

主持人导言

农村宅基地制度改革:分置、开放与盘活

罗必良

(华南农业大学 国家农业制度与发展研究院,广东 广州 510642)

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.01.001



农村改革的目的是活村富民。中国农村最重要、最庞大的资本存量,就是“三块地”,即农地、宅基地和集体建设用地。在新的发展阶段,深化农业供给侧结构性改革,实施乡村振兴战略,发挥农村在国内大循环的能动性作用,关键是以盘活农村“三块地”为支点,撬动和动员社会投资并优化生产要素的市场化配置,推动农村一二三产业融合发展,丰富乡村经济业态,由此挖掘和释放农村土地的制度红利,重构新型工农城乡关系并着力拓展农民的增收空间。

无疑,农村宅基地制度是我国最具特色也是备受关注的制度安排。正因为如此,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》强调要积极探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式。保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,鼓励依法自愿有偿转让。为此,本期特组织“农村宅基地制度改革:回顾与展望”专栏,对相关问题进行讨论,希望有助于推进和深化对农村宅基地制度的理论研究与实践创新。

专栏共选用了三篇文章。其中,董欢等人的《宅基地制度改革研究:现状、热点与前沿——基于2008年以来CSSCI来源期刊论文的文献计量分析》一文,以2008年以来CSSCI数据库中宅基地制度改革研究论文为数据样本,运用Sati、Spss26.0、Ucinet6.0、Citespace5.1等分析软件可视化呈现宅基地制度改革研究的科学知识图谱,并阐明已有研究文献在时间维度上的变化规律。研究发现:宅基地制度改革研究文献数量呈保守型持续增长态势,研究力量较为聚集但合作网络效应整体偏弱,研究机构以高校为主、空间分布较广,载文期刊总体较为集中和稳定。已有研究热点主要集中在宅基地使用权流转、城镇化与宅基地退出、宅基地“三权分置”与乡村振兴等方面。文章认为未来深化宅基地制度改革的方向性问题或将集中在以下方面:宅基地集体所有权的权能落实与治理现代化,宅基地资格权的权利界定、主体认定及权利义务,宅基地使用权放活的目标、规则、风险及增值收益分配,宅基地有偿退出以及利用管理。

钱龙等人的《助推还是羁绊——宅基地财产性收益对农民工城市融入的影响》，鉴于化解“半城镇化”和推进新型城镇化需要实现农民工的城市融入，发达地区在推进“人口城镇化”方面走在全国前列，因此该文以江苏省为例，通过2019年在江苏省13个地市开展的调查，基于2129份问卷探讨了宅基地财产性收益对农民工城市融入的影响。分析表明，农民工留城定居意愿强烈，但户口迁入意愿不高。具体来说，宅基地财产性收益现值越高，越有助于农民工选择留城和将户口迁入城市；宅基地预期补偿性收益越高，农民工留城意愿和户口迁入意愿越低，表明宅基地财产性收益对农民工城市融入的影响不可忽视。此外，宅基地财产性收益对不同代际农民工的城市融入有差异化影响。文章认为，可变现的宅基地财产性收益会助推农民工融入城市，而预期宅基地被征用时能获得补偿会成为农民工融入城市的羁绊。为有效推进新型城镇化，在宅基地“三权分置”的政策背景下，一方面应逐步放开宅基地使用权流转限制和鼓励农房交易，让农民工带着财产进城；另一方面需加快出台宅基地有偿退出政策，防止宅基地问题悬而不决迟滞中国城镇化进程。

胡新艳等人的《中国农村宅基地制度改革的演进逻辑与未来走向》认为，中国农村宅基地兼具居住保障和财产功能。随着中国经济社会快速发展转型，宅基地的功能定位正在从“居住保障导向中谋求财产功能”转化为“财产功能导向中维护居住保障”。为适应宅基地的功能定位变化，文章提出“集体所有，赋权盘活，住有所居”为主线的基本制度架构，认为改革重点在于：一是强化宅基地用益物权，明确宅基地使用权的抵押、转让权能，为赋权盘活宅基地提供具备法律保障的制度基础。二是宅基地获取方式从“无偿取得”改为“有偿取得”，持有期限从长期到限定70年。这既是解决目前超占宅基地的有效途径，也能为房地分离抵押、转让提供可供选择的路径；三是多种形式解决农民的住房保障问题，逐步从基于身份权的宅基地保障转向基于公民权的居住权保障。

三篇文章分别讨论了宅基地制度改革的研究现状与研究热点、宅基地财产性收益对农民工城市融入的影响、宅基地制度改革的演进逻辑与未来走向。从而表明，必须进一步探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式，在维护集体所有权、厘清农户资格权的基础上，盘活宅基地使用权。重点在于：

一是“三权分置”。推进农村宅基地所有权、资格权、使用权的“三权分置”，关键在于维护所有权的基础上厘清资格权。我国2007年实施的《物权法》规定：“农民集体所有的动产不动产归本集体成员集体所有”。2021年实施的《民法典》作出了同样的规定。根据《物权法》和《民法典》的这一规定，农民集体所有的动产和不动产的所有权主体，既不是集体经济组织，不是村民委员会，也不是全体村民，而是本集体经济组织的成员集体。从产权运作的层面来说，维护农村宅基地集体所有权的核心，不是要形成凌驾于成员之上的“集体”，而是要形成成员之外的排他。因此，明晰农村宅基地的财产归属，必须把集体经济组织的成员权或资格权界定清楚，这样才能把集体所有权真正落到实处，

解决所有权主体虚置模糊的问题。

二是产权开放。农地承包经营权的“三权分置”不仅诱导了农地的流转与规模经营,而且打破村庄社区的封闭格局,在产权开发中引入社会资本,形成了多样化的新型经营主体。同样,宅基地的“三权分置”也必将促导农村社区的产权开放。宅基地的集体所有权决定了农户的资格权,资格权则决定了农户的使用权。如果说资格权是封闭的,那么使用权则是可开放的。没有开放不仅难以生成价格与竞争性市场,而且难以促进村庄的人口流动尤其是有能力经营主体的进入。可能的渠道是,一方面通过对村庄宅基地特别是“空心村”的整治,进行适当的搬迁与集中,利用耕地占补平衡及其区域性的建设用地指标交易,盘活土地资源;另一方面支持村集体或经济合作社以出租、入股、合作等多种方式盘活利用闲置宅基地和闲置农房。

三是撬动盘活。盘活宅基地使用权,是进一步促进城乡要素有序流动,增加农民财产性收入的重要渠道。一方面,应该稳妥推进农民住房与宅基地财产权的抵押、担保与转让,激活农村金融,将产业振兴与生态宜居目标结合起来、推进一二三产业融合发展,从而发挥土地制度在美丽乡村建设中的基础性作用;另一方面,利用财政资金进行宅基地的置换、整理与修复,由此撬动和放大社会资本的注入,使农民闲置住房成为发展乡村旅游、农业观光、民俗休闲、文化体验以及养老、文化、教育等产业的有效载体。其中,可通过股份合作的方式开发古村落、民俗村、休闲农庄等,打造新的产业链;发展共享房屋、共享庭院、共享村落等共享经济形式,打造乡村振兴新业态。

应该强调,开放与盘活产权,必须充分尊重农民意愿,切实保护农民的合法权益,守住“农民利益不受损”的底线,在此基础上将改革推向深入,从而为激发乡村发展活力、促进乡村振兴提供有力支撑。因此,学界有必要对农村宅基地制度改革给予持续的关注。

(责任编辑:陈万红)