

· 名家论坛 ·

宅基地“资格权”的社会学意涵

周飞舟 林 上 王 恒

(北京大学社会学系 北京 100871)

[摘要]2018年中央一号文件提出了宅基地“三权分置”的改革方向,理解“资格权”的概念并对其实践形态进行考察是本文的主要目的。作为一种身份权利,资格权是新时期“大国小农”的国家农民关系在宅基地产权上的反映。确认资格权的过程是对农民和集体关系的厘清与调整,表现出固化土地保障属性、疏通资本下乡渠道、推进农民市民化进程等功能。在权能之外,宅基地“资格权”的社会学意涵体现在土地和“资格”的文化属性及其对农民和村庄的伦理意义。针对宅基地“三权分置”改革,一个可能的政策建议是在进一步明确宅基地“资格权”内容与边界的基础上,确定宅基地使用权转让的前提,适度拓宽宅基地使用权转让的范围。

[关键词]宅基地“三权分置”;宅基地“资格权”;城镇化

[中图分类号]DF452

[文献标识码]A

[文章编号]1671-3842(2021)04-0005-07

自改革开放以来,农村的土地制度以集体所有、农户使用的基本格局稳定延续了四十多年,显示了这种制度安排在稳定农村社会、发展农村经济方面的积极作用。从中央的土地政策来看,这种制度安排会长期延续下去。为了避免承包地频繁变动、促进农村土地流转、提高农业生产效率,中央在土地二轮延包时提倡实行“增人不增地、减人不减地”的政策^①,又于2018年通过了《农村土地承包法》修改意见,将农地产权分为所有权、承包权和经营权三种^②。农民以集体经济组织成员身份获得承包权和经营权,经营权可以自由流转。从农地的产权变动过程来看,从承包经营权的土地调整过渡到“增人不增地、减人不减地”,再过渡到“三权分置”,一方面稳定了农民以村集体成员身份获得土地权利的资格,另一方面又促进了土地经营权的流转。

农地政策的演进过程也影响了农村宅基地改革的基本方向。2018年中央一号文件提出,“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”^③。这是在浙江义乌等农村改革试验区先行先试的实践基础上提出来的改革方向,重在“保障”和“放活”,其关键在于由原来所有权、使用权的“两权分离”变为“三权分置”,分离出宅基地的“资格权”。在实践中,资格权与农地的承包权相类似,是一种基于村集体经济组织成员身份,通过分配、继受、共有等方式取得宅基地使用权的权利^④。这一身份权利为何在土地政策改革中会扮演关键的角色?本文试图从社会学的角度探讨这种身份权利所隐含的国家和农民关系,以及在新时期发展格局下这种关系的演变对农村土地政策

[作者简介]周飞舟,北京大学社会学系教授、博士生导师;林上,北京大学社会学系本科生;王恒,北京大学社会学系本科生。

①参见《国务院批转农业部关于稳定和完善土地承包关系意见的通知》,国发[1995]7号,1995年3月28日。

②参见《中华人民共和国农村土地承包法》,中华人民共和国主席令第17号,2019年1月1日。

③《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,中发[2018]1号,2018年1月2日。

④金华市中级人民法院《关于涉义乌市农村宅基地资格权、使用权转让纠纷裁判规则(试行)》,2020年12月30日。

改革的影响,并通过讨论资格权的实践形态案例来揭示其内在矛盾,提出一些政策的原则性建议。

一、资格权所蕴含的国家和农民关系

中国的基本国情是“大国小农”,小农户始终占据农民的主体。小农户的生产能力、抵御风险能力以及保护自有财产的能力均比较弱小,国家则对小农户一直有保护、保障的功能,这是在漫长历史中形成的国家和农民关系的基本格局。

先秦时期,孟子最早指出“明君制民之产,必使仰足以事父母,俯足以畜妻子,乐岁终身饱,凶年免于死亡”,又说“百亩之田,勿夺其时”,“五亩之宅,树之以桑”(《孟子·梁惠王上》),这是每个诸侯国都应该施行的“王天下”的仁政,这种以民为本的仁政思想成为中国传统社会的基本意识形态。自秦汉以至于隋唐,大多数王朝在立国之初均会施行“占田”“限田”“均田”等限制豪强兼并、保护小农地权的土地政策,这被视为一个王朝的立国根基。两宋以后,均田制度基本不再出现,土地制度进入到国家保护私有产权、土地市场化交易发达的历史阶段。在这段时期,随着科举制的发展成熟和中央集权的高度发达,贵族地主势力急剧衰落,庶族地主势力崛起,纵向的社会流动频繁,小农逐渐成为农业生产的主体^①,而地权分配没有趋于集中,呈现出自宋至民国时期逐渐分散的趋势^②。国家对小农的保护主要体现在永佃制的确立、发展和成熟方面。

新中国建立以来,在农村范围内推行的土地改革、合作化运动和家庭联产承包责任制,并未偏离对“大国小农”基本格局的认知,小农始终是农村的主体力量。建国初期,在快速实现重工业化的国家发展战略之下,随着统购统销、农业合作化等政策的展开,城乡二元体制被确立起来,小农在人民公社“三级所有,队为基础”的框架下被组织起来,为国家的工业化做出了巨大的贡献。改革开放重新确立了小农作为农业经营主体的地位,建立起所有权归集体、使用权归农户的土地产权构架,解放了农业生产力,但是仍然维持了新时期国家和农民关系“大国小农”的基本格局。

维持这种局面的一个重要因素,是农村土地的集体所有制。在集体所有制下,农户基于村集体成员身份获得农地的承包经营权,这一土地分配模式在一定程度上相当于传统社会的“均田制”。而在产权的权能意义上,由于作为承包方的农民只有使用权和收益权,而无所有权和转让权,因此无法“卖断”或“绝卖”土地,所以不会出现农民永久性“失地”的情况。依靠身份而获得的土地使用权是一种“成员权”^③,相当于一种基于成员身份取得的社会福利或社会保障^④,这体现出土地集体所有制这种产权安排的中国特色:农户对土地的产权残缺实际上构成了对农户的强制性“保障”。土地被看作是在城乡二元体制下,农民无法享有与城市居民同等的社会保障和福利的背景下的一种保障性“补偿”。这种保障性功能可以在一定程度上当作国家对农民基本生存状态的保障来理解,与孟子“制民之产”的古老民本理论一脉相承。

土地的集体所有制不但构成了对农户的“保障”,也构成了市场经济下资本进入农村的一道“屏障”。市场经济的快速发展,使“资本”构成理解新时期国家和农民关系时不容忽视的“第三方”力量。自1994年分税制实行以来,城镇化的速度迅速加快,地方政府以土地财政和土地金融相结合的模式推进城市建设,形成了地方融资平台推动基础设施建设的动力机制。土地、财政、金融三位一体的城镇化模式进一步放大了对国有建设用地的需求。在中央政府对国有建设用地实行严格指标管控的背景下,地方政府与城市资本力量结合,探索利用“建设用地增减挂钩”的项目运作

①方行《中国封建经济发展阶段述略》,《中国经济史研究》2000年第4期。

②赵冈《中国传统农村的地权分配》,北京:新星出版社,2006年版,第122-166页。

③刘守英《中国土地问题调查》,北京:北京大学出版社,2018年版,第3-58页。

④贺雪峰《论农村宅基地中的资源冗余》,《华中农业大学学报》(社会科学版)2018年第4期。

方式满足城市建设和土地开发对土地指标的需求^①,形成了以成都和重庆等地“农民上楼”与“资本下乡”相结合的土地指标和“地票”等交易模式。这种模式的重要特征,就是资本下乡为农民建造集中居住的楼房住宅,通过“农民上楼”,将腾挪出的宅基地复垦成耕地,从而获得“建设用地指标”或“地票”,作为在城市中拍买城市建设用地的入场资格凭证。同时,由于农民集中居住之后土地耕作变得困难,资本下乡的一种主要形式就是大量集中流转农地的使用权发展规模经营的现代农业^②,这同时构成了对农地和宅基地的大量需求。地方政府与城市资本的结合在“农民上楼”的过程中也可能导向非预期的消极后果。例如,2020年引发关注的山东“合村并居运动”,就是地方在土地财政和土地金融的强激励下,拆除农户住宅、复垦农村耕地、获取城市建设用地指标,从而推动城市化的举措。在强势政府与弱势小农之间,由于缺乏健全的制度保护和产权设计,导致农民的利益极易受到严重的侵害。如何重新理解资本和政府对于农地和宅基地的需求,是对农村土地制度进行改革、强化乡村振兴制度性供给的前提。

对农地和宅基地的需求不只局限于城市建设用地指标方面。对农村的宅基地等集体建设用地也有大量更为直接的需求,这主要表现为在经济发达地区对低价工业、服务业用地的需求,和在旅游资源丰富地区对各类村庄建设用地的需求。在浙江,义乌市清水流村^③是前者的典型,该村通过盘活集体建设用地使其一跃成为“网店第一村”;松阳县兰寿村则为后者的范例,该村在县域旅游开发中有效流转农村集体建设存量用地20亩,从而引进了2.1亿元的旅游项目。农村土地的经济潜能和下乡资本的需求导致了特定地区农地尤其是宅基地的大幅度升值。但在当前的政策法规下,集体所有的农地和集体建设用地(宅基地)^④都不能用于工商业以及非农用住宅的用途。现在农村已经发生的各种租用、置换农民住房,以及大量的“小产权房”的存在,说明当前土地集体所有制的产权结构所构成的“屏障”在实践中正不断被突破,造成大量的不规范、“擦边球”等现象。这一方面为如何保障农民的权益带来了挑战,另一方面也不利于资本对农业和农村长期持续且互利共赢的开发。如何将“屏障”变为有序可控的“通道”,既能保障农民权益,又能放活农村资产,搞活农村经济,正是土地产权改革的时代要求。

从上面对于国家与农民关系的分析来看,宅基地改革中“资格权”的出现正是新时期、新形势下国家、农民和资本三方互动所形成的关系的结果。

首先,资格权是国家“保障”功能的固化。所谓固化,是指资格权将身份权利具体化为一定数量的宅基地资格并将其“固化”,这使得农民即使一次性、长时期出让其宅基地使用权,仍然不会“失去”宅基地的资格权;一旦宅基地使用权出让年限届满,资格权人可以恢复对宅基地的使用权,并在此基础上实现使用、收益、处置的权能。而如果按照目前两权分离的宅基地产权结构,一旦直接放开使用权转让,农民若一次性卖断其使用权,则将永久性失去宅基地。可见,资格权实际上给与农民以制度和政策上的长久“保障”。

其次,资格权是资本下乡的顺畅通道。资格权使得农户成为宅基地使用权的交易主体,而不必担心因使用权转让导致失地。这种国家对农民的资格“保障”在资本与农民的关系中转化成了对农民的“交易保护”,使得农户可以直接面对下乡的资本,使其得以在制度性的保护下,“活卖”其宅基地使用权,从而规避因“绝卖”宅基地使用权而永久性失地。而对于资本方而言,宅基地资格权

①谭明智《严控与激励并存:土地增减挂钩的政策脉络及地方实施》,《中国社会科学》2014年第7期。

②周飞舟,王绍琛《农民上楼与资本下乡:城镇化的社会学研究》,《中国社会科学》2015年第1期。

③我们对本文中出现的具体地名均做了技术处理。

④一般讲农村土地分为农地和集体建设用地,后者又包括宅基地和经营性集体建设用地。经营性集体建设用地一般指过去的乡镇企业用地以及谷场、晒场等用于集体农业生产的用地,许多村庄没有这类用地,所以很多情况下集体建设用地与宅基地的含义差不多。

的固化为使用权的流转提供基础,且资格权越巩固,使用权越能放活。伴随使用权交易费用的下降,围绕宅基地展开的要素流动会更加顺畅,这无疑有利于更多、更快和更大规模且更为有序的资本下乡。

再者,资格权是农民参与城市化进程、获取经济发展红利的有力手段。在“两权分离”的产权结构中,农民虽然能够获得国家的“保障”、能够凭借集体的“屏障”保住自己的土地,但是却不能以地生财。“农民上楼”则是以失去部分宅基地的方式住上楼房,不应将其视为分享城市化红利的方式^①。资格权则是与农民身份相连的身份权利,有此身份则享有此权利,可以凭借此身份获得非农部分发展的收益,这无疑是传统的国家农民关系在新时期的新发展。

宅基地改革中“资格权”的出现代表了国家的一种努力,即如何使得农民安全、有保障地参与城市化进程,同时消解隔离城乡资源交流的制度障碍。这是资格权所蕴含的国家与农民关系的意涵。另一方面,资格权虽然是一种身份权利,但是蕴含了巨大的收益潜力,与每家每户的利益息息相关。“三权分置”的宅基地改革实际上是经济利益的重新分配和社会关系的重新调整的过程,在一定程度上无异于一场“新土改”。从这个意义上说,资格权的确认又意味着农民和集体关系的厘清和调整,这对今后各方面的农村改革都有潜在的剧烈影响。

二、资格权所蕴含的农民与集体关系

土地对于中国农民来说有着特殊的意义。在传统社会,土地既是生产资料,也是家庭财产的标志,被农民视为“恒产”。孟子说,“有恒产者有恒心,无恒产者无恒心。苟无恒心,放僻邪侈,无不为已”(《孟子·滕文公上》),意思是说农民拥有土地,则拥有了生命的希望和意义。土地与生命的意义联系在一起,是中国文明的重要特征。在新中国农业合作化以后,土地不再私有,也失去了传承的意义。但是土地尤其是宅基地仍然与农民心目中的“家”紧密联系在一起。正是基于此,我们在考察土地制度改革尤其是宅基地资格权的分配时,不能简单地将其视为一种财产权利、身份权利或者法律权利,而应该将其视为一种带有传统文化意义的附着物来看待,就更容易理解宅基地分配中农民的种种做法,这也是我们理解农民和集体关系的前提。以下将通过浙江省义乌市清水流村宅基地资格权的分配过程来讨论资格权背后所蕴含的社会含义。

义乌隶属浙江省金华市,位于浙江中部,作为全球最大的小商品集散中心,义乌的流动人口是户籍人口的约两倍多。由于义乌的山区和盆地地形,土地资源较为紧张,如何盘活农村闲置的土地资源、释放其潜在的价值是义乌进一步发展的关键。2001年出台的《义乌市旧村改造暂行办法》正式开启了义乌宅基地改革,改革大致可分为旧村改造、城乡新社区建设和农村有机更新改造三个阶段。2020年,义乌市推出的《义乌农村有机更新实施办法(试行)》针对“三权分置”制定了继续推进宅基地改革的措施,包括实行宅基地所有权、资格权和使用权相分离,农户经申请由所在镇街核实后登记发放宅基地资格权益凭证,等等。

义乌市清水流村的旧村改造项目可被视为宅基地三权分置改革的先导。早在2003年,出于整理土地、改善村居环境、充分利用村集体建设用地的目的,与义乌小商品市场隔江相望的清水流村开启了为期三年的旧村改造。旧村改造使清水流村的宅基地得以集中,并形成了联排式住宅的基本格局。村居环境的改善和相对低廉的租金使大量外来人口涌入,房屋租金收入成为当地村民的主要收入来源之一。清水流村现在成为规模最大、最集中的网店中心,被称为“网店第一村”,这与其最早成功地盘活宅基地使用权密切相关。

^①北京大学国家发展研究院综合课题组,周其仁《还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究》,《国际经济评论》2010年第2期。

尽管“三权分置”的概念在当时尚未正式被提出,但是在旧村改造的各个环节中,“资格”的关键作用已经凸显出来,实际分配就是按照“资格权”展开的。清水流村的旧村改造分为四个阶段,分别是按户进行土地补偿、有偿调剂安置权益、拍卖选择安置地段和自行建设统一规划后的房屋。大致来看,集体对于宅基地的所有权体现为对宅基地权益进行重新分配的权利;宅基地的资格权被视为一种“身份权利”,是获取宅基地使用权的“可能性”表达^①,在确权后可转化为可有限度调剂的指标,因此也被部分学者视为一种特殊的用益物权^②;相应的,宅基地使用权被视为可以有限度处置的次级用益物权^③,进一步释放出使用、收益、流转、抵押等丰富的权能。

宅基地的重新分配鲜明地反映了村民对土地的态度、对公平感的理解以及村集体组织成员“资格”之于中国农村社会的伦理意义。在没有涉及到有关宅基地分配和置换时,宅基地的“资格”隐而不显。而一旦遇到拆迁、旧村改造等事宜时,“资格”的确认便成为决定村民能否获得拆迁安置补偿、宅基地重新分配等权益的准绳。在清水流村旧村改造的第一项工作——宅基地重新分配中,确定村集体经济组织成员身份是村集体工作的重中之重。“确权量化”牵涉到是否有宅基地分配资格、宅基地审批的增计人口数、分家立户后的宅基地分配等,过程繁复且需谨慎对待。

在清水流村的宅基地分配过程中,首先是按照村集体经济组织成员确定分配资格的,资格权在这个意义上与土地承包权一样是一种“成员权”。这是分配的基本原则,但是许多情况的具体规定则与“成员资格”存在出入,这更加鲜明地体现出资格权的社会学意涵。

首先,已经是居民户口的原村集体经济组织成员不再具有分配资格,这是“成员权”的具体体现。但是若夫妻双方有一方为农村户口、一方为非农户口,则要看非农户口方是否在城镇享受过国家住房的相关政策,若是享受过则无分配资格。这体现出资格分配表面上是“成员”资格权,但实际上是“家庭”资格权。一方享受过,则另一方也受到影响,农民给出的理由是“不能两头占便宜”。

其次,对于非集体经济组织成员,不论其原来是否是成员之一,也不论其是否是居民户口,只要在父母在世前诸兄弟留给父母一间房(若该房间出租,租金须归父母所有),儿子们都可以平分父母的宅基地份额。这个分配原则远超出了“成员权”的范围,体现了农村社会的传统伦理。父母或祖宗留下的宅基地份额所有儿子都有份,不论儿子的身份如何,这蕴含了鲜明的“传承”意涵,而且这个原则高于“成员权”原则。

第三,独生子女家庭可以增计半个人口、外嫁女按照半个人口分配以及户口迁至城镇的大学生仍保留分配资格。我们在其他的村子中还发现了一些诸如未婚成年男子按两人计算、已婚未育家庭按三人计算等“空头”人口的计算方式。这鲜明地体现出中国社会的家庭“传承”理念:宅基地是家庭传承的基础,因此资格权的分配要顾及到家庭的传承。

上述宅基地资格分配的原则是村民经过数轮讨论和协商后,由村委最终确定下来的分配细则的一部分。清水流村村委书记表示“我们要商量研究哪个要改,哪个不要改,集体来讨论,因为这东西就是摸着石头过河。”

从清水流村宅基地分配的结果来看,尽管村集体经济组织成员身份在大多数情况下是获得宅基地分配资格的前提,但两者并不是简单的充分必要关系:一方面,在少数情况下,即使是村集体经济组织成员也不能获得宅基地分配资格。另一方面,非村集体经济组织成员的子女在特定情况下仍能继承父母的宅基地或保留宅基地分配资格。除此以外,宅基地增计人口份额还与子女独生与否、子女性别、女儿外嫁与否等密切相关。事无巨细的“确权”过程实际上体现了村民对“公平”的

①申建平《宅基地“资格权”的法理阐释》,《中国社会科学报》2020年第3期。

②宋志红《宅基地“三权分置”的法律内涵和制度设计》,《法学评论》2018年第4期。

③刘国栋、蔡立东《农村宅基地权利制度的演进逻辑与未来走向》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2020年第6期。

理解,这种理解构成了维系村庄“关系社会”的伦理准则。

首先是以“孝”为核心的家本位原则。尽管中国农村先后经历集体化、联产承包责任制乃至如今的“三权分置”,但家族观念和家族活动并没有随着巨大的社会与政治变迁而简单消失,而是以其自身的种种特质卷入新的社会与政治形态^①。在乡村振兴的背景下,村庄形态发生变化,但宅基地分配资格仍以“户”为单位取得,辅之以将未来的分家立户考虑在内的人口增计细则,我们在有的村发现,户口在城镇的子女继承父母宅基地的细则正是以“孝顺父母”“老有所养”为底线。而无论是村庄的确权实践还是如今被正式提出的“资格权”概念,都基于对这种以“孝”为核心的家本位原则的认知之上。

其次是以“别”为基础的差等原则,具体表现为内外有别和男女有别。宅基地的获得一直都基于集体成员身份进行福利分配,“资格权”也因此被理解为是一种“身份权利”,但这种基于村集体经济组织成员身份的福利份额并非均等的分配,而是根据不同的情况存在差等。然而,“差等”并不能被简单理解为社会不平等,它恰恰反映了村民的集体观和对“公平”的朴素理解。在宅基地重新分配过程中,内外有别主要体现在农村和非农户口之别,迁出农村的后者由于不再是“集体”的一份子,便不再有权申请宅基地;与之相对,劳改犯、服兵役人员和在校大学生保留宅基地分配资格,是因为他们仍将回到村里,而非一去不复返的“外人”。在中国社会的差序格局中,“外推”的过程伴随着差等原则的确立^②,在村民的眼中,“外人”如果凭借其居民户口获得政策福利,自然不能让其“便宜两端占”,可见“公平”并不仅仅指向个体权利的保障,而且是在内外的分别待遇中获得的某种“平衡感”。男女有别的原则体现在确定宅基地份额和人口增计的情况,它与农村尚未发生根本性变革的婚嫁习俗和“子承父业”的传承观念有关:出嫁女即使仍是清水流村集体经济组织成员,也被视为半个“外人”,并只能获得半个人口的宅基地分配份额,且其丈夫的户口不能迁入本村;清水流村还规定,只有在家中无男孩的情况下,才能有至多一个女孩享受男孩政策即到达一定年龄后分家立户。可见“资格”并不仅仅是有无的问题,而且是基于差序格局中的不同位置得到差等待遇的问题,顺应农民对这两个问题的共识是确权实践顺利进行的关键。

2018年后,义乌市针对“三权分置”的政策构想对厘清资格权和使用权的关系进行了初步探索:非本村集体经济组织成员,基于买卖、继承等合法形式已经取得的宅基地使用权,视为基于宅基地资格权取得;旧村改造中,因旧房拆除而取得的拆迁安置权利或者一定数额的宅基地面积,属于宅基地资格权^③。从这一规定可以看出,资格权在两种情形下取得:一是基于本村集体经济组织成员身份,二是基于跨村购买宅基地使用权。在具体实践中,后者存在诸多限制,包括非本村购买方必须也是村集体经济组织成员,且本村出让方必须保留一定的居住面积。之所以要澄清资格权和使用权的关系,一方面是对“一户一宅”和“农村村民出卖、出租、赠与住宅后再申请宅基地不予批准”^④原则的延续,即农民在转让宅基地后,资格权一并灭失并回归村集体所有,避免农民流离失所和拥有大量宅基地的两个极端;另一方面也是明晰产权以放活使用权,购买方通过合法方式购买宅基地被视为资格权的取得,可以基于资格权获取包括拆迁安置补偿在内的相关宅基地权益,这对于发达地区正在进行或有计划在未来进行拆迁的农村尤为重要。

由此可见,“资格”确认的实践早已存在,“资格权”则经历了从无到有的过程。我们认为,“三

^①杨善华,孙飞宇《“社会底蕴”:田野经验与思考》,《社会》2015年第1期。

^②周飞舟《行动伦理与“关系社会”——社会学中国化的路径》,《社会学研究》2018年第1期。

^③金华市中级人民法院《关于涉义乌市农村宅基地资格权、使用权转让纠纷裁判规则(试行)》2020年12月30日。

^④参见《中华人民共和国土地管理法》,中华人民共和国主席令第32号,2019年8月26日。“第六十二条 农村村民一户只能拥有一处宅基地,其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。”“农村村民出卖、出租、赠与住宅后,再申请宅基地的,不予批准。”

权分置”的提出一方面是放活使用权以推进乡村振兴战略的必然要求,另一方面也是对“资格”的福利性的重申。在理解这一产权安排时,不应忽略其社会基础与伦理意义。“资格权”的提出实际上确立了将“资格”进一步明晰化、稳固化的政策方向,并作为放活宅基地使用权的基础,这将会鼓励各地根据当地实际加快确权工作,以尽快解决历史遗留问题、减少房屋私下交易等纠纷隐患,在为农民和村集体经济组织实现增收的同时,避免城市化浪潮冲击导致的乡村秩序瓦解。

三、资格权所蕴含的政策意义

宅基地制度的改革并非一帆风顺。建国以来,“弱产权、强管制”的宅基地制度架构面临着一系列压力,包括如何与城乡统一的建设用地市场衔接、如何实现农村产业发展的用地保障以及如何与增加农民财产性收入的政策导向相契合^①。在此背景下,宅基地制度在各地开启了审慎的改革试点,“三权分置”便是“审慎推进农村宅基地制度改革”^②的重要举措之一。宅基地改革仍处于长期的试点阶段且尚未推出全国统一的政策,除了因为宅基地与农民的日常生活和切身利益密切相关,还同城镇化过程中的两个重要问题有关。

一是农民对宅基地的保有与失去究竟在何种社会经济条件下可以相互转化。在实践中,拆迁的农民在获得住房安置补贴后,便不再保有农村的宅基地,这在整村拆迁、旧村改造的地方实践中非常普遍。然而,对于部分经确认拥有资格权并基于资格权获得住房权益的农民来说,一旦全部转让其住房的使用权,其资格权将一并灭失,因此仍会面临无房可住的困局。由于目前宅基地改革尚处于试点阶段,这种情况比较少见。但当改革在全国普遍推行之后,可能出现一部分农户将其农村住宅或重新分配的住宅全部转让。如果这些农户没有其他住宅,则很有可能成为城镇中低收入的租户,进而可能导致城镇中出现类似于贫民窟的住宅区。中国之所以在几十年的经济增长和城镇化过程中没有形成其他国家常见的贫民窟现象,很大程度上是因为农村中家家有宅基地和农房,进入城市的农民“有家可回”。从义乌的宅基地改革实践来看,要避免出现大量无房可住的失地农民,制定政策确保农民在别处拥有最低人均标准面积的住宅,否则不得将其重新分配的住宅全部出让是可供参考的做法。

二是宅基地使用权流转范围的问题。从义乌的实践来看,宅基地使用权流转的范围不局限于本村,可以与本市其他集体经济组织成员进行跨村交易,但是城市居民、外来人口仍不被允许购买宅基地的使用权,这反映出土地制度改革试点的审慎态度。事实上,一旦将使用权的流转范围完全放开,将会出现大量有升值潜力的房屋,再加上各地长期积累的“小产权房”,会对城市的房地产市场产生巨大的冲击,这种冲击可能会直接影响到中国经济的结构和增长方式,导致难以预料的后果。这可能也是宅基地改革最大的难点和风险之所在。有鉴于此,一个可能的政策建议是限制并适度放宽宅基地使用权的流转范围,例如可以考虑在县域范围内有重点、有限度地放开,一方面使城市资本能够顺利进入周边农村,另一方面又能将风险局限在可控范围之内。

[责任编辑:萧景 jdxbshehui@163.com]

^①刘守英、熊雪锋《产权与管制——中国宅基地制度演进与改革》,《中国经济问题》2019年第6期。

^②农业农村部《关于做好2019年农业农村工作的实施意见》,中农发[2019]1号,2019年2月22日。

本刊学者简介

刘培
LIU Pei



刘培，山西应县人，山东大学《文史哲》编辑部教授，博士生导师，中国辞赋学会副会长，中国李清照辛弃疾学会常务副会长，国家社科基金重大项目“中国赋学编年史”首席专家。主要研究经学与文学、辞赋学。主持国家社科基金项目3项（含1项重大项目），获得山东省社科优秀成果奖一等奖1项，二等奖5项。专著有《北宋辞赋研究》（山东人民出版社，2009年版）、《两宋辞赋史》（上下册，山东人民出版社2012年版；修订本，齐鲁书社2019年版）等。在《文学评论》《文学遗产》《文艺研究》《文史哲》《北京大学学报》《清华大学学报》《南京大学学报》等学术期刊发表论文80余篇，2009年入选教育部新世纪优秀人才支持计划，2014年入选山东省齐鲁文化英才，2017年入选山东省有突出贡献的中青年专家。

周飞舟 ZHOU Feizhou

周飞舟，山东淄博人，北京大学社会学系教授、系主任，教育部长江学者特聘教授。在北京大学社会学系获学士、硕士学位，在香港科技大学社会科学部获博士学位。2002年起在北京大学社会学系任教，曾获北京大学“十佳教师”、北京市优秀教师称号。长期从事中央地方关系、城乡发展、中国社会思想的研究，在《中国社会科学》《社会学研究》等杂志上发表论文十余篇，曾获陆学艺社会学发展基金会第四届、第五届优秀成果奖，北京市哲学社会科学优秀成果奖二等奖、一等奖，教育部高等学校科学研究优秀成果奖（人文社会科学）三等奖、二等奖。



Abstract

Sociological Meaning of the “Qualification Right” to Homestead

ZHOU Feizhou, LIN Shang, WANG Heng

In 2018, the No.1 Document of the CPC Central Committee put forward the direction of reform for the "separation of the three rights" of rural homestead. The main purpose of this paper is to understand the concept of "qualification right" and investigate its practical form. As a kind of identity right, qualification right is the reflection of the "big country, small farmer" relationship between the country and the farmer in the New Era by the property right of homestead. The process confirming the qualification right is a clarification and adjustment of the relationship between the farmer and the collective, showing the functions of solidifying the security attributes of land, clearing the channels for capital to flow to the countryside, and facilitating the process for farmers to become citizens. Besides rights and functions, the sociological meaning of the "qualification right" to homestead is reflected in the cultural attributes of land and "qualification" and its ethical significance to farmers and villages. In view of the reform for the "separation of the three rights" of homestead, a possible policy suggestion is to determine the premise of transferring the right to use homestead on the basis of further clarifying the content and boundary of the "qualification right" of homestead, and to appropriately broaden the scope of transferring the right to use homestead.

The Rise and Fall of Peony and Plum Blossom and the Evolution of the Spirit of Politics and Religion in the Song Dynasty

LIU Pei

In the figurative system of Chinese culture, flowers always occupy an important position. The writing of flowers always shows the mentality and aesthetic concept of scholars in a certain period, and reflects the cultural psychology of the whole society and the spirit of politics and religion of the country. Peony writing in the Northern Song Dynasty transcended the simple norm originally symbolizing royal dignity, and took expectation of the imperial power, thus signifying the sharing of happiness and peace among the emperor and the people and becoming the concrete manifestation of the spirit of politics and religion at that time. With Emperor Renzong's vigorous government reform, the spirit of politics and religion had also changed. As an integral part of the then prosperous culture, peony's position in the mainstream discourse had been challenged and increasingly sidelined. During the Southern Song Dynasty, the growth and spread of Neo-Confucianism gave scholars the spiritual pursuit of self-seclusion and self-restraint. At that time, the commonly seen plum blossom in the south attracted increasing attention from the literati and officialdom because of its various characteristics. After profound influence of ideology and constant shaping of social culture, the image of plum blossom in literary writing was endowed with cultural connotations such as self-restraining solitude and pride in innocence, which not only conformed to the guard against the nomads as emphasized by the spirit of politics and religion in the Southern Song Dynasty and the spirit of reaching afar with heavy burdens advocated by the whole country, but also became the habitual expression of the literati and officialdom in their pursuit of ideals in morality and personality.

Several Major Historical Tendencies Should be Rebalanced and Readjusted: A Brief Discussion on Mr. Wang Xuedian's New Thoughts in Recent Years

LIU Xing

As a well-known expert in historiography, Mr. Wang Xuedian's initiative to rebalance and readjust several major historical tendencies and his thoughts on major theoretical issues concerning the development of historiography have attracted considerable attention in recent years. Mr. Wang's latest thinking from the height of the times is of great significance to explore the relationship between historiography and reality. He has made in-depth exploration of frontier issues such as the localized theory construction of Chinese historiography in the context of globalization and has drawn many valuable conclusions, which can be described as important achievements in the studies of Chinese historiography at present, and deserves serious reflection and discussion in the academia.

On the Construction of Deng Yizhe's Theoretical System of Chinese Painting Aesthetics from the Perspective of Subject-Object Integration

ZHANG Du'ai

Deng Yizhe is an important founder of modern Chinese aesthetics and art, and his theoretical contribution lies in his research on Chinese painting aesthetics. His research focuses on subject-object integration and constructs the theoretical