

# 如何一子下活满盘棋？

## 宅基地“三权分置”要过三关

3000万亩！这是全国农村居民点闲置用地大致面积。中国社会科学院农村发展研究所《中国农村发展报告(2017)》指出，新世纪第一个10年，农村人口减少1.33亿人，农村居民点用地反而增加了3045万亩，相当于现有城镇用地规模的1/4。每年因农村人口转移，新增农村闲置住房5.94亿平方米，折合市场价值约4000亿元。

说一千道一万，中央一号文件提出宅基地“三权分置”，目标就是盘活这笔巨额闲置财富。“宅基地制度改革是止住乡村衰败、活化村庄的关键。”最近3年带队跟踪调研宅基地制度改革的中国人民大学刘守英教授说。

从理论到实践，宅基地“三权分置”实施推广要过好三关。

### 这笔财富是谁的：夯实确权关

“以前家里只有土地使用权证，房子没有任何手续，现在终于有了政府正式的证书，就像是吃下了一颗定心丸。”近日广西壮族自洽区钦州市钦北区横岭村村民高朝仕拿到钦州市国土资源局颁发的《中华人民共和国不动产权证》激动地说。

这是钦州市第一本农宅房地一体的不动产权证书，标志着钦州市集体土地确权登记发证工作步入新的阶段。

国土资源部提供的数据显示，目前全国农村宅基地登记发证率达到82%，集体建设用地登记发证率达到76%。但实际工作中存在基层认识不到位，政府缺少积极性，农民热情度不高以及农村土地权属历史遗留问题多，一些宅基地“批小占大”等问题。

“交换的前提是产权清晰。三权分置”必须建

立在权属清晰的基础上。否则，既有问题将更加复杂，新的麻烦也会不断产生。”国家行政学院教授刘锐说，“三权分置”要做好确权这项基础性工作。宅基地确权需要准确把握法律法规和政策规定，不能“一刀切”，不能让违法违规者通过“三权分置”获取超额利益。要处理好违法违规宅基地占有者、合法宅基地权利人以及因各种原因没有取得宅基地的农民之间的利益平衡。

“三权分置”意味着土地资产价值释放，只有确权合法公平，才能不让违法、不公的结果不断放大，避免为农村和谐稳定和有序治理埋下新的隐患。

### 法源要说清一二三：过好法理关

“资格权是什么东西？”很多人不约之问，恰恰回到了制度创新的核心问题上。

根据中央一号文件，我国将完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权。

“这是一项重大的理论和实践创新，为深化改革指明了方向。”国土资源部部长姜大明说，当务之急是各地在改革试点中要认真开展宅基地“三权分置”特别是农户资格权的法理研究，探索宅基地“三权分置”的具体实现形式。

姜大明说，2018年是修改土地管理法关键年份，按照边试点、边总结、边修法的要求，系统总结试点经验，为修法提供实践支撑。

“从形式上看，农户资格权是新创设的权利种类。农户资格权和承包权本身是否可以作为一项权利与其他两项权利并列，以及如果可以并存，在三权分置“框架内是否应当值得进一步研究。”刘锐认为，应有更高层次的土地确权登记法律法规，研究出台农村集体经济组织法，明确集体农民的法律地位、集体所有制的内部结构、集体成员的身份、集体土地的权能、集体土地用益物权的权限等，增强农村集体经济组织的维权意识和农民的公民意识。

宅基地使用权如何定性，属于用益物权吗？如

果农户资格权地位不确定，必然影响第三项权利宅基地使用权定位。“未来两年将是承包地、宅基地三权分置改革基本法律制度落地关键时期，制度供给的责任将由试点地区转移到中央相关部门。未来的三权分置改革必须依法推进。”刘锐说。

### 向基层实践要经验：打通试点关

“农村有房有地的大兴亲，这么多好事在找你！”大兴，北京市下属的一个区，位于北京市南郊，自先秦建县以来约有2400余年，为中国最早建制县之一，元明清三代为“天下首邑”。作为距离北京市区最近的郊区，大兴距市中心13公里，是当前农村土地制度改革多项试点交汇点：这是全国人大常委会授权国务院“两权”抵押贷款试点之一，也是全国人大常委会授权国务院“三块地”改革试点之一。当然，还是农地入市建租贷房的最早试点之一。

随着宅基地实施“三权分置”政策信号释放，这些试点之间的“隔阂”正在被打开。

“中央同意农村土地制度改革三项试点延期一年，分两步把试点内容拓展到全面覆盖、统筹推进、深度融合的新阶段。”姜大明说，统筹农村集体经营性建设用地入市盘活利用闲置农房和宅基地，统筹缩小征地范围与农村集体经营性建设用地入市，更有利于平衡好国家集体个人利益，让农民公平分享土地增值收益。“三项改革要与农村集体产权、农房抵押、乡村治理、户籍、财税、社保、金融等相关领域改革加强统筹协调，切实增强改革的协同性。”

“试点是抓典型、出经验的工作方法。要以支撑城乡统一土地市场为导向，使城乡资源配置更平衡，盘活农村闲置土地，改变同地不同权、同权不同价现状。群众对这项改革是支持的，到底能起到多大作用，要靠实践摸索。”国土资源部副部长王广华说，要坚持大胆闯、大胆试，在不触碰三条底线前提下，大胆探索实践，形成可推广、可复制的经验做法。

(记者王立彬)新华社北京2月8日电

## 宅基地“三权分置”要过三关

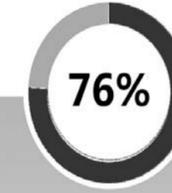
### 这笔财富是谁的：夯实确权关

国土资源部提供的数据显示

目前全国农村  
宅基地登记发证率



集体建设用地  
登记发证率



但实际工作中存在

- 基层认识不到位
- 政府缺少积极性
- 农民热情度不高
- 农村土地权属历史遗留问题多
- 一些宅基地“批小占大”等问题

### 法源要说清一二三：过好法理关

国土资源部部长姜大明说

当务之急是各地在改革试点中要认真开展宅基地“三权分置”特别是农户资格权的法理研究，探索宅基地“三权分置”的具体实现形式

2018年是修改土地管理法关键年份，按照边试点、边总结、边修法的要求，系统总结试点经验，为修法提供实践支撑

### 向基层实践要经验：打通试点关

国土资源部副部长王广华说

要坚持大胆闯、大胆试，在不触碰三条底线前提下，大胆探索实践，形成可推广、可复制的经验做法



新华社记者 高微 编制

# 界定央地权责，更好保障民生

## 财政部有关负责人解读理顺央地财政关系改革新举

国务院办公厅近日印发《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》



接，与教育、医疗卫生等各项改革相结合，形成统筹推进各项改革的新局面。

### 八大类 18 项民生纳入中央与地方共同财政事权范围

**问：**改革的主要内容是什么？  
**答：**改革方案主要有五个方面的内容：

一是明确基本公共服务领域中央与地方共同财政事权范围。将涉及人民群众基本生活和发展需要、现有管理体制和政策比较清晰、由中央与地方共同承担支出责任、以个人或家庭为补助对象或分配依据、需要优先和重点保障的主要基本公共服务事项，首先纳入中央与地方共同财政事权范围。具体包括义务教育、学生资助、基本就业服务、基本养老保险、基本医疗保险、基本医疗卫生、基本生活救助、基本住房保障等八大类，共18个事项。

二是制定基本公共服务保障国家基础标准。参考现行财政保障或中央补助标准，制定9项基本公共服务保障的国家基础标准。地方在确保国家基础标准落实到位的前提下，因地制宜制定高于国家基础标准的地区标准，应事先按程序报上级备案后执行，高出部分所需资金自行负担。对不易或暂不具备条件制定国家基础标准的9项事项，地方可结合实际制定地区标准，待具备条件后，由中央制定国家基础标准。法律法规或党中央、国务院另有规定的，从其规定。

三是规范基本公共服务领域中央与地方共同财政事权的支出责任分担方式。主要实行按比例分担，并保持基本稳定，对基本公共卫生服务等7个事项实行中央分档分担的办法，并将其分担比例适当简化和归并为五档。对义务教育公用经费保障等6个按比例分担、按项目分担或按标准定额补助的事项，暂按现行政策执行。对基本公共就业服务等5个事项，中央分担比例主要依据地方

财力状况、保障对象数量等因素确定。

四是调整完善转移支付制度。在一般性转移支付下设立共同财政事权分类分档转移支付，原则上将改革前一般性转移支付和专项转移支付安排的基本公共服务领域共同财政事权事项，统一纳入共同财政事权分类分档转移支付。

五是推动省以下支出责任划分改革。中央财政要加强对省以下共同财政事权和支出责任划分改革的指导；省级政府要考虑本地区实际，根据各项基本公共服务的重要性、受益范围和均等化程度等因素，结合省以下财政体制，合理划分省以下各级政府的支出责任，加强省级统筹，适当增加和上移省级支出责任；县级政府要将自有财力和上级转移支付优先用于基本公共服务，承担提供基本公共服务的组织落实责任。

### 兜牢民生底线 更公平配置财政资源

**问：**改革意义何在？如何有效推进？  
**答：**方案的出台，对进一步完善分税制财政体制，加快建立现代财政制度，推进国家治理体系和治理能力现代化将产生积极的推动作用。方案中的事项都涉及基本民生，支出稳定性强，明确列为中央和地方共同事权，规范相关保障标准和分担比例，有利于增强政策的稳定性，更好地兜牢民生底线，促进基本公共服务均等化水平的提高；同时，通过设立共同财政事权分类分档转移支付，提高转移支付资金使用的针对性，再配合相关预算措施，对这些重点民生项目予以优先保障，有利于提高与人民群众密切相关的基本公共服务的保障能力。

这一改革也有利于进一步明确各级政府的职责，推动解决中央和地方部分财政事权不够清晰、责任落实不到位，甚至相互推诿、扯皮等问题，促进财政事权划分的制度化、法治化、规范化。

——在规范基础标准方面，明确对具备条件的9个事项，以现有保障水平为基础，根据提供基本公共服务成本和财力可能制定国家基础标准，以后根据经济社会发展变化逐步提高。由于区域发展水平差异较大，地方在确保国家基础标准落实到位前提下，因地制宜地制定高于国家基础标准的地区标准。为避免地方制定的地区标准超越财力可能，地区标准应事先按程序报上级备案后执行。

——在共同财政事权的支出责任分担方式上，此次一项重大改革就是中央总体上参照现行政策、按财力状况对不同地区划分为五个档次确定分担比例分担支出责任，而不是简单地按东中西确定分担比例。这有利于打破固化的利益格局，为中央财政进一步根据地区实际财力状况完善支出责任分担比例，更加公平地配置财政资源，推进基本公共服务均等化打下坚实基础。

——此次结合财政事权和支出责任划分改革，将与直接相关的共同财政事权领域的转移支付，统一规范为共同财政事权分类分档转移支付，在预算安排中优先保障，并对地方提出相应管理要求，对加大与直接相关的基本公共服务事项的保障力度，并率先推进均等化，都将产生积极的推动作用。

新华社北京2月8日电(记者刘红霞、韩洁、胡璐)当小学一年级新生免费领取正版字典和地方课程教科书时，他们跟身后的家长恐怕很少有人知道，字典和教科书的经费，可能分别来自中央和地方财政。8日，国务院办公厅对外发布《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》，一揽子亮出八大类18项与老百姓生活密切相关的领域改革举措。

多位长期跟踪财税体制改革的权威专家告诉新华社记者，一定程度而言，这份改革方案为部分基本公共服务事项保障制定了“国标”，更为后续分领域财政事权和支出责任划分改革提供了引领和支撑。

### 以“人”为核心，守护百姓获得感

稍微研读这份改革方案就会发现，无论是义务教育、学生资助，还是基本就业服务、基本养老保险，抑或是基本医疗保险、基本医疗卫生、基本生活救助、基本住房保障，八个类别统统与人和家庭紧密相连。

“首先应该明确一点，这次改革不是涉及所有的财政事权，更不是所有的事权，而是限定在基本公共服务领域的共同财政事权。”中国财政科学研究院院长刘尚希说，改革以与“人”最直接相关的教育、医疗卫生、社会保障等领域基本公共服务财政事权与支出责任划分为突破口，体现了中央关于兜住基本民生底线的要求。

他认为，这次改革的一大重点，在于为共同财政事权方面划分支出责任，并不是说这是手术刀式的改革方案，支出责任划分原来就有，现在是要更加明确化、规范化。而且，改革方案定了以后，各地就要严格照此执行，不能再出现推诿扯皮等现象。

另外，改革方案明确，地方在确保国家基础标准落实到位的前提下，因地制宜制定高于国家基础标准的地区标准，高出部分所需资金自行负担。

在北京大学经济学院教授刘怡看来，在人民群众最为贴近的领域启动改革，使原先笼统的，不尽统一规范的支出责任变得清晰明朗，这本身就是更加强调人民的获得感。

### 不再以东中西为划分依据 财政资源配置更显科学

外界普遍关注的一点是，本次改革方案中，中央对不同地区并没有简单按东中西确定分担比例分担支出责任，而是大体依据地方财力分档确定分担比例。

以中等职业教育国家助学金、普通高中教育免学杂费补助、计划生育扶助保障等7个事项为例，中央分担比例由此前的七档简化归并

# 谁的孩子谁抱养 权责清晰兜牢民生

## 权威专家解读基本公共服务领域央地财政事权改革新举措

为五档。第一档包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆12个省份，中央分担80%。第二档包括河北、山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、海南10个省，中央分担60%。

第三档包括辽宁、山东、福建3个省，中央分担50%；第四档包括天津、江苏、浙江、广东4个省份和大连、宁波、厦门、青岛、深圳5个计划单列市，中央分担30%；第五档包括北京、上海2个直辖市，中央分担10%。

中央财经大学新市场财政学研究所所长李俊生教授说，我国幅员辽阔，改革开放40年来，东中西部经济发展水平差异已经发生很大变化，此次改革没有沿用以往的划分方式，是与时俱进的体现。

“分档划分的优势显而易见，一是打破利益格局固化，更显公平，二是从实际出发、体现科学。”刘怡说。

### 由易到难，为深化改革“打前站”

实际上，在推出这份改革方案前，中央已经数次就相关领域改革作出了部署。

党的十八届三中全会，提出了“建立事权和支出责任相适应的制度”的要求。2014年6月，中央政治局会议审议通过《深化财税体制改革总体方案》，对合理划分各级政府间事权和支出责任作了明确部署。两年后，国务院于2016年8月印发《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》，明确了财政事权和支出责任划分改革的总体要求、划分原则、主要内容和配套措施等。

本次涉及八大类18项的民生领域改革，正是此前一系列部署的最新落实。

刘尚希认为，这份改革方案的另外一个亮点在于，在一般性转移支付下设立共同财政事权分类分档转移支付，原则上将改革前一般性转移支付和专项转移支付安排的基本公共服务领域共同财政事权事项，统一纳入共同财政事权分类分档转移支付。

“这类转移支付体现了中央的支出责任，减少了专项转移支付，是对转移支付制度的重大调整完善。”他说，“表面上看，动静似乎不大，但实际作用是相当大的，一旦机制形成，以后支出责任就要按这个走，这是实质性的改革举措。”

在这一制度安排下，共同财政事权分类分档转移支付项目都对应相关的基本公共服务，应该优先予以保障。

李俊生认为，这次改革方案主要解决中央和地方之间的相关财政事权和支出责任划分，实际上，问题更为复杂的是省以下财政事权和支出责任划分，方案中虽有提及推动省以下支出责任划分改革，但没有详细阐述，这也是从易到难的战略考虑。

“这次改革是个新的起步。”刘尚希说，“饭得一口一口吃，能向前迈进一步，就是胜利。”