张勇，包婷婷. 乡村振兴背景下多主体参与闲置宅基地盘活利用路径研究——基于“三瓜公社”特色小镇的考察［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2023，22（5）：1-8.
ZHANG Yong，BAO Tingting. On the utilization of vacant homestead with multi-agent participation under the background of rural revitalization based on the investigation of characteristic town of "Sangua Commune"［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2023，22（5）：1-8.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2023.05.001

乡村振兴背景下多主体参与闲置宅基地盘活利用路径研究

——基于“三瓜公社”特色小镇的考察

张勇[1]，包婷婷[2]
（1.安徽财经大学 财政与公共管理学院，安徽 蚌埠 233030；2.安徽财经大学 科研处《财贸研究》编辑部，安徽 蚌埠 233030）

摘 要：通过对“三瓜公社”特色小镇的考察，研究乡村振兴背景下多主体参与闲置宅基地盘活利用的具体路径。在实践中，“三瓜公社”特色小镇围绕推进产业、村庄和村民重塑，拓展宅基地功能，推动多方主体共同参与闲置宅基地盘活利用，并取得较好的效益；激发包括农民、农村集体经济组织、返乡下乡创业人员、工商企业等多方主体在内的各类主体活力，并引导其通过多种方式共同参与闲置宅基地盘活利用。在实施乡村振兴战略背景下，应支持培育多方盘活利用主体、积极创新盘活利用机制，探索盘活利用闲置宅基地的有效途径和政策措施，从而为激发乡村发展活力、促进乡村振兴提供有力支撑。

关键词：乡村振兴；多主体参与；闲置宅基地盘活利用；路径
中图分类号：F301.3 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2023）05-0001-08

一、问题的提出

近年来，随着工业化、城镇化进程加快推进，农业转移人口数量不断增加，大量农村人口“离土出村”，由于宅基地制度供给滞后，现行的宅基地取得、分配和退出等制度安排问题日益突出，导致农村地区宅基地闲置现象愈演愈烈[1-3]。积极探索开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作，对于激活农村土地资源资产、保障乡村振兴用地需求及发展农村新产业新业态具有重要意义。2018年中央一号文件首次提出探索宅基地“三权分置”，要完善农民闲置宅基地和闲置农房政策。2019年9月，中央农村工作领导小组办公室和农业农村部联合印发的《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》明确指出“鼓励村集体和农民盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。”近年来，部分学者围绕闲置宅基地盘活利用的相关问题进行了研究。其中，针对闲置宅基地盘活利用影响因素的研究，张勇认为宅基地流转制度不健全、村庄规划滞后成为乡村振兴背景下盘活利用的主要障碍[4]；陈胜祥等认为嵌入性市场机制的缺失在很大程度上影响了盘活利用[5]；张佰林等研究认为促进闲置宅基地再利用是宅基地制度改革的重要任务，但现阶段宅基地退出的相关机制缺失导致闲置宅基地无法盘活利用[6]。针对实施模式的研究，朱凤凯等研究认为随着宅基地住房保障

收稿日期：2023-05-30 **修回日期：**2023-06-08
基金项目：安徽省哲学社会科学规划一般项目“试点地区农村宅基地‘三权分置’改革工作成效评估研究”（AHSKF2022D05）；安徽省自然科学基金面上项目“安徽省试点地区闲置宅基地诊断识别与协同治理研究”（2208085MD85）
作者简介：张勇，研究方向：土地经济与政策。

功能边际化程度的增加，进而增加农户通过出租、入股、合作等模式进行盘活利用的可能性[7]；任育锋等研究认为通过实施城乡建设用地增减挂钩和农村集体经营性建设用地入市政策能有效推进盘活利用[8]；苏康传等认为通过对“空心村”的宅基地进行复垦以增加有效耕地面积[9]；赵庆磊等研究认为应遵循宅基地功能演变规律，按照农户、宅基地及村庄的综合特征差异采取分类盘活利用策略[10]。

如何在振兴乡村背景下，着眼于乡村产业融合发展需求，围绕拓展宅基地多种功能、挖掘宅基地多重价值，在充分保障农民宅基地合法权益和坚持农民主体地位、尊重农民意愿的前提下，支持多方主体采取多种方式参与宅基地盘活利用，推动形成多方参与、合作共赢的局面，有效破解农村宅基地闲置问题，上述问题仍值得深入探究[11]。“三瓜公社”特色小镇着眼乡村产业发展需求，利用农村闲置宅基地和住宅发展符合乡村特点的新产业新业态，以及农产品初加工、仓储等一二三产业融合发展项目，为促进乡村建设和产业振兴提供了土地要素保障，以多方参与、合作共赢为抓手促进了乡村振兴。本研究结合实地调研，通过对“三瓜公社”特色小镇案例的剖析，研究如何发挥乡村振兴中的多主体参与作用来推进闲置宅基地盘活利用，以期为探索盘活利用农村闲置宅基地发展乡村产业的有效路径和政策措施提供有益参考。

二、安徽省“三瓜公社”特色小镇乡村振兴实践

（一）“三瓜公社”特色小镇概况

“三瓜公社”位于安徽省合肥市合肥巢湖经开区半汤镇汤山村，地处江淮丘陵地区南部，三面环山、环抱巢湖，地理位置优越、交通条件便利，距离省会合肥市市区约50km，该村下辖东洼、大奎、倪黄等11个村民组[12]。2015年3月，合肥市合巢经开区与安徽淮商集团联合成立安徽三瓜公社投资发展有限公司，并积极依托和利用汤山村拥有的林地、耕地、湿地、水塘等自然资源以及村庄闲置农房等资源，共投资3亿元打造成融传统田园风光与现代互联网思维于一体的“三瓜公社”特色小镇（以下简称“三瓜公社”）。

“三瓜公社”秉持“把农村建设得更像农村”及“不拆一间房，不砍一棵树”、保护村落原有风貌的理念，积极拓展农业的生态涵养、休闲体验、文化传承等多种功能，积极盘活利用空闲农房、整治农村人居环境、挖掘地方历史文化，大力推进数字技术在农业农村应用，新产业新模式方兴未艾[13]。近年来，“三瓜公社”探索出了一条“互联网＋”现代农业的乡村振兴新路径，形成了涵盖农特产品种养、生产加工、农村电商、物流集散、乡村休闲旅游、民宿文化等多种业态。

（二）“三瓜公社”乡村振兴的主要做法

基于多方参与、合作共赢及共建共治共享的社会治理理念，通过实施“政府政策扶持＋村集体和农民入股＋工商企业经营”的路径[14]，“三瓜公社”积极探索互联网时代背景下的农旅、文旅和商旅“三旅”深度融合的乡村振兴新模式，依托现有资源，围绕推进产业重塑、村庄重塑和村民重塑，打造“南瓜农特电商村”“冬瓜民俗文化村”及“西瓜民俗美食村”，实现了从昔日贫困凋敝的“空心村”到当下远近闻名的“网红村”。总体而言，“三瓜公社”特色小镇乡村振兴的主要做法包括以下两点。

1. 多主体参与，推进乡村共建

党的十九大提出打造共建共治共享的社会治理格局，通过构建开放多元、互利共赢的社会协同体制，实现社会协同、多方参与、共建共治[15]。近年来，合肥市合巢经开区积极引入民营资本，引进安徽淮商集团，并出台相关激励政策鼓励半汤镇汤山行政村和当地农户入股，实施“政府引领、村集体和农户参股、企业经营”的发展模式，推进多方主体参与共建、培育多元产业主体，联手打造安徽电商特色小镇“三瓜公社”。

据调查，“三瓜公社”股权结构为安徽淮商集团占60%、汤山村村集体占20%、当地农户占20%。安徽淮商集团和合肥市合巢经开区签订战略合作协议，成立安徽三瓜公社投资发展有限公司，并以此为经营主体大力推进电商特色小镇项目建设，充分发挥政府的引领作用和市场配置资源的优势，合肥市合巢经开区给予安徽淮商集团资金、政策等多方面保障。其中，在资金方面，

合肥市合巢经开区优先兑现中央和地方的财政支持以解决安徽淮商集团融资难问题。在政策方面，合肥市合巢经开区在农地流转、村庄基础设施配套等方面予以政策支持。在经营方面，安徽三瓜公社投资发展有限公司与汤山行政村、当地农民积极合作，实施“社会资本投资＋村集体＋农户”的发展模式，探索“统一组织、一体化发展、专业化管理、规模化经营”的运行机制，全方位整合汤山村生态、旅游、土地及农房资源，一方面将原村庄的结构、民居的样式及布局、乡村的道路和树木等都予以原汁原味地保留；另一方面携手中国农道联盟和北京绿十字，由专门从事乡村景观设计的艺术家对项目所在地的东洼村、大奎村和倪黄村三个自然村庄的旧农房进行“一户一特”的重新设计定位，为特色小镇建设中的生产用房、经营用房、民宿用房、仓储及物流配套用房提供物质载体；按照“一村一品”的原则对东洼村、大奎村和倪黄村三个村落进行整体布局和设计。

2. 盘活利用农村宅基地，打造乡村“双创”基地

根据笔者实地调研，“三瓜公社”所在地合肥巢湖经开区半汤镇地理位置优越，属于典型的城市近郊区。据统计，汤山村所辖的11个自然村、556户农户中将近30％的房屋长期处于空置状态，这既造成了农民宅基地和农房资源的严重浪费，也因村庄“空心化”无人居住而给乡村治理、农村人居环境改善等带来一系列难题。尤其是一些农户的房屋还是20世纪70、80年代建设的，目前已十分破旧，有的甚至成了危房，这一定程度上影响了村庄的风貌。

为实现产业重塑、村庄重塑及村民重塑，积极鼓励和引导外地人入乡、城里人返乡以及大学生回乡创业就业，安徽三瓜公社投资发展有限公司在推进“三瓜公社”项目建设过程中，秉持“把农村建设得更像农村”“不拆一间房”的理念，坚持“盘活存量、用好流量”的原则，积极与村集体、本地农户合作，最大程度拓展农村宅基地和农房使用功能，通过激活农村宅基地和农房资源，探索发展休闲农业、乡村旅游与推进宅基地和农房盘活利用深度融合，为打造“农创”“乡创”基地提供空间保障，主要做法是由安徽三瓜公社投资发展有限公司直接租赁农民房屋，并依托村内自然资源条件改造农房，由安徽三瓜公社投资发展有限公司统一对外经营管理，农民可以选择一次性收取租金或每年获取固定收益等方式获得财产收入。例如，在“南瓜电商村”，主要是由原来的农户将闲置房屋出租给安徽三瓜公社投资发展有限公司用于打造“农创基地”，“农创基地”作为“三瓜公社”培育创业人才和孵化创业实体的物质载体，主要为返乡农民工、留守妇女、回乡大学生提供创业基地，一方面实现在“农创基地”利用互联网开展农产品电子商务活动，另一方面还可以带动当地村民创业致富。据统计，“农创基地”吸引创业团队和创业者入驻超过60家，先后引进京东等多家电商企业入驻，并建立了统一的电商分装库和物流中心、农特产品交易中心，形成了从生产、销售到物流的一条完整的电商产业链，实现了让长期以来分散的农村产业走上了规模化、集约化的电商发展之路。在“冬瓜民俗村”，主要是由安徽三瓜公社投资发展有限公司出资对村庄内部进行了富有乡土气息的修葺、房前屋后重新进行整理，努力保护乡村建设肌理、展示乡村自然人文特色，并将盘活利用农村闲置宅基地闲置农房和打造“乡创基地”结合起来，通过挖掘还原巢湖地区六千年的农耕民俗文化，兴建“半汤六千年民俗馆”、古巢国遗址和传统手工作坊群，如烧酒坊、油坊、布坊、篾坊、陶坊、豆腐坊、烤茶馆等，并依托手工作坊恢复部分民间手工艺、还原传统农村生活景象，进而实现依托“乡创基地”促进农旅、文旅和商旅“三旅”深度融合，带动本地村民就地就近就业。据统计，“三瓜公社”打造的“乡创基地”为返乡农民工和留守妇女提供了大量的就业岗位，带动就业超过5000人。

（三）“三瓜公社”特色小镇乡村振兴实践成效

“三瓜公社”在推进乡村振兴的过程中，结合本地资源禀赋、产业基础，充分发挥农民、村集体、地方政府、企业及其他社会主体在乡村振兴中的协同作用，促进各类要素向乡村流动，推动形成公众参与、社会协同、共建共治的良好格局，撬动多方社会资金投入，形成持续的经济带动效应，不仅实现当地农民就业增收、有效盘活

利用闲置宅基地和农房，解决农村的空心化、留守儿童与空巢老人等问题，还通过电商产业融合转型升级、文化资源挖掘、旅游品牌打造等路径，实现产业、文化、旅游、生态、农村社区功能的融合，取得了较好的经济、社会和生态效益。

1. 经济效益：乡村业态丰富，实现农民就业收入双提升

“三瓜公社”以促进“三旅”融合为抓手，按照“互联网＋三产融合”的发展思路，推进乡村产业深度融合。其中，围绕绿色一产，以绿色农产品生产为方向，挖掘了100余种优质特色农产品，打造绿色优质高效安全种养业基地，建设66.67公顷两枣农场，进行精品设施果蔬生产；建设66.67公顷五谷农业，进行油菜等观光农作物种植；建设46.67公顷种养基地，进行小麦、花生、大豆、高粱等旱田作物种植；建设200公顷果蔬基地，进行四季果蔬的生产。围绕精品二产，打造休闲特色产品加工业，实施品牌工程，开发以“半汤”“三瓜公社”等为主的区域及企业品牌和绿色产品品牌，重点开发名特农产品及山泉、冷泉、温泉、农特四大系列产品，产品品牌化比例达到90%。围绕休闲三产，打破传统的运作模式，调整产业结构，将种植、养殖、生产、线上线下交易、物流等环节融为一体，使得产品产量及价格都得到提高，农民的收入也极大地增加。通过绿色一产、精品二产、休闲三产的有机互动、渗透、融合，形成了以农特产品种养、生产加工、电商物流、休闲旅游为主，一二三产融合发展的新模式。数据显示，“三瓜公社”直接提供就业岗位近2000个，间接带动就业5000余个；农民专业合作经济组织成员增收超过3万元，村级集体经济组织增收超过20万元，农民人均纯收入达15 000元，增长34%；2020年，农民专业合作经济组织成员增收超过5万元，村级集体经济增长达到50%。

2. 社会效益：农民回乡创业就业，吸引年轻人回来

近年来，“三瓜公社”依托半汤乡学院和电商培训中心，加强新型职业农民培训，重塑当地村民，鼓励本地村民回乡创业就业。为解决乡村单一的农业产业无法满足年轻人多元化就业的需求问题，“三瓜公社”大力发展农产品加工业、乡村休闲旅游业、农村电商业等新产业新业态，推动乡村农文旅一体化发展，并通过多元化业态共营共享、新型股份合作、产业化融合经营、农民分享收益等路径，实施合作制型、股份制型、利益联结共同体型等联结方式，让本地村民分享产业增值收益，吸引外出打工的农民回乡创业就业，实现“创业就业不必去远方，家乡一样可以铸辉煌”。随着“三瓜公社”一二三产融合发展，不仅促进了多主体融合、多业态融合，也促进了各方利益的融合，尤其是吸引了大量本地村民返乡创业就业，有效解决了当地农民就业难、增收难、村庄发展难等现实问题，同时也破解了实施乡村振兴战略中“谁来振兴”“为谁振兴”的根本性问题。

3. 生态效益：乡村建设生态化，打造村庄“宜居样板”

发挥乡村“看得见青山，望得见绿水，留得住乡愁”的生态功能需践行生态优先、绿色发展的理念，坚持保护与开发并举、生产与生态并重[16]。“三瓜公社”牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，按照人、村与自然和谐相处的原则，一方面结合村庄自身资源禀赋和特点，统筹山水田林村整体保护和治理，保持山水田林村整体格局的原生性，注重对乡村自然资源的保护，尊重村庄自然风貌，保持村庄肌理，利用好乡村稻田、花海、池塘等田园景观；另一方面，“三瓜公社”围绕乡村建设生态化、推动乡村生态振兴及产业振兴的目标，科学确定村庄发展方向，深入发掘乡村的生态功能和生态价值，结合村庄功能定位，通过完善村庄基础设施和公用设施，最大程度盘活利用闲置农房用于发展民宿、电商、手工作坊等产业，努力把村庄打造成诗意栖居、宜居宜业的美好家园，实现乡村建设、产业发展与生态宜居的有机统一。

三、乡村振兴背景下多主体参与闲置宅基地盘活利用路径

农业农村部于2019年9月印发的《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》明确要求将支持培育盘活利用主体作为开展农村闲置宅基地和闲置住宅的重点工作，

同时指出既要支持农村集体经济组织及其成员采取多种方式实现闲置宅基地盘活利用，也要鼓励有一定经济实力的村集体统一盘活利用闲置宅基地，还要积极引导和支持返乡人员及有实力、有责任的企业积极参与。因此，在乡村振兴背景下，为了有效激发乡村发展活力，同时也为振兴乡村提供有力支撑，开展农村闲置宅基地盘活利用不仅要紧紧围绕实施乡村振兴战略、着眼乡村产业发展需求，也要围绕引导乡村资源要素集聚、推动美丽乡村建设，更要以提高农村土地资源利用效率增加农民收入，促进城乡融合发展和推动乡村振兴为目标，坚持多主体参与、多方共同治理的理念，探索多方参与推进闲置宅基地盘活利用的有效路径，促进资本、人才、技术等要素向农业和农村流动，进而激发农村创新创业活力，为实现乡村产业振兴夯实经济基础。在本质上，多方参与共治的核心是在坚持农民主体地位的基础上，树立农民、村集体、工商企业、返乡人员、城市市民等社会各方主体共同参与闲置宅基地盘活利用的观念，形成多方参与、合作共赢的格局。鉴于此，笔者认为，乡村振兴背景多主体参与闲置宅基地盘活利用路径选择须从以下方面考虑。

（一）引导农民主动参与盘活利用，切实保障农民宅基地权益

对农民而言，宅基地不仅是其基本生活资料，也是家庭的重要财产。尤其是当前在以促进人的城镇化为核心的新型城镇化背景下，能否有效推动已在城镇就业的农业转移人口落户、加快农业转移人口市民化进程，在很大程度上与这些已在城镇就业农民在农村的土地财产权利能否实现以及能否实现包括承包地、宅基地在内的土地财产性收入息息相关。2013年11月，党的十八届三中全会提出要“保障农户宅基地用益物权，赋予农民更多财产权利、探索农民增加财产性收入渠道”。2019年出台的《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》进一步提出“以市场化改革为导向，建立农民财产性收入增长机制”。笔者认为，在实施新型城镇化战略和乡村振兴战略背景下，开展农村闲置宅基地盘活利用的重要前提是坚持农民主体地位，引导农民自愿参与闲置宅基地盘活利用，要充分保障农民对盘活利用宅基地相关政策的知情权，尊重农民的意愿和合理的利益诉求，既要保证农民在盘活利用宅基地的过程中其宅基地权益不受损害，同时也要支持和引导农民探索宅基地多功能复合利用路径，鼓励围绕为保障农民户有所居、推进乡村建设和促进产业振兴提供土地要素保障，采取不同方式参与盘活利用宅基地，要在充分协调宅基地保障性功能与财产性功能的二元矛盾中，统筹考虑农民实际需求、村庄区位条件、资源禀赋和产业基础等，因地制宜选择符合乡村实际的盘活利用模式，实现将就业机会和产业融合收益留给农民，将宅基地收益权与选择权交给农民[17-18]，切实保障农民的宅基地财产权益，增强农民主动参与盘活利用闲置宅基地工作的积极性，让农民实现增收入、得实惠，不仅可以有效破解当前乡村普遍存在的闲置宅基地如何再利用这一亟待解决的现实问题，还可以为进城落户的农民解决后顾之忧，通过盘活利用激活宅基地资源资产价值，促进在城镇稳定就业和生活的农业转移人口“离土离乡”，加快农业转移人口市民化进程、提高农业转移人口市民化质量[19]。

（二）鼓励村集体统一盘活利用，助力发展壮大村集体经济

为保障乡村一二三产业融合发展合理用地需求，2019年9月，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》提出要在充分保障农民宅基地合法权益的前提下，鼓励有一定经济实力的农村集体经济组织对闲置宅基地进行统一盘活利用。2021年1月，农业农村部等部门联合印发的《关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》提出要“拓展集体建设用地使用途径，可以以村为单位开展全域土地综合整治，盘活农村存量建设用地，腾挪空间用于支持农村产业融合发展和乡村振兴”。笔者认为，在全面推进乡村振兴背景下，对于农村集体经济组织而言，如何在严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基础上，顺应村庄发展规律和演变趋势，统筹考虑村民建房、村庄建设和产业发展用地需求，围绕为本地村民建房、发展乡村产业及农村公共设施配套等提供用地保障，在符合国土空间规划和用途管制的前提下，按照

“宜建则建、宜耕则耕、宜绿则绿”的原则，结合实施村域土地综合整治，由村集体统一采取整理、复垦、复绿等方式，对农民退出的宅基地、收回的宅基地进行综合整治，因地制宜地探索通过就地再利用、调整再利用、城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市等对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，实现拓展宅基地使用功能，为乡村振兴提供土地要素保障。值得一提的是，2019年修订后的《土地管理法》已经明确了集体经营性建设用地入市制度。因此，在坚持市场化配置土地资源的背景下，推行集体经营性建设用地入市是健全城乡融合发展体制机制、强化集体所有权行使、巩固集体所有制的创新举措，可以激活农村土地资产，释放出土地的最大红利[20]。因此，在推进农村闲置宅基地盘活利用中，为提高农村存量土地资源配置效率、壮大村集体经济和保护农民宅基地权益，可通过探索建立农村闲置宅基地盘活利用与集体经营性建设用地入市衔接联动机制，地方政府应出台相关配套政策以支持和鼓励农村集体经济组织将农民退出的宅基地、依法收回的宅基地按照国土空间规划确定的工业、商业等经营性用途依法登记，再依据《土地管理法》第六十三条，通过出让、出租、作价出资（入股）等有偿使用方式入市，实现村集体和农民双增收。

（三）支持返乡入乡人员自主盘活利用，打造乡村“微经济空间”

2021年6月施行的《乡村振兴促进法》第二十条规定“各级人民政府应当完善扶持政策，加强指导服务，支持农民、返乡入乡人员在乡村创业创新，促进乡村产业发展和农民就业”。因此，在推动返乡下乡人员创业的背景下，开展农村闲置宅基地盘活利用实践须结合村庄资源禀赋、产业基础及城乡居民消费需求，着眼于促进乡村产业振兴，以完善多方主体利益联结机制为核心，以推动人才、资金、土地等要素跨界配置和产业有机融合为动力，拓展农业的生态涵养、休闲体验、文化传承等多种功能和乡村的经济、生态、社会和文化等多重价值，围绕推动乡村产业深度融合、打造农村产业融合新载体新模式，探索各类返乡下乡创业人员盘活利用闲置宅基地和闲置农房发展乡村新产业新业态的有效途径，鼓励返乡农民工、大学毕业生、退伍军人、市民等各类创业主体依托自有闲置农房或通过租赁、入股、合作等方式盘活利用闲置农房创办乡村旅游协会、农民专业合作社、家庭农场、客栈农庄、电商中心、创客中心，打造符合乡村实际的农产品加工、乡村休闲旅游、乡村新型服务等产业，实现利用闲置宅基地和闲置农房打造乡村“微经济空间”，并带动当地村民就业增收[21]。

（四）引入工商企业推动盘活利用，发挥社会资本撬动作用

乡村振兴，产业兴旺是重点。实施乡村振兴战略，须推动乡村产业全面振兴。实现产业振兴则要激发农村创新创业活力，坚持市场化方向，发挥工商资本促进乡村产业发展的支持作用，鼓励工商企业主体投身乡村，合理引导工商资本下乡以推动乡村产业振兴，特别是引导和鼓励从本地走出去、经济上有实力、社会上有影响、事业上有成就、对家乡乡村振兴事业有热情的非公企业主体返乡下乡创新创业。尤其是在宅基地“三权分置”政策引导下，通过改变宅基地利用方式，探索宅基地从居住功能向多元复合功能转变，围绕延伸农业产业链、拓展农业多种功能及培育农村新产业新业态，引导形成以农民为主体、工商企业带动相结合的闲置宅基地和闲置农房盘活利用格局，实现为促进乡村产业融合发展提供土地要素保障，同时为促进农民增收、壮大乡村产业及加快推进农业农村现代化提供新动能[22-23]。国务院于2019年6月印发的《关于促进乡村产业振兴的指导意见》提出“要有序引导工商资本到乡村投资兴办农民参与度高、受益面广的乡村产业”。《乡村振兴促进法》第五十五条也规定了国家鼓励社会资本到乡村发展与农民利益联结型项目。因此，在乡村振兴背景下，围绕激发乡村发展活力、促进乡村产业振兴及增加农民收入，在探索盘活利用闲置宅基地的实践中需结合村庄区位条件、资源禀赋、环境容量、产业基础等，激发工商企业家参与盘活利用闲置宅基地发展农村新产业新业态的动力，鼓励更多的工商企业主体投身到乡村兴业创业，引导有实力、有意愿、有责任、有乡村情怀的工商企业，从农民作为乡村振兴和产业兴旺的主体地位角度，通过“农户＋企业”“农户＋农民合作组织＋企业”

“农户＋村集体＋企业”等多种利益联结方式[24]，利用闲置宅基地和闲置农房发展符合乡村特点的休闲农业、特色农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验、健康养老、创意办公、农村电商等新产业新业态，通过相关政策支持工商企业投资农产品冷链、初加工、精深加工、仓储等项目，形成乡村产业融合发展的良好格局，推动乡村产业全面振兴。

四、结语

安徽省“三瓜公社”特色小镇的成功实践，充分表明了乡村振兴战略的实施需要搭建多方主体共同参与平台，凝聚社会多方力量共同参与，构建多方主体协同推进机制。在实施乡村振兴战略背景下，如何着眼于乡村产业发展需求、推动美丽乡村建设，有效破解日益突出的农村宅基地闲置问题，提高农村土地资源利用效率，激活农村土地资源资产，增加农民收入及壮大村集体经济，需要多方主体共同参与。尤其是在宅基地“三权分置”改革政策框架下，积极拓展宅基地使用功能，探索盘活利用闲置宅基地与发展农村新产业新业态有机融合及为乡村振兴提供土地要素保障的新路径，不仅要激发包括农民、农村集体经济组织、返乡下乡创业人员、工商企业等多方主体在内的各类主体活力，同时也要鼓励和支持各类主体采取多种方式参与。因此，在不突破农村土地集体所有性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的三条底线的前提下，要在保障农民宅基地合法权益及规范管理宅基地的基础上，因地制宜地选择不同实施模式，支持培育多方主体，创新盘活利用机制，坚持示范先行带动，同时也要在实践中依法规范盘活利用行为，实现为促进乡村振兴提供土地要素保障。

参 考 文 献

[1] 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[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)，2019,19（2）：83-89.

[2] 刘守英，熊雪锋. 经济结构变革、村庄转型与宅基地制度变迁——四川省泸县宅基地制度改革案例研究[J]. 中国农村经济，2018（6）：2-20.

[3] 张勇. 农村宅基地制度改革的内在逻辑、现实困境与路径选择——基于农民市民化与乡村振兴协同视角[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2018，18（6）：118-127，161.

[4] 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.

[5] 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，2021，35（6）：85-94.

[6] 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.

[7] 朱凤凯，柯新利，张凤荣. 转型期农村宅基地边际化的内涵、特征与诊断指标[J]. 地理科学进展，2017，36（5）：549-556.

[8] 任育锋，王玉庭，李哲敏，等. 中国农村宅基地资源时空分布及利用特征[J]. 中国农业大学学报，2020，25（10）：175-186.

[9] 苏康传，杨庆媛，张佰林，等. 山区农村土地利用转型与小农经济变迁耦合机理[J]. 地理研究，2019，38（2）：399-413.

[10] 赵庆磊，马雯秋，曲衍波，等. 宅基地多功能演变与形成机理[J]. 资源科学，2021，43（7）：1454-1466.

[11] 张勇，周丽，李银. 宅基地“三权分置”改革的政策与实践[J]. 江南大学学报(人文社会科学版)，2020，19（5）：60-67.

[12] 陈鹏. 乡村重构理念下的美丽乡村建设规划研究——以安徽省三瓜公社为例[D]. 合肥：安徽建筑大学，2019.

[13] 李修松. 把农村建设得更像农村——关于安徽电商特色小镇“三瓜公社”的调研与启示[N]. 人民政协报，2019-04-01(06).

[14] 姚树荣，周诗雨. 乡村振兴的共建共治共享路径研究[J]. 中国农村经济，2020（2）：14-29.

[15] 庄晋财，黄曼. 主导力量、组织形式与乡村产业融合的效果差异：跨案例研究[J]. 人文杂志，2020（10）：118-128.

[16] 张军. 乡村价值定位与乡村振兴[J]. 中国农村经济，2018（1）：2-10.

[17] 黄祖辉. 准确把握中国乡村振兴战略[J]. 中国农村经济，2018（4）：2-12.

[18] 孔祥利，夏金梅. 乡村振兴战略与农村三产融合发展的价值逻辑关联及协同路径选择[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版)，2019，49（2）：10-18.

[19] 严金明，郭栋林，夏方舟. 中国共产党百年土地制度变迁的“历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑”[J]. 管理世界，2021，37（7）：19-31，2.

[20] 谢小芹. 调适型政策试点：基于“行政控制—社会

动员”视角下的试点分析——对四川省战旗村“集体经营性建设用地入市”的田野考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2021，21（3）：159-166.
[21] 王景新，支晓娟. 中国乡村振兴及其地域空间重构——特色小镇与美丽乡村同建振兴乡村的案例、经验及未来[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2018，18（2）：17-26，157.
[22] 张红宇. 乡村振兴战略与企业家责任[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)，2018，35（1）：13-17.
[23] 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，2020，34（6）：84-93.
[24] 周娟. 农村集体经济组织在乡村产业振兴中的作用机制研究——以“企业＋农村集体经济组织＋农户”模式为例[J]. 农业经济问题，2020，41（11）：16-24.

On the utilization of vacant homestead with multi-agent participation under the background of rural revitalization based on the investigation of characteristic town of "Sangua Commune"

ZHANG Yong[1]，BAO Tingting[2]

（1. *School of Finance and Public Management*，*Anhui University of Finance and Economics*，*Bengbu* 233030，*China*；2. *Editorial Department of Finance and Trade Research of Scientific Research Division of Anhui University of Finance and Economics*，*Bengbu* 233030，*China*）

Abstract：Based on the investigation of the characteristic town of "Sangua Commune", this paper studies the specific path of multi-agent participation in the active utilization of vacant homestead under the background of rural revitalization. "sangua commune" expands the functions of vacant homestead by promoting the reconstruction of industries, villages and villagers and the multi-agent participation. It also stimulates the vitality of farmers, rural collective economic organizations, entrepreneurs returning to the countryside and industrial and commercial enterprises, and guides them to participate in various ways. Under the background of rural revitalization, it is necessary to cultivate multi-agent's active participation, innovate the utilization mechanism, and explore effective ways and policy measures so as to provide strong support for stimulating the vitality of rural development and promoting rural revitalization.

Keywords：Rural Revitalization；Multiple participation；Revitalization and utilization of vacant homestead；Path

（编辑：牛晓霞）