

宅基地“三权分置”助力乡村振兴的作用方向与机制完善

——基于三个改革试点典型实践的对比分析

刘双良

摘要: 宅基地“三权分置”是农村宅基地制度改革的重要内容,是乡村振兴的重要抓手。宅基地“三权分置”助力乡村振兴具有特定的作用方向,理论上可通过加速农村产业发展、提升农村居住环境、促进城乡文化交流、优化乡村治理结构、增加农民财产收入等途径发挥推动作用,实践上改革试点地区已探索出诸多特色路径模式。基于对上海松江区、安徽金寨县、广西北流市三地典型实践的对比分析发现,宅基地“三权分置”助力乡村振兴既与制度初衷和目标追求精准匹配,也存在作用发挥不充分的离散困境。为此,建议从联动设计相关配套政策、建立分级联动工作机制、相关职能部门协助好服务保障、搞好宣传咨询与跟进引导服务等方面完善相关机制,从而更好地提升宅基地“三权分置”助力乡村振兴的作用效果。

关键词: 宅基地“三权分置”;乡村振兴;作用方向;机制完善

中图分类号: F321.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)01-0054-09

宅基地“三权分置”是《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出的深化农村土地制度改革的重要政策创举,被赋予“强化乡村振兴制度性供给”的重要使命。此后,连年的中央一号文件都强调农村宅基地制度改革,其中,2021—2023年都明确要求稳慎推进农村宅基地制度改革试点。2020年中央全面深化改革委员会审议通过的《深化农村宅基地制度改革试点方案》对全面深化宅基地制度改革作出部署安排,要求从“五探索、两完善、两健全”等9个重点方面推进新一轮宅基地制度改革。作为农村宅基地制度改革的核心内容,宅基地“三权分置”现已在全国104个试点县(市、区)和3个地级市整市探索实施。从中央对宅基地制度改革试点的要求来看,政策重心已由最初的“探索宅基地所有权、资格权、使用权‘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”转向如今的“探索宅基地‘三权分置’有效实现形式”。这充分表明农村宅基地制度改革已进入深化期,那么在全面推进乡村振兴的新阶段,宅基地“三权分置”助力乡村振兴的作用方向是什么?改革试点典型实践中宅基地“三权分置”助力乡村振兴的实际状况如何?与制度设计的作用预设是否适配?未来的机制完善方向何在?解答好这些疑问,对于深化宅基地“三权分置”改革助力乡村振兴具有重要意义。

一、宅基地“三权分置”助力乡村振兴的研究基础

当前理论界对宅基地“三权分置”助推乡村振

收稿日期:2023-08-20

基金项目:国家社会科学基金项目“社会变迁视域下宅基地‘三权分置’对乡村振兴的影响机理及综合效应研究”(22BJY001)。

作者简介:刘双良,男,天津商业大学公共管理学院教授、土地与城乡发展研究中心主任(天津 300134)。

兴的研究颇多,研究观点可以简要概括为以下四个方面。

第一,宅基地“三权分置”的政策意涵与内在要求。宅基地“三权分置”的政策意蕴在于发挥所有权治理功能进行权能重构,构建适应中国特色土地产权制度的宅基地制度以推动乡村振兴^[1];农村宅基地“三权分置”改革应以乡村振兴战略的总要求为基本遵循,尊重中国乡村的实际和发展规律,构建宅基地“三权分置”改革的制度供给框架和实现路径,并避免改革的潜在风险^[2]。

第二,宅基地“三权分置”的法律制度设计与构建。宅基地“三权分置”的本质是通过对宅基地权利的分构,以“公平与效率并存”为价值导向,实现“三权”所承载的不同利益^[3];宅基地“三权分置”中的权利关系本质上是利益关系,宅基地“三权分置”应在乡村振兴战略的要求下确立住房土地成本最小化原则、“三产”土地配置最优化原则和集体土地综合效益最大化原则,并在这些原则的基础上分别建立宅基地资格权制度和宅基地使用权制度,完善农村集体土地所有权制度^[4]。

第三,宅基地“三权分置”的权能实现与功能检视。宅基地“三权分置”在于“还权赋能”于三权的“增量权能”主体,从而使宅基地的“三重复合功能”得以有效发挥,最终实现乡村振兴^[5];应在乡村振兴战略背景下重新定位宅基地“三权分置”的制度功能,即通过提高农村宅基地的综合利用效益,促进乡村产业发展^[6]。

第四,宅基地“三权分置”的理论逻辑与实际作用。宅基地“三权分置”助推乡村振兴具有价值逻辑、效率逻辑、政策逻辑、行动逻辑等多维度的逻辑必然^[7];宅基地“三权分置”改革从用地、资金、生态环境、乡村治理、要素流动等方面对乡村振兴发挥作用^[8]。

总体来看,既有文献对乡村振兴战略背景下宅基地“三权分置”的政策意涵与内在要求、法律制度设计与构建、权能实现与功能检视、理论逻辑与实际作用等的研究较为集中,但对宅基地“三权分置”助力乡村振兴的作用方向与机制完善的关注并不充分。为此,本研究对宅基地“三权分置”助力乡村振兴的作用方向进行预设性推演,并概括宅基地“三权分置”助力乡村振兴的总体实践现状,在对改革试点典型实践进行对比分析与适配性检视的基础上,提出宅基地“三权分置”助力乡村振兴的机制完善之策,以期对宅基地“三权分置”助力乡村振兴实

践提供理论参考。

二、宅基地“三权分置”助力乡村振兴的作用方向

对标乡村振兴战略的总要求,即“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”,理论上而言,宅基地“三权分置”可沿着加速农村产业发展、提升农村居住环境、促进城乡文化交流、优化乡村治理结构、增加农民财产收入等方向推动乡村振兴,这也是农村宅基地“三权分置”改革的制度初衷与目标追求。

(一) 加速农村产业发展,改善农民就业分布

大量乡村人口转移到城镇后,农村出现了越来越多的闲置宅基地和闲置住宅。这些闲置宅基地和闲置住宅,有些是“长久性”闲置,其原使用人多为已进城落户农民或因代际继承获得农房所有权和宅基地使用权的“农二代”“新市民”,对他们而言,宅基地并不是常态居家之所,更多的是身份象征,所具备的是荣誉功能、乡情聚集和文化休闲功能,保留原宅基地的目的是将其作为自己乡土关系联络、聚集、走动的据点,或作为自己两栖于城镇和乡村的休闲养老之地^[9];有些是“暂时性”闲置,其原使用人一般为以非农产业为主的兼业者或进城“农民工”“打工者”,宅基地和农房是他们的兜底保障,他们只是在外就业时暂不居住农村,但返乡时会继续常住村宅。

实行宅基地“三权分置”,通过盘活利用闲置宅基地和闲置住宅可以为农村产业提供更多的发展空间。一方面,村集体可以将自愿退出的“长久性”闲置宅基地和闲置住宅作为集体资产统一进行规划建设,或复垦为耕地,为粮农作物耕种、良种畜牧养殖与林果种植、休闲观光农业等农村农业发展提供用地保障,或为农产品初(深)加工业、仓储物流、乡村文旅业提供场地;另一方面,可以通过吸引工商资本下乡投资或者由原使用人自行发展农村电商、农事体验、文化研修、创意办公、乡村旅游、餐饮民宿等产业,进而促进农村产业转型升级。在这一过程中,可以吸纳部分农村富余劳动力,让他们在家门口就能够拥有从事农村一二三产业的机会,从而改善农民就业分布结构。

(二) 提升农村居住环境,扮靓乡村生态空间

农村居住环境是一个整体概念,一般包括村庄范围内的卫生环境、人居环境、生态环境等。总体而

言,改革开放40多年来,尤其是在2018年中央提出实施乡村振兴战略之后,我国农村地区的居住环境有了巨大的变化和改善。伴随着农村“厕所革命”的推进、垃圾储运箱(车)的投放、白色污染产品使用的减少等,农村卫生环境状况有了明显的改善。在城乡交流互动日益密切的情境下,农村居民点居住空间的布局、居住功能分区、农房户型的设计越来越注重宜居性,农村人居环境越来越好。大量农村人口转移到城镇后,由于减少了对自然界的人为干扰,田间地头、房前屋后等场所的植被、生物多样性得到了恢复,一幅幅田园风光美景正在形成,农村生态环境改善持续向好。

纵然,上述诸多变化和改善是由多方面政策和措施聚力作用的结果,而宅基地“三权分置”对此亦可产生一定的加力效果,尤其是对于美化农村生态空间更能发挥优势作用。一方面,在适度放活宅基地和农民房屋使用权的过程中,一些诸如清洁卫生、舒适宜居、低碳环保等理念以及集约利用方式会越来越深入地传导到对闲置宅基地和闲置住宅盘活利用项目的开发设计与体验消费中去,进而提升农村居住环境;另一方面,通过宅基地整治复垦与生态修复,加强绿色农业种植、休闲观光农业发展,不仅可以拓展并靓化乡村生态空间,而且能够彰显村庄生态空间价值。

(三) 促进城乡文化交融,创新乡土文化传承

乡土文化是乡村的灵魂,乡村振兴需要实现乡土文化的传承与创新。目前,一些农村地区乡土文化日益凋敝,“文化荒漠”现象渐显。在一些边远地区农村,留守村庄的多为老人、妇女与儿童,其日常文化消遣活动以收看电视为主,偶有零星的收听半导体收音机和阅读书籍,对于手机微信、短视频(抖音、快手等)、网络小说、音乐影视、文娱综艺等的消遣散见于中年妇女。而在一些区位条件相对较好的农村地区,可资享用的乡村文化形式载体与活动内容也不宽泛,除了上述文化消遣外,还发展出了农村“六合彩”、乡镇茶馆(麻将馆)与镇村地下钱庄以及各种形式的打牌赌博活动。甚至在传统节日或特殊节事之际,返乡回村的村民对这些活动的消遣更甚。虽然这些文化消遣活动在乡村有其特定的生发机制,但其不是乡村文化振兴的意旨所在。

实行农村宅基地“三权分置”,通过盘活利用闲置宅基地和闲置住宅,以休闲观光、乡村集市、乡村旅游、餐饮民宿、农事体验、民俗展演、创意办公、康养服务、电子商务等多元方式吸引城镇资本下乡投

资,可以引流城镇居民进村消费。在这一城乡互动过程中,社会资本和城镇居民能够为乡村带来诸多“新”文明,从而丰富乡村文化的形式与内容。同时,对于一些具有相对文化资源优势的乡村,可以创新传承农村非物质文化遗产、传统节事节庆活动、民族文化艺术,进而提升乡村文化文明程度。例如,可以通过将村庄的古居遗迹或闲置住宅与村史文化、传统技艺等相结合,在宅基地综合整治中面向城镇居民开发乡土文化体验、农村传统技艺研学等乡村旅游项目,这既能促进城乡文化交融,也能创新乡土文化传承。

(四) 优化乡村治理结构,提升村庄治理水平

乡村治理是推进国家治理体系与治理能力现代化的基本构成,基层党政组织(乡镇政府、村党支部)与村民自治组织(村民委员会)是乡村社会治理的法定主体。目前,在乡村社会发生巨大变迁的情境下,诸多农村地区出现了乡村治理组织弱化、村庄治理惰性渐浓的困境。乡村社会治理权经过类“行政化”改革后,基本形成了村党组织书记、村委会主任“一肩挑”统筹“村两委”全面工作的组织架构,村干部成为职业化的农村工作管理人员。由于一些村干部已长期脱离村庄农业生产发展,个别村干部甚至已安家定居于乡镇或县(市),与农民的日常交流日趋减淡,其对村内情况既难以完全掌握,也难以及时回应村务治理。

随着新型城镇化进程的不断加速以及乡村治理体系和治理能力现代化的深入推进,乡村治理主体多元化、治理客体立体化、治理资源价值化、治理方式规范化是必然趋势。通过宅基地“三权分置”激活农村“沉睡”的资产,可以吸引更多懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍和返乡农民、农村乡贤、农村大学生等群体加盟农村,并引导他们积极参与盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。诸如,一些农村地区在宅基地制度改革和乡村振兴实践中,聘请专业“乡村规划师”助力乡村发展。在这一过程中,既可以促使乡村治理结构由二元治理主体转向多元治理主体,还可以借助下乡投资兴业的各类人力资本和驻村养老休闲的城镇居民等“外脑”智力资源,提升村庄整体治理水平。

(五) 增加农民财产收入,促进村民生活富裕

宅基地是农村集体成员为满足家庭基本居住需要,以户为单位由村集体无偿分配取得用于建造房屋住宅的土地,宅基地的首要属性为居住保障,其实是村集体给予农户家庭的一项免费福利保障。经

过数十年的城镇化发展,大量乡村人口向城镇转移,宅基地的功能属性逐渐发生变化,宅基地的社会文化特性和财产性功能日益凸显。一方面,相对于户籍已发生转移但在原集体经济组织内还有宅基地的城镇居民而言,宅基地具有身份象征和荣誉功能;相对于已在城镇安家置业,但户籍和故居仍保留在原村集体经济组织的住户而言,宅基地具有乡情聚集和文化休闲功能^[9]。另一方面,在一些区位条件较好的农村地区,农户还将闲置宅基地和闲置住宅用于商业用途或房屋租售,彰显了宅基地的财产性功能和经济价值^[10]。

在此背景趋势下,实行宅基地“三权分置”,农户“资格权”人可通过合法途径退出宅基地获得补偿,或是向集体经济组织内外成员让渡宅基地使用权后获取租金,或是实现宅基地抵押的权利^[11]。同时,通过赋予宅基地使用权收益功能,农户可通过转让、抵押、入股、租赁和享有部分征地补偿的方式实现宅基地使用权的收益权能^[12]。在具体实现形式上,可通过盘活利用闲置宅基地和闲置住宅,以发展农村电商、农事体验、文化研修、创意办公、乡村旅游、餐饮民宿等产业的形式使这些“沉睡”的资产活化起来,这既能为农民带来财产性收入,也能增加农民就业,使其获取工资性收入,促进村民生活富裕,从而助力乡村振兴。

三、宅基地“三权分置”助力乡村振兴的总体现状与典型实践

(一) 宅基地“三权分置”助力乡村振兴的总貌

1. 中央政策坚定有力

从助推政策来看,中央政策持续坚定,力度空前。党的十九大报告首次明确提出“实施乡村振兴战略”,并以“深化农村土地制度改革”为重要抓手;党的二十大报告又明确要求“全面推进乡村振兴”,并指出:“深化农村土地制度改革,赋予农民更加充分的财产权益。保障进城落户农民合法土地权益,鼓励依法自愿有偿转让。”《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《乡村建设行动实施方案》等系列中央政策都对宅基地“三权分置”助推乡村振兴给予了强力支持。此外,2021年《中华人民共和

国乡村振兴促进法》明确将“盘活农村存量建设用地,激活农村土地资源”作为推动乡村振兴的一项重要扶持措施。

2. 助推模式五彩纷呈

从助推模式来看,试点地区模式各异。探索宅基地“三权分置”助推乡村振兴具有首创性,按照“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”的政策要求,近10年来各试点地区结合自身实际开展宅基地制度改革,形成了诸多各具特色的路径模式。例如,浙江德清县通过颁发全国首本“宅基地农户资格权登记证”和全国首创“单一”宅基地使用权抵押,切实保障了农户宅基地资格权,显化了宅基地价值,增加了农民融资渠道;江西鹰潭市余江区通过系统推进“一改促六化”(农村宅基地制度改革,农村发展现代化、基础设施标准化、公共服务均等化、村庄面貌靓丽化、转移人口市民化、农村治理规范化)建设美丽乡村,打造了宜居宜业和美乡村;江苏昆山市通过“以房解困”“以房入股”“村集体主导”“村企合作”等方式,盘活利用了闲置宅基地;宁夏平罗县通过开展闲置村庄退出综合整治利用,鼓励引导新型农业经营主体通过租赁和入市等方式利用村庄闲置房地从事二三产业,盘活了农村闲置资源,助推了乡村振兴;天津蓟州区利用15家A级景区、25个“津农精品”品牌和6个“国家地理标志产品”的“好山好水好农品”资源优势,吸引社会工商资本投资宅基地改革项目。

3. 改革总体成效明显

从助推实效来看,改革总体成效巨大,未来可期。目前,试点地区以宅基地“三权分置”为核心的农村宅基地制度改革已取得明显成效。一是农民户有所居得到了多种形式的保障。在传统农区完善“一户一宅”制度;在人均耕地少、二三产业比较发达的地区,采取相对集中统建、多户联建等方式落实“一户一宅”;在土地利用总体规划确定的城镇建设用地规模范围内,通过建设新型农村社区、农民公寓和新型住宅小区等保障农民“一户一房”,实现农民住有所居、住有宜居。二是农户宅基地权益得到了有力保障。各地积极探索宅基地自愿有偿退出机制,统筹推进农民住房财产权抵押试点工作,开展宅基地使用权抵押贷款,实施宅基地复垦,以节余指标、地票、集地券等方式进行有偿交易,允许农民自愿退出宅基地。一些典型试点地区退出多达数万余亩宅基地,为未来宅基地盘活利用和农民财产性收

入增加提供了潜力。三是乡村治理方式得到了较大改善。试点地区将增量宅基地审批权下放至县(市)级政府,存量宅基地审批权下放至乡镇级政府。大多数试点地区建立了村民事务理事会制度,充分发挥村民事务理事会在宅基地申请、流转、退出、收益分配等事务管理中的作用^[13]。

(二)三个改革试点典型实践的对比分析

本文以上海松江区、安徽金寨县、广西北流市3

个试点地区为研究样本,对比分析其宅基地“三权分置”改革助力乡村振兴的作用发挥情况(见表1)。这3个试点地区分别位于我国东部、中部、西部,其中,上海松江区为上海郊区,是资源禀赋优势型“新型城市化地区”;安徽金寨县位于大别山腹地,是资源禀赋劣势型县域;广西北流市地处广西东部丘陵台地,是资源禀赋平庸型县级市。以此3个改革试点典型实践为例,具有较强的代表性。

表1 宅基地“三权分置”助力乡村振兴的典型模式比较

作用发挥	上海松江模式: 农民相对集中居住	安徽金寨模式: 移民搬迁+盘活利用	广西北流模式: 宅基地整治易地入市
产业兴旺	将闲置宅基地转为集体建设用地,促进农业科技研发、农产品交易、酒店餐饮、乡村旅游等相关产业发展	利用闲置宅基地和闲置住宅,发展农家乐、餐饮民宿、农产品加工、乡村旅游等乡村产业	融合乡村旅游、特色农业、乡村文化产业,发展共享农庄、民宿客栈、艺术工作室等
生态宜居	统一规划设计农民住宅,打造一批房屋整齐排列、白墙黛瓦、富有“新江南田园”风貌特色的郊野村庄,新建公共服务配套设施,极大地改善居住环境	在交通便利、区位条件好的位置统一规划村庄集中建房,打造特色田园小镇,提供完善的基础配套设施,绿化美化环境	重新规划村庄布局,宅基地整治与农村人居环境整治、乡村风貌提升深度融合,打造北线田园综合体,建设美丽休闲乡村
乡风文明	农房保留乡村肌理,体现江南风貌特色,彰显历史文化风貌	彰显“红军的摇篮,将军的故乡”记忆,传承红色文化精神	保护修复村庄历史建筑,凸显岭南舞狮、陶瓷等民族传统文化
治理有效	成立村土地民主管理领导小组,对宅基地“三权分置”改革全周期管理,提升村庄治理水平	村集体经济组织与村组参与村级规划管控、宅基地审批管理,村民自治和民主管理得到加强	成立村民事务理事会,农民参与村庄规划和土地综合整治,农村基层组织凝聚力得到增强
生活富裕	有偿退出宅基地的农户获得货币化补偿,具有多余安置住房面积的农户获得回购补贴、租金收入或股份分红,增加住房财产性收入	盘活利用闲置宅基地和闲置住宅,带动农民增收,实现农民土地财产权益	节余宅基地入市交易,闲置农房盘活利用,促使农民收入增加、生活质量改善

1.上海松江模式:农民相对集中居住

松江区位于上海市西南部近郊,地处黄浦江中上游,区内有沪杭高铁、沪苏湖高铁、沪杭高速公路、沪青平高速公路、上海绕城高速、轨道交通9号线、22号线等道路,对外交通四通八达,受上海主城区辐射影响明显。全区宅基地总规模29.84平方公里、4.65万宗,其中规划建设区外现状宅基地20.96平方公里、3.89万宗。松江区的宅基地制度改革始于2002年佘山镇辰山村、江秋村的宅基地置换,至今形成了以进城镇集中居住、农村平移集中居住、宅基地有偿退出等为主要做法的农民相对集中居住宅基地改革模式。

在落实宅基地集体所有权方面,以集体经济组织为主体,突出集体经济组织成员的主体地位,通过集体建设用地使用、作价回购、统一租赁或者农户入股等多种方式,统筹实施农村闲置宅基地(农房)盘活利用。在保障宅基地农户资格权和农民房屋财产

权方面,允许村民户在申请住房建设用地人数时,将户口暂时迁出的现役军人、武警、在校学生,以及服刑或接受劳动教养的人员计入。在适度放活宅基地和农民房屋使用权方面,一是村民直接开展宅基地盘活利用,二是镇集体经济组织实施宅基地回收,统一发展康养、文创、民宿等产业。

在具体实施过程中,高速公路、高铁、高压线附近区域,工业园区内存留的宅基地及规划范围外的分散居住户区域,是推进农民相对集中居住的重点。针对进城镇集中居住,编制和实施建设用地跨镇增减挂钩项目,农户拆除原有宅基地房屋后,置换到本区集建区内国有土地上建设的高层安置房。针对农村平移集中居住,依据实际情况采取本村平移集中归并和跨村平移集中归并两种路径,由各镇(街道)聘请乡村建筑师、规划师等专业人员,由他们按照“新江南田园”风貌和郊野单元村庄规划要求统一设计农民住宅建筑,并由各镇(街道)负责建设宅基

地平移归并建新区的公共活动空间、健身广场、文化娱乐场所、垃圾分类处理等乡村公共服务设施。针对宅基地有偿退出,采取按需选择、人性化退出的方式,即农户可以全部退出宅基地,也可以选择一套安置房,多余的安置面积由政府按照一定价格进行回购。对于选择货币补偿退出合法宅基地的农户,以每平方米1万元的标准给予货币化补偿。

在整个过程中,各村成立了村土地民主管理领导小组,全程参与村庄规划编制、农村宅基地资格条件审查、农村农民住房建设管理、宅基地有偿使用、农民闲置宅基地盘活利用等宅基地“三权分置”全周期管理。通过建立健全农村土地管理议事决策机制、民主监督机制、财产管理机制、服务群众机制、矛盾纠纷调解机制,对农村土地进行民主自治管理。目前,以浏河镇“黄桥模式”为蓝本的宅基地“三权分置”经验做法(整村规划、相对集中居住)正在松江区全区复制推广,新浜镇南杨村、石湖荡镇东夏村等获批了市级乡村振兴示范村。

2. 安徽金寨模式:移民搬迁+盘活利用

金寨县位于安徽省西部,地处鄂豫皖交界大别山腹地山区,在2020年正式退出贫困县序列前是国家级贫困县、国家扶贫开发工作重点县、大别山集中连片特殊困难地区县。其县情总体为“八山半水半分田,一分道路和庄园”,农民多散居于深山,交通不便,增收困难,还面临安全隐患。在高速城镇化进程中,金寨县农村“空心化”严重,闲置了大量宅基地与农房。在确定为宅基地制度改革试点前,全县共有2780.42公顷宅基地,15.6万农户共有宅基地18.2万宗,其中闲置废弃宅基地2.6万宗,占比14.29%,预计可腾退宅基地12万亩,可节约土地6万亩^[14]。

在2020年脱贫摘帽前,金寨县宅基地制度改革的重心是移民搬迁、腾退宅基地。试点改革伊始,金寨县实施了“1+X”村庄布点规划,按照每个行政村建设1个中心村庄、保留不超过3个自然村的原则,编制村级土地利用规划和村庄布点规划。全县规划183个中心村庄、保留397个自然村庄,引导农民有序向规划点集中。据统计,全县12900多户农户自愿有偿退出宅基地,其中到规划村庄9000余户,进城入镇3000余户^[15]。金寨县整合宅基地有偿退出、易地扶贫搬迁、水库移民搬迁等政策,通过政策叠加和制度创新,有效解决了移民搬迁集中居住区住宅建设资金短缺以及农户宅基地有偿退出补偿资金短缺的问题。为“多方式”保障居住,建立了闲置

宅基地有偿退出制度,退出农户可保留资格权,也可有偿放弃资格权、使用权,放弃资格权农户可退还补助,重新认定。目前,金寨县已认定农村宅基地资格权人15.5万户、62.3万人,自愿有偿退出农村宅基地215户、3.4万平方米,补助1746万元^[16]。

在进入持续巩固脱贫攻坚成果阶段后,金寨县宅基地制度改革重心转向了盘活利用闲置宅基地和闲置住宅,坚持以“宅改”促发展助推乡村振兴战略实施。一是以“宅改”纳人才,以农村宅基地资格权认定为抓手,创新引入“宅基地有限资格权”,对促进当地经济社会发展、乡村振兴有积极帮助和重要贡献的“乡贤”“荣誉村民”等非本集体经济组织成员,在向集体经济组织缴纳有偿使用费后可在一定期限内使用宅基地。二是以“宅改”促增收,以“盘活农村闲置资产”为核心促进农民增收。一方面,选择在旅游资源丰富、区位优势较好的区域开展盘活利用试点;另一方面,全面开展农村宅基地自愿有偿退出,实现农民土地财产权益。通过增减挂钩政策将退出的宅基地转化为建设用地指标,“多渠道”盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。目前,全县累计盘活宅基地150宗、2.74万平方米,盘活住宅125宗、2.14万平方米,吸纳社会资本1179.3万元,带动428户农户就业,村集体收入增加108.9万元^[16]。三是以“宅改”优环境,以“多规合一”村庄规划编制为契机打造特色田园小镇。着力于“优化村镇布局、聚焦特色产业、彰显乡土文化、完善基础设施、推进共建共享”,建设“农田景观化、果园公园化、庭院花园化、园区景区化”的美丽村镇。

总体而言,安徽金寨县通过“多方式”保障居住、“多渠道”盘活利用等方式推动农村宅基地制度改革,重点围绕人才引进、农民增收、环境改善3个目标,深化农村宅基地制度改革,助推乡村振兴战略实施,走出了一条“移民搬迁+盘活利用”的道路。

3. 广西北流模式:宅基地整治易地入市

北流市地处广西壮族自治区东南部,毗邻粤港澳大湾区,总面积2457平方公里,辖25个镇(街道)、311个行政村(社区),总人口156万人,既是全国文明城市、中国陶瓷名城,又是建筑之乡、荔枝之乡,还是中国乡贤文化之乡和广西第二大侨乡。北流市民营经济较为发达,在广西全区位居前列。在获批宅基地制度改革试点前,北流市农村居民点布局分散,“空心化”明显,大量宅基地和农房闲置,同时,“一户多宅”、超占乱占、宅基地隐形交易等现象普遍,农村宅基地处于“批不了”“管不住”“退不

出”的状态。

北流市在宅基地制度改革之初,按照“选点实施、由点及面、分批推进”的思路,首批选取了群众意愿强、宅基地制度改革潜力大的民安镇高车村、北流镇新城村和潮塘村3个典型村作为试点,以点带面来探索宅基地有偿使用、退出和流转路径^[17]。其中,民安镇高车村以治理空心村为目标,与工业产业布局规划相结合,重新规划村庄布局,腾退多余的宅基地并向社会公开流转,从而实现土地的节约集约和高效利用;北流镇新城村以村庄整治改造为目标,与旅游产业相结合,腾退多余的宅基地,用来建设民宿、农家乐、乡村农墅、新农村社区等项目,从而实现乡村产业振兴;北流镇潮塘村以建设农民新村居住集中区为目标,与现代特色农业相结合,引领村民退出宅基地到集中区居住,从而逐步缩减村庄建设用地规模^[18]。

为顺利推进宅基地制度改革,各试点村成立村民事务理事会,宅基地整治后节余的指标由村民事务理事会通过北流市公共资源交易平台,以公开竞价的方式面向全市范围内具有宅基地使用资格的农户有偿流转交易。同时,为缓解城镇工商业用地紧张,北流市以镇为单位,将宅基地整治后以城中村入市和就地入市两种途径易地入市或置换入市,允许通过出让、出租、作价入股、抵押等方式进行交易;节余的宅基地可转换为新增建设用地入市,用于工矿仓储、商服、住宅、旅游等经营发展^[19]。

在宅基地制度改革试点推进中,北流市尤其注重发挥村庄规划的引领作用,2019年在全国率先成立了第一个由农民参与的“广西美丽乡村设计院”,在广西全区首推乡村规划师挂点服务机制,坚持“把规划还给乡村,把设计还给农民;努力把乡村建好,让年轻人回归”的理念,按照“一村一规划、一村一方案”的工作思路编制“多规合一”的村庄规划。近年来,北流市叠加推进农村宅基地制度改革试点和全域土地综合整治试点,不断加强宅基地综合治理,将乡村旅游、现代特色农业、乡村文化(舞狮、陶瓷)复兴作为盘活利用闲置宅基地的产业融合切入点,把部分闲置农房建设为共享农庄、民宿客栈、茶馆、图书馆、艺术工作室、村史馆等,打造了一批集产业发展、风貌提升、种养循环、乡村治理于一体的北线田园综合体。例如,新圩镇河村村庄规划入选全国第一批村庄规划推荐案例,新圩镇河村和西琅镇木棉村入选中国美丽休闲乡村,民安镇丰村、民乐镇万平村获评广西乡村振兴改革集成优秀试点村。

四、改革试点典型实践与作用方向 预设的适配性检视

(一) 相适性:与制度初衷和目标追求精准匹配

实施乡村振兴战略的总目标是农业农村现代化,总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。上海松江区、安徽金寨县、广西北流市三个试点地区的宅基地制度改革探索都对当地乡村振兴起到了巨大的助推作用。上海松江模式(农民相对集中居住)、安徽金寨模式(移民搬迁+盘活利用)、广西北流模式(宅基地整治易地入市)的典型做法均体现了“探索宅基地‘三权分置’有效实现形式”的政策要求,其通过加速农村产业发展、提升农村居住环境、促进城乡文化交流、优化乡村治理结构、增加农民财产收入等途径,在改善农民就业分布、扮靓乡村生态空间、创新乡土文化传承、提升村庄治理水平、促进村民生活富裕等方面作用发挥明显,促进了乡村振兴乃至城乡融合发展。这三种不同模式均将盘活利用闲置宅基地和闲置住宅作为探索宅基地“三权分置”有效实现形式的重要抓手,这是建立在三地对各自地理区位、资源禀赋、乡土文化、人口流动、城镇发展、土地利用等域情深刻把握的基础之上的。这三种典型模式清晰表明,探索宅基地“三权分置”有效实现形式与实施乡村振兴战略的目标要求之间,具有一致相适性和精准匹配性,以宅基地“三权分置”改革为重要抓手和突破口,是助推乡村振兴的重要制度性安排。

(二) 不适性:存在作用发挥不充分的离散困境

首先,土地、户籍和社保等政策未能很好地衔接联动,以及由于宅基地流转、租赁、抵押等市场风险防范机制缺乏和配套政策不健全,导致农户在退出或盘活利用闲置宅基地和闲置住宅上多有顾虑,这不仅不利于乡村产业用地入市供给,也影响农户就地就业和增收致富。其次,乡镇政府、村两委、村民、投资者基于各自利益出发,在宅基地制度改革中往往偏好选择性着力。一些乡镇政府和村两委重导入产业、改善村貌、增加收入等可视化方面的推动,轻乡风文化、治理能力等软性化方面的提升。同时,由于村镇相关工作机制不完善,导致乡村振兴受力强度不均,主要表现为“宅改”对乡风文明和村庄治理的助力作用较弱。再次,宅基地综合整治、闲置住宅改造盘活利用、易地搬迁集中居住等往往涉及多个相关职能部门甚至会跨村镇,部分地区由于部门协

同不顺畅,导致美丽村容村貌的长期保持,以及农村新建集中居住社区的和谐治理都面临后续压力,进而影响居住环境的持续改善和村庄治理效能的持续提升。最后,盘活利用闲置宅基地和闲置住宅需要向广大社会资本投资商、农民自主经营者、返乡创业农民、各类乡贤等宣传好土地利用政策和规划开发项目,不少地方由于宣传服务不到位、跟进服务不及时,导致他们对投资成本收益预期不明朗,进而影响项目落地和产业发展。

五、宅基地“三权分置”助力乡村振兴的机制完善

(一) 联动设计相关配套政策

通过深化土地制度改革全面推进乡村振兴,需要联动设计“土地+”相关配套政策,构建以土地为桥接的乡村建设体系。其中,关键是联动设计土地、户籍、社保等政策,充分发挥“1+1>2”的加乘作用。首先,建立健全城乡统一的土地市场,统筹增量建设用地与存量建设用地,统一规划管理,完善城乡建设用地增减挂钩节余指标调剂管理机制、宅基地跨村镇流转和异地安置机制;建设公共资源交易或产权交易平台,完善全国统一的建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场,并做好农户宅基地流转、退出、租赁、抵押等市场的风险防范工作。其次,建立住房保障、激励保障、养老保障、福利保障、兜底保障“五位一体”的住房保障体系,让非转移农户“住有所居、住有宜居、居有所安”。最后,做好土地、户籍、社保等政策的协调衔接工作,充分保障进城落户农民宅基地权益和农民住房财产权益,完善城镇新增建设用地规模与农业转移人口市民化挂钩政策。

(二) 建立分级联动工作机制

宅基地“三权分置”助推乡村振兴作用的发挥,需要县(市)、乡镇、村三级组织上下联动、协同发力,形成联动工作机制。具体包括积极搭建平台,分级开展闲置宅基地和闲置住宅收储建库、信息发布、组织交易、鉴证备案、招商引资等服务,充分保障村集体经济组织、农村村民、投资者三方的合法权益。县(市)应着力建立健全农村宅基地改革办法、管理制度等,指导宅基地合理布局、闲置宅基地和闲置农房利用,组织开展农村宅基地现状和需求情况统计调查,并统筹安排国土空间规划和村庄规划。乡镇应负责辖区内村庄规划的具体编制,审核批准农村村民住宅用地,加强农房风貌和建筑施工管控;负责

宅基地调查摸底并建立宅基地档案;负责农村宅基地的审查、审批、登记管理和监督;负责建立宅基地网格化联动监管机制,加强宅基地的日常管理和监督。村民委员会应充分发挥自治作用,将宅基地管理纳入村规民约,完善宅基地民主管理程序,坚持民事民议民管民办,审查申请对象的资格条件、提交材料真实性、相关权利人意见等,积极落实动态巡查管控。

(三) 相关职能部门协助好服务保障

相对城镇而言,诸多乡村由于交通道路、给排水、燃气、环卫等基础设施较为薄弱,以及一些有关人地关系的财税、民生、市场等柔性服务还不完善,导致村庄公共基础设施还不能很好地匹配闲置宅基地和闲置住宅盘活利用。比如,在进行宅基地综合整治、村庄整体开发等具体盘活利用过程中,项目所涉及的规划、立项、建设、运营、税费等环节不仅需要村集体经济组织与村民的合力推进,而且需要相关职能部门协助做好服务保障。基于闲置宅基地和闲置住宅盘活利用项目的全生命周期管理,县(市)的规划资源、市场监管、发展改革、住房建设、生态环境、卫生健康、财政、税务、民政、公安、水务及其乡镇派出机构等管理部门应依照各自职责,协助做好农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用的相关工作,积极营造良好的营商环境,吸引工商业资本下乡投资闲置宅基地和闲置住宅盘活利用项目,使更多投资项目“愿落地”“能落地”“落好地”。

(四) 搞好宣传咨询与跟进引导服务

盘活利用闲置宅基地和闲置住宅是一项政策性很强的经营活动,一些社会资本投资商、农民自主经营者、返乡创业农民等往往并不熟悉宅基地利用管理相关政策,他们了解闲置宅基地和闲置住宅盘活利用项目需求的渠道有限。为此,需要搞好政策咨询与宣传引导服务,配备土地政策和招商引资专员(村级宅基地协管员),借助项目路演、现场讲解、交易平台网站、手机APP、微信小程序、专栏展板等多种形式,宣传闲置宅基地和闲置农房盘活利用政策,为投资开发意向主体提供专业的政策咨询服务,使更多的目标客商充分了解有哪些盘活利用项目可以投资、值得参与,以及最佳合作方式是什么,为其核算成本收益提供明白纸。同时,针对意向性投资经营商,应加强联络,跟进服务。土地政策和招商引资专员应在闲置宅基地和闲置住宅盘活利用项目的规划立项、建设运营、税费减免等环节,主动对接投资经营商,积极协助其办理前置手续,解决中期困难,

跟进后期服务。

参考文献

[1]李怀,陈明红.乡村振兴背景下宅基地“三权分置”改革的政策意蕴与实践模式[J].中国流通经济,2023(4):72-80.
 [2]付宗平.乡村振兴框架下宅基地“三权分置”的内在要求与实现路径[J].农村经济,2019(7):26-33.
 [3]焦富民.乡村振兴视域下宅基地“三权分置”改革的法律制度设计[J].江海学刊,2022(4):171-178.
 [4]操小娟,徐妹,杜丹宁.乡村振兴战略下农村宅基地“三权分置”的法律制度构建[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2019(6):167-181.
 [5]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(6):28-34.
 [6]房建恩.乡村振兴背景下宅基地“三权分置”的功能检视与实现路径[J].中国土地科学,2019(5):23-29.
 [7]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.
 [8]郭贵成,盖璐娇.乡村振兴背景下宅基地“三权分置”改革探讨[J].经济与管理,2021(3):11-15.
 [9]刘双良.农村宅基地使用权的流转与退出机制[J].重庆社会科学,2010(6):25-29.

[10]刘双良,秦玉莹.农民阶层分化背景下宅基地流转与农民住房保障联动的内在逻辑与传导路径[J].农村经济,2020(1):32-38.
 [11]秦玉莹.宅基地“三权分置”中“农户资格权”的建构:基于“身份权”的视角[J].贵州社会科学,2021(3):153-158.
 [12]刘双良.宅基地“三权分置”的权能构造及实现路径[J].甘肃社会科学,2018(5):228-235.
 [13]农业农村部农村合作经济指导司.农业现代化辉煌五年系列宣传之三十八:农村宅基地制度改革试点取得积极进展[EB/OL].(2021-09-01)[2023-08-01].http://www.jhs.moa.gov.cn/ghgl/202109/t20210901_6375439.htm.
 [14]宁汇荣,王伟.基于金寨县农村宅基地制度改革实践的思考[J].安徽工业大学学报(社会科学版),2019(3):33-38.
 [15]夏树,王翔,魏龙飞,等.大山深处的“农民宅改”:安徽金寨县农村宅基地制度改革调查[J].农村工作通讯,2019(23):25-28.
 [16]金寨县政府办.金寨县多管齐下推动农村宅基地制度改革试点[EB/OL].(2023-01-19)[2023-08-25].https://www.luan.gov.cn/content/article/10087626.
 [17]叶红玲.集体经营性建设用地的市场价值“新探”:广西北流的改革实践与探索[J].中国土地,2019(4):4-8.
 [18]黄国勇.对广西北流市农村宅基地制度改革的思考[J].南方国土资源,2019(3):24-27.
 [19]马新莲,欧胜彬,李岚婧,等.乡村振兴背景下农村宅基地入市模式研究:以广西北流市为例[J].南方农机,2022(7):66-68.

The Direction and Mechanism Improvement of the “Three Rights Separation” of Homestead in Promoting Rural Revitalization

—A Comparative Analysis Based on Typical Practices of Three Reform Pilot Projects

Liu Shuangliang

Abstract: The “three rights separation” of homestead is an important content of rural homestead system reform and an important lever for rural revitalization. The “three rights separation” of homestead can help revitalize rural areas in a specific direction. In theory, it can play a driving role by accelerating rural industrial development, improving the rural living environment, promoting urban-rural cultural exchanges, optimizing rural governance structures, and increasing farmers’ property income. In practice, pilot reform areas have explored many distinctive path models. Based on a comparative analysis of the typical practices of Shanghai Songjiang District, Anhui Jinzhai County, and Guangxi Beiliu City, it is found that the “separation of three rights” of homestead for rural revitalization not only accurately matches the original intention and goal of the system, but also has a discrete dilemma of insufficient effectiveness in promoting rural revitalization. Therefore, it is recommended to improve the relevant mechanisms from the aspects of linked design of relevant supporting policies, establishment of hierarchical linkage working mechanism, assistance from relevant functional departments in service guarantee, and promotion consultation and follow-up guidance services, in order to further enhance the effectiveness of the “separation of three rights” of homestead in promoting rural revitalization.

Key words: “separation of three rights” of homestead; rural revitalization; direction of action; mechanism improvement

责任编辑: 澍 文