

# 盘活利用闲置宅基地的模式比较、 现实困境与推进路径 ——基于安徽省试点地区三个村的考察

张勇<sup>1</sup>, 周丽<sup>2</sup>

(1. 安徽财经大学 财政与公共管理学院, 安徽 蚌埠 233030;  
2. 南京林业大学 经济管理学院, 江苏 南京 210037)

**[摘要]** 盘活利用闲置宅基地是新一轮农村宅基地制度改革试点中的一项重要内容,对于提高农村土地资源利用效率、激活农村土地资产、增加农民财产性收入及促进乡村振兴、推动城乡融合发展具有重要的现实意义。文章通过对安徽省新一轮农村宅基地制度改革试点地区滁州市南谯区、凤阳县及宿州市泗县进行实地调研,基于对南谯区施集镇井楠村、凤阳县殷涧镇卸店村和泗县黑塔镇韩徐村三个村盘活利用闲置宅基地的典型案例进行考察,分析了三个村探索闲置宅基地盘活利用的三种模式,并从实施目标、实施主导方及资金来源、资源禀赋、实施成效、可推广性等方面进行了比较,从“人”“地”“钱”“业”四个维度剖析了安徽省试点地区盘活利用闲置宅基地存在的现实困境,进而提出推进闲置宅基地盘活利用的具体路径。

**[关键词]** 闲置宅基地; 盘活利用; 典型案例; 试点地区

**[中图分类号]** F321.1

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1671-6973(2023)05-0077-11

## 一、问题的提出

农村宅基地和住宅是农民赖以生存和发展的基本生活资料,也是维系农村发展和社会稳定的重要资源。随着城镇化的推进,大量农民转移进城,“人走地留”“人走房空”的现象日益加剧,宅基地和住房闲置浪费问题日益突出。据统计,2019年全国农村宅基地闲置率为18.1%,<sup>[1]</sup>而部分地区的乡村农房空置率更是超过了35%,<sup>[2]</sup>宅基地的闲置浪费和农房的低效利用在一定程度上加速了村庄“空心化”。盘活利用农村闲置宅基地是提高农村土地资源利用效率、破解宅基地闲置浪费问题的重要手段,也是有效激活“沉睡”的农村土地资产、增加农民财产性收入的有效途径,对促进

**[收稿日期]** 2023-02-20

**[基金项目]** 安徽省哲学社会科学规划一般项目“试点地区农村宅基地‘三权分置’改革工作成效评估研究”(AHSKF2022D05)。

**[作者简介]** 张勇(1983—),男,安徽滁州人,安徽财经大学财政与公共管理学院副教授,主要研究方向为农村土地制度、土地利用与乡村发展;周丽(1996—),女,安徽铜陵人,南京林业大学经济管理学院博士研究生,研究方向为农业经济管理。

城乡融合发展、推动乡村振兴具有重要的现实意义。近年来,如何破解日益突出的农村宅基地和住宅闲置浪费问题已成为社会关注的热点。2018年2月,中央一号文件提出“盘活农村存量建设用地,完善农民闲置宅基地和闲置农房政策”。2019年10月,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》,提出支持村集体及其成员、返乡人员和企业等多方主体盘活利用闲置宅基地并用于发展符合乡村特点的新产业新业态。2020年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化农村宅基地制度改革试点方案》,该方案对深化农村宅基地制度改革进行了部署,明确指出要“探索农村集体经济组织及其成员通过自营、出租、入股、合作等多种方式,盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅发展乡村产业的有效途径”。随后,2020年9月,中央农村工作领导小组办公室、农业农村部同意全国104个县(市、区)以及浙江省绍兴市、安徽省滁州市、四川省资阳市3个地级市为新一轮农村宅基地制度改革试点地区。2020年11月,农业农村部办公厅印发《农村宅基地制度改革试点工作指引》,要求试点地区从完善宅基地集体所有权行使机制、宅基地农户资格权保障机制及宅基地使用权流转制度三个方面进行探索,其中针对探索宅基地使用权流转制度,明确指出要“鼓励农村集体经济组织及其成员通过自营、出租、入股、合作等多种方式,依法依规盘活农村闲置宅基地和闲置住宅,发展符合农村特点的农家乐、休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验、电子商务等乡村产业”。

关于闲置宅基地盘活利用,多数学者从盘活利用主体、模式及适用性等多个方面展开了研究。关于盘活利用主体,有学者认为闲置宅基地盘活利用须由地方政府、村集体、社会资本等多主体共同参与实施。<sup>[3]</sup>韦波等研究认为农民的参与度和积极性直接影响闲置宅基地盘活利用的实施成效。<sup>[4]</sup>黄兴国和王占岐研究认为需要根据宅基地的自然条件及区域经济发展水平,探索由地方政府、企业和农村集体经济组织实施的多种盘活模式。<sup>[5]</sup>关于盘活利用模式,有学者认为应采取灵活多样的模式,如可以依托建设用地减量化政策实施宅基地换房。<sup>[6]</sup>陈利根和成程研究认为集体推动的宅基地流转模式最有利于保障农民实现福利最大化。<sup>[7]</sup>赵明月等结合典型案例,从“空心村”整治视角研究构建了城乡一体型、中心社区型和就地改良型三种闲置宅基地盘活利用模式。<sup>[8]</sup>从适用性上看,经济欠发达地区宅基地的“三资属性”对农户盘活利用闲置宅基地的意愿具有显著的增强作用。<sup>[9]</sup>而针对山区闲置废弃宅基地,有学者认为应通过宅基地综合整治,因地制宜地进行盘活再利用。<sup>[10]</sup>但也有学者认为,盘活利用闲置宅基地有显著的区位指向性,现行的城乡二元经济结构和宅基地制度在一定程度上制约了闲置宅基地盘活利用。<sup>[11-12]</sup>

从现有研究成果看,学术界围绕农村闲置宅基地盘活利用相关问题展开了探究,虽取得了一些成果,但自2020年9月启动新一轮农村宅基地制度改革试点工作以来,探索农村闲置宅基地盘活利用仍是一项有待进一步突破的重点工作。鉴于此,本文通过对安徽省三个新一轮农村宅基地制度改革试点县(区)进行实地调研,总结和比较南谯区施集镇井楠村、凤阳县殷涧镇卸店村及泗县黑塔镇韩徐村三个村探索的具体模式,进而从“人”“地”“钱”“业”四个维度剖析存在的现实困境,并提出推进闲置宅基地盘活利用的具体路径,以期为试点地区推进闲置宅基地盘活利用和深化农村宅基地制度改革提供有益参考。

## 二、安徽省试点地区盘活利用闲置宅基地的三种模式

本文选取滁州市南谯区、凤阳县及宿州市泗县三个试点县(区)的3个村作为研究案例,主要基

于以下原因:一是从区域层面看,滁州市整市及宿州市泗县均承担了新一轮农村宅基地制度改革试点任务。其中,南谯区和泗县于2020年被安徽省列为农村闲置宅基地盘活利用省级试点县;凤阳县是中国农村改革的主要发源地,在地方政府的高度重视和积极推动下,盘活利用闲置宅基地工作取得了一定的成效,具有一定的典型性。二是从村域层面看,南谯区施集镇井楠村属于经济较为发达的城市近郊区村庄,凤阳县殷涧镇卸店村属于经济发展水平一般的传统山区村庄,泗县黑塔镇韩徐村属于经济发展较为落后的平原地区村庄。三个村庄在自然资源禀赋上形成“优一中一差”、社会 and 经济发展上形成“强一中一弱”的格局,可分别代表禀赋优势、平庸及劣势3种类型村庄。

#### (一)滁州市南谯区施集镇井楠村:退出收储模式

井楠村位于滁州市南谯区施集镇西郊,该村土地面积为1340公顷,辖17个村民组,共有768户、2764人,是皖东地区茶业专业村,素有“皖东茶乡”之称。2021年5月,井楠村获得“首届安徽美丽茶村”称号。该村依托当地资源禀赋和茶叶产业基础,在充分尊重群众意愿的基础上,积极探索农民有偿退出闲置宅基地后由村集体统一收储的盘活利用路径(见图1)。村集体结合村民需求“因户施策”,提供不同的退出方式,农民有偿退出宅基地后,由村集体经济组织统一收储,再由村集体经济组织统一租赁给滁州市井楠生态文化旅游发展有限公司用于发展乡村民宿等产业。该模式具有以下三个特点。

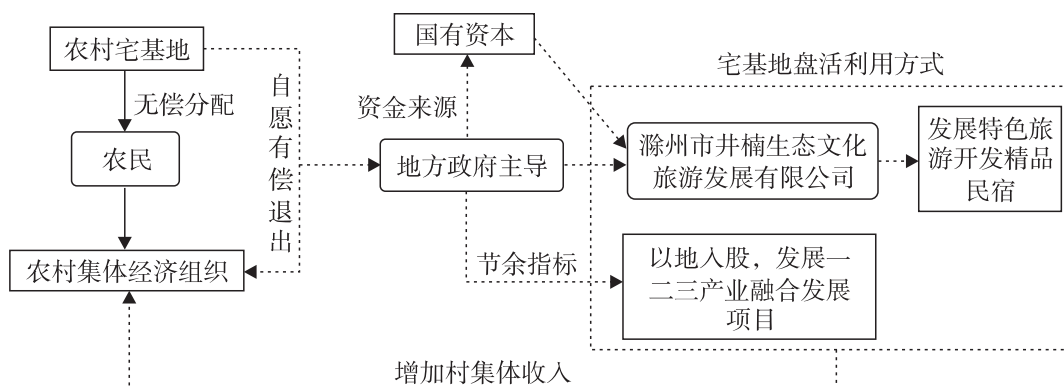


图1 井楠村闲置宅基地退出收储模式

第一,宅基地有偿退出与置换新房相结合。针对有退地意愿的农民,村集体根据其不同需求分类施策,提供了两种补偿方式供农民选择:一是货币补偿,即针对自愿永久退出宅基地使用权且承诺不再申请宅基地的农户,村集体委托专业的房地产评估机构对原农房及附属物价值进行评估并给予一次性货币补偿,同时给予每户两万元的永久退出宅基地经济补偿;二是置换统建住房,即针对将宅基地使用权、农房及附属物交给村集体且选择在本村集中统建点居住的农民,一方面由村集体按农民宅基地上的房屋及附属物的评估价值给予货币补偿,另一方面由村集体委托第三方统建新房并提供给农民选购,新房价格为每平方米1350元,村集体根据农民原房屋和附属物补偿价值和所购新房价值按照多退少补的原则进行核算。

第二,村集体统一收储后引入社会资本再利用。该村结合“慢生活茶文化特色小镇”项目,在尊重农户意愿的基础上,选择货币补偿、置换统建新房两种方式共收储58户农户腾退的闲置宅基地和农房,面积合计约3万平方米。村集体后续引入社会资本参与合作开发,依托滁茶区域公共品牌“西涧春雪”,围绕建设“慢生活茶文化特色小镇”,推动闲置宅基地和闲置住宅盘活利用与文旅项目相结合,重点打造茶乡特色民宿、茶艺体验馆、茶产品展销中心、茶文化研学游基地及农家茶苑等。

第三,地方政府主导、多方主体共同参与。井楠村在充分保障农民宅基地合法权益的前提下,建立了镇政府、村集体、农民及企业的多主体协同推进机制,具体如下:镇政府根据农户的选择设计了一整套宅基地自愿有偿退出和置换统建住房的流程,为引导和激励农户积极参与盘活利用奠定了基础;村集体围绕发展特色产业和壮大村集体经济的目标,通过收储利用闲置宅基地和闲置住宅为发展新产业新业态提供用地保障;农民结合自身需求,合理选择参与方式,实现了宅基地和住房的资产价值;企业通过与村集体合作,解决了发展乡村特色产业项目中“地从哪里来”的现实问题,为城市工商资本下乡、推进各类要素流动创造了条件。

## (二)滁州市凤阳县殷涧镇卸店村:流转模式

卸店村位于凤阳县殷涧镇西南,下辖4个村民组,共有157户、537人。该村自然风光秀丽,历史文化底蕴厚重,南依江淮风水岭旅游风景道(凤阳段),与国家4A级旅游景区狼巷迷谷、韭山洞等景点连接形成凤阳县南部生态旅游区。卸店村立足于本村区位条件及旅游资源禀赋优势,着眼于乡村产业发展需求,以新一轮宅基地制度改革试点为契机,积极探索宅基地使用权流转的有效路径,促进闲置宅基地和闲置农房盘活利用,实现农户、集体“双增收”,促进了乡村旅游发展,助力乡村产业振兴。该模式具有以下两个特点。

第一,积极引入社会资本。该村引入凤阳恩泽农业生态发展科技有限公司在卸店村发展休闲观光、农事体验、研学教育等产业,积极探索“农户+村集体+社会资本”的宅基地流转模式(见图2)。目前已有5户农户将闲置宅基地以出租的方式流转给凤阳恩泽农业生态发展科技有限公司,流转期限20年,村集体每年增收2.5万元,流转宅基地的农户每年增收约4000元。

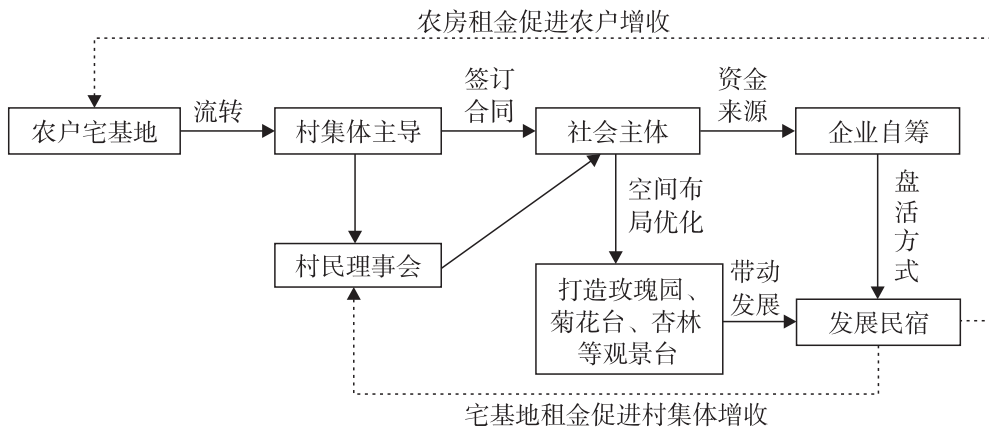


图2 卸店村闲置宅基地流转模式

第二,充分发挥村股份经济合作社主导作用。凤阳县结合农村集体产权制度改革成果和宅基地制度改革中完善宅基地集体所有权行使机制的要求,制定了《凤阳县农村宅基地集体所有权行使办法(试行)》,明确规定村股份经济合作社是宅基地集体所有权的行使主体。因此,卸店村在探索闲置宅基地流转中,结合本村实际制定了《卸店村宅基地使用权流转办法》,明确了由卸店村村股份经济合作社行使宅基地流转中的相关权利,同时要求有意向流转宅基地使用权的农户需要向村股份经济合作社提出申请,经村股份经济合作社审查同意后才可以与凤阳恩泽农业生态发展科技有限公司签订《凤阳县农村宅基地使用权流转合同》。

## (三)宿州市泗县黑塔镇韩徐村:入股合作模式

韩徐村位于宿州市泗县黑塔镇西南部,下辖12个村民组,共有1357户、5430人。为有效盘活

利用农村闲置宅基地及房前屋后空闲地,该村结合“三变”改革,引导村民以闲置宅基地和空闲地入股村股份合作社,依托该村“一村一品”产业项目,积极探索以地入股合作发展庭院经济的盘活利用模式。村集体经济组织负责统筹实施项目,采取“保底+分红”的分配模式实现农民获得闲置宅基地盘活利用产生的经济收益。该模式具有以下两个特点。

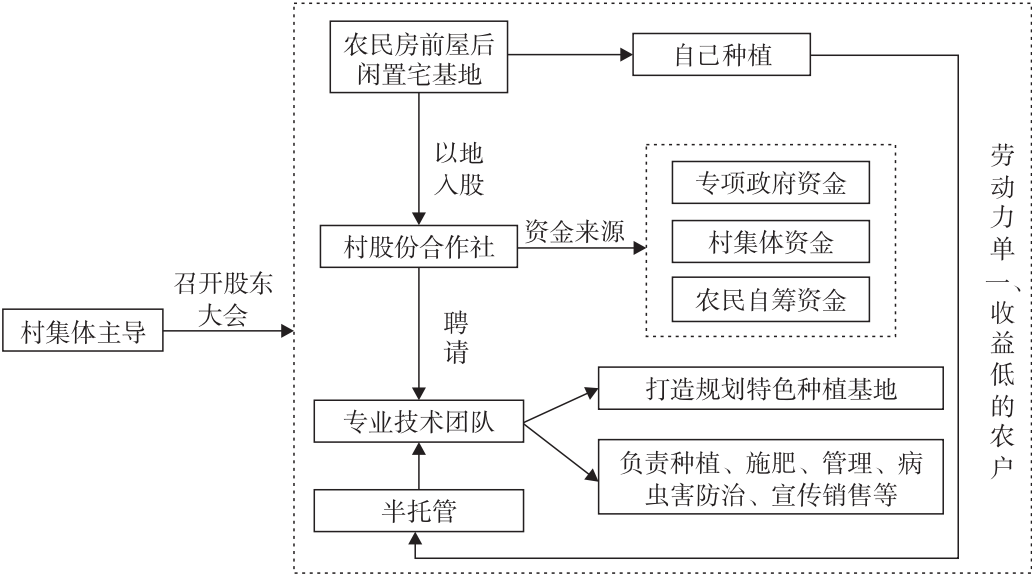


图3 韩徐村闲置宅基地入股合作模式

第一,围绕特色产业项目探寻盘活路径。韩徐村在充分尊重农户意愿的前提下,召开股东大会,吸纳全村农户为社员组建股份合作社,农户以闲置宅基地及房前屋后空闲地入股合作社,发展软籽石榴产业。由合作社整合利用筹集的政府专项资金98万元、村集体资金及农民自筹资金聘请专业的技术服务企业,由企业负责种植、施肥、管理、储存、销售等,全力打造“一村一品”特色产业项目。

第二,围绕发展庭院经济实现共同增收。该村依托社会资本发展订单农业,采取“社会资本+股份合作社+农户”的模式,对集体所有的闲置土地和农民闲置宅基地进行集中整合,因地制宜发展庭院经济,主要栽种经果林和金银花等,以实现农户、村集体、经营主体合作共赢的格局。

三、盘活利用闲置宅基地的模式比较

在实践中,盘活利用闲置宅基地受到不同地区的区位条件、资源禀赋、政策设计等多种因素的影响。<sup>[13-14]</sup>不同模式的实施目标、实施主导方及资金来源、资源禀赋、实施成效、可推广性等均存在差异。鉴于此,本文结合对安徽省试点地区三个典型案例的考察,从以下方面对试点地区的三种模式进行比较(见表1)。

表1 试点地区闲置宅基地盘活利用三种模式比较

模式类型	宅基地退出收储	宅基地流转	宅基地入股合作
实施目标	实现产业兴旺、农民收入和村集体经济“双增”	打造宜居宜业和美乡村示范样板,实现农民、村集体收入“双增”	提升土地利用效率、增加农民收入和改善农村人居环境
主导方	地方政府	村集体	农户
资金来源	政府资金	社会资本	政府资金、村集体资金及农民自有资金

模式类型	宅基地退出收储	宅基地流转	宅基地入股合作
资源禀赋	整合利用自然资源、旅游资源及闲置宅基地和住宅	整合利用自然资源、旅游资源及闲置宅基地和住宅	整合利用闲置宅基地及房前屋后空地
实施成效	一二三产业融合发展,为当地农民提供就业岗位	丰富乡村业态,延长产业链,改善了村容村貌	发展庭院经济,实现农民收入和村集体经济收入“双增”
可推广性	同类型地区可推广	同类型地区可推广	同类型地区可推广

### (一)实施目标比较

施集镇井楠村宅基地退出收储模式的实施目标主要是利用村域较好的自然资源条件,结合茶业特色产业,通过拓展宅基地的使用功能、挖掘宅基地的多重价值,积极吸引社会资本参与,探索盘活利用闲置宅基地和茶旅产业深度融合发展的有效路径,实现既能保留皖东乡村自然风貌,又能实现产业兴旺、农民和村集体“双增收”的多重目标。殷涧镇卸店村宅基地流转模式的实施目标主要是结合美丽乡村建设、农村人居环境整治,引进民营企业统一流转农户闲置宅基地和闲置住宅,进行投资改造并用于发展特色民宿等产业,实现建设生态宜居宜业乡村和农户、村集体“双增收”的目标。黑塔镇韩徐村闲置宅基地入股合作模式的实施目标主要是通过充分发挥股份合作社的作用,以地入股,发展庭院经济,实现土地利用效率提升、农民增收和农村人居环境改善的多重目标。综合来看,试点地区探索的三种模式不仅是为了解决闲置宅基地及闲置农房低效利用问题,同时也紧紧围绕实施乡村振兴战略、着眼于村庄产业发展需求,因地制宜拓展宅基地使用功能,挖掘宅基地和农房的多种价值,实现闲置宅基地和闲置农房盘活利用与美丽乡村建设、农村人居环境整治及促进一二三产业融合发展的协同推进。

### (二)实施的主导方及资金来源比较

施集镇井楠村盘活利用的主导方是市、区、乡镇三级政府,资金来源主要是三级政府按照一定比例共同出资。殷涧镇卸店村盘活利用的主导方是村集体,村集体依托村庄自然环境和土地资源,围绕促进乡村产业振兴,吸引社会资本参与盘活利用,资金主要来源于社会资本,企业出资改造流转的农房并用于发展民宿。黑塔镇韩徐村盘活利用的主导方是农户,农户以地入股,结合皖北平原地域特色,围绕发展“一村一品”特色产业项目,打造新型庭院经济模式,资金来源主要包括政府专项资金、村集体资金及农民自筹资金等。由于三个试点地区的经济发展水平、宅基地资源禀赋、村庄环境及产业基础等存在明显差异,各地在实践探索中的实施主导方及资金来源均不相同。

### (三)资源禀赋比较

施集镇井楠村结合丘陵地区独特的自然资源条件,依托当地特色茶产业,将村民闲置宅基地和农房打造成集旅游观光、休闲康养、文化旅游、研学游于一体的旅游村。殷涧镇卸店村深度利用村内闲置宅基地资源,发展特色民宿产业,综合利用村庄周边的山地资源,种植玫瑰、菊花、杏林等,发展休闲观光农业以带动乡村旅游业发展,在盘活利用农民闲置宅基地的基础上增加产业附加值、延长产业链。黑塔镇韩徐村是典型的传统农区,结合户均宅基地面积偏大且以种植业为主的实际情况,通过吸纳农户入社并以地入股,由股份合作社结合发展庭院经济统一盘活利用闲置宅基地,打造特色产业及新型田园村庄。从资源禀赋来看,闲置宅基地盘活利用不能局限于“宅”上,要依托村庄资源禀赋,充分挖掘宅基地的多种功能,发挥宅基地的多重价值,同时也要结合村庄发展现状,统筹考虑闲置宅基地盘活利用与村庄内部存量建设用地再利用。施集镇井楠村和殷涧镇卸店村主要

是依托村内自然资源、旅游资源及闲置宅基地和住宅资源,着眼于乡村产业发展需求,围绕发展乡村新产业新业态推进闲置宅基地盘活利用。

#### (四)实施成效比较

施集镇井楠村通过盘活利用闲置宅基地,促进了乡村旅游、特色民宿、农产品加工等一二三产业融合发展,同时为村民提供了就近就业机会,从业村民每月可获得3000元的工资性收入。同时,村集体每年可获得土地收益,农民每年可获得分红收益。殷涧镇卸店村通过引入凤阳恩泽农业生态发展科技有限公司,流转5户闲置宅基地发展民宿、农家乐,农户每年增收约4000元,村集体每年增收2.5万元,实现了农民和村集体的双增收。同时,该公司在卸店村打造玫瑰园、菊花台、杏林等观光园,丰富了乡村业态,改善了村容村貌,打造了宜居宜业和美乡村示范样板。黑塔镇韩徐村利用农户房前屋后的闲置宅基地发展庭院经济,共盘活利用闲置宅基地1280亩,每年可增加村集体经济收入超过20万元。从实施成效来看,三个试点地区都有效盘活利用了闲置宅基地和闲置农房,促进了农民增收,发展壮大村集体经济,为乡村产业振兴提供了土地要素保障。

#### (五)可推广性比较

施集镇井楠村主要是依托该村区位、资源优势,通过盘活利用闲置宅基地和闲置农房发展乡村旅游,虽已取得一定成效,但其资金来源主要是依赖政府资金投入,因此,是否有地方政府资金投入将会影响到该模式的可推广性。殷涧镇卸店村主要是结合本地资源禀赋优势,通过吸引社会资本,积极引入工商企业参与,从可推广性来看,在其他同类型地区具有一定的借鉴价值。黑塔镇韩徐村主要是结合皖北平原地区农民宅基地及房前屋后空闲地面积大的实际情况,围绕提高农村土地资源利用效率、增加农民收入,大力发展庭院经济,在皖北平原地区或其他同类型地区具有一定的推广价值。

### 四、盘活利用闲置宅基地的现实困境

借鉴已有研究成果和实地调研,归纳总结出安徽省新一轮农村宅基地制度改革试点地区滁州市南谯区施集镇井楠村的闲置宅基地退出收储模式、滁州市凤阳县殷涧镇卸店村的闲置宅基地流转模式、宿州市泗县黑塔镇韩徐村的闲置宅基地入股合作模式,在此基础上,结合相关理论,对比三种盘活利用模式的目标、主导方及资金来源、资源禀赋特征以及成效等差异,从“人”“地”“钱”“业”四个角度来分析不同地域农村闲置宅基地盘活利用过程中存在的现实困境。

#### (一)人的困境:如何调动各方参与的积极性

如何在维护和实现各方主体合法权益的基础上,充分调动农民、村集体、社会资本等各方主体参与闲置宅基地盘活利用的积极性,直接关系到闲置宅基地盘活利用能否顺利推进。从施集镇井楠村的实践来看,农民在闲置宅基地盘活利用过程中享有处置权和收益权,但在退地过程中,受到宅基地退出补偿机制和风险防范机制不健全等因素制约,<sup>[15]</sup>农民往往存在“留有退路”的现实想法,进而导致其参与的积极性不高。从殷涧镇卸店村的实践来看,企业通过流转的方式取得一定期限的宅基地使用权后,如何通过制度创新实现企业在流转期限内既享有合法的宅基地使用经营权,又能在风险可控的前提下赋予宅基地使用权经营权抵押融资功能,而这也恰恰是企业在参与闲置宅基地盘活利用中所面临的现实难题。从黑塔镇韩徐村的实践来看,村集体担当了宅基地所有权人、村民代理人等多种角色,如果村集体不能有效行使宅基地集体所有权,无法享有宅基地规划、利

用、调整、收益分配等方面的权能以及对宅基地使用权人进行监督管理,那么村集体就缺乏参与闲置宅基地盘活利用的动力和积极性。

### (二)地的困境:如何因地制宜

通过与施集镇井楠村的村干部访谈了解到,随着滁州城市建设步伐加快,该村农民进城务工落户定居,导致宅基地长期闲置无人居住。殷涧镇卸店村凤阳恩泽农业生态发展科技有限公司流转的5户闲置宅基地中,有一户是因为儿子继承了父亲的宅基地,从而出现了“一户多宅”现象,多出的宅基地因无人居住而闲置。在泗县黑塔镇韩徐村调研中发现,因宅基地审批和监管不严,当地大多数农户宅基地面积都超过规定标准,且很多农户外出务工导致宅基地常年闲置,加上房前屋后占用大量空闲地,农村地区土地利用效率亟待提升。因此,如何结合不同地域农村实际情况进行分类施策、因户施策,也是实践探索的关键所在。<sup>[16]</sup>

### (三)钱的困境:如何破解钱从哪里来

施集镇井楠村在退出收储中面临着较大的资金缺口,退出补偿标准低则农民退地意愿低,退出补偿标准高则资金难以保障,政府资金能否到位直接关系到宅基地退出收储能否顺利推进。殷涧镇卸店村在后续发展上同样面临着资金问题,如有其他农户主动参与流转,对于企业而言如再用于发展民宿产业,则需要更多资金投入。黑塔镇韩徐村因叠加了多项政策资金,同时也吸引农民自投资金,一定程度上拓宽了资金来源渠道。目前试点地区闲置宅基地盘活利用还处于探索阶段,如何结合城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市等多项政策协同推进,围绕实现“以地生钱”“就地取财”的目标,从宅基地本身出发来解决钱从哪里来,这些问题亟待解决。

### (四)业的困境:如何避免业态“内卷”

随着乡村社会经济转型发展,宅基地的功能由单一的居住保障功能向多元复合功能转变。从试点地区实践来看,已有的闲置宅基地盘活利用模式业态总体比较单一,例如:施集镇井楠村和殷涧镇卸店村都是通过发展乡村旅游和民宿产业来盘活利用农村闲置宅基地和闲置农房,目前结合当地资源禀赋发展符合乡村特点的文化体验、创意办公、电子商务、健康养老等新产业新业态以及农产品冷链、初加工、仓储等一二三产业融合发展项目相对较少;黑塔镇韩徐村结合“一村一品”产业项目,围绕发展庭园经济推进盘活利用闲置宅基地也同样面临业态相对单一的现实困境。

表2 试点地区盘活利用闲置宅基地的现实困境

盘活模式 现实困境	宅基地退出收储	宅基地流转	宅基地入股合作
“人”的困境	农户积极性如何调动	企业需求如何满足	村集体宅基地所有权如何行使
“地”的困境	宅基地闲置成因不一	宅基地闲置成因不一	宅基地闲置成因不一
“钱”的困境	政府资金能否到位	社会资本是否长期投资	资金来源渠道能否拓宽
“业”的困境	业态相对单一	业态相对单一	业态相对单一

## 五、推进闲置宅基地盘活利用的路径设计

在乡村振兴背景下推进闲置宅基地盘活利用需要系统考虑“人”“地”“钱”“业”的现实困境,着眼于乡村产业发展需求,以提高农村土地资源利用效率、增加农民收入和发展壮大村集体经济为目标,在充分发挥村集体主导作用的基础上,强化地方政府编制村庄规划的引领作用和出台相关政策的支持作用,积极鼓励和引导城市市民、工商企业等社会主体参与,多渠道整合资金,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、创意办公、电子商务等新产业新业态。<sup>[17-18]</sup>值得注意的是,推进闲置宅基地盘活利用是新一轮农村宅基地制度改革中的一项重要内容,也是完善宅基地市场化配置的一项重要探索。但闲置宅基地盘活利用是一项涉及到农村社会结构变革的改革创新,涉及范围大、人员广,具体路径设计时,应充分尊重农民意愿、维护群众利益,结合乡村振兴战略和新型城镇化战略,以闲置宅基地盘活利用中“人”“地”“钱”“业”的困境为抓手,提出相关破解路径。

### (一)破解“人”的困境

#### 1. 激发农户参与的内生动力

在乡村转型发展背景下,即使在同一地区,农户因其家庭生计来源、产权认知及价值偏好存在较大差异,故对宅基地的依赖程度也不同。<sup>[19]</sup>农民是农村闲置宅基地盘活利用的关键主体,但在实践中多数村民表现出观望心态,想盘活利用农村闲置宅基地又不愿意承担一定的成本和风险。为此,基层政府和村集体应结合探索宅基地“三权分置”实现形式,创新闲置宅基地盘活利用模式,让农户认识到闲置宅基地盘活利用的必要性和可行性,激发农户积极参与闲置宅基地盘活利用的内生动力,并在各个环节积极建言献策。

#### 2. 提升村集体的治理能力

提升村集体治理能力的动力来源一方面是源自收益,依托村股份经济合作社,通过租赁、入股、合作等方式,由村股份经济合作社统一负责实施闲置宅基地盘活利用,实现由村股份经济合作社作为宅基地所有权主体行使所有权;另一方面是通过构建合理的闲置宅基地盘活利用收益分配机制,确保闲置宅基地盘活利用收益主要由农民获得,宅基地增值收益由村股份经济合作社成员共享。在实践中,可由村股份经济合作社制定具体实施方案、操作细则,确保闲置宅基地盘活利用成为增加农民收入、发展壮大村集体经济的有效途径。

#### 3. 提高基层政府的服务能力

地方政府相关部门应做好“多规合一”的村庄规划编制、房地一体宅基地使用权确权登记颁证、宅基地和农房基础信息调查、农村人居环境整治等相关基础工作,为盘活利用闲置宅基地创造有利条件。另外,基层政府可依托农村综合产权信息交易平台,搭建农村闲置宅基地和农房流转交易平台,为盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅发展农村新产业新业态创造有利条件。

### (二)破解“地”的困境

#### 1. 开展调查

利用宅基地基础信息调查成果,以村为单位开展“一村一梳理、一户一调查”的闲置宅基地和闲置住宅专项调查,摸清宅基地及房屋利用现状,按照不同闲置宅基地类型建立数据库,为闲置宅基地和闲置住宅盘活利用提供基础数据支撑。

#### 2. 规划先行

村庄规划是推动闲置宅基地盘活利用的重要基础,在实践中发挥着极其重要的作用。村庄规划的编制应结合宅基地利用情况与乡村发展趋势,通过村庄规划控制引导,为盘活利用闲置宅基地提供科学依据。<sup>[20]</sup>

#### 3. 分类施策

结合对安徽省试点地区三个村的考察,由于农村宅基地闲置成因十分复杂,为探索闲置宅基地盘活利用的有效路径,可将闲置宅基地类型划分为“占而不用”和“建而不用”两类。针对“占而不

用”的闲置宅基地,一方面可以由村集体依法收回,收回后优先满足村集体成员的建房用地需求,也可以用于建设农村公共设施和公益事业;另一方面,在符合村庄规划的前提下,在农村集体经济组织妥善处理产权和补偿关系后,将收回的宅基地按村庄规划确定的经营性用途依法登记,将其转变为集体经营性建设用地后再入市,为发展乡村产业提供土地要素保障。针对“建而不用”的闲置宅基地,农村集体经济组织及其成员或其他社会主体,可通过出租、入股、自营、合作等多种方式,发展符合乡村特点的新产业新业态,推动乡村产业振兴。此外,针对房屋坍塌或失去居住功能的闲置宅基地,可由村集体收回后统一整治复垦为耕地用于耕种,也可以重新分配给农村集体经济组织成员建房或用于建设农村公共设施和公益事业。<sup>[21]</sup>

### (三)破解“钱”的困境

#### 1. 鼓励社会资本投入

吸引有意愿、有责任、有实力的企业参与盘活工作,切实将社会资本的优势转化为推进闲置宅基地盘活利用的动力。地方政府应出台社会资本参与闲置宅基地盘活利用的相关政策,建立健全社会资本投入机制,鼓励村集体利用土地要素与社会资本合作,实现多方主体协同推进闲置宅基地盘活利用的格局。

#### 2. 发挥市场机制作用

在新一轮宅基地制度改革试点背景下,应充分利用市场机制,最大程度地激活宅基地资源资产价值。<sup>[22]</sup>针对退出、回收的宅基地进行综合整治,探索通过就地再利用、调整再利用等方式转变宅基地用途,将整治后的宅基地转变为集体经营性建设用地后入市,实现“以地生钱”“就地取财”,有效破解“钱从哪里来”的现实困境。<sup>[23-25]</sup>

### (四)破解“业”的困境

#### 1. 与全域土地综合整治相结合

将闲置宅基地盘活利用与村庄空间重构、城乡建设用地增减挂钩等结合,围绕解决“空心村”、提高农村土地利用效率及增加农民收入、发展壮大村集体经济等问题,开展全域土地综合整治,重点对田、水、路、林、村综合整治,以增加有效耕地面积、改善农业生产条件和村庄生态环境。

#### 2. 与乡村产业融合发展相结合

坚持“盘活闲置资源、融合产村发展、推动乡村振兴”的思路,通过政府引导、农民自愿、社会参与的方式,探索“农户+企业”“农户+村集体+企业”等路径,实施“闲置农房+旅游”“闲置农房+特色手工”“闲置农房+电子商务”“闲置农房+康养基地”“闲置农房+研学实践”等不同盘活利用模式,为促进乡村一二三产业融合发展提供土地要素保障,助力乡村产业振兴。<sup>[26-27]</sup>

## [参 考 文 献]

- [1] 魏后凯,姜长云,孔祥智,等.全面推进乡村振兴:权威专家深度解读十九届五中全会精神[J].中国农村经济,2021(01):2-14.
- [2] 郭君平,仲鹭劼,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[J].中国农村经济,2020(11):47-61.
- [3] 张勇,周丽,李银.宅基地“三权分置”改革的政策与实践[J].江南大学学报(人文社会科学版),2020,19(05):60-67.

- [4] 韦波,熊凯,高明,等.中国农村闲置宅基地治理研究进展[J].农村经济,2011(12):17—19.
- [5] 黄兴国,王占岐.基于土地影响因素的农村退出宅基地再利用的模式探索[J].世界农业,2018(11):59—64.
- [6] 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(07):74—83.
- [7] 陈利根,成程.基于农民福利的宅基地流转模式比较与路径选择[J].中国土地科学,2012,26(10):67—74.
- [8] 赵明月,王仰麟,胡智超,等.面向空心村综合整治的农村土地资源配置探析[J].地理科学进展,2016,35(10):1237—1248.
- [9] 冯艺越,王文昌,丁一.“三资”属性对农村闲置宅基地盘活意愿的影响[J].干旱区资源与环境,2021,35(08):58—64.
- [10] 苏康传,杨庆媛,张佰林,等.山区农村土地利用转型与小农经济变迁耦合机理[J].地理研究,2019,38(02):399—413.
- [11] 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.
- [12] 贾宁凤,白怡鸽,乔陆印,等.农村闲置宅基地空间分异及其驱动因素——以山西省长子县为例[J].经济地理,2020,40(12):166—173.
- [13] 韩文龙,刘璐.权属意识、资源禀赋与宅基地退出意愿[J].农业经济问题,2020(03):31—39.
- [14] 赵茜宇,张占录.“三权分置”下大城市郊区宅基地退出与再利用优化路径[J].农村经济,2020(12):9—16.
- [15] 张勇.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[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2020,22(05):61—67.
- [16] 陆铭,贾宁,郑怡林.有效利用农村宅基地——基于山西省吕梁市调研的理论和政策分析[J].农业经济问题,2021(04):13—24.
- [17] 何仁伟.城乡融合与乡村振兴:理论探讨、机理阐释与实现路径[J].地理研究,2018,37(11):2127—2140.
- [18] 乔陆印,刘彦随.新时期乡村振兴战略与农村宅基地制度改革[J].地理研究,2019,38(03):655—666.
- [19] 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[J].中国农村观察,2021(03):34—47.
- [20] 刘俊杰,岳永兵,朱新华.农村宅基地制度改革的政策演变与实践探索[J].江南大学学报(人文社会科学版),2020,19(03):13—19.
- [21] 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[J].中国农村经济,2019(06):2—27.
- [22] 黄延信.破解农村宅基地制度改革难题之道[J].农业经济问题,2021(08):83—89.
- [23] 丰雷,胡依洁,蒋妍,等.中国农村土地转让权改革的深化与突破——基于2018年“千人百村”调查的分析和建议[J].中国农村经济,2020(12):2—21.
- [24] 刘晓萍.农村集体经营性建设用地入市制度研究[J].宏观经济研究,2020(10):137—144.
- [25] 苑韶峰,张晓蕾,李胜男,等.基于地域和村域区位的宅基地价值测算及其空间分异特征研究——以浙江省典型县市为例[J].中国土地科学,2021,35(02):31—40.
- [26] 曾旭晖,郭晓鸣.传统农区宅基地“三权分置”路径研究——基于江西省余江区和四川省泸县宅基地制度改革案例[J].农业经济问题,2019(06):58—66.
- [27] 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[J].中国农村经济,2021(08):2—23.

(责任编辑:蒋萍)

(下转第98页)