

主管：中国建设科技集团股份有限公司
主办：中国城市发展规划设计咨询有限公司

2023/4

总第407期 第41卷

月刊 28元/本 全年336元
邮发代号:2-556

小城镇建设

中国城市规划学会小城镇规划分会会刊 | 中国建筑学会村镇建设分会会刊

DEVELOPMENT OF SMALL CITIES & TOWNS

RCCSE中国核心学术期刊(2020年)
中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)扩展期刊
中文科技期刊数据库收录期刊
中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊
中国人文社科引文数据库(CHSSCD)收录期刊
中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊
国家新闻出版署第一批认定学术期刊

绿色低碳村镇

村镇尺度生态脆弱性评价研究进展与展望 苏浩然 等

乡村振兴

乡村振兴背景下存量集体建设用地盘活模式与策略思考
伍黎芝 等

理论与方法研究

“双循环”新格局下省际边缘区规划策略研究
——以湖北省黄梅县为例 朱雷洲 等

国土空间规划

国土空间规划背景下的郊野地区管控模式探索
——基于郊野地区特征视角 王石林

乡土建筑

建筑类型学视角下传统聚落民居改造策略研究
——以定南县忠诚村团龙围小组为例 夏仰星 等

ISSN1009-1483
CN11-4418/TU



小
城
镇
建
设

2
0
2
3
年
4
期

总
第
407
期
第
41
卷

小城镇建设

2023年 第41卷 第4期 1983年创刊·总第407期 每月15日出版

主管：中国建设科技集团股份有限公司
主办：中国城市发展规划设计咨询有限公司
出版：《小城镇建设》编辑部
刊名题字：费孝通

主编：杨一帆
执行主编：王明田
编辑部主任：张爱华
编辑部：白璐 朱峰 赵燕岚 刘艺超 曲亚霖

本期责任编辑：曲亚霖
本期美术编辑：唐永伟

国际标准连续出版物号：ISSN1009-1483
国内统一连续出版物号：CN11-4418/TU
邮发代号：2-556
广告经营许可证：京西市监广登字20170286号
印刷：北京博海升彩色印刷有限公司
发行：北京报刊发行局
订购：全国各地邮局
定价：28元/月 全年定价336元

地址：北京市西城区德胜门外大街36号
邮编：100120
电话：010-68340120 88362101
电子信箱：bj_xczjs@vip.163.com
xczjs@vip.sina.com
投稿网站：www.dosct.cn

官方微信订阅号
“小城镇建设杂志”



官方微信服务号
“小城镇建设投稿小助手”



本刊声明

凡本刊转载作品（包含摄影作品）未能联系到原作者的，敬请著作者见刊后及时与编辑部联络，以便及时奉寄样刊。本刊对所载图文保留所有版权。如需转载，须获本刊编辑部同意，并保持文章完整性。本刊所发表文章仅代表作者观点，并不一定反映编委会或编辑部的立场。

目次

编者絮语

- 1 加快小城镇建设 助力乡村振兴 ▶ 刘佳

绿色低碳村镇

- 5 村镇尺度生态脆弱性评价研究进展与展望
▶ 苏浩然 彭荣熙 刘涛
- 11 国土空间规划视角下乡村地区碳测算与格局优化研究
——以西部S镇为例 ▶ 嵇薪颖 张立
- 19 基于“压力—状态—响应”模型的超大城市远郊乡镇生态韧性
评价研究
——以天津市蓟州区为例 ▶ 徐嵩 李奥迪 马婕

乡村振兴

- 28 乡村振兴背景下存量集体建设用地盘活模式与策略思考
▶ 伍黎芝 江雪梅 孙泽祥 等
- 34 近二十年来我国乡村规划评估研究评述与展望
▶ 吴美佳 丁国胜 田莉

理论与方法研究

- 42 “双循环”新格局下省际边缘区规划策略研究
——以湖北省黄梅县为例 ▶ 朱雷洲 黄亚平 谢来荣 等

- 50 基于规模与空间组织效率评价的乡镇规模结构优化策略探索
——以鲁西地区两县为例 ▶ 陆嘉 魏易芳 程逸 等
- 58 县域村镇规模结构与空间组织效率研究
——基于平原地区和山地地区村镇的实证比较研究
▶ 程逸 田琳 李凌月 等
- 67 基于凸空间模型的令公村公共空间潜力评价及提升策略研究
▶ 张恒瑞 张大玉 李文生

国土空间规划

- 75 国土空间规划背景下的郊野地区管控模式探索
——基于郊野地区特征视角 ▶ 王石林
- 84 小城市新型生活圈划分标准重构研究
——以云南省普洱市为例 ▶ 高鹏飞 苏振宇 班鹏飞
- 95 历史文化型特色小镇空间重构研究
——以和顺古镇特色小镇为例 ▶ 鲁无忌 车震宇 何思薇

乡土建筑

- 103 建筑类型学视角下传统聚落民居改造策略研究
——以定南县忠诚村团龙围小组为例 ▶ 夏仰星 彭小云
- 112 巴蜀地区红岭村传统夯土民居建造技艺研究
▶ 曾志群 潘永刚 陈燕辉

编委会主任
彭震伟

编委会顾问委员（以姓氏笔画为序）

王士兰 叶裕民 冯长春 任世英 刘燕辉 杜白操
李兵弟 何兴华 陈同滨 赵民 崔愷

编委会常务委员（以姓氏笔画为序）

王凯 李宏 李京生 何岑 武廷海 林坚
赵辉 耿虹 韩玉斌

编委会委员（以姓氏笔画为序）

丁奇 王兴平 王健 王效鹏 厉华笑 卢晖临
冯志佰 冯新刚 吕佳 朱力 朱立新 闫琳
汤放华 苏童 李霞 李江宏 李芬 李青丽
杨晓光 杨培峰 何崴 张立 张建 张忠国
张育南 张晓玲 陈玲 陈鹏 陈小卉 陈安华
陈春 陈前虎 武凤文 罗赤 罗德胤 郅艳丽
周铁钢 周静涛 单彦名 荣西武 胡天新 段德昱
姜永波 姜晓刚 耿慧志 贾克敬 徐勤政 郭海鞍
唐常春 曹璐 曹广忠 龚道孝 盛况 董艳芳
蒋朝晖 程堂明 曾鹏 温春阳 游宏滔 魏皓严

国际站通讯员

畅晗 西安交通大学
余思奇 苏州大学
张洁 德国siticom宽带规划公司

中国城市规划学会
小城镇规划分会
微信公众号“小城镇规划”

中国建筑学会村镇
建设分会微信公众号
“乡村与城镇建设”



Contents

No.4/APR/2023

Editor's Note

- 1 Accelerating Small Towns' Development to Boost Rural Revitalization

LIU Jia

Green and Low-carbon Town and Village

- 5 Progress and Prospect of Research on Village-scale Ecological Vulnerability Assessment

SU Haoran, PENG Rongxi, LIU Tao

- 11 Research on Carbon Emission Measurement and Spatial Pattern Optimization in Rural Areas from the Perspective of Territorial Spatial Planning: The Case Study on S Town in Western China

Ji Xinying, ZHANG Li

- 19 Study on Evaluation of Ecological Resilience in Suburban Towns of Megacities Based on 'Pressure-State-Response' Model: Taking Jizhou District of Tianjin City as an Example

XU Song, LI Aodi, MA Jie

Rural Revitalization

- 28 Thoughts on Modes and Strategies of Revitalizing Stock Collective Construction Land under the Background of Rural Revitalization

WU Lizhi, JIANG Xuemei, SUN Zexiang, et al

- 34 Review and Prospects of Rural Planning Evaluation Research in the Past Twenty Years in China

WU Meijia, DING Guosheng, TIAN Li

Theory and Method Study

- 42 Research on Planning Strategy of Inter-provincial Fringe under the New Development Pattern of 'Dual Cycle': Taking Huangmei County in Hubei Province as an Example

ZHU Leizhou, HUANG Yaping, XIE Lairong, et al

- 50 Exploration on the Optimization Strategy of Township Scale Structure Based on the Evaluation of Scale and Spatial Organization Efficiency: Taking Two Counties in Western Shandong as Examples

LU Jia, WEI Yifang, CHENG Yao, et al

- 58 The Scale Structure and Spatial Organization Efficiency of Villages and Towns in County Areas: An Empirical Comparative Study of Plain and Mountainous Areas

CHENG Yao, TIAN Lin, LI Lingyue, et al

- 67 Research on the Public Space Potential Evaluation and Improvement Countermeasures of Linggong Village Based on Convex Space Model

ZHANG Hengrui, ZHANG Dayu, LI Wensheng

Territorial Spatial Planning

- 75 Research on Management and Control Mode of Suburban Areas in the Context of Territorial Spatial Planning: Based on the Characteristics of Suburban Areas

WANG Shilin

- 84 Research on the Reconstruction of New Life Circle Classification Criteria in Small Cities: A Case Study of Pu'er City, Yunnan Province

GAO Pengfei, SU Zhenyu, BAN Pengfei

- 95 Research on Spatial Reconstruction of Historical and Cultural Characteristic Town: Taking the Characteristic Town of Heshun Ancient Town as an Example

LU Wuji, CHE Zhenyu, HE Siwei

Vernacular Architecture

- 103 Research on Traditional Settlements and Residential Renovation from the Perspective of Architectural Typology: Taking Tuanlongwei Group of Zhongcheng Village in Dingnan County as an Example

XIA Yangxing, PENG Xiaoyun

- 112 Study on Construction Techniques of Traditional Rammed Earth Dwellings in Hongling Village of Bashu Area

ZENG Zhiqun, PAN Yonggang, CHEN Yanhui

乡村振兴背景下存量集体建设用地盘活模式与策略思考

伍黎芝 江雪梅 孙泽祥 商亮

摘要: 乡村振兴背景下,盘活农村存量集体建设用地是一项政策性强、涉及多元利益主体的复杂系统工程,具有激发乡村发展内生活力、缓解建设与保护压力、推进土地要素配置市场化的现实意义。本文基于土地要素生产的主导主体、整治方式和要素形态视角,梳理总结了市场化方式配置下存量集体建设用地盘活模式与适用条件,分析了影响盘活的主要因素,提出了促进存量盘活的基本策略。

关键词: 乡村振兴; 存量建设用地; 土地要素; 盘活模式

doi: 10.3969/j.issn.1009-1483.2023.04.005 中图分类号: F301.2

文章编号: 1009-1483(2023)04-0028-06 文献标识码: A

Thoughts on Modes and Strategies of Revitalizing Stock Collective Construction Land under the Background of Rural Revitalization

WU Lizhi, JIANG Xuemei, SUN Zexiang, SHANG Liang

[Abstract] Under the background of rural revitalization, revitalizing the stock of rural collective construction land is a complex system project with strong policy and involving multiple stakeholders. It has practical significance to stimulate the endogenous vitality of rural development, relieve the pressure of construction and protection, and promote the marketization of land element allocation. Based on the perspective of the main body, land consolidation modes and factor forms of land element production, this paper summarizes the modes and applicable conditions of stock collective construction land revitalization under the market-oriented configuration, analyzes the main factors affecting the revitalization, and puts forward the basic strategies to promote the revitalization of the stock.

[Keywords] rural revitalization; stock construction land; land element; revitalization mode

引言

随着乡村振兴战略的深入推进,乡村的功能价值得到不断拓展与发掘,乡村产业发展也呈现出了业态不断丰富、层次不断提升、载体不断增多的趋势。然而,乡村全面振兴尤其是一二三产业融合发展却面临着土地要素供给的“增存”结构失衡和不充分的挑战。与此同时,随着城镇化的快速推进,农村常住人口的持续减少,乡村地区村庄分化演化加剧^[1],村庄空心化日益凸显,大量宅基地和房屋处于闲置状态。2021年发布的《第三次全国国土调

查主要数据公报》显示,全国有村庄用地2193.56万公顷,占城镇村及工矿用地的62.13%^[2]。而同年乡村常住人口只占总人口的35.3%^[3]。全国近20%的闲置宅基地^[4],规模相当于近7年的国有建设用地供应总量^[5]。村庄用地的巨大浪费与乡村产业发展、农村建设用地供给严重不足并存的状况,已引起社会的广泛关注和中央的高度重视。

如何盘活“沉睡”中的农村土地资源,激发乡村发展新动能,是乡村全面振兴和自然资源管理面临的新课题新任务。为此,近几年中央出台的多个

作者简介:伍黎芝,北京新兴华安国土空间规划研究院院长,研究员。

江雪梅,北京新兴华安国土空间规划研究院副总规划师,高级城市规划师,注册城乡规划师。

孙泽祥,北京新兴华安国土空间规划研究院乡村振兴研究中心主任,高级工程师。

商亮,北京新兴华安国土空间规划研究院规划一所规划师。

通讯作者:伍黎芝,860443938@qq.com。

文件都提出了运用市场机制盘活存量土地和低效用地的要求。一些地方按照中央要求开展了试点探索,学术界也在宅基地有偿退出机制、权能实现路径等方面进行了有益探讨^[6-7]。然而,存量集体建设用地盘活是一项涉及潜力调查、规划统筹、土地整治、配置使用与权益协调的复杂系统工程。在推进土地要素市场化配置、保障乡村振兴用地导向下,需要以更大力度激发市场活力和社会创造力,推动政策集成与机制创新,以丰富的盘活模式实现存量土地的顺畅流动、高效配置与合理利用,满足不同市场主体的用地需求。基于此,有必要在阐释乡村振兴背景下存量集体建设用地盘活现实意义的基础上,从土地要素生产的主体、手段、形态视角,梳理总结当前市场化方式配置下的存量用地盘活模式、适用条件,并针对影响盘活利用的主要因素提出相应的策略,以期对全面推动存量集体建设用地盘活利用有所裨益。

1 乡村振兴背景下盘活存量集体建设用地的现实意义

1.1 激发乡村发展内生活力的着力点

乡村是我国发展不平衡不充分问题最为突出的自然、社会、经济地域综合体,“全面实施乡村振兴战略的深度、广度、难度都不亚于脱贫攻坚”^[8],必须以更有力的举措、汇聚更强大的力量,全面激发乡村各类主体、要素和市场的活力。毫无疑问,农村存量建设用地作为乡村振兴最重要的空间载体和不可或缺的支撑要素,蕴藏着丰富的资源潜力与巨大的资产价值。以集体经营性建设用地入市为契机,发挥存量盘活的支点作用,变“沉睡”的资源为“活化”的资本,不仅能够吸引城市资金、技术、人才到乡村发展新产业新业态^[7],推动乡村产业转型升级与空间优化重组,而且还能够拓宽农民收入来源,改善农村人居环境,因此,盘活存量集体建设用地必将成为激发乡村发展内生活力的重要着力点。

1.2 缓解建设与保护压力的突破点

“三调”结果表明,我国虽然守住了18亿亩的耕地红线,但村庄用地总量过大且布局不尽合理,城乡建设外延扩张的态势尚未扭转^[9]。破解长期存在的建设用地保障与耕地保护两难的困境,既要全面树立节约集约用地意识,又要在盘活存量上下真功夫。顺应村庄发展规律和演变趋势,遵循人地协调原则,按照集聚提升、城乡融合、搬迁撤并和特色保护等不同类型的村庄规划,选择合适的盘活模

式,优先将相对集中连片的退出宅基地复垦,补充为耕地,腾退节余的建设用地,采取灵活供地方式,用于乡村产业发展和民生建设,不仅可以少占甚至不占耕地,而且还可以促进耕地占补平衡。由此可见,存量盘活具有保护耕地和保障用地的双重功效,理应作为未来缓解建设与保护压力的突破点。

1.3 推进土地要素市场化配置的切入点

由于城乡二元土地制度的束缚,我国土地市场化程度并不高。农村建设用地市场缺失,土地要素在城乡之间流通不顺畅的状况不仅难以适应和引发有效需求,促进土地要素向更高水平的供需动态平衡,反而在一定程度上成为了国有建设用地供需紧张和农村建设用地利用低效的诱因。

推进土地要素市场化配置是促进发展方式绿色转型的必然要求,也是支持乡村振兴的重要之举。而盘活农村存量建设用地旨在全面提高农村建设用地节约集约利用水平和配置效率,两者的内涵与目标高度契合。因此,让农村的存量土地“活”起来,分散的要素聚起来,在更多的市场主体间、在更宽的范围内、在更广的用途中进行市场交易^[10],促进土地要素向新产业新业态流动和优质高效区域聚集,无疑是推进市场化配置土地要素的内在要求和适宜切入点。

2 存量集体建设用地盘活利用模式

2.1 基于主导主体的盘活模式

农村存量集体建设用地的政策性强,前期投入资金量大,需要了解多源市场信息,熟悉地情民意。结合存量盘活的各类需求和不同盘活主体的自身优势,主要有三类主体主导存量集体建设用地盘活利用。

2.1.1 村集体经济组织主导

村集体经济组织作为集体土地所有权主体,其主导盘活的方式主要有两种:一是村集体主要发挥服务和监督作用。农民在村集体的组织、引导和同意下,可依法与工商资本主体签订租赁协议,进行闲置宅基地和闲置住宅盘活利用。如浙江温岭市石塘镇的五岙村通过这种方式,引资1亿多元对100多座闲置石屋进行再开发,打造出14家高端旅游民宿^[11]。二是村集体经济组织作为经营主体,以组建开发公司或引进投资主体合作发展产业项目为载体,对本村闲置宅基地和闲置住宅进行集中整合,统一开发利用。

由于整治存量土地需要大量的资金投入,兴

办产业也需要引入资本、技术、人才等外部要素，单个农户难以完成^[7]，因而客观上要求具有所有权主体身份优势的村集体承担起统一盘活工作。村集体主导的盘活模式，有利于实现集体经济从空壳薄弱到实体壮大的转变，真正在经济上体现落实集体土地所有权的根本要求。对农民来说，既可以减少因政策理解不到位和信息掌握不对称可能导致的失败、纠纷，又能够作为股东分享到改革发展成果。但晋江市等地方的“三块地”改革试点表明，村集体主导模式一般适用于具有区位优势、产业基础和治理能力的城中村、城郊结合村^[6]。

2.1.2 政府土地收储机构主导

政府设立的土地收购储备机构依据国土空间规划，以各种有偿方式将闲置、低效或符合收储条件的存量集体建设用地纳入土地储备库，然后按照土地利用年度计划和市场需求有序实施农村建设用地整理并通过公开市场释放，以满足各类市场主体的用地需要。

基于政府拥有的土地配置权、信息完全性和资金可靠性的专业机构主导盘活模式，有利于把控入市规模节奏，提高盘活效率，维护市场秩序，增强农民自愿退出宅基地的安全感。如浙江宁波实施的财政部门“资金库”、自然资源部门“土地储备库”、发改部门“项目库”的“三库”联动机制^[12]，就是典型的经济发达地区政府收储机构主导的存量盘活模式，较好地推动了城市资金、产业与乡村土地要素的精准对接、有机融合。优化空间布局和用途结构，着力解决新型城镇化工业化的建设用地供需矛盾，推动高质发展，是政府主导盘活的主要驱动力。

2.1.3 社会资本主体参与主导

社会资本参与存量盘活已成为激发乡村发展活力的重要引擎。其参与方式主要有两种：一是以获取腾退建设用地指标和补充耕地指标交易收益为主，实施旧村庄复垦和宜耕后备资源开发；二是实施“土地综合整治+产业发展”。一方面，社会资本主体利用自身的技术、人才、信息、资金等综合优势，通过发掘乡村自然景观、传统文化、特色农产品等多元价值，培育具有市场竞争力的现代新型农业、新业态等新的经济增长点，形成一二三产业融合发展新格局^[12]；另一方面，将整治归并的农用地用于规模化经营，将盘活腾退的建设用地优先用于产业发展，节余的建设用地指标进入公开市场流转获得收益。如广东南雄市古市镇引入社会资本近3亿元

实施“全域土地综合整治+”，将分散的村落整合成相对集中的7片建设用地，用于安置村民、发展康养产业。通过农用地综合整治和高标准农田建设，发展规模化的种、养殖业^[13]，堪称社会资本参与全域土地综合整治、助力乡村振兴的典范。但社会资本投入的痛点是能否获得稳定、可持续的收益^[14]。因此，明晰产权、营造稳定的制度环境是增强社会资本参与信心、降低社会资本投入风险的关键前提。

2.2 基于土地整治的盘活模式

土地整治作为盘活存量的手段，起着改善土地使用条件、扩大用地供给规模，丰富用地保障模式的作用。

2.2.1 全域土地综合整治——整体盘活

实施以市（县）、乡（镇）、村或功能区等为单元的全域土地综合整治，旨在通过“三生”空间格局的整体优化，在耕地不减少、建设用地不增加的前提下，实现人口集中、产业集聚、用地集约，最大限度地挖掘存量建设用地潜力。

从土地整治资金内生平衡角度考虑，此种模式一般以整治区内具有较大存量潜力的空心村、撤并村为对象。由于人口集聚涉及面大，可能存在农民跨行政村“异地”安置而触及复杂的土地权益调整，触碰耕地红线，因而需要尽力规避三类风险：一是违背全域土地综合整治政策初衷，以优化布局之名行调整永久基本农田之实；二是不充分尊重农民意愿，盲目大拆大建，超强度开发集中安置房，农民被迫上高楼；三是不经科学评估，不量力而行，形成政府隐形债务或半拉子工程。因此，实施全域土地综合整治应做好可行性评估，因地制宜，突出重点。实行民主决策，共同缔造，注重实效。各地的试点表明，全域土地综合整治更适宜于政府主导和资源禀赋、经济条件好的地区。

2.2.2 闲散资源集中整治——重点盘活

针对零星、分散的闲置宅基地和闲置住宅资源较多，而又不适宜或没有条件实施全域整治的村庄，在尊重农民意愿下，可由村集体或具备实力的市场主体采取作价回购、统一租赁、农户委托、股份合作等多种有偿方式，将分散资源集中整治后，因地制宜，重点盘活。分散闲置村庄用地的整合复垦，具有规模小、实施周期短的特点，适宜于依托本地资源就地创业，发展农产品加工、储藏、电商、农旅民宿等，或直接复垦复绿，将腾退的建设用地和复垦的耕地指标进行交易，增加集体和农民收入。

2.3 基于要素形态的盘活模式

以市场化方式配置土地要素，旨在适应不同土地使用者对空间区位、要素形态、利用方式的不同需求。土地要素形态包括宗地和指标两种类型。

2.3.1 宗地直接利用

存量建设用地经整理后，具备开发建设等基本条件的，可以宗地形态供给就地直接利用。一般包括三种情形：一是重新分配给具有资格权的农户建房，或用于建设农民住宅小区，保障“户有所居”；二是用于村集体兴办企业，或以土地使用权入股、联营等形式与其他单位、个人共同举办企业，保障农民长远利益；三是通过国土空间规划改变为工业、商业等经营性用途，经公开有形土地市场以有偿方式供给市场主体使用，即集体经营性建设用地入市。但入市受规划总量与年度用地计划控制，因此，这对正在编制的国土空间规划提出了较高的预见性要求，既不能因为规划依据缺失而影响常态化的盘活利用，也不能为了盘活而不考虑规模控制或频繁调整规划，造成市场失序与农民利益受损。

2.3.2 节余指标挂钩

节余指标挂钩是指通过建设用地整理，在优先满足农民新增宅基地需求、村庄建设和产业发展后形成的节余建设用地指标进入土地市场，土地使用者通过购买建设用地指标，并按照规定程序在产业园区或其他符合条件的建设区域进行指标落地。

指标挂钩异地利用是土地要素配置方式的创新，主要有城乡建设用地增减挂钩和基于城乡建设用地增减挂钩政策衍生的“村村增减挂钩”两种类型。两者都是在经各方协商一致，采取布局与结构优化调整，满足“复垦区”和“指标落地区”范围内耕地不减少、建设用地不增加前提下的空间置换

盘活方式。但“村村挂钩”的“指标落地区”一般规划布局在城镇开发边界之外的乡村建设区，且不改变土地集体所有性质，按照政策要求仍存在办理农用地转用的可能与必要。“村村挂钩”蕴含着积极的政策创新价值，有利于激发相对落后乡村的要素活力，促进充分发展（见图1）。

3 影响存量集体建设用地盘活的主要因素

3.1 宅基地退出难度大

宅基地作为存量集体建设用地盘活的重点，其历史经纬复杂，无疑也是盘活的难点。首先，农民普遍具有深厚的乡土情结。受传统文化的深刻影响，觉得“祖宅”是祖辈的历史印记，宁可让其闲置荒芜，也要把“根”留住^[15]。同时，受制于就业技能、户籍制度等，大多中生代以上的进城务工农民，缺少在城市可持续生计能力和对城市的归属感，仍将老家的宅基地和房屋视为最后的退路和保障，不愿退出或转让^[15]。其次，在快速城镇化过程中，宅基地逐渐显现的经济功能与价值并没有引起足够重视，以至于宅基地退出补偿不足以充分体现与城市住宅用地的同等功能价值，导致大多数城乡“两栖”农民退出宅基地的意愿不强。最后，宅基地不能在城乡居民之间合理流转的法律束缚，造成农村宅基地退出的承接空间狭窄。

3.2 配套制度设计滞后

农村新产业新业态的蓬勃发展、法律的修订、政策的出台为存量盘活创造了条件、提供了依据，但配套制度建设的相对滞后也成为了盘活的一大制约。这从2015年开展的“三块地”改革试点中，宅基地改革步伐缓慢可以窥见一斑^[16]。首先，农民只享有宅基地的占有与使用权，处置权和收益权的缺失成为了盘活农村宅基地的权能结构缺陷。其次，

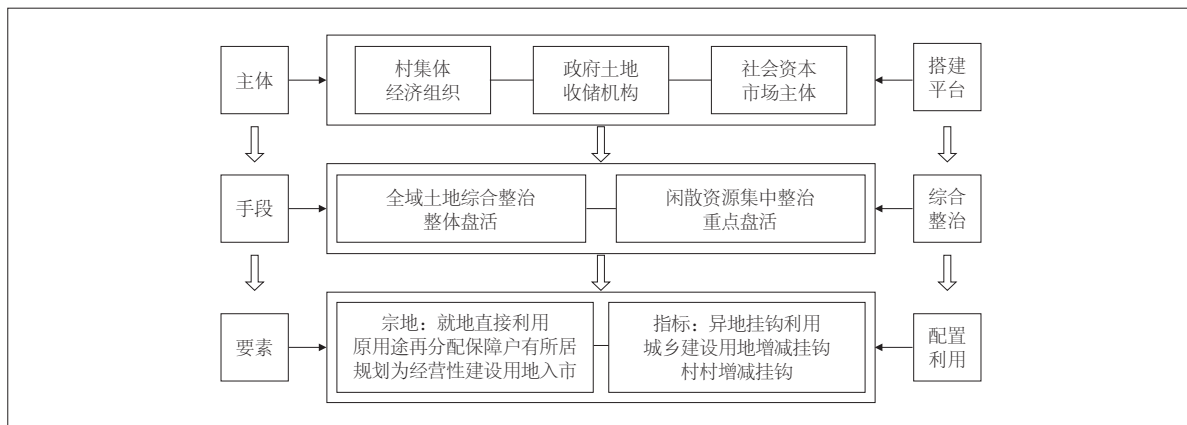


图1 基于土地要素生产过程的存量集体建设用地盘活模式集成
资料来源：作者自绘。

农村闲置、低效建设用地的含义并不清晰,宅基地的价值评估、退出方式与程序,以及闲置低效、一户多宅、超占超建等处置问题,也因具体情况的千差万别而尚无明确统一的政策规定。第三,农村集体经营性建设用地入市条件严苛,程序繁多,如何实现“同权同价”亟需具有法定效力的入市管理办法来指引和建立适应农村存量盘活方式多样的公开交易平台。总之,创新存量集体建设用地盘活的长效机制已是势在必行。

3.3 规划等基础工作跟不上

用途管制、符合规划是存量用地盘活的法定要求。在新的国土空间规划施行前,仍在使用的原有各类规划,都将重点放在了增量的使用安排上,对存量的盘活利用,一般只提出了节约集约利用的原则性要求和难以考核的控制指标,致使在实际需要盘活利用时缺失规划依据。当前国土空间规划正压茬推进到乡村规划阶段,如何统筹安排存量盘活规模、用途和布局,是存量优先理念下规划编制不可忽视又不可或缺的内容。同时,作为市场化盘活的先决条件,农村房地一体化确权登记、城乡统一地价体系构建等基础工作跟不上,也在很大程度上影响了盘活工作的有效推进。

3.4 盘活方式单一机制不活

传统的农村存量建设用地的盘活利用基本上依托“城乡建设用地增减挂钩”政策平台,土地整治节余建设用地指标都是按规划计划调整到城镇使用。乡村建设用地由于实施增减挂钩受到“周转指标”“建新区”与“复垦区”,以及土地整治资金筹措、实施周期长等制约,盘活容量量少。而全域土地综合整治尚处于试点阶段,当前并不具有普适性。事实上,农村闲置宅基地和住宅面广量大,区域发展基础和条件各异,客观上需要探索创新因地制宜、灵活多样的盘活利用方式与机制,以打通存量资源变活资产的渠道。

4 存量集体建设用地盘活策略

4.1 以完善产权运营体系为基础,推动存量盘活方式市场化

以市场化方式盘活农村存量土地,涉及到多元主体之间错综复杂的利益分配关系^[7],势必要求明晰产权主体,界定权能范围,完善产权运营体系。

首先,需要进一步明晰集体土地所有权权能及其主体。一是界定作为构成集体土地所有权主体“农民集体”的成员资格权。从法理角度分析,“农民

集体”与“集体经济组织”或“村民委员会”是有本质区别的^[17];二是进一步划清已经分别属于村内两个以上农民集体所有的土地权属界线。从现实情况看,我国多次开展的土地调查和确权登记,均未明确提出划清村内集体经济组织之间土地权属界线的要求,由于上述原因引发的利益纠纷在土地征收中已屡见不鲜;三是明确宅基地的处置与收益核心权能。法律赋予了农村集体经营性建设用地与国有建设用地平等的地位和相同的权能,但宅基地不属于经营性建设用地的村集体和农户显然有失公平,也不利于发挥村集体的主导作用和宅基地的自愿退出。

其次,需要尽快建立实现“同权同价”、适应农村存量土地盘活需要的宗地交易、指标交易、地票交易、资产置换、货币置换等多种方式的农村产权流转市场体系和平台。同时,应简化市场准入、优化登记备案等手续。

第三,需要进一步推动存量盘活制度的系统化建设,夯实市场化配置基础。如加快完成依法保障权益的房地一体化确权登记,制定农村闲置、低效用地评价认定标准和促进自愿有偿退出的税费制度,出台统一的集体经营性建设用地入市指导办法,明确入市范围、条件、主体、方式和土地增值收益分配比例等,制定城乡基准地价、标定地价与发布制度,形成与市场价格挂钩动态调整机制。

4.2 以国土空间规划为引领,统筹安排存量盘活规模、布局与用途

以国土空间规划为引领盘活存量建设用地,旨在立足全局平衡好存量资源利用与经济发展、城乡建设、耕地保护等的关系^[10],形成城镇化进程与乡村人口转移相协调的城乡人地关系。首先,国土空间总体规划应统筹平衡城乡各类用地需求,合理布局城乡建设用地增减挂钩建新拆旧区,优先推进搬迁撤并类村庄、零星农居点的集聚和工矿废弃地、闲置宅基地的复垦。把控盘活入市规模与节奏,规避市场失序。其次,乡村详细规划应明确盘活地块的位置、使用性质、开发强度和建设管控要求,降低空间负外部性。第三,应赋予地方政府更大、更灵活的规划管理事权,以保障权益实现的公正性、应对市场需求的不确定性。例如,对集体和农民个人自主开发盘活利用的可以放宽规划管控条件,鼓励复合利用。盘活地块形状不规整、不适宜直接利用的,允许调整地块位置、形态并按照新的规划红

线就地利用。对低效用地改造项目周边涉及的零星边角地、夹心地、插花地等非建设用地可以纳入整治范围并作为经营性建设用地入市,以提高土地综合使用效益。

4.3 以放活宅基地使用权为重点,探索形成灵活多样的盘活模式

由于宅基地的特殊性,推动以宅基地“三权”分置为重点的市场化方式盘活,应重点从流转范围、承接主体、用途复合、混合开发、流转方式和使用条件等方面放活宅基地使用权,激发宅基地的财产功能,丰富宅基地经济价值的实现路径。为此,应积极培育盘活利用主体,推动形成集体经济组织、农民、政府专业机构和企业等多方参与、合作共赢的盘活主体多样化。探索通过房票置换、货币置换等方式,支持和引导进城落户农民及通过继承获得住宅房屋所有权的非集体经济组织成员自愿有偿退出闲置宅基地、转让闲置住宅。同时,有条件的放宽转让承接主体范围,满足城市居民体验乡村田园生活的需求。探索引导返乡下乡创业人员与农民合作打造民宿康养、农耕文化体验、电商等,形成盘活利用方式多样化。应正视宅基地盘活的现实困难,选择不同发展水平、不同资源禀赋的地区开展宅基地有偿自愿退出与城乡低效用地一体化盘活利用相结合的试点,探索形成具有代表性、典型性、可复制的市场化盘活模式。

4.4 以土地综合整治为平台,增强社会资本参与存量盘活的力度

自2019年自然资源部在全国部署开展试点以来,全域土地综合整治已初步显示出了促进土地资源优化配置、增强土地要素保障能力、增添乡村发展活力的积极作用^[18],已成为盘活存量集体建设用地的新平台、新模式。当前,全面推进全域土地综合整治面临的重大难题是资金。为此,一要充分发挥全域土地综合整治作为助推乡村振兴的平台作用,有效聚集高标准农田建设、安全饮水、河库整治、节水灌溉、道路交通、人居环境治理等涉农项目资金,合力推进;二要鼓励和支持社会资本围绕存量集体建设用地盘活,开展“全域土地综合整治+”,深度发掘农业多种功能和乡村多元价值,允许从事公益性乡村生态修复的社会主体利用一定比例土地进行相关产业开发。总之,要通过规划管控、产权激励和资源利用等支持政策的组合运用,全面显化存量资源价值、乡村要素活力与社会资本权益,增

强社会资本参与存量盘活的信心和力度。

5 结语

盘活农村集体存量建设用地对于促进乡村振兴具有多重积极意义,同时也面临着诸多现实问题。以市场机制推进存量集体建设用地盘活,应充分发挥村集体、土地收储机构和社会资本主体的各自优势,运用土地综合整治和“增减挂钩”等政策工具,以宗地就地直接利用与节余指标异地挂钩利用相结合的方式满足不同乡村振兴用地需求。由于盘活存量集体建设用地是一项政策性强、涉及面广而利益关系复杂的系统工程,因此,需要完善产权运营体系,加强规划统筹,放活宅基地使用权,发挥好全域土地综合整治的政策集成平台作用。■

参考文献:

- [1] 刘守英. “十四五”必须推进的土地制度改革 [M]// 刘世锦. 读懂“十四五”: 新发展格局下的改革议程. 北京: 中信出版集团, 2022: 304-322.
- [2] 国务院第三次全国国土调查领导小组办公室, 自然资源部, 国家统计局. 第三次全国国土调查主要数据公报 [EB/OL]. (2021-08-26)[2022-10-11]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/26/content_5633490.htm.
- [3] 国家统计局. 中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. (2021-02-28)[2022-10-11]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/28/content_5589283.htm.
- [4] 彭森. 土地要素的市场化配置是市场化改革再出发的重要任务 [EB/OL]. (2020-07-18)[2022-10-11]. <https://finance.sina.com.cn/hy/hyz/2020-07-18/doc-ivhvpwx6085460.shtml>.
- [5] 国家统计局. 中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. (2022-02-28)[2022-10-11]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227_1827960.html.
- [6] 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(3): 34-47.
- [7] 郎秀云. “三权分置”制度下农民宅基地财产权益实现的多元路径 [J]. 学术界, 2022(2): 146-155.
- [8] 习近平. 论“三农”工作 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2022.
- [9] 自然资源部. 我国耕地保护形势严峻, 建设用地供需矛盾未来会更加突出 [EB/OL]. (2021-10-29)[2022-10-11]. http://finance.cnr.cn/txcj/20211029/t20211029_525646130.shtml.
- [10] 姜大明. 建立城乡统一的建设用地市场 [EB/OL]. (2013-12-19)[2022-10-11]. <http://theory.people.com.cn/n/2013/12/19/c40531-23881786.html>.
- [11] 浙江省保护耕地和全域土地综合整治于生态修复领导小组 (下转 49 页)

- [3] 李郁, 谢石营, 杜志威, 等. 从行政区划调整到同城化规划——中国区域管治的转向 [J]. 城市规划, 2016,40(11):72-77,86.
- [4] 厉以宁. 论城乡二元体制改革 [J]. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 2008,45(2):5-11.
- [5] 蒲清平, 杨聪林. 构建“双循环”新发展格局的现实逻辑、实施路径与时代价值 [J]. 重庆大学学报 (社会科学版), 2020,26(6):24-34.
- [6] 王一婕. 中国省际交界地区差异的多尺度时空特征及协调发展研究 [D]. 兰州: 兰州大学, 2020.
- [7] 韩玉刚, 叶雷. 中国欠发达省际边缘区核心城市的选择与区域带动效应——以豫皖省际边缘区为例 [J]. 地理研究, 2016,35(6):1127-1140.
- [8] 何龙斌. 省际边缘区“贫困陷阱”的形成与突破——以陕、鄂、川、甘省际边缘区为例 [J]. 经济问题探索, 2016(9):58-64.
- [9] 何丹, 王梦珂, 杨彝. 省际边缘城市的发展路径研究——以阜阳市为例 [J]. 地域研究与开发, 2012,31(5):45-49.
- [10] 曾冰. 省际交界区概念及其空间范围界定 [J]. 发展研究, 2017(2):41-45.
- [11] 李欣. 省际边界地区城镇化发展路径与策略 [J]. 规划师, 2017,33(4):120-125.
- [12] 朱传耿, 王振波, 孟召宜. 我国省际边界区域的研究进展及展望 [J]. 经济地理, 2007,27(2):290,302-305.
- [13] 王玉海, 张鹏飞. 双循环新格局的实现与增长极的跃变——兼议都市圈 (城市群) 发展的价值意义 [J]. 甘肃社会科学, 2021(1):32-40.
- [14] 朱雷洲, 黄亚平, 陈涛, 等. 国土空间规划背景下新型基础设施规划思路探讨 [J]. 规划师, 2020,36(1):5-10.
- [15] 孙学玉, 伍开昌. 当代中国行政结构扁平化的战略构想——以市管县体制为例 [J]. 中国行政管理, 2004(3):79-87.
- [16] 陈文玲. 当前国内外经济形势与双循环新格局的构建 [J]. 河海大学学报 (哲学社会科学版), 2020,22(4):1-8.
- [17] 张学波, 杨成凤, 宋金平, 等. 中国省际边缘县域经济差异空间格局演变 [J]. 经济地理, 2015,35(7):30-38.
- [18] 穆迪, 贺家欢, 吴冰璐. 新旧动能转换背景下山东省县域经济格局研究 [J]. 小城镇建设, 2022,40(1):20-27. doi:10.3969/j.issn.1009-1483.2022.01.004.
- [19] 张文涛, 肖大威, 廖路思. 粤闽赣省际边界区的协同关系和尺度重组 [J]. 南方建筑, 2022(3):72-77.
- [20] 周黎安. 行政发包制 [J]. 社会, 2014,34(6):1-38.
- [21] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究 [J]. 经济研究, 2007,42(7):36-50.
- [22] 周学红. 国土空间规划背景下省际边缘县区域协同发展研究——以四川省合江县为例 [J]. 资源与人居环境, 2020(9):20-23.
- [23] 朱雷洲, 谢来荣, 黄亚平. 当前我国国土空间规划研究评述与展望 [J]. 规划师, 2020,36(8):5-11.
- [24] 江苏省发展和改革委员会, 安徽省发展和改革委员会. 南京都市圈发展规划 [Z], 2021.
- [25] 徐州市城乡规划局. 徐州都市圈规划 [Z], 2015.
- [26] 上海市规划和自然资源局, 上海市发展和改革委员会. 上海大都市圈规划 [Z], 2022.
- [27] 张磊, 黄世玉. 构建基于全国统一大市场的新发展格局: 逻辑方向、堵点及路径 [J]. 深圳大学学报 (人文社会科学版), 2022,39(3):74-84.

收稿日期: 2022-03-26

(本文编辑: 朱峰)

(上接33页)

组办公室. 2020年度乡村全域土地综合整治与生态修复工程实时方案修改完善要求 [Z], 2021.

[12] 伍黎芝. 乡村振兴背景下全域土地综合整治转型发展及路径选择 [J]. 小城镇建设, 2020,38(11):10-15. doi:10.3969/j.issn.1009-1483.2020.11.003.

[13] 国地科技. 存量建设用地盘活利用新模式大盘点 [EB/OL]. (2022-09-14)[2022-12-10]. <http://static.nfapp.southcn.com/content/202209/14/c6888011.html>.

[14] 程维嘉. 社会资本参与生态保护修复要让修复者受益 [N]. 中国环境报, 2021-11-24(3).

[15] 田桂梅. 盘活闲置宅基地 助力乡村振兴 [N]. 山西日报, 2021-08-26(12).

[16] 国务院. 关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告 [EB/OL]. (2018-12-23)[2022-10-11]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c12491/201812/3821c5a89c4a4a9d8cd10e8e2653bdde.shtml>.

[17] 房绍坤. 农村集体经营性建设用地入市的几个法律问题 [J]. 烟台大学学报 (哲学社会科学版), 2015,28(3):15-22.

[18] 焦思颖. 实施全域整治 赋能乡村振兴——《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》解读 [N]. 中国自然资源报, 2019-12-20(1).

收稿日期: 2022-10-17

(本文编辑: 朱峰)