

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2023.05.011

村级治理能力对宅基地利用效率的影响研究

周静^{1,2}

(1.湖南省社会科学院(湖南省人民政府发展研究中心),湖南长沙410003;

2.中国社会科学院农村发展研究所,北京100010)

摘要:在全面推进乡村振兴背景下,有效发挥村级治理能力可为盘活宅基地资源、促进再利用提供新思路。基于CRRS数据构建村级治理能力评价体系,并实证检验了村级治理能力对宅基地利用效率的影响。研究表明,提升村级治理能力能够提高宅基地利用效率,并促进闲置宅基地的流转与再利用。研究结果为理解村级治理能力与宅基地利用二者之间的关系提供了依据,启示应多措并举提升村级治理能力来发挥其在宅基地利用方面的突出作用。

关键词:村级治理能力;闲置宅基地;低效利用;再利用

中图分类号:F321.1

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2023)05-0085-10

深化宅基地制度改革是农村土地制度改革的重要内容。党的二十大报告提出,深化农村土地制度改革,要赋予农民更加充分的财产权益,是实现中国式现代化、促进共同富裕的重要选择。在推进宅基地制度改革的过程中,盘活农村闲置宅基地对优化农村土地资源配、促进农业农村繁荣发展具有重大的现实意义^①。自宅基地改革试点以来,各地加大对闲置宅基地的盘活力度,稳步探索宅基地有效利用的实现形式。但目前主要聚焦于财产化的改革思路,一定程度上忽视了传统农村对宅基地利用的诉求^②。由此,如何提高农村宅基地的利用效率,唤醒“沉睡”的资产,推动宅基地再利用是亟待解决理论与现实问题。

当前,学术界关于农村宅基地低效利用成因的研究较丰富,主要从两大视角展开:一是从农户角度看,农民长期外出务工、浓厚的乡土情结以及

宅基地特殊的生存保障功能是造成农村宅基地闲置和低效利用的重要原因^③;二是从制度层面看,二元户籍制度、退出机制不完善和补偿标准较低也妨碍了农村宅基地的利用^④。宅基地利用是一个涉及多主体参与的复杂过程,包含政府、农村集体经济组织、农民、企业等多个主体,其中农村集体经济组织是一个关键的主体。

村级组织作为国家政权在农村的延伸,既是国家治理体系的基础,又是农村集体利益的共同体,发挥着连接政府与群众的纽带作用。村级治理能力代表村级组织在政府、农民和社会互动中实现既定目标的能力,该能力的提升直接关系到政府意志的执行、农民幸福生活的筑牢和农村经济社会的繁荣发展。农村宅基地是集体所有、农户长期使用的生活和生产资料^⑤,宅基地的有效利用离不开村级治理能力的提升。因此,客观探

收稿日期:2023-05-15

基金项目:中国博士后科学基金面上项目(2021M703571);中国社会科学院重大经济社会调查项目(GQDC2020017);湖南省社会科学院哲学社会科学创新工程重点项目(23ZDB24)

作者简介:周静(1987—),女,湖南长沙人,博士,中国社会科学院农村发展研究所博士后,助理研究员,主要从事农业经济理论与政策研究。

①唐仁健:《百年伟业“三农”华章——中国共产党在“三农”领域的百年成就及其历史经验》,《中共党史研究》2021年第5期。

②郭君平,仲鹭勃,曲颂,等:《宅基地制度改革减缓了农房闲置吗?——基于PSM和MA方法的实证分析》,《中国农村经济》2020年第11期。

③周静:《农村闲置宅基地盘活利用的意愿、障碍及其改革重点分析》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2022年第6期。

④董新辉:《新中国70年宅基地使用权流转:制度变迁、现实困境、改革方向》,《中国农村经济》2019年第6期。

⑤张清勇,刘守英:《宅基地的生产资料属性及其政策意义——兼论宅基地制度变迁的过程和逻辑》,《中国农村经济》2021年第8期。

讨村级治理能力对宅基地利用的影响尤为重要。但现有村级治理能力与宅基地利用相关的研究较少,主要为两类:一是以村级治理为出发点,认为村集体回收宅基地能力的有限性是导致宅基地低效利用的重要原因^①;对村级集体经济组织的监督则是推进农村宅基地有效利用的必要保障^②。二是以宅基地利用为出发点,反向探讨对村级治理的意义。通过制度改革避免宅基地低效利用,是村级治理能力的重要表征^③。

综上,虽然目前关于宅基地闲置与盘活的研究已经取得了较丰富的成果,但从微观视角检验村级治理能力与宅基地利用之间的关系仍有细化空间。基于此,本文在已有研究基础上,进行以下尝试:第一,依托中国乡村振兴调查数据库(CRRS),实证考察村级治理能力对宅基地利用效率的影响,为理解二者间的关系提供更坚实的微观基础。第二,在现有文献基础上,从政治、经济、文化、人口四个方面构建村级治理能力的评价体系,为细化研究村级治理能力对宅基地利用提供更科学的分析框架。

一 理论分析与研究假说

(一) 村级治理能力的概念及内涵

自1989年世界银行首次使用“治理危机”一词以来,“治理”就成了研究的学术热词,但其内涵尚未形成统一定义。从广义上看,治理是指人们通过一系列有目的的活动,实现对对象的有效管理,主要包含治理主体、治理方式和治理效果三大要素。村级治理则指在村域范围内,以村“两委”为代表的公权力依据《宪法》《村民委员会组织法》等发挥指导引领作用,村民群体依托基层组织开展各项自治活动,整合利用内外部资源共同管理公共事务,以推进农村的建设和发展。因此,村级治理能力实质是由村庄政治、经济、文化、人口等因素综合的产物^④。

(二) 村级治理能力影响宅基地利用的机理分析

1. 对宅基地利用效率的影响

农村宅基地利用不仅是土地治理问题,而且是一项重要的农村基层治理议题。由于宅基地所有权归集体所有,其流转再利用问题归属农村公共事务管理范畴。作为具有中国特色的经济组织,农村集体经济组织以农民集体土地所有权为基础,负责经营管理农民集体土地和其他财产,与乡村主要权力机构村民委员会存在人员重合与职能交叉的情况。这也意味着村集体经济组织经济职能的发挥是村级治理能力的重要体现之一,对提高乡村治理效能与乡村振兴都具有不可忽视的作用^⑤。宅基地低效利用主要表现为户均宅基地面积过大和“一户多宅”现象。一些农民占用长期闲置的集体土地,形成社会性的“私有产权”,并在此基础上超标建房,当集体经济组织缺乏管理积极性时,就会形成土地资源管理能力不足与土地所有权虚化互为表里的局面^⑥,从而导致农村宅基地低效利用问题。随着农村宅基地“三权分置”改革,宅基地部分事项有偿使用费征收成为试点农村集体经济组织经营性资产收入的组成部分。这既激励村级组织推进执行宅基地改革政策,也符合村庄发展的整体利益。尤其是作为村集体经济组织核心成员的村干部群体,由于身份及职责的特殊性,一方面需要向上配合完成宅基地改革任务以获得上级部门的支持;另一方面也被要求通过履行自身职责为村民谋取最大化福利。有研究表明在农户由具有退出宅基地意愿转换为具体行为的过程中,村干部的组织 and 号召能力发挥了关键作用^⑦。村干部通过发挥创业精神和领导能力,将农户宅基地流转与农村产业发展结合推进,不仅能够提高宅基地利用率,还能保障村民权益。基于此,本文提出假说H1。

H1:提高村级治理能力可通过提升集体经济组织的积极性,提高宅基地利

①魏程琳:《财产化还是治理化:宅基地“三权分置”改革的目标厘定与方案构建》,《农业经济问题》2021年第12期。

②思维,曹渝,齐广旭,等:《宅基地置换进程中村级集体经济组织的行为监管》,《统计与决策》2014年第18期。

③庞亚君:《推进乡村治理现代化:基于宅基地改革视角的实证分析》,《治理研究》2021年第4期。

④李勋华,高琴:《村级治理能力实证分析及对乡镇改革的启示——以四川宜宾市4个乡镇20个行政村为例》,《湖北社会科学》2008年第8期。

⑤彭凌凤,匡远配:《关于完善农村集体经济治理体系和治理机制的探讨》,《农村经济》2023年第2期。

⑥桂华:《城镇化进程中的宅基地低效利用及其解决——村庄更新的思路》,《云南行政学院学报》2017年第5期。

⑦王子坤,邹伟,王雪琪:《农户宅基地退出的行为与意愿悖离研究》,《中国土地科学》2018年第7期。

用效率。

2.对闲置宅基地再利用的影响

拥有良好村级治理能力是乡村治理有效的前提条件,在此村域环境中农户的宅基地退出和流转意愿更高。一般而言,农户的宅基地退出意愿是基于“有限理性”的决策结果,包含政策、宅基地特征、个人和家庭特征等,客观因素的影响本质上集中体现在农户的主观认知范畴^①,而治理有效的村域环境内由于乡村社会信任、互惠规范等影响,能够增强农户宅基地退出再利用的主观意愿^②。有研究表明,包括农户对村干部及乡镇干部的信任程度在内的社会信任对农户宅基地退出意愿具有正向促进作用^③。人际信任和制度信任可以缓解农户风险感知对宅基地退出意愿的负面作用^④。当农村宅基地所有权代理制的运行及监督机制的缺位时,村民委员会等行政组织容易产生腐败和侵蚀权利等问题^⑤,互惠规范失效,不利于农户宅基地退出。村规民约由于对村民具有行为规范和约束功能,成为推动宅基地制度改革的辅助手段^⑥。此外,宗教文化资源也是推动地方宅基地政策实施的核心要素^⑦。虽然浓厚的宗教文化承载传统的民俗生活方式,在一定程度上限制了农户宅基地退出意愿^⑧,但是在拥有良好治理能力的村域环境下这种非正式制度文化能够与乡村治理形成“互塑”关系,有利于促进农户的宅基地退出再利用行为。基于此,本文提出假说 H2。

H2:在拥有良好治理能力的村域环境下农户的宅基地退出意愿更强,更利于推动村庄闲置宅基地的再利用。

二 变量、数据与模型

(一) 变量说明

1.被解释变量

为研究村级治理能力对宅基地利用的影响,本文被解释变量有两类,分别表示宅基地低效利用和再利用的情况。其中,宅基地低效利用状况以本村户均宅基地宗数和超占面积占比衡量。户均宅基地宗数和超占面积占比能够直接反映宅基地空闲废置程度。户均宅基地宗数越多,超占面积占比越大,则宅基地低效利用现象越严重^⑨。宅基地再利用情况用闲置宅基地再利用宗数占比和闲置宅基地再利用面积占比两个指标来反映。

2.解释变量

本文的解释变量是村级治理能力,构造了能够综合反映村级治理能力的三级评价指标体系。一级指标是村级治理能力指标;二级指标包含村干部领导力、群众向心力、经济支撑力和社会约束力;三级指标为 20 个分别反映上述四个维度的具体变量(见表 1)。然后采用熵权法测算村级治理能力,作为解释变量。

指标选取的理由是:第一,干部领导力。现有研究提出村干部的个人素质是影响村级治理能力的重要因素,更高的学历水平和丰富的管理经验有助于获取内外部社会资源,从而带动乡村产业和经济发展^⑩。村干部具有变革型领导力有利于激发村民的内生发展动力,提升乡村自治水平^⑪。因此,干部领导力维度主要指处于村级治理主导地位的村干部,在开展治理活动过程中所需要具备的各种能力素质等影响力要素的集合。第

①俞振宇,邱纪东,夏楚瑜:《基于元分析的农户认知对宅基地退出意愿的影响研究》,《中国土地科学》2023 年第 1 期。

②张元朋,赵鹏,刘华:《宅基地有偿使用制度实施效果差异及原因诊断研究——基于利益相关者视角》,《农业经济问题》2021 年第 2 期。

③孙鹏飞,赵凯:《社会资本对农户宅基地退出行为的影响——基于安徽省金寨县的调研数据》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2020 年第 5 期。

④张慧利,夏显力:《风险感知、制度信任与农户宅基地退出行为》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2021 年第 1 期。

⑤张广辉,张建:《宅基地“三权分置”改革与农民收入增长》,《改革》2021 年第 10 期。

⑥郭恩泽,吴一恒,王博,等:《如何促进宅基地“三权分置”有效实现——基于产权配置形式与实施机制视角》,《农业经济问题》2022 年第 6 期。

⑦宋敏,杨紫雯,胡银根:《宅基地政策本体建设水平影响因素的组态研究——基于我国 14 个首批试点地区的定性比较分析》,《中国土地科学》2022 年第 11 期。

⑧梁发超,林彩云:《经济发达地区宅基地有偿退出的运行机制、模式比较与路径优化》,《中国农村观察》2021 年第 3 期。

⑨杨璐璐,王君也:《经济发达地区农村宅基地整理潜力类型及原因——基于晋江市 20 个行政村的调查分析》,《农村经济》2018 年第 5 期。

⑩李敏,姚顺波:《治理制度、村干部素质与村级治理能力》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2021 年第 5 期。

⑪杨铃,张欢:《内驱与外引:层级视角下乡村治理的驱动机制研究——基于贵州省石阡县 S 村“村社合一”的个案分析》,《地方治理研究》2022 年第 4 期。

二,群众向心力。村级选举制度安排和选举生态是考察乡村自治成效的重要窗口,也是提高村民治理参与积极性的基本前提^①。作为乡村治理体系的基本主体,村民群体参与对村级治理能力的增长起到决定性作用,而群众向心力就在其中发挥调节作用。因而,群众向心力维度指村民群体对于村级治理整体效果的满意程度及治理参与积极性,包括对干部及治理制度的信任度、满意度等。第三,经济支撑力。村庄经济发展缓慢是限制村庄建设发展及公共服务供给的关键因素,同样制约了村级治理能力的增长^②。因此,经济支

撑力维度衡量的是支持农村建设的经济支出实力,主要包括村级党支部的经费、人均集体经济组织支出和村庄道路建设与维护支出三个部分。第四,社会约束力。农村社会的“差序格局”决定了中国传统村庄治理模式呈现由社会关系网络所维系的非正式治理特征,受到传统文化、宗教信仰等非正式因素影响^③。本研究中村级治理能力所囊括的社会约束力维度,则包括上级政府、市场等外部因素对农村宅基地流转的限制,以及农村内部村规民约和本土宗教因素的制约。

表1 村级治理能力评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	
		评价内容	具体指标
村级治理能力	干部领导力	村支书年龄	2020年村党支部书记年龄
		村支书教育年限	2020年村党支部书记受教育年限
		担任村支书年限	担任村党支部书记已经几年
		党员人数占比	全村党员人数占常住人口数的比例
		党组织人员平均年龄	本村党组织(党支部)人员的平均年龄
		发展党员人数占比	2017年以来新发展党员人数占党员人数的比例
	群众向心力	村支书是否“一肩挑”	村党支部书记是否兼任村委会主任
		乡镇干部信任度	样本农户对乡镇干部的信任度
		村干部信任度	样本农户对村干部的信任度
		基层腐败问题严重性	样本农户对基层(村、乡镇)干部腐败问题严重性评分
		村主任选举程序满意度	样本农户对村主任选举程序满意的农户占比
		参加村民大会次数占比均值	2019年样本农户参加村民大会次数占召开会议总次数比例的均值
	经济支撑力	申请入党人数	2017年以来递交入党申请书的人数
		村级党支部的经费	2019年村级党组织(党支部)的经费
		人均集体经济组织支出 村庄道路建设与维护	本村常住人口的人均村集体年内支出合计 村庄道路建设与维护支出
	社会约束力	村规民约制约	样本农户中,认为村规民约对基层干部、村委会或基层党组织有约束力
		外部市场势力约束	本村个体工商户、本村个体工商户、外来个体工(电)商户之和占总户数的比例
		上级部门约束	是否完成农村集体经营性资产产权制度改革
宗教制约		样本农户中有家庭成员信仰天主教、伊斯兰教、佛教等宗教的农户数量占比	

3.控制变量

考虑到不同村宅基地利用的差异,本文将控

制变量分为人口特征、经济状况和村庄特征三类。其中,人口特征包括常住户籍人数占比和非农劳

^①王友叶,陈义平,徐理响:《竞而不争:村级选举的政治生态及其困境——基于安徽省村委会换届选举的调查》,《中国农村观察》2021年第4期。

^②孙泉雄:《经营性治理:理解农村集体经济探索实践的一个新视角》,《经济学家》2023年第4期。

^③金东:《乡村振兴视域下强化乡镇服务功能的路径选择》,《领导科学》2021年第24期。

动力人数占比。常住户籍人数占比越低,在村庄居住的人口越少,可能导致宅基地荒废、闲置,宅基地低效利用的可能性越大。农民如果从事非农职业会显著促进其流转宅基地,进而提高宅基地利用效率^①。本文用人均可支配收入、人均集体资产、城市购房户数占比反映单个村的经济发

展状况。大量研究表明,农民收入、城市购房状况等是宅基地流转和利用的重要因素^②。村庄特征包括户均经营耕地面积、村委会与县政府距离、是否发展乡村旅游、是否是城郊村或贫困村。表 2 对各变量进行了定义及描述性统计。

表 2 变量定义及描述性统计

变量	变量名称	变量定义	均值	标准差
被解释变量	户均宅基地宗数	宅基地宗数/总户籍数(宗)	0.951	0.276
	超占面积占比	按当地宅基地管理标准,人均/户均宅基地面积超出标准的比例: (平均面积-标准面积)/标准面积(%)	2.133	3.446
	闲置宅基地再利用宗数占比	宅基地再利用(流转+有偿转让+自愿退出+依法收回)宗数占总宗数的比例(%)	0.021	0.054
	闲置宅基地再利用面积占比	宅基地再利用(流转+有偿转让+自愿退出+依法收回)面积占总面积的比例(%)	0.027	0.083
解释变量	村级治理能力	对于本村能够反映干部领导力、群众向心力、经济支撑力、社会约束力的相关变量,使用熵权法测算得到村级治理能力指标	0.155	0.054
控制变量	常住户籍人数占比	常住人口数/户籍总人数(%)	0.817	0.472
	非农劳动力人数占比	主要从事二、三产业与外出务工的农村劳动力数之和占全村农村劳动力数的比例(%)	0.606	0.303
	人均可支配收入	2019 年人均可支配收入(万元)	1.484	1.118
	人均集体资产	村集体资产总额/户籍总人口数(万元)	0.975	3.741
	城市购房户数占比	样本农户的外出务工劳动力城市购房情况(0=未在城市购房或无外出劳动力,1=有在城市购房)的均值(%)	0.120	0.110
	经营耕地面积	户均经营耕地面积(亩)	21.242	36.274
	村委会与县政府距离	村委会距离县政府距离(公里)	23.616	17.731
	是否发展乡村旅游	0=否;1=是	0.332	0.472
	是否城郊村	0=否;1=是	0.206	0.405
	是否贫困村	0=否;1=是	0.286	0.453
工具变量(IV)	本县其他村庄的平均治理能力		0.139	0.036

(二) 数据来源

本文分析的数据来源于中国社会科学院农村发展研究所中国乡村振兴调查(China rural revitalization survey, CRRS)数据库。该数据库共调查了全国 10 个省、自治区(广东省、浙江省、山东省、安徽省、河南省、黑龙江省、贵州省、四川省、陕西省和宁夏回族自治区),50 个县(市、区),156 个乡(镇),308 个行政村,3 833 户家庭,调查的家庭住户成员共 15 554 人^③。

本文选择使用 CRRS 的村级数据进行实证研究,主要有以下两点原因:第一,村问卷中涉及有关宅基地的信息较为丰富,如宅基地数量、闲置情况、流转情况等,有助于了解各个村的宅基地利用现状。第二,村问卷包含基层党建、经济发展等方面的内容,为反映村级治理能力提供了条件。CRRS 共调查了浙江、河南、宁夏等 10 个省级行政单位的 308 个村,本文对异常值进行纠正后,根据研究目标选定相关变量进行计量分析。但是由

^①许恒周,邢新泽:《非农就业、基本社会保险选择对宅基地流转的影响——基于 2017 年 CRHPS 追踪调查数据的实证研究》,《中国农业大学学报》2021 年第 10 期。

^②黄建伟,张兆亮:《农户行为理论分析框架下宅基地流转主体特征与影响因素的实证研究》,《农村经济》2022 年第 1 期。

^③魏后凯,苑鹏,王术坤:《中国乡村振兴综合调查研究报告 2021》,中国社会科学出版社 2022 年版,第 7 页。

于某些变量存在数据缺失等问题,在具体回归时,样本村数量有所减少。

虽然村问卷涵盖内容较广,但是对于本村农民生产生活的某些具体指标,如农民是否在城市购房(可以据此计算村层面城市购房户数占比)等,无法一一涉及。对于理论上应该关注而村级数据中没有涉及的少数变量,本文使用农户数据中的对应指标进行加总得到村层面的变量。这样做能够丰富本文的控制变量,减少遗漏变量对实证结果的干扰。

(三) 计量方法

为了估计村级治理能力对宅基地利用效率及再利用的影响,本文建立如下计量模型:

$$Utili_i = \beta_0 + \beta_1 Govern_i + \gamma X_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

其中,被解释变量 $Utili_i$ 既表示第 i 个村的宅基地利用效率情况——户均宅基地宗数和超占面积占比,也表示该村的宅基地再利用现状,即闲置宅基地再利用宗数占比和闲置宅基地再利用面积占比两个指标;解释变量 $Govern_i$ 表示第 i 个村的村级治理能力; β_0 和 β_1 分别为截距项和解释变量的待估计系数; X_i 包含除解释变量外,其他影响宅基地利用状况的控制变量, γ 是控制变量的待估计系数; ε_i 表示随机误差项。

考察村级治理能力对宅基地利用情况的影响,首先,要客观地衡量各个村的治理能力。借鉴现有研究,本文采用熵权法测算村级治理能力。熵权法是客观确定指标权重的方法,相较于层次分析法等主观方法而言具有一定的精确性。利用熵权法计算村级治理能力需要对所选三级指标进行标准化处理。由于本文使用数据的量纲不同,并且有目标值对照,因此本文区分了正向、负向指标的标准化处理。其次,对每项指标的熵值进行计算。再次,依据熵值计算各项指标的差异系数。最后,某个指标的权重就等于该指标的差异系数比所有指标的差异系数。

本文反映宅基地利用情况的户均宅基地宗数、超占面积比、闲置宅基地再利用宗数占比和再利用面积占比都是连续变量,而且解释变量村级治理能力是由熵权法测算得出的综合指标,具有一定的外生性,可以直接使用普通最小二乘法(OLS)对(1)式进行估计。考虑到村级治理能力

和宅基地利用之间可能还存在遗漏变量、反向因果等内生性问题,本文加入工具变量(IV),采用两阶段最小二乘法(2SLS)估计村级治理能力对宅基地利用的影响。

要想实现 2SLS,首先要找到一个与解释变量相关,但又不通过未观测因素影响被解释变量,即同时满足相关性和外生性的工具变量来消除不可观测因素造成的混杂偏差。经过比较,本文采用除本村外本县其他村庄治理能力的均值,作为该村治理能力的工具变量。由于同群效应的存在,某个村的治理能力可能受周围其他村治理水平的影响,本县其他村庄治理能力的均值越大,单个村庄提升治理能力的可能性也越高。但这种示范和带动作用并不会直接对宅基地利用状况产生影响。理论上,本文选定的工具变量是有效的。

2SLS 主要由两个方程组成,除了(1)式所界定的村庄宅基地利用现状的结果方程外,还有一个影响村级治理能力的方程:

$$Villa_gc_i = \delta w_i + \mu_i \quad (2)$$

其中, w_i 是影响村级治理能力的因素, δ 是待估计系数; μ_i 为随机误差项。

三 计量结果及分析

(一) 村级治理能力评价

采用熵权法对村级治理能力各级指标进行赋权的结果体现在表 3 中。在四个二级指标中,经济支撑力的权数值最大,为 0.402,主要由人均集体经济组织支出和对村庄道路建设与维护的支出贡献。由于目前村集体经济组织发展在各地区存在异质性,而且村庄拥有的资源禀赋不同,造成村与村之间人均集体经济组织支出和村庄道路建设与维护支出差异较大,因而权重也就越高。社会约束力的权重是 0.353,主要反映在村规民约制衡和宗教制约上。农村是一个熟人社会,村规民约和宗教规范对农民具有更强的约束力。干部领导力的主要体现指标为村支书是否一肩挑,权重为 0.184。村支书一肩挑,能够团结村两委共同为本村成员的生产和生活服务,表明村干部的领导能力也就越强。相比于其他三个指标,群众向心力的权重最低,只有 0.061,表明样本村农民在信任基层干部等方面的差异不大。

表 3 村级治理能力评价指标体系

一级指标	二级指标	权重	三级指标	权重
村级治理能力 (权重 1)	干部领导力	0.184	村支书年龄	0.010
			村支书教育年限	0.009
			担任村支书年限	0.041
			党员人数占比	0.031
			党组织人员平均年龄	0.008
			发展党员人数占比	0.028
			村支书是否“一肩挑”	0.057
			乡镇干部信任度	0.007
			村干部信任度	0.005
	群众向心力	0.061	基层腐败问题严重性	0.004
			村主任选举程序满意度	0.002
			参加村民大会次数占比均值	0.009
			申请入党人数	0.034
			村级党支部的经费	0.072
			人均集体经济组织支出	0.138
	经济支撑力	0.402	村庄道路建设与维护	0.192
			村规民约制衡	0.137
			外部市场势力约束	0.078
社会约束力	0.353	上级部门约束	0.015	
		宗教制约	0.123	

(二) 村级治理能力对宅基地利用效率的影响

本文首先对各个控制变量之间的多重共线性进行了检验。结果显示,多数变量的相关系数都在 0.3 以下,各变量的方差膨胀因子(VIF)小于 1.5。而且,核心解释变量与控制变量之间的条件数为 10.95。可以认为样本数据不存在多重共线性问题,适合进行计量分析。

在检验人口特征、经济状况和村庄特征后,使用 OLS 估计村级治理能力对宅基地利用效率影响的结果如表 4 所示。表 4 的结果表明,对于户均宅基地宗数,村级治理能力有显著的负向影响。村级治理能力的系数为-1.06,且在 1% 的统计性水平上显著。由此可见,村级治理能力的改善能有效缓解宅基地的低效利用。对于宅基地超占面积占比,村级治理能力的系数在 5% 的统计性水平上显著为负。以上结果表明,提高村级治理能力能够减少户均宅基地宗数和

超占面积占比,对于缓解村庄宅基地低效利用现状具有积极作用。

从控制变量的计量结果来看,人均集体资产和经营耕地面积显著影响户均宅基地宗数。人均集体资产越高,意味着本村经济发展水平越好,这也提升了宅基地的价值,导致农民倾向于在农村占有更多的宅基地^①。经营耕地面积对户均宅基地宗数具有显著的负向影响。非农劳动力人数占比越高的村庄,越有可能出现宅基地常年性或季节性闲置的现象,农民更愿意流转出多余的宅基地,超占面积占比也会减小^②。村庄城市购房户数占比越高,宅基地超占面积比例越大。很多研究提出,在城市购房能够帮助农民更好地融入城市,减弱农村宅基地的保障功能^③。农民对农村宅基地的依赖程度降低会进一步促使其流转宅基地,降低超占面积。但本文认为,如果存在在城市购房的农民将农村宅基地流转给留守在本村的其

①孙鹏飞,张仁慧,赵凯,等:《人力资本对农户宅基地退出行为的影响》,《经济经纬》2022 年第 4 期。

②吴郁玲,石汇,王梅,等:《农村异质性资源禀赋、宅基地使用权确权与农户宅基地流转:理论与来自湖北省的经验》,《中国农村经济》2018 年第 5 期。

③钱龙,钱文荣,郑思宁:《市民化能力、法律认知与农村宅基地流转——基于温州试验区的调查与实证》,《农业经济问题》2016 年第 5 期。

他农户,而不是归还给集体经济组织,反而会增加留守农民所拥有的宅基地面积,进而提高宅基地超占面积占比。

表4 村级治理能力对宅基地利用效率的影响

变量名称	户均宅基地宗数	超占面积占比
村级治理能力	-1.060*** (-3.469)	-10.941** (-2.336)
常住户籍人数占比	0.010 (0.221)	0.082 (0.118)
非农劳动力人数占比	-0.006 (-0.097)	-2.186*** (-3.100)
人均可支配收入	-0.022 (-0.748)	0.005 (0.010)
人均集体资产	0.020* (1.719)	0.461 (1.253)
经营耕地面积	-0.002*** (-4.425)	-0.007 (-1.444)
城市购房户数占比	-0.054 (-0.318)	4.102** (2.118)
村委会与县政府距离	-0.000 (-0.227)	0.013 (0.780)
是否发展乡村旅游	-0.000 (-0.008)	-0.309 (-0.468)
是否城郊村	-0.031 (-0.542)	0.926 (1.186)
是否贫困村	-0.014 (-0.279)	-0.107 (-0.173)
常数项	1.191*** (14.761)	4.337*** (3.426)
样本量	229	207

注:***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著;括号内数字为稳健标准误。下同。

(三) 村级治理能力对闲置宅基地再利用的影响

表5是村级治理能力对闲置宅基地再利用情况的估计结果。从表5可以看出,无论是闲置宅基地再利用宗数占比还是面积占比,OLS估计的村级治理能力的系数都显著为正,表明村级治理能力能够促进闲置宅基地的再利用。具体而言,对于反映宅基地再利用状况的宗数占比和面积占比两个指标,村级治理能力的系数分别是0.184和0.269。村级治理能力的改善,让闲置宅基地再利用宗数占比和面积占比分别提高了18.4%和

26.9%。从以上结果可以看出,提高村级治理能力能够盘活闲置的宅基地资源,让闲置宅基地再次得到流转和利用。

除了村级治理能力,其他控制变量也会对闲置宅基地利用产生影响。若村庄属于贫困村,则闲置宅基地再利用宗数占比越高。这可能是由于盘活闲置宅基地能够提升农民的生计资本,降低其贫困脆弱性,当地政府会鼓励农民的闲置宅基地流转和利用行为^①。本村城市购房户数越多且村庄距离县政府越远,会显著提升闲置宅基地再利用面积占比。城郊村方便农民进城就业,提高非农收入,这降低了农民对城郊闲置宅基地的依赖,进而会促进农民将闲置的宅基地流转出去,提升本村闲置宅基地再利用面积占比。

表5 村级治理能力对闲置宅基地再利用的影响

变量名称	闲置宅基地再利用宗数占比	闲置宅基地再利用面积占比
村级治理能力	0.184** (2.282)	0.269* (1.907)
常住户籍人数占比	0.002 (0.121)	0.008 (0.450)
非农劳动力人数占比	-0.005 (-0.532)	0.028 (0.750)
人均可支配收入	0.001 (0.174)	0.003 (0.303)
人均集体资产	-0.001 (-0.329)	-0.003 (-0.923)
经营耕地面积	-0.000 (-1.638)	-0.000 (-1.216)
城市购房户数占比	0.023 (0.863)	0.069* (1.719)
村委会与县政府距离	0.000 (1.246)	0.001** (2.352)
是否发展乡村旅游	-0.000 (-0.013)	0.002 (0.132)
是否城郊村	0.014 (1.148)	0.030* (1.856)
是否贫困村	0.020** (2.120)	0.013 (1.019)
常数项	-0.023 (-1.033)	-0.076** (-2.474)
样本量	229	233

^①闫啸,李录堂,李晗:《宅基地退出降低了农户的贫困脆弱性吗?——来自安徽金寨的证据》,《中国土地科学》2022年第4期。

(四) 内生性讨论

在上述估计结果中,解释变量村级治理能力是用熵权法生成的综合指标,以综合指标进行实证回归能够在一定程度上削弱内生性问题。进一步地,本文采用更为严谨的计量方法来减少内生性对结果的干扰。具体做法是以本县其他村庄治理能力的均值作为工具变量,使用 2SLS 方法再次估计村级治理能力对宅基地低效利用及再利用的影响。2SLS 的回归结果如表 5 所示。对于反映宅基地低效利用的两个指标——户均宅基地宗数和超占面积占比,村级治理能力的系数都在 1%

的统计性水平上显著为负。从闲置宅基地再利用宗数占比和面积占比来看,2SLS 得出的系数为正,且都通过了 10% 的显著性水平检验。而且,与表 3 和表 4 中 OLS 的估计结果相比,表 6 得到的系数绝对值更大。这表明在模型中加入工具变量来减小内生性偏误后,村级治理能力对宅基地低效利用的抑制作用和对闲置宅基地再利用的促进作用都更明显。

总之,上述结果都表明,考虑内生性后,村级治理能力的提升能够缓解宅基地低效利用状况,盘活闲置的宅基地资源。

表 6 内生性讨论

变量名称	户均宅基地宗数	超占面积占比	闲置宅基地再利用宗数占比	闲置宅基地再利用面积占比
村级治理能力	-2.226*** (-2.898)	-30.349*** (-3.076)	0.641*** (2.792)	0.655* (1.815)
常住户籍人数占比	0.003 (0.078)	0.226 (0.343)	0.003 (0.213)	0.010 (0.597)
非农劳动力人数占比	-0.012 (-0.186)	-2.102*** (-2.968)	-0.004 (-0.367)	0.028 (0.750)
人均可支配收入	-0.005 (-0.138)	0.353 (0.629)	-0.005 (-0.629)	-0.003 (-0.202)
人均集体资产	0.035 (1.325)	0.550 (1.593)	-0.002 (-0.412)	-0.007* (-1.686)
经营耕地面积	-0.002*** (-4.769)	-0.007 (-1.476)	-0.000 (-1.452)	-0.000 (-1.170)
城市购房户数占比	-0.036 (-0.206)	4.019** (1.973)	0.019 (0.621)	0.065 (1.542)
村委会与县政府距离	-0.000 (-0.049)	0.019 (1.130)	0.000 (0.957)	0.001** (2.155)
是否发展乡村旅游	0.002 (0.038)	-0.317 (-0.483)	-0.003 (-0.291)	0.000 (0.037)
是否城郊村	-0.026 (-0.443)	0.871 (1.094)	0.013 (0.999)	0.028* (1.766)
是否贫困村	-0.019 (-0.374)	-0.207 (-0.336)	0.022** (2.207)	0.015 (1.093)
常数项	1.343*** (10.828)	6.606*** (3.816)	-0.084** (-2.168)	-0.125*** (-2.598)
样本量	228	207	228	232

四 政策建议

本文使用中国乡村振兴调查数据库(CRRS)调查的村级数据和农户数据,在解决内生性问题的基础上,探讨村级治理能力对宅基地利用效率以及再利用的影响。研究表明:第一,提高村级治

理能力对于缓解村庄宅基地低效利用现状具有积极作用。第二,提高村级治理能力能够盘活闲置宅基地资源,让闲置宅基地再次得到流转和利用。第三,其他控制变量也会对宅基地利用产生影响。例如,在宅基地利用效率方面,人均集体资产和经

营耕地面积显著影响户均宅基地宗数,非农劳动力人数占比和城市购房户数占比显著影响超占面积占比;在宅基地再利用方面,相对贫困村对闲置宅基地再利用宗数占比具有正向影响;城市购房户数占比、村委会与县政府距离、是否属于城郊村显著影响闲置宅基地再利用面积占比^①。

基于上述研究结论,可得到以下政策启示:第一,多措并举提升村级治理能力。加强党对村级组织的领导力,优化村干部的选拔培养,形成良好作风;加强对村级事务的监督指导,激发村民参与

村庄治理的积极性,提高认可度;提升资源引进与发展经济的能力,通过产业开发提升村民收入;完善村规民约,尊重宗教信仰,提高集体认同感。第二,充分发挥村级治理在宅基地利用方面的突出作用。对于闲置宅基地,在健全流转制度的基础上,引导农村宅基地流转市场的形成与规范运作,创新宅基地流转方式;对于有退出宅基地意愿的农户,制定奖励办法,明确宅基地有偿退出补贴标准,最大限度弥补农户损失。

The Impact of Village Governance Capability on the Efficiency of Homestead Utilization

ZHOU Jing^{1,2}

(1. Hunan Provincial Academy of Social Sciences/Development Research Center of Hunan Provincial People's Government, Changsha 410003, China;

2. Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100010, China)

Abstract: Under the background of comprehensively promoting rural revitalization, the efficient village governance capacity has provided a new thinking for revitalizing resources and promoting the reuse of homesteads. This paper constructs an evaluation system for village governance capacity based on CRRS data, and empirically tests the impact of village governance capacity on the efficiency of homestead utilization. Research shows that enhancing village governance capability can improve the inefficient use of homesteads, promote the circulation and reuse of idle homesteads. The research results have provided a basis for understanding the relationship between village governance capacity and homestead utilization. Meanwhile, multiple measures should be taken to enhance village governance capacity to play its prominent role in homestead utilization.

Key words: village governance capacity; idle homestead land; low efficiency utilization; reutilization

(责任校对 葛丽萍)

^①王庆,王震:《构建新型宅基地共享机制——对农村共同富裕实现机制的探讨》,《江西社会科学》2022年第5期。