



让农村闲置宅基地和住宅重新焕发活力

□ 丁立江

党的十九届四中全会明确指出，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”，在依法保护集体土地所有权和农户承包权前提下，平等保护土地经营权，理顺“三权”关系。深入推进农村集体产权制度改革，全面开展农村集体资产清产核资、集体成员身份确认，加快推进集体经营性资产股份合作制改革。推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，探索农村集体经济新的实现形式和运行机制。在深刻阐述了我国国家制度和国家治理体系显著优势的基础上，紧紧围绕“坚持和巩固什么”“完善和发展什么”，提出了把新时代改革开放推向前进的根本要求和一系列新思想、新观点、新举措。

农村宅基地和住宅是我国广大农民群众的基本生活资料 and 重要财产，也是农村发展的重要资源。然而，伴随着国家城镇化进程快速推进，农业转移人口数量不断增加，原有的城乡二元结构被迅速打破——大规模的农村人口因进城务工而集群化流向大中城市，出现了一段时期内大量农民群众由农业转向非农业就业的社会普遍现象。近年来，由于城镇化进程加快、宅基地制度本身的设计和运行缺陷、监管不到位以及优秀传统文化流失等因素，我国广大乡村地区普遍出现了房屋荒废、土地闲置的现象，并且已经形成相当的规模和比例，对我国有效保障耕地保护红线、粮食安全和农村社会稳定都造成了严重危害。如何从源头上理顺宅基地流转、退出、利益分配等体制机制，进一步规范管理方式及确权发证，依法有效引导广大农民群众全面参与到利用闲置宅基地的工作当中，并积极稳妥开展农村闲置宅基地和住宅盘活利用工作，对于保障农民权益、增加农民收入、促进城乡融合发展和推动乡村振兴具有重要意义。

以充分保障农民权益为基本原则

拓宽农民增收渠道，提高农民民生保障水平，是乡村振兴战略中的

重要发力点，也是积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的基本原则。一是认真落实党和国家关于乡村振兴、城乡融合发展、返乡下乡人员创业创新等文件要求，完善适合本地实际的农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用政策，出台扶持措施，简化市场准入，优化登记、备案等手续，推动做好村庄规划编制、房地一体的宅基地使用权确权登记颁证、农村宅基地和农房调查、农村人居环境整治等基础工作，为盘活利用工作创造有利条件。二是坚持农民主体地位。支持农村集体经济组织及其成员采取自营、出租、入股、合作等多种方式盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅。鼓励有一定经济实力的农村集体经济组织对闲置宅基地和闲置住宅进行统一盘活利用。支持返乡人员依托自有和闲置住宅发展适合的乡村产业项目。引导有实力、有意愿、有责任的企业有序参与盘活利用工作。三是坚决守住法律和政策底线，不得违法违规买卖或变相买卖宅基地，严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。切实维护农民权益，不得以各种名义违背农民意愿强制流转宅基地和强迫农民“上楼”，不得违法收回农户合法取得的宅基地，不得以退出宅基地作为农民进城落户的条件。对利用闲置住宅发展民宿等项目，应尽快研究和推动出台消防、特种行业经营等领域便利市场准入、加强事中事后监管的措施。

以创新资源利用模式为重要抓手

当前，我国宅基地制度主要存在“乡村出不去”和“城市进不来”两个主要弊端，主要表现在：一是“乡村出不去”——农民如果选择外出务工，完全实现非农就业，则无法通过市场化手段来实现宅基地使用权的优化配置，其结果必然导致大量农业人口外出务工的同时，宅基地面积仍然快速增长，造成土地资源极大浪费。二是“城市进不来”——城市居民如

果想体验农村生活、购买农村住房，在制度上是不被允许的。目前，部分地区出现的农房“以租代售”，事实上也不被现行制度所认可，并不受法律保护，存在极高的风险。尽管一些隐性的宅基地交易或流转客观存在，但均不合法。造成宅基地的大量闲置与难以实现市场价值并存的失配现象明显。与此同时，区域差别也使宅基地市场的情况各异：一些城中村、城郊村围绕宅基地存在着大量隐形的私下流转或交易；但城市远郊或者纯农区，由于无法接受到城市化的辐射作用，大量的宅基地只能闲置。因此，各地要统筹考虑区位条件、资源禀赋、环境容量、产业基础和历史文化传承，选择适合本地实际的农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用模式。一是积极鼓励城市和乡村的市场主体，依法依规利用闲置宅基地和住宅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、创意办公、电子商务等新产业新业态，以及农产品冷链、初加工、仓储等一二三产业融合发展项目。二是通过采取整理、复垦、复绿等方式，积极开展农村闲置宅基地整治，依法依规利用城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市等政策，为农民建房、乡村建设和产业发展等提供土地等要素保障。

以促进产乡融合发展为主要依托

据不完全统计，我国因农民工进城务工等原因造成的农村宅基地和住宅闲置已高达1643亿平方米——此类要素或可以直接转化为经营性建设用地，或者通过复垦和地票等制度调整出新的建设用地，以实现农村资源优化配置。由于我国对耕地保护非常严格，而农村集体建设用地的利用率又不高，宅基地作为占农村建设用地比重高达70%的主体，其利用盘活可以成为乡村振兴土地资源和空间供给的突破口。总体上看，盘活闲置宅基地是在双重目标约束下实现土地资源利用最大化的理性选择。近年来，我国

大力推进农村土地制度改革，试点案例不断增加，各类政策红利也在不断释放。如今，新土地管理法即将实施，城乡二元结构下的土地资源要素流动，将会为市场释放相当大的投资机遇。农业农村部于2019年9月30日发布了《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》，鼓励利用闲置住宅发展符合乡村特点的新产业新业态，以及农产品冷链、初加工、仓储等一二三产业融合发展项目。聚焦当前的政策导向和盘活利用工作开展实际，一是探索盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅的有效途径和政策措施，创新闲置宅基地盘活以后的使用途径，以闲置宅基地和住宅为抓手，助力形成以其为载体的一二三产业融合发展的新业态；二是最大限度地激发乡村发展活力，积极探索形成了城乡一体化的要素融合、业态融合、区域融合的“产乡融合”新模式，切实形成惠及农业、农村、农民的良好局面，为有效促进乡村振兴提供有力支撑。

综上所述，积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作，要突出服务乡村振兴。紧紧围绕实施乡村振兴战略，着眼乡村产业发展需求，推动美丽乡村建设。要守住盘活利用底线，严守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线，严格遵循国家和地方关于宅基地管理、国土空间规划、用途管制、市场监管和传统村落保护等法律法规和政策。要坚持农民主体地位，充分尊重农民意愿，积极调动农民参与的积极性和主动性，切实保护农民合法权益，千方百计增加农民收入。要始终注重规划先行，与村庄规划相衔接，与乡村产业发展规划相匹配，符合环保卫生要求，注重绿色发展。要发挥基层首创精神，支持地方因地制宜大胆创新。

（上接1版）党要和人民群众联系起来，推进基层服务型党组织建设，实现人民群众个性化、差别化的利益。四是初心体悟民心，使命必达基层。坚持一切工作到支部，坚持执政重心下沉，管党治党和治国理政必须达到“最后一公里”，同心圆的半径才能拉长，才能画出最大同心圆。五是使命汇聚力量，初心谋定方向。同心圆收缩意味着党汇聚了来自人民群众的磅礴力量，同心圆扩张意味着党把这个磅礴力量释放出来，聚焦目标，实行靶向治理。

习近平总书记指出：“什么是同心圆？就是在党的领导下，动员全国各族人民，调动各方面积极性，共同为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。”中国共产党有9000多万名党员、460多万个基层党组织，发挥党群关系同心圆的制度优势，就是要把党员干部的骨干作用发挥出来，把基层党组织的战斗堡垒作用发挥出来，把党员组织起来，把14亿全国人民动员起来，在差异中寻找共识、在多元中聚焦一元，调动各方积极性、主动性、创造性，朝着实现中华民族伟大复兴的目标前进。

社会主义制度确保集中力量办大事

《共产党宣言》一文阐述并揭示了一个观点：资产阶级的贡献在于实现了社会化大生产，却把生产资料集中在少数人手上，形成了生产社会化与生产资料私人占有之间的矛盾。不破解这个矛盾，就不可能真正解放和发展生产力，就不可能消解异化，实现自由。为着彻底解决这个矛盾，马克思恩格斯设计了一条现代化新路：成立共产党，建立社会主义制度。一方面，克服社会化大生产与生产资料私人占有之间的矛盾，真正解放和发展生产力；另一方面，确保消除异化，实现人的全面发展。

邓小平指出：“社会主义同资本主义比较，它的优越性就在于能做到全国一盘棋，集中力量，保证重点。”邓小平还多次强调，要发挥好社会主义制度能够集中力量办大事的优势。社会主义制度能够集中力量办大事，其逻辑起点并非在“大事”，而是只有“集中力量”才办得了大事。新中国成立之初，随着社会主义制度的建立，我们在“人口多、底子薄、生产力不发达”的现实

条件下集中了有限的资源，在较短的时间内就初步建立了工业、农业、交通运输、国防、科技等基础，办成了许多在国际上具有重要影响的大事，奠定了新中国的国际地位。改革开放以来，我们先后建成了三峡工程、遍布全国的高铁以及西气东输、西电东送、南水北调、跨海大桥等举世瞩目的世界工程；自主研发了空间站、北斗导航和探月工程，完成了量子通讯、大飞机等高科技项目；战胜了洪水、“非典”、大地震等自然灾害和国际金融危机；实施了援藏、援疆、精准扶贫等重大民生工程；等等。社会主义制度的优越性在于它能造福人民，实现人民的普遍幸福。在中国这样一个一度极端落后的发展中大国，只有集中力量，才能为人民办大事、做好事、解难事。

中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。党带领人民建立中国特色社会主义民主政治制度，就是要用制度保障人民当家作主，实现党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，保障人民享有更加广泛、更加充实的权利和自由；既脚踏实地办好当前的事情，又登高望远从战略上谋划未来，是中国共产党一以贯之的领导方法。新中国成立以来，中国共产党针对国家发展提出“两步走”、“三步走”、新“三步走”、“两个一百年”奋斗目标等重大战略，这些都是着眼于长远的顶层设计和实践部署，确保实现人民的根本利益和长远利益；实现社会公平正义，实现全体人民共同富裕，是中国共产党最根本的价值理念，也是中国共产党人的奋斗目标。党带领人民搞社会主义，根本目标在于解放和发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。实践证明，只有坚持和完善党的领导，才能让中国特色社会主义制度的优势充分迸发出来，才能集中力量办大事。

当前，中国共产党正在带领全国人民全力以赴抗击一场突如其来的新冠肺炎疫情。尽早打赢这场疫情防控阻击战，守护好人民群众生命安全和身体健康，必须坚持党的集中统一领导，坚持全国一盘棋，调动最广大人民的积极性、主动性、创造性，充分发挥社会主义制度集中力量办大事的优势。

〔作者系中央党校（国家行政学院）党的建设教研部主任、教授〕

遵循乡村发展规律推进乡村有效治理

□ 杨晓琴

乡村作为社会治理体系中最基本的单元，是服务群众的“最后一公里”。农村要成为安居乐业的家园，离不开科学有效的治理。纵观我国40多年的改革历程，从“家庭联产承包责任制”的探索到“社会主义新农村建设”的推进，从“城乡一体化发展”到“乡村振兴战略”的实施，每一时期的政策举措都体现着国家治理体系的逐渐完善和治理能力的进一步提升。乡村有效治理是乡村振兴的重要内容，是实现国家有效治理的重要基石。

乡村有效治理的关键在于主体建设。实现乡村有效治理是乡村振兴战略的重要内容之一。为此，要充分发挥多元化村级组织自治的主体作用，同步加强党组织、村民自治组织、市场组织、社会组织等多元主体的建设和培育，以党组织为核心其他自治组织多方参与，打造共建共治共享的治理格局。制定乡村治理主体间的职权清单，厘清小微权力边界，规范村级权力运行流程，保证多元治理主体对村级事务各司其职、各负其责、协同共治，提高乡村治理有效，增强村民自我管理、自我服务功能，为乡村治理有效筑牢根基。一方面，加强农村基层党组织建设，牢固树立党的

一切工作到支部的鲜明导向，充分发挥党组织总揽全局、把握方向、整合力量、统筹各方的作用，提高党组织引领社会、组织社会、管理服务社会的能力。另一方面，加强基层政权建设，构建精干高效的乡镇管理体制，推进“七站八所”规范化标准化建设，提升统筹协调管理服务能力。同时，还要加强村民自治组织建设，建立符合国情民情、体现时代特征、规范有序、充满生机、共享共建的村级自治组织，提高村民自我管理、自我教育和自我服务能力并同步加强乡村领域共青团、妇联等社会组织和经济合作组织、公益组织建设，凝聚共建共治合力。

乡村有效治理的运行体系在于“三治融合”。党的十九大报告明确提出要深入实施乡村振兴战略，强

调加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。随着城镇化进程的快速推进，乡村社会结构发生很大变化，基层党组织带动作用弱化、乡村治理结构固化单一、法治服务体系不健全、陈规陋习和不良村风依然存在、村民自治的积极性不高等矛盾和问题突出，要解决好乡村治理的突出问题，必须推动治理重心下移，尽可能把资源、服务、管理放到基层，充分发挥“三治”融合作用，实现政府和乡村居民共同治理的良性互动。运用好“三治融合”，实现以自治增活力“共治共享”、以法治强保障“定分止争”、以德治扬正气“春风化雨”。在乡村治理中，村民自治是中国特色社会主义民主政治在乡村治理领域的实现形式，是乡村治理体系的核心内

容。要深化村民自治实践，充分依靠民智民力管理好乡村事务，推进村民自治制度化、规范化、程序化，丰富乡村民主协商形式，提升民主管理水平。在现代社会的法治是调节社会关系的基本方式。乡村治理中的村民自治，需要通过法治加以规范与保障。因此，把乡村治理纳入法治轨道，就要以法治方式统筹乡村各种力量、平衡乡村各种利益、调节乡村各类关系、规范乡村各类行为，发挥法律制度对乡村治理的规范和保障作用。费孝通先生提出，“无讼”是中国传统乡村社会的一个重要特征。所谓“无讼”，指依靠乡土社会的礼治秩序对人们的行为形成约束和规范。由此可见，德治在乡村社会中一直发挥着重要的支撑作用。为此，把德治作为乡村治理的基础工程来抓，必须

坚持以教育引导、实践养成、制度保障三管齐下，以此来推动社会主义核心价值观在乡村治理中得到有效落实。

乡村有效治理在于统筹推进乡村事务。有效的乡村治理是构建良好秩序、实现乡村振兴的有力保障。但是，当前乡村治理尚面临一些困境：乡村人口流动导致村民参与自治的主观意愿不足，过多的行政事务和僵化的“村账镇管”财政体制，导致了乡村基层组织行政化趋势明显，自治程度被削弱。鉴于此，只有充分调动村民的积极性，赋予其更多的自主性，让村民参与治理、分享成果，实现真正意义上的自我管理、自我监督，才能真正发挥农村基层群众的力量，为乡村治理带来活力。首先，要完善乡村治理在统筹推进乡村事务中的体制

