

第一章 绪 论

第一节 相关概念的辨析

一、农村居民点

农村是一个历史的社会范畴，也是一个地域的概念，它的存在是与城市、城镇相对应的。居民点是为了生产和生活而聚集的定居场所，是人类社会空间结构的一种基本形式。在特大城市 - 大城市 - 中等城市 - 小城市 - 建制镇 - 集镇 - 中心村 - 基层村城乡居民点体系中，从集镇到基层村，都属于农村居民点范畴。

农村居民点用地，是农村村民用于所建住房及与居住生活有关的建筑物和设施用地，包括农民居住区内的住房用地、附房用地及晒场、庭院、宅旁绿地、围墙、道路等用地，是一个复杂的土地利用综合体（潘其泉，2001）。

二、农村聚落

“聚落”（settlement）一词，起源颇早，《史记·五帝本纪》有“一年而所成聚，二年成邑，三年成都”的说法。注释中称，“聚，谓村落也。”《汉书·沟洫志》中有“或久无害，稍筑室宅，遂成聚落”的说法。聚落在辞海中被解释为“村落里邑，人聚居的地方”，包括人类生活地域中的村落、城镇和城市。人类的聚落由大到地域，小到村落的不同层次构成，并相互关联成为有机的整体。其中“村落”被认为是典型传统意义上的聚落，是城镇和城市聚落形态的初始状态。

农村聚落指除城市以外位于农村地区的所有居民点，包括村庄和集镇。村庄是数量广大的农村聚落，它是以农业（包括耕地作业和林、牧、副、渔业）生产为主的居民点（金其铭，1989）。现在，村庄中也发展了村办工业、个体工业以及其他行业，按照居住在村庄内人们的经营项目的性质和村庄的不同生产性建筑和公共建筑设施等，村庄也可以分为农耕业村落、牧业村落、渔业村落、林果业村落、副业村落、狩猎业村落、工矿业村落以及文化村、旅游疗养村落等多种聚落。

三、农村宅基地

在村镇规划和建设中，对住宅建筑用地（宅基地）的计算口径很不一致，一种认为宅基地应该是生活用房的基地面积加非耕地，亦即房屋周边必不可少的用地及零星隙地，农村习惯上称为脚廊地，但不包括畜舍、厕所、场地等用地；另一种认为畜舍、厕所应计算为宅基地，但场地不能称为宅基地，理由是场地每家都有，它是用于打谷晒粮的，应计入生产建设用地；第三种认为凡是在围墙、铁丝网或篱笆里面的用地都要计算为宅基地（张凤荣，1999）。本文采用第二种观点。

四、几者之间的关系

从用地上来看，农村聚落与农村居民点所指代的区域基本一致，可以看作是两个完全等同的概念。农村宅基地的用地范围略小于前两者，农村居民点（农村聚落）用地除农村宅基地外，还要包括一些闲置地、村公共设施（如村内道路）等用地。本书在分析时，会将两者区别开来，如有需要，会采取一定的方法将两者的范围进行适当的转换。

第二节 农村宅基地利用相关进展

一、国内外研究现状

（一）国外及我国台湾地区的研究进展

一般认为现代意义的土地整理起源于欧洲，下面就世界上几种具有代表性的土地整理做一阐述。

德国的土地整理起源较早，大约有近 300 年的历史。早期的农村土地整理主要是为了改善农业生产条件和提高农作物产量。但随着德国农业结构的改变，农业人口的减少，市场需求的变化，土地整理又增加了改善村民的居住、生活条件和景观环境保护的内容，即通过土地整理追求经济、社会、环境效益的协调统一。德国（西部）在 20 世纪 80 年代，平均每年开展乡村土地整理项目 250 项，涉及 20 万公顷土地。其中村镇土地整理的内容具体可概括为：①对旧房屋、建筑物的保护、修缮、改造和加固；②改善和增设村内公共设施，如绿地、街心花园、体育、娱乐和周末度假场所以及庆典活动场地；③改善村内交通状况，修建人行道、步行区；④增设大型农机具停放和饲草储存的

库房；⑤对山区和低洼易涝区增设防洪设施；⑥对闲置的旧房进行修缮改造，使其重新利用；⑦在一些风景区修建可供旅游的设施。另外，国家为了村庄的发展，村镇建设规划为农村预留了各项建设用地，并通过土地整理加以实施。德国土地整理是建立在规划的基础上，规划要求整理在环保与景观得以维护的前提下进行，居住区与文化设施中心，工作地点以及教育机构，火车、汽车、飞机等站点布置要合理，以达到方便生活与生产的目的（原国家土地管理局规划司，1998；Erich Weiβ（贾生华译，1998；潘明才，2002））。

苏联的土地整理是世界上规模最大、最完善、设计领域最广的土地整理，其内容与形式由于不同的历史阶段、不同社会经济形态而各有所异。土地整理涉及领域包括农业生产、生活的土地配置、村庄建设、绿化用地、土壤养护及退化的防治、耕作方式等各个领域，目的是从长远角度考虑最大限度的合理利用土地，扩大再生产。但就农村建设用地的整理来看，在农庄外包括：①正确配置并顺利发展集体农庄和苏维埃农庄的一切生产部门（机器拖拉机站、农庄与行政文化区、车站之间的道路配置等）；②集体农庄和苏维埃农庄居住区的正确施工和福利建设。在农庄内部的土地整理包括：①设置集体农庄的居住区，包括选择集体农庄的居住区，选择集体农庄居住区的地点，编制福利建设计划草案，划定公有土地与集体农庄庄员屋旁园地之间的界限，划定生产、文化生活设施用地和住宅建筑用地；②配置农庄之间的道路等（原国家土地管理局规划司，1998）。

俄罗斯在沿袭苏联土地整理的内容与形式的基础上，根据土地基本法的规定，农村建筑用地的整理内容：为了满足农民从事家庭园艺和蔬菜生产以及副业生产和建房的需要，按额划出一定面积的土地，无偿给予农民，超过额定面积的部分实行有偿制度。近年来，俄罗斯国家土地整理机关通过为农民私有土地进行整理，使居民点体系布局利于未来远景发展、生产和土地利用环境的保护（原国家土地管理局规划司等，1998；王邻猛，1997）。

我国台湾地区将土地整理称为土地重划，分为农地重划和市地重划。其中农地重划有：①集中农场房屋，压缩非耕地，增加生产面积；②对农场道路作系统调整，以便利交通等农村居民点整理内容。通过运用相关学科的最新成果致力于提高土地产出率、建筑密度和容积率，降低占地率（吴功显和赵静慈，1998；萧承勇，2001）。

简单的评述：目前来看，国外及我国台湾地区土地整理研究的热点主要集中在土地整理技术创新（Yaldira et al., 2002）、土地整理的作用及影响（Coelho et al., 2001），土地整理项目效果评定（Coelho et al., 2001；Crecentea et al., 2002；Sorensen et al., 2000；Mihara, 1996）、土地整理效益评价（Huylenbroeck et al., 1996；Bonfanti et al., 1997）等方面的研究，而对土地整理潜力测算方法则涉及较少。

（二）我国大陆地区的研究进展

我国的土地整理历史悠久，最早可以追溯到古代奴隶社会的井田制。以后在我国历史上出现过秦汉的屯田制，西晋的占田制，北魏隋唐的均田制等，都可以认为是土地整理（王万茂，1997）。20世纪50年代初，我国开展了一些农业生产合作社土地整理的试点工作，强调调整用地单位之间的插花地、飞地，使其集中管理。1958年，在全国土壤普查基础上进一步开展了人民公社土地整理工作，通过平整土地，合并田块，兴建新村，整理沟渠和道路等，以提高农作物的单产和总产。但真正意义的土地整理是20世纪70年代大规模农田基本建设，通过平整土地、合并田块、兴建新村、整理沟渠和道路来组织土地利用（叶艳妹，2002）。进入20世纪90年代后，特别是1998年以来，土地整理事业发展迅速，目前已在浙江、江苏、河南、山东等地大规模展开。并且整理的理论、方法逐渐完善，目的从最初单纯增加耕地，逐步转变为保护生态环境、改善生产、生活条件、增加农民收入，加快农村城镇化步伐等目标（陈良，2003）。其中，诸多学者从农村居民点整理潜力的内涵，整理的模式，整理潜力的测算方法等方面进行了研究。

1. 关于农村居民点整理潜力内涵的研究

农村居民点整理主要是运用工程技术及土地产权调整，通过村庄改造、归并和再利用，使农村建设逐步集中、集约，提高农村居民点土地利用强度，促进土地利用有序化、合理化、科学化，改善农民生产、生活条件和农村生态环境的活动（陈百明，1996）。农村居民点整理潜力有增加有效土地面积的潜力、农村聚落优化的潜力、改善生态环境的潜力、土地增值潜力等四个方面，这些潜力是土地资源在各种约束条件下的一种实际潜力，是土地资源用于农、林、牧生产或其它利用方面的潜在能力。这种能力目前在各种因素的制约下，没有在生产或利用过程中得以体现。只有采取相应的措施，土地资源的内在潜力才可获得释放（周滔等，2004）。农村居民点整理潜力是对上述四种潜力的一种综合，是一个或多个相对的值，其反映的是某一区域在农村居民点整理方面与其它区域的差异性及相似性。张正锋（2002）认为，农村居民点整理潜力是相对于一定标准而言的，是经济、生态条件约束下的潜力，其实质上是土地利用潜力。从来源上看，农村居民点整理潜力主要来源于居民宅基地用地量的降低、建筑容积率的提高、闲散土地的再利用、自然村向中心村的合并以及村内基础设施与公共设施的配套完善。

2. 关于农村居民点潜力测算方法的研究

（1）人均建设用地标准法

目前，我国大陆地区学者在测算农村居民点用地整理潜力时主要采用三种方法：人均建设用地标准法、户均建设用地标准法和农村居民点内部土地闲置率法。人均建设

用地标准法是我国在测算农村居民点整理潜力时常用的方法,也是《土地开发整理规划编制手册》(原国土资源规划司,2002)中规定的测算农村居民点整理潜力的方法。它依据现状人均居民点建设用地与确定的人均居民点建设用地整理标准匡算出农村居民点整理潜力。丁学智和赵亚伟(2001)对山西省城镇和农村居民点用地整理潜力进行了测算,认为如果通过旧城改造、盘活存量土地、治理“空心村”等整理措施,分别将人均用地逐步降到国家规定上限 0.012 公顷和 0.015 公顷,则可挖潜整理出土地 13.40×10^4 公顷;罗士军(2000)以湖南长沙市为例,对影响农村建设用地整理潜力的因素进行了分析,以人均建设用地标准测算了农村居民点整理的理论潜力。

(2) 户均建设用地标准法

该测算方法与人均建设用地标准法原理一样,即依据现状户均居民点建设用地与户均居民点建设用地标准匡算出农村居民点整理潜力。胡道儒(1999)在对四川省德阳县农村宅基地用地特征、用地规划进行研究的基础上认为,如果德阳县农村居民点以相对集中、统一规划,限量用地为原则,采取以村组机耕道路为依托,以大院落为半依托,控制平原区户均用地在 200 m^2 以内、丘陵区 and 山区户均用地在 250 m^2 之内(含公用面积),可置换出农宅院落用地 2.26×10^4 公顷。

(3) 农村居民点内部土地闲置率法

它通过对测算区域内典型样点农村居民点内部闲置土地面积的调查,获取土地闲置率,以此测算整个测算区域内的农村居民点整理潜力。贾玫(1999)通过对吉林省典型样点统计,确定村庄内部有 6% 的闲置土地和未利用土地可以通过整理加以利用,以此测算出吉林省农村居民点的整理潜力为 33324 公顷。

3. 关于农村居民点整理潜力指标的研究

农村居民点整理潜力指标是对农村居民点用地整理所挖潜的土地面积进行测度的指标。农村居民点潜力测算过程中,衡量潜力的指标常选取人均建设用地面积。事实上,根据不同的标准,对其可从多方面进行衡量,如人均居民点用地面积、户均居民点用地面积、村庄内部结构用地和整理区域内村庄规模等(高燕和叶艳妹,2004;陈美球和吴次芳,1999;张保华和张二勋,2002)。人均居民点面积和户均居民点面积可以表征现有农村居民点内部人均、户均用地整理的潜力;村庄内部用地结构可以说明村内土地利用结构合理程度及村内空闲地比例等;整理区域内村庄规模则代表村庄规模合理程度,以反映居民点迁并的潜力。

4. 关于农村居民点整理标准的研究

目前,控制城镇建设用地标准的标准规范主要有 3 个,即《城市用地分类与规划建设用地标准》《村镇规划标准》以及《县级土地利用总体规划编制规程》。3 大标准规范都是根据当时城镇人均建设用地的现状水平,按照“现状水平低,则规划标准低;现状

水平高，则规划标准高”的原则，提出了相应的建设用地规划控制标准体系。3大标准规范所提出的建设用地规划控制指标体系及其适用范围是各不相同的。较早颁布的《城市用地分类与规划建设用地标准》主要侧重于城市总体规划及其发展，且在早期编制时缺乏对耕地的保护意识，因而，其确立的各级规划控制指标一般都比其他标准规范中同级控制指标相对高些。用于控制全国村镇建设及规划管理的《村镇规划标准》则体现了耕地保护的思想，并通过压缩人均规划建设用地指标来严格控制基本建设占用农业用地。《县级土地利用总体规划编制规程》所确定的规划控制标准分级体系与《城市用地分类与规划建设用地标准》及《村镇规划标准》相同，但在对建设用地指标控制的具体规定上更为严格，突显了对耕地的保护。

在人均建设用地标准方面，尽管现行建设用地指标管理体系及相关政策对控制小城镇建设用地恶性膨胀具有一定的积极作用，但仍存在着以下不足：一是规划建设用地标准的控制机制不合理，即仅以现状建设用地标准为唯一依据；二是建设用地指标没有体现自然、经济、技术等因素对城镇建设用地的影响；三是对城镇用地结构没做规定，使小城镇建设用地结构失控。另外，现行的规划建设用地指标虽划分为4级，但大多数城市在编制规划时就高不就低，根据现状人均建设用地水平所允许的调整幅度也是只取上限不取下限，造成人均建设用地指标增幅过大，使城市用地规模急剧扩张。

5. 关于农村居民点整理模式的相关研究

叶艳妹（1998）认为我国地域类型复杂，社会经济条件差别很大，农村居民点用地整理应根据不同的区域特点采用不同的运作模式，才能取得预期的效果，并提出了农村城镇化、自然村缩并、中心村内调、异地迁移4种用地整理模式。高建华和李会勤（2003）以河南汝州市温庄村为例，提出了迁村腾地的农村居民点整理新模式，并系统总结了温庄村农村居民点整理的模式、经验及问题，提出了相应的对策与建议。杨庆媛和张占录（2003）以经济发达的大城市郊区——北京市顺义区为例，分析了农村居民点整理的目标、意义、主要形式以及农村居民点整理的策略模式和运作模式，最后得出结论：在经济发达的平原型大城市郊区，市场运作模式是农村居民点整理的可行模式。廖赤眉等（2004）针对广西的特点提出了迁村并点、缩村腾地、迁村上山、重建家园4种整理类型，并分析了其应用前景。高燕和叶艳妹（2004）根据全国各地开展农村居民点用地整理的实践经验，在界定村庄类型，分析农村居民点用地整理影响因素的基础上，从资金筹集、组织领导、具体操作等方面总结了农村居民点用地的整理模式，并针对不同模式进行了初步归类。杨庆媛等（2004）从丘陵山地区的自然环境条件和社会经济发展水平的实际出发，提出了由政府对新村统一规划，引导农民集中建房的“政府引导型”农村居民点整理模式，并对重庆市渝北区新春村新村建设的运作和效益进行了实证分析。

二、农村低效建设用地含义及现状

(一) 农村低效建设用地含义

农村低效建设用地是指农村范围内经济效益低、土地利用强度低、土地利用不符合规划，但仍然具有调整利用空间的在建用地（范园园 等，2019）。农村低效建设用地包含内容范围较广，一般分为两种：一种是农村闲置、废弃宅基地；另一种是农村利用效率低下的工厂、仓储等产业用地（经营性建设用地）。

土地供需矛盾突出，建设用地指标不足，一直是国家发展中的突出问题。另一方面，为保障粮食安全，耕地保护力度增加，使建设用地总规模受控，从而在各地发展保障城镇建设用地需求前提下，农村建设用地指标进一步缩小。农村建设用地指标的不足，对农村经济发展带来不利影响，尤其对中国沿海发达地区的农村发展影响更甚。与之相矛盾的是，据调查统计，我国农村内部尚存在大量的低效建设用地，占比高达 10%~15%（郑沃林 等，2016）。如何盘活农村潜在的建设用地存量，挖掘其发展潜力，提高农村土地利用效率，是农村地区土地资源可持续发展的必然选择（孙辉，2015）。

(二) 农村低效建设用地现状

我国目前正在全力开展新型城镇化建设，农村发展面临转型。城镇化建设会不断扩大城市规模，新型城镇化的要求促使城乡一体化发展，经济节约型用地需求促使节约建设用地变得非常重要。我国现状农村建设用地还存在低效、粗放的经营模式，而理清农村低效建设用地现状，对合理规划农村用地、有效盘活低效建设用地至关重要。目前，我国农村低效建设用地现状特征如表 1-1 所示。

表 1-1 我国农村低效建设用地现状

分布规律		利用特征	原因分析
分布不均匀	郊区分布多	投入水平低	建筑面积超标
	市区分布少	容积率低	
类别集中化		产出水平低	部分低效土地被闲置而不是进行开发利用，尤其是宅基地
低效用地的结构和布局不合理	低效用地一般都分布在经济条件较差的地段，且基础设施也不完善	用于行政用地占比高	存在很多低效用地手续不完全的现象
		用于生活设施用地占比高	

注：表中部分观点引用自郑子鹏（2019）。

三、时间维度上分析农村低效建设用地再利用政策

（一）研究背景

长久以来，我国土地制度安排不断上演着公平与效率之争，农村宅基地制度安排也不例外（熊彦召，2017）。农村宅基地作为保障民生，稳定农村居民生活的存在，在其制度建设中，更加体现公平性，然而，随着经济发展，国民生活水平提高，我城镇化和工业化带动了大量农村剩余劳动力进城务工，从而出现农村宅基地大量闲置、农村土地利用效率下降等问题（王俊萍，2017）。为解决这一社会发展过程中出现的弊端，在制度建设方面，需要更加看重制度建设的效率逻辑。而当前如何赋予农民更多的土地财产权利，有效促进农村闲置宅基地盘活利用，激活“沉睡”的土地资产，为推动新型城镇化和乡村振兴战略的实施提供更多动能亦愈发受到关注。

（二）政策梳理

一直以来，农村宅基地使用的基本特征是“一户一宅”形式，对于宅基地的转让，相关政策的演变经历了三个明显的阶段，分别是：① 1978—1998 年，这一阶段，允许农村房屋与宅基地房地一体转让；② 1999—2008 年，这一阶段，禁止向城市居民出售农村住房及宅基地；③ 2008 年以来，主要探索宅基地有偿退出与集体内部转让。近年来，国家一方面凸显农村土地资产，强化农村宅基地的转让、抵押等权能，还权赋能；另一方面探索有限度的宅基地流转，为宅基地有偿退出提供制度安排，活跃农村土地市场。主要阶段如图 1-1 所示。

以党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（简称《决定》）为起点，农村宅基地改革问题逐步提上日程，改革方案注重解决提高农村闲置宅基地利用率、保障农民财产性收入、凸显农村宅基地价值等问题。之后，在 2019 年通过的《土地管理法》第三次修正案中也将盘活闲置宅基地和住宅的规定纳入，从法律层面确定开展农村闲置宅基地盘活利用工作。

自《决定》实施（2013 年 11 月）以来，对农村宅基地相关政策文件进行梳理，分别以“宅基地”“闲置”“盘活利用”为关键词，检索国务院及其所属的相关部委网站，得出相关政策文件 67 份，进一步筛选，最终检索出政策文件 40 份（表 1-2）。这些文件从来源和内容上保障了政策的权威性、合法性以及相关性。以此为分析对象，归纳、总结我国对农村宅基地相关政策制度安排，了解我国及各省市对农村闲置宅基地的管控和处理方案。



图 1-1 农村低效宅基地再利用相关政策演变

(图片来源 : <https://mp.weixin.qq.com/s/RbH5eMxcKL3LUoXno78gqA>)

表 1-2 农村低效宅基地再利用政策文本关键词统计

关键词和词频	年份和词频						
保障宅基地用益物权 (18)	2013 (1)	2014 (3)	2015 (2)	2016 (2)	2017 (2)	2018 (2)	2019 (2)
住房财产权抵押担保转让 (8)	2013 (1)	2014 (1)	2015 (3)	2016 (2)	2019 (1)		

续表

关键词和词频	年份和词频						
宅基地确权登记发证（15）	2014 （1）	2015 （2）	2016 （4）	2017 （2）	2018 （2）	2019 （3）	2020 （1）
宅基地改革试点（14）	2014 （1）	2015 （3）	2016 （3）	2017 （1）	2018 （1）	2019 （3）	2020 （2）
一户一宅（6）	2016 （1）	2018 （1）	2019 （4）				
宅基地有偿使用（3）	2014 （1）	2015 （1）	2018 （1）				
宅基地自愿有偿退出（12）	2014 （1）	2015 （2）	2016 （4）	2017 （1）	2018 （3）	2019 （1）	
改革宅基地审批制度（7）	2014 （1）	2018 （1）	2019 （3）	2020 （2）			
住房保障新机制（3）	2014 （1）	2015 （2）					
闲置宅基地整理（4）	2015 （2）	2016 （2）					
宅基地使用权流转机制 完善（8）	2015 （1）	2016 （4）	2018 （3）				
进城落户农村宅基地 使用权维护（11）	2015 （1）	2016 （5）	2017 （1）	2018 （2）	2019 （2）		
盘活利用空闲农房和 宅基地（8）	2015 （1）	2016 （1）	2017 （2）	2018 （1）	2019 （5）	2020 （1）	
完善闲置宅基地和 农房政策（8）	2018 （2）	2019 （5）	2020 （1）				
宅基地三权分置（8）	2018 （3）	2019 （3）	2020 （2）				
完善闲置宅基地复垦试点（2）	2019 （1）	2020 （1）					
完善农村宅基地管理法律（5）	2015 （1）	2016 （2）	2017 （1）	2018 （1）	2019 （1）		
严格农村宅基地管理（违法 违规）（3）	2018 （2）	2019 （2）					
宅基地使用权自愿 有偿转让（7）	2016 （4）	2018 （2）	2019 （1）				

从时间维度梳理十八届三中全会以来农村宅基地政策关注点，可以将农村宅基地

改革逐步凸显自身财产价值、逐步盘活利用的特征变化划分为明显的三个阶段。其中，2013—2015 年为第一阶段，2015—2018 年为第二阶段，2018—2020 年为第三阶段，逐步完善农村宅基地盘活利用政策。

（三）农村低效宅基地再利用政策历史演变特征

自 2013 年开始，至 2020 年，农民宅基地权益问题不断被提及并在制度改革中逐渐完善，特别是 2018 年之后，“三权分置”制度的提及，开始逐渐强化用途管制制度下的宅基地引入市场机制，宅基地增值收益在各利益主体间的分配也更加体现公平性。

一直以来，我国农村土地资源配置一直以行政主导下的计划配置为主（时磊，2020），农民可以享有无偿分配、继承宅基地使用权等权益。但是，随着经济发展，城镇化进程加快，大量农民进城而导致的农村宅基地闲置、农村建设用地利用率低下等问题凸显，急需产权明晰的市场化机制引入，合理调整农村低效建设用地利用。市场化配置土地资源，需要以健全、明晰的产权制度作为前提，我国涉及农村低效宅基地再利用的政策也不断强化产权意识，国家也多次发布政策文件，强调加强对农户宅基地确权登记。

由于我国特有的历史环境和农民对故土的情怀，农村土地改革中始终将保障农民宅基地权益和保证农民“户有所居”的保障功能作为首要考虑，其他相关改革方案的实施也只有在农民权益得到保障的前提下，才能顺利推进。在改革方案推进中，始终坚持农民主体地位，重视对农民利益和农民话语权的维护，《乡村振兴战略规划（2018—2022）》、中央一号文件等内容均体现出，在乡村建设过程中的农民主体地位。

我国农村宅基地管理的规范性和法制化也不断增强，体现在对宅基地的具体制度安排上，包括农村宅基地的取得面积标准、宅基地使用权转让规范、严格宅基地用途管制和防止农民权益侵害等方面。将农村宅基地制度管理规范落到实处，需要完善的法律支持，目前，我国对完善农村宅基地管理法律的文献词条在不断增加，体现了在农村宅基地改革中的立法决心。

2018 年中央一号文件提出农村宅基地“三权分置”，有条件放开宅基地使用权主体的本集体成员身份限制，实现农村宅基地使用权权利主体多元化，在保留农户宅基地使用权基础上，引入社会其他相关主体（时磊，2020），这一举措，为实现农村闲置宅基地有序盘活打下基础，同时使农村低效建设用地利用率提高和实现农民财产收入提高成为可能。

四、空间维度上分析农村低效建设用地再利用政策

（一）国家层面主要政策

党中央、国务院高度重视存量土地资源盘活利用工作。从健全建设用地标准体系、开展建设用地普遍调查、强化土地利用总体规划、加强建设用地市场监管、明晰农村土地利用产权等各方面制定政策，完善低效建设用地再利用制度规范。国家层面出台政策，强调国家管控原则，政策文件主要由中共中央国务院下发（表 1-3），自 2008 年至今，已出台 10 余项主要政策以强化和规范对低效建设用地的再利用。国家层面的政策，也包括部分国家部委发布的政策文件，包括土地资源管理主导部门，原国土资源部，以及农业农村部全国人大常委会等部门出台的政策。

国家层面的政策出台，对各省市区存量土地再利用提出了指导方向，在总方针和总用地标准指标控制下，各省（区、市）陆续出台符合本省实际的相关政策，促使城镇化和农村低效建设用地再利用水平不断提高，用地结构整体优化。

表 1-3 中共中央国务院出台主要政策梳理

时间	名称	主要内容提炼
2008-01	《国务院关于促进节约集约用地的通知》国发〔2008〕3 号	要健全各类建设用地标准体系，抓紧编制公共设施和公益事业建设用地标准；各地要在第二次土地调查的基础上，认真组织开展建设用地普查评价，各项建设要优先开发利用空闲、废弃、闲置和低效利用的土地，努力提高建设用地利用效率；严格执行闲置土地处置政策；积极引导使用未利用地和废弃地。
2008-03	《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》国发〔2004〕28 号	加强村镇建设用地的管理。鼓励农村建设用地整理；农村集体建设用地，必须符合土地利用总体规划、村庄和集镇规划，并纳入土地利用年度计划；改革和完善宅基地审批制度，加强农村宅基地管理，禁止城镇居民在农村购置宅基地。引导新办乡村工业向建制镇和规划确定的小城镇集中。
2014-01	《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》	引导和规范农村集体经营性建设用地入市。在符合规划和用途管制的前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价，加快建立农村集体经营性建设地产权流转和增值收益分配制度。改革农村宅基地制度，完善农村宅基地分配政策，在保障农户宅基地用益物权的前提下，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。

续表

时间	名称	主要内容提炼
2015-08	《国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见国发》	在防范风险、遵守有关法律法规和农村土地制度改革等政策基础上，稳妥有序开展“两权”抵押贷款试点，盘活农民土地用益物权的财产属性；试点地区要加快推进农村土地承包经营权、宅基地使用权和农民住房所有权确权登记颁证，探索对通过流转取得的农村承包土地的经营权进行确权登记颁证。
2015-11	《深化农村改革综合性实施方案》	开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点，允许土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的存量农村集体建设用地，与国有建设用地享有同等权利，在符合规划、用途管制和依法取得的前提下，可以出让、租赁、入股，完善入市交易规则、服务监管制度和土地增值收益的合理分配机制，探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制，探索农民住房财产权抵押、担保、转让的有效途径。
2016-12	《国务院办公厅关于完善支持政策促进农民持续增收的若干意见国办发》	继续推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。在符合规划、用途管制和依法取得前提下，推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价。
2017-02	国务院关于印发全国国土规划纲要（2016—2030年）的通知	加强乡村土地利用规划管控。全面推进各类低效农用地整治，调整优化农村居民点用地布局，加快“空心村”整治和危旧房改造，完善农村基础设施与公共服务设施。
2019-04	国务院关于落实《政府工作报告》重点工作部门分工的意见	推广农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点成果。深化集体产权、集体林权、国有林区林场、农垦、供销社等改革。
2019-06	国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见国发〔2019〕12号	推动制修订相关法律法规，完善配套制度，开展农村集体经营性建设用地入市改革，增加乡村产业用地供给。有序开展县乡村闲置集体建设用地、闲置宅基地、村庄空闲地、厂矿废弃地、道路改线废弃地、农业生产与村庄建设复合用地及“四荒地”（荒山、荒沟、荒丘、荒滩）等土地综合整治，盘活建设用地重点用于乡村新产业新业态和返乡入乡创新创业。完善设施农业用地管理办法。

续表

时间	名称	主要内容提炼
2020-01	《中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》	开展乡村全域土地综合整治试点，优化农村生产、生活、生态空间布局。在符合国土空间规划前提下，通过村庄整治、土地整理等方式节余的农村集体建设用地优先用于发展乡村产业项目。农村集体建设用地可以通过入股、租用等方式直接用于发展乡村产业。

注：表中内容引用自国务院《国务院关于促进节约集约用地的通知》《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》《国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》《深化农村改革综合性实施方案》《国务院办公厅关于完善支持政策促进农民持续增收的若干意见国办发》《国务院关于印发全国国土规划纲要（2016—2030年）的通知》《国务院关于落实〈政府工作报告〉重点工作部门分工的意见》《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》《中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》。

国家不同部委出台政策，虽然均是指导农村低效建设用地再利用，但是侧重点不同。作为农村宅基地利用管理主管部门，原国土资源部和自然资源部出台政策更多、更全面，从加大盘活存量建设用地力度出发，通过制定土地利用总体规划、土地利用年度计划、严控用地指标等方面加强对低效建设用地再利用管理。农业农村部从农村宅基地功能转换等方面出发，提出加强农村宅基地管理的办法，全国人大常委会从用地流转方面提出农村低效建设用地再利用措施（表 1-4）。

表 1-4 其他部门出台主要政策梳理

部门	时间	政策	主要内容提炼
原国土资源部	2004-11	《关于加强农村宅基地管理的意见》	加大盘活存量建设用地力度。各地要因地制宜地组织开展空心村和闲置宅基地、空置住宅、一户多宅的调查清理工作。制定消化利用的规划、计划和政策措施，加大盘活存量建设用地的力度。农村村民新建、改建、扩建住宅，要充分利用村内空闲地、老宅基地以及荒坡地、废弃地。对一户多宅和空置住宅，各地要制定激励措施，鼓励农民腾退多余宅基地。凡新建住宅后应退出旧宅基地的，要采取签订合同等措施，确保按期拆除旧房，交出旧宅基地。

续表

部门	时间	政策	主要内容提炼
原国土资源部	2010-03	国土资源部关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护农民权益的通知	严控总量盘活存量。要在保障农民住房建设用地上，严格控制农村居民点用地总量，统筹安排各类建设用地。农民新建住宅应优先利用村内空闲地、闲置宅基地和未利用地，凡村内有空闲宅基地未利用的，不得批准新增建设用地。鼓励通过改造原有住宅，解决新增住房用地。各地要根据地方实际情况制定节约挖潜、盘活利用的具体政策措施。
原国土资源部	2016-05	土地利用年度计划管理办法	节约集约用地，合理控制建设用地总量。统筹存量与新增建设用地，促进存量用地盘活利用，严格控制农村集体建设用地规模。
原国土资源部	2017-02	国土资源部关于有序开展村土地利用规划编制工作的指导意见	加大力度盘活存量建设用地，允许通过村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地，重点支持农村产业发展；有序推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作开展。
自然资源部	2019-05	《产业用地政策实施工作指引（2019年版）》	严控增量，盘活存量。先支持符合产业政策的项目用地，服务民生设施建设，促进产业创新发展。要落实严控增量、盘活存量、优化结构、提升效率，提高城镇建设用地集约化程度；盘活集体建设用地。产业发展允许依法依规使用集体建设用地。
农业农村部	2019-09	农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知	鼓励村集体和农民盘活利用闲置宅基地和闲置住宅，通过自主经营、合作经营、委托经营等方式，依法依规发展农家乐、民宿、乡村旅游等。
全国人大常委会	2019-09	中华人民共和国《土地管理法》	国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

注：表中内容引用自原国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》《国土资源部关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护农民权益的通知》《土地利用年度计划管理办法》《国土资源部关于有序开展村土地利用规划编制工作的指导意见》；自然资源部《产业用地政策实施工作指引（2019年版）》；农业农村部《农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》；全国人大常委会，中华人民共和国《土地管理法》。

（二）省级及以下出台政策分析

盘活存量土地的探索，此前早已开展。2013 年，原国土资源部就印发了《开展城镇低效用地再开发试点指导意见》，确定在内蒙古、辽宁等十省（区、市）开展试点，城镇低效用地再开发利用试点工作，以促进土地利用结构优化。2016 年 11 月，根据《中华人民共和国土地管理法》及有关规定，按照《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》等要求，为健全节约集约用地制度，盘活建设用地存量，提高土地利用效率，原国土资源部又印发了《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》，提出了一系列盘活城镇低效用地的激励政策以及相关工作要求。

为了推进农村的快速发展，为乡村振兴战略助力，全国各省出台了农村宅基地政策，来盘活利用农村低效建设用地。根据网络检索，以 2007 年、2014 年为两个节点，统计了出台低效建设用地相关政策的区域分区情况，如图 1-3 所示。

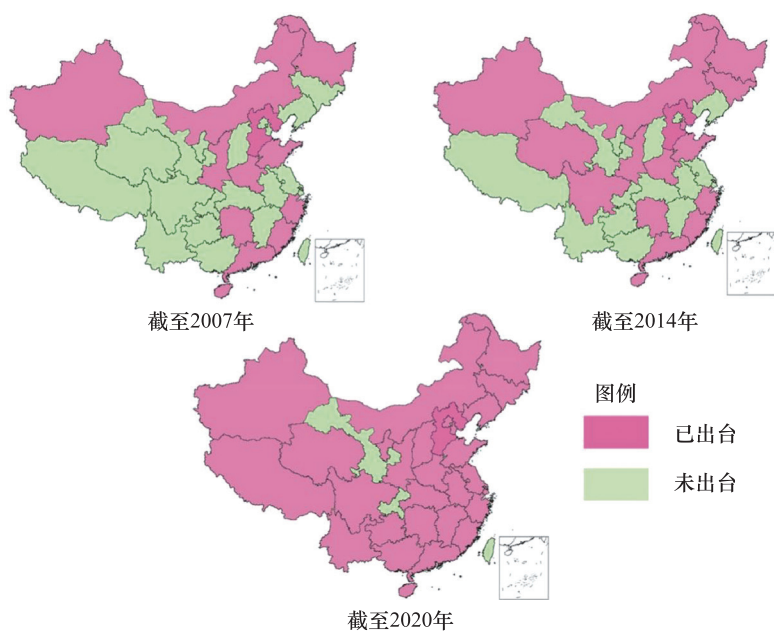


图 1-3 已出台相关政策省份统计

全国人大授权 33 个县（市、区）开展集体经营性建设用地入市试点，拟在抵押融资、集体成员资格划定、规划管理、土地增值收益的分配、城乡地价衔接、财务管理等方面进行研究，标志着农村集体经营性建设用地入市改革进入具体实施阶段。这对农村闲置宅基地的盘活利用具有重要意义。目前宅基地改革现有以下 33 个试点，试点分布如图 1-4 所示。

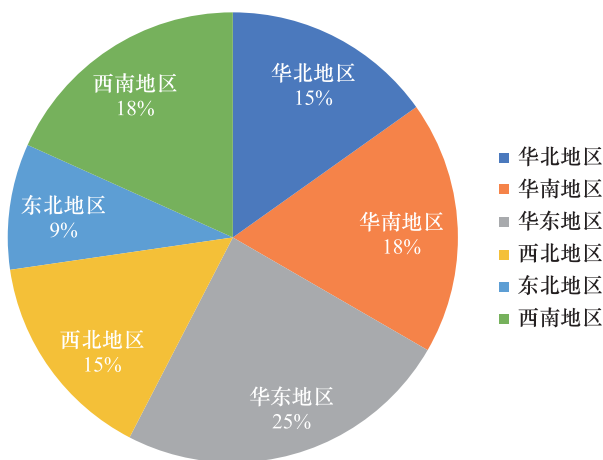


图 1-4 宅基地改革试点分布区域图

（1）华北地区（5个），主要是北京市大兴区、天津市蓟县、河北定州市、山西泽州县、内蒙古林格尔县。

（2）华南地区（6个），主要是河南长垣县、湖北宜城市、湖南浏阳市、广西北流市、广东佛山市南海区、海南文昌市。

（3）华东地区（8个），主要是山东禹城市、上海市松江区、江苏常州市武进区、浙江义乌市、浙江德清县、安徽金寨县、江西余江县、福建晋江市。

（4）西北地区（5个），主要是陕西西安市高陵区、甘肃陇西县、青海湟源县、宁夏平罗县、新疆伊宁市。

（5）东北地区（3个），主要是黑龙江安达市、吉林长春市九台区、辽宁海城市。

（6）西南地区（6个），主要是重庆市大足区、四川泸县、四川郫县、贵州湄潭县、云南大理市、西藏曲水县。

目前北京、山东、广东、上海、河南、江西、江苏、湖南、内蒙古、天津和吉林等省份出台的相关政策较多。尤其是山东、河南和广东等东部人口大省。自2008年中央一号文件出台后，各省市出台宅基地改革政策，2013年党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出建设城乡统一的建设用地市场，自此之后全国大范围展开农村建设用地改革，出台了农村建设用地盘活相关政策。

广东省、山东省、河南省和上海市出台的相关政策最多，以这四个省为研究对象，统计四个省省内出台政策的市区，红色地区则为出台相关政策的市区，结果如图1-5所示。

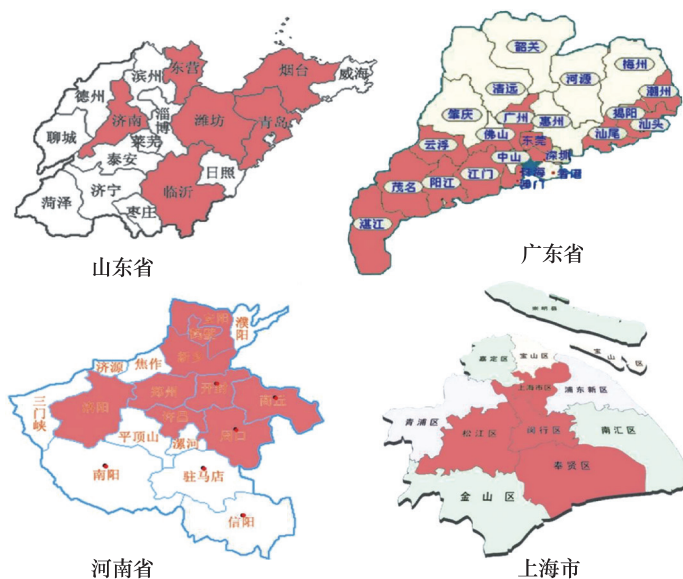


图 1-5 四省省内出台政策市区统计

（三）政策出台区域空间分布特征分析

1. 经济发展较迅速、城乡差距较小的地区出台政策较多。

山东、广东、北京、上海等地区出台农村低效建设用地再利用政策较多。这些地区的经济发展水平较高、速度较快，城乡差距较小。首先，农村人口向城市人口的流动数量较多，村内闲置宅基地较多；其次，农村建设正在大力开展，村内诸多建设项目需要大面积的建设用地，需要严格控制建设用地的数量，提高建设用地使用效率。

2. 西部面积较大地区政策出台较晚、较少。

像西藏、青海、甘肃等省份出台的相关政策比较少。这些地区农村发展比较落后，同时因为面积较大使得土地资源得不到珍惜，众多土地利用效率较低，政府管理不到位。

3. 农村低效建设用地再利用越来越受到全国各地重视。

随着城市化的发展和乡村振兴战略的实施，农村低效用地得到重点关注，各地纷纷出台相关政策整治农村低效建设用地，各省响应国家政策，各县（市、区）响应省政府政策。农村低效建设用地再利用的改革正在如火如荼的进行。

五、国内现有政策侧重点及未来政策展望

目前国内出台的有关农村低效建设用地再利用的政策主要是针对低效宅基地和经营性建设用地的再开发或者通过权属转让使其得到再利用。通过流转或者上市等方式很好

的解决大量的低效建设用地问题，但是仍存在一些不足之处。

关于农村低效宅基地，2013—2020 年期间，就多次提到要保障农民宅基地权益、促进农村宅基地有偿退出和转让，尤其是自 2018 年以来，宅基地“三权分置”更是被多次提及。这些政策极好的解决了闲置宅基地无从处理、农村乱占耕地建房、一户多宅、无房可住等问题，切实保障了农民合理建房需求，严格落实了“一户一宅”有关规定，推动形成了较为完整的农村宅基地管理制度体系；关于低效经营性建设用地，相关政策完成了从批准小范围的农村集体经营性建设用地流转试点的探索到中央明确建立“城乡统一的建设用地市场”“同等入市、同权同价”等改革目标的转变，经营性建设用地入市成为各部门关注的重点。这在为城市建设提供紧缺土地资源和解决农民收入方面，都起到很大作用。

目前，有关政策主要是探索农村低效建设用地的流转、出让机制，虽然许多政策正在极力推行各种措施，但是尚未形成良好有效的机制和立法。目前我国还没有一部专门关于农村住房用地的法律法规，宅基地使用权流转立法相对混乱。与较为完整的城市房地产法律体系相比，现阶段调整农村宅基地使用权的政策法规数量少、效力层次较低。这些必须是未来政策需要关注的重点和着重解决的问题。根据现有政策的不足，对未来相关政策的制定和实施，提出几点展望：

（1）加强制度的可操作性及评判标准的进一步细化。比如在宅基地退出机制的问题上，要根据实际情况，明确宅基地退出的评判标准，将违法占用、面积超标等判定为宅基地退出。同时，规范宅基地有效退出的有偿手续和流程，明晰宅基地退出主体、审批机关及宅基地回收应履行的手续。

（2）完善关于补偿标准和补偿途径的政策。在是否需要补偿的问题上，要有明确的标准，比如违法用地不能予以补偿，而符合补偿标准的，也应当补偿到位。对于补偿标准和补偿方式，要根据经济发展水平在国家、村集体组织和农户三方都认可的基础上，进行确定。同时，合理的退出补偿标准必须既能调动农民退流转低效建设用地的积极性，维护农民利益，又能节约集约利用土地，促进和规范相关机制的建立。

（3）完善相关配套措施。要建立健全农村建设用地审批制度，完善审批前、审批中和审批后各项流程和管理举措；严格执行申请条件、审批程序、审批结果公示制度。在审批之前，要对村组的旧宅基地、空闲地、效率低下的工厂等进行摸底登记，建立地籍图件，并进行标注，严格程序和过程管理，确保摸底资料全面准确；审批过程中，要对照图件，根据实际情况，结合需求，优先使用村内低效建设用地；审批之后，严格规范合同内容，签订合同，发放集体土地使用证等措施，约束村民占新不腾旧的行为。确保在依法登记的基础上，加强信息化管理。

六、小结

随着社会经济发展和城市化进程加快，土地资源越来越珍贵，人地矛盾越来越严重，农村低效建设用地再利用便显得尤为重要。从时间上来看，2008 年和 2013 年是两个重要的时间节点。2008 年中央一号文件对农村建设用地的管理提出严格的要求，自此各省市逐渐重视集体建设用地的高效利用问题。2013 年党的十八届三中全会通过的《中共中央全面深化改革若干重大问题的决定》提出建立城乡统一的建设用地市场，为农村低效建设用地的再利用提供了新的整改思路。从空间上来看，经济发展较快、水平较高的东部地区更多、更早的出台了农村低效建设用地再利用政策，这体现了土地对社会经济发展的重要作用。西部地区也大面积的开展对农村低效建设用地再利用的探索，多数地区正在开展集体建设用地改革，整改低效建设用地。总体来看，现在全国大部分省市都已经出台了农村低效建设用地再利用相关政策，只有小部分地区还在探索。

总而言之，农村低效建设用地再利用已经成为国内尤为重视的问题，根据中央政策要求，各省市也开始纷纷制定适合自己的政策并进一步落实实施。低效建设用地再利用政策改革正在全国范围内如火如荼的进行着，这无论对土地还是国家社会的发展都是尤为重要的也极为有利的。

第三节 数据来源

研究数据涉及国家层面、各地区分省层面及农户层面三个尺度，数据内容包括农村人口数据、农村居民点数据、农村居民点用地规模、农户规模、农户家庭规模等，数据获取手段包括查阅统计年鉴、咨询国土资源相关部门以及农户抽样调查等，具体数据来源如表 1-5 所示。

表 1-5 数据来源

数据类型	数据年限	数据来源
分省农村人口数据	2000—2015 年	中国人口与就业统计年鉴
分省农村居民点数据	2000—2016 年	国土资源部的土地利用变更数据
农村居民点用地及其农户数量变化	1996—2001 年	统计年鉴及国土资源部
我国农户规模变化	2002 年	全国统计年鉴
农户家庭规模变化	1980—2002 年	全国农户抽样调查数据

续表

数据类型	数据年限	数据来源
农村居民点用地及人口变化	1996—2002 年	统计年鉴 2002 及国土资源部
农村居民点户均用地变化	2002 年	统计年鉴 2002 及国土资源部

其中,农户调查数据采用抽样调查方式,农户调查抽样设计遵循的理论假设如下:

英国地理学家大卫·哈维指出(David Hualou, 1996),通往科学解释之路有归纳法和演绎法两种,其中以演绎法较为常用,即通过知觉经验了解真实世界结构的形象,在此基础上抽象出先验模型(形象的形式表示),随后借助先验模型的描画可以假设一种理论,再对照官能感知数据,并求助于一种后验模型(以另一种方式来表示包蕴在理论中的观念,如用数学符号的方式)对理论中的假说予以验证。在全面理解和准确预测农村居民点的用地变化时,最根本的障碍就是缺乏对农村居民点用地变化原因的准确剖析。例如,将农村居民点用地的挖潜作为新增建设用地的重要来源,寄希望通过农村居民点用地的整合来节约出更多的土地,并在规划中有所体现,但结果却经常出乎预料,在规划期内,农村居民点用地非但不能减少反而有小幅增加^①。

当前,我国农村和城市的发展都处在转型期(宁登,1999;蔡运龙,2001):第一是社会转型;第二是经济转型。无论是社会转型还是经济转型的过程中都存在着明显的地区差异(刘艾玉,2000;林毅夫等,1998;李秀彬,1999;),作为一个发展中的大国,我国区域发展不平衡性极为突出,各地区有着不同的发展条件,面临着不同的发展任务(蔡运龙,1999;李善同和侯永志,2001)。同时,在区域发展阶段性规律的制约下(陈国阶,2004),区域经济发展过程中的量的变化和质的飞跃使区域经济发展呈现出不同的阶段性(李娟文和王启仿,2000)。经济的发展和政治决策往往是土地利用变化的主要影响因素,这就决定了土地利用变化与社会经济转型之间的密切关系(Bicik, 2001; Krausmann, 2003; 李秀彬, 2002),农村土地利用也一样。

我国传统的农村住宅具有典型的生产与生活功能(张凤荣,1999)。在发达地区,农民收入较高,农村住宅中的生产功能较弱,用地应该较少;而在不发达地区,农民收入较低,依赖于住宅中的生产功能,用地应该相对偏多。结合以上理论分析,提出了我国农村住宅功能与用地的理论假设:现阶段,我国农村住宅功能具有明显的区域分异;农村住宅生产与生活功能的兼具程度与宅基地面积具有一定的相关性。

此外,我国农村宅基地在实际批放过程中,是以户为单位,同时提出了第二个理论假设:农户家庭结构的变迁对农村居民点用地有着重要影响。

^① 北京市国土资源与房屋管理局。北京市土地利用总体规划(1997—2010),1997。

为了验证上面两个理论假设，并分析其对农村居民点用地、农村居民点整理潜力测算、农村居民点整理标准选择的影响，进行了全国的农户抽样调查。在保证可靠性和可行性的前提下，抽样框以金其铭（金其铭，1989）的中国农村聚落地理分区（表 1-6）为参考，农村聚落地理分区共分为三个系统十一个区，其下又分有若干亚区，抽样点以十一个聚落区为参考，在其中的九个聚落区设置了样点。

表 1-6 中国农村聚落地理分区

北方聚落系统	东北农村聚落区	东部、北部山地亚区	黑龙江、吉林辽宁东部、内蒙东北部
		中、西部平原亚区	
	长城农村聚落区	冀东辽西亚区	辽宁省中部、西部、河北省北部及冀东、内蒙古河套平原地区，宁夏银川平原地区
		冀北山地高原亚区	
		河套亚区	
	黄土高原农村聚落区	豫西亚区	山西、陕北、陇东、宁夏南部和河南西部
		山西亚区	
		陕甘宁亚区	
	华北农村聚落区	海河平原亚区	河北省中南部、山东、河南（西部除外）以及江苏北部陇海铁路沿线各县、安徽北部宿县地区等
		黄淮平原亚区	
		山东半岛亚区	
西部聚落系统	北方牧业聚落区	纯牧亚区	内蒙古和新疆北部广大的以牧业为主的地区
		半农半牧亚区	
	西北农村聚落区	关中亚区	陕西中部、甘肃东中部、河西走廊、青海湟水谷地、新疆东部、中部和南部
		甘新亚区	
		南疆亚区	
	青藏农村聚落区	藏南川西农业亚区	西藏自治区全部，青海省日月山以西地区，川西的河坝、甘孜藏族自治州和云南西北部的迪庆藏族自治州，基本上包括整个青藏高原
		青藏牧业亚区	
南方聚落系统	长江中下游农村聚落区	长江下游平原亚区	淮河以南、宜昌以东、江南丘陵以北地区（湖南）
		江淮山地亚区	
		长江中游平原亚区	
	江南丘陵农村聚落区		皖南、浙西、湖南两省的大部
	东南沿海农村聚落区		浙江省东南部、福建、广东和广西
	西南农村聚落区	成都平原亚区	四川省大雪山以东，云南、贵州、陕南、鄂西南
		川东亚区	
		云贵亚区	
		滇南亚区	

调查数据主要来源于两部分，第一部分来源于作者及其土地资源管理专业的部分硕士研究生于 2005 年 3 月、5 月、11 月，对于北京市大兴区、北京市海淀区和天津市三个地区的调查。第二部分来源于 2005 年 7—9 月组织的中国农业大学土地资源管理专业本科生利用暑期社会实践及返乡机会进行的暑期调查。调查前，对他们进行了为期 5 天的培训，然后由同学们深入农户家庭进行实地测量、访谈并完成表格和问卷。最后，对调查表格和问卷进行统计汇总。调查共包括 6 个表格和 2 张问卷，涉及村、农户的经济状况，农村居民点用地、农村宅基地、农用地的组成，农民对于农村居民点整理的意愿等内容。调查完成后，运用 SPSS 11.5 和 Excel 进行相关的统计分析。调查共涉及 15 个省份、18 个市、18 个县（市、区）的 56 个村庄和 537 家农户。调查样点的分布见下表 1-7。

表 1-7 农户抽样调查点

序号	调查组所调查的位置			调查数量		
	省(区、市)	市	县(市、区)	总调查村数	总调查户数	发放问卷总数
1	天津		宁河	1	30	30
2	四川省	简阳	东溪镇	2	9	18
3	陕西	延安	志丹			9
4	山西	晋城	高平	2	40	142
		吕梁	临县	1	17	34
		太原	娄烦	2	29	61
5	山东	烟台	龙口	4	38	35
6	内蒙古	乌盟	卓资	4	59	69
7	江西	九江	瑞昌	1	10	14
8	江苏	常州	武进区	2	31	31
9	吉林	吉林	舒兰县	5	27	
10	黑龙江	牡丹江	东宁	3	30	60
11	河南	开封	兰考			49
12	河北省	邢台市	内邱县	4	30	30
13	福建	泉州	石狮县级市	3	51	53
		长乐		2	17	17
14	北京市	大兴区		3	21	

续表

序号	调查组所调查的位置			调查数量		
	省(区、市)	市	县(市、区)	总调查村数	总调查户数	发放问卷总数
		海淀区		15	78	92
15	安徽	合肥	肥西	2	20	20
合计	15个省(区、市)	18个市	18个县 (市、区)	56	537	764