

乡村振兴背景下农村闲置宅基地盘活机制与实证

郭 璨^{1*}, 王琰玲^{1#}, 董 锦², 刘 健¹, 宋寒梅²

¹山东农业大学资源与环境学院, 山东 泰安

²肥城市自然资源和规划局, 山东 肥城

Email: ¹lemon2077946570@163.com, [#]ailingwangdf@163.com

收稿日期: 2020年11月16日; 录用日期: 2020年12月14日; 发布日期: 2020年12月22日

摘 要

在当前乡村振兴背景下, 深入分析农村宅基地闲置及盘活机制, 科学盘活闲置宅基地, 对释放宅基地资产价值, 促进城乡融合发展具有重要意义。本文从农村宅基地为何闲置、为何盘活和如何盘活3个方面构建农村闲置宅基地盘活机制理论逻辑框架, 以山东省肥城市五埠村为例, 实证乡村振兴中通过农村闲置宅基地和农房盘活利用、乡村产业发展, 实现了村庄环境升级、集体农户增收和城乡融合发展, 取得了良好的社会效益和经济效益。

关键词

乡村振兴, 闲置宅基地, 盘活机制, 五埠村

The Revitalization Mechanism and Demonstration of Rural Idle Homestead under the Background of Rural Revitalization

Can Guo^{1*}, Ailing Wang^{1#}, Jin Dong², Jian Liu¹, Hanmei Song²

¹College of Resources and Environment, Shandong Agricultural University, Tai'an Shandong

²Feicheng Natural Resources and Planning Bureau, Feicheng Shandong

Email: ¹lemon2077946570@163.com, [#]ailingwangdf@163.com

*第一作者。

#通讯作者。

Abstract

In the context of the current rural revitalization, in-depth analysis of the idle and revitalization mechanism of rural homesteads and scientific activation of idle homesteads are of great significance to release the value of homestead assets and promote the development of urban and rural integration. This article constructs a theoretical and logical framework for the revitalization mechanism of rural homesteads from three aspects: why rural homesteads are idle, why revitalize them, and how to revitalize them. Taking Wubu Village, Feicheng City, Shandong Province as an example, this paper demonstrates that rural revitalization uses idle homesteads and farm houses in rural areas, invigorates utilization and development of rural industries, realizes the upgrading of the village environment, the increase of collective farmers' income and the development of urban-rural integration, and achieves good social and economic benefits.

Keywords

Rural Revitalization, Idle Homestead, Revitalization Mechanism, Wubu Village

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着我国城镇化发展,大量农村人口进城务工、定居[1],农民对土地的依赖性持续降低,宅基地的居住保障功能不断削弱[2],宅基地闲置成为农村地区的普遍现象。农村宅基地闲置不仅带来土地资源浪费、村庄环境破败、基础设施配套不齐全等负效应[3],同时也是对农民和村集体财产权益的漠视[4]。党的十九大提出实施乡村振兴战略以来,逐步提出完善农民闲置宅基地和闲置农房政策,探索宅基地“三权分置”,适度放活宅基地和农房使用权,吸引多元主体参与乡村振兴,促进城乡融合发展。因此,在当前大力实施乡村振兴战略背景下,深入分析农村宅基地闲置及盘活机制,科学盘活利用闲置宅基地,释放宅基地和农房资产价值,成为亟待研究的重要课题。

近年来农村闲置宅基地盘活利用引起了社会各界的广泛讨论。有学者结合典型试点地区改革对闲置宅基地盘活的实践样态进行案例研究,张靖等在研究天津市蓟州区农村空闲宅基地盘活实践基础上,分析宅基地盘活配套措施[5];卢江海等通过对义乌市宅基地盘活实践进行分析,提出宅基地盘活应坚持市场配置、各级政府明晰定位、谨慎推广等原则[6]。随着各地实践改革的推进,有学者进一步分析闲置宅基地盘活的经济学效果,贺立龙等基于都江堰市灾毁农房重建改革,分析宅基地盘活的减贫兴农效应[7]。也有学者分析了闲置宅基地盘活过程中存在的风险。吴明发等构建广东省翁源县宅基地流转风险评估体系,得出当前农村宅基地流转处于“中警”级别,应从微观角度进行风险预防[8];胡大伟等分析杭州市宅基地盘活实践存在风险问题,从政府资源配置机制角度提出建议[9];刘双良等通过揭示现行宅基地盘活过程中存在的风险,提出建立多元主体联动的风险防范机制[10]。还有部分学者基于不同改革背景对宅基地盘活利用模式进行研究,祁黄雄以“新农村建设”为背景,对浙江省宅基地制度改革模式进行分析[11];纪晓岚以宅基地“三权分置”改革为背景,提出“睦邻四堂间”宅基地盘活模式[12]。综上,宅基地盘活研究取得了较丰富成果,但目前该研究领域的理论基础与改革机制尚不完善,特别是在实施乡村

振兴战略的驱动背景下，围绕农村宅基地为何闲置、闲置宅基地为何盘活、怎么盘活等方面的理论研究成果还较少，此外，现有研究中结合村庄资源禀赋、发展现状等因素分类推进改革的案例研究较少，尤其是结合不同类型村庄发展特点，对实践中的典型模式与是实践路径进行系统梳理的研究成果较少。

基于此，本文在乡村振兴战略背景下，拟从农村宅基地为何闲置、为何盘活和如何盘活 3 个方面构建农村闲置宅基地盘活机制逻辑框架，以山东省肥城市五埠村为例，实证农村闲置宅基地和农房盘活利用效益，丰富闲置宅基地盘活研究，以期为实现乡村振兴中的农民富、农业强、农村美提供借鉴。

2. 农村闲置宅基地盘活机制

2.1. 农村闲置宅基地盘活机制逻辑框架

农村宅基地闲置是社会经济发展、国家原有相关政策等共同驱动的结果，具有必然性。农村闲置宅基地盘活也由社会经济发展、国家发展战略等共同驱动，具有必要性。当前乡村振兴背景下，可通过宅基地自愿退出、有偿使用以及分类盘活，助推闲置宅基地和农房盘活利用。基于以上分析，构建农村闲置宅基地盘活机制的理论逻辑框架，如图 1。

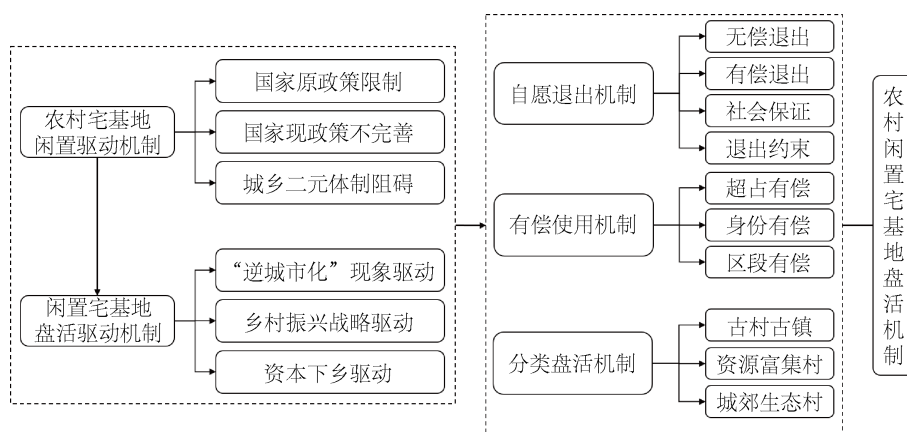


Figure 1. Logical framework diagram of the revitalization mechanism of rural idle homesteads
图 1. 农村闲置宅基地盘活机制逻辑框架图

2.2. 农村宅基地闲置驱动机制

2.2.1. 国家原政策的限制

原有土地管理相关政策限制宅基地流转。2007 年《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》(国办发[2007]71 号)明确提出农村宅基地使用权只能在本集体经济组织内部流转，不得向本集体以外的成员包括城镇居民在内的主体流转，且流转前提是宅基地受让人没有宅基地。《土地管理法》规定农村村民一户只能拥有一处宅基地。宅基地理论上可以流转，但在本集体经济组织成员基本均有宅基地的情况下，宅基地流转难以实现。许多村民常年外地打工，只有在农忙等情况返乡，还有部分村民已在城镇购买住房。这些农民的宅基地和农房不愿或无法被村集体收回，其使用权流转又受范围限制，制约农民对宅基地的处置权，导致宅基地常年处于闲置状态。

2.2.2. 国家现政策的不完善

虽然当前国家相关政策鼓励盘活闲置宅基地，但却对闲置宅基地的退出方式、补偿标准等具体实施问题尚未作出明确规定，现有政策不完善。各地政府在指导闲置宅基地退出工作时缺乏统一的法律和制度基础，只能按照已有的地方性法规和规章政策实施改革。因此，在实际宅基地退出工作中可操作性弱。

此外,宅基地退出福利化倾向严重,现有宅基地退出实践中,农村宅基地财产权不明晰,部分农村地区在补偿过程中依据“地随房走”的原则,只进行房屋退出补偿,未对宅基地未来发展权进行补偿,导致现有宅基地退出补偿标准过低,农民退地积极性不高。当前宅基地退出补偿过程中政府、村集体与农民之间利益分配不明晰,农民担心权益受损,农民退地主动性不足。

2.2.3. 城乡二元体制的阻碍

受城镇化拉力影响,大量人力、财力涌入城市,农业生产所需的劳动力和资金减少,农业发展动力不足、生产效益低下,农业、农村对农民吸引力下降,大量农民进城务工。国家统计局数据显示,2019年农民工总量高达29077万人,其中进城农民工高达13500万人。但因城乡二元体制的阻碍,进城农民工难以与城镇居民享受同等医疗、教育、养老等社会保障;城镇化率的上升增加了人们对住房需要,城镇房价高涨,城镇居住租购住房难以同权,农民在没有可靠的生计保障条件下普遍不愿意放弃宅基地。虽然村内人口持续减少,但并未带来宅基地的退出,反而宅基地利用固化造成大量闲置。研究表明,2018年中国农村宅基地闲置程度平均为10.7%,其中东部地区宅基地闲置率高达13.5% [13]。

2.3. 闲置宅基地盘活驱动机制

2.3.1. “逆城市化”现象驱动

新型城镇化建设虽加快了城乡一体化进程,但大量农村人口涌入城镇,造成城镇规模持续扩大、人口急剧增长,出现了交通拥堵、空气污染等以生态环境恶化为主的“城市病”,城市人居环境受到威胁。城市居民逐渐向往自然、美丽、悠闲的乡村生活。具有特殊人文环境和生态环境的村庄成为市民周末、节假日休闲、旅游、度假场所,有的成为市民养老住所。当前网络的普及打通了农村与社会的交流渠道,使得居民在农村不仅可以享受田园风光,也可以随时和世界联通,不影响基本生活工作。这些“逆城市化”消费需求为村镇发展带来了资本和人才等要素,为乡村振兴和闲置宅基地盘活提供了契机。

2.3.2. 乡村振兴战略驱动

乡村振兴战略实施以来,中央发布了《乡村振兴战略规划(2018~2022年)》,提出盘活农村存量建设用地、加强乡村振兴用地保障;农业农村部提出因地制宜选择盘活利用模式,支持培育盘活利用主体,鼓励创新盘活利用机制等。休闲农业和乡村旅游是实现乡村产业振兴的重要措施。而休闲农业和乡村旅游的本质是在挖掘、保护乡村文化基础上,充分开发兼具生态价值和观光价值的农村资源。有文化遗产价值的宅基地、院落可以直接开发为旅游观赏资源,而普通宅基地和农房可开发为配套服务设施,如农家乐。乡村振兴战略实施为农村闲置宅基地和农房盘活利用带来了良好的发展机遇。

2.3.3. 资本下乡驱动

近年来,国家出台了集体经营性建设用地入市、农村农业产业发展等改革办法。地方政府为发展农村经济,制定招商引资优惠办法,鼓励、吸收城市资本下乡。在各种政策红利的共同驱使下,越来越多的社会资本掺杂着回家致富的企业情怀回流农村发展乡村产业。现代社会资本流向农村资源资产盘活利用的领域已经不仅仅局限在农业种植业、农产品加工业这两方面,正在逐渐拓展到农村闲置房屋盘活、乡村旅游业的发展。此外,已有社会资本正在逐步替代政府进入到生态保护及修复等公共环境保护及公共产品供给领域。

2.4. 农村闲置宅基地盘活机制

2.4.1. 宅基地自愿退出机制

区分宅基地闲置、超标原因,建立宅基地自愿退出的补偿激励机制和约束机制。第一,因历史原因

形成的超标准占用宅基地者，建立由宅基地使用权退出和土地发展权缺失构成的多元化宅基地退出补偿激励机制。(一) 自愿无偿退出宅基地进城落户或搬迁至安置房的农户按“留权不留地”的方式保留资格权且无偿获得等价安置房面积；(二) 自愿有偿退出宅基地进城落户或搬至安置房的农户一次性给予宅基地及房屋使用权退出货币补偿，补偿价格尽量与城镇商品房价格挂钩，并分阶段给予合理的经济补偿，包括宅基地退出后增加的生活成本、未来房屋增值收益补偿等；(三) 制定进城落户的城乡社会保障优惠政策，如进城购房补助、孩子入学享有与城镇居民同等的权利等。农户可根据自身情况从利益最大化角度出发，在退出农村宅基地的同时，选择最优补偿安置方式，实现宅基地退出与城镇落户最佳效益。(四) 对于部分宅基地退出后无力工作生活的村内老年人，建立农村养老制度，使其退出宅基地后还能老有所养。

第二，影响村庄公共设施建设、私自改变宅基地用途或通过违法手段获取宅基地的，建立宅基地退出约束机制，即建立镇、村、组三级联合查处机制，对于轻微违法情形，采取征收有偿使用费并罚款的处理方式，对于拒交罚款的农户，予以无偿罚没或强制拆除并记录个人信用档案；对于严重违法的情形，采取无偿罚没或强制拆除的处理方式。

2.4.2. 宅基地有偿使用机制

建立宅基地有偿使用机制。一户多宅、超标宅基地及非本集体成员占有的宅基地，如不退出，实行有偿使用，增加保有环节的税费负担，利用市场机制引导农民腾退多占的部分宅基地，实现宅基地集约利用。根据政府相关文件要求，结合村庄实际情况，制定宅基地有偿使用办法，明确宅基地集体所有性质、成员资格，确定农户宅基地使用标准。针对村内的五保户、贫困户等困难群体建档立卡，制定宅基地使用费适当减免的例外条款。

考虑资格权、超标面积、经济状况等分类制定宅基地有偿使用标准。一是差别化有偿使用。保证一户一宅、面积限定、初次无偿分配前提下，实行差别化有偿：① 超占有偿，对本集体经济组织成员超标宅基地划分不同面积档次，实行阶梯式累进有偿使用；② 身份有偿，对非本集体经济组织成员因继承等原因取得宅基地使用权的使用者参考市场价制定有偿使用标准，做到内外有别；③ 区段有偿，根据宅基地所处区位的优劣情况，确定差别化的有偿使用费，体现宅基地的区位价值。二是适度提高超标宅基地有偿使用标准。考虑当地经济条件、村民认识、农用地租金、基础设施建设等，采取低起步、逐步提高思路，确定最低收费标准，在此基础上制定级差收费标准。

2.4.3. 宅基地分类盘活机制

建立宅基地分类盘活机制，因地制宜推进闲置宅基地和农房盘活。第一，对于有历史文化价值且不宜居住的古村古镇，在保持原有村庄风貌的前提下，以村集体为基础，市场主体为主导，对闲置宅基地进行整体开发经营，大力发展休闲农业、乡村旅游业和农村服务业，允许按照商业用地模式进行经营；对部分腾退后不适合产业发展的宅基地进行复垦，配合村内产业发展及村庄特色，将现代生态农业与休闲观光体验等融为一体，打造集参与性、娱乐性、体验性一体化的田园综合体，发展特色生态农业并进行适度规模经营，从而带动村庄经济的发展。

第二，对于毗邻旅游景区、特色资源富集且适宜居住的村庄，充分发挥农民的主导作用。鼓励农户自主与城镇居民合作改造闲置房屋和宅基地，改善农村环境，共建、共住、共享；鼓励农户利用自有宅基地，以农户家庭为单位，以周边生态景观及特色资源为载体，发展乡村农家乐、家庭手工业等，吸引游客亲自操作和实践，实现“一户一园”的生态旅游特色接待模式；在当前单户经营主体上逐步实现规模化、专业化经营水平。

第三，对于交通便利的城郊农村或生态环境良好，具有较高休养价值、景观价值的村庄，以政府为

主导,建设“农村廉租房”,以租金补贴或租金减免等形式安置本村、临近村庄的住房困难户等特殊困难群体,建立农村保障房无偿使用制度。

3. 五埠村闲置宅基地盘活利用实证

3.1. 五埠村概况

五埠村位于肥城市孙伯镇西北约8公里处,村北、东、南三面环山,全村总面积6807亩。五埠村过去为传统农业村,种植结构单一,以粮食作物为主。全村271户,800余人,常住500余人。

村庄始建于洪武14年,已有600多年历史,分老村和新村2个区。老村400多处房子中一半是石头老房子,具有深巷、大院、高屋等具有北方特色的建筑风格。村落为“伙大门”形式,即大门为共同拥有,向北路东、路西各有人家,一个“伙大门”里面共住着十几户,同为一姓。村内流传众多传说,如一路分两州、思源井、舍姑岭、藏姑洞等。老村落还是抗日战争后方医院之一,现有藏兵洞、地堡、医院等遗址。2018年被列入中国传统村落名录。近年来,五埠村依托传统民居、红色基地进行旅游开发,2020年入选全国乡村旅游重点村名单。

2016年,五埠村宅基地共421处,总面积152亩,处均241平方米,远超山东省山区村133平方米/处的标准。一户多宅现象普遍,90户为一户两宅,30户为一户三宅,一户多宅率达44.28%(以公安部门户籍计)。宅基地闲置176处,闲置率达41.81%。2016年以来,五埠村依托民俗村旅游开发,有效盘活闲置宅基地94处,盘活率达53.41%。

3.2. 五埠村闲置宅基地盘活实践

针对村内大量闲置宅基地和农房,五埠村将宅基地制度改革和乡村产业振兴结合,依托传统古村落、红色基地特色旅游资源,与旅游公司合作,腾退宅基地、租赁农房,发展乡村民宿、农家乐等一二三融合产业,盘活利用闲置宅基地和农房,形成“公司+集体+农户”宅基地盘活模式。

宅基地有偿退出。五埠村老村落民房较小,街巷狭窄,基础设施不完善,已不适于居住。2018年肥城市将其列为棚户区改造项目,在孙伯镇驻地建设安置区。鼓励村民自愿退出宅基地,对腾退房屋货币补偿,收回宅基地使用权,保留宅基地资格权。退出宅基地和房屋的农户以成本价购买孙伯镇驻地的安置房,实现以宅换房,保障居住权。有84户村民自愿有偿退出宅基地、入住安置社区。

宅基地和农房出租。五埠村与旅游公司合作开发五埠岭伙大门景区。村集体将老村收回的66户空闲宅基地、房屋和村民未退出的房屋以每间每年200元的租金流转给旅游公司。旅游公司按照村庄旅游产业规划,坚持“保护为主、修旧如旧、完善设施”原则,开发乡村民宿、文化创意、养生度假等产品,收益由公司、集体分成,集体再与农民分成。

农村院落开办农家乐。旅游公司开办酒店同时,联合农户利用自家院落开办农家乐,向农家乐推荐游客就餐,收益与农户分成。农家乐以农户自有宅基地及院落为载体,以农民为就业主体,以农户家庭为单位。目前,五埠村就地建设农家乐16家,每家接待能力3桌,拓展了农民就业渠道,增加了农民收入。

3.3. 五埠村闲置宅基地盘活效益

3.3.1. 居住环境升级

五埠村借助乡村产业发展盘活闲置宅基地和农房实际上是村庄规划和建设的过程。旅游公司利用闲置宅基地打造旅游新业态,投资开展基础设施与公共服务场所建设、生态环境修复,植入现代城乡文化,农民居住环境得到了改善,包括新社区地理区位和居住环境的优化、旧村房屋质量的提升、村庄生态环

境改善,村容村貌得到极大改善,在居住维度上实现“居住环境有改善”。

3.3.2. 集体农户增收

五埠村通过旧宅基地和农房盘活以及生态观光、民宿服务、产品销售发展,支持了农民就业创业,拓宽了集体和农民增收渠道。五埠岭伙大门景区得到了泰安市及周边地区的广泛认可,前来参观的群众络绎不绝,推动了农家乐、采摘园等的发展,提高了村民的收入水平;五埠村旅游服务每年收入约 200 万元,其中村集体可分成 30%,村集体又将 80%分与农民。空闲宅基地盘活和景区旅游促进了村庄经济发展,在生计维度上推动“农民可支配收入提升、乡村产业振兴”。

3.3.3. 城乡融合发展

宅基地使用权在城乡主体及农商用途之间的流转,开辟了城乡融合的要素流通渠道。五埠村引入社会主体参与农户闲置宅基地的盘活利用,助推了宅基地使用权“由乡入城”,支撑农村新产业新业态的发展,吸引工商资本、人才、科技、文化等城镇要素“由城入乡”,助力乡村产业振兴。同时村庄创业环境的优化,激励了进城务工人员回村创业,村庄活气和活力增加,推动了乡村振兴所需的人才、管理及信息要素的“逆城镇化”回流。

4. 结语

本文在当前乡村振兴背景下,从农村宅基地为何闲置和闲置宅基地为何盘活两方面剖析闲置宅基地盘活的驱动机制,提出从宅基地自愿退出、有偿使用以及分类盘活角度构建农村闲置宅基地盘活机制。以山东省肥城市五埠村为例,实证乡村振兴中通过闲置宅基地和农房盘活利用、乡村产业发展,实现了村庄环境升级、集体农户增收和城乡融合发展。本文虽提出依托乡村振兴战略深入推进农村宅基地制度改革机制,但鉴于各地经济发展水平、宅基地管理现状、村庄自然禀赋及相关政策的差异性,应因地制宜稳妥改进。在当前乡村振兴背景下,无论是宅基地退出、有偿使用,还是闲置宅基地的流转盘活,都需要建立一整套系统、妥适的制度作保障,未来应加强闲置宅基地盘活利用的整体制度设计研究,从源头上为促进闲置宅基地盘活利用提供保障。

基金项目

山东省自然科学基金(ZR2019MD014)。

参考文献

- [1] 李国祥. 做好农村宅基地制度改革试点和盘活闲置农房工作[J]. 中国党政干部论坛, 2019(11): 63-66.
- [2] 江帆, 李苑玉. 宅基地“三权分置”的利益衡量与权利配置——以使用权为中心[J]. 农村经济, 2019(12): 57-65.
- [3] 李婷婷, 龙花楼, 王艳飞, 屠爽爽. 黄淮海平原农区宅基地扩展时空特征及整治潜力分析——以禹城市 5 个村庄为例[J]. 自然资源学报, 2020, 35(9): 2241-2253.
- [4] 祁全明. 乡村振兴战略与农村闲置宅基地的开发利用——以休闲农业与互联网农业为例[J]. 理论月刊, 2018(7): 123-129.
- [5] 张靖. 盘活利用农村空闲宅基地的几点思考——以天津市蓟州区为例[J]. 中国土地, 2017(6): 13-15.
- [6] 卢江海, 钱泓澎. 制度变迁视角下宅基地使用权流转市场研究——基于义乌市宅基地“三权分置”改革实践[J]. 财经论丛, 2019(11): 102-112.
- [7] 贺立龙, 曾钰婷, 付春生, 龚驰. 乡村振兴视角下社会资本参与宅基地盘活的减贫兴农效应——来自农房联建的案例与证据[J]. 管理学报, 2020, 33(2): 11-24.
- [8] 吴明发, 严金明, 蓝秀琳, 蔡子宜. 基于模糊综合评价模型的农村宅基地流转风险评价[J]. 生态经济, 2018, 34(1): 94-97+170.

-
- [9] 胡大伟. 宅基地“三权分置”的实施瓶颈与规范路径——基于杭州宅基地制度改革实践[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2020, 21(1): 49-55.
- [10] 刘双良, 秦玉莹. “三权分置”背景下宅基地流转风险防范——基于物权视角的分析[J]. 农业经济, 2020(4): 95-97.
- [11] 祁黄雄, 陆建广. 农村宅基地开发利用的案例研究——浙江联众公司“城仙居”模式利弊分析[J]. 中国土地科学, 2010, 24(5): 41-46.
- [12] 纪晓岚, 金铂皓. “睦邻四堂间”: 一种远郊闲置宅基地的活用模式——基于上海市奉贤区调研[J]. 农业经济与管理, 2019(2): 48-54.
- [13] 魏后凯, 黄秉信, 李国祥, 等. 农村绿皮书: 中国农村经济形势分析与预测 (2017~2018) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018: 166.