

## 农村闲置宅基地退出机制探析 ——以土地资源保护为视角

陈廷辉 田景杰（西南政法大学 经济法学院；重庆 401120）

**摘要：**宅基地是农村的农户或个人用作住宅基地而占有、利用本集体所有的土地。宅基地使用权是我国特有的一种用益物权形式。目前，农村闲置宅基地的大量存在并呈不断增加之势，造成了土地资源的巨大浪费。造成农村宅基地闲置的原因是多方面的，但制度性缺陷是重要因素，应尽快积极探索宅基地使用权流转办法，在尊重农民意愿、保障农民权益的原则下，整合农村零星、闲置、低效利用的土地资源，依法盘活和利用好农村现有宅基地，探索建立符合农民合理需求的宅基地退出补偿激励机制，建立规范的农村宅基地市场，最终达到提高土地利用效率和集约化水平的保护土地资源的目的。

**关键词：**农村宅基地闲置 退出机制 补偿激励 土地资源保护

### 一、问题的由来

在我国农村，普遍存在这样的现象：就是每村都有一些多年没建房子、处于荒芜或者废弃状态的宅基地。不管造成宅基地闲置的原因是什么，这种现象显然对本来就宝贵有限的土地资源是一种极大浪费，尤其是对日益减少的耕地资源，更是雪上加霜。因此，必须盘活这些闲置的宅基地，提高土地利用效率。宅基地作为一种农民生存的基本资源，涉及到居住权、生存权等问题，采用强硬的公法制度，有可能侵犯农民的基本权益；采用私法手段，虽然能够充分尊重农民的意愿，但可能最终因为农民意愿的不足而难以解决问题。针对大量农村宅基地闲置和低效利用情况，积极探索农村宅基地退出机制，以充分利用好农村宅基地资源，拓展农村的用地空间，这对政府土地执法管理能力是一个不小的考验。

### 二、农村宅基地利用现状<sup>1</sup>

按照《土地管理法》的规定，农村村民一户只能拥有一处宅基地，面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。但在实践中，这一标准并未得到有效执行，农村宅基地存在不少问题。主要是：

#### （一）超标准占用宅基地

超标准占用宅基地现象十分突出，造成了宅基地对耕地资源的大量挤占。超标准占用的主要表现：有的是一户多处宅基地，有的是尽管一户一处宅基地但面积明显超过标准。

据中部某省国土资源部门的抽样调查，全省约15%的农户一户拥有多处宅基地，城中村和城乡结合部的一户多处宅基地比例更是高达40%以上。即使是一户一处宅基地的农户，建房占地面积超标准现象也很普遍。各地尽管大多对每户宅基地的审批指标控制在120—200平方米，但绝大多数农民都将这一指标理解为住房主体建筑的墙基面积，并未将辅助用房、柴草垛、场院、院落等占地面积包括在内，因而在主体住宅之外尽可能多地占地、乱搭滥建，形成相互攀比、多占土地的不良风气。超占现象在平原地区更为多见，超出的面积也比较大。据北京市有关部门调查，郊区某镇农民户均宅基地1.2亩，户均1.15个宅院，按“一户一院”标准，超标占地面积合计占宅基地总面积的59%。据东部某省调查，该省农村居民点用地按人平均由1996年的122平方米增加到2004年的164平方米，增加34%。

#### （二）大量闲置宅基地

闲置宅基地现象大量存在，造成土地资源极大浪费。农村宅基地闲置的主要表现，一是“建新不拆旧”，二是举家进城务工的农民在农村的房屋长期闲置。在农村不少地方，农户建房申请新的宅基地，新住宅建好并搬入居住后，原来的旧房不拆、旧宅基地不交。

据上述中部某省国土资源部门对该省一个县的调查，该县全部9792个自然村中，50%以上存在“建新不拆旧”现象。国土资源部的调查显示，农村闲置宅基地、空置住宅占地、村内空闲地面积占农村居民点用地总面积的9%，宅基地闲置浪费现象普遍而且严重。宅基地及住房闲置，不仅浪

<sup>1</sup> 新华网：为什么要改革完善农村宅基地制度，[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-01/01/c\\_118789778.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-01/01/c_118789778.htm)，访问时间：2014年5月24日。

费了土地资源,而且影响了村容村貌,使农村出现了大量“空心村”。

据中国科学院地理资源所调查测算,农村宅基地及住房闲置引发的“空心村”问题十分突出,村庄空心化程度由城市核心区向郊区呈梯度分布,距离城市核心区越远空心化程度越高,平原农业区的“空心村”类型最具代表性,传统农区1/4—1/3有村庄空心化问题。据该所测算,全国农村“空心村”综合整治,增加耕地的潜力达1.14亿亩。国土资源部的资料也显示,通过农村土地综合整治,可新增耕地10%—15%。

### (三) 宅基地使用权权能单一

宅基地使用权权能单一,限制了宅基地对于农民的财产属性和功能。农民在宅基地上建造的房屋无法产权化,限制了农民房屋的财产所有权权能,进而限制了农户房屋财产的经济功能,如抵押、担保等,使农户房屋财产权益无法在经济上充分实现,不能进入社会财产增值体系和流动体系,不利于农户房产增值及实现增值收益,不利于保障农民的财产权益。

## 三、农村宅基地闲置的成因分析<sup>2</sup>

### (一) 宅基地收回制度不健全,缺乏可操作性

对宅基地使用权实行收回是宅基地退出的重要途径,现行《土地管理法》第六十五条确立了宅基地收回制度,并原则性规定了宅基地使用权收回的几种情形,但对宅基地收回涉及的具体政策界限、收回程序等却没有作出相应规定,更没有明确宅基地收回时的补偿标准等相关问题,实际管理中真正收回的宅基地寥寥无几。这就导致农村宅基地的使用长期处于增量供应状态,存量盘活利用几乎为零。

### (二) 宅基地无偿无限期使用和限制流转,导致农民退出闲置宅基地缺乏动力

现行农村宅基地是村民基于本村集体成员的特殊身份,通过申请方式无偿取得、长期使用。一方面,宅基地取得的无偿性、使用的无限期性以及无留置成本,使村民更倾向于尽可能多地占有宅基地,而非集约高效利用土地。另一方面,宅基地流转的限制,使许多已经或准备移居城镇或他乡的村民,不能通过让渡宅基地使用权实现宅基地财产权益,导致这些宅基地长期闲置,造成“空心村”等现象。

### (三) 对主动退出宅基地的缺乏补偿与激励,农民没有退出闲置宅基地的意愿

农民出于传统观念以及房屋产权保护意识,不愿轻易自行退出闲置宅基地,如果退出,必须给予一定的经济补偿。但这部分补偿资金如何解决,是制约宅基地退出的一个重要因素。是村集体补贴?还是地方财政解决?或是在土地出让金收入中解决?都是值得探讨的问题。

### (四) 拆旧复垦进展缓慢,操作有难度

现行政策鼓励村民居住向中心村和小城镇集中,通过实施农村宅基地整理复垦工程,推动农户退出宅基地,但由于缺乏具体配套政策措施和有效的激励机制,加之社会经济条件制约,农村宅基地整理复垦整体进展缓慢。同时,每个村、组每年都会有一定数量的宅基地退出,分散零星,农村宅基地退出并不容易整体统一实施。

## 四、构建农村闲置宅基地退出机制的必要性

### (一) 农村宅基地的粗放利用和闲置

目前我国农村建设用地缺乏合理规划。为追求地理位置优越,在建房时,农民大多不拆旧房,不用老宅基地,而是沿交通要道另盖新房,形成了村庄外围新房林立、内部破破烂烂的“空心村”现象。农村宅基地实行福利性分配和无偿使用,难以遏制一部分村民多占宅基地的现象。另外,由于继承、赠与、合户(两户合一户)、新建住宅等原因,也往往导致一户多宅问题。随着经济的发展,农村劳动力大量向城市转移,其中一些人在城市定居。但是,由于宅基地上存在着应得的现实利益或期待利益,所以只要是还具有集体经济组织成员的身份,这些村民就不愿无偿退回宅基地,这又导致了一部分宅基地的闲置。上述多种原因造成了农村人口不断减少但宅基地总量却逐年增加的问题。由于宅基地的来源单一,因此导致我国耕地面积不断减少,在一定程度上危及粮食安全。

### (二) 宅基地使用权的隐性流转

虽然我国法律规定宅基地不得流转,但在实际生活中却大量存在私下进行的宅基地使用权交易行为,这一问题在城乡结合部和经济较发达的农村尤为突出。随着城市化的发展,大量农村人口涌

<sup>2</sup> 李树生:《宅基地退出机制如何完善》,中国国土资源报网<http://www.tdzyw.com/2013/0815/30768.html>,访问日期:2014年5月28日。

入城市寻找就业机会,出于居住成本方面的考虑,低收入打工群体更愿意选择去城乡结合部的农村租赁或购买房屋。而正如上文所分析的,目前农村有很多人由于各种原因拥有多处宅基地和长期空置房屋,他们迫切希望出租或出售这些房屋。基于双方利益互补的需要,供需两旺的宅基地使用权交易市场逐渐形成。随着市场经济的发展和经济体制改革的深入,农村在市场经济有机体中的作用日益凸显,农村与城市的经济互动更为频繁,集体土地的价值不断提升,加上政府管理方面的疏漏和经济利益的驱动,农民个人(甚至村集体)私下里将宅基地连同住宅以出租、出卖、抵押等形式流转,以换取经济利益的现象已是屡见不鲜。这种已经颇具规模的隐性流转和灰色交易,不仅增加了当事人的交易成本和交易风险,损害了农民的利益,而且也引发了诸多的法律纠纷,成为和谐社会建设进程中的不和谐因素。

### (三) 建立宅基地使用权退出机制有利于提高土地利用效率

据统计,目前我国农村宅基地10%~20%是闲置的,部分地区闲置率甚至高达30%。尽管《土地管理法》第62条规定,农村村民一户只能拥有一处宅基地,其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。但是,现实情况并不尽如人意。“一户多宅”的情况并不鲜见。这导致土地资源浪费现象严重。根据国土部的数据,1997年~2007年间,我国农村人口减少了13%,而村庄用地却增长了约4%,呈人减地增的逆向发展趋势,人均用地高达229平方米。有学者表示,这其中的主要原因是缺乏宅基地流转市场,宅基地无法有效退出。还有就是《土地管理法》第62条中有“农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准”的表述,使得农民也不愿意放弃宅基地。

在土地资源极为稀缺的情况下,宅基地作为一项福利无偿分配给农民使用,有效利用是他们的权利也是义务。因此,听任宅基地闲置就是对集体利益和他人利益的一种侵害,应该通过制度构建对这种行为进行规制,这样可以控制增量、盘活存量,提高土地利用效率和集约化程度。由于宅基地取得的无偿性,导致了农村宅基地“只进不出”现象严重,更是缺乏“农户宅基地退出机制”,严重降低了宅基地的使用效率。

### (四) 宅基地使用权的流转有利于促进城乡一体化

宅基地使用权的流转可以彻底改变“将农民捆绑在土地上或者将城里人排挤在农村外的做法,促进城乡居民的流动,改善农民生活条件,实现城乡统筹协调发展。宅基地使用权的流转有利于实现国有土地和集体土地的平等,有利于促进城乡土地市场的融合,既可以充分利用数量巨大的农村宅基地存量资源以缓解建设用地的供求矛盾,优化城乡土地资源,也可以使广大农民合理分享工业化、城市化带来的好处,促进城乡经济持续健康发展。宅基地使用权流转是缩小城乡差距、建立和谐社会的重大举措,将具有身份依附性的福利性集体土地使用权变成可以自由流转的资产,让农村住宅上市交易,使农民彻底挣脱土地的束缚,是解决“三农”问题的治本之策,也是建设社会主义新农村的必由之路。

### (五) 闲置宅基地的有效利用有利于缓解我国土地资源日益紧张的状况

在我国农村大量的宅基地闲置,无法得以有效利用的同时,我国的耕地资源却异常紧张,土地供给约束与经济社会发展对土地需求的矛盾日益突出。闲置宅基地的充分有效利用,不仅可以满足农村新增人口对宅基地的需求,减少对现有耕地的宅基地化,而且还可以将多余的宅基地复垦为耕地或者作为发展农村公益事业的后备用地。农村宅基地属于农村建设用地的一部分,其作为土地资源得到合理配置与高效率利用也是对我国土地资源的重要保护方式。

## 五、完善农村闲置宅基地退出机制的对策

造成农村宅基地闲置的原因是多方面的,但制度性缺陷是重要因素,应尽快积极探索宅基地使用权流转办法,在尊重农民意愿、保障农民权益的原则下,整合农村零星、闲置、低效利用的土地资源,依法盘活和利用好农村现有宅基地,探索建立符合农民合理需求的宅基地退出补偿激励机制,建立规范的农村宅基地市场,最终达到提高土地利用效率和集约化水平的保护土地资源目的。

### (一) 退出机制路径选择

在尊重农民意愿、保障农民权益的原则下,整合农村零星、闲置、低效利用的土地资源,依法盘活和利用好农村现有宅基地,探索建立符合农民合理需求的宅基地退出补偿激励机制。“集体经济组织可以根据有稳定的其他居住条件的宅基地使用权人申请,采取置换、奖励、补助或者城镇购房补贴等方式协商收回空闲或者多余的宅基地。退出的农村宅基地依法优先用于满足本集体经济组

织成员符合规定申请宅基地的需求,或者按照有关规定进行整理、复垦和利用。”<sup>3</sup>

改革完善农村宅基地制度,基本途径是:“第一,加强宅基地管理,严格“一户一宅”和宅基地面积上限控制政策,真正杜绝“一户多宅”、“一宅超限”等多占宅基地现象。第二,加强宅基地复垦,严格杜绝宅基地闲置,把闲置宅基地全部复垦为耕地。第三,对农村宅基地进行确权登记颁证,向农户颁发具有法律效力的宅基地权属证书,建立完善的宅基地使用权统一登记体系。第四,扩展宅基地使用权权能,通过选择若干地区试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,使宅基地使用权具备充分的物权权能,推动农户房产进入社会财产增值体系、信用体系、流动体系。”<sup>4</sup>第五,建立宅基地退出补偿激励机制。坚持自愿、有偿原则,探索建立符合农民合理需求的宅基地退出补偿激励机制。<sup>5</sup>如《宁国市农村宅基地退出办法(试行)》<sup>6</sup>,明确规定了农村宅基地实施“有偿退出”,宅基地退出后复垦为农用地的,将对原使用人予以补助,根据不同类型,每亩最高可获6万元补助。

## (二)具体的实施方案

对于农村村民转为城市居民、迁移户籍入城经商务工以及不在原籍居住的,政府应采取切实有效措施,在法律允许的范围内,鼓励农民自愿、有偿退出空闲宅基地和住宅,并通过土地整理、旧村改造等形式逐步加以盘活利用。

其一,迁出。我国农地承包法规定,承包期内,农户举家迁入城镇的,转为非农业户口的,应当交回承包地。<sup>7</sup>依此,农户既然要交回承包地,也完全可以交回宅基地,但宅基地上有建筑的,应当予以补偿。现在各地在户籍制度改革时多采取宅基地换房的政策,而且有的地方如重庆还给予农户一定时间的犹豫期。作为对农户的退出机制,还可以进行探索。<sup>8</sup>

其二,退出。宅基地退出后由县级人民政府组织复垦为农用地的,由所在地乡镇政府、街道办事处对原使用人予以补助。“自愿退出宅基地且今后不再重新申请宅基地的,对于法定范围内的面积,每亩补助一定款项;超出部分,按照每亩一定款项予以补助。自愿退出宅基地但需重新申请宅基地的,应当按照土地利用总体规划和村庄规划,在中心村或者集镇安排宅基地,新安排的宅基地低于原宅基地面积的,差额面积按照前项标准予以补助。农村村民占有多处宅基地,退出多余宅基地的,每亩补助一定款项。退出的宅基地复垦为农用地后,依旧为农村集体经济组织所有。原使用人为本村村民的,复垦后的土地优先由其承包经营。”<sup>9</sup>

其三,流转。建立农民通过流转方式使用其他农村集体经济组织宅基地的制度。农民可通过流转方式获得或转出宅基地。同时,允许集体建设用地通过出让、租赁、作价出资、转让、出租等方式依法流转,用于工业、商业、旅游和农民住宅小区建设。允许宅基地使用权进行流转是宅基地按照市场配置的主要特征,也是实现农户宅基地退出机制正常化的主要表现形式,这也是宅基地制度改革最终目标。<sup>10</sup>

其四,所有权人收回。对长期闲置、农户成员全部死亡又无人继承的、超标准占有的宅基地,所有权人有权收回。对一户多宅的,对其中合法的部分,应当在予以合理补偿后收回。<sup>11</sup>

其五,规定宅基地的闲置期限,对于超出这个期限的闲置宅基地,每年都征收一定数额的土地闲置费。从缴费之日起,达到一定年限仍未按用途使用的闲置宅基地,可以由村集体收回并分配给其他村民使用,对宅基地上建有房屋的,收回时可以给予一定的补偿。

<sup>3</sup> 《节约集约利用土地规定(草案)》(征求意见稿)第二十七、二十八条,2013年10月29日国土资源部发布,但2014年3月27日,该《规定》审议通过的文本将这条删去了。

<sup>4</sup> 新华网:为什么要改革完善农村宅基地制[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-01/01/c\\_118789778.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-01/01/c_118789778.htm),访问时间:2014年5月24日。

<sup>5</sup> 2013年11月12日,《安徽省人民政府关于深化农村综合改革 示范试点工作的指导意见》所提出的。

<sup>6</sup> 2013年9月17日,安徽省宁国市出台《宁国市农村宅基地退出办法(试行)》,对依法使用按照土地利用总体规划退出后可复垦为农用地的宅基地实行有偿退出。

<sup>7</sup> 《土地承包法》第二十六条 承包期内,承包方全家迁入设区的市,转为非农业户口的,应当将承包的耕地和草地交回发包方。承包方不交回的,发包方可以收回承包的耕地和草地。

<sup>8</sup> 吕军书:《法律视阈下的农村宅基地使用权流转制度创新》,载《中国青年政治学院学报》2010年第4期,第134页。

<sup>9</sup> 2013年9月17日,安徽省宁国市出台《宁国市农村宅基地退出办法(试行)》第六条。

<sup>10</sup> 吕军书:《法律视阈下的农村宅基地使用权流转制度创新》,载《中国青年政治学院学报》2010年第4期,第134页。

<sup>11</sup> 吕军书:《法律视阈下的农村宅基地使用权流转制度创新》,载《中国青年政治学院学报》2010年第4期,第134页。

其六,凡农户超过规定标准占用宅基地,因房屋整体结构无法拆除或退出的,可按村集体确定的标准收取有偿使用费用,该费用应专项用于本村宅基地管理。

## 六、结语

在土地资源极为稀缺的情况下,宅基地作为一项给农民一定的社会保障的权利,对其进行规制必须慎重,只有在充分考虑农民权益的情况下,才能采取措施。然而,农民既然有获得宅基地的权利,也有遵守国家有关保护土地资源的义务。基于这样的理念,可以适当采用公法干预的手段,目的是控制增量、盘活存量,提高土地利用效率和集约化程度,整合农村零星、闲置、低效利用的土地资源,设立补偿激励制度,鼓励农民将闲置宅基地退出,是值得尝试的路径。

### 参考文献:

- [1] 崔建远主编:《自然资源物权法律制度研究》,北京:法律出版社,2012年版。
- [2] 最高人民法院物权法研究小组:《中华人民共和国物权法条文理解与适用》,北京:人民法院出版社,2007年版。
- [3] 杨立新主编:《民商法理论争议问题——用益物权》,北京:中国人民大学出版社,2007年版。
- [4] 《全国农村经济发展“十二五”规划》,国家发展改革委员会,2012年8月7日。
- [5] 《安徽省人民政府关于深化农村综合改革 示范试点工作的指导意见》,安徽省人民政府,2013年11月12日。
- [6] 张运华:《完善与改革农村宅基地制度研》,北京:中国农业出版社,2011年版。
- [7] 王崇敏:《我国农村宅基地使用权取得制度的现代化构建》,《当代法学》,2012年05期。
- [8] 吕军书:《物权效率视角下我国农村宅基地市场配置探微——兼论宅基地市场配置的风险防范》,《法学杂志》,2011年07期。
- [9] 刘晓霞:《宅基地使用权流转模式评析与选择》,《甘肃政法学院学报》,2012年03期。
- [10] 张世全等:《商丘市构建农村宅基地退出机制探讨》,《地域研究与开发》,2012年04期。
- [11] 欧阳安蛟:《农村宅基地退出机制建立探讨》,《中国土地科学》,第23卷第10期,2009年10月。
- [12] 耿根成、赵勇勇:《关于农村宅基地使用权流转问题的思考》,《管理学刊》,第25卷第1期,2012年2月。
- [13] 黄滢:《建立农村宅基地退出补偿机制的思考》,《决策与信息:下旬》,2012年03期。
- [14] “农村闲置宅基地增多 退出机制不完善”.《第一财经日报》,网址:  
http://zgxczs.cnr.cn/snzx/201310/t20131031\_513989528.shtml,访问日期 2013年12月6日。

## Secession Mechanism Analysis of the Countryside Idle Housing Land ——From the Perspective of Land Resource Protection

**Abstract:** The housing land in rural households or individuals for residential base and possession, use of the collective-owned land. Housing land use right is a unique kind of usufructuary right in China. Currently, there are a lot of idle rural homestead and showed increasing trend, resulting in a huge waste of land resources. Cause of idle rural homestead is multifaceted, but the institutional defects is an important factor, should actively explore ways to transfer of land use right as soon as possible, establish a standardized rural homestead market, while respecting the wishes of farmers, under the principle of protection of farmers' rights integrated rural sporadic, idle, inefficient use of land resources, according to compensation incentives, and ultimately achieve the purpose of improving the protection of land resources and intensive land use efficiency levels.

**Key words:** Countryside Idle Housing Land; Exit Mechanism; Compensation Incentives; Land Resource Protection