

王利敏, 孙 静, 吴明发. 皖北平原区农村宅基地退出模式构建——基于国内实践[J]. 江苏农业科学, 2016, 44(2): 475–478.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2016.02.137

皖北平原区农村宅基地退出模式构建 ——基于国内实践

王利敏¹, 孙 静², 吴明发³

(1. 安徽农业大学经济管理学院, 安徽合肥 230036; 2. 河北工程大学理学院, 河北邯郸 056038;

3. 广东海洋大学资源与环境学院, 广东湛江 524088)

摘要:农村宅基地退出有利于解决农村居民点用地快速扩张、粗放利用和城镇建设用地指标紧缺的矛盾, 是近期农村土地整治研究的热点, 但现有理论研究未能从农村地域经济社会发展总体态势角度分区域差异化构建农村宅基地退出模式。基于这一现实, 本研究首先运用比较分析法对国内典型区域农村宅基地退出实践进行比较总结, 然后以皖北平原区作为研究区, 采用定性分析法从区域经济、区位、资源禀赋、城镇化辐射程度、建设用地需求状况及未来产业发展趋势等方面把皖北平原区综合划分成城镇化辐射区与传统农耕地, 最后结合前述实践启示以及两类区域实际经济社会发展特点分区域差异化系统构建了皖北平原区农村宅基地退出模式。

关键词:土地复垦; 农村宅基地; 退出模式; 皖北平原区

中图分类号: F321.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2016)02-0475-04

农村宅基地退出模式是指在推行农村宅基地退出过程中所采取的具有典型意义的组织、方法、机制、程序和筹资等方面的实施和运作方式^[1]。随着工业化、城镇化的加速, 农村人口大量进入城镇, 农村建设用地规模不减反增, 形成大量的“空心村”; 与此同时, 由于耕地保护制度的确立, 城镇建设用地可扩展空间非常有限, 城镇建设用地供需紧张, 严重影响了城镇建设及居民生活。为解决这种现实矛盾, 许多学者纷纷提出应对思路, 但多是从土地整理视角实施农村宅基地退出方面提出建议^[2-5]。实际上农村宅基地退出的地方实践早已展开, 但大都结合农村土地整治工程进行^[6]; 从理论层面, 农村宅基地退出研究成果的大量出现则在近 2~3 年。从地方实践看, 农村宅基地退出有利于缓解城镇建设用地指标供需紧张、保证耕地占补平衡、促进农村建设用地集约节约利用; 但由于各地自然社会经济水平的差异, 具体实施模式各不相同。从理论层面看, 就现有研究内容而言, 涉及较广泛, 涵盖了农村宅基地退出的宏观和微观层面; 而就研究区域而言, 现有研究在对微观农户宅基地退出模式选择及退出意愿分析时仅从经济水平的差异性简单区分为经济发达区及欠发达区^[7-9], 但区域的差异性不仅体现为经济水平的差异, 还体现在土地资源禀赋、城镇化辐射程度及建设用地指标供需态势等方面, 现有研究却鲜有涉及。为弥补这一缺失, 本研究以上述差异性指标作为标准在对经济欠发达区——皖北平原区进行区域细分的基础上, 通过总结国内典型区域的农村宅基地退出模式, 分析选择构建不同细分区域的农村宅基地退出模式。

1 研究区农村社会现状

皖北平原区包括蚌埠、淮南、阜阳、宿州、淮北、亳州 6 个地区, 位于安徽省淮河以北。该区人口稠密, 农村居民点规模较大。2013 年, 皖北平原区农村户籍人口为 1 851.2 万人, 平均每个行政村约为 4 335 人, 远高于安徽省淮河以南区域。皖北平原区在经济上属于我国中部地区经济发展的“低谷”区域^[10], 也一直是我国人口迁移的主要区域: 每年跨省远距离开外出打工者约有 1 020.9 万人, 占农村户籍人口的 55.15%。

皖北平原区一直是安徽省以及全国的粮食主产区。20 世纪 90 年代以前, 农业种植一直是该区农户的主要收入来源, 但由于该区人均耕地资源较少, 农业种植未能使当地农民脱离贫困。20 世纪 90 年代后, 受南方发达省份较高的工资待遇及较多的劳动力需求吸引, 该区域大多数青壮年劳动力选择背井离乡南下打工。当前, 打工收入已成为该区域大部分农户家庭的主要收入来源, 而农业种植已沦为维持基本生存的一种手段。随着中国经济的快速平稳发展, 该区域外出打工者每年从外地带回的收入大增, 仅阜阳市每年就超过 100 亿元人民币^[11]。但由于这些打工者平均受教育程度低、创业意识弱, 这些收入除用于子女教育外主要用于自己居住条件的改善——建造新住宅。受益于“村村通”道路工程的实施, 当前皖北平原区几乎每个自然村村外都有标准的 4 m 宽水泥路通过, 外出十分方便; 而村内道路由于村集体经济实力的制约, 大部分仍然是原始土路, 雨天出行十分不便。因此为便于出行, 许多建房户都另行选址, 在村外新修的村村道路两侧耕地上修建新住宅, 导致近几年皖北平原区农村居民点扩张较快, 部分农村呈现“村外光鲜、村内破烂”、村内几近荒芜的“空心村”现象。

2 国内典型地区农村宅基地退出模式实践比较

在具体实践中, 由地方结合实际及国家政策推出的农村

收稿日期: 2015-01-08

基金项目: 国家自然科学基金(编号: 71303006); 教育部人文社科青年基金(编号: 13YJC630180); 安徽农业大学人才科研启动项目(编号: 2014-34)。

作者简介: 王利敏(1982—), 女, 安徽阜阳人, 博士, 讲师, 主要研究方向为土地利用规划与政策。E-mail: yingfeng111111@163.com。

宅基地退出模式多种多样。但依据实施目的、组织、实施方法及筹资方式等指标,现有农村宅基地退出模式可划分为 4 种类型:(1)宅基地置换模式;(2)城乡建设用地增减挂钩试点区指标交易模式;(3)宅基地虚拟化模式^[11];(4)生态移民整村搬迁模式。其中城乡建设用地增减挂钩试点区指标交易模式仅适用于皖北平原区部分国家政策优惠区,涉及区域较小,且受政策限制,短期内无法全域内推行;而生态移民整村搬迁模式,由于皖北平原区整体地质地形条件都较稳定,仅适用于个别受矿产资源开采影响的村庄。因此笔者在此只讨论宅基

地置换模式和宅基地虚拟化模式。

宅基地置换模式,本研究选取上海松江区、天津华明镇、浙江嘉兴市三地作为典型区;而宅基地虚拟化模式,本研究选择重庆和江苏宿迁两地为典型区。关于这些典型区域的农村宅基地退出的具体操作模式已有相关学者进行了介绍^[12],笔者在此仅对各典型区农村宅基地退出模式从组织者、退出对象、实施方式、融资方式、相关主体利益及退出后宅基地的处理等方面进行综合比较(表 1)。

表 1 典型地区农村宅基地退出模式比较

类型	区域	组织者	退出对象范围	实施方式	融资方式	相关主体利益	退出宅基地处置方式	工程规模及退出时间安排
宅基地置换模式	上海松山区	各乡镇政府	所有农村宅基地	建设中心村,房屋置换;货币或非货币置换;镇保	区政府投资	区政府:城市建设用地指标;耕地占补平衡。村集体:部分批租权和收益;复垦土地所有权。农户:农地经营权流转,资源变成资产,居住条件改善,日常生活成本增加,复垦土地承包经营权	大部分由集体经济组织复垦为耕地,小部分用于批租	规模较大,退出时间较统一
	天津华明镇	东丽区政府	所有农村宅基地	建设小城镇,房屋置换	市场融资,成立国有建筑公司	区政府:城市建设用地指标,耕地占补平衡。村集体:部分土地出让收益,复垦土地所有权。农户:资源变资产,居住条件改善,日常生活成本增加,农地承包经营权流转自由,复垦土地承包经营权	由区政府统一组织复垦为耕地	规模较大,退出时间较统一
	浙江嘉兴市	嘉兴市政府	所有农村宅基地	建设新型农民公寓,房屋置换	市场融资,成立国有投资开发公司	市区政府:耕地占补平衡,城市建设用地指标。村集体:部分产业及商业用地收入,复垦土地所有权。农户:资源变资产,居住条件改善,日常生活成本增加,承包地转变为股份、租金及社保,收入长远且稳定,复垦土地承包经营权	由市区政府统一组织复垦为耕地	规模较大,退出时间较统一
宅基地虚拟化模式	重庆市	市政府	以闲置的农村宅基地为主	虚拟指标买卖,货币置换	市场融资,成立农村土地交易所	市政府:耕地占补平衡,城市建设用地指标。村集体:部分地票收益,复垦土地所有权。农户:闲置资源变货币,复垦土地承包经营权	由市区政府统一组织复垦为耕地	规模较小,退出时间较分散
	江苏宿迁市	各区县政府	以辖区内闲置宅基地为主	直接收购	政府投资,部分建设用地指标交易收入	市政府:耕地占补平衡,城市建设用地指标。村集体:部分土地补偿款,复垦土地所有权。农户:闲置资源变货币,复垦土地承包经营权	由乡镇政府统一组织复垦为耕地	规模较小,退出时间较分散

2.1 工程组织者及退出对象的比较

从表 1 可以看出,5 个典型区域农村宅基地退出工程的组织者级别虽有差异,但均为一方政府,且以县市区政府为主。表明农村宅基地退出工程本质上是一项公共工程,其实施无法靠社会群众自发组织,必须依靠政府强大的公共财政及强有力的司法保障来推进^[13]。

从退出对象范围看,宅基地置换方式针对辖区内全部农村宅基地,而宅基地虚拟化则以辖区内闲置的宅基地为主。比较 2 种方式涉及的典型区域经济发展水平,可以看出宅基地置换涉及区域属于经济发达区,而宅基地虚拟化涉及区域则属于经济欠发达区。表明在经济发达区,可尝试实施全域性宅基地退出,所需要的巨额资金及产生的大量建设用地指标可以通过该区雄厚的社会经济实力和高涨的产业用地需求承担和消化;而经济欠发达区,囿于其较弱的区域经济实力及非旺盛的产业用地需求,可选择部分闲置农村宅基地退出。

2.2 实施方式及融资方式的比较

从表 1 可以看出,宅基地置换以房屋置换为主、货币置换为辅,个别区域把社保也纳入了置换范围;而宅基地虚拟化则全部以货币置换。2 种方式都需要地方政府先行垫付一大笔

资金,但宅基地置换涉及前期新区建设和土地征收,实施规模较大,所需资金远高于宅基地虚拟化。就实施所需资金额而言,宅基地置换方式更适宜于经济发展水平较高区域。

就融资方式而言,上海松山区、江苏宿迁市是地方政府投资,其他 3 个地区则是市场融资。上海松山区、江苏宿迁市的地方政府直接参与农村宅基地退出全过程,其投资通过后期建设用地指标交易收入回收;而实施市场融资的 3 个区其具体融资方式有所差异:天津华明镇、浙江嘉兴市由政府牵头成立国有建筑或开发公司,由公司承担资金筹集和新区建设项目,而地方政府只负责监督资金使用;重庆市则由地方政府直接成立农村土地交易所,为需地方与供地农户搭建货币与指标直接交易的有形平台,整个交易过程地方政府只负责监督交易的合法性。从各地实践来看,上海松山、江苏宿迁融资方式不适宜于地方政府财政承受力和指标调控能力较弱的区域;天津华明镇、浙江嘉兴融资方式适宜于经济发展较快、产业用地需求较高的区域;而重庆融资方式不用一次性筹集巨额资金,很适宜于零星的、分散的农村宅基地退出。

2.3 相关主体利益及退出宅基地处置方式的比较

农村宅基地退出涉及的直接利益主体包括地方政府、退

出宅基地农户及宅基地所有权主体——村组集体经济组织。从表 1 可以看出,就相关主体利益而言,2 种模式都能有效实现三方共赢:农户低效、闲置资源变成资产;地方政府获得建设用地指标,实现耕地占补平衡;村组集体经济组织继续拥有退出宅基地土地所有权。

在处置退出宅基地方面,除上海松山区,其他 4 个区统一由乡镇以上人民政府组织复垦为耕地。而上海松山区则选择由各集体经济组织实施复垦,同时给以保留小部分土地维持建设用地用途,用于批租增加集体收入的权利。但在具体实践中,由于上海松山区大部分农村宅基地表面已进行了硬化,复垦后的耕地生产能力较低,各集体经济组织对宅基地复垦持消极抵制态度,阻碍了该区耕地占补平衡目标的实现。其实就多数区位条件较好、经济发展水平较高的地区来说,其农村宅基地地表都已进行了硬化,土壤退化严重,由此类宅基地复垦后的耕地短期内难以产生效益,无法吸引村以下集体经济组织自发进行复垦。因此对于此类区域,退出后宅基地

的复垦必须由乡镇以上人民政府统一组织实施。

3 皖北平原区农村宅基地退出模式构建

3.1 皖北平原区农村区域类型划分

《安徽省主体功能区规划》以大规模高强度工业化城镇化开发的适宜性为基准,把皖北平原区大部分区域列为限制开发区、小部分区域列为省重点开发区,该成果虽明确了皖北平原区未来产业的整体布局与发展,但未能明确区分广大农村地域的主体功能,对选择构建该区农村宅基地退出模式而言,此项分区成果较粗糙。本研究以此分区为基础,选择区域社会经济发展水平、交通区位条件、土地资源禀赋(人均耕地水平、宅基地地表硬化率)、受城镇化辐射程度、区域建设用地需求态势、规划期区内产业发展趋势等指标把皖北平原区农村地域划分成两类区域:城镇化辐射区和传统农耕地。皖北平原区农村地域分类见表 2。

表 2 皖北平原区农村地域分类

区域类型	区域特点	具体范围
城镇化辐射区	社会经济发展水平:较高 交通区位条件:好 土地资源禀赋:人均耕地水平较少,宅基地地表硬化率高 受城镇化辐射程度:较高 区域建设用地需求态势:较旺 规划期区内产业发展趋势:以二、三产业为主	《安徽省主体功能区划》划定的省重点开发区市区城镇规划发展区域及下辖中心集镇规划发展区域;限制开发区区域但属地方政府(市、县政府)所在地或中心集镇规划发展区
传统农耕地	社会经济发展水平:一般 交通区位条件:一般或偏远 土地资源禀赋:人均耕地水平较高,宅基地地表硬化率低 受城镇化辐射程度:弱 区域建设用地需求态势:一般或基本无需求 规划期区内产业发展趋势:以农业生产为主	除上述区域以外的其他区域

3.2 不同区域农村宅基地退出模式构建

3.2.1 城镇化辐射区农村宅基地退出模式构建 从表 2 可以看出,城镇化辐射区只包括皖北平原区主要城镇及中心集镇规划发展区,所占比例较小。但从该区区域特点出发,城镇化辐射区可以看作皖北平原区的经济发达区。根据对国内典型区域农村宅基地退出模式的总结分析,本研究认为该区农村宅基地退出适用宅基地置换模式(表 3)。

表 3 城镇化辐射区农村宅基地退出模式

退出模式	宅基地置换
工程组织者	市县级区政府
退出对象	规划区内全部农村宅基地
退出方式	非货币置换为主,货币置换为辅
融资方式	市场融资
退出宅基地处置方式	部分作为产业发展用地,其他由乡镇政府统一复垦为耕地或其他农用地

该区宅基地置换工程实施时,其工程组织者应由县市区级政府承担,乡镇政府配合落实。因为乡镇政府作为基层地方政府,宏观调控能力弱,无法跨区域调控宅基地置换后产生的大量建设用地指标,必须依靠县市区级政府。在工程具体实施时,退出范围应包括城镇和集镇规划区内全部农村宅基地。因该区受城镇化辐射程度较强,城镇发展用地需求旺盛,需要大量建设用地指标支持;同时该区后备耕地资源很少,为保障耕地占补平衡,必须大规模压缩区内农村居民点占地面

积。在具体退出方式方面,要保障退出农户的基本居住权,应以非货币置换为主、货币置换为辅,其中非货币置换包括房屋和社保(针对农村户籍转为城镇户籍的农民)。在城镇及中心镇规划区,房屋建设应以社区形式兴建高层及多层建筑,全面合理布置配套公共设施;在具体置换过程中,应根据该区房屋交易市场价格合理公正评估所退出农村住宅价格。该区明显地理区位优势及旺盛的建设用地需求足以吸引社会各界资本介入,因此在融资方面,地方政府完全可以通过成立开发公司形式借助市场融资手段(如:BOT 融资^[14]、PPP 融资^[15]、土地基金^[16]、土地信托^[17]、土地证券化^[18]、土地整理股份化^[19])获取巨额资金。在退出宅基地后期处理方面,由于是全域性农村宅基地退出,规模较大,有利于地方政府统一处置。在具体处置方式方面,要根据区域实际特点差异化处理:区位优势明显、宅基地表面总体硬化率高、被纳入近期城镇用地扩展范围内的区域,其退出后的农村宅基地应继续保持建设用途整理为产业用地;区位优势稍弱、宅基地表面总体硬化率较低、没被纳入近期城镇建设用地扩展范围内的区域,其退出后的农村宅基地可由乡镇政府统一复垦为耕地或其他农用地,保障区域耕地占补平衡。

3.2.2 传统农耕地农村宅基地退出模式构建 传统农耕地空间分布面积较广,以《安徽省主体功能区规划》中的限制开发区为主。该区地理区位条件总体较差,经济发展水平一般,受城镇化影响较小,未来产业发展以规模化、现代化农业生产

为主。该区属于皖北平原区人口大规模流动区域,乡村内部宅基地需求量较小,空心村现象明显。

根据《安徽省美好乡村建设规划》,至 2020 年,安徽省将在皖北平原区重点建设 4 200 个中心村,多数位于传统农耕地。中心村建设以新型农民社区为主,公共设施与基础设施齐全,服务半径 1.5 ~ 2.0 km 左右,常住人口在 3 000 人以

上。此项规划的实施,人为增加了中心村规划范围内各项建设用地需求。但是对于非中心村规划范围内的区域而言,由于公共设施与基础设施的缺乏,人口集聚力不足,建设用地供大于需。因此在选择构建传统农耕地农村宅基地退出模式时,要针对不同区域进行差异化设计(表 4)。

表 4 传统农耕地农村宅基地退出模式

区域类型	退出模式	工程组织者	退出对象	退出方式	融资方式	退出宅基地处置方式
中心村规划区	宅基地置换	乡镇政府	规划区全部农村宅基地	房屋置换为主,货币置换为辅	市场融资为主,政府投资为辅	复垦为耕地
一般传统农耕地	宅基地虚拟化	市县级政府	辖区内闲置宅基地	货币置换	政府投资为主,市场融资为辅	复垦为耕地

受区域政策的强力驱动,中心村规划区的人口集聚力及建设用地需求都较高,可实施宅基地置换模式。在具体工程实施时,由于涉及区域范围较小,实际工程组织者可以由乡镇政府承担。同时为强化中心村的集聚效应,工程实施应面向规划区内的全部农村宅基地。在这种模式下,为保障区内农户的基本居住权,退出方式应以房屋置换为主、货币置换为辅。另外,该区旺盛的住宅及商业配套用地需求易吸引大量社会闲散资本投入,在实际融资时可尝试采取市场化手段筹集工程实施资本;当融资额不足时,可以地方政府财政投资作补充。退出后的农村宅基地由本区乡镇政府统一复垦为耕地,规模流转发展现代农业。

除规划建设中心村外,其他区域都属于一般传统农耕地,面积大、整体区位条件差、乡村内部建设用地需求严重不足,适宜采用宅基地虚拟化模式推进农村宅基地退出。在此种模式下,工程组织者应由具有较高政府公信力的县市区级政府承担,以充分协调资金的筹集、使用及后期耕地资源的流转。由于一般传统农耕地范围广、涉及农户多、宅基地面积过大,区内产业用地需求无法吸引足量社会资本投入,实施全域性的宅基地退出所需资金会对地方政府财政产生巨大压力,本区宅基地退出的对象应以区内闲置宅基地为主,退出方式宜选择货币置换。在工程实施所需资金方面,以地方政府财政投入为主、市场融资为辅。当零星分散退出的宅基地累积达到一定规模之后,可由辖区乡镇政府统一组织复垦为耕地,统一流转发展规模种植业。但在复垦之前,为防止部分农户私下处置已退出的宅基地,地方政府应抓紧对零星分散退出的宅基地进行确权并加强对退出后宅基地临时用途的监管。

4 结语

农村宅基地退出有利于促进农村建设用地集约节约利用、缓解城镇发展建设用地指标紧缺压力,因此实施农村宅基地退出也是推进我国土地制度改革的任务之一。我国地域面积大、地区多,各地经济社会发展状况不同,在具体构建农村宅基地退出模式时,不仅要考虑当地的经济社会发展状态的影响,还要充分考虑当地地理区位、土地资源禀赋、受城镇化辐射程度、地方建设用地需求状态等因素的影响,分区域差异化构建。

参考文献:

[1] 黄璐水,罗海波,黎登琴,等. 贵州农村地区宅基地退出模式及案例分析[J]. 江苏农业科学,2014,42(4):416-418.

[2] 姜绍静,罗 洋. 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.

[3] 薛 力. 城市化背景下的“空心村”现象及其对策探讨[J]. 城市规划,2001,25(6):8-13.

[4] 关 博. 我国空心村整治面临的挑战及对策[J]. 宏观经济管理,2014(2):44-46.

[5] 庞 亮,韩学平. 土地利用政策与空心村问题治理研究[J]. 理论探讨,2012(5):94-97.

[6] 邹谢华,马俊科,张国桥. 自愿原则是前提 激励机制是关键——宅基地退出现状分析与政策建议[N]. 中国国土资源报,2013-11-13.

[7] 施建刚,黄晓峰,王万力. 对发达地区农村宅基地置换模式的思考[J]. 农村经济,2007(4):26-28.

[8] 彭长生. 欠发达地区农村宅基地退出安置模式选择及影响因素分析[J]. 财贸研究,2014(3):41-48.

[9] 张秀智,丁 锐. 经济欠发达与偏远农村地区宅基地退出机制分析:案例研究[J]. 中国农村观察,2009(6):23-30.

[10] 张理华. 安徽淮北平原经济发展水平分析与评价[J]. 宿州学院学报,2006,21(6):73-76.

[11] 孙东方. 阜阳外出务工人员带回资金超百亿[EB/OL]. (2014-03-25)[2014-12-24]. <http://www.fynews.net/article-77072-1.html>.

[12] 蔡国立,徐小峰. 地方宅基地退出与补偿典型模式梳理与评价[J]. 国土资源情报,2012(7):37-41.

[13] 马永喜. 跨区域公共工程的协调与补偿机制探讨[J]. 经济体制改革,2010(3):138-142.

[14] 鲍海君,吴次芳,徐建春. BOT:土地整理融资新模式[J]. 中国土地,2002(6):25-27.

[15] 白雪华,吴次芳,艾亮辉. 土地整理项目融资 PPP 模式[J]. 中国土地,2003(1):20-23.

[16] 李彦芳,刘巧芹. 土地整理融资新模式——土地整理基金[J]. 经济论坛,2004(12):92-93.

[17] 董利民,毛 泓,叶 惠,等. 德国乡村土地整理融资机制及其启示[J]. 新疆农垦经济,2003(5):73-74,69.

[18] 黄贤金,赵小凤. 论我国土地整理融资体系创新[J]. 资源与产业,2008,10(5):99-102.

[19] 张雅杰,张 丰. 浅谈我国土地整理多元化融资[J]. 国土资源科技管理,2003,20(2):13-16.