

朱方林, 朱大威. 基于有序 Logistic 模型的宅基地使用权充分放活态度[J]. 江苏农业学报, 2021, 37(5): 1327-1332.
doi: 10.3969/j.issn.1000-4440.2021.05.031

基于有序 Logistic 模型的宅基地使用权充分放活态度

朱方林^{1,2,3}, 朱大威^{1,2}

(1.江苏省农业科学院农业经济与发展研究所, 江苏 南京 210014; 2.江苏省农业科技创新决策咨询研究基地, 江苏 南京 210014; 3.江苏大学财经学院, 江苏 镇江 212013)

摘要: 在未来农村改革持续深化、宅基地全面市场化的大胆预测下, 基于对江苏省 785 位农民和市民的问卷调查, 利用有序 Logistic 模型分析城乡居民对农村宅基地使用权充分放活态度的影响因素。结果表明: 46.8% 的受访者支持农村宅基地使用权市场化流转, 32.9% 的受访者对此持否定态度, 20.4% 的受访者保持中立态度; 影响城乡居民宅基地使用权市场化流转态度的主要因素为受访者身份类型、宅基地是否闲置、对宅基地“三权分置”政策了解程度、对宅基地使用权转让政策的认知、对利用农房从事经营活动的态度、对宅基地“三权分置”政策的认识。由此提出顶层设计宅基地制度改革近期和中远期目标、加快宅基地使用权由适度放活到充分放活进程、建立宅基地市场化流转的风险防控机制、加大对宅基地制度改革的宣传引导力度等方面的政策建议。

关键词: 城乡居民; 宅基地; 充分放活; 态度; 三权分置

中图分类号: F321.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4440(2021)05-1327-06

Attitude of full liberalization of rural homestead use right based on ordered Logistic model

ZHU Fang-lin^{1,2,3}, ZHU Da-wei^{1,2}

(1. *Institute of Agricultural Economics and Development, Jiangsu Academy of Agricultural Sciences, Nanjing 210014, China*; 2. *Consulting Research Base of Agricultural Science and Technology Innovation Policy of Jiangsu Province, Nanjing 210014, China*; 3. *School of Finance and Economics, Jiangsu University, Zhenjiang 212013, China*)

Abstract: On the premise of bold prediction of continuous deepening of rural reform and full marketization of homestead in the future, and based on the questionnaire survey of 785 farmers and citizens in Jiangsu province, ordered Logistic model was used to analyze influencing factors of urban and rural residents' attitude toward full liberalization of rural homestead use right. The results showed that, 46.8% and 32.9% of the respondents were for and against market-oriented transferring of the use right of rural homestead, while the rest 20.4% hold a neutral attitude. The main influencing factors of respondents' attitude included respondents' identity type, whether the homestead was idled or not, understanding of the "Three Rights Separation" policy, cognition of the use-right transferring policy of homestead, attitude toward using rural housing in business activities, and attitude toward "Three Rights Separation" policy. Policy proposals were then put forward

on short-term and medium-long term goals of the top-level designing of homestead system reform, speeding up the process of the use right of homestead from moderate releasing to fully releasing, establishing risk-prevention and risk-control mechanisms of the free circulation of homestead, and increasing the publicity and guidance of the re-

收稿日期: 2021-01-29

基金项目: 国家社会科学基金项目(18BJY125)

作者简介: 朱方林(1970-), 男, 江苏盐城人, 硕士, 研究员, 研究方向为农村改革、农业经济。(E-mail) 979352341@qq.com

通讯作者: 朱大威, (E-mail) judeway@163.com

form of homestead system.

Key words: urban and rural residents; homestead; fully enliven; attitude; Three Rights Separation

宅基地制度改革是深化农村改革的重要领域,当前中国正处于适度放活宅基地使用权的稳慎推进改革阶段,已经形成了宅基地制度改革的典型模式、典型经验、典型政策和典型机制,取得了丰硕的改革成果。充分放活宅基地使用权,是未来推进全面深化宅基地改革的重要方向。

“市场化流转”是充分放活宅基地使用权的精髓所在。与国家鼓励承包地经营权流转、适度集中的态度相反,国家对于宅基地使用权转让设置了颇为严苛的条件,防范宅基地集中到少数人手里。学术界关于宅基地使用权市场化流转有 2 种观点:桂华等^[1]认为应当持续束缚宅基地使用权,其主要观点是市场化流转会使宅基地向资本集聚,导致“资本驱逐人口”,造成大量无家可归的流民,无法保障农民“户有所居”的权利;但也有很多学者支持宅基地使用权市场化流转,徐小峰^[2]、刘富升^[3]认为,随着社保体系的逐渐成熟以及农民收入来源更加多样化,使宅基地的居住保障功能更加弱化,而且在法律法规的过度限制下,农民不具有完整的宅基地用益物权,不利于实现宅基地的市场价值,继而产生了宅基地大量闲置、粗放利用、隐形交易等问题。

尽管改革存在风险,但因循守旧更会使问题持续恶化。通过深化改革破除宅基地管理的体制机制障碍,并积极有效地化解来自各方面的风险和挑战,有助于找出一种更加公平、合理、高效的制度方案。2015 年 2 月,中国启动了 33 个农村“三块地”改革试点,在试点工作中,部分地区适当放活了宅基地转让限制,例如,浙江省义乌市、云南省大理白族自治州、湖南省浏阳市、青海省湟源县等试点将宅基地使用权转让对象拓展至整个乡镇村民甚至是全县村民^[4]。改革虽已破题,但远未完成。

农村宅基地是当前中国农村改革领域的研究热点之一。在宅基地闲置率研究方面,许多学者根据实地抽样调研,得出了农村宅基地闲置率的区域性估算数据,但宅基地闲置率的调查结果出现分异,为 10%~30%^[5]。许多学者对宅基地闲置的原因进行了分析,包括宅基地流转机制缺失、退出补偿标准偏低、宅基地产权不清晰、一户多宅、建新不拆旧、规划

布局散乱、农村人口非农化引起的“人走屋空”等方面^[4]。在宅基地退出方面,众多学者对农村宅基地退出的模式、农户退出意愿、补偿标准及方式等进行了大量研究^[6]。此外,学者还围绕宅基地的取得、流转、抵押、置换以及宅基地制度变迁、产权制度等领域开展了大量研究^[7],并取得卓有成效的进展。然而,以往有关宅基地的研究中,较少见对宅基地市场化流转的研究,在一些有限的宅基地市场化流转研究中,侧重于提出思想观点和政策建议^[2-7],鲜有基于实地问卷调查开展计量分析的微观研究,一定程度上表明相关研究尚处于起步阶段。

本研究针对宅基地使用权充分放活下的市场化流转问题开展,虽然该问题尚有悖于现行的《土地管理法》,但这是基于未来农村改革持续深化、宅基地全面市场化判断下开展的研究,具有前瞻性、预测性。本研究在借鉴前人研究成果的基础上,以江苏省 785 份农民和市民的问卷调查数据为基础,利用有序 Logistic 模型分析城乡居民对农村宅基地使用权市场化流转态度的影响因素,针对性地提出对策建议,以期为推动农村宅基地制度改革、促进乡村振兴提供决策参考。

1 数据来源与描述性统计

1.1 数据来源

将江苏省作为调研样本区域,主要是考虑到江苏省社会经济发展迅速,特别是苏南地区属中国最为富庶的地区之一,经济发达地区的农村宅基地很多是位于城市空间扩张的先导地区,城郊村民越来越多地在城镇购房置业,与大多数其他省份相比,江苏省农村宅基地具有更巨大的潜在利用价值,农民获得闲置农房和宅基地利用收益的意愿更为强烈。此外,江苏省经济发展水平南北差异较大,本研究选取南京市作为经济发达的苏南地区样本,选取宿迁市作为发展相对滞后的苏北地区样本,对不同经济发展地区的综合研究结果,更具有普遍性、合理性。

在开展预调研的基础上,采取随机抽样方法,于 2019 年 7-9 月分别对南京市、宿迁市的 600 位农民、260 位市民进行问卷调查,经过筛选和剔除,分

别得到农民、市民的有效问卷 549 份、236 份。

在调查问卷中,重点调研所选样本的个体特征,对宅基地使用权转让政策、“三权分置”改革的认知,对宅基地使用权市场化流转、利用农房开展经营活动、“一户多宅”中多余宅基地处理、宅基地有偿获取和拆迁的态度等。此外,采用半结构化访谈的方式,询问相关利益主体对宅基地制度改革的态度、意见建议等情况。

1.2 描述性统计

总体来看,在调查的 785 个样本中,46.8%的受访者支持农村宅基地使用权市场化流转,32.9%的受访者对此持否定态度,20.3%的受访者不关心此问题、保持中立态度。当前国家出于社会稳定的考虑,严格限制宅基地使用权买卖,但随着今后城市扩张和农村发展,宅基地的财产属性将更加凸显、保障属性更加弱化,支持宅基地“入市”的呼声也将渐行渐高。笔者认为,在坚持社会主义公有制前提下,建立全面市场化的宅基地使用权转让机制,在当前历史阶段下显得过于激进,但这终将是顺应历史潮流的发展方向,回归土地作为生产力要素之一的本质

属性。

2 模型构建

城乡居民对农村宅基地使用权市场化流转的态度分为“反对”“中立”“支持”3 种,适于选择有序 Logistic 模型开展模拟分析。

在有序 Logistic 模型中,将因变量(城乡居民对农村宅基地使用权市场化流转的态度)设为 y ,“反对”“中立”“支持”的 y 分别取值为 1、2、3,则相应取值水平的概率 p_1 、 p_2 、 p_3 对自变量 (x_1, x_2, \dots, x_n) 的拟合模型如下:

$$\begin{aligned} \text{Logit} \frac{p_1}{1-p_1} &= \text{Logit} \frac{p_1}{p_2+p_3} = \alpha_1 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_m x_m + \mu_1 \\ \text{Logit} \frac{p_1+p_2}{p_3} &= \alpha_2 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_m x_m + \mu_2 \end{aligned}$$

式中, β 为自变量的回归系数, m 为自变量的数量, α 为回归方程的常数项, μ 为随机误差项。表 1 列出了该模型的解释变量含义及其赋值。

表 1 有序 Logistic 模型的解释变量含义及赋值
Table 1 Meaning and assignment of explanatory variables in ordered Logistic model

变量类型	变量名称	取值范围	变量含义
个人特征变量	性别	1~2	男=1;女=2
	年龄	1~5	18~30 岁=1;31~40 岁=2;41~50 岁=3;51~60 岁=4;60 岁以上=5
	受教育水平	1~5	初中及以下=1;高中=2;专科=3;大学本科=4;硕士及以上=5
	就业类型	1~4	以务农为主=1;兼业农民=2;外出务工=3;个体户或其他职业者=4
	身份类型	1~2	农民=1;市民=2
环境特征变量	地区经济发展水平	1~2	宿迁(苏北经济欠发达地区)=1;南京(苏南经济发达地区)=2
	宅基地是否闲置	1~2	是=1;否=2
	家庭成员是否在城镇有住房	1~2	是=1;否=2
政策认知特征变量	对宅基地“三权分置”政策的了解程度	1~3	完全不了解=1;了解一些=2;了解=3
	对宅基地使用权转让政策的认知	1~3	完全不了解=1;了解一些=2;了解=3
政策期盼特征变量	对利用农房从事经营活动的态度	1~3	反对,应当受到限制=1;不确定,视经营项目而定=2;支持,应当鼓励=3
	对宅基地“三权分置”政策的态度	1~3	反对=1;不关心,与我无关=2;支持=3
	对多余宅基地集体收回或付费的态度	1~3	不关心,与我无关=1;支付超占使用费=2;集体收回=3
	对新申请宅基地有偿获取的态度	1~3	反对=1;如果赋予农民宅基地的财产权,则应当有偿获取=2;支持=3
	对农房拆迁获得宅基地补偿的态度	1~3	反对=1;不确定=2;支持=3

3 实证结果及分析

3.1 有序 Logistic 模型的模拟效果

采用 SPSS 19.0 统计软件,选择有序 Logistic 模型对影响受访者对农村宅基地使用权市场化流转态度的因素进行实证分析。模型检验结果表明,在 0.01 水平上的卡方检验结果显著,显示该有序 Logistic 模型有统计学意义。在拟合优度检验方面, Pearson 值和偏差值拟合度检验 P 值分别为 0.309、0.332,均大于 0.10,表示模型拟合度较好。对于分类数据而言,伪决定系数一般不会太高,本研究中模型的 3 种伪决定系数 Cox 和 Snell、Nagelkerke、Mc-

Fadden 分别为 0.094、0.107、0.047,表明模型的拟合效果较为理想。

3.2 有序 Logistic 模型参数估计结果

表 2 为模型参数估计结果,为了便于观察比较,在表中只列出了有统计显著性的变量,省略了不显著的变量。由表 2 可见,对利用农房从事经营活动态度的回归系数统计检验在 0.01 水平上显著,受访者身份类型、对宅基地“三权分置”政策了解程度在 0.05 水平上显著,而宅基地是否闲置、对宅基地使用权转让政策的认知、对宅基地“三权分置”政策的态度在 0.10 水平上显著。

表 2 有序 Logistic 模型的参数估计结果

Table 2 Parameter estimation results of ordered Logistic model

变量	回归系数	标准误	检验统计量 (Wald)	P 值	95%置信区间	
					下限	上限
对农村宅基地使用权市场化流转的态度 = 1	0.873	0.789	1.223	0.269	-0.674	2.419
对农村宅基地使用权市场化流转的态度 = 2	1.790	0.791	5.120	0.024	0.240	3.341
身份类型	0.445 **	0.209	4.534	0.033	0.035	0.855
宅基地是否闲置	-0.329 *	0.198	2.757	0.097	-0.718	0.059
对宅基地“三权分置”政策了解程度	0.262 **	0.124	4.466	0.035	0.019	0.505
对宅基地使用权转让政策的认知	0.173 *	0.088	3.846	0.050	0.000	0.346
对宅基地“三权分置”政策的态度	0.371 *	0.209	3.147	0.076	-0.039	0.781
对利用农房从事经营活动的态度	0.501 ***	0.100	25.057	0.000	0.305	0.697

***、** 和 * 分别表示在 0.01、0.05 和 0.10 水平上显著相关。

各影响因素的作用强度顺序为:对利用农房从事经营活动的态度>受访者身份类型>对宅基地“三权分置”政策的态度>宅基地是否闲置>对宅基地“三权分置”政策了解程度>对宅基地使用权转让政策的认知。受访者身份类型、对宅基地“三权分置”政策了解程度、对宅基地使用权转让政策的认知、对利用农房从事经营活动的态度、对宅基地“三权分置”政策的态度均为正向影响,宅基地是否闲置为负向影响。

3.3 城乡居民对农村宅基地使用权市场化流转态度的显著影响因素分析

在受访者身份类型方面,市民较农民更支持农村宅基地使用权市场化流转,表明市民对宅基地制度改革的态度更为积极,原因可能是市民更容易获取多方面的信息,思想更加开放,且具有较好的经济

基础,愿意下乡投资创业。农民的思想偏保守,将宅基地作为自己在农村的安身立命之本,对宅基地市场化尚心存顾虑。

在环境特征变量方面,家中宅基地处于闲置状态的农民,农房的实用居住功能弱化,其更支持宅基地市场化流转,倾向于通过市场化流转获取创业资金或提升生活水平。

在政策认知方面,受访者越了解宅基地使用权流转的限制政策,越支持农村宅基地使用权市场化流转。原因可能是受访者越是深入了解现行的宅基地管理政策,就越体会到宅基地使用权流转受到限制对农民财产权收益的负影响越大,进而激发了受访者对全面、彻底地开展宅基地制度改革的渴望。

在对宅基地“三权分置”政策的态度方面,越了解该政策的受访者,越支持农村宅基地使用权市场

化流转。随着宅基地“三权分置”政策的稳步推进实施,其促进农民增收、缓解用地矛盾的成效不断显现,使得该政策得到进一步的了解和拥护支持,继而引发了对更加深入开展宅基地制度改革关注,期盼通过宅基地市场化彻底破解宅基地管理的体制机制障碍。

利用闲置宅基地和农房开展经营活动,是当前盘活利用闲置宅基地和农房普遍采用的做法,该做法事实上也突破了农村土地的用途管制限制,但未改变宅基地所有权和资格权的权属,是相对适度、温和的改革做法。本研究模拟发现,支持利用农房从事经营活动的受访者,也更倾向于支持市场化流转,对于这部分群体而言,“适度”放活宅基地使用权尚不能有效激发农村资源要素活力,需要由“适度”放活拓展到“充分”放活。

4 政策建议

4.1 顶层设计宅基地制度改革近期和中远期目标

本研究发现,当前支持宅基地“入市”的呼声较高,接近一半的城乡居民支持宅基地使用权市场化流转,因此建议及早做好宅基地制度改革的长期安排部署,从长设计宅基地制度改革目标。根据乡村振兴战略三步走的目标要求,宅基地作为乡村振兴中最重要的资源要素之一,其制度性改革应当有明确的目标,在坚持“稳慎”的底线思维前提下,以完善宅基地产权制度和城乡要素市场化配置为方向,以保障农民“户有所居”和放活财产权为落脚点,谨防“中等收入陷阱”,科学制定近期、中期和远期目标。近期目标是到 2025 年,农村宅基地制度改革取得重要进展,农村宅基地使用权登记确权工作全面完成,法律上赋予宅基地完整的用益物权。中期目标是到 2035 年,农村宅基地制度改革取得关键进展,宅基地有偿取得和市场化退出机制完善,农村居民住房和宅基地具备“同地、同权、同价”市场转让功能,新农民可以自由地在农村流转到农村住房或有偿取得宅基地,在农村居住和生产生活。远期目标是到 2050 年,宅基地制度改革取得全面突破,在土地社会主义公有制前提下,农村宅基地与城市国有土地具有同等权利,城乡居民可以自由选择居住地点和住房,形成完善的土地产权制度和要素市场配置机制。

4.2 加快宅基地使用权由适度放活到充分放活进程

从本研究结果来看,支持宅基地“三权分置”政策、支持利用农房从事经营的受访者,更支持宅基地使用权市场化流转,表明当前的适度放活宅基地使用权改革取得了较好成效,引发了城乡居民对宅基地制度进一步深化改革的支持和向往。因此,要持续推进宅基地改革,不断取得新突破、新成效,促进人们对深化宅基地改革的信心不断增强。2020 年 1 月施行的修改版《土地管理法》对盘活利用闲置宅基地作出了制度创新和政策鼓励,但是在政策设定上,还有很大的放活空间。一是逐步放宽宅基地使用权转让对象,先放宽到本地区的农村居民,再放宽到本地区的城市居民,最终放宽到全体城乡居民。二是不以进城落户为前提退出宅基地,仍然可以保留集体经济组织成员其他资格权益。三是探索拓展宅基地使用权的继承、赠与、抵押等权能。

4.3 建立农村宅基地市场化流转的风险防控机制

在中国特殊的土地制度安排下,宅基地发挥着重要的农村保障作用,如果政策允许农村宅基地市场化流转,农民转出宅基地后,未来将失去宅基地升值而带来的更多利益,甚至会丧失在农村的居住场所,可能存在一定的社会不稳定风险。本研究发现,农民对宅基地市场化相对更为消极,对失去自身在农村的权益存有顾虑。如何有效防范农民的失地风险,是宅基地制度改革中不可忽视的重要问题。今后如果宅基地制度改革进程发展到宅基地市场化阶段,建议建立农村宅基地市场化流转的风险防控机制,为深化改革提供基础保障。一是严格设定宅基地使用权转让人的资格条件,例如可将条件设定为:另有其他合法住所或有稳定、足够的收入来源,或是将大面积宅基地置换成小面积宅基地获取差价,才能允许其转让宅基地使用权。二是推进城乡一体化的社会保障体系建设,进一步增强农民应对风险的能力,使农民摆脱对宅基地使用权的过度依赖,从而弱化宅基地的居住保障功能,更加突出宅基地的财产属性。

4.4 加大对宅基地制度改革的宣传引导力度

本研究结果表明,政策认知程度是影响受访者对宅基地使用权市场化流转态度的重要因素,越是切实了解现行宅基地管理政策的受访者,就越支持宅基地使用权市场化流转;反之,越不了解转让限制

政策的受访者,越反对宅基地市场化。因此,建议今后进一步加强对宅基地改革政策的宣传力度,特别是要强化对农民群体的宣传引导,提升城乡居民对宅基地制度改革的认知水平,破除旧有的惯性思维束缚,使其能以客观的态度面对改革。此外,通过加强宣传引导,激发农民的“经济人理性”,使其在充分评估自身经济实力、居住替代、市场前景等因素的情况下,对转让宅基地使用权行为产生的结果作出理性判断,从而避免非理性的冲动转让行为,防范农民失地风险。

参考文献:

- [1] 桂 华,贺雪峰. 宅基地管理与物权法的适用限度[J]. 法学研究,2014(4):26-46.
- [2] 徐小峰. 关于农村宅基地流转“限制与自由”的思考[J]. 国土资源与情报,2019(9):41-45.
- [3] 刘富升. 论宅基地使用权自由转让[D]. 兰州:甘肃政法学院,2016.
- [4] 宋志红. 宅基地“三权分置”的法律内涵和制度设计[J]. 法学评论,2018,210(4):142-153.
- [5] 魏后凯,黄秉信,李国祥,等. 农村绿皮书:中国农村经济形势分析与预测(2018~2019)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2019.
- [6] 徐忠国,卓跃飞,吴次芳,等. 农村宅基地问题研究综述[J]. 农业经济问题,2019(4):28-39.
- [7] 叶兴庆. 扩大农村集体产权结构开放性必须迈过三道坎[J]. 中国农村观察,2019(3):2-11.

(责任编辑:张震林)