

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20210711

· 三农问题 ·

农户宅基地使用权退出权益结构变化研究*

——以乌鲁木齐市安宁渠镇为例

刘佳俊, 蒲春玲*

(新疆农业大学管理学院, 乌鲁木齐 830001)

摘要 [目的] 农村宅基地是农民用作建造住宅的土地, 农户对其享有获取收益、社会保障等权利, 一旦退出, 就意味着附着在上面的一切权益都会丧失。如何在宅基地使用权退出的过程中保障农民正当的权益, 对于推进城乡一体化, 构建美丽乡村, 具有重要的现实意义。[方法] 文章从农民的经济权益、社会权益、政治权益的视角出发, 从家庭特征、经济状况、住房状况、保障状况、社区状况、心理状况六个方面构建指标体系, 采用模糊评价方法, 分析在宅基地使用权退出的过程中农民权益的变化情况。[结果] 由于在宅基地使用权退出过程中政府居于主导地位, 农户参与度较低, 往往被动式地接受安排, 造成权益受到直接的伤害, 农户的经济状况、保障状况以及心理状况等权益受到了一定的损害。[结论] 在宅基地退出的过程中, 仍然存在农民参与力度不够、养老等社会保障不完善、再就业难等问题, 需要政府统筹协调。开展工作的过程中, 政府需要更多地听取当地农民的意愿, 切实合理地保障农民的权益。

关键词 宅基地 宅基地使用权退出 农民土地权益 权益保障 模糊评价

中图分类号: F301.0 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-9121[2021]07-0093-06

0 引言

改革开放至今已有41年, 我国的工业化和城镇化进程不断加快, 但快速发展的背后是大范围的农地非农化, 耕地保有量不断减少^[1]。由于土地的稀缺性, 如何协调城镇快速发展带来的建设用地供给不足与农村建设用地闲置浪费之间的矛盾, 盘活农村宅基地, 减少农村建设用地, 从而增加城镇建设用地, 是我国各级政府都函待解决的热点问题之一^[2]。

土地问题涉及多方利益主体, 目前应用最为广泛的是增减挂钩政策, 该政策涉及宅基地使用权退出, 直接关系到作为利益主体的农户权益^[3]。这种政府主导下的土地退出, 由于农户参与度较低, 形成了政府和农民自身利益诉求之间的差异, 导致农民权益得不到合理的保护, 不可避免地产生了一系列的问题与纠纷, 如补偿安置标准低、土地发展权被剥夺、农户在宅基地使用权退出过程中参与机会少、宅基地使用权退出后再就业困难等^[4]。在宅基地使用权退出过程中切实保障农民的合法权益, 不仅关乎城乡统筹发展, 更维系着农村社会的和谐稳定^[5]。

1 研究区与数据

1.1 研究区域

乌鲁木齐市作为新疆的省会城市, 是促进亚欧之间经济社会、政治文明、文化科技等交流的重要桥

收稿日期: 2019-11-15

作者简介: 刘佳俊(1995—), 男, 湖北洪湖人, 硕士生。研究方向: 土地经济与理论政策

※通讯作者: 蒲春玲(1961—), 女, 新疆阿克苏人, 教授。研究方向: 区域发展与资源管理。Email: 1412350948@qq.com

* 资助项目: 国家社会科学基金项目“西部‘矿—农复合区’非自愿移民搬迁安置及管控机制研究”(14XGL005); 新疆维吾尔自治区社会科学基金项目“基于土地利用转型视角的新疆伊犁河谷失地农民生计发展问题研究”(2016CGL098)

梁与纽带,有着“亚心之都”的美称,地处东经 $86^{\circ}46'10''\sim 88^{\circ}59'48''$ 与北纬 $42^{\circ}54'16''\sim 44^{\circ}58'16''$ ^[6]。根据《乌鲁木齐市主体功能区规划(2015—2020年)》的要求和地形地势情况,乌鲁木齐市城市建设用地按照“南控、北扩、西延、东进”的模式发展。安宁渠镇位于乌鲁木齐市北郊,处在乌鲁木齐“北扩”的重要位置,全镇土地面积 47.98km^2 ,下辖8个行政村,大批农户的宅基地在政府引导下逐批次退出。根据《2016年新疆征地拆迁补偿条例明细及计算标准细则(最新)》规定,安宁渠镇在土地退出过程中采取的补偿方式为传统的货币补贴,农户获得的补偿款包括土地补偿费、青苗补偿费及安置补助费。安宁渠镇部分村委会在取得土地补偿费后,没有按照国家规定留在村集体经济组织用于土地征收后发展再生产,而是直接在村内村民中全部分配,同时村民将部分补偿金上缴给村集体用于统一购买社保。

文章选取安宁渠村、河西村、北大路村、东村4个村作为调研对象,每个村选取50户典型农户进行调查,共发放调查问卷200份,收回问卷192份,剔除不合格问卷13份,有效问卷为178份,问卷有效率为89%。

1.2 指标的选取

该文参考曲福田^[7]、田光明^[8]等学者关于土地权益分配的见解,合理选取指标,结合宅基地退出区域的实地调研,将涉及宅基地使用权退出的农户权益变化的影响因素归结于六个方面——家庭特征、经济状况、住房状况、保障状况、社区状况、心理状况,构建了宅基地使用权退出的农民权益指标体系^[9](表1)。

2 研究方法

该文以诺贝尔经济学奖获得者 Amartya Sen 提出的可行能力理论为基础,利用模糊评价方法对农户在宅基地使用权退出前后的权益变化进行测算评价^[10]。该文将农民的权益模糊指标集设定为 X ,宅基地退出过程中可能变化的各项权益内容设为 R (表1);第 n 个农户的权益函数为: $R_n = \{x, \mu_n(x)\}$,其中 μ_n 表示 x 对 R 的隶属度,隶属度取值在0~1,当隶属度等于1时,认为权益得到了最好的保护,隶属度为0时,认为权益保护程度最差。

2.1 隶属函数设定

当指标变量为虚拟定性定量时,例如农户对某项指标进行满意度评价时设置为好、一般、不好等若干状态,此类变量的隶属函数为:

$$\mu(x_{ij}) = \begin{cases} 0 & x_{ij} \leq x_{ij}^{\min} \\ \frac{x_{ij} - x_{ij}^{\min}}{x_{ij}^{\max} - x_{ij}^{\min}} & x_{ij}^{\min} \leq x_{ij} \leq x_{ij}^{\max} \\ 1 & x_{ij} \geq x_{ij}^{\max} \end{cases} \quad (1)$$

式(1)中, x_{ij} 代表测算权益的第 i 个功能的第 j 个指标; $\mu(x_{ij})$ 为各项指标的隶属度, x_{ij}^{\max} 与 x_{ij}^{\min} 分别表示该项指标的最大值和最小值,这些数值越大表示权益状况越好。

当指标为连续变量时,此类变量的隶属函数为:

$$\mu(x_{ij}) = \begin{cases} 0 & 0 \leq x_{ij} \leq x_{ij}^{\min} \\ \frac{x_{ij} - x_{ij}^{\min}}{x_{ij}^{\max} - x_{ij}^{\min}} & x_{ij}^{\min} \leq x_{ij} \leq x_{ij}^{\max} \\ 1 & x_{ij} \geq x_{ij}^{\max} \end{cases} \quad (2)$$

$$\mu(x_{ij}) = \begin{cases} 0 & 0 \leq x_{ij} \leq x_{ij}^{\min} \\ \frac{x_{ij}^{\max} - x_{ij}}{x_{ij}^{\max} - x_{ij}^{\min}} & x_{ij}^{\min} \leq x_{ij} \leq x_{ij}^{\max} \\ 1 & x_{ij} \geq x_{ij}^{\max} \end{cases} \quad (3)$$

表 1 观测指标与指标赋值说明

观测指标	指标含义及赋值说明	变量类型	最大值	最小值				
户主平均年龄(X ₁₁)	实际值	连续变量(C)	75	16				
家庭特征(X ₁)	小学及以下(赋值1)	虚拟定性变量(Q)	4	1				
	初中(赋值2)							
	高中(赋值3)							
	大专及以上(赋值4)							
家庭劳动力人数(X ₁₂)	实际值	连续变量(C)	6	0				
经济状况(X ₂)	农业收入(X ₂₁)	年农业收入(元)	连续变量(C)	100 000	0			
	非农收入(X ₂₂)	年非农业收入(元)	连续变量(C)	75 000	0			
	日常消费支出(X ₂₃)	年支出总和(元)	连续变量(C)	6 200	320			
	人均住房面积(X ₃₁)	实际值	连续变量(C)	40	6			
住房状况(X ₃)	很满意(赋值5)	虚拟定性变量(Q)	5	1				
	比较满意(赋值4)							
	一般(赋值3)							
保障状况(X ₄)	不满意(赋值2)	虚拟定性变量(Q)	3	1				
	非常不满意(赋值1)							
	人均承包地面积(X ₄₁)				实际值	连续变量(C)	34	0
	多(赋值3)							
社区状况(X ₅)	一般(赋值2)	虚拟定性变量(Q)	3	1				
	少(赋值1)							
	很满意(赋值5)							
	比较满意(赋值4)							
	社保满意度(X ₄₃)				一般(赋值3)	虚拟定性变量(Q)	5	1
心理状况(X ₆)	不满意(赋值2)	虚拟定性变量(Q)	3	1				
	非常不满意(赋值1)							
	治安状况(X ₅₁)					3	1	
	卫生状况(X ₅₂)				好(赋值3)	3	1	
	交通出行(X ₅₃)				一般(赋值2)	3	1	
	教育设施(X ₅₄)				不好(赋值1)	3	1	
经济满意度(X ₆₁)	满意(赋值3)	虚拟定性变量(Q)	3	1				
	一般(赋值2)							
	不满意(赋值1)							
生活满意度(X ₆₂)	满意(赋值3)	虚拟定性变量(Q)	3	1				
	一般(赋值2)							
	不满意(赋值1)							

资料来源:实地调研数据

式 (2) (3) 中, x_{ij} 代表测算权益的第 i 个功能的第 j 个指标; $\mu(x_{ij})$ 为各项指标的隶属度, x_{ij}^{\max} 与 x_{ij}^{\min} 分别表示该项指标的最大值和最小值, 式 (2) 中, 这些数值越大表示权益状况越好, 式 (3) 反之。

2.2 指标权重汇总

在计算得出初级指标的隶属度后, 需要将这些初级指标进行加权汇总成一个综合指标, 将各项功能向量汇总, 就可以得到权益指数, 农户的总体权益隶属度为:

$$R = \frac{\sum_{i=1}^n (u(x_{ij}) * w_{ij})}{\sum_{i=1}^n w_{ij}} \quad (4)$$

式 (4) 中, w_{ij} 为各功能活动的权重, $w_{ij} = \mu(x_{ij})^{-0.5}$ 。由于农户权益的选取具有一致性和同质性, 故该文选取农户各项功能指标的整体权重进行测算。测算过程是: 依据各项指标测算出的每位农户各个指

标值的隶属度,从而测算出宅基地使用权退出前后各项指标的隶属度,然后汇总各项功能的隶属度,分别得到宅基地使用权退出前后农户权益的数值,详见表2。

表2 宅基地使用权退出前后农民权益状况的模糊评价

指标体系	变量类型	宅基地使用权退出前		宅基地使用权退出后	
		隶属度	权重	隶属度	权重
家庭特征(X_1)	-	0.475	4.352	0.443	4.519
户主平均年龄(X_{11})	C	0.459	1.476	0.553	1.345
平均文化程度(X_{12})	Q	0.488	1.431	0.395	1.591
家庭劳动力人数(X_{13})	C	0.479	1.445	0.399	1.583
经济状况(X_2)	-	0.557	4.064	0.356	5.135
农业收入(X_{21})	C	0.536	1.366	0.238	2.235
非农收入(X_{22})	C	0.395	1.591	0.472	1.376
日常消费支出(X_{23})	C	0.814	1.108	0.429	1.527
住房状况(X_3)	-	0.392	3.195	0.522	2.822
人均住房面积(X_{31})	C	0.411	1.560	0.353	1.683
住房质量(X_{32})	Q	0.374	1.635	0.771	1.139
保障状况(X_4)	-	0.492	4.281	0.449	4.496
人均承包地面积(X_{41})	C	0.529	1.375	0.342	1.710
就业机会(X_{42})	Q	0.428	1.529	0.475	1.451
社保满意度(X_{43})	Q	0.527	1.376	0.561	1.335
社区状况(X_5)	-	0.305	9.173	0.566	6.654
治安状况(X_{51})	Q	0.387	1.564	0.537	1.365
卫生状况(X_{52})	Q	0.284	1.954	0.597	1.294
交通出行(X_{53})	Q	0.175	2.390	0.651	1.239
教育设施(X_{54})	Q	0.357	1.674	0.548	1.351
医疗设施(X_{55})	Q	0.395	1.591	0.507	1.404
心理状况(X_6)	-	0.457	2.962	0.349	3.383
经济满意度(X_{61})	Q	0.503	1.410	0.365	1.655
生活满意度(X_{62})	Q	0.415	1.552	0.335	1.728
总模糊指数			0.422		0.454

资料来源:实地调研数据

3 结果与分析

3.1 农民权益测算结果

对实地调研获得的数据进行标准化处理以后,按照前文的公式计算宅基地退出过程中各位农户在各项指标的隶属度、宅基地使用权退出前后各项功能的隶属度,最后通过加权计算得到宅基地使用权退出前后的农民权益指数,具体结果如表2所示。

3.2 数据分析

由表2可以看出,乌鲁木齐城乡结合部的农民权益由退出前的0.422变为退出后的0.454,有一定程度的上升,表明农户在宅基地退出后权益状况有所改善,但构建农户权益的各项指标变化呈现出差异性。

3.2.1 家庭特征

家庭特征的权益指数由0.475下降到0.443。宅基地使用权退出后,部分村民因为失去了赖以生存的土地选择外出打工,比例由原来的10.67%上升至32.02%,造成了当地劳动力流失。同时,也因为青壮年劳动力的外出打工,加重了地域的人口老龄化。

3.2.2 经济状况

经济状况的权益指数由0.557下降到0.356,变化较为明显,宅基地退出对农民经济状况的影响很大。

宅基地使用权退出后,农户们一改以往的院落式居住,实现了社区式集中居住。但是由于承包地与居住地距离较远,务农不便,使得部分农户不得不放弃耕地,从事耕作的农户从原来的60.67%减少至15.73%,农业收入减少较多。同时,因为集中居住后改变了以往自给自足的生活方式,更多地依赖市场购买,加大了农民的生活成本。

3.2.3 住房状况

住房状况的权益指数由0.392上升到0.522,变化较为明显。实证调研发现,区域的农民在宅基地使用权退出后都搬进了集中安置的小区,人均住房面积指数由0.411下降至0.353,表明人均住房面积有所减少,但是住房质量指数由0.374上升到0.771,表明住房质量得到了很大的提升,整体的居住质量有了较大的改善。

3.2.4 保障状况

保障状况的权益指数由0.492下降到0.449。宅基地使用权退出使得部分农户因耕作不便等原因将土地流转出去,失去了承包的土地,丧失了凝结在土地上的保障权、生存权以及发展权。同时,宅基地使用权退出后区域内的配套产业尚未搭建完成,政府提供的就业培训并没有使农民获取更多的就业机会。除了参加社保与新农合以外,村民的其他社会保障还没有得到妥善安排。区域内的保障状况在宅基地使用权退出后明显下滑。

3.2.5 社区状况

社区状况的权益指数由0.305上升到0.566,变化较为明显。宅基地使用权退出前,农户所居住的区域大多缺乏规划,环境也比较脏乱差。宅基地使用权退出后,农户集中入住社区,治安状况、卫生状况、交通出行、教育设施、医疗设施等状况均有所好转。长期以来,我国大部分农村宅基地建设缺乏规划、随意建设,居住环境脏、乱、差,公共基础设施和公共服务缺乏。宅基地退出后社区集中居住改变了农民的居住环境。

3.2.6 心理状况

心理状况的权益指数由0.457下降到0.349,变化较为明显,这说明宅基地退出并没有给农民带来合理的补偿。宅基地退出后,农民经济上受到损失、就业机会并没有增加,导致农民生活没有着落、新的风险和生活成本的增加导致心理上对生活前景的彷徨、焦虑。这些因素共同作用导致农民满意度下降。

4 结论与讨论

通过实证调研与数据分析,农民在宅基地使用权退出以后,实现了集中居住,很大程度地改善了住房条件和居住地的环境,但因为居住环境的改变,农民的生产生活方式也随之变化,在这一过程中农民的经济权益、社会权益、政治权益受到了不同程度的损害,其中以经济状况、保障状况、心理状况等权益受损较为明显。为了在宅基地使用权退出过程中更好地保障农民正当的土地权益,使农民更多地享受土地制度改革带来的红利,政府应在以下几方面做工作。

(1) 建立完善的土地补偿制度。现行的土地征收补偿属于一次性补偿,在乌鲁木齐经济快速发展的背景下难以保障农民失地后的生活质量。政府需要不断完善农村集体建设用地入市交易制度,通过市场完成农地交易,避免单一性的政府主导带来的农民土地权益受侵害,合理分配宅基地使用权退出带来的权益,建立长期有效的机制,保障农民的经济权益,实现“以城带乡”,促进城乡一体化发展。

(2) 建立完善的农村社会保障体系。在老龄化日益严重的农村,土地的养老保障对于高龄农民仍然具有十分重要的意义,政府很难保证农民在宅基地退出后,能够实现原有生活水平不降低并具有长远的生计保障。基于此,政府需要改革并不断完善农村养老保障制度,保障农民的社会权益,实现宅基地退出区域的农民一起享受发展带来的成果。

(3) 解决失地农民再就业问题。目前,乌鲁木齐的二三产业发展稍显滞后,还不足以接纳大量失地

农民的转移就业。政府需要在宅基地使用权退出过程中前瞻性地考虑区域产业的配套问题,大力发展乡村产业,促进农业产业现代化,使农民在失去土地后仍有就业机会,保障农民的社会权益,实现“以工带农”,实现可持续发展。

(4) 提升农民的主体地位。在宅基地退出的过程中,政府需要赋予农户更多的参与权与决策权,打消农民对土地补偿金的质疑,促使农民更为积极主动地参与到利益分配的决策中,更为真实地反映农民的意愿,不仅有助于维护农民的政治权益,也有助于保障程序的正当合法,推进决策的民主化。

参考文献

- [1] 贾海彦, 亓晓航. 村民自治嵌入下农村公共水资源治理集体行动的逻辑演进. 生态经济, 2019, 35(1): 102-107.
- [2] 王静, 朱琳. 基于可持续生计分析框架的农户宅基地流转意愿研究. 中国农业资源与区划, 2018, 39(6): 165-170.
- [3] 邢莎莎. “合村并居”前后农民福利变化的研究[硕士论文]. 济南: 山东财经大学, 2016.
- [4] 宁玉科, 张安明, 郭欢欢, 等. 基于农地发展权的耕地保护补偿价值标准研究——以重庆市为例. 陕西农业科学, 2016, 62(10): 119-122.
- [5] 郑振源. 征地补偿中的几个理论问题. 中国土地科学, 2012, 26 (7): 23-27.
- [6] 刘祥鑫, 蒲春玲, 刘志有, 等. 基于乌鲁木齐市耕地资源综合价值的征地补偿标准研究. 中国农业资源与区划, 2017, 38(4): 56-61, 84.
- [7] 曲福田, 田光明. 城乡统筹与农村集体土地产权制度改革. 管理世界, 2011, 27(6): 34-46, 187.
- [8] 田光明. 城乡统筹视角下农村土地制度改革研究[博士论文]. 南京: 南京农业大学, 2011.
- [9] 李亚莉. 河北省农村宅基地退出中农民权益保护问题研究. 中国集体经济, 2018(6): 3-4.
- [10] 黄贻芳. 农村宅基地退出中农民权益保护问题研究[博士论文]. 武汉: 华中农业大学, 2014.

STUDY ON THE CHANGE OF RIGHTS AND INTERESTS STRUCTURE OF FARMERS' HOMESTEAD USE RIGHT WITHDRAWAL * ——TAKING ANNINGQU TOWN OF URUMQI AS AN EXAMPLE

Liu Jiajun, Pu Chunling^{**}

(School of Management, Xinjiang Agricultural University, Urumqi 830001, Xinjiang, China)

Abstract Rural homestead is the land used by farmers to build houses. Farmers have the rights to obtain interests and social security. Once they withdraw from homestead, they will lose all the rights and interests related to their homestead. How to protect the legitimate rights and interests of farmers in the process of withdrawing the right to use homestead has practical significance for promoting the integration of urban and rural areas and building beautiful villages. From the perspective of farmers' economic, social and political rights and interests, an index system was constructed from six aspects, family characteristics, economic status, housing status, security status, community status and psychological status. The study analyzed the changes of farmers' rights and interests in the process of withdrawing the right to use homesteads by using fuzzy evaluation method. The results showed that since the government was in a dominant position in the withdrawal of the right to use homesteads, farmers' participation was low, and they often accepted arrangement passively, causing direct damage to their rights and interests, and their economic status, security status and psychological status had been damaged to a certain extent. So, in the process of withdrawing homesteads, there are still some problems, such as insufficient participation of farmers, the imperfect social security, and difficulty in reemployment, which need overall coordination by the government. In the process of carrying out the work, the government needs to listen more to the wishes of local farmers and protect their rights and interests in a practical and reasonable manner.

Keywords homestead; withdrawal of right to use homestead; farmers' land rights and interests; rights and interests protection; fuzzy evaluation