

乡村振兴战略下闲置宅基地盘活利用的现实障碍与破解路径

张 勇

(安徽财经大学财政与公共管理学院, 安徽蚌埠 233030)

摘 要:农村闲置宅基地盘活利用是协调乡村人地关系、优化农村土地资源配置及激发乡村发展活力、促进乡村振兴的重要“引擎”。推进闲置宅基地盘活利用对于激活农村土地要素、盘活农民“沉睡”土地资产、增加农民收入及为实施乡村振兴战略提供用地保障具有十分重要的现实意义。现阶段, 农业人口转移市民化进程中的宅基地功能演变和乡村振兴战略下的宅基地功能拓展为推进闲置宅基地盘活利用提供了契机, 在实践中具有可行性。在乡村振兴战略下, 盘活利用闲置宅基地存在“人的障碍”和“地的障碍”双重制约因素。鉴于此, 提出乡村振兴战略下闲置宅基地盘活利用的破解路径: 一是激发农民参与的内生动力以有效破解“人的障碍”; 二是探索宅基地多元利用, 突出服务乡村振兴以有效破解“地的障碍”。

关键词:乡村振兴战略; 闲置宅基地; 盘活利用; 现实障碍; 破解路径

中图分类号: F326.11 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-4970(2020)05-0061-07

一、引 言

作为我国农村土地制度的重要内容, 宅基地制度是乡村的一项基础性制度, 对于保障作为集体经济组织成员的农户实现住有所居以及维护农村社会稳定发挥了重要作用^[1]。近年来, 随着工业化、城镇化的加快推进, 农业人口转移进城数量不断增加, 农村常住人口数量持续减少。受到城乡二元土地制度和户籍制度的约束, 加上城镇化的快速推进, 城镇

人口数量持续增加、农村人口数量相应减少, 但是期间农村建设用地数量却不减反增, 尤其是农村村庄建设用地规模呈增加态势^[2]。根据住房和城乡建设部公布的数据可知: 全国农村户籍人口从 2000 年的 8.12 亿人减少到 2017 年的 7.56 亿人, 全国农村村庄用地规模从 2000 年的 1 355.3 万 hm^2 增加到 2017 年的 1 392.2 万 hm^2 ^[3]。在现行制度框架下, 农民可无偿申请、分配获得并无限期使用宅基地, 与此同时, 宅基地流转又受到了法律的严格限制, 不允

收稿日期: 2019-10-09

基金项目: 安徽省哲学社会科学规划青年项目 (AHSKQ2019D104)

作者简介: 张勇 (1983—), 男, 安徽滁州人, 副教授, 从事乡村发展与土地政策研究。

许流转给本集体经济组织之外的其他人。这使得在城乡转型发展和城镇化快速推进背景下,随着农村人口“离土离乡”退出农村农业并进入城镇就业生活,对于已进城成为市民以及长期在城镇就业定居但暂未落户转为市民的农业转移人口而言,既缺乏通畅的宅基地有偿退出机制引导其主动退出,又缺乏宅基地有偿使用机制倒逼其主动向集体交回,导致宅基地闲置问题日益突出,大量宅基地和农房处于低效利用状态。由此,不仅造成了农村土地和住房资源的极大浪费^[4],而且成为这部分进城农村人口在城镇落户定居的障碍,一定程度上制约了农业转移人口市民化,上述问题已引起社会普遍关注。

随着乡村振兴战略的提出,为了破解当前日益突出的宅基地闲置这一现实问题,积极推进农村存量建设用地再利用、有效激活农村土地资源资产及充分保障乡村振兴用地需求,进而使农村土地利用实现“盘活存量、用好流量”,2018年1月,中央一号文件首次提出探索宅基地“三权分置”的改革政策^[5]。2019年9月,中央农村工作领导小组办公室和农业农村部联合印发《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》,明确指出“鼓励村集体和农民盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”。同月,农业农村部在印发的《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》中再次明确提出,要积极稳妥地开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作。目前,国内围绕宅基地盘活利用的相关问题展开了一系列研究。针对宅基地的利用现状及闲置成因,李婷婷等调研全国典型村庄,发现全国宅基地闲置率将近11%,认为这主要是由宅基地利用与乡村人口结构变化失衡所造成的^[6];宇林军等研究发现,全国农村宅基地平均的空心化率达到10.2%,农村居民点用地与农村人口关系失衡是造成宅基地闲置的主要原因^[7]。针对宅基地盘活利用的影响因素,杨璐璐等认为,随着宅基地“功能性剩余”特征的出现,农村经营性建设用地的需求增加会激活农村存量土地优化配置的潜力,进而促进闲置宅基地再利用^[8];魏程琳等提出,宅基地市场化改革路径往往会忽视很长时间内大多数进城农民工仍要返乡的现实,忽略了宅基地的保障功能,从长远来看反而不利于盘活利用宅基地^[9]。针对盘活利用宅基地的模式,刘红梅等提出,可依托建设用地减量政策来实施宅基地换房^[10];亢德芝等研究认为,为了实现放活宅基地使用权和农民土地收益

最大化,可探索政府主导搭建宅基地流转平台、农民在平台上交易的盘活利用模式^[11];朱凤凯等提出,随着宅基地功能从居住保障向生产经营功能演变,可采取出租、入股等方式实现再利用^[12]。

从现有文献来看,探索宅基地盘活利用的政策措施是实现乡村振兴背景下拓展宅基地功能、激活宅基地资源资产及为发展农村新产业新业态提供用地保障的有效途径,对提高农村土地利用效率、增加农民收入、激发乡村发展活力及促进乡村振兴具有重要意义。但是,随着乡村振兴战略的实施,在实践中推进闲置宅基地盘活利用仍面临着一些挑战,现实中还存在诸多亟待破解的障碍,仍需深入研究。因此,通过梳理已有文献,基于宅基地功能的演变与拓展,分析乡村振兴背景下盘活利用闲置宅基地的可行性,从“人的障碍”和“地的障碍”两方面剖析乡村振兴战略下盘活利用闲置宅基地存在的制约因素,继而针对现实障碍提出具体破解路径,以期为促进闲置宅基地盘活利用、深化宅基地制度改革及推动乡村振兴提供有益参考。

二、功能演变与拓展:乡村振兴背景下 盘活利用闲置宅基地的可行性

我国现行的宅基地制度形成于计划经济时期,具有较强的身份性、福利性和保障性等特征。在很长一段时期内,该制度为保障广大农民在农村居住生存发挥了重要作用,在改革开放后的40多年里,宅基地制度虽有所调整但无实质性变化,且该种制度的困局越发明显。形成这种制度困局的根源在于宅基地是农民的基本生活资料,主要承载着农民的住房保障功能和农村的政治稳定功能,关系到亿万农民的生存居住和农村的社会稳定^[13]。近年来,随着新型城镇化战略的实施,在以人的城镇化为核心目标导向下农民市民化进程加快推进,有1亿左右进城农民和其他常住人口将在城镇落户。同时,为了推进农业农村现代化、解决好新时代背景下的“三农”问题,十九大报告首次提出了实施乡村振兴战略。在新型城镇化和乡村振兴的双轮驱动下,宅基地的价值日益凸显,其功能发生了演变与拓展,具体体现在以下两个方面。

1. 农业转移人口市民化进程中的宅基地功能演变

近年来,随着工业化和城镇化的快速推进,农业转移人口数量不断增加,农村居民的生产方式、家庭

的生计模式也都发生了深刻变化。时过境迁,现行的以农村集体经济组织成员身份为基础、以住房保障功能为主要目标的宅基地制度已不能适应城乡社会经济发展的要求,更不能适应推进农业转移人口市民化的现实要求,甚至与现阶段城乡社会经济发展的实际相脱节^[14]。可以认为,在一定程度上,现行的宅基地制度成为推进有条件的农民进城落户并在城镇安居生活的障碍,主要表现为:

其一,随着农村人口进城务工或经商,进城农民的居住需求满足对原宅基地和住宅的依赖性明显下降,尤其是那些已进城落户定居及常年在城镇就业和生活的农民,他们与农村农业的黏度大大降低,宅基地所承担的住房保障功能逐渐弱化^[15]。对于这些进城农民来说,他们并不愿意放弃自己在农村的宅基地,加上相关政策要求不得以退出宅基地使用权作为农民进城落户的条件,导致在现行制度和政策框架下,农民即使进城落户但仍可继续拥有农村宅基地,但是无人居住的情形导致这些农民进城后的宅基地和住宅大多处于闲置状态。

其二,目前,农民家庭的收入来源为农业生产及外出务工或经商所得,获得土地财产性收入较少。随着市场经济的不断发展,在推进农民市民化进程中,农民有增加财产性收入的现实需要,尤其是在宅基地住房保障功能逐渐弱化的当下,农民对宅基地的财产功能诉求日益凸显,特别是对那些已进城落户及有能力在城镇稳定就业和生活且愿意举家进城落户的农民而言,他们大多都有获得包括宅基地在内的土地财产性收入的诉求,但由于现行制度框架下的宅基地权能的不完整,农民的宅基地财产权利难以得到保障和实现,导致部分进城落户的农民难以通过宅基地本身来获得土地财产性收入,不能为其转移进城提供资金支持和成本保障,使得宅基地往往处于闲置状态,造成了宅基地资源的低效利用^[16]。鉴于此,如果能从农业转移人口市民化进程中的宅基地功能演变视角,基于宅基地的用益物权属性,通过实施有效的盘活利用政策措施让闲置宅基地“活起来”,对宅基地使用权人——农民而言,可实现宅基地的财产功能并能够为其带来资产收益,从而真正实现农民的土地财产权利,让农民获得更多的财产性收入。

2. 乡村振兴战略下的宅基地功能拓展

近年来,随着城乡居民收入水平的不断提升,城

乡居民的消费呈拓展升级趋势,尤其是“让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”被提出之后,越来越多的城市居民重新审视乡村价值的多元性和农业功能的多样性,积极响应号召并走出城市、重返乡村,农业的休闲观光、文化体验、健康养生、科普教育等多种功能和乡村的多重价值被深入挖掘出来,从而为推动传统农业与其他产业融合发展创造了有利条件^[17]。十九大报告提出了实施乡村振兴战略,并明确了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的二十字总要求,为新时代背景下解决“三农”问题明确了方向和目标。

乡村振兴,产业兴旺是重点,而产业兴旺的关键在于拓展农业的多种功能,挖掘乡村的多重价值,推进乡村资源全域化、多元化增值,加快培育乡村地域的新产业新业态,促进乡村产业融合发展。未来城市和乡村将融合为一个有机体,城乡融合发展的空间格局正在形成,这为乡村生产空间、生活空间和生态空间(“三生空间”)的重构与优化、搭建乡村产业融合发展新载体、实施乡村产业融合发展新模式带来了机遇,为推动城乡生产要素跨界配置、推动城乡融合发展增添了新动能,将进一步促进各类人才、技术、资金等要素流向广大乡村地域和农村新产业新业态,而土地要素是促进乡村新产业新业态发展的基本要素,流向乡村地域的各种要素均需要以土地要素为空间载体,农村土地的合理利用和优化配置在促进乡村产业融合发展中具有牵一发而动全身的功功效^[18]。

在乡村振兴背景下,宅基地不仅是农村发展的重要资源,同时也是推动乡村产业融合发展的重要空间。随着农村一二三产业交叉融合,宅基地的资源资产潜力将被充分激活,尤其是在宅基地“三权分置”改革背景下,拓宽农民宅基地和农房使用权的流转范围,在保障农户宅基地资格权和房屋财产权的前提下,积极探索和支持由村集体及其成员采取自营、入股、出租、合作等方式放活宅基地和农民房屋使用权,并有条件地探索向参与乡村振兴的非本集体经济组织成员开放宅基地和农房使用权流转市场,进一步丰富和拓展宅基地的使用功能。鼓励宅基地从单一的住房保障功能向居住、生产、商服经营等多种功能转变,从而为推动盘活利用宅基地和农房用于发展乡村休闲观光农业、乡村民宿、科普体验、创客基地等新产业新业态提供空间,同时也可为

发展农产品仓储、初加工等业态提供用地保障,这对于吸引城市或异地的资本、人才、技术等要素流动及有效推动乡村产业融合发展与农民宅基地及农房复合利用深度融合既有必要性和紧迫性,又有现实性和可行性^[19]。这样一来,不仅可以盘活利用闲置宅基地、提高农村土地资源利用效率、保障乡村振兴用地需求,还可以有效激活农村土地资源资产、增加农民土地财产性收入和激发乡村发展活力,实现在促进乡村振兴的同时,鼓励和引导有能力在城镇稳定就业和生活的农村人口进城落户,积极推进农业转移人口市民化。

三、现实障碍:乡村振兴战略下闲置宅基地盘活利用的制约因素

1. “人的障碍”:农民参与的内生动力不足

作为乡村振兴的主体,农民愿不愿意参与盘活利用宅基地、农民参与宅基地盘活利用的积极性和主动性如何,都将直接关系到能否有效推进闲置宅基地盘活利用工作。笔者认为,实施乡村振兴战略的出发点是“基在农业、惠在农村、利在农民”。农民作为开展闲置宅基地盘活利用工作和具体参与乡村振兴事业的最重要的利益相关者和参与者,充分尊重农民意愿、切实保护农民的宅基地权益及实现农民土地财产性收入增加对于激发广大农民的积极性、激活农民参与的动力,让他们发自内心地主动参与闲置宅基地盘活利用显得尤为重要^[20]。实际上,在现行宅基地制度框架下,农民参与的积极性不高、参与的内生动力不足,在推进闲置宅基地盘活利用中存在一些“人的障碍”,具体表现为:

其一,根据现行的《中华人民共和国土地管理法》相关规定,针对进城落户农村村民的宅基地,国家允许农民依法自愿有偿退出并鼓励村集体及其成员对这些退出的宅基地实现再利用。但是,现行制度框架下,在农村人口转移进城的同时,由于缺乏相应宅基地退出和经济补偿机制,这些进城落户农民的宅基地资产不能变现并随人的转移而一起流向城市,导致这些进城落户的农民虽拥有宅基地使用权,但其权益价值无法实现变现。与此同时,现行法律规定宅基地不允许流转给非本集体经济组织成员,这使得已进城落户的农村村民很难通过放弃不再居住使用的宅基地而获得一笔经济补偿,也无法将闲置的宅基地和住宅流转给非本集体经济组织成员使

用并获得一定的经济收益,如流转给追求乡村生活并希望“下乡”休闲、定居或养老的城市居民以及有意向回农村就业、创业的城乡居民及各类市场主体,导致这些进城落户的农村村民因长期不返乡居住使用造成宅基地和住宅处于闲置状态。

其二,虽然现行的《中华人民共和国土地管理法》规定了因迁移等原因而不再使用宅基地的,村集体可回收这些不再继续使用的宅基地。但是,在实际中,即使农村村民迁移至城镇落户且不再使用原宅基地,村集体对这些宅基地收回的却很少,造成长期以来农民认为在宅基地上建了房子宅基地就是自己的,农民普遍存在宅基地私有的观念。加上受乡土文化、宗族文化的影响,大多数进城农民对农村老宅仍有着难以割舍的情感,不仅认为宅基地和农房是自己的私有财产,更是其家人在农村的“根”,再加上受到住宅风水、“私宅祖产”等传统文化观念的影响,这些进城落户的农民和长期在外务工或经商的农民既不愿意让其他人来利用自己的宅基地,也不愿意交回给集体经济组织重新分配给其他成员使用,大多选择让宅基地闲置不用或留下来给下一代继承。

其三,在乡村振兴背景下,通过发展乡村新业态、打造乡村产业融合发展的新载体和新模式,拓展宅基地使用功能,推进乡村新业态发展与农民宅基地及农房盘活利用深度融合,让农民切实得到参与闲置宅基地盘活利用所带来的实惠,这对于有效激励农民的积极性、提升农民参与的动力尤为重要。但是现阶段的农村闲置宅基地和闲置农房政策还不完善,宅基地自由流转的通道还未通畅,农民宅基地权益诉求机制和利益联结机制还不健全,农民在参与闲置宅基地盘活利用过程中的知情权、参与权、收益权等难以得到有效保障,农民不能分享宅基地盘活利用的增值收益并实现增加收入,也无法实现宅基地财产权价值,农民无法共享农村产业融合发展的成果,使得其参与的积极性和主动性无法被激发。

2. “地的障碍”:宅基地闲置类型复杂多样

宅基地是农民用于建造住房以满足居住需求的村集体建设用地,目前大多数地方的宅基地类型包括已建成住房的土地、曾建过住房但现已无法居住的土地和准备用于建造住房的规划用地3种类型^[21]。实际上,由于多种原因,很多农村的宅基地

并没有发挥原始的居住使用功能,形成了闲置宅基地。结合我国农村地区实际情况分析可知,闲置宅基地的范畴主要包括“占而不用”和“建而不用”两种类型。笔者认为,由于闲置宅基地类型多样,在乡村振兴战略下推进闲置宅基地盘活利用中存在一些“地的障碍”,具体表现为:

其一,针对“占而不用”的闲置宅基地,主要是纯粹宅基地本身的闲置,即宅基地上没有建造任何住房和其他辅助用房、附属设施。这些“占而不用”的闲置宅基地属于已经由农民申请并经农村集体经济组织分配占有但还未被利用的宅基地,是真正意义上的闲置宅基地。考虑到农村实际情况,为有效保护农民的居住权权益,大多数地方针对“占而不用”的宅基地设置了一定的期限,一般规定经批准使用后两年内未建成住宅的被认定为闲置宅基地。实际上,即使两年内“占而不用”,农民实际上仍忽略建房期限,大多会认为宅基地是分给自己用的,自己想什么时候建房就什么时候建房。加上基层政府监督管理不严格,如果农民一直不建房或不确定何时建房,往往会导致这些“占而不用”的宅基地长期闲置。由于这些闲置宅基地上面没有任何建筑物,该类闲置宅基地的居住功能无法实现,也难以拓展为其他使用功能,即使在农村产业融合发展背景下也难以实现利用其发展农村新产业和新业态。

其二,针对“建而不用”的闲置宅基地,主要是批准使用的宅基地上建造了房屋,但是由于各种原因导致房屋失去居住功能而闲置,以及房屋仍有居住功能但实际上因无人居住使用而闲置。由于房地的一体性,房屋的闲置必然会造成宅基地的闲置,具体来说包括以下4种情形:一是因农民举家迁移进城或到异地居住造成房屋仍可使用但长期闲置或房屋因常年无人居住、年久失修而失去居住功能,导致宅基地常年闲置;二是因原宅基地使用人死亡后,留下的房屋无人继承使用造成宅基地闲置;三是因原住房倒塌或灭失两年以上且没有被村集体或其他成员恢复利用造成宅基地闲置;四是农村村民季节性进城就业生活,在农忙或春节期间仍要返乡居住,造成宅基地在外出务工期间处于闲置状态。其中,前3种情形可归类为“建而不用”的长期闲置宅基地,第4种情形为“建而不用”的短期闲置宅基地。针对以上不同类型的闲置宅基地,由于受到村庄发展现状、资源禀赋条件和乡村演变趋势等客观因素的

影响,加上农民自身及家庭的实际情况存在差异,导致不同农民参与闲置宅基地盘活利用的出发点和实际需求并不完全一致。例如,针对房屋因失去居住功能、房屋无人继承使用、房屋倒塌或灭失未恢复利用而形成的闲置宅基地,如果不是连片闲置并形成了具有一定规模的“空心村”,而是一些零星的、布局分散的闲置宅基地,在实践中难以通过实施村庄整治、宅基地腾退及复垦等方式实现盘活利用;针对房屋仍有居住使用功能但长期闲置的闲置宅基地,不同农民的利益诉求往往不一样,有的因为有着浓厚的乡土情结而保留了其在农村的宅基地和住房,有的则希望通过宅基地有偿退出或转让并获得一定的经济补偿;针对农民周期性进城务工导致宅基地短期闲置的,这部分农民虽然目前因进城就业定居在城市,但从长期来看,这些进城务工农民最终的归宿仍是农村,未来还要返乡居住生活,宅基地仍需发挥住房保障的原始功能。因此,在乡村振兴战略下,要激活这些“建而不用”的闲置宅基地并实现保障乡村新产业新业态发展用地需求,不仅要突出“盘活存量、放活流量”,还要顺应乡村发展规律和演变趋势,统筹考虑村庄自身区位条件、资源禀赋和产业基础等,着眼于服务乡村产业融合发展,因地制宜地选择适合乡村实际的盘活利用模式。但是,正是由于这些“建而不用”闲置宅基地类型的复杂多样性,恰恰成为在乡村振兴背景下制约其盘活利用的重要因素。

四、破解路径:乡村振兴战略下闲置宅基地盘活利用的具体策略

1. 激发农民参与的内生动力,有效破解“人的障碍”

盘活利用闲置宅基地是一项复杂的系统工程,需要形成有效的组织模式,尤其是需要政府和农村集体经济组织共同“搭台”,围绕有序促进农民市民化、推动乡村振兴,以盘活农村存量建设用地、提高宅基地利用效率、激活农民土地资产及增加农民收入为目标,在坚持农民主体地位、维护农民宅基地权益的基础上,实现农民通过盘活利用闲置宅基地得实惠,进而激发农民的内生动力,调动农民参与盘活利用闲置宅基地的积极性和主动性,有效破解“人的障碍”,具体路径有:

一是引入宅基地有偿退出激励机制,为农民市

民化提供资金保障。对农民而言,宅基地权益能否得到保护是影响其愿不愿意“离土离乡”进城落户以及进城落户后是否愿意退出宅基地的重要因素。因此,针对已经进城落户的农民以及有能力、有条件且愿意举家进城落户的农民,通过引入宅基地有偿退出激励机制,探索和建立符合农民合理预期的宅基地退出补偿激励机制,以此作为破解“人的障碍”的重要着力点。一方面,针对自愿退出宅基地进城落户的农民,宅基地使用权由政府引入第三方房地产评估机构进行估价并据此给予合理的经济补偿,实现宅基地使用权价值资产化;另一方面,针对农民住房也要引入第三方房地产评估机构进行估价,依据评估结果给予一次性货币补偿,实现农民房屋财产权价值资产化。进城农民通过实现宅基地使用权价值资产化和房屋财产权价值资产化,不仅保障了其宅基地合法权益,还为其转移进城实现市民化提供了必要的资金保障,从而在一定程度上激发了农民参与盘活利用闲置宅基地的动力。

二是充分发挥市场机制的驱动作用,让农民在参与闲置宅基地盘活利用中得实惠。围绕促进乡村产业融合发展,积极发挥市场在宅基地资源配置中的决定性作用,探索盘活利用农民闲置宅基地及农房与发展乡村新产业新业态深度融合的新路径,壮大农业农村发展新动能、有效激发乡村发展活力。通过乡村产业重塑、村庄重塑、村民重塑,鼓励和引导城乡居民返乡和大学毕业生回乡创业,推动发展休闲观光农业、乡村民宿、科普教育、文创体验、仓储加工、电子商务等新产业新业态与推进闲置宅基地及农房盘活利用有机融合,鼓励和引导有闲置宅基地及农房的农民通过入股、出租、合作等多途径实现再利用,依托农民的闲置宅基地及农房打造乡村“农创基地”和“乡创基地”,为“农创基地”和“乡创基地”提供土地要素和空间载体,同时实现农民通过参与闲置宅基地盘活利用获得租金、股金收入、分红收入等收益,让农民真正增加收入、得到实惠。

2. 探索宅基地多元利用,突出服务乡村振兴,有效破解“地的障碍”

(1) 开展闲置宅基地调查,建立闲置宅基地数据库

结合目前正在开展的农村房地一体调查确权登记颁证及全国国土调查等工作,以县域为单位,对农村地区进行“一村一梳理、一户一调查”,开展闲置

宅基地利用专项调查,按照“占而不用”的闲置宅基地及“建而不用”的长期闲置宅基地、“建而不用”的短期闲置宅基地3种类型,分别摸清不同类型闲置宅基地地块数量、面积、空间分布、权属状况等,结合“建而不用”闲置宅基地上房屋的基本情况,并利用国土调查、闲置宅基地利用专项调查和农村房地一体调查等系列成果,按照“占而不用”闲置宅基地、“建而不用”长期闲置宅基地及“建而不用”短期闲置宅基地3种类型建立闲置宅基地数据库,为推进闲置宅基地盘活利用提供准确、翔实的数据支撑。

(2) 探索多样化盘活利用方式,为促进乡村振兴提供用地保障

《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》明确提出支持村集体及其成员采取多种方式探索盘活利用闲置宅基地及农房,因此,针对有闲置宅基地及农房的农村村民,结合“占而不用”和“建而不用”两种类型闲置宅基地,探索多样化的盘活利用方式,为促进乡村振兴提供用地保障,有效破解“地的障碍”。

其一,针对“占而不用”的闲置宅基地,由于宅基地上没有建造任何住房和其他辅助用房、附属设施且闲置的时间超过两年,作为宅基地所有权主体的农村集体经济组织应依法收回这些“占而不用”的闲置宅基地。收回后的宅基地采取以下两种盘活利用途径:一是可以由农村集体经济组织重新分配给本村村民用于建房,以满足符合申请分配使用宅基地条件的农村村民建房需求;二是可以由农村集体经济组织回收后满足发展农村新产业新业态中的各类生产设施和附属设施用地需求,切实保障乡村产业发展用地需求。

其二,针对“建而不用”的闲置宅基地,可探索以下两种盘活路径:一是针对房屋失去居住功能或房屋倒塌、灭失后未恢复利用的闲置宅基地,可以由农村集体经济组织依法回收后重新分配给本村村民用于建房,也可以由原使用宅基地的农户将闲置宅基地复垦为耕地用于耕种;二是针对仍有居住使用功能的闲置宅基地及农房,可结合实施乡村振兴战略、促进美丽乡村建设,积极探索闲置宅基地和闲置农房市场化利用的有效途径。笔者建议,可在开展闲置宅基地利用专项调查的基础上,着眼于重构乡村“三生”空间及发挥农村土地要素在推动乡村产业融合发展中的载体作用,一是探索“农户+村集体

+社会资本”的盘活利用模式,即由村集体统一开发运营,将农民闲置宅基地及农房以出租、入股等方式引入社会资本对其进行投资开发,不仅可以保障乡村发展新产业新业态的用地需求,参与的农民也可以获得租金收入或分红收益。例如,针对具有一定旅游资源、乡村旅游业发展前景较好的农村地区,以打造功能齐全、环境优美、设施先进的现代化美丽乡村为目标,推进闲置宅基地及农房盘活利用与乡村健康养生、休闲观光、民宿、科普教育、文创体验等多业态深度融合,探索变闲置宅基地及农房为乡村健康养生基地、休闲农庄的出租房、乡村民宿的客房、青少年研学游的户外基地和乡村“创客基地”等。二是针对有优质特色农产品资源的乡村,探索实施“农民+农业产业化企业”合作的盘活利用模式,即由农业产业化企业和农民合作、农民以农房入股加盟的方式,将闲置宅基地和闲置农房改造成农产品初加工、农产品冷链、物流仓储、产地批发及现场品尝、观摩与采购等空间。另外,由于长期以来农村公益事业发展滞后,农村公共文化活动场所、公共服务设施配置滞后,不能满足广大农村居民的生活需求,可探索由农村集体经济组织将农民闲置的农房租赁过来,通过统一规划、统一改造后用作乡村图书馆、乡村展览馆、乡村自习室、乡村大讲堂等公共文化活动场所。

参考文献:

[1] 严金明,迪力沙提,夏方舟. 乡村振兴战略实施与宅基地“三权分置”改革的深化[J]. 改革,2019(1):5-19.

[2] 张勇. 乡村振兴背景下农村宅基地盘活利用问题研究[J]. 中州学刊,2019(6):37-42.

[3] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 2017 年城乡建设统计年鉴[EB/OL]. <http://www.mohurd.gov.cn/xytj/tjzljsxytjgb/jstjnj/index.html>.

[4] 张勇. 农村宅基地制度改革的内在逻辑、现实困境与路径选择——基于农民市民化与乡村振兴协同视角[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(6):118-127.

[5] 靳相木,王海燕,王永梅,等. 宅基地“三权分置”的逻辑起点、政策要义及入法路径[J]. 中国土地科学,2019,33(5):9-15.

[6] 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):16-23.

[7] 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,2016,36(7):1043-1049.

[8] 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[J]. 农村经济,2018(5):8-14.

[9] 魏程琳,史明萍. “空心村”治理与宅基地制度变革——基于广西富县实地调研[J]. 城市规划,2017,41(1):63-69.

[10] 刘红梅,刘超,王克强,等. 大都市郊区农村宅基地利用动态变化及驱动力研究——兼论上海郊区宅基地多功能与制度创新[J]. 城市发展研究,2018,25(7):74-84.

[11] 亢德芝,黄月恒,李皓晟. “三权分置”背景下的宅基地利用模式探析[J]. 中国土地,2019(3):46-47.

[12] 朱凤凯,柯新利,张凤荣. 转型期农村宅基地边际化的内涵、特征与诊断指标[J]. 地理科学进展,2017,36(5):549-556.

[13] 叶剑锋,吴宇哲. 宅基地改革的风险与规避——义乌市“三权分置”的实践[J]. 浙江工商大学学报,2018(6):88-99.

[14] 陈小君. 宅基地使用权的制度困局与破解之维[J]. 法学研究,2019,41(3):48-72.

[15] 张勇. 宅基地“三权分置”改革:“三权”关系、政策内涵及实现路径[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2020,20(2):60-67.

[16] 周小平,高远瞩. 改革开放 40 年中国农村宅基地管理政策演进与前瞻——基于宅基地相关政策的文本分析[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2018,20(5):1-7.

[17] 张军. 乡村价值定位于乡村振兴[J]. 中国农村经济,2018(1):2-10.

[18] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 地理学报,2018,73(4):637-650.

[19] 姜长云. 科学理解推进乡村振兴的重大战略导向[J]. 管理世界,2018(4):17-24.

[20] 刘合光. 激活参与主体积极性,大力实施乡村振兴战略[J]. 农业经济问题,2018(1):14-20.

[21] 杨亚楠,陈利根,龙开胜. 中西部地区农村宅基地闲置的影响因素分析——基于河南、甘肃的实证研究[J]. 经济体制改革,2014(2):84-88.

(责任编辑:高虹)