

农村宅基地制度改革是推进农村改革发展的突破口

中共江西省鹰潭市委常委、市政府常务副市长 | 张子建

土地制度是国家的基础性制度，事关经济社会发展和国家长治久安，农村宅基地是农村土地的重要组成部分。“小康不小康、关键看老乡”，农村是全面建成小康社会的短板，实现全面小康，基础在农业，难点在农村，关键在农民，解决农业、农村、农民问题，实现全面小康，必须全面深化农村改革，宅基地制度改革就是其中一项重点改革，也是一项难点改革。

宅基地制度改革是农村土地制度改革的“重头戏”

习近平总书记指出，“新形势下深化农村改革，主线仍然是处理好农民和土地的关系”。土地是农民的“命根子”，为加快推进农村土地制度改革，2015年3月，党中央、国务院在全国33个县（市、区）开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革三项试点工作。从江西余江宅改实践看，农村宅基地制度改革涉及群众传统观念、集体意识、公平权益、村庄规划以及公共服务，探索宅基地资产抵押、有偿使用、有偿退出等，任务重、推进难，具有基础性和引领性作用，是三项改革试点中的重头戏。

农村宅改让“承袭观念”根本破除。在我国传统习惯中，农村民宅是

代代传承的“祖传家业”，具有很强的承袭性，导致农民群众普遍认为宅基地也是祖传家业，是私有财产。受此观念影响，群众存在“房子多、房子大光宗耀祖”的攀比心理，也存在“不能拆、不愿退”等错误观念，导致一户多宅、空心房、超面积房突出，出现乱圈乱占、管理无序、旧村破败不堪、新村侵占粮田等乱象。破除这些陈旧观念束缚，必须强化土地集体所有意识，增强群众集体观念。

农村宅改让“制度供给”系统有效。完善宅基地权益保障和取得方式，探索宅基地有偿使用制度，探索宅基地自愿有偿退出机制，完善宅基地管理制度，形成可复制、能推广、利修法的经验，这是农村宅改的任务和目标。余江在实践中形成了区、乡、村组的43项规范科学、完整系统的宅改制度体系，这些制度涉及到宅基地审批、使用、分配、管理、流转、退出等各个方面，让群众在宅改具体过程中有获得感、公平感、权益感和成就感。

农村宅改让“沉睡土地”释放潜能。土地资源是农村最大的“沉睡”资产，而宅基地约占农村建设用地的70%，是农民家庭的重要财产。通过宅改激活沉睡土地资产，释放农村发展潜能，是改革核心所在。随着经济体

制市场化改革不断向纵深领域拓展，市场在资源配置中的决定性作用愈发明显，宅基地资源配置的市场化趋势也日益显著。余江的实践证明，在4年时间里，全区949个试点村通过验收925个，占试点村总数的97.5%，共退出宅基地41180宗4946亩，可以满足未来10—15年的建房用地需求。对大量的闲置土地进行盘活，开展集体经营性建设用地入市、城乡建设用地增减挂钩和抵押担保等，将会促进新产业新业态的发展，释放出农村发展的巨大潜能。

宅基地制度改革是农村综合改革的“硬骨头”

习近平总书记指出，“解决农业农村发展面临的各种矛盾和问题，根本靠深化改革”。当前基层群众对美好生活日益增长的需求同农村不平衡不充分的发展之间的矛盾，需要通过一系列改革来解决。宅基地制度改革是一项基础性制度改革，是涉及千家万户切身利益的大事，是千家万户最为关心的要事，是千家万户期待办好的难事，是一项牵一发而动全身的极为复杂的改革，是农村综合改革中一块难啃又必须啃的“硬骨头”。

农村宅改是涉及面极广的改革。

宅基地改革关联到农村的经济、社会、文化、生态等各个方面，是农村综合改革的最佳切入点，纵深推进宅改必然会引起各项改革连锁反应，只有注重多项改革的整体性和协同性，才能保证宅改顺利进行并取得较好效果。从余江实践看，宅改要统筹考虑村庄规划和土地利用规划，宅基地使用、退出、流转和管理机制，合理分配办法，闲置土地利用，村庄环境整治，基础设施和公共设施建设、古建筑和古村落的保护与开发，村史、村情、村规以及村风等多种因素，是牵一发而动全身的改革。同时，宅改也与房地一体的不动产登记、农房抵押贷款、农村集体产权制度改革、美丽乡村建设、村集体经济发展和精准扶贫、强化基层党组织建设等改革和重点工作密切相联，需要整体推进，打好组合拳，提升协同力，才能释放叠加综合效应。

农村宅改是关注度极高的改革。

居住是人类最基本的生存和安全权益。宅基地是农民安身立命的基本保障、关键福利和核心财产。宅改涉及到每家每户，事关群众切身利益，是群众最关切的改革。在实施过程中，必须要充分保障群众的知情权、参与权、决策权和监督权，保证人人知晓、人人参与，否则不可能顺利进行。

农村宅改是情况极复杂的改革。从村庄情况看，千村千貌、千村千情、千村千形，意味着在推进中要千村千法，分类对待。从宅基地制度的演进过程看，新中国成立以来先后经历了从单一权（所有权）到两权（所有权、使用权）再到三权分置（所有权、资格权、使用权），从自内流转到宽松流转再到限制流转的过程，群众对宅基地的看法是不一致的，绝大多数都认为宅基地是“祖业”，对其集体所有的性质并不认同。从农村社会现状看，宅基地历来是引发宗族矛盾纠纷的导火索，是群体性事件的多发地带，启动

农村宅改犹如捅了“马蜂窝”，旋即就会掉进矛盾纠纷的漩涡中，具有相当的复杂性。

宅基地制度改革是乡村治理的“催化剂”

健全充满活力的基层群众自治制度，打造共建共治共享的社会治理格局是党的十九届四中全会作出的重要部署。农村宅基地制度改革是农村综合改革的重头戏，也是推进乡村治理的催化剂。由于宅改工作的艰巨性和复杂性，全面实施此项改革对基层政权的执政水平是一次严峻考验，也是全面提升乡村治理能力的一个重大机遇。余江实践证明，做好农村宅改将为整个乡村治理工作打下坚实的组织基础、机制基础和群众基础。

农村宅改强化了党建引领。习近平总书记指出，“要充分发挥好乡村党组织的作用，把乡村党组织建设好，把领导班子建设强”。要啃下农村宅

改这块“硬骨头”，没有又好又强的基层组织是根本行不通的。在推进宅改过程中，余江区始终坚持将党建引领融入宅改全过程，以富有本土特色且具时代内涵的“井冈山精神”和“血防精神”对党员干部进行常态化教育，压实宅改责任，打造了一支忠诚奉献、担当作为的党员干部队伍，形成了“三级书记抓宅改、四套班子齐上阵、区乡村组抓落实”的工作格局。正是由于党员干部在工作中带头示范、攻坚克难，才确



保了改革顺利推进。在宅改实践过程中,既检验了基层党组织和党员干部队伍的担当能力,也锤炼和提升了一线各级干部的治理能力,将为乡村治理全面展开提供更加坚强有力的保障。

农村宅改推动了协商共为。行政化并非社会治理的灵丹妙药,“管得多未必管得好”,政府社会管理与基层自治的边界并不是固定不变的,而是根据时代的要求不断调整的。实践证明,余江通过下好宅改治理这盘大棋,激活了乡村治理的多元主体,调动起村级层面的村委会自治组织,小组层面的村民事务理事会、乡贤参事会自治组织,社会层面的月老协会、红白喜事协会、村务参事会等社会组织,以及专业合作社、扶贫车间等经济组织的参与积极性,形成民事民议、民事民办、民事民管的乡村治理“大合唱”多元协商机制。特别是村民事务理事会的建立,破除了从村组到群众的梗阻现象,使广大群众能迅速熟悉改革、参与改革、配合改革、支持改革,有效促进了政策落地和治理力量下沉,完善了村民自治体系,为乡村治理奠定了良好的机制基础。

农村宅改促进了乡村善治。乡村繁荣与稳定需要良好的乡村善治水平。宅基地改革是乡村治理的试金石,又为乡村善治催生了更好的群众基础:一是强化了集体意识。宅基地改革首先要让群众树立“宅基地不是祖业,是集体资产”的理念,促进集体意识回归,从而在根本上树立群众集体观;二是强化了公平意识。宅改要严格按照“一户一宅、面积公平法定”的原则来推进,只有公平公正,基层组织才有公信力,才有号召力;三是强化了示范意识。因为宅改牵涉千家万户,广大党员干部、村组理事、乡贤

及“五老人员”必须要以身作则、带头示范,拆自家屋、退自家地,让群众真正感受到过程公平,才能取得广泛理解和支持,激发群众参与改革、支持改革的内生动力。余江宅改过程就是促进广大干部群众观念更新、凝聚共识的过程,也是乡村治理效果不断显现、治理水平不断提升的过程。宅改以来,基层自治组织调处各类矛盾纠纷3000余起,没有出现一起因宅改引发的群体性事件,更没有发生一起赴省进京上访事件。

宅基地制度改革是乡村振兴的“强力引擎”

习近平总书记指出,“要坚持乡村全面振兴,抓重点、补短板、强弱项,要注重改革的系统性、整体性、协同性,统筹各领域改革进展,形成整体效应,打好改革组合拳”。宅基地制度改革是一项充满张力的改革事项,不仅为乡村善治开启了门窗,而且为乡村振兴提供了强力引擎。余江从2015年试点开始,不是就宅改抓宅改、单打独一做宅改,而是以宅基地制度改革为统领,系统推进农业发展现代化、基础设施标准化、公共服务均等化、村庄面貌靓丽化、转移人口市民化、农村治理规范化“一改促六化”美丽乡村建设,促进了农村生产、生活、生态的共同改善和融合提升。

农村宅改推动了美丽乡村建设。农村宅改为新农村建设“清场”,从“一户一宅、面积法定”入手,对倒塌废弃的空心房、猪牛栏、露天厕、乱搭乱建进行拆除,同时以村庄规划为龙头,加快基础设施建设,将腾退的土地通过实施城乡建设用地增减挂钩变现,强化资金保障,做到“取之于地、用之于村”,实现村容村貌靓丽化。余江宅

改实践证明,宅改后村庄变靓了、环境变美了、道路变畅了,村容村貌焕然一新,公共设施、基础设施逐步完善,农民群众切身感受到实实在在的变化,秀美乡村正在逐步实现。

农村宅改强化了产业发展支撑。宅改可以释放大量存量土地,有利于行政村做好土地利用规划,既保护了有限的耕地资源,又为农村新产业、新业态发展释放了用地空间;进一步盘活利用大量闲置宅基地和农房,进行抵押贷款和开展集体经营性建设入市,获得更多金融支持,为农业产业兴旺注入更大活力。余江抓住这一有利机遇,发展了一批高质量红色旅游、生态旅游乡村和特色小镇,切实增加了集体收入和农民财产性收入。

农村宅改提升了群众幸福指数。宅改带来的最大变化就是公平公正公开,“一户一宅、多占有偿”的政策举措破除了根深蒂固的宅基地“祖业”观念,强化了土地集体所有和农民集体意识回归,增强了群众公平感;干部、党员、理事、乡贤等示范带头,有利于形成社会正能量;利用退出的空闲宅基地建设幸福楼、居家养老中心、留守儿童之家、村史馆、农家书屋、文化活动中心等,解决了五保户、特困户的住房问题和老人、儿童的活动场所问题,丰富了群众文化生活;加强村民自治,健全村民自治体系,保障群众参与权、表决权、监督权,让广大农民在共建共治共享中感受参与感、公平感和获得感,促使广大群众幸福指数不断攀升。

宅基地制度改革是加快城乡融合发展的“助推器”

习近平总书记指出,“要加快建立健全城乡融合发展体制机制和政策体

系,处理好农民和土地、农民和集体、农民和市民的关系,推动人才、土地、资本等要素在城乡间双向流动,激活乡村振兴内生活力,开启城乡融合发展和现代化建设新局面”。实践证明,农村宅基地制度改革为城乡融合发展创造了条件,是城乡融合发展的“助推器”“粘合剂”。

促进城乡要素双向流动。城乡融合发展之路,需加大力度破除妨碍城乡要素自由流动和平等交换的机制性障碍,在乡村形成人才、土地、资金、产业、信息汇聚的良好态势。一方面,通过完善农民闲置宅基地和闲置农房政策,推动宅基地“三权”分置,落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权,放活宅基地和农民房屋使用权,开展农民住房财产权抵押、担保、转让;另一方面,宅改后农村道路更加通畅、设施更加优化、环境更加整洁,为城市的资金、人才、技术、机械化设备流入农村提供了更好的物质基础,从而形成农业服务工业、工业反哺农业、城市支持农村、农村供给城市,相互支持、相互配合、融合发展的局面。

改善城乡二元结构。通过农村宅基地制度改革,释放出大量土地空间,为秀美乡村建设和城乡融合提供条件。可以按照主体功能区定位,对城乡国土空间开发、保护和整治进行全面规划布局,加快形成城乡协调发展的空间格局;可以结合新农村建设,开展农村生活垃圾处理、生活污水治理、“厕所革命”、村容村貌整治提升等农村人居环境整治行动,加快推进“四好农村路”、农村水利、农村交通物流网络等农村基础设施建设,推进乡村综合性文化服务中心建设,丰富乡村文化生活;进一步放宽农业转移

人口落户条件,出台住房、教育、就业、创业等一系列配套优惠政策,对退出宅基地或放弃建房资格进城落户的农户,保留原有农村土地承包经营权、农民宅基地资格权和集体收益分配权,促进在城镇有稳定就业和生活的农业转移人口市民化,改善城乡二元结构。

推动城乡产业相互依存。以农村宅改为引领,夯实城乡融合发展的产权基础,逐步建立城乡统一的建设用地市场,实行同权同价,破除城乡土地权能不平等难题。搭建城乡普惠金融服务体系,破除资本供给不均弊端,为构建城市和乡村、工业和农业一体化发展格局打下基础。通过各项工作集中发力,加快土地流转步伐,为现代农业和智慧农业发展提供便利条件,进一步提高农业综合生产能力。余江充分利用宅改释放的潜能,依托农村森林景观、田园风光、乡村文化等特色资源,发展各具特色的乡村休闲旅游业和农家乐,打造一批集现代农业、休闲旅游、健康养老等为一体的特色小镇和秀美村落,使其成为城市居民的心情加油站和休闲观光园,从而提升城乡产业相互依存度。

综上所述,农村宅改是一项综合的、复杂的、系统的基础性改革,具有引领性和全局性作用。宅改不仅是土地制度供给,也是基层治理推动;不仅会改变群众思想观念,也会强化群众自治意识;不仅会推动乡风文明化,也会促进农民市民化;不仅会助推乡村振兴发展,也会促进城乡融合发展,对做好新时期“三农”工作具有重大意义。正因宅改涉及面广、情况复杂,牵一发而动全身,必须要以强化党建为引领,以人民为中心,以机制创新为动力,以资源整合为保障,坚

持问题导向、目标导向,持之以恒,保持定力,久久为功,为“三农”事业发展提供持续强大正能量,有力推动乡村振兴。

为此建议:一是深化推进试点工作。对已经开展试点的地区,要进一步强化地方主体责任,实行“书记工程”,在原有试点基础上,将土地制度改革三项试点与城乡融合发展、乡村振兴等改革结合起来,进行更大力度的实践探索,在农村集体经营性建设用地入市、宅基地有偿使用、有偿退出、农村产权抵押担保、城乡生产要素双向流动、农业人口市民化、城乡统一建设用地市场、农村产权保护交易等制度方面,形成可操作、可借鉴、可复制的经验和做法。二是扩大实施新试点范围。我国幅员辽阔,各地情况千差万别,地理地形条件和宅基地管理现状各不相同,为取得更多更完善的可复制、可推广、利修法的经验和机制,需进一步按照审慎稳妥推进、分类布点的原则扩大试点范围。同时建议选择一些地市进行试点,整市推进宅基地改革,从更宏观的层面探索农村宅改的实施途径和制度供给。三是加大改革授权力度。宅基地制度改革不能单兵突进,要统筹安排其他农业农村改革,支持农村综合改革试验区先行先试,根据实践中涉及突破现有制度的重点改革事项,坚持问题导向,有针对性地去突破。四是强化上下联动机制。建议国家层面统筹协调,整合各项改革资源,在基层形成联动发力;部委要强化统筹,加密调度,加大督促,对每个试点地区安排专人负责指导;省级负总责,市级抓落实,县级抓操作,层层压实责任,形成上下联动推进格局。■

责任编辑 李艳芝