度、市场号召力、社会公信力等多方面的考验。这在一 定程度上也成为制约永川区落实宅基地交易保障,推进 宅基地使用权流转的"拦路虎"。

更好推进农村宅基地制度改革的几点建议

(一)科学系统谋划,做好乡村规划调整

一是分类分批有序调整村庄规划。宅基地制度改革 不是所有乡镇村落同步进行, 要充分尊重客观规律, 根 据乡镇村落各自不同的自然资源、人文历史等特征,分 类分批有序调整村庄规划。先调整发展潜力好的远郊乡 镇村落,后动近郊乡镇村落,不动或少动城镇规划区内 的乡镇村落,科学构建发展蓝图。

二是以产业发展为导向调整村庄规划。要坚持目标 导向, 在明确乡镇村落的产业方向、产业规模、投资数 额、用地需求的基础上,结合实际需求调整村庄规划, 落实用地保障。尽量避免为调整而调整, 指标空转, 落 图不落地。

三是紧扣农村居民需求调整村庄规划。充分尊重群 众意愿,保障农民的居住权。在调整中既要综合考虑农 民多年形成的生活、耕作、生产习惯,广泛收集意见, 又要充分考虑保障农民享受医疗卫生、水电供给、垃圾 清运等社会服务为重点,相对集中地利用宅基地,为农 民安排好官居官业的生产生活空间。

(二)在现行法律框架下统筹用好各项政策

集体经营性建设用地入市,已经成为盘活包括农 村闲置宅基地在内的农村建设用地的高效涂径。新《土 地管理法》和《中华人民共和国土地管理法实施条例》 为调整规划推动闲置宅基地流转入市提供了依据, 明确 了"经依法登记的集体经营性建设用地,土地所有权人 可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用", "国土空间规划应当统筹并合理安排集体经营性建设用 地布局和用途,依法控制集体经营性建设用地规模,促 进集体经营性建设用地的节约集约利用。鼓励乡村重点

产业和项目使用集体经营性建设用地"。

中共中央、国务院《关于建立健全城乡融合发展体 制机制和政策体系的意见》、国务院办公厅《关于加快 发展保障性租赁住房的意见》(国办发〔2021〕22号) 等政策文件也强调, "在尊重农民集体意愿的基础上, 经市人民政府同意,可探索利用集体经营性建设用地建 设保障性租赁住房","建设保障性租赁住房的集体经 营性建设用地使用权可以办理抵押贷款", "在符合规 划、用途管制和尊重农民意愿前提下,允许县级政府优 化村庄用地布局,有效利用乡村零星分散存量建设用 地", "允许村集体在农民自愿前提下,依法把有偿收 回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集 体经营性建设用地入市"。在试点探索中,要充分运用 这些政策基础,从省(市)、区(县)两级层面统筹相 关业务部门协调落实,打通宅基地入市渠道的堵点,全 面释放农村建设用地市场价值。

(三)着重在几个关键问题上求突破

一是探索集体经济成员和宅基地资格权的常态化 制度化取得途径。在确保宅基地总量不新增的前提下, 在试点地区继续完善符合条件的非村民有偿取得宅基地 资格权的制度和程序(《乡村振兴促讲法》第二十八 条),协调相关部门在规划审批、不动产登记等方面探 索制度化支持机制,促进城乡人才、资本以宅基地为载 体正向自由流动。

二是探索资格权异地行使机制。在符合"一户一 宅"的前提下、探索区(县)内跨集体经济组织行使资 格权,积极探索通过交纳级差地价等方式获得非本集体 经济组织的宅基地使用权,进一步释放宅基地价值。

三是积极配合集体经营性建设用地入市交易。促 进建设用地指标、新增耕地指标在区内流动,集中建设 用地,为腾退宅基地、闲置建设用地等探寻新的市场出 口,强化农村土地市场化配置,进一步激发土地活力。

四是探索宅基地权利保障模式。继续探索以不动 产登记为主体,以交易鉴证书为补充的权利保障模式, 支持交易文书作为抵押融资的有效凭证,释放其财产属 性,为宅基地流转交易行为保驾护航。

(四)强化政策配套,支持和保障改革事项有序推进

探索盘活利用宅基地助力乡村振兴的政策配套体 系,进一步搭建农村资源交易平台,整合测绘、评估、 拍卖、金融、乡村规划、涉农项目资金申报、业务合作 推广等业务资源,以农村闲置宅基地及地上房屋使用权 流转为基础,逐步涵盖农村承包地、林地、四荒地、堰 塘以及农副产品交易等业务。同时,在镇村层面,建立 农村闲置资源托管中心,成立农村宅基地协管员(信息 员)队伍,主导对闲置农房、园林等进行托管,建成符 合永川社情的农村资源交易管理平台,这些都需要农 业、自然资源、农村土地交易等部门、单位的政策资金 支持,以及社会力量的宣传帮助。

作者简介

康 庄 重庆社会科学院财政与金融研究所所长, 副研究员,长期从事区域经济、产业经济和公共政策的 研究与教学工作