

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2010.03.002

农村宅基地利用与抵押调查研究*

——基于重庆市不同区域农户的问卷分析

陈霄^{1,2}

(1. 中国人民大学, 北京 100872; 2. 中共重庆市委党校 社会经济发展研究, 重庆 400041)

摘要:重庆市是全国统筹城乡综合配套改革试验区。对重庆特定区域农户的宅基地利用现状、宅基地产权状况以及农民宅基地抵押融资意愿进行实地调查, 分析得出结论: 大部分农民对宅基地具有强烈的财产意识, 希望国家能够解除对宅基地流转的各种限制, 以实现其最大化经济利益。因此, 应赋予农民对宅基地使用权完整的占有、使用、收益和处分权利; 进一步开展宅基地登记确权, 明确宅基地的财产属性; 逐步放开宅基地抵押的政策限制, 并弱化宅基地抵押的社会风险。

关键词: 宅基地; 宅基地抵押; 土地使用权; 土地财产属性

中图分类号: F301.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-8131(2010)03-0008-09

Survey on Rural Residence Site Utilization and Collateralization

— Based on Questionnaire of Peasant Household in Different Areas of Chongqing

CHEN Xiao^{1,2}

(1. Renmin University of China, Beijing 100872; 2. Social and Economic Development Research Institute, Chongqing Municipal Party School, Chongqing 400041, China)

Abstract: Chongqing is an experimental zone for overall urban and rural development. A spot-survey is conducted on the status quo of residence site utilization, residence site property right status and residence site collateralization financing will of peasant household in specific areas of Chongqing. Analysis indicates that most peasants have strong property consciousness on their residence sites, hope that the state could lift all kinds of limitations on the transfer of their residence sites to maximize their economic benefit. Thus, China should bestow the peasants with complete rights on occupation, use and treatment of their residence sites, further launch the registration and identification of their residence sites, define attribution of asset right of their residence sites, gradually lift the policy limitations on residence site collateralization and weaken social risk for the collateralization of the residence sites.

Key words: residence site; residence site collateralization; land use right; land asset attribution

一、引言

“十一届三中全会”以来,在农村确立了家庭联产承包责任制,这一制度曾极大地发挥了土地价值,调动了农民的生产积极性,促进了农业和农村

经济发展。但近年来,农村经济增长乏力,大量土地被闲置、抛荒。随着城镇化加速发展,农地无序转化为城镇建设用地,已经威胁到土地资源分配的代际平衡,可持续发展的战略面临严峻挑战。同

* 收稿日期:2010-03-02;修回日期:2010-04-25

作者简介:陈霄(1980—),男;中国人民大学管理学博士,中共重庆市委党校经济社会发展研究所讲师,主要从事土地经济研究。

时,城乡发展的差距进一步拉大,农民持续增收困难,农民、农村的融资难度加大,农村金融需求被深度压抑。

《物权法》颁布以后,正式赋予了农村宅基地使用权物权的地位,唤醒了农民对自身财产合理保护、利用的意识。早在2003年,安徽省宣城市就开始探索集体土地房屋权属登记发证工作,并试图将农房流转与交易管理制度化。2006年,温州乐清农村合作银行开始试点办理集体土地农民自建房抵押贷款业务,将集体土地上建造的农民住房视同国有土地上的房产办理抵押贷款。2007年,嘉兴市为解决农民贷款难问题,发布了《嘉兴市农村合作金融机构农村住房抵押借款、登记管理暂行办法》,允许农民以农村住房抵押担保方式申请贷款,揭开了浙江农房抵押大潮的序幕;其后,湖州、苍南等地相继开展了农民房屋抵押贷款的实践。2008年年初,成都市出台《关于加强耕地保护进一步改革完善农村土地和房屋产权制度的意见》,明确提出“开展农村房屋产权流转试点”,包括买卖、赠与、作价入股、抵押、租赁等,逐步实现城乡房屋同证、同权,逐步建立城乡统一的房屋产权流转制度。2008年4月3日,全国首个农村产权流转担保公司正式在成都组建,对农民的宅基地和住宅抵押融资提供担保。

“中国共产党十七次全国代表大会”、“十七届三中全会”提出全面建设小康社会、推进农村改革和发展的目标,提出了深化农村综合改革、推进农村金融体制改革和创新等新要求。2007年6月29日,重庆市经国务院批准,成为全国统筹城乡配套改革试验区。重庆具有典型的“大城市带大农村”、“小马拉大车”的社会经济结构,地区发展差异很大,城乡二元结构矛盾突出。“从某种意义上说,重庆是中国的一个缩影,”^[1]如果重庆能够在探索城乡统筹发展中闯出一条新路,将对全国的城乡统筹具有推动和典型示范意义。为此,本文以作为统筹城乡配套综合改革试验区的重庆市特定区域为观察样本,调查农民宅基地抵押的意愿,从而尝试将农民的宅基地权利内容进一步完整化,以赋予其抵押、担保的职能,以金融手段促进集约节约用地,逐渐建立土地产权资本货币化的运行机制,加速农村建设用地流转,切实提高农民财产性收入。

二、相关文献回顾

宅基地抵押研究属于农村集体建设用地流转体系的一个子范畴。《物权法》明晰了宅基地使用权之于农民的一种福利保障权的性质,但没有突破《土地管理法》和《担保法》关于农村土地的法律框架,农村宅基地仍旧不能用于流转。从已有的研究来看,由于法律、政策、制度环境的制约,专题研究宅基地抵押的文献并不多见。

首先,国内一些学者从完善农村产权制度、赋予农村宅基地充分的处置权的角度,主张宅基地抵押。叶剑平(2000)认为宅基地产权制度应适应农村城市化的趋势,应当允许宅基地使用权以出租、转让、抵押等形式进行流转,以促进农村土地的有效利用。^[2]高富平(2001)则主张在保留集体土地所有权前提下,允许宅基地使用权抵押,但实现抵押权时,要求受让人交纳一定“出让金”。同时必须建立相应的农村房地产权登记制度、监管措施等,防止农村土地过度利用,有效保护耕地和农业生产的发展。^[3]刘云生(2006)从研究农村现行地权立法与政治需求的关系出发,认为残缺的宅基地权利是政治理想的产物,应允许农村土地使用权自行设定抵押,以增进土地效益,发挥土地融资、劳动力转化、规模化经营等复合功能。^[4]而高圣平、刘守英(2007)则竭力主张农民宅基地物权各项权能的完整化,呼吁尽快结束现行法律限定农民宅基地“一户一宅”、转让限于本村的半商品化状况,赋予农民宅基地及其房屋所有人以完整占有、使用、收益和处分的权利。^[5]

其次,国内一些学者从农村土地资源与金融资本“两极”结合的角度,主张农地抵押,建立农村土地资本化运行机制,提高农民财产性收入。周诚(2003)认为,农村土地使用权抵押将是建立当代中国土地金融体系的核心。^[6]陈家泽(2008)主要研究了土地金融的二级市场。他主张以农村土地使用权抵押为担保进行金融创新,即以农民土地合作社为单位,发行土地债券,然后以此为质押,向金融机构申请贷款;同时,主张建立区域性的“农村土地银行”,即把某一区域的农民的土地承包权、农村建设用地使用权以及“拆村并院”后的宅基地使用权分类整合,形成资产池,“零存整贷”,加快农地流转,

加速农业产业化和规模化。^[7]洪增林(2007)则提出了宅基地的抵押流转设计模式。他分析了宅基地抵押流转系统中的各主体的行为和关系以及宅基地抵押流转的操作过程。^[8]

再次,从国外的相关研究来看,主要对土地交易效应、土地交易成本与土地抵押的关系进行实证研究。Rozelle(1998)通过建立模型,证明长期稳定的地权可以增强土地的投资效果,达到可持续发展的目的,但这种好处是隐形的,一般不为农民所预见。^[9]Besley(1995)认为土地交易收益可以优化农村土地资源配置效果,土地的可交易性的提高可以增加土地投资的价值,从而提高农民进行土地投资的积极性(设定宅基地抵押可看作一种土地可交易性的提高)。^[10]Cater(1999)论证了土地的交易效应,将对土地交易的限制模拟为一种交易费用,如限制农村土地的流转、处分、抵押等,都将增加土地经营的交易费用,从而降低土地的可交易性,使得农民的投资意识减弱。^[11]Roy Prosterman(2005),通过对中国农村土地使用权的调查研究,建议应当允许农民用其土地产权作为抵押或信贷的担保,以换取信贷的支持,促进农业生产的发展。^[12]Atwood(1990)基于对发展中国家产权形成的实证研究的基础上,认为即使在拥有完善的产权登记的基础上,由于本国的农村金融体系不发达,土地很少能够作为抵押品而获得融资,土地产权对金融制度不具备吸引力。^[13]Deininger(2001)通过研究发现,大农场以土地抵押融资取得的贷款具有规模经济性,而普通的小农难以通过正规的农村金融市场上得到贷款。^[14]

三、调查方法和样本结构

本项调查采用多阶段随机抽样和重点抽样相结合的方法。第一阶段按照土地区位与土地价值的关系,重点选取了分别来自重庆市“都市发达经济圈”和“渝东南翼”共计8个乡镇;第二阶段从每

个乡镇中至少选取6~8个村,每个村调查3~5户村民。为确保调查的针对性,在选取村作为观察对象时,要保证该村与最近城镇、最近主要公路距离的多样性。本次调查采用发放问卷的形式,在访问员不事先通知、村干部不在场的情况下对农民进行访问,共收回201份有效问卷。假定抽样精度与简单随机抽样相近,在95%的置信度区间下抽样误差为3%~4%。按照村庄距离中心城区的远近分为10公里以下、10~20公里之间和20公里以上三个层次。大渡口区跳蹬镇和九龙坡区华岩镇距离城区中心在10公里以下,对该区域农民宅基地抵押意愿调查问卷为60份,约占调查样本总量的29.8%;童家溪镇、蔡家镇、正阳乡、舟白乡和中塘乡距离中心城区在10~20公里之间,对该区域的农民宅基地抵押意愿调查问卷为111份,约占调查样本总量的55.2%;濯水镇距离中心城区的距离在20公里以上,对该区域的农民宅基地抵押意愿调查问卷为30份,约占调查样本总量的14.9%。

选取此八个区域村庄作为观察对象的理由在于:第一,根据距离城市中心极核越远,城市中心的经济辐射力越弱的理论,试图论证城市区位对农民宅基地抵押愿望强弱的影响;第二,所选区域多位于中心城区的城乡结合地带或近郊区,土地升值潜力明显,且该区域农民以外出务工或选择就近企业工作为主,较少从事农业性耕作,农民将住宅用于出租或进行一些小型商业性经营,^①因此,住房及宅基地具有一定的市场价值;第三,重庆正在进行城乡统筹改革,有望实现城乡土地的同权同价、同权同市,因此,选择位于主城核心区,即“一圈”的4个镇与位于级次核心区的4个镇的村庄作为观察对象,有助于了解农民将宅基地资源转化为宅基地资产的动机、需求以及这种动机、需求对都市经济发展和小城镇经济发展的影响。

^①经过笔者在主城区边缘地带村庄的调查,一些农民将空余的住房租给在就近工厂工作的工人,以收取租金;一些农民将住房改造为餐馆、旅馆或“农家乐”,以赚取商业性营业收入。

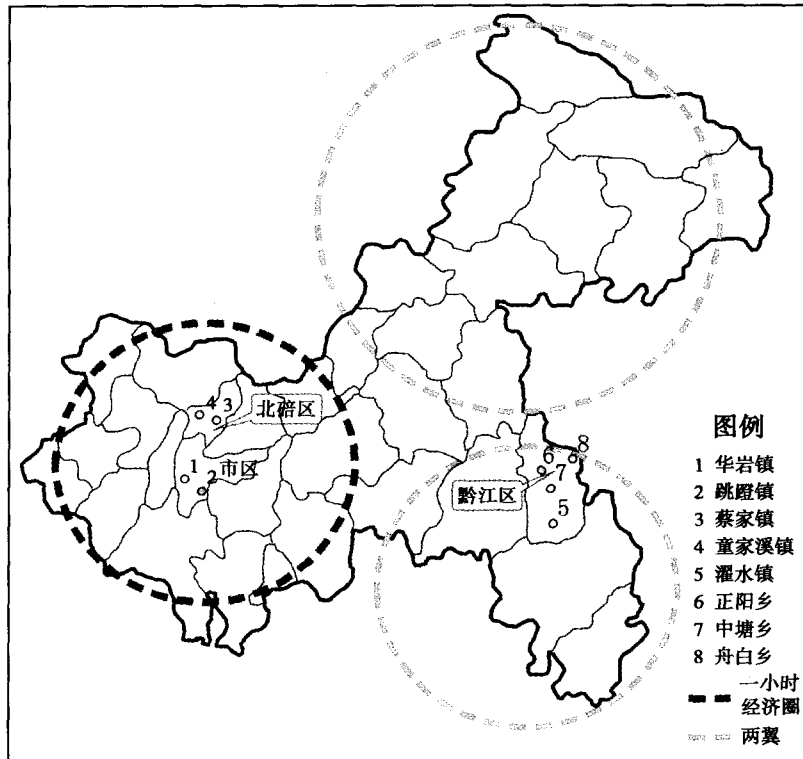


图1 重庆市调查区域布点图

四、调查内容与分析

1. 农村宅基地权利及利用现状

(1) 权属情况

对选定区域农村宅基地权利状况的调查是论证宅基地抵押的基础。宅基地实行无偿划拨、行政审批,并由行政部门发放集体建设用地使用权证书,予以确认农民的宅基地使用权。在实际调查中发现,主城四镇的农民基本上都具备土地权利证明,但郊区四镇的农民由于历史原因或发证机关的

原因,大部分不具备土地权利证明。^①就已有的发放证书情况来看,有集体建设用地使用权证、房产证以及房地产证书三种类型,且发证的时间皆不统一。1990年以前,基本上不办证,即使办证,也只是对新拨的宅基地办证。1990年以后才正式对新老宅基地统一办证,为集体建设用地使用权证书,房产证则由房管部门负责发放。2006年以后,对宅基地和房屋进行统一的发证管理,颁发重庆市房地产产权证。具体情况如表1所示:

表1 主城四镇农村宅基地证书发放情况表

	华岩	童家溪	跳蹬	蔡家镇	总计	占比/%
集体建设用地使用权证及房产证(1990—2006)	17	4	10	18	49	44.1
重庆房地产产权证(2006年以后)	13	15	17	12	57	51.4

从表1的统计情况来看,调查的四个主城乡镇的农户基本上都具备宅基地的权利证明,具有集体

建设用地使用权证书的农户占调查总人数的44.1%,具有房地产权证的农户占51.4%,无证的

^①远郊区的四个乡镇农村居民取得宅基地的方式多为继承而来,发放证书并未得到普及。

仅占3.6%左右。2006年后,重庆市施行城乡房地产权证统一制作、统一发放的政策,在2006年以前已经分别具有集体土地使用证或房产证的都可以申请换发新的房地产权证。

(2)农村宅基地(住宅)使用方式

按照现行的法律规定,农民的宅基地仅用于满足农民自身的建房居住需求,不能将宅基地用于居住之外的用途。在调查中发现,农民除了将住房用于自身居住外,还将房屋用于出租、出售、转让、担保贷款等用途,尤其是出租的形式比较普遍,而以转让、担保贷款等形式进行流转的所占比例较小。

本次调查中,共计153户将住房用于居住,占调查比例的76.1%,将住房用于出租的农户有111户,占调查比例的55.2%,其中主城四镇将住房用于出租的有88户,占出租住房农户比例的79.3%;共计40户将住房进行转让、出售,占调查比例的19.9%,其中,主城四镇有15户将住房进行转让、出售,占转让、出售住房农民比例的37.5%,而郊区四个乡镇有25户农民将住房进行了转让、出售,占到转让、出售住房农民比例的62.5%^①;将宅基地连同住房一起作为抵押物,作为贷款担保物的有9户,仅占调查比例的4.5%。

表2 调查区域农村宅基地使用情况

	家庭居住		出租		转让、出售		担保借贷	
	户数/户	占比/%	户数/户	占比/%	户数/户	占比/%	户数/户	占比/%
主城区农村	88	57.5	88	79.3	15	37.5	3	33.4
城市郊区农村	65	42.5	23	20.7	25	62.5	6	66.6
合计	153	100	111	100	40	100	9	10%
占总调查比例/%	76.1		55.2		19.9		4.5	

注:表中选项数大于样本总量,是由于可多选,一部分农民选择了一个以上的答案。

(3)农村宅基地财产属性

从上述调查数据中看出,超过一半的农户不仅利用宅基地建造住宅以满足自身基本的居住需求,而且通过住房出租、转让等形式变相地流转了宅基地使用权,利用宅基地使用权取得了经济收益。这实质上是宅基地使用权作为一种物权收益权能的体现,在经济发达的城区农村,农民更倾向于认为宅基地比承包地更具有经济价值,宁愿让

承包地撂荒,也不太愿意让房屋空置。通过问卷发现,146户农民认为宅基地是家庭最有价值的财产,占调查总样本比例的72.6%;有55户农民认为承包地是家庭最大财产,占调查总样本比例的27.4%。其中,主城区农村有84户农民认为宅基地是家庭最大的财产,占认为宅基地是家庭最大财产农户总量的56.8%。

表3 调查区域农村宅基地财产属性调查表

	认为宅基地是最大财产		认为承包地是最大财产	
	户数/户	占比/%	户数/户	占比/%
城区农村	84	56.8	27	49.1
城郊农村	62	43.2	28	50.9
总计	146	72.6	55	27.4

^①相对来讲,主城乡镇农村执行中央关于宅基地的政策比较严格;而黔江区的农村位置偏远,农民普遍认为宅基地和房子是自己的财产,可以随意处置,政府没有权利干涉,因此,将宅基地出售、转让、抵押的多于主城农村。

2. 农民宅基地抵押意愿调查

(1) 农民生活、生产资金来源情况调查

农民在生活、生产中经常会面临资金不足。婚丧嫁娶、进城务工、房屋修缮、子女读书就业以及对承包土地扩大经营等都需要资金。通过对重庆市特定区域农村居民的融资途径发现,农民解决资金不足的渠道多来源于自己的积蓄或向亲戚朋友进行借贷,采用向信用合作社或农业银行进行借贷的方式比较少见。

就调查区域的农民的生活性资金需求而言,通过自身家庭积蓄解决资金不足的有80户,占调查总样本比例的39.8%;其中,主城区农村有73户,占通过家庭积蓄解决资金不足的91.3%,郊区农村仅有7户,占比为8.7%。向亲戚朋友借贷的有90户,占调查总样本比例的44.8%;其中,主城

区农村有35户,占以亲戚朋友借贷解决资金问题的38.9%,郊区农村有55户,占比为61.1%。向信用合作社借贷的农户有37户,占调查总样本比例的18.4%;其中,主城区农民有7户,占比为18.9%,郊区农民有30户,占比为81.1%。

农民的生产性投资主要是指农民对承包土地的投资,经调查发现,农民向信用合作社借贷的情况比较多见。仅靠家庭积累扩大承包地经营规模的农民有10户,占调查总样本比例的5%;其中,主城农村有8户,占8%。通过向亲戚朋友借贷的有83户,占调查总样本比例的41.3%;其中,主城农村的有70户,占84.3%。通过向信用合作社借贷的有101户,占调查样本总比例的55.2%;其中,主城农村有24户,占23.8%^①,郊区农村有77户,占比为76.2%。具体调查数据如表4所示。

表4 调查区域农民生活及其生产资金来源调查表

	生活性资金来源						生产性资金来源					
	家庭积蓄		熟人借贷		信用社借贷		家庭积累		熟人借贷		信用社借贷	
	户数	占比/%	户数	占比/%	户数	占比/%	户数	占比/%	户数	占比/%	户数	占比/%
主城农村	73	91.3	35	38.9	7	18.9	8	80	70	84.3	24	23.8
郊区农村	7	8.7	55	61.1	30	81.1	2	20	13	15.7	77	76.2
总计	80	39.8	90	44.8	37	18.4	10	5	83	35.1	101	58.0

注:表中有些选项基数大于样本总量,是因为此选项为多选,一部分农民选择了一个以上的答案。

由上看出,在生活性资金筹集方面,以家庭积蓄和向熟人借贷为主。^②但主城区农村和郊区农村情形差别比较明显。主城农村生活性资金来源主要以家庭积蓄为主,而郊区农村生活性资金来源主要以向熟人借贷为主;^③在生产性资金来源方面,向熟人借贷或向信用社借贷为主。主城农村主要是

向熟人借贷,^④而郊区农村主要是以向信用社借贷为主。

(2) 农民宅基地抵押意愿

经调查,农民维持自身家庭生活和承包地经营的主要资金来源是自有资金、熟人借贷和信用社贷款。农民的生活、生产性资金筹集渠道有限,如果

^①在问卷中,主城农村有4户选择“向农业银行”贷款。

^②据国务院发展研究中心2005年对全国29个省(自治区、直辖市)的1962个农户的抽样调查显示,63%的农户有借款需求,实际发生过借款行为的农户占样本的51%。在有借款经历的农户中,通过亲戚朋友借款的占58%,从农信社获得贷款的仅占37%。据调研推算,目前大约仅25%的农户能够从正规农村金融机构获得信贷支持。并且农信社贷款以短期贷款为主,短期贷款占当年贷款余额的比重都在60%左右;对农户和乡村企业调查中也反映,大部分农户和企业贷款都是短期贷款,贷款期限在10~12个月。参见(肖艳霞:《农村土地金融制度创新及政策建议》,载《金融理论与实践》2007年第7期)。

^③相对来讲,主城农村家庭收入要比郊区农村家庭收入高,黔江区本身属于经济欠发达区域,其农村家庭收入低于主城区农村家庭收入,家庭积蓄更少,在生活中急需的资金,只能是通过向亲戚朋友借贷。

^④主城区的几个村庄存在一定的征地压力,进行农业耕作的人较少,主要以外出务工为主,故承包土地多为撂荒,因此向信用社贷款扩大承包地经营的动机较小。

宅基地或承包地能够用于抵押融资,无疑会扩大农民的融资渠道,增大农民的消费、投资,从而拉动农村经济的发展。在调查中发现,大多数农民都表示听说过“抵押”,知道大致的意思,^①在向被访人解释“抵押”的意思后,问是否愿意用自己的宅基地连同住房作为抵押担保物,向其他资金有余缺的人或机构进行借贷,绝大多数农民都表示“愿意”,仅有一小部分农民表示“不愿意”或“无所谓”。从统计数据来看,有187户农民表示愿意将宅基地用于抵押,占调查样本总量的93%;有7户农民表示“不愿意”,占调查样本总量的3.5%;有7户农民表示“无所谓”,占调查样本总量的3.5%。进而,在问及农民认为自身的宅基地是否具有抵押价值时,大多数农民摇头表示“不知道”,有42户认为“宅基地具有抵押价值,但不及承包土地的抵押价值大”。有39户认为“宅基地具有抵押价值,比承包土地的抵押价值大”,^②总的来看,农民希望通过抵押宅基地及住房这种途径,筹集资金,以满足生活及生产所需;但与此同时,农民对自己的宅基地是否具备市场价值(抵押价值)尚不十分清楚。因此,在调查中,农民希望宅基地能够抵押,很大程度上仅是表达了大多数农民主观上的愿望。

进而,在抵押对象方面,银行成为大多数被调查农民进行抵押贷款的首要选择。据统计结

果显示,共132户农民愿意将房产(宅基地)向银行抵押,占调查样本总量的65.7%;84户愿意向亲朋好友抵押,占调查样本总量的41.8%;其中,愿意向二者抵押的有20户,占样本总数的10%。另外,在问及农民是否愿意接受别人的房产(宅基地)作为抵押担保一项时,调查样本显示分歧较大,分歧的焦点在于如果抵押权实现,难以处理。64户愿意接受他人的房产抵押;79户持不愿意的态度,因为他们认为如果对方无力还贷,大家又是熟人,房屋处理起来麻烦;另外,有58户认为要视情形而定,是熟人则可抵押,不熟则不予抵押。

在宅基地抵押权实现方面,问及被调查农民是否愿意接受房子被处分的事实时,超过一半的农民愿意接受房屋被处置,用于清偿债务。调查结果显示,占53.2%的107户农民认为欠债还钱,天经地义,愿意以房地(以房地的拍卖价金)抵债;占调查比例20.4%的41户农民不愿意以房地抵债,认为房屋和土地失去之后,就没地方住了;另外还有占调查比例26.4%的53户农民认为有别的处理方式更好,不一定非得要处理自己的房屋和土地。

农民的抵押意愿、抵押对象、抵押处分意愿结构如表5所示。

表5 农民宅基地抵押意愿、对象、处分意愿调查表

态度	抵押意愿			抵押对象			接受抵押意愿			抵押处分意愿		
	愿意	不愿意	无所谓	银行	熟人	都行	愿意	不愿意	视情况	愿意	不愿意	别的方式
户	187	7	7	132	84	20	64	79	58	107	41	53
比例/%	93	3.5	3.5	65.7	41.8	10	31.8	39.3	28.9	53.2	20.4	26.4

注:关于“抵押对象”的选项数大于样本总量,是由于其为多选题,一部分农民选择了一个以上的答案。

(3) 农民对国家放开宅基地抵押政策的态度

在调查区域农村,农民缺乏有效的担保物,生活、生产性资金来源渠道单一,多数农民希望能够用房屋或宅基地进行融资担保,以满足家庭生活和生产的资金所需。在假设房屋和宅基地能够抵押的基础上,从资金希望使用的用途来看,35户拟将

资金运用于家庭消费,59户拟将资金运用于扩大承包地的投资,83户愿意将资金用于为自己或家人在城市谋生、发展,24户愿意将资金用于对住宅进行修缮、升级。从分布的区域来看,远郊区多数农民选择利用资金进行家庭消费和扩大承包地投资,城区农村的农民多选择将资金为其在城市谋生、发展

^①调查样本中,63.4%的农户表示知道“抵押”的大概意思,9.2%的农户表示对“抵押”十分熟悉、了解。

^②对濯水镇农村的调查问卷中,该项统计数据缺失。因此,关于宅基地的抵押价值这一选项的数据分析剔除了濯水,样本容量缩小至101。

提供支持。

表6 农民抵押贷款资金使用用途意愿调查

资金使用用途意愿	比例/%
房屋修缮、升级	12.0
家庭消费	17.0
城市就业及发展	42.0
农业经营生产性投资	29.0

多数农民希望能够以房屋或宅基地为担保物进行融资,以满足自身家庭消费需求以及扩大生产性投资等一系列需求。在实际的经济生活中,农民以房屋为抵押向信用社或商业银行贷款已经出现,但由于“房随地走,地随房走”的现行房地产立法制度,农民在处分房屋所有权时,宅基地使用权也必须一并处置。但当前国家不允许农民的房屋和宅基地进行流转、抵押,因此,农民以房屋等不动产作为抵押融资受到法律瓶颈制约。经过调查发现,农民对于国家放开宅基地流转、抵押的政策呼声较高,就调查的区域来看,约占调查样本比例89.6%的180户农民希望国家放开农村房屋(宅基地)抵押的政策限制,约占调查样本比例3.5%的7户农民不希望国家放开农村房屋(宅基地)抵押的政策限制,约占调查样本比例6.9%的14户农民则持无所谓的态度。

表7 农民对放开宅基地抵押政策的态度

	希望	不希望	无所谓
户数	180	7	14
占比/%	89.6	3.5	6.9

四、结论与建议

经过对重庆市不同区域农村农户的问卷分析,得出结论:多数农民具有将宅基地进行抵押流转的意愿。从统计数据来看,89.3%农民表示愿意将宅基地用于抵押,并有89.6%的农民希望国家放开农村房屋(宅基地)抵押的政策限制。而且,相比于承包地,约72.6%的农户认为宅基地是最大财产,更具备流转价值。当前,破除城乡土地二元结构,建立“同权、同价、同市”的城乡一体化的土地使用权市场几乎是大势所趋。全国各个地方不同模式的

“农村土地流转”正如火如荼,大多都将农村建设用地流转创新作为改革现有农村土地制度的突破口,尤其是宅基地产权制度的市场化改革,更是牵一发而动全身的重中之重。因此,为确保宅基地抵押的稳步、有序进行,提出以下建议:

1. 赋予农民对宅基地使用权完整的占有、使用、收益和处分权利

通过对重庆市不同区域农户的调查分析,发现大多数农户认为相比于承包地,宅基地是家庭最大的财产,而且他们大多数认为,以自己的名义处分自己的房屋或房屋占用的土地是理所当然的。尽管现行法律仅规定了农民对宅基地的占有和使用权利,禁止了农村宅基地直接用于出租、抵押等流转,但通过本次调查,发现55.2%的农户已将住房用于出租,约19.9%的农户将住房进行转让、出售,这实质上就是变相地行使了宅基地的处置权。这说明,现行法律规定的宅基地使用权的物权内容已经远远落后于在经济社会发展中农民对宅基地权利的真实需求。因此,在形成“同地、同权、同价”的城乡一体化土地使用权市场的前提下,应该考虑农村宅基地法律制度的重构,赋予农民对宅基地全面的占有、使用、收益和处分的权能,使农民宅基地的财产权名正言顺。

2. 进一步开展宅基地登记确权,明确宅基地的财产属性

根据本次调查,2006年以前,宅基地使用权登记制度存在无证、集体建设用地使用权证、房产证三种情况,并未形成严格、规范的证书管理制度。2006年以后,统一的房地产证代替了分别的房产证和集体土地使用权证,并由乡(镇)国土资源管理所统一制作、颁发;对因为历史原因不具备房屋(土地)权属证明的农户颁发新制作的房地产证;并按照自愿的原则,对已具备房产证或集体土地使用权证以及具备房产证和集体土地使用权证的农户进行换发;同时,收回的房产证、集体土地使用权证予以注销。有必要进一步在全国范围内推广重庆农村宅基地“房地一体化”的发证经验,确保农村土地物权登记制度与城市土地物权登记制度充分接轨,为农民的宅基地使用权在适当的市场条件下进行流转、抵押提供必备条件。

3. 逐步放开宅基地抵押的政策限制

目前,中国法律明确禁止农民用其土地权利作

抵押,这对农民来说是一个巨大的障碍,阻止了农民用其土地权利作抵押以获取必要的信贷以及进行土地流转或者在土地上进行投入等行为。^[12] 经过对重庆市不同区域农村农户的问卷分析,得出结论:大多数农民具有将宅基地进行抵押流转的意愿。因此,可以考虑在试点示范地区稳步、有序地推进宅基地抵押试点,逐渐放开一直以来对宅基地抵押的严厉限制。根据 2010 年《重庆政府工作报告》要求,在宅基地的登记确权工作的全面完成的基础上,推进农户集中居住区建设用地、农村承包地和林地资产化,开展农村土地、林权等生产要素抵押、质押和涉农保险试点,将成为今后农村建设用地使用权市场化改革的重心和方向。这说明,重庆市政府的农村宅基地抵押试点正逐步开始启动,已经逐渐放开宅基地等农村建设用地抵押方面的政策限制。

4. 加强宅基地抵押的相关制度建设,弱化宅基地抵押的社会风险

放开宅基地抵押,既有好处,又有风险。风险是可能会产生土地兼并,进一步加剧金融风险;好处是土地价值进一步凸显,形成农民土地资本,以提高农业产出和增加农民收入,扩大内需,促进消费等。因此,务必对放开宅基地抵押的成本—收益进行谨慎权衡。^[16] 要对宅基地抵押开展专项研究,系统评估宅基地抵押的社会风险,尤其要设计一套完整、科学的抵押物处置制度和程序,严厉杜绝以投机为目的的“土地兼并”和“土地变相流转”。例如对购买超过一定面积农村宅基地的其他居民的信贷活动进行控制、严格监管;建立多层次的城乡住房体系,尤其要加大城乡公共租赁住房、廉租房的建设力度,尽力保证农民的生活和居住质量不因抵押物被处分而降低。

参考文献:

- [1] 中国首次设立统筹城乡综合配套改革试验区[EB/OL]. (2007-06-29). 新华网. http://news.xinhuanet.com/politics/2007-06/09/content_6220879.htm.

- [2] 叶剑平. 中国农村土地产权制度研究[M]. 北京, 中国农业出版社, 2000.
- [3] 高富平. 物权的十个基本问题—物权法草案修改意见[J]. 法学, 2005(8):32-40.
- [4] 刘云生. 农村土地使用权抵押制度刍论[J]. 经济体制改革, 2006年(1):99-103.
- [5] 高圣平, 刘守英. 集体建设用地进入市场:现实与法律困境[J]. 管理世界, 2007(3):62-72.
- [6] 周诚. 土地经济学原理[M]. 北京: 商务印书馆, 2003:298.
- [7] 陈家泽. 土地资本化的制度障碍与改革路径[J]. 财经科学, 2008(3):99-107.
- [8] 洪增林, 薛惠锋. 宅基地抵押流转的系统设计[J]. 西安建筑科技大学学报, 2007(12).
- [9] Rezelle, G Li. Village Leaders and Land Rights in China [J]. American Review, 1998, 88(2):433.
- [10] Besley T. Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Canada [J]. Journal of Political Economy, 1995, 103:903-937.
- [11] Yao, Cater. Land tenure, Factor proportions, and Land Productivity: Theory and Evidence from China [R]. Working Paper, Department of Agricultural and Applied Economics, University of Wisconsin-Madison, 1996.
- [12] 叶剑平, 蒋妍, 罗伊·普罗斯特曼, 等. 2005 年中国农村土地使用权调查研究——17 省调查结果及政策建议[J]. 管理世界, 2006(7):77-84.
- [13] Atwood D A. Land Registration in Africa: the Impact on Agricultural Production [J]. World Management, 1990, 18:373.
- [14] K Deininger. Land Market and Land Reform [R] World Bank Conference, Access to land, Bonn, March 19-23/3/2001.
- [15] 于华江, 王谨. 我国农村宅基地管理调查分析—基于陕西、浙江和河南等地的农户问卷调查” [J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2008(6):155-162.
- [16] 叶剑平, 丰雷, 蒋妍, 罗伊·普罗斯特曼, 朱可亮. 2008 年中国农村土地使用权调查研究——17 省调查结果及政策建议[J]. 管理世界, 2010(1).

(编辑:夏冬;校对:朱德东)