

乡村振兴视角下农民宅基地创新利用路径论述*

——以江苏省淮安市乡村调查分析为例

包卫兵¹, 孙永军², 徐培华³

(1. 淮安市自然资源和规划局淮阴分局, 江苏淮安 223300;

2. 江苏省淮安市土地储备中心, 江苏淮安 223001; 3. 民进江苏省淮安市委, 江苏淮安 223001)

摘要:乡村振兴战略是党的十九大提出的一项重大战略。伴随着城镇化进程加快, 宅基地保障功能逐渐弱化, 农民居住相对零散, 居住面积大且层数低的独户独院的住宅较多, 出现一户多宅现象, 造成大量的宅基地闲置, 土地资源浪费严重, 如何科学利用好宅基地, 盘活农村宅基地促进经济发展, 对于振兴乡村经济具有重要的意义。

食为政先, 地为粮本。中共十九大强调资源节约优先的战略, 把转变经济发展方式作为主线, 真正实现以土地利用方式根本转变促进经济供给侧结构性改革, 为实现中华民族伟大复兴的中国梦作出更大贡献。

关键词: 乡村振兴; 视角; 宅基地; 利用; 路径; 论述

中图分类号: F325.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2020)97-0034-06

东汉·班固《汉书·酈食其传》:“王者以民为天, 而民以食为天。”建国71年来, 农村宅基地承担着农民的基本生活和生产保障功能, 随着以公共财政为基础的农村统一社会保险的政策落实, 曾经建立在以土地使用权为依托的福利被弱化。中共十九大将乡村振兴提升到战略高度, 强调必须把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重。当前, 限制宅基地的流转进而限制了农村宅基地盘活与最大化利用, 需要推进宅基地制度改革, 必须做好宅基地改革方案设计准备工作。

1 农村宅基地利用现状

中国人多地少矛盾十分突出, 户均耕地规模仅相当于欧盟的四分之一、美国的四百分之一。“人均一亩三分地、户均不过十亩田”, 是中国许多地方农业的真实写照(这是习近平总书记在2018年9月21日在十九届中央政治局第八次集体学习时的讲话《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》)。土地是农村最大的资源和最重要的生产要素, 根据开展实地座谈与进村入户问卷相结合等形式收集的资料分析得知, 目前农村宅基地管理利用

主要体现在以下几个方面:

1.1 多占、乱占现象严重, 存在“空心村”和“空心房”

从农村宅基地使用情况来看, “一户一宅”在宅基地制度实施初期能较好的实施, 但随着农村人口的更替及农村人口结构的改变, 先分家后合并、遗赠、购买、赠与等情况的增多, 法律的相关规定也给“一户多宅”预留了政策空间, 尚未对“户”进行明确的界定, 宅基地退出机制在实施过程中流于形式, 一户多宅的现象仍存在不断增加的态势, 超占宅基地现象屡见不鲜。农村宅基地免费取得使用制度并存的情况下, 导致农户超占、乱占宅基地现象非常严重, 实际面积大大超过农户所在地标准。《中华人民共和国土地管理法》第62条规定标准, 但在实际操作中因审批宅基地程序不规范、违规审批现象时有发生, 导致建新房不拆旧房, 再加上农村宅基地取得的无偿性和无期限性, 以及农户又没有认识到土地资源的稀缺性和重要性, 根本不节约使用宅基地, 使宅基地严重闲置浪费; 中国现行法律法规和政策限制宅基地对外流转, 不能充分利用土地资源, 土地价值无法充分表现; 中国现行法律准许宅基地在本集体组织内的成员之间流转, 通过继承接受赠予或者遗赠方式实现流转, 村民可以获得其他的房屋所有权和宅基地使用权, 产生住户“一户多宅”现象。

1.2 空间规划滞后, 建房无序村容村貌差

农村宅基地在基层监管方面缺乏长效的管理机

收稿日期: 2020-03-10

作者简介: 包卫兵, 工程师, 主要从事哲学、经济学等方面的研究; 孙永军, 工程师, 主要从事经济学、社会学等方面的研究; 徐培华, 高级讲师, 主要从事教育管理、社会学等方面的研究。

* 淮安市农业农村局委托项目编号 JSJHZFCG-竞磋-2019092。

制和超前先进的空间规划,导致在村庄规划设计等方面相对滞后,表现为建设新农村盲目地向外延伸,旧村改造与新村建设之间脱节严重,没有形成统一的空间规划设计体系,但由于政府缺乏对农户新建房屋的土地利用规划,没有相应的具体法规政策规范,新村建设规模得不到应有的控制。再加上村民法制观淡薄,随心所欲地建设,从而对村庄统一规划产生严重的影响。有的在编制规划时没有严格按照遵循节约土地资源利用的原则,忽视旧村改造建设;有的虽然编制了土地利用总体规划和建设规划,但没有更多的约束力,造成农村村庄多年无变化等不合理现象。

1.3 宅基地使用混乱,配套附属设施落后

历史原因,相关规划和建设规划未形成统一的指导实践,没有能够完全实施,在人口激增的计划经济时代,对住宅用地的大规模需求,破解农民住房困难的同时,没有统一规划方案,造成今天农村很多宅基地与农用地、空闲地交叉使用。在农村乡村环境治理一直处于落后水平,农村普遍存在环境差,生活配套设施简陋,居民生活垃圾更多的还依靠天然净化,虽然根据政府规划要求,在农村建立配套相应的处理设备,可以达到变废为宝,但是由于农村人口居住相对比较分散,在运行管理上存在一定难度,有的新设备及配套设施在投入运营过程中,达不到一定的吞吐量只能维持半运营状态,造成极大的浪费。

1.4 政策理解不透,拆迁补偿轻农村宅基地权益

根据相关土地增减挂钩、万顷良田和农房改善等政策落实过程中,涉及到农村农户退出宅基地安置上,乡镇根据自身实际情况选择不同的居民安置点让农户选择,选择的安置点离开了本村本组进行异地安置,与中国现行农村宅基地管理政策不相符,与农村土地集体所有制有矛盾。《土地管理法》第47条对“地上附着物”的补偿标准授权于地方,各地基本上都采取“作价补偿的金额按照所拆房屋建筑面积的重置价格结合成新结算”。实行城乡两种房屋的补偿标准,将农民的房屋作为独立的征收对象而非土地的附属物进行补偿是解决问题的关键。只是将农村农民房屋财产作为集体土地的附着物处理,不仅补偿标准过低,而且补偿范围过窄,宅基地退出补偿价格为1.19万元每亩。农村房屋不同于城市房屋,庭院有无及庭院的大小,会对房屋的居住质量和经济价值的实现有很大影响;而忽视了对

被征收房屋的区位价值补偿,对闲置、废弃的农房拆迁改造带来困难。

1.5 宅基地管理机构薄弱

中共十九大召开后,随着新一轮政府机构改革,宅基地管理职能逐渐从自然资源和规划部门划归到农业农村部门,在业务划归转移过程中相关的人员并没有一并转移到农业农村部门,农业农村部门在乡镇机构设置中非常薄弱,很多地方人员少、力量弱、经验差、管理技术水平落后,再加上原国土资源部门一直都是垂直管理,审批管理权一直在县区部门,多年的人财物调配过程中积累的经验和技术资料并没有转移到乡镇,现宅基地的审批与管理权限下放到乡镇政府,具体到农业农村部门或相关管理条线的部门,而相应的宅基地管理条线部门根本没有力量承担如此重大的工作。审批权下放到乡镇人民政府,今后的集体土地使用权按程序来说也会逐渐明确为乡镇人民政府负责。但是在实际操作过程中,大部分农村闲置宅基地基本上都是连同房屋和附属建筑物或有其它的附属物闲置,集体经济组织要收回宅基地需要农户腾出房屋或附属物后才能进行收回。

2 农村宅基地退出趋势影响因素分析

土地是财富之母,土地是生存发展之本。中国具有人多地少的特殊国情,总量大,但人均数量小;类型多,但耕地、林地少;地区差别很大。同时,在土地利用上存在很大的浪费。数据显示,目前中国城乡人均建设用地面积均高于国家标准和世界平均水平,城镇有四分之一、约2万平方公里土地处于低效利用状态,工业用地面积占比远超国外约15%的平均水平,工业项目用地容积率仅为0.3至0.6(见2015年4月22日《经济日报》〈珍惜资源,共同为地球“减压”〉)。乡村振兴离不开产业科技和农村人才战略,如何培养培育利用好农村现有劳动力资源。对淮安几个县区乡镇村的调研发现,还是属于劳动力资源输出地区,老人和儿童留守人员比例非常高,现有年轻力壮劳动力资源逐渐枯竭,农村承包地转适度规模经营促使宅基地退出是必然的发展趋势。

2.1 半限制性户籍政策、促使农村人口萎缩

淮安自从取消农业户口转为居民户口,进城落户手续办理得到简化,进城人口逐年上升,城市化率逐年提高,截止2019年底淮安常住人口城镇化率达

到 64%。但也存在一定的问题,首先是农村户籍人口迁移的单一流动不可逆性,农村居民人口迁出得到政府和相关部门鼓励,但是一旦从原农村户籍迁出后,不论是入学、嫁娶、工作等形式将很难迁回到原集体户籍所在地,如果想迁回原户籍所在地必须满足两个条件:1、具有本人名下不动产证或者土地证;2、在城市没有住房和缴纳社保。符合再次迁回条件的迁出户凤毛麟角。在对四个县区七个乡镇 13 个村 270 户调研过程中,发现能够积极参加我们进村入户调查的群众中,年龄大都在 60 周岁以上,有的年龄甚至达到 86 岁。对淮阴区徐溜镇涵洞村调查中发现该村小学已经搬离取消,只保留一个村级幼儿园,据幼儿园老师介绍,以前幼儿园规模相对比较大,入园幼儿人数规模能达到 60 人,目前幼儿园仅有 6 个学龄前儿童。

2.2 教育产业“学区房”不平衡分区政策

由于城市生活功能配套设施比较完善,更多的农村居民在城市购买商品住房成为一种发展趋势,只要经济条件允许的家庭在子女嫁娶的时候必须确保在城市购买商品住房作为子女的婚房。学区房作为教育体制改革中房地产市场的衍生品,导致教育资源垄断阶层固化,居住在城市的农村户籍人口必然为了子女获得更好的教育资源而去努力,从而不得不舍弃原农村居民户籍迁移到城市为子女上学作必要的前期准备工作。淮安市洪泽区西顺河镇为了鼓励村民放弃农村宅基地,在城市购买房屋补贴 1 200 元每平方米,在对西顺河两村 40 户抽查中发现有 13 户已经在城市购买住房;淮安市淮阴区徐溜镇涵洞村 20 户居民中有 8 户已经在城市购买住房。淮安市金湖县塔集镇 40 户居民中有 19 户在城市购买住房;戴楼镇 40 户居民中有 19 户购买城市住房;淮安市涟水县大东两个村 40 户居民中有 12 户在城市购买住房;涟水县成集镇两村 40 户居民中有 26 户在城市购买住房。

2.3 政策及空间规划促使宅基地流转实现规模集中居住

乡村规划是国土空间规划体系的重要组成部分,首先乡村空间规划要兼顾生态文明发展要求,构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度。其次,乡村空间规划格局较大、谋划比较远,过去和现在是城市里条件生活设施好,今后可能是城市人才、资金和技术下乡,会形成一个流动和循环。引导农民在交通便利和生活环境良好的区域重新建设新社区,弥补腾退宅基地的财产损失,鼓励农民腾退旧宅基地。城乡建设用地增减挂钩解决了目前建设用地紧张的问题,促进土地节约集约利用和统筹城乡发展的一项新的政策工具。城乡建设用地增减挂钩政策在政策设计应符合“帕累托”改进原则,促进农村集体建设用地的节约集约利用、拓展了城镇化、工业化发展的建设用地空间,也促进了农村农地资源的整理与集中和农业现代化进程,实现农村集体经济组织可持续发展。涟水成集镇条河村随机抽取的 20 户村民中已经有 4 户被安置在集中居住区,大东场北村 20 户居民中有 4 户被安置在集中居住区,金湖戴楼小集村随机抽查中有 9 户被安置在集中居住区,洪泽西顺河于圩村有 1 户被安置在集中居住区。

2.4 农业规模适度经营演变现代职业化农民

农村空心化、老龄化严重的问题,大量农民尤其是农村青壮年劳动力转移到非农产业和城镇就业,“谁来种地”“谁来务农”问题日益突出,培育新型农业经营主体已成为创新农业经营体制的重要内容。未来职业化农民成为新一代农民。职业农民是农业生产方式的变革者,他们所经营的农业也不再是传统意义上的农业,而是伴随着大量工商业资本注入,演变出了观光农业、休闲农业、生态保护型农业等多种形式的现代农业。随着农业产业经营的规模不断扩大,职业化农民群体将会不断扩大,并成为现代农业的主力军。

被抽查 20 户农民中参与承包地流转的户数

村名	街南村	于圩村	涵洞村	施尖村	新华村	新塘村	小李集	瓦滩村	条河村
流转户	20	19	12	19	20	17	13	15	10

2.5 金融资本的逐利性影响其涌向农村发展

根据调查普通稻麦两季农田一亩地年产值约在2500元,可见农村农业生产周期长、风险大、利润低,受到自然、政策、环境等因素影响比较大。社会金融资本很难大规模涌入到农村经济发展建设过程中。农村农业经济发展只能依靠政策性农村金融发展体系,优先制定信贷扶持等项目而流向政府引导发展的产业和地区,相应企业发展资金需求得到一定的满足。此外农村地区政策金融利用“政府赋权”的先天优势,可以扭转地区生产力的非均衡性分布与发展,融合信贷与产业支持政策。因此市场金融力量不足以支撑农村金融发展的条件下,政策性金融支持就是发展农业经济、提升农业产出水平以及增加农民劳动收入的重要实现平台。

2.6 传统观念阻碍宅基地退出

中国人的传承观念认为,宅基地作为先人的财富应代代相传,更多农民愿意在环境好的农村养老。二农村老年人对于宅基地退出政策的认同感不强。三是“盖洋楼”和扩大房屋面积成为农村主要的面子工程。农村居民普遍存在攀比心理,认为住宅面积越大、房屋越豪华则代表越富有。四是农村宅基地不仅是居住地,更具有财产价值。部分农民认为宅基地自愿退出的补偿力度不够。此外,对农民而言,即使外出打工,宅基地闲置对于生活并没有影响。部分农民认为,从长远角度看宅基地的价值还有上升的空间,对宅基地有较高的期望值,不愿意轻易放弃宅基地使用权。

2.7 补偿宅基地的退出模式和治理方式

目前,宅基地退出仍然处于试点阶段,理论缺乏、实践经验不足,缺少相关法律依据,宅基地退出工作仍面临着许多困难。第一,宅基地退出要求农民将退出的宅基地复垦整理为耕地并给予相应补偿,在初期取得了良好的成效,部分复垦后的耕地质量不高,复垦耕地短期使用后又可能被闲置。第二,部分宅基地退出农户和易地搬迁的农户选择在当地村落安置,政府和村集体对村落安置点进行统一规划安排,完善基础设施,保证土地资源合理分配,村落布局规划合理。农户土地退出意愿及其影响因素来看:农户土地退出意愿受到来自城镇与农村的多种因素影响,且农户退地意愿是由多种因素组合所产生的效益决定的。无论是承包地还是宅基地退出,当农户退地后的效益高于退地前时,农户愿意退

出土地;当农户退地前后效益相等时,农户不一定退地且存在观望情绪。

3 与时俱进深化农村宅基地改革

地载万物,地生万物。2018年,《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出“完善农民闲置宅基地和闲置农房政策,探索宅基地所有权、资格权、使用权三权分置”。现行农村宅基地仍坚持集体所有制集体成员住户无偿使用制度,使用者具有占有、使用、收益和处分的权利,在执行过程中很多宅基地利用率偏低造成极大的资源浪费,为盘活农村宅基地,让农户在改革过程中获益,必须做好统筹规划才能有效实施。

3.1 统筹兼顾做好空间规划和所有权调整

现行空间规划是结合土地和建设等体系形成的多规合一的规划体系,旨在建立建设过程前、中、后的一个统筹安排。在做好规划的同时比较做好分区形式,目的是为下一步农村住户安置过程中减少矛盾和纠纷,达到顺利推进农村宅基地退出工作。目前乡镇村农户退出宅基地过程中,涉及农户安置方案一定程度满足需求,但是在执行过程中由于农村土地是集体所有制,只有集体成员才享有使用制度,集体成员之外的人员和住户无使用权利,在安置过程中宅基地退出农户被安置在非本集体所有土地安置点上时违背了土地法规政策,地方政府和安置户的权利都不能得到法律保护。只有在规划方案调整好的建设区,调整置换集体之间土地所有制,才能切实保护好农户权益,维护了土地集体所有法律制度。

3.2 规范健全宅基地管理利用法律法规体系

法规保障能保证宅基地流转顺利进行,我们在探索和开创性地使用宅基地的同时,与土地相关的确权、定价、使用年限、权益因素等方面,很大程度上存在着一定的随意性;由于专门的土地流转法律相对缺乏,土地在流转交易规则和土地流转所造成的纠纷得不到很好的解决,很容易造成农民、土地购买方双方产生不必要的担忧和纠纷。针对目前宅基地管理方面的立法滞后和相关法律执行效力低下的问题。据了解在上世纪九十年代淮安市(原淮阴市)出台过农村宅基地管理办法,由于法律政策的改变已经不适用,应尽快出台新《淮安市农村宅基地管理办法》、《淮安市集体建设用地流转管理办法》等关于宅基地管理方面的法律法规。在明晰宅基地产

权的前提下,逐步推进农村宅基地集约高效流转运行。

3.3 建立农村宅基地使用权登记、建立有偿使用制度

建立农村宅基地使用权登记制度达到产权明晰是流转的前提,在参照城市产权登记制度的情况下,建立统一的农村宅基地权属登记制度。当前,淮安农村宅基地确权登记方面的工作还在探索中,需要我们逐步完善建立农村宅基地登记确权制度。对于符合法律规定的、相关手续齐备应给予登记造册,运用先进的科学信息化技术和规范的土地管理办法来实施操作宅基地普查工作,建立健全农村宅基地地籍档案材料。

3.4 通过市场调节,规范宅基地价格体系

2018年4月23日,江苏省出台《关于贯彻落实乡村振兴战略的实施意见》指出:落实以人民为中心的发展思想,把促进农民增收作为“三农”工作的中心任务,尊重农民意愿,维护和保障农民权益,调动广大农民的积极性、主动性、创造性,充分发挥农民在实施乡村振兴战略中的主体作用。合理的宅基地价格体系不但要充分体现宅基地使用的位置和环境质量区别,而且要使土地价格体系在宅基地通过市场有效资源配置过程中发挥着越来越重要的作用。淮安要建立宅基地流转市场,应根据具体情况进行分类、稳步推进。支持鼓励城乡居民可以在农村购买农村宅基地,从而实现城乡统一的农村宅基地市场,但是必须符合土地利用总体规划和乡镇规划为前提,价格系统由政府来主导。

3.5 农村相对集中居住以农村居民的意愿为基础

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,坚持一切从实际出发,按照高质量发展要求,实现国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续。一方面建设统一规划的社区或中心村,把原本分散居住的村民迁入集中居住,可以将节约出的土地进行复垦开发作为耕地补偿或用于城市建设,有利于缓解土地资源不足的压力,推进城镇化建设;另一方面对于因为农村劳动力的流出造成的空心村和土地闲置等现象,通过建立集中居住区,可以置换出更多限制荒废的土地,用于各类产业发展等,有利于实现土地资源的高效利用,农业农村的现代化发展。

谱写乡村振兴新路径。调研认为淮安市淮阴区通过农村相对集中居住,农村各类配套的基础设施建设得以完善,提升农民生活质量,优化人居环境,改善村容村貌;通过土地流转推动金融资本向农村流动,解决农村建设资金不足的问题,有利于推进建设农业强、农村美、农民富的乡村振兴事业。

3.6 科学实施空心村(空心房)整治

坚持依法依规开展整治行动。中国土地管理法规定,“农村村民一户只能拥有一处宅基地”。国土资源部印发的《关于加强农村宅基地管理的意见》要求,“各地要因地制宜地组织开展‘空心村’和闲置宅基地、空置住宅、‘一户多宅’的调查清理工作”。“积力之所举,则无不胜也;众智之所为,则无不成也”。一、把空心村(空心房)整治提升到政府层面上,由政府统筹拿出整治方案。二、统筹整合扶贫、交通、水利、住建等部门资源、资金,科学规划,周密布署。三、出台相关细则,明确落实农村“一户一宅”等相关政策。农户在已批建新房后,如是异地新建,那么原有在限期内没有拆除的废弃房屋及宅基地,强制收回集体所有,纳入村庄统一规划建设。

3.7 健全农村宅基地退出机制

建立完善政府农村宅基地收购储备体系。探索农村宅基地收购储备制度可借鉴城市土地收购储备制度,建立农村宅基地收购储备制度,设定宅基地闲置最大年限,对超过年期的闲置宅基地无偿收回;对于违法占用和因各种原因宅基地使用权灭失的无偿收回;对于自愿退出农村宅基地的,可以通过申请退出及补偿程序,由农村集体经济组织给予合理补偿后收回;对于长期在外务工且宅基地及房屋长期无人居住的,可以在农民自愿的情况下采取有偿收购;对于不符合土地利用总体规划、乡镇规划和村庄规划的已建合法宅基地采取有偿收购,并在规划范围内重新安置等;对于有意放弃宅基地,但是又担心放弃后不能再回原籍的部分居民应保留其安置权,村镇组织采用集中公示审批制度,保留其资格可随时回原籍安置。

3.8 科学破解乡村发展用地难题

坚守耕地和永久基本农田保护红线。完善乡村产业发展用地政策体系,明确用地类型和供地方式,实行分类管理。将农业种植养殖配建的保鲜冷藏、晾晒存贮、农机库房、分拣包装、废弃物处理、管理看护房等辅助设施用地纳入农用地管理,根据生产实

际合理确定辅助设施用地规模上限。农业设施用地可以使用耕地。强化农业设施用地监管,严禁以农业设施用地为名从事非农建设。开展乡村全域土地综合整治试点,优化农村生产、生活、生态空间布局。在符合国土空间规划前提下,通过村庄整治、土地整理等方式节余的农村集体建设用地优先用于发展乡村产业项目。新编县乡级国土空间规划应安排不少于10%的建设用地指标,重点保障乡村产业发展用地。省级制定土地利用年度计划时,应安排至少5%新增建设用地指标保障乡村重点产业和项目用地(2020年2月5日,中央一号文件《关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》)。农村集体建设用地可以通过入股、租用等方式直接用于发展乡村产业。按照“放管服”改革要求,对农村集体建设用地审批进行全面梳理,简化审批审核程序,下放审批权限。推进乡村建设审批“多审合一、多证合一”改革。抓紧出台支持农村一二三产业融合发展用地的政策意见。

参考文献

- [1] 刘守英,熊雪峰.中国农村宅基地制度改革的基底分析与路径选择——四川省泸县宅基地制度改革案例研究[J].中国农村经济,2018(6):2-20.
- [2] 钱忠好.中国农村土地制度变迁和创新研究[M].社会科学文献出版社,2005.
- [3] 上官彩霞,冯淑怡,陆华良,等.不同模式下宅基地置换对农民福利的影响研究——以江苏省“万顷良田建设”为例[J].中国软科学,2017(12):87-99.
- [4] 中共中央国务院.关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见[A].2020-02-05.
- [5] 习近平:把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手[A].2018-09-21.
- [6] 经济日报.珍惜资源,共同为地球“减压”[N].2015-04-22.
- [7] 中共中央国务院.关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见[A].2020-02-05.

Discussion on the Path of Innovative Utilization of Farmers' Homesteads from the Perspective of Rural Revitalization——Taking Huai'an Village Investigation and Analysis in Jiangsu Province as an Example

BAO Weibing¹, SUN Yongjun², XU Peihua³

(1. Huaiyin Branch of Huai'an Natural Resources and Planning Bureau, Huai'an Jiangsu Province 223300, China;

2. Land Reserve Center of Huai'an City, Huai'an Jiangsu Province 223001, China;

3. Huai'an Committee of China Association for Promoting Democracy in Jiangsu, Huai'an Jiangsu Province 223001, China)

Abstract: The rural revitalization strategy is a major strategy proposed by the 19th National Congress of the Communist Party of China. With the acceleration of the urbanization process, the homestead security function has gradually weakened. The residential areas are relatively scattered, and there are many single-family and single-family houses with large living areas and low building levels. There is a phenomenon of multi-family housing. As a result, a large number of homesteads are idle, and land resources are wasted. How to make good use of homesteads and revitalize rural homesteads to promote economic development is of great significance for revitalizing the rural economy.

Food is the first policy, and land is the foundation of food. The 19th National Congress of the Communist Party of China emphasized the strategy of giving priority to resource conservation, taking the transformation of the economic development mode as the main line, and truly realizing the fundamental transformation of the land-use mode to promote structural reforms on the supply side of the economy and making greater contributions to the realization of the Chinese dream of the great rejuvenation of the Chinese nation.

Key words: rural revitalization; perspective; homestead; utilization; path; discussion