

# 宅基地制度改革的关键问题：实践解析 与理论探释\*

曲 颂<sup>1</sup> 仲鹭勃<sup>2</sup> 郭君平<sup>1</sup>

**摘要：**深化宅基地制度改革是强化乡村振兴制度性供给的重要一环。本文基于新一轮宅基地制度改革试点的丰富实践样态，对宅基地使用权取得、使用、处置、收益及至集体所有权行使等关键环节中的若干争议焦点进行了梳理与解析，包括“一户一宅”制度遭遇分户、继承、人地矛盾加剧等现实挑战，如何从长远保障农民居住权益的问题；宅基地财产化诉求日益强烈，如何化解房地捆绑关系扩大房地流转交易的问题；宅基地闲置低效利用与乡村振兴供地不足并存，如何突破居住自用和区位条件的制约，因“村”制宜实现宅基地多元化价值的问题；宅基地集体所有权虚置广受诟病，如何理顺集体所有权主体关系，切实保护与增进农民集体成员权益的问题等。本文认为，应正确理解“一户一宅”向“户有所居”演化的逻辑，认可宅基地使用权的可继承性，发挥有偿使用制度的调节归正作用；借助法定租赁权的设计方案实行房地适度分离，有序扩大房地流转交易范围；积极探索宅基地的多功能拓展、复合利用与地类转换，优先引导宅基地发展权在村庄之间配置转移；坚守农民利益不受损，健全集体所有权主体的法人资格及其权能行使机制，以及落实村民民主自治权利等。

**关键词：**宅基地制度改革 “一户一宅” 房地流转规则 宅基地发展权 集体所有权

**中图分类号：**F301.2 **文献标识码：**A

## 一、引言

农村宅基地及住房是农民基本的生活资料 and 重要财产，承载着盘活农村资源要素、推动乡村产业发展、增加农民财产性收益以及维护农村社会稳定等使命。宅基地是农村土地制度安排中最为独特、敏感和复杂的领域（刘守英，2015），也是一直以来各方争议最大、改革最滞后的“一块地”（胡新艳等，2019）。脱胎于计划经济时期的农村宅基地制度，在集体所有权与成员使用权分离的状态下，采取了保留排他性而限制可让渡性的管控措施，确保了集体所有制下土地使用权的福利性与相对稳定

---

\*本文研究得到国家社科基金青年项目《宅基地制度改革对传统村落古民居活化利用的影响研究》（编号：20CGL032）、中国农业科学院“院级青年英才”和中国农业科学院农业经济与发展研究所“所级青年英才”培育工程的资助。本文通讯作者：郭君平。

性。然而，随着城乡二元结构壁垒日益消除，长期封闭的宅基地制度不能适应新形势，宅基地粗放利用与大量闲置、农户建房用地取得困难、小产权房交易盛行等问题愈演愈烈，制度公平和效率都受到极大损失，势必要求国家顶层设计开展实质性改革（王蕾和郭晓鸣，2020）。正因如此，党的十八届三中全会回应了保障农户宅基地用益物权的现实关切，决定改革完善农村宅基地制度。2014年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》（以下简称《试点意见》），提出“完善宅基地权益保障和取得方式、探索宅基地有偿使用制度、探索宅基地自愿有偿退出机制、完善宅基地管理制度”<sup>①</sup>四项改革任务。之后，全国人大常委会于2015年授权33个县（市、区）启动农村土地制度三项改革试点，至此，农村宅基地制度改革迈出了突破性一步。

2018年中央“一号文件”正式提出宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”制度，在“还权、赋能”基础上，又指明“分权、放活”的改革路径。2020年6月，中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过《深化农村宅基地制度改革试点方案》，再次对宅基地制度改革作出重点部署，试点任务由上一轮“两探索、两完善”扩充为“三权分置”、流转、抵押、退出、有偿使用、收益分配、审批监管等“五探索、两健全、两完善”9项制度内容<sup>②</sup>，并要求做好宅基地调查摸底、村庄规划、历史问题化解、确权登记4项基础工作<sup>③</sup>。2020年9月，全国104个县（市、区）和3个整建制地级市大刀阔斧地开启了新一轮宅基地制度改革试点。当前，新一轮宅基地制度改革试点已进程过半，当务之急是跟踪改革试点丰富多样的实践样态，及时梳理、认真研究一些关键环节改革中需要破解的重点难点问题，进而科学研判宅基地制度改革的路径方向。为此，本文坚持理论与实践相结合，试图基于系统思维与重点思维建构一个整体衔接、逻辑自洽的分析框架，对标深化农村宅基地制度改革试点任务，关切与回应宅基地使用权取得、使用、处置、收益以及集体所有权行使等环节的若干法理争议与实践症结，以期为重构农村宅基地制度体系提供指向性思路。

## 二、宅基地取得的规则演化：“一户一宅”的牵制与变通

居住保障是农村宅基地的底线功能，宅基地的权能拓展必须以满足居住功能为前提。“一户一宅、面积限定”是宅基地分配和享有的最基本规则，在整个宅基地制度体系中发挥着“压舱石”的作用。然而，随着城乡经济社会的发展变迁，“一户一宅”制度遭遇分户、赠与、继承、人地矛盾加剧等现实挑战而逐渐被突破。作为制度源头，宅基地分配与享有规则直接关系到宅基地使用、流转及管理

<sup>①</sup>参见《农业现代化辉煌五年系列宣传之三十八：农村宅基地制度改革试点取得积极进展》，[http://www.jhs.moa.gov.cn/ghgl/202109/t20210901\\_6375439.htm](http://www.jhs.moa.gov.cn/ghgl/202109/t20210901_6375439.htm)。

<sup>②</sup>参见《农业农村部对十三届全国人大四次会议第2409号建议的答复》，[http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202107/t20210709\\_6371524.htm](http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202107/t20210709_6371524.htm)。

<sup>③</sup>参见《农业农村部对十三届全国人大五次会议第7523号建议的答复摘要》，[http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202207/t20220729\\_6405939.htm](http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202207/t20220729_6405939.htm)。

后续环节，牵一发而动全身。因此，厘清“一户一宅”异化与发展逻辑（于霄，2020），认识并理解农民居住保障新规则，是改革现行宅基地制度需要破解的首要问题。

### （一）“户”与“宅”划定依据的辨析

1.对以“户”分配的认识。“一户一宅”根植于中国传统的财产分配制度，建立在农村土地集体所有制和农民集体成员身份基础之上。“一户一宅”最早出现在1997年《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“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”<sup>①</sup>，1998年《中华人民共和国土地管理法》将这一政策定为法律明文“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”<sup>②</sup>，但是，相关条文就“一户”的概念、“一宅”的标准未作出统一规定，完全交由地方规范与村规民约约定，导致各地宅基地划定范围和面积标准差异较大，其合理性与公平性备受质疑。不仅如此，在宅基地“三权分置”制度提出以后，这一简单的条文表述也引发了农户资格权认定中对“户”的认知分歧。梳理试点地区出台的制度文件发现，宅基地资格权全部实行“认定到人、登记到户，以户为单位分配取得”的基本规则。多数试点地区结合当地实际，详细列举了资格权“人”判定的肯定性与否定性条件，但对资格权“户”却没有给出专门定义，主要沿用“农村居民户”“家庭自然户”“户籍户”“家庭承包户”“集体经济组织成员户”等各式说法。仅有个别试点针对宅基地的申请取得主体，构造了“户”的概念，如江苏武进规定户内成员具备宅基地保障资格，且依法取得土地承包经营权的是“宅基地保障户”<sup>③</sup>；广东南海提出以夫妻与其未达18周岁子女组成的农村集体经济组织成员家庭作为“宅基地户”<sup>④</sup>，与公安户籍分离管理。由于试点地区对“户”的理解差异较大，以致当地形成的相关制度文件中对资格权主体及其权利内容含混不清，影响了共性经验的提取。因此，尽管“户”的认定需要统筹考虑不同地区的资源禀赋和居住习性，很难形成全国公认的细化标准，但为了统一对农户资格权的认识，避免与户籍户、土地承包经营户等概念相混淆，应在上位法中采取抽象的方式框定“户”的核心要素——依据本集体经济组织成员身份和以血缘、婚姻为基础的家庭生活共同体两点来框定，各地再视实际情况制定分户取得宅基地的资格条件，据此构建“上位法—地方规范—村民自治”的调整体系。

2.对以“宅”定标的检视。“无偿取得、长期使用”是宅基地分配制度的重要特征。宅基地一经分配到“户”，其使用是固化、无限期的，然而“户”却不是一个长期稳定的事实状态，户内成员因

<sup>①</sup>参见《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》（1997年）第四条，载《中国法律年鉴（1998年）》。

<sup>②</sup>参见《中华人民共和国土地管理法（1998年修订）》第62条第1款，[http://jijz.mcc.gov.cn/djfg/gjflfg/fl/199808/t19980801\\_444213.html](http://jijz.mcc.gov.cn/djfg/gjflfg/fl/199808/t19980801_444213.html)。

<sup>③</sup>参见《常州市武进区农村宅基地保障资格权认定管理暂行办法》（2020年）第3条，本文件及其相关内容来自部门调研。如无特别说明，本文中引用的地方性政策文件均为笔者在调研中获取。

<sup>④</sup>参见《佛山市南海区农村宅基地分配资格认定和管理办法（试行）》（2021年）第3条。

子女出生、婚丧嫁娶、户籍迁徙等原因一直处于变化中。随着时间推移，“静止的宅”与“变动的户”之间的冲突加剧，“无宅户”“一户多宅”“超标占用”等背离“一户一宅”的现象越发突出，有必要对“宅”的标准作出相应调整。尽管如此，查阅新一轮改革试点做法，不考虑户内成员数量、以户定标仍是主流范式，如北京、湖北、河北、山东、陕西、广东、海南等地限定户均面积一般不超过0.35亩（约为233平方米）。其中，广东南海提出每户用于建设农房的宅基地用地面积合计不得超过80平方米<sup>①</sup>；海南省明确全省农户宅基地面积不得超过175平方米<sup>②</sup>；北京市规定人多地少地区户均面积不得超过167平方米，其他地区不得超过200平方米<sup>③</sup>。也有地方意识到，以变化中的“户”为主体分配宅基地处于不稳定状态，易引发家庭成员间不公，为此，四川泸县把分配单位由“户”直接改为“人”，采用“以人核定”的办法，即无偿取得宅基地的居住面积为每人30平方米，对3人以下户按3人审批；3人及以上户按实有人口审批<sup>④</sup>。还有一些地方采用“户”与“人”联合定标的方式，同时设置人均面积和整户上限两个标准，譬如重庆大足规定“宅基地用地面积标准为每人30平方米，3人以下户按3人计算，4人户按4人计算，5人以上户按5人计算”<sup>⑤</sup>。综合而言，考虑到户内人口变动与分户需求增加的现实，实行“按人定面积、按户控上限”的宅基地分配标准更具公平性、经济性和合理性，分户后能否申请宅基地还应结合宅基地建房容积率和户内现有人口的人均住房面积来决定。

## （二）宅基地使用权继承对“一户一宅”的突破

宅基地使用权的合法取得主要分为申请取得、继承取得和赠与取得三种方式。学者对全国12个省份的抽样调查结果显示，在所有的取得方式中，通过继承房屋取得宅基地使用权的农户比例达69.9%，远高于通过申请取得宅基地使用权的农户比例（20.6%）（余敬和唐欣瑜，2018），继承取得已然成为最主要的宅基地获得方式。宅基地使用权继承对“一户一宅”造成挑战的焦点在于非集体经济组织成员和已拥有宅基地的集体经济组织成员，这两类继承人能否取得宅基地使用权的问题，前者是因不符合集体成员身份，后者则会产生“一户多宅”。《中华人民共和国宪法》规定公民的合法私有财产可以继承，但对作为特殊的财产性权利的宅基地使用权可否纳入遗产范围则没有提及，并且《中华人民共和国民法典·继承编》也只笼统规定房屋所有权及其占用的宅基地使用权应一并继承，而再无其他，导致司法实务处置宅基地使用权的继受取得时因无法排除《中华人民共和国土地管理法》规定的“一户一宅”、成员身份原则而深陷裁判冲突的困境。如此一来，这一争议就牵涉出对于“一户一宅”适用范围的理解纷争，即“一户一宅”仅限于宅基地申请分配环节还是适用于宅基地管理全过程的讨论。虽然立法层面没有予以明确，但从一些部门规范性文件，如原国土资源部相关政策规定“农村居

<sup>①</sup>参见《佛山市南海区农村宅基地和建房全流程审批管理办法（试行）》（2021年）第3条。

<sup>②</sup>参见《海南省农村宅基地管理试点办法》（2019年）第7条。

<sup>③</sup>参见《北京市人民政府关于落实户有所居加强农村宅基地及房屋建设管理的指导意见》（2020年）第4条。

<sup>④</sup>参见《泸县农村村民建房审批管理暂行办法》（2017年）第14条。

<sup>⑤</sup>参见《大足区规范农村宅基地审批管理工作实施方案》（2020年）第2条。

民一户只能申请一处符合规定面积标准的宅基地”<sup>①</sup>“宅基地使用权可以依法由城镇户籍子女继承并办理不动产登记”<sup>②</sup>，可以推定“一户一宅”和成员身份属性并不对继承取得产生限制，故而不符合宅基地初始申请条件的继承人也可以通过继承房屋所有权附随取得宅基地使用权，并办理权属登记，但宅基地使用权不能脱离房屋而被单独继承。实践中，浙江义乌<sup>③</sup>、天津蓟州<sup>④</sup>、广东南海<sup>⑤</sup>等试点都认可了继承取得的宅基地使用权，在办理确权登记时援引了2016年国土资源部印发的《不动产登记操作规范（试行）》<sup>⑥</sup>规定，备注为“该权利人为本农民集体原成员住宅的合法继承人”。

需要注意的是，因继承造成的“一户多宅”和非集体成员占用宅基地往往是导致农房闲置的典型原因，特别是在土地资源稀缺地区，长此以往将降低宅基地利用效率，并造成宅基地人均占有失衡。因此，有必要对这两类继承取得的宅基地使用权效力进行限制，以区别于申请取得的宅基地使用权，比如实行有偿使用，由集体经济组织根据实际民主议定收费标准和方式；要求不得改建或拆除重建，房屋倒塌后权利随即灭失；明确继承取得宅基地使用权的期限，必须在房屋存续的年限内，使用期限结束后由集体经济组织予以收回。

### （三）宅基地有偿使用对“一户一宅”的调节

尽管出于尊重历史、保护私权的考虑，对继承、受赠等形成的“一户多宅”应酌情承认，但迫于土地资源总量有限，很多地区新分户已无地可分的形势所逼，需要采取多种手段和形式保障农民居住权利，归复“一户一宅”的设计初衷。

1. 针对保有存量情形实施宅基地有偿使用。宅基地和农民建房历史遗留问题由来已久、情形复杂，主要包括“一户多宅”、面积超标、非本集体成员占有宅基地以及非法占用土地建房等，这些问题的产生既有农民故意为之，却也有不少合法的事实。由于农房属于私产，通过继承、获赠农房（前提是房屋本身合法）形成的“一户多宅”是合法的，但建新不拆旧、非集体成员私下买卖宅基地或农房以及非法占用土地建房，包括乱占耕地建房、未批先建、批少建多、批东建西等是违法违规行为。依靠农村集体经济组织，实施宅基地有偿使用制度是分类化解这些历史遗留问题的重要手段，其本质在于利用经济手段对多占、超占宅基地行为形成一种倒逼机制，以促进宅基地节约集约和有效利用。归结改革试点做法，一般将历史既成的超标占有、非集体成员继承或其他合法方式占有使用的宅基地纳入有偿使用范围，制定差别化、阶梯式收费标准，一次性或分年度收取；在此基础上，对不符合现行法

<sup>①</sup>参见《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》（2010年），[http://www.gov.cn/gzdt/2010-03/04/content\\_1547074.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2010-03/04/content_1547074.htm)。

<sup>②</sup>参见《自然资源部对十三届全国人大三次会议第3226号建议的答复》，[http://gi.mnr.gov.cn/202010/t20201009\\_2563517.html](http://gi.mnr.gov.cn/202010/t20201009_2563517.html)。

<sup>③</sup>参见《义乌市农村住房历史遗留问题处理办法》（2021年）第24条。

<sup>④</sup>参见《蓟县宅基地确权登记发证管理办法（试行）》（2016年）第8条第5款。

<sup>⑤</sup>参见《佛山市南海区农村宅基地及地上房屋确权登记操作规程》（2018年）第6条、第10条。

<sup>⑥</sup>参见《国土资源部关于印发〈不动产登记操作规范（试行）〉的通知》（2016年），[http://f.mnr.gov.cn/201702/t20170206\\_1436886.html](http://f.mnr.gov.cn/201702/t20170206_1436886.html)。

律和政策规定的多宅部分、非集体成员占用宅基地的，采取村集体经济组织收回、拆除地上建筑物或引导有偿退出、转让等方式进行分类处置。江西余江、湖北宜城、江苏武进、四川泸县、安徽天长、湖北沙洋等地根据宅基地超占部分的使用人身份和用途，按照不同历史时点、面积、区域、缴费方式等收取有偿使用费。例如，安徽天长按照“分级累进、多占多缴”原则，对超占 50 平方米以内、51~100 平方米、101 平方米以上不同部分，分别按照每平方米不低于 10 元、15 元和 20 元的标准一次性收取费用<sup>①</sup>；湖北沙洋有偿使用费可选择按年度收取、一次收取若干年或一次性全部收取三种方式，其中，一次性全部收取的年限最高不超过 70 年，且一次性全部收取到位的还会给予 20%~50% 的优惠政策<sup>②</sup>。

然而，宅基地有偿使用自 1988 年试行以来，各方对收费性质、标准、范围及有偿使用费的使用等问题争议较大，因而 2019 年修正《中华人民共和国土地管理法》时并未将其上升为法律规范，导致这一制度在实践推行中遭遇阻力：其一，宅基地长期无偿使用的历史惯性，再加上缺少法律援引依据，由村集体经济组织或村民自治组织收取有偿使用费存在困难；其二，如何合理制定收费标准是有偿使用的核心问题，目前试点地区有偿使用收费标准普遍较低，尚未达到倒逼退出多占地、惩戒非法占地的目的；其三，不少村民提出缴纳有偿使用费后，宅基地超占部分能否通过确权登记予以合法化的疑问，等等。对此，国家层面应尽快建立农村宅基地基准地价体系，作为宅基地有偿使用的价格参考，指导集体经济组织根据资源禀赋、经济成本、承受能力和代际公平等因素制定差异化、动态灵活的收费标准。同时，要完善村民自治制度、强化有偿使用费管理监督机制，引导农民逐渐接受并形成宅基地集约节约使用意识。

2. 针对申请分配环节推行宅基地有偿取得。经过多年落实耕地保护、实施城乡建设用地“增减挂钩”等政策，农村建设用地指标越发紧缺，通过无偿分配单宗宅基地以保障农民居住权益的“一户一宅”难以为继。为缓解农民建房用地紧张的局面，一些试点探索了宅基地有偿取得，对符合申请条件的集体成员在本集体或跨集体取得规定面积标准的宅基地使用权收取一定费用，通过经济手段调节宅基地分配需求，从源头上维护“一户一宅”，提高建设用地利用效率。譬如，云南大理<sup>③</sup>、新疆伊宁<sup>④</sup>按照土地成本价对初次申请取得宅基地一次性收取相关费用。浙江义乌、安徽凤阳、浙江柯桥利用市场手段配置宅基地资源，对区位条件优越的宅基地，实行公开竞价，推动形成宅基地取得的市场化定价机制。具体而言，浙江义乌开展了宅基地跨村跨镇安置，允许已获批宅基地指标但因本集体内部用地紧张无法落地建房的农户，通过公开投标获取其他村庄宅基地使用权<sup>⑤</sup>；安徽凤阳针对县域内区位

<sup>①</sup>参见《天长市农村宅基地历史遗留问题处理暂行办法》（2021 年）第 10 条。

<sup>②</sup>参见《沙洋县农村宅基地有偿使用指导意见（试行）》（2021 年）第 5 条。

<sup>③</sup>参见《大理市关于积极探索宅基地所有权资格权使用权分置的实施意见》（2018 年）第 3 条第 1 款。

<sup>④</sup>岳永兵和刘向敏（2017）。

<sup>⑤</sup>央广网：《义乌在浙江率先尝试宅基地跨村跨镇街安置》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1622006822293292247&wfi=spider&for=pc>。

优势显著的宅基地，采取“一户一宅、自愿有偿、公开透明、价高竞得地”的竞价择位规则<sup>①</sup>；浙江柯桥尝试了在镇域内实行宅基地跨村有偿选位，5宗宅基地总起拍价60万元，最终成交价达109万元（周国勇和潘琼英，2021）。相较于保有环节的有偿使用，宅基地有偿取得意味着取消福利分配，有利于从根源上遏制农户多占和超占宅基地行为，是化解土地资源紧缺地区宅基地供需矛盾的应然之举，亦是源头赋予宅基地财产权属性的长远趋势。有鉴于此，未来应综合考虑村庄发展定位、人口趋势和代际公平等因素，采取时点划断办法，对某个历史时点以后享有居住保障资格的集体成员，推行有偿取得宅基地使用权。

#### （四）“户有所居”制度对“一户一宅”的补充延伸

1. “宅”向“居”的演化取向与落地形式创新。“宅”在字面上意指宅基地，但为应对无地可分的现实窘境，“一户一宅”开始从每户分配一处宅基地向保障农户基本居住权的方向发展。2019年修正的《中华人民共和国土地管理法》加入了“户有所居”的规定，体现了“宅”由“地”向“房”或“居”的演化，其核心要义在于：一是变宅基地实物分配为居住权益分配；二是变宅基地使用权由农户分散使用为集中或统一利用（向勇，2021）。试点地区根据人地关系、村庄类型与农户需求，探索了灵活多样的居住保障形式。一是农民集中居住。一般由当地政府或集体经济组织主导，采取集中联建、多户联建、统规自建等方式，引导农民适度集中居住，实现存量宅基地集约利用，如浙江义乌<sup>②</sup>、安徽金寨<sup>③</sup>；或者结合宅基地有偿退出、建设用地“增减挂钩”等形成的节余建设用地指标，统一建设农民住宅小区和保障性公寓，如四川泸县统规统建住宅小区<sup>④</sup>、安徽凤阳集中建设新型农村社区<sup>⑤</sup>。二是城乡合作建房。四川泸县<sup>⑥</sup>、湖南浏阳<sup>⑦</sup>、新疆伊宁<sup>⑧</sup>探索了由农户提供宅基地，城镇居民或社会资本投资建房，建成后双方按照协议约定对宅基地使用权与房屋产权进行登记，这种方式在满足农民居住保障功能前提下，能够有效解决农民建房资金难题，并实现宅基地财产收益功能。三是发放资格权权益凭证。浙江象山规定拥有宅基地分配权利的农户可以申请资格权票，通过赋予持票者落地建房、置换住房、流转交易、抵押融资等权利价值，达到与保障农户宅基地分配权益同等目的<sup>⑨</sup>，并助推农村产权交易市场的培育进程。

2. “户有所居”制度定位与风险防范。“户有所居”是为缓解农村日益紧张的建设用地形势而采

<sup>①</sup>参见《凤阳县农村宅基地竞价择位实施办法（试行）》（2021年）第2条、第3条。

<sup>②</sup>参见《义乌市农村有机更新实施办法（试行）》（2020年）第31条。

<sup>③</sup>参见《金寨县农村居民建房用地管理暂行办法》（2022年）第9条第2款。

<sup>④</sup>参见《泸县适度放活农村宅基地使用权的指导意见》（2021年）第8条。

<sup>⑤</sup>参见《凤阳县农村宅基地审批管理办法（试行）》（2021年）第4条第2款。

<sup>⑥</sup>参见《泸县农村宅基地共建共享暨综合开发的指导意见（试行）》（2017年）第8条。

<sup>⑦</sup>参见《浏阳市城乡合作建房改革试点实施意见》（2021年）的有关规定。

<sup>⑧</sup>参见《伊宁市农村集体土地合作建房管理办法（试行）》（2021年）的有关规定。

<sup>⑨</sup>参见《象山县农村宅基地资格权票管理办法（试行）》（2021年）的有关规定。

取的折中措施，“一户一宅”仍是当下宅基地分配取得的主导性规则。值得注意的是，在各地积极探索户有所居多种实现形式的过程中，伴随产生的一些新问题新现象需作进一步研究与规范。一是有关建房用地的权属问题。对于通过调剂建设用地指标而建设的集中居住小区、农民公寓而言，其占用土地的性质已经由宅基地使用权转变为集体建设用地使用权。虽然宅基地属于集体建设用地，但立法上对集体建设用地使用权的期限及在其上建房应负担的税费、物业费等都作了有别于宅基地的规定，而大部分试点并未对此区分规定或作特别说明，仍按宅基地进行管理，造成了新的产权隐患。还有，城乡合作建房涉及共建房屋下的用地性质该如何认定、双方权利如何划分、使用期限如何确定等问题，实践中并未明确，不利于后续管理。二是理性看待“合村并居”问题。“合村并居”是通过跨村配置宅基地，引导农民集中居住的一种集约用地方式。事实上，基于农村发展实情，尊重农民意愿的“合村并居”具有合理性，特别是对于人口流出严重的空心化村庄，“合村并居”意义更大，既可改善农民居住条件和提高公共服务供给效率，又可提升居住用地利用效率。总而言之，探索创新户有所居的多种实现形式，必须充分尊重农民的主体地位，防范制度联动与利益博弈可能引发的内在风险，切实保障农民居住权利。

### 三、房地流转开禁的解锁点：宅基地使用权转让的适度突破

#### （一）“房地一致”还是“房地分离”？

20世纪60年代，在农村宅基地“两权分离”格局下，中国建立了私有住房与公有地基相混合的农村住房制度（郑尚元，2014）。虽然宅基地“三权分置”改革为宅基地使用权流转进行了适度松绑，但在宅基地成员身份属性下，房地流转受限问题并未完全解决。“房地一体”源自《物权法》《城市不动产管理法》中有关不动产的处分规则，指在转让、抵押房屋等地上建筑物所有权时，对其占用范围内的土地使用权一并处置，俗称“地随房走、房随地走”。这一原则直接适用于城市房屋与建设用地使用权，但可否移植于农村住房和宅基地使用权颇具争议。不少学者认为住房是宅基地上的附着建筑物，房地的天然捆绑关系在实际流转中不可分离（吕萍和林馨，2022），制约了房地市场化流转交易。然而，也有学者提出房地所有权主体本就不一致（集体公有宅基地与农民私有住房），现阶段“房地分离”更为契合农民住房财产权与宅基地使用权处分权能不同的现实需求（张淞纶，2022），尤其是针对非本集体成员和城镇居民参与房地财产权处置时，可规避宅基地使用权转让、抵押、继承的制度困局。具体而言，在“房地分离”之下：一是转让时，非集体成员作为受让人仅可取得住房所有权及宅基地的法定租赁权，而不能取得宅基地使用权，由此为房地“自由”进行市场化流转扫除理论障碍；二是抵押时，便于灵活设置多种抵押方式，如浙江德清创新推出“宅基地使用权+住房所有权”“宅基地使用权+住房使用权”和单一的“宅基地使用权”三种方式抵押<sup>①</sup>，既满足了农民“按揭”建房需求，也发挥了宅基地的财产价值；三是继承时，如前文所述，承认宅基地使用权的可继承性是尊重宅

<sup>①</sup>参见《宅基地使用权能抵押贷款 德清试水乡村“按揭建房”》，[https://www.zj.gov.cn/art/2021/7/15/art\\_1554470\\_59122579.html](https://www.zj.gov.cn/art/2021/7/15/art_1554470_59122579.html)。



基地使用权财产属性的应有之义，但有违宅基地福利保障功能和节约高效用地的初衷，为此，可从技术层面设计成房屋所有权的继承人作为法定承租人享有宅基地的法定租赁权，从而既维护了宅基地使用权原有的功能属性，也解除了非集体成员身份对宅基地使用权流转的限制。由此看来，在现阶段农村市场化转型尚未完成的情况下，可借助宅基地法定租赁权制度，实行房地适度分离，允许二者依法独立实现抵押、转让、继承及收益权能；与此同时，要加快推进房地一体宅基地确权登记与城乡统一的建设用地市场建设，待宅基地使用权完全实现市场化流转之后，其法律地位等同于建设用地使用权，再严格遵照“房地一致”原则。

## （二）宅基地使用权转让的实践突破

“成员使用、内部流转”构成了宅基地使用权流转制度的核心特征。随着工业化和城镇化加速发展，城市建设范围急剧扩张，开始“伸手”向农村索要发展空间，宅基地的封闭流转窒碍了宅基地及其房屋进入土地市场，要素资源流动不畅、私下交易盛行、纠纷隐患突出。一方面，宅基地使用权转让范围限缩为集体内部符合宅基地申请条件的无宅户，导致真正的流转需求极少，宅基地流转基本上没有市场，宅基地成为难以流动的“死资产”。另一方面，旺盛的城乡交易需求被推向法外无监管地带，私下非法买卖广泛存在、难以遏制，扰乱了宅基地管理秩序。这些矛盾无疑会推动宅基地使用权转让限制被逐渐突破。

1. 转让范围有序放宽。试点地区结合实际，积极探索扩大宅基地使用权转让的可行方案，对转让范围、受让主体身份进行了不同尺度扩展，大致呈现三种渐进式情形：一是从本集体内部扩大到乡镇内集体成员间转让，云南大理规定受让人为同一乡（镇）内具有宅基地申请资格的集体成员<sup>①</sup>；二是扩大到县域内集体成员间转让，如福建建瓯<sup>②</sup>、青海湟源<sup>③</sup>、安徽金寨<sup>④</sup>、新疆伊宁<sup>⑤</sup>等扩展至县（市）域内符合“一户一宅、面积法定”申请条件的集体成员；三是扩大到县域内农业户口居民，如湖北宜城允许城市规划区范围内的宅基地向全市符合条件的农业户口居民转让<sup>⑥</sup>。一般而言，这些对外转让的宅基地是集体内部消化不掉的冗余宅基地，跨集体转让一定程度上拓展了市场机制对宅基地资源配置的空间，具有现实必要性与合理性。但应当指出，在农村多元住房保障体系尚未健全的情况下，宅基地作为农民的基本住房保障短期内难以改变，过大尺度的使用权流转可能带来不可控的社会风险，县域范围内集体成员间转让成为当前宅基地转让制度改革的可宜尺度，未来随着城乡一体化的住房保障体系逐渐建立与完善，农村居民在城市也能够享有基本居住福利和社会保障时，再有序扩大到社会主体。

<sup>①</sup>参见《大理市农村宅基地流转管理办法（试行）》（2016年）第7条。

<sup>②</sup>参见《建瓯市农村宅基地取得、有偿使用、流转和退出办法》（2021年）第18条、第19条。

<sup>③</sup>参见《湟源县农村宅基地使用权流转管理办法（试行）》（2016年）第6条。

<sup>④</sup>参见《金寨县农村宅基地使用权流转暂行办法》（2021年）第10条。

<sup>⑤</sup>参见《伊宁市农村宅基地使用权流转管理办法（试行）》（2021年）第10条、第12条。

<sup>⑥</sup>参见《宜城市农村宅基地使用权流转管理办法（试行）》（2016年）第3条。

2.跨集体转让期限问题。针对宅基地跨集体转让期限以及期满后如何处置的问题，部分试点在不妨碍资格权保障功能前提下，设置了“固定期限+续期”的规则，即固定期限届满时，只要该户还有成员享有资格权，使用权转让就可以续期（高海，2019），但若农户资格权消失，转让期满后宅基地使用权则收归集体。譬如，浙江义乌参照城市住宅建设用地使用权满70年到期后自动续期的规定，采取“70年转让期+有偿优先续期”方案<sup>①</sup>；浙江德清制定了“转让期不得低于5年、不得超过30年+约定续期”的原则<sup>②</sup>；新疆奇台允许跨集体转让最高年限不得超过住宅类50年，在使用年限内可以再次转让、出租和抵押，到期后双方议定是否续期<sup>③</sup>；还有试点直接依据《中华人民共和国民法典·合同编》“租赁期限不得超过二十年”<sup>④</sup>的规定，设置“20年期限+自动续期”，相较而言，此种方案援引的法律依据较为充分，故而也最为稳妥。为适配宅基地转让权改革，还应进一步追溯至宅基地使用权的持有期限问题上，如今农民无成本地长期持有宅基地使用权，与《中华人民共和国民法典·物权编》规定的用益物权有期限性相矛盾，易导致宅基地锁死在“原住民”及其子女手中，不利于土地资源合理流动，很多进城落户农民不愿转让或退出宅基地，正是反映了这一制度桎梏。而且，鉴于宅基地“三权分置”重构形成的新使用权实质上属于一种特殊的租赁权，理应在初始分配时就设置具体的持有期限，比如最长70年，以实现到期后的权利“回弹”与重新分配。

#### 四、宅基地（住房）的拓展利用：宅基地发展权的引入与配置

宅基地发展权是一种衍生于宅基地所有权的新用益物权，指权利人拥有对宅基地进行有效利用，并获取经济利益的财产性权利（鄂施璇和王兆林，2021）。土地发展权是一个舶来品概念，在中国土地相关法律体系中找不到有关表述，但事实上，土地发展权配置实践早已蕴含在城乡建设用地“增减挂钩”政策、重庆“地票”交易制度中，并得到不断的演化与升华。随着乡村振兴战略的全面推进，无论从改善农民居住条件、筹集乡村建设资金还是从保障乡村产业发展用地、拓宽农民增收渠道来看，盘活用好农村各类存量建设用地无疑是一步“关键棋”。长期以来，以宅基地闲置浪费及其空间分布不均衡为表征的集体建设用地低效利用问题十分突出，农业农村部抽样调查显示，2019年全国农村宅基地闲置率为18.1%，有27.6%的村庄闲置率高于20%<sup>⑤</sup>，且这些村庄主要分布在传统农区和欠发达地区。鉴于宅基地的价值实现呈现明显的异质性，不同村庄在地理区位、资源禀赋、要素市场发育程度等的差异性决定了宅基地发展机会的不均等，于是，引入宅基地发展权及其配置方式，便可以为不同类型村庄匹配适宜的闲置宅基地盘活策略，简言之，具备自主发展优势的村庄通过宅基地的多功能拓

<sup>①</sup>参见《义乌市农村宅基地使用权转让办法》（2021年）第7条。

<sup>②</sup>参见《德清县农村宅基地管理办法（试行）》（2018年）第40条。

<sup>③</sup>参见《奇台县农村宅基地使用权流转暂行办法（试行）》（2021年）第23条。

<sup>④</sup>参见《中华人民共和国民法典》第705条。

<sup>⑤</sup>张天佐，2021：《关于建立农村集体建设用地增减“村村挂钩”制度的思考》，载微信公众号“城乡发展一体化智库”2月20日，[https://mp.weixin.qq.com/s/qKHWSiVs\\_400lwYnkbRNCQ](https://mp.weixin.qq.com/s/qKHWSiVs_400lwYnkbRNCQ)。

展、复合利用与地类转换在村庄内部实现宅基地的多元化价值，而无力自行开发利用的村庄则可通过将宅基地发展权转移给城市或其他村庄换取经济利益。

### （一）宅基地（住房）经营性功能扩展

《中华人民共和国民法典》将宅基地使用权的用途限定为“建造住宅及其附属设施”<sup>①</sup>，居住功能以外追求经济收益的生产性、经营性用途受到严格限制。但随着农家乐、民宿、电商、仓储等乡村新产业蓬勃兴起，大量宅基地和住房自行由居住功能转向经营性或复合性用途，甚至部分宅基地和住房已完全用于经营活动而不再用于居住使用。根据农业农村部统计数据，2020年全国各类返乡入乡创业创新人员达到1010万人，返乡入乡创业项目中，85%以上属于一二三产业融合类型，涵盖产加销服、农文旅教等领域<sup>②</sup>。鉴于刚性的宅基地用途管制无法有效契合现实需要，2021年1月，自然资源部等三部委联合印发《关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》<sup>③</sup>，在符合国土空间规划前提下，鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，这一规定的出台为宅基地用途拓展提供了政策依据。因此，为更好地服务于乡村产业的发展，应从立法层面承认宅基地复合性用途（宋志红，2019），据此消除与企业经营活动有关的配套法律法规和政策中对宅基地（住房）用于营业场所的歧视。在此基础上，地方政府根据土地利用总体规划，建立经营性用途的负面清单，细化特定经营种类的安全生产监管（如消防、卫生等）相关规则，守住政策底线。需要指出的是，当农户将宅基地用于经营性用途时，实则享有了超越其居住保障限度的额外权益，理应不能完全无偿获得这部分经营性收益，作为宅基地所有权人的集体经济组织有必要对用途扩展产生的增值收益进行调节。故此，应允许集体经济组织收取一定比例的“增值收益调节金”用于村庄公共服务供给，具体收取标准和方式可结合村庄实际进行民主议定。这既是落实宅基地集体所有权的必要手段，也是合理调节集体成员内部公平的应有之义。

### （二）宅基地向其他类别集体土地转换

在农村土地制度三项改革试点中，农民集体受到集体经营性建设用地入市利益的激励，不断寻找扩大经营性建设用地的途径。一些集体经营性建设用地存量少、宅基地体量大且空闲多的中西部试点尝试打破用地分类限制，将宅基地转换为集体经营性建设用地进行入市，如贵州湄潭创设了综合类集体建设用地的地类，将转变为经营性用途的部分宅基地分割登记为集体经营性建设用地进行入市交易，在同一宗宅基地上实现了两种用途的共存；四川泸县通过将退出和闲置的宅基地直接变更为“集体经营性建设用地”或“其他建设用地”方式，在符合规划和用途管制条件下予以入市（唐健和谭荣，2019）。尽管实践中存在宅基地“变性”的零星案例，但究竟不同地类是否允许转换以及如何转换，尚无清晰明确的规则和程序，亟须立法和相关政策指引。结合乡村产业发展用地的实际需求，对于不再承担居

<sup>①</sup>参见《中华人民共和国民法典》第362条。

<sup>②</sup>中国政府网：《去年返乡入乡创业创新人员超千万》，[http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/25/content\\_5595514.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/25/content_5595514.htm)。

<sup>③</sup>参见《自然资源部 国家发展改革委 农业农村部关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》，[http://www.moa.gov.cn/xw/bmdt/202102/t20210207\\_6361412.htm](http://www.moa.gov.cn/xw/bmdt/202102/t20210207_6361412.htm)。

住功能的闲置或富余宅基地，应当优先建立宅基地向两类集体土地的用途转换制度。一方面，转换为集体经营性建设用地。通过旧村改造、土地综合整治等方式，将宅基地转变为集体经营性建设用地，并逐步在功能、权益与使用上与国有城市建设用地使用权进行并轨，推动实现城乡土地要素市场一体化。另一方面，转换为设施农用地。农村一二三产业融合发展项目落地往往需要配套相当规模的设施农用地，在符合规划条件下，有必要将部分闲置宅基地转变为设施农用地，这一类地性转换可同样视为集体建设用地转为农业用地，对其土地利用类型进行变更，同时产生的节余建设用地指标可依法依规交易。

### （三）宅基地发展权的配置与转移

1. 宅基地发展权在乡城之间转移。2005年以来，为解决快速工业化、城市化进程中耕地大量被占、城镇建设用地扩张过快等突出问题，城乡建设用地“增减挂钩”政策应运而生，即将农户退出的宅基地整理复垦为耕地，形成的节余集体建设用地指标以市场交易的方式转换为城镇建设用地指标，由此城镇谋求了发展空间，农村换取了建设资金，这一转移方式实质上是通过变更土地性质实现了宅基地发展权在城市和乡村之间的优化配置（姚树荣等，2022）。虽然宅基地发展权“乡—城”配置模式打开了闲置低效的宅基地向超额价值的国有建设用地的转换通道，提升了土地资源整体利用效率，但是，由建设用地指标调剂所产生的土地级差收益绝大部分被城市截留，农村参与分配的增值收益比例很低，影响了社会公平；不仅如此，将农村建设用地指标预支给城市，也挤压了乡村未来的发展空间。

2. 宅基地发展权在村庄之间转移。相对于建设用地指标向城镇转移，一些村庄探索了将节余建设用地指标有偿调剂给其他村庄使用，以疏解乡村振兴用地瓶颈。随着乡村新产业新业态蓬勃兴起，在大城市近郊或资源禀赋优越的乡村，对产业发展用地的需求日益旺盛，不少产业项目因为缺少用地指标无法落地。那么，将宅基地复垦形成的节余建设用地指标，优先满足乡村发展需要，成为一种有益尝试。例如，北京大兴区的羊坊村、韩村和查家马坊村联合开展了宅基地整理，跨村调剂复垦腾退宅基地形成的集体建设用地指标，用于农民住房改善和产业建设<sup>①</sup>。四川泸县将宅基地退出复垦后形成的集体建设用地指标，在县域内的镇、村、组之间公开有偿调剂，对无人竞买的指标由县级人民政府进行保底收储（阮蓓，2018）。河南长垣则对形成的集体建设用地指标由政府成立的土地开发公司以每亩10万元的价格统一收购，并在全市范围内统筹安排使用，按照平均每亩11万元的价格交易给其他农村地区（钱净净，2021）。显然，这种“去区位化”的乡村内部土地要素配置方式，不仅为经济发达村庄提供了发展空间，也为传统农业村庄换取了发展资金，实现了土地增值收益更多地留在农村、留给农民。然而，实施集体建设用地指标在村庄之间调剂涉及复垦地块验收、农转用审批、耕地保有量调整等手续，这些手续虽不存在法律障碍，却也缺少明确规定。不仅如此，如何科学测算可用于村庄间调剂的宅基地和集体建设用地规模，如何形成节余建设用地指标的交易价格，以及产生的收益如何弥补复垦和农民拆迁补偿支出进而在政府、村集体和农户之间合理分配等问题也有待深入探讨，未

<sup>①</sup>张天佐，2021：《关于建立农村集体建设用地增减“村村挂钩”制度的思考》，载微信公众号“城乡发展一体化智库”2月20日，[https://mp.weixin.qq.com/s/qKHWSiVs\\_400lwYnkbRNCQ](https://mp.weixin.qq.com/s/qKHWSiVs_400lwYnkbRNCQ)。

来为使这一创新性制度推广实施，顶层设计推动与配套政策跟进尤为重要。

## 五、宅基地集体所有权的落实：明晰主体定位与成员权益

宅基地属于农民集体成员集体所有，是农村土地公有制的重要实现形式。通过完善宅基地集体所有权行使机制，切实赋予农民集体成员长期而有保障的地权，是宅基地权利体系变革的逻辑起点。然而，一直以来，宅基地集体所有权虚置问题广受诟病，何为农民集体，农民集体拥有哪些权利，谁代表农民集体实现这些权利，以及集体成员的土地权利如何保障？这些问题并未从学理上得到解决，致使“农民集体所有”仅浮于空洞的字面表述，难以对宅基地形成有效管理。

### （一）宅基地集体所有权主体关系之辩

时至今日，法律上仍未给出“农民集体”一词的具体释义，“农民集体”被视为一个内涵极不清晰的“类主体”，缺乏实体组织机构和完备的治理机制，宅基地集体所有权只能通过某个制度中间接实现（童列春，2018）。目前对于宅基地集体所有权及其主体的相关规定主要散见于《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国民法典》，从“宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有”<sup>①</sup>“由村集体经济组织或者村民委员会代表集体行使所有权”<sup>②</sup>等表述可归纳出“农民集体”、“村集体经济组织”和“村民委员会”等主体。2014年《试点意见》中“改革宅基地审批制度，发挥村民自治组织的民主管理作用”又转而使用了“村民自治组织”的提法。揆诸现实，“农民集体”“村集体经济组织”“村民委员会”及“村民自治组织”在相同的政策语义中被随意互换使用，导致地方实践对这些主体的性质及其之间的关系认识不清，进而对如何开展宅基地所有权确权并依法行使所有权能存在诸多困惑。

理论界有不少学者批判，农民集体是一个抽象的、没有法律人格的农民集合群体，其主体范围不明、成员边界不清，故而不是法律与经济学意义上独立、合格的产权主体（陈小君等，2016）；农村集体经济组织作为“代表”也是一个不明确的行使主体，在上位法中找不到其适法地位（高圣平，2020），对宅基地处分和收益权缺乏有效行使机制；而以村民委员会或村民小组为代表的村民自治组织，严格来讲又只是一个从事集体公益事务和管理事务的基层服务组织，不具备完全的集体资产经营决策权。这些论断看似客观地指出了集体所有权主体制度存在的缺陷，但实则都是简单套用了西方所有权逻辑和法人制度，没有完全对接社会主义公有制下农民集体的特色创制逻辑，由此展开的循环往复的争论毫无实践意义。事实上，农民集体所有在法律上的模糊化处理是政策有意为之，落实宅基地集体所有权不是在于对其应然与实然主体形式的争辩，而是重点在于健全宅基地议事协商机制和矛盾纠纷调解机制，完善对宅基地规划、分配、流转、退出、收益分配等进行监督管理的职能。因此，应坚持农民集体作为宅基地所有权的法定主体，在民事活动的实际权利行使中，通过赋予农村集体经济组织或村民自治组织特殊法人资格，创设“代理关系”“投资关系”或“信托关系”等（于飞，2016；吴昭军，

<sup>①</sup>参见《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）第9条第2款。

<sup>②</sup>参见《中华人民共和国民法典》第262条。

2019)来界定农民集体与农村集体经济组织、村民自治组织相互独立、协调的法权关系,达到农民集体成员共享宅基地使用与收益的目的。

从试点实践来看,多数地区结合农村集体产权制度改革,将包括宅基地在内的各类集体资源资产权属确权到不同层级的集体经济组织,明晰了宅基地所有权归属。如江苏武进改革调整集体土地所有权主体层级,建立镇级集体经济组织,探索宅基地“组有”变“村有”,“村有”变“镇有”的所有权主体上升机制,解决农户建房用地要素镇域配置的管理问题<sup>①</sup>。部分改革试点制定了集体经济组织对宅基地增值收益的管理分配制度,将土地“增减挂钩”、择位竞价、有偿使用、流转、抵押、对外投资等纳入集体资产的经营性收入,合理确定集体留存与成员分配的比例。如江西永丰规定在保障农民收益、尊重农民意愿的前提下,宅基地增值收益扣除集体支出、弥补亏损和有偿退出资金等部分后,提取不高于10%的调剂金,剩余净增值收益参照3:7比例在集体经济组织和集体成员间分配<sup>②</sup>。还有个别地区着力发挥村民自治组织在宅基地管理中的作用,提高农民自我管理和约束意识。如江西余江以自然村为单位成立村民事务理事会,行使宅基地分配、规划、收益、处置等权利<sup>③</sup>;江苏沛县组建宅基地管理村民理事会,加强农民建房监管,协调平衡多方利益<sup>④</sup>。目前《农村集体经济组织法》立法工作已正式启动,事关健全农村集体经济组织、村民自治组织的特别法人资格,明晰不同主体的权责范围,以及完善法人治理机制,落实对集体资产处置、收益权能等一系列问题,期望得到回应。

## (二) 农民集体成员的土地权益保障问题

宅基地所有权归属农民集体享有、使用与收益,随着城乡人口互动频繁,集体成员变动情形十分复杂,尤其是大量农民进城落户、集体成员自然消亡是否会导致宅基地所有权向少部分人集中的问题?要回答这一问题,关键是要厘清农民集体成员的身份。由于目前立法上并未清楚解释“农民集体成员”的概念,致使政策、研究层面大多将农民集体成员与农村集体产权制度改革确认的集体经济组织成员视为一致、混为一谈,但实则不然。首先,农民集体是自然存在的,是农村土地和城市城郊土地及法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源所有权的主体,而农村集体经济组织则属于经营、管理主体,需要履行法定程序之后,才能成立存在(秦静云,2020),这就决定了二者的成员组成天然不同。其次,各地界定集体经济组织成员时,往往依据某个时点的户籍、劳动贡献、历史原因以及村民意思自治等因素综合判定,并依据成员人数划分可量化的集体经营性资产权益份额,也就是说,新组建的农村集体经济组织(或股份经济合作社)由改制时点的集体经济组织成员按份共有。然而,农村土地集体所有制却更类似于一种总有产权关系(叶兴庆,2019),集体成员不能请求分割集体土地所有权,这意味着即便构成集体产权主体的具体成员在不断变化,宅基地集体所有权也始终严格保持总有产权属性。故而,从集体成员变动角度来看,并不会衍生宅基地所有权过度集中的

<sup>①</sup>参见《武进区农村宅基地管理办法(试行)》(2021年)第6条。

<sup>②</sup>参见《永丰县农村宅基地增值收益收取、分配、管理和监督指导意见》(2021年)第7条。

<sup>③</sup>参见《余江区关于进一步强化村民事务理事会对宅基地管理权责的通知》(2015年)的有关规定。

<sup>④</sup>参见《沛县组建农村宅基地管理村民理事会指导意见(试行)》(2021年)的有关规定。

问题。

这里需要防范的另一个问题是，在村级自治机制不完善的情况下，“集体所有”很容易发生“异化”，少数代表农民集体行使所有权权利的代理人“反仆为主”来支配成员集体拥有的土地及其他资源或资产（中国社会科学院农村发展研究所“农村集体产权制度改革研究”课题组，2015）。随着乡村振兴战略全面推进，乡村精英回归的呼声渐起，一些地区为留住回乡人才，给予乡村人才纳入集体经济组织成员甚至成为集体经济组织管理者的优待，如晋江市将归国华侨、人才反哺农村的返乡创业人员作为特殊群体，探索通过有偿取得集体经济组织成员身份的方式，获得农村宅基地资格权。乡村经济发展和乡村秩序重建，离不开乡村精英的参与，但若缺乏有效的监督和制约，外来精英团体很可能凭借自身优势主导乡村公共资源的配置，垄断宅基地资源盘活利用带来的利益空间，侵害农民利益。因此，宅基地制度改革必须坚持农民利益不受损，加强资本下乡的准入与监管机制，落实农民的知情权、参与权、表达权、监督权，建立与农民深度联结的利益机制，切实保护和增进农民作为集体成员的土地权益。

## 六、结语

随着新一轮宅基地制度改革试点向纵深推进，来自法律制度和政策的约束越发明显，如何在平衡好宅基地福利保障与财产效能的前提下把握适宜尺度改革现行宅基地制度体系是非常重要却又尤为复杂的问题。宅基地制度作为一项中国特色的制度安排，其顶层制度设计必须与基层实践创新紧密结合，只有形成可复制、能推广的成熟经验才能上升为制度规范。然而，从当前改革进展来看，试点地区在宅基地使用权取得、使用、处置、收益以及集体所有权行使等一些关键环节形成的制度成果呈现的样态“五花八门”，不利于试点探索的深入和共性经验的提取。鉴于此，本文关切与回应了宅基地制度改革试点实践中存在的若干争议焦点，检视了各种试点做法的合理性与可行性，也提出了一些值得进一步探讨与深度思考的问题，以期引发广泛研究与深入探索。

### 参考文献

1. 陈小君等，2016：《我国农村集体经济有效实现的法律制度研究：理论奠基与制度构建》，北京：法律出版社，第216页。
2. 鄂施璇、王兆林，2021：《三权分置下宅基地发展权的权利结构与实现形式》，《资源科学》第7期，第1419-1427页。
3. 高海，2019：《宅基地“三权分置”的法实现》，《法学家》第4期，第132-144页、第195页。
4. 高圣平，2020：《〈民法典〉与农村土地权利体系：从归属到利用》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》第6期，第143-154页。
5. 胡新艳、罗明忠、张彤，2019：《权能拓展、交易赋权与适度管制——中国农村宅基地制度的回顾与展望》，《农业经济问题》第2期，第73-81页。
6. 刘守英，2015：《农村宅基地制度的特殊性与出路》，《国家行政学院学报》第3期，第18-24页、第43页。
7. 吕萍、林馨，2022：《从农民住房权益视角审视农村宅基地和住房制度》，《农业现代化研究》第2期，第221-230页。

- 8.钱净净, 2021: 《农村宅基地制度改革促进城乡融合发展的长垣经验研究》, 《农村·农业·农民(B版)》第4期, 第11页。
- 9.秦静云, 2020: 《农村集体成员身份认定标准研究》, 《河北法学》第7期, 第159-176页。
- 10.阮蓓, 2018: 《腾笼换鸟用活闲置资产——四川泸县推进宅基地改革纪实》, 《农民日报》7月9日第7版。
- 11.宋志红, 2019: 《乡村振兴背景下的宅基地权利制度重构》, 《法学研究》第3期, 第73-92页。
- 12.唐健、谭荣, 2019: 《农村集体建设用地入市路径——基于几个试点地区的观察》, 《中国人民大学学报》第1期, 第13-22页。
- 13.童列春, 2018: 《中国农地集体所有权制度理论解惑与重述》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第98-108页、第160页。
- 14.王蕾、郭晓鸣, 2020: 《乡村转型下的农村宅基地制度改革》, 《华南农业大学学报(社会科学版)》第5期, 第39-46页。
- 15.吴昭军, 2019: 《农村集体经济组织“代表集体行使所有权”的法人关系界定》, 《农业经济问题》第7期, 第37-46页。
- 16.向勇, 2021: 《一户一居: 中国农民住房保障补充规范》, 《中国土地科学》第1期, 第33-39页。
- 17.姚树荣、景丽娟、吕含笑, 2022: 《基于乡村异质性的宅基地发展权配置研究》, 《中国土地科学》第1期, 第10-19页。
- 18.叶兴庆, 2019: 《扩大农村集体产权结构开放性必须迈过三道坎》, 《中国农村观察》第3期, 第2-11页。
- 19.于飞, 2016: 《“农民集体”与“集体经济组织”: 谁为集体所有权人? ——风险界定视角下两者关系的再辨析》, 《财经法学》第1期, 第44-50页。
- 20.于霄, 2020: 《“一户一宅”的规范异化》, 《中国农村观察》第4期, 第2-22页。
- 21.余敬、唐欣瑜, 2018: 《实然与应然之间: 我国宅基地使用权制度完善进路——基于12省30个村庄的调研》, 《农业经济问题》第1期, 第44-52页。
- 22.岳永兵、刘向敏, 2017: 《宅基地有偿使用改革的探索与思考》, 《中国土地》第12期, 第48页。
- 23.张淞纶, 2022: 《房地分离: 宅基地流转之钥——以宅基地使用权继承之困局为切入点》, 《浙江大学学报(人文社会科学版)》第1期, 第82-93页。
- 24.郑尚元, 2014: 《宅基地使用权性质及农民居住权利之保障》, 《中国法学》第2期, 第142-157页。
- 25.中国社会科学院农村发展研究所“农村集体产权制度改革研究”课题组、张晓山, 2015: 《关于农村集体产权制度改革的几个理论与政策问题》, 《中国农村经济》第2期, 第4-12页、第37页。
- 26.周国勇、潘琼英, 2021: 《农民的“不动产”成了更灵活的“动产”》, 《绍兴日报》7月30日第1版。

(作者单位: <sup>1</sup>中国农业科学院农业经济与发展研究所;

<sup>2</sup>农业农村部农村合作经济指导司)

(责任编辑: 陈静怡)



## Key Issues in the Reform of Rural Residential Land System: Practical Explorations and Theoretical Explanations

QU Song ZHONG Luqing GUO Junping

**Abstract:** Deepening the reform of rural residential land system is an important part of strengthening institutional supply for rural revitalization. Based on the abundant experimental practices of the new round of rural residential land system reform pilots, this article sorts out and analyzes some focal issues related to the key reform steps, such as the acquisition, utilization, disposal and revenue of the use right, and the exercise of the collective ownership of rural residential land. To be more specific, first of all, “one household, one residence” principle has encountered numerous practical challenges such as household division, inheritance and the intensification of man-land contradiction, so how can we protect farmers’ housing rights in the long run? Secondly, with the increasing demand for property rights of rural residential land, how can we resolve the problem of house binding relationship and expand the house and rural residential land transfer transactions? Thirdly, the inefficient use of idle rural residential land coexists with insufficient land supply for rural revitalization, so how can we break through the constraints of residential self-use and location conditions and realize the diversified value of rural residential land according to the different conditions of each village? Fourthly, the virtual collective ownership of rural residential land is widely criticized, so how can we clarify the relationship among the collective ownership subjects and effectively protect the rights and interests of collective members? This study proposes the following options. Firstly, we should correctly understand the evolution logic from “one household, one residence” to “meeting the housing needs for all households”, recognizing the inheritance of the use right of rural residential land, and playing the regulatory role of paid use system, Secondly, with the help of design scheme of the legal lease right, appropriate separation between house and rural residential land can be implemented, and the transaction scope of house and rural residential land should be expanded orderly. Thirdly, it would be necessary to actively explore the multifunctional expansion, compound utilization and land type conversion of rural residential land and give priority to support the allocation of development rights of rural residential land among villages. Finally, on the premise of ensuring farmers’ interests, it would be essential to improve the legal personality of the subject of collective ownership and its power exercise mechanism and enhance villagers’ right to democratic autonomy.

**Key Words:** Reform of Rural Residential Land System; “One Household, One Residence” Principle; Transfer Rule of House and Rural Residential Land; Rural Residential Land Development Right; Land Collective Ownership