

# Research on the Spatial Governance Strategy of Rural Idle Land from the Perspective of Property Rights

Kaiming Li<sup>1,2</sup>, Liying Yue<sup>2,3</sup>, Kaishun Li<sup>4</sup>

<sup>1</sup>College of Architecture and Urban Planning, Tongji University, Shanghai, China

<sup>2</sup>Department of Urban and Regional Studies, University of North Carolina at Chapel Hill, Chapel Hill USA

<sup>3</sup>School of Social Development, East China Normal University, Shanghai

<sup>4</sup>Antai College of Economics and Management, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai

Email: lkmtj@tongji.edu.cn

Received: Feb. 1<sup>st</sup>, 2020; accepted: Feb. 21<sup>st</sup>, 2020; published: Feb. 28<sup>th</sup>, 2020

## Abstract

This paper studies the incompleteness of rural idle land property rights and the factors affecting its governance from the perspective of “property rights”. A spatial governance analysis framework of “property transactions—income distribution—path selection” is constructed. Taking Shanghai Xinzheng Village as a case, its spatial governance process and the operation mechanism are researched. It is found that in the process of property trading method, do not change land ownership and do not change for agricultural services are the basis of rural spatial governance, which can prevent external capital from controlling land and alienation of rural functions. In the process of income distribution, improving the multi-channel benefit sharing mechanism, including dynamic annual rent of agricultural land, collective construction land investment share dividend, and homestead rent proportional sharing can coordinate the interests among village collective organizations, enterprises, villagers and it can ensure the sustainability of governance. The governance path of “agricultural land—rural industrial and public facilities land—homestead” can reduce the difficulty of rural spatial governance and promote the overall transformation of rural space.

## Keywords

Idle Land, Spatial Governance, Property Rights, Xinzheng Village, Shanghai

# 产权视角下乡村闲置土地空间治理策略思考

李开明<sup>1,2</sup>, 岳丽莹<sup>2,3</sup>, 李开顺<sup>4</sup>

<sup>1</sup>同济大学建筑与城市规划学院, 上海

<sup>2</sup>北卡罗来纳大学教堂山分校区域和城市规画系, 美国 教堂山

<sup>3</sup>华东师范大学社会发展学院, 上海

<sup>4</sup>上海交通大学安泰经济与管理学院, 上海

Email: lkmtj@tongji.edu.cn

收稿日期: 2020年2月1日; 录用日期: 2020年2月21日; 发布日期: 2020年2月28日

## 摘要

从“产权”出发, 本文研究了乡村闲置土地产权的残缺性以及影响其空间治理的因素。以上海市新征村为例, 对其闲置土地空间治理历程和运作机制进行剖析。研究发现, 不改变土地所有权和不改变为农服务用途的产权交易策略是推动治理的基础, 可防止外部资本控制土地, 防止乡村功能的异化。采用农用地动态年租金、集体建设土地出资入股分红、宅基地租金按比例共享等收益分配策略, 构建了多渠道利益共享机制, 可有效协调村集体组织、企业、村民的利益, 保证治理的可持续性。“农用地——乡村工业和公共设施用地——宅基地”形成了“由易及难”的治理路径策略, 可有效降低治理成本, 推动乡村农用地、建设用地的整体转型。

## 关键词

闲置土地, 空间治理, 产权, 新征村, 上海

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

改革开放以来, 伴随着工业化、城镇化的快速发展, 乡村人口的非农化转移带来乡村常住人口的逐渐减少[1]。乡村集体土地管理制度和宅基地的福利分配功能, 导致村民建房“建新不拆旧”, 乡村建设用地出现了不减反增的倒挂现象, 与此同时, 乡村农用地也出现大面积撂荒现象, 乡村土地呈现出集体建设用地和农用地的大量闲置。在这种形势下, 完善乡村闲置土地的空间治理[2], 优化乡村空间结构, 是改善乡村人居环境、实现乡村振兴的重要举措。近年来围绕闲置土地空间治理, 形成了减量规划和三旧改造两种模式。减量规划是通过建设用地指标的“空间转移”完成城乡空间的集中布局和优化[3]。三旧改造则利用地方政府土地新政, 对闲置土地进行市场导向再开发。从实施效果看, 两者都缺乏对社会效益的充分关注, 不利于乡村长远发展; 乡村闲置建设用地减量后, 村集体组织失去了土地, 村民失去了就近工作机会, 乡村缺乏进一步发展的动力; 三旧改造中, 其房地产导向的商业开发使乡村功能过度城市化[4]。如何在乡村闲置用地的空间治理中, 既能满足集约节约用地的目的, 又能满足乡村涉农产业发展的用地需求, 从而壮大村集体组织的实力, 促进乡村的内生增长, 是乡村闲置用地空间治理需要进一步考虑的问题。本文分析了乡村闲置用地治理面临的难点, 回顾了上海市新征村闲置土地空间治理过程, 研究了其闲置用地的空间治理策略, 以期为我国其他区域乡村闲置用地的治理提供借鉴。

## 2. 乡村闲置土地治理的难点

### 2.1. 闲置土地与残缺的产权

乡村闲置土地是指在一定时期内, 未被使用的乡村土地[5]。从用地构成来看即包含闲置农用地和闲

置建设用地两种类型,其中集体建设用地可进一步细分为宅基地、乡镇工业用地、乡村公共设施用地[6]。造成闲置的原因既有经济层面的要素,农业生产的低收入导致乡村劳动力放弃农田务农到城市务工[7];又有政策层面的因素,宅基地政策“无退出、无限期、无偿使用”的政策,地方政府监督不力,执法力度不强,导致的乡村建设用地违建现象[8];还有制度层面因素,我国宪法规定,乡村土地属于农民集体所有,所有集体经济组织的成员都是该闲置土地的所有权人。在集体所有制的前提下,集体土地只能用于农业生产和生活,村集体组织无权将农地转变为建设用地发展非农经济[9]。集体土地的出让、转让和抵押受到国家法律禁止,只有通过征地转换为国有用地,而难以直接入市经营;产权的残缺造成了集体土地产权主体不明、交易不畅等现象,造成了土地的闲置。

## 2.2. 国内外关于乡村闲置土地的研究

由于我国农村土地产权的残缺性,导致乡村闲置土地是一个具有中国特色的问题。国外关注乡村闲置土地的研究主要从土地利用集约化的角度,分析了乡村土地利用的格局变化和驱动要素,提出了通过土地管理政策和技术创新提高土地使用效率的方法[10] [11]。国内对乡村闲置土地的研究集中在成因、对策和实践分析三方面。学者认为宅基地不能入市转让、地方政府监督执法不完善、城市化快速推进是导致我国乡村土地闲置的主要原因[12]。据此,有学者提出完善乡村土地产权制度、完善乡村闲置土地利用法规、加快土地经营权流转等一系列措施[13] [14]。但这些措施涉及到国家层面土地制度的重大变革,在短时间内难以实现。也有学者结合实际案例对乡村闲置学校、闲置庭院的利用策略进行了研究[15] [16]。但研究主要关注了乡村闲置建设用地,缺乏对乡村闲置农用地的关注。因此,在我国现有乡村土地产权制度下,完善对乡村闲置建设用地和闲置农用地的治理策略研究,具有重要的现实意义。

## 2.3. 闲置土地空间治理的影响因素

### 2.3.1. 产权交易方式

为推动闲置土地的空间治理,需要推动产权交易,明晰其产权结构,其中产权起着关键的作用。产权作为一项权利束,一般包括资源的所有权,资源的排他性使用权,通过使用资源而获取资金的收益权,以及通过出售或其他办法转让资源给他人的转让权[17]。根据所有权变更的差异,闲置土地空间治理可以划分为二种模式。一是所有权主体发生变更,即闲置集体土地转变为国有土地。政府和市场获得了绝大部分土地增值收益,但是村集体组织失去了土地,乡村缺乏进一步发展的动力,实践不利于我国的乡村全面振兴。二是土地所有权不变更,使用权交易,即村集体组织和市场企业合作开发,村集体保留土地所有权,企业获得使用权和经营权。村集体组织在保留土地所有权的同时,可以获得租金收入,但需要保证合作开发的功能符合乡村和农业发展导向,以防止出现乡村功能的异化。

### 2.3.2. 增值收益分配方式

如何分配闲置土地增值收益是乡村闲置土地空间治理的核心,其合理性决定着治理的可持续性[18]。在乡村闲置土地的空间治理过程中,存在着地方政府、企业、村集体、村民四种主体,从其治理经验来看,单依靠政府或市场的力量会导致政府失灵或市场失灵的现象[19],难以实现乡村闲置土地治理的可持续性。因此收益分配模式必须兼顾四种主体的利益需求,得到所有闲置土地利益相关者的支持,需要通过政府放权、市场开放、社会赋权的手段[20],推动闲置土地增值收益在政府、企业、村集体组织和村民之间的共享,实现经济效益和社会效益的动态协调。

### 2.3.3. 治理路径选择方式

闲置建设用地的治理不仅涉及到宅基地和乡镇工业用地,而且涉及到乡村公共设施用地和农用地。

不同种类用地其空间治理成本不同，增值收益幅度亦不同；如农用地使用权的流转比集体建设用地使用权的流转容易。同时，农用地和建设用地的空间治理相互影响。乡村建设用地存在的前提就是为乡村和农业服务，当农用地的空间使用状态发生变化后，集体建设用地要随之发生转变，才能更好地为乡村产业发展和村民生活服务。因此在乡村闲置土地治理时，需要针对农用地、乡村工业用地、乡村公共服务设施用地和宅基地选择合理的治理时序和路径，从而推动乡村空间的整体系统转型。

### 3. 新征村闲置土地治理历程

#### 3.1. 新征村概况

新征村位于上海市崇明区北部，与江苏省接壤，据市中心人民广场 60 km，属于远郊乡村。新征村具有 200 年的水稻种植历史，是上海的粮食主产区。村庄面积 222.1 ha，村内景观优美，北侧为林带，中部为稻田，南侧为 9 个自然村(图 1)。

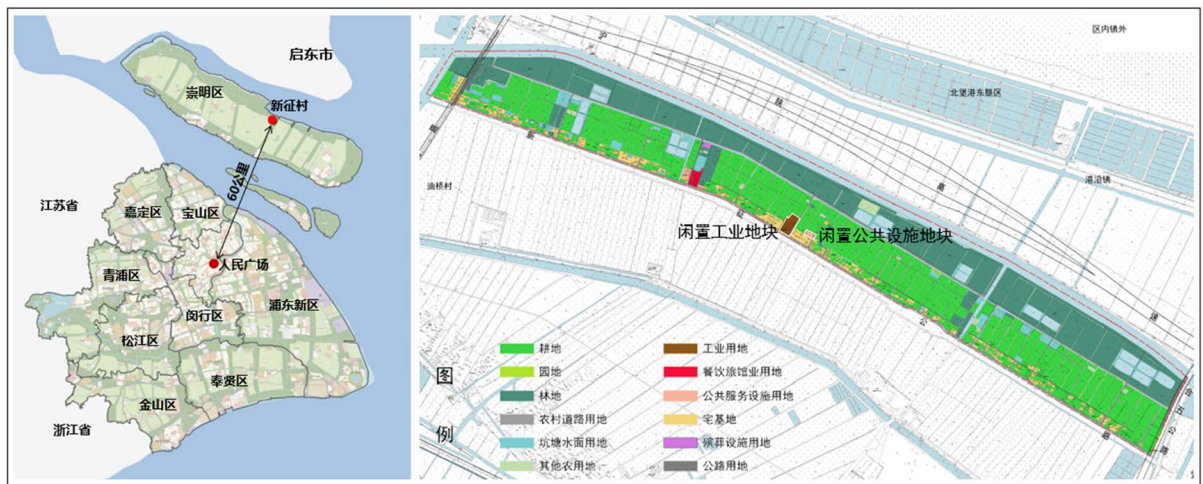


Figure 1. Location of Xinzheng Village and Land Use Status in 2012

图 1. 新征村区位和 2012 年土地使用现状图

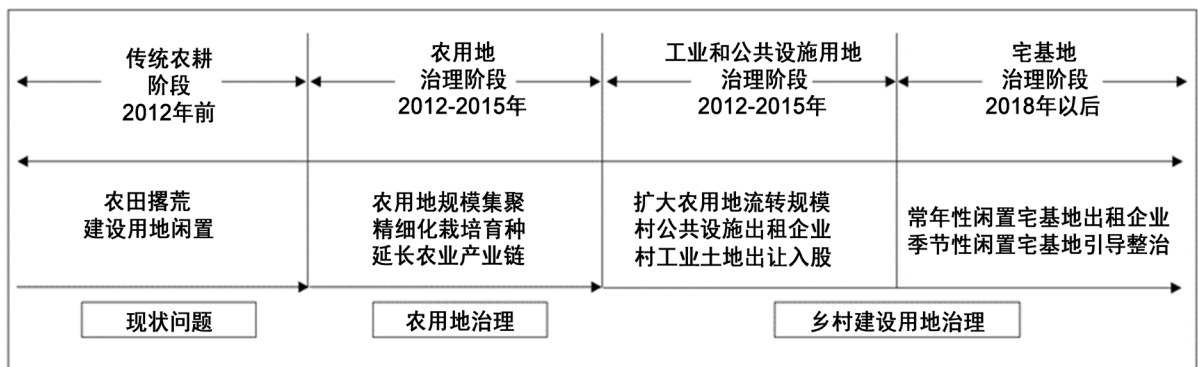


Figure 2. Stages of idle land governance in Xinzheng Village

图 2. 新征村闲置土地治理阶段划分图

2012 年以前，新征村一直处于传统农耕阶段，其农用地和乡村建设用地出现了大面积闲置。一是农田布局细碎，抛荒现象严重。由于水稻种植效益低，户均种植面积小，村民出于对经济效益的考量，选择将农地闲置。二是人口大量外流，建设用地闲置现象严重。截至 2012 年，全村户籍人口为 1229 人，

常住人口为 270 人, 仅占户籍人口总数的 22%, 多为老人和小孩; 村民宅基地和住房大量闲置; 村办企业(村属五金厂)和村公共设施(新征村小学)已闲置废弃多年。

### 3.2. 新征村空间治理过程

新政村闲置土地的空间治理, 可以划分为以下 3 个阶段(图 2)。

#### 3.2.1. 农用地治理阶段(2012~2015 年)

2012 年, 上海市东禾九谷休闲农业公司与新征村集体经济组织签订了村内 70 ha 的农用地承包流转协议, 承包期为 20 年, 初始年租金为亩均 1200 元。此阶段内, 该企业通过三方面完成农用地的空间治理。首先, 完成农用地的适度规模集聚, 将现状细碎的农用地归并, 使小田变大田, 完善农田灌排设施, 提高机械化耕作水平, 提高农业产量。其次, 依托上海市农业科学研究院, 通过精细栽培, 提高大米质量。最后, 新建了大米加工厂, 使稻米就近完成从糙米向精米的加工, 避免了流通过程中的损失; 同时将大米进行精加工, 打造成礼品, 拓展了农业链、提升了价值链。2015 年, 新征村稻米种植初具规模, 吸引了大批市民前来观光体验, 企业将村内剩余 110 ha 农用地予以承包, 在保证承包期为 20 年的基础上, 制定了动态年租金的协议, 即农地年租金根据上一年农地承包收益动态调整。通过农业产业化完成了农用地的空间治理。

#### 3.2.2. 工业和公共设施用地治理阶段(2015~2018 年)

为满足日益增长的游客住宿和餐饮等基本需求, 企业与村集体组织合作开发, 将已经闲置的五金厂和村小学改造成成为休闲农业配套设施。对于现状已经闲置约十年的新征村小学(面积为 0.21 ha), 新征村集体将其出租给东禾九谷企业, 企业在不破坏建筑主体的前提下, 将其改造成小型化旅游接待服务用的住宿设施, 村集体组织得到相应的年租金。对于现状闲置的乡镇企业用地(原为村属五金厂, 因为经营不善关闭, 面积为 0.73 ha), 村集体组织利用集体土地入市的政策将其土地使用权出让给企业, 企业补缴地块使用权出让金以及将地块从工业调整为商业用地的出让金给村集体组织, 村集体组织将所得出让金以资金入股的形式与企业组建股份制公司, 投入到乡村休闲农业的发展中, 所得收益按比例返还村集体组织。

#### 3.2.3. 宅基地治理阶段(2018 年以后)

2018 年后, 随着以“稻米”为特色主题的休闲农业发展壮大, 为满足市民日益多样化的住宿和旅游活动需求, 企业和村集体组织对现状闲置的宅基地进行治理。根据对土地和房屋产权使用状况的调查, 现状闲置的住房分为常年闲置和季节性闲置两种。对于常年闲置的村宅, 由于现状已经没有任何人居住, 房屋质量破旧, 由村集体组织统一收回, 一期将 22 幢常年闲置农房租用给企业, 企业将其改造成民宿。对于季节性闲置的住房, 即在重要节日村民回乡使用, 平时闲置的村宅, 村集体组织和企业联合对其进行功能引导和风貌改造, 使其投入到休闲农业产业发展相关的餐饮、销售等服务业态中, 以推进闲置宅基地的空间治理。

## 4. 闲置土地治理策略思考

剖析新征村闲置土地治理历程, 其在产权交易方式、增值收益分配方式、治理路径选择方式三个方面呈现出以下特点。

### 4.1. 产权交易策略: 不改变所有权、不改变为农服务用途

在传统模式下, 闲置土地通过征收变为国有用地, 实现入市增值, 村集体组织失去土地所有权, 只

能得到基于土地现状用途的一次性补偿，村庄失去进一步发展的动力。村集体掌握土地所有权，可以防止土地被外来资本控制，增强村民与市场博弈的能力。因此，新征村在农用地、工业用地、公共设施用地、宅基地的治理中，村集体组织保留了闲置土地的所有权，仅将土地的使用权出租或出让给企业，为后续村集体分享土地增值收益提供了保证(图 3)。

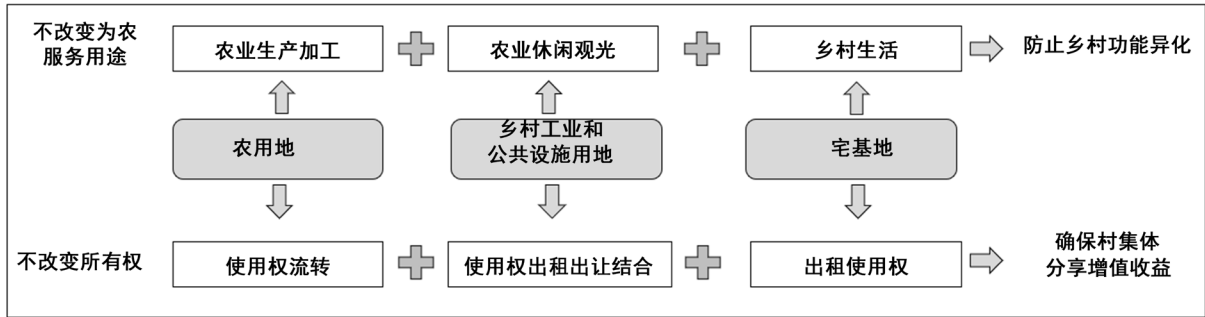


Figure 3. Property right transaction mode  
图 3. 产权交易方式图

集体土地作为生产资料，是乡村获得内生发展动力，形成“造血”机制的基础。在新征村农用地的治理中，通过对细碎农业空间的归并，提升了农业生产能力和效益；通过闲置工业和公共设施用地的治理，提高了休闲农业的效益；通过宅基地的治理，提高了村集体和村民的经济收益。在整个过程中，不改变为农服务的用途可以有效避免“乡村工业化、房地产化”所带来的乡村功能的异化。通过设置不改变所有权、不改变为农服务用途两条底线作为推动乡村土地产权交易的策略，有效解决“土地闲置”和“涉农产业用地不足”的问题，实现空间结构的优化和土地价值的提升。

#### 4.2. 收益分配策略：多渠道利益共享机制

围绕村集体、村民、企业和地方政府四种利益主体，通过动态年租金、土地出资入股分红等方式形成了多渠道利益共享机制，促进了农用地、乡村工业用地、公共设施用地和宅基地的治理(图 4)。

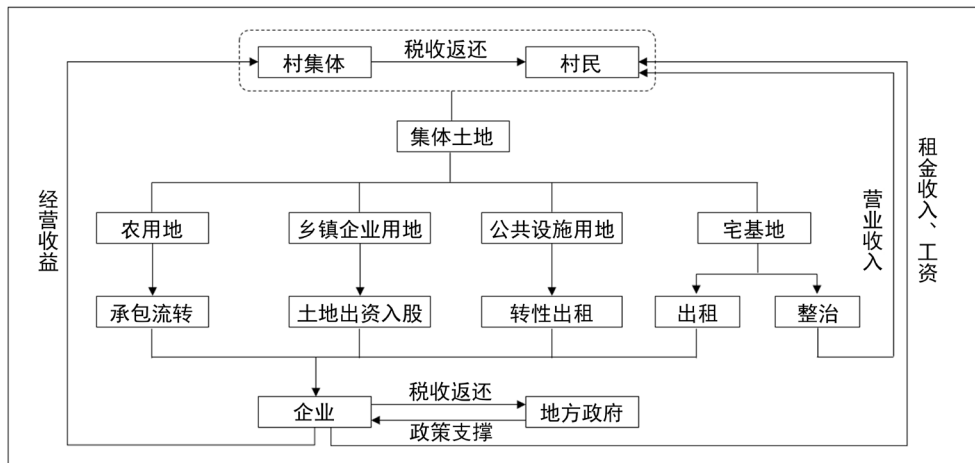


Figure 4. Income distribution method diagram  
图 4. 收益分配方式图

##### 4.2.1. 农用地治理：动态年租金、多样化利益连接

随着农业生产效率的提高和农业亩产收益的降低，有限的耕作面积和传统的精耕细作方式已经难以

满足村民对生产生活的经济要求。因此，越来越多的村民选择进城务工，逐步脱离农业生产，导致农田撂荒。在农用地使用权的流转市场上，1亩地的年租金为1000元，由于市场价格过低，难以满足村民经济需求，村民宁愿将农地闲置，也不愿将农地出租，形成了“有地没人种、有人没地种”的错位现象。新征村引入东禾九谷休闲农业企业后，通过规模种植、科学育种、机械耕作等一系列措施提高农业的产量和质量，带动了农业生产效益的整体提升。根据2018年市场调查，新征村的大米已从2012年1.5元每斤的糙米收购价提升至2018年12元每斤的市场零售价。销售所实现的增值以农地动态年租金的形式返还原于村民，农地年租金已从最初的1200元每亩提升至2018年的3000元每亩，通过农地动态年租金的方式，使村集体组织、企业和村民共享农用地增值效益，保证了治理的可持续性。

伴随着企业种植规模的扩大，逐渐联结了周边村民和村集体组织，这样就把分散的种植基地、村民和市场组织到一体化生产系统中，延伸了产业链，提升了价值链，让村民参与到农业加工、流通、销售等各个环节中。在此过程中，村民与企业形成了多样化的利益连接方式。首先，村民以产业工人的身份投入到稻米的生产和栽培中，实现生产技术的提升。其次，村民作为企业乡村休闲农业项目的主要服务人员，在打造休闲农业“乡”、“农”地域特色的同时，带动了村民的就业增收。最后，发展订单农业，促进村民与企业的合作。乡村特色农产品是现阶段休闲农业的核心吸引要素之一，基于市场的需求，加大与企业的合作，形成以村民家庭为单位的订单农业，企业为村民和游客搭建健康稳定的购买平台，实现农副产品和市场的对接。除此之外，村民还可以获得出租宅基地的租金、休闲农业所带来的村集体资产增值和股份分红。通过以上多种方法，完善企业与村民之间的利益连接机制(图5)。

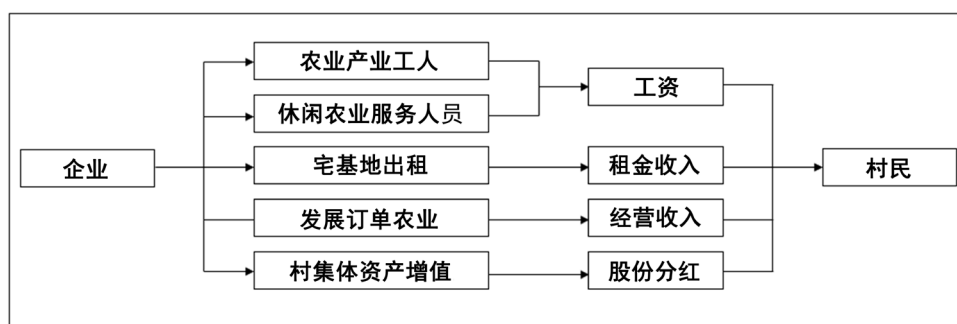


Figure 5. Villager and enterprise interest connection mechanism diagram  
图5. 村民和企业的利益连接机制图

#### 4.2.2. 闲置工业和公共设施用地治理：土地出资、入股分红

在闲置的新征村小学和村五金厂的改造中，村集体组织分别采用了出租和出让闲置土地使用权的方式，所得租金和出让金与企业联合建立股份制公司的形式，保证了村集体组织对集体用地的所有权，扩大了村民在闲置土地再开发中的收益分配，从静态的一次性分红到动态的持续性受益。为防止企业在地块开发中的房地产导向，出现乡村功能的异化，在闲置土地出租和出让合同中，明确了相关条件：包括：① 须对外开放营业；② 带方案出让，需对周边租赁农用地及建设用地进行统一规划设计；③ 禁止土地使用权的后续转让，确保土地的使用与周边区域农业、农村发展相协调。通过以上一系列条件的设置完成了闲置工业和公共设施用地的空间治理。

通过土地出资、入股分红的方式，依托土地使用权的转移，一方面使村集体和企业共享了土地再开发和土地收益的权利，降低市场的交易成本，也避免了村集体因资金和市场相关能力不足导致的土地的闲置(图6)。另一方面，采用集体方式供地不仅其土地价格比国有用地低(同等条件的土地，国有用地为200万/亩，而集体用地为30万/亩)，而且其土地审批程序也相对国有用地时间短，可以为休闲农业的开

发节约资金和时间成本。通过对东禾九谷企业的访谈发现，由于土地所有权掌控在村集体手中，企业对用地的使用权面临着被村集体回收的风险。虽然在过去村集体组织与企业的合作中，村集体组织长远的眼光和开放的心态保证了企业的合理利益，但是基于土地所有权的缺失，企业对未来投资闲置土地的风险和利润仍存在一定的不确定性。因此后续应该完善相关机制，进一步保证企业投资的合理利益。



**Figure 6.** Comparison of idle industrial and public facilities before and after reconstruction  
**图 6.** 闲置工业和公共设施地块改造前后对比图

#### 4.2.3. 宅基地治理：租金按比例共享

闲置宅基地的治理过程中，村集体保留所有权，村民保留使用权，维持宅基地的福利功能不变。企业和村集体组织通过出租、合作等差异化方式，使闲置宅基地发展演变成集乡村民宿、休闲农业旅游等功能为一体的乡村生产生活体验场所。对于常年闲置型村宅，考虑到闲置村宅周边的公共设施和配套服务都需要村集体进行投入维护，同时其周边乡村旅游业态需要村集体组织内其他村民共同参与，因此其租金由村集体组织统一分配，根据村集体组织、宅基地所属村民和本集体经济组织内其他村民三方面主体按照 1:8:1 的比例进行分配，以实现土地增值的多元主体共享。对于其他季节性闲置的房屋，企业和村集体组织结合市民的需求和 9 个自然村的资源特点，形成以居住、餐饮、购物为主打特色的功能组团。在满足市民下乡消费需求的同时，吸引村民从城市中返乡就业，利用自家闲置房屋发展休闲农业相关服务产业，形成村民“闲时种粮、忙时迎客”的模式，完成了对闲置宅基地的治理。

#### 4.3. 治理路径策略：由易及难、系统推进

乡村闲置用地的空间治理是一个系统工程，宅基地、乡镇工业用地、乡村公共设施用地和农用地的治理相关联系。企业首先通过农用地的治理，通过动态化年租金和多样化利益连接方式，与村集体组织、村民形成了利益“捆绑”机制，建立了信任的基础。在此之后，扩大了农业种植的范围，对闲置的工业和公共设施用地进行了治理，并通过土地出资、入股分红等形式让村集体组织和村民享受了乡村土地增值的动态收益，强化了利益连接。最后对难度最大的宅基地的治理，通过租金按比例共享的方式加深了村集体组织成员之间以及村集体组织与企业的利益联系。

空间治理进程整体呈现出“农用地治理——闲置工业和公共设施用地治理——闲置宅基地治理”的空间路径，体现出“由易及难、系统推进”的特点。农用地由于其经济属性较低，土地增值总额小，在空间治理的起步阶段，易于以较小的治理成本推动产权变更和交易，实现土地增值。闲置工业和公共设施用地由于其所有权和使用权归属于村集体组织，企业与村集体组织协商相对于村民个体而言，其治理的成本较小，难度较低；村集体组织在分享了集体建设用地增值收益后，强化了与企业的信任感。宅基



地由于涉及村民核心财产权，其治理成本和难度最高。在闲置宅基地的治理中，村集体组织首先从村民手中收回闲置宅基地，以获取企业租金，后将租金返还宅基地所属村民个体。在这个过程中，村集体组织发挥村民和企业的利益联结纽带作用。“由易及难、系统推进”的治理路径推动着乡村包括农用地和集体建设用地在内的整体空间转型。

## 5. 结语

### 5.1. 结论

乡村闲置土地量大面广，如何通过有效的空间治理策略使闲置土地满足乡村涉农产业的发展是需要迫切解决的问题。产权交易方式、增值收益分配方式、治理路径选择方式是影响下闲置土地治理的三个主要因素。以上海市新征村为例，梳理回顾了其空间治理的阶段历程，通过深入调研和访谈，剖析了其闲置用地空间治理策略。研究发现，在产权交易策略方面，不改变土地所有权和不改变为农服务用途是推动治理的基础，村集体组织把握土地所有权可以有效防止土地被外部资本控制，发展乡村涉农产业是防止乡村功能异化的基础。在收益分配策略方面，多渠道利益共享机制是推动治理可持续的基础，动态化年租金、多样化利益连接可以有效促进农用地流转增值；土地出资、入股分红是闲置工业和公共设施用地空间治理的有效策略；村集体组织、宅基地所属村民和村集体组织内其他村民三方按比例分享宅基地租金可以有效推动闲置宅基地的处理。在治理路径策略方面，整体呈现出“农用地治理——闲置工业和公共设施用地治理——闲置宅基地治理”的路径，体现出“由易及难、系统推进”的特点，有利于乡村闲置空间的整体转型。

### 5.2. 讨论

新征村依托稻米资源，通过农用地规模经营发展旅游，成功实现了对乡村闲置土地的空间治理，但其治理策略具有一定的针对性。首先，新征村治理策略的成功与其所处良好区位分不开。上海作为我国特大型城市，拥有 2500 万的常住人口，可以为新征村提供有效市场腹地 and 消费需求，有利于新征村利用既有资源发展农业旅游。其次，在盘活新征村乡村闲置农用地过程中，上海市东禾九谷休闲农业公司提供了 1.2 亿元用于农用地的规模经营和基础设施改造提升，巨额的启动资金是一般的村集体组织和企业难以承担的。因此，本文对乡村闲置土地的治理策略主要针对于东部沿海地区和大城市等经济相对发达地区，可以为乡村提供较大的市场消费需求和启动资金。而在西部偏远地区的乡村，由于自然资源条件和社会经济发展条件与东部沿海地区迥异，难以有较大市场腹地和大额启动资金投入，其乡村闲置用地的空间治理策略还需另行研究。

同时，新征村利用发展农业旅游的方法完成了对乡村闲置土地的治理，提升了村民的收入。与农业种植相比，发展农业旅游有较高的经济价值。村民和开发企业基于对经济收益的追求，有可能会放弃农业生产功能，而不断扩大农业旅游的规模，导致乡村生产功能逐步减弱，出现过度旅游化的倾向。事实上，乡村的本职功能是农业生产和生活，对乡村闲置用地的空间治理需要与乡村本职功能相结合，防止乡村出现功能异化的现象。因此在后续研究过程中，需要进一步深化对土地利用政策和空间治理监管内容的研究，不断丰富乡村闲置用地空间治理的研究成果。

## 基金项目

国家公派留学基金项目(201806260232、201906140036)联合资助。

## 参考文献

- [1] 李裕瑞, 刘彦随, 龙花楼. 中国农村人口与农村居民点用地的时空变化[J]. 自然资源学报, 2010, 25(10):

1629-1638.

- [2] 张京祥, 陈浩. 空间治理: 中国城乡规划转型的政治经济学[J]. 城市规划, 2014, 38(11): 9-15.
- [3] 田莉, 姚之浩, 郭旭, 等. 基于产权重构的土地再开发——新型城镇化背景下的地方实践与启示[J]. 城市规划, 2015, 39(1): 22-29.
- [4] 郭旭, 田莉. “自上而下”还是“多元合作”: 存量建设用地改造的空间治理模式比较[J]. 城市规划学刊, 2018(1): 66-72.
- [5] 龙花楼. 中国乡村转型发展和土地利用[M]. 北京: 科学出版社, 2012.
- [6] 赵之枫, 张建. 城乡统筹视野下农村宅基地与住房制度的思考[J]. 城市规划, 2011(3): 72-76.
- [7] 赵民, 游猎, 陈晨. 论农村人居环境的“精明收缩”导向和规划策略[J]. 城市规划, 2015, 39(7): 9-18.
- [8] 李开明, 刘俊. 基于实施导向的特大城市乡村旅游布局规划研究——以《上海市乡村旅游布局规划》为例[J]. 小城镇建设, 2018(1): 66-73.
- [9] 聂家荣, 李贵才, 刘青. 基于认知权利理论的土地权益分配模式变迁研究——以深圳市原农村闲置土地为例[J]. 现代城市研究, 2015(4): 80-84.
- [10] Cramb, R. and Sujang, P.S. (2011) “Shifting Ground”: Renegotiating Land Rights and Rural Livelihoods in Sarawak, Malaysia. *Asia Pacific Viewpoint*, 52, 136-147. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8373.2011.01446.x>
- [11] Scheidel, A., Giampietro, M. and Ramos-Martin, J. (2013) Self-Sufficiency or Surplus: Conflicting Local and National Rural Development Goals in Cambodia. *Land Use Policy*, 34, 342-352. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2013.04.009>
- [12] 龙花楼, 张英男, 屠爽爽. 论土地整治与乡村振兴[J]. 地理学报, 2018, 73(10): 1837-1849.
- [13] 汪越, 刘健, 薛昊天, 谭纵波. 土地制度改革影响下的乡村重构——基于成都市三个村落的比较分析[J]. 城市发展研究, 2018, 25(6): 103-111+119.
- [14] 刘彦随. 科学推进中国农村土地整治战略[J]. 中国土地科学, 2011, 25(4): 3-8.
- [15] 龙彬, 宋正江, 石恺. 乡村振兴背景下农村闲置空间活化利用研究——以重庆万盛农村闲置中小学为例[J]. 小城镇建设, 2019(8): 36-44.
- [16] 陈铭, 亢德芝, 伍超, 等. 村庄闲置空间规划中的“庭院经济”策略[J]. 规划师, 2014(6): 106-110.
- [17] 耿慧志, 颜文涛, 李开明. 提升乡村生态宜居水平的空间规划和建设指引[N]. 中国建设报, 2019-08-12 (004).
- [18] 田莉. 从国际经验看城市土地增值收益管理[J]. 国际城市规划, 2004, 19(6): 8-13.
- [19] 黄晓燕, 曹小曙. 转型期城市更新中土地再开发的模式与机制研究[J]. 城市观察, 2011, 12(2): 15-22.
- [20] 陈月. 博弈的设计: 面向土地发展权共享的空间治理[J]. 城市规划, 2015, 39(11): 78-84.