

贵州省农村宅基地退出潜力评估研究

——基于 3 个典型样本区的农户意愿调查分析*

张秋琴^{1, 2}, 罗海波², 严金明¹, 黄璐水²¹

(1. 中国人民大学公共管理学院, 北京 100872; 2. 贵州大学资源与环境工程学院, 贵州贵阳 550025)

摘要: 现以贵州省三个不同城镇化水平层次的典型代表区作为样本区域, 采取分层抽样与随机抽样相结合的方法, 运用统计分析法全面分析了农民对拥有宅基地的认识以及对闲置、废弃宅基地退出的意愿和期望得到的补偿。通过分析发现: 受访者年龄越大, 家庭人口越多, 对占有宅基地的依赖性越大。性别、受教育程度对宅基地退出意愿的影响较小。拥有的宅基地个数越多, 越是愿意退出宅基地; 宅基地占地面积的大小对宅基地退出意愿影响较小。宅基地功能越多, 越不愿意退出。对政策的认知, 宅基地退出的补偿方式以及预期退出后的生活改善程度对宅基地退出意愿有较大影响。针对调查分析结果, 提出了明晰宅基地产权, 研究建立农村宅基地价格评估体系, 以及建立相关保有压力机制等一系列政策建议。

关键词: 农村宅基地; 腾退; 意愿; 政策; 建议

中图分类号: F301. 2

文献标识码: A

文章编号: 1000 — 5099(2014) 01 — 0046 — 07

随着我国城市化、工业化的快速推进, 农民大规模向城市流动, 出现了农村人口的历史性转移、迁徙。据相关资料表明, 已经有 2 ~ 3 亿农民从农村转向城市就业、居住。正是由于这部分农民由农村转向城市就业、居住, 导致全国 2 亿亩农村宅基地中大约有 10% ~ 15% 处于空置或闲置状态^[1]。由于我国传统的居住观念, 当前农村宅基地普遍存在占地规模较大、用地面积超标、“一户多宅”、“人减地反增”等问题较为突出^[2-5], 使得农村宅基地利用效率低, 加剧了城镇化进程中耕地保护的压力。工业化、城市化的加速发展, 使得宅基地功能的发挥在不同地区发生一些变化, 宅基地管理的不善也造成空心村以及乱占耕地现象, 由此引起学者和政策部门的广泛关注。为此, 探索宅基地流转与退出机制对于实现农村宅基地资产化、提高土地利用效率, 促进农村劳动力转移和农业产业化发展, 加速城镇化发展、促进村民集中居住, 推进城乡统筹有积极意义。本文以贵州省具有不同城镇化发展水平的三个地区作为代表性区域, 以其问卷调查作为基础数据, 就农民对废弃或闲置宅基地的退出意愿进行分析, 并依据分析结论提出引导和完善我省现行废弃或闲置农村宅基地的政策建议。

一、农村宅基地退出内涵

1. 农村宅基地退出主体

¹收稿日期: 2013 — 11 — 18

基金项目: 贵州省国土资源勘测规划研究院“贵州省土地政策实施监测评估项目”(H2013 — ZC); 贵州省土地政策实施监测评估项目(DCPJ121406 — 01)。

作者简介: 张秋琴(1979 —), 女, 水族, 贵州凯里人, 讲师, 博士研究生。研究方向: 土地整治与规划、土地利用政策。

农村宅基地退出主体包括在自愿前提下集体经济组织记录在案的所有在村集体拥有宅基地使用权的农民个体。退出主体涵盖不同户籍属性、就业和收入结构、宅基地数量规模、家庭结构、认知能力和年龄结构层次。

2. 农村宅基地退出客体

农民土地属于集体土地范畴，是一个较广泛的概念。从土地类型上来说，农民主要具备三种类型的土地：承包地、宅基地和经营性建设用地。从土地权属性质角度来讲，农民实质上市具备这三种土地的“使用权”。它在法律上表现为三大用益物权形式：一是土地承包经营权，包括承包地使用权和林地使用权；二是宅基地使用权，专指农民对宅基地的使用权；三是经营性建设用地使用权，包括承包砖瓦窑、独立工矿企业等。因此，结合现行法律角度，本文所指退出客体主要是农民的宅基地使用权。

3. 农村宅基地退出对象

农民退出宅基地的对象应该是农村集体经济组织，即法定的土地使用权主体。理由在于：一是符合土地所有权分离出的权利束在特定条件下归一，以恢复使用权圆满状态的法理原则；二是有利于建设农村土地集体所有权的实体地位，使这一权利主体显性化和强化。

4. 农村宅基地退出内容农民可以以多种形式实现宅基地退出，其内容大致分为三部分：农村宅基地的退出不仅指向由于农民的身份完全改变为城镇居民导致的宅基地使用权完全退出，还包括由于土地征用、综合整治、自然不可抗力 and 改善条件发生的原宅基地使用权的腾退及新宅基地和已有宅基地不符合国家“一户一宅”或面积超出相关标准而退回的部分宅基地使用权。

二、样本选择与调查内容

为保证样本能够真实、准确反映农民的真实意愿，在选点时，采取分层抽样与随机抽样相结合的方法，兼顾全面性与典型代表性。先分层抽样选择代表不同经济发展水平与土地资源禀赋的乡镇。在乡镇中又根据产业结构比例、人均收入水平进行分层选定村民小组。在村民小组中随机抽取样本入户访谈以及发放调查问卷。根据以上原则，本评估选取的样本点最终确定为贵阳市花溪区（样本区 1）、毕节地区金沙县（样本区 2）和遵义地区湄潭县（样本区 3）（表 1）。三个样本区代表了贵州省目前不同层次的城镇化以及经济发展水平。样本区均因各种原因普遍存在“一户多宅”、面积超标、废弃和闲置宅基地，宅基地退出潜力较大。

花溪区处于贵州省会贵阳郊区，地理位置优越，经济发达，相对开放。农户获取的信息量大，有从事第三产业以及农转非的便利条件。金沙处于贵州比较偏僻的毕节地区北部，地理位置较为偏远，经济欠发达。外出务工农户较多，为劳动力输出大县，也有一定的宅基地退出的条件。湄潭县处于贵州省经济发展二级阶梯遵义市，有条件接受一定的次级中心经济辐射，且湄潭县有茶叶作为支柱产业，有农产品加工的条件，其曾经出现自发的废弃宅基地复垦的现象。金沙县处于经济发展最滞后的地区，但外出务工人员多，农业从业人口比例反而最低。三个不同区域分别代表了贵州省不同层级的经济和城镇化发展水平，对其农户的意愿调查具有一定的代表意义。

表 1 样本区经济及城镇化状况

样本区	城镇化水平	所属城市等级	农民人均纯收入 (元)	农业从业人员比例 (%)	获问卷份数

花溪区	城镇化一类区	特大城市	5956	56.2	182
金沙县	城镇化五类区	小城市	4010	52	210
湄潭县	城镇化二类区	中等城市	4758	59.82	196

注：资料来源于《贵州省统计年鉴》。一类代表城镇化水平最高，五类代表城镇化水平最低。

调研方法采取样本村内随机抽样方法，与农户座谈、发放调查问卷，以及随机入户访谈的形式。根据分层抽样选择代表不同经济发展水平与土地资源禀赋的乡镇后，在乡镇中又根据产业结构比例、人均收入水平进行分层选定行政村。每个行政村随机抽样选取若干个村民小组。共计发放村民问卷 620 份，收回有效问卷 588 份。

调查内容包括：农户现在拥有的宅基地的面积、份数以及位置和家庭人口、收入、就业等的真实情况；对宅基地政策的了解，对宅基地确权的认识，对多余宅基地退出的真实想法、意愿、希望得到的补偿方式以及数量。关于对超标或者闲置的处罚，以及有偿保有宅基地的接受等。

三、样本特征

1. 受访者性别及年龄

根据调查统计，受访者以男性为主，比例占 63%。通常情况下男性是农村主要劳动力，因此在农户家庭中更具有决策权，其表达的意愿基本上可以代表整户家庭的意愿。从年龄段来看，接受访问的主要对象集中在 35 ～ 55 岁的年龄段，比例占 63%。这个年龄段的农户是家庭主要劳动力和主要收入来源，因此他们的意愿具有较普遍的代表性。

2. 受访者文化程度及家庭年收入

受访者普遍受教育程度都较低，90%以上的受访村民的文化水平在初中及以下水平。从三个样本区家庭收入情况来看，绝大部分的家庭年收入在 3 ～ 5 万元之间，年收入在 1 万的家庭较少，大概占 25%左右。这个比例在偏远地区甚至更高，金沙县的年收入 1 万元以下的家庭占 35%。这说明在贵州农村偏远山区，有相当一部分农民生活还是比较贫困的。

3. 受访者家庭收入主要来源及人口数

从三个样本区受访者家庭收入主要来源来看，农户收入主要来源于农业占多数，分别为 53% 和 42%，和 59%。这说明无论是在经济较为发达的城市郊区还是在偏远山区，大部分的农户还是靠农业耕作为生。三个样本区外出务工的比例分别为 23%、30%、27%。这一方面是由于农业比较利益低下，越来越多的人不再愿意靠农业为生；另一方面是随着工业化、城镇化进程的加快，越来越多的农户脱离土地的束缚，外出打工增加家庭收入。家庭人口越多越不愿意退出宅基地，对宅基地的依赖程度越大。家庭人口达到 7 人以上的农户中，不愿意退出宅基地的比例占样本的 84.19%。

四、农户拥有宅基地情况

1. 拥有宅基地宗数及面积

花溪、金沙和湄潭三个样本区都存在严重的“一户多宅”现象，农户拥有 2 宗以上宅基地的比例分别为 45.98%、33.33%、

41. 5%。这一方面是农户重新择地建新房后未退出原宅基地；另一方面是农户认为区位好，房产升值空间大，趁机“种房”，这种现象在地理区位条件较好的花溪区比较普遍。此外，《贵州省土地管理条例》对农村宅基地（包括原有住房宅基地面积及附属设施用地）的限额规定（城市郊区、坝子地区每户不得超过 130m²，丘陵地区每户不得超过 170m²）表明，花溪区每户 130m²，金沙和湄潭以每户 170m² 的占地限额，三个样本区宅基地面积超标现象很普遍，比例分别为 63. 22%、60. 49%、61. 5%。土地粗放利用现象十分严重。

2. 宅基地确权情况

三个样本区农户拥有的宅基地中办理了宅基地使用权证的比例分别为 39. 08%，59. 26% 以及 41. 2%。有部分宅基地仅拥有建设许可证，而很大部分的农户宅基地均未办理任何证件，这说明在贵州农村农户“自划”宅基地现象比较普遍。大部分农户不管符合规划与否，都随自己的意愿在地势较好的承包土地上划宅基地建房，使得农村宅基地布局十分散乱。若发生争议，对于未确权宅基地，法律将无法对其权益进行保障。

五、农户退出宅基地意愿调查结果分析

1. 行为主体与宅基地退出意愿

三个样本区均有一半的受访者表示，如果补偿合理，愿意退出废弃或闲置宅基地，其比例分别为 49. 43%， 51. 85% 和 50. 2%。这说明大多数农户都是愿意退出的，政府需要在坚持农民自愿原则的基础上加大政策引导。

在影响宅基地退出意愿的各种因素中，宅基地退出意愿与年龄结构成反比，即年龄越大，越不愿意退出宅基地。20 岁及其以下的受访者退出宅基地的意愿最为强烈，占样本的 56. 29%。性别结构对宅基地的意愿影响表现为：女性群体更愿意退出宅基地，占比相差为 10. 1%。受教育程度对退出宅基地意愿的影响不大，当然最能知晓法律政策愿意退出的是家里有大学文化程度的成员。在所从事的工种对宅基地退出意愿来看，个体工商户对宅基地的依赖程度最低。家庭人口越多，越不愿意退出宅基地，家庭人口达到 7 人以上的农户中不愿意腾退宅基地的达 84. 19%。大多数家庭收入在 3 万元左右的农户能够接受退出宅基地，反而是高收入和低收入两个层次的农户不愿意退出宅基地。收入低的指望宅基地的社保功能，收入高的零成本保有宅基地使得他们对于宅基地的退出没有积极响应。

2. 宅基地退出条件与宅基地退出意愿

在退出意愿上，宅基地占用数量与退出意愿成正比，即宅基地占有数量越多越有可能实现宅基地的腾退。2 处以上房屋的农户超过半数都表示愿意在给予一定的补偿的情况下退出宅基地。拥有 3 处以上的宅基地的农户 66. 67%都表示有退出意愿。在建筑面积上并不与占有宅基地个数相互匹配，并非占地面积越大就越乐意退出。说明当前以家庭为单元的农村，农户更强调住房个数与户数相互匹配，而不强调户均建筑面积大小以及是否超标问题。具有单一功能的宅基地与具有多功能的宅基地相比，农户更愿意退出单一功能的宅基地。

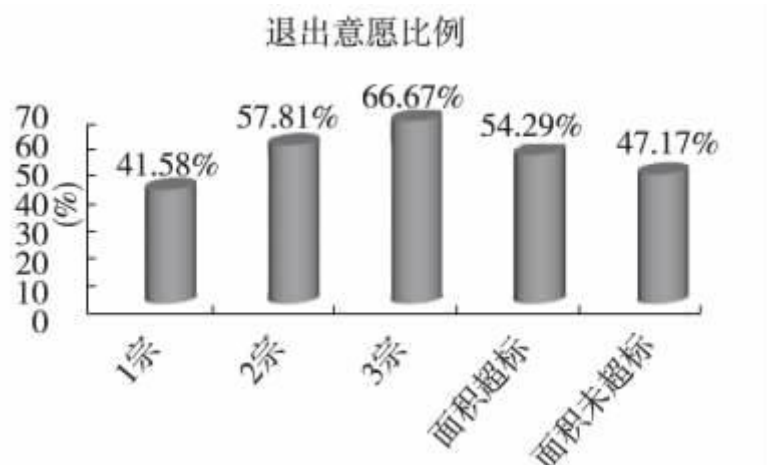


图 1 拥有宅基地宗数以及面积与退出意愿关系

从图 1 可以看出，农户拥有宅基地宗数及面积是否超标对其退出意愿有正影响，农户拥有的宅基地宗数越多、面积超标，其退出的意愿更强，从而其接受退出政策的潜力也更强。调查农户中有 1 宗宅基地的比例为 60.12%，2 宗为 38.10%，3 宗为 1.79%。而调查农户中有多达 61.90% 的农户宅基地面积超标，说明贵州省还是存在较为严重的一户多宅且面积超标现象，具有很大的退出潜力。针对面积超标的农户，在问及若重新划宅基地给其建房，是否愿意宅基地面积减少到上限为各地标准时，有 36.19% 的农户表示愿意，只要够住就行。说明当前农村农户宅基地面积普遍超标但却未充分利用。由于宅基地取得的无偿性，大部分农户都是觉得别人多占地自己不多占不划算，因而减少这部分面积对他们影响不大。

3. 政策认知与宅基地退出意愿

在对宅基地权属问题的认识上，认为宅基地属于个人的农户占较大比例，占 43.44%。5.94% 的农户不知道宅基地的权属问题，只有 31.1% 的农户认为宅基地属于村集体。对于宅基地的处置权上，有 25.37% 的农户认为宅基地可以私下买卖和交由个人处置，还有 15.29% 的农户对于个人、国家和集体中谁具有处置权不甚了解，只有不到一半的农户知道应该交由集体收回或者通过国家征收实现权属变更和用途转换。

4. 期望退出后补偿方式

对于退出后期望的补偿方式，三个样本区均有很大部分农户期望重新划宅基地自己修建房屋，花溪区为 83.91%，金沙县为 67.90%，湄潭县为 75.12%。花溪区农户期望宅基地置换安置的比例比金沙县高出很多，这说明地理区位越好，农户越是看重宅基地的价值。而偏远地区的农户，由于自身经济条件的限制，若退出现有宅基地后无能力再自建新房，因而希望政府统一规划，进行住房安置。两个样本区的农户都较少期望单纯的货币补偿，在大多数人看来，货币补偿随着时间的增长会越来越贬值，并且对于没有理财和经营渠道的农户来说，仅进行单纯的货币补偿，很可能一段时间就被他们用完了，之后的生活没保障。对于期望进行货币补偿的大多是有意愿进城市定居，或在别处有稳定住处的农户，他们只需要一笔钱进城买房或者提高生活质量。

5. 预期退出后生活改善程度

从图 2 可见，三个样本区农户对预期退出后生活改善度的看法差异不大，都有一半以上的农户认为退出后生活不如当前的好，因此不会自愿退出现有宅基地。仅有不到 15% 的人认为退出与否对其生活无多大影响。这部分人比较容易持观望态度，若大家主动退出的多，则其也退出，否则不退。

六、农村宅基地退出政策可行性评估

（一）数量潜力评估

由于缺乏农村宅基地总量的统计数据，农村宅基地的总量只能通过相关统计数据的推算得到。与农村宅基地相近的统计数据只有农村居民点的数据可供利用。农村居民点指建制镇以下农村居民的聚居地，按其政治、经济地位和人口规模，可分为集镇和村庄两类^[6]。在用地结构方面，农村居民点用地主要包括居住建筑用地（农村宅基地），公共建筑用地（村庄道路、服务设施用地）等几个部分。所以，可以考虑通过农村居民点的数量和农村居民点中农村宅基地的用地比例大体推算农村宅基地的数量^[7]。

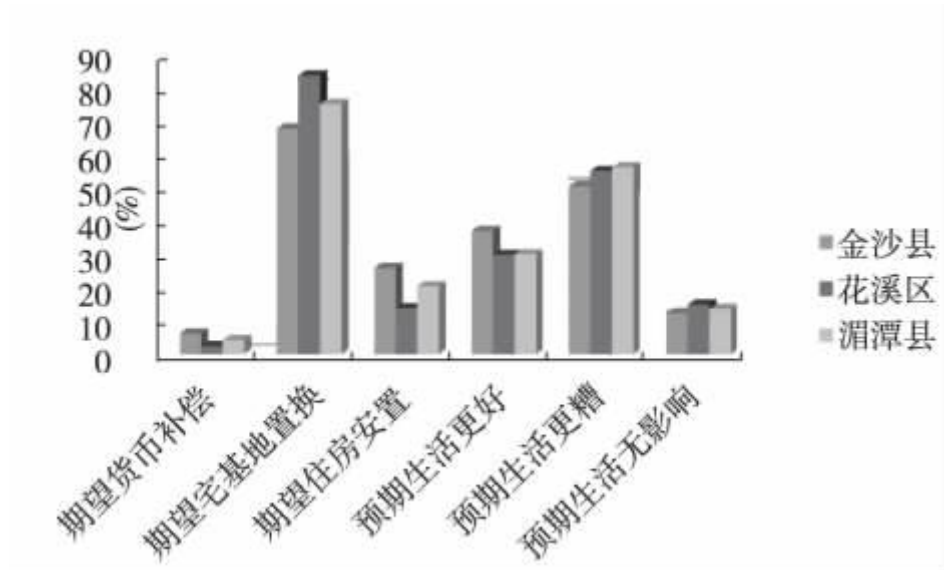


图 2 样本区农户期望补偿方式以及预期退出后生活改善度

2011 年末贵州省农村居民点的面积为 331356. 06hm2（来源于贵州省土地勘测规划院调查所 2011 年变更调查统计数据）。根据村镇规划农村居民点中居住建筑用地的构成比例（表 2）^[7]，推算我国农村宅基地面积的估算公式设计为：农村宅基地面积= 农村居民点面积× 村庄居住建筑用地比例。其中，村庄居住建筑用地比例取 55%（中心村居住建筑用地比例的下限或一般集镇居住建筑用地比例的上限），则贵州省农村居民点的总量估算为 182 245. 8hm2。

表 2 建设用地构成比例

类别代号	用地类型	占建设用地比例（%）		
		中心集镇	一般集镇	中心村
R	居住建筑用地	30-50	35-55	55-70
C	公共建筑用地	12 月 20 日	10 月 18 日	6 月 12 日

S	道路广场用地	11 月 19 日	10 月 17 日	9 月 16 日
G	公共绿地	2 月 6 日	2 月 6 日	2 月 4 日
	四类用地之和	67-85	67-87	72-92

根据全省地貌,全省大致可分山间平坝、丘陵和山区 3 类地区,土地面积分别占 2. 72%、19. 44% 和 77. 83%。相应的人口比重分别为 8. 50%、24. 74% 和 66. 76% [8],人口密度与土地面积呈相应的正相关关系。即:土地面积越多,承载的人口相应也越多,只是山区与平坝和丘陵地区相比,人口密度稍显宽松。根据以上地貌类型所占的比重,推算相应的宅基地面积,则平坝地区宅基地约 4957hm²,丘陵地区约 35 428hm²,山地宅基地 141 842hm²。根据以上调研结果,如果按照城郊平坝地区一户多宅的比重为 45. 98%,丘陵山地分别占 33. 33%, 41. 5%的比重推算,则平坝、丘陵和山地的闲置或废弃的宅基地分别为 2275hm², 11 797hm² 和 58 864hm²。

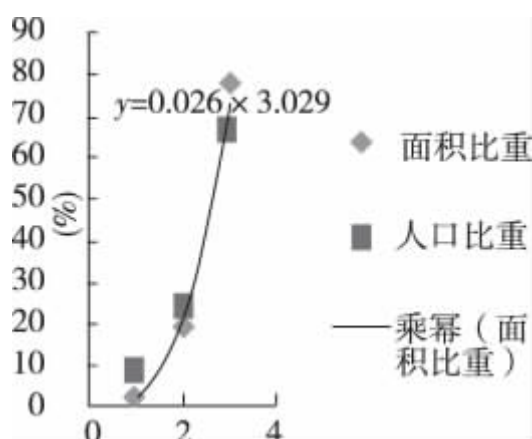


图 3 人口分布与地貌面积关系散点图

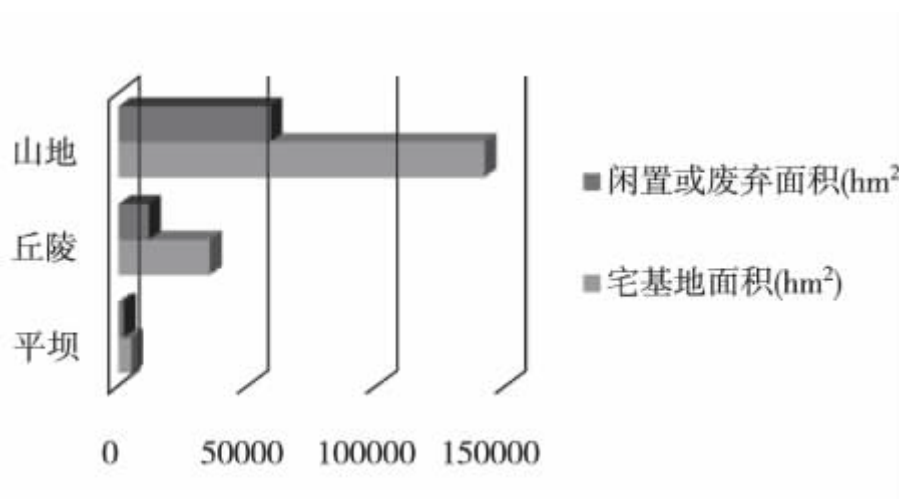


图 4 宅基地与闲置宅基地比重

(二) 政策实施可行性

1. 可接受性^[9]

农户对政策的了解是其接受政策的前提。只有农户了解了政策的具体内容，了解政策实施对其的利与弊，其才能做出正确判断，是否接受这个政策。在三个样本区调研的农户中，仅有 0.6% 的农户对“一户一宅”和面积不能超标、多余宅基地应退出等政策比较了解，11.31% 的农户对这些政策有一些了解，高达 88.10% 的农户对这些政策一点都不了解。而对于当地是否有地方法规和政策管理宅基地的退出，超过一半以上的农户表示不清楚。说明群众接受该政策的基础十分薄弱。

农户退出宅基地的意愿能在很大程度上反应其对宅基地退出政策的接受性。若其原来拥有退出意愿，则会很容易接受政策。对于宅基地是否该有使用期限和有偿使用时，超过一半的农户表示应该有偿无限期使用。调查中有 50.6% 的受访户表示若补偿合理，愿意退出废弃或闲置宅基地；而 49.40% 的受访者表示无论如何也不会退出宅基地，但这部分受访者中有 56.63% 表示若国家规范“一户一宅”和“面积不能超标”，对多有住宅和超标面积进行处罚，他们才会愿意退出。这说明除了需建立奖励机制对退出宅基地的农户进行合理补偿以积极引导其他农户退出宅基地之外，还需建立相关压力机制对该退而不愿退的农户进行处罚，使其保留宅基地的成本加大，从而积极退出宅基地。

农户有无城镇购房意愿对其接受宅基地退出政策有一定影响。调查中有 20.83% 的农户有在城镇购房定居的意愿，这部分农户中有多达 80% 的农户愿意退出原宅基地。这说明若农户有在城镇购房定居的意愿，则其便有退出宅基地的需求。随着贵州工业化、城镇化进程的加快，会有越来越多的农户离开农村，进入城市务工、生活，当其逐渐融入城市生活后，定居的可能性就大大增加，便会有越来越多的农户有退出宅基地的需求。如果有适当的政策加以引导，其实施的可接受性潜力是很大的。

农户预期宅基地退出后生活改善度是其接受政策的重要因素，当农户预期到政策实施将会改善自己当前生活时，通常积极接受政策。当农户预期到政策实施将会使自己生活水平下降或遭受较大影响时，通常采用各种方式抵制政策；当农户预期到政策结果对自己有某些负面影响，但这种影响既不触动自己的收益，也不需要自身付出较大的成本时，通常忽略该类政策的存在。在调研的农户中，有 33.33% 预期退出后生活会变更好，13.69% 觉得退出对其生活无影响，52.98% 认为生活肯定没有当前的好。这是源于历史以来，我国对于土地政策实施细则的模糊性以及不稳定性，农民对于政府以及政策没有信心和良好的预期。土地政策的实施，权力层层下放到地方政府，而近些年来由于征地拆迁等一系列问题，使得这些基层地方政府没有树立起应有的威信和权威。

2. 法定性

宅基地退出的前提是产权明晰。《国土资源部关于进一步加快宅基地使用权登记发证工作的通知》（国土资发〔2008〕146 号）明确要求开展集体建设用地流转试点和集体建设用地整理工作，必须首先完成宅基地使用权登记发证工作。因此，实施宅基地退出政策也必须首先完成宅基地使用权登记发证工作，否则极易发生权属争议，无法保障农户的权益。但是，调查中花溪区只有 39.08%、金沙县也仅有 59.26% 的农户拥有城乡宅基地使用证，这说明贵州省宅基地使用权登记发证工作严重滞后，不利于宅基地退出政策的有效实施。

3. 适应性

农户期望退出后补偿方式是其价值观念的重要体现。调查中有 76.19% 的农户期望进行宅基地置换安置，自己建房；19.64% 的农户期望政府统一建房进行住房安置；仅 4.17% 的农户期望进行单纯的货币补偿。因此，创造有利条件，从满足农民日益增长的物质文化需要方面着手，完善农村农业的基础设施，引导农民自发集中居住是解决这一问题的良方。现行农村宅基地制度对宅基地审批作了较具体规定，但对宅基地退出除几种可以回收的原则性规定外几乎缺失，更缺乏引导村民主动退出宅基地的有效机制。结合之前的调查数据，我们可以看出目前农户对于宅基地退出的态度中有将近一半的不赞同，各地宅基地产权也未明晰，引导性政策不能很好地适应农户宅基地价值观。

（三）经济可行性

1. 占用和使用经济资源的可能性

结合新农村建设、城乡建设用地增加挂钩和土地整治等项目，依托新农村建设资金、城乡建设用地增减挂钩资金和土地整治资金等进行农村废弃闲置宅基地退出建设，其占用和使用经济资源的潜力相对较大。政策实施有一定的经济基础。

2. 投入产出比

实施农村宅基地退出的成本主要包括对退出宅基地农户的补偿及对退出后宅基地进行复垦的费用。现今关于农村集体土地上房屋拆迁补偿尚没有统一标准，地方补偿标准不一。普遍以补偿宅基地上的房屋为主，宅基地则参照征地标准补偿甚至不补偿。宅基地闲置废弃，既浪费了土地资源，不能产生任何经济收益，同时也在一定程度上给生态生活环境带来负面影响。收回后复垦，用于农业耕作，对于农户，可产生粮食征收和带来经济收益。对于政府，则增加耕地面积，既增加绿地改善生态环境，又使得粮食安全得到保障。这个产出的收益是远远大于宅基地的补偿以及复垦费用的。复垦后宅基地面积折抵建设用地指标获取的土地出让金或将退出后宅基地出租获取租金，出让金或租金往往是土地补偿款的几十倍。收益带来的利益是显而易见的。

七、引导农村宅基地退出政策建议

实施宅基地退出政策要着眼于保护耕地，保障社会经济发展，统筹城乡发展，要保护农民的权益不受侵害。宅基地是农村居民安家立命之所，因此一定要遵循自愿、有偿、公平、合理的原则，尊重农民意愿，不可强制推行，充分发挥市场机制在资源配置中的作用，实现宅基地的最优配置。

1. 明晰宅基地权属

明晰的权属关系是宅基地退出政策顺利实施的前提和必要条件。有效的产权制度不但能降低交易成本，还能最大限度地激励权利人最大限度地利用资源。因此贵州省急需深化农村土地产权制度改革与建设研究，完善土地确权登记制度，加快推进宅基地使用权确权登记颁证工作，为推行农村宅基地退出政策提供依据。在明晰农村宅基地产权的基础上，应进一步从法律层面明确宅基地的所有权主体和权能范围，为农村宅基地有序退出提供产权保障。

2. 研究建立农村宅基地价格评估体系

鼓励农民将空闲宅基地退出，科学合理制定农村宅基地补偿标准及前提。目前城乡统一的土地市场尚未建立，农村宅基地价格也没有一套完整与之相匹配的评估体系，无法科学合理确定宅基地退出的补偿标准。建议结合各地区实际情况，按照公平、效率原则，主要从宅基地的住房保障功能、生产要素功能和增值收益潜力等方面，针对“农户自愿整户转城镇居民退出宅基地的”、“家庭部分成员转为城镇居民的”、“农村五保对象退出宅基地的”以及“国家、集体、个人比例构成”等情形，开展农村宅基地价格评估方法、思路和程序的研究。切实为农村宅基地有序退出提供“评估依据”。

3. 因地制宜，尊重民意，赋予农民多样化选择的权利

因各地区经济社会发展状况、自然资源状况、农业生产发展水平、农民生活的现实条件、历史习惯和资金筹措等情况的不同，农户补偿需求具有多样性和差异化。调查中有 76.19% 的农户期望进行宅基地置换安置，自己建房；19.64% 的农户期望政府统一建房进行住房安置；4.17% 的农户期望进行单纯的货币补偿。因此，各地应在充分尊重民意的基础上，因地制宜、因时而变、因村而异，设计多样化退出及补偿安置模式，供农民自主选择。补偿和安置方式的多样性，可极大地推动农民退出宅

基地的积极性，提高政策适应性^[10]。

4. 建立相关压力机制

压力机制主要针对违法取得、面积超标及多途径合法取得的一户多宅，村民户籍变化或身份变化转为城镇居民后等的非本集体经济组织成员占用的存量宅基地。压力机制建立的基本途径是建立宅基地有偿使用制度、增加保有环节的税费负担。调查中分析得出，在不愿主动退出宅基地的受访者中有多于一半的农户表示若国家规范“一户一宅”和面积不能超标，对多有住宅和超标面积进行惩罚，他们才会愿意退出。这说明除了需建立奖励机制对退出宅基地的农户进行合理补偿以积极引导其他农户退出宅基地之外，还需建立压力机制对该退而不愿退的农户进行惩罚，使其保留宅基地的成本加大，从而积极退出宅基地。

5. 建立农村宅基地收购储备制度

对零星、分散退出的宅基地进行收购储备。通过对收购宅基地进行统一开发，既可以提高工作效率，也可一定程度上节约成本。建立农村宅基地收购储备制度有利于加强农村宅基地管理，盘活农村存量宅基地，合理利用多余闲置宅基地，提高农村土地利用效率。使农村土地发展方向从增量土地为主转移到存量土地为主，从粗放利用转移到集约利用上来，走可持续发展的农村发展道路。

参考文献：

- [1] 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(3) : 122 — 126.
- [2] 胡进安，何铁城，杜建国. 湖南省农村宅基地使用权和管理初探 [J]. 国土资源导刊(湖南) ，2004，1(5) : 6 — 9.
- [3] 高圣平，刘守英. 宅基地使用权初始取得制度研究 [J]. 中国土地科学，2007，21(2) : 31 — 37.
- [4] 魏西云，唐健. 新形势下的农村宅基地管理 [J]. 中国土地，2006(4) : 38 — 39.
- [5] 邱道持，赵亚萍，石永明，等. 农村宅基地流转激励机制研究——以重庆市璧山县为例 [J]. 西南大学学报：自然科学版，2008，30(10) : 136 — 140.
- [6] 李元. 中国土地资源 [M]. 北京：中国大地出版社，2001：30— 45.
- [7] 宋伟，陈百明，杨红. 我国农村宅基地现状资源分析 [J]. 中国农业资源与区划，2008，29(3) .
- [8] 李旭东，张善余. 贵州喀斯特高原人口分布的自然环境因素 [J]. 干旱区研究，2007，24(1) .
- [9] 欧阳君君. 公共政策的可行性分析及误区防范 [J]. 中共银川市委党校学报，2004，6(6) : 27 — 29.
- [10] 肖碧林，王道龙，陈印军. 我国农村宅基地置换模式、问题与对策建议 [J]. 中国农业资源与区划，2011，32(3) : 37 — 41.