

# 土地整治中宅基地的退出激励机制

## ——以安徽省为例

汪莉 尤佳

**摘要:** 在城镇化进程中, 宅基地退出并复垦有着积极的现实意义。但实践中大部分地区的农民对宅基地退出仍持消极态度。当前宅基地退出中缺少对土地发展权的经济补偿, 正是宅基地退出难以有效开展的根源。新增建设用地指标的异地使用正是复垦宅基地上发展权的异地流转, 确立农民及集体对新增建设用地指标的支配权, 既为宅基地退出补偿机制的合法化所需, 也是宅基地退出激励机制的有效方式。

**关键词:** 宅基地退出; 土地发展权; 新增建设用地指标

宅基地退出指农户退出宅基地, 其享有的宅基地使用权因此而消灭的现象。实践中有多种原因可能引起宅基地退出现象的发生, 例如, 作为土地所有权人的集体收回面积超标、长期闲置、无人继承的宅基地等情况。本文探讨因土地整治而引起的宅基地退出, 具有一定的独特性: 一是宅基地退出的目标为增加耕地面积。政府通过缩小居民点面积、撤村并居等手段使农民退出闲置浪费的宅基地, 并在其退出后将宅基地复垦为农用地; 二是宅基地退出的结果为土地性质发生了改变, 退出地块从集体建设用地转化为农用地。

### 一、在安徽实施宅基地退出的意义与考量

宅基地使用权是农户对集体土地所享有的永久性居住使用权。宅基地是农民重要的生存保障, 也是农民为数不多的重要财产。然而, 近些年来, 宅基地严重闲置、浪费的现象在我国各地农村却普遍存在。一方面, 我国一度过于松散的宅基地管理制度造成了宅基地超标使用、一户多宅等浪费情形; 另一方面, 这也是我国在工业化、城镇化进程中必然会面对的问题。我国农村人口高峰发生在 20 世纪 90 年代中期, 1995 年我国农村人口数量为 8.6 亿, 按照我国至 2020 年城镇化率为 60% 的目标计算, 届时农村人口将累计减少 2.8 亿至 3 亿人。2014 年我们课题组对安徽各地宅基地使用情况进行了调查, 走访了全省 15 个地市其中包括 40 个区、县, 共 173 个村庄。对农民常住人口及住房利用情况的调查数据显示, 当前安徽农村宅基地及房屋的日常闲置率已达到近 70%, 这其中又有超过 1/3 的宅基地已完全失去住房利用需求。<sup>①</sup>

作者简介: 汪莉, 法学博士, 安徽大学法学院教授, 博士生导师; 尤佳, 法学博士, 安徽大学法学院副教授。

基金项目: 2013 安徽省国土资源厅国土资源科技项目(2013-K-10)“农村土地整治法律规制研究”; 2014 年安徽省社会科学规划基金项目(AHSKQ2014D04)“安徽省土地整治中农民土地权益的变动及保护研究”。

<sup>①</sup> 在课题组收回的 1 100 份有效调查问卷中, 仅有 29.50% 的农民选择家人在本地区务工, 房子基本都能用得上; 40.76% 的农民选择家人大都外出务工, 房子平时基本空置, 但家人将来要回来定居; 25.83% 的农民选择家人大都外出务工, 房子平时基本空置, 家人在外地已经扎根, 回来定居的可能性不大; 3.91% 的农民选择家人大都外出务工, 房子已经毁损不能正常居住。

在城镇化进程中,我国将面对城市建设用地短缺的瓶颈。<sup>①</sup>为实现保护耕地的基本国策,国家逐渐重视对农村集体建设用地的集约利用。中国社会科学院发布的数据显示,经综合测算与评估表明,若按照分批推进城镇化情景,通过构建完善的农村人口转移机制、宅基地退出与盘活机制,全国空心村综合整治潜力可达757.89万公顷,约合1.14亿亩<sup>[1][P.42]</sup>。可预见的是,在我国未来城镇化、工业化的社会进程中,宅基地的退出能否顺利推进,将关系到“城市建设用地短缺”和“农村建设用地闲置”之间的矛盾能否缓解。宅基地的退出减少了农村居民点的占地面积,退出的建设用地被复垦为耕地后,因此而获得的建设用地指标又弥补了城镇建设用地指标的短缺。因此,宅基地退出并复垦后,不仅提高了远郊农村建设用地的使用效率,同时也保证了城镇扩张中的耕地总量不减少。

## 二、安徽宅基地退出的实施现状:宅基地退出难以有效展开

### (一) 安徽各地宅基地退出模式:特点及实施效果

1. 马鞍山模式。近几年来,马鞍山各县区依托整体推进农村土地示范建设、城乡建设用地增减挂钩等各种项目陆续展开了宅基地退出行动。综合而言,其宅基地退出模式具有如下特点:一是集体启动原则。即在政府的宣传引导下,由集体自愿向政府申请立项;二是仅对房屋进行补偿,宅基地本身没有补偿。政府参考征地补偿标准,对退出宅基地的农户补偿其地上房屋及附属设施;三是补偿方式多样化,主要包括住房安置和货币安置两种模式,农民可根据个体需要在这两种模式中进行选择;四是补偿资金完全来自政府。五是对退出宅基地的农民提供一定的社会保障。我们在调查中得知,宅基地退出计划基本能够顺利推进,原因在于马鞍山各地政府对农户的房屋给予了较高的补偿标准。

2. 宁国模式。宁国市于2013年9月出台了农村宅基地退出办法。宁国的宅基地退出模式具有如下特点:一是农户启动原则。宅基地退出程序的启动者为农户,由其向乡镇政府提出申请;二是对宅基地进行一定的补偿。对于合法占有的宅基地,退出者可得4-6万每亩的补偿,对于超标占用的宅基地,退出者可得2-3万每亩的补偿。三是补偿方式多样化。退出者既可选择货币化补偿,也可在集中安置点另行申请宅基地;四是退出的宅基地复垦后由原使用人优先承包经营。我们在调查中得知,宁国的宅基地退出办法取得了较好的实施效果,国土部门已经顺利的完成了第一期的退出计划,宁国模式的实施成功在于宅基地退出对象的有选择性。当地政府在编制退出计划前进行了充分的摸底调查,将潜在退出对象锁定为山区居住条件恶劣、房屋破旧的农户。由于房屋已失去居住价值,农户在退出后可在安置点另行选择宜居宅基地或获得货币补偿,对于复垦的宅基地又享有承包经营权,农户对这种退出补偿方式基本持欢迎态度。

3. 凤台模式。凤台县隶属于淮南市,位于安徽北部,其模式及存在问题对于皖北地区的宅基地退出的实施具有代表性。凤台县共承接了4个批次的土地整理项目,已于2012年实施完毕,其中宅基地退出主要存在建设用地指标增减挂钩项目的实施中。其模式具有如下特点:一是集体启动原则。在增减挂钩项目的立项前期,国土部门事先对集体土地使用情况进行摸底,在有项目意向后首先对项目对象宣传,由集体自愿申请,才启动立项程序。值得一提的是,对于个别农户坚决不同意宅基地退出的,政府通常采取变更项目规划图,将个别农户的宅基地块排除在外,而非进行强拆。二是补房不补地。和上述马鞍山地区的做法一样,凤台县对于退出宅基地的农户,仅按照淮南市制定的补偿标准,补偿其宅基地上原有的房屋,对于宅基地使用权本身并不给予直接补偿。凤台模式的实施也比较顺利,但其和马鞍山模式的实施环境有所区别。据凤台国土部门的工作人员介绍,凤台模式的顺利实施的原因在于,一

<sup>①</sup> 2020年我国要达到城镇化率60%、工业化率70%的目标,需要增加1.5亿亩建设用地。而未来13年实际可增加的建设用地不足3000万亩,存在1.2亿亩的建设用地短缺。参见张曼“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”,载《中国国土资源报》2009年3月10日第6版。

是项目实施对象具有选择性。实施宅基地退出的村落具有房屋破旧、占地面积大的特点,政府无需投入太多的房屋补偿资金即可获得面积较为可观的复垦土地。二是得益于皖北地区的地质特点。皖北平原地区的土质非常适于耕种,宅基地退出后,无需再投入专门的资金培育耕作层,因此极大的减少了土地的复垦成本。

### (二) 上述宅基地退出补偿机制评价

上述三地区的宅基地退出模式虽然在当地取得了较好的实施效果,但就安徽整个地区而言,三地区模式均不具有普适性。

首先,马鞍山退出补偿机制的推广有相当的难度。为取得农民同意,马鞍山政府给予了较高的补偿,其口号为“不让农民吃亏”。然而,马鞍山在安徽属于经济较为发达地区,对于安徽其他地区而言,如果补偿资金完全由政府支出、没有社会资金进入的话,将会给当地财政带来巨大压力,同时也会进一步加剧政府对于土地财政的依赖。尤其是,当前安徽各地政府对工业地产尚处于投入阶段,政府的土地收益主要依赖于城市商业地产,在中央不断加大对商业地产市场控制力度的背景下,一旦城市房地产经济低迷,地方政府将会陷入巨大的债务风险中。此外,尽管政府已力所能及的给予农民较高的经济补偿,但马鞍山的退出补偿机制仍欠缺合法性。宅基地是农民重要的财产,宅基地使用权是农民依法享有的物权。在宅基地退出中,宅基地上的房屋及附属设施虽然得到了补偿,但农民丧失的宅基地使用权没有得到明确补偿,这实际上构成了对农民用益物权的一种侵害。

宁国模式的问题在于,对于安徽省大部分闲置的宅基地而言,其退出补偿机制也不具有普适性。我省大部分地区为平原,农民的居住条件较为安全,随着现在交通的日益便捷,各地农户也不像宁国山区危险地带的农户那样具有搬迁的急迫性。此外,从调查中可以得知,安徽省各地农村闲置的宅基地上大多仍存在着具有较大价值的宜居建筑,像宁国这种只补偿宅基地不补偿房产的做法显然不具有可行性。

凤台模式同样难以推广。原因在于,房屋极其破旧的村落在安徽并不普遍。在我们对各地农村的实地走访中发现,虽然宅基地上的房屋闲置现象严重,农民建房的热情却有增无减,农民的房屋越建越好、越建越高。安徽农村97%的房屋都是所谓的“大瓦房”或是楼房,其中一半以上是二层以上的楼房,农民投入了较高的建筑成本。<sup>①</sup>在这种情况下,没有充分的补偿,很难令农民产生退出宅基地等的动力,而巨额的补偿资金负担,也必然会令政府望而止步。

### 三、宅基地退出难以有效展开的原因: 农民土地权益的减少

在我国农村,土地由农民集体所有,农民个体享有用益物权性质的使用权。农民退出宅基地后,宅基地被政府进行复垦,原使用人对复垦所得的耕地优先享有承包经营权。尽管土地的性质发生了变化,但土地的权利主体没有改变,所有权人依然为集体;农民个体也依旧对退出的地块享有使用权,只是权利的性质发生了变化,从原来的宅基地使用权转变为承包经营权。这似乎表明了,在当前的宅基地退出模式中,农民土地权益的变动不大,农民集体和农民个人分别作为所有权人和使用权人的身份并没有改变。这似乎又进一步说明了,在宅基地退出中,只要政府对农民在宅基地上的房屋补偿到位,农民就没有什么损失。我们在调研中发现,一些从事土地整治工作的同志正是基于这样的理解,认为“政府出钱替农民将闲置浪费的宅基地复垦,复垦后农民可以自行耕种或流转收益,政府还对他们原有的房屋进行了充分的补偿,农民一点儿也没有吃亏”。如果事实果真如此,为什么在当前的宅基地退出补偿机制下,绝大多数农民仍然不愿意退出闲置浪费的宅基地?

<sup>①</sup> 其他课题组对安徽农村房屋现状的调查数据对此有所证实。“在被调查的1413户农户中,有1023户的房屋结构是砖混结构,占总数的比例为73%,其次是钢混结构和砖木机构,各占总数的比例分别是12.5%和11.5%,土坯房只占到3%。从房屋的层次来看,46.7%的农户房屋为平房,有47.1%的农户房屋为二层楼房,6.2%的农户房屋为三层楼房。”转引自彭长生等“农户宅基地退出意愿及其影响因素分析——基于安徽省6县1413个农户调查的实证研究”,载《经济社会体制比较》2012年第2期。

### (一) 复垦宅基地上土地发展权的消失

不可否认的是,当前各地政府实施宅基地退出的主要动力,是为了获得宅基地复垦后的建设用地指标,以满足土地用途管制下的城镇建设用地需求。然而,宅基地退出并复垦,意味着宅基地上土地发展权的消失。

#### 1. 土地发展权的内涵分析

何谓土地发展权?土地发展权(Land Development Right,简称LDR),是对土地在利用上进行再发展的权利。我国立法体系中,尚没有确立土地发展权制度,但土地发展权是土地使用者存在于土地之上的一种现实权益。土地是一种财产,土地发展权根源于土地所有权。所有权包括占有、使用、收益、处分四大权能,当财产外部环境变化带来发展机会时,财产所有者可以根据外部环境需要,改变财产利用方式、提高财产利用程度,从而获得财产的增值利益,这正是所有权中使用及收益权能的体现。土地发展权是土地权利人对外部发展机会、追求土地增值利益所能够运用的一种权利,其内容为土地所有权人或土地使用权人改变土地现有用途或者提高土地利用程度的权利<sup>[2]</sup>。

#### 2. 宅基地上存在土地发展权的现实分析

根据我国《物权法》的规定,宅基地是集体土地,农民集体对其享有所有权,农民则享有使用权。就农民而言,根据我国当前的宅基地管理制度,农民对其宅基地有较为充分的自行利用的权利。只要符合土地利用规划、履行了相关审批程序,农民就可以根据自己的财力自主决定在宅基地上建设,既可以建设平房也可以建设楼房。如果宅基地所在地域整体经济有所发展、建设状况良好、配套设施齐全的话,该地域就有可能吸引较多的人流,农民则可以在宅基地上建设较多的房屋,通过出租、出卖等方式获得投资回报,从而使宅基地的财产价值得以实现。就集体而言,在宅基地闲置、浪费、超标、无人继承等情况下,集体作为所有权人有权依法收回宅基地。由于宅基地本属于建设用地性质,集体在收回宅基地后可以对其进行建设利用,在我国允许集体建设用地入市后,集体也可以将其进行流转获益。有些观点认为,实施宅基地退出的地块一般并非近郊土地,而通常是远离城镇规划区的偏远地区土地,因此未来建设发展的空间不大。但是,科技的快速发展带来了经济生产生活方式的日新月异,地域因素对经济发展的制约正在被逐渐打破。曾经的穷乡僻壤因为网友的推崇而变成热门旅游景点,为当地农民带来了丰厚的收入,实践中这种现象已经比比皆是。没有找到发展经济的方式、暂时只能闲置浪费的宅基地和其他建设用地,不代表其将来也没有发展的机会。

以上的分析,说明了农民及其集体在宅基地上有一定程度的土地发展权,也说明了宅基地发展权的实现途径主要是对土地利用集约度的提高。宅基地被复垦为农用地后,就意味着该地块上未来发展机会的丧失。尽管农民集体和农民个人仍然享有对土地的所有权和使用权,但却只能将土地用来进行经济效益低下的农业耕作,失去了其原本作为建设用地性质的土地,有可能在未来自行或转让给第三人用于建设、求得更大发展机会的权利。

### (二) 农民及集体应享有复垦宅基地上的土地发展权

#### 1. 关于土地发展权归属问题的争议分析

土地发展权归谁所有?一种观点认为,土地发展权是通过土地利用的纵深扩展或用途变更来谋取更大发展增益的权利,是土地所有权的派生权利<sup>[3][4]</sup>。这种观点认为,所有权的内容包括占有、使用、收益、处分四大权能,因此,土地所有权人对于土地享有全面的使用收益权,既包括对土地现在及未来收益的权利,也包括自主决定采取何种方式使用土地的权利。因此,如果将土地发展权定义为自主决定土地用途、对土地使用收益的权利,则土地发展权应当为土地所有权人享有。

反对者则认为,土地发展权应当归国家所有。主要理由有两点:第一,土地发展权和国家的土地管

制行为密切相关。如果土地所有权人对土地的开发利用不受任何限制,那土地发展权则理所当然的属于土地所有权的权能范围。然而,所有权应当受到限制是现代民法的基本理念。所有权人在行使权利时,不仅要受到来自于私法的限制,同时要受到来自于公法的限制。对于作为重要生产资料、关系国计民生的土地而言,其应受到广泛限制已经是社会共识,土地发展权源于国家主权,应当由国家享有<sup>[5]</sup>。第二,社会大众的努力,是土地增值利益的来源,如果将土地发展权赋予土地所有人享有,就意味着土地所有权人有可能独享全部的土地增值利益,对社会大众也是不公平的<sup>[6]</sup>。

## 2. 比较法上的土地发展权归属及启示

英国立法最初采取了土地发展权国有化制度<sup>[7]</sup>。根据英国1947年的《城乡规划法》,土地所有权人要改变土地的用途,必须向国家购买土地发展权,其价格为经评估的土地增值数额;另一方面,国家需要征收土地时,仅需按土地原来用途补偿所有权人的损失。然而,该立法的实施极为困难,遭到了公众的抵制。因此,立法者被迫改变了思路,1964年的“土地委员会法”将国家享有土地发展权制度改为国家对土地增值收益征税制度。立法就土地改变用途所得的增值收益规定了较高的税率,实现了“由社会创造的开发价值中的相当部分可以物归原主”的目标<sup>[8](P.217)</sup>。

美国大多数州采取了土地发展权由土地所有权人享有的做法<sup>[5]</sup>。虽然各区域的土地所有权人都享有土地发展权,但政府通过规划管制,将土地分为土地保护区和城市开发区。土地保护区的土地所有权人就土地发展权只能转让而不能受让,开发商受让土地发展权后只能在城市开发区内将其用于建设,不能跨区域使用。土地发展权的交易完全采用市场化机制,政府为其设立交易平台,但一般不会对交易加以干涉。有时政府也可能为了实现公共目的而自行购买土地发展权,但其身份与其他市场主体完全相同。该制度的理论基础是,与大陆法系的所有权制度奉行“一物一权”理念不同,美国财产法为发挥财产的最大价值,其所有权本质上是一个权利束,由多种可以分离的权利组成。而土地发展权市场化制度,意味着土地的增值收益权利人可以与土地的实际占有人相分离。土地发展权的转让,一方面使得土地保护区的土地能够保持现状、不被商业开发,从而实现了政府追求的粮食安全、环境保护、区域协调的政策目标;另一方面,也使得土地保护区的土地所有权人在为公共利益作出牺牲的同时获得了经济补偿。

从比较法上进行观察,我们得到的启示是,土地发展权纯粹国有化的做法在实践中很难实施,该制度无限放大国家对于土地的征收、利用的权力,直接否定了土地所有权人对土地增值利益的分享,必然受到公众的抵制。英国最终将土地发展权国有化制度改变为土地增值收益征税制度的历史是为例证。而土地发展权完全私有化制度将土地所有权绝对化,否定了国家对土地的规划利用权,会带来国家土地规划战略无法落实、个人利益凌驾于国家利益的问题。美国虽然承认私人享有土地发展权,但前提是国家享有土地利用规划分区的权力,在此基础上才有土地发展权跨区交易转移的可能,因此美国的土地发展权制度并没有采取纯粹的土地发展权私人化做法。

## 3. 本文观点: 农民及集体享有宅基地上的土地发展权

宅基地是一种特殊的建设用地,宅基地的利用涉及到农民的宅基地使用权、集体的土地所有权和国家对土地利用的管制权。关于宅基地发展权的权属主体,现有学说及观点在农户、农村集体和国家之间发生了重大分歧。如上所述,土地发展权的国有化,目的在于追求公平和管制效率,却完全漠视了土地所有权人和使用权人的利益,不仅导致利益分配的不公、政府权力的寻租和农民各种形式的抵抗,而且也不能促使农民主动退出闲置浪费的宅基地、实现增加耕地面积的目标。而实行土地发展权私有化,完全由土地所有权人决定土地的利用,则会给地方政府带来巨大的财政负担。因此,有些学者提出了土地发展权国有和私有并存的观点,以避免了土地发展权绝对国有化和绝对私有化所带来的问题<sup>[9][10]</sup>。

本文认为,农民及集体享有宅基地上的土地发展权,但其行使应受到公共利益的限制。

第一,土地发展权属于土地所有人和使用人。土地能否具有发展增值的空间,与土地本身的状况没有太多关联,而是由政府的行为决定,只有国家决定发展某块区域,该区域的土地才可能具有升值的空间。然而,这是否意味着土地具有升值机会后,只有国家才能利用土地、获得土地增值利益呢?很显然,答案是否定的。财产因为外部环境的变化而具有了被开发利用的机会,这种利用机会应当为财产所有权人享有,这正是所有权中收益权能的应有之意。私权利性质的土地发展权根源于土地所有权和土地使用权,因此应当由土地所有权人和使用权人享有。长期以来,我国对建设用地市场实行国有土地垄断,集体土地只有经征收转为国有土地后才能进入建设用地市场,这实际上剥夺了农民及集体对于集体土地的发展权。十八届三中全会确立了建设用地市场的城乡一体化政策,反映了国家还权于民的理念。就复垦的宅基地而言,宅基地复垦为耕地后丧失了未来的发展机会,集体及农民也因此丧失了土地发展权。尽管有些观点认为,土地增值源于社会全体的共同努力,但并不能因此就剥夺土地权利人利用土地以获得土地增值利益的权利。国家可通过收取税费的方式来满足公众对社会财富的共同分享。

第二,土地发展权的行使应受公共利益的制约。国家为了公共利益,有权决定土地的规划利用。土地规划管理权,是现代国家的公权力范围,土地所有权人对于土地的利用应当受到国家规划的限制,在国家为公共利益目的行使土地规划、确定土地的利用方式时,土地所有权人应当尊重国家公权力的行使。就当前中国的实践而言,如果政府确实为了公共利益的需要利用集体土地,无论是在土地上进行积极的基础设施、国防设施建设,还是为了保护环境、维护粮食安全而规划限制土地开发,这都属于国家权力正当行使的范畴,土地权利人自然应当服从。美国虽采取了土地发展权私有化,但权利人也必须服从政府的分区规划。因此,认为土地发展权私有化会导致政府无法行使规划利用权的观点显然有失偏颇。二是私权利性质的土地发展权。该层面上,土地发展权指土地权利人对土地在现有利用基础上转变利用方式、提高集约利用程度以获得其增值利益的权利。土地发展权的客体是对土地利用而产生的增值利益。随着国家的发展战略与土地规划的实施以及整个社会经济的发展,在特定土地上产生了利用增值的外部需求。这种土地增值利益应当由谁享有,是私权利性质的土地发展权制度所要解决的问题。

综上所述,尽管尚未为现行立法所明确规定为一种权利,但土地发展权是农民及其集体在土地上实际存在的一种土地权益。在当前的宅基地退出补偿模式中,没有就土地发展权给予农民集体和农民个人必要的经济补偿。

#### 四、宅基地退出的激励路径:确立农民及集体对新增建设用地指标的支配权

##### (一) 宅基地复垦中新增建设用地指标的利用现状分析

##### 1. 新增建设用地指标的产生及其财产价值

建设用地指标是国家为保护耕地,对年度各地方建设用地面积设置的限额。建设用地指标的财产价值则是我国城乡建设用地总量控制政策的衍生物。改革开放几十年来,由于经济发展建设的需要,我国的土地利用出现了过度非农化的特征。<sup>①</sup>为实现保护耕地、保证粮食安全的目标,政府采取了城乡建设用地总量控制的土地管理手段,这就为集体建设用地指标的财产价值提供了现实性基础。

在建设用地总量控制的土地管理政策下,城镇的发展扩张必然要增加建设用地,而建设用地总量控制政策实施后,由于城镇规划区内新增建设用地需要以规划区外建设用地的减少为前提,这就实际上赋予了城镇规划区外集体建设用地所有者一种实质上的市场地位:将集体土地由建设用地转化为农用地,从而满足城镇土地利用者们对于集体建设用地指标的需求。由于远离城镇规划区,远郊的集体建设用地本来不

<sup>①</sup> 根据国土资源部公布的数据,2005年我国城乡建设用地规模为2386.66万 $\text{hm}^2$ ,已经超出了以城乡人均建设用地面积标准乘上16亿计算所得的城乡建设用地总面积。即当前的城乡建设用地总量已经达到我国人口规模峰值时的建设用地用量。具体参见李景国“城市化背景下的农村建设用地流转与新农村建设”,载《农村经济与科技》,2009年第9期。

具备流转收益的财产价值,而建设用地总量控制政策使其成为一种稀缺资源,为远郊土地财产价值的实现提供了可能性。近几年来,一些地方进行了探索,以开发建设用地的财产价值,如浙江的指标抵扣、基本农田异地代保、异地有偿补充耕地、重庆的地票等等。在建设用地节余指标的大范围、跨区域流转中,地方政府实现了城乡土地资源和经济利益再配置。在建设用地总量平衡的土地政策下,复垦所获得的建设用地指标被异地转移到城镇郊区,在被征收为国有土地的农地上使用,征收地块获得了复垦地块上的发展权,由农地变为建设用地。这也说明建设用地指标转移的实质,是土地发展权的转移。美国学者 Gerald Lloyd 在 1961 年首先提出了土地发展权转移的思路,“土地发展权转移指土地使用受限制的所有权人将土地上的土地发展权转让给受让人,受让人因此获得了土地发展权并支付对价。”<sup>①</sup>

## 2. 新增建设用地指标的支配及其问题

在安徽的宅基地退出中,复垦所得的建设用地指标主要由政府支配使用。实践中,建设用地置换指标原则上在设区市的市区和县区域内有偿流转使用,流转主体为政府,由转让方政府和受让方政府签订流转协议。其中,有不低于 30% 的指标,留给复垦地农村集体经济组织和乡镇政府使用,该留用指标在 2 年内没有使用完毕的,剩余指标可有偿流转。<sup>②</sup>也就是说,尽管政府首先应当将指标用于复垦地区的农民住房安置、基础设施的建设,同时指标转让收益也应当部分返还给复垦地区集体经济组织,但在法律的层面上,政府享有对建设用地指标的支配权,表现为政府有权对其进行分配、调剂、转让。值得一提的是,安徽郎溪县目前虽然开展了地票交易,但与成都、重庆等地的地票有所不同,郎溪地票交易中交易主体为政府,其实质并非为复垦集体与土地开发利用者间的指标交易,而是政府间的指标有偿转让,即建设用地指标的出让人和受让人仍是政府。<sup>③</sup>

上述复垦所得的建设用地指标由政府支配使用的做法,在中国大部分地区普遍存在。它带来了一系列的问题:

第一,导致土地整治的目标偏离。在城镇化的进程中,我国面临着城镇建设用地紧张的问题。为了在城镇扩张的同时保证我国耕地数量和质量,在土地管理部门的组织下,我国各地开展了土地整治行动,宅基地退出并复垦就是其中一个重要举措。然而,复垦所得建设用地指标由政府支配使用,使得政府开展土地整治的目标发生了偏离,从提升耕地数量和质量转向一味追求建设用地指标。

第二,导致土地管理部门的权力寻租。各地方政府大都在相关规范性文件中规定了建设用地指标收益的分配。一般来说,土地置换复垦项目通常由国土管理部门组织实施,复垦所得的建设用地指标在满足复垦地区安置建设用地需求后,可有偿转让给其他有用地指标需求的地区。转让所得收益,一部分抵做复垦造地成本,另一部分作为农民安置补偿,剩下所得纳入土地储备中心。但在缺乏有效监督机制的情况下,建设用地指标收益分配极易成为产生土地管理部门权力寻租现象的领域。

第三,导致耕地质量的降低。当前,国土资源管理部门负责组织开展土地整治,按照相关规定,国土部门既是复垦耕地验收部门,也是建设用地指标的直接支配者。在建设用地指标紧缺的背景下,很难保证国土部门对复垦耕地能进行有效、严格的验收。建设用地指标增减挂钩、占补平衡制度目的在于保证我国耕地面积不变,但对复垦验收不力则会导致我国耕地数量不变、质量严重下降的问题。

## (二) 确立农民及集体对新增建设用地指标支配权的动因分析

### 1. 宅基地退出补偿机制合法化的内在需求

宅基地复垦使得宅基地上的土地发展权益消失,而私权利性质层面上的土地发展权益应当由农民

<sup>①</sup> 在美国,土地发展权转移采用市场机制,土地发展权受让人将购得的土地发展权与自己土地上的土地发展权叠加,可以对自己拥有的土地进行额外的开发。

<sup>②</sup> 具体参见 2010《安徽省建设用地置换指标使用管理暂行规定》(皖国土资[2010]157号)的规定。

<sup>③</sup> 根据郎溪县《地票交易规则》,县政府是地票发行方,各乡镇、经济开发区政府可作为地票购买人。

个人及农民集体享有,这在前文已经有所论证,因此农民及集体应当享有丧失土地发展权益的补偿。当前农村宅基地退出实践中,农民及集体有两方面的财产损失:一是房屋及其他附属设施等地上物拆除的损失;二是宅基地转化为农用地的财产损失。各地政府大多是按当地的征地补偿标准、仅对宅基地的地上物进行了补偿,未涉及退出宅基地转为农用地的补偿问题,即对于土地的发展权益完全没有补偿。物权法等相关立法已经将宅基地使用权确立为农民享有的用益物权,而现行的宅基地退出补偿机制显然是对农民宅基地使用权的一种侵害,这也是导致宅基地退出屡遭农民反抗和质疑的根本原因。“长期以来,因为在宅基地的征用征收补偿中忽略了宅基地发展权的补偿,农民进行了温和方式或激烈方式两类抗争。”<sup>[11]</sup>。

如上所述,政府仅享有公权力层面上的土地发展权,而农民及集体作为私权利层面上的土地发展权利人,应当享有对新增建设用地指标的支配权。过去几十年中实施的土地政策,是我国在特定阶段重点发展城镇经济、以农村哺育城市发展思路的反映。在改革开放30多年来的积累下,我国经济社会发展到了新的阶段。近年来,中央相继出台了一系列关于三农问题的方针政策,表明了城市反哺农村的时机已到。十八届三中全会提出,要赋予农民更多财产权利。其中包括保障农户宅基地用益物权、改革完善农村宅基地制度、探索农民增加财产性收入渠道、建立农村产权流转交易市场等多方面内容。在此背景下,我们更应当确立农民及集体对于宅基地复垦新增建设用地指标的支配权,使农民能够从建设用地指标财产价值的实现中获益。

## 2. 宅基地退出激励机制的有效实现方式

尽管各地政府都试图推行宅基地退出计划,但这种尝试并不顺利,农民的不配合使得政府的态度日益趋于保守,宅基地退出的实施范围极为有限。鉴于此,本课题组对于宅基地退出中农民退出意愿进行了实证调研。一方面,我们调查了农民对于宅基地价值的认识;<sup>①</sup>另一方面,我们也调查了农民不愿意退出宅基地的原因。<sup>②</sup>

问卷答案的统计结果表明,当前农民不愿退出宅基地主要源于经济因素的考虑,占到了70%以上。一方面,农户担心宅基地退出后无力再购置房屋解决居住养老问题;另一方面,部分农户对于宅基地潜在的升值潜力有所期待,认为当前的补偿标准过低。对此,其他课题组的调查数据也有所证实,在问及“如果给您的补偿使您感到不吃亏,您愿意退出吗”?回答“不愿意”的农民仅占9.3%<sup>[12]</sup>。除此之外,农民对宅基地退出的顾虑还包括就业、恋旧、农业生产不便的因素,不过,这些因素并非主要影响因素,只占到30%以下;此外,这些因素本身也可能发生变化乃至消除,宅基地退出并不意味着承包地的丧失,相反宅基地复垦后往往会增加农民的承包地面积,其对于就业的顾虑并不绝对存在,同时社会发展必然带来农业生产生活方式的变迁,随着农村社会保障体系的完善,农民将会逐渐消除其对于未来生产生活的顾虑。

综上,宅基地退出能否有效展开的关键在于完善宅基地退出的补偿机制。有足够的补偿,大部分的农民还是愿意退出闲置宅基地的。确立行之有效的宅基地退出补偿机制、获得绝大多数农民的自发支持,是当下我国有效开展宅基地退出行动的前提。这一点,也已经为政府所肯定。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 在课题组收回的1100份有效调查问卷中,40.86%的农民选择宅基地是非常重要的生活保障;24.92%的农民选择宅基地是祖辈留下来的遗产,具有重要的情感因素;20.43%的农民选择宅基地将来可能会具有较大的财产价值;4.81%的农民选择相比于拆迁安置集中住楼房,生活更方便自在;8.98%的农民选择宅基地对其没有什么意义。

<sup>②</sup> 在课题组收回的1100份有效调查问卷中,26.31%的农民选择不愿离开老家;38.20%的农民选择搬迁补偿标准太低;33.51%的农民选择到新地方没有生活保障;1.98%的农民选择其他。

<sup>③</sup> 2013年安徽省国土资源厅《贯彻落实安徽省人民政府关于深化农村综合改革示范试点工作的指导意见实施方案》明确提出,将建立宅基地退出补偿激励机制作为农村土地产权制度改革的工作任务之一。

## 五、宅基地复垦新增建设用地指标支配权的行使: 实现途径及法律问题

### (一) 建立新增建设用地指标的市场化机制

集体建设用地指标财产价值的实现可以有多种方式, 国家应建立新增建设用地指标的市场化机制, 赋予农民及集体在市场中自主选择、最大化实现其对建设用地指标支配权的自由。从一些地方改革探索的经验中, 笔者认为, 农民及集体可通过以下途径行使对新增建设用地指标的支配权:

一是合作开发获益。指标持有者可以与其他需要使用建设用地指标的个人或集体合作, 以建设用地指标的财产价值入股、联营, 共同开发利用建设用地指标的落地使用地块, 从合作中获得建设用地指标的收益。

二是出售建设用地指标。政府应建立交易平台, 使集体土地权利人利用交易平台出售其拥有的建设用地指标。通过建设用地指标交易, 城镇规划区内的土地开发者可以获得新增建设用地指标, 而城镇规划区外的农民集体及农民个人可以获得利用复垦所得的建设用地指标收益。

三是利用建设用地指标融资。集体土地权利人可将复垦的土地所得的建设用地指标作为担保物, 利用其所具有的财产价值进行融资, 以抵押、质押等方式换取所需要的资金。在重庆的实践探索中, 运用建设用地指标进行融资的做法已经获得了成功。<sup>①</sup>

### (二) 建设用地指标市场化与建设用地市场化的协调问题

十八届三中全会明确提出, 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。至此, 打破国有土地对建设用地市场的垄断, 实行建设用地市场一体化的政策形势已经明朗。

#### 1. 建设用地指标市场化与建设用地市场化并不矛盾

一些学者提出, 建设用地指标的市场化与建设用地的市场化存在矛盾。建设用地指标表明了建设用地市场不是真正的市场, 因为该市场的供求关系受到计划指标的控制。在价格竞争中, 会发生一部分指标购买者购买不到所需建设用地的情况。因此提出, “允许集体建设用地的市场配置, 就不应该进行城乡建设用地指标增减挂钩的指标交易。而应当在土地交易价格中由国家征收集体建设用地的复耕和耕地保护基金。”<sup>[13]</sup>学者的这种顾虑在现实中确实存在, 重庆的地票交易中就出现了建设用地指标持有者不能取得所需建设用地的情况。由于持有建设用地指标只是取得了建设用地市场的“准入证”, 持有者还需和其他人一起参加出让土地的竞价, 如果土地被其他竞价者竞得, 建设用地指标持有者只能向土地部门请求退还建设用地指标的购买款本金<sup>[14]</sup>。

但我们认为, 集体建设用地市场化和集体建设用地指标市场化并不存在本质矛盾。相反, 二者相辅相成, 都是实现国家宏观引导下土地市场一体化目标的手段。

第一, 建设用地市场一体化并不等于建设用地市场完全自由化。国家确立统一城乡建设用地市场政策, 其意义在于赋予集体建设用地与国有土地一样的流转权利, 这一举措将使农民尤其是近郊农民有机会分享城镇经济发展所带来的土地增值利益, 但这也带来另一方面的问题, 即农民及集体在利益的推动下, 会想方设法扩大其拥有的建设用地面积。当前, 存量的集体建设用地主要是乡村公益设施用地、乡村企业用地和农民的宅基地, 这些土地数量有限且又为乡村社会生产生活必须, 很难满足建设用地市场需求, 因此从农用地转化而来的新增集体建设用地是必然途径。如果国家对其完全不加以管控的话, 在巨大的土地转让利益面前, 集体会纷纷将农用地转化为建设用地, 这不仅会造成耕地的锐减, 也会严

<sup>①</sup> 2009年底, 重庆农村土地交易所与中信银行、招商银行分别签订了地票质押合作协议。2010年7月26日, 岭尚公司将其持有的300亩地票作为担保标的物进行了质押, 从中信银行重庆分行处获得贷款3000万元, 远高于同价值的在建工程, 说明地票具有很强的融资功能。参见刘朝旭、雷国平: 《重庆地票制度施行中存在的问题与对策》, 载《西部论坛》2011年第1期。

重冲击国有建设用地市场、导致宏观经济秩序失衡,同时也将损害城市和乡村社会的协调发展。因此,尽管集体建设用地使用权流转性质上属于民事财产的市场交易,但却和公共利益密切相关,关系到耕地保护、粮食安全、土地生态安全和国民经济的可持续发展。所以,建设用地市场一体化绝不能等于建设用地市场完全自由化,应建立国家严格控制下的集体建设用地入市制度。

第二,建设用地指标制度是国家管控建设用地市场的有效手段,而建设用地指标市场化是其有益补充。既然建设用地市场不能完全自由化,接下来的问题是,国家该以何种方式实现对集体建设用地市场的控制呢?从现有的做法来看,国家主要可从市场供应量上对集体建设用地市场进行控制。即国家实行严格的耕地保护政策,限制耕地转为建设用地,控制措施是土地利用总体规划、土地用途变更审批制以及土地年度利用计划。前两者基本上能被社会公众所接受。但对于土地年度利用计划以及其衍生物年度建设用地指标制度,一些观点认为其属于计划经济的遗留物,应当予以废除。笔者认为,年度用地指标的控制仍然是必要的,特别是在允许集体建设用地直接进入市的情况下,仅有规划而无年度指标控制,可能导致建设用地供应的过热和年度间供应的不平衡。然而,建设用地指标的使用意味着农用地数量的相应减少,更何况有限的指标供应根本不能满足城镇化进程中土地利用的需要。在这种情况下,将宅基地复垦以增加建设用地指标,既能满足土地利用者的需求也能实现耕地总量不变的目标。而如前所述,复垦所得建设用地指标的最大效用就是异地流转,而最能保护农民利益的措施,则是赋予其对于建设用地指标以支配地位,使其通过建设用地指标的市场流转获得土地发展权益的经济补偿。

## 2. 应建立配套措施以化解指标持有者在建设用地市场中的风险

建设用地指标只是建设用地市场的“准入证”,是国家为管控建设用地市场设置的门槛,能够进入市场并不意味着就必然能够交易成功。在国家确立集体土地入市制度后,土地开发者仍应当持有建设用地指标方能申请购买集体农用地。在价格竞争面前,建设用地指标持有者有可能得不到其中意的土地,但其持有的指标的市场价值并不因此就受到否定。可建立配套措施以化解指标持有者在建设用地市场中的风险:一是建立建设用地指标的二级市场。只要国家施行建设用地总量控制政策,建设用地指标就有市场价值,持有者可以在二级市场上将其转让,以弥补自己购买建设用地指标的费用。同时,为防止建设用地指标持有者利用二级市场炒指标牟取暴利,国家可从指标持有时间、持有数量等方面进行限制。二是完善对年度新增建设用地指标供应量的控制。如果远郊土地复垦所生的新增建设用地指标过多,而近郊可供建设开发的集体土地不足,就会产生建设用地指标无法落地的现象。因此,国家应对年度的新增建设用地指标供应量进行计划控制,使远郊农民的复垦行动有计划、有步骤的分批进行。三是完善政府对建设用地指标的收储制度。政府可通过土地储备中心等机构对指标进行收购,以防止指标持有者短期内找不到受让人而陷入财务困境。

## 结 语

宅基地复垦使得农民及集体丧失了宅基地上的土地发展权益,这是城镇化进程中农民所作出的牺牲。如果不是为了保证我国的耕地面积,即使城镇建设占用再多的近郊农地,远郊农民也无需将自家宅基地复垦还耕。在建设用地总量控制的政策背景下,新增建设用地指标是土地发展权的载体,因此,确立农民及集体对新增建设用地指标的支配权,是宅基地退出机制合法化的内在需求,更是宅基地退出有效展开的激励路径。

## 参考文献:

- [1] 刘彦随等《中国乡村发展研究报告:农村空心化及其整治策略》科学出版社2011年版。  
[2] 陈春等“城乡建设用地置换运行机理研究——以重庆地票制度为例”载《农村经济》2013年第7期。  
[3] 杨明洪、刘永湘“压抑与抗争:一个关于农村土地发展权的理论分析框架”,载《财经科学》2004年第6

- 期。
- [4] 刘俊 “土地所有权权利结构重构”, 载《现代法学》2006年第3期。
- [5] 沈守愚 “论设立农地发展权的理论基础和重要意义”, 载《中国土地科学》1998年第12期。
- [6] 陈柏峰 “土地发展权的理论基础与制度前景”, 载《法学研究》2012年第4期。
- [7] 臧俊梅等 “土地发展权制度国际比较及对我国的借鉴”, 载《农村经济》2010年第1期。
- [8] [英] Barry Culling worth, Vincent Nadine: 《英国城乡规划》(第14版), 陈闽齐等译, 东南大学出版社2011年版。
- [9] 戴中亮、杨静秋 “农村集体土地发展权的二元主体及其矛盾”, 载《南京财经大学学报》2004年第5期。
- [10] 伍文辉 “土地资源可持续利用中的利益均衡: 土地发展权配置”, 载《上海交通大学学报》(哲学社会科学版) 2006年第2期。
- [11] 刘永湘、杨明洪 “中国农民集体所有土地发展权的压抑和抗争”, 载《中国农村经济》2013年第6期。
- [12] 彭长生等 “农户宅基地退出意愿及其影响因素分析——基于安徽省6县1413个农户调查的实证研究”, 载《经济社会体制比较》2012年第2期。
- [13] 韩松 “新农村建设中土地流转的现实问题及其对策”, 载《中国法学》2012年第1期。
- [14] 沈冰等 “完善地票交易制度的个案研究”, 载《经济纵横》2010年第8期。

## Research on the Exit Incentive Mechanism of the Homestead in Land Consolidation and Improvement: Taking Anhui Province as an Example

Wang Li You Jia

**Abstract:** During the urbanization process, the homestead's exit and reclamation plays a positive role. The peasants in most areas still assume a passive attitude toward the exit of the homestead. From the perspective of the change of the peasants' right in land, this article, on one hand, analyzes the existence and disappear of land development right in land recultivated; On the other hand, discusses that the peasants and the collectivity should be entitled to the land development right and points out the lack of economic compensation for land development right in land reclamation make it hard to carry out the exit of the homestead effectively. This article analyzes the generation and nature of the newly increased constructive land index, points out that the newly increased constructive land index's off-site use makes the off-site transfer of the land recultivated, and establishes the peasant and the collectivity's right to dispose of the newly increased constructive land index, which is needed for the legalization of the compensation mechanism for the exit of the homestead, and is the effective way for the exit incentive mechanism.

**Key Words:** The Exit of the Homestead; Land Development Right; the Newly Increased Constructive Land Index

(责任编辑 鄢梦萱)