张勇，樊龙珍．淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革协同探究——以凤阳县黄湾乡为例［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（1）：64-72.
ZHANG Yong，FAN Longzhen. The exploration of the coordination of farmers′ relocation and homestead system reform in Huaihe River flood storage area：take Huangwan Township，Fengyang County as an example［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（1）：64-72.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.01.007

淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革协同探究
——以凤阳县黄湾乡为例

张勇，樊龙珍
（安徽财经大学 财政与公共管理学院，安徽 蚌埠 233030）

摘 要：结合淮河行蓄洪区安全建设工作，实施淮河行蓄洪区农户搬迁与深化农村宅基地制度改革之间存在诸多目标的一致性和推进过程的协同性。通过对新一轮农村宅基地制度改革试点县安徽省凤阳县黄湾乡进行考察，对黄湾乡淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革协同的实施路径进行分析，结合实地调研剖析了淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革协同的现实困境，进而提出协同推进淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革的政策建议，包括完善农村宅基地退出补偿激励政策、明确宅基地集体所有权主体、探索宅基地资格权多种实现形式及探索宅基地“有偿调剂、竞价择位”机制。

关键词：农户搬迁；宅基地制度改革；实践探索；现实困境
中图分类号：F301.3 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2024）01-0064-09

一、研究背景与文献综述

淮河行蓄洪区是淮河流域防洪工程体系的重要组成部分，也是淮河流域水患灾害频发的地区。当遇到淮河特大洪灾的时候，为保证沿淮重要城市和工矿企业安全，淮河干流就会启用这些行蓄洪区行洪、蓄洪，这些行蓄洪区在历次抵御淮河洪灾中发挥了重要作用。长期以来，淮河行蓄洪区群众舍小家为大家、舍局部顾全局，为保障淮河流域防洪大局做出了巨大牺牲[1]。淮河行蓄洪区安全建设是国家确定的重大水利工程，也是安徽省的重大民生项目，事关群众生产生活安全。因此，如何将长期生活在淮河行蓄洪区低洼地且饱受水患灾害的群众迁移出来，保障群众的生命财产安全，提高居民的生活质量，实现“搬得出、稳得住、能发展”的目标，促进经济社会和谐稳定发展，上述问题引起了社会的关注。近年来，安徽省委省政府高度重视淮河行蓄洪区安全建设工作，出台了一揽子移民搬迁政策。2011年8月，安徽省人民政府办公厅印发《关于切实做好我省淮河行蓄洪区及干流滩区居民迁建工作的实施意见》，提出用10年时间完成行蓄洪区居民迁建工作；2019年1月，安徽省人民政府办公厅印发《安徽省淮河行蓄洪区安全建设三年（2019—2021年）分类推进方案》，提出按照“搬得出、稳得住、能发展”的要求，围绕保障群众生命财产安全、共享改革发展成果，通过建新房拆旧房、外迁安置，在行蓄洪区内新建庄台、保庄圩安置以及建设保庄圩、行蓄洪区调整等方式，实现行蓄洪区长治久安、可持续发展，有效改善群众居住环境；2021年2月，安徽省人民政府印发《安徽省国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，提出实施“淮河行蓄洪区及淮干滩区居民迁建工程”；2021年

收稿日期：2023-09-15 **修回日期：**2023-10-07
基金项目：安徽省哲学社会科学规划一般项目（AHSKF2022D05）；安徽财经大学研究生科研创新基金项目（ACYC2021055）；安徽省自然科学基金面上项目（2208085MD85）
作者简介：张勇，研究方向：土地经济与政策。

10月，安徽省第十一次党代会提出“加快补齐城乡基础设施短板，营造富有吸引力的生产生活环境，推进淮河行蓄洪区安全建设”。移民搬迁是基于人与自然和谐发展的理念而开展的重大实践活动，是解决生态环境脆弱、生存环境差、自然灾害频发等“一方水土养不活一方人”的地区群众生存与发展问题的关键举措[2]。就淮河行蓄洪区而言，坚持以人民为中心和惠及民生的发展思想，聚焦淮河行蓄洪区安全建设，开展移民搬迁安置和农村人居环境改善工作，保障区内居民生命和财产安全，改善区内群众生产、生活和安全条件，有利于激发行蓄洪区群众发展内生动力，有助于推进区内移民搬迁安置工作，从根本上解决淮河行蓄洪区群众安居与发展的问题[3]。

农村宅基地制度是中国土地制度中权能结构最为复杂、涉及利益主体最为敏感、关注度极高的一项制度安排[4-5]。农村宅基地制度改革事关农民切身利益，事关农村社会稳定和发展大局，是深化农村改革的重要内容。以处理好农民和土地的关系为主线、以保障农民基本居住权为前提、以完善农村宅基地制度体系为重点、以实现增加农民财产性收入为目标是中国深化农村宅基地制度改革的基本主线和总体要求[6]。按照党中央、国务院决策部署，2015年以来全国33个县（市、区）开展了第一轮农村宅基地制度改革试点工作，取得了一定成效和积极进展。但是当前宅基地制度中的深层次矛盾和问题依然存在，现行制度体系有待进一步完善[7]。鉴于此，为巩固上一轮试点成果，拓展试点范围，丰富试点内容，2020年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化农村宅基地制度改革试点方案》，由此拉开了新一轮农村宅基地制度改革试点的序幕。随后，中央农办、农业农村部研究同意北京市昌平区等104个县（市、区）以及安徽省滁州市等3个地级市为新一轮农村宅基地制度改革试点地区。

文献检索表明，近年来，结合中国实施精准扶贫战略、推进深度贫困地区脱贫攻坚、加快推进新型城镇化进程及建设美丽乡村等实践，学术界针对贫困地区农户易地扶贫搬迁、生态移民搬迁与宅基地退出改革等相关问题进行了探究，如，刘同山等对宁夏回族自治区平罗县协同推进农村宅基地有偿退出改革与生态移民实践的路径进行了研究[8]；张勇等对贫困山区安徽省金寨县农户搬迁与宅基地制度改革协同的动力机制进行了剖析，认为贫困山区农户搬迁与宅基地制度改革二者存在过程协同性及目标一致性[2]；耿敬杰等研究认为易地扶贫搬迁与宅基地有偿退出存在目标一致、利益耦合的协同关系[9]；时鹏等研究发现易地扶贫搬迁的政策协调作用会影响到农户宅基地退出行为决策[10]；冯淑怡等认为实施农户移民搬迁与推进宅基地制度改革在保障搬迁农民住有所居、赋予农民更加充分的土地财产权益等方面关系密切[11]。从已有文献来看，目前学术界结合试点地区开展新一轮农村宅基地制度改革工作，围绕淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革协同的实践探索进行研究的成果鲜有报道。淮河行蓄洪区安全建设是国务院确定的重大水利工程，也是安徽省重大的民生短板项目，事关农民群众生产生活安全。习近平总书记考察安徽时提出：“要根据蓄洪区特点安排群众生产生活，扬长避短，同时引导和鼓励乡亲们逐步搬离出去，确保蓄洪区人口不再增多。”鉴于此，本文通过对新一轮农村宅基地制度改革试点县安徽省凤阳县黄湾乡进行实地调研，对淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革协同的实践路径进行考察，分析淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革协同的现实困境，并提出协同推进淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革的相关建议，以期为实施淮河行蓄洪区农户搬迁、推进新一轮农村宅基地制度改革试点提供有益参考。

二、实践探索：基于凤阳县黄湾乡的考察

黄湾乡位于凤阳县东北部，北依淮河，东临花园湖，是全县唯一的乡，全乡辖6个行政村和1个农村社区，共有112个村民小组、2.4万人。淮河经黄湾乡蜿蜒穿行，弯道较多，淮河水患严重，一遇到洪灾，群众的生命财产安全受到严重威胁，全乡2.4万人需全部转移到洪水水位以上的其它乡镇，全乡社会经济发展受到严重制约。近年来，为彻底改变沿淮群众遭受淮河水患侵扰的现状，以保障这些地区的农户安居与发展，实现“搬得出、稳得住、能发展”的目标，确保防洪、供水、粮食和生态安全，改善沿淮农村生产生活

条件，安徽省行蓄洪区安全建设领导小组办公室明确提出凤阳县淮河行蓄洪区安全建设任务，即将花园湖行洪区高程在20.5 m以下的低洼地居住的不安全人口全部安置在安全区域。为此，凤阳县坚持以人为本、善待移民的理念，于2019年启动淮河流域行蓄洪区移民迁建工程，逐步将淮河行蓄洪区居住人口搬迁到安全区域。尤其是自2020年9月凤阳县被国家确定为新一轮宅基地制度改革试点县以来，黄湾乡围绕“搬得出、稳得住、能发展”的目标，统筹推进农村宅基地制度改革试点、淮河行蓄洪区居民迁建、乡村治理、农村人居环境整治等多项工作，尤其是坚持以人为本、改革为民的理念，以处理好农民和土地的关系为主线，以保障农民基本居住权为前提，以完善农村宅基地制度体系为重点，协同推进实施淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革试点工作，探索出了淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革协同推进的有效路径，为加快推进淮河行蓄洪区居民迁建、保障当地群众生命和财产安全、改善农民生产生活条件及促进淮河行蓄洪区经济社会可持续发展提供了有益经验。结合笔者实地调研，在实践中的具体实施路径包括以下方面：

（一）以人为本、善待移民，充分发挥规划引领作用

根据《安徽省淮河行蓄洪区安全建设规划（2018－2025）年》《安徽省淮河流域行蓄洪区建设发展领导小组办公室关于印发淮河行蓄洪区2020年重点工作推进计划的通知》（皖行蓄洪办〔2020〕1号）和《安徽省淮河行蓄洪区安全建设三年（2019－2021年）分类实施方案》（皖政办秘〔2019〕15号），黄湾乡坚持以人为本、善待移民的理念，先后组织编制了《凤阳县黄湾乡总体规划（2013—2030年）》《淮河行蓄洪区移民迁建安置规划区控制性详细规划》及《淮河行蓄洪区移民迁建安置规划区修建性详细规划及建筑设计》，坚持用高标准、高规格规划设计引领农村宅基地制度改革试点和淮河行蓄洪区移民搬迁工作协同推进。同时结合凤阳县新一轮农村宅基地制度改革试点中探索宅基地有偿退出机制，实施“宅基地分类有偿退出＋移民搬迁集中统建新居”协同推进模式。结合笔者实地调研，根据黄湾乡总体规划，围绕打造“宜居、宜业、宜游”的滨河生态小镇，按照“一心一轴两片区”的总体布局，一方面，结合美丽乡村建设，高起点规划、高标准建设移民搬迁安置点，建设具有沿淮民居特色的农民安置房；另一方面，在农户安置点配套为民服务中心、教育、医疗卫生、文化体育购物中心、停车场、公厕等公共服务设施，提高安置点公共设施建设标准，同时高标准建设安置点道路、自来水、雨污水、供电、供气、亮化、绿化等基础设施建设，增加安置点吸聚力、提高安置点居住舒适度，让移民群众能够留得住、不返迁。截至2021年底，全乡整村搬迁涉及4个村，共安置农户3301户、10 073人，新建安置房1521套、各类共建11项。另外，近年来该乡大力发展休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、农村电商、文化体验等新产业新业态，积极推动产业结构调整，加快推进一二三产业融合发展，不断拓宽农民增收渠道，实现淮河行蓄洪区农户“搬得出、稳得住、能发展”的目标。

（二）农民自愿、政府引导，分类探索宅基地有偿退出机制

2019年8月26日，新修订的《土地管理法》明确规定“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地”。围绕凤阳县农村宅基地制度改革试点中探索宅基地自愿有偿退出机制，根据《凤阳县人民政府关于印发凤阳县淮河行蓄洪区安全建设安置补偿方案的通知》（政秘［2019］40号）及2021年4月1日印发的《凤阳县农村宅基地自愿有偿退出实施办法（试行）》等相关文件规定，按照坚持农户自愿和政府政策引导相结合的原则，黄湾乡在淮河行蓄洪区农户搬迁和新一轮农村宅基地制度改革试点工作中，积极鼓励有稳定收入和固定住所的农户自愿有偿退出宅基地使用权，同时针对农户有偿退出宅基地使用权分两种方式给予补偿：一是暂时退出宅基地，即退出使用权、保留资格权，农民可选择退出不低于20年的宅基地使用权，但期间农户的宅基地资格权保留一定年限，针对农户退出相应年限的宅基地使用权给予一定的经济补偿，具体补偿金额由农户和农村集体经济组织协商确定；二是永久退出宅基地，即同时退出宅基地使用权和宅基地资格权，针对自愿永久退出宅基地使用权和宅基地资格权的农户，需要农户在永久退出宅基地时

承诺不再申请新的宅基地用于建房，针对此类农户则按应安置的户籍人口每人0.5万元、每户总额不超过1.5万元予以宅基地退出奖励。根据笔者的调查，黄湾乡蒋集村在村宅基地理事会的组织下开展宅基地自愿有偿退出改革，共有517户农户选择永久退出宅基地，永久退出宅基地的农户共获得奖励682.5万元，退出宅基地共23.04公顷。

（三）因户施策、差异安置，切实保障搬迁农户住有所居

根据《凤阳县人民政府关于印发凤阳县淮河行蓄洪区安全建设安置补偿方案的通知》（政秘［2019］40号），结合黄湾乡实际，按照坚持农户自愿和政府政策引导相结合的原则，在充分尊重农民意愿的基础上，引导搬迁安置的农民自愿有偿退出宅基地，对选择搬迁安置农户的土地、房屋及地面附属物的补偿标准参照《凤阳县淮河行蓄洪区安全建设安置补偿方案的补充通知》（凤行蓄洪办［2019］6号）文件执行。农户可选择以下两种安置方式：一是分散安置方式，选择该方式的农户主要跟随父母、子女等共同生活或外出购房，可获得宅基地自愿退出奖励，但须签订《黄湾乡行蓄洪区安全建设分散安置协议书》，且要提供有稳定住所的证明，如城镇住房的房屋产权证或其他稳定住所的证明，以保证分散安置的农户“户有所居”；选择分散安置的农户不再保留宅基地资格权，签订协议并拆除原房屋后即可一次性领取房屋及地表附属物补偿款和退出宅基地的奖励资金，原有的宅基地交回，且以后不能申请宅基地。二是异地置换方式，选择该方式的农户在黄湾乡人民政府指导下，由农户委托建房理事会选择有资质的代建单位统一建设，建设过程中建房理事会全程监管；在农户签订补充协议后补偿款及享受的建房补助资金暂存公共账户，待确定代建单位后，转入代建单位账户作为建房款，农户安置搬迁入住后再多退少补。根据笔者的调查，黄湾乡蒋集村共有367户农户选择异地置换方式，共退出宅基地及村庄空闲地14.68公顷，农户在集中安置点获得宅基地及住房，户均占用宅基地113平米。

（四）广泛宣传、多方参与，有效发挥移民建房理事会作用

为充分调动广大农民群众参与移民搬迁安置和农村宅基地制度改革试点工作的积极性，黄湾乡在探索实施“宅基地分类有偿退出与移民搬迁集中统建新居”的过程中，一方面，加强政策宣传，做实做细群众工作，通过政府网络、微信、公众号等网络平台大力向行蓄洪区群众宣传移民迁建和宅基地制度改革工作的重要性和必要性，加深村民对淮河行蓄洪区安全建设、居民迁建及宅基地制度改革试点相关政策的理解与支持，争取迁建农民广泛参与和积极配合，创造推进淮河行蓄洪区农户搬迁与农村宅基地制度改革的良好氛围，同时在补偿安置方案、安置点选址上充分论证并公开征求村集体和当地村民意见，新建房屋户型设计充分满足农民农业生产需要，以调动群众参与移民搬迁和宅基地制度改革工作的积极性。另一方面，为了保证移民搬迁和宅基地制度改革的顺利推进，黄湾乡坚持“乡指导、村为主、理事会具体实施”的工作理念，让各村理事会民主决策、全程参与，真正做到乡、村、理事会多方协同推进，尤其是创新性的成立了移民建房理事会，在户型设计、安置房建设、协议签订、群众选房、搬迁入住、老房拆除等方面最大程度发挥移民建房理事会的作用。例如，通过前期调查农户意愿和购买能力，在设计安置房的房型时，乡、村、移民建房理事会成员共同与设计单位对接，最终设计出178.5平米、133平米和60平米三种不同户型供农户选择；在广泛征求群众意见的基础上，将安置房主导房型由二楼直接浇筑斜坡屋面改为二楼平顶加隔热层的二层半结构；在农民选房大会上，由移民建房理事会和各村共同主导召开，规则介绍、现场监督、单据填写均由理事会成员和村民代表担任开展，确保做到“广泛参与、公平公正”。

（五）提前谋划、三产融合，全力打造宜居宜业和美乡村样板

为实现淮河行蓄洪区农户搬迁、农村宅基地制度改革与乡村振兴的有序有效衔接，黄湾乡以“搬得出、稳得住、能发展”为目标，在协同推进淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革试点工作的同时，积极谋划移民后期发展扶持计划，一方面，结合“和我一起看淮河”旅游规划和沿淮实际，以淮河行蓄洪区安全建设为主线，将水利工程和文化旅游等有机融合，推进农村人居环

境整治和基础设施建设，大力发展高效生态旅游农业和适应性强的特色产业，将农业现代化同旅游产业、餐饮娱乐、城镇化建设等相结合，做足“农”、“水”两篇文章，壮大二三产业，促进一二三产融合发展，打好文旅产业融合协同发展的组合拳，全面打造宜居宜业的“滨河小镇、魅力黄湾”，打造凤阳的“后花园”。另一方面，结合农村宅基地制度改革试点，在符合国土空间规划和用途管制的前提下，积极推进退出宅基地统筹利用，按照“宜建则建、宜耕则耕”的原则，采取整理、复垦等方式，对退出宅基地有序开展整治，整治后可耕种的由村集体经济组织统一发展农业生产；有入市意向的，则将退出的宅基地按国土空间规划确定的经营性用途并依法登记后，按照农村集体经营性建设用地入市。例如，蒋集村通过实施宅基地有偿退出和农户异地置换取得节约的建设用地空间33.57公顷，该村按照“一五四”的原则进行统筹利用，其中10%用于公共配套设施和公用服务设施用地建设，50%由村集体经济组织用于发展农业生产，40%用于农村集体经营性建设用地入市交易发展小微创业园。

三、淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革协同的现实困境

（一）宅基地自愿有偿退出政策难以落实

农村宅基地制度涉及到亿万农民切身利益，事关农村社会稳定和经济发展大局。结合新一轮农村宅基地制度改革试点，如何围绕建立权属清晰、权能完整、流转有序、管理规范的宅基地制度体系，赋予农民宅基地使用权作为用益物权更加充分的权能，关系到农民依法享有宅基地权益，更关系到农民的切身利益[12]。新《土地管理法》已明确规定农村村民退出宅基地应自愿有偿，在探索农村宅基地自愿有偿退出机制中，如何健全退出宅基地价格评估和补偿机制，确保自愿退出宅基地的程序合法，确保退出宅基地的农民获得合理补偿，这是在实践中能否有效实施宅基地退出的关键前提和重要基础。2020年11月，农业农村部印发的《农村宅基地制度改革试点工作指引》中针对探索宅基地自愿有偿退出机制，明确提出要健全退出宅基地价格评估和补偿机制，确保退出宅基地和农房的补偿合理、程序合法，切实保障农民合法经济利益。结合凤阳县实际情况看，2021年4月，凤阳县印发《凤阳县农村宅基地自愿有偿退出实施办法（试行）》，该办法中第五条规定“针对选择暂时退出宅基地的农户，补偿金额由农民与村集体协商；针对选择永久退出宅基地的农户给予一次性货币补偿，其中，面积在160平米以内的按照凤阳县集体建设用地基准地价标准执行，面积超过160平米的部分折半予以补偿”。另外，第七条规定“对自愿退出合法拥有的农村宅基地，并承诺不再申请农村新宅基地的，在原有补偿基础上，按按户内具有宅基地资格权的人口每人给予0.5万元宅基地退出奖励”。

结合实地调研，笔者认为，按照凤阳县新一轮农村宅基地制度改革试点期内的有关政策，在实施淮河行蓄洪区农户移民搬迁过程中，如果农户退出宅基地后选择分散安置且不再申请宅基地，则意味着选择了永久退出宅基地，也就是农民自愿同时放弃了宅基地使用权和宅基地资格权，那么该农户除了获得原房屋和附属物补偿外，还应获得同时退出宅基地使用权和宅基地资格权的一次性货币补偿以及宅基地退出的奖励。农业农村部出台的《农村宅基地制度改革试点工作指引》明确要求试点地区要多渠道筹集宅基地退出补偿资金，探索创新财政、金融政策，为农民自愿有偿退出宅基地提供相应的资金保障。实际上，根据笔者的调研，由于凤阳县在推进新一轮农村宅基地制度改革试点中，针对探索宅基地自愿有偿退出机制并没有专项资金予以保障，使得黄湾乡在推进淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革试点中，难以按现行的宅基地退出补偿政策予以落实。实际上，黄湾乡在实施淮河行蓄洪区移民迁建工作中，针对退出宅基地农户的补偿政策仍按《凤阳县淮河行蓄洪区安全建设安置补偿方案》执行，根据该方案，针对选择分散安置的搬迁户，在获得原有的房屋和附属物补偿外，可按应安置的户籍人口每人0.5万元、每户总额不超过1.5万元予以宅基地退出奖励，笔者认为，根据《凤阳县农村宅基地自愿有偿退出实施办法（试行）》的规定，上述补偿范围缺失了对农户退出宅基地使用权和资格权的合理补偿。

（二）宅基地集体所有权行使主体尚未明确

农业农村部印发的《农村宅基地制度改革试点工作指引》要求试点地区探索宅基地“三权分置”实现形式，其中完善宅基地集体所有权行使机制、探索宅基地集体所有权的有效实现形式和行使方法路径是探索宅基地“三权分置”的首要内容。笔者认为，按照《农村宅基地制度改革试点工作指引》的要求，完善宅基地集体所有权行使机制的重点是要明晰宅基地所有权归属、健全农村集体经济组织宅基地管理制度。首先，明晰宅基地所有权归属要求根据农村集体土地所有权确权登记颁证成果，结合清产核资工作，将宅基地所有权确权到不同层级的农村集体经济组织成员集体，并依法由农村集体经济组织代表集体行使所有权；其次，健全农村集体经济组织宅基地管理制度主要是明确农村集体经济组织在宅基地规划、分配、调整等方面的具体权利内容及对宅基地使用、流转、退出、收益分配等进行审核和监督管理的权能。

根据笔者实地调研，淮河行蓄洪区安全建设项目作为国务院和安徽省人民政府实施的重大工程，聚焦淮河行蓄洪区经济社会发展短板，重点任务是完成居民迁建，改善农村人居环境、保障群众居住安全。黄湾乡在开展淮河行蓄洪区农户搬迁工作中，按照“政府主导、群众自愿、统一规划、逐步实施”的原则，结合美丽乡村建设，协同推进居民迁建和宅基地制度改革，为保障搬迁农户基本居住权、实现住有所居，该乡从黄湾社区和吴窑村征用60多公顷（1000多亩）耕地作为农户搬迁安置区用地，两个村的被征土地已在凤阳县自然资源和规划局备案，目前已建成20多个农民小区，且大多农户已搬迁入住。当前，凤阳县正结合农村宅基地制度改革试点工作有序推进房地一体的宅基地使用权确权登记颁证，但笔者在调查中发现，目前黄湾乡实施淮河行蓄洪区安全建设项目的4个村、3224户农户还没有开展房地一体宅基地确权登记颁证工作。究其原因，主要是因为已搬迁农户的宅基地所有权主体尚未明确，宅基地集体所有权还未进行确权登记，导致宅基地集体所有权主体不明确。

（三）宅基地农户资格权保障机制有待完善

2018年中央一号文件首次提出探索宅基地“三权分置”，其中，保障宅基地农户资格权旨在完善宅基地分配制度，保障农村集体经济组织成员依法享有宅基地权益，保障农民基本居住权。结合当前正在推进的新一轮农村宅基地制度改革，宅基地资格权作为“三权分置”框架下新设的权利，是一项独立于宅基地使用权的权利，也是农户以户为单位分配取得宅基地的权利，如何保障和实现农户宅基地资格权显然成为新一轮农村宅基地制度改革试点中重点探索的内容[13]。《农村宅基地制度改革试点工作指引》明确要求试点地区要在做好农村集体经济组织成员身份确认工作的基础上，按照“一户一宅、限定面积”的原则，以户为单位开展宅基地资格权人认定和登记工作，进而探索宅基地资格权的多种实现形式及完善农户户有所居的多种保障方式。

笔者认为，对农户宅基地资格权进行认定登记，关乎哪些农村集体经济组织成员可以认定为宅基地资格权人、哪些农户可以以户为单位分配取得宅基地[14]。根据《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》（中发[2016]37号），要统筹考虑户籍关系、土地承包关系等因素，对农村集体经济组织成员身份进行确认。根据《凤阳县农户宅基地资格权认定和登记管理指导办法（试行）》的规定，宅基地资格权的权利主体是农户家庭，应结合农村集体经济组织成员身份确认进行认定，以农户家庭为单位进行登记，同时对农户宅基地资格权实行动态管理。由于农村集体经济组织建设滞后，农村集体经济组织成员及其权利界定比较模糊，导致对农户宅基地资格权的认定存在诸多现实难题，在实际操作中，难以将农村集体经济组织成员的身份权与宅基地资格权划上等号[15]，在认定宅基地资格权的过程中存在争议，有些情形需要由农村集体经济组织成员大会或成员代表会议表决决定是否认定为宅基地资格权人。再加上2019年4月出台的《凤阳县淮河行蓄洪区安全建设安置补偿方案》对需安置居民身份认定的条件作了明确规定，那么，被认定为需安置居民的能否与被认定为宅基地资格权人划上等号呢？另外，针对选择分散安置的且不再保留宅基地资格权的农户，在什么情况下可以重获宅基地资格权以保障其作为农村集体经济组织成员依法享有宅基地权益？针

对选择异地置换的农户，是否可以探索一定条件下的宅基地资格权固化途径？上述问题成为黄湾乡在协同推进淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革过程中存在的现实困境。

四、推进淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革协同的政策建议

（一）完善农村宅基地退出补偿激励政策

2019年新修正的《土地管理法》第六十二条明确规定“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地”。为了落实新《土地管理法》的上述规定，2020年农业农村部印发的《农村宅基地制度改革试点工作指引》中针对探索宅基地自愿有偿退出机制，也明确要求重点是落实允许进城落户农民依法自愿有偿退出宅基地的有关规定，尤其是针对宅基地自愿有偿退出要区分暂时退出（退出使用权保留资格权）和永久退出（同时退出使用权和资格权）两种不同方式，并针对不同宅基地退出方式制定相应的实施办法和补偿政策。鉴于此，结合新一轮农村宅基地制度改革试点中针对探索宅基地自愿有偿退出机制的具体要求，笔者认为，如果政府制定的宅基地退出补偿及奖励政策是合理可行的，则会有助于增强农户对政策的认知程度，提高农户自愿退出宅基地的积极性，进而可以促进淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革协同推进。因此，就凤阳县而言，在协同推进淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革试点工作中，应以处理好农民和土地的关系为主线，围绕保障农民基本居住权、完善宅基地制度体系，为了实现最大程度维护和实现农民的宅基地权益，强化宅基地对于农民的社会保障属性[16]，笔者建议，一方面，需要结合当前很多农民已进城落户的实际情况，对现行的农村宅基地自愿有偿退出实施办法中农民有偿退出宅基地的两种方式进一步细化，其中，针对永久退出方式的需设置农户已进城落户且在城镇购买商品房的前提条件，如农户满足上述条件则鼓励其永久退出宅基地，并给予符合规定面积的宅基地使用权和资格权一次性货币补偿，同时给予一定的永久退出奖励，如已在县城或城镇购买普通商品住房的，给予一定金额的购房奖励；针对暂时退出方式的需设置农户未进城落户但有稳定住所（如同子女居住生活）且目前退出后不需集中安置的前提条件，如农户满足上述条件则鼓励其暂时退出宅基地，并以长期保留资格权、未来可无偿申请使用规定面积的宅基地作为补偿，同时给予一定的暂时宅基地退出奖励，如农户在签订自愿退出协议起6个月内退出的，拆除的房屋补偿在原基础上增加30%。另一方面，为了有效落实宅基地退出补偿激励政策、解决宅基地有偿退出中的资金保障问题，在推进淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革试点中，可以积极探索实施淮河行蓄洪区农户宅基地退出节余指标在县域范围内流转交易的政策，即在县域范围内有偿调剂使用，从而为协同推进淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革提供政策红利和资金支持，宅基地退出节余指标流转交易资金主要用于宅基地退出补偿、奖励以及农村基础设施、公共服务设施建设等投入。

（二）明确宅基地集体所有权主体

根据农业农村部印发的《农村宅基地制度改革试点工作指引》中的要求，在推进新一轮农村宅基地制度改革试点工作中，要落实宅基地属于本集体成员集体所有的有关规定，明晰宅基地所有权具体归属，完善宅基地所有权行使机制。事实上，从我国农村宅基地制度变迁历程来看，随着1962年《农村人民公社工作条例（草案）》的出台，我国农村宅基地“三级所有、队为基础”的农村集体经济组织成员集体所有制就已确立[17]，后来在1982年的《宪法》中明确规定了宅基地属于集体所有。但是，长期以来，宅基地集体所有权主体是模糊的，农村集体经济组织难以代表集体行使农村宅基地所有权[18]。鉴于此，结合《农村宅基地制度改革试点工作指引》的要求，从完善宅基地制度体系来看，首先，要明确宅基地集体所有权主体，将宅基地所有权确权到不同层级的农村集体经济组织成员集体，只有明确了宅基地所有权主体，进而才能实现由该主体来行使集体所有权；其次，从健全农村集体经济组织宅基地管理制度来看，要实现农村集体经济组织在宅基地规划、分配、调整等方面的权利就必须要确定宅基地所有权归属，否则难以真正实现上述权利。另外，从保障农户住房财产权角度来看，为农户宅基地确权登记颁证是其依法享有

的权利[19]，只有给农户的宅基地和农房确权颁证了，其住房财产权才能得到法律保护。鉴于此，只有将淮河行蓄洪区农户搬迁中黄湾社区和吴窑村被征用为安置点的集体土地所有权主体明确了，才可以实现有效行使宅基地集体所有权，进而实现该宅基地所有权主体在宅基地规划、分配、调整等方面的权能，同时也才能保护农户住房财产权[20]。结合实地调研，由于在淮河行蓄洪区安全建设工程中，为了保障村民基本居住权，涉及到宅基地用地跨集体经济组织的问题，因此要明确搬迁农户现使用宅基地的所有权主体，笔者建议，可结合该乡实际情况，将搬迁农户现使用的原黄湾社区和吴窑村的集体土地所有权确权给黄湾乡人民政府农民集体所有，即由黄湾乡农村集体经济组织作为宅基地所有权主体行使安置点的集体所有权，同时办理集体土地所有权转移登记工作。

（三）探索宅基地资格权多种实现形式

《农村宅基地制度改革试点工作指引》要求在新一轮农村宅基地制度改革试点中围绕探索宅基地农户资格权保障机制，探索宅基地资格权的多种实现形式，其中包括探索一定条件下宅基地资格权的保留和重获机制。鉴于此，在协同推进淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革试点中，针对如何探索宅基地资格权的保留和重获机制，结合实地调研，笔者建议，在宅基地资格权人认定登记的基础上，符合下列情形的可以保留宅基地资格权。一是在淮河行蓄洪区农户搬迁中认定有宅基地资格权且未进城落户的农户选择分散安置的，在农户自愿的前提下，可按暂时退出宅基地实施，农户可向农村集体经济组织申请保留宅基地资格权一定年限（具体保留期限由农户和农村集体经济组织协商决定），农村集体经济组织按照“确权不确地”和“一户一宅、限定面积”的原则保留宅基地资格权。二是结合探索宅基地“三权分置”，经农村集体经济组织同意，农户的宅基地使用权有偿、有期限流转给非本集体经济组织人员的，农户在宅基地使用权流转期限内保留宅基地资格权。三是针对选择永久退出宅基地的已进城落户农户，若因不适应城镇生活或在城镇难以生存等原因再回到原集体，在退还宅基地使用权和资格权补偿款及永久退出奖励后，经村民会议或村民代表会议讨论同意后可重获宅基地资格权。

（四）探索宅基地“有偿调剂、竞价择位”机制

2022年1月，滁州市农村宅基地制度改革整市试点工作领导小组印发《滁州市关于开展跨农村集体经济组织调剂宅基地试点的指导意见》，该意见提出在滁州市域范围内具有宅基地资格权且符合“一户一宅、限定面积”规定的农户在各县域范围内可申请跨农村集体经济组织调剂宅基地。因此，为进一步完善宅基地集体所有权行使机制，充分显化农村土地的资产价值，实现农村集体经济组织（村股份经济合作社）在宅基地分配、调整、收益等方面的权能，结合《凤阳县农村宅基地有偿使用办法（试行）》中宅基地可以采用竞价择位进行有偿调剂使用的规定，在协同推进淮河行蓄洪区农户搬迁与宅基地制度改革中，可探索开展宅基地有偿调剂竞价择位试点，对黄湾乡域范围内有宅基地资格权但未申请宅基地以及暂时退出宅基地（退出使用权保留资格权）等情形的农户，可自愿申请参与宅基地竞价择位。跨集体经济组织的宅基地竞价择位，需经接受方集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意，同时应放弃原集体经济组织的宅基地资格权。同时按照“取之于民、用之于村”的原则，由农村集体经济组织自行合理确定宅基地有偿使用费用途，建立宅基地有偿使用费分配机制，按照村民自治和民主管理原则，健全有偿使用费使用制度，严格有偿使用费监管，确保宅基地有偿使用改革有序推进。宅基地有偿使用费用由村股份经济合作社保管，并建立专项资金台账，主要用于本村公益事业、宅基地退出补偿、产业发展和基础设施建设，确保农民通过此项改革拥有更多获得感。另外，宅基地有偿调剂竞价择位费归村股份经济合作社所有，由村股份经济合作社通过民主协商或民主自治方式决定资金用途。

参 考 文 献

[1] 栾敬东，徐泽宇，万莹莹. 淮河行蓄洪区发展适应性农业保险支持政策研究[J]. 江淮论坛，2020（2）：120-125.

[2] 张勇，周丽，彭山桂. 贫困山区农户搬迁与宅基地制

度改革协同的动力机制与实践探索——以安徽省金寨县为例[J]. 农村经济，2021（2）：28-37.
[3] 郑娜娜，许佳君. 易地搬迁移民社区的空间再造与社会融入——基于陕西省西乡县的田野考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2019，19（1）：58-69.
[4] 胡新艳，许金海，陈卓. 中国农村宅基地制度改革的演进逻辑与未来走向[J]. 华中农业大学学报(社会科学版)，2021（1）：26-33.
[5] 罗必良. 农村宅基地制度改革：分置、开放与盘活[J]. 华中农业大学学报(社会科学版)，2021（1）：1-3.
[6] 高圣平. 宅基地制度改革政策的演进与走向[J]. 中国人民大学学报，2019（1）：23-33.
[7] 张勇. 农村宅基地制度改革的内在逻辑、现实困境与路径选择——基于农民市民化与乡村振兴协同视角[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2018，18（6）：118-127.
[8] 刘同山，赵海，闫辉. 农村土地退出：宁夏平罗试验区的经验与启示[J]. 宁夏社会科学，2016（1）：80-87.
[9] 耿敬杰，汪军民. 易地扶贫搬迁与宅基地有偿退出协同推进机制研究[J]. 云南社会科学，2018（2）：109-116.
[10] 时鹏，余劲. 风险预期、市民化感知及农户认知对易地扶贫搬迁农户宅基地退出的影响[J]. 资源科学，2021，43（7）：1387-1402.
[11] 冯淑怡，鲁力翡，王博. 城乡经济循环下我国农村宅基地制度改革研究[J]. 农业经济问题，2021（4）：4-12.
[12] 黄延信. 破解农村宅基地制度改革难题之道[J]. 农业经济问题，2021（8）：83-89.
[13] 李谦. 宅基地资格权：内涵重塑、功能演绎与内容阐述[J]. 中国土地科学，2021，35（1）：26-33.
[14] 郭忠兴，王燕楠，王明生. 基于“人—地”二分视角的宅基地资格权探析[J]. 中国农村观察，2022（1）：1-14.
[15] 张勇，周丽，李银. 宅基地“三权分置”改革的政策与实践[J]. 江南大学学报(社会科学版)，2020，19（5）：60-67.
[16] 邱丽. 从“祖业观”到“集体观”：宅基地制度改革与地权观念演变——基于江西余江的考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2021，21（3）：167-179.
[17] 田传浩. 宅基地是如何被集体化的[J]. 中国农村经济，2020（11）：29-46.
[18] 管洪彦. 宅基地“三权分置”的权利结构与立法表达[J]. 政法论丛，2021（3）：149-160.
[19] 夏柱智. 面向乡村振兴的宅基地“三权分置”：政策解析、基本模式和实践困境[J]. 贵州社会科学，2021（9）：162-169.
[20] 林津，刘向南，吴群. 宅基地制度的优化路径研究——基于财产权益纠偏的分析框架[J]. 农业经济问题，2021（6）：89-98.

The exploration of the coordination of farmers´ relocation and homestead system reform in Huaihe River flood storage area：take Huangwan Township， Fengyang County as an example

ZHANG Yong，FAN Longzhen

（*School of Finance and Public Management*， *Anhui University of Finance and Economics*， *Bengbu* 233030，*China*）

Abstract：In the light of the safety construction of Huai River flood storage area，there are goals consistency and promotion synergy between the implementation of farmers′ relocation and the deepening of rural homestead system reform. Based on the investigation of Huangwan Township，Fengyang County，which is a pilot county for the rural homestead system reform，this paper analyzes the implementation path and the practical dilemma of the coordinated promotion of farmers′ relocation and homestead system reform in Huai flood storage area. Then it puts forward policy suggestions including improving the compensation and incentive policy for the withdrawal of rural homestead，clarifying the subject of collective ownership of homestead，exploring various realization forms of homestead qualification right，and the mechanism of "compensation adjustment and competitive price selection" of homestead.

Keywords：Relocation of farmers；Reform of homestead system；Practical exploration；Realistic dilemma

（编辑：牛晓霞）