



FOCUS

高层动态

2021年10月25日

兰瑞智库
经济战略研究

指点江山

思入风云

菩提明镜

大道之行

主办：兰瑞智库经济战略研究中心

<http://www.runwaysys.com>

全国客服热线：4001182162

E-mail: runwaysys@163.com

在中国的国情下，中央高层的行为、语言、倾向，会对政策、宏观环境产生重大的影响。

在中国，要做出正确的决策，必须把握政经趋势，而把握政经趋势，最不确定性的因素、最难把握的是中国的国情，而可能破解这一难题的，正是对中央高层动向的动态分析。

哪些问题受到高层关注？哪些人的思想在影响高层的决策？我们处在这样一种环境中，又该如何采取针对性措施？

本报告力图提供一个关键性的分析框架，将中央高层动向及其影响分析与政经趋势分析相结合，从而达到把握最重要的决策要点的效果。

本报告力求提供的参考意见是有价值的，望您善加利用并慎重决策。



本期目录

最新动向	3
【习近平：为黄河永远造福中华民族而不懈奋斗】	3
【李克强：全面提升畜禽水产品增产保供能力】	4
【李克强：部署做好秋收和秋冬种工作】	5
【李克强：推动双创不断迈上新台阶】	6
【韩正：牢牢把握经济社会稳中求进工作总基调】	7
【胡春华：全力以赴抓紧抓好秋收和秋冬种工作】	7
【尤权：助推乡村振兴战略全面实施】	8
【郭声琨：努力打造忠诚干净担当的政法铁军】	8
【黄坤明：打牢建设社会主义文化强国的人才基础】	9
问题探射	9
【推进房地产税改革可双管齐下】	9
【新阶段如何推进要素市场化配置改革】	11
【为人民服务——中国政府的决策动机研究】	14
人物关注	16
【娄勤俭等 8 位省级党委原书记履新全国人大】	16
智囊高参	20
【加大再分配力度 培育中等收入群体】	20
【推进学科交叉融合 助力科技强国建设】	22
虎视寰球	25
【能源危机阴云笼罩欧洲大陆】	25
【俄罗斯与北约断交的幕后】	27
【美英澳联盟给世界带来隐患】	29
华夏透视	31
【宅基地的生产资料属性及其政策意义】	31



最新动向

为什么要对中央高层的最新动向紧密跟踪？因为他们的行为、语言、倾向，会对政策、宏观环境产生重大的影响。可以这样说，在中国，要做出正确的决策，必须把握政经趋势，而把握政经趋势，最不确定的因素、最难把握的是中国的国情，而可能破解这一难题的，正是对高层动向的动态分析。对高端决策来说，高层动向的紧密跟踪是研究分析的关键性资源。

【习近平：为黄河永远造福中华民族而不懈奋斗】

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平 10 月 22 日下午在山东省济南市主持召开深入推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会并发表重要讲话。他强调，要科学分析当前黄河流域生态保护和高质量发展形势，把握好推动黄河流域生态保护和高质量发展的重大问题，咬定目标、脚踏实地，埋头苦干、久久为功，确保“十四五”时期黄河流域生态保护和高质量发展取得明显成效，为黄河永远造福中华民族而不懈奋斗。

中共中央政治局常委、国务院副总理韩正出席座谈会并讲话。座谈会上，国家发展改革委主任何立峰、甘肃省委书记尹弘、山西省委书记林武、山东省委书记李干杰、自然资源部部长陆昊、生态环境部党组书记孙金龙、水利部部长李国英先后发言，介绍工作情况，提出意见和建议。参加座谈会的其他省区主要负责同志提交了书面发言。

习近平指出，沿黄河省区要落实好黄河流域生态保护和高质量发展战略部署，坚定不移走生态优先、绿色发展的现代化道路。第一，要坚持正确政绩观，准确把握保护和发展关系。把大保护作为关键任务，通过打好环境问题整改、深度节水控水、生态保护修复攻坚战，明显改善流域生态面貌。沿黄河开发建设必须守住生态保护这条红线，必须严守资源特别是水资源开发利用上限，用强有力的约束提高发展质量效益。第二，要统筹发展和安全两件大事，提高风险防范和应对能力。高度重视水安全风险，大力推动全社会节约用水。要高度重视全球气候变化的复杂深刻影响，从安全角度积极应对，全面提高灾害防控水平，守护人民生命安全。第三，要提高战略思维能力，把系统观念贯穿到生态保护和高质量发展全过程。把握好全局和局部关系，增强一盘棋意识，在重大问题上以全局利益为重。要把握好当前和长远的关系，放眼长远认真研究，克服急功近利、急于求成的思想。第四，要坚定走绿色低碳发展道路，推动流域经济发展质量变革、效率变革、动力变革。从供需两端入手，落实好能耗双控措施，严格控制“两高”项目盲目上马，抓紧有序调整能源生产结构，淘汰碳排放量大的落后产能和生产工艺。要着力确保煤炭和电力供应稳定，保障好经济社会运行。

习近平强调，“十四五”是推动黄河流域生态保护和高质量发展的关键时期，要抓好重大任务贯彻落实，力争尽快见到新气象。一是加快构建抵御自然灾害防



线。要立足防大汛、抗大灾，针对防汛救灾暴露出的薄弱环节，迅速查漏补缺，补好灾害预警监测短板，补好防灾基础设施短板。要加强城市防洪排涝体系建设，加大防灾减灾设施建设力度，严格保护城市生态空间、泄洪通道等。二是全方位贯彻“四水四定”原则。要坚决落实以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，走好水安全有效保障、水资源高效利用、水生态明显改善的集约节约发展之路。要精打细算用好水资源，从严从细管好水资源。要创新水权、排污权等交易措施，用好财税杠杆，发挥价格机制作用，倒逼提升节水效果。三是大力推动生态环境保护治理。上游产水区重在维护天然生态系统完整性，一体化保护高原高寒地区独有生态系统，有序实行休养生息制度。要抓好上中游水土流失治理和荒漠化防治，推进流域综合治理。要加强下游河道和滩区环境综合治理，提高河口三角洲生物多样性。要实施好环境污染综合治理工程。四是加快构建国土空间保护利用新格局。要提高对流域重点生态功能区转移支付水平，让这些地区一心一意谋保护，适度发展生态特色产业。农业现代化发展要向节水要效益，向科技要效益，发展旱作农业，推进高标准农田建设。城市群和都市圈要集约高效发展，不能盲目扩张。五是在高质量发展上迈出坚实步伐。要坚持创新创造，提高产业链创新链协同水平。要推进能源革命，稳定能源保供。要提高与沿海、沿长江地区互联互通水平，推进新型基础设施建设，扩大有效投资。

习近平指出，党中央已经对推动黄河流域生态保护和高质量发展作出全面部署，关键在于统一思想、坚定信心、步调一致、抓好落实，要落实好中央统筹、省负总责、市县落实的工作机制，各尽其责、主动作为。要调动市场主体、社会力量积极性。

习近平强调，进入7月下旬以来，黄河流域部分地方遭受罕见洪涝灾害，各有关地方要切实做好灾后恢复重建工作，特别是要关心和帮助那些因灾陷入困境的群众，保障人民群众基本生活，保证生产生活正常秩序。要注意克服秋汛影响，采取有针对性的措施，抓好秋冬种工作。入冬在即，各地要早作谋划、制定预案，保障群众生活用电、供暖，确保群众温暖过冬。

韩正在讲话中表示，要认真学习贯彻习近平总书记重要讲话和指示精神，进一步增强推动黄河流域生态保护和高质量发展的责任感使命感。要坚持问题导向，统筹水安全和水资源优化利用，保障生态和生活用水，严控高耗水产能过度扩张。要从黄河流域生态环境系统性和完整性出发，加强上游水源涵养能力建设、中游水土保持、下游湿地保护和生态治理，分区分类推进生态环境保护修复。要扎实推动黄河流域高质量发展，建设特色优势现代产业体系，高度重视煤炭清洁利用，建设全国重要能源基地。要牢固树立大局意识，凝聚大保护合力，坚决把黄河流域生态保护和高质量发展重点任务落实到位。（据新华社）

[Top](#)

【李克强：全面提升畜禽水产品增产保供能力】

全国畜牧渔业工作会议10月22日在重庆召开。中共中央政治局常委、国务院总理李克强作出重要批示。批示指出：畜牧渔业是关系国计民生的重要产业，直接关系到老百姓“菜篮子”，关系农牧渔民增收致富，也是保持物价总水平稳定的重要基础。近年来，我国畜牧渔业综合生产能力不断增强，肉蛋奶和水产品供应丰富多样，有效满足了城乡居民消费需求。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻党中央、国务院决策部署，严格落实省负总责和“菜



篮子”市长负责制，稳定和完善的长效支持政策，推动构建现代养殖、良种培育、疫病防控和加工流通体系，促进畜牧渔业高质量发展，全面提升畜禽水产品增产保供能力，更好适应人民群众生活水平不断提高的消费需要。

中共中央政治局委员、国务院副总理胡春华出席会议并讲话。他强调，畜禽水产品是保障国家粮食安全的重要组成部分，要认真贯彻习近平总书记重要指示精神，落实李克强总理批示要求，以畜牧渔业高质量发展确保供给安全，满足人民群众日益增长的消费升级需求，破解资源环境等制约。

胡春华指出，要加快提升创新驱动发展能力，健全符合畜牧渔业特点的科研体系，加大优良品种、设施装备、防疫等科技攻关力度，强化技术服务支撑。要提高产业现代化水平，优化畜牧渔业生产结构，稳定生猪生产，扩大牛羊肉、奶业、禽肉和渔业生产，形成均衡协同的生产供应格局。要大力发展现代化设施养殖，支持小规模养殖场户发展现代化生产，加强养殖污染治理。要坚持按照市场化方式发展畜牧渔业，培育壮大多元市场主体，建立健全市场调控体系，提高统筹利用两个市场、两种资源水平，推动优势产业参与国际竞争。

胡春华强调，各地区都要落实生产供应责任，加大政策和资金支持力度，鼓励优势产区率先发展，为畜牧渔业发展营造良好环境和条件。要落实长江“十年禁渔”各项措施，加强水生生物资源保护。（据新华社）

[Top](#)

【李克强：部署做好秋收和秋冬种工作】

国务院总理李克强 10 月 20 日主持召开国务院常务会议，部署做好秋收和秋冬种工作，为保障粮食安全和物价平稳提供有力支撑；听取民生用能保供情况汇报，要求确保人民群众安全温暖过冬；要求进一步加大对中小微企业纾困的政策支持力度。

会议指出，今年秋粮丰收已成定局。粮价是百价之基，我国居民消费价格指数中食品价格占比高，粮食丰收可为稳物价、防通胀奠定坚实基础。要按照党中央、国务院部署，积极应对近期北方持续阴雨对秋收秋播带来不利影响、农资价格高位运行等挑战，保证秋粮应收尽收，力争秋冬种面积基本稳定，确保明年夏粮丰收。一是主产区要抓紧组织秋粮抢收，做好粮食烘干收储。二是抓好秋冬种。加快积水农田排水。对因灾推迟播种地块，通过选用早熟品种、适当增加播种量、科学增施底肥等，尽量降低晚播影响。因时因地因苗落实冬前田管和病虫害防控措施。三是保障农资供应、稳定农资价格。加强种子供应和质量监管。保障原料和用能，促进农资企业扩大生产，加强进出口调控，增加化肥、农药供应。四是加大政策支持。保障农田排涝、粮食烘干等的电力、柴油供应。农业部门要统筹用好现有资金支持地方秋收和秋冬种。对受灾地区中央财政再安排适当资金用于农业生产救灾。财政部门提前下达明年相关转移支付资金和农机购置补贴等，支持地方开展晚播和购置烘干机等，对烘干作业给予适当补助。

会议指出，确保人民群众特别是受灾群众安全温暖过冬是党中央、国务院的明确要求。据预测，今年冬季北方等地区气温较常年同期偏低，甚至可能出现极端天气。会议决定，要统筹稳增长、调结构、保民生，重点解决群众和市场主体反映强烈的突出问题。一要确保冬季北方地区特别是东北供暖。全力保障供暖用煤生产和运输。依法打击煤炭市场炒作。二要保障北方重点地区取暖用气。组织供气企业尽可能增加资源供应，统筹协调用气资源，适时组织“南气北上”，用



好已形成的储气量，做好调峰保供。坚持宜煤则煤、宜电则电，实事求是、因地制宜保障群众取暖。三要充分发挥煤电油气运保障机制作用，做好日调度、周平衡。压实地方责任，鼓励地方对供气供热企业给予合理支持，保证民用气和取暖价格基本稳定。科学实施有序用电，做好“压非保民”预案，合理控制城市夜景亮化。推动全社会加强节约用电用能。

会议指出，保中小微企业等市场主体，就是保就业，也有利于增加供给、稳定物价。要多策并举有针对性加大助企纾困力度。防止大宗商品涨价向下游产业传导使中小微企业承受成本压力，抓紧研究包括阶段性减税降费在内的普惠性政策，鼓励地方对中小微企业在减免房屋租金、水电费等方面给予支持，减轻企业负担，帮助渡过难关。推动中小微企业向“专精特新”方向发展，提升市场竞争力。会议还研究了其他事项。（据新华社）

[Top](#)

【李克强：推动双创不断迈上新台阶】

10月19日，中共中央政治局常委、国务院总理李克强在北京人民大会堂出席2021年全国大众创业万众创新活动周，发表重要讲话，并宣布活动周正式启动。李克强说，双创活动周是创业创新者展示风采、碰撞创意、交流合作的大舞台。每次参加都能感受到扑面而来的创业热情和创新活力。

李克强指出，近年来，面对极为复杂严峻的国内外形势，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国上下砥砺攻坚，经济发展成就显著。这来之不易，离不开亿万人民群众、上亿市场主体实干奋斗，双创也功不可没。大量市场主体立了起来、活跃起来，创新能力不断提升，新动能加快成长，对稳定就业和经济大局提供了强力支撑。更多人以双创出彩、靠奋斗创造财富。创业走向大众、创新来自万众，汇聚成推动经济发展的澎湃力量。

李克强说，双创很重要的是众，人民群众是现代化建设的根本力量。中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，是世界上最大的发展中国家，发展是解决一切问题的基础和关键。面对当前经济增长放缓等挑战，促进经济持续稳定恢复，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，落实党中央、国务院部署，按照立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的要求，继续做好“六保”工作，特别是注重保就业保民生保市场主体这前三保，不断深化改革开放，强化创新驱动，用市场化办法纵深推进双创。聚众智汇众力，让人民群众的勤劳智慧更充分发挥出来，促进经济平稳运行和持续健康发展。

李克强指出，我国已有近1.5亿市场主体，保就业保民生要靠市场主体。要推动双创不断迈上新台阶，催生更多市场主体，拓展经济发展空间。双创可以支撑就业，能为解决今年上千万高校和中职毕业生就业拓宽渠道。要深入推进“放管服”改革，打造市场化法治化国际化营商环境，加强事中事后监管，反对垄断和不正当竞争，维护公平公正市场秩序。聚焦创业创新需求加大扶持，落实好小微企业税收优惠、普惠金融等政策，对初创企业、小微企业给予“雪中送炭”支持。夯实基础研究根基，加大关键核心技术攻关，支撑双创提质升级。发展集技术孵化、融资投资等为一体的众创空间，依托“互联网+”推动融通创新，形成双创乘数效应，发展壮大新动能。广泛育才聚才，弘扬科学精神、专业精神、工匠精神，呵护创造激情，崇尚务实笃行，使千千万万想创业、敢创新、能创造的奋进者尽显身手，在奋斗中实现不凡创造。



李克强还通过视频巡视了上海交通大学科技成果转化、民营企业穆驰公司以创业带就业、大学生创办的无锡海斯凯尔公司新成果等展示，勉励他们在创业创新广阔舞台上继续取得满满收获。何立峰主持启动仪式。河南省主要负责同志在双创周郑州主会场致辞。创业创新代表发了言。肖捷、万钢参加活动。（据新华社）

[Top](#)

【韩正：牢牢把握经济社会稳中求进工作总基调】

中共中央政治局常委、国务院副总理韩正 10 月 19 日在国家发展改革委召开座谈会，研究部署今年四季度和明年初有关重点工作。他强调，要认真贯彻习近平总书记重要指示精神，牢牢把握稳中求进工作总基调，完整准确全面贯彻新发展理念，更好统筹发展和安全，保持宏观政策连续性、稳定性、可持续性，确保经济社会平稳运行，确保能源安全保供，确保人民群众温暖过冬。

韩正指出，今年以来，各地区各部门坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，统筹抓好疫情防控和经济社会发展各项工作，经济运行保持在合理区间，成绩来之不易。要把握新情况，研究新问题，坚定信心、保持定力，坚定不移走高质量发展道路。要加强宏观政策研究，做好宏观政策跨周期调节，提前谋划明年工作。

韩正强调，要发挥好煤电油气运保障机制作用，进一步加强统筹协调，确保今冬明春能源电力安全稳定供应。加强分类指导和政策协同，在符合安全和环保要求前提下有效增加煤炭生产能力。研究采取有力举措，坚决遏制、依法规管囤积炒作。要落实好燃煤电价扩大浮动范围政策，帮助煤电企业缓解阶段性困难，研究完善煤电价格市场化形成机制。要坚持市场化、法治化原则，健全节约用能的激励和约束政策，从供需两端发力促进能源行业平稳健康发展，重点调控高耗能行业用能，做好精细化有序用能管理。要进一步加强基础设施建设，加快提升国家能源储备能力。要坚持民生优先，守住安全底线，坚决保障好民生和公共服务用能需求。何立峰参加会议。（据新华社）

[Top](#)

【胡春华：全力以赴抓紧抓好秋收和秋冬种工作】

抓好当前秋收和秋冬种切实保障粮食生产视频调度会 10 月 20 日在京召开。中共中央政治局委员、国务院副总理胡春华出席会议并讲话。他强调，要认真贯彻习近平总书记重要指示精神，按照国务院常务会议部署要求，全力以赴抓紧抓好秋收和秋冬种工作，确保今年粮食丰收到手，切实为明年夏粮和全年粮食丰收奠定坚实基础。

胡春华指出，今年四季度秋冬种是明年夏季粮油生产的起点，夺取明年粮油丰收必须从今年秋冬季就抓紧抓好。要高度重视北方连阴雨天气给秋收和秋冬种带来的严峻挑战，采取有力有效应对措施，最大限度降低不利影响。要毫不放松抓好秋收，加强受灾地区农机组织调度和农业社会化服务，抓紧抢收在田成熟秋粮，及时做好烘干收储。要努力稳定冬小麦播种面积，及时调度播种进展，加强技术指导服务，提高播种质量。要做好加强冬小麦田间管理各项准备，确保安全越冬和冬后苗情转化升级需要。要切实扩大冬油菜播种面积，充分利用南方地区冬闲田扩种油菜。



胡春华强调，各地区各有关部门要把抓好秋收和秋冬种作为落实粮食安全党政同责要求的重要内容，逐级压实责任，加大支持保障力度，不折不扣完成好各项任务。农业农村部、发展改革委、财政部、气象局负责同志分别在会上作了具体部署。（据新华社）

[Top](#)

【尤权：助推乡村振兴战略全面实施】

10月19日至21日，中共中央书记处书记、中央统战部部长尤权在贵州调研时强调，要深入学习贯彻中央民族工作会议精神，切实铸牢中华民族共同体意识，更好促进民族团结进步，助力全面推进乡村振兴，努力让各族群众过上更加美好的生活。

尤权来到贵阳、毕节、黔南，深入乡村企业，走访民族学校、民族文化博物馆和铸牢中华民族共同体意识教育基地，并与省、市、县有关负责同志和当地干部群众代表座谈，调研贯彻落实中央民族工作会议精神情况，了解毕节建设贯彻新发展理念示范区进展。尤权指出，做好新时代民族工作，当前最重要的是深入学习贯彻中央民族工作会议精神。要完整准确理解把握习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想，坚持以铸牢中华民族共同体意识为主线，按照增进共同性的方向改进民族工作，做到共同性和差异性的辩证统一、民族因素和区域因素的有机结合。要加强对各族群众特别是年轻一代的民族团结进步教育，引导他们深刻认识到56个民族是一个大家庭、中华民族是一个整体，加强团结互助，共促繁荣发展。

尤权强调，要全面贯彻习近平总书记对毕节的重要指示精神，着力促进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，坚持经济发展与生态保护相结合、外部帮扶与激发内生动力相结合，接续推动脱贫地区发展和群众生活改善。要继续发挥统一战线优势作用，助推乡村振兴，做好定点帮扶工作，为推动脱贫地区实现高质量发展作出更大贡献。尤权还走访了省委统战部和各民主党派省委会。（据新华社）

[Top](#)

【郭声琨：努力打造忠诚干净担当的政法铁军】

中共中央政治局委员、中央政法委书记、全国政法队伍教育整顿领导小组组长郭声琨10月17日在全国政法队伍教育整顿政治建设专题会议上强调，要以孙力军等人严重违纪违法问题为鉴戒，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。

郭声琨强调，要从政治上认清孙力军等人严重违纪违法问题的严重危害性，认真查找问题，深入剖析原因，营造反思警示警醒的氛围，使广大干警从中受到教育、引以为戒，树牢理想信念，严肃党内政治生活，坚决把党中央关于全面从严治党的各项部署要求落到实处。

郭声琨要求，要紧紧抓住孙力军等人严重违纪违法的重点领域，进行系统全面深入的排查整改，真正堵塞漏洞、扎紧篱笆，防止权力滥用。要采取更加坚决



有力的措施，动真碰硬、深挖彻查，确保见人见事见案见结果，确保不留隐患。要强化责任落实，确保查纠整改不走过场。会议听取了有关单位和地区情况汇报。（据新华社）

[Top](#)

【黄坤明：打牢建设社会主义文化强国的人才基础】

10月20日，中共中央政治局委员、中宣部部长黄坤明在同宣传思想文化领域高层次人才代表座谈时强调，要深入学习贯彻习近平总书记在中央人才工作会议上的重要讲话精神和关于宣传思想文化人才队伍建设的重要论述，聚焦新时代宣传思想工作使命任务，全面加强宣传思想文化领域人才工作，打牢建设社会主义文化强国的人才基础。

黄坤明指出，习近平总书记的重要论述科学回答了新时代人才工作一系列重大理论和实践问题，深刻阐明了宣传思想文化领域建设什么样的队伍、培养什么样的人才，为做好人才工作提供了根本遵循。广大宣传思想文化工作者要心怀“国之大者”、强化使命担当，自觉用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑，自觉从学习领悟百年党史中坚定理想信念，坚持修身立德、求真向善、奉献人民，努力在回应时代召唤、担当时代使命中建功立业，为全面建设社会主义现代化国家贡献智慧和力量。

黄坤明强调，要创新做好新时代宣传思想文化人才工作，以实施重大人才工程为牵引，以人才发展体制机制改革为动力，以重点领域人才培养为关键，以优化人才发展环境为保障，培养造就一支规模宏大的高素质宣传思想文化人才队伍。（据新华社）

[Top](#)

问题探射

哪些问题受到高层关注？哪些问题将被高层关注？如何解决这些问题？问题的发展和解决方式将怎样影响相关问题和同类问题？这些问题又如何影响我们的宏观环境？我们处在这样一种环境中，又该如何采取针对性措施？本栏目通过提出问题、分析问题、解决问题的方法，使得我们对于高层动向的追踪变得具有很强的实践性和功能性，其方法对我们的决策分析具有启迪意义，也将极大提升我们的决策分析的利用价值。

【推进房地产税改革可双管齐下】

近期，中央领导的再次表态“积极稳妥推进房地产税立法和改革，做好试点



工作”，进一步引起了社会的广泛关注和热议。据不完全统计，今年以来，国家相关部门已经至少 6 次表示要“推进房地产税立法和改革”。房地产税如何推出的问题，正受到越来越多的期待，也伴随着不同观点的再次撞击。

关于房地产税的讨论由来已久，几乎每年两会之前房地产税都备受关注。不过房地产税的立法和改革，在实践层面的推进一直有限，十八届三中全会关于“加快房地产税立法并适时推进改革”的表述，后来在年度文件里，先是退到了“稳步推进”，再后来又退到了“稳妥推进”。此次中央领导关于“积极稳妥推进房地产税立法和改革，做好试点工作”的最新表态，可以说为房地产税的推出，再次按下了快进键，而且给出了“双管齐下”的推进路径指导。不过，由于房地产税非常敏感、复杂，它的“积极”的立法和改革过程，也注定会是一个必须求“稳妥”、争取社会“最大公约数”与可接受度的过程，不宜一味求快。

从务实的操作来讲，笔者认为，房地产税的推出采取双管齐下、双轨并行的方式，应该是很有必要的。一方面，应积极考虑启动立法，虽然立法进程受到很多因素影响有不确定性，但是只有启动立法程序，很多社会上议了多年的问题，再作讨论才会有放的矢和形成其现实意义；另一方面，在有可能较为漫长的立法过程完成之前，一些条件具备的地方可以先推试点改革，为立法提供本土经验。

积极考虑启动立法，可以先为房地产税的推出，争取在“税收法定”轨道上建立一个秩序框架，也是结合“公众参与”机制，斟酌社会可接受度的一种最规范的办法。其实过去几十年间，体制内部关于房地产税已进行了大量的讨论，一旦立法正式启动，进入一审后，有关部门应该考虑将法律草案文本公之于世，征求社会公众意见建议，估计至少会有几十万条公众意见，需要随之对于这些意见内容进行梳理、归并，从中总结出代表性的和有建设性的，形成民意清单，再进一步采取多种形式凝聚共识。我认为很有必要像个人所得税改革中曾经有过的那样，召开电视广播直播的公开听证会，选择代表性的发言人在听证会上展开讨论，让各派意见观点，通过理性辩论，充分摆出各自论据，最后争取形成一个高水平的社会可接受的法律文本，对接可操作方案。

借鉴以往我国改革中的立法经验，从一审、二审到三审，至少要有一年以上的时间，关于房地产税改革，由于必定有激烈的观点争议，其立法很可能还要推到四审，而过去经四审才走完立法过程的，有的案例长达十年以上。因此启动立法的同时，扩大房地产税改革试点范围（类似上海、重庆那样以“房产税改革试点”名义），有助于充分考虑各个地方现实情况的差异，以本土案例经验助益优化统一立法。

在各种具体国情条件的制约之下，我国的房地产税不能简单照搬国外的经验。房地产税在美国的征收方法比较简洁，不做免税的“第一单位”扣除，消费性住房的产权持有者也必须完税，否则惩罚措施是非常有力度的。英国的市政税、加拿大的房地产税基本上都是类似的情况，因此经常会有继承到房子的人，因为自己的现金流不足交不起税而卖房的情况。但是这种简洁的收税方法，在中国的当下阶段肯定行不通，中国的房地产税该怎么收，需要在实践中积累本土经验。

实际上，上海和重庆此前已经有过多年的试点，并探索出了一些经验。2011 年国务院允许重庆和上海对个人住房征收房产税而启动改革试点，两地推行了有差异性的方案。在上海的方案中，只对新购住房征税，不涉及存量住房，在浦东和浦西实行了差异税率。在实践中，虽然浦东（0.4%）和浦西（0.6%）只有 0.2% 的税率差异，却打破了上海人多年形成的“宁买浦西一张床，不买浦东一间房”老观念，把大量的新买房交易引向了新开发的浦东地区，即实践证明，政府可以



通过税率调整等符合经济学原理的“参数手段”，将不动产配置按照其政策意图进行调控而寻求优化。在重庆的方案中，政府对当年已经摸清楚情况的 3000 多套存量独立别墅（即所谓“花园洋房”，这些年，随社会发展进程又有增加）开征房产税，而且设置了 180 平米的免税面积。重庆触动存量和进行第一单位扣除的经验，都很有参考价值，在实践中证明了：相对柔性地切入而使课税覆盖存量，也可顺利推行房产税改革，没有出现曾有人危言耸听地警告过的抗税事件。

无论是差别税率还是动存量、第一单位扣除，都可以成为未来房地产税立法过程中值得借鉴的本土经验。但这些还不够，随着市场的分化和各地越来越多新情况的出现，需要以试点的扩围来提供更多的经验。特别是从一些特定的区域考察，也已经等不起相对漫长的立法过程了：从笔者的研究来看，深圳要创构中国特色社会主义市场经济先行示范区，海南要在全岛建设全球最大体量的自由贸易港区，浙江要率先建设共同富裕示范区，这三个中央寄予厚望的行政区，都有较好的条件和现实紧迫性去加入先行试点范围。当然，别的地方如果愿意加入试点，也是应该欢迎的。不过，一般而言，三四线城市不会进入“第一批”的先行位置。另外，在改革试点扩围的过程中，笔者认为还需要鼓励各个试点地区有针对性地设计某些差异化的尝试方案，其探索都可以为统一立法提供本土经验借鉴。

其实，无论是为了落实“房住不炒”、加强楼市调控，还是为了调节收入分配、促进共同富裕，房地产税都已被寄予厚望。不过也要看到，由于住房供需不对称性的存在，征收房地产税并不会让北京、上海等一线城市的房价，在我国城镇化仍存在的高速发展期内，改变长期而言的上扬曲线基本模样，但它会使这条曲线的斜率降低，振幅减少，特别是遏制肆无忌惮的炒作，同时还会有提高直接税比重优化收入分配和财产配置，助力构建地方税体系落实省以下分税制和促使地方政府职能优化转换，催化基层公众参与式民主法治机制等多种其他正面效应。对于我国房地产税的推出，大众既应该积极参与讨论，又应该保持必要的耐心。

【来源：《环球时报》，作者：贾康，华夏新供给经济学研究院院长，中国财政科学研究院研究员、博导】

[Top](#)

【新阶段如何推进要素市场化配置改革】

■ 劳动力市场

关于生产要素市场的理论顺序，现在普遍是把土地市场放在第一位，笔者更倾向于把劳动力市场放在第一位。这与笔者的“人本经济学”思想有关。虽然别的生产要素也从不同侧面涉及人的发展问题，但劳动力市场更直接、更密切。劳动力市场建设，在实践中可以把握以下三个着力点。

第一个着力点：深化户籍制度改革。传统户籍制度束缚人的积极性、阻碍劳动力的流动，使城乡就业人员有身份的区隔。现在仍然存在这种“二元”结构。其实，这不只是“农民工”的称呼问题，更是制度问题。大约两亿九千万“农民工”进城以后，没有完全解决户口问题，直接影响其工作和生活，如买房、买车、孩子上学以及分享城市社保福利等。怎么样让劳动力能够自由流动？下一步要大力推进户籍制度改革，还公民以迁徙自由。

第二个着力点：畅通劳动力和人才的社会性流动渠道，解决平等就业问题。



现在就业存在一些歧视，比如身份歧视、性别歧视等，此外，到一些国有企业、事业单位就业还有某些壁垒。应畅通劳动力和人才社会性流动的渠道，建立健全统一规范的人力资源市场体系，克服“就业歧视”和某些壁垒问题，做到公开招聘、公平竞争。惟其如此，才能够使真正的人才“脱颖而出”。

第三个着力点：完善劳动技能评价制度。劳动技能，它的价值怎么评价？应该发扬 1984 年“莫干山会议”选拔参会代表秉持的精神：“以文选人”，“英雄不问来路”。今天要真正把劳动力市场搞活，就要打破条条框框。如果清规戒律太多，有很多有为的青年被这样那样的条条框框给束缚住了。要完善技术工人的评价选拔制度，真正给底层劳动者提供一个上升通道，这是劳动力市场必须要解决的问题。

■土地要素市场

尽管威廉·配第提出“土地是财富之母”，但是与劳动力市场和人才社会性流动相比，还是建议把土地要素市场放在第二位。这里的要害是什么？

第一个着力点：建立城乡统一的建设用地市场。

第二个着力点：产业用地市场化配置改革。工业也好，服务业也好，都要有一个产业用地的市场供应体系，其方式包括租赁、先租后让、弹性年期供应以及作价出资入股等。

第三个着力点：盘活存量建设用地。存量用地与农民家庭有直接关系。现在土地存量流动不畅通，造成要素效率低下。因此，要把闲置的、僵化的土地盘活，使那些低效的土地高效运转起来。

两亿九千万农民进城了以后，有些宅基地在那荒着。宅基地怎么搞活？怎样才能发挥这些地的潜力？看到最少的数据估计，空置的宅基地大约有 3000 万亩，《中国农村发展报告》(2017)显示，全国的空心村“闲置宅基地综合整治潜力”约 1.14 亿亩，包括一些闲置的整个院落。

怎么样搞活宅基地？用“三权分置”这个思路。如果农村的宅基地能够得到盘活，将充分发挥土地的效益，有利于保障农民的财产性收入。

■资本要素市场

一是完善股票市场。这是一个基础制度。现在股票市场包括主板、科创板、中小企业板、创业板和全国中小企业股份转让系统(“新三板”)。

二是债券市场(包括各种债)。

三是产权市场。俗话说“产权市场”(属国资委的中国产权协会联系管理)起源于 1988 年，最初称企业兼并市场。1995 年笔者主笔出版的《产权交易:理论与运作》曾专门论述了此类产权交易市场的理论与运作问题。当前，在发展混合所有制经济中，仍需要发挥此类产权市场的作用。此类产权市场到现在发展到多少家了？全国 200 多家。它应该放到哪里？笔者和产权市场界的朋友主张放在资本市场之内。因为，在笔者看来“此类产权市场是一种非标的资本市场”，虽然它与资本市场还有点差距，但在发展资本市场时，应一并考虑进来健全完善。

■技术要素市场

第一个着力点：激活技术产权的激励。怎么激活？注意技术产权与很多知识分子和技术人员的“血肉关联”。单位的科研人员、各类专家在职务发明方面的知识产权如何清晰界定？其中给单位界定多少？给科研人员个人界定多少？近年因界定不清出现了一些产权案件。

笔者在《广义产权论--中国广领域多权能产权制度研究》中曾写道：“还应将这部分知识产权的一部分分配给具体创造该知识产权的技术人员。也就是说，由



单位集体所有的知识产权，其股份也应分为两部分，一部分为该单位所有，另一部分由技术人员持有。”

下一步，要确立并且健全职务科技成果产权制度，这是一个很大的突破。职务科技成果产权制度不仅意味着对科研人员“财产权”的承认和激励，而且意味着对科研人员“人格权”的尊重和新的解放。

第二个着力点：严格实施非职务成果的知识产权界定。职务科技成果产权制度要进行试点，“非职务成果”的知识产权如何界定得更清晰、更准确？品牌(包括品牌内的技术配方)是很有价值的。搞混合所有制改革，有的可以以现金作资本，有的可以用品牌投入。品牌就是知识产权有技术含金量，应进行界定量化：评估、作价、折股。

第三个着力点：激活中介服务的活力，把技术市场的供给方与需求方对接起来。要建立技术转移中介人才的培养体系，大学应设技术经理课程，从而逐步建立中国自己的“技术经理人”队伍。

■数据要素市场

数据作为新的生产要素，是新生事物，值得探讨。

第一点：准确把握数据的范围。“数据”的范围要科学把握，扭转狭隘的“数据观”。确立数据不仅仅是统计部门为宏观调控提供的数据，而是国家(政府)、企事业单位、社会组织、公众(自然人)等各行为主体以及自然界客体，在互联网上或者互联网下提供的全部信息的总和，不可简单化。

第二点：探讨“国家安全”和“个人隐私”两条红线之外的“数据双轨制”。笔者认为要时刻守住两条红线：一条是涉及“国家安全”的机密数据红线，另一条是涉及“公民隐私”的机密数据红线。应制定“数据安全法”来确立数据安全的保护制度，不允许利用数据危及“国家安全”或利用数据损害“公民隐私”及对人进行控制。

据此可以得出一个结论：从整个社会来说将来中国的数据是在排除“国家安全”和“公民隐私”之外“双轨运行”的。第一条轨：免费向社会大众、各行业提供的公共信息(“国家安全”以外)；第二条轨：企业或事业单位法人的有关信息、公民的有关信息(“公民隐私”以外)等。

第三点：从产权角度建立数据权利体系。从与要素市场化配置相关的产权角度来说，数据只有在实操和使用中才能产生价值，它涉及数据采集、数据传输、数据存储、数据处理、数据交换等过程。复杂在哪里呢？从产权来看，数据权利体系很不清晰、很不完整。

■管理要素(企业家)市场

现在有关文件已经明确开列上述五大市场，但是，没有正式把管理要素(企业家)市场列入市场体系之内，有点遗憾。怎么样才能发挥中国成千上万管理者的作用，非常重要。建议补上管理要素(企业家)这个市场。

党的十六大报告和党的十八届三中全会报告、十九届四中全会报告都列入管理要素。现在，中国完善管理市场是“很迫切”的问题(不是“不迫切”)而且面临着“诸多新问题”(不是“没有新问题”)。例如，不少人仍然“错把经理当官员”，认为国有企业经理是任命的，不应该由市场来配置。

我们能不能理出个头绪来？例如，在中国特定条件下，国有企业的管理者可由组织来考核鉴别，某人适不适合当管理者，资格由有关组织来掌握，可以发“资格证书”，没有资格证书的人就不能进入管理者市场，有资格证书的人可以进入管理者市场。民营企业的管理者更应该自由进入。经过市场平等竞争，由企业董



事会来聘用，即在大框架内还是应该由市场来配置。

【来源：《中国经济报告》，作者：常修泽，中国宏观经济研究院教授】

[Top](#)

【为人民服务——中国政府的决策动机研究】

政府和市场的关系是经济学上的“世界性难题”。政府在国家经济发展中究竟是发挥协调、促进作用以提升市场有效性，还是造成市场扭曲，恶化市场失灵，将极大影响一国经济发展速度、经济转型升级和经济运行质量。

■ “为人民服务”的有为政府

政府的行为类型通常可分为三种：一是“有为政府”。政府能够积极主动地克服市场失灵，平滑经济周期波动，提升市场有效性，促进经济发展，救助经济发展和周期波动中的被冲击方，维持经济正常运转和社会发展稳定。二是“不作为政府”。政府在面对市场失灵和经济周期波动时不主动克服，放任市场自发运行。三是“乱为政府”。政府过度干预市场秩序，导致市场扭曲、寻租腐败、资源错配、收入差距扩大等。政府在经济发展中的角色究竟属于何种类型，取决于政府是否具有促进经济协调发展的能力，更取决于政府的行为动机。

目前，主流经济学盛行两种政府行为假说。首先是“利益集团说”。该假说认为，政府行为是各种利益集团角逐达成的一种均衡。政府官员的决策受制于利益集团，政府政策成为利益集团维护其利益的工具。对于这些利益集团来说，其成员数量越少就越团结，影响力就越大，主导政府决策的能力也就越强。其结果是政府决策出于少数人的利益，而非全体人民的利益。此时，如果政策制定背离了全体人民和市场规律，将导致“乱为政府”。其次是“个人利益说”。该假说认为，基于个人理性原则，政府决策主要是为满足决策者个人的需要，而非出于全体人民的利益考虑，这就有可能导致以个人利益为主导的不作为或乱作为。但上述假说的结果，并不符合主流宏观经济学的假设，即政府是最大化所有家庭效用的仁慈型社会规划者（benevolent social planner）。因此，政府决策动机还可能存在第三种假说，即“为人民服务说”。早在1944年延安革命根据地时期，毛泽东就提出了中国共产党的根本宗旨是全心全意为人民服务。近年来，习近平总书记也多次强调要牢固树立以人民为中心的执政理念。建党百年来，中国共产党人始终坚守这一初心和使命，并使之成为中国政府官员的行为准则。这种行为导向和中国传统文化中的仁政、王道思想一脉相承，也与仁慈型社会规划者的行为要求一致。

检验究竟何种政府决策动机占主导，对于理解政府与市场的关系至关重要。对于利益集团或者官员个人利益主导的政府决策，政府对市场的过度干预将带来寻租腐败的乱为。这两种决策动机为主张政府作用仅限于教育、法律和国防安全的有限政府理论提供了行为依据。但在有限政府理论框架下，政府缺少主动克服市场失灵或平滑经济周期的积极性，导致不作为政府。而根据“为人民服务说”，政府决策的出发点是最广大人民的利益。为了更好地满足人民对物质、文化和美好生活的需要，各级政府官员就必须积极克服市场失灵，促进经济高质量发展，特别是在经济遭遇冲击时采取必要的救助帮扶措施，以维持经济和社会的稳定，这就为有为政府理论提供了行为依据。但是，从实证角度识别何种政府决策动机占主导，往往缺少统一的政策指标，或是各地执行条件和方式存在差异，或是政策结果与政策动机互为因果造成内生性问题。而准自然实验能够有效克服内生性问题。



题。2021 年的诺贝尔经济学奖获得者就是利用准自然实验而非随机控制实验，分析检验提高最低工资可能带来的经济社会影响。

■ 中国经验提升宏观经济学理论适用性

消费券，通常指政府利用财政资金向民众发放的、在相关消费场所或互联网以等值抵扣的方式购物消费的代金券。为缓解新冠肺炎疫情发生对经济发展和居民生活的不利影响，2020 年春季，商务部消费促进司鼓励具备条件的地区和企业，在公正公开的前提下，面向特定的群体、特定的商品、特定的领域推出各类消费券、购物券。此后各地政府先后出台消费券发放的具体安排，并分期分批执行。据统计，2020 年 3 月中国共有 3 省 8 市进行了消费券发放，到 5 月已扩大至 26 省 157 市，而到 10 月已涉及 30 省 241 市。可见，中国各级政府在消费券发放过程中一直发挥着主导作用，率先发放的多为经济体量大、财政实力强和第三产业占比高的地区。因此，利用新冠肺炎疫情发生后政府发放消费券的决策差异这一准自然实验，可以明确中国地方政府的决策动机。这一动机的识别与消费券发放过程的三个特征密切相关。第一，该政策在全国范围内推行、目标较为一致，克服了同一时点少有全国统一执行的政策的问题；第二，消费券发放设计具有较强的跨地区一致性，克服了在同一中央政策下各地执行力度不同的问题，极大减少了量化政策执行情况的难度；第三，新冠肺炎疫情的突发性、疫情严重程度的不确定性，客观要求地方政府必须在给定当地产业结构、利益集团结构以及政府领导人的个人特征下迅速作出相关决策，有效克服地方经济发展状况与地方领导人个人利益、当地经济结构和利益集团格局可能互为因果、难以体现“为人民服务”这一决策动机的问题。

我们的研究发现，地方利益集团特征和领导人个人特征都不是影响消费券发放决策的决定性因素，以受疫情冲击最大、从业人数最多的第三产业占比而体现的城市经济基本面差异，是中国地方政府决策差异的主因。面对新冠肺炎疫情这一重大公共安全事件，中国地方政府通过灵活多样的消费券发放，帮扶中小微企业和困难主体纾困解难，开展了一系列保民生、稳企业、促经济的具体举措。这一研究发现支持了中国政府主要通过稳定经济发展、改善人民生活水平，践行“为人民服务”的政策出发点，因此是有为政府，而非受利益集团掌控或出于决策者个人利益的乱为政府或不作为政府。

总体而言，关于政府的行为动机研究，除了目前主流的利益集团说、个人利益说，为人民服务说也应得到学界的重视，并以此开展更多的实证研究。这些研究将对宏观经济学产生重要影响。由于现代宏观经济学的理论模型一般以仁慈型社会规划者为假设，只有在微观上体现为以人民为中心、为人民服务的政府决策动机，这些宏观经济学理论才具有更好的适用性。

【来源:中国社会科学网，作者：林毅夫，北京大学博雅讲席教授、北京大学国家发展研究院名誉院长、北京大学新结构经济学研究院院长】

[Top](#)



人物关注

毫无疑问，人是社会和经济环境中最活跃的因素。那么，哪些人的思想在影响中央高层的决策？哪些人会特别受到中央高层的关注？这些人的性格特征、思维方式、行为方式和思想倾向是什么？这些特征如何影响事态发展？他们怎样影响中央高层、怎样影响周边环境？“山重水复疑无路，柳暗花明又一村”，在巨大的不确定性条件下，人物分析将有助于揭开复杂事物的真相，从而帮助我们做出正确的选择。

【娄勤俭等 8 位省级党委原书记履新全国人大】

娄勤俭等 8 位省级党委原书记履新全国人大

据中国人大网，10 月 23 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过全国人民代表大会常务委员会任命名单。

一、任命雪克来提·扎克尔、齐扎拉为第十三届全国人民代表大会民族委员会副主任委员。

二、任命刘家义、娄勤俭为第十三届全国人民代表大会财政经济委员会副主任委员。

三、任命吴英杰、许达哲为第十三届全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会副主任委员。

四、任命李锦斌、刘奇为第十三届全国人民代表大会环境与资源保护委员会副主任委员。

五、任命鹿心社为第十三届全国人民代表大会农业与农村委员会副主任委员。

六、任命阮成发为第十三届全国人民代表大会社会建设委员会副主任委员。

（据中国人大网）

吴政隆任江苏省委书记 娄勤俭不再担任

日前，中央对江苏省委主要负责同志职务进行了调整。吴政隆同志任江苏省委委书记，娄勤俭同志不再担任江苏省委委书记、常委、委员职务。10 月 19 日，江苏省召开领导干部会议，中央组织部副部长、国家公务员局局长傅兴国同志在会上宣布了中央决定，称这次调整是中央从大局出发，根据工作需要和江苏省领导班子建设实际，经过通盘考虑、慎重研究决定的。吴政隆同志 1964 年 11 月出生，江苏南京人。曾任重庆市万州区区长、区委书记，2007 年 5 月后任重庆市委常委、万州区委书记、市委秘书长，山西省委常委、太原市委书记，江苏省委副书记、南京市委书记，2017 年 7 月任江苏省省长。是十八届中央候补委员、十九届中央委员。据悉，娄勤俭同志因年龄原因不再担任省委书记职务。（据新华社）

许昆林任江苏省代省长 吴政隆辞去省长职务

10 月 19 日下午，江苏省十三届人大常委会第二十六次会议在南京召开。会



议决定接受吴政隆关于辞去江苏省省长职务的请求，决定任命许昆林为江苏省副省长，决定其代理省长职务。许昆林，男，汉族，1965年5月生，大学，中共党员，现任江苏省委副书记，副省长、代省长、省政府党组书记。（据新华社）

易炼红任江西省委书记 刘奇不再担任

日前，中央对江西省委主要负责同志职务进行了调整。易炼红同志任江西省委书记，刘奇同志不再担任江西省委书记、常委、委员职务。10月19日，江西省召开领导干部会议，中央组织部副部长李小新同志在会上宣布了中央决定，称这次调整是中央从大局出发，根据工作需要和江西省领导班子建设实际，经过通盘考虑、慎重研究决定的。易炼红同志1959年9月出生，湖南涟源人。曾任湖南省委党校常务副校长，岳阳市委书记，2011年11月后任省委常委、秘书长、长沙市委书记，辽宁省委常委、沈阳市委书记，省委副书记、沈阳市委书记，2018年10月任江西省省长。是十九届中央候补委员。据悉，刘奇同志因年龄原因不再担任省委书记职务。（据新华社）

叶建春任江西省代省长

10月21日上午，江西省第十三届人民代表大会常务委员会第三十三次会议在南昌召开。会议决定接受易炼红辞去江西省人民政府省长职务的请求，并报江西省第十三届人民代表大会第六次会议备案。会议决定任命叶建春为江西省人民政府副省长、代理江西省人民政府省长职务。叶建春，男，汉族，1965年7月生，在职研究生，中共党员，现任江西省委副书记，省政府副省长、代理省长、党组书记。（据江西人大微信公众号）

张庆伟任湖南省委书记 许达哲不再担任

日前，中央对湖南省委主要负责同志职务进行了调整。张庆伟同志任湖南省委委员、常委、书记，许达哲同志不再担任湖南省委书记、常委、委员职务。10月19日，湖南省召开领导干部会议，中央组织部副部长王晓萍同志在会上宣布了中央决定，称这次调整是中央从大局出发，根据工作需要和湖南省领导班子建设实际，经过通盘考虑、慎重研究决定的。张庆伟同志1961年11月出生，河北乐亭人。曾任中国航天科技集团公司副总经理、总经理，2007年8月后任国防科工委主任，中国商用飞机有限责任公司董事长，2012年1月任河北省省长，2017年3月任黑龙江省委书记。是十六届、十七届、十八届、十九届中央委员。据悉，许达哲同志因年龄原因不再担任省委书记职务。（据新华社）

王君正任西藏自治区党委书记 吴英杰不再担任

日前，中央对西藏自治区党委主要负责同志职务进行了调整。王君正同志任西藏自治区党委委员、常委、书记，吴英杰同志不再担任西藏自治区党委书记、常委、委员职务。10月19日，西藏自治区召开领导干部会议，中央组织部副部长曾一春同志在会上宣布了中央决定，称这次调整是中央从大局出发，根据工作需要和西藏自治区领导班子建设实际，经过通盘考虑、慎重研究决定的。王君正同志1963年5月出生，山东临沂人。曾任云南省丽江市市长、市委书记，2012年9月后任湖北省副省长，省委常委、襄阳市委书记，吉林省委常委、长春市委书记，新疆自治区党委常委、政法委书记，2020年4月任新疆自治区党委副书记，新疆生产建设兵团政委、中国新建集团公司董事长，正部长级。是十九届中央候补委员。据悉，吴英杰同志因年龄原因不再担任区党委书记职务。（据新华社）

陈永奇任西藏自治区党委副书记

西藏自治区党委官方网站“领导介绍”栏目近日进行更新，据最新名单显示，



陈永奇已任西藏自治区党委副书记。陈永奇，1967年11月生，曾长期在山西省工作，历任山西省政府秘书长，阳泉市市长，阳泉市委书记，山西省副省长等职，2019年调任西藏自治区党委常委、组织部部长。（据《西藏日报》）

许勤任黑龙江省委书记 张庆伟不再担任

日前，中央对黑龙江省委主要同志职务进行了调整。许勤同志任黑龙江省委委员、常委、书记，张庆伟同志不再担任黑龙江省委书记、常委、委员职务。10月19日，黑龙江省召开领导干部会议，中央组织部部务委员兼干部二局局长张光军同志在会上宣布了中央决定，称这次调整是中央从大局出发，根据工作需要和黑龙江省领导班子建设实际，经过通盘考虑、慎重研究决定的。许勤同志1961年10月出生，江苏连云港人。曾任国家发改委高技术产业司司长，深圳市委常委、副市长，2010年6月后任深圳市市长，广东省委常委、深圳市委书记，2017年4月任河北省省长。是十九届中央委员。（据新华社）

刘宁任广西壮族自治区党委书记

日前，中共中央决定：刘宁同志任广西壮族自治区党委委员、常委、书记，鹿心社同志不再担任广西壮族自治区党委书记、常委、委员职务。官方简历显示，刘宁，男，汉族，1962年1月生，籍贯吉林临江，1983年7月参加工作，1990年8月加入中国共产党，清华大学水利工程系水利水电工程专业毕业，在职研究生学历，工学博士，教授级高级工程师。刘宁曾任水利部副部长，青海省委副书记、省长，辽宁省委副书记、省长。（据新华社）

王宁任云南省委书记

王宁同志任云南省委委员、常委、书记，阮成发同志不再担任云南省委书记、常委、委员职务。10月19日，云南省召开领导干部会议，中央组织部副部长曾一春同志在会上宣布了中央决定，称这次调整是中央从大局出发，根据工作需要和云南省领导班子建设实际，经过通盘考虑、慎重研究决定的。王宁同志1961年4月出生，湖南湘乡人，1983年8月参加工作，大学学历，高级工程师。曾任住建部人事司司长，2013年7月后任住建部副部长，2015年12月起在福建省开展工作，历任福建省委常委、组织部长、福州市委书记，省委副书记、福州市委书记，2020年9月任福建省省长。（据新华社）

郭永航任广东省副省长

10月19日上午，广东省十三届人大常委会第三十六次会议经表决通过，决定任命郭永航为广东省人民政府副省长。郭永航，男，汉族，1965年10月生，在职研究生、管理学博士，中共党员。曾任广东省深圳市盐田区委书记、区人大常委会主任，深圳市委常委、秘书长，珠海市委书记、市人大常委会主任，横琴粤澳深度合作区管委会副主任、省委横琴工委书记。现任省政府副省长、党组成员。（据《南方日报》）

商黎光任山西省委副书记

近日，中共中央批准：商黎光同志任山西省委副书记。此前，商黎光担任山西省委常委、政法委书记。人民网简历显示，商黎光，男，汉族，1963年11月生，巨鹿人，1984年6月入党，1981年9月参加工作，中央党校研究生院在职研究生班法学专业毕业，中央党校在职研究生学历，新加坡南洋理工大学高级管理人员工商管理硕士学位。商黎光曾在河北工作多年，曾任河北省纪委副书记、常务副书记，秦皇岛市委副书记、代市长、市长，沧州市委书记等职。2016年11月，商黎光升任河北省委常委、秘书长，跻身副部级干部。2017年6月，商黎光跨省履新山西省委常委、政法委书记。（据《山西日报》）



李乐成任辽宁省委副书记

10月19日，省委常委会召开扩大会议，传达中共中央关于辽宁省领导同志调整的决定。中央组织部部务委员兼干部二局局长张光军出席会议并宣布中央决定：李乐成同志任辽宁省委委员、常委、副书记。省委书记张国清主持会议并讲话，李乐成讲话。中央组织部有关同志，现职省级领导干部等出席会议。李乐成出生于1965年3月，湖北监利人，1991年12月入党，1984年8月参加工作，大学学历、工学学士。1980年至1984年，李乐成在华中工学院（现为华中科技大学）机械制造工艺设备及自动化专业学习。毕业后，他到荆门市工作，曾任荆门市市委常委、市总工会主席、组织部部长、副市长等职。2008年，李乐成出任宜昌市委副书记、市长，2013年转任湖北省发改委主任、党组书记。2017年2月，李乐成出任襄阳市委书记，6月升任湖北省委常委。2021年1月，他转任湖北省委常委、常务副省长。（据《辽宁日报》）

王正谱任河北省委副书记 许勤不再担任

据《河北日报》消息，近日，中共中央批准：王正谱同志任河北省委委员、常委、副书记；许勤同志不再担任河北省委副书记、常委、委员职务。王正谱，1963年8月生，此前担任中央农村工作领导小组成员兼办公室副主任，农业农村部党组成员，国家乡村振兴局党组书记、局长。许勤现已任黑龙江省委书记。（据《河北日报》）

赵龙任福建省代省长 王宁辞去省长职务

福建省十三届人大常委会第二十九次会议10月22日决定，接受王宁辞去福建省人民政府省长职务的请求，任命赵龙为福建省人民政府副省长、代理省长。公开资料显示，赵龙出生于1967年9月，辽宁盘锦人，1988年12月加入中国共产党，1989年7月参加工作，大学学历，公共管理硕士。2021年1月，时任福建省委副书记、厦门市委书记胡昌升北上黑龙江，任省委副书记、省政府党组书记，同时，赵龙接任厦门市委书记。（据《福建日报》）

国家市场监督管理总局副局长熊茂平调任辽宁省委常委

据《辽宁日报》消息，经中共中央批准，熊茂平同志任辽宁省委委员、常委。熊茂平，1967年2月生，此前担任国家市场监督管理总局副局长，人事司司长。（据《辽宁日报》）

驻最高法纪检监察组组长刘海泉调任安徽省委常委、省纪委书记

据安徽省委组织部微信公众号消息，日前，中央批准：刘海泉同志任安徽省委委员、常委和省纪委书记。刘海泉，1964年10月出生，此前担任中央纪委国家监委驻最高人民法院纪检监察组组长、最高人民法院党组成员。（据安徽省委组织部微信公众号）

邢善萍任福建省委组织部部长

据《福建新闻联播》消息，福建省委组织部10月19日召开部委（扩大）会议。省委常委、组织部部长、宣传部部长邢善萍主持会议并讲话。此信息显示，邢善萍已任福建省委组织部部长。邢善萍，女，1968年4月生，2019年任福建省委常委、统战部部长，2020年起任福建省委常委、宣传部部长。原任福建省委组织部部长的杨贤金今年8月已出任天津大学党委书记（副部长级）。（据《福建新闻联播》）

李邑飞任新疆生产建设兵团党委书记

据《新疆日报》消息，自治区党委决定：李邑飞同志任新疆生产建设兵团党委委员、常委、书记。李邑飞，1964年1月生，此前担任新疆维吾尔自治区党



委副书记、教育工委书记。原任新疆生产建设兵团党委书记的王君正现已任西藏自治区党委书记。（据《新疆日报》）

郭宁宁任福建省常委

据《福建新闻联播》消息：2021年全国双创活动周福建分会场暨创响中国·福州软件园站启动仪式10月19日举办，省委常委、副省长郭宁宁出席启动仪式并讲话。此信息显示，郭宁宁已任福建省常委。郭宁宁，女，1970年7月出生，曾任中国农业银行副行长等职，2018年起任福建省副省长。（据《福建新闻联播》）

游钧任北京市委统战部部长 孙梅君不再担任

据首都统一战线网站“领导介绍”栏目更新显示，游钧任中共北京市委常委、统一战线工作部部长，孙梅君不再担任统一战线工作部部长职务。游钧，男，1966年1月出生，曾任人力资源和社会保障部副部长、党组成员，近日出任北京市委常委。孙梅君，女，1965年7月生，现任北京市委常委、组织部部长。（据首都统一战线网）

徐建国任黑龙江省委常委、秘书长 李玉刚任省政府党组成员

据东北网消息，10月21日，省委书记许勤到绥化市肇东市调研粮食安全、秋收、黑土地保护等工作。省委常委、秘书长徐建国，省政府党组成员李玉刚及省直有关部门和绥化市负责同志参加调研。上述消息显示，徐建国已任黑龙江省委常委、秘书长，李玉刚任省政府党组成员。徐建国，1965年10月生，曾长期在科技部工作，2016年调任黑龙江省七台河市市长，2017年任佳木斯市委书记，2020年任黑龙江省政府副省长。李玉刚，1965年8月生，此前担任齐齐哈尔市委书记。（据东北网）

[Top](#)

智囊高参

百战百胜，非善之善也；不战而屈人之兵，善之善者也。故上兵伐谋，其次伐交，其次伐兵，其下攻城。

在中南海内外，活跃着一个特殊的幕僚群体，他们为中央高层出谋划策，并有意无意地向外界释放思想、建议、政策措施等相关信息。关注他们的观点、建议和动向，就好像“更上一层楼”，可“穷千里目”。

【加大再分配力度 培育中等收入群体】

“涓流效应”是新自由主义经济学中的一个重要概念，强调在一国经济发展过程中并不给予贫困阶层或弱势群体特别优待，而是通过经济增长扩大社会总财富，最终使穷人受益。从历史经验来看，这一概念建立在一系列的假设条件之上，



在现实中并不成立。一是假设能够做大“蛋糕”，实现社会总财富的增加。二是假设初次分配可以实质性缩小收入差距。事实证明，初次分配确实可以改善收入分配，但无法实现收入差距的实质性缩小，即基尼系数低于 0.4。三是假设中等收入群体可以随着经济发展水平和人均收入水平的提高而形成和壮大，这也与实际情况不符。在我国，为了扎实推动共同富裕、培育和巩固中等收入群体，就必须加大再分配力度。

习近平总书记在中央财经委员会第十次会议上指出，坚持以人民为中心的发展思想，在高质量发展中促进共同富裕。对我国来说，今后 15 年保持增长合理区间，在高质量发展中促进共同富裕，必须在供给侧不断提高潜在增长率，在需求侧保障实现经济增长的潜力，做到尽力而为、量力而行。根据党的十九届五中全会提出的 2035 年远景目标，我国将在 2025 年左右进入高收入国家行列，到 2035 年成为中等发达国家。我们的预测也显示，我国人均 GDP 到 2035 年基本可以达到 23000 美元，居民可支配收入也将达到一个新的水平。这说明我国居民收入增长和 GDP 增长基本保持同步，人民能够共享发展成果。但也应该看到，不论是人均 GDP 还是人均居民可支配收入，都是一个平均值，并没有涉及收入分配的状况。因此，实现共同富裕还必须尽快缩小收入差距。党的十八大以来，我国城乡居民收入差距在经历缩小后进入徘徊期，这就需要我们寻求其他思路，使这一差距的基尼系数降至 0.4 以下，才能确保实质性推进共同富裕。

在西方主流经济理论中，有两个著名的关于经济增长与收入差距之间关系的假说。一个是库兹涅茨曲线，即随着人均收入水平的提高，收入差距逐步扩大，但在达到一个峰值后又开始缩小，从而形成一个倒 U 型曲线。如果比较全球各国不同时期的基尼系数和人均 GDP，该曲线是大致存在的。另一个是皮凯蒂提出的不等式 $r > g$ ，即资本收益永远大于产出或劳动收益的增长，表明收入差距是不断扩大的，与库兹涅茨“倒 U 型”假设相悖。这两个假设都基于一定的事实，如果将其统一起来，就体现为收入再分配。从 OECD 国家的情况来看，这些国家初次分配后的基尼系数大都在 0.4 以上，但通过税收和转移支付进行收入再分配后，基尼系数总体降幅达 35%，大部分国家的基尼系数降至 0.4 以下，有的甚至低于 0.3。可见，再分配在缩小收入差距的过程中发挥着关键作用。

同时，如果没有一个庞大的中等收入群体，就不可能实现一个合理的收入分配格局。因此，再分配对于培育和壮大中等收入群体，增加中等收入群体的规模，提高中等收入群体占全部人口的比重，也发挥着非常重要的作用。按照刘渝琳等估算，人均可任意支配收入在 4000—31000 元之间的即属于中等收入群体，由此估算的中等收入群体人数最接近国家统计局公布的数值。但其中的可任意支配收入，是指扣除基本生活支出和其他固定支出后的个人收入。2020 年我国农民工的人均月工资为 4072 元。由于缺乏社会保障和就业稳定性，我们很难称其为中等收入群体。因此，中等收入群体应该进行更精准的界定，包括一定标准下的合理工资收入和适度财产收入、高质量就业、拥有人力资本改善机会以及得到满足的基本公共服务等。这些基本条件并不能在初次分配中全面解决，工资的问题、就业的问题尚且可以通过一系列改革来推进，但解决基本公共服务的问题必须借由收入再分配。

再分配还带来一系列理论问题和现实问题。理论层面在于不同时期如何体现公平和效率，而现实层面则面临着“钱从哪儿来”。如果再分配的意图是实现可持续的经济增长，按照同样的理论逻辑，再分配也可以减轻社会支出负担。根据所谓的拉弗曲线，提高税率就可以增加税收，进而扩大 GDP。但这一政策的实



际结果往往是收入差距的扩大。如果将拉弗曲线进行适当改造，用于反映政府社会支出与该支出占 GDP 比重的关系，即社会支出越多，该类支出的 GDP 占比也就越高，但在某一时点后通过扩大 GDP（即分母），就可以降低这一公共支出比率。因此，除了收入分配的改善，再分配是否具有提高分母的效应，决定了中国经济是否能够实现可持续增长。

从我国的现实情况来看，扩大再分配可以达到“一石三鸟”的效果。首先是一般规律。在发达国家人均 GDP 从 10000 美元升至 25000 美元的发展阶段，社会支出占 GDP 比重从 26% 提高到 37%。而我国从现在到 2035 年也正处于社会福利显著增长的时期。其次是特殊挑战。随着我国人口在即将迎来峰值后进入负增长，需求侧越来越成为制约经济增长的重要因素。这就需要扩大消费，以对冲老龄化对总需求的抑制效应，而扩大消费则需要进一步改善收入分配，特别是通过再分配解决需求问题。最后是“创造性破坏”效应。过度的政府保护很容易造成僵尸企业，因此在企业经营或市场竞争层面，要避免政府对任何人、任何企业、任何产能甚至任何岗位进行过度干预或保护，在实现创造性破坏的同时，通过以基本公共服务供给为主要手段的再分配，确保社会支出比率与生产率成正比。

【来源：《中国社会科学报》，作者：蔡昉，中国社会科学院国家高端智库首席专家、学部委员、研究员，第十三届全国人民代表大会常务委员会委员、农业与农村委员会副主任委员，中国人民银行货币政策委员会委员】

[Top](#)

【推进学科交叉融合 助力科技强国建设】

交叉融合正在成为科学研究的重要时代特征，交叉学科也正在成为科技创新的重要来源。不同学科之间的交叉融合往往能孕育出新的学科生长点和新的科学前沿，也最有可能产生重大科学突破，使科学发生革命性变化。立足新时代，推进学科交叉融合，对于探索科技创新前沿，推进我国科技强国建设具有重大意义。

■ 学科交叉是科技创新的重要来源和时代特征

交叉学科是基础研究中产生创新思想的重要源泉。通过近现代科学的发展历程可以看出，很多重大发现和重大问题的解决常常涉及多个学科的相互交流和渗透。据统计，在近 100 年的 300 多项诺贝尔自然科学奖中，有将近一半的研究是跨学科交叉研究的结果。进入 21 世纪以来，随着科学技术的加速演进，基础科学研究在深度和广度上不断拓展，学科交叉融合呈现加速发展趋势。特别是随着第四次工业革命的到来，由人工智能、生命科学、物联网、区块链等新兴科学技术带来的物理空间、网络空间和生物空间三者的融合更加深入，学科之间的“交往”也更加密切。有研究表明，交叉学科不仅能够涵盖原有学科尚未涉及的知识领域，弥补原有知识体系的缺口，还能够成为连接学科知识的纽带，推进科学的整体融合与革命性变化。世界科学前沿领域的研究表明，在学科的交叉点上往往会产生新的前沿和方向，从诺贝尔奖成果可以看出，物理学、化学以及生物学和医学之间的边界越来越模糊，它们之间相互交叉和渗透，并且产生了大量新的科学生长点。当前很多领域的基础研究也都具有跨学科性质，例如纳米技术、基因组学与蛋白质组学、认知科学、神经系统科学等。

学科交叉融合已成为科学发展的重要时代特征。众所周知，学科是人类对知识体系的划分，学科细化在带来科学研究更加深入的同时，也有可能陷入局部视



角和单向思维。自然界、人类社会和个体本身具有整体性，很多问题的解决往往需要综合运用多种学科知识来实现。随着科学技术和产业革命融合的不断加速，科学研究要解决的问题也越来越复杂，单一学科的知识、方法、工具等已不足以破解重大科学难题。科学研究的范式也正在发生深刻变革，学科间的相互交叉与渗透趋势愈加明显，自然科学和社会科学已从“二元分立”逐渐走向交融，交叉学科研究日益成为解决人类发展重大难题不可或缺的研究范式，多学科交叉与多技术融合将成为常态，并不断催生新学科前沿、新科技领域和新创新形态。例如，人工智能就集合了计算机科学、逻辑学、生物学、心理学、哲学等不同领域和众多学科，是学科交叉的结果。

交叉学科已成为当前科学研究的重要内容。目前，全球已发展形成的交叉学科有 2000 多门，中国也开设了 500 多门交叉学科。很多世界知名大学为促进交叉学科发展，建立了各种各样的跨学科组织或跨院系研究中心，如麻省理工学院成立了能源研究组织、生物技术处理工程研究中心等，跨越了传统学科甚至学院的界限，哈佛大学于 2007 年成立了第一个“跨院系”——干细胞与再生生物学系。有些高校还设置了新的机构，如哈佛大学设置了负责推进跨学科研究的副校长职位和管理委员会，密歇根大学为促进学科的交叉专门成立了交叉学科专家委员会，剑桥大学成立了交叉学科环境综合教学委员会，指导和推进整所大学进行环境科学领域的教学和研究。与此同时，我国很多高校与科研院所也成立了协同创新中心和交叉学科平台，如中国科学院国家数学与交叉科学中心、北京大学前沿交叉学科研究院、清华大学脑与智能实验室等。国家自然科学基金委员会于 2020 年 11 月正式成立了交叉科学部，主要集中于物质科学、智能与智造、生命与健康、融合科学等领域。

但总体来看，我国交叉学科发展相对滞后，虽然其总体数量不少，但是有影响力的高质量研究成果还不多。究其原因，主要是长期以来的学科分类，导致自然科学、社会科学、人文科学等之间存在部分学科鸿沟，部门之间分割相对孤立。在目前的学科设置中，新兴交叉学科亟须找到自己的定位，交叉学科的项目申请也需找到合适的类别，并且国家也要加大资助力度，在传统的同行评议方法中增加对学科交叉项目的评价。与此同时，我们也应看到，我国交叉学科的研究还缺乏一定的政策鼓励和制度保障，这在一定程度上导致部分高校、科研院所不愿开展交叉科学研究。

■加大交叉学科支持力度 完善交叉学科管理体系

“十四五”时期，在建设科技强国的征程中，我国科技创新工作继续推进科技创新治理体系和治理能力现代化的同时，需要继续强化基础研究，特别是要加大对交叉学科研究的支持力度，加强前沿交叉学科布局，完善交叉学科管理体系。在此基础上，国家还要进一步鼓励科技工作者勇闯“无人区”，集中不同学科和领域的力量，对重大理论和实践问题进行开拓性探索。

一是加强前沿交叉学科布局。“十四五”期间，面向世界科学前沿和国家战略需求，聚焦未来可能产生变革性技术的基础科学领域，强化重大原创性研究和前沿交叉研究。通过开展交叉科学研究，增强自主创新技术源头供给，实现关键共性技术、前沿引领技术、颠覆性技术的创新。围绕科技发展前沿领域，布局交叉前沿领域基础研究，如脑科学与类脑研究、纳米前沿、材料前沿、合成生物学、干细胞、深海深地等前沿领域，催生新的前沿方向，实现引领性原创成果重大突破。鼓励大学和科研院所积极参与跨学科研究，集中多学科优势，解决重大交叉科学问题，推动多学科深度交叉融合。



二是积极推动交叉学科管理体系建设。在新的科学发展时期，推进中国科学院、中国工程院、中国社会科学院学部机构改革，在推进基础研究交叉融合的同时，积极推动自然科学和社会科学的融合，建议在原有学部基础上增设交叉科学部，增选跨学科的院士，以激励更多的交叉科学家。同时，借鉴国外世界知名大学建立学科交叉研究中心的经验，以前沿科学问题为牵引，打破学科壁垒，布局一批前沿科学中心和交叉学科中心，促进形成新的学科增长点和新的科学研究范式。加强高校交叉学科建设，在前瞻性、战略性基础研究领域推动多学科深度交叉融合，强化基础数学、统计学、物理学、生物学等学科的交叉学科体系建设。

三是重视交叉学科人才培养。交叉科学的跨学科性是其主要特征，也是创新人才培养的最大优势。应该尊重不同学科特点，鼓励个性发展，培养交叉科学人才。高校在课程设置方面，尽量淡化具体专业的边界限制，设置相关的交叉课程。突出问题导向，引导和鼓励科研人员凝练交叉科学问题，围绕前沿科技方向，强化基础数学、统计学、物理学等基础、前沿和交叉学科体系建设，培养和引进一批能够把握世界科技大势、善于统筹协调的世界级科学家和领军人才。同时，支持高水平研究型大学和科研院所选择优势基础学科实行跨学科教育，发现和培养一批创新思维活跃、敢闯“无人区”的青年人才。

四是完善促进交叉学科发展的平台。构筑交流平台，定期开展交叉学科论坛、科学技术人员学术座谈会和互访交流等，促进自然科学、社会科学、技术科学等不同学科科研人员之间的充分沟通与交流，为交叉学科的发展提供思想源泉。搭建共享平台，组建跨领域、高水平的实验研究平台，逐步推进大型科学装置、仪器、设备、设施的建设与共享，为交叉学科的发展提供设施保障。建立健全有利于学科交叉融合的评审机制，探索建立符合交叉研究特点和规律的学科交叉融合资助机制和资源配置模式，促进多学科对综合性复杂问题的协同攻关。

五是营造有利于交叉学科发展的良好环境。加强对交叉学科的支持力度，给予前沿交叉学科中心一定的经费保障，在科技重大项目或者自然科学基金中，优先支持前沿交叉学科项目。同时，有关部门和科研机构可以采取科技立法、机构设置、项目牵引等措施，引导和鼓励科研人员从事交叉科学研究。通过科学牵引和问题导向，鼓励自下而上自然成长的交叉学科研究，营造有利于交叉学科发展和人才培养的宽松包容的科研环境。

【来源：《中国社会科学报》，作者：韦结余 西桂权，作者单位：中国社会科学院数量经济与技术经济研究所；北京市科学技术研究院】

[Top](#)



虎视寰球

全球化加剧外部冲击的力度，既为发展中国家的经济发展提供了机遇，同时又使全球经济的发展更加不平衡，并导致各国政治、经济、外交、军事、文化和社会等等全方位的矛盾和冲突。如何面对巨大的压力和挑战，化弊为利？从决策的角度，不仅中央高层在殚精竭虑，那些有志于在全球化中冲破重围的企业家和改革家更是殚精竭力。那么，双方如何互动？本栏目力求更多的向大家提供有价值的建议和启发。

【能源危机阴云笼罩欧洲大陆】

从8月初到10月初，欧洲期货市场天然气价格持续上涨。10月6日，反映欧洲基准天然气价格的荷兰所有权转让中心（TTF）天然气价格飙升至历史最高纪录的1937美元/千立方米。此后虽有下跌，但15日的期货价格仍高达1247美元/千立方米。经过去年寒冬和今年酷暑的大量耗费，欧洲的天然气储备水平目前难以应付即将到来的寒冬。欧洲天然气基础设施协会数据显示，当前欧洲区域性天然气库存仅为满负荷水平的74.7%，为10多年来最低水平，冬季能源储备亟待补充。作为世界最大的天然气出口国，俄罗斯拥有40%的欧洲天然气进口份额，被推到了这场危机的风口浪尖。此间能源专家指出，天然气涨价阴云笼罩欧洲，不仅因为天然气供需本身的失衡，更是由于俄罗斯、欧盟以及美国之间的地缘政治博弈，以及欧盟的能源转型政策。

■俄罗斯拒绝为天然气涨价“背锅”

面对欧洲天然气市场期货价格暴涨，美西方媒体的第一反应就是俄罗斯在利用“能源武器”教训欧洲。客观而言，俄罗斯的确在这次能源价格高涨中有盈利，但对所谓俄动用“能源武器”的指责，俄罗斯给予坚决驳斥。美国《华尔街日报》10月10日刊发社论指出，能源价格上涨促使俄获得了向国际社会施压的额外杠杆，而美却面临失去战略力量的风险。文章称，欧洲的能源政策加剧了其对于天然气主要供应国俄罗斯的依赖，俄罗斯天然气工业股份公司（“俄气”）无视欧洲政界加快生产的呼吁，导致美国的欧洲朋友遇到了大麻烦。“俄气”副总裁马尔科洛夫预计，今年冬天将是寒冬，对公司有利。今年1月至9月，“俄气”向非独联体国家天然气出口量增长15.3%。在量价双增的背景下，俄央行的国际货币储备在9月1日达到历史最高水平的6208亿美元。

俄罗斯总统普京10月13日在“俄罗斯能源周”论坛全体会议上说，“即使在冷战最困难的时期，俄罗斯也定时、持续地充分履行合同义务，向欧洲供应天然气”。谈及欧洲天然气价格上涨的原因，普京认为，一方面这是电力短缺的结果，因为过去“核能和天然气发电处于主要地位时，未出现过此类危机”；另一方面，欧洲委员会的所有活动都致力于缩减长期合同，并转向天然气交易所的交易，显然这一政策是错误的，这没有考虑到天然气市场的具体情况。他说，欧洲



能源部门过去十年一步步埋下系统性缺陷，这是导致欧洲天然气市场出现大规模危机的原因，西方国家“没必要试图将过错转嫁给俄罗斯”。

俄外长拉夫罗夫 10 月 8 日则表示，当前的欧洲天然气短缺，与欧盟委员会和美国阻挠“北溪”天然气管道项目等做法有关。他表示，在“北溪-1”和“北溪-2”的建设过程中，欧委会千方百计让第三次能源改革方案的要求逐渐适用这两个管道，“导致‘北溪-1’管道半负荷运行，‘北溪-2’也将如此”。他认为，是欧盟的能源和环保政策导致了现今的局面。此外，美方向德国等欧盟国家施压不要采购俄罗斯管道天然气，转而去建设用于接受美国液化天然气的终端站。如今终端站虽然建成了，美国却把液化天然气卖给了更能获利的亚洲和拉美国家。为缓解天然气涨价危机，俄罗斯主管能源工作的副总统诺瓦克日前建议，在快速获得已建成的“北溪-2”压送天然气的许可的同时，欧洲国家应积极考虑增加“俄气”在圣彼得堡电子交易平台上的天然气交易量。

■欧洲国家为俄罗斯“正名”

作为俄罗斯天然气进口大国，德国面对剧涨的天然气价也是力有不逮。联邦政府经济和能源部长阿尔特迈尔称，德国储气设施仅注满 75% 的空间，这比 2015 年天然气危机时的储存量还少。

尽管如此，德国官方 10 月 14 日正式否定了有关俄不遵守天然气供应合同的指控。德国联邦议院经济与能源委员会主席厄恩斯特表示，“联邦政府没有关于俄能源供应商不遵守合同义务的信息”。他认为，欧盟天然气价格上涨的原因，首先与市场向亚洲国家液化天然气供应增加，进而导致对欧供应减少有关；其次，在去年冬天异常漫长的供暖季后，欧盟国家未能及时储备天然气；再次，欧洲当前实施的“脱碳”政策造成脱离化石燃料速度太快，同时未能确保其成员国在紧急情况下可获得足够可再生能源。最后，新冠病毒危机后的经济复苏，使能源需求增加。德国联邦经济和能源部则指出，对德国天然气供应有重要影响的俄罗斯、挪威，今年夏季都对天然气设施进行了技术改造，造成德国进口天然气量减少，使短期内天然气价格大幅上涨。

德国《青年世界报》近日指出，俄罗斯在欧盟的能源危机中“无罪”。文章说，俄罗斯与此无关……“俄气”遵守了供应合同的所有条款，但美国液化气供应商今年前 8 个月的供应量减少了 17%。欧洲天然气价格上涨的真正原因之一，是美国将原本供应欧洲的液化天然气转卖给需求增加的亚洲。匈牙利总理欧尔班称，能源危机是欧盟应对气候变化一系列政策所导致的后果，欧盟必须重新考虑减排目标。塞尔维亚总统武契奇则称，欧洲国家现在正经受天然气供应问题，“因为他们没有及时与俄罗斯签订合同”。

■解决“天然气荒”的钥匙就在欧盟手中

其实，欧洲“天然气荒”并非无解，钥匙甚至就在德国等欧盟国家手中，这就是已于 9 月 10 日全部完工的俄德“北溪-2”天然气管道项目。

德国能源监管机构——德国联邦网络管理局近日宣布，已接受“北溪-2”运营公司的认证申请，将在 2022 年 1 月 8 日前，就该公司是否为独立运输运营商提出“决定草案”，并提交欧盟委员会审核。据悉，按照欧盟监管规定，天然气生产商不得同时担任输送天然气的管道运营商，而“俄气”是“北溪-2”天然气管道运营公司的唯一股东，因此该项目能否通过认证目前不得而知。正如厄恩斯特所说，“北溪-2”的尽早运营，对消除“天然气荒”的乌云是巨大利好。但是，德国迫于美国、部分欧盟国家如波兰，以及乌克兰的压力，对项目何时开始输气仍在犹豫。与“北溪-2”不同，经过“土耳其溪”输送至保加利亚、塞尔维亚以



及匈牙利等国的“巴尔干溪”管道满负荷运行。天然气价剧涨，让塞尔维亚这样的发展中国家对气价更加敏感。武契奇表示，塞尔维亚将尽最大努力请求俄给予“最有利的价格”。

■美及欧洲伙伴继续“逼俄”

在历史和现实中，地处俄罗斯与德国、法国等国之间的波兰，与俄罗斯一向不睦。不仅历史上双方发生过多场战争，在苏联解体加入北约后，波兰更是美国实施反俄政策的急先锋。波兰气候与环境部长库尔图卡 15 日表示，将要求欧盟检查“俄气”是否可能滥用其在欧洲天然气市场上的垄断地位。他说，最坏的情形正在出现，“北溪-2”正在成为“俄气”限制对欧洲天然气供应而展开博弈的主题，“在下周召开的欧洲理事会会议上，波兰将非常强烈要求欧洲拒绝俄罗斯能源敲诈”。波政府此前还甚至宣布，因在建的“北溪-2”项目未获得任何许可，应对“俄气”处以 76 亿美元罚款，并要求项目合作方 30 天内解除合同。此外，与波兰同处相似地缘位置的波罗的海三国也认为，“北溪-2”是一个“赤裸裸的”地缘政治项目，旨在破坏欧盟和北约的安全，给俄更多在乌克兰“自由行动”的权力，同时让它拥有制约欧洲的杠杆。立陶宛外长甚至批评德国称，柏林“正为了一己之私而损害 10 多个欧盟国家的利益”。

此间观察家分析指出，站在波兰、波罗的海国家身后的其实是美国。美国也是国际天然气出口大国，将欧洲作为其液化天然气出口的主要市场。美国人担心，一旦“北溪-2”项目成功运营，不仅将使欧洲国家减少进口昂贵的美国液化天然气，还将使俄在同欧洲国家交易中获取经济、地缘利益，使美国意图联手部分欧洲国家推动的“逼俄”战略无功而返。美国总统国家安全事务助理沙利文本月初声称，俄拥有利用能源作为胁迫工具的历史，现在又试图利用欧洲对其天然气的依赖作为地缘政治杠杆。分析人士认为，尽管美政府没有针对“北溪-2”项目实施制裁，但会有阻滞该项目运营的其他“小动作”。美国国会共和党参议员克鲁兹就正在设法阻挠 59 名美国驻外大使任命的按时批准，试图以此推动拜登对“北溪-2”项目采取更坚决的行动。（据《光明日报》）

[Top](#)

【俄罗斯与北约断交的幕后】

从 11 月 1 日起，俄罗斯就将暂停其驻北约办事处的活动，以及北约驻莫斯科军事联络处的活动。此间观察家指出，此举相当大程度上意味着叶利钦主政时期开启的俄罗斯-北约外交关系“彻底中断”。

■俄罗斯强硬反击北约挑衅

此轮俄罗斯与北约之间的外交纷争，直接导火索是北约 10 月 6 日以俄常驻北约代表团 8 名成员是“情报人员”为由撤销其常驻资格。同时，北约将俄代表团人员编制从 20 人削减至 10 人。而北约秘书长斯托尔滕贝格随后表示，北约仍为俄敞开通话的大门，并将继续敦促在俄罗斯-北约理事会框架内举行会议。

当天，俄方就对北约予以谴责。俄总统新闻秘书佩斯科夫指出，此举让双方关系正常化的幻想完全破灭。俄副外长格鲁什科认为，这是北约又一次散布所谓“俄罗斯威胁”。俄国家杜马国际事务委员会主席斯卢茨基则强调，所有关于所谓俄外交人员进行恶意活动的指责都毫无根据，其结果对彼此之间建立对话没有任何帮助。斯卢茨基当时还预言，对于西方持续奉行的与俄罗斯进行外交对抗的政策，俄外交部将拿出充分的回应措施，并且未必会对称。



果然，十多天后俄罗斯回应措施出台。俄罗斯外长拉夫罗夫 10 月 18 日宣布，作为对北约的回应，俄将从 11 月 1 日起暂停其驻北约办事处的活动，以及包括北约首席军事代表在内的驻莫斯科军事联络处的活动。他还说，如果北约想同俄接触，则需联系俄驻比利时大使馆。俄外交部网站随后发表声明表示，俄驻比大使将被授权与北约总部保持紧急联系，而北约成员国经北约讨论决定，可指定其驻俄大使中的一位履行类似职能。

针对俄方的反击，北约发言人朗杰斯古的回应“硬中带软”，他说，北约对俄的政策依然是一贯的，通过加强遏制和防御以反击俄侵略性行动，“与此同时，北约依然敞开对话的大门，其中包括俄罗斯-北约理事会”。

■ 龃龉不断的 30 年关系史

苏联解体后，北约同俄罗斯建立了密切联系。为体现俄罗斯与北约成员国之间的平等关系，1994 年，俄正式加入旨在使北约和欧洲国家与苏联加盟共和国建立信任的“和平伙伴关系计划”，时任美国总统克林顿称，该计划是俄“成为北约成员国的一个步骤”。1997 年，俄与北约签署《相互关系、合作和安全基本文件》，奠定双方关系基础。1998 年，双方互设常驻代表团。

俄战略学界认为，北约驻俄机构在 20 多年里，对俄民众进行了非常深入的信息宣传工作。其间，北约出资邀请俄各界精英访问布鲁塞尔，向俄各机构、部门散发宣传物。此外，北约还在莫斯科、圣彼得堡以及俄一些中心城市的大学开设课程，由其特使举办各种讲座。

然而，俄-北双边关系在短暂的“蜜月期”后龃龉不断。1999 年，北约对南联盟发动空袭后，俄罗斯一度关闭北约驻莫斯科军事联络处，驱逐其雇员。此后，2008 年俄罗斯与格鲁吉亚爆发的“南奥塞梯战争”、2014 年克里米亚“入俄”，以及 2017 年俄军事介入叙利亚等事件，使得双方关系一次次塌台。

2014 年，北约提出无限期冻结北约-俄罗斯理事会。3 年来，俄驻北约大使一直空缺。北约驻莫斯科军事联络处工作在此之前就被缩减。过去两年，该机构负责人普泽尔在回到北约总部布鲁塞尔后就一直没有在俄罗斯露面。

■ 冰冻三尺非一日之寒

德国外长马斯表示，俄罗斯此举“将延长俄北关系的冰河时代”。俄联邦委员会（议会上院）信息政策委员会主席普什科夫认为，双方此次“断交”是冰冻三尺非一日之寒。早在几年前，北约秘书长斯托尔滕贝格就曾傲慢地提出，北约今后将“从实力地位出发与俄罗斯对话”。观察家指出，北约通常向俄提出对话前提条件和下达最后通牒，使俄罗斯评估认为，双方关系已无可挽回。俄《独立报》就报道称，双方的沟通类似“鸡同鸭讲”，美西方将“归还克里米亚”视为双方谈判的前提，俄方的任何提议都被无视。

近年来，俄与西方关系紧张，北约作为西方政策的军事抓手也不断对俄施压。在紧邻俄罗斯的一系列地区，北约军事力量不断“秀肌肉”。今年 9 月中下旬，北约与乌克兰在黑海沿岸城市敖德萨举行联合军演，以支持乌方“对抗黑海地区的多重威胁”。斯托尔滕贝格不久前向乌总统泽连斯基承诺，北约将增加在黑海地区的军事存在。10 月中旬，北约在距白俄罗斯边境不远的立陶宛帕布拉德斯市靶场开始为期两周的“铁狼-2021 II”演习。

此外，北约，特别是美国近来吸纳格鲁吉亚、乌克兰“入约”的动作日渐高调。以美国为首的北约，将乌视为反俄“先锋”，试图在乌部署武器、建立军事基地以牵制俄罗斯。本周，美国国防部长奥斯汀访问乌、格，并随后在布鲁塞尔出席北约成员国部长级会谈。在会谈上，美国除表态支持“面临俄罗斯侵略最前



沿国家”的乌、格主权外，还宣布北约大门永远向两国敞开。斯托尔滕贝格也表示，俄无权阻止乌、格加入北约。

■俄与西方关系难缓解

俄智库国际事务委员会执行总干事科尔图诺夫表示，俄罗斯与北约之间的外交冲突充满了不可预测的后果。他以第一次世界大战前局势对照俄罗斯同北约关系说，不少人在“一战”前都曾乐观地认为，这么多年都没有爆发战争了，如今也不会，“然而，一起突发事件引燃了欧洲大陆的战火”。

科尔图诺夫进一步指出，如果局面朝着最坏方向发展，譬如欧洲展开军备竞赛、北约军事基础设施沿俄-北边界线部署等，那么因某些无意事件、技术失误导致危机升级，而此时没有可以阻止这些错误、联系、谈判的工具时，战争风险会因此升高。他说，从布鲁塞尔召回俄罗斯代表，意味着早日恢复双方军事部门之间业务联系的希望完全破灭，足以使任何一场危机演变成冲突。

谈及如何破解当前紧张局面时科尔图诺夫认为，应当建立一个单独的俄罗斯-北约危机管理工作组，或者一个特设机制，或者建立第三方沟通渠道，双方根据需要展开磋商以避免造成“行动-反应”这样一个恶性循环，“真的很难想象，俄-北之间完全没有相互接触的情况将产生何种后果”。

似乎，俄罗斯与北约在“断交”后均意识到了风险。拉夫罗夫 19 日说，无论是与北约、欧盟以及其成员国或者世界任何一个地区，关系恶化从来都不是从俄方开始的，“当前，我们期待北约率先采取措施，改善双边关系”。北约发言人瓦娜·伦杰斯库同日表示，北约在俄做出相关决定的背景下仍愿意与其展开对话，其中包括在俄罗斯-北约理事会框架下。（据《光明日报》）

[Top](#)

【美英澳联盟给世界带来隐患】

今年 9 月，美国、英国和澳大利亚领导人以视频连线的方式，分别发表谈话，宣布三国建立一个强化的三边安全伙伴关系，称之为“AUKUS”。同日，三国首脑发表联合声明，确认了三边伙伴关系的第一个行动计划——美英支持澳大利亚采购核动力潜艇，预计于今后 18 个月内帮助澳大利亚建立一支核动力潜艇舰队。

三国还宣布，美英澳将在网络能力、人工智能、量子技术和其他的海底能力方面进行合作。这是除“五眼联盟”“四国机制”外，美国采取的又一印太政策。与三国首脑联合声明提出的该联盟“有助于维护印太地区的和平与稳定”相反，美英澳联盟带给世界的只能是隐患和不安，同时，进一步暴露了美国为了一己之私，破坏地区和平繁荣稳定的险恶用心和卑鄙做法。

美英澳联盟的成立表明，美国等国家的“冷战思维”阴魂不散。美国等国家从“非友即敌”的狭隘两分法出发，拼凑“盎格鲁-撒克逊”小集团，试图在本地区煽动对立情绪，搭建冷战平台，挑动阵营对峙，进行地缘零和博弈，为美国的“印太战略”服务，谋求一己之私。实际上，自冷战结束以来，和平发展合作共赢早已成为不可阻挡的时代潮流，反冷战、反对抗、反分裂已成国际社会共识。面对防控新冠肺炎疫情、促进全球经济复苏、防范恐怖主义及大规模杀伤性武器蔓延、应对全球气候变化等诸多全球性议题，亟须国际社会摒弃冷战思维，共同发力、通力合作、有效应对。

根据美国皮尤公司的调查数据，2021 年，四分之三的美国人认为，促进和



保护美国就业应该是美国外交中的重中之重，抗击新冠肺炎疫情等疾病和打击恐怖袭击紧随其后。可见，成立美英澳联盟是逆时代潮流而动的错误选择，也违背美国国内民众的优先外交政策意愿，必然引发本地区和国际社会的不满和抵制。

对于美英澳联盟的成立，俄罗斯总统普京表示，该组织是澳大利亚、英国和美国之间的安全伙伴关系，无疑破坏了地区稳定。法国对美国、澳大利亚的“背信弃义”感到愤怒和失望，对澳大利亚宣布停止与法国合作的“未来潜艇计划”，转而与美国开展核潜艇合作表示遗憾。9月17日，法国分别召回驻澳大利亚及驻美国大使。多个东南亚国家对美英澳联盟的成立表示关切。

实际上，美国领导人曾多次作出美国不寻求“新冷战”的承诺，但成立强化军事合作的美英澳联盟足以表明，美国的出尔反尔，言行不一，背信弃义已成常态。事实上，这一联盟很可能会打开核扩散的“潘多拉盒子”，三国防止核扩散的承诺成为废话。历史上，美英澳三国均是南太平洋岛国核灾难的加害者。1946年到1962年，美国在太平洋试验场进行了105次核试验。在马绍尔群岛的核试验占美国所有核试验的14%，当量总和是210亿吨，占美国所有核试验总量的80%。1954年3月1日，美国在太平洋试验场进行了代号为“喝彩城堡”的氢弹试验，当量为1500万吨。由于美国对该次核试验的威力估算错误，其放射性降尘飘散到许多尚有人居住和居民未被疏散的岛屿，导致在附近海域作业的上百艘渔船及2万余居民遭受严重的辐射中毒，造成了美国核试验史上最严重的放射性灾难。

这些核试验，澳大利亚既是帮凶，也是加害者。澳大利亚允许英国在其领土内进行了12次核试验，英国还曾在基里巴斯多次进行核试验，这些核试验严重破坏了当地环境，核废料残留至今，核辐射依旧在危害当地居民。历史可以昭示现在，警示未来。尽管美英澳三国领导人均作出承诺，澳大利亚获得的是用作潜艇动力的核反应堆，而不是核武器，也不会再在潜艇上配备核武器，并履行核不扩散义务。但历史上美英澳有通过核试验加害南太平洋岛国的斑斑劣迹，现有美澳合谋撕毁澳大利亚与法国建造潜艇合同的背信弃义，加之美国是五核国中唯一拒绝批准《南太平洋无核区条约》议定书的不负责任国家，美英澳三国的承诺何来公信力和说服力？

美英帮助澳大利亚建造和部署核潜艇舰队，是对《不扩散核武器条约》及其附加议定书所确立的核不扩散原则和精神的公然践踏。澳大利亚是签署了《不扩散核武器条约》的无核国家，作为为数不多掌握了核潜艇制造技术的国家，美英以建造核动力潜艇为由，向澳大利亚输出制造核反应堆的核技术，以及武器级的浓缩铀。澳大利亚则将成为继英国之后，第二个拥有美国核潜艇技术的国家。

从表面上看，澳大利亚通过与美国的合作，获得了核潜艇技术，但甘愿绑在美国的战车上，充当美国推行霸权主义和强权政治的马前卒和牺牲品，注定不是澳大利亚的明智选择，由此可能带来的核扩散隐患和风险，终将是高悬在澳大利亚头上的一把利剑。美英澳联盟带给南太平洋地区的，可能是核梦魇重现，也必将对东南亚国家多年来寻求构建无核区产生严重冲击和负面影响，进而威胁世界无核化大局。

在中国和东盟多年共同努力下，本区域长期保持和平稳定，现已成为世界上经济发展最具潜力和活力的地区，呈现欣欣向荣景象。中国的“一带一路”倡议更是为本地区的发展合作注入了强大动力。但美英澳三国却逆时代发展潮流而动，拼凑小集团，美国试图通过实施与英国和澳大利亚这两个盟友相互呼应的“两洋战略”，制造地区紧张局势，给本地区的和平稳定与繁荣发展制造重重阻碍，



增加许多不确定因素。美英澳三国企图以不光彩手段搅乱地区既有秩序、挑唆地区矛盾，以获得一己私利的做法，已经引起本地区诸多国家的警惕和抵制，其破坏地区和平发展稳定的图谋注定失败。（据《光明日报》）

[Top](#)

华夏透视

善于学习的人懂得把观察、经验和知识转化为智能并使用得当，不仅能把梦想持之以恒，更懂得如何事半功倍。投资大师巴菲特在给其老师本·格雷厄姆的著作《聪明的投资者》所写的序言中说：“长年进行成功的投资并不需要极高的智商、罕见的商业洞见，或内部消息。真正必要的是做决策所需的合理的知识框架，以及避免情绪化侵蚀智识的能力。”本栏目力图提供一个中央高层动向及其影响分析与政经趋势分析相结合的框架，从而达到把握最关键、最重要的决策信息和决策要点的效果。可以说，我们的研究和分析也将因此得到升华。

【宅基地的生产资料属性及其政策意义】

宅基地制度改革的深化对乡村振兴战略的实现具有重要意义。认识宅基地的生产资料属性，理解历史上宅基地集体化的过程和逻辑，是推动下一步宅基地制度改革取得突破的基础。本文梳理了马克思主义经典文献对农业用地和非农业用地的属性认定以及对土地和生产资料公有制的论述，分析了二十世纪五六十年代宅基地政策的制定过程。研究发现：当年制定《中华人民共和国宪法》和宅基地相关政策时将宅基地看作生产资料，这与马克思在《资本论》中将非农业用地视为一般生产资料是一致的；1956年组建高级农业生产合作社时没有将宅基地集体化，不是缘于现有研究所指出的“宅基地是生活资料”，而是因为组建高级农业生产合作社的中心问题是将耕地等主要生产资料集体化，而宅基地作为一般生产资料，并不在主要生产资料之列；人民公社强调进一步提高公有化程度、消灭生产资料私有制的残余，这开启了作为一般生产资料的宅基地的集体化进程；宅基地集体化不是一次性完成的，这一进程始于1958年，到1963年完成，期间各地政策差异较大。这些发现为厘清宅基地的生产资料属性、明确宅基地制度改革的方向提供了重要启示。

1、问题的提出

农村宅基地是农村居民用于建造住宅及其附属设施的土地，包括住房、辅助用房和小庭院的用地以及房前屋后的绿化用地等。作为农村土地的一个重要类型，农村宅基地的规模很大。据自然资源部估算，2016年农村人均宅基地面积约为204平方米，全国共有宅基地约1.84亿亩，占集体建设用地面积的57.5%，占全国建设用地面积的近1/3（魏莉华等，2019）。宅基地不仅与广大农村居民



解决落脚栖身之所、实现安居乐业紧密相关，而且是他们很重要且越来越重要的财产。同时，宅基地制度是农村土地制度中最特殊的制度安排（刘守英，2015），该制度的基本内容是集体所有、农户长期使用、免收地价、不准出租和买卖。这一制度形成于人民公社时期，在改革开放后得到延续，在耕地保护目标的挤压下不断强化行政管制，身份和成员属性的烙印愈加明显，这与遵循一视同仁的“非人格化规则”的权利开放秩序背道而驰，越来越不适应经济较快增长、区域发展不平衡、农村劳动力大量流动和不同世代农民工分化的新情况，造成实际工作中出现了大量突出问题（张清勇等，2021）。2008年党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出：“完善农村宅基地制度，严格宅基地管理，依法保障农户宅基地用益物权”。2014年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，强调推进包括宅基地在内的农村土地制度改革试点。宅基地制度改革的深化对乡村振兴战略的实现具有重要意义（刘守英、熊雪锋，2018）。

随着宅基地有关问题的凸显以及宅基地制度改革的推进，学术界越来越重视对宅基地问题的研究。根据对中文社会科学引文索引（Chinese social sciences citation index，缩写为CSSCI）数据库（<http://cssci.nju.edu.cn>）的检索结果，2005—2020年CSSCI来源期刊论文篇名中包含“宅基地”一词的论文共有612篇，其中，2005年、2010年、2015年和2020年这方面的论文量分别为3篇、36篇、52篇和70篇，呈较快增加态势。然而，现有相关研究几乎都认为宅基地是生活资料，而不是生产资料；讨论宅基地制度变迁、宅基地的集体化时，也都基于“宅基地是生活资料”的判断来解释宅基地集体化的原因；还有大量研究基于这一判断提出了将宅基地私有化的建议。但是，宅基地真的是生活资料而不是生产资料吗？这不是一个不言自明的简单问题，而是一个需要仔细辨析的基础性问题，事关对宅基地属性的认识、对过去相关政策的反思以及当下和将来相关政策设计的方向选择。而且，将宅基地看作生活资料并由此入手解释宅基地集体化的原因，与只将生产资料公有化的社会主义改造理论是相悖的，无法逻辑自洽地解释宅基地也被集体化的历史，与当前以所有权、资格权、使用权“三权分置”为重点，探索宅基地使用权流转制度，显化宅基地财产功能的宅基地制度改革也是相悖的。

诺贝尔经济学奖得主乔治·斯蒂格勒曾指出：“如果我们不清楚我们的社会实行某些政策的原因，便无法就如何改进这些政策提出有价值的建议。”（Stigler, 1975）钱穆（1998）在《中国历代政治得失》中写道：“某一项制度之逐渐创始而臻于成熟，在当时必有种种人事需要，逐渐在酝酿，又必有种种用意，来创设此制度。这些，在当时也未必尽为人所知，一到后世，则更少人知道。……在当时，乃至在不远的后代，仍然有人知道得该项制度之外在需要与内在用意，有记载在历史上。这是我们讨论该项制度所必须注意的材料。否则时代已变，制度已不存在，单凭异代人主观的意见和悬空的推论，决不能恰切符合该项制度在当时实际的需要和真确的用意。”同理，如果想要更好地认识从二十世纪五六十年代形成并延续至今的宅基地制度进而为其改革提出有价值的政策建议，那么，回望宅基地制度发生重大转变的历史时期，分析当时相关政策的制定过程，了解政策制定者当时的需要和用意，理解相关政策转变的真实原因，就是一项十分有价值的工作。需要追问：宅基地到底是生活资料还是生产资料？在宅基地制度发生重大转变时，政策制定者将宅基地看作生活资料还是生产资料？为什么1956年组



建高级农业生产合作社（下文简称“高级社”）时耕地集体化了，而宅基地没有集体化？为何后来宅基地也集体化了？在深入研究的基础上回答这些问题，不仅有助于认识宅基地的属性和宅基地集体化的历史，而且有助于反思当下宅基地制度改革的困境，对明确下一步的改革方向和拓宽改革思路也会有所助益。

为此，本文试图对宅基地的属性进行理论溯源和辨析，讨论中国农村宅基地集体化的过程和逻辑，进而得出政策含义。具体来说，本文试图梳理马克思主义经典文献对农业用地和非农业用地的属性认定、对土地和生产资料公有制的论述及其对中国土地制度变革的影响，分析二十世纪五六十年代组建高级社、建立人民公社和制定《农村人民公社工作条例修正草案》时有关宅基地制度的设计思路，讨论高级社没有将宅基地集体化的原因以及 1958—1963 年宅基地集体化的经过，并得出了与以往研究完全不同的发现。

2、文献回顾

（一）宅基地的属性

现有相关研究几乎都认为宅基地是生活资料而不是生产资料。例如，曾业松（2004）认为：“从理论上说，宅基地属于生活用地”，是生活资料；徐国元（2005）也指出：“从理论上讲，宅基地属于生活用地，是属生活资料范畴”；高永平（2007）写道：“人民公社化运动以后，在耕地的集体化之后，农村的所有土地都集体化了，包括重要的生活资料——宅基地。”韩清怀（2015）认为：“农村土地中的宅基地不属于生产资料的范畴。……在农业合作社阶段，只是将作为主要生产资料的土地通过集体所有的方式公有化了，而对于作为生活资料的宅基地依然维持其私有性。”

这类认识在 20 世纪 90 年代就已经较为普遍，以至于纪坡民（1997）指出：“我们通常认为，宅基地和住房，属于生活资料。”进入 21 世纪后，王利明（2002）在《物权法研究》中写道：“应当指出的是，由于宅基地主要是作为生活资料提供的，所以权利人不能将宅基地作为生产资料使用”。这一观点被后续研究广泛引用（例如陈小君，2009；李勇，2011），还被写进了大量民法学、民商法、物权法、房地产法的教科书（例如陈耀东，2006；何炜炜，2015）。于是，“宅基地是生活资料、不能作为生产资料使用”的观念几乎成了一种习以为常、不假思索的常识。

笔者所见的对宅基地是不是生产资料的讨论仅有两处：一是纪坡民（1997）写道：“可对农民来说，（宅基地和住房）是属于生活资料还是生产资料，却未必能分得那么清楚。尽管在偏僻的农村，农民不太可能将自有的宅基地或住房拿来出租，但在靠近城市的近郊、沿海和旅游区，这种情况却并不鲜见。而且，我们不是号召发展‘庭院经济’吗？在烟台，有的农家在庭院种葡萄，一年能收入好几千元，甚至比农田的单位面积的收益率还高得多。至于在庭院发展养猪、养鸡等家庭副业，更是常见的事。这时，你说它是生活资料呢，还是生产资料呢？”二是赵树枫（2015）提出，随着郊区农户接待城镇居民来休闲度假，“农民的宅院不再仅仅是生活资料，而且也变成了生产资料，可以经营旅游休闲产业，带来可观的收入”，认为宅基地及其上房屋的“生产资料功能、环境功能、文化功能和财产功能日益显现”。

（二）宅基地为什么被集体化

对于宅基地的集体化，少数文献进行了较深入的探究。其中，周其仁持“糊涂说”或“顺手划归公有说”。周其仁（2013）指出：“宅基地归集体所有，是人民公社化三年之后才实行的”“我习惯以 1962 年划线。此前，农民的房产是



私产，所占宅基地也是私产”；1962年《农村人民公社工作条例修正草案》通过后，“原本私有的生活资料宅基地，就一下子被集体化了”。周其仁（2014）将宅基地的集体化看作“一段公案”，他指出：“宅基地本来是生活资料，按标准的社会主义改造理论，必须实行公有制的应该限于生产资料。所以，20世纪50年代农村的集体化高潮，从高级社到人民公社，归集体公有的是耕地、耕畜、生产设施和大型农具，一般并不包括农民家居的房屋连同其下的宅基地”，但“人民公社化冲击了这一点，例如河南《崆峒山卫星人民公社试行简章》，干脆规定‘在已经基本上实现了生产资料公有化的基础上，社员转入公社，应该交出全部自留地，并且将私有的房基、牲畜、林木等生产资料转为全社公有’”。而20世纪60年代初“大跃进”后纠正“左”的错误时，中央“顺手把宅基地这土改以来一直明明白白的归农民私有的财产，一句话就划归了公有”，他认为那个时代的反左、反右等“是一笔糊涂账，根本就不是任何讲形式逻辑的人所驾驭得了的”。

程雪阳的观点可以归纳为“人民公社既组织生产又组织生活说”。在与周其仁教授的商榷文中，程雪阳（2015）认为宅基地集体化发生在1958年而非1962年：1958年，毛泽东修改了《崆峒山卫星人民公社简章（草案）》并批示给《红旗》杂志全文刊发，作为“全国人民应该也必须学习的样板”，而该简章第五条规定“社员转入公社，应该交出全部自留地，并且将私有的房基、牲畜、林木等生产资料转为全社公有”。程雪阳（2015）指出，宅基地作为生活资料原本是农民私有的，而作为生活资料的宅基地也被公有化，是因为“人民公社不仅要组织生产，还要组织生活，那么宅基地自然要归公，然后统一分配了。”“人民公社运动之所以要将宅基地‘集体化’，主要不是因为担心其会滋生出‘资本主义’，而是因为这场运动的领导者希望通过人民公社这个运动，改变基本的社会、经济和政治系统的基本结构，然后建立一个不但管理政治事务，直接从事经济生产活动，而且还要干涉公民日常生活事务的超级巨无霸社会组织。”

田传浩（2020）持“解决新增宅基地化公为私困境说”，认为农业集体化改造的最初目标是耕地等生产资料的集体化，却由于无法解决新增宅基地化公为私的困境，不得不将作为生活资料的宅基地也集体化。其思路是：耕作用的土地是生产资料，宅基地是生活资料，农村建房通常是将耕地转变为宅基地；1956年高级社组建后，作为生产资料的耕地变成了集体所有，而宅基地作为生活资料不在社会主义改造的范围之内，仍保持私有，在此情况下，如果农民要建房，“新增宅基地的来源就变成一个尴尬的难题”——禁止新增宅基地就无法解决农村新增人口的住房问题，而允许新增宅基地的话，就需要将已属于集体的耕地私有化；1958年《崆峒山卫星人民公社试行简章》第五条强调“在已经基本上实现了生产资料公有化的基础上，社员在转入公社的时候，应该将仍然属于本人私有的全部自留地、房屋基地、牧畜、林木、农具等生产资料转为全社公有。”这种规定和实践“并非出于解决新增宅基地生活资料与生产资料转换的理论困境，而是一个农村基层政权的‘类国有化’改造”，却也解决了新增宅基地化公为私的困境；1962年《农村人民公社工作条例修正草案》正式在国家政策层面上认可了1958年地方自发制定的宅基地集体化，“原因就是生产资料和生活资料相互转换所带来的集体所有权向私人所有权转换的困境”，而解决困境的办法是默认宅基地集体所有但不强调其属于生产资料。田传浩（2020）总结指出：“1956—1962年宅基地名义所有权的‘集体化’既不是城乡户籍制度的结果，也不仅仅是人民公社运动过程中头脑过热的产物。而是当（作为）‘生产资料’的土地全部集体化



之后，农村基层无法解决新增宅基地‘化公为私’的困境，在实践中通过‘制度创新’将所有宅基地所有权都进行集体化改造，并最终由中央政策文件所接受并认可的结果。”

这3项研究对宅基地集体化的解释不同，但有以下共同点：第一，三者都认为宅基地是生活资料，并将解释建立在这一判断基础上。可能是先入为主地认定了宅基地是生活资料，所以，虽然三者都援引了《嵯峨山卫星人民公社试行简章》中的“私有的房基、牲畜、林木等生产资料”，但都未提出宅基地是不是生产资料的疑问；第二，基于“宅基地是生活资料”的判断，三者都认为，按照社会主义改造理论，宅基地本不必集体化；第三，3项研究都是逻辑推理，没有提供论据以支持其观点，尤其是缺乏宅基地相关政策制定过程方面的直接证据。

（三）基于“宅基地是生活资料”的改革设想

如上所述，基于“宅基地是生活资料”的判断，不少研究认为，按照社会主义改造理论，宅基地本不必集体化。在此基础上，大量研究提出将作为生活资料的宅基地私有化的思路。曾业松（2004）写道：“农民宅基地能不能私有？我以为是可以研究的。从理论上说，宅基地属于生活用地。作为生活资料私有，有利于资源合理利用。”他认为，宅基地私有“对农村经济发展将产生重要的促进作用”，例如有效防止乡村干部乱批宅基地、以权谋私以及节约宅基地、防止继续扩大侵占耕地等。江平（2004）认为：“宅基地是生活资料，并不是生产资料，这是住房用的，但是今天也不好突破。按道理，宅基地私有化对国家有什么了不起呀，这是个生活资料嘛，但这不太能够实现。”王景新（2008）指出，宅基地属于农民生活用地，是生活资料，应该私有或个人所有，认为“那些祖传的农民宅基地，经过新中国土地改革分配和重新确认，由县人民政府颁发过《土地房产所有证》的农民宅基地，应还权与农民，实行宅基地农民所有。”李津逵（2009）指出：“农村土地归集体所有，理论依据是城乡土地的公有制。但是所有制是对生产资料而言（的），宅基地却是农民的生活资料，宅基地本来无关所有制”，因而建议“彻底回归宅基地私有的制度”。程雪阳（2015）指出，现在“人民公社运动已经偃旗息鼓了，人民公社体制也已经解体了，那么人民公社体制下的‘既管生产，又管生活’式的集体所有是不是也应当放弃呢，作为生活资料的宅基地是不是也可以归农民私人所有呢？从理论上来说，答案应当是肯定的”，1982年宅基地属于集体所有被正式确立，“由此导致了今天的许多问题难以解决”。

3、宅基地集体化的理论来源

马克思主义经典文献对生产资料和生活资料的区分，对土地在农业和非农业部门中扮演的不同角色，对土地以及生产资料的公有化问题等，有大量的论述。这些论述及其在苏联的实践，对中国包括宅基地制度在内的土地制度的建设产生了深远影响。在马克思的分析中，社会产品因为用途的不同，可以区分为生产资料和生活资料。生产资料是劳动对象和劳动资料的总和。其中，劳动对象是人们在物质生产过程中将劳动加于其上的一切东西，可分为两类：一类是未经劳动加工的自然物；另一类是经过劳动加工的物质，称为原料。劳动资料也称“劳动手段”，是人们在劳动过程中用于改变或影响劳动对象的一切物质资料和物质条件，包括劳动过程中除劳动对象以外所必需的一切物质条件，其中最重要的是生产工具。生活资料也称“消费资料”或“消费品”，是用于满足人们物质和文化生活需要的物质资料（马洪、孙尚清，1988）。

在《资本论》中，马克思区分了土地在农业和非农业部门的不同作用，指出土地是农业的主要生产资料，而在非农业部门是一般生产资料。在农业中，“土



地本身是劳动资料”，“作为人类劳动的一般对象而存在”，也“作为生产工具起作用”。而在非农业部门，“土地只是作为地基，作为场地，作为操作的空间基地”或“既供给劳动资料又供给劳动材料的兵工厂”以及“居住的地方”来发生作用。马克思指出：“广义地说，除了那些把劳动的作用传达到劳动对象，因而以这种或那种方式充当活动的传导体的物以外，劳动过程的进行所需要的一切物质条件都算作劳动过程的资料。它们不直接加入劳动过程，但是没有它们，劳动过程就不能进行，或者只能不完全地进行。土地本身又是这类一般的劳动资料，因为它给劳动者提供立足之地，给他的劳动过程提供活动场所。”按照马克思的论述，宅基地正是这类土地中的一种，是一般的劳动资料，属于生产资料。

对于生产资料，马克思、恩格斯强调要消灭私有制，建立公有制。恩格斯认为：“资本主义生产方式日益把大多数居民变为无产者，同时就造成一种在死亡的威胁下不得不去完成这个变革的力量。这种生产方式迫使人们日益把巨大的社会化的生产资料变为国家财产，同时它本身就指明完成这个变革的道路。无产阶级将取得国家政权，并且首先把生产资料变为国家财产。……国家真正作为整个社会的代表所采取的第一个行动，即以社会的名义占有生产资料”。他还指出：“在向完全的共产主义经济过渡时，我们必须大规模地采用合作生产作为中间环节，这一点马克思和我从来没有怀疑过。但事情必须这样来处理，使社会（即首先是国家）保持对生产资料的所有权”。对于土地这种生产资料，马克思和恩格斯在 1848 年《共产党宣言》中提出“剥夺地产，把地租供国家支出之用。”1872 年，马克思指出，社会经济发展、人口增加和集中“使土地国有化愈来愈成为一种‘社会必然性’”，土地国有化“将使劳动和资本之间的关系彻底改变，归根到底将完全消灭工业和农业中的资本主义生产方式。……生产资料的全国性的集中将成为由自由平等的生产者的联合体所构成的社会的全国性基础，这些生产者将按照共同的合理的计划自觉地从事社会劳动。”

列宁和斯大林也强调土地公有化的重要性。列宁明确指出“土地无疑是农业的主要生产资料”，认为“要终止资本对劳动的剥削，只有采取一种手段，就是消灭劳动工具的私有制，所有工厂和矿山以及所有大地产等等都归整个社会所有，实行由工人自己进行管理的共同的社会主义生产。”他还指出：“俄国革命只有作为农民土地革命才能获得胜利，而土地革命不实行土地国有化是不能全部完成其历史使命的。”土地国有化“是走向社会主义的一个步骤”。1917 年 11 月 8 日，全俄工兵代表苏维埃第二次代表大会通过列宁起草的《关于土地问题的报告》，规定“永远废除土地私有制”“一切土地：国家的、皇族的、皇室的、寺院的、教会的、工厂占有的、长子继承的、私有的、公共的和农民等等的土地，一律无偿转让，成为全民财产”，开始实行土地国有制。后来，斯大林领导苏联农业的社会主义改造，在农村推行全盘集体化，并在 20 世纪 30 年代宣布苏联已经建成了以社会主义公有制（包括全民所有制和集体所有制）为基础的社会主义。20 世纪 50 年代初，在《苏联社会主义经济问题》一书中，斯大林总结指出：“现今在我国，存在着社会主义生产的两种基本形式：一种是国家的即全民的形式，一种是不能叫作全民形式的集体农庄形式。在国家企业中，生产资料和产品是全民的财产。在集体农庄这种企业中，虽然生产资料（土地、机器）也属于国家，可是产品却是各个集体农庄的财产；因为集体农庄中的劳动以及种子是它们自己所有的，而国家交给集体农庄永久使用的土地，事实上是由集体农庄当作自己的财产来支配的，尽管它们不能出卖、购买、出租或抵押这些土地。”

受马克思主义经典理论与苏联实践的影响，中国也曾追求将一切土地国有



化。1921年7月《中国共产党第一个纲领》提出“消灭资本家私有制，没收机器、土地、厂房和半成品等生产资料，归社会公有”。1927年中共五大通过的《土地问题议决案》指出：“必须要在平均享用地权的原则之下，彻底将土地再行分配，方能使土地问题解决，欲实现此步骤必须土地国有。共产党将领导农民从事于平均地权的斗争，向着土地国有、取消土地私有制度的方向，而努力进行。土地国有确系共产党对于农民问题的党纲上的基本原则。”1928年中共六大通过的《土地问题决议案》写道：“革命完全胜利之后，在全国或在重要省份中已经建立了坚固的苏维埃政权之后，中国共产党，将进而帮助革命的农民去消灭土地私有权，把一切土地变为社会的共有财产，因为共产党认为土地国有，乃消灭国内最后的封建遗迹的最坚决最彻底的方法。”1928—1929年，毛泽东主持制定《井冈山土地法》和《兴国县土地法》，分别规定“没收一切土地归苏维埃政府所有”“没收一切公共土地及地主阶级的土地归兴国工农兵代表会议政府所有”。

后来，相关政策有所调整，改为实行“耕者有其田”的政策。这种调整是策略性和阶段性的，土地国有仍被看成彻底解决中国土地问题的办法，将在取得全国性政权后实施。1931年，中共苏区中央局第九号通告写道：“农民是小私有生产者，保守私有是他们的天性，……他们热烈地起来参加土地革命，他们的目的，不仅要取得土地的使用权，主要的还要取得土地的所有权”，“目前正是争取全国苏维埃胜利斗争中，土地国有只是宣传口号，尚未到实行的阶段。必须使广大农民在革命中取得了他们唯一热望的土地所有权，才能加强他们对于土地革命和争取全国苏维埃胜利的热烈情绪，才能使土地革命更加深入。”“土地问题的彻底解决是‘土地国有’，土地国有的实现，只有在全国苏维埃胜利与全国工农专政的实现的条件下才有可能。”“我们应该预先向广大农民宣传，他们现在虽然是得到了土地，若资本主义一日存在着，他们散漫的小经济依然是不可免的日趋于破落的悲惨前途，他们的黄金前途只有在土地国有的条件下，实现集体的社会主义的土地生产。”到了1949年前后，毛泽东、刘少奇多次谈土地国有化，仍将土地国有化作为一个重要目标。不过，在后来的实际工作中，中国多次搁置了农村土地国有化的方案，先后推行土地改革、土地集体化和维持土地集体所有制。

4、宅基地集体化的过程和逻辑

1949年以来，中国农村宅基地制度发生了根本转变。其中，最大的变化是宅基地由最初的私人所有转变为集体所有。1950年公布施行的《土地改革法》规定，没收地主的土地及其在农村中多余的房屋等，分配给无地少地的贫苦农民所有，“由人民政府发给土地所有证，并承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利。”所颁的土地房产所有证写明了每家拥有的耕地、房产、地基的数量，房产部分需填写坐落、种类、间数、原地基单位数、折市亩数、地基四至、地基长宽尺度、附属物等信息。1954年，第一届全国人大一次会议通过《中华人民共和国宪法》，规定“国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权。”

1954年9月20日正式通过的《中华人民共和国宪法》还规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有。”在1954年3月23日中国共产党中央委员会提出的《宪法草案（初稿）》和1954年6月14日确定的《宪法草案》两个文本中，也都有“对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有”的内容（见表1）。



从表述方式可以看出，与马克思在《资本论》中的论述一致，1954年《中华人民共和国宪法》的制定者认为包括宅基地在内的城乡土地属于生产资料。另外，在这一宪法制定过程中对生产资料、生活资料有较多讨论，却不见对城乡土地都是生产资料的质疑（参见韩大元，2004）。可以说，包括宅基地在内的城乡土地属于生产资料，这一点在当时是广受认同的。

表1 1954年《中华人民共和国宪法》制定时关于城乡土地、房屋的条款

版本	对房屋等生活资料的规定	对城乡土地等生产资料的规定
《中华人民共和国宪法草案（初稿）》 (1954年3月23日)	“国家保护公民的劳动收入、储蓄、住宅和其他生活资料的所有权和继承权。”	“国家在公共利益需要的时候，可以根据法律所规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有。”
《中华人民共和国宪法草案》 (1954年6月14日)	“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和各种生活资料的所有权。”	“国家为了公共利益的需要，可以按照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有。”
《中华人民共和国宪法》 (1954年9月20日)	“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和各种生活资料的所有权。”	“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有。”

资料来源：《中华人民共和国宪法草案（初稿）》，中共北京市委办公厅印，1954年，第4页；《中华人民共和国宪法草案》，人民出版社1954年版，第5页；《中华人民共和国宪法》，人民出版社1954年版，第9页。

（一）高级社为什么没有将宅基地集体化？

20世纪50年代，在推进土地改革和制定宪法的同时，中国开始着手解决所有制问题，目标是逐步将“劳动人民的和资产阶级的”私人所有制改变为集体所有制和国营。1951年底印发的《中共中央关于农业生产互助合作的决议（草案）》提倡“组织起来”。1953年12月16日，中共中央通过《关于发展农业生产合作社的决议》，指出农民在生产上逐步联合起来的具体道路是：经过互助组，“到实行土地入股、统一经营而有较多公共财产的农业生产合作社，到实行完全的社会主义的集体农民公有制的更高级的农业生产合作社（也就是集体农庄）。”这一文件强调稳步前进、逐步过渡，要求以私有土地入股、统一经营的初级社为过渡形式，“随着生产的增长、劳动效率的发挥和群众的觉悟，逐步而稳妥地提高劳动报酬的比例。”使农民在“进到农业的完全社会主义的经济制度的时候不感到突然，而是事先有了精神的和物质的准备的，因而能够避免由于突然变化所可能引起的种种损失。”与该文件的精神一致，1954年6月中共中央批转中央农村工作部《关于第二次全国农村工作会议的报告》，要求“在未具备必需的条件以前不要轻率地转变到高级合作社”；1954年8月中央农村工作部《关于半社会主义性质的农业生产合作社如何逐渐社会主义化问题复东北局电》指出：“当条件尚不具备时，绝不可跳越尚未完结的运动形式，勉强转变，形成冒进。这里所指的条件，基本是生产力的发展和群众觉悟水平的提高。”1955年12月农业合作化转入以高级合作化为中心。根据邓子恢1956年5月7日在全国先进生产者代表会议上的讲话，为顺利推进初级社转为高级社，国家“对社员私有的耕牛农具和果树林木等仍如初级社一样采取作价收买政策，对社员私有的较好的鱼塘及水利设备等亦采取作价补贴或个别照顾等办法，许多地区对果树林木还采取了照旧比例分红的过渡形式。这样，高级化的中心问题只是取消土地报酬”（邓子恢，1956）。可见，当时中央规划逐步推进农业的社会主义改造和生产资料的集体化，而组建高级社的中心问题是改变初级社时期的耕地参与分红状况，废除土地报酬，实现耕地的公有化，还不涉及宅基地。

从时间上看，高级社是各地在中央的指导下先行试办的，然后中央肯定，最



终全国人民代表大会通过《高级农业生产合作社示范章程》予以规范。就笔者查阅到的资料，各地组建高级社时都规定宅基地归个人私有。例如，1956年1月18日中共河南省委批转省委农村工作部《关于召开试办高级农业生产合作社会议的报告》，指出“社员所有之耕地（包括生荒、熟荒、可耕场地、休闲地等），应全部入社，归全社公有，不给土地报酬。社员之宅基地、宅旁小园地，包括这些土地上的附属物，以及家禽、家畜、小农具，均归社员自己所有。”1956年1月21日中共山东省委发出的《关于办好第一批完全社会主义性质的农业生产合作社的指示》在写明社员原有的私有土地一律归社员集体所有、由社统一经营的同时，还规定“社员私有的宅基、柴园、莹林地均不入社，仍归社员所有。”1956年1月25日，湖北省委向中央提交《关于发展高级社问题的请示报告》，提出“要正确执行互利政策。除了土地荒山无偿转为合作社集体所有以外，对于私有的耕畜、农具、树林、果园及其他土地上的作物，要采取折价入社办法转为合作社集体所有。对于社员的房屋宅基、家畜、家禽、小块园地、零星树木、果树和竹园以及小农具、家庭副业和手工业所用的工具等等，都仍归社员个人所有。”对此，中央批复“同意你们所采取的方针和你们所提出的关于发展高级社的规划和做法的七点意见。”同年1月27日，湖北省委发布《关于高级农业生产合作社的若干政策问题的规定》，规定“社员原有的土地（包括耕地、荒地、山地、牧场），应当无代价地转为合作社集体所有。”同时，规定“社员私有的房屋、宅基、家畜、家禽、小块菜园、宅旁的少量树木、果园和竹园，以及家庭副业和手工业所用的工具等，均仍归社员个人所有。”“社员私有的房屋、宅基，仍然应当属于社员个人所有”，并强调要特别注意“高级社只是把土地、耕畜、大型和中型农具等主要生产资料由个体私有转为合作社集体所有，不是‘一切归公’。其他如房屋、家具、粮食、衣服等生活资料以及其他财产和家畜、家禽等，仍然属于社员个人所有。”（中共湖北省委党史研究室，1999）

应该看到，在这一时期的政策文件中，“土地”是狭义上的土地，即投入农业生产的耕地，不包括作为一种具体土地利用类型的宅基地。1956年4月出版的《怎样办高级农业合作社》一书谈了“建立高级社要切实掌握的几个问题”，强调“对群众进行思想教育”要说明“高级社生产资料集体所有，只是主要生产资料如土地、耕畜、大型农具归社，不是一切生产资料都归社。”而“处理生产资料转归公有，首先要分清归集体所有与不归集体所有的界限。实行集体所有的，只应是主要的生产资料，而不是全部的生产资料，更不是生活资料。这也就是说，高级社要首先把土地、耕畜及为社需要的大型农具归社集体所有，其他小农具，个人生活用的牲畜等等，不要归集体所有。就是在主要的生产资料方面，如大片山林菜园等，如果社员目前还不自愿，条件还不成熟时，也可以以后再归社所有。总起来说，就是先实行大部（分）的主要生产资料归社所有，然后再实现全部主要生产资料归社所有。”谈“生产资料怎样归社集体所有”时，该书与上文所提及的中共山东省委发出的《关于办好第一批完全社会主义性质的农业生产合作社的指示》一致，指出“关于土地问题。社员私有的土地（包括荒山、山场、草场、荒滩在内），在办高级社时，应一律归社集体所有，由社统一经营，社员不能再以土地向社内取得任何报酬。……社员私有的宅基、柴园、莹林地都不能归社，仍为社员所有。”类似地，莫明（1956）在《怎样办高级社》中写道：“关于土地的处理问题。高级社除了每个社员保留一小块自留地（菜园地）以外，其余原为社员私有的土地，应当经社员大会做出决议，一律无代价地转为合作社集体所有，取消土地报酬。……但是，除了一般耕地以外，对于社员私有的场地、坟地、



房基地等一切特殊用途的土地，就不能一律收归公有。”

1956年6月15日，在第一届全国人民代表大会第三次会议上，农业部部长廖鲁言做了关于《高级农业生产合作社示范章程（草案）》的说明，他指出，草案起草“吸收了各地主管农业合作化工作的干部参加起草工作，并且征求了各地负责同志的意见”。他强调：“初级合作社是在私有的基础上，实行土地入股、统一经营的。高级合作社实行主要生产资料的完全集体所有制。这是初级合作社同高级合作社的根本区别。农业生产的主要生产资料，就是土地、耕畜和大型农具（包括集体经营副业所需要的副业工具）。”1956年6月30日，全国人民代表大会通过《高级农业生产合作社示范章程》，规定“农业生产合作社按照社会主义的原则，把社员私有的主要生产资料转为合作社集体所有”“入社的农民必须把私有的土地和耕畜、大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有。”“社员原有的坟地和房屋地基不必入社。”可以看出，廖鲁言所做说明以及《高级农业生产合作社示范章程》中的“土地”也是狭义上的，指的是作为主要生产资料的耕地，不包括作为一般生产资料的宅基地。

因此，宅基地在1956年组建高级社时之所以没有集体化，并不是因为众多文献所指出的“宅基地是生活资料”，而是因为按照中央的规划，农业社会主义改造和生产资料集体化要逐步推进，组建高级社作为一个中间步骤，重点在于取消耕地报酬、实现耕地等主要生产资料的集体化，而不是全部生产资料的集体化；宅基地虽是生产资料，但只是一般的、非主要的生产资料，也就没有被列入这一次集体化的范围。这可以从湖北省委的文件得到直接佐证。1956年6月19日，湖北省委发布《关于高级渔业生产合作社政策问题的规定（草案）》，规定“社员私有的房屋、宅基、小块园地、零星树木（包括田边树木）、家禽、家畜、稻场、晒场、小坑牧场、家庭副业和手工业用的工具等，应当一律仍然归社员个人所有。”该文件指出，高级渔业生产合作社将主要生产资料由个体所有制转为集体所有制，取消生产资料的报酬，而宅基地之所以仍保持个人私有，是因为“小型渔具、房屋宅基以及少量的园地，少量树木，柴洲、草地、草场等非主要的生产资料，在合作社生产不大必需、社员又有独立经营能力的情况下，应当仍归社员个人所有。”

（二）1958—1963年宅基地的集体化

作为一般的、非主要的生产资料，农村宅基地转为集体所有发生在人民公社时期。当时强调进一步提高公有化程度、消灭生产资料私有制残余。1958年8月，毛泽东多次谈到人民公社比高级社更加社会主义，要通过私并公，取消资本主义的残余，实现更高程度的公有化。8月6日，毛泽东指出：“公社的特点，一曰大，二曰公。公社的内容，有了食堂，有了托儿所，自留地的尾巴割掉了，生产军事化了，分配制度变化了，一个小并大，一个私并公，乡社合一了。人民公社还是社会主义性质的，但比合作社高了一级。”8月19日，他说：“人民公社一曰大，二曰公。人多、地大、生产规模大、各种事业大，政社是合一的，搞公共食堂，自留地取消，鸡、鸭、屋前屋后的小树还是自己的，这些到将来也不存在了。”8月30日，毛泽东又指出：“人民公社的特点是两个，一为大，二为公。……公，就比合作社更要社会主义，把资本主义的残余，比如自留地、自养牲口，都可以逐步取消，有些已经在取消了。”

1958年9月4日、9月10日的《人民日报》社论具体指出，“办人民公社是一场进一步组织起来并且最后消灭生产资料私有制残余的斗争”，人民公社的特点之一是“在所有制方面进一步向‘公有’发展。全部自留地、私有的房基，



牲畜，林木等逐步转为全社公有，私人暂时留下小量的家畜和家禽，也将逐步转为公有。这样，个体经济的残余就进一步消灭了。”1958年12月20日，中共中央、国务院发出的《关于适应人民公社化的形势改进农村财政贸易管理体制的决定》也指出，建立人民公社使“生产关系进一步改变了，农业合作社时期仍然存在的某些生产资料私有制的残余在消灭中，生产力得到了进一步的解放。”

伴随着加速推进的人民公社化运动，宅基地的集体化进程也开始起步。1958年8月7日，河南省遂平县制定的《嵯峨山卫星人民公社试行简章（草稿）》第五条写道：“在已经基本上实现了生产资料公有化的基础上，社员转入公社，应该交出全部自留地，并且将私有的房基、牲畜、林木等生产资料转为全社公有”，即将组建高级社时没有集体化的生产资料——宅基地规定为公社公有。该简章是由中央《红旗》杂志常务编辑李友九在总编辑陈伯达的委派下，与河南省委书记史向生、河南省委农村工作部副部长崔光华等人共同研究起草的（参见李友九，2004），不是地方基层一般的“制度创新”。同月，该简章在北戴河中央工作会议上印发，毛泽东审阅后作了几处修改，批示“此件请各同志讨论。似可发各省、县参考。”随后，该简章在9月1日的《红旗》杂志刊登，9月4日被《人民日报》转发。经毛泽东批示以及《红旗》《人民日报》刊发，该简章起到了巨大的示范作用，全国许多农村人民公社差不多都是模仿嵯峨山卫星人民公社搭建起来的（罗平汉，2008），各地宅基地的集体化也开始走上快车道。

实践中，各地的宅基地政策存在较大差异。笔者尽力查找各省份从1958年8月起所发布的关于建立人民公社的指示、意见或决议，共收集到9个省份的这类文件。大体上有以下四类情况（见表2）：第一类规定了宅基地转为公社所有，例如山西省、江苏省、湖北省、陕西省和青海省；第二类规定宅基地可以转为公社所有，例如云南省和贵州省；第三类规定宅基地归社员私有，例如《中共河北省委关于建立人民公社的指示》指出：“小社并大社建立人民公社时，对各种生产资料的处理，应注意充分进行协商，发扬民主，走好群众路线。按照总路线的精神，本着有利于社会主义集体经济发展的原则，将各小社的一切公共财产转为人民公社集体所有。……除此以外，对于社员的房屋、院中土地、院旁小块地和一些零星的果树，以及社员饲养的猪、羊、鸡、鸭等，都归私有不动”；第四类没有明确指出宅基地的处理方法，例如江西省。

各地的宅基地政策有所差别的原因可能有二：一是人民公社是地方先行试办搞起来的，中央最初没有给出明确指示。中共中央1958年8月29日《关于在农村建立人民公社问题的决议》就指出：“大型的综合性的人民公社不仅已经出现，而且已经在若干地方普遍发展起来”。二是中央强调各地要根据本地情况，因地制宜。1958年3月《中共中央关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》指出：“各地农业社是否合并，合并的规模多大，以及进行并社工作的时间和步骤，应当完全由各省、市、自治区党委根据本地区的情况自行考虑和规定。”1958年8月29日《关于在农村建立人民公社问题的决议》也要求“社规模的大小，并大社、转公社进度的快慢，以及做法和步骤，都由各省、自治区和直辖市根据当地的情况自行决定。”在中央未明确指示而地方根据当地情况自行决定的情况下，各地的宅基地政策有所不同是正常的。



表 2 1958 年底 9 个省份关于宅基地归属的规定

宅基地归属	文件名	具体规定
宅基地转为公社所有	《中共山西省委关于人民公社若干问题的意见》	“社员还没有入社的生产资料，如大牲口、农具、副业工具、运输工具、成片树林、果园、房基等，应一律收归社有。” ^a
	《中共江苏省委关于人民公社的若干问题的意见》	“私人占有的一切土地包括自留田、饲料田、宅基等无偿收归公社所有” ^b
	《中共湖北省委关于在农村建立人民公社问题的决议》	“原属社员所有的自留地、屋基、禾场、山场、荒地、堰塘、池塘、坟地、园地等一切土地，应当无偿地转归公社所有。” ^c
	《中共陕西省委关于人民公社若干问题的指示》	“庄基、空院、场面、私人开垦的荒地以及成片山林，应一律无偿归社所有” ^d
	《中共青海省委关于在农村建立人民公社的决议》	“社员自留地、房基应归公社所有。” ^e
宅基地可以转为公社所有	《中共云南省委员会关于建立人民公社的指示》	“私有的无建筑物的房屋地基，可以归公社所有。” ^f
	《中共贵州省委关于建立人民公社若干问题的意见》	“自留地、房基可以转为公社所有” ^g
宅基地归社员私有不动	《中共河北省委关于建立人民公社的指示》	“对于社员的房屋、院中土地、院旁小块地和一些零星的果树，以及社员饲养的猪、羊、鸡、鸭等，都归私有不动。” ^h
未明确规定	《中共江西省委关于在农村建立人民公社的指示》 ⁱ	没有作出明确规定

中央一直没有出台有关宅基地归属的正式文件，直到 1962 年通过《农村人民公社工作条例修正草案》。该条例简称“农业六十条”，有人民公社“宪法”之称，在 20 世纪 60 年代共有 3 个版本，分别是 1961 年 3 月广州会议通过的《农村人民公社工作条例（草案）》、同年 6 月北京会议通过的《农村人民公社工作条例（修正草案）》以及 1962 年 9 月 27 日中国共产党八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》（辛逸，2012）。从表 3 对有关规定的比较看，前两个版本均没有列出宅基地等具体土地类型；1962 年 8 月 6 日的《农村人民公社工作条例修正草案》（修改稿）也只有简略的规定，即“生产队范围内的土地，都归生产队所有。”同日，中央发出《关于讨论农村人民公社工作条例修正草案（修改稿）的指示》，要求各中央局、各省（区、市）党委、中央各部委、国务院各部委讨论这一修改稿并将意见报告中央。8 月 17 日，中共山东省委向中央提交《关于讨论“农村人民公社工作条例修正草案（修改稿）”的报告》，建议将修改稿中的“社员的房屋，永远归社员所有”改为“社员的房屋和宅基，永远归社员所有”，将“社员有买卖或者租赁房屋的权利”改为“社员有买卖或者租赁房屋、宅基的权利。”（中共山东省委党史研究室，2015）不过，中央没有采纳山东省委的意见。相反，或许是受山东省委所提意见的提醒，不同于 8 月 6 日修改稿的简略规定，9 月 27 日中国共产党八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》在原有“生产队范围内的土地，都归生产队所有”之后具体写明了土地的范畴——“生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖”，从而正式规定宅基地属于集体所有。



表3 不同版本的“农业六十条”中关于土地的规定

日期	文件名	具体规定
1961年3月22日	《农村人民公社工作条例（草案）》	“在生产大队范围内，除了生产队所有的和社员所有的生产资料以外，一切土地、耕畜、农具等生产资料，都属于生产大队所有。” ^a
1961年6月15日	《农村人民公社工作条例（修正草案）》	“全大队范围内的土地，都归生产大队所有，固定给生产队使用。” ^b
1962年8月6日	《农村人民公社工作条例修正草案》（修改稿）	“生产队范围内的土地，都归生产队所有。” ^c
1962年9月27日	《农村人民公社工作条例修正草案》	“生产队范围内的土地，都归生产队所有。生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖。” ^d

在贯彻执行《农村人民公社工作条例修正草案》时，各地关于宅基地归生产队所有的宣传解释存在较大差别，导致各地宅基地集体化的步调再次不一致。根据1963年3月8日国务院农林办公室整理的材料，“有的宣传社员宅基地，包括已建和未建房屋的宅基地，都归生产队所有，一律不准买卖和出租。有的宣传归生产队所有的宅基地，是指没有建筑物的空白基地。凡是已盖房屋的宅基地，仍归社员私有，可以自由买卖。还有的认为，入社时宅基地没有连同其他耕地一并入社，因此，社员原有的宅基地，不能算是生产队范围的土地，应仍归社员个人私有，社员已建筑房屋的宅基地与房屋一样，应该允许社员自由买卖出租。”为此，1963年3月20日，中共中央转发国务院农林办公室“关于社员宅基地问题”的材料，明确指出“社员的宅基地，包括有建筑物和没有建筑物的空白宅基地，都归生产队集体所有，一律不准出租和买卖。”至此，从中央政策规定的角度看，作为一般生产资料和组建高级社时没有集体化的生产资料，农村宅基地全部被界定为集体所有。

5、“宅基地是生产资料”的政策意义

二十世纪五六十年代，中国对宅基地是生产资料、房屋是生活资料的属性认定是明确的、一以贯之的：1954年制定《中华人民共和国宪法》、1956年组建高级社、1958年成立农村人民公社时，均将宅基地视为生产资料；1954年《中华人民共和国宪法》将房屋视为生活资料，1958年通过的《关于人民公社若干问题的决议》指出：“社员个人所有的生活资料（包括房屋、衣被、家具等）和在银行、信用社的存款，在公社化以后，仍然归社员所有，而且永远归社员所有。”1962年通过的《农村人民公社工作条例修正草案》规定：“要保障社员个人所有的一切生活资料，包括房屋、家具、衣被、自行车、缝纫机等，和在银行、信用社的存款，永远归社员所有，任何人不得侵犯。”

然而，随着时间的推移，不少人对于宅基地是生产资料还是生活资料的认识发生了偏差，误以为宅基地是生活资料。之所以会产生这种属性认识的偏差，可能是由于宅基地与房屋紧密相连，人们容易将宅基地看成是与房屋一样的生活资料；也可能与语言或用词有关——如前所述，生活资料与生产资料相对应，也称“消费资料”或“消费品”，要是当初翻译、后来广泛使用的词语是“消费资料”或“消费品”而不用“生活资料”的话，那么，把宅基地视为生活资料的概率可能就会大大降低。这种认识上的偏差，不仅使得大量有关宅基地为何集体化、宅基地制度应如何改革的讨论走上了歧途，还可能与中国宅基地制度由权利开放到趋向封闭并造成实际工作中出现超占限不住、应批批不了、免费给不起、流转刹不停、违法管不好、数量控不下以及闲置资产不流动等突出问题有莫大的关系，而且在很大程度上限制了宅基地制度改革思路的拓宽和深化。



因此，需要正本清源，正确认识宅基地的生产资料属性。宅基地上所建的房屋具有居住功能，是农户家庭生活的主要场所，本身是生活资料，但这并不意味着房屋之下的宅基地就是生活资料。相反，按马克思的说法，宅基地给劳动者提供了立足之地和活动场所，没有它，劳动过程就不能进行或者只能不完全地进行，因此，宅基地是一般的劳动资料，属于生产资料。实际上，除了给劳动者提供立足之地、活动场所外，宅基地还具有重要的生产功能，例如农民可以在其上存放粮食、农资和农具，干部分农活、制作修理农具，发展庭院经济（在庭院种葡萄等瓜果和发展养猪、养鸡等家庭副业）以及在房前屋后种植果树、茶树等。改革开放后，尤其是新世纪以来，随着城镇居民回归自然、下乡放松心情、体验农趣的需求上升，农村尤其是城市近郊的大量宅基地成了经营“农家乐”、发展休闲旅游产业的重要场所。

党的十八大以来，中国宅基地制度改革迈出了实质性步伐，中央提出宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，探索宅基地使用权流转制度，力求盘活闲置宅基地和闲置农房，为此出台的一系列政策与宅基地是生产资料的属性是相契合的。2016年，中央“一号文件”提出支持有条件的地方通过盘活农村闲置房屋发展休闲农业和乡村旅游；《国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》也明确支持返乡下乡人员依托自有和闲置农房院落发展农家乐；2017年中央“一号文件”要求“探索农村集体组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地，增加农民财产性收入”，提出允许通过宅基地整理节约的建设用地“采取入股、联营方式，重点支持乡村休闲养老等产业和农村三产融合发展”；2019年，《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》指出：“鼓励村集体和农民盘活利用闲置宅基地和闲置住宅，通过自主经营、合作经营、委托经营等方式，依法依规发展农家乐、民宿、乡村旅游等。”“鼓励村集体积极稳妥开展闲置宅基地整治，整治出的土地优先用于满足农民新增宅基地需求、村庄建设和乡村产业发展。”农业农村部印发的《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》提出：“鼓励利用闲置住宅发展符合乡村特点的休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验、创意办公、电子商务等新产业新业态，以及农产品冷链、初加工、仓储等一二三产业融合发展项目。支持采取整理、复垦、复绿等方式，开展农村闲置宅基地整治，依法依规利用城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市等政策，为农民建房、乡村建设和产业发展等提供土地等要素保障。”2020年中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《深化农村宅基地制度改革试点方案》将探索宅基地使用权流转制度作为宅基地制度改革试点的主要内容之一，要求“探索农村集体经济组织及其成员通过自营、出租、入股、合作等多种方式，盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅发展乡村产业的有效途径。”下一步需要从理论上、政策上正式确认宅基地的生产资料属性，进而清理相关政策、完善宅基地制度设计，推进宅基地制度改革的深化。

6、结论

过程分析对于认识制度的形成和发展是十分重要的。Peters（1999）指出，“最初的政策选择及由其生发出的制度化承诺决定了后来的决策。如果我们不理解政策制定过程中的最初决定，就很难理解政策发展的逻辑。”然而，由于各种原因，“形成当前中国地权格局的政策和法律制定过程是相当复杂而又缺乏研究的。”（Ho，2005）本文分析了中国宅基地制度设计的理论来源和政策制定过程，探究了宅基地的生产资料属性以及宅基地所有权转变的来龙去脉，得到了以



下与现有研究完全不同的发现：

第一，二十世纪五六十年代中国制定宪法和宅基地有关政策时，将宅基地视为生产资料。在当时的政策文件中，“土地”多指狭义上的土地，即投入农业生产的耕地，是主要生产资料；宅基地属于生产资料，却是一般的、非主要的生产资料。这与马克思在《资本论》中将农业用地看作主要生产资料、将非农业用地视为一般生产资料是一脉相承的。1954年《中华人民共和国宪法》中“城乡土地和其他生产资料”、1958年《嵯峨山卫星人民公社试行简章（草稿）》中“私有的房基、牲畜、林木等生产资料”等内容，均表达了这一信息。现有文献几乎都认定宅基地是生活资料，并基于此来解释组建高级社时宅基地没有被集体化以及后来也被集体化的原因；还有不少研究基于“宅基地是生活资料”的判断，认为宅基地不该公有化，提出了宅基地私有化的建议。这类先入为主地对宅基地属性下定论的处理方式，与当年的实际情况相去甚远，使得相关的判断、解释和建议失去了坚实的根基。

第二，在1956年组建高级社的高潮中，耕地集体化了，而宅基地没有入社，仍归社员私人所有。之所以有这种差异化的制度安排，并不是因为现有文献所主张的：耕地是生产资料，按照社会主义改造理论必须集体化，而宅基地是生活资料，不在农业社会主义改造的范围内。相反，高级社没有将宅基地集体化，是因为按照当时中央的规划，农业社会主义改造和生产资料集体化要逐步推进，组建高级社的中心问题是改变初级社时期的耕地参与分红，取消土地报酬，只将耕地等主要生产资料集体化，而宅基地虽是生产资料，却只是一般的生产资料，不在主要生产资料之列，也就没有被纳入高级社集体化的范围。

第三，作为一般的、非主要的生产资料，宅基地转为集体所有发生在人民公社时期。1958年中国建立人民公社时强调人民公社比高级社更加社会主义，要求通过私并公进一步提高公有化程度，消灭生产资料私有制残余。于是，宅基地的集体化被提上了议事日程。这与马克思、恩格斯、列宁、斯大林等关于生产资料和土地的公有化论述是一致的，和中国共产党自1921年成立以来把一切土地公有化的追求是一脉相承的。现有文献推测的“顺手划归公有”“人民公社既组织生产又组织生活”或“解决新增宅基地化公为私困境”等解释，不符合当年的情境。1958年《嵯峨山卫星人民公社试行简章（草稿）》规定将私有房基转为集体所有。该文件是中央派员直接参与研究制定的，经中央批示和《红旗》《人民日报》刊发后，起了巨大的示范作用，使各地宅基地的集体化走上了快车道。

第四，农村宅基地的集体化不是一次性完成的，而是有一个过程，始于1958年，到1963年最终确定，中间各地的政策存在较大差异。1958年下半年各地建立人民公社时，有的规定宅基地归集体所有，有的规定宅基地可以归集体所有，有的仍规定宅基地归私人所有，有的没有明确规定。1962年中共中央通过《农村人民公社工作条例修正草案》、规定宅基地属于集体所有后，不同地方的宣传解释不一，各地的宅基地所有权制度安排再次出现步调不一致的情形。1963年中央转发国务院农林办公室“关于社员宅基地问题”，在中央政策层面上最终明确了农村宅基地全部归集体所有。

最后，党的十八大以来，中国开展农村宅基地制度改革试点，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，修改《土地管理法》的相关条款，迈出了宅基地制度改革的实质性步伐。总体上，改革是十分稳慎的，法律调整的主要是行政管理、审批、规划方面的，还没有大的突破。在上一轮改革试点的基础上，针对农村宅基地制度中依然存在的深层次矛盾和问题，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》，要求巩固试点成果，拓展试点范围，丰富试点内容。新一轮农村宅基地制度改革试点地区包括 104 个县（市、区）和 3 个地级市。目前，城市国有土地使用权交易制度已经较为完善，农村集体所有的耕地被赋予了稳定而有保障的使用权、收益权和相对完整的转让权。与之相比，同为生产资料的农村宅基地的财产权受到了极大限制。这可能与不少人在认识上误将宅基地看作生活资料有着密切联系。近几年，中国探索宅基地使用权流转制度、盘活闲置宅基地和闲置农房的一系列政策与宅基地是生产资料的属性是相契合的。笔者建议，正本清源，正确认识宅基地的生产资料属性，在下一阶段的宅基地制度改革中，从理论上、政策上突出宅基地是生产资料，由此出发拓宽改革思路；着重显化宅基地的财产功能，在停止宅基地无偿分配、实行宅基地有偿使用和有偿退出等方面多做有益探索；在切实保护宅基地农民集体所有权、农户资格权的基础上，全面放活使用权，让宅基地使用权以自营、出租、出让、转让、入股、合作、抵押等方式参与乡村振兴和产业发展。

【来源：《中国农村经济》，作者：刘守英，中国人民大学经济学院院长；张清勇，中国人民大学农业与农村发展学院】

[Top](#)

**我们的一切努力都是为我们的客户——
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**