

论宅基地使用权流转的隐形市场

——基于江汉平原 X 村和 X 集的比较分析

吴秋菊

(华中科技大学 法学院,武汉 湖北 430074)

摘要 以江汉平原 X 村和 X 集的宅基地使用权流转实例为分析对象,试图从经验中探索宅基地使用权流转中所产生的财产性收益的发生机制及其影响因素。分析表明,当前宅基地使用权隐形市场的存在并不能成为宅基地使用权自由流转主张的论据,宅基地使用权的自由流转只能够使少数具备区位优势宅基地使用权人获益,而大多数的农民将没有实现宅基地使用权财产性收益的机会。

关键词 宅基地使用权;宅基地使用权流转;土地流转;土地食利者阶层;土地制度

中图分类号:F 301.2 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2013)03-0022-08

随着中国城市化的快速进行,对于土地问题的讨论开始从着重于对与耕地相关的若干问题的关注,转移到对农地非农用问题的讨论上来了,而宅基地问题作为一个既与农地非农用问题相关联,又与耕地问题相关联的问题成为了土地问题探讨中的焦点。

当前关于宅基地问题的研究中,普遍的观点认为在我国城乡二元土地制度格局下,大量严峻的土地问题,是引发社会矛盾与冲突的直接原因之一。当前与宅基地相关的土地问题主要表现在以下几个方面。(1)农民进城以后,农村的房屋及宅基地闲置,农村的“空心村”和“空心户”成为普遍现象,“在我国近年来耕地大量减少、土地资源日趋紧缺的发展趋势下,这是一个不能容忍的巨大资源浪费。”^[1](2)现行的宅基地制度“是将农民紧紧捆绑在土地上的制度”,“农民一旦离开农村进入城市,其主要的房屋财产,将不再具有真正财产意义”,所以认为当前的宅基地制度客观上妨碍着农民迁徙的实现^[2]。(3)现行的宅基地制度妨碍了农民财产权利的实现,一则是农民房屋产权的实现受到限制,一则是“宅基地使用权也就失去财产属性”,因而“这样一项以保护农民为出发点的规定却未必有利于保护农民的利益”。^[3](4)在大城市的城郊区域,建立在农村集体建设用地上房屋有着巨大的需求市场,但是由于政策的限制,当前这种交易不能够合法化,产生了严峻的小产权房问题^[4]。(5)虽然土地制度对宅基地

交易进行了严格的限制,但是宅基地交易事实上却普遍存在,这种交易被称之为是宅基地流转的隐形市场,当前的研究认为正是由于交易不能自由化,又不受法律保护导致了交易过程中农民利益受损。

从以上梳理中可以看出,当前与宅基地相关的土地问题总体可以表述为土地资源配置的低效率问题和土地增值收益分配的不公平问题。所谓土地资源配置的低效率问题指的是在农村“空心村”和“空心户”成为普遍现象的当下,农村大量闲置的宅基地实质上是一种潜在的建设用地供给,但是由于当前土地制度对宅基地使用权流转的限制,宅基地使用权“没有合法的流转市场”,这使得农村可以提供的建设用地供给(集体建设用地)无法与城市对于建设用地的巨大需求对接。所谓的土地增值收益分配的不公平问题主要是指在当前城乡二元的土地制度格局下,国家掌控土地一级市场而宅基地使用权的流转是受到限制的,农民在土地增值收益的分享中并没有得到公平的对待,这种不公平对待主要表现在征地拆迁中对农民的补偿过低和小产权房不能合法化^[5]。而这被认为是导致当前征地拆迁问题中矛盾突出的原因所在。

基于以上分析,宅基地使用权的自由流转,或者是宅基地直接入市被认为是解决当前土地问题的途径,而在实践中较为普遍存在的宅基地交易的隐形市场被认为是这种制度变迁(宅基地使用权自由流转)的诱致因素^[4]。

当然,也有少数学者不赞成宅基地使用权的自由流转。陈柏峰从土地发展权的角度的分析表明,当前放开对宅基地使用权的管制,允许宅基地使用权自由流转会产生现有的土地发展权国有模式被打破,而由少数人分享土地发展增益的后果^[6]。刘俊从土地资源属性角度的分析认为,“应当将土地中隐藏的相当大的那一部分来源于土地资源的利益剥离出来,通过建立一项土地资源利益的社会返还制度,让土地权利人将占有的非劳动产生的利益返还给社会,由全体社会成员共同分享”,而这项制度只能通过土地所有权独占主体——国家才能实现^[7]。贺雪峰将当前“中国土地公有,地利共享,消灭土地食利者的法律”,称为是中国土地制度的宪法秩序。我国当前的土地制度恰是一个土地涨价归公,地利共享的体系,而当前的集体建设用地自由流转,集体建设用地直接进入市等主张,“正是要重建本已消灭的土地利益集团”。

事实上,当前关于宅基地制度的研究中以经验为基础的研究颇多,但是这些经验主要是对于进行土地制度改革试点区域的考察以及对于城郊区域的考察。而事实上,这2类区域的特殊性使得他们的状况并不能够代表中国农村的普遍现状。笔者2012年11—12月在江汉平原J市的X村和X集进行了为期25天的驻村调研,对于当地的宅基地制度实践进行了较为细致的考察。有趣的是,在这两个相距不远的地方,宅基地流转状况却呈现出极大的差异。本文试图以X村和X集宅基地交易实践的比较分析为基础,证实宅基地使用权的自由流转并不一定使农民藉此获得财产性收益,因而宅基地使用权流转隐性市场的存在也不能作为宅基地使用权流转应当解禁的论据。

一、农村宅基地使用权流转的实践

一直以来我国政策法律对于宅基地使用权的限制都是很严格的。自1962年党的八届十中全会通过并颁布了《农村人民公社工作条例修正草案》(简称《人民公社六十条》)规定了生产队范围内的土地,都归生产队所有。生产队所有的土地,包括社员的自留地、自留山、宅基地等等,一律不准出租和买卖。这一规定正式确立了宅基地归生产队集体所有,农民享有宅基地使用权的宅基地基本制度。但是与此同时,《人民公社六十条》又对于社员的房屋所有权表示承认,该条例规定“社员的房屋,永远归社员所

有”“社员有买卖或者租赁房屋的权利”。也正是从这一时期开始产生了房屋产权可以自由交易而宅基地使用权流转受到限制的法律矛盾。之后在1963年的《中共中央关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》中又表明了宅基地使用权随房屋所有权的转移而转移,但是宅基地使用权不能够单独进行流转。也就是说法律并没有完全禁止宅基地使用权的流转,而是对宅基地使用权的流转进行了较为严格的限制。

从对X村的实地调研中发现,宅基地使用权的流转并没有因为法律的限制性规定而失去其存在的空间,相反,这种流转行为一直以来都较为普遍地存在着。在这一部分笔者将对X村中发生的宅基地使用权流转及相关的宅基地使用状况进行分类阐述,由于X村发生的宅基地使用权的流转往往依托于房屋买卖而发生,所以这里主要是依据房屋产权交易发生的地理位置进行分类陈述。此外,在X村调研的过程中还发现有趣的现象是购买房屋目的是购买房屋材料而非流转宅基地使用权,以及农民将自己宅基自动复垦种植农作物,这将在本部分中作为与宅基地使用权流转实践相关的内容进行介绍。

1. 村庄中的房屋产权交易

在村庄中发生的房屋产权交易,依据其是否需要转让土地承包经营权为标准,实际上包括两种类型的房屋产权交易,其一,是单纯的房屋买卖,一般发生在村庄内部成员之间,发生的原因一般是买房家庭由于人口增加产生了购房需求,而卖方一般是自己不再需要使用某一处的房屋而产生了出售的意愿。其二,是房屋买卖与土地承包经营权转让一同发生的交易,这种类型的交易,既可能发生在村庄内部成员之间,也可能发生在村庄内部成员与外来成员之间。在X村后者占据了这种交易类型的绝大部分,X村的状况也是位于江汉平原的J市的普遍的状况。

案例1:李某,男,1961年生,X村5组人。李某1983年结婚,1987年在X集(X集是传统的农村集市,位于X村与B村交界处)购买了2间房屋,开始经营服装店生意(后来又改经营农资生意)。李某在X村5组有几间瓦房,加上一些附屋,整个的面积大约200 m²,加上院场,整体占地大约1 000 m²。李某在X集居住以后就很少利用自己在村的房子,2005年李某的弟弟(也是X村5组人)提议想要购买李某在农村的房屋,商议后以3 000元的价格成

交。李某的弟弟很快对新购买的房屋进行了整修,然后搬进新居。李某的弟弟迁进新居之后将原先的房屋(3间瓦房)进行了拆迁并将自己原来的宅基地复垦,复垦成为旱地,现在每年在这片旱地上种植棉花,据说每年可以收入几千元(主要是复垦了原来的院场、林地,原先建筑占地由于铺了水泥地面,所以复垦需要一定的成本,这一部分李某的弟弟并没有进行复垦耕种)。

案例 2: 张某, 1963 年出生, X 村 4 组人。2011 年张某将自己的房屋及土地出售给了来自湖北恩施利川的王某。交易涉及到的标的为: 一栋 3 间两层的楼房, 外加一个附屋(厨房), 另外是位于房屋周围的水田、旱地及 2 口堰塘, 包括堰塘在内, 转让耕地的面积为 0.4 hm^2 。双方达成的交易价格是 3 万元, 但是据王某的表述, 他实际上并没有花到 3 万元, 因为在与张某达成了交易的协议以后, 张某将原本种植在这片土地上的油菜全部让给王某收割了, 他因此大约获得了 2 000 元的收入, 然后王又出售了位于房前屋后的几个大树, 收入 2 000 元, 除去这些, 王相当于花费了 2.6 万元, 购买了 1 栋房屋及 0.4 hm^2 土地。交易合同表明是永久转让。交易达成以后, 张某将自己的宅基地使用权证和土地承包经营权证一并交予王某, 为了保证王在这里安心种田和居住, 张还应用自己的人际关系为王在村里办理了土地流转手续。交易完成以后, 王并没有将自己的户口从利川迁移至此, 王表示自己并不愿意将户口迁移过来, 因为在国家的各种惠农政策不断惠及农村的当下, 他作为利川农民每年都可以获得一些补贴, 他担心迁移至此之后他的补贴会减少。王在接手这片田地以后将其中的一口堰塘改为了旱地, 王表示, 通过耕种这些土地, 他可以在 3 年内就能够收回成本。

以上是对 X 村中发生的房屋产权交易的案例的简要列举。通过对村庄中房屋买卖当事人的访谈, 可以知道村庄中的房屋产权交易体现出以下特征。(1) 房屋交易的价格一般是参照房屋的建造价格来确定的, 在 X 村, 村民都默认出售房屋本身是不会赚钱的。所以房屋产权交易的发生很多时候都是原所有人已经迁出村庄, 在村的房屋对于他们而言已经不具备使用价值, 才产生了销售的意愿。当然, 也不可否认, 村庄中有一些房屋产权交易的发生是由于农民家庭在困难时期出现的。(2) 宅基地使用权的转让价格似乎从来没有进入交易双方的视

角, 他们没有就宅基地使用权的转移来协商价格, 宅基地使用权的转移在交易中处于一种附属的地位, 所以宅基地使用权体现出半买半送的特征。(3) 在搭地售房的交易中, 买房考虑的最主要的因素是耕地质量的好坏, 房屋的质量只是一个次要考虑的因素。

总体而言, 在村庄内部发生房屋产权的交易, 宅基地使用权的财产性质的一面并未获得体现。

2. 小集镇的房屋产权交易

与村庄内部房屋产权交易体现出完全不同特征的是位于 X 村与 B 村交界处的 X 集的房屋产权交易。X 集形成于解放以前, 是一个传统的村庄内部的集市, 解放之初, X 集只有十几户农户在此居住, 经过几十年的发展, 现在 X 集已经成为了一个有着 80 户左右的农民居住的村民聚居点。X 集位于 X 村与 B 村的交界处, 一半属于 X 村的辖域, 一半属于 B 村的辖域。虽然 X 村的一些生产队的居住点与 X 集仅有 500 m 的距离, 但是在小集镇发生的房屋产权交易的价格却比村庄内部发生的房屋产权交易的价格要高很多。小集镇的房屋产权交易现在呈现供不应求的局面, 村民表示在小集镇购买一套房屋并不是一件容易的事情。

案例 3: 李某, 1952 年生, 男, X 村 4 组人。1988 年李某在 X 村 4 组修建了 3 间 2 层的楼房, 1996 年李的大儿子结婚, 婚后, 李的大儿媳一直在 X 集租房开理发店, 租金最高的时候是 1 年 1 000 元。2006 年, 供销社将自己的房屋进行拍卖, 非常抢手, 李花了 9 000 元购买到一间房屋, 房屋的建筑面积是 $3.5 \text{ m 宽} \times 20 \text{ m 长}$ 。这个交易不以产权证为基础, 总之李购买之后于 2011 年在这块宅基地上修建了 $3.5 \text{ m 宽} \times 12 \text{ m 长}$ 的 3 层楼房。虽然李认为现在的宅基地只有 3.5 m 宽, 显然不符合农村人建房的习惯, 但是在 X 集宅基地很贵, 并且很抢手, 以他们家的经济水平他并不愿意购买两间房屋的宅基地再建房。新的房屋建造完成之后他的大儿媳利用第一层开理发店。

案例 4: 吴某, 约 50 岁, 男, 吴村人。吴自 1993 年开始在 X 集租房子做猪肉生意, 农忙的时候在村务农。吴某在吴村修建的是 3 间瓦房, 吴唯一的儿子 1987 年生, 打算 2013 年结婚, 吴于是打算给儿子建新的房子。但是他们位于吴村的房屋地势偏远, 交通不便, 在外打工的儿子表示自己不愿意回村建房, 而吴的考虑是, 如果可以在 X 集建房, 则建的房

子交通状况比老家的要好很多,并且自己还能够利用得上,可以继续在此做生意。2011年,吴获知他租房的对门有一户罗姓农户想要出售自己的房屋,吴就打算购买下来。不久双方达成房屋买卖协议,协议内容是:罗将自己位于X集的占地面积为4.5m×9.6m的两层楼房售予吴某,宅基地使用权一并转让,转让价格为22000元。交易达成以后,吴迅速地对房屋进行了重建,在重建的过程中考虑到自己位于吴村的房屋以后不会再使用了,就将原先的3间瓦房拆迁,然后将拆卸下来的砖用于了新房建设,吴还打算将原先的宅基地复垦用于种植棉花。

虽然说X集只是村庄中的一个小集镇,但是很显然,小集镇的房屋买卖与村庄内部的房屋买卖存在着较大的差别,纵使两者的距离不过是一两里路。从交易价格上来看,村庄内部的房屋出售价格便宜,但是无人购买,在小集镇上的房屋出售相对昂贵,但是还不好买到。不可否认的是,在这样一个小集镇可以说实实在在地形成了一种房屋产权交易的市场,虽然这种市场不一定是符合政策法律规定的。

3. 购买房屋材料与村庄中宅基地自动复垦现象

在X村调研,笔者特别关注了当地的宅基地利用状况,发现不仅仅是房屋的交易比较频繁,并且村民将自己废弃的宅基地复垦成为耕地的现象屡见不鲜。在村庄中的买卖房屋,实际上可以有2种完全不同的理解,一者是购买房屋进行居住,二者还可以只是购买房屋材料进行再利用,有趣的是,这2类交易在价格中却没有明显的差别。在X村,当地有一句熟话说:“人要衣撑,屋要人撑”,意思是说,农民在村的房屋如果长期无人居住打理,那么很快就会坏掉。所以,当自己不再需要多余的宅基地而又没有出售的路径(没有买主)或者不愿意出售时,很多人会选择将宅基地复垦成为耕地。这在案例1中已经有所体现。案例5列举购买房屋材料与购买房屋居住同时发生的情况。

案例5:位于X集西端原来有一所小学,20世纪90年代末附近的几所小学合并,这所小学不再招生,原先学校的教室就全部空置了(总共有18间教室)。1998年左右,X村将这批房屋进行出售,有意思的是当时出售的时候并没有对购买房屋产权和购买房屋材料进行约定,只是表明价格是800元/间。这批房屋由于价格便宜在很短的时间内就销售出去了,其中戚某就是其中的购买户之一。戚某,男,

1928年出生,原本是B村人,也是当地的小学老师,后来由民办教师转为公办老师并在当地中学任教,戚退休以后想要回农村度过老年生活,又恰逢有房子可买,他就购买了2间,然后迁移至此居住。此外他的邻居也在同一时间购买了两间教室在此居住。但是在这18间教室拍卖的过程中,也只有两户是购买后居住的,其余的人购买之后都将房屋拆迁走了,他们购买之后可以将原来的砖瓦,一些木料等进行再利用。在这14间房屋拆迁完成之后,戚某的家门前就有了很大一片空地,戚遂将这片空地开垦出来种菜,由于面积比较大,戚每年种的菜吃不完,戚又将其中较大的一片给自己的儿子耕种(也是种菜)。自己保留了一些,依靠这个菜园地,戚基本上不用自己购买蔬菜。

从村民将自己的宅基地复垦和以上案例中就可以看出,从农民的视角出发,村庄中的宅基地很多的时候都没有特殊的财产属性,农民将这片土地看作是自己拥有使用权的土地,而从对土地采取最有效利用的角度出发实现对土地的利用。

从以上关于X村宅基地的利用与流转状况的描述,可以发现村民重视的是宅基地的使用价值,而很少去关注宅基地所可以产生的交换价值。但是,在X集的宅基地使用权流转却体现出一定的财产性收益。

二、宅基地使用权流转隐形市场的内在机制

X村的宅基地流转实例并不少见,笔者在X村调研期间还获知有好几户农户希望流转自己的耕地及宅基地,但是尚未找到愿意买入者的情况。从上文关于X村若干流转实例的陈述来看,宅基地的流转不一定会为流转方带来财产性收益,特别是在村庄内部发生的流转,以至于出现了购买房屋材料而不需要流转宅基地和宅基地自动复垦耕种的情形。

1. 宅基地使用权流转市场的特征

从关于X村宅基地使用权流转的实践来看,X村的宅基地使用权流转市场体现出以下几个方面的特征。其一,村庄内部的宅基地交易并没有为宅基地的使用权人带来财产性收益,甚至交易中的双方并没有意识到宅基地的财产属性问题。由于村庄中的宅基地难以体现出其财产性价值,所以村民在宅基地失去建造房屋的价值的时候往往选择将宅基地

(包括房屋周围的林园地)复垦耕种,以创造一些经济收入。其二,具备区位优势宅基地在流转中体现出一定的财产性价值。这从 X 集房屋买卖的实例中就可以看出来,X 集的宅基地相比于 X 村村内部的宅基地具备有地理优势,这种优势主要体现在交通方便和具备商业价值,所以现在 X 集的宅基地不仅价格高,而且一地难求。其三,宅基地使用权流转的双方都具有农民身份,流转前后宅基地使用性质没有改变。不论是村庄内部成员之间的房屋买卖还是外地人迁移至此的房屋买卖。在 X 村,买卖双方都是农民,纵然是上文列举的搭地售房的情形,也只是外地农民迁往此处种田,实践中并没有发生在理论探讨中经常设想的城镇人口到农村买房的情形。其四,虽然在理论研究中将宅基地交易行为表述为是宅基地使用权的流转,但是在实践中,无论是在交易双方的表述上还是在追溯交易双方的意思表示层面上,这种交易实质都是宅基地使用权的转让,是宅基地使用权权属的完全转移。由于当前宅基地使用权是没有期限限制的,所以交易中的买方通过交易获得的也正是无期限的宅基地使用权。

2. 宅基地使用权流转的实践逻辑

(1) X 村的宅基地使用权流转的发生。当前关于宅基地使用权制度的法律对宅基地使用权的流转进行了限制性的规定,很显然 X 村的诸多宅基地使用权流转实例都突破了法律制度的限制,但是在当地却产生了这种交易有效的地方性规则。

首先,法律虽然限制了农民宅基地使用权的流转,但是同时又尊重农民的房屋财产权利。从 X 村宅基地流转的实践来看,并不是法律对宅基地流转的性质限制了处分其房屋财产的权利,而是农民依托于其处分房屋财产的自由而突破了法律对宅基地使用权流转的限制。X 村宅基地流转的实例的发生正是在于法律本来就为宅基地使用权流转突破限制预留了空间,也就是说在 X 村既有房屋的出售方,又有房屋的买受方,而法律同时尊重农民处分自己房屋产权的行为,则房屋买卖必然发生,宅基地使用权依托于地随房走的规则进行流转。

其次,房屋的买卖以及与之相随的宅基地使用权的流转,以当地人的认可作为其有效的依据。这就是在 X 村调研时看到的,农民之间房屋产权的交易并不以房产过户手续为必要条件,很多的时候只是房屋产权证明(比如宅基地使用权证书)的转移,特别是最近几年 J 市加强了对当地搭地售房现象的

管制,外来人口在此购房种地却难以在此落户,然而实际上很多买房方却并不追求在此落户,这就正如案例 2 介绍的情况。当事人对于他们的房屋产权交易在向相关部门进行登记备案的事情上是不重视的,但是对于当地人对于买卖的认可却又是极为重视的。其中的原因就在于只有在他们的交易获得了村庄的认可,他们才可能融入村庄的熟人生活的圈子,同时保障他们通过交易获得的产权不被轻易遭受侵犯。在 X 村这样的村庄,这种房屋买卖很容易获得村民的认可,村民也很容易接纳这些外来人口,案例 2 中的房屋购买方王某表示他迁移过来一年已经与 4 组的农户建立了很好的关系,在过去的一年里他就赶了十几个人情,还自己在家中办了一次生日宴席,X 村很多人都来了。

(2) X 村宅基地使用权流转价格的影响因素。根据土地经济学的原理,建筑地块地价主要受 3 个因素的影响:土地的地理位置,这里所言的地理位置,不仅指的是地块距离城市的远近,还包括地块所具备的地理上的特殊性,比如风景区^[8];土地的集约化水平;土地市场上的供求关系。从对 X 村宅基地使用权流转的实例的来看,其中地理位置的因素和供求关系因素对流转价格的影响最大,X 集与 X 村村内部的宅基地的集约化水平实际上是差不多的。

区域差异与极差地租。虽同属于 X 村的辖域范围,也就是说两者在距离城市的远近可以说是相同的,因而这两个区域的地价受城市发展的影响是相同的,但是 X 村村内的宅基地与 X 集的宅基地在地理位置上还是呈现出差异,这是影响二者流转价格的关键因素。X 集的宅基地相比于 X 村村内的宅基地具备 2 个方面的优势:其一,交通优势,X 集位于官马公路 J 村与 X 村交界段,每天还有两趟往返县城的公交车,居住在 X 集,出行是较为方便的。而与之形成对比的 X 村村内的宅基地,X 村村内现在还没有一条水泥路,遇到阴雨天气,出行较为不便;其二,X 集的地块有着独特的商业价值,X 集是解放以前就已经形成的农村的传统集镇,直到现在,它还是附近 5~6 个村村民赶集的场所,所以在这里居住的农民也可以同时经营小生意。正是由于地理因素的原因,所以,X 集的宅基地相比于 X 村村内的宅基地,在宅基地使用权流转的收益上能够产生一定的级差收益。

宅基地使用权供求现状。虽然说,当前土地制

度对宅基地申请审批进行了严格的限制,也就是说在X村,想要再在空地上申请宅基地已经相当困难了,因为村庄内部的空地基本上已经分配完毕了,再要申请则需要占用耕地,而现在对于占用耕地建房又有严格的限制。所以,X村的宅基地基本上是在存量范围内进行的使用与利用。但是在X村村内的宅基地和X集的宅基的供求关系还是呈现出很大的差异,在X村村内呈现供大于求的现状,而在X集则呈现供不应求的现状,这是影响2个区域宅基地流转价格差异的关键因素。

首先,来看X集的宅基地使用权流转的供求关系。X集有地理优势,一方面是交通方便,另一方面是可以经营生意。X集的宅基地对于X村附近的居民产生了较强的吸引力,如果可以在X集居住,那么村民可以通过这种方式主动向公共配套设施好的区域靠近;居住在小集镇上可以既不放弃务农,同时又经商,即可以实现半农半商的家庭经济收入模式。所以说X集的宅基地的潜在的市场需求是比较大的,想买的人多,想卖的人少,很多的时候要托关系才能够购买到一间房屋。而当前X集的宅基地是在存量内进行供给的,也就是说,一般情况下是难以朝着集镇的两端进行扩张的,因为集镇的两端都属于农田。所以,X集的宅基地使用权流转,一般依托于房屋买卖的进行,出售方有的是个体农户,也有原来的供销社和村集体拍卖属于集体房屋的情况,但是总体而言是供不应求,房屋价格高昂,很重要的一个方面就是地价也包含在其中了。

其次,来看X村村内的宅基地市场的供求关系。从对于X村的考察来看,希望转让自己的宅基地使用权的人基本上都是不再需要宅基地的人,其原因是多种多样的,有的人由于有能力脱离村庄(比如成功在城市立足了),有的人则是已经迁移到较好地段居住,比如迁移到小集镇的居住的农户,他们在小集镇居住而又能够兼顾到务农,所以位于村庄内部的房屋很多的时候也对他们没有使用价值了。而当前在X村村内对于宅基地的需求却是极少的,X村村民表示自1995年以后村庄中就只有拆房没有建房的了,当前村民买房的意愿都是希望选择到城镇或者至少到道路条件好一些的区域,而很少有人继续在村庄中修建房屋了。所以村庄内部极少产生对于X村村内宅基地的需求,而当前发生的还有一类需求是外来户在X村流转土地耕地,并同时购买房屋居住的人。但是在这种搭地售房的例子

中,交易的重点是农地流转,或者说是土地承包经营权的转让。而这种需求目前也并没有给X村村内的宅基地带来很大的需求市场。在X村内部呈现的是宅基地上的房屋倒塌后成为荒地,宅基地自动复垦,和宅基地使用权流转难以产生财产性收益的现状。

通过以上关于X村宅基地流转价格影响因素的分析,已经能够较好地理解X村宅基地流转以及宅基地利用的特征了。X村距离城镇的距离是比较远的,而土地不可移动的自然属性已经决定了X村的宅基地难以享受到城市扩张产生的土地增值,X村的宅基地也无法转移到城市郊区去流转,或者说无法满足城市扩张的用地需求,所以X村村内内部的宅基地市场供过于求的状况在短期内是很难改变的。在这样的宅基地流转市场中,很容易产生房屋的销售价格低于房屋的建造价格,农村的房屋销售不出去以及农民宁愿将宅基地复垦或者宅基地荒废的状况。

三、宅基地使用权流转的启示

X村是一个典型的农业型村庄,距离城镇的距离较远,这也决定了X村的宅基地流转实例具有一定的代表性。从对X村宅基地使用权流转的实例考察及分析之后,可以得到以下启示。

首先,农村出现大量的“空心村”“空心户”现象的根本原因并不在于农民处分房屋的权利受到限制,而在于农民很难有处分自己房屋产权的机会。因为全国的农村中,只有极少数的农村是具备区位优势,这种优势或表现在距离城市较近,或表现在是风景区等方面,而绝大多数的农村都会是像江汉平原的X村一样,它们没有区位优势,也无幸成为当地的开发区。总而言之,它们缺乏建设用地的市场需求,随着人口城市化,很多的农村房屋面临处分不出去的状况,纵使是允许宅基地使用权自由流转,只要当前普通村庄中表现出的建设用地市场的供求关系没有改变,农民是很难通过宅基地使用权的流转来获得财产性收益的。

其次,放开对宅基地使用权流转的限制,必将为具备区位优势的农民带来巨大的经济收益。我们应当正视地理位置、市场关系等因素对建设用地价格的影响。从X村宅基地流转的实践来看,地理位置、市场供求关系等对流转价格的影响非常明显,这从X村内部和X集的宅基地流转价格的差异就可

以看出,而这种现象会随着考察范围的扩大而不断得到证实。也就是说如果我们将宅基地使用权流转的考察范围放在一个县市的范围内,或者放在全国的范围内,就会发现一个更为普遍的结果,即具备地理优势的区域,比如城郊区域或者风景区,它们相对于不具备这些优势的区域能够产生更大的级差收益,并且由于这些区域的地理优势,对于这些土地的需求又会相对较多,也就是说地理优势与供求关系对于这些具备地理优势的宅基地流转的价格将产生叠加效应。最终的结果就是,虽然所有的农民都可以通过政策获得宅基地的使用权,包括从使用权中获得财产性收益的能力,但是却只有极少数最终能够实现宅基地使用权流转的财产性收益,大多数的农民根本无法实现宅基地使用权流转的经济收益。所以,一种形式上的初始权利配置的公平(例如宅基地流转解禁)实际上可能造成极大的不公平,并且最终也可能会导致社会的贫富差距进一步拉大。

四、结论与讨论

当前与宅基地相关联的土地问题主要体现在 3 个方面。首先是城郊区域,特别是大城市城郊区由于征地拆迁产生的土地增值收益的分配之争,实际上在城郊区域出现的小产权房问题最终也是关系到土地增值收益的分配问题。其次,由于农村人口大量进城务工,农村出现“空心村”与“空心户”引发的关于“空心村”整治的思考。在农村人口不断迁出成为城市人口的过程中,确实需要一个引导农民退出宅基地的机制。最后,在近年来开始实施的城乡集体建设用地增减挂钩项目的实施过程中,以农村集体建设用地为媒介实施城乡统筹路径的探索问题。

很显然,放开对宅基地使用权流转的限制并不能够使上述 3 方面的问题得到解决。首先,一旦允许宅基地使用权自由流转,或者说允许农村集体建设用地直接入市,那么依据本文的分析,最终也只有少数具备区位优势集体建设用地所有权人或者使用权人不需要付出劳动就可以获得高昂的地价收益,而占农业人口绝大多数的农民则没有实现自己宅基地使用权财产性收益的机会,只会与笔者考察的 X 村的宅基地流转状况相似,或许更差。其次,允许宅基地使用权自由流转也并不能够引导农民退出在村的宅基地,不具备区位优势的农户,由于难以通过退出宅基地获得经济收益,所以这种退出实际上并没有产生经济利益的引导,而具备区位优势

农户更加不愿意退出自己的宅基地。当然,最为重要的一个方面是,一旦集体建设用地直接入市,当前的土地财政将难再实行,最终用于城市基础设施建设的地方财政将锐减,从而进一步影响到中央对农村的转移支付行为。总而言之,虽然集体建设用地直接入市的主张,看似赋予了农民更大的土地权利,维护了农民的土地利益,实际上则是让土地增值收益被一小部分人瓜分,培育了一小批土地食利者阶层,而这部分土地增值收益实则是社会发展的成果,没有理由被一小部分人瓜分。

我国当前宅基地制度的一大特点就是坚持了社会主义公有制的体制,体现出了国家作为土地唯一所有者的制度价值。事实上,当前的宅基地制度在以下几个方面体现出其制度优势。(1)从土地上汲取的地租能够用于社会发展。地方政府的土地财政收入主要用于城市基础配套设施建设,从长远的角度来看,这对于整个社会的发展是有益的,并且也使得中央财政有了更大的空间可以用于对农村进行转移支付等等。(2)这也是一种收入调节制度。当前的宅基地制度恰好能够规避土地食利者阶层的出现,恰好能够将这种土地上的收益用于惠及全国人民的事业发展上,所以从这个角度上来看,它也是一种收入调节机制。(3)现有的土地制度,使中国农村能够在社会发展中充当稳定器与蓄水池的作用。当前的制度坚持了农民与土地的关系,包括现有的这种宅基地制度,使得农民处于一个可进可退的位置,在进城务工失业或者经商失败的时候,他们还可以退回农村,依靠土地维持温饱有余的生活。(4)有利于营建一种温和的真正自由的宅基地退出机制。

总体而言,对于我国的土地制度,特别是宅基地制度在实践中产生的一些问题与矛盾,我们需要保持冷静的头脑,具体问题具体分析。关于宅基地制度的改革与完善应当建立在对现有制度的辩证分析与认识上,建立在对土地制度的实践经验的深刻把握之上,从而进一步释放中国土地制度的“制度红利”。

参 考 文 献

- [1] 韩康,肖钢. 积极探索建立有中国特色的农村宅基地市场——启动农村宅基地市场化改革研究[J]. 理论前沿,2008(13):5-9.
- [2] 安守林. 农村宅基地流转的法律思考[J]. 国土资源,2006(7):35-37.
- [3] 郭明瑞. 关于宅基地使用权的立法建议[J]. 法学论坛,2007(1):19-21.
- [4] 章波,唐健,黄贤金,等. 经济发达地区农村宅基地流转问题研究——以北京郊区为例[J]. 中国土地科学,2006(1):34-38.

- [5] 朱靖,何训坤.对农村集体建设用地流转必然性的思考[J].农村经济,2002(4):17-18.
- [6] 陈柏峰.土地发展权的理论基础与制度前景[J].法学研究,2012(4):99-114.
- [7] 刘俊.土地所有权国家独占研究[M].北京:法律出版社,2008:13-14.
- [8] 朱剑农.马克思主义地租理论概要[M].北京:农业出版社,1984:52.

Study on Invisible Market of Rural Homestead Land Transfer

——Based on Comparison between X Village and X Market in Jianghan Plain

WU Qiu-ju

(Law School of Huazhong University of Science and Technology, Wuhan, Hubei, 430074)

Abstract Based on the case study of transfer of rural homestead land use right in X village and X market from Jianghan Plain, this paper tries to explore the happening mechanism of property profit from transfer of rural homestead land use right and its influencing factors. The result shows that the existence of invisible market of rural homestead land use right can not become the evidence to support the free transfer of rural homestead land use right. Only very few homestead land users with advantage in geography can get benefits from such transfer, while most farmers will have no chances to get property profits from rural homestead land use.

Key words right of rural homestead-land use; transfer of rural homestead-land-use-right; land transfer; rentier class of land; land system

(责任编辑:金会平)

(上接第 21 页)

A Re-evaluation Review of Land System Reform in Chengdu

——Review of *Property Rights Delineation*;

Lay a Reliable Foundation for Long-term Development

XIA Zhu-zhi

(China Rural Governance Research Center, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan, Hubei, 430074)

Abstract The report *Property Rights Delineation: Lay a Reliable Foundation for Long-term Development* from research group led by professor Zhou Qiren distinguished two methods for resources allocation in the process of balancing urban and rural development in Sichuan province: one is redistribution principles, the other is the market mechanism. Actually, the research group realizes the importance of redistribution mechanism in the urban-rural integration in Chengdu. However, dominated by the ideology of liberalism economics, the research group shows the preference for the marketization principles, and claims that marketization mechanism——the breakthrough of land requisition, should become the direction of reform in Chengdu in the future. Contrary to this opinion, this paper holds the viewpoint that the breakthrough of existing land requisition principles will destroy the fiscal basis of the redistribution, and lead to severe dilemma of the overall urban-rural development plan in Chengdu.

Key words right returning and capability empowerment; Chengdu reform; redistribution mechanism; marketization mechanism; land system

(责任编辑:金会平)