

宅基地退出补偿与养老模式创新研究

陈塞

(中共抚顺市委党校, 辽宁 抚顺 113006)

【摘要】我国国土面积虽然处于世界前列,但人均耕地面积并不高,这使我国长期处于粮食自给的紧平衡状态。而我国广大乡村中宅基地总面积较大,加之农村老龄人口生存压力较大,使我国农民养老面临较大压力,即无法享受到城镇养老服务,也没有足够的财力让自己获得更好的养老服务。作为为数不多财产的农村宅基地就成为农村老龄人口养老的依仗。在不同宅基地退出模式中,都存在优缺点,对农村养老模式的贡献有限,这就需要探索相关制度性创新,让农村宅基地更好为老龄人口服务,为乡村振兴服务。

【关键词】宅基地退出;补偿方式;养老质量

根据住建部2023年统计,我国目前现有房屋建筑6亿栋,其中,宅基地土地使用面积17万平方公里,城市建筑面积5万平方公里。而广大农村的宅基地使用面积与全国产粮大省河南省(16.7万平方公里)的面积相当,意味着我国现有宅基地占用了整整一个产粮大省的总面积。这在我国耕地紧张,粮食供给紧平衡状态下显得尤为突出。同时,我们又伴随着人口老龄化加剧,农村老龄人口财产性收入偏低,无法满足养老需求的缺口,因此,如何充分利用广大农村的宅基地增加农民收入,实现宅基地改革与制度创新,提升农村养老质量成为重要研究课题。为此,政府于2020年6月出台了《深化农村宅基地制度改革试点方案》,同年9月,全国范围104个县和3个地级市开始试点宅基地改革,探索农村宅基地自愿有偿退出和使用制度。该试点主要通过探索农村宅基地使用权流转、抵押和有偿退出等方式,增加农民财产性收入,使其在提升生活品质和养老质量等方面有所改善。

一、现有宅基地退出模式简介

自从宅基地退出试点政策发布以来,经过几年试点尝试,现有宅基地退出模式中,主要存在货币补偿模式、住房补偿模式和综合补偿模式。其中,四川的“土地银行”和重庆的“地票交易”模式是货币补偿模式的代表。而天津的“宅基地换房”模式属于住房补偿模式的代表。此外,晋江等地的资产置换和货币结合模式则是典型的综合补偿模式代表。

(一) 货币补偿模式

货币补偿模式是指在宅基地试点地区,政府对于退出宅基地的农户给予一定的货币化补偿。对于拥有农村宅基地的农村居民而言,货币补偿标准至关重要,它不仅关系到宅基地本身的价值和未来收益问题,也涉及农户退出宅基地后的未来生活保障等问题,对于那些严重依赖宅基地养老的农户更是如此。

(二) 住房补偿模式

住房补偿又称为宅基地置换补偿,就是对现有宅基地的面积进行测量,然后引导居民置换同等面积的其他住房,面积差额实施多退少补原则。该方式对于节约土地,保障粮食安全具有重要意义。特别是在城镇化发展速度较快的地区,成为重要补偿方式。随着近年来对农民意愿的重视,该方式必须在农民自愿的基础上实施,不允许强迫农民退出宅基地上楼,避免强制进行城镇化转移人口。

(三) 综合补偿模式

综合补偿模式顾名思义就是采取货币补偿和住房补偿等多种方式对退出宅基地的农民实施补偿。综合补偿的优点是适应了农民多样化的需求。其中,货币补偿可以增加农民的财产性收入,对于支持子女教育和学习技能等方面有利。资产置换等方式对于农民改善居住环境起到直接效果,住房补偿也能适度满足农民新的居住要求,提升农民居住体验和幸福感。

二、现有宅基地退出模式给农村养老带来的主要问题

(一) 货币补偿方式易使老人受到资金约束, 甚至纠纷

货币补偿方式在现代生活中比较常见, 它具有灵活性、直接性, 容易达成宅基地退出激励。同时, 它也存在一定风险和束缚, 如在宅基地退出后, 通过货币补偿, 老人一次性得到较高回报, 生活短期无忧。但现实中, 这种货币补偿非常容易导致家庭内部和父母与子女之间的矛盾和纠纷, 甚至因此而结怨。因为老人如果不用这笔钱购买大件物品, 那家中子女很容易希望将货币补偿均分。理由也非常多, 如孩子上学, 在城市里买房结婚、看病等等。如果父母将货币补偿均分, 则自身会受到资金约束, 甚至自己看病的时候都没钱治疗。如果父母不同意将货币均分, 则父母和子女之间的关系容易产生裂痕, 甚至影响到后面的养老纠纷。

(二) 住房补偿易引发养老和医疗等困境

住房补偿后老人会从原来宅基地搬迁至新的居所, 通常是条件较好的楼盘或新小区。进入新的安置社区后通常会发现这里的条件虽然得到了大幅改善, 但消费水平也同样提高, 特别是医疗资源和资料价格的上涨使老人的医疗支出增大。很多老人会有恐医心理和就医忧虑, 进而减少就医意向和消费水平。但是, 随着老人年龄越来越大, 身体机能下降, 由于是住房补偿, 手中缺失资金, 因此, 面临身体不舒服或者不严重的疾病时, 就会选择能拖就拖的做法。如果发现是大病, 更不愿意去医院接受正规治疗。担心为数不多的养老金不够, 最后连日常生活都无法维系。还有部分老人在宅基地退出后, 会选择搬到城市中跟子女生活在一起。生活上老人的吃穿用住都需要依赖子女解决, 无形中给子女带来生活压力。在日常生活中, 因为观念不同, 也会产生交流障碍, 甚至是矛盾, 使老人对宅基地退出后的生活和居住环境产生不满。

(三) 综合补偿模式易引发老人精神等方面困惑

综合补偿方式有一定的优势, 就是具备可选择性, 在某一方面可以得到适当满足。同时, 也容易

引发老人的精神空虚和养老生活的无奈与困惑。据国家统计局统计, 截至 2023 年, 我国农民工总量为 29753 万人, 本地农民工 1.2 亿, 外出农民工 17658 万人。可见, 农民与子女长期缺失交流, 家庭沟通不畅, 很多老人在精神层面缺失安慰。而综合补偿这种方式本身, 如果是部分货币补偿加部分住房补偿, 则货币部分金额可能不足以满足子女生活所需, 这种资金分配不均或者不足, 会导致子女和父母之间, 子女和子女之间存在隔阂和分歧, 而住房部门补偿也无法满足子女的居住需求, 这让很多宅基地退出的老人左右为难。同样, 这部分老人如果去城市中的子女家中养老, 宅基地退出的房屋可能无法居住, 而获得的现金又不能支持其在城市中的生活和开销, 那么就会产生精神层面的压力, 甚至整天闷闷不乐, 养老质量低下。

三、完善并创新宅基地退出模式提升养老质量的对策建议

(一) 提升宅基地退出标准, 加强资金监管

基于宅基地货币补偿资金普遍不高的现象, 建议适当提高补偿标准, 让退出宅基地的农村手中有更多的财产性收入和可支配收入。适当提高补偿标准即可以提升农民退出宅基地的积极性, 也能给他们留有更多养老资金的余地。其次, 应创新货币补偿资金使用和监管机制, 避免手中有钱却无法提升养老质量。如建立退出补偿金与养老中心或养老机构衔接制度, 在固定养老账户中存在一定额度的金额, 只能用于养老消费, 并加强监管, 公开透明。也可以将老人生活、娱乐及养老资金按比例进行统筹使用, 不同用途额度受到一定限制, 确保老人的养老账户优先, 保障老有所养, 提升老人的养老服务质量。

(二) 优化住房补偿设计, 完善农村医保制度

住房补偿容易引发宅基地退出老人的养老和医疗困境, 因此, 优化住房补偿制度十分必要, 同时, 进一步完善农村医疗保险制度, 确保农村宅基地退出老人的养老服务必要且充足。如设计将宅基地退出时获得的住房补偿与医保制度绑定。即在补偿住房补偿时将较小部分住房产权进行抵押兑现, 存入老人的医疗保险账户中, 实现专款专用, 仅用于老

人的养老服务支出。还应该加大宅基地退出后的补偿范围,如增加养老补贴的种类,包括但不限于食品补贴和交通补贴等,为老人提供较高质量的养老服务,也可以适当降低补贴年龄下限,让更多的老年人获得养老服务,提升幸福感和获得感。总之,通过优化宅基地退出制度设计,让更多的资金和资源用于养老服务,能增强老人的医疗保障能力。

(三) 创新宅基地综合补偿模式,提升养老质量

宅基地退出综合补偿模式相对于单纯的货币和住房补偿具有一定灵活性和可选择性,但也存在一定弊端。通过创新宅基地退出的综合补偿模式也能提升养老质量。如增加宅基地退出补偿种类,除货币、住房补偿外,增加养老中心的养老服务项目等,通过契约方式进行约束,让宅基地退出的农民在一定时期内有一定的养老保障。也可以通过鼓励子女增加养老服务的方式为宅基地退出老人提供帮助,如政府通过多部门联合对子女参与父母养老服务较多的进行考核,对表现突出的子女在工作和晋升中增加权重,让更多的子女认识到通过增加父母的养老服务可以为自己提供帮助,实现双赢互利。也可以通过创新宅基地退出综合补偿模式,增加村民互助式养老服务或者参加养老合作社模式提升养老质量。对有意愿的村民进行登记,可轮流互助或阶段性互助方式进行。总之,通过创新宅基地退出综合补偿模式有效提升养老服务质量和水平,是化解我国养老压力的重要方法。

总之,“靠山吃山,靠海吃海”,我国老龄化趋势正日益严重,庞大的老年人口将成为未来社会的沉重负担,而我国拥有数量庞大的宅基地资源,如何激活这些丰富的土地资源,在市场经济中体现真正价值,将决定了农民的财产性收入情况,越多的财产获得就能获得越好的养老服务待遇。因此,探索我国宅基地退出模式创新将有利于我国养老服务质量的提高,也能为我国乡村振兴事业贡献力量。

参考文献:

[1] 王贺强.农村宅基地有偿退出的困境与破局[J].农业经济,2020(04):107-109.

[2] 余永和.农村宅基地退出试点改革:模式、困境与对策[J].求实,2019(04):84-97+112.

[3] 吕军书,张晓.论我国农村宅基地退出的立法构造[J].理论与改革,2020(04):150-160.

[4] 史卫民,胡睿.城乡融合发展中农村宅基地退出的法律完善[J].重庆社会科学,2020(09):106-118.

[5] 张秀智,丁锐.经济欠发达与偏远农村地区宅基地退出机制分析:案例研究[J].中国农村观察,2009(06):23-30+94-95.

[6] 朱新华.户籍制度对农户宅基地退出意愿的影响[J].中国人口·资源与环境,2014;24(10):129-134.

[7] 陈霄.农民宅基地退出意愿的影响因素—基于重庆市“两翼”地区1012户农户的实证分析[J].中国农村观察,2012(03):26-36+96.

[8] 杨雪锋,董晓晨.不同代际农民工退出宅基地意愿差异及影响因素—基于杭州的调查[J].经济理论与经济管理,2015(04):44-56.

[9] 胡银根,吴欣,王聪,余依云,董文静,徐小峰.农户宅基地有偿退出与有偿使用决策行为影响因素研究—基于传统农区宜城市的实证[J].中国土地科学,2018,32(11):22-29.

[10] 卢艳霞,胡银根,林继红,戴勇毅.浙江农民宅基地退出模式调研与思考[J].中国土地科学,2011,25(01):3-7.

[11] 魏后凯,刘同山.农村宅基地退出的政策演变、模式比较及制度安排[J].东岳论丛,2016,37(09):15-23.

[12] 梁发超,林彩云.经济发达地区宅基地有偿退出的运行机制、模式比较与路径优化[J].中国农村观察,2021(03):34-47.

[13] 罗伟玲,刘禹麒.基于产权的宅基地退出机制研究[J].国土资源科技管理,2010,27(03):122-126.

辽宁省社会科学规划基金项目:“‘逆城镇化’视阈下辽宁土地制度创新研究”(L19BJL013)