华南农业大学学报(社会科学版)
2015年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第14卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

宅基地的资本化运作及政治社会后果

刘 升

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100193)

摘 要: 基层政府受政绩逻辑和土地财政制度影响,吸引资本参与"新农村建设",这为逐利的资本进入农村宅基地领域提供了空间。依据"地随房走"原则,资本通过占有房屋所有权的方式占有农村宅基地使用权,从而打破了现有宅基地制度中无偿性、公平性和身份性原则,导致农村宅基地资本化。同时资本以房屋所有权取代了村集体的宅基地使用分配权,以新的"国家—资本—村民"结构代替原有的"国家—村集体—村民"结构,结果分离了住房保障领域国家与农民的关系,导致农村宅基地的去福利化和国家治理的内卷化。

关键词: 资本下乡; 宅基地; 资本化; 内卷化

中图分类号: F321.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2015)04-0029-08

一、前 言

农村宅基地制度作为我国一项重要的土地制度,近年来,在农村宅基地改革的呼声下,因其既不同于农地,也不同于城市建设用地的特殊性而引起政界和学界的高度关注。党的十八届三中全会决定第21条指出:保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道。2014年中央一号文件也指出:完善农村宅基地管理制度。对于宅基地如何改革,政界在谨慎推进的同时,学界也形成了两种截然不同的观点:一边是支持宅基地资本化改革的观点,他们多以经济学的相关产权理论为基础,认为农村建设用地资本化是提高农民财产性收入的源泉[1]和实现社会福利最大化目标[2],真正实现了从"藏富于民"向"创富于民"转变[3],而现行法律限制了宅基地的流动性、财产性[4],继续维持农村宅基地的非商品化、非资本化和非市场化对农民来讲就不再是利益保护,而是一种财产利益的制度性损失[5];国家应该对农村宅基地制度进行改革,减少对不同体系下的土地权利的不公平对待,减少那些制约城乡地区的土地使用者因权力不明晰和弱化而影响其分享经济增长机会的因素[6],强化农村宅基地资本属性,让农民分享城市化进程中的土地收益[7-8]。而另一边则持相反观点,基于对宅基地特殊性质和作用的不同认识,孟勤国[9]认为农村宅基地制度是有效维系亿万农民基本生存权利的一项基本人权制度,人权高于财产权,而开禁或者变相开禁都不过是强势群体的利益诉求,会导致一部分用金钱剥夺另一部分人的生存权利;陈柏峰[10]将农村宅基地明确为一项社会保障福利,因此认为自由交易将损害农民权益和造成村庄内的不平等;贺雪峰[11]则从保障农民返乡权利角度,认为宅基地资本化,有可能导致进城失败农民无家可归,因此,推进宅基地资本化要慎之又慎;刘锐[12]则直接从宅基地对小农家庭功能、容易复垦为耕地和具有保障功能三重属性认为宅基地不具有资本属性;印子[13]基于社会产权视角,认为基于经济学的宅基地

收稿日期: 2015-06-24 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2015.04.004

基金项目: 教育部2014年重大攻关课题(14JZD030)

作者简介: 刘 升(1987—),男,山东青岛人,中国农业大学人文与发展学院博士研究生,主要研究方向为基层治理和社会转型。E-mail:liusheng1949@126.com

财产权化的制度变革可能会导致“产权失灵”,带来社会风险和不良后果。总之,面对宅基地改革,虽然学界基于不同理论、视角对于宅基地资本化形成众多不同的看法,但总体而言,相关观点要么是建立在西方理论上的逻辑推导,要么是针对当前宅基地功能的未来猜测,对于宅基地资本化的真实经验后果研究则非常缺乏。

本文以当下新农村建设中常见的“由城乡住宅建设开发商按统一规划开发建设,然后向农民出售”[14]的宅基地资本化模式为研究对象,深入实地观察宅基地资本化真实的运行逻辑和风险利弊,分析宅基地资本化的运作机制及政治社会后果。

二、利益合谋:资本下乡进入宅基地领域

在当前的农村宅基地制度约束下,外来资本难以进入农村宅基地领域,但得益于基层政府的政绩逻辑和土地财政,“资本下乡”得到基层政府支持,双方依据各自目的对开发农村宅基地充满动力,基层政府与资本达成新的利益共同体,由此,借助基层政府,利用城镇化背景下的新农村建设,资本进入农村宅基地领域。

(一)新农村建设

笔者调研的G[①]村位于安徽省S市,G村下辖10个自然村,共1110户,4643人。从2009年开始,G村作为S市打造“新农村”的亮点,开始实施“就地城镇化”的新农村建设,按照地方政府“人口集中居住”的要求,G村要将原有10个分散的自然村合并成1个新村。

建设之初,村集体采用传统农村住宅建设方式,即村集体在新村中无偿给本村村民划分宅基地,由农民自主建房,但地方政府和村集体很快发现,由于村民经济状况不同导致村民自建的房子在长宽高和间距等方面不统一,不符合作为新农村亮点工程的目标,于是决定采用统一建房的方式打造一个更加美观和更具亮点的新农村。但面对统一建设的巨大财政缺口,地方政府提出吸引“社会资本[②]”的方式开展建设,以快速将G村打造成新农村的示范村。

G村引进社会资本参与新农村建设的模式是:由地方政府和村委会负责新征土地680亩作为新村居民的集中安置区,之后村集体将新村的宅基地转交给有意愿参与村庄建设的开发商,开发商以为村民建房的名义出资在新村宅基地上进行统一的房屋建设,并由开发商自行向村民销售。这样,地方政府就可以通过花尽可能少的钱完成新村建设,在地方政府看来,这种“引进社会资本,参与新农村建设”的做法,是响应国家号召和学习东部发达地区的先进经验。

从2009—2014年,G村为完成新农村建设,共进行了四期建设:第一期村集体面向社会招标,具有4A资质的浙江H地产公司获得新村的房产建设资格,建设了新村第一批300多套住房建设,但由于觉得利润空间太低,H公司在一期项目完工后撤离;之后,为完成新村建设,从第二期到第四期主要是G村的几个有钱人和当地的一些企业老板合作成立房地产公司进行建设,完成了剩下的近900套住房建设。到2014年新村基本完工,在近6年的过程中,资本在G村建成房屋近1200套,有效推动了G村的新村建设,但也带来了一些问题。

(二)基层政府的政绩逻辑和土地财政

在现行制度约束下,基层政府出于自身考虑,对“资本下乡”进入宅基地领域给予大力支持:第一,“资本下乡”可以在短期内从外在形式上快速改善村庄基础设施和村容村貌,在当前基层政府自身没有足够财力推动新农村建设的背景下,“资本下乡”所建设的新农村无疑会成为基层政府彰

① 依据学术惯例,文中的所有地名、人名都进行了匿名化处理。

② 此处的社会资本并不是社会学意义上的信任、关系、声望等资本,更类似于民间资本的概念,文章使用“社会资本”是为沿用当地称呼。

显政绩的“名片”。在当地政府规划中,G 村正是要以地方财政“四两拨千斤”的方式,吸进社会资本打造新农村亮点的“招牌”。第二,项目制背景下,基层政府利用“资本下乡”对村庄进行大规模“再造”的契机,不仅可以博取政绩,同时也是以此名义套取国家各类相关支持和补助项目的最好借口。仅在 2013 年,G 村就通过“新农村建设”的机会获得了来自国家、省里和市里近 1000 万元的各类项目资金支持。第三,也是最重要的,基层政府出于“土地财政”考虑,以推动“新农村建设”实现农民的“迁村腾地”,从而通过土地的“增建挂钩①”政策将农民集中居住后多出来的建设用地指标拿到城市中进行置换,以获得额外的土地收益。这是基层政府最大,也是最直接的一笔土地“资本化”收益,成为基层政府推动“新农村建设”的最大动力[15]。以 G 村开发而言,地方政府引进“资本下乡”,一方面是利用资本出资建造新农村以获取政绩,即政府花小钱打造新农村亮点;另一方面,以资本打造的新农村作为动员农民集中居住的资本,从而得到农民集中居住后的建设土地指标,即通过“土地增建挂钩”的方式从 G 村建设中置换出 700 亩的城市建设用地指标。所以,虽然国家对宅基地改革非常谨慎,但在“土地财政”和做亮点的政绩逻辑下,地方政府以“资本下乡”推动宅基地资本化的尺度要远大于国家的规定。

(三)资本的逐利逻辑

“资本下乡”进入农村宅基地领域,通过地方政府强力支持,主要以俘获国家资源带来的隐性垄断地利和增值实现资本的逐利逻辑。在我国当前资本整体过剩和农村建设用地开发存在获利空间的背景下,资本对到农村开发地产充满兴趣[16],于是,利用城镇化和改善农村住房条件的机遇,资本实现了进入农村宅基地的目的。在 G 村建设过程中,包括房产商、村庄富人、煤老板等各种资本力量纷纷投入其中,甚至要不得不依靠与村干部拉关系的方式以求参与村庄开发过程。

在宅基地领域,资本获利主要是通过俘获国家投资带来的宅基地增值收益,即资本只支付盖房子的钱,却可以得到房子、宅基地和公共基础设施的总收益。在 G 村,借助地方政府支持,资本进村垄断宅基地上农民住房的开发经营权,村民被排挤出村庄建设之外,因此,村民没有动力参与新农村公共基础设施的建设。而由于农村公共产品的“成本集聚性”[17],资本也不愿参与这些投资大、回报低的村庄公共品建设。村民不愿出资,资本也不愿参与,而开发商建房、售房必须有良好的基础设施,因此,开发商就需要国家进行相应投入。为吸引社会资本参与村庄建设,地方政府只能将大量国家项目投入到难以盈利的农村公共产品中。在 G 村新农村开发过程中,政府资金与社会资本分别投入两个不同领域:在社会资本主要投入村庄房产开发和销售这些相对有利可图的领域时,政府资金则都投入到道路、桥梁、绿化、路灯、广场等基础设施和服务性公共设施。由于这些公共投资全部由国家承担,在地方政府支持下,仅 2013 年一年时间,G 村新村建设就获得来自国家、省、市的各种项目资源 2000 多万元。通过国家的基础设施投入,G 村的宅基地实现了增值,而由于宅基地统一由资本开发,所以国家的无偿投资无形中被资本所俘获,资本借助于国家的公用基础投资,将宅基地上的房子卖出了一个相对较高的价格,从而获得宅基地增值收益。

三、打破制度:实现宅基地资本化

所谓宅基地资本化,是指把宅基地资源投入市场,转化为流量的资本,这样经营者就可以以出让宅基地的方式谋取利益。而依据现有的宅基地制度,宅基地是集体所有,村民无偿使用,不能上

① 城乡建设用地增减挂钩(简称增减挂钩)是指依据土地利用总体规划,将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地(如宅基地等)和拟用于城镇建设用地进行等面积置换,通过建新拆旧和土地整理复垦等措施,在保证耕地面积不减少的条件下,增加城镇建设用地。而在巨大的土地增值收益激励下,利用增减挂钩从农村获取建设用地指标是地方政府获取土地财政的主要手段。

市交易,这显然限制了资本通过运营宅基地获利的需求。为此,资本利用地方政府支持和宅基地的从属性原则,从多个角度改变宅基地分配和使用原则秩序,打破了宅基地的无偿性、公平性和身份性限制,实现宅基地流通和资本化。

(一)打破宅基地使用的无偿性原则

在我国,农村宅基地制度是一项为保障农民居住权而制定的带有中国特色的社会福利和社会保障制度。因此,"保障农村人口居住权,实现居者有其屋"一直是立法设计我国农村宅基地使用权制度的唯一价值目标[18]。根据我国现行农村宅基地相关法律制度,农村宅基地归村集体所有,本村村民根据需要向村集体提出申请,由村集体划拨给村民无偿使用。"我国宅基地具有社会福利的属性,因此,每个集体经济组织成员都有资格获得宅基地。集体经济组织保障每个成员获得宅基地,从而保障其基本的生存条件和居住条件。集体经济组织成员可以无偿取得一处宅基地,这也是集体经济组织成员因其成员则当然应当享有的权力,此种权力不受任何组织或个人的剥夺。"[19]

而在资本占有宅基地开发经营权后,村集体分配宅基地的"无偿性"与资本的"逐利性"发生冲突,在无法突破现有宅基地制度的情况下,资本选择绕开现有宅基地制度的规定。在G村,社会资本进入宅基地领域,首先凭借资本从村委会手中接管宅基地的经营建设权,进而通过在宅基地上统一建房的方式掌握了房屋所有权,在现行法律制度中,虽然宅基地归村集体共有,但开发商建设的房屋却归属开发商私有,在开发商享有地方政府授予的卖房权力背景下,开发商通过卖房子的方式绕开了宅基地无偿使用的制度安排,表面看来,村民仍然是无偿获得村庄宅基地使用权,但在宅基地上已被资本建满房子的情况下,村民如果不先买房子,所谓享有宅基地使用权也就成了空谈,这样,资本已经通过有偿卖房的方式变相打破了宅基地制度中村民无偿使用宅基地的原则。而这也带来了一些不良的后果,即资本以宅基地资本化的方式打破宅基地的社会保障功能导致将农民中的弱势群体迅速推出农村的后果。

(二)打破宅基地使用的平等性原则

按照《中华人民共和国土地管理法》(2004修正)第六十二条规定:"农村村民一户只能拥有一处宅基地,其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。"由于农村宅基地的无偿使用为村民提供了保障,但为了防止宅基地无偿使用而带来的多占多用心理,保证农村的公平公正,国家特地通过法律法规对农村宅基地面积进行了规定。同时,与国家宅基地制度相配套,农村社会也大都形成了自己的宅基地公平分配制度,在农村宅基地分配中,为保证公平,主要有两种分配模式:一种模式是根据宅基地面积分配,即村集体根据需求给每户划拨统一的宅基地面积;另一种是根据总土地面积分配,也称为"宅地合一",即村集体根据每家每户的人口情况分配总的土地面积,然后由每户自行决定宅基地面积,但宅基地面积与耕地面积的总和公平,也就是说,农户盖房中宅基地占的多,耕地就剩下的少,宅基地占的少,耕地就剩下的多。这两种模式下,第一种是所有家庭的宅基地面积都相等而带来的公平,第二种是一种土地总量的公平。但无论采用哪一种,都是以农民与生俱来的户籍作为平等的分配标准,村民都能够平等的分享村庄中的土地资源。这种宅基地制度的安排,由于土地资源的稀缺性,规定一户只能拥有一处宅基地,确保每户农民都能得到一块安身之所,无论贫富,结果均等,在很大程度上顺应了民心,符合人们朴素的公平观念,也实现了农村基本的社会保障[9]。

G村传统是采用"宅地合一"的宅基地制度安排,所以虽然每户的宅基地大小不一,但由于大家的土地总量公平,村民也都非常认可这种分配模式。但资本进入宅基地领域之后,其通过在宅基地上建房的方式,不再按照村民户籍的原则平均分配宅基地,而是将宅基地作为房子的一部分,按照村民对房子的购买力来分配宅基地,即购买房子小,宅基地就小,房子大,宅基地就大的新规

则分配宅基地,这种宅基地分配模式打破了宅基地分配中讲求的平等性原则,资本对宅基地的使用进行了重新规划,即按照经济贫富进行划分,经济水平高的村民自然可以买到更大的房子和更多的宅基地,经济水平低的村民则只能得到较少的房子和小面积的宅基地。在 G 村建设的新农村中,有钱的村民购买独栋别墅,占有的宅基地使用面积达到 200 平方米,而钱少的村民如购买幸福苑的小房子,所占据的宅基地面积则只有 40 平方米,仅是独栋别墅的 1/4(表 1)。宅基地本身应该是作为村庄成员应有的平等福利,但现在却被资本打破,成为谁有钱谁就可以住大房子,占有更大面积宅基地。村庄社会中"人人平等,平均分配"的宅基地平均分配原则被破坏,带来了很多村民的相对不公平感。同时,由于村庄中出现了不同规划区的房子,这些房子包括独立别墅、联排别墅、小高层和幸福苑等,并且这些房子按区规划,打破了传统中农村房子按照血缘进行安排的规则,新的住房规则按照经济实力进行了重新划分,形成了农村中的"住房地位群体"[20],这导致村庄中原有的关系结构开始发生更加明确的改变,一些富裕村民更愿意和富裕的村民住在一起。这带来了新的社会关系,影响到传统的村庄关系结构。

表 1　G 村宅基地和住房情况

形式	宅基地面积	价格	居住面积	资金来源
独栋别墅	200 平米/栋(加花园)	约 30 万	300 平米	社会资本
联排别墅	120 平米/栋	约 20 万	300 平米	社会资本
小高层	100 平米/套	约 10 万	100 平米	社会资本
幸福苑①	40 平米/套	1.8 万	40 平米	政府出资
敬老院	20 平米/间	非卖品	2 人住约 20 平米的宿舍	政府出资

注:①类似于城市保障房的农村保障房,主要是出售给买不起别墅和楼房的村民。

(三)打破了宅基地使用的身份性原则

土地是自然物,不会增长,在一定面积的情况下,使用的人越多,每人平均拥有的土地数量就越少。因此,为了保障宅基地使用的可持续性,我国在农村宅基地制度中设立了身份限制。根据我国《土地管理法》第 62 条规定,宅基地使用权人是申请符合宅基地条件的农村集体经济组织成员。不是宅基地所在农村集体经济组织的成员,不得申请取得或者继受取得该集体经济组织的宅基地使用权。这种制度安排本身有其排他性,村民只有通过作为本村成员的身份才可以获取宅基地使用权。正是因为这种成员权,使得宅基地成为一种"共有私产",属于全体村民所共同享有的集体财产,村民凭借身份享有这些财产。宅基地使用的身份性原则作为一种资格准入制度,保证了本村村民享有宅基地使用权利的可持续性。

资本进入宅基地领域后,不同于宅基地制度设计追求的长期性和可持续性,追求效率的资本强调的是在短时间内赚取尽可能多的利润,因此,为了尽快获取利润,资本需要打破宅基地使用的身份性原则。在 G 村,资本打破宅基地使用的身份性主要体现在"小产权房"的销售过程中,在资本进村之初,地方政府和村集体出于国家法律和村民利益考虑,严禁 H 公司向村外人员售房,结果 H 公司发现本村人员购买力有限,仅靠向本村人卖房难以获利,于是,H 公司在开发完一期工程后选择撤离,此时,地方政府和村集体面临无资本愿意参与村庄开发的困境,于是,为保证新农村建设的资本投入,地方政府和村集体最终选择向资本妥协,默认资本向村外人员的售房行为。虽然外村人员购买 G 村的房屋属于"小产权房",但 G 村优越的地理位置和强大的政治支持还是让很多外村人选择在此购房,这在实际上打破了现有宅基地制度身份性限制的同时,也在无形中摊薄了 G 村原有村民的集体资产。

(四)小结

在我国法律中,虽然规定了宅基地始终为集体所有,农民只有使用权,且不得买卖,转让、抵押

等,但宅基地上的房屋却归屋主所有,且房屋出卖或出租后,宅基地的使用权随之转让给受让人或承租人,这就构成了宅基地使用权的从属性。因此,宅基地上的房屋一旦建成,宅基地使用权便由地面附着的房屋来确定,在资本看来,这就构成了"地随房走"的制度漏洞。而"资本下乡"进入宅基地领域,进而通过在宅基地上盖房的方式虚化了宅基地所有权,这就使得原本应该是村民向集体申请宅基地的制度变成了村民向房产商购买房屋,从而将宅基地使用权资本化,而村民能够取得宅基地使用面积的大小,也需要依靠村民支付能力决定,原本无偿供给、平均分配的宅基地在资本进入后被房屋资本化,其准入制度由户籍变成了资本。宅基地使用权从"按需分配"到"按资分配",从无偿到有偿,最终,宅基地被按照资本的逻辑进行分配,完成了一场宅基地去福利化和资本化的改造。在资本手中,宅基地的福利性质被打破,宅基地变成了资本手中逐利的工具。

四、结构之变:基层治理内卷化的形成

根据我国现行法律规定,农民新建房,首先村民向村集体提出宅基地申请,村集体根据村民需要划拨宅基地后,经乡(镇)人民政府审核,由县级人民政府批准,在不占用农用地和符合规划的情况下,由村民自行建造。资本进入宅基地之后,资本利用"帮助"村民建房占有了宅基地之上房产的所有权,根据宅基地的从属性原则,村民建房不再需要向村集体和县乡政府审批,而是通过直接从开发商手中购买房子的方式获得宅基地使用权,这就使得资本迅速取代了村集体在宅基地分配中的作用,将原有的"国家—村集体—村民"关系变成了"国家—资本—村民"的新三角结构。处于新结构中心位置的"私"的资本不同于"公"的集体,为了获利,对下其将宅基地使用权资本化,对上则俘获国家资源以获取宅基地升值收益。

内卷化指的是国家本来的"惠农"资源变成了壮大和扶持资本的资源却并没有带给农民应有的利益。在新的"国家—资本—村民"结构中,资本替代村集体介于国家与村民之间,成为新农村建设的主体,这样无论国家向农村输入多少资源,这些资源都被注入到资本主导的新农村,资本依靠国家的公共投资,占有了房屋和宅基地的升值收益,而村民要享受国家投资,却要首先购买房产商的房子。由此,资本与基层政府"结盟的全新结构将吸取大部分自上而下输入农村的资源,并不断侵蚀乡村社会的公共利益,由此导致乡村治理的内卷化。"[21]这种新的结构也极大影响了农民对国家的认同。

一方面,村民不再认为应该感激国家。制度作为激励或限制人们行为的规则,"制度赋予事物……道德和政治的内涵"[22]。因此,"制度的背后,都应有理论和思想"[23]。在现有宅基地制度的背后,是我国"居者有其屋"的社会主义理念思想,农村宅基地制度是保障农村居民居住权力的基本制度。因此,其制定过程中,国家将其设定为一种对农民的保障和福利制度,具有无偿性、公平性、身份性等特性。但"资本下乡"将宅基地资本化之后,在新的"国家—资本—村民"结构中,公的村集体被私的资本取代,并根据资本的效率原则、逐利原则等以购买者的购买力重新制定了宅基地分配方式,将宅基地资本化,从而绕开了国家原有法律制度中对宅基地的管制,打破了我国以保障农民居住权为基础的制度设计目标,打破了国家站在农民立场为农民着想的指导思想,扭曲了原有制度中的政治含义。

传统农村建设中,在村集体为农民无偿分配宅基地之后,村民根据自己能力自主建房,其公共品也主要由村集体自主供给,于是村集体组织村民以投工投劳方式共同参与村庄的水电路等基础设施建设,随着国家对农村投入的加大,国家在农村建设中的公益性投资越来越大,在这个过程中,村民认为建房和建村是自己的事,所以,无论是宅基地的无偿使用还是国家对农村公用设施的投入,村民都认为是国家在帮助自己,对国家的投资有认可和感恩之情。但资本进村之后,资本取代村民成为新村房屋建设主力,村民被排除在外,村民不再认为新村的建设与自己有关,他们不关

心那里的房子和道路由谁建,他们只关心房产商卖房的时候价格是否便宜,他们是否买得起,而对于国家替代村民完全承担了新村中的公共基础设施建设,村民认为那是房产商的良心,却忽略了房产商背后的国家。

另一方面,村民反而对国家心生不满。新村建设过程中,虽然国家投入巨资帮助村民打造新农村,但在我国实行严格的土地保护政策背景下,资本垄断了宅基地建设,村民被严禁私自建房,既不允许村民私自在新村建房,又不允许村民在旧村建房。村民认为,国家只允许他们到新村去买房,买的房子又不好,同时,地方政府为了获取建设用地指标,对旧村基础设施投入减少,强迫村民早日搬迁,这也引起村民对国家不满。对村民来说,他们住的旧村国家不给帮助,反而花很多钱帮助开发商建设新村,然后强迫他们到新村买房,是在帮"有钱人赚穷人的钱",引起村民对国家行为不满。甚至当房产商盖的房子出现质量问题时,出现村民到地方政府上访的情况,因为村民认为是政府让他们买的房子,政府自然有责任,这给国家带来了治理危机。

五、余论与建议

综上所述,资本进入农村宅基地领域,虽有利于快速改善农村居住环境,但也有巨大风险。资本本质是追逐利润,资本进入宅基地领域,与地方政府合谋,改变了传统宅基地分配秩序,形成了"国家——资本——村民"的新宅基地使用秩序,以宅基地资本化对上俘获国家资源,对下打破了宅基地制度中所包含的社会福利和社会保障的政治含义和道德含义。尤其是农村中贫弱阶层被抛出农村,这种抛出不仅是公共事务的边缘化,而且是直接从物理空间的抛出。贫弱阶层因买不起村里的房子而同样失去了宅基地的使用资格,由此带来新的社会矛盾,并最终可能带来集体被吞噬、农民被抛弃、政治被吸纳的后果,这将对未来的中国社会带来深远影响。

享有适当住房的权力是《世界人权宣言》和《经济、社会和文化权力国际公约》中规定的基本人权[24]。而"安居乐业"也是中国的俗语,将安定的居所看成是从事社会工作的基础,可以看出安稳的居住在人们生活中的重要地位。当前农村的宅基地制度等同于农村中保障房制度,其保障了农民的住房安全,实现了"居者有其屋"的社会主义理念,是农民生活和国家稳定的重要基础。因此,在当前城市无法提供足够条件让农民进城,国家社会保障无法满足所有人需求,相关宅基地法律仍然不够完善的情况下,不能仅看到"资本下乡"的效率,也要看到风险。我国农民人数众多,且长期处于弱势地位,保障农民的居住安全是国家稳定的重要基础。因此,在农村建设过程中,应当坚持当下的农村宅基地制度,坚持农民在村庄建设中的主导地位,谨慎应对"资本下乡",让农村继续承担国家发展的稳定器和蓄水池功能。

参考文献:

[1]陈家泽. 土地资本化的制度障碍与改革路径[J]. 财经科学,2008,(3):97 - 107.
[2]杨　丹,宫义飞. 农村集体建设用地使用权资本化的模式探索[J]. 宏观经济研究,2009,(12):55 - 58.
[3]张茉楠. 农村土地资本化是释放内需增长长期的动力[N]. 中国经济时报,2010 - 05 - 14(A01).
[4]朱新华. 农村宅基地制度创新与理论解释[J]. 中国人口·资源与环境,2012,(3):19 - 25.
[5]韩　康. 宅基地制度存在三大矛盾[J]. 人民论坛,2008,(7):38 - 39.
[6]国务院发展研究中心"中国土地政策改革"课题组. 中国土地政策改革:一个整体性行动框架[J]. 国土资源,2006,(9):4 - 9.
[7]周其仁. 缩小城乡差距要让农民分成土地收益[J]. 农村工作通讯,2010,(21):47.
[8]党国英. 让农民分享城市化利益[J]. 国土资源. 2011,(3):19 - 20.
[9]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.
[10]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.

[11]贺雪峰. 慎重稳妥推进农村宅基地管理制度改革完善[J]. 中国党政干部论坛. 2014,(6):18-20.
[12]刘 锐. 农村宅基地性质再认识[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2014,(1):75-82.
[13]印 子. 农村宅基地地权实践及其制度变革反思——基于社会产权视角的分析[J]. 中国农村观察,2014,(4):52-62.
[14]孔陆泉,杜贵阳. 新农村建设中的科学发展观——苏南发达地区建设社会主义新农村的经验与启示[J]. 江苏农村经济,2007,(3):30-32.
[15]焦长权. 资本进村与村庄公司主义[J]. 文化纵横,2013,(1):99-103.
[16]关 鉴. 农民进城、资本下乡——企业家对城镇化的十大政策建议[J]. 中国企业家,2014,(5):88-89.
[17]林建衡. 科学发展观视阈下新农村建设中的农村公共产品供给机制研究[J]. 前沿,2010,(3):69-71.
[18]刘 俊. 农村宅基地使用权制度研究[J]. 西南民族大学学报(人文社科版),2007,(3):116-123.
[19]王利明. 物权法研究(下卷)[M]. 北京:中国人民大学出版社,2007:195.
[20]李 强. 转型时期城市"住房地位群体"[J]. 江苏社会科学,2009,(4):42-53.
[21]贺雪峰. 论乡村治理内卷化——以河南省K村调查为例[J]. 开放时代,2011,(2):86-101.
[22]玛丽·道格拉斯. 制度如何思考[M]. 张晨曲,译. 北京:经济管理出版社,2013:80.
[23]钱 穆. 中国历代政治得失[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2004:47.
[24]冯 俊. 住房与住房政策[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2009:31.

Capital Operation on Residential Lands and Its' Political and Social Consequences

LIU Sheng
(*College of Humanities and Development Studies*, *China Agricultural University*, *Beijing* 100193, *China*)

Abstract: Affected by achievements logic and the land fiscal system, rural local governments attract capital to participate in "the new rural construction", which provide space for capital pursuing profits to enter into the rural residential lands. Based on the "land goes with the house" principle, capital possesses ownership of residential lands by possessing the ownership of the house, thus breaking the free, fair and identity principle of the existing land system, leading to capitalization of rural residential lands. Meanwhile the capital has replaced the distribution rights of the village collective, replacing the "State-Village Collective-Villagers" by a new "State-Capital-Villagers" structure, separating the relationship between state and peasants in the national housing security system, leading to the welfare removal of rural residential lands and national involution.

Key Words: capital going to the countryside; residential lands; capitalization; involution