

政策系统视域下农村宅基地制度

改革实践及优化路径

——以江西省鹰潭市余江区为例

任育锋 王玉庭 顾岳汶¹

【摘要】农村宅基地制度改革事关乡村社会稳定发展大局及农民切身利益，是深化农村改革的重要内容。2015年以来中国开展了两轮农村宅基地制度改革试点，各地严守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损底线，充分尊重农民意愿、地区差异，探索农村宅基地“三权分置”实现路径及农村宅基地制度完善路径，为进一步总结提炼能推广、惠民生、利修法的制度创新成果提供了丰富经验。因此，本文以两轮农村宅基地制度改革均取得不错进展的江西省鹰潭市余江区为例，采用政策系统及分析方法，探析其改革实践的政策定位及实践做法，认为未来可以从推动改革成果更好制度化与法制化、规范所有权和使用权实现路径、提高农村宅基地制度改革与其他农村土地政策及其他农村改革的协同性等方面入手，不断优化农村宅基地制度改革路径。

【关键词】农村宅基地 制度改革 改革实践 政策系统

【中图分类号】F321.1 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-7470(2022)-06-0017(10)

一、引言

农村宅基地制度改革是我国农村土地制度三项改革试点之一。^[1]2014年12月2日，中央全面深化改革领导小组第七次会议审议通过了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，会议明确2015年开始在全国33个试点地区开展三项改革试点工作。^[2]2020年6月30日，中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过了《深化农村宅基地制度改革试点方案》，国家在全国104个县（市、区）和3个地级市启动新一轮宅基地制度改革试点。^[3]江西省鹰潭市余江区农村宅基地制度改革进一步延续，在第一轮农村宅基地制度改革“两探索两完善”的基础上，围绕“农村宅基地集体所有权行使机制，农村宅基地农户资格权保障机制，农村宅基地使用权流转、抵押、有偿使用、有偿退出等放活形式”，进一步探索农村宅基地“三权分置”改革，^[4]在确保农村宅基地公有制性质不改变的基础上，探索出可以更好地发挥农村宅基地多功能属性的产权制度安排。

余江区地处赣东北、信江中下游，隶属鹰潭市，是毛主席赋诗赞誉的地方，是血防精神的发源地，是文化旗手邹韬奋的故里。截至2019年，余江区下辖12个乡镇、7个农垦场，124个行政村、1040个自然村；区域面积932.8平方公里，其中，农用地面积586平方公里，建设用地面积56.7平方公里；总人口40万人，其中，农业人口29.1万人；农村宅基地面积15.5平方公里，

作者简介：任育锋 助理研究员 中国农业科学院农业信息研究所 北京市 100081

王玉庭 副研究员 中国农业科学院农业信息研究所 北京市 100081

顾岳汶 博士后 深圳大学理论经济学流动站 广东深圳 518060

基金项目：本文系中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学研究项目“农村宅基地制度改革试点情况跟踪研究”（编号：RKX202025C）、中国农业科学院农业信息研究所基本科研业务费“农村宅基地制度改革助力乡村振兴的逻辑机理及实现路径”（编号：JBYW-AII-2021-20）的阶段性研究成果。顾岳汶系本文通讯作者。

农村宅基地宗数近 7.9 万宗；是传统农业区，2018 年 7 月撤县设区。在 2015 年国家第一轮农村宅基地制度改革试点中余江区被认为 33 个改革试点地区中改革力度最大、出经验最多的试点地区之一。此外，余江区还承担多项农村改革试点工作，是国家城乡融合发展试验区、全国乡村治理试点、农村改革试验区和农村集体产权制度改革试点。因此，挖掘分析江西省余江区农村宅基地制度改革的经验做法，深度剖析其现阶段存在的问题与不足，提出未来路径优化建议，对于总结提炼农村宅基地制度改革路径，丰富农村宅基地制度改革理论，指导新一轮农村宅基地制度改革尤其是传统农区的农村宅基地制度改革具有重要的意义。

二、农村宅基地制度改革的政策系统及分析方法

1. 政策系统分析框架

威廉·N·邓恩指出，政策分析系统包括政策、政策主体和政策环境，政策主体是指政策决策者和参与者；政策环境则涵盖了地理环境、经济环境、政治文化、国际环境和社会变迁等因素。^[5]政策、政策主体和政策环境这三者通过不断进行物质、信息等交换渠道，构成了监测、评估、预测和优化的全过程政策体系。

农村宅基地制度改革在坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线的前提下，通过明晰权属、优化规划、探索农村宅基地“三权分置”等方式，盘活农村闲置资产，在保障农村宅基地居住属性的前提下，激活农村宅基地财产属性、生产属性、保障属性等多重功能。^[6]农村宅基地制度改革的过程中，主要涉及地方政府、村集体和农户个体，如表 1 所示。从地方政府的角度而言，其核心诉求在于实现乡村振兴。当前，乡村发展面临着人口流失严重、农村基础设施薄弱、公共服务和乡村治理水平较低、土地利用效率低下、农村宅基地处于无序管理状态等一系列问题。^[7-8]在乡村振兴背景下，从经济利益来看，以农村宅基地为载体促进生产要素优化配置，实现乡村产业兴旺和生活富裕；从社会利益来看，以农村宅基地为抓手，通过促进农村宅基地的有效管理，实现乡村治理有效、乡风文明；从生态利益来看，通过农村宅基地规划与建房管理，实现乡村生态宜居。村集体与地方政府是委托代理的关系，村集体结合当地的具体情况，提高基层治理水平，拓宽集体经济收入来源，改善村庄的公共服务水平，贯彻落实农村宅基地制度改革过程中的相关政策要求。从农户个体的角度而言，农村宅基地作为农户个体重要的资产，在改革的过程中，更多关注的是农村宅基地所对应的居住权益、财产权益和相应的公共服务水平。

表 1 农村宅基地制度改革过程中的相关利益主体

主体	经济利益	社会利益	生态利益
地方政府	产业兴旺、生活富裕	治理有效、乡风文明	生态宜居
村集体	集体经济收入	治理能力	人居环境提升
农户个体	财产权益	居住权益	生活宜居

首先，农村宅基地制度改革作为农村综合制度改革过程中的重要一环，从政策环境来看，只有通过与其他相关政策统筹协调，才可以更好地推动农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足局面形成，进而促进乡村全面振兴发展。农村宅基地制度改革与土地征收制度改革、集体经营性建设用地入市、第二轮土地承包到期后延续、基本农田保护、防止耕地“非粮化”、乡村振兴产业用地供给等多项农村土地政策密切相关。其次与人居环境整治相结合，综合利用各类项目资金完善村庄基础设施布局，同时针对腾退出来的土地，进行亮化改造，提升村容村貌，增强乡村居民生活的满意度。此外，农村宅基地制度改革与农房抵押贷款以及城乡建设用地增减挂钩政策相结合，通过腾退、复垦超标占用的农村宅基地，利用城乡建设用地增减挂钩政策获取指标交易收入；同时也可以利用农房进行抵押贷款，扩大农业生产或经营性生产生活活动投资。

2. 纳什均衡下的相关主体博弈

农村宅基地制度改革的过程是相关主体利益重新分配的过程。在地方政府、村集体和农户个体相互博弈的过程中，涉及行动、信息、决策、支付、均衡和结果等不同要素。纳什均衡是研究制度改革过程中一个非常重要的概念，它是指所有参与人的最优决策组合，给定这一组合中其他人的选择，没有人愿意改变自己的决策。^[9]这是一组相互一致、互为最优的决策组合。任何一项制度安排，只有在达到纳什均衡的状态下，参与主体才会自觉遵守。有效的制度设计本质便在于通过实现纳什均衡达到帕累托最优状态。

农村宅基地制度改革实现纳什均衡的关键，在于相关利益主体的预期能否协调一致。托马斯等人指出，协调参与主体的预期一致主要取决两个方面：一是共同的文化生活背景、行为规范，有助于达到预期一致性，从而实现由多重均衡向聚点均衡转变。二是法律和社会规范，在不改变博弈主体选择空间和支付矩阵的前提下，通过协调预期，实现一个特定的纳什均衡。^[10]因此，在农村宅基地制度改革的过程中，要重视社会文化等影响因素，通过成立村民事务理事会等自治组织，沟通协调地方政府、村集体与农户个体，平衡各方利益；另外，坚持规划先行，在农村宅基地排查摸底和确权登记颁证等基础性工作较好完成的基础上，遵循“一户一宅”、公平公正公开的原则，有利于相关利益主体形成一致预期，最终实现农村宅基地的规范化、制度化、节约集约化管理与利用。

三、余江区农村宅基地制度改革的政策定位

余江区农村宅基地制度改革可以划分为两个阶段，分别是 2015~2019 年的初步试点阶段和 2020 年至今的深化试点阶段。在第一阶段，紧紧围绕农村宅基地管理制度，探索提高农村宅基地管理水平、完善健全农民住房保障机制的具体做法，实现户有所居；围绕增加农民财产性收入，不断夯实和扩大农村宅基地权能，探索建立农村宅基地增值收益分配机制；追求土地的节约集约利用。^[11]

具体而言，一是以“一户一宅”为标准，完善农村宅基地权益保障和取得方式。余江区统筹考虑户籍关系、土地承包、居住情况、履行义务等因素，研究制定户的界定、分户条件和集体经济组织成员资格认定操作细则。同时，探索农民住房多种保障模式，以“户有所居”的方式进行分类保障，实现农民“户有所居”。

二是以公平和节约集约为主要目标，探索农村宅基地多元化有偿使用。针对“一户一宅”超过起征面积的，实行阶梯式累进制收费；针对非本集体经济组织成员以及初次农村宅基地使用权取得等不同情形，采取不同的有偿使用收费标准。

三是以“一户多宅”中的“多宅”和“超占”为主要对象，政府不承担其农村宅基地的退出补偿，退出、补偿形式和费用由村民事务理事会自行决策和承担；同时用优惠购房进城落户等政策促进农村人口转移，全部退出农村宅基地的（除公职人员外，可继续享受集体资产收益分配权利），补偿标准上浮 20%，并可享受与进城落户有关的优先申请公租房，取得购房补贴，享受与市民同等的医疗服务、社会保障、子女入学教育等待遇。

在 2020 年深化农村宅基地制度改革过程中，余江区明确提出在巩固第一轮农村宅基地试点改革成果基础上，要进一步探索农村宅基地“三权分置”落实机制和有效实现路径，努力为“地方财政实力不强、集体经济组织较弱、外出流动人口较多”的经济欠发达传统农区总结出一系列可复制、能推广、惠民生的农村宅基地制度改革创新性成果。

具体而言，一是提高村民自治，带动基层治理能力建设，打造基层协商民主样板，探索出一条高效的乡村治理规范化路径。余江区出台《关于进一步加强村民事务理事会建设的实施意见》，深入推进农村协商民主制度建设，增强群众有序参与村务的主动性，提升村民自治水平，更好地适应农村改革发展需要。^[12]

二是同步推动基础设施建设，为欠发达地区农村宅基地制度改革与乡村建设协同推进提供借鉴。余江区提出要借农村宅基地制度改革的“东风”，全力打造基础设施标准化，统筹推进镇村道路、危桥改造、农村公路安全防护栏、安全饮水、污水处理、农村电网升级改造、通讯网路、数字电视等农村基础设施建设，实现所有农村公路路面硬化，全面提升农村基础设施建设与管护整体水平。^[13]

三是激活乡村发展要素，走出一条适应农业农村变化、新型城乡关系发展需求的农业农村现代化道路。余江区力求以农村宅基地制度改革为契机，激活乡村土地要素，带动乡村产业发展，进而吸引更多的人带着“资金、资源、信息”等返回农村进行创业，带动附近农民实现就近就地就业增收，走出一条适应农业农村发展变化、新型城乡关系发展需求以及县域城乡融合发展目标农业农村现代化道路。

四、余江区农村宅基地制度改革的实践做法

1. 农村宅基地制度改革与纳什均衡

农村宅基地制度改革过程中，不同相关主体博弈决策实现纳什均衡的关键在于决策者的预期是否一致。在实际社会中，协调相关主体预期主要有两个渠道，分别是社会文化背景和法律法规。余江区的农村宅基地制度改革实践做法，充分印证了这两个渠道对于协调预期的影响。

从社会文化背景来看，余江区是一个宗族文化较为浓郁的地区，各村宗族势力错综复杂，农村宅基地纠纷问题严重。余江区按照“民事民办”的思路，在基层党组织的领导下，组建村民事务理事会和村民事务理事会成员尤其是理事长人选，要能够接受党委、政府的领导，也能够代表本村全体村民利益，这样才能起到“承上启下、上通下达”的作用。余江区自然村一般为单姓同族，其下分若干房族，年龄越大辈分越高，往往越有威望，但同时行动力可能有所欠缺。因此，村民事务理事会人员构成既要服从农村常住人口多为中老年人的现实，也要考虑每个房族在集体事务中的话语权，还要考虑配置有能力、精力、体力实施具体行动的人。村民事务理事会成立后的主要职责在于完成村级宅基地分配、有偿使用、退出、增值收益分配以及纠纷调节等各项工作，同时参与村庄精神生活建设、联络知名乡贤、宣传政策、向政府反映社情民意等工作，助力乡村社会的有效治理。例如村民事务理事会注重舆论道德约束，大力宣传“宅基地不是祖业，一家只能一宅”“多占宅基地，多交人民币”等通俗标语等。^[14]综上所述，余江区以村民事务理事会为抓手，在很大程度上协调了相关主体的预期一致性。

从法律法规层面来看，余江区坚持规划先行，规范农村宅基地制度改革。一是做好村庄规划。^[15]按照国土空间“多规合一”的要求，突出布局合理、配套完善、功能齐全、生态优美，依托农村宅基地使用权等确权登记颁证成果，充分尊重群众意愿，编制了覆盖所有1040个自然村的村庄规划，不仅让农村宅基地制度改革有了抓手和依据，同时让村民了解了村庄发展前景与子孙后代的可获得福利，从而增强了群众对农村宅基地制度改革的信心和决心。

二是强化规划执行。坚持“一户一宅”、建新必须拆旧的原则，村民建房严格遵循统一规划、统一布局、统一风格、统一面积，解决了改革前余江区农村“一户多宅”数量多、房屋布局混乱、村庄道路狭窄错乱、村内污水垃圾处理难等系列问题，实现村民建房整齐美观，改善了村容村貌。^[16]在余江区全区领导集中开展半个月专题调研的基础上，精心研究设计农村宅基地改革制度，形成了区级层面22项制度机制、乡镇层面11个运行办法、村组层面9个制度办法的基本制度成果。其中，很多制度办法是由村民民主协商产生的，这种是“上通天线，下接地气”，的管用实用制度，使得农村宅基地制度改革过程中操作有章可循，让基层干部在实施中有依据、有标准、有参照。同时，严格制度执行，规范建房审批“七关”“四公开”“四到场”、挂牌公示等流程，形成“政府主导、群众参与、上下联动”的执行机制，严厉打击、严肃问责、严格审批，确保违章建房能够被“早发现、早处理”，农村宅基地制度改革试点以来，余江区没有出现一起新建成的违章建房。

2. 农村宅基地制度改革与乡村振兴下的相关政策协同

余江区以农村宅基地制度改革为统领，以村民事务理事会为抓手，通过统筹协调人居环境整治、美丽乡村建设以及农村金融改革等相关政策，推进农业发展现代化、公共服务均等化、村庄面貌靓丽化，助力推动乡村全面振兴发展。如表 2 所示，在农村宅基地制度改革与人居环境整治的联动效应下，实现危房改造、污水治理等基础设施和卫生环境改善，从而达到生态宜居的效果；在美丽乡村建设过程中，以农村宅基地制度改革为载体，推动实现城乡居民公共服务均等化，消除农民和市民相对剥夺感，达到治理有效、乡风文明的效果；最后，实现农村宅基地财产价值，结合不同区位农村宅基地的不同禀赋，引导资本下乡，结合农房抵押贷款，通过城乡建设用地增减挂钩、土地复垦等措施，推动现代化农业及乡村休闲旅游发展，达到产业兴旺、生活富裕的效果。根据课题组 2020 年 11 月、2021 年 11 月两次实地调研情况，本文选取余江区农村宅基地制度改革过程中的土桥张家村人居环境整治、仪风村公共服务均等化以及灵溪小镇乡村休闲旅游为例，进行案例研究。

表 2 农村宅基地制度改革与相关政策的联动

政策联动	实施途径	达到效果
农村宅基地制度改革+人居环境整治	村庄面貌靓丽化	生态宜居
农村宅基地制度改革+美丽乡村建设	公共服务均等化	治理有效、乡风文明
农村宅基地制度改革+农村金融改革	农业发展现代化	产业兴旺、生活富裕

(1) 农村宅基地制度改革+人居环境整治。余江区在农村宅基地制度改革的过程中，采取有偿退出与无偿退出相结合的方式，对村内分散、闲置及退出的宅基地进行综合整治，优先配套新农村建设、危房改造等项目，在“七改三网”、水塘沟渠整治、污水治理等方面下功夫，显著改善村庄的基础设施和环境卫生。根据余江区农村宅基地制度改革试点工作领导小组办公室的统计，截至 2020 年 8 月，余江区共计退出宅基地 29323 宗、273 万平方米；新修村内道路 478 公里，沟渠 490 公里，清运垃圾 41 万吨，建设活动中心 2.8 万平方米。另外，通过村集体统一申请利用房前屋后的零星空闲宅基地发展林果业、园艺业这一措施，村庄新增了绿化面积 57.4 万平方米，村庄绿化率达 20%。

以土桥张家村为例，截至 2020 年 8 月，全村腾退宅基地及拆除老旧房屋共 1500 多平方米，拆除牛栏猪舍 400 多平方米，利用腾退出来的空地建设了面积约 1800 平方米的村民休闲广场，并实施了立面改造和亮化工程；另一方面，全村大力推动基础设施建设，共铺设柏油路超过 2500 米，改厕率、改水率和改网率均达到了 100%。通过统筹利用农村宅基地制度改革建设资金，盘活闲置房屋资产 7.3 万元；同时，将村民集体筹资的 5.4 万元、人居环境整治的 400 万元加以综合利用，在保持村庄基本布局及建筑形态不变的前提下，推动村庄面貌靓丽化。为实现土桥张家村长期有效的村庄治理，经过村民事务理事会的商议，采用“合作社+龙头企业”，将全村土地作价入股到泰昌公司，通过土地变股权、资金变股金、农民变股东的方式，在农民获取收益分红的同时，壮大村集体经济，落实长效保洁管理机制，有效地改善了村庄面貌，提升农民居住体验感与幸福指数。综上所述，将农村宅基地制度改革与人居环境整治工程进行统筹协调的核心在于实现对农村住房和宅基地的有效管理，在此基础上，综合利用项目资金完善村庄基础设施，同时针对腾退出来的土地，进行亮化改造，提升村容村貌，增强乡村居民生活的满意度。

(2) 农村宅基地制度改革+美丽乡村建设。余江区以农村宅基地制度改革为载体，全区所有自然村均成立了村民事务理事会，以村民事务理事会为抓手，通过美丽乡村建设，全面保障村民的住房、医疗、就业等相关权益，实现了乡风文明和治理有效。^[17]

余江区邓埠镇仪风村村民事务理事会是乡贤治村的典型代表，在保障村民就业、医疗、养老等方面发挥了重要作用。该村村民事务理事会的理事长为了能够更多地为家乡建设出力，毅然将其公司交给家人打理，独自一人返回故土，带头垫资 15 万元建设家乡，并以客观中立的组织身份，化解了村内两个家族的百年恩怨。在村民事务理事会理事长的带领下，该村以农村宅基地资格权为基础，确认村民权属，通过与浙江台州企业建立合作关系，每年向其提供不少于 100 人的劳务服务，同时该企业按照每人

300 元的费用反馈给村集体，壮大了集体经济。此外，利用村内腾退的宅基地，建起了卫生所、养老院等公共服务机构，本村村民可享受“一元看病”的待遇；养老院共拥有 8 套一室一厅套间，顶层设水箱、储物室等，配套齐全，极大地方便了当地村民的看病、养老需求。综上所述，在余江区农村宅基地制度改革过程中，村民事务理事会成为乡贤返乡创业、参与村庄治理的有效平台，通过满足乡贤自我价值实现的需求，激发乡贤返乡的积极性，为乡村治理和村庄发展出钱出力，在化解村内矛盾、推动农村宅基地制度改革以及盘活土地要素等方面作出巨大贡献。

(3) 农村宅基地制度改革+农村金融改革。余江区以农村宅基地制度改革为机遇，协同农村金融改革政策，加强涉农资金整合与集中投入力度，促进资本下乡，截至 2020 年，在农业开发、土地整理、农房改造、城乡建设用地增减挂钩、精准扶贫等方面整合各类资金投入共计近 4 亿元。

余江区灵溪小镇休闲旅游项目地处于 320 国道旁、余江区与东乡县交界处，紧靠杨溪水库，距余江区和东乡县的城区均为 10 分钟车程，交通便利，区位优势十分突出。全村通过土地整治、复垦闲置宅基地项目，共拆除了 3600 多平方米的危旧房、猪牛栏、露天厕所，完成了房屋规划建设、道路硬化绿化等基础环境改造，不仅为灵溪小镇乡村休闲旅游建设项目提供了土地空间，而且改善了项目开发基础环境。在此基础上，依托较好的区位优势，该项目利用农房抵押贷款项目获得 277 万元，用于项目投资建设，实现了农村“死”资源向“活”资本的转变，有效破解了乡村建设项目融资难困境。作为灵溪小镇项目建设主体，东瑞实业公司总经理陈育平在 2014 年后从深圳返乡创业，通过村民事务理事会这一平台，利用余江区出台的乡村旅游创业创新专项扶持政策，通过流转水田、林地等 400 多公顷，结合“互联网+”，发展生态农业、观光农业、智慧农业，在实现个人价值追求的同时，完成了对家乡的回馈建设。由此可见，以农村宅基地等土地资源要素为抓手，支持新产业新业态发展，促进农民增收，是新时期实现农民农村共同富裕的有效路径之一。

五、农村宅基地制度改革的路径优化与建议

1. 探索推动试点改革成果更好制度化、法制化的途径

余江区在探索农村宅基地制度改革的过程中，重视规范管理及制度建设，让群众充分参与制度设计，形成了“上通天线、下接地气”的系列创新型制度成果，涵盖集体经济组织成员资格认定及“户”的界定、农村宅基地分配、有偿使用、退出、流转、抵押、建房监管等多个环节。但调研发现，在两轮农村宅基地制度试点改革的衔接期，部分第一轮试点改革探索，比如有偿使用制度处于暂停状态。

究其原因，一是基层干部有顾虑。多位县级及乡镇干部表示，虽然对“一户多宅”、超标超占、非本集体经济组织成员占有等情况实行有偿使用是农村宅基地制度改革和管理的发展方向，但有偿使用探索成果没有被写入 2019 年修正的《土地管理法》，因此，在第一轮试点改革结束到新一轮试点改革启动前有偿使用制度处于无法可依的状态，即便目前余江区已经启动深化宅基地制度改革试点相关工作，但如果到 2022 年底新一轮改革结束后，这项制度成果仍然没有上升到法律或写入政策规范性文件，有偿使用政策将会再次中断。我国曾于 1990~1993 年在全国 28 个省（区、市）推广农村宅基地有偿使用政策，但为减轻农民负担，该政策于 1993 年被叫停，导致很多地区应农民要求返还有偿使用费，或是在确权登记颁证的时候，要求把当时缴纳有偿使用费的超标占用部分合法化，这些成为了较难化解的历史遗留问题。^[18-19]调研发现，在余江区一些试点村镇虽然开展了有偿使用探索，但担心历史重演，“收的钱根本不敢用”。

二是农民观望、抵触情绪浓厚。村干部表示，有偿使用费用缴纳方式包括一次性缴纳、分年度缴纳，同时依据缴纳时间长短，制定了配套激励措施，但是在第一轮农村宅基地制度改革过程中农民对试点改革后此政策是否能继续持怀疑态度，余江全区没有一户选择一次性缴纳，多数选择分年度缴纳。另有村干部表示，第一年收钱相对容易，第二年上门收钱群众脸色就很难看了。未来政策走向的不确定性，阻碍了试点地区对有偿使用探索的步伐，也使得探索的难度倍增。

因此，在试点改革成果基本得到各方认可的情况下，有必要首先从部门规章、地方法规入手，丰富试点改革成果制度化、法制化途径，尽可能稳定试点改革成果的制度化预期。建议目前起草的《农村宅基地管理办法》中，对符合改革长期方向、具有一定共识的有偿使用等制度，给予相应的表述，允许有条件的地区开展相关工作，让改革试点地区吃上“定心丸”。同时，对于群众比较认可、有地区特点的试点改革成果，可以寻求在省、市层面人大立法，增加试点改革的合法性，能更好地推动改革成果制度化、法制化。

2. 进一步规范农村宅基地所有权和使用权实现路径

余江区在本轮深化农村宅基地制度改革的过程中，应在增强村集体自我改革内在驱动力方面下功夫。一是明确村民事务理事会的法律地位。针对村民事务理事会法律地位不明确的困境，在新一轮改革中，须进一步理顺村民委员会、村民小组、村集体经济组织及村民事务理事会的关系，建议可从两方面入手：一方面优化村民事务理事会，探索村民事务理事会与村集体经济组织、村民小组三者融合，有条件的地区可以是一套成员组合；另一方面加快推进地方立法，可通过市人大立法，明确村级各组织的权责关系，如村民事务理事会为农村宅基地制度改革实施主体、村两委（村支部委员会和村民自治委员会）为监管主体。

二是提高村集体在农村宅基地制度改革关键环节的话语权。进一步细化和完善村集体宅基地管理制度化建设，明确村集体在农村宅基地规划、分配、调整、抵押担保、流转、盘活、违法处理、收益分配等方面的具体权利内容。

三是探索丰富村集体农村宅基地收益提高和使用方式的多元路径。村集体应根据实际稳慎收取有偿使用、土地择位竞价费等，保证村集体在集体经营性建设用地入市、城乡建设用地增减挂钩政策等方面的分配占比，重点探索收取农村宅基地盘活利用的管理服务费，提高利用闲置宅基地支持乡村产业发展的经营性收入。同时，创新村集体农村宅基地收益的使用方式，主要用于解决“一户多宅”、超标超占、非集体经济组织成员占有等历史遗留问题，以及用于村内公共基础设施和卫生所、养老院等公共服务场所建设或公共服务能力提升等。

四是加快闲置宅基地和闲置农房盘活步伐。重视乡村产业发展规划，加快制定允许闲置宅基地和闲置农房发展的乡村产业清单，有条件地区可以尝试制定乡村产业用地保障制度。重视多元盘活主体和盘活路径的挖掘，在不突破农村宅基地资格权成员身份限制的前提下，探索返乡创业人员租赁改造农房、村集体统一建造住宅或集中式公寓、返乡创业人员与当地农民合作等方式，完善返乡创业人员住房保障机制，吸引更多的乡贤、创客、大学生；挖掘依托老天爷赋予的自然风光、老祖宗留下的人文遗产、老百姓创造的民间艺术、老前辈打造的红色文化，探索全面打造乡村生态旅游业、乡村民宿与康养产业、农耕文化体验与研究教学基地、文化教育拓展基地等，彰显乡村的“土地、老气、生气、朝气”。^[20]重视营造良好的闲置宅基地和闲置农房盘活政策环境，重点做好规范管理、金融扶持及税收优惠等制度设计，探索制定规范的闲置宅基地和闲置农房盘活流程与合同文本、设立专项金融支持产品及税收优惠政策。

五是探索针对农村宅基地使用权流转后的权利保障制度。保障农村宅基地使用权流入主体的权益，对于农村宅基地使用权放活至关重要。^[21]可以借鉴浙江省象山县将宅基地使用经营权登记为“宅基地使用经营权和房屋使用经营权”，并经双方申请颁发不动产权证书，赋予其抵押、担保等权利。此外，需要进一步探索完善继承农房和农村宅基地使用权的管理办法，调研发现在滩头村破败、闲置农房中约有一成是非本集体经济组织成员继承的农房，这类农房的管理既面临村集体无法收回的现实困境，也面临不能重建盘活的法律困境，不仅浪费农村宅基地资源，而且影响村容村貌。建议：一是可探索农房股份合作社，尝试由合作社统一收储、统一经营、统一管理；二是可探索继承农房的翻建工作，可借鉴贵州湄潭的做法，对于城镇居民继承的农房，经村集体同意后，允许其拆除旧房并有偿使用继承农村宅基地建设新房，同时规定使用期限为70年。

3. 提高农村宅基地制度改革与其他农村土地政策的协同性

在深化农村宅基地制度改革的过程中，在提高与其他农村土地政策协同性方面，做好以下工作：一是将农村宅基地制度改革

与第二轮土地承包到期后延保的具体办法统筹考虑安排。农村宅基地和承包地是农民土地权益的最重要体现，调研发现，对于需要“上楼”居住的农民，他们最担心的是农机具放在哪里、耕种距离增加怎么办等迫切需要解决的问题，有些老人则是希望能够将承包地统一流转。由此可见，统筹考虑安排两项制度非常必要。在农村宅基地制度改革资格权人界定时，可参考土地承包资格权人的界定，并结合公安户籍制度、农村集体产权制度改革成员界定的成果，巩固完善资格权人认定与登记制度。在第二轮土地承包到期后延保过程中，可以参考浙江省德清县东衡村的做法，只是分配相应的承包地面积（类似于地票），没有具体位置，土地则是由村内统一流转，年底采用“租金+分红”的方式保障农民土地收益。

二是将农村宅基地制度改革与农村土地征收、集体经营性建设用地入市结合起来。实践证明，单兵突进收效甚微，只有将“三块地”打通统一改革才能放大农村宅基地制度改革成效。目前第一轮试点改革中农村土地征收、集体经营性建设用地入市的改革成果已被写入2019年修正的《土地管理法》，并在2021年修正的《土地管理法实施条例》中，对相应实施规则进行细化。但是，据对浙江省绍兴市、江西省大余县和四川省眉山市彭山区的调查，这些地区作为新一轮农村宅基地制度改革试点地区，尚未能认识到集体经营性建设用地入市对农村宅基地制度改革的重要协同效应。未来不开展集体经营性建设用地入市或入市进展太慢将一定程度上限制农村宅基地盘活利用路径、影响农村宅基地制度改革成效，因此，须尽快督促新一轮农村宅基地制度改革试点地区同步推进集体经营性建设用地入市、土地征收改革工作。

三是做好新一轮县级、乡级、村级、组级四级国土空间规划。目前，由于国土空间规划制定主要负责主体与农村宅基地制度改革推进主体的错位，存在国土空间规划未能充分考虑农村宅基地制度改革需求、规划过于死板未能考虑变动需求等问题，因此，在做好农村宅基地基础信息调查工作基础上，结合新修订完成的余江区域村庄空间规划工作以及用地需求，合理控制农村宅基地规模，科学安排农村宅基地、生态用地、产业用地、公益用地布局，探索建立规划动态调整和“留白”机制，制定更为科学合理的各级国土空间规划。

4. 加强农村宅基地制度改革与其他农业农村改革相衔接

农村宅基地制度改革“牵一发而动全身”，涉及农村集体产权制度、集体经营性建设用地入市、土地征收、社会保障、金融等多项改革，如果改革之间步调不一致，难以充分发挥改革的集聚效应。在第一轮改革中，余江区通过统筹“三农”政策、项目、资金，加强精准扶贫、农业产业化发展、古村落（古建筑）保护、新农村建设等重点工作，与农村集体产权、金融、户籍等相衔接，探索出一套协同推进改革的工作机制，释放出统筹改革综合效应。根据余江区农业农村局主要负责同志介绍，余江区农村宅基地制度改革过程中已出台配套推进的相关改革和制度共计23项，涉及农民住房保障、宅基地使用权抵押贷款、人居环境整治等多个方面。提升农村宅基地制度改革系统性和协同性，要同步推进相关配套改革和制度建设。

一是加快农村金融体制和模式创新研究。在蓝田村调研中，平定乡相关负责同志说：“宅改后村民通过宅基地使用权抵押贷款来发展产业，不少人都吃上了旅游饭，日子越来越好”。同时，要谨防农村宅基地制度改革后的金融风险，尽快建立起行之有效的风险防范与分担机制，搭建农村宅基地使用权交易的专项金融服务平台；要谨防退出宅基地农户“无房可住”的风险。一方面设置严格的农村宅基地退出条件，如必须提供城市稳定住房证明或保留农村地区农房人均居住面积30平方米以上，另一方面制定风险防范预案，如农村宅基地资格权重获机制，以保障农民合法权益不受损为底线，让农民可以城乡利益“两头占”。

二是健全农民社会保障等配套制度。首先，建立农业转移人口住房保障制度，可将进城农民纳入公租房、廉租房等政策保障范围。其次，建立农业转移人口就业和子女教育保障机制，落实好农民工在就业地平等享受就业机会、培训、救助及其子女平等入学机会。最后，健全完善农村社会保障制度，提高农村基本医疗保险、基本养老保险保障水平，加快推进进城农民社会保障有机衔接，有条件地区可探索建立城乡统一的保障体系。^[24]

三是管理手段要与时俱进，依托数字乡村发展行动计划，将互联网、数字化等新型技术手段运用到农村宅基地管理与改革工作中，提高农村宅基地管理数字化、精准化程度。

参考文献:

- (1) 谭荣. 价值、利益和产权: 百年土地产权制度变迁的治理逻辑[J]. 中国土地科学, 2021, (12).
- (2) 杜炎强, 王亚星, 陈利根. 中国宅基地制度变迁: 历史演变、多重逻辑与变迁特征[J]. 经济社会体制比较, 2020, (05).
- (3) 岳永兵. 宅基地有偿使用改革的现实逻辑与检验口[J]. 农村经济, 2021, (08).
- (4) 林超, 吕萍. 农村宅基地资格权实现形式及其理论解释——基于义乌、湄潭、余江改革案例[J]. 中国土地科学, 2022, (01).
- (5) 威廉·N·邓恩著, 谢明, 伏燕, 朱雪宁译. 公共政策分析导论(第四版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2021.
- (6) 任育锋, 李哲敏, 芦千文. 农村宅基地制度: 变迁历程、演变逻辑与改革路径[J]. 当代经济管理, 2022, (04).
- (7) 乔陆印, 刘彦随. 新时期乡村振兴战略与农村宅基地制度改革[J]. 地理研究, 2019, (03).
- (8) 谈慧娟, 罗家为. 乡村振兴战略: 新时代“三农”问题的破解与发展路径[J]. 江西社会科学, 2018, (09).
- (9) 汤姆·齐格弗里德著, 洪雷, 陈玮, 彭工译. 纳什均衡与博弈论[M]. 北京: 化学工业出版社, 2011.
- (10) 托马斯·C·谢林著, 谢静, 邓子梁, 李天有译. 微观动机与宏观行为[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- (11) 曾旭辉, 郭晓鸣. 传统农区宅基地“三权分置”路径研究——基于江西省余江区和四川省泸县宅基地制度改革案例[J]. 农业经济问题, 2019, (06).
- (12) 刘润秋, 黄志兵. 宅基地制度改革与中国乡村现代化转型——基于义乌、余江、泸县3个典型试点地区的观察[J]. 农村经济, 2021, (10).
- (13) 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).
- (14) 吕萍, 胡元瑞. 人情式政策动员: 宗族型村庄中的国家基层治理逻辑——基于江西省余江县宅改案例的分析[J]. 公共管理学报, 2020, (03).
- (15) 张军涛, 张世政. 农村宅基地制度改革中政策工具选择与运用的逻辑——以江西省余江区为例[J]. 农业经济问题, 2020, (10).
- (16) 余永和, 赵凤鸣. 农村“一户一宅”的改革探索、遗留问题与完善对策——基于江西省余江区宅基地试点改革的考察[J]. 农村经济, 2021, (12).
- (17) 邱丽. 善治视域下的宅基地制度改革[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2020, (01).
- (18) 夏柱智. 土地制度改革背景下的农村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).

-
- (19) 刘圣欢, 杨砚池. 农村宅基地有偿使用的村民自治路径研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2020, (04).
- (20) 唐仁健. 政府工作报告——2018年1月24日在甘肃省第十三届人民代表大会第一次会议上[J]. 发展, 2018, (02).
- (21) 李国权. 论宅基地“三权”分置的可能风险及防范对策[J]. 河南社会科学, 2020, (12).
- (22) 王蕾, 郭晓鸣. 乡村转型下的农村宅基地制度改革[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2020, (05).
- (23) 林津, 吴群, 刘向南. 宅基地“三权分置”制度改革的潜在风险及其管控[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022, (01).
- (24) 姚芳. 以党的十九大精神为指导, 完善构建新农村社会保障体系[J]. 核农学报, 2021, (05).