

# 农村闲置宅基地盘活利用的意愿、障碍及其改革重点分析

周 静<sup>1,2</sup>

(1.湖南省社会科学院(湖南省人民政府发展研究中心),湖南长沙410003;  
2.中国社会科学院农村发展研究所,北京100010)



**摘 要** 随着大量农村人口向城镇迁移,农村宅基地闲置问题变得日益突出。基于中国社会科学院“乡村振兴数据库(CRRS)”2020年在全国10个省(市)获得的306个村级数据、3833个农户数据,对农村宅基地占有及闲置状况、农民闲置宅基地盘活利用意愿与方式进行统计分析,得出当前农村闲置宅基地比例接近8%,仅31.91%的农民愿意流转(转让)宅基地使用权。宅基地利用改革涉及多主体参与、过程复杂,需充分尊重农民的意愿。但目前我国宅基地流转交易市场尚未形成,闲置宅基地零星分布、改革成本收益分配不平衡等问题,导致农民、农村集体和地方政府方面在盘活利用闲置宅基地过程中面临障碍,多重因素的叠加导致农民盘活利用闲置宅基地的意愿不强。因此,为了更好地赋予农民财产权,提高宅基地盘活利用效率,一方面需加快完善顶层制度设计,重视改革参与主体的利益分配机制;另一方面需创新盘活利用的具体实现方式,既要解决闲置宅基地零星分布难以集中连片利用的问题,又要清除外部主体难以进入、市场失灵等体制机制障碍。

**关键词** 闲置宅基地; 盘活利用意愿; 障碍分析; 制度改革

**中图分类号**:F321.1 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2022)06-0145-10

**DOI编码**:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.06.014

土地是人类生存发展的重要物质基础之一。珍惜和合理利用每一寸土地是我国的一项基本国策。改革开放以来,我国常住人口城镇化率由1978年末的17.92%增加到2021年的64.72%,大量农业劳动力实现向非农部门转移就业,农业转移人口市民化进程稳步推进。在农村人口持续转移的背景下,宅基地总规模不减反增,“一户多宅”、隐形交易、违规占用等现象十分普遍,农村大量宅基地无法得到有效利用<sup>[1-2]</sup>。与此同时,在土地资源管理约束背景下,由于村庄建设和乡村产业发展用地无法得到充分保障,农村新产业、新业态的培育与发展也受到严重制约<sup>[3-4]</sup>。因此,提高农村闲置宅基地的利用效率,平衡好农民住房保障和农村产业用地等需求,成为新形势下深化宅基地制度改革、促进城乡融合发展和推动乡村振兴的一项重要任务。

围绕农村宅基地闲置与整治利用,政府部门出台了一系列关于农村宅基地管理的政策文件,各地也相继开展了宅基地制度改革试点,探索闲置宅基地有效再利用的具体实现形式<sup>[5]</sup>。从政策层面来看,2014年中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,启动了以所有权、资格权、使用权“三权分置”和农民自愿有偿退出为核心的宅基地制度改革;2019年农业农村部在《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》中首次明确了有效利用闲置宅基地的方式,为各地做好闲置宅基地盘活试点工作提供了依据;2020年印发的《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》、2021年发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目

标纲要》进一步要求,深化宅基地制度改革,探索宅基地“三权分置”的实现形式,允许以农民自愿退出、农村集体依法有偿收回和城乡建设用地“增减挂钩”的方式,推动闲置宅基地转变为集体经营性建设用地入市,为乡村振兴和城乡融合发展提供土地要素保障。可见,宅基地制度改革尤其是闲置宅基地资源的盘活利用,已经成为助力乡村振兴、推动城乡融合发展的一项重要举措。从实践层面来看,各地积极探索宅基地治理方式,并摸索出一批具有推广和借鉴作用的典型模式。比如,天津的“宅基地换房”模式、浙江的“宅基地置换”模式、重庆的“地票”模式等<sup>[6-9]</sup>。

受历史形成、文化传统和城乡二元土地制度等诸多因素的影响,我国农村宅基地制度具有其特殊性和复杂性。特殊性体现在农村宅基地的取得方式、权利界定和社会目的上<sup>[10]</sup>,而复杂性主要体现在农村宅基地不仅关系到亿万农户的切身利益,还可以在“增减挂钩”政策安排下与城市建设用地打通使用,进而影响地方政府和国家利益。因此,2017年习近平总书记在十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议上明确要求,宅基地制度改革要“平衡好国家、集体、个人利益”。这种特殊性和复杂性使农村宅基地问题成为最敏感、最滞后的改革领域<sup>[11]</sup>。虽然自2014年以来,党中央一再要求深化农村宅基地制度改革,但此项改革目前仍处于试点和经验探索阶段,全国性的政策推广尚未启动。

尊重农民意愿、发挥农民主体作用,是各项农村改革的基本原则和根本要求。因此,本文基于中国社会科学院“乡村振兴数据库(CRRS)”调查数据,分析当前农村宅基地分配使用情况,了解农民对闲置宅基地盘活利用的意愿与方式及其面临的障碍,试图寻找推动改革的新思路。

## 一、文献回顾

随着宅基地闲置问题的日益凸显及相关改革的推进,近年来,学术界做了大量关于农村闲置宅基地盘活利用的研究。

### 1. 闲置宅基地的盘活利用现状

(1) 闲置宅基地的界定。由于对宅基地研究的切入点不同,学术界关于闲置宅基地的界定尚未形成统一认识。多数学者从土地利用的角度,指出闲置宅基地主要包含“占而不用”和“建而不住”<sup>[12]</sup>。也有将闲置宅基地界定为在一定时间内无人居住或使用而导致的宅基地上住宅及其附属设施的空置状态<sup>[13]</sup>。

(2) 闲置宅基地的盘活方式。目前,租赁、入股、合作经营、有偿退出和指标交易等是主要的利用方式,其中以租赁最为常用<sup>[14-15]</sup>。但在资源禀赋较好的村庄,入股也是重要途径<sup>[16]</sup>,在有些村集体经济发展较好的村庄,农村集体经济组织或农户联合社会主体按照约定条件,在闲置宅基地上合作开发旅游、养老、商业等产业,进而改变宅基地居住功能,转为经营性或复合性用途,房产权利则由投资双方共享<sup>[17]</sup>。对于自愿退出的闲置宅基地,经过复垦后形成的占补平衡指标和建设用地指标,通过到指定交易场所进行交易,从而更好实现宅基地的资产价值,改变城乡建设用地的存量结构<sup>[18]</sup>。目前比较典型的有重庆、四川、江苏和浙江开展的以“地票”和城乡建设用地增减挂钩指标为核心的集体建设用地指标交易<sup>[19]</sup>。

(3) 闲置宅基地再利用模式。现有研究在梳理总结地方实践做法和经验的基础上,从不同视角归纳提炼了若干闲置宅基地再利用的典型模式,依据宅基地利用主体、产业基础条件、宅基地功能转型方向等因素对闲置宅基地不同利用模式进行了区分。

### 2. 闲置宅基地盘活利用的障碍

(1) 农村传统思想观念及家庭结构的改变。一方面,受传统风俗的影响,农民通常将宅基地视为“祖业”和家族的财产,在这种观念下农民宁可宅基地荒废,也不愿拆除或退回村集体,直接影响了村庄对老旧住宅和废弃宅基地的重新规划和利用<sup>[20-22]</sup>。另一方面,在传统分家方式的影响下,随着农村由“拓展家庭”向“核心家庭”的快速变迁,原有家庭成员结婚成家可以再申请新的宅基地建房,这在事实上形成了一家占有两套或更多宅基地的局面,一旦老人去世,原有的宅基地就会被闲置<sup>[23]</sup>。

(2) 交易平台(达成交易)和交易范围的现实约束。闲置宅基地盘活利用包括清晰界定产权、搭

建交易平台、拓宽交易范围、选择长期合约和防范事后风险5个市场交易构件<sup>[24]</sup>。目前,“三权分置”下的宅基地使用权流转,一般由农户自发完成或者由村集体统一流转<sup>[25-26]</sup>。而宅基地的自愿有偿退出,则主要是以政府支持下的村集体收储为主要方式,然后再转交给符合条件的承接方使用。然而,由于宅基地使用权流转和退出都处于改革试点阶段,再加上宅基地确权登记颁证工作只是基本完成,所以如何搭建交易平台(达成交易)、能否拓展交易范围成为关注的热点<sup>[27]</sup>。

(3)改革相关利益主体多元导致集体行动的困难。主要体现在农村宅基地产权治理结构不完善、与外部环境不匹配,从而可能造成“三权分置”后农民的宅基地权益难以充分实现、宅基地再配置与再利用存在困难<sup>[28]</sup>。宅基地改革的成本高、给村集体和有关政府部门带来的收益低,导致乡村干部缺乏推动农村宅基地流转的动力<sup>[29]</sup>。

### 3. 宅基地有效利用的风险及路径选择

有学者认为现阶段激活“沉睡”资本不能创造出财富<sup>[30]</sup>。实际上,如果将盘活的对象限定在农村闲置宅基地,与长期闲置相比,赋予和保护农户对合法、合规的宅基地更充分的占有、使用、收益和转让权<sup>[31]</sup>,显然更有助于提高资源的利用效率。有学者认为农村宅基地是一种公共池塘资源,“三权分置”改革应该从现有的财产化改革目标,转向构建治理化取向的改革方案,通过提升农村集体在宅基地资源规划、整合、统筹利用方面的治理能力来实现宅基地资源的高效利用<sup>[32]</sup>。也有学者认为应从城乡融合发展视角,通过政策调试、防范“精英俘获”和政府主导等方式来推动闲置宅基地盘活利用<sup>[33]</sup>。

综上所述,当前研究探讨了农村宅基地闲置的原因以及闲置宅基地再利用的盘活方式及模式,为后续引导闲置宅基地的合理利用、优化农村土地资源配提供了坚实的基础。但关于闲置宅基地有效利用的研究还存在几点值得关注。第一,缺乏对全国性农村闲置宅基地现状的统一认知。农村闲置宅基地资源现状的不清晰给闲置宅基地管理政策的制定带来较大的难度。虽然有学者通过在全国范围内选取一定数量的村庄开展问卷调研,对了解地区闲置宅基地情况做出有益尝试,但由于村庄数量较少,样本是否具备全国代表性仍有一定争议。第二,闲置宅基地的相关研究缺少多学科视角的分析。闲置宅基地研究不是单纯的土地问题,而是涉及农村劳动力转移、农民权益保障、城乡融合以及乡村振兴等诸多方面的社会性议题。基于此,本文拟在文献综述的基础上,利用中国社会科学院2020年的调查数据对农村宅基地占有及闲置状况、农民的闲置宅基地盘活利用意愿与方式进行统计分析,并结合法律政策和相关理论,从相关利益主体的角度,对闲置宅基地盘活利用面临的障碍进行分析,进而提出针对性的政策建议,以期推进农村宅基地制度改革和学理研究。

## 二、宅基地闲置状况及农民的盘活利用意愿

本文分析的数据来源于中国社会科学院重大经济社会调查项目《乡村振兴综合调查及中国农村调查数据库建设》。项目组于2020年前后赴广东省、浙江省、山东省、安徽省、河南省、黑龙江省、贵州省、四川省、陕西省和宁夏回族自治区等10个调研点开展了大规模农户和村庄调研,形成了“中国乡村振兴综合调查”(China rural revitalization survey, CRRS)数据库。本次调查样本省份根据经济发展水平、区域位置以及农业发展情况等因素采取等距随机抽样方法,分别从东部、中部、西部和东北地区随机抽取所有省份数量的1/3,总共抽取10个调查省;样本县主要根据人均GDP等距随机抽样,按照人均GDP依次排序,平均分为高水平、中高水平、中水平、中低水平和低水平5个组,从每组中选择1个县,总共调查50个样本县;样本村的抽取同样按照经济发展水平随机抽取,但由于村级层面人均GDP难以获取,所以根据当地所有村的经济情况分为经济发展较好和较差的两组,每组中随机抽取一个村;样本户则是根据村委会提供的花名册,筛选出在家居住的农户,根据随机原则抽取14户(2户备选)。最终,形成了中国乡村振兴数据库(CRRS)2020,共调查了156个乡镇的308个行政村,含3833户家庭,调查的家庭成员共15554人<sup>[34]</sup>。

### 1. 宅基地占有及闲置状况

当前农村宅基地闲置的问题十分突出。中国乡村振兴数据库(CRRS)2020年调查发现,绝大部



分闲置宅基地处于长期闲置的状态,但目前农民盘活利用闲置宅基地的意愿不高,且比较偏好给予货币补偿后永久退出。

(1)农村宅基地宗数不合规情况比较严重。《土地管理法》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。”但是,在调查的3833户农户中,报告了自家宅基地数量的为3831户农户,共有4494宗宅基地(仅4333宗获取明确面积),通过分析数据发现宅基地宗数存在“超占”的情况,如表1所示。其中,59户农户因参与“合村并居”、农民上楼等原因不再有宅基地,故符合“一户一宅”规定的农户有3144户,占比82.07%。多于1宗宅基地、不符合“一户一宅”规定的农户有628户,占比为16.39%。在报告了面积的4333宗宅基地中,有3371宗已经完成确权颁证,占比77.80%。其中,符合“一户一宅”政策的宅基地确权颁证比例较高,达到79.31%,而超标宅基地的确权颁证明显较低——609宗第二块宅基地只有409宗进行了确权颁证。这表明前几年宅基地确权颁证时,地方政府对“一户多宅”情况进行了识别,对一些不符合政策规定的宅基地未给予确权登记。

表1 农户拥有的宅基地宗数及其占比情况

拥有的宅基地宗数	0	1	2	3	4	≥5	合计
农户数	59	3144	562	50	11	5	3831
占比/%	1.54	82.07	14.67	1.31	0.29	0.12	100

注:数据系作者根据中国乡村振兴数据库(CRRS)2020年调研数据整理,后同。

(2)农村宅基地超面积情况普遍存在。表2报告了农户的宅基地占有及闲置情况。从宅基地面积来看,在4333宗宅基地中,面积的中位数是150平方米,均值是232.56平方米。虽然国家层面没有对宅基地面积做具体规定,但各省(市、自治区)会根据本地情况来确定宅基地面积标准(一般是220平方米左右)。即便是西北、东北等土地资源相对丰富的省份,宅基地面积标准一般也不超过500平方米。然而,如表2所示,在CRRS调查中,其面积超标的宅基地宗数占比最高。

表2 农村宅基地占有及闲置情况

宅基地占有和利用指标	绝对数量	占比/%
一户多宅、不符合“一户一宅”规定的农户	628户	16.39
面积超标的宅基地宗数(以220平方米为准)	1399宗	32.29
家里有闲置宅基地的农户(农户数据合计)	304户	7.94
村里有闲置宅基地的宗数(村干部报告数据)	13973宗	7.73

(3)闲置宅基地超半数是以无建筑土地的形式存在,“房地一体”闲置的比例占比30%以上。基于农户层面的调查发现,304户农户家中有闲置宅基地,占受调查农户比例的7.94%。而296个村报告了本村的闲置宅基地数量,合计为13973宗,占这些村宅基地总数量(180824宗)的7.73%,如表2所示。农户层面的宅基地闲置比例稍高于村一级的宅基地闲置比例,一个可能的原因是,农户更清楚自己家的宅基地是否闲置。在闲置的宅基地中,地上没有建筑、有建筑但不符合安全标准(不能再使用)的比例分别为26.27%和36.86%。可以认为,63.13%的闲置宅基地都是以无建筑土地的形式存在,“房地一体”闲置的比例为36.87%。从闲置时间上来看,73.90%的宅基地闲置时间超过3年。9.73%的闲置的宅基地已经进行了流转,其中约有1/3流向了本集体成员。可见,绝大部分的闲置宅基地仍处于长期闲置的状态。

## 2. 农民的闲置宅基地盘活利用意愿及方式

盘活利用闲置宅基地是农村土地制度改革的一个重要方面,为了打消“让农民退出或流转宅基地会产生居无定所”的担忧,当前的政策和研究应当重点关注闲置宅基地的盘活利用,而不是农民正在使用的宅基地。

(1)农民闲置宅基地盘活利用意愿。要考察农民对闲置宅基地盘活利用意愿,需选择家里有闲置宅基地且闲置宅基地尚未流转出去的农民进行分析。剔除已流转的和未给出明确回答的个体后,得到257户样本分析农户。当这些农户被问及闲置宅基地流转(转让)意愿时,68.09%的户主给出了

否定答案,即仅31.91%的农户户主愿意流转(转让)宅基地使用权。当追问给出肯定答案的户主是愿意有偿(永久)退出还是短期出租时,分别有57.73%和42.27%比例的农户选择了有偿退出和短期出租。可见,相对短期出租而言,农民更偏好宅基地使用权有偿(永久)退出。对于流转(转让)闲置宅基地使用权的否定意愿,可能存在以下三种原因,如表3所示;对于永久退出宅基地,一些农民还担心“没有固定住所,买不起城里的房子”,因此不愿意永久退出。此外,调查时没有给出具体的退出补偿标准和宅基地流转租金,可能是造成农民闲置宅基地流转(转让)意愿不高的一个原因。

表3 农民的闲置宅基地盘活利用意愿及其占比情况

闲置宅基地流转意愿	可能的原因分析	农户意愿 %
愿意转让(31.91)	(1)愿意有偿(永久)退出	57.73
	(2)愿意短期出租	42.27
不愿意转让(68.09)	(1)祖宅不愿意转让,对祖宅有感情	45.19
	(2)不愿意改变生活现状	32.32
	(3)具有升值潜力或补偿未达预期或对政府补偿政策存在质疑	14.63

相对来看,家庭人均收入较高、城镇有住房的农户,闲置宅基地盘活利用的意愿较强。在有闲置宅基地的257户农户中,按五分后家庭人均收入最高的20%的农户,有37户“未流转且无意向流转”,占比为14.40%;城镇有住房的农户(3833户农户中的461户,占比12.03%),“未流转且无意向流转”自家闲置宅基地的比例为7.78%,也明显低于没有城镇住房农户占总农户的比例。此外,按照农业收入占家庭收入的比例来看,比例最高和比例最低的农户,其闲置宅基地盘活利用的意愿都更强。前者可能是为了筹措农业生产的资金,而后者可能是想更好地在城镇发展。

(2)闲置宅基地有偿退出时的补偿方式。大部分人(59.38%)选择了货币,近1/3(32.81%)的农民选择了房屋置换,只有很少(7.81%)的农民选择了换城镇社保或者其他补偿方式。对于闲置宅基地短期出租的方式,45.07%的农民倾向于自行寻找有需求的农户,29.58%的农民倾向于由村集体或村其他经济组织统一处置,12.68%的农民倾向于交给更加专业的开发公司处置。如果是交给村集体或开发公司统一经营管理,有近1/3(32.11%)的农民选择一次性领取租金,分别有30.27%和25.69%的农民选择每年领取固定的经济收益或以宅基地入股分红,剩余的很少一部分的人(11.93%)选择了其他的参与方式。考虑到入股分红也基本是一年一次,与每年领取固定的经济收益比较相似,上述结果表明,大部分农民期待宅基地短期出租后,能够获得持续的经济收入而不是一次性的租金收益。

### 三、主体视角下闲置宅基地盘活利用的障碍

农村宅基地具有集体所有、农民使用和政府管制的特点,涉及主体比较多元。因此,闲置宅基地盘活利用不仅和农户的配合参与相关,更需要所在农村集体和政府有关部门的大力支持。然而,从相关主体的角度看,当前农村闲置宅基地盘活利用仍面临不少障碍(如表4所示)。

表4 主体视角下农村闲置宅基地盘活利用的障碍成因

主体	角色	障碍成因
农户	闲置宅基地占有者	闲置宅基地的小而散导致难以利用 农民意愿多样化加剧集体行动困境
农村集体经济组织	闲置宅基地所有人	村干部的精力和能力有限,而且盘活利用闲置宅基地的动力不足
地方政府	政策与制度供给方	改革成本高、收益低且有风险,束缚了地方政府改革积极性

首先,闲置宅基地零星分布和农民的意愿多样化增加了盘活利用的难度。从物理属性方面看,闲置宅基地零星分布在村庄各处,难以有效盘活利用。尽管总量上看,农村的闲置宅基地非常多,但是这些闲置宅基地不是集中连片的,而是以平均约230平方米的面积,分散在村庄的各个角落。而且,这些闲置的宅基地周边可能还有其他农户正在使用的宅基地与房屋,空间上难以扩展。地处狭小空间的闲置宅基地,除本集体成员流入后家庭使用,以产业发展为目的的社会资本实际上难以利

用。然而,随着大量农村人口持续向城镇迁移,本集体内部需要流入宅基地的人也会继续减少。因此,单纯依靠单个农户和市场力量,难以将大量的闲置宅基地盘活利用。从农民意愿方面看,CRRS 调查结果表明,对于闲置宅基地要不要盘活利用、如何盘活利用(短期出租还是永久退出、村集体处理还是开发公司统一经营)、盘活利用尤其是永久退出的补偿方式及补偿标准如何等等,农民的态度有明显的分歧。按照集体行动的逻辑,涉及的农民人数多且意见分歧大,集体行动难以达成。

而且,与农村承包地不同,虽然法律政策一直强调宅基地属于集体所有,但是由于宅基地上的农房私有和“房地一体”的物理属性,以及宅基地是“祖业权”的传统认知,大部分农民认为宅基地是自家的私产<sup>[35]</sup>。农民的私产认知和相关权利主张,加大了闲置宅基地盘活利用的难度。福利分配宅基地时,村集体所有的宅基地资源具有很强的公共性,因而产生了多吃多占、低效利用的“公地悲剧”。与此不同,私产属性的增强会引发闲置宅基地盘活利用的“私地悲剧”<sup>[36]</sup>。所谓私地悲剧,是指资源占有者坐地起价,市场价格虚高,如达不到预期要求,资源占有者宁愿坐待升值而不进行交易。过高的收益预期,可能会促使一部分农户对宅基地“占而不用、闲而不退”。

其次,农村集体的组织实施作用能否发挥、如何发挥的问题突出。农村集体作为农村宅基地的所有者和宅基地利用最直接的管理方,在闲置宅基地盘活利用中本应发挥关键作用。然而,CRRS 调查数据发现,尽管296个村有13973宗闲置宅基地,平均每个村闲置宅基地47宗,却只有960宗因本村农户向他人出租房屋而发生流转,平均每个村流转的宅基地宗数不到4宗。有偿转让的宅基地更少(只有441宗),平均每个村不到2宗。另外,2017—2019年三年间,306个村中,分别仅有35个、29个村开展了宅基地自愿有偿退出和依法收回工作。其中一些村还是因承担了“撤村并居”试点任务,才在有关政府部门支持下开展了宅基地有偿退出和依法收回工作。可见,尽管各地的宅基地闲置情况非常普遍,但大部分村集体并未开展闲置宅基地盘活利用工作。

而农村集体的闲置宅基地盘活利用意愿和能力实际受到多种因素限制。一方面,村干部难以抽出精力组织村民盘活利用闲置宅基地。大量研究发现,随着近些年农村工作要求的精细化,村干部面临很大的行政工作压力<sup>[37]</sup>。因精力有限,对于村内的自治管理工作,一些村干部已经到了“心有余而力不足”的地步。CRRS 调查的306个村庄,2019年有耕地撂荒多达83个(占比27.12%),其中44个村庄耕地撂荒面积超过100亩,最多的几个村庄耕地撂荒甚至超过1000亩。防止耕地撂荒对于村集体属于“规定动作”,却仍存在较大改进空间,让其组织开展闲置宅基地盘活利用这种高难度“自选动作”确实难度较大。另一方面,村集体缺乏盘活利用闲置宅基地的经济动力。对于非试点地区,在没有政策支持与类似经验的情况下,村集体花费大量人力物力盘活利用村民占有的闲置宅基地却难以在经济上获益。不能从闲置宅基地盘活利用和村庄集体经济发展中获得收益<sup>①</sup>,限制了村集体和村干部推动此项工作的意愿。如果考虑到农村宅基地涉及农民的文化认知、生活习惯、现实利益等因素,若因宅基地盘活利用而引发群众上访,对村干部而言更是得不偿失。可见,农村自治功能弱化、村集体对宅基地疏于管理,是导致村庄居民点用地持续增加、集体成员内部宅基地流转少和闲置宅基地盘活利用难的重要原因。

最后,地方政府支持农村闲置宅基地盘活利用的积极性仍需提高。有学者研究发现,在GDP目标导向下,地方政府的行事逻辑具有很强的公司化特点,会追求以较低成本获取较高的经济收益<sup>[38-39]</sup>。诱致性制度变迁理论认为,人们为争取获利会自发倡导和组织实施对现行制度安排的变更或替代。由此可知,地方政府需先从宅基地盘活利用中获得收益,才会有动力推动此项制度安排的调整。然而在现有的地方政府垄断城市建设用地供应的“土地财政”模式下,闲置宅基地盘活利用不仅难以让地方政府取得收益,甚至还会损害其财政收入。闲置宅基地转变为集体经营性建设用地直接入市,会打破地方政府对土地供应的垄断地位,从而损害政府的土地出让收益。因此,地方政府缺

① 在2018年前后完成的农村集体产权制度改革中,对于村集体经营收益的分配,绝大部分村庄都采取了“按人平均”的方式,并没有考虑村干部的贡献给予额外分配。



乏推动闲置宅基地盘活利用的动力,其对农村宅基地等建设用地关注的重心,是通过城乡建设用地“增减挂钩”,将复垦后的宅基地相关指标拿到城镇使用。这也是一些地方政府选择大力推动“合村并居”,而不是努力盘活利用闲置宅基地的主要原因。

宅基地改革试点的经验表明,将闲置宅基地盘活利用,往往需要地方政府投入较多的行政资源进行制度创新,如果是闲置宅基地有偿退出,可能还需要政府投入大笔的财政资金。然而,除非通过“增减挂钩”等政策将闲置宅基地转化为城镇建设用地指标,否则地方政府难以从中获得经济收益。成本高、收益低甚至无收益,使得地方政府开展闲置宅基地盘活利用积极性不高。另外,农村宅基地牵扯的点多面广,地方政府为了避免引发社会矛盾、破坏干群关系,一般不愿意对农村宅基地从严管理和盘活利用。这也是农村“一户多宅”非常普遍、闲置宅基地大量存在并持续增加的重要原因。地方政府的参与力度不够,导致社会资本和涉农产业盘活利用闲置宅基地、助力乡村振兴的难度进一步加大。

#### 四、破解闲置宅基地盘活利用障碍的改革建议

农村闲置宅基地盘活是土地资源节约利用的内在要求,也是推动农村转型发展、实现乡村振兴的重要支撑。为了贯彻落实党中央、国务院关于农村宅基地改革的决策部署,针对农村闲置宅基地盘活利用存在的障碍,本文从顶层制度设计、具体实现方式两个方面提出如下改革路径与政策建议。

##### 1. 完善闲置宅基地盘活利用的顶层制度设计

农村闲置宅基地盘活利用,不仅有助于农民增收、农村发展,还能够增加耕地面积,助力国家粮食安全,因而具有很强的正外部性。实践表明,由于工作难度大、收益低,单纯依靠地方政府,闲置宅基地盘活利用难以取得广泛成效。因此,需要按照中央的改革部署和法律政策要求,进一步完善闲置宅基地盘活利用的顶层制度设计,以强制性制度变迁推动闲置宅基地的盘活利用。

第一,将闲置宅基地盘活利用作为城乡建设用地“增减挂钩”的重要方式,新增的城镇建设用地指标可以配备一定比例的闲置宅基地复垦为耕地的指标要求。2020年印发的《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》要求,“完善城乡建设用地增减挂钩政策,为乡村振兴和城乡融合发展提供土地要素保障”。面对闲置宅基地盘活利用中的市场失灵问题,想要更好地发挥政府的作用,可以参照重庆的“地票”制度,分区域为农村闲置宅基地设定政府收储底价,推动偏远农区的闲置宅基地整理、复垦为耕地后建设用地指标入市交易。

第二,将农村人均居民点用地面积、人均宅基地占有面积、闲置宅基地盘活利用面积的减少等作为乡村振兴战略实绩考核的重要内容。设定一个改革起点,确定农村人均居民点用地面积、人均占有宅基地面积和闲置宅基地面积。此后,将农村人均居民点用地面积、人均宅基地占有面积和闲置宅基地面积的减少情况,纳入政府部门的绩效考核体系,促使基层干部重视并推动农村建设用地节约和闲置宅基地盘活利用。同时,自然资源管理部门还可以将人均宅基地占有面积减少和闲置宅基地盘活利用情况,作为确定农村集体经营性建设用地指标的依据。

第三,增强农村集体在闲置宅基地盘活利用中的作用,落实农村集体对宅基地的所有权、管理权和相应收益。《宪法》《民法典》《土地管理法》等法律都规定,农村宅基地属于集体所有。针对当前农村宅基地的集体所有权虚置、农户使用私属性持续加强的实际情况,保障农村集体的宅基地所有权,应当规定农村集体享有一定比例(如20%)的闲置宅基地盘活利用收益。对于“一户多宅”、面积超标的闲置宅基地盘活利用的,农村集体收益占比可以适当“上浮”。这样可以在落实农村集体的土地所有权、提高农村集体的宅基地管理和闲置宅基地盘活利用积极性的同时,还可以更好地筹措资金,发展壮大农村集体经济。

##### 2. 创新闲置宅基地盘活利用的多元实现方式

充分盘活利用农村闲置宅基地,既要解决闲置宅基地零星分布难以集中连片利用的问题,又要

清除外部主体难以进入、市场失灵等体制机制障碍。为此,需要加快闲置宅基地盘活和提高相关农村改革的系统性、整体性和协同性,更好地发挥政府有形之手和市场无形之手的作用。具体而言,可以从以下三个方面创新闲置宅基地盘活利用的实现方式。

首先,探索以乡村产业园建设为抓手,着力提高闲置宅基地盘活利用的规模化、整体化水平,将乡村产业发展与闲置宅基地盘活利用相结合。单个村庄的闲置宅基地面积有限且十分零散,难以满足乡村产业发展的用地需要。闲置宅基地盘活利用,可以探索结合乡村振兴规划,选择一片闲置宅基地较多或居民较少的村庄建设用地,通过地块调串、土地入股、村庄合并等方式,将多个村的闲置宅基地适度集中后建设乡村产业园,在产业园里集中发展农村养老、农村电商、乡村手工业、乡村民宿餐饮等适合的产业。相关村和农户根据投入园区的宅基地(建设用地)面积获得收益。如此一来,闲置宅基地无须转变为城市建设用地,只需经过集中连片就可以用于发展乡村产业。

其次,加快农村集体成员之间的宅基地流转,并通过适度扩大受让人的范围、延长宅基地租赁期限等方式,进一步激活农村闲置宅基地流转市场活力。同一农村集体成员之间宅基地的低转让率,是宅基地大量闲置与村庄占地面积持续扩张的不合理现象并存的重要原因。因此,应当鼓励本集体成员之间的宅基地转让。不过,由于同一集体内需要流入宅基地的人数十分有限,为了盘活利用闲置宅基地,需要适当放松宅基地使用权转让严格限制在本集体成员内部的规定,允许返乡创业者、退休回乡的乡贤等经过农村集体讨论成为本集体成员,成为合法的闲置宅基地受让人。对于以租赁方式使用农村宅基地发展乡村产业的市场主体,可以通过农村集体土地入股和乡镇政府资产配套的方式,与市场主体共同成立开发公司,通过以利益捆绑、风险防控的联合经营,提高宅基地使用权的稳定性,消除投资风险<sup>①</sup>,从而促进市场主体向农村投资。

最后,试点成立农村闲置宅基地盘活利用专项资金和专门机构,在“增减挂钩”等政策支持下,探索政府主导的闲置宅基地收储模式。无论是通过“增减挂钩”政策将闲置宅基地复垦的建设用地(指标)用于城镇建设,还是用于乡村产业发展,都具有很高的价值,这是由建设用地的稀缺性决定的。因此,政府可以设立专项资金,带动社会资本,联合农村集体,成立农村宅基地盘活利用的专门机构,负责闲置宅基地收储,充当宅基地流转的“做市商”。收储机构可以将宅基地连片整理、复垦后置换成城镇建设用地指标收回投资,也可以通过为各类合规的乡村产业市场主体或农村集体成员提供建设用地收回投资。参照一些宅基地改革试点的做法,收储闲置宅基地时给予农民的补偿,可以是现金、有价债券、城镇购房款抵扣券等。政府主导的宅基地收储制度,能够为退出宅基地的农民重新获得宅基地提供组织保障<sup>②</sup>,从而解决一些人担忧的宅基地退出可能会让农民“居无定所”的问题。

## 参 考 文 献

- [1] 李婷婷,龙花楼,王艳飞,等.黄淮海平原农区宅基地扩展时空特征及整治潜力分析——以禹城市5个村庄为例[J].自然资源学报,2020,35(9):2241-2253.
- [2] 张清勇,杜辉,仲济香.农村宅基地制度:变迁、绩效与改革——基于权利开放与封闭的视角[J].农业经济问题,2021(4):46-58.
- [3] 严金明,李储,夏方舟.深化土地要素市场化改革的战略思考[J].改革,2020(10):19-32.
- [4] 张勇,周婕,陆萍.乡村振兴视阈下盘活利用农村闲置宅基地的理论与实践——基于安徽省两个案例的考察[J].农业经济问题,2022(4):96-106.
- [5] 刘守英.农村宅基地制度的特殊性与出路[J].国家行政学院学报,2015(3):18-24.

① 同时,可以采取政府资产配套+为市场主体设置优先股的方式,打消市场主体担心联合经营的破产风险(因为农村集体土地和农户的宅基地不能被处置,所以如果没有特殊的安排,破产损失将主要由市场主体承担)。

② 当然,与退出宅基地有收益相对应,重新获得一处宅基地也需要一定的资金成本。不过作为一种对弱者的保护机制,农户可以在位置较差的地方,获得面积较小的宅基地。



- [6] 穆向丽,巩前文.城乡建设用地增减挂钩中农民宅基地增值收益形成及估算[J].华中农业大学学报(社会科学版),2014(3):110-116.
- [7] 王兆林,杨庆媛,王娜.重庆宅基地退出中农民土地收益保护研究——基于比较收益的视角[J].中国土地科学,2016,30(8):47-55.
- [8] 赵弈涵.我国城市化中农村土地新增价值再分配问题研究——“城中村”模式与“宅基地换房”模式的比较分析[J].产经评论,2016,7(6):133-144.
- [9] 朱从谋,苑韶峰,李胜男,等.基于发展权与功能损失的农村宅基地流转增值收益分配研究——以义乌市“集地券”为例[J].中国土地科学,2017,31(7):37-44.
- [10] 胡新艳,许金海,陈卓.中国农村宅基地制度改革的演进逻辑与未来走向[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(1):26-32.
- [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(9):15-23.
- [12] 张勇.乡村振兴战略下闲置宅基地盘活利用的现实障碍与破解路径[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2020,22(5):61-67.
- [13] 祁全明.我国农村闲置宅基地的现状、原因及其治理措施[J].农村经济,2015(8):21-27.
- [14] 惠建利.乡村振兴背景下农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用的实践考察及立法回应[J].北京联合大学学报(人文社会科学版),2022,20(2):109-116.
- [15] 陈方丽,黄祖辉,徐炯.宅基地“三权分置”视角下的农房租赁市场及其完善研究[J].农村经济,2019(2):17-22.
- [16] 史卫民,曹姣.论农村闲置宅基地与农房收储的制度构建[J].经济纵横,2021(10):114-121.
- [17] 刘恒科.宅基地流转的实践路径、权利结构与制度回应[J].农业经济问题,2020(7):36-46.
- [18] 周立群,张红星.农村土地制度变迁的经验研究:从“宅基地换房”到“地票”交易所[J].南京社会科学,2011(8):72-78.
- [19] 龙开胜.集体建设用地指标交易能否增加农民收入——一个整体性框架及初步经验证据[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015,15(5):87-94.
- [20] 曹玉香.农村宅基地节约集约利用问题研究[J].农村经济,2009(8):8-10.
- [21] 刘守英,熊雪锋.经济结构变革、村庄转型与宅基地制度变迁——四川省泸县宅基地制度改革案例研究[J].中国农村经济,2018(6):2-20.
- [22] 罗必良.农村宅基地制度改革:分置、开放与盘活[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(1):1-3.
- [23] 姜绍静,罗泮.空心村问题研究进展与成果综述[J].中国人口·资源与环境,2014,24(6):51-58.
- [24] 陈胜祥,李洪义.农村闲置宅基地盘活利用的嵌入性市场机制研究[J].中国土地科学,2021,35(6):85-94.
- [25] 叶兴庆.扩大农村集体产权结构开放性必须迈过三道坎[J].中国农村观察,2019(3):2-11.
- [26] 陈会广,沈馨月,林奕冉,等.农村宅基地制度改革的武进试验(2015—2019年):回顾、评析与展望[J].土地经济研究,2020(2):42-75.
- [27] 乔陆印.农村宅基地制度改革的理论逻辑与深化路径——基于农民权益的分析视角[J].农业经济问题,2022(3):197-108.
- [28] 林津,刘向南,吴群.宅基地制度的优化路径研究——基于财产权益纠偏的分析框架[J].农业经济问题,2021(6):89-99.
- [29] 刘同山,吴刚.城镇化进程中农村土地退出及其优化利用[J].江南大学学报(人文社会科学版),2021,20(4):27-38.
- [30] 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[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(1):16-25.
- [31] 陆铭,贾宁,郑怡林.有效利用农村宅基地——基于山西省吕梁市调研的理论和政策分析[J].农业经济问题,2021(4):13-24.
- [32] 魏程琳.财产化还是治理化:宅基地“三权分置”改革的目标厘定与方案构建[J].农业经济问题,2021(12):37-49.
- [33] 郑兴明.探索闲置宅基地城乡共建共享新模式:内在逻辑,困境与路径——基于城乡融合发展的视角[J].现代经济探讨,2022(2):25-32.
- [34] 魏后凯,苑鹏,王术坤.中国乡村振兴综合调查报告2021[M].北京:中国社会科学出版社,2022.
- [35] 陈锋.从“祖业观”到“物权观”:土地观念的演变与冲突——基于广东省Y村地权之争的社会学分析[J].中国农村观察,2014(6):25-36.
- [36] 张耀启,吴冠宇,邵长亮,等.从内外蒙古草地产权差异看“公地悲剧”与“私地悲剧”之争[J].干旱区资源与环境,2019,33(1):23-29.
- [37] 陈辉,陈晓军.内容形式化与形式内容化:精准扶贫工作形式主义的生成机制与深层根源[J].中国农村观察,2019(3):52-63.
- [38] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007,42(7):37-50.
- [39] 周飞舟.政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变[J].中国社会科学文摘,2019(7):21-38.

## Analysis on the Willingness, Obstacles and Reform Emphasis of the Active Utilization of Rural Spare Homestead Sites

ZHOU Jing

**Abstract** With the migration of a large number of rural population to cities and towns, the problem of rural spare homestead has become increasingly prominent. Based on 306 village level data and 3833 farmer data in 10 provinces (cities) in China in 2020 obtained from the “Rural Revitalization database (CRRS)” of the Chinese Academy of Social Sciences, a statistical analysis was conducted on the occupation status of rural homesteads and the willingness and mode of farmers’ active use of spare homesteads. It was found that the current proportion of rural spare homesteads was close to 8%, and only 31.91% of farmers were willing to transfer the right to use homesteads. The use of homestead is a complex reform process involving the participation of multiple subjects, and the wishes of farmers should be fully respected. However, at present, the transfer and trading market of China’s homesteads which scatter throughout the village has not been formed and the cost-benefit distribution of the reform is uneven. As a result, farmers, rural collectives and local governments face some obvious obstacles in the active use of spare homestead. The superposition of multiple factors leads to the weak willingness of farmers to make use of idle homestead sites. Therefore, in order to better endow farmers with property rights and improve the utilization efficiency of homestead, on the one hand, we need to speed up the improvement of top-level system design and attach importance to the reform of the interest distribution mechanism of the participants. On the other hand, it is necessary to innovate the specific ways to realize the revitalization and utilization, not only to solve the problem of the sporadic distribution of spare homesteads which are difficult to be used in a centralized way, but also to remove the system and mechanism barriers such as the access difficulty for external entities and market failure.

**Key words** idle homestead; revitalize the willingness to use; obstacle analysis; system reform

(责任编辑:陈万红)