

# 乡村振兴背景下闲置农房盘活利用问题与对策<sup>1</sup>

——来自重庆案例实践

宋德义<sup>1,2</sup>，邵恒心<sup>1</sup>，宇德良<sup>1,2</sup>

(1. 重庆市规划和自然资源调查监测院，重庆 401121；2. 重庆欣荣土地房屋勘测技术研究所，重庆 401121)

**摘要：**文章以重庆市大巴山森林人家、巴渝民宿和归原小镇为案例，在深入调研的基础上以项目概况、主要做法、取得效果为主要分析框架，该三个案例盘活利用模式多样，盘活利用奖补资金多源，盘活利用产业融合多元，政策创新不断加强。经案例对比分析，存在的问题有规划统筹引导不够、用地政策存在障碍、配套机制有待健全、监督管理力度不够等。针对这些问题提出对策建议：（1）强化规划引导，储备盘活利用项目；（2）加强政策创新，破除盘活利用障碍；（3）强化政策实施，规范盘活利用行为。

**关键词：**乡村振兴；闲置农房；盘活利用；重庆

中图分类号：F301.0；F062.1 文献标识码：A 文章编号：1672-6995(2020)09-0000-00

DOI：10.19676/j.cnki.1672-6995.000427

## Problems and Countermeasures of Enlivening Unused Farmhouses under the Background of Rural Revitalization

——A Case Study of Chongqing

SONG Deyi<sup>1,2</sup>, SHAO Hengxin<sup>1</sup>, YU Deliang<sup>1,2</sup>

(1. Chongqing Institute of Planning and Natural Resources Investigation and Monitoring, Chongqing 401121, China; 2. Chongqing Xinrong Institute of Land and Housing Survey Technology Research, Chongqing 401121, China)

**Abstract:** The article takes the Dabashan Forest House, Bayu B&B, and Guiyuan Town in Chongqing as examples, based on in-depth investigation, the main analysis framework is the project profile, main practices, and results, these three cases have various modes of enlivening utilization, multiple sources of enlivening utilization of rewards and replenishment funds, diversified industrial integration of enlivening utilization, and the policy innovation have been continuously strengthened. Based on the comparative analysis of cases, the existing problems include insufficient planning and overall guidance, obstacles to land use policies, unsound supporting mechanisms, insufficient supervision and management, etc. This article proposes

<sup>1</sup>收稿日期：2020-01-10；修回日期：2020-02-08

**基金项目：**重庆市国土房管局重点前期项目“重庆市空置农房开发利用规范化管理前期论证”(2017-584-22)

**作者简介：**宋德义(1987—)，男(土家族)，湖南张家界市人，重庆市规划和自然资源调查监测院工程师，硕士研究生，主要从事乡村发展、土地政策研究。

countermeasures and suggestions for these issues: (1) strengthen planning and guidance, reserve the enlivening utilization projects; (2) strengthen policy innovation, remove barriers to enlivening utilization; (3) strengthen policy implementation, and standardize enlivening utilization behaviors.

**Keywords:** rural revitalization; unused farm houses; enlivening utilization; Chongqing

近年来，在党和国家的坚强领导下，我国“三农”形势出现喜人变化，但随着城镇化进程推进，乡村劳动力外流、产业空心化等问题逐步显现，导致大量农房闲置，造成资源浪费。基于此，全国不少地区创新出台“闲置农房盘活利用”相关政策，为闲置农房盘活利用谋出路，如浙江云和县的“空闲农房二次创业”<sup>[1]</sup>，湖北武汉市的“市民下乡、村民进城”<sup>[2]</sup>，安徽省“利用闲置农房发展乡村旅游”等<sup>[3]</sup>。闲置农房盘活利用已成为各地实施乡村振兴战略的重要抓手。“闲置农房盘活利用”简单来说是指：将符合条件、具有一定区位优势的空置农房，结合自身特点，采取不同方式，进行特色打造，提升使用品质，提高使用效率，显化闲置资产价值的深度开发和利用。

2016年，重庆市人民政府出台《关于加快乡村旅游发展的意见》（渝府办发〔2016〕127号），明确提出“支持各地盘活空置农房、闲置集体资产等，打造一批富有吸引力的特色民宿、森林人家、休闲农庄、乡村酒店和农家乐集群”，并且确立了区县为闲置农房盘活利用的责任单位。经过近几年的发展，全市已形成了“大巴山森林人家”“巴渝民宿”“归原小镇”等多个闲置农房盘活利用品牌与案例。本文以大巴山森林人家、巴渝民宿和归原小镇为案例，通过实地调研总结梳理当前重庆市闲置农房盘活利用的主要特征及存在的问题，以为乡村振兴战略背景下闲置农房盘活利用提供借鉴。

## 1 盘活利用案例及特征

大巴山森林人家、巴渝民宿、归原小镇是重庆市当前较具代表性的闲置农房盘活利用案例，其中“大巴山森林人家”主要是政府在改造风貌、软硬件配套等方面进行引导，农户自行将闲置房屋改造成农家乐等，实现农、商、旅深度融合；“巴渝民宿”是政府依法对建档立卡贫困户进行异地搬迁，对农户新建房屋的闲置房间通过“以地入股、以房联营”的形式盘活利用，开展民宿经营，实现了“资源变资产、资金变股金、农民变股东”；“归原小镇”项目是社会资本（企业）通过合法程序获得数幢闲置农房，通过盘活利用将项目打造成集农业、乡邻、文创高度聚合的乡村旅游目的地。

### 1.1 案例简介

#### 1.1.1 大巴山森林人家

（1）项目概况。城口县位于重庆市东北部，近年来依托于大巴山区自然生态禀赋，突出“森林”和“人家”特质，把乡村旅游作为扶贫产业来抓，着力打造大巴山森林人家这一乡村旅游民宿品牌，推进农、商、旅深度融合，促进乡村脱贫。大巴山森林人家是城口县闲置农房盘活利用的典型代表，目前已发展1500多家。

## 引用信息：原载于《中国国土资源经济》2020年第6期80-84页

(2) 主要做法。一是政府主导编制新建房屋设计图纸和旧房改造导则，以规范农户新建或改造房屋行为，确保建设质量和风貌达到乡村旅游发展要求。二是政府制定了大巴山森林人家软硬件配置标准，开展大巴山森林人家星级评定工作，指导农户进行农房建设或改造，确保农户分散建设或改造的大巴山森林人家能够满足旅游接待基本要求。三是资金来源包括农户自筹和奖补资金两部分，鉴于农户大多较贫困、资金实力较弱的客观实际，政府在资金保障中给予的支持力度较大，设立了创业基金、星级大巴山森林人家补助资金，以及整合扶贫、旅游、农业等政策性资金等，如表1所示。

**表1 城口县大巴山森林人家建设资金来源**

农户自筹（万元/户）			奖补资金（万元/户）		
自筹	创业基金借款	商业银行贷款	政策性资金整合	微企业补助	三星级以上大巴山森林人家奖补
0.5~1	1~3	3~10	0.3~2	2	5~10

(3) 取得的成效。大巴山森林人家年收入高的家庭可以达到30万元到50万元，一般的家庭收入维持在几万元到十几万元不等。同时，大巴山森林人家和周边贫困户建立了紧密的种养销利益联结机制，一户森林人家可以带动8~10户甚至更多贫困户参与乡村旅游，获取收益。

### 1.1.2 重庆巴渝民宿

(1) 项目概况。巴渝民宿公司以扶贫民宿为切入点，在城口、巫溪、酉阳、彭水4个国家级深度贫困县选定了5个扶贫类项目，作为首批开工建设的巴渝民宿示范点，总建筑面积为27238 m<sup>2</sup>，共70栋房屋，其中以房联营58栋、以地入股12栋。惠及贫困户75户，其中建卡贫困户48户。具体如表2所示。

**表2 巴渝民宿项目进展情况**

项目名称	地址	建筑面积 (m <sup>2</sup> )	规模	接待量
城口龙兴湾巴渝民宿	重庆市城口县东安镇兴田村	2259	以房联营4栋，以地入股1栋	客房约50间，最大接待人数100人左右
巫溪长红村巴渝民宿	重庆市巫溪县通城镇长红村	6353	以房联营17栋，以地入股1栋	客房约120间，最大接待人数240人左右
彭水丹阳寨巴渝民宿	重庆市彭水县万足镇廖家村	3709	以房联营8栋，以地入股2栋	客房约70间，最大接待140人左右
酉阳楠木湾巴渝民宿	重庆市酉阳县两罾乡楠木湾	6536	以房联营15栋，以地入股3栋	客房约130间，最大接待260人左右
彭水黄帝峡巴渝民宿	重庆市彭水县润溪乡樱桃村	8381	以房联营14栋，以地入股5栋	客房200余间，最大接待人数360左右

(2) 主要做法。在现行法律政策框架下，巴渝民宿与集体经济组织、贫困户通过“共

建共享、以房联营、以地入股”的方式盘活利用闲置农房<sup>[4]</sup>，实现利益联结。这种做法既显化了集体经济组织的土地价值，壮大了集体经济组织实力，又保障了国有资产保值增值，贫困户实现了增收脱贫。一是**共建共享**，即示范项目农房改造建设费用由巴渝民宿公司和贫困户共同承担，其中贫困户以扶贫搬迁、农房整宗地收储等财政性补助款和自筹资金量化投入，收益分配向贫困户倾斜。二是**以房联营**，即在保障农户自住和尊重意愿的前提下，巴渝民宿公司、农户将原址改造多出的住房用于民宿，按照统一标准、规范共同经营、管理和维护，房费收入分配联营农户占80%。三是**以地入股**，即示范点村集体经济组织出地，巴渝民宿公司出资，共同组建项目公司，通过就业带动、保底分红、股份合作等多种形式，促进资源变资产、资金变股金、农民变股东，保障贫困户分享更多的民宿增值收益分成。四是建设资金来源以农户自筹为主，政策奖补为辅，以城口县龙兴湾巴渝民宿为例，农户自筹大概在35~80万元，政策性补助资金大概在9~20万元，如表3所示。

表3 城口县巴渝民宿建造成本及资金来源汇总 单位：万元

民宿编号		1	2	3	4	6
建筑总造价		53.92	106.37	53.92	77.06	85.27
农户宅基地复垦补偿		9.60	0.00	8.13	2.07	1.01
政策性补助		8.40	0.00	8.40	10.40	8.70
合计		35.92	0.00	37.40	64.58	75.57
农户需 自筹资金	巴渝民宿公司建设资金借款	20.00	0.00	20.00	20.00	20.00
	巴渝民宿公司软装资金借款	5.00	0.00	5.00	5.00	5.00
	农户自筹建设资金	10.92	0.00	12.40	39.58	50.57

(3) 取得的成效。根据巴渝民宿网络平台月报统计，截至2018年，5个已建成投运的巴渝民宿项目已累计接待游客4.6万余人次，客房收入约为187万元，餐饮及农特产品销售收入约为190万元。

### 1.1.3 武隆归原小镇

(1) 项目概况。归原小镇位于重庆市武隆区仙女山镇荆竹村，是主要通过征收农房的方式开发的集农业、乡邻、文创融合发展的乡村休闲项目，项目主要包括36栋民宿建筑，其中25栋为新建民宿，11栋由原闲置农房改造而成。

(2) 主要做法。一是通过“点状征地”村集体将闲置农房处置给企业<sup>[6]</sup>。目前企业通过与村集体协商，对11栋闲置农房进行盘活利用，闲置农房农户均已迁出。闲置农房盘活利用主要用于山里工作室、接待中心、茶室、民宿、青年旅社、农事体验工作坊等。闲置农房周边的耕地、林地等也租赁给企业，用于农事相关项目打造。二是项目资金主要由企业筹集，其中闲置农房征收补偿主要是参照目前重庆市地票和增减挂钩的有关标准进行。闲置农房改造成本大概在3000元/m<sup>2</sup>左右。

(3) 取得的成效。一是提升了企业（社会资本）下乡投资的积极性。“归原小镇”项目将集体建设用地征收为国有后，确认给企业（社会资本）进行盘活利用，有效地解决了盘活利用过程中存在的农户毁约、抵押融资困难等问题，提升了社会资本进入农村盘活利用闲置资源的积极性，同时也为社会资本下乡投资提供了可靠保障。二是促进了农民致富及产业融合发展。一方面农民将闲置农房周边的耕地、林地等租赁给企业，获取租金收益；另一方面通过以当地的原生物种和作物为原料，衍生农副产品深加工，引入农业休闲和文创体验等产业业态融合发展，为农户提供就业，促进农户增收。三是改善了村容村貌。村落基础设施和生活设施，以及周边居民的农房风貌和生活环境等得到极大改善，项目实施过程中，解决了沿途5个村社共计1500人的饮水问题。

## 1.2 盘活利用主要特征

### 1.2.1 盘活利用模式多样

重庆市江山格局明显，大城市大农村特征突出，区域差异较大。因此，各地结合区位条件、经济实力、农房及依托资源等客观实际，因地制宜地选择不同的盘活利用模式，分类盘活利用闲置农房，基本形成了农户自主、政府主导、企业主导等多种模式。相比较而言，企业主导模式的盘活利用成本相对较高、品质较好，如武隆归原小镇改造成本在3000元/平方米左右。

### 1.2.2 盘活利用奖补资金多源

对于闲置农房的盘活利用，各级政府部门积极作为，均有一定的政策性补助资金支持。整体来看，政策性补助资金包括了扶贫基金、危房改造资金以及政府其他资金。补助资金的利用方向涵盖了农房改造（包括装修、加固等）、基础设施建设等方面。如重庆市扶贫办支持东安镇发展设立的200万元大巴山森林人家创业基金。

### 1.2.3 盘活利用产业融合多元

重庆市闲置农房的盘活利用项目积极与一、二、三产业融合，依托重庆市丰富的避暑资源、民宿资源及休闲农业与乡村旅游品牌，形成了避暑休闲、文化创意、农事体验等多种类型闲置农房盘活利用产品。如武隆归原小镇项目，通过文化、产业与人的活化，促进农旅融合发展，开发文化创意、农事体验产品，打造重庆首个田园综合体；城口大巴山森林人家项目，主要借助大巴山夏季宜人的避暑气候资源引来八方来客。

### 1.2.4 政策创新不断加强

为加强闲置农房盘活利用与乡村旅游融合，解决社会资本下乡盘活利用闲置农房的用地难题，重庆市不断强化政策创新，积极探索“点状用地”政策<sup>[6]</sup>，成功推动了“归原小镇”等项目的开发，形成了较好的示范效应。“巴渝民宿”项目巧妙地将扶贫与闲置农房盘活利用结合起来，通过政策整合与创新，探索出“以地入股、以房联营”的闲置农房盘活利用重庆模式，扶贫效应明显。

## 2 案例对比及存在的问题

## 2.1 案例对比分析

根据陈利根等<sup>[5]</sup>的研究成果，经对以上案例的对比分析（表4）发现，大巴山森林人家、巴渝民宿、归原小镇可分别归纳为农户自主、多元合作、社会资本主导等三种不同的盘活利用模式，具有各自的优劣势和适应条件。（参见表4）

以大巴山森林人家为代表的农户自主盘活利用模式具有产权明晰、法律问题少、投入较低、价格低廉、消费面广等优势，适用于农房分布较为分散的区域，组织形式以农户自营为主，开发成本较低。但同时存在服务管控不易、风险抵御能力差、品质总体不高等劣势，容易形成无序竞争。

以巴渝民宿为代表的多元合作盘活利用模式适用于农房闲置规模较大的区域，具有促进乡村振兴、壮大集体经济、增加农民收益，使政府获得良好的经济和社会效益等意义。组织形式可以为“企业+农户”“企业+村集体+农户”等，产品多为民宿、田园综合体等类型，品质较高，但同时存在开发成本较高、均衡各方利益有难度等劣势。

以归原小镇为代表的社会资本主导盘活利用模式适用于农房分布较集中且整栋闲置量大的区域，具有资金来源稳定、管理模式清晰、配套设施完善、容易形成产业链和规模效应等优势，其产品品质高。但是可能存在产权纠纷多、抵押融资办理困难、农户个人收益不会显著提高等劣势。

表4 闲置农房盘活利用三个案例对比分析

	大巴山森林人家	巴渝民宿	归原小镇
主体	农户	企业+村集体+农户	企业
政府功能	相关规范制定、支持政策、鼓励资金	政策集成，政策资金奖补、基础设施建设	政策集成，基础设施建设
适用条件	农房分布较为分散的区域	农房闲置规模较大的区域	农房分布较集中且整栋闲置量大的区域
优劣势	法律纠纷少、投入较低，但是抵御风险能力差，存在无序竞争现象	增加农民收益，但是均衡各方利益有难度	资金来源稳定，但是抵押融资办理困难、农户毁约风险高
资金来源	政策奖补资金为主	农户自筹为主	企业投入
组织形式	农户自营	企业与农户成立公司	自营企业
成本	低	中高	高
产品品质	低	中高	高

## 2.2 存在的问题

### 2.2.1 规划统筹引导不够

当前闲置农房的处置方式多以复垦为主，经营性盘活利用较少，因此，各级政府较少编制闲置农房盘活利用相关规划，也由此导致对区域闲置农房的规模、分布等家底不够明晰，

对闲置农房盘活利用的潜力、规模、依托资源、模式、布局、时序、项目储备等缺乏统筹引导。在此基础上出现区域闲置农房盘活利用率低、利用方式单一、同质化现象较严重等问题。

### 2.2.2 用地政策存在障碍

我国土地管理法明确规定宅基地的流转仅限集体经济组织内部，在重庆实践中给社会资本的进入形成了一定的障碍。一是采用宅基地退出方式进行盘活利用，前期农房搬迁置换工作较复杂，社会资本投资改造后没有农房产权<sup>[7]</sup>，在资产盘活与投资形成资产方面有一定的障碍，且后期抵押融资难度大。二是若通过购买地票的方式进行盘活利用，则成本较高、导致投资大、回收慢，影响闲置农房经营发展速度。三是闲置农房改造成经营性用房（如民宿、农家乐等），原有的附属配套设施不能满足产业发展的需要，如需要扩大餐饮面积、新增娱乐空间等，导致实践中闲置农房“改扩建”需求较大，而目前重庆市对农民建房实行宅基地面积和建筑面积“双控”政策，部分区县严格规定农村住房层高和层数，流转后的农房改建审批方面存在诸多限制，容易产生违法“改扩建”现象。

### 2.2.3 配套机制有待健全

一是针对闲置农房经营性盘活利用的消防安全等标准有待完善，从重庆市实践来看，闲置农房盘活利用后主要用作发展民宿和农家乐，农房民宿建设为达到与自然融入的要求，在装修改造上会大量采用一些木结构或夯土结构，难以符合现有的经营性用房（如酒店）消防安全标准，在消防审核上还存在诸多困难。二是宅基地地价体系和评估标准尚未建立，闲置农房征收及公开处置标准确定缺乏依据，在实践中涉及宅基地流转定价、农房征收处置等情况下多简单地采用农村复垦和增减挂钩标准补偿农户，定价方式缺乏科学依据和交易基础。三是全市范围的闲置农房盘活利用专项补助资金缺乏，现有的补助资金主要是整合国家和市级已有的涉农资金以及旅游开发、扶贫等资金，奖补的范围小。同时政府财政资金引导作用有待进一步发挥，加强对社会资本抵押融资的支持力度，激活社会资本，特别是乡贤资本，促进闲置农房盘活利用的可持续性。

### 2.2.4 监督管理力度不够

闲置农房的盘活利用属于多元利用，实施过程中涉及较多的用途形式转变，但在明确鼓励闲置农房盘活利用外，由于监管力度不够，相应的灵活应对措施缺乏，导致出现借闲置农房盘活利用之名，行政策投机、轻易违法改变土地房屋用途等现象，突出体现在违法“改扩建”、破坏建筑风貌、一户多宅等方面。

## 3 相关建议

### 3.1 强化规划引导，储备盘活利用项目

鼓励有条件的地区积极探索编制闲置农房盘活利用规划，系统梳理区域闲置农房规模、布局及盘活利用意愿，科学确定闲置农房盘活利用的规模、布局和时序等，制定闲置农房盘活利用项目储备计划，因地制宜、循序渐进地推进闲置农房盘活利用，助力乡村振兴。或将闲置农房盘活利用纳入村庄规划、乡村振兴规划、旅游发展规划等相关规划，统筹安排闲置

农房盘活利用相关的公共服务设施用地、基础设施用地、旅游用地等，强化“资本下乡”项目落地的引导和管控以及闲置农房盘活利用与相关产业的融合。

### 3.2 加强政策创新，破除盘活利用障碍

一是加快推进宅基地“三权分置”改革以及农村土地房屋评估等配套制度建设<sup>[8]</sup>，有效破除社会资本下乡盘活农房存在的“改扩建”、产权办理、抵押融资等制度障碍，增强社会资本下乡信心。二是加强配套服务政策保障，联合工商、公安等部门，制定闲置农房盘活利用为民宿、酒店等特种服务业的证照审批制度，规范经营行为。

### 3.3 强化政策实施，规范盘活利用行为

加强已有相关政策宣传，对于闲置农房盘活利用项目多位于城市规划区范围外、用地难度大等问题，鼓励按照《重庆市国土房管局关于做好点状用地审查报批工作的通知》有关要求，采用“点状用地”破解难题。对于农村建新不拆旧现象，一方面对于有社会资本进入盘活闲置农房的，鼓励经济组织根据《关于贯彻落实〈关于用好农业农村发展用地政策促进农民增收的指导意见〉有关事项的通知（试行）》文件，通过规范的民主程序协议有偿收回闲置宅基地，用于发展乡村旅游；另一方面，积极开展村域增减挂钩，结合农村传统建筑风貌、民族特色建筑保护等，实施拆旧建新，实现农村存量建设用地布局优化。

## 参考文献

- [1] 黄佩忠, 何玲. 云和县农村宅基地使用制度改革的探索[J]. 浙江国土资源, 2016(10):50-52.
- [2] 杨勇, 朱文馨. 鼓励市民下乡, 盘活农村闲置资源[J]. 农村工作通讯, 2017(21):34.
- [3] 安徽省政府发展研究中心课题组, 孙东海, 凌宏彬等. 多措并举盘活利用空闲农房[J]. 决策, 2017(7):42-45.
- [4] 吴东平. 重庆:以巴渝民宿建设促乡村振兴[J]. 中国土地, 2019(6):54-55.
- [5] 陈利根, 成程. 基于农民福利的宅基地流转模式比较与路径选择[J]. 中国土地科学, 2012, 26(10):67-74.
- [6] 宋丹妮, 白佳飞, 罗寒. “点状供地”解决休闲旅游用地问题——以重庆市武隆区“归原小镇”为例[J]. 中国土地, 2018(10):53-54.
- [7] 叶苏达. 温州市闲置农房盘活利用模式及推进策略[J]. 农村经营管理, 2019(11):10-12.
- [8] 岳永兵. 宅基地“三权分置”:一个引入配给权的分析框架[J]. 中国国土资源经济, 2018, 31(1):34-38.