

“三农”决策要参

2020 年第 12 期（总第 331 期）

清华大学 中国农村研究院

2020 年 4 月 7 日

深刻认识并正确处理当前农村农宅农房闲置问题^{*}

内容摘要：当前农村农宅农房闲置问题主要集中在广大传统农区而非少数发达地区农村。打工经济和渐进式城市化带来的农宅农房闲置是农村人口正常流动产生的阶段性现象，属于“合理性”闲置；土地管理滞后导致的相当一部分农宅农房闲置则是长期以来各地基层土地管理能力滞后而衍生的土地管理问题，属于“不合理性”闲置。鉴于当前农宅农房闲置问题的复杂性及其成因多样性，要求我们必须充分认识农宅农房闲置的类型差异，正确看待农宅农房合理性闲置现象，重点聚焦不合理性闲置问题并及时消除其带来的一系列村庄负面影响，为下一步乡村振兴战略的分阶段具体实施奠定重要基础。

关键词：宅基地闲置 合理与不合理性闲置 分类治理 余江宅改

^{*}本文为清华大学中国农村研究院 2018-2019 学年度“清华农村研究博士论文奖学金项目”（编号：201810）的阶段性研究成果。

当前，我国正处于中高速工业化和快速城市化阶段，农村人口大量外流，相当一部分农宅农房闲置，成为广大农村尤其是中西部传统农区经济社会发展的必然产物。如何充分利用农村闲置的农宅农房资源，成为包括学界、政策部门在内的社会各界广泛关注的一项重要议题。本文基于江西余江县的实地调研^①，系统梳理宅基地闲置的类型，评析目前解决农宅农房闲置问题的若干思路，为深化农村宅基地制度改革提供参考。

一、宅基地闲置的三种类型

第一类是在打工经济大背景下中青年普遍外出务工经商而产生的农宅农房闲置。传统农区二三产业发育不足，经济机会有限，打工经济已成为村庄经济社会常态，全家进城务工经商或半工半耕已成为农村家庭生计模式的普遍选择。对相当一部分农村家庭而言，农闲时外出打工，农忙时返乡务农；平时外出打工，春节返乡过年；年轻时进城务工，年老时择机返乡；年轻子女在外务工经商，老年父母在村留守生活等现象将广泛而长期存在。这类闲置，多属于阶段性闲置，是当前东中西部城乡产业分工体系下出现的正常现象，而不是资源浪费问题，因此本文称之为“合理性闲置”。

第二类是在城市化大背景下部分农户进城安居落户而产生的农宅农房闲置。基于更丰富的经济机会、更优质的教育资源、更完善

^①本文经验材料分别来自作者及所在华中村治研究团队于2017年至2019年连续三年对湖北宣城、安徽金寨、江西余江等地宅改试点工作的跟踪调研以及2019年下半年作者在江西余江开展的博士论文调研。

的公共服务等多因素驱动，城市化依旧是当前我国经济社会发展的主流趋势。具体可分为两类：一类是城市化能力一般的农民工群体。在外出务工经商的过程中，部分脑筋活、技术好、运气佳的农村家庭率先进城买房落户，但他们清醒地认识到：进城买房只是支付了进城生活的一次性成本，是否可以真正实现城市化，则取决于是否可以获得稳定的工作机会和基本的社会保障。鉴于绝大多数农民工家庭劳动力就业的不稳定特征，他们往往保留农村农宅农房农地作为“返乡退路”，由此而产生的农宅农房闲置，也属于合理性闲置。

同样值得关注的是另一类出身农村但通过上大学、参军提干等途径已实现较为稳定城市化生活的长期不在村农村精英群体。本文重在讨论广大传统农区绝大多数农户的一般情况，因此这一群体的相关情况本文并未涉及。

第三类是由于特定历史时期基层土地管理能力滞后而产生的农宅农房闲置。在农民历次占地建房过程中，由于我国基层土地规划水平和土地管理能力滞后，加之绝大多数农村干部一般也不愿得罪村民，农村建房往往“建新”不“拆旧”，甚至出现超标建房，造成农村地区一户多宅的情况较为常见，且新房建成后，老房子往往用来放置农具或由父母居住使用，由此导致相当一部分农宅农房闲置。这一宅基地闲置问题主要源于农村土地管理能力的滞后，严重制约了农村土地集约节约利用，同时对村容村貌产生了极其恶劣的影响，甚至会影响道路修扩建等农村基础设施建设，因此本文称之为“不合理性闲置”。

综上所述，针对农宅农房闲置问题，我们必须具体问题具体分析：由于打工经济和城市化产生的农宅农房闲置，属于既有城乡产业分工体系下农民家计模式阶段性选择和农民进城这一经济社会发展趋势下产生的合理性闲置，我们必须充分认识并尊重这一客观规律；由于农村土地管理能力滞后产生的一户多宅，进而导致的农宅农房闲置问题，则属于当前广大传统农区普遍存在的真问题，需要社会各界加强研究、全面谋划并及时解决。

二、目前解决农宅农房闲置问题的若干思路

当前，围绕农村农宅农房闲置问题，形成了以下四种主要思路和做法，简要梳理并评析如下。

一是以增减挂钩为政策工具推动闲置宅基地腾退复垦。为推动闲置宅基地腾退复垦，当前最流行的政策工具莫过于“增减挂钩”。在这一政策思路下，将农村闲置废弃的宅基地腾退复垦并整理出土地指标进而转化为城市建设用地指标成为基本操作办法。如此一来，在满足城市开发建设土地指标需要的同时对农村闲置宅基地问题做出处置，但问题恰恰在于：土地价值并非凭空而来，本质上取决于地方政府土地财政的转移支付。相比城市建设用地指标需要，农村建设用地指标供给接近无限。因此，土地增减挂钩政策的实施，注定只属于地方政府安排下的极少数村庄，却始终难以解决绝大多数村庄的宅基地闲置这一普遍问题。

二是依托自然力量、依靠时间自然解决宅基地闲置问题。部分研究者指出：宅基地闲置问题，绝不是土地资源浪费，而是有效的

战略性资源冗余。其核心理由如下：一是鉴于农民工群体难以在城市获取稳定的工作机会和较高的收入水平，因此城市化并不稳定，此时农村耕地和宅基地及其房屋就构成这一人群退守乡村生活的重要社会保障，一旦丧失了这一社会保障，将大大影响城乡社会稳定；二是对绝大多数农村地区而言，闲置的宅基地价值极其有限，从当前部分农地抛荒但粮食产量仍旧保持连续增长的态势来看，我国还远没有到要复垦农村宅基地来种植粮食的危急时刻。因此，此时腾退农村闲置宅基地，的确没有现实必要性。基于此，这一政策思路主张要充分认识农村土地的社会保障性质，在充分尊重农民意愿的基础上依靠大自然的力量进行自然复垦。这一政策思路必须直面一个问题：闲置宅基地尤其是严重影响农村人居环境的不合理性闲置宅基地，究竟应当如何处理？

三是积极探索通过“三权分置”政策激活农宅农房闲置资源。这一政策思路的关键在于充分释放农宅农房“经营权”。如欲产生预期政策效果，需要满足两项基本条件：一是市场需求旺盛；二是存在一定数量的闲置农宅农房可供流转经营。根据调研观察，主要集中在以下两类区域：一类是沿海发达地区农村，如浙江德清等地；一类是中西部少数具有独特旅游资源禀赋的农村地区，如云南大理等地。这类村庄，本身处于沿海城市带或热门旅游区域，农宅农房经营价值突出，流转需求旺盛，“三权分置”政策可为其提供合法政策空间。而对绝大多数的传统农区农村而言，当地城市化水平有限，旅游资源匮乏，市场需求天然有限；同时，对绝大多数农村家庭而

言，打工经济和渐进式城市化产生的农宅农房闲置是阶段性现象，加之中国人祖宅观念、返乡过年等文化观念影响，多保留自家宅院自用或以备将来不时之需。基于此，对广大传统农区而言，宅基地“三权分置”政策效果有限，有待进一步观察。

四是依托村庄规划和土地管理集中解决宅基地闲置及其衍生的一系列村庄问题。众所周知，由于之前农村地区土地规划水平较差、土地管理能力较弱，因此农村地区建房布局混乱、面积超标、一户多宅等乱象突出，成为乡村振兴战略具体实施的重要障碍之一。聚焦当前农宅农房不合理性闲置问题，鉴于这一土地利用乱象主要源于土地管理能力滞后，正确的纠偏思路也就不在“增减挂钩”“自然复垦”或“产权再造”，而是要有效提升当前基层土地管理能力，做到对土地利用乱象予以坚决遏止并及时消化解决历史遗留问题，为农村社会人居环境改善和基础设施建设奠定重要基础。

三、一个典型案例：江西余江宅改样本

江西余江，地处赣东北地区，于2015年成为我国三项土地制度改革试点区县之一。宅改之前，当地农村土地管理能力滞后，村庄一户多宅、面积超标等现象较为普遍，多数村庄布局混乱且破旧不堪，属于典型的“新旧相间”“有新房而无新村”，是我国中西部传统农区绝大多数农村的典型代表。为解决不合理性闲置问题，余江的主要做法如下。

一是对照标准，加强宣传。宅改工作开始后，当地通过粉刷墙体标语、橱窗展示、发放宣传手册和致农户的一封信、微博微信等

各种传统宣传方式和新媒体宣传，对“宅基地是集体资产，不是祖产”“建新必须拆旧”等土地产权观念和利用方式进行全方位宣传，从社会舆论上加强农村群众农村土地集体所有的公有制土地产权秩序和利用观念。

二是党建引领，充分动员。首先，当地党委政府要求各村两委干部、党员同志、村民理事会及其亲近家属必须发挥模范带头作用，据此解决了村庄30%以上的土地利用不规范问题。其次，利用人情、面子、关系等各种社会机制，动员并做好了占比50%以上的中间群众的工作。再次，对于剩下的少部分暂时想不通或拒不配合宅改工作的群众，由当地党员干部以及村庄内生社会权威组成的村民理事会多次上门不耐其烦地做工作，进而在具体的群众工作中又扫除了一大部分工作障碍。最后，对于占比3%~5%的极少数钉子户，当地村两委干部和村民理事会根据少数服从多数、局部服从大局的村民自治原则，对极个别钉子户、一户多宅或影响村庄规划的废弃房屋进行强制拆除，从而推动整项工作的顺利完成。

三是结合农村人居环境整治和村庄基础设施建设，统筹推进宅基地改革工作。余江宅改只是当地新农村建设的第一步，且主要集中在以下三个方面：一是对面积超标、一户多宅等不合理建筑进行拆除；二是对村庄内部分散存在、严重影响村容村貌并且废弃的猪牛栏、厕所等进行彻底拆除；三是对影响道路建设等村庄规划的围墙、房屋等进行拆除。当地随即对村庄人居环境进行了整治，如在村庄合适位置修建公厕，对村庄道路进行硬化或拓宽，在主要路段

安装路灯，硬化排水沟等。

通过宅改，当地村庄均实现了包括但不限于以下三点效果：一是超标建筑、废弃建筑等不合理闲置农宅农房得到有效清理；二是村庄人居环境得到极大改善；三是村庄道路等基础设施建设水平得到极大提升。

四、结论与建议

当前，我国正处于中高速工业化和快速城市化阶段，既有城乡产业分工体系决定了农村人口持续外流，城市化成为当前我国经济社会发展的主流趋势，农宅农房闲置成为必然。但这并不意味着不同类型的农宅农房闲置都是亟待解决的重大问题。经过分析，本文得出以下结论与建议。

一是必须正确对待合理性闲置现象，重点聚焦不合理性闲置问题。因打工经济而产生的农宅农房阶段性闲置，属于当前绝大多数农村家庭全家进城务工经商或半工半耕家计模式的正常选择，因城市化预期不稳定而预留作为退路的农宅农房闲置也有其现实必要性，以上两类宅基地闲置属于合理性闲置。由于农村土地管理能力滞后产生的一户多宅，进而导致的农宅农房闲置问题，属于不合理性闲置，在广大传统农区普遍存在，宅改工作应重点聚焦不合理性闲置问题的有效解决。

二是必须全面认识增减挂钩、自然复垦、“三权分置”等政策思路，着力避免方向性错误。增减挂钩不能解决绝大多数村庄普遍存在的宅基地闲置问题。依托无为而治理念，短时间内无法有效回应

乡村振兴战略背景下广大农村群众对美好人居环境的迫切需要，关键是仍将继续恶化由于土地管理能力滞后产生的一户多宅等不合理现象。“三权分置”政策脱离了当前绝大多数村庄市场潜力不大、流转意愿不强等经济社会文化基础，政策效果有限，同样不能解决绝大多数村庄的痛点问题。如欲有效解决宅基地闲置问题，必须对症下药：针对不合理性闲置，着力提升基层土地治理能力。

三是必须充分挖掘余江宅改的普遍意义，妥善解决不合理性闲置问题。土地管理能力滞后所产生的农宅农房闲置问题，不仅直接影响广大农村居民在村生活体验，严重影响村容村貌，而且极有可能影响村庄进一步的基础设施建设，与人们对美好生活的期待严重相悖。余江模式的成功关键在于：准确抓住了当前中西部普通农村普遍存在的宅基地闲置中不合理存在的这一部分，同时以在村村民生活的美好期待为导向，依托党在农村的基层组织，广泛宣传，充分动员，并结合当前人居环境整治等工作，系统推进当地村庄建设水平，有效提升了基层组织的土地管理能力和在村村民包括将来可能返乡村民的生活获得感和幸福感。

武汉大学政治与公共管理学院 王向阳



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）