

【三农问题聚焦】

进城购房农民家庭土地使用状况变化及相关政策建议*

张成玉

摘要:进城购房农民家庭生活方式的变化将影响其对农村承包地和宅基地的使用状况。利用对161户进城购房农民家庭的调查数据,研究其承包地和宅基地使用变化情况。对承包地的研究结果表明,没有老人的家庭更倾向于改变承包地用途,家庭收入高的家庭更倾向于改变承包地用途,购房地点离农村老家越远越倾向于改变承包地用途,户主在城镇有稳定工作的家庭更容易改变承包地用途。对宅基地的研究结果表明,进城购房农民家庭在农村建房成本越低越容易改变宅基地用途,无老人的家庭更容易改变宅基地用途。基于此,政府应鼓励农村集体经济组织为进城购房农民家庭承包地高效利用提供服务;赋能农村集体经济组织承接进城购房农民家庭退出的承包地和宅基地;允许城镇离退休老人返乡,激活农村土地要素市场。

关键词:进城购房农民家庭;土地使用变化;土地政策调整

中图分类号:F301.1

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)05-0028-08

一、问题的提出与文献综述

随着城镇化的推进,越来越多的农民家庭进城购房已成为一种趋势。进城购房家庭是一个特殊的群体。一方面,他们在城镇有新家,有新的职业和收入来源,与留在农村的家庭相比,不同之处在于对土地的依赖已经大大降低;另一方面,他们在农村还有老家,与已经完全脱离农村的农民(通过升学、招工、参军等方式,其身份已转化为市民)相比,他们的身份还是农民,与土地还有千丝万缕的联系,在农村的土地权益依然存在。进城购房农民家庭这个特殊群体已经被一些学者所关注,他们从不同的角度进行了研究。

关于农民进城与土地的关系,学界从不同角度进行了探讨。一般认为,土地是农民进城的阻力因素。有学者从社会发展现代性的角度研究,认为农民工虽然已经走出了农村,但他们与土地在法律上和利益上仍然存在着相当大的关联性,这种关联性使农民工虽然已经完全成为依靠工资性收入的产业

工人,但他们仍以各种方式保留着自己的土地,不符合社会现代化趋势。^①有学者从土地养老功能角度研究,认为农村土地的养老功能强化了农民对土地的依赖,农村土地改革应逐步去除土地的养老属性。^②有学者从土地财产和保障功能角度研究,认为农村土地的财产功能和保障功能强化了农民工对土地的依赖。^③有学者从土地影响农民工进城居留意愿的角度研究,认为有地的农民工相对于无地的农民工具有更低的城市居留意愿,土地对新生代农民工城市居留意愿的影响要显著低于老一代农民工^④,从总体上看农民工退出农村土地承包经营权、宅基地使用权及集体收益分配权的意愿很低。^⑤有学者从土地对农民工户口迁移的影响角度研究,发现在流出地没有耕地、宅基地或集体分红的农民工愿意迁移户口的可能性高于有地的群体^⑥,宅基地预期补偿性收益越高,农民工留城意愿和户口迁入意愿越低。^⑦

学界对农民工与土地关系研究已经比较全面,但进城购房农民家庭的生活生产方式会发生变化,

收稿日期:2021-03-06

* 基金项目:国家社会科学基金项目“农民‘三栖’与农村土地改革机制创新及配套政策研究”(19BJY123)。

作者简介:张成玉,男,洛阳师范学院商学院副教授(洛阳 471934)。

这也会对农村承包地和宅基地的使用状况产生影响。到底进城购房农民家庭的承包地和宅基地的使用状况有没有发生变化,发生了什么样的变化,什么时候开始发生变化等问题是值得研究的,研究结果将为农村土地制度改革提供参考。

二、进城购房农民家庭土地使用状况研究假说

与进城购房农民家庭利益相关的农村土地按照用途可以分为承包地、宅基地、集体建设用地等。由于我国各地农村的实际情况差别比较大,尤其是集体建设用地中的经营性部分主要集中在沿海地区和大城市周边,其他地方很少甚至没有,其使用状况不为农村家庭所决定。因此这里主要分析与农村家庭关系普遍密切的承包地和宅基地的使用状况。

(一) 分析的理论依据

此处分析的理论依据主要为家庭分工理论和农民理性经济人理论。家庭分工理论中最有代表性的是 Samuelson 的“一致同意”模型和 Becker 的“利他主义”模型。Samuelson 最先将新古典传统的单一决策者假设扩展到家庭,认为家庭效用最大化仅取决于外生的价格和家庭的联合收入。^⑧Becker 在“一致同意”模型的基础上研究了其形成机理及稳定性,提出了“利他主义”模型,认为家庭中的每一个成员都致力于最大化家庭产出,并且最优家庭资源分配是帕累托有效的。^⑨根据 Becker 家庭分工理论,家庭成员之间会根据生产生活需要进行分工,进城购房农民家庭中人口代际结构会对农村老家的宅基地和耕地使用产生影响。

农民理性经济人理论代表人物 Schultz 认为,农民作为“经济人”毫不逊色于资本主义企业家,“农民在他们的经济活动中一般是精明的、讲究实效的和善于盘算的”^⑩。费孝通、张之毅认为农民可以根据经验对农作活动的时间、空间和劳动力作出合理安排。^⑪黄宗智认为小农的决策可以用“机会成本”和“边际效用”等经济理论进行解释。^⑫这表明根据农民理性经济人理论,农民为了追求利益最大化会在收益与成本之间进行权衡。

(二) 承包地使用变化研究假说及模型构建

1. 关于承包地使用变化的研究假说

基于家庭分工和理性经济人理论,对进城购房农民家庭承包地使用变化提出如下假说。

假说 1: 家庭代际结构中三代以上家庭更容易

形成年轻人进城、老年人留守的状况,这时农村的承包地仍然会经营,用途不容易发生改变。因此家庭代际结构中没有老人的家庭更倾向于改变承包地的用途。

假说 2: 进城购房农民家庭的整个收入结构中,农业收入占整个家庭收入的比重越低,说明其对农业收入的依赖性越弱,承包地的收入将变得不太重要。因此农业收入占比低的家庭更倾向于改变土地用途。

假说 3: 进城购房农民家庭购房地地点离农村老家越远,返乡务农的时间成本就越高,越倾向于流转或种植管理周期更长的苗木、中药材等。因此购房地地点离农村老家越远越倾向于改变承包地用途。

假说 4: 进城购房农民家庭的户主进城后,如果有稳定的工作则请假返乡会受到约束,机会成本高,而自主创业、经商或打零工的时间灵活,返乡机会成本低。因此户主在城镇有稳定工作的家庭更容易改变承包地用途。

2. 模型设定和变量选择

Axel Borsch-Supan 指出按照效用最大化做选择,使用具有极限值的逻辑分布较好。^⑬因此选择逻辑分布 Logit 模型分析进城购房家庭承包地使用行为的变化。对农户选择是否改变承包地用途,分为改变(包括部分改变和全部改变)和不改变两种情况,建立模型 1。

$$\begin{aligned} \log(p_1/p_2) &= \alpha_0 + \alpha_1 Ar + \alpha_2 St + \alpha_3 In + \alpha_4 P + \alpha_5 Lo_1 + \alpha_6 Lo_2 + \alpha_7 T + \alpha_8 D_1 + \alpha_9 D_2 + \varepsilon_i \\ p_i &= F(Z_i) = F(\alpha_0 + \alpha_1 Ar + \alpha_2 St + \alpha_3 In + \alpha_4 P + \alpha_5 Lo_1 + \alpha_6 Lo_2 + \alpha_7 T + \alpha_8 D_1 + \alpha_9 D_2 + \varepsilon_i) \\ &= 1/(1 + e^{-Z_i}) \quad (i = 1, 2, 3 \dots) \end{aligned}$$

模型 1 中 p_1 表示被调查家庭改变承包地用途的概率, p_2 表示被调查家庭不改变承包地用途的概率。考虑的影响因素有:被访家庭承包地面积、家庭代际结构(二代和三代及以上)、家庭年收入、农业收入在家庭收入中比重、购房地地点、购房时间、户主工作的稳定性、流转市场是否顺畅等,下面对这些变量进行详细解释。

被访家庭承包地面积 Ar 会影响户主对承包地的重视程度,一般来说承包地面积越大户主越重视,进而影响是否改变承包地用途的决策;家庭代际结构 St 是家庭代际分工的基础,直接影响着是否改变承包地的用途,在模型中有二代家庭、三代及三代以

上家庭两种结构分类,因此采用虚拟变量处理,其中二代家庭取值为 1,三代及三代以上家庭取值为 0;家庭年收入 ln 能够反映出家庭的经济实力,从侧面反映对农村承包地的依赖程度,可能影响对承包地的使用方式;农业收入在家庭收入中的比重 P 直接反映了农村承包地对家庭的重要程度,也可能影响对承包地的使用方式;购房地地点 Lo 的远近直接决定了城乡两个家之间的往返成本,因此也影响着承包地使用方式。由于购房地地点分为乡镇中心、县城、地级市及以上城市三种情况,因此在模型中需要使用虚拟变量处理,其中 Lo_1 表示县城, Lo_2 表示地级市及以上城市,每个变量是则取 1,不是取 0;购房时间 T 反映了时间对购房家庭承包地利用行为改变的影响,因为人们的行为在短期内不会突然改变,需要较长时间观察。通常情况下,由于行为惯性,进城购房农民家庭的种植行为不会在短期内突然改变,另外进城购房农民家庭在决定土地使用方式改变时也需要决策时间和搜寻合适的机会。购房前后 5 年的时间基本上能够反映出其承包地使用状况是否发生改变及改变程度如何。因此购房时间 T 采用 2015 年及之前和 2015 年以后两个时间段,在模型中也使用虚拟变量处理,2015 年及之前取值为 1,2015 年以后取值为 0;虚拟变量 D_1 为进城购房农民家庭户主工作的稳定性,稳定用 1 表示,其他用 0 表示。稳定工作的判断标准是户主进入企业工作或者从事其他长时间、有规律的工作,收入比较稳定,打零工或者经常性调换工作视为不稳定。虚拟变量 D_2 反映土地流转渠道是否顺畅,顺畅用 1 表示,其他用 0 表示。土地流转包括转包、转让、出租、入股、代耕等多种形式。

(三) 宅基地使用变化研究假说及模型构建

1. 关于宅基地使用变化的研究假说

基于理性经济人和家庭分工理论,对进城购房农民家庭宅基地使用变化提出如下假说。

假说 5: 根据理性经济人理论,农民愿意为经常居住的房屋进行投资,为了避免浪费,一般情况下在农村老家建房投入越少越倾向于离开农村。因此进城购房农民家庭在农村建房成本越低越容易改变宅基地用途。

假说 6: 根据家庭分工理论,进城购房家庭中如果有老人则可能会选择在农村老家务农和养老,需要在农村老家居住,宅基地不会改变用途。因此家

庭成员中无老人的家庭更容易改变宅基地用途。

假说 7: 随着进城购房农民家庭对城镇生活的适应和恋土情结的淡化,进城购房时间越长,返乡居住的时间就会越短,农村宅基地使用更容易发生改变。因此,进城时间越长越容易改变宅基地用途。

2. 模型设定和变量选择

农村宅基地和承包地是性质不同的土地,承包地的功能是服务农业生产,宅基地的功能是提供居住服务。其具体受影响因素与承包地不同,因此建立模型选择的解释变量也不同。对农户选择是否改变宅基地用途,分为改变(包括部分改变和全部改变)和不改变两种情况,建立模型 2。

$$\begin{aligned} \log(p_1/p_2) &= \beta_0 + \beta_1 S + \beta_2 C + \beta_3 St + \beta_4 P + \beta_5 Lo_1 \\ &+ \beta_6 Lo_2 + \beta_7 T + \beta_8 D_3 + \varepsilon_i \\ p_i &= F(Z_i) = F(\beta_0 + \beta_1 S + \beta_2 C + \beta_3 St + \beta_4 P \\ &+ \beta_5 Lo_1 + \beta_6 Lo_2 + \beta_7 T + \beta_8 D_3 + \varepsilon_i) \\ &= 1/(1 + e^{-Z_i}) \quad (i = 1, 2, 3 \dots) \end{aligned}$$

模型 2 中 p_1 表示被调查家庭改变宅基地用途的概率, p_2 表示被调查家庭不改变宅基地用途的概率。考虑的影响因素有:农村老家住房面积、建房成本、家庭代际结构、农业收入在总收入的比重、购房地地点、购房时间、宅基地转让顺畅程度,下面对这些变量进行详细解释。

被访家庭农村老家住房面积 S 反映了住房舒适度,这是影响宅基地使用状况变化的因素之一。这里没有用宅基地面积作为变量是因为住房面积可以反映宅基地的有效利用面积,更能影响进城购房家庭决策;建房成本 C 直接反映了农村老家住房的重要性,建房成本高说明户主比较重视农村老家住房,一般不会轻易弃用;家庭结构 St 反映家庭代际分工,采用虚拟变量处理,其中二代家庭取值为 1,三代及三代以上家庭取值为 0;农业收入在总收入的比重 P 反映家庭脱离农业的程度,比例越低说明越脱离农业,使用农村老家宅基地的可能性也在降低;购房地地点 Lo 反映了往返城乡两个家之间的成本,因此也影响着宅基地的使用状况。在模型中使用虚拟变量处理,其中 Lo_1 表示县城, Lo_2 表示地级市及以上城市,每个变量是则取 1,不是取 0;购房时间 T 反映了时间对购房家庭宅基地利用行为改变的影响,在模型中用虚拟变量处理,这里仍然是指购房前 5 年和购房后 5 年,2015 年及之前取值为 1,2015 年以后取值为 0;虚拟变量 D_3 反映宅基地转让是否顺畅,

顺畅用 1 表示,其他用 0 表示。

三、进城购房农民家庭土地使用状况调查统计分析

为了研究进城购房农民家庭土地使用状况,笔者在 2020 年 3 月通过电子问卷和电话访谈相结合的方式对某大学在读的 366 名农村生源学生家庭情况进行了调查,这些家庭包括河南、江苏、浙江、甘肃、宁夏、广西六省,保证了被调查家庭的随机性和广泛代表性。调查分为两个阶段:第一个阶段对所有的同学发放问卷,剔除由于征地等原因无地或者有少量土地的 71 个家庭,剩余 295 个农村生源的家庭中有 161 户在城镇已经购房,占比 54.58%。第二个阶段对 161 户进城购房家庭进行第二次问卷调查,调查的内容包括购房的时间、地点、价格、房屋面积等;农村承包地每一地块的使用变化情况,包括面积、用途及其改变情况、改变原因、改变时间、收益等;农村宅基地的使用变化情况,包括宅基地面积、来源(分配或购买)、取得时间、房屋面积、结构、造价、用途及其改变情况、改变原因、改变时间等。

(一) 进城购房的基本情况

第一,购房的目的。在调查的 161 户进城购房家庭中,购房的目的可以分为事业发展需要、结婚需要、子女上学需要和其他需要四类。从表 1 可以看出,以事业发展为目的的有 59 户,占比 36.65%;以结婚需要为目的的有 45 户,占比 27.95%;以子女上学需要为目的的有 36 户,占比 22.36%;以其他需要

为目的的有 21 户,占比 13.04%。从进城购房的目的看,事业发展需要占比最大,同时结婚需要和子女上学需要也是农村家庭进城购房的重要原因。

第二,购房家庭的代际结构与收入。从表 1 可以看出,在购房家庭代际结构方面,有 70 户为父母—子女组成的两代人家庭,占比 43.48%;有 91 户为爷奶—父母—子女组成的三代人及以上家庭,占比 56.52%,三代及以上家庭占比略高。从家庭收入角度看,有 33 户家庭年收入在 5 万元以下,占比 20.50%;有 73 户家庭年收入在 5 万—10 万元,占比 45.34%;有 55 户家庭年收入在 10 万元以上,占比 34.16%,中高收入家庭占多数。

第三,购房的地点与时间。从表 1 可以看出,在购房的地点方面,选择在乡镇中心购房的有 34 户,占比 21.12%;选择在县城购房的有 82 户,占比 50.93%;选择在地市及以上城市购房的有 45 户,占比 27.95%,选择县城购房的占比最大。从购房的时间段看,在 2015 年及之前进城购房的有 68 户,占比 42.24%;在 2015 年以后进城购房的有 93 户,占比 57.76%,表明近年来进城购房的越来越多。

第四,户主进城后的职业。从表 1 可以看出,户主进企业工作的有 67 人,占比 41.62%;创业或经商的有 35 人,占比 21.74%;打零工的有 29 人,占比 18.01%;从事其他职业的有 30 人,包括无业、没有固定职业或仍以务农为主的,占比 18.63%,进企业、经商是进城购房农民家庭户主就业的主要选择。

表 1 进城购房农民家庭购房相关情况

购房目的		家庭结构及年收入		购房地点和时间		户主职业	
类别	户数及占比(%)	类别	户数及占比(%)	类别	户数及占比(%)	类别	户数及占比(%)
事业发展	59(36.65)	二代	70(43.48)	乡镇中心	34(21.12)	进企业	67(41.62)
结婚	45(27.95)	三代及以上	91(56.52)	县城	82(50.93)	创业经商	35(21.74)
子女上学	36(22.36)	5 万元以下	33(20.50)	地市及以上	45(27.95)	打零工	29(18.01)
其他	21(13.04)	5 万—10 万元	73(45.34)	2015 年及之前	68(42.24)	其他	30(18.63)
—	—	10 万元以上	55(34.16)	2015 年以后	93(57.76)	—	—
合计	161(100)	合计	161(100)	合计	161(100)	合计	161(100)

(二) 承包地的使用状况

从表 2 可以看出,161 户进城购房农民家庭承包地使用状况无变化的有 81 户,占比 50.31%。其主要原因是这些家庭成员中的老人仍然留在农村老家务农,或者有的在乡镇中心甚至县城购房的家庭,距离老家较近,交通便利,可以很方便地往返老家和

新家之间,并不影响其经营承包地。

161 户进城购房农民家庭承包地使用状况有部分变化的有 44 户,占比 27.33%。其中调整种植结构的有 7 户,占比 4.35%,调整种植结构主要表现在放弃农作物种植,替而代之的是种植管理周期长的中草药或者经济林等;流转部分承包地的有 31 户,

占比 19.25%，流转土地主要是通过转包、出租、代耕的形式进行。保留的部分是菜地、油料作物、果园用地等，这部分承包地可以给城里的新家提供绿色、安全的蔬菜、食用油、水果等，能够有效地降低其在城镇的生活成本。留下的菜地、油料作物用地一般面积比较小，管理起来比较简单；撂荒部分承包地的有 6 户，占比 3.73%，一些土地质量较差或者地块距离远、易被自然灾害破坏、面积小等地块被放弃。

161 户进城购房农民家庭承包地使用全部发生变化的有 36 户，占比 22.36%。其中全部调整种植结构的有 6 户，占比 3.73%，主要是回农村老家周期

比较长的家庭，每年返回农村老家的次数屈指可数，种植景观苗木或经济林，可以长周期管理，并能够防止承包地因撂荒被收回；承包地全部流转的有 30 户，占比 18.63%，流转的形式主要是转包、出租和代耕，这样不但可以获得少部分的流转收入并且可以防止撂荒，保留土地承包权。

从调查结果可以看出，承包地部分流转和全部流转的比例一共为 37.88%，这表明土地流转是进城购房农民家庭改变承包地使用方式的主要渠道；没有家庭将承包地全部撂荒，这表明这些家庭比较重视土地承包权，防止被收回。

表 2 进城购房农民家庭承包地使用状况

使用状况	内容	户数	比例(%)	原因描述
第一种	无变化	81	50.31	有老人在家务农、在镇上或县城购房能继续经营承包地
第二种	部分调整种植结构	7	4.35	种中草药或经济林
	部分流转	31	19.25	仅留一些菜地、油料作物用地
	部分撂荒	6	3.73	土地质量较差,不愿耕种
第三种	全部调整种植结构	6	3.73	减少管理次数,主要种景观苗木或经济林,防止被收回
	全部流转	30	18.63	防止撂荒,有少部分收入,保留承包地基本权益
	全部撂荒	0	0.00	不撂荒,防止被收回

表 3 进城购房农民家庭宅基地使用状况

使用状况	内容	户数	比例(%)	原因描述
第一种	无变化	79	49.07	有家庭成员长期使用
第二种	间歇性使用	47	29.19	城乡往返居住
	重要事项使用	12	7.45	春节或重要社会关系有重要事项
	出租	8	4.97	增加收入
第三种	转让	8	4.97	卖出可以获得收入
	废弃	7	4.35	位置不佳,无交易价值
	退回集体	0	0.00	无收益,不愿退

(三) 宅基地的使用状况

从表 3 可以看出,161 户进城购房农民家庭宅基地使用无变化的为 79 户,占比 49.07%。无变化的原因是因为家庭内部代际分工的存在,尤其是三代及以上家庭形成了老年人在老家务农、中青年人在城镇务工、子女在城镇就读的状态。这种家庭分工的结果是城乡两个家都有人居住,因此农村宅基地一直正常使用。

161 户进城购房农民家庭宅基地使用有部分变化的为 67 户,占比 41.61%。其中对宅基地间歇性使用的有 47 户,占比 29.19%。这些家庭主要是在乡镇中心和县城购房的家庭,他们距离农村老家不远,在农村老家仍然粗放地管理承包地或者种植蔬菜等必要的农产品。另外,原来的一些亲戚朋友等社会关系仍在老家,因此他们会经常往返于城乡之间,农村宅基地被间歇性地使用;有重要事项才使用

农村宅基地的家庭有 12 户,占比 7.45%。这类家庭主要是长期举家在外,只有春节或者重要的亲戚朋友家有婚丧嫁娶等重大事项时才返回农村老家;出租农村宅基地的有 8 户,占比 4.97%,这主要是那些想通过房屋出租增加财产性收入,同时农村房屋又有出租机会的家庭。同时具备这两个条件的进城购房农民家庭只是少数,多数因为房屋位置的原因,并没有机会出租。

161 户进城购房农民家庭宅基地使用完全发生变化的为 15 户,占比 9.32%。其中转让农村宅基地的有 8 户,占比 4.97%;废弃农村宅基地的有 7 户,占比 4.35%。这两类都是已经举家搬迁至城镇,与农村基本上完全脱离关系,通过转让农村宅基地可以获得收入。废弃的是因为宅基地位置不佳,不具有交易价值,退回集体无收益,无退出意愿。

四、进城购房农民家庭土地使用状况变化假说检验

进城购房农民家庭承包地和宅基地使用状况的改变是多种因素综合影响的结果。为了验证前文提出的 7 个研究假说,这里利用调查的数据并通过二元选择 Logit 模型进行分析。

(一) 承包地使用状况模型估计结果分析

利用调查数据对模型 1 用 Eviews 软件进行估计,估计结果 LR 的值大于查表临界值,总体显著。估计结果(表 4)显示,被调查家庭承包地面积 Ar 对承包地的使用状况变化影响不显著,这表明被调查家庭承包地面积差异对是否改变承包地使用状况影响不明显;家庭代际结构 St 对改变承包地使用状况有显著的正向影响,模型中二代家庭取值为 1,参数估计结果为正值,表明二代家庭较三代及以上家庭更倾向改变承包地的使用状况,而三代及以上家庭有老人留守农村老家务农,所以基本上维持不变,与假说 1 一致;家庭总收入 In 对承包地使用状况的改变也有明显的影响,并且表现为收入越高改变承包地使用状况的倾向越大,这表明收入越高的家庭越倾向于脱离农业,在一定程度上支持了假说 2;农业收入在家庭总收入中的比重 P 对改变承包地使用状况没有显著影响,不能有效支持假说 2 的猜想,这可能是因为在调查的进城购房农民家庭中农业产出在家庭总收入中的比重普遍在 5% 以下,未拉开差距。这表明家庭的绝对收入而非相对收入(农业收入占比)影响承包地使用情况。

表 4 进城购房农民家庭承包地使用状况模型估计结果

变量	回归系数	标准差	Z 值	零假设成立的概率(P)
常数项	2.2484	1.5135	1.4856	0.1374
Ar	0.4848	0.5132	0.9446	0.3448
St	0.7436***	0.1896	3.9223	0.0001
In	2.0560***	0.3922	5.2426	0.0000
P	0.0074	0.0058	1.2827	0.1996
Lo_1	-0.2418	1.2283	-0.1969	0.8439
Lo_2	2.0321**	0.9447	2.1510	0.0315
T	1.3182**	0.4495	2.9326	0.0034
D_1	0.3301**	0.0992	3.3282	0.0158
D_2	-0.0397	2.1020	-0.0189	0.9849
LR	51.0648			

注: **、*** 依次表示在 5%、1% 水平上显著。

虚拟变量购房地地点在县城用 Lo_1 表示,其对承包地的使用状况改变影响不显著,原因可能是部分在县城购房的家庭距离农村老家近,便利的交通条件使其务农不受太大影响;购房地地点在地级市及以上城市用 Lo_2 表示,其对承包地的使用状况改变有显著的正向影响,与研究假说 3 一致,可能是因为在地级市及以上城市购房的家庭距离农村老家远,需要改变承包地使用状况以减少其回农村老家的次数;购房时间 T 对承包地的使用改变有显著的正向影响,这表明进城购房时间越长,离开农村的可能性就越高,更倾向于改变承包地的使用状况;虚拟变量 D_1 对承包地的使用状况改变有显著的正向影响,与研究假说 4 一致,表明户主工作稳定有利于其离农从而改变承包地使用状况;虚拟变量 D_2 对承包地的使用状况改变影响不显著,表明承包地流转流畅与否没有对承包地使用状况改变产生明显影响。

(二) 宅基地使用状况模型估计结果分析

利用调查数据对模型 2 用 Eviews 软件进行估计,估计结果 LR 的值大于查表临界值,总体显著。模型的估计结果(表 5)显示,农村住房面积 S 对宅基地用途的改变没有显著的影响,在调查中农村住房面积的差异比较大,最多的有 300m² 以上,少的不足 100m²,面积差主要由楼层的多少引起,有的为一层平房,有的为二、三层的楼房,但基本上都可以满足居住需要,从功能上看差异不大,因此影响不显著;农村住房建造成本 C 对农村宅基地用途的改变有显著的负向影响,即建设成本越高越不改变用途,与研究假说 5 一致,这表明农村老家住房建设比较好的家庭比较重视其使用,不轻易改变用途;家庭代

际结构 S_t 对农村宅基地用途的改变有明显的正面影响,与研究假说 6 一致,这表明农村二代家庭多倾向于改变宅基地用途,由于没有老人留守农村老家,宅基地的使用率就会降低;农业收入在家庭收入中的比重 P 对农村宅基地用途的改变有明显的负面影响,这可能是由于农村留守老人务农所得收入引起的。

表 5 进城购房农民家庭宅基地使用状况模型估计结果

变量	回归系数	标准差	Z 值	零假设成立的概率(P)
常数项	3.9745***	1.3607	2.9209	0.0035
S	0.0078	0.0081	0.9702	0.3319
C	-0.1474*	0.0799	-1.8451	0.0650
S_t	1.5964**	0.6724	2.3743	0.0176
P	-1.0449***	0.2541	-4.4563	0.0000
Lo_1	-0.3761	0.7378	-0.5098	0.6102
Lo_2	3.5224***	0.8019	4.3928	0.0000
T	0.9047	0.7432	1.2172	0.2235
D_3	-0.6452	0.5972	-1.0803	0.2800
LR	45.6072			

注: *、**、*** 依次表示在 10%、5%、1% 水平上显著。

虚拟变量购房地地点在县城用 Lo_1 表示,其对农村宅基地的用途改变无明显作用,一部分是因为有代际分工的存在,农村老家仍然有老人居住,另一部分是因为有些进城购房家庭离县城距离不远,因为经营承包地、亲友交往等原因仍有家庭成员住在农村老家;虚拟变量购房地地点在地市及以上城市用 Lo_2 表示,其对农村宅基地的用途改变有明显的正向影响,因为这部分家庭往往在城市有稳定工作,回农村老家频次很低,多是春节期间在老家短暂居住;购房时间 T 对宅基地的用途改变没有显著影响,没有支持研究假说 7,这可能仍然是受代际分工的影响。需要说明的是,宅基地的使用和承包地的使用状况并不一致,有的家庭虽然承包地已经流转或者改种林木,但老人仍然居住在农村老家,宅基地正常使用;虚拟变量 D_3 估计结果不显著,这表明宅基地转让顺畅度对宅基地的用途改变影响不明显,原因是调查中发现转让宅基地的家庭比较少。

五、土地政策调整建议

对调查数据的统计分析和对研究假说的计量经济学检验表明,进城购房农民家庭的承包地和宅基地使用状况有一半左右发生了较大变化,部分承包

地存在粗放经营倾向,留守老人使用农村宅基地和经营承包地的情况比较普遍,承包地和宅基地退出存在不畅的现象。据此,本文提出如下的承包地和宅基地政策调整建议。

(一) 鼓励农村集体经济组织为进城购房农民家庭承包地高效利用提供服务

前文调查数据表明,随着我国进城购房农民家庭越来越多,总体上看已经存在对承包地粗放经营以及土地撂荒的现象。农村中青年人口逐渐离农,老年人成为农村的主角,他们经营着农村承包地和使用着宅基地,短期内大规模退出农村土地不现实。这就需要完善老人农业服务体系,在农业生产产前、产中、产后提供更加周到的服务。尤其是电子商务的兴起对农村的发展影响日渐显现,而老人正是缺乏使用互联网能力的群体。在我国基层治理组织中,只有农村集体经济组织能够担当起服务“三农”的任务,建议政府鼓励农村集体经济组织成立村一级的“三农”服务中心服务老人农业,作好信息收集与发布、生产资料运输与销售、农业播种与收割、农产品收购与销售等服务,帮助在农村留守的老人群体跨越数字鸿沟,让农村老人能够在体力、能力允许的范围内从事农业生产,提高进城购房农民家庭承包地利用效率。

(二) 赋能农村集体经济组织承接进城购房农民家庭退出的承包地和宅基地

近年来从政界到学界都认为需要建立农村承包地和宅基地的有偿退出机制,但目前该机制还没有广泛建立,农村承包地主要是通过流转保留承包者的权益,农村宅基地主要是通过转让实现权益变现,但效果并不理想。农村的承包地和宅基地由于位置垄断的原因,不同区域与点位的土地价格差别巨大,而承包地和宅基地都有明显的社会保障功能,具有公共物品的性质,在一定程度上存在市场失灵,需要政府介入。要让农村承包地和宅基地退出顺畅,就需要壮大农村集体经济组织,对退出的承包地和宅基地进行接盘并合理使用。农村承包地和宅基地有偿退出的最大困境在于土地市场失灵的地方土地交易补偿出自何处。农村集体经济组织承担着承包地和宅基地的部分管理职能,却没有相应的经费支持,建议政府探索从土地出让金中提取一定比例资金用于补贴农村集体经济组织,为其有“偿”赋能,让其有能力落实部分土地管理职能,对自愿退出土地者

提供补偿并对退回土地进行合理使用。

(三) 允许城镇离退休人员返乡置业, 激活农村土地要素市场

农村年轻人进城发展, 老年人留下养老是一种常见现象, 这在一定程度上表明城镇适合发展, 农村适合养老。乡村振兴需要大量的资金和人才, 我国城镇离退休人员数量大, 合理引导是一大笔社会财富, 其中一部分人有返乡养老的意愿, 他们在离退休前从事不同的工作, 是一批有经验、有智慧、有精力、有财力的群体, 符合传统意义上的“乡贤”。政府应鼓励有意愿的城镇离退休老人返乡养老, 促进资金和人才要素向农村流动。住房是返乡养老的必需品, 应修改现有禁止城镇居民下乡购房的法律规定, 在一定条件下允许城镇离退休人员返乡购买当地转让的宅基地或租赁农房、合作建房。因为返乡人员在进城之前本身就是原集体成员, 城镇离退休老人返乡养老不会打破农村村庄原有的社会秩序, 社会风险小。但对城镇离退休老人到农村购买宅基地也要进行条件规定, 比如要经过村集体或小组三分之二成员同意, 购买宅基地的面积不能超过当地规定, 修建的房屋面积、高度、用途都要符合当地的具体规定。同时, 要利用大数据技术加强对城乡不动产合并监管, 将城乡房产用地面积进行分类登记, 为城乡

住房面积捆绑征税创造条件, 避免城乡两头占地。

注释

- ①张春龙:《现实性与现代性: 农民工与土地的关联性及其走向》, 《求实》2015年第11期。②赵敏:《别让土地成为农民养老的唯一依靠》, 《人民论坛》2018年第3期。③郭芹、高兴民:《农民工半城镇化问题的多维审视》, 《西北农林科技大学学报》(社会科学版)2018年第3期; 贺立龙、曾钰婷、付春生、龚驰:《乡村振兴视角下社会资本参与宅基地盘活的减贫兴农效应——来自农房联建的案例与证据》, 《管理学报》2020年第2期。④刘玉萍、郭郡郡:《土地对农民工城市居留意愿影响的实证研究——物质保障抑或情感依附》, 《四川理工学院学报》(社会科学版)2019年第6期。⑤张晓山:《共性与差异: 中国农民工的群体分化与政策选择(专题讨论)》, 《河北学刊》2020年第5期。⑥王朋岗、王力、汪滕:《流出地“三权”及其收益对农民工户口迁移意愿的影响》, 《人口与发展》2020年第5期。⑦钱龙、周宁、章莉:《助推还是羁绊: 宅基地财产性收益对农民工城市融入的影响》, 《华中农业大学学报》(社会科学版)2021年第1期。⑧吴桂英:《家庭内部决策理论的发展和运用: 文献综述》, 《世界经济文汇》2002年第2期。⑨[美]加里·贝克尔:《家庭经济分析》, 彭松建译, 华夏出版社, 2000年, 第195页。⑩[美]西奥多·舒尔茨:《经济增长与农业》, 郭熙保、周开年译, 北京经济学院出版社, 1991年, 第13页。⑪费孝通、张之毅:《云南三村》, 天津人民出版社, 1990年, 第43页。⑫黄宗智:《华北的小农经济与社会变迁》, 中华书局, 2000年, 第7页。⑬蔡颖、李永杰:《大学生创业意愿影响因素研究——基于多元排序选择logit模型的发现》, 《华南师范大学学报》(社会科学版)2015年第12期。

责任编辑: 谢文

Land Use Changes of Rural Households Purchasing House in Cities and Relevant Policy Suggestions

Zhang Chengyu

Abstract: The change of the life style of the farmers who buy houses in the city will affect the use of rural contracted land and homestead. Based on the survey data of 161 peasant families who purchase houses in cities, this paper studies the changes in the use of contracted land and homestead. The results show that families without the elderly are more inclined to change the use of contracted land, families with high income are more inclined to change the use of contracted land, and the farther the house is from the rural home, the more inclined they are to change the use of contracted land, households with stable employment in cities and towns are more likely to change the use of contracted land. The results show that the lower the cost of building houses in rural areas, the easier it is to change the use of homestead, and the families without the elderly are more likely to change the use of homestead. Based on this, the government should encourage rural collective economic organizations to provide services for the efficient use of the contracted land of farmers who purchase houses in cities, enable rural collective economic organizations to undertake the contracted land and homestead withdrawn by farmers' families who purchase houses in cities, allow the urban retirees to return home and activate the rural land factor market.

Key words: rural households buying houses in the cities; land use changes; land policy adjustment