

引用格式：

闫梓旭, 陈美球, 张婷, 荣丽敏, 邹梦玲. 宅基地规范管理的现实困境与地方创新实践——基于江西省 21 个县(市、区)的调研[J]. 农业现代化研究, 2024, 45(1).

Yan Z X, Chen M Q, Zhang T, Rong L M, Zou M L. The realistic dilemma and local innovative practice of the standardized management of rural homestead: A case study of 21 counties in Jiangxi Province[J]. Research of Agricultural Modernization, 2024, 45(1).

DOI: 10.13872/j.1000-0275.2024.0001



宅基地规范管理的现实困境与地方创新实践

——基于江西省 21 个县(市、区)的调研

闫梓旭, 陈美球*, 张婷, 荣丽敏, 邹梦玲

(江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心, 江西 南昌 330045)

摘要: 规范管理是宅基地制度改革的目标,也是促进乡村治理的内在需求,充分认识宅基地规范管理的现实困境,归纳总结地方创新实践,是构建宅基地规范管理体系的重要路径。基于江西省 4 个国家“宅改”试点县和 17 个规范管理先行县的专题调研成果,运用系统归纳法,分析了宅基地规范管理存在的问题,梳理了地方实践经验,探讨了推进宅基地规范管理的有益启示。研究表明,当前宅基地规范管理面临着宅基地管理制度不够健全、集体所有权行使能力明显不足、协同管理机制运行不畅、实用性村庄规划管理滞后等问题。江西省从聚焦制度建设,强化制度供给;加强集体经济组织建设,完善集体所有权行使机制;探索协同管理模式,提升宅基地管理水平;科学编制村庄规划,优化宅基地建设布局四个方面进行了积极的创新实践,取得了显著成效。结合江西省创新实践可得出四点启示:1)要准确把握制度“脉搏”,完善宅基地管理制度体系;2)回归“集体所有”本性,确保“收得回、分得出、用得好、管得住”;3)构建协同管理机制,保障制度执行落实;4)做好村庄规划,形成宅基地规范管理空间格局。

关键词: 宅基地规范管理; 宅基地制度改革; 现实困境; 创新实践; 江西省

中图分类号: F321.1

文献标识码: A

文章编号: 1000-0275(2024)01-0000-00

The realistic dilemma and local innovative practice of the standardized management of rural homestead: A case study of 21 counties in Jiangxi Province

YAN Zi-xu, CHEN Mei-qiu, ZHANG Ting, RONG Li-min, ZOU Meng-ling

(Rural Land Resource Utilization and Protection Research Center, Jiangxi Agricultural University, Nanchang, Jiangxi 330045, China)

Abstract: Standardized management is the fundamental goal of rural homestead system reform, and it is also the inherent demand to promote rural governance. Based on the research results of 4 national pilot counties of housing system reform and 17 pilot counties of standardized management in Jiangxi Province, this paper analyzed the problems existing in the standardized management of rural homestead, summarized local practical experience, and discussed the beneficial enlightenment to promote the standardized management of rural homestead by the systematic induction method. This research finds that the current standardized management of rural homestead faces some challenges, including an insufficient homestead management system, a clear lack of collective ownership, a poorly functioning collaborative management mechanism, and a lag in practical village planning and management. Jiangxi Province has carried out positive innovation practices and achieved remarkable results in four areas, including focusing on system construction and intensifying system supply, strengthening the construction of collective economic organizations and the mechanism for exercising collective ownership, exploring collaborative management modes to enhance the homestead management level, and scientifically compiling village planning to upgrade the layout of homestead construction. Combined with the innovation practice of Jiangxi Province, this paper summarized four implications: 1) accurately grasping the “pulse” of the homestead management system to improve it; 2) returning to the nature of

基金项目: 国家自然科学基金项目(72364017)。

作者简介: 闫梓旭(2001—),男,江西德兴人,硕士研究生,主要从事土地资源管理研究, E-mail: yzx010701@163.com; 通信作者: 陈美球(1967—),男,江西石城人,教授,博士生导师,主要从事土地资源管理研究, E-mail: cmq12@263.net。

收稿日期: 2023-12-14; 接受日期: 2024-01-19

Foundation item: National Natural Science Foundation of China (72364017).

Corresponding author: CHEN Mei-qiu, E-mail: cmq12@263.net.

Received 14 December, 2023; Accepted 19 January, 2024

“collective ownership” to ensure that “it can be recovered, divided, used well, and managed”; 3) building a collaborative management mechanism to ensure the implementation of the system; 4) improving village planning and forming a spatial pattern for the standardized management of homestead.

Key words : standardized management of homestead; homestead system reform; realistic dilemma; innovative practice; Jiangxi Province

规范是宅基地管理的基本准则，也是维持宅基地分配、流转、抵押、退出、使用、收益、审批、监管等环节正常运行的保障。完善的制度体系建设是实现宅基地规范管理的前提，而落实协同管理机制是实现宅基地规范管理的关键。然而，长期以来宅基地制度建设相对滞后、权属关系模糊不清、管理过程不够规范^[1]，导致“一户多宅”、面积超占、隐性流转现象普遍存在^[2]，不仅难以满足乡村振兴战略的要素保障需求，还带来了宅基地闲置浪费、粗放利用、指标紧缺等问题^[3]。2015—2019年第一轮宅基地制度改革，围绕宅基地规范管理要求，在审批管理、有偿使用、村民自治等方面取得了一定成效^[4]，但宅基地规范管理体系远未构建。为此，2020年再次启动新一轮宅基地制度改革，以宅基地“三权分置”为抓手，探索集体所有权行使机制、农户资格权保障机制、宅基地适度流转机制等系统的宅基地规范管理体系建设。规范的制度体系建设是宅基地制度改革的重点难点，而问题认知影响着逻辑思路、行为选择和实践路径，关系到政策实施效果^[5]。只有充分认识宅基地规范管理的现实困境，才能准确把握改革方向、厘清总体思路，有针对性地加强宅基地规范管理体系建设。

近年来，围绕宅基地规范管理，学界开展了广泛研究。一是从宏观视角分析宅基地规范管理的变迁历程，从权属性质、政策演变、功能变迁等角度将其划分为不同阶段，并指出宅基地规范管理应满足社会经济发展需要，适应人地关系变化需求^[6-8]。二是从微观视角探讨宅基地规范管理问题，学者普遍认为集体所有权虚化、宅基地退出受阻、宅基地供需矛盾是推进宅基地规范管理的主要障碍^[9-11]。三是探究宅基地规范管理的实现路径，提出要完善集体所有权行使机制、探索多元化宅基地退出机制、推进宅基地“三权分置”改革^[12-15]。现有研究客观阐述了宅基地规范管理的发展历程、主要问题和优化路径，但从实践层面系统阐述宅基地规范管理的现实困境、地方创新实践的研究却鲜见报道。

江西是传统的农业大省，在第一轮宅基地制度改革试点中，江西余江树立了“余江宅改”经验，在第二轮试点中，余江区、湖口县、大余县、永丰县名列其中。为了落实党中央关于农村宅基地制

度改革决策部署，推广余江经验，江西出台了《江西省农村宅基地制度改革试点和规范管理行动方案（2022—2024年）》，分国家试点县、规范管理先行县和基础工作夯实县“三类县”全域稳步推进。其中4个国家试点县完全按照《深化农村宅基地制度改革试点方案》进行，围绕“两完善、两健全、五探索”试点任务，全方位开展改革；17个县（市、区）为规范管理先行县，除了跨村集体经济组织使用宅基地和宅基地使用权抵押二项内容外，其它内容参照国家试点县进行；剩余的基础工作夯实县重点做好宅基地基础信息调查、村庄规划编制、历史遗留问题处置、确权登记颁证四项基础工作，以及宅基地审批制度和监管机制建设。2020年以来，江西省按照“强基础、严规范、分类推、促改革”工作思路，以协调人地关系为主线，注重制度体系建设，全面推进宅基地基础工作，取得了阶段性成效。截至2023年，已完成1 092余万宗宅基地、1 200余万幢农房确权调查，搭建了农房综合信息管理平台 and “房地一体”确权登记数据库，录入农房信息787.55万幢，发放“房地一体”不动产权证书766.9万本，切实推动了宅基地制度的健全、权益的保障和管理的规范。借助《江西省农村宅基地制度改革试点和规范管理》第三方评估项目，课题组于2022年底至2023年初对江西省4个国家试点县和17个规范管理先行县进行了实地调研。本文在专题调研的基础上，搭建了管理制度、管理主体、管理机制、管理措施四个维度的研究框架，从宅基地规范管理的现实困境入手，系统梳理江西各地推进宅基地规范管理的实践探索，总结成功经验，以为各地推进宅基地制度改革，构建宅基地规范管理体系提供参考。

1 宅基地规范管理的现实困境

坚持问题导向是宅基地制度改革的一个基本原则，系统分析宅基地规范管理的现实困境、正确诊断存在的问题，是开展宅基地制度改革的基础。综合各地实践来看，目前宅基地规范管理主要面临着以下困境。

1.1 宅基地管理制度不够健全

宅基地规范管理是一项涉及分配、流转、抵押、

退出、使用、收益、审批、监管等方方面面的系统工程，但现有的制度不够健全，难以覆盖错综复杂的宅基地管理需求。

一是宅基地分配制度先天不足。长期占有、无偿分配是宅基地分配制度的突出特点^[16]，也是诱发“人增地不增、人减地不减”现象的根本原因。一方面，无偿分配的福利特性诱使农民分户取得宅基地，随着农村人口的不断增加，分户建房需求旺盛，宅基地指标稀缺与农民建房的矛盾突出，加之各种管控线的约束，客观上压缩了农民建房的空间。调研发现，不少村庄新增建设用地指标稀缺，村民建房刚性需求无法满足，一些农民“不得不”违规建房。另一方面，大量进城务工、落户的村民并未选择退出，而是保留着宅基地使用权，导致存量宅基地无法释放，甚至权利人灭失也不能收归集体，同时因房屋继承，造成了“一户多宅”、非集体经济组织成员占用宅基地等问题。据《江西省农村宅基地改革与规范管理专题调研》数据显示，在接受调查的275个村庄中，常年外出人口占比为42.07%，大量宅基地长期闲置、难以退出，“人减房增、人去房空”现象日益普遍。

二是宅基地有效利用的制度约束缺失。首先，权责关系不明确。在宅基地“三权分置”改革的推进下，使用权权能不断拓展^[17]，流转形式逐渐多样化，涌现出作价入股、合作联营、集体运营等模式，涉及到集体经济组织、集体成员、地方政府和各类社会投资者^[18]。然而，由于不同主体的权责关系、需求偏好存在差异，其行为选择也表现出一定的无序性和自利性，导致权责失位、错位等现象的发生。调研发现，部分主体对流转过程、流转期限等基本问题认识较为模糊，权责履行不到位，如一些地方政府对流转市场缺乏干预和调控，存在流转双方私下交易，损害集体经济组织和农民利益的情况。其次，盘活利用机制不完善。尽管各地积极探索宅基地盘活利用的实现路径，取得了丰硕的改革成效，但在现行政策框架下，宅基地流转市场尚未成熟，缺乏科学的宅基地价值评估体系和配套保障措施，在一定程度上加大了宅基地利用难度。调研发现，一些村民害怕承担风险，担心宅基地流转后“无房无地、无处可去”。

三是宅基地监管制度不够完善。首先，监管内容不全面。宅基地监管内容点多面广，包括面积、用途、选址等，其核心在于权属管理和用途管制，对农房风貌、住房质量等内容缺乏关注，如有些村庄的农房风貌管控流于形式，推荐户型不符合农民

需求；不少村庄损毁废弃的宅基地无人管理，存在极大的安全隐患。其次，监管机制不健全。申请审核到场、开工丈量到场、验收核查到场是宅基地执法监管的主要措施，尽管这种节点式的管理模式可以快速识别监管进度、提高管理效率，却忽视了农民建房的事后跟踪和日常维护，加之基层管理机构不健全，执法力量不足，经费保障不到位，导致农房建成后荒废闲置、多占多建现象较为普遍。据统计，在调研的275个村庄中，“一户多宅”占比为9.26%。

1.2 集体所有权主体行使能力明显不足

农村集体经济组织依法享有宅基地所有权，在宅基地管理过程中发挥着主导作用^[19]，然而，受所有权内涵不明、产权归属不清等因素影响，农村集体经济组织在行使过程中面临着诸多挑战。

一是集体所有权行使主体虚置。长期以来受制于资源禀赋的有限性与经营管理水平的局限性，大部分集体经济组织基础薄弱，职能地位弱化，集体成员加速外流，甚至逐渐陷入空壳化困境。据统计，2020年我国空壳村占比仍高达45.6%^[20]。经济实力与治理能力的失衡，导致集体经济组织话语权缺失，在宅基地分配、审批、利用、监管中力不从心，既不具备行使处分权的能力，也难以有效落实管辖权和监督权，不少长期闲置甚至废弃的宅基地，村集体既“拆不掉”也“收不回”。此外，集体经济组织在宅基地管理过程中经常性缺位，使村委会事实上成为宅基地所有权的代表者，基层自治权和宅基地所有权的高度集中，客观上为权力寻租创造了条件。

二是集体行动力欠缺。从理论上讲，宅基地所有权能否得到有效落实本质上是多数成员共同意志的结果^[21]，既有赖于集体经济组织的引导，也离不开集体成员的支持。但在集体所有权行使过程中普遍存在政策执行力弱、农民参与度低等问题。一方面，大部分集体经济组织尚未建立完善的运行机制和队伍体系，组织结构松散，缺乏有效激励措施，难以调动基层干部的积极性。另一方面，囿于有限的认知水平和理解能力，部分村民对宅基地管理制度认识模糊，存在不同程度的抵触心理，不想了解甚至不愿配合。根据江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心在江西省21县（市、区）的实地调研，农户对“宅改”政策的认知意愿仅为46.08%。此外，农户对宅基地有偿使用的态度较为保守，超过半数的受访者不愿意缴纳有偿使用费。

1.3 协同管理机制运行不畅

宅基地管理链条长，涉及多个部门、多项工

作^[22]，要想构建标准规范的宅基地管理机制，离不开各部门的协调配合。然而，现阶段不同部门的利益诉求、管理职责并不一致，工作侧重点有所不同，容易出现分工不明、沟通不畅等问题，使得宅基地管理工作难以有序推进。

一是部门协同合作失调。机构改革后，农业农村部门统筹宅基地制度改革工作，自然资源部门负责规划许可、农转用审批、确权登记颁证等工作，住建部门负责农房风貌管控、住房质量监管等工作，各部门之间相辅相成、相互关联。之所以出现“工作有漏洞、监管有盲区”的尴尬局面，一个重要原因就是协同管理机制尚未建立，上下层级、不同部门之间存在行政壁垒，导致信息与数据无法共享，监管与执法资源分散。例如，在宅基地管理过程中，审批手续不全、数据不完整的现象时有发生，存在自然资源部门还未发放乡村建设规划许可证，农业农村部门即批复建设的情况。

二是机构队伍建设滞后。宅基地管理政策性强、覆盖面广^[23]，不仅需要专业机构的积极参与，还需要高素质的管理队伍。现阶段宅基地管理效果并不明显，规划缺失、流转受阻等问题不断浮现。究其原因，既有基层干部专业素养低、治理能力不足的原因，也有人才培养机制不完善、专业机构不健全的因素。调研发现，部分地方既无专业机构，也无专门人员，力量难以整合，特别是乡镇经营管理站撤并后，农业农村部门在乡镇缺少对口机构，而宅基地执法队伍仍由自然资源部门管理，农业农村部门难以统一调配。

1.4 实用性村庄规划管理的双重困境

村庄规划是宅基地规范管理的重要依据，也是宅基地制度改革的基础工作。长期以来，由于规划体系不完善，基层重视不足，使得村庄规划既不管用也不实用。

一是村庄规划编制率低，农民建房缺少规划管控。《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若

干意见》（中发〔2019〕18号）指出“建议乡村地区以一个或多个行政村为单元，由乡镇政府组织编制实用性村庄规划”。然而在实践中，受困于资金、技术等现实因素，大部分村庄规划编制滞后，尚未形成完善的规划体系。此外，一些村庄虽有规划，但大多是基于乡村建设性详细规划进行编制，与国土空间规划要求不相适应，跟不上村庄发展变化，难以发挥村庄规划的指导作用。实用性村庄规划的缺失，加剧了农民建房的随意性和盲目性，导致随意选址、压占道路等问题频繁出现。

二是规划落实不到位。受土地政策的阶段性影响，大量历史时期形成的农民建房，已然不符合宅基地规范管理要求，多圈多占、小房大院等现象并行不悖。通过村庄规划，推动宅基地整治，是制止违法建设、拆除违规建房的重要手段，但在执法实践中，宅基地规划管理职责不清，部门相互推诿，经济性处罚效果不佳且“治标不治本”^[24]，缺乏有效行政手段。同时，村民规划意识薄弱、公众参与度低等问题依然存在，一定程度上也会影响村庄规划的可操作性。调研发现，不少地方该拆除的房屋拆不掉，甚至一些危旧房、闲置废弃房也因户主不同意而无法拆除。

2 宅基地规范管理的创新实践

江西各地在落实《江西省农村宅基地制度改革试点和规范管理行动方案（2022—2024年）》中，结合自身社会经济条件、自然资源禀赋和人地矛盾状况，针对规范管理的突出问题，进行了相应的制度创新实践，有效地推进了宅基地规范管理。

2.1 聚焦制度建设，强化制度供给

制度建设是推进宅基地规范管理的关键^[25]。江西省依据《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》（中农发〔2019〕11号）、《关于规范农村宅基地审批管理的通知》（农经发〔2019〕6号）等纲领性文件，从四条路径强化制度建设（图1）：

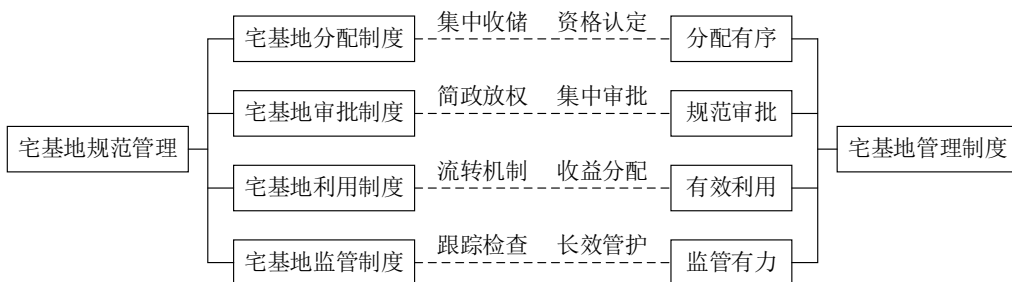


图 1 江西省宅基地管理制度创新实践

Fig. 1 Innovative practices of residential base management system in Jiangxi Province

1) 基于宅基地所有权的用地分配。考虑到日益尖锐的宅基地供需矛盾和盘活利用闲置宅基地的现实需要,相关实践允许由集体经济组织收储闲置、废弃、损毁和退出的宅基地,用于保障农民建房和产业发展。例如,江西省湖口县规定,集体经济组织应制定开发利用计划,针对成片退出的宅基地集中改造,零星退出的宅基地弹性利用,并按照“村组初审、乡镇复审”原则认定资格权,以“户”为单位进行宅基地分配。湖口县红星村正是采取类似模式,由村集体统一回收闲置宅基地,拆除院落、围墙、附属房共48处,拓展了农村建设用地空间,有效保障了村民建房需求。

2) 基于联审联办的用地审批。审批是农民建房合法化的重要环节,而联审联办是保障农民住房权益的有效路径,其在实践中主要形成简政放权和集中审批两类。例如,江西贵溪、崇义等地,将宅基地审批权下放至便民服务窗口,由多个部门联合审批转变为便民服务窗口统一审批;湖口县则规定“由便民服务窗口统筹申请审查、权属调查、纠纷调解、登记发证等工作”。尽管各地对宅基地联审联办的要求不尽相同,但其共性在于通过优化审批流程保障审批制度规范运转。

3) 基于流转机制的适度利用。从宅基地“三权分置”改革实践来看,宅基地适度流转要符合宅基地使用权的权能范围。一方面,宅基地适度流转不得改变宅基地所有权性质;另一方面,宅基地适度流转应优先保障本集体经济组织成员的合法权益。相关实践主要围绕流转条件和流转程序进行探索。如樟树市规定,流转方应在保证基本居住需要的前提下,经集体经济组织同意,通过公示、审查、协议、登记完成确权;浮梁县还将“产权明晰无争议”“坚持用途管制”视为必要条件。此外,考虑到宅基地使用权的用益物权特征,收益分配也成为地方探索的重要内容。例如,上高县规定,流转收益需在集体经济组织和原宅基地使用者之间合理分配,集体收益原则上不低于流转收益的70%;余江区还将部分流转收益作为集体经济组织的运营资金。总的来说,上述实践为规范宅基地使用权流转过程,厘清收益分配规则提供了重要依据。

4) 基于过程管理的执法监管。监管是宅基地取得过程的核心约束。从内容上看,部分地方已注意到用途管制的局限性,开始重视农房风貌及其质量安全问题。例如,彭泽县规定,乡镇要严格按照村庄规划制定的住宅设计标准进行审批,否则不予办理规划许可。从手段上看,除“四到场”“动态巡

查”等传统措施外,永丰县还采取了跟踪检查和长效管护两种模式,形成了“县级指导员、乡镇专管员、村级协管员、组级信息员”四级管护机制,协同开展跟踪检查、动态巡查、矛盾调处等工作。

2.2 加强集体经济组织建设,完善集体所有权行使机制

在第一轮宅基地制度改革中,余江区以村民理事会为切入点,通过村民自治、乡贤引领等方式,拆除违规住宅,超占面积有偿使用,使宅基地所有权得到充分落实,为江西各地探索集体所有权行使机制提供了实践参考。如江西新干、安义等地依靠村民理事会,制定了包含宅基地有偿使用、建房管控、纠纷调处等在內的村规民约,协助开展宅基地基础信息调查、建房监管、资格审查等工作,为解决宅基地规范管理的突出问题开拓了可行路径。但从法律上看,村民理事会是一种限制在自然村空间单元中的群众性自治组织,并不具备法律地位。为此,余江区在村民理事会制度的基础上,探索完善集体所有权行使机制,在管理机制、管理方式等方面进行了有益探索。

一是依法确权登记,明确宅基地管理主体。农村集体经济组织是宅基地所有权的法定主体,依法对宅基地享有占有、使用、收益、处分等权能。为此,余江区通过制定《农村集体经济组织选举办法》《关于规范组级集体经济合作社对宅基地管理权责的通知》,以自然村为单位,成立集体经济合作社,选举产生理事长、理事和监事,赋予其宅基地资格认定等12项权利和村民建房监管等12项职责,并将宅基地等各类集体资产确权登记到合作社(图2)。依托组织结构的完善和产权关系的明晰,不仅推动了集体经济组织建设,还为落实宅基地所有权提供了有力支撑,有效破解了集体所有权主体虚置的问题。以余江区渡口村上黄组为例,由合作社成员会议选举产生法人代表、理事会、监事会等机构,以合作社章程和宅基地管理条例为保障,有效收回宅基地7588m²,收取有偿使用费30342元。

二是签订使用合同,规范宅基地利用与管理。为提高宅基地管理水平,余江区出台了《农村宅基地使用合同管理办法》,分为零星宅基地使用合同和建房宅基地使用合同两类。根据规定,由集体经济合作社与宅基地使用人签订合同,针对零星使用情况,通过收取有偿使用费加以约束;针对建房使用情况,将签订宅基地使用合同作为审批前置条件。宅基地使用合同明确了宅基地使用条件,使集体经济组织能够更好地行使宅基地分配、规划、流转、

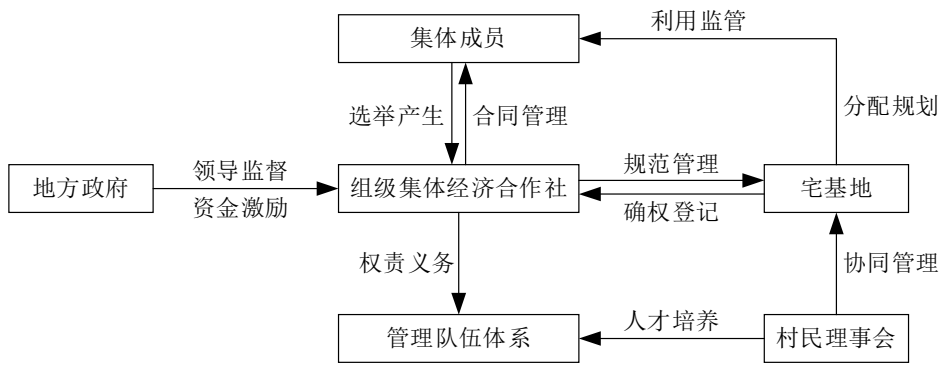


图 2 村集体经济合作社行使宅基地所有权的运行机制

Fig. 2 Operational mechanism of village collective economic co-operatives exercising ownership of homestead

收益等权利，为建房监管、有偿使用费收取等工作的顺利开展提供了法律依据。例如，余江区店前村周家组针对宅基地使用合同召开村民大会 6 次，向村民详细讲解合同内容并取得支持。截至 2023 年，周家组已经签订宅基地使用合同 351 份，其中，已建房补签合同 350 份，新建房签订合同 1 份。

2.3 探索协同管理模式，提升宅基地管理水平

传统的宅基地管理方式以属地管理、条块分割为典型特征，治理主体之间存在信息壁垒，协同管理难度大，而协同管理作为宅基地规范管理的基本要求，不仅需要地方政府转变管理方式，还有赖于多元主体的协调合作。在此基础上，协同管理已成为各地探索的重点，具体表现在：

一是构建协同管理制度，即分别从运行机制和工作职责两个方面入手，成立领导小组或工作专班，通过定期调度、信息报送、督察考核、责任追究等方式，加强部门联动。个别地方还对此进行拓展，如余江区立足于全局视角，从相关部门抽调人员组成“宅改办”，形成了“集中办公、多级联动”的组织体系。永丰县沙溪镇则制定了乡（镇）村组三级联动方案，由镇政府统筹领导、村委会宣传引导、村民理事会具体落实，再通过数字化平台反馈意见，使上下层级的管理理念和管理目标逐步保持一致。

二是创新管理手段。数字化是推动宅基地管理智慧化、动态化的重要手段，也是深化“放管服”改革，优化乡村公共服务的必然要求。试点地区将数字化作为宅基地规范管理的重要抓手，围绕功能拓展和数据共享两个方面展开探索。例如，大余县依托宅基地管理信息系统，将权属管理、联合审批、综合监管等功能纳入其中，利用大数据平台的监督反馈功能，精准对接宅基地管理需求，有效推动了宅基地规范管理。截至 2022 年底，大余县已安装 614 个高低空鹰眼摄像头，制止“违法占地、违法

建设” 1 101 起。在数据共享方面，贵溪市充分利用地籍调查、确权登记颁证、基础信息调查成果，依靠数据格式、数据标准的统一，实现了跨部门、跨系统的数据共享。

三是加强管理队伍建设。关于宅基地管理队伍，相关实践主要围绕人才培养机制，从内部培养和外部嵌入两个方面探索完善。内部培养是指通过技能培训、择优选拔、考核激励等方式，在现有宅基地管理队伍的基础上，挖掘“高素质、懂政策”的基层干部、理事、乡贤等。如余江区在第一轮“宅改”中，有 455 名优秀的“宅改”理事进入村两委班子，特别是 37 位参与“宅改”的乡贤通过换届选举，当选村党支部书记，换届后大专及以上学历比例达 25.21%，比上届提高了 21.46%；致富能手占比 82.6%，比上届提升 24.35%^[26]。外部嵌入即政府部门通过制定人才培养计划，通过引入外部力量推动宅基地规范管理，如永丰县通过“法律明白人”培训和“一村一名大学生”工程，为宅基地审批监管、纠纷调解、政策宣传提供了有生力量，成功调解宅基地矛盾纠纷 2 000 余起。

2.4 科学编制村庄规划，优化宅基地建设布局

江西省积极探索“多规合一”实用性村庄规划的实现路径，注重各层级规划的传导落实和技术方法的实践创新，面向广大农民群众，为推进宅基地规范管理提供了规划依据。

一是坚持“试点探索、科学实用、群众认可”的工作思路，将宅基地制度改革、人居环境整治、美丽乡村建设等专项资金结合起来，形成以村级党组织为核心、村民理事会为补充的运行机制，为分类推进“多规合一”实用性村庄规划提供人才队伍支持，有效提高了村庄规划编制效率。如贵溪市筹集各类资金，在充分征求民意的基础上，对雄石街道、雷溪镇、流口镇、金屯镇、塘湾镇的 6 个行政

村进行统筹规划，利用腾退的宅基地完善基础设施，提供了20多hm²的用地保障。

二是探索“五分法”工作路径，遵循管理实用、内容简化、成果简明、村民主体、编管结合等原则，结合村庄类型，根据“分类菜单”确定规划内容，围绕事前、事中和事后三个阶段，分别采取组织动员、议事协商、公示宣讲等措施，做到分步编制村庄规划。同时，按照村域范围、村庄建设边界两个“分层”，明确其功能分区和管制要求，为宅基地规划布局和农民建房管理提供了详细依据。

三是坚持村民主体、多方参与的规划理念，发挥理事长、乡贤、党员等“关键少数”的示范引领作用，尊重广大村民的祈求与关切^[27]，了解各家各户的“宅改”期望与村庄建设要求，使宅基地管理与乡村建设相适应。如余江区春涛镇滩头村，广泛吸纳村民建议，不盲目追求房屋的整齐划一，以拆除围墙、附属房为主，尽量减少主宅的拆除和村民的经济损失，将规划图中的村内道路、绿地、休闲广场变成现实，真正激发了村民参与“宅改”的内生动力。

3 经验与启示

江西省试点县（市、区）的实践充分证明制度建设是宅基地规范管理的关键，把制度建设摆在首位，构建纵向衔接协同的工作机制，是各项政策得以落实的基础。同时，既要加强集体经济组织建设，彰显“特别法人”地位，提高集体所有权行使能力，又要注重村庄规划的弹性引导功能，推动全过程公众参与，为农民建房提供实用、管用的科学指南，更要推动管理手段创新，应用数字化技术和智慧化平台，让宅基地管理更加高效、便捷和规范。

3.1 准确把握制度“脉搏”，完善宅基地管理制度体系

宅基地管理制度肩负着保障农民权益、维护社会稳定的特殊功能^[28]。夯实制度基础，加强配套制度建设，是完善宅基地管理制度体系的重要路径。第一，完善宅基地分配制度，保障农民“户有所居”。围绕宅基地“三权分置”，探索村集体依法分配、村民公开申请、村民会议民主决策的工作机制，引导宅基地有偿使用和局部退出，为农民建房和村庄发展提供弹性空间。第二，优化审批流程，加强过程管理。针对审批环节多、程序繁琐的问题，应逐步下放审批权，由村民自主提交转变为村委会集中提交、多部门分别受理转变为便民窗口统一受理，致力于精简审批环节。同时，采取阶段性验收与常态化巡查相结合的方式，严格落实“四到场”“八

不准”等制度规定，加强内部监督、社会监督和纪检监督，公示公开审批过程。第三，明晰产权主体，完善制度设计，细化流转范围、流转条件、收益分配等内容，加强过程监督和风险管控，严格执行注册登记、台账管理、协议签订等流转程序，保障宅基地流转制度正常运转。第四，构建宅基地执法监管体系，明确执法权责、厘清执法边界，组建宅基地专项执法队伍，合理配置县、乡、村、组四级执法力量，将日常监管、动态巡查、综合执法结合起来，推动监管网格化、巡查常态化和执法标准化。

3.2 回归“集体所有”本性，确保“收得回、分得出、用得好、管得住”

针对宅基地所有权主体虚置、行政权力过度干预的现状，亟需加强集体经济组织建设，构建权责明晰、上下贯通、运行高效的集体所有权行使机制，完善组织结构、运行方式和队伍体系，为集体经济组织的规范运转提供制度保障。借鉴“余江经验”，推动集体产权制度改革，进行确权登记，明确产权归属，同时结合村庄特色资源和闲置宅基地，着力发展农业优势产业，探索宅基地盘活利用模式，加快壮大集体经济，增强村集体的吸引力、向心力和凝聚力，提高村集体话语权。采取因地制宜的激励措施，通过评优评先、绩效奖励、入股分红等方式，将村集体干部与宅基地规范管理关联起来，充分调动基层干部的工作热情，保障各项工作执行到位。要重视发挥村民主体作用，通过走访调查、积分兑换等途径，提高村民对宅基地规范管理的参与度和认同度，激活集体经济组织发展的内生动力，为落实集体所有权夯实群众基础，确保农村宅基地“收得回、分得出、用得好、管得住”。

3.3 构建协同管理机制，保障制度的执行落实

宅基地规范管理具有特殊性和复杂性，应通盘考虑，寻求各级政府与相关部门协同配合。因此，要探索建立省市县乡四级联动的工作体系，成立农村宅基地制度改革领导小组及专门机构，完善专班统筹、领导牵头、部门落实的工作机制，实施“调度、挂点、约谈、考核、奖惩”等措施，形成领导高位推动、部门高效联动、上下齐创共建的工作格局。强化部门协调联动，探索制度性的利益共享和风险共担机制，建立定期协商、信息共享、联审联办和综合执法的管理制度，整合各部门、各乡镇力量，明确管理目标，细化职责分工，及时化解宅基地规范管理的难点和痛点问题。拓宽乡镇与村组的信息沟通渠道，定期组织座谈会、开展入户访谈、使用互联网平台，加强乡镇与村组的内在联系，广

泛倾听村民诉求,把村民“关心、担心、闹心”的问题放在心上,确保各项工作执行到位、落到实处。健全人才培养机制,实施法律明白人培养工程,加强农村集体经济组织和村民理事会建设,持续完善宅基地管理队伍的组织结构、运行机制和规章制度,形成常态化、动态化的队伍体系。

3.4 做好村庄规划,形成宅基地规范管理空间格局

村庄规划不仅关系到国家治理目标的最终实现,也直接影响农村地区的可持续发展建设^[29]。在宅基地规范管理的驱动下,村庄规划内容要适应宅基地管理需求,促进宜居宜业和美乡村建设^[30]。因此,应坚持规划引领,厘清村庄规划与宅基地规范管理的关系,加大财政资金、基础设施和专业技术投入,编制实用性村庄规划,构建村庄发展的空间格局,使农民建房“有规可依”。注重村庄规划与宅基地审批、监管、流转和退出之间的衔接性设计,按照“规划一盘棋、审批一支笔、管理一体化”的原则,统筹开展宅基地分配、产业用地保障、人居环境整治、公共设施配套等工作。村庄规划应围绕宅基地管理制度,明晰规划职能,强化规划刚性,采取行政干预、经济处罚、法律约束等方式,提升规划执行力。应立足于村庄特色和公众意愿,充分尊重乡村自然肌理和发展规律,发挥村民理事会、村委会等基层组织的纽带作用,发挥村民的主人翁精神,让广大村民参与到宅基地规范管理实践中去。

参考文献:

- [1] 刁琳琳. 中国土地供给侧结构性改革思辨:理论回溯、实践逻辑与政策方向[J]. 北京行政学院学报, 2022(4): 69-79.
Diao L L. A reflection on China's supply-side structural reform of land: Theoretical retrospection, practice logic, and policy direction[J]. Journal of Beijing Administration Institute, 2022(4): 69-79.
- [2] 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[J]. 农业经济问题, 2022(3): 97-108.
Qiao L Y. Rural homestead system reform in the new period: Theory and path[J]. Issues in Agricultural Economy, 2022(3): 97-108.
- [3] 吕萍, 林馨. 从农民住房权益视角审视农村宅基地和住房制度[J]. 农业现代化研究, 2022, 43(2): 221-230.
Lü P, Lin X. Study on the rural homestead and housing system from the perspective of farmers' housing rights[J]. Research of Agricultural Modernization, 2022, 43(2): 221-230.
- [4] 刘法威. 城乡融合背景下传统农区宅基地治理的动力与路径选择[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2022, 43(6): 111-121.
Liu F W. The motivation and approach of traditional rural homestead governance under the background of urban-rural integration[J]. Journal of Jishou University (Social Sciences), 2022, 43(6): 111-121.
- [5] 孔繁斌, 孟薇. “公共利益实现的情境-行动”逻辑——基于成本-利益分布结构理论的阐释[J]. 中国行政管理, 2020(7): 95-103.
Kong F B, Meng W. The “context-action” logic of the realization of public interest: Based on the theory of cost-benefit distribution structure[J]. Chinese Public Administration, 2020(7): 95-103.
- [6] 张清勇, 刘守英. 宅基地的生产资料属性及其政策意义——兼论宅基地制度变迁的过程和逻辑[J]. 中国农村经济, 2021(8): 2-23.
Zhang Q Y, Liu S Y. The nature and institutional changes of rural homesteads in China: The origin, distinctions, and policy implications[J]. Chinese Rural Economy, 2021(8): 2-23.
- [7] 周江梅, 黄启才. 改革开放 40 年农户宅基地管理制度变迁及思考[J]. 经济问题, 2019(2): 69-75.
Zhou J M, Huang Q C. Thoughts on the change of farmers' homestead management system in the past 40 years of reform and opening[J]. On Economic Problems, 2019(2): 69-75.
- [8] 高强, 周丽. 功能变迁视角下农村宅基地管理制度研究——基于对常州市武进区的实地调查[J]. 经济纵横, 2023(8): 80-89.
Gao Q, Zhou L. Management system of rural housing land from the perspective of functional changes: A field survey of Wujin district, Changzhou city[J]. Economic Review Journal, 2023(8): 80-89.
- [9] 于水, 王亚星, 杜焱强. 农村空心化下宅基地三权分置的功能作用、潜在风险与制度建构[J]. 经济体制改革, 2020(2): 80-87.
Yu S, Wang Y X, Du Y Q. Function, risk and realization of the separation of the three rights in the homestead under rural hollowing out[J]. Reform of Economic System, 2020(2): 80-87.
- [10] 晋洪涛, 刘巧娜, 史清华. 风险感知、风险态度与农户宅基地退出意愿研究——以河北省唐山市郊区农户为例[J]. 农业现代化研究, 2023, 44(1): 65-76.
Jin H T, Liu Q N, Shi Q H. Research on risk perception, risk attitude, and rural households' withdrawal willingness of homestead: A case study of suburban farmers in Tangshan City, Hebei Province[J]. Research of Agricultural Modernization, 2023, 44(1): 65-76.
- [11] 钱文荣, 赵宗胤. 城乡平衡发展理念下的农村宅基地制度改革研究[J]. 农业经济问题, 2023(9): 37-44.
Qian W R, Zhao Z Y. Rural homestead system reform under the concept of balanced urban-rural development[J]. Issues in Agricultural Economy, 2023(9): 37-44.
- [12] 曲颂, 仲鹭勃, 郭君平. 宅基地制度改革的关键问题: 实践解析与理论探析[J]. 中国农村经济, 2022(12): 73-89.
Qu S, Zhong L Q, Guo J P. Key issues in the reform of rural residential land system: Practical explorations and theoretical explanations[J]. Chinese Rural Economy, 2022(12): 73-89.
- [13] 荣丽敏, 陈美球, 张婷, 等. 不同区位村庄宅基地超占面积的农户退出意愿——基于江西省 21 (市、区) 131 村的实证[J]. 中国土地科学, 2023, 37(3): 71-79.
Rong L M, Chen M Q, Zhang T, et al. Farmers' willingness to withdraw the over-occupied rural residential land in different locational villages: An empirical analysis of 131 villages, 21 counties in Jiangxi Province[J]. China Land Science, 2023, 37(3): 71-79.
- [14] 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[J]. 中国软科学,

- 2023(10): 177-189.
- Li T, Yang S M, Zhang P. Research on the welfare effect of the circulation of farmer's homestead under the background of "three rights separation": Based on a survey of 13 cities in Jiangsu Province[J]. *China Soft Science*, 2023(10): 177-189.
- [15] Liu G L. Research on the "three rights separation" system of rural homesteads in China[J]. *Journal of Social Science and Humanities*, 2023, 5(8): 170-177.
- [16] 向超. "三权分置"下宅基地制度的目标变迁与规制革新[J]. *政法论丛*, 2023(5): 106-116.
- Xiang C. The goal change and regulatory reform of the homestead system under the "three rights separation"[J]. *Journal of Political Science and Law*, 2023(5): 106-116.
- [17] 张勇, 江学祺, 李忠林. 试点地区宅基地流转的实践探索与推进路径——基于安徽省东至县的考察[J]. *农业经济问题*, 2023(9): 69-80.
- Zhang Y, Jiang X Q, Li Z L. Practical exploration and promotion path of homestead transfer in pilot areas: Based on the investigation of Dongzhi County, Anhui Province[J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2023(9): 69-80.
- [18] 夏柱智. 促进乡村振兴的宅基地制度改革有效路径探讨[J]. *探索*, 2021(2): 153-162.
- Xia Z Z. On the effective paths of homestead system reform to promote rural revitalization[J]. *Probe*, 2021(2): 153-162.
- [19] 管洪彦. 农村宅基地分配制度: 历史演变、运行困境与改革思路[J]. *南京农业大学学报(社会科学版)*, 2022, 22(4): 165-175.
- Guan H Y. Rural homestead distribution system: Historical evolution, operation status and reform ideas[J]. *Journal of Nanjing Agricultural University (Social Science Edition)*, 2022, 22(4): 165-175.
- [20] 张新文, 杜永康. 共同富裕目标下新型农村集体经济发展: 现状、困境及进路[J]. *华中农业大学学报(社会科学版)*, 2023(2): 23-33.
- Zhang X W, Du Y K. Development of new rural collective economy under the goal of common prosperity: Present situation, predicament and approach[J]. *Journal of Huazhong Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 2023(2): 23-33.
- [21] 刘庆乐. 农户宅基地使用权退出价格形成机制探究[J]. *中国人口·资源与环境*, 2017, 27(2): 170-176.
- Liu Q L. On price forming mechanism for peasants' homestead-land-use-right exit[J]. *China Population, Resources and Environment*, 2017, 27(2): 170-176.
- [22] 陈美球, 黄唱, 张婷, 等. 中国农村宅基地制度改革: 逻辑与路径[J]. *中国土地科学*, 2022, 36(7): 26-33.
- Chen M Q, Huang C, Zhang T, et al. Rural residential land institution reform in China: Logic and path[J]. *China Land Science*, 2022, 36(7): 26-33.
- [23] 曹红. 中国宅基地制度: 现状、挑战与变革[J]. *贵州师范大学学报(社会科学版)*, 2022(5): 83-95.
- Cao H. Homestead system in China: Current situation, challenge and change[J]. *Journal of Guizhou Normal University (Social Sciences)*, 2022(5): 83-95.
- [24] 杨帆, 邹伟. 农村宅基地建房规划管理: 现实困境与制度重构[J]. *南京社会科学*, 2017(5): 53-57.
- Yang F, Zou W. Planning and management of rural homestead building: Realistic predicament and system reconstruction[J]. *Nanjing Journal of Social Sciences*, 2017(5): 53-57.
- [25] 夏柱智. 宅基地制度改革与当代乡村建设模式构建[J]. *吉首大学学报(社会科学版)*, 2022, 43(6): 102-110.
- Xia Z Z. The reform of homestead system and the establishment of rural construction model with contemporary characteristics[J]. *Journal of Jishou University (Social Sciences)*, 2022, 43(6): 102-110.
- [26] 邹梦玲, 王庆日, 陈美球, 等. 宅基地"三权分置"的有效实现: 理论探讨与实践探索——基于"宅基地'三权分置'的有效实现研讨会"的综述[J]. *中国土地科学*, 2023, 37(6): 127-134.
- Zou M L, Wang Q R, Chen M Q, et al. Effective realization of tripartite entitlement system of rural residential land: Theoretical and practical exploration based on "seminar on the effective realization of tripartite entitlement system of rural residential land"[J]. *China Land Science*, 2023, 37(6): 127-134.
- [27] Qu Y B, Li Y, Zhao W Y, et al. Does the rural housing land system reform model meeting the needs of farmers improve the welfare of farmers?[J]. *Socio-Economic Planning Sciences*, 2023, 90: 101757. DOI: 10.1016/j.seps.2023.101757.
- [28] 陆进锋, 仝德, 龙嘉骞, 等. 县域城乡融合发展与宅基地制度改革: 理论逻辑及实现路径[J]. *自然资源学报*, 2023, 38(8): 2135-2147.
- Lu J F, Tong D, Long J Q, et al. County urban-rural integration and homestead system reform: Theoretical logic and implementation path[J]. *Journal of Natural Resources*, 2023, 38(8): 2135-2147.
- [29] 王凯歌, 张凤荣, 徐艳, 等. 基于乡村历史演进与问题导向的实用性村庄规划编制逻辑探讨[J]. *中国农业资源与区划*, 2022, 43(12): 191-201.
- Wang K G, Zhang F R, Xu Y, et al. Discussion on the logic of practical village planning based on rural historical evolution and problem orientation[J]. *Chinese Journal of Agricultural Resources and Regional Planning*, 2022, 43(12): 191-201.
- [30] 陈美球, 陈江华, 张婷. 江西贵溪市以"宅改"推进宜居宜业和美乡村建设[J]. *农村工作通讯*, 2023(15): 55-56.
- Chen M Q, Chen J H, Zhang T. Homestead reform to promote livable and beautiful countryside construction in Guixi City of Jiangxi[J]. *Rural Work Communication*, 2023(15): 55-56.

(责任编辑: 童成立)