

论农村宅基地中的资源冗余

贺雪峰

(武汉大学 社会学系,湖北 武汉 430072)



摘要 农民进城后的宅基地是否退出,是当前一个时期学界和政策部门关注的焦点问题之一。当前正在进行的三项农村土地制度改革中,宅基地制度改革尤其是宅基地退出改革受到普遍关注。主流观点认为,农民进城后应当及时有偿退出宅基地,这样就可以节约宝贵的土地资源,同时可以让进城获得退出宅基地的补偿,带着财产进城。问题是,中国现在发展阶段,进城农民仍然保留与农村千丝万缕的联系,甚至可能在进城失败后退回农村。在农民进城后一段时间仍然保留农村宅基地,而不是将宅基地退出复垦为耕地,这并非是浪费而是农民进城的保险,是农民的基本保障。或者说这是应对农民进城万一失败的必要“浪费”,是合理的资源冗余。

关键词 土地制度改革;宅基地制度;资源冗余;城市化

中图分类号:F 324 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2018)04-0001-07

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2018.04.001

当前正在进行的农村土地制度改革试点中,33个试点地区有15个进行农村宅基地制度改革的试点。宅基地试点最重要的内容是让进城农民有序退出宅基地,从而节约农村土地资源,保障中国18亿亩耕地红线。当前最为人诟病及最令人不解的是,在中国快速城市化的背景下,农民进城了,他们在农村的宅基地却没有退出来。农民不仅没有退出宅基地,而且在城市化进程中,农村人口减少了,农村建设用地反而增加了,从而出现在当前以及过去很长一个时期以来城市和农村建设用地同步增长的“奇怪”现象。农民进城了,城市建设用地自然就会增加,问题是进城农民没有退出他们在农村的建设用地(主要是“宅基地”),从而造成了土地资源的严重“浪费”。

不过,如果换一个角度来看,农民进城了,他们却只是进城务工经商,并没有真正在城市安居,更难以在城市体面地完成家庭的再生产。为了应对进城失败的可能性,农民在进城后一段时间仍然保留在农村的宅基地和住房,作为进城失败的退路。这样来看,农民进城后一段时间仍然保留农村宅基地,而不是将宅基地退出复垦为耕地,就不是浪费,而是农民进城的保险,是农民的基本保障,是保证农民进城万一失败的必要“浪费”,是合理的资源冗余。这样的资源冗余不仅有必要,而且对于保障农民利益,对于避免中国城市贫民窟,对于应对中国经济周期,以及对于保障中国现代化进程中的稳定,都极为重要。

本文拟通过三个部分来讨论具有积极功能的农村宅基地资源冗余,试图为理解农村宅基地功能和理解当前农村宅基地制度改革提供一个认识框架。

一、为什么农村宅基地应当保留一定的资源冗余

据《人民日报》报道:“习近平主席给莫迪介绍时,说了两条,一条是中国的城市化率。另一个,他

收稿日期:2018-05-20

基金项目:中国土地勘测研究院招标项目“面向农村土地制度改革的土地规划应对策略研究”;国家社会科学基金重点项目“城乡一体化发展中建设用地管理制度创新、示范与评估”(14AD028)。

作者简介:贺雪峰(1968-),男,教授,博士,长江学者;研究方向:乡村治理。

专门讲到了中国的政策考虑,不能让进城务工人员走上不归路,要给他们在农村留条后路,一旦在城里待不下去了,还能回到农村。他着重强调,决不能使中国出现贫民窟”^①。

习总书记的讲话十分清晰地说明了中国城市化与印度城市化的差异,其中最重要的一条是,中国城市化过程中为进城农民工留下了退路,一旦农民进城失败,他们还可以返回农村。而包括印度在内的大部分发展中国家,农民进城都是不可逆的,进城失败了,在城市待不下去,也无法返回农村,这些无法返回农村又难以体面融入城市的进城农民聚集起来,就形成了发展中国家普遍存在的贫民窟。

中国之所以未出现类似其他发展中国家几乎都存在的大规模城市贫民窟,关键是为进城农民工“在农村留条后路,一旦在城里待不下去了,还能回到农村”。从实践上看,这条后路就是农民仍然保有农村的宅基地、住房和承包地,当农民工难以在城市体面安居时,他们随时可以返回农村居住和耕种土地。从制度上看,这条后路则是中国土地公有制,包括集体成员所有、按人均分的耕地制度和一户一宅的宅基地制度。只要是集体组织成员,农户都享有免费获得、无偿使用的宅基地。这个意义上讲,中国现行宅基地制度及其实践是中国现代化进程中极为关键重要的基础条件。

问题是,现在中国正处在快速城市化进程中,农民大量进城,我们应该如何看待农民进城后,他们仍然保留农村宅基地不愿退出,造成“城市与农村建设用地双双增加”,以及由此造成的建设用地“浪费”呢?

农民进城后不退出农村宅基地究竟是不是浪费,关键在于能不能准确理解中国农民城市化及中国现代化的特点。

改革开放以来,中国城市化率从不足 20% 上升到 2017 年的 58.52%, 大量农民进城了。不过,如果仅从户籍人口计算,2017 年中国城市化率只有 42.35%, 户籍城市化率与实际城市化率相差约 16 个百分点,就是说,有超过 1/4 的城市人口仍然是农村户籍。户籍人口城市化率远低于国家统计局统计的城市化率,原因之一是国家统计局是按居住地来统计城市人口的,进城务工经商时间超过 6 个月就被统计为城市人口了。然而,当前中国农民城市化具有两个十分重要的特点:一是农民家庭往往只是青壮年劳动力进城,老年父母和年幼子女留守农村,形成了当前中国农村占主导地位的“以代际分工为基础的半工半耕”家计模式;二是农民年富力强的时候进城务工经商,年龄大了,在城市丧失就业机会,他们可能会返乡^[1]。这两个特点决定了农民家庭虽然有劳动力进城了,但仍然有留守人员,以及农民虽然在年轻时进城,但年老后仍可能返乡。无论哪一种情况,进城农民都不会盲目退出宅基地。宅基地及其上面所建住房不仅为农民家庭提供了生产生活的基础,而且为进城失败的农民提供了返乡保障。

此外,进城青壮年农民虽然在城市务工经商,但在年节时间往往返乡,一方面是他们的父母子女仍然留守农村,需要返乡照看;另一方面是他们的根在农村,需要返回村庄寻找社会关系和生活意义。他们进城了却不可能也不愿意斩断与村庄的联系,经济上、社会资本上和生命意义上的联系都无法斩断。

在当前中国发展阶段,城市很难为进城农民提供在城市体面完成家庭劳动力再生产的就业与收入条件,年轻时进城,年龄大了仍然难以在城市体面安居,就需要返回农村。从年老父母的角度来看,即使他们的子女在城市有住房,有稳定收入,这些年老父母也大多不愿与子女一起生活在城市,因为一起生活就意味着受到子女的各种约束,就不自由,就像“坐牢”一样。与子女短时间一起生活,很亲密,是亲人;长时间在一起生活就变成了“仇人”。进城农民在城市买了房子也往往只是供年轻子女居住、生活和工作,年老父母仍然选择在农村居住、生活以及耕种土地。

因此,当前中国农民进城有以下几个特点:第一,农民家庭中往往是中青壮年劳动力进城务工经商,农村劳动力进城了,城市化率提高了,留在农村的农民家庭数量并未显著减少;第二,由于缺少对在城市体面安居的预期,农民进城时大多会留下返乡退路,而不愿选择“不可逆”的进城策略,最重要的是保留他们在农村的宅基地与耕地;第三,进城农民倾向在年节时间返回农村,以保持与农村经济、

^① 莫迪问习近平:能否讲一讲中国的“新时代”,《人民日报》2018 年 5 月 1 日。

社会、价值方面的联系;第四,农村老年人不愿与子女一起在城市生活,因为“城市生活不自由”,而只要与土地结合起来,有村庄熟人社会,老年人在农村的生活就比在城市有更高质量,更好品质。由此造成了中国城市化进程中的两个显著后果:第一,大量农民进城了,农村出现了空心化,农户家庭数量却未显著减少;第二,中国城市化率快速提高了,农民却没有退出农村宅基地,农村建设用地没有随着农民进城而显著减少。甚至陈锡文讲,与社会主流舆论认为农村住宅空心化程度很高的判断相反,“据国家电网公司对其经营区域由居民房屋空置率(年用电量低于20千瓦时)后统计,城镇居民房屋空置率为12.2%,而乡村居民住房空置率为14.9%”^[2],农村住宅空置率仅仅比城市住房空置率略高。

农民进城了,却仍然保留农村宅基地,保留进城失败后的返乡退路,这显然是农民对自己进城风险的理性评估。在当前中国经济发展阶段,不可能所有进城农民都可以在城市获得稳定就业与收入,并可以在城市体面安居,而几乎必然会出现大量农民进城失败的情况。一旦进城失败,他们仍可以返回农村,与土地结合起来,在农村过熟人社会中的体面、安逸、悠闲的生活。正是因为进城失败可以返乡,中国才没有出现进城失败农民在城市的漂泊聚积,也就没有出现发展中国家通常都存在的大规模城市贫民窟。

此外,全球化时代,中国经济结构已经深深嵌入世界经济体系,也就嵌入到世界经济周期之中了。这样的经济周期一定会有周期性的风险,典型如2008年世界金融危机造成中国大约2000万农民工失业。对于任何一个国家来讲,2000万农民工失业就意味着2000万个家庭失去收入来源,就会引发严重的社会危机。中国情况完全不同,因为所有失业农民工都可以顺利返回家乡,回到农村。回到农村后,按失业农民工的说法“正好可以休息一段时间”,生活成本不过是家里吃饭时“多摆一双筷子”。正是进城农民留有返乡退路,他们进城失败可以选择返乡,中国就具有极强的应对经济周期的能力,就不会出现因经济或金融危机而造成社会危机,造成政治动荡。这正是改革开放40多年中国在快速经济发展中保持了高度社会政治稳定的关键。

当前中国城市化快速发展,大量农村人口进城,农民却并未同步退出农村宅基地,这个事实可以有两个完全不同的价值判断。

第一个判断是:农民进城了,要增加城市建设用地,却没有同步退出农村宅基地,由此造成当前中国城乡建设用地同步增长的现象,造成了严重的土地资源浪费。尤其是一些人想象中城市建设用地的稀缺与珍惜,而对农民进城却未退出宅基地极为痛惜,因此极力主张农民城市化进程中应当“人地挂钩”^[3],即农民进城就应当退出农村宅基地,以减少当前农村土地资源尤其是建设用地的低效与浪费,以提高建设用地效率,以集约节约用地。

第二个判断是:农民进城了,可能无法在城市体面安居,因此倾向保留返乡的权利,即并不同步退出宅基地。农民进城后并不同步退出农村宅基地并非土地资源的浪费,而是一种必要的资源冗余,这样一种资源冗余是一种社会保险,是农民的基本保障,也是中国现代化进程中必须的保险。正是进城农民没有同步退出农村宅基地,农村保留了一定的宅基地冗余,而保留了农民进城失败的退路,防止了中国城市出现大规模贫民窟,极大地提高了中国应对经济周期、金融周期的能力。农民进城之后相对闲置的宅基地并非绝对浪费,而是有用的冗余,是农民的保险,也是中国社会的保险。一旦中国实现了高度现代化以及完成了城市化,进城农民已在城市体面安居,他们不再需要农村这条退路,他们保留的作为进城失败退路的农村宅基地保险就不再需要,农村宅基地的资源冗余就无必要,农民宅基地就可以复垦出来种粮食了。

从保留农村宅基地必要资源冗余的角度来看当前农村宅基地制度改革,以及来认识农村宅基地地实践,来理解农村宅基地这一土地资源,就会有完全不同于现行农村宅基地改革的政策主张。

二、当前关于农村宅基地制度改革中的激进主张

土地作为一种不可再生资源,十分宝贵。尤其是中国人多地少,耕地面积有限,保护耕地就具有极为重要的意义。中国当前一个广泛的共识是一定要保持“18亿亩耕地红线”,不然就可能出现粮食安全。在耕地有限的情况下,中国快速城市化,经济发展和城市建设必然要占用土地,尤其是要

占用耕地。为了保证 18 亿亩耕地红线不被突破,国家要求实行土地占补平衡:即城市建设占用了耕地,必须要通过复垦形成同等数量和同等质量的耕地来补充。在可供开垦土地资源有限的情况下,农民进城以后,要在城市占用建设用地,他们农村宅基地闲置下来了。如果将农民闲置宅基地复垦为耕地,则一般来讲,农民在农村占用宅基地面积比较大,土地集约节约利用程度远没有城市建设用地高,农民进城退出宅基地,进城占用建设用地,两者相抵,由农民退出宅基地复垦而来的耕地要多于城市新增建设用地所占用耕地,中国城市化进程就不会出现耕地的减少,18 亿亩耕地红线就有保障了。

基于以上设想,当前政策部门提出城市化进程中的“人地挂钩”政策,即在农民进城时退出农村宅基地,增加城市建设用地,地随人走,集约节约用地。其主要制度工具是“城乡建设用地增减挂钩政策”。城乡建设用地增减挂钩政策是将农村建设用地的减少与城市建设用地的增加相挂钩,农村建设用地主要是指农民的宅基地,具体实践中就是让进城农民腾退出宅基地,再将宅基地复垦出耕地,形成农村建设用地减少的指标,挂钩变成城市增加建设用地指标。地方政策实践中,重庆的“地票”、河南推出的“宅基地券”都是增减挂钩实践。

问题是,要让农民退出宅基地,就必须向农民支付费用,让农民愿意退出宅基地。按重庆实践的经验,以每亩大约 15 万元来让农民退出宅基地,农民有很高积极性。农民退出宅基地,拿到补偿款,就不再可以作为集体经济组织成员申请宅基地了。也就是说,凡是参加了“地票”项目的进城农民就不再可以返回农村了,他们是不可逆的进城。

为保护耕地而推出的城乡建设用地增减挂钩政策在实践中产生出两个有所差异的方向:一是地方政府试图借用增减挂钩政策来增加城市建设用地指标,二是出现了宅基地是财产,让农民退出宅基地就可以让农民致富的普遍认识^[4],这种认识甚至被运用到增加农民财产性收入以及精准扶贫上来^①,从而极大地影响到了当前正在进行的农村土地制度改革实践。

城乡建设用地增减挂钩政策实施的前提是,地方政府进行城市建设需要新增建设用地指标,而国家每年下达新增建设用地指标不能满足地方建设所需,由此造成城市建设用地指标的稀缺。正是城市建设用地指标稀缺使建设用地指标产生了价值,增减挂钩政策将减少农村建设用地与增加城市建设用地指标相挂钩,则减少农村建设用地就可以产生出新增城市建设用地指标的价值,比如每亩 15 万元。地方政府如果能用低于 15 万元/亩的代价减少农村建设用地,让农民退出宅基地复垦为耕地,地方政府就有动力推动农民退出宅基地。而且,地方政府倾向以尽可能低成本推动农民退出宅基地,以获得新增城市建设用地,由此在很多地区尤其是华北农村普遍出现了“农民被上楼”,以减少农村建设用地增加城市建设用地指标。

换句话说,国家为了保护耕地,通过刻意下达较少城市建设用地指标来保持地方城市建设用地指标的稀缺,来迫使地方政府集约节约用地。同时又通过增减挂钩政策为地方政府通过减少农村建设用地以增加城市建设用地开了口子:地方政府为了获得稀缺的城市建设用地指标,想方设法让农民退出宅基地。这个意义上,地方政府是被“逼良为娼”。这种“逼良为娼”产生了很多恶果,其中最具代表性的正是华北地区普遍出现的“农民被上楼”。

第二个方向则更为“有趣”,即因为国家刻意通过减少地方政府城市建设用地指标来达到地方政府城市建设用地指标的稀缺,形成了城市建设用地指标的价值比如每亩 15 万元,通过增减挂钩政策,就意谓着农村减少建设用地就可以挂钩形成 15 万元/亩的指标价值。也就是说,农民每退出一亩宅基地就可以获得 15 万元的财产性收益。农民宅基地因此就变得值钱了,农民就可以在进城时通过退出宅基地来获得财产性收益(15 万元/亩),然后带着财产进城。如果国家对地方政府供给的城市建设用地指标更少,地方政府城市建设用地指标稀缺程度越高,指标价值越高,比如可能达到 40

① 2017 年国土资源部印发《关于进一步运用增减挂钩政策支持脱贫攻坚的通知》,明确省级扶贫开发工作重点县可以将增减挂钩节余指标在省域范围内流转使用,并要求“适当减少节余指标流入地区新增建设用地安排,经营性建设用地尽量要求使用增减挂钩指标,以提高增减挂钩节余指标收益,进一步加大对脱贫攻坚工作的支持力度”。2016 年中办国办印发《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》,明确了深度贫困地区开展城乡建设用地增减挂钩可不受指标规模限制,探索“三州三区”及深度贫困县增减挂钩节余指标在东西部扶贫协作和对口帮扶框架内开展交易,收益主要用于深度贫困地区脱贫攻坚。

万元/亩,则农民退出宅基地就可以获得更高财产性收入,就可以带着更多财产性收入进城。这样一来,国家通过严格的耕地保护政策,通过控制城市新增建设用地指标,借助增减挂钩政策为进城农民通过退出宅基地获得一笔巨大财产性收益。

既然农民退出宅基地可以产生出如此巨大的财产性收益,当前中国正在进行的农村精准扶贫就自然希望借增减挂钩政策来筹集资金。河北阜平和安徽金寨都通过增减挂钩筹集了数十亿元扶贫资金。目前国家已出台政策,允许贫困地区通过增减挂钩指标跨区域交易来让贫困地区农民退出宅基地获得指标收益。为了保证指标高价,国家就自然要求通过定向减少发达地区城市建设用地指标来提高其建设用地指标稀缺程度,提高指标价值。

现在的问题是,即使可以为退出宅基地的农民或贫困地区筹到大量财产性收益,这些财产性收益是从哪里来的?是天上掉下来的?是农民退出的宅基地上进行生产获得的?都不是,而是由国家通过刻意定向减少发达地区城市建设用地指标来形成发达地区向贫困地区的财政转移支付。这里没有产生任何财富,而只有财富的转移。

本来只是为了保护耕地、集约节约用地而推出的增减挂钩政策,经过以上两个方向推进就完全变味了,其结果是,无论是地方政府为了增加城市建设用地指标而“逼农民上楼”,还是为了让农民获得所谓财产性收入而让农民退出宅基地,增减挂钩政策都极大地推动了农民宅基地的退出,不仅将本来应该退出的宅基地退出了,而且将不应该退出也不能退出的宅基地也都退出了。为了支付农民退出宅基地的成本,地方政府支付了巨额成本,以及人为推高了城市建设用地成本(城市建设用地必须要额外支付数十万元每亩的增减挂钩指标费),从而进一步加大了农民在城市安居下来的成本。当前农村土地制度改革的一个重要方向是将增减挂钩作为主要制度手段来为精准扶贫、为增加所谓农民财产性收入等目标筹措资源,也就将本来应当通过公共政策来完成的资源转移却以虚拟的增减挂钩指标交易来完成了,并因此造成严重的资源错配。

举例来说,以增减挂钩政策来筹措精准扶贫资源,重要的方面是让农民退出宅基地,将退出宅基地复垦为耕地,从而形成可供交易的城市新增建设用地指标。问题是,贫困地区一般都是高寒山区,耕地资源极为稀缺,农民建房一定不会在稀缺的耕地上建,而大都是在山坡上建房,这些房子拆了退出的宅基地根本就不可能复垦为耕地。在实践中,贫困地区获得的增减挂钩指标大都是拆了农民房子按退出宅基地来计算面积,结果是,农民房子拆了,宅基地退出了,指标也挂钩到城市了,复垦出来的耕地根本无法耕种而被抛荒。这里的资源错配有四:一是不该拆农民房子;二是农民没有宅基地就不要再返乡了;三是复垦的投入浪费了,因为复垦出来的耕地无法耕种;四是指标换来的资金提高了城市建设用地成本,从而增加了农民城市化的成本。唯一好处是将发达地区的资金以指标交易的形式转移到了贫困地区。但既然是资源转移,何必去拆农民房子,而不直接通过公共政策来实现更加公开也更加公平有效率的转移?

也就是说,现在越来越倾向将增减挂钩作为主要政策手段来为农民增加所谓财产性收入、为贫困地区筹措扶贫资金以及来为地方政府获得新增城市建设用地指标,结果就是地方政府以及农户为了获利而将本来不应该拆的房子拆掉了,不应当退出的宅基地退出了。这种政策的极端就是将大量缺少在城市体面生活能力的农户不可逆地推向城市,农民一旦进城失败也不再可以返乡,遇到世界性的经济周期,国家也就失去了农村这个退路,农村也就不再能充当中国现代化的“稳定器”与“蓄水池”了。

从增减挂钩的政策初衷来看,虽然花费代价极高,却总算将农民该退不该退的宅基地都腾退出来复垦为耕地,从而增加了中国耕地面积,保证了中国18亿亩耕地红线。

三、农民退出宅基地应当是一个过程

之所以农民进城后仍然愿意保留在农村的宅基地,是因为农民有对自己进城风险的清晰评估,他们担心万一进城失败还要返回农村,就保留下宅基地这个退路。从农民来讲,所谓宅基地不过是一块不方便耕种的坡地、旱地、荒地,在上面建了房子,为农业生产和农村生活提供服务与保障。他们进城

了,在城市安居了,不再需要宅基地了,他们就自然会在不再需要的宅基地上种树、种大豆、种蔬菜、种粮食,这是一个自然而然的过程,即使今天也在全国大多数中西部农村进行着。一旦农民进城失败了,他们还可以回到原来宅基地上建房子居住生活^[5]。现在增减挂钩政策通过给退出宅基地农户补偿而让农户永远退出宅基地,即使进城失败也不再能回来。一旦宅基地退出可以获得补偿,农民自动退出宅基地就变成待价而沽,无论退出宅基地能不复垦为耕地,所有农民都会拿宅基地与地方政府讨价还价。地方政府尤其是占有最多土地资源的中西部地区的地方政府,不可能拿出巨额资源补偿农民退出宅基地,而真正进城不再需要宅基地的农户也会中止正在退出宅基地的行为。

按中国有 2 亿多亩宅基地,每亩 20 万元来退出,地方政府需要筹措 40 万亿元资金来让农民退出宅基地,按 10 年计算,每年需要 4 万亿元。显然,地方政府是不可能拿出如此巨额财政资金来的。

一般来讲,有两种农民退出宅基地的办法:

第一种,农民进城并在城市安居了,他们不再需要返回农村,农民就自动将宅基地复垦种粮食。在现阶段,因为中国仍然处在发展过程中,城市无法为所有进城农民提供稳定就业和高水平收入,国家也无法为所有进城农民提供在城市体面生活的社会保障,进城农民就会为防止进城失败而留下返乡退路,因此,他们一般都愿意保留自己在农村的宅基地,即使这些宅基地多年不用已经复垦种了粮食,他们仍然可能在进城失败后返乡在宅基地上建房。农民保留宅基地是他们在当前中国经济发展阶段的保险行为,是相当理性的,也是中国城市没有出现大规模贫民窟的原因:农民进城待不下去,他们不是聚集到贫民窟而是回到农村,与土地结合起来了。

这种办法的好处是,农民退出宅基地是一个自然而然的过程,是基于农民自身的理性选择。国家在其中只起有限作用,地方政府也无需花费巨大财力。并且,农民理性保留宅基地为中国避免出现城市贫民窟和应对经济周期提供了基本条件。坏处则是,宅基地退出是一个相对缓慢的过程,开始时只是一些边远地区农民搬到交通便利的地方或在城里买房,这些村庄空心化了,宅基地自然退出了,再就是相对便利的村庄也变得萧条,因为城市让农民生活更加美好,这些地区也逐步退出宅基地。随着中国现代化和城市化的完成,国家有能力为所有进城失败人口提供在城市基本生活的保障,农民就越来越不需要农村退路,农村宅基地就自然而然地退出还耕了,这个过程也许要 20 年。

第二种,在农民仍然普遍无法在城市安居的情况下,通过增减挂钩政策等制度手段人为推进农民退出宅基地,甚至以此来达到让农民获得财产性收入以及精准扶贫的目的,则一方面地方政府必定要付出极大的财政成本,另一方面大量可能进城失败的农民无法返回农村,从而在城市形成大规模的居无定所的漂泊农民群体,形成大规模城市贫民窟,也使中国丧失应对经济周期的能力。

这种办法的好处是可以更快地让农民腾退出宅基地,从而在短期内增加农村耕地,数量大约 1 亿亩。

比较这两种方式的核心是第二种方式获得由宅基地复垦出来的大约 1 亿亩耕地的代价。这个代价主要有二:一是地方政府支付的财政成本,按每亩 20 万元计算,一亿亩需要 20 万亿,这个代价是很高的;二是农民不可逆进城所可能造成的城市大规模贫民窟以及丧失应对经济周期能力的风险,大规模贫民窟和丧失应对经济周期能力的风险都是政治风险,即发展中国家通常出现的发展过程中的政治社会不稳定的风险。显然,无论是 20 万亿元的财政代价还是政治社会风险,都是不可承受之重。

实际上,第二种方式较第一种方式也仅仅是将本来就是土地资源的部分农村宅基地提前复垦种了粮食。无论是否复垦,宅基地都是中国不可再生的土地资源,早一点复垦晚一点复垦,土地面积并没有增加,只是早一点复垦种粮食可以有经济价值,甚至可以保证中国的粮食安全。问题是,当前中国仍然有 18 亿亩耕地,18 亿亩耕地生产的粮食已经供过于求了。所以现在讲粮食安全,关键在粮食生产能力而不是非得将所有耕地都开足马力生产粮食。同样,耕地资源并不是要让所有土地变成耕地,而是要保持耕地数量,保留耕地生产能力,要储粮于地。当前中国正开展退耕还林、还水、还草,就是因为退耕之后的林水草仍然具有生态功能,仍然是中国不可再生土地资源,甚至将来仍然可以开垦为耕地。

农民宅基地可以复垦为耕地,但当前中国并未出现粮食危机以致于非得拆农民房子复垦农民宅基地来种粮食这一步。农民未来迟早会退出的宅基地是中国未来保有的耕地资源,这个资源的保有比现在复垦用来耕种粮食更重要。当前中国18亿亩耕地出现了普遍的季节性抛荒,国家也开始通过季节性休耕来保持土地地力。这就说明,当前中国并不缺生产粮食的耕地,需要的是中国保有生产粮食的能力。这个意义上讲,宅基地迟或早一点复垦为耕地并非大事。如果将本来还要依托宅基地来完成劳动力再生产的农民赶进城市,就不仅是要花费巨大地方财政成本,而且可能造成中国现代化进程中的严重政治社会风险。

四、作为资源冗余的农村宅基地

在中国快速城市化背景下,指望农民进城“人地挂钩”,即有多少农民进城,就应当增加多少城市建设用地并同时减少多少农村建设用地(主要是宅基地),这种政策过于机械,缺少对中国特色城市化以及中国农民家庭生计模式的理解。中国城市化是农民可进可退的城市化,是农民家庭中年轻人进城老年人留守的城市化,是年轻时进城年老时返乡的城市化,是经济形势好进城经济形势不好返乡的城市化,是运气好就进城、进城失败就返乡的城市化,总而言之是动态的可逆的城市化^[6]。正是这种可逆性使中国避免了一般发展中国家普遍存在的大规模城市贫民窟,使中国具有极强的应对经济周期的能力。在中国实现现代化、完成城市化之前,当前这样动态的农民可逆城市化道路具有极大合理性。

农民进城了,农村出现了空心化,一部分农村宅基地闲置了。进城农民在城市务工经商,相当部分进城农户可以在城市体面安居下来,他们不再需要农村宅基地,便将农村宅基地复垦种树种粮食。万一进城农户进城失败,他们就可以顺利返回农村,因为他们仍然有宅基地,可以在宅基地上建房,耕种自家承包地。只要农民可以与土地结合起来,农民就有办法。实际上,正是农民进城失败可以返回农村,他们才敢于进城时放手一搏,以获得那些具有风险也更多利益的事业^[1]。

因此,在现阶段甚至未来30年时间,在中国未完成现代化,国家无力为所有进城失败的农民提供相对完善的保障前,应当保留农民进城失败的返乡退路,表现在宅基地上就是要让农民在未来相当一个时期仍然将宅基地掌握在自己手上,即使进城了,也仍然让宅基地闲置在那里(当然也可以种树种粮食,不过性质上仍然是宅基地),以让农民在万一进城失败时可以返乡。这样看起来是土地资源的浪费,其实不是,因为土地仍然在那里,相反,这块宅基地给了进城农民安全感,是农民进城时留下的防范风险的资源冗余,正是有了这个资源冗余,农民进城失败就可以返乡,社会结构就有了弹性,经济周期的风险才容易化解。

当前关于农村宅基地制度改革思维中存在的最大问题是线性思维,这种思维试图通过“人地挂钩”,在农民进城的同时让农民退出宅基地,这样的“人地挂钩”看似节约了耕地(或复垦出来耕地),实际上问题极大,诸如:成本极高,进城农民失去退路,中国现代化进程中应对经济周期能力下降,结果使得整个中国社会结构变得刚性易碎,风险极大。

在当前中国发展阶段,保持一定的宅基地资源冗余,对于中国城市快速发展、应对经济周期、防范社会政治风险、保障农民基本权利都具有极为重要的作用,这样的土地资源冗余不是资源浪费,而是一个健康社会所必须的风险投资。

参 考 文 献

- [1] 夏柱智,贺雪峰.半工半耕与中国渐进城镇化模式[J].中国社会科学,2017(12):117-137.
- [2] 陈锡文.从农村改革40年看乡村振兴战略的提出[J].中国党政干部论坛,2018(4):12-18.
- [3] 王锋.关于加快实施“人地挂钩”政策的初步思考[J].资源导刊,2011(12):18.
- [4] 郑新立.《土地管理法(修正案)》应成为推动改革的利器[J].农村工作通讯,2017(17):47.
- [5] 贺雪峰.谁是农民[M].北京:中信出版社,2016.
- [6] 陈文琼,刘建平.发展型半城市化的具体类型及其良性循环机制——中国农民进城过程的经验研究[J].城市问题,2017(6):4-13.

(责任编辑:金会平)