

【土地问题】

“政府有为”促“市场有效”:大城市郊区闲置宅基地治理研究

——基于南京市高淳区闲置宅基地盘活的比较分析

陈昌玲¹ 诸培新¹ 张建²

(1.南京农业大学 公共管理学院/中国资源环境与发展研究院,南京 210095;

2.中国矿业大学 公共管理学院,徐州 221116)

摘要:盘活闲置宅基地是农村宅基地制度改革的重要举措,并成为学界关注的热点。依据闲置宅基地盘活“外缘-内核”式的“人、地、钱、业”治理系统,构建“治理环境—治理结构—治理绩效”分析框架,并从行为主体、土地利用、收益分配和产业发展四个方面论述闲置宅基地盘活的理论逻辑,比较分析南京市高淳区三个自然村“政府引导+村民经营”“市场主导+企业经营”“政府主导+多主体经营”三种不同的闲置宅基地治理模式。研究表明,“政府有为”才能更好地促进“市场有效”,大城市郊区闲置宅基地治理需要政府在正式制度环境、发展规划和基础设施投资领域更好地发挥作用,促进市场在要素创新性配置中发挥决定性作用,实现“有为政府+有效市场”的闲置宅基地治理。

关键词:闲置宅基地;盘活利用;治理环境;治理结构

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2025)02-0124-13

一、引言

闲置宅基地和住房是乡村振兴和城乡融合发展的关键资源,积极探索闲置宅基地盘活和复合利用是提高农村土地资源分配效率的突破口。2019 年农业农村部印发《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》,要求积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作。2020 年 3 月中共中央、国务院《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出,充分运用市场机制盘活存量土地和低效用地,为乡村振兴和城乡融合发展提供土地要素保障。盘活农村闲置宅基地,激活城乡人口、土地、资金等要素流动是推进乡村全面振兴和城乡融合发展的重要举措。

如何盘活利用好农村闲置宅基地、破解乡村可持续发展的困境,成为学者关注和研究的热点。已有研究关注的视角较为多元,但多偏重于宅基地产权制度改革^[1-2]、宅基地有偿退出机制^[3-5]和闲置宅基地盘活利用路径^[6-11]等方面。部分研究关注了闲置宅基地盘活的多主体行为逻辑^[6],从不同视角揭示了闲置宅基地盘活利用机制,并发现行政驱动力和乡村内生力在村庄场域内的共同作用实现了农村闲置宅基地利用的有效性^[7],市场主导型闲置宅基

收稿日期:2024-07-03

基金项目:国家社会科学基金项目“共同富裕进程中土地市场发育的支持政策研究”(22VRC163)

作者简介:陈昌玲,女,南京农业大学公共管理学院博士生;诸培新(通信作者),男,南京农业大学公共管理学院教授;张建,男,中国矿业大学公共管理学院副教授。

地盘活利用的运行机制受到社会嵌入促进和制约的悖论效应^[8],集体主导型闲置宅基地盘活应构建以农户退出意愿为前提的多元盘活路径和制度规范^[9],并且从制度逻辑视角提出权力、责任和负面三张清单是闲置宅基地盘活利用中界定市场与政府边界的重要制度工具^[10],此外,在闲置宅基地盘活利用实践中,依然面临宅基地使用权流转法律制度障碍、宅基地使用权回收制度缺乏可操作性及相关制度配套不到位等现实困境^[12]。既有研究对实践探索的经验归纳,为本研究从多元主体视角观察闲置宅基地盘活提供了有益借鉴。

党的十八届三中全会后,宅基地治理也逐渐成为学界研究的热点问题。已有关于闲置宅基地治理的研究,虽然部分关注了宅基地治理的制度环境^[13]、资源禀赋条件^[14]等治理环境,以及闲置宅基地盘活利用的实施机制结构和嵌入性运行方式^[8]、闲置宅基地的盘活路径^[14]等治理结构对宅基地治理的影响,但鲜有研究把“治理环境”和“治理结构”纳入统一框架,将不同治理模式的闲置宅基地盘活案例进行横向比较和系统分析,尤其缺乏基于一般性理论分析框架基础上的深入实证研究,对深刻揭示闲置宅基地治理背后的政府和市场作用机理存在不足。鉴于此,本文构建闲置宅基地盘活“外缘-内核”式的“人、地、钱、业”治理系统,借助制度分析与发展框架^[15]和 Williamson 对社会科学研究的四层次分析方法^[16],构建闲置宅基地“治理环境—治理结构—治理绩效”分析框架,并以南京市高淳区三个自然村宅基地盘活实践为案例,揭示政府和市场在闲置宅基地治理中的作用机理,为城郊村庄和其他传统村庄闲置宅基地治理提供有益的借鉴。

二、闲置宅基地治理系统和治理分析框架

(一) 闲置宅基地盘活的治理系统

宅基地盘活是一个涉及外部治理环境和内部治理结构的复杂系统治理过程,依据系统论原理并借鉴他人研究成果^[17-18],本文尝试构建闲置宅基地盘活“外缘-内核”式的治理系统(图1)。宅基地盘活的治理系统由外缘系统和内核系统组成,外缘系统即治理系统的外部环境,由影响内核系统运转的自然、经济和社会子系统构成。其中,自然子系统中宅基地所在村庄的自然环境、资源赋存条件和地理位置等长期、稳定的影响因子是宅基地盘活的基础;经济子系统中县域城镇化水平、村庄发展的经济基础和产业发展状况,在一定程度上激发了宅基地再利用的潜力,起到激励作用;社会子系统中相关的宅基地政策制度、村庄乡土文化习俗、基础设施状况等,通过构建宅基地盘活的制度环境和发展基础,驱动资本下乡、人才流动和乡村产业布局,增加乡村建设用地需求,从而诱发低效利用或闲置的宅基地资源再配置。

宅基地盘活的内核系统即治理系统的内部治理结构。借鉴冯德东等提出的村域尺度农村居民点多维要素共生机理^[19]和吕晓等构建的有限市场化宅基地改革的结构体系^[20],建立由“人、地、钱、业”多元要素相互联系、相互作用和相互依存构成的闲置宅基地盘活系统结构。其中,“人”是行为主体,主要包括地方政府、村级组织、企业/公司、合作社和农户等宅基地盘活过程中的相关利益主体;“地”提供发展用地和空间保障,主要包括闲置、废弃以及需要功能转型的宅基地和农房,为乡村产业发展提供活动空间;“钱”是资金保障,主要包括宅基地退出安置资金、农房收储或租赁资金、宅基地盘活资金、产业运营和维护资金等;“业”是新产业、新业态,主要包括农家乐、生态餐厅、乡村客栈和民宿、文创空间和文化主题馆、创意咖啡馆以及手工作坊等,让乡村体验变得更加丰富和有价值。

闲置宅基地盘活的治理旨在实现外缘系统中自然、经济和社会子系统之间,内核系统中“人、地、钱、业”多元要素之间,以及内外系统之间彼此协调、相互响应,共同驱动并提高宅基

地的利用效率和经济效益,实现宅基地的有效治理。

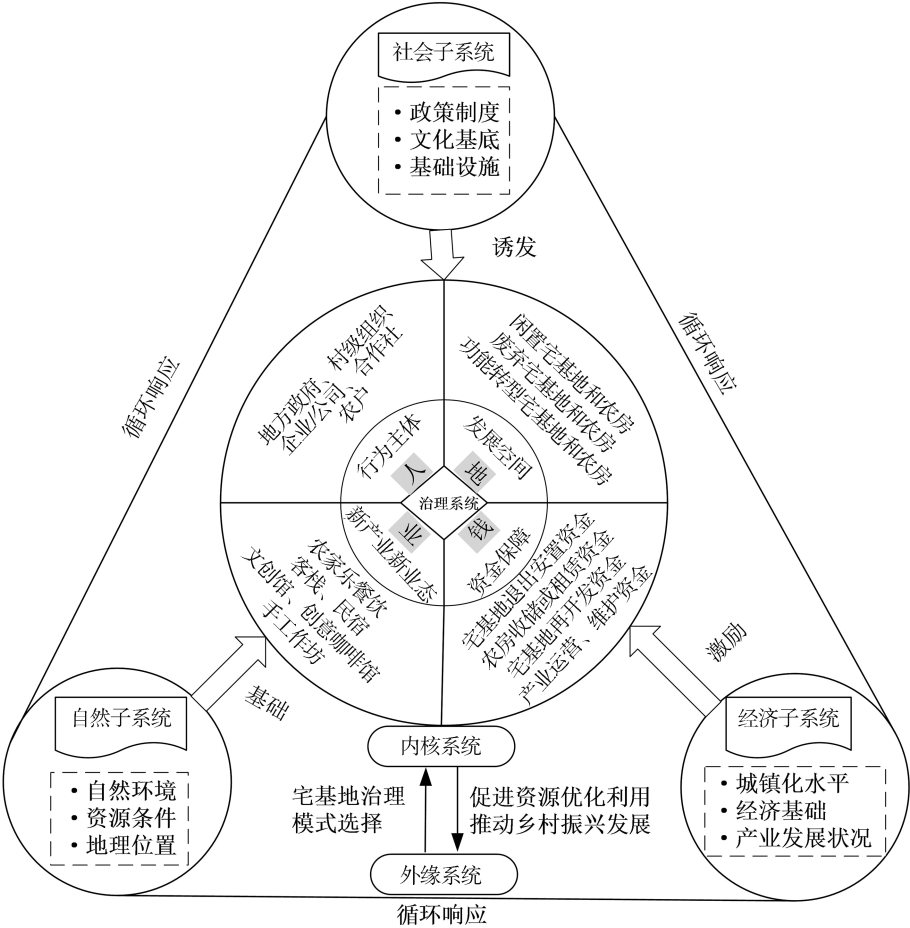


图 1 闲置宅基地盘活“外缘-内核”式治理系统

(二) 闲置宅基地盘活的治理分析框架

制度分析与发展(Institutional Analysis and Development, IAD)框架是公共事务治理研究的经典框架^[21]。IAD 框架解决的核心问题是自然物质条件、经济社会属性、通用制度规则等如何相互结合,进而影响行动者所面临的行动情境,而行动者又如何根据行动情境限定的激励结构采取行动,最终不同行动者之间的相互作用方式产生制度结果和绩效,为公共池塘资源的治理提供了思路和方法^[22]。在公共池塘资源治理的研究中,IAD 框架作为一种可操作性强的分析工具,其核心组成部分是行动情景,即行动者采取的行动或策略空间^[23]。

宅基地具有公共池塘资源的特性^[24],宅基地整理的本质是公共池塘资源的治理。借助 IAD 框架,构建闲置宅基地盘活的“治理环境—治理结构—治理绩效”分析框架。行动舞台是闲置宅基地盘活治理分析的焦点,主要由行动情景和行动者构成,行动者在行动情景之下进行互动,并产生结果,这一结果可能与行动者预期一致,也可能与行动者预期不一致,行动者根据他们的评价标准对结果进行评价。

闲置宅基地盘活外缘系统中的自然、经济和社会子系统可以看作 IAD 框架中影响行动舞台的外部变量,即治理环境。其中,社会子系统中由正式制度构成的制度环境是宅基地治理的通用制度规则,自然子系统是宅基地治理的自然物质条件,经济子系统和社会子系统中除正式制度外的因素是宅基地治理的经济社会属性。闲置宅基地治理的行动舞台是村域空间,内核系统中的“人”作为行动者,在特定行动情景下围绕“地、钱、业”相互作用,由此构成相关

利益主体之间权、责、利关系的制度安排,即治理结构。宅基地治理的具体行动情境受到自然物质条件、经济社会属性和制度环境构成的治理环境影响,相关利益主体在特定行动情境下面临不同的激励结构(权、责、利关系)并进行互动,不同的权、责、利关系影响不同行动者之间的相互作用方式,进而在经济、社会、生态等方面产生不同的治理绩效(图 2)。

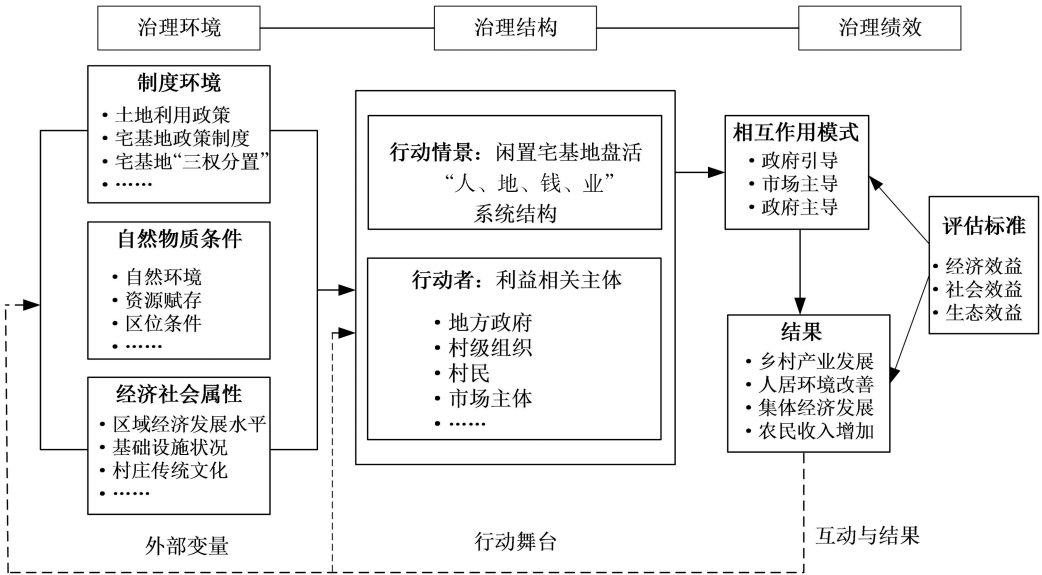


图 2 闲置宅基地盘活的治理分析框架

三、研究方法与数据来源

(一) 研究方法和案例选取

案例研究作为一种综合性研究思路,是理论构建与验证的有效方法。与单案例研究相比,多案例研究对两个或两个以上的案例进行对比分析,可以更准确地识别出案例单元的相似性和异质性,对案例实践细微差异进行比较,更有利于提炼出具有普遍意义的研究结论。鉴于此,本文采用多案例比较分析方法,基于“治理环境—治理结构—治理绩效”分析框架,从盘活闲置宅基地的政府和市场主导力量的差异出发,选取典型案例进行比较分析。

本文以南京市高淳区为研究区,该区地处江苏省西南端,是距南京城区最远的郊区,2019 年成为国家城乡融合发展的试验区。2022 年全区常住人口 43.7 万人,城镇化率 58.4%。高淳区拥有山水如画的乡村风貌和丰富多彩的传统文化,是市民休闲度假的理想之地。十多年来,高淳区积极推进农村闲置宅基地多途径盘活利用,取得了显著成效。本文从闲置宅基地多主体协同治理力量和产业经营主体的差异出发,选取了能够代表不同乡村产业发展经营主体类型的 3 个村庄,考察闲置宅基地盘活的治理路径,以总结其经验和可供借鉴之处。

(1)“政府引导+村民经营”的大山村是当地知名的农家乐村庄。2010 年之前的大山村是一个坐落于诸多山丘之间闭塞贫穷的小村庄,耕地稀少,劳动力大量外流。村庄房屋质量参差不齐,村内缺乏必要的环卫、文体休闲等基础设施,闲置和破旧的房屋较多。2010 年高淳桤溪申报成为中国首个“国际慢城”,自 2011 年开始,在地方政府的引导和扶持下,大山村村民开始经营农家乐,目前,大山村拥有 68 家农家乐和 20 多家民宿。

(2)“市场主导+企业经营”的堽上村是具有文艺特色的茶慢村。2017 年前,堽上村是高淳区经济薄弱村,全村共有 51 户 141 人,村内房屋老旧,基础设施配套较差,年轻人离村不回

村,空心化严重。2017年,江苏省实施特色田园乡村建设,堽上村被列为第一批特色田园乡村试点村。地方政府投资建设基础设施,对堽上村村容村貌进行升级改造。在市场主导下,堽上村依托青山茶文化,引入企业盘活了14栋闲置农房。

(3)“政府主导+多主体经营”的高岗村是高淳区政府“牵手”清华大学打造的兼具美丽乡村与大学气息的乡村振兴示范村。此前,高岗村共39户138人,村内房屋破旧,道路狭窄,居住环境较差,很少有年轻人居住,是典型的空心村。2018年清华大学与区政府签约,建设清华大学乡村振兴工作站,开启了高岗村的转型之路。2020年6月清华大学乡村振兴工作站正式投入运行。校地双方通过村庄人居环境综合整治,梳理空间资源,盘活改造20栋村民闲置的房屋,形成了独具特色的“校园+田园”乡村振兴实践新模式。

(二) 数据搜集

本文的资料包括一手资料和二手资料。一手资料通过2022年10月和2023年8月课题组两次在高淳区进行的半结构式访谈和问卷调查获得,包括乡镇政府部门人员、村“两委”干部、村民、经营主体的访谈记录和村级调查问卷。在半结构式访谈中,重点关注研究区的自然环境条件、资源禀赋条件和经济社会条件,宅基地制度改革相关政策的作用、宅基地盘活利用模式、实施过程和成效等。二手资料包括通过政府官方网站获取的宅基地政策文件、地方政府总结报告、会议记录,以及通过搜索引擎搜集整理的权威媒体相关新闻报道等。

四、高淳区闲置宅基地盘活的治理实践

(一) 闲置宅基地盘活的治理环境:外部变量考察

本文所选案例村庄同属高淳区,土地利用政策、宅基地制度、宅基地“三权分置”改革等构成的正式制度环境相同,但不同村庄在自然环境、资源条件、地理位置等自然物质条件,村庄人口结构、村集体经济基础、基础设施状况、传统文化、风俗习惯等经济社会属性方面存在差异,从而影响闲置宅基地治理的具体路径选择。

1. 制度环境对闲置宅基地盘活具有显著的激励和约束作用

中央政府的制度供给和省(市)政府的制度创新为宅基地退出提供了有利的制度环境,也为盘活闲置宅基地提供了政策法规、产权等正式制度的激励和约束^[5]。2018年《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出了“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’”的政策改革方向;2019年农业农村部印发的《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》提出,“在充分保障农民宅基地合法权益的前提下,支持农村集体经济组织及其成员采取自营、出租、入股、合作等多种方式盘活农村闲置住宅”,并要求守住盘活利用底线,遵循国家和地方的法律法规和政策,“依法规范盘活利用行为,严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆”;2023年《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》再次明确了农村土地制度改革增值收益分配的方向,不改变宅基地集体所有权和农民宅基地资格权,要求赋予农民更加充分的财产权益,探索宅基地“三权分置”的有效实现形式。中央政府的制度供给在激励闲置宅基地盘活利用的同时,也从具体行为上给予了必要的约束。在中央制度方向的指引下,2020年江苏省委农办、农业农村厅、自然资源厅联合颁发的《关于加强和规范农村宅基地管理工作的通知》和农业农村厅颁发的《关于积极开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用的意见》,均要求以增加农民收入、提高资源利用效率为主要目标,在依法依规维护农民宅基地合法权益和规范农村宅基地管理的基础上,创新探索闲置宅基地和闲置住宅盘活利用

的有效途径和政策措施。省级特色田园乡村、市级美丽乡村宜居村和特色田园乡村的建设等项目为高淳区低效利用的宅基地盘活提供了发展契机和资金支持。在中央和省(市)政府的政策指引下,区政府发布《高淳区促进闲置农房盘活利用实施意见》,并制定了适合本地实际的闲置宅基地和住宅盘活利用政策和扶持措施^①,对宅基地使用权进行确权发证。在厘清宅基地“三权”关系的基础上,明晰了宅基地和农房产权,落实了农民对宅基地和房屋的各项权能,进而解决了相关利益主体的后顾之忧,更好地保护了农民权益。综上,央地政府提供的制度环境在乡村建设用地供给和统筹安排资金方面为农民宅基地有偿退出、乡村产业发展、返乡下乡人员创业就业等起到了激励作用,也从确保闲置宅基地产权性质、限制闲置宅基地盘活用途和尊重农民闲置宅基地盘活意愿等方面进行了约束。

2. 自然物质条件对闲置宅基地盘活具有基础性的支撑作用

宅基地所在村庄的自然环境、资源赋存和地理位置等长期、稳定的资源禀赋条件是闲置宅基地盘活的基础。(1)大山村所在的高淳桤溪是中国首个“国际慢城”,是一处整合了丘陵生态资源而形成的农业综合旅游观光景区。当地优越的生态旅游资源、丰富深厚的农耕文化和风味独特的乡土美食,为大山村村民经营农家乐、民宿等提供了发展的基础环境。(2)垄上村地处国际慢城南部的广袤丘陵地貌,西邻游子山国家森林公园,是三条垄青山片区特色田园乡村“茶文化轴”上的重要节点,具备发展乡村旅游产业的区位优势。村庄周边有大面积茶园和稻田,农房依地势分布其中,生态环境优势明显,为文创、研学等业态发展提供了自然资源条件。(3)高岗村位于国际慢城西南部,东邻游子山国家森林公园,其拥有的优越自然禀赋,为发展乡村产业提供了资源环境条件。村庄可盘活利用的空间资源丰富,为乡村产业发展提供了用地空间,吸引了多元主体参与和美乡村建设。可见,案例村庄丰富的生态环境资源和用地空间是农家乐、民宿、文创、研学等产业发展的基础,优越的地理和交通条件更有利于社会资本和消费者进入乡村,为闲置宅基地盘活起到了重要的支撑作用。

3. 经济社会属性对闲置宅基地盘活具有引导和诱发作用

区域经济发展水平、市场环境、村集体经济和产业发展状况等经济基础,在一定程度上决定了闲置宅基地再利用的潜力;村庄人口结构、村庄周边道路交通和基础设施状况、村庄传统文化、风俗习惯、村规民约等社会基础可以增加闲置宅基地盘活的价值,驱动乡村产业布局和乡村人才流动,进而增加对乡村建设用地的需求,引导和诱发闲置宅基地盘活。高淳区是南京市经济发展的短板,2022年GDP总量位于全市第11位,但作为国家城乡融合发展试验区,生态优先、绿色发展的重要导向为闲置宅基地盘活提供了发展条件。(1)大山村的历史最早可追溯至西周,村内遗留的大山寺、铜锣古井等历史古迹及单姓氏的宗族村落文化,提升了闲置宅基地盘活的价值。大山村于2005年新农村建设“村村通”工程修建了柏油路,2007年被划入桤溪“国际慢城”风景区范围。村庄区位优势曾导致村内无二三产业,但优越的生态资源是村庄发展的优势。近年来大山村依靠“国际慢城”的带动效应从农家乐、农家客栈等乡村旅游业态逐步发展起来,并将传统食品特产、手工技艺、民俗活动等挖掘出来,强化慢城品牌效应,提升了乡村新质业态的经济效益。(2)垄上村是村集体经济薄弱村,村庄四周是茶园、林木和水塘,家家户户都有茶园,无其他产业。2017年建设特色田园乡村,确定了垄上村依托青山茶文化,打造生态茶乡慢村的发展思路。政府投资600多万元进行村内基础设施、公共服务设施的改善和提升,引导盘活闲置宅基地发展乡村产业。(3)高岗村原本只是

^① 具体包括《高淳区农房宅基地统一确权登记发证历史遗留问题处理意见》《高淳区农房不动产登记发证工作实施方案》《高淳区闲置农房流转交易细则(试行)》和《高淳区闲置农房出租合同(示范文本)(试行)》。

一个无人问津的小村庄,村内无特色产业和规模产业,村集体经济薄弱,村庄环境差,基础设施和公共服务配套不完善,2/3以上的村民外出务工或长期居住在城镇,村庄近一半的房屋处于闲置状态。2020年,清华大学乡村振兴工作站在此建成和运行,盘活利用闲置宅基地,发展教育研学、文创开发、生态餐厅、高端民宿等业态,清华的大学气息与高岗村的农耕文明碰撞交融,“清华元素”成功嵌入高岗村,建成了兼具美丽乡村与大学气息的高岗·清华村。

(二) 闲置宅基地盘活的治理结构:行动舞台考察

高淳区实施的宅基地盘活在治理力量上表现为“政府+市场”的混合治理结构。农村宅基地是一种典型的具有生成性特征的资源^①,充分发挥政府在生成性资源开发与投资方面的超前引领作用,是“政府有为”的着力点。而市场能否起“决定性作用”,即是否“市场有效”,也取决于政府能否更好地发挥作用^[26]。

从治理结构来看,案例村闲置宅基地盘活以自然村为单元推进实施,地方政府(区政府和街道)、村集体(村民委员会和村集体经济组织)、村民和市场主体(投资主体、运营主体)是闲置宅基地盘活的关键利益主体和治理主体。闲置宅基地治理中的行动者在特定行动情景下,围绕“地、钱、业”等要素相互作用,由此构成相关利益主体之间权、责、利关系的制度安排,即治理结构。因此,下文主要围绕闲置宅基地盘活“人、地、钱、业”系统结构的行动情景,从行为主体、土地利用、收益分配、产业发展方面,分析在政府和市场不同力量主导下,案例村是如何通过盘活闲置宅基地以提高宅基地利用效率和效益进而实现宅基地善治和乡村可持续发展的。

1. 桤溪街道大山村:“政府引导+村民经营”的闲置宅基地治理结构

大山村位于慢城景区中间地带,是一个徽派建筑特色的自然村落。地方政府借助“国际慢城”的品牌和生态资源环境优势,积极引导大山村发展为农家乐特色村庄。

(1) 高淳区政府引导和扶持大山村村民创办农家乐。2011—2012年,区政府出台优惠政策,通过装修改造、经营培训及安排政府部门对口定点消费等措施,先后扶持了16家农家乐示范户,户均扶持资金约7万元。大多数农家乐的前期装修费用大约需要20万元,由于当时政府对外宣传力度较大,慢城旅游名气迅速增长,农家乐可以在2年内收回初始投资成本并开始盈利。得益于政府前期扶持的示范效应和对乡村旅游市场的带动,越来越多的农户拓展了自家宅基地和农房的经营性功能。

(2) 村集体牵头组建农家乐合作社和老年人文化协会。2015年,在大山村村集体的组织下,由乡村能人牵头,组建了高淳区首家以农家乐为特色的专业合作社——慢淳农家乐合作社。该合作社作为农民合作的有效组织,可以承接政府项目,其建设的慢淳农家乐服务站,借助合作社品牌提档升级客房和餐饮服务,开展“金花旅游节”“长街宴”等多元化的营销活动吸引游客,并开发特色农副产品和手工艺品,提升经济价值,从而增加合作社和农民的收入。大山村作为芮氏宗族村落,老年人文化协会通过村内芮氏祠堂、农耕文化博物馆等展现乡村原真性和独特性的文化元素,为农家乐吸引了更多的游客。2019年,农家乐户均年经营性收入约18万元,带动附近村民就业200余人,全村村民人均收入达到2.7万元。在旅游旺季,农家乐雇工每天可获得70元~100元工资,村民在道路两旁散卖土特产每天可获得50元~100元收入。部分中老年群体可获得绿化、保洁等力所能及的岗位,月工资800元。2011年,大山村将农地整体流转给慢城公司进行旅游开发,村集体和村民增加了土地流转租金

① “资源生成”即资源从原先的非经营性质向可经营性质转变的过程,是资源配置的关键,也是现代市场经济体系下“有为政府”积极介入和超前引领的领域^[25]。

收益。

2. 东坝街道堽上村:“市场主导+企业经营”的闲置宅基地治理结构

堽上村属于江苏省特色保护类村庄,拥有丰富的茶园资源。在市场主体的积极介入下,该村依托山、水、田、林、路等自然景观环境,打造为传统的茶文化田园乡村。

(1) 地方政府投资基础设施建设,改善村庄人居环境。2017年,地方政府在保护传统村落的基础上对堽上村进行整体规划,投资600多万元进行村庄道路、景观环境等基础设施建设和村庄环境整治,为盘活利用闲置宅基地创造了条件。

(2) 村集体引入市场主体主导闲置宅基地盘活后的产业化经营。为了村庄人居环境的提升和可持续发展,村集体以全村农户为合作社成员创办乡村旅游专业合作社,收储闲置宅基地和农房,为乡村产业发展提供空间资源。合作社将收储的14栋闲置农房以每栋每年3万元的价格出租给南京漫耕投资管理有限公司(以下简称“漫耕公司”),由公司负责投资改造和产业运营。漫耕公司组建运营团队,搭建平台,结合村庄资源禀赋条件,在保留乡村元素的基础上,注入现代设计理念,进行项目定位和设计。为推进项目顺利实施,漫耕公司联合村集体在游客服务中心设立村民议事室、志愿者服务站、党员活动室及网格化管理办公室,在村集体协助下为乡村产业布局做民意调查和动员。村庄产业正式运营后,村里10余人在公司从事绿化、保洁、餐饮服务等工作,每人每月可获收入3000多元,既为产业发展提供了劳动力,又增加了农民工资性收入。漫耕公司挖掘青山茶文化和村庄传统采茶制茶工艺,经营茶文创产业、村理餐厅、乡村民宿等项目,创建项目营销体系,通过运营茶艺坊、展览厅、文创书屋、艺术家工作室等业态,创设堽上“茶慢村”品牌。同时,漫耕公司通过村集体流转茶园,建设智慧茶园示范基地和茶艺文创基地,培育新型职业农民负责茶园种植,创新种茶和制茶技术,把以往价值较低的秋茶发酵成红茶销售,将农产品文创化,注册“堽上品红”“拾捌蟹”等品牌,增加了农产品附加值。为促进乡村业态可持续性,漫耕公司围绕核心产业培育市场力量,吸引艺术家入驻堽上村发展乡村美育,创办学生写生基地,举办茶园音乐会、国际艺术节等活动助力乡村业态发展。积极发挥连锁效应,堽上村计划将14亩集体建设用地使用权作价入股漫耕公司规划布局多样化业态,村集体和市场主体深度联结,实现多元行动主体的互补互利。

3. 漆桥街道高岗村:“政府主导+多主体经营”的闲置宅基地治理结构

高岗村村域面积320亩,耕地面积203亩,村庄规模较小,闲置农房比例高,为地方政府在清华大学乡村振兴工作站影响下最小成本的改造提供了便利,清华建筑设计元素和清华学生进村乡村振兴实践所产生的极强研学市场号召力,为村庄产业发展提供了“清华品牌”效应。

(1) 政府出“资”、高校出“智”进行闲置宅基地盘活改造。2018年12月,清华大学与区政府签署了选址高岗村共建清华大学乡村振兴工作站的协议,2019年8月项目正式启动。项目执行前期由清华学生进行了大量农户调研和工作访谈,为项目开展奠定了基础。地方政府授权区国有企业高淳建发集团出资设立项目公司——苏圣公司和水木芳华公司,以特许经营方式承担项目的投资建设和运营。苏圣公司出资租赁了村集体收储的20栋闲置农房,清华大学乡村振兴工作站的师生参与闲置宅基地和农房改造设计,将闲置农房改造成民宿、文创空间、豆腐坊、糕点坊、咖啡馆、乡村餐厅、研学基地等不同乡村业态的空间场所,并由苏圣公司对外招商经营。2021年高岗村利用农村集体经营性建设用地入市改革试点的机遇,高淳建发集团投资1208万元获得17.3亩集体经营性建设用地40年的使用权,交由苏圣公司开发建设高端民宿。村集体获得集体建设用地入市增值收益724万元,其中三分之一直接分

配给村民,三分之二入股高淳建发集团,每年可获得保底分红 5%,形成可持续性收入。

(2)引入多元主体市场化经营。改造完成后,苏圣公司将乡村民宿交由校地共建的清华九六耕读公社运营,文创空间、豆腐坊、糕点坊、咖啡馆、乡村餐厅、研学基地等业态则交由水木芳华公司运营。村民可以在产业运营中获得就业岗位,每月工资 3000 元~4000 元。此外,苏圣公司将开发建设的高端民宿通过市场竞争机制引入途牛公司经营,发挥市场主体在互联网平台营销、产品创新和服务品质上的核心竞争能力和优势,实现多元主体共同受益。村民的承包地由水木芳华公司流转后统一规划管理,公司聘用村民从事种植,农业的发展与村庄新业态相互配合,促进农文旅融合发展。

(三) 闲置宅基地盘活的治理绩效及问题:不同治理类型的村庄比较

如前所述,闲置宅基地的治理环境和治理结构不同,导致治理绩效存在差异。本文围绕“人、地、钱、业”系统结构,对案例村“政府引导+村民经营”“市场主导+企业经营”和“政府主导+多主体经营”三种闲置宅基地治理类型,从行动主体、土地利用、收益分配、产业发展等方面进行治理绩效的分析和比较(表 1)。

表 1 闲置宅基地盘活的治理绩效比较

案例村	治理类型	行动主体	土地利用	收益分配	产业发展
大山村	政府引导 村民经营	地方政府、村集体、村民、农家乐合作社、老年人协会	宅基地经营农家乐,农地整体流转进行旅游开发	村民获得经营农家乐收入、就地就业薪金和农地流转租金	农家乐、农家客栈、农副产品销售店等
垄上村	市场主导 企业经营	地方政府、村集体、村民、南京漫耕投资管理有限公司	宅基地经营民宿、餐饮、文化创意新业态等,流转农地发展智慧茶园	村民获得闲置宅基地和农房租金、就地就业薪金、集体经营性建设用地流转股金	茶文化空间、文创书屋、物外咖啡、漫居民宿、智慧茶园示范基地等
高岗村	政府主导 多主体经营	地方政府、村集体、村民、高淳建发集团、清华大学乡村振兴工作站、南京途牛公司	宅基地经营民宿、文创体验、研学基地等,集体经营性建设用地经营高端民宿,流转农地发展农文旅融合项目	村民获得闲置宅基地、农房及农地流转租金,集体经营性建设用地流转股金和就地就业薪金	乡村民宿、品牌高端民宿、创意工坊、清华学堂、农耕博物馆、儿童乐园等

1. 闲置宅基地治理实现了多元行动主体间的合作博弈与协同

政府和市场主导力量不同,闲置宅基地盘活的治理路径和绩效也不同。治理环境中差异化的自然物质条件和经济社会属性影响闲置宅基地治理具体路径的选择,治理结构中行为主体之间的合作与博弈的权、责、利关系决定了闲置宅基地治理绩效。政府和市场在三个案例村均发挥了重要作用,但三个案例村闲置宅基地治理的主导力量不同:地方政府在大山村发展农家乐中起关键引导作用,通过前期产业发展规划和产业政策扶持,使得农家乐经营户慢慢增多,逐渐在市场逻辑下进行经营;地方政府在垄上村进行基础设施配套和村庄环境整治后,交由市场主体主导闲置宅基地产业化经营;地方政府在高岗村发挥主导作用,与高校合作共建清华大学乡村振兴工作站,授权高淳建发集团出资设立项目公司盘活闲置宅基地,并交由多主体参与村内业态经营。

2. 闲置宅基地治理提高了宅基地多功能利用效率

闲置宅基地治理带动了集体经营性建设用地开发和农地规模经营,但村庄资源禀赋不同,闲置宅基地盘活利用效率和外溢效应也不同:大山村村民经营农家乐、农家客栈和农副产

品销售店使得村庄近一半的宅基地和农房实现了由居住功能向生产经营功能的拓展,提高了宅基地利用效率。村民承包经营的农地整体流转给慢城公司进行旅游开发,种植观光农作物。垄上村盘活了13栋闲置宅基地和农房,企业在村庄导入多种产业业态,闲置宅基地盘活的溢出效应带动了村庄周边茶园规模经营和集体经营性建设用地流转。高岗村盘活了20栋闲置宅基地和农房,并开发了村庄周边17.3亩集体经营性建设用地,流转了村庄周边200余亩耕地发展农文旅融合项目。

3. 闲置宅基地治理促进了村民增收

宅基地治理类型和治理结构不同,农户和村集体分享增值收益的路径不同,收益的稳定性和可持续性也不同:大山村由村民经营农家乐的闲置宅基地盘活类型,村民增加了可持续经营性收入,户均可获得年经营性收入约18万元。农家乐带动200多名村民在家门口就业,全村人均收入达到2.7万元,村民收入明显增加。垄上村由企业经营多种业态的闲置宅基地盘活类型,村民获得了租金和薪金。漫耕公司作为市场主体运营村庄多种业态,获得经营性收入。村集体通过乡村旅游专业合作社收储和出租闲置宅基地和农房,获得集体经济收入。村民除获得闲置宅基地和农房的租金外,还可以通过就地就业获得薪金,未来通过村集体对集体经营性建设用地流转还可获得股金。高岗村由多主体经营的闲置宅基地盘活类型,增值收益分享路径更加多元化,村民增收的路径更多。地方政府授权国有企业进行前期村庄环境整治和基础设施投资,并在产业运营后获得经营性收入。清华九六耕读公社通过运营乡村民宿,以及教育研学、文创开发等嵌入“清华元素”的业态获得经营性收入。村集体获得的集体经营性建设用地租金部分直接分配给村民,部分入股国有企业获得可持续分红。村民除获得股金分红外,还获得闲置宅基地、农房及农地流转租金和就地就业薪金。

4. 闲置宅基地治理促进了乡村产业发展

生态资源条件、基础设施配套是乡村产业植入的基础,不同宅基地治理类型中产业发展的市场竞争力存在差异:大山村依托“国际慢城”发展家庭经营的农家乐和农家客栈,经营业态相对单一,不同家庭由于人力资本、参与市场竞争能力等方面存在较大差距,经营状况参差不齐。由于初始投资成本高,盈利周期较长,村民间竞争意识较强,且更加关注个体的发展,村集体缺乏可持续的集体经济来源渠道。垄上村产业发展在市场主导下可以更好地洞悉市场机遇,以闲置宅基地和农房为载体经营民宿、餐饮、文化创意等多种新型业态,规模经营茶园打造智慧茶园示范基地,发展种植观光和“互联网+”茶产业,盘活利用闲置宅基地带动了农文旅融合发展。高岗村产业发展引入了生态餐厅、特色民宿、文创开发、教育研学等多种业态,规划建设了创意工坊、清华学堂和农耕博物馆、儿童乐园等空间场所。为满足市场多样化的需求和提高产业市场竞争力,国有企业流转集体经营性建设用地进行投资建设后,通过市场公开竞争引入社会资本经营品牌高端民宿。多元化的投入和经营机制分散了风险,也让经济收益共享,体现了有为政府和有效市场的结合。

5. 闲置宅基地治理中存在的问题

在案例村闲置宅基地治理中,虽然地方政府在乡村发展规划、产业发展政策支持和基础设施配套等方面都发挥了重要作用,并为市场主体经营乡村产业创造了环境,但也存在一定问题。大山村“政府引导+村民经营”的治理模式对于促进村庄内生式发展和增加农民可持续性收入最为有利,但家庭经营也面临投资和经营能力有限而带来的产业转型升级困难、市场竞争能力差异大和部分村民经营能力不足的问题,村庄能人参与宅基地盘活的积极性更高,未来存在精英俘获的风险,拉大村民间贫富差距。同时,村集体缺乏可持续的增收渠道,村集体治理能力难以提高,村庄内部公共配套不完善等问题日益显现。垄上村“市场主导+

企业经营”的治理模式虽然在前期地方政府对基础设施和公共服务的“小投入”撬动社会资本“大投资”,围绕市场主体发展需求,政府提供精准有效的政策支持,增强了下乡企业的发展动力,促进了市场更好地发挥主导作用,但企业经营的逐利特性也限制了村民参与盘活利用宅基地获得经营性收入的空间和参与路径,村民内生发展动力不足,企业投资成本高、收益不稳定,不利于乡村产业发展的可持续性。高岗村“政府主导+多主体经营”的治理模式虽然在一定程度上分散了投资和经营风险,保持了竞争力和活力,带动了集体经营性建设用地的开发和农用地规模经营,促进了村集体经济的发展和村民增收,但在多元经营业态下,资本的介入不可避免地导致多元权利主体对乡村空间的争夺和博弈,村民的竞争能力难免处于弱势,能够参与的经营业态和获利空间非常有限,而且在乡村休闲产业发展过程中,可能会面临耕地“非粮化”甚至“非农化”的风险。

五、结论与政策启示

本文依据闲置宅基地盘活“外缘-内核”式的“人、地、钱、业”治理系统,借助 IAD 框架,构建“治理环境—治理结构—治理绩效”分析框架,并在此框架下比较分析了大城市郊区“政府引导+村民经营”“市场主导+企业经营”和“政府主导+多主体经营”三种不同的闲置宅基地治理模式,研究结论如下:

第一,从治理环境来看,制度环境、村庄自然物质条件和经济社会属性共同影响闲置宅基地盘活。制度环境对盘活利用闲置宅基地发挥激励和约束作用,自然环境、资源赋存、地理位置等村庄自然物质条件和村集体人口结构、经济基础、基础设施、传统文化等经济社会属性共同决定了闲置宅基地盘活的治理模式选择。

第二,从治理结构来看,闲置宅基地治理中的“人”在特定行动情景下围绕“地、钱、业”相互作用,构成相关利益主体之间权、责、利关系的制度安排。案例村庄闲置宅基地盘活都是“政府+市场”的混合治理结构,但由于主导力量不同,形成了“政府引导+村民经营”“市场主导+企业经营”和“政府主导+多主体经营”三种不同的治理实践模式。

第三,从治理绩效来看,“政府有为”才能更好地促进“市场有效”。大城市郊区闲置宅基地治理需要政府在制度环境、乡村发展规划和基础设施投资领域更好地发挥主导作用,以培育和促进市场主体在要素创新性配置中发挥决定性作用。三个案例村庄盘活利用闲置宅基地均是在地方政府前期村庄发展规划和基础设施投资的基础上发展起来的,地方政府为市场主体投资和运营提供了包含政策激励和生产要素保障等方面的条件,并在其中起协调、统筹、服务和监督的作用;市场主体利用地方政府提供的投资环境和自身优势在闲置宅基地资源盘活、产业投资和运营等方面发挥主导作用。

基于以上分析,得出如下政策启示:

第一,发挥政府在正式制度供给和公共服务领域的主导作用,实现“政府有为”。供给闲置宅基地盘活的政策法规,保障各类公共基础设施建设和公益服务得以有效落地实施,为乡村产业发展、创新型人才创业就业等提供资金和用地支持,为闲置宅基地盘活营造良好的制度环境。结合村庄资源禀赋特色,因地制宜规划闲置宅基地盘活利用模式,探索宅基地制度改革与全域土地综合整治相协同,闲置宅基地盘活与乡村空间重构、城乡建设用地增减挂钩、特色田园乡村建设结合,以有效引导产业转型升级。严格土地用途管制,加强乡村休闲产业发展的全过程监管,保护耕地,实现乡村产业在高质量发展理念下的可持续发展。

第二,发挥市场在要素自主、创新性配置中的决定性作用,实现“市场有效”。在市场的

作用下,因地制宜选择闲置宅基地盘活利用模式和利用主体,在地方政府、市场主体、村集体和村民之间构建起可持续的利益联结和共享机制。在市场需求下延长乡村产业链,提升价值链,让村集体和村民更多地分享盘活闲置宅基地的增值收益,促进村集体和村民积极参与闲置宅基地和房屋的盘活。

第三,以地方政府基础设施建设、公共服务投入和产业规划撬动社会资本投资,发挥公共财政和乡村产业政策的协同效应,实现“政府有为”促“市场有效”。通过地方政府在基础设施投资领域的财政激励手段提高乡村发展对市场主体的吸引力,着力推动城市创新型技术、人才、品牌、管理经验和营销渠道下乡。

第四,挖掘集体和村民的闲置资源盘活利用潜力,提高村集体资产经营能力,增强村庄内生发展能力。通过入股、联营等方式与市场主体合作盘活闲置宅基地,通过培育家庭经营主体、扶持返乡青年创业、帮助就业等方式,引导村民参与盘活利用闲置宅基地,增加村集体和村民可持续性收入。

参考文献:

[1] 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(2):147-158.

[2] 牛坤在,许恒周,鲁艺.宅基地制度改革助推共同富裕的机理与实现路径[J].农业经济问题,2024(1):84-94.

[3] 孙鹏飞,赵凯.社会资本对农户宅基地退出行为的影响——基于安徽省金寨县的调研数据[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(5):128-141.

[4] 梁发起,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(3):34-47.

[5] 陈昌玲,诸培新,许明军.治理环境和治理结构如何影响宅基地有偿退出——基于江苏省阜宁县退出农户集中安置模式的案例比较[J].中国农村经济,2023(8):168-184.

[6] 徐忠国,卓跃飞,陈阳,等.农村闲置宅基地盘活利用的多主体行为逻辑——以杭州临安为案例[J].中国土地科学,2024(1):105-113.

[7] 唐丽霞,刘浩然.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[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023(2):132-143.

[8] 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(6):85-94.

[9] 罗亚文.集体主导盘活闲置宅基地的实践路径及制度规范[J].中国土地科学,2023(5):27-35.

[10] 徐忠国,李冠,卓跃飞,等.农村闲置宅基地盘活利用清单管理的制度逻辑[J].中国土地科学,2022(11):46-53.

[11] 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.

[12] 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.

[13] 林津,吴群,严思齐,等.宅基地资格权的治理功能及其差别化实现[J].农业经济问题,2022(12):110-120.

[14] 齐琪,徐小峰,杨春梅,等.乡村振兴背景下宅基地功能转型机理与模式研究——基于典型村庄的案例分 析[J].中国土地科学,2020(6):84-93.

[15] Ostrom E. Understanding Institutional Diversity[M]. Princeton: Princeton University Press, 2005:13-66.

[16] Williamson O E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead[J]. Journal of Economic Literature, 2000(3): 595-613.

[17] 张富刚,刘彦随.中国区域农村发展动力机制及其发展模式[J].地理学报,2008(2):115-122.

[18] 曲衍波,柴异凡,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(7):1293-1306.

- [19] 冯德东,冯应斌,龙花楼,等.农村居民点多维要素共生特征与整治策略——以贵州省江口县鱼粮溪村为例[J].中国土地科学,2022(10):91-99.
- [20] 吕晓,牛善栋,谷国政,等.有限市场化的农村宅基地改革:一个“人—地—房—业”分析框架[J].中国农村经济,2022(9):24-43.
- [21] 王亚华.对制度分析与发展(IAD)框架的再评估[J].公共管理评论,2017(1):3-21.
- [22] 王亚华,舒全峰.公共事物治理的集体行动研究评述与展望[J].中国人口·资源与环境,2021(4):118-131.
- [23] 埃莉诺·奥斯特罗姆.规则、博弈与公共池塘资源[M].西安:陕西人民出版社,2010:28-34.
- [24] 袁方成,靳永广.行政嵌入、村庄本位与治理多样性——基于对Y县宅基地改革的观察[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019(5):96-107.
- [25] 陈云贤.中国特色社会主义市场经济:有为政府+有效市场[J].经济研究,2019(1):4-19.
- [26] 杨春学.政府与市场关系的中国视野[J].经济纵横,2018(1):19-21.

(责任编辑:刘浩)

Government Effective Promotes Market Efficient: A Study on Governance of Idle Homesteads in Suburban Area of the Metropolis—A Comparative Analysis of Revitalizing Idle Homestead in Gaochun District, Nanjing City

CHEN Changling ZHU Peixin ZHANG Jian

Abstract: Revitalizing idle rural residential land is a pivotal strategy for reforming the rural homestead system and has long been a focal point of academic discourse. Inspired by the “periphery-core” model of governance for activating idle rural homesteads, which integrates the elements of “people, land, money, and industry,” we have constructed an analytical framework that includes “governance environment, governance structure, and governance performance.” This research investigates the underlying logic of rejuvenating idle homestead land, examining elements such as stakeholders, land utilization, profit distribution, and industrial progress. It engages in a comparative analysis of various case studies within this framework, with a specific focus on three governance models implemented in Gaochun District, Nanjing: “government guidance + villagers’ operation,” “market-oriented + enterprise operation,” and “government-oriented + multi-subject operation.” The comparative analysis reveals that effective governance of idle homestead land in suburban regions demands an enhanced role for the government in shaping the institutional environment, development planning, and infrastructure funding. This ensures that the market assumes a critical function in the innovative allocation of resources, thereby nurturing a proactive governmental role in conjunction with a robust market-driven strategy for revitalizing idle homestead land.

Keywords: Idle Rural Residential Land; Homestead Revitalize; Governance Environment; Governance Structure