

土地浪费惊人,大量农房闲置,内需拉动乏力

我国农村宅基地制度改革势在必行

我国现行的农村宅基地使用权不能自由流转的制度安排,导致了大量农房闲置和土地浪费,同时束缚了农民从房屋中获得财产的权利,大批农民工陷入了“进城打工—回家建房—农村房屋空置—进城无钱买房”的恶性循环之中,这也成为多年来我国农村市场难启动、内需拉动效果不明显的重要原因。

●农房越建越大 宅基地越占越多 农村土地浪费惊人

《土地管理法》第62条规定,宅基地面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。但调查发现,很多地区的农民在宅基地上建自家住宅的同时,还要同时建牛栏、猪圈、厕所、晒场等附属设施,而且很多宅基地面积超过标准。“一户多宅”、超标准建房,已成当前农村宅基地管理面临的两大难题。

在江西、湖北、四川、重庆等省市农村地区,宅基地大多分布散乱、住房条件千差万别,水、气等生活便利设施无法统一入户。湖北一位村民编了一段形象的顺口溜:“一屋一式样,一门一朝向。门前是厕所,后院是废塘。垃圾随处倒,到处都是脏。”

湖北省黄石市阳新县三溪镇姜福村是一个偏僻山村,辖21个村民小组,818户,3598人,现有耕地3169亩。随着新农村不断推进,村民纷纷到公路边建房。村党支部书记明道祥说,由于旧房子拆不了,村民又乱占耕地建新房,导致大量耕地浪费,3年内全村减少耕地170多亩,相当于一个村民小组的耕地面积。

2012年夏天,致公党广西玉林市委员会组成调研组就农村“老宅子下的土地浪费”现象展开调查。对广西北流市10个行政村、30个村民小组进行的抽样调查结果显示,平均每个村民小组的建设用地闲置量为7.3亩,每个行政村按10个村民小组推算,则每个行政村建设用地的闲置量约为73亩。作为县级市的北流市有278个行政村,据此估算,北流市农村建设用地的闲置量超过2万亩,而广西全区因农村废弃老宅造成的土地浪费可能接近200万亩。



【现象】

改革在基层“多点开花” 政策松绑宜稳步推进

在我国十余个省市,为避免土地浪费,提升农村居住环境,盘活宝贵的宅基地资源为三农注入活力,各地因地制宜,在宅基地的市场化方面进行了探索,从实践层面呼应了中央对提高农民财产性收入的要求。但在实际工作中也普遍存在着政策法律担忧,部分干部产生了畏难情绪。多位专家建议,为鼓励基层进一步解放思想,需要顶层给予更加宽松的“试错权”和“豁免权”。

案例一:河南舞钢赋予农房抵押权,增强农村融资能力

河南省舞钢市给试点区内部分农民发放房屋“集体土地使用证”和“房产证”,并允许农民以农房房产证抵押贷款,在盘活农民房屋资产、活跃农村经济方面作用明显。

据舞钢市测算,农民自建一栋200平方米左右的农房,造价在十几万元,房屋评估机构的估值约在50万元,有了农房“双证”且可以抵押贷款后,每户农民十几万元的房屋投资“撬动”的资金可以满足多数农户的融资需求。领证农民以房产证抵押在当地农信社获取的农户融资授信额度已达1600万元,与“双证”发放前相比,增长了4倍多。

河南省社科院副院长谷健全认为,长期以来,随着农民进城打工、搬迁、移民,农村早已形成农房交易的事实市场,但由于没有交易凭证,这种交易一直游离于法律保护之外。为农房发放“双证”,不仅可以规范这一市场,还拓宽了农民融资渠道,加快了农村生产要素的流动。

案例二:浙江嘉兴探索城乡农民住房空间置换,加快城镇化进程

自2008年以来,浙江省嘉兴市开始实施“两分两换”试点,探索将“宅基地和承包地分开,搬迁与土地流转分开,在依法、自愿的基础上,以宅基地置换城镇房产,以土地承包经营权置换社会保障。”通过有序推进农民集中居住,实现农民住房空间置换,为统筹城乡奠定基础。

嘉兴市“两分两换”既允许宅基地换现房、承包经营权入股换保障,又允许只选择其中之一,适应了各地不同的发展水平和群众要求。通过农民住房空间置换和腾出来的土地可做工业用地和商业用地,保障了农民进城后的产业支持;农民土地流转后,吸引社会资本投资现代农业,大大提高土地经营效益。试点几年来,嘉兴农村整体布局得到优化。目前试点农户居住的城镇集聚度一般在50%以上,农村建设规划布点大幅减少。由于人口集聚,新市镇集中,道路、电力等各种要素资源得到有效利用。土地二次流转有效带动了农业规模化经营,加速农业转型升级。试点以来,农民的生产和生活资料变成了“有价值资产”,财产性收入增加,社会保障缺失问题得到解决,农村消费潜能被激活。

浙江大学教授顾益康认为,“两分两换”最大的好处就是把农民的生产和生活资料变成“有价值资产”,通过空间位置的置换“换”出了财产、“换”出了发展,既让城镇化顺利推进,也改变了农村利益分配格局。

然而,即使是先期探索的地方政府,也是有的小心翼翼、有的徘徊观望,部分官员称“每次探索都是在踩红线、走钢丝”,随时有掉“乌纱帽”的危险。多位专家建议,为鼓励基层进一步解放思想,探索出更好的方式盘活农村最庞大的房产资本,需要顶层给予更加宽松的“试错权”和“豁免权”。

●巨量农房闲置 财产权无法实现 农民无奈游走两个“老鼠窝”

根据九三学社今年3月份发布的调查报告,我国农村常住人口每年以1.6%的速度在减少,但宅基地却以每年1%的速度增加,农村每年建房占地200万亩左右。农村土地资源大量浪费更导致多年来中央和地方政府实施的农村基础设施工程,如危房改造、饮水安全、村村通、农村沼气等效率低下。

农房闲置现象不仅在中西部地区农村普遍存在,在东部沿海同样存在。乳山市地处山东胶东半岛经济发达地区,兼有南部沿海和北部内陆乡镇,每年约400亩的用地指标远远满足不了经济发展需求。与之形成鲜明对比的是,该市南部沿海多数村庄房屋空置率约10%,北部内陆及山区经济薄弱村的农房、宅基地空置率在26%左右,部分村庄甚至在40%以上。

一个关于“老鼠的比喻”目前在各地广为流传:农民离开家乡打工,就留下一把锁,于是出现了两个问题,第一是没人住的房子变成“老鼠窝”,第二个是农民到了城里以后,两手空空,租人家的地下室,变成了“地老鼠”。

全国政协委员、九三学社中央副主席赖明说,由于进城农民的宅基地和房屋缺乏市场化退出机制,不能通过流转收益支持他们在城镇安家落户,再加上城镇房价远远超出进城农民的负担能力,双重因素的阻滞下,大多数农民能够租、买单元房的只占12%—15%,多进城农民工住在不符合卫生条件的地下室、简易房中。

共青团四川省委曾对成都周边地区新生代农民工生活状况进行了调查,其中仅有15%的人购买了商品房,建筑行业的受访农民工中超过一半住在条件更差的工棚或集体宿舍里。

一方面村民建房失控,一户多宅、超面积建房等行为屡禁不止,而另一方面相当一部分农村房屋无人居住,城镇化进程中农村普遍出现“空心化”现象。中国社科院农村发展研究所原所长

张晓山说,农村应该是一个繁荣的社区,随着城市化、工业化的快速发展,不应该出现凋敝的农村景象,这与现代化建设极不相称。

●大量资产沉淀 挤占消费潜力 农村内需撬动乏力

随着各项惠农政策实施,农户的消费意愿强烈。但目前我国农村地区整体消费水平仍然偏弱,尤其是留村农民多占多盖、进城农民回村盖房,农民建房投入每年达到数千亿元,导致大量流动资产沉淀下来,挤占了原本能够释放的消费潜力,使得农村内需不旺。

“城里艰难买房,村里被迫建房,农村宅基地政策成了压在进城农民身上的沉重负担。”在合肥打工的安徽省颍上县西三十铺镇安全村村民彭颖红说,如果有制度能让农民的宅基地使用权能变现、入股、可抵押,或者能用农村宅基地换户口、社会保障、住房等城镇福利,那么无疑是给农民送个“大红包”,能让农民更放心的花钱消费,而不是把大把的钱用在农村建一个根本不住的房子上面。

《担保法》第37条规定,“宅基地使用权、乡村公益建设用地使用权不得抵押。”这意味着农民的宅基地和房产是不允许设定为抵押物的。没有有价值的抵押物,抵押难就成了农民贷款难和农村金融发展缓慢的一道门槛。不能像城市居民那样作为抵押物获得银行贷款,直接导致了农民不能通过农村房屋收益支持其城镇安家,甚至陷入长期贫困。

调研中,多位专家表示,没有了金融的支持,农民扩大消费,如建房、购置家电、教育和医疗等,只能靠当期收入和民间借贷。农民扩大再生产,如购买种子、化肥、农机具和办“农家乐”、跑运输等经营活动也只能靠自我积累,这进一步压制了当期的消费。二元土地制度下的金融二元格局切断了农民靠土地、房产和金融资产的致富链条,导致农民财富积累缓慢和消费增长难。

孙洪磊

【延伸】

宅基地权能受限制 顶层设计待突破

近年来,我国的农村宅基地制度安排已经逐步表现出诸多问题,影响了农民财产性收入的增加和消费能力的进一步释放,放缓了撬动农村内需和城乡交流的进程。专家认为,通过顶层设计对相关政策法规进行修改完善,从而制定更为合理可行的宅基地制度,借此达到拉动内需和促进经济新一轮快速发展的目的,已势在必行。

相关政策法规不合时宜 农房交易抵押成禁区

我国对宅基地的流转加以限制的相关立法,本意是为了保护农民生存的基本条件,但现在许多农民已做出了留在城镇的选择,导致大量农房空置。而除少数富裕农民外,大多数农村转移人口缺乏进城安居和创业的经济能力。若继续长期坚持对农村宅基地的流转加以限制,就会捆住农民进城脚步。

虽然我国已经展开了包括宅基地在内的农村集体建设用地使用权确权登记颁证工作,但对宅基地的管理依然停留在城乡二元结构的思维框架内,对赋权于民和自由流转心存疑虑。现

行法律法规使宅基地使用权的抵押流转陷入了法律制度的困境,相关法律法规也出现了相互冲突和矛盾。

相关专家认为,宜尽快给出农民宅基地财产权利的实现途径,逐步清理现行的相互冲突、矛盾的宅基地使用权法律制度,并废止不符合现阶段发展要求的法律法规,重新对宅基地的权属、取得、处分等相关制度制定详细且严密的规定,使农民真正享有土地占有、使用、收益、处分的权益。

赋予农民住房财产权 开启沉默的经济发动机

资料显示,在我国近10年年均10%经济增长率中,城镇化率贡献了3个百分点。每1%的乡村人口转移到城镇,就能使中国居民消费总额提高0.19个至0.24个百分点。而据统计,我国目前的城镇化率为51.3%。这其中就包括了2亿多农民工,但如果按户籍来算,人口城镇化率只有35%左右,未来城镇化之路还很长。

发达国家的经验表明,当人均GDP突破2000美元后,财产性收入会逐渐成为居民新的

重要收入来源。宅基地和农房是农民最重要的资产之一,在缩小城乡收入差距的关键时期,要大幅度提高农村居民财产性收入,必须在宅基地制度改革上有所突破。

一些专家认为,如果允许宅基地流转,农村住房就具有了金融属性,通过农村房屋租赁、转让、抵押所获得的租金、转让收益、周转资金,可以为农民提供一条融资途径,直接或间接增加农民的财产性收入,为释放消费能力、撬动农村内需提供直接物质基础,使农村经济释放出巨大活力。

此外,专家认为,宅基地制度改革会解放大量宝贵的土地资源。这些“沉睡着”的土地资源,将是未来推动我国经济进一步发展的动力强劲的“发动机”。

据中科院地理资源所近期对山东、河南等地6500余名农户调查后进行综合测算与评估发现,按照分批推进城镇化、构建完善的农村人口转移机制、宅基地退出与盘活机制,全国空心村的宅基地整治潜力高达1.14亿亩。

甘泉

杨玉华