

学习贯彻党的二十届三中全会精神

编者按：改革开放是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝。党的二十届三中全会是在以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期举行的一次十分重要的会议，意义重大，影响深远。即日起，大众日报理论周刊推出“学习贯彻党的二十届三中全会精神”专栏，邀请专家学者围绕进一步全面深化改革、推进中国

进一步全面深化改革的顶层

□ 李海青

改革只有进行时，没有完成时。当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期。在此背景下，党的二十届三中全会审议通过了《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》），为我国下一步改革作出了顶层设计，提出了路线图和任务书。

深刻领会和把握进一步全面深化改革的主题

中国式现代化是一项伟大而艰巨的事业。越是艰巨，越是要向改革要动力、向开放要活力。《决定》提出，面对纷繁复杂的国际国内形势，面对新一轮科技革命和产业变革，面对人民群众新期待，必须自觉把改革摆在更加突出位置，紧紧围绕推进中国式现代化进一步全面深化改革。一方面，推进中国式现代化面临许多复杂矛盾和问题，必须克服种种困难和阻力。这就要求我们要完整准确全面贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实，进一步解放和发展社会生产力、激发和增强社会活力，统筹国内国际两个大局，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，以经济体制改革为牵引，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，更加注重系统集成，更加注重突出重点，更加注重改革实效，推动生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、国家治理和社会发展更好相适应，通过进一步全面深化改革为中国式现代化提供强大动力和制度保障。另一方面，中国式现代化作为新时代新征程党的中心任务，包括进一步全面深化改革在内的党和国家一切重大战略部署，都必须紧紧围绕推进中国式现代化来谋划和展开。把进一步全面深化改革、推进中国式现代化作为主题，抓住了党和国家事业发展的核心和关键，意义十分重大。围绕推进中国式现代化进一步全面深化改革，总目标是继续完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。《决定》提出，要聚焦构建高水平社会主义市场经济体制，聚焦发展全过程人民民主，聚焦建设社会主义文化强国，聚焦提高人民生活品质，聚焦建设美丽中国，聚焦建设更高水平平安中国，聚焦提高党的领导水平和长期执政能力，继续把改革推向前进。可以说，这些目标与党的二十大报告一脉相承，其中“七个聚焦”从经济、政治、文化、民生、生态文明、国家安全、党的建设等方面为未来的改革发展指明了方向。

改革试点：中国共产党原创的治理锐器

□ 周望

在百余年来的治理实践中，中国共产党自身创造并积累下来一系列独到的治理方法和工具。这些治理机制与党的伟大历程相伴而行，不断演化精熟，持续性地服务于党的各项事业。试点就是其中一个重要的治理工具。中国各领域改革政策的具体推行，几乎都是以试点、试验的名义和形式展开的，“试点先行、逐步推广”已成为改革工作的基本操作程序。

试点是“土生土长”的

试点是我们党所亲自锻造，“土生土长”于中国土壤的一项治理策略和方法论工具。试点的历史根源可以追溯到中国共产党在革命战争时期特别是土地改革实践中的主动探索。在经历了持续性的实践之后，试点自改革开放以来开始被大规模地运用于党的现代化进程中，成为深深根植于中国治理实践中的一个关键性机制。整体上看，试点经历了三个主要发展阶段，主题、类型、方式等不断更新换代。

早在革命战争年代，中国共产党就已把“局部尝试、典型示范、逐步推广”作为一种有效的领导和工作方法，初步运用于土地改革、大生产、干部学习等重要活动中。如瑞金时期的“苏区模范乡”“模范兴国”，抗日战争时期太行山根据地的“实验县”“实验村”建设等等。这主要是由于在革命战争年代的特殊环境下，客观上党的上级组织难以对各地区的工作进行具体指导，同时，不同地区自身的条件千差万别，当面对一些新事物、新问题时，主观上确实也没有现成的经验可供借鉴。于是，党中央鼓励各个地区充分发挥主观能动性，积极探索尝试新思路、新做法，进而通过汇总、梳理其中有益的经验，能够对更多的地区有所助益。

新中国成立之后，试点方法的应用范围进一步扩大，被各层级、各领域的党政机构运

深刻领会和把握进一步全面深化改革的重大原则

进一步全面深化改革，必须贯彻好坚持党的全面领导、坚持以人民为中心、坚持守正创新、坚持以制度建设为主线、坚持全面依法治国、坚持系统观念等重大原则。这六条原则集中体现了习近平总书记关于全面深化改革重要论述的核心要义，是对改革开放以来特别是新时代全面深化改革宝贵经验的科学总结，我们必须在进一步全面深化改革中严格遵循、长期坚持。

在当代中国，中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，中国共产党是最高政治领导力量，坚持党中央集中统一领导是最高政治原则。新时代新征程上，我们要坚持党中央对进一步全面深化改革的集中统一领导，持续发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导贯穿改革各方面全过程，确保改革始终沿着正确政治方向前进。

人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标，抓改革、促发展，归根到底就是为了让人民过上更好的日子，进一步全面深化改革必须将人民利益置于核心位置，使改革的过程和结果更加符合人民的期望和需求，促进社会公平正义，增强人民的获得感和幸福感。

守正创新是科学的世界观和方法论，守正才能不迷失方向、不犯颠覆性错误，创新才能把握时代、引领时代，改革无论怎么改，坚持党的全面领导、坚持马克思主义、坚持中国特色社会主义道路、坚持人民民主专政等根本的东西绝对不能动摇，同时要敢于创新，把该改的、能改的改好、改到位，看准了就坚定不移抓。

制度是关系党和国家事业发展的根本性、全局性、稳定性、长期性问题，进一步全面深化改革就是要进一步筑牢根本制度、完善基本制度、创新重要制度。

法治是中国式现代化的重要保障，必须坚持依法治国，在法治轨道上进一步全面深化改革、推进中国式现代化，做到改革和法治相统一，重大改革于法有据，并及时把改革成果上升为法律制度。

推进中国式现代化是一个系统工程，需要统筹兼顾、系统谋划、整体推进，针对于此，在全面深化改革过程中，要进一步处理好解放思想和实事求是的关系、整体推进和重点突破的关系、顶层设计和摸着石头过河的关系、胆子要大和步子要稳的关系、改革发展稳定的关系，进一步处理好经济和社会、政府和市场、效率和公平、活力和秩序、发展和安全等一系列重

大关系，不断增强改革系统性、整体性、协同性。

深刻领会和把握进一步全面深化改革的重大举措

《决定》对进一步全面深化改革作出系统部署，《决定》共15个部分、60条、300多项重要改革举措，都是涉及体制机制、制度层面的内容，其中有的是对过去改革举措的完善和提升，有的是根据实践需要和试点探索新提出的改革举措。总的来看，《决定》体现了以经济体制改革为牵引，全面部署各领域各方面的改革。

在构建高水平社会主义市场经济体制方面，《决定》提出，更好发挥市场机制作用，创造更加公平、更有活力的市场环境，实现资源配置效率最优化和效益最大化，既“放得活”又“管得住”，更好维护市场秩序、弥补市场失灵，畅通国民经济循环，激发全社会内生动力和创新活力。可以说，“放得活”与“管得住”，是高水平社会主义市场经济体制的一体两面，“放得活”在前，“市场在资源配置中起决定性作用”的体现；“管得住”则意味着政府要依靠法治力量，确保市场秩序和公平竞争，在制度建设、市场监管等方面更好发挥作用。善用“管得住”，提升安全意识和底线思维，做好改革的风险防控，就能为“放得活”提供坚实制度保障；做好“放得活”，不断推出改革新举措，消除经济社会发展中的种种门槛、壁垒，才能不断激发全社会发展的动力和活力，为“管得住”释放发展动能，可以说两者密切联系又相互促进。

更加突出高质量发展。《决定》提出，以新发展理念引领改革，立足新发展阶段，深化供给侧结构性改革，完善推动高质量发展激励约束机制，塑造发展新动能新优势。要健全因地制宜发展新质生产力体制机制，健全促进实体经济和数字经济深度融合制度，完善发展服务业体制机制，健全现代化基础设施建设体制机制，健全提升产业链供应链韧性和安全水平制度。

更加突出创新作用。在构建支持全面创新体制机制方面，《决定》提出，统筹推进教育科技人才体制机制一体改革，健全新型举国体制，深化教育综合改革，深化科技体制改革，深化人才发展体制机制改革等。

健全宏观经济治理体系。《决定》提出，完善宏观调控制度体系，统筹推进财税、金融等重点领域改革，增强宏观政策取向一致性。要完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制，深化财税体制改革，深化金融体制改革，完善实施区域协调发

展战略机制。其中，“增强宏观政策取向一致性”这句话在去年的中央经济工作会议首次提出，此次重提“一致性”，体现了在推进宏观政策制定和实施过程中的战略思考和实践要求。通过增强政策协调性、统一性、协同性、连贯性、可预测性、稳定性和优化配置，可以提高政策的整体效果和效率，促进经济的持续健康发展。

以高水平开放促进更深层次改革。在完善高水平对外开放体制机制方面，《决定》提出，建设更高水平开放型经济新体制。稳步扩大制度型开放，深化外贸体制改革，深化外商投资和对外投资管理体制改革，优化区域开放布局，完善推进高质量共建“一带一路”机制。

此外，《决定》还在完善城乡融合发展体制机制、健全全过程人民民主制度体系等方面作出了具体部署。

深刻领会和把握进一步全面深化改革的根本保证

办好中国的事情关键在党。党的领导是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的根本保证。《决定》的第三板块主要讲加强党对改革的领导、深化党的建设制度改革。必须深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，保持以党的自我革命引领社会革命的高度自觉，坚持用改革精神和严的标准管党治党，完善党的自我革命制度规范体系，不断推进党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。要坚持党中央对进一步全面深化改革的集中统一领导，深化党的建设制度改革，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争。尤其要认识到，进一步全面深化改革的思路举措已经明确，在党中央的集中统一领导下，以钉钉子精神抓好改革落实十分重要。

“一分部署、九分落实”是对事业发展和领导活动的重要规律性认识。改革越是向纵深推进，触及的利益矛盾越是复杂尖锐，硬骨头越难啃，每前进一步都不容易。只有在抓落实上下更大功夫，才能克服种种阻力、打破利益固化的藩篱，用更多更好的现代化成果惠及最广大人民，不断取得改革的成功。在抓改革落实的过程中，要吃透改革要求，要抓好责任落实，要强化督察问效，要坚持久久为功。我们要深刻认识改革的复杂性、艰巨性，坚持正确方向，增强前进定力，抓铁有痕、踏石留印，一茬接着一茬干，一张蓝图绘到底。

【作者系中央党校(国家行政学院)马克思主义学院副院长、教授】

《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出，保障进城落户农民合法土地权益，依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出的办法。今年的中央一号文件也提出，“稳慎推进农村宅基地制度改革”。农村宅基地制度是我国最具特色和备受关注的土地制度，宅基地制度改革是深化农村土地制度改革的重要内容。稳慎推进农村宅基地改革对推动城乡融合发展、缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣发展具有重要意义。

宅基地是农村重要的资本存量，也是农户重要的生活生产资料，具有居住保障、财产权益、产业发展、文化传承、生态宜居等多重功能。2018年中央一号文件提出，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权”分置。“三权”分置不仅是宅基地制度改革的基本方向，也是赋予农民更加充分的财产权益的重要路径，必然会为实现农业农村现代化持续注入强劲动力。

一是有助于增强乡村振兴要素支撑。在宅基地制度改革中，破除农户的宅基地是祖业、私产的观念，引导农民依法退出闲置和多占、超占的宅基地，腾出乡村发展空间，有助于解决符合条件的农户无地建房、产业项目无地可落、农村公益基础设施建设用地不足等问题，有助于畅通城乡要素自由流动渠道与经济内循环，破解乡村全面振兴面临的“人、地、钱”制约。

二是有助于推动村集体和农民增收。党的二十大报告提出，深化农村土地制度改革，赋予农民更加充分的财产权益。以宅基地制度改革为抓手，通过宅基地农户资格权的认定以及资格权的多种实现形式，有助于完善不同区域农户“户有所居”的多种有效保障方式，实现基本居住权益。通过适度放活宅基地使用权，有助于推动农村一二三产业融合发展，拓展新型农村集体经济发展和农民持续增收的新空间。

三是有助于宜居宜业和美乡村建设。将宅基地制度改革与农村人居环境整治、农村综合性改革试点试验、乡村振兴示范片区建设等有机结合，有助于推动城镇基础设施和公共服务向乡村延伸，社会事业向农村覆盖。

党的十八大以来，中央分别部署开展了两批农村宅基地制度改革试点。全国各试点地区紧盯关键任务和重点环节，坚持稳慎推进和创新探索并重，取得了显著成效，但仍存在法律政策等制度供给不足、宅基地供需矛盾依然存在，宅基地财产价值实现难等突出问题。围绕中国式现代化推进宅基地制度改革，要坚持问题导向，全力促进宅基地制度改革落地起效。

一是多层级完善“制度体系”。目前，国家层面缺少关于宅基地管理的专门立法，行政法规、现有的相关法律法规条款和政策规定多为原则性要求，操作性不强，试点地区出台的制度文件不健全、不规范、不系统。由此，要加强宅基地制度改革试点成果的总结提炼和及时转化，国家层面尽快出台专门的法律或者行政法规。省级层面加快修订土地管理法实施办法、乡村建设规划许可管理办法、制定农村宅基地审批与建房管理办法等步伐。试点地区要进一步健全关于宅基地分配、流转、抵押、退出、使用、收益、审批、监管等系列制度文件，形成农村宅基地管理全链条、全周期的“一揽子”制度体系。村级层面要从本村实际出发，结合改革成果制定并决议形成宅基地管理章程，明确村集体经济组织在宅基地规划、分配、调整等方面的具体权力内容，建立农村集体经济组织对宅基地使用、流转、退出、收益分配等进行审核和监督管理的具体制度，不断提升宅基地管理规范化水平。

二是多形式保障“户有所居”。目前，大部分村内存量建设用地和退出的宅基地存在，农民建房新增建设用地指标落地困难，宅基地供需矛盾依然存在。居住保障是农村宅基地的基本功能，也是底线功能。由此，宅基地制度改革必须以保障农民基本居住权为前提，多形式保障农民“户有所居”。“一户一宅、限定面积”是实现农村农民基本居住的主导性规则与最基本方式，应继续完善，充分发挥其“压舱石”作用。在此基础上，一方面通过探索农村青年社区、农民住宅小区、农村幸福院、整村异地租赁宅基地使用权、多户联建、城乡合作建房、纳入城镇住房保障体系等方式保障农民“有的住”。另一方面，集成化推进“住有所居+产业振兴+就业创业”“住有所居+基本服务+城乡融合”“住有所居+权益保护+三治融合”等，优化提升农民居住的“硬环境”“软环境”，实现由“有的住”到“住的好”的跃升。

三是多路径实现“财产价值”。在新发展阶段，宅基地的财产功能日益凸显。但因宅基地权能不完善、使用权流转限制多，村民退出意愿不强，退出机制不健全，闲置宅基地和闲置农房盘活利用受资源禀赋、区域位置限制等，导致宅基地的财产价值难以显化和实现。宅基地“三权”分置的重点就是适度放活宅基地使用权，激活宅基地财产价值。由此，宅基地制度改革要探索赋予宅基地使用权作为用益物权所享有的转让、抵押担保等更加充分的分权赋能等，适当拓展流转的地域范围，适度放开流转的身份限制，逐步推进宅基地使用权对外流转的结构性开放。积极引导探索建立由农村集体经济组织主导实施的宅基地有偿使用制度，对存量宅基地超过规定面积和非本集体经济组织成员占用的，实行梯次收费；对申请分配环节，可以采取试点划新办法探索有偿取得宅基地使用权；对区位条件优越的宅基地，引导探索实行“择位竞价”机制。进一步完善支持政策和措施，鼓励宅基地依法自愿退出和多元盘活利用，推进闲置宅基地和闲置农房在整理后，通过复垦复垦、集体经营性建设用地入市等途径进行地性转换，拓展宅基地财产价值显化和实现的制度路径。引导、鼓励结合全国农村产权流转交易规范化试点，将宅基地使用权流转纳入平台交易，充分显化和实现宅基地财产价值的市场溢价。

宅基地制度改革关系到广大农村居民和往返于城乡间农村劳动力的安居乐业，涉及农村政治、经济、社会和城乡关系的方方面面，牵一发而动全身，涉及的多元主体、包含的利益关系十分复杂，社会各界关注度高。稳慎推进农村宅基地制度改革，运用正确的方式方法至为关键。

一是坚持“稳慎推进”总体基调。今年中央一号文件提出，“稳慎推进农村宅基地制度改革”。中央对宅基地制度改革的态度一直是守住底线，稳慎推进。宅基地制度改革必须守住土地公有性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损“三条底线”，防止犯颠覆性错误。严禁下乡利用宅基地搞大规模商品房开发、建别墅大院和盖私人会馆等。严格规范宅基地审批程序和用地建房管理，坚决遏制农村新增乱占耕地建房行为。统筹好改革、发展与安全，做好宅基地制度改革社会稳定风险评估，有效防范化解法律风险、政策风险、市场风险等。

二是突出“分类有序”重要思路。2024年4月，新一轮宅基地制度改革试点结束。下一步，在系统梳理总结试点成果与经验的基础上，应分类有序进一步扩大改革试点范围，对宅基地集体所有权行使机制，农户资格权认定管理、审批、监管等基础性任务，在所有涉农县(市、区)全面推行；对宅基地基础信息调查、村庄规划等基础性工作，与“房地一体”宅基地确权登记颁证工作，按需有序统筹推进。对宅基地使用权流转、闲置宅基地和闲置农房盘活利用等常态化工作，进一步加强规范化管理。对农民“户有所居”，宅基地有偿使用、自愿退出、收益分配等探索性任务，鼓励大胆创新，并探索建立改革重点任务“揭榜挂帅”“赛马争先”攻坚机制。

三是注重“系统整合”改革方法。宅基地制度改革是一项系统工程，改革的内容多，涉及的部门广，与其他改革与发展事项的联系紧密。为此，要以全局观念和系统思维谋划推进，更加注重宅基地制度改革与农村集体产权制度改革深化、农村土地第二轮承包到期后再延长30年等的衔接配套和政策集成。统筹农业农村、自然资源与规划、住房和城乡建设、财政、行政审批、综合执法等部门力量，强化分工协作，形成改革合力，实现宅基地管理高效顺畅，增强宅基地制度改革的叠加效应和整体效能。

(作者系山东师范大学公共管理学院教授)

稳慎推进农村宅基地制度改革

□ 肖卫东