

# 上海探索盘活利用农民闲置房屋的调研与思考<sup>1</sup>

方志权<sup>1</sup>，晋洪涛<sup>2</sup>，张晨<sup>1</sup>

(1. 上海市农业委员会 200003; 2. 上海海洋大学 201306)

**【摘要】**：近年来，社会资本对投资农宅进行开发经营具有较高热情，这为上海盘活利用开发农民闲置房屋使用权打下了良好的基础条件。让土地利用效率得以提升，让农村房屋的价值得以显现，让富余的劳动力能够就业，从而推动产业发展、农民增收，这是当前和今后一个时期推进乡村振兴的有效抓手。上海探索盘活利用农民闲置房屋，应把握好“四个注重”，正确引导闲置农房开发利用；创新政策办法，为盘活用好闲置农房提供有力政策支持。

**【关键词】**：农民闲置房屋、民宿、美丽乡村

**【中图分类号】**：F301.3.51

**【文献标识码】**：A

**【文章编号】**：1005-1309（2018）06-0107-006

近年来，随着经济发展和城镇化的推进，以及农民自身观念的转变，发达地区尤其是大城市郊区农民纷纷在城镇购房置业，“空心村”“空心户”不断增加，大量农村宅基地和房屋处于闲置或半闲置状态，成为农村地区的沉睡资源。2017年中央一号文件提出，要探索农村集体组织以出租、合作等方式，盘活利用空闲农房及宅基地；2018年中央一号文件提出，完善农民闲置农房政策，适度放活农民房屋使用权，是当前和今后一个时期深化农村土地制度改革的一项重要任务。<sup>[1-2]</sup>显然，盘活利用空闲农房，既有利于增加农民和村集体收入，又有利于优化农村产业结构、促进城乡统筹发展，对推动农村改革、建设美丽乡村都具有重要意义。

上海作为中国经济社会发展水平最高地区之一，也面临农村人口持续减少，农房空置率上升的情况。据初步统计，郊区农村有两成左右农户的房屋基本闲置空关，一半左右农户房屋为半闲置房，这既造成农民房屋资源浪费，也因无人居住或无序出租而给乡村治理、农村人居环境整治等带来一定困难。因此，在实施乡村振兴战略的大背景下，如何挖掘乡村独特价值，激活农民闲置房屋这份沉睡的资本，满足广大农民对持续增收的需求、广大市民对美好生活的需求、国际大都市对生态环境的需求，让上海农村率先实现“产业兴旺”，让上海农民率先实现“生活富裕”，上海必须要在盘活利用开发农村闲置房屋方面进行探索实践。鉴于此，我们围绕上海如何盘活利用农民闲置房屋这一问题，在分析上海已有开发利用闲置农房实践的基础上，对浦东、青浦、奉贤、金山、松江等区所辖的304个保留村和保护村进行问卷调查，以期系统分析上海郊区农民房屋闲置状况及其盘活利用的可能性和方式，剖析当前存在的困难，并对未来促进盘活利用闲置农房提出相应政策建议。

## 一、盘活农民闲置房屋概况

### （一）国内各地区闲置农房开发利用的做法

为开发利用闲置农房资源，国内多地都进行了探索，取得了不少成功经验案例，形成了多种模式，如以山东省淄博市博山

<sup>1</sup>【基金项目】：上海市决策咨询研究重点课题（编号2018-A-030-B），上海市决策咨询研究一般专项课题（编号2018-Z-12），上海市农业委员会“三农”决策咨询课题（编号2018-N-01）。

【作者简介】：方志权，博士，上海市农业委员会研究室主任，研究员。晋洪涛，上海海洋大学经济管理学院副教授。张晨，上海市农委政策法规处干部。本文参与撰写人员谭伟、何冬宾、楼建丽、蔡蔚。

区池上镇中郝峪村为代表的“股份合作”模式；以浙江省湖州市安吉县余村为代表“能人带户”模式；以浙江省桐庐县合村乡岭源村为代表的“政府引导+农户”模式；以安徽省巢湖市合巢经开区“三瓜公社”为代表的“招商引资+农户”模式等。<sup>[3]</sup>纵观全国各地盘活闲置农房的做法，都具有一条清晰的脉络：一是摸清存量资源。结合农村宅基地制度创新、危房改造及违建清理等工作进行摸底排查，摸清闲置房屋的建造时间、面积、类型、质量、功能及周边环境，并对这些信息进行登记、分类管理，建立闲置用房“一户一档”数据库。二是发展特色产业。立足本地的经济状况、资源特色和产业特点，将盘活利用闲置农房与推进关联产业发展有机结合，形成持续的经济带动效应。三是优化设施环境。结合美丽乡村及新农村建设，科学规划、综合整治，着力营造交通便利、设施完善、生态优美的宜居环境。四是塑造品牌形象。结合当地资源特色和产业优势，在农村闲置房屋开发利用过程中注重推动关联产业发展，着力打造亮点品牌，不断扩大关联产业的影响力和美誉度，进而形成外来消费者流量稳定、当地居民收入增加和闲置房屋利用效益提升的良性状态。

## （二）上海闲置农房开发利用的基本情况

近年来，社会资本对投资农宅进行开发经营具有较高热情，这为上海盘活利用开发农民闲置房屋使用权打下了良好的基础条件。据旅游部门估计，目前上海民宿客栈数量大约在 300 家左右，主要分布在青浦、崇明、金山、浦东、松江等乡村，形成了青西三镇、金山嘴渔村等为代表的民宿群落，同时还建设了一些创客空间。上海盘活闲置农房的手段是对房屋的使用权进行流转，现有的运行机制主要有 3 种：

一是“农户+村集体或合作社+社会资本投资”的方式。由村集体经济组织或村集体领办的合作社，将农户流转出的闲置农房统一组织，统一对外寻求合作，引入社会资本和先进管理经验，社会资本负责经营管理，农民获得租金收入并参与经营收益分配。这种方式具有“统一组织、一体化发展、专业化管理、规模化经营”的特点，可有效解决村民及村集体资金短缺问题，值得推崇。该方式的典型有浦东新区川沙新镇连民村、青浦区金泽镇蔡浜村、金山区山阳镇金山嘴渔村等。

二是“农户+村集体或合作社”的方式。主要由村集体成立合作社负责建设和经营管理，通过争取项目、村民集资、政策扶持等途径，依托村内自然资源改造农宅，对外统一经营。奉贤区西渡益民村利用该方式，将闲置、半闲置农房等打造众创空间，发展总部经济。

三是“农户+社会资本投资”的方式。主要由社会资本直接租赁农民闲置住房，由公司企业统一经营管理，农民可选择一次性收取租金或每年收取固定收益等方式获得财产性收入。金山区枫泾镇新义村利用该方式，已有 9 户农民将闲置房屋交给一家上市公司打造成众创空间。

总体上看，上海部分地区盘活利用闲置农房的做法，有效开拓了农民增收的渠道。一是增加租金收入。农户将闲置、半闲置农宅流转给集体、合作社，或者租赁给企业，获得租金收入。浦东新区川沙新镇连民村农民年房租收入 3.6 万~15 万元不等，且每年递增 5%；奉贤西渡街道益民村、金山嘴渔村农户出租房屋每年收益 5 万~6 万元。15 年租赁期到期后，改建房屋的经营权将返给农家。二是增加销售农产品收入。各类时令鲜嫩的农副产品深受游客欢迎，农家乐、乡村深度游带动了周边农户发展特色农业、绿色农业，实现增收致富。三是增加收益分红。一些地方集体的养殖场、仓库、厂房等，成为发展乡村民宿和众创空间的物质载体，壮大了集体经济实力。例如，奉贤西渡五宅村将每年村办公用房、旧厂房出租获得经营利润 600 万元，村民可享受来自集体经济组织的收益分红。四是增加就业收入。通过盘活闲置农宅，改善了农村整体面貌，乡村旅游、民宿产业、文化创意、运动健身、电商物流等业态百花齐放，创造了许多就业机会。

虽然上海在探索盘活利用开发农民闲置房屋方面迈出了可喜步伐，但与苏、浙地区相比尚存在比较明显的差距。一是形态散，以零散盘活为主，盘活改建的农宅混杂在村居中。二是规模小，以整村盘活的方式至今还未形成。三是精品少，全市只有少数几个精品民宿，形不成气候。四是诚信差，农民对合同约定诚信度不够现象普遍存在，因反悔而出现的经济纠纷时有发生。

## 二、上海纯农地区盘活闲置农房的意向分析

鉴于上海郊区农村盘活闲置农房尚处于起步阶段，为摸清其发展趋势及经营空间，我们以村为单位进行问卷调研，将问题分为两个部分。第一部分在于了解样本村的基本信息，包括居住人口情况、城镇拥有房屋情况、农房建造年代和月租金等。第二部分在于了解样本村对盘活闲置农房的意愿，盘活闲置农房的期望方式和存在顾虑。

### （一）样本情况

样本村分布及人口和房屋基本情况如表 1 所示。整体来看，样本村所在地都具有浓郁的江南水乡农村风貌，但家庭收入普遍比全市农村居民家庭人均可支配收入低一成左右。样本村平均每村 935 户、总人口 3034 人，户均 3 人，总人口中常住人口仅有六成多，这意味着有不少闲置房屋通过个人途径出租给了外来人口，每间房月租金平均为 217 元。样本村房屋建造的时间集中在 1980 年代，占房屋总数的 72%；农民在镇区、城区有房户数超过四成，有两成左右农户的房屋已闲置空关，一半农户的房屋为半闲置房（日常由老年人居住，节假日儿女回家居住）。上述数据表明，上海郊区存在着大量的农村闲置房屋资源可以利用，而农民也有着开发利用闲房谋利的强烈需求，即使村集体不统一牵头开发利用，农民自身也有着通过各种途径出租的动机。

表 1 样本村人口及房屋基本情况

样本村分布及人口情况			样本村镇区、城区有房户数比		
样本村分布			样本量		比例
奉贤	68	10%~20%	45	14.80%	
金山	60	20%~30%	28	9.2%	
浦东	60	30%~40%	41	13.5%	
青浦	66	40%~50%	49	16.1%	
松江	50	50%~60%	39	12.8%	
总人口情况			60%~70%	52	17.1%
平均户数	935	70%以上	50	16.4%	
平均人口	3034	平均		46.9%	
常住人口情况					
平均常住户数	700				
平均常住人口	1936				
村里房屋主要建造时间			外来人口占常住人口比例		
样本数量		比例	样本数量		比例
1970 年代	26	8.60%	不到一半	197	64.80%
1980 年代	219	70.20%	各一半	40	13.20%
1990 年代	50	16.40%	超过一半	67	22.00%
2000 年以后	9	2.90%	平均		39.30%

### （二）盘活闲置农房的意愿和方式

问卷统计显示，样本村三成左右农民愿意将闲置房屋流转出来，以增加经济收入。基于其他地区的实践可知，由村集体（或合作社）牵头对农民闲置房屋进行统一开发是一种比较成功的模式。与之吻合的是，样本村也同样表现出了由村集体统一组织这一途径的欢迎。在对“开展盘活农民闲置房屋，采取哪种方式比较适合”问题的回答中，有 78.0%的样本村希望是由村集体组

织对接社会投资机构或自行组织实施，只有 19.4%样本村希望是个人自行对接社会投资机构（见表 2）。但是，样本村对村集体组织统一开发农民闲置房屋却存在着各种担心，最担心的困难和问题位居前 4 位的分别是基础设施配套跟不上（78.3%），农民房屋质量不理想（73.4%），可用房屋布局分散（64.5%），缺乏相关法律、政策、规划支撑（63.2%）。

表 2 由村集体统一组织开发农民闲置房屋的意愿及困难

1. 样本村盘活农民闲置房屋方式的意愿		2. 村集体统一组织盘活农民闲置房屋存在的困难（多选，前 4 位答案）	
A. 村集体组织对接社会投资机构来组织实施	72.70%	A. 基础设施配套跟不上	78.30%
B. 村集体组织自行组织实施	5.30%	B. 农民房屋质量不理想	73.40%
C. 个人自行对接社会投资机构来实施	19.40%	C. 可用房屋布局分散	64.50%
D. 其他	2.60%	D. 缺乏相关法律、政策、规划支撑	63.20%

针对村民的担忧，我们在调研时了解到，其深层次的原因有 3 点：

一是项目开发审批难。有近半数的样本村反映，目前农民闲置房屋使用权流转主要用于发展民宿，但因土地不能转性，用农宅开民宿办不了相关证照。工商登记没有登记类别，既不是旅馆也不是餐饮，难以获得许可证。同时，乡村民宅建筑多为自建房，九成以上的农村房屋是 20 世纪建设的，房屋的建筑安全难以核准。加之农村房屋通常不具备商业接待设施所需的消防设施和消防条件，在消防审核中遇到很大困难。

二是配套设施不到位。样本村普遍反映，将农民闲置房屋改造成民宿或者众创空间，需要更多依托村庄的整体环境和周边的旅游资源，规模化发展后还需要旅游设施用地作为保障，包括建设停车场、娱乐活动设施、接待中心等。同时，乡村排污纳管、供水供电、电力电信、燃气等公共服务配套设施，也需要增加投入。

三是发展定位同质化、低端化。从全市面上看，盘活利用闲置农房缺乏顶层战略设计，更缺乏统一规划。目前盘活的房屋大多用于发展民宿，风格样式和发展定位雷同，存在同质化问题，市场定位及产品层次低端，特色不明显，缺乏故事性，遗失乡村性，难以实现可持续性。

### 三、上海加快探索盘活利用农民闲置房屋的对策建议

上海探索放活农民闲置房屋使用权，让土地利用效率得以提升，让农村房屋的价值得以显现，让富余的劳动力能够就业，从而推动产业发展、农民增收，这是当前和今后一个时期推进乡村振兴的有效抓手，应尽早谋划。

#### （一）把握好“四个注重”，正确引导闲置农房开发利用

1. 注重增强 3 个意识。一是聚焦重点意识。切忌遍地开花、“撒胡椒面”。近阶段宜在具备自然人文资源和周边有比较完备的旅游设施的“三边一岛（迪斯尼乐园边、淀山湖边、黄浦江边和崇明生态岛）”优先开展这项工作，集中资金投入，逐步

形成重点发展集聚地区。二是典型引路意识。切忌搞平衡、搞平均用力。在近年来推行美丽乡村示范村的基础上，遴选一批精品村，通过2~3年的建设，实现重点突破，以点带面，为后续开发积累经验、塑造典型、提供样板。三是精品开发意识。切忌贪大求洋、单纯追求数量。要坚持高起点、高品质发展，与上海超大城市相匹配，防止低档次低水平重复建设，避免不必要的人力、资源、资金浪费。

3. 注重坚守3条底线。一是坚持符合规划为前提，防止无序开发。盘活利用农民闲置房屋应在农民合法宅基地房屋上进行，强调在规划保留保护的村庄内开展，房屋应符合上海城市总体规划和土地利用总体规划、产权归属清晰、处于闲置状态和可安全使用等要求，并经农村集体经济组织认可。二是不得违法违规买卖宅基地，禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。三是防止以盘活利用农民闲置房屋的名义进行各类违法建设，禁止采取以租代售的方式经营农民闲置房屋，杜绝变相发展小产权房。

3. 注重处理3方关系。正确处理好农户、集体和投资方三者之间的利益关系，确保各方的合法权益，做到互利共赢。盘活利用开发闲置房屋的方式可以多样化，但倡导由集体统一组织运营。村集体经济组织作为农村宅基地所有权主体代表，应发挥组织和引导作用，减少一家一户与社会资本开展合作经营产生各类矛盾纠纷。村集体经济组织可以通过统一组织经营管理、提供公共设施和服务等，获取合理的经营收益和管理费用，由此壮大集体经济实力。坚持发挥农民主体作用。按照农民离地不失地、离房不失房的原则，充分尊重当地农民意愿。不能为了集中连片经营搞强迫命令，房屋租赁经营合同期满或中止后，房屋所有权仍归原农户所有。

4. 注重实现3个带动。通过推进农民闲置房屋盘活利用，一是带动美丽乡村整体发展水平，遵循乡村自身发展规律，保留保护村庄肌理，体现江南特色，有风貌更要有韵味，有颜值更要有气质，有人眼的景观更要有走心的文化；二是积极引进各类优质社会资本、专业团队、能工巧匠参与这项工作，增强更多的人气，为乡村发展增强活力；三是坚持发展美丽经济，应结合当地资源禀赋，叠加农村生态和人文资源，把盘活利用闲置房屋促进民宿发展与田园综合体、休闲旅游、体验教育、养生养老等融为一体，融合形成新业态新模式，发展各类衍生产品，真正实现美在生态、富在产业、根在文化，促进乡村可持续发展。

## （二）创新政策办法，为盘活用好闲置农房提供有力政策扶持

盘活农民闲置房屋使用权需要有强有力的创新举措和支持办法。针对存在的具体问题，建议采取如下措施：

1. 发挥政府作用。在明确主管部门的前提下，建立部门协调工作机制，旅游、农业、市场监管、公安、卫生、环保、规划、金融等部门要合力予以推进。市、区两级政府要发挥行业协会和集体经济组织的力量，构建多方参与的开发与管理机制。一是抓规划。由牵头部门做好闲置农宅流转的统一规划，切实加强政策指导。二是建平台。先期以区为单位，由政府统一打造平台，做好协调统筹服务。未来条件成熟后，在全市层面统一建立平台，统一标准，面向海内外招标，提高资源利用率。三是创品牌。统筹加大宣传力度，扩大影响力。四是强监督。要注重审批之后的项目日常监督和长效管理。

2. 出台扶持政策。应尽快制定上海民宿发展的指导意见，明确可操作性标准，研究出台消防、特种行业经营等领域便利市场准入、加强事中事后监管的办法。政策设计要维护好、保护好、实现好农民利益，在消防等方面要在守住安全底线的基础上，根据农民房屋实际，适当放低准入条件。规土部门应支持新建、改扩建乡村民宿项目与公共服务设施，允许在观赏农业型项目周边配套少量旅游服务功能用地。市应给区一定的自主权，建立容错机制，开展评比活动，实行优秀者后补助奖励。

3. 强化设施配套。应加强多部门协同，整合优惠政策和资金支持，形成支持合力，按照统一规划，分步骤、有重点地抓好适宜民宿发展区域的乡村环境整治和基础设施建设，加快水电设施、排污纳管、内外交通、消防给水等基础设施改造和旅游服务设施建设，完善道路交通指引标识系统等。

---

4. 融合文化元素。与浙江等周边省市相比，上海发展乡村旅游的自然资源禀赋所面临的不足是缺少青山流泉，而优势和特色则是江南水乡文化。因此，上海盘活利用闲置农房，迫切需要推行差异化竞争和品牌策略，注重促进本地文化和乡村产业与民宿的融合，发展集观赏性、娱乐性、体验性为一体的民宿综合体验产品，塑造乡村整体产业链，进一步促进乡土文化的激活和乡村活力的再生。推行乡村规划培训师制度，培育一批优秀的民宿业主，讲好上海乡村文化故事，以满足人们追求异质文化的个性化需求。

**[参考文献]:**

[1]中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见[N]. 新华社，北京，2017-02-05.

[2]中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[N]. 新华社，北京，2018-02-04.

[3]孙东海，凌宏彬，吴传辉等. 多措并举盘活利用空闲农房[J]. 决策，2017（7）.