

县域城乡融合发展与宅基地制度改革： 理论逻辑及实现路径

陆进锋^{1,2}, 仝 德^{1,2}, 龙嘉骞^{1,2}, 沈 月^{1,2}

(1. 北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院, 深圳 518055;

2. 北京大学深圳研究生院超大城市空间治理政策模拟社会实验中心, 深圳 518055)

摘要: 县域是实现城乡融合发展的关键场域, 宅基地制度改革是推动县域城乡融合发展的重要抓手。探讨了县域城乡融合发展与宅基地制度改革的内在联系, 分析了宅基地制度改革助推县域城乡融合发展的作用机理并提出相应的改革路径, 结果表明: (1) 县域城乡融合发展的核心是城乡要素自由平等流动、功能深度融合以及权益均等化; 明晰农村土地要素的产权结构, 促进城乡“人—地—钱”等要素的优化组合是县域城乡融合发展的基本动力。(2) 宅基地制度改革能够优化乡村空间, 推动乡村产业发展以及城乡文化交流, 倒逼乡村治理现代化, 助力县域城乡多维度融合发展。(3) 在县域城乡融合发展需求下, 宅基地制度改革需要明确不同类型县域改革的主攻方向, 以提高土地要素市场化配置水平为导向, 增强宅基地流动性; 以系统思维为指导, 统筹联动各项城乡融合政策。

关键词: 县域城乡融合; 宅基地制度改革; 理论逻辑; 实现路径; 三权分置; 要素市场化配置

城乡关系是城市与乡村之间存在的相互作用、相互影响、相互制约的基本经济社会关系, 是影响中国经济社会发展的重要因素。长期以来城乡二元分治导致的城乡发展不平衡、乡村发展不充分问题, 已经成为新时代实现乡村振兴与共同富裕目标亟需破解的难题^[1]。2017年党的“十九大”报告首次明确提出“城乡融合”的概念, 强调“三农”问题是关系国计民生的根本性问题, 标志着中国城乡关系进入融合发展的新阶段。县域是既有城市又有乡村的基本行政单元, 是实现城乡融合发展的基本场域^[2]。2022年5月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》(简称《意见》) 明确指出, 县城是中国城镇体系的重要组成部分, 是城乡融合发展的关键支撑。因此, 以县域为基本单元推进城乡融合发展, 促进城乡人口、土地、资金等生产要素自由流动, 是解决新时期中国社会主要矛盾的重要抓手。在中国, 土地二元制是造成城乡失衡最主要的制度^[3]。宅基地作为农村土地的重要组成部分, 具有高度的身份性和福利保障性。但随着城市化的深入, 城乡人口流动加速, 其居住保障功能日益弱化, 农村地区出现较为严重的“人户分离”现象, 宅基地闲置荒废、低效利用等问题普遍存在^[4]。据中国社会科学院测算, 2018年, 全国农村宅基地总面积约为1.7亿亩(1亩≈667 m²), 约有1800多万亩处于连续两年居住月数不足一个月的高度闲置或荒废状态, 空置率超过10%, 样本村庄宅基地空置率最高达71.5%^[5]。在保障农民居住安全的前提

收稿日期: 2022-12-05; 修订日期: 2023-02-25

基金项目: 国家自然科学基金项目(41971205)

作者简介: 陆进锋(1999-), 男, 广东清远人, 硕士, 研究方向为城乡发展与土地利用。

E-mail: lujinfeng1014@stu.pku.edu.cn

通讯作者: 仝德(1980-), 女, 陕西西安人, 博士, 副教授, 博士生导师, 研究方向为城镇化与土地经济。

E-mail: tongde@pku.edu.cn

下,改革现行的宅基地制度,多元盘活存量的宅基地成为促进城乡土地要素平等自由流动,实现城乡融合发展的重要议题^[6]。

目前,对于城乡融合发展,既有研究主要围绕其内涵与外延^[1,7]、驱动机理^[8]、影响因素^[9,10]以及实现路径^[11]展开并取得了丰硕成果,但研究集中于国家、区域以及省域等相对宏观的尺度,对县域尺度城乡融合发展的研究仍有待深化^[12]。对于宅基地制度改革,学者围绕宅基地三权分置改革的内涵与实现形式^[13-15]、宅基地有偿退出^[16]、使用权流转盘活^[17,18]以及协同治理^[19]等方面开展了较为系统的研究,并提出了相应的政策建议^[20-22]。但在实际的改革实践中,很多地方仍然存在改革目标不清、内容不明、突破点模糊等问题,制约着宅基地制度改革的深化^[23]。正确认识宅基地制度改革的理论逻辑,可以更好地指导宅基地制度改革实践,而学界目前对于县域城乡融合背景下宅基地制度改革理论逻辑的认知尚未清晰。基于此,本文尝试以县域为研究尺度,从城乡融合发展的内涵认知出发,把握县域城乡融合发展的基本问题与关键要素,明晰农村宅基地制度改革影响县域城乡融合发展的内在逻辑,提出宅基地制度改革助力县域城乡融合发展的实现路径,以期为各地深化宅基地制度改革实践提供基础理论支撑与路径优化参考。

1 县域城乡融合发展的内涵认知与基本驱动力

1.1 县域城乡融合发展的内涵认知

城乡融合是指促进城乡之间各要素相互融合,逐步缩小城乡差距,实现动态均衡发展的过程^[24]。县域从概念上可以定义为以县级行政区划为边界,以县城为中心、乡村为腹地地域空间,拥有较完备的产业体系和社会功能,是国民经济的基础单元,也是国家治理的重要基础^[25]。不同于城市建成区面积占比较高的大中城市,县域的绝大多数空间由乡镇和村庄所占据,位于“城尾乡头”的县城则是连接大中城市、服务乡村的关键载体,这就决定了中国在城乡融合阶段,融合的载体、融合的抓手和融合的基点在县域^[26]。县域的城乡融合发展应该在提高县城与周边大中城市互联互通水平、集中集聚承接与发展比较优势明显的产业、强化县城连接大中城市作用的基础上,围绕经济、政治、文化、社会、生态文明“五位一体”协调发展理念,以城乡要素自由流动与平等交换、功能深度融合、居民权益均等化为基本出发点,发挥县域的优势特点,实现城与乡的融合发展。

具体而言,县域城乡融合发展的基本内涵可以从五个方面进行解释(图1)。(1)经济上,县域是城乡产业融合发展的核心节点。县域乡村涵盖了绝大多数的第一产业,而县城则拥有一定的二三产业基础。县域的城

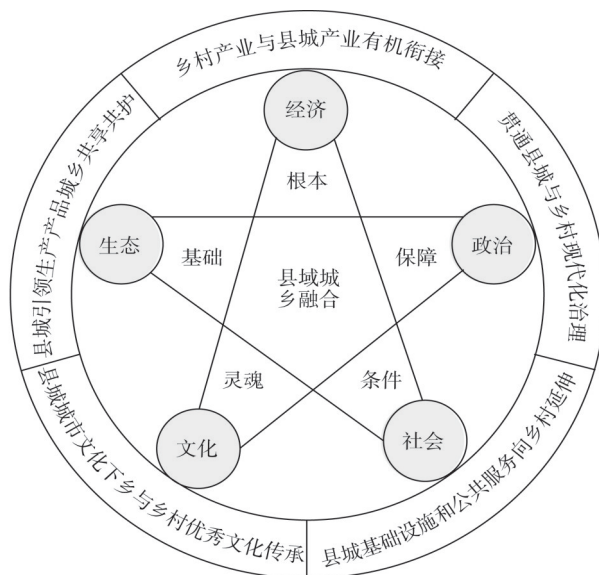


图1 县域城乡融合发展的内涵

Fig. 1 Connotation of county urban-rural integrated development

乡融合要推动乡村产业与县城产业有机衔接,将乡村第一产业与县城二三产业的多种资源进行跨界优化配置,实现乡村产业全链条升级与县域一二三产融合发展。(2)政治上,县域是国家治理的基本单元,处于推动城乡治理统筹与乡村治理现代化的关键环节。当前,相对封闭的县域乡村治理体系已无法适应新时代城乡融合发展的需求,而县城则拥有一定的现代化治理经验与相对完善的治理体系。县域城乡融合要发挥县级政府较强的政策承载能力、执行能力与调适能力,贯通县城与乡村治理,实现乡村治理体系和治理能力的现代化。(3)社会上,县域是实现城乡基础设施与公共服务均等化的基本单元。当前,县域乡村的基础设施与公共服务仍待进一步完善,而县城是县域的综合服务中心,普遍具有较完整基础设施与公共服务设施。县域城乡融合要弥补乡村与县城在基础设施和公共服务之间的差距,发挥县城的辐射带动作用,推动县城基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖。(4)文化上,县域是现代城市文化与乡村文化交汇的节点。县城一定程度上体现了以工业文明为特征的城市文化,大多数乡村则仍然保留着传统的乡土文化。县域城乡融合要在促进现代城市文化下乡的同时,加强乡村优秀传统文化的保护与弘扬,形成城乡文化多元共生格局。(5)生态上,县域是城乡生态保护修护与生态产品价值实现的主战场^[27]。乡村地区是县域生态空间的重要载体,而县城生态环境则相对脆弱。县域城乡融合要注重生态保护修复的系统性与整体性,改善城乡人居空间生态环境,发挥县城在生态产业链延伸升级与生态产品消费中的引领作用,带动乡村生态绿色资源价值转化,促进生态资源共享共护共建。

因此,县域城乡融合发展可以理解为新时代背景下,以县域为基本单元,以县城为辐射中心,协同推进新型城镇化和乡村振兴,发挥县城“以城带乡”的关键“接点”作用,推动城乡发展在经济社会上的差距逐渐缩小,在政治、文化、生态文明上相互融合的过程,其实现途径的关键在于城乡要素交换流动的自由顺畅。

1.2 县域城乡融合发展面临的问题与基本驱动力

从中国城乡关系发展的历程来看,建国初期为尽快实现社会主义工业化,国家采取了严格限制城乡要素流动的措施,农村在城乡关系中长期扮演着要素供给者的角色^[11]。新时代城乡融合发展的关键是实现城乡生产要素自由流动与平等交换,借助市场力量实现生产要素的合理配置,打破城乡要素单向流动的壁垒。中共中央、国务院于2020年印发的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》明确指出要破除阻碍要素自由流动的体制机制障碍,实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平。当前土地、人口、资金三大要素流动不畅是城乡融合发展亟需破解的核心难题,在县域上主要表现为:(1)土地层面上,农村集体土地与国有土地权力不平等,集体建设用地产权不明晰、权能不完整、实现方式单一等问题得不到有效解决,制约了农村集体建设用地市场的形成,损害了农民的权益。(2)资本层面上,工商资本下乡与农村本地资本形成仍然存在许多困难。工商资本下乡面临“用地难”“融资难”“人才短缺”等三大障碍,而农村集体经济组织资本来源缺乏、组织发展能力较弱则限制了农村本地化资本的形成。(3)人口层面上,县域经济增长乏力、人才保障机制不健全,导致人才难引难留,农村年轻劳动力离乡离土,农村农业发展缺乏人才。

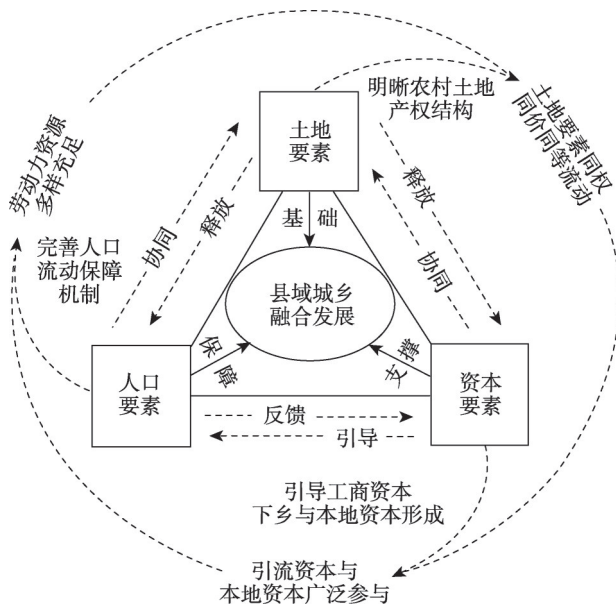
破解县域城乡融合发展面临的核心难题,最根本的就是要破除城乡土地、人口、资本三大要素流动的障碍。其中,土地资源是城乡发展中最核心的基础资源,是人口与资本的空间载体,对要素配置起系统引领作用^[28]。市场经济行为实现生产要素合理配置的前提是产权明晰化^[29],明晰农村土地要素的产权结构是促进城乡土地要素自由平等流

动,实现土地及其关联要素(人口、资本等)最优组合的基础。制度安排对要素流动组合起着关键作用,现行封闭性与福利性突出的农村土地制度无疑无法满足县域城乡融合发展的新需求,通过制度变迁实现制度供给与需求均衡是县域城乡融合发展的必然要求。因此,农村土地制度改革是县域城乡融合发展的基本驱动力。通过农村土地承包经营制度、土地征收制度、集体经营性建设用地入市制度以及宅基地制度改革能够使土地权能清晰完整,缩小集体土地与国有土地因产权不平等而导致的土地增值空间差异,为县城资本、人才等要素下乡创造条件,促进资本要素的充分参与以及人口要素的均衡流动,实现县域城乡融合发展。

2 宅基地制度改革助推县域城乡融合发展的作用机理

宅基地是保障农民居住安全的重要基础,是农民安身之本。现行以“保障功能”为核心的农村宅基地制度在实际运行中面临闲置浪费、粗放利用、财产性价值难显化等问题,在城乡融合发展的背景下,宅基地制度改革势在必行。作为农村土地制度改革的重要组成部分,宅基地制度变迁直接影响到人口、资本等城乡要素的流动与重组,关联性很强^[30]。从要素市场化配置的角度出发,聚焦乡村地域,以宅基地制度改革为主抓手和突破口,引导原本聚集在县城的资本、人才、技术等要素更多向乡村延伸、下沉,可以促进县域“人—地—钱”等城乡要素的整合重组与优化配置,助推县域乡村振兴与城乡融合发展(图2)。

当前,宅基地制度改革以“户有所居”为前提,以“三权分置”为基础,以“节约集约利用”与“实现财产功能”为导向,探索出宅基地有偿使用、有偿退出以及宅基地使用权转让、农房抵押等创新机制。在保障“户有所居”、落实所有权、保障资格权与放活使用权的前提下,宅基地制度改革作用于县域城乡融合发展的机理包括以下三个方面(图3):第一,通过有偿退出与有偿使用等多种方式促进宅基地集约布局与节约利用,能够有序调整居住空间,促使乡村空间优化重构。宅基地整理退出的建设用地既可以通过增减挂钩以公开交易的方式进行流转,满足城镇建设用地需求的同时,增加集体及农户收入;也可以在符合村庄规划的前提下,按照“宜建则建、宜林则林、宜耕则耕、宜草则草”的原则进行利用。其中,“宜建则建”包括两点,一方面,可以将腾退出来的宅基地转成集体经营性建设用地,承接县城产业辐射,吸引县城社会资本参与,用于入市或者发展集体产业,带动一二



注:框图借鉴已有文献的逻辑思路^[31]

图2 “人—地—钱”三大要素与县域城乡融合发展的关系

Fig. 2 The relationship between the three elements of "people-land-money" and the integrated development of urban and rural areas at county level

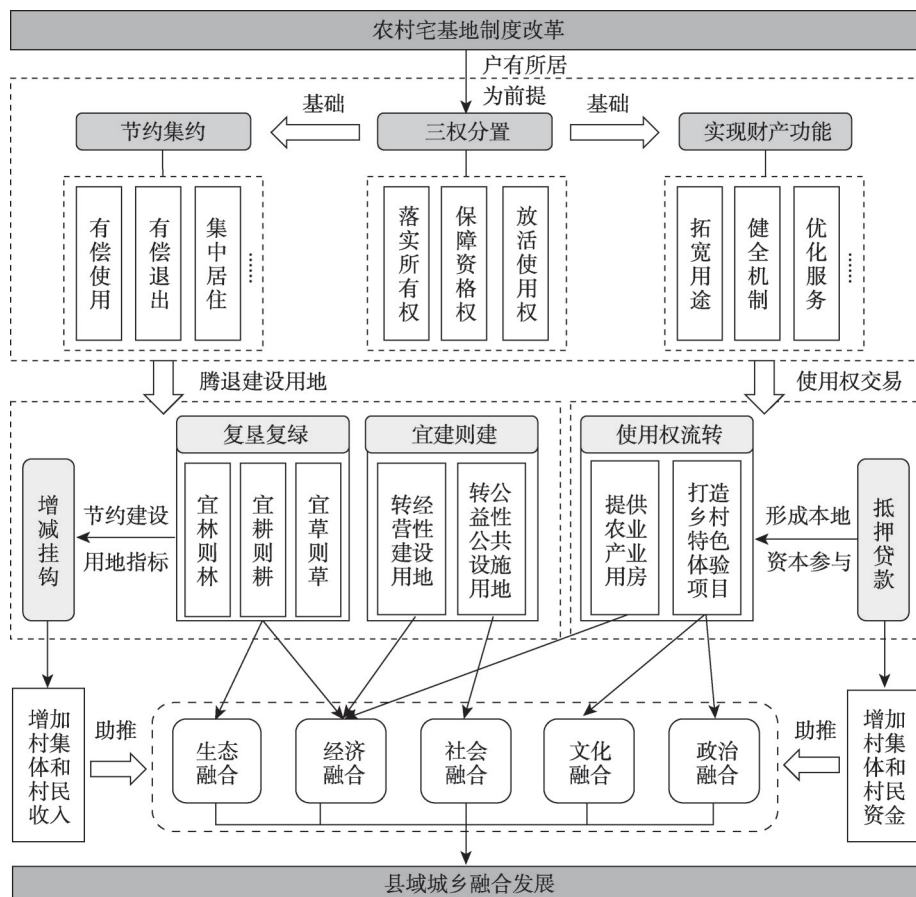


图3 宅基地制度改革助推县域城乡融合的作用机理

Fig. 3 The mechanism of homestead system reform to promote county-level urban-rural integration

三产融合，助推县域城乡经济融合；另一方面，也可以转成集体公益性公共设施用地，用于完善县域乡村的基础设施与公共服务设施，助推县域城乡社会融合。“宜林则林、宜耕则耕、宜草则草”则可以改善乡村风貌与人居环境生态，增加农业收入，助推县域城乡生态与经济融合。第二，扩大宅基地使用权的流转范围，拓宽使用途径，健全交易机制，优化审批服务，探索农村集体经济组织及其成员采取自营、出租、入股、合作、抵押等方式，依法依规盘活闲置宅基地和闲置住宅，不仅可以促进产业融合，还可以为传承乡村优秀传统文化与推动乡村治理现代化提供契机。一方面，闲置宅基地及农房可以用作农业产业用房，对接县城相关优势产业资源，培育新型农业经营主体，延伸农业产业链；对于有条件的村落，闲置的宅基地及农房可以改造为乡村民宿、乡村文化体验馆，结合村落传统农耕文化或传统技艺，面向周边大中城市及县城，发展乡村旅游，促进三产融合与城乡文化交流。另一方面，随着工商资本与外来人员的进入，乡村社会空间逐步开放化，会倒逼乡村治理体系的现代化，政府、村委会、村民、工商资本以及外来人员之间形成更加多元化的治理结构。第三，宅基地制度改革可以为城乡之间的人口均衡流动创造条件，加速县域城乡融合发展。一方面，宅基地的有偿退出与使用权有偿流转以及农房抵押，可以为进城落户或进城务工创业的农村居民提供原始资本，加快农村人口城镇化。另一方面，伴随着县域经济的发展与乡村产业的振兴，会有越来越多的

农民返乡与市民下乡,逐渐满足乡村发展的人才需求。同时,宅基地及农房使用权的合法流转也为下乡市民的居住与生活提供保障。

3 宅基地制度改革助力县域城乡融合发展的实现路径

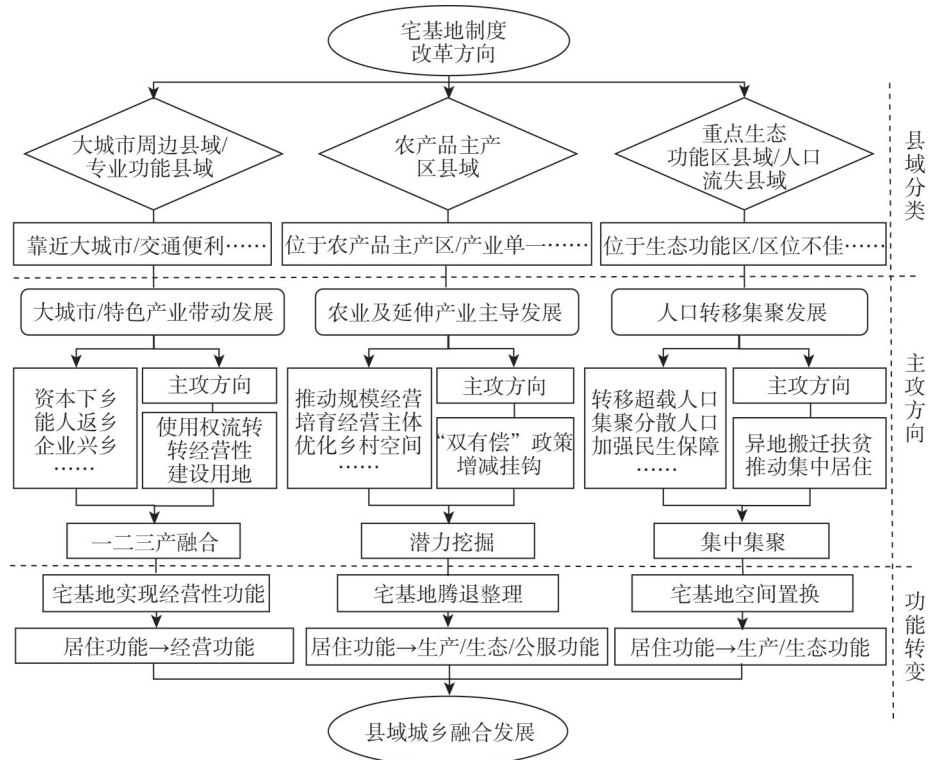
当前,宅基地制度改革是为了适应经济社会新的发展需求而进行的探索性制度变迁,以诱致性制度变迁为主,其改革路径不能依赖于政府的统一设计,而是要因地制宜,在坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损这三条底线的前提下,科学诊断社会经济发展对宅基地新的制度需求,寻找合适的制度安排^[23]。因此,要使宅基地制度改革更好地助力县域城乡融合发展,首先必须要明确不同类型县域宅基地制度改革的主攻方向,明确为何而改。其次,实现土地要素的有效供给与配置是宅基地制度改革助力县域城乡融合的基础与核心,因此提高宅基地作为土地要素的市场化配置水平,增强其流动性是宅基地制度改革的主要着力点。再者,在数字乡村建设的背景下,可以借助最新的信息技术,构建宅基地信息化管理平台,提升宅基地管理水平,为宅基地制度改革提供支撑。最后,县域城乡融合发展的关键在于其实现路径环节能否发挥土地要素的系统引领作用,通过土改驱动“人—地—钱”的畅通流动与优化配置。因此,以宅基地制度改革为突破口,结合资本导入、人才保障等措施,联动各项县域城乡融合政策,形成整体效应,是促进县域城乡多维度融合的关键。

3.1 合理确定不同类型县域宅基地制度改革的主攻方向

《意见》将县城分为大城市周边县城、专业功能县城、农产品主产区县城、重点生态功能区县城以及人口流失县城。不同类型县城所在县域的宅基地制度改革需求不同,其改革的主攻方向也应各有侧重(图4)。县城是县域的核心所在,其功能定位代表了县域的主要发展方向,因此可以将县城分为大城市周边县城、专业功能县城、农产品主产区县城、重点生态功能区县城以及人口流失县城。通过城乡融合战略靶向施策,使宅基地制度改革真正满足当地县域社会经济发展的需求。

大城市周边县域与专业功能县域往往具有交通便利、资源丰富等优势,经济发展较好,对宅基地功能转型的需求层次最高。大城市周边县域要承接大城市人口、产业、服务的转移,专业功能县域则要培育发展特色经济和支柱产业,两者对建设用地的需求均较为旺盛。因此,伴随着资本下乡、能人返乡,实现宅基地的经营性功能,满足产业融合发展的用地需求是两者改革的重点方向。主要包括以下两个方面:(1)推动宅基地盘活流转顺畅。在落实宅基地所有权、保障资格权的基础上,适度放开使用权政策空间,加快县城工商资本和资源导入,通过农房抵押贷款等方式引导本地资本的形成与参与,使本地村民能共享土地增值的价值红利;同时要建立健全产权交易机制,优化服务供给。(2)探索完善收回宅基地转集体经营性建设用地机制。允许闲置的宅基地在符合各级各类规划、用途管制要求和满足农村村民建房用地需求以及尊重村民意愿的前提下,转变为农村集体经营性建设用地用于入市或者发展集体产业,对接县城二三产业的优势资源,培育休闲农业、乡村旅游、乡村民宿、电子商务等乡村新业态,促进一二三产业融合发展。

农产品主产区县域位于农产品主产区内,通常距离大城市较远,受其辐射带动较弱,由农业及其延伸产业主导发展,对宅基地居住功能以外的需求延伸并不明显,其宅基地制度改革方向应侧重于土地的潜力挖掘,在采取宅基地有偿退出与有偿使用政策,



注：框图借鉴已有文献的逻辑思路^[32]。

图4 不同类型县域宅基地制度改革的主攻方向

Fig. 4 Main direction of reform of homestead system in different types of counties

促进闲置、废弃宅基地腾出的基础上，结合乡村发展的需求，挖掘宅基地的内涵潜能。主要包括两个方面：（1）用好村庄腾退土地释放农业农村发展活力。统筹考虑腾退宅基地周边环境，在符合村庄规划的前提下，按照“宜林则林、宜耕则耕、宜建则建”的原则，对腾退出的宅基地进行利用，引导村民复耕复绿，发展庭院经济，完善乡村公共服务设施，优化乡村空间。鼓励县级政府充分利用农业产业扶持政策以及县城的农业科技研发能力，提高资源利用效率，推动农业适度规模经营和农村集体经济发展，有效带动农民就业，促进农民增收，增加集体收入。（2）用活“增减挂”政策助推宅基地制度改革，在腾退宅基地复垦复绿的过程中，通过地块置换组合等方式，尽量满足“增减挂”的复垦面积要求，释放“宅改+增减挂”的价值潜能，统筹推进“增减挂”节余指标在县域内或跨区域流转，所得收益用于促进闲置宅基地的有偿退出与支持农村农业的发展。

重点生态功能区县域与人口流失县域多位于偏远地区，生态环境脆弱或者生态保护修复任务重且自然灾害多发，贫困发生率较高，农户的搬迁意愿较高。因此，这两类县域宅基地制度改革应要优先解决农户生计与生态修复问题。在统筹县域生态保护修复系统性与整体性的基础上，对位于生态重点保护区或存在重大安全隐患以及规模小、交通不便、基础设施配套难度大、村民有搬迁意愿的村庄，通过迁建合并、村内平移归并等多种方式，转移生态地区超载人口，推动集中居住，改善农村居民生存条件，并将原来的宅基地复垦，通过生态植被恢复或者耕种等手段恢复生态。

3.2 以提高要素市场化配置水平为导向,县域统筹推进宅基地资格权与使用权指标化管理

长期以来,中国在宅基地审批管理环节,存在着维系宅基地“身份依附性”与“封闭性”的倾向,严重制约着土地资源配置的市场化、流动性与灵活性。在县域城乡融合背景下,宅基地制度改革应以“城乡要素双向流动、平等交换”为取向,在坚守“三条底线”、落实居住保障功能以及尊重农民意愿的前提下,提高宅基地资源配置的市场化水平,使土地资源的供给与配置更加高效。指标化是助力要素市场化,提高要素流动性的重要手段。当前,推进宅基地节约集约利用离不开资格权的认定与退出,而宅基地财产功能的实现则以使用权流转为核心,推动宅基地资格权与使用权指标化管理能更加高效地推进宅基地的节约集约利用与使用权流转。县是制定具体宅基地政策的基本单位,能统筹分配全县域的建设用地指标。借鉴重庆地票制度、义乌集地券制度以及佛山南海“三券”制度,县域农村宅基地制度改革可以在开展房地一体确权登记工作的同时,尝试引入“宅基地券”(资格权指标化)与“房券”(使用权指标化)制度,破解宅基地分配与流转中面临的难题。

3.2.1 资格权指标化,以“宅基地券”推动宅基地节约集约利用

随着社会经济的不断发展,现行的宅基地管理制度面临城市化快速推进、农村人口大规模向城镇迁移等一系列现实。据统计,2021年底中国城市化率已达64.72%,但农村宅基地规模没有随着农民进城而减少,而是有增无减,存在一户多宅、面积超标、房屋空置、布局零散、利用粗放低效等问题。与此同时,由于国家实行城乡建设用地规模总量控制制度和新增建设用地年度计划控制制度,规划下达的新增建设指标普遍不足以支撑经济发达地区的建设需求,地方政府在考量经济增长与社会发展的同时,更多地将有限的新增建设用地指标用于城镇地区建设,部分地区农民普遍存在建房难的问题,由此形成了宅基地低效利用与建房困难并存、城镇建设用地供给趋紧的问题^[33]。这些宅基地历史遗留问题与宅基地节约集约利用的目标相悖,不同类型的县域或多或少都有存在。

建立“宅基地券”制度,将村域现存宅基地指标化,形成“宅基地券”,将其作为宅基地资格权的凭证,根据县域的具体情况,确定每户农户合法的宅基地使用面积并以票券的形式分发给拥有资格权的农户,农户凭“宅基地券”享受相应的权力,剩余的“宅基地券”归村集体所有,结合相应的制度设计可以有效解决上述问题。具体而言:(1)针对超占多占与建房困难问题。对于历史形成的非法超占多占现象,可以规定超出合法面积部分即无“宅基地券”部分无法享受相关的财产性权力,无法获得“房券”,不能进行流转;同时,可以结合有偿使用的方式倒逼其退出。而对于符合审批要求,可以申请宅基地的农户,则可以给其颁发合法面积的宅基地票券,凭借宅基地票券,村民可以随时向村集体提出获取宅基地建房的申请,也可以向本村民或者村集体出售“宅基地券”,出售后失去再次获得“宅基地券”的权利。此外,对于需要进城落户的农民,“宅基地券”可以按照相应的规则置换县城住房,支持进城农民更好地融入城市。(2)针对部分地区城镇建设用地供给趋紧的问题。在尊重村民意愿的前提下,村集体和村民可以将节余或退出的“宅基地券”指标利用增减挂钩政策以公开交易的方式在县域内或跨区域进行流转,而相应的宅基地则要遵循增减挂钩的相关政策进行复垦复绿。在“宅基地券”制度运作的过程中,需要确保村集体拥有的宅基地券数量与宅基地实质的量保持一致,以确保能随时满足村民的建房需求。

3.2.2 使用权指标化,以“房券”助力实现宅基地财产功能

在宅基地使用权流转的过程中,许多地方由于产权不明晰,出现投资人不敢进入,

利益纠纷严重等问题, 阻碍了宅基地的盘活流转。借鉴各地的实践经验, 在“宅基地券”制度的基础上, 建立“房券”制度, 将其作为宅基地及其房屋使用权流转的凭证, 能推动宅基地及其农房盘活流转顺畅。“房券”即拥有“宅基地券”农户申请对应于其宅基地上房屋的所有权及宅基地使用权的证明, 需经村镇两级组织审查并由镇级农村产权服务中心发放。需要注意的是, “房券”的流转仅是农户宅基地及其房屋的使用权的让渡, 农民仍然享有宅基地资格权和房屋所有权。这样, 既可以保障投资人的合法权益, 避免出现利益纠纷, 也可以保障农民的宅基地资格权和房屋所有权不受损, 使宅基地盘活流转更为顺畅。此外, “房券”可以作为抵押贷款的凭证, 减轻银行贷款的风险。

从交易成本的视角来看, 降低资产专用性、弱化环境不确定性、减少交易频率能够降低交易成本^[34]。“宅基地券”与“房券”制度的联动设计在保障宅基地资格权的基础上, 显化了宅基地的财产属性, 降低了宅基地及其房屋的资产专用性。“宅基地券”与“房券”由政府组织审查颁发, 为交易提供了保障, 弱化环境不确定性的同时, 可以推动各方形成相对稳定的交易关系, 减少交易频率。因此, 引入“宅基地券”与“房券”制度可以降低交易成本, 更加高效地解决宅基地分配与流转中面临的问题。

3.3 强化数字技术赋能, 推进宅基地管理信息化和现代化

在数字乡村建设的背景下, 建设宅基地管理信息系统, 对于全面掌握农村宅基地现状、加强宅基地监督管理、规范闲置宅基地和闲置农房盘活利用、保障农民合法权益具有重要意义。2020年12月, 农业农村部办公厅印发《关于做好农村宅基地制度改革试点地区宅基地基础信息调查工作的通知》就明确提出要逐步建成县级农村宅基地管理信息系统。县级农村宅基地管理信息系统的建立是通过“数字下乡”弥补县城与乡村在数字化建设上的差距, 推动城乡治理融合的重要举措, 也是提升宅基地管理水平, 助力宅基地制度改革的重要路径。具体而言, 可以从以下三个方面着手: (1) 摸清数据家底, 建立数字化农村宅基地基础数据库。全面摸清宅基地规模、布局、权属、利用状况等基础信息, 汇总分析农业农村、自然资源、住建和民政等相关部门的宅基地数据, 建立涵盖宅基地权利人、地类、四至方位、宗地面积、房屋建筑面积以及分配、审批、使用、流转、监管等全域信息的“一本账”, 为宅基地申请、审批、流转、退出等业务全流程数字化管理提供数据依据。在此基础上, 利用现状图件, 汇聚融合规划数据、管理数据, 形成了“人—地—房—权”联动的宅基地管理“一张图”, 为宅基地管理提供全局可视化的支持。(2) 构建宅基地管理与服务“一条链”。在数字化农村宅基地基础数据库的基础上, 融合宅基地资格权动态管理、农房报建、宅基地使用权流转管理等模块, 以信息化手段对宅基地分配、审批、使用、流转与退出等进行规范管理, 实现宅基地信息跨部门共享互通, 形成宅基地管理与服务“一条链”。(3) 健全监测机制, 构建宅基地监管“一张网”。采用遥感影像、物联网等技术, 形成“空—天—地”一体化的全息感知能力, 构建宅基地监管“一张网”, 对建房需求、在建农房、宅基地利用、宅基地流转、“两违”等方面的变化情况进行监测跟踪, 辅助农业农村管理部门开展科学分析和客观评价宅基地管理与利用效率, 为科学决策和规范管理提供支撑。

3.4 坚持系统思维, 统筹宅基地制度改革全面融入县域城乡融合发展战略

宅基地制度改革牵一发而动全身, 在明确县域宅基地制度改革主攻方向的基础上, 需要使宅基地制度改革与乡村整体的规划建设、其他相关政策规划以及制度改革形成联动, 产生整体效益, 推动县域城乡经济、政治、文化、社会、生态文明“五位一体”全面多维融合发展, 避免“孤岛”效应。浙江象山宅基地制度改革成功的重要经验就是坚

持系统思维,通过实施“闲置宅基地(农房)+”行动,推动宅基地制度改革与美丽乡村建设、乡村产业发展以及人才回归等政策的联动,提升了美丽乡村品质,带动了乡村产业升级,打通了绿水青山向金山银山转化之路。具体而言,在宅基地节约集约利用方面,浙江象山按照“宜耕则耕、宜通则通、宜建则建、宜绿则绿”的原则,结合“一村一景”“一村一韵”“厕所革命”“垃圾分类”等专项治理行动,开展“一户多宅”整治,使得宅基地利用更加充分、村庄环境更加美化、公共功能更加完善。在实现宅基地财产功能方面,浙江象山在宅基地三权分置的基础上,跟进实施“抢项目、抢人才、抢资金”工程,2018年以来,盘活利用闲置用地780亩,引进乡村旅游等产业项目投资16亿元,各类农创客、新农人600余人,有效破解了乡村“建设用地闲置、资金投入不足、产业人才缺乏”困境,实现了土地、人口、资本等城乡要素的优化组合。此外,宅基地制度改革需要大量资金投入,包括宅基地有偿退出、废弃房屋拆除清理等,这也要求宅基地制度改革与增减挂钩、产业发展等政策联动,集聚资金,形成良性循环。

4 结论与讨论

本文从县域城乡融合的内涵认知与基本驱动力出发,探索宅基地制度改革驱动县域城乡融合的内生逻辑与实现路径,主要结论如下:

(1) 县域是城乡融合的关键场域与基本单元,县域城乡融合是经济、政治、文化、社会、生态文明“五位一体”的多维融合,城乡要素的自由平等流动、城乡功能的互补融合、城乡居民的权益均等化是县域城乡融合的核心内容。明晰农村土地要素的产权结构,是实现城乡土地要素自由流动与平等交换,推动人口、土地、资本三大要素优化组合的前提。农村土地制度改革是县域城乡融合发展的基本驱动力。

(2) 宅基地制度改革是推动县域城乡融合的重要抓手,可以为协同推进新型城镇化和乡村振兴创造基本的制度条件。当前,宅基地制度改革以“户有所居”为前提,以“三权分置”为基础,以“节约集约利用”与“实现财产功能”为导向。在节约集约利用方面,通过闲置宅基地的退出与整理能够有序调整乡村三生空间,助力乡村基础设施与公共服务设施的完善,促使乡村空间优化重构。在实现财产功能方面,通过使用权的适度放活,能够促进县域产业融合,为传承乡村优秀传统文化与推动乡村治理现代化提供契机。

(3) 当前,宅基地制度改革以诱致性制度变迁为主,县域城乡融合发展导向下的宅基地制度改革要在坚守三条底线的前提下,因地制宜寻找合适的制度安排。不同类型县域宅基地制度改革的方向应该有所侧重,要科学诊断社会经济发展对宅基地新的制度需求,不能为了改革而改革。其次,在县域城乡融合发展的需求下,要以要素市场化配置为导向,提高宅基地作为土地要素的供给与配置的效率,县域统筹推进宅基地资格权与使用权的指标化管理,增强其市场化水平、流动性以及灵活性。再者,在建设数字乡村的契机下,宅基地制度改革可以借助信息化工具,建立宅基地数字化管理系统,提升宅基地管理水平。最后,要坚持系统思维,将宅基地制度改革融入到县域城乡融合发展战略当中,发挥政策联动效应,形成“人—地—钱”等城乡要素良性互动的格局,促进县域城乡多维度的融合。

县域是城乡融合发展的重要切入点,是解决城乡发展不平衡不充分问题的主阵地。本文基于对县域城乡融合发展的内涵认知,重点讨论了宅基地制度改革推动县域城乡融合发展的作用机理以及相应的改革路径。然而,县域城乡融合是一项复杂的系统工程,

需要融合不同学科、不同视角的研究来提供系统支撑。聚焦农民与土地的关系, 未来还需要进一步深入揭示农村土地利用转型的驱动机制, 探讨县域城乡融合与集体经营性建设用地入市等其他各项农村土地制度改革的内在联系, 加强“为什么要改? 为谁改? 改什么? 怎么改? 谁来改?”的解决路径研究, 进一步明晰不同类型县域农村土地制度改革的方向与路径, 强化理论研究对改革实践的指导作用。

参考文献(References):

- [1] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴. 地理学报, 2018, 73(4): 637-650. [LIU Y S. Research on the urban-rural integration and rural revitalization in the New Era in China. *Acta Geographica Sinica*, 2018, 73(4): 637-650.]
- [2] 陈奕山, 吴重庆, 张慧鹏. 以县域为中心的乡村振兴: 城乡关系演变与县域经济发展. 南方经济, 2021, (8): 35-47. [CHEN Y S, WU C Q, ZHANG H P. County centered rural revitalization: Evolution of urban-rural relationship and county economic development. *South China Journal of Economics*, 2021, (8): 35-47.]
- [3] 刘守英, 熊雪锋, 章永辉, 等. 土地制度与中国发展模式. 中国工业经济, 2022, (1): 34-53. [LIU S Y, XIONG X F, ZHANG Y H, et al. Land system and China's development mode. *China Industrial Economics*, 2022, (1): 34-53.]
- [4] 张克俊, 付宗平. 基于功能变迁的宅基地制度改革探索. 社会科学研究, 2017, (6): 47-53. [ZHANG K J, FU Z P. Exploration on the reform of homestead system based on functional change. *Social Science Research*, 2017, (6): 47-53.]
- [5] 李婷婷, 龙花楼, 王艳飞. 中国农村宅基地闲置程度及其成因分析. 中国土地科学, 2019, 33(12): 64-71. [LI T T, LONG H L, WANG Y F. Analysis of idleness of rural residential land and its causes in China. *China Land Science*, 2019, 33(12): 64-71.]
- [6] 郑风田. 让宅基地“三权分置”改革成为乡村振兴新抓手. 人民论坛, 2018, (10): 75-77. [ZHENG F T. Let the reform of "three rights separation" of homestead become the new focus of rural revitalization. *People's Tribune*, 2018, (10): 75-77.]
- [7] 刘春芳, 张志英. 从城乡一体化到城乡融合: 新型城乡关系的思考. 地理科学, 2018, 38(10): 1624-1633. [LIU C F, ZHANG Z Y. From town-country integration to urban-rural integration: New thinking on the relationship between urban and rural areas. *Scientia Geographica Sinica*, 2018, 38(10): 1624-1633.]
- [8] 周佳宁, 毕雪昊, 邹伟. “流空间”视域下淮海经济区城乡融合发展驱动机制. 自然资源学报, 2020, 35(8): 1881-1896. [ZHOU J N, BI X H, ZOU W. Driving mechanism of urban-rural integration in Huaihai Economic Zone: Based on the space of flow. *Journal of Natural Resources*, 2020, 35(8): 1881-1896.]
- [9] 陈坤秋, 龙花楼. 中国土地市场对城乡融合发展的影响. 自然资源学报, 2019, 34(2): 221-235. [CHEN K Q, LONG H L. Impacts of land market on urban-rural integrated development in Chin. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34(2): 221-235.]
- [10] WU, Y Z, LONG, H L, ZHAO, P J, et al. Land use policy in urban-rural integrated development. *Land Use Policy*, 2022, 115: 106041, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106041>.
- [11] 何仁伟. 城乡融合与乡村振兴: 理论探讨、机理阐释与实现路径. 地理研究, 2018, 37(11): 2127-2140. [HE R W. Urban-rural integration and rural revitalization: Theory, mechanism and implementation. *Geographical Research*, 2018, 37(11): 2127-2140.]
- [12] 崔树强, 周国华, 戴柳燕, 等. 基于地理学视角的城乡融合发展研究进展与展望. 经济地理, 2022, 42(2): 104-113. [CUI S Q, ZHOU G H, DAI L Y, et al. Research progress and prospects of urban-rural integrated development based on geographical perspective. *Economic Geography*, 2022, 42(2): 104-113.]
- [13] XU Z G, ZHUO Y F, LI G, et al. An LADM-based model to facilitate land tenure reform of rural homesteads in China. *Land Use Policy*, 2022, 120: 106271, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106271>.
- [14] 曾旭晖, 郭晓鸣. 传统农区宅基地“三权分置”路径研究: 基于江西省余江区和四川省泸县宅基地制度改革案例. 农业经济问题, 2019, (6): 58-66. [ZENG X H, GUO X M. The path of "separation of three rights" on rural homestead in traditional rural areas: On the homestead system reform in Yujiang district and Luxian county. *Issues in Agricultural Economy*, 2019, (6): 58-66.]
- [15] 吴宇哲, 沈欣言. 农村宅基地资格权设置的内在逻辑与实现形式探索. 中国土地科学, 2022, 36(8): 35-42. [WU Y Z, SHEN X Y. Exploration of the inherent logic and realization form for qualification right of rural residential land. *China Land Science*, 2022, 36(8): 35-42.]

- [16] 张勇. 农村宅基地有偿退出的政策与实践: 基于2015年以来试点地区的比较分析. 西北农林科技大学学报: 社会科学版, 2019, 19(2): 83-89. [ZHANG Y. Policy combing and practice comparison of rural homestead withdraw with compensation since 2015. Journal of Northwest A&F University: Social Science Edition, 2019, 19(2): 83-89.]
- [17] 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. 中国农村经济, 2019, (6): 2-27. [DONG X H. The circulation of housing land use right in the past 70 years since the founding of New China: Institutional change, current dilemma and reform direction. Chinese Rural Economy, 2019, (6): 2-27.]
- [18] 韩松. 宅基地立法政策与宅基地使用权制度改革. 法学研究, 2019, 41(6): 70-92. [HAN S. Legislative policy on homestead and institutional reform of the right to the use of homestead. Chinese Journal of Law, 2019, 41(6): 70-92.]
- [19] PAN H Y, WU Y Z, CHOGUILL C. Optimizing the rural comprehensive land consolidation in China based on the multiple roles of the rural collective organization. Habitat International, 2023, 132: 102743, <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2023.102743>.
- [20] 刘卫柏, 李中. 宅基地制度改革的政策演变、模式比较与路径选择. 中国行政管理, 2019, (9): 152-154. [LIU W B, LI Z. Policy evolution, model comparison and path selection of homestead system reform. Chinese Public Administration, 2019, (9): 152-154.]
- [21] 高圣平. 宅基地制度改革政策的演进与走向. 中国人民大学学报, 2019, 33(1): 23-33. [GAO S P. The evolution and trend of homestead system reform policy. Journal of Renmin University of China, 2019, 33(1): 23-33.]
- [22] 吴宇哲, 孙小峰. 改革开放40周年中国土地政策回溯与展望: 城市化的视角. 中国土地科学, 2018, 32(7): 7-14. [WU Y Z, SUN X F. The review and prospect of land use policy in China after the 40 years of reform and opening up: An urbanization perspective. China Land Science, 2018, 32(7): 7-14.]
- [23] 陈美球, 黄唱, 张婷, 等. 中国农村宅基地制度改革: 逻辑与路径. 中国土地科学, 2022, 36(7): 26-33. [CHEN M Q, HUANG C, ZHANG T, et al. Rural residential land institution reform in China: Logic and path. China Land Science, 2022, 36(7): 26-33.]
- [24] 周德, 戚佳玲, 钟文钰. 城乡融合评价研究综述: 内涵辨识、理论认知与体系重构. 自然资源学报, 2021, 36(10): 2634-2651. [ZHOU D, QI J L, ZHONG W Y. Review of urban-rural integration evaluation: Connotation identification, theoretical analysis, and system reconstruction. Journal of Natural Resources, 2021, 36(10): 2634-2651.]
- [25] 黄振华. 县域、县城与乡村振兴. 理论与改革, 2022, (4): 156-165, 168. [HUANG Z H. County, city and rural vitalization. Theory and Reform, 2022, (4): 156-165, 168.]
- [26] 刘守英. 准确理解县域作为城乡融合的载体. 乡村振兴, 2022, (6): 49-50. [LIU S Y. Accurately understand the county as the carrier of urban-rural integration. Rural Vitalization, 2022, (6): 49-50.]
- [27] 宋蕾. 县域生态产品价值实现的优化路径. 人民论坛, 2022, (14): 72-74. [SONG L. The optimal path to realize the value of county ecological products. People's Tribune, 2022, (14): 72-74.]
- [28] 乔陆印, 刘彦随. 新时期乡村振兴战略与农村宅基地制度改革. 地理研究, 2019, 38(3): 655-666. [QIAO L Y, LIU Y S. China's rural revitalization strategy and rural homestead system reform in the new period. Geographical Research, 2019, 38(3): 655-666.]
- [29] COASE R H. The problem of social cost. Journal of Law and Economics, 1960, (3): 1-44.
- [30] 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. 中国农村经济, 2022, (9): 24-42. [LYU X, NIU S D, GU G Z, et al. The limited marketization of rural homestead reform: An analytical framework of "people-land-housing-industry". Chinese Rural Economy, 2022, (9): 24-42.]
- [31] 陈磊, 姜海, 田双清. 县域城乡融合发展与农村土地制度改革: 理论逻辑与实现路径. 中国土地科学, 2022, 36(9): 20-28. [CHEN L, JIANG H, TIAN S Q. Urban-rural integrated development at county level and rural land institution reform: Theoretical logic and implementation path. China Land Science, 2022, 36(9): 20-28.]
- [32] 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. 中国土地科学, 2020, 34(6): 84-93. [QI Q, XU X F, YANG C M, et al. Study on the mechanisms and modes of functional transformation of rural residential land under the background of rural revitalization: Case analysis of typical villages. China Land Science, 2020, 34(6): 84-93.]
- [33] 沈国明, 关涛, 谭荣. 农村土地制度改革: 浙江故事. 北京: 科学出版社, 2018: 64-67. [SHEN G M, GUAN T, TAN R. Rural Land System Reform: Zhejiang Story. Beijing: Science Press, 2018: 64-67.]
- [34] WILLIAMSON O E. Transaction cost economics: How it works; where it is headed. De Economist, 1998, 146(1): 23-58.

County urban-rural integration and homestead system reform: Theoretical logic and implementation path

LU Jin-feng^{1,2}, TONG De^{1,2}, LONG Jia-qian^{1,2}, SHEN Yue^{1,2}

(1. School of Urban Planning and Design, Peking University Shenzhen Graduate School, Shenzhen 518055, Guangdong, China; 2. Social Laboratory of Urban Spatial Governance and Policy Simulation, Peking University Shenzhen Graduate School, Shenzhen 518055, Guangdong, China)

Abstract: The county is the key field to realize the urban-rural integrated development, and the homestead system reform is the important starting point to promote the urban-rural integration at county level. In this paper, we intend to explore the internal connections between the county urban-rural integration and homestead system reform, analyze the mechanism of the homestead system reform promoting county urban-rural integration, and propose the corresponding reform path. The results indicate that: (1) The core of the county urban-rural integrated development is the free and equal flow of urban and rural factors and the profound integration of functions and the equalization of rights and interests. In addition, it is the basic driving force for county urban-rural integrated development to clarify the property right structure of rural land elements and encourage the optimal combination of "people-land-money" elements. (2) Currently, for the homestead system reform, "housing for all households" is the premise, "separation of three rights" is the foundation and "saving and intensive use" and "realization of property functions" are the orientation. The three rural spaces can be orderly adjusted through the withdrawal and arrangement of idle homesteads, so as to support the improvement on the rural infrastructure and public service facilities, and promote the optimization and reconstruction of rural space. The moderately released right of use can promote the development of rural industries as well as the urban-rural cultural exchanges, force the rural governance to be modernized, and push the multi-dimensional integrated development of urban and rural areas at county level. (3) To fulfill the demand of county urban-rural integrated development, we must first clarify the main direction of the homestead system reform in different counties and the reason for the reform of homestead system. Secondly, it is the main focus of the reform of homestead system to improve the marketization allocation level of homestead as a land element and increase its flowability. Third, in the context of digital rural construction, the homestead information management platform can be built with the up-to-date information technology, trying to raise the homestead management level, and provide support for the homestead system reform. Finally, taking the homestead system reform as a breakthrough, we should link various county urban-rural integration policies in combination with measures such as capital introduction and talent guarantee, and form an overall effect, which is the key to promote the multi-dimensional integration of county urban-rural development.

Keywords: urban-rural relationship; county urban-rural integration; reform of homestead system; homestead land coupons; house vouchers; informatization of homestead management