有效利用农村宅基地[[1]](#footnote-1)\*

——基于山西省吕梁市调研的理论和政策分析

* 陆铭 贾宁 郑怡林

**内容提要：**随着城市化进程的推进，大量农村宅基地闲置而未能得到有效利用。宅基地的有效利用，既是顺应区域经济发展格局的必然要求，也是振兴乡村、增加农民收入、保障农民权利的有效手段。进行宅基地管理制度的改革，需要进一步明确宅基地产权性质，清晰界定产权主体和权利，纠正宅基地等同于社会保障的认识误区，充分考虑地理与产业的比较优势，因地制宜地决定土地退出和利用形式。本文在调研山西省吕梁市具有代表性的村庄案例的基础上提出，应根据自然资源禀赋和产业发展情况，实施差异化的盘活宅基地的政策。将闲置宅基地用于各种农业用途的，均视为建设用地调减。在高效利用农村宅基地基础上产生的建设用地指标，在更大的范围内实现交易。

**关键词：**宅基地有效利用、区域发展、产权性质、建设用地指标

在中国经济新的发展阶段，高效利用经济资源是实现经济高质量发展的重大课题。伴随着城市化进程，一方面，农村宅基地却越占越多，另一方面，大量宅基地出现闲置。越是相对欠发达的地区，人口越是大量流出，农村宅基地闲置的问题越是严重。本文将基于山西省吕梁市的调研和案例分析，对当前农村宅基地有效利用的背景、现状和体制障碍进行研判，并对下一步农村宅基地有效利用的实践提出改革建议。

一、 背景

（一）中国区域经济出现“在集聚中走向平衡”的趋势

改革开放以来，随着经济高速增长，我国城镇化率从1978年的17.92%提升至2019年的60.60%[[2]](#footnote-2)。纵观世界上主要发达国家的经济发展历程，其城镇化率均稳步上升，直至80%甚至以上。与世界上相同发展阶段的国家相比，我国的城镇化率仍然偏低，人口集聚明显滞后于经济集聚，城乡和地区间差距仍然明显。

人口从地理劣势地区向优势地区流动将是长期趋势。在地理优势地区，二三产业蓬勃发展，经济集聚带来大量就业机会，但却面临劳动力短缺的问题；与之相对，在地理劣势地区，规模化和现代化的农业发展则产生相对富余的劳动力。在劳动力流动的制度障碍逐渐减缓的背景下，人口将进一步向优势地区集聚。预计到2025年，中国城镇化率或将达到65.5％[[3]](#footnote-3)。在更长的20至30年后，中国城镇化率也很可能达到甚至超过80%。当城镇化率足够高时，农村地区农业规模化和现代化发展与农村人口规模相对过多的矛盾将逐步缓解，农村人均收入也将逐步向城市收敛。与此同时，未来我国经济仍将在规模经济的力量作用之下进一步加强向优势地区集聚，人口仍将向经济集聚的地区集中，区域经济逐步实现人均意义上的平衡发展。城乡和区域经济发展的长期趋势将是在集聚中走向平衡，在发展中营造平衡（陆铭，2017; 陆铭、李鹏飞、钟辉勇，2019）。

（二）人口流动方向和结构

1. 流动人口规模庞大

在区域经济布局呈现进一步集聚的大背景下，流动人口呈现出庞大的规模和较高的增速。根据历年人口普查和国民经济和社会发展统计公报，2014年之前，流动人口增长速度较快，从1982年的660万人增长至2014年的峰值2.53亿人，随后略有下降，但规模一直较大。2019年，全国流动人口2.36亿人，占总人口16.86%。农民工作为我国流动人口的重要组成部分，其规模也稳定上升，增速放缓。但要看到，农民工数量增速放缓一方面是因为历史上农村人口出生率有所下降，另一方面是因为近年来优势地区面临政策约束，导致经济增速和劳动力需求增速下降。即使如此，2019年，全国农民工总量2.9亿人，其中外出农民工占比60%。在外出农民工中，又以省内就业为主，占比56.9%，规模持续增长。

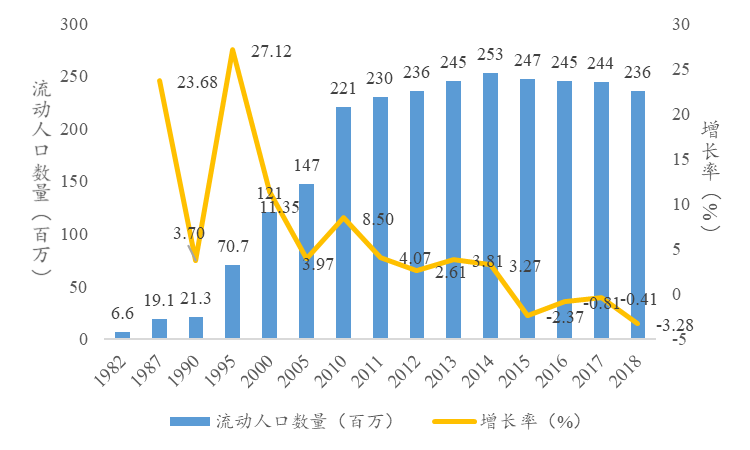


图1 中国流动人口数量变化趋势

数据来源：国家统计局. 历年人口普查和国民经济和社会发展统计公报. http://www.stats.gov.cn/tjsj/。

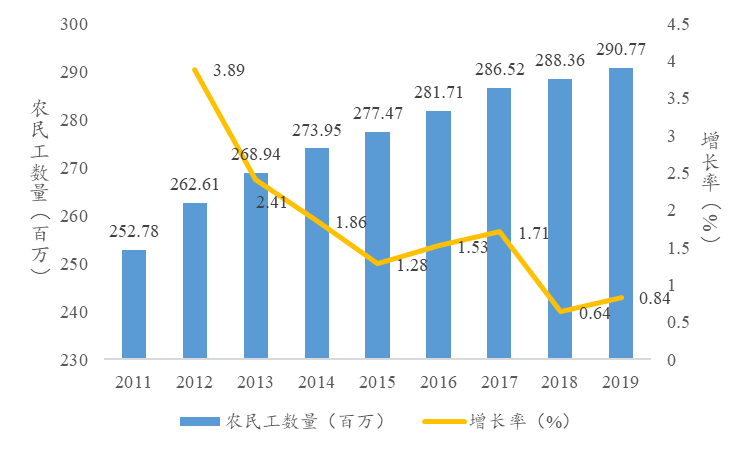


图2 中国农民工数量变化趋势

数据来源：国家统计局. 历年农民工监测调查报告, http://www.stats.gov.cn/tjsj/。

2. 人口流动方向：向区域中心和沿海大城市集聚

人口将不断由农村向城市，甚至更进一步向区域性中心城市和沿海地区集聚是城乡和区域发展的客观规律。

高收入和优质的公共服务是人口流动的主要驱动力。由于地理位置和资源禀赋的优势，距离沿海大港口和区域中心城市越近的城市，GDP的规模和增速也相对更快，由此带来更多就业机会和更高收入水平（陆铭，2017; 陆铭、李鹏飞、钟辉勇，2019）；与此同时，这些城市的基础设施和公共服务也更加完备且质量更高。因此，区域性中心城市和靠近港口的大城市及其周边将会吸引更多的外来流动人口。例如，在山西省吕梁市，全市约一半以上自然村常住人口占户籍人口比重不足30%，70%以上青壮年外出务工[[4]](#footnote-4)。其外出务工的目的地主要是吕梁市离石区、山西省太原市，以及北京及周边的一些大城市，呈现出人口流动的客观规律。

3. 流动人口代际差异引发结构变化

随着我国工业化和城镇化不断推进，农村流动人口特征出现了巨大的代际差异，由此对城乡关系、产业结构等均造成深远影响。

上世纪80年代以前出生的“农一代”为城市的发展做出了巨大贡献，但最终大多数返回农村进行养老；而80年代之后出生的“农二代”却大部分稳定就业和居住在城市，逐渐形成了城市地区数量庞大的“外来人口”。除了返乡决策，两代“农民工”的代际差距还体现在迁移目的地、对公共服务的重视程度，以及自身工作选择和消费观念等多个方面。相比于农一代，农二代跨省迁移比例更高，更多前往东部大城市务工，同时更加重视教育医疗等公共服务，举家迁移的概率大幅提升。在工作选择上，农一代主要聚集于制造业、建筑业等行业，而农二代因为有相对较高的人力资本和较强的城市适应性，更多进入服务性行业工作，其在城市的消费也相对更大（刘守英、王一鸽，2018）。

以吕梁市为例，当前吕梁山区外出务工的村民大多已经定居在县城或市区，很少返回农村务农，他们对子女的教育问题也更为重视。其所从事的行业逐渐由传统的家装和建筑等行业向家政、护理等方向拓展，成功打造“吕梁山护工”等全国性劳务品牌。新一代流动劳动者的变化是时代的产物，同时也将继续促进迁入地区由传统的以制造业为主的工业型城市向服务型、消费型城市转型。

（三）宅基地制度改革的迫切需要

1. 宅基地闲置情况严重

在城镇化的进程中，农村人口持续流出，2000年至2018年，农村常住人口由8.08亿人缩减至5.64亿人，村落数量也从353.7万个减至245.2万个。然而，农村年末实有住宅建筑面积却从195.2亿平方米增加至252.2亿平方米[[5]](#footnote-5)。另根据《中国农村发展报告》，2001至2011年间，以宅基地为主的农村建设用地增加了3045万亩[[6]](#footnote-6)。

农村人口持续负增长与宅基地规模正增长的矛盾一方面来自于我国不完善的宅基地审批和监督机制。宅基地无偿申请，流转受限，监管不力，多方面因素使得“一户多宅”现象十分普遍。根据第三次全国农业普查，2016年末，12.5%的农户拥有超过1处住房，不仅如此，8.7%的农户已经拥有商品房[[7]](#footnote-7)。另一方面，由于缺乏有效的宅基地退出机制，大量已经成为城市常住人口的外出务工人员仍然占有农村宅基地，却无法有效利用，导致农村大量宅基地闲置。根据中国科学院地理科学与资源研究所的测算表明，全国空置宅基地约为1.14亿亩，空置率高达40%，土地利用效率极低（刘彦随等，2011）。

2. 主要宅基地闲置类型

结合笔者在山西吕梁地区的调研结果，闲置的宅基地主要可以分为城镇化和新农村建设政策下的宅基地、外出务工潮流中的宅基地，以及村落集体搬迁行动中的宅基地3大类型。

（1）城镇化和新农村建设政策下的宅基地

随着城镇化和新农村建设的不断推进，公路等基础设施不断完善，农民收入也有了较大提升，许多农民主动或在新农村建设政策支持下修建新房，但原住房仍然持有，形成空置。由于缺乏统一的规划和明确的规章制度，再加上监管不到位等因素，许多新房实际用地面积超标，进一步降低了宅基地的利用效率。在吕梁部分村落，村民同时拥有山上的土窑洞和山下条件更为优越的新房，但是村民们大多只居住在新房中，山上的宅基地基本闲置。

（2）外出务工潮流中的宅基地

农村大量青壮年劳动力外出务工，长期在城市居住。甚至部分较为富裕的村民因为考虑到子女的教育和就业，已经在城市买房定居。根据2019年农民工监测调查报告，全国外出农民工1.74亿人，其中年末在城镇居住的进城农民工1.35亿人，占比77.5%[[8]](#footnote-8)。这些外出务工村民极少或是完全不回农村居住，村内房屋空置。这种情况普遍存在于全国各个省份，尤其是人口流出地区，是宅基地闲置的主要原因。

（3）村落集体搬迁行动中的宅基地

由于产业发展、自然灾害等原因造成原宅基地无法居住的村民，以及居住在生活环境恶劣、“一方水土养不起一方人”地区的贫困人口，已经或将由地方政府统一安排进行搬迁，原有的宅基地难以复垦，造成大量闲置。这种类型在山西省尤为常见，省内有多处因煤炭等资源开采造成的土地沉陷区和地质灾害隐患点，为了保障村民的居住安全，政府组织统一异地搬迁。此外，山西贫困人口众多，对于实际居住比例少、难以通水电、存在安全隐患的村落也实施整村或部分搬迁。

3. 宅基地制度改革的必要性

现行的宅基地申请、审核、监督和退出制度弊端凸显，造成多方面问题。

首先，在当前制度体系下，宅基地大量闲置，土地利用效率低，制约了农村集约化发展，不利于实现乡村振兴。其次，在人口和经济进一步集聚的大背景下，现行宅基地制度无法有效顺应人口流动和区域经济发展趋势，阻碍全国范围内的生产要素再配置，对经济发展的质量也造成一定损害。最后，现行制度使得农民的宅基地财产权利难以实现，农民难以通过宅基地交易和流转享受经济发展的益处，城乡房产权利差异扩大了城乡收入差距。

因此，实行宅基地制度改革，引导农村闲置宅基地有效退出，引导建设用地（指标）在全国范围内实现要素再配置，更加高效利用农村土地资源，既是顺应区域经济发展格局的必然要求，也是振兴乡村、增加农民收入、保障农民权利的有效手段，是牵动城乡和区域高质量发展的“牛鼻子”。

二、深化宅基地制度改革的理论基础

（一）宅基地的产权性质有待明确

进行宅基地制度改革，首先要明确宅基地的产权属性。农民不愿意退出宅基地，首要原因是在传统观念上把宅基地当作是自己的财产。尤其是对于那些一户多宅或是在城市里已经购置房屋的村民来说，农村闲置的宅基地，其居住价值已经基本消失，财产价值更为重要。

根据产权（即财产权，property rights）定义，产权是经济行为主体间对财产的一束权利，包括所有权、占有权、使用权、收益权和处置权等，以所有权为核心。不同于所有权的单一主体性，产权可以是多个主体对特定客体的不同方面和程度的权利，每一个主体对财产的权利不一定是完备的。在这个定义上，农民对宅基地的使用权实际上属于产权。市场交易的本质在于产权转让，产权主体自由行使转让权是市场机制发挥作用的基础。主体明确、转让自由、收益受到保障，资源才能在市场的决定性作用下达到可行的最优配置。目前宅基地的使用权主体农民未能有效利用宅基地，但由于宅基地的转让权受限，资源很难通过市场转向回报率高的其他主体，由此导致资源配置效率低下的问题，具体表现为闲置宅基地收益价值低。

新中国成立以来，宅基地的财产权利不断被弱化。为了保障农民基本居住权，1962年国家出台《农村人民公社工作条例》，将原来私有的宅基地所有权转变为集体所有，农户可无偿申请拥有宅基地使用权，形成所有权和使用权“两权分离”局面。根据2007年《物权法》，宅基地使用权属于用益物权，使用权人只享有占有和使用的权利，不可抵押。宅基地上的房屋及其他建筑物虽然是农户的私有财产，可以转让、交易，但根据2004年的《土地管理法》，宅基地为农民集体所有，其使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。由于宅基地及其之上的房屋（或他建筑物）不可分离，农户宅基地产权的不完整性也制约了农户所持有的房屋所有权价值，使得农房也只能在本村集体经济组织内部经批准后交易给符合宅基地分配资格的成员，不得抵押（刘守英，2017）。

2015年，全国33个县（市、区）开始试点农村宅基地制度改革，主要探索宅基地有偿使用和退出机制，截至2018年，试点地区已完成退出14万户、8.4万亩闲置宅基地（唐峥，2019），取得一定成效。2018年中央一号文件首次提出探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”改革方向，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权。在之后的2019年和2020年的中央一号文件也对“三权分置”多次强调。不仅如此，2019年出台的最新《中华人民共和国土地管理法》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，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。”可见，国家层面已经逐渐认识到宅基地低效利用的问题，并努力探索新的盘活方式。然而，作为宅基地产权制度改革的核心，可交易性尚未有实质性的变化。绝大部分试点地区仍将宅基地的流转限制在集体内部，封闭性依然较强，宅基地价值未能充分发挥（乔陆印、刘彦随，2019）。

由于以上制度制约，虽然国家允许给予自愿退出宅基地的农民一定补偿，但目前宅基地的流转交易和退出补偿均无统一可操作性规定，仍然处于相对严格管控下，交易价格和补偿金额均低于其实际市场价值，未满足农户实际预期，宅基地有偿退出政策实际上仍难以落地实施。

（二）宅基地与社会保障的关系存在认识误区

长期以来，有一种观点认为，中国的宅基地与他国不同，除经济功能以外，宅基地具有很强的社会保障属性，现行的宅基地制度为维护农村社会稳定和农民生产生活起到了重要作用（高圣平，2019）。因此，为防止出现农民“盲目”退出或流转宅基地而最终住无所居，政府仍应当坚持保留农民宅基地，严格控制宅基地交易，尤其是限制宅基地在集体之外进行流转（韩松，2019）。上述观点直接将中国的城市化和现代化进程视为人类现代文明发展史的例外，严重阻碍了农村土地制度的改革进程。

由于城乡间、地区间存在巨大经济差异，经济较为落后地区的农户抗风险能力也相对更低（董祚继，2018）。对于那些进城务工但尚无固定居所的农民来说，由于面临城市政策和经济环境的不确定性，个体面临着较高的风险，保留农村宅基地是他们抵御风险的最后屏障。在这个意义上，持有宅基地似乎存在一定的居住保障功能，但居住保障并不等于社会保障。特别是对长期已经闲置的宅基地，又尤其是大量已经破败到无法居住的宅基地，连居住保障功能都无从谈起。

即使是可用的宅基地有居住保障功能，也不是“社会保障”。社会保障当以人为本，其根本目标是满足公民基本生活水平需要，使之能在暂时或永久丧失劳动能力、或其他各种原因导致生活困难时获得物质保障。社会保障的前提是相关公民共同缴纳，共同享有，分担风险，但农村的宅基地使用权是农民的财产，无法成为社会保障。这就好比，在城市里，城市居民拥有参加社会保障的权利，而其住房是其财产，两者不能混为一谈，不能根据一个城市居民有没有自己的住房，而决定让不让其享有城市的社会保障。

给予农民工的社会保障应与其事实上的城市居民身份匹配。随着城镇化的持续推进，绝大部分农民最终都将迁入城市工作和生活。现有研究表明，“农二代”相比于“农一代”，留在城市定居的概率大幅提升，而这一趋势在未来也将更加明显（刘守英、王一鸽，2018）。农民工进城务工，其经济活动已经不是农业，其身份已经事实上不是农民，其需要的是与城市居民相对应的社会保障，包括养老保障、医疗保险、失业保险、廉租房等。在现代化的进程中，不能以农民拥有宅基地为理由，而不给进城务工人员城市社会保障，让农村来承担城市生活存在的风险。不仅如此，由于社会保障的保险属性，参与者规模越大，经济基础越高，抵御个体风险的能力也就越强。由于人口集聚带来的规模效应，城市地区提供社会保障人均成本更低，效果更佳。

因此，面对我国城市化和集聚发展的大趋势，限制农村宅基地权利流转无法为农户起到社会保障的作用。与之相对，应顺应人口流动趋势，完善全国统筹的社会保障体系，在农村地区引导宅基地的有序退出和市场流转、探索高效的土地和资源利用方式、推进农业规模化和现代化发展；应在城市地区针对有意愿留城且有就业的农民，提供均等化公共服务和社会保障，引导农民工“市民化”，加快农民工融入城市。

（三）宅基地权利的可分割性

产权具有可分割性，宅基地的权利也应当可以进行分解。

根据产权理论，产权的可分割性既能体现在权利的内容和程度上，也能体现在权利主体上。对于前者，产权可以分解为使用权、收益权、处置权甚至更加细致；对于后者，财产的某些权利可以分属于多个主体，不一定为该财产的所有人。由于产权可分割属性，不同主体对相同财产不同方面和程度的需求可以被同时满足，资源配置更加灵活，效率更高。

然而，产权的可分割性只有在产权明确界定的基础上才能发挥作用，包括对权利主体、行使权能、行使范围等多方面的界定。若产权界定不清，即使对其进行一定程度的分解，产权的利用效率也很难提高。我国现行的宅基地制度仍然存在宅基地权利界定混乱的问题，这也是土地利用效率低下的重要原因。法律赋予农户对宅基地使用和占有的权利，但对于其在占有期间的收益和处置权却无明确规定。即使在宅基地改革试点地区，宅基地权利能否转让，由谁行使，转让对象，转让收益分配等等也均无明确和统一规定（赵新龙，2020）。

若希望在盘活宅基地的同时保护农户和农村集体的利益，势必需要在法规上给出宅基地权利的明确界定。“三权分置”为宅基地改革提供了一个方向，但改革有效的前提是明确宅基地所有权、宅基地使用权和农房所有权的权利主体、内容、范围和关系。从福利最大化的角度来说，想要更高效地利用闲置宅基地，就应当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。

（四）宅基地权利的价值取决于产业与地理，其对应的建设用地指标可异地使用

在宅基地有偿退出的过程中，需要对宅基地价值进行科学评估，尤其是在目前对宅基地权利交易管控较为严格，市场无法很好发挥价格机制的情况下。宅基地的价值取决于宅基地所处的地理位置和周边产业发展情况。地形和气候影响农村农业生产条件，与中心城市的距离和便利性影响特定区位城市化的潜力，以上均对该地区产业的形成和发展产生重要影响，并且最终资本化为宅基地的价值。因此，在制定有效利用闲置宅基地相关政策时，应该更加灵活适度、因地制宜，充分考虑地理与产业的比较优势，决定土地退出和利用形式。

比如说，在土地价值相对较低、交通不便利的远离城市的农村地区，政府可以统筹安排土地退出，充分利用“增减挂钩”、“占补平衡”等政策对闲置宅基地复垦交易，将宅基地使用权转化为“建设用地指标”使用权，并入市交易，将建设用地指标在异地使用，最大化其价值；在自然和文化资源禀赋较丰富的地区，可根据与中心城市的距离和村落本身的旅游特色发展不同程度的旅游业；在距离中心城市较近，城市化发展潜力大的地区，土地价值最高，可以更加灵活地退出和利用宅基地，使之承担城市部分生产、服务和居住等功能，推进城市化进程。

总体来说，在鼓励盘活农村闲置宅基地、推行宅基地制度改革之前，国家和地方政府需要认识到宅基地的居住属性将不断被弱化，财产属性的重要性不断提升。在明确宅基地产权主体和各个细分权利的基础上，根据宅基地在地理和产业等方面的比较优势，因地制宜推行不同盘活模式，放松宅基地的流动限制。与此同时，在城市地区也应当推行公共服务均等化，为新市民提供均等化的社会保障，为农村居民自愿有偿地退出宅基地创造条件。

三、宅基地有效利用的实践与改革方向

为缓解城市化进程中农村人口流出与宅基地闲置之间的矛盾，本文跟据前文所述宅基地制度改革理论基础，结合笔者在山西省吕梁市调研的经历，选取几个具有代表性的村庄案例，对其宅基地使用现状进行分析，并根据其自然资源禀赋和产业发展情况就如何盘活宅基地分别提出具有实践价值的政策建议。

山西省吕梁市作为“资源型城市”，近年来面临较为严重的人口流出，也出现大量宅基地闲置状况。目前，山西省吕梁市共有宅基地90万宗，73万亩，户均0.8亩，占所有建设用地总面积的40.5%。由于城市化进程加速，农村人口外流，“空心”村、“空巢”户大量出现，现有宅基地有效利用率不高。据不完全统计，全市约一半以上自然村常驻人口不及户籍人口的30%。山西省吕梁市农村宅基地闲置问题在全国具有一定代表性，其改革实践也具有试点价值，本文基于吕梁宅基地有效利用的一些政策建议也可以推广至全国农村地区。

不同的产业状况和地理自然条件赋予宅基地不同价值，在实践中其有效利用途径也不尽相同。本文在城市化和乡村振兴背景下，以山西吕梁为例，根据闲置宅基地地理区位、资源条件、产业基础等方面将其分为以下四类，并分别提出促进宅基地有效利用的改革建议。

（一）位于城市近郊的宅基地

位于城市近郊地带，具有城市化潜力的农村地区，在符合规划的前提下，其宅基地权利应逐步与城市建设用地看齐，宅基地使用权也应当可以进入城乡统一的建设用地交易市场，可以自由出租、交易和抵押。事实上，有一部分在城乡结合部的农村，已经在城市扩张中成为城市的一部分。

另有一部分农村地区，虽然到城市还有一定距离，但随着经济的发展，其经济功能也越来越融入了城市，并未大规模出现人口流出，其土地迫切需要流转起来。山西省吕梁市临县白文镇庙坪村，距离临县县城约19公里，位于湫水河边的平地上，交通便利，自然条件优越，属非贫困村。该村近年来，引进茶叶、大枣、玉米、饲料、食用菌等一系列农产品养殖及深加工企业和合作社，成立现代农业发展有限公司，现已成为全县最大的食用菌生产基地。庙坪村不仅以就近用工的方式解决全村超过180户劳动力的就业问题，还吸引邻近村庄外村就业，具有一定规模。

农业园区的生产经营活动需要大量土地，该村的农业用地已经基本完全流转，企业以每亩1500元的年租金流转村内土地230亩，主要用于新型农业大棚等园区建设。同时，由于当地良好的产业支撑带动村民就业，人均日工资可达60至100元。庙坪村村民外出务工比例相对较低，仅为30%-40%，该村宅基地整体利用率也相对较高，人口流出与宅基地闲置的矛盾有效缓解。可以预见，未来随着城市化进程的蔓延以及该村农业产业的持续发展，更加多样化的经济活动会继续向该村集聚，最终实现与县城的接轨，该村宅基地可能面临升值空间。

对于位于城市近郊且正在城市化进程中、或已属于城市范围内但土地性质仍为农业用地的村庄，其宅基地的有效利用对当地城市化进程意义重大。过去，政府往往采用征地的手段推进土地城市化，直接征收集体所有的农村土地转为国家所有的城市用地，进而用于商业转让或拍卖，对农民按照一定标准实行征地赔偿。由于征地赔偿标准难以统一，在现实执行中常引发农民、政府以及开发商之间的矛盾，一方面未让农民完全享受到土地升值带来的财产性收益，损害农民利益，阻碍城市化进程，另一方面，行政干预使得土地城市化面临高额的交易成本，造成社会效率损失。

本文认为，对于城市近邻村庄内的宅基地，应在事实上给予与城市土地相平等的待遇。宅基地使用权应可以合法进入市场流转，逐步实现完全可交易、可抵押。同时，要积极探索农村宅基地与城市经济适用房、廉租房挂钩机制，以公共服务的均等化带动人口市民化，从而引导城市近郊农村宅基地的有偿退出。这对于缓解城市建设用地压力、加快城市化进程、增加农民财产性收入、缩小城乡收入差距均有重要意义。

（二）拥有良好自然（或文化）禀赋的宅基地

在旅游或其他产业发展禀赋条件较好的地区，宅基地应实现可以灵活向集体经营性用地的转变，使得宅基地可通过自行经营、长租、入股等方式参与到当地产业发展中。

吕梁市临县李家山村背靠中国历史文化名镇碛口古镇，该镇作为晋商发源地之一，享有九曲黄河第一镇的美誉，具有丰富的旅游资源，2017年已经实现70万人次的游客接待量。同时由于其独特的特色建筑、黄河景观、晋商文化等人文自然景观，吸引了大量美术学院学生前往长期居住于此写生。在节假日尤其是春节期间游客众多，带来了较高的旅游和住宿需求，也使得许多因人口流出而空置的宅基地重新面临使用机会。

目前，该村的宅基地主要有三个流转或获取收益的途径。其一是村民可以将闲置房屋长期出租给当地的旅游公司，可获得2000元/年的租金收入，一般长租合同的签订周期为20或30年，但考虑到宅基地未来的升值空间，许多村民并未选择以此方式将宅基地长租出去。其二，村民可选择以资产入股的形式将闲置宅基地转让给旅游公司，并以股权分红的形式获取回报，该方式能够让村民获取当地旅游业发展持续向好的未来增值。第三种选择是，村民也可以选择自行经营农家乐，目前该村已经有10多户在自家房屋上改建的农家乐。以上的三种宅基地利用途径，无论自行经营还是长租或入股，原先闲置的宅基地已经转变为事实上的经营性质建设用地。

当前的农村集体建设用地主要包括：宅基地、公益性公共设施用地和集体经营性建设用地三个大类，由于土地用途限制和许多地方政府规划的要求，这几类土地类型之间很难实现灵活的相互转化。本文认为，在具有一定旅游资源或产业基础的地区，政策上不妨更加灵活适度，在宅基地所有权属集体所有的大前提不变的基础上，允许宅基地更加灵活地变更为经营性质集体用地，允许闲置宅基地以长租、入股或自行经营的形式参与到当地产业开发中，缓解当地产业发展的用地紧张。更进一步地，应允许农民在自愿的条件下，一次性通过买卖将其经营性的宅基地转让给其他经营主体，使农户获得一次性的宅基地财产性收入，实现增收，用于生产生活，同时，使接手的经营主体能够进行有利生产的长期投资。

（三）处于偏远地区、地形特殊的宅基地

对于某些位于偏远地区地形条件较差或特殊类型的宅基地，在城乡建设用地指标增减挂钩实践中，应允许闲置宅基地转化为生态用地或其他用途农业用地，即可产生建设用地指标，且对应指标可跨地区交易。

吕梁市临县车赶乡凤翅甲村，在城市化进程下出现了大量的人口流出。凤翅甲村内常住人口不足100人，平均年龄62岁以上，有150多户300多窑洞长年无人居住。此外，由于自然条件限制，凤翅甲村的闲置宅基地主要为窑洞。这些空置的窑洞分布极为分散，且多在悬崖峭壁之间，导致窑洞的回收难度大，拆除难度大，复垦后利用率低。与凤翅甲村相邻，同处一个乡的青家焉村也面临同样的情况。2019年，青家焉村中实现异地扶贫搬迁，搬迁34户86人之后，对符合拆除复垦条件的窑洞进行了拆除复垦，但仍有130余户269余孔窑洞长年空置。

在凤翅甲村，闲置的宅基地在实践中有少部分被转变为其他类型的农业用地或农业经营性用地。例如当地的产业扶贫项目包含一个年出栏生猪2300头的规模化养殖场，该养殖场即是在原先闲置宅基地的基础上扩建而成，此外，某些农户选择将自己的闲置窑洞以及窑洞前的院子（或转租的其他常年不在村内居住家庭的窑洞）改造成饲养鸡、鸭、鹅等家禽的饲养场，成为个体养殖户。对于这一类转为其他农业用途的宅基地，只要是用于农业用途，就应该同样被视作是由建设用地转为了农业用地，应进行土地利用类型的变更，同时产生可流转的建设用地指标。这方面的政策突破对于种植业条件较差，但养殖业条件相对较好的地区意义特别重大。

此外，一部分闲置宅基地（主要为位置偏僻处于悬崖峭壁之间的窑洞）由于常年无人问津，人为建筑痕迹已经逐渐消失，逐渐长出杂草，生出绿植，回归山林。这一特殊地形条件下的宅基地，复垦为耕地成本极高，且即使复垦为耕地后也很难满足农业耕作要求。对于这一类闲置宅基地，最好的解决办法是顺其自然（或人为加速）进行生态恢复，满足一定要求后即产生建设用地指标，既不需要花费较多复垦成本，也解决了闲置宅基地占有建设用地指标的矛盾，同时避免农业用地或生态用地面积遭到挤占。

本文认为，对于某些特殊地形条件下的宅基地（例如本例中处于悬崖峭壁之间的窑洞）和可转为其他农业生产经营活动的宅基地，目前的闲置宅基地复垦后建设用地指标的认定，增减挂钩相关政策应该更加灵活适度，充分考虑各地区的自然条件，因地制宜，宜垦则垦，宜林则林，宜耕则耕，闲置宅基地复垦为生态用地或农业用地就可以进行用地类型的变更，同时产生可以交易的建设用地指标。这将引导闲置宅基地在合理范围内恢复为生态用地或转为其他经济价值更高的农业用地类型，促进闲置宅基地的有效利用。

此外，笔者在调研中还发现，很多村庄宅基地周边的土地利用效率也极为低下，这些土地虽然仍在村庄建设用地范围内，但根据规定不属于宅基地，因此与宅基地相关的一些改革也无法应用在这些土地上。这部分“宅边地”规模较大，但由于过于碎片化，在易地搬迁或农村集中居住过程中，可以通过适度提高居住密度节约出大量建设用地。在未来改革过程中，对于此类集约用地产生的多余建设用地如果通过复耕为农业用地而产生建设用地指标，可以用于本地或异地的城市建设或产业用地，将极大地解放土地利用效率[[9]](#footnote-9)。

（四）“易地搬迁”政策下的宅基地

对于因各类原因通过“易地搬迁”、“合村并居”等方式实现人口集中居住和宅基地节约集约利用的村庄，一方面，产生的富余建设用地指标应可实现异地增减挂钩交易，在更大范围内保证城乡建设用地的“占补平衡”，另一方面，应强化村民对于搬迁后新住房的权利，放宽流转限制，因地制宜实现有条件可交易。

涉及到此类型农村宅基地有效利用的情况主要包含两类，一类是易地扶贫搬迁，另一类是因资源开采或地质灾害造成的异地搬迁。

吕梁市岚县土峪乡西土峪村段家舍小组就是易地扶贫搬迁的一个村庄。由于自然条件、社会经济现状等多种因素的制约，导致该村交通不便，信息闭塞，产业发展滞后，百姓增收困难。同时由于人口流出严重，许多村民外出打工，常年不在家居住，宅基地大量闲置。2016年以来该村实施了整村搬迁，易地移民搬迁总户数100户317人。宅基地复垦总规模87.6亩，复垦后可新增耕地77.8亩，全部用于增减挂钩指标交易。类似的村庄吕梁市还有许多，截止目前，吕梁市易地扶贫拆迁共拆除791个村36395户，可复垦耕地超过2万亩[[10]](#footnote-10)。

另一类搬迁属于资源开采或地质灾害造成的不宜居住地区搬迁。位于吕梁市临县黄家沟村的黄家沟煤矿塌陷区治理即是属于此类。该煤矿在历经46年的开采之后，造成黄家沟、黄家坡、壕则焉和外罗沟四个村（组）大面积塌陷，因地质灾害隐患，不再适合居住，涉及807户2593口人。2010年起开始的煤矿塌陷区治理项目，主要由县财政适当补贴加煤矿企业兜底的方式，建设集中安置住房，居民可选择货币补偿或集中安置两种方式从原居住地搬离，此外宅基地还能获得每年每亩600元的持续补偿。该集中安置项目完工后可复垦土地1000余亩，但由于搬迁时间跨度较长，人口增减和企业效益不好等因素导致的赔偿标准一直在变化，很难达成统一，项目进展缓慢。

目前，易地扶贫搬迁主要存在三个问题。一是复垦后的耕地有效利用问题，由于大部分易地扶贫搬迁后复垦的土地质量不高，如何避免此类土地闲置是实践过程中遇到的难题。二是扶贫搬迁的资金来源问题。当前扶贫搬迁资金的来源主要来自政府的扶贫财政拨款和企业赔偿，企业效益不好或无企业愿意出资时仍需要地方财政兜底，缺乏可持续性。三是易地搬迁后，集中安置房的产权从属问题。由于自然禀赋条件较差的集中安置小区仍面临（未来）人口流出和房屋空置的问题，而自然禀赋条件较好的集中安置小区（例如城市近郊、机场附近）房屋有增值空间和交易需求，带来了集中安置住房的产权从属问题的讨论。

当前造成以上问题出现的政策瓶颈主要有两个，一是除国家级贫困县复垦产生的建设用地指标可用于跨市甚至跨省交易，其余地区复垦产生的建设用地指标只能用于县内的增减挂钩。大部分县由于经济增长动能不足，建设用地需求较少，使得增减挂钩交易本身并不活跃或交易价格十分低，不足以覆盖扶贫搬迁的成本，因而需要政府财政兜底。另一现行的规定是，易地搬迁后的集中安置住房，无法进入市场流转，仅限于自住或出租。这在一定程度上限制了农民的房屋所有权，不利于农民增加资产性收入，也使得安置住房存在空置的问题。尤其是在人口持续流出的背景下，安置房空置现象更多。

本文认为，对于易地搬迁和集中安置的这一类宅基地，一方面要让已经拆迁的宅基地产生的建设用地指标在更大的范围内可交易，建立起全省乃至全国层面的建设用地指标交易平台，通过更加市场化的机制来为易地扶贫搬迁筹集资金，减轻财政压力，同时也让农民更大程度享受到城市化和经济发展的利益。另一方面，要出台相应政策保障农民对拆迁后的集中安置住房的产权，至少是有条件的交易权。可以参照城市经济适用房的政策，探索在符合一定年限或要求的情况下，允许农村异地安置房合法进入市场流转，避免因代际之间的人口流出造成房屋的再次闲置，尤其是在具有良好产业基础的地区，也能增加农民的资产性收入。

特别需要强调的是，除了易地扶贫搬迁之外，农村地区“合村并居”也可以提高居住用地使用效率，产生富余的建设用地或建设用地指标。如果“合村并居”以改善农民居民居住条件和公共服务提供效率和质量为前提，并且在农民自愿的基础上推进，既可改善农民生活，又可提高土地利用效率。在农村人口流出的过程中，“合村并居”的意义更大。在实践中，一些地区出现违背农村居民意愿的“合村并居”，应予以纠正，但不应全盘否定“合村并居”的合理性。

（五）四类闲置宅基地总结

本文以山西省吕梁市为例，通过选取四类具有代表性的村庄，总结其自然和产业特征，并提出相应的政策改革方向。本文将四类代表性宅基地类型的自然禀赋条件、产业发展状况及宅基地有效利用的改革建议总结如下。

表1 四类典型闲置宅基地改革方向

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **宅基地类型** | **代表村庄** | **自然禀赋条件** | **产业发展状况** | **宅基地有效利用改革方向** |
| 城市化进程中的宅基地 | 山西吕梁临县白文镇庙坪村 | 距离城市较近，地形条件较好 | 具有良好的产业基础，以现代农业为主，人口流出有限 | 逐步与城市接轨，纳入统一土地市场，实现完全可交易 |
| 旅游开发中的宅基地 | 山西吕梁临县李家山村 | 旅游资源和历史底蕴丰富 | 具有良好的旅游业基础，且以初具规模，人口流出和流入并存 | 实现以长租、入股、自营等多种方式参与产业发展，并探索可自由交易 |
| 特殊类型下的宅基地 | 山西吕梁临县凤翅甲村、青罗焉村 | 自然条件较差或一般，宅基地以窑洞为主 | 产业发展状况较差，主要为政府扶贫产业，人口大量流出 | 在建设用地指标异地交易实践中放宽宅基地退出的限制条件 |
| 易地搬迁中的宅基地 | 山西吕梁岚县西土峪村、临县黄家沟村 | 原宅基地不适宜居住，新的集中安置点一般自然条件较好 | 产业发展状况各异，人口大量流出 | 扩大建设用地指标交易范围，同时实现新的安置房有条件可交易 |

四、结论与政策建议

（一）主要结论

随着城市化进程的推进，人口进一步向中心城市和大城市集聚是长期趋势。农村人口流出以及不完善的宅基地审批和监督机制，造成大量宅基地闲置。越是相对欠发达的地区，人口流出越多，农村宅基地闲置问题也越严重。宅基地闲置不仅不利于农民增收和乡村发展，也不利于在全国范围内顺应经济集聚的大趋势，提升土地要素配置效率。实行宅基地制度改革，推进农村闲置宅基地有效退出，引导建设用地（指标）在全国范围内实现要素再配置，更加高效利用农村土地资源，既是顺应区域经济发展格局的必然要求，也是振兴乡村、增加农民收入、保障农民权利的有效手段。

进行宅基地制度改革，首先要明确宅基地的产权属性，尤其是其可交易性和可分割性对发挥市场资源配置作用的重要性。明确的产权界定和自由灵活的转让权是市场发挥配置资源的决定性作用的前提。在目前宅基地“三权分置”的改革方向下，仍存在宅基地权利界定不清的问题，法律赋予农户对宅基地使用和占有的权利，但未明确规定其在占有期间的收益和处置权。由于宅基地的转让权受限，资源很难通过市场转向回报率高的其他主体，由此导致宅基地资源配置效率低下的问题。

此外，在宅基地制度改革的过程中，存在两个亟待澄清的观念。首先，农村宅基地（尤其是闲置宅基地）无法起到社会保障的作用，宅基地合法流转也并不会损害农民的社会保障。在农村人口大量流出的背景下，在人口流入地实现社会保障和公共服务的均衡化，更贴合农户需求，具有规模经济优势，也更符合经济发展规律。其次，地理和产业是宅基地权利价值的决定性因素。在制定有效利用闲置宅基地相关政策时，应该更加灵活适度、因地制宜，充分考虑地理与产业的比较优势，决定土地退出和利用形式。不同类型的闲置宅基地应当根据其自然条件和产业发展状况适用于不同的改革方向。

（二）政策建议

总体来看，本文建议，现有的宅基地管理和利用政策可在三个方向进行适当调整。

首先，在现行农村宅基地“三权分置”改革方向下，应明确宅基地所有权、宅基地使用权和农房所有权的权利主体、内容、范围和关系，尤其是需要进一步明确农户在占有宅基地期间的收益和处置权，宅基地权利能否转让，由谁行使，转让对象，转让收益分配等等。明晰的权利边界是促进宅基地有效利用的前提，也能保障农民的合法权益不遭受侵犯。

其次，宅基地的交易流转政策应该更加灵活和宽松。当前宅基地闲置的主要原因是欠发达地区宅基地的管理政策无法顺应人口流出和经济集聚的长期趋势。本文认为，当前的宅基地政策应该在法律允许的框架内，放宽宅基地流转以及土地类型变更的部分限制，做到因地制宜，根据自然环境和社会经济条件，允许不同资源禀赋的地区实行宅基地退出或流转的差异化管理，在资源禀赋较差的地区放宽宅基地退出或流转的限制，在具备良好产业基础的地方，允许农民利用宅基地通过多种途径更好参与到产业发展中，在农民自愿且有偿的基础上，允许宅基地（或其对应的建设用地指标使用权）在更大范围内可自由交易，既增加农民财产性收入，也提高土地资源的利用效率。

最后，建议打破行政区划限制，在更广泛的范围内促进建设用地（指标）通过多种形式交易流转。这需要建立起覆盖全省甚至全国的、更加广泛和完善的建设用地指标交易平台，扩大可交易范围。同时，建议积极拓展建设用地指标参与异地经济发展的多种形式，如建设用地指标入股、税收异地分享等飞地经济模式，使土地要素的配置顺应人口和经济集聚的规律，实现地区间资源互补和经济协调发展，在更广泛的范围内促进经济发展在集聚中走向平衡，在发展中营造平衡。

参考文献

1．董祚继.“三权分置”——农村宅基地制度的重大创新.中国土地,2018(03):4~9.

2. 高圣平.宅基地制度改革政策的演进与走向.中国人民大学学报,2019,33(01):23~33.

3. 韩松.宅基地立法政策与宅基地使用权制度改革.法学研究,2019,41(06):70~92.

4. 刘守英.中国土地制度改革:上半程及下半程.国际经济评论,2017(05):29~56+4.

5. 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.管理世界,2018,34(10):128~146+232.

6. 刘彦随等.中国乡村发展研究报告: 农村空心化及其整治策略.科学出版社.2011

7. 陆铭.空间的力量：地理、政治与城市发展(第2版).格致出版社和上海人民出版社.2017

8. 陆铭,李鹏飞,钟辉勇.发展与平衡的新时代——新中国70年的空间政治经济学.管理世界,2019,35(10):11~23+63+219.

9. 乔陆印,刘彦随.新时期乡村振兴战略与农村宅基地制度改革.地理研究,2019,38(03):655~666.

10. 唐峥.试点地区腾退闲置宅基地8.4万亩.新京报.2019

11. 赵新龙.宅基地“三权分置”的产权重构与制度实现.财贸研究,2020,31(06):25~36.

（作者单位：上海交通大学安泰经济与管理学院，上海交通大学中国城市治理研究院，上海国际金融与经济研究院，上海，200030)

1. \* 项目来源：得到山西省吕梁市人大常委会、国家自然科学基金“我国小城镇的转型发展与治理研究”(编号：71834005)和“大数据视野下的城市空间结构与有效治理”（编号：72073094）、招商局慈善基金会和人口福利基金会的资助。作者感谢夏怡然、张翕、梁文泉提供的支持，感谢上海交通大学中国发展研究院、复旦大学“当代中国经济与社会工作室”的研究支持。陆铭为本文通讯作者。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 参见国家统计局《2019年国民经济和社会发展统计公报》。网址：http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228\_1728913.html [↑](#footnote-ref-2)
3. 数据来源于《中国农村发展报告2020：聚焦“十四五”时期中国的农村发展》，魏后凯等编，中国社会科学出版社，2020年8月。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 数据来源于吕梁市人大常委会农村宅基地有效利用课题调研组。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 数据来源于《中国城乡建设统计年鉴2018》，中华人民共和国住房和城乡建设部编，中国统计出版社，2019年。 [↑](#footnote-ref-5)
6. 数据来源于《中国农村发展报告2017：以全面深化改革激发农村发展新动能》，魏后凯等编，中国社会科学出版社，2017年7月。 [↑](#footnote-ref-6)
7. 参见国家统计局《第三次全国农业普查主要数据公报》。网址：http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/201712/t20171215\_1563634.html [↑](#footnote-ref-7)
8. 参见国家统计局《2019年农民工监测调查报告》。网址：http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200430\_1742724.html [↑](#footnote-ref-8)
9. 事实上，由于“宅边地”的存在，农村建设用地低效利用的现象是普遍存在的，在经济发达地区，通过集中居住产生的建设用地指标，即使在本地用于产业发展，也可以产生大量价值。 [↑](#footnote-ref-9)
10. 数据来源于吕梁市人大常委会农村闲置宅基地有效利用调研组。 [↑](#footnote-ref-10)