

乡村振兴战略下农村宅基地改革模式分析

——以金寨县为例

梅振然¹

（安徽财经大学 财政与公共管理学院，安徽 蚌埠 233000）

【摘要】 作为农村最重要的资产，农村宅基地只有通过有效治理，才能转换为乡村振兴所需资本。以金寨县小南京村宅基地流转为案例，基于深度访谈、问卷调查解析金寨县农村宅基地既有治理模式，评价该治理模式下农村宅基地治理模式及其实现成功治理的前置条件。分析认为：保障农民用益物权，赋予农民更多财产权利是宅基地改革应该遵守的准则，金寨县小南京村宅基地流转对部分宅基地实行有偿使用，符合农民的预期，有助于实现农户增收创收，宅基地流转后使用单位所缴纳的部分使用费用可用于完善村内的公共基础设施建设以及公益事业等，这有助于规范宅基地流转管理。但同时还应该采取完善相关配套机制、深化产权制度改革、创造优良社会投资环境等措施，切实提高农户生活方面的绩效水平。

【关键词】 金寨县 农村宅基地 绩效评估

【中图分类号】 F321.1 **【文献标识码】** A

党的十九届四中全会对集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革做出重要批示。习近平总书记指出，土地制度是国家的基础性制度，农村土地制度改革是个大事，涉及的主体、包含的利益关系十分复杂，必须审慎稳妥推进。同时作为农村最重要的资产，只有对农村宅基地有效治理，将其盘活利用，农村宅基地的资产潜能才能真正发挥，才能转换为乡村振兴所需要的资本，从而助推乡村振兴。金寨县是国家级贫困县，农村宅基地闲置凋敝现象突出，作为国家 33 个农村土地制度改革试点地区之一，金寨县可以在较宽松的政策环境下，通过创新农村宅基地治理模式，探索有偿使用，农民自愿有偿退出等方式，助推乡村振兴。

1 金寨县自然及社会资源简析

金寨县位于皖西边陲，大别山腹地，地处三省七县二区结合部，西、南两面与河南省、湖北省相接，是安徽省面积最大、人口最多的山区县和旅游资源大县，是全国闻名的长寿之乡，同时也是中国第二大将军县，被誉为“红军的摇篮、将军的故乡”。金寨县旅游资源丰富，是全国十二个重点红色旅游区之一，正因为如此，这里的改革试点被赋予了更多的历史使命。

全县土地总面积约为 39 万 km²，对其地形地貌特征，当地有俗语称之为“八山半水一分田，半分道路和庄园”。

全县共下辖 23 个乡镇，村民委员会 214 个，总人口约 68.3 万人。截止至 2018 年底，全县完成地区生产总值 1139372.3 万

¹作者简介：梅振然（1999-），男，安徽亳州人，在读本科生。

基金项目：2019 年国家级大学生创新创业训练计划项目《乡村振兴战略下农村宅基地治理绩效评价——以金寨县为例》（编号 201910378223）研究成果。

元，同比增长 7.9%。按常住人口计算，全县人均地区生产总值 21257 元（折合 3144 美元），比上年增加 930 元。财政收入 190537 万元，同比增长 30.4%。

2 金寨县宅基地利用现状及其分析

2.1 宅基地利用现状

金寨县在 2015 年宅基地改革前，全县共有约 1.21 万 hm^2 宅基地，城镇建设用地总面积 2146.67 hm^2 ，户均面积达到 185 m^2 。截至 2018 年底，全县共有宅基地 9000 hm^2 ，城镇建设用地总面积 2740 hm^2 ，平均每户面积为 153 m^2 ，小于安徽省规定的最大面积 160 m^2 。

金寨县宅基地利用特点呈现出小而散，高而远的特征。独特的地理环境，使得该县耕地资源较为贫乏，适宜耕作的土地少，加之以耕作半径和交通运输等基础设施影响，居民居住较为分散，且多居住于山上。据文献查阅，金寨县居民点分布在海拔高度 300~900m 的有 34%，约有 46%的居民点分布在坡度约为 $10^\circ \sim 30^\circ$ 的地区。

2.2 宅基地利用分析

该县宅基地腾出潜力巨大，截至 2018 年 11 月底，金寨县宅基地按安徽省要求户均宅基地不得超过 160 m^2 标准整理后共节约 78%，累计腾退 3000 hm^2 。通过对村庄结构利用规划，该县预计在 2030 年前达到村庄用地面积 4000 hm^2 ，布点约 200 个中心村，吸纳人口规模约 35 万人，这一规划，不仅可以有效解决农户高质量居住问题，与此同时还可节约 4000 hm^2 土地以及 8000 hm^2 闲置和老化宅基地，增加建设用地指标，实现土地资源的高效利用。

其次，经济效益高。资产量化后的宅基地平均交易价格在 45 万/667 m^2 ，按此标准计算，金寨县宅基地潜藏价值约为 210 亿元。

同时，金寨县城乡土地资源分配不均现象明显。其中城市常住人口约为全县人口总数的 43.99%，而县区土地数量却不足总量的十分之一。若以 2030 年全省城镇化率达到 70%为目标，金寨县至少还需吸纳约 16 万人口进入城市。以人均建设用地 110 m^2 为标准，在未来十年，需新增 2.2×10^3 城镇建设用地指标以满足约 20 万人口需求。通过宅基地改革，鼓励农村户籍人口入城腾退出大量农村宅基地，增加城镇建设用地指标，缓解城市用地紧张局势。

2.3 存在的问题

2.3.1 闲置现象严重。随着我国城镇化进程的加速，我国每年的城镇化率至少保持 1 个百分点的增长，对于那些“被城镇化”了的农民而言，受传统思维等影响，其内心仍然不情愿将处于农村的土地放弃，这其中就包括农用地、宅基地以及附属在宅基地上的房屋。这一普遍现象造成了我国农村地区出现了大量闲置宅基地和闲置房屋的局面。金寨县农村宅基地总面积规模达到 2780 hm^2 ，共有宅基地 18.2 万宗，其中闲置废弃宅基地就达 2.6 万宗。且由于历史局限以及缺乏有效的村庄规划，再加之以传统因素等，导致外出务工人员回乡兴建楼房的现象普遍。致使耕地资源侵占严重，造成了大量的土地资源浪费。

2.3.2 “一户多宅”现象严重。“一户多宅”现象在我国广大农村地区普遍存在，根据金寨县 2015 年 10 月摸底调查显示，全县 23 个乡镇在宅基地改革前，平均每户宅基地面积为 185 m^2 ，其中仅有 8 个乡镇中平均每户的宅基地面积低于 160 m^2 。

3 金寨县宅基地改革运行模式

通过在金寨县小南京村，余岭村和黄鹤村调研我们发现，经济来源类型不同的农户对于宅基地的需求呈现出差异化特征。同时，对于宅基地改革期待程度也有所不同。对于居住在山区，以茶叶、栗子等作物收入为主要来源的农户的首要需求是在改善居住环境上，其次才是宅基地经济价值的实现；对于居住在相对平坦地势，经济收入不单单以经济作物为来源的农户来说改革的需求主要体现在道路改善，基础设施完善方面；而对于宅基地闲置的农户来说，改革需求主要体现在其财产价值的转换。

以金寨县小南京村为例，全村收入主要来源蚕桑、鱼网加工（鱼网加工销售河北、河南省、新疆、湖北、湖南、浙江、江苏等地），销售收入达 300 万元，销售渠道以个体为主。农作物主要有水稻、玉米、小麦、花生、油菜等。全村共有 800 人在江苏、浙江、广东、深圳一带劳务输出，年收入在 700 万元。金禾农业体验农庄（以下简称：金禾农业）通过流转小南京村闲置宅基地，成功流转土地 66.67 多 hm^2 ，现开发利用达 20 多 hm^2 ，其中建设了农家小院 1、2、3 号院，小南京学校，大别山文化广场以及大别山农耕文化博物馆等建筑。金禾农业是一个结合农耕文化体验，生态农产品养殖，大别山农产品交易平台的公司。

其中金禾农业体验园依托大别山腹地优越的自然与人文资源以及当地的文化传统而建，是省级研学基地，服务范围囊括江淮地区以及南京，武汉都市圈。通过农耕文化体验教育，特色社团活动，切实再现大别山地区农耕文化。金禾农业通过发展农耕文化体验教育，特色农产品线上线下销售，辅之以餐饮，住宿服务，形成了一个有机循环发展系统，并实现当地农户家门口就业。在金禾农业，餐饮发展以“食在当地，食在当季”为特色，住宿以大比例还原农舍外貌，提升住宿内涵吸引游客，并以其完善的配套设施，形成较强竞争力。

小南京村农村闲置宅基地已基本盘活，进入市场流转，农村宅基地与政府合作，引进企业投资，“政府+企业+农民”模式满足市场需要，依靠现代化企业管理制度，将金寨县农村闲置宅基地打造成“新生代”旅游资源，结合县内红色、绿色旅游资源，实现金寨县贫困人口的精准脱贫，达到乡村振兴的总目标。

同时，我们调研发现村级组织对于宅基地流转等有效性具有一定影响。在我国农村，村委会，同时具有乡村治理、集体资产管理的权利。这种制度在市场经济的大环境下更能彰显其利弊，农村腐败现象时有发生。如今，宅基地流转使得村委会在土地运营以及收益等方面具有相对决定作用，存在农民宅基地的部分收益被其他少数群体占有这一不平等的现象，影响了农民对土地流转的热情以及土地流转的公平性。

4 金寨县宅基地改革实践的反思

在我国城乡二元土地制度背景下，城市居民和农村居民对于土地权利尤其是土地发展权存在不平衡现象，造成农村发展不充分，城乡差距越来越大，影响城乡均衡发展。对于目前宅基地流转改革来说，既没有现成道路可走，也没有以往经验可循，只能“摸着石头过河”，但是，保障农民用益物权，赋予农民更多财产权利是宅基地改革应该遵守的准则。

金寨县小南京村宅基地流转实践表明对部分宅基地实行有偿使用，符合广大农民的预期，可以调动农民生产积极性，实现农户增收创收，系大势所趋。同时由宅基地流转后使用单位所缴纳的部分使用费用可用于完善村内的公共基础设施建设以及公益事业等，这有利于规范宅基地流转管理，可有效防止宅基地暗地租赁现象，同时也有效解决了宅基地的历史遗留问题。

对于金寨县农村宅基地改革绩效现状，应采取措施提高农户生活方面的绩效水平。

一是完善相关配套机制，进一步深化产权制度改革，实现作为生产要素的宅基地自由流动，充分发挥其资产潜能；二是完善土地流转机制，变通流转方式与模式，切实保护农户宅基地流转权益，保障农户从中受益；三是加强对于已流转宅基地农户的社会保障，高效解决农民退出宅基地后的住房、医疗、子女上学等后顾之忧；四是变革农村基层管理体制，加大对基层组织行为监管。

二是创造优良社会投资环境，吸引社会资金入注，帮助农民家门口就业，提升就业质量，创收增收。对此，第一，积极开展社会技能培训，加大对农户的就业指导，改善其工作属性的机械不可替代性，提升综合素质，改善其竞争能力。第二，利用当地政策环境等优势，引进资金，大力发展二、三产业，促进当地农民更好就业。第三，改善农村金融服务，提供绿色信贷、小额信贷等多种贷款形式，满足不同层次的农户对资金的需求，自主创业。

参考文献:

- [1] 国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告[EB/OL].<http://www.ahjinzhai.gov.cn/4664041/13393221.html>.
- [2] 金寨县人民政府网. 金寨县乡村振兴战略规划(2018-2022)[EB/OL].<http://www.ahjinzhai.gov.cn/4665581/13398855.html>.
- [3] 金寨县人民政府网. 2019年金寨县人民政府工作报告——2019年1月1日在金寨县十七届人民代表大会第三次会议上[EB/OL].<http://www.ahjinzhai.gov.cn/4664041/13393221.html>. [4]
- [6] 宁汇荣, 王伟. 基于金寨县农村宅基地制度改革实践的思考[J]. 安徽工业大学学报(社会科学版), 2019, 36(03):33-38.
- [5] 刘明东, 王伟. 农村宅基地改革问题探析——以安徽省金寨县为例[J]. 安徽农业科学, 2019, 47(15):259-261+264.
- [7] 农村闲置宅基地的困境与治理对策[EB/OL].<https://www.tuliu.com/read-70707.html>.
- [8] 顾龙友. 对农村宅基地制度改革试点实践的思考(上)——基于5县(市、区)的调查[J]. 中国土地, 2017(12):25-27.