

---

# 贫困山区农户搬迁与宅基地制度 改革协同的动力机制与实践探索 ——以安徽省金寨县为例

张勇 周丽 彭山桂<sup>1</sup>

**【摘要】**在坚决打赢脱贫攻坚战背景下，贫困山区农户搬迁与农村宅基地制度改革二者存在目标一致性与过程协同性。一方面，要结合新型城镇化发展和美丽乡村建设目标，发挥贫困山区农户搬迁对宅基地制度改革的拉动作用，引导和鼓励农村居民向城镇及集镇、中心村搬迁转移并自愿退出宅基地；另一方面，通过实施宅基地自愿有偿退出和宅基地发展权入市交易供资政策，构建合理的宅基地退出补偿激励机制，以提高农户自愿退出宅基地的积极性，发挥宅基地制度改革对贫困山区农户搬迁的推动作用，有效助推贫困山区农户搬迁，实现农户搬迁与宅基地制度改革协同。本文基于对宅基地制度改革试点县安徽省金寨县的实地调研，深入分析贫困山区农户搬迁与宅基地制度改革协同的动力机制，探究贫困山区农户搬迁与宅基地制度改革协同的实践路径，以实现贫困山区农户搬迁与宅基地制度改革协同目标，打造可推广、可复制的“金寨样板”。

**【关键词】**农户搬迁 宅基地制度改革 动力机制 金寨县

**【中图分类号】**F303 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-7470(2021)-02-0028(09)

## 一、引言

近年来，中国工业化、城镇化进程加快推进，乡村社会经济也呈现转型发展态势，城乡发展格局发生了巨大变化，最为显著的就是大量农村人口向城镇迁移。<sup>[1]</sup>中国山地面积较多，山区农村大多具有资源禀赋差、交通不便及配套设施滞后等特征，特别是中西部地区贫困山区农村大多具有生存环境恶劣、生态环境脆弱及自然灾害频发等特征，导致很多贫困山区“一方水土养不起一方人”，导致大量农村人口向外迁移，贫困山区农村正经历着剧烈的“三生”空间重构过程。<sup>[2]</sup>早在2017年，习近平总书记就提出要针对深度贫困地区困难群众实施易地搬迁工程，<sup>[3-4]</sup>实现2020年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会。

就贫困山区而言，实施易地扶贫搬迁、生态移民搬迁及避灾搬迁等工作，有利于引导生活居住在山区的农村人口搬迁到中心村、集镇或城镇，有助于促进农民相对集中地居住、推进农业人口转移进城，从根本上解决地区贫困人口生存与发展问题。<sup>[5]</sup>

中国现行宅基地制度对于保障农民住有所居、维护农村社会稳定发挥了重要作用。<sup>[6]</sup>近年来，随着大量农村人口向城镇转移，宅基地的居住保障功能在逐渐弱化，与此同时，宅基地的资产功能在日益凸显。随着宅基地功能的演变，中央早在2013年就提出要探索农民财产性收入增加的渠道。2014年12月，中央印发的《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点工作的意见》提出将探索和建立宅基地有偿退出机制作为农民实现宅基地财产权和增加财产性收入的重要途径。2015

---

<sup>1</sup>**作者简介：**张勇 副教授 安徽财经大学财政与公共管理学院 安徽蚌埠 233030  
周丽 硕士研究生 安徽财经大学财政与公共管理学院 安徽蚌埠 233030  
彭山桂 副教授 山东农业大学经济管理学院 山东泰安 271018

年年初，包括安徽省金寨县在内的全国 33 个县（市、区）启动宅基地制度改革试点工作。在试点期内，各试点地区结合本地实际情况，坚守改革底线、坚持以宅基地制度改革为抓手，统筹推进新型城镇化发展、脱贫攻坚等工作，大胆创新、积极探索，取得了一系列改革的成果。<sup>[7]</sup>近年来，实施精准扶贫战略、实现搬迁农户脱贫致富以及破解贫困地区经济发展难题，已成为中国扶贫开发实践中的焦点问题。学术界针对贫困地区农户搬迁中的易地扶贫搬迁、生态移民搬迁、易地移民搬迁等问题进行了探索，例如：贺立龙等通过对四川省部分地区农户调研，发现农户搬迁意愿及脱贫内生动力受到贫困程度、贫困异质性及家庭特征的影响；<sup>[8]</sup>宁静等研究认为针对生态环境恶劣、不适宜居住的地区实施易地扶贫搬迁是一种有效的扶贫措施，可以改善搬迁农户生计条件、提升家庭福利水平；<sup>[9]</sup>王倩等认为移民搬迁不仅是提高贫困山区群众生活水平、改善山区生态环境的重要举措，也是提高城镇化水平的有效途径；<sup>[10]</sup>郭华等研究认为针对搬迁到城镇安居的贫困户而言，实施扶贫搬迁不仅改善了农户居住条件，还促进了农业转移人口市民化进程；<sup>[11]</sup>李聪等研究发现实施易地扶贫搬迁政策在一定程度上可以解决贫困山区农村“一方水土养不起一方人”的现实困境。<sup>[12]</sup>

通过研究发现，以精准扶贫、精准脱贫为主线，结合促进新型城镇化和推进美丽乡村建设等目标，贫困地区实施易地扶贫搬迁、生态移民搬迁与探索宅基地制度改革之间存在诸多目标的一致性和过程的协同性。从已有文献来看，学术界结合宅基地制度改革试点地区的实践探索，围绕农户搬迁与宅基地制度改革协同的动力机制进行研究的成果鲜有报道。因此，本文基于对安徽省金寨县的实地调研，结合该县实施农户搬迁和探索宅基地制度改革，深入分析贫困山区农户搬迁与宅基地制度改革协同的动力机制，探究农户搬迁与宅基地制度改革协同的具体路径，以为同类地区实施农户搬迁与推进宅基地制度改革协同提供有益参考。

## 二、贫困山区农户搬迁与宅基地制度改革协同的动力机制

### 1. 外部拉力：农户搬迁拉动宅基地制度改革

（1）新型城镇化的外部拉力。党的十八大明确提出要走中国特色新型城镇化道路，国内学者研究认为通过城镇化可以促进农村人口向城镇集聚并带动农村地区社会经济发展。在新型城镇化背景下，为了促进农业人口转移为市民化进程，有关土地、户籍、就业、社保和住房等领域配套政策相继出台，人口城镇化进程显著加快。<sup>[13]</sup>就贫困山区而言，针对贫困农户以及有能力在城镇稳定就业和生活的其他农户来说，依托县城和小城镇实施易地扶贫搬迁和生态移民搬迁工程，以满足不同类型农户住房需求为出发点，建立购房与租房并举、市场配置与政府保障相结合的住房保障制度。

一方面对具备购房能力的农户通过购房补贴政策支持其在县城和小城镇购买普通商品房；另一方面对不具备购房能力且符合保障性住房条件的低收入困难家庭，将其纳入保障范围，通过政府提供公共租赁住房或发放租赁补贴来保障其住房需求。这样，通过建立购租并举的城镇住房制度、构建城镇住房保障体系，就可以打消搬迁农户“想进城、怕进城”的顾虑，让搬迁农户实现“进得来、有房住”的愿望。

实现了农户搬迁后住有所居，还要保证农户进城后能“留下来、过得好”，这就需要为搬迁农户提供就业创业扶持、平等提供配套的公共服务，确保所有搬迁农户能够享受与市民同等的医疗、教育、社保、就业等权利和服务。只有实现上述愿望，对于居住在“一方水土养不起一方人”的地方的贫困户及有搬迁意愿的其他农户而言，到城镇居住生活才有吸引力，对美好生活的追求才有盼头，这也成为贫困山区农户搬迁到县城或小城镇所考虑的重要因素。

在实施易地扶贫搬迁和生态移民搬迁的贫困山区农村大多生存环境恶劣、居住条件较差，基础设施和公共服务配套不完善，这些地区农户一旦搬迁到县城或小城镇，其在农村的宅基地和农房大多会闲置，甚至会形成“空心村”，这一定程度上会造成土地资源的浪费。如果这些农户搬迁到县城和小城镇后能实现“有房住、留下来、过得好”，那么这些农户原来的宅基地和住房就可以实现盘活利用。

2018年9月,中央印发《乡村振兴战略规划》(2018-2020年),该规划提出了分类推进乡村发展的思路,明确指出针对位于生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发等地区的村庄以及人口流失特别严重的村庄,可通过易地扶贫搬迁、生态宜居搬迁、农村集聚发展搬迁等方式,实施村庄搬迁撤并,统筹解决村民生计、生态保护等问题。

2019年8月,修改后的《土地管理法》规定“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地”。因此,为了提高农村土地资源利用效率、推进村庄整治与新型城镇化相结合,充分尊重农户意愿,积极引导和鼓励贫困山区农户就地就近搬迁至县城或小城镇,促进农村居民有序向城镇转移,针对这些搬迁进城农户实施宅基地自愿有偿退出,这样就会形成以人为核心的新型城镇化的外部拉力作用于贫困山区的农户搬迁过程,进而会有效拉动宅基地有偿退出的改革。

(2)美丽乡村建设的外部拉力。2008年,浙江省安吉县立足于县情在全国率先提出“中国美丽乡村”的创新性计划。<sup>[14]</sup>党的十八大首次提出要建设美丽中国的目标。建设美丽中国的基础和前提是建设美丽乡村。<sup>[15]</sup>2017年,党的十九大指出当前我国社会的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,而城乡发展的不平衡、农业农村发展的不充分表现得最为突出。<sup>[16]</sup>为了解决这一突出矛盾,党的十九大提出实施乡村振兴战略,明确了产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求。《乡村振兴战略规划》(2018-2020年)指出要根据不同村庄的发展现状、区位条件、资源禀赋,按照集聚提升、融入城镇、特色保护、搬迁撤并的思路分类推进。可见,中央围绕乡村建设所提出的一系列战略方向凸显了乡村发展的重要地位,美丽乡村建设是推进生态文明建设、加快乡村治理体系和治理能力现代化、推进农业农村现代化的重要推动力量,将贯穿并渗透于实现美丽中国目标的始终。

针对贫困山区而言,伴随着乡村社会经济转型发展,乡村资源外流、村庄“空心化”、乡土特色被破坏、公共资源短缺等问题日益突出,由此而引发了愈演愈烈的乡村衰退现象。<sup>[17]</sup>因此,为了顺应村庄转型发展规律和乡村聚落形态演变趋势,结合农民“离土出村”所引起的村庄分化,同时考虑农民生活习惯和居住偏好,尊重农民留乡意愿,针对没有条件进城或不愿意进城且又希望从“一方水土养不起一方人”的地方搬出来的农户,以建设生态宜居美丽乡村、提升农村人居环境质量和村容村貌为导向,并同步配套各类基础设施和公共服务设施,引导搬迁农户就地就近有序向集镇、中心村或规划村庄搬迁并实现适度集聚;<sup>[18]</sup>与此同时,结合产业扶贫政策,通过整合各类涉农建设资金和项目,扎实推进产业培育、就业培训等后续发展工作,强化主导产业支撑、突出特色产业带动、就地就近解决农民就业,实现农民收入增加、生活品质提升,增强集镇、中心村或规划村庄聚居区对农户搬迁的吸引力。

笔者认为,如果能依托宜居宜业的美丽乡村建设,让贫困山区农户从“一方水土养不起一方人”的地方搬迁到集镇、中心村或规划新建村庄聚居,并实现“有房住、有事做、能致富”,那么这些农户选择退出宅基地并从原来村庄搬迁的意愿往往就比较强烈,进而就会弱化这些原宅基地和住房的社会保障功能。

如果将相对集中居住、统一配建基础设施和公共服务设施、提供大量优质的就业机会作为引导贫困山区农户“搬出来、稳下来”的前提,那么改善农民居住生活条件、保障和实现宅基地权益及实现富起来的目标则是贫困山区农户选择搬迁聚居的关键所在。《乡村振兴战略规划》(2018-2020年)明确了分类推进乡村发展的思路,其中一条实施路径就是发展集聚提升类村庄,针对该类村庄,要在原有规模基础上有序推进改造提升、激活产业、优化居住环境、保留乡村风貌,建设宜居宜业的美丽村庄。

现行《土地管理法》第六十二条也明确规定:“要按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居”。因此,为了切实保障农村村民实现“户有所居”,要在综合考虑生产、生活和适应能力的基础上,充分尊重农村村民的意愿,以改善村民生活居住条件、激活乡村产业、保留乡村风貌为导向,依托宜居宜业的美丽乡村建设,鼓励和引导部分有留乡意愿的贫困山区农村居民到集镇、中心村或规划村庄集中居住,推进山区农户就地就近搬迁与美丽乡村建设协同联动。

一方面,针对就地就近搬迁并集中居住的农户,除了对原宅基地上的住房及附属设施给予合理补偿,同时还按规定的面积标准分配新宅基地,并鼓励采用农民自建、集中统建、多户联建等方式满足“一户一宅”的住房需求;另一方面,鼓励已进城

定居农民将宅基地有偿流转给搬迁农户，并对搬迁农户退出的宅基地及住房给予合理的经济补偿，这样不仅可以促进农村土地资源节约集约利用，还可以让广大农民共享美丽乡村建设与乡村发展的成果，增强农民在乡村居住生活的获得感、幸福感，让他们感受到“乡村也可以让生活更美好”，这样就会形成美丽乡村建设的外部拉力作用于贫困山区农户搬迁和集中居住的过程，进而会拉动农村宅基地制度改革的进程。

## 2. 内部推力：宅基地制度改革推动农户搬迁

（1）宅基地自愿有偿退出政策。2015 年中央在全国选取 33 个县（区）进行宅基地制度改革试点，其中宅基地自愿有偿退出是宅基地制度改革试点的核心内容。自 2015 年以来，各个试点地区积极探索并建立了宅基地自愿有偿退出机制，部分试点地区形成了一些可借鉴的退出模式。现行《土地管理法》中第六十二条明确规定“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地”。笔者认为，宅基地自愿有偿退出政策通过实践探索并最终上升为法律，就是要强化宅基地用益物权属性，拓展宅基地的权能，赋予农民更多的土地财产权<sup>[19]</sup>，该政策落地实施需从以下方面着手：一是遵循依法自愿的原则，应当符合有关法律规定，同时还要充分尊重农民意愿；二是针对退出宅基地的农民，集体经济组织有能力补偿的，应当由其给退出宅基地的权利人合理的经济补偿；集体经济组织没有能力补偿的，由县级人民政府给予补偿或奖励；三是退出的宅基地复垦为耕地后所形成的新增建设用地指标收益和新增耕地占补平衡指标收益，要用于对退出宅基地农户的补偿或奖励。因此，笔者认为，通过建立宅基地退出激励机制、实施宅基地自愿有偿退出政策，给予退出宅基地农民合理的经济补偿，并按照精准扶贫、精准脱贫的要求，能够对贫困山区农户实施易地扶贫搬迁和生态移民搬迁工程形成一定的推力，可有效推动贫困山区农户从原居住地搬迁并迁移至城镇或本地农村集中居住，实现通过实施宅基地自愿有偿退出政策形成推力，作用于农户易地扶贫、生态移民搬迁的过程，进而从根本上解决贫困山区农村人口的脱贫和发展问题。

（2）宅基地发展权入市交易供资政策。资金缺口是贫困山区精准扶贫、精准脱贫的核心问题之一。结合新型城镇化和美丽乡村建设，发挥宅基地制度改革对贫困山区农户搬迁工作推动作用的关键问题是如何保障资金。通过鼓励和引导农民自愿有偿退出宅基地，放大宅基地制度改革的溢出效应，实施“宅基地制度改革+增减挂钩项目+农户搬迁”协同联动，充分发挥城乡建设用地增减挂钩政策与宅基地有偿退出政策的叠加效应，通过政策叠加支持贫困山区实施易地扶贫搬迁、生态移民搬迁，激活各项政策红利。与此同时，将宅基地退出复垦节余的建设用地指标纳入城乡建设用地增减挂钩项目库，并积极拓宽宅基地退出复垦节余建设用地指标异地交易使用渠道，允许贫困地区宅基地退出复垦节余指标在省乃至省际间有偿流转使用，显化市场配置资源的主体地位，从而为贫困地区农户搬迁、精准脱贫工作提供资金保障，缓解宅基地制度改革与农户搬迁资金压力、增强宅基地制度改革内生动力，为贫困山区实现精准脱贫提供有力支撑。

2016 年 2 月，原国土资源部印发的《关于用好用活增减挂钩政策积极支持扶贫开发及易地扶贫搬迁工作的通知》（国土资规〔2016〕2 号）中明确规定“允许集中连片特困地区和国家扶贫开发工作重点县将增减挂钩节余指标在省域范围内流转使用”。2017 年 4 月，原国土资源部印发《关于进一步运用增减挂钩政策支持脱贫攻坚的通知》，进一步指出“允许省级扶贫开发工作重点县可以将增减挂钩节余指标在省域范围内流转使用”，此举意味着增减挂钩节余指标省域范围内流转使用，由集中连片特困地区和片区外贫困县扩展到省定贫困县，从而进一步释放政策红利，推动脱贫攻坚向纵深推进。

2018 年 7 月，自然资源部印发《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂实施办法》，进一步细化了城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂实施办法。可见，近年来，围绕脱贫攻坚、推进宅基地制度改革，城乡建设用地增减挂钩政策的内涵在实践中不断丰富和拓展，节余指标的内涵实现了由土地规模控制向土地资产价值实现的转变。笔者认为，从本质上讲，宅基地退出复垦节余指标跨区域有偿流转使用就是结合城乡建设用地增减挂钩政策，利用宅基地腾退节余的建设用地指标实现宅基地发展权的“异地腾转”，以及宅基地发展权入市交易供资。具体来说，就是原土地权利人将宅基地的发展权让渡给其他主体，并在市场上进行交易，以实现土地利用价值上的优化和资金的市场化供给，从而实现为宅基地制度改革、农户搬迁和脱贫攻坚提供资金保障。

### 三、贫困山区农户搬迁与宅基地制度改革协同的实践探索：以安徽省金寨县为例

安徽省金寨县地处大别山腹地，是典型的山区县，也是全国农村宅基地改革试点地区中的国家级贫困县。长期以来，该县农村地区居民居住比较分散、偏僻，尤其是很多自然村庄存在农户居住不安全、生存环境恶劣、生活条件差、出行较为困难等实际问题。根据笔者的调研，金寨县全县有建档立卡贫困户和水库移民户将近 1.4 万户、4.8 万人。金寨县计划在“十三五”期间实施易地扶贫搬迁贫困人口累计达到 1.1 万户、3.8 万人，<sup>①</sup>并对有意愿搬迁的其他农户实现应搬尽搬，计划完成全县 23 个乡镇中居住在地质灾害易发区、生存环境恶劣、生产生活存在突出问题的水库移民户搬迁。实际上，截至 2018 年 11 月底，全县共退出宅基地 40012 户，其中：“一户一宅”腾退 24573 户、91657 人，“一户多宅”腾退 15439 户；涉及在册贫困户和移民户 14113 户、48620 人；在退出宅基地后的多种住房保障形式中，选择到县城购房的农户有 2511 户，选择到建制镇购房的农户有 1295 户，选择到中心村建房的农户有 19167 户。<sup>②</sup>近年来，金寨县无论是易地扶贫搬迁还是水库移民搬迁，都取得了显著成效。尤其是，金寨县自 2015 年被列入全国宅基地制度改革试点县以来，在国家和地方各项政策支持下，该县以脱贫攻坚统揽工作全局，充分抓住国家级贫困县、大别山区集中扶贫连片开发等叠加政策的红利机遇，注重政策统筹和综合运用，大胆创新、先行先试，探索出一条农村土地制度改革与脱贫攻坚协同推进的新路子。他们按照重点突破、先易后难、有序推进的原则，创造出颇具代表性的贫困户、移民户搬迁与宅基地制度改革协同联动的“金寨样板”，为全国同类型地区提供了可借鉴的经验。因此，本文选择金寨县作为典型案例来探究贫困山区农户搬迁拉动宅基地制度改革的实践路径。

#### 1. 农户搬迁拉动宅基地制度改革的实践路径

（1）农户向县城和小城镇搬迁拉动宅基地有偿退出改革。在新型城镇化背景下，对于农户而言，是选择搬至大中城市还是搬迁至县城、小城镇，不仅仅要考虑转移进城的成本，同时还要考虑进城后在住房（包括租房）、就业、社会保障、子女受教育等方面能否享有与城镇居民同等的待遇。<sup>[20]</sup>显然，县城和小城镇在这些方面更具有优势。

金寨县作为第一批国家新型城镇化综合试点县，该县以促进人的城镇化为核心、以提高城镇化质量为导向，积极鼓励和引导农户向县城和小城镇搬迁，一方面为了改善贫困人口生产生活条件，另一方面通过宅基地有偿退出政策、易地扶贫搬迁、水库移民搬迁等政策的叠加，鼓励和支持有条件的农村居民进城落户、就业创业，积极推进农业转移人口市民化，针对建档立卡的贫困人口和其他有意愿搬迁的群众实施易地扶贫搬迁工程和水库移民搬迁工程，并对搬迁后的农户在住房、社保和就业等方面予以配套政策支持，确保在全县范围内应搬尽搬，让搬迁农户认为退出宅基地搬迁至城镇后，他们的居住生活条件有改善、未来发展有前景。

例如，在住房保障方面，除了享受规定的补偿和补助外，该县针对选择搬迁到县城规划区购买普通商品房的农户再按所购商品房面积给予 800 元/㎡的奖励，针对选择搬迁到城镇规划区购买普通商品房的农户再按所购商品房面积给予 200 元/㎡的奖励，<sup>①</sup>同时再给予契税优惠政策，打消农村居民“想进城、怕进城、难进城”的疑虑心理，最大程度保障搬迁农户能够“搬得出、进得来、有房住”，实现退出宅基地后“住有所居”。

在社会保障方面，鼓励退出宅基地的农民参加社会保险，对自愿退出合法拥有的农村宅基地或符合宅基地申请条件自愿放弃申请并进城入镇的农户，符合条件的农户自愿参加职工基本养老保险的给予一次性 3000 元的奖励。在就业保障方面，大力开展农村劳动力就业技能培训，促进进城农民就地就近就业、创业，对就业困难的实行援助。笔者认为，金寨县在易地扶贫搬迁、水库移民搬迁中所推行的搬迁农户进城入镇与宅基地有偿退出政策协同推进，让搬迁贫困户、移民户“愿意搬进城、进城有保障”，为探索贫困山区宅基地有偿退出改革发挥了拉力作用。

（2）农户向集镇、中心村或新建村庄搬迁拉动宅基地有偿退出改革。金寨县结合山区美丽乡村建设目标，在充分尊重农民

<sup>①</sup>金寨县扶贫开发领导小组：《金寨县易地扶贫搬迁实施方案》，2016 年。

<sup>②</sup>金寨县人民政府：《金寨县农村土地制度改革试点工作汇报》，2019 年。

意愿及考虑农民生活习惯、居住偏好的前提下,积极发挥农民主体作用,保障农民实现宅基地权益的自主选择权,引导农民形成相对集中居住的合理预期,探索农村居民在不同区域“户有所居”的多种实现形式,针对有意愿退出宅基地且又不愿意或不具备条件搬迁至县城和小城镇的农户,鼓励和引导其到集镇、中心村或规划新建村庄内相对集中居住,让更多农民共享城镇化地区和农村集中居住社区更好的基础设施和公共服务设施,促进农村土地资源节约集约利用。

根据笔者的调研,金寨县结合美丽乡村建设,通过引导与控制相结合,在全县范围内按照每个行政村1个中心村庄、保留3个以内自然村庄的原则编制村级土地利用规划和村庄布点规划,全县共规划布点183个中心村庄、407个保留的自然村庄,<sup>②</sup>规划用地面积0.4万hm<sup>2</sup>,可吸纳10.4万户、36.5万人集中居住,累计可腾退宅基地0.8万hm<sup>2</sup>,实现节约土地0.37万hm<sup>2</sup>。<sup>③</sup>在引导农民有序就近向集镇、中心村或新建村庄集中居住的过程中,金寨县通过整合各类项目资金用于村庄基础设施和公共服务设施建设,并结合山区资源禀赋条件利用丘坡、缓坡等非耕地资源,探索“坡地村镇”土地利用方式,以促进村庄适度集聚、农村基础设施和公共设施集约集中配置和土地资源节约集约利用,确保农村居民“户有所居、有序集中、资源共享”。

另外,金寨县还出台了有关奖励优惠政策以激励农村居民退出原宅基地后集中居住,具体包括:一是针对经依法批准在规划村庄内新建住房的,如果是建档立卡贫困户、有直补人口的移民户,优先分配宅基地,如果其使用的宅基地面积小于160m<sup>2</sup>的,每低于1m<sup>2</sup>给予100元奖励;<sup>①</sup>二是符合条件的农户享受政策规定的水库移民搬迁、易地扶贫搬迁等资金补助;三是对属于宅基地有偿退出范围的,对地上房屋拆除及退出的宅基地分别按一定标准给予补偿。可见,依托美丽乡村建设引导农户搬迁到集镇、中心村或规划新建村庄内集中居住,既可以让山区农户从生存环境恶劣、生活条件差、居住不安全、交通不便的偏远农村搬出来,实现相对集中居住,又可以让搬迁农户共享农村集中居住社区的基础设施和公共服务设施,改善居住生活条件,同时还可以保障农村居民宅基地财产权益,从而为推进宅基地有偿退出改革发挥积极的拉动作用。

## 2. 宅基地制度改革推动农户搬迁的实践路径

(1) 用足宅基地退出节余指标省域内流转交易政策。金寨县自2015年启动农村土地制度改革试点工作以来,将落实国家扶贫政策与探索宅基地有偿腾退协同推进,充分发挥宅基地制度改革、易地扶贫搬迁、水库移民搬迁、农村危房改造等多项扶持政策汇集叠加效应,最大程度缓解农户搬迁过程中的资金压力。

为了解决资金难题,2016年,原安徽省国土资源厅印发《安徽省城乡建设用地增减挂钩节余指标流转使用管理暂行办法》,明确规定金寨县作为国家级试点县,村庄内部退出的宅基地、通过城乡建设用地增减挂钩节余的建设用地指标可以在县域范围内统筹使用。同年,原国土资源部印发《关于用好用活增减挂钩政策积极支持扶贫开发及易地扶贫搬迁工作的通知》,规定“允许集中连片特困地区和国家扶贫开发工作重点县将增减挂钩节余指标在省域范围内流转使用”。随后,原国土资源部批复金寨县作为国家扶贫开发工作重点县和革命老区允许宅基地腾退节约的建设用地指标在省域范围内调剂使用,从而为金寨县脱贫攻坚、推进宅基地制度改革提供了及时的政策红利。

在宅基地制度改革试点前期,金寨县作为国家级连片扶贫开发的重点县,除了获得国家层面给予的贫困户、移民户资金补贴及省级专项资金扶持外,主要靠本县县、乡两级财政投入,上述资金很难保障全县农户搬迁资金所需。自金寨县可以享受宅基地腾退节余指标在省域范围内流转使用的政策后,该县结合推进宅基地制度改革积极探索脱贫攻坚的新路径,用足深度贫困县宅基地退出节余指标在省域内流转交易的政策。

2017年初,金寨县将宅基地腾退节余的1000余亩建设用地指标公开挂牌转让,马鞍山市和县政府以总价4.85亿元成功竞得,成为安徽省实行重点贫困县增减挂钩节余指标省域内流转使用政策以来的首笔交易。自2017年以来,金寨县通过省级公共

<sup>①</sup>金寨县农村宅基地制度改革试点工作小组:《金寨县农村宅基地自愿退出奖励扶持办法(试行)》,2016年。

<sup>②</sup>金寨县人民政府:《金寨县农村土地制度改革试点工作汇报》,2019年。

<sup>③</sup>金寨县人民政府:《金寨县农村土地制度改革试点工作汇报》,2017年。

资源交易中心平台成功交易 9 个批次、共 20670 亩宅基地腾退节余指标，每亩成交均价达到 43.62 万元，<sup>④</sup>成交总金额达到 90.16 亿元。这些资金在扣除成本后主要用于宅基地退出补偿安置和农村各项基础设施、公共服务设施等投入，为金寨县脱贫攻坚、推进农户搬迁及促进农业人口转移进城提供了有力的资金支持。

可见，金寨县在探索宅基地制度改革实践中，为了解决资金难题，用足深度贫困县宅基地腾退节余指标可在省域内流转交易的政策红利，积极引导和鼓励农户参与宅基地有偿退出改革，并通过构建宅基地自愿有偿退出机制来引导有意愿、有条件的农户向县城、小城镇及集镇、中心村或新建村庄搬迁，从而为贫困山区探索以宅基地制度改革推动农户搬迁提供了持续的推动力量。

（2）制定合理的宅基地退出补偿标准及奖励机制。为了维护农户的宅基地和住房权益、给予农户一定的选择权，并考虑到不同家庭的实际需求，2016 年 3 月，金寨县出台了《金寨县农村宅基地自愿退出奖励扶持办法》，该办法针对县城规划区（含现代产业园区）和乡镇政府所在地集镇规划区范围外的农村宅基地退出，制定了“房地一体补偿+多元政策激励”的驱动机制。首先，在房地一体补偿方面，具体规定了实行宅基地有偿退出的范围和标准，<sup>⑤</sup>其中，针对属于农村宅基地有偿退出范围的补偿分为两部分，一是按房屋结构不同对地上房屋拆除给予一定补偿，包括：框架结构 600 元/㎡、砖混结构 430 元/㎡、砖木结构 350 元/㎡，土木结构 250 元/㎡；二是对退出的宅基地给予一定的补偿，其中，对已确权登记发证且符合规定面积标准的，按照 70 元/㎡的标准给予补偿；超出规定面积标准的，按照 35 元/㎡的标准给予补偿。

其次，在多元政策激励方面，建立了宅基地退出奖励机制，包括：农户在签订宅基地自愿退出协议起 6 个月内退出的，拆除的房屋补偿在原基础上增加 30%；选择到县城规划区购买普通商品住房并承诺不再申请农村新宅基地的，给予 800 元/㎡的购房奖励和 2 万元/户的奖励；选择到乡镇政府所在地集镇规划区购买普通商品住房并承诺不再申请农村新宅基地的，给予 200 元/㎡的购房奖励和 1 万元/户的奖励；选择在乡镇集镇统建、联建住房或在规划村庄内新建住房的，对于建档立卡贫困户、有直补人口的移民户及人均建房面积小于 30㎡的农户，优先分配宅基地用于新建住房。笔者认为，如果搬迁农户认为政府制定的宅基地退出补偿标准及奖励政策是合理可行的，则会有助于增强农户对政策的认知程度，提高农户自愿退出宅基地的积极性，进而可以带动山区农户搬迁。

笔者于 2019 年 8 月在金寨县白塔畈镇九树村实地调研中发现，九树村有部分农户从原居住村庄搬迁到了中心村集中居住，搬迁后的住房主要通过村集体集中统建方式建成，这些选择搬迁到中心村的农户在获得宅基地退出补偿、扶贫补助、移民补助等资金后，基本上可以支付中心村新建住房房款。有的在支付新建住房房款后还有一些节余资金。因此，对金寨县而言，在实施易地扶贫搬迁、水库移民搬迁工程中探索和构建宅基地退出补偿激励机制，能够从内部增强山区农户搬迁的意愿，对山区农户搬迁形成有效的推力，能够促进和引导群众从“一方水土养不起一方人”的地方彻底搬迁出来，切实改善搬迁农户家庭生活居住条件，让搬迁农户共享城镇化发展的成果及农村社区更好的基础设施和公共服务资源，切实增强他们的获得感、幸福感。

## 四、结语

贫困山区农户搬迁是按照精准扶贫、精准脱贫要求从根本上解决居住在“一方水土养不起一方人”地区农村人口脱贫发展问题的重要举措，构建农村宅基地有偿退出与激励机制是推动宅基地制度改革的具体实践。在坚决打赢脱贫攻坚战背景下，贫困山区农户搬迁与农村宅基地制度改革二项工作的目标具有一致性，从宏观层面来看，二者均旨在推动贫困地区人口、产业集聚及推进农业转移人口市民化进程，确保贫困群众全部脱贫、同步迈入小康社会，实现脱贫攻坚与宅基地制度改革“双赢”；从微观层面来看，二者都旨在改善农民生活居住条件，提高农民家庭生计资本，让贫困山区农民共享新型城镇化和农村改革发展的成果，增强贫困山区农民的获得感、幸福感。可以说，贫困山区农户搬迁与农村宅基地制度改革存在实施目标的一致性与过

<sup>④</sup>①金寨县农村宅基地制度改革试点工作小组：《金寨县农村宅基地节约集约和有偿使用办法（试行）》，2016 年。

<sup>②</sup>金寨县人民政府：《金寨县农村土地制度改革试点工作汇报》，2019 年。

<sup>⑤</sup>①金寨县农村宅基地制度改革试点工作小组：《金寨县农村宅基地自愿退出奖励扶持办法（试行）》，2016 年。

---

程的协同性。在实践中,结合新型城镇化发展和美丽乡村建设,贫困山区农户搬迁对宅基地制度改革形成了外部拉力;与此同时,通过实施宅基地自愿有偿退出政策和宅基地发展权入市交易供资,宅基地制度改革也为贫困山区农户搬迁提供了一定的推力,从而实现了二者的融合联动、协同推进,不仅有利于脱贫攻坚任务的完成,也有助于推进农村宅基地制度改革。

#### 参考文献:

- [1]冉逸箫,张凤荣,张佰林等.贫困山区农村衰落的特征及诊断:以重庆市酉阳县为例[J].资源科学,2017,(06).
- [2]彭婷,阎建忠,陈方.重庆山区农村家庭迁移特征及影响因素[J].农业工程学报,2019,(14).
- [3]耿敬杰,汪军民.易地扶贫搬迁与宅基地有偿退出协同推进机制研究[J].云南社会科学,2018,(02).
- [4]郭俊华,赵培.西北地区易地移民搬迁扶贫——既有成效、现实难点与路径选择[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019,(04).
- [5]郑娜娜,许佳君.易地搬迁移民社区的空间再造与社会融入——基于陕西省西乡县的田野考察[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,(01).
- [6]严金明,迪力沙提,夏方舟.乡村振兴战略实施与宅基地“三权分置”改革的深化[J].改革,2019,(01).
- [7]张勇.农村宅基地有偿退出的政策与实践——基于2015年以来试点地区的比较分析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019,(02).
- [8]贺立龙,郑怡君,胡闻涛.如何提升易地扶贫搬迁脱贫的精准性及实效四川省易地扶贫搬迁部分地区的村户调查[J].农村经济,2017,(10).
- [9]宁静,殷浩栋,汪三贵等.易地扶贫搬迁减少了贫困脆弱性吗?——基于8省16县易地扶贫搬迁准实验研究的PSM-DID分析[J].中国人口·资源与环境,2018,(11).
- [10]王倩,邱俊杰,余劲.移民搬迁是否加剧了山区耕地抛荒?——基于陕南三市1578户农户面板数据[J].自然资源学报,2019,(07).
- [11]郭华,黎洁.城镇安置模式对陕南移民搬迁农户生计活动影响研究——基于广义精确匹配模型[J].中国人口·资源与环境,2019,(07).
- [12]李聪,刘若鸿,许晏君.易地扶贫搬迁、生计资本与农户收入不平等——来自陕南的证据[J].农业技术经济,2019,(07).
- [13]陈云松,张翼.城镇化的不平等效应与社会融合中国社会科学,2015n(06).
- [14]吴理财,吴孔凡.美丽乡村建设四种模式及比较基于安吉、永嘉、高淳、江宁四地的调查华中农业大学学报(社会科学版),2014,(01).
- [15]刘彦随,周扬.中国美丽乡村建设的挑战与对策农业资源与环境学报,2015,(02).

- 
- [16]张还鹏, 部亮亮, 闫坤. 乡村振兴战略思想的理论渊源、主要创新和实现路径[J]. 中国农村经济, 2018, (11).
- [17]李玉恒, 阎佳玉, 武文豪等. 世界乡村转型历程与可持续发展展望[J]. 地理科学进展. 2018, (05).
- [18]刘守英. 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, (06).
- [19]陈利根, 龙开胜. 新中国 70 年城乡土地制度演进逻辑、经验及改革建议[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019, (04).
- [20]刘守英, 王一鸽. 从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角[J]. 管理世界, 2018. (10).