

# 农村宅基地制度改革的政策演变与实践探索

刘俊杰<sup>1</sup>, 岳永兵<sup>2</sup>, 朱新华<sup>3</sup>

(1. 农业农村部农村经济研究中心, 北京 100810; 2. 中国自然资源经济研究院, 北京 101149;  
3. 河海大学 公共管理学院, 江苏 南京 210098)

**[摘要]** 宅基地制度是我国农村土地制度中最为特殊的制度安排。文章在对我国农村宅基地制度相关政策演变进行系统梳理的基础上, 归纳总结当前改革试点的成效经验, 提炼改革试点取得的制度性成果, 分析试点中面临的突出问题, 最后提出深化宅基地制度改革应坚持审慎原则, 在充分实践的基础上推动完善立法规范的建议。

**[关键词]** 宅基地制度改革; 政策演变; 实践探索; 立法规范

**[中图分类号]** F301.11

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1671-6973(2020)03-0013-07

我国现行的农村宅基地制度来源于土地制度改革实践, 是在对实践经验总结提升基础上进行的制度设计。多年来, 农村宅基地制度不断调整完善, 已形成一套具有中国特色的制度体系, 有效保障了农民“居者有其屋”, 对于农村社会稳定起到了重要作用。随着工业化、城镇化不断深入, 现行宅基地制度也暴露出一系列问题。<sup>[1]</sup>从2015年开始, 中央加紧部署包括宅基地制度在内的一系列土地制度改革, 2019年新修订的土地管理法把地方的最新实践上升为法律规范, 标志着改革进入新阶段。站在新的起点上, 梳理我国宅基地制度的政策演变脉络, 把握宅基地制度的现状和特征, 归纳试点探索的突破与制约, 对于深入推进宅基地制度改革具有重要意义。

## 一、中国农村宅基地制度的政策演变脉络

新中国成立至今, 我国农村宅基地制度经历了从私有到集体所有、从自由流转 to 限制流转的过程。<sup>[2]</sup>此处笔者结合宅基地权属性质、体制变革及其在土地管理体制上的要求和反应等将新中国成立以来农村宅基地制度的政策演变划分为以下几个阶段。

### (一) 私人所有、自由流转时期(1948—1961年)

新中国成立后, 实行生产资料私有制, 农村的宅基地和房屋等归农民私有, 农民享有充分的处置权, 可以自由买卖。<sup>[3]</sup>社会主义改造时期, 通过互助组、初级社、高级社等公有制改造, 农村生产资料集体化程度不断提高, 但宅基地和房屋属于农民所有的制度没有改变。1956年实施的《高级农业生产合作社示范章程》规定社员的房屋地基不必入社。<sup>[3]①</sup>这一时期, 房屋及建房地仍保持私有财产性质, 可以自由买卖、租赁、继承,<sup>[3-4]</sup>并受到法律保护。<sup>[5]</sup>

### (二) 集体所有、地随房走时期(1962—1994年)

高级社向农村人民公社过渡后, 在农村实行生产资料集体所有制, 农村宅基地也逐步集体化, 农民的宅基地所有权演变为宅基地使用权。1962年, 《农村人民公社工作条例修正草案》规定, 生产队范围内的土地都归生产队所有, 不准出租和买卖。社员的房屋归社员所有, 社员有买卖或者租赁房屋的权利<sup>[6]</sup>。这一阶段, 不允许宅基地单独出租和买卖, 但宅基地可以随同房屋一并流转。<sup>[5]</sup>文化大革命爆发后, 经济社会建设趋于停滞, 包括宅基地制度在内的农村各项制度也无明显变化。<sup>[3]</sup>这一时期, 农村房屋可以买卖, 并顺带实现宅

**[收稿日期]** 2020-04-09

**[作者简介]** 刘俊杰(1979—), 男, 江苏阜宁人, 农业农村部农村经济研究中心改革试验研究室副主任, 副研究员, 主要从事农村土地制度、集体产权制度、农村金融制度等方面的研究; 岳永兵(1981—), 男, 河北武安人, 中国自然资源经济研究院副研究员; 朱新华(1984—), 男, 江苏泰兴人, 河海大学公共管理学院副教授。

基地使用权的转移。1982年国务院颁布《村镇建房用地管理条例》，明确规定农村宅基地使用权可以随同房屋的买卖而转移，但是出卖、出租房屋的，不得再申请宅基地。1986年《土地管理法》规定，城镇居民建住宅需要使用集体土地的，必须经县级人民政府批准，首次从法律上明确城镇居民可以合法申请集体土地盖房。

改革开放后，随着农村经济的快速发展，农村出现了建房热潮，农民建房热衷于占好地、多占地，出现大量占用耕地的势头。<sup>[7]</sup>为严格保护耕地，1990年国务院批转了《国家土地管理局关于加强农村宅基地管理工作请示的通知》，提出选择经济基础较好、耕地资源紧张的地区，有步骤地开展宅基地有偿使用试点。进入90年代后，农民负担日益加重，为此，中央不断出台措施减轻农民负担。1993年中办国办颁布《关于涉及农民负担项目审核处理意见的通知》，明确为减轻农民负担取消农村宅基地有偿使用费和超占费，宅基地再次实行无偿使用。

### （三）严格管理、限制交易时期（1995—2008年）

1995年施行的《担保法》规定宅基地使用权不得抵押，标志着宅基地进入严格管理、限制交易时期。1998年城镇住房分配体制改革后，大量城市居民下乡购买农民的房屋，为控制城镇居民购买农村房屋行为以顺利推进城镇住房制度改革，1998年修订的《土地管理法》从法律上禁止了城镇居民购买农村宅基地和房屋，并规定农村居民一户只能拥有一处宅基地。禁止农民把住宅出售给城镇居民和农村村民“一户一宅”的规定，堵上了城市居民合法获得农村宅基地的途径。此后，国家出台的一系列政策文件，如2004年的国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》以及2007年国办《关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》等，都严令禁止城镇居民在农村购置宅基地，从此，禁止城镇居民购买农地成为宅基地制度改革的红线。

### （四）拓展权能、自主探索时期（2008—2014年）

新世纪以来，统筹城乡发展力度不断加大，大量农村人口加速流向城市，在城市就业和购房居住，农村宅基地及房屋闲置现象大量出现，引发社会关注。<sup>[8-9]</sup>为提高宅基地利用效率，推进人口流动与土地资源配置相匹配，国家探索放松对宅基地使用权的限制，审慎有序地激活包括农村土地和房屋资源在内要素市场成为改革探索的方向。2008年，党的十七届三中全会《决定》提出依法保障农户宅基地用益物权。2010年，原国土资源部《关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护农民权益的通知》提出选择合适地区开展宅基地有偿使用试点，宅基地有偿使用再次成为改革内容。2013年党的十八届三中全会《决定》要求改革完善农村宅基地制度，慎重稳妥开展农民住房财产权抵押试点。此后，以还权赋能为重要特征的宅基地制度改革步伐逐步加快，农民房屋和宅基地权益保护持续加强。

### （五）保障权益、深化改革时期（2015年至今）

为落实十八届三中全会要求，2014年12月中央深改组审议通过了农村土地制度三项改革的意见，系统谋划推进完善宅基地权益保障和取得方式，探索宅基地有偿使用制度和宅基地自愿有偿退出机制等改革事项。2015年2月，全国人大授权在全国33个试点地区暂时调整实施有关法律法规，开展宅基地制度改革试点。2015年11月，中办国办印发《深化农村改革综合性实施方案》，将探索宅基地有偿使用制度、自愿有偿退出机制和开展农民住房财产权抵押贷款等改革事项提上日程。2018年，中央一号文件又提出完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，探索宅基地“三权分置”等改革事项。经过5年的改革实践，在总结各地试点经验基础上，2019年全国人大通过新修订的《土地管理法》，对宅基地制度进行了修改：一是明确规定保障户有所居多种实现形式；二是下放宅基地审批权；三是允许农民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

① 中国人大网. 高级农业生产合作社示范章程, [http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/10/content\\_4304.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/10/content_4304.htm).

② 为落实十八届三中全会《决定》关于深化农村土地制度改革的要求，2014年底，中央深化改革领导小组审议通过了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点工作的意见》，2015年，经全国人大常委会授权，正式启动农村土地制度改革三项试点。2018年中央1号文件作出探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”改革部署后，试点地区结合实际，探索了一些宅基地“三权分置”模式。

③ 33个宅基地改革试点县(市、区)名单:北京市大兴区、天津市蓟县、河北省定州市、山西省泽州县、内蒙古自治区和林格尔县、辽宁省海城市、吉林省长春市九台区、黑龙江省安达市、上海市松江区、江苏省常州市武进区、浙江省义乌市、浙江省德清县、安徽省金寨县、福建省晋江市、江西省余江县、山东省禹城市、河南省长垣县、湖北省宜城市、湖南省浏阳市、广东省佛山市南海区、广西壮族自治区北流市、海南省文昌市、重庆市大足区、四川省成都市郫都区、四川省泸县、贵州省湄潭县、云南省大理市、西藏自治区曲水县、陕西省西安市高陵区、甘肃省陇西县、青海省湟源县、宁夏回族自治区平罗县、新疆维吾尔自治区伊宁市。

## 二、试点地区的改革实践和制度成果

自2015年开展改革试点<sup>④</sup>以来,试点地区<sup>⑤</sup>按照中央的部署要求,围绕保障户有所居、完善宅基地抵押权能、探索宅基地有偿使用制度和宅基地有偿退出机制以及宅基地“三权分置”等农村宅基地制度的关键领域开展积极探索,形成一批实践和制度成果<sup>④</sup>。<sup>[10]</sup>

### (一)探索完善宅基地权益保障和取得方式

试点地区综合运用多种方式和手段保障和维护农民宅基地权益。一是探索了住有所居多种实现形式。试点地区探索在传统农区实行“一户一宅”的宅基地分配制度。在人均耕地较少,二、三产业比较发达的地区,在农民自愿的基础上,探索相对集中统建、多户联建等方式落实“一户一宅”。<sup>[1,11-12]</sup>在土地利用总体规划确定的城镇建设用地区域内,探索集中建设农民公寓、农民住宅小区等方式满足农民居住需求。例如:浙江义乌在城镇规划红线范围内,通过新社区集聚建设高层公寓保障农民“一户一房”;对城镇规划红线范围外的近郊村按总规模控制实施更新改造,通过统规自建落实“一户一宅”;对远郊村则实行传统的“一户一宅”。<sup>[1,12]</sup>安徽金寨实行差别化的农村宅基地保障方式,采取鼓励进城入镇、集中建设农民公寓、统一新建农民住宅小区、引导农民按照村庄建设规划多户联建等方式实现“户有所居”。二是探索开展宅基地使用权抵押贷款。试点地区主要探索了抵押房屋时附带宅基地使用权的间接抵押方式和以宅基地使用权直接抵押的方式等抵押融资模式。<sup>[13]</sup>从各地实践看,较多地采用农房作为抵押物向金融机构申请贷款。四川成都规定农村房屋抵押融资的前提是借款人设定抵押的房屋依法偿债后有适当的居住场所,且须征得宅基地所在农村集体经济组织的同意。浙江义乌要求抵押权利人经宅基地所有权人同意且抵押房屋处置后抵押人及其家属有安居场所,可以住房抵押担保方式申请贷款,抵押物处置时全市范围内的农村集体经济组织成员均可成为受让人。也有地区开展了农村宅基地使用权直接抵押模式。如广东郁南支持具有郁南户籍、信用良好的农户在新建、改建、扩建自住房屋时以宅基地抵押贷款,农民申请抵押贷款时,需要经过本村2/3以上的村民代表同意且拥有建房款55%以上的自有资金,贷款额度不超过宅基地评估价的50%,贷款资金只能用来建房。

### (二)探索农民集体主导的宅基地有偿使用制度

试点地区主要探索了宅基地初始有偿取得、超面积标准有偿使用和非本集体成员有偿使用等类型。<sup>[14]</sup>一是宅基地初始有偿取得。实践中有两种情况,一种是初始申请取得宅基地缴纳一定的费用。如宁夏平罗对申请使用新增宅基地的,申请农户按标准一次性缴纳有偿使用费。另一种是初始免费,利用区位较好的新增宅基地缴纳一定的费用。如江西余江、浙江义乌等地对于区位条件较好的新增宅基地以公开竞价方式进行选位,收取有偿使用费。<sup>[14]</sup>二是超面积标准、非本集体成员有偿使用。如江苏武进、安徽金寨、辽宁海城等对因超标准占用宅基地的超占部分和非本集体成员通过继承房屋使用的宅基地纳入有偿使用范围。安徽金寨对超占面积部分按阶梯累进办法收取有偿使用费。辽宁海城等还对改变用途的收取有偿使用费。

### (三)探索建立宅基地自愿有偿退出机制

试点地区因地制宜开展了差异化探索,改革方式相对灵活。一是政府补贴助力宅基地退出。如浙江义乌探索村集体经济组织主导下的宅基地退出机制,由集体经济组织与宅基地使用权人协商确定退地补偿价格,政府给予一定标准的补助,退出的宅基地由村集体统筹利用。宁夏平罗结合本地农村房屋闲置比较普遍的现状,在实施异地移民搬迁中,由政府出资设立农村土地和房屋退出收储基金,通过政府收储促进闲置宅基地退出。<sup>[15]</sup>浙江德清探索统筹城乡的住房保障体系,允许自愿退出宅基地的农户申请城镇经济适用房或廉租住房。江西余江、安徽金寨探索对自愿退出宅基地或放弃建房的农户发放补贴。二是探索构建市场化退出机制。如浙江义乌探索“集地券”制度,在符合土地利用总体规划等基本前提下,农户自愿将宅基地退出并复垦为耕地等农用地,验收合格后形成建设用地指标(即“集地券”),可以通过产权交易平台配置给本市范围内的其他用地者,取得“集地券”的使用者可据此在向政府申请用地的过程中折抵相应建设用地指标或出让金。<sup>[15]</sup>“集地券”在有效期内未交易或使用的可由政府按照指导价格收购。三是保留资格促进宅基地退出。例如:福建晋江探索宅基地“借地退出”,村民自愿无偿将废弃的宅基地借给本集体用于建设村庄配套设施,

<sup>④</sup> 本章下文表述中所用试点地区的案例和数据,除以引用方式注明外,都来自于笔者及其团队成员在开展试点地区跟踪监测和总结评估的实地调研以及形成的相关调研报告。

村民保留宅基地取得资格;宁夏平罗探索建立“以地养老”模式,允许农村老人自愿将宅基地、房屋、承包经营权等农村权益退给集体,并以退出的权益置换养老服务。

#### (四)探索宅基地使用权跨集体转让办法

根据现行《土地管理法》的规定,宅基地只能在集体内部转让,非本集体成员只有在继承房屋时才可以一并取得宅基地使用权。一些试点地区针对突破宅基地转让的集体内部限制开展了探索。一是宅基地在镇域或特定区域转让。例如:浙江海宁规定在符合“一户一宅”的前提下,允许农村宅基地连同住房在镇域范围内集体成员间流转;<sup>[16-17]</sup>河南长垣在农村新型社区规划建设过程中,允许社区居民住房在市域内新型社区居民之间交易,不再局限于本集体经济组织成员范围。二是县域范围内农村村民间转让。<sup>[16,18]</sup>例如:浙江义乌对于已完成新农村建设的村庄,允许在本市范围内跨集体转让宅基地,且受让人必须是集体成员;湖南浏阳允许规划建设区范围外的宅基地面向全市符合宅基地申请条件的农村集体经济组织成员流转;浙江乐清允许农村房屋在市域范围内农业户籍人口间转让。三是突破县域范围和受让人为农村村民的限制。例如:湖南浏阳探索城乡居民合作建房,农民提供宅基地,城市居民投资改建或新建,共同开发旅游民宿,或多户农民将节省的宅基地指标集中起来吸引城市居民或工商资本建设经营;宁夏平罗在保障“户有所居”的前提下,允许农户在宅基地上与城镇居民联建住房,或转让一定年限的宅基地使用权,用于发展乡村旅游、休闲农业等;村民如将自住以外的房屋转让给城镇居民或外县区农户,在与村集体签订宅基地使用权租赁合同、缴纳租赁费的前提下,可为使用权人办理不动产权登记,租赁期限最长40年。

#### (五)探索宅基地“三权分置”实现形式

2018年,中央明确提出探索宅基地“三权分置”改革后,试点地区加快改革实践步伐。一是落实宅基地集体所有权。一些试点地区探索在法律、行政法规和地方性法规的框架内,由农民集体以乡规民约的形式参与宅基地管理,在宅基地面积标准和资格权认定、宅基地退出、村级规划编制、有偿使用费收取标准制定等事项中发挥村集体的主体作用。江西余江等地群众还自发成立了村民事务理事会参与决策和管理,保障村民的参与权、表达权和监督权。二是保障宅基地农户资格权。一些试点探索在城镇建设用地规模范围内,通过建设农民公寓、农村新型社区等方式保障农民户有所居,探索农户资格权的多种实现形式。湖南浏阳、浙江义乌等地探索宅基地农户资格权跨集体实现形式,符合宅基地申请条件的农户可以跨集体申请取得宅基地使用权资格。浙江义乌、河南长垣等地规定退出现有宅基地并承诺放弃宅基地申请资格的农户,可以获得补偿或置换国有土地上的相应房屋,以此体现农户资格权。三是适度放活宅基地使用权。一些试点扩大宅基地转让范围,允许宅基地使用权在乡镇或县域范围内集体经济组织成员之间转让。如贵州湄潭在保障宅基地使用权人基本居住条件的前提下,经村股份经济合作社同意、本人申请并缴纳土地收益金后,允许将剩余实际用于经营用途的原宅基地分割登记入市。一些试点地区拓展宅基地使用功能,例如:江西余江等适度扩大农房用途范围,农房用途从单纯居住扩大到乡村旅游、电商等新产业新业态;河南长垣等地集体经济组织将闲置宅基地及地上房屋有偿收回后,再将使用权让渡给社会主体从事乡村旅游经营活动。

### 三、改革试点中面临的问题和挑战

经过五年的探索,试点地区积累了丰富的改革实践经验,为进一步深化改革和政策制定提供了重要参考,其中,有些成果比如下放宅基地审批权等已经在2019年新修订的《土地管理法》中体现。与此同时,我们也要看到,宅基地制度改革还远远谈不上成功,还面临着很多的困难和挑战,还有许多硬骨头要啃。对于试点探索的保障农民户有所居、宅基地有偿退出、盘活利用闲置宅基地和闲置住房等经验,2019年新修订的《土地管理法》虽然进行了原则性的规定,但实施和落地还需要进一步的政策配套,而且这些都属于增量改革,基本不涉及对原有法律的调整。对于宅基地有偿使用制度、放活宅基地使用权、宅基地“三权分置”等涉及对原有法律法规突破的探索,由于各方争议较大,新修订的《土地管理法》则没有涉及,这也是当前宅基地改革中面临的焦点和难点问题。

#### (一)“户有所居”的标准和实现方式有待完善

2019年新修订的《土地管理法》规定,对于土地资源不能保障一户一宅的地区,在尊重农民意愿的基础上,可以采取的措施,按照省级政府规定的标准保障农民实现户有所居。这其中“规定的标准”究竟是何标准有待进一步明确。实践中对于户有所居的探索也较多,但大多与宅基地退出、增减挂钩、集中居住等工作配合开展,<sup>[19]</sup>如果不与这些政策配合,能否独立运行以及资金如何筹集等问题需要进一步深入探索。

## （二）闲置宅基地退出的配套制度不健全

从试点实践看,宅基地有偿退出存在以下亟需解决的问题:第一,由于村集体普遍没有足够的财力支持宅基地退出,试点地区普遍做法是通过城乡建设用地增减挂钩等措施筹集资金用于收储退出宅基地。该做法中政府作为实施主体起着决定性作用,受土地财政及谋求建设用地指标的驱动,如果不能有效制约政府公权力的行使,将不可避免发生行政推动的农民强制退出、被上楼等情况。第二,移民搬迁促退出政策普遍不具有可持续性。如前述宁夏平罗开展农村土地退出和政府收储工作的主要目的是解决生态移民的插花安置。<sup>[20]</sup>如果没有政府为每户移民提供的12万元安置资金,平罗基本没有能力搞农村土地退出收储。随着生态移民工作的结束,收储式农村土地退出将难以为继。第三,对宅基地价值缺乏全面认识。对农民来说,宅基地不仅具有居住保障功能,而且也是农民再生产的重要场所,发挥着提供生产生活方式的作用,即农民的宅基地包含居住保障和财产实现等功能,且不同主体对上述功能的体现和要求不尽相同。目前试点地区探索宅基地退出补偿标准的制定,多是从宅基地居住保障功能出发,没有全面认识宅基地的生产生活功能,也即居住保障功能之外的价值。

## （三）宅基地有偿使用的探索动力不足

2019年新修订的《土地管理法》未将各地探索的宅基地有偿使用成果上升为法律规范,这将对地方进一步探索完善宅基地有偿使用制度的积极性带来一定的影响。宅基地有偿使用试点实践中,有偿使用费征收办法主要有按年收取或一次性收取两种。对于按年收取有偿使用费的地区,使用权人在办理完成宅基地产权使用手续后,其是否还愿意继续缴纳有偿使用费,有待实践检验;对于一户多宅等超占宅基地以及非本集体成员占用宅基地收取有偿使用费的情形,宅基地使用权人相比之前利益受损,也缺少缴费积极性。<sup>[14]</sup>宅基地有偿使用以及有偿使用费的收取是集体内部的民事行为,由于新的土地管理法没有将其上升为法律规范,导致实践中缺少上位法支持,如果收取对象不缴纳相关费用,尚无有效措施予以制约,一定程度上削弱了改革探索的动力;同时,有偿使用费收取主要由村集体主导,而现实中村两委干部中拥有一定话语权的农村事务管理人员往往是超占的主体,也从源头上减弱了开展此项探索的动力。

## （四）宅基地使用权转让探索制度困境亟待破解

宅基地使用权转让是盘活闲置宅基地和农房的主要方式之一,2019年新修订的《土地管理法》也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。从实践情况看,一些试点地区探索的宅基地转让突破了村集体范围和集体经济组织成员的限制,对此,各界争议较大。主要的分歧在于,第一,扩大转让范围将冲击现行宅基地使用制度。现行宅基地制度将有权取得宅基地使用权的农民限制在本集体经济组织范围内,扩大宅基地转让范围之后,更多的主体有资格取得本集体宅基地的使用权,将稀释本集体成员的权利,尤其在宅基地资源紧张的地区,本集体成员需要与外来成员竞争本来已经紧缺的资源,增加了本集体成员获取宅基地的成本,可能导致有宅基地需求但经济条件较差的农户难以取得宅基地。第二,扩大转让范围将无法完全保障所有权主体的利益。目前我国宅基地是符合条件的本集体农民无偿占有、永久使用,扩大转让范围向非本集体成员转让宅基地,相当于将本集体成员共同所有的土地权益转让给非本集体成员,集体经济组织特别是其成员难以获得回报,侵害了共同所有的集体成员的利益。上述两点分歧也是目前改革难以有效突破的主要障碍。

## （五）宅基地“三权分置”的具体实现形式存在分歧

实践中,一些地区探索了宅基地“三权分置”的具体实现形式,但由于试点周期较短、范围较窄,尚未形成十分成熟的试点经验,对宅基地“三权”的具体界定、权利内涵和权能行使等还存在诸多争议,尚未形成共识。一是对宅基地农户资格权性质存在争议。如四川郫都、浙江义乌、河南长垣等将宅基地农户资格权界定为成员权或具有成员身份属性的宅基地使用权。河南长垣界定的宅基地农户资格权不仅包括从本集体取得宅基地使用权的权利,也包括从其他主体获得宅基地使用权的权利。也有试点将宅基地农户资格权界定为物权,宅基地资格权人可以将一定年限的宅基地使用权转让给他人,转让期满后原使用权人有权恢复对宅基地的占有。二是对宅基地农户资格权能否转让存在分歧。一些试点开展了宅基地资格权转让探索,如浙江义乌规定宅基地资格权人在行使资格权前自愿退出的,可由本集体回购后再调剂使用,而河南长垣等地则禁止宅基地农户资格权的转让。

#### 四、深化宅基地制度改革的几点建议

当前,全面深化改革向纵深持续推进,改革的复杂性和难度也显著加大。宅基地是农村“三块地”改革的核心,农民关切度最高,利益关系更复杂,难度也最大。对于这些困难与挑战,应坚持审慎稳妥原则,在严守底线的前提下,进一步加大探索力度,同时加强宅基地“三权分置”等理论问题研究,形成更多成熟的制度经验,不断完善立法规范。

一是健全农民户有所居和闲置宅基地退出的配套制度。在总结“户有所居”实践经验的基础上,各地应尽快制定出台户有所居的保障标准,推动不能保障一户拥有一处宅基地的地区和集体尽快实现户有所居。宅基地退出要以农民自愿为前提,政府应以引导和制度建设为主,减少行政推动行为,增加集体经济组织及其成员在宅基地退出中的话语权。改变传统的政府主导的宅基地退出机制,通过引入和发挥市场机制作用,进一步完善城乡建设用地增减挂钩、土地整治和农村危旧房改造等项目的实施和推进方式,通过制度设计把农村集体经济组织及其成员以及企业等各类经济社会组织作为实施主体,政府主要做好监督管理工作,构建各方协同、合力推进宅基地退出机制。加大财政资金和金融机构对集体主导的宅基地退出扶持力度,拓宽集体筹集资金渠道。探索增量宅基地退出方式和运行机制,对于符合宅基地申请条件且在城市有稳定就业和居所的农民,可以探索以保留宅基地申请资格或宅基地权益凭证的方式,通过合理补偿促进其放弃或暂缓申请宅基地。

二是完善宅基地有偿使用制度。完善农村集体经济组织及其治理机制,宅基地有偿使用费是否收取、收取标准、收取方式由农民集体自主决定,对于一些暂不收取有偿使用费的集体经济组织进行合理引导,不搞强迫命令,不强制推行,综合考虑农户宅基地和建房需求以及经济承受能力,逐步推进宅基地有偿取得。按照“多占多缴费、少占少收费”原则,根据农户超占、多占宅基地的形成原因和面积大小,制定差别化的有偿使用收费标准,确保公平公正;加强对农民集体收取的宅基地有偿使用资金用途的监管,确保其用于发展壮大集体经济和集体公益事业,让广大农民在改革中获益,助力改革顺利推进;鼓励试点地区进一步探索闲置宅基地用于经营性用途和宅基地跨集体流转的有偿使用制度,不断丰富宅基地有偿使用制度的内涵和实现形式。

三是稳慎探索宅基地跨集体转让办法。随着农户宅基地和农房财产价值的不断上升,目前,一些地区农村宅基地使用权和房屋出租买卖等所有权转让活动愈发活跃,仅靠“不允许城镇居民购买农村宅基地和房屋”“城镇居民购买农村住宅不办理产权证书”等被动“倒逼式”应对方式,造成的积弊越来越深,不但可能贻误改革的时机,也有损管理部门的公信力,引起群众不满,显然非上策。因此,各地应在审慎稳妥前提下积极探索、超前谋划,对一些地方已经探索的宅基地跨集体流转,可以对其开展政策评估,检验其政策实施效果,在充分保障农民利益的前提下,择机部署开展宅基地跨集体转让试点,进一步验证政策的可行性和改革效果,探索可行的改革路径,并及时开展跟踪评估和总结,逐步将实践中已被证明的行之有效的做法、经验上升为法律规范和制度安排,畅通宅基地合法转让渠道。

四是加大宅基地“三权分置”探索力度。土地“三权分置”创新发端于农村、产生于实践,其权利内涵及其相互关系、权能行使等基本问题也必须通过不断总结实践经验加以解决,承包地“三权分置”如此,宅基地“三权分置”亦然。目前,承包地“三权分置”实践得比较充分,各地探索的一些较为成熟制度成果已经上升为法律规范,而宅基地“三权分置”探索则刚刚起步,在不同经济发展水平、资源禀赋条件的地区,以及不同农户自身状况和需求,其权利内涵和实现形式也必定存在差异。同时,宅基地“三权分置”是新生事物,对“三权”关系等现行法律仍是空白,现有政策文件也没有明确定义,乃至学术界和理论界也远未形成充分的理论观点和规范标准,存在各种争议,需要不断地实践、研究和总结。笔者建议鼓励各地加大宅基地“三权分置”的探索力度,不断为改革积累更为丰富的实践样本,同时,进一步加强对宅基地“三权分置”的法理研究,为顶层设计提供理论与政策储备。

#### [参 考 文 献]

- [1] 贺达水,高强.农村宅基地制度改革研究[J].理论探索,2018(4):86—91.
- [2] 朱新华,陈利根,付坚强.农村宅基地制度变迁的规律及启示[J].中国土地科学,2012(7):39—43.
- [3] 刘同山.农村宅基地制度改革:演进、成就与挑战[J].农林经济管理学报,2018,17(6):707—716.

- [4] 丁关良. 1949年以来中国农村宅基地制度的演变[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2008(4): 9—21.
- [5] 刘守英, 熊雪峰. 产权与管制——中国宅基地制度演进与改革[J]. 中国经济问题, 2019(6): 17—27.
- [6] 刘守英. 农村宅基地制度的特殊性与出路[J]. 国家行政学院学报, 2015(3): 18—24.
- [7] 彭静. 农村宅基地管理问题探讨[J]. 农业经济, 2012(10): 29—31.
- [8] 岳永兵. 宅基地退出: 内涵、模式与机制建立[J]. 改革与战略, 2016, 32(11): 135—138.
- [9] 刘彦随, 刘玉. 中国农村空心化问题研究进展与展望[J]. 地理研究, 2010(1): 35—42.
- [10] 刘俊杰. 坚持审慎与突破并重继续深化宅基地制度改革[N]. 农民日报, 2019—08—15.
- [11] 韩立达, 王艳西, 韩冬. 农村宅基地“三权分置”: 内在要求、权利性质与实现形式[J]. 农业经济问题, 2018(7): 36—45.
- [12] 刘锐. 乡村振兴战略框架下的宅基地制度改革[J]. 理论与改革, 2018(3): 72—80.
- [13] 朱凌珂. 农村宅基地抵押试点运行机制研究[J]. 浙江师范大学学报(社会科学版), 2014(5): 109—116.
- [14] 岳永兵, 刘向敏. 宅基地有偿使用改革的探索与思考[J]. 中国土地, 2017(2): 48—50.
- [15] 余永和. 农村宅基地退出试点改革: 模式、困境与对策[J]. 求实, 2019(4): 84—97.
- [16] 岳永兵, 孙涛. 宅基地使用权转让: 实践、问题与建议[J]. 中国国土资源经济, 2015, 28(12): 23—26.
- [17] 宋志红. 宅基地“三权分置”的法律内涵和制度设计[J]. 法学评论, 2018(4): 142—153.
- [18] 陈小君. 宅基地使用权的制度困局与破解之维[J]. 法学研究, 2019, 41(3): 48—72.
- [19] 刘俊杰, 朱新华, 岳永兵. 深化农村宅基地制度改革亟须解决的几个问题——河南长垣改革试点观察[J]. 农村经营管理, 2020(1): 23—24.
- [20] 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—86.

(责任编辑: 蒋萍)

## Policy Evolution and Practice Exploration of Rural Homestead System Reform

LIU Jun-jie<sup>1</sup>, YUE Yong-bing<sup>2</sup>, ZHU Xin-hua<sup>3</sup>

(1. Research Center for Rural Economy MOAA, Beijing 100810; 2. Chinese Academy of Natural Resources Economics, Beijing 101149; 3. School of Public Management, Hohai University, Nanjing, Jiangsu 210098)

**Abstract:** Homestead system is the most special system arrangement in China's rural land system. Based on the systematic analysis of the evolution of the relevant policies of China's rural homestead system, this paper sums up the effective experience of the current reform pilot, refines the institutional achievements of the reform pilot, analyzes the important problems faced in the pilot, and finally puts forward the suggestion that deepening the reform of homestead system should adhere to the principle of prudence and promote the improvement of legislative norms on the basis of abundant practice.

**Key words:** homestead system reform; policy evolution; practical exploration; legislative norms