

“三农”决策要参

2019年第29期（总第294期）

清华大学 中国农村研究院

2019年7月8日

泸县农村宅基地制度改革实践与管理思考^{*}

内容摘要：四川省泸州市泸县针对土地管理法律不相适应、农房管理相互掣肘、农村供需通道失衡等现状，坚持以问题为导向，围绕宅基地的依法取得、有偿使用、有偿退出、规范管理，深入探索实践，大力改革创新，收到了耕地总量不减少、建设用地有保障、闲置资产能盘活、乡村振兴有支撑、农民和集体双增收的良好效果。同时，泸县结合改革试点得失，就宅基地管理制度的修改完善进行深入思考，提出了一些参考建议。

关键词：宅基地制度 改革试点 意见建议

^{*}本报告为“泸县宅改评估分析”课题组成果，课题组成员有：薛学深（泸州市副市长、泸县委书记、泸县土地改革领导组组长），肖刚（泸县长、泸县土地改革领导组组长），杜作文（泸县副县长、泸县土地改革领导组副组长），张怀华（泸县自然资源和规划局局长、泸县土地改革办公室主任），周才金（泸县政协研究室主任、泸县土地改革办公室成员），熊健（泸县自然资源和规划局副局长、泸县土地改革办公室成员）。

泸县位于四川盆地南部，是丘陵地区百万人口大县，总人口107.3万人，农村户籍人口80.2万人；农户以散居为主，宅基地26.9万宗、24.3万亩。2015年3月，泸县被列入全国农村宅基地制度改革试点县，2016年9月增加了集体经营性建设用地入市改革、农村土地征收制度改革两项任务，促成“三项试点”的统筹推进。4年多来，泸县试出了一些成效和经验，但从现阶段农村宅基地制度改革来看，仍然存在一些尚待解决的争议事项和薄弱环节，需要进一步想明白、干明白，进而更好地支撑土地管理法的修订和宅基地管理制度的完善。

一、问题导向——泸县在改革之初面临“三大难题”

（一）土地管理法律不相适应的难题

1. 固步自封的宅基地分配。现行法律只允许农民在本集体经济组织获取宅基地，导致人地封闭，束缚人口流动。例如：在乡村振兴、区域性发展中，倡导建设适度集中的新村聚居点，但无法对跨组、跨村、跨镇的农户合法审批宅基地。

2. 无偿无利的宅基地退出。现行法律只允许农民把闲置的宅基地无偿交还集体，导致农户没有积极性，农房破而不修、烂而不拆现象普遍。例如：泸县有3.6万宗、3.2万亩闲置宅基地，既不能有效使用，又影响人居环境。

3. 鞭长莫及的宅基地执法。现行法律把宅基地管理权集中在县级以上政府，镇、村、组职能缺失，有责无权、无力制止，导致“管得着看不见，看得见管不着”问题突出。例如：农民违建，本该制

止在萌芽状态，但苦于“镇村无权、县局太忙”，时间一晃，农房已然拔地而起，再要依法强拆，需要耗时半年以上。

4. 过于禁锢的农村用地规定。现行法律禁止集体土地使用权出让、转让、出租用于乡镇企业和公益设施之外的非农建设，导致农村建设用地奇缺或处于低效利用状态。例如：新增农村集体建设用地纳入土地利用年度计划，一般占 5% 的比例。一方面，城镇建设用地需求量大，实际分配给农村的很少或几乎没有，农村、农民一地难求。另一方面，却有大量闲置宅基地“沉睡”，看得见用不着。

（二）农房管理相互掣肘的难题

1. 规划管理悬空错位。原国土部门主导的土地利用规划与住建部门主导的城乡建设规划、村庄建设规划和农业部门主导的产业发展规划以及环保部门主导的生态环境保护规划，由于时间不同步，规划之间相互割裂，没有可操作性，实际调规频繁。同时，由于村级土地利用规划和村庄建设规划滞后，没有形成合法依据，对于农房建设，无法科学出具选址意见书或乡村规划建设许可证，但在不动产登记时却要求提供相关证明材料。

2. 监督管理背离实际。国土资源主管部门针对“一户一宅”审批占地面积，但无力做到批后“三到场”；农户在法定面积内，分离了居住用房与生产用房的，则要承担“一户多宅”的风险。同时，由于缺少建设用地指标，原先一些地方采取少批、不批或停批的措施，农民则要无奈地承担违建后果。住建部门实质没有足够力量监管和服务农房建筑质量安全，但在农房登记时，要农户出具房屋安

全检测合格报告。林业主管部门不准农房占用林地，必须占用的，只能以林业设施用地名义报批。对于分户，公安部门要求先要有分割开的产权，国土资源主管部门则要求先要有独立的户头，两者互为前置，农户两头受气还难以成事。

3. 面积占用强人所难。宅基地使用面积不仅要保障居住，还得兼顾生产，只规定居住用地面积，造成两种后果：一是建了生产设施，导致住房占地不足，多数存在 50 平方米以内的超占；二是钻法律没有明确生产设施占地的空子，圈占土地，造成小房大院等现象。同时，对于建设发展用地，城市有“增减挂”政策解决用地空间，而农村没有类似政策，存在一些以农业设施用地为名的违规占用土地现象。

（三）农村供需通道失衡的难题

1. 农民结构性变化。当前，农民的概念不再是单纯从事农业的农民概念，已经发生了代际分化，即 60 岁以上的第一代农民，大部分是留守老人，从事农业粗放生产；40 岁左右的第二代农民，是在改革开放中的外出务工者，在城镇发展不下去便回乡居住，农工商兼顾；30 岁左右的第三代农民，常年外出务工经商，与城市相融，不懂农事。这就提出了“农地谁来经营”的问题。

2. 偏远村落逐渐衰败。随着外出务工经商人员对城镇生活的不断向往和家庭财富的逐步积累，农民纷纷迁离故居，地处偏远、条件较差的散、老村落逐渐破败。这就提出了“乡村谁来振兴”的问题。目前，泸县有农民 80.2 万人，其中外出务工经商的有 36 万人，

已经在城镇购房居住的农民有 29.4 万人。

3. 用地供给存在短板。农村土地向新型经营主体流转、一二三产业融合发展的趋势不断加深，乡村田园综合体、旅游综合体、康养综合体等新形态竞相涌现，建设用地需求增大、人才下乡意愿增强、能人回乡增多。但目前在建设用地、市民下乡等方面的支持还不够，这就提出了“谁来补短”的政策问题。例如，泸县已流转承包地 26 万多亩，但多数业主仅靠少量农业设施用地进行配套设施建设。

二、探索实践——泸县在改革中诠释了“四大任务”

在遵循中央“三条底线”原则、全国人大常委会授权的前提下，泸县坚持以问题为导向，围绕宅基地依法取得、有偿使用、有偿退出、规范管理“四大任务”，大胆探索，用心求证，取得一些可圈可点的成效。

1. 创新了宅基地依法取得制度，多元化保障住有所居。建立起宅基地法定无偿、跨区配置、预置有偿、节约有奖制度，同时配套激励农民进城安居的制度，促成 0.5 万人进新村聚居、10.5 万人进城镇安居。初步解决了农民自由流动和土地节约集约利用问题。

2. 创新了宅基地有偿使用制度，多路径显化财产价值。建立起宅基地跨区有偿、超占有偿和置产经营、共建共享、房地置换、抵押融资制度，促成 512 户农民借力创业、887 户借力安居，宅基地及农房抵押融资 4197 万元。放活了宅基地的使用权，实现了宅基地的财产性价值。

3. 创新了宅基地有偿退出制度，多方式激励自愿退出。建立起宅基地部分退出、整体退出、保权退出、永久退出制度，并对退出房屋给予补偿，促成闲置宅基地退出 2.5 万户、1.8 万亩，退出户户均收益 4.2 万元，251 个村的集体经济组织土地收益平均突破 100 万元，初步解决了闲置宅基地的资源化利用问题。同时，建立起宅基地整治利用、宅基地退出节余指标调整为集体经营性建设用地和流转用于土地报征的制度，初步回答了宅基地为啥退出、怎样退出、指标怎用、资金何来的问题。

4. 创新了宅基地规范管理制度，多层次增强监管合力。建立起规划引领、总量管控、底线保障、平台监控、村级自治、镇级监管、县级督导制度，镇级获得宅基地审批权和执法权，村级实现在法治和行政监管下的土地自治，促成农村违占现象减少了 80% 以上，促进了宅基地的规范化管理。

同时，在试点中，泸县还创新了改革叠加制度，多角度助力乡村振兴。一是叠加脱贫攻坚促成贫困人口安居乐业。叠加了易地扶贫搬迁项目，以房地置换方式，促成 882 户贫困户安居；叠加了扶贫产业建设项目，建成众创产业园等产业扶贫工程，实现以土地入股分红等利益联结方式的“自我造血”。二是叠加涉农项目促成现代农业加快发展。叠加了水利、农业等部门项目，建成谭坝田园综合体、龙桥文化生态园等示范点。三是叠加民生建设促成农村治理成效凸显。叠加了农村危房改造、基础设施建设等项目，促成居住类土坯房、D 级危房全面消除，水电路气等设施通组达户，其中 80%

的户通水泥公路。

三、试点总结——泸县在改革之后形成“五大建议”

（一）完善宅基地管理制度的建议

一是实行农村居民“户有所居”制度。原则上保障农村居民“一户一宅”，因客观条件限制难以实现的，可以采取其他方式保障安居。农村居民生产用房与生活用房分离的，在不超过法定面积的前提下，视作“一户一宅”。

二是实行宅基地资格权认定制度。由省、自治区、直辖市地方法规明确宅基地资格权的取得、行使、丧失条件。对就地城镇化等长期居住在农村且在城镇没有独有或共有住房的城镇户口居民，可以通过村民自治、行政审批方式赋予其宅基地资格权。

三是实行农村住房及附属设施用地面积法定制度。由省、自治区、直辖市地方法规确定以户为单位、人均住宅及附属设施用地的标准。在人多地少的地区，人均标准应当控制在50平方米内。

四是实行宅基地谁审批谁执法制度。宅基地分配使用，由镇级人民政府审批；涉及农用地转用的，由县级人民政府审批；宅基地行政监督执法权，由镇级人民政府行使。

五是实行宅基地计划管制制度。宅基地实行总量管控、底线保障制度和年度新增计划单列制度，涉及农用地、林地转用的，由农业农村主管部门提请自然资源主管部门按照占用一般耕地、林业用地的规定程序先行报批用地，再由农业农村主管部门提请审批宅基地。

六是实行宅基地县（区、市）内统筹调剂制度。允许镇、村、组之间有偿调剂宅基地指标、异地整治使用存量宅基地，保持增减平衡；允许农村居民跨组、跨村、跨镇申报宅基地，但应当经接纳地集体经济组织同意并有偿取得；允许向符合新建农房条件的宅基地资格权人永久出让宅基地使用权及农房。

七是实行宅基地违法分类处罚和一般程序与简易程序并行制度。对于宅基地违法，视其程度，给予行政罚款并完善手续、责令自行拆除并恢复原状、强制拆除的行政处罚；对轻微超占的，处以罚款并由集体经济组织收取有偿使用费。行政执法程序，由省、自治区、直辖市地方法规明确一般程序、简易程序的适用情形。

八是实行宅基地“三权分置”制度。允许宅基地使用权人经集体经济组织同意、镇级人民政府审批，有条件地出租、转让、入股、抵押宅基地使用权，支持乡村振兴。禁止买卖宅基地，禁止宅基地用于房地产开发。

九是实行宅基地有偿退出制度。允许闲置宅基地有偿退出，可以就地利用，也可经过整治、复垦、调整，统筹用于乡村振兴或拓展城镇发展空间。具体办法由自然资源部门和农业农村部门另行联合制定。

（二）提升宅基地制度改革认识的建议

一是争议需要求同存异。除了全国人大常委会授权暂时调整实施部分法律条款外，试点中还会触碰到行政处罚法、担保法、物权法等相关法规的个别条款，部分人认为这是一种合理的延伸突破，

另有部分人则认为是破了红线。例如对简易行政执法程序的探索、对行政执法权的下放、闲置宅基地复垦范围界定、退出宅基地节余指标利用、农房登记等方面也存在一些争议。有争议，必然影响到改革，需要形成共识，促成步调统一。

二是目标需要相对一致。有的同志认为，农村土地制度改革从互不打通、封闭运行到相互打通、统筹推进，是一个逐步深入、深化的改革过程，既是为了完善法律，也是为了发展，基层应当用好试点政策，加速乡村振兴。有的同志则认为，改革是谨慎的，更应防范风险，应当围绕完善法律进行，不应步子过大、过深，每项举措触及范围不宜过宽。目标的差异，导致态度和行为的差异，影响到改革的深度和红利的释放。

三是调子需要理直气壮。一线的改革干部，期望在试点中只要不突破“三条底线”、不为私利、不搞乱秩序，只要符合法理研究、符合规范管理、符合科学发展的需要，就应当给予支持和理解。经过实践证明，对行不通的，责成及时叫停并善后；对行之有效的，支持深入探索完善。

（三）深化宅基地制度改革的建议

一是进一步明确放活宅基地使用权的导向。建议允许公开拍卖一定年限的宅基地使用权、承包地经营权，吸引城镇人口下乡创业或养老。同时，着手圈定宅基地使用权放活的方式。

二是进一步明确宅基地有偿退出范围的界定。建议参照城乡建设用地增减挂钩项目，把宅基地有偿退出范围界定在“二调”的宅

基地及毗邻其他建设用地图斑内或“三调”宅基地图斑内，支持连片复垦，同时明确宅基地退出后的利用原则。

三是进一步明确宅基地执法简易程序的探索。建议对违法事实清楚、处罚依据充分、当事人无异议的宗地执法，允许探索适用的简易程序。同时，明确审理改革期间的涉地案件适用改革试点政策。

四是进一步明确宅基地及农房登记要件的增减。建议对村级规划没有覆盖的地区，不必提供规划选址意见书、乡村建设许可证，只需镇级人民政府证明在规划区外即可；删除出具房屋安全检测合格报告这个要件，只需提醒农户安全建设和居家即可。同时，分类处置农房登记中的僵尸问题，形成要么合法登记、要么备案登记、要么强制拆除的农房登记机制。

五是进一步明确宅基地管理职能的划分和配合。建议农业农村部、自然资源部在划转宅基地管理职能后，尽快明确对省、市、县的管理体制要求，加大对部门协调配合机制的探索力度，帮助基层借助改革之机，理顺农村宅基地管理。

（四）延伸宅基地制度改革授权的建议

一是建议在原有授权的基础上，对因探索实践触及行政处罚法、物权法等法律精神与改革措施不一致的条款，由试点地区上报自然资源部或农业农村部提请全国人大进行个性化备案，延伸改革授权，作为审理试点地区有关案件的依据。

二是建议将全国人大常委会授权暂时调整部分法律条款的时间延长至新土地管理法生效时止，确保试点地区在制度上没有空档期。

（五）扫清宅基地制度改革遗留问题的建议

一是建议对试点地区实践的改革事项，与新土地管理法不一致的，在新法颁布到实施期间，全面终止，全部消化。

二是建议对改革期间已经形成的产权事实，给予认可，确权登记；对已实质实施的项目按照改革政策完善，对未实质实施的项目按照新法完善，确保改革没有遗留问题。

四川省泸州市人民政府、泸县县委 薛学深

四川省泸州市泸县县委、县人民政府 杜作文



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

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)