



经济与管理科学智库丛书

中国农村宅基地置换中农民 权益保护问题研究

冯双生 著

HEUP 哈尔滨工程大学出版社

2011 年度国家社科基金重大项目 (项目编号: 11&ZD146)

2017 年度辽宁省社科规划基金重点项目 (项目编号: L17AJY013)



经济与管理科学智库丛书

中国农村宅基地置换中农民 权益保护问题研究

冯双生 著

 哈尔滨工程大学出版社

内 容 简 介

本书借鉴国内外土地发展权理论和产权公共域理论,分析了土地发展权同土地其他权属相比的特殊性,并提出了土地发展权公共域理论。在此基础上,通过构建宅基地发展权公共域理论模型,针对宅基地置换中农民权益受损的主要问题,全面、系统地分析了农民权益受损的制度成因,并通过借鉴德国和日本在土地整理和村庄整治中保护、增进农民利益的成功经验,提出了完善宅基地置换的制度安排。

本书适用于从事农村经济研究的学者、政府官员及相关业界人士使用。

图书在版编目(CIP)数据

中国农村宅基地置换中农民权益保护问题研究/冯
双生著. —哈尔滨:哈尔滨工程大学出版社,2017. 10
ISBN 978 - 7 - 5661 - 1701 - 4

I. ①中… II. ①冯… III. ①农村—住宅建设—土地
管理法—研究—中国 IV. ① D922. 324

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 250083 号

选题策划 龚 晨
责任编辑 张忠远
封面设计 博鑫设计

出版发行 哈尔滨工程大学出版社
社 址 哈尔滨市南岗区南通大街 145 号
邮政编码 150001
发行电话 0451 - 82519328
传 真 0451 - 82519699
经 销 新华书店
印 刷 哈尔滨市石桥印务有限公司
开 本 787 mm × 960 mm 1/16
印 张 9.25
字 数 220 千字
版 次 2017 年 10 月第 1 版
印 次 2017 年 10 月第 1 次印刷
定 价 42.00 元
<http://www.hrbeupress.com>
E-mail: heupress@hrbeu.edu.cn

序

中国正处于二元经济转型的关键时期,工业化与城镇化的快速发展带来了大规模的农地非农化使用。根据《全国土地利用总体规划刚要》,2008—2030年,中国农地非农化数量将超过3 750万亩。中国作为发展中的人口大国,14亿人口的粮食安全又必须立足于国内自主解决。二元经济转型中的工业、城镇用地与耕地保护的矛盾催生了地方政府宅基地置换的改革实践。其本意是在不违背国家土地用途管制、不占用年度计划用地指标的前提下,把村庄整理所节约的宅基地指标,置换为建设用地指标,以解决城镇建设用地不足的问题。然而,在一些地区的宅基地置换中,农民权益遭受了严重侵害,存在着“农民被上楼”、利益分配不合理、补偿过低、置换后农民生活状况不佳等问题。为维护国家的安定团结,破解“三农”问题,促进城乡二元结构转型,必须在保护农民权益的前提下开展宅基地置换实践。

宅基地置换是各地方政府为解决建设用地不足问题而进行的一项制度创新。近年来,虽然已成为学术研究的热点,但对此进行深入系统研究的成果很少。

本书的特点是较为全面、系统地研究了中国宅基地置换中农民权益保护问题。作者系统梳理国内外相关研究文献;根据土地发展权理论和产权公共域理论,构建了土地发展权公共域理论模型;研究了地方政府宅基地置换的动因和各地不同的实施模式;考察了宅基地置换中农民权益受损的实际情况;剖析了宅基地置换中农民权益受损的制度性成因;研究了德国和日本土地整理和村庄整治实践经验;在上述研究的基础上提出并论证完善宅基地置换的制度安排,在保护农民土地权益的同时,实现土地资源优化配置的对策建议。

除此之外,通过借鉴国内外土地发展权理论和产权公共域理论,研究了土地发展权不同于土地其他权属的特殊性,其收益分配主体不仅多元化,而且土地发展权收益存在着不确定性,同时收益分配主体对土地发展权收益形成的贡献无法准确度量。在此基础上,提出了土地发展权公共域理论,并以土地发展

权公共域理论为基础,运用数理分析方法构建了宅基地发展权公共域理论模型,将宅基地置换中农民权益受损的制度性成因整合到宅基地发展权公共域理论分析框架之中。理论上的创新,不仅有利于对宅基地置换过程中农民权益受损的制度性成因进行透彻分析,也有利于产权公共域理论和土地发展权理论的完善和发展。

作者曾在我的指导下攻读博士学位,本书是作者在其博士论文的研究基础上丰富完善而成。最为突出之处是对德国、日本在第二次世界大战后,城市化、工业化快速发展过程中的土地整理和村庄整治的经验做法进行了比较研究,通过经验借鉴得出中国宅基地置换实践中应该如何保护、增进农民利益的启示。“他山之石,可以攻玉”,这部分内容的加入有助于我们放宽视野,借鉴其他国家的成功经验,探索得出符合中国实际,切实保护农民权益的宅基地置换方式。

如何在推进城镇化、工业化快速发展的同时有效保护农民土地权益是一个十分复杂的问题,需要深入研究。期待作者能继续在这一领域付诸努力,取得更多、更好的研究成果。

张桂文

2017年8月

前 言

伴随着工业化、城镇化进程的加快,地方经济发展对土地的需求极为旺盛,在国家严格的耕地保护制度下,梳理粗放型利用特征明显的农村宅基地,用以获取城镇建设用地指标,已成为破解城镇发展建设用地供给瓶颈的“金钥匙”。由于宅基地承载着农民的庭院农业经营、农民的生活习惯、农民的低成本生活方式,因此,被许多农民视为其规避生存风险的最后一道屏障。地方政府在推进宅基地置换时,应以尊重农民意愿为原则,做好对农民的安置补偿工作,让农民“安居、乐业、有保障”。然而,由于相关制度不完善、农民处于弱势地位等原因,地方政府作为强势利益主体,在宅基地置换中严重侵犯了农民权益,由此引发的社会矛盾已经威胁到中国社会稳定和城乡经济统筹发展。因此,分析宅基地置换中的农民权益受损问题,发现问题的根源,找到保护宅基地置换中农民权益的有效路径,具有重要的理论与现实意义,本书主要内容包括以下几个部分。

第一部分,理论基础。首先,对国内外相关研究进行了系统梳理与客观评价;其次,借鉴土地发展权及产权公共域理论,提出了土地发展权公共域理论,并以此为基础构建了宅基地发展权公共域模型。该模型分析了农民与地方政府在宅基地发展权界定及执行产权过程中,由于非技术因素的影响而导致农民权益的变动,并为后续研究奠定了理论基础。

第二部分,围绕宅基地置换模式,论述了农民权益受损的主要问题。在研究宅基地制度演进、现状及宅基地置换动因的基础上,围绕宅基地置换的主要模式,分析了中国农村宅基地置换过程中农民权益受损的主要表现。地方政府违背农民意愿,强力推行宅基地置换;宅基地发展权收益分配不公,对农民宅基地及房产补偿不足;农民上楼后从事农业生产便利性减弱、生活成本上升;宅基地置换后土地权属及社会保障等后续问题均未得到妥善解决。

第三部分,依据宅基地发展权公共域模型,分析宅基地置换中农民权益受损的原因。主要包括三个方面原因:一是有关法律制度不完善,例如,农地发展

权制度缺失、宅基地所有权主体虚置、宅基地置换的具体法律规定欠缺、公众参与制度缺失、宅基地流转受限及有偿退出制度缺失等方面。法律制度的不完善,使农民与地方政府在界定宅基地发展权和执行产权中缺乏有效的制度保障。二是地方政府对土地财政的过度依赖,使得地方政府尽量压缩和虚化农民应当分享的宅基地发展权。三是农民的弱势地位及集体行动逻辑,使农民维权能力严重不足。总之,上述三个方面原因增加了农民享有宅基地发展权的边际成本,使其应享有的宅基地发展权滞留在“公共域”中,进而被地方政府和开发商等强势利益主体分割。

第四部分,德国和日本土地整理和村庄整治实践比较研究。德国和日本秉承“城乡等值化”的发展理念,在第二次世界大战后,为解决城乡差距,农民纷纷涌入城市,在土地整理和村庄整治过程中,保护农民权益的经验和做法基本相似。例如,坚持土地整理与村庄更新相结合,重视生态环境和农村地域资源的保护,以法律和科学规划为依据,依托公众的积极参与,使农村生产生活环境得到明显改善。中国应借鉴德国和日本的经验,在进行土地整理和村庄整治过程中,保障农民权益的做法。在我国宅基地置换中,应该以提高农民生活质量和保护地域资源为前提,建立与完善相关立法,用以规范宅基地置换工作的开展,并依法保障宅基地置换中公众参与的有效性。

第五部分,对策研究。针对宅基地置换中农民权益受损的问题,分析其形成原因,提出了保护农民权益的对策建议,包括三个方面:一是完善相关法律制度,例如,构建农地发展权制度、明晰农地产权、建立健全关于宅基地置换的具体法律制度、建立有效的公众参与制度、建立宅基地流转及有偿退出制度等方面;二是完善财政分权及地方政府的政绩考核制度;三是提高农民维权能力,包括构建农民维权组织、提高农民文化素质及维权意识、建立实现农民平等选举权的有效路径等方面。

著者

2017年5月

目 录

第1章 绪论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 研究的意义	4
1.3 研究方法	5
1.4 基本结构与主要内容	6
1.5 主要创新点和不足	9
第2章 国内外文献综述	11
2.1 国外文献综述	11
2.2 国内文献综述	15
第3章 宅基地置换中农民权益受损的理论基础与模型构建	25
3.1 理论基础	25
3.2 宅基地发展权公共域模型构建	29
3.3 模型启示及应用	35
第4章 宅基地置换的动因与模式	37
4.1 宅基地制度演进及现状分析	37
4.2 宅基地置换的动因探讨	44
4.3 宅基地置换的主要模式	47
第5章 宅基地置换中农民权益受损状况实证分析	57
5.1 农民宅基地权益的法律法规与政策解析	57
5.2 宅基地置换中农民权益受损的主要问题	59
第6章 宅基地置换中农民权益受损的原因分析	73
6.1 有关法律制度不完善	73

6.2	地方政府对土地财政的过度依赖	80
6.3	农民的弱势地位与集体行动逻辑	84
第7章	德国和日本土地整理和村庄整治的实践比较研究	88
7.1	德国土地整理和村庄整治的主要做法	88
7.2	日本土地整理和村庄整治的主要做法	93
7.3	启示与经验借鉴	102
第8章	宅基地置换中农民权益保护的对策与建议	105
8.1	完善相关法律制度	105
8.2	完善财政分权及地方政府政绩考核制度	113
8.3	提高农民维权能力	115
参考文献		118
附录	宅基地问题调查问卷	132
后记		137

第 1 章 绪 论

1.1 问题的提出

中国是一个农业大国,农民权益与土地有着千丝万缕的紧密联系,土地不仅仅承担着生产要素功能,而且还承载着农民的生存保障功能,农民对于土地有着强烈的依赖心理,土地权益是农民权益中最基本、最重要、最核心的部分。在中国工业化、城镇化快速推进的过程中,地方政府对土地需求迅猛增长,而国家为保障粮食安全,坚守 18 亿亩耕地“红线”,实行严格的耕地保护制度,每年给予地方政府的建设用地指标很难满足地方政府的用地需求。随着工业化与城镇化进程加速及地方政府对土地财政依赖的强化,地方政府的用地需求与中央政府建设用地供给之间的矛盾日益突出。

为正确处理保障经济社会发展与保护土地资源的关系,严格控制建设用地增量,努力盘活土地存量,推进农村建设用地整理,促进节约集约用地和城乡统筹发展,进一步完善符合中国国情的最严格的土地管理制度,国家提出了“城乡建设用地增减挂钩”的工作思路,并先后在 27 个省市开展了试点工作。所谓城乡建设用地增减挂钩,是指依据土地利用总体规划,将若干拟复垦为耕地的农村建设用地地块(即拆旧地块)和拟用于城镇建设的地块(即建新地块)共同组成拆旧建新项目区,通过拆旧建新和土地复垦,最终实现项目区内建设用地总量不增加、耕地面积不减少、质量不降低和用地布局更合理的土地整理目标。

城乡建设用地增减挂钩政策的出台及试点工作的开展为各地通过整理农村集体建设用地以增加城镇建设用地提供了有力的政策支持与引导。由于宅基地在农村集体建设用地中所占比重最大(农村建设用地中 80% 是农民宅基地),加之中国农村宅基地粗放利用特征明显,使得“一户多宅”、超标准占地现象普遍。城镇化的推进导致了人口历史性迁移、宅基地流转受限和有偿退出制度缺失,使得农村农民住宅闲置现象普遍。在这种背景之下,城乡建设用地增

减挂钩试点地区结合增减挂钩试点工作,根据当地区域条件、经济发展水平,因地制宜地展开了宅基地置换的探索。而未被列入增减挂钩试点的地区,也在利用区域优势,以“新农村建设”“新民居工程”“旧村改造”“小城镇化”等名义积极开展宅基地置换的实践。

宅基地是指农村专门用于建造房屋的那部分土地,包括已建成房的土地、建过房屋但已无上盖物的土地及准备建房用的规划地三种类型。根据中国农民的长期生活习惯,宅基地一般包括居住用房等主建筑物和厨房、仓库、厕所等一些附属建筑、构筑物,以及晒场、庭院、宅基地附近绿地、围墙等用地。中国各地开展的宅基地置换活动是在符合土地利用总体规划、遵循建设用地总量不增加、耕地总量不减少且质量不下降的前提下进行的。尽管目前各地的置换活动在农民赔偿、置换方式、节约土地的利用、置换组织形式等方面都有所差别,但基本上都是在地方政府主导下,选择合适区域统一规划、建设现代化集中住宅小区,而且一定区域范围内居住的农村居民,可自愿选择或搬迁至集中住宅小区居住,或接受货币补偿自行购买城镇商品房。同时,宅基地整理之后,节约出集体建设用地,就地征收为国有建设用地,或者复垦后产生新增建设用地的指标,以增加国有建设用地。

2006年4月,国土资源部将四川、山东、江苏、湖北以及天津市列为首批城乡建设用地增减挂钩试点地区。2008年和2009年国土部又分别批准了19省市加入增减挂钩试点^①,截至目前,批准试点共涉及27个省份。2006年至2009年,全国实际安排的周转指标规模约为43万亩,2010年安排了30万亩^②。尽管国家用划定试点范围、下达增减挂钩周转指标的办法来控制拆旧建规模,避免各地盲目地大拆大建,然而,由于各地城镇建设用地供给普遍遭遇瓶颈约束问题,“增减挂钩”显然成了各省破解土地供给不足的“金钥匙”。在各地急于获取用地指标的背景下,多个省份很快突破中央划定的试点范围,以河北省为例,国土资源部批准的增减挂钩指标规模仅为1.2万亩,但该省计划在3年内改造7500个村庄,额外获得建设用地指标50多万亩^③。目前,浙江、江苏、上海、山东、河北等二十多个省市开展了宅基地置换实践活动。在国务院发展研究中心农村经济研究部调查的2749个村庄中,搞过宅基地置换的村庄占比26%,平均每个村庄节省出来的宅基地面积为55亩,占原宅基地总面积的比重

① 引自人民网:<http://politics.people.com.cn/GB/14562/13102984.html>。

② 引自:<http://www.law-lib.com/fzdt/newshtml/21/20110407092309.htm>。

③ 引自网易财经网:<http://money.163.com/11/0219/00/6T7F816P00253B0H.html>。

为16%。上海金山已有49%的村庄进行了宅基地置换,平均每个村庄整理出宅基地139.3亩,占原宅基地总面积的比重为15.7%^①。据2010年6月25日山东新闻联播节目中“土地增减挂钩,一项试点一次整合”的专题报道,山东从2006年开始开展城乡建设用地增减挂钩试点,到2010年6月,四年间项目区政府投入资金100多亿元,安排开展宅基地置换的村庄近3000个。其中,已完成宅基地置换的村庄334个,安置近6300家农户,共20万农民,复垦耕地74242亩,腾出建设用地指标近6万亩。这些例子只是各地开展宅基地置换活动的细微缩影,目前,各地开展宅基地置换活动的热情空前高涨,宅基地置换已呈席卷全国之势。在一些地方的宅基地置换中,一些蕴藏着丰富的历史文化和中国农耕文明、承载着“乡愁”的错落有致、曲径通幽的古村落和田园风光消失了,取而代之的是整齐划一的集中住宅小区。据相关部门的统计数据显示,中国古村落数量在迅速减少,在2000年至2010年的10年间,古村落数量从360万个减少到270万个,截至现在自然村落只有200万个左右。当然,中国古村落消失的原因是多方面的,但毋庸置疑的是,城镇化背景下的宅基地置换是产生村落消失这一现象的主要原因之一。

虽然中央政府的城乡建设用地增减挂钩政策的初衷是兼顾保护耕地、改善农民生产生活条件、缓解城镇建设用地压力,但由于相关法律制度不完善、地方政府的强势推进及对土地财政的过度依赖、农民的弱势地位与集体行动逻辑等原因,在各地以“宅基地换房”“旧村改造”“新农村建设”等名义开展的宅基地置换活动中,农民权益遭受了地方政府等强势利益主体的侵犯,普遍存在着“农民被上楼”、利益分配不合理、补偿过低、置换后农民生活状况不佳等问题,而获取城镇建设用地指标及土地出让收益则成为地方政府的首要目标甚至是唯一目标,宅基地已被不少地方政府和开发商看作是农村的最后一块“肥肉”,想方设法要收入囊中。

地方政府主导开展的宅基地置换活动不仅仅是土地与房屋的置换,而且也是农民的生产、生活方式的置换,但在当今农村社会保障极不健全,绝大多数农民视其宅基地为抵御生存风险的最后一道屏障。在这种经济社会背景之下,不顾开展宅基地置换活动的客观经济条件是否成熟,不惜违背农民的意愿,低成本攫取农民利益的“大跃进”式的“拆房圈地”行为,势必引起农民强烈的不满,其引发的利益冲突已经造成极其严重的社会影响,并由此引发了农民与地方政府等强势利益主体间难以化解的社会矛盾,严重影响到国家经济发展和社会的

^① 张云华:《完善与改革农村宅基地制度研究》,中国农业出版社2011版。

稳定。同时,宅基地置换只是实现了土地的城镇化,而无益于人的城镇化,一些农民即使变成城镇居民,也只是成了“扛锄头的市民”,更为严重的是,宅基地置换中农民利益的严重受损最终将阻碍中国城镇化进程的推进。

1.2 研究的意义

1.2.1 研究的理论意义

宅基地置换是各地方政府为了解决城镇建设用地供给瓶颈而进行的一项制度创新,由于实施的时间不长,许多制度安排都处于试行与调整过程中,近年来宅基地置换问题虽已成为学术研究的热点问题,但对此进行深入系统研究的学术成果很少,对于宅基地置换过程中农民权益保护问题进行深入系统研究的理论成果更是难得一见。本书较为全面地考察了中国宅基地置换中农民权益受损的主要表现,深入剖析了农民权益受损的制度性成因,并在此基础上提出了完善宅基地置换的制度安排,在一定程度上弥补了学术界在这一领域的研究不足。

学者们对于宅基地置换中农民权益受损原因的分析仅停留在利益分配层面,强调由于地方政府对新增建设用地指标和土地出让收入的“渴求”、宅基地增值收益分配机制缺失、用益物权不完善等原因导致农民权益受损,却忽视了农民权益受损的农地发展权制度缺失及宅基地发展权界定不清等产权制度原因。本书进一步拓展了产权公共域理论,认为产权合约的形成是产权界定交易双方进行博弈的结果,除了由于交易双方获取关于资产的各种有用属性和潜在价值的信息成本高昂,而不得不放弃部分权利产生的纯技术层面的“公共域”之外,法律制度的不完善、交易双方地位不平等、强势利益集团对利益的追逐等非技术因素的影响,也会形成非技术层面的“公共域”,并从分析土地发展权同土地其他权属相比的特殊性出发,把产权公共域理论与土地发展权理论有机结合,阐释了土地发展权公共域存在的客观性。进一步地,通过构建宅基地发展权公共域模型,将农民权益受损的制度原因(相关法律制度不完善、地方政府对土地财政的过度依赖、农民的弱势地位及集体行动逻辑)统一于宅基地发展权公共域理论分析框架之下。本书对土地发展权公共域形成的理论阐释及宅基地发展权公共域模型的构建,是对宅基地置换中农民权益保护问题研究中的基本理论的一次创新性尝试,不仅有利于深入分析宅基地置换过程中农民权益受

损的制度性成因,也有利于促进产权公共域理论和土地发展权理论的完善和发展。

1.2.2 研究的现实意义

在中国工业化、城镇化加速发展阶段,面对 18 亿亩耕地“红线”的刚性约束,节约、集约利用农村宅基地是政府发展经济的必然选择。然而,由于农民应当分享的宅基地发展权滞留于产权公共域,在宅基地置换中,农民权益遭受了严重侵害,在农村社会保障水平低下的背景下,已经危及到了农民的生存保障问题。如果宅基地置换中农民权益得不到有效保护,不仅使中国严峻的“三农”问题无从谈起,而且必将会引发激烈的社会矛盾,威胁到我们国家的安定团结、城乡二元结构的成功转型、经济的健康快速发展。

解决问题的前提是必须发现问题,本书较为全面地考察了宅基地置换中农民权益受损的主要问题,目的在于帮助人们清醒地认识到宅基地置换中农民权益受损的普遍性及严重性、农民权益保护的必要性与紧迫性。通过构建宅基地发展权公共域模型,针对农民权益受损的主要问题,全面、系统地分析了农民权益受损的原因,并针对原因提出了保护农民权益的对策与建议,从而为解决宅基地置换中农民权益受损问题提供参考借鉴。

1.3 研究方法

1.3.1 实证分析与规范分析相结合的方法

实证分析与规范分析相结合是社会科学研究的重要方法。实证分析是描述、解释或说明已观察到的事实,对有关现象将会出现的情况做出预测,回答“是什么”“会怎样”“为什么”等问题。规范分析是指以一定的价值判断为基础,提出某些分析处理经济问题的标准,回答“应该是什么”的问题。本书对“宅基地置换中农民权益受损的理论基础与模型构建”“宅基地置换的动因与模式”“宅基地置换中农民权益受损状况实证分析”“宅基地置换中农民权益受损的原因分析”“德国和日本土地整理和村庄整治实践比较研究”等部分的论述主要运用了实证分析方法,在“宅基地置换中农民权益保护的对策与建议”部分则主要运用了规范分析的方法。

1.3.2 文献研究法

文献研究法是学术研究中最为常用的一种方法,掌握国内外理论动态及所需资料素材,是文献研究的基本功能。本书系统研究和梳理了国内外学者的相关研究成果,在此基础上,整理了国内相关法律法规及政策性文件、近期的相关调查报告等,并掌握了关于宅基地置换的规模、置换中农民权益受损的具体问题,以使本书的内容更具时效性。

1.3.3 数理分析法

数理分析法是指在经济研究中运用数学符号与数学公式来分析和表示经济变量间内在联系的研究方法。数理分析方法会使经济变量间的关系更加清晰、准确,对经济过程与经济现象的阐述条理更加分明,逻辑更加严谨。本书结合土地发展权理论、产权公共域理论及土地发展权公共域理论,运用数理分析方法,构建宅基地发展权公共域理论模型,分析了非技术因素对农民分享宅基地发展权的影响,从而为后续研究奠定了理论基础。

1.3.4 历史分析法

本书用历史分析方法考察了中华人民共和国成立以来农村宅基地的制度变迁,通过分析在不同历史背景下农村宅基地制度的演变,反思中国现行的农村宅基地制度安排,从保护农民权益的角度出发,从中找寻完善中国农村宅基地制度的启示。

1.4 基本结构与主要内容

1.4.1 理论基础

本书对理论基础的研究主要可分为以下两部分内容。

第一,阐述了国外学者对农村城镇化进程中农民生活条件改善及环境保护问题、农村土地整理及农村居民点用地问题的研究成果。系统梳理了国内学者的相关研究成果,包括宅基地流转限制对农民权益的影响、农地产权公共域理论、农地发展权理论以及宅基地置换中农民权益受损的主要问题、受损的制度原因及对策等方面的内容,并对国内外相关研究文献进行了客观评价。在此基

基础上,确定本书研究的重点。

第二,以土地发展权理论、产权公共域理论及土地发展权公共域理论为基础构建宅基地发展权公共域模型。模型分析了农民与地方政府界定宅基地发展权博弈中及执行产权过程中,非技术因素变化对农民权益的影响,并阐述了这一理论模型在宅基地置换中农民权益受损问题研究方面的应用,为后续研究奠定了理论基础。

1.4.2 问题分析

本书对农民权益受损问题分析涉及第4章及第5章的内容,主要包括以下两方面。

第一,论述了宅基地制度的演进及现状、置换发生的动因及宅基地置换的主要模式,即天津“宅基地换房”模式、重庆“地票”模式、宅基地与承包地捆绑置换模式、城中村和园中村改造模式、空心村整理与迁村并点模式。

第二,首先对宅基地制度及宅基地置换政策进行解读,并对所承载的农民权益进行分析,在此基础上,围绕宅基地置换的几个主要模式对违背农民意愿、对农民补偿及利益分配不合理、农民上楼后生产便利性降低且生活压力增大、宅基地置换后与农民切身利益相关的一些后续问题未得到充分考虑与解决等农民权益受损问题进行了分析。

1.4.3 原因探讨

本文论述了农民权益受损的三方面原因:一是有关法律制度不完善,主要包括农地发展权制度缺失、宅基地所有权主体虚置、宅基地置换具体法律规定欠缺、公众参与制度缺失、宅基地流转受限及有偿退出制度缺失;二是地方政府对土地财政的过度依赖;三是农民弱势地位与集体行动逻辑导致了农民维权能力不足。

1.4.4 国外经验借鉴

本文对德国和日本开展土地整理和村庄整治的经验做法进行了比较研究,并通过经验借鉴得出中国在开展宅基地置换中如何保护农民权益的启示。德国和日本在第二次世界大战后城市化、工业化快速发展过程中,均秉承“城乡等值化”的发展理念,开展了土地整理和村庄整治。德国的经验做法是始终坚持“土地整理和村庄更新相结合,以法律为依据、以科学规划为基础,依托公众的积极参与”;日本的经验做法和德国基本相似,做到了“土地整理与村庄整治协

调推进,坚持以完善的法律制度及科学的规划为指导,保障公众的有效参与,重视生态环境和农村地域资源的保护”。从德国和日本开展土地整理和村庄整治的经验做法,我们得到如下启示:在提高农民生活质量和保护地域资源的前提下开展宅基地置换、建立与完善相关立法以规范宅基地置换的开展、依法保障宅基地置换中公众参与的有效性。

1.4.5 对策建议

本书提出了宅基地置换中农民权益保护的对策与建议。主要包括三个方面:一是,完善相关法律制度,包括构建农地发展权制度、明晰农地产权、建立健全关于宅基地置换的具体法律制度、建立有效的公众参与制度、建立宅基地流转及有偿退出制度;二是,完善财政分权制度及对地方政府的政绩考核制度;三是,提高农民维权能力。

本书基本框架结构如图 1-1 所示。

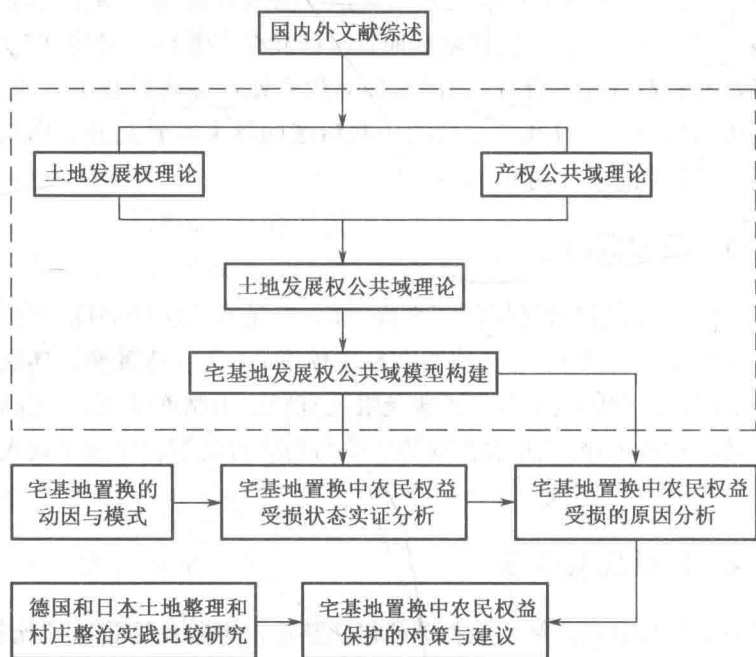


图 1-1 基本框架结构