

# 农村宅基地置换模式及其效益评估

——基于江西的调查和农户视角

刘 旦<sup>a</sup>, 陈 赢<sup>b</sup>

(江西财经大学 a.旅游与城市管理学院; b.体育学院, 江西 南昌 330013)

**摘 要:** 宅基地使用权置换, 有利于解决宅基地闲置和低效利用的问题。通过实地调查, 从农户的角度探讨了江西都昌县宅基地置换工程的成本—收益问题。目前该县宅基地置换方式以农户择地新建为主, 而不是大部分安置至中心村或城镇。其原因在于: 未统一建设中心村, 公共设施配套滞后; 补偿标准低; 社会保障制度不健全; 农户对宅基地置换后的家庭生活状况不满; 农民“以地为生”的观念根深蒂固。据此提出了促进宅基地置换的建议: 建立公正的利益均衡机制; 有效发挥宏观调控机制的作用; 健全社会保障机制。

**关 键 词:** 农村; 宅基地; 置换模式; 城市化; 江西省

中图分类号: C913.31

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2009)06-0043-04

## On Readjustment Mode and Its Benefit of Farmers' Resident Land-use

——in the perspective of the farmers and investigation of Jiangxi Province

LIU Dan, CHEN Ying

(a. College of Tourism and City Management; b. Institute of Physical Education, Finance and Economics University of Jiangxi, Nanchang 330013, China)

**Abstract:** Readjustment of Farmers' Resident Land-use conducive to resolve the homestead idle and inefficient utilization. Based on the investigation, this paper discusses the cost-benefit of readjustment of resident land-use in Duchang county of Jiangxi Province. This paper later discusses the main factors affecting homestead replacement from the farmers perspective and on this basis put forward the countermeasures to promote homestead replacement.

**Key words:** rural area; resident land-use; readjustment mode; urbanization; Jiangxi province

### 一、问题的提出

近年来,随着我国城市化和工业化进程快速推进,经济发达地区城镇建设用地增长呈明显加快趋势,但耕地总量动态平衡等政策严格控制建设用地增量,以城镇建设用地短缺为表征的土地供需矛盾越来越成为城市化和工业化的瓶颈;另一方面,东部沿海发达农村地区,“空心村”和闲置宅基地、空置住宅和“一户多宅”现象的出现导致了对土地资源的严重浪费,土地集约利用潜力巨大。经济发达地区建设用地这一结构性矛盾导致宅基地置换应运而生。

我国沿海发达地区的一些城市正在以农村宅基地置换为突破口,推动农村人口向城镇集中,很多理论

研究工作者和实践工作者都对宅基地置换问题予以极大的关注,其成果集中体现在以下几个方面:第一,宅基地置换的重要性。如张恩碧、徐杰(2008)以上海市奉贤区庄行镇新华村宅基地置换情况为例,认为宅基地置换对于促进市郊农民消费升级具有重要意义<sup>[1]</sup>。第二,宅基地置换遭遇困难的原因。一般认为,宅基地置换的问题主要是资金平衡、失地农民的就业和“居保”,房产证颁发、空置房处置、补偿不足等方面的问题。其中政策瓶颈是置换试点遭遇困难的核心原因<sup>[2,3]</sup>。第三,构建宅基地置换机制的对策。普遍认为,宅基地置换能否成功实施,关键在于对诸如户籍、农村土地承包经营管理和宅基地制度等主要农村制度的创新和创建<sup>[4-8]</sup>。

总之,现有的研究成果为推进我国宅基地置换问题的研究奠定了一定的理论基础,但也存在种种局限与不足:第一,关于宅基地置换模式的系统研究相对

收稿日期: 2009-10-22

基金项目: 江西财经大学资助课题

作者简介: 刘 旦(1978—),男,江西九江人,经济学博士,讲师,研究方向为房地产经济学。

匮乏。国内外大量的经验表明,土地置换能否成功,关键在于能否建立一个好的置换模式。因此,本研究的切入点放在置换模式的探讨。第二,研究存在一定的区域差异,更多的研究成果是针对东部经济相对发达的区镇,中西部不发达地区的研究相对较少。第三,已有研究没有从农户的角度对影响宅基地置换的因素的重要性程度进行比较分析。事实上,宅基地置换的主体应该是农民和集体,农民在作为宅基地置换工程的主要参与方,他们在整个宅基地置换工程中的起着至关重要的作用。因此,笔者以江西省都昌县四个乡镇为例,通过分析农户在宅基地置换前后的福利变化,从农户的角度提出了江西省农民宅基地置换模式,供政府有关部门决策参考。

## 二、研究对象与调查方法

### 1. 研究对象

该研究主要针对江西省九江市都昌县宅基地置换工程进行调研。都昌县位于江西省北部,隶属九江市,滨临鄱阳湖。历史上,都昌是个农业大县。近年来,都昌县农村经济发展较快,但农村人居环境的建设却相对滞后。为此,该县借移民建镇工程加大农村宅基地规划力度,加快新农村建设步伐。规划宅基地使老百姓得到了实惠,大大改善了村容村貌,一批全面小康村雏形已经呈现。

### 2. 调查方法

调研从2008年6月至12月,过程经历策划、访谈、典型地区调查、问卷调查阶段,其中问卷调查包括问卷初步调查、问卷修改完善、问卷发放、整理和分析等。农民调查问卷采取了上门拜访、当面指导填写的形式进行,因此有效率和成功率都比较高。根据区域自然状况和社会经济发展状况,采取整群随机抽样的形式选取14个自然行政村总计302家农户,获得有效问卷284份。调研地区主要集中在都昌县周溪镇、西源乡、大树乡和都昌镇等地,调研对象不仅涵盖了已进行置换拆迁的农户和暂未拆迁的农户,而且做到了重点区域突出,因此,调查具有代表性和可靠性。

## 三、基于农户视角的宅基地置换效益评估

目前,都昌县宅基地置换采取三种模式,一种是居民点内部局部调整的整理模式,即县乡镇级政府制定政策,提供资金支持,农户在本村自留地上自行建设住房;一种是迁村并点,建设中心村的整理模式,

都昌镇的陈庄、鹰嘴贩、彭家桥就是这类村庄整体搬迁、易地整理模式的例证;最后一种是安置到城镇,即在城镇建设安置小区,村民购买住房入住,这种置换模式主要面向收入水平较高的农户。宅基地置换模式及补偿标准具体见表1。

表1 宅基地置换模式及补偿标准

宅基地置换方式	补偿标准	占样本总数的比例/%
置换至城镇 (货币置换)	不论原来宅基地的状况,统一给予在城镇购房的农户12000或15000元的购房补贴	13.6
置换至中心村 (实物补助)	分三次给予在中心村建房的农户3000、4000、5000元不等的建房材料(如钢筋、水泥)	13.5
择地新建 (实物补助)	分三次给予农户择地新建住房3000、4000、5000元不等的建房材料(如钢筋、水泥)	72.9

从表1可以看出,目前都昌县宅基地置换方式主要以农户择地新建为主,即农户在本村划归到个人的农地上自建住宅。经济学理论表明,最优的宅基地置换模式应该是安置至城镇或中心村,这不仅有利于新农村建设,而且有利于加速我国城市化进程。为此,笔者试图通过对农民在宅基地置换中的成本、收益的分析,来研究江西省宅基地置换模式。

### 1. 农民在宅基地置换工程中的成本

从理论上说,农户宅基地使用权置换成本包括:①宅基地使用权、宅基地相关的农地使用权与按市场价评估确认的被拆除的房屋的价值;②购买新的住房成本;③搬进新的住宅区生活而增加的包括物业管理费在内的生活成本;④搬迁费用;⑤因选择放弃农村土地承包经营权而失去的其原来从事农业副业生产可以取得的纯收入;⑥其它成本,主要是指置换后所要失去的系于原住宅村落的社会心理依托,包括欢乐融洽的邻里情,难舍难分的乡恋,田水林路、小桥流水、炊烟、菜花、稻香、水中游鱼等产生的浓浓故乡情。

### 2. 农民参与宅基地置换工程的收益

从理论上说,农民在宅基地置换工程中获得收入包括:①住房货币补偿款,包括对已拆除房屋的补偿、宅基地使用权退还补贴和与宅基地相关的农地使用权退还补贴;②从事非农职业所取得的收入,包括工薪收入、经商所取得的收入等;③社会保障收入;④搬迁补偿;⑤农地使用权入股分红;⑥其他收益,主要是指置换后的新住宅环境质量所带来的心里愉悦与享受。

### 3. 宅基地置换工程的成本—收益分析

三种宅基地置换模式的成本—收益对比情况详见表2。

表2 三种模式成本—收益对比

	安置至城镇	择地新建	安置至中心村
收益			
住房货币补偿款	15 000 元	12 000 元	12 000 元
非农职业所得收入	较小	没有变化	较小
社会保障收入	无	无	无
搬迁补偿	无	无	无
其他收益	一般	较大	一般
成本			
被拆除房屋的价值	无	无	无
购买新的住房成本	大	小	较大
生活成本	大	小	较大
搬迁费用	较大	较小	较小
生活习惯、社会关系改变	变化大	较小变化	变化较大
从事农业副业生产可以取得的纯收入	很少	没有变化	很少
综合评价	收益小	收益大	收益较小

### 四、结论及改进建议

以目前的实际情形看,农民所获收益最大的置换模式是择地新建,安置到城镇对农民综合收益反而最小。因此,目前都昌县宅基地置换方式以农户择地新建为主,而不是大部分安置到中心村或城镇,其原因如下:

第一,没有统一建设中心村,公共设施配套滞后。村庄规划是对农村土地资源的开发、利用、整治和保护在时间和空间上所作的总体安排,是优化土地利用结构,提高土地利用率的关键。但是,目前都昌县村镇规划制订远远滞后于农村经济发展速度和农民建房需求,即使制订了规划,也往往是整体规划而不是详细规划。这类规划对用地范围、村庄景观、道路、排水等规定比较粗放,不利于操作和管理,从而造成农民建房的盲目性和随意性。有的村庄即使有规划,但没有规划实施的具体政策和措施,有名无实,成为“纸上画画,墙上挂挂”的装饰品。如周溪镇大屋刘村的移民建镇工程没有村庄规划,直接导致宅基地审批缺乏依据,往往是农民选择哪里就批哪,哪块地离公路近就批哪,住宅建设散乱,村庄整体布局不合理。

第二,补偿标准低。调查发现,农户若选择安置到中心村,所得住房补贴只有1.2万元,不足以支付中心村一幢住宅的购买费用,而且一旦拥有中心村住宅就会失去在原住村庄的建房权利;如果选择安置到

城镇,补偿款最多仅1.5万元。按照当地目前的房价,农民在县城购房,以140平方米计算,需要12万元左右,再加上装修费用以及居住在城镇生活成本的增加,补偿款在农民看来无异于杯水车薪。农户各种成本增加,居住在城镇的生活水平还达不到原有水平。因此,权衡成本与收益,大部分农民选择择地新建。

第三,从社会保障层面来看,首先,以教育为例,笔者在访谈中发现,目前进城农户的子女仍无法和城镇小孩一样得到公平的教育机会,如孩子只能进入相对较差的小学 and 中学就读,并且还要缴纳一定数额的插班费用。其次,虽然有部分农户通过货币置换进入城镇,但农民并没有获得身份上的城镇化,因此也无法享受城市职工的养老保障、医疗保障和最低生活保障。对于迁入中心村的农户来说,虽然绝大多数老龄农户享受到了养老保险,也参加了新型农村合作医疗,但因各种保险支付标准偏低,农户普遍对这些保险体制不满意。如合作医疗保险的赔付额仅为医疗费用中可报销部分的10%-20%,与城镇职工的医疗保险不可相提并论。

第四,多数农户对宅基地置换后的家庭生活状况感到不满意。由于宅基地置换的流动,宅基地位置发生了变化,不少农民也因此变换了职业角色,成为同城市工人一样的务工者。在被调研的302家农户中,农户家庭收入普遍都在经历着“非农化”的变化。在调查样本中有非农收入的群体越来越大,兼业农户比例为52%,但兼业收入在农户总收入中所占的比例不高,仅为33%。因此,对他们而言,农业仍是家庭收入的重要组成部分。宅基地置换后,对于迁入城镇或中心村的农户而言,居住地的变化使他们不得不转变其他的就业方式。但在调研中,不少农户反映,住进中心村或县城后,村民失去耕地,缺乏技术,文化水平不太高,找工作非常困难,即便有相对稳定的工作(如餐饮业职工、运输司机、建筑业工人、小买卖经营者),由于技术含量低、竞争力差,收入状况并不令人满意,而居住在小区内的物业管理费、煤气费、水电费等开销增大,粮食和蔬菜的购买也增加了生活开支,村民的生活不能达到原有水平。调研发现,只有13%的人认为目前的家庭收入与宅基地置换前相比增加了,生活有所改善;有76%的人认为收入减少了,目前的生活水平不如以前;11%的人认为没有多少改变。对目前家庭收入状况感到很满意、一般满意、不好不坏、不满意和很不满意的分别为1.15%、13.50%、

10.45%、60.43%和14.47%。

第五,农民“以地生”的观念依然根深蒂固。调查发现,村民乡土情结浓厚。对于他们而言,离开祖祖辈辈居住的地方,失去世代耕作的农田,相当于失去生存的根基。“离开土地,我们靠什么生活?”乡土情结作为中国传统社会的产物,与土地和宗族观念紧密联系。现代化进程对乡土情结的冲击引发了农民对自身的认知冲突,是困扰农民市民化的一个重要心理障碍。然而,当地政府并没有很好地利用宅基地置换这一契机,从制度安排、市民认可和自我认同等方面着手,促进农民的市民化和当地的城镇化。城市化难抵乡土情节。

为了保护农户的权益,可从以下几点着手改进现有置换模式:

(1) 建立公正的利益均衡机制。利益是社会领域中最普遍、最敏感、同时又是最易引起矛盾的问题。为此,要探索建立公正的利益均衡机制。一方面,必须明确宅基地置换的“公平置换”原则,严格按市场公平的准则进行。另一方面,必须赋予农民平等的谈判地位和权利。政府在推动宅基地置换时,置换补偿不应该由政府单方面说了算,而应该由双方协商确定,给农民以本该具有的平等交易地位及讨价还价的权利。

(2) 有效发挥宏观调控机制的作用。在市场经济体制中,市场和政府在资源保护和利用中各自发挥着重要的、不可替代的作用。市场机制的作用是通过正确反映资源稀缺程度的价格信号和优胜劣汰的竞争机制,消除资源利用方式不合理和企业内部效率低下引起的社会成本问题。政府调控的作用是依靠提供有效的制度安排,消除企业内部成本外在化的社会成本问题,建立起合理的经济利益关系,从而实现社会资源的优化配置。因此,宅基地置换中政府的有效调控必不可少。具体而言,政府的调控作用体现在以下几个方面:编制切实可行的村镇建设规划;大力开展居民点整理,建立宅基地储备制度,要积极收购或没收村内废弃的、闲置的宅基地,通过整理或置换,形成集体宅基地储备,用于建设公共设施或提供给农村新出生人口;加强农宅结构指导。政府应该从满足农民生活生产需要出发,结合当地自然条件与传统习惯,向农民推荐住宅的设计图纸,农宅结构设计要注意其生

活生产兼用性和外部美观性。

(3) 健全社会保障机制。农村宅基地与集体经济组织的成员权紧密相联,具有社会福利性质和保障功能。在目前我国农村社会保障体系还不完善的情况下,农村宅基地的福利性和保障性仍然不可或缺。因此,要推进农村宅基地使用制度创新,必须进一步建立完善农村社会保障体系,确保农民在城镇化进程中普遍受惠<sup>[9-15]</sup>。只有进一步建立和完善农村社会保障体系,让农民病有所医、老有所养、失业有救助,农民才会自由地向城镇转移集中,自信地向中心村或城镇搬迁安居,推进城市化才真正实现水到渠成。

#### 参考文献:

- [1] 张恩碧,徐杰. 宅基地置换对上海市郊农民消费生活的影响分析[J]. 消费经济, 2008(4): 3-6,9.
- [2] 张祎娴,王仲谷. 上海郊区宅基地置换试点的探讨[J]. 城乡建设, 2008(7): 67-68.
- [3] 朱林兴. 农村宅基地置换的若干问题[J]. 上海市经济管理干部学院学报, 2006(2): 1-6.
- [4] 吴满琳. 上海农村村镇住宅建设开发新模式研究[J]. 上海理工大学学报, 2001(4): 45-48.
- [5] 朱劲松. 能否用土地置换法解决城市住房问题[J]. 中国房地产, 2007(10): 21-22.
- [6] 徐瑞祥,周炳中. 宅基地置换工程的效益内涵及其量度[J]. 建筑管理现代化, 2007(1): 14-17.
- [7] 施建刚. 对发达地区农村宅基地置换模式的思考[J]. 农村经济, 2007(4): 28-30.
- [8] 董宏林. 论实施农民转移与住房置换战略的保障: 主要农村制度的创新——基于对宁夏的调查[J]. 经济研究导刊, 2008(15): 48-49.
- [9] 张待水. 农村宅基地使用权流转法律制度探析[J]. 江西社会科学, 2004(3): 131-133.
- [10] 张善. 以农民生计为重[J]. 人民日报, 2005-07-13(13).
- [11] 樊小钢. 土地的社会保障功能与农村的社会保障制度创新[J]. 财经论丛, 2003(4): 11-15.
- [12] 马晓勇. 理性农民面临的制度约束及其改革[J]. 中国软科学, 2003(7): 26-33.
- [13] 孟勤国. 物权法开禁农村宅基地交易之辩[J]. 法学评论, 2005(4): 26-31.
- [14] 杨庆媛. 西南丘陵山区农村居民点土地整理模式——以重庆渝北区为例[J]. 地理研究, 2004(4): 45-54.
- [15] 穆超. 陕西省蓝田县农村住宅问题的实证分析[J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2007, 8(5): 41-43.

责任编辑: 陈向科