华南农业大学学报(社会科学版)
2020年第5期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第19卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

乡村转型下的农村宅基地制度改革

王 蔷[1],郭晓鸣[2]

(1.长安大学 马克思主义学院,陕西 西安 710064;2.四川省社会科学院,四川 成都 610072)

摘 要: 基于"一户多宅"、宅基地大量闲置、村庄空间布局散乱等现实矛盾,江西省余江区在乡村转型全面加速背景下率先探索农村宅基地制度改革,成立了村民理事会组织载体,建立了自愿退出机制,创新累进收费有偿使用制度,同时构建以多元赋权为手段的宅基地利用制度,在激发内生动力、注重平稳推进、坚持多元取向等方面具有重要创新价值。在此基础上,针对性提出扩大农村宅基地改革试点范围、强化农村集体经济组织宅基地监督管理能力、构建农村宅基地自愿有偿退出机制、建立农村宅基地有偿使用制度、探索农村宅基地退地多元利用路径及加强农村宅基地制度改革的潜在风险防范等六个方面的政策建议,促进我国农村宅基地制度改革实现更大突破。

关键词: 农村宅基地;乡村振兴;集体经济;有偿退出

中图分类号: F321.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2020)05-0039-08

一、引言

宅基地是中国农村土地的重要组成部分,农村集体经济组织成员相应享有分配权及使用权。现行农村宅基地制度遵循"集体所有,成员使用;一户一宅,限定面积;无偿分配,长期占有"原则。经过长期实践发展,农村宅基地制度已逐步演变成一整套具有中国特色的制度体系,保障了农民"居者有其屋",对农村社会稳定发挥了重要作用。然而,长期产权不清和福利性供给导致了农村宅基地普遍面临管理混乱、使用低效、浪费严重的突出问题。随着城乡开放度不断提升和农村人口大量转移,乡村转型发展进入全面提速的历史新阶段,城乡发展要素日趋融合,村庄分化和适度聚集的趋势不可逆转。在此背景之下,现行宅基地制度存在的挑战性矛盾日益凸显,深化宅基地制度改革的任务变得尤为紧迫。

作为农村土地制度改革最为敏感的领域,理论界对农村宅基地制度改革问题进行了大量研究,指出宅基地制度改革不但能有效缓解城市建设用地紧张,减少农村土地资源浪费情况,增加农民财产性收入[1],而且能够破解城市用地成本高企与乡村土地资源大量闲置的双重困境,是打通城市资本与农村土地连接通道的重要途径[2]。同时研究认为,农村宅基地制度改革试点大多选择在区位条件良好、经济活跃度高的城市近郊或者经济相对发达地区,容易表现出城乡不同主体之间的资源争夺与利益冲突[3]。还有研究预警性指出,农村宅基地改革不能以土地财产价值实现为单一目标,应当注重农业资源的深度开发,选择农业新业态进行土地的非农化使用[4]。

总体上,农村宅基地改革受到学界的广泛关注,相关探讨不仅是逐步深入的过程,而且表现出较强的实践性,但与此同时,已有研究主要集中于如何激活农村宅基地资源和提高其利用效率,基于乡村转型现实需求,以农村宅基地制度重构和农民土地权益保障为指向的研究尚显不足。通过深化农村宅基地改革支撑乡村转型和促进农民发展,是一个需要给予重点关注的现实问题。基于

收稿日期: 2020-05-15 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2020.05.004

作者简介: 王 蔷(1990—),女,陕西西安人,长安大学马克思主义学院讲师,主要研究方向为农村社会学。E-mail:mywq@chd.edu.cn

此，本文以我国农村宅基地制度改革为宏观背景，以江西省余江区为案例研究对象，对其具有创新性的农村宅基地改革进行实践解析，总结制度成果和改革价值，提出以乡村发展为主线推进农村宅基地改革的基本政策构想。

二、余江宅基地改革的制度成果

江西省余江区并非是城市近郊或经济发达区域，城镇化率仅为48.1%，远低于全国56%的平均水平。然而，余江农村宅基地改革产生了广泛影响，不仅缓解了宅基地供求矛盾，实现了农民土地财产权利，而且在多个重要领域取得了关键性突破，表现出多目标性改革特征。2015年改革之前，余江农村宅基地的利用现状与全国一致，突出存在三方面尖锐矛盾（表1）：

其一，宅基地“一户多宅”现象普遍。由于长期以来农村宅基地具有无偿取得的福利制度特征，导致农户千方百计争夺这一稀缺资源，尽管有“一户一宅”的明确政策规定，形式上有严格审批和管控的相关制度安排，但在农户强烈的利益驱动和集体经济组织所有权主体缺位的背景下，实践中“一户一宅”政策不可避免地遭受冲击，难以达到节约利用农村宅基地的政策目标。试点前，余江区“一户多宅”占总农户数的比重近40%。

其二，宅基地大量闲置。随着工业化和城镇化的逐步发展，农业劳动力非农化水平不断提高，农业人口持续向城镇转移成为必然趋势。但是由于当前宅基地管理制度存在重要缺陷，缺乏自愿有偿退出的制度设计，因而农户普遍不愿意放弃这一无偿获得的福利性土地资源，导致农村人口的减少并未带来宅基地的节约，反而是宅基地利用固化造成大量闲置。余江区2015年试点前的摸底统计结果显示，全区共有农村宅基地9万余宗，其中闲置房屋23000栋，占全区农房比重25%；闲置房屋共有危房8300栋，倒塌房屋7200栋，两者比重占总闲置农房的近七成，基本处于无法利用状态，宅基地浪费成为尖锐矛盾。

其三，村庄空间布局散乱无序。长期以来，农村宅基地管理不力和村庄住房建设规划滞后的矛盾相互交织，农村建房存在严重的散乱无序现象，不仅宅基地未批先建、批少占多、建新不拆旧等问题突出，而且农户往往不受约束地自选建房地址，导致原有旧宅长期无人居住。2015年试点前，余江村庄建设布局混乱，大量空心村与新居住点并存，村内农房杂乱无章，道路阻塞，污水横流，管理混乱，村庄发展普遍面临用地乱和用地难的双重困境。

调查表明，一方面余江农村宅基地利用效率低下，大量闲置，浪费严重，另一方面，争占宅基地现象与日俱增，矛盾尖锐，乱象丛生。作为全国首批农村土地制度改革33个试点地区之一，2015年，余江正式启动农村宅基地制度改革并取得重要突破（表2）：第一，余江区分五个批次，在全区1040个自然村全面推进农村宅基地制度改革，改革涵盖整个区域范围；第二，至2018年底，余江全区自愿退出宅基地34161宗、4802亩，退出土地可以满足全区未来15年内农村新增人口建房的用地需求；第三，余江区通过全面推进农村宅基地制度改革收取了农村宅基地有偿使用费1144万元，由集体经济组织支付退地补偿费1974万元。

表1 2015年余江区宅基地改革摸底调查表

调查内容	调查数据
农村总农户数	73000户
其中：(1)一户一宅农户	44000户
(2)一户多宅农户	29000户
农村宅基地	92350宗
闲置房屋	23000栋
其中：(1)危房	8300栋
(2)倒塌房屋	7200栋
农房附属设施	102000间
村庄建设用地面积	5200公顷
人均建设用地面积	170平方米

表 2　余江农村宅基地改革的主要成效

改革成效	城镇规划区外	城镇规划区内	合计
退出宅基地	32790 宗	3147 宗	35937 宗
	4467 亩	335 亩	4802 亩
其中：(1)一户超占	17034 户	1340 户	18374 户
(2)一户多宅	7520 户	1735 户	9255 户
(3)有偿退出	7373 宗	698 宗	8071 宗
	1023 亩	104 亩	1127 亩
(4)无偿退出	25417 宗	2449 宗	27866 宗
	3444 亩	231 亩	3675 亩
收取有偿使用费	1113 万元	31 万元	1144 万元

进一步从持续性和稳定性视角看，其制度成果主要表现在以下四个方面：

(一)创建村民理事会作为农村宅基地改革推进实施主体

余江区 1040 个自然村均建立了村民理事会，以其为组织载体对农村宅基地改革实施“柔性”推进方式。其最重要的突破是村民选举产生的村民理事会全权承担推进宅基地改革的重要责任，乡村本土精英的引领和示范作用得到极大的制度激励。基于自身在乡村内部的权威认同和对村庄的未来发展预期，带头拆除多建住宅和退出多占土地，由此打破困局，激发更多农民效仿响应和自觉追随。在村民理事会成员的表率作用下，越来越多的农民形成对改革的乐观预期，由观望犹豫转为主动参与，形成了农民自主参与推进改革的良性机制。为保证村民理事会更好发挥作用，余江区主动向村民理事会赋权，赋予包括申请、实施、收益分配等全过程的 12 项权力清单和 15 项职责清单，使其可以更充分有效地发挥改革代理者和监督者的双重作用，进而更加因地制宜地灵活推进改革，降低改革成本，提高改革效率，充分实现乡村改革发展的还权赋能。依托组建村民理事会的组织创新真正实现农民的事情由农民办，农村的矛盾由农民化解，这无疑是余江农村宅基地改革最重要的成功经验，也是余江农村宅基地改革之所以能够顺利推进的内在逻辑，更是其低成本改革路径的重要标志。

(二)建立公平优先的自愿退出机制

农村宅基地制度改革牵涉的历史和现实利益关系复杂，必须建立以公平为基本指向的改革思路，奠定获得农民自主响应和参与的社会基础。余江大量存在的农村宅基地超占情况主要包括一户多宅和超标超规两大类型，两种情况形成的原因不同，处置方式应有所差异。针对这一实际情况，余江首先明确宅基地退出范围包括多宅部分、超占部分以及不符合规划要求的乱建房屋，还有各类倒塌废弃的建造物。退出方式上探索了自愿有条件退出和自愿无条件退出互为补充的两种补偿方式，其中，自愿无条件退出范围包括倒塌的农房、闲置或废弃的畜禽舍以及影响公共设施建设的院墙；自愿有条件退出范围包括一户多宅部分和非组织成员因家庭内部历史原因在农村占有的宅基地。对于有条件退出的部分，余江区提出了有偿和无偿相结合的补偿方式：有偿包括现金补偿和城镇购房补贴两种；无偿则主要是指退出宅基地的农户将获得优先资格或无偿获得同等面积宅基地[5]。同时，为保证农民实现“户有所居”和“住有所居”，余江针对不同区域制定新的宅基地使用政策规范，在传统农区严格实行一户一宅政策，在县城核心区、乡镇核心区范围实行按同一标准统规统建或统规自建政策。此外，余江明确规定新增宅基地需以择位竞价方式有偿取得，对建档立卡贫困户实行政府“交钥匙”工程，确保贫困家庭户有所居。

(三)创新累进收费的宅基地有偿使用制度

从总体上看，当前农村宅基地乱占乱建的恶性发展和诸多乱象，与无偿福利性供给制度是直

接关联的。推进农村宅基地改革的过程中，余江为破除宅基地无偿使用带来的大范围超占问题，创新实施了宅基地有偿使用制度。这一制度的核心是以累进计费方法收取农村宅基地使用费，通过合理提高宅基地占用成本，有效约束农户随意占地的建房行为。余江出台《农村宅基地有偿使用、流转和退出暂行办法》，明确统一的农户占用宅基地面积标准，在此基础上实行累进收费制度[①]。同时针对建档立卡贫困户、五保户等困难群体，规定了宅基地使用费可适当减免的例外条款。余江创新的农村宅基地累进收费方式，其重大改革意义在于从根本上终止了长期实施的宅基地低效福利供给制度，以市场化手段倒逼农村宅基地高效利用和村庄规范建设，促进农村建设用地节约和用地效率提升。

（四）构建以多元赋权为手段的宅基地利用制度

在成功探索退出制度和有偿使用制度基础上，余江进一步把退用结合作为深化农村宅基地改革的重要内容，重点通过多元赋权激活宅基地财产性功能，构建了退出宅基地的再开发和再利用体系。余江明确集体经济组织是唯一的宅基地退出接收主体，所有腾退宅基地必须统一收归集体经济组织，增强了集体经济组织的产权主体地位。具体来看，余江主要从四个方面构建了集体经济组织主导的再开发利用体系：一是对符合村庄规划的退出宅基地优先满足新增集体经济组织成员建房用地需求和村庄内部道路等公共基础设施建设需求；二是对部分退出宅基地进行复垦，通过改造高标准农田增加耕地面积，进行特色优势农业的适度规模经营；三是村集体经济组织自主或合作开发宅基地及农房资源，发展农家乐、乡村民宿、生态康养等新产业新业态，充分发挥宅基地的经济功能；四是符合“增减挂钩”要求的退出宅基地通过土地指标流转方式实现土地价值，壮大集体经济实力，强化集体经济组织发展能力。与此同时，联动农村金融改革，探索赋予宅基地流转抵押权能，允许区域范围内的集体经济组织成员跨村购买宅基地；引导金融机构开发农民农房财产权抵押融资产品，建立农房财产权抵押担保、处置和价值评估机制。

三、余江宅基地改革的创新价值

在传统农区，余江农村宅基地改革表现出一系列重要的创新价值和鲜明的多目标特征。

其一，坚持乡村内生力量作为农村宅基地改革的主导力量。首先，农村宅基地改革的实施主体是村民理事会，不仅改革中的关键难点是以发动农民主动参与的方式加以破解，而且改革过程中的前期退地补偿支出也主要来源于乡贤捐赠，他们为改造家乡村庄形象而以自愿捐赠的方式提供相应资金支持。政府的财政资金则主要用于退地改革完成后的基础设施配套，以后期激励把农村宅基地改革与美丽新村建设一体化推进。因此，余江农村宅基地改革最大限度激活了农村内生动力，构建了参与性与市场化并重的改革推进机制，是主要依靠内生动力实现低投入和低成本改革的成功范例。

其二，选择平稳性改革的推进路径。当前，对农村宅基地改革的最大担忧和认识分歧是担心强势的外部社会资本过度进入，对弱势的农民群体形成稀缺土地的利益剥夺。同时农民有可能为短期利益轻易放弃安身立命的土地，进而在农村内部诱发不稳定风险。余江农村宅基地改革的实践证明：总体上农民是十分理性的，在没有可靠的生计保障条件下是不会轻易选择退出宅基地的。余江选择退地进城的农户仅有312户，而且退出的宅基地主要为多占、超占、倒塌农房及废弃圈

① 即一户一宅农户的有偿使用费根据其超出统一规定的部分，实行阶梯式计费。而一户多宅的包含两种情况，其一，若一宅超过统一标准面积，超过部分同多宅共同实行阶梯式计费；其二，若一宅未超过统一标准面积，多宅全部（不扣除一宅不足标准面积）实行阶梯式计费。

舍[6]。因此，余江宅基地改革并非以大规模动员农民彻底退地进城为主要方式，更大意义是对农村内部大量闲置宅基地的全面激活。其关键点是以公平性利益调整为手段优化农村内部的土地配置，改善村庄生活环境，从而获得了农民的广泛响应和支持。在此背景下，余江农村宅基地改革虽然涉及范围广且利益关系复杂，但总体推进过程平稳有序，获得农户的普遍支持。

其三，坚持多目标并重的改革取向。进一步分析余江退出宅基地的利用结构，依次是留地保障未来农民 15 年的建房用地需求、用于满足村庄内部道路等公共设施用地需求、复耕之后扩大农用耕地面积、用于集体经济新业态的发展，这充分表明余江农村宅基地改革坚持了多元改革目标。

进一步而言，余江农村宅基地改革取得的核心创新价值主要体现在三个重要方面：

一是村庄空间形态优化。余江农村宅基地改革的最大贡献并非是实际退出了多少地，引入了多少投资者，增加了多少农民和集体收入，而是前所未有地激发了村庄内部动力，使得农村宅基地改革成为实现村庄空间形态优化的催化剂，更为关键的是，这一村庄空间形态优化和宜居环境改造的过程并非依靠大额财政资金补贴。余江经验表明，乡村振兴和宜居村庄建设可以走内生性发展道路，通过制度优化和创新，有效化解过去不公平资源分配方式累积的各种利益矛盾，构建自主性发展的强大内生动力，发动农民共建共享，实现改造村庄和美化村庄。

二是村庄社会治理优化。余江农村宅基地改革推进的过程同时就是农村社会治理结构不断优化的过程，改革中形成了重大事项由全体村民共同协商讨论的基本制度。宅基地退地完成之后，所退土地如何利用新的发展选择，村民理事会同样发挥着重要的主体作用。总体上，村两委、村集体经济组织和村民理事会职责明确，形成村民充分参与的乡村治理新结构，显著提升了农村基层社会治理水平。

三是城乡融合全面提升。尽管余江宅基地改革表现出农村自用为主的特征，城市要素进入相对有限，但这在很大程度上是一个阶段性过程，农村宅基地改革不可能始终以封闭方式在农村内部展开，在城乡关系不断优化背景下，土地要素在城乡之间实现平等交换的总体趋势不可逆转[7]。就余江实践看，在区位条件相对较好，特色资源相对丰富的区域，农村宅基地改革同样具有较强的外部溢出效应。伴随着改革不断推进，社会资本会持续进入，乡村旅游等新业态得到快速发展，土地增值潜力得到大幅提升。

余江经验深刻表明，农村宅基地改革不应该只是缓解土地供求矛盾和实现土地财产价值的单一目标，也不应只有对城市要素有较强吸引力的区域才有现实需求和价值。应当清楚地认识，由于当前农村宅基地低效利用矛盾十分突出，农村内部优化配置的需求同样强烈，在类似余江的广大传统农区，农村宅基地改革同样具有现实意义和改革紧迫性，认为传统农区不具备农村宅基地改革的有效需求和条件，这种看法是不能成立的。

四、进一步推进我国农村宅基地制度改革的政策选择

余江农村宅基地改革仍然处于艰难的探索过程之中，还有许多方面值得完善和深入研究。如农村宅基地改革实施主体是村民理事会，其与集体经济组织这一宅基地产权主体的关系并未明确。同时，累进收费是终结宅基地无偿福利供给制的一项重要制度创新，但仍然缺乏法律和政策支撑，持续性问题并未解决。为鼓励进城农民退出宅基地而实施 15 年的过渡期，这一政策举措的未来效果及影响也还需要进一步观察，等等。尽管如此，余江以重点破解农村内部宅基地配置失衡和低效利用矛盾为主线的改革选择仍然表现出较强的普适性和推广价值。吸取余江的创新做法和有益经验，促进我国农村宅基地改革实现更大突破，使之能够成为实施乡村振兴战略的重要制度支撑，提出如下六个方面的政策构想。

(一)扩大农村宅基地改革试点范围

鉴于新修改并正式颁布的《土地管理法》充分吸取了余江等地宅基地改革试点地区的成功经验,目前,农村宅基地制度改革试点范围已有条件进一步扩大,更有效地释放改革红利。新《土地管理法》明确强调国家允许进城落户的农村村民自愿有偿退出宅基地,这一规定意味着农村宅基地改革通道已经打开,其基本指向是优化农村宅基地配置效率,充分有效地保障农民土地权益[8]。我国农村宅基地资源总量大,利用率低,农村宅基地制度改革面临紧迫任务,当务之急是借鉴成功经验,凝聚改革共识,强化推进机制。一是制定总体方案。尽快制定我国农村宅基地改革扩大试点工作方案,明确改革目标和重点任务,为有序推进农村宅基地改革提供宏观导向。二是确定试点区域。为强化宅基地改革试点的代表性,建议在全国东、中、西部不同省区选择有条件的100个以上县区进行更大范围改革试点,试点区县主要应具备如下条件:农地产权改革基础工作扎实、农村宅基地闲置率相对较高、农民退出宅基地意愿相对较强、地方政府具有改革动力和宅基地管控能力,以此确保改革平稳有序推进[9]。三是明确改革目标。农村宅基地改革的核心目标是优化农村土地资源配置,通过系统化制度创新有效遏制宅基地低效利用和浪费严重的现象,以此为基础实现优化村庄建设、提升乡村治理能力和促进土地潜能释放。四是强化改革实施。按照宅基地改革试点方案有序推进相关试点工作,强化改革试点激励机制,确保改革试点的主要任务能够按期完成。同时加强对改革试点的跟踪总结,及时对试点中出现的困难和问题进行分析研究,提出解决方案,加强对改革试点中的创新经验进行系统总结提炼,有效提高试点成效和积累改革经验。

(二)强化集体经济组织的宅基地监管能力

当前农村宅基地一户多宅、乱搭乱建等无序利用问题难以制止的根源在于农村集体经济所有权虚置,失去了基本的管控能力。因此,应当与正在加快推进的农村集体产权制度改革密切结合,积极探索包括宅基地在内的农村集体产权的有效实现形式和治理体系,完善农村集体经济组织的宅基地所有权,强化监督和管理能力。当前关键是应重点从三个方面展开相关工作:一是明确村集体经济组织的所有者主体地位。落实其对宅基地监管的职责任务,特别是应明确农村集体经济组织对宅基地拥有处分权和收益权,具体管理细则由全体村民或村民代表大会讨论决定。二是在所选择的试点村以村为单位建立宅基地议事决策组织。由村集体经济组织授权村民理事会行使宅基地所有权的各项权能,探索农民自主参与的低成本“柔性”改革路径[10]。三是明确宅基地退出接收主体。农村宅基地归集体所有,政府不应过度介入,必须明确集体经济组织是宅基地退出的唯一接收主体。

(三)构建农村宅基地自愿有偿退出机制

农村宅基地制度利益关系复杂,要保证改革试点取得预期成效,必须建立完善的退出机制。重点内容主要有三个方面:一是以产权明晰为基础。农村宅基地改革涉及土地权属的调整变化,必须以产权明晰为前提和基础[11]。因此,选择的宅基地改革试点地区应当已经全面完成农村产权确权颁证工作,从而保证能够在集体经济组织成员明确的基础上,依托清晰的产权关系规范有序地开展宅基地自愿有偿退出改革。二是以多元化利益补偿为关键。在合理确定补偿标准基础上,可以依据退地农民的不同需求,分别采用现金补偿、住房补偿及养老补贴等差异化方式实现宅基地有偿退出。三是以规范化实施程序为支撑。农村宅基地退出改革必须坚持农民自愿和集体经济组织主导,确保程序规范、公开、公平,主要包括农户自愿提出申请并提供相关佐证材料、集体经济组织明确授权的村民理事会进行退地资格审查、公示农户拟退宅基地实际面积和四至界限、正式签订宅基地自愿有偿退回协议并上报相关部门备案、按照退地协议对宅基地及地上附着物进行处置、按照退地协议兑现退地补偿等基本程序。

（四）建立农村宅基地有偿使用制度

农村宅基地使用由无偿获得变有偿使用，是从根本上抑制当前宅基地使用规模无序增长的关键之举，代表着中国农村宅基地利用的基本发展趋势，是有效导入市场化机制促进农村宅基地实现优化配置的重要制度突破[12]。宅基地有偿使用是农村集体所有权的重要体现，不仅可以通过强化管理实现土地节约，而且能够为完成集体产权制度改革之后的新型集体经济组织拓展新的收入来源。农村宅基地有偿使用应包括两个重要方面：一是明确宅基地集体所有性质和农户申请资格，确保宅基地合理使用。二是分类制定有偿使用标准。集体经济组织应根据本村宅基地资源的总量和结构，分类制定新建农房使用宅基地的基本标准及计算依据。一方面根据宅基地区位条件确定有偿使用费，另一方面对各类超占超标准情况，实施分类阶梯收费，通过利益约束机制引导农户腾退多占的部分宅基地，实现宅基地集约化利用。

（五）探索农村宅基地退地多元利用路径

确保农村稀缺的土地资源有效配置和充分利用是衡量宅基地改革成效的重要标尺，如果宅基地退出之后不能有效利用，只是从农户闲置转换为村集体经济组织闲置，其改革不仅不能持续，而且是缺乏实际价值的，因而需要重点探索宅基地退出后的有效利用形式，主要包括三个方面的路径选择：一是整理利用。退出宅基地首先应满足农户未来新建农房和村内改善公共基础设施的用地需求，对一定时期内仍可居住使用的农房，可由政府收购后改造为农村廉租房，以低收费或定期免费方式，安置无房户、危房户等农房困难人群[13]。二是复垦农用。对于部分不适合整理为集体建设用地进行开发利用的宅基地，应纳入农地增减挂钩工程进行复垦，一方面增加集体经济组织的新增耕地面积，缓解耕地资源不足的压力，为集体经济组织发展优势特色产业提供耕地资源支撑；另一方面通过建设用地指标转让增加收入，改善集体经济组织发展基础薄弱现状，增强其发展产业和提供公共服务的能力[14]。三是改造利用。对于区位条件和生态环境优越的地区，退出宅基地在满足农户建房和公共设施建设用地需求的前提下，应以地引资，由集体经济组织通过入股经营、合作经营等多种模式，进行乡村民宿、生态康养等新产业新业态的开发利用，拓展集体经济组织新的收入来源。

（六）加强农村宅基地制度改革的潜在风险防范

虽然农村宅基地改革能够明确宅基地所有权的产权主体和权利行使主体、提高农村宅基地利用效率、优化村庄建设、改善乡村治理等，但由于农村宅基地改革涉及地方政府、集体经济组织、退地农户和外来投资者等多元主体，利益关系十分复杂，加之可能存在改革导向和支持政策方面的偏差，从而可能导致农村宅基地有偿退出的改革进程产生潜在风险[15]，其中尤其需要注意并防范以下三个方面：一是因集体经济组织基础薄弱无力提供补偿资金，导致宅基地自愿有偿退出缺乏资金保障的风险；二是因引入外部要素参与退地利用，诱发和加剧多种乡村矛盾的风险；三是因行政力量过度介入和强制干预，导致部分弱势农户“被退出”而利益难以有效保障的风险。在相当一段时期内，宅基地退出应当是有限群体的有限需求，改革推进的关键是建立规范的制度平台，为部分有退出意愿的农户提供自主选择的机会，不仅能够有效满足差异化的现实需求，并且在此过程中实现良性循环的多元发展。因此，宅基地改革进程应当是平稳和渐进性的，决不能超越农民的现实需求强力实行行政推动。此外，试点地区应制定防范风险的对策预案，确保改革有序推进，风险可控，实现预期改革目标。

参考文献：

[1]郑风田. 让宅基地“三权分置”改革成为乡村振兴新抓手[J]. 人民论坛，2018(4)：75－77.

[2]朱新华. 户籍制度对农户宅基地退出意愿的影响[J]. 中国人口·资源与环境,2014(10):129-134.
[3]刘双良,秦玉莹. 宅基地"三权分置"政策的议程设置与推进路径——基于多源流理论模型视角的分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(1):60-68.
[4]刘守英. 农村宅基地制度的特殊性与出路[J]. 国家行政学院学报,2015(7):18-24.
[5]钟荣桂,吕萍. 江西余江宅基地制度改革试点经验与启示[J]. 经济体制改革,2018(3):13-18.
[6]张军涛,游斌,翟婧彤. 农村宅基地"三权分置"的实现路径与制度价值——基于江西省余江区宅基地制度改革实践[J]. 学习与实践,2019(3):47-56.
[7]于伟,刘本城,宋金平. 城镇化进程中农户宅基地退出的决策行为及影响因素[J]. 地理研究,2016(3):551-560.
[8]林超,谭峻. 农村宅基地制度改革研究——基于宅基地功能演变分析的视角[J]. 经济体制改革,2013(9):69-72.
[9]陈宵. 农民宅基地退出意愿的影响因素——基于重庆市"两翼"地区1012户农户的实证分析[J]. 中国农村观察,2012(5):26-36.
[10]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[J]. 农业经济问题,2019(6):58-66.
[11]刘圣欢,杨砚池. 农村宅基地"三权分置"的权利结构与实施路径——基于大理市银桥镇农村宅基地制度改革试点[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2018(9):45-54.
[12]张克俊,付宗平. 基于功能变迁的宅基地制度改革探索[J]. 社会科学研究,2017(11):47-53.
[13]刘升. 宅基地的资本化运作及政治社会后果[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2015(10):29-36.
[14]刘锐. 乡村振兴战略框架下的宅基地制度改革[J]. 理论与改革,2018(5):72-80.
[15]郭晓鸣,虞洪. 四川农村宅基地自愿有偿退出探索实践及其潜在风险和应对建议[J]. 国土资源科技管理,2017(6):9-14.

The Reform of Rural Homestead System under Rural Transformation

WANG Qiang[1], GUO Xiao-ming[2]
(1. *School of Marxism, Chang'an University, Xi'an* 710064, *China*;
2. *Sichuan Academy of Social Sciences, Chengdu* 610072, *China*)

Abstract: To solve the prominent realistic contradictions such as "one house with multiple houses", a large number of idle homesteads, and scattered village spatial layout, etc. Yujiang District of Jiangxi Province took the lead in exploring the reform of the rural homestead system under the background of comprehensive acceleration of rural transformation. Yujiang District established the villager council organization, a voluntary withdrawal mechanism, and innovated a progressively charged homestead paid use system, and in the meantime it built a homestead utilization system using multiple empowerment, which has important innovative values in stimulating endogenous power, focusing on steady progress, and adhering to multiple orientations. On this basis, it targeted to expand the scope of the pilot reform of rural homestead, to strengthen the rural collective economic organization homestead supervision and management capabilities, build a voluntary payout mechanism for rural homesteads, establish a paid use system for rural homesteads, and explore rural homestead retreat policy recommendations from six aspects of the multiple use of land and the prevention of potential risks in the reform of the rural homestead system.

Key Words: rural homestead; rural revitalization; collective economic; voluntary payout mechanism