责任编辑 章炜 陆如燕 E-mail:fzbfzsy@126.com

市人大传达十九届五中全会精神

加强高质量立法和监督

要认真谋划"十四五"期间的人大工作及明年的立法监督计划,紧紧围绕发挥法治对城市治理的引领推动作用,加强高质量立法和监督,努力推动"十四五"开好局、起好步

本报讯 市人大常委会机关昨天下午召 开传达党的十九届五中全会精神会议。市人 大常委会党组书记、主任蒋卓庆传达习近平 总书记在党的十九届五中全会上有关重要讲 话精神,并就学习贯彻全会精神提要求。

蒋卓庆指出,市人大常委会要按照中央和市委要求,把学习贯彻党的十九届五中全会精神作为当前和今后一个时期的重大政治任务,切实把思想统一到中央、市委的决策部署上来,增强"四个意识"、坚定"四个自信"、做到"两个维护"。要深刻把握全会所具有的全局性、历史性的重要意义,深刻把握我国进入新发展阶段的重要特征,深刻把握我国故建新发展格局的丰富内涵。

蒋卓庆强调,要紧密结合人大职能,根据市委部署要求,把全会确定的任务和部署落到实处,进一步深化调研,对标对表,继续为科学编制本市"十四五"规划纲要建言献策。要及时向市人大代表做好本市规划纲

要草案的宣传和解读工作,精心组织市人大代表会前集中视察和大会期间的专题审议,为市十五届人大五次会议高质量审查批准规划纲要做好充分准备。要认真谋划"十四五"期间的人大工作及明年的立法监督计划,紧紧围绕发挥法治对城市治理的引领推动作用,加强高质量立法和监督,努力推动"十四五"开好局、起好步,为谱写新时代人民城市建设新篇章、创造新时代上海发展新奇迹提供更加有力的法治保障。

市人大常委会党组副书记、副主任徐泽 洲传达《中共中央关于制定国民经济和社会 发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目 标的建议》的说明;市人大常委会党组副 书记、副主任沙海林传达《中共中央关于 制定国民经济和社会发展第十四个五年规 划和二〇三五年远景目标的建议》的主要 精神。市人大常委会副主任蔡威、高小玫出 席会议。 市政协召开传达学习十九届五中全会精神会议

找准政协履职尽责契合点

要深刻把握全会提出的国家发展蓝图和目标任务,找准政协履职尽责契合点,强化"四个一线"意识,积极投身全面建设社会主义现代化国家伟大征程

□记者 胡蝶飞

本报讯 昨天,市政协召开传达学习十九届五中全会精神会议。市政协党组书记、主席董云虔讲话。

董云虎强调,这次全会是在全面建成小康社会胜利在望、全面建设社会主义现代化国家新征程即将开启的重要历史时刻召开的一次十分重要的会议。要把学习贯彻全会精神作为重大政治任务,与贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话精神和市委对"十四五"时期发展的部署要求结合起来,与科学谋划政协履职工作结合起来,着力学懂弄通做实,深耕特色、提升质量、打响品牌,更好发挥专门协商机构制度优势和治理效能,为实现国家新一轮发展目标任务,推动上海奋力创造新时代发展新奇迹作出新贡献。

董云虎强调,要深刻把握我国"十三五" 时期取得的巨大成就,深切感悟成就背后的

制度原因,引导社会各界增进对中国共产党和 中国特色社会主义的政治认同、思想认同、理论 认同和情感认同,增强"四个意识"、坚定"四个 自信"、坚决做到"两个维护"。要深刻把握我国 发展环境面临的深刻复杂变化,胸怀"两个大 局"、保持战略定力,聚焦改革发展稳定的敏感 点风险点关切点,协以求同、聚同化异,努力在 危机中育先机、于变局中开新局。要深刻把握全 会提出的国家发展蓝图和目标任务, 找准政协 履职尽责契合点,强化"四个一线"意识,积极投 身全面建设社会主义现代化国家伟大征程。要 深刻把握中央对上海发展的战略定位,坚持双 向发力,围绕落实中央交给上海的重大任务、推 进人民城市建设、加快打造"中心节点""战略链 接"等积极协商议政,助推上海奋力走在新一轮 发展最前列。要深刻把握全会对国家治理体系 建设的新部署新要求,加快完善协商民主机制, 着力畅通民意表达渠道,积极参与基层社会治 理,切实把政协制度优势转化为国家治理效能。

宅基地制度的沿革、现状与趋势

]窦志亮

一、 农村宅基地流转问题的 背景

随着城市化进程的发展,部分宅基地陷 人了经济上的资源浪费或流转在法律上的缺 乏保障的困境。随着城镇化程度逐步提升, 不少农民已经离开了农村,在城市扎下了 根,他们的宅基地有些闲置,有些则违法出 租、转让。

土地闲置违背了农民对土地的朴素感情,也不符合提高土地资源利用效率的经济发展需要;而违法出租、转让的宅基地虽然提高了土地资源的利用效率,但缺乏法律保护,存在潜在的交易风险。

本次调研在农村实地走访中了解到:出 让人和买受人、出租人和承租人,在缺乏物 权法律保护的条件下,进行了土地使用、占 有等权利的交易,依托交易双方的信用维持 着债权关系的脆弱稳定状态,这种现象在农 村并不少见。从农村居民的生活经验和交易 的实践观察宅基地使用流转现状,与法律的 规定存在一定程度上的矛盾和偏离,虽并未 大规模出现违约或权属纠纷等情况,但对交 易双方而言都有潜在的法律风险。

2018 年中共中央、国务院一号文件 《关于实施乡村振兴战略的意见》提出完善 宅基地政策,探索所有权、资格权、使用权 "三权分置",为解决闲置宅基地问题提供了 政策控引

2019 年《土地管理法》修改后,第六十二条第六款:"国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地,鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅",为宅基地流转提供了新的规范指引,但就如何自愿、如何有偿,该法未设定详细的规范和办法,各地也都在积极地共大家将政策和法规落地切实可行的具体办

二、 宅基地治理的历史沿革与现状

新中国成立以来,我国农村宅基地的管理制度可以分为四个阶段:

第一阶段为 1949 年至 1961 年,宅基地

新中国成立初期,最大程度保证社会的 稳定和经济建设的恢复与发展,1950年 【内容摘要】党和国家在不同历史阶段的土地政策和土地相关立法与我国各阶段国情紧密结合,因地制宜、因时制宜,为充分开发土地资源效能,提高中国人民福祉发挥了重要的保障和促进作用,彰显了社会主义制度的独特魅力。宅基地作为农民不可或缺的生活资料,承载着农村集体成员的生存利益和发展需要。2018年中共中央、国务院一号文件《关于实施乡村振兴战略的意见》,2019年《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)再次修订,2020年正式实实施,为农村土地依法治理制定了新时代的政策引领和法律规范。落实新的政策,实现新的立法目的,提高宅基地利用率和完善宅基地流转法治保障,是当代优化宅基地资源配置的关键。

【关键词】宅基地制度沿革 三权分置 盘活闲置宅基地

《土地改革法》以法律的形式明确规定:废除封建土地地主私有制后,实施的是农村土地农民所有制。土地以人口为单位,无偿、平均分配,并以立法明确保障农民对其所有的土地自由经营、买卖和租赁的权利,人民政府还为农民制发了宅基地土地房产所有权证书。1954年《宪法》也将农民土地私有提供了法制保障,解决了农民居住问题,激发了农村社会生产积极性,保护了农村社会稳定性。

第二阶段为 1962 年至 1981 年,宅基地 归集体所有,逐步与生产用地分离阶段。

为了提高农村土地资源的利用效率,推动农业生产的快速发展,农村的生产方式从私人的小农生产方式逐步向集体的社会化大生产转变。1962 年发布的《农村人民公社工作条例修正草案》第一次为宅基地正式命名,自此宅基地从生产用地中逐步分离,有了自己的称呼和法律地位。该条例生效后,明确了宅基地所有权归生产队集体所有。1975 年和 1978 年《宪法》将上述条例的规定写入宪法,明确土地所有权归集体,农民对土地享有使用权并对宅基地上的房屋享有所有权。宅基地所有权和使用权分置,"地随房走",房屋所有权出卖后,宅基地使用权也随之出让。

第三阶段为 1982 年至 2006 年,宅基地 集体所有制发展成熟阶段。

通过上一阶段土地权属关系矛盾得到了 妥善解决,但农村经济的持续发展,农村经 济状况得到了巨大改善,带动了土地消费的 渴望,出现了大量乱占承包地,改变耕地用 途用于建房的宅基地乱象。为确保农业生产 和粮食安全,国家出台了一些列保护耕地,规范宅基地的法规和政策。取得宅基地使用权要严格符合法定程序:向集体提出申请,集体对申请进行审查和批准。宅基地流转受到严格的限制,对出租或出卖自己宅基地的农户,不得再向集体申请新的宅基地。宅基地的面积也受到了规范,宅基地上的建设和用途必须符合各级政府制定的总体用地规划和面积标准,超标则须退还给集体。

第四阶段为 2007 年至今,新时代下宅基 地管理制度改革探索阶段。

随着改革开放的逐渐深入,城镇化进程进展迅速,大量的农村劳动力向城市迁移,宅基地闲置,甚至出现"一户多宅"皆闲置。与此同时,农村集体土地资源存量告紧,新生人口很难再申请得到宅基地。形成了"捆着草"和"吃不饱"并存的局面。农民有意愿流转宅基地,合理调整宅基地资源分配,但流转受限,立法的滞后一定程度上背离了市场现实,阻碍了土地资源的优化配置。农民对土地有淳朴的情感——不愿意看见土地荒废,就出现了在法律保障的框架之外,纷乱的土地流转方式,让宅基地流转进入了缺乏法律规制和保障的危险地带。如何处理好新时代宅基地的新问题,是土地治理立法的重要时代挑战。

三、宅基地治理的趋势

为发扬中国特色社会主义制度优势,提高 农村土地使用效率,不断改善农村居民生活质量,使农民享有宅基地经济利益得到法治规制 和保障,未来的宅基地治理可能从以下几个方 面逐步完善:

一是推进宅基地确权登记工作全覆盖

自解放战争时期,逐渐成熟的土地登记制度,就作为土地科学化、规模化治理的重要手段,为各个时期制定因地、因时制宜的土地政策和立法提供了数据依托。现阶段宅基地及其地上建筑,存在闲置、违章改建和违法出让等问题,增加了宅基地及其地上建筑的登记工作难度。应当进一步做好宅基地及其地上建筑实际情况的摸排工作,掌握宅基地使用情况的真实数据,探索将已成事实的违章改建和违法出让纳入登记的范围,为进一步制定精细而科学的土地管理办法单定数据调研基础。

二是尝试探索有偿使用机制。

一是会战保养,我没有的情况。 现阶段宅基地无偿取得、无偿使用的管理方式,助长了土地资源使用效率较低的现象,宅基地占有人虽然无法合法实现收益权,但也没有使用成本,长期闲置并不会对宅基地使用权人造成明显的损失。未来可以探索宅基地有偿使用机制,督促宅基地使用权人合理高效使用宅基地,为宅基地退出机制铺平经济博弈的道路,也有助于宅基地所有权人——集体组织实现其所有权权能。

三是尝试构建宅基地人市流转法治化机

《民法典》物权编对于宅基地的用益物权属性规制并不完整,宅基地的占有权、使用权虽得到了充分的保障,但是没有赋予宅基地出租、出让的权利,宅基地并不具备收益权。未来可以尝试探索补全宅基地用益物权的收益权,盘活利用好闲置宅基地,不仅可以改善土地资源的优化配置,还能增加农民的财产性收入,加强市场监管和法治保障,让土地流转从暗处回归阳光下。

"法治建设与社会管理创新" 调研成果选

华东政法大学研究生院 上海法治报社 联合主办