,实行宅基地审批与发证登记合二为一制度;审批主体下放到乡镇或市县国土局;管理方式采用宅基地批后管理制度,探索将“一张图”管理运用到农村宅基地管理中。

1.3 宅基地有偿使用制度改革需求:探索宅基地有偿使用管理

宅基地无偿使用导致农民利用宅基地时随意性很大,即使闲置也不愿退出。宅基地有偿使用将提高农民宅基地闲置成本,也是一种宅基地退出激励机制,有利于盘活农村闲置的宅基地资源。调研发现,省级国土管理部门希望探索出一套宅基地有偿使用制度。就如何有偿使用,各省想法存在一定的差异。辽宁和山东两省提出建立行政管理和经济手段有机结合的调节机制,对宅基地超标准部分实行有偿使用制度。广东省则建议,对部分经济条件较好、土地资源供求矛盾突出的地方,允许村自治组织对新申请宅基地的

住户开展宅基地有偿使用试点。总的来看,通过改革实现宅基地的有偿使用是调研省份希望改革的重要方面。

1.4 宅基地退出流转机制改革需求:建立宅基地退出流转机制

建立完善的宅基地退出流转机制有利于提升宅基地的价值和群众对宅基地有偿使用的支持力度。青海省国土资源厅表示农村宅基地交易频繁,但受现行政策约束,农房交易后并未进行产权变更登记,大多合同不太规范。辽宁和山东两省国土资源厅表示在一些城市郊区、城乡结合部以及经济较发达的村庄农村宅基地隐形交易已经大量存在。自发形成的农村宅基地非法流转的隐形市场导致农民权益保障存在隐患,实行农村宅基地流转越来越紧迫。因此,希望通过宅基地管理制度改革,探索宅基地退出机制以规范宅基地隐形流转市场。

总的来看,省级国土管理部门位于我国宅基地管理的中观层次,他们的改革需求是为了完善宅基地管理制度本身,保障农村经济社会稳定发展。

2 基层国土管理部门改革需求分析

2.1 宅基地审批制度改革需求:下放宅基地审批权

目前,我国农村宅基地审批中涉及农用地的由省级国土管理部门批准。调研时,基层管理人员表示农村宅基地点多面广,相对于其他用地总量少,报省级部门审批周期过长。农民对审核具体流程不清楚、审核周期过长原因不明,导致其将所有责任都推给基层人员。因此,基层国土管理人员建议下放农村宅基地审批权。宅基地审批权限下放,由区县来审批宅基地农转用,并由区县政府组织相关部门进行复垦、验收等,既能提高宅基地审批的效率,又能落实耕地占补平衡。

2.2 农村宅基地标准制订的改革需求:根据不同区域条件分开设置宅基地标准

按照重庆市规定,农村宅基地最高不超过 150m^2 。规定固然有利于严格保护耕地资源,但如果规定过于苛刻无法落实则没有意义。基层国土管理人员希望省级人民政府对宅基地的标准进行重新规定。如分开设置标准,规定宅基地人均面积,配套附属用地多少面积,出台政策的时候应注意保障农民生产生活设施用地;根据不同区域、不同地形条件,在考察农民实际需求的基础上制订科学、可执行的标准。和文超等根据农民生产生活特征制订的宅基地用地标准值得借鉴^[3]。

2.3 宅基地违规处理办法改革需求:制订切实可行的违规处理办法

我国《土地管理法》规定农民违规建房的处理方式为限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋。《土地管理法》对宅基地违规建设的处罚非常明确和坚决,“限期拆除非法面积”,但是从实际操作层面却很难执行。基层国土管理人员表示面对批少占多的农民在执法中根本无法采取拆除措施,国土管理人员人数偏少以及无强制执行力是主要原因。他们也表示在执法过程中的两难处境,一方面要管好土地、严格执行宅基地管理制度;另一方面要维稳,维持农村稳定,不出现严重的社会群体事件。

2.4 基层国土管理力量的改革需求:增强基层管理人员和设备配置

目前,我国的农村土地由基层国土资源管理机构即基层国土所进行管理和监督。调查发现,西部省份基层国土管理力量相当薄弱,亟需加强。大多数基层国土资源管理工作条件差、人员少、事务繁杂,因此基层国土所的管理精力非常有限,农村宅基地管理薄弱。在青海省调研了解到,该省未设置乡镇国土所,只在各乡镇设置一个非专职的管员职位。重庆市的基层国土所比青海省较好,但也存在很大问题。该市大部分的国土所人员为2人左右,个别所仅有1人。

总的来看,基层国土管理部门位于宅基地管理的最基层,他们主要希望改革宅基地管理制度的操作层面,增加其可操作性。

3 农户改革需求分析

3.1 农户对宅基地使用制度改革需求分析

宅基地的使用制度包括宅基地使用费、使用年限、使用面积等。农村宅基地管理特征为“三无”,即无偿、无期限和无流动性^[4]。目前,我国宅基地实行无偿使用制度,主要体现在本村社的农户根据需要可以申请本村社的土地作为宅基地。重庆四区县调研发现,72.34%的农户其宅基地是集体经济组织无偿分配的,仅有27.66%的农户在获取宅基地时缴纳了费用,主要存在两种情况:一是宅基地的超标部分,缴纳了一定的使用费用;二是从他人处花钱买过来的宅基地。宅基地无偿使用在一定程度上助长了农户宅基地超大的倾向。如宁涛在重庆市选取300户农户调查发现,重庆市人均居民点面积为 154.27m^2 ^[5],远高于重庆市村民宅基地标准 $20\sim 30\text{m}^2$ 。有学者就提出宅基地有偿使用改革,认为它是推进集体建设用地流转的突破口^[6]。为了解农户对超面积宅基地有偿使用的支持程度,笔者设计调研问题“对于使用超过法定面积的宅基地需要缴纳一定的费用,您的看法是?”在应答的141户中,有36户农户表示不能接受,占比25.53%;有75户农

户表示只要费用合理可以接受,占比 53.19%;另有 21.28% 的农户认为只要超过了法定面积就应该交纳一定费用。这表明农户的思想比较淳朴,他们都能认识到土地资源的重要性,也愿意自觉控制占地面积。对于超占面积,大部分农民也接受超标建房使用费。

3.2 农户对宅基地审批管理改革需求分析

宅基地审批管理是指农户申请宅基地必须通过宅基地审批手续。调研发现,约 80.85% 的农户在申请宅基地时是严格按照村、乡镇、县三级申报审批程序报批的,且乡镇国土所对自己申请的宅基地进行过实地审查和丈量;有 87.23% 的农户反映在房屋建造好后,村委会或国土所会检查建房宅基地批准的面积和要求,这说明当前农村宅基地审批管理比较严格。但也存在一部分农户建房没有审批手续,即“未批先建”,导致农户未批先建既有农户主观上漠视审批手续的原因,也有客观上审批手续烦琐、不切实际的管控的原因。审批管理中存在的问题也反映了农户对审批管理改革的迫切需求。主要表现在以下几个方面:①宅基地审批不能占用基本农田,严格控制占用农用地;②分户与宅基地审批手续互为前置;③不合理的宅基地使用标准;④宅基地审批手续烦琐、时间跨度大、时间不确定;⑤宅基地规划滞后;⑥农村宅基地建设指标奇缺。

3.3 农户对宅基地处分权利改革需求分析

宅基地处置权利包括宅基地流转、宅基地继承、宅基地退出等。(1)宅基地流转。目前,国家严格控制宅基地的流转,流转仅限于本村社内。由于宅基地不能流转,宅基地抵押也受到限制,宅基地的资产属性不能完全释放。农村宅基地限制买卖实质是对农民土地权益的侵犯^[4]。(2)宅基地继承。宅基地继承问题主要体现在城镇居民继承宅基地问题。《土地管理法》规定城镇居民不是农村宅基地使用权的法定承受主体,不能继承取得集体经济组织的宅基地使用权。调研发现,超过 50% 的农民认为城镇居民能继承农村宅基地。地方政府在实际工作中也认同城镇居民继承农村住房,但严格限制其改扩建。(3)宅基地退出。农村宅基地退出机制缺失是导致我国农村宅基地利用存在问题的根本原因,建立以激励机制和约束机制为核心的宅基地退出机制是改革和完善农村宅基地使用管理制度重要方面^[7]。调查发现,29.79% 的农户愿意将多余或闲置的宅基地退还集体,44.68% 的农户认为如果按市场价格给予补偿就愿意退还集体,另有 23.40% 的农户表示不愿意。表明,目前农民有较强的退出需求,特别是在重庆地票交易及转户退地工作的开展下,农民希望通过宅基地变现财产性收入的需求高涨。

总的来看,农民希望通过宅基地管理制度改革满足其它基地建设合理需求,并逐步实现宅基地的用益物权。

4 结论

研究表明,各土地利益主体都有宅基地管理制度改革的意愿,不同的利益主体改革的意愿有所差异。省级国土资源管理部门位于我国宅基地管理的中观层次,他们的改革需求可概括为完善宅基地管理制度,保障农村经济社会稳定发展;区县及乡镇土地管理部门位于宅基地管理的最基层,他们对宅基地管理制度改革的需求可概括为:管理制度更有操作性、更具可行性、更符合百姓利益;农民对宅基地管理制度改革的需求可概括为:宅基地建设合理需求应得到满足,同时逐步实现宅基地的用益物权。不同利益主体的需求对我国农村宅基地管理制度改革具有重要参考价值,在今后的改革中需要引起重视。

致谢

本文为国土资源部软科学项目(201213)、重庆市科委软科学项目(cstc2012cx-rkxA00093)、重庆市社科联重点项目(2011ZDGL12)、重庆市重大决策咨询研究课题(2012wt21)、国土资源部2012年研究课题《土地产权制度改革研究》的阶段成果之一。

参考文献:

- [1] 欧阳安蛟.农村宅基地使用管理制度研究[D].浙江大学博士论文,2010.
- [2] 杨立宾.农村宅基地管理问题的探讨[J].中共福建省委党校学报,2009,7:23~26.
- [3] 和文超,师学义,文胜欢等.农村宅基地用地类型划分与用地标准[J].农业工程学报,2012,28(6):253~258.
- [4] 诸培新,曲福田,孙卫东.农村宅基地使用权流转的公平与效率分析[J].中国土地科学,2009,23(5):26~29.
- [5] 宁涛,杨庆媛,苏康传等.农村宅基地流转影响因素实证分析——基于重庆市300户农户调查[J].西南师范大学学报(自然科学版),2012,37(2):119~125.
- [6] 田菊萍.农村宅基地有偿使用机制初探[J].中国土地,2011,11:39~40.
- [7] 欧阳安蛟,蔡锋铭,陈立定.农村宅基地退出机制建立探讨[J].中国土地科学,2009,23(10):26~30.

农村宅基地流转研究述评

孙芬^{1,2}, 吴涌泉³

1. 重庆市国土资源和房屋勘测规划院, 重庆 江北 400020;

2. 国土资源部土地利用重点实验室重庆研究中心, 重庆 江北 400020;

3. 重庆地矿测绘院, 重庆 渝中 400042

摘要:随着城镇化的不断发展,我国现有的宅基地管理制度已经不能适应经济社会的发展。宅基地流转途径的缺失,导致农村宅基地闲置现象日益突出,农民的财产权利难以实现。本研究对现有宅基地流转制度的文献进行了梳理,对宅基地流转意愿及影响因素、流转模式、改革路径等研究进展进行了分析,并提出了目前研究的不足和进一步研究的方向,以期更好地指导宅基地流转制度改革。

关键词: 宅基地; 流转; 述评

1 引言

我国现有宅基地制度设计的定位在于其保障功能,即保证农民的居住权。随着城镇化和城乡一体化发展的推进,宅基地的财产功能和生产资料功能逐渐凸显,现有宅基地制度功能的缺失客观上造成了社会的不公平,宅基地制度设计已经不再适合城镇化背景下社会的需求和城乡居民的愿望^[1]。在农村人口向城镇流动的大背景下,农村宅基地缺乏流转、退出的渠道导致农村宅基地闲置问题日益突出,既不利于推动农民市民化的现代进程,也不利于城乡资源的优化配置,促进土地的集约利用^[2-3]。宅基地流转日益增长的需求与供给政策限制间的矛盾引发了法学、经济学、社会学等领域众多学者的关注,研究主要集中在宅基地流转意愿、实践模式、法律制约、制度创新方向等方面。宅基地流转问题涉及农民的切身利益和农村的稳定发展,目前对宅基地流转的争论较大,本文对当前宅基地流转相关研究文献进行了梳理和评述,提出了相关问题和进一步研究的方

向,以期为未来研究提供参考。

2 宅基地流转意愿及影响因素

宅基地相关利益主体的流转意愿是影响宅基地流转的内在动力,较多学者对流转意愿进行了实证研究。现有研究主要是基于通过对农户的问卷调查和计量分析模型分析农户宅基地流转意愿的影响因素和产权认知的特征及作用。赵国玲(2009)等对湖北二县市的农户调查研究显示,样本中愿意将自家宅基地进行流转的农户所占比例略高于50%^[4];张玲玲(2012)等对都江堰地震灾区调查显示,65%的农户表示愿意流转农村宅基地^[5]。农户的流转意愿受到许多因素影响,章波、黄贤金等(2006)探讨了经济发达地区影响农户宅基地与住房流转的因素,发现经济利益、村民与市民需求互补、农村景观和生态环境、政府强制征收等对农户宅基地流转有显著影响^[6]。周婧、杨庆媛等(2010)利用对重庆市云阳县568户农户的调查数据,采用Logistic回归模型对贫困山区不同类型农户的宅基地流转认知和响应进行定量分析,得到生存状况、经济因素、社会因素等对宅基地流转影响较大的结论^[7]。宁涛、杨庆媛等(2012)对重庆市300户农民调查显示,非农收入和宅基地流转收益对农村宅基地流转正向影响最为显著^[8]。从区域角度来看,赵国玲等(2009)研究显示经济较发达地区农户非农收入已占据主导地位,农户的流动性较强,愿意流转的农户所占比例高于社会经济欠发达地区的比例;影响农户宅基地流转意愿的因素及其作用程度也存在一定的区域差异^[4]。杨晓、谭和平(2008)探讨了制约宅基地使用权流转的社会因素、经济因素和法律因素,认为我国依存的“城乡二元结构”是制约宅基地使用权流转的制度因素;人多地少的土地供需失衡矛盾是制约宅基地使用权流转的资源因素;人多地少的土地供需失衡矛盾是制约宅基地使用权流转的资源因素;计划经济体制下残存的“静态所有权”理念是制约宅基地使用权流转的思想因素;农村土地市场不发达是制约宅基地使用权流转的市场因素;农业产业化进程缓慢是制约宅基地使用权流转的产业因素;法律规定不明确,效力层次不统一,法律规则矛盾冲突严重,影响了法律适用,是制约宅基地使用权流转的法律因素^[9]。随着城镇化的不断推进,农户宅基地流转的诉求、意愿和需求已日益显现。外在经济社会发展条件变化如非农化发展程度加深,使相关主体的利益被唤醒,产生对宅基地使用权流转的需求。现有的研究较多集中于农户宅基地流转的意愿表达,对其他相关利益主体的诉求研究较少。

3 宅基地流转模式

殷丽晴(2010)指出现行宅基地流转理论层面的模式包括“保持集体所有,允许上市

流转”的模式、政府主导模式、集体经济组织主导模式、农村宅基地市场模式^[10],即政府主导模式、集体经济组织主导模式和农户自发零星流转模式。按宅基地流转的方式又可分为转让、租赁、入股、抵押和置换等多种形式。章波等(2006)以北京郊区为例采用实地调查研究、区域对比分析法研究了中国经济发达地区的农村宅基地及其房屋的流转情况,发现农村宅基地流转主要有售卖、出租和征收等方式,近郊以出租为主,远郊以售卖为主,并形成了以自发流转为特征的农村宅基地隐形市场^[6]。陈霄、鲍家伟(2010)通过对重庆宅基地抵押的调研,分析了宅基地抵押的合法性、宅基地抵押的价值、收益分配机制和抵押权实现等问题,认为要完善宅基地抵押权价值评估体系和加快形成宅基地抵押信贷担保机制^[11]。刘晓霞将我国目前的宅基地流转模式总结为“以宅基地换房”模式、“双放弃”模式、宅基地使用权上市流转模式,研究认为“以宅基地换房”模式与“双放弃”模式都是以政府行为代替市场行为,置换的标准、货币补贴的标准、被置换住房的规划建设等都由政府统一“规定”,没有遵循市场经济“等价交换”原则。目前的流转模式大多仍是归并和缩减农村住宅建设用地,以新农村建设为名获取城镇建设用地指标、补充地方财政收入^[12]。殷丽晴将宅基地的实践探索总结为农村宅基地使用权“地票”交易模式、浙江模式、成都农村宅基地流转的模式、天津政府“国有化”主导模式,研究认为农村宅基地流转的理论研究远远落后于实践需要^[10]。总体而言,目前各地宅基地流转实践探索领先于理论研究,宅基地流转模式的理论研究还不能满足实践发展的需求。现有的实践模式也暴露出一些问题,农民的权益有待进一步保护。

4 宅基地流转改革路径

根据法律法规的规定,农村宅基地不能向集体以外的组织和个人流转,对宅基地流转的争议主要集中在宅基地是否允许以及如何流转的争论上,目前的观点主要有两种,一是支持流转或有条件流转,二是反对宅基地流转。

4.1 支持宅基地流转

目前,支持宅基地流转的专家学者较多。国务院发展研究中心“中国土地政策改革”课题组(2006)指出,国家应该对农村宅基地制度进行改革,减少对不同体系下的土地权利的不公平对待,减少那些制约城乡地区的土地使用者因权力不明晰和弱化而影响其分享经济增长机会的因素^[13]。李文谦、董祚继(2009)主张积极支持和引导农村宅基地流转^[14],宅基地流转还得到了其他一些学者的支持^[15-18],理由主要有以下四个方面:第一,物权应当实行“同地同权”,不能人为造成同样用于居住目的的“城市建设用地使用权”

和“农村宅基地使用权”不平等,禁止宅基地的流转对农民来讲是一种财产利益的制度性损失;第二,禁止宅基地使用权流转是建立在人口不流动的自然经济假设基础上的,带有浓厚的计划经济色彩,会阻碍市场经济体制的最终确立;第三,消除城乡二元社会是一个长期任务,允许宅基地流转有利于远郊农民到城郊生活和农村劳动力进入城市,有利于城乡协调发展;第四,在快速城市化的农村地区,目前宅基地使用权和农村住房的出租、转让和抵押等已经是相当普遍的现象,宅基地的流转有着强烈的现实需求,禁止农村宅基地转让落后于社会实践。基于此,大多数学者都认为当前应该站在市场化、工业化和城市化的时代背景下,修改限制宅基地流转的法律和政策,赋予宅基地使用权更多的流通性,促进资源优化配置,才符合现代物权的价值化趋势。对于实践中早已存在的农村宅基地的继承、转让和抵押问题,既不能回避,更不能片面限制,而应深究其存在的合理性和必然性,进行科学的疏导和规范,使之健康发展。

在支持宅基地流转的观点中,也有两种声音,部分学者认为宅基地应实行完全自由流转。刘波、王干士(2007)论证了自由流转的可行性和必然性,提出允许宅基地流转可以减小城乡之间的差距,可以缓和城镇化的进程^[19]。韩宁(2011)认为应允许宅基地使用权人开展一定的经营性活动,应允许宅基地使用权自由流转^[20]。贾莉等(2008)从城乡统筹的视角分析了农村宅基地的流转,文章指出从城乡统筹的角度看,限制宅基地的自由流转是延续计划经济时代的做法,继续限制宅基地的流转不合时宜,应该通过合理的制度设计,促进农村宅基地的流转^[21]。

也有部分学者持保守态度,认为目前只能有条件地流转。刘燕玲等(2008)针对《物权法》颁布后有些学者放开宅基地流转的声音,提出由于缺乏完善的农村社会保障制度,不合理的户籍制度和城乡差异存在等原因,在现阶段完全放开宅基地的流转并不适宜,应该遵循一定的条件促使宅基地有限制地流转^[22]。胡廷松等(2007)在重塑农村宅基地概念的基础上,阐释了农村宅基地使用权是一种与身份紧密相关的用益物权。针对农村宅基地使用权制度的缺失,设想构建以身份分配为主,按需分配为辅、有明确的存续期和消灭原因,并在一定条件下须有偿使用的农村宅基地使用权流转制度^[23]。

4.2 反对宅基地流转

武汉大学孟勤国教授(2005,2010)主张应该严格禁止农村宅基地的流转,他提出,宅基地的无偿取得、使用和不能流转本来就是现行宅基地制度的一部分^[24-25]。孟勤国教授主张禁止农村宅基地流转的观点得到了部分学者的支持和响应^[26-27],禁止流转的主要理由有:第一,宅基地的所有权属于集体,个人无权把宅基地使用权转出集体之外。第二,宅基地承载了农村社会稳定器的功能和社会保障功能,允许宅基地市场化流转可能会引