



坚守农村宅基地制度改革底线： 风险问题与优化思路

黄敏 杜伟

摘要:坚持底线思维是应对农村宅基地制度改革风险挑战、解决复杂矛盾问题的重要方法。农村宅基地制度改革底线包括集体所有权底线、农民利益不受损底线、耕地红线和粮食安全底线。在“还权赋能”、“财产价值显化”驱动下,农村宅基地制度改革面临突破底线的多重风险:一是宅基地使用权的经济价值实现路径背后隐藏集体所有权实现危机;二是竞价使用、有偿退出等试点方案弱化宅基地的社会福利保障功能,使农民利益不受损的底线面临挑战;三是宅基地过度支持非农产业用地需求对耕地红线和粮食安全形成潜在威胁。面对系列风险问题,需进一步夯实宅基地集体治理权,守住集体所有权底线;协调宅基地的多重功能价值,守住农民利益底线;明确农村宅基地制度改革监管职责边界,守住耕地红线和粮食安全底线。

关键词:农村宅基地制度改革;底线思维方法;风险问题

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2024.0409

收稿日期:2023-10-10

基金项目:本文系国家社科基金西部项目“多重利益均衡的西部农区宅基地三权分置改革试点成效评估与优化”(22XJY017)、农村土地监测与评价四川省哲学社会科学重点实验室重大项目“新发展阶段四川省农地制度改革绩效监测与评价”(NDZDSA2023001)、四川省哲学社会科学规划“四川统计发展”专项课题“城乡融合战略背景下四川乡村治理体系建设研究”(SC22TJ20)的阶段性研究成果。

作者简介:黄敏,女,四川广汉人,经济学博士,四川师范大学中国乡村振兴研究院副教授、硕士生导师,研究方向为中国农村经济,E-mail: huangmin_gh@sina.com;
杜伟,男,四川雅安人,经济学博士,成都师范学院教授、硕士生导师,研究方向为中国农村经济。

一 引言与文献综述

农村宅基地制度改革作为盘活闲置低效用地、提升集体组织收益、增加农民收入的重要抓手,是实现乡村振兴和农业农村现代化的重要保障。农村宅基地制度改革关系到 6 亿农村居民和 2 亿往返于城乡之间的农民工的安居乐业,牵涉面广,影响面大。党中央对农村宅基地制度改革的态度一直是严守底线、稳慎推进。底线思维是中国深化改革的重要思维方法。党的十八大以来,习近平多次提及要运用“底线思维”推进各领域改革。党的二十大报告提出,“我们必须增强忧患意识,坚持底线思维,做到居安思危、未雨绸缪,准备经受过风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验”^①。

现阶段,学界关于农村宅基地制度改革问题的研究主要集中在宅基地产权制度、“三权分置”制度实现等方面。农村宅基地制度是农村土地制度改革中最为独特、最为敏感,也是最难以决断的一项^②。学界对宅基地权能问题的争议主要体现在宅基地三项权益界定和相关权责范围上。在所有权方面,针对宅基地所有

^① 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》(2022 年 10 月 16 日),《人民日报》2022 年 10 月 26 日,第 3 版。

^② 刘守英《农村宅基地制度的特殊性与出路》,《国家行政学院学报》2015 年第 3 期,第 18 页。

权主体虚化与处分权缺失问题,学者们主张在宅基地所有权上强化治理单位和产权单位的关联性,以有偿使用为抓手优化宅基地资源配置^①。在资格权方面,由于资格权的概念与范围在法律上没有明确,导致农民居住权益保障渠道欠缺,使用权流转与宅基地使用权入市存在困境^②。在使用权方面,宅基地权利系统的复杂性导致多方利益冲突交错,实践中潜藏宅基地用地恶性扩张、强势工商资本挤占农户利益空间、集体利益被忽视加剧宅基地无序利用隐患等诸多风险^③。在宅基地“三权分置”制度的实现问题上,农村宅基地制度改革试点区域普遍采取引入市场机制的措施,借助其资源优化的调节作用促进实现宅基地的经济价值和财产价值^④,但市场机制的引入也带来诸多现实问题。台州市的实践中大量城乡接合部、城中村农房长期出租和转让对现有的房地产市场供需状况造成影响^⑤;杭州农村宅基地制度改革实践成果显著,但宅基地“三权分置”仍然面临着所有权难以显化、资格权的认定及规范保护模糊、使用权规范流转和盘活利用的市场机制及法治保障不足等瓶颈^⑥;孙晓勇对全国40余个宅基地试点和非试点区域进行考察,宅基地“三权分置”的探索取得了阶段性的成就,但宅基地的价值实现暂时没有可供不同区域直接复制的经验标准^⑦。总而言之,宅基地总量大、开发使用成本相对较低,但自愿退出难、短期内受惠面不广泛,宅基地财产价值转化困难、宅基地治理偏差等都是现阶段落实宅基地“三权分置”制度的现实问题^⑧。

乡村振兴和农业农村现代化的新发展形势,呼唤更加适宜新时代任务的农村土地制度。持续深化农村宅基地制度改革既符合当前城乡人口结构调整的新趋势,也符合广大农民群众谋求发展的新诉求。学界对农村宅基地制度改革的研究集中在权能完善和“三权分置”制度的实现路径,研究的出发点仍然是如何更好地为农民赋能,但农村宅基地制度改革的复杂性在于宅基地不仅关乎农民财产权益的改进,还关乎农村社会整体福利的改进和农业农村现代化的进程,更关乎社会安定和政权稳定。因此,农村宅基地制度改革必须做到坚守底线。但目前学界对农村宅基地制度改革底线问题的探讨却很鲜见。鉴于此,本文以习近平提出的底线思维方法为指导,梳理当前农村宅基地制度改革试点中的底线风险问题,探讨如何坚守农村宅基地制度改革底线,防范改革中的各类系统性风险,以期对推动当前改革有所裨益。

二 “底线思维”内涵与农村宅基地制度改革底线方法的发展脉络

(一)“底线思维”方法的内涵简述

所谓“底线”,是事物发展的最低目标,是事物发生质变的临界点,是不可逾越的红线。底线思维是一种忧患、防患意识,要“从最坏处着眼,做最充分的准备,朝好的方向努力,争取最好的结果”^⑨,要求用发展的眼光对危机和风险等负面因素进行管控,即“防微虑远,趋利避害,一定要牢牢把握发展的主动权”^⑩。善用底线思维就是预料最坏的情况、争取最好结果,赢得事物发展的主动权。

2014年12月,习近平在中共十八届中央政治局第十九次集体学习时的讲话中指出:“要坚持底线思维、注重防风险,做好风险评估,努力排除风险因素,加强先行先试、科学求证,加快建立健全综合监管体系,提高监管能力,筑牢安全网。”^⑪之后,底线思维方法被广泛应用于诸多重要工作和实践领域中,习近平也多次强

①曾旭晖、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》,《农业经济问题》2019年第6期,第58—66页。

②李涛、杨盛梅、张鹏《“三权分置”背景下农户宅基地流转的福利效应研究:基于江苏省13市的调研》,《中国软科学》2023年第10期,第177—189页。

③董欢《宅基地价值显化的本质要义、潜在风险与改革深化》,《农村经济》2022年第6期,第10—16页;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》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2022年第1期,第183—192页。

④杨青贵《适度放活宅基地使用权的理论逻辑与实现进路》,《农业经济问题》2023年第7期,第64—75页。

⑤束邱恺、郑扶军《农村宅基地“三权分置”潜在问题及对策建议——以台州市为例》,《浙江国土资源》2019年第9期,第44—47页。

⑥胡大伟《宅基地“三权分置”的实施瓶颈与规范路径——基于杭州宅基地制度改革实践》,《湖南农业大学学报(社会科学版)》2020年第1期,第49—55页。

⑦孙晓勇《宅基地改革:制度逻辑、价值发现与价值实现》,《管理世界》2023年第1期,第116—127页。

⑧乔陆印《农村宅基地制度改革的理论逻辑与深化路径——基于农民权益的分析视角》,《农业经济问题》2022年第3期,第97—108页。

⑨《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为决胜全面小康社会实现中国梦而奋斗》,《求是》2017年第15期,第3页。

⑩李克强《政府工作报告——2014年3月5日在第十二届全国人民代表大会第二次会议上》,《人民日报》2014年3月15日,第2版。

⑪习近平《加快实施自由贸易区战略,构建开放型经济新体制》,习近平《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社2018年版,第145页。

调坚持底线思维对应对各类复杂风险挑战的重要性。在政治工作领域,习近平在2018年6月的十九届中央政治局第六次集体学习时指出:“党的十八大以来,我多次强调要坚持底线思维,就是要告诫全党时刻牢记‘安而不忘危,存而不忘亡,治而不忘乱’。”^①在党建工作领域,习近平在2019年1月的党中央省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上强调:“我们必须始终保持高度警惕,既要高度警惕‘黑天鹅’事件,也要防范‘灰犀牛’事件;既要有防范风险的先手,也要有应对和化解风险挑战的高招;既要打好防范和抵御风险的有准备之战,也要打好化险为夷、转危为机的战略主动战。”^②在生态环境领域,习近平要求加快划定并严守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线,“在环境质量底线方面,将生态环境质量只能更好、不能变坏作为底线,并在此基础上不断改善,对生态破坏严重、环境质量恶化的区域必须严肃问责”^③。在社会治理和外交领域,面对复杂多变的国际形势和新冠疫情,习近平在中共十九届五中全会上指出:“我们必须坚持统筹发展和安全,增强机遇意识和风险意识,树立底线思维,把困难估计得更充分一些,把风险思考得更深入一些,注重堵漏洞、强弱项,下好先手棋、打好主动仗,有效防范化解各类风险挑战,确保社会主义现代化事业顺利推进。”^④

可见,底线思维方法是一种重要的思维方式,它强调在面对问题和挑战时,要保持清醒的头脑,从最坏的情况出发,做好最充分的准备,争取最好的结果。这种思维方式强调重视发展约束条件的复杂变化,以稳定的战略定力寻求能够呼应时代要求和破解潜在矛盾的思想工作方法。首先,底线思维是一种实事求是的思维方式。在面对问题和挑战时,要坚持从实际出发,认真分析问题的本质和根源,找出解决问题的最佳途径。只有通过实事求是的分析,才能制定出切实可行的解决方案,避免盲目冒进和决策失误。其次,底线思维是一种稳健的思维方式。在面对风险和挑战时,要保持冷静和理性,不被情绪左右,不被表面现象所迷惑。只有通过稳健的决策,才能避免因决策失误而带来的损失和风险。第三,底线思维是一种全局的思维方式。在面对问题和挑战时,要从全局出发,考虑各方面的利益和影响,做好各方面的协调和平衡。只有通过全局的思维,才能制定出科学合理的政策,推动整个社会的稳定和发展。应坚守底线思维,把着力防范化解重大风险的工作思想贯彻到新时代中国特色社会主义建设的各个领域当中。

(二)农村宅基地制度改革底线的建立与发展

1. 宅基地“三权分置”制度的前期探索与宅基地制度改革底线的初建

农村宅基地制度改革作为加快农业农村现代化、全面推进乡村振兴战略的重要配套政策一直受到党中央的高度重视。在城乡产业结构升级、人口分布调整的大背景下,城乡人地关系发生深刻变化,农民对土地的利益诉求也逐渐转化。2014年12月中央全面深化改革领导小组第七次会议后,包括宅基地制度改革在内的“三块地”改革试点工作正式启动。农村宅基地制度改革在申请条件、有偿使用制度、自愿有偿退出机制等方面实现“破冰”,极大地激发了地方政府和群众的改革热情。在试点改革成果不断丰富的同时,以赋权、盘活为主要内容的改革实践使宅基地的多元化主体之间的利益摩擦愈发频繁,改革效率与制度公平的矛盾逐渐凸显。面对改革过程中显现的多重风险与复杂挑战,2016年4月25日,习近平在安徽凤阳县小岗村主持召开农村改革座谈会指出:“农村改革不论怎么改,不能把农村土地集体所有制改垮了,不能把耕地改少了,不能把粮食生产能力改弱了,不能把农民利益损害了。”^⑤这四个“不能”实际上就是对农村改革划了红线,也是不可逾越和必须坚守的底线。在严格遵守农村改革四个“不能”红线的基础上,结合首轮农村土地制度三项改革试点经验,2018年中央一号文件提出完善农民闲置宅基地和闲置农房政策,探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”^⑥。其中,确保宅基地集体所有权不动摇、保障宅基地农户资格权是“三权分置”

①《习近平谈治国理政》第3卷,外文出版社2020年版,第96页。

②《习近平谈治国理政》第3卷,第219—220页。

③习近平《推动我国生态文明建设迈上新台阶》,《求是》2019年第3期,第12页。

④习近平《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议〉的说明》,《人民日报》2020年11月4日,第2版。

⑤李涛《加大推进新形势下农村改革力度 促进农业基础稳固农民安居乐业》,《人民日报》2016年4月29日,第1版。

⑥《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(2018年1月2日),《人民日报》2018年2月5日,第2版。

制度改革的前提,也是宅基地“三权分置”制度改革不可触碰的底线。

2. 宅基地“三权分置”制度的实施与三条改革底线的确立

宅基地“三权分置”制度改革的内容包括落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权。其中,宅基地资格权发挥社会保障功能,宅基地使用权发挥经济效用功能,但为了保障农民的居住权益不受损,国家对如何实施宅基地的“三权分置”制度仍然十分谨慎。2019年中央一号文件中关于深化农村土地制度改革的内容明确强调,“稳慎推进农村宅基地制度改革,拓展改革试点,丰富试点内容,完善制度设计”^①。按照市场经济理论,宅基地使用权从原先的权利束中分离,有利于还原宅基地的商品属性,从而借助市场作用实现宅基地使用权的经济价值,但试点反映出的实际情况是,农村宅基地制度改革参与主体复杂、牵涉利益众多、各方争议不断,试点成果的可复制、可推广效果不显著,立法立规难度极大。相较于征地制度和集体经营性建设用地制度,2020年1月正式实施的新《土地管理法》在宅基地制度方面的突破并不明显,这反映出国家对待农村宅基地制度改革的谨慎态度,也说明农村宅基地制度改革任务的艰巨。2020年中央一号文件将宅基地管理作为健全乡村治理工作体系的重要内容,并在关于抓好农村重点改革任务中要求“严格农村宅基地管理,加强对乡镇审批宅基地监管,防止土地占用失控。扎实推进宅基地使用权确权登记颁证。以探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’为重点,进一步深化农村宅基地制度改革试点”^②。这些要求体现了党中央居安思危的底线思维,既要预判风险、防患于未然,又要掌握主动、防范风险、把握风险走向,还要坚定不移地继续前进。2020年6月,习近平主持召开的中央全面深化改革委员会第十四次会议指出,“深化农村宅基地制度改革……坚决守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损这三条底线,实现好、维护好、发展好农民权益”^③。稳慎推进农村宅基地制度改革,要领悟好这三条底线背后的深刻用意。

3. 新发展阶段宅基地“三权分置”制度改革守住底线任务更加艰巨

新发展阶段,中国开启了全面建设社会主义现代化国家新征程,全面推进乡村振兴任务更加紧迫,城乡居民实现共同富裕的要求更加急切,宅基地资源要素亟待盘活。2020年6月,中央深化改革委员会通过《深化农村宅基地制度改革试点方案》,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。从理论上来看,宅基地财产价值的经济学本质在于通过产权交易提升土地要素配置效率,但“市场=效率”的公式往往是难以绝对成立的,“市场自动带来效率改进”的假说也并非总能如约兑现。宅基地是一种内嵌于乡村社会关系网络中的特殊财产,农村集体产权制度又赋予了宅基地多重社会和经济功能,宅基地财产价值与社会治理价值也存在内在的冲突与矛盾。尽管如此,宅基地作为农民最大的“财产”,虽然制度改革头绪最多、改革难度最大,但却是最能释放改革红利的一项系统工程。新发展阶段宅基地“三权分置”制度进入深水区,2021—2023年中央一号文件都连续提及“稳慎推进农村宅基地制度改革试点”,并要求规范宅基地管理、开展房地一体宅基地确权登记、保障农民宅基地使用权、化解历史遗留问题等具体措施坚守农村宅基地制度改革底线,确保宅基地“三权分置”的有效实现。农村宅基地制度的深化改革更需要深入贯彻底线思维,在工作中需保持居安思危的意识,尽可能把各种可能的情况想全想透,把各项措施制定得周详完善,确保改革工作安全、顺畅、可靠。

三 农村宅基地制度改革的底线风险问题剖析

(一) 宅基地集体所有权的底线风险问题

追逐宅基地财产价值的实践路径导致宅基地集体所有权底线存在突破风险。近年来,随着宅基地使用权及农民房屋的财产属性不断显化,宅基地流转交易需求与集体所有权底线的关系越发紧张。从各地宅基地产权制度改革探索的情况来看,在“还权赋能”的改革热潮下,各试点地区积极探索,形成了多样化的改革方案,但大多都以实现宅基地财产权益为目标导向。如村集体经济组织成立理事会,由理事会自主分配宅基

①《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》,《人民日报》2019年2月20日,第2版。

②《中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》,《人民日报》2020年2月6日,第10版。

③《依靠改革应对变局开拓新局 扭住关键鼓励探索突出时效》,《人民日报》2020年7月1日,第3版。

地;废除“一户只能拥有一处宅基地,其它基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准”的法律限制,改用价格机制来促使农民节约使用宅基地^①;允许宅基地使用权跨村、跨镇有偿流转,允许外村人在村内取得宅基地、建房定居等^②。这些试点方案为盘活农村宅基地注入强劲动力的同时,也使宅基地集体所有权面临底线风险的挑战。

1. 财产价值的过度追寻增加集体所有制的底线突破风险

宅基地的价值属性不能单纯从商品视角作一般性的判断。坚守宅基地集体所有权底线实际上守护的是宅基地本身所蕴含的多重价值^③。宅基地的多重价值应包括经济价值、福利保障价值、乡村生态价值、公共治理价值以及稳住农业基本盘的核心战略价值。宅基地产权改革制度改革的目标是最大限度平衡“效率”与“公平”,提升社会整体福利,而绝不仅仅是体现财产价值。过去一段时期,农村土地市场低效率问题使集体所有制度饱受诟病。究其根源还是宅基地集体产权的公有制界定与市场经济要求产权清晰的逻辑冲突,它们的共同特点是抓住土地集体所有制的某种缺陷,攻其一点,不及其余。这从侧面也反映出农村宅基地制度改革过程中各主体为寻求自身利益而冲击集体所有制度的风险是客观存在的。在市场经济改革不断深入的乡村地区,坚持农村集体所有制能够更好地实施乡村公共治理,确保广大农民能够在社会变革洪流与城乡经济结构调整中获得最大限度的平等^④。这也是习近平强调坚持农村土地农民集体所有,“这是坚持农村基本经营制度的‘魂’”^⑤的根本原因。

2. 突破宅基地流转范围的实践尝试给村集体的宅基地治理埋下隐患

一些试点区域允许宅基地使用权跨村、跨镇有偿流转的市场价格机制,使集体对宅基地的申请、审批、使用、监督的制度规制效应减弱,宅基地作为农业生产的传统配套功能价值被打破,新兴产业和经济生态的利益驱动极易改变乡村原有的农业用地利用布局和乡村建设用地结构设计,实际上进一步增加了落实集体所有权的难度。以部分工商业欠发达的试点地区为例,由于其市场化程度不及东部,城乡居民对流转宅基地的意愿并不强烈,但政府主导的改革试点政策仍然强推宅基地有偿退出和使用,导致出现收储后的宅基地建设用地指标无法消化,且无财力回购退出宅基地复垦指标的现象,造成了极大的财政风险和债务隐患^⑥。

3. 以市场机制为主导的供需体制冲击宅基地集体所有权的法律限制

在土地资源总量固定的客观事实下,宅基地的使用面积是有限的、位置是固定的。在农村宅基地制度改革试点中,个别试点区域突破《中华人民共和国土地管理法》第六十二条关于宅基地使用面积的法律限制,不仅打破了乡村建设用地的合理布局,还在一定程度上增加了占用农业用地的风险。宅基地“三权分置”的产权制度调整,不论是集体所有权的底线原则,还是保障资格权、放活使用权的试点激励,都是国家政策对群众需求的制度回应。设立宅基地资格权,分离宅基地使用权和房屋财产权利,其经济学本质是对农民宅基地处置权利的强化。价格机制的强势导入将改变农村居住建设用地格局,群众的合理用地权益必然受到挑战。这是农村宅基地“三权分置”制度改革既要释放宅基地的使用价值,更要强调坚守宅基地集体所有权底线的根本原因。农村土地农民集体所有的所有权制度作为农村改革和发展的根基,蕴含着社会主义性质与产权制度效率的双重逻辑,二者既相互制约又相互促进。

(二)农民利益不受损的底线风险问题

“以人民为中心”是中国共产党治国理政的出发点和落脚点,农村宅基地制度改革归根结底是要让改革

① 郑振源、蔡继明《城乡融合发展的制度保障:集体土地与国有土地同权》,《中国农村经济》2019年第11期,第2—15页。

② 郑兴明《探索闲置宅基地城乡共建共享新模式:内在逻辑、困境与路径——基于城乡融合发展的视角》,《现代经济探讨》2022年第2期,第25—32页。

③ 魏程琳《财产化还是治理化:宅基地“三权分置”改革的目标厘定与方案构建》,《农业经济问题》2021年第12期,第37—49页。

④ 黄敏、丁娟、吴晓伟《百年来中国共产党领导下的农村土地改革历程与展望》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2021年第5期,第20—27页。

⑤ 习近平《坚持和完善农村基本经营制度》,习近平《论坚持全面深化改革》,第70页。

⑥ 曾旭晖、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》,《农业经济问题》2019年第6期,第58—66页。

成果普惠到广大农民群众。习近平指出：“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。”^①结合时代变迁下广大农民生产生活的需求转变，国家不断完善宅基地产权制度，寻求更完善的宅基地政治与经济功能的统筹方案。“三权分置”制度改革为盘活宅基地使用权、赋予农民财产权益提供了制度前提，但也给农民权益的保障带来新的风险问题。

1. 跨集体组织的宅基地流转制度容易损害底层群众居住权益

《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》提出，要探索宅基地有偿使用和自愿有偿退出机制，“允许进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地”^②。但在基层实践中，15个宅基地制度改革试点县（2017年扩展到33个试点县）普遍打破了在集体内部转让的制度禁锢，采取多元化的方式将转让范围扩展到集体外部。如浙江省义乌市允许农户将宅基地使用权在市域范围内跨集体经济组织转让，允许农房用于电商、小商品生产等经营性用途^③。跨集体组织的宅基地使用权交易摒弃了通过维护宅基地“封闭性”来保障农民土地权益的传统思维，开放的市场交易环境挤占了本集体农民的居住生存空间，损害了群众的居住权益。同时，宅基地资源配置范围跨越集体的流转方式还极易诱导市场的投机行为，对集体组织财产和集体成员权利造成侵害，违背了宅基地“三权分置”改革“维护好、实现好、发展好农民土地权益”的政策初衷。

2. 宅基地使用权盘活方式不规范容易侵害农民的土地收益权

市场交易并非零成本，将宅基地使用权置于市场机制中是一把双刃剑，会带来新的问题。在健全的价值机制和收益再分配机制形成之前，无法确保宅基地使用权的市场交易能够转化为农民的收益。例如，为进一步盘活宅基地资源，上海市松江区政府鼓励村民以作价回购、统一租赁或者农户入股合作等多种方式参与宅基地盘活利用，盘活后的宅基地主要用于康养、文创、民宿等产业^④。这种改革方式在一定程度上体现了宅基地的经济价值，但农民参与市场交易的信息弱势地位在短期内不会有显著改变，农民在交易中会面临信息不完全而导致的利益受损风险。同时，市场环境和交易主体的复杂性，也增加了农民在交易中获利的难度，合同和契约的签订也极易产生信息传达不到位而导致的经济利益、居住权益等多方面的利益损失。

3. 产业差异下的宅基地市场化改革不具有广泛的推广价值

农村宅基地制度是服务农村社会发展的政策工具，宅基地“三权分置”制度改革立足于乡村振兴的现实需求。市场机制对盘活城乡土地资源要素的意义重大，但需依托于相对成熟的工商业发展体系。从全国范围看，东部地区的工商业较发达，宅基地使用权的市场化改革经验多来自于工商业发达、市场化程度较高的东部地区。但工业化、城镇化程度高的东部地区的宅基地使用权市场化需求并不能代表广大乡村群众对宅基地价值的普遍性功能诉求。因此，必须意识到产业发展和区域差异的背景下，市场机制并不是改进宅基地资源要素效率的“万能药”。在更加广泛区域的乡村地区，市场化程度不高、城镇化和工业化进程也尚未完成，进城农民存在多次性和反复性，农村宅基地和房屋基本上属于季节性闲置，宅基地对农民仍然具有十分强烈的居住价值。此时，倘若不顾宅基地集体所有制度的“兜底”功能而贸然推动宅基地使用权的市场化改革，必然会影响农村社会稳定和农民福祉。

（三）耕地红线与粮食安全的底线风险问题

中国自古以农业立国，有“仓廩实而知礼节，衣食足则知荣辱”^⑤的思想观念，以习近平同志为核心的党中央更是把粮食安全作为治国理政的基础性战略^⑥。民以食为天，粮以地为本，保障国家粮食安全的根本在

① 习近平《在农村改革座谈会上的讲话》，习近平《论坚持全面深化改革》，第258页。

② 《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告——2018年12月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2019年第1期，第292—296页。

③ 余永和《农村宅基地有偿使用的实践、问题与对策——基于宁夏平罗、江西余江与浙江义乌试点改革的调查》，《学术探索》2022年第1期，第67—72页。

④ 邓梅娥、张安录、陈红兵《基于集体土地产权权能的农户宅基地退出意愿：上海松江、金山区的实证分析》，《中国生态农业学报》2017年第9期，第1392—1402页。

⑤ 黎凤翔《管子校注》，梁运华整理，中华书局2004年版，第2页。

⑥ 韩杨《中国粮食安全战略的理论逻辑、历史逻辑与实践逻辑》，《改革》2022年第1期，第43—56页。

耕地。现阶段的农村宅基地制度改革虽然有利于快速繁荣乡村新兴产业,但也潜藏着耕地红线与粮食安全的底线风险问题。

1. 宅基地用途转变对粮食生产形成潜在不良激励

党的二十大报告要求“全方位夯实粮食安全根基,全面落实粮食安全党政同责,牢牢守住十八亿亩耕地红线”^①。在传统农村农业生产生活中,宅基地的主要功能是满足农民日常耕作的居住需求,是农业生产的配套用地。伴随乡村振兴的前行步伐,宅基地的用途不仅是服务农业生产生活的配套建设用地,还是乡村振兴中新兴产业用地的后备军。农业农村部明确表示:“鼓励农民和农村集体经济组织依法依规利用闲置宅基地和闲置农房,发展符合乡村特点的休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验、民俗展览、创意办公、康养服务、电子商务等新产业新业态。”^②现阶段试点区域的改革方案多集中在体现宅基地使用权和房屋财产权的维度。在工商业发达地区,宅基地被允许用于电商、小商品、自办企业、自行经营;在工商业欠发达地区,宅基地普遍被用于改建餐馆、民宿等乡村文旅用途^③。四川省西昌市海南街道办事处的大石板社区,围绕古村落宅基地所有权、资格权、使用权探索“三权分置”制度实现的新机制,以特色精品民宿集群为抓手,大力发展乡村旅游产业。2021年,大石板社区以休闲农业和乡村旅游为主的第三产业收入占全村总收入的70%,以乡村旅游为主的第三产业解决就业1200余人次,其中本社区就业人口415人、人均月收入3000元^④。这是乡村振兴与农村宅基地制度改革试点的一个成功案例。但随着乡村旅游产业兴旺,宅基地使用权交易需求增长的同时,盲目改建、扩建农民房屋,侵占农业用地的现象也呈现增长态势,同时村民对农业生产的积极性也明显降低,这对守住耕地红线、确保粮食安全的底线任务带来挑战。

2. 乡村生态治理步伐相对滞后,不利于耕地质量保护

乡村产业振兴背景下宅基地转为商业用途会带来新的问题:生产经营活动产生大量用水、用电需求,挤占了原本用于农业生产生活的公共设施资源。更糟糕的是,由于乡村规划、基础设施建设等相对滞后,商业繁荣产生大量的污水、垃圾使自然村落难以负荷,破坏了村庄原始生态系统,加剧了农业生产环境的恶化^⑤。如若宅基地“三权分置”改革一味追求经济价值和财产收益将对乡村治理埋下隐患。现有的试点方案较少提及宅基地对乡村生态保护的價值,对宅基地稳住农业基本盘、确保国家粮食安全的战略价值更是鲜见。盘活宅基地,实现农民房屋的财产价值,必须处理好经济发展与粮食、生态安全之间的关系,不可将短期经济收益凌驾于长期社会效益之上,“一定要算大账、算长远账、算整体账、算综合账,如果因小失大、顾此失彼,最终必然对生态环境造成系统性、长期性破坏”^⑥。

四 坚守农村宅基地制度改革底线的路径优化思路

“明者见危于无形,智者规祸于未萌。”^⑦面对农村宅基地制度改革过程中的集体所有权风险、农民利益风险以及耕地红线与粮食安全风险,坚守农村宅基地制度改革底线,需进一步夯实宅基地集体治理权,协调宅基地的多重功能价值,明确改革监管的职责边界,确保更为安全、更高质量、可持续的农业农村发展环境,助力乡村振兴的全面推进,筑牢全面建成社会主义现代化国家的安全屏障。

(一) 夯实宅基地集体治理权,守住集体所有权底线

① 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》(2022年10月16日),《人民日报》2022年10月26日,第3版。

② 《对十三届全国人大四次会议第1872号建议的答复摘要》(农办议〔2021〕90号),中华人民共和国农业农村部网站,2021年7月5日发布,2023年9月9日访问,https://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202107/t20210705_6371026.htm。

③ 余永和《农村宅基地有偿使用的实践、问题与对策——基于宁夏平罗、江西余江与浙江义乌试点改革的调查》,《学术探索》2022年第1期,第67—72页。

④ 《西昌市农业农村局关于政协西昌市十一届二次会议第10号提案办理情况的函》,西昌市人民政府网站,2023年12月20日发布,2024年1月9日访问,https://www.xichang.gov.cn/zfxxgk/zfxxgknr/zdlyxxgk_31369/tayabl/202312/t20231220_2603237.html。此为投稿后增补材料,特此说明。

⑤ 田逸飘、廖望科《民族旅游地区宅基地“三权分置”改革的实践探索——来自云南大理市的例证》,《云南农业大学学报(社会科学版)》2021年第4期,第104—110页。

⑥ 习近平《推动我国生态文明建设迈上新台阶》,习近平《论坚持人与自然和谐共生》,中央文献出版社2022年版,第12页。

⑦ 陈寿《三国志》,中华书局1971年版,第789页。

1. 实化宅基地集体所有权权益,注重村集体多项权益的实现

实化集体经济组织对宅基地资源的管理权利,以宅基地“三权分置”制度改革为契机,稳慎推进改革措施,因地制宜探索差异化的宅基地盘活方案。在壮大集体经济的同时,构建科学合理的集体资金获取、管理和分配机制。用好宅基地资产的“集体身份”,设立集体收益资金管理机制,对超标使用的宅基地实行有偿使用,对本村集体的宅基地流转设立调节资金缴纳规则^①。

2. 落实集体治理权利,规范宅基地流转操作和后期使用管控机制

在农村宅基地制度改革的集体治理形式上,应基于宅基地“三权分置”的产权制度框架,逐步形成以保障集体权益为先,由政府主导、集体规划、农民参与、企业支持的复合治理模式;强化对宅基地使用权的流转条件、流转时限和用途管制的监督;实时管控宅基地使用权的流转风险,确保宅基地使用权让渡的合规性和交易契约的稳定性,牢牢守住村集体治理的主动权,决不容许以任何借口、任何形式侵占集体资产、资源、资金,将宅基地集体治理权落到实处。

3. 守住农村宅基地制度改革的法律底线,为宅基地集体所有权的实现兜底

在不突破农村土地集体所有权的基础上,做好乡村振兴的源头治理,加强宅基地多种用途的后续管理与法律监督。乡村振兴过程中宅基地的多功能用途收益是集体收益,属于村集体成员共同所有,必须为本集体的发展服务,要保证专款专用,并纳入集体资金用途管理,保障成员集体成员的收益分配权利,用途明细可按照《中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》的相关规定实施,严守农村宅基地制度改革的法律底线。

(二)协调宅基地多重功能价值,守住农民利益底线

农村宅基地制度改革的主体是农民,应以绝大多数农民的宅基地价值需求为导向推进改革取得新进展。面对宅基地的多重功能价值,坚守农民利益不受损的底线不仅要守住农民的居住权益底线、财产权益底线,更要守住农民参与农村宅基地制度改革治理的权利底线,需要考虑长期的多重改革目标,反复权衡改革措施的利与弊,并在协调中作出选择与决策。

1. 落实宅基地“资格权”以保障居住权益,给农民吃下“定心丸”

以“一户一居”为前提,加快农村集体产权交易所的建设步伐,使农村产权交易有章可循、有政策可依。在农村宅基地制度改革过程中要正确处理农村宅基地制度改革“稳定”和“放活”的关系。在保护农民权益、实现居住保障的前提下,结合地域特征适度谋求宅基地的财产功能价值。进一步规范宅基地使用权的产权交易程序,强化信息传输和政策普及,确保农民使用宅基地的“资格权”不受损。

2. 构建以农民为主体的宅基地盘活机制,确保农民参与、农民获益

农村宅基地制度改革的深化应注重村情民意,让村民全程参与宅基地利用方案的制定。可以由党员干部和村民代表构成闲置宅基地复合利用规划团队,由点及面,带动所有集体成员共同参与。可以通过构建“集体+农民+企业”的复合融资形式,撬动宅基地的资产功能,并有效规避农村集体产权交易风险和农村信用环境风险所导致的抵押物减值风险和处置风险。在经营模式上,可以利用“村委会+企业共同投资”、“整体租赁+制度保障”等联合经营模式,农民以集体成员的身份参与集体内部的产业经营并按比例获取收益。允许并鼓励各项产业经营由集体集中管理,以规模化运营模式替代农户之间的无序竞争,将农户的财产权益落到实处。

3. 正视改革区域差异,以群众整体福祉为导向选择适宜路径

中国地域广阔,地区经济发展存在差异性,因此,各区域必须摆正位置,重视农村宅基地制度改革的整体福利,考虑宅基地的可持续盘活而非短期的实战业绩,要借助宅基地的改革促进区域协调发展、实现农民共同富裕。现阶段,对于工商业发展相对落后的区域可以以数字乡村建设为契机加速缩小区域发展差异,加强农民“互联网+”技术培养和普及,利用闲置超标宅基地积极创建农村电商平台、物联网服务站、直播间等,缩短农产品营销链条,实现产销一体化,带动农民及时掌握市场供需信息,科学安排生产,促进乡村经济实现内生性发展。

^①杨雅婷《“三权分置”下宅基地增值收益分配研究》,《法学家》2021年第5期,第31—42页。

（三）明确农村宅基地制度改革监管职责边界，守住耕地红线和粮食安全底线

在深化农村宅基地改革过程中，严守耕地红线事关国家粮食安全的战略底线，是确保“谷物基本自给、口粮绝对安全”的首要前提。“严厉查处违法违规占用耕地从事非农建设”，“稳妥有序开展农村乱占耕地建房专项整治试点”是党中央落实“长牙齿”的耕地保护硬措施^①，这对农村宅基地制度改革的监管工作提出了更高要求。相关职能部门要进一步明确监管职责边界，激发基层组织者的治理战斗力，重树村庄的凝聚力，将农民组织起来，发动广大群众成为保护耕地数量和质量的“主心骨”。

1. 明确农村宅基地制度改革监管职责，增强乡村基层组织的管理能力

在乡村振兴全面推进的背景下，必须重树基层干部“领头羊”的组织风范，在乡村建设规划布局下，审慎推进宅基地的土地整理、退出复垦、指标占补等工作，坚守耕地数量红线不突破。农村基层组织必须秉持以绿色发展引领乡村振兴的可持续发展理念，在充分考虑当地环境资源承受能力的前提下，支持发展乡村共享经济、创意农业、特色文化产业。在具体项目中实施宅基地建房的综合化精准管理制度。在房屋建筑面积、建筑风格、环保设施、安全设施等方面实施规范化的严格管控，对休闲观光园区、森林人家、康养基地、乡村民宿、特色小镇等新型文化产业区的新建和改建房屋进行重点监督管理。尤其要加强对休闲农业和乡村旅游精品工程的规划设计，细化对地块位置、用地范围、用地性质、建筑面积、建筑高度等的建设规划许可要求。

2. 重视生态价值对农村宅基地制度改革推进的底层作用，为耕地红线“托底”

在宅基地的整理建设和农房改造方面，应充分利用现代科技成果，积极推广新型节能环保的建设方式，加快新一轮农村电网改造升级，发展风能、太阳能、生物质能、水能、地热能、储能和智能电网。在资金方面，将财政惠农补贴资金、土地增值资金、集体经营性建设用地流转资金有效整合，有效补给乡村生态治理公共支出。在放活宅基地使用权项目引进方面，优先考虑有利于农村人居、生态环境改善的产业形式，切实保障耕地质量不下降；推进农村可再生能源开发利用，加快建设天然气、页岩气、煤层气开发设施。在保护意识方面，明确农村基层行政组织的网络化管理职责，促进政府管理职能在基层的延伸，确保生态保护责任落实到乡村治理的实践领域。

[责任编辑：钟秋波]

^①《中共中央国务院关于做好二〇二二年全面推进乡村振兴重点工作的意见》（2022年1月4日），《人民日报》2022年2月23日，第1版。