

农户宅基地退出的补偿意愿调查及政策建议

吕军书,翁晓宇



(河南师范大学 三农法律问题研究中心,河南 新乡 453000)

摘要:以农村宅基地退出制度的历史考察与法律解读为研究起点,分析透视农村宅基地退出制度面临的困境。通过对农户宅基地退出补偿意愿的“百村调查”得出结论:补偿是否合理、公平是影响农户宅基地退出的关键;货币补偿中要“以高于商品性住房的价格进行补偿”,实物补偿中要“以高比例进行房屋面积置换”是大多数农户的心理预期。针对调查结论,政府在鼓励和引导农户宅基地退出的过程中,要把制定完善宅基地退出与补偿的法律法规,制定合理的补偿标准,建立宅基地退出的动力机制以及保障体系作为重点工作。

关键词:农户宅基地退出;补偿意愿;百村调查;政策建议

中图分类号:F301.23

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2019)01-0051-09

引言

城镇化是未来中国经济增长和转型的重要引擎,我国城镇化水平已从 1978 年的 17.9% 快速发展至 2015 年的 56.1%^[1],堪称奇迹,但仍低于工业化发展中后期 65.8% 的国际水平^[2]。可以预见,未来相当长时期内,城镇化仍是我国经济社会发展中的一项基本任务。据专家测算,要在 2020 年前实现城镇化率 60% 左右、1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户的目标,需要全国新增建设用地 1.5 亿亩,可是未来几年实际可以供应建设用地不足 3 000 万亩,尚有 1.2 亿亩的缺口^[3]。另一方面,18 亿亩耕地红线必须严守,该红线事关国家粮食安全、经济社会可持续发展的目标和基础,是我们生存发展的底线,具有重要的战略意义,所以耕地不仅要占补平衡,还要实现数量、质量和生态保护的三位一体。尽管截止到 2015 年底,全国耕地总面积保持在 20.25 亿亩,距 2020 和 2030 年的保有目标尚

有 2 亿亩利用空间,但根据耕地占补平衡原则,这些耕地也不能随意使用^[4]。

鉴于我国土地利用和控制形势的严峻性,为了弥补工业化与城镇化对建设用地需求的短板,缓解城镇化发展与建设用地短缺的矛盾,就必须加强农村宅基地的集约节约使用。据统计,目前我国城乡建设用地中,农村建设用地占 2.84 亿亩,是城镇的 5 倍,具有较大的节约集约利用空间^[5]。有学者认为,农村宅基地退出问题是我国经济社会发展过程中产生的重大课题,是土地供应无法满足城镇化和工业化建设而浮现出的现实问题,该问题的良好解决需要我们以战略思维通盘考虑,它是与城镇化与工业化良性互动、城乡建设用地增减挂钩、土地整理与集约利用的关键环节,也是农村宅基地发展权转移的需要^[6]。因此,农村宅基地退出就成为当前农村“三块地”改革的重要内容。全面了解和掌握农户宅基地退出的利益诉求、补偿意愿,并据此制定相应的政策和法规,是鼓励和引导农户宅基地退出的关键。

收稿日期:2018-07-24 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2019.01.07

基金项目:国家社会科学基金重大项目(18ZDA152);国家社会科学基金项目(15BFX108)

作者简介:吕军书(1963—),男,河南师范大学法学院教授,硕士生导师,主要研究方向为“三农”经济发展与法制建设。

一、我国农村宅基地退出政策的演变及特征

自 2008 年国务院首次提出农村宅基地退出政策以来,农村宅基地有偿退出就成为改革的主调,特别是自党的十八届三中全会以后,农村宅基地有偿退出制度改革已经步入快车道。回顾我国农村宅基地退出政策的发展演变,其历程可分 3 个阶段,每阶段宅基地管理制度和主要思路各有不同。

(一)第一阶段:允许农村宅基地房地一体转让

这个时期的时间跨度主要集中在 1978 年至 1998 年期间。其主要特征就是农村宅基地所有权属于农民,允许房地一体转让。在此期间,国家出台了多部政策法律加强农村宅基地的管理和规范,并且明确了农户将农村房屋以及宅基地一体转让的合法权利。1978 年中央《农村人民公社工作条例(试行草案)》指出:宅基地的使用权和所有权归于农户,农户有权自由转让和使用其私有财产。1982 年国务院颁布《村镇建房用地管理条例》不仅首次肯定了农户出租、出卖宅基地的权利,而且肯定城镇居民可以通过合法途径取得宅基地使用权的权利。1986 年制定的首部《土地管理法》第 38 条又将农户出租、出卖宅基地的权利上升到法律高度予以确认。同时,该《土地管理法》第 41 条也规定了城镇居民可以使用集体土地建设住宅,为城镇居民拥有农村宅基地使用权提供了法律支撑。1988 年新修的《土地管理法》第 2 条针对国家和集体可以通过合法途径转让国有土地和集体土地使用权作出了具体规定,1991 年通过的《土地管理法实施条例》对此作了进一步补充和完善。虽然 1998 年新修的《土地管理法》删除了关于城镇居民可以取得农村宅基地使用权的规定,但仍然允许宅基地可以依法转让,只是规定当农户出租、出卖房屋时不得再次申请宅基地。显然,为给“小产权房”降温,新的《土地管理法》限制了城镇居民申请和使用宅基地,但根据房地一体原则,并没有禁止宅基地使用权转让。总的来说,这个时期允许农户房地一体转让,允许宅基地使用权转让。

这个时期农村宅基地退出制度的主要特征是:(1)农村宅基地所有权属于农民。农村宅基地属于农户私有,农户有权自由转让或者使用宅基地。(2)

农户不仅有权自由转让宅基地上的建筑,同时还可以转让宅基地。(3)农户宅基地不仅有权在本集体经济组织内部流转,还可以在集体经济组织之外流转。

(二)第二阶段:严禁向城镇居民出售宅基地及房屋

这个时期的时间跨度主要集中在 1999—2008 年期间。随着城郊“小产权房”数量的增加和“炒房热”的升温,农村集体建设用地管理混乱且利用效率低下现象更加突出,于是,1999 年的《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》首次对“炒房热”造成的农村集体土地管理混乱现象进行全方位的整改。《通知》不仅限制农户转让宅基地和房屋,而且限制受让对象。一方面禁止农户向城镇居民出售住宅,另一方面禁止城市使用农村集体土地建造房屋。细研此前的国家法律,国家对于农民房屋的处置(根据房地一体原则,当然也包括宅基地的转让)以及房屋的受让对象从未进行过限制。尽管 2004 年再次修订的《土地管理法》依旧保留了“土地使用权可以依法转让”和“农村村民出卖、出租住房后,不准再次申请宅基地”等允许农村宅基地流转的条款,但在同年颁布的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》中却严禁城镇居民购买农村宅基地,以从根源上解决小产权房问题。2004 年国土资源部颁布的《关于加强宅基地管理的意见》不仅再次强调禁止城镇居民购买农村宅基地,而且强调禁止为城镇居民在农村购买和违法建造的房屋颁发土地使用证。

在农村宅基地自由转让的敏感时期,2007 年国家颁布实施《物权法》,对于农村宅基地是否能够自由流转问题,在《物权法》草案讨论期间,经历了从最初允许本集体经济组织以外的居民可以通过缴纳使用费的形式取得宅基地使用权,到经集体经济组织同意后,农户可以将宅基地和房屋一同转让给本集体经济组织内部符合条件的农户,集体经济组织以外的城镇居民无权购买农村宅基地和地上房屋。最后全国人大综合多方面因素,在发布《物权法》时最终采用了“宅基地使用权的取得、行使和转让,适用土地管理法等法律和国家有关规定”这一说辞,从而规避农村宅基地转让这一极其敏感而又矛盾的问题,可谓“一波三折”。2008 年中共中央、住房和城乡建设部和国土资源部先后发布文件,调整农村宅

基地使用权的取得、行使和转让政策。该文件整体表达了两个方面的涵义:(1)加强对农村集体建设用地的管理。即,严禁通过“以租代征”方式获得建设用地,严禁农户将农村住宅及宅基地转让给城镇居民。(2)严禁城镇居民在农村购置住宅、宅基地以及“小产权房”,否则不予登记。

这一时期农村宅基地退出制度的主要特征是:(1)农村宅基地管理更加严格和规范。虽然这个时期的土地管理法保留了“农民出卖、出租房屋后不得再申请宅基地”的条款,但是在实践中已经严格限制宅基地的出售和出租等,对于城镇居民在农村使用宅基地更是严加禁止。(2)对于“小产权房”的建设、出售采取高压政策。国务院及其有关部委多次发文要求加强集体建设用地的审批和管理,坚决查处违规建设“小产权房”,并且严禁“以租代征”。

(三)第三阶段:探索农村宅基地有偿退出

这个时期为 2008 年至今。我国农村宅基地退出是指农村集体经济组织中的部分农户通过放弃占有或转移占有的方式让渡宅基地使用权。如若宅基地上建筑有房屋,应当一并放弃或转移占有。农村宅基地退出是一种自主选择行为,不得强制放弃或转移。为提高农村宅基地的利益效率,减缓农村宅基地闲置率不断增大的趋势,国家开始鼓励进城农户和一户多宅者退出宅基地或者在集体经济组织内部转让宅基地。2008 年颁布的《国务院关于促进节约集约用地的通知》明确指出,当地政府可以通过奖励或者补助的形式,鼓励农户自愿退出闲置的宅基地,促进符合宅基地取得条件的农户购买并高效利用宅基地。2010 年国务院颁布《全国主体功能区规划》提出“双空间”概念,即农业生产空间和绿色生态空间。根据农村人口城镇化的规模和速度,通过适度缩减农村空间(宅基地退出),逐步将闲置空间转变为“双空间”。2013 年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决议》和 2014 年《国家新型城镇化规划》都强调要深入推进农村宅基地制度改革,探索一条符合广大农民利益的农村宅基地有偿退出新途径,增加农民财产性收入。2015 年中共中央发布“三块地”改革意见中明确规定要“探索进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或者转让宅基地”。2015 年全国人大常委会发布《关于授权国务院在北京大兴区等 232 个试点县(市、区)、天津市蓟县等 59 个试点县(市、区)区域分别暂时调整实施有

关法律规定的决定(草案)》后,四川成都、湖北枝江、重庆垫江、安徽宁国等地严格依据法律授权开展宅基地有偿退出,保证社会风险系数在可管控范围之内。按照《决定》要求,坚持法律授权原则改革,试点地区封闭操作,根据特殊情况暂停实行相关法律条款,大力推进农村宅基地有偿退出的改革,探索出一条绿色通道。其他非试点地区,积极学习并总结试点地区的成功经验,制定相应方案,确保能够有序、高效地在全国推行宅基地有偿退出政策。特别是 2018 年中央一号文件《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出,要完善农民闲置宅基地和闲置农房政策,探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权。笔者认为,这是一项重大的理论和实践创新,此次探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”中最关键的问题就是适度放活宅基地使用权,包括探索农房及农村宅基地的退出、租赁、转让、抵押等。

这一时期农村宅基地退出制度改革的主要特征是:(1)农村宅基地退出的受让主体被限定在本集体经济组织内部范围内。2015 年中共中央办公厅和国务院部多次要求“宅基地的有偿退出和转让应当在本集体经济组织内部进行”。(2)农村宅基地退出的行为方式是农户直接放弃宅基地使用权或通过房地一体转让原则自愿让渡宅基地使用权。(3)农村宅基地退出要坚持自愿、合法、有偿原则,这是农村宅基地退出的基本原则。

总而言之,近年来国家不断增大对农村宅基地退出的改革与探索力度,农村宅基地有偿退出颇有些“终点又回到起点”之意味。即从最初农村宅基地归农民私人所有,宅基地及地上房屋可自由流转;而后农村宅基地归集体所有,农民仅享有使用权,宅基地也被限制流转;再到最近的农村宅基地制度改革,宅基地可以有偿退出或者转让。但是,我国农村宅基地退出主要还是限定在集体经济组织内部,城镇居民仍无权购置宅基地和农村住宅。

二、我国农村宅基地退出的主要障碍

宅基地交易、宅基地置换、宅基地换房、征地拆迁、宅基地回收等是农村宅基地退出几种有效形

式^[7]。国家正在进行的农村宅基地制度改革,其主旨就是通过鼓励和引导农户宅基地退出,对所退宅基地进行土地整理达到复耕之标准,借助城乡建设用地“增减挂钩”政策,弥补和缓解城镇化、工业化进程中建设用地紧张的缺口,提高集体建设用地的使用效率,实现农户宅基地发展权的转移,增加农民财产性收入。但是,实现农户宅基地的顺畅退出仍面临着诸多障碍因素:

(一) 法律和政策的限制

目前,虽然中央及各级地方政府一直在大力提倡并积极推进农村宅基地有偿退出工作,但是由于专门针对农村宅基地退出的相关法律法规及政策不健全以及各级政府监督管理不到位,以致农村宅基地退出改革踟躇不前。我国农村宅基地管理制度,更多的是对农民的一种保护机制,承担的是对农民生存权的尊重和保障,这项制度所具有的政治功能和社会福利功能起到了稳定农村社会关系的重大作用。但是,发展到今天,鼓励农地流转、增加农民收入已经成为必然。对于农村宅基地流转,历来的做法多以强制性为主,由各级政府部门组织并统征出让,政府在农村宅基地流转中处于主导地位,而作为宅基地使用者的农民则处于附属地位,不具备谈判的资格与权利。农民在宅基地流转及退出中的“缺位”势必会导致农民的合法权益受到影响甚至损害。而且,政府统征出让农村土地的行为并没有严格区分是否出于公益目的,在面临城乡建设用地价格巨大差异、政绩及私利的诱惑下,寻租现象不断发生。

立法及政策对农村宅基地流转的严格限制,使得农村宅基地退出面临法律障碍。现行立法中除了《土地管理法》对农村宅基地回收做了概括界定外,国家层面缺乏相关的配套政策和规范,农村宅基地退出试点地区立足地方实际,制定了不少地方性规定,但是由于国家层面统一立法的缺失,地方性规定总是在自我探索中前进,不可能突破现有的法规框架。现行立法一方面禁止农村宅基地向集体经济组织成员以外主体转让,同时禁止城镇居民到农村购买宅基地及房屋,还没有形成鼓励农民有偿退出的激励机制,使得农村宅基地处于一种相对“僵化”状态,限制了农村宅基地资源的利用效率,无法实现财产的资本信用功能,不能为农民扩建新房、扩大生产或者其他的资本需求提供支持。由于农村宅基地财产价值不能实现,农民进城定居、城镇化的步伐必然

受到影响;再者,城镇居民不能到农村购房安居,也阻断了人才回流之路。农民可以到城市买房而城市居民不能到农村买房,造成了法律上的不平等。同样是建设用地使用权,城市居民可以自由流转其房屋,而农民的房屋及宅基地使用权流转则会受到种种限制,这种立法上的不公平性(纵然有其他层面的考虑),既侵害了农民的财产权利,不利于社会的进步,也违背了城乡融合的大政方针。

(二) 动力机制不足

动力机制简单来说就是动力的来源,即发展动力的根源。就是指各经济主体在对经济利益最大化追求过程中形成的促动机制,其基础是经济利益驱动。农村宅基地退出的动力机制就是农户为了追求自身利益的最大化,而在内在动力(主要是利益驱动)或外在压力的驱使下自愿放弃宅基地使用权的行为。根据理性经济人理论,趋利避害、追求自身利益最大化是主体决策的首要标准,可现行僵化的农村宅基地管理的政策法规必将导致农户宅基地退出动力丧失。

造成农户宅基地退出动力缺乏的原因是多方面的。首先,无偿取得和无限使用的宅基地管理制度严重削弱了农民退出宅基地的积极性。基于农村宅基地的社会福利性,集体经济组织成员可以无偿取得,无限期使用。这就使得农民几乎不需要付出代价就可以获得宅基地使用权,所以,一方面想方设法去获得更多的宅基地,“一户多宅”、超标占用,甚至占用耕地去建房;另一方面,基于传统思维,加之目前城市房地产行业的飞速发展带来的高房价诱惑,又不愿退出多余或闲置宅基地。其次,农村宅基地退出收益分配制度不完善,农民的收益权及土地发展权得不到实现。在城市房地产发展白热化、房价居高不下的背景下,利益驱动使得地方政府及村集体经济组织都更乐于将农村宅基地转化为建设用地。

作为农村宅基地使用权主体,农民有权参与宅基地退出后的土地增值收益分配,共享土地发展权。而实际情况是农民不仅不能合理分享宅基地退出收益,也不能参与土地入市后土地增值收益的分配。现行立法并未对农村宅基地发展权的内容与归属进行解释,属于立法空白,法律依据的缺失使得农民的土地增值权益遭到侵害,严重影响农户退出宅基地的积极性。

(三) 缺乏补偿机制

现行《土地管理法》第65条主要规定了农村宅基地收回的几种情形^①,这可以说是目前国家法律层面有关农村宅基地退出的最高法律依据。但是,这些规定比较笼统,也没有提及补偿的标准和程序,他仅规定了收回的第一种情形,补偿也局限于“适当补偿”。其他的收回方式(主要指的是《土地管理法》第65条的第(二)、(三)种情形)以及其他宅基地退出方式如农民主动退出方式的补偿则没有涉及。但就这一种方式的补偿而言,“适当补偿”并没有一个明确的标准,也没有相应的下位法去补充,实践中缺乏可操作性,补偿方式不明确,到底是补偿现金、房屋还是补偿其他?怎么补偿、如何补偿、补偿程序是什么?立法都没有做出规定。这就使得现有的各地农村宅基地退出试点补偿都是“摸着石头过河”——各地区都有自己的标准。

目前,农村宅基地退出的最大障碍就是“补偿标准低”。在各地的补偿试点中,现金补偿方式的标准多参考征地补偿标准执行,问题是当下对集体土地征收补偿标准相比较城市建设用地是非常低的。城市建设用地补偿标准主要以地块的市场价值为标准,而集体用地的征地补偿标准则按照《土地管理法》第47条执行,其补偿主要包括4个方面,即土地补偿、青苗补偿、地上附着物补偿、被征地人员的安置补助等,并非以土地的市场价值为依据。以农村宅基地换房的补偿标准相较现金补偿、养老补偿、地票补偿等方式而言,农民获得的利益相对要高一些,但是补偿标准仍是比较低的。各地的农村宅基地换房基本做法都是交出原有宅基地,或到新划拨的宅基地进行房屋重建,或通过货币补偿购买新住房,这里面至少存在2个问题:一是超过地区规定标准的旧宅基地面积怎么办?是否补偿、补偿多少?于法无据;二是退出宅基地的农民入住新房后,隐形的生存成本不断增加,农民难以承受,这部分成本在宅基地退出时并没有考虑在内。这些顾虑,必然影响到农民退出宅基地的积极性。而且,无论是现金补偿,还是以地换房,都没有考虑到宅基地退出后的土地增值收益分配,这对失去土地的农民有失公平。

(四) 缺乏保障机制

我国农村宅基地承担着基础的社会保障功能,农民凭借集体经济组织成员身份,获得基本的生活和生产条件。要实现农村宅基地退出及有偿使用就

必须保障退地后失地农民的生活保障问题。农民对宅基地的依赖程度以及宅基地退出对于农民既定的生活方式的影响及未来可能发生的改变,可能远超出他们目前的想象力和退出后的承受力,就业、养老、子女教育、生活成本等一系列随之而来的生活问题都可能超出现在可能想象的难度,必将成为农村和农地纠纷的隐患。农民主动退出宅基地的前提就是退地以后的生活应该会比现在更好,至少能够维持现有的生活水准不降低,农民倾向于选择对以后生活更有保障的补偿方式。

研究表明,农村社会保障制度的缺位,或者低水平保障是影响农户宅基地退出的重要因素^[8]。目前农村社会保障存在覆盖面小、保障和筹资水平低、体系不健全、缺乏规范性和稳定性、缺乏法律保障、城乡社会保障程度差异过大、城乡社会保障体系衔接不完善等问题。农村宅基地退出后补偿制度和救济制度的不完善,造成征地补偿标准不合理,社会保障工作不完善,农民权益得不到保障,农民对未来的生活保障缺乏信心,农民不愿也不敢退出宅基地。

三、“百村调查”样本分析

本文研究背景和材料主要源于笔者主持的国家社会科学基金年度项目《我国农村宅基地退出与补偿的法律机制研究》课题组的“百村调查”。课题组采用随机抽样调查与重点调查相结合的方法,在全国20多个省(市、自治区、直辖市)100多个乡村进行了实地调查,参与调查过程的研究生和本科生达200余人次。同时,课题主持人协同课题组核心成员还重点对全国农村改革试验区——河南省新乡市进行为期2个月的实地考察。百村调查与重点考察都紧紧围绕农户宅基地的占用、退出意愿、补偿诉求、影响因素等问题展开,获取了丰富的有价值的第一手材料。

关于调查样本乡村的选择,课题组兼顾了城郊村与远郊村、经济发达村与欠发达村、纯农区与农副

^①《中华人民共和国土地管理法》第65条:有下列情形之一的,农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准,可以收回土地使用权:(一)为乡(镇)村公共设施和公益事业建设,需要使用土地的;(二)不按照批准的用途使用土地的;(三)因撤销、迁移等原因而停止使用土地的。依照前款第(一)项规定收回农民集体所有的土地的,对土地使用权人应当给予适当补偿。

业兼营村等因素。对于调查样本农户的选择,课题组在随机入户访问的同时,也兼顾到了户主年龄、家庭收入来源、户主文化程度、是否参加社保等因素。采取的主要方法是,首先向其发放预先印制好的调查问卷,并围绕调查主题进行访谈,答疑解惑;其次是召开小型座谈会,对大家关心的问题进行讨论;第三是到乡镇土地管理所、县土地管理局等部门查询相关资料。调查活动先后发放问卷 3 210 份,收回问卷 3 026 份。其中,有效问卷 2 880 份,有效率为 95.2%。调查问卷回收之后,课题组先后动员了 20 多人参加问卷的统计和分析。现将其中的关于“农户宅基地退出的补偿意愿”调查样本数据资料统计分析如下:

(一)关于农户宅基地退出的补偿模式诉求

北京大学中国社会科学调查中心发布的《2014 年中国民生发展报告》中称,农房是农民最重要的财产之一,占农户家庭财产的 60%左右。农户宅基地能否按照国家宅基地制度改革目标实现顺利退出,补偿标准是否合理、补偿方式是否科学是其关键因素和重要考量指标。在统筹城乡发展的大背景下,全国各地探索建立了多元化的农村宅基地退出补偿模式。目前,城乡居民房屋拆迁补偿模式主要有两种,即货币化补偿和安置补偿^[9]。宅基地货币化补偿模式主要有四川“土地银行”模式、重庆“地票交易”模式、江苏宅基地“收购储备”模式等;宅基地安置补偿模式主要有上海“中心村”建设模式、浙江“两分两换”模式、天津“宅基地换房”模式、重庆“宅基地双换”模式等。当然,也有些地方将两者进行了一定程度的融合。

农户欢迎什么样的宅基地退出补偿模式呢?在百村调查中,有 46.6%的农户表示希望是货币化补偿和安置补偿相结合,即在安置住房的同时并给予一定的现金。现在出售的商品房大多是不具备起码居住条件的“毛坯房”,必须投资进行二次装修。据有关专家测算,100 平方米左右的新房普通装修大约需要投资 6~8 万元,这对于一般的农户来讲也是一笔不菲的开支。排在第二位的选项是“安置补偿”,占被访农户的 22.6%。基于日益上涨的高房价,“以物易物”是农户比较好的选择。还有 15.2%的农户表示“无所谓,怎么都行”,这主要是少数经济实力比较强,对于补偿要求不太高,再者是从事生产经营活动比较忙无暇讨价还价(见表 1)。

表 1 农户宅基地补偿意愿

补偿方式	货币补偿	安置补偿	两者结合	都行
数量(户)	450	652	1342	436
比重(%)	15.6	22.6	46.6	15.2

(二)关于农户宅基地“货币补偿”的标准诉求

农村宅基地退出的货币补偿,就是给予一定数额的现金,保障农民的基本住房及生活。现实中,货币补偿具有效率高、操作简便之特点。可是,补偿标准的科学设定是关键。研究发现,我国现阶段对农村宅基地的补偿标准缺乏法律依据,从已有法律条文中可以发现一些适用于农村宅基地的补偿标准的规定,而对于由于非征收原因导致的宅基地退出的补偿标准没有涉及。农村宅基地属于农村集体建设用地,根据“房地一体”原则,再参照耕地补偿标准的制定方法,农村宅基地退出补偿应该包括:对宅基地本身的补偿、对退出宅基地农户的安置补偿和对宅基地上的房屋及其附属建筑物的补偿。

在百村调查中,有 38.3%的农户希望能够“以高于商品性住房的价格”进行补偿,其价格标准为“商品房价格+装修费用”,这样不会因为宅基地退出而降低现在居住条件和生活水平。另有 37.5%的被访农户希望“以商品性住房的价格进行补偿”排在第 2 位(见表 2)。农户的这种期望与国家的补偿政策基本吻合(宅基地退出补偿价格挂钩当地商品房平均房价^[10])。在通货膨胀压力加大、商品房价格不断上涨的情况下,农户只有拿到更多的货币补偿金心里才会更踏实。

表 2 农户宅基地“货币补偿”意愿

补偿 愿望	以保障性住房 价格进行 现金补偿	以商品性住房 价格进行 现金补偿	以高于商品性 住房价格进行 现金补偿
数量(户)	698	1 080	1 102
比重(%)	24.2	37.5	38.3

(三)关于农户宅基地“安置补偿”的标准诉求

农村宅基地退出的安置补偿,就是按照规定的置换标准,农户以自家宅基地及其上面的建筑物换取政府统一规划建设房屋。宅基地置换是我国农村宅基地退出与补偿的重要模式之一,也是保障农民居住权利的重要手段,根据置换方式不同,主要有政府主导,征地方式;市场主导,出租方式;农民主

导,企业产业化方式。根据置换对象不同,通常有异地房产置换、异地宅基地置换、社保置换等模式。

实践中,安置补偿比较复杂,众口难调,置换房屋的地理位置、居住楼层、置换面积、置换比例等问题是其操作的难点。在我们“由少至多”设置的几个安置补偿标准中,选项农户也是“由少至多”,追求高比例补偿标准永远是农户的第一诉求。例如,在百村调查中,有 33.4% 的被访农户希望按照 1:1.5 及以上比例进行安置补偿(见表 3),这说明追求利益最大化永远是人的本性。从调查情况看,目前农户宅基地退出大多是“被动式”的,或者是农户所处地域土地升值,政府欲通过农户集中居住节省建设用地实现“土地财政”,或者是政府为“形象工程”而进行农村社区(拆村并居)建设,这样,政府就成为主导者,而作为宅基地使用主体的农户就成为被动者,这时农户往往会以自家宅基地为砝码与政府“讨价还价”,如果现实与理想之间差距较大,甚至不惜以血的代价对抗政府拆迁。

表 3 农户宅基地“安置补偿”意愿

补偿愿望	1:0.8	1:1.0	1:1.2	1:1.5 及以上
数量(户)	340	724	854	962
比重(%)	11.8	25.1	29.7	33.4

(四) 结论

1. 补偿是否合理、公平是影响农户宅基地退出的关键。农地征收补偿,宅基地退出补偿是块大蛋糕,在农户与政府之间不可避免存在着利益博弈,无论是“货币补偿”,还是“实物补偿”都必须以市场化为原则,严禁政府“土地财政”倾向。

2. 货币补偿“以高于商品性住房的价格进行补偿”,实物补偿“以高比例进行房屋面积置换”是大多数农户的心理预期。农户退出宅基地而到城镇或者农村社区居住者,其房屋一则需要二次投入,二则房屋面积一般较小,为集中居住节约土地资源,农户做出了巨大牺牲。因此,不能因为宅基地退出而降低农户生活水平,这也是改革的底线。

四、鼓励与引导农户宅基地退出的政策建议

笔者以“三块地”改革、“乡村振兴”战略为宏观背景,以农村宅基地退出制度的历史考察与法律解

读为研究起点,分析透视农村宅基地退出制度面临的困境,剖析根源,从“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”三条原则出发,在百村调查和价值研究的基础上,提出鼓励和促进农户宅基地退出的政策建议:

(一) 制定农村宅基地退出与补偿的法律法规

全国人大常委会于 2017 年 12 月研究决定延长全国 33 个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的期限,将农村土地制度三项改革(即农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度改革)试点期限延长 1 年至 2018 年底^[11]。农村“三块地”改革试点期的延长再次证明了土地制度改革任重道远,完善立法、构建适应现实需求的法律制度框架将成为延长期内的重点任务之一。具体到农村宅基地制度改革,其关键在于将改革试点区域探索的新经验、新做法与国家层面的立法相结合,确保“可复制、可推广”的改革成果能落实转化为法律。因此,尽快制定出台一部既要反映农村宅基地管理现实需要,又能保障农村宅基地改革顺利推进的法律法规是当前亟待解决的重大问题。

农村宅基地退出与补偿的立法要坚持“严格宅基地退出主体→农民自愿退出宅基地→补偿宅基地金给农民(补偿价格挂钩当地商品房房价)→退出宅基地变成集体经营性建设用地→集体经营性建设用地入市”的改革路径,其内容应该主要包括:(1)立法宗旨(包括立法依据和立法目的);(2)遵循原则(包括自愿原则、有偿原则、集约利用土地原则等);(3)农户宅基地退出的申请与审核(作为保障性物权的农户宅基地退出的申请与审核必须遵循严格的程序);(4)农户宅基地退出的补偿(补偿应包括住房拆迁补偿和宅基地价值补偿,其资金来源应通过土地发展权转移建立由政府主导的农村土地金融体系);(5)农户宅基地的收回(强制收回是例外,包括收回的情景及收回程序);(6)宅基地的溢价分配(基于宅基地多主体利益均衡原则使土地增值收益在国家、集体、农户之间合理分配);(7)法律责任(由于不当行使法律权利所产生的后果由行为人承担法律责任)等。

(二) 制定合理的农村宅基地退出补偿标准

补偿最重要的目标就是制定出符合退出宅基地农户利益的补偿标准和补偿方式,而补偿标准的科

学性、合理性则是关键和基础。如何做到合理?一方面要根据当地的社会经济发展水平和地理区位情况决定,需要实地调查和综合考量;另一方面在此基础上做到同类宅基地同等补偿,不同资源禀赋的宅基地差异化补偿,但应有合理区间^[12]。合理的补偿标准还应基于宅基地的住房保障功能,以退出人在退出宅基地后可在城镇或社区获得相当住房保障为标准。退出宅基地者的社会保障、就业等方面也是应考虑的问题。另外,也要科学评估宅基地的价值,这种科学性体现在对宅基地所蕴含的经济和社会价值的考量,而社会价值除了社保、就业等农民后顾之忧的间接性补偿,还有身份认同、代际继承等问题^[13]。是否合理或科学,还是要看补偿标准对市场机制的适应性,为此可以通过土地交易平台、符合市场机制的价格评估体系及标准,并参照城镇土地价格来指导宅基地的退出。无论如何,退出宅基地农户的退出意愿是前提,农民最关心的还是退出补偿及生存保障状况的预期,只要退出宅基地后其生活和居住水平不低于甚至高于退出之前的水平,他们的宅基地退出意愿大多会是积极的^[14]。

(三)建立农村宅基地退出的动力机制

从主体角度看,农村宅基地退出是一项涉及中央政府、地方政府、农村集体经济组织和农民等在内多方主体参与的一项系统工程,需要多方合力推动才能顺利进行。不同主体在农村宅基地退出中的动力因其所处位置和利益诉求的不同而有所差异,因而他们的动力机制也是不一样的。各个主体只有形成一种合力机制,农村宅基地退出工作才能顺利开展。但是在实践中,农村宅基地退出主要靠地方政府的强力推动,对集体经济组织和农民的诉求关注不够,无法形成有效的合力机制,使得农村宅基地退出工作踟躇不前。从制度建设角度看,建立农村宅基地退出动力机制包括以下几个方面主要内容:通过福利政策制度安排引导农民自愿退出宅基地的引力机制、通过有偿使用制度促使农民退出超标宅基地的压力机制、通过宅基地复垦工程推动农户宅基地退出的推力机制^[15]。通过这三种机制的协同发力,推进农村宅基地退出的顺利进行。然而,由于制度乏力、规划滞后以及配套措施不到位等因素影响农村宅基地退出。农村宅基地补偿制度不合理、农

村社会保障制度不完善导致引力机制不具实效;有偿使用制度不健全、闲置土地费用征收制度及违规占有拆除制度没有建立,使得农民对于退不退出宅基地没有压力;宅基地整理、置换、复垦等配套制度没有形成完善的可操作机制所导致的工作滞后,使得农村宅基地退出没有推力机制,这些都成为影响农村宅基地退出的关键因素。建立农村宅基地退出机制必须综合考虑这些因素。

(四)建立农村宅基地退出的保障体系

建立完善的农村社会保障制度,实行城乡居民社会保障的一体化是推动农村宅基地退出的必要条件。调查显示,目前影响农民宅基地退出积极性的主要因素除了住房保障之外,医保、养老、就业、生活成本和农业生产等是农民考虑比较多的方面,退地农民进城后,不能像城镇居民那样享受相同的医保、养老、就业和教育福利,因此,必须构建完善的城乡社会保障对接机制,解除农户退出宅基地的后顾之忧^[16]。城乡医疗保障制度存在较大差异,不能有效对接,退地农民进城后还不能享受城市的基本医疗保障,因此,必须把构建城乡医疗保障体系的对接机制作为重点;城乡教育资源差异大,户籍制度成为退地进城农民子女教育的最大障碍,留守儿童教育问题已成为阻碍农民退出的重要因素之一,因此,构建城乡教育保障体系的对接机制也是应有之意;关于养老保障问题,许多农村地区还没有建立社会养老体系,农民“以房养老”“家庭养老”非常普遍,即使已经建立社会养老保障的地区也存在诸多缺陷,运行中的问题也非常多,如覆盖范围小、受惠对象少、对土地依赖程度高等,亟须完善农村社会养老保障体系。逐步完善农村社会保障制度,为失地农民构筑和完善养老保险保障、最低生活保障以及社会救助等保障,才能为农村宅基地退出提供动力。

参考文献:

- [1] 黄忠华,杜雪君.城镇化效率的现实问题、成因机理与政策选择[J].中国房地产,2016(33):69-74.
- [2] 马晓河.推进新型城镇化要处理好四大关系[J].经济纵横,2014(11):1-8.
- [3] 张曼.面对1.2亿亩建设用地缺口 民革中央呼吁——关键是推进集体建设用地流转[N].中国国土资源报,

- 2009-03-10(01).
- [4] 吕苑娟. 全国耕地面积继续维持在 20.25 亿亩[N]. 中国国土资源报, 2016-08-11(01).
- [5] 刘德炳, 姚冬琴. 让农民捧上金饭碗[J]. 中国经济周刊, 2013(43):26-33.
- [6] 王敏. 农地流转对农户宅基地退出意愿影响研究——基于江苏省 855 户农户的调查结果分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2016(4):81-89.
- [7] 吕军书, 张誉戈. 供给侧结构改革视阈下农户宅基地有偿退出的实现路径——以“百村调查”为样本[J]. 经济体制改革, 2017(1):76-80.
- [8] 樊小刚. 土地的保障功能与农村社会保障制度创新[J]. 财经论丛, 2003(4):8-12.
- [9] 吕军书, 史梦阳. 农村宅基地退出的价值、困境及实现路径[J]. 学术探索, 2016(12):45-49.
- [10] 郑清心. 宅基地退出试点全国悄然推开[N]. 经济观察报, 2015-02-02(01).
- [11] 全国人大常委会. 关于延长授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定[N]. 人民日报, 2017-11-05(01).
- [12] 陈先鹏. 不同经济发展阶段地区农村宅基地退出机制比较[J]. 国土资源情报, 2014(7):46-51.
- [13] 胡银根. 农村宅基地退出的补偿测算——以商丘市农村地区为例[J]. 中国土地科学, 2013(3):29-35.
- [14] 刘棟子, 陈悦. 转户农民宅基地的有偿退出机制: 重庆个案[J]. 改革, 2015(10):143-148.
- [15] 欧阳安蛟. 农村宅基地退出机制建立探讨[J]. 中国土地科学, 2009(10):26-30.
- [16] 杜伟. 农村宅基地退出与补偿机制研究[M]. 北京: 科学出版社, 2015:537.

Investigation on the Willingness to Compensate for the Withdrawal of Farmer's Homestead and Policy Recommendations

LV Junshu, WENG Xiaoyu

(Research Center on Legal Issues Concerning Agriculture, Countryside and Farmers,
Henan Normal University, Xinxiang, Henan 453000, China)

Abstract: Taking the historical investigation and legal interpretation of the rural homestead exit system as the starting point, this paper analyzes the dilemma faced by the rural homestead exit system. Through a “100-village survey” of farmers’ willingness to withdraw from the homestead, it is concluded that whether compensation is reasonable and fair is the key to affecting farmers’ withdrawal from the homestead. In monetary compensation, the compensation should be “at a price higher than that of commercial housing”, while in physical compensation, replacement of housing area with a high proportion is the psychological expectation of most farmers. According to the survey conclusion, the government should focus on formulating laws and regulations on homestead withdrawal and compensation, formulating reasonable compensation standards, establishing the motivation mechanism and security system for homestead withdrawal in the process of encouraging and guiding farmers to withdraw from homestead.

Key words: farmers’ homestead exit; willingness to compensate; a 100-village survey; policy recommendations

(责任编辑:董应才)