

范 辉. 农村宅基地退出的动力与平衡机制——基于社会发展机制的视角[J]. 江苏农业科学, 2019, 47(19): 40–45.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2019.19.009

# 农村宅基地退出的动力与平衡机制 ——基于社会发展机制的视角

范 辉

(信阳师范学院地理科学学院, 河南信阳 464000)

**摘要:**借鉴社会发展机制,从动力机制与平衡机制角度探索农村宅基地退出,为农户顺利退出宅基地提供一种新的研究视角。良好的宅基地退出制度需要动力机制与平衡机制的协调;而两者的协调又需要相关制度、规范和体制等多领域之间的配合与协作;影响宅基地退出中动力机制和平衡机制的影响因素,均有很多种且影响力差异较大。现阶段农户不愿意退出宅基地的主要因素是缺乏有效的动力机制和合理的平衡机制。构建科学的动力机制和平衡机制是农村宅基地退出的关键问题之一,其中科学的动力机制须要从宅基地管理制度改革、建立宅基地退出机制、提高地方政府退地积极性等多方面进行协作,合理的平衡机制须要提高农户的维权能力、中央政府调整利益格局、有效制衡地方政府和提升农民政治地位等多个领域的改革。

**关键词:**农村土地;宅基地退出;动力机制;平衡机制;社会发展机制

**中图分类号:** F301.1; F062.1      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-1302(2019)19-0040-05

在中国城市化发展过程中,制度、资本和权力引起了土地和人口的分离,并形成了巨大的社会风险<sup>[1]</sup>。农村人口向城镇不断迁移与农村宅基地的大量闲置,是土地与人口分离的主要表现之一。快速的城市化和农村外出移民不仅造成偏远地区大量宅基地的放弃和耕地的撂荒,还导致农村宅基地面积的增加<sup>[2]</sup>。现行的宅基地制度曾在改革开放之前发挥着重要的作用。宅基地制度作为农村居民最基本的保障制度之一,对实现城乡均衡发展、缓解农村居民生存压力、促进社会公平等有重要意义<sup>[3]</sup>。然而,这种制度在当前存在着诸多弊端,其中“空心村”是其主要表现之一。根据中国科学院的研究测算,中国“空心村”土地整治增地潜力约为 760 万  $\text{hm}^2$ <sup>[4]</sup>。如何让闲置的宅基地顺利退出,学术界对此进行了大量的探索。理论界对农村宅基地退出的研究主要集中在 4 个方面,即宅基地退出的意义、困境、影响因素和改革措施。在我国土地资源短缺的背景下,土地利用的浪费将会严重威胁到经济的可持续发展<sup>[5]</sup>。因此,将闲置的宅基地退出具有重要的实践意义。农村宅基地不仅是农村人地关系的核心,同时还是解决我国耕地资源不足和建设用地供需矛盾的关键<sup>[6]</sup>。另外,农村宅基地的退出机制还影响到新型城镇化的顺利实施<sup>[7]</sup>。关于宅基地退出的困境,学者们持有不同的看法。欧阳安蛟等认为,农村宅基地退出机制的缺失是导致农村宅基地利用存在问题的根本原因<sup>[8]</sup>。叶兴庆等认为,宅基地使用权的双重属性即身份属性和财产属性,造成了宅基地退出的

困境<sup>[9]</sup>。邓大才通过与西方对比发现,中国的产权具有很强的社会属性,即承担一定比例的社会保障功能,这有助于研究宅基地退出的困难性<sup>[10]</sup>。刘庆乐指出,我国农户宅基地使用权退出存在价格和制度的双重失灵<sup>[11]</sup>。还有学者从不同视角探索宅基地退出的影响因素。有研究从宅基地确权的视角对此进行探索<sup>[12]</sup>,也有研究结合户籍制度进行分析<sup>[13]</sup>。王兆林等测算了重庆市宅基地退出中农民退地的收益损失为 99.45 万元/ $\text{hm}^2$ ,其中退地补偿偏低是造成农民退地收益受损的主要因素<sup>[14]</sup>。制度改革是解决农村宅基地问题(包括闲置)的研究重点。高圣平等指出,淡化宅基地使用权的行政色彩,还原其用益物权的本性,是改革宅基地使用制度的基础<sup>[15]</sup>。刘守英认为,赋予宅基地财产权是宅基地制度改革的突破口<sup>[16]</sup>。刘同山认为,农民对宅基地有较强的资产化和直接处置意愿,主要受年龄、受教育程度、家庭人口数量、信息接触等因素的影响<sup>[17]</sup>。事实上,一些地方也进行过宅基地退出的改革,如城乡建设用地增减挂钩。但有学者指出,包含宅基地退出在内的城乡建设用地增减挂钩,是一种“虚假的城镇化”,而非“人的城镇化”,是城市扩张的逻辑延续<sup>[18]</sup>。农民宁可宅基地闲置也不愿意退出,须要深入探索其原因。吕军书等通过对河南省“百村调查”后发现,动力机制的缺乏是农户宅基地有偿退出的主要原因之一<sup>[19]</sup>。本研究借鉴社会发展机制的相关理论,从动力机制和平衡机制及其之间关系的角度,探索现阶段农村宅基地退出动力缺失与构建等问题,以期丰富探索宅基地退出的研究视角。本研究中的宅基地主要指在欠发达地区、远离城镇,且缺乏宅基地流转市场等。

## 1 社会发展机制简介

社会发展机制是人类社会纷纭复杂现象背后蕴含的内在运行机制。社会发展机制是人类为认识社会、改造社会而必须掌握的基本规律之一。对于社会发展机制的构成,学术界

收稿日期:2018-07-08

基金项目:河南省哲学社会科学规划项目(编号:2016BJJ046);信阳师范学院“南湖学者奖励计划”青年项目;河南省软科学研究项目(编号:172400410580)。

作者简介:范 辉(1979—),男,河南郸城人,博士,讲师,主要从事土地资源经济研究。E-mail:fanhuie2002@163.com。

有不同的认知。李忠杰认为,社会发展机制由动力机制和平衡机制所组成<sup>[20]</sup>。王建琼等在分析动力机制和平衡机制在解决当前社会问题存在不足的基础上,提出社会发展机制应包括预警机制<sup>[21]</sup>。邱耕田等指出,社会发展机制除了动力机制和平衡机制外,还应该包括导引机制<sup>[22]</sup>。关于社会发展机制的内容构成,学术界并没有取得相对一致的看法。但对于动力机制和平衡机制是社会发展中最基本的 2 种机制的观点,学术界是存在共识的。因此,本研究借鉴社会发展中的动力机制和平衡机制来探索现阶段我国农村宅基地退出的动力问题。

### 1.1 动力机制

动力机制是指一个社会赖以运动、发展、变化的不同层级的推动力量,以及它们产生、传输并发生作用的机理和方式<sup>[20]</sup>。一个社会是否发展及其发展速度等均依赖于动力机制。动力机制的主要功能是激发社会上不同个体和群体的主观能动性,积极且合法从事社会生产活动。不同历史阶段的动力机制通过相应的制度、体制、规范等表现出来;同时,该社会的文化、习俗和认知等也间接地影响社会发展的动力。效率是衡量动力机制的主要标准。动力机制的影响因素来自于多个方面,包括资源配置方式、利益保障程度、不同阶层的政治力量等。

### 1.2 平衡机制

平衡机制是指一个社会的各个组成要素和部分之间如何协调相互关系,保持平衡,以有序、稳定状态运行的机制和方式<sup>[20]</sup>。个体和群体能够积极地从事社会生产活动,离不开良好的平衡机制。平衡机制的主要功能是分配资源、机会和权利等。与动力机制相同,不同历史阶段的平衡机制也通过相应的制度、体制和规范等表现出来并运行;同时,社会的文化、习俗和认知等也间接影响着资源、机会和权利在个人或群体之间分配的平衡关系。平衡机制的衡量标准是资源、机会和权利的分配是否公平。多种因素影响平衡机制的运行和效率,包括不同社会阶层的政治力量对比、资源配置机制、市场化发展水平和利益相关者的结盟等。

### 1.3 动力机制与平衡机制之间的关系

动力机制与平衡机制之间的协调关系是社会发展的关键。作为社会发展的 2 种最基本机制,动力机制与平衡机制存在复杂的关系。首先,动力机制与平衡机制是对立统一的关系。从本质上讲,动力机制和平衡机制分别对应的是“效率”与“公平”问题。突出效率就很可能牺牲公平;同理,突出公平也很可能牺牲效率。然而,如果能够妥善处理好效率与公平之间的关系,即兼顾动力与平衡,那么社会发展机会就可以健康顺利地运行。因此,动力机制与平衡机制之间是对立统一的关系。其次,只有当动力机制与平衡机制相协调时,社会才能最快最好地发展。以往的社会历史发展阶段已经表明,仅重视一种机制要么使社会快速发展但却使不同阶层之间的财富分配有失公允,要么社会成员之间机会、财富分配平等但社会缺乏发展的动力。最后,合理的动力机制和平衡机制需要多种制度、体制和规范的共同改进和配合。社会发展的动力机制和平衡机制蕴含于不同的制度、体制和规范中,甚至思想观念和社会习俗等都直接或间接影响着社会发展的动力机制和平衡机制。因此,建立或改进动力机制和平衡机制,

需要多种制度、体制和政策等方面的改革和协调。

### 1.4 社会发展机制对农村宅基地退出的启示

社会发展机制是人类社会经济基本规律,它是诸多领域发展规律的总结。同时,社会发展机制也能够为一些领域的发展提供借鉴。现阶段我国农村宅基地退出就可以从社会发展机制中得到具有重要意义的启示。

社会发展机制对农村宅基地退出的借鉴意义主要体现在 3 个方面:第一,宅基地退出及其制度安排要体现出动力机制与平衡机制的协调。动力机制体现的是效率,而平衡机制体现的公平,只有当效率与公平得到协调时,整个发展机制才能既高效又健康。在宅基地退出过程中,只有做到动力机制与平衡机制的协调,该制度的运行绩效才能令人满意。第二,宅基地退出中动力机制与平衡机制的协调需要相关制度、规范和体制等多方面之间的协调与配合。动力机制与平衡机制均是由多种制度、规范和政策等构成的。因此,高效的动力机制需要多种制度、规范等方面的协调;同理,良好的平衡机制亦是如此。动力机制与平衡机制之间的协调更需要多种制度、规范和政策等不同领域的协调与配合。农村宅基地退出涉及到多个方面,设计出动力机制与平衡机制协调的宅基地退出制度自然需要相关制度、规范和政策等之间的协作。第三,无论是动力机制还是平衡机制,其影响因素很多,但各个因素的影响力差异较大,且具有层次性。在农村宅基地退出过程中,其动力机制和平衡机制涉及到宅基地用途、宅基地产权结构、社会保障制度、宅基地退出机制、城镇化和农民政治地位等。其中,农民的政治地位是最重要的影响因素之一,其他因素的影响力也不尽相同。

## 2 农村宅基地退出现状分析

从我国农村宅基地的利用现状尤其是闲置现象,可以了解到宅基地退出中动力机制和平衡机制的构建与运行绩效。

### 2.1 农村宅基地利用现状

我国农村宅基地用地规模巨大,且容积率较低。2005 年全国农村宅基地规模达到 9.12 亿  $\text{hm}^2$ ,户均农村宅基地面积达到 0.036  $\text{hm}^2$ ,平均容积率为 0.268<sup>[23]</sup>。从理论上讲,随着农村人口的乡→城迁移,农村宅基地规模应不断减少。而事实情况是我国农村地区出现了一个逆行的趋势,即农村人口不断减少,但农村建设用地却不断增加<sup>[24]</sup>。在大部分地区都存在农村宅基地闲置或“空心村”,甚至“无人村”等现象。宋伟等根据典型调查发现,宅基地平均空心化率为 10.15%,且城镇远郊农村高于城镇近郊农村、山区高于平原区和丘陵区<sup>[25]</sup>。大量农村宅基地的闲置,造成了土地资源的低效利用。据测算,到 2020 年我国农村宅基地整理潜力约为 200 万  $\text{hm}^2$ <sup>[26]</sup>。因此,农村宅基地存在低效利用等现象,须要及时将闲置的宅基地退出,以便于提高土地利用效益和节约集约利用土地。

### 2.2 农村宅基地退出状况

城乡建设用地增减挂钩制度自 2006 年实施以来,在节约集约利用土地、优化土地利用结构、宅基地退出等方面发挥了积极作用。但同时在该政策执行的过程中出现了多起农村宅基地强征强拆事件,并演化一系列极端的社会事件<sup>[27]</sup>。可见,城乡建设用地增减挂钩制度并没有建立起科学的宅基地

退出机制,且其利益分配机制也存在不公平的现象。2015 年 2 月,十二届全国人大常委会第十三次会议审议了国务院关于提请审议《关于授权国务院在北京市大兴区等 33 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(草案)》的议案。其中,有 15 个地区试点农村宅基地制度改革。通过对福建省晋江市、江西省余江县和青海省湟源县 3 个试点的研究结果表明,这些地区的宅基地退出模式存在一定的优势和不足,其中市场机制的作用有限、退地指标的经济价值不凸显等缺点较明显<sup>[28]</sup>。除上述 2 种试点情况外,全国大部分地区农村宅基地处于闲置状态,农户没有退出自家的宅基地。

### 2.3 宅基地退出的动力机制与平衡机制述评

由于各试点地区宅基地退出的补偿标准、补偿方式等内容差异较大,因此,对各自宅基地退出的动力机制和平衡机制也仅能进行简单的评价。通过对我国宅基地利用现状和退地试点等情况的分析可以得出简要的结论:第一,在试点地区之外,宅基地退出机制基本不存在,其退出的动力机制与平衡机制也相应不存在。第二,“增减挂钩”政策虽然构建了宅基地的退出机制,但其动力机制构建的不合理,即地方政府有退出宅基地的积极性,而农户却不愿意。无疑,增减挂钩退地方式的平衡机制存在不合理的地方,即退地农民的土地权益受损严重。第三,对于目前正在实施的试点地区,宅基地退出的动力机制和平衡机制已经明显改进,但仍须要不断完善。

## 3 农村宅基地退出动力缺乏的原因分析

现阶段农村宅基地退出缺乏动力,可以从不同的视角进行分析。借鉴社会发展机制,从动力机制和平衡机制的视域探索农村宅基地退出动力的缺失,将会丰富学术界探索农村宅基地退出的研究视角,增加研究成果的多样性。

### 3.1 缺乏有效的动力机制

部分农户宁可宅基地闲置也不愿意退出宅基地,这种现象说明当前宅基地退出缺乏有效的动力机制。根据动力机制的内涵,并结合农村宅基地退出所涉及的主要领域探索宅基地退出中动力机制的缺失。换言之,即权益保障取决于退地机制,而退地机制的设计又取决于相关制度安排,农民政治地位是影响制度安排的最基本因素。

**3.1.1 宅基地使用权益未能得到保障** 能否获得公正合理的经济补偿,是影响农户退出宅基地的最重要的影响因素之一。部分农户不愿意退出限制的宅基地,主要原因是宅基地补偿标准过低甚至没有得到补偿。在农户的认知中,宅基地使用权是其家庭的主要财产;当退出宅基地时,应该得到相应的补偿。我国大部分地区没有制定出公平合理的宅基地使用权补偿标准;即使在部分试点地区,当地农户仍认为宅基地退出的补偿标准过低。

**3.1.2 缺乏完善的宅基地退出机制** 完善的退出机制是实现农村宅基地顺利退出的基本前提。当前,我国大部分地区没有建立完善的宅基地退出机制。法律法规和政策对宅基地退出也没有进行详细的阐释和规定。在缺乏退出机制的背景下,农户宁可选择闲置也不愿意退出自己的宅基地。宅基地退出机制的缺乏是由多种因素共同造成的,包括社会经济发展背景、宅基地的属性、城乡二元社会结构和农民政治地

位等。

**3.1.3 宅基地制度安排存在缺陷** 相关制度安排存在缺陷是现阶段农村宅基地退出缺乏动力的主要原因。针对宅基地退出,相关制度安排主要存在 3 个方面的缺陷:第一,缺乏农村宅基地退出制度。《土地管理法》及其相关法律法规缺少农户退出宅基地的程序和补偿的解释。在一些地区农户已经在城镇拥有了永久居所,但因缺乏宅基地退出制度,进而导致宅基地的限制。第二,农村宅基地缺少抵押权和处分权。陈小君等认为,二元化土地市场在赋予农民宅基地使用权的同时,也一并剥夺了农民对自己权利转让的自由,侵害了农民的土地权益<sup>[29]</sup>。作为农户的一项重要的固定资产,宅基地没有被赋予抵押权和处分权,自然也就导致当前农村大量宅基地闲置的现象。第三,宅基地的用途受到限制。对宅基地用途的限制有其历史合理性,而现阶段该规定影响了宅基地的供需关系,进而导致宅基地的闲置。

**3.1.4 农民政治地位低下** 农民政治地位低下是影响农村宅基地退出缺乏动力的根本性因素。政治地位决定制度安排,进而影响利益的分配和权益的保护等。由于农民在我国的政治地位并不高,因此其拥有的宅基地使用权也受到一定的“歧视”。进而使宅基地制度在设计时通过权能和用途受限等措施来表现出宅基地使用权被“歧视”。不合理的制度设计又导致宅基地退出机制缺失或存在不合理的地方。综合上述各种不利因素,农民的宅基地使用权益得不到保障。

### 3.2 缺乏公平的平衡机制

平衡机制的核心是公平,主要包括利益、权利、地位等分配或配置是否公平或平等。在一些制度安排中,动力机制和平衡机制是联系在一起的;动力机制缺乏的部分原因,也是平衡机制失效的因素。

**3.2.1 退地收益分配不合理** 宅基地使用权经济价值不能得到应有的兑现,是平衡机制失效最直接的表现。经济利益分配不合理是农民政治地位低下、宅基地权能受限的表现形式;而政治地位和土地权能才是决定性因素。造成退地收益分配不合理的利益相关者主要包括中央政府和地方政府。中央政府在宅基地退出的顶层设计方面做得不够充分;而地方政府要么缺乏宅基地退出的积极性,要么设计的地域性政策缺乏公正。

**3.2.2 利益格局调整的失衡** 在宅基地退出过程中或当前的退地制度中存在的利益格局调整失衡,是平衡机制失效的主要表现之一。其一,宅基地管理模式滞后。以前的管理模式是在计划经济的背景下强调宅基地作为资源的属性,社会保障制度基本没有建立起来;而今市场经济发展进步较大,宅基地的资产资本属性日益凸显,且农村的社会保障制度逐步完善。因此,宅基地管理模式滞后导致利益格局的调整失衡。其二,地方政府之间的“锦标赛”。中央政府为了调动地方政府发展社会经济的积极性,对地方政府实行“锦标赛”式的竞争策略。一方面,地方政府之间招商引资的竞争等压低了土地的出让价格,给包括宅基地在内的农村土地带来了负面影响;另一方面,中央政府与地方政府之间是委托-代理关系。因监督费用和激励措施等原因,中央政府无法准确调整地方政府与农民之间的利益格局。

**3.2.3 农民缺乏对地方政府的有效制衡** 因社会转型、政治

体制不健全和农民维权能力有限等因素,农民对地方政府在宅基地退出中缺乏有效的制衡。第一,地方政府既是“运动员”,又是“裁判员”。在宅基地退出补偿标准的议价中,地方政府理论上应该与退地农民一样,而事实上,地方政府具有信息收集,利用警察、部队等国家机器的优势,进而使地方政府在议价中具有主动权,即“裁判员”。第二,农民维权能力的有限性。退地农民不能有效地保护自己的土地权益,也是宅基地退出过程中缺乏对地方政府制衡的主要原因之一。

**3.2.4 政治地位影响利益分配** 农民政治地位低下是农村宅基地退出中平衡机制缺失的最重要的因素。政治地位决定着利益分配,而制度是利益分配的工具。农民政治地位低下是宅基地退出中农民土地权益无法保障的根本因素。不同阶层的政治地位的高低决定着相应的利益大小。在中国历史上,农民的政治地位一直很低。新中国成立以来,虽然政治地位有所提升,但农民阶层仍存在被“歧视”的现象。同时,由于政治地位低下,农民在政策制定中缺乏话语权,从而使应有的土地权益不能得到保障,该现象导致宅基地退出中平衡机制的失衡。

#### 4 农村宅基地退出的动力与平衡机制建设

为了实现农村宅基地的顺利退出,须要在密切结合当前社会经济背景下构建合理的动力机制和平衡机制。

##### 4.1 宅基地退出的动力机制建设

**4.1.1 改革宅基地管理制度** 宅基地属性的转变以及社会经济背景的大变化,均要求推进宅基地管理制度改革。基于构建宅基地退出动力机制与平衡机制的视角,宅基地制度改革应该倾向于以下3个方面:第一,扩大宅基地用途。对宅基地用途的限制是宅基地退出缺乏动力的主要因素之一。未来需要退出的宅基地较多,只有扩大宅基地用途才能增加宅基地的需求。第二,完善宅基地权能。增设宅基地的抵押权和处分权,以此来增加宅基地的用途和提升宅基地的经济价值。第三,宅基地管理模式从资源向资产资本转变。构建资产资本视角下的宅基地管理模式,将有助于宅基地资产功能的实现,增加农户退出宅基地的积极性。

**4.1.2 建立宅基地退出机制** 建立宅基地退出机制是实现宅基地顺利退出的基础,主要从3个方面进行构建:首先,需要相应的法律法规提供退地保障。法律法规是宅基地退出的根本保障,因此,应根据我国宅基地退出中面临的实际问题,并结合多方利益相关者构建相应的法律法规。其次,构建以市场化为主的宅基地退出机制。市场机制是农村土地交易发展的主流,且市场机制自身也有诸多优点。当然,在不损害退地农户土地权益的前提下也应该因地制宜地构建宅基地退出的其他机制。最后,发展多样化的宅基地退出模式。有的农户已经在城镇购房,希望宅基地退出的补偿是现金;而有的农户还没有购买城镇住房,他们希望宅基地退出的补偿是城镇住房。应根据不同农户的家庭禀赋、补偿意愿等,发展多样化的宅基地退出模式。

**4.1.3 建立完善的宅基地退出制度** 构建完善的宅基地退出制度,是宅基地退出动力机制建构的基础。第一,建立宅基地退出可行性甄别制度。并非所有的宅基地都须要退出,也并非所有的农户都有能力(或意愿)退出宅基地。应根据村

庄特色、地理区位、家庭资源禀赋、城镇生活能力等多个方面,构建宅基地退出可行性甄别制度。第二,制定合理的宅基地退出补偿标准。退地补偿标准是宅基地退出动力机制的关键。退地标准要正确反映出宅基地的资产价值,体现出农民的合法权益,显现农村土地与城镇土地地位的平等性等。第三,退地后的用途和产权。宅基地退出后,其用途可以为耕地或者园林、林地等,可以依据农业规划和区域规划等确定用途。退地后的产权可以让仍有原宅基地使用者拥有。

**4.1.4 提高地方政府退地的积极性** 提高地方政府在宅基地退出中制度架构的积极性,是宅基地退出动力机制建构的关键之一。地方政府在宅基地退出的作用可以从3个方面进行阐释:第一,地方政府具有构建宅基地退出制度的优势。与中央政府相比,地方政府熟悉当地宅基地资源的供需;与农户相比,地方政府拥有信息优势、制度构建优势等。第二,地方政府的利益格局关系到宅基地能否顺利退出。地方政府也是理性的“经济人”。在中央政府考评的背景下,只有当地方政府从宅基地退出中获得相应的利益,地方政府才有设计、组织宅基地退出的积极性。第三,地方政府的行动影响着宅基地退出的实施。在宅基地退出的诸多利益相关者中,地方政府的行为具有主导作用,它直接影响着宅基地退出的进展和绩效。

##### 4.2 农村宅基地退出的平衡机制建设

农村宅基地退出的平衡机制,其核心是宅基地退出中的利益分配。因此,平衡机制建设须要从提升农民维权能力、利益格局调整、提高农民政治地位和对地方政府有效制衡等多方面进行改革。

**4.2.1 农民维权能力的提高** 提高农民维权能力,将有利于保障宅基地退出中农民土地权益的维护。农民维权意识的提高须要从3个方面实施:其一,通过媒体向农民宣传宅基地退出的相关法律法规。向农民宣传《土地管理法》等一系列与宅基地管理和退出等有关的法规和政策,使老百姓掌握宅基地的法律知识,为提高自身维权能力打下基础。其二,提高农民的维权水平。要不断强化农民的主体权利意识、丰富农民维权资源、提高农民维权技能和增强农民维权群体的组织化水平。其三,建立畅通的农民诉求渠道。通过制度建设保障农民诉求能够得到应有的回应和解决,使农民的合法维权得到贯彻和落实。

**4.2.2 中央政府重新调整利益格局** 利益格局是农村宅基地退出平衡机制建立的核心问题。中央政府须要结合社会经济背景的变化,及时调整地方政府和农民的利益格局,以便于建立宅基地退出的平衡机制。第一,利益格局是宅基地退出中平衡机制构建的关键。平衡机制的功能就是调整宅基地退出中的利益,而利益格局是决定宅基地退出中的宏观方面。中央政府只有及时合理地调整宏观利益格局,才能构建起宅基地退出中的平衡机制。第二,合理调整地方政府的利益函数。地方政府在宅基地退出中具有重要的作用,所以应理顺地方政府的利益函数,调动地方政府的积极性。第三,通过利益格局调整,来保护农民的合法土地权益。利益格局调整是宅基地退出中农民利益保护的主要途径之一。

**4.2.3 有效制衡地方政府** 具有自己利益函数的地方政府仍须要对其进行有效制衡,才能保障宅基地退出中的平衡机

制的顺利构建与运行,可以从2个方面加强对地方政府的有效制衡:其一,中央政府对地方政府的监督。通过改进“委托-代理”关系,建立立法、行政和财政等方面监管制度,加强中央政府对地方政府的有效制衡。其二,引导农民监督地方政府。在宅基地退出中,农民是直接的利益相关者,且具有人数众多、及时了解宅基地的实际利用情况等特点,可以有效地监督地方政府的相关行为。此外,在农民和地方政府之间构建“闭合性”制约关系,使两者相互制约。

4.2.4 提升农民的政治地位 政治力量是利益分配的决定性因素,因此,提高农民的政治地位是构建宅基地退出平衡机制的关键。其一,保障农民的主体地位和政治权利。通过立法来保障农民的主体地位和应有的政治权利,给予农民国民待遇,逐步缩小与城镇居民的政治地位差距。其二,促进城乡政治平等。城乡政治不平等有其历史合理性,然而在现阶段应逐步实施城乡政治平等,以此来实现农民地位的提升。其三,改善乡村治理方式。改革传统的乡村治理模式,重视农民的民主权利,进而提升农民的政治地位。

## 5 结论与讨论

借鉴社会发展机制的相关理论知识,从动力机制和平衡机制的视角来探索农村宅基地退出,有助于丰富学术界对农村宅基地的研究。根据社会发展机制的启示,可以得出以下结论:宅基地退出制度要体现出动力机制与平衡机制的协调;宅基地退出中动力机制与平衡机制的协调需要相关制度、规范和体制等多领域之间的配合与协作;无论是动力机制还是平衡机制其影响因素均很多,但是各种因素的影响力差异较大,且具有层次性。

无论是“增减挂钩”下的宅基地退出还是当前一些宅基地退出试点地区的做法,其动力机制和平衡机制均存在一些弊端。现阶段,农户不愿意退出宅基地的影响因素,可以从动力机制和平衡机制的视角进行分析。宅基地退出缺乏有效的动力机制,主要包括宅基地使用权益未能得到保障、缺乏完善的宅基地退出机制、宅基地制度安排存在缺陷、农民政治地位低下。同时,宅基地退出缺乏公正的平衡机制,主要因素为退地收益分配不合理、利益格局调整失衡、农民缺乏对地方政府的有效制衡、政治地位影响利益分配等。

构建科学的动力机制和平衡机制,是农村宅基地退出的关键问题之一。结合现阶段社会经济发展背景,宅基地退出动力机制的构建须要改革宅基地管理制度、建立宅基地退出机制、建立宅基地退出制度、提高地方政府退地的积极性。在宅基地退出中构建公平的平衡机制,须要结合农民提高维权能力、中央政府重新调整利益格局、有效制衡地方政府和提升农民的政治地位等。

借鉴社会发展机制来研究农村宅基地退出,仅处于初步探索阶段,一些理论问题须要进一步探究。本研究的主要目的是,提出一种探索农村宅基地退出的新视角,以期抛砖引玉。现阶段宅基地退出中动力机制与平衡机制的各自构成、具体区域背景下2种机制之间的关系等,须要结合农村土地制度、税收制度、地方政府绩效考核制度、城市经营理念等方面深入,这些将是未来研究的主要方向。

## 参考文献:

- [1] Yu A T W, Wu Y, Zheng B, et al. Identifying risk factors of urban - rural conflict in urbanization: a case of China [J]. Habitat International, 2014, 44: 177 - 185.
- [2] Chen R S, Ye C, Cai Y L, et al. The impact of rural out - migration on land use transition in China: Past, present and trend [J]. Land Use Policy, 2014, 40: 101 - 110.
- [3] 王旭东. 中国农村宅基地制度研究 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2011.
- [4] 刘彦随, 龙花楼, 陈玉福, 等. 中国乡村发展研究报告——农村空心化及其整治策略 [M]. 北京: 科学出版社, 2011.
- [5] Choy L H, Lai Y, Lok W. Economic performance of industrial development on collective land in the urbanization process in China: Empirical evidence from Shenzhen [J]. Habitat International, 2013, 40: 184 - 193.
- [6] 龙花楼. 中国乡村转型发展与土地利用 [M]. 北京: 科学出版社, 2012.
- [7] Long H L. Land use policy in China: introduction [J]. Land Use Policy, 2014, 40: 1 - 5.
- [8] 欧阳安蛟, 蔡锋铭, 陈立定. 农村宅基地退出机制建立探讨 [J]. 中国土地科学, 2009, 23 (10): 26 - 30.
- [9] 叶兴庆, 李荣耀. 进程落户农民“三权”转让的总体思路 [J]. 农业经济问题, 2017 (2): 4 - 9.
- [10] 邓大才. 中国农村产权变迁与经验——来自国家治理视角下的启示 [J]. 中国社会科学, 2017 (1): 4 - 24, 204.
- [11] 刘庆乐. 农户宅基地使用权退出价格形成机制探究 [J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27 (2): 170 - 176.
- [12] 许恒周, 吴冠岑, 郭玉燕, 等. 宅基地确权对不同代际农民工宅基地退出意愿影响分析——基于天津248份调查问卷的实证研究 [J]. 资源科学, 2013, 35 (7): 1423 - 1429.
- [13] 朱新华. 户籍制度对农户宅基地退出意愿的影响 [J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24 (10): 129 - 134.
- [14] 王兆林, 杨庆媛, 王娜. 重庆宅基地退出中农民土地收益保护研究——基于比较收益的视角 [J]. 中国土地科学, 2016, 30 (8): 47 - 55.
- [15] 高圣平, 刘守英. 宅基地使用权初始取得制度研究 [J]. 中国土地科学, 2007, 21 (2): 31 - 37.
- [16] 刘守英. 农村宅基地制度的特殊性与出路 [J]. 国家行政学院学报, 2015 (3): 18 - 24, 43.
- [17] 刘同山. 资产化与直接处置: 农民宅基地退出意愿研究 [J]. 经济经纬, 2016, 33 (6): 42 - 47.
- [18] 谭明智. 严控与激励并存: 土地增减挂钩的政策脉络及地方实施 [J]. 中国社会科学, 2014 (7): 125 - 142, 207.
- [19] 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.
- [20] Li Z J. On impetus and balance mechanisms of social development [J]. Social Sciences in China, 2007 (3): 18 - 31.
- [21] 王建琼, 刘辉. 社会问题治理手段发凡及其预警机制研判 [J]. 改革, 2011 (5): 134 - 138.
- [22] 邱耕田, 唐爱军. 论社会发展的三种机制 [J]. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 2016, 53 (6): 5 - 18.
- [23] 宋伟, 陈百明, 杨红, 等. 我国农村宅基地资源现状分析 [J]. 中国农业资源与区划, 2008, 29 (3): 1 - 5.

刘歆立,袁哲. 新型城镇化背景下城郊农村宅基地流转问题与出路——以 H 省 Z 市为例[J]. 江苏农业科学,2019,47(19):45-48.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2019.19.010

# 新型城镇化背景下城郊农村宅基地流转问题与出路 ——以 H 省 Z 市为例

刘歆立,袁哲

(河南农业大学科学发展与农民权利研究中心,河南郑州 450052)

**摘要:**处于城乡结合部的城郊地区作为农村中的经济发达地带与改革前沿阵地,其宅基地改革不仅对城市高质量建设与接纳新市民人口具有重要作用,而且对整个农村改革具有方向引领与实践示范作用。基于对传统农区 H 省 Z 市流转情况调查发现,宅基地使用权流转是城郊农民的权利诉求与城郊发展的实际需要,它从土地供应与资金支持等方面助推了城市建设,以灵活方式与较低价格满足了部分新市民对房屋的刚性需求。然而,当前城郊农村宅基地流转渠道少而不畅且效益低下,流转市场混乱无疑于隐患众多,流转过程易引发各类纠纷并影响社会稳定。因而,要根据实际进行法律制度方面的改革与完善,恰当处理违规和非法流转带来的问题,借鉴与推广成功的宅基地流转做法。

**关键词:**新型城镇化;城郊农村;宅基地;土地供应;资金支持;刚性需求;流转渠道;规范流转

**中图分类号:** F301.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2019)19-0045-04

土地作为农业生产最重要的物质凭借与生产资料,其所有权归属与使用权流转直接影响经济发展与社会稳定。而农村宅基地制度改革作为农村“三块地”改革中最为独特、最为敏感也是最难以决断的一项,其改革成败直接影响着无数普通农民的切身利益和农业转移人口市民化的实际进程,也间接影响着新时代乡村振兴战略的顺利实施和城乡融合的质量与效率。处于城乡结合部的城郊农村作为全国农村的经济发达地带与改革实践的前沿阵地,其宅基地改革不仅对城市建设水平的高质量发展与稳定接纳外来的新市民人口具有着不可或缺的战略支撑作用,而且对整个农村改革具有方向引领与实践推动的重大示范作用。本研究选取中部省份的传统农区 H 省 Z 市为例,对当前城镇化背景下城郊农村闲置宅基地流转改革特别是宅基地流转问题进行深入研究。

## 1 当前城镇化需要城郊农村宅基地使用权流转

作为农村“三块地”改革的“最后一块”,城郊农村宅基地制度改革对新型城镇化发展有着多方面的重要影响。宅基地使用权及其上面的房屋是农民进城落户和生存发展的重要物

质基础。进城落户农民宅基地使用权益相关制度安排在很大程度上影响农民市民化的动机和动力,是影响当前城镇化发展的重大现实因素<sup>[1]</sup>。因而,妥善解决城郊农村宅基地使用权的流转问题是加快新型城镇化步伐的重要举措。

### 1.1 城郊农村宅基地是城郊农民的权利诉求与城郊发展的实际需要

在新的历史发展时期,“城镇化率年均提高 1.2 百分点,8 000 万农业转移人口成为城镇居民”<sup>[2]</sup>在我国持续发展的城镇化历史进程中,农村居住点撤并和农村人口减少成为必然,不少农村的宅基地面临着被迫闲置废弃的问题,而进城后的 2.88 亿农业转移人口面临着购置或租赁住房的问题,各个城市必然应为这些“新市民”提供实现城市美好生活的宜居场所。如何在相对短暂的时间里接纳与安置汹涌而至并源源不断的外来人口?作为处于城乡结合部与过渡地带的城郊农村,以其得天独厚的地缘条件优势与资源禀赋优势在实现自身权利与当地发展中解决这一现实难题发挥了重要的作用。

由于大量人口聚集与公共设施和公共服务的配套发展造成毗邻城市的城郊宅基地迅速变得骤然稀缺而急剧升值,这种升值既得益于国家主导的城市化建设提供的根本前提与发展条件,也有城郊农民顺势促成原有农村土地发展权开发拓展与级差收益充分发挥作出的努力与牺牲。无论是根据马克思主义的土地理论还是西方经济学理论,在城郊农村土地升值所带来的收益分配中,城郊农民获得本应属于自己的收益份额是自己的正当权利诉求,符合城市高质量化建设的现实

收稿日期:2019-06-17

基金项目:河南省政府决策招标项目(编号:2018B220);河南省重点研发与推广专项(软科学)项目(编号:192400410105);河南省哲学社会科学规划项目(编号:2017BKS019)。

作者简介:刘歆立(1973—),河南漯河人,博士,副教授,硕士生导师,从事农村政策与农民权利研究。E-mail:liuxinlihn@126.com。

[24] Liu Y S, Fang F, Li Y H. Key issues of land use in China and implications for policy making[J]. Land Use Policy, 2014, 40: 6-12.

[25] 宋伟,陈百明,张英. 中国村庄宅基地空心化评价及其影响因素[J]. 地理研究, 2013, 32(1): 20-28.

[26] 宋伟. 中国农村宅基地整理潜力估算[J]. 中国农学通报, 2014, 30(33): 301-307.

[27] 叶敬忠,孟英华. 土地增减挂钩及其发展主义逻辑[J]. 农业经济问题, 2012(10): 43-50, 111.

[28] 范辉. 发达地区农村宅基地退出的现实困境与路径选择——以浙江省慈溪市为例[D]. 杭州:浙江大学, 2016.

[29] 陈小君,蒋省三. 宅基地使用权制度:规范解析、实践挑战及其立法回应[J]. 管理世界, 2010(10): 1-12.