

# 农村闲置宅基地的盘活利用问题的研究——以河北省为例

王语佳

天津商业大学

DOI:10.12238/btr.v7i2.4290

**[摘要]** 随着我国经济迅速发展与城乡一体化进程不断加快,大量农村人口涌入城市,外出务工人员不断增多,在城镇安家落户,购置房屋,农村人口大量减少,宅基地闲置数量不断增加,极大程度上造成了土地资源的浪费,因此,及时找出宅基地闲置原因,对症下药解决宅基地闲置问题,实现宅基地的有效利用,成为促进乡村振兴的重要课题之一。

**[关键词]** 宅基地; 盘活利用; 闲置宅基地; 乡村发展; 河北省

**中图分类号:** TU241.4 **文献标识码:** A

## A Study on the Revitalization and Utilization of Idle Rural Homesteads: A Case Study of Hebei Province

Yujia Wang

Tianjin University of Commerce

**[Abstract]** With the rapid development of China's economy and the accelerated process of urban-rural integration, a large number of rural people pour into cities, migrant workers are increasing, settle down in cities and buy houses, the rural population is greatly reduced, and the number of idle homestead is increasing, resulting in a waste of land resources to a great extent. It has become one of the important issues to find out the cause of the idle land in time, solve the problem of the idle land with the right remedy, and realize the effective use of the idle land. With the rapid development of China's economy and the accelerated process of urban-rural integration, a large number of rural people pour into cities, migrant workers are increasing, settle down in cities and buy houses, the rural population is greatly reduced, and the number of idle homestead is increasing, resulting in a waste of land resources to a great extent. It has become one of the important issues to find out the cause of the idle land in time, solve the problem of the idle land with the right remedy, and realize the effective use of the idle land.

**[Key words]** Homestead; Invigorate and utilize; Idle homestead; Rural development; Hebei Province

## 1 引言

### 1.1 研究背景

随着我国城镇化的快速发展,许多农村存在着包括宅基地闲置等许多亟待解决的问题。首先,从2017年到2022年,我国不断提出乡村振兴战略及全面推进乡村振兴的政策文件,对宅基地制度改革试点工作进行部署。2023年中央一号文件继续强调要改革完善农村宅基地制度,中央文件鼓励地方在宅基地向非农村集体经济组织成员开放上进行试点探索<sup>[1]</sup>。

其次,宅基地使用权的取得具有无偿性、福利性。但长期以来,农村宅基地使用权和住房产权无法流转,无法进行灵活的经营和利用。这导致了宅基地和住房无法实现最大化的利益分享,农户无法从自己拥有的土地和住房中获得财产性收益,失去了发展的动力。此外,随着乡村振兴战略的深入实施,农村闲置宅

基地的盘活利用也被视为推动乡村建设改革、促进乡村产业融合发展的重要支撑力量。通过盘活利用闲置宅基地,可以为乡村产业的发展提供更多的土地指标和要素支持,推动乡村经济的持续发展。

### 1.2 相关概念

1.2.1 宅基地。陈臣,杜金向<sup>[2]</sup>等调查研究将宅基地分为三类,包括已经用于建造房屋的土地、过去建造了房屋但是由于上面没有覆盖物而不能用来居住的土地和未来计划用于建造农房或其他房屋的土地。从功能的角度出发,给宅基地定义为:宅基地首先是保障农民基本居住和生存权的土地,属于农村集体建设用地中的一部分,在集体所有制中,宅基地是用于个人建造的供家庭居住的住宅土地。综上所述,认为宅基地是住宅用地和与农民生产生活息息相关的其他建筑用地。

1.1.2 闲置宅基地。目前,在现行法律体系内和当前国内外相关学者研究中还未对闲置宅基地形成统一、确定的表述。艾希<sup>[3]</sup>研究中局限于建筑物本身,认为闲置宅基地就是在一段时间内无人居住或者无人使用的建筑用地。陈荣清<sup>[4]</sup>通过实地调研从闲置时间的角度给予定义,如果宅基地一年及以上的时间都处于空闲状态,则为闲置宅基地。祁全明<sup>[5]</sup>将闲置时间推迟为两年,认为应该将两年及两年以上的没有被使用的宅基地定义为闲置宅基地。因此认为,认为闲置宅基地闲置是时隔两年或两年以上的空闲无人使用土地及该土地上的建筑物。

## 2 具体实例

### 2.1 具体数据

2.1.1 地理位置。以位于河北省石家庄市藁城区正无路以北大约四公里的杜家庄村为例进行分析研究。杜家庄村距石家庄市市区中心东北方向约三十公里,距离藁城区中心约十六公里。

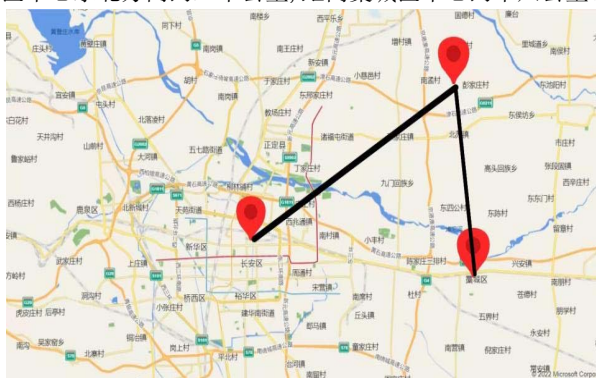


图 1

资料来源：来自于网络

2.1.2 详细信息。今村内约1100户,村民4080人左右。据统计目前村内闲置宅基地约100多处,分散不均,遍布村子各个方位。



图 2

资料来源：河北省石家庄市藁城区南孟镇杜家庄村村委会

### 2.2 农村问题

通过索要相关数据以及对知情人访谈的方式深入调查村庄

的住宅以及土地情况,发现诸多问题,比如宅基地面积超标,村庄道路附近、村庄外围地区占地行为,宅基地闲置等,其中尤其对宅基地闲置情况进行了解,该地区农村宅基地分为完全闲置、低效闲置以及短期闲置三种情况。

2.2.1 完全闲置。宅基地完全闲置的原因有多种:其中祖上传下来的祖屋,这样的房子后代会因传统、风水等原因居住。另外是孩子户口迁移后继承的宅基地。高考政策创造了农村学生外出就学的机会,绝大部分大学生毕业后留在城市居住,获得了城市户口,但农村老人去世后,会将宅基地上的房屋作为遗产留给子女,这就造成了房屋的彻底闲置。

2.2.2 低效闲置。历史遗留问题导致宅基地的使用权和归属权有争议,比如已经获得了新的宅基地,旧的宅基地应该归集体所有,但由于村委没有及时收回,导致旧的宅基地仍然归村民本人所有。集体要求收回,但仍霸占不让,进行一些农产品的种植,影响了农村道路的通畅与休整。同时,该行为也违反了《中华人民共和国土地管理法》第六十二条规定,解决宅基地闲置问题刻不容缓。

2.2.3 短期闲置。宅基地的短期闲置是在一定时间内未被用于建造房屋或其他农业用途的状态。这可能是由于多种原因造成的,如家庭人口减少、外出务工、临时性经济调整等。短期闲置宅基地可能会对农村发展、土地资源和农民生活产生一定的影响。

### 2.3 农村与市区的关系与利用

2.3.1 农村与市区的关系。对于该村庄,我们应正确利用村庄地处平原地带,地段开阔,信息畅通,不闭塞,城市近郊等优势与特点,大力建设与发展相关辅助性产业。作为有便利发展条件的地区,我们具有更多的选择和发展路径。

2021年6月国家发展改革委举行新闻发布会,会议介绍宏观经济运行情况并回应热点问题。会议提出,下一步,国家发展改革委将会同有关部门统筹考虑促进大中小城市协调发展的路径,推动都市圈内的超大特大城市切实转变发展方式,更好地辐射带动周边中小城市协调联动发展。

2.3.2 农村与市区的利用。农村与城市之间的利用关系是一个复杂而多元的过程,需要充分发挥各自的优势和特色,实现资源共享、优势互补和协调发展。通过加强政策引导、促进产业融合、推动城乡一体化发展等措施,可以进一步促进农村与城市之间的良性互动和共同发展。

在我国现代经济发展进程中,城市化建设是主要方向和内 容,要在城市化建设中融入现代化管理体系,为城乡一体化发展提供稳定的环境。针对我国乡村发展战略的实施以及现如今乡村经济环境、生态环境等现状来看,进一步完善并进行城市化建设是必不可少的。设计城镇化建设时,为提高最终城镇化建设水平,要将城市化建设内容与建设方针有机统一融合。具体来说,可将农村环境与城市不同企业的经济管理模式相融合,缩短城乡差距。通过此种方式,使更多农民主动参与到建设中,贡献自己的力量,使我国农村发展、用地调整等真正发挥作用<sup>[6]</sup>。

### 3 对策建议

#### 3.1 优先规划

结合中央文件优先试点地区对宅基地闲置问题的改进,明确本地区发展,对功能规划、生态环境、设施配套等方面统筹布局。初步建立健全本地区全域乡村建设规划,使乡村建设规划的科学性,保障性更为突出。针对农村现有的空置房屋,需要结合本地区规划发展的要点,注重将闲置房屋用于乡村特色产业发展等相应相关重点工作<sup>[7]</sup>。目前本村庄规划编制深度不够,应完善村庄发展战略,在指导方针下规划村庄的各项功能,在一定程度上缓解项目的开发与实施困难的问题。

#### 3.2 对外出租

根据本村庄与城市的距离与地理位置来看,距石家庄市市中心东北方向约三十公里,距离藁城区中心约十六公里,为近郊地区,因地制宜,依靠经济发展程度可判断该地财产功能较强,宅基地的租赁和流转需求较高,市场相对活跃,通过对宅基地的有效租赁,增强宅基地在居住和商业方面的作用,提高宅基地利用率,为村庄带来收益。

城郊闲置宅基地的利用可个人出租或自住的同时将宅基地闲置房间分隔出租。或采用由村集体统一盘活闲置宅基地的新模式,集体经济组织对闲置宅基地的盘活利用在一定程度上降低了农民个人出租的交易费用与风险,成为盘活闲置宅基地资源的新举措。相对农户个人出租,将宅基地统一归交至村集体存在优势也面临着一些约束条件,因此必须以农民意愿为前提。农民意愿便成为由村集体统一利用闲置宅基地这一盘活模式可行性与潜力的关键条件<sup>[8]</sup>。

表1 闲置宅基地利用模式对比

模式	个人出租	使用权流转至村集体
出租模式	可整租可分租	一般需要整栋流转
租金模式	按合约支付	定期支付相对固定租金
租金数额	较低	较高
控制程度	较强	较弱
交易成本	较高	较低
日常维护	村民负责	村集体负责

#### 3.3 建设养老社区

调查显示,市郊宅基地闲置现象较为普遍,主要供老年人居住。虽然大部分农民已经在城镇购买了商品房,但很多老人并不愿意搬到商品房里与子女同住,而是希望留在村里养老。如果统一盘活闲置宅基地资源,就能更好地发挥集体经济组织的作用。这就需要解决好老年农民的安居问题,建设养老社区应具备以下几个特点:一是建设养老社区要充分考虑到老年人的生活习惯,对老年人吸引力要加大。第二,把公共服务和社会治理结合起来。村集体的公共服务功能在运行过程中能够得到更多的发

挥,开展一系列的活动和服务。第三,合理的价格。由于建设养老小区的宅基地成本较低,政府还给予财政补贴,这样养老社区入住就体现了一定的公益性,农民就可以用腾出来的宅基地租金来缴纳相应的成本。通过在村内建设养老社区,可以满足老年人在村内养老的需要,为他们提供了更加优化居住的条件。

### 4 总结

坚持农村宅基地集体所有制不变,宅基地集体所有的性质不能改变,无论以何种形式开展宅基地的盘活利用。坚持“依法、自愿、有偿”的原则,农民宅基地合法权益得到有效维护<sup>[9]</sup>,因地制宜,节约宅基地集约利用。

在盘活利用宅基地的过程中,需要妥善处理多个方面的关系,以确保宅基地的有效利用和可持续发展。明确农户与宅基地之间的权益关系。农户作为宅基地的使用者,应当享有合法权益,并承担相应的责任。在盘活利用宅基地时,需要尊重农户的意愿,保障其合法权益,确保农户能够从中受益。遵循集体土地管理的相关规定,确保宅基地的利用符合集体土地的整体规划,不得损害集体土地的利益。注重公平、公正和透明,确保农民的合法权益得到保障,避免因宅基地问题引发社会矛盾和不稳定因素。只有在这些关系得到妥善处理的基础上,才能实现宅基地的有效利用和可持续发展。

基于宅基地本身的特殊属性,我国始终把握稳中求进的节奏,在推进闲置宅基地的盘活利用工作中,不求速成,也从不止步不前。盘活利用闲置宅基地是一个综合性的过程,需要政府、农民、社会各界共同努力。通过政策推动、多样化利用、资源整合、环境保护和文化遗产等手段,才可以实现闲置宅基地的有效利用,促进农村经济的繁荣和发展。

#### [参考文献]

- [1]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主体制度创新研究——基于公平与效率的视角[J].兰州学刊,2022,(10):119-130.
- [2]陈臣,杜金向.农村闲置宅基地有效利用路径探析[J].天津农林科技,2021,(04):42-44.
- [3]艾希.农村宅基地闲置原因及对策研究[J].中国人口·资源与环境,2015,25(S1):74-77.
- [4]陈荣清,张凤荣,张军连.农村宅基地闲置的时空变化特征研究——以文登为例[J].中国农学通报,2010,26(07):267-272.
- [5]祁全明.我国农村闲置宅基地的现状、原因及其治理措施[J].农村经济,2015,(08):21-27.
- [6]任东升.如何进一步强化农村经济管理壮大农村集体经济[J].中国产经,2022,(08):82-84.
- [7]谢琿.乡村振兴背景下武威农村闲置资源盘活利用的对策研究[J].智慧农业导刊,2022,2(14):123-125.
- [8]王常伟,刘望,顾海英.创新盘活城郊闲置宅基地:农民意愿与影响因素[J].社会科学,2022,(07):133-142.
- [9]宋新建.盘活利用好闲置宅基地和闲置住宅[J].河北农业,2020,(08):51.