

退出与流转:农民宅基地处置选择及影响因素^{*1}

李荣耀 叶兴庆

【摘要】工业化、城镇化和农业现代化的深入推进,引发了对农村宅基地优化配置的政策考量。本研究利用重庆市梁平区、四川成都市温江区和四川泸州市泸县 716 个农户的微观数据,在农户乡城人口流动宅基地处置决策的理论分析基础上,对农户的宅基地处置选择及影响因素进行考察。研究表明,有偿退出超过流转,成为农户宅基地处置的首要选择;相对于流转,男性、受教育水平较高、承包地退出和距县城较远的农户更倾向于选择有偿退出宅基地;农户对于宅基地有偿退出和流转有着不同的决策考量,在农户个人特征、家庭规模、宅基地使用情况、农地依赖、产权认知、所在村地形和区位因素方面有着不同的体现。在进一步的探索中,应坚持农户自愿为前提,明确宅基地有偿退出和“三权分置”的政策指向群体,完善相关配套制度设计,拓宽试点内容,为农户提供多元选择。

【关键词】城镇化 宅基地 有偿退出 流转

【中图分类号】F301.3 【文献标识码】A 【文章编号】1003—7470(2019)—04—0010(11)

【作者】李荣耀 博士研究生 中国农业大学国家农业农村发展研究院 北京市 100083

叶兴庆 研究员 博士生导师 国务院发展研究中心农村经济研究部 北京市 100010

一、引言

工业化、城镇化和农业现代化的快速推进,带动大量农民离农进城非农就业、“人宅两分”,城乡二元结构下城市公共服务体系对农民的排斥使得进城农民市民化面临诸多困难,⁽¹⁾农民进城务工、返乡建房,农村宅基地面积急剧增长,同时农民对宅基地处分权能的缺失使得其资源资产价值无法体现,形成了农房闲置与农村新增建设用地同时增长的尴尬局面。⁽²⁾2018年的中央一号文件提出完善农民闲置宅基地和闲置农房政策,探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,为农户闲置宅基地流转提供政策依据。宅基地有偿退出和“三权分置”的探索为农户的宅基地处置提供了多元选择,对于盘活农村闲置资产、提高农村宅基地的利用率、彰显宅基地的资源资产价值有着重要意义。

宅基地有偿退出和“三权分置”的相关探索,引起了学界的广泛关注,相关讨论和争议也一直存在。一些学者认为要以政府为主导,加快建立农户的宅基地退出机制,并着重对宅基地退出意愿影响因素进行分析,认为宅基地退出的影响因素主要有农户的家庭特征、收入水平,⁽³⁾农户分化、非农就业、代际差异,⁽⁴⁾农户就业模式、对土地依赖程度,⁽⁵⁾禀赋效应、从众示范效应,⁽⁶⁾区域的经济水平,⁽⁷⁾城镇的房价⁽⁸⁾等,并基于农户视角对完善宅基地有偿退出机制、补偿机制进行探讨。⁽⁹⁾另一些学者则更倾向于市场机制,认为建立宅基地自由流转市场是解决问题的关键,⁽¹⁰⁾着重分析了“三权分置”的政策内涵,⁽¹¹⁾面临的权能困境⁽¹²⁾及实现形式⁽¹³⁾,并结合当前部分地区的实践⁽¹⁴⁾对“三权分置”实现路径进行初步探究。但总体看来,目前鲜有研究从农户视角对宅基地流转进行实证分析,特别是将有偿退出和流转两种宅基地处置方式置于一个框架进行分析。尤其在城镇化不断深入推进,农村宅基地和房屋保障性功能弱化、财产性功能凸显的背景下,农户会更愿意以何种方式对宅基地进行处置?其选择又受到哪些因素的影响?为回答此问题,我们将在对新中国成立以来的宅基地政策演进和权能调整特征梳理的基础上,对重庆市梁平区、四川成都市温江区、四川泸州市泸县三个农村改革试验区 716 个农户的微观调研数据进行分析,以期从农户视角对宅基地处置选择相关研

^{*}本文系清华大学农村研究博士论文奖学金项目(编号:201715)及北京大学林肯研究院城市发展与土地政策研究中心论文奖学金项目(编号:DS09-20180901-LRY)的研究成果。

究进行补充,为改革进一步推进提供现实参考。

二、新中国成立以来农村宅基地政策演进及权能调整

新中国成立以来,农村宅基地制度经过七十年、四个阶段的变迁,逐渐形成了以“集体所有、成员使用;一户一宅、限制面积;免费申请、长期占有;房地分开、差别赋权”为特征的宅基地制度,^[15]宅基地所有权主体为集体,农户对宅基地有占有和使用的权利。

1. 农民土地所有制下的宅基地制度:农民所有、产权合一(1949~1962年)

新中国成立之后,将解放区范围内的土地改革运动推向全国。1950年6月,原政务院颁布《中华人民共和国土地改革法》,废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制,为农民颁发土地所有证,并承认其对土地自由经营、买卖及出租的权利。1954年9月颁布的《中华人民共和国宪法》规定,保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权,保护公民的合法收入、储蓄、房屋和生产资料的所有权,首次从根本大法的高度承认农民对土地和房屋的所有权,并承认对私有财产的继承权。之后,随着社会主义改造的深入,1956年6月出台的《高级农业生产合作社示范章程》要求农户把私有的土地和耕畜、大型农具等生产资料转为合作社集体所有,但是仍规定社员原有的坟地和房屋地基不必入社。这一时期农民对宅基地和房屋有着完整的产权,占有权、使用权、收益权、处分权高度统一。

2. 集体所有制下的宅基地制度:一宅两权、房地分离(1962~1982年)

随着人民公社化运动的推进,农民土地所有制逐渐转变为“三级所有、队为基础的”的集体所有制。1962年9月出台的《农村人民公社工作条例修正草案》规定,生产队范围内的土地都归生产队所有,包括社员的自留地、自留山、宅基地等等,一律不准出租和买卖,但社员的房屋永远归社员所有。至此,农民的宅基地的所有权和使用权分离,宅基地归集体所有,农民拥有使用权,失去宅基地的处分权,对房屋有买卖或者租赁的权利。在政策执行过程中,为消除群众误解,1963年3月,《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》进一步明确集体对宅基地的所有权,农户拥有对房屋的处分权,宅基地的使用权随房屋买卖转移,但不改变宅基地的所有权。1982年12月,宅基地的概念首次写入《中华人民共和国宪法》,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。这一阶段,农村宅基地的所有权由农民所有转为集体所有,农民对宅基地拥有使用权,初步形成了“一宅两权、房地分离、无偿取得、长期使用”的宅基地制度框架。^[16]

3. 宅基地制度的稳定和发展:权能收紧、严格管理(1982~2012)

1983年的中央1号文件《当前农村经济政策的若干问题》对包干到户的双层经营特征进行论述,“包干到户”在全国范围内推广,人民公社体制下的农业集体经营体制彻底瓦解。农村改革释放出的巨大活力推动了农村经济的快速发展,人民生活水平得到了快速提高,农村住宅用地激增,占用大量耕地。1986年颁布的《中华人民共和国土地法》对农村宅基地面积进行限制,规定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,并对房屋买卖设置限制,出卖、出租住房后再申请宅基地的,不予批准。1985年至1988年的四年间,全国农村建房占用耕地415万亩,占同期全国各项建设占用耕地数量的三分之一。^[12]为加强对农村宅基地的管理,严格控制占用耕地,1990年1月,《国务院批转国家土地管理局关于加强农村宅基地管理工作请示的通知》尝试以经济手段控制宅基地无序利用,肯定了1988年以来山东省德州地区和全国二百多个县的部分乡、村对宅基地有偿使用的探索,并推进收费标准和土地使用费管理制度的健全。由于宅基地有偿使用缺少法律依据,并且加重了农民负担,1993年召开的全国减轻农民负担工作电话会议取消了宅基地有偿使用费等,相关实践被终止。为避免农民失地失宅,以及由于抵押造成的宅基地使用权转移导致的用途转变,1995年6月,《中华人民共和国担保法》废除了宅基地使用权的抵押权,规定耕地、宅基地、自留地、自留

^①数据来源:1990年1月3日印发的《国务院批转国家土地管理局关于加强农村宅基地管理工作请示的通知》,(国发[1990]4号)。

山等集体所有的土地使用权不得抵押。为适应经济发展,解决工业化、城镇化和耕地保护的矛盾,1997年4月,中共中央下发《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》,首次提出占补平衡原则,实行占用耕地与开发、复垦挂钩政策,并明确“一户一宅”,多出的宅基地依法收归集体所有。但之后仍存在非法转让土地使用权问题,尤其是非法交易农民集体土地,出现了以开发“果园”“庄园”为名炒卖土地、非法集资的情况。1999年5月,国务院办公厅下发《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》,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造和购买的住宅发放土地使用证和房产证,彻底限制了城市居民获取农村住宅,农村住宅无法自由交易。2007年,《物权法》首次明确宅基地使用权的物权属性,以基本法的形式对宅基地使用权进行规范,为进一步完善宅基地权能体系奠定法理基础。这一阶段的主要特征为权能逐渐收紧,^[17]基本形成了“集体所有、成员使用、一户一宅、限定面积、无偿分配、长期占有”的宅基地制度。

4. 十八大以来的宅基地制度探索:有偿退出、三权分置(2012~至今)

随着工业化、城镇化的快速推进,大量农民离农进城,宅基地使用权的保障功能弱化、财产功能凸显。2011年2月,《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍制度改革的通知》强调,现阶段农民工落户城镇,是否放弃宅基地和承包的耕地、林地、草地,必须完全尊重农民本人的意愿,不得强制或变相强制收回。党的十八大《报告》强调依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权,首次全面涉及农户以成员权为基础的“三权”,对宅基地使用权的政策取向是强调维护。^[18]2013年11月,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调宅基地的用益物权属性,并探索拓展农民住房的财产权利,提出要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。为适应城镇化进程,为有条件进城落户农民提供退出通道,实现财产权利,2014年12月,《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》首次提出探索进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地,并探索对超占、一户多宅实行有偿使用。为盘活农村闲置宅基地资源,解决农村建设用地和农房闲置面积同时增加的现实矛盾,2018年的中央一号文件首次提出完善农民闲置宅基地和闲置农房政策,探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权,维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,引导进城落户农民依法自愿有偿转让上述权益。

三、内涵与理论框架

1. 宅基地有偿退出与流转的内涵辨析

宅基地有偿退出和宅基地“三权分置”作为当前宅基地制度改革的重要探索,对应的退出和流转两种处置方式有着显著的差异。一是政策针对权能不同,宅基地有偿退出针对的是农户基于集体成员权的宅基地使用权,退出内容涵盖资格权和使用权,宅基地流转则主要针对农户宅基地使用权,保留其资格权。二是时间期限不同,宅基地有偿退出为相关权能的永久退出,宅基地流转则是一定时期内的使用权转让。三是主导方式不同,宅基地有偿退出是以政府为主导的退出机制,宅基地流转则是以市场为主导的资源配置。四是目标群体不同,宅基地有偿退出主要针对进城落户农民,宅基地流转则主要针对存在宅基地闲置的农民。五是政策旨向不同,宅基地有偿退出旨在为进城落户农民提供退出通道、实现其财产价值,宅基地流转则旨在盘活农村闲置资源资产,促进宅基地有效利用,为农户增加财产性收入。

2. 理论分析框架

宅基地作为农民在农村最重要的财产权利,其保障功能和财产功能属性关乎农户的生活稳定性预期。农民对宅基地的处置则是基于其城乡流动的决策,除了考虑预期收入的最大化,还要考虑家庭风险的最小化,通常是基于家庭整体经济社会效用最大化的理性考量。

托达罗人口模型认为,农村劳动力向城市迁移取决于预期城乡净收入现值:

$$V(0) = \int_{t=0}^n [P(t) Y_u(t) - Y_r(t)] e^{-rt} dt - C(0) \quad (1)$$

$M=f(V), f'(V)>0$ 。其中, $V(0)$ 为预期城乡净收入现值, $Y_u(t)$ 和 $Y_r(t)$ 分别为城乡平均真实收入, $P(t)$ 为就业的累积概率, $C(0)$ 为农村向城市迁移费用。当 $V(0)>0$ 时, 农户愿意流入城市, 城乡预期收入差距越大, 流入城市的人口越多; 当 $V(0)<0$ 时, 则不愿意流入城市。⁽¹⁹⁾

钟水映等⁽²⁰⁾ 则认为, 农村劳动力迁移不仅在于预期收入的最大化, 同时也在于最小化家庭风险, 尤其在中国特殊的城乡二元体制下, 人口的城乡流动除受经济因素影响外, 还受相关的制度因素制约。城市户籍制度、公共服务体系的排斥, 农村基于集体成员的财产权利难以变现, 城市的推力和农村的拉力阻碍了进城农民的市民化进程。⁽²¹⁾

据其思路, 如果农户选择退出农村宅基地, 彻底放弃宅基地的使用权和资格权, 由农村迁入城市, 基于托达罗的人口转移模型, 其退出决策则取决于城乡预期收入之差:

$$V_1(0) = \int_{t=0}^n [P(t) Y_u(t) - Y_r(t) + W(t) - C_1(t)] e^{-rt} dt - C(0) \quad (2)$$

其中, $W(t)$ 为城乡制度性收益差距, 包含城市福利差异 $I(t)$ 与农户在农村的土地、宅基地等财产权利 $L(t)$ 之和, 城乡生活成本差距 $C_1(t)$ 为住房成本 $H(t)$ 与其他生活成本 $c(t)$ 之和, 即:

$$\begin{aligned} W(t) &= I(t) + L(t), \quad C_1(t) = H(t) \\ &+ C(t), \quad \text{代入到公式 (2) 中:} \\ V_1(0) &= \int_{t=0}^n [P(t) Y_u(t) - Y_r(t) + (I(t) + L(t) - (H(t) + c(t)))] e^{-rt} dt - C(0) \end{aligned} \quad (3)$$

$M=f(V_1), f'(V_1)>0$, 当 $V_1(0)>0$ 时, 农户愿意退出宅基地进城。

如果农户为进城务工等短期流动, 流转宅基地使用权获得相应的财产性收入, 保留资格权以留有后路, 其城乡流动则是基于短期内城乡收入差距的决策:

$$V_2(0) = \int_{t=0}^n [P(t) Y_u(t) - Y_r(t) - C_1(t)] e^{-rt} dt \quad (4)$$

$M=f(V_2), f'(V_2)>0, V_2(0)>0$ 时, 农户愿意短期内向城市转移。在当前农民兼业普遍, 离农进城带来的工资性收入增长有限的情况下, 城乡制度性收益差距 $W(t)+L(t)$ 起到重要作用, 宅基地及房屋作为农民在农村最重要的财产, 当面临离农进城选择时, 有着实现财产权利的现实需求。

当 $V_1(0)<0$ 且 $V_2(0)<0$, 即当农户的短期内收入小于城市生活成本, 长期收入与制度性收益之和小于城市生活成本与迁移成本

之和时,农户则选择继续在农村生活。

当 $V_1(0) < 0$ 且 $V_2(0) > 0$, 即当农户的短期内收入大于城市生活成本, 长期收入与制度性收益之和小于城市生活成本与迁移成本之和时, 农民市民化成本过高, 短时间难以融入城镇, 选择继续保留资格权, 宅基地进行流转或闲置。

当 $V_1(0) > 0$ 且 $V_2(0) > 0$, 即农户的短期内收入大于城市生活成本, 长期收入与制度性收益之和大于城市生活成本与迁移成本之和时, 农户则愿意选择退出宅基地进城。

四、宅基地处置选择及影响因素

1. 模型构建

结合以上分析, 农户的宅基地处置选择受非农就业、进城转移成本等多种因素的影响, 为检验农户的宅基地处置选择是否符合理论假设, 我们建立以下基本形式模型进行实证检验:

$$y = F(x_1, x_2, x_3, \dots, x_n) + \mu \quad (5)$$

其中 y 为农户宅基地处置选择, 包括退出行为和流转意愿; 自变量 X 包括生产决策者特征、家庭特征、宅基地特征、农地依赖、产权认知特征以及村级控制变量等。

对于农户的宅基地处置选择, 可供其选择的方案有“留着自用”、“流转出去”、“有偿退出” ($y=0, 1, 2$), 三种选择方案互斥, 结合自变量情况选择多项 Logit 模型进行估计。

为对比退出和流转两种宅基地处置方式的影响因素, 选取“是否退出宅基地”和“是否愿意流转宅基地”作为被解释变量, 有“是”和“否”两种情况 ($y=0, 1$) 为二元选择问题, 选择 Probit 模型进行实证分析。

2. 变量选择

(1) 生产决策者特征。①性别。在面临风险决策时, 男性和女性的行为会表现出明显差异,^[22] 并且在我国农村地区, 男女在经济社会地位上存在着较大差异, 对其宅基地处置决策可能存在较大影响。②年龄。一般来讲, 年龄较大农户相对思想保守、信息获取渠道少、乡土情结较重, 面临处置选择可能相对保守。而已有研究对年龄对农户离农进城意愿的影响有着不同的结论, 考虑农户年龄的影响可能为非线性, 同时引入年龄和年龄的二次项。③受教育水平。一般而言, 受教育水平较高农户在信息获取、转移就业等方面具有更多优势, 预期更愿意做出退出决策。

(2) 家庭特征。①农户分化。农户分化带来的经济社会地位的变化造成农地依赖程度的差异, 对农户的宅基地价值认知和产权偏好产生影响, 进而影响到农户的意愿选择。^[23] ②非农收入水平。家庭的非农收入水平反映了农户对农村土地的依赖程度和转移进城能力, 预期非农收入较高的农户在农村宅基地处置决策上有着正向的影响。③家庭规模。家庭人口数量对于宅基地的需求有着重要影响, 同时也影响着农户的家庭决策。

(3) 宅基地特征。①宅基地使用情况。一般而言, 有闲置宅基地的农户更愿意以流转或有偿退出的方式来实现闲置宅基地的财产价值。②城镇住房。根据理论分析, 农户离农进城的生活成本越小, 越愿意退出农村宅基地, 城镇住房作为农户离农进城后最主要的生活成本, 预期对农户宅基地退出和流转决策有着正向的影响。③对农村宅基地依赖程度。农户对农村宅基地的依赖程度反

映了农户进城转移的能力,进而影响其它基地处置选择。

(4) 农地依赖。承包地作为农户在农村的另一项重要财产,承担着农业生产和生计保障功能。调研发现,受访区域退出承包地的农户对农村的宅基地依存度较低,相对更愿意通过退出宅基地增加财产性收入。

(5) 产权认知。①产权归属认知。我国农村宅基地长期以来为农户无偿使用、长期占有,为农户的生计保障发挥着重要作用,同时也弱化了集体所有权能,农户对权能归属的认知可能影响其它基地的处置选择。②一户一宅。长期以来,由于政策衔接或合法继承等原因形成的“一户多宅”现象普遍,农户对一户一宅的认知减弱。③拥有处分权。宅基地归集体所有,农户拥有使用权,但是没有处分的权利,农户对宅基地能否买卖的处分认知体现了其对宅基地使用权的权能认知。

(6) 村级控制变量。①区位条件。城郊地区农户和相对偏远地区农户对宅基地的价值有着不同的感知,尤其靠近城镇的农户对闲置宅基地有着较高的增值预期,进而影响其处置选择。②地貌特征。样本区域覆盖山区、丘陵和平原,不同地貌特征对农户的生产经营条件、宅基地流转难度大小等有着重要影响,进而影响到农户的处置选择。

表 1 样本特征变量含义及统计结果

变量	变量名称	变量含义	赋值	均值	标准差
生产者特征	性别	样本的性别	男=1; 女=0	0.676	0.468
	年龄	样本的岁数	受访农户年龄(岁)	55.930	12.290
	受教育程度	样本受教育水平	小学以下=1; 小学=2; 初中=3, 高中=4; 大学及以上=5	2.538	0.975
家庭特征	农户分化	农户分化程度	纯农户=1>农业兼业户=2; 非农兼业户=3; 非农户=4	2.758	1.266
	非农收入	非农收入水平	2万以下=1; 2~4万=2; 4~6万=3; 6~8万=4; 8~10万=5; 10~15万=6; 16~20万=7; 20万以上=8	2.767	2.000
	家庭规模	家庭户籍人口数	样本家庭人口数量(人)	4.038	1.558
宅基地特征	宅基地情况	宅基地使用情况	闲置宅基地数量(处)	0.183	0.418
	城镇住房	样本有无城镇住房	城镇住房数量(处)	0.0923	0.290
	依赖程度	对农村宅基地依赖程度	不依赖=1; 潜在依赖=2; 部分依赖=3; 重度依赖=4	3.722	0.736
农地依赖	承包地退出	有无承包地退出	有=1; 无=0	0.134	0.341

权能认知	产权归属	宅基地是否属于个人	是=1; 否=0	0.580	0.494
	一户一宅	是否知道一户一宅规定	是=1; 否=0	0.654	0.476
	处分权	能否对宅基地买卖	能=1; 不能=0	0.378	0.485
村级变量	地貌特征	所在村地形条件	平原=1; 丘陵=2; 山区=3	1.642	0.491
	到县城距离	所在村到县城距离(里)	所在村到县城距离	31.529	16.274

3. 数据来源及描述性统计

为从现实角度对农户宅基地处置选择进行分析,课题组于2017年7~8月间在对访问员培训并开展预调研的基础上,对重庆市梁平区、成都市温江区、泸州市泸县三个农村改革试验区^②展开实地调研,调研采取分层抽样和随机抽样结合的方法,每个试点区(县)选择区位条件不同的4个乡镇,每个乡镇随机选择2个村,每个村依据村委会提供村民名单随机抽取30户,最终收集农户问卷730份,剔除了部分不合格问卷,共计获得有效问卷716份,有效率98.08%。

数据统计结果显示,受访农户以非农户和非农兼业户为主,非农户占42.52%,非农兼业户占19.16%,纯农户占28.39%,农业兼业户占9.93%。^③有偿退出和流转是农户意愿最高的宅基地处置选择,参与退出宅基地农户151户,占样本总量的21.09%。未退出宅基地的565个农户当中,对于如果进城,农村宅基地的意愿处置选择,38.69%的农户选择有偿退出,27.23%的农户选择流转,17.6%的农户的农村宅基地准备留着自用,选择转让、经营等方式的农户占16.48%。

五、实证结果及分析

基于以上分析,首先对农户的宅基地处置选择进行多项Logit模型估计,回归结果见表2。模型I是以“留着自用”为参照组对农户的宅基地处置选择意愿的考察,模型II是以“流转出去”为参照组的农户宅基地处置意愿的考察。其次,选择Probit模型对农户的宅基地处置行为的影响因素进行考察,回归结果见表3。模型I是对农村改革试验区农户宅基地退出行为的考察,若农户退出宅基地,y取值为1,否则为0。模型II为对农户宅基地流转意愿的考察,若农户愿意流转宅基地,y取值为1,否则为0。考虑到农户的流转意愿,可选择为两个阶段:第一阶段是农户选择继续持有宅基地还是有偿退出;第二阶段是农户的宅基地流转意愿,只有农户未退出宅基地时,才能观测到这部分农户的宅基地流转意愿,而只分析选择继续持有的农户的宅基地流转意愿可能存在样本选择偏误,为解决此问题,因而选择Heckprobit模型⁽²⁴⁾进一步验证。首先,若农户未退出宅基地y取值为1,否则为0,其次若农

^②2014年底农业部《关于第二批农村改革试验区和试验任务的批复》把梁平区纳入土地承包经营权退出试点;2015年3月《国土资源部关于印发农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点实施细则的通知》,泸县被纳入三项改革试点;2015年5月,农业部、中央农办、国家林业局联合印发《关于积极发展农民股份合作赋予农民对集体资产股份权能改革试点工作的批复》,温江区《改革试点实施方案》正式获得批准。

^③按照农业农村部统计标准,根据家庭中劳动力从事一产业和非农产业情况,以第一产业收入占家庭收入的比重,把农户分为纯农户(80%以上)、农业兼业户(50%~80%)、非农兼业户(20%~50%)、非农户(20%以下)。

户愿意流转宅基地 y 取值为 1, 否则为 0。

表 2 农户宅基地处置选择的多项 Logit 估计结果

变量	模型 I-Keep 为参照组				模型 II-Circulation 为参照组	
	Circulation		Withdrawal		Withdrawal	
	Coef.	RRR	Coef.	RRR	Coef.	RRR
性别	-0.832*** (0.288)	0.435*** (0.125)	-0.382 (0.277)	0.682 (0.189)	0.450** (0.216)	1.568** (0.339)
年龄	-0.205** (0.083)	0.815** (0.068)	-0.111 (0.081)	0.895 (0.072)	0.0932 (0.060)	1.098 (0.065)
年龄二次项	0.002*** (0.001)	1.002*** (0.001)	0.001 (0.001)	1.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	0.999 (0.001)
受教育程度	-0.334** (0.159)	0.716** (0.114)	-0.111 (0.145)	0.895 (0.130)	0.223* (0.129)	1.249* (0.161)
农户分化	-0.042 (0.137)	0.959 (0.131)	-0.121 (0.123)	0.886 (0.109)	-0.079 (0.111)	0.924 (0.103)
非农收入	0.087 (0.083)	1.091 (0.090)	-0.007 (0.077)	0.993 (0.076)	-0.094 (0.069)	0.910 (0.063)
家庭规模	-0.168* (0.091)	0.845* (0.077)	-0.125 (0.083)	0.883 (0.073)	0.043 (0.074)	1.044 (0.077)
宅基地情况	-0.222 (0.329)	0.801 (0.263)	0.099 (0.283)	1.104 (0.312)	0.321 (0.271)	1.379 (0.373)
城镇住房	-0.555 (0.384)	0.574 (0.220)	-0.51 (0.312)	0.601 (0.187)	0.045 (0.334)	1.046 (0.350)
依赖程度	-0.258 (0.238)	0.772 (0.184)	-0.662*** (0.199)	0.516*** (0.103)	-0.404*** (0.175)	0.668** (0.117)
承包地退出	-0.858** (0.415)	0.424** (0.176)	0.132 (0.348)	1.141 (0.398)	0.990*** (0.329)	2.691*** (0.885)
产权归属	0.488* (0.267)	1.629* (0.436)	0.213 (0.244)	1.238 (0.302)	-0.275 (0.217)	0.760 (0.165)
一户一宅	0.547** (0.266)	1.728** (0.460)	0.29 (0.242)	1.336 (0.324)	-0.257 (0.217)	0.773 (0.168)
拥有处分权	0.243 (0.269)	1.275 (0.343)	-0.155 (0.251)	0.857 (0.215)	-0.398* (0.219)	0.672* (0.147)
地貌特征	-0.502 (0.319)	0.605 (0.193)	-0.309 (0.303)	0.734 (0.223)	0.193 (0.235)	1.213 (0.285)
到县城距离	-0.033*** (0.009)	0.968*** (0.009)	-0.019** (0.008)	0.981** (0.008)	0.0134* (0.008)	1.014* (0.008)
常数项	9.695*** (2.728)	16232*** (44284)	7.967*** (2.595)	2884*** (7842.9)	-1.728 (1.996)	0.178 (0.355)
LR	116.23			Prob>chi2	0.0000	
PseudoR ²	0.0934					

注:***, **, *分别表示变量在 1%、5%、10%的显著性水平, RRR 表示汇报相对风险比率, 以流转为参照组的 Mlogit 回归结果与前文一致, 此处省略。

1. 农户宅基地处置选择

根据表 2 模型 I 显示, 首先, 相对于宅基地选择留着自用的农户来说, 对选择流转宅基地的农户有显著影响的因素有性别、年龄、受教育水平、家庭规模、承包地退出、产权归属、一户一宅和到县城距离。其中, 产权归属、一户一宅的系数为正, 表明认为宅基

地的产权是自己的农户以及了解“一户一宅”政策的农户相对更倾向于流转宅基地。其他影响因素的系数为负,即男性农户、年龄较大农户、受教育水平更高农户、家庭规模更大农户与承包地退出农户相对来说更不愿意流转,对于宅基地更倾向于留着自用。从相对风险比来看,相对于留着自用的农户来说,产权归属和一户一宅对选择流转的影响概率更大,分别为1.629倍和1.782倍。其次,相对于宅基地选择留着自用的农户来说,对选择有偿退出宅基地的农户有显著影响因素的有宅基地依赖程度和到县城距离,对宅基地依赖程度越高,越不愿意选择有偿退出,离县城距离更远的农户更倾向于保留宅基地。

为对比宅基地处置中,农户对于流转和有偿退出的区别,以流转出去作为参照组进行估计,结果为表2模型II。可以看出,对农户选择退出有显著影响的变量有性别、受教育水平、承包地退出、宅基地依赖程度、承包地退出、拥有处分权、到县城距离。即相对于流转宅基地,男性农户、受教育水平较高的农户、承包地退出农户和到县城距离较远的农户更倾向于选择有偿退出宅基地,对宅基地依赖程度较高、认为宅基地可以买卖的农户则更不愿意选择有偿退出。从相对风险比来看,相对于选择流转的农户,承包地退出对于选择有偿退出宅基地影响的概率更大,为2.691倍,这是因为退出承包地的农户一般有着相对稳定的非农就业或非农收入来源,对农村宅基地的依赖程度也相对较低,相对于流转来说,更愿意选择有偿退出宅基地来获得相应的补偿。调研中还发现,农户的宅基地及房屋出租行为更多的是短期出租且租金水平较低,流转行为为其带来的财产性收入有限,当前试点地区的补偿政策对其有着更大的吸引力。

2. 农户宅基地有偿退出的影响因素

为进一步分析有偿退出和流转的影响因素,选择退出行为和流转意愿进行估计。根据表3模型I显示,农户的宅基地退出行为主要受以下几个变量的影响。

表3 农户宅基地流转意愿、退出行为及选择的估计

变量	模型 I 一	模型 II 一	模型 III 一	
	Withdrawal	Circulation	Circulation	Non- Withdrawal
	dy/dx	dy/dx	Coef.	Coef.
性别	-0.058* (0.034)	-0.117*** (0.039)	-0.352*** (0.110)	0.244** (0.120)
年龄	-0.010 (0.008)	-0.0179* (0.010)	-0.069** (0.030)	0.045 (0.033)
年龄二次项	0.0001 (0.0001)	0.0002* (0.0001)	0.0006** (0.0003)	-0.0004 (0.0003)
受教育程度	-0.015 (0.018)	-0.046** (0.022)	-0.129** (0.063)	0.076 (0.066)
农户分化	0.012 (0.017)	0.011 (0.018)	0.041 (0.056)	-0.041 (0.065)
非农收入	-0.008 (0.010)	0.014 (0.012)	0.023 (0.035)	0.032 (0.039)
家庭规模	-0.022* (0.011)	-0.012 (0.012)	-0.065* (0.036)	0.086** (0.042)

宅基地情况	0.179*** (0.035)	-0.055 (0.044)	0.251** (0.126)	-0.709*** (0.127)
城镇住房	0.041 (0.039)	-0.029 (0.053)	0.267 (0.202)	0.048 (0.204)
依赖程度	-0.034* (0.021)	0.045 (0.030)	0.033 (0.087)	-0.209** (0.083)
承包地退出	0.240*** (0.059)	-0.154*** (0.038)	-0.020 (0.163)	-0.828*** (0.160)
产权归属	-0.054* (0.033)	0.044 (0.036)	0.034 (0.109)	0.233* (0.120)
一户一宅	0.056* (0.030)	0.054 (0.035)	0.269** (0.110)	-0.273** (0.123)
拥有处分权	0.041 (0.034)	0.054 (0.037)	0.196* (0.112)	-0.151 (0.126)
地貌特征	-0.155*** (0.034)	-0.038 (0.040)	-0.437*** (0.120)	0.588*** (0.130)
到县城距离	-0.003*** (0.001)	-0.004*** (0.001)	-0.019*** (0.004)	0.016*** (0.004)
常数项			3.237*** (0.915)	-1.683* (0.949)
LR	143.44	72.61	Waldchi2	104.96
PseudoR ²	0.1951	0.0878	Prob> chi2	0.0000

注:***, **, *分别表示变量在 1%、5%、10%的显著性水平。

(1)生产决策者特征方面。性别对宅基地退出行为的影响系数为负,即男性家庭决策者更不愿意退出宅基地。调研表明,在未退出宅基地农户中,40%的农户选择暂不退出是因为想观望补偿能否兑现,等补偿高些再退,尤其男性相对于女性对宅基地有着更高的增值预期,更倾向于长期持有农村宅基地。

(2)家庭特征方面。农户的家庭规模对农户宅基地退出行为影响系数为负,家庭人口较多的农户,进城转移成本较大,对农村宅基地依赖程度更高,相对更不愿意退出。

(3)宅基地特征方面。闲置宅基地数量对农户宅基地退出行为的影响系数为正,且在 1%水平显著,表明闲置宅基地越多的农户更愿意选择有偿退出来实现财产价值,这印证了试点区域为稳定推进有偿退出试点工作,重点引导农户有偿退出空闲或房屋倒塌、拆除未恢复使用的宅基地是正确的;对宅基地的依赖程度则对农户宅基地退出行为有着反向的影响,即对农村宅基地依存度较高的农户,作为其基本生活需要,更不愿意退出宅基地。

(4)农地依赖方面。退出承包地对农户的宅基地退出行为影响系数为正,且在 1%水平上显著,表明已经退出承包地的农户更倾向于退出宅基地。调研发现,退出承包地的农户多数在城镇有着稳定的收入和居住场所,农村宅基地多为闲置,这部分农户更倾向于退出农村宅基地增加财产性收入。

(5) 权能认知方面。认为宅基地归个人所有的农户更不愿意退出宅基地, 了解“一户一宅”规定的农户更愿意退出宅基地。我国农村宅基地为集体所有、农户使用、一户一宅, 这表明了对权能认知更为清晰, 政策了解程度更高的农户更愿意退出宅基地。

(6) 村级变量方面。地貌特征和到县城距离对宅基地退出行为的影响系数都为负, 并在 1%水平显著, 距离县城较近、平原地区的农户相对转移进城更具优势, 更倾向于退出宅基地获得政策补偿。

3. 农户宅基地流转的影响因素

在宅基地“三权分置”提出之前, 农村宅基地不具备合法流转的条件, 处置方式主要为集体内部转让, 少部分农户通过房屋出租来一定程度实现财产性收入。对于宅基地流转的影响因素, 模型 II 结果表明以下几点。

(1) 在农户特征方面。男性农户相对更不愿意流转农村宅基地, 与有偿退出一致, 表明了宅基地作为农户最重要财产, 男性农户在生产决策上更为慎重。年龄变量显著且系数为负, 表明年龄越大的农户越不愿意流转农村宅基地, 同时年龄二次项变量显著, 表明年龄对宅基地流转意愿的影响存在拐点, 经计算此拐点约为 57 岁, 即 57 岁以下的农户, 年龄越大越不愿意流转宅基地, 57 岁以上的农户年龄则对宅基地流有着正向的影响, 这是因为年轻的农户一般进城务工居多, 短时间的流转可以增加其财产性收入并不影响其他宅基地的资格权。同时, 调研也发现 57 岁往上的老年群体, 逐渐丧失劳动能力, 多数与子女生活, 更愿意流转空闲老宅子获得财产性收入; 受教育程度越高的农户更不愿意流转农村宅基地, 这可能与目前宅基地“三权分置”政策尚不明确, 仍在探索阶段有关, 农户更倾向于持有农村宅基地观望。

(2) 在农地依赖方面。退出承包地的农户对宅基地流转则有着较低的意愿, 选择退出承包地的农户相对更倾向于一次性退出宅基地获得一笔补偿作为资本积累转移进城。

(3) 在村级变量方面。到县城距离对农户的宅基地流转意愿的影响系数为负, 即离县城更近的农户更愿意流转宅基地, 这与县城附近的农村宅基地及房屋有着更好的流转条件有关, 并且调研发现, 距离县城较近的农户对宅基地及房屋的预期流转价值期望较高。此外, 农户的家庭特征、宅基地特征及权能认知情况相关变量对宅基地流转则不显著。

4. 基于 Heckprobit 模型的验证

农户的宅基地流转选择可以分为两个决策过程, 首先农户是否退出了宅基地, 其次是未退出宅基地的农户是否愿意流转, 选择 Heckprobit 模型进行检验, 结果见表 3 中模型 III, 模型在 1%水平通过 Wald 检验, 变量的显著性明显提高, 表明模型拟合效果较好。第一阶段估计与模型 I 回归结果一致。对于农户的宅基地流转的 Heckprobit 估计结果, 除了模型 II 中显著变量基本一致外, 在农户特征变量中, 年龄变量的显著性提高, 年龄对农户宅基地流转意愿影响的拐点为 57.5 岁, 与模型 II 基本一致。在家庭特征方面, 家庭规模变量系数为负, 与退出行为的作用方向一致, 即家庭人口较多的农户, 在宅基地处置选择上更为慎重。在宅基地特征方面, 闲置宅基地数量对农户流转意愿的影响显著且系数为正, 表明闲置宅基地较多的农户有着更高的流转意愿。在产权认知方面, 了解“一户一宅”政策的农户更愿意流转宅基地, 认为拥有宅基地处分权的农户, 即认为可以自由买卖的农户更愿意流转宅基地。在村级变量方面, 平原地区的农户有着更高的宅基地流转意愿。由此可以看出, 农户特征对宅基地流转意愿的影响更为显著, 其他因素对农户的宅基地有偿退出和流转的影响则有着较多的相似之处。

六、研究结论及启示

工业化、城镇化和农业现代化的不断推进, 带动了大量农民转移进城, 集体内部的封闭性和成员的流动性之间的矛盾, 以及城市公共服务体系的排斥, 阻碍了农民工市民化的进程。农民进城务工、回乡盖房, 形成了农村的闲置宅基地和农村建设用地的双增长的尴尬局面。为提高农村建设用地的利用率、盘活农村闲置资源, 政策层面尝试探索宅基地有偿退出和“三权分置”。在文中我

们基于对重庆梁平、成都温江、泸州泸县三个农村改革试验区的微观调研,对农户的宅基地处置选择及影响因素进行分析。研究表明,宅基地有偿退出超过流转,成为农户宅基地处置的首要选择,相对于流转,男性、受教育水平较高、承包地退出和距县城较远的农户更倾向于选择有偿退出宅基地。如果进一步对两种选择进行各自的分析则表明,农户年龄、受教育程度等个人特征对宅基地流转的影响较为显著,对宅基地退出决策的影响并不显著;农户家庭特征、宅基地使用情况、所在村地形和区位是其它宅基地处置选择的重要考虑因素;退出承包地的农户更倾向于退出宅基地转移进城;产权认知对农户的处置选择有着显著的影响,认为宅基地为自己所有的农户更倾向于退出宅基地,认为宅基地可以买卖的农户更愿意流转宅基地。

基于以上结论,在推进宅基地制度改革,特别是探索有偿退出和“三权分置”改革的过程中应注意几点问题。一要坚持农户自愿为前提,宅基地事关农户的生产生活,有着较强的外部效应,受到广泛关注,相关制度探索要在农户的意愿前提下稳妥有序进行。二要明确有偿退出和“三权分置”的政策指向和目标群体,宅基地有偿退出旨在为进城落户农民提供退出通道,促进其市民化进程;“三权分置”则旨在提高农村建设用地利用率、盘活闲置资产,为农民提供财产性收入。三要完善相关配套制度设计,保障宅基地相关改革的联动性和系统性。完善相关风险防范机制,推进户籍制度改革、消除农民进城落户障碍,完善宅基地相关法律法规,为改革提供依据。四要拓宽试点内容,统筹推进“三权”改革实践。农户基于成员权的土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权是其在农村最重要的财产权利,“一权”的处置选择对于其他“两权”有着重要影响,统筹推进“三权”改革有利于从多元视角提供政策选择。

参考文献:

- (1) 徐选国,杨君. 人本视角下的新型城镇化建设:本质、特征及其可能路径[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2014, (02).
- (2) 刘同山,孔祥智. 参与意愿、实现机制与新型城镇化进程的农地退出[J]. 改革, 2016, (06).
- (3) 彭长生,范子英. 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[J]. 经济社会体制比较, 2012, (02).
- (4) 许恒周. 基于农户受偿意愿的宅基地退出补偿及影响因素分析:以山东省临清市为例[J]. 中国土地科学, 2012, (10).
- (5) 罗伟玲,刘禹麒. 基于产权的宅基地退出机制研究[J]. 国土资源科技管理, 2010, (03).
- (6) 杨玉珍. 农户闲置宅基地退出的影响因素及政策衔接:行为经济学视角[J]. 经济地理, 2015, (07).
- (7) 夏敏,林庶民,郭贯成. 不同经济发展水平地区农民宅基地退出意愿的影响因素[J]. 资源科学, 2016, (04).
- (8) 王静,于战平,李卉. 农户宅基地退出意愿及其影响因素分析:基于王口镇和独流镇的调查[J]. 农村经济, 2015, (01).
- (9) 刘棟子,陈悦. 转户农民宅基地的有偿退出机制:重庆个案[J]. 改革, 2015, (10).
- (10) 朱会义,孙明慧. 土地利用集约化研究的回顾与未来工作重点[J]. 地理学报, 2014, (09).
- (11) 陈振,罗遥,欧名豪. 宅基地“三权分置”:基本内涵、功能价值与实现路径[J]. 农村经济, 2018, (11).
- (12) 韩文龙,谢璐. 宅基地“三权分置”的权能困境与实现[J]. 农业经济问题, 2018, (05).

-
- (13) 韩立达,王艳西,韩冬.农村宅基地“三权分置”:内在要求、权利性质与实现形式[J].农业经济问题,2018,(07).
- (14) 叶剑平,陈思博,杨梓良.宅基地“三权分置”的实践样态——来自浙江省象山县的实践探索[J].中国土地,2018,(11).
- (15) 叶兴庆.宅基地的产权重构[N].中国经济时报,2015-05-15.
- (16) 王晓莹.我国农村宅基地使用权制度研究[M].北京:中国民主法制出版社,2014.
- (17) 叶兴庆.集体所有制下的产权重构[M].北京:中国发展出版社,2015.
- (18) 叶兴庆,李荣耀.进城落户农民“三权”转让的总体思路[J].农业经济问题,2017,(02).
- (19) Todaro M P.A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries [J]. American Economic Review,1969,(01).
- (20) 钟水映,李春香.乡城人口流动的理论解释:农村人口退出视角——托达罗模型的再修正[J].人口研究,2015,(06).
- (21) 叶兴庆.从城乡二元到城乡一体——我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向[J].管理世界,2014,(09).
- (22) Bos R V D, Homberg J, Visser L D.A critical review of sex differences in decisionmaking tasks:Focus on the Iowa Gambling Task[J]. Behavioural Brain Research,2013,(01).
- (23) 钱龙,钱文荣,陈方丽.农户分化、产权预期与宅基地流转——温州试验区的调查与实证[J].中国土地科学,2015,(09).
- (24) Muro J, C Suarez, M Zamora. Computing Murphy-Topel-corrected variances in aheckprobit model with endogeneity [J]. StataJournal,2010,(10).