

当前主要农村住房流转模式的比较研究

顾金土 范小丽

(河海大学 公共管理学院, 江苏 南京 210098)

【摘要】 借鉴“连续统”和“控制权”概念, 现有住房流转现象可以分为四种类型: 村内流转、以租代售、安置小区以及“小产权房”, 从制度、经济及社会特征三个方面进行了具体分析: 村内流转模式已不能保护农民权益, 不适应当前社会、经济的发展需求。以租代售虽然是“非法”开发的零售行为, 但农民获得了较大的收益。安置小区模式能为地方政府和农民所接受且收益明显。“小产权房”是“非法”开发的批发行为, 而且农民收益不大、支持力度并不大。住房改革兼具复杂性和敏感性, 需着力于制度建设和人才建设。

【关键词】 住房流转模式; 住房权利; 连续统; 社会特征

【中图分类号】 C912.82 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-4145 [2014] 07-0044-07

一、问题的提出

长期以来, 国家严格限制农村住房流转主体的范围。这样的限制是历史的产物, 其初衷是为了保护农民的利益, 保证农民免费获得一块宅基地, 只要承担建房成本就可获得永久性住房, 避免农民流离失所。同时, 我国法规明确规定城镇居民不能到农村建房和购房, 这可以避免让农民的房产流入到城镇居民之手。制度规定也为后边可能的征地拆迁创造有利条件, 因为多占的宅基地面积并不构成补偿的要件, 从而相当程度地消解了因此带来的纠纷和矛盾。然而, 随着城市化的进程和人口流动的加剧, 原有的制度设计与现实需求之间呈现了显著矛盾。对于农民来说, 由于住房流转受限, 外迁农户的农村房屋变为“死产”^①, 阻碍了城乡人口的自由流动; 农村房产行业发展资金缺乏, 存在违规流转、市场交易混乱、产权纠纷不断、土地资源浪费等问题^②; 也导致了围绕住房福利产生的“假离婚”、“小产权房”开发等福利欺诈行为。针对上述问题, 研究者们提出了几种解决思路: 扩大农村住房的流转范围, 取消主体限制^③; 通过“房地分开, 租税分流”, 实现农村住房的商品化^④; 在坚持“一户一宅”制度基础上, 建立宅基地有偿使用制度, 完善农村房屋流转登记管理制度^⑤; 建立一种把宅基地的永久使用权交给农民, 集体享有对农村宅基地的规划权和使用监督权的“复合型所有制”, 并建立区域性宅基地交易市场^⑥; 也有学者借鉴租赁物权化的思路, 主张赋予租赁权更大的空间^⑦。理论主张各有千秋, 实践领域也呈现多样化发展, 如嘉兴“两分两换”小城镇模式, 成都“同证同权, 自由转让”, 天津“宅基地换房”以及广州的“宅基地、住房流转”等, 纷纷取得良好的经济和社会效益。

当权利不能兑现为现实利益时, 人们并不会重视这个权利; 但当利益凸现时, 即使没有明确的法律授权, 也会变相地追求并获得这方面的权利。关于农村住房流转的限制和突破的核心在于农民住房权利界定。农民、村集体、乡镇政府突破住房流转限制的动力来自于对住房收益的渴望, 希望借助于使用权来获得其延伸

收稿日期: 2014-04-05

作者简介: 顾金土(1974—), 河海大学公共管理学院社会学系副教授, 主要研究方向为社会政策及社区工作。

范小丽(1988—), 河海大学公共管理学院社会学系硕士研究生, 主要研究方向为社会政策。

基金项目: 本文系教育部人文社会科学基金项目“农村住房流转的社会福利评估”(项目编号: 11YJC840012)的阶段性成果。

①韩冰《创新“农村房屋”流转制度法律问题研究》,《行政与法》2009年第10期。

②毛维国、王广卷《农村住房及宅基地流转问题调查与研究》,《山东农业大学学报(社会科学版)》2012年第2期。

③周荣根、任国波等《从“宽进严出”到“严进宽出”——完善宅基地制度的路径》,《中国土地》2010年第5期。

④刘华富《房地分开、租税分流——农村房屋流转的途径与办法初探》,《成都行政学院学报》2009年第5期。

⑤章合运《农村房屋流转的障碍分析及对策研究》,《天府新论》2010年第5期。

⑥韩康《宅基地怎样实现市场化流转》,《人民论坛》2008年第7期。

⑦王红《农房产权转让新探——以租赁物权化为视角》,《中国房地产》2010年第7期。

权利。由于各地经济社会条件不同,相同的权利结构也会产生不同的利益。由于农村住房改革的复杂性,国家层面尚未出台农村住房流转的法律规范,但已经面临解决此问题的紧迫形势。本文着重于探讨农村住房流转的一个基础问题,即农村住房流转的基础类型和社会特征,拟从住房权利角度入手,从控制权和地域转移两个维度对纷繁的各类住房流转现象进行了归类,并归纳其制度、经济和社会特征。

二、农村住房流转的归类

建国以来,农民拥有自主建房和管房的权利。法律规定,农民可以在原地实现自主建房;允许农民转让住房使用权,出租闲置空间以获得收入;认可通过继承、遗赠、赠与等方式或者在村集体范围内实现农村住房产权的转移,但无论哪种形式,农村住房在性质上仍然是农房性质,在价值功能上以农民自居为主,故而抵押、买卖等商品价值功能受到严格限制。这种限制,在城乡二元分割的时代里并未出现矛盾。可是,随着城镇化的发展,土地、房产等生产资料的市场价值逐渐显现,城乡壁垒难以阻挡这些要素的自由流通。农村土地尤其是集体建设用地的价值水涨船高,农房(农村住房的简称)的商品化功能价值凸显。本来保护农民的制度约束成为农村住房价值兑现的最大障碍,逐渐成为农民不满的根源。另一方面,追求农村住房市场价值的主动应变策略应运而生。其中,有些做法得到政府的支持或默许,有些却为政府明确反对(比如小产权房),处于非法存在状态,随之也出现了许多社会问题。研究发现,各种农村住房流转现象遵循的是市场原则,参与各方是自愿的,反对声音来自于上级政府和开发商集团,而且这种反对并未得到有效遏制,至今没有找到彻底解决的办法。可见,农村住房流转的各类现象之间存在紧密的联系,合法与非法之间的边界一般不容易划清。因此,我们突破合法—非法的对立思维,改为从现象关联的连续统角度进行梳理。为了能够让各种住房流转现象放在一个连续统中,我们需要对农村住房流转进行准确定义,即农村住房使用权、处置权的主体之间转移,或是为了获得更多权利而向村外地域转移。

(一) 农村住房流转类型

当前,农村住房流转形式主要有继承、遗赠、赠与、抵押、入股、出租、征收、置换、买卖、以租代售以及小产权房开发等。这样的分类自然过于繁杂,概括性不足,缺乏科学分类依据。从已有文献梳理来看,学术界对当前住房流转类别的归类各有坚持。有的学者从变革宅基地使用权角度提出了转权让利、保权分利、保权保利三种分类^①。刘卫柏等从流转主体角度分为农户自由转让、村集体转让、地方政府主导转让等类型^②;有的学者以改革的实践地作为命名的流转模式,如重庆、天津、广州、嘉兴等模式^③。上述分类并不能包容合法和非法的各种形式,饱受争议的“小产权房”并不能作为一种明确类型而位列其中。住房流转形式的核心在于住房权利变换,各种住房流转在权利这个层面上可以获得统一。

(二) 农村住房权利的连续统

“连续统”(Continuum 或 Continuity)又作连续体或者是连绵体,最早来源于数学,后来认知语言学家将其推而广之。著名语言学家吕叔湘提倡使用“连续统”概念,因为我们划分类型往往不能做出二分,二分仅能得到两个离散的端点,然而却忽视了中间许多过渡状态,倘若将这些对象统一起来,便可以形成一个连续的分类^④。“连续统”概念丰富和发展了类型学,并作为一种重要的思维方法和研究方法为社会科学研究所推崇。当代美国社会学家亚历山大(Jeffery C. Alexander)也认为现代社会科学理论并不是传统观念的对立物而是传统的延续物,“非事实性”的一般理论假设与“事实性”的经验观察之间也存在着连续性,称之为“科学思想的连续统”。^⑤这样的思维可以为我们所借鉴。农民因只拥有农村房产的集体土地使用权,所以只可对住房充分使用(如居住权、收益权)而不能自由转让、处置。如果运用权利连续统的概念,农村住房制度变革的实质就是农民转让、处置权利的增加。农民获得转让、处置的权利越充分,其住房流转制度的变革力度越大,但也意味着“违法”的可能性越大。从住房权利从低到高顺利,继承、捐赠——村内流转——出租(含抵押、入股)——以租代售(也包括联建房)——安置小区——小产权房(见表1)。住房继承、捐赠均实现了处置权,但它们不能产生价格。农民出租住房实现了收益权,但是缓慢的。这三类含义非常清楚,这里不再

①王延强、陈利根《基于农民权益保护的宅基地权益分析——从不同流转模式对农户集中居住影响的角度》,《农村经济》2008年第3期。

②刘卫柏、贺海波《农村宅基地流转的模式与路径研究》,《经济地理》2012年第2期。

③姜法芹《农村土地流转中的几种典型模式》,《经济研究导刊》2009年第21期。

④吕叔湘《汉语语法论文集》科学出版社1999年版。

⑤[美]杰弗里·C·亚历山大《社会学二十讲:二战以来的理论发展》,贾春增等译,华夏出版社2000年版。

赘述。下面阐述其余四类。

1. 村内流转。村内流转是指在集体经济组织成员内部发生的抵押、入股、转让等流转形式。它所涉及的住房不发生地域转移,但控制权均发生了转移。对于近郊能够实现出租收入的住房来说,即使在村内流转也可以实现市场价值,但是对于大量的远郊农村来说,村内住房流转的价值只相当于建筑成本。相对而言,村内流转的对象限制对于远郊农村影响更大。特别对于那些非常迫切希望城镇化而又经济实力一般的远郊农民来说,让农村住房获得资产收益,降低城市化的门槛,具有极大的诱惑力。

2. 以租代售。有的村外居民(可能是外村农民也能是城镇居民)为了规避“严禁城镇人口购置农村住房”的规定,通过与农民签订长达10年、20年甚至更长时间的房屋租赁合同,有的购买村民的宅基地进行建造,并以租用合同形式固化权利^①。法律将农村租房合同视为“合同法”调节的对象,不适用于房产交易法。根据合同法规定,经济合同不能超过20年^②。因此,这种流转方式给双方今后带来了法律纠纷的风险。在以租代售中,承租人获得对房屋控制权,是一种曲线入市的方式,也可以说是个体农民从事房地产的零售行为。

3. 安置小区。这是由政府主导的一种住房流转类型,包括国家征收、宅基地置换等形式。其目的是为了实现在居住上的集中化,提高资源配置和利用效率,并且是推动城镇化建设的重要环节。这一流转形式通过地域转移达到住房产权的升级,如姚庄住房改造后,村民脱离原来社区实现了新的居住整合,在社会综合效益提高下,住房的权利也逐步提升,极大地盘活了农民的住房资产,增加了收益权。根据政策,部分住房也可以获得商品房一样的完整产权。

4. 小产权房。这是当前政府非常迫切妥善解决的一个住房问题。“小产权房”是一些村集体组织或者开发商以新农村建设等名义建筑在集体土地上的房屋,出售给村集体以外的人并由集体(村委会)或乡镇政府颁发房产证书或签订合同的房产^③。由于法律赋予农民自主建房的权利,因此,“小产权房”也可以说是农民自建房的集团模式。从住房权利的角度来看,“小产权房”获得住房的开发权,面临市场风险的考验,如果成功就可以获得开发所带来的高额收益,这是已经到了住房权利的极限值。

表1 各种住房流转类型的权利和收益

| 流转方式 | 运用权力 | 获得收益 |
|------------|------------|-------|
| 继承或捐赠 | 受限制处置权 | 无价格 |
| 村内流转 | 受限制处置权、收益权 | 建筑价 |
| 出租(含抵押、入股) | 住房收益权 | 房租价格 |
| 以租代售 | 宅基地处置权 | 宅基地价格 |
| 安置小区 | 地、房处置权 | 住宅城镇化 |
| 小产权房 | 房地产开发权 | 开发收益 |

(三) 农村住房流转类型划分

住房流转本质上是为了追求更高级的住房价值功能,表现为三种转移形式,即地域转移(指居住方式的城乡转移,即从农村居住方式转变为城镇居住方式,也就是居住的城市化),使用权流转和处置权流转。我国农村的住房没有完整产权,也即土地使用证和房屋产权证是不齐的,故而没有实质上的产权流转。因此,现实的住房流转合乎周雪光教授所讲的“控制权”理论。他认为,在不完全契约环境中,产权概念与传统经济学的产权理论有着重要不同,即使没有产权的法律状态,如果主体能够实现对资产或物品的控制权,那么也就是获得了该资产或物品的最高权利。^④这样,“以租代售”和“小产权房”虽然不是产权的流转,但却是控制权的流转。我们从地域和控制权两个维度对农村现实的住房流转形式进行整合,可归纳为四类:无地域转移无控制权转移;无地域转移有控制权转移;有地域转移无控制权转移;地域和控制权均转移(见表2)。无地域转移无控制权转移主要是出租、继承和捐赠,因为已经合理合法,没有引起任何社会争议,本文不再分

①高源《我国农村宅基地使用权流转问题的探讨》,《重庆工业大学学报(社会科学版)》2009年第5期。

②《合同法》第二百一十四条规定“租赁期限不得超过二十年。超过二十年的,超过部分无效。租赁期间届满,当事人可以续订租赁合同,但约定的租赁期限自续订之日起不得超过二十年。房屋租赁合同让渡的是租赁房屋的使用权,故租赁期限不宜过长,否则将与临时让渡房屋使用权的目的不符,也容易因房屋返还产生争议。”

③吴义茂《小产权房问题研究》,《法学研究》2012年第3期。

④周雪光、练宏《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012年第5期。

析。无地域转移有控制权转移有两种情形：一种是村内流转，一种是以租代售。前者符合法律规定，后者涉嫌违规，有地域转移无控制权转移类主要是指农民退出原来的宅基地和住房，进入政府统一规划的安置小区。一般安置小区坐落在城镇中，因此，也是一种解决城镇化的路径。地域转移控制权转移主要是指小产权房，实行小区管理，面向市场销售。

表2 四类流转模式流转对照表

| | | | |
|-------|---|-------------|------|
| | | 地域转移 | |
| | | 无 | 有 |
| 控制权转移 | 无 | 出租 - 继承、捐赠 | 安置小区 |
| | 有 | 以租代售 - 村内流转 | 小产权房 |

三、农村住房流转模式的制度特征

任何权利的界定和实现离不开社会制度。住房是农民的最核心资产，也是农民安居乐业的基本前提。农村住房流转制度是一个系统工程，它与我国的农村住房制度、土地法、物权法、合同法、村民组织法以及社会保障等法规存在紧密关联。我们从合法性、流转条件以及决策主体三个方面论述四类流转模式的制度特征。

(一) 合法性

依法治国是我国的一项基本国策，农村住房流转改革也应符合既有的法律规范，接受合法性的检验。在四种住房流转类型中，安置小区和村内流转均符合当前法律法规要求。以租代售是以村民的名义获得长期使用权，是利用法律的空白而打的擦边球。小产权房则是我国法律明令禁止的非法的住房流转形式。《土地管理法》第43条规定“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地”。《关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》进一步强调要严格规范使用农民集体所有土地进行建设，农民集体所有土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设，农村住宅用地只能分配给本村村民，城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或“小产权房”。在法律上，“小产权房”不具有房屋的所有、转让、处置、收益等权利，不能办理房屋的产权过户手续，国土局、房管局不接受此类住房的购房合同。然而，当前“小产权房”开发高风险背后蕴含的巨大利益诱惑，愈演愈烈的趋势似乎与法律背道而驰。

(二) 决策主体

决策主体是住房流转中的最大利益相关者，也是实现住房流转的关键当事人。村内流转模式的决策主体就是原住房的主人和受让的本村居民。以租代售模式中的决策主体是原住房所有人以及受让的村外居民。安置小区模式涉及土地规划、改造资金以及基础设施建设，其决策主体是基层政府和农户，二者在农村城镇化的事务上目标一致，均存在强大的动力机制，易找到一个平衡点。但在具体工程实施过程中，两者也会存在利益差异、竞争和矛盾，比如有的农户不愿意放弃原有的生产方式，有的农户对搬迁补偿和安置方式存在不满意，也有的农民对基层干部的工作方式、方法有意见。这反映安置小区模式需要两者的积极配合、沟通、合作才能共赢。小产权房模式的决策主体是村集体或乡镇政府，加上建筑企业，农民几乎难以参与。

(三) 流转条件

任何一种模式均需要一定的条件。村内流转模式的限制条件是一户一宅，在集体组织范围内由供需双方合理协商，履行一定的手续便可实现合法流转。转让户不能再度申请新的宅基地，受让户也不能占据两处宅基地。以租代售模式下，参与流转的宅基地多位于景观地，人口流入较多，交通便利，能够让受让人获得投资收益或者居住功能。安置小区模式多适用于整村拆迁或者有较强入城意愿的郊区村庄，小区安置地多位于城镇边缘，可共享优越的市政基础设施，因此，它适用于有一定的经济实力、非农化程度高、城市化迅速的地域。小产权房多集中于各个大、中城市中房地产开发价值大的城乡接合部、城中村、旅游景区、休闲度假区等地区，要求土地可以连片开发，当地居民对住房需求强烈。

表3 住房流转模式四种类别制度特征比较

| | | | | |
|------|------|--------------|-----------------|-------------------|
| | 村内流转 | 以租代售 | 安置小区 | 小产权房 |
| 合法性 | 合法 | 非法 | 合法 | 非法 |
| 决策主体 | 农户 | 农户 | 基层政府、农户 | 乡镇政府或村集体、建筑企业 |
| 流转条件 | 一户一宅 | 投资价值 居住功能 | 城镇化迅速 经济实力雄厚 | 土地连片开发 居民住房需求大 |

四、农村住房流转的经济特征

流转的住房其实已经变成一件商品,商品价值大小主要反映在经济层面。农村住房如果加入到可流转的商品行列,理论上既可以提高农村建设用地的使用效率,改善农民的居住环境,也有助于缓解房地产市场过热现象。

(一) 经济效益

对农民来说,支持或反对某种住房流转模式的标尺就是能否增加农民的住房受益,尤其是住房的货币价值。对于村内流转模式,农民无需为之支付流转费用,获得的是住房的建筑价格。对于以租代售模式,农民也不需要支付流转费用,却可以获得土地价格。对于安置小区模式,由于投资规模大、涉及问题众多,需要政府政策和资金支持,农户家庭也需要支付低于市场价格的费用,但一般可由补偿款相抵,有时还有剩余。为了降低安置小区的建设成本,小区内房屋性质上一般仍为农房,农民一般获得多套住房,可以将多余的套房通过补办手续获得房产证,从而可以抵押、流转、拍卖等。安置小区是新建用房,农民可以显著改善居住环境,提高生活质量。对于小产权房模式,开发者需要大量的资金投入,一旦市场消化,可以获得高额回报,一旦政策收紧、市场恶化,也可能血本无归,但这与普通农民利益关联不大。对于买房者来说,小产权房的买卖行为不能受到法律的认可与保护,影响房屋保值增值功能,拆迁之后难以获得补偿,并且房屋质量不佳,基础设施配套不完善。

(二) 对农村土地的影响

我国实行的是“房随地转”原则。农村住房流转也带动了土地的流转。不同的流转模式可能带来不同的土地效益。“村内流转”和“长期出租”这两种流转模式保持原有用地规模和性质不变,因此没有土地集约化效益。安置小区模式通过对原来的宅基地进行复垦和规整,显著节约了住宅用地。根据嘉善经验,以整村为单位,其建设用地的土地节约率可达50%以上。^①腾出的农村建设用地指标,部分用于生态用地,部分置换为城市建设指标。小产权房模式虽然其内部是集约、高效使用土地,但是对于开发所在地的农村来说,扩大了建设用地规模。有的小产权房甚至违法占用耕地,践踏农田保护法规,扰乱了土地市场,也威胁着我国的粮食安全。如果对于违法用地不能严惩,那么各地群相效仿,后果不堪设想。

(三) 对房地产市场的影响

当前商品房价格虚高已经成为全国人民的共识。商品房的价格受政策和市场两个因素的双重影响。政策调控是政府基于政治、经济和社会形势判断和将来目标而对房地产市场采取的应对措施,相比之下,市场因素则力量分散、灵活多变和难以控制性。村内流转模式中的房地产交易独立于城市的商品房市场,因此,对房地产没有影响。以租代售模式在暗地里打开了城镇居民向农村居民购买宅基地的缺口,是城镇居民对农村资源的一种占有和控制,也是城市资金向农村进行的一种投资。由于存在较大的契约风险,该模式实际流转规模不大,对房地产市场影响较小。安置小区模式让农民实现了低成本的城镇化,解决了进城农民的居住需求,同时,有部分农村居民因为获得了多套安置住房,也存在将多余的套房向市场出售的情况,但是安置小区一般在城市边缘,总量不大,虽对房地产市场有些影响,但影响量比较有限。上述三种流转类型基本上维持着城乡二元住房市场的并行不悖。小产权房模式是农村对房地产业高额利润的追逐和人们逃避商品房价格过高退而求其次的市场行为。因为小产权房的土地成本低和税费少,使得它的价格与同一区域商品房相比要低30%~60%,比政府推出的经济适用房在价格上还具吸引力。^②由于小产权房是以整片小区的开发模式,规模、体量均比较大,对房地产业有显著影响:从积极方面来看,一方面它打破政府对土地开发市场的垄断,使得乡镇政府或村集体能较多地分享土地增值利益,提高了农民的财产性收入,另一方面让城市中下工薪阶层实现了“居有其屋”的梦想,一定程度上缓解了城市房地产价格居高不下的压力;从消极方面来看,“小产权房”在开发、交易、建筑安全以及产权问题等层面存在较大的风险,并且开发主体获得高额利润,小产权房业主基于自身利益迫切需求政府给以合法的“身份”。因此,小产权房对商品房市场冲击力量较大,如果处置不当,也会危及国家对房地产市场的有效管理和社会稳定。

^① 欧林、孙玉林《我市以农村土地整治化解建设用地难题》,《嘉兴日报》2010年2月26日。

^② 叶檀《小产权房挑明楼市真相》,《每日经济新闻》2007年6月22日。

表4 农村住房流转四种类别之经济特征比较

| | 村内流转 | 以租代售 | 安置小区 | 小产权房 |
|-----------|------|------|------------------------------|-----------------------|
| 经济效益 | 建筑收益 | 低价收益 | 改善居住环境; 部分住房商品化 | 收益与风险并存; 与普通农民关系不大 |
| 对农村土地的影响 | 没有影响 | 有些影响 | 节约建设用地; 增加用地指标; 增加生态用地 | 扩大建设用地; 扰乱土地市场 |
| 对房地产市场的影响 | 不影响 | 影响较小 | 有些影响 | 缓解城市住房压力 如放开,冲击房地产 |

五、农村住房流转的社会特征

住房不是一般的商品,它是与人们的生活空间,与人们的社会活动紧密相关,因此,住房改革就是一项系统的民生工程。对于农民来说,住房流转不仅是实现了一定的经济收益,而且还涉及农民态度、生活适应性、社区管理以及城镇化等方面。

(一) 农民态度

农民对“村内流转模式”表现最多的是无奈态度。在城市化加速的农村,希望住房资产化的农户逐渐增多,但受制度所限,村集体内部较少,因此,实现流转的频率非常低,价格自然也是非常低廉,打击了供给方的积极性,造成农村住房大量闲置,住房流转不畅。对于以租代售模式,农民持欢迎态度。这一模式是城镇居民为了规避不能到农村购买农村住房的法律限制,巧妙地利用了有关房屋租赁的规定而钻法律的空子,而与农民进行私下的自愿授受,如此,农民实现了住房流转并获得收入,城镇居民获得了住房。安置小区是政府主导或者诱导的公共工程,多数农民持欢迎态度。对农民而言,实现城市化是其强烈愿望,不能顺利城市化的主要原因是受制于高房价。由地方政府主导的征地拆迁或者诱导的“以宅基地换商品房”的流转模式,均可以既让农民获得原住房的价值补偿,又能保证他们顺利获得城镇住房。当然,农民也可能因为政府的操作方式、方式、补偿标准上产生一定的不满。对于小产权房模式,农民只是表示“有限的欢迎”。因为农村由于缺乏建房资金,小产权房的开发主体往往是外来的建筑企业或投资商,对于普通农民只能获得有限的土地租让收益。

(二) 农民生活适应性

住房流转对农民的生产、生活带来冲击。农民是否能够适应住房流转制度是一个值得决策者慎重思考的问题。对村内流转来说,买房人的生活范围没有变化,卖房人如果已经实现居住场所,住房流转只是变现自身的住房资产,两者均不存在适应性风险。如果卖房人是因为经济所迫,卖掉房子成为无家可归者,需要接受社会救济,这时的适应性风险来自于社会救济制度的保障程度。以租代售模式是农民积极主动实现的住房流转,由于土地价格较高,因此,生活适应性风险相对较小。安置小区模式实现了农民居住的城市化。新小区的安置原则一般保留原有的社区结构,但会包容更多的村落,因此,对于农民来说,需要适应城镇生活,面临的适应性风险有:(1) 生活成本增加,农副产品自给自足受到影响;(2) 传统村落的生活习惯保存困难,包括业余时间安排,庭院生活方式,个人游戏爱好,邻里互动方式与互动空间等再新的居住环境中都面临与传统的断裂;(3) 人际关系淡漠化,社区成员异质性增加,原有的邻里守望的交往逐步退化;(4) 农副业、手工业生产可能被迫中断,责任田耕种成本加大,给家庭经济收入带来损失。在“小产权房”模式下,农民基本保留原有的生活方式,但因为以土地换取了小区建设,聚集了一批新居民,既会增加社区融合的难度,但也会增加人员交流、信息交流和就业机会。

(三) 住房流转后的社区管理

由于人口的频繁流动,传统农村社区内的熟人关系逐渐被打破,人际关系的调整规范更多地依赖明确的法律规定。村内流转模式阻止了外来人口成为当地的产权人,但难以阻挡外来人口以租房的形式进驻农村,除非把农村也像城市小区一样进行封闭式管理,有效管理好外来人口,否则,村内流转模式下的社区管理仍然是一个复杂的形势。以租代售模式给了买房人封闭的独立空间,它既增加了农村人口的异质性,也会增加了社会治安的难度。安置小区模式由于农民适应城镇生活需要有一个过程,因农民旧有生活习惯带来的环境问题经常成为小区管理的难题。一方面既要让农民学习适应新小区的生活方式,另一方面,社区也要探索适应农民特点的更为人性化的管理方式。因为安置小区还存在原有的人际关系和熟人社区,因此,社区管理

总体是有序的。小产权房虽然不是完整意义上的城市商品房,但是居住形式并无二致,面对人心不稳的小区居民,社区管理和服也难以规范,社区组织涣散、治安等问题比较突出。社区管理是安置小区和小产权房后期工作的重中之重。

(四) 住房流转与城镇化

中国的户籍制度正在逐步放松,城镇化的步伐也在进一步加快。一直被人诟病农民工的“半城市化”问题,反映的是农民能够实现在城市就业,但难以在城市定居。究其根本原因在于,住房制度让农民工在农村获得免费的宅基地,享有自主建房权利,而不能享受城市的住房福利,又难以购买昂贵的商品房。因此,农村住房流转制度应该考虑农民的城镇化问题,其改革方向应该有利于促进城镇化。村内流转要求转让对象为本村的农业户口,因此,它对城镇化并没有影响。以租代售模式是村外居民到农村与农民签订建房协议,并取得住房的长期使用权。这些住房仍然是农村住房,买房人多数是城镇居民,或者为了投资或者为了解决现实的居住问题。因此,该模式其实是“逆城市化”。安置小区模式是让农民过上与城镇居民一样的生活方式。农民彻底实现居住的城市化,获得的住房是标准化的,履行一定的程序之后就可以上市交易。“小产权房”对户籍不设门槛,城镇居民、农民工均可能是潜在的购买对象,接受政策和市场的双重风险。由于法律地位不明确,小区处于完全自治状态,加上居民的经济实力弱小、社会地位不高,因此,它实现的是一种低质量的城市化。

表5 农村住房流转四种类别之社会特征比较

| | 村内流转 | 以租代售 | 安置小区 | 小产权房 |
|-------|--------|------------------|----------------------|-------------|
| 农民态度 | 无奈 | 欢迎 | 欢迎 | 有限欢迎 |
| 生活适应性 | 主动型流转 | 主动型流转 | 生活成本、人际关系、 生产方式改变 | 人口集聚;增加就业机会 |
| 社区管理 | 不变 | 异质性提高, 治安难度加大 | 初期矛盾多,后期稳定有序 | 社区涣散,管理难度大 |
| 城镇化 | 有利于城镇化 | 逆城市化 | 促进城市化 | 低质量城镇化 |

六、结论

农村住房流转制度是我国住房制度的一项重要改革。由于住房制度改革涉及的人口众多,利益调整关系复杂,谨慎制定改革策略是十分必要的。类型分析表明,纷繁复杂的农村住房流转现象的背后其实就是这四种模式。特征分析表明,村内流转模式已经不能保护农民的权益,不适应当前社会、经济的发展需求;以租代售虽然是“非法”开发的零售行为,但是农民获得了较大的收益;安置小区模式能为地方政府和农民所接受;“小产权房”是“非法”开发的批发行为,而且农民收益不大、支持力度并不大。综合收益和风险考量,四种流转模式的农民接受程度从低到高的顺序是:村内流转——小产权房——以租代售——安置小区。当然,即使是最受欢迎的安置小区模式,也需要地方政府公正、细致、稳妥地推进这一公共项目,在面临社会矛盾突出时,还需要创造性地分析、判断和解决,否则,一项看似完美的制度设计也可能失败。这再次表明农村住房制度改革的复杂性、敏感性,需要进一步加强农村住房流转问题的研究是试验。

(责任编辑:陆影)