

中国农村宅基地闲置程度及其成因分析

李婷婷¹, 龙花楼², 王艳飞³

(1. 中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732; 2. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 3. 住房和城乡建设部政策研究中心, 北京 100835)

摘要: 研究目的: 基于全国典型村庄调研, 分析不同地区农村宅基地闲置程度和成因, 为农村宅基地集约利用和乡村振兴提供建议。研究方法: 实地调研法、对比分析法。研究结果: (1) 调研村庄宅基地闲置现象普遍, 2018年闲置程度平均为10.7%。(2) 各地村庄宅基地闲置程度差异明显。分区域看, 东部村庄宅基地闲置程度最高, 中部村庄最低; 分城乡区位看, 村庄离城市距离越远, 宅基地闲置程度越高; 分地形看, 平原村庄宅基地闲置程度最高; 分是否为贫困村看, 村庄宅基地闲置程度随村庄贫困程度的加深而升高。(3) 宅基地闲置是乡村人口结构变化与宅基地利用失衡的结果。长期外出务工、城镇有住房、“一户多宅”、宅基地损毁引起宅基地闲置的成因占比依次下降。(4) 农村宅基地闲置受乡村地域内外宏观因素综合影响, 经济增长和城镇化引起的就业非农化、人口市民化是宅基地闲置的直接动因, 现行城乡二元制度和宅基地管理制度是宅基地闲置的根本原因。研究结论: 盘活利用农村闲置宅基地, 需要因地制宜推动闲置宅基地整治利用、健全宅基地有偿使用和退出机制、创新城乡制度加快农业转移人口市民化。

关键词: 农村空心化; 宅基地闲置; 成因构成; 作用机理; 村庄调研

中图分类号: F301.2

文献标志码: A

文章编号: 1001-8158(2019)12-0064-08

1 引言

随着改革开放推进和城镇化的不断深入, 中国乡村劳动力大规模向城镇转移, 土地快速非农化, 乡村地域的经济社会结构和空间结构明显变化^[1]。20世纪90年代, 受农村经济增长和农民居住环境改善需求推动, 农村居民点用地持续增加。21世纪初, 城镇化过程中农村人口持续减少, 而农村居民点用地不减反增。随着长期外出务工人员规模持续增加, 农村地区出现大量“人走屋空”现象, “空心化”问题日益严重, 而以宅基地闲置为表征的土地低效利用尤为明显^[2-3]。农村宅基地闲置使得土地资源浪费, 造成村庄人居环境恶化、基础设施配套困难、农民农村财产权益难保障等问题, 引发社会的广泛关注。已有研究从土地资源利用和管理角度, 对宅基地闲置评价、闲置因素、土地整治、退出意愿和影响因素、土地利用转型等进行研究^[4-7]; 也有从经济、法学角度, 对宅基地流转、退出、置换、产权制度等进行研究^[8-10], 积累了大量研究成果, 为中国

农村宅基地集约利用和乡村发展提供了支撑。

宅基地闲置评估和闲置成因分析是宅基地整治利用和退出机制研究的基础。大多研究选取典型区域, 对宅基地闲置情况、闲置格局、动力机制和整治路径进行分析^[11-16], 而对全国宅基地闲置研究偏少^[17], 且缺乏不同地区的比较分析。针对宅基地闲置影响因素, 大多研究认为宅基地闲置与经济发展、家庭结构、就业非农化、规划管理、土地政策等密切相关^[2, 4], 但对闲置成因的解构分析不足。中共十九大提出乡村振兴和城乡融合发展战略, 着力通过制度创新推动闲置宅基地和闲置农房盘活利用, 这需要充分考虑综合了地区差异的宅基地闲置程度和形成原因, 并据此提出激发乡村活力、促进乡村振兴的针对性建议。本文采用问卷调查的方式, 对村庄宅基地闲置程度进行多角度比较分析, 结合乡村人地关系演化, 解构村庄闲置宅基地成因, 并解析宅基地闲置影响因素的作用机制, 提出推动盘活利用闲置宅基地的政策建议。

收稿日期: 2019-11-01; 修稿日期: 2019-11-28

基金项目: 国家自然科学基金项目(41701200, 41731286, 41971216, 41901216); 广西科技基地和人才专项(AD19110158)。

第一作者: 李婷婷(1987-), 女, 山西太原人, 博士, 助理研究员。主要研究方向为土地利用转型与乡村产业发展。E-mail: litt@cass.org.cn

通讯作者: 龙花楼(1971-), 男, 湖南醴陵人, 博士, 研究员。主要研究方向为城乡发展与土地利用转型。E-mail: longhl@igsnrr.ac.cn

2 数据来源和分析方法

2.1 数据来源

本文采用整村调研的方法,调研时间集中在2019年1—2月。调研村庄问卷内容包括人口流动、社会结构、农业发展、土地利用等信息。本文围绕宅基地闲置及成因,重点关注以下信息:(1)村庄名称、坐标信息、区位条件、地形条件、村庄类型、贫困级别、人口数量、耕地面积等基本情况;(2)村庄宅基地和闲置宅基地宗数、面积,宅基地闲置原因、整治情况。调研问卷由中国农业大学、北京林业大学和吉林大学的学生在春节返乡期间进行实地调研所得。此次调研涉及28个省份的283个村庄,剔除数据有缺失的问卷,最终选取有效村庄问卷140份,对应140个村庄样本。

2.2 认定标准和测算方法

闲置宅基地认定标准和测算方法是确定宅基地闲置程度的前提。不同学者从诸多角度对农村宅基地的闲置进行了界定。朱晓华^[18]将宅基地分为使用中宅基地、闲置宅基地和废弃宅基地,闲置宅基地指居住功能完备且连续两年居住月数不足一个月的宅基地,废弃宅基地指房屋建成过但已无地上房屋或是废弃已无法居住的宅基地,宅基地闲置程度可以用面积和宗数来表示。该宅基地分类体系具有代表性。本文借鉴朱晓华^[18]的分类标准,将宅基地闲置率表示为闲置和废弃宅基地宗数占村庄所有宅基地宗数的比重,公式如下:

$$L_{hr}=L_h/L_s\times 100\%$$
 (1)

式(1)中: L_{hr} 表示宅基地闲置率; L_h 表示宅基地闲置和废弃的宗数; L_s 表示村庄宅基地总宗数。

2.3 调研村庄结构

调研村庄从区域分布来看,东部、中部、西部和东北部分别有37个、48个、35个和20个样本村庄。从地形特征来看,平原地区、丘陵地区和山区分别有52个、51个和37个样本村庄。从城乡区位条件来看,城中村、近郊村庄、普通村庄和偏远村庄分别有7个、24个、91个和18个样本村庄。从发展水平看,用村庄是否为贫困村以及贫困村级别来表征,非贫困村114个,国定、省定、省定以下贫困村分别为8个、9个和9个(表1)。

3 农村宅基地闲置程度评估结果

3.1 全国村庄宅基地闲置程度

2018年,140个样本村庄共有76 446宗宅基地,其

表1 调查样本村庄的结构

Tab.1 Structure of the surveyed villages

分类标准	分类结果	村庄数量/个
区域	东部	37
	中部	48
	西部	35
	东北	20
地形特征	平原	52
	丘陵	51
	山地	37
城乡区位	城中村	7
	近郊村庄	24
	普通村庄	91
	偏远村庄	18
贫困村级别	国定贫困村	8
	省定贫困村	9
	省定以下贫困村	9
	非贫困村	114

中闲置或废弃的宅基地宗数达7 266宗,这些村庄的宅基地闲置率平均为10.7%。该结果略高于已有研究在2009年和2013年的宅基地闲置率调查结果(均为10.2%)^[17,19]。大致可以判断,中国村庄宅基地平均闲置率略高于10%。调研村庄间宅基地闲置程度差异较大,闲置程度最低的只有0.3%,最高的达到71.5%。从宅基地闲置率区间分布来看,42.1%的村庄宅基地闲置率在5%以内,20.0%的村庄宅基地闲置率在5%~10%之间,13.6%的村庄宅基地闲置率在10%~15%之间,7.9%的村庄宅基地闲置率在15%~20%之间,11.4%的村庄宅基地闲置率在20%~30%之间,另外有5.0%的村庄宅基地闲置率高于30%。

3.2 分区域宅基地闲置程度

按照东部、中部、西部、东北部4大区域统计分析,农村宅基地的闲置率分别为13.5%、7.7%、11.4%和11.1%,呈现东部最高、西部次之、东北第三、中部最低的格局(表2)。东部地区经济发展最快,城镇化率及城乡协调水平更高,乡村人口向城镇转移最为明显,由此引起的宅基地闲置更为普遍。此外,比较各区域内部样本村庄宅基地闲置率的差异情况,东部区域内各村庄宅基地闲置率标准差为10.0;中部区域内各村庄宅基地闲置率标准差为8.5,村庄宅基地闲置差异最小。而西部和东北部区域内各村庄宅基地闲置状况差异较大,尤其西部地区,标准差高达15.4。

表2 不同分类标准的村庄宅基地闲置程度

Tab.2 Idleness of rural residential land based on different classification criteria

分类标准	分类结果	宅基地宗/宗	长期闲置或废弃的宅基地宗数/宗	宅基地闲置率/%	标准差
区域	东部	13 642	1 780	13.5	10.0
	中部	30 399	1 986	7.7	8.5
	西部	23 537	2 818	11.4	15.4
	东北	8 868	682	11.1	11.5
城乡区位	近郊村庄	15 073	643	6.9	9.4
	普通村庄	49 683	5 460	11.3	11.7
	偏远村庄	8 368	783	11.4	12.0
地形特征	平原	25 014	2 930	11.9	11.8
	丘陵	31 470	2 097	9.1	9.5
	山地	19 962	2 239	11.0	13.0
贫困村级别	国定贫困村	4 279	561	12.1	14.7
	省定贫困村	4 431	713	13.8	15.3
	省定以下贫困村	4 790	272	10.1	10.7
	非贫困村	62 946	5 720	10.4	10.9
总计		76 446	7 266	10.7	11.4

3.3 分城乡区位宅基地闲置程度

依村庄距离城镇的远近,将村庄分为城中村、近郊村庄、普通村庄和偏远村庄4种,分析不同城乡区位村庄的宅基地闲置程度。因城中村样本数量较少不列入分析。结果显示,宅基地闲置程度随村庄距离城镇距离的增加而升高。近郊村庄的宅基地闲置率最低,6.9%的闲置率远远低于全国平均水平,且村庄间宅基地闲置状况差异最小,标准差为9.4。普通村庄的宅基地闲置率为11.3%,高于全国平均水平,且村庄间宅基地闲置状况差异增大。偏远村庄的宅基地闲置率和标准差均远高于全国平均水平,分别为11.4%和12.0(表2)。另外,以调研村庄距中心城市和最近乡镇距离看,距中心城市10 km范围内、距最近乡镇3 km范围内的村庄,宅基地闲置率分别为8.9%和9.1%,均低于全部调研村庄10.7%的宅基地闲置水平,距城镇近的村庄宅基地闲置率更低、利用效率更高。

3.4 分地形宅基地闲置程度

统计不同地形条件下样本村庄宅基地闲置程度。结果显示,平原农村的宅基地闲置程度最高,闲置率为11.9%,村庄间宅基地闲置程度也表现出较大差异。山区农村的宅基地闲置率次之,为11.0%,但村庄间宅基地闲置状况差异最大。丘陵地区的农村宅基地闲置程度和村庄间差异均最低,闲置率和标准差分别为9.1%、9.5%,均低于全国平均水平。平原地区作为农村人口集聚的主要区域,也是农村人口流出的

集中区域,人口外流对宅基地的闲置影响更为明显。

3.5 分发展水平宅基地闲置程度

不同级别贫困村表征贫困深度的差异,从省定以下贫困村到省定贫困村再到国定贫困村,村庄贫困深度加深。从调查结果看,国定贫困村和省定贫困村的宅基地闲置率分别为12.1%和13.8%,而省定以下贫困村和非贫困村宅基地闲置率分别为10.1%和10.4%。深度贫困村及其周边地区普遍缺乏产业支撑,外出务工成为重要的生计方式,宅基地闲置程度较高。而省定以下贫困村和非贫困村,往往因村庄区位条件较好,更容易就近城镇务工,宅基地闲置率低。

4 农村宅基地闲置成因解构与作用机理

4.1 闲置宅基地的成因解构

本文中农村宅基地闲置状态分为废弃和闲置两种,废弃归因于损毁无法居住,闲置成因分为村内有其他住房、家庭成员长期外出务工、长期外出并在城镇有其他住房(简称城镇有住房)三种情况。因此,闲置宅基地直接成因被解构为以上4种情况。调研结果显示,家庭成员长期外出务工是闲置宅基地的最主要原因,有30.4%的宅基地因此而被闲置。26.4%的农村宅基地因为城镇有住房而被闲置。显然,长期外出务工或举家定居城市是农村宅基地闲置的主要原因。村内有其他住房造成的闲置宅基地占23.2%,反映了宅基地管控不严造成的“一户多宅”成因。此外,

有20.0%的宅基地因损毁无法居住而被废弃。

分地区看闲置宅基地成因。东部地区经济社会发展程度最高,具有农民收入水平高、就业结构多元化、农业转移人口市民化程度高的特点。城镇有住房是农村宅基地闲置的最主要原因,占比高达30.8%;其次为家庭成员长期外出务工,占比达27.3%。中部地区经济社会发展次于东部地区,城镇有住房同样是造成宅基地闲置的最主要原因,占比为27.6%。不同的是,中部地区因房屋损毁无法居住造成宅基地闲置比例高达27.4%。西部地区经济社会发展相对落后,农村缺乏产业支撑,农民不得不外出务工以维持生计。38.0%的宅基地因家庭成员长期外出务工闲置,27.0%的宅基地因村内有其他住房而闲置,只有20.5%的宅基地因农户在城镇有住房而闲置。东北地区城镇化率高,乡村人口流出明显,农户在城镇有住房、外出务工寻求新的就业机会是造成宅基地闲置的主要原因,分别占到34.4%、32.6%(表3)。可见,城镇有住房已成为东部、中部和东北部地区闲置宅基地的最主要成因。家庭成员长期外出造成宅基地闲置情况在西部和东北部地区较为突出。受“一户一宅”政策的影响,村内有其他住房成为宅基地闲置的次要因素。需注意的是,中部地区有大量闲置宅基地因损毁造成,应当探索适于当地的宅基地退出路径。

分区位看闲置宅基地成因。随着村庄距城市核心区距离的增加,由家庭成员长期外出务工造成宅基地闲置的比例逐步增加,近郊村庄、普通村庄和偏远村庄占比分别为27.5%、29.0%和47.7%。在城镇有住房造成宅基地闲置的比例却随着村庄距城镇核心区距离增加而逐步降低,近郊村庄、普通村庄和偏远村庄占比分别为31.6%、28.1%和18.5%。近郊村庄距离城市近,部分村民在城市就业、在村庄居住,避免了因长期外出无法回家居住造成宅基地闲置。由于近郊村民生活方式和行为习惯更接近城市居民,在城镇买房的意愿和能力都较强,城镇购房比重更高。而远离城市

的村庄农民,多租住在城镇,长期外出务工导致大量宅基地闲置。介于近郊和偏远的普通村庄,因受到城市和乡村交互作用力影响强弱差异,宅基地闲置成因更为复杂。针对因损毁无法居住和村内有其他住房两个成因,没有表现出较强的城乡区位变化规律。普通村庄“一户多宅”现象比较普遍,因村内有其他住房导致宅基地闲置的比例达26.8%,偏远村庄因宅基地损毁无法居住导致宅基地闲置的比例最高,达到27.4%。

此外,比较平原、丘陵和山地地区的农村闲置宅基地成因,平原区家庭成员长期外出务工导致的宅基地闲置最为普遍,比例达39.7%,远高于其他地形区域,而因村内有其他住房造成宅基地闲置的比例较低,只占到14.0%。这与较好的劳务输出优势、保护耕地资源、严格宅基地管理密切相关。山地区居民点分散、人居环境较差,加上乡村规划缺位和宅基地管理粗放,42.1%的宅基地因在村内有其他住房而被闲置,“一户多宅”现象更为普遍。

4.2 宅基地闲置因素作用机理

农村宅基地闲置是城乡二元体制下,工业化、城镇化进程中农村人口结构变化和土地利用关系失衡的结果,受经济、社会、制度等的综合影响。宏观层面,受城乡二元制度、村庄规划缺位、宅基地管理不严、退出机制缺失等政策和管理的影响,也受工业化、城镇化、农业农村现代发展的影响。宏观因素构成了农村人口结构变化和宅基地供需的外部环境。微观层面,农民收入提高、家庭小型化、乡村人口转移、人口市民化等决定宅基地的需求规模和使用状态,是乡村地域系统人地关系调整的直接诱因。同时,宅基地闲置也受到自然环境、资源禀赋、村庄基础设施和公共服务水平、区位条件等的综合影响(图1)。

(1)经济增长和城镇化的影响。工业化和城镇化促使农村人口转移、就业非农化,进而引发宅基地闲置。一方面,农民长期外出务工和就近兼业化普遍。近年来中国农民工规模持续增加,2018年全国农民工

表3 不同分类标准的村庄宅基地闲置成因解构

Tab.3 Cause structure of idleness of rural residential land based on different classification criteria

分类标准	区域				城乡区位			地形特征		
	东部	中部	西部	东北	近郊村庄	普通村庄	偏远村庄	平原	丘陵	山地
因损毁无法居住	21.1	27.4	14.5	18.0	19.8	16.1	27.4	23.3	22.1	13.2
村内有其他住房	20.8	23.3	27.0	15.0	21.1	26.8	6.4	14.0	17.5	42.1
家庭成员长期外出	27.3	21.7	38.0	32.6	27.5	29.0	47.7	39.7	26.3	21.7
城镇有其他住房	30.8	27.6	20.5	34.4	31.6	28.1	18.5	23.0	34.1	23.0

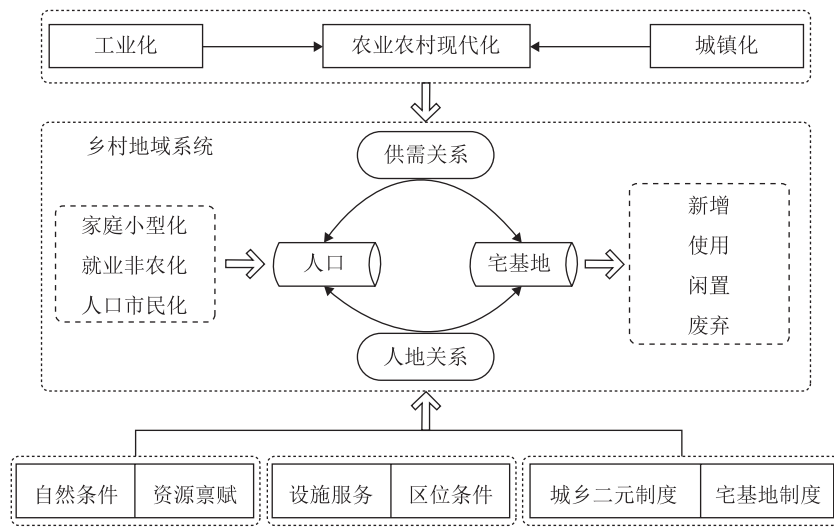


图1 农村宅基地闲置的机理分析

Fig.1 Mechanism analysis of idleness of rural residential land

总量为28 836万人,其中进城农民工13 506万人,分别占全部乡村户籍人口的36.5%和17.1%,引起大量宅基地和房屋被低效利用。另一方面,城乡二元制度下,进城买房成为平等享受城市教育、医疗和社会保障的前置条件。近年来,各地将农民工群体纳入公租房保障范围,给予农民工购买商品住房补贴或金融支持。加上第二代农民工留城意愿明显,农村转移人口城镇购房对宅基地闲置的影响更加明显。

(2)宅基地制度的影响。一是村庄建设用地规划缺位。大量村庄宅基地使用缺少规划引导和管控,为后期宅基地闲置带来隐患。二是宅基地使用管理粗放。宅基地审批和使用管理不严,加上宅基地无偿取得、占用耕地费用低,使得建新不拆旧、未报先建、面积超标等问题频发。调研村庄中农村有其他住房占造成宅基地闲置成因的23.2%,反映了宅基地制度不完善下的“一户多宅”仍是当前宅基地闲置的重要成因。三是宅基地退出机制不健全。当前宅基地退出被限定在集体内部转让,宅基地有偿退出仍在探索^[20]。针对因废弃和“一户多宅”而形成的闲置宅基地尚未建立收回机制;针对因长期外出务工或定居城镇形成的闲置宅基地,也未普遍建立使用权交易、宅基地换房、宅基地置换等机制,使得闲置宅基地难以有效退出。

(3)城乡二元制度的影响。在城乡二元体制下,中国城乡居民在就业、就学、医疗、社会保障等方面存在很大差距,城镇居住租购住房难以同权。农业转移人口市民化进程缓慢,使得宅基地承担的社会保障功能进一步凸显。村庄调研显示,大量农村转移人口在

城镇购买住房,但仍保留农村户籍、宅基地和农房、农用地等,不放弃闲置宅基地使用权成为进城务工和定居城市的转移农民的理性选择。

(4)乡村设施服务和区位影响。调研村庄存在教育资源撤并、医疗资源匮乏、文体娱乐设施缺乏等问题。加上农村垃圾、污水处理较为滞后,道路维修、翻新时间较长,农村生活环境较差,外出务工人员进城后留城意愿增加、返乡意愿下降,成为促使宅基地闲置的重要原因。城乡区位反映城镇对农村辐射作用大小,通过影响乡村经济、人口就业、消费需求等间接影响宅基地使用和闲置。

(5)自然条件和土地资源禀赋影响。自然条件和资源禀赋是村庄宅基地扩张的空间基础,其中地形影响着宅基地空间扩张形态,也通过影响其他经济社会因素而间接导致宅基地的闲置。土地资源禀赋影响宅基地占用面积。一般情况下,土地资源丰富的村庄建设用地较为粗放,农户集约利用土地意识不强;而土地资源匮乏村庄,农户集约利用土地资源意识较强,宅基地使用管理执行力度也较高。调研村庄显示,人均耕地面积低于1.5亩/人的村庄宅基地闲置率为8.1%,人均耕地面积高于1.5亩/人的村庄宅基地闲置率为13.7%,反映了人均耕地资源丰富的村庄宅基地闲置程度更高,这与相关研究结论一致^[11]。

5 结论与政策启示

5.1 主要结论

本文通过村庄调研,研究中国不同地区农村宅基

地闲置程度,解构闲置宅基地成因,解析影响因素的作用机理。研究发现:(1)调研村庄宅基地闲置较为普遍,2018年闲置程度平均为10.7%。村庄宅基地闲置率差异明显,东部地区高于其他地区,平原农区高于山地、丘陵地区,宅基地闲置率随离城镇距离增加和贫困深度加深而增加。(2)因家庭成员长期外出务工、长期外出并在城镇有其他住房、村内有其他住房、因损毁无法使用引起宅基地闲置的占比依次降低。城镇有其他住房是东部、中部和东北部地区宅基地闲置的最主要成因,家庭成员长期外出在西部和东北部地区较为突出。家庭成员外出务工和城镇有住房这两个成因分别呈现离中心城市由近及远逐步凸显和逐步弱化的特征。平原农区家庭成员长期外出务工导致的宅基地闲置最为普遍,山区农村村内有其他住房的“一户多宅”现象更为普遍。(3)农村宅基地闲置受到乡村地域内外宏观因素的综合影响。经济增长和城镇化引起的就业非农化、人口市民化是宅基地闲置的直接动因,城乡二元制度和宅基地制度是宅基地闲置的根本原因,农村基础设施和公共服务水平、区位条件、自然地理条件和资源禀赋间接影响宅基地闲置。

5.2 政策启示

宅基地闲置是农村经济社会发展到一定阶段的产物,本质上是城乡二元制度下乡村人口结构变化与宅基地利用失衡的结果。继新型城镇化战略实施后,中共十九大提出乡村振兴战略,成为新时代推动农村发展的重要举措。盘活利用农村闲置宅基地,应置于新型城镇化和乡村振兴两大国家战略下,综合宅基地闲置程度和成因结构差异,因地制宜推动闲置宅基地整治利用、健全宅基地有偿使用和退出机制、创新城乡制度,加快农业转移人口市民化。

(1)因地制宜推动闲置宅基地整治利用。宅基地整治利用是实现闲置宅基地再利用的过程,也是通过产权调整实现土地增值和收益再分配的过程。一是针对宅基地闲置程度较高的村庄或地区,开展存量宅基地利用规划,查清乡村存量建设用地基本情况,分析当地人口结构变化下宅基地整治潜力和再利用方式。二是选取合适模式推动农村闲置宅基地整治。依托城乡建设用地增减挂钩、耕地占补平衡等政策,各地实践形成了宅基地置换、村庄归并/中心村建设、村内集约利用等宅基地整治方式。结合村庄闲置程度和成因,城市近郊区村庄宅基地闲置程度低,但因

城市建设用地需求旺盛、补偿标准高,较容易采取整村推进的宅基地置换方式;闲置程度高的村庄适合村庄归并,需要加大项目带动和资金支持;而绝大多数村庄因资金短缺,适合中心村建设和村内集约利用方式,通过复垦、复绿等支持农业生产和生态保护。三是因地制宜选择盘活利用模式。依托本地资源、人文、环境优势或外部需求、资金、技术等支持,因地制宜培育乡村产业,如利用闲置宅基地发展休闲农业、乡村旅游、民宿餐饮、文化体验、创意办公等新产业、新业态,以及与农产品加工相关的融合发展项目。并以村镇建设和乡村分类发展为契机,优化公共服务和设施布局,“留、修、拆”多途径利用闲置宅基地。

(2)健全宅基地有偿使用和退出机制。适应农村人口结构变化和存量宅基地利用需求变化,以宅基地制度改革创新为抓手推动闲置宅基地盘活利用。一是探索和落实宅基地有偿使用机制。按照“先增量后存量、先违规后超标”的原则,在某一时间点,对新增宅基地和废弃、“一户多宅”宅基地优先收取土地使用费,再对超面积标准但难以分割宅基地收取使用费用,促使因废弃和“一户多宅”原因造成的闲置宅基地的退出和利用。二是完善宅基地退出补偿标准。因城乡制度的差异,宅基地发挥一定的社会保障功能,宅基地退出要充分考虑对社会保障功能的补偿。如参考城镇居民和农村农户的社会保障支出差额对宅基地退出的农户进行补偿,探索建立落户、养老及就业安置等的村庄综合整治保障体系。三是扩大宅基地流转范围。建立县域统筹的宅基地流转机制,允许县域不同村集体农民流转非本村宅基地,推动相邻村庄的集中建设,偏远农村转移人口在城市近郊村流转闲置宅基地安家落户,同时做好相应配套措施。四是加快宅基地产权制度改革试点落地。农民进城务工和定居城镇已成为宅基地闲置的主要原因。结合宅基地“三权分置”改革试点,在厘清所有权、资格权、使用权权能关系,以及对集体组织外人员和单位开放程度基础上,从实践中探索宅基地资格权的实现机制,为长期外出务工和定居城镇农村转移人口提供财产性收益,为符合农村特色的产业发展和公共服务设施建设提供土地。

(3)创新城乡制度加快农业转移人口市民化。继续深化户籍制度改革、加强就业服务支持、健全社会保障体系,支持在城镇稳定就业和生活的农业转移人口尽快融入城市。此外,要统筹推进人口市民化与农村土地制度改革,通过农用地和宅基地“三权分置”

改革,维护进城落户农民土地承包权、宅基地资格权、集体收益分配权,调动农村转移人口进城落户的积极性,同时放活农村土地的使用权,为盘活利用闲置宅基地提供制度支撑。

参考文献(References):

- [1] LONG H L, ZOU J, PYKETT J, et al. Analysis of rural transformation development in China since the turn of the new millennium[J]. *Applied Geography*, 2011, 31(3): 1094-1105.
- [2] 刘彦随,刘玉,翟荣新. 中国农村空心化的地理学研究 with 整治实践[J]. *地理学报*, 2009, 64(10): 43-52.
- [3] LONG H L, QU Y. Land use transitions and land management: a mutual feedback perspective[J]. *Land Use Policy*, 2018, 74: 111-120.
- [4] 龙花楼,李裕瑞,刘彦随. 中国空心化村庄演化特征及其动力机制[J]. *地理学报*, 2009, 64(10): 53-63.
- [5] 王成新,姚士谋,陈彩虹. 中国农村聚落空心化问题实证研究[J]. *地理科学*, 2005, 25(3): 3-8.
- [6] 王兆林,杨庆媛,王娜. 重庆宅基地退出中农民土地收益保护研究——基于比较收益的视角[J]. *中国土地科学*, 2016, 30(8): 47-55.
- [7] 龙花楼,屠爽爽. 土地利用转型与乡村振兴[J]. *中国土地科学*, 2018, 32(7): 1-6.
- [8] 叶兴庆. 有序扩大农村宅基地产权结构开放性[J]. *农业经济问题*, 2019(4): 4-10.
- [9] 徐忠国,卓跃飞,吴次芳,等. 农村宅基地三权分置的经济解释与法理演绎[J]. *中国土地科学*, 2018, 32(8): 16-22.
- [10] 宋志红. 宅基地“三权分置”:从产权配置目标到立法实现[J]. *中国土地科学*, 2019, 33(6): 28-36.
- [11] 王介勇,刘彦随,陈秧分. 农村空心化程度影响因素的实证研究——基于山东省村庄调查数据[J]. *自然资源学报*, 2013, 28(1): 10-18.
- [12] 乔家君,刘嘉俊,谢森. 欠发达农区村域空心化特征及其微观机理——以兰考县三个村为例[J]. *人文地理*, 2011, 26(6): 98-102, 160.
- [13] 程连生,冯文勇,蒋立宏. 太原盆地东南部农村聚落空心化机理分析[J]. *地理学报*, 2001, 68(4): 62-71.
- [14] 王语檬,陈建龙. 黑龙江平原农区村庄空心化演变及其整治措施研究[J]. *中国土地科学*, 2018, 32(12): 59-65.
- [15] LI Y R, LIU Y S, LONG H L, et al. Community-based rural residential land consolidation and allocation can help to revitalize hollowed villages in traditional agricultural areas of China: evidence from Dancheng County, Henan Province[J]. *Land Use Policy*, 2014, 39: 188-198.
- [16] LIU Y S, YANG R, LONG H L, et al. Implications of land-use change in rural China: a case study of Yucheng, Shandong Province[J]. *Land Use Policy*, 2014, 40: 111-118.
- [17] 宋伟,陈百明,张英. 中国村庄宅基地空心化评价及其影响因素[J]. *地理研究*, 2013, 32(1): 20-28.
- [18] 朱晓华,陈秧分,刘彦随,等. 空心村土地整治潜力调查与评价技术方法——以山东省禹城市为例[J]. *地理学报*, 2010, 65(6): 736-744.
- [19] 宇林军,孙大帅,张定祥,等. 基于农户调研的中国农村居民点空心化程度研究[J]. *地理科学*, 2016, 36(7): 1043-1049.
- [20] 魏后凯,刘同山. 农村宅基地退出的政策演变、模式比较及制度安排[J]. *东岳论丛*, 2016, 37(9): 15-23.

Analysis of Idleness of Rural Residential Land and Its Causes in China

LI Tingting¹, LONG Hualou², WANG Yanfei³

(1. Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China; 2. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China; 3. Policy Research Center, Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the People's Republic of China, Beijing 100835, China)

Abstract: Based on the survey of typical villages across the country, the purposes of this paper are to analyze the idleness of rural residential land and its causes in different regions, and to provide suggestions for the intensive use of existing rural residential land and rural revitalization. The research methods include village survey method and comparative analysis method. The results show that: 1) the problem of idleness of rural residential land in the surveyed villages has become increasingly common, with an average degree of idleness of 10.7% in 2018. 2) There are significant differences of idleness of rural residential land between various villages. The degree of idleness of rural residential land is the highest in the eastern area, while the lowest in the central area. The farther the village is from the city, the higher the idleness of rural residential land is. The villages in the plain areas have the highest degree of idleness of rural residential land. The idleness of rural residential land increases with the deepening of the village poverty. 3) The idleness of rural residential land is the result of imbalance between demographic change in rural areas and the use of rural residential land. The proportion of idle rural residential land caused by the long-term immigrant work of family members, settlement in cities, multiple houses in one household, and damaged houses decreased in turn. 4) The idleness of rural residential land is affected by the macro and micro factors inside and outside the rural area. The off-farm employment and the citizenization of rural migrant population caused by economic growth and urbanization are the direct reasons for the idleness of rural residential land. Meanwhile, the current urban-rural dual system and rural residential land system are the root causes of the idleness of rural residential land. In conclusion, to revitalize the idle rural residential land, it is necessary to promote the consolidation of idle rural residential land according to local conditions, improve the mechanism of paid use and withdrawal of rural residential land, and innovate the urban-rural system to accelerate the citizenization of rural migrant population.

Key words: rural hollowing; idleness of rural residential land; cause structure; function mechanism; village survey

(本文责编：陈美景)