

【土地问题】

农村闲置宅基地有效利用:动力基础与实现路径

——基于昆明市乡村振兴试验区Y村的观察

唐丽霞,刘浩然

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100083)

摘要:如何通过有效利用宅基地来激发乡村经济发展活力,是乡村振兴的一大难题。将宅基地闲置问题置于昆明市乡村振兴试验区Y村的实践中加以考察发现,闲置宅基地的利用受到以政策压力 and 项目资源为载体的“行政驱动力”和由产权关系明晰、地权整合以及公共服务供给而产生的“乡村内生力”的共同作用,“公司化集体”、产业融合、利益联结等中介机制将两股动力在村庄场域内进行融合、发挥和维持,实现了农村闲置宅基地利用的有效性。研究结果提供了试点村闲置宅基地有效利用的实现路径,以期为解决普遍性的农村宅基地闲置问题提供经验借鉴。

关键词:乡村振兴;闲置宅基地;行政驱动力;乡村内生力

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)02-0132-12

一、引言

土地作为社会生产的基本要素,在实现产业兴旺目标中起着关键性的支撑作用^[1]。然而,当前乡村产业发展用地的需求增加与村庄存量建设用地和新增建设用地指标供应的减少之间存在明显的不平衡:一方面,不论是休闲农业、乡村旅游等新业态的培育,还是一二三产业的融合发展,都离不开建设用地的充分供给;另一方面,长期的城市优先发展导向导致大量农村土地被征收或征用,农村存量的建设用地越来越少,城市产业的资本优势与地方政府土地财政的存在,使建设用地指标难以向乡村发展倾斜。严格的土地用途管制制度在保障粮食安全、提高土地利用率的的同时,在一定程度上给农村产业发展的土地供给提升了难度。激活闲置宅基地这一“沉睡”的资源毫无疑问成了重要的突破口。

随着中国城市化进程的加快,大量农业人口向城镇转移,农村闲置宅基地面积增加,农村建设用地利用效率降低。究其原因:其一,户籍制度的限制导致进城农民无法完整享有城市公共福利^[2],他们主观上将宅基地保持闲置,防止一旦进城失败后有回到农村的“退路”^[3];其二,囿于村庄规划的实质性缺失和基层宅基地审批管理的不到位,新房随意选址建设,原来的老宅并未按规定拆除,出现“建新不拆旧”“一户多宅”等类型闲置;其三,宅基地制度管控严格,闲置宅基地利用途径受限、利用方式单一。在固有的制度框架下,宅基地作为国家对农民的一项社会保障福利受到严格的限制。农民不能随意将闲置宅基地进行流转并获利,流转的范围被严格限定在农村集体经济组织内部^[4],抵押、担保等行为也未得到法律的明确承认。这种“唯居住功能”的倾向一定程度上制约了宅基地财产权的实现,导致现阶段宅基地社会保障功能与资产增

收稿日期:2022-06-21

基金项目:国家社会科学基金重大项目“建立和完善农村低收入人口常态化帮扶机制”(21&ZD177)

作者简介:唐丽霞,女,中国农业大学人文与发展学院教授,博士生导师;刘浩然,男,中国农业大学人文与发展学院博士生。

值功能之间的冲突难以弥合,成为宅基地闲置的关键性因素。为此,中央先后启动两批试点,稳步推进宅基地制度改革,在宅基地“三权分置”制度、宅基地自愿有偿退出机制、闲置宅基地整治和市场化盘活等方面开展试验。试点工作取得了一定的成效,基于保障属性与财产属性兼顾下的以“走出权利封闭、走向权利开放”^[5]为发展方向的改革路径,以及因地制宜地决定闲置土地退出和利用形式^[6]的工作思路也逐渐清晰。

学界围绕解决闲置宅基地问题展开的研究主要聚焦于两个视角:(1)功能变迁视角。社会转型背景下,宅基地功能经历了由“简单的生活功能—生产和生活功能兼具—生产和生活功能区域分化”的变迁过程^[7],换言之,宅基地正在由过去的保障性功能逐步向资产性功能转变^[8]。基于此,有学者认为要将宅基地的权利制度安排置于获得与分配的独特性、宅基地的特殊功能之间进行权衡考虑^[9],提出宅基地的“市场化”利用方案^[10-11]。相反,少部分学者对盲目释放宅基地财产功能的观点表示担忧:一方面,宅基地的功能变迁有着显著的区域分异特性,农户对其发挥财产功能的诉求大小也不相同^[12],一味的市场化利用高估了广大欠发达地区和资源禀赋较差地区村庄宅基地的实际市场价值^[13];另一方面,市场化利用可能会破坏公与私、集体与个人的平衡关系,瓦解集体内部管理的制度基础^[14]。(2)过程环节视角。把握过程中“流转/退出”“再利用”等具体环节是理解闲置宅基地有效利用的核心所在,该视角下的多数研究源自对实践探索的经验归纳。宅基地流转是指使用权的转让已形成一条“从农民自发流转到政府探索主导流转,从实物流转到指标(发展权)流转^[15]”的演进路径,表现为宅基地出租、互换、抵押、入股等多种流转模式^[16-17],但依然面临资源配置失当、利益分配失衡^[18]以及基层治理失灵^[19]的困境。宅基地退出是使用权向所有权的回归,农户自愿放弃宅基地的用益物权,集体经济组织恢复对宅基地的完整权能,因此需要在尊重农户意愿和考虑土地发展权的基础上,制定差异化的退出策略^[20],诸如宅基地换房、收储和市场化交易等模式^[21]。在退出实践中,往往面临补偿资金缺口大以及农民退出意愿低下等问题^[22]。对于“再利用”则有两种主流方向:一是保障。利用闲置土地改善村庄环境和基础设施等硬件基础,将低效利用土地在本村集体经济组织内部流转,由本村无宅基地指标的农户有偿申请^[23],保障农户生活和居住权益。二是发展。利用闲置宅基地及房屋为乡村产业发展供地和优化城乡建设用地布局^[24],或者以乡镇为单位开展“小型增减挂”项目,实现建设用地指标在乡镇内村庄间的自平衡。

综上所述,农村宅基地的闲置问题已然成为学界关注的焦点,并形成了丰富的研究成果。然而,经过实地调查可以发现,农村宅基地涉及乱占耕地建房整治、超面积有偿使用、主体收益分配等一系列违规执法和利益重组等敏感工作,加之基层“人、财、力”短缺,导致闲置宅基地利用这样一个理论上的乡村振兴发力点,仅在少部分试点村庄有实质性推进。这些拥有成功经验的村庄是如何破解动力不足困境的?这些村庄在产生动力后,由于不同力量在乡村社会汇集,需要中介作用的协调机制来保证宅基地利用的可持续性,而动力又是如何转化成宅基地利用效能的?学界对此尚未进行系统性的分析。为解答上述问题,笔者选择试点Y村进行个案分析。该村是位于昆明市西部的典型城郊型村庄,2019年8月入选都市驱动型乡村振兴创新试点,自此开展闲置宅基地盘活利用机制的探索,其成果被当地媒体广泛宣传,引起强烈的社会反响,具备个案典型性。通过观察试点村闲置宅基地利用的实践运作过程,可以从微观层面剖析宅基地利用的动力基础以及构建出其有效性实现的内在机制,进而为更广大的非试点普通村庄提供一条可能的利用路径。相较于目前的功能和过程视角,作用力的分析视角更有助于揭示农村社会经济系统发展中动力的产生和作用效应,理解农村闲置宅基地利用从启动到延续的整个动态链条,也有利于解释动力转化为效能的实现机制。本研究的意义在于尝试对宅基地有效利用进行由实践到理论的概括与总结,为解决普遍性的农村宅基地闲置问题提供经验借鉴。

二、闲置宅基地有效利用的Y村案例

Y自然村面积7.91平方公里,全村426户,共1167人。农户以肉鸡养殖业和红梨种植业为主要产业,集体经济收入主要依赖于附近磷矿的资源占用费和较低的集体土地出租费且仅能负担日常的行政开支。村庄土地整体来看呈“农田—旧居民点—农田—新居民点”间隔分布。旧居民点是以当地地貌为基础自然形成和发展起来的,一直以来没有统一的规划,随意性的建房挤占了基础设施和公共服务设施的建设空间,导致村庄主干道通行困难,村容村貌脏、乱、差,文化、卫生、环保等公共服务落后。据调研数据统计,该村宅基地闲置率较高,2019年Y村旧居民点闲置房屋约4000平方米,涉及67户农户,其中本地农户60户,非本村户口农户7户。

2019年8月,昆明市分别与国内两所高校签署乡村振兴政校合作共建协议,选取6个自然村启动“都市驱动型乡村振兴创新试验区”建设,Y村因其良好的城郊区位发展优势、宅基地的财产价值显化度较高、村内空间布局混乱且亟待建设等特征被列入其中。

(一) 试验资源下乡与闲置地权整合

昆明市都市驱动型创新试验的目标是有效地利用好城区的消费、市场、管理和资本等发展要素,将都市动能转化为乡村振兴发展动力,促进城乡之间发展要素双向流动。针对试验区广泛存在的宅基地闲置问题,《试验区建设工作方案》提及:“以培育和壮大村集体经济为核心,依托村庄闲置宅基地和集体土地资源,将资源转化成有效资产,发展可持续的集体经济,增强集体经济能力,从而提升村集体的整体活力,通过包容性的集体经济分配机制,最终实现村民经营村庄的目的。”随后,市级出台试点政策统筹整合专项资金,并简化了拨付的流程和方式,实行项目资金直拨制,由街道实行“专账核算、专户管理”,村小组按项目管理要求实行报账支出。自启动试点工作以来,昆明市分年度下达试验区专项补助资金,县级财政按1:1分年度进行配套,为Y村闲置宅基地的回收和利用提供了政策支持和前期资金保障。

宅基地的闲置原因及农户主体的差异导致村民宅基地处置的意愿和目的有所不同。Y村依托试验项目补助资金和专家团队的智力参考,在灌输农户“三权”意识、明确公与私边界的基础上,积极探索出两种宅基地回收模式:(1)一次性货币补偿模式。针对自愿放弃闲置宅基地和因历史原因拥有“多宅”的占有人,按照法律规定的条件和程序,将其宅基地使用权由村集体予以完全收回,并进行一次性的资金补偿。补偿标准以县级文件为参考,由村集体召开党员大会和村民代表大会讨论决定。Y村综合考虑对物、对地的价值补偿,土地采取80元/平方米的固定价格,地上附着物的补偿标准基于建筑材料物价和折旧费计算。另外,对积极配合退出的农户按退出总金额的30%给予现金奖励(表1)。(2)农房使用权流转模式。Y村早期进行过新老村宅基地置换,但当时因资金短缺,旧居民点存在宅基地产权收归集体但地上附着的闲置住房一直未处置的现象。对于这一批农房,该村采取集体与村民合作的模式,村民将农房以合股经营的方式流转给村集体,交由本村集体公司或外来企业进行修缮经营和管理固定的期限,房屋到期后再根据村民意愿自由选择经营方式,由此作为转让方的集体组织成员不仅可以享受到日常的经营分红,从长期来看更可能获得一处修缮过的“新房”。

最终,26户农户选择货币补偿模式退出农房和土地,17户农户将农房使用权流转给集体。在两种模式的共同推动下,整个村庄空间形成了特殊的“房地分离”式地权整合:集体拥有大部分宅基地中“地”的完整产权,而对于部分“房”而言,仅仅拥有合同期内的集体地使用权。

表 1 Y 村宅基地回收资金补偿标准

类型	具体内容	补偿费用
地上附着物 (按照建筑面积)	土木建筑	单层 110 元/平方米,双层 220 元/平方米
		单层 100 元/平方米,双层 210 元/平方米(自行收回原建筑用木)
	砖混建筑	单层 220 元/平方米,双层 440 元/平方米
土地属性 (按照占地面积)	宅基地	按照占地面积,80 元/平方米
奖励补偿	总补偿额 * 30%	

(二) 硬件基础升级与市场化经营

2015 年,因村内电线老化,Y 村发生了严重的火灾。村里房屋相隔较近,火势蔓延迅猛,但道路狭窄,导致消防车辆难以进入村子进行灭火,村民财产受到严重损失。另外,长期以来道路缺乏维护而破烂不堪、村庄卫生状况较差,难以满足 Y 村村民的日常生产经营和产业发展的需要。鉴于此,经过专家团队和集体商议,因地制宜对村庄进行重新规划,选取集体拥有完整产权的 29 宗闲置宅基地用于硬件基础升级。结合人居环境整治行动,依托试验资金进行村庄建设,拆除主干道周边土地上的老旧房屋,用于拓宽村内道路,实现全村道路硬化,随后,将小、散、乱的宅基地和村内老旧公共场地进行综合考虑,更新改造成停车场、文化活动广场、文化礼堂(集体公房)等公共服务设施,并完善了公共厕所、水电、通信、污水垃圾处理、游客集散等配套设施。另外,由于村落结构完整,老宅间自然形成了一个弯曲有别的步行小巷,借此 Y 村成功打造了 1.5 公里的花巷,形成了一个天然的花卉公园和自然博物馆,成为小有名气的网红“打卡点”。至此,该村完成了村庄格局的再造,实现了乡村面貌的整体提升,为后续宅基地市场化经营和村庄产业发展提供了基础硬件保障。

随后,由街道、村委会、村小组和驻村工作队通过联席会议决定将采用租赁和合股经营的方式收回的闲置老宅移交给集体公司^①统一经营盘活。公司经营方式有两种:(1)由集体出资进行翻修改造部分闲置老宅,形成共计 600 平方米的商业经营性用房,目前已经通过招商引资的方式,发展了文创、电商、餐饮和民宿等休闲服务产业。如 Y 村的两所“滇中一颗印”式老宅,具有鲜明的滇中传统古建筑特征,极具文化价值,通过“修旧如旧”使风格恢复重现。老宅内部的空间作为固定资产对外招租,租金计算方式和保证金标准见表 2。公司向村内和社会层面召开招商会,对投标项目的创意性、可持续性、实效性、项目团队以及投资能力进行评估,最终选取 7 家商铺进驻,分别经营本地特产餐饮、会议经济、亲子农耕体验等项目,公司负责日常管理服务和通过举办创意活动引入人流量。(2)为了加快村庄片区的旅游开发,集体将另外一部分闲置住宅、生产用房与闲置耕地、“四荒地”、水库的使用权打包流转给本地旅游企业,以集体公司与企业合作经营的方式合作 7 年。就农房流转而言,本地企业以遵照村庄的整体规划为原则出资对房屋进行翻修改造以换取五年内的免租优惠,从第六年、第七年起按约定收取租金。本地旅游企业每年需向村集体在册人口发放红利,分红金额逐年递增,并按照固定标准向集体公司支付综合协调管理费(表 3)。当合同期满后,集体公司可以收回自营,或继续与本地旅游企业合作运营。

自此,Y 村围绕“网红花巷建设”“老宅参观”“农耕研学”“特色餐饮”等十几种业态,建设发展具有当地特色的农业休闲旅游产业,促进了乡村经济的发展。针对发展过程中商家各自经营的问题,集体公司牵头在 Y 村成立商家委员会,制定入驻商家规约,平衡了外来资本之间、集

① 为了政企分离,Y 村在集体经济合作社下全资成立了文化旅游发展有限公司来管理和经营集体“三资”,企业法人为村集体,经营范围是集体资产的运营与旅游资源的开发,村集体和经济合作社保有对公司监管的权利。后文有详细介绍。

体公司与外来资本的收益分配,构建了村内的商业共同体。自试验项目下达至 2022 年 4 月,集体公司 10 个月收入达 70 余万元。

表 2 闲置老宅租金和保证金标准

	第一年	第二年	第三年	第四年
每月租金标准	1 元/平方米 (企业入驻一个月后收取)	10 元/平方米 (合同签订之日满一年支付)	20 元/平方米 (合同签订之日满两年支付)	参考市场标准
保证金标准	按照三年的租金形式计算。(双方合同签订 7 个工作日内乙方支付所有保证金,满三年租期自动退回所有保证金)			重新签订合同

表 3 村企合作经营的分红、租金、管理费标准

	第一年 (2022 年)	第二年 (2023 年)	第三年 (2024 年)	第四年 (2025 年)	第五年 (2026 年)	第六年 (2027 年)	第七年 (2028 年)
分红	0 元/人	200 元/人	250 元/人	300 元/人	350 元/人	400 元/人	450 元/人
农房租金	0	0	0	0	0	6 万元	7 万元
综合协调管理费	3 万元/年						

三、动力基础：“驱动力”的注入和“内生力”的激发

村庄场域内“行政驱动力”和“乡村内生力”的存在,共同构成了闲置宅基地利用的动力基础。其一,基层政府通过政策压力和资源下乡形成行政驱动力。基层政府一方面通过检查督察与追责问责等方式将政策压力输送到村庄,另一方面通过项目将资金、政策优惠和引导村庄发展的智力资源注入乡村。其二,驱动力助推乡村内生力的产生。村庄需要给予驱动力回应和反馈,综合利用项目资源,设法激活集体经济壮大的需求以及农户的权利、保障及发展的需求,在村庄内部形成了以集体为主体、以农户需求为导向的内生力。

(一)行政驱动力

理解行政驱动力要从压力型体制入手。杨雪冬^[25]认为,“这种体制的核心是‘政治化机制’,即上级政府,特别是中央政府和各级党委为了完成某些重要任务,就会将它们确定为‘政治任务’,要求下级政府及职能部门全力完成,并相应给予政治上和经济上的激励和惩罚。”如今大规模国家治理任务下沉到基层,科层体系下的体制性压力也传导给乡镇和村一级。聚焦本文案例可知,乡镇及村委会需要面对“乡村振兴试验”和“人居环境整治”双重的政策执行压力,这种压力是行政驱动力的主要动力源。

根据云南省的实施方案,Y 村所在县域内的所有村庄到 2025 年需要达到以下要求:农村人居环境基础设施建设水平全面提升;农村卫生户厕基本普及,厕所粪污得到有效处理或资源化利用;乡镇区生活污水处理设施基本全覆盖^①。为了顺利推进该项工作,基层政府聘请有资质的单位对县域范围内的村小组开展人居环境整治工作的实地检查评估,并制定“红黑榜”每季度进行通报。年度红榜给予奖补资金,黑榜列入年终目标责任考核或进行问责。另外,建立“月调度、月通报、年度考核”的工作推动机制,并定期组织“回头看”。在农村人居环境整治中,一项核心的内容就是生活空间的改造和提升,闲置宅基地治理作为该行动的一项突破口,在如此频繁的考核督察和丰厚的奖补资金面前,自然提上了乡镇和村干部的重点工作日程。此外,2021 年昆明市将包括 Y 村在内的乡村振兴实验项目写入“一号文”,提出探索农村闲置农房和宅基

① 云南人民政府官网:中共云南省委办公厅、云南省人民政府办公厅印发《云南省农村人居环境整治提升五年行动实施方案(2021—2025 年)》。http://www.yn.gov.cn/zwgk/zfxxgkpt/fdzdgknr/czwj/zfxxgkptzxwj/202204/t20220426_241379.html。

地盘活等机制实现形式,最终需要总结形成政策制度并推广经验做法^①,并成立工作专班日常督办。这种高层领导极为重视、各级政府极为关注的试点项目,必然导致闲置宅基地利用工作成为近年来村庄工作的重心之一。

项目资源下乡是驱动力的另一个动力源。乡村衰落问题单靠乡村自身是不可能解决的,如今中国已进入“以工补农、以城带乡”的发展阶段,国家向农村投入大量资源,公共财政和建设项目逐步向农村覆盖。体制内的规制力量和权力约束让基层政府开始将村庄视为“商品”并进行经营,商品是需要前期投入的,项目资金、政策优惠以及智力等资源的下乡是投入的具体方式。

村级集体经济的衰落和宅基地回收的有偿性会导致闲置宅基地利用长期陷入僵局,而大体量的项目资金注入打破了这一道关卡。当具备充足的资金之后,政府给予Y村一定的政策红利,包括“资金高效拨付使用”^②和“允许村级项目自建”^③。另外,行政驱动力整合了专业的智力资源,弥补了理论与实践脱嵌的问题。一方面,政府引入高校与村庄紧密联系,教授团队的长期驻村为村庄提供了“村内智囊”,引导乡村发展的大方向;另一方面,县乡两级政府联系党校、团委、政协等其他部门设置乡村振兴交流和考察基地,并定期提供成果展示,省市领导前来定期观摩和指导,以上行为再次强化了驱动力。

由此,在村庄资金、人才等要素匮乏的背景下,政府凭借体制内的压力传导和资源下乡,铺垫了村庄发展的物质基础、执行合法性和建设思路等,为闲置宅基地利用带来了行政性的驱动力,也为乡村内生力的激发打下了基础。

(二)乡村内生力

在项目资源下乡实践中,村庄可能会成为基层政府与下乡资本共谋的场所,项目资源的溢出收益也被二者攫取,其中,基层政府完成政绩考核,下乡资本赚取经营收益^[26]。村级组织“悬浮”于村庄发展之外,公共性的瓦解致使村集体变成行政压力下的“迷茫的执行者”和村民成为失去话语权的旁观者,进一步导致集体资产的流失。在此背景下,中央多次从政策上强调闲置宅基地利用的主导者是农村集体经济组织及成员个体,即集体和农民作为村内资产的所有者和使用者,其自身的动力才是宅基地利用能否得以启动的关键。

村庄内生力是实现乡村振兴的内部条件,其根植于乡村内部主体间的权利关系,其动力源自集体整体性发展需求和农户个体性自身利益需求之间的相互渗透和满足^[27]。当行政力量作为外源动力注入村庄后,Y村开始拥有宅基地利用的政策支持和物质基础。为了回应政策压力,村组干部将集体与个体的资产和利益通过现代产权关系重新联结,对村庄硬件基础改造升级,完成闲置宅基地服务化有效利用。具体而言:(1)明晰产权关系。实质上,模糊的宅基地产权边界直接导致交易成本上升和主体权益受损。明晰宅基地“三权”的权利主体、内容、关系、收益和处置权是利用的前提,亦是满足农户合法权益需求的必要条件。因此,乡镇及村集体通过政策宣传,以发放手册、悬挂标语的方式,为农户建立起宅基地所有权归集体所有,在保障农户居住权和收益权的基础上,其闲置部分有着承担起乡村基础设施和科教文卫建设等公共事务作用意识。针对合规宅基地进行“房地一体”不动产权证书的发放,契合了农户物权保障需求。(2)地权的整合。和承包地一样,闲置宅基地也面临土地细碎化的问题,这种细碎化不仅

① 昆明人民政府官网:《中共昆明市委、昆明市人民政府关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的实施意见》, <http://www.km.gov.cn/c/2021-07-14/4031551.shtml>。

② 通过市、县和街道三级上下联动安排各类涉农资金,依托试验项目专项资金为资金整合的平台,从“专款专用”转变为“按需申请使用”的资金高效拨付使用的模式。并允许在集体经济未发挥作用的前期,以项目资金保障村庄公司经营人员的薪资按月发放,为经营性人才的引入提供保障。

③ 对于未达到招标要求、技术要求不高、村民能够自行建设的工程,允许简化项目建设程序,由村集体作为村级项目建设实施主体,由村级项目管理小组等实施主体直接组织建设,以达到缩减成本,提高建设效率的目标。

表现在物理形态上,还表现在产权关系上,导致难以实现宅基地的集中连片利用和发展。因此,村集体以合并地块为思路,将分散在农户手中的宅基地使用权回收至集体进行后期的统一利用,形成规模效应,满足了集体产业发展的土地资源需求。在这一过程中,有威望的村庄精英和老党员发挥实质性的作用,主动带头拆除自家不合规的房屋、退出闲置或多占的宅基地,给全村居民树立榜样。对于不愿意退出老旧闲置宅基地或持观望态度的农户,村庄精英会亲自上门,通过说人情、讲道理等方式,分析其中利弊。通过地权整合的全过程来看,Y村农户能深度参与集体决策,满足了个体关乎自身利益方面拥有话语权和参与权的权利需求。(3)公共服务的供给。在实现全村宅基地使用权基本回收的情况下,村小组开始重点推进闲置宅基地利用与农村公共服务质量提升的相互融合。一方面借助试验的建设资金,通过拆除老旧宅基地,平衡村庄内部用地,持续不断为村民提供生产生活等各方面服务。另一方面提供“协调”的服务,引导和支持集体公司、农民、创业人员、企业等多方主体以入股、出租、合作等多种方式协同推进闲置宅基地盘活利用,形成多方参与、合作共赢的格局。

总而言之,在资源下乡的背景下,“有为”的村集体凭借其因时制宜、因地制宜的协调集体、村民、政府之间利益关系的能力,通过明晰产权关系和获取完整地权打造生活经营和产业承载的物质基础。在这一过程中,农户的参与权、话语权和發展权得到了提升,激活了原本村庄场域内的潜在需求。这种需求被激活后需要源源不断地被满足,形成了持续性的内生动力,成为影响闲置宅基地利用的另一股力量。

四、实现路径:“驱动力”和“内生力”的融合、发挥与维持

如何衡量闲置宅基地利用的有效性?依据中央政策文件的指导意见,宅基地利用的目标在于提高土地资源利用效率,增加农民收入和推动产业振兴。本研究认为闲置宅基地利用的有效性表现在:一是能够遏制农村土地闲置浪费,为农民建房、乡村建设和产业发展等提供土地等要素保障,发展符合乡村特点的新业态;二是能够将产业增值收益留村,可持续壮大集体经济和增加农民的资产性收入。

闲置宅基地利用的动力基础来自行政驱动力的注入和乡村内生力的激发,但是当两种力量在村庄场域汇集时,场域内原本由行动者固定偏好、策略行为与政治后果所导致的均衡状态被打破^[28],利益集团的冲突和博弈将重新显现。此时,若没有协调融合两股力量的机制,可能出现资源被私人攫取、再闲置,甚至出现乡村社会的稳定性风险,导致土地利用在各个环节的失效和失序。概言之,无论是外部推动还是内部需求,单一且独立的动力均难以推动农村地区的健康和可持续发展。正如万君等^[29]在探究脱贫攻坚的有效性时提出,可以通过专门机构设置、产业创新、治理能力提升等实施策略来融合、发挥外源推动和内源发展共同的优势。根据前文的分析,除去政治强度和支持力度,精准扶贫与试点村宅基地利用的内在逻辑基本相同,同样具备外源推动和内源发展两种关键要素。也就是说,闲置宅基地利用有效性的实现同样取决于行政驱动力和乡村内生力两股作用力的有效融合、发挥及维持。

(一)“公司化集体”融合动力:宅基地有效利用的基础

“行政驱动力”的背后隐含着发展主义的逻辑,其本质是基层政府以土地要素为核心进行村庄经营,推动经济发展^[30]。“乡村内生力”同样是集体对壮大集体经济的目标追求,以及农民对富裕生活的美好向往。由此可见,实现“驱动力”和“内生力”融合需要一个适应市场、具备经营能力的主体为载体,“公司化集体”无疑是一种非常适用的载体。

通过集体产权制度改革,集体经济合作社得以组建,一个由组织成员控股的村庄新主体得以产生,但其集体资产经营管理功能由于自身结构性和特殊法人身份的限制而未能得到发挥。

为避免集体经济组织“空壳化”,在政府的支持下,Y村进行组织结构变革的新尝试,在合作社下全资成立股份公司,公开面向全社会招聘“乡村CEO”,专职运营集体资产。公司经营收入由合作社分配,并按保障公司日常运作、留存集体支付村级公共开支、按当年在村户籍人口平均分给农户的顺序进行分配。这种“全民分红”的“公司化集体”不仅实现了集体资产所有权与经营权的分离,而且保障了经营收益留村,成为动力融合的组织基础。

一方面,通过合法程序,集体以委托—代理的方式将部分体制内资源让渡给公司。此时,拥有资产经营权的公司主导村庄经济发展,进而影响基层政府项目的显性收益和政绩亮点的打造,行政注意力逐渐转移到公司。另一方面,公司作为实体承载了村庄和个体的发展需求,对农村土地、劳动力及其他社会资源的整合、调度具有独特优势,表现在公司发展所需的公共服务、闲置农房、土地、劳动力等村内资源均通过村委会动员或农户自发供给。在此种模式下,集体公司具有村庄信息优势和关系契约优势,既动员私人关系,又能够调动公共资源,既可以降低运营成本,又可规避政策性风险和社会风险。至此,“驱动力”和“内生力”在集体公司的运作机制下得以初步融合。

(二) 产业融合发挥合力:闲置宅基地有效利用的方向

当内外部合力产生时,需要通过产业融合将这股力量携带的有形和无形的资源进行综合利用。产业融合的本质是第一产业的细分产业与第二产业、第三产业的细分产业形成的社会生产的产业间分工在农村实现内部化^[31],特别是其中的农业、特色文化产业和旅游产业具有天然的耦合性,它们结合产生的新业态已是如今许多村庄的支柱性产业类型。产业融合与闲置宅基地之间存在深刻的内在逻辑关系,从供需角度来看,推进农村三产融合向纵深发展需要足够的建设用地资源,而闲置宅基地恰好为产业融合发展提供了相应的土地资源。

正如全国大多数正在衰落的村庄,Y村自身并没有支柱产业,现阶段发展第二产业也没有足够的资源支持,可行的产业融合路径即是进行一三产业的率先融合:首先,推动农业单一的生产功能到娱乐休闲和文化教育的多重功能拓展,探索农业景观、农耕体验等旅游项目;其次,在地权整合的基础上进行功能补充,利用项目资金将闲置宅基地之间的巷道打造成花巷,赋予村庄整体风貌的审美价值,将古民居修复后用于打造特色民宿、商铺,部分农房用于完善村内餐饮、发掘乡村特色文化,打造村庄变迁博物馆;最后,公司通过定期举办农旅文化节和创意活动,吸引人流,打造“名片”,助力农旅产业增值。总之,依托闲置古民居的资源优势,Y村以“一产支撑三产、三产带动一产”的路径发展农旅经济,在帮助农户在现有农业基础上提升收入的同时,对闲置宅基地进行有效的市场化利用,促进村庄新业态的发育。

另外,产业融合必然需要具有开放性,不排斥外来资本的注入。集体公司或本村常住村民在经营理念和资本力量上都不足以负担起如此大体量的产业融合发展,必然需要引进外来企业进行合作经营。值得注意的是,此时利益将面临重新分配,若缺乏有效约束,外来企业因自身资本优势容易对集体资产形成垄断,导致行政资源的转移和内生动力的丧失。但若过度干预,外来资本将面临较大的经营困境,容易导致其黯然退场。因此,为保证合力稳定发挥作用,各主体间的利益联结和收益分配机制显得尤为重要。

(三) 利益联结维持合力:闲置宅基地有效利用的保障

“政府—企业—集体—农户”的利益联结是宅基地市场化利用模式可持续运行的核心问题,合理可行的利益联结机制是各参与主体推动农村社会经济稳定发展的基础,也是“驱动力”和“内生力”形成合力并持续存在的有力保障。

Y村形成了利益相关者紧密联结的村庄命运共同体(图1)。从政府角度来看,“三农”工作一直是政府工作的重中之重,针对农村发展质量的政绩考核也愈发严格,从政策上绑定了政府和村集体之间的利益关系。基层政府为了获取政绩“亮点”,需要在外来资本、集体和农户之间

发挥黏合剂的作用,重点在政策、项目、资金等方面支持和引导企业和集体公司的合作经营。另外,政府会建议外来资本主动吸纳本村农户参与产业化经营,满足农户提高工资性收入的利益需求,以提升政府公信力。但是,政府会有相当敏感的风险判别能力,当明确村庄发展难以取得成效时,政府不会继续将资源注入村庄,行政驱动力的退场必然导致合力的衰弱。从村集体角度来看,村庄的首要目标是壮大集体经济,Y村宅基地的产业经营行为是以集体为主导的,汇集来自政府的行政资源、农户的土地、劳动力资源以及外来企业的包括资金、技术与信息等方面的要素供给。通过自营的方式发展产业,获得资产性收入,或者出租给外来资本独立经营收取土地租金和服务管理费用,建设“典型”村庄,为基层政府提供政绩成果。另外,集体公司也接受股东大会即全体村民以及基层政府的监督,从而避免资源被私人攫取。从农户角度来看,农户可以获得宅基地退出的一次性资金补偿,或参与宅基地盘活后的经营管理与收益分配,以满足实现个人的发展以及获取一定的宅基地增值收益的需求。此时,剩余未处置闲置宅基地的农户被纳入收益分配体系的意愿得到提升,形成“处置—盘活”的良性循环。从外来资本角度看,其目标与政府和村集体趋于一致,政府和村集体又能为其提供一个良好的营商环境,实现工商资本追求自身利润最大化的目标。总之,利益联结机制整合了政府、外来资本、农民、村集体间的需求,确保了各参与主体的收益平衡,让合力在村庄中得以续存,保障了闲置宅基地利用的有效性。

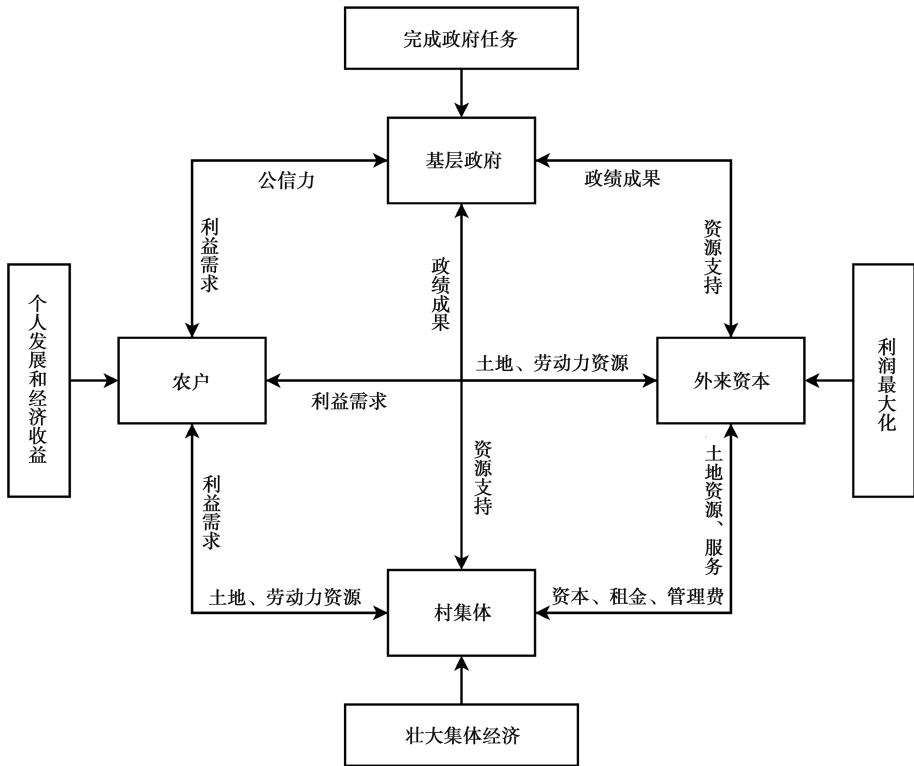


图 1 宅基地利用的利益共同体

(四) 小结:一种可能的闲置宅基地有效利用路径

至此,可以总结出案例村庄的宅基地利用取决于“行政驱动力”的注入和“乡村内生力”的产生以及两股力量在村庄场域内的融合、发挥以及维持(图 2)。具体而言,闲置宅基地利用有效性的实现途径是:通过将城市的动能转化为乡村振兴的动力,基层政府以项目资源下乡的形式,为村庄注入资源,引导村庄建立集体所有的现代化经营组织,发挥村庄主体作用。集体借助闲置宅基地地权的整合,进行基础设施完善等公共服务的供给,并在此基础上与多元主体合作进行市场化运营,构建利益联结机制,实现产业融合发展。

这条路径具备如下两方面优势:一方面,实现集体经济的可持续壮大,保证农民个体收益的可持续提升。现有常见的宅基地利用是工商资本下乡流转闲置资源,村民收取微薄的租金。这种模式直接导致集体的缺位和村民无法享有资产增值的收益,违背了宅基地利用有效性的原则。本文提出的新路径重点在于村庄主体的“返场”,“公司化集体”主导土地功能拓展用以发展新业态和产业融合,将旧有宅基地个体发展的利益机制上升为村庄共同体发展的利益载体,实现集体经济的发展,并进行土地增值收益的逐年按股分红,确保农民收益的提升。另一方面,推动村庄公共性重塑,助力公共事务的治理能力提升。在资本下乡模式下,企业往往热衷于打造乡村旅游,无序的开发、游客的涌入导致村庄公共空间被挤占,公共卫生环境治理压力激增,且由于集体和农民“悬浮”其外,村庄公共性进一步瓦解。在该路径下,紧密的利益联结机制提升了村民对村庄的认同感,公共精神得到培育,公共空间作为发展的基础成为各主体共同维护的焦点。加上在整个宅基地利用的过程中,体制性组织的职能属性逐渐清晰、权责配置逐渐明确,组织权威亦得以重塑,公共事务的治理能力提升。

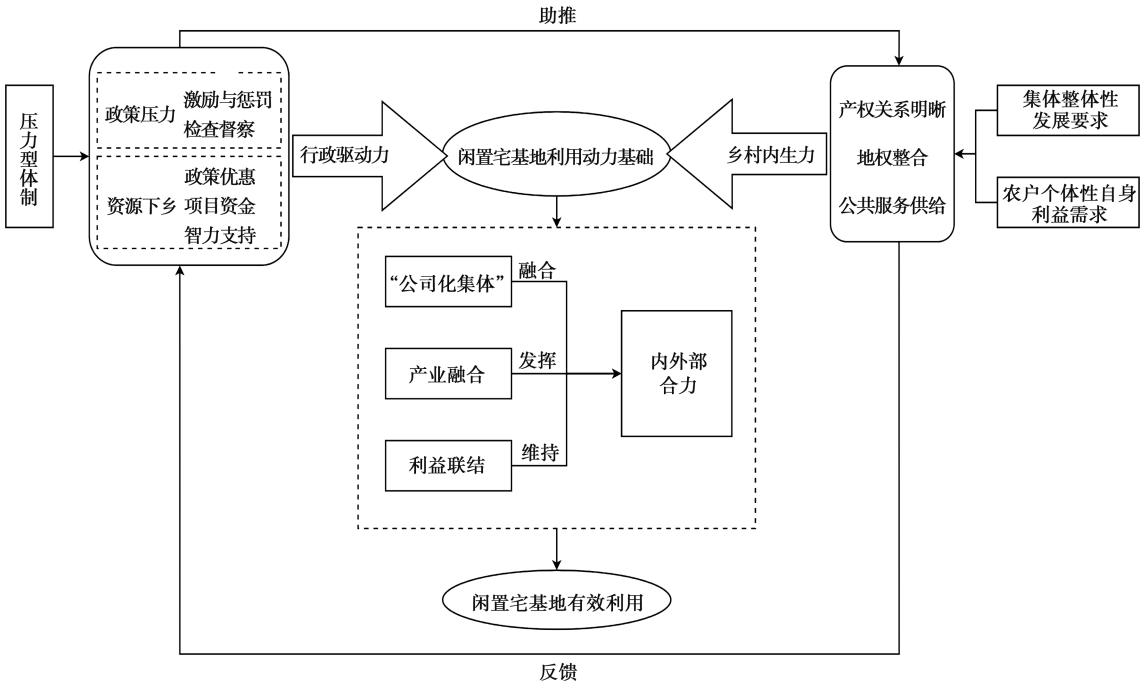


图 2 农村闲置宅基地有效利用的实现路径

五、对策与建议

虽然乡村的异质性和案例的局限性决定了个案不能作为推论总体的依据,但是个案提出的问题及其背后隐含的逻辑具有一定的普遍性^[32],试点的最终目标也在于可操作性经验的推广。目前,农村宅基地闲置已是普遍性问题,解决普通村庄的宅基地闲置问题难度会更大,也更具有现实意义。因此,笔者以 Y 村经验为参考,建议普通村庄的闲置宅基地利用可在以下三点进行适当探索。

第一,探索多渠道的资源获取途径。对于多数集体经济薄弱的普通村庄而言,因没有试点政策的压力和支持,无法产生充足的“行政驱动力”,需要通过多种渠道获取不同类型资源生成替代力。如地方政府通过“项目打包”将闲置宅基地利用捆绑进诸如“乡村振兴”“美丽乡村建设”等项目工程,村庄通过“项目抓包”获取专项资金,并加入自己的发展意图。又如村集体可以凭借自身特征拓宽资源获取路径,对于村民统一性较高的村庄,可以通过闲置宅基地资源共

享的方式引导村民退出和流转闲置地权;对于拥有权威人物的村庄,通过能人带动,借助私人优势资源和组织动员的手段,实现宅基地利用工作的开启。

第二,促进宅基地利用与产业发展有机结合。闲置宅基地利用的有效性在于如何在保障居住功能的基础上,把新业态的植入、产业的融合和资产的盘活能够有序地结合起来,发挥其财产功能,并派生出文化、生态、生产、仓储等功能。如远郊农村、偏远山区和少数民族村落等往往拥有良好的生态和人文环境,适宜发展旅游和文化体验等新产业,以宅基地为承载,配套餐饮、住宿、手工作坊、农副产品店等经营场所和各类公共服务设施;具有鲜明特色农产品的地区,适宜以特色产业和产品为基础,将闲置宅基地改造为农产品加工厂、仓库、电子商务办公室等场所,形成持续的经济带动效应。

第三,坚持村庄主导的“开放性”利用模式。单一的村庄资本力量不足以有效发挥土地资源价值和应对市场的风险。需要在充分保障农民宅基地合法权益的前提下,以村集体为主体推动多方参与:一方面,支持返乡人员依托自家闲置住宅参与符合本村发展规划的乡村产业项目;另一方面,通过整合地权,吸引有实力、有责任的工商资本有序参与新业态培育和产业融合发展。该模式重点要健全宅基地收益分配机制、探索农民宅基地收益保障机制、规范集体宅基地收益管理和使用方式,从而保障集体经济的壮大和农民收入的提高。

参考文献:

- [1] 陈美球,廖彩荣,刘桃菊.乡村振兴、集体经济组织与土地使用制度创新——基于江西黄溪村的实践分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(2):27-34.
- [2] 祁全明.我国农村闲置宅基地的现状、原因及其治理措施[J].农村经济,2015(8):21-27.
- [3] 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.
- [4] 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.
- [5] 张清勇,杜辉,仲济香.农村宅基地制度:变迁、绩效与改革——基于权利开放与封闭的视角[J].农业经济问题,2021(4):46-58.
- [6] 陆铭,贾宁,郑怡林.有效利用农村宅基地——基于山西省吕梁市调研的理论和政策分析[J].农业经济问题,2021(4):13-24.
- [7] 冯应斌,杨庆媛.农户宅基地演变过程及其调控研究进展[J].资源科学,2015,37(3):442-448.
- [8] 张德元.农村宅基地的功能变迁研究[J].调研世界,2011(11):21-23,54.
- [9] 刘守英.农村宅基地制度的特殊性与出路[J].国家行政学院学报,2015(3):18-24.
- [10] 陈胜祥,李洪义.农村闲置宅基地盘活利用的嵌入性市场机制研究[J].中国土地科学,2021,35(6):85-94.
- [11] 钱文荣,朱嘉晔,钱龙,等.中国农村土地要素市场化改革探源[J].农业经济问题,2021(2):4-14.
- [12] 宋志红.宅基地使用权流转的困境与出路[J].中国土地科学,2016,30(5):13-20.
- [13] 桂华.当前农村宅基地制度改革的思路探析[J].人民论坛,2021(16):68-71.
- [14] 桂华.公有制视野下宅基地制度及其改革方向辨析[J].政治经济学评论,2015,6(5):179-195.
- [15] 张梦琳.农村宅基地流转模式演进机理研究[J].农村经济,2017(5):13-18.
- [16] 陈利根,成程.基于农民福利的宅基地流转模式比较与路径选择[J].中国土地科学,2012,26(10):67-74.
- [17] 刘卫柏,贺海波.农村宅基地流转的模式与路径研究[J].经济地理,2012,32(2):127-132.
- [18] 贺日开.我国农村宅基地使用权流转的困境与出路[J].江苏社会科学,2014(6):68-77.
- [19] 罗舒雯,叶剑平.“三权分置”背景下宅基地流转困境及协同治理模式构建——基于浙江省L市的实证调查[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2021,22(4):69-75.
- [20] 梁发超,林彩云.经济发达地区宅基地有偿退出的运行机制、模式比较与路径优化[J].中国农村观察,2021,159(3):34-47.
- [21] 魏后凯,刘同山.农村宅基地退出的政策演变、模式比较及制度安排[J].东岳论丛,2016(9):15-23.
- [22] 余永和.农村宅基地退出试点改革:模式、困境与对策[J].求实,2019(4):84-97,112.

- [23] 张佰林,张凤荣,曲衍波,等.宅基地退出与再利用研究热点与展望[J].资源科学,2021,43(7):1277-1292.
- [24] 陈胜祥,李洪义.农村闲置宅基地盘活利用的嵌入性市场机制研究[J].中国土地科学,2021,35(6):85-94.
- [25] 杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学,2012(11):4-12.
- [26] 卢青青.经营村庄:项目资源下乡的实践与困境[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021,21(6):10-19.
- [27] 刘晓雯,李琪.乡村振兴主体性内生动力及其激发路径的研究[J].干旱区资源与环境,2020,34(8):27-34.
- [28] 马雪松.理性选择制度主义的发生路径、内在逻辑及意义评析[J].社会科学战线,2020(6):216-227.
- [29] 万君,张琦.“内外融合”:精准扶贫机制的发展转型与完善路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017,17(4):9-20,156.
- [30] 焦长权,周飞舟.“资本下乡”与村庄的再造[J].中国社会科学,2016(1):100-116.
- [31] 苏毅清,游玉婷,王志刚.农村一二三产业融合发展:理论探讨、现状分析与对策建议[J].中国软科学,2016(8):17-28.
- [32] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011(4):126-148,223.

(责任编辑:刘浩)

Effective Utilization of Rural Idle Homestead: Dynamic Basis and Realization Path: Based on the Observation of Y Village in Kunming Rural Revitalization Pilot Zone

TANG Lixia, LIU Haoran

Abstract: How to stimulate the vitality of rural economic development through effective use of homestead has been a big problem in rural revitalization. Based on the practice of Y Village in Kunming Rural Revitalization Pilot Zone, it is found that the utilization of idle homestead is influenced by the “administrative driving force” based on policy pressure and project resources, and the “rural endogenous force” generated by clear property rights, land rights integration and public service supply. Intermediary mechanisms such as “corporatized collective”, industrial integration and interest connection will integrate, exert and maintain the two forces in the village field, and realize the effectiveness of the utilization of rural idle house land. The results of the study provide a way to realize the effective utilization of idle house land in the pilot villages, in order to provide experience for solving the common problem of idle rural house land.

Keywords: Rural Revitalization; Idle Homestead; Administrative Driving Force; Rural Endogenous Force