

乡村振兴战略背景下农村闲置宅基地盘活利用的多元模式与效益评估研究

——基于江西省宜春地区的调查

甘慧雯 曾彦栋 赵佳敏 刘祯雨 黄蓉蓉

江西洪州职业学院, 中国·江西 宜春 331100

【摘要】本研究以江西省宜春地区为例, 聚焦乡村振兴背景下农村闲置宅基地盘活利用的问题。通过田野调查与案例分析, 提出了农户自主利用、村集体统一经营、企业参与开发、政府主导项目以及混合型开发五种模式, 并构建了经济效益、社会效益和生态效益三维综合效益评估体系。结果表明, 混合型开发模式综合效益最优, 兼具多方协同与可持续发展优势; 村集体统一经营和政府主导模式次之, 企业参与和农户自主模式因局部短板评分较低。最后提出完善政策法规、创新体制机制、强化资金支持与监管、因地制宜推进模式优化等对策建议, 助力乡村振兴。

【关键词】乡村振兴; 闲置宅基地; 盘活利用; 多元模式; 效益评估

【基金资助】2025年宜春市社会科学规划一般项目“乡村振兴背景下农村闲置宅基地盘活利用的多元模式与效益评估研究——基于宜春地区的调查”

1 引言

乡村振兴战略是新时代“三农”工作的核心, 农村土地资源有效利用是实现乡村振兴的重要基础。2025年2月中央一号文件聚焦农村改革与宅基地治理, 引发广泛关注。江西省作为外出务工大省, 农村空心化严重, 宜春地区农村闲置宅基地问题尤为突出。闲置宅基地导致土地资源浪费、环境恶化及乡村发展滞后, 亟需探索盘活路径。本研究通过分析宜春地区闲置宅基地盘活利用的多元模式与效益评估, 理论上可丰富农村土地资源利用理论, 实践中能为地方政府决策提供理论依据, 助力乡村产业升级与农民增收。

2 现状及成因分析

2.1 宜春地区农村宅基地现状

宜春市位于江西省西部, 辖10个县(市、区), 农村人口大约400万。2023年数据显示, 全市农村宅基地总面积120.47万亩, 占建设用地总量38.6%, 其中闲置宅基地15.23万亩, 闲置率12.65%, 高于江西省平均水平。宜春市闲置宅基地空间分布差异显著。地形上, 山地县(如铜鼓县18.3%)、丘陵县(如袁州区13.2%)、平原县(如丰城市8.7%)闲置率各不相同; 经济上, 劳动力输出型县域(如万载县16.8%)、城郊融合型县域(如宜丰县11.4%)存在差异; 斑块破碎度方面, 山区宅基地平均斑块面积小于平原区。近五年, 闲置宅基地面积年均增长3.2%, 自然性闲置、制度性

闲置和经济性闲置分别占比41%、35%和24%, 青壮年外出务工、宅基地流转政策限制和耕地细碎化分别是主导因子、关键约束力和潜在变量。此外, 宜春市农村宅基地户均面积超出省级标准122.8%, 但实际使用率不足45%。

2.2 宜春地区农村宅基地闲置的成因

造成宜春地区农村宅基地闲置的原因是多方面的。一是城镇化进程加快, 农村人口大量向城镇转移, 2010-2020年宜春市城镇化率从42.5%提高到56.3%, 缺乏有效退出机制导致宅基地闲置。二是农村人口结构变化, 80万青壮年外出务工, 留守老人儿童增多, 使宅基地使用效率低下。三是管理制度不完善, 宅基地流转受限、退出机制不健全, 违规占用等现象频发。四是农村经济发展滞后, 产业结构单一, 缺乏二、三产业支撑。五是农村人才短缺, 大量劳动力流向城市, 闲置宅基地盘活缺乏智力支持。

3 盘活利用的多元模式分析

(1) 农户自主利用模式

农户在法律法规允许范围内自主开发闲置宅基地。发展庭院经济, 如樟树市“药用植物+观赏花卉”种植, 亩均年收益8000-12000元; 开办家庭作坊, 如宜春竹编工坊通过“合作社+农户”模式, 单户年增收3-5万元; 改造乡村民宿, 如铜鼓县“云上民宿”节假日入住率超90%, 带动农产品销售。

(2) 村集体统一经营模式

村集体经济组织统一开发闲置宅基地。建设集体产业园区,例如丁家村利用 50亩闲置宅基地建设农产品电商孵化园,村集体年收益150万元;发展集体物业经济,如梅林村改造闲置农房建设花卉研学基地,村集体年租金收入65万元并获经营分红;实施土地整治项目,例如后岗村复垦35亩闲置宅基地获1050万元指标收益。

(3) 企业参与开发模式

企业利用资本、技术和管理优势参与开发。发展乡村旅游,如浙江莫干山地区将闲置农房改造为高端民宿,带动区域旅游收入增长;建设产业基地,丰城市雷代表大米企业改造闲置宅基地为加工中心,带动农户增收;开发养老地产,饮水思源康养集团在生态优越地区打造旅居式养老社区。

(4) 政府主导项目模式

政府通过政策引导整合资源,实现土地资源的高效配置与社会价值最大化。易地扶贫搬迁项目将农户集中安置,复垦宅基地新增耕地;美丽乡村建设项目改造闲置宅基地为公共设施,如丽村建设“乡村记忆馆”带动村集体经济增长;土地增减挂钩项目将闲置宅基地复垦,指标交易收益反哺农村建设等。

(5) 混合型开发模式

混合型开发模式就是构建多元主体协同机制。一是政府+企业+农户联合体模式。政府提供政策、财政支持,企业投入资本运营,农户以宅基地使用权入股;二是村集体+合作社+新农人共创模式。村集体作为资源整合平台,负责宅基地统筹和公共设施建设;合作社作为运营载体,建立数字化管理平台实现资源精准配置;新农人作为技术赋能主体,带来现代农业技术和互联网营销手段。

4 效益评估体系构建

效益评估指标体系的构建遵循系统性、科学性、可操作性和可比性原则,全面、客观地反映多元模式盘活利用的效益。效益评估指标体系包含3个一级指标(经济效益、社会效益、生态效益)、9个二级指标和27个三级指标的评估体系。经济效益涉及直接经济收益、间接经济贡献和投资效率;社会效益涵盖农民福祉改善、乡村治理提升和文化遗产保护;生态效益包括资源节约、环境保护和可持续发展。

5 效益评估分析

(1) 农户自主利用模式效益评估

经济效益上,农户年均收入增加约1.5万元,以发展庭院经济为例,种植有机蔬菜与养殖土鸡相结合的农户,年均增收可达1.8万元。社会效益方面,农民满意度达85%,公共活动参与度提升。生态效益表现为土地集约利用度提高20%,绿化覆盖率增加15%。综合评价价值0.72,表明该模式在经济效益、社会效益与生态效益之间实现了较好的平衡。特别是其灵活性与低门槛特性,使其成为乡村振兴战略中激活农民内生动力的重要抓手。

(2) 村集体统一经营模式效益评估

经济效益上,村集体年均收入增加50万元,带动村民劳务收入增长明显。社会效益上,村党组织引领能力增强,乡村文明建设成效好。生态效益方面,土地集约利用度提高35%,生态环境改善。综合评价价值0.81,表明村集体统一经营模式在多维效益整合方面展现出强大的系统性优势。该模式不仅解决了农村“有资源无资产”的困境,更通过组织化开发实现了资源价值的系统转化。

(3) 企业参与开发模式效益评估

经济效益上,企业年均利润200万元,能够带动相关产业发展。社会效益方面,农民满意率达78%,公共服务水平提升。生态效益方面,绿化覆盖率增加25%,碳排放降低。综合评价价值0.76,表明该模式在经济效益、社会效益与生态效益之间实现了较好的平衡。企业参与开发模式通过资本、技术和管理优势的导入,有效激活了农村闲置资源的经济价值,同时兼顾了乡村社会与生态效益的提升。

(4) 政府主导项目模式效益评估

经济效益上,项目提供财政支持,虽投资回收期长但战略价值高。社会效益方面,公共服务设施完善,乡村治理和文化遗产成效较好。生态效益方面,生态修复面积大,环境改善明显。综合评价价值0.79,表明政府主导项目模式在经济效益、社会效益与生态效益之间实现了较好的平衡。该模式通过政策引导与资源整合,有效解决了农村土地资源的碎片化问题,为乡村振兴提供了坚实基础。

(5) 混合型开发模式效益评估

经济效益上,可以实现多方共赢,内部收益率高达25%,同时带动产业产值增长。社会效益上,农民满意度达90%,乡村治理和文化活动参与率提升。生态效益上,土地集

约利用度提高近40%，生态修复效果良好。综合评价0.87，表明混合型开发模式在经济效益、社会效益与生态效益之间实现了最优平衡。该模式通过整合政府、企业与农民的多元优势，构建了利益共享、风险共担的开发机制，为乡村振兴提供了可持续的发展路径。

综上，混合型开发模式综合效益最优，村集体统一经营模式和政府主导项目模式次之，企业参与开发模式和农户自主利用模式相对较低。混合型开发模式凭借其多元主体协同、利益共享和风险共担的机制，成为推动乡村振兴的最优选择。村集体统一经营模式和政府主导项目模式在特定情境下也展现出重要价值，特别是在组织化程度较低或市场动力不足的地区。未来应根据区域资源禀赋和发展需求，灵活选择开发模式，并通过政策创新与制度优化，进一步提升各模式的综合效益。

6 对策建议

(1) 完善政策法规

健全“三权分置”制度，明确宅基地所有权、资格权和使用权的权利边界，为盘活利用提供坚实的法律保障；制定差异化政策，根据不同地区、不同模式的特点，制定针对性的支持政策；完善配套政策，出台财政、税收、金融等配套政策，形成政策合力。建议设立宅基地盘活利用专项基金，对重点项目给予财政补贴；对参与盘活利用的企业和农户，给予税收减免；鼓励金融机构开发适合宅基地盘活利用的金融产品。

(2) 创新体制机制

建立宅基地流转市场，搭建宅基地流转交易平台，规范流转程序，促进宅基地有序流转；探索宅基地有偿退出机制，制定合理的补偿标准，鼓励长期闲置宅基地自愿有偿退出；创新利益联结机制，建立农户、村集体、企业等多方利益共享机制，实现合作共赢。

(3) 加强资金支持

加大财政投入，设立专项资金，支持宅基地盘活利用重点项目；创新金融产品，开发适合宅基地盘活利用的金融产品，如宅基地抵押贷款等；引导社会资本，通过PPP等模式，吸引社会资本参与宅基地盘活利用。

(4) 强化监督管理

加强规划引领，将宅基地盘活利用纳入乡村振兴规划，

统筹安排，有序推进，建议制定详细的盘活利用规划，明确开发目标、布局和时序；完善监管机制，建立全过程监管体系，防止出现违规操作和损害农民利益的行为；建立风险评估和预警机制，防范可能出现的风险，定期开展风险评估，及时发现和解决潜在问题。

7 结论

本研究以乡村振兴战略为背景，以江西省宜春地区为实证对象，系统剖析了农村闲置宅基地盘活利用的多元模式问题。其中混合型开发模式通过多元主体协同，实现综合效益最大化，是宅基地盘活利用的最优路径。村集体与政府模式在组织化与长效性上具优势，而企业参与、农户自主模式需补足社会与生态短板。未来需因地制宜选择模式，强化政策创新与资源整合，推动闲置宅基地盘活与乡村全面振兴。

参考文献：

- [1] 何荣炜. 闲置宅基地治理中的村庄类型识别及优化路径研究——以河南省孟津区为例[J]. 中国农业资源与区划, 2025, (02): 50-65.
- [2] 张合林, 张锐. 宅基地盘活利用促进乡村产业融合发展的机制与路径[J]. 财经科学, 2025, (01): 62-74.
- [3] 郭晓鸣. 集体经济主导盘活闲置宅基地的实现路径与模式选择——来自四川省和浙江省三个村庄的案例分析[J]. 农村经济, 2024, (11): 11-21.
- [4] 张诗懿, 杜欣蔚, 李哲敏. 多元主体协同参与闲置宅基地与农房资源盘活利用模式研究——以浙江省钱塘区实践为例[J]. 中国农业资源与区划.
- [5] 刘晓荣. 基于“三圈理论”的农村闲置宅基地盘活利用模式比较研究——以甘肃省3个宅改试点区为例[J]. 干旱区资源与环境, 2024, 38(08): 120-128.
- [6] 张圆圆. 农村宅基地制度改革影响乡村治理的路径研究[D]. 河南农业大学, 2024.
- [7] 李贵盼. 重庆市利用闲置宅基地发展乡村民宿的影响因素及对策研究[D]. 重庆交通大学, 2024.
- [8] 周婷婷. 农村闲置宅基地和闲置农房盘活路径研究[D]. 江西农业大学, 2024.
- [9] 邹起鑫. 基于农户视角的闲置宅基地盘活模式及选择偏好影响因素研究[D]. 华中农业大学, 2024.