

# 宅基地“三权分置”下乡村主体性变迁与规划变革研究\*

## The Changing Trends of Rural Subjectivity and Reform of Rural Planning under the Reform of "Separation of Three Rights" in Homestead

盛钰仁 罗震东 SHENG Yuren, LUO Zhendong

**摘 要** 基于宅基地“三权分置”改革的趋势,构建“制度—产权—主体”分析框架推演乡村主体性变迁的可能。分别从资格权与使用权合一、资格权与使用权分离、资格权和使用权混合3种情况阐述不同产权关系主导下的乡村发展类型。可以看到随着中国城镇化进程的不断推进,传统乡村的社会经济结构将不断地瓦解、重构,“三权分置”的改革意义深远。随着资格权与使用权的分离和使用权的不断放活,大量乡村将发展成为多元主体融合的社区。作为法定国土空间规划体系的重要组成部分,当前的乡村规划理论非常滞后,难以面对不断演进、日益多元的乡村发展的需求,亟需理念、方法和内容上的更新。在理念上,要充分考虑、统筹乡村空间中各种产权主体的发展诉求;在方法上,要从时空多维视角综合统筹、处理要素之间的复杂关系,从社区规划中汲取营养,加强空间布局与设计的能力;在内容上,要将制度设计纳入规划设计的范畴,引导乡村主体性的良性回归。

**Abstract** Based on the trend of the reform of the three-ownership of the homestead, the analysis framework of "institution-property right-subject" is constructed to deduct the possibility of rural subjectivity changes. The types of rural development under the guidance of different property rights relations are explained separately from the three situations of the integration, the separation, and the mixing of the qualification right and the use right. It can be seen that with the continuous advancement of China's urbanization process, the social and economic structure of traditional villages will continue to be disintegrated and reconstructed, and the reform of the separation of ownerships is of far-reaching significance. With the separation of qualification rights and use rights and the continuous deregulation of use rights, a large number of villages will develop into communities that integrate diverse subjects. As an important part of the Statutory Land and Space Planning System, the current rural planning theory is very lagging behind, and it is difficult to meet the needs of evolving and increasingly diversified rural development. It is urgent to update the concepts, methods and content. In terms of concept, it is necessary to fully consider and coordinate the development demands of various property subjects in rural spaces. In terms of methods, it is necessary to comprehensively coordinate and deal with the complex relationships between elements from a multidimensional perspective of time and space, draw lessons from community planning, and strengthen the ability of spatial layout and design. In terms of content, the institutional design should be included in the scope of planning and design to guide the benign return of rural subjectivity.

**关键词** 乡村主体性;乡村规划;三权分置;产权;宅基地

**Key words** rural subjectivity; rural planning; separation of three rights; property right; homestead

文章编号 1673-8985 (2021) 02-0042-07 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20210207

### 作者简介

盛钰仁  
南京大学建筑与城市规划学院  
硕士研究生

### 罗震东(通信作者)

南京大学建筑与城市规划学院 教授,博士生导师  
南京大学空间规划研究中心 执行主任

### 0 引言

具有公共政策属性的空间规划本身就是制度的延伸与体现,而制度一旦变迁,必然要求、引致规划理论与方法的调整甚至变革。20世纪50年代以来长期存在的城乡关系全方位、多要素的

不平等<sup>[1]</sup>,导致城镇化进程中“城市本位”<sup>[2]</sup>观念异常牢固,乡村基本从属性地充当着国家现代化、城镇化进程的“稳定器”和“蓄水池”<sup>[3]</sup>。由于缺乏强劲的发展需求和动力,乡村规划的价值和意义并不凸显。21世纪以来,随着新农村建设、

\*基金项目:国家自然科学基金项目“电子商务推动的乡村城镇化特征、机制与规划应对研究”(编号51878329)资助。

城乡统筹尤其是乡村振兴等一系列国家重大战略与政策的制定与实施,乡村的价值和定位开始发生巨变,乡村规划的价值和意义日益凸显。以“乡村规划”为关键词查询知网历年的相关文献可以看到,全国各地的实践与相关研究如雨后春笋般涌现,尤其是党的十八大以来相关成果快速增长(见图1)。然而梳理当前的研究成果可以发现,针对乡村制度变革的规划理论与方法的研究较为滞后<sup>[4]</sup>。一方面,“城市本位”的观念惯性使得大量规划师普遍先验地带着城市规划的逻辑和路径,将乡村空间等同于简化的城市或者城镇空间,常常忽视乡村的制度变迁与社会变迁。另一方面,随着中国城镇化、信息化进程的不断推进,乡村产权制度不断改革,乡村规划的服务对象日益呈现出动态、多元的特征,规划“为谁而做”的困惑日益凸显,亟需基础性理论方面的思考与破解。

乡村规划为谁做的困惑,实际上反映的是当前对乡村主体性认知的模糊。2019年中央五部委联合发布的《关于统筹推进村庄规划工作的意见》(以下简称“《意见》”)指出,各地要紧紧依托村党组织和村民委员会开展村庄规划编制工作,要充分发挥村民的主体作用,充分听取村民的诉求,获取村民的支持<sup>[5]</sup>。《意见》的导向非常明确,村民主体的概念也符合党一贯坚持的“群众观点、群众路线”方针。然而在具体的规划编制过程中,村民主体的概念会变得复杂且不可操作。因为随着乡村土地“三权分置”改革正式进入操作层面,在乡村拥有产权的主体日益多元。尤其是宅基地“三权分置”的制度改革<sup>①</sup>,即将宅基地的权利结构由“集体享有宅基地所有权—农户享有宅基地使用权”的“两权分离”结构转变为“集体享有宅基地所有权—农户享有宅基地资格权—农户或者流转受让主体享有宅基地使用权”的“三权分置”的全新结构<sup>[6]</sup>。宅基地由两权逐步走向三权的过程中,乡村产权主体必然呈现多元化、复杂化趋势,这时的“村民”是仅指农户,还是农户和流转受让主体共同构成的整体?农户与受让主体之间的结构关系又是怎样?显然,这些基础理论问题如果不梳理清晰,必然导致乡村规划面临更大的困境。

乡村规划看似是对乡村空间的设计与安

排,实质是对乡村主体行为的规范与引导。宅基地“三权分置”改革虽然才进入正式操作层面,但在经济发达地区的乡村,如淘宝村、网红村等,其“试点”或“私下”的宅基地产权交易行为已经非常普遍、频繁,亟需有相应的空间规划和政策的管制与规范<sup>[7]</sup>。面对国家深化改革的要求和地方发展的迫切需求,城乡规划研究必须直面这一重大乡村制度变革所带来的主体性变迁问题,前瞻性地做出科学的分析与预判,这样才能更好地服务乡村的发展与建设。基于此,本文结合我国乡村当前发展的实际,尝试从制度变迁的视角,推演宅基地“三权分置”改革可能带来的乡村主体性变迁类型,进而针对不同的乡村主体性探讨乡村规划理论与方法变革的方向与重点。

## 1 产权、主体性与乡村

### 1.1 趋势与假设

马克思主义认为主体性是人作为实践的主体,在对客体进行实践的过程中所表现出来的积极性、主动性和创造性<sup>[8]</sup>。实践将主体与客体联系起来,赋予主体性全新的内涵。关于农民的主体性,许多学者从历史和现实的多维视角拓展了农民主体性的丰富内涵<sup>[9-11]</sup>。基于众多的研究,从产权和乡村土地制度视角,本文认为乡村主体性是乡村个体所组成的群体在对乡村时空中所包含的一切产权关系进行能动实践和干预过程中体现出来的积极性和创造性。

产权是由物的存在及关于它们的使用所引起的人们之间相互认可的行为关系<sup>[12]</sup>,明晰的产权决定明晰的行为。自古以来,乡村最重要的行为关系就是土地的产权。土地的权属界定了人们对于土地使用的互相认可的准则,它的具体表现就是乡村的土地制度。新制度经济学认为,真实世界永远都不会存在交易成本为零的情况,因此关于产权的清晰界定异常重要。土地产权制度的僵化落后必然导致乡村要素流动的交易成本过大,阻碍人口的自由迁徙<sup>[13]</sup>与城镇化的良性发展<sup>[14]</sup>。尤其在城乡生活水平差距逐渐缩小的东南沿海地区,“城里人”来到乡村,促进了农村的现代化<sup>[15]</sup>,却无法获得集体身份并保障属于自己的权益。随着人口在城乡之间持续、高频迁徙的需求愈加强

烈,相关制度的落后必然导致乡村主体的模糊与主体性的丧失。

当前国家进行的一系列土地制度改革和乡村土地确权工作就是为了重塑乡村土地的产权关系。让原本模糊僵化、不可分割、不可转让的土地产权属性重新变得完备、清晰、可分割、可转让,从而盘活整个乡村大量囤积的闲置土地资产以及依附其上的其他资产,激发乡村发展的活力,激活乡村主体性。可以预见,随着乡村土地制度改革的进一步深化,尤其是宅基地“三权分置”改革与进一步市场化探索的推进,未来将有更多城乡个体能够合法地获取乡村土地的部分产权而成为乡村主体的一分子。明晰的产权必然促成明确的乡村主体,乡村主体性将逐渐回归。此时乡村规划所面临的“为谁规划”的困惑虽然会迎刃而解,但也将面临一个主体构成愈加复杂的局面。结合《意见》给出的价值取向,乡村规划应该为共同拥有村庄产权的主体服务,那么乡村规划首要的任务就是去寻找主体,并理清乡村的主体性。

### 1.2 分析框架

着眼于乡村土地制度、产权以及主体内在的逻辑关系,结合当前政治经济发展的大背景,本文试图构建“制度—产权—主体”的分析模型(见图2)。模型的要点为4个方面:①政治经济体制决定适应时代发展的城乡土地制度,并深刻影响产权主体在城乡之间的流动;②土地制度界定土地权属关系,产生产权主体;③主体性在产权主体中的不均衡分布导致乡村空间话语权由产权主体向权力主体转移;④掌握空间话语权的权力主体凝聚并发挥乡村的主体性,主导乡村的规划与建设。产权主体是依据土地产权关系明确界定出来的群体,权力主体则是主体性在产权主体中不均衡分布的结果。

基于理论模型的推演可以看到,村庄的产权主体是会发生变化的。村庄的主体性也并非均匀地分布在产权主体手中,而是随着产权主体的变迁和主体之间的竞争互动逐渐集中于权力主体手中的。产权主体的多元化会导致主体之间矛盾竞争的复杂化。矛盾的产生、冲突、解决和衍生

注释: ①2018年中共中央、国务院发布的《关于实施乡村振兴战略的意见》(2018年中央“一号文件”)从国家政策层面正式提出,探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,这是继承包地“三权分置”之后,中国农村土地产权制度的又一次重大改革。

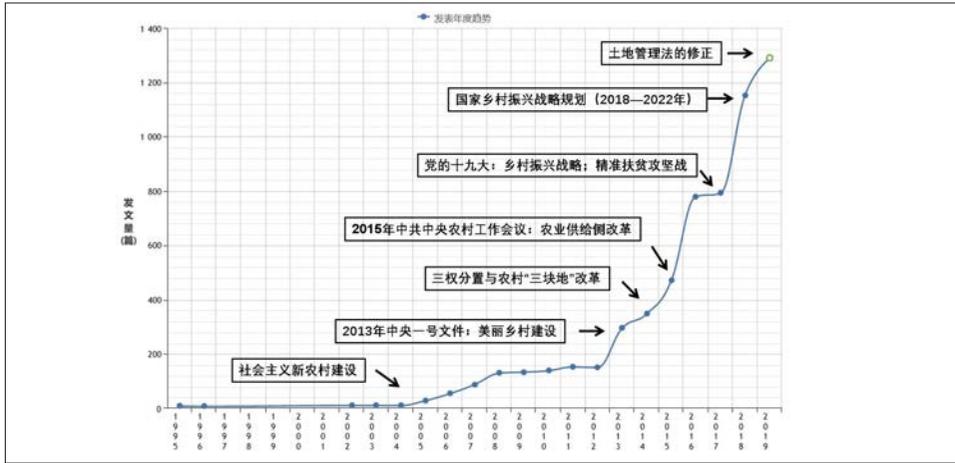


图1 乡村政策价值导向下的相关科研成果产出  
Fig.1 Researches under the guidance of rural policies

资料来源：根据知网检索数据绘制。

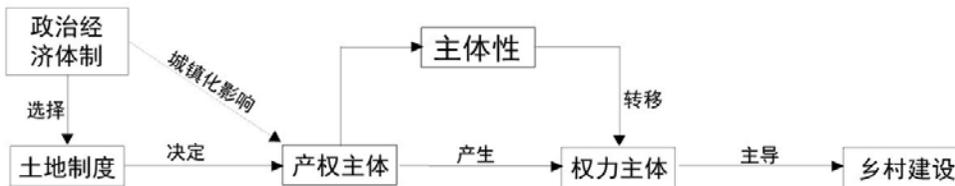


图2 “制度—产权—主体”分析模型  
Fig.2 "Institution-property right-subject" analysis model

资料来源：笔者自绘。

新矛盾的过程，就是空间话语权和主体性由产权主体不断向更有竞争力的权力主体转移的过程。可以预见，随着我国城镇化的不断演进和相关制度的不断完善，权力主体结构会逐渐形成动态的稳定。基于这一理论模型，本文审视“三权分置”下乡村多元主体发展的可能情境和乡村主体性变迁的趋势，进而对乡村规划的理念、方法和机制的变革提出相应的判断。

## 2 “三权分置”下乡村主体性的变迁

宅基地的“三权分置”改革最具影响的内容就是界定并开放了使用权。“三权”中所有权属于集体，集体相对稳定和客观存在的属性使得集体和宅基地所有权这对关系牢固地扎根于乡村之中。资格权是村民从集体经济组织那里申请获得宅基地的权利，也是村民作为村集体一分子而自然拥有的权利，产权界定清晰，也能够保持长期稳定。使用权属于宅基地和其上房屋的实际使用者，可以是村民，也可以是与村民签订协议

的外来承租者。使用权的开放使得资格权主体和使用权与使用权主体之间的关系变得更加丰富，直接影响乡村主体性的构成。根据当前乡村的具体实践，本文将资格权与使用权的两权主体关系分为：资格权与使用权合一、资格权与使用权分离、资格权和使用权混合3种情况。基于“制度—产权—主体”的分析模型，下文将分别探讨3种产权关系主导下的乡村主体性的变迁趋势。

### 2.1 资格权与使用权合一的乡村主体性

宅基地的资格权和使用权合一就是乡村主体同时拥有资格权和使用权。在当前的制度下，能够同时拥有这两权的只能是本集体村民，村民就是乡村的主体，村两委和村民的利益诉求基本一致。当今中国大部分乡村都属于这一类型，乡村的内部构成简单清晰，乡村的主要矛盾是村民之间以及村民和村集体之间的集体内部矛盾。然而由于广大乡村地区普遍教育水平不高<sup>[16]</sup>，基础教育设施建设滞后<sup>[17]</sup>，村民整体的思想观念和

收入水平都较落后，行为处事常常带有一定迷信思想，且更加注重眼前利益，导致乡村内部矛盾琐碎而频繁，典型如公共物品分配不均，宅基地占用纠纷，侵占集体建设用地<sup>[18]</sup>等。在这些矛盾不断产生和解决的过程中，主体的自觉性和能动性会不同程度地释放出来，推动乡村的发展与分化，最终形成主体崛起型和主体衰弱型乡村。

在主体崛起型乡村，通常会有能力较强、见识较广的乡村精英，即“能人”站出来，利用自己的资源（知识、资金、人脉等）赢得村民的信任和支持，进而影响和主导村两委解决村庄内部的大小矛盾，凝聚共识、抱团发展。村民通常愿意接受能人的领导和动员，于是能人逐渐成为村庄的权力主体，掌握村庄的空间话语权，主导乡村未来的建设与发展，他们的主体性往往代表乡村的主体性。笔者深入调研过的浙江省天台县后岸村就是这样的乡村。这个原本贫穷偏远落后的小山村，在回乡精英陈文云和村两委的示范和带领下，依托青山绿水兴办农家乐，截至2018年底已经拥有70余家各具特色的精品民宿，村集体的收入从2010年的空白猛增至2018年的370万元，农民人均收入也由6 000元增长到4万余元。收入增长的同时，乡村更加重视改善人居环境，陆续修编规划，完善基础设施建设。在这一乡村振兴的过程中，乡村能人们充分动员广大村民参与经济发展和乡村建设，重塑了乡村的主体性和权力关系。

主体衰弱型乡村常常是缺乏能人或者能人内耗的乡村。没有有能力、负责任的能人站出来，村庄就会因为个体之间大大小小的矛盾纠葛而逐渐丧失信任和荣誉，乡村主体性也就逐渐丧失，村两委常常缺乏号召力，权威基本依靠乡镇政府赋予。乡镇等基层政府虽然能够通过基础设施建设和国家各类补贴的分发赋予村两委资源与权威，但基本无法参与乡村的日常治理。注重眼前利益的村民为了争取资源会接受村两委的部分动员，但村民个体之间往往是竞争关系，对于乡村公共事务和未来发展也常常漠不关心。这样的情况长期发展必然导致乡村主体性的进一步丧失，逐渐迈入“原子化”<sup>[19]</sup>社会而失去内生活力，最终不可避免地走向衰

败甚至死亡。

## 2.2 资格权与使用权分离下的乡村主体性

宅基地资格权与使用权分离是指拥有宅基地资格权的村民大量甚至全部离开乡村的情况。此时乡村的产权主体由拥有宅基地资格权的离村村民和拥有宅基地使用权的实际使用者两部分构成,仍然留在乡村并同时拥有两权的村民占比非常小。当前两权完全或大部分分离情况并不多,主要出现在一些空心化、老龄化严重的乡村和具有重大历史保护价值或者重大旅游开发潜力的乡村。尤其在后一类乡村,政府和市场为了更好地保护历史资源或者更好地进行旅游开发,往往会通过整村搬迁的方式进行,典型的案例如江西婺源的篁岭村<sup>[20][100]</sup>、南京江宁的苏家村<sup>[21]</sup>等。在这类乡村,资格权主体即原村民大多外迁,使用权主体主要是外来的个人、机构、游客和开发商。

在空心化、老龄化严重的乡村,拥有资格权的青壮年主体基本全部外迁,大量宅基地的使用权处于闲置状态,乡村中只有少部分资格权和使用权合一的留守老人和留守儿童。这类乡村最大的问题是社会问题,包括留守儿童的教育与抚养,留守老人的赡养及心理问题等<sup>[22]</sup>。由于老人们往往知识水平较低,缺乏表达诉求的意愿、机会和能力,乡村的主体性会慢慢地转移到能够解决问题和提供服务的基层政府或者村集体。村集体或者基层政府自然成为村庄的权力主体,主导乡村的发展。

在因历史保护或旅游开发而将原村民整村搬迁的乡村,宅基地资格权和使用权的分离比较彻底。使用权的开放使得进入乡村的外来主体非常多元。乡村内部最主要的矛盾就是宅基地的资格权主体和使用权主体之间的矛盾,即离村村民和外来使用者之间的矛盾。离村村民大多保持本村户口,享有通过村集体发声的权利,甚至部分户口已经迁出的村民由于房屋产权、宗族等原因,依旧能够插足乡村事务。由于使用权已经全部或大部分让渡,他们的主体性只有当外来的使用权主体侵犯到其利益的时候才会被激发。外来的使用权主体获取使用权的方式多种多样,一旦

进入乡村并掌握一定空间主动权后,必然会“充分”利用乡村有限的资源。由于当前乡村资源利用和利益再分配制度的普遍滞后,资格权主体与使用权主体的矛盾往往贯穿于外来主体进入、开发建设、运营管理和利益分配的全过程。乡村主体性在这一矛盾过程中往往会集中于基层政府、村集体及外来开发者,形成新的权力主体,主导乡村的发展与建设模式,如政府主导的景区化开发、旅游公司主导的网红村开发等。江西省婺源的篁岭村在实现整村搬迁后,资本的入侵将村民逐渐排除在风险共担和利益共享的圈子之外,村民由原本村庄的主人变成“局外人”。这种“非对称风险”激化了村庄的内部矛盾,影响了村庄的可持续发展<sup>[20][102]</sup>。

## 2.3 资格权与使用权混合下的乡村主体性

宅基地资格权和使用权混合的情况在经济较为发达的乡村日益普遍。这些乡村的产权主体结构较为复杂,既有两权合一的村民,也有只拥有资格权的离村村民,还有拥有使用权的外来宅基地实际使用者。2019年第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过的“全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》的决定”明确指出,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。2020年正式发布实施的《农村集体土地价格评估技术指引》制定了全国统一的农村集体经营性建设用地、宅基地及其他建设用地价格的评估标准。这些法律法规的出台对于突破城乡二元体制、推动农民城镇化具有重大意义,同时明确了深化农村土地制度改革的决心和方向。宅基地的合理退出、使用与价值评估使乡村更大的闲置资产得以盘活,为推动城乡主体的稳定流通打下坚实的基础。

我国已经进入城镇化的下半程,随着制度改革不断深化,多元主体并存的乡村将是未来乡村发展的重要形式。根据农业农村部公布的数据,截至2018年底,全国响应乡村振兴号召返乡下乡的创新创业人员累计达780万人,多元经营

主体不断壮大。2018年全国第一产业“三新经济”(新产业、新业态、新商业模式)增加值达到6 227亿元,相当于第一产业增加值的9.6%,预计未来这一比重还将快速提高。而宅基地使用权的逐步放开,无疑将为更多的创新创业人群、追求更高品质生活的中产阶层和科研技术群体等提供落脚乡村的载体。根据《中国城镇化道路、模式与政策》的研究,到2033年我国将会有1.07亿—1.88亿农民工的返乡浪潮出现,同时还会有1.16亿—1.22亿农业人口实现就地非农化或者进城非农化,届时城镇化率将达到65%左右<sup>[23]</sup>。由此看来,城镇化的下半程绝对不是简单的乡村向城市的单向涌入,未来20年可能是城乡人口大规模、高频流动融合的时期。当制度不再成为阻挡人口流动的“高墙”,当城乡要素在实体与虚拟空间流动、聚集的成本不断降低,“流乡村”和“新兴田园城市”的大量涌现就将成为可能<sup>[24]</sup>,乡村主体的多元化将是经济活跃地区的必然趋势。

在多元主体并存的乡村内部,混合主体之间的矛盾必然更为复杂,其中主要矛盾是两权合一的村民与拥有使用权的外来者之间的矛盾。首先,这两类主体共存于乡村内,是乡村社会、空间等资源的共同使用者,其利益经常直接碰撞;其次,两类主体的利益出发点通常存在很大分歧,村民主要希望自己的生活不被打扰,相关利益不受侵犯,而外来使用权主体则主要从市场角度谋求个体利益的最大化;最后,两类产权主体都有较高的认知水平和主动表达诉求的能力,他们在乡村空间的直接碰撞非常具有典型性。尤其随着乡村振兴战略的实施,两权合一的村民中开始包含越来越多的返乡创业青年,他们的文化水平和见识远高于一般村民,且主体意识很强,常常是乡村空间话语权的有力掌控者,从他们中间推举出的村两委能力较强,容易获得村民的信任和支持。

多元主体在乡村空间的出现不仅会重构乡村社会,也将重塑乡村的主体性,进而推动乡村社会的现代化。两权合一的村民与拥有使用权的外来者之间的矛盾往往长期动态性地存在。强势产权主体的增多,每一主体的合理诉求都被充分地表达,必然使得主体性不再集中于某

一个或者一类明确的主体手中,而是不均匀地分布在所有产权主体中,最终每一类主体内部都可能形成代表其利益的权力主体,并且由他们共同掌握乡村的空间话语权和公共事务管理权。权力主体之间互相制约,达成协议或者创新权力分配制度,避免矛盾冲突和不合理的内耗,围绕共同的集体利益引导乡村的规划、发展与建设。如莫干山的后坞村,外来个人和资本的介入重塑了村庄的社会经济格局,村庄内部形成良好的互补协作、良性反馈的发展态势,2016年,全村400多户村民中有170户从事民宿行业,人均年收入达到5万元以上<sup>[25]</sup>。

## 2.4 小结

基于乡村制度、产权、主体的理论框架分析宅基地三权分置带来的乡村未来主体性变迁的情境(见表1)。基于前文提及的假设与推演,在国家明确的政治意图和制度设计导向下,城乡关系将会被重构,乡村价值会逐渐回归,乡村必然会突破原有的发展路径,在崛起衰退、起伏动荡中迎接下一个时代的到来。

## 3 “三权分置”下乡村规划的变革

宅基地“三权分置”对于使用权的界定和开放必然推动乡村产权主体的多元化,乡村的主体性也会因不同产权主体的组合而形成多样的

特征。乡村规划要充分服务乡村主体、发挥乡村的主体性,就必须针对乡村主体性的变迁从理念、方法和内容上进行变革。

### 3.1 基于多元主体的规划理念变革

传统乡村规划主要面对的是资格权和使用权合一的情况。随着宅基地资格权和使用权的分离与产权主体的混合,乡村权力主体结构更加复杂,越来越多的乡村将更像一个混合的社区。那么如何从社区的角度服务多元主体的合理诉求?乡村规划必须在理念上进行变革。首先应当充分考虑、统筹乡村空间中各种产权主体的发展诉求,明确规划不仅应该为有主体性的产权主体服务,也不能让失去主体性的产权主体成为服务的盲区。规划必须认识到乡村主体结构不是静态、稳定的结构。在城镇化下半场不断发展演变的城市化和逆城市化浪潮中,城乡人口将会持续高频流动,乡村主体也将处于动态演替之中。规划需要将乡村视为一个有成长、有衰退的生态系统,充分考虑乡村未来发展的多种可能性,从时间维度分析、推演和判断乡村主体变迁的趋势。

当然,规划也不能完全顺从所有主体纷繁复杂的要求,应在充分认识各类主体对于乡村的意义和价值的基础上,按照正确的价值观安排优先次序和空间秩序。所有权主体即村集体是乡村

最重要和根本的主体,代表村集体处理乡村公共事务的村两委是乡村的主心骨,是乡村规划必须深入对接、紧密合作的对象。资格权主体可能是规划容易忽视的对象。作为原住民,他们身上往往承载着大量传统文化和生产生活方式,乡村规划必须让他们获得主体感、价值感和尊严感,让他们对未来的生活有期待<sup>[26]</sup>。使用权主体一般代表乡村社会的经济发展方向,特别是在多元主体并存的乡村。使用权主体的多元决定发展需求的多元,并导致乡村内部矛盾的复杂与激化,从而对乡村规划提出更高的要求,而这正是乡村规划最需要正视的挑战,理念创新也就诞生在这些矛盾的解决过程中。

### 3.2 面向多元主体的规划方法变革

面对多元主体和多样需求,乡村规划要解答好乡村振兴这一重大的时代命题,必须强化自身的核心能力,做好方法论的建设。首先,即使是面对小小的乡村,依然要有战略意识,要能够站在更为客观、长远的视角理性地把握乡村的发展,充分认识到乡村的真正价值在于优越的生态本底、厚重的乡土文化和地方特有的生产生活方式,从而采取合理的行动规避部分产权主体因为短期利益而破坏长远价值的行为。其次,规划要从时间和空间多维视角综合统筹、处理要素之间的复杂关系,乡村规划应当从社区规划中汲取营养,做好面对日益复杂的乡村社会结构的准备。

乡村规划依然需要加强空间布局与设计的能力。一方面,探索协调乡村多元新业态、新功能与传统业态和功能关系的布局方法;另一方面,在保护乡村传统形态与风貌时进行有机更新,使乡村空间更加适应现代化生产、生活需要,同时不失传统特色,并通过设计让空间本身更具有生态性和生活性。在具体操作和技术层面上,探索建立良好地与一群“不同身份,不同社会、经济背景”的主体进行有效沟通的办法。通过创造新的协商方式,平衡不同主体的诉求,缓和进而解决矛盾,以推动更具共识、更体现共同利益的规划的编制和落实。对于这些能力的开拓,或许就是规划科学性的体现。

表1 “制度—产权—主体”分析框架下乡村主体性变迁的情境梳理

Tab.1 The scenario analysis of the future rural subject change under the framework of "institution-property right-subject"

乡村产权变迁情境	乡村发展类型	对应的国家政策划分的乡村类型	产权主体构成	主要矛盾	权力主体
资格权和使用权合一	主体崛起型	城郊融合类、特色保护类	村集体、村民	村民内部矛盾(中)	乡村精英
	主体衰弱型	集聚提升类、搬迁撤并类	村集体、村民	村民内部矛盾(弱)	政府、村集体
资格权和使用权分离	资格权主体外迁型	集聚提升类、搬迁撤并类	村集体、离村村民	村民内部矛盾(弱)	政府、村集体
	使用权主体侵入型	城郊融合类、特色保护类	村集体、离村村民、外来使用者	离村村民和外来者之间的矛盾(中)	村集体、外来者
资格权和使用权混合	多元主体共存型	城郊融合类、特色保护类	村集体、离村村民、在地村民、外来使用者	在地村民和外来者之间的矛盾(强)	多元权力主体

资料来源:笔者自制。

### 3.3 通过制度设计引导主体性回归

随着乡村振兴战略的实施,乡村制度变革将持续深化,乡村规划需要将制度设计作为重要内容纳入规划设计的范畴。制度变革固然来自于自上而下的设计与授权,但中国改革的成功经验证明,自上而下的设计一般来自于自下而上的实践探索。深化乡村制度改革也不例外,需要千千万万乡村的积极实践和总结。乡村规划应当在实践层面贡献制度设计的智慧。例如上海市就在超大城市乡村振兴战略和规划中探索建立以区为单位的面向全国宅基地流转中心<sup>[27]</sup>。事实上,在乡村规划实践层面可以进行制度设计的内容很多。比如:如何在满足乡村土地利用性质和规划布局的前提下,适当放宽流转房屋的使用性质转变范围;如何设计完善的产权主体退出和准入机制<sup>[28]</sup>,不仅针对使用权主体的审核、评估和登记,更要重点设计资格权主体的退出、准入机制和奖惩措施,对于那些渴望长期在乡村定居的外来使用权主体,需要设计提高成为资格权主体的准入门槛;如何完善配套的信用体系和金融制度,在乡村设立金融服务站,完善产权抵押贷款制度,简化资产数字化流程,使资本在城乡之间稳定高效流通,促进乡村产业兴旺等。

随着更为健全的宅基地市场制度的建立,新的乡村主体进入乡村,必然需要设计一套合理的制度来处理多元主体之间的关系,引导主体性良性回归。一方面,在土地确权和最大限度地还权赋能<sup>[29]</sup>基础上,明确不同主体的权利和义务,消除因产权不明带来的利益纠葛,充分保障所有产权主体的合法权益。另一方面,建议村两委有选择地吸纳外来使用权主体参与公共事务的决策,可以根据外来使用权主体的流动性设计不同的选举和决策权重,鼓励多元主体为自身合理诉求和乡村公共事务主动发声。除此之外,乡村规划还可以协调基层政府,下放更多的权力给乡村,赋予乡村权力主体以更大的自主权,从而培养乡村基层自治能力。将政府的纵向治理与乡村主体的横向治理相结合,充分发挥基层党员的带头作用,激发乡村产权主体的主人翁意识,最终使多元主体共同参与乡村治理的主动性和创造性得到良性回归。

### 4 结语

基于宅基地“三权分置”改革的趋势,构建“制度—产权—主体”分析框架,推演乡村主体性变迁的可能,以及不同主体性重塑的乡村发展类型。可以看到,随着中国城镇化进程的不断推进,传统乡村的社会经济结构将不断地瓦解、重构,“三权分置”的改革意义深远,不仅契合乡村现代化和乡村振兴的需要,也符合人们对美好生活的需求,并有利于破解城乡不平衡不充分发展的矛盾。随着资格权与使用权的分离和使用权的不断放活,大量乡村将发展成为多元主体融合而不失乡土特色的生态化高品质社区。乡村土地制度改革与互联网时代快速的技术迭代正在推动新一轮自下而上的城镇化进程<sup>[30]</sup>。作为一门带有很强前瞻性的学科,体系健全的城乡规划要求从更为长远的视角评估城乡发展的趋势<sup>[31]</sup>。

作为法定国土空间规划体系的重要组成部分,当前的乡村规划理论非常滞后,难以面对不断演进、日益多元的乡村发展的需求,亟需在理念、方法和内容上的更新。在理念上,充分考虑、统筹乡村空间中各种产权主体的发展诉求,在充分认识各类主体对于乡村的意义和价值的基础上,按照正确的价值观安排优先次序和空间秩序。在方法上,从更为客观、长远的视角理性把握乡村发展,从时空多维视角综合统筹、处理要素之间的复杂关系,从社区规划中汲取营养,加强空间布局与设计的能力。在内容上,将制度设计纳入规划设计的范畴,在实践层面贡献制度设计的智慧,引导乡村主体性的良性回归。卢梭说,最边陲的省份才能看出一个民族的天才与风尚<sup>[32]</sup>。当今中国大量的“边缘地区”已经自发地出现如火如荼的底层创新活动,人民对于美好生活的诉求与创造力正在迸发。随着更加符合经济社会发展趋势的政策陆续出台,星星之火正在扩展为燎原之势。因此,乡村规划理论与实践的发展绝不能故步自封,只有更好地匹配城镇化发展的趋势,更好地应对日新月异的需求和挑战,才能为乡村全面振兴和城乡融合发展做出应有的贡献。

### 参考文献 References

- [1] 韩俊. 中国城乡关系演变60年:回顾与展望[J]. 改革, 2009(11): 5-14.  
HAN Jun. 60 years of the evolution of China's urban-rural relations: review and outlook[J]. Reform, 2009(11): 5-14.
- [2] 魏述杰. 我国城市化进程中的城市本位分析[D]. 济南: 山东大学, 2009.  
WEI Shujie. The city standard analysis in the process of urbanization in my country[D]. Jinan: Shandong University, 2009.
- [3] 贺雪峰. 农村:中国现代化稳定器与蓄水池[N]. 中国社会科学报, 2013-12-25.  
HE Xuefeng. Countryside: China's modern stabilizer and reservoir[N]. Chinese Journal of Social Sciences, 2013-12-25.
- [4] 舒波,徐晶菁,陈阳. 中国乡村规划建设研究进展与展望——基于国家自然科学基金项目成果的文献计量分析[J]. 规划师, 2020(4): 41-49.  
SHU Bo, XU Jingjing, CHEN Yang. The progress and review of rural planning research in China: a statistical study of research projects funded by natural science foundation[J]. Planners, 2020(4): 41-49.
- [5] 中华人民共和国农业农村部. 中央农办 农业农村部 自然资源部 国家发展改革委 财政部关于统筹推进村庄规划工作的意见[Z]. 2019.  
The Ministry of Agriculture and Rural Affairs of the People's Republic of China. Opinions of Central Agricultural Office, Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Ministry of Natural Resources, National Development and Reform Commission, the Ministry of Finance on coordinating and promoting village planning[Z]. 2019.
- [6] 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.  
DONG Xinhui. Circulation of homestead use rights in New China in 70 years: institutional changes, realistic dilemmas, reform directions[J]. China Rural Economy, 2019(6): 2-27.
- [7] 刘守英. 农村宅基地制度的特殊性与出路[J]. 国家行政学院学报, 2015(3): 18-24, 43.  
LIU Shouying. The particularity and outlet of the rural homestead system[J]. Journal of the National School of Administration, 2015(3): 18-24, 43.
- [8] 骆郁廷. 马克思主义主体性理论的三个维度[J]. 武汉大学学报(人文科学版), 2009, 62(1): 5-10.  
LUO Yuting. The three dimensions of Marxist subjectivity theory[J]. Journal of Wuhan University (Humanities Edition), 2009, 62(1): 5-10.
- [9] 张晓芳,刘宏伟,冯振业. 农民政治参与与主体性的培育对策研究[J]. 农村经济与科技, 2018, 29(12): 220-222.  
ZHANG Xiaofang, LIU Hongwei, FENG Zhenye. Research on the cultivation countermeasures of the subjectivity of farmers' political participation[J].

- Rural Economy and Technology, 2018, 29(12): 220-222.
- [10] 陈红, 张福红. 梁漱溟农民主体性思想及其对新农村建设的启示[J]. 黑龙江社会科学, 2016 (2): 36-39.  
CHEN Hong, ZHANG Fuhong. Liang Shuming's farmers' subjectivity thought and its enlightenment to the construction of new countryside[J]. Heilongjiang Social Sciences, 2016(2): 36-39.
- [11] 杜焕英. 邓小平农村改革农民主体性思想研究[D]. 重庆: 西南大学, 2010.  
DU Huanying. Research on Deng Xiaoping's thoughts on the subjectivity of farmers in rural reform[D]. Chongqing: Southwest University, 2010.
- [12] 卢现祥. 新制度经济学[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2011.  
LU Xianxiang. New institutional economics[M]. Wuhan: Wuhan University Press, 2011.
- [13] 黄仁宗. 城镇化抑或迁徙自由——反思我国户籍制度改革的价值取向[J]. 求实, 2002 (5): 38-41.  
HUANG Renzong. Urbanization or freedom of migration: rethinking the value orientation of my country's household registration system reform[J]. Qiushi, 2002(5): 38-41.
- [14] 叶裕民. 中国城市化的制度障碍与制度创新[J]. 中国人民大学学报, 2001 (5): 32-38.  
YE Yumin. System obstacles and system innovation of China's urbanization[J]. Journal of Renmin University of China, 2001(5): 32-38.
- [15] 温希锦, 孙婷婷. 城市化进程中的逆城市化现象分析[J]. 科技经济导刊, 2019, 27 (3): 231.  
WEN Xijin, SUN Tingting. Analysis of counter-urbanization phenomenon in the process of urbanization[J]. Science & Technology Economic Guide, 2019, 27(3): 231.
- [16] 谈松华. 农村教育: 现状、困难与对策[J]. 北京大学教育评论, 2003 (1): 99-103.  
TAN Songhua. Rural education: current situation, difficulties and countermeasures[J]. Peking University Education Review, 2003(1): 99-103.
- [17] 司孟韩. 新时代我国农村基础教育发展中存在的问题及其应对[J]. 法制与社会, 2019 (27): 158-160.  
SI Menghan. Problems and countermeasures in the development of rural basic education in my country in the new era[J]. Legal System and Society, 2019(27): 158-160.
- [18] 陈松岩. 农村宅基地纠纷成因及解决方法[J]. 河南科技, 2002 (16): 46.  
CHEN Songyan. The causes and solutions of disputes over rural housing land[J]. Henan Science and Technology, 2002(16): 46.
- [19] 郝涛. 农民原子化的后果及对策[J]. 许昌学院学报, 2005 (6): 122-124.  
HAO Tao. The consequences and countermeasures of the atomization of farmers[J]. Journal of Xuchang University, 2005(6): 122-124.
- [20] 杨洁莹, 张京祥. 基于法团主义视角的“资本下乡”利益格局检视与治理策略——江西省婺源县H村的实证研究[J]. 国际城市规划, 2020 (5): 98-105.  
YANG Jieying, ZHANG Jingxiang. Rethinking capital in rural governance from a corporatism perspective: empirical research in Village H, Jiangxi Province[J]. Urban Planning International, 2020(5): 98-105.
- [21] 申明锐. 从乡村建设到乡村运营——政府项目市场托管的成效与困境[J]. 城市规划, 2020 (7): 9-17.  
SHEN Mingrui. From rural construction to rural operation: benefit and dilemma of the market-oriented service provision in China's rural revitalization[J]. City Planning Review, 2020(7): 9-17.
- [22] 杨道华, 曾艳梅. 关爱“留守人群”促进社会和谐[J]. 农村经济与科技, 2012, 23 (2): 102-103.  
YANG Daohua, ZENG Yanmei. Caring for the "left-behind people" to promote social harmony[J]. Rural Economy and Technology, 2012, 23(2): 102-103.
- [23] 李晓江, 尹强, 张娟, 等. 《中国城镇化道路、模式与政策》研究报告综述[J]. 城市规划学刊, 2014 (2): 1-14.  
LI Xiaojiang, YIN Qiang, ZHANG Juan, et al. Summary of research reports on Roads, Patterns and Policies of Urbanization in China[J]. Urban Planning Forum, 2014(2): 1-14.
- [24] 罗震东. 新兴田园城市: 移动互联网时代的城镇化理论重构[J]. 城市规划, 2020 (3): 9-15.  
LUO Zhendong. Emerging rural cities: theoretical reconstruction of urbanization in the era of mobile Internet[J]. City Planning Review, 2020(3): 9-15.
- [25] 邵颖萍. 落脚乡村与民宿经济——莫干山特色文化重构[M]. 南京: 江苏凤凰教育出版社, 2019.  
SHAO Yingping. Living in the countryside and home stay economy: reconstruction of characteristic culture of Moganshan[M]. Nanjing: Jiangsu Phoenix Education Press, 2019.
- [26] 贺雪峰. 新乡土中国[M]. 北京: 北京大学出版社, 2013.  
HE Xuefeng. New rural China[M]. Beijing: Peking University Press, 2013.
- [27] 周晓娟. 资源约束背景下超大城市乡村振兴战略和规划策略的思考——以上海为例[J]. 上海城市规划, 2018 (6): 22-29.  
ZHOU Xiaojuan. Reflections on the rural revitalization strategy and planning strategy of the megacities under the background of tight resource constraints: taking Shanghai as an example[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2018(6): 22-29.
- [28] 高圣平. 宅基地制度改革政策的演进与走向[J]. 中国人民大学学报, 2019, 33 (1): 23-33.  
GAO Shengping. The evolution and trend of the reform policy of the homestead system[J]. Journal of Renmin University of China, 2019, 33(1): 23-33.
- [29] 陆文聪, 余新平. 农村土地还权赋能的必要性及可行性[J]. 改革, 2014 (3): 40-46.  
LU Wencong, YU Xinping. The necessity and feasibility of the empowerment of rural land return rights[J]. Reform, 2014(3): 40-46.
- [30] 罗震东, 何鹤鸣. 新自下而上进程——电子商务作用下的乡村城镇化[J]. 城市规划, 2017, 41 (3): 31-40.  
LUO Zhendong, HE Heming. New bottom-up process: rural urbanization under the influence of e-commerce[J]. City Planning Review, 2017, 41(3): 31-40.
- [31] 郑德高, 闫岩. 实效性和前瞻性: 关于总体规划评估的若干思考[J]. 城市规划, 2013, 37 (4): 37-42.  
ZHENG Degao, YAN Yan. Effectiveness and forward-looking: some thoughts on the evaluation of overall planning[J]. City Planning Review, 2013, 37(4): 37-42.
- [32] 卢梭. 爱弥儿[M]. 李平沅, 译. 北京: 商务印书馆, 2007.  
ROUSSEAU J J. Emile[M]. LI Ping'ou, translate. Beijing: The Commercial Press, 2007.