

改革开放 40 年中国农村宅基地管理政策演进与前瞻

——基于宅基地相关政策的文本分析

周小平 高远瞩

(北京师范大学政府管理学院,北京 100875)

摘 要:宅基地制度改革是农村土地制度改革的重要组成部分,对于保障广大农民的财产权益及释放、激发农村活力具有重要意义。运用文本分析法,以国家层面出台的 52 份农村宅基地制度相关政策文本为样本,以“政策意图”为切入点,分析改革开放以来,不同时期国家对宅基地的定位以及宅基地管理政策制定的核心目的,剖析政策调整的内在逻辑及其发展规律。研究结果表明,改革开放 40 年以来,农村宅基地管理政策意图展现出巩固社会主义公有制—加强与规范管理—保护农民财产权利的演化路径。依此路径,未来中国农村宅基地的财产价值将愈发显化,国家将以农村宅基地制度改革为着力点,增加农民财产性收入,拓展农民增收空间。

关键词:土地政策;宅基地管理;政策意图;文本分析

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2018)05-0001-07

一、引 言

2013 年 11 月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)指出,“健全城乡发展一体化体制机制,赋予农民更多财产权利,保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道”^[1]。《决定》明确指出了国家对农村宅基地制度改革新方向、新任务的宏观设想。2015 年 1 月,党中央印发《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》,这成为我国农村宅基地制度改革正式进入试点阶段^[2]、迈向现实探索的重要标志。2017 年 10 月党的十九大与 2018 年中央一号文件再次强调要求“保障农民财产权益”以及“完善农民闲置宅基地和闲置农房政策”。农村宅基地制度改革涉及千家万户,相关政策文件直接关乎农民的切身利益,同时也深刻反映了国家的管理思路与态度。那么,这一中国特色的土地管理制度在不同的历史

阶段其政策意图是什么?特别是改革开放以来有什么变化?党的十八大以来,其改革具体又是肩负着怎样的使命?理清宅基地管理政策的发展脉络、分析政策的演化意图对于思考实现农民财产权利、深化农村土地制度改革意义非凡。

一直以来,众多学者围绕宅基地管理政策相关问题进行了广泛的研究。研究内容主要涉及:按照宅基地权属性质等标准来划分宅基地制度变迁的阶段,探究宅基地制度存在的问题和矛盾,以及提出有关宅基地制度改革的相关设想及未来方向的建议。其中也不乏多学派、多视角的理论和实证研究,如从法学、经济学、社会学的视角进行阐述和分析。然而,至今尚未有以“政策意图”为切入点,运用文本分析方法来对宅基地管理政策意图与具体演化路径进行的研究。鉴于此,本文拟以 1978 年以来农村宅基地制度改革相关政策文本为分析对象,通过文本分析,挖掘所得文本数据,总结文本发现,理清演化路径,以期为揭示宅基地管理政策调整的内在逻辑及其发展规律、展望宅基地管理政策发展前景提供参考。

收稿日期:2018-08-06
基金项目:国家自然科学基金面上项目(71273033)
作者简介:周小平(1976—),女,湖南沅江人,教授,从事乡村发展与土地政策创新研究。

二、数据基础及研究思路

1. 数据基础

本文以改革开放以来农村宅基地管理相关政策文本为研究对象,通过对中共中央、国务院及其所属的自然资源部等相关部委官方网站进行直接检索、对文献资料与政策文本中的相关内容进行回溯检索等方式选取公开颁布的涉及宅基地管理制度的政策文本^[3],最终获得了从 1978 年以来的 52 份政策作为研究样本,详见表 1。选取这些政策的原因有三:

表 1 宅基地管理政策相关文本

年月	政策文本名称
1979. 02	《最高人民法院关于贯彻执行民事政策法律的意见》
1981. 04	《国务院关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》(国发[1981]57 号)
1982. 01	《全国农村工作会议纪要》(中发[1982]1 号)
1982. 02	《村镇建房地管理条例》(国发[1982]29 号)
1982. 12	《中华人民共和国宪法》
1983. 01	《当前农村经济政策的若干问题》(中发[1983]1 号)
1985. 01	《中共中央、国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》(中发[1985]1 号)
1985. 10	《村镇建设管理暂行规定》([1985]城乡字第 558 号)
1986. 03	《中共中央国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》(中发[1986]7 号)
1986. 06	《中华人民共和国土地管理法》
1988. 12	《中华人民共和国土地管理法》(1988 年 12 月 29 日第一次修正)
1989. 07	《国家土地管理局关于确定土地权属问题的若干意见》([1989]国土[籍]字第 73 号)
1990. 01	《关于加强农村宅基地管理工作请示的通知》(国发[1990]4 号)
1995. 03	《确定土地所有权和使用权的若干规定》([1995]国土[籍]字第 26 号)
1997. 04	《中共中央、国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发[1997]11 号)
1998. 08	《中华人民共和国土地管理法》(1998 年 8 月 29 日修订)
1999. 04	《国务院办公厅关于印发全国土地利用总体规划纲要的通知》(国办发[1999]34 号)
1999. 05	《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》(国办发[1999]39 号)
2000. 06	《中共中央国务院关于小城镇建设有关政策》(中发[2000]11 号)
2004. 08	《中华人民共和国土地管理法》(2004 年 8 月 28 日第二次修正)
2004. 10	《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28 号)
2004. 11	《关于加强农村宅基地管理的意见》(国土资发[2004]234 号)
2005. 12	《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》(中发[2006]1 号)
2007. 03	《中华人民共和国物权法》
2007. 12	《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》(国办发[2007]71 号)
2007. 12	《中共中央国务院关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》(中发[2008]1 号)
2008. 01	《国务院关于促进节约集约用地的通知》(国发[2008]3 号)
2008. 07	《国土资源部关于进一步加快宅基地使用权登记发证工作的通知》(国土资发[2008]146 号)
2008. 10	《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(中发[2008]16 号)
2008. 12	《中共中央国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》(中发[2009]1 号)
2009. 12	《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》(中发[2010]1 号)
2010. 03	《国土资源部关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护农民权益的通知》(国土资发[2010]28 号)
2011. 05	《关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知》(国土资发[2011]60 号)
2011. 11	《国土资源部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、农业部关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》(国土资发[2011]178 号)
2012. 02	《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》(中发[2012]1 号)
2012. 12	《关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》(中发[2013]1 号)
2013. 11	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(中发[2013]12 号)
2014. 01	《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》(中发[2014]1 号)
2014. 03	《国家新型城镇化规划(2014-2020 年)》(中发[2014]4 号)
2015. 01	《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》(中办发[2014]71 号)
2015. 02	《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》(中发[2015]1 号)
2015. 02	《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》(人大常委会字[2015]1 号)

首先,这些政策主要出自中共中央、国务院、最高人民法院及国家土地管理部门,具有合法性;其次,不同时期的政策反映着与其发展阶段相适应的实际状况及未来指向,是分析政策演进过程的客观凭证,对于研究农村宅基地制度的历史发展与现实管理具有指导性;最后,这些政策是专家学者研究的重要来源与渠道,具有权威性。因此,选取这些宅基地管理政策文本中涉及具体安排的论述,作为研究农村宅基地管理政策意图的依据,具有较强的真实性与可靠性。

续表 1

年月	政策文本名称
2015. 11	《深化农村改革综合性实施方案》(中办发[2015]49 号)
2016. 01	《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》(中发[2016]1 号)
2016. 11	《中共中央国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》(中发[2016]28 号)
2017. 01	《农业部关于推进农业供给侧结构性改革的实施意见》(农发[2017]1 号)
2017. 02	《中共中央、国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》(中发[2017]1 号)
2017. 05	《国土资源部关于<中华人民共和国土地管理法(修正案)>(征求意见稿)的说明》
2017. 10	《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》
2017. 11	《全国人民代表大会常务委员会关于延长授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的期限的决定》
2017. 12	《国土资源部 国家发展改革委关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村产业融合发展用地保障的通知》(国土资规[2017]12 号)
2018. 01	《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(中发[2018]1 号)

2. 研究方法与思路

文本分析方法实质是从众多的具体文本中进行抽象概括的过程,也是文本读者运用多种“解读”方法和视角,与文本生产所处的历史脉络对话,以发掘文本“深层结构”的过程,是透过文本显性话语考察政策话语运作本质的过程^[4]。在文本内容中,文字使用频率的变化往往反映了人们对于事物的认知与重视程度的变化^[5]。因此,本文对宅基地管理政策中有关制度安排的具体表述进行文本分析,统计高频率表述,锁定政策在制定过程中的重点关注部分,进而探寻宅基地管理政策变迁中政策意图的演进规律。

采用这一方法,本文拟按图 1 的脉络进行研究:首先,收集并筛选改革开放以来的宅基地管理政策文本,以此作为研究对象;其次,梳理政策文本中涉及具体安排的内容,对内容进行文本分析以及数据处理;再次,根据文本数据处理结果,划分宅基地管理政策意图演化所经历的阶段,分阶段归纳政策背景、主要做法及其特点;最后,总结演化路径,并揭示未来宅基地管理政策趋向。

情况,因此,首先,利用人工方法将内容表述相似或相近的语句进行归纳与合并,如政策文本中出现的“农村居民每户只能有一处不超过标准的宅基地”“农村村民一户只能拥有一处宅基地”“一户一宅”统一合并为“一户一宅”,以便对各个表述进行更为科学合理地理解与分析。表 2 为政策文本中关于制度安排具体表述出现频次的统计结果。

2. 政策文本数据处理

根据时间维度,对各个表述的频次高低变化进行纵向统计分析后可得出,宅基地管理政策安排的变迁过程按照文本表述内容的差异能够大致划分为 3 个部分。图 2 以时间轴的形式直观展现了在各个部分中,上述具体表述的分布时间与出现频次。

由图 2 可以看出,第一部分的政策文本具体表述清晰简洁,政策关注点明确,而第二、第三部分的政策安排表述明显增加,政策关注内容更为丰富。随着时间的推移,在宅基地管理政策变迁过程中,政策安排的重点有明显的调整与演化。从第一部分将重点放在宅基地的集体所有及禁止宅基地的出租和买卖,到第二部分强调“用地标准”“宅基地规划”“一户一宅”等,可见其政策文本关注点与此前相比,发生了显著变化;而在第三部分中,频次较高的政策安排表述与第二部分相比又有所不同,可见政策强调的重点再次明显转变。

三、40 年中国宅基地管理政策文本处理

1. 政策文本筛选

由于政策文本内容相对有限,且对于具体内容的表述难免发生表达相同含义却呈现出不同字词的

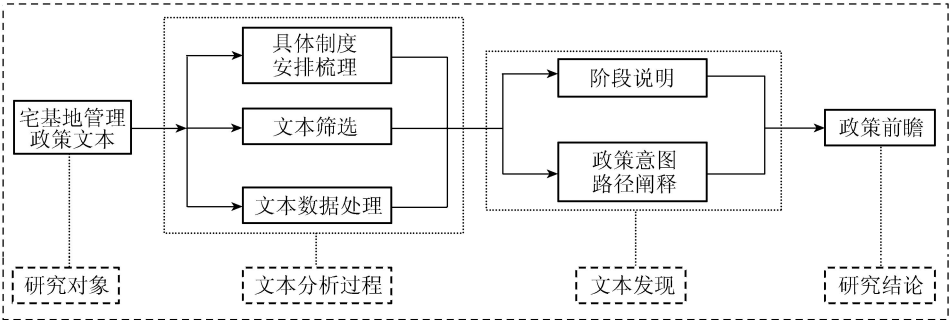


图 1 研究脉络示意图

表 2 政策文本具体表述频次统计

年份	表述	频次
1979、1981、1982	宅基地禁止出租和买卖	3
1979、1981、1982(2)、1986、1988、1989、1995、1998、2004	宅基地归集体所有	10
1986(2)、1990、1997、1998、1999、2004(2)、2007、2008(2)	用地标准	11
1983、1985、1990、2004(2)、2005、2010	宅基地规划	7
1997、1998、1999、2004(2)、2007、2008	一户一宅	7
1999、2004(2)、2007(2)	禁止城镇居民在农村购置宅基地	5
2004(2)、2015、2017	改革审批制度	4
2008、2013、2014(2)、2015、2016、2017(3)	保障农户宅基地用益物权	9
2013、2014(2)、2015、2017(3)、2018	财产权	8
2013、2014(2)、2015、2016、2017(3)、2018	试点	9
2013、2016、2017	增加农民财产性收入	3
2015(2)、2017	宅基地有偿使用	3
2009、2011(2)、2012(2)、2014(2)、2016、2017、2018	确权登记颁证	10
2015(2)、2016	住房保障新机制	3
2015(2)、2017(2)	宅基地自愿有偿退出	4
2015(2)、2016、2017	宅基地权益	4

注:括号中的数字表示具体表述在当年政策文本中出现的频次

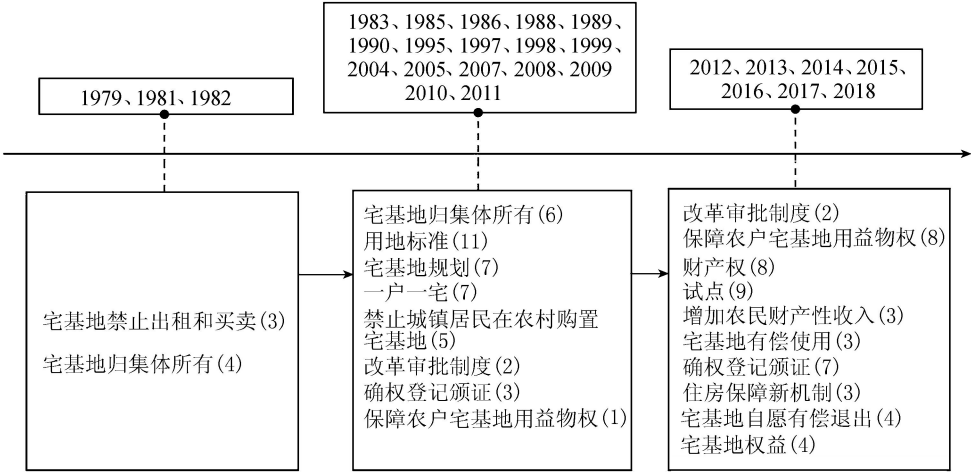


图 2 政策文本具体表述频次时间轴

四、40 年中国宅基地管理政策演进剖析

宅基地管理政策的阶段演进与国家所处的经济状况、政治背景、社会环境等息息相关,带有鲜明的时代特征与烙印。因此,可结合国家的历史发展进程,探究宅基地管理政策意图及其演化路径。根据图 2,从改革开放至今,宅基地管理政策意图演化路径可以大致划分为 3 个阶段,依次分别是:巩固社会主义公有制(1978—1982 年)、加强与规范管理(1982—2012 年)、保护农民财产权利(2012 年至今)。

从新中国成立到改革开放前,宅基地管理政策经历了从宅基地私有制到公有制的根本转变。在 1949—1962 年初,农村宅基地由农民私人所有,其功能以保障农民基本居住权为主。这是因为,新中国成立初期,出于大力解放农村生产力、努力解除贫困的迫切需要^[6],国家开展了土地改革运动,安排农村宅基地的农民私有,使得广大农民拥有宅基地

的完整产权,实现了耕有其田、户有所居。随着土地改革任务基本完成,为进一步提高生产力,国家开始强调发展社会主义的农业经济,积极引导农民组织起来走集体化道路,鼓励农民自愿地加入农业生产合作社^[7]。进入人民公社时期,1962 年的《农村人民公社工作条例(修正草案)》(也称《人民公社六十条》)具有转折意义地确立了宅基地的公有制,完成了宅基地由农民私有到农民集体所有的根本性转变。自此之后,农民对宅基地由拥有所有权变为仅拥有使用权,宅基地和地上房屋“两权分离,一宅两制”的宅基地权利制度基本形成,并得以长期延续和使用^[8]。在 1949—1978 年这段历史时期内,宅基地管理政策安排完成了宅基地所有权由农户转为集体的变革,初步搭建了宅基地制度框架。

1. 巩固社会主义公有制(1978—1982 年)

虽然改革开放前完成了社会主义公有制的确立,但在改革开放初期,宅基地公有制尚须巩固和完

善。由于公有制确立后,众多社员对于适应新制度的建立仍需时日,加之对新政策有所误解,部分地区与群众做出背离政策意图的行为,如《中共中央关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》中提到了乱砍宅基地内树木现象。因此,改革开放伊始阶段,向广大农民解释宅基地政策,消除群众的怀疑误会,从而巩固与落实制度成果成了重要任务之一。

此阶段出台政策相比其他各阶段数量较少,且这些政策中的有关规定主要是对此前政策规定的延续与继承,政策着重强调的是宅基地归集体所有,农户只有使用权。因而此阶段属于公有制确立后的适应阶段,宅基地管理政策意图非常明确,即巩固宅基地集体所有制,为后续深化宅基地的使用管理奠定基础。显而易见,此阶段主要特征是延续此前的制度安排,以完成宅基地农民集体所有制的巩固。

2. 加强与规范管理(1982—2012 年)

经过改革开放初期的调整与适应后,我国人口快速增长,加之农村经济发展日益兴旺,部分农村地区大量建房出现。与此同时,宅基地用地不仅缺乏全面的规划,呈现不断扩大的态势,而且农村建房热潮使得滥用耕地的现象愈发严重。在 1997—2007 年的 10 年间,我国农村人口减少了 13%,但与此相反的是,村庄用地增长了约 4%^[9],可见这是土地利用不尽合理、宅基地管理制度不尽完善的真实写照。考虑到耕地保护与粮食安全,为严格土地管理、贯彻落实最严格的土地管理制度,在保障经济社会发展的同时保护土地资源,必须对此加以约束和制止。国家要求各地加快制定村镇建设规划,合理用地、严格宅基地审批制度的同时,对于宅基地相关的标准和要求在持续提高与完善,并且在政策表述中对其进行了长期关注和强调,如 1986—2008 年部分政策表述中对“用地标准”的 11 次强调、1997—2008 年对“一户一宅”的 7 次强调以及 1999—2007 年对“禁止城镇居民在农村购置宅基地”的 5 次强调等。图 3 清晰地展现了此阶段宅基地管理政策文本的高频表述及其频次。

在此阶段,国家持续出台了一系列加强宅基地规划利用与严禁乱占滥用耕地的政策,因而不难判定出,政策安排的着力点由确立公有制转向健全农村宅基地制度,规范农村宅基地管理成了相关政策的重中之重。梳理这些政策后能够发现,从内容呈现方面来看,国家对宅基地的统一规划、计划指标、用地标准及审批制度等各个方面都做出了规定安排;从用词表述方面来看,“严格”“加强”等用词能够体现出管理程度之加深;“规划”“审批”“标

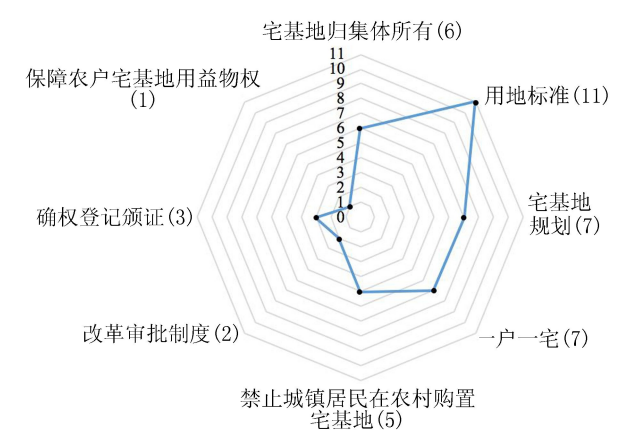


图 3 “加强与规范管理”阶段政策文本表述

准”等用词则体现出管理内容的增多。由此可见,大力加强与规范宅基地管理是本阶段的政策意图,即一直不断致力于通过制定出台多项有关宅基地管理各个方面的政策文件,来强化宅基地使用管理制度供给,从严规范控制宅基地使用。因此,构筑形成我国宅基地使用管理制度的基本框架体系则是这一阶段的主要特征。

3. 保护农民财产权利(2012 年至今)

随着城镇化水平的提升及农村人口数量的减少,我国农村长期实行的“一户一宅、无偿取得、长期使用”的农村宅基地制度已经完全不能满足经济社会发展和农民生活改善的需要,农村宅基地的低效与不合理利用问题和矛盾十分突出。一方面,农村人口大量流出,进城农民的宅基地大量闲置,“空心村”问题难以破解,“一户多宅”现象普遍存在。另一方面,宅基地使用权退出机制不畅,部分“农二代”“农三代”宅基地取得困难,农民的财产权利难以实现。要解决上述问题,保障农民切身利益,宅基地制度改革就成为农村土地制度改革必须要啃的“硬骨头”^[10]。在肯定宅基地产权的资产功能以及赋予宅基地产权流转功能方面,近年出台的一系列政策为农村宅基地制度改革提供了理论及现实依据。自党的十八大以来,以《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》为标志,保障农户宅基地的用益物权及相关政策文件论述纷至沓来。同时,改革试点地区的实践正在进行,还权赋能的多种方式也在积极探索中。图 4 所示即是此阶段的宅基地管理政策文本高频表述及其频次。

由图 4 中“保障农户宅基地用益物权”“财产权”等频次较高的表述能够看出,近年来,宅基地财产性功能相较其社会保障功能,更加受到政策关注。现阶段宅基地管理政策的主要意图是使宅基地用益物权的财产属性在试点探索中进行落实,具体而言,就是通过改革试点地区的实践,探索赋予与保护农

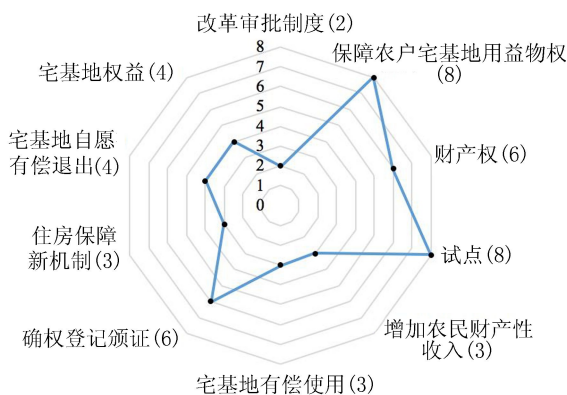


图4 “保护农民财产权利”阶段政策文本表述

民对宅基地的财产权利,增加农民财产性收益的路径。在保持宅基地集体所有权不变的同时,完善宅基地权利体系,探索落实农民宅基地用益物权是本阶段最为鲜明的特征。目前,改革方向明确,相关工作正持续推进,取得了一定进展,但改革结果尚需深入探索。

五、中国宅基地管理政策前瞻

本文采用文本分析的方法,以“政策意图”为切入点,对我国改革开放40年以来农村宅基地管理政策演进规律进行了系统分析,得出宅基地管理政策意图在由宅基地的农户所有转为集体所有的基础之上,从“巩固社会主义公有制”到“加强与规范管理”再到“保护农民财产权利”的演化路径。由此可见,政策调整的内在逻辑及发展规律即是以农民为本,围绕农民需求与农村实际,从充分保障农民安居、农村社会稳定向高度重视增加农民财产性收入、促进农村发展的方向推进,是国家追求公平目标向兼顾效率目标的转变。党的十九大报告提出实施乡村振兴战略即是这一转变的体现。当前,农村宅基地使用权作为用益物权的财产属性以及农民住房和宅基地的商品属性凸显,宅基地的财富增长功能已超越社会保障功能,宅基地财产价值的显化与亿万农民的增收是顺应时代发展要求、适应国家现代化进程及统筹城乡一体化发展的必然趋势。未来,国家仍将坚决维护农村土地集体所有制、保护耕地、坚持农民利益不受损,以促进乡村振兴为出发点和落脚点,在处理现实的宅基地管理问题与加强制度建设的同时,继续各地探索实践并认真总结试点经验,以期推进农村宅基地制度改革,提升改革综合效益。

根据《中华人民共和国宪法》及《中华人民共和国土地管理法》的明确规定,我国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。因此,改革农村宅基地制度,实现农村宅基地的财产价值,增加农民的财产性收益必须在土地的社会主

义公有制的框架下进行,不能突破这一基本制度。在此制度框架下,今后我国农村宅基地管理将坚持规划管理与市场化相结合,在树立规划先行理念的同时^[11],探索实行更多有偿方式来解决宅基地管理现实问题以及推进农民财产权益保障。具体而言,宅基地管理政策趋向主要体现在如下5个方面:

1. 大力加强宅基地规划管控

目前,我国广大农村地区住宅建设散乱,村庄布局不合理,房屋“建新不拆旧”,老宅荒废,农村建设呈现“只见新房,不见新村”的景象。今后为实现农村宅基地的科学管理,必须首先在国家乡村振兴战略规划的指导下,进行深入客观的乡村调查,根据乡村不同资源条件、主要功能区块、主要景观、生态环境特点、历史文化及习俗习惯^[12],挖掘地方特色,引入弹性和退出机制,编制科学合理的村庄发展规划;其次,在加强与土地利用总体规划等相关规划系统衔接的同时,发挥村庄规划的引导作用,规范宅基地布局,管控宅基地利用,有方向、有步骤地指导宅基地管理与村庄发展,实现从无序落地向规划引领的转变。

2. 有序推进宅基地有偿使用

近年来,我国现行法律政策所规定的宅基地无偿使用在发挥保障社会稳定功能的同时,由于宅基地的无偿使用带有典型的福利分配特性,导致了农村土地资源配置的效率低下,宅基地的资产价值无法实现,大量的土地被肆意侵占和浪费。为了保障农民的宅基地权益,应坚持权利与义务对等的法律原则,对于初次分配的宅基地实行无偿取得,而对因历史原因而形成的超标占用宅基地和一户多宅等情况,则收取有偿使用费,通过经济手段来引导土地资源的优化配置,解决宅基地管理现实问题,以达到公平与效率的兼顾。目前,在政府引导与农村集体经济组织的主导下,宅基地的有偿使用正在积极探索阶段,未来有关政策的设计与实施将会继续跟进与完善,对有偿使用的范围、收缴标准与管理等方面的规定也将会更加明确。

3. 严格规范宅基地使用权流转

长期以来,对宅基地使用权流转的现实需求和法律制度的缺陷相重合形成了私下流转的现象广泛存在,违法占用与隐性交易十分盛行,屡禁不止,这既不利于依法管理,也影响着社会的和谐稳定。引导宅基地的适度流转、有限流转对于盘活土地资源、体现土地和房屋的财产价值、保障农民合法收益与繁荣乡村极具现实意义。在集体经济组织内部,按照自愿、有偿的原则,由政府 and 集体经济组织搭建农民宅基地使用权与房屋财产权流转交易平台,规定

流转条件、规范流转程序、严格流转管理^[13],进而农民能够顺畅地进行房屋财产权交易,包括转让、出租、买卖、入股、担保抵押等,为宅基地的健康流转提供可靠的保障和良好的环境。

4. 加快完善宅基地有偿退出

现行有关制度在宅基地退出方面存在着制度层面的缺失,因此解决相关问题时已捉襟见肘。为充分挖掘农村闲置土地资源,促进节约集约用地,应在本集体经济组织范围内,在土地使用权利人自愿退出或放弃的前提下,通过村集体经济组织给予一定补偿、补助的方式,辅以必要的激励机制,鼓励有条件的农民进城落户,通过宅基地退出的收益帮助农民顺利完成市民化过程。各地应根据现实情况,对宅基地退出的适用范围、补偿标准、退出程序等进行详细规定,并且对退出的宅基地实行统一管理,分类合理利用,以促进宅基地使用效率的提高。

5. 积极探索农房市场化利用

2018 年中央一号文件提出“适度放活宅基地和农民房屋使用权”^[14],国家应加大力度扶持在充分保障农民宅基地用益物权、防止外部资本侵占控制的前提下,探索农村集体经济组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及已退出的宅基地^[15],发展乡村休闲、旅游、养老等新产业、新业态,使闲置农房成为其发展新载体,从而为农村繁荣与农民增收注入新动能。如对于拥有旅游资源与优势的乡村,可将部分闲置农房改造建设为特色民宿,推进乡村旅游发展。这既能够盘活村内闲置房产,改变宅基地及其地上房屋低效率利用的状态,又大幅增加农民收入,从而保障农民财产权益的实现。

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,这一重大决策部署是加快农村发展、提升广大农民获得感幸福感的必然要求,也为当前深化农村改革指明了前进的方向,做出了长远的安排。未来农村宅基地管理,将遵循“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴总要求,继续着力各项政策和制度的推进,盘活农村土地资源、改善人居环境、激发乡村活力,在破解宅基地管理难题,实现科学有效管理宅基地的同时,切实推进乡村振兴战略,最终实现农民权益的保障和乡村的高质量发展。

参考文献:

[1] 新华社. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [EB/OL]. [2013-11-15]. http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm.
[2] 王立彬. 我国农村土地制度改革试点进入启动实施阶段 [EB/OL]. [2015-03-25]. http://news.xinhuanet.com/2015-03/25/c_11114762995.htm.

[3] 吕晓, 牛善栋, 张全景, 等. 基于内容分析法的集体建设用地流转政策演进分析[J]. 中国土地科学, 2015, 29 (4): 25-33.
[4] 涂端午. 教育政策文本分析及其应用[J]. 复旦教育论坛, 2009, 7(5): 22-27.
[5] 韩国明, 郭鹏鹏. 我国农业经营主体变迁的政策意图及其演化路径——基于中央一号文件(1982-2016 年)的文本分析[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2017, 34(2): 93-101.
[6] 马晓河. 建国 60 年农村制度变迁及其前景判断[J]. 改革, 2009(10): 5-16.
[7] 中华人民共和国全国人民代表大会网. 农业生产合作社示范章程[EB/OL]. [2000-12-10]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/10/content_4296.htm.
[8] 吕晓, 周晓迪, 牛善栋. 改革开放以来我国农村宅基地管理政策体系的梳理与思考[J]. 上海国土资源, 2015, 36(1): 16-19.
[9] CHEN H X, ZHAO L M, ZHAO Z Y. Influencing factors of farmers' willingness to withdraw from rural homesteads: A survey in Zhejiang, China [J]. Land Use Policy, 2017, 68: 524-530.
[10] 谢玮. 江西余江、安徽金寨“宅改”试点调查: 宅基地制度改革“硬骨头”怎么啃? [EB/OL]. [2017-07-18]. http://www.sohu.com/a/158115767_467340.
[11] 李涛, 柏昱. 农村流动人口土地流转的困局与对策研究[J]. 理论探讨, 2017(6): 104-109.
[12] 刘进军, 韩建民. 明确乡村功能定位 科学实施乡村振兴战略[N]. 光明日报, 2108-06-05(6).
[13] 黄胜开. 论农村土地流转与程序正义[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版), 2016, 49(4): 86-91.
[14] 新华社. 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[EB/OL]. [2018-02-05]. http://www.moa.gov.cn/ztlz/yhwj/2018/zzyhwj/201802/t20180205_6136410.htm.
[15] 国土资源部规划司. 国土资源部国家发展改革委关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村产业融合发展用地保障的通知[EB/OL]. [2017-12-07]. http://www.mlr.gov.cn/zwgk/zytz/201712/t20171221_1710420.htm.

(责任编辑: 许宇鹏)

