

基于户籍制度与土地制度改革联动进行的理性思考

严燕 贾学梅 郑加玉

西南财经大学天府学院 四川 绵阳 621000

【摘要】户籍制度在我国是指户口簿即是身份的体现,可以让户籍上的人确认自己的资源享有权。很多人都会以户籍制度作为根本保障自身作为公民的基本权益,避免产生相关权利纠纷。近年来,我国户籍制度面临改革,其所涉及的一个重要问题就是土地制度改革,两者之间存在一定的联动性,同时需要明确其中的矛盾并且予以解决,才能够确保户籍制度与土地改革的公正性。文章主要以现行土地制度对户籍制度改革的制约和影响及联动改革的内在逻辑作为基础,对其改革联动性的体现进行简要的探讨。

【关键词】户籍制度;土地改革;联动

户籍制度与土地制度在改革的过程中存在一定的内在联系,在开展联动改革的过程中,需要以现行的两项制度内容作为基础,明确户籍上的土地权益分配情况,还要对非农业户籍身份享有的社会保障权益进行分析,提高户籍制度与土地制度改革联动效果。

1 现行土地制度对户籍制度改革的制约和影响

在现代化社会不断发展的过程中,很多农村居民和城镇居民都开始自主迁移,户籍制度的改革可以在较大程度上实现居民身份的自由转换,使其在迁移过程中具备购房权利和自由。目前,我国户籍改革制度以一元制户籍制度为主,主要是为了户口登记制度的平等性,其必然会引出土地使用权的改革问题,导致土地分配不符合公平性原则。现行的土地制度对于户籍制度改革的制约和影响主要体现在三个方面,第一,户籍上的居民是否能够保留原有的承包地;第二,户籍居民的宅基地是否可以上市流转;第三,城市居民是否具备购买农村宅基地并且居住的权利。长期以来,我国农村土地比较固定,在改革户籍制度的过程中可能需要对其进行流转,还会对农民获得城市身份产生影响,因此需要考虑将两项制度联动改革,以解决目前的核心问题。根据我国目前的法律法规,农民宅基地不允许上市买卖,城市居民也不能到农村购买住宅。在这种法律约束下,很多想到农村居住的城市居民会与农村居民签订租赁合同,规避法律问题。在改革户籍制度时,按照《农村承包经营法》内容,在承包期限内,一旦农村居民全家迁移到社区市,就会失去土地享有权。因此,很多农民在思考是否需要迁入到社区市时,会权衡其失去土地成本和获得城镇户籍的利弊,最终还是有很多农村居民会放弃城镇户籍,

选择拥有土地。为了减少农村居民在户籍选择上的问题,就需要将户籍制度与土地制度联动改革,在推进户籍制度改革的同时推进农村土地问题的处理。

2 农村土地制度和户籍制度系统联动改革的内在逻辑

2.1 生产要素自由流动

虽然我国的“农民”是一种统称,但是其实际上可以分为户籍农民和职业农民两种属性。顾名思义,户籍农民是指属于农村户籍的人,职业农民则是指以农业作为职业,具备相关的农业技能并且以农业从业作为收入来源的居民。就户籍制度与土地制度改革联动性的本质来说,主要是将户籍农民转换为职业农民,通过市场机制对其土地要素和权利进行合理配置,进而使得生产要素可以自由流动,避免对居民的权益造成影响。在我国市场经济发展的过程中,需要引入市场机制,户籍制度与土地制度改革联动就可以通过市场机制进行调整、重组,让有专业技能和资本的职业农民可以通过自身的优势选择承包地及宅基地等土地要素。在这种情况下,生产要素可以自由流动,职业农民的规模也会逐渐扩大,促使农民职业结构得以优化,对于提高农民质量和强化职业农民合作产生更高的效益有较大的价值。

2.2 市场决定资源配置

市场决定资源配置已经成为了各个行业在发展当中的既定概念,户籍制度与土地制度改革联动就需要以市场为基础,在推进农民转移人口市民化的过程中对现有的资源进行整合,以市场机制作为根基推进联动改革。农村户籍制度在改革的过程中需要以社会福利的体现作

为推动力,在联动改革的过程中就可以合理配置增量农村土地资源,让自身有能力并且愿意从事农业生产工作的农民转化为职业农民,以市场作为依托,使其能够获得相对应的生产经营权利,同时可以按照市场条件匹配与之能力相适应的土地要素,促使户籍制度与土地制度联动改革更加合理化。对于有能力在城市居住并且务工而其自身具有农村宅基地使用权的居民,则可以利用有偿退出机制让其退出原有的土地承包权和宅基地使用权等,使其能够获得相应的土地财产性收入,转化为个人资本。这种由市场决定资源配置的形式更加符合不同居民的意愿,让其自主选择不同的机制,从容获得相应的权益。

2.3 发挥政府作用建立起生产要素退出进入机制

政府部门在户籍改革与土地联动改革的过程中需要体现其职能,发挥重要的作用,建立生产要素退出进入机制,对目前的情况进行改善。各级政府可以引导农民集体经济组织,根据实际情况制定相关的生产要素退出条件,尊重农民的个体意愿,使其在退出之后享受城镇基本社会保障,确保其生活的稳定性。我国在发展城市经济的同时非常注重农业经济的发展,而现代化农业经济相对于传统的农业经济有了非常大的改变,在发展的过程中比较注重农业技术能力,为推动乡村振兴提供技术基础。各级政府就可以推动生产要素进入机制,对职业农民和社会资本进行引导,通过有效的规划进行长期投资,促进农业生产。需要注意的是,在实施退出进入机制时,政府部门需要提供技术条件,还要制定劳动就业、投资规模等进入门槛,让农业经济的发展为国民经济的持续发展提供推动力。

3 户籍制度与土地制度改革联动进行的思路

3.1 试点范围

在将户籍制度与土地制度改革联动时,为了确保改革综合效果,可以按照渐进式改革形式,先确定一个试点范围,之后再逐步扩大范围,最后全面改革。在确定试点范围时,需要以县域作为空间地理单元,在一个固定的范围内推进户籍制度与土地改革联动,分析改革效果。在试点范围内改革时,需要明确市场配置情况,一般来说,市场配置生产要素的自由流动空间越大,其能够产生的效益就越高,要获得最高的效益就需要在全国范围内推广,让各类生产要素都能够自由流动。但是这种全国范围内直接实施的方式存在较大的风险,以试点范围作为核心,逐步推广能够先观望其中的不确定风险,限制流动范围,使其能够处于可控区域,在产生问题时及时针对性处理,从而避免风险扩大。

3.2 权利认定

在户籍制度与土地制度改革联动的过程中,需要明确各方权利,这就需要根据不同的形式进行权利认定。对于职业农民的划分,可以让其延续原始获得的农民职业,将其归属于本集体经济的组织成员,从而确保农村社会的稳定性。还可以通过市场交易让其成为职业农民,按照市场机制取得生产要素进行生产经营,从而让其获得本集体经济组织成员的权利。第一类职业农民的权利认定可以按照《农村土地承包法》和《土地管理法》使其获得宅基地的使用权,还能够拥有承包经营权,按照自己的意愿处理自己拥有的土地。部分农村有集体资产之说,第一类职业农民也可以按照我国法律法规获得本村集体资产的收益分配权利。对于第二类职业农民的权利认定,则需要让其通过市场交易获得属于自己的权利。在农民转入或者转出的过程中,都需要符合市场规定,一旦转出方将其承包地或者宅基地转出,其就需要放弃集体经济权利。

3.3 土地权限

土地权限分为承包地退出和进入、宅基地退出和进入、其他农村土地推出和进入三种情况。在承包期内,承包人仍然可以按照法律法规内容进行流转交易,在完成转出之后,其仍然享有相应的承包权,但是相当于放弃了承包期限内的土地经营权。转入方则可以获得经营权,但是不具备承包权利。宅基地退出和进入机制的体现可以分为两种情况,第一,有闲置或者多余宅基地的农民可以按照市场化要求有偿退出或者进入,这一点与承包地退出和进入类似。第二,转出方将自住且唯一的宅基地转出,在转出之后,其无法获得宅基地的使用权,而转入方则可以认定为已经通过了市场交易,其可以获得宅基地的使用权。其他农村土地的退出和进入机制体现的权限是集体林地、集体草地和集体未利用地的权限,转入方需要遵循本村集体经济组织的规定,对其是否具备其他权利,需要由集体经济组织共同决定。

3.4 必要条件

很多农民会为了享有城市户籍相应的权益选择退出农村户籍,其需要满足一定的条件,才能够保障自身的合法权益。对于宅基地的使用需要满足市场化有偿退出条件,农民不仅需要在工作居住地区拥有城镇住房,还需要按照要求做好公益事业服务,这样才能够使其社会权益对等。已经转出的农民要在居住地具有长期生活保障的经济来源,还要取得社会保障,这样才能够正常退出户籍。在各类生产要素进入到农村土地中时,其需要满足国家相关法律法规,还要符合集体经济组织的规定。

3.5 制度保障

有效的制度保障能够在很大程度上促进两项改革联动的实施及发展,国家需要就此建立相关法律法规,并且在实施的过程中不断完善,对《户籍法》《农村集体经济组织法》等进行完善,确保相关户籍居民具备相应的社会保障权益。政府部门需要促进农村土地确权颁证工作的开展,对于各类土地的进入和退出,要做好确权、登记及颁证等工作。另外,还要建立农村产权交易市场,对其中涉及的土地转入和转出进行明确分析,按照市场监管形式及机制要求做好各项工作内容,同时在公共平台公布相关信息。

4 结束语

户籍制度与土地制度改革的联动需要以国家相关法律法规作为基础,符合市场机制的发展原则,对居民的

权益进行确认,促进我国农村经济的全面发展。

【参考文献】

- [1] 朱识义. 户籍制度与农村土地制度联动改革机理研究 [J]. 求实, 2014(12): 86-92.
- [2] 焦红静, 刘春华, 贺晓伟. 我国户籍制度与土地制度改革联动进行的新思路 [J]. 法制博览, 2019(06): 69-70.
- [3] 韩立达, 史敦友, 韩冬, 周璇, 王艳西. 农村土地制度和户籍制度系统联动改革: 历程演进、内在逻辑与实施路径 [J]. 中国土地科学, 18-25.
- [4] 贾康. 中国新型城镇化进程中土地制度改革的新思路 [J]. 经济纵横, 2015(05): 1-10.
- [5] 张蕾, 王俊秀. 户籍制度改革应与土地改革联动 [J]. 农村, 农业, 农民 (A 版), 2011(02): 45-46.