

# 农村闲置宅基地入股利用的制度构建

史卫民 董鹏斌

**【摘要】**农村宅基地是保障农民基本居住与农村社会和谐稳定的基础。积极有效利用农村闲置宅基地,对增加农民财产性收入和实现乡村振兴战略具有重大意义。闲置宅基地入股可以丰富闲置宅基地利用方式、发挥宅基地使用权的权能、构建成片利用土地新机制。《公司法》关于股份的法律规定、土地承包经营权的入股实践、宅基地试点地区的成功经验为闲置宅基地入股利用提供了经验和借鉴。农村闲置宅基地入股应当按照合法自愿、平等协商、市场导向、倾斜保护的原则,并通过出台和制定闲置宅基地入股利用的指导意见、登记制度、评估制度、分配制度、风险防范来进行制度构建。充分激发以入股方式盘活利用农村闲置宅基地的活力,推动闲置宅基地高效集约利用。

**【关键词】**农村闲置宅基地;宅基地入股;制度构建

**【作者简介】**史卫民(1973-),男,陕西洋县人,西安财经大学法学院教授,硕士生导师,研究方向为民法学、物权与土地法学;董鹏斌(1995-),男,陕西乾县人,西安财经大学法学院硕士生,研究方向为民法学与农村法治(西安 710061)。

**【原文出处】**《西安财经大学学报》,2021.1.111~119

**【基金项目】**国家社会科学基金项目“实现农民住房抵押权的法律障碍及破解研究”(17BFX198);西安财经大学2019年研究生创新基金项目“农村闲置宅基地入股利用的制度构建”。

## 一、文献综述

农村宅基地是农民赖以生存与发展的重要生产生活资料,也是实施乡村振兴的基础。重视闲置宅基地入股利用方式,对盘活和刺激农村闲置宅基地高效利用具有重要意义。伴随我国城镇化快速发展,许多农民进入城市打工和落户,农村地区产生了大量的闲置宅基地和闲置住宅,造成许多宅基地资源的空置与荒废,极大影响了农民财产性权利的实现。现阶段如何厘清并界定闲置宅基地?如何使其得以有效盘活利用,统一于城乡建设用地市场和服务于乡村振兴战略也是我国农村土地总体利用亟须解决的问题。农民财产权利是以土地权利为核心的一系列权利,包含土地承包经营权、宅基地使用权、集体建设用地使用权和集体收益分配权<sup>[1]</sup>。在农民以宅基地使用权和闲置宅基地入股公司时,核心是利用盘活闲置宅基地和闲置住宅的财产收益功

能<sup>[2]</sup>。然而,宅基地“三权分置”改革应审慎进行,赋予农民完整的宅基地财产功能,需要探索宅基地租赁入股抵押的具体路径,提高农民财产性收入<sup>[3]</sup>。闲置宅基地和闲置农房入股农民专业合作社,是农民专业合作社实体经营形式走向实体强社的新途径<sup>[4]</sup>。宅基地入股应从出资、流转、风险三方面进行制度构建<sup>[5]</sup>。宅基地使用权入股利用应强化政府规制<sup>[6]</sup>。宅基地使用权入股的利益分配中,应构建公平合理的可持续收益分配制度,完善所有权人与使用权人之间分配宅基地收益层面的立法<sup>[7]</sup>;同时,应加强宅基地使用权流转入股中的风险防范。

当前加强对农村闲置宅基地管理与利用仍是法学研究的重点和难点。通过系统梳理农村闲置宅基地利用的研究成果发现,在取得成绩的同时也存在一些问题。一方面,宅基地入股利用的理论研究较少。现有的研究成果主要集中在宅基地的流转、置

换、宅基地“三权分置”等方面,专门研究以入股方式盘活利用闲置宅基地的成果较少。另一方面,闲置宅基地利用方式的研究视角较窄。大部分研究只关注农村闲置宅基地总体优化利用、闲置宅基地有偿退出等方面,缺乏以入股利用为视角,去研究如何形成具有实践价值的闲置宅基地入股利用的制度。在深入分析闲置宅基地入股利用的必要性与可行性基础上,提出入股基本原则以及入股利用的指导意见、登记制度、评估制度、分配制度、风险防范来构建农村闲置宅基地入股利用的系统制度。通过创新闲置宅基地利用方式和机制,高效率、多途径利用闲置宅基地,对促进农民非农收入增长、推动乡村振兴发展都提供了现实的理论需求和实践支撑,最终对宅基地制度的改革深化有所裨益。

## 二、农村闲置宅基地的内涵及其利用现状

### (一)闲置宅基地的内涵界定

目前,学理上就闲置宅基地和闲置住房的内涵并未形成统一的认识。有学者认为,农村闲置宅基地是指该宅基地是否有建筑物在所不问,但因长期无人利用,无法发挥宅基地居住保障的应有作用与功能,这些宅基地都属于闲置宅基地<sup>[8]14-16</sup>。还有学者认为,闲置宅基地是宅基地本身及其所附建筑物的闲置,大多数呈现出房屋与相关构筑物的荒废和闲置现象。在此情形下,主要表现出两种情况:一种情况是纯粹的宅基地自身的闲置。即在宅基地表面并无修建成形的任何房屋,也就是对占有的宅基地不加利用的情况。另一种则是宅基地名义存在而实际不用。即宅基地上建有住房,但因为人员迁移、易地扶贫搬迁等各种原因致使所建房屋因长期无人居住而被荒废和闲置,即对占有并建好的住宅不居住的情况<sup>[9]125-127</sup>。综上,闲置宅基地的内涵是指不管宅基地上面是否存在建筑物及其附属设施,只要在一定时间内没有被充分利用而无法发挥其居住保障功能和经济效益的宅基地。

### (二)闲置宅基地的利用现状

改革开放四十多年来,我国城镇化率稳中增长。到2019年底我国城镇化率已达到60.60%<sup>[10]</sup>,大多数农业人口成为城市居民,留下了众多闲置宅基地与闲置住宅。据统计,在农村近2亿亩的宅基地

中,闲置宅基地面积6000多万亩,处于闲置不用的为3000多万亩<sup>[11]</sup>。距离城市越远,空置率越高。因而,通过对收集的数据分析得知:现阶段,农村存有大量被闲置和荒废的宅基地。在此背景下对闲置宅基地的优化利用,发挥宅基地的经济价值是我国进行深化农村宅基地制度改革和实现乡村振兴的重要一步。当前对闲置宅基地的开发利用着重在以下三个层面:

#### 1. 闲置宅基地的流转与有偿退出

##### (1) 闲置宅基地的流转

2015年初启动了深化宅基地改革试点工作,推行了农村闲置宅基地的合法流转与有偿退出政策。实践中宅基地流转主要有五种形式,具体言之:

一是买卖。这种形式在农村地区属于比较常见的隐形流转方式,体现在拥有“一户多宅”的农民,出卖自己闲置与荒废的宅基地,或采取“合作建房”等途径,对闲置宅基地予以利用,有时将闲置宅基地与土地承包经营权进行一体化买卖。这种操作大多已突破对内转让的规定,出现对外转让的私下买卖。基于放活宅基地使用权政策要求,通过出租、转让、指标异地等多种流转活动,能够拓展农民闲置宅基地非农收入渠道<sup>[12]</sup>。二是抵押。由于农民在进行农业生产经营中缺乏资金,就将宅基地与房屋一并抵押银行进行贷款,达到融资的目的。同时为解决大量资金需求,当地农民以自有的农村宅基地使用权与房屋所有权抵押给农村信用合作社进行贷款。三是征收。土地征收制度是我国法律明确规定的宅基地流转的一种方式。这种模式产生于政府为了公共利益和经济发展需要,对农村的闲置宅基地按照法律规定去征收利用并进行补偿。因此,征收是一种合法的农村闲置宅基地和闲置房屋的流转方式。四是继承。当发生被继承人死亡情形,由其继承人依法取得该宅基地使用权。然而在实践中,因为房地一体的原因,村集体无法单独收回宅基地,只能由继承人连同住宅一并继承使用。在这种情形下,也发生了农村宅基地资格权能否继承的现实问题,不管在学理上还是司法实践中,对于宅基地使用权人的资格权问题也讨论较多。五是出租。对于闲置宅基地和闲置房屋所处村口或人员流动频繁与交通便利

的位置,更容易发展农村商旅服务业。由于我国现阶段“房地一体”的政策,在租赁房屋时,是连同宅基地出租,宅基地使用权人可以获得闲置宅基地的经济收益。

## (2) 闲置宅基地的有偿退出

为了节约利用土地,闲置宅基地有偿退出是在适应我国经济社会发展与推进城镇化建设中出现的形式,也是现阶段宅基地制度改革中的重要探索成果<sup>[13]</sup>。经过宅基地使用权人自愿申请,采取宅基地与城市房屋进行置换或购房补贴、一次性补助等多种方式将空置的宅基地与闲置房屋退还给村集体<sup>[14][44-47]</sup>。退出中绝不能让农民在无相关利益保障下强制其退出宅基地,应当以农民宅基地等价的其他保障利益作为交换或补偿进行有序退出。有学者认为在具体操作中重新反思闲置宅基地退出的现有模式,考量综合式宅基地退出机制<sup>[15]</sup>。同时与闲置宅基地退出制度相关的是户籍制度、土地总体规划与整体开发利用、社会统筹保障制度等,政府和村集体应充分协调不同制度之间的规范和处理原则。

## 2. 农家乐与乡村民宿

乡村振兴背景下,农村休闲农业对闲置宅基地的开发利用主要表现为开办农家乐与发展乡村民宿。

一是农家乐模式。农民通过对现有的闲置宅基地及其建造的房屋进行改造或修缮,并结合当地的建筑特色与旅游饮食文化,充分利用庭院及其周边种植绿色无污染的新鲜蔬菜与水果,让老建筑与闲置房屋重焕光彩。其中,一是开办符合乡村饮食文化的特色农家乐。培育一批具有示范性和引导性的特色小吃镇,融合乡村产业全面振兴理念,使乡村本身得到全面改善与提升,促进并带动乡村旅游业的发展。二是强化新时代农家乐智慧旅游专题研究<sup>[16]</sup>。加强农家乐智慧旅游建设与闲置宅基地开发利用相结合,促进闲置宅基地成为新一代农家乐产业增长、经营理念转变、运营方式提升的良好依托。例如,陕西乾陵黄土民俗村,该村依托乾陵、永泰公主墓、牡丹园等人文生态旅游景观,大力发展周边乡村经济,政府也为该村村民提供政策支持发展农家乐。

二是乡村民宿模式。农户将自有闲置宅基地与闲置房屋打造为符合土地用途规划和村庄村貌的新型乡村民宿,融入当地文化内涵精神,彰显地方显著特色,盘活了农村闲置宅基地这种“沉睡”的资产<sup>[17]</sup>。乡村民宿不仅仅是游客在农村旅游休息的场所,更能切身体验当地村民文化、民俗民风。乡村民宿在长期改进发展过程中,不但促进乡村旅游业的繁荣,也推动了乡村文化的有效宣传,增加了农民的收入。毕竟乡村产业得以兴旺,农村经济才能得以发展,闲置宅基地才能释放出收益权能与经济效益。有意识地打造创新型一体化乡村民宿与农家乐综合体,形成产业与农村相融合、三产联动效应,充分利用闲置宅基地和闲置房屋推进乡村民宿产业发展。

## 三、农村闲置宅基地入股的必要性

深化改革农村宅基地制度的重要内容就是积极鼓励农户对宅基地经济价值与财产功能加以平衡利用。通过前文厘清我国农村闲置宅基地的利用现状,可以发现闲置宅基地利用方式还有拓展空间。结合农业农村部相关文件以及决策部署,从入股层面对农村闲置宅基地利用的制度设计具有一定的必要性与重要意义。

### (一) 丰富闲置宅基地利用方式

宅基地利用流转方式是我国推行宅基地流转制度改革与维护农民财产权益的重心。结合现阶段我国农村闲置宅基地的利用情况,一方面,缺乏以入股利用方式为视角。虽然实践中各地已有针对闲置宅基地利用方式的探索,但是主要表现在农村闲置宅基地总体优化利用,闲置宅基地流转、租赁、委托经营、合作经营方式等方面,较少通过闲置宅基地入股利用方式,去盘活利用农村闲置宅基地。另一方面,深化闲置宅基地的利用范围。在农民居者有其屋(户有所居)的基础上,将现有的闲置宅基地入股公司,提高闲置宅基地集约化利用水平,行使放活后的宅基地使用权,能充分释放出农村闲置宅基地的财产属性与市场价值,达到拓展和深化闲置宅基地利用方式、优化农村土地成片使用布局的目的。同时协调闲置宅基地和闲置房屋的盘活利用与乡村全面振兴、乡村治理体系相适应,展现出闲置宅基地本身

具有的经济价值、生态文明与文化底蕴,并强化对闲置宅基地用途的管制力度<sup>[18]</sup>。根据农业农村部发布的相关文件,国家重视闲置宅基地入股利用方式,体现了延伸和增加农民非农收入渠道的现实需要。

## (二)发挥宅基地使用权的权能

宅基地使用权是农民享有居住权的基本权利保障,也是农村宅基地改革创新的重要对象。具体表现在:一是权利主体的身份性,即只能是村集体经济组织的成员;二是权利客体的专属性,依附于农村集体所有的土地;三是权利取得的无偿性,由本村集体经济组织成员以农户名义申请宅基地,无须支付宅基地使用费;四是权利行使的限制性,包括数量、用途、流转等;五是权利期限的永续性,即宅基地使用权经申请获得后可永久使用;六是权利享有的保障性。有学者认为宅基地使用权在物权法体系上系“用益物权”,“用益”即解释为“使用和收益”,体现了“用益物权”的两大权能<sup>[19]</sup>。但具体到宅基地使用权相关权能时,可看出宅基地使用权作为“用益物权”在发挥权能上的欠缺,没有规定其收益权能,处分权也无法实现。但是,作为“用益物权”的宅基地使用权应体现其财产性。由于我国农村有许多宅基地和住宅被空置与荒废,这使得宅基地使用权制度在土地利用上的效率无从体现。因而,农民将闲置宅基地入股公司来发展民宿产业等新型产业形态,创新了宅基地利用方式。农民入股公司后基于收益分配请求权,可以发挥宅基地使用权的效率和财产价值,保障农民财产权与收益权,有助于深化宅基地使用权的权能。

## (三)构建成片利用土地新机制

现阶段农村地区成片利用土地机制的制度不健全,特别是在农村宅基地方面,闲置宅基地用地面积约占3000万亩,低效率用地面积占9000万亩左右<sup>[20]</sup>。加之没有进行科学规划指导,部分农户乱搭乱建、超出规定建造住宅等现象的出现,使得许多闲置宅基地与闲置住宅破坏了乡村人居环境,也影响了闲置宅基地的整体规划利用<sup>[21]40-42</sup>。因此,一要提升闲置宅基地的使用效率。引导农民集约用地和优化农村生产生活空间是构建成片利用土地新机制的重要内容。二要坚持以土地集约利用为指导。追求

经济价值和生态价值的有机结合,以入股方式盘活利用农村闲置宅基地是实现这一目标的有效方式。三要科学规划构建成片利用机制。通过将村集体或者农户自有的闲置宅基地和闲置房屋入股公司,由公司统一规划布局,科学合理地成片利用土地,从整体上优化村庄用地空间,可以促进农村经济社会发展和土地资源的保护。利用土地有限存量推进农村闲置宅基地成片发展利用,促进节约型集约型成片利用土地新机制的构建,展现了我国农村土地利用实际情况和具有中国特色的土地管理与利用制度的统一。

## 四、农村闲置宅基地入股的可行性

我国农村闲置宅基地资源的荒废已成为乡村全面振兴进程的短板之一。城乡融合发展以及乡村建设用地对土地资源的需求与依赖也盼望盘活利用闲置宅基地。通过分析现行法律规定与实践经验,能够反映以入股利用为切入点有效盘活利用闲置宅基地的可行性。

(一)《公司法》关于股份的法律规定为农村闲置宅基地入股提供了基础

《公司法》第四章股份有限公司的成立与组织机构、第五章股份有限公司的股份发行和转让以及《公司法》第二十七条的规定,都为农村闲置宅基地入股的出资方式、出资期限、股权等与农民股东切身利益相关的各项权责设置提供了法律基础。对应到宅基地使用权上,应允许农户将自有的闲置宅基地和住房作为一种出资方式,评估作价后入股。既能以村集体为主体,由村集体成立股份合作公司,村集体内部成员将闲置宅基地入股该公司进行经营,年底获得分红;也可以将闲置宅基地入股农村集体经济组织外符合乡村规划发展的其他公司,由该公司统一集中规划利用,农民只要入股都是股东,都能拥有法律规定的股东权利。在此基础上,一方面,农户与村集体应了解和熟悉《公司法》关于入股的法律规定,并签订书面的入股协议,使得在实施过程中有章可循;另一方面,在农民出资方式、股权分配、股权转让与退出制度安排上应设置原则与底线,因地制宜地制定出更加符合农村集体经济组织所有成员利益的规定。

(二)土地承包经营权的入股实践为农村闲置宅基地入股提供了经验

在土地承包经营权流转的诸多形式中,入股表现得最为重要且活跃。2018年12月29日修订的《农村土地承包法》第36条和第53条都对土地承包经营权规定了入股的流转方式,延伸了土地承包经营权入股公司的广度。在土地承包经营权流转实际操作中,土地承包经营权入股实践形成了多种模式,例如江苏模式、重庆模式。但是从农民入股的组织形式上来讲土地承包经营权入股主要体现两种方式:一是以南海模式为代表。由农村集体经济组织自身成立股份制企业,并由成立该股份制企业的村集体进行统一支配。在生产资料集体所有制基础上,将村里土地确权划分以后,农民集体所有土地或者农民个体的土地承包经营权作价入股,由村委会或村民小组进行管理经营,村民以土地作价后的股权来分享土地的增值收益<sup>[22][115-117]</sup>。二是评估作价直接入股。由农户和入股企业对该土地进行市场评估以后,农民直接将自有的土地入股社会中的公司。其中,第二种模式下的入股发展迅猛,合作内容也由单一生产扩展到土地流转、信息共享、农产品销售与储存等综合性农业服务。因此,土地承包经营权的入股实践已经成熟,为农村闲置宅基地入股提供了有益经验。

(三)宅基地试点地区的成功经验为农村闲置宅基地入股提供了借鉴

在2015年国家选定33个县作为“三块地”改革试点地区后,各个试点县区也将闲置宅基地整治利用作为深化改革内容统一部署,统筹推进。一是创造“大闵城”盘活发展模式。濮阳市濮阳县被确定为河南省农村“两权”改革试点县以来,以濮阳县大闵城村为试点区,通过对农户现存宅基地清产核资,实现股权量化,促使村民入股成为股东。二是发展闲置宅基地综合利用模式<sup>[23]</sup>。2016年4月浙江省义乌市发布《关于推进农村宅基地制度改革试点工作的若干意见》,及时开展宅基地改革试点工作,文件规定在落实宅基地所有权基础上,鼓励宅基地使用权人通过挂牌、竞价合法进行转让盘活,进一步助推农村集体企业不断创新发展。三是探索闲置宅基地

利用的新形式<sup>[24]</sup>。2017年10月山西省出台《闲置凋敝宅基地整治盘活利用试点工作方案》,把晋城市等市县作为开展闲置宅基地盘活利用试点对象,极力发展闲置宅基地多种途径利用的新形式。例如,代县农民以自己的闲置宅基地,利用占补平衡指标易地交易、招商引资等有关平台,将许多闲置宅基地予以综合规划利用。这些改革试点地区的典型做法就是高效利用那些“死产”的闲置宅基地,实现宅基地的资产效能与市场潜力。因此,可以充分总结借鉴宅基地改革试点地区的先进做法与相关规定,确保平稳推动农村闲置宅基地入股利用工作。

## 五、农村闲置宅基地入股的基本原则

### (一)合法自愿原则

农民以自有的闲置宅基地入股,双方应当依照合法、自愿原则。在这一过程中要依法进行,遵循法定程序和条件,在产权明晰基础上,确保闲置宅基地入股利用与集体经济发展水平相适应、与农民意愿相一致,切实尊重农民意愿,提高农民参与意识。闲置宅基地入股是否影响产权稳定、宅基地使用权评估是否合理、风险防范对策是否有效全面,对农民闲置宅基地入股利用具有较为明显的影响作用。因此,在设定农户以闲置宅基地入股利用的规定措施时,应广泛征求农民意见,制定符合法律、行政法规的规定。应当做到与农民意愿相一致,由农民按照自己的意思进行自主选择、自主参与和自主决定。严禁以各种方法违背农民意愿强制入股。

### (二)平等协商原则

宅基地使用权在物权法上虽然是特殊的私法权利,但围绕这种私权构建的宅基地使用权本质上是一种财产分配与利用制度。基于农村实践中损害农民宅基地权益的突出现象,通过平等协商的原则有利于处理股权归属争议,也能树立正确的财产价值理念。因此,平等协商原则是闲置宅基地入股公司开展经营和解决入股纠纷的重要原则。在协商过程中,要将闲置宅基地入股利用与实现乡村振兴战略、集约用地相结合,农民要与入股的公司或者集体经济组织股份制企业就入股具体事宜进行平等协商,聚焦双方核心利益,坦诚协商对话,妥善解决分歧。正确引导和组织农民,发挥农民的主体作用,为盘活

利用工作共同发力<sup>[26]</sup>,最终就闲置宅基地入股利用和纠纷解决达成一致。

### (三)市场导向原则

农村闲置宅基地入股利用市场是宅基地使用权流转交易的媒介和桥梁。结合各地成立的农村土地综合利用交易市场,一方面,积极遵循市场导向原则。注重农村闲置宅基地入股利用与集体经济发展内在规律的相适应性,发挥闲置宅基地作为市场配置资源的决定性作用,畅通相关要素流动环节,实现闲置宅基地效益最优化,以此彰显宅基地财产功能与经济价值。另一方面,坚持市场需求发展方向。强化创新引领,完善市场要素的交易规则与服务,健全闲置宅基地数据产权交易以及行业自律体制机制,发挥好入股制度在盘活利用农村闲置宅基地的自主性与创造性。同时利用闲置宅基地优先发展农村新的产业形态与模式,这既能发挥市场导向作用,又能提升闲置宅基地长期利用率,进一步提高农村现代化水平。

### (四)倾斜保护原则

倾斜保护原则主要强调对农民合法权益进行特殊保护。如果在农村闲置宅基地入股利用中不以维护农民权益为中心,不对农民股东进行倾斜保护,不仅农民参与积极性不高,盘活利用工作也难获得有力支持。鉴于农村闲置宅基地入股时的不同情形,《农民专业合作社法》《企业破产法》等相关法律规定有些缺失,农民本身又欠缺入股的专业知识。在整个利益博弈过程中,农民往往处于不利地位,其权益被侵害的可能性更大。因此,在新一轮宅基地制度改革中,建议转变理念,在平等协商基础上通过对入股农民倾斜保护,来促使盘活利用工作的顺利完成。也就是一旦入股农民与公司或者股份制企业发生纠纷,为充分保障农民的宅基地使用权和居住的房屋,应当对农民实行倾斜保护原则,加大对农民根本利益和合法权益的维护。

## 六、农村闲置宅基地入股利用的制度构建

### (一)出台闲置宅基地入股利用的指导意见

为进一步提升闲置宅基地利用效率,依法维护农民宅基地基本权益,应稳妥有序实施以入股方式盘活利用农村闲置宅基地工作。在这一过程中要与

实现乡村振兴战略相结合,要注重科学规划、绿色发展,建议由农业农村部出台闲置宅基地入股利用的具体指导意见。该意见中应当规定农村闲置宅基地入股出资方式、入股登记、股权设置与退出、组织机构、盈利分配、风险如何防范等具体事项,规范各地闲置宅基地入股利用工作。鼓励各地结合本地实际情况大胆探索,创新发展,制定地方闲置宅基地入股利用管理办法或实施细则,重点规范闲置宅基地评估、利益分配、风险防范等制度,保证推进农村闲置宅基地入股利用工作顺利发展。

### (二)建立闲置宅基地入股利用的登记制度

探索建立闲置宅基地入股利用的登记制度符合宅基地管理制度。通过对以入股方式盘活利用农村闲置宅基地和闲置房屋的登记管理,实施闲置宅基地统一调查、统一管理、统一登记,有利于明晰农村宅基地使用权人的相关权利,维护农村地区的社会安宁。基于《物权法》相关规定以及土地承包经营权流转登记的考虑,如果没有严格的公示方式,不会产生公信力作用,将会对宅基地使用权受让人以及第三人的利益产生不利影响。因此,闲置宅基地入股利用的登记要件应当实行登记生效主义,同时还应契合《公司法》《物权法》《不动产登记暂行条例》等有关登记的政策法规。从提高工作效率和农村现代化发展角度出发,将闲置宅基地入股利用的登记制度与宅基地确权登记工作相结合,探索多种土地登记工作模式。同时对闲置宅基地入股的具体信息进行详细登记,可对未来宅基地管理利用制度改革提供便利和基础。

### (三)规范闲置宅基地入股利用的评估制度

#### 1. 建立权威的闲置宅基地评估机构

权威的评估机构是农村闲置宅基地价值评估结果公正科学的前提。建立独立、规范、权威的评估机构,能够保障闲置宅基地与闲置房屋评估价值公平合理,有效推动宅基地使用权的市场化流转<sup>[14][228-231]</sup>。建议在现有土地评估机构中单独设置农村闲置宅基地评估小组,招录具有专业知识的人才并配备到相关岗位,开展有关农村闲置宅基地作价评估工作,注重把握农村宅基地制度改革政策文件精神,确保评估结果的客观公正。此外,加强政府对该评估机构

的督查与管理,建立评估报告归档备查制度,这对农村宅基地的评估机构能够起到一定的规范与约束作用。

## 2. 制定科学的闲置宅基地评估办法

目前,在《农用地估价规程》这一标准上,各地政府制定了一系列不同的评估指导意见和评估标准,各种评估方法利弊并存,导致在评估闲置宅基地时,不能真实反映其价值,因此有必要规定一个科学的评估机制<sup>[25][46-148]</sup>。一是形成规范便利的评估标准。针对评估对象、土地等级、评估程序、评估时效等必备要件确定具体的技术规范,引导土地评估市场形成科学规范的评估机制,使得各地评估工作有所遵循。二是采用创新多元化评估方法。例如,采用市场分析比较法、成本收益对比法等,针对不同的宅基地等级确定不同的评估方法,也可以探索建立多元化的地价评估方法,结合入股公司的用途选择最佳估价方法。同时,鼓励创新闲置宅基地评估方法,对不符合实践需要以及不完善的评估标准和方法进行及时修正,不断改进闲置宅基地评估机制。

## 3. 培养专业的闲置宅基地评估人才

评估人才是开展闲置宅基地价值评估工作的重要基础。培养一批掌握农村经济法制知识、土地价值评估的专业人才,能保证闲置宅基地评估结果的科学公平,并为新时代农村土地制度改革积累人才,奠定专业基础。一方面,鼓励高校培养土地和宅基地价值评估方面的专业人才,建立校企合作的评估实习基地,使相关专业人才拥有一定的理论与实践基础。另一方面,各地政府支持引导资质优良的企业参与进来,引进相关领域的专家,对评估人员开展专项定期培训,实行严格的考试结业制度,真正为满足农村闲置宅基地入股价值评估工作提供专业人才<sup>[26][67]</sup>。

### (四)健全闲置宅基地入股利用的分配制度

#### 1. 明确各股东间的分配方式和比例

农民将自己的闲置宅基地和闲置房屋评估作价后,量化为股权入股公司,目的就是增加收入。因此,应以市场化为原则,通过农民入股时签订的入股协议书,明确农民的股权份额、占股比例,以享有的利润分配请求权登记造册,做到公正透明。一般情

况下,只有当公司有剩余利润时,才会向各股东分配利润,而农民作为弱势群体,应加强对农民财产收益即非农收入的保护。当公司不能用货币形式支付利益时,可选择实物弥补、作价补偿等多种方式,寻求相关主体的利益平衡点,保证农民股东的利益。

#### 2. 建立健全非农户股东的垫付制度

现实中存在的农民股东“保底收益”分配,同《公司法》“无利润不得分红”的效力强制性规定不统一不协调,虽然“保底收益”方式满足农民住宅财产功能需求,符合农村实际。但是《公司法》却规定只有当公司具备法定利润分配能力时,才能向各位股东分配公司剩余利润。而当公司没有剩余利润,还要继续履行对农民的“保底收益”,将对入股的公司发展产生不利后果。为解决上述问题,建议在一些试点地区探索建立非农户股东的垫付制度,也就是当公司没有剩余利润给予农民股东分红时,由非农户股东提前垫付农民“保底收益”,由公司取得效益时按照相关规定向其偿还。这既能保证入股股东的收益,也创新了分配方式,又避免与法律之间的不协调。

#### 3. 村集体与入股农户协商分配利益

村集体应与宅基地使用权人通过协商的方式对闲置宅基地入股利用的增值收益进行分配,减少因分配不合理而产生的各种纠纷,有助于正当合理地分配闲置宅基地入股收益<sup>[27][69-71]</sup>。协商不成时,应规定村集体享有闲置宅基地入股利用增值收益的最低比例,因为将大多数利益分配给村集体,会降低农民入股的积极性,也不利于继续推进农村闲置宅基地入股利用工作。在协商分配利益过程中,建议村集体享受增值收益的20%,农户享受增值收益的80%,将大部分增值收益留给入股农户,这不仅激发入股农户的参与性与维权意识,也能兼顾维护农民股东与村集体的核心权益。

### (五)强化闲置宅基地入股利用的风险防范

#### 1. 存在的风险

一是价值评估时的风险。目前,由于土地评估机构的业务较窄,缺乏市场灵活性与相应的技术规范,评估结果和质量难以达到公平合理的要求,加之现有的土地评估机构行业市场准入门槛低、行业准

则不规范、监管不到位、评估从业人员专业素养较低等问题,使得国内土地评估市场尚不规范,农民将自己的闲置宅基地与闲置房屋进行评估作价时,核心权益无法得到保障,存在一定的利益风险。二是入股成立时的风险。基于《公司法》条文解释,宅基地使用权不同于建设用地使用权,其是否可以评估作价入股公司并不明确。这表明如果宅基地使用权不能评估作价,则农户无法将其作为资本入股公司成为股东,享受分红,将会导致农村闲置宅基地入股利用工作无法持续推进<sup>[28]</sup>。三是公司解散时的风险。农民以闲置宅基地入股公司后,如果公司经营遭受严重风险陷入资不抵债的境地,无法将盈余利润分配给农民股东,农民的宅基地使用权与房屋作价入股的股权随时会被保全或处置,这和《农村土地承包法》部分规定产生矛盾,因为拥有宅基地使用权的主体必须是农村集体经济组织的成员。如果可以对外拍卖,将会导致非农户自然人或者其他法人组织取得宅基地使用权,入股农民则可能会丧失宅基地使用权与居住权,也不利于农村社会的安宁稳定。

## 2. 防范的措施

### (1) 完善闲置宅基地入股相关规定

首先,明确闲置宅基地可以作价出资。根据农村经济发展水平、闲置宅基地所处地理位置等情况进行评估作价。同时规定闲置宅基地评估机构成立的主体、程序、条件、争议解决机制等,使得闲置宅基地入股评估作价工作平稳推进。其次,灵活变动公司股东人数限制。闲置宅基地和闲置房屋入股公司后,可能与有限责任公司股东人数的上限规定相冲突,因此,对于股东人数可能会突破现有规定的人数限制,建议可以突破上限人数的规定,或采取集体持股的方式解决此问题。最后,限制宅基地使用权对外流转。公司破产时宅基地使用权量化的股权进行转让时,应当对取得股权的主体进行限制,强调身份条件应当是农村集体经济组织内部成员。

### (2) 构建评估机构的风险监控机制

面对在评估作价时的风险,应加强对评估的监督管理,不仅可以降低评估机构违法违规的发生率,还能提高闲置宅基地评估的社会公信力。一方面,建立“风险督查委员会”,聘用具备深厚的风险知识

与实践经验专家和具备专业知识技能与良好职业道德的人才为委员,加强对评估机构及日常工作的监督与考核,使对“风险督查委员会”的监管起到一定的监测预警实效作用。另一方面,健全入股的风险预警机制。政府要会同农业农村部门与土地管理相关部门共同建立风险监督调控机制,商讨并制定出农民闲置宅基地入股风险的最佳应急方案,建立闲置宅基地入股风险预警机制,使得评估工作有效进行。

### (3) 建立保险制度和风险补偿基金

在农民将自己闲置宅基地和闲置房屋估价进行入股时,应当推动宅基地使用权和入股保险互动发展<sup>[27]68-69</sup>。目前,宅基地使用权入股体现在政策指导层面,宅基地入股这一类别的商业保险尚未涉及。因此,首先,发展闲置宅基地入股保险制度。开发闲置宅基地入股保险系列产品,专为农民将闲置宅基地入股公司提供保险服务与咨询业务。其次,保障入股农民的宅基地使用权。按照保险费的来源由村集体和入股公司共同负担的原则,确保在公司发生危机需要行使优先购买权时,通过资金援助或赔偿损失的形式,使得入股农民不会丧失居住权。最后,维护入股农民的基本财产权益。各地政府可以探索建立一定的闲置宅基地入股风险补偿基金,充当在闲置宅基地入股保险暂时缺失下的补救办法,保障提供宅基地使用权和闲置宅基地农民的合法权益。

## 七、结语

稳妥审慎推进深化农村宅基地制度改革,开展农村闲置宅基地入股利用是落实中央保障农民财产性收入渠道的应有之义。基于新时代进行农村土地制度改革和实施乡村振兴战略背景下,丰富闲置宅基地利用方式,发挥宅基地使用权的权能,焦点与核心在于厘清闲置宅基地最优利用方式和制度规范的建构。现阶段,尤其将入股发展成为利用闲置宅基地的重要手段与途径,是盘活宅基地使用权活力和提高土地利用水平的关键一步。以入股方式利用闲置宅基地是新时代盘活农村宅基地利用效率和提升集体经济的重要途径,也是保障农户宅基地使用权权能充分实现、促进农民增收致富的现实需要。因

此,闲置宅基地入股利用时应当遵循合法自愿、平等协商、市场导向、倾斜保护的原则,并出台闲置宅基地入股利用的指导意见、建立登记制度、规范评估制度、健全分配制度和强化风险防范,积极构建农村闲置宅基地入股利用的制度规范。因此,以入股方式盘活利用农村闲置宅基地,有利于激励创新闲置宅基地利用方式和机制,改善人居环境与乡村生态文明,对实现闲置宅基地的高效利用和乡村全面振兴具有积极作用和重要意义。

#### 参考文献:

- [1]白呈明,纪凯.新型农村社区建设中农民财产权益受损的形成与应对——基于陕西四县(区)的调研[J].西安财经学院学报,2018(6):57-63.
- [2]张军涛,游斌,翟婧彤.农村宅基地“三权分置”的实现路径与制度价值——基于江西省余江区宅基地制度改革实践[J].学习与实践,2019(3):47-56.
- [3]殷一博.新一轮农村土地制度改革的逻辑解析[J].兰州学刊,2019(9):190-197.
- [4]丁关良.宅基地“三权分置”之权利入股农民合作社的法理障碍和化解对策[J].天津商业大学学报,2020(2):3-15,+73.
- [5]郑志峰,景获.新一轮土地改革背景下宅基地入股的法律制度探究[J].农村经济,2014(12):74-79.
- [6]韩业斌.农村集体建设用地流转的地方法治探索与制度前景[J].兰州学刊,2017(5):144-155.
- [7]刘天利.城镇化背景下宅基地使用权制度改革的法律困境与对策[J].西安财经学院学报,2017(6):100-105.
- [8]祁全明.农村闲置宅基地治理法律问题研究[M].北京:法律出版社,2018.
- [9]韩情怀.农村宅基地使用权制度研究[M].北京:中国政法大学出版社,2015.
- [10]国家统计局.2019年中国城镇化率突破60%户籍城镇化率44.38%[EB/OL].(2020-02-28)[2020-04-25].中国经济网.<http://finance.china.com.cn/roll/20200228/5207268.shtml>.
- [11]程芳.乡村振兴背景下,农村资源如何开发[J].经济,2019(5):102-104.
- [12]周江梅,黄启才,曾玉荣.“三权分置”背景下农户宅基地使用权流转的改革思考[J].重庆社会科学,2020(1):28-37.
- [13]李荣耀,叶兴庆.退出与流转:农民宅基地处置选择及影响因素[J].农村经济,2019(4):10-20.
- [14]庄开明.农村闲置宅基地有偿退出与优化利用[M].北京:人民出版社,2017.
- [15]蔡高强,王进,杨佳浩.浏阳市农村宅基地制度改革的实证研究[J].湖南工业大学学报(社会科学版),2018,23(4):32-38.
- [16]韩学伟.基于智慧旅游的新一代农家乐建设初探[J].中国农业资源与区划,2017(3):202-207.
- [17]陶维荣,苏昌贵.乡村振兴背景下湖南乡村民宿高质量发展对策研究[J].湖南农业科学,2019(12):77-80.
- [18]徐海燕.浅谈闲置宅基地和农房盘活利用[J].农村经营管理,2019(12):39.
- [19]高圣平.宅基地制度改革与民法典物权编编纂——兼评民法典物权编(草案二次审议稿)[J].法学评论,2019(4):108-117.
- [20]张军扩.关于深化农村宅基地制度改革的思考[J].山东经济战略研究,2017(6):41-45.
- [21]吕军书.中国农村宅基地退出立法问题研究[M].北京:法律出版社,2019.
- [22]史卫民.农村发展与农民土地权益法律保障研究[M].北京:中国社会科学出版社,2015.
- [23]郑淋议,钱文荣,郭小琳.农村土地制度改革的研究进展与经验深化——来自改革先行地浙江的探索[J].当代经济管理,2019(12):1-15.
- [24]中共中央党校.农村闲置凋敝宅基地盘活看山西[J].领导决策信息,2017(45):15.
- [25]柴振国.“三权分置”下农地金融创新的制度研究[M].北京:法律出版社,2019.
- [26]张坚.农村土地承包经营权、宅基地使用权流转的实证分析与法律构造[M].北京:法律出版社,2017.
- [27]易小燕.农村宅基地整理及其收益分享机制研究[M].北京:中国农业科学技术出版社,2017.
- [28]段雅萍,汪争.土地承包经营权入股的风险分析及其防范[J].江汉大学学报,2011(1):103-106.