

基于“结构-行动”分析框架的 宅基地退出机制研究

——以宁波市为例*

刘卫东,郑凯文,吴宇哲

(浙江大学土地科学与不动产研究所,浙江 杭州 310058)



摘要:基于“结构-行动”分析框架和面板数据模型,以宁波市为例,对宅基地退出机制进行了实证分析。结果显示:(1)2000—2015年,宁波市宅基地规模和退出潜力持续增长;(2)人口和劳动力转移、耕地保护是驱动宅基地退出的主要机制。虽然农户个人建房受到一定限制,但是农户收入的增长推动了宅基地规模持续扩张;(3)宅基地退出机制缺失主要表现为正式制度的不完善和治理制度的低效。研究表明:符合土地市场机制的土地产权制度设计、多主体行动协同的退出模式构建和空间规划引导是宅基地退出机制完善的努力方向。

关键词:宅基地退出;机制;“结构-行动”分析框架;退出潜力;宁波市

中图分类号:F301

文章编号:1007-4074(2019)02-0044-11

基金项目:浙江大学文科专项研究项目(126000-541903/063)

作者简介:刘卫东,男,博士,浙江大学公共管理学院教授,博士生导师。

随着我国城镇化的加速推进,大量农村人口向城镇迁移,农民对城市的归属感与日俱增^[1],2000—2017年,农村常住人口从80 837万人减少到57 661万人。同时,农村劳动力快速转移,二三产业就业人数从36 042.5万人提高到56 696万人,第一产业就业人数从36 042.5万人减少到2017年的20 944万人。在人口和劳动力的转移推动下,宅基地总体需求降低,宅基地退出是提高土地资源利用效率的必然发展趋势^[2-3]。

然而,现实中宅基地退出面临诸多困境,存在

着自发退出的障碍,导致农村土地资源配效率低,宅基地闲置和低效利用^[4]、“空心村”^[5-7]等现象大量存在,甚至出现了“人减地增”的现象^[8-10]。近年来政府通过“城乡建设用地增减挂钩”、“宅基地换房”、“两分两换”、“地票”等政策工具和治理模式推动宅基地退出,仍然存在农户退出意愿低、退出成本高、政策可推广性低等问题^[11-13]。

宅基地退出的必要性和紧迫性使宅基地退出机制的研究成为关键,即研究影响宅基地退出的各因素之间的相互作用过程、产生的影响和运行

* 收稿日期:2018-12-26

方式。已有的研究已经分别从文化^[14]、法律^[15-16]、行政^[17-19]、产权^[20-21]、市场^[22-26]和农户意愿^[27-32]等方面进行了深入探讨。然而,从本质看,宅基地退出是宅基地利用相关行动主体追求自身利益最大化而形成的综合性行动结果。因此,本文将从分析不同行动主体行动逻辑入手来阐述宅基地退出机制,将吉登斯结构化理论(Structuration Theory)与威廉姆森制度经济学分析框架(Economics of Institutions)相结合,构建“结构-行动”分析框架,从理论上解释目前宅基地退出难的根本原因,并以我国沿海经济发达的宁波市为例进行实证检验。

一、宅基地退出机制的“结构-行动”分析框架

吉登斯结构化理论^[33-34]提供了一个结构与行动统一的综合性研究视角,能有效理清“结构”与“行动”之间的辩证关系,其中结构是指不断卷入社会系统再生产过程中的资源和规则,资源是规则的条件,规则又管制和重构资源。资源可以细分为物质资源与非物质资源。规则主要指行为的规范,包括政治、经济和法律等制度。威廉姆森^[35]将规则划分为既有清晰的研究边界又相互联系的四个层次,即非正式制度、正式制度、治理制度和资源配置。为了满足系统性梳理影响宅基地退出因素和分析多主体行动的需要,尝试结合宅基地退出实际情况,将影响因素归结为“结构”,将基于结构的宅基地退出实践归结为“行动”,科学地建立起宅基地退出机制分析框架(图 1)。

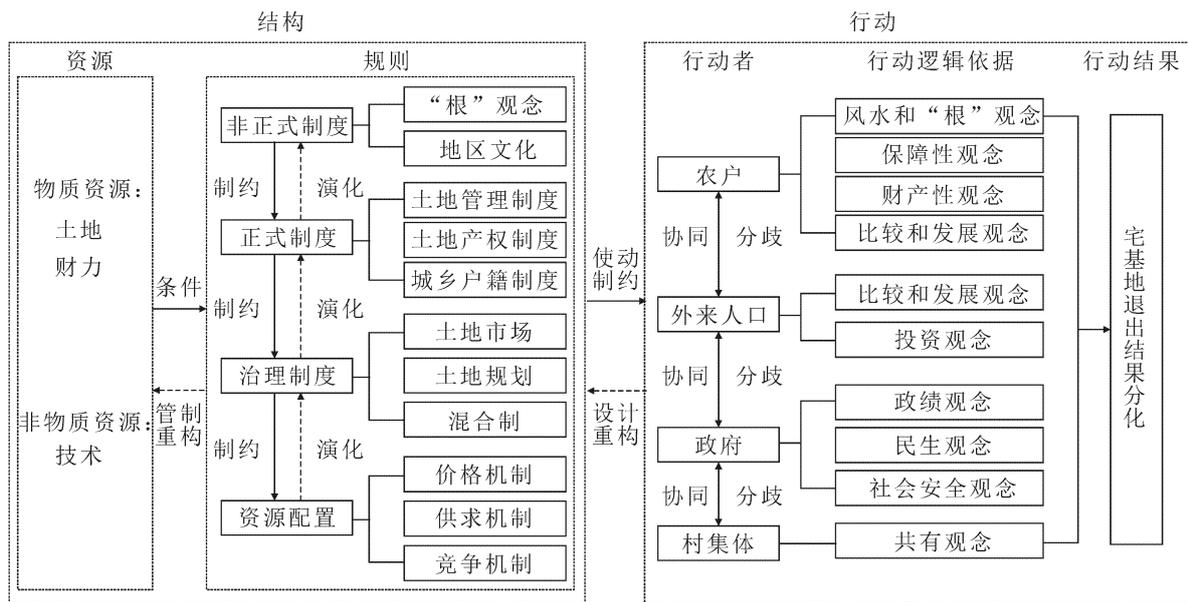


图 1 宅基地退出机制的“结构-行动”分析框架

(一)资源

在宅基地退出中物质资源涉及:(1)土地,包括宅基地、城镇建设用地、耕地等各类与宅基地退出直接和间接相关的土地资源;(2)财力,指农民收入、政府财政、村集体资金以及外来人口收入等,关系到各主体的行动能力。

非物质资源指技术,包括规划技术、建筑技术、土地整治技术等可为宅基地退出提供支持的行动技能。

(二)规则

在宅基地退出中规则涉及四个层次:(1)非正式制度,包括地方传统风俗、文化观念。例如风水、“根”文化、“祖产私产”观念等。其是正式制度差异形成的主要诱因;(2)正式制度,指宪法、法律、产权等正式规则。包含土地管理制度、土地产权制度和城乡户籍制度等。例如“一户一宅”、宅基地无偿取得和无限期使用、宅基地限制流转、土地财政制度等。制度环境被正确制定来实现一阶

效率;(3)治理制度,指在正式制度下人类自发选择的各种竞争规则。包括市场制中的土地市场,层级制中的城乡规划以及混合制中的“宅基地换房”、“两分两换”、“地票”等,这一层次在正式制度的基础上进一步根据交易设计出更为高效的治理制度以实现二阶效率;(4)资源配置,通过价格机制、供求机制和竞争机制使宅基地退出达到最优均衡状态,最终取得三阶效率。

(三)行动

吉登斯把行动定义为一个行动者在结构的使动和制约下不断加以监控和“理性化”的过程,包含了认定的“举动”、动机激发和理性化的过程。

1. 行动者

宅基地退出的相关主体有农户、村集体、政府以及外来人口。其中农户和外来人口内部存在显著的分化。综合考虑职业、收入和空间三个维度可将农民分为务农型、兼业型、非农型和离乡型4种类型(表1)。外来人口的类型同样可以分为务农型、兼业型、非农型(表2)。

2. 行动者行动逻辑

(1)农户行动逻辑依据主要是风水和“根”的观念、保障性观念、财产性观念以及比较和发展观念。

资源层面,宅基地对农户的生活和生产保障性功能越大,农户对宅基地的依赖度也就越高,越不愿意退出宅基地,对退出方案要求也越高。

非正式制度层次,“根”观念将使农户安土重迁。“祖产私产”和“宅大进财”的文化观念促使农户多占少退宅基地。

正式制度层次,土地产权制度未明确集体成员资格权,农户存在退出顾虑,且缺乏合理的土地增值收益分配,加大了宅基地退出治理过程中利益分配上的交易费用。土地市场制度限制了宅基地入市途径,农户对宅基地产权和退出补偿的期望越高,“同地同权同价”的诉求越强,退出意愿越低。土地管理制度中“无偿使用、无期限使用”的规定使农户缺乏退出宅基地的动力。城乡户籍制度对户籍转变后的农户农村产权保护不足,且存在无法实现均等社会保障的风险,农户退出意愿必然不高。

治理制度层次,退出模式与农户实际需求差距越大,治理过程的交易费用就越高,从而降低治理效率。

(2)外来人口行动逻辑依据主要是比较和发展观念、投资观念。

资源层面,外来人口的资金决定了购买宅基地和参与乡村治理的能力。

正式制度层次,宅基地限制流转的规定阻碍了外来人口购买宅基地的行动。

治理制度层次,将社会资本引入宅基地治理的创新模式中,外来人口参与乡村建设并分享土地权益。

(3)政府行动逻辑依据主要是政绩观念、民生观念和社会安全意识。

资源层面,政府的财政资金、建设用地储备将决定行动能力。

正式制度层次,在分权背景下,财政收益最大化的政绩观^[36]使地方政府倾向征收更为低价的农用地而非宅基地。为了保障民生和维护社会稳定安全,政府在当前相关法律体系不健全的情况下也不支持放开宅基地流转,而是选择稳步推进村庄整治,并实行宅基地复垦。

治理制度层次,交易费用低的退出模式能提高政府参与治理的积极性,其中建设资金、土地的取得和利益协调方面的交易费用将起到关键作用。

(4)村集体行动逻辑依据主要是共有观念。只有当村集体利益一致时才会形成有效的宅基地退出行动,但行动受到集体经济能力的限制。

3. 行动结果分化

目前,宅基地退出主要产生了以下3种多主体行动协同与分歧引发的结果分化:

(1)城乡建设用地扩张和耕地减少下的结果分化。在城乡建设用地持续扩张和耕地减少的过程中,若政府行动主要以民生和社会稳定安全为目标,则会与农户期望通过规划改善居住条件的行动协同,通过规划方式实现宅基地同步退出来满足用地需求和耕地保护。若政府行动以财政收益最大化为目标,则会继续通过征用农用地和其他用地满足用地需求,宅基地极少退出。

(2)农村人口、劳动力转移下的结果分化。人口向城镇聚集,劳动力向二三产业转移过程中,户籍制度能保障农户户籍转变后农村产权,并使落户城镇农户享有与城镇居民同等权益,土地市场制度能开放宅基地合理的流转途径并给予农户合理的退出补偿,则农户选择自愿有偿退出宅基地的行动将与政府期望协同一致,反之则继续保留。

(3)规划治理下的结果分化。当农民集中居住区规划方案在实施过程中交易费用较低,政府、村集体和农户会达成行动协同,通过拆旧建新,实现集中居住。当土地产权制度未明确农户的资格权和土地市场制度未能放开宅基地使用权合法的流转途径,迁入村村集体将与外村农户、政府产生利益协调分歧,治理模式交易费用较高,宅基地退出受阻。

4. 结构化

结构具有“二重性”,即结构同时具有使动性和制约性两种属性。结构既是行动的中介也是行动的结果。结构性特征就是卷入行动的生产与再生产,即所谓的“结构化”。

结构化分析工具将结构与行动有机统一起来,结构通过影响行动者对于行动的目标与决策来形成多主体行动的协同与分歧,最终影响宅基地退出的结果。结构同样受到行动的反馈,宅基地退出的实践结果将再生产结构,通过自下而上循序渐变或突进演变的作用过程推动结构整体和部分地进行演化,各层次制度均不断调节以消除行动分歧,达成行动协同的多层次效率,整个交互是一个不断“结构化”的过程。

表 1 农户分化与宅基地退出意愿

I 类型	II 类型	离农度	经济水平	宅基地依赖度	宅基地退出意愿类型
务农型	传统农户	+	+	+++	不愿/重新安置
	专业大户	+	+++	+++	不愿/重新安置
兼业型	农业兼业户	++	++	+++	不愿/重新安置
	非农业兼业户	+++	+++	+++	不愿/重新安置
非农型	农民工	++++	+++	++	重新安置
	农村管理者	++++	++++	++	重新安置
	非农业生产经营户	++++	+++++	++	重新安置
离乡型	离乡农户	+	+	+	异地安置/货币补偿/转让
	离乡非农户	++++	+++++	+	异地安置/货币补偿/转让

注: +越多表示指标值越大;离农度=二三产业收入/农户总收入,离农度越小说明宅基地生产保障性功能越大;经济水平通过户均可支配收入来衡量,经济水平越低,宅基地保障性功能越大;宅基地依赖度指农户对于宅基地的需求程度,一般来讲,离农度越高,宅基地依赖度小。

表 2 外来人口分化与宅基地需求

I 类型	II 类型	经济水平	宅基地需求类型	宅基地需求模式	宅基地需求度
务农型	传统农户	+	生产/居住/身份认可	购入	+++
	专业大户	++	生产/居住/身份认可	购入	+++
兼业型	农业兼业户	++	生产/居住/身份认可	购入	+++
	非农业兼业户	+++	生产/居住/身份认可	购入	+++
非农型	农民工	++++	居住	租赁/购入	++
	游(旅)客	+++++	居住	租赁/购入	++
	退休老人	++++	居住	租赁/购入	++
	经营者	+++++	居住、商用	租赁/购入	++
	投资者	+++++	囤积	购入	+

注: +越多表示指标值越大;经济水平通过人均/户均可支配收入衡量,一般来讲,宅基地需求类型越多宅基地需求度越大。

二、宅基地退出机制的研究假设

在上述分析框架和理论分析的基础上,提出以下研究假设:

研究假设 1:在农村人口减少的城镇化过程中,当多主体的宅基地退出行动协同时,城镇建设用地面积与宅基地规模负相关,耕地面积与宅基地规模正相关,宅基地退出潜力减小。

研究假设 2:当多主体的宅基地退出行动协同时,农村常住人口、农业户籍户数、农村从业人员和农村第一产业从业人员数与宅基地规模正相关,宅基地退出潜力减小。

研究假设 3:当多主体的宅基地退出行动协同时,宅基地整治力度与宅基地规模负相关,宅基地退出潜力减小。

三、研究区域、数据来源和研究方法

这一部分将对上述研究假设进行实证检验。着重检验宅基地退出过程中,多主体行动的协同和分歧,分析蕴含的行动逻辑,以此来阐明宅基地退出机制。

(一)研究区域

本文选择宁波市作为研究区域。宁波市位于 $120^{\circ}55'E\sim 122^{\circ}16'E$, $28^{\circ}51'N\sim 30^{\circ}33'N$,下辖海曙、江东、江北、镇海、北仑和鄞州 6 个区,奉化、慈溪和余姚 3 个县级市,宁海和象山 2 个县。2000—2015 年,宁波市城镇化率从 55.74% 上升到 71.1%,农村常住人口从 269.32 万人减少到 226.14 万人,农村居民家庭人均住房建筑面积从 41.57m^2 增长到 49.28m^2 。

(二)数据来源和处理

研究选择数据时段为 2000—2015 年,历年土地利用现状数据、宅基地项目供地数据来源于宁

波市国土资源局。2015 年鄞州区和慈溪市宅基地规模数据来源于宁波市国土资源局和慈溪市国土资源局。历年人口、就业、收入、居民消费价格指数等数据来源于宁波市统计局和《宁波市统计年鉴》。2010 年各县市区农村常住农业户籍人口数据来源于《宁波市 2010 年人口普查资料》,计算得到 2010 年农村常住农业户籍人口与农村常住人口比例,同比例推算其他年份农村常住农业户籍人口。农村居民人均可支配收入经过居民消费价格指数(2000 年为基期)调整为可比较水平。

(三)研究方法

1. 宅基地规模分析

在我国土地利用调查中宅基地规模数据并未统计,与其相近的是村庄用地面积,但村庄用地不完全是宅基地,还包括工矿仓储用地、商服用地、公共管理与公共服务用地等^①。相关文献研究表明,经济发达地区宅基地规模占比在城镇化发展中后期趋于稳定,变化较大的是工矿仓储用地与商服用地^[37-39],且宅基地规模占比与地区经济发展水平和行政级别密切相关^②,这与龙花楼的宅基地转型理论相符^[40],故而本文尝试通过宅基地规模占村庄用地面积比例来推算地区宅基地规模:

$$S_{hit} = S_{rit} \times P_{it} \quad (1)$$

式中: S_{hit} 表示 i 地区 t 年宅基地规模; S_{rit} 表示 i 地区 t 年村庄用地面积; P_{it} 表示 i 地区 t 年宅基地规模占村庄用地面积比例。

本文按照区和县市的行政级别分别抽取鄞州区和慈溪市进行宅基地规模占比调查,得到 2015 年,鄞州区和慈溪市 P_{it} 分别为 16.3% 和 17%。本文假设 2000—2015 年宁波市各县市区 P_{it} 不变,将前者比例应用于各区,将后者比例应用于各县市来推算各地区历年宅基地规模。

2. 宅基地退出潜力分析

人均宅基地标准法是目前测算宅基地退出潜

① 《第二次全国土地调查技术规程》将村庄用地定义为农村居民点,以及所属的商服、住宅、工矿、工业、仓储、学校等用地。

② 《村镇规划标准(GB50188-93)》,表 4.3.1。

力的常用方法,可以避免户均宅基地标准法中对农户大小界定的困难。目前,我国宅基地的利用还带有身份性,宅基地仅限于满足农村农业户籍人口的需求,故而本文计算农村常住农业户籍人数的退出潜力(式 2),宅基地退出潜力越大则表明宅基地退出难度越大,多主体的宅基地退出行动越不协同。

$$\Delta S_{hit} = S_{hit} - B_{it} \times Q_{it} \quad (2)$$

式中: ΔS_{hit} 表示 i 地区 t 年宅基地退出潜力; B_{it} 表示 i 地区 t 年人均宅基地标准; Q_{it} 表示 i 地区 t 年农村常住农业户籍人数。

3. 宅基地退出机制分析

本文构建宅基地退出机制的面板数据模型(Panel data model):

$$\begin{aligned} \ln HA_{it} = & \alpha_i + \beta_1 \ln UCLA_{it} + \beta_2 \ln RRP_{it} + \\ & \beta_3 \ln AH_{it} + \beta_4 \ln REP_{it} + \\ & \beta_5 \ln RPIEP_{it} + \beta_6 \ln PCDIRR_{it} + \\ & \beta_7 \ln CA_{it} + \beta_8 \ln CRPHSA_{it} + \\ & \beta_9 \ln CPASA_{it} + \beta_{10} \ln CRSA_{it} + \\ & \epsilon_{it} \quad (i = 1, 2, 3, \dots, 9; t = 2000, 2001, \\ & 2002, \dots, 2015)。 \end{aligned} \quad (3)$$

式中: α_i 是截距项,表示个体效应; β_i 为各变量回归系数; ϵ_{it} 为随机误差项; i 为县市区,依次为江北区、北仑区、镇海区、鄞州区、奉化市、慈溪市、余姚市、宁海县和象山县,海曙区和江东区因为已经完全城市化而不纳入分析; t 为年份,从 2000 年到 2015 年,共 16 年; HA 表示地区宅基地规模。

模型中涉及的变量及其计算方法见表 3。

表 3 宅基地退出机制面板数据模型变量

变量	指标	单位	计算方法	行动协同符号
城镇建设用地面积	$\ln UCLA$	hm ²	实际值	-
农村常住人口	$\ln RRP$	万人	实际值	+
农业户籍户数	$\ln AH$	万户	实际值	+
农村从业人员	$\ln REP$	万人	实际值	+
农村第一产业从业人员	$\ln RPIEP$	万人	实际值	+
农村居民人均可支配收入	$\ln PCDIRR$	元	实际值	+
耕地面积	$\ln CA$	hm ²	实际值	+
累计农村个人建房供地面积	$\ln CRPHSA$	hm ²	2000 年起累加值	+
累计农民公寓供地面积	$\ln CPASA$	hm ²	2000 年起累加值	-
累计移民搬迁安置供地面积	$\ln RSA$	hm ²	2000 年起累加值	-

为了消除可能存在的异方差,本文预先对数据进行了取自然对数处理。数据分析软件为 Stata 15。

为了避免伪回归,需要先对各变量先进行面板单位根检验。单位根的检验方法主要有 LLC^[41]、IPS^[42]、Breitung^[43]、ADF-Fisher 和 PP-fisher^[44] 等 5 种,本研究面板数据为长面板数据,故而选择常用的长面板单位根检验方法 LLC 较为合适,检验统计量为 LLC-t。

本文使用 Kao 检验^[45]对模型进行协整检验,其较好地满足了本文 10 个自变量的检验要求,检验假设为非协整,备择假设为所有自变量与因变量均协整。

静态面板数据模型一般可以分为三种类型:混合面板数据模型、变截距模型和变系数模型。

三种模型的选择可以通过 F 检验来判断:

H_1 : 斜率在不同的横截面样本点上和时间上都相同,但截距不相同。

H_2 : 截距和斜率在不同的横截面样本点和时间上都相同。

如果检验结果接受 H_2 ,则采用混合面板数据模型,如果拒绝 H_2 ,则继续检验 H_1 。如果检验结果接受 H_1 则采用变截距模型,如果拒绝 H_1 ,就应该采用变系数模型。通过 Hausman 检验判断选择固定效应模型还是随机效应模型。

采用 OLS 分别估计三个模型,得到残差平方和分别为 S_1 、 S_2 和 S_3 ,检验 H_2 的 F 统计量为:

$$F_2 = \frac{(S_3 - S_1) / [(N - 1)(k + 1)]}{S_1 / (NT - N(k + 1))} \sim F[(N - 1)(k + 1), N(T - k - 1)], \quad (5)$$

检验 H_1 的 F 统计量为:

$$F_1 = \frac{(S_2 - S_1) / [(N-1)k]}{S_1 / (NT - N(k+1))} \sim F[(N-1)k, N(T-k-1)] \quad (6)$$

其中: N 为横截面维度; k 为外生变量个数; T 为时期数。

若 F 检验值大于临界值, 应该拒绝原假设, 反之则接受。

四、结果与分析

(一) 宅基地规模特征

2000—2015年, 宁波市宅基地规模年增长速

率由2000—2005年的0.4%增长到2005—2010年的4.7%, 再逐渐下降到2010—2015年的2.1%。各县市区除部分年份宅基地规模有小幅下降外, 整体均处于增长状态, 增长率最小的北仑区为5.1%, 增长率最大的镇海区达到90% (表4)。

(二) 宅基地退出潜力特征

2000—2015年, 各县市区宅基地退出潜力占宅基地规模比例在1.5~76.7%, 退出潜力巨大, 宅基地退出潜力除了江北区和北仑区有所下降外, 其余县市区均快速增长。2010—2015年, 所有县市区宅基地退出潜力均为增长状态 (表4)。

表4 各县市区宅基地规模与退出潜力

县市区	$B_{it}/(\text{hm}^2/\text{人})$	S_{hi2000}/hm^2	S_{hi2010}/hm^2	S_{hi2015}/hm^2	$\Delta S_{hi2000}/\text{hm}^2$	$\Delta S_{hi2010}/\text{hm}^2$	$\Delta S_{hi2015}/\text{hm}^2$
江北区	30	236	217	290	181	69	156
北仑区	33	546	548	574	345	256	302
镇海区	27	237	418	449	144	220	259
鄞州区	33	1038	1274	1395	181	529	707
奉化市	42	658	1079	1241	10	463	656
慈溪市	32	1257	1414	1627	140	608	874
余姚市	30	1660	2417	2625	355	1553	1820
宁海县	42	879	961	1055	96	251	338
象山县	42	878	1155	1256	64	541	660

注: 人均宅基地标准数据来源于宁波市各县市区农村宅基地管理办法, 参照3人户宅基地标准计算。

(四) 宅基地退出机制

1. 面板单位根检验

表5 面板数据模型单位根检验结果

统计量	$\ln HA$	$\ln UCLA$	$\ln RRP$	$\ln AH$	$\ln REP$	$\ln RPIEP$
$LLC-t$	-4.538***	-5.663***	-6.152***	-7.276***	-6.501***	-7.432***
统计量	$\ln PCDIRR$	$\ln CA$	$\ln CRPHSA$	$\ln CPASA$	$\ln CRSA$	
$LLC-t$	-8.909***	-5.517***	-6.081***	-6.284***	-4.195*	

注: ***表示1%水平上显著, *表示在10%水平上显著。

2. 面板协整检验

检验结果的5个统计量均支持因变量与自变

量之间的协整关系 (表6)。

表6 面板数据协整检验结果

检验方法	检验假设	统计量	统计量值
Kao	H_0 : 非协整	Modified Dickey-Fuller t	-3.26***
	H_0 : 非协整	Dickey-Fuller t	-3.03***
	H_0 : 非协整	Augmented Dickey-Fuller t	-2.58***
	H_0 : 非协整	Unadjusted modified Dickey-Fuller t	-3.09***
	H_0 : 非协整	Unadjusted Dickey-Fuller t	-2.98***

注: ***表示1%水平上显著。

3. 模型设定检验

先估计混合模型, $N=9, k=10, T=16$, 得到残差平方和 S_3 的值为 5.865, 再估计变系数模型, 得到残差平方和 S_1 的值为 0.0148, 最后估计变截距模型, 得到残差平方和 S_2 的值为 0.723。计算得到 $F_2=26.99$ 和 $F_1=202.61$, 在 1% 水平下 $F(88, 45)=1.89, F(80, 45)=1.91$, 两个 F 检验值均大于临界值, 应该拒绝 H_2 和 H_1 。通过 Hausman 检验得到卡方值为 82.74, 应该拒绝随机效应模型。综上可得, 应该选择固定效应变系数面板数据模型。本文选择似不相关回归模型 (Seemingly unrelated regression, SUG) 进行变系数面板数据模型估计。

4. 模型估计结果

对全变量 (Model1) 进行估计 (表 7), 估计结果表明回归拟合较优, $R^2=0.9103, P$ 值 = 0.0000。解释变量中, 农村常住人口 (RRP)、农村第一产业从业人员 (RPIEP)、农村居民人均可支配收入 (PCDIRR)、耕地面积 (CA)、累计农村个人建房供地面积 (CRPHSA) 均显著。进一步对显著变量 (Model2) 进行估计 (表 7), 估计结果 $R^2=0.9069, P$ 值 = 0.0000, 各变量也均显著。

模型 2 中, 宅基地规模与农村常住人口、农村第一产业从业人员、农村居民人均可支配收入、耕地面积以及累计农村个人建房供地面积成正相关, 与假设一致均表现为多主体行动协同。近年来, 宁波市农村常住人口和农村第一产业从业人员持续减少, 宅基地随之退出来优化土地利用结构, 满足人口结构和产业结构的调整。耕地的持续减少强化了社会耕地保护意识, 进而着力推动空置、废弃宅基地复垦。宅基地规模持续扩大的主要诱因是农村居民收入的增加, 农户有了更多改善居住条件的能力。多个行动协同下, 宅基地退出潜力依然不断扩大, 说明多层次制度效率较低。其中, 耕地保护的影响较小是因为宅基地复垦不具备成本优势, 2000—2015 年宁波市耕地由村庄用地转入面积仅占总转入面积的 0.44%, 78.87% 是由低成本的其他用地转入, 例如, 沿海

滩涂、内陆滩涂、河流水面以及盐碱地。

但从地区结构差异来看, 江北区、奉化市、余姚市和象山县常住人口的减少反而导致了宅基地增加, 北仑区则不显著, 可能的解释是人口减少使得村集体行动一致性减弱, 行动分歧产生。只有镇海区劳动力转移促进了宅基地退出, 奉化市反而推动宅基地扩张, 其他县市区则不显著。江北区耕地的减少, 主要是因为宅基地扩张, 镇海区、鄞州区和宁海县不显著, 表明资源的约束作用并未有效发挥。慈溪市、宁海县农民个人建房供应面积的减少使宅基地规模以“报复性”方式增长, 镇海区、奉化市和象山县则并不显著 (表 8)。

城镇建设用地面积、农村户籍户数和累计农民公寓供地面积 3 个变量不显著, 拒绝了多主体行动协同的原假设, 表明可能存在以下多主体行动分歧: (1) 在现行土地财政制度下, 政府更倾向于征用成本更低的农用地和其他用地, 而非与农户协同开发宅基地, 导致城乡建设用地的增长并没有促进宅基地退出^[46]; (2) 城乡户籍制度黏附的差别化社会保障制约了宅基地由社保功能向资产功能的转化^[30], 同时户籍制度未能保障转为居民户口农户的农村产权, 土地市场制度限制了宅基地的流转途径并无法给予农户合理的退出补偿, 尽管政府期望进城农户和销户农户能自主退出宅基地, 但是农户普遍的退出意愿不强; (3) 政府倾向于集中建设农民公寓安置退出农户, 而农户为了满足农业生产和家庭作坊生产需求, 更愿意原地、就近安置。且目前建设的农民公寓主要用于满足未批私人建房农户的居住要求, 用于宅基地退出安置的极少。同时, 农户购买农民公寓的能力不足也是一个可能的因素。这些因素导致宁波市农民公寓的建设虽然持续加强, 但并未显著实现宅基地退出。

累计移民搬迁安置供地面积不显著是因为移民搬迁安置工程除了满足本地区农户的迁移需求外还需满足外来需求, 例如 2000—2015 年期间, 有 25.75% 的移民搬迁安置用地是用于丽水市滩坑水库移民安置的。

表7 似不相关回归模型估计结果

	Model1		Model2	
	Z 值	β	Z 值	β
ln UCLA	-0.03	-0.48		
ln RRP	0.17	2.01**	0.17	2.54***
ln AH	-0.09	-0.5		
ln REP	0.04	0.38		
ln RPIEP	0.25	3.08***	0.27	4.03***
ln PCDIRR	0.3	4.93***	0.29	6.97***
ln CA	0.57	3.22***	0.48	5.93***
ln CRPHSA	0.03	1.69*	0.05	2.84***
ln CPASA	-0.02	-0.76		
ln RSA	0.04	1.3		
α	-2.43	-1.44	-1.86	-2.73***
R^2	0.9103		0.9069	
P	0.0000		0.0000	
样本数	1440		720	

注:***表示1%水平上显著,**表示在5%水平上显著,*表示在10%水平上显著。

表8 似不相关回归模型估计结果地区差异

地区	ln RRP	ln RPIEP	ln PCDIRR	ln CA	ln CRPHSA	α	R^2	P	样本数
江北区	-0.56***	0.29	0.08	-1.63***	0.05	20.19***	0.959	0.0000	80
北仑区	-0.04	-0.1	0.05	0.4***	30.69**	2.24**	0.911	0.0000	80
镇海区	0.99***	0.59**	0.48***	0.33	-0.02	-4.35	0.978	0.0000	80
鄞州区	1.96***	0.02	0.55***	0.4	0.03	-9.74	0.967	0.0000	80
奉化市	-2.04**	-0.56***	0.22	0.41***	-16.3	8.58*	0.993	0.0000	80
慈溪市	0.27***	0.005	0.33***	0.9***	-0.01**	-6.44***	0.995	0.0000	80
余姚市	-1.05***	0.07	0.01*	0.26**	0.01**	8.5***	0.995	0.0000	80
宁海县	0.49***	-0.03	0.24***	0.01	-12.81*	3.06***	0.973	0.0000	80
象山县	-0.85***	-0.05	0.13**	0.36***	-0.01	5.08***	0.993	0.0000	80

注:***表示1%水平上显著,**表示在5%水平上显著,*表示在10%水平上显著。

五、结论与讨论

本文构建了“结构-行动”分析框架来分析宅基地退出机制,以宁波市为例,运用面板数据模型对宅基地退出机制进行实证检验。研究结果表明:

(1)经济发达地区近年来宅基地规模和退出潜力持续增长,退出潜力巨大,宅基地退出过程中多主体行动协同度低。

(2)经济发达地区宅基地退出主要由常住人口减少、劳动力向二三产业转移以及耕地保护意识加强下的多主体行动协同驱动,但宅基地退出整体效率低下。故而,农户收入水平增长而引致的改善居住条件的行动主导了宅基地规模与退出潜力的演变。

(3)治理制度和正式制度不完善导致的多主体行动分歧是宅基地退出机制缺失、效率低的主要原因。宅基地产权制度、土地市场制度、土地管理制度和城乡户籍制度未妥善解决农户对产权和社会保障诉求问题,以及农民公寓建设和移民搬迁安置的推行力度和规划引导不足导致农户退出行动的效率低下。受到现有土地财政制度的影响,地方政府在城乡扩张中更倾向于占用耕地而非退出宅基地。

虽然政府和村集体在探索优化治理制度和正式制度提高宅基地退出效率上有了较多成功的经验,但仅仅从单一行动主体出发的制度设计难以全面兼顾宅基地退出的综合成本、收益和可操作性,完善符合土地市场机制的土地产权制度设计、探索多主体共赢的退出模式、加强科学规划的引

导作用是健全宅基地退出机制的关键。

实证表明“结构-行动”分析框架有助于从多主体行动协同和分歧视角综合分析宅基地退出机制,并能为制度改进指明可能的方向,对目前宅基地建设“人减地增”现象的解释力较强。但限于篇幅,本文未全面对多主体行动分歧进行深入分析和检验,也无法进一步综合比较不同正式制度、治理制度的效率差异,这需要在接下来的研究中进一步展开分析。

参考文献:

- [1] MOHABIR N,JIANG Y,MA R. Chinese floating migrants: Rural-urban migrant labourers' intentions to stay or return[J]. *Habitat International*,2017,60:101-110.
- [2] AIDE T M. ECOLOGY: Enhanced: Globalization, Migration, and Latin American Ecosystems[J]. *Science*, 2004,305(5692):1915-1916.
- [3] GRAU H R, AIDE T M. Are rural - urban migration and sustainable development compatible in mountain systems? [J]. *Mountain research and development*, 2007,27(2):119-123.
- [4] 刘彦随,刘玉,翟荣新. 中国农村空心化的地理学研究 与整治实践[J]. *地理学报*,2009(10):1193-1202.
- [5] 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(10):1203-1213.
- [6] 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(7):1043-1049.
- [7] 项继权,周长友. 主体重构:“新三农”问题治理的路径分析[J]. *吉首大学学报(社会科学版)*,2017(6):27-35.
- [8] 李裕瑞,刘彦随,龙花楼. 中国农村人口与农村居民点用地的时空变化[J]. *自然资源学报*,2010(10):1629-1638.
- [9] LONG H, LIU Y, LI X, et al. Building new countryside in China: A geographical perspective[J]. *Land Use Policy*,2010,27(2):457-470.
- [10] SONG W, LIU M. Assessment of decoupling between rural settlement area and rural population in China[J]. *Land Use Policy*,2014,39(39):331-341.
- [11] 仇保兴. 我国农村村庄整治的意义、误区与对策[J]. *城市发展研究*,2006(1):1-6.
- [12] 张建华. 嘉兴市开展“两分两换”试点工作的实践与探索[J]. *嘉兴学院学报*,2010(4):29-35.
- [13] 肖碧林,王道龙,陈印军,等. 我国农村宅基地置换模式、问题与对策建议[J]. *中国农业资源与区划*,2011(3):37-41.
- [14] 艾希. 农村宅基地闲置原因及对策研究[J]. *中国人口·资源与环境*,2015(S1):74-77.
- [15] 陈小君,蒋省三. 宅基地使用权制度:规范解析、实践挑战及其立法回应[J]. *管理世界*,2010(10):1-12.
- [16] 高圣平. 宅基地制度改革试点的法律逻辑[J]. *烟台大学学报(哲学社会科学版)*,2015(3):23-36.
- [17] 葛雄灿,张三庆. 农村居民点用地的调查与思考[J]. *经济地理*,2002(S1):106-110.
- [18] 张秀智,丁锐. 经济欠发达与偏远农村地区宅基地退出机制分析:案例研究[J]. *中国农村观察*,2009(6):23-30.
- [19] 王介勇,刘彦随,陈玉福. 黄淮海平原农区典型村庄用地扩展及其动力机制[J]. *地理研究*,2010(10):1833-1840.
- [20] 韩俊. 中国农村土地问题调查[M]. 上海:上海远东出版社,2009.
- [21] 韩立达,郝梦婷. 我国农村宅基地市场化退出困境与对策研究[J]. *安徽农业科学*,2010(32).
- [22] MAGNUSSON L, TURNER B. Countryside abandoned? Suburbanization and mobility in Sweden [J]. *European Journal of Housing Policy*,2003,3(1):35-60.
- [23] 韩松. 新农村建设中土地流转的现实问题及其对策[J]. *中国法学*,2012(1):19-32.
- [24] 王守军,杨明洪. 农村宅基地使用权地票交易分析[J]. *财经科学*,2009(4):95-101.
- [25] 董祚继,谢海霞,徐小黎. 先完善试点 再有序推进——重庆市开展地票交易试点工作的情况及思考[J]. *中国土地*,2010(9):8-11.
- [26] 徐保根,杨雪锋,陈佳骊. 浙江嘉兴市“两分两换”农村土地整治模式探讨[J]. *中国土地科学*,2011(1):37-42.
- [27] 王兆林,杨庆媛,张佰林,等. 户籍制度改革中农户土地退出意愿及其影响因素分析[J]. *中国农村经济*,2011(11):49-61.
- [28] 许恒周,殷红春,石淑芹. 代际差异视角下农民工乡城迁移与宅基地退出影响因素分析——基于推拉理论的实证研究[J]. *中国人口·资源与环境*,2013(8):75-80.
- [29] 彭长生. 农民宅基地产权认知状况对宅基地退出意愿的影响——基于安徽省6个县1413户农户问卷调查的实证分析[J]. *中国农村观察*,2013(1):21-33.

- [30] 朱新华. 户籍制度对农户宅基地退出意愿的影响[J]. 中国人口·资源与环境, 2014(10):129-134.
- [31] 范建双, 虞晓芬. 浙江农村“三权”改革背景下农户宅基地空间置换意愿的影响因素[J]. 经济地理, 2016(1):135-142.
- [32] 范辉. 发达地区农村宅基地退出的现实困境与路径选择[D]. 杭州: 浙江大学, 2016.
- [33] GIDDENS A. New rules of sociological method: A positive critique of interpretative sociologies [M]. John Wiley & Sons, 2013.
- [34] 金小红. 吉登斯结构化理论的逻辑[M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 2008.
- [35] Williamson O E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead [J]. Global Jurist, 2000, 38(3):595-613.
- [36] 郁建兴, 高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J]. 中国社会科学, 2012(5):95-112.
- [37] 姜广辉, 张凤荣, 周丁扬, 等. 北京市农村居民点用地内部结构特征的区位分析[J]. 资源科学, 2007(2):109-116.
- [38] 陈诚, 金志丰. 经济发达地区乡村聚落用地模式演变——以无锡市惠山区为例[J]. 地理研究, 2015(11):2155-2164.
- [39] 魏开, 许学强, 魏立华. 乡村空间转换中的土地利用变化研究——以涪中村为例[J]. 经济地理, 2012(6):114-119.
- [40] 龙花楼. 中国农村宅基地转型的理论与证实[J]. 地理学报, 2006(10):1093-1100.
- [41] LEVIN A, LIN C F, CHU C S J. Unit root tests in panel data: asymptotic and finite-sample properties [J]. Journal of Econometrics, 2002, 108(1):1-24.
- [42] IM K S, PESARAN M H, SHIN Y. Testing for unit roots in heterogeneous panels [J]. Journal of econometrics, 2003, 115(1):53-74.
- [43] BREITUNG J. The local power of some unit root tests for panel data [M]//BALTAGI B H, B. FOMBY T B, HILL R C. Nonstationary Panels, Panel Cointegration, and Dynamic Panels (Advances in Econometrics, Volume 15). Emerald Group Publishing Limited, 2001:161-177.
- [44] MADDALA G S, WU S. A comparative study of unit root tests with panel data and a new simple test [J]. Oxford Bulletin of Economics and statistics, 1999, 61(S1):631-652.
- [45] KAO C. Spurious regression and residual-based tests for cointegration in panel data [J]. Journal of econometrics, 1999, 90(1):1-44.
- [46] 郑凯文, 刘卫东, 张恒义. 经济发达地区农村建设用地供求平衡演变特征——以宁波市为例[J]. 经济地理, 2018(7):136-142;162.

(责任编辑:陈伟)

Homestead Exit Mechanism Based on "Structure-action" Analysis Framework: A Case Study of Ningbo City

LIU Weidong, ZHENG Kaiwen, WU Yuzhe

(Institute of Land Science and Real Estate, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: Based on "structure-action" analysis framework, dpanel data model, take Ningbo City as an example, this paper studies the homestead exit mechanism to make an empirical. The results show that: (1) from 2000 to 2015, the scale and exit potential of Ningbo homestead increased continuously, and the evolution process of exit potential was characterized by strong negative decoupling model; (2) the transfer of population and labor force and the protection of cultivated land are the main mechanisms to drive the exit of homestead. Although farmers' personal housing construction is limited, the growth of farmers' income has promoted the continuous expansion of homestead scale; (3) the lack of homestead exit mechanism is mainly manifested in the imperfection of the formal system and the inefficiency of the governance system. The research shows that: the design of land property right system in accordance with the land market mechanism, the construction of multi-agent coordinated exit mode and the guidance of spatial planning are the direction to perfect the homestead exit mechanism.

Key words: homestead exit; mechanism; "structure-action" analysis framework; exit potential; Ningbo City