

# 江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 29 期

中共江苏省委宣传部

2021 年 8 月 26 日

---

## 江苏农村宅基地制度改革试点工作的 问题与建议

**摘要：**河海大学朱新华研究认为，农村宅基地制度改革对推动乡村振兴战略实施具有重要意义。2020 年 9 月，我省昆山、盱眙、泗阳、沛县、武进及溧阳列入全国新一轮农村宅基地制度改革试点。一年来，试点地区落实“一个调查”、筑牢“两项体系”、打造“三个样本”，但仍存在群众参与度不高、基础工作待完善、资格认定争议大、政策协同性不强等问题。建议坚持党建引领、依靠群众力量，加强村庄规划、推动数字赋能，规范流程管理、精准认定资格，强化跟踪调研、统筹协调推进，不断放大宅基地与其他制度改革的乘积效应。

2020年中央一号文件提出，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。9月，我省昆山、盱眙、泗阳、沛县、武进及溧阳列入全国新一轮农村宅基地制度改革试点。一年来，试点工作取得阶段成果，但仍存在问题。河海大学朱新华主持的江苏省社会科学基金项目“宅基地‘三权分置’改革下农户行为响应、资源配置效应与政策改进策略”，通过分析我省农村宅基地制度改革试点推进情况和问题，提出稳慎推进我省试点工作的对策建议。

## 一、江苏农村宅基地制度改革试点推进情况

1. 落实“一个调查”，夯实高标准改革基础。制定全省统一的调查标准，综合运用遥感、测绘、互联网、大数据等技术手段，全面调查宅基地规模、布局、权属、利用状况等基础信息，编制宅基地数据台账，建立宅基地资格权数据库、农村不动产统一登记信息管理、宅基地动态监管、农村产权交易四大信息系统。目前，武进、昆山已初步建成宅基地资格权认定数据库、宅基地审批系统；盱眙、泗阳已初步建成基础信息调查和宅基地审批系统。

2. 筑牢“两项体系”，打造强动力助推引擎。一是政策保障体系。探索构建农村宅基地管理全生命周期政策体系，涉及资格认定、自愿有偿退出、有偿使用、盘活利用、收益分配等多项重点。溧阳、武进制定《农村宅基地管理办法（试行）》，在全省范围内率先建立宅基地全流程、全要素管理制度。二是高效管理体系。将宅基地资格权认定管理、审批管理与农村不动产统一登记

平台链接，逐步实现一个平台管理，提高信息共享和管理效率，使资格权人与集体经济组织资格成员实现同口径调整。武进已完成196个集体经济组织共17万户约52万人的宅基地资格权认定和基础数据入库工作。

3. 打造“三个样本”，探索可推广江苏经验。一是“盘活”样本。溧阳庆丰村对闲置宅基地及地上农房通过艺术化改造，变为稻田书斋、稻花民宿、庆丰包子铺和米酒工坊，实现从闲置宅基地及地上农房到农家乐、精品民宿和农村产业创客中心等多种业态的蝶变。二是“特色”样本。以“智慧宅改”为导向，昆山、盱眙积极探索以“智慧党建”引领宅改实践，充分发挥党建“风向标”作用。三是“创新”样本。为改善农民居住环境，溧阳、沛县在保留村庄自然风貌肌理基础上，对闲置宅基地复垦整理、对闲置农房“微改造”，实现了向“存量空间”要“增量价值”的创新突破。

## 二、江苏农村宅基地制度改革试点中存在的问题

1. 群众参与度不高。一是历史遗留问题削弱参与动力。例如，资格权认定、超标准面积、违规占地等历史遗留问题无法有效解决，信访数量增加，群众参与的内生动力弱化。二是政策认识不到位影响参与积极性。调查发现，在探索宅基地自愿有偿退出时，绝大部分农户认为退出补偿标准应该跟征地补偿标准挂钩，且至少不低于征地补偿标准，但是从理论上来看这两类补偿包含的内容和测算依据均有差异；在探索宅基地有偿使用时，部分农民误

认为是政府收费，其实这是由集体经济组织来收取并纳入集体资产统一管理使用。

2. 基础工作待完善。一方面，村庄规划缺乏可借鉴的经验，存在与乡镇规划相矛盾的现象；同时，村庄规划的缺位与宅基地历史遗留问题交织，为宅改工作埋下隐患。另一方面，宅基地信息系统建设处于起步阶段，进一步推进的资金压力大。目前，武进、盱眙、昆山、泗阳已初步建成部分信息系统，但后期继续完善并建成基础数据库的工作量大、经费要求高，平均每个试点地区需要 3000 万左右，这对地方财政产生较大压力。

3. 资格认定争议大。宅基地资格权作为“三权分置”体系下提出的新概念，学界对其内涵和实现途径等尚存争议。实践中，一方面，资格权范围有被放大的趋势。如晋江、溧阳探索对本村作出过重大贡献、投资的人士或人才，可与集体经济组织通过合作建房的方式申请宅基地。另一方面，资格权保障落实难度大。有资格权且未享受到宅基地分配的农户，由于本村无存量建设用地可供分配，因此无法无偿获得本集体经济组织的宅基地。

4. 政策协同性不强。改革碎片化是当前试点中必须重视的问题。我省部分试点地区并未重视宅基地制度与其他相关制度的联动改革，宅基地制度改革撬动“人、资金、产业”等要素城乡自由流动的作用并未有效发挥。例如，宅基地基础数据库建立没有充分利用农村房地一体确权登记成果，资格权认定也没有运用农村集体产权制度改革成果；探索宅基地自愿有偿退出后，没有考

考虑通过整治复垦为园地、林地、草地，推动农村人居环境整治。

### 三、稳慎推进江苏农村宅基地制度改革试点的对策建议

1. 坚持党的领导，依靠群众力量。一是打造“党建+宅改”新引擎。以党组织为核心，建立“一盘棋”领导机制，统筹调配农村工作经验丰富的党员干部充实宅改队伍，为全省全面铺开宅基地制度改革提供人员和技术支撑。二是突显“自治+宅改”新要义。在党建引领下，建立健全村民理事会，聚集党员干部、返乡能人和致富能手等，确定以自然村为单元的宅改实施主体，做到宅改蓝图由群众绘、组织由群众建、制度由群众议、事情由群众办。三是汇聚“民意+宅改”新力量。引入民主协商、民主决策理念，强化干群关系，奠定群众参与宅改的认知基础和行动基础。

2. 加强村庄规划，推动数字赋能。一是夯实基础调查。采用“图斑+大数据+现场勘查”方式，开展摸底调查、权籍调查，分类建立宅基地基础信息台账，夯实村庄规划编制及信息管理基础。二是编制村庄规划。通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化遗产，编制“多规合一”村庄规划。三是重视数字化建设。加强与自规、公安等部门对接，形成一整套涵盖调查技术规范与工作指标的标准体系，逐步形成宅基地信息“一张图”，实现宅基地全流程数字化管理。

3. 规范流程管理，精准认定资格。一是以证落权，规范资格权获取。建立宅基地农户资格权登记簿，按“村集体经济组织认

定“政府备案—颁证”流程，规范资格权获取程序。二是精准鉴权，保障资格权权益。按照分类管理原则，对有存量建设用地的村庄，基于“一户一宅、面积限定”原则，应分尽分，确保户有所居；对无存量建设用地的村庄，探索县域范围内跨村有偿调剂模式，鼓励有资格权农户通过有偿方式在县域范围内取得宅基地，缓解“有权无地”矛盾。三是联动保权，延伸资格权管理链。将宅基地资格权认定管理与审批、流转、退出等管理流程进行链接，利用“大数据”构筑各部门信息共享机制。

4. 强化跟踪调研，统筹协调推进。试点工作期间，应组织专业力量加强跟踪调研，不断在理论和实践层面作出探索，积累江苏经验。此外，还应抓住“宅改”这个农村综合改革的“牛鼻子”，发挥“牵一发而动全身”的巧力，推动乡村振兴战略实施。加强宅基地制度改革与农村集体产权制度、金融制度、人居环境整治提升、农房改造以及集体经营性建设用地入市等改革的统筹部署，增强改革系统性和协同性，撬动人才（技术）、资金、产业等要素有序流向乡村，推动乡村振兴。

（作者朱新华，系河海大学公共管理学院副院长、教授）



---

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志  
中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委、市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志  
本部各部领导、各处室

---

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 260 份 苏简字 1003 号