

The Discussion and Research on the Monetization of Rural Land

Chuan Zhang, Jiaming Liu, Xiang Yuan*

School of Economics & Management, Shanghai Maritime University, Shanghai
Email: *2392369583@qq.com

Received: Jun. 29th, 2017; accepted: Jul. 13th, 2017; published: Jul. 19th, 2017

Abstract

In recent years, rural area problems have been a hot issue which nation mainly concerns. During the period, a large number of experts and scholars argued bitterly about the rural land system. Some professional staffs, such as NPC member, Ministry of Land and Resources and the Xinhua News Agency have published their views on rural land issues. Based on the related background and knowledge, the article puts forward the research on the feasibility of the monetization of rural land. The article uses multi-disciplinary knowledge, such as economics, law and sociology to make a feasibility study. The article has seven parts in all, including the background, the meaning of the rural land monetization, the present situation of the rural land monetization, barriers to implementation, corresponding measures and the analysis of the prospective of the monetization of rural land. We hope related ideas can provide reference for relevant government departments.

Keywords

The Monetization of Rural Land, Homestead Circulation, Legal Limitation, Market Risk

农村土地货币化的探讨与研究

张 川, 刘家铭, 袁 象*

上海海事大学 经济管理学院, 上海
Email: *2392369583@qq.com

收稿日期: 2017年6月29日; 录用日期: 2017年7月13日; 发布日期: 2017年7月19日

摘 要

近年来, 农村问题一直是国家重点关注的热点问题。期间大量的专家学者对于农村土地制度进行激烈的
*通讯作者。

争论。相继有人大代表、国土资源部和新华社等专业人士对于农村土地问题发表看法。本文就相应的背景和知识,提出了农村土地货币化可行性的研究。论文利用经济学、法学、社会学等多学科的知识对于农村土地货币化做出可行性的研究,文章一共有七个部分,分别从背景、农村土地货币化意义、农村土地货币化现状、实施障碍、相应对策和农村土地货币化前景分析等方面分析,希望论文的相关观点能够为相关政府部门提供参考。

关键词

农村土地货币化, 宅基地流转, 法律限定, 市场风险

Copyright © 2017 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在 2017 年召开的“两会”上,全国人大代表、清华大学教授蔡继明指出,农村集体建设性用地特别是宅基地的利用效率是极低的,尤其是大量农民进城务工落户,大量农村住宅和宅基地闲置,使得农村空心化。他指出只允许集体经营性建设用地入市,农村宅基地只能在集体所有制成员内部流转,根本不足以形成有序的城乡统一的建设用地。宅基地的抵押权、出租权、转让权应释放,赋予完整的物权[1]。2016 年国土资源部相关专家也指出如果放开宅基地入市,农村集体经济组织成员应该拥有第一顺位的优先购买权。如果本集体经济组织成员放弃优先购买权,本集体以外的农村应该拥有第二顺位权,都放弃时,城镇的居民才可以购买[2]。此外,新华社快评也提出农村宅基地入市的热点问题及十八届三中全会也提出赋予农民对于承包土地的占有、使用、收益、流转及承包经营抵押、担保的权利[3]。

基于以上提出的 3 条背景,农村土地货币化问题的可行性研究和意义就不言而喻了。本文将在分析农村土地货币化问题的现状的基础上,从经济学、法律和社会等方面进行分析与探讨,研究在高房价和贫富差距较大的背景下对当下农村土地货币化的可行性问题进行分析研究,同时提出相关观点和建议,供相关政府部门参考。

2. 农村土地货币化的现实意义

农村土地货币化是指除了农村集体经营权建设用地的入市,还要使农村宅基地的抵押权、出租权、转让权赋予物权,形成市场流通转让¹。在我国实施农村土地货币化具有如下意义:

2.1. 减小经济泡沫, 缩小城乡贫富差距

有专家提出了 3 个解决房价问题的方法:疏散人口、发展交通和增加有效供给。农村土地货币化就是使得增加有效的土地供给。2016 年的下半年之所以有如此之多的地王出现其主要是看中了供给侧改革不力。如今的房价依旧在持续的上涨之中,政府的调控手段层出不穷,主要还是需求侧的改善,限贷限购,其实治标不治本。2016 年 4 月初的时候北京政府提出增加有效的供给,调节供给侧的改革,效果虽不明显,但可能只是时间问题,因为一个月后,北京的房价出现了小幅下降。提供有效供给是防止资产泡沫积聚的有效手段之一。

¹注:先前的土地货币化主要讲的是政府征收土地建设——所谓的拆迁,以及集体建设性土地的经营打包入市,农民用承包地形成债权的抵押向银行借款,这里要讲的是土地转让流通直接与市场的对接,是一个全新的概念。

宅基地的价值和商品房的价值存在巨大反差，是城乡贫富差距较大的一个重要因素，通过农村土地货币化，是农民获得价值资产增值的途径。

2.2. 改善农村的经济环境，创造更多的就业

宅基地的货币化，使得农民的宅基地可以自由的流通，缓解了农村的金融问题。由于宅基地的货币化，使得农民更愿意花钱改善住宅，使得宅基地的价值增值，有益于改善农村现在的环境问题。现在农村大量年轻的优秀的人才走向了大城市，导致大城市人口压力巨大，此外农村的治理和发展受到了前所未有的挑战，农村金融的改善使得更多的年轻人有意愿回乡创业就业，促进农村的发展。随着经济的发展可以有效扩大消费，促进经济的增长。

2.3. 利于农村集体化生产，促进经济发展

农村集体化的生产在很多大城市早有试点了，最典型的就是上海的郊区的集租的经营模式，将农民手中荒废的土地形成集体化的大生产，有效的利用了农村的土地和节约了剩余的劳动力，提高生产力，有效支援第三产业的发展。但是由于村干部的一些行为导致寻租行为的严重导致最近几年的集租看似合理实则漏洞百出，实现农村土地货币化，有效改善这种寻租行为，农民自己做主，政府干部监督管理。

2.4. 城乡生活方式共享，实现互利共赢

为了在周末获得放松，在城镇工作的年轻人在周一至周五在城镇工作，在周末去农村去享受人生，很多的老年人也希望回到乡下去生活。越来越多的城市人向往农村平静的生活，前不久在杭州出现的回迁房的出现就是这种事件最真实的一个反应。欧洲、美国的逆城市化的大量的现象都足以反映这样的一种现象，更确切的说是一种趋势。城镇化是现在国家主要的政策，有数据显示现在的城镇化从 2001 年的 19%-2015 年的 57%，增长了 3 倍，到 75% 的时候将到达饱和。在城镇化的过程中，也需要客观的调节农村的住宅和农村的生活方式。

3. 农村土地货币化现状

整体看，我国集体经营性土地入市流转，已实现初步的货币化，但是宅基地流转严格限制，无法市场交易，具体如下：

3.1. 农村宅基地流转被限制[4]

由于历史和政治的原因，自 1956 年到现在，明文规定宅基地使用权流转被严格禁止，这主要是由于宅基地使用权与农村集体居住保障功能是息息相关的，但是最近的 2 年各界的呼声关于放开宅基地的流转问题越来越高，由于计划经济转变成为市场经济，无疑带来了巨大的贫富差距，原来对于宅基地的流转限制已经遭到了越来越多人的诟病。

3.2. 农村宅基地所有制内部流转试点[5]

2015 年国务院试点农村宅基地所有制内部流转问题，但是在 2015 年这种交易的数量仅仅是百分之一都不到，根本无法激活农村的经济活力。既然 90 年代商品房可以放开进行流转，那么为何宅基地无法放开进行流转，其同样具有物和经济的属性。

3.3. 农村集体经营性建设用地入市交易[6]

农村集体经营性建设用地可以入市交易，国家在 2015 年开放农村经营性建设用地入市的限制，允许

农村经营性的土地在市场交易，大大打开了农村的市场，使得原来闲置、效率低下的经营性土地得到了巨大的发展，盘活了农村的经济。国土资源部部长姜大明 2016 年发文称三项试点工作于 2015 年启动，截至 4 月底，共有 97 宗约 1277 亩农村集体经营性建设用地入市，总价款达 15.7 亿[7]。此外，农村的承包地同时拥有了抵押权，向银行贷款，有效促进了农村的经济[8]。

3.4. 宅基地抵押权[9]

目前中央文件允许试点的只是农民“住房”财产权的抵押，而不是“住宅”财产权的抵押。农民“住房”财产权不应包括宅基地，住房可以抵押并不意味着宅基地可以抵押。我国法律规定严格禁止宅基地的抵押权，如《物权法》第一百八十四条、《担保法》第三十七条，我国出台的其他的相关法律、法规、规章以及规范性文件也未曾表明宅基地具有抵押权。

4. 农村土地货币化的障碍分析

虽然土地货币化在很大程度上会缓解当前的住房问题并且会带动农村经济的发展，实现城乡一体化发展的目标，但是从全国各地的不同实际情况来看仍然存在一些问题及风险亟待解决。

4.1. 法律缺失条件下存在的系统性风险

目前国家法律对宅基地入市没有明确规定，出台相关的法律措施同时要与《宪法》、《物权法》、《土地管理法》等相关法律规定相辅相成、相得益彰，否则就会出现非法情况，会出现负面影响，由于法律的不完备，容易导致非法土地交易合法化非法土地交易合法化的风险，在宅基地扩大流转的过程中，没有相应的法律条文及相应的监督体系，那么在宅基地流转过程中完全可能会出现农村宅基地被人购买后，挪为他用，甚至再次非法流转或者欺上瞒下擅自改变土地的用地结构，助长土地非法交易势头，严重情况下会触及 18 亿亩的耕地红线；此外小产权房增多，导致宅基地管理秩序混乱，影响社会稳定。

4.2. 圈地腐败存在的风险

目前农村最大的宅基地所有者是集体组织，当城市资本进入农村收购宅基地时，考虑到基层官员中的腐败情况，如果没有完备的监督体系，一旦资本和腐败勾结，农村宅基地流转可能演变为资本与腐败的盛宴，在农村发起一场新的“圈地运动”，给农民和国家利益造成巨大损失。

4.3. 流民批量产生风险

农民通过进行宅基地的流转入市虽有现金收益，但由于他们大多缺乏一技之长，在城镇务工即便已经定居但一旦失业，城市中相应的配套设施没有完备，其赖以生存的农村土地也不复存在，将失去生活的退路。即便是对现有的市民来说，享受最基本的公共服务和社会保障水平，在许多城市也是个难题，谁能保证这些进入城市的农民不会因为城市服务的过度饱和及社保基金缺口扩大而成为流民。在上世纪 90 年代和二十一世纪初的十几年中，虽然各种农业税费偏高、农产品价格偏低，农民收入较低，但整体依然稳定，就是因为有自己的土地，温饱问题有保障。

4.4. 三农发展带动孔雀回巢

扩大农村宅基地流转的前提在于，村民有意愿进入城市中居住，但是近年来随着农业供给侧结构性改革的不断推进，中央不断出台新的政策文件，加大对农村地区发展的扶持力度，致力于精准扶贫、精确脱贫，三农问题正在逐步解决，农民持续增收，农村经济发展稳中向好，吸引了许多优秀人才返乡创业，形成了返乡热潮，不少农村地区人口数量正在不断增加。

4.5. 传统思想观念的影响

我国法律规定，农村宅基地实行一户一宅原则，同时地随房走，那也就意味着当城里人到农村买房后，获得了房屋的所有权及宅基地的使用权，不得将房屋拆除重建，房屋一旦因意外丧失，宅基地使用权也随之消失；同时一户村民只有一块宅基地，如果扩大宅基地流转允许已经在城里定居的村民流转宅基地，是否会对那些不能城里定居的村民心理上造成某种压迫感，此外对于目前农村村民来说，年轻阶层一般比较向往城市生活，而老一辈人更有着浓烈的乡土情节，如果扩大宅基地流转让年轻阶层去了城里，那农村的老人如何解决，即便老人也愿意一起入城，宅基地流转的现金收益又能否满足 421 的家庭模式在城里的生活需求，这些问题都要考虑。

5. 土地货币化的建设性意见

1) 建立相应的市场机制和法律机制，以满足农村土地货币化的需求。建立更为完备的个人信用及企业信用等级制度，对个人信息及企业信息在原有的基础上进行更加系统化、规范化的实名等级并依靠互联网+的模式做到信息接受与信息共享，使农民不仅能够充分了解交易者的资产信用状况也可以充分了解对方的道德信用状况建立合理的宅基地的定价模式，打通市场方面的障碍，建立土地流通转让的中介机构，利用中介的做市商制度，达成双边交易，同时建立合理的市场和政府的监督的功能，保护处于相对弱势的农民。

2) 土地货币化意味着将土地纳入市场流转的领域中去，因此要加快市场经济的发展，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，减少对于市场的过度干预，但是同时也需要严格约束市场行为。在这其中，经营性建设用地的入市在一定程度上受到了村委和干部的干预以及财务方面的不透明，导致了不少的寻租行为的发生，农村土地货币化的过程中需要慢慢的放开政府的干预，让农民直接与市场对接，实现市场化，完善制度。但同时政府也要加强相关监督体系建设以及完备的问责机制，一方面解决政府越位，避免对市场干预过多和干预不当的问题，另一方面要解决政府缺位，政府要把该做的事做好，把该管的事管好，双管齐下避免某些人借此机会非法占地、谋取利益，只有政府有形的手有效配合市场无形的手发挥作用，才能保证土地市场经济的健康发展。

3) 建立相应的社会保障体制，维持社会稳定和谐，加强对城市地区的基础设施建设，完善社会保障体系及相应的配套设施，对于已经退出宅基地的农民应建立风险控制措施，在一定程度上至少应保证农民在城市里拥有一套保障性的住房，同时政府应建立合理的就业失业的制度予以支持，建立福利体制，让农民也享有城市居民一样的福利待遇，包括养老、就业、教育、娱乐等等方面，使每一个人都充分享受城市发展带来的优势，能够给予每一个新进入城市的人向上的梦想空间以及更多的选择机会，而不是主导他们的选择。

4) 建立合理的投资渠道，打开市场经济。一旦实现交易的话，农民手里有现金，现在的环境下最怕的是手里的现金的贬值，由于中国的投资体系、投资渠道尚不完善，会使得农民的钱贬值损失。个人建议建立像养老金入市的机构方法打通大量农民宅基地退出后出现的大量的现金如何增值，建立相关的运营机构运营农民宅基地流通现金(建立宅基地基金)，保值增值。

6. 农村土地货币化前景分析

农村土地货币化其中比较重要和核心的 2 个部分就是集体建设经营用地的入市和宅基地的入市，由于集体建设经营用地的入市已经在 2015 年开始进行试点，而宅基地的流转问题迟迟没有进展。农村宅基地的市的前景比较广阔，现在的农村可谓是价值的“洼地”，由于国家最近几十年间一直大力的开发城市，促进经济，大量的城市群已经形成，但是也致使农村和城市的差距是越来越大，现在需要慢慢来

修补农村与城市贫富差距，而打开宅基地的市场是一个很不错的选择。但是农村宅基地的入市真是荆棘丛生，有太多的不确定的因素。

如果宅基地市场能够放开，对于农村宅基地的入市给予以下观点看法：农村宅基地的入市需要循序渐进，不可以操之过急。首先应该选择一些地区进行小范围的试点，类似集体经营建设用地的范围试点(全国 33 个地区进行试点)，可以先选择一、二线城市进行试点，主要基于大城市的资金和融资都比较活跃，加上其乡村的治理和设施都比较完善可控。

其次，对于宅基地的入市流转的问题，一开始政府需要全面大力的介入，对于试点地区的民众的流转意愿进行市场调研，在流转交易的过程中需要进行监督和审核，主要包括买方与卖方的意愿、目的、资金充足度等等方面进行审核，由政府相关部门或者市场的相关咨询管理机构在一开始时候进行审核，撮合交易。接下来政府慢慢放开市场，由市场进行合理的定价，慢慢建立合理的价格机制，政府进行市场的监管，防止炒作。

对于农民的承包地和宅基地流转之间出现的矛盾，将农民手中的闲置土地承租出去，进行市场机制下的大规模生产，宅基地一旦入市，农村农民之间可以建立农村合作社经营这些集体经营建设用地，收取合适的租金，但是这种模式并不可一直持续，应由政府建立合理的产权机制，最终到一定的年限由政府回收这些土地，最终农民慢慢成为城市居民。

7. 结论

本文就农村土地货币化的多个方面进行了论述和分析，由于 2015 年经营性建设用地已经入市试点，形成了初步的农村土地货币化。本文重点论述了未放开的宅基地流通的可行性研究与探讨。随着中国经济的不断发展，宅基地的流转应是一个前进性的趋势，虽然在当下的中国社会上看似困难重重，但是农村土地货币化也并非天方夜谭，只有加强政府与市场的双向互动，才能为土地货币化提供一个广阔及安全的交易平台，但在实践中也注意到必须依据不同地区不同农村的实际情况进行系统化、规范化、实际化的发展，依托当地实际情况做到有的放矢，依靠一套完整的合理的风控体系和法律制度，在可控的范围之内渐渐地推广，在将来实现具有中国特色的土地货币化制度是完全有可能的。农村土地货币化的实施固然会影响到很多的法律和农民的心理承受能力，但是只要走出来第一步，哪怕一小步，都将是中国社会历史上伟大的一步。

参考文献 (References)

- [1] 侯隽. 蔡继明:“三块地”改革关键是处理好农村宅基地流转[EB/OL]. <http://money.163.com/17/0307/00/CESR82FM002580S6.html>, 2017-03-14.
- [2] 两会和声. 如果每年新增 250 万宗供地, 楼市会怎样[EB/OL]. <http://house.hexun.com/2017-03-07/188395044.html>, 2017-03-07.
- [3] 徐小青. 农村土地流转的政策解读[J]. 理论导报, 2015(9): 26-34.
- [4] 董慧勃. 我国农村宅基地流转的思考[J]. 华北国土资源, 2016(4): 55-56.
- [5] 赵俊臣. 试点宅基地流转的四大难题[EB/OL]. http://www.cssn.cn/gd/gd_rwxn/201505/t20150511_1765470.shtml, 2015-05-11.
- [6] 王晓易. 全国 33 个市县拟允许农村集体经营性用地入市[N]. 财经网(北京), 2015-02-25.
- [7] 木胜玉, 朱红霞. 国土资源部部长: 进不进城、退不退地由农民选择[N]. 人民日报, 2016-06-08.
- [8] 王爱国. 我国农村承包土地经营权抵押价格形成机制研究[J]. 价格理论与实践, 2016(10): 128-131.
- [9] 国土资源部. 宅基地能否抵押[EB/OL]. http://www.mlr.gov.cn/bsfw/cjwjtj/yw/201512/t20151222_1392503.htm, 2015-12-22.

期刊投稿者将享受如下服务：

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：ass@hanspub.org