

【三农问题聚焦】

农村宅基地多元盘活利用中的农民权益实现^{*}

张 勇 周 丽

摘 要:盘活利用农村宅基地是提高土地资源利用效率、激活农村土地资源资产及激发乡村发展活力、推动乡村振兴的有效途径。在实践中,必须坚持农民主体地位,坚守保护农民合法权益的底线,让农民通过参与农村宅基地盘活利用得实惠、增收入。当前,农村宅基地的功能属性体现在政治稳定、社会保障和经济财产三个方面。各地因地制宜探索出了宅基地退出、回收、出租、入股等多元盘活利用路径,不同路径下的参与主体和实施内容等存在差异。在推进农村宅基地多元盘活利用中,无论采取何种路径,都必须坚持农民主体地位,实现其政治权益;保障农民长远生计,实现其社会权益;运用市场机制,实现其经济权益。

关键词:农村宅基地;多元盘活利用;农民权益

中图分类号:F323.6

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)04-0041-07

一、引言

宅基地是农民依法取得的用于建造住宅及其生活附属设施的集体建设用地,是农民家庭基本的生活资料,也是保障农民住有所居和维护农村社会稳定的重要基础。近年来,随着城镇化快速推进和乡村社会经济转型发展,农业转移人口数量不断增加,农村宅基地和住宅闲置浪费问题日益突出,不仅形成了农村建设用地低效利用的不良现象,而且使得农村土地资源资产价值难以实现。^①鉴于此,如何通过盘活利用农村闲置宅基地和闲置农房以提高农村土地资源利用效率、激发乡村发展活力,为发展农村新产业新业态和促进乡村振兴提供有力支撑,已成为社会普遍关注的问题。^②2018年中央一号文件提出“完善农民闲置宅基地和闲置农房政策”。2019年9月,农业农村部印发的《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》指出要“探索盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅的有效途径和政策措施”。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》,标志着新一轮农村宅基地制度改革试点工作正式揭开序幕,方案提出要“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”。

农民是农村宅基地盘活利用的关键主体,充分尊重农民意愿、坚持农民主体地位、切实保护农民合法权益是开展农村宅基地盘活利用工作的重要前提,只有实现了农民的合法权益,让农民通过参与农村宅基地盘活利用得实惠、增收入,才能调动农民参与的积极性和主动性。如何在农村宅基地盘活利用实践中依法维护农民宅基地合法权益?这一问题引

收稿日期:2021-02-05

* 基金项目:教育部人文社科青年基金项目“损失厌恶与社会互动视角下的农户宅基地退出补偿决策机制研究”(20YJC630110);安徽省高校优秀青年人才支持计划一般项目“皖北地区农村空心化演变机理及其资源环境效应研究”(gxyq2020158);合肥市哲学社会科学规划应用对策研究项目“合肥市农村空闲房屋科学流转研究”(HFSKY202131)。

作者简介:张勇,男,安徽财经大学财政与公共管理学院副教授、硕士生导师(蚌埠 233030)。

周丽,女,安徽财经大学财政与公共管理学院硕士生(蚌埠 233030)。

起了学术界的关注。从现有文献来看,目前学术界围绕农村宅基地盘活利用中的农民权益问题开展了相关研究,有学者认为应协同推进户籍制度改革与农村土地制度改革,对自愿退出宅基地的进城落户农民给予合理的经济补偿,以激励已经市民化的农民主动退出宅基地^③;有学者认为保护农民权益需拓展宅基地使用权的空间权属性,分层设立宅基地使用权^④;有学者提出要适度突破宅基地使用权流转范围和方式,通过拓展宅基地的经营性用途来保障和实现农民的宅基地财产权益。^⑤

尽管如此,围绕这一问题的研究成果还不多见,尤其是鲜有学者从农村宅基地的多功能属性视角研究不同盘活利用路径下的农民权益实现问题。当前,新一轮农村宅基地制度改革试点工作正在有序推进,如何以处理好农民和土地的关系为主线,以完善农村宅基地制度体系为重点,在探索农村宅基地多元盘活利用的实践中切实保护和实现农民的合法权益,这些问题仍需深入研究。鉴于此,本文在已有研究基础上,从农村宅基地的多功能属性视角,结合各地在实践中探索出的农村宅基地退出、回收、出租和入股等多元盘活利用路径,对农村宅基地多元盘活利用中的农民权益实现问题进行探究,以期为推进新一轮农村宅基地制度改革试点、探索宅基地盘活利用的制度安排和具体路径提供有益参考。

二、多元盘活利用中的农村宅基地多功能属性

1. 政治稳定功能

长期以来,我国实行“主体特定、福利分配、长期使用、限制流转”的宅基地制度,对稳固国家政权、维护农村社会稳定发挥了重要作用。当前正在推进的新一轮农村宅基地制度改革是深化农村改革的重要内容,事关农民的切身利益,事关农村社会稳定和发展的全局。根据《深化农村宅基地制度改革试点方案》的总体要求,农村宅基地制度改革要以处理好农民和土地的关系为主线,以保障农民基本居住权为前提,尊重农民意愿、反映农民诉求,维护和实现农民合法权益,充分体现农民群众的主体性。因此,探索盘活利用农村宅基地的有效途径和政策措施,一方面,要严守集体土地公有制性质不改变、农民利益不受损及保障农民基本居住权的基本底线;另一方面,要建立通畅的农民利益诉求机制,让农民的相关利益诉求可以充分表达,将调动农民参

与农村宅基地盘活利用的积极性和主动性作为重要内生动力,确保农民在参与的全过程中享有充分的知情权、话语权及决策权等相关权利,切实保护和实现农民合法权益,避免在推进农村宅基地盘活利用过程中产生农民维权的激烈冲突或群体性事件,引发社会动荡,确保宅基地继续担负其固有的政治稳定功能。^⑥

2. 社会保障功能

对于农民而言,宅基地和住宅是其家庭的基本生活资料,是实现“居者有其屋”的重要保障。因此,从制度变迁的路径依赖来看,“三权分置”是深化农村宅基地制度改革的必然选择。虽然宅基地原有的基于农村集体经济组织成员身份属性所具有的保障功能有所弱化,但在促进城乡融合发展背景下宅基地的社会保障功能地位不会改变,宅基地的社会保障功能没有完全丧失,尤其是在一些经济欠发达地区或偏远地区的农村,宅基地仍发挥着巨大的“蓄水池”作用。对这些农村地区的农民而言,如果过于凸显宅基地的财产属性而忽视其保障属性,一旦农民在农村宅基地盘活利用中因主动退出宅基地而失去了宅基地和住宅导致其无处居住或进城后就业困难无法在城镇生存下去,就会形成“出得去、回不来”的局面,进而产生农村社会不稳定因素。因此,笔者认为,在我国现行农村宅基地制度框架下,宅基地的社会保障功能仍是其重要的属性,就是为广大农民提供生存居住保障,并以此为基础实现农村社会稳定。也正是因为拥有农村集体经济组织成员身份的农民有了农村宅基地这个福利保障,才能消除其进城就业生活的后顾之忧,才能让这些农民在城镇化浪潮中有一个稳定的“退路”。

3. 经济财产功能

近年来,农村宅基地的经济财产功能日益凸显,尤其是农民对土地财产权利和资产价值的需求及流转宅基地的意愿都越来越强烈,农民对宅基地的使用已经超出了居住保障功能的范畴,使得现实中宅基地的财产属性不断加强。一是近年来随着城镇化进程快速推进,一部分农业转移人口进城落户后成为市民,他们大多希望通过有效途径来盘活利用其留在农村的宅基地和住宅,使这些“沉睡的”资源能够变为资产,进而增加家庭财产性收入;二是一部分有能力在城镇稳定就业生活且愿意、有条件举家进城落户的农民,其在农村的宅基地和住房大多也处

于闲置状态,但是在现行制度框架下其宅基地和住宅财产权难以实现,实际上对这部分农民来说,他们也有盘活利用宅基地来增加财产性收入的现实需求。随着乡村振兴战略的实施,农村宅基地的多种功能和多重价值被人们重新审视,尤其是在探索宅基地“三权分置”背景下,通过拓宽宅基地使用权流转范围,积极引导和鼓励农村集体经济组织及其成员采取自营、出租、入股、合作等多种方式,依法依规盘活闲置宅基地和闲置住宅,用于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、健康养老及农产品仓储、初加工等新产业新业态,不仅可以提高农村土地资源利用效率,还可以让农民获得租金、入股分红、合作分成等经济收益,增加农民财产性收入。

三、农村宅基地多元盘活利用路径的实践探索

1. 宅基地退出路径

2015年1月,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,随后,全国有33个县(市、区)被列入宅基地制度改革试点地区,试点工作持续到2019年年底结束。其间,试点地区积极探索农村宅基地自愿有偿退出路径,如宁夏平罗、江西余江、浙江义乌和安徽金寨等地先后颁布了一系列与宅基地有偿退出有关的政策,为探索和建立农村宅基地有偿退出机制提供了实践经验。本文结合上一轮农村宅基地制度改革试点地区典型案例,总结了全国不同地域三种典型的宅基地退出路径,具体见表1。

表1 宅基地退出的典型案例

退出路径	地区	参与主体	实施内容
变现式	浙江义乌	农户、企业、政府	农户自愿退出宅基地并复垦为耕地,节余的建设用地指标形成“集地券”归农户所有;农户可将“集地券”在义乌土地产权交易平台进行交易,农户和村集体共享“集地券”入市收益
置换式	安徽金寨	农户、村集体、政府	在国家法律政策框架内,按照一定的置换标准,农民将宅基地使用权及地上建筑物置换成统一建设的农民住房或一定数额的货币
收储式	宁夏平罗	农户、政府	通过“插花安置”其他县迁移过来的生态移民,并作为本县农户退出宅基地和房屋后的受让人,政府按区位差异制定宅基地收储梯级补偿标准,对收储后的宅基地和房屋进行跨区配置

东部地区的浙江义乌探索了宅基地“变现式”退出路径,主要内容是将农户退出的宅基地整理复垦为耕地,腾出的建设用地指标在满足乡村发展建设所需后以“集地券”方式通过入市交易实现其资产价值,且“集地券”入市交易的增值收益由农户和村集体共享。该路径实现了农民的宅基地财产权,增加了农民的财产性收入。

中部地区的安徽金寨探索的是宅基地“置换式”退出路径,主要是为了改善贫困户、移民户的居住条件,使贫困山区农民退出宅基地后能够“搬下山、住新房”,结合易地扶贫搬迁和移民搬迁政策,按照一定的标准将农民退出的宅基地及地上的建筑物置换成在中心村、集镇新建的住房或给予一次性的货币补偿。该路径由地方政府主导和推动,根据农民自身需求进行分类施策,以满足不同农民的实际需求。对于选择留在农村居住生活的农民可以置换住房以保障其住有所居,对于选择自愿放弃申请宅基地并进城落户的农民可以置换货币补偿。该路径主要是引导和鼓励农村居民向城镇及集镇、中心村搬迁转移并自愿退出宅基地,切实改善搬迁农户家庭的生活居住条件,让搬迁农户共享城镇化发展成果及农村社区更好的基础设施和公共服务资源。

西部地区的宁夏平罗探索的是宅基地“收储式”退出路径,主要是将农民退出宅基地与移民安置有机结合起来,对符合条件并自愿退出宅基地的农民按照不同等级的收储价格给予一定的货币补偿,再将本地生态移民进行分散插花安置。该路径既盘活利用了农村闲置宅基地和闲置农房,又实现了农民宅基地和住房的财产权价值,增加了退出宅基地后进城落户农民的财产性收入。^⑦

2. 宅基地回收路径

2019年《土地管理法》第66条规定“因撤销、迁移等原因而停止使用土地的,可以由农村集体经济组织收回土地使用权”。依据现行法律法规,对于因迁移而不再继续使用原宅基地的、空闲超过两年以上的宅基地及房屋坍塌、拆除两年以上且不再继续使用的宅基地,都应由农村集体经济组织收回。因此,宅基地回收作为盘活利用农村宅基地的有效途径,农村集体经济组织收回的宅基地在符合国土空间规划和用途管制的前提下,须按照“宜建则建、宜耕则耕、宜绿则绿”的原则,通过整理、复垦、复绿等方式进行综合整治,并利用城乡建设用地增减挂

钩政策实现就地再利用,为农民建房、乡村公共设施及公益事业、乡村产业发展等提供土地要素保障。从地方实践来看,山东省 2001 年印发的《山东省人民政府关于加强宅基地管理的通知》就对宅基地回收做出了规定,“异地建新且另有一处住宅、宅基地面积超标、闲置空宅等,其它基地应由村集体依法回收”。因此,在盘活利用农村宅基地实践中探索的宅基地回收路径主要是指对于依法取得宅基地使用权后未依法使用或已不符合宅基地使用条件的农户,由农村集体经济组织依法收回原宅基地使用权,且回收后由农村集体经济组织统筹利用。结合部分地区实践探索,笔者总结了不同地域实施的宅基地回收路径,具体见表 2。

表 2 宅基地回收的典型案列

回收路径	地区	参与主体	实施内容
货币补偿	四川仁寿	村集体经济组织、农户	收回“一户多宅”占用的宅基地以及经依法办理集体土地使用权登记的宅基地;对宅基地上的建(构)筑物按一定标准给予货币补偿后农户将原宅基地使用权退还给村集体经济组织;由村集体经济组织统一回收、统一处置、统一开发
货币补偿	安徽屯溪	村民委员会、村股份合作社、农户	对有合法住所和基本生活得以保障的农户闲置宅基地实行自愿回收、适度补偿;对不符合“一户一宅”农户宅基地予以收回,对规定面积范围内地上建(构)筑物予以补偿,对规定面积之外的地上建(构)筑物不予补偿
货币补偿、宅基地置换及股份制改造	浙江柯城	村集体经济组织、农户	对“一户多宅”占用的宅基地以及村庄边界范围内的存量宅基地进行收回;实施多元宅基地回收模式;由村集体经济组织统一回收、统一处置、统一开发

从宅基地回收的主体来看,三种路径中的回收方均为农村集体经济组织,充分体现了农村集体土地所有者依法行使宅基地调整和统筹利用的权能,有效实现了宅基地集体所有权。从宅基地回收的补偿方式来看,欠发达地区以货币补偿方式为主,其中安徽屯溪对规定面积之外的地上建筑物和构筑物不予补偿,从实际情况来看,这在一定程度上增加了村集体回收宅基地的难度。而发达地区基于坚持农民主体地位和农民需求的多样化,探索出了宅基地回收的多元补偿方式,该方式可以满足不同农户的多样化补偿需求,从而有效提高农户参与宅基地回收的积极性和主动性,不仅能够降低农村集体经济组织回收宅基地的难度,同时有利于保护农民在参与

宅基地回收中的合法权益。

3. 宅基地出租路径

早在 2017 年 12 月,原国土资源部和国家发改委联合印发了《关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村产业融合发展用地保障的通知》,该通知明确提出:“在充分保障农民宅基地用益物权的前提下,探索农村集体经济组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地,按照规划要求和用地标准,改造建设民宿民俗、创意办公、休闲农业、乡村旅游等农业农村体验活动场所。”2019 年 9 月,农业农村部印发的《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》明确提出“在充分保障农民宅基地合法权益的前提下,支持农村集体经济组织及其成员采取自营、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”。2020 年《深化农村宅基地制度改革试点方案》再次提出“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”。需要注意的是,2019 年 9 月,中央农办和农业农村部出台的《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》中规定“城镇居民、工商资本等租赁农房居住或开展经营的,要严格遵守合同法的规定,租赁合同的期限不得超过二十年”。综上,宅基地出租是有效盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅的重要途径,主要由农户在合法取得宅基地使用权并建造房屋后,依据“房地一体”的原则将房屋连同宅基地使用权在一定年限内流转给承租人居住或开展经营性活动。结合部分地区实践探索,笔者总结了三种具有代表性的宅基地出租路径,具体见表 3。

从实施的目标来看,三种路径均以提高农村土地资源利用效率、增加农民收入为目标,突出了因地制宜、服务乡村振兴,着眼于培育符合乡村特点的休闲农业、乡村旅游、乡居康养、文化体验等新产业新业态以及农产品初加工、仓储等产业融合发展项目,为激活乡村发展活力、促进乡村振兴提供了土地要素保障。从参与的主体来看,三种路径都是在坚持农民主体地位、切实保护农民合法权益的前提下,由村委会、村集体经济合作社、政府、企业、新型农业经营主体等多主体共同参与农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用,形成了多方参与、合作共赢的局面。从实施的内容来看,西安市高陵区张卜街道的“共享

村落”和合肥市庐阳区三十岗乡的“共享农房”路径均充分利用了省会城市近郊区的区位优势,顺应了城乡居民消费拓展升级的趋势,结合当地资源禀赋,深入发掘农业农村的多种功能和多重价值,同时依托互联网信息技术,融合共享经济理念,优化农村土地资源配,挖掘农村闲置宅基地和闲置住宅的资产价值,以满足农民对土地财产权的诉求;具有较好的农业基础设施和资源优势的传统农区如安徽省天长市仁和集镇,则结合现有的果蔬采摘园和生态休闲基地等条件,由国家级示范合作社芦龙农事服务专业合作社通过租赁的方式对周边农民闲置宅基地和住宅进行统一盘活利用,为发展特色农业产业、促进一二三产业融合发展提供了用地保障。

表3 宅基地出租的典型案列

出租路径	地区	参与主体	实施内容
共享村落	西安市高陵区张卜街道	农户、村集体经济合作社、社会主体	村集体经济合作社将农民的闲置宅基地和闲置农房使用权在农村产权交易中心平台进行出租,用于发展乡村旅游等新业态,租期不超过20年,农户获得租金收入,出租费用由村集体经济合作社统一收取,按照村集体经济合作社和个人1:9的比例分配;承租人享有新建权、改建权、转让权、自主经营权和收益权
共享农房	合肥市庐阳区三十岗乡	农户、村委会、互联网企业、社会主体	村委会对农户出租空置农房意愿进行调查摸底,由政府委托互联网企业在“农汇民宿闲置农房云平台”上发布闲置农房租赁信息;农户出租空置农房可以获得租金收入,租赁期限不超过20年
共享农庄	滁州市天长市仁和集镇	农户和专业合作社	农户将闲置农房出租给专业合作社,由专业合作社对闲置宅基地和闲置住宅统一盘活利用,围绕发展农特产品基地、农产品加工场所、绿色生态农庄及农产品线上线下交易平台等进行修缮改造,打造以“观农田胜景、品农家美味、尝农林硕果、赏园艺花卉、住江淮民居”为主题的田园综合体

4. 宅基地入股路径

2016年11月,原农业部印发的《全国农产品加工业与农村一二三产业融合发展规划(2016—2020年)》首次提出“开展宅基地入股试点”。2018年9月,中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出,“深入推进农村集体产权制度改革,推动资源变资产、资金变股金、农民变股东,发展多种形式的股份合作”。此后,农业农村部又在《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》《农村宅基地制度改革试

点工作指引》等文件中多次强调,支持农村集体经济组织及其成员采取自营、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。由此可见,在当前深化农村宅基地制度改革背景下,宅基地入股是在落实宅基地集体所有权和保障宅基地农户资格权的基础上探索宅基地使用权流转制度的主要路径。近年来,部分地区结合农村集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革积极探索宅基地入股路径。^⑧例如,2014年江苏省在《关于全面深化农村改革深入实施农业现代化工程的意见》中提出要“引导和规范农村集体经营性建设用地流转,允许并支持有条件地区的农户将宅基地使用权及住房入股股份合作社”;2018年,山东省在《关于开展农村宅基地“三权分置”试点促进乡村振兴的实施意见》中提出要“探索农村闲置宅基地和住宅使用权放活方式,合理确定宅基地和住宅入股的适用范围、流转期限、途径和用途”。鉴于此,在新一轮农村宅基地制度改革背景下,宅基地入股是基于“房地不可分”的原则将农户的宅基地使用权作价入股作为资本,与村集体经济组织、企业、专业合作社等进行联营,农户按照一定的股权参与收益分红,实现宅基地和住宅资源变资产、资金变股金、农民变股东,有利于维护和实现农民宅基地合法权益、增加农民财产性收入。

结合部分地区实践探索,笔者总结了以下三种具有代表性的宅基地入股路径,具体见表4。从实施的目标来看,三种宅基地入股路径均是在维护农民合法权益的基础上,兼顾了农民、村集体和宅基地使用权受让者三方主体的利益,通过盘活利用闲置宅基地和闲置住宅发展精品民宿、餐饮、农村电商等新产业新业态,把“死资产”变成“活资本”,真正实现了宅基地权益的资产化、股权化和市场化。从实施的成效来看,一是农民拥有的宅基地、房屋等资产价值得以体现,有效保障了农民的土地财产权,拓宽了农民增收的渠道,增加了农民财产性收入;二是村集体发挥了重要作用,并享受到宅基地入股分红收益,壮大了村级集体经济;三是释放了农村发展活力,通过盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅,带动了乡村新产业新业态的发展,而且改善了农房品质和周边环境,提升了农村基础设施和公共服务水平,激发了农村发展新动能;四是推动了城乡融合发展,通过盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅有力推动

了乡村资源转化为乡村发展资本,促进了资金、人才等各要素向乡村流动,从而助力城乡融合发展和乡村振兴。

表 4 宅基地入股的典型案例

入股路径	地区	参与主体	实施内容
“农户+村集体+社会资本”	滁州市南谯区章广镇太平村	农户、村集体经济组织、企业	由村集体与农民签订宅基地流转合同,对闲置宅基地和闲置住宅统一收储,将流转的闲置宅基地转变为村级集体资产,引入社会资本投资开发经营,由村集体与企业签订项目合同,农户以宅基地使用权作价为股份入股,农户和村集体共同参与收益分配
“村集体+社会资本”	黄山市歙县长谷丰村	村集体经济组织、企业	由村集体出资,收回农民废弃的宅基地或农民自愿退出的闲置宅基地和闲置住宅,引入社会资本进行盘活利用,村集体获取收益分红,带动村集体和农户实现双增收
“农户+社会资本”	黄山市歙县昌溪乡万二村	农户、企业	由农户与投资者直接签订协议,将闲置宅基地和闲置农房的使用权以入股的方式流转给企业,由企业统一盘活利用发展乡村民宿产业

四、农村宅基地多元盘活利用中实现农民权益的策略

1. 坚持主体地位,实现农民的政治权益

回顾新中国成立以来我国农村宅基地制度的历史变迁,其经历了农民私有的“单一产权”到农村集体所有、农户使用的“两权分离”,再到农村集体所有、保障农户资格、多元主体共享的“三权分置”。^⑨虽然宅基地“三权分置”制度设计的核心是赋权强能,但是由于宅基地制度事关国家的政权稳固和农民的切身利益,其所担负的政治稳定功能属性不会改变。在推进农村宅基地盘活利用实践中,充分尊重农户意愿,坚持农民主体地位,维持宅基地所担负的政治稳定功能,不仅有利于维护农村社会和谐稳定,而且可以保障农民在国家政治生活中的主人翁地位。因此,农民作为农村宅基地盘活利用的主体,在参与盘活利用的过程中应享有政策知情权、参与决定权、利益诉求话语权和监督检举权等多项政治权益,其中,政策知情权主要体现在农民应知晓宅基地退出、回收、出租、入股的具体政策,例如宅基地退出、回收路径中的主客体、补偿范围、补偿标准等,宅基地出租、入股路径中的流转期限、流转途径和具体用途及收益分配等;参与决定权主要体现在盘活利用政策实施通常由地方政府主导,应根据农民意愿由其确定是否退出、回收、出租、入股,地方政府或村

集体经济组织不得擅自替代农民做决定,不得强迫或干预农民的意愿;利益诉求话语权主要体现在宅基地退出和回收过程中针对补偿方式、补偿标准、补偿范围等关键问题存在争议,可通过设置仲裁程序搭建农民与地方政府、村集体经济组织之间的沟通“桥梁”,以助于农民表达个人利益诉求,在出租过程中可通过租期选择以及租期内动态调整租金的谈判等方式来体现农民话语权,在入股过程中对具体事项尚未达成一致意见的应充分了解农民意愿后再做决定;监督检举权主要体现在为避免农民和集体经济组织权益受损,全过程应公开透明,同时接受以农民为主导的多元主体共同监督,对农民合法权益受到侵犯的,农民可以依法向相关部门申诉,并对违法违规行为依法检举。

2. 保障长远生计,实现农民的社会权益

我国现行的农村宅基地制度以“成员专享、一户一宅、无偿分配、长期使用”为基本特征,呈现出高度的身份属性和福利性质,长期以来主要承载着维护农村和谐稳定、保障农民住有所居的基本功能,维系着农户最基本的居住权和生存权。^⑩近年来,随着农业转移人口数量不断增加,城乡居民消费升级持续加快,休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验、创意办公等农村新产业新业态蓬勃发展,宅基地的功能呈现出由单一的居住功能向生产、经营等多功能转变的态势。尤其是近年来各地统筹考虑区位条件、资源禀赋、产业基础等,积极探索宅基地退出、回收、出租、入股等符合乡村发展特点、有助于激活农村土地资源资产及激发乡村发展活力、促进乡村振兴的多元盘活利用路径。在实践中,无论探索实施何种路径,都应围绕增加农民财产性收入、让农民有更多的获得感,切实维护和实现好农民的合法权益。对于农民来说,无论选择哪一条宅基地盘活利用路径,其家庭成员的切身利益、未来的生计和发展等相关社会权益都要得到保障,包括农户家庭居住、主要成员就业、子女接受教育、养老医疗保障等。只有当农民在参与宅基地盘活利用后的住房、就业、医疗、养老等长远生计都得到保障了,农户家庭整体福利水平及农民的获得感、幸福感都提升了,才能真正消除其参与宅基地盘活利用的后顾之忧,才能更好地坚持农民的主体地位,切实保护和实现农民的各项社会权益,才能充分调动农民参与农村宅基地盘活利用的积极性和主动性。

3. 运用市场机制, 实现农民的经济权益

宅基地作为农村土地要素的重要组成部分, 也是农民家庭的重要财产, 随着宅基地功能的演变, 现阶段宅基地的财产属性和资产价值日益凸显。在宅基地退出和回收路径中, 农户放弃宅基地使用权或把宅基地使用权交给农村集体经济组织, 也就意味着农户不再享有宅基地使用权。为了维护和实现农民合法的住房财产权, 一方面要对退出宅基地和交回宅基地的农民给予一定的经济补偿, 另一方面要引入房地产评估机构对宅基地上的建筑物、构筑物等附属设施进行评估, 根据评估价对农民的住房及其附属设施给予合理的经济补偿, 以实现农民在宅基地退出、回收中的经济权益。为体现宅基地的财产属性、实现土地增值收益分配的公平性与合理性, 农民还应享受宅基地退出或回收后的增值收益, 以实现其土地发展权益。在宅基地出租和入股路径中, 主要是在“三权分置”背景下通过实现宅基地的“赋权扩能”, 以凸显宅基地的财产属性和资产价值, 进而增加农民的财产性收入。其中, 在宅基地出租路径中, 依据“房地一体”原则, 租金收入应包含宅基地及其住房两部分, 以体现出农民的宅基地及住房财产权出租收益。另外, 根据《合同法》的规定, 宅基地租期最长可达 20 年, 因此在实践中要考虑租期内租金的变化, 为避免宅基地被承租方长期占用、租金无法随市场变化的情况发生, 需要对租金

进行合理调整, 建议在双方协商的前提下, 在租赁合同中明确规定, 农户的宅基地及住房租金在租期内可根据市场变化实行动态调整。在宅基地入股路径下, 农民将宅基地使用权、房屋及附属物所有权作价入股参与经营的, 需根据入股合同相关规定落实其股权权益, 明确入股农民的股权数量、比例及如何参与收益分红、如何动态调整等, 切实保护和实现农民的合法经济权益。

注释

①张勇:《乡村振兴背景下农村宅基地盘活利用问题研究》,《中学学刊》2019年第6期。②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》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2018年第6期。③金励:《城乡一体化背景下进城落户农民土地权益保障研究》,《农业经济问题》2017年第11期。④陶钟太朗、潘学飞:《论应还原宅基地使用权空间权属: 实然规则、应然状态及修法路径》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2020年第6期。⑤张克俊、付宗平:《“三权分置”下放活宅基地使用权探析》,《农业经济问题》2020年第5期。⑥林超、谭峻:《农村宅基地制度改革研究——基于宅基地功能演变分析的视角》,《经济体制改革》2013年第5期。⑦魏后凯、刘同山:《农村宅基地退出的政策演变、模式比较及制度安排》,《东岳论丛》2016年第9期。⑧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》,《中国农村经济》2019年第6期。⑨郭贯成、李学增、王茜月:《新中国成立70年宅基地制度变迁、困境与展望: 一个分析框架》,《中国土地科学》2019年第12期。⑩宋志红:《乡村振兴背景下的宅基地权利制度重构》,《法学研究》2019年第3期。

责任编辑: 澍文

The Realization of Farmers' Rights in the Multiple Utilization of Rural Homestead

Zhang Yong Zhou Li

Abstract: Making full use of rural homestead is an effective way to improve the utilization efficiency of land resources, activate the assets of rural land resources, stimulate the vitality of rural development and promote rural revitalization. In practice, it is necessary to adhere to the dominant position of farmers, adhere to the bottom line of protecting the legitimate rights of farmers, so that farmers can gain benefits and increase income by participating in the active utilization of rural homestead. At present, the functional attributes of rural homestead are reflected in three aspects: political stability, social security and economic property. According to local conditions, various paths have been explored to revitalize the utilization of homestead, such as withdrawing, recycling, renting, and becoming a shareholder. In the process of promoting the diversified utilization of rural homestead, no matter what path is taken, it is necessary to adhere to the dominant position of farmers to realize their political rights, protect their long-term livelihood to realize their social rights, and use the market mechanism to realize their economic rights.

Key Words: rural homestead; multiple utilization; farmers' rights