

地尽其利:农村低效闲置建设用地盘活利用问题研究

马翠萍¹, 殷博厚²

(1. 中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732; 2. 中国社会科学院大学, 北京 102488)

摘要: 盘活利用农村低效闲置建设用地是十分珍惜和合理利用每一寸土地的重要举措。以提高农村建设用地节约集约利用为目标导向, 系统解构农村低效闲置建设用地盘活利用的实践样态。地方调查显示: 一方面, 我国农村建设用地节约集约利用的主要方式是, 从内部和外部两个渠道统筹利用闲置宅基地和集体经营性建设用地; 另一方面, 农村低效闲置建设用地盘活利用面临土地资源空间分布零散、村庄规划适用性差、土地增值收益平衡难等困境。广东南海区、广西北流市和贵州贵安新区实践探索表明: 低成本实用性村庄规划、建设用地指标置换、多主体利益共享机制等举措, 通过优化农村建设用地空间布局、扩大农村建设用地整合空间, 以及强化土地协同利用能力, 有效提高了农村低效闲置建设用地利用效率。据此, 农村低效闲置建设用地盘活利用应重点围绕加快村庄规划编制、创新多元主体收益共享机制、夯实土地交易市场基础等方面发力。

关键词: 农村建设用地; 低效闲置用地; 统筹利用; 困境; 地方实践

中图分类号: F301. 2; F301. 11 文献标识码: A 文章编号: 1005-0566(2025)09-0189-11

Turn land resources to best account: research on the reuse of low-efficiency and idle construction land in rural areas

MA Cuiping¹, YIN Bohou²

(1. Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China;

2. School of Applied Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China)

Abstract: The revitalization and utilization of low-efficiency and idle rural construction land is an important measure for the prudent and rational use of every inch of land. This study aims to improve the utilization efficiency of rural construction land. Local surveys show that, on the one hand, the main way of saving and intensive use of rural construction land in China is to make overall use of idle homestead and collective management construction land from both internal and external channels; on the other hand, the revitalization and utilization of low-efficiency idle construction land in rural areas faces challenges such as the scattered distribution of land resources, the poor applicability of village planning, and the difficulty of balancing value-added benefits. Typical cases show that measures such as low-cost, practical village planning, construction land indicator replacement, and multi-stakeholder interest-sharing mechanisms can effectively revitalize inefficient and idle rural construction land. Accordingly, efforts should focus on accelerating the compilation of village planning, innovating mechanisms for shared benefits among multiple stakeholders, strengthening the foundation of the land transaction market, optimizing the allocation of rural construction land resources.

Key words: rural construction land; inefficient idle land; coordinated utilization; dilemmas; local practices

收稿日期: 2024-10-17 修回日期: 2025-03-30

基金项目: 中国社会科学院智库基础研究项目“农村低效闲置用地再利用政策研究”(ZKJC240804)。

作者简介: 马翠萍(1983—), 女, 山东巨野人, 中国社会科学院农村发展研究所副研究员、硕士生导师, 研究方向为土地经济与政策。

习近平总书记高度重视土地节约集约利用,就如何高效利用土地作出了一系列重要指示和批示精神。特别是党的十八大以来,党中央、国务院通过部署低效用地再开发、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革等试点工作,颁布实施农村闲置宅基地、闲置住宅盘活利用的政策文件,修改土地管理法及条例,彰显出集约节约利用土地的决心。第三次全国国土调查数据显示,截至 2019 年,我国村庄建设用地 2 193.33 万公顷(3.29 亿亩占全国建设用地的 53.7%),相比第二次全国国土调查时期,村庄用地增长 18.7%。但需要指出的是,我国农村建设用地呈现“铺张浪费”和“有效供给不足”的紧张态势。一方面,大量农村建设用地处于低效闲置状态。全国至少有 7 000 万套农房和 200 万公顷(3 000 万亩)宅基地处于闲置状态^[1],位于村庄内部的 233.33 万公顷(3 500 万亩)农村集体经营性建设用地,很大一部分也处于低效利用状态。另一方面,农村地区面临着乡村产业用地和新建农房用地供给不足问题。据此,如何盘活利用农村低效闲置建设用地就成为化解我国农村建设用地供需矛盾的重要突破口。

目前,学界对农村集体建设用地粗放利用已达成广泛共识,农村“一户多宅”“旧宅空置”等现象突出^[2-3],造成了大量土地资源浪费。中国乡村振兴综合调查(CRRS)于 2022 年对 10 省份的调查数据进一步证实,近二成的农户家庭拥有 2 宗及 2 宗以上宅基地,农户户均持有宅基地面积为 294.88 m²。260 个样本村庄平均空闲废弃宅基地面积占村庄宅基地总面积比例为 5.57%,部分村庄高达 36.13%^[4]。除此之外,截至 2013 年,全国农村地区还拥有 280.00 万公顷~333.33 万公顷(4 500 万亩~5 000 万亩)农村集体经营性建设用地^[5-6],其中大部分用地处于闲置或者低效利用状态。至于农村建设用地利用效率低的原因,学者认为,宅基地使用权公益与私益双重属性无法兼容^[7],宅基地福利属性与经济价值脱钩、缺乏退出机制^[8],以及市场机制难以调节土地资源配置^[9]等产权及制度性缺陷是重要诱因;而制度因

境^[10]及其导致的隐形流转市场^[11]是农村集体经营性建设用地利用率低的原因。据此,学者建议应从空间重构^[12]、完善土地整理法律法规^[13]、深化土地制度改革^[14-15]等方面提高农村集体建设用地利用效率。

综上所述,学者沿着“发现问题——分析原因——解决问题”的思路开展农村低效闲置建设用地再利用问题研究。但随着国家土地制度改革的全面推进,已有研究暴露出两点不足。①已有研究忽视了对农村集体经营性建设用地的研究。农村集体建设用地主要由宅基地和集体经营性建设用地构成(两类用地合计占到农村建设用地的七成左右),囿于国家法律制度限制,早期研究主要集中在如何盘活利用宅基地,鲜有文献关注农村集体经营性建设用地的盘活利用。而《中华人民共和国土地管理法》的修订以及农村集体经营性建设用地入市试点工作的启动为本研究提供了契机。②已有研究割裂了农村集体建设用地的整体性。由于集体经营性建设用地入市改革起步较晚,近年来有关“两块地”的研究是各自分开的,缺少对集体建设用地的通盘考量,打折了土地资源优化配置效率。据此,本文以农村低效闲置宅基地和集体经营性建设用地为研究对象,基于多省多地实地调研,从两类用地内部统筹和外部统筹两个维度探讨农村低效闲置建设用地盘活利用问题。

相较已有研究,本文的可能学术贡献包括:①从土地“内”“外”统筹利用方式切入一个较新的研究视角,本文从宅基地内部统筹、农村集体经营性建设用地内部统筹,以及宅基地与集体经营性建设用地两类用地外部统筹 3 个维度,对农村低效闲置建设用地盘活利用进行系统分析,拓展已有研究视角;②丰富产权经济学在中国的实践样态,本文以中国农村土地制度改革试点为研究对象,基于产权经济学理论基础,采取调研案例研究与理论研究互动的方法进行系统研究,为理解产权经济学在中国的实践样态提供佐证。同时,本文研究能够为地方政府盘活利用农村低效闲置集

体建设用地提供经验借鉴,也可为中央深化农村土地制度改革提供决策支撑。

一、农村低效闲置建设用地盘活利用的产权理论基础

产权的出现是为了缓解因争相获取稀缺资源而起的冲突^[16],产权清晰是土地经济利用的前提。产权是可分割的,产权被认为由所有权及其派生的占有权、使用权、处分权与收益权等组合而成的权利束。事实上,产权的可分割也是其充分发挥有效作用的前提条件^[17]。在产权权利束中,使用权、收入权和自由转让权是最核心的权利。农村低效闲置用地再利用就是建立在产权权利可分割基础之上的。例如,宅基地“三权”分置是产权可分割的具体表现形式。农户以房屋使用权入股,通过委托经营协议,与企业建立“保底租金+经营分红”的收益结构。需要指出的是,土地使用权是土地抵押、流转、获得收益的基础。例如,农村集体经营性建设用地抵押贷款、农民住房财产权抵押贷款正是以相应土地使用权分离为前置条件的。当然,产权的可分割意味着权利束可以重组。例如,农村建设用地使用权就包括收益和处分的功能。又如,学界认为清楚界定的转让权一定包含着清楚界定的使用权和收益权^[18]。实践中,农村集体经营性建设用地入市、宅基地有偿退出都是以分离出来的土地使用权为基础进行的流转和收益。

农村低效闲置建设用地再利用过程中还涉及土地发展权。土地发展权被诠释为变更土地用途^[19]或增加土地开发强度的权利^[20],该项权利可以与土地所有权分离而单独处分。由于土地发展权因政府管制而产生,因此须服从政府管制方能行使^[21]。在土地管理中,表现为通过国土空间规划或用途管制方式,将土地发展权分配给土地使用者^[22]。产权主体改变土地用途与开发强度等都需取得政府的规划许可。同时,土地发展权是可以转移的^[23]。例如,建设用地增减挂钩政策的本质就是将宅基地腾退的建设用地指标转移为其他地区的建设用地指标。农村集体经营性建设用地

调整入市和综合整治入市都是土地发展权转移的具体表现形式。

综上所述,产权的可分割和可重组是土地资源节约集约利用的基础,但农民集体作为土地权利人获利能力大小,取决于其产权的实现程度,这意味着我国深化农村土地制度改革始终要围绕着土地财产权“扩权赋能”。

二、农村低效闲置建设用地盘活利用的方式及面临的困境

实践中,地方政府依托农村集体经营性建设用地入市、低效用地再开发、全域土地综合整治、农村宅基地制度等改革试点契机,综合运用城乡建设用地增减挂钩、耕地占补平衡等政策工具,推动农村低效闲置建设用地资源整合与优化配置。

(一)农村低效闲置建设用地盘活利用的方式

农村低效闲置建设用地在依法依规条件下,通过科学规划和管理,以土地统筹利用为改革共识,对集体低效闲置建设用地在空间上进行整理以及资源优化配置,以实现土地资源节约集约和可持续利用的目标。在这里“统筹”强调的是一种全局性、系统性的规划和协调管理过程。具体有两层含义:一层含义是各类型用地内部的统筹,如闲置宅基地的内部统筹利用,以及低效闲置集体经营性建设用地内部统筹利用;另一层含义是宅基地和农村集体经营性建设用地两类用地之间的转换利用,主要指通过合理的规划调整,将宅基地转换为集体经营性建设用地加以统筹利用。

1. 闲置宅基地的盘活利用

闲置宅基地的盘活利用以宅基地“三权”分置为基础,通过宅基地使用权自愿有偿退出、流转以及宅基地置换等途径,采用复垦、复绿等方式将腾挪出的建设用地统筹用于农民新建农房、村庄建设和产业发展等需求。①宅基地自愿有偿退出。宅基地有偿退出是农户直接放弃宅基地使用权或者通过房屋转让从而让渡宅基地使用权的一种自主选择行为,是对宅基地使用权能中处分权能的完善^[24]。目前国家并未就宅基地有偿退出建立统一制度安排。实践中,试点地区允许宅基地退

出户可以在一次性货币补偿、集中安置、认购新房等多种补偿方式中进行选择。之后,村集体再结合自身情况与发展需求,对收回的宅基地进行盘活利用。②宅基地使用权流转。我国农村宅基地和农房流转遵循“房地一体”原则,这意味着,宅基地使用权流转是以农房盘活利用为主要实践形态的。例如,浙江省安吉县天荒坪镇港口村通过颁发闲置农房流转租赁使用权证,允许第三方平台公司以租赁方式取得闲置农房 30 年期使用权。③宅基地置换。宅基地置换的本质是在符合土地利用规划,且保证耕地总量不减少、建设用地总量不增加前提下,采用城乡建设用地增减挂钩政策,将农户宅基地使用权置换为城镇商品住房或者允许农户在指定区域内重新建房等,从而将节余建设用地指标用于城镇建设。

2. 农村集体经营性建设用地入市

试点地区以农村集体经营性建设用地入市改革为契机,采用就地入市、异地调整入市、综合整治入市、国有建设用地与集体建设用地置换入市等方式实现土地资源的高效利用。①就地入市。农村集体经营性建设用地在符合入市条件下,可直接进入土地一级市场进行交易,这是最简单最直接的低效用地盘活利用方式。②异地调整入市。该模式主要针对农村零星、分散的集体建设用地,通过复垦获取建设用地指标,并在政府批准的指标交易平台进行交易。拆旧复垦区主要是低效、零散的农村存量集体经营性建设用地,建新区一般集中在产业园区。③综合整治入市。该模式针对的是城中村、连片农村等可连片开发区域。通过统一复垦、重新划分地类、确认权属,并在土地未列入征收或储备范围且规划用途为经营属性

的情况下,允许集体经济组织将集体建设用地入市。④国有建设用地与集体建设用地置换入市。该举措主要是解决国有土地与集体土地交错分布、无法整合开发问题。例如,广东省、福建省作为低效用地再开发试点,在建设用地连片盘活利用中,均允许土地权属人在“双方自愿、凭证置换、面积相近或价值相当”^①原则下,协议置换土地,从而促进土地规整和成片开发,提高土地利用效率。

3. 宅基地与农村集体经营性建设用地的整合利用

宅基地与集体经营性建设用地之间的整合利用主要以地类性质依规转换为基础,这在首轮集体经营性建设用地入市试点中得到广泛应用^②。根据调研结果,试点期间(2014—2019年),四川省泸县、福建省晋江市、海南省文昌市、云南省大理市等试点允许闲置、退出的宅基地,可依规转为集体经营性建设用地后,进入土地市场。例如,2023年海南省文昌市出台文件规定“退出的宅基地具备综合整治条件的,可将零星分散的宅基地化零为整后结合农村集体经营性建设用地就地入市工作,引入符合村庄发展的产业项目,也可通过复垦或者入市流转等方式在市域范围内统筹使用”^③。除此之外,浙江省浦江县将实施农村住房改造后节余的宅基地一并纳入土地入市来源。2021年河北省、2022年天津市^④均针对盘活利用农村闲置宅基地出台了指导意见,允许农村集体经济组织在妥善处理产权关系和补偿关系后,在农民自愿前提下,可以将依法有偿收回的闲置宅基地和集体建设用地,依规调整为经营属性后,作为农村集体经营性建设用地入市。

综上所述,农村闲置建设用地盘活利用方式虽

① 参见:《晋江市人民政府办公室关于印发晋江市连片低效工业用地改造项目建设用地置换实施办法的通知》, http://jinjiang.gov.cn/xxgk/zfxgkzl/ml/02/202409/t20240929_3086486.htm。

② 需要指出的是,考虑该项举措的复杂影响,深化集体经营性建设用地试点工作(2022—2024年)期间,明确提出不允许将宅基地直接入市。

③ 参见:《文昌市人民政府关于印发〈文昌市农村宅基地有偿退出指导办法(试行)〉的通知》<http://wenchang.hainan.gov.cn/wenchang/gfxwj/202307/48efbcde4dd14eea97e7abcd9cee36f5.shtml?ddtab=true>。

④ 参见:《天津市关于加快推进农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用的指导意见》, https://nync.tj.gov.cn/ZWGGK0/ZCJD152022/202202/t20220217_5806534.html。

然多样化,在实践路径与操作机制上也各有侧重,但其共性在于,都通过产权交易与权益重构激活土地要素价值,实现土地资源的集约节约利用。

(二)农村低效闲置建设用地统筹利用的困境

从地方调研来看,当前农村低效闲置建设用地盘活利用主要受村庄规划缺位、土地资源分布零散,以及土地增值收益分配平衡难等因素困扰。

1. 村庄规划滞后及适用性差

降低了农村建设用地整合利用效率。“依规”是农村低效闲置建设用地盘活利用前置条件,这里的“规”是指国土空间规划。目前农村低效闲置建设用地盘活利用的难点之一就是无“规”可依。①不少村庄尚未开展规划编制工作。自然资源部公开数据显示,截至2024年12月,我国31个省级国土空间规划已全部批准实施。超过85%的市县级国土空间总体规划也已批准实施,但各地乡镇规划和村庄规划编制进度缓慢。例如,截至2024年12月,广西壮族自治区某县通过县级审查的村庄规划仅占全县行政村总数的42.9%,大部分村庄还是处在无“规”可依状态。调研显示,村庄规划进展缓慢的原因主要有两点:一是上级国土空间规划编制审批尚未完成,导致村庄规划没有上位规划依据;二是土地数据获取困难,规划编制耗时、耗力、耗人、耗财。例如,山东省某试点地区反映,村庄规划编制的成本在20万~40万元,村集体没有资金编制村庄规划。②村庄规划实用性不强。由于土地规划对专业性要求比较高,大多数情况下由地方政府主导完成^[25]。尽管部分村庄尽管编制了村庄规划,但由于村民参与不足,自上而下的规划不能很好地适配乡村资源禀赋。例如,传统规划编制过度强调标准化指标体系,欠缺对村庄资源禀赋、产业传统和主体诉求的综合考量,导致规划编制供给与基层实际需求无法匹配。

2. 土地资源分布“小而散”

推高了农村建设用地统筹利用的协调成本。20世纪乡镇企业“村村点火”式发展形成的零散工业用地,使农村建设用地陷入“越碎片越低效、越

低效越难整合”的僵局。农村建设用地分布小而散的约束不仅难以满足项目落地成片空间需求,而且增加了土地整治协调成本,如零散地块的腾退复垦需协调不同权属人,复杂的利益协调降低了实施效率。

3. 增值收益平衡难

削弱了主体盘活利用低效闲置用地的能动性。土地盘活利用涉及主体多、增值收益高,因此如何平衡好多元主体的收益分配直接关系到该项改革能否走好、能走多远。例如,闲置农房盘活利用过程中,农户因议价能力薄弱、信息不对称,退而求其次接受固定租金;农村集体经济组织因治理能力有限,难以协调企业与农户诉求;企业则因收益分配不确定性及政策风险转向短期投机性开发,抑制土地集约利用潜力。农村集体经营性建设用地入市增值收益分配平衡难表现在两个方面。①如何平衡好县(市、区)政府和集体的土地增值收益分成。农村集体经营性建设用地入市,县(市、区、旗)政府与农民集体土地增值收益往往是“三七开”或“四六开”。这可能引发两个问题,一方面,地方政府收益大幅减少,削弱了地方政府提供公共服务和公共产品的能力;农民集体收益“占大头”显著提升了农民对土地增值收益预期,而这可能加剧地方政府土地征收困难。②由于农村集体经济组织成员不固定,集体内部围绕“分给谁”“如何分”争议较大。这些问题深刻影响农村低效闲置建设用地盘活利用的成效。

三、农村低效闲置建设用地盘活利用的地方实践经验

广东省佛山市南海区(以下简称“广东南海区”)、广西壮族自治区北流市(以下简称“广西北流市”)和贵州省贵安新区(以下简称“贵州贵安新区”)作为国家土地制度改革试点,围绕农村低效闲置建设用地盘活利用开展了有益探索。之所以选择上述三地作为研究对象,主要基于两个方面考虑:①广东南海区、广西北流市和贵州贵安新区代表着我国经济发展程度不同地区,且都存在着农

村集体建设用地碎片化、分散化的客观难题,其破解之道能够为全国其他地区提供相关经验借鉴;② 3 个试点都是农村集体建设用地政策先行区或示范点,近年来均承担了多项国家级深化农村土地制度改革试点工作,有着较好的改革经验和制度基础,能够为国家深化农村土地制度改革提供科学决策支撑。

(一)优化用地空间布局:低成本实用性村庄规划

符合村庄规划是农村低效闲置建设用地盘活利用的前置条件。广西北流低成本实用性村庄规划以“能用、管用、好用”为总要求,在强化数据共享与村民共同参与的前提下,利用现代信息技术(例如 GIS、遥感技术等),借助网络信息平台以较低成本获取村民意愿信息,进而形成村民易参与、可操作且符合村庄当前、未来发展的一种规划方式,规划成果纳入广西壮族自治区国土空间规划“一张图”实施管理。

广西北流低成本实用性村庄规划通过“主体

赋权—技术适配—机制优化”三重耦合机制,系统性提升农村集体建设用地利用效率,见图 1。①主体赋权。广西北流探索建立了“市镇技术团队+村民理事会+乡贤能人”协同工作模式,通过线上意见征集平台与线下院落会议结合的方式,分层分类吸纳村民关于村内公共设施布局、产业发展方向等诉求,并通过移动调研 App 将村民意愿可视化。②技术适配。广西北流依托广西壮族自治区自然资源部门研发的村庄规划信息系统,在整合市级层面 22 个部门、37 类基础数据基础上,将这些数据在平台共享,配合快速编制软件,运用 GIS 算法自动生成标准化用地布局方案。规划成果以“一图、一表、一则、一库、一说明”^⑤形式体现技术适配,即在村庄高清实景影像底图上,将村庄主要控制指标表和村庄规划重大项目表采用表格和不同色块形式直观标注功能分区与管控规则。该项技术不仅能够较高程度确保规划文字、图件、数据、表格的一致性与准确性,而且能够将传统复杂规划转化为易懂、易传播的可视化成果。③机制优化。

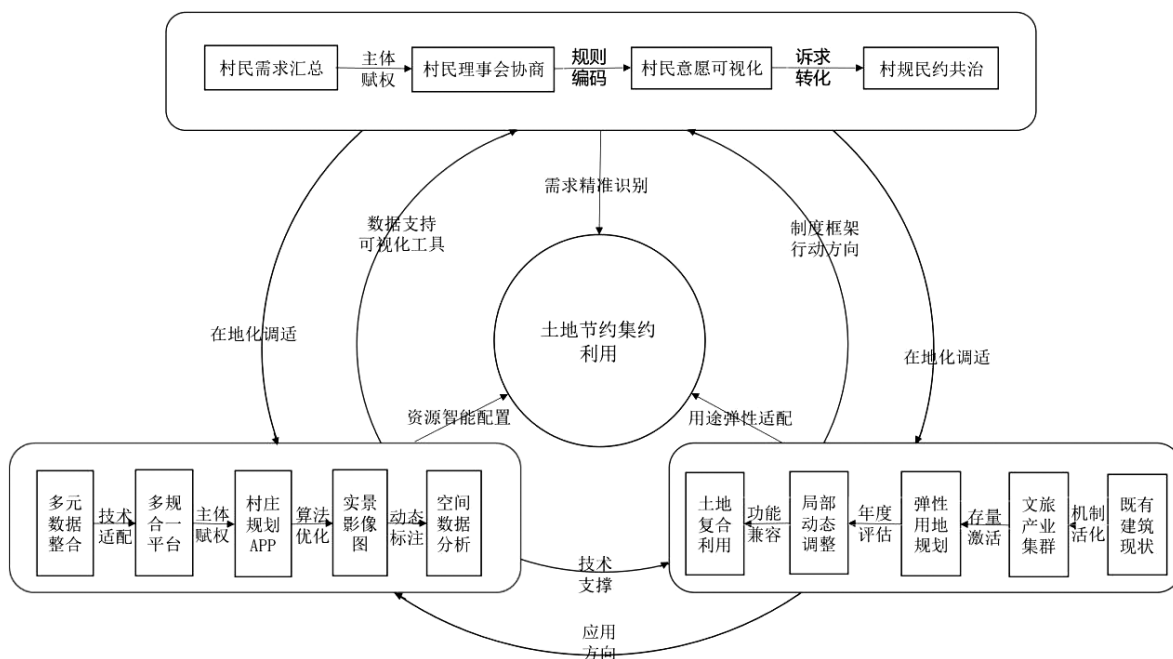


图 1 低成本实用性村庄规划的三重耦合效应

⑤ “一图”指村庄影像图,涉及国界边界、历史疆界、行政区边界线或者范围线的图件;“一表”包括村庄主要控制指标表和村庄规划重大项目表;“一则”是指管制规则;“一库”是指规划成果数据库;“一说明”指为规划主要内容做必要说明。

基于村庄产业发展的持续用地需求,广西北流建立了用地动态调整机制,即:将部分存量土地划归为弹性用地,允许这部分用地在文旅、工业及公共服务等用途间依规转换。同步构建年度评估体系,依据产业演变实施局部用地调整,制定用途兼容规则,大大提升了土地复合利用效率,实现了空间资源高效适配。

综上所述,低成本实用性村庄规划将土地开发权配置与村民利益诉求有机结合,借助会议协商和村规民约共治,不仅赋予村民对宅基地使用、收益和发展的实质性话语权,更通过规划成果与产权规则的衔接,激发村民集约利用土地的内生动力。

(二) 扩大用地整合空间:建设用地指标置换

建设用地指标置换是各地扩大集体建设用地整合空间普遍采取的一种手段。例如,广东南海区创新实施的“地券、房券、绿券”^⑥(以下简称“三券”)土地指标交易制度,有效破解了农村集体建设用地分布零散、跨区域统筹利用难的困境。“地券”是指依据国土空间规划,综合运用土地政策工具,由土地权利人将低效闲置建设用地腾退复垦为农用地后而形成的一种用地指标凭证。“地券”作为县域内增减挂钩政策的一种创新形式,可通过拍卖竞标方式实现跨镇域交易;“房券”产生于产业用地集聚提升腾退项目。地方政府在物业拆除及土地复垦复绿后,向村(居)集体经济组织等主体发放的一种权利凭证,“房券”既可用于未来特定时间兑换产业保障房,也可以兑现过渡期租金收益;针对不适宜复垦为连片农用地但可复绿的低效建设用地(如村边、田边、路边、河边等边角地),在符合城市绿地发展规划或具有一定生态价值的前提下,对这部分用地实施复绿后,即可获得“绿券”,凭借绿券可按比例获得新增建设用地指标。

从操作层面来看,“三券”指标交易涉及指

标生成、交易流转以及兑现使用三个阶段,见图2。①指标生成阶段。土地权利人自愿腾退低效建设用地后,依据整治目标生成相应的权益凭证,继而为土地指标市场化运作奠定基础。如复垦为农用地的地块按1:1比例核发“地券”,从而将存量建设用地转化为可跨区域流通的指标资源;复绿地块按比例折算生成“绿券”,通过量化生态修复行为价值,为不适宜复垦的土地提供替代性收益路径;腾退的产业用地则根据原容积率生成“房券”,将低效工业用地权益转化为未来产业空间置换权。②交易流转阶段。“地券”采用跨镇街协商转让与公开竞价交易双渠道,在设定最低保护价保障权利人基本收益的同时,允许市场竞价形成溢价收益,该交易方式既降低了土地权利人参与风险,又激发了其择优交易的动力;“房券”则创新采取“实物补偿+权益流转”模式,村集体既可选择兑换位于工业园区的产业保障房以享受长期区位溢价与租金收益,可通过区级平台交易即时变现,由于“房券”深度结合镇域工业园区建设,因此能够有效推动碎片化低效建设用地归并整合;“绿券”流转时优先挂钩民生项目,通过生态修复面积与建设用地指标兑换比例的正向关联,激励权利人兼顾生态价值创造与土地开发权益获取。③兑现使用阶段。该阶段通过定向配置与政策约束强化土地集约利用。“地券”优先支持重大产业项目落地,推动指标资源向高效益、高产出领域集中,实现建设用地“零新增”下的高效利用;“房券”通过产业园区集中置换,要求入园项目容积率提升与产出强度达标,倒逼低效工业用地向高密度、高能级产业空间转型,促进土地资源投资强度提升;“绿券”则与生态补偿机制深度衔接,将复绿地块的后续维护资金与指标使用收益绑定,形成“生态投入—指标获取—资金反哺”的可持续循环。

^⑥ 地券、房券、绿券具体定义见:《佛山市南海区人民政府办公室关于开展“三券”推动全域土地综合整治的指导意见》, http://www.nanhai.gov.cn/fsnhq/zwgk/xxgk/xxgkml/qrmzf/gzwl/qt/content/post_5367230.html。

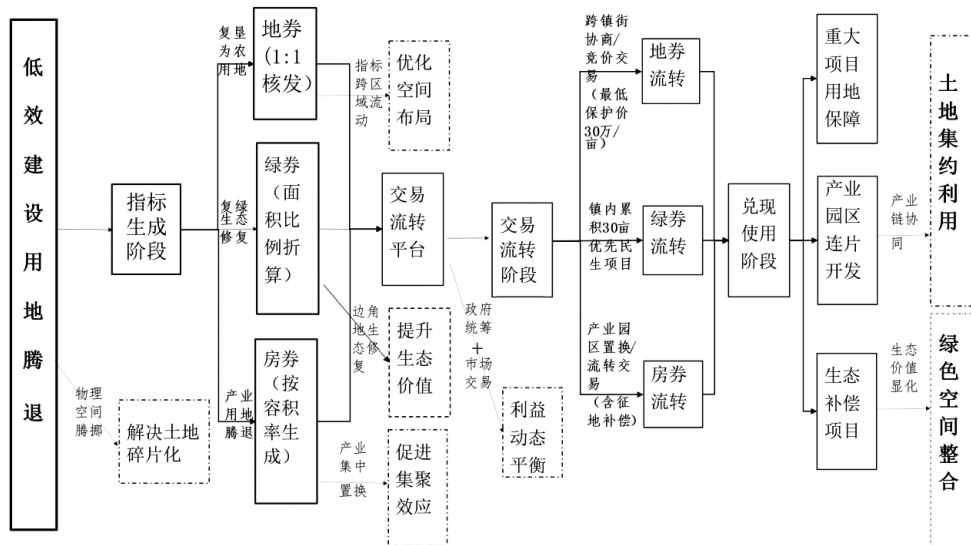


图2 “三券”交易流程

综上所述，“三券”交易衍生于增减挂钩政策的地方实践探索，其核心原理在于通过指标置换与收益相挂钩，将土地整治的物理空间腾挪转化为可量化交易的虚拟权益凭证，激活土地要素跨区域流动，从而有效推进农村低效闲置建设用地盘活利用。

(三)促进土地协同利用；多主体利益共享机制
紧密的利益联结机制能够促进土地协同利用。贵州贵安新区以闲置农房盘活利用为抓手，因地制宜探索了“政策引导 + 产权重组 + 利益协调”三位一体的宅基地盘活利用模式，其中多元主体利益共享是该模式发挥作用的关键，见图3。

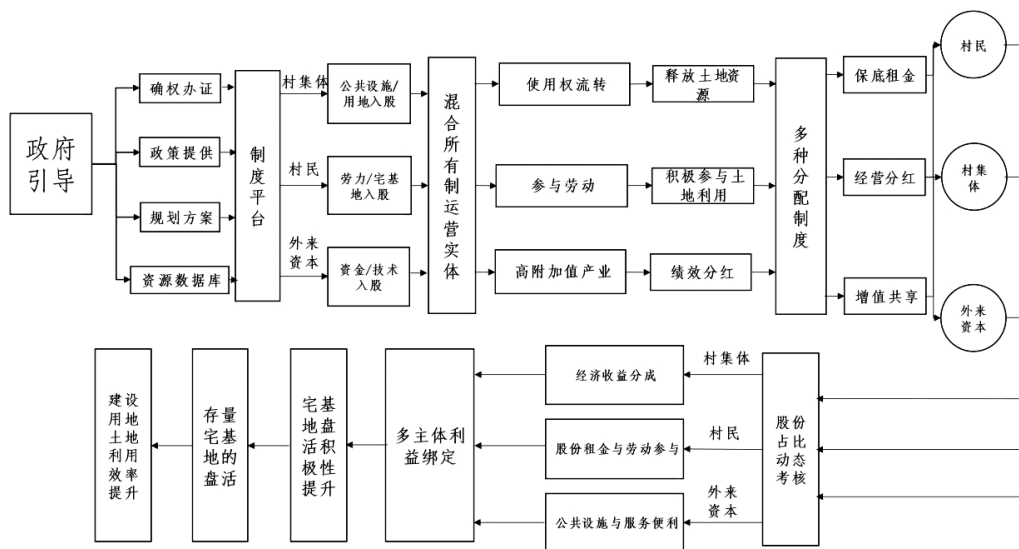


图3 宅基地盘活利用多元主体利益共享机制

(1)政策引导。依托宅基地“三权”分置改革试点契机，贵州贵安新区建立了“农户申请—村集体初审—平台公司评估—政府备案”联合审查机制，将盘活区域分散资源整合为标准化资产包，依据区农业农村主管部门指导意见，规范社会资本

准入标准、集体资源入股评估规则及农户收益保底条款，采用“合同 + 动态补充协议”的契约治理模式固化权责关系。

(2)产权重组。一方面，村集体将整理后的闲置集体建设用地和村庄公共设施折算为资源股，

与社会资本资金股、农户闲置房屋使用权股共同构成混合所有制实体,并由社会资本联合平台公司组建运营团队,负责宅基地盘活利用专业化运营,如开发文旅项目。另一方面,鼓励将村民技术、劳动纳入项目运营考核体系,引导村民参与盘活利用闲置农房创业兴业。

(3)利益协调。针对项目运营收益分配问题,村民与村集体建立“保底租金+经营分红”收益增值共享关系,社会资本推动土地功能向高附加值产业转型,获得经营分红。在这期间,依据各主体收益分成占比,形成了诸如“622”“811”“631”收

益分配模式,见表1。各主体在不同模式中收益占比主要与项目中各主体角色、项目实施目标以及项目运行周期等有关。例如,在“622”收益分配模式中,社会资本主导投资运营,侧重市场化开发,农户作为资源供给方获得较低收益。“811”收益分配模式则以20年为合作期,强调企业资产投入的长期性,所以企业在利益分配中占比最大,农户以宅基地使用权入股获得长期稳定收益。“631”收益分配模式则是建立在农户自主改造闲置农房基础上,企业承担运营服务角色,所以农户增值收益占绝对高比重。

表1 贵州贵安新区宅基地盘活利用利益共享模式

利益分配模式	合作主体与方式	利益分配比例	合作期限	产权归属	备注
“622”模式	运营公司吸引社会资本统一改造闲置农房为乡村民宿,农户提供宅基地使用权	投资人60%、农户20%、运营公司20%	灵活调整	产权仍归农户	注重市场化运营,通过统一管理提升收益
“811”模式	农户以宅基地使用权入股,企业出资建设,村集体提供公共服务	企业80%、农户10%、村集体10%	20年	合作期满后房屋及宅基地归农户	长期合作保障农户权益,企业主导开发
“631”模式	农户自行改造农房,企业统一运营管理,村集体负责公共事务	农户60%、企业30%、村集体10%	灵活调整	产权归农户	强调农户主导,村集体辅助协调

除此之外,贵州贵安新区围绕宅基地盘活利用中增值收益分配,还构建了资源使用效率考核体系以优化股权结构,即根据经营过程中不同主体的贡献程度和不同资源的利用效率,定期进行重新量化股权比重,调整收益分配,从而激发各主体参与土地盘活利用的积极性。

三方利益共享机制促进村民身份从村民转变为股东,提升了村民参与宅基地盘活利用的主动性和积极性;村集体从宅基地盘活过程中获得的经济收益可以用于开展村庄事务、提升村民福利,推动其更好地参与闲置农房盘活利用;企业在获得经营分红收益的同时,能够获得村庄更好的公共设施用地与服务,更利于其项目经营,继而可以更好地引导其参与宅基地盘活工作。可见,在宅基地盘活利用中村民、集体和企业三方利益共享机制促进多元主体形成了紧密的利益联结机制,为获得持续的增值收益,有更强的动力去盘活闲置农房,协同利用好有限的土地资源。

四、农村低效闲置建设用地盘活利用的原则及着力点

深刻领悟习近平总书记关于土地集约节约利

用的重要讲话重要指示批示精神,贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会会议精神,深化农村土地制度改革,充分激活农村低效闲置土地资源潜力,为乡村振兴、农业农村高质量发展提供土地要素保障。

(一)农村低效闲置用地盘活利用的原则

农村低效闲置用地盘活利用是深化农村土地制度改革的重要组成部分。习近平总书记指出:“农村土地制度改革是个大事,涉及的主体、包含的利益关系十分复杂,必须审慎稳妥推进。”^[26]结合各地实践,本文认为盘活利用农村低效闲置用地时须遵循以下3个原则。

一是尊重农民主体地位。农民是土地的权利人,也是农村低效闲置建设用地的盘活主体,始终处于土地盘活利用的核心地位。因此,应建立制度化的村民参与渠道,将村民议事会、听证会等机制嵌入规划编制、实施和监督的全流程,确保村民对土地用途、收益分配等核心问题拥有实质决策权,以确保土地利用决策契合农民利益需求;应加大村民对土地政策和用地规划的宣传力度等,避免农民参与机制流于形式化。

二是推动有效市场和有为政府的更好结合。针对农村建设用地碎片化、低效利用问题,应坚持市场在土地资源分配中发挥决定性作用的原则,综合运用土地增减挂钩、占补平衡等政策工具,以全域土地整治为抓手,允许各地进行创新性探索。例如,允许土地权利人通过腾退复垦低效用地获取可交易指标凭证,并通过公开竞拍、跨区域协商等模式,破解土地腾挪空间限制,引导土地集中归并,节约集约利用;在土地利用中,地方政府应从“经营好土地”向“管理好土地”角色转型,从“主导者”向“服务者”角色转型。

三是统筹兼顾效率与公平。农村低效闲置用地分布“小而散”,势必要树立农村土地一盘棋的思想。对农村低效闲置建设用地盘活利用可能发生在同村不同村集体之间,甚至跨村、跨乡镇协调统筹,其间最关键,也是最难处理的就是公平和效率问题。例如,土地发展权的公平问题,土地增值收益分配的公平和效率问题等。这个问题的妥善解决不仅关系到农村社会稳定,更决定着共同富裕战略的顺利实施。因此,处理好效率与公平的关系,要做到统筹兼顾、有机结合。这就要求,当前农村闲置低效用地盘活利用不能以土地高效利用或者收益分配、发展公平为单一目标,而是要统筹兼顾,在高效利用中兼顾公平,在公平发展、公平分配下兼顾改革效率。

(二)农村低效闲置用地盘活利用的着力点

盘活利用农村低效闲置用地是深化农村土地制度改革的重要抓手和重要组成部分,因此要自上而下凝聚改革共识,即坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损前提下,鼓励农村集体经济组织依据国土空间规划,深入推进建设用地整理,因地制宜盘活利用农村低效闲置建设用地。

一是加快村庄规划编制。深刻贯彻落实习近平总书记“先布棋盘再落子”指示精神。发挥国土空间规划对盘活存量集体建设用地的引导作用。加

快国土空间规划编制,重点推进城镇开发边界外实用性村庄规划编制。实行城镇开发边界内详细规划覆盖、边界外实用性村庄规划全覆盖的全域规划模式。^①深化规划用地“多审合一、多证合一”改革要求^②,对城镇开发边界内集体土地建设可依据国土空间详细规划核发建设工程规划许可证。^②重点推进城镇开发边界外实用性村庄规划编制。实用性乡村规划须立足实际、突出可操作性。例如,须明确管控边界、产业布局、村庄居民点布局、国土综合整治与生态修复等内容,确保管控要求具体明晰。上级部门也要适时适当结合实际酌情考虑规划编制财政补贴,缓解村庄所在县(区)财政压力,积极发挥好村庄规划的基础性作用,为盘活存量集体建设用地奠定规划管控基础。

二是创新多元主体收益共享机制。针对农村集体建设用地统筹利用普遍存在的增值收益分配难、农户参与动力不足、企业投资风险大等共性问题,建议构建“政府引导+市场化运作+农民参与”的土地协同利用模式,通过混合所有制公司引入社会资本统一改造运营。为更好地将农户土地使用权、村集体所有权与企业经营权深度融合,探索建立“保底租金+经营分红+就业工资”的收益分配机制,夯实农民土地财产权益。

三是夯实土地交易市场基础。要切实发挥市场在土地资源分配的决定性作用。以全域土地整治为抓手,打破城乡、镇村行政边界限制,引导同类用地集中归并;允许土地权利人通过腾退复垦低效用地获取可交易指标凭证,并通过公开竞拍、跨区域协商等模式,破解土地腾挪空间限制,促进土地资源向高价值区域流动,为城乡产业升级和规模化农业腾挪空间;地方政府应加强土地利用数字化监管,建立“腾退—交易—使用”全流程信息平台,建立“省级专家库+县级规划师+驻村技术员”三级服务体系等工作,提高土地管理水平。

四是优化集体建设用地资源配置。依托生态

^① 《自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202305/content_6857571.htm。

资源优势,大力发展乡村旅游,重点在城市近郊周边等地,支持农民利用闲置农房和集体经营性建设用地发展民宿或“民宿+农家乐”旅游观光综合体项目,以及农产品初加工、电子商务等农村产业。在符合国土空间规划前提下,鼓励对依法登记的宅基地进行复合利用;推进土地集约化利用与现代农业园区联动开发。

参考文献:

- [1]常钦. 让闲置农房成为促农增收的“黄金屋”. 人民日报[N]. 2018-07-08(10).
- [2]高鸣,芦千文. 中国农村集体经济:70年发展历程与启示[J]. 中国农村经济,2019(10):19-39.
- [3]陈玉福,孙虎,刘彦随. 中国典型农区空心村综合整治模式[J]. 地理学报,2010(6):727-735.
- [4]魏后凯. 2023中国乡村振兴综合调查报告[M]. 北京:中国社会科学出版社,2023:168-183.
- [5]叶兴庆. 农村集体经营性建设用地的产权重构[N]. 中国经济时报,2015-05-27(5).
- [6]陶然. 人地之间:中国增长模式下的城乡土地改革[M]. 辽宁:辽宁人民出版社,2022:152-155.
- [7]董新辉. 新中国70年宅基地使用权流转:制度变迁、现实困境、改革方向[J]. 中国农村经济,2019(6):2-27.
- [8]田传浩,彭信添. 福利分配、市场发育与宅基地面积扩张[J]. 农业经济问题,2021(4):33-45.
- [9]周立,汪庆浩,罗建章. 组织治理契约:组织化推动土地资源资本化的理论机制与实践探索[J]. 中国农村经济,2025(2):39-62.
- [10]蒋省三,刘守英. 土地资本化与农村工业化:广东省佛山市南海经济发展调查[J]. 管理世界,2003(11):87-97.
- [11]高圣平,刘守英. 集体建设用地进入市场:现实与法律困境[J]. 管理世界,2007(3):62-72,88.
- [12]石鑫,张洪元,苏梦园,等. 全域土地综合整治规划与村庄规划的现实问题与协同优化[J]. 中国土地科学,2024(5):12-20,113.
- [13]曲颂,仲鹭勃,郭君平. 宅基地制度改革的关键问题:实践解析与理论探释[J]. 中国农村经济,2022(12):73-89.
- [14]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(1):116-127,137,128.
- [15]夏沁. 宅基地产权制度的法律构造路径:以宅基地盘活利用为分析线索[J]. 中国农村观察,2025(2):83-102.
- [16]DEMSETZ H. Toward a theory of property rights[J]. The American economic review,1967,57(2):347-359.
- [17]柯武刚,史漫飞,贝彼得著:制度经济学:财产、竞争和政策[M]. 2版. 柏克,韩朝华,译. 北京:商务印书馆,2018:248.
- [18]周其仁. 农地产权与征地制度:中国城市化面临的重大选择[J]. 经济学(季刊),2004(4):193-210.
- [19]沈守愚. 论设立农地发展权的理论基础和重要意义[J]. 中国土地科学,1998(1):18-20.
- [20]刘国臻. 中国土地发展权论纲[J]. 学术研究,2005(10):64-68,147-148.
- [21]程雪阳. 土地发展权与土地增值收益的分配[J]. 法学研究,2014(5):76-97.
- [22]张占录,卫思夷. 引入土地发展权构建城乡统一建设用地市场框架:基于复杂适应系统理论[J]. 中国人民大学学报,2022(6):147-161.
- [23]JOHNSTON R A, MADISON M E. From land marks to landscapes: a review of current practices in the transfer of development rights [J]. Journal of the American planning association,1997,63(3):365-378.
- [24]陈小君. 宅基地使用权的制度困局与破解之维[J]. 法学研究,2019(3):48-72.
- [25]陈硕. 产权实践的场域分化:土地发展权研究的社会学视角拓展与启示[J]. 社会学研究,2021(1):203-225,230.
- [26]习近平. 坚持和完善农村基本经营制度:论坚持全面深化改革[M]. 北京:中央文献出版社,2018:74.

(本文责编:默 黎)