

# 新时期乡村振兴战略与农村宅基地制度改革

刘兆卿

宅基地莱西市农业农村局

**[摘要]**改革开放之后,我国的经济得到了飞速的发展,在今年建党百年之际实现了全面脱贫。在城市日新月异的发展变化中,人民群众的生活质量得到大幅度的提升。中国城镇化发展的二元结构环境下,城乡居民的收入出现了很大的差异,很大程度上限制了城乡一体化的发展进程。党的十九大胜利召开中,提出了乡村振兴的发展战略,重在突破城乡发展的不平衡,对农村地区发展不充分的短板问题进行逐步的解决。本文从乡村发展转型的视角,对乡村振兴的内部驱动力与作用机制和农村宅基地制度改革方面进行深入的探讨,以期为加深乡村振兴发展与农村土地改革作出理论参考。

**[关键词]**乡村振兴;新时期;农村宅基地制度;改革

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.09.195

乡村振兴战略是新形势环境中有效破解“三农”问题、发展乡村现代化的重大举措,其遵循和坚持差异性的基本原则,而实现城市与乡村的融合性发展,其内部的基本性驱动是农村土地制度改革与城乡一体化建设。乡村振兴主要的外在体现为城乡人口的自由流动与就业、乡村资源的高效利用、优化村镇的空间规划与格局、实现社会资本的持续投入的动态发展过程。农村宅基地制度的改革可实现人口、产业、资金、土地等城乡资源的科学整合与重组,也是乡村振兴最主要的支撑。

## 一、乡村振兴与宅基地制度的改革

### (一) 乡村振兴战略内涵

城市与乡村在地域上相连,是异构相互支撑与依存的关系融合性的地域系统,城乡融合发展是建设小康社会的基本要求,在新的时代环境中,城乡发展不均衡仍然是现实的问题。党的“十九大”的胜利召开,提出了乡村振新的国家战略部署,其工作的核心是重塑城乡关系,联动城市发展,聚焦乡村振兴。生态宜居是进行乡村振兴的基本性居住要求,发展乡村绿色生态产业,打造乡村文明体系,体现现代文明与传统农耕文明。对乡村环境进行有效的治理,发展乡村经济的软实力。将乡村兴旺与生态宜居环境进行有效地结合,对乡村进行合理的产业布局,改善乡村景观与人文环境,在保护环境的前提下提升乡村居民的生活水平,也是进行乡村振兴的根本目标。

### (二) 农村宅基地制度改革

中华人民共和国成立后,农村宅基地进行了不断的改革与调整,现行的国家《国家管理办法》是1998年版本的修订与实施。宅基地的制度有其本质的特征:以户籍制度为基础进行集体组织成员的分配;村民进行无偿取得和使用,且使用的年限不受限制;农村宅基地产权方面不全面,缺乏物权方面的收益与转让权与土地的财产权;宅基地与房屋的流转都受到《物权法》的限制。在农村经济发展中,农村社会的流动性比较强,人们的生活水平逐渐的提升,宅基地的住房保障功能逐渐地弱化,其财产的功能更加的凸显,宅基地制度的改革是众望所归。新的时代环境中,进行宅基地制度改革可有效提升农村土地资源的利用效率,提升农户财产权的平等性保护,最大限

度地提升农村的稳定性。农村宅基地制度改革有主要的目标导向:1.管控宅基地的边界,保护农村耕地;2.为村民提供住房保障;3.赋予农民宅基地的财产权利;4.适度的放宽宅基地与农用房的使用权。

为了加快宅基地制度的改革,将宅基地改革的问题归纳为以下几点:1.对宅基地的取得与使用方式进行探索;2.对宅基地自愿有偿制度与住房保障机制进行探索;3.探索宅基地所有权、使用权、资格权等农房的资产属性;4.对宅基地的所有权的落实,提升村集体的监督权、处置权、收益权等宅基地权能。对宅基地改革的相关改革问题还在进行继续的讨论与进行试点运行。

### (三) 宅基地改革对乡村振兴的作用

实行乡村振兴战略国家部署,充分发挥农村土地资源配置在市场经济中的关键性作用,市场经济体制中产权清晰是基本要求,实现资源的有效配置是土地制度的决定性因素,其目的是赋予农村财产权益,创建出城乡统一的市场机制。农村土地制度改革是乡村振兴工作与城乡发展一体化的基本内在要求。如今农村“三农”问题的改革中,宅基地制度的改革关乎到没为农民的切身利益,与乡村相关的要素的重组与流动,其相关因素之间的关联性很强。聚焦农村区域位置,将宅基地制度的改革作为乡村振兴工作的主要突破口,全面促进城乡要素整合与配置优化,激发城乡发展的新动力,将乡村资源的高效利用,实现乡村振兴与经济转型的发展。农村宅基地制度改革以“三权分置”为基础,以保障农民的宅基地“生命线”为基本原则。

对宅基地有偿使用、宅基地使用权放活、有偿退出机制,实现农村土地资源的高效利用。另外,有偿使用费可以作为农村集体公共事业的发展,同时加强财务公开机制与资金监督机制,为乡村治理提供资金的支持。宅基地的使用权放松与村集体有偿退出机制相结合。宅基地对于农民来讲,是其主要的财产。从此有偿退出机制为农民进城落户积累原始资本,对提升农村人口城镇化有很重要的价值。对于外来人口来说,一方面为城市人口下乡创业提供机会,为农村生活条件提供保障,

对农房及宅基地的使用权进行出租、流转、转让存在的必然选择；另一方面乡村振兴工作允许城乡人口的自由选择职业与人口流动，乡村也成为城市资金向农村输送提供空间，提升农房对市场的潜在需求。对于乡村来说，一方面宅基地的有偿转让给农户带来收益，户村集体的公共事业资金提供帮助。对产业进行更好的布局，对乡村振兴拓展资金的来源。落实宅基地的规划权、处置权、监督权、收益权，对村庄用地进行合理的规划，对村庄治理进行强化，不断促进乡村建设。对宅基地资格的认定，提升有偿使用和有偿退出的弹性机制，资格权的转移与空置空间，可实现村镇格局的重组与优化。总的来说，宅基地制度能促进城乡人口的合理分配，有效吸引企业的社会资本，推进乡村振兴与城乡融合发展。

## 二、乡村振兴战略宅基地制度改革的方向

这些年来，各地的宅基地试点都应当以解决现实问题为导向，以经济发展需求为基础进行宅基地的积极推进与制度探索，参照一些有地方性特色的经验。整体来看，不同的试点区域有完全不同的操作方法，因此试点改革问题存在很大的争议。

### （一）宅基地制度改革的争论焦点

农村宅基地的有偿使用还应当坚持一户一个宅基地，进行统一标准建设的基本原则，其中涉及现有宅基地与新建增量宅基地两个部分。现存宅基地中包含了许多的社会关系（合法继承与违法多建）、也存在一户多宅与多户一宅的情况，这之间存在很多的原有宅基地占用不平衡的情况。进行试点的争论焦点是：一户多宅的边界问题，宅基地合法继承的年限性问题，祖宅翻修问题的处理；新建未拆除的强制性推出，还是进行差别化的有偿性使用问题，每个地方的做法都不尽相同；关于在城乡都有房产的问题该如何处理，对于新审批的宅基地是否该收取一定的使用费用，如何在法理上对资格权限进行保障；还有关于权限与执行主体的问题，很多地方都以村集体为主要的执行主体，要如何实现有偿使用的形式、村务的监督性机制方面都必须进行深入的探索。

### （二）乡村振兴的内部驱动力

乡村振兴的方向与要求都非常的清晰明确，对农村土地的制度改革提出新的时代要求，对征地制度改革与建设性用地的目标方向非常的明确，由于宅基地制度方面仍然存在很多争议的焦点，以乡村振兴为基本导向，应当以农村的以下几点内部驱动力进行探索与突破。1. 放开宅基地使用权与农房的自由流转制度，根据乡村振兴工作的内在需求，探索宅基地使用权与城乡居民之间的流转机制，提升农民进城落户的资本累积；解决城市新农人下乡创业与舒缓的居住需求；利用税费制度改革，对乡村振兴渠道资金进行拓展。同时要防范制度改革的社会性风险，进一步落实住房保障制度，实现城乡不动产管理系

统、设置房屋空置税、限制转让时间限制等相关的配套机制，对宅基地使用权问题提供保障，也能建设城市居民买房后的安置问题。

### （三）乡村振兴宅基地改革方向

通过农村产业布局与规划调整与整治复垦的方式，对闲置宅基地进行有效的盘活，允许新型产业的开发与发展，如客栈与餐饮小店的使用，对生产加工与物资储存等建设设施用地，可直接对外出租，盘活宅基地的使用权，为乡村振兴提供发展的空间。实际上，将闲置的宅基地转换成经营性建设用地，宅基地即可面市，以此来提升农村的整体收入。通过宅基地的自由流转、出租与抵押赋予农民更多的财产性权益。另外探索宅基地资格权的置换问题，目前一些资源好、区域位置好的村庄可能会更快地实现乡村振兴，通过合理的产业性布局，对客观上引导村民的迁移性居住需求，逐步实现城乡居民的空间重构。通过宅基地空间的资格权与使用权的置换，提升乡村地域人口、土地与产业的优化与重组。以如今的农村现状来看，乡村建设规划都是对原有存量的规划，通过规划建设标准与用地标准提升村集体违规处置的权利。有效落实村集体的规划权、处置权、收益权、监督权等相关纠纷的处理权利，最终以法律的形式提升集体所有制的所有权能。

## 结束语

新时期，宅基地制度改革应实现保障农民居住权、管控宅基地规模、赋予农民财产权益、放活宅基地使用权的四大目标导向。当前，无论是国家层面还是学界对宅基地制度改革的总体思路和突破范围仍存在很大争论，不利于试点的大胆探索。实施乡村振兴战略，市场机制配置资源要素将起到关键性作用。土地作为乡村地域的核心要素，权属不清晰、财产权益不明确、无法市场化配置，必然阻碍土地要素与其他要素的整合重组、优化配置。充分发挥宅基地制度改革的抓手作用和驱动作用，有力助推乡村振兴与城乡融合发展。

## 参考文献

- [1]赵海林. 统筹城乡发展必须转变城市偏向发展战略. 中国乡村发现, 2010(2): 24-27
- [2]刘彦随, 周扬, 刘继来. 中国农村贫困化地域分异特征及其精准扶贫策略. 中国科学院院刊, 2016, 31(3): 269-278.
- [3]叶敬忠. 乡村振兴战略: 历史沿循、总体布局与路径省思. 华南师范大学学报, 2018(2): 64-69
- [4]张义博. 我国农村宅基地制度变迁研究. 宏观经济研究, 2017, (4): 35-42.
- [5]朱新华, 陈利根, 付坚强. 农村宅基地制度变迁的规律及启示. 中国土地科学, 2012, 26(7): 39-43.