

农村闲置宅基地治理困境及对策研究

——基于云南省试点地区的考察

袁太全, 张晓惠, 安 妮

云南财经大学法政学院, 云南 昆明

收稿日期: 2024年1月26日; 录用日期: 2024年2月21日; 发布日期: 2024年3月28日

摘 要

农村闲置宅基地治理是探索宅基地“三权分置”有效实现形式的重要方式, 对保障宅基地制度的长稳运行, 满足集体组织成员的宅基地需求、为乡村振兴提供土地要素、壮大集体经济和增加农民收入具有重要的现实意义。通过对云南省新一轮宅基地制度改革试点地区的实地调研, 基于三个典型试点村闲置宅基地治理模式对比研究, 并以实践中普遍存在的闲置宅基地治理动力不足、闲置宅基地有偿退出缺乏资金及退出之后二次闲置等问题为导向, 提出多举措激活闲置宅基地治理动力、完善闲置宅基地治理资金来源机制和多途径利用实现闲置宅基地可持续发展。

关键词

农村闲置宅基地, 治理模式, 试点地区

Research on the Management of Rural Idle Homestead

—Based on the Investigation of the Pilot Areas in Yunnan Province

Taiquan Yuan, Xiaohui Zhang, Ni An

Law School, Yunnan University of Finance and Economics, Kunming Yunnan

Received: Jan. 26th, 2024; accepted: Feb. 21st, 2024; published: Mar. 28th, 2024

Abstract

The management of idle rural homesteads is an important way to explore the effective realization of the “separation of the three rights” of the homestead, which has important practical significance to ensure the long-term and stable operation of the homestead system, meet the homestead needs

文章引用: 袁太全, 张晓惠, 安妮. 农村闲置宅基地治理困境及对策研究[J]. 法学, 2024, 12(3): 1809-1817.

DOI: 10.12677/ojls.2024.123259

of members of collective organizations, provide land elements for rural revitalization, expand the collective economy and increase farmers' income. Through a new round of homestead system reform pilot areas of Yunnan province field research, and based on three typical pilot village idle land governance model comparative study, and widespread in the practice of idle land governance power, idle land paid exit to lack of funds and exit after the secondary idle problems as the guidance, put forward more measures to activate idle land governance power, improve the idle homestead management funding source mechanism and multiple ways to realize the sustainable development of idle land.

Keywords

Rural Idle Homestead, Governance Model, Pilot Area

Copyright © 2024 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. 问题的提出

农村宅基地是保障农民安居乐业的重要基础,对农村经济发展和社会稳定发挥着不可替代的作用。一方面,随着城市化进程的推进,当前农村地区一方面闲置宅基地大量存在[1],宅基地利用率低,造成资源浪费。另一方面却是具有宅基地刚性需求的农村居民,即使符合宅基地申请条件,也存在无地可批情形。并且在乡村振兴背景下,生态宜居、产业兴旺等要求需要大量的土地要素作支持,闲置宅基地在农村居民建房提供新增用地、为乡村振兴提供土地要素保障实现产业振兴,带动农民和集体双增收等方面被寄予厚望,闲置宅基地治理成为乡村振兴的关键环节。对此,中央高度关注农村闲置宅基地治理问题,2018年中央一号文件提出完善农民闲置宅基地和闲置农房政策,并首次提出宅基地三权分置改革。在国家政策层面对农村宅基地治理提出要求。2019年农业农村部印发《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》提出,支持多方主体盘活利用闲置宅基地并用于发展新产业新业态。并且在同年新修订的土地管理法规定,鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地。在之后的每年中央一号文件都会重申闲置宅基地治理问题,2023年中央一号文件仍提出“稳慎推进农村宅基地制度改革试点,探索宅基地‘三权分置’有效实现形式”。

2020年9月全国开展新一轮农村宅基地制度改革,云南省大理市、玉溪市江川区和昆明市宜良县作为新一轮宅基地制度改革试点地区,在闲置宅基地治理实践中积累了丰富的实践经验同时,也面临着闲置宅基地治理动力不足、各地探索有偿退出却缺乏资金和闲置宅基地退出之后再次闲置等问题。基于此,本文以闲置宅基地治理实践中的问题为导向,探索闲置宅基地治理问题具体解决办法,以期为推进闲置宅基地治理提供有益参考。

2. 云南省试点地区宅基地治理模式对比研究

本文选取大理市弥渡县大荒地村(以下简称大荒地村)、玉溪市江川区雄关乡白石岩村(以下简称白石岩村)和江川区九溪镇六十亩村(以下简称六十亩村)作为案例研究,主要基于以下原因。六十亩村拥有花卉产业上亿资产,经济较为发达,集体经济组织经济实力雄厚。白石岩村作为典型的传统农村,经济发展水平一般。大荒地村是全县闲置宅基地问题最为突出的地区,属于经济发展水平落后的传统农村。三个试点村从社会经济发展水平上呈现强、中和弱的特征,经济发展水平和资源禀赋对于一个地区采取何

种方式治理闲置宅基地起着决定性作用。六十亩村代表集体经济组织经济实力强的类型村庄，面对村里大量的闲置宅基地可以以集体资产进行有偿退出，退出之后完善基础设施进行新农村建设。大荒地村和白石岩村，相似点都是集体经济组织实力弱，闲置宅基地治理缺乏资金来源，但是两个村采取的方式不同，以大荒地村为代表的一类村庄，依靠政府财政资金转移支付进行闲置宅基地治理；而白石岩村为代表的一类村庄，虽然同为集体经济组织缺乏资金来源，但可以创新治理方式，先以党员村干部带头无偿退出，再以退出的面积给与村民集体股权。通过闲置宅基地治理典型模式[2]的对比研究，为相关地区的试点提供有益借鉴。

2.1. 大荒地村：政府出资治理模式

大荒地村位于弥渡县新街镇董和村委会，距离乡镇政府 5 公里，全村共有 65 户，共计 267 人，而闲置宅基地就 35 户，占比高达 53.8%。集体经济基础薄弱，闲置宅基地有偿退出没有资金，政府出资以 75 元/平方米的补偿，腾退土地 19.2 亩。在闲置宅基地退出工作完成后，统一规划，完善村里基础设施，整治人居环境。将退出的闲置宅基地用于新修村内道路，修建村内文化娱乐设施，安装路灯和监控探头。并且探索出独具特色的“龙头企业绑合作社、合作社绑农户”的“双绑”蔬菜产业发展模式，促进一二三产业融合发展。拓宽了村民收入渠道，社员以土地和资金入股参与分红，出租土地收取租金，并且参与生产管理获得劳动收入，增强了农村集体经济组织的实力。

2.2. 白石岩村：退权转股模式

白石岩村，位于玉溪市江川区雄关乡，就白石岩村白石岩小组而言，共 71 户中，一户一宅 16 户，而一户多宅就有 55 户。该村生产用房有 108 宗，6483.38 平方米。白石岩村整体土地广人少，是典型的农业村，村集体经济组织每年年收入仅 6 万元，无其他资金来源，以村集体资产实行有偿退出面临困境。白石岩村另辟蹊径，创新闲置宅基地退出方法，实行退权转股。由村干部带头将闲置宅基地退出，村集体以退出的面积为准折算成集体股权，农户可以凭借该股权凭证参与集体收益。到 2022 年全村已累计无偿退出 51 户，涉及面积达到 5135.8 平方米。在完成闲置宅基地无偿退出之后，白石岩村引进第三方机构进行村庄规划，依托村庄特色、区位优势，完善基础设施(将闲置宅基地用于拓宽村庄道路，修建文化娱乐广场等)，提升人居环境、改善村容村貌。并且在村外集中修建养殖区和新能源烤房，满足村民生产需求。并且依托山区资源，发展乡村旅游等新业态。

2.3. 六十亩村：集体自主治理模式

六十亩村位于玉溪市江川区九溪镇，制定新农村建设与旧村改造配套实施方案，实施进行旧村改造工程，计划分三期改造完成，一期工程已经完工，二期工程正在进行当中。在农村居民自愿的前提下，农村集体经济组织依托强大的经济实力，先以 400 元/平方米的价格让闲置宅基地使用权人有偿退出闲置宅基地。开展闲置宅基地平整工作，分期规划，在完善村庄道路、水电等基础设施之后，然后再以 700 元/平方米的价格给符合宅基地申请条件的农民建房。实行统规联建，由村集体提供施工户型图纸，保证房屋户型、外观一致。六十亩村聚焦百合花产业，成立花卉专业合作社和村集体公司，通过“公司 + 合作社 + 农户”模式，把村集体经济、公司、合作社、农户紧密联结在一起，2021 年全村种植百合花 2200 亩，百合花产量占斗南交易市场百合花份额的 60%以上，累计实现销售收入 1.3 亿元，人均纯收入达 1.75 万元。

2.4. 三种闲置宅基地治理模式比较

闲置宅基地治理模式不同，其治理目标、主导方及资金来源、资源条件、治理效果、可推广性等均

存在差异(见表 1)。

Table 1. Comparison of three idle homestead management models

表 1. 三种闲置宅基地治理模式比较

治理模式类型	政府出资治理模式	退权转股模式	集体自主治理模式
治理目标	提升农村人居环境，增加农村村民和集体收入	生产设施用房退出，改善农村居住环境	通过旧村改造，建设新型农村住宅小区
主导方	地方政府	村集体经济组织	村集体经济组织
资金来源	政府财政转移支付和农民集资	无偿退出	村集体资金
资源条件	整合闲置宅基地资源，流转承包地	综合利用闲置宅基地资源，传统优势种植、养殖业，旅游资源	整治利用闲置宅基地资源，依托斗南花卉市场，发展百合花产业
治理效果	促进一二三融合发展，提供大量就业岗位，壮大集体经济	完善农村基础设施，将居住区与生产区相分离，发展乡村旅游	加强乡村规划，提高了闲置宅基地利用效率，打造新农村住宅样板
经验可推广性	相似地区可推广	相似地区可推广	相似地区可推广

第一、治理目标比较。大荒地村政府出资治理模式的治理目标主要是针对村内人居环境恶劣的现状，提出整治人居环境的目标，探索“双绑”蔬菜产业发展模式，壮大集体经济，增加农民收入。白石岩村退权转股模式治理目标是以闲置宅基地治理为契机，生产设施用房退出，改善农村居住环境。六十亩村集体自主治理模式的治理目标是将闲置宅基地退出与新农村建设相结合，通过旧村改造，建设新型农村住宅小区。综合来看，三种模式都以闲置宅基地治理为契机，改善农村人居环境，并根据本村资源优势发展产业。第二、治理主导方和资金来源。大荒地村治理的主导方是县乡两级政府，治理资金来源于县级镇府的财政转移支付；白石岩村治理主导方是集体经济组织，以村干部带头无偿退出的方式推出了全部闲置宅基地，但承诺以退出的面积兑换集体股权；六十亩村以集体资产为基础实行有偿退出。第三、资源条件与治理效果比较。大荒地借助政府的各种项目，将闲置宅基地资源与承包地资源有机结合，发展现代农业。2022年，村级集体经济收入达10.33万元。白石岩村综合利用闲置宅基地资源、传统优势种植、养殖业、旅游资源，完善农村基础设施，将居住区与生产区相分离。六十亩村村里产业基础雄厚，集体经济组织有经济实力通过规划建设新农村社区，提高宅基地利用效率。第四、经验可推广性比较。大荒地村集体经济基础薄弱，依靠政府资金开展闲置宅基地治理工作，并在此基础上发展现代农业，取得了显著成效，对于集体经济组织没有经济实力的村庄具有借鉴意义。白石岩村通过闲置宅基地使用权退出，转为集体资产收益股权的方式，缓解了前期闲置宅基地有偿退出的巨大资金需求问题，对于同类型的村庄而言具有可推广性。六十亩村集体出资有偿退出闲置宅基地，科学规划，完善道路等基础设施，再由村民建房。该模式真正体现了安居与乐业并举，对于集体经济组织实力强大的同类型村庄一定的推广价值。

3. 云南省农村闲置宅基地治理存在的问题及原因分析

3.1. 闲置宅基地治理动力不足

2020年9月，云南省宜良县、玉溪市江川区、大理市入选新一轮农村宅基地制度改革试点名单。在云南省试点地区农村闲置宅基地治理过程中，通过调研发现，农村闲置宅基地治理积极性和主动性不高，治理闲置宅基地不仅要花费大量集体经济组织的资金和投入大量人力资源，短期内还看不见任何收益。

而乡村振兴背景下，闲置宅基地治理事关农村居民对于宅基地建房刚性需求的满足、宅基地“三权分置”改革的落实、闲置宅基地的盘活利用和乡村振兴提供土地要素保障。闲置宅基地治理动力不足的原因在于闲置宅基地退出与盘活利用是不可分割的、相互衔接的两个阶段。而闲置宅基地治理者将闲置宅基地的退出和盘活利用割裂开来看待。并且农村社会是熟人社会，闲置宅基地治理者与闲置宅基地使用权人之间有着各种复杂的人情社会关系，而闲置宅基地退出是一种既得利益的剥夺。加之农村村民自古以来将古宅老宅视为私产，根据调研结果显示，几近一半的农户表示即使在有偿的情况下也不愿意将闲置宅基地自愿退出。

3.2. 闲置宅基地治理有偿退出，村集体缺乏资金

理论上，闲置宅基地的退出按照是否给与闲置宅基地使用权人以补偿，分为闲置宅基地有偿退出和闲置宅基地无偿退出。此次调研包括云南省大理市喜洲镇和刘官厂村、弥渡县大荒地村和侯家营村；云南省玉溪市江川区白石岩村、六十亩村和赵官村；宜良县高古马村、西村、狗街镇小哨村，共计 10 村作为调研对象。研究结果显示，除了玉溪市江川区白石岩村实行无偿退出外，其他地区农户的闲置宅基地退出都以不同价格标准有偿退出。如大理市弥渡县以 75 元/平的价格有偿退出、玉溪市江川区六十亩村以 400 元/平的价格有偿退出。可见，在云南省农村闲置宅基地治理过程中，有偿退出是较为普遍的做法。2019 年《中华人民共和国土地管理法》修正案中，第六十二条规定国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地。但实践中有偿退出虽然可以较为有效推进闲置宅基地治理工作，但普遍面临农村集体经济组织资金不足问题。如大理市弥渡县以 75 元/平的价格有偿退出，即使补偿标准如此低的情况下，仍然存在 7 千万的资金缺口无法填补。农村闲置宅基地治理包括退出与再利用两个环节，都需要大量资金支持，否则即使闲置宅基地的治理参与主体都有意愿参与，也无法开展治理工作，学者指出在我国农业税和“三提五统”取消之后，农村集体经济组织就丧失了固定的资金来源[3]。甚至我国中西部有些农村集体经济组织属于“负债村”[4]。因此，如何解决云南省农村闲置宅基地治理工作中资金短缺的难题，成为当前闲置宅基地治理实践工作的重中之重和首要解决的问题。

3.3. 农村闲置宅基地有偿退出后二次闲置

农村闲置宅基地治理的初衷与最终目的都在于使闲置宅基地再次利用，唤醒“沉睡资源”，是宅基地“闲置”到利用的转变。农村闲置宅基地的有偿退出仅仅是提前，而云南省农村闲置宅基地治理过程中，存在闲置宅基地有偿退出后二次闲置的问题，所谓二次闲置，是指针对当前农村中的闲置宅基地问题，由集体经济组织有偿或无偿让农村村民退出，但退出之后没有得到利用，仍然处于闲置的状态。不仅耗费了农村集体经济组织为数不多的集体资金或政府财政资金，而且还打击了集体经济组织和政府继续推进闲置宅基地治理的积极性和主动性。针对此问题，如何使闲置宅基地有偿退出后可以再次利用？再次利用的途径有哪些？在农村宅基地制度改革试点过程中，是否有可供借鉴的经验等问题都值得深入研究。

4. 云南省农村闲置宅基地治理问题的解决对策

4.1. 多举措激活闲置宅基地治理动力

4.1.1. 明确闲置宅基地治理是乡村振兴的关键

乡村振兴战略是 2017 年党的十九大报告中提出的国家战略，其关键内容为产业兴旺，而实现产业振兴并不是空中楼阁，必须要有相应的土地要素作为保障。有学者认为农村闲置宅基地治理是实现乡村振兴之必须，同时也是增加农民收入，实现共同富裕目标的重要举措[4]。同时也符合 2016 年《中共中央、

国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》中提出深化农村土地制度改革三条底线的要求。¹农村闲置宅基地本质上作为一种建设用地，是乡村振兴战略有效落地实施的理想用地。如此，也可避免占用耕地，耕地在我国有特殊用途管制，确保 18 亿亩耕地红线必须守住。²针对当前云南省农村闲置宅基地治理动力不足问题，必须明确其治理对于乡村振兴、耕地保护、农民合理宅基地用地需求的基础性地位和作用。并且对于闲置宅基地治理者由于主观认识的原因，将闲置宅基地的退出与盘活再利用割裂看待，宅基地退出与再利用的有效衔接事关改革成效，现有研究多聚焦于宅基地退出，对宅基地退出后再利用，尤其是再利用模式研究较少[5]。因此，当前云南省农村闲置宅基地治理主要处于退出阶段，治理者必须将农村闲置宅基地的退出与盘活利用当作一个整体进行考量，退出是前提，盘活利用才是目的。

4.1.2. 明确农村集体经济组织治理主体地位

2019 年《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》首次以中央文件形式提出了鼓励农村集体经济组织以及成员盘活利用闲置宅基地和闲置房屋。并且在同年颁布的《土地管理法》第六十二条第五款规定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。从 2019 年中央文件和土地管理法来看，确立了农村集体经济组织和农村集体经济组织成员作为闲置宅基地盘活利用的法定主体，即农村闲置宅基地的治理主体为农村集体经济组织及成员。以集体经济组织成员为主体的闲置宅基地治理在理论上称为闲置宅基地财产化改革模式[6]，以现代产权理论为指导，极力促进宅基地财产化改革，最为理想的状态是闲置宅基地拥有巨大的市场需求，集体经济组织成员可以通过多种方式进行流转，进而将闲置宅基地盘活再利用。然而从云南省实际情况来看，除了大理市因为旅游业较为发达，闲置宅基地租赁较多外，农村集体经济组织成员自发治理闲置宅基地的情况则很少。如玉溪市江川区白石岩村仅仅有一户将其闲置宅基地租赁给他人用于酿酒生产。从云南省实践来看，绝大部分通过集体经济组织推进闲置宅基地治理。2016 年下发《关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》指出 2017 年指导地方把农村集体土地等资源类资产所有权明确到相应的农村集体经济组织。法理上，集体经济组织作为农村集体土地所有权的代为行使主体，有履行治理闲置宅基地的义务。并且农村集体经济组织内生于乡村社会，与村委会一个班子，两个牌子，具有天然管理优势[7]。

4.1.3. 完善利益分配机制

集体经济组织是宅基地的所有权主体，而农村集体经济组织成员是宅基地使用权的主体，政府及有关部门是《土地管理法》规定的管理主体。2020 年农业农村部关于《对十三届全国人大三次会议第 5465 号建议的答复摘要》中表明引导有实力、有意愿、有责任的企业有序参与盘活利用工作。可知，企业也可能成为闲置宅基地治理过程中的重要参与主体。可见，农村闲置宅基地治理集体盘活利用模式下，涉及多方主体参与，利益分配机制的不合理甚至缺失是影响治理动力的关键因素。宅基地退出收益分配比例应与主体承担的风险成正比，退地过程中农户的风险暴露度高于其他群体，在收益分配中应给予更高的比重[8]。宅基地居住保障功能和宅基地使用权人权益保护是宅基地制度的最高价值，理应给予最大程度重视[9]。如有学者在重庆市闲置宅基地治理过程中收益分配比例设计中，提出农村集体经济组织收益占比 15%；而农村集体经济组织成员收益占比 85% [10]。闲置宅基地的利益分配机制的构建，需要充分考虑多方参与主体的风险和投入，参与主体面临的风险不同，投入治理的成本不同，收益分配也应该有所区别。

4.2. 完善闲置宅基地治理资金来源机制

面对农村闲置宅基地治理实践过程中资金短缺问题，2020 年农业农村部在《对十三届全国人大三次

¹三条底线是指坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破，粮食生产能力不减弱、农民利益不受损。

²参见国务院印发第三版《全国土地利用总体规划纲要(2006~2020 年)》。

会议第 5465 号建议的答复摘要》中提出了发行地方政府专项债券和金融信贷产品和服务创新两种办法。通过梳理对于各地闲置宅基地治理经验，可以通过以下办法完善闲置宅基地治理资金来源机制。第一，发行地方政府专项债券。有学者在研究宅基地与农房收储制度时，提出了宅基地与农房收储专项债券的发行主体应为省级人民政府的建议^[11]。农村闲置宅基地治理地方政府专项债券应由省级政府统一发行后转贷给市县级政府。纳入政府性基金进行预算管理，并由专项用于农村闲置宅基地治理工作。第二，银行贷款。银行推动金融信贷产品和服务创新，为农村集体经济组织提供闲置宅基地治理所需资金，农村集体经济组织可以将整理出的闲置宅基地转化为集体经营性建设用地指标后抵押给银行^[11]。利用银行贷款资金，对农户进行合理补偿，并用于闲置宅基地退出后的开发。第三，成立财政专项资金。浙江省义乌市 H 村，实行市(县)、镇两级财政专项资金机制。由市级财政资金和镇财政资金共同承担农村闲置宅基地治理过程中的有偿退出费用和闲置宅基地退出后再利用的费用^[12]。有效缓解了农村集体经济组织自身经济实力有限的问题，但此种机制会加大政府财政压力。如云南省大理市弥渡县，以财政资金支持整个弥渡县的闲置宅基地治理工作，但仍然存在巨大的资金缺口而被迫停止。可见，单一成立财政专项资金的方式并不可取。第四，闲置宅基地有偿使用费。在 2015 年启动的国家农村宅基地制度改革中，试点地区在宅基地有偿使用方面开展了积极探索。包括一户一宅超标准使用宅基地部分收费和一户多宅的超标准部分实行有偿使用。建议实行阶梯式收费，江苏省常州市武进区实行以分区、分类分级的方式实行有偿使用^[13]。第五，引入社会资本。2020 年农业农村部《对十三届全国人大三次会议第 5465 号建议的答复摘要》指出引导有实力、有意愿、有责任的企业有序参与盘活利用工作。社会主体可以带着资金、技术、人才、管理经验 and 开发项目等下乡，实现治理与发展良性循环。除了上述农村闲置宅基地治理资金来源机制外，有学者提出通过税收优惠方式为农村闲置宅基地治理、自主开发集体土地等提供支持，使农村集体经济组织有能力合理补偿因农村集体经济组织成员退出闲置宅基地的损失^[14]。

4.3. 多途径利用实现可持续发展

关于闲置宅基地有偿退出之后的利用问题，笔者认为每种利用方式都有其适用的特殊性，因此必须因地制宜，通过文献梳理和实践调查农村闲置宅基地治理过程，总结出闲置宅基地有偿退出之后的利用途径，为闲置宅基地治理实践提供经验参考。

第一、用于保障农民合理宅基地需求和公共服务设施建设。传统农区农村的宅基地利用状况并非如学界所说的多是闲置荒废，在人口集聚型村庄新增农户的宅基地用地需求不能得到满足，村集体无地可批^[15]。如大理市下关镇刘官厂村村委有关人员表示，当前农村宅基地同时面临新增住房困难和宅基地用房超面积和一户多宅的问题。将闲置宅基地有偿退出后用于保障农民合理宅基地需求最为迫切合理，也符合制度涉及的初衷。农业农村部文件提出鼓励村集体稳妥进行农村闲置宅基地整治，并优先用于村级公共服务设施建设^[11]。随着近年来农村经济的发展，人民群众对于农村公共服务设施的需求升级，对于乡村公共服务设施建设也提出新要求。比如玉溪市江川区白石岩村将闲置宅基地退出之后用于拓宽村里道路、修建乡村广场、帮助村民集中修建烤烟房等。第二、复垦复绿。农村闲置宅基地治理之后，将闲置宅基地进行复垦复绿是闲置宅基地有效利用的重要方式之一，可用于经济作物的规模化种植和农耕产业园建设^[11]。将农村闲置宅基地治理之后还林还耕，可以有效补充近年来因城市化、农村建设用地占用的耕地面积，坚守 18 亿亩耕地红线。农业农村部指出结合高标准农田建设，开展闲置宅基地复垦试点。³并且云南省“十四五”期间，将新建 1500 万亩以上高标准农田。⁴可以将农业农村部回复与云南省发展规划相结合，将闲置宅基地用于高标准农田建设的来源。第三、用于打造绿色食品品牌用地。农村闲置

³ 参见 2019 年农业农村部在《对十三届全国人大二次会议第 2921 号建议的答复》。

⁴ 参见《云南省人民政府关于印发云南省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要的通知》。

宅基地靠近各地食品原料生产基地, 将其治理出来以后用于打造云南省世界一流的“绿色食品牌”具有天然的优势和竞争力。文件指出农村集体经济组织以集体建设用地使用权入股、联营等形式与其他单位、个人共同兴办农产品精深加工企业。⁵而宅基地本质就是建设用地, 可见, 当前的政策文件, 为农村闲置宅基地治理后转变为集体经营性建设用地, 用于发展云南高原农业农产品精深加工业扫清了土地用途管制的障碍。第四、用于农村健康生活目的地建设。云南省依据习近平总书记两次考察云南的讲话和指示, 找准“三个定位”⁶并在此基础上提出打造世界一流“健康生活目的地牌”。建设农村健康生活目的地是打造世界一流“健康生活目的地牌”的重要内容和应有之义。一方面, 农村闲置宅基地治理可以为云南省勾勒的打造世界一流健康生活目的地沿线提供土地要素保障, 另一方面, 即使不在世界一流“健康生活目的地牌”规划范围内仍然可以为发展休闲农业、农村康养旅游提供土地要素保障。农村闲置宅基地还可以结合发展乡村旅游、下乡返乡创新创业等, 农民和农村集体经济组织依法依规利用闲置宅基地和闲置农房, 发展符合乡村特点的休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验、民俗展览、创意办公、康养服务、电子商务等新产业、新业态。⁷

5. 结语

农村闲置宅基地治理是一项系统工程, 闲置宅基地的退出与盘活缺一不可, 需要通盘考量, 闲置宅基地退出仅仅是闲置宅基地治理的其中一环, 目的在于闲置宅基地得以高效利用。本文以云南省农村闲置宅基地治理实践为视角, 将实践经验上升为理论经验, 从而更好地指导农村闲置宅基地治理实践。我国土地管理法规定鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地, 受限于云南省经济发展的现实情况, 农村地区主要是采取集体盘活利用的方式进行治理, 今后在闲置宅基地治理过程还需落实农户资格权和适度放活宅基地使用权的要求, 使闲置宅基地集体治理与集体经济组织成员治理相结合, 优势互补, 共同助力乡村振兴。

基金项目

云南省教育厅科学研究基金项目“云南省农村闲置宅基地治理困境及对策研究”(2023Y0677)。

参考文献

- [1] 李婷婷, 龙花楼, 王艳飞. 中国农村宅基地闲置程度及其成因分析[J]. 中国土地科学, 2019, 33(12): 64-71.
- [2] 郭珍. 绩效引导的农村闲置宅基地治理模式选择[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2021, 54(5): 45-49.
- [3] 张广辉, 张建. 宅基地“三权分置”改革与农民收入增长[J]. 改革, 2021(10): 41-56.
- [4] 惠建利. 乡村振兴背景下农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用的实践考察及立法回应[J]. 北京联合大学学报(人文社会科学版), 2022, 20(2): 109-116.
- [5] 李凤章. 宅基地使用权流转应采用“退出-出让”模式[J]. 政治与法律, 2020(9): 110-123.
- [6] 邱丽. “地权集体化”: 传统农区宅基地制度改革的逻辑[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2022, 22(3): 82-89.
- [7] 周娟. 农村集体经济组织在乡村产业振兴中的作用机制研究——以“企业 + 农村集体经济组织 + 农户”模式为例[J]. 农业经济问题, 2020(11): 16-24.
- [8] 张佰林, 张凤荣, 曲衍波, 等. 宅基地退出与再利用研究热点与展望[J]. 资源科学, 2021, 43(7): 1277-1292.
- [9] 耿卓. 宅基地“三权分置”改革的基本遵循及其贯彻[J]. 法学杂志, 2019, 40(4): 34-44.
- [10] 王兆林, 谢晶, 林长欣. 基于动态联盟利益分配模型的宅基地退出增值收益分配研究[J]. 资源开发与市场, 2017,

⁵参见 2017 年自然资源部会同国家发展改革委印发《关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村产业融合发展用地保障的通知》。

⁶云南省主动融入国家发展战略确立成为民族进步示范区、生态文明建设排头兵和面向南亚东南亚辐射中心。

⁷2019 年农业农村部《对十三届全国人大二次会议第 6825 号建议的答复》。

33(11): 1300-1305.

- [11] 史卫民, 曹姣. 论农村闲置宅基地与农房收储的制度构建[J]. 经济纵横, 2021(10): 114-121.
- [12] 王荣宇. 农村宅基地整理的自组织何以可能——基于公共池塘资源治理的视角[J]. 中国土地科学, 2022, 36(5): 102-111.
- [13] 朱方林, 朱大威. 江苏省盘活利用闲置宅基地的典型模式与实现路径[J]. 农业经济, 2021(11): 102-104.
- [14] 梁亚荣. 论农村宅基地使用权退出制度的完善[J]. 法学论坛, 2015, 30(6): 47-52.
- [15] 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[J]. 农业经济问题, 2021(12): 37-49.