

宅基地三权分置与农民增收有效性

——来自浙江象山改革的经验

李 达, 于明明, 吴春岐

(北京城市学院城镇化研究院, 北京 100083)

摘 要: 宅基地三权分置作为“两权改革”的重要内容安排, 在促进农户增收方面被赋予重要期待。为分析宅基地三权分置促进农民增收的有效性, 在阐释当前农户收入的现状和主要困局的基础上, 基于浙江象山改革的 5 个典型案例, 从直接效应、间接效应和可持续性等 3 个方面进行了研究分析。结果表明, 宅基地三权分置对促进农民增收具有较大潜力, 直接增加了农户财产性收入, 并间接提供了经营性收入和工资性收入途径。同时, 乡贤人才的回归、创新要素的加入以及发展等潜在问题的解决, 使得农户收入结构调整的同时, 升级和优化了要素禀赋结构, 为农村发展和农户持续增收创造了基础。建议依靠农村要素禀赋的比较优势, 依托宅基地三权分置的机制创新推进乡村振兴。

关键词: 宅基地; 三权分置; 农民增收; 有效性; 象山经验

中图分类号: F120.3

文献标识码: A

文章编号: 1673-4513(2022)-02-055-07

引言

2019 年, 中国人均 GDP 突破了 10000 美元关口, 相关资料表明, 中国中等收入群体规模在 4 亿人以上, 具备了支撑消费经济的稳固中坚力量。目前, 我国城镇化进程正在稳步推进, 城乡居民消费结构不断调整升级, 消费观念也发生了巨大变化。在此背景下, 城镇对乡村不再是单向虹吸关系, 而是尝试与乡村构建资源等价流动的双向通道, 为乡村振兴的开局奠定了良好的基础。然而, 当前乡村资源资产进入“交换”通道仍然面临着一定的制度性和约束性

障碍, 如何利用农村“两权”改革等体制机制创新, 助力农村发展、农民增收成为研究关注的焦点问题。

一、研究问题

有关研究认为, 在转型经济的背景下, 主要呈现出农民收入增长缓慢、城乡收入差距持续扩大这两个主要问题, 市场对农村资源的配置作用有较大提高空间, 一系列结构性问题突出, 农民收入增长的新途径和新方式亟待发掘。中国的扶贫实践表明, 利用资产收益助力农村地区发展不啻为一项重要的政策选择。资产收

收稿日期: 2021 年 08 月 10 日

作者简介: 李达 (1990-), 男, 河北易县人, 助理研究员, 博士, 主要研究方向: 农林经济管理与乡村振兴。

于明明 (1990-), 女, 山东青岛人, 助理研究员, 硕士, 主要研究方向: 农村不动产确权登记研究。

吴春岐 (1970-), 男, 山东滨州人, 教授, 博士, 主要研究方向: 农村宅基地改革和确权登记制度研究。

基金项目: 国家社会科学基金项目“乡村旅游‘俘获精英困境’的生成机制及破解路径研究”(21BJY199)。

益以稳定增加农民的财产性收入为目的，是构建城乡要素统一市场的重要手段。“十三五”规划和 2018 年的中央一号文件对放宽农村资产约束以提高农民收益也进行了不同程度的表述，尤其提出了探索设立宅基地所有权、资格权、使用权，为盘活农村资产提供了制度性基础。宅基地三权分置改革实验以来，成为改革试点实现乡村发展的一个重要途径和政策选项。那么，宅基地三权分置改革是否有效地促进了农民增收？

二、农民收入现状与困局

（一）农民收入现状

1. 农民收入持续增长。2013 年至 2019 年，我国农民收入持续增长，实现了质的飞跃。农村居民人均可支配收入年均增幅达 9.23%，工资性收入年均增幅达 10.31%、经营净收入年均增幅达 6.56%、财产净收入年均达增幅 11.61%、转移净收入年均增幅达 12.26%（见表 1）。

表 1 2013—2019 年农民收入情况表

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
农村居民人均可支配收入（元）	9430	10489	11422	12363	13432	14617	16021
工资性收入（元）	3653	4152	4600	5022	5498	5996	6583
经营净收入（元）	3935	4237	4504	4741	5028	5358	5762
财产净收入（元）	195	222	252	272	303	342	377
转移净收入（元）	1648	1877	2066	2328	2603	2920	3298

2. 农民收入增速稳中缓升。2013 年至 2019 年，农民收入增速表现为先降后升。2013 年以后，农民收入增速一直在 10% 左右。从收入增长拉动因素来看：工资性收入和经营净收入的增长对农民收入增长起到了主要的拉动作用，分别贡献了 44.45% 和 27.72%；此外，转移净收入连续 7 年保持高速增长，对农民收入增长起到了 25.03% 的拉动效应。

（二）农民收入困局

尽管农村居民收入在纵向上实现了持续高速增长，但在横向比较和收入结构上仍然存在一定的问题。

1. 与城市居民的收入相比差距依然很大。2013 - 2019 年，城镇居民人均可支配收入上涨了 15 892 元，涨幅绝对值远超农村。城乡居民

表 2 2013 - 2019 年城乡居民收入对比及农民分项收入比例

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
城市居民人均可支配收入（元）	26467	28844	31195	33616	36396	39251	42359
城乡收入比值	2.81	2.75	2.73	2.72	2.71	2.69	2.64
城乡收入差额	17037	18355	19773	21253	22964	24634	26338
基尼系数 ^②	0.473	0.469	0.462	0.465	0.467	0.468	0.465
工资性收入比例	38.74%	39.58%	40.27%	40.62%	40.93%	41.02%	41.09%
经营净收入比例	41.73%	40.39%	39.43%	38.35%	37.43%	36.66%	35.97%
财产净收入比例	2.07%	2.12%	2.21%	2.20%	2.26%	2.34%	2.35%
转移净收入比例	17.48%	17.89%	18.09%	18.83%	19.38%	19.98%	20.59%

人均可支配收入比值持续缩小，由 2.81 下降到了 2.64；但两者的差额由 17037 元上升到了 26338 元，收入差距在 2013 年到 2019 年间扩大了 71.34%。这表明，城乡收入差距仍在保持扩大态势。

2. 收入结构性矛盾较为突出，持续高速增长面临瓶颈。工资性收入和经营收入决定着农民收入的可持续增长，然而工资性收入上涨迟缓，作为与工资性收入相互对应的经营收入持续下降，转移收入的持续性和稳定性堪忧。

表 2 显示，2013 - 2019 年，农村居民的财产净收入占总收入的比例有了微弱提高：由 2.07% 提高到了 2.35%，表明财产性收入严重不足的问题一直存在。农户的承包地、宅基地和房屋等资产并未完全表现出增值属性，对提高农户收入的作用甚微。实际上，农地使用权和处分权的完善对农户家庭总收入的增长具有促进作用，而宅基地制度改革则能促进农民年人均财产性收入增长，成为了让农户依靠自身在市场取得生存和持续发展的重要举措。

三、宅基地三权分置改革案例选择与描述

(一) 案例选择

2018 年，中央一号文件发布后，象山县围绕宅基地使用权与资格权相分离这个核心，出台了相关政策，并实现了不动产权登记。象山县围绕不变更集体属性、不减少耕地面积、不损害农民利益 3 个关键点，以适度放活宅基地使用权为主线，以盘活村集体土地资源为目的，以综合利用农村土地资源为依托，逐步摸索出了一套可被实践检验的农村宅基地产权制度，从顶层设计、政策跟进和具体流程等不同层面解决了三权分置的落地问题。

课题组以象山县村庄的社会经济与规模、地理环境与土地性质、宅基地三权分置办法、宅基地经营模式、农民增收情况等为选择依据，在象山县全域覆盖性地调研了 3 街道、10 镇、5 乡的宅基地三权分置项目，并于 2018 年至 2020 年针对存在宅基地资格权证申领的农村进行了

实地调研，调查和访谈超过 100 余人次，通过筛选和甄别剔除了 13 个非典型案例，保留了 5 个典型案例进行有效性分析。主要选择依据为：

1. 案例中包含了浙江省第一个获得宅基地资格证的村、村民自经营村和外部企业主导村等，5 个案例都是 2015 年首批次进行宅基地三权分置，到 2020 年都通过了宅基地三权分置改革验收，具有较强的代表性。

2. 案例中宅基地经营模式相差较大，为分析宅基地三权分置的增收有效性提供了不同的分析视角。

(二) 案例概述

上述案例村庄在宅基地三权分置改革前的状况存在一定的相同点和差异性（见表 3）。

1. 相同点。（1）村庄规模较小，人口均在 1000 人左右；（2）收入来源以第一产业为主，主要为经济林（柑橘、杨梅、毛竹等）和养殖业（渔业），兼有耕地；（3）收入水平相近，人均收入在 1 - 2 万元左右；（4）劳动力资源多以外出务工为主，导致村内闲置宅基地较多；（5）都具备一定的旅游资源，外部资金有进入村庄的冲动”。

2. 差异性。（1）闲置宅基地的情况和属性不尽一致。A 村、B 村和 C 村的闲置宅基地（使用权）以村民自有为主，D 村和 E 村的闲置宅基地（使用权）主要为集体所有，且为具备一定历史价值的古建筑群落。（2）村庄拥有的其他资源也各不相同：A 村、B 村和 C 村的自然资源较为丰富；B 村和 C 村有丰富的历史文化资源，如“先秦岩画”遗址、明清烽火台等；D 村也同样具备优秀的文化资源，如方孝孺后裔聚居地、民族风古建筑等；E 村则以旅游资源见长，如海滨度假区、渔村体验、影视城等旅游景点。

四、“象山改革”促进农民增收的有效性分析

宅基地三权分置改革是为了建立健全宅基地的市场化交易机制，使旧房子变成“黄金屋”，

表 3 案例村宅基地三权分置改革前基本情况

	村庄经济与规模	土地资源	劳动力资源	宅基地与其他资源状况
A 村	以经济林为主，主要作物为柑橘、杨梅、茶叶和毛竹；人口共 1350 人；2017 年收入 1 万元/人。	耕地面积 1260 亩，山地 503 亩，柑橘 1400 亩，杨梅地 150 亩，茶园 150 亩，毛竹 30 亩。	留守村民 80% 为老人和小孩，青壮劳动力普遍外出务工。	宅基地：房子整体较旧，鲜少看到新建房屋。 自然资源：山、湖、溪、橘。 文化资源：“先秦岩画”遗址、明代兵工厂铸铁遗址、马筋酒坊遗址。
B 村	以经济林和养殖业为主，主要作物为杨梅、桔子、桃形李和梭子蟹、蛤蜊、青蟹等；总人口 806 人，2016 年收入 1.26 万元/人。	耕地 580 亩，山林面积 1200 亩，淡海水养殖面积 1000 余亩，杨梅种植面积 1200 亩，桔子和桃形李面积 1000 亩。	青壮劳动力普遍外出。	宅基地：旧房空房较多，存在少量危房。 自然资源：环境秀丽，三面环山。
C 村	以渔业为主；总人口 1031 人。2017 年收入 2.3 万元/人。	山林 753 亩。	青壮劳动力普遍外出，“空心村”。	宅基地：全村共有房屋 111 栋，闲置 80 余栋。 自然资源：风光优美、港湾内风平浪静，冬暖夏凉。海水清澈，有卵石滩。 文化资源：明清烽火台、王爷庙、土地庙
D 村	以农业为主，主要作物为白菜、水稻。共 250 户，700 余人。	耕地 520 亩，其中水田 488 亩；山林 1101 亩，其中毛竹 575 亩，柑橘 71 亩。		宅基地：“九房三堂”，古建筑汇聚成 100 多户人家。 文化资源：第二批宁波历史文化名村；方孝孺后裔聚居地；民族风古建筑。
E 村	以种植业和养殖业为主，经济产出包括水稻、柑橘和淡水鱼等。共 238 户，734 人。	村域面积 2.7km ² ，耕地 792 亩，林地 456 亩。	人口逐渐外流，村内常住多为老年人。	宅基地：风格各异、个性鲜明、保存相对完好的四合院建筑。 旅游资源：海滨度假区、渔村体验、影视城等旅游景点。

屋”，带动浅海滩涂、山林、水域等闲置资源活起来、流起来、顺起来，乡村资源变资产、资产变资金有了稳定通道，实现了闲置资源从“无价值”到“有价值”再到“高价值”的转变，从直接效应、间接效应和可持续性等方面促进了对农民增收。

（一）直接效应：促进农户财产收入增长

在当前农村建设用地指标和规划空间相对

紧缺的情况下，通过三权分置制度规范，改旧建新、指标置换、变废为宝，充分挖掘宅基地潜力，有效盘活闲置建设用地空间，通过广泛吸引外部资金进入，直接促进农户资产增长。

1. 增加农民财产性收入。A 村三权分置改革后，宅基地年租金 50 元/m²，村民可以一次性收到 5 年租金（37.5 万元）。C 村改革后，村民可以将房屋出租，出租期内累计

租金收入在 50 万元左右。农户可以利用这些资金补贴家用，或通过创办企业、再投资等方式实现财富增长，逐步进入良性增收轨道，从而实现乡村振兴的总体目标——生活富裕。

2. 增加村集体财产性收入。村集体收入是农户收入的重要组成部分，也是实现农村发展必不可少的支撑要素。村集体收入一方面可以做为村民分红和村集体成员发展村集体经济奖励基金，直接面向农户发放；另一方面，村集体收入还是村集体创办企业的资金来源，而村集体企业的发展是带动农民增收、实现本地经济发展的重要支撑。E 村村集体统一收储农户宅基地和农房，再整体租赁给西坡团队进行开发，可增加村集体经济收入 30 万元。D 村集体财产性收入增加约 60 万元/年，依托宅基地三权分置资金建成了全省首家村级美术馆，成立了乡村振兴象山工作室。

（二）间接效应：提升经营性和工资收入

截止到 2020 年底，象山县共发放宅基地三权分置不动产证 115 本，先后共有 40 多家民宿项目入驻，累计带来资金流在 6 亿元以上。A 村引入安可公司，投资约 7000 万元；C 村吸引了 20 余家企业入驻，资金量超过 3000 万元；E 村吸引西坡酒店管理集团投资 2500 万元等。依赖于土地的农业生产方式转变为依赖于物质资本的工业及服务业生产方式：一方面，农户不再单纯依靠初级农业劳动获得收入，还可以依靠打工获得工资性收入；另一方面，农户成为家庭企业，并通过自主经营增加了经营性收入。

象山县借助三权分置改革实施“闲置宅基地（农房）+”行动，促进了经营性收入和工资性收入上升。D 村村民除享受村集体分红外，通过出售盆景、花木及农产品，每年可增加收入 2 万元。C 村村民将房子的日常经营交给民宿企业打理，只要负责卫生和餐饮，一年实现 8 到 10 万元的收入。E 村引入民宿产业后，也找到了村民工资性收入新

途径。

（三）可持续性：推动乡村“实心化”发展

象山县宅基地三权分置改革协同“三抢双动”（抢项目、抢资金、抢人才和城乡要素双向流动行动）共同开展，吸引了一批人才回乡创业，通过人才回流、自主创新和解决发展潜在矛盾，“空心村”变成了“实心村”，焕发了乡村生机和活力，持续性和长远性地促进了农户增收。

1. 吸引乡贤人才回归。2018 年以来，象山县三权分置后，引进各类乡贤人才 600 余人。以 B 村村民 HLX 为例，在宅基地三权分置改革后，主动回到家乡开办民宿，自掏腰包盘活村内闲置房产，并通过新改建农房、纳入新农家客栈等方式，带动村中农户盘活宅基地房屋，一起进入民宿的运营体系，提高了农民收入。乡贤的回归，不仅带来了资金和项目，更重要的是丰富了乡村的人力资本，尤其是带来了人力资本结构的优化和升级，为乡村发展和农户持续增收奠定了良好的基础。此外，外出务工人员选择留在本地开展经营性活动也带来了“新人才”效应。

2. 带动农村实现创新。（1）生产模式的创新。以前农户主要依靠第一产业和外出劳动务工取得收入，现在则可以依靠宅基地取得收益，并选择为民宿企业打工、实现本地就业。（2）经营理念的创新。农户可以自主盘活宅基地交由入驻公司管理，并按照一定比例分享收入，打破了传统上全盘出租、依据合同收取租金的方式。这种新型的经营模式开拓了农民创造和利用财富的视野，增加了农户金融理财的选项，多重组合模式将带动农村经营方式和金融方式的创新。（3）经营项目的创新。D 村将美术馆引入本地的产业链条，突破了以往农村只能做低端、做上游的固有思维，极具创意地引入了艺术、文化等元素，进一步优化了农村人居环境并赋予农村生活更多的人文内涵。

3. 解决潜在社会问题。改革开放以来,大批进城务工人员的异地流动带来了“城市病”问题、“613899”部队问题以及闲置农地、宅基地等资源浪费问题。宅基地三权分置后,本地产业的发展吸纳了大量劳动力就业,诸如餐饮、导游、物业、运输等行业和岗位为农民提供了本地就业的机会。不言而喻,本地就业在提高农户收入的同时,解决了一系列潜在的社会问题,尤其是农村子女教育和身心发展问题有望得到缓解。

五、结论与启示

(一) 主要研究结论

1. 宅基地三权分置作为“两权改革”的重要内容安排,在促进农户增收方面具有较大潜力。在农民增收面临城乡收入差距持续扩大、工资性收入上涨滞缓、经营净收入占比下降、转移净收入难以持续、财产净收入占比过小的困局下,宅基地三权分置盘活了农民的闲置资产,直接促进了农户和村集体财产性收入增长,并带动了本地产业结构向服务业升级和农民生产方式的转变。

2. 基地三权分置改革诱致农村最优生产结构跃升。有效推动了现代农业、乡村旅游、文化创意、健康养老等相关产业实现链式和网式发展,间接促进了经营性和工资性收入增长,打通了绿水青山向金山银山转化之路。

3. 宅基地三权分置基本可以实现农民收入的持续增长。宅基地三权分置不仅保障农户在未来长时间内(租期一般是20年)可以拥有稳定的财产性收入现金流,而且通过乡贤人才的回归、创新要素的加入以及发展中潜在社会隐患问题的解决,为农村“实心化”发展和农户长期稳健增收提供了可能。

(二) 研究启示

农村“两权”改革被赋予了更高的历史期望。宅基地三权分置通过融合城乡要素,

为城乡资源要素的生产交换提供了流动通道,促进了农村持续发展和农户持续增收。同时,应该注意到宅基地三权分置改革还存在一定的理论难题和实践困扰,需要进一步厘清三权的深层逻辑关系,深化并推动三权登记颁证工作的实践。在乡村振兴的开局之年,地方政府要因势利导、大胆作为,依托宅基地三权分置改革等机制创新,发挥农村特色禀赋资源,不断促进农民收入的增长。

参考文献:

- [1] 温涛,何茜,王煜宇,等. 改革开放40年中国农民收入增长的总体格局与未来展望[J]. 西南大学学报:社会科学版,2018,44(04): 43-55+193-194.
- [2] 林毅夫. 深化农村体制改革,加速农村劳动力转移[J]. 中国行政管理,2003(11): 20-22.
- [3] 程名望,盖庆恩, Jin Yanhong, 等. 人力资本积累与农户收入增长[J]. 经济研究,2016,51(01): 168-181+192.
- [4] 张红宇,张海阳,李伟毅,等. 当前农民增收形势分析与对策思路[J]. 农业经济问题,2013,34(04): 9-14.
- [5] 汪三贵,梁晓敏. 我国资产收益扶贫的实践与机制创新[J]. 农业经济问题,2017,38(09): 28-37+110.
- [6] 王小华. 中国农民收入结构的演化逻辑及其增收效应测度[J]. 西南大学学报:社会科学版,2019,45(05): 67-77+198-199.
- [7] 杨宝国. 劳务扶贫对农户收入内生增长的影响分析[J]. 农业经济,2020(01): 91-92.
- [8] 邓文,肖百川. 农民增收困境与路径:地方治理视角的研究——以湖北省孝感市为例[J]. 湖北社会科学,2019(09): 66-74.
- [9] 李涛,张鹏. 农地产权、要素配置与农户收入增长[J]. 经济问题探索,2020(12): 43-54.
- [10] 张公望,朱明芬. 农村宅基地制度改革与农民增收——基于6个试点县(市、区)面板数据的双重差分分析[J]. 浙江农业学报,2020,32(08): 1475-1484.

The Separation of the Three Rights of Homesteads and the Effectiveness of Farmers' Income Increase

——Experience from the Reform in Xiangshan, Zhejiang

LI Da, YU Mingming, WU Chunqi

(Urbanization Research Institute of Beijing City University, Beijing 100083, China)

Abstract: As an important arrangement of the “two-rights reform”, the separation of the three rights of homesteads has been given important expectations in terms of promoting the increase of farmers' income. On the basis of explaining the current status of farmers' income and the main difficulties and five typical cases of the reform in Xiangshan, this paper analyzes the effectiveness of the separation of the three rights of homesteads in promoting the increase of farmers' income from three aspects, including direct effect, indirect effect and sustainability. The results show that the three-right separation of homesteads has great potential to increase farmers' income, with directly increasing farmers' property income, and indirectly providing means of operating income and wage income. At the same time, the return of talented rural talents, the addition of innovative elements, and the resolution of potential development problems have allowed farmers to adjust their income structure while upgrading and optimizing their factor endowment structure, creating a foundation for rural development and farmers' continuous income growth. It is recommended to rely on the comparative advantages of rural factor endowments and the mechanism innovation of the three-right separation of homesteads to promote rural revitalization.

Keywords: homestead; the separation of the three rights; farmers' income increase; effectiveness; experience from Xiangshan

(责任编辑: 冀文彦)