

“三农”决策要参

2019年第26期（总第291期）

清华大学 中国农村研究院

2019年7月8日

盘活宅基地使用权 助推乡村振兴发展

内容摘要：宅基地是中国农村土地制度安排中最特殊、利益影响最敏感的一块地，也是一直以来各方争议最大、改革最滞后的一块地。现有宅基地使用权具有无偿分配、长期持有、交易受限等典型的福利制度特征，在实践中面临用地无序扩张与闲置浪费并存、非法入市交易大量存在等问题。应该基于宅基地“三权分置”的改革起点，围绕产权、市场和管制三个基本的制度要素，探索以“权能拓展、交易赋权、适度管制”为线索的改革策略与配套政策。

关键词：宅基地 权能拓展 交易赋权 政府管制

土地活，全盘活。宅基地是面积最大、受众最广、利益影响最直接的农村集体建设用地。在城乡融合、乡村振兴发展中，无论是产业兴旺，还是生态宜居、生活富裕、治理有效，农村宅基地制度的改革都将具有重要的支撑性作用。

我国农村宅基地制度形成于 20 世纪 60 年代，是农村土地制度安排中最特殊、利益影响最敏感的一块地，也是一直以来各方争议最大、改革最滞后的一块地。经过 40 年的改革开放，中国经济已经和正在发生一些重要的趋势性变化，进入加快转型和全面转型的新阶段，客观上已然对原有制度形成巨大的冲击，势必要求国家在顶层制度设计、法律政策上做出相应调整，推进改革。

如何推进新一轮宅基地制度改革？尽管实践层面的探索多种多样，但学理逻辑和国家政策的基本指向是一致的，即通过“赋权让利”改善资源配置效率并促使农民获得更多财产性权益。为此，需要进一步明确两个问题：一是如何赋权，由此拓展农民的土地权能；二是如何盘活，让农民获得更多的土地财产权益。本报告围绕产权、市场和管制三个基本制度要素，提出“权能拓展、交易赋权、适度管制”的宅基地制度改革线索。

一、宅基地制度现状的三个特征

（一）宅基地使用权的取得：人地捆绑，无偿分配

依据我国现行法律政策规定，取得宅基地使用权以具有集体经济组织成员资格为前提，通过申请审批无偿获得。在《土地管理法》颁布前，宅基地的申请审批程序相对简单，农民向生产队或生产大

队提出申请后，经人民公社批准审核即可。《土地管理法》颁布后，宅基地申请审批程序更为严格和繁琐，需经村民申请、村委会公示与乡（镇）审核之后，再报县级人民政府批准。宅基地“人地捆绑，无偿取得”的分配制度，充分体现了宅基地制度的福利保障特征。

（二）宅基地使用权的持有：一户一宅，长期使用

农村居民的居住保障以户为单位。为了保护耕地，防止宅基地使用权人滥用权利，保障农民住房保障福利的公平性，我国对宅基地使用权获得作了“一户一宅”的限制性规定。1986年颁布、2004年修改的《土地管理法》第62条规定“农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。”但是，至今对宅基地使用权没有期限限定，农民可以无成本地长期持有。

（三）宅基地使用权的转让：房地分离，交易受限

宅基地的赋权体系形成“三重权利”的产权结构，即所有权属于集体，使用权属于农户，宅基地上的房屋属于农户私有。在交易赋权上，住房财产权可以抵押担保、转让和买卖，但宅基地使用权仅能在本村集体组织内部成员之间无偿转让，不能抵押、出租和买卖给村集体之外的成员。法定赋权上的“房地分离”，与实物形式上“房地不可分离”之间形成的矛盾与冲突，要么因法律上的禁止使得宅基地及其房屋无法实现市场化，限制了农村资源资产的流动性，导致农民在宅基地上的大量投资沉淀为“死资本”；要么因法律上的禁止并不能杜绝事实上的交易，导致把事实上的交易置于不合法的

无人监管地带，造成大量的法外无秩序。

二、现有宅基地制度实践面临的两大矛盾

（一）无序扩张与闲置并存：利用低效与耕地保护的矛盾

宅基地取得与使用无成本约束，退出无补偿，加之地方国土资源主管部门与公安部门关于分家立户的标准互为前提、相互矛盾且一直未予以明确，使得宅基地使用权“不用白不用”、建新不拆旧，成为大多数农民的理性选择，以致多占、乱占宅基地的现象日益严重。2000—2010年期间，全国农村人口减少1.33亿人，农村居民点用地反而增加了3045万亩，“人减地增”的逆向演进态势明显；同期，新增农村闲置住房5.94亿平方米。2016年本课题组^①对全国九省2704户农户的调查表明，有654户农户拥有两块以上宅基地，占比为24.19%。宅基地用地无序扩张与浪费闲置并存的低效利用，一方面使得农民大量进城所需的城市用地指标难以得到满足，制约了城市化发展，进而反过来影响农民进城及其融入城市的市民化进程。另一方面，也使得国家最严格的耕地资源保护政策难以贯彻落实，与国家粮食安全、生态安全目标相冲突。

（二）大量非法入市：法定产权与事实产权之间的矛盾

我国法律禁止宅基地使用权超出本村集体经济组织范围进行转让，不得用于集体之外的非农建设，也禁止用于抵押担保。但随着工业化和城镇化加速发展，开放市场下的“人地分离”及其农民的分层分化，宅基地及其住房需求快速大量扩张。在实际操作中，农

^①国家自然科学基金重点项目（编号：71333004）课题组。

民往往将宅基地与房屋打通交易，“地随房走”，大量宅基地非法入市。法律规定上的“禁止交易”并不能杜绝实际运作中的“事实交易”，导致“非法的帽子满天飞”，城乡居民联建、“小产权房”等法外现象大量存在，既扰乱了正常的土地管理秩序，也对国家法律的约束力提出严峻挑战。2017年土地卫片执法检查图斑显示，广东欠发达地区某地级市的农村宅基地违法用地达2479宗，违法用地面积为909.27亩，违法宗数和面积分别占全市违法总量的80%和48%。法律规定与事实产权运作之间的矛盾现象，凸显了依法治国背景下尊重宅基地使用权财产功能及其进行交易赋权的必要性。

三、宅基地制度改革的未来线索

（一）从所有权转向产权：产权细分与权能拓展

土地财产权利体系构建是赋权强能的前提条件。只有进行产权细分，才有更多的权利束可以在国家、集体和成员之间进行分割，才能赋予农民更多的土地产权权利。由于我国法律体系承继的是大陆法系以绝对所有权为核心的物权体系，导致人们往往在绝对意义上理解和贯彻土地所有权。因此，要使经济学的权利束及其产权细分的理论主张，符合法律阐释逻辑上的农村土地财产权，需要从产权细分原则出发解构绝对土地所有权。目前针对宅基地改革提出的“三权分置”探索，就是以权利束及其产权细分理论为导向的改革举措，但在土地法财产权利体系构建上，需要突破“物权法定”原则，不仅允许在所有权之上设定多个他物权，也要允许在他物权上再做权利细分，由此构建不同层次他物权的土地财产权利体系，为

赋予农民更多具有实际经济含义的可操作的产权权利，提供制度基础和现实可行性。

（二）从福利保障转向财产功能：交易赋权与多元盘活

赋予农民财产的交易转让权是市场化改革的应有之义。中国快速城镇化下，城乡人口流动日益活跃，土地之于农民，由保障功能逐渐转化为财产功能。但由于现阶段国家财政转移支付能力有限、农村社会保障体系尚未健全，人们长期持有一个根深蒂固的观念，认为必须充分考虑集体土地上生存和发展之间的矛盾，这种矛盾心态在立法上表现为：试图把“农村土地保障目标”和“实现土地市场效益”两大目标混同在同一套制度之中。事实上，只有对宅基地使用权的“初始取得”与“自由流转”两个阶段进行适当区分和切割，并构建起与市场交易风险相匹配的新型居住保障制度，才能达到既激活土地财产功能又有效保障农民居住生存权的双重目的。

（三）从过度管制转向适度管制：公共利益与用途管制

对财产权的“合理使用”，以不与法律和社会公共利益相抵触为原则。为了维护社会公共利益，政府适当产权管制是必要的。但是，对于同是建设用地的宅基地，以城镇居民、农村居民（集体组织成员）的“身份”二分法为界，限制农村宅基地使用权的交易流转，则可能是用错了宅基地管制的方向。基于公共利益的宅基地利用管制，应主要局限于土地利用规划、用途管制及其违法用地的监管。

四、宅基地制度改革的操作策略

必须重视传统宅基地制度面临的新情势、新问题，切实推进改

革。重点是进一步完善和改进宅基地使用权的有关权利设定、行使和立法安排，使宅基地的“三权分置”改革转向可运作的法律机制。

（一）法律调整

1. 宅基地使用权的初始取得：增量与存量，分类处理

一是改革增量，无偿变有偿。在保障农民居住权利的前提下，以区位为基础逐步试点推行“增量”宅基地的有偿使用制度。借鉴承包地“增人不增地，减人不减地”的分配制度，以一个时点为界，规定新成员或新立户者取得宅基地，逐步采用有偿择位、择位竞价的市场化方式，由此抹除宅基地获得与集体经济组织成员身份的联系，划断农户成员权，锁定宅基地使用权一级市场。

二是固化存量，确权登记。以农村集体经济组织成员身份确定为依据，以额定面积、相对固化为基础，对农户宅基地及其房产进行不动产确权登记。在确权登记中，区别对待不同时期、不同政策环境下的宅基地证，妥善解决历史遗留的“一户多宅、面积超占”问题，以“非法占用的行政强制退出、合法闲置的经济杠杆调节、自愿退出的合理补偿”为基本原则，分类型、分阶段合理合法地对“一户多宅、面积超占”问题进行处理，在补办相关手续后，予以办理确权登记，明晰产权，重塑农村宅基地管理的法治秩序。

2. 宅基地使用权的转让：拓展物权权能，细分定限物权

让宅基地使用权回归财产权本真，必然要求对宅基地使用权进行拓权扩能，在占有、使用权的基础上，赋予收益和处分权，允许“地随房走”进行流转交易，从而使市场机制在土地资源配

挥决定性作用。以担心宅基地使用权交易导致农村社会秩序失控为由，限制宅基地的流转交易，既缺乏法理基础，又缺乏正当性。进一步地，农民居住保障问题的核心不在于是否要给予保障，而在于如何保障，且保障方式也并不必然要求是宅基地的实物保障。

在宅基地“用益物权”的“占有、使用、收益、处分”四项权能界定及其划分的基础上，结合现有试点改革的实践经验，对宅基地定限物权进一步细分为租赁权、入股权、抵押担保权、退出权等，而且各项子权利之间是独立、平等的关系，在宅基地的抵押融资、有偿使用、有偿腾退、适度流转之间架起自由转换的制度通道。

3. 宅基地使用权的持有：期限 70 年，逐步实现同地同权同价

参照国有建设用地，对宅基地使用权期限设置为 70 年，到期后自动续期，使宅基地使用权回归为用益物权的属性。从长远看，应按照宅基地与集体经营性建设用地分类管理并适当衔接的思路，在保障农民“住有所居”的前提下，对于村集体通过旧村改造、宅基地整理等方式节约出来的宅基地，赋予其自主收益权与处置权，允许转变为集体经营性建设用地，逐步与国有城市建设用地使用权并轨，实现“同地、同权、同价”。

（二）配套政策

1. 探索农民住房保障新机制，逐步替代宅基地的福利功能

构建新型的农民居住权保障体系：一是保障单位从以户为单位转向以人为单位，避免家户界定标准模糊；二是保障方式从土地实物保障逐步转向居住权保障，改革初期可采用农民公寓、保障房等

住房保障方式。但从长远看，应适应城乡融合发展趋势下的城乡居民双向流动需求，建立覆盖城乡的一体化居住权保障体系，促使农民的成员权身份弱化，享有与城市居民同等的保障权益，替代宅基地的福利功能。

2. 规范宅基地流转交易，提升宅基地的发展型功能

一是以农村集体资产交易平台为基础，将农村房屋所有权、农村宅基地使用权纳入农村集体产权流转交易平台，建立多方协同的入市监管服务机制，保障交易收益和交易安全，降低交易成本。从长远看，应实现与国有建设用地“统一的交易平台、统一的市场规则、统一的登记管理、统一的服务监管”。

二是以让农民更多地分享土地增值收益作为基本出发点，合理提高农户的土地收益分成比例，让农民群众有更多实实在在的获得感、幸福感、安全感。将入市收益统一列入村集体公积公益金进行管理，实现保值增值。对于政府部门提取的增值收益调节金，明确主要用途在于农村基础设施建设、农村环境整治等。从长远看，应将收益分成办法逐步转向税收政策调节，建立起城乡统一的房地产交易管理制度。

3. 强化宅基地的规划管控，夯实乡村生态宜居功能

一是坚持规划“一盘棋”。加强村庄土地利用规划及村庄建设规划的编制，合理确定村庄发展愿景，优化调整生产、生活、生态空间用地，划定宅基地禁建区、限建区与可建区，试点探索房屋的“统规统建”，促使村庄建设、土地利用、产业发展、生态保护形成“一

个规划、一本蓝图”。

二是配强农村基层一线的土地执法监管队伍力量，明确县、镇（乡）、村各级部门的国土资源监管责任，构建起快速反应执法机制，强化土地用途监管，改善农村人居环境，提升乡村生态宜居功能。

4. 政府管制与村民自治结合，创新村庄治理机制

完善政府、村庄双方互联、互动、互补的社会治理新格局。由县政府管控宅基地的总量，下移宅基地管理重心，将审批权限下放到镇（街）一级，实现“能看到的管得到，能管到的看得到”的权责统一。同时，坚持村庄主位，推动宅基地的批新让旧、旧村改造等工作，调动村集体治理的积极性，形成“价值共识、服务共建、事务共治、成果共享”的乡村治理新格局。

5. 综合统筹改革“三块地”，激活农村发展新动能

大格局谋划，综合统筹做好农用地、宅基地和农村集体经营性建设用地“三块地”的改革，构建各种形式的“共建、共营、共享”经济，释放农村土地制度的改革红利；原则上以征收方式保障公益性用地、以入市方式保障非公益性用地，同时以宅基地腾退为依托，推动集体经营性建设用地与国有土地同地同权、同等入市，实现耕地总量不减少、发展用地有保障的良好态势。

华南农业大学国家农业制度与发展研究院

罗必良 胡新艳



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 612 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>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

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）