

# 有限市场化宅基地有偿使用机制及其改进

## ——基于四川泸县田坝村的实践思考

陈红霞<sup>1</sup>

**【摘要】** 有限市场化宅基地有偿使用,本质上是运用市场机制推动农村集体建设用地的合理分配和集约利用,目的是解决历史遗留的超占问题,有狭义和广义之分。狭义的宅基地有偿使用主要是指宅基地有偿取得,广义的宅基地有偿使用既包括宅基地的有偿取得,也包括按照有偿依法的原则进行的宅基地流转、退出等。但受市场机制和乡村治理结构不完善等因素影响,这种机制也存在内在矛盾,必须围绕充分发挥市场机制资源配置功能和提升乡村治理水平,兼顾整体与局部,统筹当前和长远,进一步予以完善。

**【关键词】** 有限市场化 宅基地有偿使用 宅基地权益 价值显化

**【中图分类号】** F321.1 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003—7470(2019)—01—0104(07)

### 一、问题的提出

农村宅基地制度改革是一个政策性、实践性非常强课题,总在城镇化和农村改革发展实践中向前推动。通过分析 CNKI 中 1067 篇相关研究成果可以看出,学术界有关宅基地制度改革的研究始于 1999 年,但直到 2005 年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》提出“社会主义新农村建设”以后,研究成果数量才呈现出稳定上升的态势,90%的文章发表于 2005 年以后。在党的十八大提出“依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权”后,学术界的研究成果逐年迅速上升,2014 年达到 144 篇,但此后研究成果稳中有降。党的十九大提出“乡村振兴”战略后,学界又将宅基地制度改革与乡村振兴结合起来,到 2018 年 5 月研究成果已经超过 50 篇。

运用 Cite Space5.1R8. SE. 对所检索出的 1067 篇文章中出现的超过 10 次的高频关键词<sup>[1]</sup>进行研究热点图谱分析可以看出,学术界有关宅基地制度改革的研究主要围绕“宅基地使用权”这一核心问题展开,主要涉及城镇化与宅基地使用权改革、土地制度与宅基地使用权改革、宅基地使用权影响因素、宅基地退出、土地流转等问题。此外,CiteSpace 检测出的 1990 年~2018 年涌现的 10 个最重要的爆发性主题词(burstterm)中,也没有出现“宅基地有偿使用”“有偿使用”等关键词,近三年学界关注的焦点主要集中在“用益物权”、“土地经济”、“宅基地退出”等方面。总的来看,学术界关于宅基地制度改革的重点在于制度变革的最终目标、要素构成、运行规则、影响因素等,但对宅基地制度改革目标的实现手段触及不多。

但学术界并没有忽视实现宅基地制度改革目标的手段。较为一致的观点是,宅基地有偿使用是实现宅基地的取得、退出、流转的重要方式。目前,专门研究宅基地有偿使用的成果并不多,内容主要涉及宅基地有偿使用的重要意义,<sup>[1]</sup>我国宅基地有偿使用制度探索过程、<sup>[2]</sup>宅基地有偿使用的制度框架,<sup>[3][4]</sup>宅基地有偿有限期使用制度各利益相关主体的成本收益分析。<sup>[5]</sup>此外,还有一些总结实践经验的成果<sup>[6][7]</sup>等。但现有研究主要为了解决城镇化引起的城镇建设用地不足和农村宅基地闲置问题,认为建立宅基地有偿使用制度是顺应宅基地保障功能向财产功能转变的必然选择,<sup>[8]</sup>不仅可以同时解决上述两个方面问题,<sup>[9]</sup>而且可以通过赋

<sup>1</sup>基金项目:本文系四川县域经济发展研究中心项目“四川省传统村落旅游开发研究”(编号:XYZX2016013)的阶段性研究成果。作者现系四川省社会科学院经济研究所副研究员。

作者简介:陈红霞 博士研究生 四川大学经济学院 四川成都 610065

---

予农民完整的土地财产权,可以加快农民工市民化进程。<sup>[10]</sup>为此,绝大多数学者主张破除国有一—集体二元土地管理体制,建立城乡一体的建设用地市场。<sup>[11]</sup>

然而,建立完全竞争的宅基地市场的尝试并不现实,效果也不理想。有学者认为,虽然城乡一体的市场机制能够有效解决农村宅基地闲置等问题,城乡二元经济体制下,这种交易机制会导致要素流向城镇、土地流向大城市的“马太效应”,不仅不利于农村和小城镇的发展,也会损害农民利益。由此导致农民有偿腾退宅基地的意愿并不强烈,影响了宅基地有偿使用改革的效果。实际上,2015年以来各地宅基地制度改革试点并没有将建立城乡统一建设用地市场作为重要内容,特别是中西部地区,更愿意在有限市场条件下实现宅基地的有偿使用。

四川泸县位于四川盆地南部,是典型的农业县,也是2015年2月全国人大授权的全国33个农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点县(市、区)之一,试点初期主要开展宅基地有偿退出和有偿使用改革。田坝村是泸县宅基地改革试点的先行村庄,在宅基地有偿使用方面进行了有益探索,具有一定的典型意义。

## 二、有限市场化宅基地有偿使用机制的生成逻辑

宅基地有偿使用本质上是运用市场机制和经济手段推动农村集体建设用地的合理分配和集约利用,并解决历史遗留的超占问题。但从现阶段各地的实践来看,这种市场化是不完全的,是一种有限的市场化,即买方、卖方和交易对象都受到限制的市场机制:一是市场机制发挥作用的空間范围有明确规定,限制在村、乡镇以及县域等行政范围内;二是参与主体的身份限制,仅限于某一行政区域内的农民,其他人无法自由进入市场交易;三是在同一个市场内供给方是有限的甚至是唯一的,即村集体;四是交易对象数量法定,一方面同一个市场的市场内宅基地数量有限,另一方面一个家庭能够获得的宅基地面积必须符合国家规定或者村民约定;五是价格机制作用有限,经济手段能够调节村民对宅基地的需求,但价格本身并不完全反映供求关系,也不完全反映土地价值。

有限市场化宅基地有偿使用机制虽然借用了经济手段,但并不是宅基地完全市场化配置改革的尝试,这一制度秉承了我国农村改革一贯传统,有其内在的生成逻辑。

### 1. 城乡二元结构是建立有限市场化宅基地有偿使用机制的根本原因

城乡二元结构导致城乡收入差别,进而造成了城乡居民经济实力的悬殊。在充分竞争的市场条件下,拥有经济优势的城乡居民在宅基地交易过程中将处于更加有利地位,相反,农民的市场竞争能力整体较弱。有限市场化虽然大大降低了农村建设用地的使用效率,但却保障了处于弱势地位的农民的基本居住权不受侵害,有利于维护社会公平。

### 2. 国有一集体二元土地管理体制是有限市场化宅基地有偿使用的制度规定

国有土地和集体土地使用和监管有各自的价值和逻辑,特别是集体土地分配制度具有很强的地方性特征。建立完全市场化的宅基地有偿使用机制,将会打破国有一集体二元土地管理体制,但调整现有的城乡土地管理的价值和逻辑,并将导致诸多的制度、情感和价值挑战,不仅会带来监管难题,且可能会造成农村的混乱。

### 3. 稳定宅基地的保障功能是坚持有限市场化宅基地有偿使用的直接原因

中国特色社会主义市场经济发展逐步强化了宅基地的财产功能,变现农民的宅基地财产权是推动农民市民化的重要手段。但总体来看,到目前为止宅基地的保障功能仍是第一位的,不仅具有个体层面的意义,而且具有社会层面的意义,对于维护农村和农民稳定,确保国家全面深化改革具有重要的政治意义。

#### 4. 农村建设用地使用效率低下是推动有限市场化宅基地有偿使用改革的内在动力

改革开放以后,特别是 20 世纪 90 年代以来,在农民居住条件加速改善的同时农村集体建设用地利用规划和管理水平并未跟上,造成了一户多宅、超占宅基地等问题普遍存在。与此同时,随着人口加速向城镇集聚,出现大量“空心村”。凡此种种,一方面导致农村集体建设用地低效利用,另一方面阻碍了农村基础设施改善和农民生活条件的改善,迫切需要从体制机制上予以引导改进。

### 三、有限市场化宅基地有偿使用的探索——田坝村的实践

田坝村位于四川省泸县天兴镇东部,全村面积 4.98 平方公里,共有 786 户住户,宅基地总面积 742.8 亩,户均宅基地面积 0.95 亩。全村居民 2976 人,其中劳动力 2493 名,劳动力中留村务农者仅 963 人,外出务工者 1530 人。大量人口外出改变了田坝村人地关系,大量的宅基地被闲置甚至成为危房,村民改善生产生活条件的愿望较为迫切,推动宅基地有偿使用的群众基础较好。根据《泸县农村宅基地使用和管理试行办法》、《泸县天兴镇农村宅基地改革工作实施方案》,田坝村围绕赋予农民更加充分和有保障的土地财产权这一核心目标,田坝村宅基地改革紧扣“固定面积”和“有偿使用”两个核心要求,着力解决土地低效利用和农民土地财产权问题,效果比较明显:一方面,推动了土地集约利用。第一期有意向参与宅改的有 145 户,第一期实际退出 125 户;第二期有意向参与的是 266 户,两期相加已超半数。另一方面,推动了宅基地价值显化。据统计,参与宅基地有偿退出的 125 户农户,总共得到拆旧和其他建设用地补偿 4610770.40 元,户均 36886.16 元。

#### 1. 建立宅基地有偿取得机制

即本村或外村居民按照“定人定面积”的原则到规划的中心村申请宅基地并付出相应的使用费用,收费标准由村议会决定。宅基地申请标准为“按照每人 30 平方米,另附属设施用地每人 20 平方米的标准(3 人以下的户按 3 人计算,4 人的户按 4 人计算,5 人以上的户按 5 人计算)。根据申请者身份,宅基地有偿取得可分为两种情况。其中,本村居民初次分配无偿使用,但对超占部分进行收取有偿使用费,其标准是:村民生活居住最低每年 5 元/㎡,商业类最低每年 10 元/㎡。跨区申请宅基地的农户必须一次性缴纳占补平衡复垦费,其标准是:规定面积之内的部分,按照当地宅基地的市场价格(目前参照泸县人民政府宅基地退出结余指标的收购价 180 元/㎡)收取;规定面积之外的部分,按照 230 元/㎡收取,但超占部分仍然必须缴纳有偿使用费,标准与本村公民一致。

#### 2. 建立宅基地有偿退出机制

按照“自愿有偿、以人为本、地利共享”的原则,田坝村宅基地有偿退出对象可以分为四类,补偿标准不同。一是合法的一户一宅,按砖混及以上结构补偿 480 元/㎡、砖瓦结构 350 元/㎡、土瓦及以下结构 300 元/㎡的标准予以补偿;二是一户多宅,按照砖混及以上结构 120 元/㎡、砖瓦结构 80 元/㎡、土瓦及以下结构 60 元/㎡的标准给予拆除残值补助;三是主体墙倒塌居住功能丧失但在二调图斑上仍然是建设用地的住宅,按复耕验收合格面积给予 40 元/㎡的补助;四是宅基地占地面积外附属设施用地,按 20 元/㎡标准给予补助。对于放弃宅基地的农民,一方面积极引导入驻集聚区,另一方面针对那些放弃宅基地分配权利且有书面承诺的村民,按每人 30㎡、每户不超过 5 人计算,给予 300 元/㎡的进城购房补助。此外,根据《泸县农村宅基地有偿退出管理暂行办法》,对于扶贫搬迁贫困户,由政府兜底统规统建安置房集中无偿安置,但安置房所有权归政府所有,农民只拥有使用权不得转让。

#### 3. 建立宅基地有偿流转机制

宅基地有偿流转并不是一个新的尝试,但田坝村突破了一些限制:一是集体建设用地直接入市。按照“同等入市、同权同价”的原则,2016 年 12 月 20 日田坝村 2 社的一宗面积 1637.12m<sup>2</sup>(2.4556 亩)的建设地块使用权以每亩 15.3 万元的价格在泸县公共资源交易中心成功拍卖,由本县城镇居民廖某经营幼儿园,获得 37.57068 万元。这是全国土地制度改革三项试点统筹协调推进后,

全国第一宗集体经营性建设用地使用权成功入市案例,为进一步完善宅基地有偿使用制度提供了经验借鉴。二是建立宅基地跨区域配置机制。允许本县农民(必须具有农民身份)在放弃原有宅基地同时缴纳“占补平衡复垦费”的基础上,在全县范围农村内获得一处规定面积的宅基地,但获取的新宅基地只能在镇村规划的中心区范围内。截止调研结束(2)已有8户村外农民在田坝村意向性报名,其中,3户交了钱,2户已经落实房子。这一规定为宅基地有偿使用打开了一个制度缺口。

#### 4. 建立村民集中居住引导机制

除了有偿激励村民退出超占、多占、闲置、废置宅基地外,田坝村还在田坝村2社修建了中心村(新农村综合体),通过引导农民集中居中,进一步提高农村建设用地集约利用水平。中心村占地10.88亩,由2社原有建设用地和宅基地退出指标流转而成。截止调研结束,改建成总建筑面积6381.91m<sup>2</sup>、占地2455m<sup>2</sup>(大约3.68亩)的联体别墅、独栋别墅和四层多层楼房三种房屋,总共安置村民41户计164人,其中包括2户跨镇村以及10户跨组安置农户。通过宅基地退出和复垦,田坝村复垦耕地面积113.38亩,扣除中心村占地10.88亩之后,结余建设用地指标102.5亩。

#### 5. 建立宅基地制度改革资金筹措机制

田坝村宅基地制度改革资金需求巨大,其中旧房拆除、宅基地复垦、农民安置以及中心村建设和基础设施配套等资金需求尤为突出。这一问题主要通过县政府收储以及出让宅基地复垦结余指标来解决。通过“增减挂钩”,田坝村第一期结余的102.5亩建设用地指标,以12万元/亩的价格卖与县政府,共获得了1212万元的结余指标收入。其次,通过打通集体经营性建设用地直接入市,解决部分资金问题,如前面所提及的通过拍卖2.4556亩建设用地,村集体获得37.57068万元。最后,通过积极发展集体经济,筹集部分资金。

## 四、有限市场化宅基地有偿使用机制的内在冲突

田坝村的改革实践为全国宅基地制度改革积累了难得经验,但也暴露出有限市场化宅基地有偿使用机制存在的问题。

### 1. 关于“有偿使用”的有关问题

理论上,推动宅基地有偿使用,是为了推动宅基地价值显化,实现宅基地的财产功能,保障农民的财产权,相关费用是宅基地价值的表现形式。但实践中,这种费用并没有反映宅基地价值本身:首先,从宅基地获得环节来看,无论是规定之内面积还是规定之外面积,跨区域申请宅基地农民付出的费用是一次性占补平衡复垦费,付出费用多少由单位复垦成本决定。其次,从宅基地退出环节来看,村集体付出的补偿费用也不是针对宅基地的,而是针对宅基地上的建筑,补偿的多少是由建设面积和建设质量决定,而不是由宅基地的价值所决定。再次,从宅基地流转来看,为流转所付出的费用是房屋租金而不是宅基地价值。最后,从对放弃宅基地居民的补偿来看,村集体对村民的补偿除了住宅和附属建筑的补偿费用外,还有对村民放弃申请宅基地的权利的补偿,但后者是对村民放弃分享集体财产收益权力的一种补偿。总体来看,虽然宅基地有偿使用受土地价值影响,但各种费用并不反映宅基地本身的价值,现有的宅基地有偿使用制度并没有兑现土地价值。

### 2. 关于宅基地权益及增值收益问题

一方面,结余建设用地指标转让未能显化土地价值。田坝村结余建设用地指标收储价格是12万元/亩,包括拆旧复垦成本、旧房拆除和其他建设用地退出补偿以及基础设施配套的费用。这种收储方式存在几个问题:建设用地价格是由县政府单方面决定,田坝村没有讨价还价空间;出让指标的收入主要是弥补宅基地项目退出成本。另一方面,农民与土地出让以及出让后土地的增值不再有直接的关系。宅基地有偿使用改革的动力是政府对建设用地指标的渴望,通过收储制度政府不仅能够获得建设用地结余指标而且通过出让这些指标获取一大笔增值收益,但这些指标已经与原来的所有者村集体及村民无关了。总体来看,在土地价

---

值显化的过程中,田坝村村民的应有利益并未得到充分保护,农民也并未充分认识到宅基地的价值,在宅基地有偿使用改革中得到的仅仅一套新房子,所谓宅基地的财产功能并没有实现。

### 3. 关于宅基地跨区域配置带来的问题

宅基地跨区域配置不仅打破了宅基地必须在本集体之内、由本集体经济组织成员获得的限制,而且通过引导跨组、跨村、跨镇集中居住,极大地扩大了市场配置宅基地的范围,提高了配置效率。但作为一项新的尝试,这种做法还需要进一步完善。其一,跨区域居住农民是否应该额外收费。根据跨区域迁入田坝村的农民介绍,他们在田坝村购置宅基地时,已经放弃原有宅基地,村里给予了一定补偿,这种做法与田坝村村民做法一致。但田坝村居民可以无偿取得新宅基地,而新迁入者则需要额外一次性占补平衡复垦费,违背了同等条件下市场主体享有同样权利的原则。其二,跨区域居住村民是否享有集体经济利益。跨区域居住农民购买的不仅仅是土地使用权而且包括附着于宅基地的身份权,但这种身份权是否使其有权参与田坝村集体资产经营管理和分红?其三,其他的问题还包括:跨区域居住的农民的户口是否需要迁移,承包地关系是否需要改变等。这一问题不仅关系到跨区域居住的村民的权利是否完整,而且关心到新的村民能否顺利地、全面地融入新的农村社区。

### 4. 关于农民集中居住带来的问题

目前,田坝村规划了3亩多的中心村,集中安置了41户146人。这种措施改善了农户居住和生活条件,也非常符合土地集约利用的原理,但也存在一些问题。首先,城镇化倾向问题。中心村虽然号称是“新农村综合体”,但实际上完全是按照城市建设标准来建设的,乡村元素大大减少。其次,宅基地的功能问题。宅基地不仅具有保障功能和财产功能,还具有服务生产生活的功能。农民选择居住点和宅基地并不仅仅是为了满足居住功能,同时还考虑自己的日常活动半径,让宅基地更好地服务生产和生活。田坝村处于丘陵地区,田地分散,村民过度集中居住必然会给生产带来诸多的不便。最后,乡村文化继承问题。宅基地改革必须考虑乡村文化传承问题,保持不同于城市的形态,保护乡村的历史遗迹和传统风俗,让乡风可传、乡愁可寄。

### 5. 关于宅基地分配公平的问题

市场机制本身不会自然而然地导致社会公平。在监督机制不完善的情况下,宅基地有偿使用也可能导致新的不平等。首先,富裕农民占有更多宅基地。根据宅基地申请标准,每人可申请宅基地30m<sup>2</sup>及附属设施用地20m<sup>2</sup>,但由于有偿使用的标准并不高,使得富裕农民能够占用更多宅基地,如从户籍牛滩镇土坝村6组搬迁至田坝村的武某一家3口,超占宅基地68m<sup>2</sup>,总共交钱4.112万元,对于一个月收入超万元的家庭来说压力并不大。其次,土地价值显化会导致逐利行为。田坝村靠近县城,宅基地具有更强的财产属性,有偿使用进一步从制度上凸显了宅基地的财产属性。在乡村振兴战略和村民们迫切改善生产生活条件的期望推动下,村集体很容易沉迷于以地牟利,将宅基地有偿使用变成一种逐利行为,不仅会将扩大和变现建设用地结余指标作为首要目的,而且可能导致对农村未来建设用地指标需求估计不足,导致代际不公平。最后,宅基地制度改革红利共享问题。田坝村土地增值并未被所有村民共享。一方面,土地增值主要由部分村民享受。田坝村中心村建设资金达1200万,主要来源于建设用地结余指标资金680万以及县政府下拨的基础设施费用100万,欠款300万,而中心村仅入驻了41户164户村民,但欠款却由村集体承担。另一方面,虽可以免费获得宅基地,但重新建房仍需付出一定的代价,一些贫困村民仍然负担不起,长此以往这部分村民必然很难享受更好的生产生活服务。

### 6. 关于乡村治理的问题

宅基地有偿使用改变了乡村形态,农村人口流动、人口集聚带来了新的乡村治理问题。首先,乡村治理可能面临执行难问题。如田坝村宅基地超占费用按年收取,即村集体每年向某些农户收取一定的费用,这种操作方式涉及的问题是:费用的标准是否应该固定还是应该根据事情情况随时调整,调整的标准又是什么?如果农户拒绝缴纳,村集体是否具有强制执行的权力?其次,乡村治理机构的稳定性问题。推动宅基地有偿使用是一项长期而责任重大的任务,但村议事会的成员既不是专职的,也缺乏相应的经

---

济激励,长此以往不仅会影响村集体的积极性,而且不利于田坝村宅基地改革以及其他工作的连续性、稳定性和规范性。最后,宅基地有偿使用机制可能导致权力寻租。当宅基地有偿使用成为乡村治理的重点和主线,就会逐渐打破原有的乡村治理机构,从熟人社会治理向半熟人社会治理转变,村民对村集体的监督约束越来越弱。同时,村集体也会越来越有权势,在政府缺席的情况下,如果得不到有力的监管,就很容易,形成精英阶层控制,造成乡村居民的情感隔离,带来乡村的再政治化和深刻的治理危机。

## 五、有限市场化宅基地有偿使用运行机制的改进

完善有限市场化宅基地有偿使用机制,必须围绕充分发挥市场机制资源配置功能和提升乡村治理水平两大任务展开,兼顾整体与局部,统筹当前和长远。

### 1. 建立以县级政府为主体的宅基地有偿使用统筹机制

首先,强化县域宅基地配置规划。根据全县区域农村人口发展变化,科学制定县域宅基地供给和退出计划,统筹布局村民集中居住点,合理引导村民集中居住。其次,统筹宅基地三大功能。正确认识宅基地的保障功能、财产功能和服务功能,综合考虑宅基地有偿使用机制的政治影响、经济影响和技术可行性,避免片面追求经济利益而忽略政治和社会影响以及农村生产生活需求。最后,建立健全全县统一的农村建设用地有偿使用平台,完善农村建设用地结余指标交易和农村建设用地使用权交易规则,提升服务水平。

### 2. 完善宅基地价值显化和增值收益分配机制

一是逐步推动以政府收储为主的价值显化机制向直接入市为主的价值显化机制转变,一方面更好地实现土地价值,另一方面能够将更多的建设用地指标留在村内就地转化,保障农村经济发展需求。二是探索多元化的宅基地退出赔偿资金筹集机制。引导经济状况较好的乡村建立多元化的宅基地有偿退出资金筹措机制,减少对政府资金的依赖,提升村集体议价能力。三是做好建设用地转让收益的管理和分配。引导村集体做好建设用地转让收益的管理能力,在加快中心村建设的同时,要合理照顾好其他分散居住村民改善生产生活条件的需求,在实现政府意图的同时确保收益分配公平。四是积极放大土地增值收益。转变“宅基地退出——建设用地指标转让——显化土地价值——投入建设”这种单向管理思维,改变以地生财、短期逐利的行为,引导村集体积极谋划集体经济发展思路,谋求长线发展,让土地收益更多更长久地惠及村民。

### 3. 跨越区迁移农民的利益问题

完善跨区域宅基地资源配置机制,进一步理顺跨区域迁移农民与新旧宅基地所在地村集体关系,维护其正当权益。一是维护其宅基地使用权。在推动宅基地有偿使用改革的同时,开展宅基地使用权初始登记宅基地使用权和房屋所有权登记,确保新老村民的宅基地权益不受侵犯。二是制定取得宅基地的合理费用。明确宅基地使用收费标准、增长方式和标准,进一步完善宅基地使用费用的缴纳方式。三是保护跨区落户的农民的集体经济利益。建立依据土地承包关系享受村集体权益权利的制度,只要农民的土地承包经营关系没有改变,就不改变农民与集体经济的关系,在土地承包期限内有权享有原村集体经济利益。与此同时,鼓励有实力地农民积极参与新的村集体经济经营管理,并获得相应的权益,不影响其享受原村集体权益。四是处理好外嫁女性村民的权益。独生子女且外嫁他村的女性村民,在新村未分配耕地的情况下,继续享有原村集体经济利益;有权继承其父母住宅,离异且无宅基地者可以继承其父母的宅基地使用权及其在村集体的权益。

### 4. 建立乡村宅基地有偿分配机制

坚持自治、法治、德治相结合,完善乡村宅基地有偿分配机制,确保乡村社会充满活力、和谐有序和可持续发展。一是切实加强乡村基层党组织建设。坚持以党组织稳定带动乡村治理组织稳定,确保乡村治理机构稳定化、规范化和可持续化,解决因村

---

议事会组成人员不稳定带来的种种问题。二是提升乡村治理机构的服务能力。以现代乡村治理、现代农业发展、幸福美丽乡村建设以及财经管理等内容为核心,加强乡村人才培训和培养,提升乡村自治机构的服务能力。三是切实加强监督管理。在尊重乡村自治的同时,要充分发挥各级党委政府的监督功能,引导乡村科学发展,监控乡村权力运行,避免乡村权力失控,导致重大社会问题产生。

#### 参考文献:

- [1]张义博. 稳步推动农村宅基地有偿使用[J]. 宏观经济管理, 2016, (12).
- [2]杨雅婷. 我国宅基地有偿使用制度探索与构建[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2016, (04).
- [3]夏柱智. 土地制度改革背景下的宅基地有偿使用制度探索[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2018, (01).
- [4]唐俐. 宅基地使用权有偿设立问题探析[J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2010, (03).
- [5]瞿理铜, 洪艳. 我国宅基地有偿有限期使用的制度经济学分析[J]. 湖南社会科学, 2015, (04).
- [6]钟荣桂, 吕萍. 江西余江宅基地制度改革试点经验与启示[J]. 经济体制改革, 2018, (02).
- [7]吕军书, 张誉戈. 供给侧结构改革视阈下农户宅基地有偿退出的实现路径——以“百村调查”为样本[J]. 经济体制改革, 2017, (01).
- [8]张克俊, 付宗平. 基于功能变迁的宅基地制度改革探索[J]. 社会科学研究, 2017, (06).
- [9]郭晓鸣, 虞洪. 建立农村宅基地自愿有偿退出机制的现实分析与政策构想——基于四川省的实证研究[J]. 农村经济, 2016, (05).
- [10]郭晓鸣, 张克俊. 让农民带着“土地财产权”进城[J]. 农业经济问题, 2013, (07).
- [11]陈藜藜, 宋戈, 邹朝晖. 经济新常态下农村宅基地退出机制研究[J]. 农村经济, 2016, (07).

#### 注释:

1 不包括“宅基地”(165)、“农村宅基地”(112次)等主题词。

2 文中所有“调研结束”时间为2018年6月。