

宅基地退出中农民意愿研究与政策启示

张 飞, 孔 伟, 杨艳飞, 戚晶晶

(淮阴师范学院 城市与环境学院, 江苏 淮安 223300)

摘 要: 尊重农民意愿是宅基地退出工作的重要原则之一, 因此开展农民意愿调查研究对于有序推进宅基地退出具有重要意义。在对江苏省典型地区农民实地调查的基础上, 分析宅基地退出中农民对宅基地政策的认知、退出意愿、补偿意愿。研究表明: 多数农民对宅基地相关政策认识错误, 看重宅基地的居住功能, 不愿意退出宅基地, 选择宅基地置换的补偿方式。据此, 提出加强政策宣传力度、尊重农民意愿、完善补偿政策及加强集中安置小区建设等政策建议。

关键词: 宅基地退出; 农民意愿; 江苏省

中图分类号: K902; F301.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-4210-(2019)05-010-08

On Farmers' Will of the Withdrawal from Homestead and Policy Implications

ZHANG Fei, KONG Wei, YANG Yan-fei, QI Jing-jing

(School of Urban and Environmental of Huaiyin Normal University, Huai'an 223300, China)

Abstract: Respecting farmers' will is one of important principles for the exit of rural homestead. Therefore, it is of great significance to carry out the research on the will of the farmers to promote the exit of the homestead in an orderly manner. Based on the field investigation of farmers in typical areas of Jiangsu Province, this paper analyzed farmers' cognition, withdrawal and compensation intention for the homestead policy in the exit of homestead. The results showed that most farmers had wrong understanding of the policies related to the homestead, attached importance to the residential function of the homestead, and were reluctant to withdraw from the home stead and chose the compensation method of the replacement of homestead. Accordingly, this paper put forward some policy suggestions, such as strengthening the policy propaganda, respecting farmers' wishes, improving the compensation policy and strengthening the construction of centralized resettlement communities.

Key words: withdrawal from rural homestead; farms' will; Jiangsu Province

收稿日期: 2019-05-20; **改回日期:** 2019-09-06

基金项目: 江苏省社科基金项目(19GLB017); 江苏省产学研合作项目(BY2018224); 江苏省高等学校大学生创新创业训练计划项目(201720009XJ)

作者简介: 张 飞(1975—), 男, 教授, 博士, 从事土地制度与政策研究。

随着我国工业化、城镇化快速推进,大量农村人口转移到城镇,有力地促进了我国经济社会的发展,但同时也带来农村宅基地利用程度低下问题。宅基地退出则被看作是解决这一问题的出路之一,而农民作为宅基地退出中的重要主体,其退出意愿对宅基地有序退出至关重要,因此了解农民宅基地退出意愿,并据此制定和完善宅基地退出政策显得十分迫切。

目前,宅基地退出中农民意愿越来越引起学者的关注。高欣、张安录在对上海市郊区农民调查研究的基础上,认为在上海市等经济发达地区,宅基地退出时机比较成熟,农户在退出宅基地后可以获得稳定的社会保障和非农收入,退出意愿较高^[1]。王敏、诸培新则分析了农地流转对农户宅基地退出意愿的影响,提出应将农地流转与宅基地退出置于同一框架内统筹部署的建议^[2]。郭贯成、戈楚婷以推拉理论为视角,梳理了影响农户宅基地退出意愿的因素,建立了农村宅基地退出影响因素的推拉分析框架^[3]。杨丽霞等以义乌市作为调查样本区,分析农户宅基地退出意愿的影响因素,定量测度宅基地退出前后农户福利水平的变化,也认为经济发达地区宅基地退出时机较成熟^[4]。朱新华、陆思璇则基于江苏和安徽的1094户农户的问卷调查数据,通过相关性和差异性的多重实证检验,考察农户风险认知、抗险能力对宅基地退出意愿的影响^[5]。可见,现有文献已从多个角度对我国多个地区宅基地退出中农民意愿进行了调查研究,有利于了解宅基地退出中农民意愿现状及其影响因素,但现有研究过多关注于宅基地退出中农民意愿的影响因素,而比较忽视农民意愿本身分析。鉴于此,本研究以江苏省为例,在实地调查的基础上,详细分析宅基地退出中农民意愿,以期为全面认识农民意愿,完善宅基地退出政策提供参考。

一 调查概况与调查对象基本情况

课题组于2017年7~10月分别对南京市溧水区和高淳区、南通市如皋市、连云港市赣榆区、徐州市铜山区的部分农户进行入户调查。每个地区调查40户,共发放200份调查问卷。调查以调查者提问和解释、被调查者回答、调查者填写的方式进行。由于调查人员工作十分细致负责,共回收200份问卷,且全部有效。

由表1可知,被调查者大多为男性,年龄大多在31~50岁之间,文化程度多为初中与高中,家庭总人口多为4~5口人,家庭年收入大多超过3万元,且大部分来自于非农业。

二 调查内容分析

(一)对宅基地功能的看法

一般来讲,宅基地主要具有居住、财产、生产及情感等4种功能。其中居住功能是指宅基地可满足农民住房需求的功能;财产功能是指宅基地作为不动产所具有的价值交换和保值增值功能;生产功能是指农民可在宅基地上从事生产活动或建设各种生产用房;情感功能是指宅基地为使用权人带来的主观精神上的身心满足感和心灵抚慰的功能。由表2可见,80.5%的

农民最看重的是宅基地的居住功能,71.5%的农民认为宅基地在养老中具有重要作用。这说明在大多数农民心目中,宅基地仍然具有重要的社会保障作用。当然,也有 14.5%的的农民最看重宅基地的财产功能,这说明部分地区宅基地的经济价值开始凸显,部分农民不再仅仅把宅基地看作社会保障资料,而是看作是一项重要财产。

表 1 被调查农民的基本特征

特征	选项	比例/%	特征	选项	比例/%
性别	男	58.0	家庭总人口数	3 口人	17.0
	女	42.0		4 口人	30.5
年龄	30 岁以下	18.5		5 口人	34.5
	31~40 岁	23.0		6 口人及以上	18.0
	41~50 岁	33.5	家庭年收入	1 万元以下	7.5
	51~60 岁	14.5		1~2 万元	10.5
	60 岁以上	10.5		2~3 万元	15.5
文化程度	小学及以下	21.5		3~4 万元	25.5
	初中	39.0	4 万元以上	41.0	
	高中	29.5	家庭收入结构	收入绝大部分来自农业	8.5
	大学及以上	10.0		收入大部分来自于农业	15.5
收入大部分来自于非农业				34.0	
收入绝大部分来自于非农业	42.0				

表 2 农民对宅基地功能看法的调查结果

题目	选项	比例/%
在下列宅基地功能中,您最看重哪种功能?	居住功能	80.5
	财产功能	14.5
	生产功能	0.0
	情感功能	5.0
您认为宅基地在养老中的作用?	重要	71.5
	一般	22.5
	不重要	6.0

(二)对宅基地政策的了解情况

我国现行政策规定,宅基地属于农民集体所有;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。从调查情况来看,农民对于这两项规定了解程度存在差异,农民对于“一户一宅且面积不能超标”规定的了解程度远远高于“宅基地属于农民集体所有”规定。由表 3 可知,只有 37.5%的农民认为宅基地属于农民集体(包括村或村小组、乡镇)所有,更多的农民认为宅基地属于农民所有,占 48.5%,他们认为宅基地是农民个人私有财产,可以自由处置。可见,当前农民对于宅基地产权归属认识并不准确。至于宅基地退出政策,不了解的农民数量更多,高达 77.5%。当地没有宅基地退出实践,大多数农民并不了解此项政策。这说明宅基地退出政策的宣传力度有待进一步加大。

表 3 对宅基地政策的了解情况

题目	选项	比例/%
您认为宅基地所有权应该属于	农民	48.5
	村或村小组	27.0
	乡镇	10.5
	国家	14.0
您是否知道“一户一宅且面积不能超标”政策	知道	72.5
	不知道	27.5
您是否知道宅基地退出政策吗	知道	22.5
	不知道	77.5

(三) 宅基地及居住环境现状

虽然大多数农民了解“一户一宅且面积不能超标”规定,但调查显示 37.5%的农民拥有的宅基地超过 1 处。他们之所以拥有超过 1 处宅基地,主要是通过继承和交易两种途径。在问及“您家中有宅基地闲置吗”时,有 20.5%的农民认为自己家里有闲置宅基地。在问及“您对现有居住环境满意吗”时,高达 30.5%的农民选择了“不满意”选项。正是由于存在宅基地闲置以及对居住环境不满意,才有必要出台宅基地退出政策,让闲置的宅基地得到重新利用,并改善农民的居住条件(表 4)。

表 4 宅基地及居住条件现状

题目	选项	比例/%
您家拥有的宅基地宗数	1 处	62.5
	2 处	30.0
	3 处及以上	7.5
您家中有宅基地闲置吗	有	20.5
	没有	79.5
您对现有居住环境满意吗	满意	22.5
	一般	47.0
	不满意	30.5

(四) 宅基地退出意愿

宅基地退出,实际上是农民宅基地使用权的退出,是宅基地使用权人自愿将作为宅基地的用益物权消灭,从而恢复所有权人(集体经济组织)对宅基地的完全支配状态^[6]。由表 5 可知,大部分农民不愿意将宅基地退还给集体,愿意退还给集体的农民不到 20%。对于愿意或不愿意宅基地退出的原因,“宅基地退出能获得补偿”、“可以获得更好的居住环境及配套设施”是较多农民愿意退出宅基地的原因;“对相关政策不了解”、“经济补偿较低”是较多农民不愿意退出宅基地的原因。当然,“断绝回农村的后路”、“预期土地会增值”也是部分农民不愿意退出宅基地的重要原因。因此,加强政策宣传力度、提高农民的经济补偿、搞好集中安置区居住条件及配套设施可以提高农民退出宅基地的积极性。

表 5 宅基地退出意愿及原因

题目	选项	比例/%
您愿意将宅基地退还给集体吗	愿意	18.5
	不愿意	81.5
您愿意退出宅基地考虑的最主要原因(可多选)	使土地资源得到充分利用	7.5
	宅基地退出能获得补偿	82.5
	可以获得更好的居住环境及配套设施	87.0
	纳入城镇社会保障体系	46.0
您不愿意退出宅基地考虑的最主要原因(可多选)	对相关政策不了解	62.5
	经济补偿较低	51.0
	断绝回农村的后路	32.0
	预期土地会增值	34.5
	影响农副业生产	12.5

(五) 宅基地退出补偿方式

在问及“如果您将宅基地退还给集体,您希望获得什么方式的补偿”时,超过一半的农民选择了“宅基地置换”,进一步访谈显示,这些农民大多处于远郊。而近郊的农民大多选择“货币补偿”与“宅基地换房”方式。

在问及“如果以货币形式进行安置,您希望补偿标准如何确定”时,“根据省里征地补偿标准”、“根据周边交易价格”、“自己和政府商量”3个选项中,“根据省里征地补偿标准”、“根据周边交易价格”选择相对较多,均稍高于40%;而只有18.0%的农民选择“自己和政府谈判”。这可能是由于大多数农民认为自己不知如何与政府进行谈判。

在问及“如果进行宅基地置换,您在新的选址上,最关注的是”时,多数农民选择“方便就业”、“方便子女上学”两个选项,选择“方便农业生产”只有15.0%,可见只有少数农民将农业生产放在重要地位(表6)。

表 6 宅基地退出补偿意愿

题目	选项	比例/%
如果您将宅基地退还给集体,您希望获得什么方式的补偿	货币补偿	17.5
	宅基地换房	23.5
	宅基地置换	59.0
如果以货币形式进行安置,您希望补偿标准如何确定	根据省里征地补偿标准	41.5
	根据周边交易价格	40.5
	自己和政府谈判	18.0
如果进行宅基地置换,您在新的选址上,最关注的是	方便农业生产	15.0
	方便就业	36.0
	方便子女上学	45.5
	方便亲戚之间来往	3.5

综上所述,主要的调查结果如下:当前大多数农民对宅基地相关政策认识错误,看重宅基地的居住功能,在养老中的重要作用;约1/5农民家庭存在宅基地闲置现象,约1/3农民对现

有居住环境不太满意;绝大多数农民不愿意将宅基地退还给集体,其原因主要有对相关政策不了解、经济补偿较低及预期土地会增值等,愿意将宅基地退还给集体的原因主要有获得更好的居住条件及配套设施、获得经济补偿及纳入城镇保障体系等;大多数农民选择宅基地置换的补偿方式,希望按照周边土地交易价格进行补偿。

三 对调查结果的反思

(一)对宅基地功能的认知情况是农民宅基地退出意愿的重要影响因素

居住功能是宅基地的最初功能,但随着农民的分化以及时代的变迁,宅基地的功能越来越多元化。对于不同类型的农民,宅基地具有不同的主导功能,从而也影响其退出宅基地的意愿。对于一般农区的农民而言,他们最看重的是宅基地的居住功能,那么其宅基地退出意愿则主要决定于他们住房问题对宅基地的依赖程度。如果他居住不需要某块宅基地,那么其退出此块宅基地的意愿就较高;反之,宅基地退出意愿就较低。对于城市郊区或城中村的农民而言,他们看重的可能是宅基地的财产功能,因此即使他们的宅基地是闲置的,但他们也不一定愿意退出宅基地,其宅基地退出意愿则主要取决于宅基地退出补偿。对于已进城落户的农民而言,他们可能看重的是宅基地的情感功能,其宅基地退出意愿就会很低。因此,政府在制定宅基地相关政策时,应把发挥好宅基地的居住功能放在第一位,但同时也需要考虑到宅基地的其他功能。光从居住功能来看,许多农民对宅基地的依赖并不高,其退出宅基地的意愿应该很高,但现实中愿意退出宅基地的农民并不多。

(二)宅基地退出政策的目标人群,不仅包括宅基地闲置的农民,也应包括宅基地虽不闲置但居住环境较差的农民

目前,各地在宅基地退出实践中,一般将宅基地闲置的农民,包括“一户多宅”的农民与长期进城务工农民作为宅基地退出的主要人群。“一户多宅”农民是指拥有两处及两处以上宅基地的农民。拥有多处宅基地,一般会有部分宅基地处于闲置状态。对于此类农民,各地在宅基地退出试点过程中,一般在给予一定补偿的基础上强制要求他们退出闲置的宅基地。长期进城务工农民又可以分为在城市中拥有住房的农民与在城市中没有住房的农民两种类型。长期进城务工且在城市中没有住房的农民,虽然他们的宅基地及住房长时间处于闲置状态,但由于他们在春节期间或其他时间段仍会居住在农民住房一段时间,因此他们不会轻易退出宅基地。而对于长期进城务工且在城市中拥有住房的农民,虽然他们不需要住在农村,但宅基地对于他们具有财产功能和情感功能,因此他们也不愿轻易退出宅基地。综上所述,“一户多宅”的农民与长期进城务工农民愿意主动退出宅基地的并不多。所以,现实宅基地退出实践中存在政府高积极性与农户低退出意愿的矛盾。这也说明宅基地退出政策的目标人群定位不太精准。本文认为那些宅基地虽不闲置但居住环境较差的农民应该作为宅基地退出政策的主要目标人群。这一类农民最看重的是宅基地居住功能,但现有宅基地并没有充分满足他们的美好居住

的需求,因此他们迫切希望改善现有居住环境,具有较高的意愿退出现有宅基地。因此,宅基地退出政策的目标人群,不仅包括宅基地闲置的农民,也应包括宅基地虽不闲置但居住环境较差的农民。

(三)改善农民退出后居住环境与提高宅基地退出补偿可以促进农民宅基地退出

具有宅基地退出意愿并不必然产生宅基地退出行为,因为存在意愿不一定付诸行为,宅基地退出行为的产生受到自身以及外界条件的复杂影响^[7]。因此,政府还需有针对性地制定激励约束措施以促使农民的宅基地退出意愿转化为宅基地退出行为。鉴于农民主要是由于改善居住环境与获得经济补偿而愿意退出宅基地,因此,改善农民退出后居住环境与提高宅基地退出补偿是促使农民的宅基地退出意愿转化为宅基地退出行为的重要措施。

四 政策建议

(一)加强政策宣传力度,提高农民对宅基地退出相关政策的认知程度

调查显示,当前农民对宅基地相关政策认识较为模糊,对宅基地退出政策了解不多,认识不到宅基地退出的意义,这是当前农民退出宅基地积极性不高的原因之一。因此,当前应加强政策宣传,提高农民对宅基地退出相关政策的认知程度。一是加强宅基地集体所有与“一户一宅”政策宣传,消除对宅基地的一些错误认识,为宅基地退出奠定基础;二是加强宅基地退出政策宣传,帮助农民认识到宅基地退出的重大意义,宅基地退出中的权益及可能带来的好处;三是通过村干部、党员带头退出宅基地等方式,带动一般农民自愿退出宅基地。

(二)充分尊重农民意愿,有序推进宅基地退出工作

调查显示,并不是所有农民愿意退出宅基地,也不是所有农民家庭适合退出宅基地。尊重农民意愿,意味着宅基地退出工作不能搞一刀切,不能盲目推进,只能有序地推进。为此,一是建立农民利益表达机制,保障农民有畅通的渠道表达自己的利益诉求,提高农民在宅基地退出中的参与程度;二是提高农民的组织化程度,可以成立诸如农业专业协会等农民利益组织,以增强农民在宅基地退出中的话语权,约束地方政府行为。当然,尊重农民意愿,并不意味着满足农民一切想法,对于农民不合理的想法,应依法拒绝。如对“一户多宅并闲置”的农民家庭,不管其是否愿意退出宅基地,都应该要求其退出。

(三)扩大宅基地退出补偿范围,丰富补偿方式

合理的补偿是农民退出宅基地的先决条件。只有当农民认为退出宅基地的补偿大于损失,农民才有积极性退出宅基地。调查也显示,获得补偿是农民愿意退出宅基地的主要原因,而补偿过低也是农民不愿意退出宅基地的主要原因。现实中,宅基地退出补偿确实存在补偿范围较窄、补偿方式单一等问题,影响了一部分农民退出宅基地的积极性。为此,一是扩大宅基地退出补偿范围,补偿不仅仅考虑房屋的价值,还要考虑宅基地的保障价值、宅基地发展权、退出过渡时期费用等因素;二是丰富宅基地退出补偿方式,提供货币化补偿、股权补偿、“以房

换房”实物补偿、宅基地换社保等多种补偿方式,供农民自由选择。

(四)加强集中安置小区建设,改善退出农民的生活条件

调查显示,大多数农民、尤其远郊农民都选择宅基地置换方式,也就是说他们愿意将现有住房和宅基地置换为集中安置小区住房。因此,把集中安置小区建设好,也能够吸引农民、尤其是对目前居住条件不满的农民自愿退出宅基地。为此,一是做好选址与规划,按照有利于农民生产生活、兼顾现实与长远等原则,做好安置小区选址与规划工作,坚决防止出现新房建好没几年又要拆迁的现象发生;二是根据地方政府财力状况、农民承受能力为安置小区配备相应的基础设施、公共服务设施,这些设施并不一定需要非常高的档次,关键是能让居住在安置小区的农民生活生产方便^[8]。

参考文献:

- [1]高欣,张安录,李超. 社会保障,非农收入预期与宅基地退出决策行为——基于上海市金山区、松江区等经济发达地区的实证分析[J]. 中国土地科学,2016,30(6):89-96.
- [2]王敏,诸培新,张建. 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[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2016,16(4):81-89.
- [3]郭贯成,戈楚婷. 拉理论视角下的农村宅基地退出机制研究——基于南京市栖霞区农户意愿调查[J]. 长江流域资源与环境,2017,26(6):816-823.
- [4]杨丽霞,朱从谋,苑韶峰,等. 基于供给侧改革的农户宅基地退出意愿及福利变化分析——以浙江省义乌市为例[J]. 中国土地科学,2018,32(1):35-41.
- [5]朱新华,陆思璇. 风险认知、抗险能力与农户宅基地退出[J]. 资源科学,2018,40(4):698-706.
- [6]刁其怀. 宅基地退出概念辨析[J]. 中国土地,2017,(3):32-33.
- [7]洪德和,程久苗,吴九兴,等. 农户宅基地退出意愿与行为转化研究——基于金寨县的实证[J]. 中国农业资源与区划,2019,40(6):140-148.
- [8]张飞. 城乡建设用地增减挂钩政策中农民意愿及区域差异研究——以江苏为例[J]. 湖北农业科学,2016,55(21):5724-5728.