

# 对吕梁市农村宅基地有效利用的思考和探索

□ 吕梁市人大常委会调研组

习近平总书记高度重视农村宅基地有关工作,强调指出,要拓展宅基地制度改革试点范围,要完善农民闲置宅基地和闲置农房政策。党的十九届五中全会通过的“十四五”规划和2035年远景目标建议指出:“全面推进乡村振兴,探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式。保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,鼓励依法自愿有偿转让。”近年来,随着城镇化快速推进,大量农村人口涌入城市,致使“空心村”“空巢户”大量出现,农村宅基地大量闲置,这不仅浪费了土地资源,而且制约着“三农”发展。吕梁市作为山西省中西部区域性中心城市,农村宅基地闲置问题日益突出,探索农村宅基地有效利用的途径,对于实现吕梁在转型发展上率先蹚出一条新路意义重大且迫在眉睫。

## 盘活农村宅基地有效利用的重大意义

宅基地是农民最大的资源和资产。随着城乡一体化进程的不断加快,大量农民向城市转移,村庄“空心化”现象日益严重。据调查统计,吕梁市农村农房空置率高达三分之一以上。虽然给离乡人员留住了乡愁,但也造成土地资源极大浪费,这笔长期“沉睡”的庞大资产亟待唤醒。

(一)盘活利用农村闲置宅基地,是实现乡村振兴的现实需要。对于全国贫困集中连片区的吕梁来讲,不仅对增加农民财产性收入、巩固脱贫攻坚成果、壮大村集体经济,促进农业农村长期繁荣发展,而且对破除城乡二元结构、促进城乡融合发展、实现乡村振兴具有重大现实意义。

(二)盘活利用农村闲置宅基地,是改善农村生活质量、提升乡村治理水平的有效途径。通过盘活利用闲置宅基地,可以有效释放增量建设空间,推动农民集中居住,合理配置公共基础设施,为提升乡村治理水平奠定基础。

(三)盘活利用农村闲置宅基地,是加快吕梁山生态修复和增加耕地面积保障国家粮食安全的重要途径。加快吕梁山生态修复、推进美丽吕梁建设有十分重要的现实意义,而且有利于增加耕地面积,守住18亿亩耕地红线,保障国家粮食安全。

(四)盘活利用农村闲置宅基地,是解决农村招商引资和产业落地问题有力举措。一方面,吕梁市现有闲置农村宅基地12.4万宗、81762亩,宅基地大量闲置或低效使用;另一方面,产业和项目落地急需大量建设用地。大量闲置的宅基地通过流转,形成集中连片产业用地,将为村集体招商引资和产业落地提供重要支撑和保障。

## 当前吕梁市农村宅基地闲置状况

据统计,吕梁市现有宅基地约90万宗、73万亩,户均0.8亩,占建设用地总面积的40.5%。全市一半以上自然村常住人口不及户籍人口的30%,大量农村处于凋敝半凋敝状态;青壮年外出务工的占70%以上,留在农村务工的平均年龄在60岁以上。农村人口逐年减少,村庄用地却逐年增长,呈现地增人减的逆向发展趋势。这些闲置宅基地和房屋不仅无法保障农户自身权益,还会对耕地保护和粮食安全造成威胁。

(一)推进城镇化导致的宅基地闲置。城镇化快速推进,集聚大量人口,城市优越的教育医疗文化公共服务、便捷的基础设施、高额的收入、多元就业环境,吸纳大量外来人口;农村大量青壮年劳动力纷纷涌入城市,在城市务工、经商的村民在城长期居住,部分富裕起来的务工农民,考虑到子女上学、就业等问题,城里买房愿望越来越强烈,他们城里住着房子,村里空着房子,成为“两栖”人。

(二)新农村建设政策导致的宅基地闲置。在新农村建设政策支持下,大部分农民建了新房。但基层执行国家政策不到位,加之缺乏统一规划,新房实际用地面积超标;再之传统观念影响和监管不到位,新房子建好建大了,旧房子仍然有且空置,从而降低了宅基地的利用效率。吕梁市大部分农村,村民同时拥有山上的土窑洞和山下条件更为优越的新房,村民大多居住在新房,山上的旧房闲置。

(三)资源开采导致的宅基地闲置。吕梁是煤炭大市,采空区面积550.59平方公里,占全省的11%,沉陷区面积324.15平方公里,占全省的14%。市内多处因煤炭等资源开采造成土地沉陷区,据调查统计,全市因开采地下煤炭资源导致闲置的宅基地约有6600户、700亩,这些房屋已不具备居住条件,政府组织统一搬迁后,原有宅基地难以复垦,造成大量闲置。

(四)地质灾害隐患导致的宅基地闲置。据统计,吕梁市目前有地质灾害隐患点2561个,涉及宅基地570宗、120亩。由于存在较大安全隐患,这些宅基地无法居住,村民需要整体搬迁。政策上按照宜垦则垦、宜耕则耕、宜林则林原则,搬迁拆除、复垦复耕和生态恢复。旧房拆除需要大量资金安置村民,解决村民搬迁后的生活问题,实际推进困难,从而造成宅基地闲置。

(五)易地扶贫搬迁导致的宅基地闲置。在脱贫攻坚中,对贫困人口众多、实际居住比例少、难以通水电、存在安全隐患的村落实施整体易地搬迁。易地扶贫搬迁拆除复垦后,耕地质量和农村固有耕地质量相比等级较差,有的已经撂荒,导致出现新的闲置。吕梁市易地扶贫搬迁整村拆除涉及791个村,3.6395万户,拆除旧房可复垦耕地达2万余亩。



市人大常委会主任刘振国在临县调研督导旧村拆除复垦工作。(资料图片) 刘生锋 摄

## 农村宅基地闲置原因分析

(一)法律法规不健全。现阶段,我国农村宅基地法律法规不健全,不完善,目前尚未颁布一部专门的、完整的有关农村宅基地管理的法律法规,只有2004年国家层面下发一个指导性意见,再没有农村宅基地回收再利用的可操作性规定,从法律层面没有为农村宅基地综合开发利用提供依据。

(二)宅基地管理制度滞后。根据有关规定,对于空闲或废弃超过两年以上的宅基地和“一户多宅”多出面积标准的宅基地,以及举家迁移至城镇而停止使用的宅基地,应由农村集体经济组织依法收回宅基地使用权,并作为村内存量建设用地储备,可现中很难执行。

(三)乡村规划缺失。目前,吕梁市仅有汾阳市贾家庄村编制了《村级土地利用总体规划》,大部分农村没有实质性的村庄规划。规划的缺失,产生了村庄建设用地规模大、农民建房占地面积超标、“一户多宅”宅基地用地布局混乱、村庄建设规模无序扩张等问题。

(四)思想观念落后。长期以来,农民对农村宅基地持有私有观念,认为宅基地是私有且可以继承的,也是自己最后的“退路”,即使自己不使用甚至闲置、废弃,也不交回给村集体;从村集体来讲,不掌握宅基地回收再利用的政策,不执行宅基地回收的相关制度,更不能做到收回后综合开发利用,实现生产生活生态效益最大化。

(五)政策操作性不强。2004年原国土资源部出台《关于加强农村宅基地管理的意见》,提出对“一户多宅”及有闲置住宅的农民,通过制定激励措施鼓励其腾退多余宅基地。在实际工作中,针对存量宅基地实行有偿退出的政策难以落地实施,很大程度上还依赖于“增减挂”项目或土地综合整治项目,单纯实施存量宅基地有偿退出的比较少,缺乏宅基地退出的具体操作办法与配套政策。

## 农村宅基地有效利用的总体思路和实现途径

农村宅基地既是农民安居乐业的基本保障,又是农民手中最重要的实物资产。要把农村宅基地开发利用,与巩固脱贫攻坚成果、统筹城乡发展、实施乡村振兴战略、推进乡村治理能力和治理现代化结合起来,坚持科学规划,因地制宜,分类实施;坚持改革创新,转变农民思想观念,推进体制机制创新;坚持问题导向和目标导向,最大限度地盘活和优化土地资源,通过小村往大村集中、山上住山下集中、城郊向城中集中,统筹发挥宅基地生活、生产和生态功能,强化宅基地财产属性,把农村闲置宅基地地转变成增加农民和村集体的经济收入,实现乡村振兴、推动农村长期繁荣稳定的新动力。

(一)坚持科学规划。摸清存量闲置宅基地的数量、类型、空间分布和建造时间、面积、类型、质量、功能及周边环境,详细登记、

分类管理,建立“一户一档”数据库。要结合国土空间规划编制,完善村级规划,合理确定和调整宅基地数量、布局、范围和用地规模,按照节约集约用地原则,及时制定和发布宅基地规划建设标准,指导农民按规划规范有序建房。按照土地节约集约利用原则,严格落实“一户一宅”规定,充分发挥村庄规划的生产、生活、生态、文化传承功能,推进各类规划在村域层面“多规合一”,避免出现“多龙治水”。充分利用城乡建设用地增减挂钩政策,既为扶贫搬迁筹集资金,又优化城乡建设用地布局,保护耕地。

(二)加强制度创新。一是建立农村宅基地有偿使用制度。本集体成员使用宅基地的仍然无偿使用。在保障农民有住房的前提下,建立农村宅基地有偿退出与收回制度,解决“一户多宅”、宅基地闲置浪费等问题,促进农村宅基地有效利用。二是建立农村宅基地评估制度。科学合理评估农村宅基地价值,参考国有土地基准地价评估制度和《农用土地估价规程》,运用已有土地估价方法对宅基地资产价值定量评估,参考宅基地文化情感、代际传承等非资产价值定性评估,推进宅基地使用权流转交易和宅基地有偿退出,促进农村宅基地盘活利用和实现农村宅基地财产性收益。三是建立农村宅基地退出补偿激励机制。要按照新修订的《土地管理法》,以农民自愿为前提,探索有偿转让、有偿调剂、有偿退出等途径,引导农村宅基地以整村或“整户搬家”等多种形式有序退出。结合实际明确宅基地收回程序和补偿标准,对非法占用的行政强制退出,合法闲置的经济杠杆调节,自愿退出的合理补偿激励。对有退出意向但又不愿彻底失去宅基地权利的农户,可采取“留权不留地”等方式,在一定时间内保留其作为农民身份的宅基地申请权利。农民放弃宅基地后,不影响其农村集体土地承包和集体资产权益。四是建立农村宅基地流动机制。法律规定的买卖、赠与,仅限在统一集体经济组织内,但出租不受集体经济组织成员身份限制。探索在不影响农村生产和农村稳定、不破坏农村优秀文化和文明的情况下,建立农村宅基地流动机制,实行城乡之间的合理流动。探索在县域范围内跨集体经济组织间的合理流动,对符合一定条件的宅基地和农房准予入市交易,有条件的地方探索农房与商品房同权同价同交易。创建专门的农村土地流转交易市场,农村宅基地可以和农村集体土地同权入市流转;制定宅基地流转管理办法,以地方法规的形式明确宅基地流转的条件、程序、用途等,促进宅基地流转;创新宅基地流转方式,比如出租给村集体外部主体,用于发展民宿、农家乐、手工作坊、创客空间等农村新产业新业态,也可以入股企业或村集体,让农民享有一定宅基地使用权股份并能分享股息收益。对通过多种方式腾退的存量宅基地,在符合规划和用途管制的前提下,调整为经营性建设用地,探索在较大范围内公开入市和流动。五是探索农村宅基地与城市经济适用房、公共租赁住房“挂钩”机制。探索城乡同权机制,通过出台就业、住房、养老等配套政策,有条件进城落户及已进城落户的农民,可以获得购买经济适用房,申请公共租赁住房的优惠政策,并享受和城镇居民同等的社保、就业等福利政策,以此激励其自愿有偿退出宅基地,协同推进农业转移人口市民化与存量宅基地有效盘活利用,不得以退出宅基地使用权作为农民进城落户的条件。六是制定加快推进有条件农村居民进城落户工作暂行办法,对一些与用人单位签订劳动合同,有稳定收入来源和经常在外务工的农村居民,本着自愿的原则,可落户务城镇,建立土地处置机制,完善住房保障、就业、社会保障等机制,对城镇落户农村居民给予宅基地享有的权利,破解宅基地流转的政策法律瓶颈。七是加大执法处置力度。严厉打击违法占用耕地建房行为,对“一户多宅”的要加大处置力度,维护村民合法利益,维护公平正义。八是加大财政支持力度。结合其他资

源、资产,加大财政支持力度,因地制宜地对闲置宅基地合理利用。

(三)培育特色产业。一是大力发展现代农业。通过对闲置宅基地的合理有效利用,因地制宜培育发展休闲农业、规模养殖业、农产品加工业,以“一村一品一基地”为抓手,着力打造核桃、红枣、小杂粮、马铃薯、中药材、食用菌、畜牧、沙棘等特色产业集群。坚持政府主导、集体参与、农民自愿的原则,采取“一企帮一(多)村”“一企帮一业”等企业帮扶模式,通过“签订订单、保底收购、股份分红、参与经营”等举措,密切与农户的利益关联,提高产业链增值收益。农户通过入股企业、土地流转、就地打工、发展社会化服务等方式,就地就近就业,多渠道增加收入,探索建立一条农村宅基地财产权益最大化运行机制。二是积极发展乡村旅游等新产业新业态。对于文化底蕴深厚、历史悠久、风貌独特,且拥有良好的自然环境和历史传承价值、民族研究价值、传统文化价值的村庄,适度发展特色旅游业,引导农民开设农家乐、采摘园、民宿宾馆,增加经营性收入;各级政府应深入挖掘传统历史文化资源,延伸农业产业链、价值链,加强基础设施和服务网络建设,促进一二三次产业融合发展。三是在植绿增绿中增加农民生态收益。对分散型宅基地和因地质灾害搬迁、采煤沉陷区治理搬迁、新农村移民搬迁、易地扶贫搬迁等产生的旧宅基地,不宜复耕复垦的全部绿化。坚持“因地制宜、科学规划”原则,通过“见缝插绿、破硬建绿、垂直增绿、成片植绿”等措施,大力发展连片生态景观林、特色经济林、速生丰产林和珍贵用材林,建设符合实际的生态林业体系,让大地增绿,农民增收。

(四)探索多元化开发利用模式。一是“农民+村集体+社会资本”模式,主要由村集体统一组织,将农民宅基地,以出租的方式引入社会资本投资开发经营,农民获得租金收入,村集体及农民共同参与收益分配,该模式具有“统一组织、一体化发展、多方共赢”的特点,可有效解决村民及村集体的资金短缺问题。二是“农民+村集体+采煤企业”模式,以吕梁市柳林县为典型的采煤沉陷区综合治理搬迁,该模式通过土地复垦,恢复和改善采煤沉陷区生态环境,实现农民有新居、有地种,成为产业农民、居住条件、生产条件、生活质量明显改善,彻底解决了采煤沉陷区人居环境突出的问题。企业转型发展,有发展,倒逼企业转型,实现采煤企业经济发展与社会责任同步推进。三是“农民+县+市”模式。坚持党建引领,创新“七个一批”就业增收机制,创新群众权益保障机制,明确搬迁群众迁出旧村的集体权益保持“五个不变”,消除搬迁户故土难离、穷家难舍的“乡愁”情怀和为了生计“住新不腾旧、新旧两头站、不想拆旧房”的后顾之忧,实现了宅基地最大利用,探索“人退绿进”“退宅还地”“土地流转”“地活业兴”的新路子。

(五)拓宽宅基地有效利用途径。充分利用闲置宅基地,既尊重农民意愿,又加大创新力度,结合农村人口流动特点,在乡村振兴中加大力度,由村集体成立合作社来统一组织开发运营,通过村民集资、政府政策支持、争取项目等途径,依托村域现有资源条件、产业基础对农民宅基地进行盘活利用,对宅基地进行统一改造,统一经营。

1.于城市近郊的闲置宅基地。对于城市近郊宅基地,应给予与城市土地相平等的待遇,宅基地使用权应以合法进入市场流转,逐步实现可交易、可抵押。积极探索农村宅基地与城市经济适用房、廉租房挂钩机制,以公共服务均等化带动人口市民化,引导城市近郊农村宅基地有偿退出。2.拥有良好自然(或文化)禀赋的闲置宅基地。政策上要更加灵活适度,在宅基地所有权不变的基础上,允许宅基地更加灵活地变更为经营性集体用地,允许闲置宅基地以长租、入股或自行经营的形式参与当地产业开发中,缓解产业发展用地紧张矛盾。应允许农民在自愿条件下,一次性通过买卖将其经营性的宅基地转让给其他经营主体,使农户获得一次性宅基地财产性收入,使接手的经营主体能够有利生产的长期投资。3.处于偏远地区、地形特殊的闲置宅基地。很多村庄宅基地周边的土地利用效率极低,这些土地虽然仍在村庄建设用地范围内,但根据规定不属于宅基地,因此与宅基地相关的一些改革也无法应用在这些土地上。这部分“宅边地”规模较大,但过于碎片化,在易地搬迁或农村集中过程中,可以通过适度提高居住密度节约出大量建设用地。对于此类集约用地产生的多余建设用地,如果通过复垦变为农业用地或生产建设用地指标,就可用于本地或异地城市建设或产业用地,将极大释放土地利用效率。4.政策导致的闲置宅基地。一方面让已经拆迁的宅基地产生的建设用地指标在更大范围内可交易,纳入用地指标交易平台,通过市场化机制为易地扶贫搬迁筹集资金,减轻财政压力,让农民更大程度享受城市化和经济发展利益。另一方面,出台相应政策保障农民对拆迁后的集中安置住房的产权,有条件的交易权。参照城市经济适用房政策,探索符合一定年限或要求的,允许农村异地安置房合法进入市场流转,避免因拆迁之间的人口流出造成房屋再次闲置。5.地质灾害和采煤沉陷形成的闲置宅基地。一般因煤矿开采或地质灾害而受损的宅基地面积比较大,涉及人口比较多,政府应保证受损宅基地的搬迁、安置工作,同时与周边煤炭企业沟通对接,共同开发,将地质灾害治理、生态修复、产业发展和民生改善统筹规划,争取用最小的经济代价实现安全、生态和社会效益最大化。要搞好评估论证,除政府集中复垦利用外,可采取建设生态观光园、采沉区实景公园或物流基地等,让周边农民共享开发利用成果。6.美丽乡村建设下的闲置宅基地。选取经济基础较好、自然文化底蕴深厚、旅游资源丰富、交通条件便利、村集体参与积极性较高的村庄,以建设中心村为抓手,采取预留建设空间、提供资金支持、创造良好环境和提供参考模式等措施,促进闲置宅基地盘活利用。