

农村现行宅基地制度的突出缺陷及改革取向

夏正智

(中共聊城市委党校 经济管理教研室, 山东 聊城 252000)

摘要:我国农村现行宅基地制度的形成和建立经历了漫长复杂的历史过程,其现行规定是:农村宅基地归集体所有,农户使用,不得自由交易、出租和转让;一户一宅,不得超出省、区、市的规定标准;农村居民不得向城镇居民转让农村宅基地和住房,城镇居民也不得到农村购买农民宅基地和住房。该制度的突出缺陷就是没有实行市场化交易机制。由于没有市场化交易机制,农村现行宅基地制度成为制约农民财产性收入增长、城乡建设资源有效利用、工业化城镇化和农业现代化进程发展的桎梏,成为城镇房价地价上涨和土地财政的制度源泉,成为干群冲突和群体事件的重要根源。因此,只有以市场化为导向全面深化农村宅基地制度改革,全面放开农村宅基地使用权的交易转让,实行政府征收农村宅基地和住房参照市场交易价格进行的运行规则,对城乡建设用地和住房全面征收房地产税,才能完善宅基地交易管理,切实保护农民利益。

关键词:农村宅基地;农村宅基地制度;土地财政;交易管理;市场化

中图分类号:F321.1 **文章标识码:**A **文章编号:**1006-6152(2015)06-0029-07

DOI: 10.16388/j.cnki.cn42-1843/c.2015.06.004

我国现行农村宅基地制度是社会主义改造完成后建立起来的,其基本特征是“集体所有、按户使用、地随房走、禁止交易”。在工业化、城镇化快速发展的今天,这种宅基地制度已经成为制约经济社会现代化发展的重大障碍,成为导致农村建设资源浪费和征地拆迁纠纷的制度源头。因此,农村宅基地制度必须顺应形势的发展变化,及时进行改革和完善。

一、我国农村宅基地制度的历史演变和现行规定

新中国成立后,在1953—1956年短短三年时间,我国农村通过合作化运动完成了社会主义改造,消灭了土地私有制,建立了农村土地公有制,即农村土地集体所有制,但对于农村宅基地的产权问题没有作出明确规定。1963年3月20日,“有些地方在贯彻执行‘六十条’中,由于对社员宅基地政策解释不清,引起了群众一些误解,以致在部分地区引起群众不安,发生了乱砍宅基地内树木现象”。因此,《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》作出四条规定:“(一)社员

的宅基地,包括有建筑物和没有建筑物的空白宅基地,都归生产队集体所有,一律不准出租和买卖。但仍归各户长期使用,长期不变,生产队应保护社员的使用权,不能想收就收,想调剂就调剂。(二)宅基地上的附着物,如房屋、树木、厂棚、猪圈、厕所等永远归社员所有,社员有买卖或租赁房屋的权利。房屋出卖以后,宅基地的使用权即随之转移给新房主,但宅基地的所有权仍归生产队所有。(三)社员需新建房又没有宅基地时,由本户申请,经社员大会讨论同意,由生产队统一规划,帮助解决,但尽可能利用一些闲散地,不占用耕地,必须占用耕地时,应根据《六十条》规定,报县人民委员会批准,社员新建住宅占地无论是否耕地,一律不收地价。(四)社员不能借口修建房屋,随便扩大墙院,扩大宅基地,来侵占集体耕地,已经扩大侵占的必须退出。”^[1]

该规定明确农村宅基地生产队集体所有,不准出租和买卖,但农户长期使用、长期不变,宅基地上的附着物永远归社员所有,社员有买卖或租赁房屋的权利,宅基地使用权随房屋买卖转移,社员新建房屋没有宅基地时,本户申请后经社员大会讨论同意后,由生产队统一安排,占用耕地要报经县人民

收稿日期:2015-07-30

本刊网址·在线期刊: <http://qks.jhun.edu.cn/jhxs>

作者简介:夏正智,男,山东聊城人,中共聊城市委党校经济管理教研室副教授。

委员会批准。这一规定实质是：规定农村宅基地集体所有，不准出租和买卖，但承认农户对现有和新批宅基地的永久性使用权，并可伴随房屋买卖转移。

我国1982年《宪法》第10条规定：“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。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并予以补偿，任何组织或者个人不得侵占买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”^[2]该《宪法》只是规定农村宅基地所有权属于集体所有、不能自由交易和转让，只能由国家依照法律规定为了公共利益的需要而实行征收或征用，但没有限制土地使用权的交易转让，而且规定土地的使用权可以依照法律规定转让，其实质与1963年中共中央的规定相同，即农村宅基地所有权不能交易转让，但使用权可以依法转移转让。我国1986年制定第一部《土地管理法》规定：“宅基地和自留地、自留山，属于集体所有。”“依法改变土地的所有权和使用权的，必须办理土地权属变更登记手续，更换证书。”^[3]1988年《土地管理法》经修改后规定：“农村居民建住宅，应当使用原有的宅基地和村内空闲地。使用耕地的，经乡级人民政府审核后，报县级人民政府批准；使用原有的宅基地、村内空闲地和其他土地的，由乡级人民政府批准。农村居民建住宅使用土地，不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。出卖、出租住房后再申请宅基地的，不予批准。”^[4]此次修改明确规定了宅基地的审批层级、占地标准，并且提出出卖、出租住房后再申请宅基地的不予批准。1998年再次修改《土地管理法》，增加“农村村民一户只能拥有一处宅基地”^[5]的规定，2004年《土地管理法》的修改延续了1998年《土地管理法》的规定^[6]。从《宪法》和《土地管理法》的制定修改历程看，虽然法律规定农村宅基地属于集体所有，但《宪法》并没有限制农村宅基地使用权的转让，1988年《土地管理法》并没有禁止宅基地使用权的转让，只是规定农村宅基地转让后不再批准宅基地申请，1998年后才开始限定农村居民只能“一户一宅”，但对于以前历史形成的“一户多宅”问题并没有做出限制规定和处理办法。因此，从法律层面上讲，农村宅基地的所有权是不能交易转让的，但宅基地的使用权是允许交易转让的，对于宅基地转

让的限制主要是新申请宅基地的审批限制。

对农村宅基地使用权的交易转让限制主要体现在行政法规和中央政策层面。1981年国务院针对农村乱占耕地建房、建厂等问题发布《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》指出：“必须重申，农村社队的土地都归集体所有。分配给社员的宅基地、自留地（自留山）和承包的耕地，社员只有使用权，既不准出租、买卖和擅自转让，也不准在承包地和自留地上建房、葬坟、开矿、烧砖瓦等。有些人把责任田、包产田，误以为个人所有，随意占用，这是不对的。”^[7]该《通知》的主要目的是保护耕地，维护农村土地的集体所有权，制止随意侵占耕地改变耕地用途用于非农建设的行为，对农村宅基地使用权的要求是针对当时农村土地承包后农民随意改变耕地用途问题提出的，并非专门对宅基地使用权的转让做出的规定。1997年，《中共中央、国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》要求：“农村居民建住宅要严格按照所在的省、自治区、直辖市规定的标准，依法取得宅基地。农村居民每户只能有一处不超过标准的宅基地，多出的宅基地，要依法收归集体所有。”^[8]该《通知》强调宅基地的保障功能，限定居民必须符合省、区、市规定的标准，只能一户一宅，多出的宅基地依法收回，但如何收回以及地上附着物是否有偿、如何补偿的问题并没有做出具体规定。因此，此规定的主要用途是用于新建住宅的宅基地审批，而对原有宅基地的使用权及其地上房屋等附着物的交易转让并没有很强的约束力。1999年《中共中央、国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》要求：“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证和房产证。”^[9]这是第一次明确规定农村住宅和宅基地不得向城镇居民出售。2004年10月，国务院发布《关于深化改革严格土地管理的决定》，再次重申：“禁止擅自通过‘村改居’等方式将农民集体所有土地转为国有土地。禁止农村集体经济组织非法出让、出租集体土地用于非农业建设。改革和完善宅基地审批制度，加强农村宅基地管理，禁止城镇居民在农村购置宅基地。”^[10]2013年11月在北京召开的党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重

稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道。”^[11]《决定》有条件地允许农村宅基地和住房转让。

通过对以上历史脉络的梳理,可以明显看出:我国从1963年开始明确农村宅基地的集体所有性质,至今未变;1981年以前,农村宅基地农村居民永久使用,并可随房屋买卖转移;1981年以后,农村宅基地使用权只能使用,不得出租转让;1997年明确规定一户一宅并不得超过所在的省、自治区、直辖市规定的标准,超过的依法由集体收回;1999年开始规定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;2013年底开始有条件允许探索农村宅基地和农民住房抵押、担保、转让。总体来说,现行的农村宅基地制度就是:农村宅基地集体所有,农户使用,不得自由交易、出租和转让;一户一宅,不得超出省区市的規定标准;农村居民不得向城镇居民转让农村宅基地和住房,城镇居民也不得到农村购买农民宅基地和住房。

二、农村现行宅基地制度的缺陷和危害

农村现行宅基地制度的缺陷和危害是显而易见的。其缺陷主要体现在:农村宅基地和住房没有发挥市场调节机制作用,没有市场交易价格作为参照。农村宅基地制度的这种缺陷不仅影响农村居民宅基地及其房屋建筑的财产变现,制约农民财产性收入的增长,而且制约了工业化发展进程、制约了农民向城镇的转移、制约了农村建设用地资源的合理利用。在没有市场机制调节和市场价格参考的情况下,农村居民点的集中迁移和农民住房被政府征用还会引发严重的干群冲突甚至武装对抗,影响农村以至整个社会的稳定。具体来讲,可以归结为以下几个方面:

1. 农村现行宅基地制度制约农民财产性收入增长

农村宅基地集体所有,农民享有永久性使用权。宅基地对于农民来讲,虽然名义上没有所有权,但事实上永久性的使用权无疑让宅基地成为农民的现实财产。近年来,由于房地产市场的活跃,政府征用后的国有土地使用权出让价格持续上涨,相应地农村宅基地使用权的价格也理应持续上涨,特别是城中村、城边村宅基地的价格更应该快速上涨。但农村现行宅基地制度规定农民一户一宅,且不得向城镇居民转让,这意味着农村宅基地使用权

没有变现的可能。因为城镇居民不能购买,农村居民购买则意味着超出一户一宅的规定。唯一能够在农村合法购买农村宅基地和住房的只有户籍从城镇迁移到农村的新农户和农村新立户,而他们可以通过申请依法无偿取得宅基地使用权,不用通过市场购买。在没有合法买方的情况下,也就意味着农村宅基地没有合理市场交易价格,只能等待政府以官方定价进行征收或者在无人居住的情况下无偿闲置放弃。在没有市场交易价格的情况下,政府参照农地征用价格征收农民的宅基地或者仅以住宅面积制定价格征用农民的宅基地及其房产,这无疑限制了农民财产性收入的增长;而在政府没有征用农民宅基地和住房情况下,农村宅基地和住房的闲置废弃直接让农民失去农村宅基地和住房的财产性收入,更是制约农民财产性收入的增长。

2. 农村现行宅基地制度造成农村建设用地资源和建设材料资源的双重浪费

在土地完全自由市场交易的条件下,随着工业化、城镇化进程的加快,农民大量迁移进城,农村人口快速减少,农村土地会趋于集中,农村住宅及建设用地也会通过市场交易趋于集中。农村建设用地和住宅在集中后,其所有者会根据现实情况和需要进行清理和利用,宜工则工、宜商则商、宜农则农,从而导致城乡建设用地相向变化,即城镇建设用地增加的同时伴随农村建设用地减少。而我国现行农村宅基地制度禁止宅基地和住房自由交易,禁止城镇居民购买农村宅基地和住房,农民离开后如果没有政府征用只能闲置或废弃。这就导致农村建设用地资源浪费严重,农村宅基地和住房大量闲置废弃,农村空心化问题非常突出。据文宗瑜的研究,到2010年底,中国6.5亿城市居民家庭自有住房率为89.8%,远超美国69%、英国71%及日本70%;中国6.9亿农村居民有近3亿套农村住宅,农村住宅闲置率近40%,农村住宅占用的土地约为城市住宅的7倍^[12]。而在城镇持续扩张、工业用地需求不断增加、政府征用土地面积不断扩大、政府征用农村住宅只考虑按建设面积补偿的情况下,农村特别是城中村、城边村突击新建住宅大量增加,有些农民甚至占用耕地建设住宅,重复建设拆迁现象极为严重。随着城乡建设用地增减挂钩制度的实行,偏远农村也兴起住宅建设热潮。这无疑是农村建设资源的巨大浪费。这种浪费不仅重复消耗建设材料资源,而且还扩大农村居民点建设占地面

积,让农村建设用地与城镇建设用地同向增加,农村建设用地不减反增。据《国家城镇化规划(2014—2020)》报告,1996—2012年,全国建设用地年均增加724万亩,其中城镇建设用地年均增加357万亩;2010—2012年,全国建设用地年均增加953万亩,其中城镇建设用地年均增加515万亩。2000—2011年,城镇建成区面积增长76.4%,远高于城镇人口50.5%的增长速度;农村人口减少1.33亿人,农村居民点用地却增加了3045万亩^[13]。如果没有农村宅基地制度的市场化改革,这种资源浪费的局面难以改观。

3. 农村现行宅基地制度阻滞工业化、城镇化和农业现代化进程

随着工业化、城镇化进程的加快,农村居民大规模流入城镇,从而农村建设用地趋于减少、农村土地趋于集中进而通过“三化”(即工业化、城镇化、农业现代化)联动实现农业现代化。这是世界发达国家现代化发展的共同历程。但是,我国农村现行宅基地制度与户籍挂钩,户籍迁移到城镇即意味着农村宅基地使用权丧失法理依据,而且农村宅基地使用权、土地承包经营权、农村集体经济组织收益分配权不能通过市场进行有效转让。这就让农村居民即使已经迁移到城镇工作、居住和生活,也不愿放弃农村的户籍及其相关权利,从而导致城乡常住人口与户籍人口的巨大差异。2013年我国常住人口城镇化率为53.7%,户籍人口城镇化率只有36%左右,不仅远低于发达国家80%的平均水平,也低于人均收入与我国相近的发展中国家60%的平均水平^[13]。同时,对农村宅基地及农村住房交易权利的限制以及政府对城镇土地一级市场的高度垄断让城镇土地使用权出让价格和城镇住房价格持续高涨,增加了企业投资的建设成本和农民进城的生活居住成本,同时降低了农民财产性收入的增长,增加了农民进城的难度,进而延缓了工业化和城镇化进程、延缓了农村居民向城镇的迁移和农村土地经营的集中,以致农业现代化进程受阻、整个国家的现代化进程受阻。

4. 农村现行宅基地制度成为城镇房价地价上涨和土地财政的制度源泉

1999年中共中央国务院的《通知》和2004年国务院的《决定》重在限制农村宅基地和房屋向城镇居民的转让和出售,其名义是保护耕地,但实质是配合城镇住房商品化改革,保证城镇住房价格和土地

出让价格的持续上涨,并以城镇房地产开发建设拉动经济快速增长。这两个文件的出台与我国城镇住房商品化改革、城镇国有土地使用权全面“招拍挂”政策出台在时间上是高度一致的。1998年7月,国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,宣布从同年下半年开始全面停止住房实物分配,实行住房分配货币化^[14]。2004年3月,国土资源部、监察部联合下发了《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》,规定在2004年8月31日后,经营性土地全面实施“招拍挂”的公开出让土地方式,不得再以历史遗留问题为由采用协议方式出让经营性土地使用权^[15]。事实上,这两份文件的出台确实促进了城镇房地产价格的上涨和土地出让金收入的快速增长。从房价上看,仅以笔者所在城市(山东聊城市)而言,1998年城镇住房商品化改革之初,新建住房价格一般在500元/平方米左右,2003年已经达到1200元/平方米左右,此后房价持续上涨,2014年已经达到5000元/平方米以上。从地价上说,1992—2003年间,全国土地出让金收入累计达1万多亿元,仅2001—2003年,我国土地出让金合计9100多亿元,约占同期全国地方财政收入的35%^[16]。2004—2014年,全国土地出让金收入分别达到5894亿元、5505亿元、7677亿元、12000亿元、9600亿元、1.591万亿元、2.911万亿元^[16]、3.15万亿元^[17]、2.69万亿元^[18]、4.1万亿元^[19]、4.26万亿元^[20]。其中,2010年,在两轮房市调控之下,全国国有土地有偿出让收入29110亿元,占全国财政收入83080亿元的35%,占地方财政收入的71.7%,土地出让金占地方财政收入的比例再创新高,达到70%以上^[16]。如果没有这两个文件的出台,没有禁止农村宅基地使用权和农村住房向城镇居民的出售,城镇居民可以到农村购买宅基地建房或直接购买农民住房,城镇房价、地价不可能有如此快速的上涨,城镇国有土地出让金也许就不能形成规模,甚至土地财政根本就不可能出现并成为地方政府的重要财政来源。

5. 农村现行宅基地制度成为导致干群冲突和群体事件的重要根源

在农村现行宅基地制度下,农村宅基地和住宅不能自由转让,没有市场交易价格。除闲置废弃外,农村宅基地和住宅只能由政府进行征收,并进行补偿。因没有市场交易价格,政府征收农村宅基

地参照农地征用标准进行补偿、征收农民住宅参照重置建设成本或评估价格进行补偿,有的只补偿住宅不补偿宅基地。人为压低征收补偿价格的情况经常出现,即使提高土地宅基补偿价格,因没有市场价格作参考也难为农民认可。同时政府征收宅基地或土地转为国有土地后,土地使用权出让价格又迅速上涨,因此征地拆迁引发的干群冲突和群体事件频发,恶性伤人死人事件时有发生。中国社会科学院发布的2013年《社会蓝皮书》指出,近年来,每年因各种社会矛盾而发生的群体性事件多达十余万起,2012年的情况也不容乐观。群体性事件的形成原因,以征地拆迁冲突、环境污染冲突和劳动争议为主。征地拆迁引发的群体性事件占一半左右,环境污染和劳动争议引发的群体性事件占30%左右,其他社会矛盾引发的群体性事件占20%左右^[21]。如果农村现行宅基地制度引入市场机制,则这些由征地拆迁引发的群体性事件能够得到有效避免,社会将更加安定和谐。

三、农村宅基地制度改革的可行对策

农村宅基地制度的最大缺陷就在于没有市场化交易机制,从而引发出众多经济和社会问题。现实中,农村宅基地的市场化交易流转是客观存在的,而且农民也确实存在进行宅基地市场化交易流转的意愿。朱明芬等人2011年对浙江、江苏、广东、湖北、四川、重庆6省(市)的12个县(市、区)36个乡镇108个村1080户农户进行问卷(有效问卷1010份)调查,出售宅基地的有60户,占比为5.9%。其中,出售给本村居民的29户,占48.3%;出售给外村居民的6户,占10.0%;出售给城里人的19户,占31.7%;出售给法人企业的6户,占10.0%。^[22]据徐汉明对湖北省武汉市江夏区6个乡镇街道办事处6个村的调查,有流转意愿的农户占比50.96%。户主或家庭成员的文化程度越高,非农收入水平越高,家庭宅基地和房屋的价值越高,流转宅基地的意愿就越强。在具有明确流转意愿(多项选择)的农户中,有75%的选择出租、23%的选择买卖,35%的选择抵押,16%的选择国家征收,31%的选择宅基地置换。^[23]因此,农村宅基地制度的改革方向就是引入市场化交易机制,放开宅基地和住房的市场化交易。

1. 实行“户宅分离”,放开农村宅基地使用权的交易转让

随着改革开放进程和社会主义市场经济体制

的建立,原有的计划经济体制已经废除,多元所有的经济制度已经确立,原建立在计划经济体制基础上为计划经济体制配套的农村宅基地使用权与农村户籍挂钩的宅基地制度已经失去法理基础并成为经济社会发展的障碍,农村宅基地的社会保障功能已经严重削弱。因此,应该通过制度改革,及时修改法律法规相关规定,让宅基地使用权与户籍脱钩,即在坚持宅基地集体所有的基础上,宅基地使用权的取得和转让不再与户籍挂钩,农村宅基地不再实行一户一宅、限定面积的规定,农村新建住房不再无偿分配宅基地,农村宅基地和住房可以在农村居民内部和城乡之间通过产权交易市场自由转让。鼓励农民转让农村宅基地和住房进入城镇居住,允许城镇居民到农村购买宅基地和农民住房建设居住。

2. 明确政府权限,政府征收农村宅基地和住房参照市场交易价格进行

企业和城镇居民因发展需要可以按照市场交易价格到农村购买宅基地和住房,对农村宅基地和住房进行整理后按照建设用地进行开发利用,也可以还耕务农。对于购置或利用宅基地和住房后退宅还耕的,政府予以支持和鼓励,并给予适当补贴。非因公共利益需要,政府不得征收或征用农村宅基地和农民住房。禁止政府运用行政手段对农村宅基地和住房进行强制征收,禁止政府剥夺农民权利推行合村并居、集中上楼等运动。出于公共利益的需要(如公共道路、公共设施建设、军事用途等),政府可以依法征收或征用农村宅基地和住房,但政府征收要参照市场交易价格进行,政府征用要按照市场价格进行合理补偿。在政府与农民之间不能达成协议时,双方均可提交法院裁决或判决,法院裁决或宣判后由法院强制执行。

3. 全面征收房地产税,有效盘活城乡建设资源

放开宅基地使用权交易转让后,城镇住房和国有土地使用权出让价格将大为降低,土地财政将失去制度基础,地方财政有可能陷入危机。同时,允许城镇居民和企业到农村购置宅基地和住房,将可能引起农村宅基地和住房的市场炒作,导致金融秩序混乱和新的农村宅基地住房囤积闲置。因此,必须配套进行财税体制改革,对城乡建设居住用地和住房按照评估价格全面开征房地产税,严格征收土地增值税,为地方财政提供稳定可靠的税源支持同时防止农村宅基地和住房的恶性炒卖。

4. 完善宅基地交易管理,切实保护农民现实利益

农村宅基地使用权是农村居民作为农村集体经济组织成员的应有利益,放开宅基地和住房交易必须完善交易管理制度,维护农民的现实财产利益。对于原农村居民继承所得、按规定审批所得、按制度规定交易(宅基地放开交易之前)所得的农村宅基地的使用权和住房依法允许自由交易转让,政府办理相关手续并免除土地增值税;对于手续不全、但合理合法取得的农村宅基地应该补充办理相关手续,允许交易转让;对于违反政府规定所得、非法占用耕地建设住房所得、未经政府审批建设所得、强占多占集体土地取得的宅基地及其建设的住房,政府应该强制收回宅基地、限令拆除住房并进行经济处罚,不得为其办理相关手续。对于以强迫、诱骗等非法手段侵占农民现有宅基地使用权的行为,要依法予以严厉打击,严重者要追究刑事责任。

四、结 语

我国农村现行宅基地制度的形成经历了漫长复杂的历史过程,其间既有社会主义基本经济制度发展的要求,有计划经济体制配套的需要,也有房地产等既得利益的干扰。从社会主义基本经济制度的要求出发,它强调农村宅基地的所有权性质必须是公有制,即必须坚持农村宅基地的集体所有性质不能变,不能搞私有化;从计划经济体制配套的需要出发,它限制农民脱离土地、脱离农业、离开农村;而以房地产为核心的既得利益集团则从自身利益出发反对农村宅基地的市场化、反对取消土地一级市场的政府垄断,以维护城镇住房价格和城镇建设用地价格的持续上涨,从而获取土地财政收益和城镇房地产经营的垄断利益。这是当前农村宅基地制度改革的主要障碍和困难。

但是,今日的中国已经并非改革开放前的中国。社会主义的经济基础已经演变成为“以公有制经济为主体,多种所有制经济共同发展”的基本经济制度,社会主义市场经济体制已经取代计划经济体制,工业化、城镇化和农业现代化“三化”联动、协同发展正在成为实现国家现代化的重要途径和必要手段,城镇土地一级市场高度垄断所带来的城镇住房价格居高不下和土地财政引发的地方债务风险以及社会群体性冲突正在成为制约国家现代化

发展和社会和谐进步的重大障碍。在此形势下,以市场化为导向的农村宅基地制度改革已经成为国家稳定持续发展的迫切要求。

农村宅基地是农民的现实财产,农民进城后实现农村宅基地的合法流转并通过市场获取相应的经济补偿是农民的愿望。而现行的农村宅基地制度由于没有市场化机制发挥作用,农村宅基地及其上房产等附着物难以变现,农村宅基地住房废弃闲置问题突出。没有宅基地制度的市场化改革,农民既不能获得市场化的退出收益,也不能通过市场交易取得退出宅基地的合理经济补偿,保护农民利益只能成为一句空话。

放开农村宅基地的市场交易管制,实现农村宅基地的市场化流转,是增加农民财产性收入、促进城乡建设资源合理利用、实现“三化”联动、破解“三农”难题、实现国家全面现代化的必经途径和化解干群矛盾、实现社会安定和谐的必要手段。因此,深化农村宅基地制度改革必须大胆解放思想、排除既得利益的干扰、打破陈旧过时的制度藩篱,以市场化为导向,积极主动推进农村宅基地及住房的市场化流转。

参考文献:

- [1] 国务院农林办公室. 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[EB/OL]. (1963-03-20) [2015-8-20]. http://www.110.com/fagui/law_8.html.
- [2] 全国人民代表大会. 中华人民共和国宪法(1982年)[EB/OL]. (1982-12-04) [2015-8-20]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4421.htm.
- [3] 全国人民代表大会常务委员会. 86年土地管理法[EB/OL]. (1986-06-25) [2015-8-20]. http://www.360doc.com/content/11/07/15/18/2972720_133779801.shtml.
- [4] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国土地管理法(1988年)[EB/OL]. (1988-12-29) [2015-8-20]. http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=95544.
- [5] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国土地管理法(1998年)[EB/OL]. (1998-08-29) [2015-8-20]. http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=419.
- [6] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国土地管理法(2004年)[EB/OL]. (2004-08-28) [2015-8-20]. <http://www.china.com.cn/chinese/law/647616.htm>.
- [7] 国务院. 国务院关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知[EB/OL]. (1981-04-17) [2015-8-20]. http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=44537.
- [8] 中共中央,国务院. 中共中央、国务院关于进一步加强

- 土地管理切实保护耕地的通知. [EB/OL]. (1997-04-15) [2015-08-20]. http://www.rurallandlaw.cn/R_P_Show.aspx?News_PI=245.
- [9] 国务院办公厅. 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. [EB/OL]. (1999-05-06) [2015-08-20]. http://www.ml原因.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200412/t20041227_63701.htm.
- [10] 国务院. 国务院关于深化改革严格土地管理的决定. [EB/OL]. (2004-10-21) [2015-08-20]. http://www.ml原因.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200601/t20060112_72080.htm.
- [11] 中共中央. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定. [EB/OL]. (2013-11-12) [2015-08-20]. http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm.
- [12] 文宗瑜. 中国房地产泡沫的破裂及其经济社会效应. [EB/OL]. (2011-12-20) [2015-8-20]. http://blog.sina.com.cn/s/blog_6849b3510100zffx.html.
- [13] 新华社. 国家新型城镇化规划2014—2020. [EB/OL]. (2014-03-17) [2015-08-20]. http://news.xinhuanet.com/house/bj/2014-03-17/c_126274610.htm.
- [14] 国务院. 国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知. [EB/OL]. (1998-07-03) [2015-8-20]. http://www.china.com.cn/law/flfg/txt/2006-08/08/content_7058347.htm.
- [15] 监察部, 国土资源部. 关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知. [EB/OL]. (2003-04-02) [2015-8-20]. <http://news.house365.com/gbk/hzestate/system/2008/07/29/001524889.shtml>.
- [16] 孙雪梅. 略论“土地财政”的现状及其成因[J]. 金融经济, 2011(11): 13.
- [17] 2011年全国土地出让金收入达3.15万亿. [EB/OL]. (2012-05-11) [2015-8-20]. <http://news.hexun.com/2012-05-11/141285082.html>.
- [18] 2012年全国土地财政降温: 房地产税收增长 土地出让金下跌. [EB/OL]. (2013-03-29) [2015-8-20]. <http://estate.caijing.com.cn/2013-03-29/112633090.html>.
- [19] 2013年全国卖地收入4.1万亿 土地财政难摆脱. [EB/OL]. (2014-02-12) [2015-8-20]. http://www.360doc.com/content/14/0212/10/111224_351827662.shtml.
- [20] 2014年土地财政创新高 卖地收入占比超50%. [EB/OL]. (2015-02-02) [2015-8-20]. <http://finance.east-money.com/news/1359,20150202474222385.html>.
- [21] 近半群体事件由征地拆迁引发. [EB/OL]. (2012-12-19) [2015-8-20]. http://news.ifeng.com/gundong/detail_2012_12/19/20300709_0.shtml.
- [22] 朱明芬, 邓容. 农村宅基地使用权隐性流转情况的实证调查[J]. 农村经济, 2012(12): 16.
- [23] 徐汉明. 农村宅基地使用权流转问题研究——基于武汉市江夏区实地调研的思考[J]. 经济社会体制比较, 2012(6): 79.

责任编辑: 郑晓艳

(Email: zxyfly@126.com)