

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2014.06.02

# 我国农村宅基地使用制度创新研究<sup>\*</sup>

## ——“宅基地指标化”改革思路与方案设计

李勇坚<sup>1</sup>,袁锦秀<sup>2</sup>,李蕊<sup>1</sup>

(1.中国社会科学院财经战略研究院,北京 100836;2.湖南人文科技学院,湖南 娄底,417000)

**摘要:**我国现行农村宅基地制度立法思想落后、权利框架模糊,宅基地因权利被限制而无法实现收益权能,导致宅基地浪费严重、使用效率低下。党的“十八届三中全会”提出了“改革完善农村宅基地制度”的战略构想。宅基地制度创新应体现城乡公平、区域公平和时际公平,并实现节约集约利用土地的目标。而现有的“限制自由流转、扩大权能”和“自由流转”两个改革思路,都局限于宅基地问题的表层,没有在城乡统筹、新型城镇化背景下对宅基地制度进行重构,存在着天然的缺陷。“宅基地指标化”模式,以权利替代实物,引进市场化的交易机制,实现宅基地指标在全国范围内的流转,有利于节约集约利用土地,能在更大程度上体现社会公平,是解决我国宅基地问题的一种较为理想的方案。

**关键词:**农村宅基地制度;农村土地改革;城乡统筹;新型城镇化;节约集约利用土地;土地流转;土地权能;土地指标化;土地市场交易

中图分类号:F321.1;DF452

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2014)06-0007-10

### 一、引言

党的“十八届三中全会”提出“改革完善农村宅基地制度”的战略构想之后,国内各界对宅基地制度改革的认识不断深化,研究视角不断增加。例如,2014年1月16日,国土资源部法律中心、中国政法大学民商经济法学院举行“农村土地流转法律制度改革研讨会”,与会专家学者提出,进一步推进城镇化、农业现代化的关键即是农村土地改革,特别

是农村宅基地制度改革。2014年“全国国土资源工作会”提出,农村宅基地管理制度将和征地制度、集体经营性建设用地入市一起成为国土资源部今年农村土地制度改革的主要内容<sup>①</sup>。

从已提出的农村宅基地制度改革方案看,可以分为两个不同方向:一是认为农村宅基地改革不是实现宅基地的自由流转,而是扩大宅基地的权能,切实保障宅基地用益物权,这种观点以国土资源部为代表<sup>②</sup>。二是认为农村宅基地改革是让宅基地使

\* 收稿日期:2014-09-22

**作者简介:**李勇坚,男,副研究员,博士,现任中国社会科学院财经战略研究院信息服务与电子商务研究室副主任,主要从事服务经济研究;E-mail:13910086962@126.com。

袁锦秀,教授,清华大学高级访问学者,现任湖南人文科技学院民商法研究中心主任。

李蕊,女,副研究员,博士,在中国社会科学院财经战略研究院流通产业研究室工作,主要从事跨国投资、国际贸易、产业经济研究;E-mail:lyry-2000@263.net。

① 参见:《专家学者研讨农村宅基地制度改革新思路》,http://www.chinapeace.org.cn/。

② 参见:《国土部副部长:农村宅基地改革方向不是自由买卖》,财经网,2013-12-13。

用权自由流转,这是大多数专家学者的观点。这种观点认为,应将宅基地房屋产权化,继而逐步将宅基地纳入城乡统一的建设用地市场,淡化宅基地使用权与一般建设用地使用权在法律上的区别,实现国有土地和集体土地同制、同权、同价的根本目标。

我们认为,上述宅基地改革的两个方向(扩权与流转)都局限于宅基地问题的表层,对宅基地问题所带来的“三大不公平”(城乡不公平、区域不公平、时际不公平)问题并无多大的改善,且没有在城乡统筹、新型城镇化背景下对宅基地制度进行重构,存在着天然的缺陷。本文通过深入基层实地调研,对我国农村宅基地制度所存在的问题以及现有改革方案的缺陷进行了讨论,从而提出“宅基地指标化”的改革思路:目前,要彻底解决我国宅基地“实物分配”“限制交易”“无法退出”“闲置严重”等现实问题,进行“宅基地指标化”改革是一条有效路径,这个制度将宅基地分配与交易从实物向虚拟化转变,扩大宅基地的经济功能,使其实现保障功能、维稳功能与财产功能的统一。同时,我国《土地管理法》的修改工作正在有序进行<sup>①</sup>,因此,应利用法律修改的机会,对宅基地使用权制度进行重构。

后文主要内容安排如下:第二部分对我国宅基地制度所存在的问题进行探讨,并剖析现有改革方案所存在的缺陷;受“重保障轻交易、重实物轻权利”的思想禁锢,现有的改革方案并不完善。第三部分结合实地调研情况,对宅基地制度改革目标进行探讨。第四部分是全文的核心,创新性地提出了“宅基地指标化”模式,研究表明:“宅基地指标化”有利于节约集约利用土地和加快推进新型城镇化,进而实现城乡公平、区域公平与时际公平,是解决宅基地问题的一种较为理想的方案。第五部分是对全文的总结。

## 二、现有农村宅基地制度及改革思路所存在的问题

农村宅基地这一特定的土地使用方式,是我国土地制度的一个特殊安排,其基本特征是“两权分离、一宅两制、无偿供给、限制交易”。“两权分离”是指农村宅基地所有权归农民集体所有,农户长期拥有宅基地使用权,实行宅基地所有权和使用权相

分离。“一宅两制”是指农村宅基地制度与宅基地之上的农村住房产权制度不同。宅基地使用权属于用益物权,权利人可以对宅基地长期享有占有、使用的权利;宅基地之上的房屋归个人所有,拥有完全的所有权。“无偿供给”是指宅基地以无偿的模式进行实物配给,农民只要符合法定条件就可以取得农村宅基地使用权,不需要支付任何费用。“限制交易”是指相关法规或政府政策文件对宅基地使用权的转让进行了严格的限制。这种制度架构,在一定的历史时期,对保障农民的居住权与农村社会稳定发挥了重要作用。随着我国社会主义市场经济体制的不断完善,市场机制在资源配置中逐渐发挥决定性作用,而宅基地使用权这种以“无偿取得”“限制交易”“排斥市场机制”为特征的制度模式,不但损害了农民的权益,也导致了土地的巨大浪费。

### 1. 现行农村宅基地制度存在的问题

#### (1) 立法思想落后、权利框架模糊

我国农村宅基地制度起源于20世纪60年代,其时中国基本上是一个农业社会,农民生活、生产的稳定是政府施政的根本,这就决定了宅基地是一种解决农民居住权的实物保障,不仅要具有无偿分配性,而且必须禁止流转以防止土地兼并、农民流离失所的可能。因此,从历史渊源看,我国农村宅基地立法的出发点是强调保障功能和维稳功能,这不可避免地混淆了法律的权利保护与政治任务。因此,从制度设计的本意看,宅基地被当做农民安居的保障物,漠视宅基地的财产功能与资本功能,否定了农村宅基地的物权属性,并使其经济功能基本丧失。

而在为农民提供宅基地的具体实践中,立法者僵硬地执行着实物分配这唯一的方式,将实物保障与权利保障混淆、把初次保障与再次保障混淆。从权利保障看,现有的宅基地制度强调了实物保障与初次保障,并将实物保障与初次保障作为唯一的保障制度设计。在具体实施过程中,体现为对宅基地的无偿分配、限制转让、限制面积等多种措施,其弊病在于降低了农村宅基地的使用效率,消减了宅基地的财产权性质,从而在保障农民生存权的同时漠视了农民的发展权。

<sup>①</sup> 参见:《土地管理法》将进行全面修改\_网易新闻中心, <http://news.163.com/13/1127/00/9EL7FRUD00014Q4P.html>。

### (2) 限制宅基地权利使其无法承担收益功能

从现行的法律政策规定看,缺乏对农村宅基地收益权的相关保护,使其收益权无法得到落实。首先,限制转让导致价格失真,农民不能享受资产升值收益。我国法律禁止城镇居民购买宅基地,由于农村居民购买力有限,这一限制买方的规定势必会导致宅基地的价格失真,进而导致宅基地及其上的附着物虽然是农民最重要的资产,但并未能在农民进城以及实际城镇化的过程中发挥资本功能。

其次,巨额存量宅基地资产无法资本化。据估算,2010年我国农村建设用地规模约为1640万公顷,即2.46亿亩,这2.46亿亩中,大部分土地(约2亿亩)属于农村宅基地。而据国土资源部公布的消息,2013年全国土地出让面积和合同成交价款分别为143569万平方米和4.1万亿元,每亩的价格约为190万元。也就是说,这2亿亩宅基地的价值超过三百万亿元。但是,由于现有的体制桎梏,这价值三百万亿元的资产基本属于沉寂状态。根据《2013年国民经济和社会发展统计公报》,2013年,我国农村居民人均纯收入8896元,按7亿农民计算,农民辛苦一年所获得的纯收入约为6.2万亿元;而价值超过三百万亿元的宅基地,按年回报率5%计算可获得超过15万亿元的收入,农民有了这部分收入,我国城乡差距将大幅度缩小。但是,实际上,在农民的整体收入中,来自财产权利的收入不足3%,这和农民拥有的巨量潜在财产是非常不相称的。

### (3) 宅基地浪费严重,使用效率低下

作为一种社会福利,农村宅基地使用权的取得是基于集体经济组织成员资格,而非通过市场交易行为。农民取得宅基地使用权主要是通过行政审批的方式,其获得成本基本为零,这激发了农民尽可能多占宅基地的欲望。在实际管理过程中,农村宅基地取得的监管措施并不严格,批少占多、建新房也拒不交出闲置下来的老宅基地、占有多处宅基地等现象比较普遍,加上农房继承等事实行为以及

祖宅不卖等风俗习惯,导致一户多宅和超标占地现象较为普遍,土地浪费严重。一方面,农村宅基地普遍存在规模大、面积超标、布局分散、外延无序扩张、大量“空心村”存在等粗放低效利用现象,以至在我国城镇化快速推进、农村人口大规模向城镇迁移的背景下,农村宅基地规模不减反增,与城镇建设用地同趋势变化,加剧了我国土地资源利用的供需矛盾<sup>①</sup>;另一方面,农户宅基地的合法权益(如农户合法申请一个宅基地及农户对宅基地的用益物权等)得不到保障,导致农户利用多处宅基地或者未批先建现象普遍发生<sup>②</sup>。

2012年3月底发布的《中国乡村发展研究报告——农村空心化及其整治策略》认为,中国农村空心化现象严重,经综合测算与评估表明,若按照分批推进城镇化情景,通过构建完善的农村人口转移机制、宅基地退出与盘活机制,全国空心村综合整治潜力可达1.14亿亩。课题组在湖南省涟源市的调查表明,样本村(三甲乡柳坪村)原有570多人,由于外出打工或移居涟源、娄底、长沙等城区,如今的实际居民只剩下40多人,形成了“空心村”;村里保留了大量的破旧建筑,客观上也导致了这些建筑所占用的农村宅基地的闲置浪费。

## 2. 现有改革思路的缺陷

现有农村宅基地制度所存在的弊端日益凸显,无论是实务界,还是理论界,都对宅基地制度进行了反思,并提出了一些改革思路。综合起来看,主要有两种思路:一是“限制自由流转、扩大权能”,二是“自由流转”(即允许农村宅基地使用权连同房屋像城市房屋一样自由流转)。

### (1) “限制自由流转、扩大权能”存在的问题

这个改革思路的前提是,在我国农村土地集体所有的制度下,农民往往将土地视为抗御社会风险、保障生存利益的最后一道安全屏障,从而使得农村宅基地使用权具有强烈的福利色彩与保障色

<sup>①</sup> 根据九三学社发布的调查报告,我国农村常住人口每年以1.6%的速度在减少,但宅基地却以每年1%的速度增加,农村每年建房占地200万亩左右,农民建房投入每年达到数千亿元。调查显示,进城农民能够租、买单元房的只占12%至15%,大多数进城农民工住在不符合卫生条件的地下室、简易房中。同时,农村有四分之一的住房常年无人居住(参见:《农村宅基地年增1% 1/4农村住房无人住浪费严重》,2013全国两会\_中国网,http://news.china.com.cn/2013lianghui/2013-03/02/content\_28107297.htm)。本研究的实地调查表明,有超过43.7%的被调查者表示家里存在宅基地长期(5年以上)空置现象。

<sup>②</sup> 课题组在湖南省涟源市三甲乡、六亩塘镇、水洞底镇三个乡镇的实地问卷调查显示,超过四分之一的农户存在着占有两处或以上宅基地的情况。

彩。宅基地涉及我国农村土地制度的基本性质(即土地的集体所有制),涉及农民基本生存权利的保障,涉及农村经济秩序和社会秩序的稳定。因此,宅基地的自由转让会带来以下问题:第一,允许农村基地转让会导致社会不稳定<sup>①</sup>。中国农民在整体上是非理性、缺乏远见的,如果允许宅基地自由转让,很多农民会贪图眼前小利而将宅基地转让;如果遇上经济波动等情形,将产生农民流离失所的情况,农民的生存权得不到很好的保障。第二,宅基地所有权属于集体,个人无权把宅基地使用权转出集体之外。如果允许本集体经济组织成员外的人获得宅基地使用权,将会影响本集体成员利益,导致农村土地的浪费,有损农村的耕地保护政策。所以,农村宅基地改革的方向不是自由转让,而是“限制转让,扩大权能”<sup>②</sup>。但是,对于具体扩大什么权能,无论是理论界,还是实务界,都不是十分明确。从现有的一些模糊表述看,似乎包括了“确权颁证”“抵押融资”,或者还可能包括“出租”。我们认为,这一思路是一种非常不彻底、几乎没有任何进步意义的改革。主要存在以下几个方面的问题:

第一,不允许宅基地自由转让违背了广大农民的意愿。尽管法律对宅基地使用权流转进行了限制,但是,无论从主观意愿还是客观现实看,农村宅基地使用权流转的情况非常普遍。这一点得到了很多实际调研结果的支持<sup>③</sup>。课题组在湖南省涟源市三个乡镇的问卷调查显示,三个乡镇的被调查者中,56.3%的农户知道宅基地不能出售、转让、抵押等,10.6%的农户认为宅基地可以出售给本村村民,5.4%的农户认为宅基地可以在本集体经济组织的村民之间互相出售、转让、抵押、置换等,27.7%的农户认为宅基地可以自由出售。这说明农户对宅基地流转的主观愿意及认识都非常强烈。而且,实地调研的结果表明,超过三分之一的农户已实际进行过宅基地流转行为。这些事实表明,无论在主观认识,还是在客观行为方面,农户对宅基地使用权流转的意愿都非常强烈。

第二,违反了市场经济鼓励交易与法律平等原

则,固化了城乡二元结构。宅基地流转不畅通的情况,违反了市场经济鼓励交易的原则。在市场经济下,鼓励交易是提高效率、增进社会财富积累的手段,这不仅因为只有通过交易才能满足不同的交易主体对不同的使用价值的追求,满足不同的生产者与消费者对价值的共同追求;而且因为只有通过交易的方式,才能实现资源的优化配置、实现资源的最有效利用。根据科斯定律,在交易成本不为零的情况下,为了保障最大经济效益的实现,就要利用法律来“重现市场和复制市场”,也就是要运用法律将财产权利重新分配给通过市场交换可以得到它们的那些人,正如波斯纳所言“将权利转让给某些更有效使用它的人”<sup>④</sup>。根据“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”的宪法原则,只要是中华人民共和国的公民,不因户籍或其生活的地域的不同而在行使权利时有所区别;另一宪法原则规定,公民对其私有财产可以处置。因此禁止城镇居民到农村购置宅基地有违法律的平等原则。仅允许农村居民到城镇购置房地产,而不允许城镇居民到农村购置宅基地,对城镇居民来说是不公平的;允许城镇居民自由转让其房屋,而不允许农村居民自由处分其房屋,实际上剥夺了农村居民与城镇居民财产上的平等权利,不可避免地造成农民财产的贬值,人为增加了城市居民与农村居民择居上的不公平性和房产处置上的不公平性。此外,限制农村宅基地流转的政策规定也违背了城乡统筹、消除二元体制的大政策,严重侵害了农民的财产权利,不利于社会进步。

第三,宅基地转让并不会带来社会的不稳定,而限制交易反而会带来很多潜在的不稳定因素。农民作为市场经济的重要主体,是一个理性的群体,同时,他们也有交易的权利。如果害怕公民个体因出卖自身的财产而导致社会不稳定,那么社会最好的治理模式就是限制交易。而事实证明,限制交易的计划经济模式并不利于经济发展与社会进步。从已有的宅基地制度改革试点看,各地虽然模

<sup>①</sup> 参见:孟勤国的《禁止宅基地转让的正当性和必要性》一文,载《农村工作通讯》2009年12期。

<sup>②</sup> 参见:《宅基地改革方向不是自由买卖》(权威访谈·学习贯彻“十八届三中全会”精神),时政-人民网,http://politics.people.com.cn/n/2013/1213/c1001-23827920.html。

<sup>③</sup> 参见:陈小君和蒋省三的《宅基地使用权制度:规范解析、实践挑战及其立法回应》一文,载《管理世界》2010年第10期。

<sup>④</sup> 参见:波斯纳的《法律的经济分析》,中国大百科全书出版社1996年版第41页。

式不一,但是,农村宅基地流转之后并没有出现大规模的社会问题。从现实看,因农村房屋买卖所引起的纠纷日益增多,反而产生了很多社会不稳定因素。特别值得关注的现象是,随着有关禁止农村房屋买卖的政策不断出台,该类纠纷并没有因此减少,反而呈上升趋势。这是因为随着各地城镇化进程加快,一些发达地区以及城乡结合部的宅基地流转活动十分活跃,宅基地流转范围和规模都有扩大之势;但这种宅基地使用权的流转交易没有严格的法律保障,容易造成各种纠纷和矛盾。

### (2)“自由流转”改革思路的缺陷

基于“限制自由流转、扩大权能”所带来的问题,“自由流转”方案在理论上得到了很多的支持。我们认为,“自由流转”虽然能够部分解决限制流转所带来的问题,但是,这个方案本身也存在着一些深层缺陷。然而,无论是支持“自由流转”的学者,还是反对的学者,都没有能够对这些问题进行很好地研究。

第一,农村宅基地自由流转的适用范围非常有限。从现有的试点看,宅基地流转主要集中在大城市周边。事实上,以实物交易为主的宅基地流转模式,真正能够适用的只有城市周边的区域。据测算,允许农村宅基地自由流转,最终受益的农民不会超过一亿。而对于大多数处于离城市较远的偏远地区的农民而言,即使允许宅基地流转,也会因为缺乏买方而无法形成市场,宅基地的价值仍然无法得到体现,宅基地流转政策对这些地区没有多大的实际价值。

第二,宅基地自由流转将导致农村内部的更大不公平。事实上,农村宅基地的价值因地理位置不同而差异巨大。据调查,在北京、上海等一线城市的近郊,农村宅基地高达1 000万~2 000万元/亩,而远离城市的偏远地区,宅基地的价值几乎为零。允许宅基地自由转让,将会使大城市周边的农村居民一夜暴富,真正受益的只有大城市周边的小部分农村居民,因而会产生更大的不公平。

第三,宅基地自由流转可能导致更大的土地浪费现象。允许农村宅基地自由流转,使农村宅基地的潜在价值凸显,农民会以各种理由想办法多占宅基地。事实上,在现有的政策框架下,即使宅基地不能自由转让,也导致了空心村的出现,而宅基地的自由流转,将会加剧对宅基地的争夺,产生更大的土地浪费。

## 三、农村宅基地制度创新的目标

从前文的分析可以看出,我国宅基地制度创新非常复杂,既不是在现有政策框架内修修补补(“扩大权能”)所能解决的,也不是简单的“自由流转”政策就能解决的。宅基地改革是促进我国社会经济进步、加快推进新型城镇化的一个大机遇,合理设定宅基地制度创新的目标将使其发挥更大作用。因此,在设计方案时,需要对宅基地制度创新的目标进行深入探讨。我们认为,目前,我国农村宅基地制度创新应实现以下目标:

第一,增加农民财产性收入。“十八届三中全会”决议提出,要通过改革完善农村宅基地制度,“探索农民增加财产性收入渠道”。2013年,我国城乡居民收入比连续4年下降,由2009年的3.33:1下降到3.03:1。虽然城乡收入差距有所缩小,但仍高于1978年的收入差距(2.57:1)。而城乡收入差距中,财产性收入的差距最为明显。因此,“十八届三中全会”提出了“增加财产性收入”。但是,在现有的制度框架下“改革完善农村宅基地制度”对农民的财产性收入增加并不会具有显著意义。正如我们前文分析所指出的,即使允许农村宅基地及房屋自由流转,实现完全物权,能够受益的也只有城市周边的小部分农民,绝大部分农民的收益仍然无法得到保障。因此,要使农村宅基地实现财产功能,现有的改革思路都无法达到目标,需要有更好的制度设计与创新。

第二,节约集约使用土地。我国人口众多,可开发利用的国土面积相对较小,因此,最大限度地节约集约使用土地,一直是我国土地政策的出发点。在现有的农村宅基地制度框架下,宅基地只能增加,不能减少。以在外务工的青年农民为例,申不申请宅基地是一个两难选择:如果不申请的话,则意味着坐看一种免费福利的丧失;如果申请的话,不但浪费土地,还要浪费一笔支出盖一栋一年也难得居住一回的房子。对大部分人来说,宅基地这种福利是“不要白不要”,因此,导致了农村一方面大量房屋空置,另一方面每年都会新盖很多房屋。而从现有的改革思路看,不论是哪种方案,都会强化农民申请宅基地的动机和欲望,因此,不利于节约集约使用土地。

第三,真正实现“农民工市民化(人的城市化)”。改革开放以来,大量农村人口进入城市创造

价值,形成了事实上的“非农化”,却仍被土地、户籍等政策所牵绊,只能扮演名义上的“农民”和城市中的“候鸟”,处境十分尴尬。统计显示,2013年,城镇常住人口73111万人,城镇化率达到了53.7%,比上年提高了1.1个百分点;但“人户分离人口”达到2.89亿人,其中流动人口为2.45亿人,“户籍城镇化率”仅为35.7%左右。2011年中国住房和城乡建设部的调研显示,农民工在就业地的住房,52%为用人单位提供的包括工棚在内的住房,47%为租住城中村、城乡结合部的农民住宅,而自有住房不到1%<sup>①</sup>。从实际看,这近三亿人如何在城市里落户生根,是我国城镇化过程中的一个核心问题。从城市建设发展情况看,城市基础设施、住房等各方面条件已完全有能力吸纳这一部分流动人口,从而真正实现“人的城镇化”。关键的问题是,农民缺乏足够的资金在城市购买住房。如果能够通过宅基地制度改革,使农民拥有一笔进城的初始资产,那么,“人的城镇化”进程将会快得多。

#### 四、农村“宅基地指标化”方案设计

从前文的分析可以看出,单纯允许农村宅基地流转,不但不能解决现有农村宅基地制度所存在的问题,反而会带来新的问题。因此,宅基地制度创新需要跳出“头痛医头、脚痛医脚”的改革思维,在更宽广的视角、更大的领域进行考量,才能实现“农民增加财产性收入、节约集约利用土地、人的城市化”这三大目标。在制度设计方面,应立足于以下几个前提:

第一,必须在农村宅基地存量与增量之间做好平衡。随着城镇化水平的不断提升,越来越多的农民到城镇定居是一种不可逆转的趋势,农村建设用地的减少,是非常正常与自然的事情。因此,必须建立一种制度能够将农村的存量宅基地利用起来。

第二,必须理清“实物与权利”的关系。保持并完善宅基地对于农民的基本居住保障功能,这是在现有国情条件下不能突破的一个基本原则。但是,这种保障功能的实现形式不应是单一的统一无偿分配与实物分配,而应是多种政策组合形式,最重要的是,在各种政策之间应给予农民充分的选择权。

第三,农村宅基地制度改革必须在城乡一体化发展的前提下进行。现有的改革方案,单纯站在农村的视角看待宅基地问题,而没有从城乡一体化发展的视角来看问题,导致了方案的局限性。

第四,避免农民利益被剥夺。从全国各地实际情况看,农村建设用地在一级市场上的交易是政府垄断的。农民不但不能进入到市场进行交易,而且政府还具有强制农民参与交易的权力。在很多地方,乡(镇)、村干部往往成了宅基地流转的权利主体,土地增值收益权完全掌握在政府手中(穆向丽等,2014)。现有的“宅基地换房”“土地换社保”“农民上楼”“土地增减挂钩”等宅基地流转模式,其根本问题就在于农民缺乏参与交易的主体权利。

综合考虑上述因素,我们认为,“宅基地指标化”模式是一个能够避免现有改革方案缺陷的、比较理想的宅基地流转模式。这个模式基于“农民为交易主体”的市场竞争性原则,综合重庆市试点的“地票模式”<sup>②</sup>,将宅基地分配、复垦、交易等全过程指标化<sup>③</sup>,以指标化实现远距离的跨区域流转,并借鉴清洁发展机制(CDM)<sup>④</sup>关于“发达国家与发展中国家全球合作进行温室气体减排”的理念,建立建设用地指标交易市场,在节约集约使用农村宅基地的同时,还能使农民获得经济收益。

##### 1.农村“宅基地指标化”模式之要义

农村“宅基地指标化”是将宅基地实物变成建

<sup>①</sup> 参见:《加快农村发展 推动城镇化进程》,区域发展\_中国改革论坛网, [http://www.chinareform.org.cn/area/city/Report/201306/t20130620\\_169657.htm](http://www.chinareform.org.cn/area/city/Report/201306/t20130620_169657.htm)。

<sup>②</sup> “地票”是在重庆市农村土地交易所进行交易的“包括农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和农村公益事业用地等农村集体建设用地,经过复垦并经土地管理部门严格验收后产生的指标”。

<sup>③</sup> 重庆“地票”模式只针对现有的集体建设土地,而没有考虑到增量宅基地分配时的指标化,同时,该模式的交易局限在重庆市域范围内;在交易主体方面也没有考虑农民直接入市,农民利益容易受到损害。参见:《重庆“地票”调查》,财经频道\_东方财富网(Eastmoney.com), <http://finance.eastmoney.com/news/1363,20110530138977552.html>。

<sup>④</sup> 清洁发展机制(Clean Development Mechanism)是根据《京都议定书》第十二条建立的发达国家与发展中国家合作减排温室气体的灵活机制,它允许工业化国家的投资者在发展中国家实施有利于发展中国家可持续发展的减排项目,从而减少温室气体排放量,以履行发展中国家在《京都议定书》中所承诺的限排或减排义务。从本质上说,CDM是通过市场化方式利用发展中国家减排边际成本较低的优势,以最低的成本实现减排。

设用地指标,通过偏远农村宅基地的指标化增加城区建设用地指标,实现建设用地指标异地流转,即实现农村建设用地大范围、远距离的置换,使不同区位土地资源发挥其各自的比较优势,优化土地资源分配。具体内容包括:

(1)对农民现有的宅基地进行丈量,并按照人均面积发证

我国农村宅基地实行“一户一宅”的制度<sup>①</sup>,但是,对“户”与“宅”缺乏明确的规定,尤其是对“宅”的面积长期没有规定,导致宅基地的实际面积差异非常大。因此,在允许农村宅基地自由流转之前,应对现有的宅基地进行丈量,对于超过全国统一规定面积的,按照全国统一规定的人均占有面积进行颁证<sup>②</sup>。例如,全国规定人均宅基地面积 60 平方米,甲村民家有三口人,宅基地面积为 220 平方米,则该户所获得的宅基地颁证面积为 180 平方米。

按照全国统一人均面积进行颁证的理由是:现行农村宅基地是基于农村集体经济组织成员的身份,通过申请的方式无偿取得、长期使用。宅基地使用权具有一定的社会保障性,因此,应该按照全国统一标准配置面积。而且,从现状看,在农村超面积占有宅基地的农户,大多是农村中比较富裕的农户,如果允许其按照实际占有使用的面积进行流转,会导致贫富的更大分化。

(2)取消农村宅基地的实物分配制度,采取指标化分配制度

对于实际宅基地占有使用面积不足全国规定的农户,或者新申请农村宅基地的农户,不再实行农村宅基地的实物分配,而是给予一定的宅基地使用权指标。例如,村民乙家有五口人,宅基地面积为 200 平方米,则由国家再行给予 100 平方米的宅基地使用权指标;村民丙家有两口人,新申请宅基地,则给予 120 平方米的宅基地使用权指标。

宅基地使用权指标有以下用途:第一,用于在

集体经济组织范围内申请宅基地实物。在农户申请到实际宅基地之后,宅基地使用权指标即告消灭。在这种用途下,宅基地使用权指标相当于原有的宅基地无偿使用制度。第二,农村宅基地使用权指标可以进入建设用地指标市场进行流转,购买方获得指标之后,即可以申请将农用地转建设用地。

(3)允许农村宅基地以实物和指标两种方式进行流转

对于农民实际占有的宅基地,允许其以实物方式流转,也允许其转换为指标进行流转。转换为指标的模式需将宅基地复垦为耕地,对于农村居民退出宅基地及建(构)筑物,并实行复垦的,按照宅基地颁证面积给予宅基地使用权指标。

(4)相关配套措施

为了确保农村宅基地使用权指标流转能够切实落实,应采取以下配套政策措施:

第一,建立全国统一的宅基地使用权指标交易市场,所有的农村宅基地使用权指标均应在该市场进行交易。在当前的条件限制下,宅基地使用权指标的交易可以参照股票交易的模式进行集合竞价,但交易时间可以设定为每周一次。交易主体方面,供给方主要是持有宅基地指标的农村居民。考虑到中国的国情,为了避免对宅基地指标的过度炒作,暂不考虑允许企业或个人入场购买宅基地使用权指标<sup>③</sup>,只允许需要申请用地指标的各级政府(或者政府代项目建设方)入场购买宅基地指标。由于土地交易所内由政府提供基准地价供交易双方参考,此时进入交易所的农民谈判能力增强,因此,宅基地指标化避免了农民受到二次剥夺。

第二,对现有常住人口在 100 万以上、经济发展水平较高<sup>④</sup>的大城市实行“建设用地天花板”政策,即对这些城市原则上不再分配建设用地指标。不再分配指标并不代表这些城市就不扩张了,而是需要提升其发展成本<sup>⑤</sup>,如果这些城市需要使用建设

①《土地管理法》第六十二条规定,农村村民一户只能拥有一处宅基地,其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。

②我们认为,按人均面积颁发指标是最合理的。由于指标非实物,可以根据人口情况动态调整。

③在远期,条件成熟的情况下,可以考虑实现宅基地指标面向社会公开交易。

④对于“经济发展水平较高”的判断标准,有待于政策制定部门深入研究,我们建议采用全国人均 GDP 的 150%作为判断标准。

⑤《节约集约利用土地规定》指出,将严控特大城市新增建设用地规模。但是,这种以行政手段硬性规定城市规模的方式其实并非一个很好的办法。

用地,则要购买农村宅基地指标。这样,通过土地指标的交易方式来实现城市规模的均衡发展。同时,这一政策措施,还为宅基地指标寻找到了有效的买家,有利于宅基地指标交易的活跃。停止给经济较发达的大城市供应土地指标的理论基础与清洁发展机制类似,也就是说,在节约集约利用土地方面,这些大城市应承担更大的责任与义务。但是,考虑到大城市在土地节约集约利用方面进一步挖潜的空间有限,因此,允许其通过购买宅基地指标的方式获得土地指标,就如同发达国家与发展中国家通过清洁发展机制共同完成减排任务一样。这一政策思路与现有的政策思路存在的差异是:现有政策(如《节约集约利用土地规定》)通常是通过行政手段限制城市规模来达到节约集约利用土地的目的;而市场经济发展的历史证明,政府人为限制城市规模往往是低效率的,因为没有数据表明大城市在使用土地方面更为浪费,因此,问题的关键不在于给不给予大城市或者特大城市发展的机会,而是以市场手段提高其发展成本<sup>①</sup>。

第三,在远期,任何单位或者个人在购买获得建设用地指标之后,即可在城市规划的建设用地范围内自行征地,在不违反相关规划的前提下自行建设。自行征地所获得的土地使用权,经过缴纳按照基准地价计算的土地出让金之后,即可转换为国有建设用地。

## 2. 农村“宅基地指标化”的优点

从上面的分析可以看出,农村“宅基地指标化”是落实“十八届三中全会”关于农村宅基地制度改革的一个有效的制度创新,这种制度创新的关键在于能够提高土地利用效率,并有利于实现城乡公平、区域公平与时际公平。

第一,宅基地指标化有利于提高土地利用效

率,节约土地。我国在快速城镇化、农村常住人口不断减少的情况下,出现了农村宅基地面积快速增加的情况,其根本原因在于,宅基地按照户籍人口以无偿方式进行实物供给。对于农村居民来说,由于取得上的无偿性和缺乏具体使用年限的限制,加上留置过程中的无成本性,使其存在浓厚的“不占白不占”心理,进而想尽各种办法尽可能多占有宅基地。如果实行宅基地指标化,则大多数不在户籍所在地居住的农村居民将不会再去申请实物宅基地,而是将宅基地指标拿到交易市场中出卖,这样将节约大量土地。据估计,我国农村可整治利用的宅基地超过1亿亩<sup>②</sup>,在指标化的激励下,这些土地完全有望指标化。因此,在宅基地指标化之后,我国耕地面积不但不会减少,反而有可能增加。

第二,宅基地指标化有利于提升城镇化质量,并有效提升中小城市的发展能力。我国城镇化的速度非常快,但是质量不高,核心问题是大量农民工无法在城市购置住房和享受城市相应的公共服务,产生了明显的“候鸟式城市化”<sup>③</sup>。很多研究者乃至政策制定者都提出了“让农民带资产进城”的构想,农民最重要的资产是其建造于农村的房屋,但是,对绝大部分农民来说,这个房屋由于其地理位置的原因并不值钱,因此,在现有的制度安排下,“让农民带资产进城”几乎不可能。而宅基地指标化后,农村居民可通过出卖宅基地指标获得进城置业的启动资金。同时,对于中小城市而言,由于其仍能获得国家给予的土地指标,其发展能力也可得到进一步提升。

第三,宅基地指标化有利于缩小城乡差距和农村内部差距。当前,巨大的城乡差距、各地农村之间的差距已成为制约中国经济发展的重要因素。为了缩小城乡差距,我国采取了很多措施,提出了

<sup>①</sup> 提高大城市发展成本,不再给予其土地指标,体现的是时际公平。在大城市发展的初期,其所获得的土地等资源成本极低,而后发展起来的城市,要承担土地等资源稀缺性带来的额外成本。例如,在深圳、东莞、浦东等地的经济发展过程中,几乎没有受到过土地限制,为什么今天中西部地区发展经济时,政府要对其土地指标进行严格限制呢?因此,为了“时际公平”,不再给予大城市行政配给土地指标,要求其以市场化方式获得土地指标,也是合理的。从支付能力看,经济发达的大城市也有足够的支付能力支付这些成本,这一措施,还体现了“深口袋”原则。

<sup>②</sup> 根据中国社科院农发所研究员党国英等专家在河北、河南、湖北、山西等地的30多个行政村调查的数据估算,我国村庄空置面积超过1亿亩,相当于全国耕地总量的1/18。

<sup>③</sup> “候鸟式城市化”是指人口流动在很大程度上表现为单身、短期迁移,大量农业人口虽然已经在城市就业,但却无法获得当地户口和相应的福利,很难在迁入地定居下来,这些人口在城市的居住具有明显的短期性与临时性。这一点不同于其他很多发展中国家永久性的、家庭为主导的人口迁移。

很多口号,如“统筹城乡发展”“以城带乡”“城市反哺乡村”等,但在实际操作中,这些措施很难落到实处,更难形成长效机制。而通过农村宅基地指标化,使偏远地区、贫困地区的农村居民通过土地指标交易获得发展经济的启动资金,有利于其加速发展,以缩小差距。

第四,宅基地指标化有利于我国房地产市场健康发展。目前,我国房地产市场已出现了某些不健康的信号,如一线城市房价高涨而三四线城市需求不足、房屋严重过剩等。如何引导房地产市场健康发展,已成为我国经济发展的一个重要课题。但是,大城市受到土地指标的限制,无法扩大供给,稀缺的土地资源并没有用到价值最高的地方。通过宅基地指标化,相当于给予农民一个财产权,使农民具备到县城或市辖区购买商品房的能,这样可以有效地激活三四线城市的房地产市场,并减小一线城市的房价压力。

第五,宅基地指标化能够有效防止强势群体剥夺农民利益。很多人反对农村宅基地交易的原因是,宅基地流转真正的受益者不是普通的农民,而是中国社会的强势群体,包括有本事分到多处或超标准宅基地的农民、有能力在农村买地盖房的城里人,还有房地产行业的商人、掮客和投机者等。在宅基地指标化管理之后,由于指标是按人分配的,不存在多占的问题;而且,指标是一种虚拟的产品,也不存在因实物被侵占而导致农民利益受损害的问题。

第六,宅基地指标化比现行的节约集约利用土地方案更具有操作性。节约集约利用土地一直是我国的一项基本国策,为了节约集约利用土地,2014年5月22日,国土资源部发布了《节约集约利用土地规定》,明确规定:有效控制特大城市新增建设用地规模,适度增加集约用地程度高、发展潜力大的地区和中小城市、县城建设用地供给,合理保障民生用地需求。我们认为,这个规定明显违反了其自身规定的“市场配置原则”<sup>①</sup>,在实践中也缺乏操作性。从《规定》的内容看,无论是特大城市还是中小

城区,哪个应该获得更多的用地指标,其实并不是市场说了算,而是取决于行政部门的意志。而国土资源部门等行政机构,是否有足够的信息与能力去评估哪个地区“集约用地程度高、发展潜力大”?值得怀疑。因此,可以预期,该规定最终可能跟国家限制火电项目一样,成为一种部门集体寻租的工具。而宅基地指标化,结合对100万常住人口以上的经济较发达城市停止发放土地指标的政策,使这些城市以市场化的方式获得土地指标,是一种真正以市场配置为原则、具有可操作性的节约集约利用土地的可选方案。

## 五、结语

“十八届三中全会”指出,要“改革完善农村宅基地制度”。但是,农村宅基地制度如何改,是一个值得深入探讨的问题。本文的研究表明,农村宅基地制度的改革不能只局限在“宅基地流转”的范畴内,而应该从宅基地的本质功能及立法本义出发,基于“城乡公平、区域公平、时际公平”的理念,本着严格节约耕地的原则,对宅基地制度进行全面创新。我们认为,通过对农村宅基地实行指标化分配,实现以“以权利取代实物”,不但能够使农村宅基地“活起来、动起来”<sup>②</sup>,更重要的是可以实现农村宅基地价值的均衡化,有利于缩小农村内部因宅基地地区位差异而带来的巨大差距,有利于缩小城乡差距和区域差距,在更高层次上实现城乡公平、区域公平和时际公平。

### 参考文献:

- 陈小君,蒋省三.2010.宅基地使用权制度:规范解析、实践挑战及其立法回应[J].管理世界(10):1-12.
- 董景山.2012.农村集体土地所有权形式模式研究[M].北京:法律出版社.
- 郭明瑞.2007.关于宅基地使用权的立法建议[J].法学论坛(1):19-21.
- 郭晓鸣,等.2012.统筹城乡发展与农村土地流转制度变革——基于成都实验区的实证研究[M].北京:科学出版社.

<sup>①</sup> 该规定第二条明确提出:坚持市场配置的原则,妥善处理政府与市场的关系,充分发挥市场在土地资源配置中的决定性作用。但是,从全部内容看,除了提出要“土地价格市场调节”之外,土地节约集约利用的措施基本都是行政手段。例如,第七条提出土地规划控制,第十一条提出建设边界划定,第十五条提出建设用地标准控制等,都是行政手段。

<sup>②</sup> 可以预期,如果不实现农村宅基地的指标化,那么农村宅基地的自由流转将局限于大城市周边的区域,而远离城市的区域的宅基地流转却极度不活跃,其农民受益于宅基地流转之处也将甚少。

- 出版社.
- 江华,杨秀琴.2011.农村集体建设用地流转——制度变迁与绩效评价[M].北京:中国经济出版社.
- 刘俊.2009.土地权利沉思录[M].北京:法律出版社.
- 孟勤国.2009.禁止宅基地转让的正当性和必要性[J].农村工作通讯(12):18-19.
- 穆向丽,巩前文.2014.城乡建设用地增减挂钩中农民宅基地增值收益形成及估算[J].华中农业大学学报(社会科学版)(3). <http://www.cnki.net/kcms/detail/10.13300/j.cnki.hnwkxb.2014.03.017.html>.
- 阮梅洪.2010.宅基地价值化:一个义乌样本的价值与思考[M].上海:同济大学出版社.
- 王旭东.2010.中国农村宅基地制度研究[D].北京:财政部财政科学研究所.
- 于霄.2013.建立国家信托制度解决宅基地流转问题[N].中国社会科学报,2013-02-27(A07).
- 张均.2011.农村土地流转法律问题研究[M].北京:法律出版社.
- 张云华.2011.完善与改革农村宅基地制度研究[M].北京:中国农业出版社.
- 朱新华.2011.农村宅基地制度创新与理论解释——基于“要素相对价格变化、利益博弈与制度创新”的分析框架[D].南京:南京农业大学.

## Research on Institutional Innovation for Chinese Rural Residential Site Exploitation

—Reform Idea and Plan Design of “Residential Site Normalization”

LI Yong-jian<sup>1</sup>, YUAN Jin-xiu<sup>2</sup>, LI Rui<sup>1</sup>

(1. Strategic Research Institute of Finance and Economics, Chinese Academy of Social Science, Beijing 100836, China; 2. Hunan Humanities College of Science and Technology, Hunan Loudi 417000, China)

**Abstract:** The backward legislation ideas and fuzzy right framework of Chinese current rural residential site institution can not realize gain right because of the residential right restriction, which causes its serious waste and low exploitation efficiency. The Third Plenary Session of the Eighteenth Central Committee of CPC proposed a strategic concept of “reforming and improving the system of rural residential sites”. Therefore, the institutional innovation of rural residential sites should embody urban-rural fairness, regional fairness and practical fairness and attain the goal of intensive land-use. However, current two reform ideas such as “limiting free transfer and enlarging exploitation rights” and “free transfer” have natural shortcomings because the two ideas only concern about the surface of the sites and do not reconstruct the residential site institution under the background of overall urban and rural development and new-style urbanization. “The Residential Site Normalization” Model is helpful to intensively use the land, can embody social fairness on larger scale and is relatively a more ideal scheme to solve China’s residential site problem by taking the right to replace the materials, by introducing market-oriented transaction mechanism and by transferring the residential sites indexes in national range.

**Key words:** rural residential site institution; rural land reform; overall urban and rural development; new-style urbanization; intensive exploitation of land conservation; land transfer; land right; land normalization; land market-oriented transaction

CLC number: F321.1; DF452

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2014)06-0007-10

(编辑:夏冬)