

北京大学-林肯研究院
城市发展与土地政策研究中心
研究基金资助项目结题报告

项目名称：宅基地流转的双重驱动机制、模式绩效与管治政策研究

负责人：黄忠华 电话：13065725779

电子邮件：zhonghuahuang2006@yahoo.com.cn

通信地址：杭州市余杭区闲林岸上蓝山小区彩虹苑1幢2单元301室 邮编：311122

依托单位：浙江工业大学

项目起止时间：2011年9月1日至2012年8月31日

填表日期：2012年6月30日

目 录

第一部分 研究工作总结.....	2
第二部分 调研分析报告.....	10
第三部分 论文成果.....	136

第一部分 研究工作总结

目 录

一、主要研究内容及研究方法

二、主要研究成果

三、研究结果的意义

四、进一步研究建议

五、项目研究成果汇总

研究工作总结摘要:

本研究主要基于全国 5 省 11 县和浙江 10 县的调查数据,以非农化发展和地权诉求为视角,实证分析宅基地流转的影响因素、影响效应与影响机制。研究发现:(1)当前各地宅基地产权管理现状差异较大,农户和官员对宅基地流转和制度改革需求较大;(2)非农化因素影响显著,非农收入比重较低的农户更希望宅基地可进行流转;(3)办证意愿越高的农户更希望实现宅基地流转;(4)借贷需求是驱动农户宅基地流转的重要因素;(5)地权诉求越强的农户,其宅基地流转和劳动力转移意愿也越强;(6)地权诉求结构中收益性诉求起正向激励作用,而保障性诉求起负向激励(抑制)作用;(7)宅基地流转和劳动力转移存在相互作用,而地权诉求是其共同影响因素。政策建议为:(1)随着农户宅基地财产权意识逐渐被唤醒,政府应对宅基地进行确权赋能,允许农户有保障前提下进行宅基地转让、抵押;(2)尊重地权诉求,设计与其地权诉求激励相容的宅基地流转政策;(3)遵循农村宅基地流转和劳动力转移的需求合理性和作用相互性,与时俱进推动两者的可流动性;(4)采取有力措施(农房集中安置、建立产籍管理和交易信息平台),有序试点推动宅基地与农房产权制度,保障农民的财产权益。

一、主要研究内容及研究方法

(1) 宅基地流转文献研究，进行文献综述和形成学术论文，成果发表在《中国房地产》2012 年第 5 期

系统收集了关于产权起源、性质、演变与影响，地权对经济和社会影响，宅基地流转驱动、模式和改革探讨等国内外国文献 300 余篇，并进行认真阅读和文献综述，形成《中国宅基地流转研究综述》学术论文一篇。

(2) 宅基地流转调研

本项调查采用 3 阶段分层随机抽样和典型抽样相结合的抽样方法。第一阶段按照根据经济发展水平和近远郊地理特征在安徽、广东、广西、四川、浙江 5 省每省选取两个县（市、区）。第二阶段从每个县（市、区）选取 1-2 乡镇。第三阶段，从每个乡镇选取 2-3 村，每个村内调查 20-30 个农户。为保证样本分布多样，在选取村的时候，保证该村与城镇中心、近郊区和远郊区的多样性。在调研所在每县与当地国土、房管、城建等部门官员召开座谈会，并进行问卷调查。最后共回收 2192 份村民有效问卷和 279 份政府官员有效问卷。

采用类似方法，在浙江层面也进行了一次调查，选取乐清市、临安市、上虞市、诸暨市、镇海区、秀洲区、平湖区、淳安县、开化县、松阳县等 10 县（市、区）进行村民问卷，共回收有效农户问卷 619 份和官员问卷 109 份。

(3) 宅基地流转现状分析，成果发表在《中国房地产》2012 年第 4 期

主要围绕浙江宅基地使用权的现状和特点、相关主体宅基地使用权的需求与态度和宅基地确权的行为影响的调研结果进行整理、分析和精炼，形成学术性调研报告，现在该部分形成论文《浙江宅基地和农房产权制度调查研究》，发表在《中国房地产》2012 年第 4 期上，另《中国农村宅基地使用权调查研究：基于 5 省调查结果及政策建议》论文正在整理提炼中。

(4) 完成对农户层面宅基地流转驱动因素和机制的研究，成果发表在《中国土地科学》2011 年第 8 期

基于浙江层面 10 县（市、区）14 个乡镇、26 个村 619 份农户问卷数据，构建多元有序 logit 模型，以农户宅基地流转（转让或抵押）意愿（即可能性）为

被解释变量，以个体与家庭特征、观念特征、地区特征、保险、社会资本等为控制变量，实证检验了非农化和利益唤醒解释变量对宅基地流转需求的影响。

（5）开展地权诉求性质及结构对宅基地流转和劳动力转移影响的研究，并形成学术论文，被《公共管理学报》录用

基于全国层面 5 省 11 县 2192 份农户调查问卷数据，构建地权诉求、宅基地流转和劳动力转移的理论分析框架，提出地权诉求强度和结构对宅基地流转和劳动力转移影响的假说，并采用双变量 Probit 模型实证检验了地权诉求强度、地权诉求结构中收益性诉求和保障性诉求对宅基地流转和劳动力迁移的影响效应。

二、主要研究成果

（一）宅基地研究进展滞后实践发展和需求，发现可进一步深入研究的问题

宅基地流转的制度困境与现实需求不断激发各地的探索实践和相关理论研究进展。回顾当前宅基地流转研究主要发现：现有理论研究的广度和深度尚滞后于各地实践的热度；现有宅基地流转研究的理论研究滞后于各地宅基地流转的丰富实践探索；现有研究侧重于宅基地流转的动因、模式和制度改革方面的探讨，并主要对农户宅基地产权认知和流转意愿展开实证研究，鲜有宅基地产权演化与影响、宅基地流转模式绩效、政策评估的深入研究。实现宅基地流转对保障农民土地财产权利，破解当前农村“人减地增”的难题，提高土地资源配置效率和实现城乡统筹发展具有重要意义。

（二）宅基地流转调研分析

通过对 2009-2010 年全国 5 省 11 县 2192 份农户调查问卷数据农户和官员问卷调研，描述宅基地与农房产权管理现状，论述各地宅基地与农房产权制度改革实践探索情况，并分析宅基地与农房产权制度改革需求和方向。调查分析表明，当前各地宅基地与产权管理现状差异较大，农户和官员对宅基地与产权制度改革需求较大。建议采取有力措施（以农房集中安置作为农房产权制度改革突破口；建立产籍管理平台和打造产权交易信息平台等），有序试点推动宅基地与农房产权制度，保障农民的财产权益，提高农民的财产性收入。

（三）宅基地抵押需求渐醒，急需合理引导和规范

调研表明，农村基层对宅基地和农房确权赋能的需求日趋强烈。如果政府现

在允许没有办理房产证的农户申请办理房产证，71.08%的受访者愿意申请办理，另有 17.66%的受访者表示若办理费用比较低，则愿意办理房产证，只有 2.74%的人表示不愿意，8.53%的人表示无所谓。而且 69.07%的受访者表示能够接受政府强制每户都必须办理房产证。可见，随着村民产权意识的增强，农民对办理产权证的潜在需求大。农户对农房抵押融资政策的赞成率达 69.80%，地方官员赞成率为 90%，证明此政策已经受到他们的高度关注,预计对该政策出台的接受度很高。建议结合先行地区经验，在确权基础上开展农房抵押。在当前农民行使房屋所有权必须地随房走，法律对宅基地使用权权能尚不明确的背景下，各地应根据当地经济社会发展需要，从农村土地产权制度现状的出发，按照“政府主导、各方协同，村民自愿、银行自主，以点带面”的总体思路，循序渐进。

（四）利益唤醒和非农化发展是驱动宅基地流转的重要机制和力量

基于浙江 10 县（市、区）的农户调研数据并采用多元有序 logit 模型进行实证分析，主要发现以下结果：（1）农户非农化因素对宅基地流转需求影响显著，非农收入比重较低的农户更希望宅基地可进行流转；（2）利益唤醒是促进农户宅基地流转意愿的重要因素，办证意愿越高的农户更希望通过宅基地流转来增加资产的变现能力和融资能力。（3）借贷需求是驱动农户宅基地流转的重要因素。研究发现：（1）农户非农化和利益唤醒是解释农户宅基地转让意愿和抵押需求的关键逻辑主线。（2）应对宅基地进行确权赋能，促进宅基地流转，显化宅基地价值。

（五）地权诉求对宅基地流转和劳动力迁移具有显著影响效应

基于全国 5 省 11 县 2192 份农户调查问卷数据，采用双变量 Probit 模型实证分析地权诉求对宅基地流转和劳动力迁移的影响效应。主要发现以下结果：（1）地权诉求强度对宅基地流转和劳动力转移意愿具有正向激励作用，地权诉求越强的农户，其宅基地流转和劳动力转移意愿也越强；（2）地权诉求结构中对宅基地流转和劳动力转移意愿具有显著作用，其中收益性诉求起正向激励作用，而保障性诉求起负向激励（抑制）作用；（3）宅基地流转和劳动力转移存在相互作用，而地权诉求是其共同影响因素。

三、研究结果的意义

通过研究成果《农户非农化、利益唤醒与宅基地流转：基于浙江农户问卷调查和有序 Logit 模型》、《地权诉求、宅基地流转与农村劳动力转移》、《浙江宅基

地和农房产权制度调查研究》、《浙江省农房流转影响因素实证分析》、《农房抵押需求与实现路径分析——来自全国五省官员和农户调查研究》等研究，得出政策含义为：（1）随着农户宅基地财产权意识逐渐被唤醒，政府应对宅基地进行确权，为宅基地流转奠定工作基础；（2）以农房集中安置作为农房产权制度改革突破口；建立产籍管理平台和打造产权交易信息平台等，有序试点推动宅基地与农房产权制度改革，保障农民的财产权益，提高农民的财产性收入。（3）顺应农户非农化程度日益加深的趋势，应对宅基地赋能，允许农户在基本居住得到保障前提下流转其宅基地；（4）应积极推进宅基地抵押，以唤醒宅基地这一沉睡资本，以满足农户融资需求，并促进农村金融发展；（5）尊重地权诉求，设计与其地权诉求激励相容的宅基地流转政策；（6）遵循农村宅基地流转和劳动力转移的需求合理性和作用相互性，与时俱进推动两者的可流动性；

四、进一步研究建议

（1）宅基地流转是一个实践性和理论性较强的问题，建议继续开展宅基地流转相关研究，使宅基地研究成果更丰富，为政府决策提高参考。

（2）建议开展关于宅基地产权演化与影响、宅基地流转模式绩效、政策评估等问题的深入研究，这些问题研究的政策意义较大。

（3）建议开展关于宅基地流转利益分配问题研究，利益分配是宅基地流转的关键问题，对保护农民权益、减少宅基地流转冲突、构建和谐社会均具有较大意义。

五、项目研究成果汇总

感谢林肯基金的大力资助，主持人带领团队围绕宅基地流转进行了广泛调研和深入研究，形成研究论文 7 篇。

项目研究成果

序号	成果形式	名称	作者	期刊	时间	级别
1	期刊论文	农户非农化、利益唤醒与宅基地流转：基于浙江农户问卷调查和有序 Logit 模型	黄忠华，杜雪君	中国土地科学	2011.8	一级
2	期刊论文	地权诉求、宅基地流转与农村劳动力转移	黄忠华，杜雪君，虞晓芬	公共管理学报	2012 年(录用待发)	核心期刊（国家自然科学基金委管理学部认定 A 类期刊）
3	期刊论文	浙江宅基地和农房产权制度调查研究	黄忠华，黄郭城，虞晓芬	中国房地产	2012.4	核心期刊
4	期刊论文	中国宅基地流转研究综述	黄忠华，杜雪君，虞晓芬	中国房地产	2012.5	核心期刊
5	会议论文	Farmer Non-Agriculturalization, Rural Housing Land Transferring and Labor Migration: Based on China 5 Provinces 10	HUANG Zhong-hua ¹ DU Xue-jun	2011 ICCREM	2011.11.18-19	ISSHP

		Counties 90 Villages' Farmer Survey				
6	会 议 论文	农房抵押需求与实现路 径分析——来自全国五 省官员和农户调查研究	虞晓芬， 黄忠华，蒋 海霞	世 界 华 人 不 动 产 学 会 2011 年 年会	2011.4.1-3	

第 2 部分 调研报告

宅基地与农房产权管理与改革调研报告

目 录

第三部分 论文成果	1
第一部分 研究工作总结	2
一、主要研究内容及研究方法	2
二、主要研究成果	2
三、研究结果的意义	2
四、进一步研究建议	2
五、项目研究成果汇总	2
一、主要研究内容及研究方法	4
二、主要研究成果	5
三、研究结果的意义	6
四、进一步研究建议	7
五、项目研究成果汇总	8
第一篇 综合研究报告	13
第一章 宅基地与农房产权管理现状、需求与改革调研报告	13
一、引言	13
二、农户对宅基地与农房确权、抵押与交易、迁居的需求	16
三、政府官员对宅基地与农房确权、农房抵押与交易的态度	19
四、各地宅基地与农房产权登记发证现状	22
五、各地开展宅基地与农房确权登记发证面临的困境分析	24
六、各地对宅基地与农房产权管理制度改革的探索	28

七、关于宅基地和农房产权管理和改革的若干建议.....	30
第二篇 农房产权管理调研资料分析	36
第二章 农户宅基地与农房产权管理问卷调研分析.....	37
一、受访者基本信息.....	37
二、住房状况	40
三、农房已办证比例.....	41
四、违章情况	43
五、在城镇已购房比例与定居意向.....	45
六、房产办证意愿	47
七、对产权确认中一些政策性问题的认同	49
八、出售过农房的比例与今后出售可能性	52
九、对外来居民购买农房的接受程度.....	57
十、对宅基地与农房抵押融资的需求.....	59
十一、土地与农房流转对农民生活影响的预期	65
十二、迁建意愿	67
第三章 官员宅基地与农房产权管理问卷调研分析.....	69
一、受访官员基本信息.....	69
二、宅基地与农房产权登记办理现状.....	70
三、产权登记必要性与农民办理意愿.....	71
四、对宅基地与农房产权登记有关问题的看法	74
五、农村违规建房情况.....	89
六、农房（宅基地）抵押	92
七、农房（宅基地）上市交易	97
八、农房产权制度改革问题	109
附录：农房产权管理调研问卷和座谈会提纲.....	117
附录 A：农房产权登记与改革调研问卷（政府部门）	118
附录 B：农户住房现状与房屋产权改革调研问卷（村民）	121

附录 C：农房（宅基地）产权管理现状、需求与制度改革座谈会提纲	124
附录 D：各地宅基地与农房产权登记发证座谈会概况	126
附录 E：调研的 90 个村的人口、人均收入及位置等情况.....	131

第一篇 综合研究报告

第一章 宅基地与农房产权管理现状、需求与改革调研报告

一、引言

课题组 2009 年 11 月至 2010 年 2 月对安徽、广东、广西、四川、浙江五个省开展了大规模调研。调研范围和样本选择是每个省选择两县，共 10 个县。其区位分布见图 1-1，经济发展状况见表 1-1，其中：人均 GDP 大于 60000 元的有浙江秀洲区（61147 元）和广东南海区（71922 元），人均 GDP 在 20000-60000 元的有广东博罗县；在 20000 元以下的有浙江松阳县，广西武鸣县、阳朔县，安徽肥东县、肥西县，四川彭山县、都江堰市。

调研的方式包括座谈和问卷两种：一是召开由土管、房管、规划、建设、乡镇官员参加的座谈会，重点了解宅基地发证、农房发证、宅基地与农房管理的现状与面临的问题，听取关于宅基地与农房产权改革的见解（见附录 C，座谈会提纲）；二是发放调查问卷，在每个县发放 20-30 份政府官员问卷（见附录 A），然后选取三个乡镇，每个乡镇选取三个村，课题组成员到每个村与村民一对一地完成 20-30 份村民问卷（见附录 B），最后共回收 2192 份村民有效问卷和 279 份政府官员有效问卷，样本分布详见表 1-2。

现将调研的主要结果分析如下（详细可参见村民问卷专题分析、政府官员问卷专题分析、座谈会要点）。

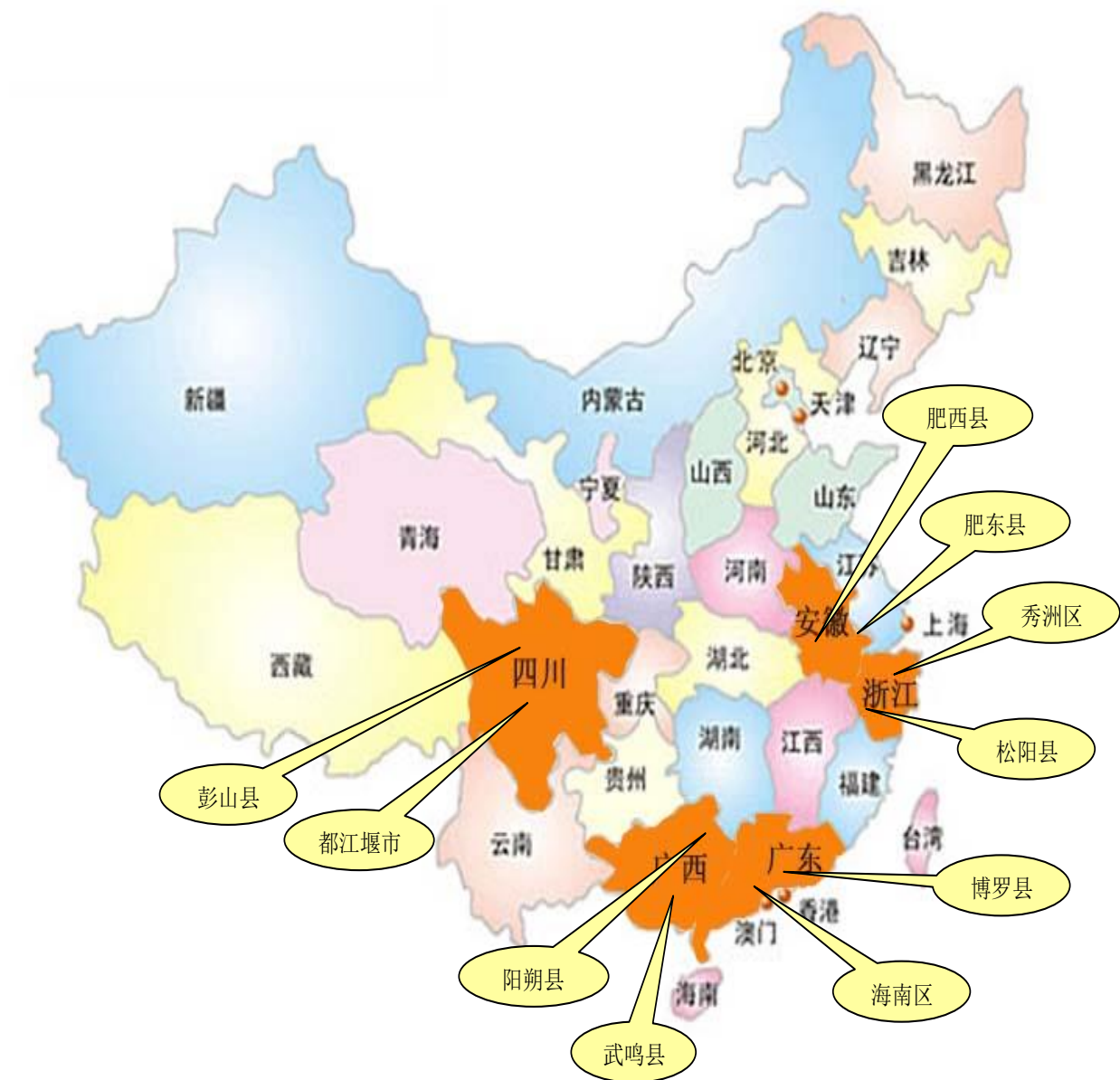


图 1-1 调研县（市、区）分布

表 1-1 调研县（市、区）人均 GDP、所处位置分布情况

省份	浙江		广东		广西		四川		安徽	
县（市、区）	松阳县	秀洲区	南海区	博罗县	阳朔阳县	武鸣县	彭山县	都江堰市	肥东县	肥西县
2008 年人均 GDP(元)	18944	61147	71922	24194	12398	16059	7667	15058	13607	17204
常住人口 (万人)	23.10	34.9	113.2	78.10	31.06	66.94	32.40	59.8	94.20	88.90
其中：农村人口(万人)	20.20	26.6	39.30	53.94	27.02	55.24	25.00	42.63	81.70	77.00
所处位置	浙江丽水	浙江嘉兴	广东佛山	广东惠州	广西桂林	广西南宁	四川眉山	四川成都	安徽合肥	安徽合肥

表 1-2 调研样本分布情况

	浙江(428/60)		广东(451/65)		广西(444/56)		四川(426/48)		安徽(443/50)	
县（市、区）	松阳县(213/27)	秀洲区(215/33)	南海区(233/34)	博罗县(218/31)	阳朔县(221/26)	武鸣县(223/30)	彭山县(203/28)	都江堰市(223/20)	肥东县(227/18)	肥西县(216/32)
乡镇名	西屏镇(65)	洪合镇(66)	罗村乡(75)	长宁镇(75)	阳朔镇(75)	城厢镇(73)	思蒙镇(71)	崇义镇(69)	牌坊乡(73)	铭传乡(75)
	新兴镇(70)	王店镇(73)	大沥镇(85)	罗阳镇(70)	白沙乡(73)	宁武镇(76)	谢家镇(71)	石羊镇(77)	撮镇镇(77)	三河镇(66)
	象溪镇(78)	王江泾镇(76)	桂城区(73)	湖镇(73)	普益乡(73)	双桥镇(74)	公义乡(61)	柳街镇(77)	店埠乡(77)	上派镇(75)
村名	上源口村(24)	八联村(21)	罗村村(25)	新江村(30)	东岭村(27)	濂琶村(25)	蒲坎村(22)	海云村(25)	牌坊村(26)	楼塘村(26)
	大石村(26)	镇西村(26)	联和村(25)	浦筏村(20)	矮山村(25)	五海村(26)	新堰村(24)	大桥村(21)	兴一村(26)	启明村(25)
	上安村(20)	庄安村(26)	联星村(25)	祥岗村(25)	凤鸣村(23)	大梁村(22)	沈店村(25)	吴塘村(23)	三王村(21)	井王村(24)
	孙源村(24)	宇四滨村(26)	东秀村(30)	小金村(25)	白面山(20)	杨李村(25)	新开村(19)	竹瓦村(23)	先锋社区(25)	桥庵村(23)
	东岗寮村(26)	民和村(25)	联安村(26)	鸡麻地村(22)	凉水井村(25)	下渌村(26)	鹤林村(25)	义和村(27)	撮东村(26)	茶棚村(21)
	五村(15)	栋梁村(25)	河东村(29)	浪头村(23)	白沙村(28)	伊岭村(23)	欣荣村(17)	广益村(27)	撮西村(26)	木兰村(22)
	靖居口村(25)	泰石桥村(25)	平北村(24)	湖镇村(23)	勇村(24)	东王村(26)	石山村(27)	五一村(25)	光大村(26)	北张村(25)
	石鼓村(28)	洪合村(24)	夏北村(25)	岗南村(25)	普益村(25)	伏唐村(25)	吴埝村(21)	岳雄村(25)	定光村(25)	芮祠村(25)
	靖居村(25)	锦福村(17)	平西村(24)	黄塘村(25)	木桥村(24)	长安村(25)	毛河村(23)	鹤鸣村(27)	花园村(26)	馆驿村(25)

备注：地名(村民问卷数/政府问卷数)

二、农户对宅基地与农房确权、抵押与交易、迁居的需求

1、愿意农房登记办证的比例达 **71.08%**。问卷数据统计结果表明，如果政府现在允许没有办理房产证的农户申请办理房产证，**71.08%**的受访者愿意申请办理，另有 **17.66%**的受访者表示若办理费用比较低，则愿意办理房产证，只有 **2.74%**的人表示不愿意，**8.53%**的人表示无所谓。而且 **69.07%**的受访者表示能够接受政府强制每户都必须办理房产证。可见，随着村民产权意识的增强，农民对办理产权证的潜在需求大。

2、农户登记已办证的比例 **24.42%**。农户农房宅基地证和房产证两证都有的比例只有 **19.21%**；只有房产证为 **5.29%**；即房产证发证率合计为 **24.42%**。只有宅基地证的比例占 **60.68%**（注：不少村民反映，宅基地证与房产证没有进行及时变更登记，因此，实际有效产权证的比例明显低于此数据）；另有 **14.82%**的受访者表示两证都没有。

3、对农房抵押融资政策的赞成率 **69.80%**。“如果政府允许农村房屋可以抵押融资，您是否赞同这样的政策”，**69.80%**的村民选择了“赞成”或“很赞成”，只有 **13.64%**的人表示“不赞成”，**16.56%**的人表示“无所谓”。尽管在“假若现在因生产或创业急需一笔钱（购买化肥或农业装置），但一时拿不出钱，如果农房可以抵押的话，是否会去抵押房屋”问题中，选择“会”的比例 **33.12%**，选择“可能会”的比例为 **39.57%**，**33.12%**的受访者表示“不会”抵押房子；“如果农房可以抵押，假若您现在生活发生困难，您是否会考虑把房子抵押给银行”，只有 **22.35%**的受访者选择“会”，**21.3%**的人选择“可能会”，**39.23%**的受访者表示万不得已之时，才会考虑抵押，另有 **17.12%**的受访者是绝对不会考虑抵押房屋的，即大多数农民不一定会

去使用抵押贷款。但村民表示，如果可以利用农房抵押融资，就是给农民多一条路径去解决资金困难，对此，大多数他们是持赞成态度。交叉分析结果表明：随着文化程度的提高，对农房抵押融资政策赞成的比例也随之增大；从事经商、办企业的村民，对农房抵押融资的政策赞成比例要高于从事务农、打工、家务等职业的赞成比例。

4、今后可能出售农房的比例为 21.03%。调查显示，有 8.75%的村民表示曾经出售过自己的农房，其中，40.18%是因为有两处住房，将多余的一处卖掉；一直在城里，基本不回家才卖掉农村房屋的占 25.51%；因为其他原因卖掉农房的占 34.31%。关于今后是否会出售农村住宅，明确表示“很有可能”的占 5.43%，“有可能”的占 15.60%，22%的人认为“不大可能”出售，29.3%表示“不可能”出售农村房子，另有 27.15%的受访者选择不确定。因此，从总体上看，大多数农户不会出售农房，如果政府放开农房交易，短期内真正上市交易的规模不大。

5、对外来购房者的接受率在 30%以上。如果同村的村民出售房屋给城市居民，30.47%的人表示“可以接受”，“不能接受”的占 29.84%，25.68%的人抱“无所谓”的态度。如果同村的村民出售房屋给非本村的村民，35.26%的人表示“可以接受”，“不能接受”的为 27.42%，26.55%的人抱“无所谓”的态度。对非本村的村民接受度略高于城市居民。从调查数据反映出，相当数量的村民将持一种开放的心态看待城市居民或非本村的村民入住本村。

6、约 60%的村民愿意迁居。当问及“如果政府对农房给予作价补偿，要求村民搬迁至村集中规划点的新建房，是否愿意”，63.46%的村民表示“愿意”，19.15%的村民表示“无所谓”，只有 17.38%的人表示“不愿意”。当问及“如果政府对农房给予作价补偿，要求村

民搬迁至镇上的新建房，是否愿意”，表示“愿意”搬迁的比例降为 59.10%， “不愿意”上升至 22.31%， 18.59% 的村民表示无所谓。从总体看，大多数村民还是愿意迁建，以改变目前居住点无基本的基础配套设施、道路不通畅、居住环境差的状况。但相比之下，村民更接受统一搬迁至村集中规划点，主要理由是离农田近，基本生活有保障。

7、约 1/4 的村民对放开农村房屋交易表示担忧。关于“如果放开农村房屋交易，您是否会担心有人无家可归”这一问题，近半数的村民没有考虑过或不清楚这个问题，在其余的 50% 受访者中，认为“不用担心”的比例略高于“需要担心”的比例。28.24% 的受访者认为“不用担心”， 23.95% 的人选择“担心”。选择不用担心的主要理由是：第一，卖掉房子的村民，绝大多数都是在考虑好自己今后出路和生活安排前提下作出的理性决策；第二，政府不需要像传统的家长一样，包管许多细节问题；第三，即使出现个别的无家可归者，农村政府也可以和城市政府一样，通过廉租房解决；第四，尽管农房交易未放开，但可转向私下交易。而担心者则认为开放农房交易可能会出现一部分农民因经济困难、赌博欠债等情形而被迫无奈卖房，如此则容易引起社会问题。

8、80% 的受访者认为应该给“超面积”农房发证。问卷中设计了“假定一农户批准的可建面积为 180 平方米，他实际建了 220 平方米，你认为政府发证时应该怎么做？”，46.46% 的受访者认为在办理房产证时，房产证应分别写明批准面积 180 平方米，实测面积 220 平方米，并且建议对部分违规建房部分采取一定的措施进行补缴罚金后予以合法化；34.11% 的受访者认为按 180 平方米发房产证比较合理；只有 19.43% 的受访者表示不应该登记发证。

9、约 1/3 的受访者认为当地违规建房的比例达 10% 以上。有 4.7%

的人认为当地违规建房很多,认为较多的比例占 8.67%, 比较少的占 16.2%, 70.81%的受访人认为违规建房的现象很少或没有。68.65%的受访者选择违规建房比例在 10%以下, 选择 10-20%的占 13.05%, 也有 18.30%的人认为违章比例在 20%以上。可见, 农村农房违法乱建情况有, 但较少存在, 不严重。

10、对“一户一宅”制度的认同率约 50%。对于土地法规定的“一户只能有一处宅基地”政策, 49.32%的受访者表示赞成; 有 36.54%受访者不赞成该政策, 14.14%的认为无所谓。可见, 大部分村民赞成宅基地一户一宅这一对农民的住房保障政策。

三、政府官员对宅基地与农房确权、农房抵押与交易的态度

1、94.6%的官员认为有必要颁发农村房屋产权证书：48.56%的受访官员认为“非常有必要”颁发房产证; 46.04%认为“有必要”; 两者合计为 94.6%。仅 5.4%的人表示无所谓或没必要。即绝大多数地方政府官员都认为应向村民颁发房产证。

2、71.94%的官员认为农民申请办理房产证积极性高：认为村民办证积极性“非常高”和“比较高”的官员分别占 31.29%和 40.65%, 即约 70%的官员对农民的办证积极性给予了肯定的评价; 另有 11.87%的官员认为办证积极性需视办证费用情况而定; 认为积极性不高的仅占 16.19%。

3、80%的官员认为应给“超面积”农房发证：对少批多建农房应不应该发证? 如何发证? 调查显示, 只有 19.42%表示对超面积建筑不应该登记发证; 34.53%的受访官员认为应按批准的可建面积发证; 31.29%认为应该在房产证上写明批准面积和实测面积; 剩余 14.75%认为应该由地方政府酌情自行决定。绝大多数官员认为应该发

证，但在应按多少面积发证这一问题上，分歧较大。

4、78.78%的受访官员同意“农房继承过户给下一代非农村户口子女”：78.78%的官员认为应该同意长辈过世后的农房可以过户给其非农村户口的子女，允许其子女办理农房产权证；10.43%表示不同意。同意的理由主要为：子女作为父母财产的继承人，按照继承法，应该不受户口限制允许其享有合法的继承权。不同意的理由主要为：非村集体经济组织成员无权拥有农房产权。另有部分受访官员给出如下建议：可按照当地的实际规划发展情况，给予其子女一定的补偿后，由村集体收回其房屋与宅基地。

5、62.59%的受访官员赞成“一户只允许登记一处合法农房”：现行土地法规定“一户只能有一处宅基地”，因此，对有多处宅基地房屋的家庭，是否要发证？62.59%的受访官员表示赞成“只允许登记一处合法农房”的政策；33.45%的受访官员表示不赞成。

6、70.86%的受访官员同意给户口变迁家庭的合法农房发证：在合法建造农房后，因小孩子上学等多种原因，户口迁出村集体组织的，应不应该颁发农房产权证？70.86%的官员认为应该为其办理农房产权证；17.99%不同意办理。同意办理的理由主要为：根据《物权法》等的相关规定，无论户口如何变化，农房都是其私有财产，理应为当时合法取得的农房办理房产证。不同意办理的理由主要为：由于户口已经在外地，根据相关规定，非本村集体经济组织成员不能办理农房产权证。

7、约 1/4 的受访官员认为当地农村违规建房严重：被调查官员中认为农村违规建房很严重的占 5.4%，较严重的 19.06%，认为程度一般的占 27.04%，比较少的占 37.77%，认为没有违规建房的只有 10.43%。

8、约 90%的受访官员认为应该允许农房抵押：对“另有居住条件或有两套以上（含两套）住房的村民，可以将一套房屋抵押”的提问，表示“完全同意”和“有条件同意”的比重分别为 32.73%和 56.83%，仅 10.43%的受访官员不同意，大多数官员认为应该允许农房抵押。认为农户对抵押有“较大需求”的占 19.78%，有“一定需求”的占 49.64%；其次为有，另有 19.06%的人认为现在可能不大，但未来需求将较大。只有 11.51%的受访官员认为需求小。

9、64%的受访官员担心如果管理不能同步跟进，实施农房抵押会加剧违规建房：45.68%的受访官员表示担心可能会加剧农村的违章建房；18.35%表示肯定会加剧农村的违章建房，只有 35.79%表示不一定会。表明大多数官员担心，如果农房建设管理跟不上，简单地放开农房抵押可能会加剧违规建房。

10、近 90%的受访官员认为应允许农房交易：数据显示，24.82%的受访官员表示“完全同意”农房开放交易，63.67%的受访官员选择“有条件地允许农房交易”；不同意的比重仅为 11.51%。由此表明，绝大部分官员支持农房有条件上市交易。

11、60%以上的受访官员认为农房交易不应局限于本集体经济组织：认为农房买卖应限制在本集体经济组织成员范围内的官员比重占 37.77%；认为应该由村集体经济组织决定交易范围的比例为 12.59%；认为可限于本乡镇范围内村民交易的占 10.07%，限于本县内村民占 8.99%，认为只要是农村居民即可的比例分别为 6.47%，认为农村及城市居民均可购买的比例占 24.10%。即占 60%以上的受访官员认为农房交易不应局限于本集体经济组织，有 1/4 的官员认为农房交易应向全体居民开放。从各地区情况看，认为农房买卖仅限于本村农民范围内的比例最高的是南海区（61.76%）、武鸣县（43.44%）、秀洲区

（48.48%）；选择“农村及城市居民均可”的比例最高的是都江堰市（35.00%）、松阳县（42.31%）和阳朔县（34.62%）。

12、86%的受访官员认为当地农房私下买卖少：认为农房私下买卖很多的占 3.6%，认为比较多的占 10.43%，认为很少和不多的分别为 43.88%和 42.09%。

四、各地宅基地与农房产权登记发证现状

从调查的十个县情况看，各地开展农房产权登记发证工作情况差异很大，主要体现在登记发证、抵押流转、办证收费和机构人员设置等方面。

1、宅基地与农房登记发证现状

按是否已开展农房产权登记、以及登记工作推进的广度和深度，被调查的十个县大致可分为以下三类：

1) 已经全面开展登记发证：广东南海区、浙江松阳县、四川都江堰市、安徽肥西县。广东南海区早在 1987 年农房就与国有土地上的房产一起进行总登记，颁发产权证书。大部分农房都发过证，但变更登记工作没有相应的人力跟进。曾一度出现过没有宅基地证先发了房产证，带来一些纠纷，现在严格坚持“先地后房”的发证原则。只要农民提出申请，对合法的农房就可以发证，超面积农房必须到规划补办手续、补交相关费用后就可办理。浙江松阳县农房登记也是在 1988 年总登记时开始的，但当时发证量少，共 3450 份，住建部登记办法出台后，成立临时机构，招收 20 名工作人员在各乡镇配合下推进此项工作，力争 2010 年底前符合办证条件办证率达 100%的目标。安徽肥西县农房登记从 2008 年 7 月 1 日开始开展，到我们调查时，一般较大的乡镇约有 1000 户以上的农户已经办理房屋产权证，小乡镇的

办证户数在 500 户左右，目前全县约有 300 多人专门从事农房的测绘发证工作。四川都江堰市从 2008 年开始产权登记发证，全市共有农村散居自建房农户 9 万多，其中符合规划的 54916 户已发证，推进的力度大、速度很快。

2) 已开展登记发证，但发证面不广：浙江嘉兴秀洲区、安徽肥东县、广西武鸣县、广西阳朔县。浙江嘉兴秀洲区 2007 年开始探索农房登记发证，第一批发发了 11 户，2009 年在全区推开，至我们调查时共发了 60 户。安徽肥东县 1998 年就已经开展此项工作，因规划证发证率不足 10%，影响农房产权发证的推进，全县至今仅有约 8000 户农户办理农房产权证书，但目前此项工作推进缓慢。广西武鸣县、阳朔县农房发证仅限于镇政府所在地的集体用地上的农房，镇上农房已基本完成办证，乡村一级还没有展开农房办证。

3) 完全没有开展登记发证。广东博罗县、四川彭山县，至今全县未开始办理农房产权登记发证工作。

2、宅基地与农房抵押开展现状

四川都江堰市、安徽肥西县、广西省武鸣县、嘉兴秀洲区开展了农房抵押业务，但总体规模不大。2008 年都江堰市政府专门出台关于灾区农房抵押贷款文件，允许利用宅基地证、房产证向银行申请抵押贷款，用于灾后重建，违约情况较少。广西省武鸣县对已取得农房产权证的农户（目前仅限于镇），允许在农村信用合作社办理抵押业务，贷款额度一般在 3-5 万元左右，房产抵押，土地使用权不抵押，须在房管科办理抵押登记。2007 年 10 月嘉兴秀洲区由农村合作银行试点办理抵押，当时有 11 户农房抵押，授信 58 万元，2008 年在全区推广，但至今只有 40 多户，主要是由于发证难、已发证数量少。安徽肥西县有金融机构提供农房抵押办理业务，但规模很小。

部分县曾经开展过农房抵押，后因上面的政策不允许，停止了抵押业务。如安徽肥东县曾办理了 2000 户左右的农房抵押业务，抵押额度一般按农房价值的 50% 计，未发生过坏账，但由于政策限制，农房抵押业务已于 2007 年停办。广东南海区，2002 年之前房管局单独建制，开展了农房抵押，违约率很低，2002 年房管与建设局合并后，就停止了农房抵押业务。

3、农房办证收费情况

从已开展农房产权登记的县（区）情况看，都按照中央的要求，落实涉农优惠政策。都江堰市对办证所需的测绘费、登记费、工本费全免，全部由财政承担。浙江松阳只收 6 元/本的工本费和 5 元/份的印花税，登记费免，测绘费全由财政买单。秀洲区只收 10 元/本的工本费，登记费免，测绘费由区政府承担 35%，镇承担 35%，农户承担 30%。广东南海区免登记费、工本费，测绘费由中介收。广西省武鸣县对每户第一本不收费，之后每证收取 10 元工本费，测绘费由中介收取。

4、办证机构情况

除了安徽肥东县因人手不足，办证委托乡镇规划所、土管所代办，其他的都由房管局、或建设局下属的房管所实施农房办证。已开展农房办证的县（区）大多在中心镇设立了房管所，如广东南海区在中心镇设房管所、秀洲区在三个中心镇设房管所、安徽肥西县在各乡镇都有县房管局的基层派出机构。

五、各地开展宅基地与农房确权登记发证面临的困境分析

农房产权登记是一项系统工程，涉及土管、规划、建设质量鉴定、测绘等部门或机构，加上因历史原因基础工作相当薄弱，以及宗地分

散等原因，发证的工作量大、投入成本高、政策掌握难度大。当前面临的主要问题：

1、办证经费难保证，人力配备不到位

除四川都江堰市房产发证部门是全额财政拨款单位，配备 20 个工作人员专门负责农房发证，并由市政府下文动员乡镇积极配合外，其他的如四川彭山县、广东南海区、博罗县、安徽肥东县、肥西县、广西省武鸣县、阳朔县、浙江嘉兴秀洲区、浙江松阳县房产发证部门都为自收自支单位。据武鸣等房产部门测算，农房办证从现场勘察、资料审核、公告、制证、分证的成本至少在 80 元/本以上（不含测绘费），按每本只能收取微薄的工本费或甚至费用全免，房产发证部门经济上入不敷出，办证越多，亏得越多。因此，发证部门缺乏内在积极开展农房发证的动力。经费不足，也极大地影响了发证工作机构与人员的配置。

当前，农房开展得好的地区，得益于财政的支持。四川都江堰市农房发证所需费用全额由财政拨款；浙江松阳县政府首批拨给房产发证部门 100 万元，用于设备投资与人工工资。经费的及时到位，既保证了工作的顺利开展，也迫使发证部门把农房发证作为一项重点工作来抓，加快了发证的速度。

2、宅基地证发证滞后，土地测绘与房屋测绘矛盾大

拥有宅基地证是发放农房产权证的前提条件。本次调查发现，一些地方宅基地证发放率偏低、或变更不及时，严重影响农房发证工作的推进。四川彭山县 2009 年才全面启动办理宅基地证工作，目前才基本完成外业工作（统计得到约有 30%的宅基地在面积认定上存在问题）。安徽肥西县计划 2010 年上半年基本完成宅基地使用权的确权登记，调研时正在开展宅基地 CAD 数字测绘工作。广西省武鸣县尽

管在 20 世纪 90 年代初，就开始了集体土地总登记、土地使用证发证工作，当时宅基地发证率已达到 90% 以上，后因基层国土所配备的人力不足（镇国土所只有 1 人），加上农民不主动申请变更，产籍管理没进入日常化、正常化和持续化，一些新批用地没有宅基地证、旧的没有及时变更。广西阳朔在九十年代集体土地使用证办证率曾经也达到 90% 以上，但后来新批宅基地发证滞后，估计农村宅基地发证率在 50% 左右。浙江松阳从 1991 年就开始颁发宅基地证，初始登记的发证率达到 98%，但变更不及时，新批宅基地发证滞后。嘉兴秀州区也存在同样的问题。宅基地证发放滞后，势必影响农房发证。

在实际操作中，还面临土地测绘与房屋测绘的矛盾。土地测绘确权的边界是按照宗地的四至，宗到宗，而房屋按照建筑的边到边、墙到墙进行测绘确权，即在农村可能出现建筑物平面投影范围已超出土地使用权范围，容易引发邻居之间的纠纷。

3、建设的随意性与不规范，给初始登记带来极大困难

本次调查发现，各地对农房规范性管理差异大。四川都江堰市、广西的阳朔县，当地政府对农房建设管理投放的人力相对足，管理比较规范，村民守法意识较强。而大多数地方农村房屋的修建因历史原因、自然条件、特别是管理体制不顺、管理不到位等因素，如四川东坡区 2006 年取消了乡镇一级的国土管理所、建环所，由乡镇干部兼管，一是业务不熟悉，二是精力不到位，造成对农房管理失控。各地普遍存在“未批就建”、“边批边建”、“少批多建”、“批东占西”等情况。此外，农村房屋在居住房屋旁通常搭建猪圈、工具房等，往往存在着房屋主体是合法的、但辅助用房是违法的情况，这些都给初始登记带来极大困难。如果简单地参照城市的做法，根本无法开展农房产权登记工作。

4、权属关系复杂，纠纷多

一直以来，我国农房确权是一个空白。仅有的居住权大大淡化了农户的产权保护意识，加上政府没有构建相应的制度保障体系，当一些地方突然开展宅基地登记、或农房产权发证时，一些原本不受关注的邻里矛盾、家庭矛盾都浮出水面。如以前在宅基地审批时，经常有家庭成员没写全的情况，申请人是大儿子，但实质是家庭全体成员，如果现在确权给大儿子，家庭中其他的人有意见，如果确权给全体家庭成员，则大儿子又拿出原审批表向政府讨说法。而关于建房过程中的资金投入、建房以后的户籍人口变化如何确权更是说不清、理还乱、把不准。邻里之间的矛盾就更多了。纠纷多，是影响发证的重要因素。都江堰市房管部门正在考虑建立调解机制，值得探索。

5、村庄规划滞后，一些地方谨慎推进农房确权

一些地方对开展农房确权工作持谨慎态度的一个重要原因是，村庄规划尚未完成，他们认为确权的农房应该是符合村庄规划的居住点上建设的合法农房，担心盲目地、大面积地对现有的农房确权发证，会给今后村庄集中居住点的调整带来难度。

6、认识上有误区，行动上迟缓

一些地方政府还没有真正认识到农房登记确权的重要战略意义，更多地是看到农房现在既不能上市交易、也不能抵押，对农户来说没有用；更多地是看到对政府而言，确权以后可能会增加拆迁的难度、增加拆迁的成本，殊不知只要是合法的建筑，不管有没有发证，农户都应该得到同样的拆迁补偿。认识上的不到位，也影响地方政府推动产权登记发证的主动性与积极性。

部分农户也存在着办证积极性不高的问题：一是，认为没有必要办。这房子是我建（或是祖辈留下来的）、一直是我住的，权属状况

四周的乡亲都清楚，用不着办证。二是办了证没有用。既不能抵押又不买卖。因此，积极性不高。

六、各地对宅基地与农房产权管理制度改革的探索

我国正处在一个加快城乡统筹发展、加快新农村建设的特殊时期，正处在土地粗放利用向集约化转变的特殊时期，在这一背景下，一些地区正在积极地探索新农村建设与农房产权制度改革的新路子。

广东：2009 年启动以旧城镇、旧厂房、旧村庄改造为主要内容的“三旧”改造工程，作为广东省与国土资源部合作建设节约集约用地试点示范省的重要内容。其中旧村庄改造范围包括：城中村；布局分散、不具保留价值、公共服务设施配套不完善的村庄；国土资源部“万村土地整治”示范工程确定的示范村或列入“村居整治”工程的村；城乡建设用地增减挂钩试点中农村建设用地复垦区域。总体思路是：土地利用总体规划确定的城市建设用地规模范围内的旧村庄改造，农村集体经济组织申请将集体建设用地转国有的，区人民政府根据“三旧”改造规划组织实施。其中，确定为农村集体经济组织使用的，在建新必须拆旧的前提下，交由农村集体经济组织依照规划自行改造或与有关单位合作开发建设；由市、区人民政府通过征收农村集体建设用地实施旧村庄改造进行经营性开发的，土地出让纯收益按最高不超过 60%的比例返拨给原农村集体经济组织。城市建设用地规模范围外的旧村庄改造，在符合土地利用总体规划和城乡规划的前提下，除属于市、区人民政府应当依法征收的外，可由农村集体经济组织或者用地单位在建新必须拆旧的前提下依照规划自行组织实施；允许农民集体土地在符合土地利用规划和用途管制的前提下通过出让、

租赁等方式向用地单位有偿提供建设用地使用权，并可以流转给村以外的经济实体使用。引导多建农民公寓。

四川彭山：对 13 个乡镇按照城乡统筹原则，统一规划了 28 个新型社区，每个新型社区幅射 2-3 个农民集中居住点。鼓励农民跨乡镇、村组到农民新村规划区建房。经济相对发达的地区，通过项目带动，实施统规统建；经济不发达地区，实行统规自建，提高用地集约率，改善居住环境。并且鼓励农村居民自愿放弃宅基地使用权和土地承包经营权向城镇集中，出台了对自愿放弃宅基地使用权和土地承包经营权到城镇购房入户的农村居民，由所在乡镇政府、村组给予一定经济补偿，主要用于农村居民转为城镇居民后的社会保障；首次在县内城镇购房的，持有效证明，由县政府按所收契税县级留成部分全额给予补贴，在办理房产登记时免缴交易服务费和登记费。

浙江松阳：有 20 个乡镇，其中平原 8 个，12 个在山区，政府面临巨大的“下山脱贫”压力，但山下一方面可安置的土地少、另一方面土地低效利用严重，据松阳国土提供的数据，农民平均占用宅基地 145M²/人。因此，从 2008 年开始，县政府围绕“改造空心村、撤并自然村、建设新农村”的目标，按照“连片拆除破旧房，重新规划建设新房，腾出空间促发展”的思路，全面启动农村破旧房改造工程，计划通过五年左右时间，60%的村庄改造完毕。基本做法是：1）坚持“一户一宅、统一标准”。农民必须先注销权证、拆除破旧房后，安排建房用地。严格控制建房用地面积，1~3 口之家不超过 75 平米，4 口之家不超过 85 平米，5 口及以上的不超过 125 平米，并按照新农村建设规划，统一设计、统一户型、统一立面、统一配套基础设施。2）村委会按照村民自治和责权利统一的原则，担任业主，全面负责

破旧房改造的组织实施。如北山村共 300 户农户，已改造了一个自然村，新建 100 幢农房，节约了土地、改善了居住环境。他们对空巢老人实施“宅基地换养老”、对困难户由村收回老房子、村出资建新房，受到村民欢迎。3) 政策倾斜。县政府对连片拆除破旧房面积达 3000 平方米以上的，每平方米补助村集体 50 元，每建一幢新房补助 5000 元基础设施建设资金。把农村破旧房改造与建设用地复垦、下山农民异地转移有机结合起来，为村集体经济开展村庄整治提供了经济支持。

浙江嘉兴：2008 年开展了“两分两换”的农村土地使用制度改革。所谓“两分两换”，就是按照“土地节约集约有增量，农民安居乐业有保障”的要求，将宅基地与承包地分开，搬迁与土地流转分开；以承包地换股、换租、换保障，推进集约经营，转换生产方式。以宅基地换钱、换房、换地方，推进集中居住。提出力争到 2012 年，全市有三分之一以上的农民实现向城镇和中心村集聚。建成一批居住相对集聚、公共服务配套完善的现代宜居新社区和一批对农村极具带动作用 and 具备小城市功能的现代新市镇。

七、关于宅基地和农房产权管理和改革的若干建议

建立“产权归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度，是市场经济存在和发展的基础，是完善基本经济制度的内在要求。我国各地正在轰轰烈烈探索的农村经济体制改革，其核心都将涉及产权改革。我们认为农村改革的长期努力目标就是要建立现代产权制度，使目前被凝固、仅具有符号意义的集体资产被激活，演化为资本，这是发展农村经济、改善农民生活的根本之路。但是，相比城市土地产权制度改革、国有企业产权制度改革等，农村产权制度改

革的难度要大得多，地区之间的差异大、涉及的利益主体更为复杂，改革可能产生的不确定性风险更多（如粮食安全、农民就业、社会稳定），因此，从全国层面看，只能是采取稳妥的、渐进的、先试点后推广的方式推进农村产权制度改革。围绕这样的指导思想，建议如下：

1、积极稳妥地推进农房（宅基地）产权登记工作

开展农房产权登记是保护农民合法权益的需要，是探索农村产权改革的必要前提，也是引导农房建设按照规划有序开展的有效手段，因此，应该从农村改革发展战略的高度，重视农房产权登记工作。特别是现阶段，农房的价值不显现、各种利益矛盾还不突出，是建立和完善农房产权产籍管理体系的有利时机，应该利用这一有利时机积极推进农房产权登记工作。

但考虑到我国幅员辽阔，农村房屋数量众多，权属关系复杂，相关资料缺失比较严重，一些农民又没有积极性去补办，各地应该根据当地的实际，坚持先易后难、先规范后灵活、循序渐进、全面推开的原则，有序、稳妥地推进集体土地上房屋登记工作，千万不可为了追求发证率而突击发证。

2、允许有条件地开展农房（宅基地）抵押

农房抵押对解决农民融资困难，搞活农村经济有十分重要的作用，农户要求农房抵押的呼声很高。允许有条件地开展农房抵押主要依据与理由有：

1) 农房是农民有权处分的建筑物，应该可以抵押。尽管现行的《土地法》规定农村宅基地属“农民集体所有”，其法律意义是农民只有使用权而无处置权；《担保法》第 37 条第 2 项、《物权法》第 184 条第二款规定农村宅基地不能抵押；但《担保法》第 34 条第 1 项、

《物权法》第 180 条第 1 款同时又规定债务人或者第三人有权处分的建筑物和其他土地附着物可以抵押。我们认为：农房是农民的私有财产，因制度安排的原因，人为地、极大地约束了农民对农房的权利，但是农民在村集体经济组织范围内仍然拥有对农房的处置权。因此，从法理的角度，不能否认农房是农民有权处分的建筑物。所以，在现行法律框架下，至少建筑物可以抵押。

2) 既然同是集体用地上的乡村企业厂房等建筑物可以抵押，农房也应该可以抵押。对现行法律难以理解的是，同是集体所有土地上的建筑物有不同的待遇。《担保法》第 34 条、《物权法》第 183 条规定，“乡（镇）、村企业的土地使用权不得单独抵押。以乡（镇）、村企业的厂房等建筑物抵押的，其占用范围内的土地使用权同时抵押。”按同样的土地性质，自然推理可得，“宅基地使用权不得单独抵押。农房抵押的，其占用范围内的土地使用权同时抵押。”如果说，允许乡村企业厂房等建筑物抵押，是为了解决乡村企业融资困难、鼓励乡村企业发展，突破了法律上规定的集体所有土地不能交易的瓶颈的话，那么在农村经济形态发生变化的今天（大量的农村个体经济而非乡村企业），允许农房抵押、破解农村个体经济发展融资困境也急需法律与实践上的突破。

3) 开展过农房抵押的地区普遍反映违约率很低，风险可控。温州乐清农村合作银行 2009 年 6 月已为 5287 户农民提供集体土地上的自建房抵押贷款，贷款余额达 13.15 亿元。在 2009 年 2 月末统计（经济最差、最危险的时期），贷款不良率仅为 0.96%，比该行整体贷款不良率还低 0.12 个百分点。广东南海区、都江堰市、安徽肥东县这些已经办过农房抵押的房管部门一致反映农民还款信用好，违约极少。

建议，至少可以参照国有划拨用地上的厂房、企业办公楼抵押的做法，只抵押房产价值。具体做法：对另有居住条件或有两套以上（含两套）住房的村民，可以将一套房屋抵押；农民申请农房抵押，必须经过村集体经济组织同意；债务履行期届满，债务人不履行债务的，在法律或政策规定的范围内公开拍卖，拍卖所得优先支付银行债务；若不能公开拍卖变现，由村集体经济组织收购。

3、在“大的管住”大稳定基本原则下，允许各地积极探索农房（宅基地）流转创新

在确保土地利用总体规划确定的耕地保有量、基本农田面积、不突破建设用地总规模、一户一宅、城市居民不能购买农屋，并遵循“集体经济组织决策、农民自愿参加”的基本原则下，允许各地积极探索农房流转。其主要理由是：

1) 现行的农房管理制度与中央明确要求的“加快城镇化进程”，“走大、中、小城市协调发展的路子”相矛盾。从制度方面来说，农村集体土地房屋的非流动性，以及缺乏有效的对农民离开农村不再享有集体经济、土地使用等方面的各种权益的补偿机制，离开农业的农民“弃土”、“弃房”的动力不足，限制了农民向小城镇集聚。

2) 现行的农房管理制度阻碍新农村建设步伐。党的十六届五中全会作出了加快社会主义新农村建设的重大决定，提出实施以“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”为内容的新农村建设战略。其中，生产发展是建设社会主义新农村必要的物质基础，洁村容整洁是建设社会主义新农村的具体体现与前提。村容整洁主要是指脏乱差状况从根本上得到治理，生态环境、人居环境明显改善。而由于历史欠帐太多，现行的农居点分散、规划凌乱、基础设施严重不足，如果不突破现行的农房管理制度，所需的远超出政府财力的巨

额新农村建设资金投入就没有来源，势必影响新农村建设步伐。

3) 宅基地低效率利用，不符合土地节约集约。大多数农村宅基地分布散、布局乱、利用率低，浪费现象十分突出。浙江松阳国土部门提供的资料，该县农民平均占用宅基地面积 145m^2 ，嘉兴姚庄镇每户平均占有 1.163 亩，国土部门对重庆市垫江县统计人均宅基地面积达 165.4 m^2 。国土资源部信息中心 2006 年底公布的“全国土地利用总体规划专题研究报告”称：“据土地详查统计，全国人均农村居民点占地 192 平方米，高于国家规定的上限指标(150 平方米)。因此，有必要通过重新规划、整治、建设，提高农村土地的利用率。

4) 各地发展阶段、面临的问题迥异，应允许根据各地的地情作积极的探索。我国地域广宽，差异大。从经济发展阶段看，发达地区已经率先进入工业化中后期，农民基本弃农务工，而欠发达地区仍以农业为主或处于工业化初期，农民以务农与外出打工为生；从社会发展阶段看，发达地区已经进入城镇化加速期，农村人口存在向城镇集聚的内在动力，农民已具备变为市民的经济、文化、观念基础，政府也具有统筹城乡一体发展的财力。而欠发达地区农村人口还不具备大规模向城镇集聚的经济基础、思想基础。从需求看，各地面对的土地供需矛盾不同。因此，应该允许各地在农民自愿的基础上进行积极探索，及时总结经验教训，做到结果可控、可调、可推广。

4、加强农村规划、建设、房管的力量，是降低制度改革成本的有力保障

任何一项改革都需要付出成本。如何在农村产权制度改革中把握其不确定性以降低改革的成本与风险，就成为新一轮农房制度改革中最为关切的问题。从国家层面关注的风险有：一是会不会引发新一轮大规模占用农用地风潮，进而威胁国家出于粮食安全考虑的对农村土

地功能的刚性制度红线，危及国家长远发展。二是会不会加剧农村违法乱建，引发新一轮对农村村容村貌的破坏，以及形成新的不公平与对政府政策规定的蔑视。三是会不会出现农村暴富阶层与部分农民赤贫化的两级化，引起的农村社会阶层对立风险。一部分有钱人大量收购获得巨大利益而成为农村中的暴富阶层，而一些农民则是卖地卖房失去生计保障，迅速赤贫化，各种社会矛盾凸现和激化，重蹈“拉美陷阱”。

对前两项风险，可以通过加强农村土管、规划、建设、房管的力量加以防范。当前这些部门工作的重心应该从城市转向农村，一是机构设置到位；二是工作经费到位；三是拿出当年在城市拆违的巨大勇气与决心来管理农房建设。

对后一项风险的防范，则需要考虑建立健全农村社会保障的问题，让农民也像城市居民一样享受社会低保，既是他们应有的权力，也是改革必须应付出的代价。

第二篇 农房产权管理调研资料分析

第二章 农户宅基地与农房产权管理问卷调研分析

我们按照每个省选取两个县（市、区），每个县选取三个乡镇，每个乡镇选取三个村，每个村发放问卷 20-30 份村民问卷的方案，最后共回收 2192 份村镇居民有效问卷。本次调研的 90 个村人口结构分布，人均收入情况以及所处位置情况见本报告附录 E。问卷详细分析结果如下。

一、受访者基本信息

1、受访者个人基本信息

五省市 2196 位被调查者的基本情况如下（见表 2-1）：

年龄结构：受访者年龄主要集中在 31-40 岁和 41-50 岁，分别占 24.82%和 29.52%，其次是 51-60 岁，占 21.17%，30 岁及以下和 61 岁及以上的分别占 12.23%和 12.26%。

性别结构：男性受访者比例约为 71.70%，女性受访者比例约为 28.30%。

文化程度：主要以初中为主，占 46.60%，其次是高中和小学及以下，分别占 23.60%和 21.20%，总体文化程度偏低。

婚姻状态：调查显示，89.83%的受访村民已婚，未婚的受访比例占 7.16%。

表 2-1 受访者个人基本信息汇总

	个人基本信息				
年龄	30 岁及以下	31-40 岁	41-50 岁	51-60 岁	61 岁及以上
比例	12.23%	24.82%	29.52%	21.17%	12.26%
文化程度	小学及以下	初中	高中	大专及以上	
比例	21.20%	46.60%	23.60%	8.60%	
性别	男	女			
比例	71.70%	28.30%			
婚姻状况	未婚	已婚	丧偶	离异或分居	
比例	7.16%	89.83%	2.33%	0.68%	

2、受访者家庭情况

家庭人口：受访村民中，家庭中户口在村集体组织中为 4 人或 4 人以上的占 66.15%； 3 人、2 人、1 人的比例分别约为 24.32%、7.48%、2.05%。如图 2-1 所示。

受访者家庭成员中户口在村集体组织，又常年居住在村里的一般是 3 人以上居多；3 人、4 人、及 4 人以上的比例分别为 28.01%、26.75%、26.60%，合计占 81.36%。

受访者其家庭成员中工作在本村集体组织，又常年居住在村里的，3 人、4 人和 4 人以上分别占 26.32%、23.59%和 23.36%，合计 73.27%。

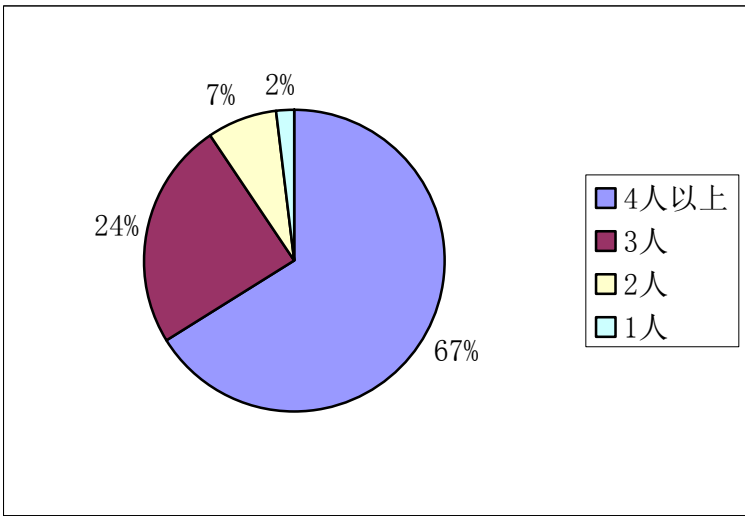


图 2-1 受访者家庭人口情况

家庭收入：本次调查中，受访者家庭总收入大多在 1-3 万元之间，占 42.79%；1 万元以下的比例达 32.07%；3-5 万元的占 16.65%；5 万元以上的占 8.48%。

主要工作：受访者大多以务农为主，占 59.31%，其次是外出打工，占 11.54%。

收入来源结构：平均来看，在家庭总收入中，务农收入占了 38.07%，外出打工收入占了 38.07%。务农和外出打工是受访农村村民最主要的两个经济来源。

表 2-2 受访者家庭收入情况

	家庭经济情况						
年收入	1 万以下	1-3 万	3-5 万	5-10 万	10-15 万	15 万以上	
比例	32.07%	42.79%	16.65%	6.93%	0.87%	0.68%	
目前的主要工作	务农	外出打工	经商	办企业	当地企业工作	家务	其他
比例	59.31%	11.54%	7.16%	1.28%	5.98%	3.42%	11.31%
家庭各项收入来源的比重	务农	外出打工	房屋出租	村企业工作	承包地出租	其他	
比例	38.07%	38.07%	2.36%	4.96%	2.00%	14.55%	

3、受访者其他情况

工作地点：受访者基本上以在村里工作为主，占了 75.64%；这一结果受限于我们上门调查时，受访者多为在家务农村民。

是否加入组织性团体：大多数受访村民属于无党派人员，只有 37.64%的受访者是加入过共产党或共青团，60.36%的村民没有加入过任何组织。

是否有养老保险：只有 36.13%的受访村民有社会养老保险，63.80%的人没有参加社会养老保险。

表 2-3 受访者其他情况

	其他基本情况		
工作地点	在村里	在乡镇上	在城里
比例	75.64%	18.07%	6.30%
是否加入组织性团体	中国共产党或共青团	其他党派	无
比例	37.64%	2.01%	60.36%
是否参加养老保险	有	无	
比例	36.13%	63.80%	

二、住房状况

1、房屋来源：调查显示，87.27%的受访村民的房屋是自建的，从祖上继承过来的占 9.67%，购买的仅占 3.06%。

2、房屋建成年代：受访者房屋建成于 1991 年以后的占了 62.00%；其中 2001 年以后所建房屋比例占了 23.63%；1990 年以前建造的房屋占 38.00%。

3、房屋建筑面积：以 80-120 m²居多，占 38.82%；160 m²以上的大面积住房比例为 26.74%，而 80 m²以下的小面积住房占了 14.46%。

4、房屋类型：94.30%的人表示自己的房屋是有宅基地的房屋，只有 5.70%的受访者所居住的房屋为农民公寓。

5、第二处住房情况：75.6%的村民在本村只有一处住房，24.40%的受访者表示在本村还拥有其他住房。第二住房是自建的比例占 59.30%，从祖辈继承过来的，占 35.73%。

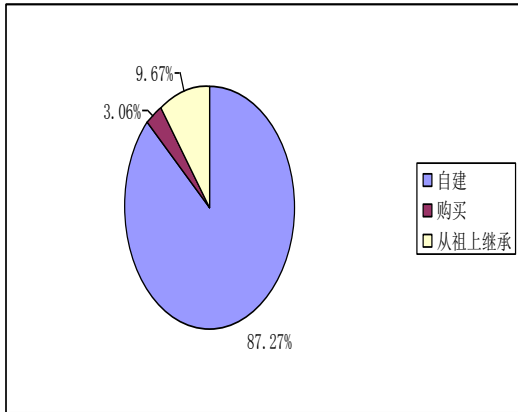


图 2-2 受访者房屋来源

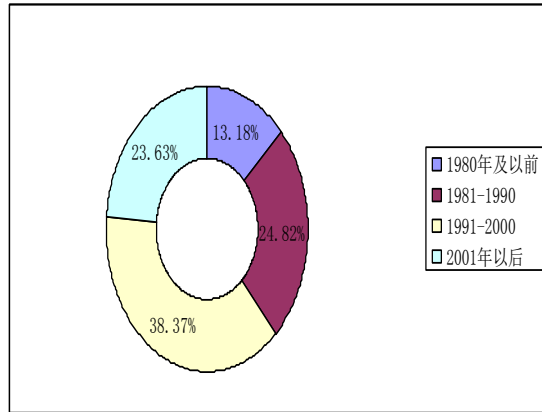


图 2-3 房屋建成年份

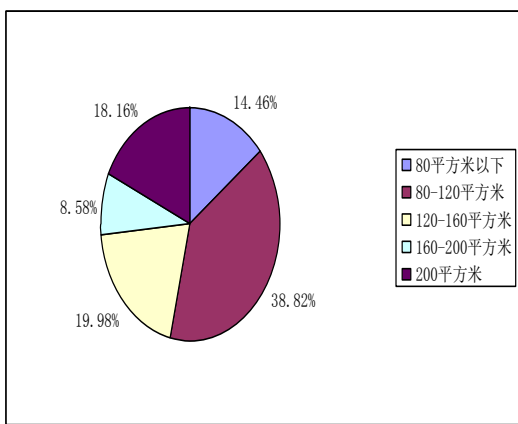


图 2-4 房屋建筑面积

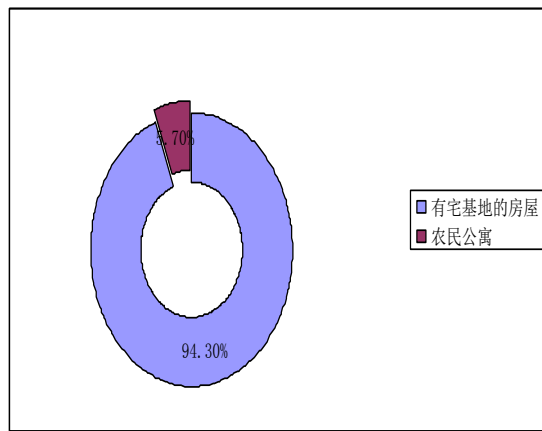


图 2-5 房屋性质

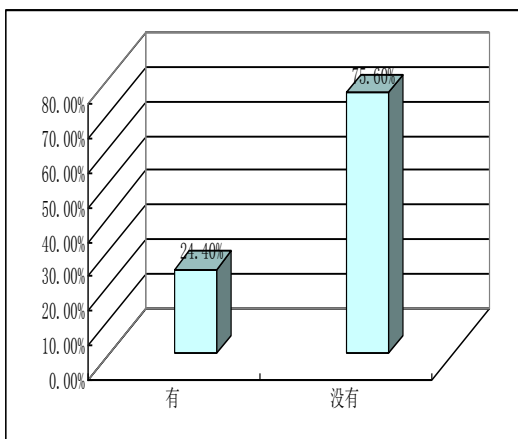


图 2-6 在本村是否有其他房屋

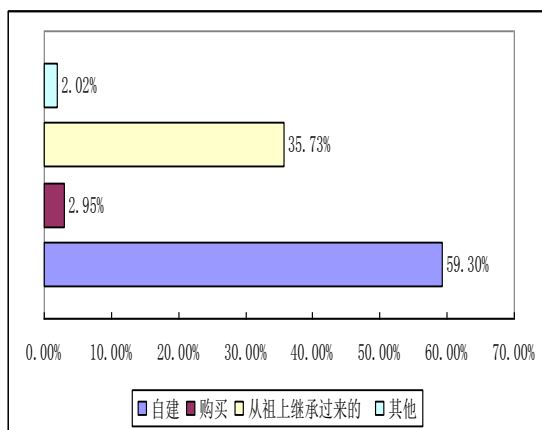


图 2-7 第二处房屋来源

三、农房已办证比例

宅基地证和房产证两证都有的比例只有 19.21%；只有宅基地证

的比例占 60.68%（注：不少村民反映，宅基地证与房产证没有进行及时更新登记，因此，有效产权证的比例明显低于此数据）；只有房产证为 5.29%；另有 14.82%的受访者表示两证都没有。即房产证拥有率约为 24.5%。

第二处房屋办证状况，29.00%的只有宅基地证书，两证都拥有的比例为 23.36%，两证都没有办理的占 37.13%。调查中显示第二处住宅土地证拥有率明显要低于第一处住房，两证都没有的比例高于第一处住宅。

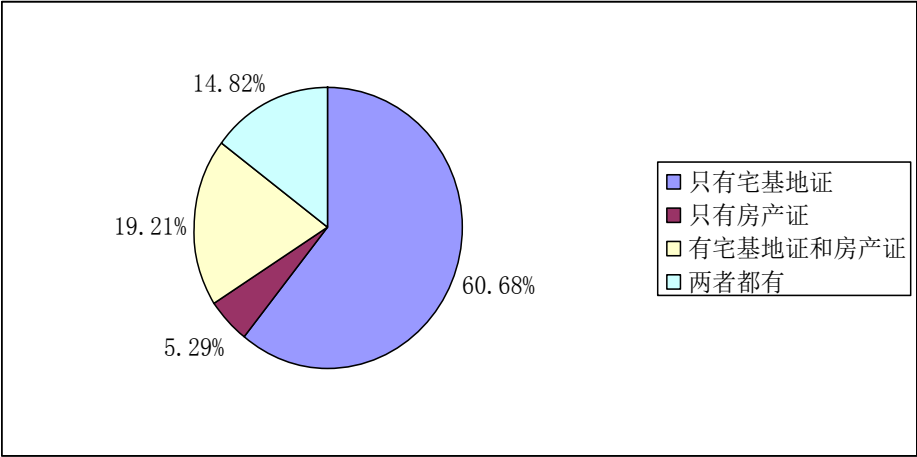


图 2-8 房屋办证情况

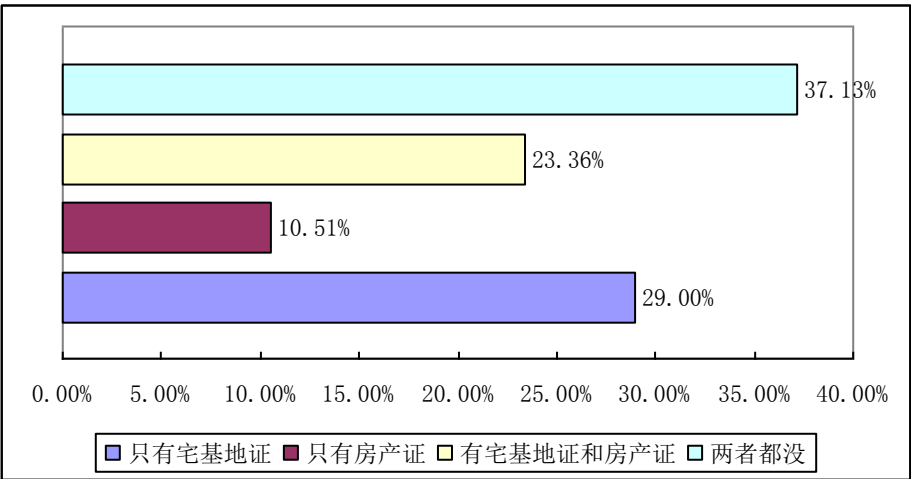


图 2-9 第二处房屋办证情况

表 2-4 第一处房屋和第二处房屋办证情况比较

	办证情况				
	只有房产证	只有土地证	有房产证和土地证	两者都没	合计
第一处住房办证比例	8.50%	51.50%	25.10%	14.90%	100.00%
第二处住房办证比例	10.50%	29.00%	23.40%	37.10%	100.00%

四、违章情况

1、超面积建筑情况：73.68%的人表示目前自己的农房面积没有超出批准建筑面积，明确表示超出批准面积的占 8.67%，表示不清楚的占 17.66%。

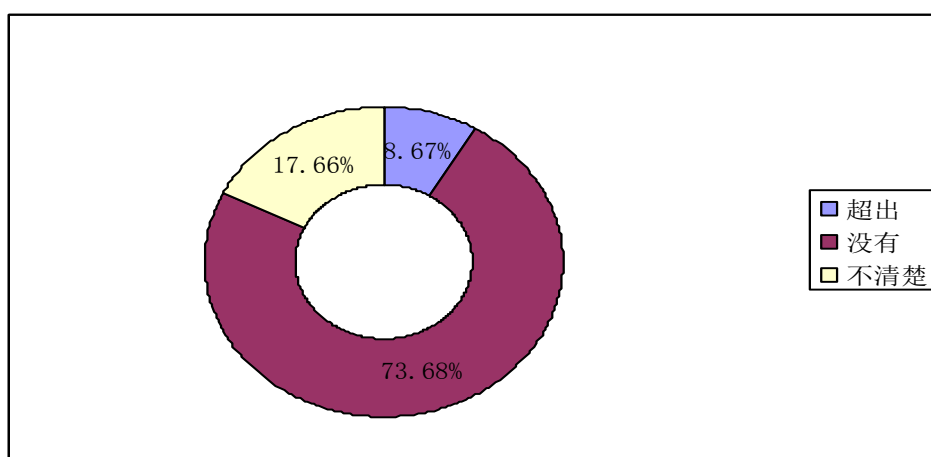


图 2-10 房屋建筑面积违规否

对超面积违规建房与办证情况的交叉分析发现，证件不齐全的农房，其超面积违章建房比例要比两证都齐全的农房大，表明发证对规范与约束村民违规建房有一定的作用。

表 2-5 超面积违规建房与办证情况的交叉分析

		超面积违章建房否			
		超出	没有	不清楚	合计
办证情况	只有宅基地证	9.74%	75.11%	15.15%	100%
	只有房产证	6.95%	75.94%	17.11%	100%
	有宅基地证和房产证	6.91%	75.64%	17.45%	100%
	两证都没有	8.90%	64.11%	26.99%	100%

对超面积违规建房与建房年代作交叉分析表明，2001 年以后建的房，超面积建房的相对比例有所下降。从村民明确表示超面积的比例看，最高的是在 1991-2000 年，达到 10.11%；其次是 1981-1990 年，为 9.38%；最低是 2001 年及以后，为 5.98%。

表 2-6 超面积违规建房与建房年代的关系

		超面积违章建房否			
		超出	没有	不清楚	合计
建房年代	1980 年及以前	7.96%	70.93%	21.11%	100.00%
	1981-1990 年	9.38%	69.49%	21.13%	100.00%
	1991-2000 年	10.11%	74.67%	15.22%	100.00%
	2001 年及以后	5.98%	77.99%	16.03%	100.00%

2、当地违规建房现象是否严重。70.81%的受访人认为违规建房的現象很少或没有，只有 4.7%的人认为很多,认为较多的比例占 8.67%。68.65%的受访者选择违规建房比例在 10%以下，选择 10-20%的占 13.05%；也有 18.30%的人认为违章比例在 20%以上。总体看，尽管违规建房不具普遍性，但也是一定的数量。

按地区分别统计发现地区之间的差异比较大。广东省违规建房较其他省份严重。如果按选择违规建房很多、较多的合计比例从高到低排队，可以分三个层次：第一层次是违规建房严重的，广东的博罗县 30.80%，南海区 27.50%；第二层次是中等程度的，四川的彭山县 16.60%，浙江的秀洲区 14.90%，广西的武鸣县 13.50%；第三层次是比较低的：浙江松阳县 9.90%，四川都江堰市 9.80%，阳朔县 7.30%（见下表）。

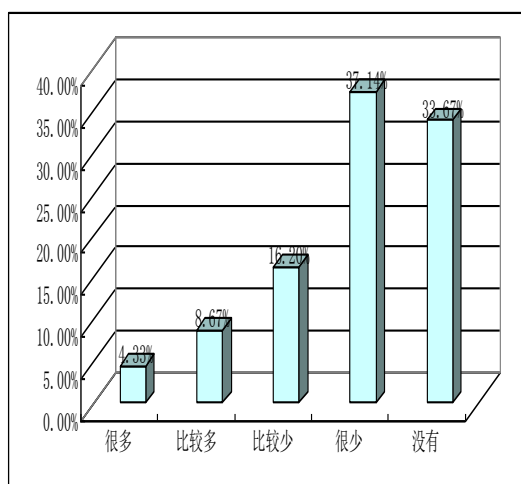


图 2-11 违规建房现象

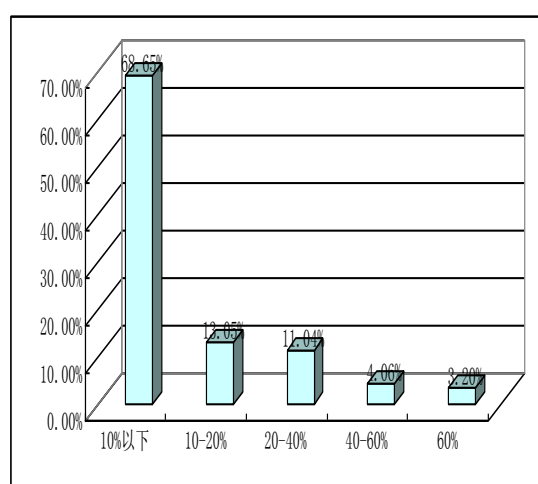


图 2-12 违规建房比例

表 2-7 不同地区违规建房情况

		农户未批先建、或少批多建现象多否					合计
		很多	比较多	比较少	很少	没有	
广东	博罗县	16.10%	14.70%	20.60%	21.10%	27.50%	100%
	南海区	9.00%	18.50%	26.20%	34.80%	11.60%	100%
四川	都江堰市	1.30%	8.50%	21.10%	41.70%	27.40%	100%
	彭山县	2.70%	13.90%	16.00%	40.70%	26.70%	100%
浙江	松阳县	3.30%	6.60%	15.50%	29.10%	45.50%	100%
	秀洲区	5.10%	9.80%	29.80%	34.90%	20.40%	100%
广西	阳朔县	1.40%	5.90%	10.00%	43.90%	38.80%	100%
	武鸣县	4.50%	9%	19.70%	33.60%	33.20%	100%
安徽	肥东县						
	肥西县						

五、在城镇已购房比例与定居意向

1、在城镇已购房比例。问卷调查显示，在城镇拥有商品房的受访者比例为 10.36%，89.64%的受访农村村民表示没有在城镇买房。

2、定居城镇的意向。14.92%的人认为有可能到城镇工作和居住，48.81%的村民明确表示今后不会到城镇工作或居住，另有 36.27%的人对未来是否在城镇工作与定居表示不确定。

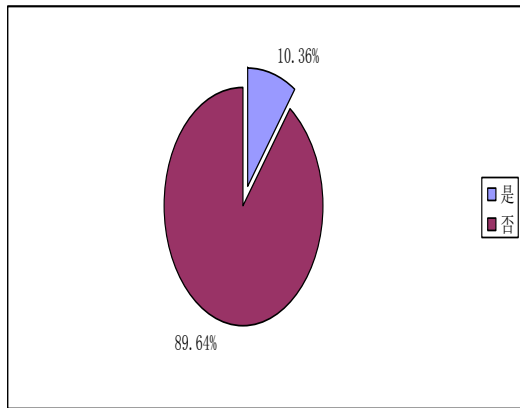


图 2-13 在城镇买房情况

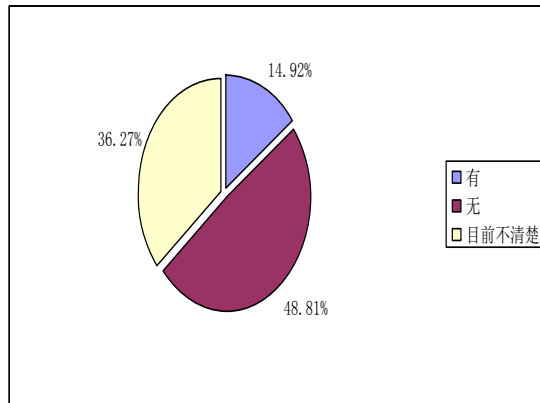


图 2-14 去城镇工作居住情况

按地区分别统计发现地区之间的差异比较大。如果按选择有可能去城镇工作居住的比例从高到低排队，可以分三个层次：第一层次是 20% 以上的比例有可能去城镇居住工作的，如浙江秀洲区 26.50%，四川彭山区 22.70%，安徽肥东县 21.60%；第二层次是 10%-20% 的比例有可能去城镇工作居住的，有安徽的肥西县 14.40%，广东的南海区 14.60%，四川的都江堰市 11.70%，广西的阳朔县 11.30%，广东的博罗县 10.10%；第三层次是 10% 以下比例的：有广西武鸣县 9.00%，浙江松阳县 8.00%（见下表）。

按年龄分析，我们发现年纪越轻的人，今后有可能去城镇工作居住的比例比年长的明显要大。30 岁以下的有可能去城镇工作居住的比例为 31.72%，随着年龄增大，有可能去城镇工作居住的比例随着减小，61 岁以上有可能去城镇居住的比例只有 4.46%。

表 2-8 不同地区村民今后到城镇工作居住的可能性

		今后在城镇工作居住可能性			
		有可能	无可能	目前不清楚	合计
广东	博罗县	10.10%	53.20%	36.70%	100%
	南海区	14.60%	41.60%	43.80%	100%
四川	都江堰市	11.70%	57.80%	30.50%	100%
	彭山县	22.70%	44.30%	33.00%	100%
浙江	松阳县	8.00%	58.70%	33.30%	100%
	秀洲区	26.50%	35.30%	38.20%	100%
广西	阳朔县	11.30%	52.00%	36.70%	100%
	武鸣县	9.00%	48.00%	43.00%	100%
安徽	肥东县	21.60%	42.70%	35.70%	100%
	肥西县	14.40%	54.60%	31.00%	100%

表 2-9 不同年龄的人今后去城镇工作居住可能性

		有可能	无可能	目前不清楚	合计
年龄	30 岁及以下	31.72%	28.73%	39.55%	100%
	31-40 岁	18.93%	35.11%	45.96%	100%
	41-50 岁	14.22%	49.92%	35.86%	100%
	51-60 岁	7.54%	61.42%	31.03%	100%
	61 岁以上	4.46%	72.12%	23.42%	100%

六、房产办证意愿

1、愿意办证的比例。调查显示，如果政府现在允许没有办理房产证的农户申请办理房产证，71.08%的受访者愿意申请办理，另有 17.66%的受访者表示若办理费用比较低，则愿意办理房产证。6.53%的人表示无所谓，不愿意的只占 2.74%，表明绝大多数村民愿意办证。

而且，大多数村民能接受政府的强制。69.07%的受访者表示如果政府要求每户都办理房产证，利大于弊；另有 17.34%的受访者持无所谓态度；认为不好的只有 13.59%。

进一步深入分析表明：按职业分，经商的受访者愿意申请办理房产证的比例比其他职业的人明显要高,前两者愿意办证的比例分

别为 73.25%和 82.14%；而务农者愿意的比例为 69.85%。

按地区分，广东、广西两省愿意申请办理房产证的比例较其他省份低，他们大多视办证费用而定，若费用低，则愿意办理。其他省份差别不大（见下表）。

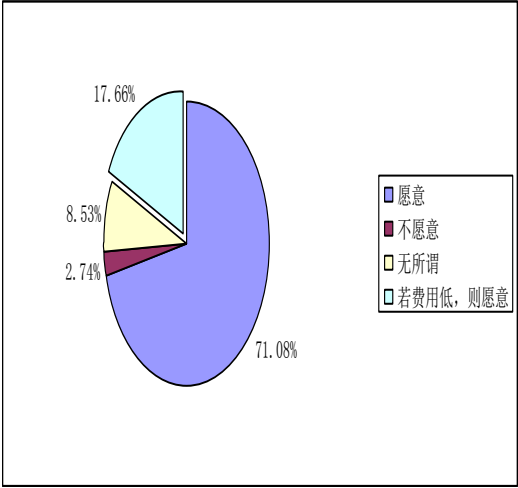


图 2-15 办理房产证意愿

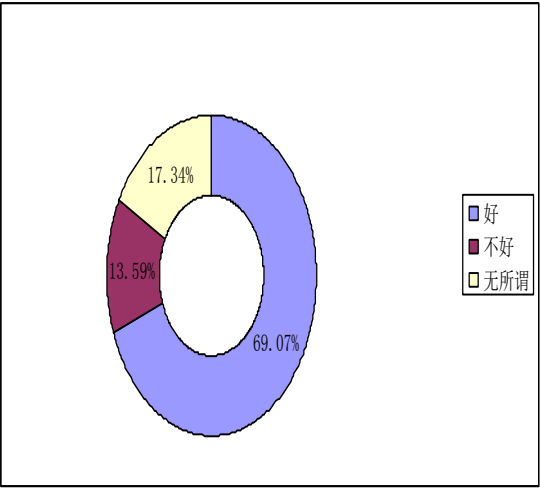


图 2-16 强制办证好不好

表 2-10 不同职业办房产证意愿

		愿意申请				合计
		愿意	不愿意	无所谓	若费用低，则愿意	
职业	务农	69.85%	3.08%	9.23%	17.85%	100%
	外出打工	73.12%	3.16%	9.88%	13.83%	100%
	经商	73.25%	2.55%	9.55%	14.65%	100%
	办企业	82.14%	0.00%	7.14%	10.71%	100%
	在当地企业工作	71.76%	1.53%	6.87%	19.85%	100%
	家务	68.00%	2.67%	10.67%	18.67%	100%
	其他	73.39%	1.61%	3.23%	21.77%	100%

表 2-11 不同地区办房产证意愿

		是否愿意申请房产证				
		愿意	不愿意	无所谓	若费用低，则愿意	合计
广东	博罗县	54.60%	3.20%	11.50%	30.70%	100%
	南海区	64.40%	1.30%	9.00%	25.30%	100%
四川	都江堰市	79.80%	3.10%	6.30%	10.80%	100%
	彭山县	73.40%	2.50%	5.90%	18.20%	100%
浙江	松阳县	89.20%	2.30%	2.30%	6.20%	100%
	秀洲区	72.60%	2.30%	17.20%	7.90%	100%
广西	阳朔县	66.10%	4.10%	7.70%	22.20%	100%
	武鸣县	59.20%	4.00%	11.20%	25.60%	100%
安徽	肥东县	75.80%	1.80%	5.70%	16.70%	100%
	肥西县	76.90%	2.80%	8.30%	12.00%	100%

2、对村镇房屋产权证样式认可。70.53%的受访者赞同产权证样式应该全国统一，其中 45.44%认为应该与城市产权证书一致，25.09%的受访者认为应加注“集体土地字样”；只有 11.68%的受访者认为样式应该各地区自行统一。17.19%的人认为无所谓。

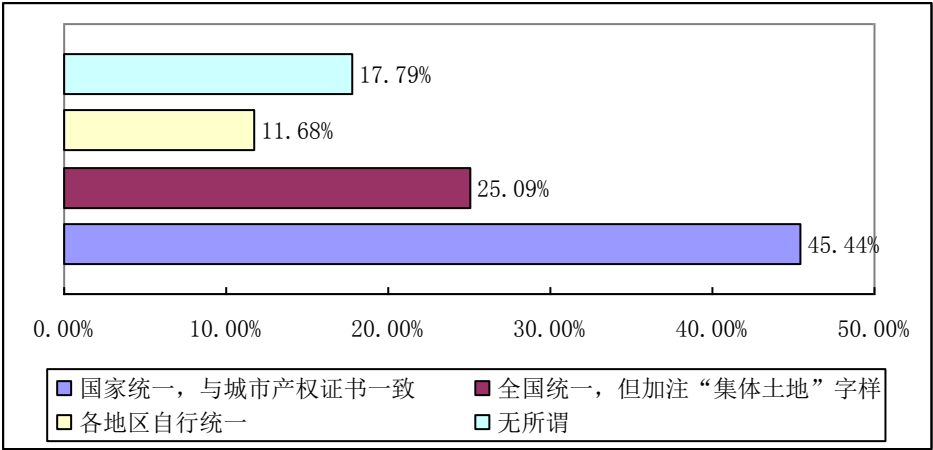


图 2-18 村镇房屋产权证样式认同

七、对产权确认中一些政策性问题的认同

1、对超面积违章建房办证的态度。我们在问卷中设计了“假定一农户批准的可建面积为 180 平方米，他实际建了 220 平方米，你认为政府发证时应该怎么做？”，46.46%的受访者认为在办理房

产证时，房产证应分别写明批准面积 180 平方米，实测面积 220 平方米，并且建议对违规建房部分采取一定的罚款措施；34.11% 的受访者认为按 180 平方米发房产证比较合理；也有 19.43% 的受访者表示不应该登记发证。

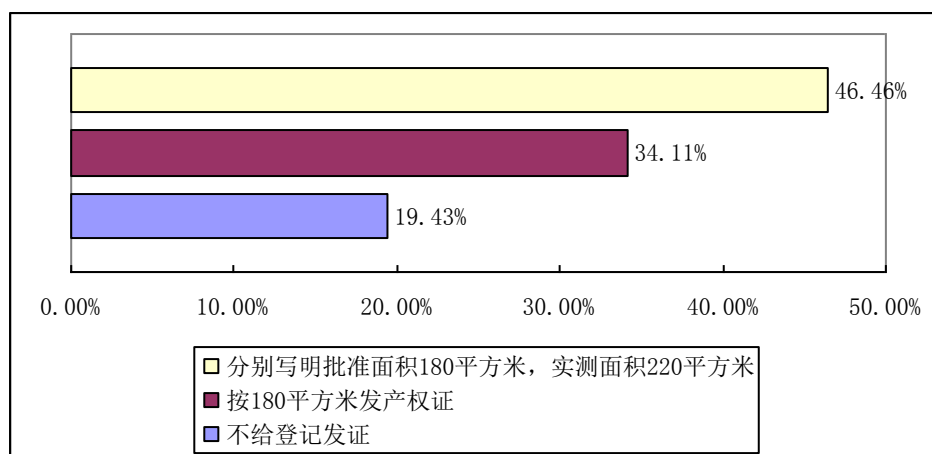


图 2-19 超面积建房如何办证

2、对“一户一宅”制度的认同。对于土地法规定的“一户只能有一处宅基地”政策，49.32%的受访者表示赞成；有 36.54%受访者不赞成该政策，14.14%的认为无所谓。通过交叉分析，发现只有一处宅基地的受访村民与在本村还拥有第二处房屋的村民，对此政策持赞成的比例基本相同,并没有表现出差异性；按收入分，10 万元以下收入家庭，随着收入的增加，赞成的比例随之增加，但收入在 10 万以上，随着收入的增加，反对比例有所增加。

按照不同地区分析，我们发现地区之间的差异比较大。广东省对“一户一宅”政策持不赞成意见的比较多，博罗县、南海区赞成比例只有 27.10%和 21.00%。其次是广西省，选择“赞成”和选择“不赞成”的两者比例接近，各在 40%左右。四川省对该政策的赞成比例最大，彭山县、都江堰市分别为 76.40%和 72.20%。

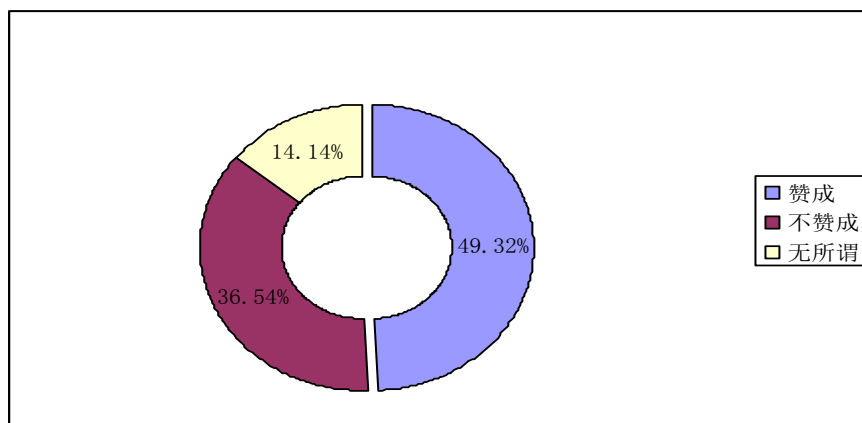


图 2-20 是否赞成“一户一宅”政策

表 2-13 有其他房屋的村民对“一户一处宅基地”政策赞成情况

		是否赞成“一户一处宅基地”政策			
		赞成	不赞成	无所谓	合计
其他房屋	有	49.72%	36.82%	13.46%	100%
	没有	49.19%	36.45%	14.36%	100%

表 2-14 不同收入群体对“一户一处宅基地”政策赞成情况

		是否赞成“一户一处宅基地”政策			
		赞成	不赞成	无所谓	合计
收入	1 万以下	49.36%	36.84%	13.80%	100%
	1-3 万	48.40%	35.93%	15.67%	100%
	3-5 万	51.51%	36.44%	12.05%	100%
	5-10 万	53.29%	34.87%	11.84%	100%
	10-15 万	36.84%	47.37%	15.79%	100%
	15 万以上	26.67%	66.67%	6.66%	100%

表 2-15 不同地区对一户一处宅基地政策的赞成情况

		是否赞成“一户一宅”政策			
		赞成	不赞成	无所谓	合计
广东	博罗县	27.10%	48.20%	24.70%	100%
	南海区	21.00%	65.20%	13.80%	100%
四川	都江堰市	76.40%	14.80%	8.90%	100%
	彭山县	72.20%	18.40%	9.40%	100%
浙江	松阳县	45.10%	41.80%	13.10%	100%
	秀洲区	64.70%	20.90%	14.40%	100%
广西	阳朔县	38.00%	44.30%	17.70%	100%
	武鸣县	40.80%	40.40%	18.80%	100%
安徽	肥东县	45.40%	40.50%	14.10%	100%
	肥西县	66.70%	27.30%	6.00%	100%

3、对初始登记中要求由村集体经济组织出具属于房屋所在地农村集体经济组织成员的证明的认同。申请村民住房产权证时，现规定应提交由村集体经济组织出具的属于房屋所在地农村集体经济组织成员的证明，对此规定,68.02%的受访者认为很有必要，16.11%的人认为不太有必要,13.67%的人认为没有必要。与村民交谈中，发现反对的主要理由是：如果办证的所有合法证件都齐全，为什么还需要村集体经济组织出具证明；一些地方的村民担心要村集体经济组织出具证明，村集体经济会因此产生“卡”或变相要好处。

4、对于住房所有权转移登记时规定应提交的农村集体经济组织同意转移的证明材料的认同。62.27%的人仍然认为应该提交村集体组织的证明，只有 18.61%的受访者认为不合理或没有必要，19.11%的人选择不清楚。

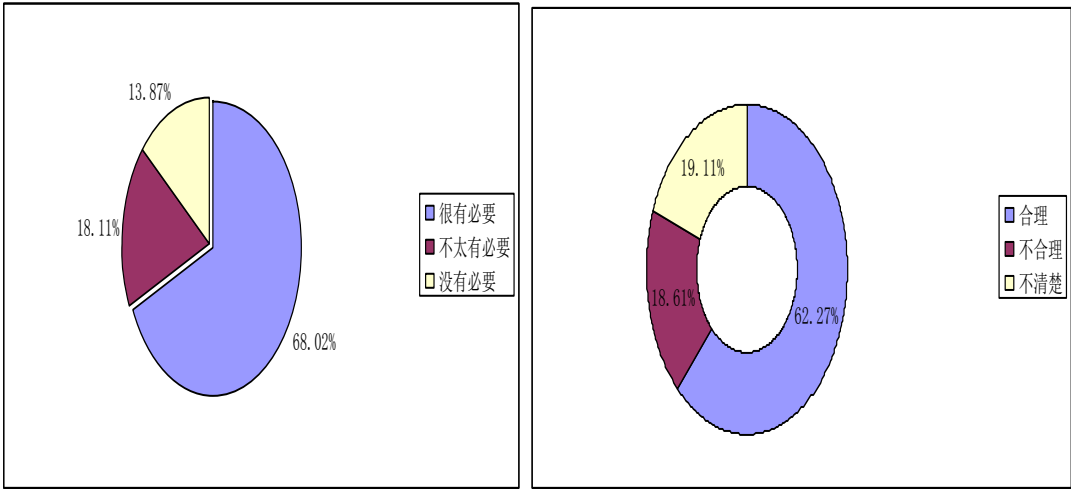


图 2-21 初始登记村集体证明是否必要 图 2-22 交易需村集体同意是否合理

八、出售过农房的比例与今后出售可能性

1、出售过农房的比例。调查显示，91.25%的人没有出售过房子，只有 8.75%的人曾经出售过自己的房子。曾出售过房子的村民表示，大多是有两处住房，多余的一处就卖掉了，这部分人占 40.18%；一

直在城里，基本不回家才卖掉农村房屋的占 25.51%；因为其他原因卖掉农房的比重占 34.31%。

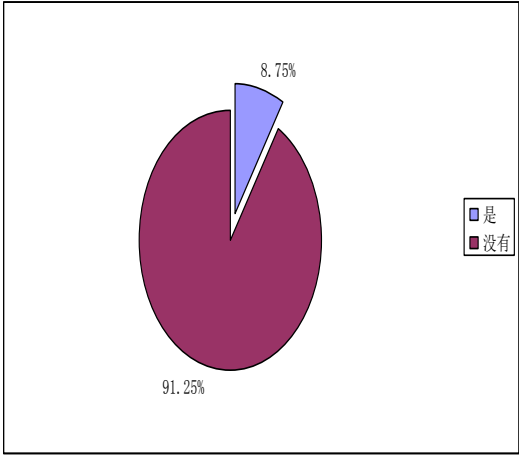


图 2-23 是否出售过房屋

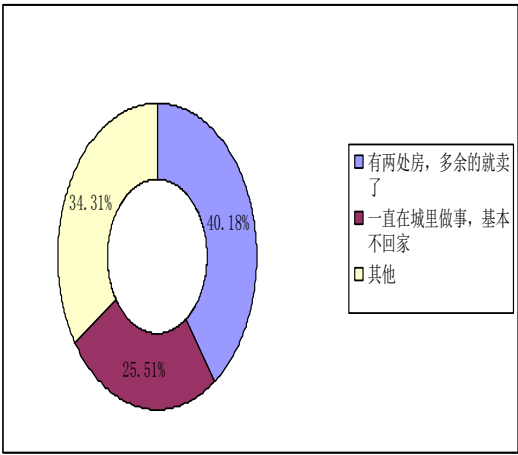


图 2-24 出售房屋原因

通过交叉分析得：在农村还有其他房屋的村民出售过房屋的比例（17.01%）略高于只有一处房屋的村民（14.13%）。在城镇买过房或在城镇拥有住房的村民，其出售过农村房屋的比例（25.99%）大大高于在城镇没有买房的村民（13.54%）。

表 2-16 在本村拥有其他房屋对出售房屋的影响情况

		是否有出售过房屋		
		是	没有	合计
在本村还有其他房屋否	有	17.01%	82.99%	100%
	没有	14.13%	85.87%	100%

表 2-17 在城镇买房与否对出售房屋的影响情况

		是否有出售过农房		
		是	没有	合计
是否在城镇买房	是	25.99%	74.01%	100.00%
	否	13.54%	86.46%	100.00%

2、今后出售农村住宅可能性。明确表示很有可能的占 5.43%，

有可能的占 15.60%,29.3%的受访者表示不可能出售农村房子,22%的人认为不大可能销售。另有 27.15%的受访者选择不确定。

通过交叉分析,得出在本村还拥有其他房屋的村民,今后可能会出售农村房屋的比例和只有一处房屋的比例基本相近;但今后可能在城镇工作的村民,选择很有可能或有可能出售农村房屋的比例达 40%,明显高于预计在农村工作的村民可能出售房屋的比例,后者只有 18.41%。

通过对不同地区分析发现,四川、广东、浙江三省的受访者表示今后出售农房的可能性比安徽、广西两省大。四川的彭山县、浙江的松阳县今后“很有可能”或“有可能”出售农房的比例分别为 37.40%和 28.70%;其次是四川都江堰 22.40%、广东博罗县 22.00%、安徽肥东县 21.20%。

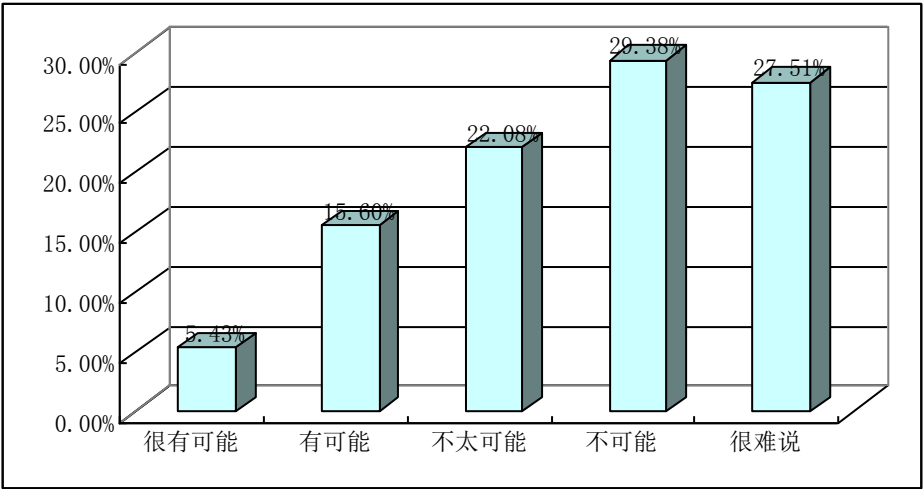


图 2-25 今后出售农房可能性

表 2-18 在本村拥有其他房屋对今后可能出售农村房屋的影响

		今后是否可能出售农房						很有可能和有可能合计
		很有可能	有可能	不太可能	不可能	很难说	合计	
在本村是否还有其他房屋	有	6.17%	14.02%	21.87%	31.78%	26.16%	100%	20.19%
	无	5.19%	16.11%	22.15%	28.61%	27.94%	100%	21.30%

表 2-19 去城镇工作与否对今后可能出售农村房屋的影响

		今后是否可能出售农房						
		很有可能	有可能	不太可能	不可能	很难说	合计	很有可能和可能合计
是否有去城镇工作生活可能	有	13.15%	26.91%	23.85%	19.27%	16.82%	100.00%	40.06%
	无	5.14%	13.27%	22.15%	36.26%	23.18%	100.00%	18.41%
	目前不清楚	2.64%	14.09%	21.26%	24.28%	37.73%	100.00%	16.73%

表 2-20 现工作地点对今后可能从出售农村房屋的影响

		今后是否可能出售农房						
		很有可能	有可能	不太可能	不可能	很难说	合计	很有可能和有可能合计
工作地点	在村里	5.31%	13.69%	21.47%	31.97%	27.56%	100%	19.00%
	在乡镇上	4.80%	22.22%	25.25%	21.21%	26.52%	100%	27.02%
	在城里	8.70%	19.57%	20.29%	21.74%	29.70%	100%	28.27%

表 2-21 不同地区出售农房可能性比较

		今后可能出售农房否						
		很有可能	有可能	不太可能	不可能	很难说	合计	很有可能和有可能合计
广东	博罗县	5.00%	17.00%	20.20%	25.70%	32.10%	100%	22.00%
	南海区	2.60%	15.00%	25.80%	18.00%	38.60%	100%	17.60%
四川	都江堰市	5.40%	17.00%	23.30%	26.50%	27.80%	100%	22.40%
	彭山县	12.30%	25.10%	17.20%	18.20%	27.20%	100%	37.40%
浙江	松阳县	8.00%	20.70%	23.50%	23.90%	23.90%	100%	28.70%
	秀洲区	2.30%	15.80%	30.20%	35.30%	16.40%	100%	18.10%
广西	阳朔县	5.40%	9.50%	11.30%	39.40%	34.40%	100%	14.90%
	武鸣县	2.20%	12.60%	20.20%	30.90%	34.10%	100%	14.80%
安徽	肥东县	6.20%	15.00%	24.70%	32.20%	22.00%	100%	21.20%
	肥西县	5.60%	9.30%	24.10%	43.50%	17.60%	100%	14.90%

3.私下买卖与对风险的认识。72.26%以上的受访者认为私下买卖农房比例很少或没有,24.64%的人选择有一些,而认为私下买卖很多的只有 3.1%。

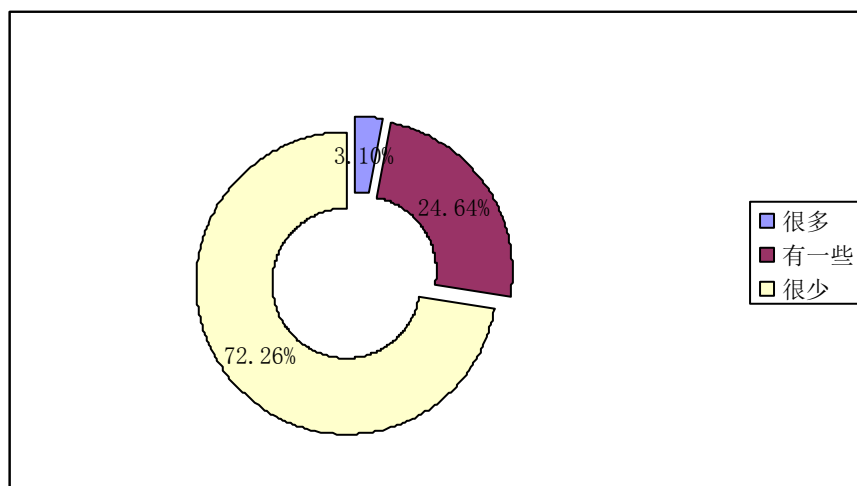


图 2-26 房屋私下买卖情况

调查显示， 52.61%的受访者认为在政策还没放开的情况下，私下买卖房屋存在一定风险，其中 21.72%的村民认为风险很大。

关于“如果放开农村房屋交易，您是否会担心有人无家可归”这一问题，近半数的村民没有考虑过或不清楚这个问题，在其余的 50%受访者中，认为不用担心的比例略高于需要担心的比例。28.24%的受访者认为不用担心的主要理由是：卖掉房子的村民，绝大多数都是在考虑好自己今后的生活安排前提下作出的决策；第二，即使出现个别的无家可归者，政府也可以和城市政府一样，通过廉租房解决；第三，政府不需要像传统的家长一样为村民操很多心。担心者则认为可能会出现一部分因为经济困难、赌博欠债等被迫无奈卖房的，容易引起社会问题。

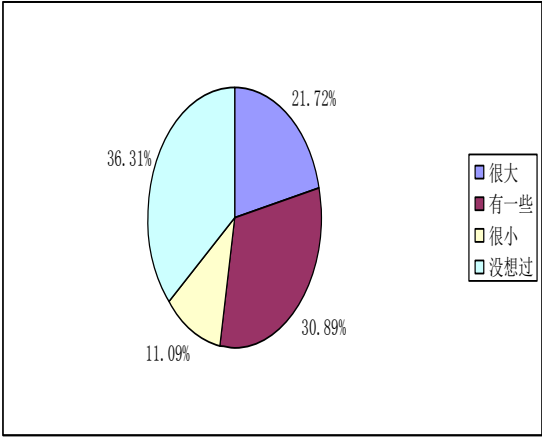


图 2-27 私下农房买卖风险

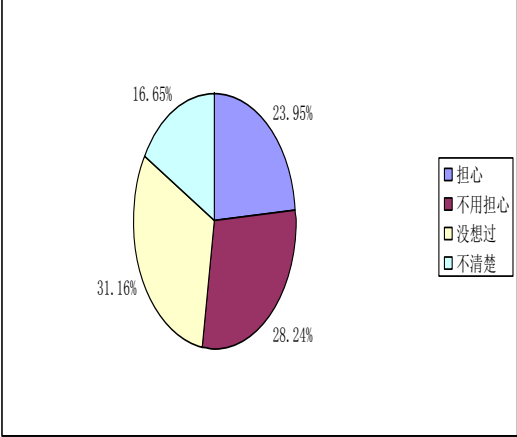


图 2-28 是否担心有人无家可归

交叉分析中显示，“可能或很有可能出售房屋”的村民与“不可能出售房屋”的村民相比，前者认为买卖房屋的风险比后者要小。

表 2-22 买卖风险的认知对出售房屋的影响情况

		今后是否可能出售农房						
		很有可能	有可能	不太可能	不可能	很难说	合计	很有可能 或有可能
买卖风险	很大	8.82%	17.23%	20.80%	35.29%	17.86%	100%	26.05%
	有一些	7.09%	21.12%	25.55%	22.60%	23.64%	100%	28.21%
	很小	4.94%	14.81%	24.69%	35.80%	19.76%	100%	19.75%
	没想过	2.14%	10.18%	19.10%	29.65%	38.94%	100%	12.32%

九、对外来居民购买农房的接受程度

如果受访者所在的村民出售房屋给城市居民，30.47%的人表示可以接受，不能接受的约 29.84%；25.68%的人抱无所谓的态度。

如果受访者所在的村民出售房屋给非本村的村民，35.26%的人表示可以接受，不能接受的约 27.42%。26.55%的人抱无所谓的态度。

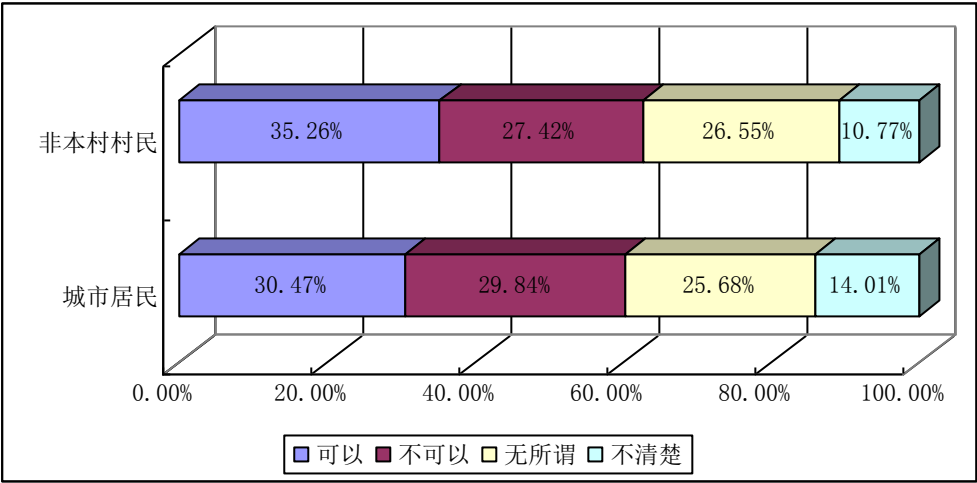


图 2-29 出售房屋的接受度

从对“可能出售农村房屋”的村民的分析，村民对出售房屋给“非本村村民”还是“城市居民”的差异并不大。从“不同职业”的角度分析，经商、办企业这部分人更能接受农村房屋卖给城市居民，务农、外出打工或者家务等这部分人，更能接受农村房屋卖给非本村居民。

表 2-23 是否接受并可能出售给城市居民

		今后是否可能出售农房						很有可能或有可能
		很有可能	有可能	不太可能	不可能	很难说	合计	
是否接受出售给城市居民	可以	7.78%	22.90%	19.61%	23.95%	25.75%	100%	30.68%
	不可以	5.50%	13.91%	21.10%	38.07%	21.41%	100%	19.41%
	无所谓	4.09%	11.72%	27.53%	25.22%	31.44%	100%	15.81%
	不清楚	2.61%	10.42%	19.54%	30.29%	37.13%	100%	13.03%

表 2-24 是否出售与是否接受卖给非本村村民

		今后是否可能出售农房						很有可能或有可能
		很有可能	有可能	不太可能	不可能	很难说	合计	
是否接受出售给非本村村民	可以	9.44%	23.03%	18.63%	22.38%	26.52%	100%	32.47%
	不可以	4.33%	10.82%	24.13%	39.93%	20.79%	100%	15.15%
	无所谓	2.41%	13.06%	26.29%	27.84%	30.40%	100%	15.47%
	不清楚	2.54%	9.75%	17.80%	29.24%	40.67%	100%	12.29%

表 2-25 不同职业村民对城镇居民购买农房的接受度

		是否接受出售给城市居民				
		可以	不可以	无所谓	不清楚	合计
职业	务农	27.46%	31.62%	25.00%	15.92%	100%
	外出打工	34.39%	24.11%	26.48%	15.02%	100%
	经商	39.49%	28.66%	19.75%	12.10%	100%
	办企业	42.86%	25.00%	25.00%	7.14%	100%
	在当地企业工作	38.93%	25.19%	30.53%	5.35%	100%
	家务	30.67%	33.33%	24.00%	12.00%	100%
	其他	30.65%	29.03%	30.24%	10.08%	100%

表 2-26 不同职业村民对非本村村民购买农房的接受度

		是否接受出售给非本村村民				
		可以	不可以	无所谓	不清楚	合计
职业	务农	33.15%	30.38%	25.46%	11.00%	100%
	外出打工	40.32%	20.16%	29.25%	10.28%	100%
	经商	45.86%	20.38%	24.20%	9.55%	100%
	办企业	28.57%	17.86%	46.43%	7.14%	100%
	在当地企业工作	37.40%	23.66%	29.01%	9.92%	100%
	家务	38.67%	26.67%	24.00%	10.67%	100%
	其他	33.06%	27.02%	28.23%	11.69%	100%

十、对宅基地与农房抵押融资的需求

1、“假若现在因生产或创业急需一笔钱（购买化肥或农业装置），但一时拿不出钱，如果农房可以抵押的话，是否会去抵押房屋”。针对这一问题，66.88%的受访者选择“会”或“可能会”抵押房屋来融资；另外，33.12%的受访者表示“不会选择”抵押房子，见下图。

选择“不会”的受访者中，41.9%的人认为向亲朋好友借款更方便灵活；39.9%的人认为担心贷款风险太大，万一还不出，就可能无家可归了；也有 11.06%的受访者表示房子抵押，会在邻居间

造成不好的影响，见下图。

按照不同职业分，我们发现，经商、办企业的受访者，其选择“会”或“可能会”抵押房屋融资的比例要明显高于其他职业的受访者，见下表。

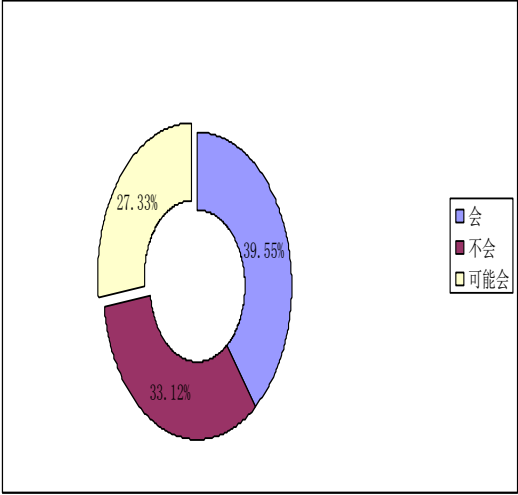


图 2-30 会否抵押融资

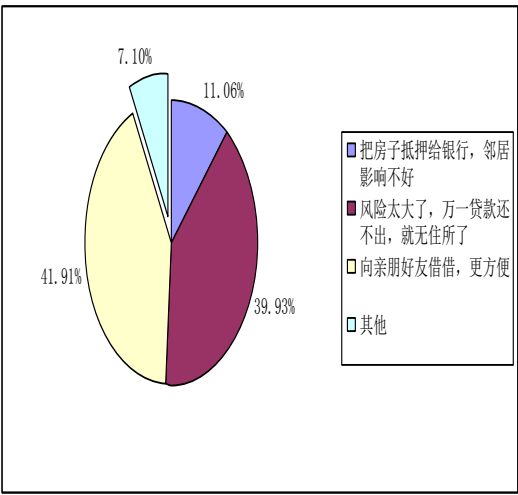


图 2-31 不会抵押房屋的原因

表 2-27 不同职业会否因生产创业抵押房屋

		是否会为生产创业抵押房屋			
		会	不会	可能会	合计
职业	务农	37.46%	35.15%	27.38%	100%
	外出打工	39.53%	31.62%	28.85%	100%
	经商	47.13%	24.84%	28.03%	100%
	办企业	60.71%	17.86%	21.43%	100%
	在当地企业工作	43.51%	27.48%	29.01%	100%
	家务	42.67%	37.33%	20.00%	100%
	其他	40.32%	32.66%	27.02%	100%

2、“如果农房可以抵押，假若您现在生活发生困难，您是否会考虑把房子抵押给银行”，只有 22.35%的受访者选择“会”；21.3%的人选择“可能会”；39.23%的受访者表示，只有到万不得已之时，才会考虑抵押；另有 17.12%的受访者表示绝不会考虑抵押房屋。

按地区分，各地区对“生活困难时，会不会把农房抵押给银行”这一问题存在一定的差异。广西省村民在生活困难时，选择“会把农房抵押给银行”最小，阳朔县和武鸣县分别只有 14.00%和 18.80%。浙江的秀洲区选择抵押给银行的比例也很小，只有 16.70%。而浙江的松阳县和四川的彭山县选择“会抵押给银行的”比例最大，分别占 35.20%和 28.60%。其他地区的差异并不十分明显。

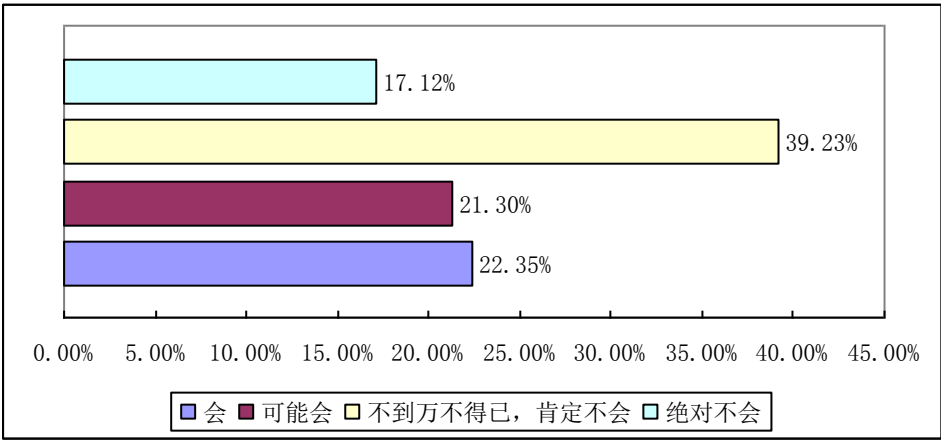


图 2-32 如果生活发生困难，是否到银行抵押房屋

表 2-28 不同地区对农房抵押给银行的可能性

		经济困难时，会否把农房抵押给银行				合计
		会	可能会	不到万不得已，不会	肯定不会	
广东	博罗县	21.10%	18.30%	46.80%	13.80%	100%
	南海区	21.50%	21.90%	41.60%	15.00%	100%
四川	都江堰市	21.10%	22.40%	38.10%	18.40%	100%
	彭山县	28.60%	26.60%	37.40%	7.40%	100%
浙江	松阳县	35.20%	22.50%	26.80%	15.50%	100%
	秀洲区	16.70%	29.80%	39.10%	14.40%	100%
广西	阳朔县	14.00%	18.60%	52.00%	15.40%	100%
	武鸣县	18.80%	20.20%	34.50%	26.50%	100%
安徽	肥东县	23.30%	20.70%	41.90%	14.10%	100%
	肥西县	24.10%	12.50%	33.30%	30.10%	100%

3、“您是否有借钱的需求?” 19.48%的受访村民表示经常有借钱需求，50.32%的受访村民表示偶尔有借钱的需求，30.20%的受

访村民没有借钱需求。由此可见，平时有错钱需求的村民占了大多数。

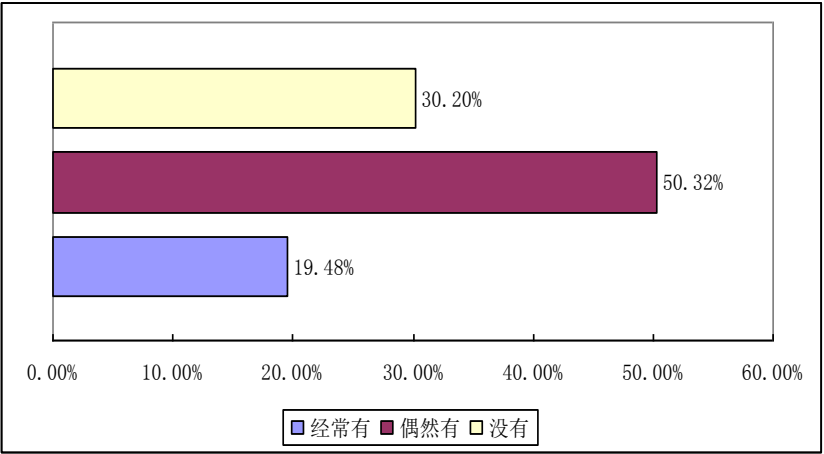


图 2-33 村民借钱需求情况

4、“如果政府允许农村房屋可以抵押融资，您是否赞同这样的政策？”。69.80%的村民选择了“赞成”或“很赞成”。只有13.64%的人表示不赞成，16.56%的人表示无所谓。我们深访时了解到，尽管许多农民不一定会去使用抵押贷款，但如果可以用农房抵押融资，就是给农民多一条路径去解决资金问题，对此，村民持赞成态度。

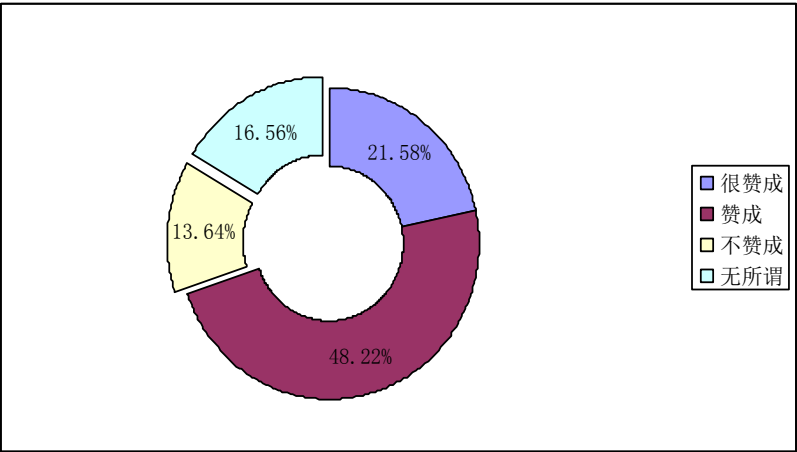


图 2-34 是否赞成“农房抵押融资”政策

5、交叉分析结果。有借钱需求的村民，对“农房抵押融资”政策在赞成比例要比没有借钱需求的高。经常借钱的对该政策持“很赞

成或赞成”的比例为 77.28%，偶尔有借钱需求的村民为 69.27%，没有借钱需求的村民为 65.86%

按文化程度分析，随着文化程度的提高，对农房抵押融资政策赞成的比例也随之增大，高中学历的赞成比例为 75.87%，而小学文化以下的只有 65.30%。

按不同职业分析，从事经商、办企业的村民，对农房抵押融资的政策赞成比例要比从事务农、打工、家务等职业的赞成比例要大，分别达到 75.79%和 78.57%。

按收入分析，收入在 1 万以下的对农房抵押融资的政策赞成比例较高，为 76.53%；随着收入增加，对农房抵押融资的政策赞成有所下降，到收入为 5-10 万时，赞成比例最低，只有 62.50%；但是收入 10 万以上，随着收入的增加，赞成农房抵押融资的比例又开始增大。

按不同地区分析，不同地区的农村，对允许抵押农房抵押融资这一政策的赞成比例情况差异不大。合计“很赞成或赞成”两选项，四川支持比例略大于其他四省，广东和浙江其次，最后是广西和安徽省。

表 2-29 借钱需求不同对抵押融资的赞成情况

		是否赞成“农房抵押融资”政策					
		很赞成	赞成	不赞成	无所谓	合计	很赞成或赞成
借钱需求	经常有	29.74%	47.54%	8.90%	13.82%	100%	77.28%
	偶然有	19.95%	49.32%	12.96%	17.77%	100%	69.27%
	没有	19.03%	46.83%	17.82%	16.32%	100%	65.86%

表 2-30 不同文化程度对抵押融资的赞成情况

		是否赞成“农房抵押融资”政策					
		很赞成	赞成	不赞成	无所谓	合计	很赞成或赞成
文化程度	小学及以下	26.51%	38.79%	18.10%	16.60%	100%	65.30%
	初中	19.10%	48.68%	13.42%	18.80%	100%	67.78%
	高中	22.97%	52.90%	10.04%	14.09%	100%	75.87%
	大专以上	19.05%	56.08%	13.76%	11.11%	100%	75.13%

表 2-31 受访者职业不同对抵押融资的赞成情况

		是否赞成“农房抵押融资”政策					
		很赞成	赞成	不赞成	无所谓	合计	很赞成或赞成
职业	务农	22.54%	46.62%	13.85%	17.00%	100%	69.16%
	外出打工	19.37%	49.80%	14.23%	16.60%	100%	69.17%
	经商	28.66%	47.13%	10.19%	14.01%	100%	75.79%
	办企业	10.71%	67.86%	10.71%	10.71%	100%	78.57%
	在当地企业工作	18.32%	50.38%	12.98%	18.32%	100%	68.70%
	家务	14.67%	56.00%	16.00%	13.33%	100%	70.67%
	其他	19.35%	50.00%	14.11%	16.53%	100%	69.35%

表 2-32 受访者收入不同对抵押融资的赞成情况

		是否赞成“农房抵押融资”政策					
		很赞成	赞成	不赞成	无所谓	合计	很赞成或赞成
收入	1 万以下	27.60%	48.93%	9.82%	13.66%	100%	76.53%
	1-3 万	18.66%	49.04%	14.07%	18.23%	100%	67.70%
	3-5 万	17.81%	46.85%	18.90%	16.44%	100%	64.66%
	5-10 万	21.71%	40.79%	17.76%	19.74%	100%	62.50%
	10-15 万	15.79%	63.16%	10.53%	10.53%	100%	78.95%
	15 万以上	20.00%	53.33%	0.00%	26.67%	100%	73.33%

表 2-33 不同地区对抵押融资的赞成情况

		是否赞成“农房抵押融资”政策					
		很赞成	赞成	不赞成	无所谓	合计	很赞成或赞成
广东	博罗县	22.00%	49.50%	10.60%	17.90%	100%	71.50%
	南海区	16.70%	44.60%	18.10%	20.60%	100%	61.30%
四川	都江堰市	22.90%	50.20%	13.90%	13.00%	100%	73.10%
	彭山县	28.10%	53.20%	11.30%	7.40%	100%	81.30%
浙江	松阳县	31.50%	46.90%	8.50%	13.10%	100%	78.40%
	秀洲区	20.90%	46.00%	14.00%	19.10%	100%	66.90%
广西	阳朔县	15.80%	56.60%	12.20%	15.40%	100%	72.40%
	武鸣县	20.60%	43.90%	17.00%	18.50%	100%	64.50%
安徽	肥东县	23.80%	47.10%	11.90%	17.20%	100%	70.90%
	肥西县	14.40%	44.40%	18.50%	22.70%	100%	58.80%

十一、土地与农房流转对农民生活影响的预期

1、“如果允许农村承包土地私有（自由流转），您认为农民会比现在过得好？”有 51.60%的人认为承包土地自由流转，农民生活会过的更好，12.27%的人认为生活变化不大，10.17%的人认为会变得差，另有 25.96%的人表示不清楚。

按不同地区分析，如果农村承包地自由流转，四川村民表示生活会随之变得更好的比例大于其他省份，彭山县和都江堰选择“好”的比例分别为 69.50%和 69.10%；安徽的村民表示生活变得更差的比例大于其他四省，肥东县和肥西县选择“差”的比例分别为 10.60%和 22.20%。

2、“如果允许农房自由流转，您认为农民会比现在过得好？”受访者认为会使农民生活过的更好的比例要比前者低，为 38.91%，13.23%的人认为一样，另有 19.84%的人认为可能会富的更富、穷的更穷，20.71%的人表示不清楚。

按不同地区分析，对于农房自由流转，四川村民表示生活变得更好的比例大于其他四省，彭山县和都江堰市选择“好”的比例分别为 57.60%和 53.80%；浙江村民对贫富差距的担忧最大，秀洲区和松阳县选择“富的越来越富，穷的越来越穷”的比例分别占 26.50%和 20.70%。

表 2-34 农村承包地自由流转后农民生活变化

		允许农村承包地流转后，农民生活变化				
		好	一样	差	不清楚	合计
广东	博罗县	51.40%	19.30%	7.30%	22.00%	100%
	南海区	37.80%	15.50%	13.70%	33.00%	100%
四川	都江堰市	69.10%	9.40%	6.70%	14.80%	100%
	彭山县	69.50%	6.40%	6.40%	17.70%	100%
浙江	松阳县	56.30%	7.50%	11.70%	24.40%	100%
	秀洲区	47.40%	17.20%	6.50%	28.80%	100%
广西	阳朔县	48.90%	11.30%	6.80%	33.00%	100%
	武鸣县	48.00%	9.90%	9.40%	32.70%	100%
安徽	肥东县	48.50%	12.30%	10.60%	28.60%	100%
	肥西县	41.20%	13.40%	22.20%	23.10%	100%

表 2-35 农村房屋自由流转后农民生活变化

		允许农房自由流转，农民生活变化情况					
		好	一样	差	富的更富 穷的更穷	不清楚	合计
广东	博罗县	43.10%	17.00%	5.00%	17.40%	17.40%	100%
	南海区	24.90%	15.00%	11.60%	24.50%	24.00%	100%
四川	都江堰市	53.80%	11.20%	6.30%	15.20%	13.50%	100%
	彭山县	57.60%	10.80%	5.90%	9.90%	15.80%	100%
浙江	松阳县	46.50%	8.90%	3.80%	20.70%	20.20%	100%
	秀洲区	34.00%	12.10%	7.40%	26.50%	20.00%	100%
广西	阳朔县	34.80%	12.20%	4.50%	18.10%	30.30%	100%
	武鸣县	32.70%	9.40%	11.20%	14.30%	32.30%	100%
安徽	肥东县	37.40%	20.30%	4.80%	18.10%	19.40%	100%
	肥西县	26.40%	14.80%	12.00%	33.30%	13.40%	100%

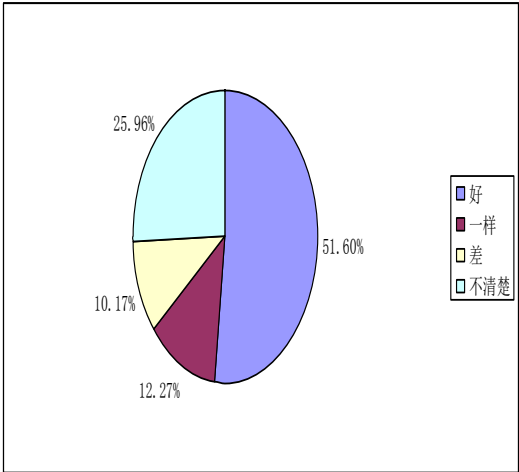


图 2-35 承包土地自由流转的影响

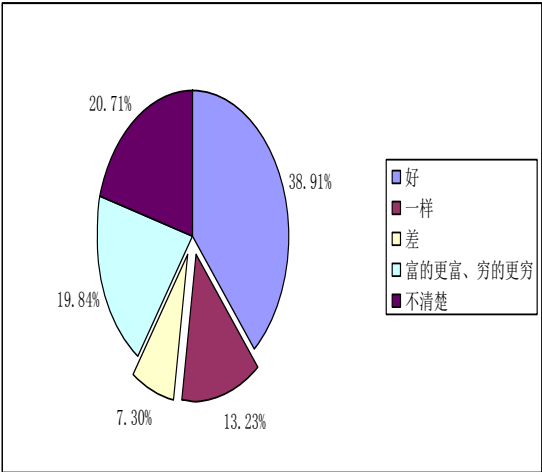


图 2-36 农房自由流转的影响

3、“如果政府允许农房在一定条件下买卖，您认为是否有必要建立农村房屋产权交易市场？” 在调查中显示，57.12%的人认为，有必要建立农村房屋产权交易市场。建立一个统一的农村房屋产权交易市场，能够更好的对农房交易进行监督和管理，更好的为农村资源配置提供一个交流的平台。

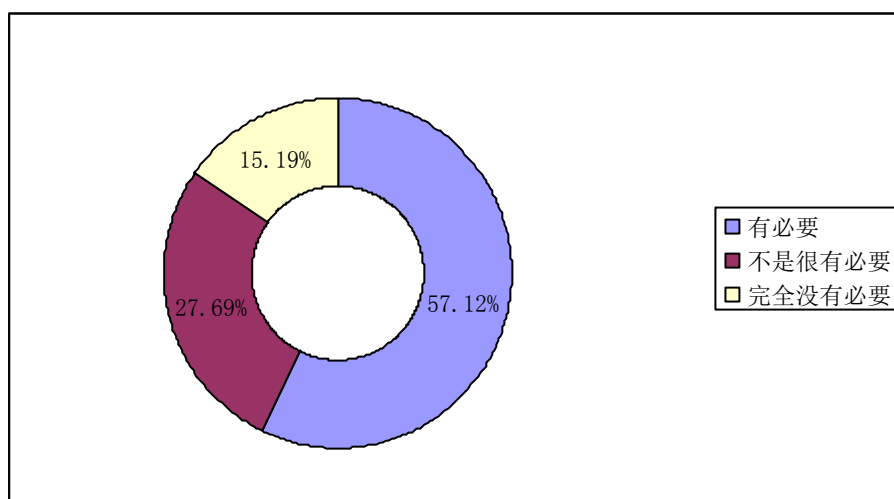


图 2-37 交易市场建立的必要性

十二、迁建意愿

“如果政府对农房给予作价补偿，要求村民搬迁至村集中规划点的新建楼房，是否愿意”，大多数民众表示愿意，占 63.46%；不愿意搬迁的人表示，只要政府对于今后的生活给予一定的保障，还是会考虑搬迁的。

“如果政府对农房给予作价补偿，要求村民搬迁至镇上新建楼房内，是否愿意”，表示愿意搬迁至镇上居住的比例只有 59.10%，比搬到村集中规划点的比例略小。不愿意搬迁到城镇上的原因，是怕离农田太远，又身无长技，基本生活得不到保障，无法谋生。

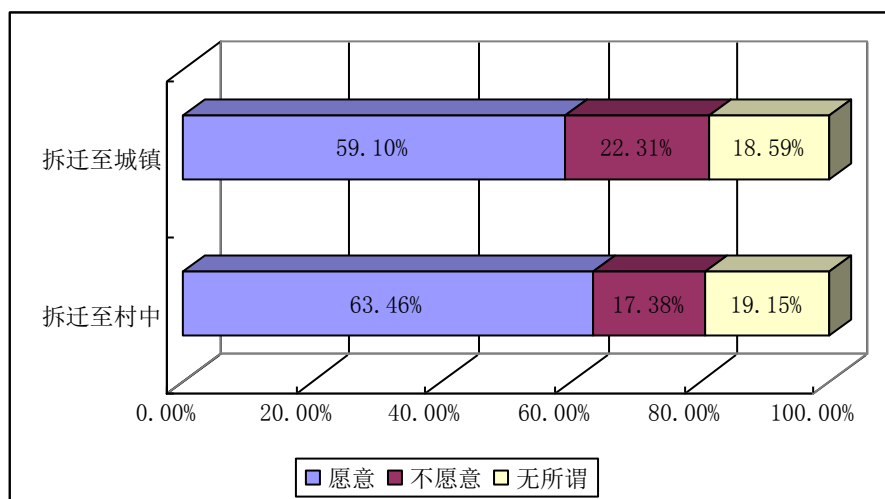


图 2-38 是否愿意搬至村集中规划点

按照职业分，若在村集中规划建房，总体上大多愿意搬迁，经商和办企业的受访者愿意搬迁的比例略大于其他职业人员；若搬迁至城镇规划房，只有办企业的受访者，其愿意搬迁的比例明显大于其他职业人员，从事经商或外出打工的受访者居其次。

表 2-36 不同职业的人搬迁至村集中规划房意愿

		是否愿意搬迁至村集中规划楼房			
		愿意	不愿意	无所谓	合计
职业	务农	64.54%	16.65%	18.81%	100%
	外出打工	62.63%	16.84%	20.53%	100%
	经商	67.27%	17.27%	15.46%	100%
	办企业	69.57%	13.04%	17.39%	100%
	在当地企业工作	52.38%	19.05%	28.57%	100%
	家务	56.14%	24.56%	19.30%	100%
	其他	62.43%	20.23%	17.34%	100%

表 2-37 不同职业的人搬迁至城镇规划房意愿

		是否愿意搬迁至城镇规划楼房			
		愿意	不愿意	无所谓	合计
职业	务农	59.77%	21.42%	18.81%	100%
	外出打工	62.11%	21.05%	16.84%	100%
	经商	58.18%	25.45%	16.36%	100%
	办企业	73.91%	17.39%	8.70%	100%
	在当地企业工作	51.19%	23.81%	25.00%	100%
	家务	50.88%	26.32%	22.81%	100%
	其他	56.65%	26.01%	17.34%	100%

第三章 官员宅基地与农房产权管理问卷调研分析

本次在安徽、广东、广西、四川、浙江省调研的 10 个县，向国土、建设、房管、规划等部门的干部、以及乡镇和村干部发放了农房产权登记与改革调研问卷，旨在了解与掌握地方官员对农房产权登记与改革的认知与态度，共回收有效问卷 278 份。其受访官员基本信息与观点详见以下分析。

一、受访官员基本信息

性别结构：男女性别比例约为 6.7：1。以男性干部为主。

年龄结构：受访官员年龄主要集中在 31-40 岁和 41-50 岁两段，比重分别达 34.89%和 34.53%；51 岁及以上占 20.14%；30 岁及以下比例最低，为 10.43%。

文化程度：高中及以下比重为 46.04%；其次为大专和本科学历，分别占 27.70%和 24.82%；硕士及以上学历仅占 1.44%。

职务分布：村干部领导居多，占 56.83%；区县干部和镇干部分别占 22.30%和 20.86%。

拥有农房情况：74.82%的受访官员在农村拥有住房；剩余的 25.18%表示无农村住房。

表 3-1 受访官员基本信息

	个人基本信息			
性别	男	女	/	/
比例	87.05%	12.95%	/	/
年龄	30 岁及以下	31-40 岁	41-50 岁	51 岁及以上
比例	10.43%	34.89%	34.53%	20.14%
文化程度	高中及以下	大专	本科	硕士及以上
比例	46.04%	27.70%	24.82%	1.44%
职务	村干部领导	镇干部	区县干部	/
比例	56.83%	20.86%	22.30%	/
是否在农村拥有住房	有	无	/	/
比例	74.82%	25.18%	/	/

二、宅基地与农房产权登记办理现状

1、房屋产权登记及房产证办理情况：63.31%的受访官员认为所在地区可以申请办理农房产权证；20.14%表示未开始登记办理；另有8.63%曾经可以，但现停办。

2、宅基地证办理情况：74.82%的受访官员已经开始办理宅基地证；8.27%未开始办理；12.95%的地区曾经可以，但现停办。

总体上，调查的大部分地区已开始开展农房产权登记发证工作。

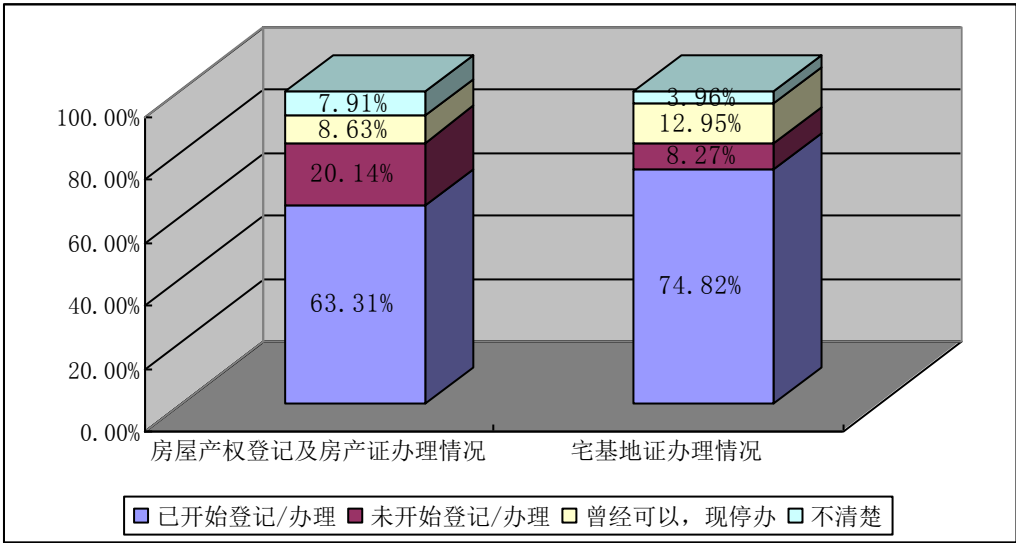


图 3-1 当前农房产权登记证书办理情况

3、对《房屋登记办法》的了解情况：调查数据显示，近半成受访官员表示知道建设部 2008 年颁布的《房屋登记办法》中关于农村房屋登记的内容；但也有 19.42%的人明确表示不知道；表示有点听说的占 32.73%。

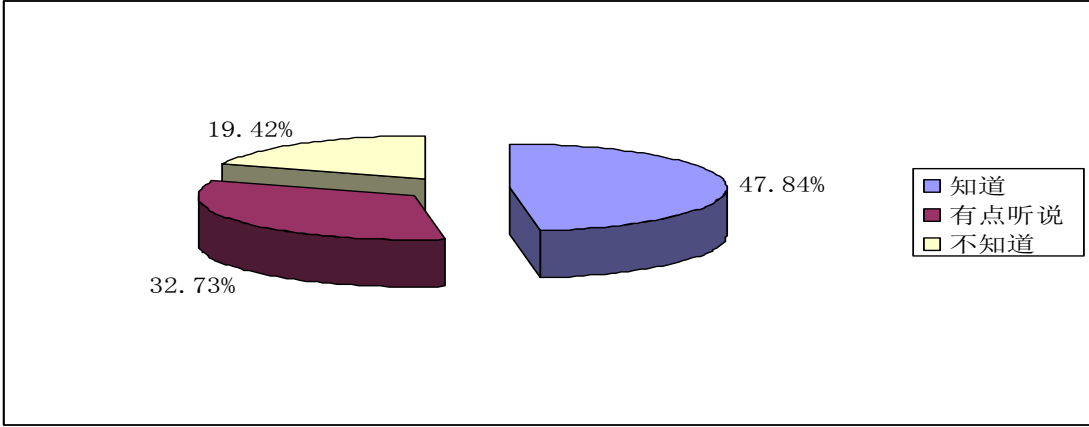


图 3-2 受访官员对《房屋登记办法》的了解情况

三、产权登记必要性与农民办理意愿

1、颁发农村房屋产权证书的必要性：48.56%的受访官员认为非常有必要颁发房产证；46.04%认为有必要；两者合计为 94.6%。仅 5.4%表示无所谓或没必要。因此，绝大多数官员认为需要、应该向村民颁发房产证。

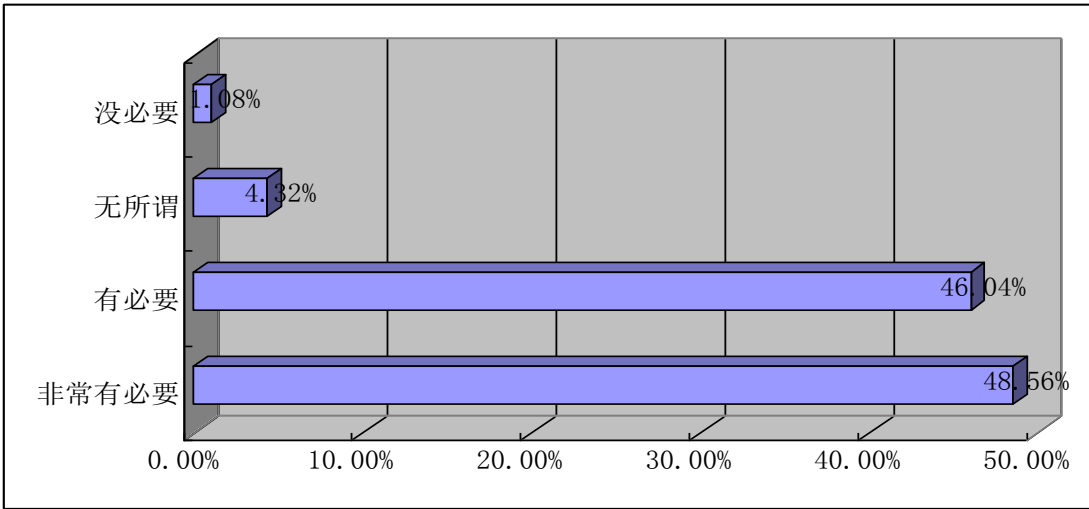


图 3-3 向村民颁发房屋产权证书的必要性分布

2、农民申请办理房产证的积极性：认为村民办证积极性非常高和比较高的官员分别占 31.29%和 40.65%，即约 70%的官员对农民的办证积极性给予了肯定的评价；另有 11.87%的官员认为办证积极性需视办证费用情况而定；认为积极性不高的仅占 16.19%。

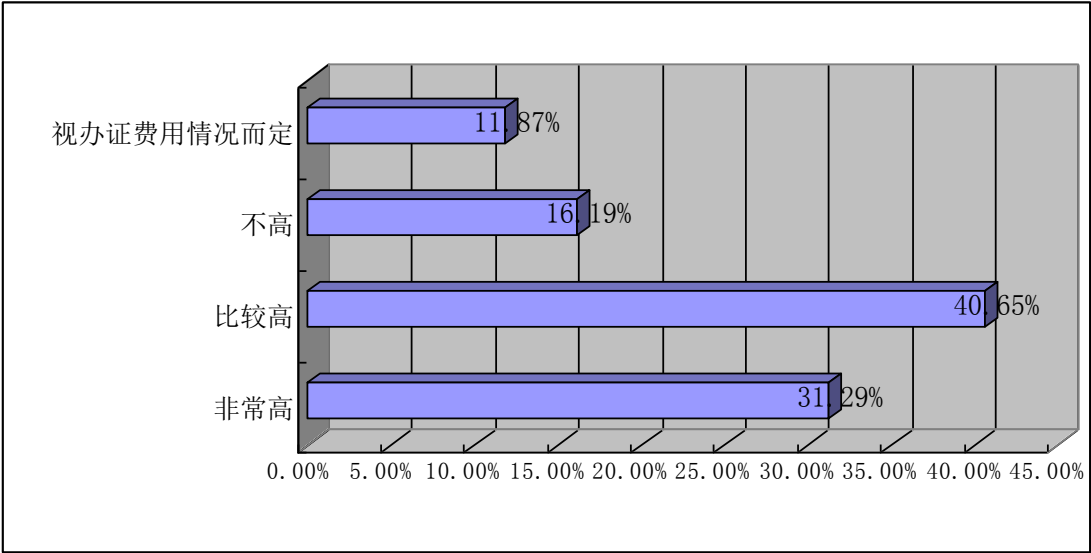


图 3-4 农民办理农房产权证书的积极性分布

从各地区情况看，都江堰市、南海区和肥东县的政府官员认为农民办证积极性非常高的比重最大，分别为 60.00%、55.88%和 50.00%，均占半数及以上；彭山县（39.29%）、松阳县（38.46%）、秀洲区（30.30%）和阳朔县（26.92%）非常高的比例次之，在 25%-50%之间；肥西县（18.75%）、博罗县（6.45%）和武鸣县（3.33%）最低。对认为“非常高”与“比较高”的比例进行合计后，各地区比例由高到低排列次序为：都江堰市（100.00%）、南海区（100.00%）、松阳县（92.31%）、肥东县（88.89%）、彭山县（78.57%）、肥西县（75.00%）、秀洲区（72.73%）、博罗县（54.84%）、阳朔县（46.15%）、武鸣县（23.33%）。此外，武鸣县和博罗县的“视办证费用情况而定”比例最高，分别为 26.67%和 22.58%，表明这两地对办证费用较敏感。

表 3-2 各县（区、市）农民办理农房产权证的积极性分布

	非常高	比较高	不高	视办证费用情况而定	合计
博罗县（31）	6.45%	48.39%	22.58%	22.58%	100.00%
都江堰市（20）	60.00%	40.00%	0.00%	0.00%	100.00%
肥东县（18）	50.00%	38.89%	5.56%	5.56%	100.00%
肥西县（32）	18.75%	56.25%	12.50%	12.50%	100.00%
彭山县（28）	39.29%	39.29%	7.14%	14.29%	100.00%
南海区（34）	55.88%	44.12%	0.00%	0.00%	100.00%
松阳县（26）	38.46%	53.85%	3.85%	3.85%	100.00%
武鸣县（30）	3.33%	20.00%	50.00%	26.67%	100.00%
秀洲区（33）	30.30%	42.42%	18.18%	9.09%	100.00%
阳朔县（26）	26.92%	19.23%	34.62%	19.23%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

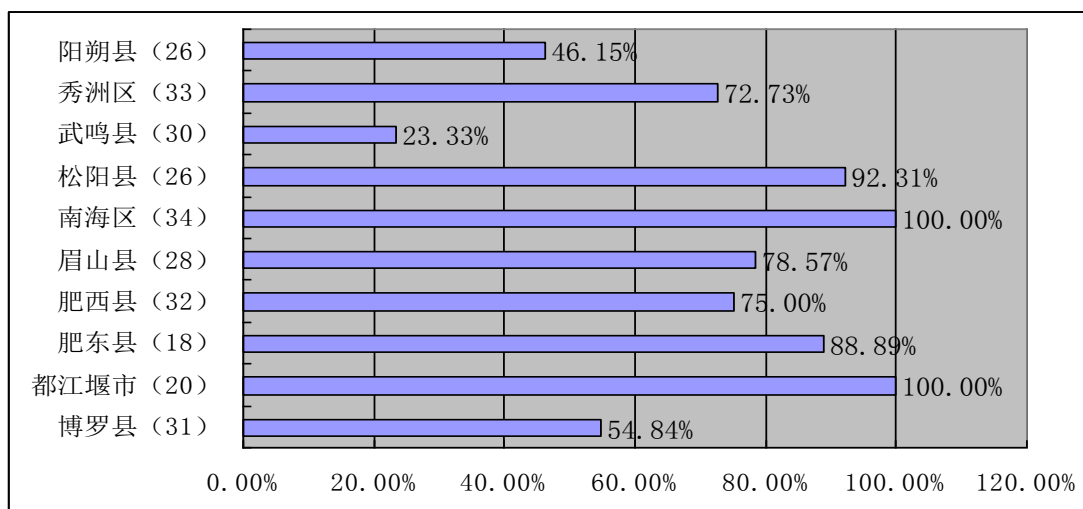


图 3-5 各县（区、市）农民办理房产证积极性非常高和比较高的百分比合计

3、农房产权证书登记原则：84.89%的官员认为农房产权证书登记应遵循自愿原则。只有 15.11%的官员认为应该强制。

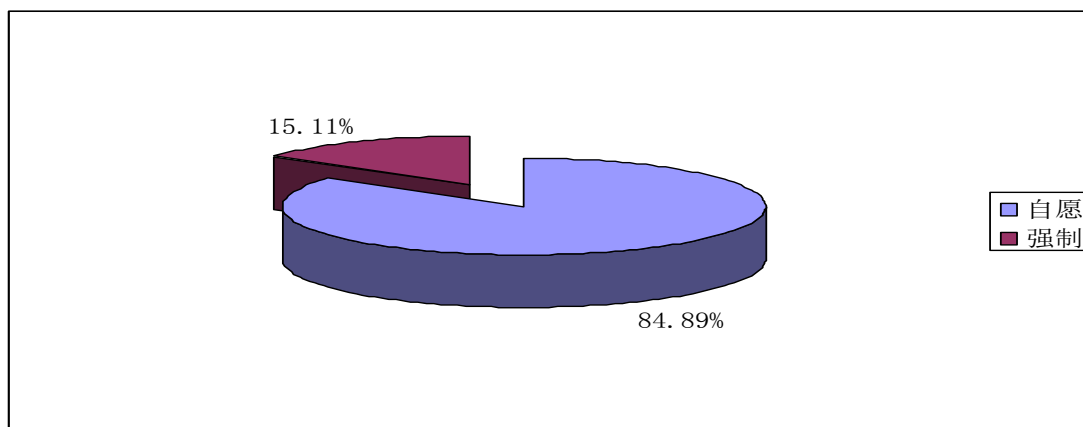


图 3-6 农房产权证书登记原则分布

四、对宅基地与农房产权登记有关问题的看法

1、“超面积”农房的发证：考虑到农村建房因历史与管理不到位等原因，存在超面积违规建造的情况，对这些超面积农房应不应该发证？如何发证？调查显示，只有 19.42%表示对超面积建筑不应该登记发证；34.53%的受访官员认为应按批准的可建面积发证；31.29%认为应该在房产证上写明批准面积和实测面积；剩余 14.75%认为应该由地方政府决定。可见，绝大多数官员认为应该发证，但是在按多少面积发证这一问题上，分歧较大。

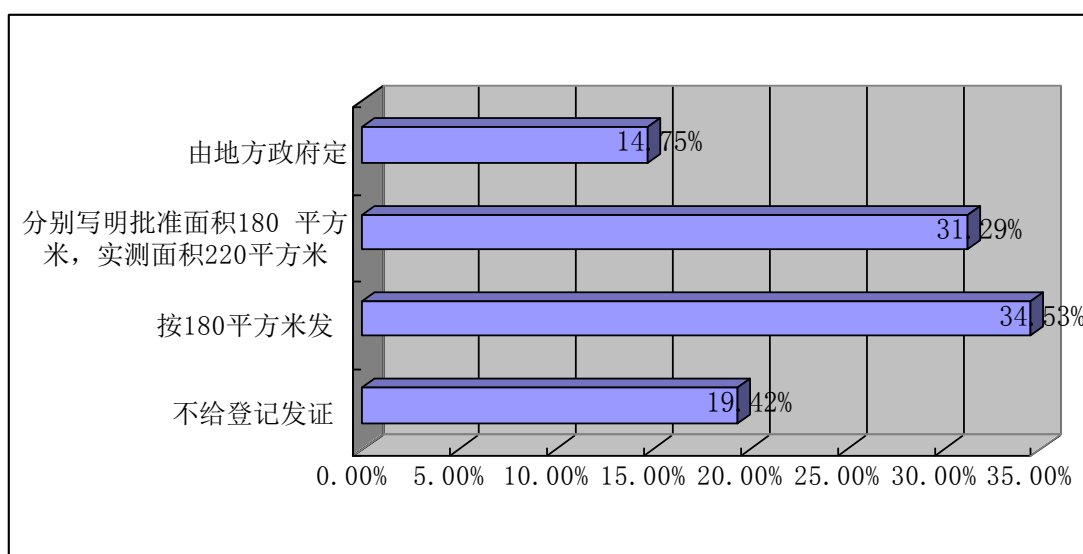


图 3-7 “超面积建房” 情况下如何发放房产证

从各地区情况看，各地对“超面积建房”的房产证发放问题观点有所不同：博罗县、肥东县、武鸣县、秀洲区、阳朔县选择“按批建面积发证”的比例最高；都江堰市“不给登记”和“按批建面积发证”的比例并列最高；彭山县“注明批建面积和实际面积”的比例最高；南海区“不给登记”的比例最高；松阳县“按批建面积”、“注明批建面积和实际面积”和“由地方政府定”的比例并列最高。

表 3-3 各县（区、市）“超面积建房”情况下的房产证发放

	不给登记	按 180 平方米发证	分别写明批准面积 180 平方米，实测 面积 220 平方米	由地方政府定	合计
博罗县（31）	16.13%	38.71%	22.58%	22.58%	100.00%
都江堰市（20）	35.00%	35.00%	30.00%	0.00%	100.00%
肥东县（18）	0.00%	55.56%	27.78%	16.67%	100.00%
肥西县（32）	9.38%	50.00%	31.25%	9.38%	100.00%
彭山县（28）	3.57%	25.00%	57.14%	14.29%	100.00%
南海区（34）	41.18%	11.76%	29.41%	17.65%	100.00%
松阳县（26）	19.23%	26.92%	26.92%	26.92%	100.00%
武鸣县（30）	10.00%	36.67%	33.33%	20.00%	100.00%
秀洲区（33）	27.27%	42.42%	30.30%	0.00%	100.00%
阳朔县（26）	26.92%	30.77%	23.08%	19.23%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

从职务情况看，村干部倾向于“按批建面积发证”，最不赞同“由地方政府定”；镇干部倾向于“注明批建面积和实际面积”，最不赞同“由地方政府定”；区县干部也倾向于“注明批建面积和实际面积”，但最不赞同“不给登记”。

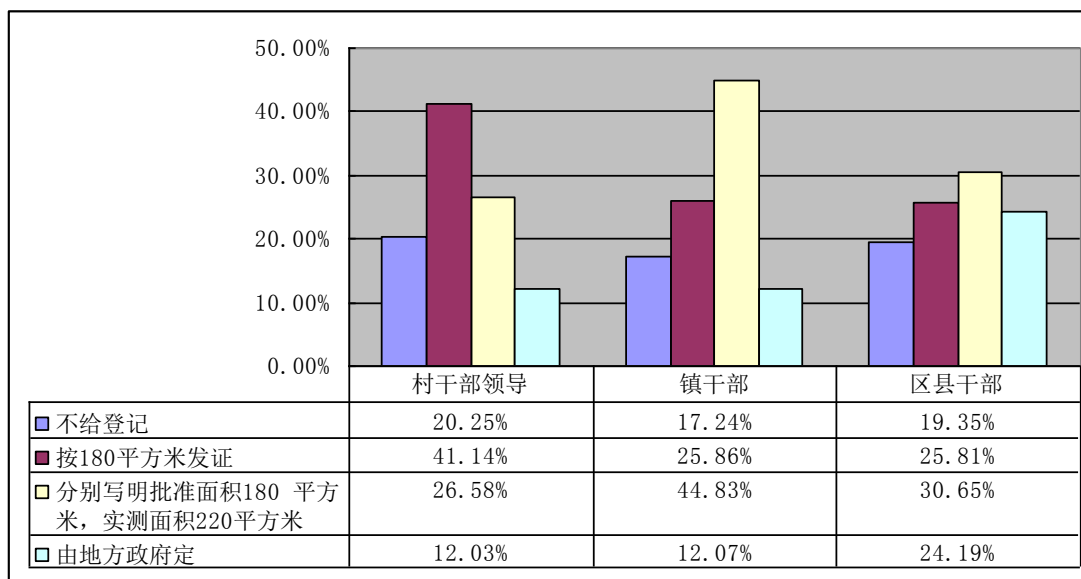


图 3-8 不同职务官员对“超面积建房”下房产证发放的看法

从房产证登记办理情况看，已开始登记办理和曾可以、现停办的地区官员倾向于“按批建面积发证”，比重分别为 31.25%和 50.00%；未开始登记办理的地区官员倾向于“注明批建面积和实际面积”，比例为 52.17%。

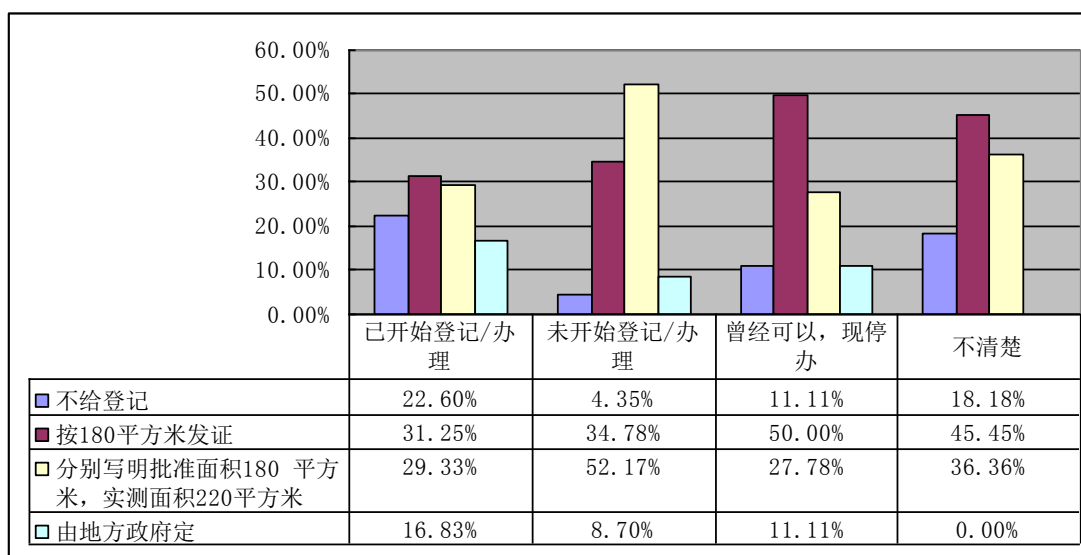


图 3-9 农村房产证登记办理状况不同下“超面积建房”的房产证发放

2、“一户有多处宅基地房屋”的发证：现行的土地法规定“一户只能有一处宅基地”，因此，对有多处宅基地房屋的家庭，是否要

发证？62.59%的受访官员表示赞成“只允许登记一处合法农房”的政策；33.45%的受访官员表示不赞成。

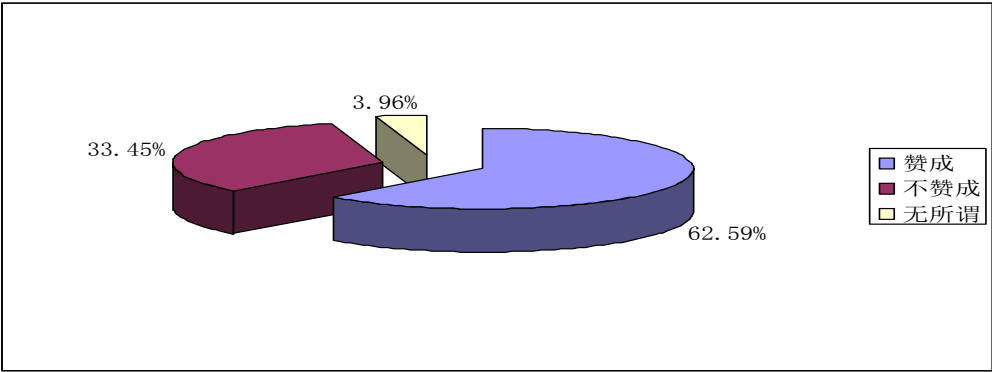


图 3-10 “一户有多处宅基地房屋”只发一处合法住宅

从各地区情况看，都江堰市、秀洲区、彭山县、肥西县和肥东县的受访官员大部分都赞成“只允许登记一处农房”的政策；博罗县、武鸣县和阳朔县赞成的比重略高于不赞成；南海区和松阳县不赞成的比例分别为 61.76%和 53.85%，均高于赞成的比例。

表 3-4 各县（区、市）对“一户有多处宅基地房屋”只发一处合法房产证态度

	赞成	不赞成	无所谓	合计
博罗县（31）	51.61%	48.39%	0.00%	100.00%
都江堰市（20）	100.00%	0.00%	0.00%	100.00%
肥东县（18）	61.11%	38.89%	0.00%	100.00%
肥西县（32）	78.13%	15.63%	6.25%	100.00%
彭山县（28）	82.14%	14.29%	3.57%	100.00%
南海区（34）	38.24%	61.76%	0.00%	100.00%
松阳县（26）	42.31%	53.85%	3.85%	100.00%
武鸣县（30）	50.00%	36.67%	13.33%	100.00%
秀洲区（33）	84.85%	15.15%	0.00%	100.00%
阳朔县（26）	46.15%	42.31%	11.54%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

3、“农房继承过户给下一代非农村户口子女”的发证：78.78%的官员人同意，长辈过世后，农房过户给其非农村户口子女，允许其子女办理农房产权证； 10.43%表示不同意。

同意的理由主要为：子女作为父母财产的继承人，按照继承法，应该不受户口限制允许其享有合法的继承权。

不同意的理由主要为：非村集体经济组织成员无权拥有农房产权，落户城市的子女不可以享受村民待遇。

另有部分受访官员给出如下建议：按照当地的实际规划发展情况，给予其子女一定的补偿后，由村集体收回该房屋与宅基地。

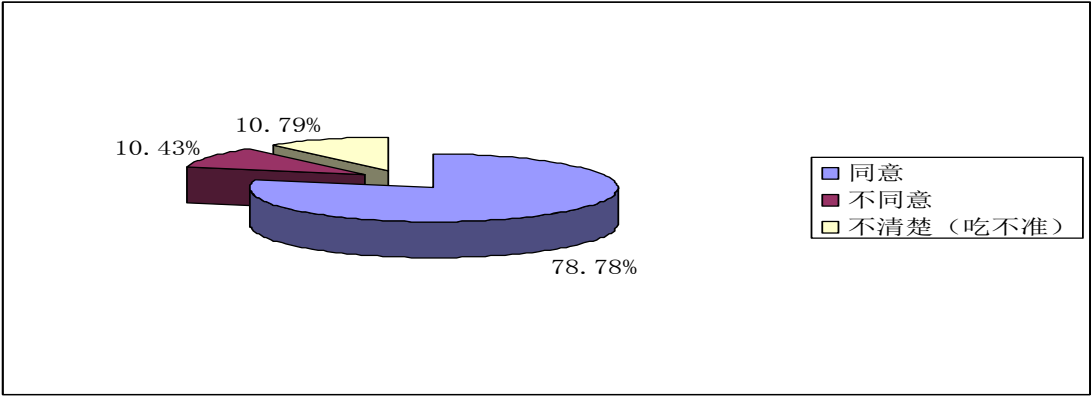


图 3-11 “农房过户给非农村户口子女”情况下如何发放房产证

从各地区情况看，各地大多数官员同意将农房过户给非农村户口子女；其中肥西县和都江堰市不同意过户的比重相对较高，分别为 37.50%和 25.00%，各地反对的比例均低于 15%。

表 3-5 各县（区、市）对“农房过户给非农村户口子女”情况的房产证发放

	同意	不同意	不清楚（吃不准）	合计
博罗县（31）	80.65%	6.45%	12.90%	100.00%
都江堰市（20）	60.00%	25.00%	15.00%	100.00%
肥东县（18）	72.22%	0.00%	27.78%	100.00%
肥西县（32）	53.13%	37.50%	9.38%	100.00%
彭山县（28）	78.57%	3.57%	17.86%	100.00%
南海区（34）	97.06%	0.00%	2.94%	100.00%
松阳县（26）	96.15%	0.00%	3.85%	100.00%
武鸣县（30）	83.33%	13.33%	3.33%	100.00%
秀洲区（33）	72.73%	12.12%	15.15%	100.00%
阳朔县（26）	88.46%	3.85%	7.69%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

4、“户口变迁”的发证：在合法建造农房后，因小孩子上学等多种原因，户口迁出村集体组织的，应不应该办理农房产权证？70.86%的官员认为应该为其办理农房产权证；17.99%不同意办理。

同意办理的理由主要是：根据《物权法》等的相关规定，无论户口如何变化，农房都应是其私有财产，理应为当时合法取得的农房办理房产证。

不同意办理的理由主要是：由于户口已经在外地，根据相关规定，非本村集体经济组织成员不能办理农房产权证。

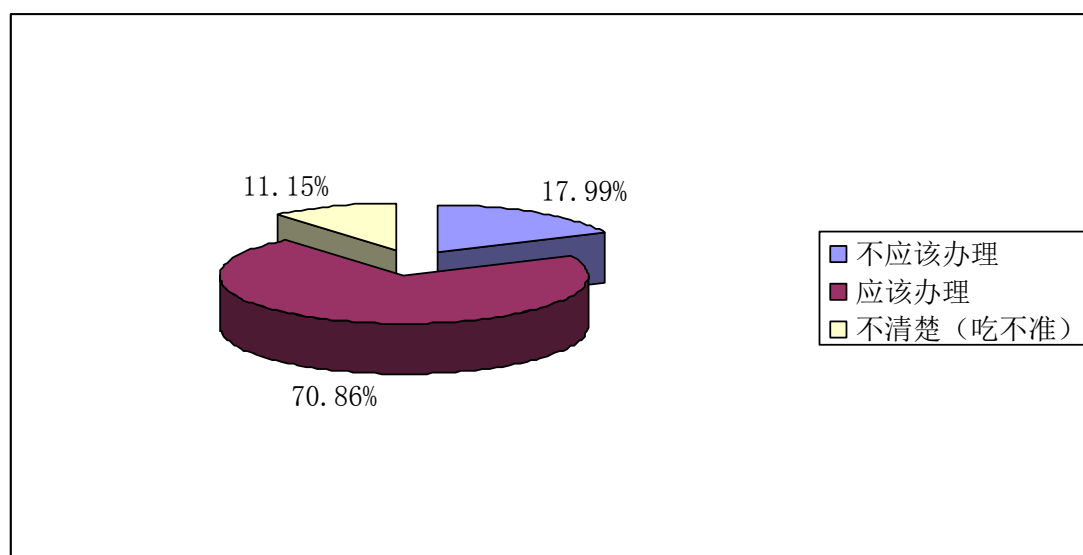


图 3-12 “户口变迁”情况下如何发放房产证

从各地区情况看，各地对“户口变迁”情况下的房产证发放意见差异很大：都江堰市受访官员认为“不应该办理”的比重达 50.00%，超过“应该办理”的比重；其余各地总体上倾向于“应该办理”，其中南海区“应该办理”的比例高达 91.18%，肥西县“应该办理”的比例相对较低，为 50.00%。

表 3-6 各县（区、市）针对“户口变迁”情况下的房产证发放

	不应该办理	应该办理	不清楚（吃不准）	合计
博罗县（31）	12.90%	67.74%	19.35%	100.00%
都江堰市（20）	50.00%	40.00%	10.00%	100.00%
肥东县（18）	27.78%	61.11%	11.11%	100.00%
肥西县（32）	40.63%	50.00%	9.38%	100.00%
彭山县（28）	3.57%	82.14%	14.29%	100.00%
南海区（34）	2.94%	91.18%	5.88%	100.00%
松阳县（26）	11.54%	84.62%	3.85%	100.00%
武鸣县（30）	3.33%	76.67%	20.00%	100.00%
秀洲区（33）	21.21%	69.70%	9.09%	100.00%
阳朔县（26）	19.23%	73.08%	7.69%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

5、发放农房产证将面临难题：合法登记面积的确定被认为是发放农房产证将面临的最大问题，占 55.76%；其次为费用收取难，占 34.53%；村民办证积极性不高和权力主体身份难以确定分别占 27.34%和 26.26%。

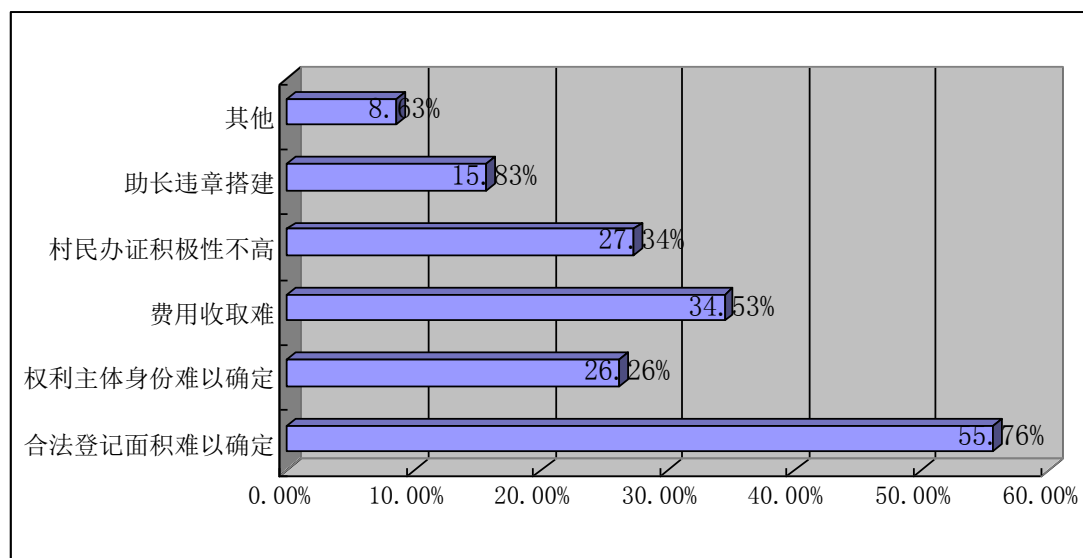


图 3-13 发放农房产证将会面临的问题（多选题）

从各地区情况看，博罗县受访官员认为发放农房产证证书时合法登记面积的确定与费用收取并列最难，为 54.84%；武鸣县认为村民办证积极性不高最可能成为问题，比例达 70.00%；阳朔县（50.00%）

认为费用收取最难；都江堰市（75.00%）、肥东县（44.44%）、肥西县（62.50%）、彭山县（57.14%）、南海区（50.00%）、松阳县（53.85%）、秀洲区（75.76%）认为合法登记面积的确定最难。

表 3-7 各县（区、市）发放农房产权证将会面临的前三大问题

	第一大问题	第二大问题	第三大问题
博罗县（31）	合法登记面积的确定 费用收取	村民办证积极性不高	/
都江堰市（20）	合法登记面积的确定	权力主体身份的确定	费用收取
肥东县（18）	合法登记面积的确定	权力主体身份的确定	助长违章搭建
肥西县（32）	合法登记面积的确定	助长违章搭建	费用收取
彭山县（28）	合法登记面积的确定	费用收取	权力主体身份的确定
南海区（34）	合法登记面积的确定	费用收取	权力主体身份的确定 助长违章搭建
松阳县（26）	合法登记面积的确定	权力主体身份的确定 费用收取	/
武鸣县（30）	村民办证积极性不高	合法登记面积的确定 费用收取	/
秀洲区（33）	合法登记面积的确定	权力主体身份的确定	费用收取
阳朔县（26）	费用收取	合法登记面积的确定	村民办证积极性不高

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

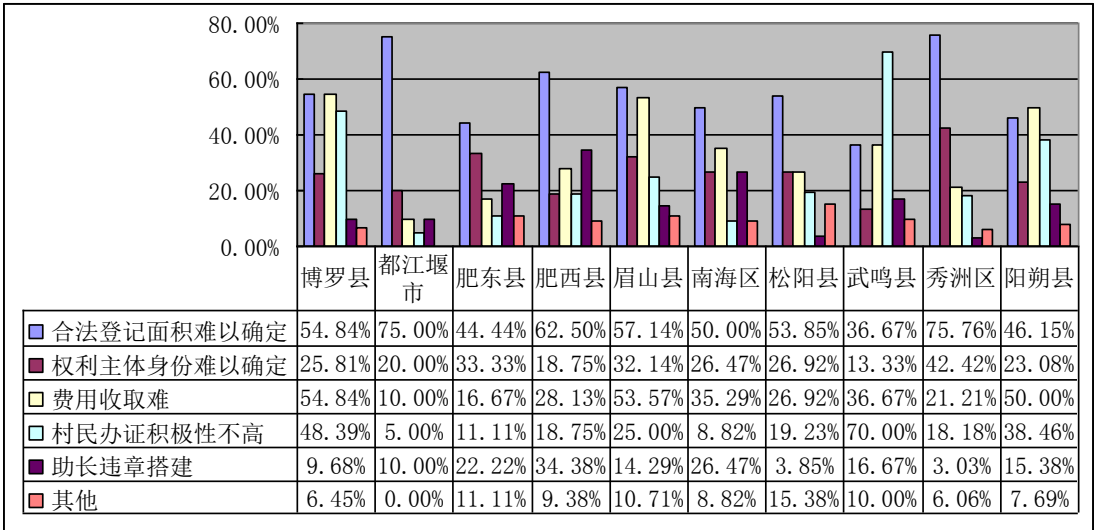


图 3-14 各县（区、市）发放农房产权证将面临的问题

不同经济状况的地区都把合法登记面积确定难排在第一名；较发达地区认为权力主体身份的确定难度排第二，占 34.33%，一般和较落后地区认为费用收取难度位列第二，比例分别为 43.82%和 31.15%。

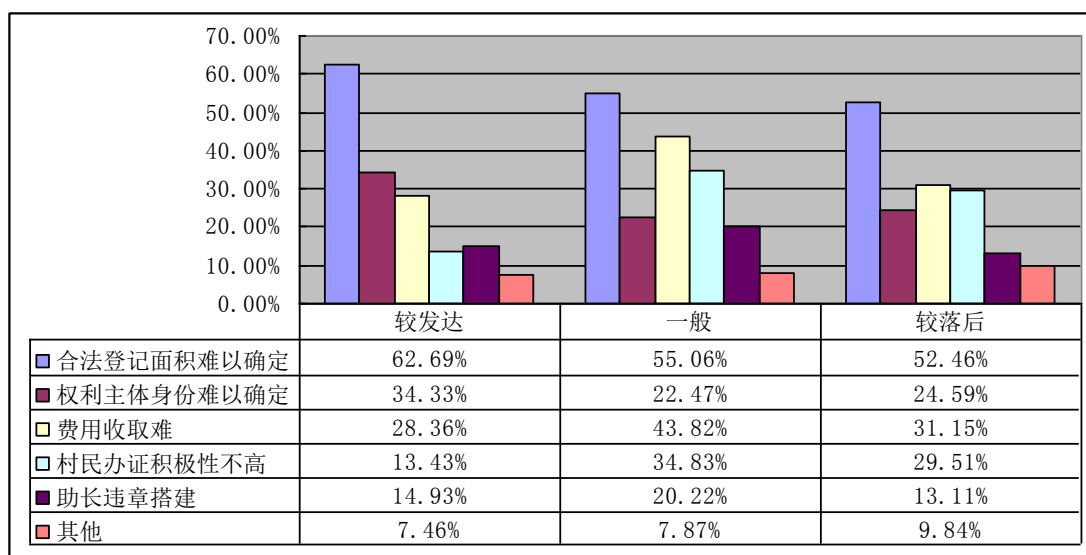


图 3-15 不同经济状况下发放农房占权证书将面临的问题

从职务情况看，各类职务官员都认为合法登记面积的确定难度最大；但在第二难度因素排列中分歧较大。34.81%的村干部认为费用收取的难度排第二，36.21%镇干部认为权力主体身份的确定难度第二；区县干部认为权力主体身份的确定和村民办证积极性并列第二，比例均为 38.71%。

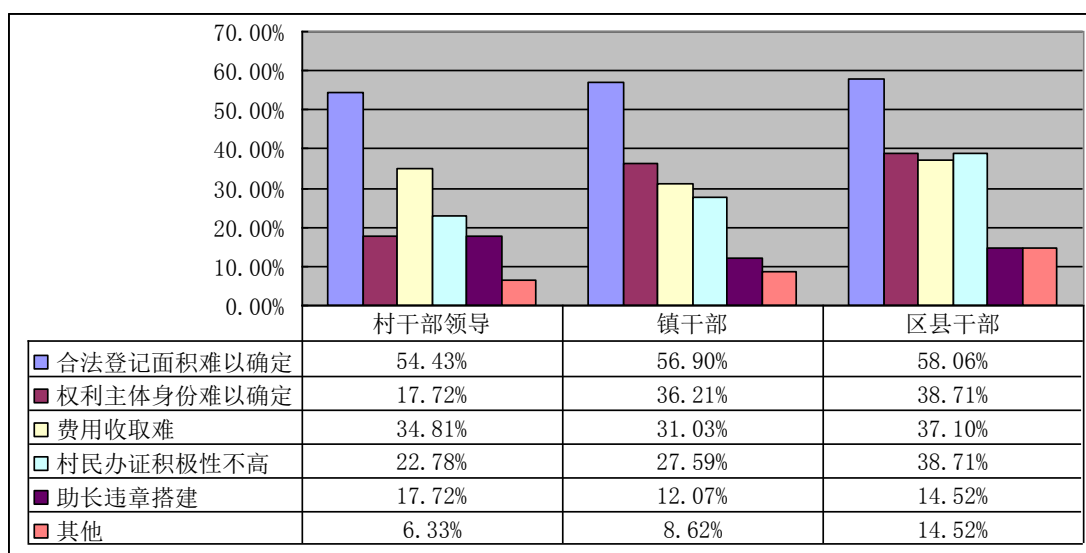


图 3-16 不同职务官员对发放房产证将面临的问题的看法

从宅基地证办理情况看，已开始登记办理宅基地证和曾可以、现停办——这两类有登记办理经验的地区官员都认为合法登记面积的

确定难度最大，分别占 60.58%和 47.22%；未开始登记办理宅基地证的地区官员认为费用收取和村民办证积极性不高最有可能成为问题，比例分别为 47.83%和 43.48%。

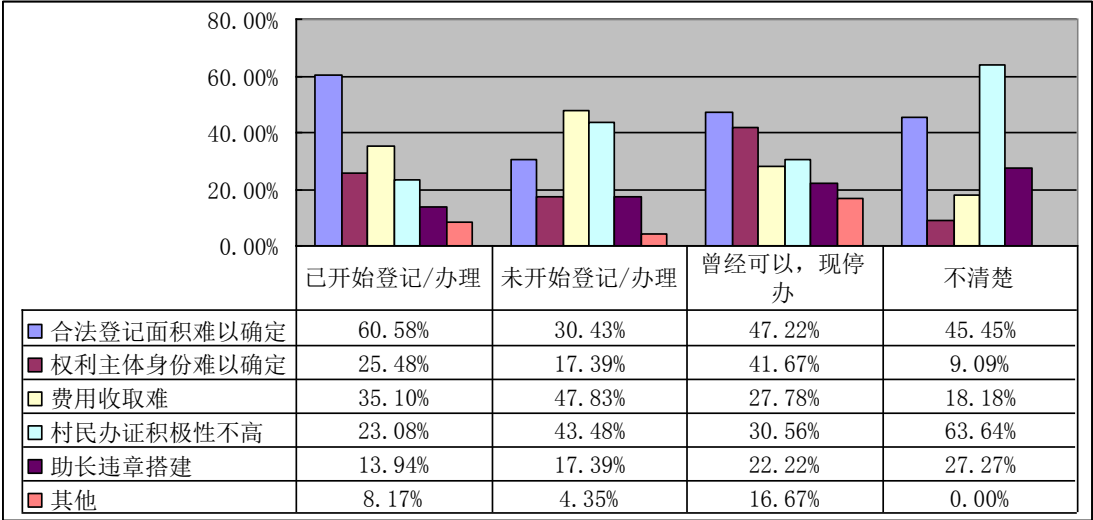


图 3-17 不同办证现状下发放房产证将面临的问题

6、农房产权登记发证部门：认为应由市、县村镇建设行政主管部门核发证书的受访官员占 41.01%；由与城市统一的房产登记机构核发占 36.33%；乡镇政府核发证书比例最低，为 22.66%。

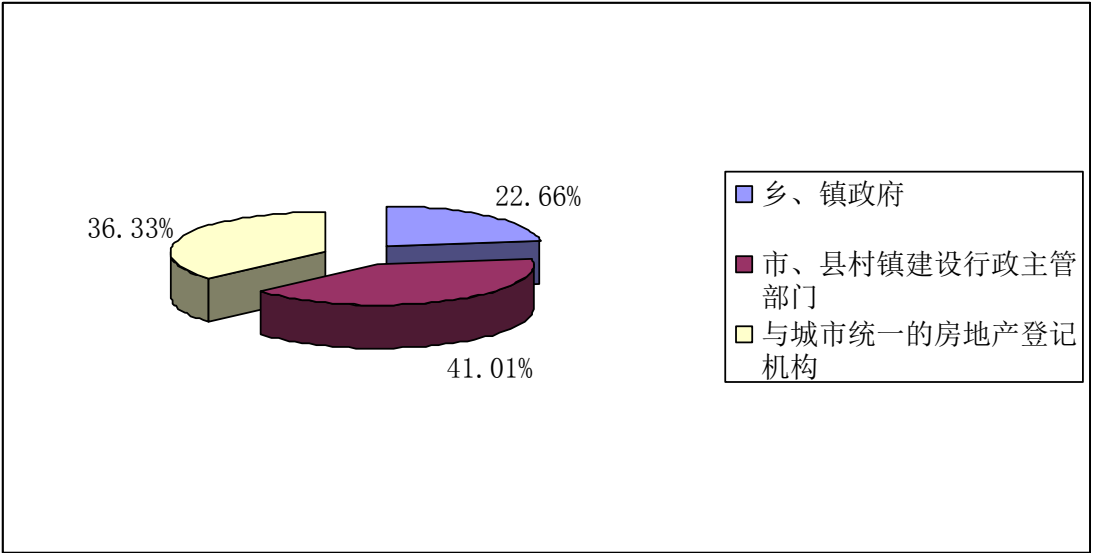


图 3-18 农房产权登记发证部门分布

从各地区情况看，博罗县、都江堰市、肥西县、彭山县和武鸣县

的受访官员认为农房产权登记发证部门应该是市、县村镇建设行政主管部门的比重最高；肥东县、南海区、松阳县和秀洲区认为应该是与城市统一的房地产登记机构的比重最高；阳朔县则更多的认为应该是乡、镇政府。

表 3-8 各县（区、市）农房产权登记发证部门分布

	乡、镇政府	市、县村镇建设行政主管部门	与城市统一的房地产登记机构	合计
博罗县（31）	29.03%	45.16%	25.81%	100.00%
都江堰市（20）	5.00%	60.00%	35.00%	100.00%
肥东县（18）	27.78%	22.22%	50.00%	100.00%
肥西县（32）	31.25%	43.75%	25.00%	100.00%
彭山县（28）	10.71%	50.00%	39.29%	100.00%
南海区（34）	20.59%	32.35%	47.06%	100.00%
松阳县（26）	3.85%	46.15%	50.00%	100.00%
武鸣县（30）	33.33%	43.33%	23.33%	100.00%
秀洲区（33）	18.18%	36.36%	45.45%	100.00%
阳朔县（26）	42.31%	30.77%	26.92%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

从职务情况看，村干部和镇干部认为应该是市、县村镇建设行政主管部门的比重最高，分别占 40.51%和 44.83%；区县干部认为是与城市统一的房地产登记机构的比重最高，占 56.45%。

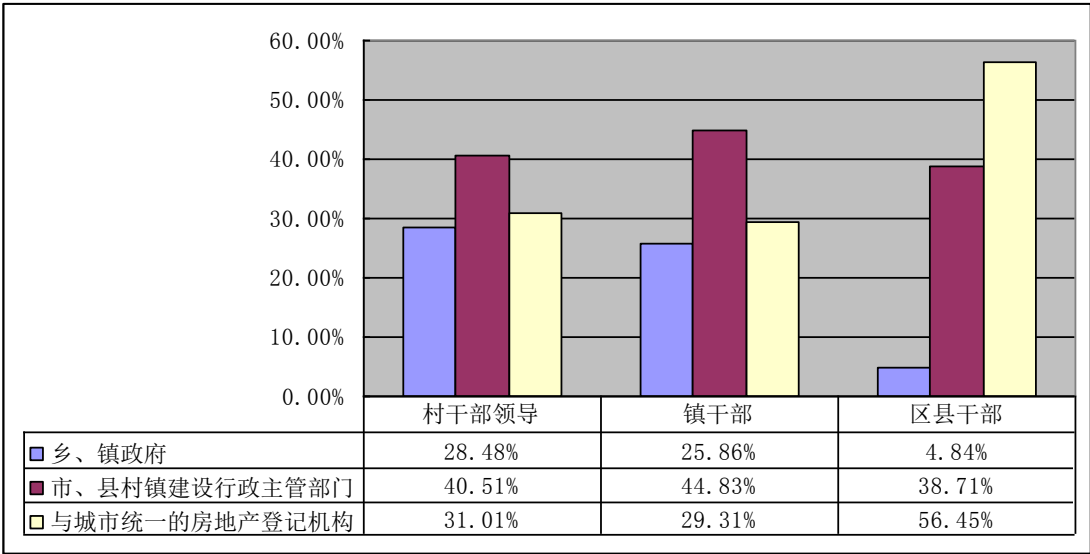


图 3-19 不同职务官员对农房产权登记发证部门的看法

7、农房产权证样式：70.86%的受访官员认为，应该全国统一，与城市产权证式样相同，并加注“集体土地”字样。

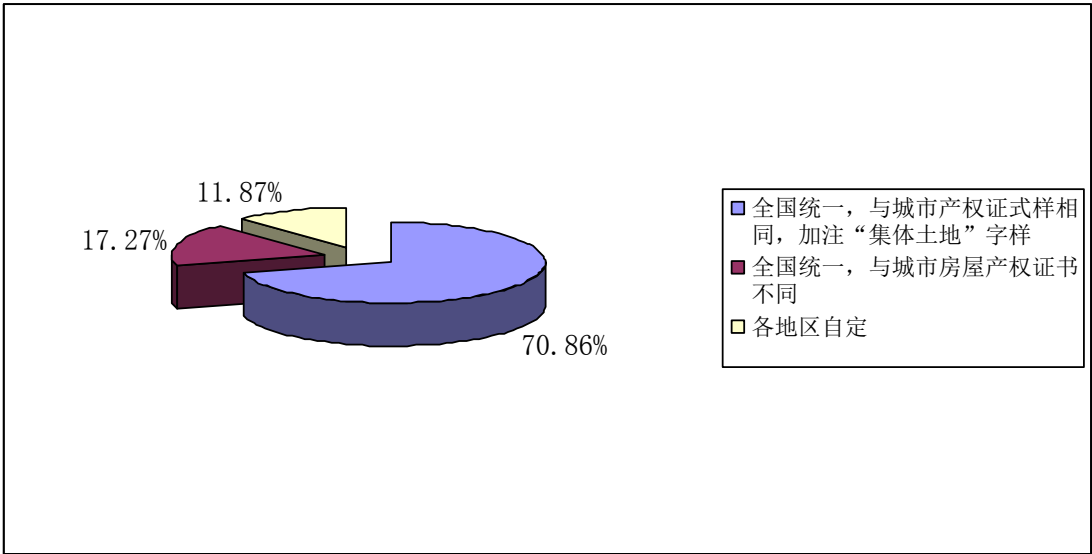


图 3-20 农房产权证样式分布

8、农房产权登记的费用收取：44.96%的受访官员认为只收取工本费；38.85%认为应收取工本费和一定比例的勘测费；15.11%表示不应收费。

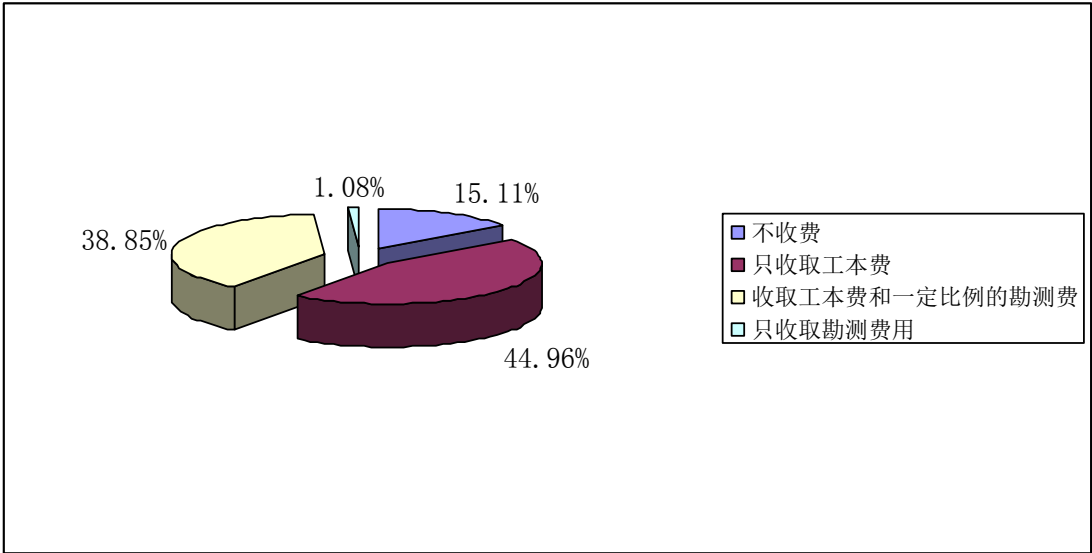


图 3-21 农房产权登记的费用收取情况

从各地区情况下，博罗县、都江堰市、肥东县、肥西县、松阳县和秀洲区“只收取工本费”的比例最高；彭山县、南海区和武鸣县“收

取工本费和一定比例的勘测费”的比重最大；阳朔县“只收取工本费”和“收取工本费和一定比例的勘测费”的比重并列最大。

表 3-9 各县（区、市）农房产权登记的费用收取情况

	不收费	只收取工本费	收取工本费和一定比例的勘测费	只收取勘测费用	合计
博罗县（31）	19.35%	41.94%	35.48%	3.23%	100.00%
都江堰市（20）	30.00%	60.00%	10.00%	0.00%	100.00%
肥东县（18）	0.00%	61.11%	38.89%	0.00%	100.00%
肥西县（32）	6.25%	65.63%	28.13%	0.00%	100.00%
彭山县（28）	14.29%	32.14%	53.57%	0.00%	100.00%
南海区（34）	11.76%	17.65%	70.59%	0.00%	100.00%
松阳县（26）	19.23%	53.85%	26.92%	0.00%	100.00%
武鸣县（30）	23.33%	20.00%	53.33%	3.33%	100.00%
秀洲区（33）	15.15%	66.67%	18.18%	0.00%	100.00%
阳朔县（26）	11.54%	42.31%	42.31%	3.85%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

9、农房登记时出具申请人为本集体经济组织成员证明的必要性：
认为非常有必要或有必要的受访官员分别占 32.73%和 39.57%，可见大部分官员赞同由村集体组织出具身份证明；21.58%认为没必要，6.12%的人认为无所谓。

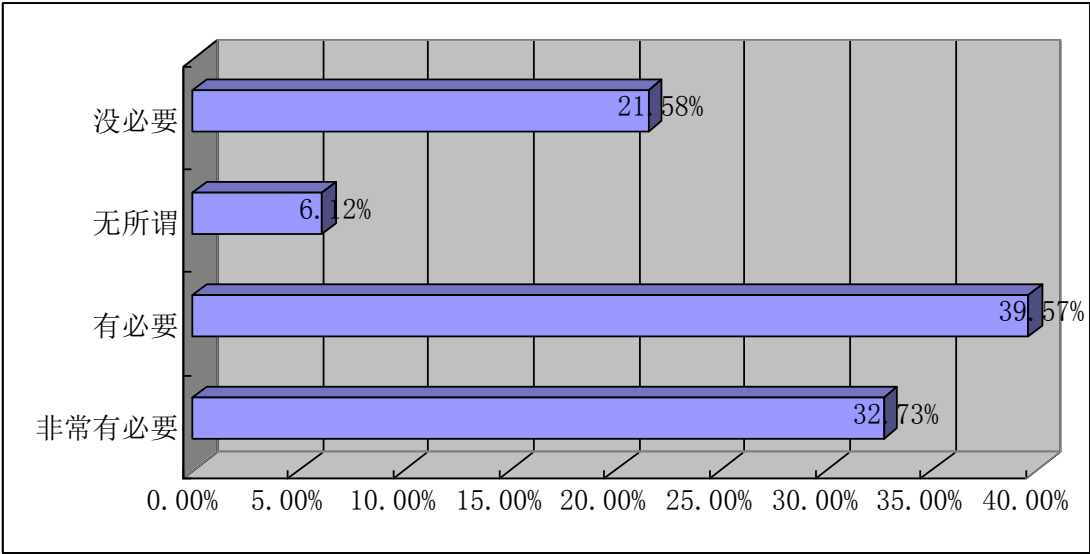


图 3-22 农房登记时出具申请人为本集体经济组织成员证明的必要性分布

从各地区情况看，彭山县（57.14%）、肥东县（55.56%）、阳朔

县（46.15%）和肥西县（43.75%）的受访官员中认为非常有必要的比重最高。各地非常有必要和有必要的比例合计后按由高到低排列为：都江堰市（95.00%）、阳朔县（80.77%）、肥西县（78.13%）、武鸣县（76.67%）、彭山县（75.00%）、博罗县（74.19%）、秀洲区（69.70%）、肥东区（66.67%）、松阳县（61.54%）和南海区（52.94%）；南海区和松阳县没必要的比例最高，分别为 44.12%和 38.46%。

表 3-10 各县（区、市）农房登记时出具本集体经济组织成员证明的必要性分布

	非常有必要	有必要	无所谓	没必要	合计	非常有必要 和有必要合计
博罗县（31）	16.13%	58.06%	6.45%	19.35%	100.00%	74.19%
都江堰市（20）	45.00%	50.00%	0.00%	5.00%	100.00%	95.00%
肥东县（18）	55.56%	11.11%	11.11%	22.22%	100.00%	66.67%
肥西县（32）	43.75%	34.38%	12.50%	9.38%	100.00%	78.13%
彭山县（28）	57.14%	17.86%	0.00%	25.00%	100.00%	75.00%
南海区（34）	26.47%	26.47%	2.94%	44.12%	100.00%	52.94%
松阳县（26）	19.23%	42.31%	0.00%	38.46%	100.00%	61.54%
武鸣县（30）	10.00%	66.67%	13.33%	10.00%	100.00%	76.67%
秀洲区（33）	24.24%	45.45%	9.09%	21.21%	100.00%	69.70%
阳朔县（26）	46.15%	34.62%	3.85%	15.38%	100.00%	80.77%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

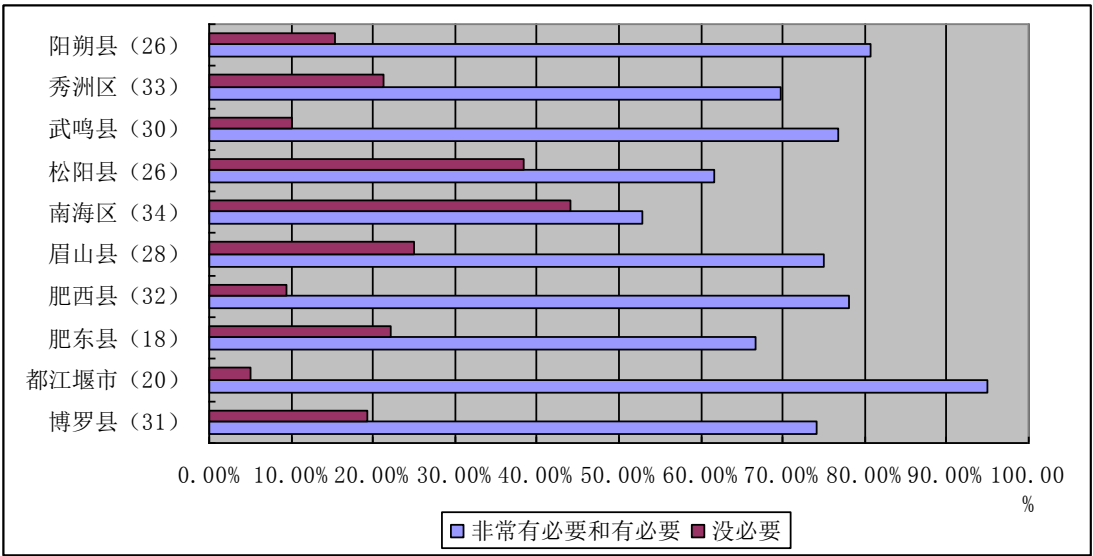


图 3-23 各县（区、市）认为出具身份证明必要性的比例分布

10、农房转移时由村集体组织出具同意证明的必要性：认为非常有必要和有必要的受访官员分别占 33.45%和 48.92%，表明大部分官员认可农房转移需要经过村集体组织的同意；8.27%认为没必要。

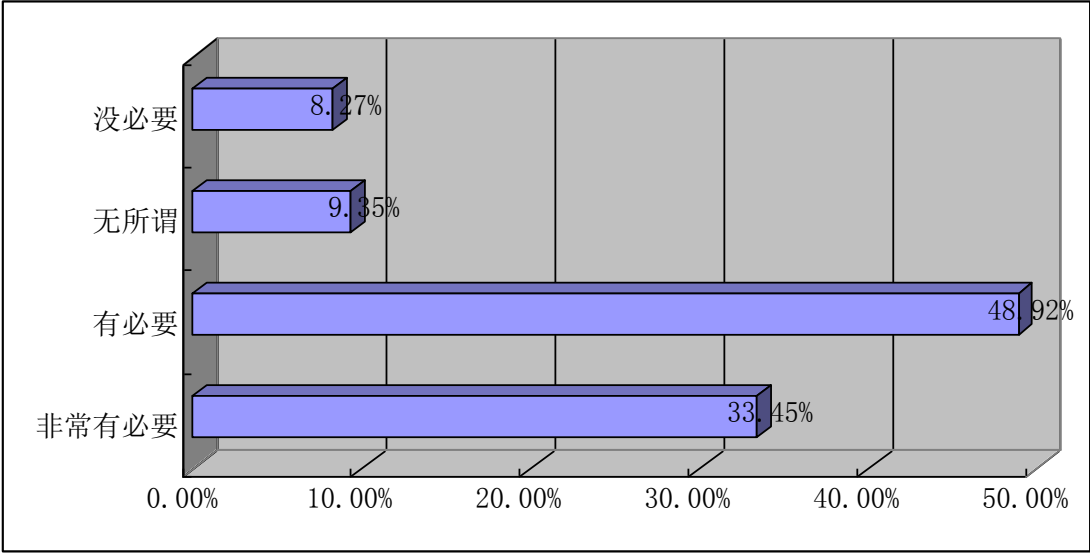


图 3-24 农房转移时由村集体组织出具同意证明的必要性分布

从各地区情况看，对非常有必要和有必要进行合计后发现：各县（区、市）的合计比例都高于 70%；阳朔县和博罗县的没必要比例相对最高，分别为 19.23%和 12.90%。

表 3-11 各县（区、市）农房转移时由村集体组织出具同意证明的必要性分布

	非常有必要	有必要	无所谓	没必要	合计	非常有必要 和有必要合计
博罗县（31）	19.35%	64.52%	3.23%	12.90%	100.00%	83.87%
都江堰市（20）	55.00%	30.00%	10.00%	5.00%	100.00%	85.00%
肥东县（18）	22.22%	50.00%	27.78%	0.00%	100.00%	72.22%
肥西县（32）	21.88%	65.63%	12.50%	0.00%	100.00%	87.50%
彭山县（28）	50.00%	35.71%	3.57%	10.71%	100.00%	85.71%
南海区（34）	47.06%	41.18%	2.94%	8.82%	100.00%	88.24%
松阳县（26）	34.62%	53.85%	3.85%	7.69%	100.00%	88.46%
武鸣县（30）	20.00%	60.00%	10.00%	10.00%	100.00%	80.00%
秀洲区（33）	30.30%	45.45%	18.18%	6.06%	100.00%	75.76%
阳朔县（26）	38.46%	34.62%	7.69%	19.23%	100.00%	73.08%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

11、农居点集中整理后的农房土地证书样式：53.96%的受访官员认为应发放集体土地证书；17.26%认为应该发国有土地证书；16.19%认为在城镇附近发国有土地证书，其余地方发集体土地证书；剩余的12.59%表示应视不同地区、不同经济发展水平和阶段而定。

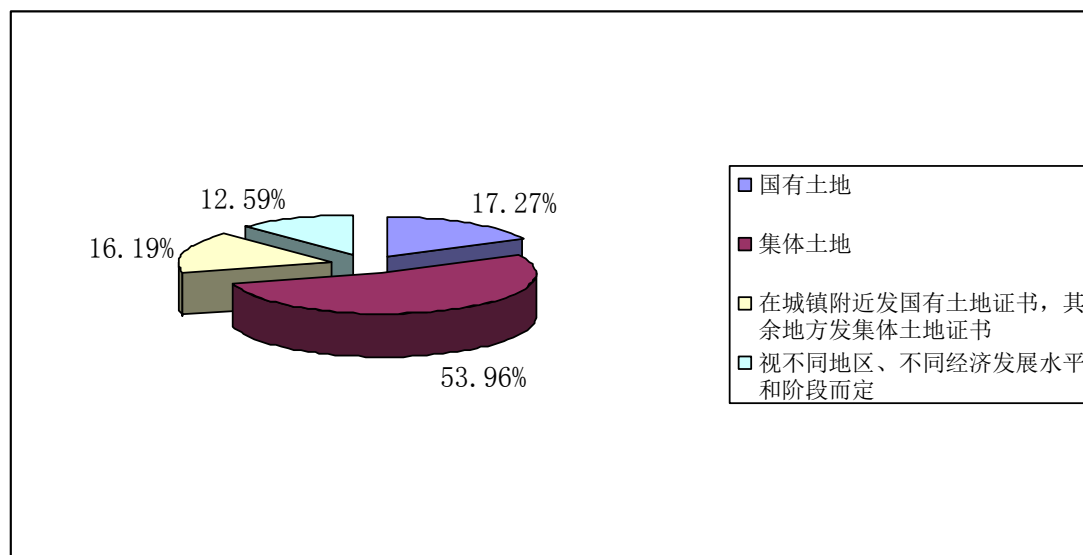


图 3-25 农居点集中整理后的农房土地证样式分布

五、农村违规建房情况

1、农村违规建房的严重程度：受访官员中认为农村违规建房很严重的占 5.4%，较严重的 19.06%，认为程度一般的占 27.04%，比较少的占 37.77%，认为没有违规建房的只有 10.43%。

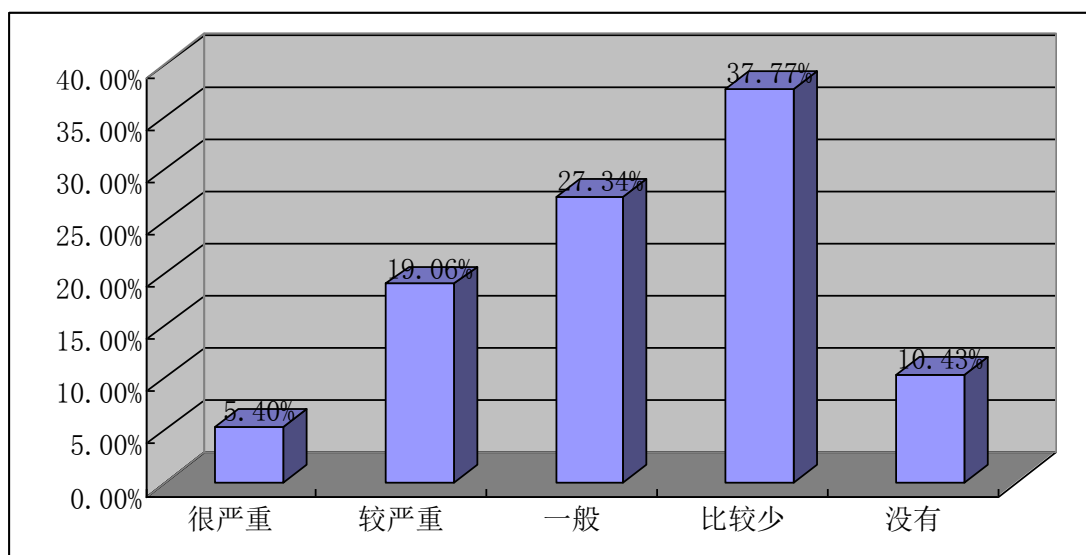


图 3-26 农村违规建房的严重程度

对各地区情况进行分析，按“很严重”、“较严重”比例合计，从高到低进行排列，最高的是武鸣县（46.67%），然后依次为彭山县（42.86%）、秀洲区（30.30%）、阳朔县（23.08%）、松阳县（23.07%）、博罗县（22.58%）、肥东县（22.22%）、肥西县（15.63%）、南海区（11.76%）、都江堰市（0），各地差异较大。如果按“很严重”、“较严重”、“一般”三者比例合计，则排第 1-3 位的仍然是武鸣县、彭山县、秀洲区，见下图。

表 3-12 各县（区、市）农村违规建房的严重程度

	很严重	较严重	一般	比较少	没有	合计
博罗县（31）	6.45%	16.13%	38.71%	38.71%	0.00%	100.00%
都江堰市（20）	0.00%	0.00%	5.00%	60.00%	35.00%	100.00%
肥东县（18）	0.00%	22.22%	11.11%	55.56%	11.11%	100.00%
肥西县（32）	3.13%	12.50%	21.88%	40.63%	21.88%	100.00%
彭山县（28）	3.57%	39.29%	17.86%	32.14%	7.14%	100.00%
南海区（34）	5.88%	5.88%	44.12%	41.18%	2.94%	100.00%
松阳县（26）	7.69%	15.38%	30.77%	38.46%	7.69%	100.00%
武鸣县（30）	10.00%	36.67%	33.33%	13.33%	6.67%	100.00%
秀洲区（33）	9.09%	21.21%	39.39%	21.21%	9.09%	100.00%
阳朔县（26）	3.85%	19.23%	11.54%	53.85%	11.54%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

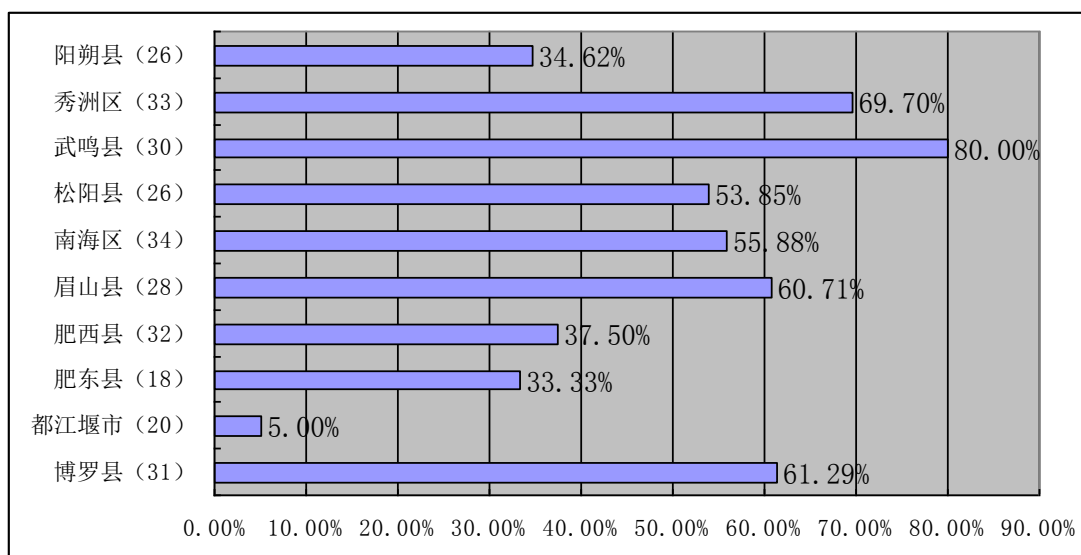


图 3-27 各县（区、市）违规建房很严重、较严重及一般的百分比统计

从农房产权登记办理情况看，已开始登记办理的地区违规建房较少；未开始登记办理的地区官员认为“严重”、“较严重”违规建房的比例最高；曾可以、现停办的地区违规建房明显低，见下表。可见，产权证书的登记办理能有效控制农村的违章建房行为。

表 3-13 农村房产证与宅基地证登记办理状况不同下的违规建房严重程度

		很严重	较严重	一般	比较少	没有	合计
已开始登记/办理	房产证	3.41%	14.20%	27.27%	42.05%	13.07%	100.00%
	宅基地证	3.85%	15.38%	28.37%	39.90%	12.50%	100.00%
未开始登记/办理	房产证	8.93%	32.14%	23.21%	30.36%	5.36%	100.00%
	宅基地证	8.70%	34.78%	17.39%	26.09%	13.04%	100.00%
曾经可以，现停办	房产证	16.67%	8.33%	41.67%	25.00%	8.33%	100.00%
	宅基地证	13.89%	25.00%	27.78%	33.33%	0.00%	100.00%
不清楚	房产证	0.00%	36.36%	22.73%	36.36%	4.55%	100.00%
	宅基地证	0.00%	36.36%	27.27%	36.36%	0.00%	100.00%

2、违规建房的农户比例：81.95%的官员认为 20.00%以下的农户存在违规建房（超面积、或未批先建）情况；11.55%认为 20%-40%农户存在违规建房。

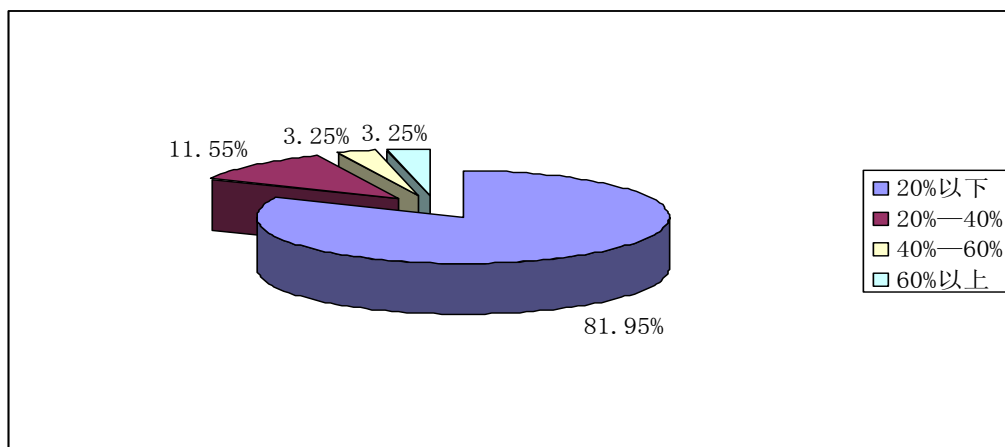


图 3-28 违规建房的农户比例分布

从各地区情况看，武鸣县和博罗县农村违规建房面最广，认为违规建房比例在 20%以上的分别为 53.33%和 29.03%。

表 3-14 各县（区、市）农村违规建房比例分布

	20%以下	20%-40%	40%-60%	60%以上	合计
博罗县（31）	70.97%	22.58%	6.45%	0.00%	100.00%
都江堰市（20）	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%
肥东县（18）	88.89%	5.56%	5.56%	0.00%	100.00%
肥西县（32）	93.75%	3.13%	3.13%	0.00%	100.00%
彭山县（28）	82.14%	14.29%	3.57%	0.00%	100.00%
南海区（34）	97.06%	0.00%	0.00%	2.94%	100.00%
松阳县（26）	92.31%	7.69%	0.00%	0.00%	100.00%
武鸣县（30）	46.67%	30.00%	6.67%	16.67%	100.00%
秀洲区（33）	75.76%	15.15%	3.03%	6.06%	100.00%
阳朔县（26）	80.77%	11.54%	3.85%	3.85%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

六、农房（宅基地）抵押

大部分官员表示应该同意或有条件同意农房抵押；50%左右的官员担心,如果管理不相应地跟进，放开农房抵押对违规建房和农民生活会产生负面影响。

1、是否赞同农房可以抵押：对“另有居住条件或有两套以上（含两套）住房的村民，可以将一套房屋抵押”的提问，表示完全同意和有条件同意的比重分别为 32.73%和 56.83%，仅 10.43%的受访官员不同意；即近九成的被调查者基本赞同农房抵押政策。

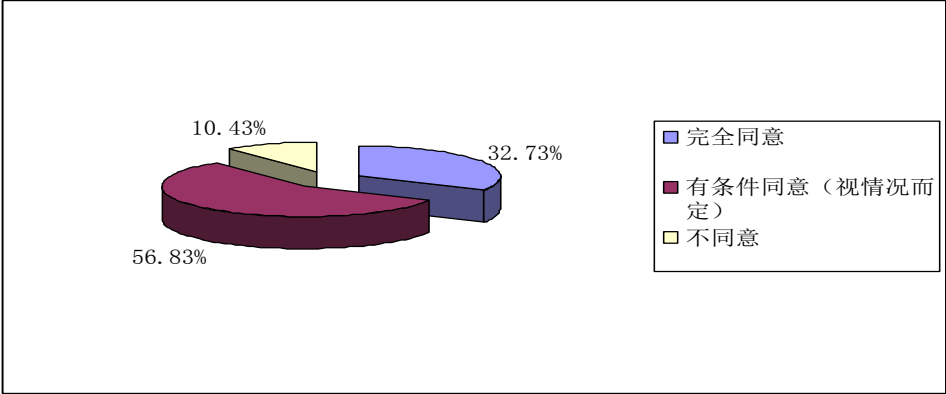


图 3-29 农房抵押意愿分布

从各地区情况看，持“完全同意”比例最高的是彭山县、松阳县、都江堰市，“有条件同意”比例最高的是肥东县、武鸣县、博罗县，“完全同意”和“有条件同意”两者合计，从高到低排列的次序是：彭山县、秀洲区、博罗县、松阳县、武鸣县、肥东县、阳朔县、都江堰市、肥西县、南海区。

表 3-15 各县（区、市）农房抵押意愿分布

	完全同意	有条件同意	不同意	合计
博罗县（31）	29.03%	64.52%	6.45%	100.00%
都江堰市（20）	40.00%	45.00%	15.00%	100.00%
肥东县（18）	16.67%	72.22%	11.11%	100.00%
肥西县（32）	28.13%	56.25%	15.63%	100.00%
彭山县（28）	46.43%	50.00%	3.57%	100.00%
南海区（34）	29.41%	52.94%	17.65%	100.00%
松阳县（26）	46.15%	46.15%	7.69%	100.00%
武鸣县（30）	23.33%	66.67%	10.00%	100.00%
秀洲区（33）	33.33%	60.61%	6.06%	100.00%
阳朔县（26）	34.62%	53.85%	11.54%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

2、农户对农房抵押需求：大部分官员认为农户对农房抵押有需求。认为有一定需求的受访官员比重最大，占 49.64%；其次为有较大需求，占 19.78%；另有 19.06%的人认为现在可能不大，但未来需求将较大；只有 11.51%的人认为需求小。

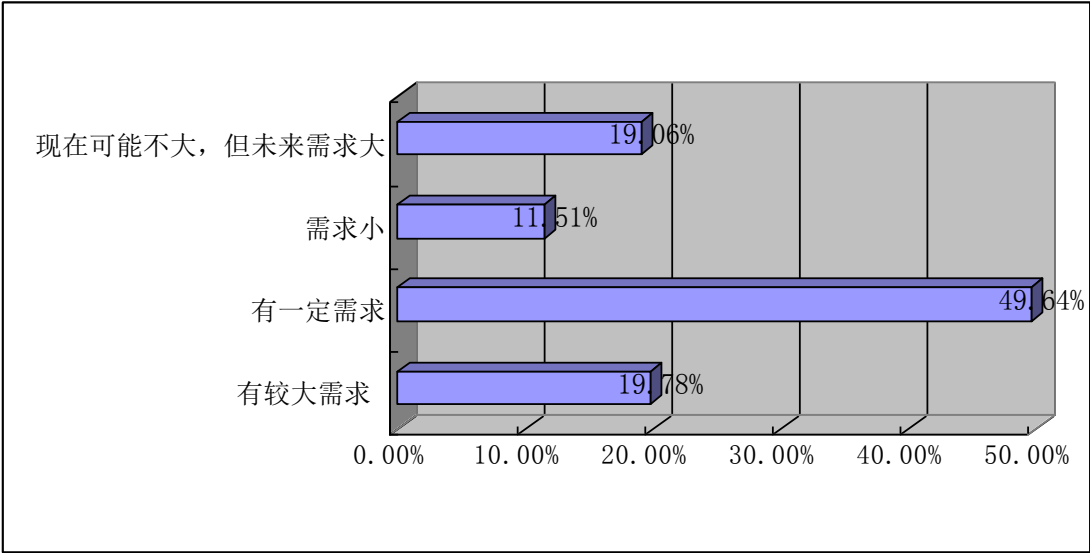


图 3-30 农房抵押需求分布

从各地区情况看，官员中认为抵押有“较大需求”、“一定需求”合计比例最高的是松阳县（96.16%）、依次为都江堰市（85%）、秀洲区（78.79%）、博罗县（77.41%）、武鸣县（70.00%）、阳朔县（65.38%）、南海区（61.76%）、彭山县（60.71%）、肥西县（56.26%）、肥东县（38.89%）。

表 3-16 各县（区、市）农房抵押需求分布

	有较大需求	有一定需求	需求小	现在可能不大， 但未来需求大	合计
博罗县（31）	19.35%	58.06%	9.68%	12.90%	100.00%
都江堰市（20）	25.00%	60.00%	5.00%	10.00%	100.00%
肥东县（18）	22.22%	16.67%	33.33%	27.78%	100.00%
肥西县（32）	9.38%	46.88%	9.38%	34.38%	100.00%
彭山县（28）	28.57%	32.14%	17.86%	21.43%	100.00%
南海区（34）	8.82%	52.94%	14.71%	23.53%	100.00%
松阳县（26）	53.85%	42.31%	0.00%	3.85%	100.00%
武鸣县（30）	10.00%	60.00%	10.00%	20.00%	100.00%
秀洲区（33）	15.15%	63.64%	6.06%	15.15%	100.00%
阳朔县（26）	15.38%	50.00%	15.38%	19.23%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

从职务情况看，区县干部认为有“较大需求”和有“一定需求”的比例最高，其次是镇干部和村干部领导；此外，村干部认为“现在可能不大，但未来需求大”的比重较高，为 24.68%。

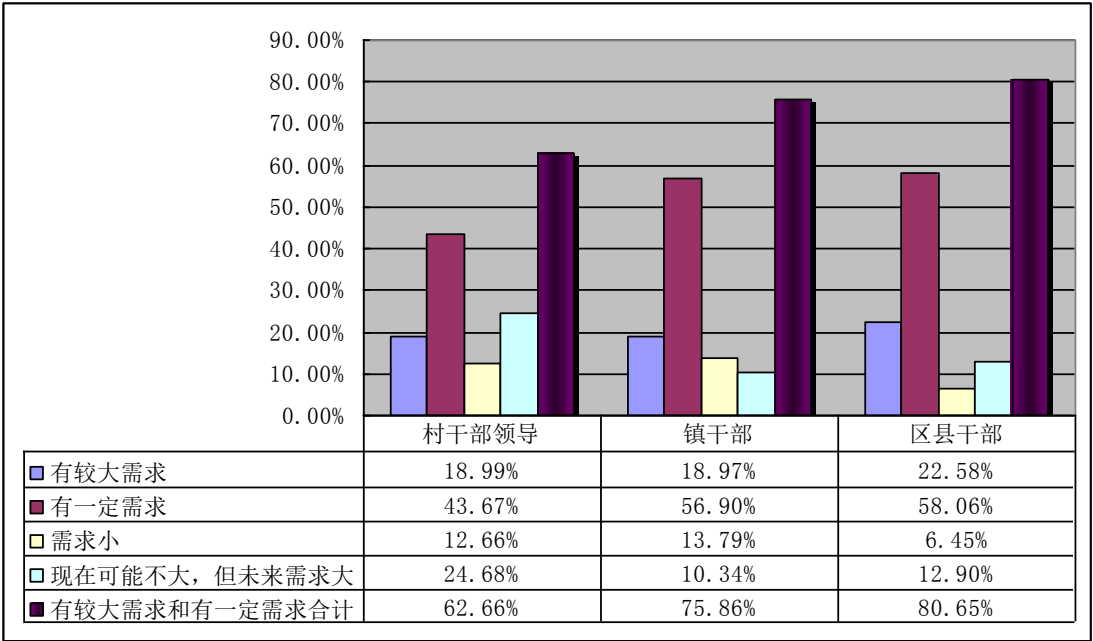


图 3-31 不同职务官员对农房抵押需求的看法

3、实施农房抵押政策对违规建房是否有影响：若实施“‘对另有居住条件或拥有两套住房的村民，可以将一套房屋抵押’的政策，会不会加剧农村违章建房？”45.68%的受访官员表示担心可能会加剧

农村的违章建房；18.35%表示肯定会加剧农村的违章建房,只有35.79%表示不一定会。表明大多数官员对加剧违规建房有所担忧。

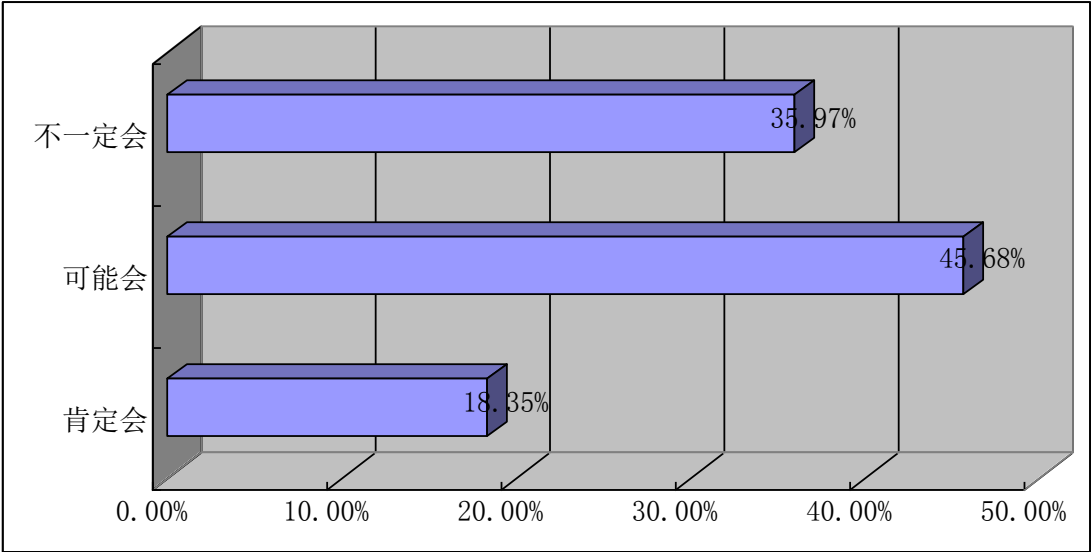


图 3-32 农房抵押政策加剧农村违规建房的可能性

通过“对抵押政策是否赞同”与“农房抵押政策是否会加剧农村违规建房”进行交叉分析发现，“完全同意农房抵押”的官员中超过半数的认为农房抵押政策不一定会加剧农村违规建房；而认为应“有条件同意农房抵押”的官员中 17%认为肯定会加剧农村违规建房，53.8%的认为可能会加剧农村违规建房；在不赞成农房抵押政策的官员中，高达 48.28%的人认为肯定会加剧农村违规建房，31%的认为可能会加剧农村违规建房。

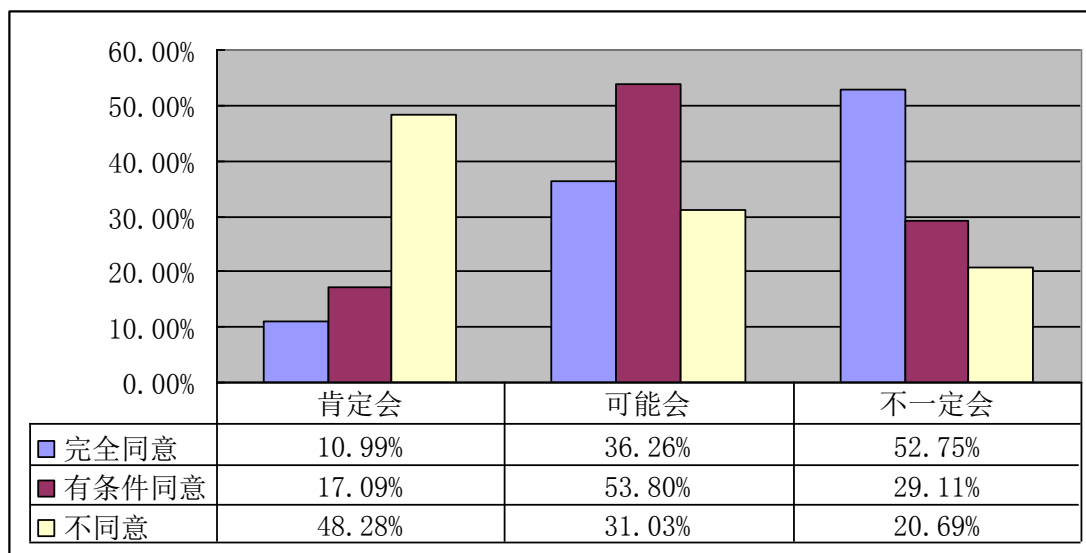


图 3-33 农房抵押意愿不同时抵押政策对违规建房的影响

4、农房抵押政策的社会影响：51.44%的官员表示可能会造成农村有人无家可归，引起社会问题；42.09%表示不一定会。因此，一定比重的受访官员对实施农房抵押政策可能造成的社会负面影响存有担心。

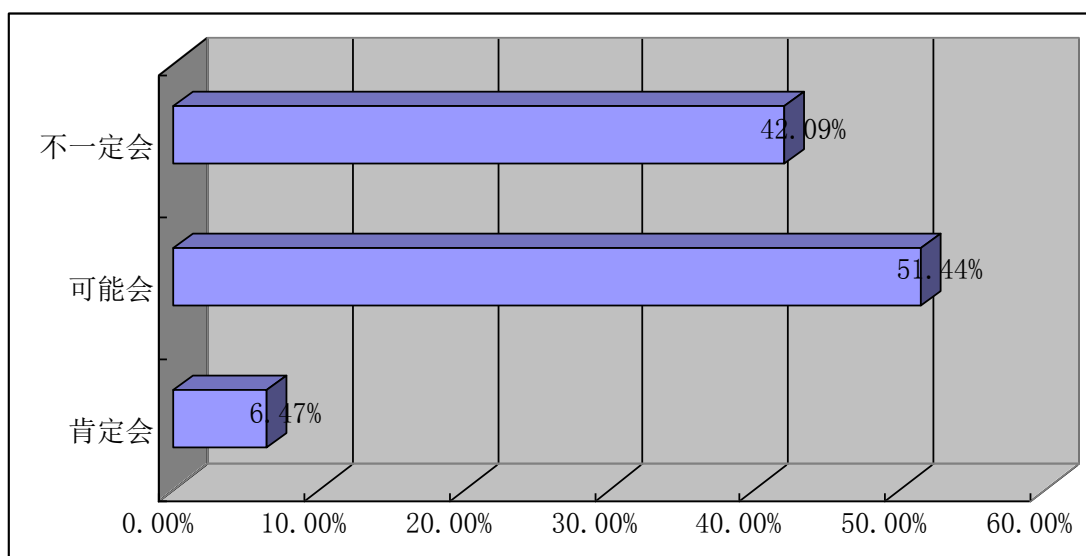


图 3-34 农房抵押政策引起社会问题的可能性

七、农房（宅基地）上市交易

40%左右的官员表示农房买卖应仅限于本村农民之间；80%的官

员认为农房买卖收益的分配主体应为农民自身；绝大多数人支持农房产权制度改革，认为完善产权登记管理是最受关注的第一步；同时，农房、农地流转对农民生活的改善也令很多官员期待。

1、是否赞同农房交易：调查数据显示，24.82%表示完全同意农房交易，63.67%的受访官员同意有条件地允许农房交易；不同意的比重仅为 11.51%。表明，绝大部分官员支持农房上市交易。

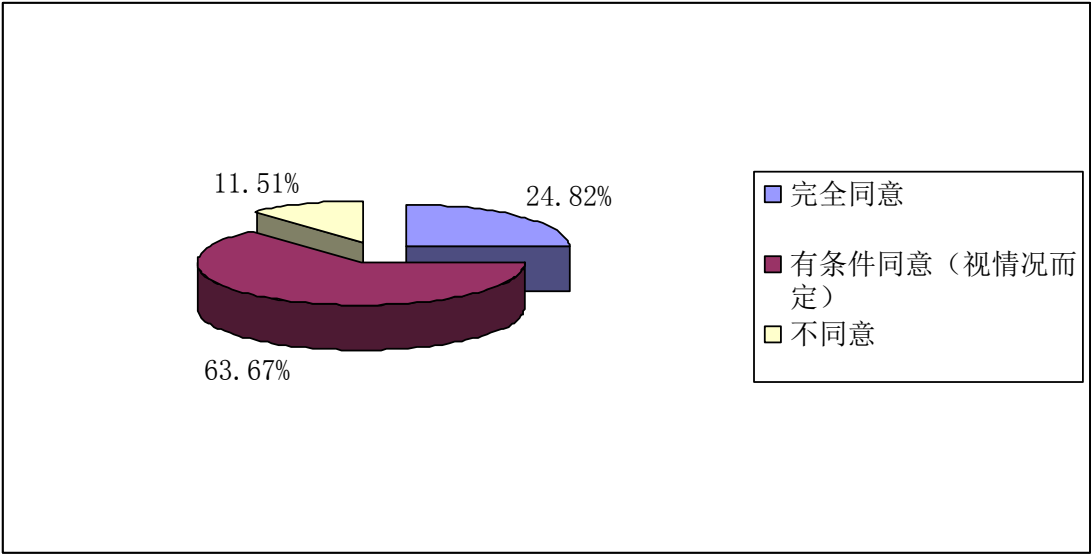


图 3-35 农房买卖意愿分布

从各地区情况看，“完全同意农房买卖”比例最高的是都江堰市（45.00%）、松阳县（42.31%）、阳朔县（42.31%），“有条件同意农房买卖”比例最高的是博罗县（83.87%）、肥东县（77.78%）、南海区（73.53%），总体上看，除了秀洲区、阳朔县官员反对比例相对高些（秀洲区正在大力推进农民公寓集中安置，政府担心放开农房买卖，会增加安置成本；阳朔县是风景旅游区，放开农房买卖，会冲击风景），其余各地对农房买卖政策的支持度都较高。

表 3-17 各县（区、市）农房买卖意愿分布

	完全同意	有条件同意	不同意	合计
博罗县（31）	9.68%	83.87%	6.45%	100.00%
都江堰市（20）	45.00%	55.00%	0.00%	100.00%
肥东县（18）	11.11%	77.78%	11.11%	100.00%
肥西县（32）	18.75%	71.88%	9.38%	100.00%
彭山县（28）	25.00%	67.86%	7.14%	100.00%
南海区（34）	23.53%	73.53%	2.94%	100.00%
松阳县（26）	42.31%	46.15%	11.54%	100.00%
武鸣县（30）	16.67%	70.00%	13.33%	100.00%
秀洲区（33）	21.21%	48.48%	30.30%	100.00%
阳朔县（26）	42.31%	38.46%	19.23%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

农房交易开放范围：认为农房买卖应限制在本村农民范围内的官员比重最大，为 37.77%；由村集体经济组织决定买卖范围的比例为 12.59%；认为仅限于本镇内村民、仅本县内村民和只要是农村居民均可的比例分别为 10.07%、8.99%和 6.47%。认为农村及城市居民均可购买的比例占 24.10%。即有 1/4 的官员认为农房交易应向城市居民开放，62%的官员认为农房买卖应突破本村农民范围内。

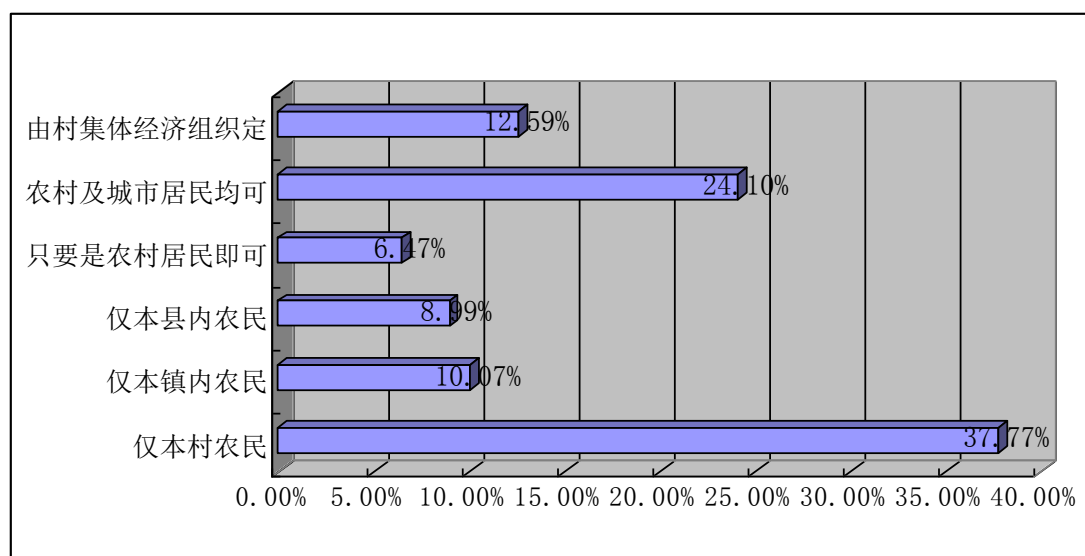


图 3-36 农房买卖范围分布

从各地区情况看，认为农房买卖仅限于本村农民范围内的比例最高的是南海区（61.76%），其次依次为：武鸣县（43.44%）、秀洲区（48.48%）、肥东县（38.89%）、肥西县（37.50%）；选择“农村及城市居民均可”的比例最高的是都江堰市（35.00%）、松阳县（42.31%）和阳朔县（34.62%）；彭山县“仅限于本村农民”和“农村及城市居民均可”的占比并列第一，均为 32.14%；此外，秀洲区选择“仅本镇内农民”的比例较高，为 24.24%，这与他们正在开展的以镇为单位进行宅基地整理有关系。

表 3-18 各县（区、市）农房买卖范围分布

	仅本村农民	仅本镇内农民	仅本县内农民	只要是农村居民即可	农村及城市居民均可	由村集体经济组织定	合计
博罗县（31）	25.81%	19.35%	6.45%	6.45%	19.35%	22.58%	100.00%
都江堰市（20）	30.00%	15.00%	5.00%	5.00%	35.00%	10.00%	100.00%
肥东县（18）	38.89%	5.56%	22.22%	16.67%	11.11%	5.56%	100.00%
肥西县（32）	37.50%	12.50%	3.13%	12.50%	15.63%	18.75%	100.00%
彭山县（28）	32.14%	0.00%	10.71%	10.71%	32.14%	14.29%	100.00%
南海区（34）	61.76%	2.94%	0.00%	0.00%	26.47%	8.82%	100.00%
松阳县（26）	26.92%	0.00%	15.38%	3.85%	42.31%	11.54%	100.00%
武鸣县（30）	43.33%	13.33%	3.33%	3.33%	20.00%	16.67%	100.00%
秀洲区（33）	48.48%	24.24%	15.15%	0.00%	9.09%	3.03%	100.00%
阳朔县（26）	23.08%	3.85%	15.38%	11.54%	34.62%	11.54%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

从 GDP 情况看，各经济状况下“仅本村农民”的比例均最高，其次为“农村及城市居民均可”，与总体样本情况一致；此外，较落后地区“农村及城市居民均可”相对于其他地区最高，为 28.69%。

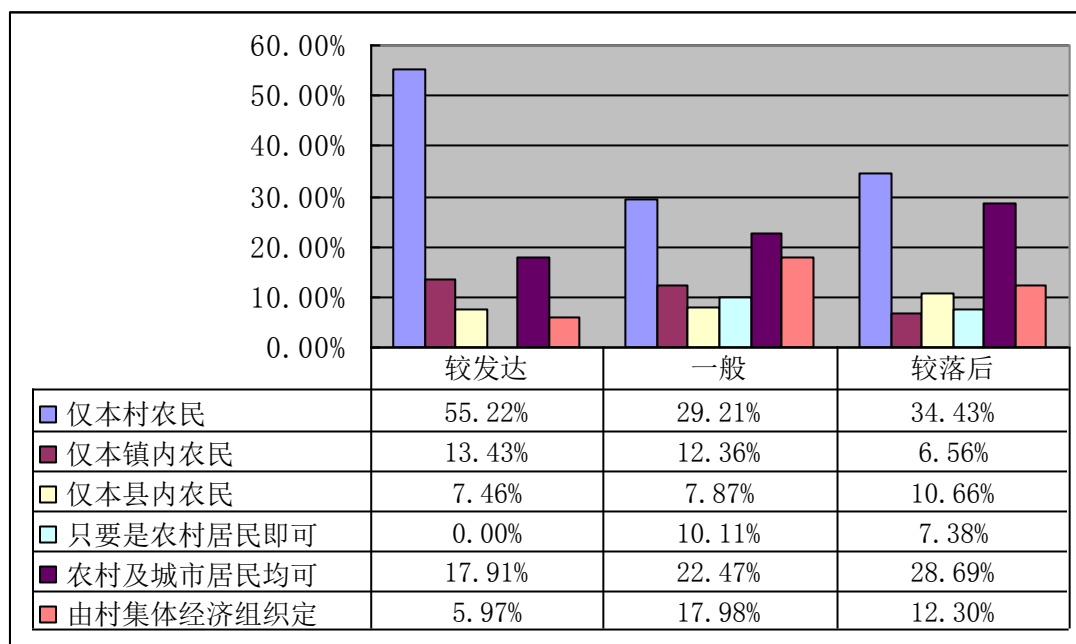


图 3-37 不同经济状况下农房买卖范围分布

从职务情况看，村干部中更倾向交易仅限于本村农民，为 41.14%；镇干部在“限于本村农民”与“农村及城市居民均可”的两项选择上，前者比重略高于后者五个百分点，分别为 37.93%和 32.76%；区县干部更倾向于全面放开，选择“农村及城市居民均可”的比例为 32.26%，高出选择“仅限于本村农民” 3.23 个百分点。

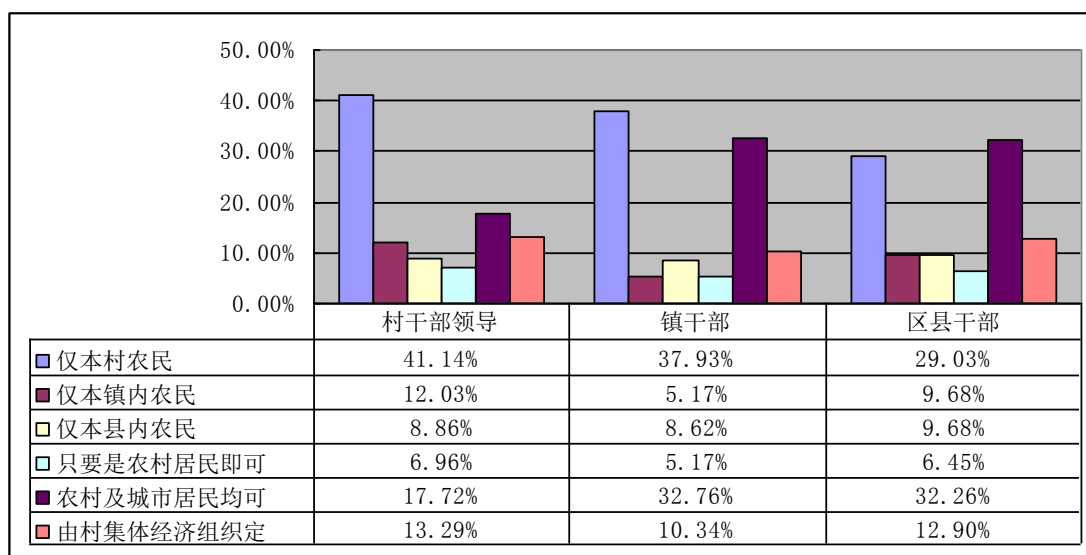


图 3-38 不同职务官员对农房买卖范围的看法

对“是否同意农房交易”与“农房交易开放范围”作交叉分析，

在完全同意农房上市交易的受访官员中，选择“农村及城市居民均可”的比重最大，达 49.28%；有条件同意和不同意的官员选择“本村农民”的比例最高，分别为 39.55%和 65.63%。

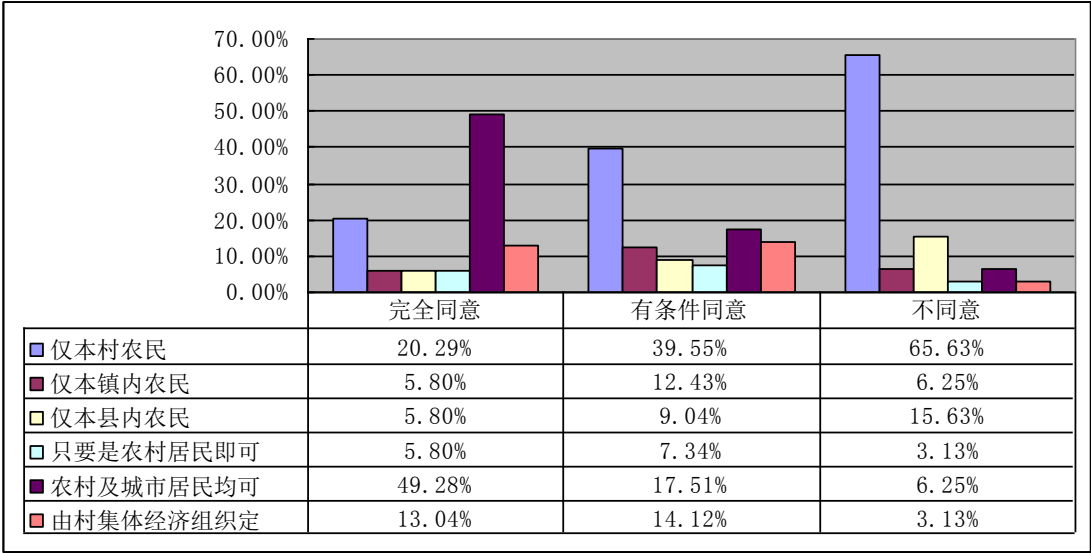


图 3-39 持不同农房上市交易态度下的对交易范围选择的交叉分析

2、对农房私下买卖现状的认知：被访问者中，认为农房私下买卖的情况很少和不多的比例分别为 43.88%和 42.09%；只有 10.43%认为比较多。总体上看，私下买卖农房的情况较少。

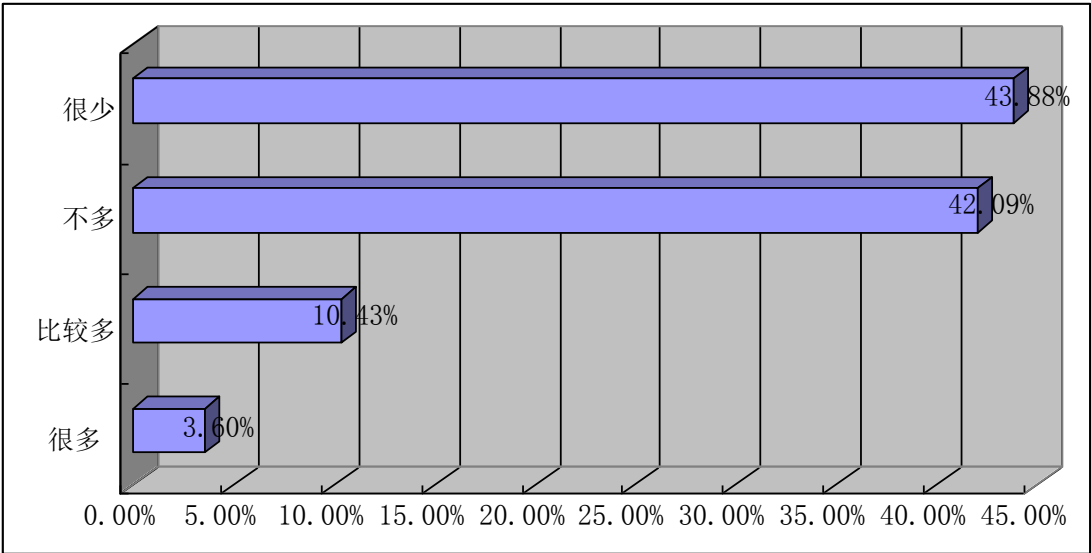


图 3-40 农民私下买卖农房现状

从各地区情况看，相对认为农房私下买卖很多和较多的是彭山

县（25%）、博罗县（19.36%）、松阳县（19.23%）、南海区（17.65%）、都江堰市（15%）。肥东县最低，没有官员选择农房私下买卖很多和较多。

表 3-19 各县（区、市）农房私下买卖

	很多	比较多	不多	很少	合计
博罗县（31）	3.23%	16.13%	48.39%	32.26%	100.00%
都江堰市（20）	5.00%	10.00%	30.00%	55.00%	100.00%
肥东县（18）	0.00%	0.00%	61.11%	38.89%	100.00%
肥西县（32）	6.25%	6.25%	43.75%	43.75%	100.00%
彭山县（28）	10.71%	14.29%	39.29%	35.71%	100.00%
南海区（34）	2.94%	14.71%	38.24%	44.12%	100.00%
松阳县（26）	0.00%	19.23%	57.69%	23.08%	100.00%
武鸣县（30）	0.00%	6.67%	36.67%	56.67%	100.00%
秀洲区（33）	3.03%	6.06%	42.42%	48.48%	100.00%
阳朔县（26）	3.85%	7.69%	26.92%	61.54%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

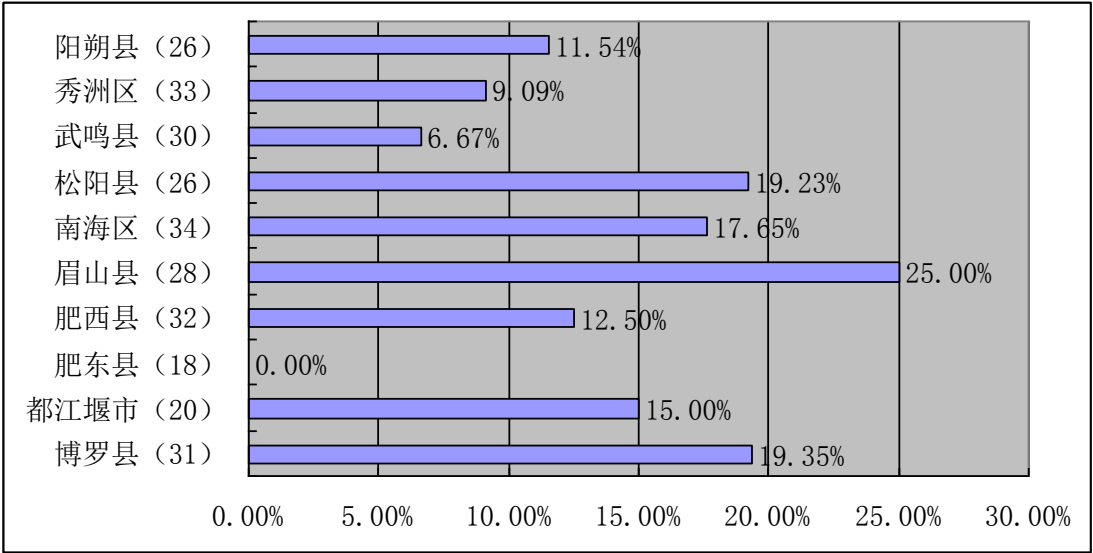


图 3-41 各县（区、市）农民私下买卖农房很多及比较多的百分比合计

3、农房买卖纠纷：51.88%的官员表示偶尔接触或听说过农房买卖纠纷；39.93%表示没有接触及听说过；表示经常接触到或听说过的只有 8.99%。总体来看，农房买卖纠纷较少。

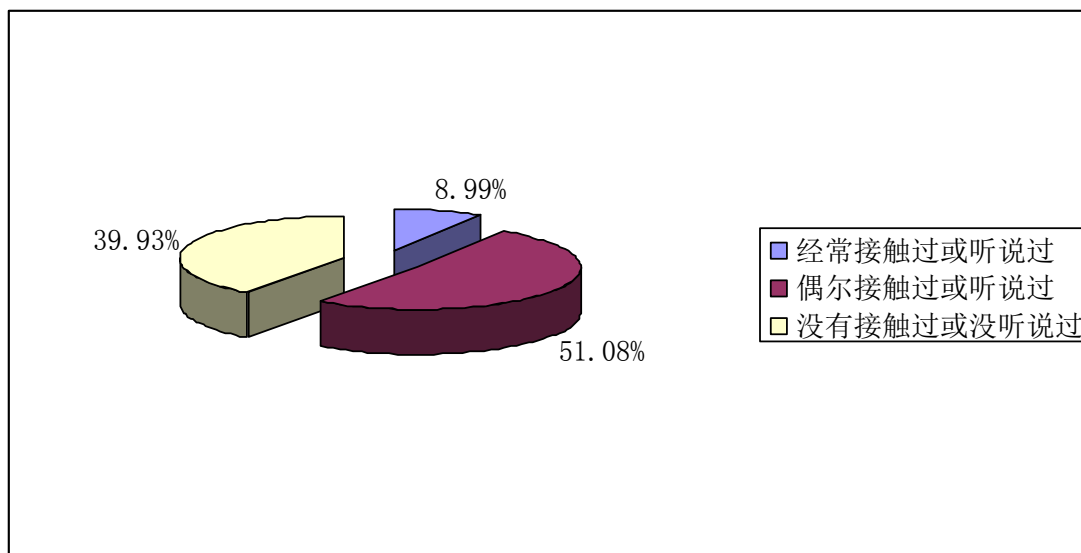


图 3-42 农房买卖纠纷情况

4、城市居民在当地购买“小产权房”：问卷显示，仅 2.16%的官员表示当地有很多城市居民购买“小产权房”；认为比较多的 8.27%；不多的比例最高，为 32.73%；认为很少和没有的比重分别为 30.22%和 26.62%。由此可见，尽管中央三令五申，不准城市居民到农村购买“小产权房”，但此现象在一些地方还较严重。

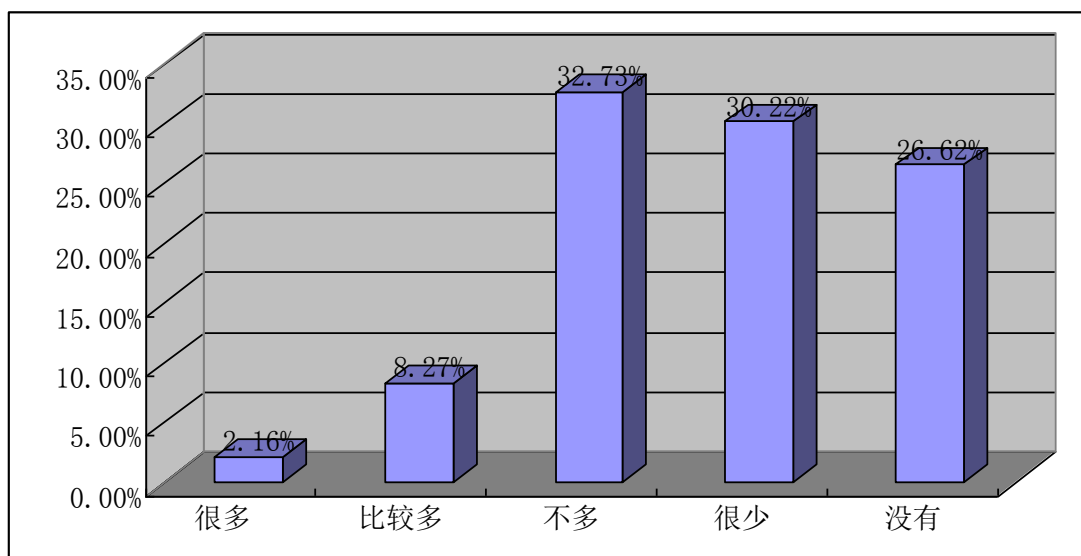


图 3-43 城市居民购买“小产权房”现状

从各地区情况看，认为城市居民购买农村小产权房“很多”和“比较多”合计在 10%以上比例的县区有：博罗县，25.81%；南海区，

14.71%；彭山县，14.28%；肥西县，12.51%；都江堰市，10%。

表 3-20 各县（区、市）城市居民购买农村“小产权房”

	很多	比较多	不多	很少	没有	合计
博罗县（31）	3.23%	22.58%	38.71%	19.35%	16.13%	100.00%
都江堰市（20）	0.00%	10.00%	20.00%	60.00%	10.00%	100.00%
肥东县（18）	0.00%	5.56%	38.89%	27.78%	27.78%	100.00%
肥西县（32）	3.13%	9.38%	21.88%	43.75%	21.88%	100.00%
彭山县（28）	7.14%	7.14%	32.14%	28.57%	25.00%	100.00%
南海区（34）	0.00%	14.71%	32.35%	14.71%	38.24%	100.00%
松阳县（26）	3.85%	3.85%	46.15%	34.62%	11.54%	100.00%
武鸣县（30）	0.00%	3.33%	30.00%	26.67%	40.00%	100.00%
秀洲区（33）	0.00%	0.00%	36.36%	30.30%	33.33%	100.00%
阳朔县（26）	3.85%	3.85%	30.77%	26.92%	34.62%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

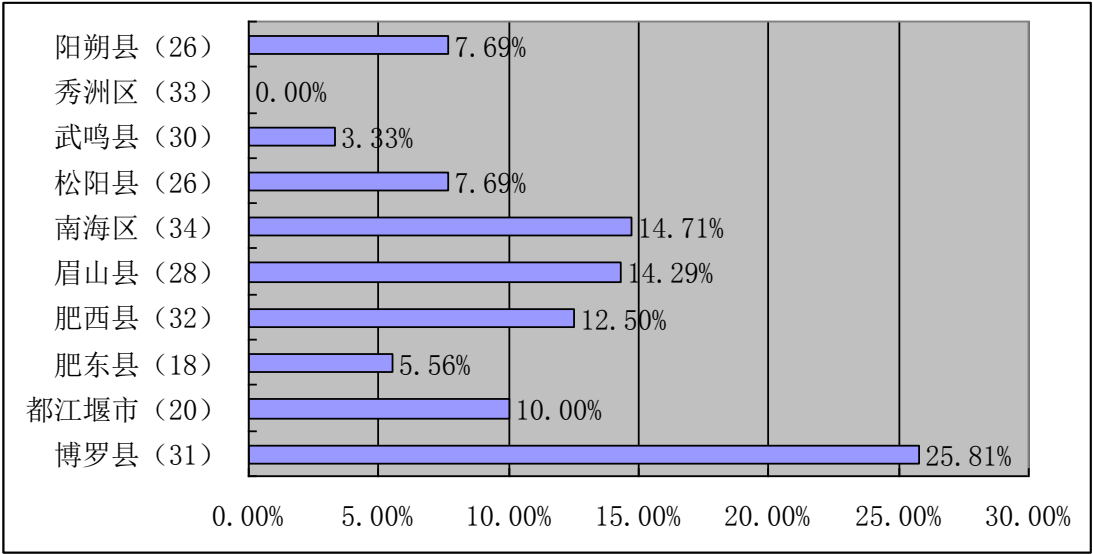


图 3-44 各县（区、市）城市居民购买农村“小产权房”很多及比较多的百分比

从职务情况看，县区干部认为城市居民购买小产权房“很多”和“比较多”的比例(16.13%)要高于镇干部（13.79%）；镇干部认为城市居民购买小产权房“很多”和“比较多”的比例又高于村干部（6.97%）。

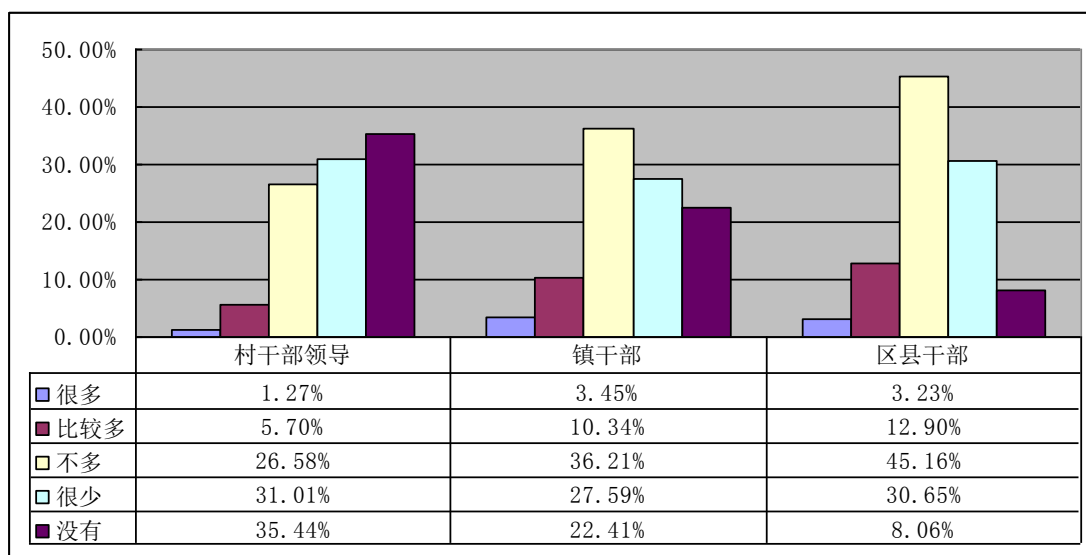


图 3-45 不同职务官员对城市居民购买“小产权房”现状的看法

5、是否赞同农房不能向城市居民开放：28.78%的官员完全同意城市居民不能购买农房；42.09%的受访官员应该有条件地同意“城市居民不能购买农房”的规定；不同意此观点的也占 29.14%比例；可见，城市居民不能购买农房还没有形成共识。

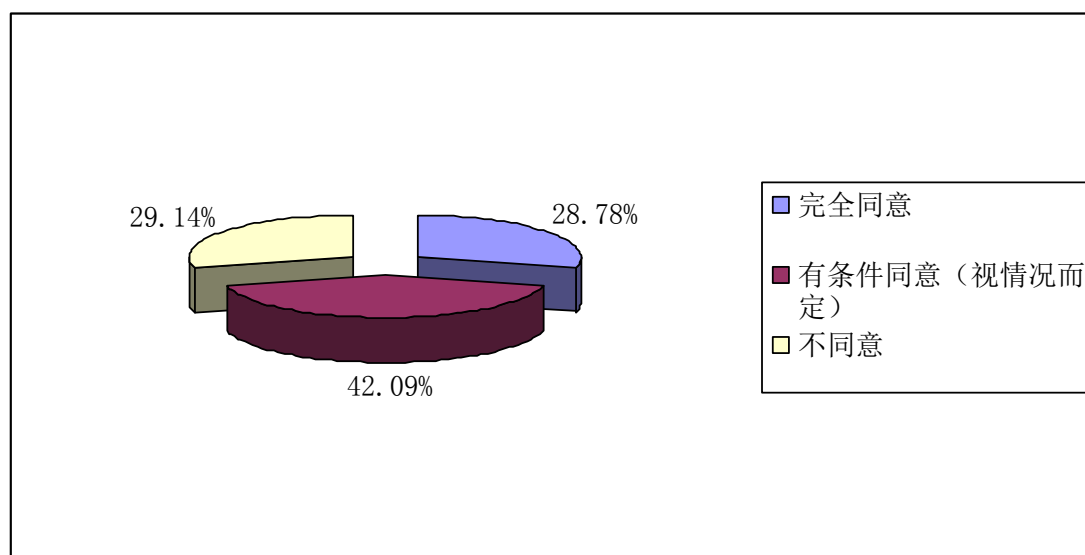


图 3-46 是否赞同“城市居民不能购买农房”的规定

从各地区情况看，博罗县（64.52%）、都江堰市（45.00%）、肥西县（40.63%）、彭山县（42.86%）、松阳县（50.00%）、武鸣县（46.67%）和阳朔县（50.00%）的受访官员选择有条件同意“城市居

民不能购买农房”的比例最高；肥东县选择不同意的比例最高，达 61.11%；秀洲区 45.45%的受访官员表示完全同意。

表 3-21 各县（区、市）对“城市居民不能购买农房”的看法分布

	完全同意	有条件同意	不同意	合计
博罗县（31）	16.13%	64.52%	19.35%	100.00%
都江堰市（20）	20.00%	45.00%	35.00%	100.00%
肥东县（18）	22.22%	16.67%	61.11%	100.00%
肥西县（32）	21.88%	40.63%	37.50%	100.00%
彭山县（28）	25.00%	42.86%	32.14%	100.00%
南海区（34）	38.24%	29.41%	32.35%	100.00%
松阳县（26）	23.08%	50.00%	26.92%	100.00%
武鸣县（30）	33.33%	46.67%	20.00%	100.00%
秀洲区（33）	45.45%	30.30%	24.24%	100.00%
阳朔县（26）	34.62%	50.00%	15.38%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

对“是否同意农房交易”与是否赞同“城市居民不能购买农房”的规定作交叉分析发现，完全同意农房交易的受访官员中，支持城市居民购买农房的比例为 49.28%；不同意农房交易的官员中表示不赞成城市居民购买农房的比例最高，达 43.75%。可见，调查所得的农房买卖意愿与官员对“城市居民不能购买农房”政策的看法具有一致。

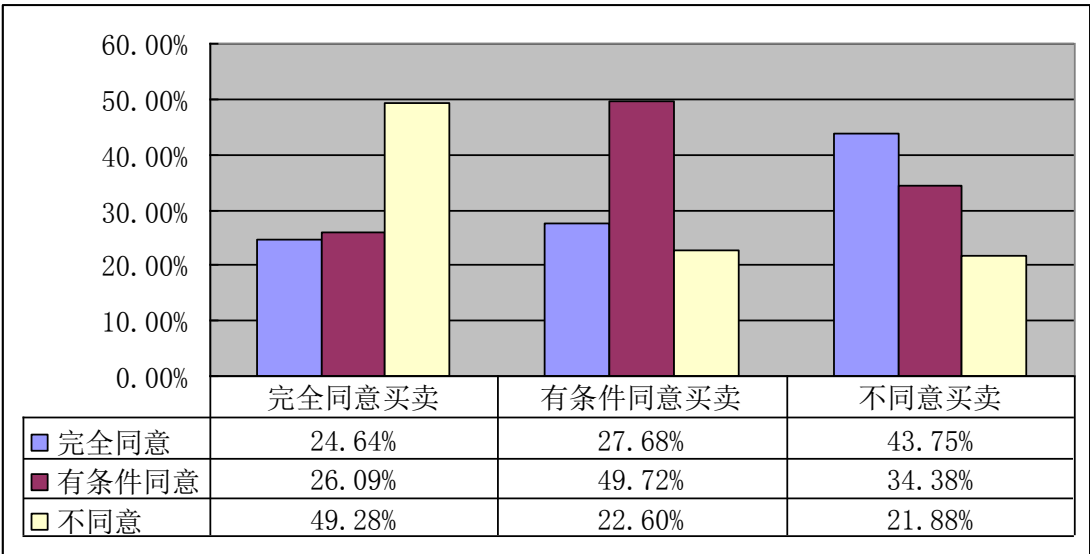


图 3-47 不同农房买卖意愿下对“城市居民不能购买农房”的看法

6、农房交易的收益分配主体：78.42%的官员认为农房买卖收益的分配主体应为农村居民自身；选择村集体也是收益分配主体的比例也较高，达 43.53%；认为国家或其他组织个人应参与分配的比重较低，分别只有 11.51%和 6.12%。

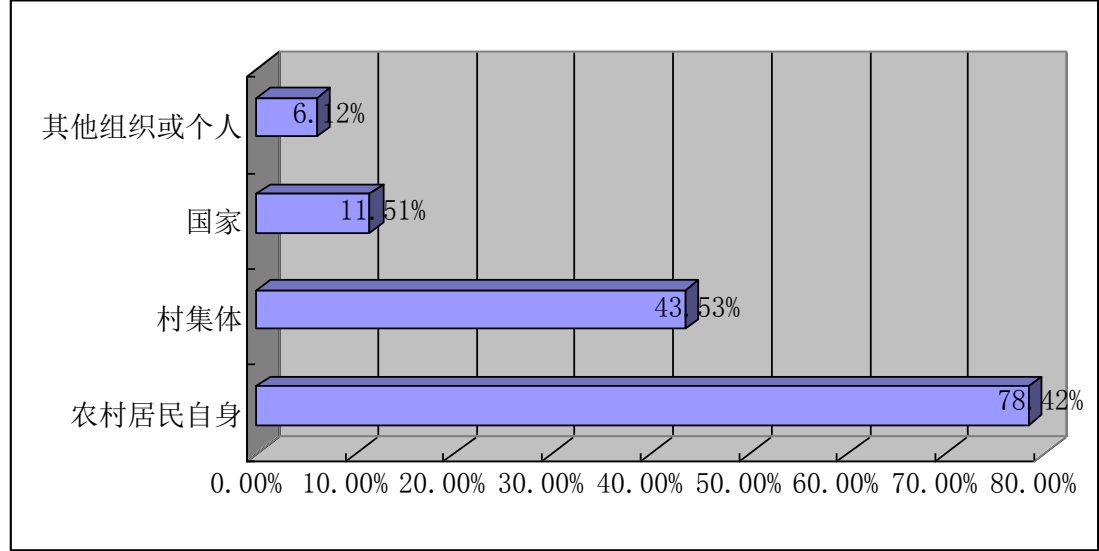


图 3-48 农房买卖的收益分配主体分布

从各地区情况看，各地认为农房买卖收益分配主体为农村居民自身的比例均最高；其次为村集体。与总样本情况一致。

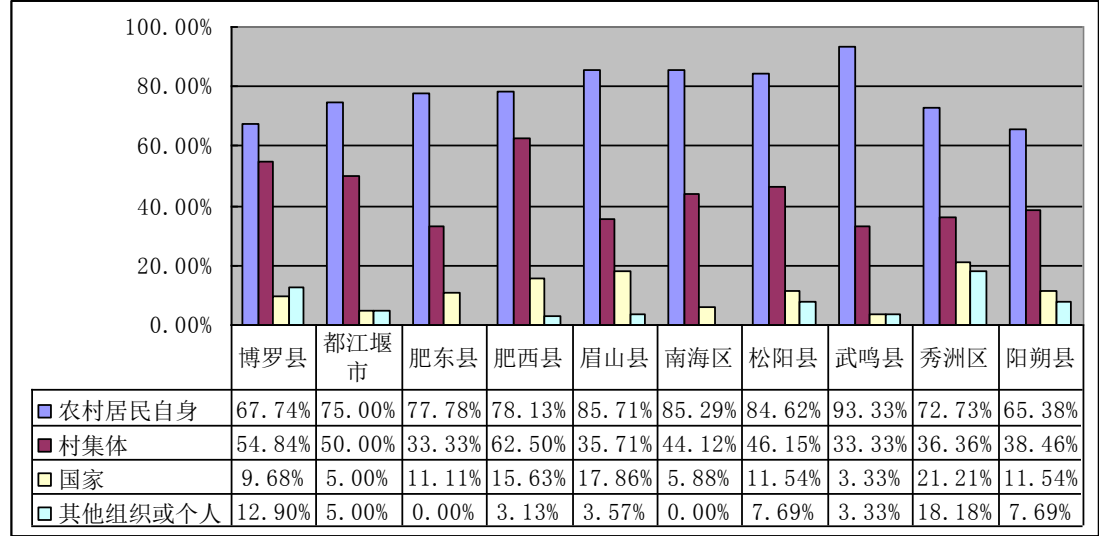


图 3-49 各县（区、市）农房买卖的利益分配主体分布

八、农房产权制度改革问题

1、农房产权制度改革意愿：95.68%的受访官员认为当前农房产权制度需要改革。可见农房产权制度改革获得了绝大多数官员的支持。

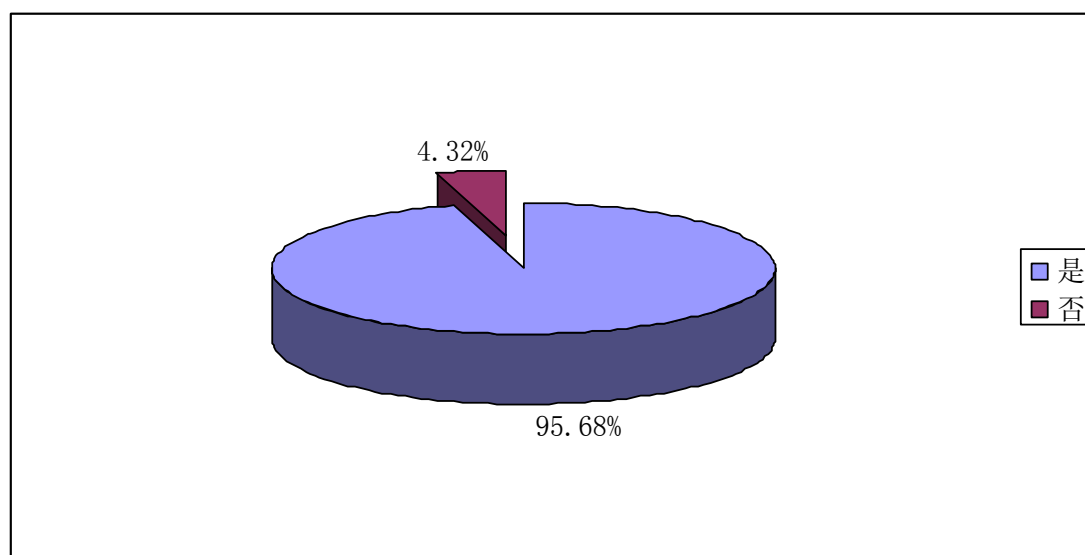


图 3-50 农房产权制度改革意愿

2、农房产权制度的改革点：针对农房产权制度具体需要改革哪些方面?分别有 69.06%、55.04%和 49.64%的受访官员认为是产权登记管理的完善、法律法规的完善和监督实施以及农房产权流转机制的建立；另有 35.97%认为需要加强村镇居民对农房产权的认知。

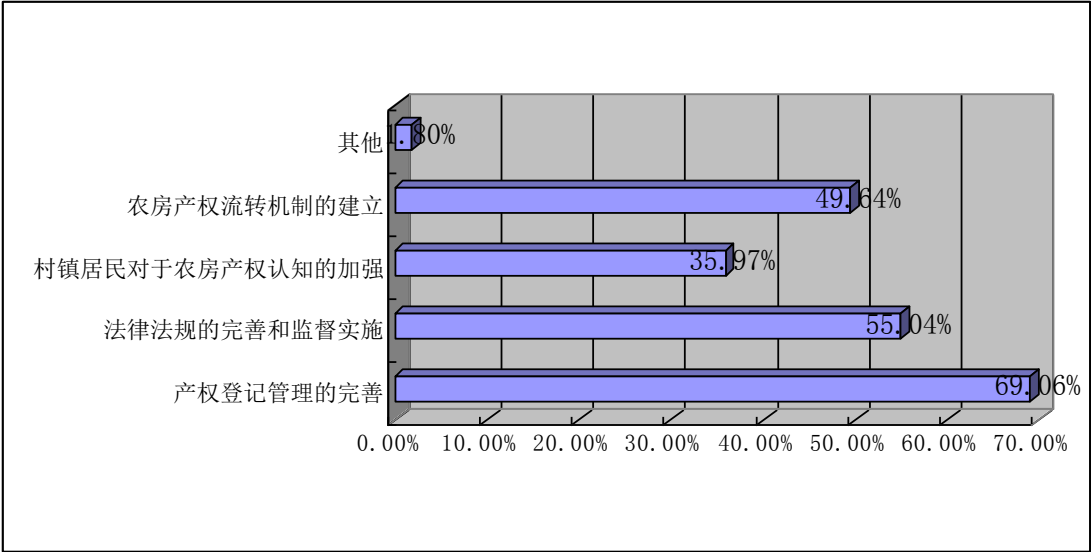


图 3-51 农房产权制度需要改革的方面

从各地区情况看，各地侧重的农房产权制度改革点有所不同：都江堰市（75.00%）、肥东县（83.33%）、肥西县（93.75%）、彭山县（78.57%）、南海区（67.65%）、武鸣县（63.33%）和秀洲区（78.79%）的受访官员选择产权登记管理完善的比例最高；博罗县选择产权登记管理完善和法律法规完善与监督实施的比重并列最高，均为 54.84%；松阳县选择农房产权流转机制建立的比例最大，为 65.38%；阳朔县法律法规完善与监督实施的占比最大，为 65.38%。

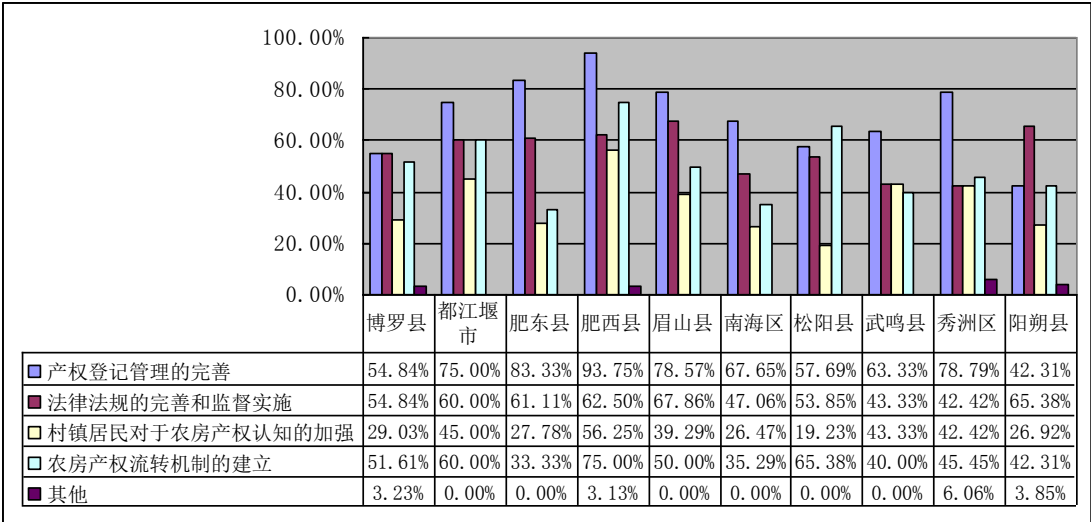


图 3-52 各县（区、市）农房产权制度需改革的方面

从职务情况看，村干部认为产权登记管理完善最需要改革，比例高达 75.32%；镇干部认为农房产权流转机制建立最迫切，占 67.24%，法律法规完善与监督实施和产权登记管理完善比重也较大，分别为 63.79%和 62.07%；区县干部认为法律法规完善与监督实施最需要改革，占 74.19%。

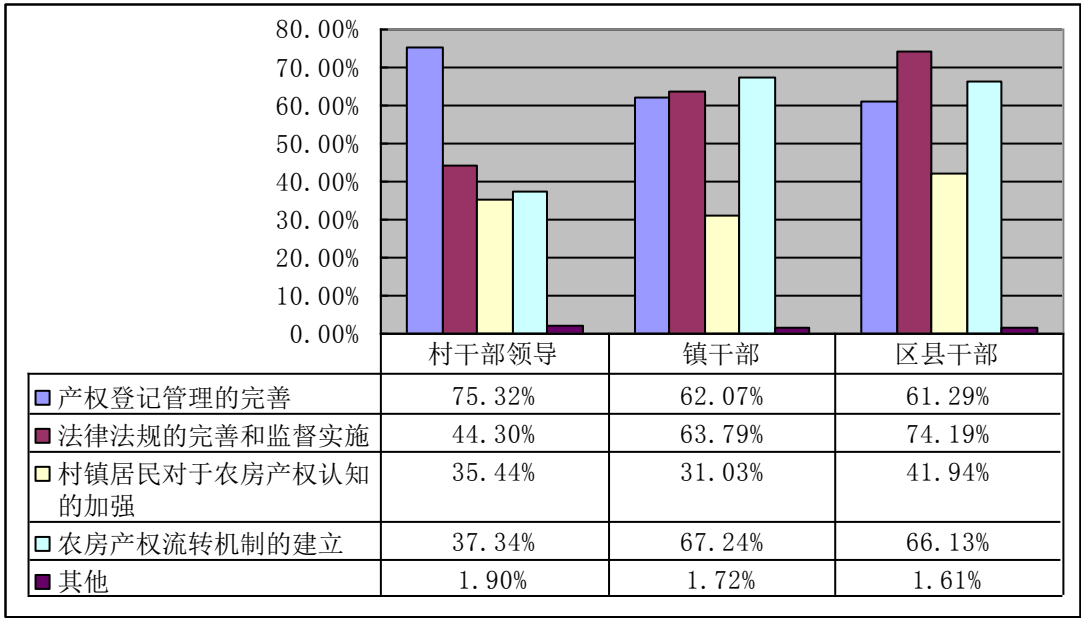


图 3-53 不同职务的官员对农房产权制度改革点的看法

从文化程度情况看，高中及以下学历、大专学历认为产权登记管理的完善最需要改革，分别占 73.44%和 71.43%；本科学历的受访官员认为农房产权流转机制的建立最迫切，比例为 73.91%，其次为法律法规的完善及监督实施与产权登记管理的完善。

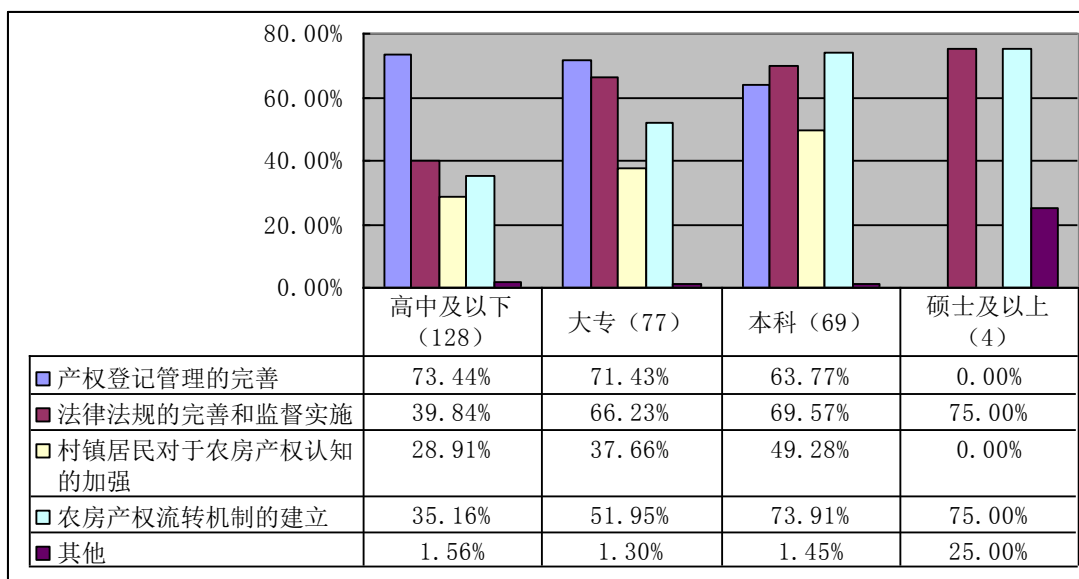


图 3-54 不同文化程度的官员对农房产权制度改革点的看法

3、建立城乡统一的房屋产权管理市场制度的必要性：86.33%的受访官员认为有必要建立城乡统一的房屋产权管理市场制度。

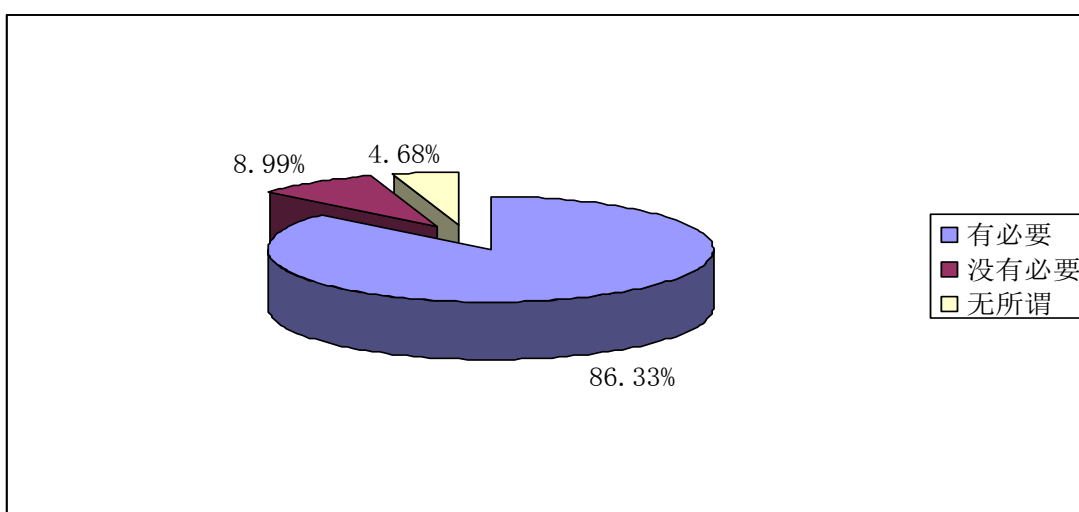


图 3-55 建立城乡统一的房屋产权管理市场制度的必要性

4、农房产权置换问题

(1) 对置换村集体集中建设的房产的认同度：74.82%的受访官员赞成“由村集体统一选址建房并给予农民一定补偿，农民一起宅基地及房产置换集中建设的房产”；11.15%表示不赞成。

(2) 对置换乡镇政府选址建设的商品房的认同度：67.63%的受

访官员赞成“由乡镇政府统一选址建房并给予农民一定补偿，农民以农房置换镇上商品房”；16.55%表示不赞成。

比较两种置换方案发现，受访官员更偏向置换由村集体集中建设的房产。

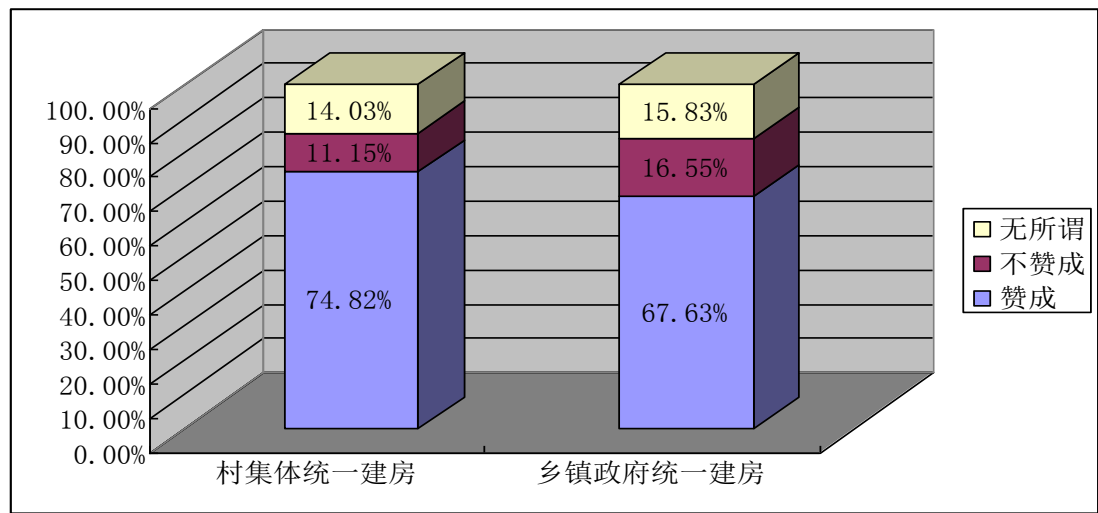


图 3-56 对两大农房产权置换方案的认同度

表 3-22 各县（区、市）对农房置换村集中建设房产的认同度

	赞成	不赞成	无所谓	合计
博罗县（31）	80.65%	9.68%	9.68%	100.00%
都江堰市（20）	100.00%	0.00%	0.00%	100.00%
肥东县（18）	38.89%	33.33%	27.78%	100.00%
肥西县（32）	43.75%	28.13%	28.13%	100.00%
彭山县（28）	96.43%	0.00%	3.57%	100.00%
南海区（34）	94.12%	0.00%	5.88%	100.00%
松阳县（26）	92.31%	0.00%	7.69%	100.00%
武鸣县（30）	70.00%	10.00%	20.00%	100.00%
秀洲区（33）	75.76%	12.12%	12.12%	100.00%
阳朔县（26）	50.00%	23.08%	26.92%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

表 3-23 各县（区、市）对农房置换镇上商品房的认同度

	赞成	不赞成	无所谓	合计
博罗县（31）	74.19%	12.90%	12.90%	100.00%
都江堰市（20）	80.00%	15.00%	5.00%	100.00%
肥东县（18）	38.89%	33.33%	27.78%	100.00%

肥西县（32）	43.75%	28.13%	28.13%	100.00%
彭山县（28）	89.29%	7.14%	3.57%	100.00%
南海区（34）	73.53%	8.82%	17.65%	100.00%
松阳县（26）	73.08%	3.85%	23.08%	100.00%
武鸣县（30）	63.33%	26.67%	10.00%	100.00%
秀洲区（33）	78.79%	9.09%	12.12%	100.00%
阳朔县（26）	53.85%	26.92%	19.23%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

从各地区情况看，各地赞成农房置换的比重均最高；但其中肥东县和肥西县赞成的比例较低，分别为 38.89%和 43.75%，不赞成的比例相对于其他地区较高，分别为 33.33%和 28.13%。

5、农房流转对农民生活的影响

（1）允许农地流转情况下：61.15%的受访官员认为农民将比现在过得好；16.19%认为会导致富的更富、穷的更穷；认为与现在一样和比现在差的比例分别为 8.63%和 4.68%。

（2）允许农房买卖情况下：43.53%的受访官员认为农民将比现在过得好；17.99%认为与现在一样；认为富的更富、穷的更穷和比现在差的比例分别为 20.86%和 3.60%。

比较两种情况发现，农房的买卖更容易引起官员对农民未来生活的担忧，这与住房本身的居住功能属性密切相关；相反农地流转可能带来的负面影响相对比农房弱。

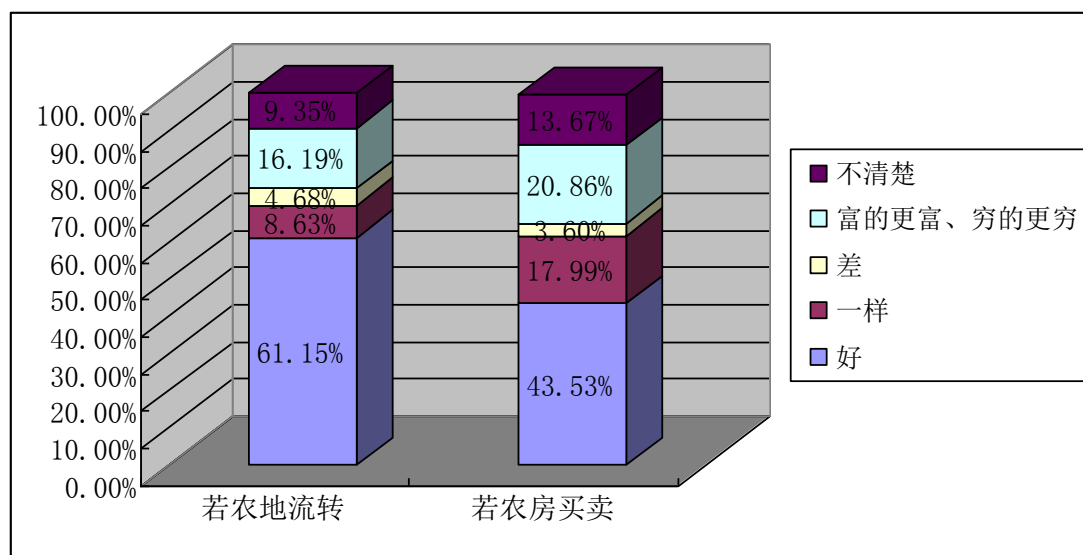


图 3-57 农房流转对农民生活的影响

表 24 各县（区、市）农地流转对农民生活的影响

	好	一样	差	富的更富， 穷的更穷	不清楚	合计
博罗县（31）	48.39%	6.45%	9.68%	16.13%	19.35%	100.00%
都江堰市（20）	75.00%	5.00%	10.00%	10.00%	0.00%	100.00%
肥东县（18）	38.89%	11.11%	11.11%	27.78%	11.11%	100.00%
肥西县（32）	50.00%	3.13%	9.38%	31.25%	6.25%	100.00%
彭山县（28）	92.86%	0.00%	0.00%	3.57%	3.57%	100.00%
南海区（34）	47.06%	23.53%	0.00%	20.59%	8.82%	100.00%
松阳县（26）	80.77%	0.00%	7.69%	3.85%	7.69%	100.00%
武鸣县（30）	60.00%	10.00%	3.33%	6.67%	20.00%	100.00%
秀洲区（33）	66.67%	21.21%	0.00%	9.09%	3.03%	100.00%
阳朔县（26）	53.85%	0.00%	0.00%	34.62%	11.54%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

从各地区情况看，各地认为农地流转会使农民生活更好的比例均最高；但其中阳朔县（34.62%）、肥西县（31.25%）、肥东县（27.78%）和南海区（20.59%）选择“富的更富、穷的更穷”的比例也较高。

表 3-25 各县（区、市）农房买卖对农民生活的影响

	好	一样	差	富的更富， 穷的更穷	不清楚	合计
博罗县（31）	54.84%	19.35%	0.00%	16.13%	9.68%	100.00%
都江堰市（20）	45.00%	30.00%	10.00%	10.00%	5.00%	100.00%

肥东县（18）	33.33%	11.11%	5.56%	27.78%	22.22%	100.00%
肥西县（32）	34.38%	15.63%	3.13%	34.38%	12.50%	100.00%
彭山县（28）	75.00%	10.71%	0.00%	3.57%	10.71%	100.00%
南海区（34）	26.47%	32.35%	2.94%	23.53%	14.71%	100.00%
松阳县（26）	69.23%	0.00%	7.69%	15.38%	7.69%	100.00%
武鸣县（30）	33.33%	20.00%	6.67%	13.33%	26.67%	100.00%
秀洲区（33）	36.36%	18.18%	3.03%	30.30%	12.12%	100.00%
阳朔县（26）	34.62%	19.23%	0.00%	30.77%	15.38%	100.00%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

博罗县（54.84%）、都江堰市（45.00%）、肥东县（33.33%）、彭山县（75.00%）、松阳县（69.23%）、武鸣县（33.33%）、秀洲区（36.36%）和阳朔县（34.62%）的受访官员认为农房买卖会使农民生活更好的比例均最高；肥西县选择“好”和“富的更富、穷的更穷”的比例并列最高，均为 34.38%；南海区的受访官员认为农房买卖不会改变农民生活条件的比重最大，占 32.35%。

可见，存在一定量的受访官员担忧农房、农地流转将进一步拉大农民的贫富差距。

表 3-26 不同农房买卖意愿下农房买卖对农民生活的影响

	好	一样	差	富的更富， 穷的更穷	不清楚	合计
完全同意	66.7%	13.0%	4.3%	8.7%	7.2%	100.0%
有条件同意	39.5%	20.3%	1.1%	23.2%	15.8%	100.0%
不同意	18.8%	15.6%	15.6%	34.4%	15.6%	100.0%

从农房买卖意愿情况看，完全同意和有条件同意农房买卖的受访官员认为农房买卖会使农民生活更好的比例均最高；不同意的官员选择“富的更富、穷的更穷”的比例最高，达 34.4%，可见，贫富差距问题是他们不同意农房买卖的一大原因。

附录：农房产权管理调研问卷和座谈会提纲

附录 A：农房产权登记与改革调研问卷（政府部门）

您好！我们受国家住房和城乡建设部村镇建设司委托，正在开展农房（宅基地）产权管理现状、需求与制度改革调查。调查内容涉及农房产权登记、管理、改革意向、可能出现的问题，为国家出台相关规定提供依据。请您就您的观点进行回答，非常感谢！祝您生活愉快，工作顺利！

农房产权登记管理

- 1、您所在的管辖区域内，村民是否已经可以开始申请房屋产权登记、办理房屋产权证？
A、是 B、否 C、曾经可以，现停办 D、不清楚
- 2、您所在的管辖区域内，村民是否已经办理宅基地土地证书？
A、是 B、否 C、曾经可以，现停办 D、不清楚
- 3、您是否知道建设部 2008 年颁布《房屋登记办法》中专门关于农村房屋登记的内容？
A、知道 B、有点听说 C、不知道
- 4、您所在的管辖区域内，村民未批先建、或少批多建现象严重吗？
A、很严重 B、较严重 C、一般 D、比较少 E、没有
- 5、您所在的管辖区域，违规建房（超面积、或未批先建）的农户比例约为：
A、20%以下 B、20%—40% C、40%—60% D、60%以上
- 6、您是否认为有必要向村民颁发房屋产权证书。
A、非常有必要 B、有必要 C、无所谓 D、没必要
- 7、您认为当地农民申请办理农房产权证书证的积极性高吗？
A、非常高 B、比较高 C、不高 D、视办证费用情况定
- 8、您认为农房产权证书的登记应遵循（ ）原则。 A、自愿 B、强制
- 9、假如一农户批准的可建面积为 180 平方米，他实际建了 220 平方米，您认为房产证发证时应该：
A、不给登记发证 B、按 180 平方米发
C、分别写明批准面积 180 平方米，实测面积 220 平方米 D、由地方政府定
- 10、现土地法规定“一户只能有一处宅基地”政策，如果规定“对有多处宅基地房屋的家庭，只允许登记一处农房”，您是否赞成（同意）？
A、赞成（同意） B、不赞成（同意） C、无所谓
- 11、某村张某突然生病死亡，留下一处农房。唯一的亲人--儿子大学毕业后一直在城市里工作，现儿子提出其父亲的房子要过户给他，您认为政府是否应该让其儿子办理农房产权证？
A、同意 B、不同意 C、不清楚（吃不准）
您同意或不同意的理由是：_____
- 12、某村王某 2000 年通过合法手续批了一宅基地，获得规划许可证后建了一幢 300M² 的房屋，后王某因个人（如小孩子上学）需要，把户口都迁到了城镇，2009 年当地开始办理农房产权证，因王某已经不是村集体经济组织成员，产权部门不予受理。您是否同意不予办理的做法？

A、同意 B、不同意 C、不清楚（吃不准）

您同意或不同意的理由是：_____

13、您认为如果向村民发放产权证，可能会面临的问题主要有：（可多选）

A、合法登记面积难以确认 B、权利主体身份确认困难 C、费用收取难
D、村民办证积极性不高 E、助涨违章搭建 F、其他：_____

14、您认为农房产权登记发证部门应该是：

A、乡、镇政府 B、市、县村镇建设行政主管部门 C、与城市统一的房地产登记机构

15、您认为农房产权证的样式应该：

A、全国统一，与城市产权证式样相同，加盖“集体” B、全国统一，与城市房屋产权证书不同
C、各地区自定

16、您认为若在农村推行产权登记，农房产权登记的费用该如何收取？

A、不收费 B、只收取工本费
C、收取工本费和一定比例的勘测费 D、只收取勘测费用

17、您认为在农房初始登记时，如果村民宅基地审批手续、建设审批手续都齐全的话，是否还有必要由村集体经济组织出具申请人为本集体经济组织成员的证明？

A、非常有必要 B、有必要 C、无所谓 D、没必要

18、农居点集中整理后，您认为应发放给农房什么样的土地证书？

A、国有土地 B、集体土地 C、在城镇附近发国有土地证书，其余地方发集体土地证书
D、视不同地区、不同经济发展水平和阶段而定

农房流转问题（买卖、抵押）

1、您是否同意“对另有居住条件或有两套以上（含两套）住房的村民，可以将一套房屋抵押”的观点。

A、完全同意 B、有条件同意 B、不同意

2、您认为当地农民为生产融资将农房抵押的需求如何？

A、有较大需求 B、有一定需求 C、需求小 D、现在可能不大，但未来需求大

3、您认为若实施“拥有两套住房的村民，可以将一套房屋抵押”政策，会不会加剧农村违章建房？

A、肯定会 B、可能会 B、不一定会

4、您认为若实施农房抵押政策，会不会引起农村有人无家可归，引起社会问题？

A、肯定会 B、可能会 B、不一定会

5、您是否同意农房可以买卖的观点？

A、完全同意 B、有条件同意（视情况而定） C、不同意

6、您认为购买农房的范围应为：

A、仅本村农民 B、仅本镇内农民 C、仅本县内农民
D、只要是农村居民即可 E、农村及城市居民均可 F、由村集体经济组织定

7、您所在的当地农房私下买卖的情况多吗？

A、很多 B、比较多 C、不多 D 很少

8、您有没有接触过或听说过农房私下买卖出现纠纷的例子？

A、正常接触过或听说过 B、偶尔接触过或听说过 C、没有接触过或没听说过

9、城市居民到您所在的当地去购买“小产权房”多吗？

A、很多 B、比较多 C、不多 D 很少 E 没有

10、您是否同意“城市居民不能购买农房”的规定？

A、完全同意 B、有条件同意（视情况而定） C、不同意

如果选择同意或有条件同意，请简述您的理由：_____

11、您认为农房买卖产生收益的分配主体应包括：(可多选)

A、农村居民自身 B、村集体 C、国家 D、其他组织或个人

12、您认为当前农房产权制度是否需要改革： A、是 B、否

13、如果您认为当前农房产权需要进行改革，改革应该从哪些方面入手？（可多选）

A、产权登记管理的完善 B、法律法规的完善和监督实施

C、村镇居民对于农房产权认知的加强 D、农房产权流转机制的建立

E、其他：_____

14、如果允许农村承包土地私有（自由流转），您认为农民会比现在过得

A、好 B、一样 C、差 D、富的更富、穷的更穷 E、不清楚

15、如果允许农房自由买卖，您认为农民会比现在过得

A、好 B、一样 C、差 D、富的更富、穷的更穷 E、不清楚

16、您认为是否有必要建立城乡统一的房屋产权管理市场制度

A、有必要 B、没有必要 C、无所谓

您的基本信息：

17、您的性别是： A、男 B、女

18、您的年龄是： A、30 岁及以下 B、31-40 岁 C、41-50 岁 D、51 岁及以上

19、您的文化程度是： A、高中及以下 B、大专 C、本科 D、硕士及以上

20、您的职务是： A、村干部领导 B、镇干部 C、区县干部

21、你家是否在农村拥有住房？ A、有 B、无

其他建议：您对农房产权改革还有哪些疑问或者建议，请在下面的空白处填写您的看法或者建议：

再次感谢您的支持！我们将对您的观点保密！

附录 B：农户住房现状与房屋产权改革调研问卷（村民）

您好！我们受国家住房和城乡建设部村镇建设司委托，正在开展农房（宅基地）产权管理现状、需求与制度改革调查。调查内容涉及村镇房屋产权登记、管理、改革意向、可能会出现的实际问题，为国家出台相关规定提供依据。请您的相关情况、您的观点进行回答，非常感谢！

您家的住房情况
1、您现在居住的房屋是： A、自建 B、购买 C、从祖上继承过来的 2、您目前在本村居住的房屋建筑面积大约为： A、80 平方米以下 B、80-120 平方米 C、120-160 平方米 D、160-200 平方米 E、200 平方米以上 3、您现在居住的房屋是： A、有宅基地的房屋 B、农民公寓 4、目前您居住的这套房屋是否有房屋产权证或者宅基地证： A、只有宅基地证 B、只有房产证 C、有宅基地证和房产证 D、两者都没 若已办证，则宅基地办证时间是_____；房产证办证时间是_____。 5、您居住的房屋建成于： A、1980 年及以前 B、1981-1990 年 C、1991-2000 年 D、2001 年及以后 6、您目前居住的房屋的建筑面积有没有超出批准建筑面积？ A、超出 B、没有 C、不清楚 7、您在本村还有其他的房屋吗？ A、有 B、没有 7.1 如果您在本村还有其他房屋，是： A、自建 B、购买 C、从祖上继承过来的 D、其他 7.2 如果您在本村还有其他房屋，另外的房屋有没有取得土地证或房屋产权证？ A、只有宅基地证 B、只有房产证 C、有宅基地证和房产证 D、两者都没 8、您是否在城镇购买了商品房？ A、是 B、否 9、您是否有到城、镇工作和居住的可能 A、有 B、无 C、目前不清楚
房产登记与转让
1、如果您没有办理房屋产权证，现政府允许办理，您是否愿意申请办理？ A、愿意 B、不愿意 C、无所谓 D、若费用低，则愿意 2、如果政府强制每户都需要办理房屋产权证，您认为好不好？ A、好 B、不好 C、无所谓 3、如果需要办理产权证书，您认为村镇房屋产权证的样式应该怎样？ A、国家统一，与城市产权证书一致 B、全国统一，但加注“集体土地”字样 C、各地区自行统一 D、无所谓

4、申请村民住房所有权初始登记，还应当提交由村集体经济组织出具的属于房屋所在地农村集体经济组织成员的证明，您认为是否有必要？

A、很有必要 B、不太有必要 C、没有必要

5、村民住房所有权转移登记的，应当提交农村集体经济组织同意转移的证明材料。您认为是否合理？

A、合理 B、不合理 C、不清楚

6、假如一农户批准的可建面积为 180 平方米，他实际建了 220 平方米，您认为房产证发证时应该：

A、不给登记发证 B、按 180 平方米发产权证

C、分别写明批准面积 180 平方米，实测面积 220 平方米

7、现土地法规定“一户只能有一处宅基地”政策，如果，对有多处宅基地房屋的家庭，只允许登记一处，您是否赞成？（同意）

A、赞成（同意） B、不赞成（不同意） C、无所谓

8、您是否出售过农村房子？

A、是 B、没有

8.1 若是，您出售农村房子的原因是什么？

A、有两处住房，多余的就卖了 B、一直在城里做事，基本不回家 C、其他_____

9、您今后是否有可能会出售农村房子？

A、很有可能 B、有可能 C、不太可能 D、不可能 E、很难说

10、据您了解，现在您所在村私下买卖房屋的情况多吗？

A、很多 B、有一些 C、很少

11、您认为在目前国家政策还没有放开情况下，这种买卖风险大吗？

A、很大 B、有一些 C、很小 D、没想过

12、如果您所在的村民出售房屋给城市居民，您是否可以接受？

A、可以 B、不可以 C、无所谓 D、不清楚

13、如果您所在村庄的村民出售房屋给非本村的村民，您是否可以接受？

A、可以 B、不可以 C、无所谓 D、不清楚

14、如果政府允许农村房屋可以自由买卖，您是否会担心有些家庭可能变得无家可归？为什么？

A、很担心 B、不用担心 C、没想过 D、不清楚

如果选择 A、B，可能的原因_____

15、假若现在您因生产或创业急需一笔钱（购买化肥或农业装置），但一时拿不出钱，如果您的农房可以抵押的话，您是否会去抵押房屋？

A、会 B、不会 C、可能会

15.1 如果您选择不会,则是因为:

A、把房子抵押给银行，给邻居知道影响不好；

B、把房子抵押给银行，风险太大了，万一贷款还不出，我就无住所了；

C、向亲朋好友那临时借借，更方便；

D、其他_____

16、如果农房可以抵押，假若您现在生活发生困难，您是否会考虑把房子抵押给银行 A、会 B、可能会 C、不到万不得已，肯定不会 D、绝对不会 17、如果政府允许农村房屋可以抵押融资，您是否赞同这样的政策？ A、很赞成 B、赞成 C、不赞成 D、无所谓 18、如果政府允许农房在一定条件下买卖，您认为是否有必要建立农村房屋产权交易市场？ A、有必要 B、不是很有必要 C、完全没必要 19、如果允许农村承包土地私有（自由流转），您认为农民会比现在过得 A、好 B、一样 C、差 D、不清楚 20、如果允许农房自由流转，您认为农民会比现在过得 A、好 B、一样 C、差 D、富的更富、穷的更穷 E、不清楚
您的基本信息
1、您的年龄： A、30岁及以下 B、31-40岁 C、41-50岁 D、51-60岁 E、61岁及以上 2、您的文化程度： A、小学及以下 B、初中 C、高中 D、大专及以上 3、您的性别是： A、男 B、女 4、您目前的主要工作： A、务农 B、外出打工 C、经商 D、办企业 E、在当地企业工作 F、家务 G、其他 5、您的家庭中户口在村集体组织有_____个人； A、1 B、2 C、3 D、4 E、4以上 6、您的家庭成员中户口在村集体组织，又常年居住在村里的有_____个人； A、1 B、2 C、3 D、4 E、4以上 7、您的家庭成员中工作在本村集体组织，又常年居住在村里的有_____个人； A、1 B、2 C、3 D、4 E、4以上 8、以下几种收入来源，约占您家庭总收入的比重 A、务农收入约占____%； B、外出打工收入约占____%； C、房屋出租约占____%； D、在本村企业工作约占____%； E、承包地出租收入约占____%； F、其他约占____%。 9、您的工作地点： A、在村里 B、在乡镇上 C、在城里 10、您家庭年收入大约为： A、1万以下 B、1-3万 C、3-5万 D、5-10万 D、10-15万 D、15万以上 11、您的婚姻状况 A、未婚 B、已婚 C、丧偶 D、离异或分居 12、您是否加入了组织性团体？ A、中国共产党或者共青团 B、其他党派 C、无 13、您是否参加了社会养老保险： A、有 B、无 14、您是否有想借钱的需求： A、经常有 B、偶然有 C、没有

附录 C：农房（宅基地）产权管理现状、需求与制度改革座谈会提纲

一、向农房（宅基地）登记产权证基本情况

- 1、什么时候开始此项工作？已颁发数量农房产权证数量？所占比重？农户的积极性高吗？
- 2、贵单位是如何从政策上、组织机构上、人员配置上积极推进此项工作的？目前面临什么问题？
- 3、产权登记收费情况怎样？
- 4、产权登记的程序是怎样？
- 5、对产权登记的主体目前是怎么把握的？
- 6、初始登记的要件有哪些？
- 7、是否已办理过转移登记？如何把握要件与受让方条件？
- 8、产权证书采取什么样的版本？是加盖“集体土地”还是其他？
- 9、是否已办理抵押登记？数量约是多少？
- 10、对于超面积或违章农房，登记面积是按批准面积还是实测面积？
- 11、如何解决农房批建以后，因家庭人口变化、户籍变化带来的合法面积变化问题？
- 12、你们是否将申请登记事项在房屋所在地农村集体经济组织内进行公告？公告多长时间？

二、农房管理、产权制度改革方面的进展与建议。

- 1、当前若全面推进农房发证工作，面临的主要问题、困难？
- 2、农房批建房的标准？目前是否在农房集中、农房置换方面有改革举措？有什么建议？
- 3、如何剖解 28 号文件提出的向中心镇集中与产权管理以村为单位的矛盾？
- 4、对登记办法中规定的农房产权登记程序、主体、要件等问题有什么建议？
- 5、农房登记的目的之一是为产权交易作准备，您认为目前规定的买方应该是房屋所在地农村集体经济组织成员的合理性问题？
- 6、您是否同意农房可以进行抵押登记？应该具备什么条件可以抵押？
- 7、有人担心一旦农房可以抵押，可能会出现无家可归的无房户，影响社会稳定，您是怎么看的？当地有没有发生过被银行收回农房的案例？
- 8、有人担心一旦农房可以抵押，实质就是农房可以流转，那么银行如何处置农房资产是显得十分重要。您是同意银行可以向全社会公开处置？还是向镇范围内集体经济组织成员？还是向本集体经济组织的成员？还是向全县范围内农户？

9、一些发达地区正在探索以农房换中心镇的商品房、或农民公寓，加快土地整理，你们认为在当地的可行性如何？

附录 D: 各地宅基地与农房产权登记发证座谈会概况

	土地证发放情况	宅基地流转	农房发证情况	抵押
四川 彭山	2009 年全面启动办理宅基地证。预计在 2010 年 5 月完成办理, 其中集体土地上宅基地约 3-4 万户, 占全部宗地的 50%左右。外业工作已经基本完成, 不向农民收取测绘费, 只收取工本费 5 元一本。目前约有 30%的宅基地在登记确权上存在问题, 发不了证。用地面积超过标准的, 在备注栏中说明。	宅基地只允许在生产队范围内流转, 若外人想要购买宅基地, 必须经本生产队同意后, 办理征用手续后方可进行转让。宅基地可以由直系继承, 继承时, 根据继承法, 城镇户口居民也被允许继承农村住房。但不允许城镇户口居民翻建。	全县至今未办房产证, 等土地证办理完, 方办理房产证。	没有开展
			房管局自收自支单位, 在职职工 60 人; 在镇上没有办证机构; 面临人力、资金等制约。	
四川 都江堰市	土地初始登记工作从 2008 年 3 月开始, 至目前土地证已接近全部发放, 部分宗地由于涉及灾后重建进程, 尚没有发放土地证。办理土地证, 政府不收取工本费和测绘费。	成都市已建立农村产权联合交易所, 在都江堰设置分所, 现阶段集体建设用地、林地承包期可以流转, 宅基地暂不允许流转。可以由直系继承。	全市共有散居农户 9 万多户, 其中符合规划的 54916 户已发证。对 2000 年以前建造, 要求提供房屋来源说明、询问笔录、平面图二张、门牌号; 2000 年以后的房子, 各村镇出具规划许可、验收证明等。	2008 年政府出台关于灾区农房抵押贷款文件, 利用土地证、房产证可向银行申请抵押贷款, 用于灾后重建, 违约情况较少。
			房管局是财政划款单位, 测绘费、工本费全免, 由财政负责。有 20 个工作人员专门负责农房发证, 此外, 动员乡镇积极配合。	

广 东 南 海 区	1987 年开始初始土地登记工作，1988 年开始颁发土地证书。全区共有 40.7847 宗土地，总面积约为 7289 万平方米，已基本完成土地登记。农民办证积极性很高，各乡镇国土局至少安排 2 人以上办证。测图费由个人出，宅基地 200 元/宗。其他零收费。对于超面积的只登记批准面积。当地未批先建严重，监管不力。要求农村与城市同地同价同权呼声强烈，希望能用宅基地换商品房、换股、分红。	可以继承，但不能自由流转。	1987 年开始发证，基本与城市房产发证同步。大部分都发过证。当时还曾出现没有土地证先发了房产证，带来许多后遗症，现严格坚持“先地后房”。现在只要农民提出申请，对合法的农房就可以发证。超面积农房必须到规划补办手续。农民办证积极性高。登记费、工本费免，测绘费由中介收。在中心镇设立房管所，自收自支单位。	2002 年前，房管局单独建制，开展了农房抵押，违约率很低。房管与建设局合并后，就停止了农房抵押。但农民对抵押需求大。
博 罗 县	从 1989 年开始初始登记，发证率 70%，但存在区域的不平衡。凡是涉农项目只收取 20 元，测绘费不收。少批多建比较少，但未批先建在一些没有统一规划居住点的地方比较严重。发证严格执行一户一宅，因此，尽管农民积极性高，但不一定都是合法宅基地，不少办不出证。	对于继承，如果是已建房的，村委会认可后可发证。如果是没有建的，则一定要经村委会同意。	没有对宅基地上的农房发证。房管局机关是参照行政，下面乡镇设房管所，是自收自支单位。镇上的所主要负责公房、商品房、国有土地上的自建房。向农房发证，面临的问题：一是人手不够，二是经费不落实。	没有开展抵押。

安徽 肥西	计划 2010 年上半年基本完成宅基地确权登记，2010 年年底前完成农村集体建设用地使用权的确权登记。调研时正在开展宅基地 CAD 测绘工作。每户办证的农户只需交纳 5 元钱即可，实际成本在 40-50 元，以县里的财政补贴为主。	流转只限于本村范围。	农房登记确权工作自 2008 年 7 月 1 日开始开展，大多数农户办证热情较高，一般较大的乡镇约有 1000 户以上的农户已经办理房屋产权证，小乡镇的办证户数则在 500 户左右。各个乡镇都有县房管局的基层派出机构，全县约有 300 多人专门从事农房的测绘发证工作，人员配备比较充分。	有金融机构提供农房抵押办理业务，但规模很小。
安徽 肥东	宅基地使用权证发证率高达 90% 以上。	规定农房流转只限于本村范围。	1998 年就已经开展这项工作。因规划证发证率不足 10%，影响农房产权发证，全县约 8000 户农户已办理产权证书。房产管理局为自收自支单位，由于办理农房产权证书的收费远低于成本高，长期的入不敷出状况使得房管局原有的 5 家产权办理分支机构现仅剩 3 家，目前的办证业务很多由乡镇规划所、土管所代办。	办理了农房抵押业务约有 2000 家，抵押额度一般按农房价值的 50% 计，未发生过坏账现象，但由于政策限制，抵押业务已于 2007 年开始停办。

广西 武鸣	20 世纪 90 年代初，全县就开始了集体土地总登记、土地使用证发证工作，当时发证率达到 90% 以上。后因基层国土所配备的人力不足（镇国土所只有 1 人），加上土地使用证没有发挥应用的作用，农民不主动申请变更，管理没进入日常化。当地违法建房比较严重。	仅限于本生产队（村民小组）内部流转，本集体成员才能享受。如果不是本村集体经济组织成员，只有通过征用转化为国有土地以后才可以。	农房发证仅限于镇政府所在地，已基本完成办证，在镇所在地有少量交易。乡村一级还没有展开农房办证。每户第一本不收费，之后每证收取 10 元工本费，测绘费由中介收。估计的办证成本为 80 元/本。县在建设局下设立房产科，编制 23 人，自收自支，负责全县房产登记、发证等工作。如果有财政资金支持，会加快农房发证工作。	农房抵押只允许在农村信用合作社办理，抵押额一般在 3-5 万左右，房产抵押，土地使用权不抵押。须在房管科办理抵押登记。
广西 阳朔	九十年代，集体土地使用证办证率曾经达到 90% 以上。后来新批建的部分发证滞后，估计农村宅基地发证率在 50%。	宅基地不能流转，可以合法继承。	镇上农房已基本办了房产证，村一级都没办。办证收费大约为 100 多元/本。房管所自收自支，共 13 人，在中心集镇没有派出机构。	2009 年国有银行都停止了抵押。

浙江 嘉兴 秀州 区	1991 年开始发证，变更没有跟上。近几年来，农村经济发展迅速，乱搭乱建普遍。2009 年 6 月专门召开“推进宅基地登记发证会议”，作了变通，只要批准过的就发证，超面积在备注栏里作说明。 在中心镇设国土所，每一个村设土管员。	城市居民通过合法继承房产，进而继承宅基地。	2007 年开始，第一批发发了 11 户。2009 年在全区推开，目前只通过 60 户。通过率低的原因：一是宅基地发证比例低；二是少批多建较多，往往建筑主体中合法的，辅助房是不合法的。 在中心镇设三个房管所，每个房管所内有 4-5 人负责产权登记。 房管所是自收自支单位，只收工本费，收不抵支。测绘费由区政府承担 35%，镇承担 35%，农户承担 30%。	2007 年 10 月开始，当时有 11 户农房抵押，授信 58 万元。2008 年在全区推广，但至今只有 40 多户，主要是发证难。
浙江 松阳	从 1991 年就开始颁发宅基地证，初始登记的发证率达到 98%。但变更不及时。新房土地证发证滞后。 农房土地证发证成本 200 多元/本，现一分钱都不收。国土局在中心镇设五个国土所，共 20 多人。人手不足、经费不够。	2003 年之前允许农民之间甚至城市居民都可以购买宅基地。2004 年以后禁止城市居民到农村买房。	农房登记是在 1988 年总登记时开始的，但登记量少，共 3450 份。建设部登记办法出台后，丽水市提出发证率达到 50%，成立临时机构，招收 20 名工作人员，2009 年新发证 1000 份。只收 6 元/本的工本费和 5 元/份的印花税，测绘费由政府买单。主要问题：自收自支单位，办证成本高、工作量大；土地证发证没跟上。	不能抵押。

附录 E：调研的 90 个村的人口、人均收入及位置等情况

省份	县市	乡镇	村	人口	在家务农人数	外出务工人数	外来村民	人均年收入（元）	离城市距离
安徽	肥东县	牌坊乡	牌坊村	2874		470	107	2840	城中村
			兴一村	3440	800	850	10	4200	近郊
			三王村	3089	1100	1300	80	5339	远郊
		撮镇镇	先锋区	3520	2300	1200	100	5600	城中村
			撮东村	3432	120	500	500	5600	近郊
			撮西村	3192	1220	588	782	5500	远郊
		店埠乡	光大村	3619	428	1436	1200	6289	近郊
			定光村	4585	2638	150	5300	3500	远郊
			花园村	4500	1200	600	6000	5100	近郊
	肥西县	铭传乡	楼塘村	1298	392	389	0	3900	远郊
			启明村	1451	390	478	0	4500	近郊
			井王村	2345	1760	380	30	4500	近郊
		三河镇	桥庵村	1800	300	600	10	5764	近郊
			茶棚村	2412	1652	682	753	5700	远郊
			木兰村	3250	580	1310		5860	近郊
		上派镇	北张村	3685	1000	600	150	5900	远郊
			芮祠村	4772	1960	420	120	5980	近郊
			馆驿村	1786	1025	125	680	6300	近郊
广东	博罗	湖镇	湖镇村	2420	870	720	400	3800	近郊
			岗南村	1096	816	283	40	31000	近郊

	县	长宁镇	黄塘村	702	32	402	80	4800	远郊
			新江村						
			浦筏村						
		罗阳镇	祥岗村						
			小金村	3054	1450	568	12000	6820	近郊
			鸡麻地	1903	559	456	500	6046	近郊
			浪头村	2850	960	620	1200	5100	远郊
	南海区	桂城	平北村						
			夏北村	6000	极少		12000	50000	城中村
			平西村	7503	2000	3105	26260	11840	近郊
		罗村乡	罗村村	5000	1800	500	6000	9000	城中村
			联和村	6500	500	3000	10000	7000	远郊
			联星村	4916	4000	900	7000	12000	近郊
		大沥乡	东秀村						
			联安村						
			河东村	6300			10000	10500	近郊

广西	武鸣县	城厢乡	濂琶村	3241	2400	400	200	4680	近郊
			五海村	2800	900	300	0	3000	远郊
			大梁村	3100	1000	1000	120	4300	近郊
		双桥镇	杨李村					4800	远郊
			下渌村					6000	近郊
			伊岭村					3900	远郊
		宁武乡	东王村	3286				2600	远郊
			伏唐村	1705				3500	近郊
			长安村						远郊
	阳朔县	阳朔县	东岭村	1685	300	400	150	4300	近郊
			矮山村						远郊
			凤鸣村	3356	1887	240	1000	3800	近郊
		白沙乡	白面山	1400	350	500	50	2000	远郊
			凉水井	178	92	15		18000	近郊
			白沙村	7137	3613	250	10	4227	远郊
		普益乡	勇村	1680	1070	400		4000	远郊
			普益村	2868	1535	100	150	4200	城中村
			木桥村	1290	700	250	0	3150	远郊
四川	都江堰市	柳街镇	五一村	3228	2116	160	419	3800	远郊
			岳雄村	2563	680	550	26	4850	近郊
			鹤鸣村	1735	420	450	115	4800	远郊
		崇义镇	海云村	2540	600	700	10	5000	近郊
			大桥村	3506	1900	860	50	5800	近郊
			吴塘村	2371	700	480	5	4980	远郊

		石羊镇	竹瓦村	2583	1470	127	20	3800	远郊
			义和村	1686	1100	640	8	4900	近郊
			广益村	3323	320	1400	64	5010	近郊
	彭山县	思蒙镇	蒲坎村	2448	700	800	20	3960	远郊
			新堰村	2668	750	700	50	4300	近郊
			沈店村	1607	780	630	38	2300	远郊
		公义乡	新开村	2366	720	760	18	3660	远郊
			鹤林村	2850	1850	1000	50	3000	远郊
			欣荣村	2512	1000	800	30	6000	近郊
		谢家镇	石山村	4656	2200	1080	1530	4575	近郊
			吴埝村	3320	900	1100	150	4750	近郊
			毛河村	3019	2100	1470	20	3960	远郊

浙江	松阳县	新兴乡	上源口	406	180	100	100	5000	近郊
			大石村	769	420	13	6	4583	远郊
			上安村	522	332	28	34	6535	近郊
		西屏乡	孙源村	263	154	28	32	4404	远郊
			东岗寮	203	60	20	5	4800	近郊
			五村	1200	200	300	80	3500	远郊
		象溪镇	靖居口	606	120	140	22	4200	远郊
			石鼓村	303	125	60	0		远郊
			靖居村	1302	300	400	224	4200	近郊
	秀洲区	王店镇	八联村	2450	950	450	650	9300	远郊
			镇西村	2003	800	70	1850	10300	远郊
			庄安村	2583	956	142	31	10300	近郊
		王江泾镇	宇四滨	1200	800	700	600	11500	近郊
			民和村	2767	650	40	20	12178	近郊
			栋梁村	1453	725	245	0	10309	远郊
		洪合镇	泰石桥				3000	10680	远郊
			洪合村	3218	657	31	6746	10540	城中村
			锦福村	2479	320	60	5020	10958	近郊

第 3 部分 论 文

目 录

论文 1:《农户非农化、利益唤醒与宅基地流转:基于浙江农户问卷调查和有序 Logit 模型》,《中国土地科学》2011 年第 8 期.....	137
论文 2:《地权诉求、宅基地流转与农村劳动力转移》,被《公共管理学报》录用.	144
论文 3:《浙江宅基地和农房产权制度调查研究》,《中国房地产》2012 年第 4 期.....	157
论文 4:《中国宅基地流转研究综述》,《中国房地产》2012 年第 5 期.....	164
论文 5: Farmer Non-Agriculturalization, Rural Housing Land Transferring and Labor Migration: Based on China 5 Provinces 10 Counties 90 Villages' Farmer Survey, 2011ICCREM 会议论文	172
论文 6:《农房抵押需求与实现路径分析——来自全国五省官员和农户调查研究》,世界华人不动产学会 2011 年国际会议分组报告.....	181

论文 1:《农户非农化、利益唤醒与宅基地流转:基于浙江农户问卷调查和有序 Logit 模型》,《中国土地科学》2011 年第 8 期

农户非农化、利益唤醒与宅基地流转:基于浙江农户问卷调查和有序
Logit 模型

黄忠华¹, 杜雪君²

(1. 浙江工业大学 经贸管理学院, 浙江 杭州 310023;

2. 浙江科技学院 经济管理学院, 浙江 杭州 310023)

摘要: 研究目的: 实证分析农户宅基地流转需求的影响因素及其作用规律。研究方法: 计量经济学方法。研究结果: (1) 农户非农化因素对宅基地流转需求影响显著, 非农收入比重较低的农户更希望宅基地可进行流转; (2) 利益唤醒是促进农户宅基地流转意愿的重要因素, 办证意愿越高的农户更希望通过宅基地流转来增加资产的变现能力和融资能力。 (3) 借贷需求是驱动农户宅基地流转的重要因素。研究结论: (1) 农户非农化和利益唤醒是解释农户宅基地流转意愿和抵押需求的关键逻辑主线。 (2) 应对宅基地进行确权赋能, 促进宅基地流转, 显化宅基地价值。

关键词: 农户非农化; 利益唤醒; 宅基地流转; 浙江; logit

中图分类号: F321.1 **文献标识码:** A **文章编码:**

**Farmer Non-Agriculturalization, Interest Arousing and
Rural Housing Land Transferring: Based on Zhejiang
Provincial Farmers Questionnaire Data and Ordered Logit
Model**

HUANG Zhong-hua¹, DU Xue-jun²

(1. College of Economics and Management, Zhejiang University of Technology, Hangzhou 310023, China; 2. School of Economics and Management, Zhejiang University of Science and Technology, Hangzhou 310023, China)

Abstract: This study purposes to empirically study the impact factors and impact mechanism of farmer's rural housing land transferring demand. Method of econometric analysis was employed. the results show: (1) Farmer non-agriculturalization factors have significant impact on rural housing land transferring. Farmers with low non-agriculturalization income ratio are more willing to transfer rural housing land. (2) Interest arousing is an important factor to influence farmers' rural housing land transferring. Farmers with higher willingness to apply certificates have more motives to transfer their rural housing land for improving its liquidating and financing ability. (3)

Borrowing demand is another important driving factor. The conclusions: (1) farmer non-agriculturalization and interest arousing are the key logic thread to explain farmer rural housing land's transferring willingness and mortgaging demand; (2) the government should register and endow rural housing land with property right to promote transferring and reveal value. **Key words:** farmer non-agriculturalization; interest arousing; rural housing land transferring; Zhejiang; logit

1 引言

随着农户非农化进程加深和利益意识的日渐唤醒,宅基地流转的需求日益凸显。宅基地流转将显化农房的资产价值、优化农地资源配置、促进城乡统筹协调发展,因此引起了政府和学界的广泛关注。

国内外学者就宅基地流转问题在多层面上展开研究。(1)宅基地管理、流转现状与困境:低效利用根源在于不可流转性。“地大房多收入低”是中国不少农民的真实写照^[1],而在经济发达地区宅基地流转大量以自发的隐形市场出现^[2]。现行宅基地流转限制、产权模糊和失衡埋下寻租、加剧城乡二元分割、导致低效利用和阻碍农村金融发展等隐患^[3-5]。(2)宅基地流转的驱动机制:缺乏逻辑主线和经验支持。许多研究认为宅基地流转的主要驱动因素包括经济利益^[6]、农村劳动力转移^[7]、城镇化和工业化推进^[8]等。然而,这些研究缺乏因素间内在联系的把握,多为理论和观点探讨,缺乏实证经验支持。(3)宅基地流转制度改革方向:尊重农民的理性选择,赋予宅基地流转权利^[9]、建立宅基地流转制度和办法^[6]、探索宅基地流转市场和统筹城乡土地要素配置^[10-11]。此外,一些学者还对宅基地流转的效果^[12]、土地增值收益形成及分配机制^[13-8]等问题进行研究。总体而言,已有研究取得了丰硕成果,然而尚存在两方面可进一步研究之处:第一,宅基地流转驱动机制尚待深度解析;第二,宅基地流转的内在逻辑等缺乏深入实证分析。

近年来,中国农村改革和发展在统筹城乡发展的背景下取得了不少新进展,如各地正在积极对宅基地确权和探索宅基地流转模式等,这些是否顺应了当前农村发展形势和农户利益诉求?本文在追踪现有研究的基础上,以农户非农化和利益唤醒为内在逻辑主线,并基于浙江的调查数据,解析宅基地流转的驱动机制,为宅基地流转制度改革提供经验证据支持。

2 研究方法和数据说明

2.1 研究方法

本研究选择有序多元logit模型,被解释变量农户宅基地流转(转让或抵押)意愿为排序特征的离散选择变量:其中农户宅基地转让的可能性赋值情况为:不可能为1、不太可能为2、很难说为3、有可能为4,很有可能为5;农户宅基地抵押的可能性赋值情况为:不会为1、可能会为2,会为3。最终构建的多元有序logit模型如式(1)所示:

$$\text{Prob}(Y_i=j) = \alpha + \sum_{j=1}^J \beta_{1,j} X_{1,j}^i + \sum_{k=1}^K \beta_{2,k} X_{2,k}^i + \dots + \sum_{n=1}^N \beta_{p,n} X_{p,n}^i + \varepsilon \quad (1)$$

式(1)中, Y_i 为农户宅基地流转需求选择, $X_{1,k}^i$ 、 $X_{2,k}^i$ 、... $X_{p,k}^i$ 分别表示影响农户宅

基地流转意愿的多层面因素。

2.2 变量选择

根据现有研究文献，结合式（1），基于当前最新形势和调查情况，本文拟进一步从农户这一微观主体出发，将影响农户宅基地流转意愿的因素分为个体与家庭特征、观念特征、地区特征、保险、社会资本、非农化特征、利益和需求等 8 个层面，各变量说明见表 1 所示。

表 1 各变量说明

Tab.1 Variables' description		
类型	变量	说明
个体与家庭特征	年龄	30 岁以下=1, 31-40 岁=2, 41-50 岁=3, 51-60 岁=4, 61 岁以上=5
	婚姻	丧偶=1, 未婚=2, 离异或分居=3, 已婚=4
	性别	男性=0, 女性=1
	教育程度	小学以下=1, 初中=2, 高中=3, 大专以上=4
	农房面积	80m ² 以下=1, 80-120=2, 120-160=3, 160-200=4, 200 以上=5
	家庭收入	1 万以下=1, 1-3 万=2, 3-5 万=3, 5-10 万=4, 10-15 万=5, 15 万以上=6
观念特征	流转给非本村农民	不可以=1, 不清楚=2, 无所谓=3, 可以=4
	流转给城市居民	不可以=1, 不清楚=2, 无所谓=3, 可以=4
	流转后无家可归风险	很担心=1, 不清楚=2, 没想过=4, 不担心=4
	对抵押态度	不赞成=1, 无所谓=2, 赞成=3, 很赞成=4
地区特征	近远郊	远郊=0, 近郊=1
	经济发达水平	人均 GDP5000 元以下=1, 人均 GDP 在 5000-10000 元之间=2, 人均 GDP 大于 10000 元=3
社会保险	参加社会保险	有=1, 未=2
社会资本	加入组织	中国共产党=1, 其它党派=2, 无=3
	居住非农化	在城镇购房为 1, 否则为 0
农户非农化	就业非农化	家务=1, 务农=2, 当地企业工作=3, 外出打工=4, 经商=5, 办企业=6, 其它=0
	非农迁移	无到城镇工作和居住可能=1, 不清楚=2, 有到城镇工作和居住可能=3
	收入非农化	非农就业收入比重
利益唤醒	办证意愿	不愿意=1, 无所谓=2, 费用较低则愿意=3, 愿意=4
需求驱动	借贷需求	没有=1, 偶然有=2, 经常有=3

2.3 数据说明

文中问卷数据调研对象为浙江乐清市、临安市、上虞市、诸暨市、镇海区、秀洲区、平湖区、淳安县、开化县、松阳县共 10 个县（市、区）、14 个乡镇、26 个村，共回收有效村民问卷 619 份。

3 模型估计结果分析

3.1 宅基地转让需求影响因素分析

表 2 显示宅基地转让需求影响因素的 logit 模型估计结果。

(1) 个体与家庭特征变量中, 与黎霆等的研究^[14]相似, 年龄的影响为负, 年长者越不愿意转让宅基地, 表明其资产运营需求和接受风险能力有限, 在一定程度上也意味着农业经营者已有老龄化现象。婚姻的影响为负, 表明未婚者更希望转让宅基地以激活他们的资产, 促进消费或投资能力的提高。性别、教育程度、农房面积、家庭收入的影响不显著。

(2) 观念特征变量中, 可流转给非本村农民这一观念的影响显著, 即表明农户赞成宅基地可流转给非本村农民, 而流转给城市居民、宅基地流转后无家可归风险及宅基地抵押观念的影响不显著。

(3) 地区特征变量中, 经济发展水平的影响显著为负。经济越不发达地区的农户越希望允许宅基地转让, 从而增加其资本以满足潜在的消费和投资需求。近远郊变量的影响不显著, 表明无论近郊还是远郊地区农户均有通过转让来显化宅基地这一沉睡资本的意愿。

(4) 社会保险变量的影响不显著, 其原因可能是当前农村基本社会保险保障水平较低, 无法替代宅基地的基本保障功能。

(5) 社会资本的影响不显著, 表明参加党派或组织未能影响农户宅基地转让的意愿与决策。

(6) 农户非农化变量中, 非农化迁移的影响为正, 表明希望向城镇迁移的农户更渴望能转让和变现宅基地资产, 以提高自身向城镇迁移的资本和能力。收入非农化的影响为负, 表明非农收入比重较高者(较富裕)越不倾向于转让宅基地, 原因是他们并不缺少生存和发展资本, 且对宅基地价值和功能预期较高。而就业非农化和居住非农化程度的影响不显著。

(7) 利益唤醒变量中, 办证意愿的影响显著为正(显著性水平 0.109), 表明农户的宅基地财产权意识已被唤醒, 希望实现宅基地的变现能力。

(8) 需求驱动变量中, 借贷需求的影响显著为正, 表明现阶段农户具有通过宅基地转让来满足借贷需求的欲望。

表 2 宅基地转让需求影响因素的估计结果

Tab.2 Estimated results of rural housing land transferring demand impact factors

类型	变量	模型 1		模型 2		模型 3	
		系数	Z 值	系数	Z 值	系数	Z 值
个体与家庭特征	年龄	-0.20***	-2.81	-0.19***	-2.48	-0.18**	-2.26
	婚姻	-0.13	-1.20	-0.17*	-1.62	-0.19*	-1.80
	性别	-0.12	-0.70	-0.07	-0.40	-0.07	-0.38
	教育程度	0.10	1.04	0.06	0.55	0.04	0.36
	农房面积	0.07	1.25	0.06	1.06	0.07	1.21
	家庭收入	0.00	-0.04	0.03	0.30	0.05	0.57
观念特征	流转给非本村农民	0.11	1.35	0.14*	1.75	0.15*	1.82
	流转给城市居民	0.10	1.27	0.09	1.15	0.09	1.07
	流转后无家可归风险	0.04	0.55	0.05	0.70	0.06	0.90
	对抵押态度	0.07	0.81	0.07	0.81	0.02	0.25
地区特征	近远郊	0.27*	1.69	0.24	1.44	0.22	1.31
	经济发展水平	-0.34***	-3.40	-0.25**	-2.25	-0.19*	-1.71
社会保险	参加社会保险			0.02	0.15	0.03	0.20

社会资本	加入组织	0.08	0.86	0.08	0.86
	居住非农化	0.34	1.43	0.34	1.45
农户非农化	就业非农化	0.07	1.25	0.06	1.09
	非农迁移	0.20*	1.83	0.20*	1.87
	收入非农化	-0.01***	-4.18	-0.01***	-4.28
利益唤醒	办证意愿			0.17*	1.60
需求驱动	借贷需求			0.23**	2.00

注：***、**、*分别表示在 0.01、0.05、0.1 的水平上显著（以下同）

3.2 宅基地抵押需求影响因素分析

表 3 显示宅基地抵押需求影响因素的 logit 模型估计结果。

（1）个体与家庭特征变量中，年龄的影响为负，年长者越不希望宅基地抵押，由于其抵押需求和接受风险能力较低。教育程度的影响为正，教育程度越高者，越希望实现宅基地的抵押融资能力，满足其更高的消费和投资需求。性别、农房面积、家庭收入的影响不显著。

（2）观念特征变量中，可流转给非本村农民、宅基地流转后无家可归风险认知及赞成宅基地抵押等观念影响显著，而流转给城市居民观念影响不显著。这表明现阶段农户风险接受能力逐渐在增强，对宅基地抵押的认同度较高，然而尚未认同宅基地可流转给城市居民。

（3）地区特征变量中，经济发展水平和近远郊变量影响均不显著，表明宅基地抵押需求不受地区特征影响，即不同经济发展水平、近或远郊地区的农户均有宅基地抵押需求。

（4）社会保险变量的影响显著，其原因是农户参与农村基本社会保险后，抵御风险的信心和能力增加，基本能接受和认同宅基地抵押。

（5）社会资本影响不显著，表明现阶段参加党派或组织未能激发农户宅基地抵押需求。

（6）农户非农化变量中，就业非农化的影响为正，非农就业化程度越深的农户，越希望宅基地可实现抵押。收入非农化的影响为负，非农收入比重较低农户的宅基地抵押融资意愿较强，因为农村地区融资渠道匮乏，渴望通过宅基地抵押来满足其建房、农业投资等借贷需求。居住非农化和非农化迁移变量的影响不显著，原因是现阶段宅基地限制流转使其价值功能弱化，因而即使宅基地可抵押，其抵押值也较小，对向城镇居住和迁移的影响较小。

（7）利益唤醒变量中，办证意愿的影响显著为正，表明现阶段农户具有通过宅基地抵押来满足融资需求的欲望。

（8）需求驱动变量中，借贷需求的影响显著为正，表明当前农户希望通过宅基地抵押来满足其借贷需求。

表 3 宅基地抵押需求影响因素的估计结果

Tab.3 Estimated results of rural housing land mortgaging demand impact factors

类型	变量	模型 1		模型 2		模型 3	
		系数	Z 值	系数	Z 值	系数	Z 值
个体与家庭特征	年龄	-0.02	-0.88	-0.03	-1.05	-0.06*	-2.11
	婚姻	0.22***	5.47	0.14***	3.35	0.06	1.36
	性别	0.00	0.00	-0.01	-0.15	-0.08	-1.12
	教育程度	0.16***	4.15	0.13***	2.94	0.08*	1.72
	农房面积	0.02	0.83	0.02	0.65	0.01	0.42
	家庭收入	-0.02	-0.56	-0.02	-0.44	0.00	0.12

	流转给非本村农民	0.16***	4.53	0.15***	4.48	0.15***	4.41
观念特征	流转给城市居民	-0.02	-0.65	-0.03	-0.92	-0.04	-1.08
	流转后无家可归风险	-0.03	-1.12	-0.06*	-1.92	-0.06**	-1.97
	对抵押态度	0.27***	7.57	0.24***	6.82	0.17***	4.87
地区特征	近远郊	0.005	0.06	-0.05	-0.72	-0.04	-0.63
	经济发达水平	-0.04	-1.03	0.00	0.07	0.03	0.57
社会保险	参加社会保险			0.27***	4.29	0.21***	3.45
社会资本	加入组织			0.07*	1.68	0.05	1.30
	居住非农化			-0.02	-0.22	0.02	0.26
农户非农化	就业非农化			0.08***	3.56	0.07***	3.01
	非农迁移			0.001	0.02	-0.03	-0.66
	收入非农化			-0.003***	-2.69	-0.003***	-2.97
利益唤醒	办证意愿					0.15***	3.81
需求驱动	借贷需求					0.21***	4.52

3.3. 进一步讨论

首先，农户对建立宅基地产权交易市场的态度被进一步用来捕捉利益唤醒因素的影响，结果发现赞成的农户越倾向于宅基地抵押，而其转让的意愿并不一定显著。这可能表明现阶段由于宅基地资本未被完全唤醒，农户对宅基地的价值功能有基本认识，表现为办证意愿已被激发，抵押需求较强烈；但由于对宅基地流转后各种潜在利益的计量并不清晰，由此导致农户的利益唤醒程度还不够强烈。

其次，为进一步检验利益唤醒因素对宅基地流转需求的影响，文中将利益唤醒与未被“唤醒”农户的宅基地转让与抵押需求行为进行对比分析，结果如表 4 所示。t 检验值和方差分析 F 统计量均表明两组样本存在显著差异，无论是宅基地的转让需求还是抵押需求，唤醒样本组均值要大于未唤醒样本组。

最后，上述分析较稳健地论证了利益唤醒的显著作用。其背后机制是：农户在面临当前农地、农户和农村非农化情形下，能逐渐发现宅基地的财产价值和流转后可能带来的各种潜在利益，并做出比较和理性选择。

表 4 利益唤醒与非唤醒因素影响的对比分析

Tab.4 Comparative analysis of interest arousing or non-arousing factors impact

类别		转让需求			抵押需求			
统计量	样本量	均值	均值相等 t 检验值	方差分析 F 统计量	样本量	均值	均值相等 t 检验值	方差分析 F 统计量
未唤醒	547	2.02	2.15**	4.64**	547	1.72	3.45***	11.91***
唤醒	72	2.37			72	2.09		

4 结论和建议

本文实证研究发现，农户非农化和利益唤醒是解析宅基地流转意愿的逻辑主线，并得出以下7点结论。（1）农户非农化因素对宅基地流转需求的影响显著。非农收入比重较低的农户更希望宅基地可进行流转。希望向城镇迁移的农户更偏好能转让宅基地这一资产，以增

加向城镇迁移的资本和能力。非农就业化程度越深的农户更希望宅基地可实现抵押,从而可实现其更强烈的融资需求。(2) 利益唤醒是影响农户宅基地流转意愿的重要因素。办证意愿越高的农户更希望通过宅基地流转来增加资产的变现和融资能力。(3) 年长的农户受其资产运营和风险能力限制,越不希望宅基地流转。(4) 借贷需求也是驱动宅基地流转意愿的重要因素。(5) 社会资本的影响不显著,社会保险对宅基地抵押起促进作用,而对宅基地转让的影响不显著。(6) 现阶段农户普遍认同宅基地可流转给非农村农民。(7) 宅基地抵押需求不受近远郊地区和经济发展水平的影响,而宅基地转让受地区经济发展水平影响,经济越发达地区农户反而不倾向于宅基地转让。

本文的政策含义为:(1) 随着农户宅基地财产权意识逐渐被唤醒,政府应对宅基地进行确权,为宅基地流转奠定工作基础;(2) 顺应农户非农化程度日益加深的趋势,应对宅基地赋能,允许农户在基本居住得到保障前提下流转其宅基地;(3) 应积极推进宅基地抵押,以唤醒宅基地这一沉睡资本,以满足农户融资需求,并促进农村金融发展。

需指出的是,本文以浙江省为例,其结论是否适用于全国或其它区域,有待进一步检验,然而本文为进一步相关研究提供了基础和方向。

参考文献 (References):

- [1] 韩康. 启动中国农村宅基地的市场化改革[J]. 国家行政学院学报, 2008, (4): 4-7.
- [2] 王小映. 全面保护农民的土地财产权益[J]. 中国农村经济, 2003, (10): 9-16.
- [3] 韩俊. 中国农村土地制度问题调查[M]. 上海: 上海远东出版社, 2009: 301-315.
- [4] Brandt L, Huang J K, Li G, et al. Land Rights in China: Facts, Fictions, and Issues [J]. China Journal, 2002, 47(1): 67-97.
- [5] Ho S P S, Lin G C S. Emerging Land Markets in Rural and Urban China: Policies and Practices [J]. The China Quarterly, 2003, 175 (3): 681-707.
- [6] 章波, 唐健, 黄贤金, 等. 经济发达地区农村宅基地流转问题研究——以北京市郊区为例[J]. 中国土地科学, 2006, (1): 34-38.
- [7] 赵亚萍, 邱道持, 石永明, 等. 农村宅基地流转驱动力分析——以重庆市璧山县为例[J]. 经济研究导刊, 2008, (7): 52-53.
- [8] 李文谦, 董祚继. 质疑限制农村宅基地流转的正当性——兼论宅基地流转试验的初步构想[J]. 中国土地科学, 2009, (3): 54-58.
- [9] 廖洪乐. 中国农村土地制度六十年——回顾与展望[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2008: 211-213.
- [10] 诸培新, 曲福田, 孙卫东. 农村宅基地使用权流转的公平和效率分析[J]. 中国土地科学, 2009, (5): 26-29.
- [11] 北京大学国家发展研究院综合课题组. 还权赋能: 奠定长期发展的可靠基础——成都市统筹城乡综合改革实践的调查研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 125-134.
- [12] 朱新华, 柴涛修, 陈利根. 宅基地使用权流转制度改革的制度经济学解析[J]. 中国土地科学, 2009, (4): 34-37, 42.
- [13] 周其仁. 农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择[J]. 经济学季刊, 2004, (1): 193-210.
- [14] 黎霆, 赵阳, 辛贤. 当前农地流转的基本特征及影响因素分析[J]. 中国农村经济, 2009, (10): 4-11.

论文 2:《地权诉求、宅基地流转与农村劳动力转移》,被《公共管理学报》录用

地权诉求、宅基地流转与农村劳动力转移

黄忠华¹, 杜雪君², 虞晓芬¹

(1. 浙江工业大学经贸管理学院, 浙江 杭州 310023; 2. 浙江科技学院经济管理学院, 浙江 杭州 310023)

摘要: 当前城乡统筹发展实践中农民地权诉求常被忽略, 而地权诉求是理解宅基地流转和劳动力转移的关键。本文基于 5 省 11 县 2192 份农户调查问卷数据, 采用双变量 Probit 模型实证分析地权诉求对宅基地流转和劳动力转移的影响效应。研究发现, 地权诉求对宅基地流转和农村劳动力转移具有显著影响, 其中地权诉求强度具有正向激励作用, 地权诉求越强的农户, 其宅基地流转和劳动力转移意愿也越强。地权诉求结构作用显著, 其收益性诉求起正向激励作用, 而保障性诉求起负向激励(抑制)作用。宅基地流转和劳动力转移存在相互作用, 而地权诉求是其共同影响因素。论文研究对未来的宅基地流转政策具有参考意义, 通过充分理解和尊重地权诉求, 构建与地权诉求激励相容的政策方案, 共同推动农村宅基地流转和劳动力转移, 可实现宅基地流转及其与劳动力转移的和谐性。

关键词: 地权诉求; 宅基地流转; 劳动力转移; 双变量 Probit 模型

中图分类号: F321.1 **文献标识码:** A **文章编号:**

Land Property Right Appeal, Rural Housing Land Transferring and Rural Labor Migration

Huang Zhonghua¹, Du Xuejun², Yu Xiaofen¹

(1. College of Economics and Management, Zhejiang University of Technology, Hangzhou 310023, China; 2. School of Economics and Management, Zhejiang University of Science and Technology, Hangzhou 310023, China)

Abstract: Land property right appeal is a key to understand rural housing land transferring and labor migration, while farmers' land property right appeal was always ignored in the practice of urban and rural coordinated development. This paper purposes to empirically study the effect of land property right appeal on rural housing land transferring and labor migration, based on bivariate probit model and China 5 provinces 11 counties farmer survey. The results show land

收稿日期: 2012-01-20

基金项目: 浙江省自然科学基金一般项目(Y7100223)、浙江省自然科学基金一般项目(Y7100222)和 2011-2012 年北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心研究基金资助。

作者简介: 黄忠华(1981-), 男, 毕业于浙江大学, 博士, 浙江工业大学经贸管理学院副教授, 研究方向: 土地与房地产管理; 杜雪君(1981-), 通信作者, 女, 毕业于浙江大学, 博士, 浙江科技学院经济管理学院副教授, 研究方向: 土地与房地产管理。

property right appeal has significant impact on rural housing land transferring and labor migration. The intensity of land property right appeal has incentive effect on rural housing land transferring and labor migration. Farmers with stronger land property right appeal have more willingness of rural housing land transferring and labor migration. The structure of land property right appeal has import effect on rural housing land transferring and labor migration, including profit appeal's positive effect and security appeal's negative effect. Rural housing land transferring and labor migration have interactive effect, while land property right appeal is their common impact factor. The results could provide references for future rural housing land transferring policy. Through sufficiently understanding and respecting land property right appeal, designing land property right appeal incentive compatible policy alternatives, and simultaneously promoting rural housing land transferring and labor migration, rural housing land transferring and its relationship with labor migration's harmony could be realized.

Article Type: Research paper

Key Words: Land Property Right Appeal, Rural Housing Land Transferring, Rural Labor Migration, Bivariate Probit Model

1 引言

地权不完善和要素市场不完全是当前我国农村改革和发展面临的重要瓶颈。尽管其有着实现公平和工业赶超的政治逻辑,然而其经济逻辑却是要素流转限制阻碍了理性农户对要素进行自由选择和边际调整,由此阻塞了市场这一“看不见的手”引导农户经济行为以实现其利益的最大化和资源的最优配置。当下农户受非农化发展这一经济力量和“内在利益”引导,产生对地权的诉求,即追求地权的重新界定和利益的更大实现。当前呈“星星之火”的宅基地流转和“燎原之势”的农村劳动力转移是研究地权不完善和农村要素市场不完全关系的绝佳案例,也是统筹城乡发展中不可避免的现实问题。

当下中国每年约有 2.5 亿农民工进城打工,其农村宅基地却被大量闲置,绝大部分农民工未能真正市民化,劳动力乡城转移限制仍然存在。劳动力转移限制将扭曲劳动力资源配置、损害经济效率和加剧城乡不平等^[1]。现有主流研究认为户籍制度^[2]、劳动力市场分割与歧视^[3]和不完善的农地市场^[4]是主要的限制因素,然而在现阶段户籍改革、劳动力市场整合和农地租赁权逐渐放开后,农村劳动力转移短期行为仍没有明显改善,表明可能还存在其它重要的影响因素。当前宅基地流转和劳动力转移的相互依赖性日渐显现表明宅基地流转限制可能是影响劳动力转移的重要因素。宅基地流转和劳动力转移可能存在相互推动:一方面,城镇化发展使宅基地的财产收益功能超过社会保障功能,宅基地流转产生的巨大收益可为劳动力转移提供城市生存和发展的资本,从而提高劳动力乡城转移的能力和摆脱土地的“束缚”^[5];另一方面,农村劳动力转移后,其宅基地却被大量闲置,存在着变现宅基地这一资产的诉求^[6-7]。

当前宅基地产权制度安排不完善,农村劳动力大规模转移而宅基地被大量闲置的事实表明劳动力转移并不必然导致宅基地流转,启示我们用更宽广的视角来审视宅基地流转和劳动力转移的关系。为此,本文从地权诉求视角出发研究现行农村宅基地产权制度安排下农户宅基地流转意愿和劳动力转移意愿的关系和影响机制。

与已有研究相比,本文的贡献主要体现在:首先,在全国 5 省 11 县两千余农户实地调查中,我们采用问题导向的意愿调查方法,获得了大样本的关于农户宅基地流转和劳动力转

移需求特征及相关信息；其次，在调查数据的支持下，以地权诉求为视角，采用双变量 Probit 模型检验地权诉求、宅基地流转与劳动力转移意愿关系的相关假说，并克服内生性问题，改进模型估计效率。本文接下来的结构安排为：第二部分是相关文献回顾与假说提出；第三部分是研究方法和数据说明；第四部分是实证分析结果；最后部分是结论和建议。

2 相关文献回顾

由于我国现行宅基地产权制度不完善，如不允许在本集体经济组织外进行宅基地流转，因此现有关于宅基地流转驱动机制研究主要从产权和需求视角来分析。产权强弱及形态将改变相关主体的行为预期和宅基地的资产价值，从而影响宅基地流转的参与率和模式，如给土地确权将增加农户土地市场参与率^[8]，而模糊的产权将导致宅基地转入隐性流转^[9]。政府主导的宅基地置换和宅基地整理运动，即“强力界定产权”，是目前宅基地流转的主要模式^[10]，而农民的土地权益和需求常被忽略。在经济发达地区宅基地流转释放的巨大收益是推动宅基地流转的主要因素^[11]，而经济欠发达地区农户宅基地流转的意识和意愿均较弱。

现有研究主要从地权稳定性（或安全性）视角来研究土地产权制度对农村土地市场和劳动力转移的积极影响。稳定的地权能给产权人带来更有效利用的激励，导致其收益增加^[12]。稳定的地权将激励对土地的投资^[13-14]，增加土地上劳动的投入，从而减少农户劳动力的转移^[15]；稳定的地权又可能减少农户对土地被集体收回的顾虑，从而又能促进劳动力转移^[15]。因此，稳定的地权，自由的转让权能提高资源的配置效率^[16-18]。已有关于中国的经验研究也表明，农地市场发育不完善限制了劳动力的乡城转移^[19-20]。完善农地产权制度如允许农地租赁将促进劳动力转移^[21-22]，或促进农户的多元化兼业行为^[23]。与其它国家相比，中国模糊的农地产权制度使得农民担心劳动力转移后失去农地，影响了农户劳动力转移的决策，从而导致劳动力乡城转移行为具有短期性^[24-25]。

然而，地权稳定性仅反映了地权诉求的其中维度，地权诉求还包括地权的收益性和保障性等维度。陈剑波认为土地具有生产要素职能、财产职能（收益功能）和社会保障职能（保障功能）^[26]，这也反映了农民对地权具有收益功能和保障功能的诉求。地权诉求对农户土地利用和劳动力转移具有激励效应。与承包地不同，宅基地是无限期和无偿发给农民的土地福利，被集体调整和收回的风险较低，因此宅基地地权的相对稳定保障了农民基本的生存性和发展性需求。因此，以地权稳定性视角分析宅基地流转问题遇到困境，而收益性诉求和保障性诉求两个维度更能体现农户对宅基地权益的诉求。

现有研究忽略了宅基地流转和劳动力转移联系和互动，更多地只是单独考察了宅基地流转和劳动力转移的多方面影响因素。（1）个体因素。年老者抗风险能力弱，更不倾向宅基地流转。年轻者和单身者更可能，男性比女性更容易，而教育和收入的影响不确定^[27-28]。（2）家庭因素。家庭人口越多，人均宅基地禀赋越低，其转出的概率越低。家中有带病老人的子女不易进行劳动力转移^[29]。Liu 利用 1995 年中国家庭收入项目的农户调查数据发现家庭人口及劳动力数量越多，资产越少的农户向城镇转移的可能性更大^[30]。（3）经济社会发展因素。非农经济发展提供了获得更多收入流的机会和途径，减少了对农业收入的依赖，并引发对土地和劳动力要素进一步配置的需求，如一些常年外出务工并获得稳定收入的农民工希望在城镇购房、落户和入住，并希望变现其在农村被常年闲置的宅基地^[11]。不同经济社会发展阶段下宅基地流转模式不同^[31-32]，相对贫困程度、收入差距影响劳动力转移^[32-33]。Rozelle 等发现贫穷地区的农户更倾向于劳动力转移^[34]。（4）土地禀赋因素。现有关于土地禀赋对

劳动力转移影响的研究结论不尽相同。如 Yao 利用农业部农村发展研究中心 1999 年对安徽等 6 省 824 农户的调查数据和采用 Tobit 模型的研究发现土地禀赋对农村劳动力转移具有倒 U 型影响, 拥有中等数量土地的农户更倾向于劳动力转移^[35]。而 Mendola 对孟加拉国的研究发现土地禀赋与劳动力转移概率成 U 型关系^[36]。也有学者发现农地禀赋越少者越倾向于劳动力转移^[34]。(5) 其他因素。产权的界定、保护和实施程度影响宅基地流转的意愿和参与度。农地租赁权和抵押权对劳动力转移具有正影响^[34]。社会网络这一社会资本将促进农村劳动力转移^[27]。这些前期研究中揭示的影响因素将为本研究控制变量的选取提供了较好的参考依据。

尽管直接关于宅基地流转与劳动力转移关系的研究较少, 但中国特色的农地和宅基地产权制度结构殊中有同, 现有关于农地产权制度影响的实证研究暗示着现行宅基地产权制度与农户宅基地流转行为可能对劳动力乡城转移具有重要影响。近期研究文献也开始更多关注宅基地流转和劳动力转移的联系。如北京大学国家发展研究院综合课题组的研究认为宅基地流转可将固定的宅基地资源转变为可流动的资本, 并为进城务工农户离开土地提供可能^[37]。赵亚萍等通过分析 1996-2006 年重庆市璧山县农村宅基地流转与劳动力转移间的皮尔逊相关系数后发现两者呈正相关关系, 农村土地产权制度障碍和进城定居限制使宅基地流转滞后于劳动力转移^[38]。因此, 宅基地流转与劳动力转移很可能存在相互作用。一方面, 由于宅基地流转带来的收益可为农村劳动力向城镇转移提供资本和增强转移的能力, 另一方面, 进城务工农户希望将闲置宅基地资本化来满足其收益诉求和摆脱对土地的依赖。

3 理论分析与研究假说

3.1 地权诉求强度、宅基地流转和劳动力转移

地权诉求因地权不完善而生, 由于存在交易成本, 产权的充分界定和完全实施是不可能的^[39], 因此地权诉求是广泛存在的。如当前小产权房和各地宅基地流转试验反映了农户和政府围绕土地发展权而展开的产权和利益博弈^[40], 本质上反映了利益主体对地权的诉求。地权诉求对地权的界定和实施具有激励效应, 地权的界定实施要尊重相关主体的地权诉求, 不符合地权诉求的权利转让, 将带来冲突和高昂的交易成本。地权诉求的激励效应也将回应科斯定理认为的“不管谁拥有产权, 只要权利界定清楚, 收益最大化就会自动实现”, 收益最大化的实现依赖于地权的界定, 而地权的界定依赖于地权的诉求。地权的诉求将引导农户朝着利益最大化目标而对土地进行边际调整, 当农户察觉到外在经济社会力量变化使得某种选择和行动能增加他们权利的价值时, 他们就会采取这种选择和行动, 因此, 地权诉求对农户宅基地流转行为具有激励效应, 由此提出假说 1。

假说 1: 地权诉求越强的农户, 更倾向于实施宅基地流转。

宅基地流转和劳动力转移同受农户的要素配置选择、调整和决策影响, 两者存在联系。宅基地是中国农民最大的财产, 一旦地权诉求被唤醒, 将激发农户形成宅基地流转及其资本化收益诉求, 改变农户的财产性收入预期, 进而影响农户劳动力转移。地权诉求可触发宅基地流转和劳动力转移需求, 并正向调节他们的相互作用, 地权诉求越强, 宅基地流转和劳动力转移需求也就越强。宅基地流转和劳动转移的作用关系可用经典的推拉理论来阐释: 一方面, 已经外出打工的劳动力, 其宅基地利用率降低, 希望通过宅基地流转增加财产性收入, 从而对宅基地流转形成推力; 另一方面, 预期向城镇的农村劳动者也希望通过宅基地流转来增加其向城镇的资本, 从而为宅基地流转提供拉力。因此, 在现有宅基地产权制度约束下,

宅基地产权诉求越强的农户，其宅基地流转意愿也越强，劳动力转移的可能性也越大，且农户宅基地流转意愿和劳动力转移决策间存在关联，由此提出假说 2。

假说 2：宅基地流转需求与劳动力转移需求正相关。

3.2 地权诉求结构、宅基地流转和劳动力转移

1、地权收益性诉求、宅基地流转和劳动力转移

农民对宅基地的诉求不仅限于保障居住的要求，也有通过买卖、出租、抵押等方式实现收益最大化的诉求^[41]。现阶段农村非农化发展新形势导致土地的财产功能凸显，使农户对地权权益产生了一些新意愿和新要求^[26]。地权的收益性诉求对宅基地流转和劳动力转移具有激励效应。首先，地权的收益性诉求能影响宅基地流转激励，当外在经济社会力量变化和宅基地资产价值显化使农户宅基地流转意愿日渐被唤醒时，农户就倾向于宅基地流转。其次，地权的收益性诉求也能影响劳动力乡城转移激励，潜在的宅基地流转收益预期能增强劳动力乡城转移的信心。这种收益性诉求可通过农户对建立宅基地产权交易市场态度和抵押的态度显示出来，因此提出假说 3。

假说 3：地权收益性诉求对宅基地流转和劳动力转移起激励作用。

假说 3.a：赞成建立宅基地产权交易市场的农户，其宅基地流转和劳动力转移的意愿较强。

假说 3.b：赞成宅基地抵押的农户，其宅基地流转和劳动力转移的意愿较强。

2、地权保障性诉求、宅基地流转和劳动力转移

我国宅基地使用制度通过赋予农民宅基地使用权，保障了其居住权和生存权，如果说农村承包地承担了“人人有饭吃”的保障功能，那么宅基地其实承担了农村“人人有房住”的保障功能。Kung 认为中国现行土地制度具有保障基本生存的功能^[21]。由于政府担心宅基地流转后可能出现农民无家可归问题，因此宅基地只被允许在本集体经济组织成员内进行流转。事实上，农民也不会轻易流转宅基地，以失去其住所和陷入流离失所困境。因此，**地权的保障性诉求将对宅基地流转起负激励（抑制）作用，即农户对地权的保障性诉求越高，其宅基地流转意愿越低。**本文进一步从以下 3 方面深化这一假说。（1）在面临生存性困境压力下，农户很可能流转宅基地以渡过难关，实现宅基地的生存性保障功能。在资本市场和保险市场发展落后的地区，土地买卖较少，在困难时期农户经常发生这种艰难出售^[42]。（2）风险是农户宅基地流转和劳动力转移决策时面临的重要约束，当感知到宅基地流转的风险越大，农户越不倾向于进行宅基地流转。农户风险感知水平是保障性诉求的一个测量指标，风险感知水平越大，宅基地的保障功能诉求就越凸显，从而降低宅基地流转和劳动力转移意愿。当预期到劳动力转移后土地有被收回风险时，农户倾向于不外出务工^[13、15]。（3）社会资本增加可增强农户的保障水平，弱化对宅基地的保障诉求，从而增强农户的宅基地流转意愿。因此，社会资本与农户宅基地流转或劳动力转移意愿正相关。对于寻求外出务工机会的农户而言，社会资本可提供他们所需要的信息和帮助，减少他们寻找工作的成本。对于面临宅基地流转决策的农户，拥有社会保险等社会资本将增加农户的外部保障资源，减少农户的后顾之忧，从而有助于宅基地流转和劳动力转移。由此提出假说 4。

假说 4：地权保障性诉求对宅基地流转和劳动力转移起抑制作用。

假说 4.a：相比于生产性信贷需求，农户面临生存性消费资金需求时更倾向于宅基地流转。

假说 4.b：宅基地流转风险感知越大的农户，其宅基地流转和劳动力转移的意愿也越低。

假说 4.c: 社会资本越多的农户, 对宅基地流转和劳动力转移的需求越大。

4 模型、变量和数据

4.1 模型设定

由于农户的宅基地流转意愿和劳动力转移意愿相关, 因此本文采用双变量 Probit 模型来克服这种内生性关联问题。最终构建的双变量 Probit 模型如式 (1) - (3) 所示, 其中被解释变量农户宅基地流转意愿和劳动力转移意愿均为离散 0-1 选择变量。

$$\text{Prob}(Y_{ih}=j)=\alpha_H+W_{ih}\tau_H+X_{ih}\gamma_H+\varepsilon_{ih} \quad (1)$$

$$\text{Prob}(Y_{il}=j)=\alpha_L+W_{il}\tau_L+X_{il}\gamma_L+\varepsilon_{il} \quad (2)$$

$$(\varepsilon_{ih}, \varepsilon_{il}) \sim N_2(0, 0, \sigma_{ih}^2, \sigma_{il}^2, \rho) \quad (3)$$

式 (1) 和 (2) 中, Y_{ih} 、 Y_{il} 为农户宅基地流转意愿和劳动力转移意愿, W_{ih} 和 W_{il} 分别是解释变量, X_{ih} 和 X_{il} 分别为农户宅基地流转意愿和劳动力转移意愿的控制变量。式 (3) 表示, 宅基地流转意愿和劳动力转移意愿具有相关性, 残差相关系数为 ρ 。

4.2 变量

根据前述假说分析, 本文选取地权诉求强度的代理变量为对办证形式, 政府强制办证的态度, 理由是农户地权诉求强度越大, 其对办证形式和政府强制办证的态度和要求也越强烈; 地权收益性诉求选取对建立产权交易市场和对抵押的态度, 农户的地权收益性诉求越强, 对能实现收益的途径一建立产权交易市场和抵押的态度就越积极。地权保障性诉求的代理变量中, 生产性信贷需求, 生活困境信贷需求, 流转风险感知直接反映保障性诉求, 而参加社会保险和加入组织间接反映替代性保障诉求的影响。

控制变量的选择主要根据已有研究文献, 选取了包括个体特征、个体与家庭特征、非农化因素、地区特征等方面的变量, 具体变量说明见表 1 所示。

表 1 变量选择与说明

变量	说明
解释变量	
地权诉求强度	
办证形式	无所谓=1, 各地自行统一=2, 全国统一, 加注“集体土地”=3, 全国统一, 并与城市一致=4
政府强制办证	不好=1, 无所谓=2, 好=3
地权收益性诉求	
建立产权交易市场	无必要=1, 不是很有必要=2, 很有必要=3
态度	
对抵押态度	不赞成=1, 无所谓=2, 赞成=3, 很赞成=4
地权保障性诉求	
生产性信贷需求	没有=1, 可能有=2, 有=3
生活困境信贷需求	没有=1, 可能有=2, 有=3
流转风险感知	没有=1, 很小=2, 有一些=3, 很大=4
参加社会保险	无=0, 有=1

加入组织	无=1, 其它党派=2, 中国共产党=3
控制变量	
年龄	30 岁以下=1, 31-40 岁=2, 41-50 岁=3, 51-60 岁=4, 61 岁以上=5
性别	女性=0, 男性=1
教育程度	小学以下=1, 初中=2, 高中=3, 大专以上=4
婚姻	未婚=0, 已婚=1
家庭收入	1 万以下=1, 1-3 万=2, 3-5 万=3, 5-10 万=4, 10-15 万=5, 15 万以上=6
家庭总人口	1 人=1, 2 人=2, 3 人=3, 4 人=4, 4 人以上=5
农房来源	继承=1, 自建=2, 购买=3
农房面积	80m ² 以下=1, 80-120=2, 120-160=3, 160-200=4, 200 以上=5
房屋年限	1980 年以前=1, 1981-1990 年=2, 1991-2000 年=3, 2001 年及以后=4,
另一宅基地	无=0, 有=1
超建面积	没有=1, 不清楚=2, 有=3
就业非农化	务农=0, 非农就业=1
收入非农化	非农就业收入比重
工作地非农化	村里=1, 乡镇=2, 城里=3
购房非农化	否=0, 有=1
曾经是否出售	无=0, 有=1
近远郊	远郊=0, 近郊=1
经济水平	人均 GDP5000 元以下=1, 5000-10000 元之间=2, 大于 10000 元=3

4.3 数据说明

数据来源为 2009 年 11 月至 2010 年 1 月对安徽、广东、广西、四川、浙江 5 省 11 县 92 村农户一对一的入户调查, 调查样本选取标准是根据经济发展水平和区位(近远郊)特征在每个省选取 2-3 个县(市、区), 每县依次选取约 3 个乡镇, 每个乡镇选取 3 个村, 每个村发放问卷 20-30 份农户问卷, 最终共回收 2192 份有效农户问卷。

表 2 给出因变量和部分主要自变量的描述性统计。按人均 GDP 大于 1 万元、0.5-1 万元和小于 0.5 万元的标准将 92 村分为经济较发达、中等发达和欠发达 3 组子样本, 进一步分析变量的经济发展阶段差异特征。总体而言, 宅基地流转和劳动力转移存在一定需求, 有需求的农户比例分别为 21%和 15%, 宅基地流转需求稍高于劳动力转移需求。其中经济欠发达组农户拥有较高的宅基地流转需求, 而经济发达地区组农户劳动力转移需求较高。

表 2 主要变量的描述性统计

变量	全样本 (2192)		发达地区 (502)		中等地区 (592)		欠发达地区 (1098)	
	平均值	标准差	平均值	标准差	平均值	标准差	平均值	标准差
宅基地流转	0.21	0.41	0.18	0.38	0.22	0.42	0.22	0.41
劳动力转移	0.15	0.36	0.19	0.39	0.17	0.37	0.12	0.33
办证形式	2.02	1.13	2.02	1.15	1.83	1.06	2.12	1.15
政府强制办证	2.55	0.72	2.58	0.67	2.54	0.74	2.55	0.73
建立产权交易市场态度	1.58	0.74	1.62	0.74	1.50	0.69	1.61	0.76
对抵押态度	2.78	0.94	2.72	0.95	2.80	0.94	2.79	0.93
生产性信贷需求	2.06	0.85	2.08	0.80	2.08	0.89	2.05	0.85
生活困境信贷需求	2.51	1.02	2.48	0.96	2.44	1.07	2.56	1.01

流转风险感知	2.62	1.18	2.55	1.16	2.47	1.18	2.73	1.18
参加社会保险	1.64	0.48	1.36	0.48	1.65	0.48	1.76	0.43
加入组织	2.23	0.96	2.27	0.95	2.15	0.98	2.25	0.96
就业非农化	0.26	0.44	0.37	0.48	0.33	0.47	0.17	0.38
收入非农化	0.29	0.34	0.25	0.33	0.33	0.35	0.28	0.33
近远郊	2.45	0.62	2.47	0.59	2.16	0.61	2.59	0.57

5 实证研究结果及分析

5.1 宅基地流转和劳动力转移双变量 Probit 模型 SUR 估计结果分析

假设除共同解释变量和控制变量影响外，农户劳动力转移意愿还受在城镇购房选择影响，宅基地流转意愿还受对流转态度的影响，因此可采用 SUR 方法估计双变量 Probit 模型，以分析宅基地流转和劳动力转移的相互影响。由于双变量 Probit 模型是内嵌单变量的 Probit 模型²，因此可采用 LR 检验来检验 SUR 模型是否为合适模型，其统计量为 $LR = 2 \times (-1644.43 + 964.60 + 689.83) = 20.00$ ，在 0.01 的水平上显著³。模型估计结果如表 3 所示。

在解释变量中，地权诉求强度对农户的宅基地流转和劳动力转移意愿具有较显著影响。认为应规范和强化办证形式的农户，其宅基地流转意愿更强，劳动力转移的倾向也较强。希望政府强制推行办证的农户，由于增强了对宅基地产权安全性的预期，其劳动力转移意愿也较强。因此表明假说 1 成立。

地权诉求结构中收益性诉求对宅基地流转的影响较显著，赞成建立产权交易市场的农户，其宅基地流转意愿也越强，表明地权收益性诉求越强的农户更希望通过宅基地流转来实现地权的经济收益，表明假说 3 成立。

地权诉求结构中保障性诉求对宅基地流转和劳动力转移的影响显著。相比于生产性信贷需求，农民面临生存困境时更易发生“艰难出售”，有通过宅基地流转来维持生存的倾向。参加社会保险增强了宅基地流转和劳动力转移的意愿，这是由于参与社会保险提高了农户的社会保障水平，弱化了其对宅基地保障功能的依赖，也增强了劳动力转移的意愿。参加党派组织增强了农户的社会关系和交往，提高了农户的社会资本，对农户的宅基地流转和劳动力转移提供更多信息和支持，从而强化了农户对宅基地流转和劳动力转移的意愿。因此，假说 4 成立。

控制变量中，较年青、单身或教育程度较高的农户更倾向外出务工。男性比女性更倾向于进行宅基地流转。家庭收入越高、人口越少的农户，其宅基地流转和劳动力转移的需求越大。通过购买获得宅基地的农户更倾向于宅基地流转，而其劳动力转移的意愿则较低。拥有多处宅基地的农户，其宅基地流转意愿较高。非农化发展程度越高的农户，其宅基地流转和劳动力转移的概率也越大，表明非农化发展因素是驱动宅基地流转和劳动力转移的重要外在经济力量。区位和经济发展水平对宅基地流转的影响显著，表明经济欠发达、远郊地区的农户劳动力转移的可能性更大，这与预期一致，这些地区的农户在当地的收入较低，城乡预期收入差距较大，更希望外出务工。区位和经济发展水平的交叉项为正，越远离市中心，经济越发达地区的农户，其宅基地流转意愿更强，这是由于经济发展唤醒了农户宅基地流转意识，而郊区农户有更强的通过宅基地流转来向城镇转移的意愿。

² 单变量 Probit 模型是双变量 Probit 模型当施加残差相关系数等于 0 的特殊情形。

³ 自由度为 1 的卡方统计量在 0.01 显著性水平上的标准值为 6.63。

此外，宅基地流转意愿和劳动力转移意愿方程的残差相关系数为 0.24，且在 0.01 的水平显著，又由于农户宅基地流转意愿和劳动力转移意愿存在共同因素影响，因此两者存在显著的正相关，假设 2 成立。其背后的主要原因可能是：有劳动力转移意愿的农户更希望通过宅基地流转获得资本，以增强劳动力转移的能力。这一发现与现有研究认为的农村土地市场发展有利于劳动力转移一致^[21-22]。

表 3 最后一列给出各变量的边际影响效应。其中地权诉求因素的影响效应大多在 0.01 以上，表明地权诉求因素（强度和结构）是影响宅基地流转和劳动力转移的一股重要力量。

表 3 宅基地流转与劳动力转移的双变量 Probit 模型 SUR 估计结果

变量	宅基地流转			劳动力转移			
	系数	Z 值	概率	系数	Z 值	概率	边际影响
办证形式	0.11	3.35	0.00	0.08	2.00	0.05	0.007
赞成强制办证	-0.06	-1.36	0.17	0.13	2.13	0.03	0.004
产权交易市场态度	0.16	3.19	0.00	0.06	0.93	0.35	0.007
对抵押态度	0.05	1.09	0.27	-0.04	-0.95	0.34	0.000
生产性信贷需求	0.10	2.22	0.03	0.09	1.71	0.09	0.007
生存困境信贷需求	0.23	6.33	0.00	0.13	3.18	0.00	0.013
流转风险感知	-0.09	-1.88	0.06	0.03	0.48	0.63	-0.002
参加社会保险	0.30	3.85	0.00	0.19	2.05	0.04	0.018
加入组织	0.05	1.22	0.22	0.13	3.12	0.00	0.007
年龄	-0.05	-1.52	0.13	-0.20	-5.15	0.00	-0.010
性别	0.18	-2.23	0.03	0.08	-0.92	0.36	0.009
教育程度	-0.06	-1.35	0.18	0.09	1.75	0.08	0.002
婚姻	0.00	0.03	0.98	-0.22	-1.95	0.05	-0.010
家庭收入	0.09	2.33	0.02	0.13	3.20	0.00	0.008
家庭人口	-0.12	-3.10	0.00	-0.14	-2.98	0.00	-0.010
农房来源	0.17	1.76	0.08	-0.17	-1.65	0.10	-0.002
人均农房面积	-0.04	-0.58	0.56	-0.13	-1.52	0.13	-0.007
房屋年限	-0.05	-1.31	0.19	0.04	0.97	0.33	0.000
另一宅基地	0.16	2.09	0.04	0.00	0.01	0.99	0.005
超建面积	0.07	1.35	0.18				0.002
就业非农化	0.11	1.31	0.19	0.30	3.49	0.00	0.018
收入非农化	-0.22	-2.11	0.04	0.13	1.17	0.24	-0.001
工作地非农化	0.08	1.32	0.19	0.27	4.27	0.00	0.014
购房非农化				1.05	10.01	0.00	0.061
曾经是否出售	-0.67	-7.58	0.00	-0.05	-0.47	0.64	-0.023
近远郊	0.16	1.92	0.05	-0.10	-1.10	0.27	0.001
经济水平	0.17	2.13	0.03	0.04	0.43	0.67	0.007
近远郊和经济水平交	-0.15	-1.91	0.06	-0.08	-0.85	0.39	-0.008
叉项							
ρ		ρ =0.24	chi2(1)=19.32		Prob > chi2 = 0.00		
LogL				-1606.56			
样本				2192			

注：为节省篇幅，表中不再列出县际地区虚拟变量和常数项系数估计结果；边际影响为宅基地流转和劳动

力转移联合概率对自变量变化一个单位的导数。

5.2 进一步讨论

为进一步分析地权诉求强度、地权诉求结构中收益性诉求和保障性诉求对宅基地流转需求和劳动力转移需求的影响,根据实验分组对比检验思想,对地权诉求影响进行“思想实验”,将地权诉求强度、收益性诉求和保障性分别分成高值(“实验组”)和低值(“控制组”)两个组,并对分组均值进行比较和检验,结果如表 4 所示。可见,均值和方差分析的 F 统计量均表明两组样本存在显著差异,农户地权诉求强度越大、收益性诉求越强、保障性诉求越低,则宅基地流转和劳动力转移意愿越高。因此,分组对比检验也表明地权诉求对宅基地流转和劳动力转移具有显著影响。其背后的机制是:地权诉求对农户宅基地流转和劳动力转移具有激励效应,能引导农户在面临经济力量变化下进行要素优化配置和理性选择。

表 4 主要因素对宅基地流转和劳动力转移需求的分组均值相等检验分析

分组	分组 样本量	宅基地流转		劳动力转移	
		均值	均值相等 t 检验值	均值	均值相等 t 检验值
地权诉求强	1546	0.24	-5.07***	0.17	-5.21***
地权诉求弱	646	0.14		0.09	
收益性诉求高	1252	0.25	-5.73***	0.17	-3.79***
收益性诉求低	940	0.15		0.12	
保障性诉求高	792	0.28	-5.65***	0.21	-6.53***
保障性诉求低	1400	0.17		0.11	

注:地权诉求强度、收益性诉求和保障性诉求分组分别用变量办证形式(全国统一为 1, 否则为 0)、参加社会保险和产权交易市场态度(赞同为 1, 否则为 0)。

6 结论与建议

本文以地权诉求为切入点,并从地权诉求强度和结构(收益性诉求和保障性诉求)来深入挖掘和捕捉地权诉求对宅基地流转和劳动力转移的作用机制,并基于全国大样本的农户微观调查数据和双变量 Probit 模型进行实证检验,得到主要研究结果为:(1)地权诉求是影响农户宅基地流转和劳动力转移意愿和决策的重要因素,它对农户的宅基地流转和劳动力转移行为具有激励效应。(2)地权诉求强度对宅基地流转和劳动力转移意愿具有正向激励作用,即地权诉求越强的农户,其宅基地流转和劳动力转移意愿也越强。(3)地权诉求结构对宅基地流转和劳动力转移意愿具有显著作用,其中收益性诉求起正向激励作用,而保障性诉求起负向激励(抑制)作用。当前非农化发展使地权收益性诉求增加,而参加社会保险或加入组织增强了农户的保障水平并弱化了对宅基地的保障诉求,共同推动宅基地流转和劳动力转移意愿增强。(4)宅基地流转意愿和劳动力转移意愿相互关联,地权诉求是宅基地流转和劳动力转移的共同影响因素,预期劳动力转移的农户希望通过宅基地流转增强转移的资本和能力。

相应的政策建议为:(1)深入理解地权诉求这只“内心之手”的内涵和激励作用,及其对地权行为和制度变迁的影响。土地政策制定的目标必须与相关主体的地权诉求激励相容,否则即使是付出再高的执行成本也难以实现政策的实施效果。如对当前宅基地流转利益分配政策必需兼顾农户、集体和政府的地权诉求,因为由于历史和现实原因,他们各自都对宅基

地地权具有一定诉求,否则只能带来地权冲突和利益的耗散。小产权房又是地权诉求作用的典型问题,农户、集体和政府等主体围绕小产权房存地权诉求并展开利益博弈,若能充分理解和尊重各自的地权诉求,深入挖掘地权诉求结构和寻找诉求平衡点,则在现行法律框架下小产权问题或可迎刃而解。(2)由于宅基地流转意愿和劳动力转移意愿紧密关联,要使这两种重要要素配置进一步优化,需同时增强这两种要素的可交易性和流动性,可在部分经济发达地区试行以宅基地流转为突破口,增加农户在保留和不保留宅基地情形下劳动力乡城转移选择的范围和边界,进一步促进农民工市民化进程。(3)重视地权诉求对宅基地流转和劳动力转移的触发作用,增强地权的收益性诉求,挖掘地权保障性诉求的替代性方案。如嘉兴的“两分两换”试验之所以成功,正是因为通过将“宅基地和承包地分开,搬迁与土地流转分开,宅基地换房,承包地换保障”,既实现了相关利益主体对地权的收益性诉求,又较好替代了地权的保障性诉求,实现了农户和地方政府的双赢。(4)推进能体现和提升地权诉求的政策创新。政策创新的主体可以是中央政府、地方政府、农村集体经济组织等,当前的主要障碍是现有的制度环境未能与现实的地权诉求相匹配,因此其政策创新方式可有产权(如发展权)创设、转让、置换、抵押等多种形式和选择。

最后,需指出的是,本文分析了农户地权诉求、宅基地流转和劳动力转移意愿的关系。然而,地权诉求视角也适用于分析政府等其他相关主体地权诉求及其对宅基地流转行为的影响。现行制度对宅基地流转利益分配归属模糊,使得农户和政府都对宅基地地权具有一定诉求,这种诉求影响各自的宅基地流转态度和行为,两者以诉求为基础展开产权和利益博弈形成了当前宅基地流转的不同模式。此外,本文分析了宅基地流转与劳动力转移的关系和影响机制,拓展了现有关于农地(承包地)地权效应和劳动力转移关系的研究。

参考文献:

- [1] AU C C, HENDERSON J V. How Migration Restrictions Limit Agglomeration and Productivity in China [J]. *Journal of Development Economics*, 2006, 80(2): 350-388.
- [2] WHALLEY J, ZHANG S. A Numerical Simulation Analysis of (Hukou) Labour Mobility Restrictions in China [J]. *Journal of Development Economics*, 2007, 83 (2): 392-410.
- [3] MENG X, ZHANG J. The Two Tier Labor Market in Urban China: Occupational and Wage Differentials between Residents and Rural Migrants in Shanghai [J]. *Journal of Comparative Economics*, 2001, 29(3): 485-504.
- [4] FENG S, HEERINK N. Are Farm Households' Land Renting and Migration Decisions Inter-Related in Rural China? [J]. *Wageningen Journal of Life Sciences*, 2008, 55(4): 345-362.
- [5] 黄忠华, 杜雪君. 农户非农化、利益唤醒与宅基地流转: 基于浙江农户问卷调查和有序 Logit 模型[J]. *中国土地科学*, 2011 (8): 48-53.
- [6] 严金海. 农村宅基地整治中的土地利益冲突与产权制度创新研究——基于福建省厦门市的调查[J]. *农业经济问题*, 2011 (7): 46-53.
- [7] 张红星, 桑铁柱. 农民利益保护与交易机制的改进——来自天津“宅基地换房”模式的经验[J]. *农业经济问题*, 2010 (5): 10-16.
- [8] DEININGER K, ALI D A, ALEMU T. Impacts of Land Certification on Tenure Security, Investment, and Land Market Participation: Evidence from Ethiopia [J]. *Land Economics*, 2011, 87(2): 312-334.
- [9] LIU Y T, HE S J, WU F L, et al. Urban Villages under China's Rapid Urbanization: Unregulated Assets and Transitional Neighbourhoods [J]. *Habitat International*, 2010, 34(2):

135-144.

- [10] XU Y, TANG B S, CHAN E H W. State-Led Land Requisition and Transformation of Rural Villages in Transitional China [J]. *Habitat International*, 2011, 35(1): 57-65.
- [11] 章波, 唐健, 黄贤金, 等. 经济发达地区农村宅基地流转问题研究——以北京市郊区为例[J]. *中国土地科学*, 2006 (1): 34-38.
- [12] ARNOT C D, LUCKERT, M K, BOXALL P C. What Is Tenure Security? Conceptual Implications for Empirical Analysis [J]. *Land Economics*, 2011, 87(2):297-311.
- [13] JACOBY H G, LI G, ROZELLE S. Hazards of Expropriation: Tenure Insecurity and Investment in Rural China [J]. *The American Economic Review*, 2002, 92(5):1420-1447.
- [14] LI G, ROZELLE S, BRANDT L. Tenure, Land Rights, and Farmer Investment Incentives in China [J]. *Agricultural Economics*, 1998, 19(1-2): 63-71.
- [15] MULLAN K, GROSJEAN P, KONTOLEON A. Land Tenure Arrangements and Rural-Urban Migration in China [J]. *World Development*, 2010, 39(1): 123-133.
- [16] DEININGER K, FEDER G. Land Institutions and Land Markets [M]// GARDNER B, RAUSSER G. *Handbook of Agricultural Economics*. Elsevier Science, Amsterdam, Vol.1, 2001: 287-331.
- [17] OTSUKA, K. Efficiency and Equity Effects of Land Markets [M]// EVENSON R, PINGALI, P. *Handbook of Agricultural Economics*. Elsevier Science, Amsterdam, Vol.3, 2007: 2672-2703.
- [18] 姚洋. 土地、制度和农业发展[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 49-73.
- [19] GROOM N, GROSJEAN P, KONTOLEON A, et al. Relaxing Rural Constraints: A ‘Win-Win’ Policy for Poverty and Environment in China? [J]. *Oxford Economic Papers*, 2010, 62(1): 132-156.
- [20] UCHIDA E, ROZELLE S, XU J. Conservation Payments, Liquidity Constraints, and Off-Farm Labor: Impact of the Grain-for-Green Program on Rural Households in China [J]. *American Journal of Agricultural Economics*, 2009, 91(1): 70-86.
- [21] KUNG J K S. Off-Farm Labor Markets and the Emergence of Land Rental Markets in Rural China [J]. *Journal of Comparative Economics*, 2002, 30(2): 395-414.
- [22] QIAN F Z, MA Q G, XU X. Development of Land Rental Markets in Rural Zhejiang: Growth of Off-Farm Jobs and Institution Building [J]. *The China Quarterly*, 2004, 180(4): 1031-1049.
- [23] DEININGER K, JIN S. Securing Property Rights in Transition: Lessons from Implementation of China's Rural Land Contracting Law [J]. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2009, 70(1): 22-38.
- [24] YANG T. D. China's Land Arrangements and Rural Labor Mobility [J]. *China Economic Review*, 1997, 8(2): 101-115.
- [25] GILES J. Risk, Shock and Weak Property Rights in the Migration Decision of Rural Chinese Households[R]. Department of Economics at the College of Social Science, Michigan State University, Working Paper, 2000.
- [26] 陈剑波. 农地制度: 所有权问题还是委托—代理问题[J]. *经济研究*, 2006 (7): 83-91.
- [27] ZHAO Y. Leaving the Countryside: Rural-to-Urban Migration Decisions in China [J]. *American Economic Review*, 1999, 89(2): 281-286.
- [28] ZHAO Z. Migration, Labour Market Flexibility, and Wage Determination in China: A Review [J]. *The Developing Economies*, 2005, 43 (2) : 285-312.

- [29] GILES J, MU R. Elderly Parent Health and the Migration Decisions of Adult Children: Evidence from Rural China [J]. *Demography*, 2007, 44(2): 265-288.
- [30] LIU Z. Human Capital Externalities and Rural-Urban Migration: Evidence from Rural China [J]. *China Economic Review*, 2008, 19(3): 521-535.
- [31] LONG H L, HEILIG G K, LI X B, et al. Socio-Economic Development and Land-Use Change: Analysis of Rural Housing Land Transition in the Transect of the Yangtse River, China [J]. *Land Use Policy*, 2007, 24(1): 141-153.
- [32] 李文谦, 董祚继. 质疑限制农村宅基地流转的正当性——兼论宅基地流转试验的初步构想[J]. *中国土地科学*, 2009 (3): 54-58.
- [33] STARK Q, TAYLOR J E, YITZHAKI S. Remittance and Inequality [J]. *Economic Journal*, 1996, 96(383): 722-740.
- [34] ROZELLE S, GUO L, SHEN M G, et al. Leaving China's Farms: Survey Results of New Paths and Remaining Hurdles to Rural Migration [J]. *The China Quarterly*, 1999, 158(2): 367-393.
- [35] YAO Y. Egalitarian Land Distribution and Labor Migration in Rural China [J]. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, 2002, (1): 80-91.
- [36] MENDOLA M. Migration and Technological Change in Rural Households: Complements or substitutes? [J]. *Journal of Development Economics*. 2008, 85(1-2): 150-175.
- [37] 北京大学国家发展研究院综合课题组. 还权赋能: 奠定长期发展的可靠基础: 成都市统筹城乡综合改革实践的调查研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 125-131.
- [38] 赵亚萍, 邱道持, 石永明, 冯玲玲. 浅析农村劳动力转移与宅基地流转关系——以重庆市璧山县为例[J]. *乡镇经济*, 2008(9): 63-66.
- [39] 巴泽尔 Y. 产权的经济分析[M]. 上海: 格致出版社, 2008: 2-5.
- [40] 张曙光. 博弈: 地权的细分、实施和保护[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 75-140.
- [41] 韩俊. 中国农村土地问题调查[M]. 上海: 上海远东出版社, 2009: 316-328.
- [42] 克劳斯·丹宁格 (Deininger K). 促进增长与缓减贫困的土地政策[J]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 72-76.

论文 3:《浙江宅基地和农房产权制度调查研究》,《中国房地产》2012
年第 4 期

浙江宅基地和农房产权制度调查研究

黄忠华¹, 黄郭城², 虞晓芬¹

(1. 浙江工业大学 经贸管理学院, 浙江 杭州 310023;

2. 杭州市国土资源局, 浙江 杭州 310029)

摘要: 基于 2009-2010 年浙江 10 个县(市、区)农户和官员问卷调研, 描述浙江宅基地与农房产权管理现状, 论述各地宅基地与农房产权制度改革实践探索情况, 并分析宅基地与农房产权制度改革需求和方向。调查分析表明, 当前各地宅基地与产权管理现状差异较大, 农户和官员对宅基地与产权制度改革需求较大。建议采取有力措施(以农房集中安置作为农房产权制度改革突破口; 建立产籍管理平台和打造产权交易信息平台等), 有序试点推动宅基地与农房产权制度, 保障农民的财产权益, 提高农民的财产性收入。

关键词: 宅基地, 农房, 产权, 制度改革

中图分类号: F321.1

文献标识码: A

文章编号:

收稿日期: 2012-02-06

Zhejiang Rural Residential Land and Housing Property Right Institution Survey Research

HUANG Zhong-hua¹, Huang Guo-cheng², YU Xiao-fen¹,

(1. College of Economics and Management, Zhejiang University of Technology, Hangzhou 310023, China; 2. Hangzhou Bureau of Land and Resources, Hangzhou 310029, China)

Abstract: based on Zhejiang 10 counties farmer and officials questionnaire survey from 2009 to 2010, this paper describes Zhejiang rural residential land and housing property right management current situation, discusses rural residential land and housing property right exploration and practice, analyzes its institution reform demand and direction. Survey analysis shows that: the current rural residential land and housing property right management situation is different from place to place, farmers and officials have demand to homestead and property rights institution reform. It is suggested that strong measures (such as concentrating farmers' houses as property rights institution reform breakthrough; establishing cadastral platform and building property right trading information platform) should be taken to promote rural residential land and rural housing

基金项目: 浙江省自然科学基金资助一般项目(Y7100223)、浙江省教育厅科研计划一般项目(Y201017966)和2011-2012年北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心研究基金资助项目。

第一作者: 黄忠华(1981—), 男, 浙江绍兴人, 浙江工业大学经贸管理学院副教授、浙江大学公共管理学院博士, 研究方向: 土地管理与土地制度。E-mail: zhonghuahuang2006@yahoo.com.cn

property rights institution reform systematically, to ensure farmers' property rights and interests and to improve farmers' property income.

Key words: rural residential land, rural housing, property right, institution reform

一、引言

产权不完善被认为是经济发展的重要障碍因素（De Long 和 Shleifer, 1993; Acemoglu 等（2001, 2005））。产权不完善或不安全是发展中国家的一个普遍问题，也是当前我国深化土地制度改革的一个主要突破口。完善的产权能够促进投资、增加信贷可得性，促进资产流转和实现土地资产的资本化（Besley, 1995; De Soto, 2000）。

农房产权问题的核心是宅基地产权问题，其房屋所有权归农户是明晰的。然而，长期以来我国农村宅基地，一直实行福利分配、无偿使用和限制流转，农民得到的宅基地之上农房产权是不完整的，从而也限制了农村房屋（农房）的流转。“地大房多收入低”仍是全国不少农民的真实写照，其低效利用已成学者共识（韩康，2008）。在快速城市化同时，农村宅基地面积却只增不减，一户多宅、空心户、空心村现象普遍。全国约有 1200 万宗（徐宗威，2006）、约 2000-3000 万亩（韩康，2008）的宅基地处于闲置。在经济发达地区，宅基地流转大量以自发的隐形市场出现（王小映，2003）。现行宅基地流转限制、产权模糊和失衡埋下隐患：产生寻租行为、加剧城乡二元分割、显失公平、低效利用和阻碍农村金融发展等（韩俊，2009; Brandt, 1998; Rozelle 等，2000; Ho 和 Lin, 2006）。

关于宅基地流转学术界尚有争论，主流观点认为农民能根据市场信息做出最有利的理性选择，宅基地流转是必然之势，尽管反对者认为宅基地流转将导致农民流离失所（孟勤国，2005）、利益受损和不公平加剧（陈柏峰，2007）。稳定的地权，自由的转让权能提高土地的配置效率（Deininger 和 Feder, 2001; Otsuka, 2007; 姚洋，2004）。因此，宅基地流转改革主要方向是：赋予宅基地流转权利（廖洪乐，2008），建立宅基地流转制度和办法（章波等，2009），逐步探索宅基地流转市场，使土地要素在城乡之间统一配置（诸培新等，2009; 北京大学国家发展研究院综合课题组，2010）。

推进农房产权制度改革是保障农民财产权利，活跃农村经济发展的必由之路，促进城乡一体化发展的必然需求。近年来，浙江省各地对农房产权管理与产权置换进行了积极的探索，但由于农房产权登记与置换问题涉及面广、影响深远，且各地在开展农房登记过程中也遇到了一些难题，急需出台政策层面的指导性意见。为深入了解各地在农房登记与置换方面的开展情况，笔者于 2009 年 8 月-2010 年 1 月期间先后在浙江乐清市、临安市、上虞市、诸暨市、镇海区、秀洲区、平湖区、淳安县、开化县、松阳县共 10 个县（市、区）等地组织与进行了实地与问卷调研，对 619 多个村民、109 个位地方官员进行了系统调查问卷，在此基础上，分析各地经验与存在的问题，并结合国家关于农村产权改革的最新精神及兄弟省份的相关探索，提出浙江省农房产权管理方面的改革建议。

二、农户与政府官员对登记发证与制度改革的态度分析

笔者组成课题组对乐清市、临安市、上虞市、诸暨市、镇海区、秀洲区、平湖区、淳安县、开化县和松阳县等 10 个县（市、区）抽样 26 个村 619 份村民问卷分析发现：（1）愿意办理农房登记的比例达 78.68%；（2）农房产权证发放比例约为 19.71%；（3）约 78% 的受访者赞成农房抵押；（4）约 22% 的受访者今后可能会出售农房；（5）对外来购房者的

接受率在 30%以上；（6）愿意迁居的受访者比例在 65%以上；（7）约 3/4 的受访者认为应给“超面积”农房发证；（8）超半数的受访者赞成“一户只允许登记一处合法宅基地农房”。

通过对开化县、嘉兴秀洲区、省委党校乡镇干部培训班发放的 109 份政府问卷得出：（1）97.25%的官员认为有必要颁发农村房屋产权证书；（2）78.9%的官员认为农民申请办理房产证积极性较高；（3）31.19%的受访官员认为当地农村违规建房严重；（4）66.06%的受访官员明确表示应给“超面积”农房发证；（5）67.89%的受访官员赞成“一户只允许登记一处合法宅基地农房”；（6）81.65% 受访官员同意“农房继承过户给下一代非农村户口子女”；（7）79.82%的受访官员同意给户口变迁家庭的合法农房发证；（8）93.58%的受访官员认为应该允许农房抵押；（9）65%以上的受访官员认为农房置换不应局限于本集体经济组织。

总体而言，农户对农房登记办证积极性很高，也有较大的抵押需求和一定的置换意愿；地方政府官员不仅高度认同农房办证的现实必要性，也赞成农房抵押与置换的可行性。虽然现行一户一宅的宅基地制度在农民与政府官员之间的认知程度较高，但对于“超面积”农房发证问题，双方都表现得比较宽容，甚至有不少官员表示应当放宽对户口变迁农房的发证管理以及农房置换范围的限制；而对于农房交易放开则较为谨慎，认为如果不能有效地跟进管理，将导致农户流离失所风险。

三、农房产权登记基本现状、问题与建议

（一）农房登记发证基本现状

按产权登记是否开展、开展时间以及覆盖面，可以分为三类：（1）以温州、舟山、义乌为代表的，农房登记发证与国有土地房产初始登记几乎同时开展，时间早，覆盖面广；（2）以丽水、嘉兴为代表的，将农房产权登记作为新农村建设的一项重要内容，正在全力推进；（3）以杭州为代表的，尚未开展农房产权登记。

总体看，浙江省各地在农房发证登记方面存在很大的地区差异，温州、舟山、义乌等地走在全国前列，在国家尚未对农房发证有明确文件规定前，就已根据国有土地上房产发证的模式，率先探索农房登记发证，而杭州等地则尚未正式推进，落后于全国。

（二）农房产权登记面临的问题

各地产权登记机构在推进农房确权发证工作时，面临多方面问题，工作开展难度较大，进展较慢，主要表现为：（1）宅基地发证率不高，农房产权登记基础薄弱；（2）农房建设不规范，房屋合法性认定存在难度；（3）农房权属关系复杂，造成纠纷较多；（4）村庄规划滞后，影响农房产权登记进程；（5）相关法律自相矛盾，登记机关无所适从；（6）农房产权登记收不抵支，经费缺乏可持续性保障；（7）部分农民缺乏产权登记现实需求，登记意愿不强。

（三）相关建议

针对上述现状和问题，提出以下建议：（1）尽快出台“关于开展集体土地范围内房屋登记工作的指导意见”，指导积极稳妥地开展农房产权登记工作；（2）坚持依法、自愿登记原则；（3）坚持“先地后房”登记原则；（4）坚持城乡同平台、分类登记原则；（5）积极稳妥解决农房登记中的实际问题，建立纠纷调解机制，做好历史遗留问题的处理；（6）争取政府支持，加强与国土、规划、建设的协调，合力推进；（7）保障登记工作经费，建议地方财政补贴登记成本；（8）加强产权登记宣传与组织工作。

四、农房抵押的基本现状、面临的问题与建议

（一）开展农房抵押业务基本现状

据初步统计，浙江省宁波、温州、台州、嘉兴、舟山、丽水等地都以市政府会议纪要或文件的形式发文开展农房抵押业务，大致可分为以下多种不同模式：

其共同点是：（1）设定抵押的农村住房，必须经房屋权属登记，取得由房地产登记机关颁发的房屋权属证书；（2）必须提供农村住房所在地的集体土地所有权单位同意住房抵押和置换的承诺书；（3）以共有房屋抵押的，抵押人应当事先征得其他共有人的书面同意；以已出租的房屋抵押的，抵押人应当将租赁情况告知抵押权人，并将抵押情况告知承租人，原租赁合同继续有效。

各模式在抵押条件、抵押物处置受让人范围、抵押贷款期限、登记机构责任追究等方面存在不同点，总体来看，舟山在农房抵押探索实践方面更为丰富，具体见表 1。

表 1 浙江各地农房抵押业务模式不同点比较

地区	是否要求 富余农房 才能抵押	是否要求抵 押农房参加 农村政策 性住房保 险	房地是否 一起抵押	农房处置时受让人 范围	是否设立 农房抵押 贷款风险 补偿资金	贷款期限	是否明确 不能追溯 相关登记 机构的登 记责任
宁波	不明确	否	是	没有明确范围与对象	是	不明确	否
温州	不明确	否	是	乐清：本市农民；瑞安：本村农民	否	不明确	是
台州	不明确	否	是	全市范围内的农业户口人员	否	3 年	是
舟山	是	是	只抵押房屋	全市范围内的农业户口人员	是	不明确	否
嘉兴	是	否	是	本村农民	否	5 年	否
丽水	不明确	否	是	本村农民	是	不明确	否

（二）面临的问题

目前农房抵押在法律层面尚存在障碍，使得登记机构处于法律风险的风口浪尖，主要问题表现在以下三方面。（1）政策法律风险大。总体来看，目前认为农房不能抵押的观点占据主流。这就使得正在开展的抵押登记业务面临着巨大的法律与政策风险。（2）相关配套政策不完备。农房抵押贷款以农房为担保，向金融机构申请贷款，若到期不能归还借款本息，金融机构有权依法拍卖、变卖以及其他方式处置该农房并就所得价款优先受偿，但其中很多核心问题至今尚未解决。（3）农房处置难度大。其原因是农房置换、处置机制尚未建立；二是农房分布散、建设不规范、价值不高，购买受限，变现能力相对更弱；三是农民观念上排斥接受被拍卖的房屋。

（三）若干建议

针对上述现状和问题，提出以下 4 方面建议。（1）起草出台“关于开展农村住房抵押

贷款试点工作实施意见”，支持和指导有序、规范地开展农房抵押贷款业务。其理由是：农房是农民有权处分的建筑物，应可以抵押；从开展过农房抵押的地区情况来看，农房抵押违约率很低，风险可控。（2）兼顾“宅基地集体所有、农户使用”的现状，完善农房抵押的相关规定。（3）强化抵押风险防范保障措施。（4）加强组织领导和完善《农户住房抵押贷款管理办法》等相关配套法律法规制度体系。

五、农房流转模式

（一）农房流转模式

从农房权益交换和房屋置换的角度看，当前各地开展的农房流转模式大致可分为三种。

1、宅基地换商品房。一般是在城镇规划建设用地范围内，按照城镇建设规划建设多层、高层公寓住宅区，并配置公共服务设施、推行社区化管理，其用地性质为国有划拨或出让；政府鼓励规划区内拆迁安置或列入整村搬迁计划的村民以宅基地、农房换取一定面积的商品房，并享受与城市居民类似的社会保障。

2、拆旧换新、异地置换。一般是对在县域布局规划中确定的保留村，结合村庄整治、农村危房改造、农村公共服务配套和人居环境改善等，规划集中居住点，保留合理房屋，统规自建，鼓励农民集中建设联立式住宅。

3、拆旧建新、村内集聚。一般是在县域村庄布局规划中确定发展的镇、中心村、经济强村，统一选址和规划，通过镇村联建、村村联建等模式，鼓励农民以宅基地跨区域置换农民公寓或建设联立式住宅，用地性质保持为集体用地不变。

上述几种农房流转模式，从改革方案本身来看，对提高土地节约集约利用，改变农民脏乱差居住环境、拉动内需、以及加速推进城镇化、工业化等方面意义重大，应给予积极评价。从产权改革的角度，目前进行的农房流转模式还具有以下 3 方面的重要意义：**（1）宅基地价值得到认可和提升，死资产变活资产；（2）以新促旧，有助于明晰农村产权；（3）探索突破宅基地流转仅限于集体经济组织内的政策限制。**

（二）需注意的问题

从各地此项工作的开展情况来看，需重点关注以下问题：**（1）防止新一轮耕地被大量占用。**个别地区已经出现了集聚房建设违规用地现象，甚至是占用耕地搞新农村社区建设，违背了新农村建设的耕地“占一补一”制度。**（2）防止违背农民意愿大拆大建。**当前在新农村建设刚刚启动阶段，个别地区由于对新农村建设的理解不够全面，甚至存在不尊重农民意愿，违背中央推行大拆大建的新农村建设运动。**（3）防止出现新的房屋建设工程质量问题。**调研发现居民对房屋工程质量满意率较低，其中存在的质量问题较多，究其原因，一是因为工程建设赶时间、赶进度；二是采用低价中标法选择建设单位，降低用材标准；三是建设单位管理不到位，缺乏完善的质量监督、过程监控、成果验收程序。**（4）防止因集聚房建设收费标准偏高影响新农村建设进程。**调研发现，村集体统一建设的房屋建造成本比村民自建高出 200—300 元/平方米。而当前农村集聚房建设除少数地区可获政府财政补贴外，其余很多地方都由村自筹建设经费，经济落后地区村庄的建设资金压力较大。

六、结论与建议

建立“产权归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度，是完善农村基本经济制度的内在要求。基于上述调研分析，按积极稳妥、有序试点推进原则，提出如下几点建议：**（1）将农房集中安置作为农房产权制度改革突破口。**农房产权制度改革不宜

暴风骤雨式，而应采取循序渐进、试点先行的方法，借助新农村建设的有利时机，以新建的农民集中居住区房屋作为突破口进行尝试。（2）**明确置换的方式与范围**。可置换农房的前提条件应是产权清晰、符合“一户一宅”原则。（3）**明确农房置换收益的分配**。必须兼顾农户与集体经济组织双方的利益，参照国有土地出让金缴纳办法，置换后的权利人向集体经济组织缴纳一定比例的土地收益。（4）**强化规划控制，培育和发展集体建设用地使用权流转市场**。允许集体经济组织按照依法和市场，与需求方平等协商，转让建设用地指标，以有效盘活农村资产，促进城乡一体化建设。（5）**鼓励有条件的农户放弃宅基地进城落户**。为加快城镇化进程，可以在新农村建设中，引导农民住房向中心村镇集中，实现农村土地的集约利用。（6）**建立以县（区）为单位的农房产籍和交易管理平台**。可借鉴城市房屋产权产籍管理的做法，建立以县（区）为单位的农房产籍和交易管理数字化平台，实行统一交易规则、统一交易鉴证、统一信息发布、统一收费标准、统一监督管理、统一平台建设的管理模式，为农房登记、抵押和交易的顺利开展提供有力保障。

参考文献：

- [1] De Long J B, Shleifer A. Princes and merchants: European city growth before the industrial revolution[J]. Journal of Law and Economics, 1993, 36 (2): 671-702.
- [2] Acemoglu D, Johnson S, Robinson J. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation[J]. American Economic Review, 2001, 91(5): 1369-1401.
- [3] Acemoglu D, Johnson S. Unbundling institutions[J]. Journal of Political Economy, 2005, 113 (5): 949-995.
- [4] Johnson S, McMillan J, Woodruff C. Property rights and finance[J]. American Economic Review, 2002, 92 (5): 1335-1356.
- [5] De Soto H. The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. Basic Books, New York, 2000.
- [6] Besley T. Property Rights and Investments Incentives: Theory and Evidence from Ghana[J]. Journal of Political Economy, 1995, 103(5): 903-937.
- [7] 韩康. 启动中国农村宅基地的市场化改革[J]. 国家行政学院学报, 2008, (4): 4-7.
- [8] 徐宗威. 《物权法》中关于农村宅基地使用权有条件转让问题[J]. 城乡建设, 2006, (5): 42.
- [9] 王小映. 全面保护农民的土地财产权益[J]. 中国农村经济, 2003, (10): 9-16.
- [10] 韩俊. 中国农村土地制度问题调查[M]. 上海: 上海远东出版社, 2009: 301-315.
- [11] Brandt L, Huang J K, Li G, et al. Land Rights in China: Facts, Fictions, and Issues [J]. China Journal, 2002, 47(1): 67-97.
- [12] Rozelle S, Li G, Huang J K. Land Rights, Farmer Investment Incentives and

- Agricultural Production in China [EB/OL]. <http://purl.umn.edu/11958>, 2000.
- [13]Ho S P S, Lin G C S. Emerging Land Markets in Rural and Urban China: Policies and Practices [J]. *The China Quarterly*, 2003, 175 (3): 681-707.
- [14]孟勤国. 物权法开禁农村宅基地交易之辩[J]. *法学评论*, 2005, (4): 25-30.
- [15]陈柏峰. 农村宅基地限制交易的正当性[J]. *中国土地科学*, 2007, (4): 44-48.
- [16]Deininger K, Feder G.. Land Institutions and Land Markets[C]. In Gardner B, Rausser G(Eds). *Handbook of Agricultural Economics*[M]. Elsevier Science, Amsterdam, Vol.1, 2001: 287-331.
- [17]Otsuka, K. Efficiency and Equity Effects of Land Markets[C]. In Evenson R, Pingali, P(Eds). *Handbook of Agricultural Economics*[M]. Elsevier Science, Amsterdam, Vol.3, 2007:2672-2703.
- [18]姚洋. 土地、制度和农业发展[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 49-73
- [19]廖洪乐. 中国农村土地制度六十年——回顾与展望[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2008: 211-213.
- [20]章波, 唐健, 黄贤金, 等. 经济发达地区农村宅基地流转问题研究——以北京市郊区为例[J]. *中国土地科学*, 2006, (1): 34-38.
- [21]诸培新, 曲福田, 孙卫东. 农村宅基地使用权流转的公平和效率分析[J]. *中国土地科学*, 2009, (5): 26-29.
- [22]北京大学国家发展研究院综合课题组. 还权赋能: 奠定长期发展的可靠基础——成都市统筹城乡综合改革实践的调查研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 125-134.

作者简介:

黄忠华, 浙江工业大学经贸管理学院副教授, 研究方向为土地与房地产管理。

黄郭城, 杭州市国土资源局经济师, 研究方向为土地管理。

虞晓芬, 浙江工业大学经贸管理学院院长、博士生导师, 研究方向为土地与房地产管理。

中国宅基地流转研究综述

黄忠华¹, 杜雪君², 虞晓芬¹

(1. 浙江工业大学 经贸管理学院, 浙江 杭州 310023;

2. 浙江科技学院 经济管理学院, 浙江 杭州 310023;)

摘要: 本文全面综述中国宅基地流转的研究进展, 并提出需进一步深入研究的方向。在统筹城乡发展的背景下, 各地积极探索宅基地流转试验, 创新与问题并存, 亟需开展相关理论研究对此提供理论解释和决策支持。现有研究侧重于宅基地流转的背景、动因、模式和制度改革方面的探讨, 并主要对农户宅基地产权认知和流转意愿展开实证研究。未来研究需在关于宅基地流转相关主体的利益诉求、宅基地产权演化与博弈、宅基地流转模式绩效和政策评估等方面深入研究。研究宅基地流转对实现农民土地财产权益, 提高土地配置效率和促进城乡统筹发展具有重要意义。

关键词: 宅基地流转, 动因, 模式, 制度改革, 综述

中图分类号: F321.1

文献标识码: A

文章编号:

收稿日期: 2012-02-10

Reviewing the Study on China Rural Housing Land Transferring

HUANG Zhong-hua¹, DU Xue-jun², YU Xiao-fen¹,

(1. College of Economics and Management, Zhejiang University of Technology, Hangzhou 310023, China; 2. School of Economics and Management, Zhejiang University of Science and Technology, Hangzhou 310023, China)

Abstract: This paper systematically reviews the researches on China rural housing land transferring and provides several directions for further researches. In the context of balancing urban and rural development, the practice of local rural housing land transferring brings about both innovations and problems, which needs relative studies to provide theoretical explanation and decision support. Previous researches mostly focused on the background, driving factors, pattern and institution reform of rural housing land transferring and mainly empirically studying farmers' property right perception and willingness. The rural housing land's relative agent's interest appeal, property right evolving and game playing, model performance and policy evaluation need further

基金项目: 浙江省自然科学基金(Y7100223)、浙江省自然科学基金(Y7100222)、教育部社会科学研究一般项目(10YJC790053)和2011-2012年北京大学-林肯研究院城市发展及土地政策研究中心研究基金资助项目。

第一作者: 黄忠华(1981—), 男, 浙江绍兴人, 浙江工业大学经贸管理学院副教授、浙江大学公共管理学院博士, 研究方向: 土地管理与土地制度。联系电话: 13065725779, E-mail: zhonghuahuang2006@yahoo.com.cn

and deep study. Researches on rural housing land transferring have important meaning for realizing farmer's land property right, advancing land allocation efficiency and promoting urban-rural harmonized development.

Key words: rural housing land transferring, driving factors, model, institution reform, review

一、引言

中国最大的问题是农民问题，农民最大的问题是土地问题，当前农村土地问题中最突出的问题是如何保障和实现农村宅基地的财产权利。十七届三中全会提出要依法保障宅基地用益物权，要以城乡一体化方式解决农村土地制度问题，为城乡一体化的土地使用权流转机制提供政策空间。在城镇化和城乡一体化发展进程中，土地要素相对价格变化导致农村宅基地经济价值和财产收益功能日益凸显，其居住保障功能逐渐弱化，由此引发宅基地流转日益增长需求与现行供给政策限制间的不断冲突和矛盾。

长期以来我国宅基地实行“一户一宅”、“无偿使用”、“限制交易”、“缺乏退出”的制度虽然有历史贡献，但也积累了一些矛盾和弊端，已不适应于当前农村非农化发展和城乡统筹发展的需要。首先，随着城镇化进程的加快，大量农民迁移到城镇，农村宅基地非减反增，人减地增的困境制约城镇化的进程和耕地保护问题。其次，农村宅基地普遍低效利用，“一户多宅”、“空心村”等现象普遍存在；最后，在一些经济发达地区宅基地隐形交易、小产权房泛滥、无序占地等现象早已普遍出现。而近年来一些地区在城乡统筹发展的背景下以城乡建设用地增减挂钩为抓手，积极开展宅基地流转实践探索，出现了“农民被上楼”、以“集中居住、宅基地换房”为名的新一轮“圈地运动”等问题则引起了更大的关注和疑惑。

如何认识宅基地流转，如何进行宅基地流转制度改革，即“宅基地流转从怎么看到怎么办”，是一个重大的理论与现实问题。从根本上解决宅基地流转问题，将关系到农村和农民发展，也关系到城乡统筹发展的顺利推进。从各地的探索实践来看，地方政府已突破现有法律和制度的制约，形成具有地方创新的法规和制度。形成鲜明对比的是，学术界对此问题的认识分歧较大，理论回应略显不足。为此，本文针对当前宅基地流转的背景、动因、实践和制度改革等进行考察，梳理和评述相关研究文献，并提出相关问题和进一步研究方向，以期对未来研究提供参考。

二、宅基地流转背景

（一）宅基地流转制度背景：内生演变

我国现行的宅基地制度建构于 1962 年颁布的《人民公社工作条例修正草案》，将原先属于农民私有的宅基地收归集体所有，实行按需申请、福利分配、无偿使用和限制交易原则。回顾建国以来的农村宅基地制度变迁，宅基地产权制度演变大致历经三个阶段^[1]，并嵌入于当时的经济社会制度。第一阶段

（1949-1962 年）宅基地私有私用为满足经济恢复和社会主义改造需要服务。第二阶段（1962-1998 年）宅基地公有私用起初主要为配合人民公社体制，后期主要为解决建房滥占耕地所做的制度安排。1998 年至今宅基地流转受限主要为严格管理经济快速发展时期下建设用地急剧扩张和宅基地乱占乱建服务。

（二）宅基地流转现实背景：多重困境

城乡“一宅两制”、“同地不同权不同价”是城乡统筹发展中面临的重要瓶颈。地大房多收入低”仍是中国不少农民的真实写照，当前农村宅基地闲置、浪费等低效利用问题突出。现行宅基地使用制度产权残缺，如对土地发展权没有界定清楚而使其落入的“公共领域”，导致相关主体展开以地权诉求为基础的寻租和产权博弈^[2]，并埋下城乡分割和低效利用等隐患^[3]。

三、宅基地流转的动因

现有研究认为宅基地流转的驱动因素包括经济发展因素、劳动力转移需求、城镇化和工业化推进、政府宅基地土地整治折抵建设用地指标政策等，然而这些因素都是通过改变相关主体的地权（利益）诉求和意愿而影响宅基地流转^[4-5]。地权诉求即对地权各种利益的诉求，因地权残缺或产权界定不清而生，它是宅基地流转的重要内在驱动力量。外在经济社会发展条件变化如非农化发展程度加深，使相关主体的利益被唤醒，产生对地权的诉求，追求地权的重新界定和利益的实现。地权诉求具有多维结构，可包括对安全性，收益性和保障性功能的诉求^[6]，现有研究大多聚焦在地权安全性的研究^[7]，而忽视了收益性和保障性功能的诉求，而后者正是宅基地地权诉求的核心^[11]。

在实证层面，现有研究多通过对农户的问卷调查和计量分析模型分析农户宅基地流转意愿的影响因素和产权认知的特征及作用。周婧等基于重庆云阳县 568 户农户问卷调查和 Logistic 模型发现贫困山区农户流转普遍较低，宅基地流转意愿受非农化就业特征影响^[8]。黄忠华和杜雪君基于浙江 10 个县（市、区）619 农户问卷调查和 Logit 模型验证非农化发展（包括收入、就业和居住非农化）和利益唤醒是影响宅基地的重要因素和逻辑主线^[5]。

从上述理论和实证研究可以看出，随着城镇化的快速发展和宅基地价值的凸显，农户宅基地流转的诉求、意愿和需求已日益显现。然而，现有相关研究忽略宅基地流转中农户以外其他相关主体的利益诉求和意愿需求，如地方官员对宅基地流转是积极推进，而中央政府一直是谨慎，这些相关主体的利益诉求和需求对宅基地流转形态和模式也将产生影响。

四、宅基地流转模式

（一）宅基地流转模式理论梳理

在理论层面,宅基地流转模式分类丰富。按主导主体可分为政府主导模式(回购和整理)、集体经济组织主导模式(土地股份合作制)和农户自发零星流转模式^[9]。按其方式又可分为转让、抵押、租赁和置换等多种形式。

宅基地流转模式和形态的形成受土地产权制度影响。产权功能和预期改变相关方的行为预期和宅基地隐形资产价值,从而影响宅基地流转的参与率和形态。政府主导的宅基地置换是目前宅基地流转的显性模式,即“强力界定产权”,而农民的地权诉求和意愿被忽略。相关主体以地权诉求为基础的产权博弈通过改变交易费用而影响宅基地流转模式选择,而其中混合型模式(中介型政府)比政府和市场方式更能节省交易费用^[10]。

然而,现有研究关于这些模式的形成机理、适用条件和绩效等尚缺乏深入分析和实证。

(二) 宅基地流转模式的实践探索

实践层面,目前各地宅基地流转实践的探索模式丰富多样,按其代表性,本文主要评述嘉兴模式和成都模式。

1、嘉兴模式: 政府主导

近年来,随着城镇化进程加快,嘉兴大批农村劳动力实现了在城镇就业和居住,而城镇建设用地紧张的矛盾已相当突出。嘉兴农地保有率高达 86%,但农业产出占 GDP 不到 6%,后备土地不足的同时农村建设用地利用却较为浪费。为此,要保障城镇发展用地必需相应缩减农村宅基地面积,嘉兴正利用了城乡建设用地增减挂钩这一政策利器。2008 年 4 月,嘉兴作为浙江省统筹城乡综合配套改革的试点地区,其实践是实行“两分两换”,即将宅基地和承包地分开、搬迁与土地流转分开,以宅基地置换城镇房产、以土地承包经营权置换社会保障。具体做法是取消农业户口,将农村宅基地置换为城镇建设用地,在城镇集中建设新社区安置农民,原村庄复垦为耕地,然后把节余出来的土地指标用于城镇工商业开发。根据嘉兴姚庄镇、龙翔街道和七星镇三个宅基地置换试点乡镇的调查,土地节约率平均在 50%以上,腾地潜力巨大。嘉兴模式的重要意义之处在于政府主导下通过将作为农村建设用地的宅基地进入土地市场,促进城乡生产要素合理流动和高效配置^[11]。

2、成都模式: 农民自主

成都模式的重要经验在于确权基础上的宅基地产权流转改革,使农民与市民享有相同的土地财产权利。首先,2008 年 3 月始,成都都江堰柳街镇通过形成“长老”组成议事会这种让民自己做主的方式来进行产权界定,大大节省了确权的成本。其次,成都通过确权明晰了每家农户的宅基地面积,农民拥有明晰的宅基地财产权利并有证为凭,通过自愿选择和流转一部分宅基地来实现土地财产收益。这一实践背后的机制正是通过“挂钩一置换”这一交易政策平台,激活了被

限制流转的宅基地这一沉睡资本^[12]。2008 年成都又通过灾后重建（城乡联建、统规统建和统规自建）这一政策契机，进一步加快和有效盘活了宅基地这一资产。与嘉兴模式比，成都模式中一些做法突破了现行法律的规定，如城乡联建方式农民让渡部分宅基地面积给城镇投资者来获得建房资金突破了现有法律不允许城镇居民购买农村宅基地的规定，又如绕开现行征地程序而在集体建设用地上直接进行土地招拍挂出让和开发。虽然这些政策突破的合法性有待更进一步认可，但成都模式已产生了深远的影响，通过民主确权的基础，农民让渡部分宅基地产权来实现土地财产收益、保障和改善了居住环境、吸引了外来投资和促进了农村发展的多赢，地权这一魔力的初步释放已显现巨大力量。

嘉兴和成都宅基地流转的发生具有深厚的社会经济背景和深刻的内在利益动因，特别是城镇化进程中宅基地流转的巨大利益需求与现有制度障碍的矛盾使其发生存在某种必然性和合理性。其他模式如天津的宅基地换房、重庆地票交易等也在如火如荼地进行。总体而言，各地目前宅基地流转模式的丰富探索实践领先于理论研究，实践暴露的问题也许比解决的问题要多，如微观层面农民非自愿流转，补偿与保障不足等农民利益受损问题，宏观层面宅基地法律体系不完善，社保和户籍等相关配套制度不健全等问题制约着宅基地流转的进一步发展，而学术界仍需对此提供理论回应和智力支持。

五、宅基地流转制度改革

（一）制度改革的总体方向：流转是大势所趋

尽管一些学者持谨慎态度，主要从风险角度认为宅基地流转将导致以下问题：农民流离失所、失去住房保障、资本进入农村后导致对农民的剥削、利益受损和相对不公平加剧、引发相关主体国家、集体和农民利益分配不平衡和引发冲突^[13-14]。但更多学者认为宅基地流转是大势所趋。其原因是：（1）从理性角度出发，农民能根据市场信息做出最有利的理性选择^[9]；（2）从城乡地权平等的角度出发，认为赋予农户宅基地流转的权利是城乡居民平等的必然要求^[1]；（3）从工具理性的角度出发，宅基地产权制度改革和实现流转具有建立城乡统一土地市场、提高宅基地利用效率、促进劳动力城镇化转移、增加农民收入和促进农村金融和经济发展等多方面功效^[15]。针对一些地区如北京、上海、浙江等地的研究^[4-5-15]表明，培育和试点宅基地流转是农村土地制度完善和创新的必然要求。

（二）宅基地流转的前提：尊重意愿和诉求，重视产权、交易机制和治理结构

中央多次呼吁要尊重农民宅基地流转的意愿和诉求，相关主体的地权诉求和流转意愿是宅基地制度改革的出发点和归宿点，这也是大多学者的共识^[16]。其制度改革的核心是：地权的界定、实施和保障，设立低成本的交易机制和治理结

构^[1]。

（三）制度改革的路径：确权赋能

宅基地流转改革主要路径是：赋予宅基地流转权利，建立宅基地流转制度和办法^[4]，逐步探索宅基地流转市场，使土地要素在城乡之间统一配置^[16]。关于宅基地是否和如何入市流转，学者们提出不同设想，如直接放开流转^[17]、有条件限制流转^[18]、复合型所有制^[19]等，然而其体操作模式则需进一步探索实践和有序试点推进。

（四）宅基地流转的政策工具：产权重构与增值利益分配

宅基地流转本质是通过一系列产权界定、交易与执行行为实现围绕土地发展权带来的土地增值收益再分配的过程。国外土地发展权转让可为我国宅基地流转改革提供可借鉴的重要政策工具。沈守愚较早提出在我国引入土地发展权^[20]。如何界定土地发展权主要存在 5 种观点：归国家所有、归集体所有、归国家和农民共有、归国家、集体和农民分享、依公益性归国家或集体所有^[9、21、22]。近年来城乡建设用地增减挂钩政策和宅基地置换已初现土地发展权转让思想，然而尚需进一步升入分析和总结。

六、结语

中国农村承包地和城市土地已在 20 世纪 70、80 年代相继进行了产权制度改革，实现了流转，而农村宅基地产权制度改革却迟迟不来，这是个尚待新解的迷。现行无偿使用、福利性质和限制流转的宅基地使用制度不符合当前农民实现土地财产收益的诉求、土地资源高效配置要求和城乡统筹发展的需求，各地积极探索的宅基地流转试验正是对这一现有制度的挑战和突破，这些尚未被制度化的地方创新尚待中央认同。实现宅基地流转对保障农民土地财产权利，破解当前农村“人减地增”的难题，提高土地资源配置效率和实现城乡统筹发展具有重要意义。

宅基地流转的制度困境与现实需求不断激发各地的探索实践和相关理论研究进展。然而，现有理论研究的广度和深度尚滞后于各地实践的热度。现有关于宅基地流转的研究集中于宅基地流转的动力、运行模式和制度改革探讨几个方面，已取得较丰硕成果，然而仍存在以下可进一步改进的问题：第一，缺乏对宅基地流转动因和内在逻辑的深度解析和实证；第二，缺乏对宅基地流转相关主体地权诉求与流转意愿关系及影响的理论挖掘；第三，缺乏对宅基地流转的政策评估、风险应对和实践模式绩效评价的深入研究。从研究视角和领域看，现有研究多限于经济学、管理学和法学视角领域，有待从政治学、社会学、历史学等多学科视角领域来进行研究。从研究方法看，现有研究多采用经济分析、法学阐释和实地调查方法来阐述和解析宅基地流转问题，进一步可采用行为博弈、政策网络和政治经济分析方法进行研究。

笔者认为，今后宅基地流转的研究方向可围绕以下几方面展开：开展宅基地流转不同主体的利益诉求和意愿调查研究，并比较分析其差异特征；分析宅基地

流转相关主体形成的产权博弈及其对制度改革的影响；深入分析宅基地流转不同模式的成因、特征和绩效；对宅基地流转政策的效果和风险进行定量评估；借鉴国内外经验，研究低成本实行宅基地产权制度改革的机制和相关配置政策。

参考文献：

- [1] 张曙光. 博弈：地权的细分、实施和保护[M]. 北京：社会科学文献出版社，2011：75-140.
- [2] 严金海. 农村宅基地整治中的土地利益冲突与产权制度创新研究——基于福建省厦门市的调查[J]. 农业经济问题，2011，（7）：46-53.
- [3] Ho S P S, Lin G C S. Emerging Land Markets in Rural and Urban China: Policies and Practices [J]. The China Quarterly, 2003, 175 (3): 681-707.
- [4] 章波，唐健，黄贤金，等. 经济发达地区农村宅基地流转问题研究——以北京市郊区为例[J]. 中国土地科学，2006，（1）：34-38.
- [5] 黄忠华，杜雪君. 农户非农化、利益唤醒与宅基地流转：基于浙江农户问卷调查和有序Logit 模型[J]. 中国土地科学，2011，（8）：48-53.
- [6] 姚洋. 土地、制度和农业发展[M]. 北京：北京大学出版社，2004：49-73.
- [7] Arnot C D, Luckert M K, Boxall, P C. What Is Tenure Security? Conceptual Implications for Empirical Analysis[J]. Land Economics, 2011, 87(2): 297-311.
- [8] 周婧，杨庆媛，张蔚，等. 贫困山区不同类型农户对宅基地流转的认知与响应——基于重庆市云阳县 568 户农户调查[J]. 中国土地科学，2010，24(9)：11-17.
- [9] 李文谦，董祚继. 质疑限制农村宅基地流转的正当性——兼论宅基地流转试验的初步构想[J]. 中国土地科学，2009，（3）：54-58.
- [10] 张红星，桑铁柱. 农民利益保护与交易机制的改进——来自天津“宅基地换房”模式的经验[J]. 农业经济问题，2010，（5）：10-16.
- [11] 方芳，周国胜. 农村土地使用制度创新实践的思考——以浙江省嘉兴市“两分两换”为例. 农业经济问题，2011，（4）：32-35.
- [12] 曲福田，田光明. 城乡统筹与农村集体土地产权制度改革[J]. 管理世界，2011（6）：34-46.
- [13] 孟勤国. 物权法开禁农村宅基地交易之辩[J]. 法学评论，2005，（4）：25-30.
- [14] 陈柏峰. 农村宅基地限制交易的正当性[J]. 中国土地科学，2007，（4）：44-48.
- [15] 赵之枫. 城市化背景下农村宅基地有偿使用和转让制度初探[J]. 农业经济问题，2001，（1）：42-45.
- [16] 48 北京大学国家发展研究院综合课题组. 还权赋能：奠定长期发展的可靠基础——成都市统筹城乡综合改革实践的调查研究[M]. 北京：北京大学出版社，2010.
- [17] 朱新华，柴涛修，陈利根. 宅基地使用权流转制度改革的制度经济学解析[J]. 中国土地科学，2009，（4）：34-37，42.
- [18] 陈柏峰. 农民地权诉求的表达结构[J]. 人文杂志，2009，（5）：150-156.
- [19] 韩康. 启动中国农村宅基地的市场化改革[J]. 国家行政学院学报，2008，（4）：4-7.
- [20] 沈守愚. 论设立农地发展权的理论基础和重要意义[J]. 中国土地科学，1998，（1）：18-23.
- [21] 周诚. 关于我国农地转非自然增值分配理论的新思考[J]. 农业经济问题，2006，（12）：4-7.

[22] 黄祖辉,汪晖. 非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿[J]. 经济研究, 2002, (5): 66-71.

作者简介:

黄忠华, 浙江工业大学经贸管理学院副教授, 研究方向为土地与房地产管理。

杜雪君, 浙江科技学院经济管理学院副教授, 研究方向为土地与房地产管理。

虞晓芬, 浙江工业大学经贸管理学院院长、博士生导师, 研究方向为土地与房地产管理。

论文 5: Farmer Non-Agriculturalization, Rural Housing Land Transferring and Labor Migration: Based on China 5 Provinces 10 Counties 90 Villages' Farmer Survey, 2011ICCREM 会议论文

*Farmer Non-Agriculturalization, Rural Housing Land Transferring and Labor Migration: Based on China 5 Provinces 10 Counties 90 Villages' Farmer Survey**

HUANG Zhong-hua¹ DU Xue-jun²

Abstract: This study purposes to empirically study the impact factors and interactive mechanism of rural housing land transferring and rural labor migration. The results show: first, endowment, property right perception, non-agriculturalization development are the most important factors to drive housing land transferring; second, property right perception, non-agriculturalization development, location and social development are the most important factors to influence rural labor migration. Third, housing land transferring and labor migration are positively correlated which are caused by non-agriculturalization and interest arousing factors. The policy implications are: first, the government should respond to rural housing land transferring demand and promote housing land transferring; second, the government should enhance rural household's opportunity and ability of labor migration through rural housing land transferring.

Keywords: farmer non-agriculturalization, rural housing land transferring, labor migration, bivariate probit model.

1. INTRODUCTION

Rural labor migration and rural housing land transferring are the two key problems of balancing urban and rural development. Further, they are linked together. On the one hand, there are 0.25 billion off-farm labors migrate to urban areas in every year in China, but most of them could not realize citizenization (Au and Henderson 2006). The constraints on rural labor migration in China have multiple negative impacts, such as distorting rural labor resource allocation, exacerbating urban-rural inequality and damaging economy efficiency. The constraint of rural labor migration is supposed to be caused by Hukou system (Whalley and Zhang 2007), segmented and discriminated labor market (Meng and Zhang 2001) and less developed rural land market (Feng and Heerink 2008). However, the easing of Hukou system, rural labor market and rural land rental market could not promote rural labor migrating to urban areas. Rural housing land is idled when rural labor working in urban areas. On the other hand, as rural housing land is the largest asset of rural household, the capitalization and arousing of rural housing land could bring large interest and provide large capital for rural labor migrating to urban areas. In fact, in some developed regions, rural housing land transferring mostly spontaneously emerges as invisible market. Therefore, rural housing land transferring and rural labor migration are interlinked. The phenomenon of rural labor working in urban areas but rural housing land is idled indicates that rural labor working in urban areas does not necessarily lead to rural housing land transferring, which inspires us employing more broad perspectives to analyze the problem of rural housing land transferring and rural labor migration.

This paper fills a gap in the literature on rural housing land transferring or rural labor migration by integrating both of them and studying the determinants and mechanism of them in a broad and linked perspective.

Compared with previous study, this paper has three points of contribution. Firstly, we employed question oriented willingness survey method and gathered high quality information of rural household housing land transferring and labor migration data based on China 5 provinces 10 counties 90 villages' survey data. Secondly, based on this survey, we employed the bivariate probit model to simultaneously estimate rural housing land transferring and labor migration demand for overcoming endogenous problem and enhancing estimation efficiency. The paper goes as follows. The second part is literature review. The third part is methodology and data description. The fourth part is empirical result. The last part is conclusion and policy implication.

1 Tutor, Department of Technology Economics and Management, College of Business Administration, Zhejiang University of Technology, Hangzhou, China; 310023; PH (86) 571-85290921; Email: zhonghuahuang2006@yahoo.com.cn

2 Tutor, Department of Business Management, School of Economics and Management, Zhejiang University of Science and Technology, Hangzhou, China; 310023; PH (86) 571-85070608; Email: even_xjdu@yahoo.com.cn

*Foundation item: Farmer non-agriculturalization, interest arousing and rural housing land transferring: Analysis of Zhejiang rural housing land's driving mechanism, real path and management-governance strategies (Y7100223), A project supported by the fund of Zhejiang Provincial Natural Science Foundation; supported by the fund of Peking University – Lincoln Institute Center for Urban Development and Land Policy

2. LITERATURE REVIEW

2.1 Determinants of rural housing land and rural labor migration

2.1.1 Determinants of rural housing land transferring

Previous overseas studies mostly analyze the driving factors of rural housing land from macro perspectives and conclude the following determinants. First is social economic factor. Different social economic development stage make rural housing land transferring's stage and pattern different (Long et al 2007). Developed areas spontaneously emerge invisible rural housing land market, while the perception and willingness of housing land transferring is weak in less developed areas. Second is government factor. The government's compulsory land acquisition system and land consolidation movement are also the determinants of rural housing land transferring (Xu et al 2011). Third is property right factor. The strength and shape of property right change the behavior expectation of interest related parties, thus impact the participation and pattern of rural housing land transferring. Land titling could promote household's land market participation (Deininger et al 2011), while ambiguous property right induces invisible rural housing land transferring (Liu et al 2010).

In addition, domestic studies employ rural household's micro data and find several important driving factors as follows. First, individual factor does have impact. Old people do not prefer rural housing land transferring for their weak anti-risk ability. Second, household factor also have impact. The larger is household size or lower is per capita rural housing land, the lower probability of rural housing land would be. Third, economic interest is another important factor. Interest inducement is the main driving factor of rural housing land transferring in developed areas. Fourth, labor migration demand may drive rural housing land transferring demand. Thus rural housing land transferring and rural labor migration demand are positively correlated.

2.1.2 Determinants of rural labor migration

Rural labor migration's driving factors include several aspects. First is individual factor. Young, male, or single people more prefer migration, while education and income's impact is uncertain (Zhao 1999; Zhao 2005). Second is household factor. Young person with ill and old parents, lack of social insurance, are less likely to migrate to urban areas (Giles and Mu 2007). Liu (2008) employs income project of China rural household survey in 1995 and finds rural household with less size, labor and asset are more likely to migrate. Third are social and economic development factors. Relative poverty impacts labor migration (Stark et al 1999). Rozelle et al (1999) find that rural farmers in less developed areas are more likely to migrate. Income gap is positively correlated with labor migration (Li 2004). Social network has positive impact on rural labor migration (Zhao 2003). Fourth is land endowment factor. Rural household with less land endowment more prefer migration (Rozelle et al 1999). Land rent and credit availability have positive effect on migration (Rozelle et al 1999). Thus current study vaguely recognizes that rural housing land transferring and rural labor migration may be interacted.

2.2 Interactive mechanism of rural housing land transferring and rural labor migration

The study of rural land property right's impact could provide reference for our research, although the direct studies about rural housing land transferring and rural labor migration are rare. For example, the lack of rural land transaction market deprive rural household's opportunities and ways of saling their land to provide capital for migrating to urban areas (Yang 1997). The constraint of off land freedom hampers farmers' migration decision (Giles 2000). Shi et al (2007) find that different land class ownership has different impact on rural labor migration decision. These studies suggest that China rural housing land endowment and property right may have significant impacts on rural labor migration. Previous studies focus on analyzing the impact of rural land endowment, property right arrangement and stabilization on rural labor migration (Yang 1997; Liu et al 1998; Jacoby et al 2002; Yao 2002; Mullan et al 2010; Feng and Heerink 2008). This paper fills the literature gap with focus on analyzing of the relationship among rural housing land property right arrangement, rural housing land transferring and rural labor migration.

The impact of rural housing land property right on rural labor migration is ignored by previous studies. However, in China, rural housing land property right may have significant impacts on rural labor migration because the interest arousing of rural housing land transferring may impact rural labor migration through increasing household's income and relaxing their budget. Yang (1997) finds that the ambiguous land property rights induce short-term behavior of rural labor migration because farmers are worries about losing their land. Other studies suggest that less developed land market limits the rural labor migration (Groom et al 2010; Uchida et al 2009). Strengthening land property right, permitting allowing the land renting as an example, could promote rural labor migration (Kung 2002; Qian et al 2004) through promoting farmer's occupation diversification (Deininger and Jin 2009) or labor investment on land (Deininger et al 2011).

Therefore, the mechanism of rural housing land transferring and rural labor migration is twofold. On the one hand, rural housing land titling may enhance land tenure and land property right, thus enhance the opportunity of rural labor migration. On the other hand, rural labor migration could also promote the demand of rural housing land transferring because migrators want to adjust their housing asset.

3. MODEL AND DATA

3.1 Model

Based on the testing model of land tenure's impact on investment and agricultural production from Place and Hazell (1993), Hayes et al (1997), Feng et al (2010), the reduced empirical equation of testing the determinants and mechanism model could be formulated as equation(1)-(3).

$$\text{Prob}_{iH} = \alpha_H + \sum_{j=1}^J \beta_H X_{ij}^{iH} + \sum_{k=1}^K \beta_H X_{ik}^{iH} + \sum_{n=1}^N \beta_H X_{in}^{iH} + \varepsilon_{iH} \quad (1)$$

$$\text{Prob}_{iL} = \alpha_L + \sum_{j=1}^J \beta_L X_{ij}^{iL} + \sum_{k=1}^K \beta_L X_{ik}^{iL} + \sum_{n=1}^N \beta_L X_{in}^{iL} + \varepsilon_{iL} \quad (2)$$

$$(\varepsilon_{iH}, \varepsilon_{iL}) \sim N_2(0, 0, \sigma_{iH}^2, \sigma_{iL}^2, \rho) \quad (3)$$

Where in equation (1) and equation (2), Y_{iH} and Y_{iL} are rural household's willingness to rural housing land transferring and rural labor migration. $X_{1,k}^i, X_{2,k}^i, \dots, X_{p,k}^i$ are determinants of rural housing land transferring and rural labor migration. Equation (3) represents that rural housing land transferring and rural labor migration are correlated with the coefficient ρ .

3.2 Data

Based on literature and survey, this paper further conceives rural housing land transferring and rural labor migration's determinants includes eight aspects variables, such as rural housing land endowment, property right perception, capital demand, transferring attitude, non-agriculturalization characteristics, individual and household characteristics, location characteristics, social insurance and social capital. Table 1 shows the description of each variable.

Table 1: Variables and Description

Aspects	Variable	Description
Rural housing land endowment	Rural housing property	inherited=1, built=2, purchased=3
	Rural housing area	less than 80m ² =1, 80-120=2, 120-160=3, 160-200=4, more than 200=5
	Rural housing age	before 1980=1, 1981-1990=2, 1991-2000=3, after 2001=4
	Have another rural housing	no=0, yes=1
	Illegal building area certification pattern	no=1, uncertain=2, yes=3 not matter=1, regionally uniform=2, nationally uniform, collective-owned property right=3, nationally uniform, state-owned property right=4
Rural housing land property right perception	Government compulsory certification	bad=1, not matter=2, good=3
	Certification willingness	no=0, yes=1
	Previous sale	no=0, yes=1
	Attitude toward constructing property right transferring market	not necessary=1, necessary=2, very necessary=3
Capital demand	Productive credit demand	No=1, maybe=2, yes=3
	Subsistence credit demand	No=1, maybe=2, yes=3
Attitude toward rural	Attitude toward mortgage	not agree=1, not matter=2, agree =3, very

Non-agriculturalization characteristics	housing land	agree=4
	Transferring risk perception	none=1, little=2, some=3, much=4
	Occupation non-agriculturalization	no=0, yes=1
	Income non-agriculturalization	non-agriculturalization income ratio
	working site non-agriculturalization	village=1, town=2, city=3
	House-buying	no=0, yes=1
	non-agriculturalization	
	Year	below 30=1, 31-40=2, 41-50=3, 51-60=4, older than 61=5
	Sex	male=0, female=1
	Education	primary school and below =1, middle school=2, high school=3, above college=4
Individual and household characteristics	Marital status	unmarried=0, married=1
	Household income	below 1 (10 thousand rmb) =1, 1-3=2, 3-5=3, 5-10=4, 10-15=5, above 15 =6
	Household population	1=1, 2=2, 3=3, 4=4, above 4=5
	Location	suburban=0, urban=1
Location characteristics	Economic development	less than 5000 (per capita GDP) rmb=1, 5000-10000=2, more than 10000=3
	Social insurance participation	yes=0, no=1
social insurance and capital	Organization participation	Chinese Communist Party=1, other parties=2, no=3

Data are sourced from farmers' questionnaire survey in China 5 provinces (Anhui, Guangdong, Guangxi, Sichuan, Zhejiang) 10 counties 90 villages' farmer from November 2009 to January 2010. Sampling methods are each county selecting 3 towns and 9 villages and distributing 20-30 questioners in each village. We finally collect 2192 effective questionnaires.

3.3 Descriptive and statistical analyses

The descriptive and statistical analyses of independent variables and dependent variables are listed in table 2. We divide whole sample into three sub samples by per capita GDP to explore the regionally different inequity and characteristics. Overall, rural housing land transferring and rural labor migration demand are near with the effective demand is 21% and 15% respectively. The rural housing land transferring demand is slightly larger than rural labor migration demand. Farmer in less developed area has larger rural housing land transferring demand while farmer in developed area have larger labor migration demand.

Table 2: Descriptive Statistical Analysis

Variables			National (2192)		Developed region(502)		Middle developed region(592)		Less developed region (1098)	
			Mean	S. E.	Mean	S. E.	Mean	S. E.	Mean	S. E.
Rural housing land transferring			0.21	0.41	0.18	0.38	0.22	0.42	0.22	0.41
Rural labor migration			0.15	0.36	0.19	0.39	0.17	0.37	0.12	0.33
Rural housing property			1.93	0.35	1.94	0.35	1.94	0.39	1.93	0.33
Rural housing area			2.77	1.31	2.65	1.28	2.78	1.24	2.82	1.36
Rural housing age			2.87	0.96	2.98	0.97	2.96	0.86	2.77	0.99
Have another rural housing			1.76	0.43	1.70	0.46	1.74	0.44	1.79	0.41

Illegal building area	1.35	0.63	1.34	0.60	1.36	0.64	1.35	0.64
certification pattern	2.02	1.13	2.02	1.15	1.83	1.06	2.12	1.15
Government compulsory certification	2.55	0.72	2.58	0.67	2.54	0.74	2.55	0.73
Certification willingness	3.57	0.76	3.55	0.74	3.63	0.73	3.55	0.79
Previous sale	1.85	0.36	1.87	0.34	1.80	0.40	1.87	0.34
Attitude toward constructing property right transferring market	1.58	0.74	1.62	0.74	1.50	0.69	1.61	0.76
Productive credit demand	2.06	0.85	2.08	0.80	2.08	0.89	2.05	0.85
Subsistence credit demand	2.51	1.02	2.48	0.96	2.44	1.07	2.56	1.01
Attitude toward mortgage	2.78	0.94	2.72	0.95	2.80	0.94	2.79	0.93
Transferring risk perception	2.62	1.18	2.55	1.16	2.47	1.18	2.73	1.18
Occupation non-agriculturalization	0.26	0.44	0.37	0.48	0.33	0.47	0.17	0.38
Income non-agriculturalization	28.88	33.67	25.19	32.87	33.33	35.30	28.16	32.89
working site non-agriculturalization	1.31	0.58	1.28	0.52	1.43	0.65	1.25	0.56
House-buying non-agriculturalization	1.90	0.30	1.87	0.34	1.88	0.33	1.92	0.27
Year	2.96	1.20	2.72	1.17	2.84	1.22	3.14	1.18
Sex	1.28	0.45	1.28	0.45	1.33	0.47	1.26	0.44
Education	2.20	0.87	2.41	0.94	2.23	0.87	2.08	0.82
Marital status	0.90	0.30	0.92	0.27	0.88	0.33	0.90	0.30
Household income	2.04	0.98	2.51	1.08	2.10	0.94	1.79	0.85
Household population	3.91	1.04	4.08	0.98	3.87	1.02	3.85	1.07
Location	2.45	0.62	2.47	0.59	2.16	0.61	2.59	0.57
Economic development	10421	20111	29656	35808	6048	1047	3984	727
Social insurance participation	1.64	0.48	1.36	0.48	1.65	0.48	1.76	0.43
Organization participation	2.23	0.96	2.27	0.95	2.15	0.98	2.25	0.96

4 EMPIRICAL RESULT ANALYSES

4.1 SUR estimated result of rural housing land transferring and rural labor migration two bivariate probit model

4.1.1 Determinants of Rural Housing Land Transferring

Table 3 shows the estimated results of two bivariate probit model.

Rural housing Land endowment has significant impact on rural housing land transferring. Rural household with purchasing experience, another housing land or illegal building prefer rural housing land transferring, which

indicates that farmer with more rural housing land endowment are more inclined to realize rural housing land value through transferring. Interest arousing factors have significant impact. Certification willingness, previous sale experience or attitude toward constructing property right transferring market's impact is significant, which suggest that farmers with interest arousing are more inclined to realize their interest through transferring. Rural households with subsistence credit demand prefer acquiring more survival capital through rural housing land transferring while productive credit demand's impact is not significant, which indicates that rural housing land could assume social insurance function with lack of explicit social insurance. Farmers with low risk sensitivity toward transferring rural housing land to township residents and farmers in other village prefer rural housing land transferring. In non-agriculturalization characteristics, working site non-agriculturalization has significant impact on rural housing land transferring. In individual and household characteristics, the male or person with lower education prefers rural housing land transferring. Social insurance and capital's impact is significant.

4.1.2 Determinants of rural labor migration

Rural housing land endowment's impact is not significant. Government compulsory certification has significant impact, which shows that farmers expect their rural housing land property to be ensured. When migrating, Interest arousing factor and subsistence credit demand have significant impact. Young, single or farmers with low risk sensitivity or small population size prefer migration. Regional characteristics have significant influence. Farmers in developed economic areas or at the suburban prefer migration, which is agreed with our expectation.

Social insurance and capital's impact on rural labor migration is significant, which indicates that participating social insurance and organization could enhance farmer's safety perception and information gathering network for migration.

4.1.3 Interactive impact of rural housing land transferring and rural labor migration

The correlation coefficient of rural housing land transferring and rural labor migration is 0.26, significant at 0.01 level, which indicates that rural housing land transferring and rural labor migration demand are positively correlated. The mechanism is that farmers with migration demand expect enhancing their migration capital and opportunity through rural housing land transferring (Kung 2002; Qian et al 2004).

4.1.4 Marginal effect analysis

The last column of table 3 shows the marginal effect of factors' impact on rural housing land transferring and rural labor migration. Purchasing housing in town, previous rural housing land sale experience, social insurance participation, martial status, subsistence credit demand, non-agriculturalization occupation and non-agriculturalization working site have significant marginal effect at 0.01 level, which indicates the significant impact of interest arousing and non-agriculturalization development.

Table 3 SUR two bivariate probit model estimated result of rural housing land transferring and rural labor migration

Aspects	Variable	Rural housing land transferring		Rural labor migration		ME
		C	P	C	P	
Rural housing land endowment	Rural housing property	0.15	0.12	-0.09	0.4	0
	Rural housing area	0	0.97	-0.05	0.1	-0
	Rural housing age	-0.07	0.04	0.02	0.6	-0
	Have another rural housing	-0.14	0.07	0.08	0.4	-0
	Illegal building area	0.12	0.01			0
Rural housing land property right perception	certification pattern	-0.12	0	-0.06	0.1	-0.01
	Government compulsory certification	-0.06	0.2	0.1	0.1	0
	Certification	-0.02	0.62	0.05	0.4	0

	willingness					
	Previous sale	-0.59	0	-0.05	0.6	-0.02
	Attitude toward	-0.14	0.01	-0.03	0.6	-0.01
	constructing property					
	right transferring					
	market					
	Productive credit	-0.03	0.47	-0.06	0.2	-0
	demand					
Capital demand	Subsistence credit	-0.24	0	-0.13	0	-0.01
	demand					
	Attitude toward	0.07	0.1			0
Attitude toward rural	mortgage					
housing land	Transferring risk	-0.13	0	-0.11	0	-0.01
	perception					
	Occupation	0.06	0.47	0.32	0	0.02
	non-agriculturalization					
	Income	0	0.09	0	0.3	0
Non-agriculturalization	non-agriculturalization					
characteristics	working site	0.08	0.17	0.26	0	0.01
	non-agriculturalization					
	House-buying			-1.09	0	-0.05
	non-agriculturalization					
	Year	-0.03	0.43	-0.18	0	-0.01
	Sex	-0.18	0.02	-0.06	0.5	-0.01
Individual and	Education	-0.07	0.11	0.08	0.1	0
household	Martial stutas	-0.03	0.77	-0.26	0	-0.01
characteristics	Household income	0.04	0.25	0.13	0	0.01
	Household population	-0.12	0	-0.07	0.1	-0.01
	Location	0	0.95	0.15	0	0.01
Location	Economic	0	0.36	0	0	0
characteristics	development					
	Social insurance	-0.3	0	-0.16	0.1	-0.02
Social insurance and	participation					
capital	Organization	-0.06	0.12	-0.12	0	-0.01
	participation					
Constant		3.14	0	1.85	0	-0.01
ρ	$\rho=0.24$ $\chi^2(1)=20.00$ $\text{prob} > \chi^2 = 0.00$					
$\log l$	-1644.43					

Note: C signifies Coefficient; P signifies probability; ME, marginal effect, is the derivative of rural housing land transferring or labor migration to independent variable

4.2 Further discussion

To further test the impact of the main factors including interest arousing, non-agriculturalization development, regional economic stage on rural housing land transferring and labor migration, we employ mean equity test and

variance analysis with the result showed in table 4. Mean equity test and variance analysis results both indicate that these factors have significant impacts. Thus we robustly test the interest arousing and non-agriculturalization's significant impact on rural housing land transferring and labor migration. The underlying mechanism is that rural household would compute different interest in the context of rural land, farmer and village non-agriculturalization development and makes rational choice.

Table 4 Comparative analysis of main factors' impact on rural housing land transferring and labor migration

Variables	Rural housing land transferring demand		Rural labor migration demand	
Statistics	Mean equity test-t statistics	Variance Analysis-f statistics	Mean equity test-t statistics	Variance Analysis-f statistics
Non arousing	1.43	2.04	3.34***	11.55***
Arousing				
Non non-agriculturalization				
driving	4.13***	17.04***	13.25***	175.62***
Non-agriculturalization driving				
Developed region				
Medium-developed region		2.41*		7.02***
Developed region				

5. CONCLUSIONS

This paper employs bivariate probit model of rural household housing land transferring and labor migration and get several findings as follows. Firstly, rural household housing land transferring demand is mainly influenced by endowment, property right perception, non-agriculturalization development factors. Secondly, rural household labor migration demand is mainly caused by property right perception, non-agriculturalization development, location and social development factors. Thirdly, housing land transferring and labor migration demand are positively correlated which is caused by non-agriculturalization and interest arousing.

The corresponding policy implications go as follows. The government should respond to rural housing land transferring demand and promote housing land transferring. The government should enhance rural household's opportunity and ability of labor migration through rural housing land transferring.

References

- Au, C. C. and Henderson, J. V. (2006). "How migration restrictions limit agglomeration and productivity in China." *Journal of Development Economics*, 80(2), 350-388.
- Deininger, K., Ali, D. A. and Alemu, T. (2001). "Impacts of land certification on tenure security, investment, and land market participation: Evidence from Ethiopia." *Land Economics*, 87(2), 312-334.
- Deininger, K. and Jin, S. (2009). "Securing property rights in transition: Lessons from implementation of China's rural land contracting law." *Journal of Economic Behavior & Organization*, 70(1), 22-38.
- Feng, S. Y., Heerink, N. and Ruben, R., et al. (2010). "Land rental market, off-farm employment and agricultural production in Southeast China: A plot-level case study." *China Economic Review*, 21(4), 598-606.
- Feng, S. and Heerink, N. (2008). "Are farm households' land renting and migration decisions inter-related in rural China?" *Wageningen Journal of Life Sciences*, 55(4), 345-362.
- Giles, J. and Mu, R. (2007). "Elderly parent health and the migration decisions of adult children: evidence from rural China." *Demography*, 44(2), 265-288.
- Giles, J. (2000). "Risk, shock and weak property rights in the migration decision of rural chinese households." Working Paper.
- Groom, N., Grosjean, P. and Kontoleon, A., et al. (2010). "Relaxing rural constraints: A 'win-win' policy for poverty and environment in China?" *Oxford Economic Papers*, 62(1), 132-156.
- Hayes, J., Roth, M. and Zepeda, L. (1997). "Tenure security, investment and productivity in Gambian agriculture: A generalized probit analysis." *American Journal of Agricultural Economics*, 79(2), 369-382.

- Jacoby, H. G., Li, G. and Rozelle, S. (2002). "Hazards of expropriation: Tenure insecurity and investment in rural china." *American Economic Review*, 92 (5), 1420-1447.
- Kung, J. K. S. (2002). "Off-farm labor markets and the emergence of land rental markets in rural china." *Journal of Comparative Economics*, 30(2), 395-414.
- Li, S. M. (2004). "Population migration and urbanization in china: A comparative analysis of the 1990 population census and the 1995 national one percent sample population survey." *International Migration Review*, 38(2), 655-685.
- Liu, S. Y., Carter, M. R. and Yao, Y. (1998). "Dimensions and diversity of property rights in rural china: Dilemmas on the road to further reform." *World Development*, 26(10), 1789-1806.
- Liu, Y. T., He, S. J. and Wu, F. L., et al. (2010). "Urban villages under china's rapid urbanization: unregulated assets and transitional neighbourhoods." *Habitat International*, 34(2), 135-144.
- Long, H. L., Heilig, G. K. and Li, X. B., et al. (2007). "socio-economic development and land-use change: Analysis of rural housing land transition in the transect of the yangtse river, China." *Land Use Policy*, 24(1): 141-153.
- Meng, X. and Zhang, J. (2001). "The two tier labor market in urban China: Occupational and wage differentials between residents and rural migrants in shanghai." *Journal of Comparative Economics*, 29(3), 485-504
- Mullan, K., Grosjean, P. and Kontoleon, A. (2010). "Land tenure arrangements and rural-urban migration in China." *World Development*, 39(1), 123-133.
- Place, F. and Hazell, P. (1993). "Productivity effects of indigenous land tenure systems in sub-Saharan Africa." *American Journal of Agricultural Economics*, 75(1), 10-19.
- Qian, F. Z., Ma, Q. G. and Xu, X. (2004). "Development of land rental markets in rural Zhejiang: Growth of off-farm jobs and institution building." *The China Quarterly*, 180: 1031-1049.
- Rozelle, S., Guo, L. and Shen, M. G., et al. (1999). "Leaving China's farms: survey results of new paths and remaining hurdles to rural migration." *The China Quarterly*, (158), 367-393.
- Shi, X., Heerink, N. and Qu, F. (2007). "Choices between different off-farm employment sub-categories: An empirical analysis for Jiangxi province, China." *China Economic Review*, 18(4): 438-455.
- Stark, Q., Taylor, J. E. and Yitzhaki, S. (1996). "Remittance and inequality." *Economic Journal*, 96(383), 722-740.
- Uchida, E., Rozelle, S. and Xu, J. (2009). "Conservation payments, liquidity constraints, and off-farm labor: Impact of the grain-for-green program on rural households in China." *American Journal of Agricultural Economics*, 91(1), 70-86.
- Whalley, J. and Zhang, S. (2007). "A numerical simulation analysis of (Hukou) labour mobility restrictions in China." *Journal of Development Economics*, 83 (2), 392-410.
- Xu, Y. and Tang, B. S. and Chan, E. H. W. (2011), "State-Led land requisition and transformation of rural villages in transitional China." *Habitat International*, 35(1), 57-65.
- Yang, T. D. (1997). "China's land arrangements and rural labor mobility." *China Economic Review*, 8(2), 101-115.
- Yao, Y. (2002). "Egalitarian land distribution and labor migration in rural China." *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, (1): 80-91
- Zhao, Y. H. (2003). "The role of migrant networks in labor migration: the case of China." *Contemporary Economic Policy*, 21(4): 500-511
- Zhao, Y. (1999). "Leaving the countryside: Rural-to-urban migration decisions in China." *American Economic Review*, 89(2), 281-286.
- Zhao, Z. (2005). "Migration, labour market flexibility, and wage determination in China: A review." *The Developing Economies*, 43, 285-312.

论文 6:《农房抵押需求与实现路径分析——来自全国五省官员和农户调查研究》, 世界华人不动产学会 2011 年国际会议分组报告

农房抵押需求与实现路径分析

——来自全国五省官员和农户调查研究

虞晓芬¹ 黄忠华¹ 蒋海霞²

(1. 浙江工业大学经贸学院, 浙江杭州310023;

2. 杭州职业技术学院, 浙江杭州3100)

摘要: 论文利用2009年11月至2010年2月对安徽、广东、广西、四川、浙江五个省开展大规模调研回收的2192份村民有效问卷和279份政府官员有效问卷, 分析了地方官员对农房抵押态度, 以及村民对农房抵押态度与融资需求, 进而深入分析了农房抵押可行性与实现路径, 为推进农房产权制度改革和满足村民融资需求提供依据。

关键词: 农房抵押; 需求; 实现路径

The Analysis of Rural Housing Mortgage Demand and its Achievement: Based on the Survey to the Officials and Farmers from Five Provinces of China

YU xiao-fen¹ Huang Zhong-hua¹ Jiang Hai-xia²

(1.College of Business Administration, Zhejiang University of Technology, Hangzhou 310023;

2. Hangzhou Vocational and Technical College, Hangzhou 310018)

Abstract: The paper analyzes local officials and farmers' attitudes to rural housing mortgage and its financing needs basing on the survey to officials and farmers that includes 2192 effective questionnaires for farmers and 279 for officials in five provinces, which are Anhui, Guangdong, Guangxi, Sichuan and Zhejiang Province. Further more, we deeply analyze the possibility of rural housing mortgage and its achievement, so that we can provide a scientific basement for the reform of rural housing property rights and satisfy farmers' financing needs to rural housing mortgage.

Key words: Rural Housing Mortgage; Demand; Achievement

1 引言

学术界关于农房能否抵押的争论由来已久。持否定意见的学者认为：由于《物权法》第 182 条规定：“以建筑物抵押的，该建筑物占用范围内的建设用地使用权一并抵押。”因此，农房抵押势必涉及到与农房相关联的宅基地使用权流转问题，而《土地管理法》规定：“农村集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设，但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。”以及《物权法》第 184 条规定：“耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得抵押，但法律规定可以抵押的除外”，法律对宅基地使用权不得抵押的规定，从根本上制约了农房抵押的可行性。有些学者从宅基地是村民基于其身份而无偿的取得，是村民安命立身之本，提出不具有可交易性，且担心一旦放开将带来巨大的社会风险的角度，反对宅基地交易，反对农房抵押（孟勤国，2005 年）。而支持农房抵押的学者则认为，一是现行法律规定之间存在悖论，法律规定村民的房屋可以作为抵押权的标的物与禁止宅基地使用权抵押相悖；同为集体建设用地的企业用房可以抵押与农房不能抵押相悖；国有土地上的城市房屋及其土地使用权可以抵押与农村房屋及宅基地使用权不能抵押相悖，不符合法律对各类财产权平等保护权利的基本准则，是一种法律上的歧视（温煦，2009⁸；时金山，2006）；二是认为现行的法律制度保护了村民基本生存权，但也给村民上了一道枷锁，作为村民最大的一笔财富的农房不能流转、不得抵押，不利于农村经济发展，不利于城市化推进与新农村建设（阮建明等，2008；孟全省，2006），因此，呼吁农村房屋与宅基地产权制度的安排要顺应经济社会发展的趋势，赋予农房所有人完整占有、使用、收益和处分的权利（刘守英，2007）。

从各地实践看，近年来，经济发达地区的地方政府为满足村民创业和发展生产的需要，率先冲破法律条条框框限制，开展了农房抵押试点。以浙江为例，温州 1995 年就开展了农房抵押业务，至 2010 年 7 月末，农房抵押贷款余额达到 77.88 亿元。宁波市政府也于 2009 年 10 月下发宁波市农村住房抵押贷款试点工作实施意见（甬政办发〔2009〕248 号），随后中国人民银行宁波市中心支行印发《宁波市农村住房抵押贷款试点工作信贷指导意见》配套文件，允许农房房地一起抵押；2009 年台州市政府出台的《关于开展农村住房抵押贷款试点工作的

⁸ 中小企业管理与科技(上旬刊). 2009. 7

意见》（台政办发〔2009〕50号）规定，村民合法所有的富余农村住房可抵押；舟山市2009年9月下发《关于开展渔农村住房抵押贷款试点工作的通知》并出台系列配套文件，规定已参加渔农村政策性住房保险、抵押人在抵押物处置后仍居有定所且信用等级高的房产可以抵押；丽水、嘉兴也都出台了市政府文件，对农房抵押进行了探索。广东、广西、江苏一些县市也开展了试点工作。2010年7月，人民银行、银监会、证监会、保监会联合下发的“关于全面推进农村金融产品和服务方式创新的指导意见”要求各地探索开展农村土地承包经营权和宅基地使用权抵押贷款业务，预示着对农房抵押的政策口子有所放宽。

允许农房抵押是农房产权制度的一项重大改革，涉及千家万户，影响深远。为此，受住房和城乡建设部村镇建设司委托，课题组就“村镇房屋（农房）产权管理现状、需求与制度改革”课题，对安徽、广东、广西、四川、浙江五个省开展了大规模调研，共回收的2192份村民有效问卷和279份政府官员有效问卷，本文着重从地方官员对农房抵押态度、村民融资需求与对农房抵押态度，分析农房抵押开展的必要性。

2 调查方法和样本结构

2009年11月至2010年2月，浙江工业大学“村镇房屋（农房）产权管理现状、需求与制度改革”课题组，对安徽、广东、广西、四川、浙江五个省开展了大规模调研，调研范围和样本选择是 chaque 省选择两县，每个县选择三个乡镇，每个乡镇选取三个村，共10个县，30个乡镇，90个村作为调查对象。县域经济发展状况见表1，其中：人均GDP大于60000元的有浙江秀洲区（61147元）和广东南海区（71922元），人均GDP在20000-60000元的有广东博罗县；在20000元以下的有浙江松阳县，广西武鸣县、阳朔县，安徽肥东县、肥西县，四川彭山县、都江堰市。为确保调查的针对性，在选取样本对象时，综合考虑经济发展水平及与县城距离的多样性。调研的方式包括座谈和问卷两种，共回收2192份村民有效问卷和279份政府官员有效问卷，样本分布详见表2。

表1 调研县（市、区）人均GDP、所处位置分布情况

省份	浙江		广东		广西		四川		安徽	
县（市、区）	松阳县	秀洲区	南海区	博罗县	阳朔县	武鸣县	彭山县	都江堰市	肥东县	肥西县
2008年人均GDP(元)	18944	61147	71922	24194	12398	16059	7667	15058	13607	17204
常住人口(万人)	23.10	34.9	113.2	78.10	31.06	66.94	32.40	59.8	94.20	88.90
其中：农村人口(万人)	20.20	26.6	39.30	53.94	27.02	55.24	25.00	42.63	81.70	77.00

表2 调研样本分布情况

	浙江(428/60)		广东(451/65)		广西(444/56)		四川(426/48)		安徽(443/50)	
县（市、区）	松阳县 (213/27)	秀洲区 (215/33)	南海区 (233/34)	博罗县 (218/31)	阳朔县 (221/26)	武鸣县 (223/30)	彭山县 (203/28)	都江堰市 (223/20)	肥东县 (227/18)	肥西县 (216/32)
乡镇名	西屏镇(65)	洪合镇(66)	罗村乡(75)	长宁镇(75)	阳朔镇(75)	城厢镇(73)	思蒙镇(71)	崇义镇(69)	牌坊乡(73)	铭传乡(75)
	新兴镇(70)	王店镇(73)	大沥镇(85)	罗阳镇(70)	白沙乡(73)	宁武镇(76)	谢家镇(71)	石羊镇(77)	撮镇镇(77)	三河镇(66)
村名	象溪镇(78)	王江泾镇(76)	桂城区(73)	湖镇(73)	普益乡(73)	双桥镇(74)	公义乡(61)	柳街镇(77)	店埠乡(77)	上派镇(75)
	上源口村(24)	八联村(21)	罗村村(25)	新江村(30)	东岭村(27)	濂琶村(25)	蒲坎村(22)	海云村(25)	牌坊村(26)	楼塘村(26)
	大石村(26)	镇西村(26)	联和村(25)	浦筏村(20)	矮山村(25)	五海村(26)	新堰村(24)	大桥村(21)	兴一村(26)	启明村(25)
	上安村(20)	庄安村(26)	联星村(25)	祥岗村(25)	凤鸣村(23)	大梁村(22)	沈店村(25)	吴塘村(23)	三王村(21)	井王村(24)
	孙源村(24)	宇四滨村(26)	东秀村(30)	小金村(25)	白面山(20)	杨李村(25)	新开村(19)	竹瓦村(23)	先锋社区(25)	桥庵村(23)
	东岗寮村(26)	民和村(25)	联安村(26)	鸡麻地村(22)	凉水井村(25)	下渌村(26)	鹤林村(25)	义和村(27)	撮东村(26)	茶棚村(21)
	五村(15)	栋梁村(25)	河东村(29)	浪头村(23)	白沙村(28)	伊岭村(23)	欣荣村(17)	广益村(27)	撮西村(26)	木兰村(22)
	靖居口村(25)	泰石桥村(25)	平北村(24)	湖镇村(23)	勇村(24)	东王村(26)	石山村(27)	五一村(25)	光大村(26)	北张村(25)
	石鼓村(28)	洪合村(24)	夏北村(25)	岗南村(25)	普益村(25)	伏唐村(25)	吴埝村(21)	岳雄村(25)	定光村(25)	芮祠村(25)
	靖居村(25)	锦福村(17)	平西村(24)	黄塘村(25)	木桥村(24)	长安村(25)	毛河村(23)	鹤鸣村(27)	花园村(26)	馆驿村(25)

注：地名(村民问卷数/政府问卷数)

3 政府官员对农房抵押的态度与需求判断

被调查的政府官员共 279 位，以男性干部为主，男女性别比例约为 6.7：1。年龄主要集中在 31-40 岁和 41-50 岁两段，比重分别达 34.89%和 34.53%；51 岁及以上占 20.14%；30 岁及以下比例最低，为 10.43%。从文化程度看，高中及以下比重为 46.04%，其次为大专和本科学历，分别占 27.70%和 24.82%，硕士及以上学历仅占 1.44%。村干部领导居多，占 56.83%，区县干部和镇干部分别占 22.30%和 20.86%。74.82%的受访官员在农村拥有住房，25.18%表示无农村住房。

约九成的官员赞同农房可以抵押。对“是否同意另有居住条件或有两套以上（含两套）住房的村民，可以将农屋抵押”的提问，表示完全同意和有条件同意的比重分别为 32.73%和 56.83%，仅 10.43%的受访官员表示不同意。分地区看，同意率最高的是四川彭山县，其次浙江秀洲区、广东博罗县，同意率最低的依次是广东南海区、安徽肥西县、四川都江堰市。从中难以看出经济发达地区与不发达地区、沿海地区与内地官员对此问题的明显分歧（见下表 3）。

表3 各县（区、市）官员对农房抵押态度

	完全同意抵押	有条件同意抵押	不同意抵押
彭山县（28）	46.43%	50.00%	3.57%
秀洲区（33）	33.33%	60.61%	6.06%
博罗县（31）	29.03%	64.52%	6.45%
松阳县（26）	46.15%	46.15%	7.69%
武鸣县（30）	23.33%	66.67%	10.00%
肥东县（18）	16.67%	72.22%	11.11%
阳朔县（26）	34.62%	53.85%	11.54%
都江堰市（20）	40.00%	45.00%	15.00%
肥西县（32）	28.13%	56.25%	15.63%
南海区（34）	29.41%	52.94%	17.65%

注：括号内为各县（区、市）政府部门问卷的有效样本数

大部分官员认为农户对农房抵押有需求。认为有较大需求的，占 19.78%；有一定需求的占比最大，为 49.64%，19.06%的受访者认为现在可能不大，但未来需求将较大；只有 11.51%的认为需求小。从各地区情况看，认为抵押有“较大需求”、“一定需求”合计比例最高的是松阳县（96.16%）、然后依次为都江堰市（85%）、秀洲区（78.79%）、博罗县（77.41%）、武鸣县（70.00%）、阳朔县（65.38%）、南海区（61.76%）、彭山县（60.71%）、肥西县（56.26%）、肥东县（38.89%）。总体来看，经济发达的地区，官员认为农户对农房抵押有需

求的比例越大。

从职务情况看，区县一级干部认为有“较大需求”和有“一定需求”的比例最高，达到 80%；其次是镇干部；村干部认为“现在可能不大，但未来需求大”的比重较高，为 24.68%（见下图 1）。

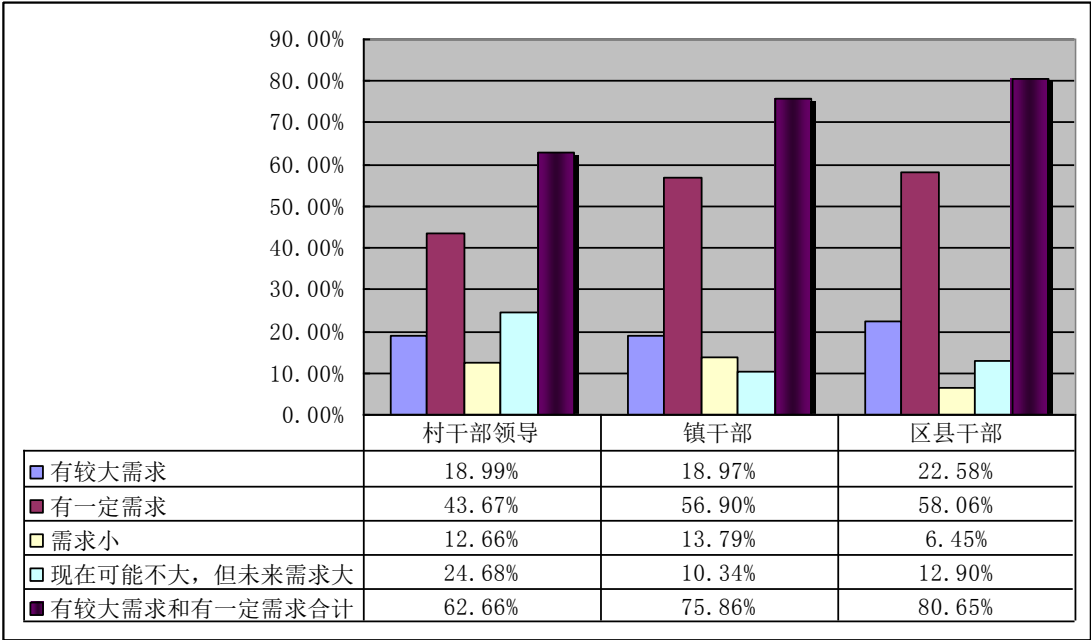


图1 不同职务官员对农房抵押需求的看法

“对实施农房抵押政策后，会不会带来有人无家可归”这一提问，只有 6.47% 的官员认为肯定会；51.44%的官员表示可能会出现有人无家可归；42.09%表示不一定会。反映出一定比重的受访官员对实施农房抵押政策可能造成的社会负面影响存有担心，需要相关的社会保障体系相配套。

4 村民对农房抵押的态度与需求判断

按每个村发放问卷 20-30 份村民问卷的方案，最后共回收 2192 份有效问卷。受访者年龄主要集中在 31-40 岁和 41-50 岁，分别占 24.82%和 29.52%，其次是 51-60 岁，占 21.17%，30 岁及以下和 61 岁及以上的分别占 12.23%和 12.26%。男性受访者比例约为 71.70%，女性受访者比例约为 28.30%。初中文化程度占 46.60%，高中占 23.60%，小学及以下占 21.20%，总体文化程度偏低。89.83%的受访村民已婚，未婚的受访比例占 7.16%。对问卷统计分析结果是：

1、村民贷款的需求。19.48%的受访村民表示经常有贷款需求；50.32%的受访村民表示偶尔有贷款的需求；30.20%的受访村民没有需求。即七成的村民有贷款需求。

2、大多数村民赞成农房抵押。对“如果政府允许农村房屋可以抵押融资，您是否赞同这样的政策？”这一提问，21.58%的人表示很赞成；48.22%的选择“赞成”，只有13.64%的人表示不赞成，16.56%的人表示无所谓。

3、因生产所需抵押农房的可能性高于因生活所需。“假若现在因生产或创业急需一笔钱（购买化肥或农业装置），但一时拿不出钱，如果农房可以抵押的话，是否会去抵押房屋？”39.59%的受访者选择“会”；33.12%的选择“可能会”；33.12%的受访者表示“不会选择”抵押房子。“如果农房可以抵押，假若您现在生活发生困难，您是否会考虑把房子抵押给银行”，只有22.35%的受访者选择“会”；21.3%的人选择“可能会”；39.23%的受访者表示，只有到万不得已之时，才会考虑抵押；有17.12%的受访者表示绝不会考虑抵押房屋。由此可判断，因生产所需选择抵押农房的可能性明显高于因生活所需，且绝大多数村民对抵押持十分慎重态度。对选择“不会抵押农房”的受访者理由分析也可看出村民慎重态度，41.9%的人认为向亲朋好友借款更方便灵活；39.9%的人担心抵押贷款风险太大，万一还不出，就可能无家可归了；另有11.06%的受访者表示房子抵押会在邻居间造成不好的影响。

4、从借钱需求程度分析，有借钱需求的村民，对“农房抵押融资”政策的赞成比例高于没有借钱需求的村民。经常借钱的村民对抵押政策持“很赞成或赞成”的比例为77.28%，偶尔有借钱需求的村民为69.27%，没有借钱需求的村民赞成比例为65.86%。

5、从文化程度分析，文化程度越高，对农房抵押融资政策赞成的比例也随之增大，高中学历的赞成比例为75.87%，而小学文化以下的赞成比例只有65.30%。

6、从不同职业分析，从事经商、办企业的村民，对农房抵押融资政策的赞成比例高于从事务农、打工、家务等职业的村民。办企业的村民明确表示会抵押农房的比例高达60.71%，而务农的只有37.46%的比例表示会抵押农房。

表4 不同职业村民对农房抵押态势

		是否会为生产创业所需抵押农房			合计
		会	不会	可能会	
职业	务农	37.46%	35.15%	27.38%	100%
	外出打工	39.53%	31.62%	28.85%	100%
	经商	47.13%	24.84%	28.03%	100%

办企业	60.71%	17.86%	21.43%	100%
在当地企业工作	43.51%	27.48%	29.01%	100%
家务	42.67%	37.33%	20.00%	100%
其他	40.32%	32.66%	27.02%	100%

7、从收入分析，造成比例呈现两头高的倾向。收入在 1 万以下的村民对农房抵押融资的政策赞成比例较高，为 76.53%；随着收入增加，对农房抵押融资的政策赞成有所下降，收入为 5-10 万时，赞成比例最低，只有 62.50%；但是收入 10 万以上的村民，赞成农房抵押融资的比例又开始增大，收入在 10-15 万元的村民赞成比例上升至 78.95%。

5 开放农房抵押贷款是大势所趋

基于以下几个主要的理由，我们认为开放农房抵押贷款是大势所趋：

第一，农村基层对农房还权赋能的需求日趋强烈。本次调研数据表明，71.08%的受访村民愿意申请办理房屋产权证，17.66%的受访者表示若办理费用比较低，则愿意办理房产证，只有 2.74%的人表示不愿意，8.53%的人表示无所谓，其中 69.07%的受访者表示能够接受政府强制每户都必须办理房产证，说明对财产确权的内在需求强烈。村民对允许农房抵押赞成率达 69.80%，地方官员赞成率为 89.57%，证明此政策已经受到他们的高度关注，预计对该政策出台的接受度很高。

第二，从法理上探讨，村民对房屋拥有完整的所有权，对宅基地使用权具备处分和收益权能，可以抵押。根据《城市房地产法》规定：“房地产转让、抵押时，房屋的所有权和该房屋占用范围内的土地使用权同时转让、抵押。”按照“地随房走”原则，农民行使房屋所有权转让、租赁、抵押等势必涉及宅基地使用权权能及流转。因此，农房能否抵押的关键是村民对宅基地使用权是否具备处分和收益权能。《物权法》第155条“已经登记的宅基地使用权转让或者消灭的，应当及时办理变更或者注销登记”的规定，实质上承认了宅基地使用权“登记、转让、变更”等环节的法律效力。《土地管理法》第2条规定：“农村农民一户只能拥有一处宅基地——农村村民出卖、出租住房后，申请宅基地不予批准”，也是允许农村村民在本集体经济组织内流转农房与宅基地。与此同时，在现实生活中村民利用农屋出租、利用宅基地种植的收益都归村民。

第三，开放农房抵押贷款对有效解决村民贷款难问题，拓宽农户融资渠道，支持农民创新创业，促进农村经济发展意义重大。目前我国广大农户融资的渠道

非常狭小，由于农户缺乏有效的、足够的抵押而使得从正规金融渠道融资的能力非常有限，高成本、高利息的民间融资成为农户融资的主要渠道(孟全省, 2006)。而发展农村经济，最重要的是要为农村、村民提供充足的低成本的资金来源。允许农房抵押，盘活了农民有效资产，解决了村民以商业信用为依托的融资规模很小的困境，充分发挥了村民积累的最大财产—房屋的融资功能，拓宽了村民的融资渠道。

第四、让农村获得与城市居民同等的财产权利和发展机会，是根本解决“三农”问题的前提和基础。建国以来，基于把农民稳定在农村的认识而形成了一系列制约农民财产流动的法律、政策和措施，使巨量的农村资产处于沉淀、低效利用的尴尬处境。随着市场经济向纵深发展，城乡一体化加速，农民的资产意识逐渐提高，如果再如原来那样把农民的财产人为地冻结起来，不能享受与城市居民住房一样的财产权利和可能获得的财产性收入，对农民来讲就不是利益保护，而是一种利益损害。因此，让农民和城市居民一样享有清晰的财产权利和公平自主交易权利是社会主义市场经济体制的内在要求，也是根本解决“三农”问题的前提和基础。

第五，从已经开展过农房抵押的地区来看，普遍反映违约率很低，风险处于可控范围。如温州乐清农村合作银行截至 2009 年 6 月已为 5287 户农民提供集体土地上的自建房抵押贷款，贷款余额达 13.15 亿元；根据其 2009 年 2 月末的统计（经济最差、最危险的时期），贷款不良率仅为 0.96%，比该行整体贷款不良率还低 0.12 个百分点。此外，广东南海区、都江堰市、安徽肥东县这些已经办过农房抵押的房管部门也一致反映农民还款信用良好，违约情况极少出现。

如果允许乡村企业厂房等建筑物抵押是为解决乡村企业融资困难、鼓励乡村企业发展，而突破了法律上规定的集体所有土地不能跨集体经济组织交易的瓶颈的话，那么在农村经济形态发生巨变的今天（存在大量农村个体经济而非乡村企业），允许农房抵押、破解农村个体经济发展融资困境急需法律与实践上的突破。

6 农房抵押实现途径

6.1 总体思路

在当前农民行使房屋所有权必须地随房走，法律对宅基地使用权权能尚不明确的背景下，各地应根据当地经济社会发展需要，从农村土地产权制度现状的出发，按照“政府主导、各方协同，村民自愿、银行自主，以点带面”的总体思路，

循序渐进。

6.2 基本原则

结合先行地区经验，在开展村民住房抵押时，应遵守以下原则：

1) 抵押的农房必须权属清楚，农房抵押必须建立在农房产权确认基础之上。各地应该根据当地的实际，坚持先易后难、循序渐进、全面推开的原则，有序推进集体土地上房屋登记发证工作。

2) 要有经抵押权人和抵押房屋所在地村民集体经济组织确认同意的农房抵押处置与处置后安居的方案，并在村民住房抵押合同中专项明确约定。目前在一些地区规定，农房抵押人在抵押农房后仍有安居之所或是抵押人拥有两套或以上住房。但即便如此，仍旧无法确保抵押人抵押农房后的居住问题，比如可能会出现抵押人将其全部住房均处置偿债的现象。因此，建议将农房处置后的安居方案写入抵押合同并经相关人确认，以确保农房抵押既能盘活固定资产、又不影响农户安居。

3) 农房抵押用途仅用于抵押人的生产或生活所需，不得为他人作抵押担保，村民住房的抵押权人仅限于金融机构。目前农房抵押仍处于探索阶段，控制风险是重中之重，因此开展的范围、放开的程度都不宜过大。金融机构拥有一套非常专业、完善、规范、且已运作非常成熟的不动产抵押操作程序，风险承担能力相对也较强，理应成为农房抵押起步阶段的主要的、且是唯一的抵押权人。

4) 村民住房抵押权的实现必须通过司法途径解决。村民住房抵押出现违约后的处置难是当前开展抵押的难点之一，容易出现纠纷，导致抵押权人的权益难以得到有效保障，一定程度上阻碍了此项工作的开展，对此，司法机关的介入就显得非常必要。只有通过司法途径，才能妥善解决甚至避免在抵押物处置中因产权纠纷而带来的种种障碍。

6.3 若干配套措施

1) 加强制度体系建设。成立由政府分管领导、国土、建设（房管）、人民银行、银监部门、金融机构共同组成的“农户抵押贷款工作领导小组”，负责领导和监管农房抵押信贷工作。出台涉及农房评估、抵押登记、资产处置等方面一整套的管理办法，并协调理顺政府与银行、银行与农户的关系。责成国土、房建设（房管）做好宅基地、农房确权发证和抵押登记工作。金融部门加快出台《农户住房抵押贷款管理办法》、《农户住房抵押贷款审查、评审、评议及检查的实施

细则》、《农户住房抵押贷款台账管理制度》等涵盖贷款风险掌握、贷款流程操作等各项内容的制度体系。

2) 健全农房抵押贷款风险分担机制。尽管从先行地区的试点情况看,农房的违约率较低,但是降低金融机构贷款风险是推动此项业务开展的重要前提。因此,一方面可创新资产处置方式,如集体经济组织同意资产处置时集体土地的宅基地征为国有土地,回避了宅基地处置难问题;又如要求同一集体经济组织成员提供第三者担保,一旦发生贷款违约,由担保人偿还贷款或购买农房;另一方面,经济发达的县(市)政府应建立农房抵押专项贷款风险补偿金,列入扶农资金范围,给予金融机构一定的损失补偿,鼓励金融机构积极开展农房抵押;积极建立村民住房保障体系,对房屋处置后确实生活困难的家庭,由政府提供政策性保障住房,解决村民基本的生存问题,分散社会风险;大力推广农村政策性保险,实现政策性保险全覆盖等等。

3) 加快建立农房交易市场。建立农房抵押业务的开展,必然要求逐步建立与城市同样信息公开、规则透明的农房交易市场。为此,一是要适当扩大农房抵押处置范围,放宽至房屋所在地县(市)、区范围以内的农户或集体经济组织,农房处置时优先满足同一集体经济组织成员的需要;若受让人为非集体经济组织成员的,建议参照国有土地出让金缴纳办法和比例向集体经济组织缴纳一定的土地费用,禁止城镇居民购买农房。二是引入诚信度较高的房屋中介机构,为农村房屋交易市场的发展打下良好的基础。

参考文献(References):

- [1] 阮建明等. 对探索建立农民住房抵押贷款机制的几点思考[J]. 浙江金融, 2008(10).
- [2] 孟全省. 我国农户房屋抵押贷款融资方式的探讨[J]. 农业经济问题, 2006(11).
- [3] 温煦. 浅析农村房屋之抵押[J]. 中小企业管理与科技(上旬刊), 2009(7).
- [4] 张树基. 农村合作银行开展农房抵押贷款问题的研究[J]. 企业经济, 2005(11).
- [5] 李峰. 对农房抵押贷款难的调查与思考[J]. 金融与经济, 2009(11).
- [6] 邹伯梅. 我国农村宅基地制度相关法律问题研究[J]. 知识经济, 2009(2).