

国家社会科学基金项目结项成果 (项目编号: 15BFX108)



河南师范大学法学院法学文库

河南师范大学法学院学术专著出版资助
河南师范大学三农法律问题研究中心资助

中国农村宅基地退出 立法问题研究

吕军书 等 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



河南师范大学法学院法学文库

河南师范大学法学院学术专著出版资助
河南师范大学三农法律问题研究中心资助

中国农村宅基地退出 立法问题研究

吕军书 等 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国农村宅基地退出立法问题研究 / 吕军书等著

— 北京：法律出版社，2019

(河南师范大学法学院法学文库)

ISBN 978-7-5197-3252-3

I. ①中… II. ①吕… III. ①农村—住宅建设—土地管理法—立法—研究—中国 IV. ①D922.324

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第044107号

中国农村宅基地退出立法问题研究

ZHONGGUO NONGCUN ZHAIJIDI TUICHU LIFA
WENTI YANJIU

吕军书 等著

责任编辑 彭 雨

装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京虎彩文化传播有限公司

责任校对 杨锦华

责任印制 张健伟

编辑统筹 法律考试·职业教育出版分社

开本 A5

印张 9.375

字数 232千

版本 2019年3月第1版

印次 2019年3月第1次印刷

法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址 / www.lawpress.com.cn

投稿邮箱 / info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱 / jbwq@lawpress.com.cn

销售热线 / 010-83938336

咨询电话 / 010-63939796

中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话：

统一销售客服 / 400-660-6393

第一法律书店 / 010-83938334/8335 西安分公司 / 029-85330678 重庆分公司 / 023-67453036

上海分公司 / 021-62071639/1636 深圳分公司 / 0755-83072995

书号：ISBN 978-7-5197-3252-3

定价：34.00元

(如有缺页或倒装，中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

第一章 农村宅基地退出与补偿问题研究文献述评 / 1

- 一、关于中国土地利用和控制形势问题研究 / 2
- 二、关于农村宅基地使用效率问题研究 / 4
- 三、关于农村宅基地实证调研问题研究 / 6
- 四、关于现行法规制约宅基地制度改革问题研究 / 18
- 五、关于农村宅基地产权界定问题研究 / 20
- 六、关于农村宅基地退出主体问题研究 / 25
- 七、关于农村宅基地退出补偿标准问题研究 / 28
- 八、关于农村宅基地退出溢价分配问题研究 / 34
- 九、关于农村宅基地退出补偿资金来源问题研究 / 36
- 十、农村宅基地有偿退出问题研究的简短评价 / 39

第二章 土地发展权理论及其在我国的实践 / 42

- 一、土地发展权制度认知 / 42
 - (一) 土地发展权源起 / 43
 - (二) 土地发展权构成要件 / 44
 - (三) 土地发展权特征 / 45
 - (四) 土地发展权性质 / 47
 - (五) 确立土地发展权的意义 / 48
- 二、土地发展权制度与农村宅基地退出研究文献述评 / 49
 - (一) 土地发展权制度如何安置于中国法律框架之中 / 52

- (二)土地发展权制度如何完成在中国的本土化应用 / 55
- 三、英美两国土地发展权制度的实践与借鉴 / 59
 - (一)英国土地发展权制度 / 59
 - (二)美国土地发展权制度 / 62
 - (三)英美土地发展权制度的特征 / 64
 - (四)英美土地发展权制度的借鉴意义 / 67
- 四、土地发展权转移的地方实践考察 / 71
 - (一)重庆“地票交易”改革 / 71
 - (二)成都“拆院并院”试验 / 75
 - (三)嘉兴“两分两换”试验 / 79
 - (四)天津“宅基地换房”改革 / 84
- 五、土地发展权转移的地方实践评价与借鉴 / 91
 - (一)学界争论及评价 / 91
 - (二)借鉴意义与局限 / 94

第三章 农户宅基地有偿退出的百村调查 / 97

- 一、百村调查样本特征 / 98
 - (一)关于样本村庄的分布状况 / 99
 - (二)关于户主的性别比例情况 / 99
 - (三)关于户主的年龄状况 / 100
 - (四)关于户主的文化程度 / 101
 - (五)关于农户家庭收入状况 / 102
 - (六)关于农户家庭参加社保状况 / 103
 - (七)关于户主从业状况 / 104
- 二、农户对国家宅基地管理制度的认知度调查 / 105
 - (一)关于农户对农村宅基地使用面积的认知度 / 105
 - (二)关于农户对农村宅基地管理制度的认知度 / 106
 - (三)关于农户对《物权法》的认知度 / 107
 - (四)关于农户对农村宅基地管理制度的改革预期 / 107
 - (五)简单结论 / 108
- 三、农户宅基地利用状况的调查 / 109
 - (一)关于农户宅基地的取得方式 / 109

(二)关于农户“一户一宅”执行状况 / 110	
(三)关于农户宅基地使用面积状况 / 111	
(四)关于农户宅基地闲置状况 / 113	
(五)关于农户宅基地(房屋)闲置原因 / 114	
(六)关于农户闲置宅基地处置方法 / 114	
(七)关于农户“两栖占地”状况 / 115	
(八)简单结论 / 117	
四、农户宅基地退出的意愿调查 / 117	
(一)关于农户宅基地退出的意愿 / 118	
(二)关于农民宅基地退出的意愿 / 119	
(三)关于农户退出宅基地的缘由 / 120	
(四)关于农户不愿退出宅基地的缘由 / 121	
(五)简单结论 / 122	
五、农户宅基地退出的补偿意愿调查 / 123	
(一)关于农户宅基地退出的补偿模式诉求 / 123	
(二)关于农户宅基地“货币补偿”的标准诉求 / 124	
(三)关于农户宅基地“安置补偿”的标准诉求 / 125	
(四)关于违规占用宅基地是否应该补偿 / 126	
(五)简单结论 / 127	
六、影响农户宅基地退出行为的因素调查 / 127	
(一)关于农户对宅基地流转开禁的态度 / 127	
(二)关于农户宅基地退出的顾虑因素影响 / 128	
(三)关于农户宅基地退出的趋同因素影响 / 129	
(四)关于农户宅基地退出的子女因素影响 / 130	
(五)关于农户宅基地退出的环境因素影响 / 131	
(六)关于农户宅基地退出的住房意愿影响 / 132	
(七)关于农户宅基地退出的其他因素影响 / 133	
(八)简单结论 / 134	
七、农户对政府宅基地退出政策的评价调查 / 135	
(一)关于农户对于政府宅基地退出政策的评价 / 135	
(二)关于农户对于政府宅基地退出行为的评价 / 136	
(三)关于农户对于政府宅基地退出政策的信心度 / 137	

(四)简单结论 / 138

附:农户宅基地利用状况、退出意愿及利益诉求调查问卷 / 138

第四章 农村宅基地退出的法律法规状况考察及评价 / 147

一、中国农村宅基地制度立法的演变及特征 / 147

(一)新中国成立时期 / 148

(二)人民公社时期 / 150

(三)改革开放初期 / 152

(四)经济转型时期 / 154

二、中国农村宅基地退出政策的演变及特征 / 156

(一)第一阶段:允许农村宅基地房地一体转让 / 156

(二)第二阶段:严禁向城镇居民出售宅基地及房屋 / 158

(三)第三阶段:探索农村宅基地有偿退出 / 159

三、中国现行农村宅基地管理法规运行效果评价 / 161

(一)农村宅基地产权界定不明 / 163

(二)农村宅基地退出机制缺乏可操作性 / 170

(三)农村宅基地管理的现行法律间存在冲突 / 173

四、中国农村宅基地退出的主要障碍 / 176

(一)农村宅基地退出面临着法律和政策的限制 / 176

(二)农村宅基地退出面临着动力机制不足 / 179

(三)农村宅基地退出缺乏补偿与保障机制 / 183

第五章 农村宅基地管理的政府权力清单制度 / 193

一、政府权力清单制度的理论与发展 / 194

(一)政府权力清单制度理论缘起 / 194

(二)政府权力清单制度的丰富与发展 / 196

二、政府权力清单制度在中国的实践 / 201

(一)中国政府权力清单的实践 / 201

(二)中国政府权力清单制度的特征 / 206

三、建立宅基地管理政府权力清单制度的必要性与可行性 / 208

(一)建立宅基地管理政府权力清单制度的必要性 / 208

(二)建立宅基地政府权力清单制度的可行性 / 210

四、建立宅基地管理政府权力清单制度的政策建议 / 212

(一)应与新时代党和国家的宏观战略相联系 / 213

(二)应将保障农民权益作为出发点 / 215

(三)应补齐法律法规缺失的短板 / 216

(四)应重视市场在资源配置中的作用 / 217

(五)应完善对政府行为的监察追责机制 / 218

第六章 农村宅基地退出的立法构想 / 219

一、制定农村宅基地退出法律法规的必要性 / 219

(一)可以弥补我国农村宅基地专门立法的空白 / 220

(二)可以依法维护宅基地使用权人的用益物权 / 220

(三)有利于构建集约、节约利用土地的机制 / 221

(四)有利于保护十八亿亩耕地红线 / 222

二、制定农村宅基地退出法律法规的可行性 / 223

(一)改革试点区的新经验、新做法为法律的制定提供借鉴 / 223

(二)政法传统在我国立法工作中的作用不断凸显 / 224

(三)农村宅基地的自发规则和秩序正在生成 / 225

(四)发现法律正成为法律创新的新手段 / 225

三、农村宅基地退出与复垦的法律内容设计 / 226

参考文献 / 274

后 记 / 286

第一章 农村宅基地退出与补偿 问题研究文献述评

自 2004 年国务院提出城乡建设用地“增减挂钩”与 2005 年中央提出“社会主义新农村建设”之后,农村宅基地问题即成为各界关注的焦点。特别是近几年来,随着我国城镇化和工业化步伐的不断加快,城市建设用地紧张的矛盾越来越突出,与此同时,农村建设用地(尤其是宅基地)却在大量粗放使用。在此背景下,国内学者的研究目光纷纷转向农村宅基地,从农村宅基地的性质、取得、流转及管理制度创新等方面进行了大量研究,并取得了丰硕成果。然而,实现农村宅基地流转的期待在 2013 年党的十八届三中全会上被“谨慎试行”之后,建立农村宅基地的退出机制就成为各地土地制度改革的主旋律。特别是 2015 年年初中央发布《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》以来,农村宅基地退出问题一时成为学界研究的热点和重点。

正在进行的农村“三块地”改革中,农村宅基地退出与补偿是宅基地改革中的重点和难点,研究者甚繁,本课题难尽其言,兹拟择其要者诸如我国土地利用和控制形势、农村宅基地使用效率、农村宅基地实证调研、现行农村宅基地法规政策、农村宅基地产权界定、农村宅基

地退出主体、农村宅基地退出补偿标准、农村宅基地退出补偿资金来源及其溢价分配等问题予以综述,弃退出补偿原则、补偿依据、宅基地价格测算等论题于视阈之外,并非这些问题不具学术价值,而是希望通过对若干关键问题的探究起到纲举目张之学术效果。

一、关于中国土地利用和控制形势问题研究

现代化建设是一场深刻而全面的革命,需要各领域的协调共进,而城镇化已经成为现代化建设中的短板和制约因素。尽管我国目前常住人口城镇化率已达 57.35%,但仍低于工业化发展中后期 65.8% 的国际经验。^{〔1〕} 有学者认为,未来相当长时期内,城镇化仍是我国经济社会发展中的一项基本任务,尽管新型城镇化在城镇建设方面要求“城乡土地利用节约集约、城乡各类设施高效利用”,但可以预见,城镇化建设用地总体需求仍属刚性,特别是城市群集中的地区。国务院 2017 年年初印发的《全国国土规划纲要(2016~2030 年)》指出,我国建设用地需求居高不下,2015 年实际供地达到 53 万公顷。2000~2015 年,全国城镇建成区面积增长了约 113%,远高于同期城镇人口 59% 的增幅。当某种经济发展模式及其所内含的经济、行政体制仍具有较大路径依赖趋势时,作为重要经济要素的土地需求就仍是刚性的。即使优化布局,实现土地利用的集约高效,扭转“土地城镇化”快于人口城镇化的局面,要在 2020 年前实现城镇化率 60% 左右、1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户的目标,对土地的需求仍不会减弱。^{〔2〕}

另外,18 亿亩耕地红线必须严守,该红线事关国家粮食安全、经济社会可持续发展的目标和基础,是我们生存发展的底线,具有重要

〔1〕 马晓河等:《推进新型城镇化要处理好四大关系》,载《经济纵横》2014 年第 3 期。

〔2〕 参见《全国土地利用总体规划纲要(2006~2020 年)》和《全国土地整治规划(2016~2020 年)》相关数据。

的战略意义,故耕地不仅要占补平衡,还要实现数量、质量和生态保护的三位一体。《全国国土规划纲要(2016~2030年)》进一步提出2020年、2030年我国耕地保有量应维持在18.65亿亩和18.25亿亩,这是一个具有法律意义的约束性指标,不能突破,有学者称其为“法定耕地红线”〔1〕。尽管截止到2015年年底,全国耕地总面积保持在20.25亿亩,距2020年和2030年的保有目标尚有2亿亩利用空间,但根据耕地占补平衡原则,这些耕地也不能随意使用。〔2〕而且,黑龙江等农业大省的耕地保护指标还有上调,京津沪耕地保护指标则有较大幅度下调,〔3〕这对各地控制建设用地的难度是不一的。换言之,各省区必须在不同耕地法定红线、建设用地数量需求及现代化建设速度方面寻求各自不同的土地使用方法。

鉴于我国土地利用和控制形势的严峻性,为了弥补工业化与城镇化对建设用地需求的短板,就必须要加强农村宅基地的集约节约使用。有学者认为,农村宅基地退出问题是我国经济社会发展过程中产生的重大课题,是土地供应无法满足现代化建设而浮现出的现实问题,该问题的良好解决需要我们以战略思维通盘考虑,它是与城镇化与工业化良性互动、城乡建设用地增减挂钩、土地整理与集约利用的关键环节,亦应将其置入“四化同步”、精准扶贫、法治建设等方面的综合背景中。〔4〕农村宅基地问题有着深厚的历史背景,化解这一症结须避免“毕其功于一役”的想法,操作中亦应避免简单武断的做法。中央在各种政策、规划或法律法规中对此问题的解决既紧迫又谨慎,

〔1〕 田富强:《产量红线与耕地红线耦合研究》,载《干旱区地理》2017年第3期。

〔2〕 吕苑娟:《全国耕地面积继续维持在20.25亿亩》,载《中国国土资源报》2016年8月11日,第1版。

〔3〕 参见《全国土地利用总体规划纲要(2006~2020年)》及其《调整方案》(2016年)相关资料分析结果。

〔4〕 王敏等:《农地流转对农户宅基地退出意愿影响研究——基于江苏省855户农户的调查结果分析》,载《南京农业大学学报》(社会科学版)2016年第4期。

展现出灵活性和原则性的统一。所以,应认清该问题涉及范围的广泛性、利益的多样性、时间的长期性,需要探清源流,才能有针对性地处理与解决。

二、关于农村宅基地使用效率问题研究

土地是最基本的生存资源,一个国家和地区的领土一旦确定,土地资源就很难再发生较大变化,各国发展任务也只能在既有国土内展开,土地资源的优劣虽非决定发展状况的关键性指标,但也是重要的物质基础。一般而言,土地资源充盈和优良有利于经济社会的良性发展,反之则会成为发展的制约因素。虽然我国陆地面积广大,但扣除 18 亿亩保护耕地以及已有的城乡建设用地后,所余建设用地开发潜力并不大。一方面是庞大的人口数量压力,另一方面是经济社会发展目标的高标准,在有限的国土空间中要展开宏伟的现代化和城镇化建设计划,这要求我们只能走“优化结构、节约集约”的土地利用之路,不仅城乡建设用地如此,居住用地也同样如此,当建设用地规模无法缩减、耕地红线又要绝对保持时,在可利用土地资源中,就只有对城乡居住用地进行集约节约,本课题即针对农村居住用地展开研究和探讨。对农民居住用地的调整、整理和规划的根本动力不仅是要提供城镇化建设所需用地和实现耕地三位一体保护的要求,更重要的是要实现统筹城乡发展,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,改善农村人居环境和农业生产条件,建设美丽乡村,实现城乡发展一体化,农业现代化理应包括农村生产生活的现代化。

另一个重要的动力或基础则是农村居住用地的使用效率存在巨大的提升空间。改革开放以来,快速发展的城镇化对我国农村带来一个重要的影响就是大量农民入城就业或居住,但在农村,原有的宅基地和房屋仍就保留着,十年间农村人口虽然减少了 1.33 亿,但农户建

房用地却增加了 3045 万亩。^{〔1〕} 另外,据《全国土地整治规划(2016 ~ 2020)》统计,当前我国农村居民点布局散、乱、空现象比较普遍,截至 2015 年年末,农村人均建房用地 317 平方米,远超国家标准上限。另据国家统计局发布的《第二次全国农业普查主要数据公报》(第 4 号)显示:截至 2006 年年底,农村居民平均每户拥有住宅面积 128 平方米,99.3% 的住户拥有自己的住宅。其中,拥有 1 处住宅的占 92.5%,拥有 2 处住宅的占 6.4%,拥有 3 处以上住宅的占 0.4%。

国务院发展研究中心专家也指出,我国农村居民点闲置用地面积达 3000 万亩左右,相当于现有城镇用地规模的 1/4,低效用地达 9000 万亩以上,相当于现有城镇用地规模的 3/4。^{〔2〕} 据中国科学院地理科学与资源研究所测算分析,我国总计有 2.7 亿亩宅基地,农村空心化整治潜力约 1.14 亿亩,远景潜力可达 1.49 亿亩,且多集中在用地需求多、耕地分布集中的东部和中部地区。^{〔3〕} 据研究者测算,1996 ~ 2006 年,全国农村人口减少了 1.23 亿,农村居民人均宅基地面积却从 0.29 亩增至 0.34 亩,闲置率约为 10% ~ 15%,全国闲置农村宅基地应在 2000 万亩以上。^{〔4〕} 有研究者在比较和统筹分析使用农村居民点整理潜力推算法、农村宅基地标准法和等比例缩减法等三种测算方法获得的数据后,认为我国 2020 年的农村宅基地整理潜力应在 3000 万亩左右更接近实际。作者还依据相关数据进一步测算出整理潜力较大的省份为山东、安徽、河南、江苏、辽宁和黑龙江等,而青海、

〔1〕 数据来源:《国家新型城镇化规划(2014 ~ 2020 年)》。

〔2〕 张军扩、张云华:《关于深化农村宅基地制度改革的思考》,载《中国经济时报》2017 年 4 月 27 日,第 1 版。

〔3〕 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 年版,第 3 页。

〔4〕 韩康、肖钢:《积极探索建立有中国特色的农村宅基地市场——启动农村宅基地市场化改革研究》,载《理论前沿》2008 年第 13 期。

上海、福建、海南 4 个省份的农村宅基地整理潜力较小。^{〔1〕} 即使如此,这一数字也是相当客观的。有研究者将耕地和农村宅基地视作土地利用转型的“重要源头”,具有“牵一发而动全身”的重要地位,^{〔2〕} 土地利用涉及城乡建设的根本,涉及城镇化、农业现代化和工业化的物质基础,故这一判断是十分贴切的,宅基地退出及整理工作是不容忽视的重要问题。微观调研数据也可以证明这一现状,以湖北宜城为例,依据宜城市《农村宅基地管理办法》,全市 10.66 万农户拥有 11.24 万宗宅基地,其中“一户多宅”的有 8700 户,超占面积的 8.63 万户,占总数的 81%。^{〔3〕} 江苏、安徽和江西的 7 个县市通过“退宅进城”“退宅集居”“原村整治”三种形式,共退出 2.26 万亩宅基地,其中,阜宁县在 2016 年下半年就退出 1 万余户。^{〔4〕} 由以上统计数据和资料可见,我国农村宅基地挖潜整治空间很大,让农户退出不符合国家标准的宅基地并依照国家战略重新规划、调整和利用,在土地资源不足的今天显得尤其紧迫而重要。

三、关于农村宅基地实证调研问题研究

农村宅基地利用现状历史原因复杂,涉及利益错综复杂,关系经济社会制度改革的深层问题,尽管腾退出来的土地可以为“四化同步”建设提供更大的空间,现实意义十分重大,中央在各种计划、规划或建议等政策中也是指明思路,要求尊重农民利益、统筹协调和稳妥慎重地推进。因此,越是重大复杂改革,越是要理清问题源流,抓住问题要害,有的放矢地解决问题。农村宅基地退出影响因素很多,如果

〔1〕 宋伟:《中国农村宅基地整理潜力估算》,载《中国农学通报》2014 年第 33 期。

〔2〕 龙花楼、李婷婷:《中国耕地和农村宅基地利用转型耦合分析》,载《地理学报》2012 年第 2 期。

〔3〕 李倩等:《多取少予,给农民更多获得感——湖北宜城市农村宅基地制度改革试点调查》,载《中国国土资源报》2017 年 7 月 24 日,第 3 版。

〔4〕 刘殿成、罗晓琳:《宅基地退出动力何在?》,载《中国国土资源报》2017 年 7 月 12 日,第 7 版。

不将相关农户的真实想法搞清楚,就可能伤害他们的利益,不符合法治原则,最终会损害改革的目的和根本。同时,宅基地利用现状的实地调查也十分重要,其原理和摸清农户想法相同,我们除了要掌握全国宅基地的利用形势,更应了解不同地区不同情况下的微观问题。这两项工作的进行实际上是要抓住宅基地退出与补偿问题中的“人”和“地”两个核心要素,其他问题均是围绕它们展开的。兹择取东部、中部、西部和东北地区经济发展水平相异的代表性调研成果作为说明。

1. 关于农村宅基地利用状况

山东省:于伟等人选取了山东省东、中、西部经济发展水平不一的8镇30村的256户作为随机抽样对象,包括城镇化水平较高非农化特征明显的章丘、莱州、滕州3市;非农产业发达农民兼业较多的邹平县和济宁市任城区;经济欠发达的夏津县和巨野县。上述被访农户有69.14%的农户拥有1处宅基地,71.48%的农户宅基地面积超过200平方米,69.71%的农户宅基地为自住,闲置率为24.12%。^{〔1〕}集中一地进行全面调查更能说明宅基地利用现状,威海市文登区侯家镇多半是丘陵,平原二成略余,下辖38个自然村,除2个没有闲置外,其余都有不同程度的闲置。全镇宅基地总闲置面积比为11.76%,但各村情况不一。其总特征是:宅基地闲置状况严重,一户多宅比例较高;宅基地密度低,人均居民点占地超标;单宗宅基地面积较大(全镇平均150.29平方米),户均宅基地宗数(全镇平均1.34宗)偏高。^{〔2〕}山东省各地居民点个地市情况不一,但整体上农村居民点面积呈现逐年上升趋势。总体而言是居民点分散,土地利用效率低。^{〔3〕}

〔1〕 于伟、刘本城、宋金平:《城镇化进程中农户宅基地退出的决策行为及影响因素》,载《地理研究》2016年第3期。

〔2〕 陈荣清等:《农村居民点整理潜力调查——以山东省文登市侯家镇为例》,载《中国土地科学》2008年第10期。

〔3〕 邢承滨:《基于农户视角的山东省农村宅基地流转意愿研究》,青岛科技大学2015年硕士学位论文。

江苏省:孙雪峰等选取不同经济发展水平的苏南(南京市)、苏北(盐城市)7个镇作为样本点按配额和分层抽样方法进行问卷调查,在664份有效问卷中,发现人均宅基地面积近1/3在60平方米以上,超标情况较为严重,自住率达90.2%,一户多宅情况较少(7%左右)。^{〔1〕}夏敏等人的调研也以经济发展不同水平的地区作为样本点,但将范围扩大为苏南的镇江、苏州,苏中的扬州、南通,苏北的宿迁、盐城和徐州共7个市共125个村庄。这些地区宅基地平均面积达302.897平方米,且多数村庄存在一户多宅和占用耕地建房行为。^{〔2〕}

福建省:福建省经济较为发达,城镇化程度较高,人地矛盾十分突出,有的地方人均耕地不足0.5亩,但有些地区宅基地的退出潜力仍然较大。以宅基地制度改革试点晋江市为例,其具有经济发达地区宅基地利用的典型特性,在城镇规划区的10镇100个行政村中,六成村庄闲置比均值处于15%~20%,高于全国平均水平,有52%的农户因外出务工经商闲置,拥有多块宅基地者占22%,祖屋或旧危房闲置者占17%,一户多宅现象较为普遍,比例最大的村庄竟达95%。此外还存在宅基地超标、宅基地密度低等现象。据测算,到2020年,晋江市宅基地整理潜力可达9.7万余亩。^{〔3〕}

河南省:河南是农业大省,城镇化偏低,人地矛盾突出,所存在的农村宅基地问题具有典型性,适宜作为实地调查后分析样本。吕军书等对河南省新乡5个乡镇、32个村庄、190个农户的调查资料发现,农户一户多宅的现象较多,占被调查户的23.2%,远郊农村更严重;宅基地面积超过《河南省〈土地法〉实施办法》第51条规定的占到80%

〔1〕 孙雪峰等:《不同经济发展水平地区农户宅基地退出意愿及其影响机制研究》,载《江苏社会科学》2016年第2期。

〔2〕 夏敏等:《不同经济发展水平地区农民宅基地退出意愿的影响因素——以江苏省7个市为例》,载《资源科学》2016年第4期。

〔3〕 杨璐璐:《经济发达地区农村宅基地整理潜力及估算——以福建省晋江市为例》,载《经济与管理研究》2015年第12期。

以上,远郊有农户的宅基地面积甚至超过1亩。宅基地全部使用的农户不到50%,多半农户是半使用或完全闲置。〔1〕在对豫北安阳、鹤壁、新乡3市城中、城市近郊及远郊4镇25村1105户农户的调研数据分析中,杨玉珍发现,超过河南省标准的在0.25~0.5亩者占53.7%、0.5~1亩者占18.2%、1亩以上者占2%,超面积占有率相当高,一户多宅、“空心村”或“烂心村”较为常见。〔2〕考虑到宅基地区位及与城市距离对调研样本的影响,在选择新乡、鹤壁、安阳3市近郊及远郊4镇21村996家农户进行调查,作者发现30岁以下、50岁以上群体宅基地使用率分别达到32.4%和55.4%,存在闲置情况。基于闲置原因和表现,作者进一步将这些农户概括为四类:宅基地完全闲置(失去居住价值)的“伪农户”、宅基地完全闲置(基本失去居住价值)“举家城市定居农户”、宅基地暂时闲置(基本闲置)的“举家城市暂住农户”、宅基地阶段性闲置的“主劳力城市暂住农户”。〔3〕

安徽省:汪莉等在2014年对安徽省15个地市、40个县(区)共173个村庄的调查中发现,安徽农村宅基地及房屋的日常闲置率近70%,其中超过1/3的宅基地完全失去住房利用需求。〔4〕据安徽省国土部门测算,若按120平方米标准,全省2013年可优化整治出320万亩土地,占当年建设用地总规模的15%。〔5〕2015年安徽省农村宅基地约1750万宗,计700万亩,人均宅基地面积超过150平方米,全

〔1〕 吕军书、刘颖莹:《关于农户宅基地的利用状况、腾退意愿的调查及政策建议——基于河南省新乡市190个样本农户的实证研究》,载《经济体制改革》2015年第5期。

〔2〕 杨玉珍:《农户宅基地利用状况、腾退意愿及利益诉求——对河南省1105个样本户的调查》,载《现代经济探讨》2015年第4期。

〔3〕 杨玉珍:《农户闲置宅基地退出的影响因素及政策衔接——行为经济学视角》,载《经济地理》2015年第7期。

〔4〕 汪莉、尤佳:《土地整治中宅基地的退出激励机制——以安徽省为例》,载《政法论坛》2015年第4期。

〔5〕 詹柴等:《农户宅基地流转潜力与实现方式研究——基于安徽省的调查分析》,载《科技与经济》2015年第1期。