

# “三农”决策要参

2013年第36期(总第36期)

清华大学中国农村研究院

2013年11月29日

---

## 完善宅基地使用权制度 涉及的若干重点问题\*

**内容摘要:**当前我国宅基地使用权制度面临的诸多挑战和问题,从根本上讲是由于制度不完善造成的。本文认为:“一户一宅”这一要求应当继续坚持;宅基地使用权可否继承不能一概而论,而应根据具体情形分别考虑;宅基地无偿分配原则应继续坚持,但对特定情形下的宅基地使用收费是必要的;关于放开宅基地使用权流转限制,从当前情况看,允许宅基地使用权转让给非本村村民(含城镇居民)、实行抵押等,条件还不成熟,相关改革探索应坚持“个别安排、依法授权、明确底线、封闭运行”的原则;关于宅基地整理,其本身是好事,但必须尊重农民土地所有权和宅基地使用权,必须切实保护耕地,必须保障收益归农。

**关键词:** 宅基地制度 宅基地使用权 宅基地流转

---

\*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。

当前我国宅基地使用权制度面临着现有规定未得到严格执行并被擅自突破的局面，既有执法不严的问题，也有制度不完善的原因，而执法不严从根本上讲也是由于制度不完善造成的。因此，近年来各界关于改革完善宅基地使用权制度的呼声一直很高，并且提出了很多具体建议。我们试图针对其中涉及的重点问题进行讨论，提出意见和看法。

### 一、关于“一户一宅”应否坚持

《土地管理法》第六十二条规定了“农村村民一户只能拥有一处宅基地”的要求，但如前所述，目前“一户多宅”的现象在各地都或多或少地存在。针对这一情况，一些学者从保障农民的财产权和平等权出发，认为应当取消“一户一宅”的限制，“现行的法律法规允许城镇的居民拥有两套以上的住宅，而限定农民宅基地‘一户一宅’（其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准），这意味着城镇居民可以使用两套以上的国有宅基地（一户多宅），而农村居民却不允许使用两套以上集体所有的宅基地，这是极不平等的、带有歧视性的法律法规。随着农村居民收入水平的提高和生活条件的改善，农民拥有两套以上住宅的要求理应得到满足<sup>①</sup>。”

我们认为，从以下方面看，“一户一宅”的要求应当继续

---

<sup>①</sup>蔡继明、惠江：《从中共十七届三中全会决定谈中国相关土地法规修订》，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。

坚持。

### （一）保护耕地、保障国家粮食安全要求“一户一宅”

“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”是我国的基本国策。中共中央、国务院之所以在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》中提出“一户一宅”要求，直接目的就是为“切实保护耕地”，这从《通知》的标题中就可以看出。

作为一个拥有13亿多人口的大国，粮食安全对于我国具有极其重要的意义，始终是关系发展和稳定的头等大事。要保障粮食安全，就必须有相当面积的耕地为基础，但人多地少、耕地资源稀缺又恰恰是我国的基本国情：2011年底我国耕地面积已从1999年的19.45亿亩减少到18.25亿亩，13年间净减少了1.2亿亩，人均耕地面积仅为1.35亩。更值得注意的是，尽管近年来通过耕地占补平衡的实施在一定程度上遏制了耕地加快减少的趋势，但存在的问题也不容忽视：一方面，虚报补充耕地数量、占多补少的情况时有发生；另一方面，仅注重数字平衡，占优补劣的问题也比较普遍。各地占用了大量城郊和交通沿线优质耕地搞工业园区和城市建设，却用边远丘陵、山区的腾退宅基地、荒坡地补充耕地。据统计，新开垦耕地与被占用耕地相比一般相差2~3个等级以上，生产能力不足被占用耕地的30%，粮食生产能力亩均下降200公斤以上。我们在四川宜宾调查时，一位村支书就反映：“现在征地占的都是良田，补的都在山坡上，几亩都顶不

了一亩，只能种水果和林木，不能种粮食。”在耕地面积减少、质量下降的同时，我国人口今后一段时期仍呈上升趋势，人地矛盾不会根本缓解、资源环境压力将进一步加大。在工业化、城镇化还将继续占用耕地的情况下，如果再允许农村“一户多宅”，我国18亿亩的耕地红线将很难守住，粮食安全可能会出现问題。

一是世界粮食供给长期处于偏紧状态。据《世界人口状况报告》，2000~2010年，全球人口由60.9亿增长到69亿，增长13.3%，而同期粮食产量从20.66亿吨增加到22.8亿吨，增长10.4%，人口增长快于粮食增长。联合国粮农组织2012年3月在第31届联合国粮农组织亚太区域部长级会议发布的报告<sup>②</sup>也指出，过去5年，粮食价格大幅波动是30多年来国际商品市场前所未有的，而需求与供应平衡趋紧是国际粮价出现波动的主要原因，并预计未来10年主要农产品价格仍将处于高位。该报告还指出，目前，世界饥饿人口约10亿人，粮价上涨导致饥饿人口不断增加。因此，粮食在全世界看并不是供过于求，而是价高于求，导致不发达国家的人民无力购买。

二是我国粮食需要难以靠国际市场调节满足。全球粮食贸易量每年5000亿斤左右，不到我国粮食总产量的一半，大米贸易总量为500亿~600亿斤左右，仅占我国大米消费量的15%左右。如果我国不能保证相当的粮食自给率，一旦缺粮，先不说国际粮

---

<sup>②</sup>刘刚：《联合国粮农组织亚太会议聚焦粮食安全》，<http://world.people.com.cn/GB/17400924.html>。

食市场能否满足我们的需要，至少买什么什么贵的大国效应就会出现，进口成本就会增加，即使我国能承受得起高扬的价格，肯定还会引来其他国家“拉高价格”、“不顾别国人民死活”的指责。何况别国卖不卖给我们还得另说，在这方面，2010年俄罗斯等国因粮食减产而发布小麦出口禁令是一个鲜明的例子。

实际上，在2008年全球粮食危机之后，许多人开始反思并批评过去数十年间西方国家和一些国际机构推销的“自由市场”粮食政策。美国哥伦比亚大学地球研究所所长、联合国秘书长特别顾问杰弗里·萨克斯就认为：“世行犯了一个根本性的错误，认为市场可以解决一切。而历史证明，人们首先要生存下去，市场才能发挥作用<sup>③</sup>。”

“手中有粮，心里不慌”。作为一个人口大国，我国在保障粮食安全方面必须坚持立足国内实现基本自给的方针，国际市场可以调剂余缺，但不能将吃饭问题主要乃至完全依赖于国际市场解决。这不仅是维护我国稳定和发展的需要，也是履行国际责任的需要。而要实现粮食基本自给，就必须坚持最严格的耕地保护政策而不能动摇，“一户多宅”也就无从谈起。

## （二）“一户一宅”有利于保障农民之间的平等

“不患寡而患不均”作为一种朴素的公平观，深深地影响着每个中国人，并成为人民群众判断制度好坏的基本标准。农村

---

<sup>③</sup>田帆、王星桥：《粮食安全的非粮食因素》，<http://finance.ifeng.com/roll/20090711/922417.shtml>。



是一个熟人社会,农民对居住权等基本权利方面的平等,较之城镇居民更为敏感。在农村也开始出现阶层分化的今天,农村宅基地“一户一宅”制度,不仅保障了每户农民都能有一块宅基地以安身立命(机会平等),而且也保障了农民之间所获得宅基地数量的平等(结果平等),“无论贫富,结果均等,富者不能多占,穷者不会少得,体现了强烈的社会公平”<sup>④</sup>。尽管实践中存在着一些利用权力或关系多占宅基地的问题,但由于国家法律不予承认、违法行为人随时可能被纠正和查处,毕竟还属个别现象。而一旦国家放开禁令,允许“一户多宅”,在当前农村民主管理制度尚不完善和国家执法监管能力尚待提高的背景下,很可能出现的是一场“权力的盛宴”、“金钱的盛宴”,村庄内握有权力的人、拥有金钱的人可以利用这一制度堂而皇之地获取多块宅基地以图将来升值,而农民中的弱势群体则很可能如城镇棚户区的居民那样,几代人蜗居在一块宅基地上窘困度日,这无疑将对农村社会和谐稳定产生严重影响。

### (三)“一户一宅”不构成对农民的歧视

前述主张取消“一户一宅”观点的重要理由是:城镇居民可以拥有两套以上的住宅,而限定农民只能“一户一宅”,这构成了对农民的歧视和不平等。但是否如此呢?

的确,当今世界,平等权作为一项基本人权已为世界各国所

---

<sup>④</sup>孟勤国:《物权法开禁农村宅基地交易之辨》,载《法学评论》,2005年第4期。

肯认,我国宪法也在“公民的基本权利和义务”一章的首条(第三十三条)中明确宣示“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”。但证诸古今中外,没有一国认为平等就是毫无差别。早在古希腊时期,柏拉图就认为:“对一切人的不加区别的平等就等于不平等<sup>⑤</sup>。”各国学界和司法机关普遍认为,平等允许差别,并非所有的归类都属于歧视,关键看归类的标准是否合理,即差别是否合理(是否在合理程度上所采取的具有合理依据的差别)。宪法学上通常认为,合理差别“是指公民应该得到与自己的优点、能力、贡献、需要、群体类别等相称的待遇,这是一种相对的平等<sup>⑥</sup>”。

以此观之,“一户一宅”也不构成对农民的歧视和不平等。

一是城镇居民和农民取得住宅的方式和性质就有差别。城镇居民的两套以上住宅多是通过市场购买而来,使用的是国有土地,商品性质浓厚;农民取得宅基地则多是通过福利分配方式(即使目前一些地方有偿取得,其费用也远低于市场价格),使用的是集体土地,保障性质浓厚。既然取得方式和性质有差别,在管理上就不可能相同:城镇住房属商品,原则上无限制必要(实际上为抑制房地产投机和房产价格过快上涨,许多地方已出台了限购措施),而农村宅基地既属福利又属保障性质,自然不能不附加条件以防止一户多次享受,对其他农民和集体利益造成

---

<sup>⑤</sup>柏拉图:《法律篇》,张智仁、何勤华译,上海人民出版社,2001年版,第168页。

<sup>⑥</sup>吴爽:《论宪法上的平等权》,载《南方论刊》,2008年第2期。

损害。实际上，早在西汉初年，法律就有类似的规定：“受田宅，予人若卖宅，不得更受”<sup>⑦</sup>，政府颁授的田宅，如果卖出，就不能再领受宅基地。

二是城镇居民也受到类似“一户一宅”的限制。“一户一宅”的要求并非只针对农民，如果城镇居民购买保障性质的住房如经济适用房等，也要受到类似“一户一宅”的限制——已购买保障房的家庭也不能再购买另一套保障房。

三是国家并未禁止农民购买多套住宅。如果国家只允许城镇居民而禁止农民购买多套住宅，则当然属于对农民的歧视和不平等。但国家只是基于保护耕地的需要和宅基地的保障性质，禁止农民在农村取得多块宅基地，而并未禁止农民通过到城镇购买商品房的的方式取得第二套及以上住宅。既然农民与城镇居民一样拥有购买多套住宅的权利，又怎能说不平等？当然，也许有人会争辩说农民尽管法律上有此权利，但买不起城镇商品房，所以仍然与城镇居民不平等，那只能请他先好好了解平等权的概念和含义了——宪法上的平等是法律上的平等，而不是事实上的平等；是权利上的平等，而不是结果上的平等，事实上的平等和结果上的平等，任何国家、任何时候都难以做到。

可见，“一户一宅”要求是基于宅基地的福利和保障性质而作出的合理安排，认为“一户一宅”是对农民的歧视和不平等的

---

<sup>⑦</sup>《二年律令·户律》。



看法是欠妥的。

## 二、关于宅基地使用权可否继承

与“一户一宅”密切联系的是宅基地使用权能否继承问题。有观点认为，只要符合《继承法》规定的继承人范围，无论是本村村民还是非本村村民，无论是农村居民还是城镇居民，都可以继承宅基地使用权，不受“一户一宅”规定的限制。理由是：第一，《继承法》第三条规定的遗产范围包括了房屋，且没有区分城市或者农村的房屋，亦没有对继承人的身份资格及是否拥有房屋作出限制。房屋可以继承移转，其下的宅基地使用权依据“地随房走”原则，当然移转至继承人。第二，“一户一宅”实际上是在规制宅基地申请行为，其准确理解应当为“一户只能申请一处宅基地”。第三，《继承法》1985年由全国人民代表大会制定通过，属于高位阶的法律，而《土地管理法》则是1986年由全国人大常委会制定通过，属于位阶相对较低的法律，根据法律适用的规则，《继承法》的有关规定应当优先于土地管理法适用<sup>⑧</sup>。但上述理由有可商榷之处。

（一）在《继承法》与《土地管理法》的关系上，应当优先适用《土地管理法》

《继承法》是对遗产继承的一般规定，而《土地管理法》关于“一户一宅”的规定是宅基地使用权取得的特别规定，依据“特别

---

<sup>⑧</sup>陈律、吴孙有：《宅基地使用权继承问题研究》，《人民司法》，2012年第19期。

规定优于一般规定”的法律适用原则，应当优先适用《土地管理法》的规定；同时，《继承法》出台早于《土地管理法》，依据“新法优于旧法”的原则，应当优先适用《土地管理法》；此外，《继承法》是调整民事关系的法律，而《土地管理法》是调整行政管理关系的法律，依据“行政优于民事”的原则，也应当优先适用《土地管理法》。也就是说，继承农村房屋要受到《土地管理法》“一户一宅”规定的限制。

## （二）将“一户一宅”解释为“一户只能申请一处宅基地”不符合立法原意

《土地管理法》第六十二条的规定很明确，就是“农村村民一户只能拥有一处宅基地”，强调的是“拥有”而非“申请”。从立法原意看，其目的在于将“中发〔1997〕11号文件关于乡村建设要尽量不占或者少占耕地、节约使用土地”的要求上升为法律，防止耕地被过度占用<sup>⑨</sup>。而如果只限制村民申请而不限限制因继承拥有两套宅基地，或者不限制非农村村民因继承获得宅基地，该立法原意显然无法实现。

## （三）《继承法》与《土地管理法》在位阶上是平等的

尽管《继承法》由全国人大制定，《土地管理法》由全国人大常委会制定，但两者都属法律，《立法法》没有“全国人大制定的法律效力高于全国人大常委会制定的法律”的规定，因而两者在

---

<sup>⑨</sup>周永康：关于《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》的说明，1998年4月26日。

位阶上是平等的，并无高下之分。

我们认为，对宅基地能否继承不能一概而论，而应根据具体情形进行考虑。实践中，因房屋继承引起的宅基地使用权继承问题有3种情形：一是符合宅基地取得条件的本村村民的继承，二是不符合宅基地取得条件的本村村民的继承，三是非本村村民（包括其他村的村民和城镇居民）的继承。

第一种情形下的继承，能够满足本村村民的基本居住需要，符合设定宅基地使用权的目的，自然应当允许，理论和实务界对此也均无争议。而对于第二、三种情形下的继承，各方面争议较大。我们认为，是否允许，应当考虑以下因素：一是保护耕地的要求。允许这两种情形下的继承，意味着宅基地使用主体范围的扩大，会给耕地保护带来更大压力。二是宅基地的福利、保障性质。宅基地的设定是为了满足农民基本的居住需要，而这两种情形下的继承显然已超出了基本的居住需要的范围。三是以前的制度安排。2008年7月国土资源部下发的《关于进一步加快宅基地使用权登记发证工作的通知》，规定除继承外，农村村民一户申请第二宗宅基地使用权登记的，不予受理。实际上是允许农村村民因继承而取得两块宅基地。四是继承的实际状况和农民群众的接受程度。根据我们的调查，目前这两种情形下的继承几乎各村都有，绝大多数农民群众基于“宅子是人家的”考虑，也都没有意见。

上述4种因素指向的解决方案是矛盾的：考虑到保护耕地的

要求和宅基地的福利、保障性质，应当禁止第二、三种情形下的继承；而考虑到以前的制度安排、继承的实际状况和农民群众的接受程度，又应当允许第二、三种情形下的继承。尽管理论上国家可以以公共利益优于个人利益为由，明令禁止此两种情形下的继承，但在继承普遍发生和群众普遍接受的情况下，很可能引起很多矛盾，严肃的禁令也会因普遍的抵触而成为具文。可行的办法是平衡好相关利益关系，选择一种次优的方案。

我们建议，对第二、三种情形下的继承，应当在划定底线的同时，优先采用经济手段处理。

**对不符合宅基地取得条件的本村村民的继承**，如果继承人有两个以上儿子的，考虑到农村的习俗一般是一个儿子分家单过，另一个儿子与父母同住，应当允许其继承，但在其长子未达到宅基地取得条件之前，应当向集体交纳宅基地有偿使用费。如果继承人不符合该条件，可以参照目前各地宅基地闲置两年收回的规定，给予继承人两年的宽限期，要求其在两年内将宅基地使用权转让给本村符合宅基地取得条件的其他村民，宽限期内不收取继承人宅基地有偿使用费。逾期未转让的，可以根据继承人的意愿，由集体在补偿其房屋等附着物价值后无偿收回宅基地；或者收取宅基地有偿使用费，在征地和村庄整治拆迁中，其宅基地使用权不纳入补偿范围。

**对非本村村民的继承**，也可以给予继承人两年的宽限期，要求其在两年内转让宅基地使用权。逾期未转让的，可以根据继

承人的意愿,由集体在补偿其房屋等附着物价值后无偿收回宅基地,或者加倍(不一定是双倍,可以更高)收取宅基地有偿使用费。在征地和村庄整治拆迁中,其宅基地使用权也不纳入补偿范围。

这样安排,既照顾了宅基地继承的实际状况和农民在接受程度,给予了继承人充分的自主权,又有利于通过经济手段督促当事人转让宅基地使用权,应当说是一种合理可行的安排。

### 三、关于宅基地应否有偿使用

我国宅基地在20世纪80年代末到90年代初曾实行过一段时间的有偿使用制度,但在1993年基于减轻农民负担的考虑被明令取消。近年来,对宅基地实行有偿使用的问题被再次提出。

宅基地有偿使用的支持者认为,“宅基地使用权有偿取得已很普遍”,“目前农村土地资源紧张,人地矛盾加剧,适当收取费用,可对农村宅基地取得进行一定程度的限制<sup>⑩</sup>”,还有支持者认为,农村宅基地无偿使用,导致以下4个弊端:一是农民为满足自己多占宅基地的愿望,利用星期日、节假日等特殊日子进行扩建、抢建来多占宅基地,耕地保护受到严重威胁;二是农村违法用地(圈建、扩建、拆建)十分普遍,土地执法难上加难;三是在擅自扩建、拆建过程中最容易损害邻居的利益,导致邻里纠纷十分突出;四是农村那些有权、有势、又有后台的群体,总能利用手中

---

<sup>⑩</sup>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。



的权力或者利用特殊关系多为自己申请批准使用宅基地,从而使自己使用宅基地面积大大超标,助长了不正之风蔓延,村民反响强烈。“上述问题的存在,若究其原因是多方面的,但农村宅基地长期无偿使用是根本原因之一<sup>①</sup>。”

但也有反对宅基地有偿使用的观点。理由除了增加农民负担外,还包括:第一,与集体土地所有权的性质相违背。如果集体成员必须从集体购买宅基地或者租赁宅基地,那么他们作为集体土地的所有者就失去了意义。集体土地所有权就异化为脱离集体成员的私有权。第二,宅基地的分配标准对同一时期申请取得宅基地的集体成员是一样的,一户多宅、少批多占等应当通过行政手段予以纠正,不允许以支付对价多占宅基地。第三,无论是全部实行有偿取得或者对超标部分实行有偿取得,都可能形成一种交易,多交钱多占地。这样不仅不可以解决少批多占的问题,而且还会助长少批多占,甚至多批多占<sup>②</sup>。

我们认为,反对宅基地有偿使用的理由值得重视,宅基地无偿分配的原则应当继续坚持,但考虑到农村宅基地占有的实际情况,从保护耕地、维护集体利益和村民之间的公平出发,对特定情形下的宅基地使用收取费用还是必要的。

---

<sup>①</sup>黄永进:《试论农村宅基地有偿使用》, [http://china.findlaw.cn/fangdichan/zhajidi/yhyz/23409\\_2.html](http://china.findlaw.cn/fangdichan/zhajidi/yhyz/23409_2.html)。

<sup>②</sup>韩松:《论对农村宅基地的管理与〈土地管理法〉的修改》,《国家行政学院学报》,2011年第1期。

### **(一)宅基地无偿分配的原则应当继续坚持**

包括宅基地在内的农村土地在人民公社化运动中被转为集体所有,蕴含着集体保障农民基本居住权的默示承诺,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》也明确,农村社员需新建房又没有宅基地时,“由生产队统一规划,帮助解决”,“社员新建住宅占地无论是否耕地,一律不收地价”。如果现在实行宅基地有偿使用,不仅意味着对当初默示承诺的违背,也与土地归农民集体所有(而非农民集体经济组织)所有的制度安排相违。实行宅基地有偿使用,还可能导致宅基地使用上“富者通吃”的局面:有钱的农民可以通过缴纳宅基地有偿使用费,将违法占地合法化,经济窘迫的农民则可能因为费用负担而几代人蜗居在一处宅基地上,有损于宅基地使用制度的公平性。当前一些地方出现的宅基地使用权有偿出让行为,不符合国家精神和宅基地使用权的本义,应当制止并查处。当然,宅基地无偿分配是针对农民集体与宅基地申请人的关系而言的,并不意味着宅基地申请人不交纳任何费用,国家依法征收的税费如耕地占用税和宅基地申请人向被占土地原使用权人支付的补偿仍应由宅基地申请人承担。

### **(二)通过宅基地有偿使用遏制违法占地的效果不宜高估**

当前农村违法占地现象比较突出的根源,不是法律没有规定相应的制裁手段,而是法律规定的制裁手段没有被严格执行。现行《土地管理法》对农村村民非法占用土地建住宅的行

为,规定了限期拆除,逾期不拆除的由人民法院强制拆除的严厉措施,但这一措施在很多地方由于各种原因(如违法者属“有权、有势、又有后台”的群体、违法者“能闹”等)没有被认真实施。由于执法不严、违法不究,导致其他农民群相效仿,问题越积越多,最终违法占地的局面难以收拾。因此,要解决违法占地问题,就应当针对执法不严、违法不究这一主要矛盾,加大执法力度,而不是采用比现在的强制拆除更弱的收费制度。即使实行有偿使用,如果仍然不去执法、不敢碰硬,有偿使用制度也逃避不了形同虚设的命运。此外,宅基地有偿使用由于会给村集体和基层政府带来收益,实践中还可能走样为负面激励:鼓励一些地方纵容多占、超占行为。

### (三)对特定情形下的宅基地使用可以考虑有偿

农村宅基地无偿分配是我国宅基地使用制度的重要内容,应当坚持,但考虑到农村宅基地使用的实际情况,可以在对符合“一户一宅”要求的农户实行无偿分配和使用的前提下,对下列情形的宅基地使用实行有偿:一是不符合宅基地取得条件的人(包括本村村民和非本村村民)继承宅基地的,理由如继承部分所述。二是将房屋出租给他人的。这种情况下宅基地使用人获得了额外利益,作为土地所有人的农民集体有权向出租方收取一定的有偿使用费。三是非法占地行为超过强制执行申请时效或因客观原因难以强制拆除的。按照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第八十八条规

定,行政机关申请人民法院强制执行其具体行政行为,应当自被执行人的法定起诉期限届满之日起180日内提出。逾期申请的,除有正当理由外,人民法院不予受理。实践中,存在违法占地行为的强制执行申请由于超过180日的时效而被法院拒绝受理的情形,也存在法院因客观原因而难以强制拆除的情形,在这两种情形下,应当通过收取有偿使用费的方式体现“违法者不能从违法行为中获益”的原则,督促当事人自觉纠正非法占地行为,并彰显集体成员间宅基地使用的公平性。

当然,一些经济实力强的人可能因不在乎有偿使用费“这点小钱”而长期占有宅基地,导致宅基地有偿使用制度仅成为增加集体收入的工具,难以实现保护耕地的目的。对此,可以参照农村土地家庭承包和城市建设用地使用的做法,对农村宅基地设立70年的使用期限。到期后符合宅基地取得条件的村民可以继续延展,不符合宅基地取得条件的人(如交纳有偿使用费使用宅基地的继承人),必须将宅基地转让给其他符合条件的村民或者交回集体(房屋及其他地上附着物应当予以补偿)。这样做不仅有利于保护耕地,也有利于增强农民土地集体所有的观念<sup>⑬</sup>。

---

<sup>⑬</sup>在我们访谈的河北119户农民中,32.9%的农民认为宅基地归自己所有,认为归国家和集体所有的占31.1%、27.4%,不清楚的占8.6%。尽管因农民对所有权和使用权、房产所有权与土地使用权的区分不太清楚,容易将使用权等同于所有权、房产所有权混同于土地所有权,故选择归自己所有的一部分人理解的“所有”可能是法律上的使用或者对房产的所有,但客观上也表明多数农民(加上认为归国家所有和不清楚的农民)对宅基地的所有权了解得并不准确。

#### 四、关于放开宅基地使用权流转限制

宅基地使用权能否自由流转特别是能否出售给城镇居民、能否抵押,是近年来宅基地使用权制度中争论最热烈的问题。其中,赞成宅基地使用权自由流转的观点在学界比较流行,其理由主要有以下几点。

一是放开宅基地流转限制,是社会主义市场经济的基本要求。我国目前实行的是社会主义市场经济,经济体制改革要求由市场配置资源,要求资源主体自主支配其财产<sup>⑭</sup>。不允许农民利用宅基地使用权抵押、出资、进行商业化利用,将严重限制农村经济发展和农村城市化进程,也不符合市场经济的基本原则<sup>⑮</sup>。

二是放开宅基地流转限制,才能保障和充实农民的宅基地使用权。与同样作为财产权的国有土地使用权相比,宅基地使用权的权能是不完全的。农民在被赋予了一定权利的同时,却不能对此权利进行市场化的处分,这不能不说是一种极大的效率损失<sup>⑯</sup>。物权法既然承认农民对宅基地的用益物权,就应该明确承认农民对宅基地的收益权利。“必须正视住宅商品化是在城

---

<sup>⑭</sup>李满枝:《物权法下宅基地使用权的转让》,《广西政法管理干部学院学报》,2006年第1期。

<sup>⑮</sup>高富平:《土地使用权和用益物权——我国不动产物权体系研究》,法律出版社,2001年第一版,第450页。

<sup>⑯</sup>曹泮天:《宅基地使用权流转法律问题研究》,法律出版社,2012年第1版,第36~37页。



市化进程中实现农民财产权利的不可分割的部分,尽快结束现行法律限定农民宅基地……转让限于本村的半商品化状况,赋予农民宅基地及其房屋所有人以完整的物权<sup>⑰</sup>。”

**三是放开宅基地流转限制,有利于增加农民财产性收入。**“可以想象的是,村里对宅基地的市场需求几乎不存在,因为对已经有了宅基地的农户来说,再取得一块宅基地是不符合法律规定的。对没有宅基地的农户来说,购买宅基地没有任何经济意义,因为他们可以(几乎)免费取得宅基地<sup>⑱</sup>。”农民的最大财产就是土地,“农民的宅基地使用权不能用财产利益交换,宅基地使用权也就失去财产属性,也就使农民难以实现其房屋的价值<sup>⑲</sup>”,压缩了农民的融资渠道,影响了农民财产性收入的增加。

**四是放开宅基地流转限制,是城乡居民权利平等的重要体现。**城市居民房产可以自由交易,农民房产却不能自由交易,这是城乡居民权利不平等的体现。

**五是放开宅基地流转限制,有利于促进城乡协调发展。**目前大量农民进城务工经商并希望变为城镇居民,但面临着各种创业所需原始资金的缺口,放开宅基地流转限制,可以使农民获得进城安居创业的资金,顺利融入城市。同时,一些城市居民基

---

<sup>⑰</sup>刘守英:《中国的土地产权与土地市场发展》,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138页。

<sup>⑱</sup>韩俊主编:《中国农村土地问题调查》,上海远东出版社,2009年版,第70页。

<sup>⑲</sup>郭明瑞:《关于宅基地使用权的立法建议》,《法学论坛》,2007年第1期。

于城市房屋价格高昂、农村生活成本较低等原因希望在农村购房并获得宅基地使用权<sup>②</sup>。放开宅基地使用权流转,有利于满足城乡居民各自需要,实现城乡一体化发展。

**六是放开宅基地流转限制,可以提高宅基地配置效率。**宅基地使用权是一项特殊的社会资源,只有通过市场机制的调节才能实现资源的最优配置,发挥资源的最大效用。“现行宅基地使用权制度禁止宅基地使用权流转,其直接的后果之一就是宅基地的利用效率较低,土地浪费情况较为严重<sup>③</sup>。”允许农村宅基地流转,可以促进农村闲置或半闲置宅基地的优化利用,有利于解决城乡建设用地不足问题。

**七是放开宅基地流转限制,可以解决宅基地使用权“隐形流转”的问题。**伴随着中国城市化的发展,农村宅基地市场已经慢慢发育并初步形成,农民之间、农民与城市居民之间的宅基地交易在实践中大量存在。现实中各地普遍存在的“小产权房”,以及众多宅基地流转“隐形市场”的存在都可以理解为是对现行宅基地法律制度所试图构建秩序的一种挑战。与其简单禁止,不如规范引导<sup>④</sup>。

**八是放开宅基地流转限制,不会影响农民的社会保障。**随

---

<sup>②</sup>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477~478页。

<sup>③</sup>曹泮天:《宅基地使用权流转法律问题研究》,法律出版社,2012年第1版,第2页。

着工业化城市化的推进、农村剩余劳动力的逐步转移、非农收入的逐年增长以及农村社会保障体系建设的启动等原因,土地的保障功能已不可避免地呈现出弱化的趋势。“农民的保障是社会的保障,应由社会统一安排,不能通过冻结农民个人财产权,作为农民今后的生活保障<sup>②</sup>。”即便承认农村宅基地具有一定的社会保障功能,但允许宅基地使用权的流转也不至于破坏各种保障功能,因为农民能从土地上所得到的利益保障甚少。农民的社会保障是一个综合的社会性问题,根本不是区区地保有一个宅基地就可以解决的。“历史和经验不断地告诉我们,千千万万的农民对自身利益的考量远比理性的“设计者”们更加“理性”,他们对发展的追求比设计者们更真切,他们对发展的道路选择比设计者们更富有创造性<sup>④</sup>。”

我们认为,讨论宅基地使用权能否自由流转问题,首先应当明确,现行法律并不禁止宅基地使用权流转,只不过对流转主体(转让的话只能是本村符合宅基地取得条件的村民)、流转方式(不得抵押)有所限制<sup>③</sup>。因此,宅基地使用权能否自由流转问题,实际就是宅基地使用权能否转让给非本村村民(包括城镇居

---

②王崇敏、孙静:《农村宅基地使用权流转析论》,《海南大学学报(人文社会科学版)》,2006年第2期;曹泮天:《宅基地使用权流转法律问题研究》,法律出版社,2012年第1版,第35页。

③李进、饶峰伟:《物权法能否根本保护老百姓的物权》,载《海峡都市报》,2005年7月12日。

④赵树凯:《制度安排应当追随农民的脚步》,《中国发展观察》,2006年第8期。

民)、能否抵押的问题。

我们认为,从现在情况看,允许宅基地使用权转让给非本村村民和抵押的条件还不成熟,目前的规定应该继续坚持。

**1. 宅基地使用权在相当长时期内仍是我国农民的重要社会保障。**与过去相比,土地对于农民的保障功能确实已有所弱化,农民的社会保障也确实不是保有一块宅基地就能解决的,但并不能因此否定宅基地在保障农民安居乐业方面的重要作用。尽管2012年我国按照常住人口计算的城镇化率已达到52.57%,但仍有6.4亿人口生活在农村,即使到2030年我国城镇化率达到70%,仍将有4.5亿人生活在农村,宅基地对他们当然不可或缺。对于目前虽到城镇居住而户口尚在农村的2.4亿农民中的绝大多数而言,宅基地和承包地仍是他们“进可攻、退可守”的重要保障。特别是在我国工业化水平仍然较低,创新能力不强,以出口导向的低端加工制造业为主的现阶段,经济发展很容易受到外部宏观经济形势的影响而出现波折,一旦出现这种情况,农村的宅基地和承包地可以使那些失去就业岗位和收入的进城农民回到农村休养生息,静待经济好转后出外打拼,而不是在城市里成为无业游民,这已为改革开放以来我国历次经济波动软着陆的事实所证明。社会保障应由国家和社会来统筹安排,但不能脱

---

⑤有学者将对宅基地流转的上述限制概括为“禁止宅基地使用权流转”,这是不准确的,也容易误导公众。如曹泮天:《宅基地使用权流转法律问题研究》,法律出版社,2012年第1版,第2页。

离我国具体的经济社会发展水平和阶段。据测算，目前中等城市吸纳一名农民工落户，需要财政支出8~10万元。同时，为大量进城农民提供稳定就业岗位，确保他们能够真正留在城市，还需要产业布局的调整和产业水平的提升，这也不是一朝一夕和主观努力就能完成的事。考虑到这两种因素，在相当长时间内，仍将有大量进城农民难以享受和城镇居民同等的教育、医疗、社保等公共福利待遇，很多进城农民年老后还将回到农村养老，家乡的宅基地仍将是他们的安身立命之所。因此，无论从当前还是今后看，宅基地对广大农民的保障功能仍很重要。

**2. 放开宅基地流转限制，与宅基地制度的设立目的和基本特征不符。** 宅基地制度的设立目的，在于保障本村村民“居者有其屋”的居住需要，而不是让使用者拿去卖钱，更不是满足非本村村民的居住需要——对于其他村的村民来讲，在本村可以得到宅基地；对于城镇居民来讲，在城镇可以购买房屋。既然宅基地使用权的取得并非是市场化资源配置的结果，宅基地使用权人利用宅基地获得收益的权利相应也不可避免地要受到限制。如果允许宅基地使用权随意流转，就会偏离宅基地制度的设立初衷，宅基地“集体所有，农民使用”的基本特征将会被颠覆，“福利分配”的要求也将无从谈起。还需要指出的是，现行制度允许农民通过将房屋（实际是宅基地使用权）转让给本村符合条件的其他村民、出租给本村村民和非本村村民（包括城镇居民）的方式获取收益。这种制度安排，既考虑到了宅基地使用权制度的基



本要求，又照顾到了使用权人的利益，在确保集体对宅基地的有效控制和其他村民居住利益的前提下，保障了宅基地使用权人获得合理收益的机会。因此，目前对宅基地流转实施的限制，是与宅基地制度的内在逻辑相一致的，相应带来的城乡居民之间的权利差别与“城镇居民可购买两套商品房、农民只能取得一块宅基地”一样，是合理的差别，并不构成不平等。

**3.放开宅基地流转限制，不利于保护耕地。**宅基地与耕地在功能上的最大区别在于前者仅为满足村民个人生活所需，而后者在满足耕种者生活所需的同时，还可以为社会提供大量的农产品。也就是说，宅基地的排他性强、社会性弱，而耕地的社会性强、排他性弱。因此，耕地流转给非本村村民、工商企业仍可为社会提供农产品，一些农民还可受雇耕作获取收入，而宅基地流转给非本村村民则会产生两个负面效应：一是挤压利用闲置宅基地解决本村新增人口居住问题的空间，农村新增人口所需宅基地只能靠占用耕地解决；二是阻塞了将闲置宅基地收回复垦为耕地的渠道。这种情况若普遍出现，势必影响我国的耕地面积和粮食安全。

**4.放开宅基地流转限制，对减少宅基地闲置的作用微乎其微。**一方面，要客观看待当前的宅基地闲置问题。农村宅基地闲置主要有4种情况：一是迁入城镇居住导致的闲置，二是继承、私下流转导致的“一户多宅”闲置，三是建新不拆旧导致的“一户多宅”闲置，四是进城务工经商导致的闲置。在这4种情

况中，进城务工经商导致的闲置无疑占比最多，但实际上又不是真正的闲置：进城务工经商的农民除了一般会在逢年过节期间回乡居住外，在目前的就业和社保条件下，经济上一有风吹草动就需要回乡蛰居，寻找和等待就业机会，而他们在年老的时候，也需要回乡居住养老。因此，目前的宅基地闲置数字有虚高的问题。另一方面，即使真正闲置的宅基地，也存在城镇居民愿不愿住的问题。在发达国家，尽管城乡差距较小，也很少有城镇居民愿意干在农村、住在农村，日、韩等国面临的农民老龄化问题就是明证。与发达国家相比，我国农村在居住环境、生活条件、公共服务等方面与城市的差距更大。在这种情况下，除城镇郊区、风景名胜区外，城镇居民在购买宅基地后会不会真正居住，对减少宅基地闲置问题有多大助益，很值得怀疑。

**5. 放开宅基地流转限制，对拓宽农民融资渠道作用有限。**当前农村对融资有迫切需求而又面临融资难的主要是种粮大户、农民合作社等产业化经营主体，他们的资金需求不是靠几百平方米的宅基地抵押就能解决的，而且由于宅基地抵押涉及宅基地使用权人的基本生存权利，即使抵押权实现了也很难强制执行，即使强制执行了也很难转让出去<sup>②6</sup>，金融机构有无意愿接受抵押也是个问题。

---

<sup>②6</sup>我国绝大多数村庄仍是熟人社会，对抵押权实现后的宅基地，本村村民不会买，非本村村民买了也住不下去。在河北农村调查中，一名农民就直言：“我让他住他就能住，我不让他住他一天也住不下去。”受访的信用社的同志也谈了这种担心。

**6.放开宅基地流转限制，难以起到促进农民进城定居的目的。**工业化、城镇化的发展势必导致农村人口脱离农业、进城定居，但这是一个系统工程和自然过程，需要相应的经济社会条件特别是稳定的就业、充分的社保作为基础和保障，不是放开宅基地流转限制就能解决的。对农民而言，城镇门槛较高，具备经济实力和稳定就业的无须流转土地就可进入城镇，没有经济实力和稳定就业的即使敢冒险卖地，也很难靠几万元钱的卖地收入进城买房，即使进入了也会面临生存、就业、子女教育等种种问题。因此，放开宅基地流转对那些已进城定居的农民可能会“锦上添花”（但他们由于不缺钱，很可能不会流转），对多数想进城的农民而言并不能起到“雪中送炭”的作用，推动农民进城定居更不啻是天方夜谭。

**7.放开宅基地流转限制，不利于保护农民集体其他成员的利益。**农村土地集体所有的性质决定了在宅基地流转问题上，不能只重视使用权人的利益，还要考虑农民集体其他成员的利益；不能只考虑当代农民的利益，还要考虑今后几代农民的利益。目前的宅基地流转制度，尽管限制了个别村民的利益，但有效保证了绝大多数村民或者说农民集体的土地权利。当前，农村人口还在持续增加，宅基地用地需求也在增加，很多地方为了减少征地拆迁的难度和成本，又暂停了宅基地审批，农村建设用地供需矛盾日益突出。在这种情况下如果允许宅基地使用权任意流转而不设相应限制条件，将导致大量的宅基地使用权被财力雄

厚的工商资本、城镇居民获得,势必挤压农民集体其他成员的用地空间,增加他们获得宅基地的难度和成本,影响他们的合法权益。

**8.放开宅基地流转限制,极可能助长土地投机。**目前由于缺乏可靠的投资渠道,我国城乡居民储蓄余额已接近40万亿元;大量国际游资也在觊觎在中国炒作的机会。如果放开宅基地流转限制,在中国人挥之不去的土地情结的支撑下,极可能出现一轮炒宅基地的热潮,工商资本、城镇居民可能竞相购买农村宅基地静待土地升值,不仅将进一步吹大房地产泡沫,也将进一步增加工业化、城镇化的难度。土地投机带来的土地集中、贫富差距也将严重影响我国社会的和谐稳定。从这个角度讲,有学者认为“开禁或者变相开禁农村宅基地交易的主张不过是强势群体的利益诉求”<sup>②7</sup>的观点不是没有道理。

**9.对宅基地流转实施限制,与社会主义市场经济的基本要求和宅基地使用权的用益物权属性并不违背。**发展社会主义市场经济,确实要发挥市场在配置资源方面的决定性作用,但不能因此否认和排斥政府对交易行为的必要干预。按照经济学的认知,理性的市场主体追逐自身利益的强大动力,既是经济增长和繁荣的主要源泉,也是“市场失灵”及经济衰退的主要原因,相应需要政府予以必要管制。特别是在我国人多地少、国人土地情

---

<sup>②7</sup>孟勤国:《物权法开禁农村宅基地交易之辩》,《法学评论》,2005年第4期。

结浓厚的国情和当前经济社会条件下,如果对土地这一不可再生而社会性很强的资源不予以必要管制,很可能导致土地投机,进而导致社会总体福利水平的下降。在这方面,城市房地产发展初期国家未予以及时调控导致的目前困境就是一个典型例子。是否放开宅基地流转限制也与宅基地使用权的用益物权属性无关。宅基地使用权的用益物权属性,恰恰允许国家对宅基地使用权的权能给予限制,因为按照“物权法定”的原则,宅基地使用权具有哪些权能由法律直接规定,而不是由当事人自由创设。以宅基地使用权是农民的财产权而主张放开限制的理由更站不住脚。“财产权与经济自由作为一种宪法权利在18世纪与19世纪很受推崇,但现在早已不是‘神圣不可侵犯’的权利。现代国家普遍对个人的财产与经济活动施加各类立法限制,且只要不是过分不合理,这类限制一般都认为合宪<sup>②8</sup>。”为了防止农民因素质、视野和信息不对称等因素的限制,贪图眼前可得的蝇头小利而永久失去土地,一些国家也有限制农民流转土地的情况,如哈萨克斯坦即限制土地买卖,而代之以允许短期(或者中期)土地租赁协议,将农村居民出售土地这种不可逆转的决策往后推迟,以使农民随着经济状况的好转和正常化,更加清楚土地交易的意义<sup>②9</sup>。

---

<sup>②8</sup>张千帆:《宪政原理》,法律出版社,2011年第1版,第330页。

<sup>②9</sup>王旭东:《中国农村宅基地制度研究》,中国建筑工业出版社,2011年第一版,第147页。



10. 宅基地使用权“隐形流转”问题，不构成放开宅基地流转限制的理由。法律禁止的行为，基本上都是对违法者个人有利而对他人和社会利益有损的行为，由于违法者个人可以从违法行为中获利且并不是每个违法行为都能被发现、每个违法行为人都能得到查处，实践中违法行为的发生是一种常态，“法律一出，令行禁止”则只是理想状态，在任何国家、任何社会都不可能完全实现，因此，以实践中违法的宅基地使用权“隐形流转”大量存在而主张废止法律的观点显然是站不住脚的。同时，还要看到，当前一些地方之所以存在宅基地使用权“隐形流转”现象<sup>⑩</sup>，除了历史原因外，法律执行不力是最重要的原因：一方面，对法律、政策的宣传不到位，很多当事人特别是农民不了解国家相关规定；另一方面，执法监管不到位，一些违法交易行为未被及时发现，一些违法行为发生后未被有效查处，一些村干部甚至带头向非本村村民卖地（包括建“小产权房”出售），导致群相效仿。因此，解决宅基地使用权“隐形流转”问题，应当重点加强法律执行工作，而不是向违法行为妥协，将违法行为“合法化”。还需指出的是，正是由于目前限制宅基地随意流转的规定，才在很大程

---

<sup>⑩</sup>尽管各地都有隐形流转问题，但其主要发生在城市郊区和风景区，对绝大多数农村而言，宅基地隐形流转给非本村村民的现象很少发生。有学者在对广西3个村庄的调查中发现，“86.1%的受访农户表示近5年来村里没有转让宅基地的现象；仅有15户表示存在转让的现象，占5%，其中14户农户回答转让均是转给本村村民。”见孟勤国等著：《中国农村土地流转问题研究》，法律出版社，2009年版，第121页。

度上遏制了城镇居民到农村购买宅基地之势，否则情况会严重得很多；而且，由于城镇居民到农村购买宅基地、宅基地抵押不被法律允许，相关的交易行为依照《合同法》的规定属于无效，反倒为今后个案解决“隐形流转”问题提供了有力的依据<sup>③</sup>。

总的来看，目前国家对宅基地使用权流转的限制是合理和必要的。考虑到宅基地使用权抵押和向城镇居民转让的不可逆性，在相关经济社会条件不具备之前，在相关配套制度没有完善之前，对放开宅基地使用权流转采取谨慎态度是一种明智选择，否则的话，很可能出现“未获其利、先见其弊”的后果。当然，坚持现行制度不是说不可以进行改革探索，但一定要坚持“个别安排、依法授权、明确底线、封闭运行”的原则，防止地方各行其是对国家整体制度造成冲击，并将探索失败的风险降至最小。

## 五、关于宅基地整理

宅基地整理也是当前农村宅基地制度面临的一个热点问题。地方政府普遍认为，通过整理能够有效解决农村宅基地空、散、乱问题，不仅增加了耕地，也改善了农民居住条件和农村环境，是一件好事。而反对者则认为地方政府只是想通过“宅基地整理”来获得建设用地或建设用地指标，一些措施也损害了农民利益，持否定态度。

---

<sup>③</sup>如在著名的北京“宋庄宅基地案”中，法院终审判决双方房屋买卖协议无效，同时判令宅基地使用权人赔偿买受人28万元，妥善处理了各方面利益关系，可为解决“隐形流转”问题提供借鉴。

我们认为，开展宅基地整理本身是一件好事，但好事能否办好，还要看具体做法如何。从目前一些地方的实践来看，宅基地整理在操作中确实存在一些亟待解决的问题。

**一是整理的目的不是为了增加耕地而是占用耕地。**尽管很多地方都宣称通过宅基地整理，将节约下来的宅基地复垦为耕地，但实际上，通过“城乡建设用地增减挂钩”获得的建设用地指标基本上被用于在城市郊区等其他地方征占耕地，也就是说，建设用地只是挪了地方而并没有真正增加耕地；在一些城市郊区农村，甚至直接将腾退的宅基地转为城镇建设用地或作为“土地储备”。同时，复垦后的耕地与被征占的良田熟土相比，在质量上不可同日而语。目前各地宅基地整理的做法，并没有起到保护耕地乃至增加耕地的作用。

**二是整理的主导权在政府而不是农民。**宅基地归农民集体所有，是否整理、如何整理应当由农民集体民主议决，政府即使希望开展整理也应当通过引导、说服、协商、支持的方式，在农民自觉自愿的情况下进行。但各地在整理过程往往采取与征地拆迁类似的做法推进（有学者批评其实际就是以整理的名义规避征收程序，也恰如其分），政府强势主导，自上而下直至乡长村长层层明确责任，限期完成拆迁任务，至于补偿安置方案也由政府一手拟订，村民会议或村民代表会议实际上只能举手认可，个别地方甚至根本未召开村民会议或村民代表会议讨论，相应出现了农民“被上楼”、“被进城”问题。一些地方还直接搞村庄合并，

将几个村庄并到一个村庄或者小城镇居住，不仅打乱了原来的村组结构，也使农村集体经济组织运行遇到困难乃至失去依托。

三是整理的好处主要归政府而不是农民。宅基地既然归农民集体所有，整理获得的收益也应当归农民集体和农民，但从各地做法看，地方政府通过宅基地整理不仅获得了建设用地或者建设用地指标，而且以“空手套白狼”的方式和开发商一起拿走了整理好处的大头：第一，通过“城乡建设用地增减挂钩”，在不占用新增建设用地计划指标的情况下获得了额外的建设用地，实际上扩大了建设用地规模；第二，由于已将农村宅基地复垦为耕地，在新建区利用宅基地整理置换出的建设用地指标占用耕地时就无需履行耕地占补平衡的法定义务，一些地方还明确不需办理农用地转用手续，不需要缴纳新增建设用地有偿使用费等土地税费<sup>②</sup>；第三，宅基地整理所需资金都从腾退土地或其指标转让中取得，政府不需投入任何资金，而腾退土地或其指标转让获得的收入远大于农民安置、土地复垦等投入，这些收益基本上都被政府拿走，而农民只获得了远小于其宅基地的规定面积的楼房，如果要增加面积，还要另外交钱购买<sup>③</sup>。可以说，农民不仅以“羊毛出在羊身上”的方式失去了宅基地，而且卖“羊毛”获得的钱也被政府拿走了。

---

<sup>②</sup>如《吉林省人民政府关于进一步做好建设用地审查报批工作保障项目用地需求的意见》、《重庆市国土房管局关于进一步规范城乡建设用地增减挂钩工作管理有关事项的通知》。

目前宅基地整理的做法，表面上促进了城镇化的发展，但从长远看却埋藏着诸多隐患：一是农民支出增加而收入减少。农民上楼后需要交纳物业费等原来没有的支出，同时又少了利用房前屋后发展庭院经济的收入，支出增加而收入减少，在有稳定的非农收入来源的情况下还可以应付，一旦就业不稳定，就可能出现无力支付等问题。二是农民生产生活较以前不便。对仍有地可种的农民而言，存在农机农具无处存放、粮食无处晾晒和储存等问题，村庄合并后的农民，还存在离耕种地较远、劳作不便的问题<sup>③</sup>；对进入小城镇无地可种的农民而言，则存在就业问题。三是对后代居住利益考虑不够。各地对农民的住房安置只考虑当前两代人甚至第一代人的居住利益，对第二代、第三代人的居住利益基本没有考虑，全家几代人居住在同一处院子里问题不大，而在住上楼房后，全家几代人居住在同一套房子里显然有诸多不便。四是村庄合并对农村和谐稳定带来冲击。对村庄合并来讲，实际上是其他村庄的村民使用了合并后村庄的土地，被占地村庄的村民今后很可能要求其他村庄的村民向他们支付

---

<sup>③</sup>如天津市东丽区华明镇贯庄村在宅基地置换中，正房一比一地换，侧房两平方米换一平方米，院子不算面积；如果换来的楼房不够住，每人可享受30平方米的优惠房价，每平方米600元；如果还想住更大的面积，则按每平方米4000元~5000元的市场价购买。见勾新雨：《天津宅基地换房争议调查：强迫还是自愿》，《投资者报》，2009年3月16日。其他地方也基本上是只补偿农民合法的建筑面积，对宅基地则没有补偿。

<sup>④</sup>如天津市东丽区华明镇，将全镇12个村迁建到一处，村民最远的承包地在12~15公里以外，很难想象这种情况下农民如何去耕作。



费用；同时，并村后打破了农村熟人社会的血缘、地缘联系和原有的稳定组织结构，村庄和集体经济组织管理成为一个新的问题，如广东的并村在2004年后就已经基本暂停，民政部门一位熟悉情况的官员表示，“总的来说，并村不能算成功。”广宁的五和镇、螺岗镇明确表示希望恢复原貌、分开管理。广宁县五和镇说并村有3个不利于：“不利于开展工作、不利于干部团结、不利于发展集体经济。”螺岗镇说：“难以开展工作，建议分开管理<sup>⑤</sup>。”可谓提前敲响了警钟。五是政府将承担无限责任。对宅基地整理后的收益基本被政府拿走的问题，村民即使现在不提，但随着土地权利意识的觉醒，很可能在今后向政府索要。由于目前的宅基地整理由政府一手包办，也为今后集中居住的农民一遇到问题就找政府提供了正当理由。

综上所述，尽管通过宅基地整理，地方政府获得了眼前的好处，但从长远看，为了处理后续问题，很可能要付出更大的成本，并存在社会稳定的隐患。这一后果在一些地方已经显现，如嘉兴按照“两分两换”政策（把农民的宅基地和承包地分开，搬迁和土地流转分开，以宅基地置换城镇房产，以土地承包经营权置换社会保障），农户在进城后，承包地全部流转给当地政府转租，但政府往往又一时难以转租出去，导致财政压力骤增<sup>⑥</sup>。

针对上述问题，有必要对各地宅基地整理的现行做法进行

---

<sup>⑤</sup>向振忠：《广宁并村：大村庄制水土不服》，载2008年2月28日《南方农村报》。

<sup>⑥</sup>忻尚伦：《嘉兴“土改”5年：农户数增2万》，载2013年3月12日《东方早报》。

反思和改革。

**1. 必须尊重农民的土地所有权和宅基地使用权。**宪法在明确宅基地等农村土地归集体所有的同时，还在第十二条强调：“禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产。”《物权法》也在第四条规定：“国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。”这里的“组织”、“单位”当然包括政府。目前许多地方强制或变相强制农民腾退宅基地、搞集中居住的做法，存在规避征收程序、变相征收农民土地的问题，其实质是不尊重乃至侵犯农民的土地权益，应当予以制止。建议明确今后各地开展宅基地整理，必须尊重农民集体和宅基地使用权人的意愿，经村民（集体经济组织成员）会议 2/3 以上多数通过，并取得宅基地使用权人的同意，宅基地使用权人不同意的，对其宅基地不得强制腾退。

**2. 必须切实保护耕地。**按照《土地管理法》第四十一条的规定，包括宅基地整理在内的土地整理，其目的在于“提高耕地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和生态环境”，而目前很多地方宅基地整理的做法实质上是增加建设用地指标，相应导致了耕地面积的减少和耕地质量的下降。同时，按照《土地管理法实施条例》第十八条的规定，土地整理新增耕地面积只能以 60% 而不是 100% 的比例折抵建设占用耕地的补偿指标，但目前各地的做法却是按 100% 的比例直接转换为城镇建设用地指标，与《实施条例》的规定相违。针对上述问题，必须使宅基地整理

回归到土地整理和占补平衡的本义上来。一方面,应当严格建设用地指标管理,因宅基地整理增加的耕地(不含履行“占补平衡”义务整理出的耕地)可以在考虑其面积和质量因素后,作为增加下一年度建设用地指标的依据,但不应允许在国家下达的年度建设用地指标之外“体外运行”,由地方直接转换为建设用地指标。另一方面,应当由省级国土、农业等部门联合对整理后复垦的耕地进行验收,确保其数量和质量符合要求。

**3. 必须保障收益归农。**社会主义市场经济条件下的政府应当是经济调节、市场监管、社会管理、公共服务的提供者,而不是作为市场主体直接“赤膊上阵”乃至与民争利。目前许多地方的宅基地整理,不仅使政府获得了招商引资所需的建设用地指标,还拿到了大量的资金收益,长此以往,将严重影响党和政府在群众心目中的形象,严重恶化党群、干群关系。因此,在保障农民集体和农民在宅基地整理中的主体地位的同时,还必须明确因宅基地整理获得的收益应当全部归农民集体所有,由农民集体以民主议决的方式决定其分配和使用。政府在宅基地整理中可以起引导、中介和扶持作用,但不能从中牟取金钱利益。

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](mailto: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)