

非财产性权利：农村宅基地的属性与价值辨析

魏程琳

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心, 湖北 武汉 430074)

摘要：宅基地使用权能否自由流转并非单纯的经济或私人权利问题。宅基地的自然、社会和政治法律等多重属性决定宅基地是非完整商品，不能自由流转。95%的农村宅基地由于不具备交易的市场和条件而没有交换价值，因而，即使放开宅基地使用权自由流转也不能增加农民财产性收入。在实践中，农民和国家分别基于长远生计保障和社会稳定的考虑，共同选择了作为保障性权利而非财产性权利的宅基地使用权。综上可以得出，我国政府坚持限制宅基地使用权流转无疑是明智稳妥之举。

关键词：农村宅基地；宅基地使用权；性质；价值；非财产性权利

中图分类号：F321.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-816X (2016) 04-0229-08

DOI:10.13842/j.cnki.issn1671-816x.2016.04.001

Beyond property rights: discrimination of the characteristics and values of rural residential land

Wei Chenglin

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

Abstract: Whether the using right of residential land could be freely transacted is not a purely economical or private issue. The multiple characteristics of rural residential land such as nature, social and political and legal characteristics decide it is not a complete commodity, so it could not be freely transacted. In fact, 95% of the rural residential land has no exchange value, therefore, the rural residential land could not increase farmers' property income if there is no limitations on the transaction. In practice, the farmers with the consideration of long-term livelihood security and the government, the social stability, jointly chose the security rights rather than the property rights on land use right. It is concluded that the central government's insistence on the restrictions on rural residential land transaction is wise and reliable undoubtedly.

Key words: Rural residential land; Use right of residential land; Characteristic; Value; Non-property rights

一、问题的提出

近几年，学界关于农村宅基地的讨论日益激烈，争论的焦点集中在宅基地使用权是否能够自由流转，据此可以将学界观点分为主张自由流转派和反对自由流转派。主张自由流转的学者颇占主流，他们认为不准宅基地自由流转有以下弊端：土地利用率低造成资源浪费，隐形交易大量存在，不利于农民财产性权利的实现，不利于缩小城乡差距。^[1~2]反对宅基地自由流转的学者认为，放开宅基地自由流转必将导致资本和强势群体涌入农村，侵犯农民权利，破坏乡村秩序，不

利于基层社会稳定。^[3~4]

两派观点的差异主要来源于对宅基地性质和价值的根本判断的差异。主张宅基地自由流转的学者认为，宅基地本身具有巨大价值，只要允许流转就能够释放出巨量财富，从经济价值和效用角度论证宅基地自由流转的合理性。反对自由流转的学者认为，宅基地本身并无价值，作为基本生活保障的宅基地不能流转，从公平和稳定角度论证反对自由流转的合理性。然而，以上研究都忽视了宅基地的多重属性和多重价值，对于宅基地自由流转无论是支持还是反对，最后都容易陷入意识形态之争或者无解之中，不利于认识宅

收稿日期：2015-11-09

作者简介：魏程琳（1987-），男（汉），河南睢县人，博士研究生，主要从事城乡社会学与基层治理方面的研究。

基金项目：中国博士后科学基金一等资助项目（2013M540585）

地问题本身,也无法为国家政策提供有益的建议。本文基于笔者及所在研究团队近年来全国多地的实地调查经验,着力客观描述中国农村宅基地的现实状况,辨析宅基地的性质及其价值来源,并对以上观点进行讨论。本文将农村分为城郊村和普通农村,前者占全国农村的5%左右,后者占全国农村的95%,二者的比较是本文的重要内容。

二、农村宅基地的属性

当前的宅基地问题讨论大都在抽象层面谈论“宅基地”或者“宅基地使用权”,单一关注宅基地的经济属性,忽视了宅基地的其他多重属性,脱离了农村宅基地的实践现状。物的属性决定物主的权限。宅基地具有不同于一般商品的多重和复杂属性,从而决定了宅基地使用权的边界,下面主要介绍影响宅基地使用权的三种重要属性即自然属性、社会属性、政治与法律属性。

(一) 农村宅基地的自然属性

土地是不可再生的自然资源,具有不可移动性的物理属性。中国用全球7%的耕地养活全球22%的人口,人地关系高度紧张是我国的基本国情,因而我国采取最严格的土地管理制度和最严格的耕地保护制度。

房屋建设以土地为载体,地房具有不可分离的自然属性。土地和房屋共同构成不动产法的重要调整对象。由于宅基地具有永久免费使用的政策规定,所以宅基地和宅基地使用权尽管不同,但一旦推动宅基地使用权或者房屋流转,就必然导致宅基地在事实上的流转。房屋、宅基地和宅基地使用权三者是不可分离的统一体,这是讨论宅基地使用权流转问题不得不注意的一个前提。

土地不可移动的物理属性呈现出区位差异,进而出现级差地租,这表现为城郊农村一亩地值上百万元,远郊农村土地仍是耕地的农用价值,深山农村的宅基地被荒废闲置几乎是分文不值。所以在北京、上海等发达城市郊区出现了众多的城市人下乡购地置房的现象。近郊农村宅基地的增值或者级差地租来自哪里?究其根本来源于城市开发建设、社会经济发展和国家建设指标控制。城市开发只能平面推进,土地又具有不可移动的自然属性,因而位于城郊农村的土地就被规划到城市区域之中,土地上附着了城市发展带来

的利益。国家偏紧的建设用地供给政策导致建设用地指标稀缺,进而抬高了近郊农村可以成为建设用地的土地价格。

土地不可再生的自然属性以及人多地少的基本国情,要求国家实行最严格的土地管制政策;土地的不可移动物理属性导致区位差异以及级差地租出现,近郊农村宅基地与深山农村宅基地价值存在天壤之别。

(二) 农村宅基地的社会属性

农村土地是农民群体赖以生存、发展、繁衍生息的物质载体,宅基地作为人们的居所之地更是附着了复杂的社会关系,这主要表现为建房伦理、房屋宅基地的流转次序和祖业权观念等社会规范上。

农村建房除了涉及邻居的采光、通道相邻权问题外,还涉及“风水”、礼俗等隐形利益问题。为了减少村内纠纷,村庄往往有一套为大家遵循的地方性建房伦理,例如豫东农村,前排房屋一般不允许比后排房屋高;前后农户住宅之间如果没有道路,前面房屋不能开后窗,如果违反这些建房伦理,将被视为对邻居的侵犯引发社会冲突;再如赣西农村,农户一般不修围墙,修围墙被视为对村民的不信任,将遭到村民非议。陈柏峰^[4]在山东省青州农村也调查到了类似情况。

在农村,房屋和宅基地流转常常受到诸多社会关系限制,这主要体现在优先购买权上。优先购买权制度最早可追溯到《唐律》“有亲、邻先买权,且定其顺序”,《宋刑统·户婚律》明确规定“应典卖、依当物业,先问房亲,房亲不要,次问四邻,四邻不要,他人并得交易。房亲着价不尽,亦任就得价高处交易”。^[5]广大农村至今依然遵循着这样的购买顺序,亲属和邻居有优先购买权,基本上不会发生村外之人来村买房的情况。村社作为一个血缘和地缘共同体,有着较强的内部认同感和外部排斥力,例如在华南宗族农村和华北小亲族农村地区,至今很少有上门女婿现象的发生,更不要提外村村民到本村购房居住了。

再次,房屋住宅往往包涵了一个人或者家族的生命、历史和记忆,具有一定的文化和心理意义。在祖业观念较强的农村地区,农民将卖房卖屋视为一种“败家子”的行为。许多濒临困境的农民宁愿折腰借贷也不会卖掉房屋宅基地;而成

功进城的农民往往也不愿意卖房或卖宅基地，而是将它留作乡愁，留作回乡的落脚之地。

许多主张宅基地使用权自由流转的学者认为，农村宅基地闲置率较高、隐形交易大量存在。不可否认，在山区、丘陵地带农村出现了一些宅基地“阶段性闲置”的现象，这与公共品供给、乡村规划、土地管理缺位高度相关^[6]，放开宅基地市场同样于事无补。而在广大普通农村存在的隐形宅基地流转绝大多数是同村村民相互之间调整、流转宅基地的行为，这是法律允许的，也是合理的，无需大惊小怪。在城郊农村出现的小产权房交易，则属于违法建设房屋的问题，而不是宅基地使用权流转的问题。宅基地的社会属性表明，农民的房屋和宅基地在村社伦理规范的笼罩之下，村社内部宅基地有限的流转和调整既合法又合理，村社外部尤其是城市人到农村购地置房，既不合法律又不合理；推动城市人或者资本下乡购地置房，将会冲击村庄秩序并加剧农村社会价值和文化失衡。

（三）农村宅基地的政治与法律属性

土地制度与国家性质高度相关，“以生产资料公有制为核心的社会主义经济制度，是全部政权体系和法律体系赖以建立的基础”。^[7]经历了近代民主主义革命和社会主义革命，中国消灭了土地食利阶层，实行按劳分配、土地公有的社会主义经济制度，这成为中国土地和宅基地的独特政治属性。中国的土地公有制有国家所有制和集体所有制两种形式组成，宪法第10条明确规定“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”只有在这样的宪政法律体系下，才能深刻理解中国农村的土地和宅基地的性质。

不同于耕地，宅基地作为农民生活居住的场所设施，国家实行按需分配的保障性制度，规定一户一宅，无偿获得，免费使用。当前法学界多数学者致力于解读和完善《物权法》中“用益物权”制度，推动宅基地使用权的自由流转，例如戴银萍^[8]、韩世远^[9]等人主张在物权法中引入“地上法权”、“土地租赁权”等概念，使房屋所有权摆脱宅基地使用权的束缚，实现房屋的经济价值；刘俊^[10]则主张通过立法技术将宅基地权利分为设定、取得和利用三个阶段，从而达到土

地所有权和宅基地使用权的彻底分离。按照这个逻辑，通过一番法律概念和技术论证，宅基地使用权就能够在法律上顺利成章地自由流转了。然而，无论是引入概念还是致力于完善立法技术，学者都无法更改宅基地的集体所有制属性和宅基地使用权的“他物权属性”。^[11]在地房不可分离的自然属性约束下，任何宅基地使用权或者房屋使用权的自由流转主张都难以掩盖宅基地私有化的本质，而这恰恰是与国家土地制度相悖的。

也许学者保障和扩大农民私权、增加农民财产性收入的主观愿望是真切的，然而，在当前资本、市民、农民力量悬殊的情况下，一旦放开宅基地市场，作为弱势群体的农民便毫无招架之力。孟勤国^[3]认为放开宅基地使用权自由流转之时，便是强势群体剥夺农民之日，国家和社会将不得不承担由此带来的恶果。法学学者偏好从纯粹私权的角度理解宅基地使用权，忽略了宅基地的政治和公法法律属性，事实上，“事关农民生存权和土地资源有效利用的长远战略，农村宅基地能否成为交易对象基本上是一个宪法和土地管理法的问题”。^[3]在《宪法》指导原则下制定的《物权法》将宅基地设定为用益物权（他物权）表明，自宅基地使用权设立之初便限定了该项权利的目的和范围，《物权法》第153条规定，“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”，根据土地管理法和国家有关规定，宅基地使用权不被允许自由流转，无疑具有合理性。

2011年3月10日，全国人大常委会委员长吴邦国在阐述中国特色社会主义法律体系形成的意义时，提出“从中国国情出发，我们不搞多党轮流执政，不搞指导思想多元化，不搞‘三权鼎立’和两院制，不搞联邦制，不搞私有化”。“不搞私有化”中国特色法律体系的底线，学界的宅基地使用权研究应当在考虑到中国土地制度的政治和法律属性，不宜采取“倒逼”的方式推动宅基地使用权自由流转。

宅基地的自然属性和社会属性决定宅基地不是完整商品，必须通过国家管制才能实现资源配置的公平和效率。在基本国情和国家性质的宏观背景下，我国法律规定了宅基地的用益物权（他物权）属性，既保障了农民的长久居住权利，又保证农村宅基地所有权性质。主张宅基地使用

权自由流转的学者往往忽视了宅基地的这些根本属性和约束条件,认为只要放开宅基地流转市场农民就能获得巨大的财产性收入,然而事实并非如此,下文将考察宅基地的价值大小和差异,以辨析学界这种常识性的误区。

三、农村宅基地的价值

学界在土地价值研究上主要有争执不下的两派,一派是古典经济学的劳动价值论,认为劳动是价值的源泉,土地本身并无价值;一派是效用价值论,认为需求、偏好同样产生价值,重点关注土地的使用价值和价格。在近期的研究中,许多学者做了理论的融合工作,例如刘书楷^[12]进一步阐释了马克思的土地价值论,将土地分为土地物质和土地资本,认为经过人们劳动投入之后的土地物质变为土地资本,进而土地就具有了价值。周诚^[13]认为“土地由自然土地和人工土地所构成,前者无价值后者有价值,二者组成统一的整体。”刘书楷认为效用价值论和劳动价值论有共通之处。在现实生活中,人们关注的是土地的使用价值;经济学者关注的是土地的交换价值。交换价值是价值的表现形式,“它最先表现为一种使用价值同他种使用价值相交换之量的关系或比例,这个比例随着时间和地点的不同而不断改变”^[14],在现实生活中物的交换价值具体表现为价格。本节主要讨论宅基地的使用价值和交换价值,当然讨论的前提是将5%的城郊村和95%的普通农村区分开来。

(一) 宅基地的使用价值低于农地

韩康^[1]、周其仁^[15]等学者认为宅基地的非商品化、非市场化、非资本化,造成宅基地中数目惊人的货币财富无法释放,在市场发展中农民财产权利受到损失。那么,农村宅基地到底有没有蕴含那么大财富呢?这个现实问题只能在农村农民的现实生活中寻找答案。笔者及所在研究团队近几年在陕西、湖北、江苏、浙江、广东等省市农村调研发现,95%的普通农村宅基地的使用价值低于农地。

自1962年“人民公社60条”宣布农村土地归集体所有之后,农民需要宅基地的都要经过乡或村级组织审批。自1962年以来的国家宅基地管理政策都严格执行了节约土地和保护耕地的原则,并规定了宅基地的选址范围:村内旧宅基

地、闲置地和荒地,不得占用农田成为宅基地审批的底线。村内旧宅基地、闲置地或者荒地都是土质较差和区位较差不便于耕种的土地,将这些土地用作村民的宅基地恰恰提高了土地的利用率。然而,应该注意的是宅基地的使用价值远远低于耕地。道理很简单,农地可以种植粮食、蔬菜等经济作物,给农民带来收益,而宅基地则基本不具备这些功能。例如华北平原农村,在村民住房之间的宅基地或者闲置地即使可以耕种,但是由于水源、光照条件差和牛羊牲畜破坏而难以真正有效利用。而山区、丘陵农村的宅基地一旦闲置就会成为荒地无法耕作。所以,全国各地农村都出现了一个相同的现象,即拥有多余(闲置)宅基地的农民更愿意将土地调换成耕地,恰恰这些村内土地成为村民理想的宅基地,这种自然而然的宅基地内部调换或者购买属于正常现象,无需国家介入就达成了宅基地供给的内部均衡和宅基地的自然退出。

当然,在普通农村也存在少量房屋和宅基地买卖的现象,但是价格一般较低,甚至是无需用钱只用摆桌酒席即可。例如湖北江夏区莲花村,如果村内有人的房屋已经倒塌,也无建房的打算,建房者只需要打个招呼即可占用宅基地,无需出钱。而华北农村一片0.5亩左右的宅基地最多不过1万元,大致相当于30年的耕地承包权流转费。学界所谓的农村宅基地交易隐形市场大量存在,更多的是指近郊农村的情况,那么近郊农村宅基地价值是从何而来?95%的普通农村的宅基地是否具备相似条件?

(二) 95%的农村宅基地没有交换价值

全国有近5%的农村是城郊村,城郊村与普通农村最大的不通是有区位优势,城郊村土地分享了城市发展带来的增值。上文已述土地具有不可移动的物理属性,城市发展规划必须平面推进,由此位于城郊的农村土地不可避免地附着了城市发展的增值利益。当前剧烈的征地拆迁冲突的焦点在于土地增值收益分配协议的达成。

城郊土地增值来源于市政投入、社会经济发展和国家偏紧的建设用地征政策。位于深山、远郊农村的土地价值仅限于农业价值,而且基本不具有交换价值,以至于出现诸多抛荒、空心村现象。所以,如果没有城市的发展和开发,近郊村土地就不可能增值。那么农村土地究竟值多少

钱？全国70%的土地只能耕种粮食，正是大田作物的农业产值可以计算出当前农地的价值。当前农村一亩地流转金为200~800元不等，农户之间自发流转便宜一些，流转给大资本价格会高一些；自己耕种一亩地一年纯收入在1000元左右。如果按照平均租金500元/亩/年，自己耕种（小麦或水稻）最高纯收入为1000元/亩/年，依当前利率3%计算，那么土地的价值=租金/利率，即每亩土地价值约在1.5万到4万元之间。然而，近郊农村的土地和宅基地价格如今已达到百万元甚至几百万元一亩，这个差价就是级差地租或土地增值部分，也就是国家市政投入、经济发展和土地政策所导致的附着在土地上的利益。

在人口流入的近郊农村尤其是在发达地区的近郊农村，房屋和宅基地买卖、流转现象严重。农村较为便宜的土地和房屋吸引了城市人到农村购地置房，北京、上海等地农村小产权交易和私下房屋买卖交易普遍。章波等人^[16]对北京市郊区农村房屋宅基地买卖、出租活动的调查发现，区位因素是农村宅基地流转的主要动力，离城市越近流转就越活跃。近郊农村宅基地和房屋，由于区位、市场等优势，附着了巨大的增值，有了兑现的交换空间，从而表现出极高的交换价值。然而，95%的普通农村既没有区位优势也没有明显的土地增值，宅基地价值仍然不高于农地价值，每亩土地的价格在1.5~4万元之间。普通农村即使有房屋买卖，基本上也不包括宅基地的价值，例如笔者在湖北江夏莲花村调研发现，1990—2004年间莲花村1组有房屋买卖8起，都是鄂西、四川山区农民迁移过来农户购买，一般情况下3间房屋（前后共占宅基地面积约1亩）也就3000元~5000元，而且还须要搭上几亩田地，甚至还送菜园地，买卖价格不过是房屋建材的价格，宅基地根本任何交换价值。当地农民说“宅基地是国家的，你只能使用，不能买卖。宅基地有什么价值，基本是白送的。”1组由于位于国道旁边交通便利才有人来买房屋，位置偏远、交通不便的小组的宅基地荒废很多，几乎分文不值。江汉平原由于地广人稀，在税费时期农民弃田抛荒现象严重，因而才发生一些山区移民买房现象，在全国其他农村地区由于人地关系紧张、村庄结构排斥力、市场化程度低等因素，外地人到村庄购买房屋的情况极少。

综上可以得出，由于区位、市场、商品化程度等差异，95%的普通农村宅基地几乎不存在交换价值。5%的近郊农村的宅基地表现出来的巨额财富和小产权房的逻辑一致，不过是分享了国家经济发展带来的增值收益而已，它们所分享的增值收益的合理性、合法性还有待进一步探讨。既然95%的农村宅基地没有交换价值，那为什么周其仁等学者还在坚持认为宅基地中蕴含巨大财富呢？下面我们考察周其仁教授据以得出结论的增减挂钩政策。

（三）蕴含财富的是建设用地指标而非宅基地本身

2004年国土部强调城乡建设用地增加要采用挂钩的形式，并于2005年批准天津、浙江、江苏、四川等地作为试点。成都市2004年最早试行挂钩模式，目前建设用地增减挂钩以项目的形式在全国各地被广泛推行。笔者及所在研究团队2010年以来对土地制度及增减挂钩政策在成都等全国各地进行调研，简单来讲，增减挂钩就是远郊农民和集体将宅基地等建设用地整理出来进行复垦，进而腾出建设用地指标，指标在项目区范围内进行流转，最终保证不增加建设用地数量的目的。成都市是政府以30万元每亩的价格将建设用地指标收购到土地储备中心，再以一定的价格出售给用地单位，由此缓解地方建设用地指标紧缺的发展困境。

周其仁^[17]在成都增减挂钩实验中发现，农村建设用地只要允许流转经过市场竞价，就能释放出巨额财富，农民就能获得更多的财产性收入。事实上周其仁以及持同样观点的人犯了三个常识性错误，土地具有不可移动的物理属性，只要城郊农村有机会参与市场交换；增减挂钩政策只是改变了资源分配的方式，并没有生产出新的财富；在市场上出现稀缺的是建设用地指标，不是土地。^[18]学界和政策界事实上混淆了农村建设用地与城市建设用地的本质区别，将具有多重属性和低于农地价值的农村建设用地与城市建设用地等同起来，实在是对农村宅基地的一个误会。经过土地储备中心运作抛向市场的建设用地指标一旦落地，仍然是落在城郊村土地上，接着就是征地拆迁将城郊村土地城市化。由此可见，蕴含财富的是建设用地指标而不是那些复垦了的宅基地本身。建设用地指标的价值不过是国家土地管

制政策造成的,并非从天而降无中生有。

学界许多人混淆了宅基地和宅基地指标的区别,认为只要放开市场,农民自用的宅基地就会表现出惊人的财富。然而,在95%的普通农村,即使按照宅基地农用价值出售1亩宅基地不过1~3万元,按照许多学者的推论,怀揣1~3万元的农民就能进城入住实现城市梦,这被孟勤国教授批评为“超凡的说童话的能力”;更何况,95%的普通农村根本没有宅基地交易市场,宅基地基本没有交换价值。由此可以得出,学界寄希望于推动宅基地使用权流转增加农民财产性收入、为农民提供稳定的城镇居住条件的理想太脱离现实情况了。

四、非财产性权利:农民与制度的选择

宅基地使用权的设立目标是保障农民的基本生活。然而,当前学界出现了诸多不同的观点,例如韩康^[1]教授在论述了“宅基地是一种集体公共产品和保障性产品不具有商品属性”之后,以一句“现有的宅基地制度已经越来越不适应发展的需求了”急转直下主张宅基地商品化、资本化和市场化,将宅基地视为农民的财产性权利;杨一介^[19]则认为财产权利是宅基地使用权的本质。法学界一些学者也在“用益物权”上进一步将宅基地使用权解释为私权和财产权。宅基地使用权到底是保障性权利,还是财产性权利,农民和制度的选择是什么?

(一) 宅基地对于农民的意义

宅基地权利设立之初便是一项基于农民身份的,具有福利性和保障性的权利。在日常生活中,农民不但在宅基地上建房子,而且还可以房前屋后种菜、养鸡鸭、做稻场进行生产,也可以养花种树美化环境,所以农民的庭院发挥着居住、生产、生活和休闲等综合性功能。除去建房面积,农民的庭院往往还占较大面积,因而遭到学界“浪费土地资源”的批评,如果我们到农村去看一看,恐怕就不会有这样的批评了。

当前农村常常是年轻人外出务工,老年人在家种地的“代际分工、半耕半工”^[20]的生产方式,这种小农经济生产方式将是中国农村未来30年的主导生产模式,对于中国发展具有重要意义。老年农民在家除了种地外,在庭院里种菜、养鸡养猪,一方面可以自给自足不用到市场

上买菜,一方面还可以有点额外收益补给家庭零用,这样一来,家居农民一年可以增加不少隐形收入,这可以看做是宅基地带来的福利。

当然,宅基地对农民来讲最为重要的功能是居住生活场所。学界主张宅基地自由流转的一个重要原因是推动农民进城城市化。然而,农民工能够成功进城者实在属于少数,绝大多数农民工在50岁左右还要返回农村。如果将宅基地流转,农民又进城失败,农民进城进不去,回乡回不来,只能在城市形成“流民”居无定所、颠沛流离。李文谦、董祚继^[21]等人说“在长达近半个世纪里,宅基地上市流转一直是中国农民的奢望”,此话不知从何说起?事实上,学界的经验调查恰恰与之相反,例如周婧^[22]等人在重庆市偏远山区农村调查发现,纯农业型、农业主导型和非农业型三类农民分别基于生存、经济和社会理性,对于出售、流转宅基地和房屋普遍持否定态度,主要原因是出卖宅基地不仅是一代人的生存风险而且是世代人的生存风险。笔者及所在研究团队2013—2014年在陕西、湖北、江苏3省9县18个行政村进行的问卷和访谈调研发现,70%以上的农民不愿抵押住房,对于出售、流转宅基地和房屋则持更为保守的态度,农民常常回答说“卖了房我住哪里去”?

对于绝大多数农民来说,进城务工不过是生命中的一段旅程,他们终将回归农村,正是农村宅基地为农民回乡提供了退路和基本保障。即使是成功进城的农民,往往也不愿出卖房屋或宅基地,因为农村房屋价格太便宜,正如湖北江夏农民说“没人会卖宅基地,宅基地不值钱。便宜了,你不卖;贵了,你不买。”还有就是成功进城的农民不需要那点钱,他们可以将宅基地留作乡愁,留作与村庄有社会关联的证明,也可以老年回村居住。由上可得出,农村宅基地对于农民的意义是保障性权利,这也是绝大多数农民的选择,这种保障功能是多方面的,既是人生的风险保障,又是生活的福利保障。

(二) 宅基地对于国家的意义

我国政府一直坚持农村宅基地的福利和保障功能,并在《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》(1999年)、《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(2004年10月)、国土资源部《关于加强农村宅基地管理的

决定》(2004年11月)等文件中一再重申“农民的住宅不得向城市居民出售,也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅,有关部门不得为违法建造和购买的住宅发放土地使用权证和房产证。”国家下发以上政策的直接目的应是保证城市房地产市场的稳定和城市化的有序进行。从宏观意义上看,严格的宅基地管制政策对于国家长远发展和基本稳定具有战略意义。

后税费时代,农村不再是国家的税费汲取之地,而是变为国家的稳定器和蓄水池,农村这两项功能的发挥关涉中国未来三十年能否成功走出“中等收入陷阱”,能否实现中华民族复兴的伟大。如今9亿的农村人口,其中有2亿季节性迁徙的农民工,如此庞大的基层群体的生活安定是中国社会稳定的关键。“居者有其屋”一直都是宅基地使用权设立的目标,也是宅基地使用权保障性、福利性的意义所在。尽管农民是弱者并不一定是弱智^[1],但面对强大的市场,农民这个弱势群体必然处于劣势地位,如果放开宅基地使用权流转市场,必将出现大量资本、城市人等强势群体进入农村购地置房,挤压农民原本已经微小的生存空间和生存资源。一旦保障性的宅基地使用权或房屋出售,进城失败的农民将无家可回,必然导致城市贫民窟的出现,影响城市的稳定和发展,中国城市化和经济发展也极有可能陷入“拉美化的泥沼”^[23]之中。我们应当清醒的意识到,当前农地和宅基地制度的最大收益是稳定,收益者是国家和社会。

温铁军^[24]早在1999年提出,在人地关系高度紧张,且人口不断增长的条件下,农地(包括宅基地)逐渐福利化,对农民的保障功能日益加强并远大于其商品生产功能。那么,原本设定为保障功能的宅基地就更加不具有经济功能,也就更加不应商品化和市场化。保证农村宅基地使用权的保障功能,给进城失败农民返乡的退路,就保证了中国基层的稳定,这样,中国现代化才有出路。

宅基地作为农民的最基本生活保障,根本不能用来交易,宅基地带来的一些福利能够让农民生活更美好。何况农村宅基地是国家为农民所投的保障,在多重属性规约之下,农村宅基地更不可自由流转。宅基地使用权的定位是保障性权

利,而非财产性权利是农民的选择,也是中国制度的必然选择。

五、结论与讨论

宅基地的多重属性决定了它不可能是完全性商品,再加之人地关系高度紧张的基本国情和社会主义的国家性质,国家对宅基地的管制是题中之义。不搞土地私有化是中国特设社会主义法律体系的底线,也是宅基地政策讨论的底线,当前学界极力推进宅基地使用权自由流转或土地私有化^[25],既有悖于保障农民权利、增加农民财产性收入的目标,又对法律和政策形成了“倒逼”形势,不利于国家慎重稳妥地推进改革。

通过实地调查研究可以发现“宅基地自由流转释放巨量财富价值,增加农民财产性收入”不过是不切实际的梦想。农村宅基地的使用价值低于耕地价值,95%的农村宅基地由于区位、市场和商品化程度等劣势,根本不具备市场化的机会,不具有交换价值。增减挂钩或者地票交易中体现出来的宅基地交换价值,不过是一种虚幻价值,蕴含财富的是宅基地指标而非宅基地本身。因而,只有5%的城郊村农民的宅基地具有交换价值,资本和市民也更愿意到城郊村购地置房,因而就出现了当前颇为棘手的“小产权房”问题。根据《宪法》和《土地管理法》规定,农村土地集体所有,城市土地国家所有,农村土地变为城市土地必须经过国家征收变为国家建设用地,土地增值理应“归公”。由此可知,5%的城郊村宅基地的增值部分并不属于宅基地使用权人,这就更不应该允许宅基地自由流转和买卖了。

宅基地自由流转不过是少数城郊农民、资本家和市民的愿望,前者为了获得不属于自己的巨额土地增值,后者则希望到农村买地进行投资、保值或者增值。主张宅基地自由流转的学者单纯地从私法权利、经济价值层面思考问题,忽视了问题的本质,即宅基地并非单纯的经济和私权问题,而是涉及国家性质,农民长远生计保障以及国家稳定的公共问题。学者期待增加农民财产性收入的愿望也许是真切的,但忽视了95%的普通农村农民的现实状况、想法和选择。基于多方面考虑,中央当下采取的限制宅基地自由流转的法律和政策,无疑是明智、稳妥之举。

参 考 文 献

- [1] 韩康. 启动中国农村宅基地的市场化改革 [J]. 国家行政学院学报, 2008 (4): 4-7.
- [2] 黄小虎. 放开集体建设用地市场时机已经成熟 [J]. 国土资源导刊, 2009 (9): 50.
- [3] 孟勤国. 物权法开禁农村宅基地交易之辩 [J]. 法学评论, 2005 (4): 25-30.
- [4] 陈柏峰. 农村宅基地限制交易的正当性 [J]. 中国土地科学, 2007 (4): 44-48.
- [5] 自孙宇, 冯向辉. 宅基地优先购买权初探 [J]. 中国农村观察, 2007 (5): 44-48.
- [6] 刘锐, 阳云云. “空心村”问题再认识 [J]. 社会科学研究, 2013 (3): 102-108.
- [7] 许崇德. 宪法规范与社会实际 [M]. 北京: 学习出版社, 2007: 89.
- [8] 戴银萍. 法定地上权内涵及其对我国的立法借鉴 [J]. 中国土地科学, 2000 (5): 31-33.
- [9] 韩世远. 宅基地的立法问题 [J]. 政治与法律, 2005 (5): 30-35.
- [10] 刘俊. 农村宅基地使用权制度研究 [J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2007 (3): 116-123.
- [11] 韩松. 新农村建设中土地流转的现实问题及其对策 [J]. 中国法学, 2012 (1): 19-32.
- [12] 刘书楷. 马克思劳动价值观与西方非劳动价值观土地价值与土地价格 [J]. 中国土地科学, 1995 (6): 6-10.
- [13] 周诚. 土地经济学原理 [M]. 北京: 商务印书馆, 2003: 329.
- [14] 马克思恩格斯选集(第23卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1972: 49.
- [15] 周其仁. 改革的逻辑 [M]. 北京: 中信出版社, 2013: 176.
- [16] 章波. 经济发达地区农村宅基地流转问题研究 [J]. 中国土地科学, 2006 (1): 34-38.
- [17] 周其仁. 还权赋能: 奠定长期发展的可靠基础 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 39.
- [18] 贺雪峰. 就地权的逻辑答周其仁教授 [J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2013 (3): 1-9.
- [19] 杨一介. 农村宅基地制度面临的问题 [J]. 中国农村观察, 2007 (5): 32-37.
- [20] 贺雪峰. 小农立场 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2013: 3.
- [21] 李文谦, 董祚继. 质疑限制农村宅基地流转的正当性 [J]. 中国土地科学, 2009 (3): 55-59.
- [22] 周婧. 贫困山区不同类型农户对宅基地流转的认知与响应——基于重庆市云阳县 568 户农户调查 [J]. 中国土地科学, 2010 (9): 11-17.
- [23] 温铁军. 三农问题的本土化思路 [J]. 学习月刊, 2005 (9): 14-15.
- [24] 温铁军. 三农问题: 世纪末的反思 [J]. 读书, 1999 (12): 3-11.
- [25] 杨小凯, 江濡山. 中国改革面临的深层问题——关于土地制度改革 [J]. 战略与管理, 2002 (5): 1-5.

(编辑: 余小宁)