

“三农”决策要参

2013年第35期(总第35期)

清华大学中国农村研究院

2013年11月29日

我国宅基地使用权制度的变迁与现状*

内容摘要: 宅基地制度是我国农村制度的重要组成部分。本文指出,我国现行宅基地使用权制度的主要内容是“集体所有,村民使用;一户一宅,限制面积;福利分配,长期使用;限制权能,无偿收回”,这一制度安排体现了维护土地公有制、保障农民居住权和严格保护耕地的鲜明价值取向。但随着工业化、城镇化的发展,我国现行宅基地使用权制度在实施中也面临诸多挑战和问题:一是现有规定未得到严格执行。即宅基地使用缺乏科学民主的依据和程序,一户多宅、面积超标,小产权房现象严重,宅基地闲置问题普遍。二是近年来一些地方未依法获得授权突破法律规定,这突出体现在宅基地使用权流转方面。

关键词: 宅基地 使用权 制度变迁

*本文为清华大学中国农村研究院2012年重大课题子课题“完善农村承包土地和农村宅基地法律法规和政策研究”(编号:CIRS2012-3-1)的部分研究成果。

按照路径依赖原理,任何一种制度一旦形成,不管是否有效,都会在一定时期内持续存在并影响以后的制度选择。宅基地使用权制度也是如此,改革和完善的选择也不得不受到此前和现有制度安排的影响。因此,对其制度变迁首先作一考察是必要的。

一、宅基地使用权制度的变迁

宅基地使用权制度是中华人民共和国成立后建立起来的,但其形成远早于农村土地承包经营权制度。总的来看,宅基地使用权制度的变迁可以概括为以下几点。

(一)从权利内容看,由农民私人所有演变为集体所有、农户使用

在中华人民共和国成立后相当长时期,农村宅基地都是归农民个人所有的。1947年《中国土地法大纲》、1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》和1950年《土地改革法》、1954年宪法均确立了农民对分配到的土地和房屋的所有权人地位,并要求在“土地改革完成后,由人民政府发给土地所有证”^①。在农业合作化推行后,尽管1956年6月发布的《高级农业生产合作社示范章程》要求社员入社必须把私有的土地转为合作社集体所有,但同时也明确“社员原有的坟地和房屋地基不必入社”^②。

随着人民公社化运动的发展,1962年《农村人民公社工作条

①《中华人民共和国土地改革法》第三十条。

②《高级农业生产合作社示范章程》第十三、十六条。

例修正草案》(人民公社“六十条”)首次明确包括宅基地在内的生产队范围内的土地,都归生产队所有,从而取消了农民对宅基地的个人所有权。这一规定在实践中引起了群众不安,一些地方发生了乱砍宅基地内树木等问题,为此,1963年3月20日,中共中央发出《关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》,要求各省、市、自治区党委对社员宅基地的政策作一些补充规定,向群众公开宣布,以便消除群众的怀疑误会,安定人心,并转发了国务院农林办公室整理的《关于社员宅基地问题》的材料,供各地参考。在该材料中,对上海、河北等省市区党委的补充规定作了归纳,除重申“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”外,还补充了两点:一是宅基地仍归各户长期使用,长期不变,生产队应保护社员的使用权,不能想收就收,想调剂就调剂。二是宅基地上的附着物,如房屋、树木、厂棚、猪圈、厕所等永远归社员所有。该《通知》构建起了宅基地集体所有、农户使用的初步框架。

改革开放之初,随着农村联产承包责任制的推行和农村经济形势的好转,农村建房出现了建国以来少有的兴旺景象,但也出现了“农村建房和兴办社队企业乱占滥用耕地的现象相当严重”的问题,为此,1981年国务院下发《国务院关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》,强调“必须重申,农村社队的土地都归集体所有”。

在改革开放后加强社会主义民主法制建设的大背景下,对

宅基地集体所有的确认也逐步上升到法律层面。1982年宪法以国家根本法的形式明确，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。1986年6月颁布的《中华人民共和国土地管理法》也作了相同规定。

在重申宅基地归集体所有的同时，国家也加大了对宅基地使用权人的保护力度。2007年3月颁布的《中华人民共和国物权法》将宅基地使用权明确为用益物权，专设一章（第十三章）对宅基地使用权作了原则性规定，规定宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利。按照民法理论，用益物权是非所有人对所有人的物在法律规定的限度内独立支配的排他性权利，在很大程度上是对所有权的限制。从这一角度看，将宅基地使用权明确为用益物权，是我国宅基地使用权制度的一次重大飞跃。

（二）从权利主体看，由城乡居民限缩为农村村民

“宅基地”的称谓最初并不限于农村，建国初期，城市房产所使用的土地也属“宅基地”范畴，如1956年1月18日中共中央批转中央书记处第二办公室《关于目前城市私有房产基本情况及进行社会主义改造的意见》规定：“一切私人占有的城市空地、宅基地等地产，经过适当的办法，一律收归国有。”随着城市土地国有化的完成，特别是改革开放后城市房地产市场的逐步建立，“城镇宅基地”已作为一个历史名词退出历史舞台。

尽管城镇宅基地逐步消失,但很长时期内,国家并未禁止城镇居民有条件地获得农村宅基地。1982年2月颁布的《村镇建房用地管理条例》明确“回乡落户的离休、退休、退職职工和军人,回乡定居的华侨”可以获得宅基地,审批程序也与农村社员相同。1986年6月颁布的《中华人民共和国土地管理法》虽然废止了《村镇建房用地管理条例》,但在第四十一条中允许城镇非农业户口居民使用集体所有土地建住宅,同时附加了三项条件:一是须经县级人民政府批准,二是用地面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准,三是参照国家建设征用土地的标准支付补偿费和安置补助费。与农村居民使用宅基地相比,仅多了一律经县级政府批准(农村居民用原有的宅基地、村内空闲地和其他土地的,由乡级人民政府批准即可)和需支付补偿费用的要求。

随着耕地保护压力的加大,1990年1月《国务院批转国家土地管理局〈关于加强农村宅基地管理工作的请示〉的通知》首次明确:“对……非农业户口的,不批准宅基地。”这实际上导致《土地管理法》第四十一条的规定成为具文:理论上城镇非农业户口居民仍可以向县级政府申请取得农村宅基地,但县级政府一律不得批准。1998年8月修订的《土地管理法》对国务院的这一规定进行了确认,将宅基地的申请主体由“农村居民”修改为“农村村民”,删除了城镇非农业户口居民可以使用集体所有土地建住宅的规定,并明确除兴办乡镇企业、村民建设住宅、建设

乡(镇)村公共设施和公益事业可以使用农民集体所有的土地外,任何单位和个人进行建设需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地。

但《土地管理法》的新精神并未得到严格落实,“一些地区仍存在用地秩序混乱、非法转让土地使用权等问题,特别是非法交易农民集体土地的现象比较严重,出现了以开发‘果园’、‘庄园’为名炒卖土地、非法集资的情况。”为此,国务院办公厅于1999年5月发布了《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》,明确提出:“农民的住宅不得向城市居民出售,也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅,有关部门不得为违法建造和购买的住宅发放土地使用证和房产证。”2004年10月《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》又将禁止的主体范围由“城市居民”扩大为“城镇居民”,明确提出“禁止城镇居民在农村购置宅基地”,2004年11月国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》和2007年12月30日《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》中均对此予以重申。

(三)从取得方式看,由无偿取得变为在很多地方的有偿取得

人民公社化运动中,在包括宅基地在内的农村土地转为集体所有后,社员新建住宅所需宅基地自然只能由集体统筹解决,但是否要像此前土地买卖那样收取地价则成为一个新的问题。

对此，1963年《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》的要求是：“社员新建住宅占地无论是否耕地，一律不收地价。”

宅基地无偿取得制度有效保障了农民的居住权，但同时也带来了“公地悲剧”，特别是改革开放后，随着家庭联产承包责任制的推行，农村经济迅猛发展，全国农村兴起了建房热潮，农民们想方设法“占好地、早占地、多占地”，导致农村建房失控，耕地大面积减少。1980~1988年，仅山东省德州地区农村建房就占地13.2万亩，年均占地相当于每年减少了一个小乡的土地面积，由此引发的宅基纠纷案占到了民事案件的70%^③。针对这一问题，1988年山东省德州地区率先试行农村宅基地有偿使用办法，按照农户实际使用的宅基地面积计算其费用，并按年或按月收取（对超过规定面积的加倍收取）。新规定实施后，取得了显著成效。据平原县寇坊乡的调查统计，全乡有261户主动退出了自己批准建房的宅基地，189户撤回了宅基申请，改为旧房翻新；孩子不到成婚年龄的152户，也放弃了建房要求，节省了曾列入宅基地规划的333.4亩可耕地^④。

此后，山东省的经验在河北、湖北、江苏、上海等省市相继试行。1990年1月《国务院批转国家土地管理局〈关于加强农村宅基地管理工作的请示〉的通知》将这项工作在全国推开，但

^{③④}范立华、李恩邦：《德州在全国首创“宅基地有偿使用”》，载2008年10月13日《德州日报》。

要求宅基地使用费要本着“取之于户，收费适度；用之于村，使用得当”的原则，实行村有、乡管、银行立户制度；宅基地使用费要专款专用，主要用于村内基础设施和公益事业建设，不得挪作他用。1990~1992年的两年中，全国已有28个省市区、1200多个县市、6000个乡镇，约13万个行政村实行了宅基地有偿使用。

实际上，早在宅基地有偿使用推行之前的1980年代中期，各地已开始针对农民建房征收各种名目的费用，如征拨用地管理费、土地补偿费、勘丈绘图费、土地管理费、建房配套管理等。宅基地有偿使用制度的推行，不仅进一步增加了农民建房缴费的负担，也为其他项目搭车收费提供了便利，在农民收入放缓、负担沉重的背景下，引发了农民群众的不满。1993年6月20日，在国务院召开的全国减轻农民负担工作电话会议上，宣布取消农村宅基地有偿使用费、农村宅基地超占费，并在2001年国家计委、财政部、农业部、国土资源部、建设部、国务院纠风办《关于开展农民建房收费专项治理工作的通知》中作了重申。2004年11月国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》再次强调，“各地一律不得在宅基地审批中向农民收取新增建设用地土地有偿使用费。”

尽管农村宅基地有偿使用在制度层面上被取消，但实践中在很多地方却普遍存在。如山东省沂南县苏村镇东南村、西北村等村庄取得宅基地需向村委会缴纳3万~4万元不等的费用；河

南省汤阴县伏道乡后攸昊村宅基地一般为3千~5千元不等^⑤。任中秀等对山西省10个村的调查也发现,71%的农户取得宅基地需交钱,35%的农户取得一块宅基地需要交6千元以上^⑥。这些做法还得到了主管部门和一些地方政府的允许和认可,如山东省政府2001年印发的《关于加强农村宅基地管理的通知》(鲁政发[2001]89号)中规定:“对于优良地段和空闲地,村集体组织可组织有资格申请宅基地的农户,公开招标,中标人可优先选择宅基地。”2010年3月,《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》也提出:“经济条件较好、土地资源供求矛盾突出的地方,允许村自治组织对新申请宅基地的住户开展宅基地有偿使用试点。”

(四)从管理模式看,由集体内部管理为主向逐步加强的行政管理为主转变

按照1963年3月《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》的规定,农村社员需新建房又没有宅基地时,由本户申请,经社员大会讨论同意,由生产队统一规划,帮助解决;只有占用耕地时,才需要报县人民委员会批准。

针对改革开放后因农村“建房热”导致的耕地保护压力,

^⑤袁震等:《城乡统筹背景下农村土地制度创新研究》,农业部软科学课题201213号,第467页。

^⑥任中秀:《农村宅基地使用权制度研究》,山东大学出版社,2012年第1版,第57页。

1982年2月颁布的《村镇建房用地管理条例》改变了以前只有占用耕地才需要审批的做法，规定农村社员，回乡落户的离休、退休、退职职工和军人，回乡定居的华侨，建房需要宅基地的，都应向所在生产队申请，经社员大会讨论通过，生产大队审核同意，报公社管理委员会批准；同时保留了占用耕地、园地必须报县级人民政府批准的要求。此外，《条例》还首次要求县级人民政府根据省级人民政府规定的用地限额，结合当地的人均耕地、家庭副业、民族习俗、计划生育等情况，规定宅基地面积标准。1986年6月颁布的《土地管理法》将制定面积标准的权力和责任提高到省级，在第三十八条第二款规定：“农村居民建住宅使用土地，不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。”

1997年4月《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》（中发[1997]11号）首次提出“一户一宅”的要求：“农村居民每户只能有一处不超过标准的宅基地，多出的宅基地，要依法收归集体所有。”1998年8月修改的《土地管理法》将“一户一宅”要求法律化，规定：“农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。”同时，将宅基地审批权统一上收到县级政府，规定宅基地使用申请一律经乡（镇）人民政府审核、由县级人民政府批准，涉及占用农用地的，还要办理农用地转用审批手续。

2004年11月国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》对宅基地审批程序作了进一步规范，明确农村村民建住宅需要

使用宅基地的，应当向本集体经济组织提出申请，并在本集体经济组织或村民小组张榜公布。公布期满无异议的，报经乡（镇）审核后，报县（市）审批。经依法批准的宅基地，农村集体经济组织或村民小组应及时将审批结果张榜公布。针对实践中一些地方宅基地审批把关不严的问题，还强调乡（镇）国土资源管理所要做到实地审查、实地丈量、实地检查“三到场”，即受理宅基地申请后，要到实地审查申请人是否符合条件、拟用地是否符合规划等；宅基地经依法批准后，要到实地丈量批放宅基地；村民住宅建成后，要到实地检查是否按照批准的面积和要求使用土地。

（五）从使用权权能看，由允许自由买卖、出租、抵押向限制买卖、出租和禁止抵押转变

土地改革后至农村土地归集体所有之前，农民个人基于土地所有人的身份，是可以买卖、出租、抵押其宅基地的，上述权利也得到了法律的确认，如1947年《中国土地法大纲》第十一条就规定：“分配给人民的土地，由政府发给土地所有证，并承认其自由经营、买卖及在特定条件下出租的权利。”1950年《中华人民共和国土地改革法》第三十条也规定：“土地改革完成后，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。”

但土地改革后，农村出现了农民重新丧失土地、两极分化的不平衡现象。如山西省委考察组1950年对老区武乡县的6个典型村进行的调查发现，6个村有139户农民出卖土地，其中50户

(占总调查户数的4.32%)因生产生活困难而出卖土地,有的已卖出一半以上的土地,有的甚至全部卖完出外流浪,少数农户短短几年中集中了2~3倍的土地^⑦。小农经济的分化等因素使决策层开始推行农业合作化,并以行政审批的手段对土地交易进行限制,1955年5月《国务院关于农村土地的转移及契税工作的通知》要求:“对农村土地的买卖在法律上虽不禁止,但在实际工作中应防止农民不必要的出卖和出典土地。因此,今后农村土地买卖、典当及其他移转,均应首先报请乡人民委员会审核,转报区公所或区人民委员会批准(未设区的报县、市人民委员会批准),并取具区公所或区人民委员会的介绍信(未设区的应出具县、市人民委员会的介绍信),始得办理契税手续。”“上列各机关对于申请开具土地买卖、典当及其他移转介绍信的事项,必须查明其原因,分别处理:对于农民因生产、生活困难而出卖、出典土地者,应帮助他们解决困难,以免他们出卖、出典土地;对于农民之间为了生产上的便利而互相调换远近好坏土地的,则不应加以限制;对于以出租土地进行剥削为目的而购买土地者,以及对于无正当职业、不事生产而出卖、出典土地维持生活者,则不应开给介绍信。”

1962年《农村人民公社工作条例修正草案》在规定“生产队范围内的土地,都归生产队所有”的同时,明确生产队所有的土

^⑦“山西武乡农村考察报告”,载1950年1月9日《人民日报》。

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,但社员有买卖或者租赁房屋的权利。针对实践中对该规定理解上的歧义,1963年3月20日,《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》规定:宅基地上的附着物,如房屋、树木、厂棚、猪圈、厕所等永远归社员所有,社员有买卖或租赁房屋的权利。房屋出卖以后,宅基地的使用权即随之转移给新房主,但宅基地的所有权仍归生产队所有。

党的十一届三中全会通过的《农村人民公社工作条例》(试行草案)沿袭了《农村人民公社工作条例修正草案》的精神,在第七条第三款规定:农村土地包括宅基地一律不准出租和买卖。1981年《国务院关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》重申“农村社队的土地都归集体所有”,强调分配给社员的宅基地,社员只有使用权,不准出租、买卖和擅自转让。

上述规定看似严格,但由于宅基地的使用权并无期限,基本上等同于所有权,且政策允许农民买卖或租赁房屋,导致农民实际上仍可通过买卖、租赁房屋的形式买卖和租赁宅基地,只不过在法律上和形式上转移的仅是宅基地使用权而非所有权。为减少此类现象的出现,1982年2月国务院颁布的《村镇建房用地管理条例》增加了补充措施:“出卖、出租房屋的,不得再申请宅基地。”该规定在1986年6月25日颁布的《中华人民共和国土地管理法》中得到了重申。

1995年6月颁布的《中华人民共和国担保法》,进一步增加了

对宅基地使用权权能的限制,在第三十七条第二项规定,宅基地等集体所有的土地使用权不得抵押。

1986年颁布的《土地管理法》并没有规定农民出卖、出租房屋的对象,按照“法不禁止即可为”的原则,城镇居民也可通过到农村购买房屋的方式取得宅基地使用权。但1998年8月修订的《土地管理法》有关除兴办乡镇企业、村民建设住宅、建设乡(镇)村公共设施和公益事业可以使用农民集体所有的土地外,任何单位和个人进行建设需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地的规定,从法律解释学看,已蕴含着宅基地使用权不得向城镇居民转让的精神。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》、2004年10月《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》、2004年11月国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》和2007年12月《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》,则明令禁止农民的住宅向城市居民出售、禁止城镇居民到农村购买宅基地。

二、现行宅基地使用权制度的主要内容

经过几十年的制度变迁,“集体所有,村民使用;一户一宅,限制面积;福利分配,长期使用;限制权能,无偿收回”构成了我国现行宅基地使用权制度的主要内容^⑧。

^⑧也有学者概括为“集体所有,农民使用,一宅两制,一户一宅,福利分配,免费使用,无偿回收,限制买卖,不得抵押,严禁开发”,见张云华等著:《完善与改革农村宅基地制度研究》,中国农业出版社,2011年9月第1版。

（一）集体所有，村民使用

宅基地所有权归农民集体所有，但由农民个人使用。值得注意的是，尽管1998年8月修订的《土地管理法》将宅基地的申请主体由以常住地为基本标准的“农村居民”修改为以户籍为基本标准的“农村村民”，但随着城乡之间、地方之间人口流动的日益频繁，“农村村民”与集体享有土地所有权的“农村集体经济组织成员”在很多地方特别是经济发达地区已出现了分离，由于并非农民集体的一分子，户口在本村的“非集体经济组织成员”取得宅基地使用权往往附有条件。如2007年发布的《宁波市鄞州区农村宅基地管理办法（试行）》第九条，就将有权因分户申请宅基地的主体限定为“本行政区域内经济合作社社员和户籍关系在我区十年以上的农村村民。”

（二）一户一宅，限制面积

农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。目前，各省、自治区、直辖市都规定了本地的宅基地面积标准，且一般都授权县市政府作进一步细化。如2002年5月河北省人民政府发布的《河北省农村宅基地管理办法》第十三条第二款规定：“人均耕地不足一千平方米的平原或者山区县（市），每处宅基地不得超过二百平方米；人均耕地一千平方米以上的平原或者山区县（市），每处宅基地不得超过二百三十三平方米；坝上地区，每处宅基地不得超过四百六十七平方米。”“县（市）人民政府可以根据当地实际情况，

在前款规定的限额内规定农村宅基地的具体标准。”

（三）福利分配，长期使用

农村村民基于其农村集体成员权而有权免费获得相应的宅基地使用权，并可在本户存续期间一直占有、使用该宅基地。在“福利分配”特征上，宅基地使用权与农村土地家庭承包经营权是一致的，尽管近年来很多地方都出现了村集体向申请宅基地的村民收取费用的做法，但这些做法并没有得到国家层面和法律层面的承认，2007年3月颁布的《中华人民共和国物权法》第一百五十四条还规定：“宅基地因自然灾害等原因灭失的，宅基地使用权消灭。对失去宅基地的村民，应当重新分配宅基地。”“重新分配”4字，表明立法者在法律制度层面上仍然坚持宅基地福利性质的取向。在“长期使用”特征上，宅基地使用权则与农村土地家庭承包经营权不一致，依照《农村土地承包法》，农村土地家庭承包的期限分别为耕地30年、草地30~50年、林地30~70年，而宅基地使用权没有固定期限，只要该农户存在，就可一直享有宅基地使用权。

（四）限制权能，无偿收回

宅基地使用权的权能受到严格限制，在以户为单位的宅基地使用权人消亡或宅基地闲置不用时，农民集体可以无偿收回。按照目前规定，农民的宅基地使用权可以通过出卖、出租房屋的方式转让宅基地使用权，但如果是房屋买卖，其买受者不得是城镇居民；宅基地使用权抵押也为法律禁止。在宅基地无偿

收回方面，1982年2月《村镇建房用地管理条例》已规定社员迁居并拆除房屋后腾出的宅基地，由生产队收回，统一安排使用。尽管1986年6月颁布的《土地管理法》对此未再作规定，但基于所有权人的地位和宅基地使用权无偿取得的性质，农民集体在特定情形下是**有权无偿收回宅基地的**，各地出台的一些宅基地管理规定也对此作了明确规定。从各地规定看，目前无偿收回主要针对4种情形：一是为实施村庄和集镇规划进行旧村改造和为进行乡（镇）村公共设施和公益事业建设需要调整、占用的宅基地；二是农村村民一户一宅以外的宅基地；三是自依法批准之日起连续两年未按照批准的用途使用的宅基地；四是农村村民户口迁出本集体经济组织后，房屋损坏不能利用的宅基地。对前两种情形，各地一般要求村集体根据地上附着物的评估价格对原宅基地使用权人给予适当补偿。

我国宅基地使用权制度的上述安排，体现了决策者鲜明的价值取向。

一是维护土地公有制。在宪法确定的农村土地集体所有的框架下，《土地管理法》和中共中央、国务院文件都反复强调宅基地集体所有的性质。

二是保障农民居住权。在土地集体所有的条件下，集体有义务为作为其成员的农户提供宅基地，农户由此获得的长期宅基地使用权被《物权法》明确界定为用益物权，相应具有了对抗村集体非法干预的效力。而限制宅基地抵押，其重要出发点也

是防止农民因经济困难而失去安身之所。

三是严格保护耕地。1963年3月20日《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》就强调宅基地“尽可能利用一些闲散地,不占用耕地”,“社员不能借口修建房屋,随便扩大墙院,扩大宅基地,来侵占集体耕地,已经扩大侵占的必须退出”,之后凡是与宅基地有关的法律法规制修订、相关文件的出台,其主要着眼点也是防止包括宅基地在内的农村集体建设用地过度扩张,影响耕地保护。

三、现行宅基地使用权制度的实施现状

我国宅基地使用权制度在保障农民居住权方面成效显著,但在改革开放后,特别是近年来工业化、城镇化加快发展的背景下,也面临着诸多挑战和问题,可概括为两个特征:一是现有规定未得到严格执行,二是现有规定在一些地方被擅自突破。

(一)现有规定未得到严格执行

现有规定未得到严格执行可以说存在于宅基地管理的各个领域和环节,在以下方面更为突出。

一是宅基地使用缺乏科学依据和民主程序。尽管《土地管理法》第五十九条规定农村村民住宅等乡(镇)村建设,“应当按照村庄和集镇规划,合理布局,综合开发,配套建设”,但截至2005年底,全国仅51%的村庄编制了村庄建设规划^⑨。韩立达等

^⑨全国人大常委会法工委经济法室编:《中华人民共和国城乡规划法解说》,知识产权出版社,2008年版,第29页。

调查的 20 个村庄中,有 12 个村没有建设规划,有 3 个村虽有规划,但没怎么执行过^⑩。同时,尽管《村民委员会组织法》第二十四条要求宅基地的使用方案应当经村民会议讨论决定后方可办理,但实践中往往是村干部就决定了宅基地的放线定宅,据于华江、王瑾等在山东、陕西、湖北、浙江、河北等省市的调查,这类情况占新建农房的一半以上^⑪。

二是一户多宅、面积超标在各地都或多或少存在。在一户多宅方面,第二次全国农业普查对 22108 万户农村居民的生活条件调查资料显示,2006 年末,拥有 2 处住宅的 1421 万户,占 6.4%;拥有 3 处以上住宅的 77 万户,占 0.4%^⑫。袁震等人在 2012 年的调查显示,受访农户中有 74% 表示本村有一户多宅现象,表示很普遍的占 16%^⑬。在面积超标方面,据 2004 年对四川省双流县中和镇 3 个村的调查,中和镇 3 个村超标准占地总面积 251.6 亩,占宅基地总面积的 42.7%;人均居住用地 67.87 平方米,是当地宅基地面积标准的 2.7 倍^⑭。我们在对河北省鹿泉市、衡水市桃城区

⑩韩立达、李普:《四川省农村宅基地问题调查与思考》,《农村经济》,2009 年第 8 期。

⑪于华江、王瑾:《我国农村宅基地管理调查分析》,《中国农业大学学报》,第 25 卷第 2 期,2008 年 6 月。其结果是农村居民建房互相攀比,一是追求面积,二是追求高度。

⑫国务院第二次全国农业普查领导小组办公室、国家统计局:《第二次全国农业普查主要数据公报(第四号)》,2008 年 2 月 26 日。

⑬袁震等:《城乡统筹背景下农村土地制度创新研究》,农业部软科学课题 201213 号,第 36 页。

农民调查时也发现,尽管多数受访农民的宅基地面积在省定的233平方米内,但超过此限额的也不少(一般为300平方米,个别的有600乃至800平方米的)。这其中不乏有历史遗留原因造成的一户多宅、面积超标(如一些农民在面积标准出台之前取得宅基地),但很多还是未批先占、少批多占造成的(违规主体不仅是农户,还包括集体经济组织),表明宅基地使用审批制度并没有得到严格实施。2006年对北京市郊某镇的调查也显示,超批多占户占57%,私搭乱建户占8.3%,新建不拆户占3.5%,合计违规超占面积占宅基地总面积的59%^⑭。

三是禁止城镇居民到农村购置宅基地的规定在一些地方形同具文。在城市郊区和风景优美的农村地区,城镇居民通过购买农村房屋获得事实上的宅基地使用权的情况所在多有。在我们调查的河北鹿泉市111户农民中,有5户农民表示村里有石家庄市居民来买房的情况,占受访农户的4.5%。当地有关部门同志还表示,在该市西部太行山区,存在石家庄市居民到当地农村购买房屋以供度假、休闲之需的情况。在紧邻石家庄市区的某村(镇政府驻地),我们还发现了好几个小产权房项目,既向本镇居民出售,也向非本镇居民包括城市居民出售。全国工商联

^⑭魏西云:《新形势下农村宅基地管理亟需加强》,载中国土地学会《依法合理用地促进科学发展论文集》,2006年。

^⑮韩康、肖钢:《积极探索建立有中国特色的农村宅基地市场——启动农村宅基地市场化改革研究》,《理论前沿》,2008年第3期。

的数据也显示,1995~2010年,全国小产权房竣工建筑面积累计达7.6亿平方米,相当于同期城镇住宅竣工面积总量的8%。尤其是在“北上广深”等房价居高不下的一线城市,小产权房屡禁不止的现象尤为严重^⑩。

四是宅基地在特定情形下收回的规定基本未得到执行。从我们了解的各地实践情况看,除为实施村庄和集镇规划进行旧村改造和为进行乡(镇)村公共设施和公益事业建设而收回宅基地的规定得到强力执行外,对于一户多宅、批后不建、户口迁出的村民的宅基地,鲜有收回的例子。这导致了大量的宅基地闲置问题。据有关调查,北京近郊不少农村宅基地的空置率约达30%~40%,甚至更高;边远山区农村宅基地空置率也达10%;全市平均约为20%^⑪。韩康等人根据一些省市和县级单位的调研材料,估算我国宅基地闲置比例在10%~15%左右,即使按照10%的较低比例估算,全国2亿亩农村宅基地中也有近2000万亩处于闲置状态^⑫。由于建新不拆旧、人走地还留,导致我国宅基地呈现人减地增的逆向变化趋势。据统计,1997~2008年,农村人

⑩周小苑:《房产没有“身份证”,业主权益维护难——小产权房这个“漏”不能捡》,《人民日报海外版》,2012年4月21日,第2版。

⑪黄小虎:《〈物权法〉中的几个土地权利问题》,载中国社科院农村发展研究所宏观经济研究室编:《农村土地制度改革:国际比较研究》,社会科学文献出版社,2009年第一版,第160页。

⑫韩康、肖钢:《积极探索建立有中国特色的农村宅基地市场——启动农村宅基地市场化改革研究》,《理论前沿》,2008年第3期。

口减少了14%，而村庄用地却增长了约4%，不仅造成建设用地浪费严重，也大大增加了耕地保护的壓力。

（二）現有規定被擅自突破

與有關宅基地的現有規定未得到嚴格執行相比，近年來一些地方以“改革”、“探索”名義擅自突破法律規定的問題更值得關注。這突出體現在宅基地使用權流轉方面。

按照《物權法》和《擔保法》，農村宅基地使用權不得抵押。但近年來，一些地方突破法律規定，自行開展了農村宅基地使用權抵押試點工作，並且試點的範圍在逐步擴大，試點的級別在逐級提升：原來基本上是個別縣在自行組織，現在很多是在省級層面進行部署，規模也有向地市級擴展之勢，如貴州在息烽、赤水、鳳岡、平壩等13個城鎮化和農業產業化程度高的縣（市）開展宅基地使用權抵押貸款試點，等等。探索宅基地使用權制度改革當然可以，但從法理上講，突破法律的規定應當依法獲得授權，而目前的一些試點卻並非如此，如貴州省的試點依據就是中國人民銀行貴陽中心支行印發的《關於開展貴州省農村土地承包經營權和宅基地使用權抵押貸款試點工作的通知》。由於存在法律風險，一些地方如嘉興、溫州、贛州等地以“農房抵押”而非“宅基地使用權抵押”為名開展試點，以從形式上支撐抵押工作的合法性，但根據“房地一體”的原則，實際上仍然突破了法律規定。

按照國務院的規定，農村宅基地使用權不得轉讓給城鎮居

民，而 2013 年 3 月 11 日广东省政府发布的《广东省城镇化发展“十二五”规划》明确，“允许转户农民在自愿基础上通过市场流转方式出让承包地、房屋、合规面积的宅基地并获得财产收益”，被外界解读为宅基地可自由流转，城里人也可以购买农村宅基地，这显然是对法律和国务院规定的突破。

农业部产业政策与法规司 张红宇

（作者为清华大学中国农村研究院学术委员会委员）



清华大学中国农村研究院

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)