

宅基地城乡间流转研究

——基于 T 县城镇化的调查

周奥杰

(四川大学 法学院,成都 610207)

摘要:T 县宅基地流转市场不活跃,交易方式单一,交易价格偏低,与大城市周边农村地区宅基地交易市场的火热场面迥异。“同心圆梯度差”现象客观存在,城郊农村与偏远农村之间的差异不容忽视,偏远农村宅基地城乡间流转的条件尚不成熟。偏远农村地区宅基地向城市居民流转的渠道不畅通,相关政策和规定的限制、农村地区基础设施建设落后、熟人社会的排外意识、农村居民对房宅的惜售心理构成了宅基地流转的主要障碍。宅基地的使用价值优先于财产价值,保障作用重要于融资作用,宅基地城乡间流转的必要性不充分、效率性不显著。宅基地制度改革需稳妥推进,宅基地城乡间流转应以大城市周边农村地区为试点,从城郊农村向偏远农村逐步推进。同时,要借鉴土地发展权制度,对尚未实施宅基地城乡间流转政策的农村地区的居民予以补贴。对于宅基地所具有的财产价值,主要通过放开抵押、担保、出租等与宅基地的住房保障功能较为兼容的财产收益方式给予保障。

关键词:宅基地;宅基地城乡流转;同心圆梯度差;住房保障;财产收益;城乡差距

中图分类号:C911 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-8580(2014)01-0011-09

一、引言

1999 年《土地管理法》修订之后,国家在立法层面加强了对包括宅基地在内的农村集体建设用地的管制,但仅仅是依据土地性质对土地的用途和城镇居民申请集体土地建住宅进行限制,并未禁止农村宅基地的流转^①。从《土地管理法》第 62 条第 4 款关于“农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准”的规定看,该法似乎依据“地随房走”的原则允许宅基地使用权可以随房屋一起出卖和出租,也并没有禁止城镇居民购买农村房屋。明确禁止城镇居民购买农村房屋的是国务院及有关部门发布的文件。1999 年国务院办公厅在《关于加强土地转让

基金项目:国家社会科学基金资助项目(13AJY013)

作者简介:周奥杰(E-mail:aojiezhou@163.com)

管理严禁炒卖土地通知》第2条第2款规定: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,有关部门不得为违法建筑和购买的住宅发放土地使用证和房产证。2004年国土资源部《关于加强农村宅基地管理的通知》中规定,禁止城镇居民购置宅基地,禁止为城镇居民购买和违法建造的住宅发放土地使用证。围绕应否允许宅基地在城乡间流转,以及在现行法律背景下城市居民购买农村房屋合同的效力认定等问题,学界有过热烈的讨论。

而今,农村土地政策又将面临再一次的变革,十八届三中全会公报提出要赋予农民更多财产权利,推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,建立城乡统一的建设用地市场。公报虽未明确提出允许宅基地自由流转抵押,但土地制度的城乡二元结构已经开始松动,放宽宅基地城乡间流转的相关政策,似乎呼之欲出。在摸清农村地区宅基地流转现状的基础上,为未来宅基地城乡间流转提出笔者的一点建议,是本文研究的主要目的。

二、宅基地使用权流转的主要方式

(一)以继承方式流转

房产是农民主要的财产,在继承发生时,房产也是最主要的遗产之一。在农村,遗产继承主要就是指对房产的继承。我国《婚姻法》规定:遗产是公民死亡时遗留的个人合法财产。一些学者认为,农民只有宅基地的使用权,而没有宅基地的所有权,而宅基地使用权具有强烈的身份属性,因此农村宅基地不能作为遗产被继承^[2]。笔者通过调查发现,在T县,通过继承而取得宅基地是很常见的现象,继承是宅基地流转的主要方式。关于“本村宅基地是否能够被继承”问题,82%的村民选择能,仅2%的村民选择不能。

宅基地是按“户”取得,如果子女结婚并不选择和父母分户,子女作为“户”成员当然可以享有宅基地使用权,不存在继承的问题。但成年子女在结婚时选择分户分家、另建新房是通常情况,这样在父母去世后子女通过继承父母房产又额外取得了一块宅基地。这种情况下,因继承而取得的宅基地往往是被闲置的,成为产生宅基地闲置的主要原因之一。

(二)以买卖方式流转

支付对价购买他人闲置的宅基地(宅基地使用权)是宅基地流转的另一种常见方式。在T县,因为村集体不掌握充足的宅基地以供分配,而村民因为结婚分户等需求又需要宅基地以建设新房。在此情形下,村民只能绕过村集体组织和“申请——批准”的宅基地使用权取得方式,通过其他途径谋取可供建房的宅基地。

以支付对价的方式购买宅基地,一般发生在本村范围内。一方面,因为供需信息不畅通,本村人更有可能知道谁家有宅基地闲置并且有出卖的意向,也更有途径委托中间人去商谈价格等相关事项。农村是一个熟人社会,宅基地买卖不是单纯的市场交易,其中还蕴含着人情、关系等其他因素。宅基地买卖中,家族内部成员具有优先购买权,是农村地区“坚硬的软法”。出卖宅基地时必须优先考虑的是家族成员的需要而不是价格,否则就会遭到来自家族的压力和谴责。调研中遇到的一户购买过宅基地的宋姓人家,就是买的“本家”(T县农村对家族内成员的称呼)一个大哥家闲置的宅基地,约200平方米的宅基地支付9000元。另一方面,村民的宗族观

念、排外意识比较强烈,基本不会卖给不了解、不熟悉的外村人,基于同样的原因,农村人口跨村流动也不太多见,农村人一般也不会到另一个村庄购买宅基地。但也有少量跨村买卖现象的存在,主要是居住在较偏远村庄的农民为了做生意或者生活的便利,到临近镇街或者靠近城市的农村购买宅基地。而城市居民到农村购买房屋或者宅基地的情况基本不存在,调查中遇到的为数甚少几个城市居民购买农村房屋或宅基地的事例,也均为购买紧邻城区的城郊农村的房屋或宅基地。

三、宅基地使用权流转存在的问题

(一)流转方式相对单一

宅基地的流转方式主要有买卖、继承、出租和抵押。从上文可知 T 县宅基地使用权的流转方式主要为买卖和继承。而在很多北京、上海、广州等大城市周边的农村,通过出租农村房屋而附随导致宅基地使用权出租的情况十分常见,通过出租房屋收取房租成为这些靠近大城市的农村地区居民的主要收入途经。虽然我国《担保法》第 37 条第 2 款明确规定宅基地不得抵押,浙江的嘉兴、温州等地的金融机构已经开始试点农村房产抵押登记,在“房地一体主义”的背景下,有望以农村房产抵押的方式实现宅基地通过抵押进入市场化流转^③。在 T 县,金融机构并不接受农村房屋抵押贷款,农村房屋的抵押只是在民间借贷中少量存在。出租现象也不多见,仅在城郊农村存在一些因出租房屋而附随租赁宅基地的情况。在问到“村里宅基地是否有出租、抵押的情况?”时,82%的村民选择都没有。

宅基地使用权流转可以分为单独流转,即宅基地单独以买卖、继承、出租和抵押的方式流转,以及附随流转,即宅基地使用权因为房地一体原则附随房屋的流转而流转。在 T 县,宅基地使用权以继承的方式流转时,两种流转方式均存在。宅基地使用权既可以随房屋的继承而被继承,也可以单独被继承。宅基地使用权以买卖的方式流转时,主要是单独流转,农民买闲置的宅基地主要目的是购买用于建房的土地,闲置的宅基地之上即便有房屋也大多都是破败不堪,不是买卖的主要标的。而本来并不多见的出租和抵押,则是附随流转,主要是租赁城郊农村房屋而附随租赁宅基地,或者在民间借贷中以房屋抵押而附随抵押宅基地。

T 县的宅基地使用权流转方式主要是买卖和继承,宅基地使用权买卖的目的主要是为了满足村民硬性的住房需求,宅基地使用权流转方式相对单一。

(二)交易市场范围有限

T 县的宅基地使用权交易主要在本村范围内进行。笔者在调查走访中,仅发现两例跨村购买宅基地的情形,大多数村庄几十年来从来没有发生外村人来买宅基地的情况。两例跨村购买宅基地情形,一例是 1 户的秦姓人家到靠近镇街的村庄买荒地平整后建房,另一例是有 12 户人家到靠近城市农村买农田做宅基地,建了 3 排 12 套独院楼房。城镇人口购买农村宅基地的更为少见,问卷调查的统计数据显示 76%的人选择村里没有人将宅基地转让给城镇人,选择有人将宅基地转让给城镇人的仅为 9%,这 9%的问卷主要来自城郊农村。

T 县的宅基地使用权交易市场范围有限,有多方面的原因。上文提及的宅基地供需信息不畅通是信息上的阻碍因素,农村居民的排外意识属于观念上的阻碍因素。宅院对于农村居民

除了居住功能,更有一种家产、祖产、老宅的意义,卖宅子对于农村人是一个轻易不会做出的选择。当问到“如果你家有房屋长期闲置,你愿意怎么处理?”时,仅有 2%的人选择卖掉。

此外,宅基地使用权的权属登记未落实,产权不明确,脱离熟人社会进入更大的市场进行交易,极易引发纠纷,构成了交易安全性上的阻碍因素。然而,最为根本的原因则在于不存在驱使人们购买宅基地的利益上的激励。农村的医疗卫生、教育条件、基础设施等方面都落后于城市,且各村之间差异不大,难以形成一个宅基地跨村交易的买方市场。在农村具有了一定经济能力的人大都选择去城区买房,没有能力去城区买房的人一般也不会离开自己生长的村庄去其他村庄购买宅基地。在城区,作为一个县城的 T 县还远没有发展到逆城市化的阶段,许多大城市在城市发展中存在的弊病在 T 县城区还没有暴露出来,城区居民到农村购买宅基地建房的情况很少发生。

(三)交易价格普遍较低

T 县宅基地使用权交易市场需求不旺盛,市场不活跃,宅基地交易价格虽然存在一定差异,但价格偏低仍然是一个共同的特点。笔者在调查中所了解到的距城区距离不同的三户人家,在同一年份购买宅基地的数据能够较好地反映这个现象(见下表 1)。

表 1 宅基地使用权交易价格

村庄位置	宅基地面积	交易价格	每平米价格
靠近城区的 X 村薛家	187 平方米	15000 元	80.2 元
距城较远的 Z 村黄家	174 平方米	9600 元	55.2 元
偏远的山区 S 村宋家	198 平方米	9000 元	45.5 元

2010 年 T 县农村人口的人均纯收入为 8107 元,农村居民每百户家庭拥有彩电 112 台、电冰箱 45 台、洗衣机 88 台、摩托车 63 辆、空调机 19 台、电脑 18 台、固定及移动电话 249 部。也就是说,一处农村宅基地的价格仅相当于一般农村家庭几件家用电器的价格。而 2010 年 T 县城区的商品房平均价格为 4000 元左右,一处近 200 平方米的宅基地使用权的市场价值还抵不上城市商品房的一个卫生间。T 县的农村宅基地价格相比当时农村人口的收入水平和城市商品房的价格而言都处在一个比较低的水平上。这一数据也可以作为对为什么 T 县以宅基地作抵押的情况比较少见的一种回答。

T 县农村宅基地使用权交易价格虽然较低,但增长速度很快。10 年前 T 县一处宅基地使用权交易价格基本处于 500—1000 元范围内,而现在一处面积相仿的宅基地使用权交易价格则在 10000 元左右,价格增长近 10 倍。2001 年 T 县农村居民的人均收入为 3062 元,2011 年则为 7287 元,翻了一番。抛开通货膨胀、物价上涨的因素不予考虑,相对于农村居民的收入增长速度,宅基地的价格增长还是快速的。当然,由于十年前宅基地价格过低,这种快速增长也是必然和合理的。

四、宅基地城乡间流转的必要性及效率性分析

(一)T 县宅基地城乡流转必要性之分析

随着国家计划生育政策的落实和城市化进程的不断推进,农村人口不断减少,宅基地供

需本应该供大于求。但调查的结果却并非如此,宅基地的供需冲突依然存在。一方面,农村人口的减少,在农民居住条件不断改善的情况下,并不必然导致宅基地需求的减少。T县农村居民平均住房面积2001年为26.52平方米,2011年为45.2平方米,十年间几乎增长了一倍。从全国的数据来看,1996—2006十年间,我国农村人口减少了1.23亿,人均宅基地面积则从193增长到227平方米,全国增加的6.67万公顷村庄用地中,新增宅基地就约占5.3万公顷^[4]。另一方面,宅基地只有分配,没有收回,有出无入,T县各村集体组织所掌握的宅基地存量明显不足。通过调查了解到,被调查的村庄在二十多年来村集体几乎都没有再给村民新划宅基地。在此情况下,T县宅基地的供应主要靠农民自行解决。很多村民是通过占用靠近村庄的农地作宅基地使用,来满足自己家庭成员因结婚分户等原因新增的对宅基地的需求,村庄建设用地不断蚕食农业耕地,逐年向外扩张。

宅基地使用权具有社会福利的性质,是农民的安身之本。土地承包经营权解决了农民的基本衣食来源,宅基地使用权则解决农民的基本居住问题^[5]。宅基地的使用价值优先于财产价值,保障作用重于融资作用。从T县情况来看,如何解决农村居民对宅基地新增需求,如何平衡满足农村居民宅基地需求与农田保护之间的冲突,依然是必须面对和有待解决的突出问题。在诸如T县这样的农业大县的农村地区,经济发展水平并不高,农民不具有到城市买房定居的经济能力,并不存在大量农民涌入城市导致农村地区大量宅基地富余的情况。

由上文可知,T县宅基地交易主要是本村交易,跨村交易和城乡间交易的情况很罕见,宅基地使用权城乡间流转的需求并不突出。且目前T县农村宅基地使用权交易价格较低,所能起到融资、收益的作用有限,也不存在太多通过宅基地流转产生改革红利的空间。在我国法律法规并未完全禁止宅基地流通的背景下,在并不靠近大城市的农村地区,宅基地城乡间地流转的必要性令人质疑。反而,解决农民对宅基地的新增需求,提高农民的人均居住面积,改善农民的居住条件,却是T县农村地区“三农”建设面临的一个重要问题。

(二)T县宅基地城乡流转的效率性之分析

现实中,的确存在农村房屋闲置的现象。笔者通过调查得到的T县农村房屋闲置率的数据为18%。但是,农村房屋的闲置并不构成支撑宅基地城乡间流转的充分理由,允许宅基地城乡间流转不是提高宅基地利用效率的必然措施,甚至都不是一个有效的办法。认为放宽宅基地城乡间流转可以解决农村房屋闲置状况,提高物的利用效率的观点,对T县的情况而言似乎并不正确。

首先,T县之类县城的城市化发展,还没有进入到一个逆城市化的阶段。城区居民到农村买房,主要发生在大城市周边的农村和距离城区不远的风景秀丽的农村。T县的农村,大多经济发展落后,基础设施不完善,甚至有些山区农村通水、通电都是问题,在这种情况下城市居民缺少到农村买房的动力,允许城市居民到农村买房的政策对T县之类地区的农村很可能收效甚微。再者,T县农村房屋利用率较低,主要是由于农村劳动力的流动造成的,大量农村居民进城务工是产生这种闲置主要原因之一。然而,进城务工的农村居民一般并不具有在城市定居生活的经济能力,年老之后依旧要回乡居住,笔者将这种房屋所有人仍要依靠农村房屋解决居住问题的暂时性房屋闲置,称为农村房屋的相对闲置。鼓励宅基地流转的政策对这种相

对闲置效果将非常有限。农村劳动力的跨区域流动只是一个阶段性现象,随着地方经济的发展,很多农村劳动力可以在本地安置,无需采取鼓励宅基地流转的政策,农村房屋的闲置也会相应减少。而对于长期无人居住,且房屋所有人也不再存在依靠农村房屋作为住房保障之需求的农村房屋绝对闲置,通过宅基地的收回来解决似乎是一个更有效,在现行法律规定下也更具有合法性的办法。《土地管理法》第 65 条规定,农村集体经济组织在农户不按照批准用途使用土地和因撤销、迁移等原因而停止使用土地的情形下,报经原批准用地的人民政府批准,可以收回土地使用权。

宅基地具有保障性和财产性的双重属性,因此在宅基地使用权的制度价值取向上,应当兼顾对农民居住利益的保障和对农民自由处分财产权利的尊重⁹⁶。我们既不能基于农村宅基地的保障作用而否定宅基地以及农村房屋所具有的财产性价值,也不能为了出于提高农村房屋利用率和挖掘宅基地市场价值的考量而忽略宅基地所肩负的保障作用。再者,在宅基地的双重属性中,保障性优先于财产性,与之相对应,需更加重视对农民所享有的宅基地上的用益物权的保障和保护,而不是过度关注宅基地所蕴含的财产利益。

(三) 宅基地城乡流转的阻碍因素

现行的一些相关法规限制宅基地的城乡间流转,形成了宅基地城乡间流转的法律障碍。国务院在《关于深化改革严格土地管理的决定》中规定:禁止城镇居民购置宅基地;《中共中央、国务院关于切实加强农村基础设施建设进一步促进农业发展和农民增收的若干意见》中也强调:城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或“小产权房”。法规政策对宅基地城乡间流转的禁止,让宅基地的城乡间交易无法得到法律保护,甚至蒙上了违法的色彩。因此,在司法实务中法院对于城市居民与农村居民订立的购买农村房屋的合同的效力,一般也都基于宅基地使用权不得流转的强制性规定持否定态度。

宅基地使用权权属登记不完善,是阻碍宅基地流转的另一个重要因素。为保证交易安全,体现对重大财产物权变动的慎重性,我国物权法规定不动产的权属以登记为准,物权变动以登记为要件。在宅基地使用权登记发证工作没有得到落实的情况下,购买农村房屋就面临着该房屋的权属可能存在争议、权利存在瑕疵的风险,很难形成一个脱离熟人社会的更大范围的流转市场。2008 年 7 月 8 日,国土资源部在《关于进一步加快宅基地使用权登记发证工作的通知》中要求,在当前宅基地使用权登记发证工作的基础上,进一步加大工作力度,力争在 2009 年底前,基本完成全国宅基地使用权登记发证工作,做到权属纠纷基本解决,农民合法使用的宅基地全部发证到户。但是在 T 县的调查结果显示,T 县的宅基地使用权登记发证工作进展缓慢。在调查的村民中 67%的村民表示没有领到宅基地使用权证,而领到宅基地使用权证的仅为 9%,11%的村民选择了“部分领到了,部分没有领到”,剩下的则表示对此事不清楚、不了解。

此外,就 T 县情况而言,农村居民虽然在某一时期对农村房屋的利用率不高,但大多还是需要以农村房屋作为最终的住房保障。在我国社会保障体系尚未健全,农村地区社保体系尤为不完善的情况下,宅基地和农村房屋是农村居民最基本的生活保障,“宅子”所承载的居住功能和蕴含的“家”的意义,让农村居民在出售住房和转让宅基地使用权的问题上,无法不持

一种比较谨慎的态度,普遍存在对房宅的惜售心理。上文所述的宅基地交易信息的不畅通以及基于农村地区熟人社会的特点而产生的排外意识也不利于宅基地的城乡间流转。

目前农村宅基地或房屋的市场价格偏低,对农民出卖农村房屋无法形成经济上的激励作用。在房宅市场价格低廉而且房宅还承担着重要的居住保障功能的情况下,农村房宅卖方的交易积极性不高是农村居民理性选择的必然结果。另一方面,在诸如 T 县农村的广大农村地区,基础设施落后,距城区距离远,交通不便捷等原因,也无法形成对城市居民购买农村房屋的有效激励。卖方与买方均缺少交易积极性,宅基地使用权登记不完善、相关政策对农村房屋和宅基地城乡间流转的限制,给宅基地城乡间交易带来的风险,共同构成了宅基地城乡间流转的阻碍因素。

五、城乡间土地流转的一种可行性建议

上文所述的 T 县的情况绝非个案,T 县存在的问题也绝非孤例。靠近大城市的农村在全国 2856 个县级行政区划单位所辖的广大农村中毕竟数量有限,地处大都市辐射范围之外的农村才是多数派,T 县农村的情况对于这类农村而言具有相当程度的代表性。笔者须特别指出的是,在我国城乡二元化结构的背景下,农村与农村之间存在巨大差距也不容忽视。靠近城市的农村近水楼台先得月,受城市经济的辐射和拉动,往往发展较好,而且因为距城区较近,可以共享城市的医疗卫生、教育文化等资源。相较而言,没有这一优越条件的大多数农村经济发展状况、基础设施、医疗教育等方面比城郊农村较为落后。山区农村与城郊农村的悬殊,并不小于城乡之间的差距。笔者将以城市为中心,以同心圆形式向周边农村地区延伸,随着离城区距离的增大,农村经济发展状况随之出现梯度落差的现象称之为“同心圆梯度差”。同心圆的圆心如果是大城市,梯度差往往比较显著,而如果是 T 县之类县级市的城区,梯度差则相对较小。

(一)试点先行、有序推进

2013 年 11 月 12 日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的全会公报指出“赋予农民更多财产权利,推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置”,并明确指出要“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”。全会公报的这一改革举措,对于促进城乡统筹发展,缩小城乡差距,具有重要意义。但公报仅提到了经营性建设用地与国有土地同等入市、同权同价,经营性建设用地主要指乡镇、村办企业的经营性建设用地,改革方案尚未将宅基地纳入其中。

宅基地除具有经济上的交换价值外,还有保障性的使用价值,其流转比经营性建设用地的流转更具复杂性,须持更为谨慎的态度。在“同心圆梯度差”现象客观存在的情况下,允许城乡间土地流转的政策,显然对于城郊农村益处更大,而对远离城市的农村则可能意义甚微。一刀切地允许城乡间土地流转的政策或许会在我国农村的发展中起到使富者更富,穷者愈穷的作用,拉大农村与农村之间的发展差距。在缩小城乡差距的同时,也不能扩大农村与农村之间的差别。为此,笔者提出允许农村宅基地城乡间流转应以大城市周边农村地区为试点,从城郊

农村向偏远农村逐步推进。

允许宅基地城乡间流转从条件已经比较成熟的城郊农村开始,然后向其他偏远农村逐步推进,理由有三。其一,对于大多数距城区较远、基础设施落后的农村而言,尚未形成一个对其宅基地的需求市场,即便允许其宅基地城乡间流转,实际效果也并不显著。其二,这些偏远农村的宅基地价格也普遍偏低,这个时候如果允许城市居民抄底农村宅基地,农民将无法取得今后宅基地增值带来的利益,不利于对农民的保护,也不利于缩小城乡差距。其三,宅基地城乡间流转的改革目前也是摸石头过河,可能出现的问题无法全部预知,先在城郊农村实施,总结教训、积累经验,有利于这一个改革慎重稳妥地推进。

(二)经济补偿、利益平衡

在没有全面放开宅基地城乡间流转之前,对于在逐步放开宅基地城乡间流转过程中尚未实施自由流转政策的偏远农村,应借鉴土地发展权制度对这些农村给予补偿。土地发展权(Development Rights),即指变更土地用途的权利⁷¹。土地发展权在 20 世纪 50 年代初由英国率先创设,美国、法国等国家随后也创设了类似的制度。创设土地发展权,为土地用途管制制度提供了激励机制,政府可以通过向农民收购土地上某项发展权,从而限制土地的该项用途。

现阶段,建设用地流转的二元结构,在允许城市建设用地自由流转的同时,却单方面限制了农村建设用地向城市流转,而且没有任何经济上的补偿。在有步骤、分阶段允许宅基地城乡间流转的过程中,借鉴土地发展权制度作为配套措施,给予被限制宅基地流转的农村地区的村集体和村民一定的经济补偿,会让政府对尚未开放宅基地城乡间流转的农村地区的土地用途管制制度,更加具有公平性和合理性。再者,在分步骤放开宅基地城乡间流转的过程中,开始阶段仍将被限制宅基地城乡间流转的主要是偏远农村地区,这些地区本来经济发展就相对落后,政府以购买土地发展权的形式给予这些农村地区一定的经济补偿,有利于城郊农村与偏远农村之间的利益平衡。

六、结 语

根据第六次全国人口普查的结果,我国大陆 31 个省、自治区、直辖市和现役军人中居住在农村的人口比例为 50.32%,同第五次全国人口普查相比,居住在城镇的人口比重增长了 13.46 个百分点。在相当一段时期内,居住地从农村向城市转移依然是人口流动的一个基本趋势,城市人口到农村生活不是主流趋势,农村房屋和宅基地的卖方市场并不广阔。另一方面,流动人口增长幅度高达 80%,居住地与户口登记所在乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口数量约为 2.6 亿。可见城镇居民中有相当一部分是流动人口,这部分流动人口中的农村居民大多最终要回到户籍所在地生活,所以虽然农村居住人口在减少,但不必然意味着宅基地资源将出现剩余。而且一些地方已经出现了“土地城镇化”快于“人口城镇化”的现象,虽然城市人口不断增长,由于城市土地也在快速扩张,城市人口密度不升反降⁸⁰。综上,笔者认为宅基地城乡间流转政策短时期内不会有较大变动,保障并改善农村居民的住房条件仍然是宅基地制度的重要关切点。而对于宅基地所具有的财产价值,则会主要通过放开抵押(担保法规定,

宅基地使用权不得抵押)、担保、出租等与宅基地的居住保障功能较为兼容的财产收益方式给予保障。在作为全国城乡统筹综合配套改革试验区的重庆,已经开始进行农村宅基地确权证书抵押等有益的尝试^[9]。

参考文献:

- [1] 戴孟勇.城镇居民购买农村房屋纠纷的司法规制[J].清华法学,2009,(5):57.
- [2] 周洪亮.户的视角下的农村宅基地使用权的取得研究[J].中国农村观察,2007,(5):43.
- [3] 曹泮天.宅基地使用权流转法律问题研究[M].北京:法律出版社,2012:154.
- [4] 韩康,肖刚.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,(3):7.
- [5] 王胜明.《中华人民共和国物权法》解读[M].北京:中国法制出版社,2007:328.
- [6] 王雨,谢潇.宅基地使用权物权化探微[J].四川理工学院学报:社会科学版,2012,(5):79.
- [7] 钱明星,唐勇.农村房屋自由流转的法律障碍及出路[J].清华法学,2009,(5):51.
- [8] 储东涛,于本瑞.推动江苏城镇化尽快向质量提升转变[J].江苏大学学报:社会科学版,2013,(2):60.
- [9] 马智利,翟鹏成.重庆农村宅基地确权证书抵押机制设计研究[J].重庆理工大学学报:社会科学,2013,(1):49.

责任编辑:万东升

Investigation and Analysis on the Circulation of Homestead between the Urban and the Rural ——Based on County T

ZHOU Aojie

(Law School, Sichuan University, Chengdu 610207, China)

Abstract: Market of homestead transaction in County T is not flourishing. Modes of the transfer of homesteads are not diverse. The price of homestead transaction is low, and different notably from that of the outskirts of the big cities. "Concentric gradient difference" phenomenon exists objectively, and the difference of price between the outskirts and the remote rural areas cannot be ignored. Conditions of homestead transaction in remote rural areas are not yet mature. The channels of homestead transferring are not smooth in remote rural areas, and there are many restrictions on transferring homesteads to urban residents. The use value of homestead takes precedence over its property value. Homestead transfer in the outskirts should be the first step. Then, the markets in farther rural areas can be opened step by step. At the same time, the government should subsidize these rural areas whose markets have not been opened to prevent the development gap between the two areas from widening continually.

Key words: homestead circulation; homestead circulation of homestead between the urban and the rural; concentric gradient difference; residential guarantee; urban-rural gap between the property earnings