

超大城市闲置宅基地盘活利用模式和动力机制：以上海乡村振兴示范村为例*

程鹏 杨犇 栾峰

Revitalization and Utilization of Idle Rural Homestead Land and Its Dynamic Mechanism in Megacity Regions: A Case Study of Model Villages of Rural Revitalization in Shanghai

CHENG Peng, YANG Ben, LUAN Feng

Abstract: Idle rural homestead land is a common phenomenon during urbanization, and its revitalization and utilization through reforms to separate three rights is still in the pilot stage. A field survey was carried out on 112 model villages of rural revitalization in Shanghai to analyze the mechanisms and methods of homestead land revitalization and utilization. The results show that the dominating land circulation methods are between farming households and individuals and between farming households and village collectives, primarily for residential use. Meanwhile, there is also an increase in new industries and business forms, in which market entities are principally entrusted with business operations. The study points out that as rural development in megacity regions enters a relatively stable stage focused on redevelopment, promoting organic renewal based on the circulation of use rights of idle homestead land will become mainstream. With strong policy support, there is potential to release greater productive power, promote high-quality urban-rural integration, and refine governance structures. The selected model villages in Shanghai provide significant references for idle homestead land revitalization and utilization in highly urbanized areas.

Keywords: separation of three rights; idle homestead land; revitalization and utilization; dynamic mechanism; Shanghai

提 要 宅基地闲置是城镇化进程中的普遍现象，以“三权分置”改革推动闲置宅基地的盘活利用仍处于试点探索期。针对上海5批共112个乡村振兴示范村开展田野调查，对于闲置宅基地盘活利用模式和动力机制进行分析。结果显示，闲置宅基地盘活利用的流转模式以“农户+个体”“农户+村集体”为主，功能类型以居住保障为主，新产业新业态导入不断增多，经营模式以委托市场主体负责经营为主。研究指出，随着超大城市乡村空间发展进入相对稳定的存量时代，推动基于闲置宅基地使用权流转的有机更新将成为主流，充分释放强有力的政策支持、高质量的城乡融合、精细化的治理结构等多元动力，上海的实践案例在闲置宅基地盘活利用模式和动力机制层面具有高度城市化地区的典型代表意义。

关键词 三权分置；闲置宅基地；盘活利用；动力机制；上海

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202404014
文章编号 1000-3363(2024)04-0105-07

作者简介

程 鹏，上海社会科学院城市与人口发展研究所副研究员，cp@sass.org.cn
杨 犇，上海投资咨询集团有限公司智库研究中心特聘研究员，高级工程师
栾 峰，同济大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师，上海同济城市规划设计研究院总规划师及乡村规划建设研究院院长

农村土地制度改革是激发乡村发展活力、促进乡村振兴的关键支撑。随着我国城镇化进程的推进，农村人口持续流出，但以宅基地为主的农村建设用地却不降反增，农村地区的人地关系发生重大变化，出现了普遍的宅基地闲置现象^①。2015年以来，统称为“三块地”改革的农村土地制度改革进入试点阶段。2018年中央一号文件提出“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’，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”，首次对宅基地“三权分置”改革内涵进行了明确界定。2020年，启动了宅基地改革的第二轮试点。目前，以“三权分置”改革推动闲置宅基地的盘活利用仍处于试点探索期，深入开展典型地域闲置宅基地盘活利用模式和动力机制研究是实施差异化盘活政策，为乡村振兴和城乡融合发展提供土地要素保障的重要环节。

* 上海市哲学社会科学规划课题“‘三权分置’视角下特大城市农村宅基地盘活利用研究：模式、机制与策略”（项目编号：2020ECK005）

从宏观的政策演进和法理探索来看,中国宅基地权利结构经历了从“单一产权”到“两权分离”再到“三权分置”的发展阶段^[1]。长期以来,“强管制,弱产权”的宅基地制度安排导致了管制无效和产权无效^[2],使得宅基地呈现出使用低效与财产属性难以显化的双重困境。宅基地集体所有权在“三权分置”中具有不可动摇性,“三权分置”改革的核心在于通过重构使用权的权利约束,分离保障权能和财产权能,实现资格权承载保障功能,使用权承载财产功能,不断优化宅基地的保障功能和财产功能之间关系^[3-4]。应该说,宅基地改革的制度逻辑在政府与学界已经达成了广泛共识,在新修订的《中华人民共和国土地管理法》和《民法典》中均有体现,形成了“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地,鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”的条文规定,为使用权流转提供了操作空间。但从风险防控角度出发,也有观点认为要防止宅基地使用权的过度放活,避免农民非理性决策或地方政府、社会资本诱导将农民置于失地风险之中^[5-6];从资源利用角度出发,要防止宅基地财产化思路加剧宅基地整理利用的难度^[7]。为此,有必要结合各地宅基地呈现出的多维价值形式,充分给予地方灵活制定宅基地政策的空间,引导持续探索兼备福利和财产功能的宅基地价值实现路径^[8]。

从中微观的利用模式和动力机制来看,摸清宅基地闲置的现状情况和闲置原因构成了探索闲置宅基地盘活利用路径的前提性工作。从宅基地闲置类型上看,包括建新不拆旧、外出务工季节性闲置和继承性闲置等。客观上,就业非农化、人口市民化和不完善的宅基地审批、监督和退出机制导致了普遍的宅基地闲置,并呈现出显著的地区差异^[9];主观上,农户受到乡土依恋和城市融入程度影响^[10],乃至受到从众心理因素影响,都会导致对于闲置宅基地的退出意愿不强烈^[11]。在因地制宜探索盘活利用模式方面,国家和地方相继出台有针对性的政策举措^[2]。基于宅基地确权登记颁证清晰界定产权,闲置宅基地盘活利用的研究重点包括退出和流转模式、退出和流

转后的再利用模式两个方面。典型的退出模式包括天津“宅基地换房”、浙江“集地券”、重庆“地票”和四川“双放弃”等,以及增减挂钩节余指标转让等,使用权流转包括个体出租、村集体入股等多种形式;再利用模式集中在复耕、复绿及流转后用于产业发展或居住,再利用组织包括政府主导、村集体推动、农户自发和多主体联动,再利用途径包括指标交易、出租、入股和联合经营等^[12]。闲置宅基地盘活利用的主体、农民分化类型、村庄功能转型方向、地区经济发展情况等构成了影响盘活路径的动力因素,并且需要从农民意愿、福利、市场可操作性和可复制性等方面综合判断选择盘活利用模式^[13]。

闲置宅基地盘活利用从改革试点中探索了路径经验,相关的政策演绎与法理探索也稳步推进,从价值取向到制度建设,再到地方实践,已经完成了一轮改革中的互动优化。在新一轮全面深化宅基地制度改革背景下,结合实际深入调研,探寻典型地域基于“三权分置”盘活利用闲置宅基地的模式与机制,具有指导闲置宅基地盘活利用理论创新与实践应用的必要性和紧迫性。一方面,城乡关系的发展构成了乡村治理的结构性条件^[14],超大城市的乡村地区具有自身独特的人地关系和城乡融合发展特点,在闲置宅基地盘活利用方面既具有人才、资金和市场等方面优势,也面临大量的用地需求;另一方面,随着城镇建设和农民相对集中居住的持续推进,超大城市的乡村空间逐渐进入存量时代,相较于有偿退出和增减挂钩,推动基于闲置宅基地使用权流转的有机更新将成为主流。为此,本文以上海乡村振兴示范村的闲置宅基地盘活利用模式和动力机制为研究内容。首先,提出研究的分析方法和时空范围;其次,基于田野调查和文献数据,对闲置宅基地盘活利用的流转模式、功能类型和经营模式进行分析;最后,解释闲置宅基地盘活利用的动力机制,并提出相应的规划建议。

1 研究方法

1.1 分析框架

从2018年中央一号文件对于“三权

分置”的内涵阐释不难看出,宅基地和农民房屋是具有紧密关联性的两个概念。闲置宅基地包括地上有房即房地一体式的闲置情形和地上无房或房屋倒塌情形下的空白宅基地的闲置情形,房屋的闲置必然导致宅基地的闲置,因而将闲置房屋视为闲置宅基地的一种情形,不需要再单独界定^[15]。盘活利用闲置宅基地包括两种方式,一是直接盘活利用闲置宅基地,二是通过盘活利用闲置农房间接盘活利用闲置宅基地^[16]。在城乡融合发展、乡村空间逐步趋于稳定的发展阶段,从宅基地上的闲置农房使用权流转来适度放活宅基地,可间接实现放活宅基地使用权的目标,成为各地的普遍做法。

推进房地一体宅基地确权登记颁证,是落实宅基地集体所有权,保障农户资格权和农民房屋财产权,探索基于宅基地使用权流转的盘活利用不同形式的根本保障。经确权登记颁证后的宅基地,一部分由农户继续自住,一部分自愿有偿退出,退出后的宅基地可用于再次分配给其他拥有宅基地资格权的农户,或者复垦,或者经村集体收回后用于其他用途;此外,还会有一部分成为闲置宅基地,聚焦如何通过使用权流转盘活利用这一类存量宅基地,以及使用权流转后的再利用情况,是本文研究的关键所在。从闲置宅基地盘活利用的全周期过程出发,可以将闲置宅基地的盘活利用模式解构为“流转模式—功能类型—经营模式”。其中,闲置宅基地的使用权流转是前提,只有使用权能够流转起来才能盘活另作他用;闲置宅基地的使用功能是方向,随着新产业新业态导入,宅基地承载的多元复合功能反映了村庄转型发展方向;闲置宅基地的经营模式是路径,在城乡要素流动背景下,不同的经营主体意味着不同的人、财、物等发展要素的差异化投入。见图1。

1.2 时空范围

截至2023年,上海共有9个涉农区103个涉农乡镇1545个涉农行政村^③,农村常住人口约266万人,占全市常住人口比重近10%。《上海市乡村振兴“十四五”规划》指出,准确把握超大城市乡村振兴特点,上海乡村发展需要凸显经

济、生态和美学“三种价值”，面临空间稳定、地位凸显、功能复合“三个趋势”，到2025年，建设150个以上乡村振兴示范村，放大示范引领效应。自2018年启动以来，至2023年，上海已累计建成5批112个乡村振兴示范村。

截至2021年，上海共有宅基地81.2万户，已登记发证和已审批的占78.6%^[17]。其中，郊区约有两成左右的农房基本闲置空关，一半左右的农房为半闲置状态^[18]。尽管随着农民相对集中居住的持续推进，宅基地总量逐年下降并将趋于稳定，但闲置宅基地现象仍将长期存在。

研究的时空范围是上海前5批112个乡村振兴示范村，研究的时段是2018—2023年。研究的时空范围具有如下特点：其一，研究空间范围覆盖广，112个乡村振兴示范村全面覆盖上海9个涉农区；其二，研究案例具有代表性，示范村具有相对较好的乡村人居环境和更多的资源要素投入，宅基地盘活利用最活跃；其三，开展田野调查和文献数据检索的时段是2018—2023年，有利于掌握更多的样本数量和把握一定的动态特征。

2 闲置宅基地盘活利用的模式总结

2.1 流转模式

闲置宅基地的使用权流转是盘活利用的前提。在坚持农民主体地位和充分保障农民宅基地合法权益的前提下，从参与市场交易的多元行为主体构成来看，包括“农户+个体”“农户+村集体”“农户+社会资本”“农户+村集体+社会资本”等4种类型。在112个乡村振兴示范村中，出现上述模式的比例分别达到100%、57%、14%和23%，“农户+个体”“农户+村集体”成为主流模式。见表1。

2.1.1 农户+个体

农户与外来人员直接签订租赁协议的“农户+个体”流转模式在各示范村普遍存在。租户既包括在附近工作的外来务工人员，也包括民宿老板等个体经营者和向往乡村生活的新农人，后者比例近年来逐步升高。例如，岑卜村从2010年迎来首位租住的“新村民”，至2023年来外新村民已达60多户。该模式总体

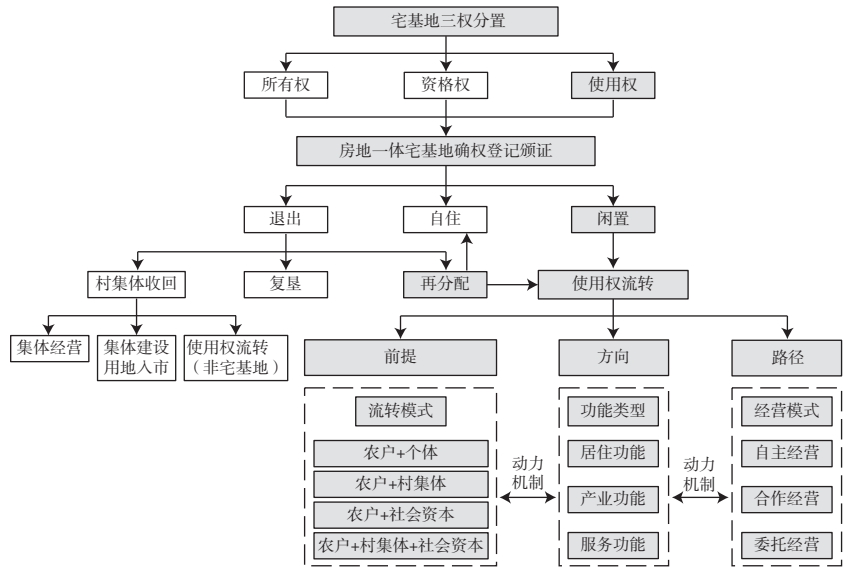


图1 闲置宅基地盘活利用的分析框架

Fig.1 An analytical framework for the revitalization and utilization of idle homestead land

表1 闲置宅基地使用权流转模式及特点

Tab.1 The transfer methods and characteristics of use rights of idle homestead land

流转模式	内涵	出租模式	租金收益	租赁期限	风险系数	典型村庄	实践比例 %
农户+个体	农户与外来人员直接签订租赁协议	整租或分租	较低	较短	较高	青浦区岑卜村、宝山区天平村	100
农户+村集体	农户将宅基地使用权流转至村集体统一盘活	一般需要整租	较高	较长	较低	奉贤区吴房村、青浦区莲湖村	57
农户+社会资本	农户直接与社会资本签订租赁协议，村集体不参与流转或只负责牵线	整租或分租	较高	较长	较高	金山区待泾村、浦东新区连民村	14
农户+村集体+社会资本	农户将闲置宅基地使用权流转至村集体与社会资本合作的平台公司	一般需要整租	较高	较长	较低	嘉定区向阳村、浦东新区新南村	23

较为灵活，租赁需求以居住为主，农户可将宅基地房屋整体出租，也可将部分闲置房间分隔出租，租赁期限可短可长，一般不参与分享经营收益。弊端在于，交易的不确定性较大、交易成本较高，容易引发群租等治理问题，需独立承担风险。

2.1.2 农户+村集体

近六成的示范村中出现了农户将宅基地使用权流转给村集体的流转模式。这一现象在另一份基于上海市3100份农户调查数据的研究中也有体现，近一半的农户愿意将闲置宅基地使用权流转至村集体统一利用^[9]。该模式由村集体成立合作社或平台公司，采取作价回购、统一租赁、农户委托、入股合作等多种方式集中整合闲置宅基地。优势在于，农户普遍相信村集体的主导作用，租赁合同相对稳定，风险系数较低，能发挥

集中盘活的规模优势，村集体经济也通过转租方式留有收益空间。相应也存在一定的约束条件，如往往需要宅基地整体流转，流转期限也较长，村集体存在一定的运营压力。

2.1.3 农户+社会资本

不到两成的示范村出现了“农户+社会资本”的流转模式。例如，待泾村的农户通过村委牵线与衡山集团等企业签订了15年的租赁合同。该模式由农户与社会资本直接签订闲置宅基地的使用权流转协议，村集体不参与流转或只负责引荐。随着社会资本投资农村渠道的不断畅通，越来越多的资本下乡直接参与到闲置宅基地使用权流转过程中，但由于没有村集体的参与背书，农户与社会资本直接合作的风险系数相对较高。

2.1.4 农户+村集体+社会资本

近1/4的示范村中出现了“农户+村

集体+社会资本”的流转模式。例如，新南村以镇、村、社会资本合作的方式成立招商平台，负责闲置宅基地的收储利用。该模式因多方利益主体的共同参与，既有利于更好地服务外来投资方，也为农户设置了一道可以规避风险的防火墙。此外，农户和村集体在获得租金收入之外，还能参与流转后的经营收益分配，实现多方共赢。但采用该流转模式时，流转规模相对较大，主体较多，对村集体的治理能力也有一定的要求，应用范围受到限制。

2.2 功能模式

闲置宅基地的使用功能是盘活利用的方向。在乡村振兴示范村建设等持续的“三农”政策扶持下，农村人居环境显著改善，大量村庄被重构为兼具城乡消费服务的多功能复合空间^[20]。各示范村盘活利用后的闲置宅基地仍普遍承担居住保障功能，新产业新业态导入不断强化产业发展功能，并承担了一定的公共服务功能，支撑乡村地区作为超大城市核心功能重要承载地的价值日益显现。见表2。

2.2.1 居住保障功能

随着宅基地保障农户的原始居住功能呈现高度弱化趋势，在一段时期内，郊区尤其是近郊的闲置宅基地成为大量外来务工人员的落脚地。在高房价、高房租推动下，以及建成环境和交通条件改善吸引下，在通勤距离适中的地区逐渐出现乡村版的人才公寓、职工宿舍等，拓展了闲置宅基地盘活利用的居住保障功能。例如，浦东新区在紧邻张江科学城的环东村等地率先将闲置宅基地改造成乡村人才公寓，成为国家发改委向全国推广的浦东经验之一。奉贤、青浦、宝山等地也结合示范村周边的职住需求，将乡村人才公寓模式复制推广，成为上海实施乡村振兴战略的新亮点。

2.2.2 产业发展功能

超七成的示范村围绕多功能拓展、多业态聚集、多场景应用，探索通过盘活利用闲置宅基地培育民宿度假、特色商业、康养休闲、创意办公等符合城乡融合发展的乡村新产业、新业态，为承载超大城市核心功能提供了土地要素保障。一是发展乡村民宿，将闲置宅基地

改造成满足多样化需求的精品民宿成为普遍做法，并叠加休闲体验功能打造“吃住行游购娱”的“民宿+”发展模式。二是发展特色商业，将城市商业资源与乡村特色风貌嫁接，补齐乡村消费短板。三是发展康养休闲，适应老龄化和少子化趋势，典型如待泾村、新泾村等盘活闲置宅基地翻新后打造康养社区吸引老人下乡康养，又如塘湾村通过盘活利用闲置宅基地把月子会所开到了乡村。四是发展创意办公，典型如新义村打造文创工坊吸引了各类创客、播客和工作室入驻，奉贤区在六墩村等示范村探索了发展郊野总部经济的创新模式。

2.2.3 公共服务功能

约两成的示范村通过盘活闲置宅基地植入了行政、养老和展示等公共服务功能。一是增设了邻里中心、社区事务、党群服务、卫生服务、公共议事、文化活动等便民服务设施，实现了闲置宅基地资源盘活利用与乡村社区治理的有机融合，如和睦村的邻里中心、葛隆村的党群服务中心等。二是将闲置宅基地盘活利用与农村养老服务相结合，如奉贤区浦秀村的“睦邻四堂间”、奉贤区吴房村的颐养公寓等。三是打造了一批承载乡愁、彰显特色的公共展示空间，如园艺村的黄杨展示馆，海沈村的奥运冠军“钟天使荣誉室”等。通过将闲置宅基地的居住保障功能转化为公共服务功能，有效应对了建设用地减量调控与公共服

务水平提升的双重挑战。

2.3 经营模式

闲置宅基地的经营模式是盘活利用的路径。闲置宅基地资源流转整合后，采取合适的经营模式进行后续开发利用事关盘活利用的可持续性，包括自主经营、合作经营、委托经营等多种模式，并与流转模式有较强的相关性。多种经营模式在各示范村内并存，初步形成了农户、村集体、创业人员、企业、政府等多方主体协同推进、合作共赢的良好局面。见表3。

2.3.1 自主经营

农户独立或与集体组织内成员合作，将闲置宅基地自主盘活利用，宅基地使用权并未流转，农户直接获取经营收益，构成了各示范村内最普遍的经营模式。如：山塘村农户利用自家闲置宅基地自主经营农家乐、乡村民宿等；虹桥村有30余户农户参与经营“顾伯伯农家乐”民宿群，开创了民宿抱团运营的新模式。

2.3.2 合作经营

近两成的示范村采用了合作经营模式，即农户、村集体通过入股、联营等方式依托社会资本参与市场经营，农户、村集体同时获取租金收益和经营收益分配，并形成了两种主要类型。一是“农户+社会资本”合作经营，如和平村农户与企业通过“保底+分红+雇佣”的方式进行合作经营，该模式还有一种特殊类

表2 闲置宅基地盘活利用的功能类型

Tab.2 Functional types of revitalized and reused idle homestead land

主导功能	特征内涵	功能业态	典型村庄	实践比例/%
居住保障	宿舍公寓	自住、职工宿舍、人才公寓、高管别墅	浦东新区环东村、青浦区方夏村	100
	民宿度假	维持居住属性,使用主体从村民变成游客	浦东新区连民村、青浦区张马村	74
产业发展	特色商业	农家乐餐厅、咖啡馆、手工作坊、家庭工场、农产品商店、研学基地、电商直播、摄影基地、宠物经济等	嘉定区向阳村、松江区兴达村	
	康养休闲	老年公寓、月子会所等	金山区待泾村、宝山区塘湾村	
公共服务	创意办公	工作室、众创空间、企业总部	金山区新义村、奉贤区六墩村	20
	社区服务	党群服务中心、乡村邻里中心、文化活动中心等	青浦区和睦村、嘉定区葛隆村	
	社区养老	睦邻四堂间、幸福老人家等	奉贤区吴房村、松江区黄桥村	
	公共展示	村史馆、纪念馆、旅游服务点等	崇明区园艺村、浦东新区海沈村	

型，即与农户合作经营的是由村集体与社会资本合作的平台公司，对应了“农户+村集体+社会资本”流转模式。二是“村集体+社会资本”合作经营，如新安村成立了上海市第一家集体经济与民营资本合资的混合所有制企业，也有部分镇级集体经济组织参与其中，如浦东新区的海沈、远东、桥北等3个示范村共同成立了村、镇集体经济组织和民营资本合作的平台公司。

2.3.3 委托经营

闲置宅基地使用权流转后，农户和村集体只获取租金收益，不参与后续经营收益分配，也形成了两种主要类型。一是对应“农户+个体”流转模式，个体承租方直接负责后续的经营管理，这同样是最普遍的经营模式。二是后续的经营管理委托给拥有更雄厚的资金实力和专业化运营能力的第三方企业负责，这也被近八成的示范村所采用，如张马村参股的张马旅游公司在统一流转本村闲置宅基地后又出租给民企来经营民宿，牌楼村、七灶村引入社会资本负责存量集体资产和宅基地盘活后的整村运营。

3 闲置宅基地盘活利用的动力机制

在城乡规划领域，从政府、市场和社会等3个方面构建完整的理论框架来分析城市发展的动力机制并非新的研究议题^[21]，近年来该分析框架的应用已拓展至乡村领域^[22-23]。针对上海112个乡村振兴示范村的调查发现，分析闲置宅基地盘活利用在政府力、市场力和内生力等3个方面的动力机制，需要充分考虑强有力的政策支持、高质量的城乡融合、精细化的治理结构等超大城市乡村地区发展的显著特点。见图2。

3.1 政策引导驱动下的政府力

政府力是各级政府在闲置宅基地盘活利用过程中起到的制度建设和资源配置作用，科学合理的政府决策可以有效协调多方利益并正向转化为乡村发展的内生力，对激发市场力也有正向助推作用。在加快农业农村现代化、推进乡村全面振兴和农村宅基地制度改革试点背景下，强有力的政策支持主要体现在各

类促进闲置宅基地盘活利用的支持政策，以及给予项目和资金支持两大方面。

一方面，日趋完善的政策体系加大了对示范村建设和闲置宅基地盘活利用的制度供给力度。包括市级层面的《上海市乡村振兴促进条例》《乡村振兴示范村建设指南》和规划土地政策、民宿指导意见等，作为全国试点的松江、奉贤在区级层面出台了闲置宅基地盘活利用指导意见、扶持办法等，以及持续优化乡村营商环境和简化审批程序，通过完善政策机制、优化管理机制、落实扶持机制，有力助推了闲置宅基地的盘活利用。如《上海市乡村振兴促进条例》规定，“农村集体经济组织及其成员利用闲置宅基地和闲置农居发展乡村产业的，符合规定的宅基地上房屋可以登记作为市场主体的经营场所”，市区两级民宿政策的出台也促进了乡村民宿的高质量发展，截至2023年底，上海持证的乡村民宿从2018年的4家增长到近500家。

另一方面，直接的项目和资金支持为示范村建设和闲置宅基地盘活利用提供了起步动力。近年来，上海加大公共预算和土地出让金用于乡村振兴，加快落实财政资金用于乡村振兴示范村创建

和农村人居环境整治等。如《上海市美丽乡村建设项目和资金管理暂行办法》规定，“对市级乡村振兴示范村，按照每村2000万元的标准对相关区给予市级财政奖励”，区级政府则在条线项目资金支持的基础上，额外再给予财政奖励资金，并将相关项目资金打包整合，做到“多个渠道蓄水，一个龙头放水”。政府大量直接的资金投入对改善示范村的人居环境起到了立竿见影的效果，甚至直接盘活利用了闲置宅基地用于完善农村公共配套服务等。

3.2 城乡融合推动下的市场力

市场力是各种经济部类在闲置宅基地盘活利用过程中起到的资源配置作用，外部市场资源的导入同样可以正向转化为乡村发展的内生力，并能通过敏锐的市场触觉对政策进行及时反馈。超大城市城乡融合的显著特点是城乡之间要素的高效流动，超大城市功能外溢、大量资本和人才下乡，构成了盘活利用闲置宅基地的中坚力量。

首先，城市功能外溢构成直接动力并显著影响闲置宅基地盘活利用的功能类型。从宏观尺度看，休闲度假、健康

表3 闲置宅基地盘活利用的经营模式

Tab.3 Business models in the revitalization and utilization of idle homestead land

经营模式	内涵	典型村庄	实践比例/%
自主经营	农户独立或与集体组织内成员合作，直接进行市场经营	金山区山塘村、崇明区虹桥村	100
合作经营	农户、村集体参与市场经营，同时获取租金收益和经营收益分配	崇明区新安村、金山区和平村	17
委托经营	农户、村集体不参与市场经营，只获取租金收益	青浦区张马村、浦东新区牌楼村	100(个人) 77(公司)

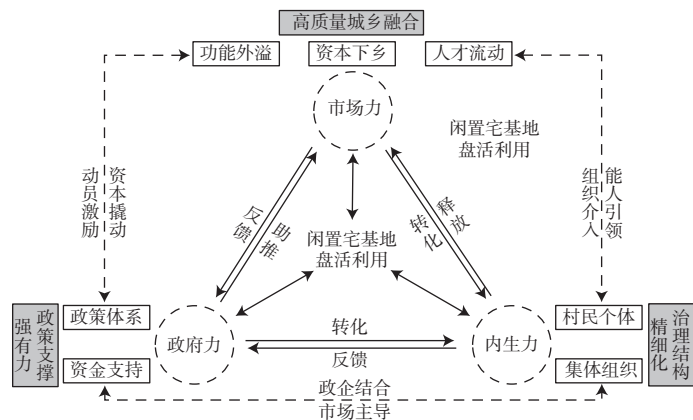


图2 闲置宅基地盘活利用的动力机制

Fig.2 The dynamic mechanism in the revitalization and utilization of idle homestead land

养老、商务办公、艺术文创和研发创新等功能从中心城区向乡村地区外溢成为普遍现象。从中微观尺度看，闲置宅基地盘活利用的功能类型受到交通区位、功能区位和环境区位的显著影响，形成差异化的发展路径。比如，主题乐园、郊野公园等带来的游客住宿需求，成为周边乡村盘活利用闲置宅基地发展民宿经济的源动力，迪士尼度假区周边形成了上海规模最大的乡村民宿聚集区。又如，张江科学城、市西软件园等大型产业园区内员工居住、办公需求的外溢，带动了周边乡村探索将闲置宅基地改造成人才公寓、职工宿舍和企业总部等。再如，超大城市居民向往田园生活的消费需求，带动了塘湾村、待泾村、岑卜村等一批具有良好生态资源禀赋的示范村，利用闲置宅基地资源因地制宜挖掘了母婴康养、高端养老、乡村旅游等新功能。见表4。

其次，大量资本下乡尤其是国有资本积极参与示范村建设成为盘活利用闲置宅基地的重要力量。上海的国资优势突出，首批9个示范村共计引入了各类国企和民企60余家，国企引领的社会资本与财政资金共同成为起步动力。随着市级层面《关于引导市属国有企业助力乡村振兴的指导意见》、区级层面如浦东新区《区属企业参与乡村振兴建设发展行动方案》的两级政策引导，市场的力量正在持续放大，社会资本对示范村创建的投入从第一批村均的1373万元增长到第三批村均的3229万元，同时逐步减少财政资金投入，第五批乡村振兴示范村吸引的社会资本已经超出上海各级财政专项资金投入。相应地，上海乡村振兴示范村的闲置宅基地盘活利用也逐步形成了“政企结合、市场主导”的多元化投入机制。

再者，各类“城归”和“新村民”的导入成为盘活利用闲置宅基地的直接主体。调研显示，上海各乡村振兴示范村均存在大量“城归”和“新村民”现象，包括本地出去在城镇生活一段时间后的返乡群体，政策指引下下乡帮扶、支农的各类人才，以及被乡村环境、生活方式、发展机会吸引的城镇人群，尤以第三类群体在超大城市周边乡村较为常见，成为发展要素由乡到城的单向流

表4 超大城市功能外溢带来的闲置宅基地盘活利用新业态

Tab.4 Megacities bring new business types in the process of revitalization and utilization of idle homestead land through spill-over effects

城市功能外溢类型	闲置宅基地植入的新业态	典型村庄
主题乐园、郊野公园等大型项目带动的住宿、餐饮、休闲等功能需求	精品民宿、特色商业、旅游服务等	浦东新区连民村、青浦区莲湖村、崇明区虹桥村、金山区中华村
大型产业园区内白领、产业工人、企业高管的居住、办公等功能需求	人才公寓、职工宿舍、创意办公、创新研发等	浦东新区环东村、青浦区方夏村、宝山区天平村、奉贤区六墩村
居民生活品质提升带来的养老、居住、休闲、文创等功能需求	康养休闲、精品民宿、乡村旅游等	宝山区塘湾村、金山区待泾村、青浦区东庄村

动转变为城乡双向流动的直接体现。如：岑卜村“新村民”的自发导入盘活了原先没有市场的闲置宅基地，也为村民带来租金收入和就业机会；聚源桥村则通过企业盘活闲置宅基地打造青年双创聚落，吸引超200名“新村民”定居，形成青年人才导入与花卉经济、数字农业和文化创意等互动发展的格局。

3.3 多元共治带动下的内生力

内生力是乡村内部由村民个体和集体组织等构成的社会系统实现自我治理和发展的能力。乡村的可持续发展应以提升内生力为核心，政府力和市场力导入的外部资源可以通过有效提升村民个体和集体组织的认知水平与实践能力，进而转化为内生力^[23]。超大城市乡村更容易获得政府的强力推动以及市场的青睐而引入多元行动者，包括各级党政机关、市场化的开发和运维企业，以及其他的社会组织，通过多元化的合作模式激发村集体组织、村民个体为代表的内生力量^[24]，共同推动闲置宅基地的盘活利用。

其一，壮大新型农村集体经济是培育内生力的关键。《民法典》明确了农村集体经济组织法人为特别法人，为其进行市场活动提供了法律保障。当前，上海农村集体经济发展与超大城市乡村能级尚不匹配，2023年开展收益分配的集体经济组织不到50%，但农村集体经济的“造血”功能正日益增强。一方面，新型农村集体经济组织将集体产权和农户个人产权相结合，与村“两委”组织形态相结合，在征收非法的“一户多宅”、超标准的“一户一宅”，以及使用权流转过程中具有掌握资源的先天优势，“农户+村集体”“农户+村集体+社会资本”两种有村集体参与的流转模式在示

范村中的实践比例分别达57%、23%。另一方面，随着经营方式多元化和灵活性提升，除了与各类市场主体共建平台开展合作外，村村抱团、镇村合作、区级统筹等联动发展模式优势逐渐显现，如奉贤区在区级层面统筹建立了村级集体经济联合体——百村集团，探索“国有资产带动集体资产，集体资产带动农民增收”的乡村造血帮扶机制。

其二，村民个体是培育内生力的具体行动者和受益者。村民个体包括农户和“新村民”，乡村振兴的人才回流是乡村“主体性”的回归^[25]。由于较小的体量和独特的社会结构，乡村能人带动村庄发展的案例屡见不鲜。从更广泛的村民个体行动者看，对于盘活利用闲置宅基地，往往经历了以短期低租金出租给外来务工人员的低质量盘活利用阶段；相对被动和接受安排迈出愿意将使用权长期流转的高质量盘活利用起步阶段，该阶段多以委托经营模式为主；随着乡村人居环境的持续改善，受到可复制可借鉴的发展模式鼓舞，一些农户开始积极探索，自主经营或合作经营模式逐渐出现，功能也从餐饮、农家乐、民宿等向更加丰富的业态拓展，乡村活力明显提升。

4 结语

宅基地是村庄建设用地的重要组成部分，随着乡村空间发展逐步进入相对稳定的存量时代，相较于简单的有偿退出和增减挂钩，基于闲置宅基地使用权流转的有机更新对于乡村获得可持续发展的内生动力，实现城乡融合发展更具现实意义。同时，在乡村振兴战略导向和国土空间规划治理改革背景下，作为乡村地区的详细规划和宅基地建设与管

理的法定依据,编制能用、管用、好用的实用性村庄规划构成了促进和规范闲置宅基地盘活利用的重要保障。然而,在当前的村庄规划编制实践过程中,既存在对于宅基地的权属关系、实际使用和发展需求等情况认识不足的问题,又直接导致对于闲置宅基地盘活利用的策略引导针对性、有效性不强等问题,成为规划编制和实施状况脱节的重要原因。为此,完善实用性村庄规划的编制方法应做到:一是进一步把握宅基地上人户、地房、权属等人地关系状况及其变化等村庄发展的核心逻辑^[26],了解宅基地盘活利用的现实需求和村民真实的行为规律,夯实村庄规划编制和实施的基础保障;二是从满足各级政府部门和村委的管控要求、顺应村民的合理诉求和响应市场的发展需求出发,制定出更易执行、更具激励效用的政策或机制^[27],才能充分发挥其国土管控与建设许可的使命,以及有效指导政策资源投放的作用^[28]。值得注意的是:一方面,各地经济社会发展条件和乡村振兴路径不同,不仅为闲置宅基地盘活利用提供了机遇与保障,也制约着其转型方向,上海的实践案例在利用模式和动力机制层面具有高度城市化地区的典型代表意义。另一方面,“十四五”期间,上海要建成150个以上的乡村振兴示范村,仅为全市行政村数量的1/10,如何放大示范引领效应,针对数量更多、分布更广、资源更差的一般村庄探索发展路径,仍有待持续跟踪和深入观察。

注释

- ① 国家统计局和城乡建设统计年鉴数据显示,2000—2022年,我国乡村人口从8.1亿人下降至4.9亿人,自然村从353.7万个缩减至233.2万个,而村庄住宅实有建筑面积却从195.2亿 m^2 增加至269.8亿 m^2 。农业农村部抽样调查数据显示,2019年全国农村宅基地闲置率为18.1%,东部闲置程度最高,部分地区宅基地闲置率超30%。
- ② 2015年《关于积极开发农业多种功能大力促进休闲农业发展的通知》提出闲置宅基地整理结余的建设用地可用于休闲农业;2019年《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》《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》从选择盘活利用模式、培育盘活利用主体和创新盘活利用机制等方面做了具体部署;2020年《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;2022年《农村宅基地管理暂行办法(征求意见稿)》进一步明确了自主经营、合作经营、委托经营等盘活利用方式,并规定租赁合同期限不得超过20年。各地也因地制宜进一步形成实施意见,不断完善宅基地管理制度。

- ③ 截至2023年,上海共有16个区,其中9个涉农区;107个街道、106个镇和2个乡,其中涉农乡镇103个;1553个村委会,其中涉农行政村1545个,另有8个位于中心城区内静安区和普陀区的不涉农行政村。

参考文献

- [1] 王俊龙,郭贯成.1949年以来中国宅基地制度变迁的历史演变、基本逻辑与展望[J].农业经济问题,2022(3):88-96.
- [2] 刘守英,熊雪锋.产权与管制:中国宅基地制度演进与改革[J].中国经济问题,2019(6):17-27.
- [3] 徐忠国,卓跃飞,李冠,等.宅基地三权分置的制度需求、实现形式与法律表达[J].中国土地科学,2022,36(1):1-9.
- [4] 高圣平.农村宅基地制度:从管制、赋权到盘活[J].农业经济问题,2019(1):60-72.
- [5] 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.
- [6] 董欢.宅基地价值显化的本质要义、潜在风险与改革深化[J].农村经济,2022(6):10-16.
- [7] 杜宇能,周聪,刘娟.宅基地入市改革:实践反思、目标探讨与路径选择[J].世界农业,2021(7):88-96.
- [8] 孙晓勇.宅基地改革:制度逻辑、价值发现与价值实现[J].管理世界,2023,39(1):116-127.
- [9] 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.
- [10] 严金海,王彬,郑文博.乡土依恋、城市融入与乡城移民宅基地退出意愿:基于福建厦门的调查[J].中国土地科学,2022,36(1):20-29.
- [11] 杨卫忠.农村宅基地使用权有偿退出的扩散效应研究:以浙江省嘉兴市得胜村为例[J].中国土地科学,2020,34(7):61-68.
- [12] 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.
- [13] 杨璐璐,王航航.宅基地整治盘活与乡村产业发展的路径选择:基于两个直辖市七个典型试点村的研究[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2022,52(3):63-79.
- [14] 孙莹,张尚武.城乡关系视角下的乡村治理变迁与发展[J].城市规划学刊,2022(1):89-95.
- [15] 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.
- [16] 刘灿.民法典时代的宅基地“三权分置”实现路径[J].法学论坛,2022,37(1):109-118.
- [17] 张一唯.上海宅基地现状及确权登记政策研究[J].上海房地,2022(6):13-15.
- [18] 方志权,晋洪涛,张晨.上海探索盘活利用农民闲置房屋的调研与思考[J].科学发展,2018(6):107-112.
- [19] 王常伟,刘望,顾海英.创新盘活城郊闲置宅基地:农民意愿与影响因素[J].社会科学,2022(7):133-142.
- [20] 栾峰,裴祖璇,曹晟,等.实用性乡村风貌规划:编制方法与实践探索[J].城市规划学刊,2022(3):65-71.
- [21] 张庭伟.1990年代中国城市空间结构的变化及其动力机制[J].城市规划,2001(7):7-14.
- [22] 杨忍,张菁,陈燕纯.基于功能视角的广州都市边缘区乡村发展类型分化及其动力机制[J].地理科学,2021,41(2):232-242.
- [23] 李雯骥.从自治走向共治:新时代“乡村共同体”的理论建构[J].城市规划,2023,47(4):93-100.
- [24] 殷清眉,栾峰.大都市地区乡村振兴的多元行动者介入模式及启示:以上海首批乡村振兴示范村为例[J].城市发展研究,2022,29(8):93-98.
- [25] 刘祖云,姜妹.“城归”:乡村振兴中“人的回归”[J].农业经济问题,2019(2):43-52.
- [26] 何芳,胡意翕,刘嘉容,等.宅基地人地关系对村庄规划编制与实施影响研究:以上海为例[J].城市规划学刊,2020(4):67-72.
- [27] 管泓博,段德置,张兵.如何做好实用性村庄规划:基于非正规流转现象的观察与启示[J].城市规划,2019,43(11):103-111.
- [28] 张立,李雯骥,张尚武.国土空间规划背景下建构乡村规划体系的思考:兼议村庄规划的管控约束与发展导向[J].城市规划学刊,2021(6):70-77.

修回:2024-05