华南农业大学学报(社会科学版)
2012年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2012
(第11卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 11)

农民对宅基地产权认知情况及其差异
——基于安徽省6县1413个农户的问卷调查

彭长生

(安庆师范学院 经济与管理学院,安徽 安庆 246011)

摘 要: 产权认知是农民对宅基地经济价值评价的重要依据。通过对安徽省6县1413个农户调查问卷的统计分析发现,除了对宅基地继承权认知方面与现行法律规定保持一致性外,农民在对基地所有权、处置权和抵押权方面的认知均有较大差异,且与现有法律规定有一定程度的相悖。对人口特征与产权认知关系进行分析后发现,距离城镇越近的农户中,持有宅基地私人所有、可自由交易、可以抵押和不可抵押观念的比例越大;户主年龄越小,持有宅基地私人所有、可自由交易和不可抵押观念的比例越大;工作地点距离家乡越远的农户中,持有宅基地私人所有、可自由交易和不可以抵押观念的比例越大。最后提出应进一步加大对宅基地产权制度的宣传力度,加快对农民宅基地产权的确认工作。

关键词: 宅基地; 农民; 产权认知; 退出意愿

中图分类号: F301.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2012)02-0037-07

一、问题的提出

我国现行的农村宅基地使用权制度的框架主要是由《宪法》、《土地管理法》、《物权法》第构成。《宪法》第十条规定,农村宅基地的所有权属于农村集体经济组织,农户享有包括占有、使用和收益这三项权利的使用权,但并不包括处分权。另外,宪法规定允许土地(包括农村宅基地)使用权依照法律规定进行转让。根据《土地管理法》第六十三条规定,一般情况下,农村宅基地使用权是不允许流转的。《物权法》没有对农村宅基地退出和流转做出具体规定,而是将其交给《土地管理法》等法律和国家有关规定来规范。如《担保法》第三十七条规定:"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。"由于宅基地产权界定的模糊与立法资源的匮乏,宅基地使用权从取得、行使到转让等各个环节都没有充分的法律依据,农民合法的土地权益无法得到充分保障。

近年来,国内不少学者注意到农户对土地产权认知的重要性,主要围绕土地产权认知及其退出或流转意愿的影响因素[1-8],农民的土地权利意识等[9-10]进行了大量的实证研究。从现有文献来看,绝大部分针对的是农村土地(耕地)产权,对宅基地产权认知的研究尚未涉及。农民对宅基地的产权认知是其对宅基地补偿和安置预期的主要依据,拥有宅基地产权的认知越明确,拥有产权范围越广,其补偿和安置的预期就越高,现有研究也支持这一说法①。与农民承包的耕地相比,宅基地具有完全不同的功能和价值。因此,研究农民对宅基地产权的认知情况,有助于了解农户

收稿日期: 2012-02-16

基金项目: 安徽省教育厅人文社会科学重点研究项目(2011sk274zd)

作者简介: 彭长生(1973—),男,安徽枞阳人,安庆师范学院经济与管理学院副教授,中国社会科学院农村发展研究所博士后,主要研究方向为农业经济与农村发展.

① 肖屹等[5]对江西和江苏两省农民调查发现,农民对土地产权认知差异是影响农民征地意愿的重要因素。

在宅基地流转和退出进程中的利益诉求。鉴于此,本文将以安徽省6县1413个农户为调查对象,研究农户对宅基地产权的认知情况及影响因素。

二、样本点基本情况

(一)样本点分布情况

2010年12月,安庆师范学院经济与社会发展研究所成立了"安徽省农村宅基地退出和流转机制问题"课题组,课题组成员会同学生分赴安徽省6个县12个村,对村民和村干部发放1450份调查问卷,一共收回1413份有效农户问卷,23份村干部问卷。

从被调查农户的地域分布来看,课题组调查了枞阳县279个农户,肥西240个农户,广德294个农户,铜陵县159个农户,宣州区300个农户,霍邱县141个农户。被调查农户中,远郊农村的农户有810户,占总户数的比例为57%,近郊或城乡结合部有603户,占总户数的比例为43%。从被调查农户的地域分布来看,霍邱和肥西属于皖北地区,枞阳和铜陵属县于皖中地区,广德和宣州区属于皖南地区,调查区域具有一定的代表性。

(二)户主的人口特征

在总共1413户的户主中,40岁以下的户主有300人,占总数比例为21.2%,41-50岁之间的占总数的比例为40.8%,51-60岁之间占总数的比例为19.7%,61岁以上的户主所占比重为18.3%。户主在本村工作的有669户,占到总数的47.3%,外省工作的有408户,占到28.9%。可见,近些年来,农村里年龄较大的户主在本地就业的比例较高。

从被调查农户户主的学历情况来看,小学学历以下的户主有786户,占到总数的比例为55.6%,初中及以下学历所占比例达到近90%,高中和高中以上的户主数位156个,占到总数的比例为11%。总体来看,学历层次较低。

表1 户主人口特征基本情况($n=1413$)

特征	人数	比例/%	特征	人数	比例/%	特征	人数	比例/%
年龄			户主工作地点			户主学历情况		
40岁以下	300	21.2	本村	669	47.3	不识字或很少	300	21.2
41-50岁之间	576	40.8	村外镇内	84	5.9	小学	486	34.4
51-60岁之间	279	19.7	镇外县内	90	6.4	初中	471	33.3
61岁以上	258	18.3	县外市内	102	7.2	高中	129	9.1
			市外省内	60	4.2	高中以上	27	1.9
			省外	408	28.9			

三、农民对宅基地的产权认知情况及差异的统计分析

(一)农民对宅基地产权认知情况

为全面考察农民对产权认知情况,在调查问卷上设计了关于所有权、处置权、继承权和抵押权四个方面的认知问题,调查结果见表2。

1.宅基地所有权认知情况

在对宅基地所有权认知的调查中,我们提出"您认为宅基地归谁所有?"问题时,有972户选择"自己所有",占总户数的比例高达68.8%;认为"村集体或生产队所有"的占总数比例为14%;认为国家所有的占总户数的比例为17.2%,见表2。与现有研究文献中的调查结果类似,随着时间的

推移,农村中土地集体所有的观念逐渐淡化,归自家使用的宅基地个人私有的观念在农村比较普遍,农户对自家宅基地有更强的自我归属感①。这表明,大部分农民持有宅基地归私人所有的观念,农户对宅基地所有权认知差异较大,且与现行法律规定相悖。

表 2　农民对宅基地产权认知情况

产权认知情况	户数	比例/%	产权认知情况	户数	比例/%
所有权认知情况			继承权认知情况		
自己所有	972	68.8	不能,集体要收回	24	1.7
村集体或生产队所有	198	14	房子在就可以继承	1209	85.6
国家所有	243	17.2	不知道	180	12.7
合计	1413	100	合计	1413	100
处置权认知情况			抵押权认知情况		
可以	1044	74	可以	930	66
买卖需要集体同意	123	9	不可以	120	8
不可以	246	17	买卖需要集体同意	363	26
合计	1413	100	合计	1413	100

2. 宅基地处置权认知情况

国家有关土地法律规定,农村房屋只能转让给本集体内符合宅基地使用权分配条件的农户,禁止城镇居民在农村购买宅基地。为此,设计了“自己的宅基地可以自由卖给本村以外的人吗?”这样的问题,其中有 1044 户认为可以,占总数的 74%,认为买卖需要集体同意的有 246 户,占总数的 17%,只有 9% 的户主认为不可以自由买卖,见表 2。这表明,大部分农户对宅基地处置权的认知是可以自由处置,这与现行法律相悖。

3. 宅基地继承权认知情况

《物权法》第 153 条规定宅基地使用权的取得、行使和转让,适用土地管理法等法律和国家有关规定。根据《继承法》第 3 条“地随房走”的原则,公民死亡时遗留的个人合法财产(包括房屋)可以继承。对于大部分常年在外地就业生活的农民来说,宅基地能否继承关系着他们对宅基地价值的评价,进而对其退出意愿有重要影响。因此,问卷中设计了宅基地继承权认知的问题:您认为自己的宅基地能继承吗? 结果显示,回答“房子在就可以继承”的有 1209 户,占总户数比例高达 85.6%,只有 1.7% 的农户认为“不能”,见表 2。

依据我国法律规定,宅基地的所有权和使用权是分离的,宅基地的所有权属于集体,使用权属于房屋所有人,宅基地不属于遗产,不能被继承,但建造在宅基地上的房屋属于公民个人所有,可以继承。按照我国法律规定的“地随房走”的原则,如果农民继承了房屋,当然可以使用房屋所占的宅基地。可见,在继承权方面,大部分农户对宅基地继承权的认知高度一致,与现行法律的规定也基本一致。

4. 宅基地抵押权认知情况

《担保法》第 37 条第 2 项规定:宅基地等集体所有的土地使用权不得抵押。在问及宅基地是

① 例如,陈胜祥[3]对 1995—2008 年实证研究文献的统计分析显示,随着时间的推移,农民对土地所有权认知方面,集体所有曲线有不断下降的趋势;王凯等[2]对成都城乡统筹实验区的农户进行问卷调查,分析了农户产权认知情况,发现农户对农地归集体所有的观念淡薄;晋洪涛和史清华[4]对河南农村的调查发现,农户对土地产权归属的认知出现了“非集体化”的倾向。

否可以抵押时,有930户认为可以,占总户数比例达到66%,只有8%的农户认为不可以,需经村集体同意方可,回答不知道的也占到26%,见表2。这表明,大部分农户认为宅基地可以自由抵押,这与现行的法律规定相悖。

(二)农民对宅基地产权认知的差异分析

认知是指人们认识活动的主观过程。认知水平的高低与实践经验、知识水平、思维能力、信息储量等因素有关,是影响人们思想形成的主观因素之一。由于农民的人口特征包含一个家庭和个人丰富的经济社会等方面的信息,对其拥有的宅基地产权认知直接相关。因此,为进一步分析产权认知的差异及影响因素,利用统计软件SPSS 16.0中的交叉表(Crosstabs)分析模块,对农户人口经济社会特征与产权认知的关系进行了分析①。本文将人口经济社会特征中户主工作地点情况分为"地市内"和"地市外"两个层次,户主所在地分为"远郊农村"和"近郊农村",年龄层次分为"50岁以下"和"50岁以上",同时将四种产权认知中问到的三种情况合并为是否为"农民私人拥有"或者是否"可以"。分析结果见图1-图4。

1. 农民对所有权认知差异分析

通过对上述数据的进一步统计分析发现,在问题"宅基地是否属于自己所有"的回答中,近郊农村的农户回答"是"的是回答"不是"的农户人数的14.5倍,而远郊农村的农户中回答"是"和"不是"的人数基本相同;在本地市内工作的农户中,回答"是"的是回答"不是"农户数的1.8倍,在地市外工作的农户中,这一比例为3倍;50岁以下的农户中,回答"是"的是回答"不是"的农户人数的3.1倍,而50岁以上农户中,这一比例为1.4倍,见图1。这表明,越接近城镇,年龄越小,工作地点距离家乡越远的农户中,持有宅基地私人所有观念的农户比例越高。

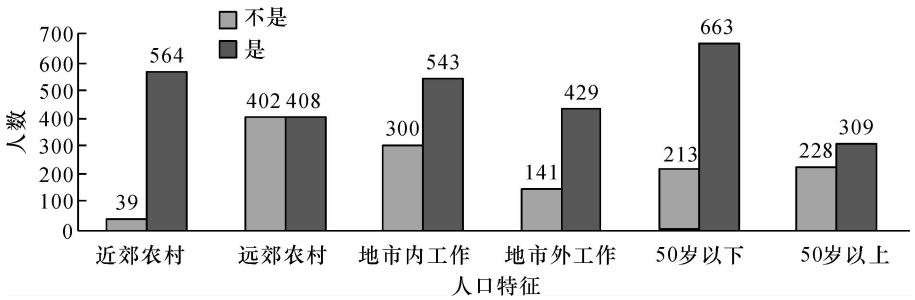


图1 不同人口特征农户对宅基地所有权的认知情况

2. 农民对宅基地处置权认知的差异分析

在被问及"宅基地是否可以自由卖给本村以外的人"的农户中,近郊农村的农户回答"是"的是回答"不是"的农户数的7.7倍,而远郊农村的农户中,这一比例为1.7倍;在本地市内工作的农户,回答"是"的是回答"不是"农户数的2.3倍,在地市外工作的农户中,这一比例为3.9倍;50岁以上的农户中,回答"是"的是回答"不是"的农户人数的2倍,而50岁以下农户中,这一比例为3.6倍,见图2。这表明,越接近城镇,年龄越小,工作地点距离家乡越远的农户中,持有宅基地产权可以自由交易观念的农户比例越高。

3. 农民对宅基地继承权认知的差异分析

在问及"宅基地是否可以继承"的回答中,近郊农村的农户回答"是"的是回答"不是"的农户

① 考虑到农户总体学历层次较低,且调查中男性农户占总数的比例超过95%,因此没有分析不同学历和性别的农户在产权认知上的差异。

数的 10 倍,而远郊农村的农户中,这一比例为 4 倍;在本地市内工作的农户,回答“是”的是回答“不是”农户数的 6.4 倍,在地市外工作的农户中,这一比例为 6 倍;在 50 岁以上的农户中,回答“是”的是回答“不是”的农户人数的 5.9 倍,而 50 岁以下农户中,这一比例为 6 倍,见图 3。这表明,总体来看,大部分农民认为宅基地可以继承,不同类型农民中,认为可以继承的比例有所差别:距离城镇越近,持有宅基地产权可以继承的观念的农户比例相对越高;而不同工作地点和年龄层次的农户,对宅基地是否可以继承的认知没有明显的差异。

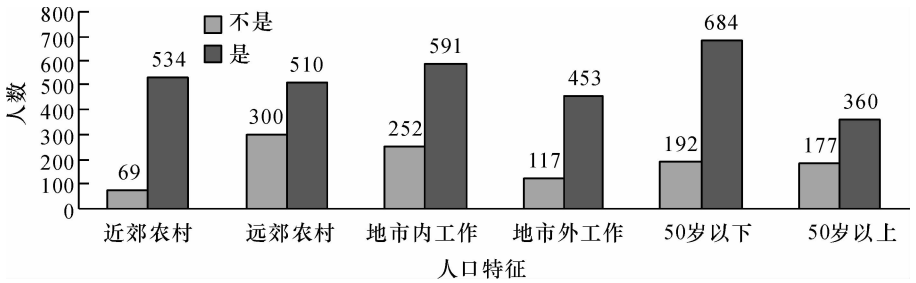


图 2　不同人口特征农户对宅基地处置权的认知情况

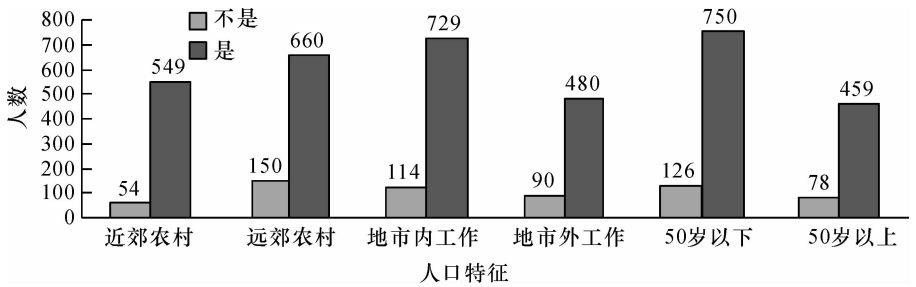


图 3　不同人口特征农户对宅基地继承权的认知情况

4. 农民对宅基地抵押权认知的差异分析

在问及“宅基地是否可以抵押”的回答中,近郊农村的农户回答“能”的是回答“不能”的农户数的 4.3 倍,而远郊农村的农户中,这一比例为 1.2 倍;在本地市内工作的农户,回答“能”的是回答“不能”农户数的 1.8 倍,在本地市外工作的农户中,这一比例为 0.5 倍;在 50 岁以下的农户中,回答“能”的是回答“不能”的农户人数的 0.4 倍,而 50 岁以上农户中,回答“能”的是回答“不能”的农户人数的 1.5 倍,见表 4。这表明,距离城镇越近,工作地点距离家乡越近,年龄越大,持有宅基地可以抵押观点的农户比例越高。

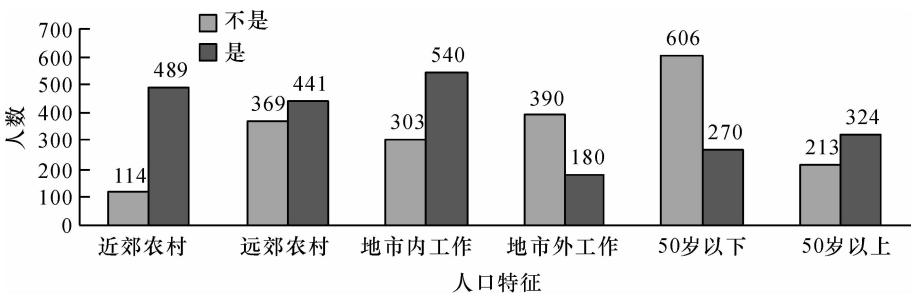


图 4　不同人口特征农民对宅基地抵押权的认知情况

综合以上分析可以看出,不同类型农民中,对宅基地产权认知的差别较大:在距离城镇近的农户中,持有宅基地私人所有、可自由交易、可以抵押和可以继承观念的比例较大;户主年龄越小,持

有宅基地私人所有、可自由交易和不可抵押观念的比例越大;工作地点距离家乡越远,持有宅基地私人所有、可自由交易和不可以抵押观念的比例越大。这表明,居住地与城镇的距离、工作经历和年龄均对其产权认知有一定的影响。

四、结论和政策启示

(一)主要结论

通过对安徽省6县1413个农户的问卷调查,发现在被调查的农户中,大部分农民持有宅基地归私人所有的观念,农民对宅基地所有权认知差异较大,且与现行法律规定相悖;大部分农户对宅基地处置权的认知是可以自由处置,这与现行法律相悖;大部分农户对宅基地继承权的认知高度一致,与现行法律的规定也基本一致;大部分农户认为宅基地可以自由抵押,这也与现行的法律规定相悖。整体来看,农户除了对宅基地继承权认知方面与现行法律规定保持了较高一致性外,在宅基地所有权、处置权和抵押权方面的认知与现行的法律规定均有较大差异,且与现行法律规定有一定程度的相悖。

产权认知是农户对宅基地经济价值评价的依据,产权认知的状况和明晰程度对其退出意愿有重要影响。对农户人口特征与产权认知的关系分析表明,越接近城镇、年龄越小、工作地点距离家乡越远的农户中,持有宅基地产权私有和可以自由交易观念的农户比例越高;居住地点越接近城镇,持有宅基地可以继承观点的农户比例就越高,工作地点和年龄对此没有影响;而距离城镇越近,工作地点距离家乡越近,年龄越大,持有宅基地可以抵押观点的农户比例越高。这表明,居住地与城镇的距离、工作经历和年龄均对其产权认知有一定的影响。

(二)政策启示

上述调查分析表明,农民持有宅基地产权私有的观念较重,不同人口特征农民对宅基地产权认知的差异较大。这可以部分地解释为何各地宅基地强拆现象屡禁不绝:基于由上述宅基地产权私有的观念所形成的对宅基地退出的利益诉求,高于地方政府基于利益最大化动机给予农民的安置补偿,这种巨大的利益落差使得农民与地方政府之间的博弈难以达到均衡,而现行法律对宅基地产权规定的模糊性和农民产权认知的差异性,也增加了这一问题的复杂性。

农村宅基地以及房屋是农民最基本的生存条件,也是其家庭中一项重要资产。作为资产的宅基地经济价值的实现,其前提是产权必须明晰,即必须通过法律形式予以确认。各级政府应对农民加大关于宅基地产权制度的宣传力度,加快对农民宅基地产权的确认,这不仅有利于澄清农民自身对宅基地产权的一些模糊认识,稳定农民对宅基地退出的补偿预期,增强农民的退出意愿,保护农民的合法权益,对减少流转和退出进程中的矛盾和纠纷,加快城乡统筹发展,推进城乡一体化,也有着重要的现实意义。

参考文献:

[1] 钱忠好,肖 屹,曲福田. 农民土地产权认知、土地征用意愿与征地制度改革——基于江西省鹰潭市的实证研究[J]. 中国农村经济,2007,(1):28-35.

[2] 王 凯,张文秀,黄有财. 农户的产权认知调查结果分析——以成都城乡统筹实验区为例[J]. 中国农业资源与区划,2010,(5): 46-50.

[3] 陈胜祥. 农民土地所有权认知与农地制度创新——基于1995—2008年实证研究文献的统计分析[J]. 中国土地科学,2009,(11):21-26.

[4] 晋洪涛,史清华. 农村土地权属:农民的"非集体化"认知与根源——基于河南的调查[J]. 农业经济问题,2011,(1):7-12.

[5] 肖 屹,钱忠好,曲福田. 农民土地产权认知与征地制度改革研究——基于江苏、江西两省401户农民的调查

研究[J]. 经济体制改革,2009,(1):81 – 86.
[6] 洪名勇,施国庆. 欠发达地区农地重要性与农地产权:农民的认知——基于贵州省的调查分析[J]. 农业经济问题,2007,(5):35 – 43.
[7] 徐　旭,蒋文华,应风其. 农地产权:农民的认知与意愿[J]. 中国农村经济,2002,(12):36 – 43.
[8] 杨　琦,于贝拉. 现阶段农民对土地的认知、流转意愿及依赖——对于贵州湄潭、金沙两县农户的调查[J]. 重庆工商大学学报(西部论坛),2006,(5):90 – 94.
[9] 阙祥才,种道平. 农村土地流转中的农民权利意识研究[J]. 湖北社会科学,2005,(6):72 – 74.
[10] 陈成文,鲁　艳. 城市化进程中的农民土地意识变迁[J]. 农业经济问题,2006,(5):29 – 33.

Peasants' Cognition on Property Rights of Housing Land and Its Differences: An Empirical Analysis Based on Questionnaires of 1413 Peasants in 6 Counties in Anhui Province

PENG Chang-sheng
(*School of Economics and Management*, *AnQing Normal College*, *Anqing* 246011, *China*)

Abstract: Cognition on property rights is an important basis to assess the economic value of housing land. Through statistic analysis on questionnaires of 1413 peasants in 6 counties in Anhui Province, we find that peasants' cognition on housing land inheritance keeps a high consistency with the regulations of prevailing laws, but there are big differences among peasants' cognitions on the ownership, disposition and mortgage rights of housing land, which are inconsistent with the prevailing laws to some extend. After analyzing the relationship between peasants' population characteristics and cognition on property rights, we find that there is a larger proportion of population who think the housing land belongs to themselves, and the housing land can be traded freely, mortgaged and inherited among the peasants who live close to the towns; the younger the householder is, the larger the proportion of population who think the housing land belongs to themselves, and it can be traded freely and can't be mortgaged will be; the further their working places are away from home, the larger the proportion of population who think the housing land belongs to themselves, and it can be traded freely and can't be mortgaged will be. Finally, it is suggested that we should increase the publicity on housing land property rights system to peasants and speed up the confirmation work on peasants' property rights of housing land.

Key Words: housing land; peasants; cognition on property rights; exit intention