

# 三权分置政策导向下农村宅基地盘活机制实践探索

刘勇,郝可彤,吴伟,李雅淇

(长安大学 建筑学院,陕西 西安 710060)

**摘要:**随着农村宅基地三权分置问题逐渐成为政府和社会关注的热点,农村宅基地进一步盘活市场和发展空间需求的重要性逐渐显现。对中国农村宅基地政策演变和不同开发模式进行比较,讨论三权分置政策内涵,以陕西省礼泉县官厅村为个案,结合问卷调研和深度访谈法,通过对现状宅基地实际宗地数量、人均拥有量、人群对宅基地用途意愿等分析,研究农村宅基地发展变革历程,探索宅基地利用实践策略。研究认为,在乡村振兴战略和城乡平衡需求的驱动下,宅基地发展存在制度缺失、市场秩序混乱、多元利益主体需求难满足,理论指导和实践应用不匹配等方面困境,通过指标互补、产业融合、休闲共享等实践模式,形成三权分置体系下农村宅基地的盘活作用机制,即摸清宅基地荒置底数,部分建设用地转化为耕地;引入文化运营企业,植入乡土体验、精品民宿等新业态新功能,实现企业+村集体+村民的三方共赢;对原有农房户型进行现代化和适老化改造,城市居民与原住户共享养老空间;利用实际建设与运营成效来验证开发模式的可行性,能够纾解农村宅基地发展困境。

**关键词:**三权分置;农村宅基地;乡村振兴战略;土地利用;村企合作;农村经济

中图分类号:F321.1

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2022)06-0071-12

## Practical exploration on the revitalization mechanism of rural homesteads under the guidance of the separation of three rights policy

LIU Yong, HAO Ketong, WU Wei, LI Yaqi

(School of Architecture, Chang'an University, Xi'an 710060, Shaanxi, China)

**Abstract:** As the issue of separation of three rights (rural land ownership rights, contract rights,

收稿日期:2022-05-20

基金项目:陕西省科学技术厅重大项目(2020JZ-21);陕西省创新能力支撑计划软科学研究计划项目(211413210323);陕西省哲学社会科学重大理论与现实问题研究项目(211441220209);中央高校基本科研业务费资助项目(300102412601)

作者简介:刘勇(1964-),男,陕西礼泉人,教授。

and management rights) in rural homesteads has gradually become a focus of attention of the government and society, the importance of rural homesteads to further revitalize the market and develop space needs has gradually emerged. This paper compares the evolution of China's rural homestead policy and different development models, and discusses the connotation of the separation of three rights policy. Taking Guanting Village, Liquan County, Shaanxi Province as a case, using the methods of questionnaire research and in-depth interviews, through the analysis of the actual number of land parcels for the current rural homesteads, per capita ownership, and the population's intention to use homesteads, etc., this paper studies the development and transformation of rural homesteads, and explores practical strategies for the use of homesteads. The research results show that, driven by the rural revitalization strategy and the demand for urban-rural balance, there are four dilemmas in the development of homesteads: lack of institution, confusion in market order, difficulty in meeting the needs of multiple interest subjects, and lack of practical application compared to theoretical guidance. Through practical models such as index complementation, industrial integration, and leisure sharing, the revitalization mechanism of rural homesteads under the system of separation of three rights is formed. It contains the following contents: find out the number of abandoned homesteads, and convert some construction land into arable land; bring in cultural enterprises, establish the local experience, boutique homestays and other new business forms and new functions to achieve a three-way win-win situation for enterprises, village collectives and villagers; modernize and adapt the original rural housing units to better suit the elderly, enable the urban residents and original residents to share the space for old-age care; utilize the actual construction and operational results to verify the feasibility of the development model, so that the development dilemma of rural homesteads can be alleviated.

**Key words:** separation of three rights; rural homestead; rural revitalization strategy; land utilization; cooperation between rural villages and enterprises; rural economy

城乡发展的资源分配差异性城乡之间的本质区别,农村宅基地和房屋作为农民的基本生活资料 and 重要财产,在城乡建设过程中促进了农村空间结构转型与本土经济社会的发展<sup>[1-2]</sup>。在城镇化进程加速、农业科技水平不断提升等因素推动下,农业发展对劳动力需求下降,大量劳动力流入城市,导致“空心村”的产生以及宅基地闲置<sup>[3]</sup>,造成了乡村建设用地资源和农房建筑利用率降低<sup>[4]</sup>,以及土地入市后城乡用地双方的增值收益不对等,导致城乡收入差距仍然存在,城乡发展不平衡情况仍然存在<sup>[5]</sup>。因此,2018 年中央一号文件《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》着重提出深化农村土地制度改革,明确提出三权分置政策——即探索宅基地所有权、资格权、使用权的三权分置,落实

宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权。探索农村宅基地三权分置的盘活机制,对于缓解城市建设用地资源紧缺、提升农民财产性收入水平和推动乡村全面振兴具有重大意义<sup>[6]</sup>。然而,多数传统村庄在面临人去屋空和城镇化加速的双重冲击情况下<sup>[7]</sup>,如何推动宅基地进一步改革与发展,促使其从保障农民基本的生存居住权向下一阶段的市场化运作成为当下面对的主要问题。

## 一、文献综述

从已有国内外相关研究来看,由于国情不同,世界上多数国家并不存在宅基地退出、出租等概

念,但是对闲置宅基地有多种利用、经营模式。德国对于村庄空心化趋势采用“保护中的更新理念”,将村庄看作居民点、土地与景观的统一体<sup>[8]</sup>;欧美国家通过租佃获得的经营权可以转让、抵押、再出租,产权关系由“重所有”向“重使用”转变<sup>[9]</sup>;日本等以提高农村宅基地的配置效率、规模效率以及提升农业竞争力来推动乡村地区建设发展<sup>[10]</sup>。国外在闲置土地规模化经营管理<sup>[11]</sup>、乡村城镇化建设<sup>[12]</sup>等方面的成功经验,对于研究中国农村宅基地盘活具有一定的参考价值。

随着中国政府对“三农问题”工作研究程度的深化,国内许多学者从政策制度、闲置成因以及盘活模式等方面开展了深入的研究。在政策建议与机制方面,严金明等提出引导农民依法自愿有偿转让宅基地使用权、明确三权分置后的相互关系以及因地制宜、一区一策引导改革<sup>[13]</sup>;陈胜祥认为农村宅基地盘活必须守住国家土地集体所有制的底线,避免宅基地上产生三权分置之新“三权”的偏向发展<sup>[14]</sup>;张军涛等在城乡融合背景下,以宅基地社会保障功能、城乡用地和宅基地盘活三者均衡关系探索其内在机制,重点围绕宅基地社会保障功能实现、闲置宅基地及其地上房屋盘活、城镇建设用地供给三者之间的均衡关系展开研究<sup>[15]</sup>。

在宅基地闲置成因方面,余樟青认为农村建设缺少科学性的村庄规划指导以及宅基地权属不明确等导致空置现象频发<sup>[16]</sup>;夏柱智认为现行宅基地制度设计存在缺陷,使所有权、资格权与使用权相互割裂,不能适应当前人口流动下城乡用地需要的变化<sup>[17]</sup>;罗湖平认为城乡融合导致农民选择非农产业意愿更加强烈,出现大量异地居住情况,导致农村宅基地使用频率减少<sup>[18]</sup>;华心如认为村民受传统理念的束缚,产生选址不当与违建等问题<sup>[19]</sup>;张勇等分析当前国内国土空间内三生空间的影响关系与村庄规划的作用,得出宅基地闲置的原因主要是缺少成体系的法规与用途管制,未形成健康有序的农村宅基地流转市场<sup>[20]</sup>。

在盘活模式研究方面,黄贻芳等以重庆市某县为基础,利用 logistic 回归模型探讨解决退地收益问

题<sup>[21]</sup>;郑兴明则结合城乡建设试点,对宅基地资源梳理后改做耕地复垦,实现用地要素的平等置换<sup>[22]</sup>;鄂施璇等强调利用集体经济组织的职能完善宅基地所有权主体的缺失权能,应明确集体经济组织为宅基地所有权主体赋予其完整权能,夯实三权分置的基础<sup>[23]</sup>;刘双良坚持集体所有制的公有制地位不动摇,科学合理设定三权分置的产权结构,完善健全农村宅基地权利体系<sup>[24]</sup>;贺雪峰认为应继续以农业经济建设为主,在保证资源配置结构稳定的基础上,渐进式进行宅基地盘活<sup>[25]</sup>;汪明进等提出守住底线的基础上进行宅基地继承、退出、抵押担保等三权权能活化,对宅基地权益性与财产性属性进行双重建设<sup>[26]</sup>。

总体而言,在公共管理学、土地经济学、农业经济学以及城乡规划学等多学科交叉融合研究的基础上,国内专家学者对农村宅基地的理论制度、发展趋势等探索已经形成体系,但结合具体宅基地盘活利用方式的实践探索来推动乡村振兴发展的响应较少。

## 二、农村宅基地改革发展历程与三权分置内涵解析

### (一) 改革发展历程

1949 年至今,农村宅基地制度在权属方面变革发展,主要体现为从资格权与使用权的“两权合一”到“两权分离”,再到所有权、资格权和使用权“三权分置”阶段,放开限制来进行下一步探索的新实践。因此,可将其改革发展历程分为权属明晰时期、权属放活时期、权属改革实践时期、权属三权分置深化时期 5 个阶段(表 1)。具体改革发展历程表现为:从新中国成立初期《中华人民共和国土地改革法》的法律法规确立起,明确宅基地基本特性为:(1)其所有权属于农村集体经济组织,统一进行分配;(2)为成员无偿获取、无偿使用、长期占有;(3)其产权不能产生收益,无法进行买卖、转让等营利行为。该特性主要为实现保障农民基本居住权、坚

守耕地保有量以及生态环境保护等目标<sup>[27]</sup>。1978年,在改革开放背景下,以公有制经济为主体,非公有制经济并行的市场经济进入农村宅基地市场,家庭联产承包责任制拓宽了农村宅基地使用权的主体范围。多数农民选择进城务工,原本由亲缘关系所形成的简单社会关系转向以业缘关系为核心的复杂关系网络<sup>[28]</sup>,这促使原本的城乡分离向城乡融合转变,进一步加快农村社会流动速度<sup>[29]</sup>,以至于农村宅基地私下违规买卖、违规建设、市场监管失调等问题出现,但随着1998年《中华人民共和国土地管理法》修订的完善,2006年农业税取消,宅基地政策再次收紧。党的十八大以来,国家通过农房抵押试点建设,加快宅基地改革速度,2015年,对于农村“三块地”开展试点改革,明确了农村宅基地改革发展方向<sup>[30]</sup>,此后2018—2021年的中央一号文件皆对宅基地有偿使用、退出、转让、流转以及经营等进一步阐述与扩展,并对于宅基地使用权进入市场开展相应试点试验。

(二)三权分置内涵解析

农村宅基地“三权分置”指落实宅基地集体所有权、保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权、适

度放活宅基地和农民房屋使用权,是在国土空间资源优化的大环境下,探索农村宅基地资源化渐进式盘活模式的政策保障。它通过复垦还耕增加基本农田、耕地以及林地等资源指标的补充等方式承载了优化农村土地资源配臵,促进城乡协调发展,助力乡村全面振兴的作用<sup>[31]</sup>。农村宅基地三权分置受到国家政策的发展演进及经济社会发展的影响,在城市存量规划与乡村振兴战略的双重驱动下,迎来进一步完善的机遇。当前,中国面临城乡发展差异所带来的一系列问题,农村宅基地三权分置政策的出台符合中国国情,一定程度上可以缩小城乡发展的差异,促进农村经济发展。用地指标的转化保障了国家的粮食安全,农民通过将闲置的宅基地变成可直观感受到的财产性收入,不仅增加了额外经济收入,同时也将人才留在了乡村,促进了乡村发展,这是时代发展的需要。在经济高速发展的今天,农村生产力与生产关系不匹配成为阻碍农村经济发展的重要原因,三权分置可以促进农村生产力与生产关系匹配的速度,适应改革需求、促进农村发展<sup>[32]</sup>。因此,做好三权分置工作推进,明确宅基地产权关系,才能保证乡村自组织管理机制的实

表1 中国农村宅基地发展历程(1949年至今)

时期划分	时间范围	政策法规支持	改革重点	发展演变
宅基地权属明晰时期	1949—1962年	1950年《中华人民共和国土地改革法》、1956年《农业生产合作社示范章程》	宅基地使用权被明确提出,两权分置出现,确定公有私用制度;宅基地无偿取得,房地分离,宅基地房屋可出租。	农村土地改革完成,农民无偿获得宅基地,享有宅基地所有权、使用权。
宅基地权属放活时期	1963—1977年	1963年《关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》、1986年《中华人民共和国土地管理法》、1990年《关于加强农村宅基地管理工作的请示》、《关于贯彻执行民事政策几个问题的意见(修正稿)》、2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》	严格限制农村宅基地的流转,农村宅基地使用权制度框架基本形成;放宽农村宅基地使用权的主体范围,严禁城镇居民在农村购置宅基地,严禁为城镇居民在农村购买和违法建造的住宅发放土地使用证,宅基地政策收紧。	强化集体所有制的根本地位,对所有权、使用权、资格权进一步明确权属。
	1978—2011年			改革开放,实行家庭联产承包责任制;2006年,全民取消农业税。
宅基地权属改革实践时期	2012—2015年	2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、2014年《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》	改革完善农村宅基地制度,慎重稳妥开展农民住房财产权抵押试点,探索农民增加财产性收入渠道。	加快改革步伐,提出严格“以租代征”,非农建设必须符合规划。
	2016—2018年	2017年《关于拓展农村宅基地制度改革试点的请示》、2018年《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》	中央明确提出探索宅基地“三权分置”改革,国内多试点地区加快改革实践步伐。	明确改革方向,农村宅基地制度改革全面提速。
宅基地权属三权分置深化时期	2019—2021年	2019年《中央农村工作领导小组办公室农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》、2020年《中共中央办公厅国务院办公厅深化农村宅基地制度改革试点方案》、2021年《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》	稳慎推进农村宅基地制度改革,拓展改革试点,丰富试点内容,完善制度设计;抓紧制定加强农村宅基地管理指导意见;研究起草农村宅基地使用条例。	农村宅基地制度进一步深化改革,向使用权流转、有偿退出进行试点实验。

行,发展村庄特色,改善乡村区域环境,促进乡村振兴全面可持续发展。

### 三、三权分置视域下宅基地 所面临的困境

农村宅基地具有维系农村大环境稳定、提升农民财产性收入水平、促进人群回流乡村、提升农村人居环境的本源优势<sup>[33]</sup>,依托乡村资源有效利用理念进行农村宅基地盘活实践创新,引导和推动城乡间用地、经济、人群等因素的平等双向流动,是推动中国农村分化演化、适度聚集趋势,改变以自然村落为基本单位的传统宅基地制度,实现乡村全面振兴发展的重要路径<sup>[34]</sup>。然而当前农村宅基地在利用过程中存在制度缺失、市场秩序混乱、多元利益主体需求难满足、理论缺乏实践等多重困境<sup>[35]</sup>,难以发挥其强力作用。

#### (一) 政策制度困境

中国农村宅基地制度受国情的影响,其基本框架在 2019 年三权分置政策提出后,如何进行流转、怎样均衡三权关系等都成为亟待解决的问题,主要表现在:所有权主体由于农村经济组织一定程度上缺位,其管理、安排宅基地相关事务等职责虚化弱化,导致大量宅基地闲置、废弃,使土地资源利用处于低效状态,致使侵占基本农田、乡村公共设施用地等违法违规事件时有发生<sup>[36]</sup>。户籍制度的改革、农村人口流动为宅基地资格权确认提出难题,相应法律法规不够完善,资格权的获取条件较难判断;由于缺少相对应的宅基地盘活机制,造成使用权流转不畅,部分农民将使用权转让后,没有取得心理预期收益,而部分新主体也因没有成功的参考经验进行二次收益的获取,而令使用权退回形成死循环<sup>[37]</sup>。因此,在政策制度的保障上仍有一定程度的难度。

#### (二) 市场运转困境

由于受到城市虹吸效应的影响,乡村空心化现象广泛存在,新一代农民与土地、村庄的粘合度降

低,离土、出村、不回村的“结构革命”正在发生<sup>[38]</sup>。城市就业门路多、收入比较高等优势吸引着越来越多的年轻人离开农村,农村劳动力出现流失。因此造成的空置宅基地与农房基数不明、现存状况不清等问题,一定程度上阻碍乡村振兴战略的实施,也为政府引导宅基地使用权市场运转埋下隐患。此外,宅基地现行出售政策中的对象也仅为符合要求的本村村民,将非本村的城镇居民与外来人员阻挡在入市交易之外。农民私下交易买卖不具有国家政策保障与合法性<sup>[39]</sup>。而宅基地具有巨大的隐性市场。因此,宅基地使用权在下一阶段入市后该如何运作开发,是否继续用作居住,或者进行土地置换和功能混合利用<sup>[40]</sup>,这在现有的研究实践中还处于初级探索阶段,市场运转机制仍具有较大空间亟待开发与提升。

#### (三) 利益主体需求困境

当前农村宅基地三权分置、土地管理制度改革等多项政策的推进,各方参与主体的利益需求存在一定程度的冲突与矛盾。如何合理定位政府角色和政府公权介入边界,厘清公权介入边界以及公权隐私权的关系成为亟需解决的问题<sup>[41]</sup>。对企业来说,当前国家政策仍处于日益完善的阶段,并且由于乡村空心化现象严重,乡村产业市场投资时间长、收益风险高、产出效率低以及资金回笼不稳定等原因,部分企业认为部分乡村不具有再次振兴的能力与机遇,因此对乡村存量建设的主导意愿较低<sup>[42]</sup>。受传统思维以及文化水平的限制,对于农民而言,因为地缘、亲缘的原因,更多注重当前,将包含出外打工在内等的短暂性、不稳定性的收益作为自身经济来源<sup>[43]</sup>,忽略了宅基地三权分置后资产资本化的长期性利益,同时由于对于政府政策不了解、社会企业不充分信任,难以融入三方主体的综合建设合作体系。

#### (四) 实践探索困境

当前,中国对于农村宅基地三权分置的实践较少,更多停留在理论研究、制度完善以及政策研判层面,对村庄规划实践探索不够充分<sup>[44]</sup>,多数农村

开始探索有偿使用和自愿有偿推出机制等路径,但农房空间具体改造模式、如何促进与乡村特色产业相融合、优化乡村生态环境等实践仍没有较好的措施与方法,造成乡村宅基地盘活虽有法可依,却无例可循的实践困境。

四、新时代农村宅基地盘活路径

(一) 现行发展模式

中国农村宅基地盘活路径经过政府主导、发展实践形成了内涵丰富、形式多样的发展模式。在三权分置政策的背景下,宅基地分类型、分区域、分阶段盘活无疑是村庄土地利用发展的最佳选择,然而宅基地盘活发展模式的选择依赖于政府政策导向、交通区位等外部条件以及村庄地形地貌类型、宅基地权属等内部条件。通过梳理相关资料,按照试点区域和发展措施等将宅基地盘活模式归结为4种:宜耕则耕、拆废复垦<sup>[45]</sup>;自愿退出、指标互换<sup>[46]</sup>;赋闲作商、城乡结合<sup>[47-48]</sup>;共享养老、发挥优势<sup>[49]</sup>(表2)。

(二) 盘活思路

通过对中国农村宅基地发展历史的梳理和三

权分置政策的分析,结合问题导向一机制解析一实践探索的思路,推导三权分置政策导向下农村宅基地盘活的作用机制、具体建设策略。针对宅基地所有权、资格权、使用权建立“无偿取得、有偿使用、有限流转”的原则,将宅基地原本单一的居住功能属性向“三生”——生产、生活、生态功能转变,因此其盘活开发类型可分为指标互补型、产业融合型与休闲共享型3类。

第一类,指标互补型。通过对现有宅基地、农房进行摸底调研和确权,采取城乡建设用地指标互补、资金补偿和定性违规等方法,拆废复垦、还林、还农田为农业用地发展,提高土地资源的利用效率,保障18亿亩耕地保护红线,缓解城市建设用地紧张的现状。

第二类,产业融合型。通过对农村宅基地和农房出租利用,吸纳民俗、旅游、农家乐等业态的植入,重点发展休闲农业、乡村旅游等产业;并鼓励支持搭建宅基地使用权流转平台,采取购买使用权的方式,让有意愿到农村居住的城市居民购买居住权(使用权),购买居住权(使用权)5年起步,最高不超过70年,所购买的居住权(使用权)由集体经济组织颁发居住权(使用权)证,按购买

表 2 农村宅基地不同发展模式

发展模式	试点	地域类型	发展措施	优缺点
宜耕则耕、拆废复垦	山西省长子县 <sup>[45]</sup>	平原地区	对有违法行为的宅基地无条件拆除;对一户多宅闲置房屋,邀请第三方评估,补偿、成本价拆除宜耕则耕,进行整体复垦;对于集中连片拆除的给予奖励。	优点:1. 盘活土地资源,宜耕则耕,直接支撑城乡建设;2. 优化空间布局,盘活利用与城中村改造工作结合,缓解农村建房指标难的现状,乡村环境得到优化。 缺点:没有衡量标准。
自愿退出、指标互换	浙江省部分地区 <sup>[46]</sup>	丘陵地区	建立健全农村宅基地数据库为基础,搭建全市农村宅基地数字化管理(交易)系统,通过有偿退出,自愿选择货币补偿,置换商品房、养老和社保等多种置换方式整治复垦后,统一规划调整为集体经营性建设用地。	优点:1. 解决用地紧张的问题,为农村经济建设提供了建设用地指标支持;2. 缩小城乡差距。 缺点:对于宅基地分散的农村,很难通过这种方式获得有效的建设用地,更多的是增加建设用地指标。
赋闲作商、城乡结合	浙江省德清县 <sup>[47]</sup> 、 合肥市三十岗乡 <sup>[48]</sup>	平原地区	鼓励村民利用闲置住宅和宅基地,发展休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验等展现乡村特点的产业;征得村民同意,由村集体牵头,统一将闲置宅基地交由第三方进行出租,与社会资本合作。	优点:1. 通过让渡部分宅基地和房屋使用权,激发农村宅基地的居住功能,增加农民收入,发展乡村经济;2. 促进乡村文化的建设。 缺点:可能存在服务水平不均衡情况。
共享养老、发挥优势	广东省东莞市 <sup>[49]</sup>	丘陵地区	引入社会资本对农村进行建设,发挥村庄特色,保留民风民俗。	优点:1. 利用优越的自然生态环境发展养老优势;2. 解决农村老人的养老问题。 缺点:农村医疗设施和管理急需加强。

需求附带0.2亩以上的土地供其耕种,以此收取宅基地与房屋租赁费用。抓住三农的有关政策利好与机遇,积极引导人口、资金与产业技术等要素流入乡村,进一步加快城乡发展一体化的进程。

第三类,休闲共享型。通过将不具备条件和不愿意出租的宅基地和农房进行整治,打造乡村“合居不合房”养老的新产业类型。重点提升农房的基础设施、外貌修缮等硬件条件,满足城市居民和农户之间既要宜居养老、又需要增加村民收入等不同需求,以共享收入入股合作社企业反推动乡村医疗、交通基础设施等的建设。因此,借助城市与乡村人口对宅基地与农房共享使用的力量,致力于达到“老有所依”的乡村休闲养老目标,为实现城乡高品质生活做出贡献。

多类型盘活模式的开发建设是建立在农村宅基地基本条件有充足安全保障的基础上,在实践探索的前期应考虑到客观条件对宅基地盘活的影响,例如乡村夏秋季突发的洪涝灾害,需要进行灾后的宅基地与农房的安全评估、资产恢复以及重建工作,做好对乡村物质空间危机预防与恢复性处理的预案,降低农民实际损失。

(三) 作用机制

处于三权分置背景下的传统村庄宅基地盘活要“以政策管控为前提,节约集约利用为主体,推动市场流转探索,促进多方博弈为动力”。因地制宜合理选择宅基地开发模式,增强各环节整体衔

接,实现落实所有权、保障资格权以及放活使用权的三方均衡发展目标。这主要表现在:(1)依照多类型村庄宅基地建设政策,分析不同区域的具体措施、资金扶持成效等要素间的关系,判定相关政策在制定实施目标和路径等方面的实际效用。(2)秉持城乡要素重组优化原则,明确村庄宅基地产权,完善村庄“留白”机制,在必要情况下与城市建设用地增减进行挂钩置换。(3)积极建设使用权放活市场机制,以决定性作用进行产权权属资本化经营,并合理利用闲置资源,落实在村落实体空间环境中,再构乡村振兴格局。(4)解决多方意愿诉求,缓和不同主体的矛盾关系,达到政府-村民-企业之间的利益平衡点,共同打造开发建设“共赢”模式(图1)。

五、传统村庄宅基地三权分置模式的响应

(一) 研究案例概况

官厅村地处关中平原半山区,位于陕西省礼泉县烟霞镇西北方向,与袁家村毗邻,地处昭陵历史遗址保护区和关中环线上,区位优势突出,交通便捷。村域面积约2.06 km<sup>2</sup>,下辖西里村、官厅村、上严峪村三个自然村,常住人口1 270人。作为具有历史遗存和文化品质的古村落之一,官厅村有着丰富的自然资源和良好的生态环境,其历史

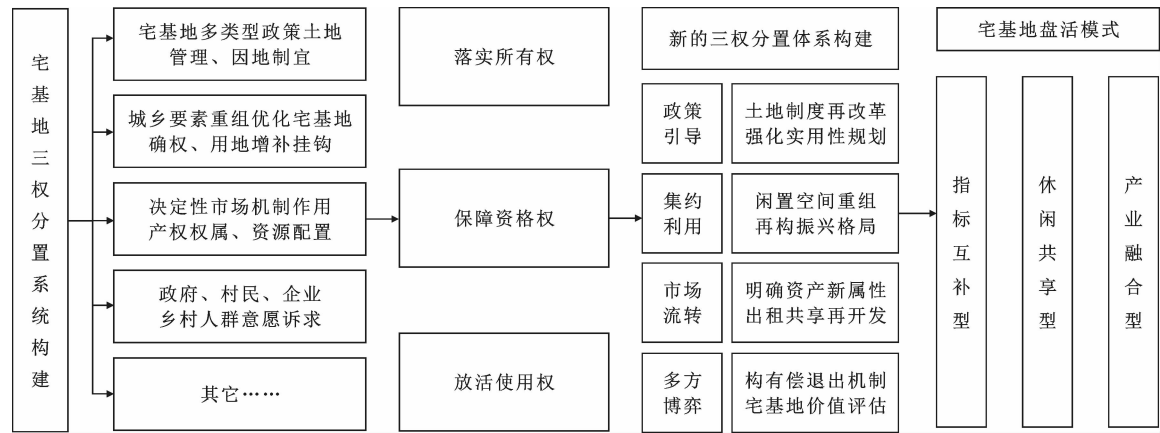


图1 三权分置宅基地盘活作用机制

可以追溯至唐贞观年间长达1 350年,具有深厚的文化底蕴,2017年被收录至第二批《陕西省传统村落名录》。

因村内劳动力流失、经营方式的老旧及其与周边村庄发展的不协调等原因,官厅村第一、第三产业发展受限。截至2021年底,官厅村共有建设用地218 600 m<sup>2</sup>,实际宅基地213宗,村内各户最多只有一个宅基地(表3)。

表3 官厅村宅基地现状信息

指标	数值	备注
实际宅基地数/宗	213	部分宅基地户主未取得合法权
有资格获得宅基地的户数/个	178	包含尚未取得宅基地但拥有资格的户数
一户多宅	无	村内各户最多只有一个宅基地
空置户数/户	37	闲置半年以上,无人居住的农宅
整宅出租户/户	21	有意愿整宅出租的农宅
半宅出租户/户	57	有意愿与租户混住的农宅

因进城务工、婚丧嫁娶等原因,有部分宅基地与农房处于长时期闲置状态,本文根据农户成员类型和宅基地使用情况将其分为9类。在对村民发放200份问卷调研分析后得出,多数村民具有强烈意愿将宅基地与农房进行指标互换、出租利用以及休闲共享。其中家中常年或经常性无人的个体期望将宅基地与农房整体出让,但仍保留其所有权;家中有老人的村民更能接受与城市居民共享居住,在保障其基本生活条件的同时还可以获得一定的收入(图2)。

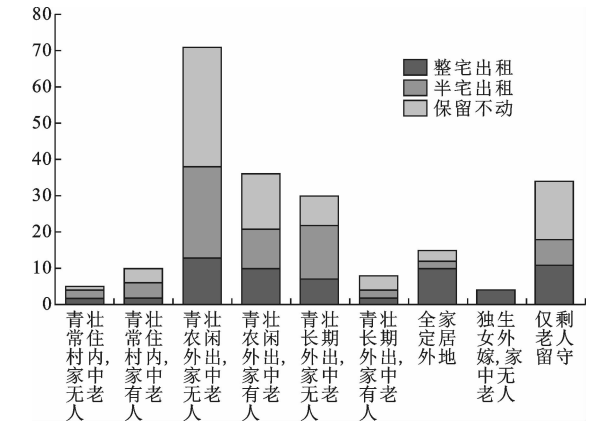


图2 官厅村住宅住户成员类型及处理意见

## (二) 官厅村宅基地三权分置盘活策略

### 1. 开发思路

为全面推进乡村振兴,促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足,加快农业农村现代化,官厅村立足自身实际,积极引入社会资本,壮大村级集体经济,增加农民资产性收入,为全力盘活利用宅基地(闲置农房)创造条件,努力探索不同形式的、各具特色的宅基地盘活模式。

通过综合考虑户主意愿与宅基地现状,分别选择村内3处具有适宜条件的片区开展试点实践(图2)。经过2年多的实践探索得出指标互换、产业融合和休闲共享等3种主要模式。

### 2. 闲宅拆废还耕,转换用地指标

官厅村内大量村民废弃原有远离主要道路、基础设施建设落后的老旧房屋,选择沿村庄主要道路新建房屋。原宅院长期闲置,部分甚至已成危房,浪费了村庄的耕地和建设用地的同时,还存在了安全隐患。村委会在村内选取了一处远离自然村且荒废已久的农房(图3中试点1),进行试点实践拆废还耕,将闲置宅基地转换为城镇建设用地指标。该试点共拆除6户,宅基地面积总计3 260 m<sup>2</sup>,其中2 830 m<sup>2</sup>已经复垦为耕地,160 m<sup>2</sup>用于道路交通,剩余部分不适于耕种的,用于绿化;通过将复垦耕地转换为城镇建设用地指标,村集体共获利53万元,经协商后按50%、40%、10%的比例归户主、全体村民、村委会所有。

### 3. 村企合作开发,致力三产融合

官厅村采用“村民+村集体+企业”的村企合作模式,通过村集体成立公司与社会企业(陕西建大铭苑房地产发展有限公司)进行合作,村民以闲置农房入股,由企业负责承租盘活利用闲置农房,充分挖掘利用官厅村昭陵官厅、刘伯温宗祠文化、左宗棠军事基地与村规民约乡土文化等资源优势,进行三产融合开发宣传,发展休闲农业、餐饮民宿、文化体验等符合乡村特点的产业。农房装修改造费用由企业独自承担,村集体所获租金由户主、全



体村民、村委会按 70%、20%、10% 的比例进行分配。目前在官厅村选取了位于村口接近旅游景点——官厅回归之旅的质量较好的农房(图 3 中试点 2),进行试点改造,为省内外游客提供乡村旅游服务。同时鼓励村民对自己庭院进行同步改造,提供体验式餐饮民宿服务,为官厅村乡村旅游提供更加多元化的服务。目前村内已有 11 户村民进行了房屋修缮整治,并结合不同产业类型进行特色改造建设(表 4)。

4. 农房半宅“共享”,休闲养老共融

该模式将部分宅院“共享”给城市居民进行自住养老,需求者通过购买宅基地与农房一定时间的使用权,用于进行“隐逸田园”式休闲养老,同时可由原户主提供日常照料服务并获得部分费用。由于对环境条件要求较高,因此选择自然风景优美、生态品质良好的观音泉附近宅基地进行建设(图 3 中试点 3)。休闲共享农宅最直观的则是将原有院落功能重新置换、对空间进行合理划分。综合分析“关中窄院”的功能布局与建筑形式,其传统农房拥有生活用房、厢房、厨房、柴房以及其他主体用房等空间类型,考虑到观念的变革与技术的创新,对原有窄院的旱厕和柴房等进行位置调整并去除部分过时的功能。将入户门及交通性空间进行一定的偏移,以此来保证农户养老的私密性与安全性,同时将原有宅院主房的生活单元转移至生活用房与厢房处,并在原主房位置布置茶室、阳台、洗衣房等

表 4 官厅村宅基地三产融合改造探索模式

产业类型	改造区域点位	改造户数/户	岗位提供/个	改造措施
文化展示	村庄内乡土文化、宗祠文化和军事基地等要素处,位于村庄内部中段	1	2	增加历史文化元素与外部风貌修缮。打通房间内部隔断墙并加装照明设施,利用其原有色彩与材料,达到修旧如旧效果。
特色餐饮	村庄边缘靠近对外交通处,拥有良好的景观环境	3	7	利用原砖、瓦等乡村元素进行立面装饰,主要经营当地荞面饸饹等特色餐饮小吃。
精品民宿	远离村庄主要道路,整体环境较为静谧	3	6	内部水电暖等重设,设置院内农家乐等吸引人群的融合业态。室内加入智能家居等现代家用设施。
农副产品零售	临近村口,拥有更强的对外性	2	3	进行乡村振兴门面与牌匾等标志改造,推动特色农业如御杏等产业发展。
乡土生活体验	村庄主体边缘,靠近农田种植区域	2	2	在庭院内与宅基地所属区域打造特色亲子采摘、休闲、种植等体验类空间。增设建筑内部的休息设施与服务人员。

现代宜居的功能单元(图 4)。作为城乡居民养老自住使用,使普通宅院变成满足城乡双方老年居民日常生活需求的“养老综合体”,并可为村内提供多个工作岗位。目前官厅养老机构内共有 4 名外来村民和 9 名城市居民入住,依照日常生活服务的不同标准收取外来村民 400 元/月、城市居民 700 元/月的费用,由户主、村委会按 90%、10% 的比例进行分配。该模式一方面对于传统关中窄院的功能结构进行调整,使其能与现代居住功能需求相匹配,促进传统关中民居建筑的功能转型升级;另一方面在提高老年人晚年生活幸福感与满足感、改善村民生活水平以及推进乡村新型养老产业发展等方面也具有良好成效。

六、结语

三权分置政策作为宅基地资源高效再利用与盘活的重要抓手,也将对中国城乡发展规划和乡村振兴战略的实施起到积极的协调作用。在当前稳步推进宅基地三权分置制度改革进程中,除了凸显宅基地资本资产属性之外,我们应当思考如何将其

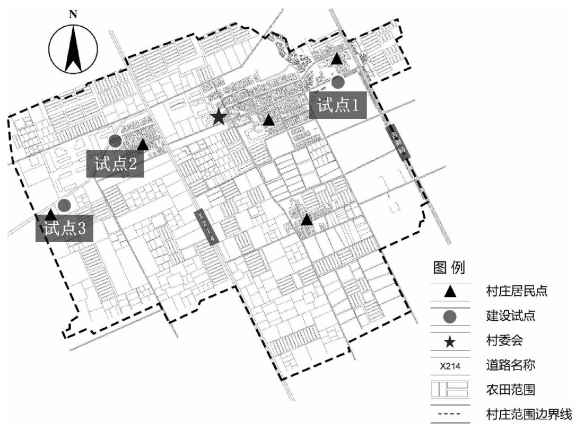


图 3 官厅村宅基地盘活策略试点点位图

注:村庄影像底图由陕西省烟霞镇人民政府提供。

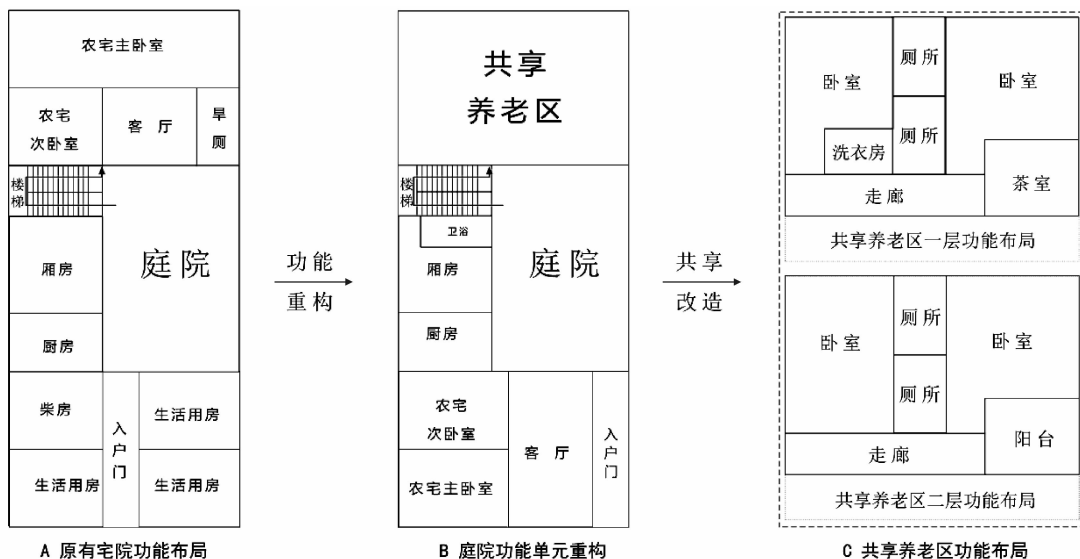


图4 休闲共享型农房改造设计模式

注:A原有庭院功能布局数据来源于实地调查。

蕴含的文化内涵、代际传承等非资产价值附加在原本属性上,利用宅基地物质-非物质价值体系的正负反馈作用去激发更深层次的盘活利用方式。而本文在官厅村宅基地盘活实践探索过程中,更多考虑到具体模式的深化,对于其后期状态的保障性、长效性及稳定性等未做过多研究,仍有进一步深入研究的空间。

## 参考文献:

- [1] 关浩杰. 乡村振兴战略的内涵、思路与政策取向[J]. 农业经济, 2018(10): 3-5.
- [2] LUCAS R E. Life earnings and rural-urban migration [J]. Journal of political economy, 2004, 112(1): 29-59.
- [3] 刘彦随, 刘玉, 翟荣新. 中国农村空心化的地理学研究 与整治实践[J]. 地理学报, 2009, 64(10): 1193-1202.
- [4] 杨遂全. 论宅基地资格权确权及其法理依据——以财产属性为视角[J]. 中国土地科学, 2020, 34(6): 35-40.
- [5] 张建平, 葛扬. 土地配置扭曲与城乡收入差距——基于城镇化不平衡发展的视角[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2021(3): 172-181, 192.
- [6] 魏程琳. 财产化还是治理化: 宅基地“三权分置”改革的目标厘定与方案构建[J]. 农业经济问题, 2021(12): 37-49.
- [7] 汪明进, 赵兴泉, 黄娟. 农村宅基地“三权分置”改革的经验与启示——基于浙江省义乌市 的实践视角[J]. 世界农业, 2019(8): 104-108.
- [8] 曲卫东, 斯宾德勒. 德国村庄更新规划对中国的借鉴[J]. 中国土地学, 2012, 26(3): 91-96.
- [9] 张丽叶. 欧美亚农业发达国家新型农业经营主体发展趋势及启示[J]. 世界农业, 2017(11): 90-96.
- [10] 吴婷婷, 陈宣鹏, 吴松洋. 土地流转背景下农地金融制度研究——美国、德国、日本、中国台湾地区的经验与启示[J]. 当代经济, 2020(10): 30-33.
- [11] 赵颖文, 吕火明, 李晓. 日本农业适度规模经营推行背景、应对举措及对中国启示[J]. 中国农业资源与区划, 2019, 40(4): 202-209.
- [12] WASILEWSKI A, KRUKOWSKI K. Land conversion for suburban housing: a study of urbanization around Warsaw and Olsztyn, Poland [J]. Environmental management, 2004, 34(2): 291-303.
- [13] 严金明, 迪力沙提, 夏方舟. 乡村振兴战略实施与宅基地“三权分置”改革的深化[J]. 改革, 2019(1): 5-18.
- [14] 陈胜祥. 农村宅基地“三权”分置: 问题导向、分置逻辑与实现路径[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2022, 22(2): 147-158.

- [15] 张军涛,游斌.城乡融合发展视角下宅基地制度改革路径[J].农村经济,2021(2):20-27.
- [16] 余樟青.宅基地“三权分置”改革原因、问题与对策[J].现代农业研究,2022,28(1):146-148.
- [17] 夏柱智.面向乡村振兴的宅基地“三权分置”:政策解析、基本模式和实践困境[J].贵州社会科学,2021(9):162-168.
- [18] 罗湖平.宅基地“三权分置”改革的农户响应程度及其影响因素——浏阳市实证[J].经济地理,2021,41(8):187-194.
- [19] 华心如.宅基地闲置成因及解决路径探究[J].湖北农业科学,2018,57(19):35-38.
- [20] 张勇,周婕,陆萍.乡村振兴视阈下盘活利用农村闲置宅基地的理论与实践——基于安徽省两个案例的考察[J].农业经济问题,2022(4):96-106.
- [21] 黄贻芳,钟涨宝.不同类型农户对宅基地退出的响应:以重庆梁平县为例[J].长江流域资源与环境,2013(7):31-36.
- [22] 郑兴明.探索闲置宅基地城乡共建共享新模式:内在逻辑、困境与路径——基于城乡融合发展的视角[J].现代经济探讨,2022(2):25-32.
- [23] 鄂施璇,王兆林.三权分置下宅基地发展权的权利结构与实现形式[J].资源科学,2021,43(7):1419-1427.
- [24] 刘双良.宅基地“三权分置”助推乡村振兴的多重逻辑与实现路径[J].贵州社会科学,2021(3):146-152.
- [25] 贺雪峰.宅基地、乡村振兴与城市化[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(4):1-8.
- [26] 汪明进,赵兴泉,黄娟.激活闲置农房和宅基地经验、问题和思考——基于浙江四地改革实践的启示[J].农业经济,2019(12):70-72.
- [27] 袁宇峰,潘伟光.资本禀赋对农户宅基地退出意愿的影响[J].河北科技师范学院学报(社会科学版),2021,20(4):25-32.
- [28] 罗翔,赖志勇.长三角区域人口流动与分布的影响机制:业缘还是乡缘?——以苏浙皖来沪人员为例[J].上海经济,2021(6):49-60.
- [29] 田鹏.城乡融合发展进程中村落共同体变迁及秩序重建[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021,20(3):119-128.
- [30] 崔超.逻辑与进路:农村宅基地集体所有权实现与集体经济发展——基于马克思所有权理论的视角[J].山东社会科学,2022(3):135-142.
- [31] 王亚星,于水.“求同”与“存异”:异质性资源禀赋视域下宅基地三权分置实现路径研究——基于典型案例的对比分析[J].宁夏社会科学,2022(2):43-52.
- [32] 商梦雅,李江.城乡融合视角下农村宅基地制度改革的价值选择与实现路径研究[J].农村经济,2021(12):37-45.
- [33] 曲衍波,柴非凡,朱伟亚,等.基于“诊断-设计-结果”框架的农村宅基地退出模式原型分析[J].资源科学,2021,43(7):1293-1306.
- [34] 王静萱.试论北方农村宅基地存在的主要问题及管理对策[J].山西农经,2020(24):153-154.
- [35] 张勇.乡村振兴背景下农村宅基地盘活利用问题研究[J].中州学刊,2019(6):37-42.
- [36] 温彩璇,许月明,胡建,等.乡村振兴背景下宅基地“三权分置”权能实现路径研究[J].世界农业,2018(10):243-247.
- [37] 刘述良.通往健全乡村之路:基于协同治理的视角[J].南京社会科学,2021(10):56-61,74.
- [38] 李怀,陈享光.乡村振兴背景下宅基地“三权分置”的权能实现与深化路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020,20(6):28-34.
- [39] 乔陆印,刘彦随.新时期乡村振兴战略与农村宅基地制度改革[J].地理研究,2019,38(3):655-666.
- [40] 李泉,李梦,鲁科技.“三权分置”视域中的农村土地信托模式比较研究[J].山东农业科学,2019,51(1):161-167.
- [41] 蒋和平,郭超然,蒋黎.乡村振兴背景下中国农业产业的发展思路与政策建议[J].农业经济与管理,2020(1):5-14.
- [42] 臧得顺.臧村“关系地权”的实践逻辑——一个地权研究分析框架的构建[J].社会学研究,2012,27(1):78-105.
- [43] 贺立龙,曾钰婷,付春生,等.乡村振兴视角下社会资

- 本参与宅基地盘活的减贫兴农效应——来自农房联建的案例与证据[J]. 管理学报,2020,33(2):11-24.
- [44] 庄晋财,齐佈云. 前景理论视角下不同类型农户的宅基地退出行为决策研究[J]. 农林经济管理学报,2022,21(1):87-94.
- [45] 贾宁凤,白怡鸽,乔陆印,等. 农村闲置宅基地空间分异及其驱动因素——以山西省长子县为例[J]. 经济地理,2020,40(12):166-173,190.
- [46] 苑韶峰,傅锦威,申屠楚宁. 农村土地整治视角下宅基地退出模式优选——以浙江省典型县市为例[J]. 贵州大学学报(社会科学版),2021,39(6):74-82,122.
- [47] 李欢,张安录. 农村宅基地退出前后农户福利测度及其动态变化——以浙江省德清县 201 户农户为例[J]. 农业技术经济,2019(7):79-90.
- [48] 吴潇竞. 乡村振兴战略背景下闲置宅基地盘活研究——以合肥市三十岗乡为例[C]//. 智启雄安——第九届公共政策智库论坛暨乡村振兴与“一带一路”国际研讨会论文集. 河北省公共政策评估研究中心,2021:242-249.
- [49] 王维,刘燕丽. 农村养老服务体系的整合与多元建构[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2020,19(1):103-116.

(责任编辑:王佳)