

新型城镇化进程中农村宅基地制度改革探析

李政清

(中央党校(国家行政学院)研究生院,北京市,100091)

摘要:土地资源要素的优化配置与空间区域合理分布是影响我国新型城镇化高质量发展的重要因素,是新时代加快实施乡村振兴战略的重要手段,是实现城乡发展一体化的重要路径。作为农村“三块地”改革重要内容之一的宅基地制度改革,成为新时代农村集体土地改革的重点与难点。本文对新中国成立以来的农村宅基地制度变迁进行了回顾,分析了当前我国宅基地制度的现状和管理中存在的问题,并在此基础上提出了下一步农村宅基地制度改革的政策建议。

关键词:农村宅基地;制度变迁;改革方向;政策建议

中图分类号: (字号:楷体小五黑体) **文献标识码:** (字号:楷体小五)

农村宅基地是农村居民用作住宅建设而占有、使用本村集体所有的非农用地。从目前法律法规政策的有关规定来看,农村宅基地的所有权归农村集体经济组织所有。现行农村宅基地制度形成于新中国成立后的土改运动,期间经历了由私有到集体所有、从自由交易到流转受限的演变过程。当前农村宅基地制度特征可简单概括为“集体所有,按资格分配,无偿使用,有限流转”,这项制度安排在历史上为我国工农业发展、保障农村居民居住权利、稳定农村社会起到了积极的作用。但随着经济体制改革,社会不断转型,农业、农村、农民不断变化发展,现行宅基地制度越来越不能满足经济社会发展要求,产生了诸多难以解决问题,如农村宅基地闲置、浪费、紧缺、违建、隐形交易、地下流转等。从以往实践看,我国现行农村宅基地制度已成为影响宅基地资源配置、有效利用和农民财产权实现的关键因素。

一、农村宅基地制度的历史回顾

(一) 从新中国成立到 1962 年初:农村宅基地归农民个人所有

新中国成立之后,开展了土地改革运动,主要内容是没收地主土地,消灭地主阶级,使土地由封建地主所有变为农民个体所有,农民对土地(包括耕地和宅基地)拥有完整所有权,并在 1950 年 6 月 30 日中央人民政府公布实行的《土地改革法》中予以明确,农民对其所有的土地可自由经营、买卖及出租(参见《土地改革法》第 30 条)。《土地改革法》建立了农民个体所有的土地制度,农民的土地权利得到较为完全实现,基本实现“耕者有其田,居者有其屋”的目标,1954 年《中华人民共和国宪法》中也明确承认农民对土地所有权(参见 1954 年《宪法》第八条)。随后推行的农业合作化中,农民以其主要生产资料、生产工具等加入农业互助合作社并转变为事实上的集体所有,但农民个体所有的宅基地及房屋,仍归农民个体所有。

在此阶段,农村宅基地制度主要内容:一是宅基地归农民私人所有,受法律保护;二是宅基地所有权与房屋所有权两权主体统一,保证了农民对宅基地和房屋所有权;三是政府向农民颁发房地产权证书,农民享有完全的宅基地所有权和房屋所有权;四是宅基地可以自由买卖、出租、继承及流转,宅基地所有权与房屋所有权的价值得到充分实现。该阶段农村宅基地的特征主要是以农民个体为单位,平均分配、无偿取得,以相关法律为保障,基本实现“居者有其屋”的目标。

(二) 从 1962 年到 1982 年初:农村宅基地归生产队集体所有

1962 年 9 月 27 日,党的八届十中全会通过《农村人民公社工作条例修正草案》(简称《人民公社六十条》),规定农村宅基地属生产队所有且禁止买卖和出租,同时规定公社社员

有买卖、租赁房屋的权利和自由（《人民公社六十条》第二十一条、第四十五条）。由此可见，农民对宅基地由原来享有土地所有权转化为享有宅基地使用权，在事实上确立了我国农村宅基地“一宅两制、公地私房”的产权模式，即宅基地属于生产队所有且不准买卖，房屋产权属于社员个人。此时，生产队拥有宅基地所有权，社员拥有宅基地使用权。从人民公社的实践历程看，农村宅基地所有权变更是通过无偿平调完成的，而非通过等价交换原则实现。这一土地权利制度经过 1963 年 3 月 20 日党中央发布的《中共中央关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》等一系列政策文件得到了确认和执行。

这一阶段中，农村宅基地制度主要内容：一是农村宅基地所有权归生产队集体所有且禁止买卖、出租；二是农民无偿取得宅基地使用权后可长期使用，宅基地使用权不得单独出租、买卖及擅自转让；三是宅基地上房屋（附着物）归社员所有，社员有租赁和买卖房屋的权利和自由，宅基地使用权随着房屋所有权的转移而转移；四是社员新建房屋的地点要统一规划，新申请宅基地建新房的，必须要本户申请，经社员大会（生产队）讨论同意且不能占用集体耕地。该阶段宅基地制度的特征主要是宅基地所有权和使用权相分离，农民由原来的宅基地所有权转化为宅基地使用权，在分配上，农民以个人为单位取得的宅基地使用权具有平均性、无偿性和无期限性。

（三）1982 年初到 1999 年：农民和城市居民可原始取得农村宅基地使用权

1982 年 2 月到 1999 年 5 月，这一时期农村宅基地的政策是宅基地所有权归村集体所有，但农村居民和城镇居民可通过合法渠道原始取得宅基地使用权，但以农村居民取得宅基地使用权为主。其政策依据以 1982 年 2 月国务院公布实施《村镇建房用地管理条例》为起点，以 1999 年 5 月 6 日国务院办公厅发布《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》（国办发〔1999〕39 号）为结束。

这一阶段中，宅基地制度主要内容：一是坚持宅基地的农民集体所有制，农民无偿取得、无偿使用，宅基地使用权可以继承；二是城镇居民建设房屋需要使用农村宅基地的，须经县级人民政府批准，三是省、自治区、直辖市规定农村宅基地标准，农民建设住宅不得超越标准。该阶段宅基地制度的特征是利用法律制度来保障宅基地制度实现农民居住权的保障功能，在分配方式上以农民个体为单位，平均分配，无偿取得，无偿使用。同时，城市居民可低价有偿使用农村宅基地。这一阶段，农民宅基地使用权及房屋所有权一般无法办理权属证明，这导致了之后农村宅基地使用权、房屋所有权的权属不清晰，与宅基地使用权法律规则产生矛盾。

（四）1999 年初到 2013 年：农村宅基地集体所有制性质不变，农户享有宅基地使用权

以 1999 年 5 月 6 日《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》为起点，农村宅基地制度进入新的历史阶段。在此阶段中，正式确立农村宅基地集体所有属性，以及使用权农村居民专用属性，并在 2000 年 6 月 13 日中共中央、国务院《关于小城镇建设有关政策》、2014 年 10 月 28 日《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》、2004 年 11 月 2 日《关于加强农村宅基地管理的意见》等政策文件中予以明确。特别是在 2007 年《物权法》出台后，确立宅基地使用权用益物权性质，政府加快实施农村宅基地使用权登记发证。这一阶段中，虽然《物权法》明确了宅基地的用益物权性质，但更加强调宅基地使用权的社会保障属性。

（五）2013 年至今：农村宅基地制度改革开始破冰

2013 年 11 月，党的十八届三中全会标志着我国进入全面深化改革新阶段，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确要求保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，积极探索农民住房财产权抵押、担保、转让。这一顶层设计为进一步解放和发展农村生产力、增强农村活力，破除宅基地制度创新方面的体制机制弊端提供了新的动力。针对农村集体经营性建设用地权能不完整，不能同等入市、同权同价和交易规则亟待健全等

问题，2015 年初中共中央办公厅印发《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》，开始了宅基地退出、补偿、使用权入市等进行改革试点，以期构建农村土地“三权分置”改革框架下城乡统一的土地要素市场制度安排。宅基地制度改革试点的原则是坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线，具体试点内容包括针对农户宅基地取得困难、利用粗放、退出不畅等问题，使得关于农村土地改革的方向更加明确、思路更为清晰。2017 年初新获批的雄安新区在其“多规合一”规划编制初始和战略发展进程中，已经开始探索如何更好地推进当地农村集体建设用地和宅基地制度改革创新实践。

2018 年初的中央一号文件指出乡村振兴战略实施中要探索宅基地集体所有权、农户资格权、使用权“三权分置”改革。可以发现，十八大以来国家关于农村宅基地问题的制度设计，其市场化指向愈加鲜明，改革的深度和广度进一步加大，充分体现了中央对于全面深化宅基地制度改革的决心和顶层设计理念。

二、当前农村宅基地制度方面存在的问题

（一）所有权属功能虚化，使用权属不清晰，农村宅基地产权功能虚化弱化

目前农村宅基地仍沿袭改革开放前确立的集体所有制，农民享有宅基地使用权和房屋所有权，房屋和宅基地所有权分属不同主体，导致宅基地所有权主体虚化，所有人虚位。农村宅基地上房屋转让受限较少，但宅基地使用权转让限制较多，在宅基地不能真正实现自由流转的前提下，农村住房市场无法真正发展，进而影响农民房屋所有权的权能实现，导致难以实现真正意义上的不动产统一登记。因此，宅基地所有权和房屋所有权的割裂，使农村宅基地的产权功能严重虚化弱化。

（二）权利保护制度缺失，农村宅基地用益物权不完整

《物权法》确立了宅基地使用权的用益物权性质，政府也加快了农村宅基地使用权确权发证工作，但房屋所有权与宅基地使用权的政策规范与法律规定仍存在一定冲突，具体表现：一是农民的宅基地上房屋不得向城镇非农业居民出售；二是在 1999 年 5 月 6 日《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》发布后，对城市居民购买农民住宅不予登记；三是非本村集体经济组织成员通过继承房屋取得宅基地使用权登记问题；四是农村宅基地所有权主体与本集体经济组织成员身份界定问题。这导致《物权法》虽对农村宅基地用益物权有原则性规定，但在具体实施上仍困难重重。

（三）规划建设滞后，农村宅基地闲置与浪费并存，粗放使用现象严重

尽管目前已有村镇建设规划，村庄布局规划等，但规划的引导作用和控制力度不够，基层管理者未能严格执行宅基地规划，农村住宅建设用地规模失控，自然村庄环境整治困难。由于农村宅基地使用权流转受到限制，农村宅基地不能按照市场机制进行资源配置，加之农村乡土人情社会，基层管理不到位，导致农村宅基地闲置现象大量存在，土地资源利用浪费严重，出现了人均宅基地面积不平衡、空心村、私搭乱建严重等现象。

（四）流转和退出机制形同虚设，宅基地隐形交易与地下流转大量发生

根据《土地管理法》的有关规定，国家鼓励进城定居的农村居民自愿有偿退出宅基地，本集体经济组织可以与宅基地使用权人协商回购以用于满足本集体内部的宅基地再分配，或者根据国家有关规定整理利用。但从实践看，农村宅基地自愿有偿退出效果不明显，其原因有：一是村集体财力薄弱，回购资金短缺；二是农民期望值较高，退出之后宅基地流转空间及范围有限；三是宅基地增值收益分配机制尚不健全，缺乏具体政策支持；四是宅基地退出后，没有明确的配套政策保障体系，无法激发群众退出宅基地的积极性。尽管法律明确禁止宅基地买卖，但实践中，通过房屋买卖、以租代购等形式的隐形交易与地下流转现象大量存在，给宅基地管理造成了进一步的混乱。

三、下一步农村宅基地制度改革的政策建议

（一）加快对农村宅基地制度的基础性立法工作

以2007年10月《物权法》的颁布实施为标志，我国农村宅基地使用权的私权属性得到确立，为宅基地制度改革完善提供了有效法律依据。今后，要进一步建立完善配套政策法规，完善农村宅基地权利体系。通过立法明确集体所有制实现形式，以实现农民的集体共有产权。

（二）加快农村宅基地所有权、使用权以及地上房屋的确权登记工作

建立完善农村宅基地使用权和房屋所有权统一登记制度，做好确权工作。宅基地有效流转的前提条件是产权清晰。目前，我国已全面开展集体建设用地确权登记颁证工作，为宅基地管理和农民宅基地用益物权保护奠定基础。今后应按照《不动产登记暂行条例》的有关规定，按照统一登记原则，各地不动产登记机构负责对农村宅基地和农民房屋进行统一测绘和产权登记，将农村宅基地及其房屋统一登记，有效管理，依法保护农民权益，为实现宅基地有效流转、建立宅基地流转市场做好基础性的准备工作。

（三）统一规划建设，推进“多规合一”，切实解决宅基地规划建设的混乱情况

按照新修订的《土地管理法》规定，农民利用宅基地进行建设的，由乡镇政府审核批准。属地政府应建立宅基地统一管理机制，协调相关部门宅基地用地审查、乡村建设规划许可、农房建设监管等职责，多部门联动，加强对宅基地申请、审批、使用的全程监管。同时要结合国土调查、宅基地使用权确权登记颁证等工作，完善农村宅基地统计调查制度，建立健全农村宅基地基础信息数据库和管理信息系统，提高农村宅基地的信息化管理程度。

（四）围绕宅基地有偿使用、退出补偿和有序流转等具体环节进行合理设计

首先要探索建立宅基地有偿使用制度。有偿使用的核心和关键在于有偿使用费的合理确定，不应过度增加农民的经济负担，根据不同权利主体采取不同政策。在实践中，要尊重历史，正视现实，在现有法律法规政策框架内使用宅基地的，原权利主体仍无偿使用宅基地，而对符合一定条件，则可积极探索有偿使用宅基地。其次要建立完善农村宅基地使用权流转制度。在统一登记基础上，强化宅基地及房权属管理，规范宅基地流转条件，建立宅基地流转市场机制。最后要构建农村宅基地退出补偿机制。坚持以人为本，制定合理的宅基地退出补偿标准，采取多元化退出补偿方式，完善农民退出宅基地后的住房保障和其他社会保障，为在城镇稳定就业且有意向在城镇定居的农户提供与城镇居民一样的政策待遇，进一步完善退出宅基地农户的社保和就业机制。

结 语

作为保障农民安居乐业和农村社会稳定的重要基础的宅基地，其制度的成熟有效与否，直接关系到我国新型城镇化进程的加快和乡村振兴战略的推进。以2015年1月《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》的发布实施为起点，标志着我国农村宅基地制度开始了新一轮的改革。2020年6月，中央深改委审议通过了《深化农村宅基地制度改革试点方案》，标志着我国农村宅基地制度改革进入到新的历史发展阶段。本文对新中国成立后的农村宅基地制度变迁进行了回顾，分析了当前我国宅基地制度的现状和管理中存在的问题，并在此基础上提出下一步农村宅基地制度改革的政策建议，以期为推进我国农村宅基地制度改革的顶层设计、深化农村经济社会改革提供参考，进而为推进新型城镇化和实现乡村振兴战略提供有益借鉴。

参考文献

[1][1]刘俊杰,岳永兵,朱新华.农村宅基地制度改革的政策演变与实践探索[J].江南大学学报(人文社会科学版),2020,19(03):13-19.

- [2] 胡震. 农村宅基地产权法律表达的 70 年变迁(1949—2019)[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019, 36(06): 66-74.
- [3] 刘卫柏, 李中. 宅基地制度改革的政策演变、模式比较与路径选择[J]. 中国行政管理, 2019(09): 152-154.
- [4] 杨一介. 论农村宅基地制度改革的基本思路[J]. 首都师范大学学报(社会科学版), 2019(04): 42-49.
- [5] 李泉. 农村宅基地制度变迁 70 年历史回顾与前景展望[J]. 甘肃行政学院学报, 2018(02): 114-125+128.

New type of rural land system reform in urbanization

Zhengqing Li

(中央党校(国家行政学院)研究生院, 北京市, 100091)

Abstract: Optimal allocation of land resources and the reasonable distribution of space area are the important factors that affect the new type of high quality of urbanization development of our country, is a new era to speed up the important means to implement the strategy of rejuvenating the country, is the important path to realize the integration of urban and rural development. As one of the important contents of the rural "three pieces of" reform of land system reform, to become a new era of key points and difficulties of the reform of rural collective land. In this paper, since the founding of the rural land system change to carry on the review, analyzes the current land system in our country's present situation and the problems existing in the management, and on the basis of this puts forward policy Suggestions on the reform of the system of house-site in the countryside.

Keywords: The rural homestead; Institutional change; The reform direction; Policy Suggestions

作者简介(可选):李政清(1984—), 男, 山西运城人, 中共中央党校(国家行政学院)公共管理教研部博士研究生, 研究方向为政府经济管理、新型城镇化建设。现任职于北京市住房和城乡建设委员会。