

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 32 期

中共江苏省委宣传部

2022 年 9 月 19 日

宅基地分类流转助推乡村产业兴旺发展

摘要：南京农业大学陈会广研究认为，盘活利用好闲置宅基地是助推乡村产业兴旺的关键。考虑到不同类型村庄发展、区位条件和资源禀赋等存在异质性，宅基地利用与流转也应有所差异。为此，建议针对集聚提升类、搬迁撤并类、特色保护类和城郊融合类等四种不同类型村庄宅基地流转存在的问题，因地制宜，分类施策。注重协调利益，做优存量资源；农民优先，结余指标入市；聚焦特色，促进文产融合；放大优势，发展“房东经济”。

产业兴旺是乡村振兴的基础。实现乡村产业兴旺发展，需要发挥农村宅基地最大财产功效，弥补共同富裕短板。考虑到不同类型村庄发展、区位条件和资源禀赋等存在异质性，宅基地利用与流转也应有所差异，因地制宜，分类施策。南京农业大学陈会广承担的江苏省社会科学基金项目“乡村振兴战略背景下宅基地使用权流转研究”，通过分析集聚提升类、搬迁撤并类、特色保护类与城郊融合类等四类村庄宅基地流转的现状与问题，提出宅基地分类流转助推乡村产业兴旺的对策建议。

一、四类村庄宅基地流转现状

1. 集聚提升类：宅基地闲置多于盘活。距离城镇较远，主要包含规模较大的中心村和其他对周边村庄有一定辐射带动作用的村庄。它们在各种村庄类型中占主要位置，承担了传承农耕文明的载体功能。村庄人口规模相对较大，但区位、产业等优势不强。自 2000 年规划停批宅基地以来，农房房龄长、房屋老化现象明显，加之建筑风貌单一、劳动力转移等因素影响，宅基地和农房闲置较多，部分以出租使用方式流转，但市场空间有限。

2. 搬迁撤并类：宅基地以退出为主。通常位于区域发展边缘地带，生态环境相对脆弱，人口流失严重，土地闲置、产业凋敝、村庄衰败特征显著，不具备振兴基础。依据村庄规划，部分自然村实施搬迁撤并，拆旧建新有序进行，如苏南武进自

然村约占 80%，苏北盱眙自然村约占 90%。总体上，此类村庄宅基地流转以有偿自愿退出为主，退出后实施城乡建设用地增减挂钩，宅基地复垦成耕地，承包流转用于发展现代农业。

3. 特色保护类：宅基地保护多于盘活。拥有丰富的乡村地域文化资源，一般具备以下特征：一是自然风貌与地形特征明显，生态环境优越，山水格局显著；二是村庄聚落形态有特色，整体格局和建筑风貌保存完好；三是具有典型民族特色。特色保护类村庄利用自身优势，发展特色乡村旅游、特色民宿、共享农庄等新业态，盘活了部分闲置宅基地，但整体以保护为主。

4. 城郊融合类：宅基地出租转让活跃。位于城乡结合地带，受城镇辐射影响，具备成为城市后花园的优势与向城镇转型的条件。这类村庄居住成本较城镇低，交通较为便捷，成为外来流动人口进入城市的落脚地。相较于其他类型村庄，城郊融合类村庄在人口流动、物流、信息流、资金流等要素交换方面有很大优势，依托城乡产业定位差异，发挥工业经济和商业优势，宅基地流转机会较多，主要开展以居住功能为主的房屋租赁与转让，如在苏南地区常见的自营群租房等。

二、宅基地分类流转存在的问题

1. 集聚提升类：土地利益冲突带来的问题。主要面临保留的自然村与撤并的自然村之间的土地利益冲突难题，如保留的

自然村发展空间稀缺，新增土地指标争取难度较大；搬迁撤并类自然村农民用地矛盾突出；部分土地所有权跨村跨组，村庄之间小组之间土地占用补偿安置、宅基地退出补偿以及结余挂钩指标等利益平衡账难计算；部分村庄一户多宅、超面积建设等现象普遍，盘活利用闲置存量宅基地和农房的驱动力不足。此外，集聚提升类村庄普遍具有种植业与养殖业等传统产业优势，二三产业基础较弱，如何依托农业生态资源，利用村庄闲置资源，发挥“宅基地+”在“农村+”产业融合链条上的作用，打造适宜的产业联动模式，是这类村庄实现产业兴旺面临的主要难题。

2. 搬迁撤并类：改善需求与政策补偿的问题。农房老化带来质量安全隐患，农民改造意愿强烈，但宅基地异地选址尚未落实、规划禁止原地翻建改造等因素制约了农房改善需求。在整村整组搬迁撤并地区，盘活的土地利用指标交易规模大，出现了土地不值钱、卖不掉的现象，还增加了搬迁到集聚提升类村庄进行安置的压力。农民集中安置占用指标的急迫性与腾退宅基地生产指标的滞后性，加大了挂钩指标周转的难度。部分农房呈联排式结构，闲置宅基地零星退出后难拆除难复垦，无法形成规模效应。此外，农民习惯将搬迁撤并安置与征地拆迁补偿安置进行比较，对安置政策和补偿标准存在较高心理预期，极大地影响了农民的搬迁意愿与宅基地有偿退出进程。

3. 特色保护类：保护与盘活难统筹的问题。特色保护类村庄以产业特色类型居多，村庄特色单一、千村一面现象突出，同质化倾向明显。部分村庄项目单一，对财政支持依赖性较大，缺乏可持续性。如杨桥古村有古建筑和红色资源，但停留在单纯的保护上，缺少综合开发，特色资源转化为发展的优势欠缺。如何统筹保护、利用与发展的关系，盘活闲置宅基地，挖掘特色资源，提升特色发展意识，是这类村庄亟待解决的突出问题。

4. 城郊融合类：空间融合与安全隐患问题。城郊融合类村庄位于城镇开发边界，其发展空间与活跃性受城市发展影响，旧村改造拆迁难度较大。农民对拆迁补偿安置具有较强预期，接驳污水管网工程等市政设施投入较高，各种投入平衡都会挤兑土地指标。作为城乡过渡带，城郊融合类村庄是劳动密集型产业的载体和外来人口的集聚地，农民以口头约定的方式将闲置宅基地或农房租赁给外来务工人员，双方权益无法得到有效保障，且很多农户用隔板将闲置宅基地上的房屋隔开，安全隐患较大，镇村两级社会管理与消防安全压力较大。

三、宅基地分类流转助推乡村产业兴旺的对策建议

1. 集聚提升类：协调利益，做优存量资源。增加集聚提升类与搬迁撤并类村庄在实施乡村振兴战略规划中的系统联动性，加快村庄规划落地，协调两类村庄的土地利益冲突。在乡

乡村振兴考核评价中，加强对政府落实指标的考核权重。研究与总结跨村跨组的土地、指标、资金等利益平衡经验，通过村民自治和民主协商解决跨村跨组的土地利益冲突。对于种植业、养殖业等传统产业有优势的村庄，借鉴六合横梁“e 田园”项目、武进雪堰镇城西回民村民宿农家乐项目经验，利用闲置宅基地和农房做好“农村+”农家乐、民宿、康养等文章，助推传统产业数字化转型升级。

2. 搬迁撤并类：农民优先，结余指标入市。按照城乡建设用地增减挂钩方式，统筹用地指标优先用于搬迁撤并类村庄的农民安置，结余指标可以探索跨村组到集聚提升类村庄、城郊融合类村庄等以集体经营性建设用地异地入市。兼顾产业用地与集体收入，既保障农村产业融合发展用地需求，又让农民和集体从宅基地退出转为入市的选择中分享农村产业融合发展收益。

3. 特色保护类：聚焦特色，促进文产融合。特色保护类村庄应综合利用农业资源和乡村社会文化资源，发展特色农业、乡村手工业、乡村特色旅游业等多种业态，实现历史文化遗产传承与产业融合发展相结合。对于有历史文化遗产价值的宅基地和住宅建筑，活化利用、以用促保，发展乡村旅游，吸引人气；对于其他宅基地尤其是闲置宅基地，充分利用当地特色保护类资源与社会资本，发展民宿、农家乐等新业态。

4. 城郊融合类：放大优势，发展“房东经济”。地方应积极编制村庄规划，推进城郊融合类村庄旧村改造，为城乡空间融合提供动能。鼓励农民充分利用闲置宅基地或住房，发展“房东经济”，也可由地方政府将租赁纳入新一轮宅基地制度改革的轨道，并进一步规范化，统一安全标准，为城郊产业工人提供既低廉又安全的住所。对于旧村改造投入大而集体实力难以支撑的村庄，探索社会资本在符合规划的前提下，通过宅基地三权分置或转为入市方式与当地农民合作建房（含租赁住房）。

（作者陈会广，系南京农业大学农村产权与集体经济研究中心教授）

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志
中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委、市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志
本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 150 份 苏简字 1003 号