

方志权：上海探索放活农村闲置房屋使用权的调研报告

（上接B3版）其次，农民盼望实现闲置农房的财产性功能。目前上海村里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（指日常由老年人居住，节假日儿女回家居住）。上海郊区农民的习俗是有农村的房屋不算有房，生活目标是“城里有房，才能娶妻安家”。即便在我们调查的纯农业地区，四成左右的农户已在城区或镇里购置了住房。对304个村的问卷调查显示，三成左右农民愿意将闲置房屋流转出来，以增加经济收入。

此外，社会资本对利用农宅投资建设的热情不减。近年来，全市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、金山嘴渔村为代表的民宿聚落，同时还建设了一些创客空间。相关企业依托浦东新区川沙新镇连民村紧邻迪士尼乐园的地理优势，运用高科技打造风格各异、主题鲜明的现代化民宿。金山区在全市率先以民宿发展协调领导小组的名义推行一站式审批，近期已对6家民宿进行了备案登记，由此调动了经营主体的投资开发积极性。

调查显示：上海盘活农村闲置房屋使用权有试点、有成效。通过盘活开发利用农村闲置房屋，实现了多方共赢：乡村生态环境水平得到了提高，市民对美好生活需求得到了满足，尤其是农民的增收渠道进一步拓展。一是租金收入。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3.6万至15万不等，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至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。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。据对304个村调查，已开展农宅盘活利用的村，都吸纳了大量本地劳动力就业，从事民宿管理、保洁服务等工作，月工资在3000-8000元不等。

二、问题分析

虽然上海在探索盘活利用开发农村闲置房屋方面迈出了可喜的步伐，但与江浙地区相比，存在明显差距。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，难以与江浙比拼，除少数几个精品民宿外，缺少精品，形不成气势。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。村干部还反映，发展民宿与增强农村集体经济实力关系不大，担心“瞎折腾、不长久”。上述问题，究其原因：

一是缺乏一个部门主抓。基层反映，全市缺乏一个主管部门。

二是项目开发审批难。调研时，一半的被调查者反映，目前农村闲置房屋流转开发主要用于发展民宿，由于土地不能转性，用农宅办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屋，九成以上的农村房屋是上世纪建设的，房屋的建筑安全难以核准。加之，乡村民房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。

三是配套设施不到位。调研时，八成的被调查者反映，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、电线电讯、燃气等公共服务配套设施，也需要增加投入。

四是发展定位同质化、低端化。从总体来看，全市缺乏顶层战略设计，更缺乏统一规划。盘活利用闲置农宅大多用于发展旅游休闲，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、对策建议

通过调研，我们认为上海探索放活农村闲置房屋使用权，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。目前上海已到了关键窗口期，要充分发挥上海乡村与超大城市具有的地理位置近、市场需求强、高新技术多等优势，扬长避短，积极推进。在具体推进过程中，需要把握好“三个注重”：

一要注重增强三个意识。一是聚焦重

点意识。切忌遍地开花、“撒胡椒面”。现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（迪士尼乐园边、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至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。

二要注重处理三方关系。正确处理农户、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为好。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，房屋租赁合同期满后或中止后，房屋所有权仍归原农户所有。

三要注重实现三个带动。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，有入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、能工巧匠参与到这项工作，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。

盘活农村闲置房屋使用权需要有强有力的创新举措和支持办法。针对调研中的具体问题，建议采取如下措施：

一要发挥政府作用。应明确一个主管部门牵头组织推进这项工作，建立部门协调工作机制，农业、旅游、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，前期，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，统筹加大对民宿公共区域品牌宣传支持力度。四是强监督，要注重审批之后的项目日常监督和长效管理。

二要出台扶持政策。市旅游局会同市农委等部门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，根据农宅实际，适当放宽准入条件。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。

三要强化设施配套。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。

四要融合文化元素。推行差异化的竞争和品牌策略，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。

最后，强调坚守三条底线：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上的房屋进行，强调在规划保留保护的村庄内开展，房屋应符合本市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 and 可安全使用等要求，并经农村集体经济组织认可。二是不得违规违法买卖宅基地，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。

张亚军：倚靠制度 探索路径 突破农民增收瓶颈 助力乡村振兴

（上接B3版）纵观近十年，不少郊区在“改造农房、发展民宿”方面积极尝试，如中华村、金山嘴渔村等。从这些案例中，不难发现，农房变为民宿之后，“活起来”的，不仅是一幢房子，而是一个村子；“富起来”的，不仅是一家，而是十家，甚至百家；“美起来”的，不仅是一个院子，而是一片田园。因而，发展民宿，是使农房劣势变优势，实现农民财产性收入大幅提高的最快速、最直接、最简便的翘板。

一、发展民宿之利

1.从农房到民宿，农村集体资源深度盘活。在金山区，据2014年3月开展的农村宅基地及其房屋的摸底调查统计（近五年来唯一的一次），金山现有农村宅基地总户数93596户，涉及人数318111人，其中已出租农房2705户，改变用途50户，辖内农房占用4163.36公顷，约占现状建设用地总数的20.3%，户均占地面积达到444.82平方米。在人口密集的海上，因之前已经做过了土地整理和复垦，能够新增的空间已经捉襟见肘，在承包地、集体经营性建设用地和宅基地的农村“三块地”中，承包地因涉耕地保护红线不能动，集体经营性建设用地因在上一轮中已被利用，于是，盘活同样作为集体建设用地的宅基地自然而然地成为了乡村振

兴和产业融合发展的新的着力点和解决农民增收的重要举措。

2.从农房到民宿，农民隐性资产得以显化为更好地研究，特别选择隶属金山廊下的近镇、偏远镇和远镇的三个村，各抽取60名农户开展了问卷调查。从180户农民的意愿调查反映，60%的受访者选择了“不愿意”以房（商品房）换房（农房）来放弃农房。而从居住情况来看，65%的受访者已在城里有商品房。调查还发现，即便有商品房并定居城里，但对农房自用的比例仍然高达98.3%，也即意味着事实上的农房闲置率已相当高。但是，由于农房只有宅基地证、没有房产证而无法交易，使得农房只能成为农民隐性的固定资产。因此，在农民既不愿意放弃农房，又没有充分利用好农房的现实情况下，改造农房、发展民宿是使这部分隐性资产产生效益的最佳方案，这是社会的期待，也是农民的愿望。

3.从农房到民宿，社会金融资本流向乡村民宿的发展模式，根据经营方式，可分为农房所有者自营模式和租赁者经营模式。以金山为例，最早的民宿是锦江中华村农家乐，这是金山对农房开发利用的首次尝试。采取租赁者经营模式，由上海锦江国际集团集中开发打造，以15年的期限和2—3万元/栋的价格租借了19栋闲置农房，改造

出150个床位和一座能同时容纳180个人就餐的接待中心。这些农家客房在外部保留了金山民居“白墙、黛瓦、观音兜”的原味风貌，在内部则按照三星等级酒店统一装修，实行公司化运营，于2006年开业。农房所有者自营模式如涵七，户主女儿彭晓燕利用老宅位处枫泾岛的地理优势和自己建筑设计毕业的专业优势，将父母宅基地上的一栋房子进行整体改造，2017年3月起正式对外开放。以上两种模式的民宿，都是农业之外资本在投入到乡村。

二、发展民宿之忧

1.现状忧

因规划尚不完善，造成我区民宿发展仍处于分散状态，基本完全依托于景区景点，如半朵悠莲依托于金山嘴渔村，还如中华村和涵七依托于廊下郊野公园，都呈零散分布，单体规模较小，雇员人数较少，对地理位置的依赖性较强，目标客户群较相似，抱团合作性较弱，市场竞争性较为激烈。

2.配套忧

农房改造成民宿后，势必需要改善周边环境，解决民宿所属的农村社区公建配套，如天然气需要接通、电力需要扩容、水网需要改造、污水管道需要更新等等都刻不容缓。而现实往往是，经营者对农户范围内进

行了改造，而外围配套依然停留在原地，游客过来，公共交通会有“最后一公里”问题，开车又会有停车难问题等等。

3.办证难

按照上海市关于鼓励创业促进就业的相关政策，允许农民农房以自营或出租给他人开展经营活动。但是，由于利用农房从事二三产，涉及到产业发展、规划布局、安全环保等诸多关联问题，特别是消防设施改造难度高，相关经营主体不敢贸然进入。同时，民宿作为新兴业态，本市尚无成熟的管理规范可供借鉴，金山区政府于2017年9月发布了促进发展意见（金府规发[2017]7号），并成立了协调领导小组，但《意见》对民宿的申报备案要求相对严格，程序相对复杂，现实操作的难度相对较大。

三、发展民宿之策

1.创新。与宾馆相比，民宿的核心竞争力在于乡村，因此，在发展过程中，要遵循品质为上、需求导向。制度要创新，营造好有利于民宿发展的制度环境。文化要创新，做好“文化+”、“创意+”这两篇大文章。在农房的外形、风格上引导注入当地乡村文化内涵，展现乡俗、乡情、乡风和乡土文化，让居民望山见水、记住乡愁。

（下转B6版）