

# 中国农村宅基地制度改革的演进逻辑与未来走向

胡新艳,许金海,陈卓

(华南农业大学 国家农业制度与发展研究院,广东 广州 510642)



**摘要** 中国农村宅基地兼具居住保障和财产功能。随着中国经济社会快速发展转型,宅基地的功能定位正在从“居住保障导向中谋求财产功能”转化为“财产功能导向中维护居住保障”。为适应宅基地的功能定位变化,提出“集体所有,赋权盘活,住有所居”为主线的基本制度架构,认为改革重点在于:一是强化宅基地用益物权,明确宅基地使用权的抵押、转让权能,为赋权盘活宅基地提供具备法律保障的制度基础;二是宅基地获取方式从“无偿取得”改为“有偿取得”,持有期限从长期到限定 70 年,这既是解决目前超占宅基地的有效途径,也为房地分离抵押、转让提供了可供选择的路径;三是多种形式解决农民的住房保障问题,逐步从基于身份权的宅基地保障转向基于公民权的居住权保障。

**关键词** 宅基地使用权;赋权盘活;居住保障;制度改革

**中图分类号:**F 321.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2021)01-0026-07

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.01.004

处理好农民和土地的关系是中国农村深化改革的基本主线和核心议题。宅基地制度是中国农村土地制度中权利结构安排最复杂、最特殊、利益影响最敏感的制度<sup>[1]</sup>;同时,宅基地制度也是学界和政界争议分歧最大,改革最为滞后的一块地<sup>[2]</sup>。我国现行宅基地制度的主要规则是:“一户一宅,无偿取得;房地分离,交易受限;长期持有,无偿收回”。这套制度具有身份性、自用性、保障性、福利性、非财产性、非市场化特征<sup>[3]</sup>。但是,随着中国工业化和城镇化“双加速”发展,城乡人口流动日益活跃,“人户分离”现象日益突出,宅基地的保障功能弱化成为重要趋势。即使绝大多数“农一代”在宅基地上不断建造更高质量的住房,但“农二代”在城镇生活和定居的意愿却正在不断提升,进一步强化了宅基地的财产功能。然而,时至今日宅基地制度改革虽有所调整但并没实质性变化,愈来愈不适应现实发展需要,实践中产生了多重矛盾和冲突。

缘何宅基地制度改革存在长期基本不变的滞后态势?一个根本原因在于:关于宅基地制度的改革安排,迄今政界和学界并未达成一致共识。总体上,各方争议可以归结为两派:一派强调的是宅基地的社会福利保障功能,认为宅基地是全国几亿农民安身立命的基础,直接关乎农村社会稳定,进而反对宅基地使用权的交易、抵押等赋权改革<sup>[4-6]</sup>。另一派则认为宅基地保障功能正逐渐弱化,且财产功能逐渐加强,因此主张赋予农民对宅基地使用权的抵押、转让等权限<sup>[7-9]</sup>,进而通过赋权盘活,实现宅基地的财产权利功能。总之,如何兼顾与平衡好宅基地的福利保障和财产效率功能,是决定宅基地制度改革成功与否的根本性要素。

产权界定是一个渐进的过程<sup>[10]</sup>。任何新的权利均是对应于新的经济力量而产生的<sup>[11]</sup>。从这一角度看,未来宅基地使用制度如何改革,必须立足于中国经济发展从“乡土中国”到“城乡中国”的发展转型特征,准确把握城市化和工业化进程中农民代际间返乡意愿及其居住地选择的明显差异,前瞻性

收稿日期:2020-10-20

基金项目:国家社会科学基金重点项目“地权界定方式与农地流转效应”(18AJY017);广东省教育厅创新团队项目“中国农地制度改革创新:赋权、盘活与土地财产权益的实现”(2017WCXTD001);广东省普通高校重点研究项目“农地确权方式对农户施肥行为的影响”(2019WZDXM008)。

地重新审视农民与宅基地的关系的可能变化,准确定位宅基地的功能导向,进而明确中国未来宅基地制度改革的核心和趋向。

## 一、宅基地制度改革的基本趋向:财产功能导向中维护居住保障

### 1. 宅基地制度的初始安排:基于成员权的居住保障

在人民公社时期,宅基地作为集体土地,所有权归属于农村集体经济组织,且不能成为交易的对象<sup>[12]</sup>。首次使用“宅基地使用权”术语是国务院发布的《村镇建房用地管理条例》(国发[1982]29号),其中指出:“宅基地所有权归集体享有,由宅基地所有权所派生的宅基地使用权由集体经济组织成员享有”,由此形成“两权分离”的宅基地权利结构。最新修编《中华人民共和国土地管理法》第9、第62条中关于宅基地使用权的具体规定是:“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,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有;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。”上述宅基地使用权的规定表明:宅基地使用具有平等、均分的倾向,其首要价值目标是保证集体内部每个合法成员平等地拥有居住保障的公共福利。这套具有身份性、平等性分配的宅基地使用权制度,有效实现了建国初期阶段的起点公平,具有政治取向与社会保障功能<sup>[13]</sup>,对于农村社会的稳定发展发挥了积极作用。

### 2. 宅基地功能定位的变迁:从居住保障转向财产权利

随着新型城镇化、人口市民化等政策的推行,以及农村社会保障体系的完善,农村居民的住房来源不再局限于集体分配的宅基地,宅基地的居住保障功能日益弱化成为重要趋势。尤其是在目前“农一代难进城,农二代难返乡”的代际变动格局下,农二代城镇定居意愿不断加强,继续在农村为他们提供居住保障,并不能满足他们真实的住房需求,他们真正需要的是实现宅基地的财产属性<sup>[3,14-15]</sup>。为了适应我国城乡人口流动及其结构转型的变化,国家关于宅基地的法律与政策制度调整指向基本明确,即转向重视宅基地的财产功能。

2007年颁布的《物权法》将农民宅基地使用权上升为用益物权,承认了宅基地的财产属性。这是宅基地制度改革以来在法律上的最大突破。《物权法》第152条指出:“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,有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施。”可见,宅基地用益物权仅限于“占有和使用”,并未明确赋予农民依法处分宅基地使用权所产生的收益权。涉及宅基地处分的《土地管理法》第62条第4款规定则指出:“农村农民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准”。而该法规并未明令禁止农民转让或出租其拥有的宅基地使用权,仅表明“转让、出租后不能再申请新的宅基地”<sup>[12]</sup>。尽管《土地管理法》并未明令禁止宅基地的转让,但国务院的系列规范性文件以及政策实践中,采取的是严格限定宅基地使用权的转让交易的方案。

党的十八届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》强调要“保障农户宅基地用益物权”,十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“改革完善宅基地制度,慎重稳妥地推进农民住房财产权抵押、担保和转让,探索农民增加财产性收入渠道”。2018年中央一号文件进一步明确了宅基地的“三权分置”改革方案,要求“落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权”。各试点地区出台的宅基地制度改革方案纷纷侧重于“如何明确宅基地的收益权能和处分权能”<sup>[16]</sup>。

总之,随着中国经济社会的发展转型,宅基地的功能正在从“居住保障导向中谋求财产功能”转化为“财产功能导向中维护居住保障”。在当前乡村振兴发展战略背景下,抵押权能为宅基地盘活提供资本化途径,转让权有助于实现“物尽其用”的资源配置效率,提升土地财产价值。因此,完善宅基地的用益物权是宅基地财产功能实现的关键。从一般意义上说,用益物权是指“用益物权人对其所有的不动产或者动产,依法享有占有、使用和收益的权利”。相较《物权法》中规定的宅基地用益物权仅限于“占有和使用”可知,未来需明确如何赋予农民依法处分(抵押、转让)宅基地使用权所产生的收益权。但是,推进宅基地使用权的抵押、交易改革,强化宅基地的财产功能,将对农民的居住保障造成威

胁,衍生出农民“失地失房”的风险,影响农村社会的和谐稳定。基于“保证农民的基本住房权利”的公共政策目标,必须构建起与改革风险相匹配的农民住房保障体系,这应作为宅基地制度改革必须遵守的底线原则留存。综上所述,本文认为,在坚持农地集体所有权性质的前提下,以“集体所有,赋权盘活,住有所居”为主线的制度内核,是中国未来农村宅基地制度的基本架构。其中,集体所有是基本原则,赋权盘活是改革重点,住房保障是民生底线。

## 二、宅基地财产功能实现的权利制度改革重点:转让权与抵押权

### 1. 权利体系改革重点之一:赋予转让权

在原《民法》《物权法》《土地管理法》中,以“宅基地”“买卖”“交易”“流转”等词作为关键词分别检索,结果显示,仅《土地管理法》第 62 条指出“农村村民出卖、出租、赠予住宅后,再申请宅基地的,不予批准”。可见,我国现行法律并未有宅基地使用权转让限制性方面的具体规定。但是,在国务院的系列规范性文件之中,转让限制性规定不断被反复强调。具体而言,宅基地使用权转让的限制性是指:仅允许宅基地在集体经济组织成员间进行流转,而且禁止城镇居民参与宅基地流转。在这一规定之下,有流转参与资格的竞买者均至少拥有一块无偿获得的宅基地,而最大的需求主体——城市居民又不具备流转参与资格,由此必然使宅基地财产成为难以流动的“死产”,其财产价值大打折扣,所承载的财产属性无法释放<sup>[17-18]</sup>。而且,从城乡居民权利平等角度看,这种规定也缺乏正当性。因为城镇居民拥有对保障性房改房交易流转的权利,而农村居民对拥有类似保障性质的宅基地却未享有同等的处置权利。此外,这种限制性规定剥夺了非村集体组织利用土地资源和房产资源的机会,既是对城镇居民的一种歧视<sup>[19]</sup>,也将因交易管制而剥夺农民宅基地财产权益的实现机会。最后,由于产权转让受限,人们无法进行正式合法交易,因而在城市周边催生了大量宅基地“灰色交易”市场以及小产权房市场,这导致了政府管制无序甚至缺失现象的产生。这也反映出简单地用“堵”的方式限制流转,已十分不适应于当前宅基地的财产功能定位<sup>[3]</sup>。在依法治国背景下,发展规范的宅基地市场并使之合法化才是根本之策<sup>[20]</sup>。

财产权的交易性是市场发挥作用的前提。如果不赋予宅基地使用权的转让权能,宅基地的财产价值就无法在市场交易中得以实现<sup>[21]</sup>。无论是从我国市场化改革的总体要求看,还是从现行《物权法》将宅基地使用权界定为用益物权的法律规定看,赋予宅基地的处分权利均属于题中应有之意。但需要注意的是,赋权改革需要逐步推进:第一,拓宽宅基地的交易地域,但实行有差别的交易规则。具体而言,交易范围可从“集体内”拓展到“集体外”。受让人为本集体经济组织成员的,可以取得宅基地的使用权;受让人为非本集体经济组织成员的(外村居民或城镇居民),只能获取宅基地使用权的租赁权;若受让方条件相同,本集体经济组织成员可优先享有宅基地受让权。该规则的设立,不仅使宅基地使用权的财产属性得到强化,同时也对转让权作了必要的限制,即非集体经济组织成员获得的仅是宅基地使用权的租赁权,而非宅基地使用权。第二,放宽宅基地交易方式:买卖、竞拍、互换和入股。受区位条件、经济条件、自然条件等因素限制,部分农村地区若仅通过租赁的形式可能无法吸引买方的关注,为促进这些地区宅基地财产价值的快速提升和兑现,可放宽宅基地交易形式,通过多元化交易兑现宅基地蕴含的市场价值,即不仅允许双方对宅基地使用权进行出租,还允许转让方和受让方通过互换、入股、指标交易等方式进行转让。在试点地区,河南通过推行“复垦券”竞拍、浙江义乌通过构建“集地券”市场、湖南浏阳通过直接竞拍的形式,有效丰富了当地的宅基地交易方式,盘活了宅基地使用权交易市场。第三,规范宅基地使用权的交易条件。对于出让方,需要审核其用于交易的宅基地获取渠道是否符合规范、宅基地交易面积是否超标,确保其拥有交易资格。同时,从地理位置、面积大小等方面对宅基地的交易价值进行评估,并给出官方“指导价格”,防止出现“地一价”不匹配的现象。值得注意的是,官方“指导价格”制度已全面在浙江义乌的试点地区实施,并取得不错的实施成效<sup>[22-23]</sup>。对于受让方,应规定有且仅有购买一处宅基地使用权的资格,以此防止“囤房”“炒房”等现象的发生。

## 2. 权利体系改革重点之二:赋予抵押权

《物权法》的第184条规定:“宅基地等集体所有的土地使用权不得抵押。”若遵循“房地权利一体处分”原则,农民房屋所有权将因这一“房地权利一体抵押”规则而无法展开。结合现有试点改革的实践经验看,采取的处理方式是:修改《物权法》中有关宅基地使用权不得抵押的规定,使农民房屋财产权抵押贷款试点获得临时性的法律认可。同时,《“两权”抵押指导意见》(以下简称《指导意见》)明确指出“探索农民住房财产权抵押担保中宅基地权益的实现方式和途径”。在宅基地“三权”分置的背景下,这意味着可以探索农民房屋财产权和抵押权相互分离的“房地分离”模式,具体而言,即受让人只获取房屋所有权,而不赋予宅基地使用权;受让人获取的房屋所有权的土地权源是宅基地使用权的租赁权<sup>[12]</sup>。

2018年中央一号文件提出:“要完善农村闲置农房和宅基地政策,鼓励利用闲置农房和宅基地发展一些新的产业。”但是,产业发展需要资金撬动。土地是农民最重要的财产,通过土地抵押融资,发展各种形式的“共建、共营、共享”经济体系,由此释放宅基地的制度红利,无疑是最为重要、最为现实的逻辑起点。因此,无论是为了让宅基地使用权回归财产权本真,还是为了通过宅基地用益物权完善来撬动社会资金投入,都应将《物权法》中关于禁止宅基地使用权抵押的规定删除,从而使宅基地使用权被赋予更深层次的抵押权能,确保《指导意见》落到实处。一个值得关注的试点现象是,广东佛山南海在宅基地改革试点实践中,已开始对宅基地租赁权进行独立登记,并允许以租赁权申请抵押贷款。这意味着,已有的定限物权还可以进一步细分、登记和确认,进而赋予农民盘活宅基地更多的可操作的权利空间。与此同时,构建一套有效的宅基地抵押转让风险管控机制是盘活宅基地抵押权的重要制度保障。具体而言,应探索构建完备的抵押物处置、贷款风险保障、贷款风险分担等机制,帮助借贷双方进一步缓释风险冲击。这不仅能提高农民宅基地抵押贷款的覆盖面、可获得性和可持续性,防范、控制和化解风险,而且能提高借贷双方参与宅基地使用权抵押贷款的积极性。如四川泸县规定,金融机构以贷款申请人的年龄、所抵押宅基地的情况、信用水平、借贷用途、还款能力等因素为标准,决定贷款期限、额度、利率、抵押率,向符合要求的宅基地抵押人提供贷款。

## 三、宅基地的取得方式与持有期限:从无偿到有偿,从长期到限定70年

### 1. 宅基地取得方式:从无偿到有偿

1963年最高人民法院在《关于贯彻执行民事政策几个问题的意见(修正稿)》中首次对宅基地的获得方式进行界定,即依法申请,无偿取得<sup>[24]</sup>。以此为基础,中央政府从法律层面进一步规范了宅基地的取得方式,《土地管理法》第62条第1款规定:“农村村民一户只能拥有一处宅基地”,最终形成“无偿获取,一户一宅”的宅基地获取方式。然而,如果赋予宅基地使用权的转让、抵押权,原有宅基地取得方式可能面临三个方面的难题:首先,农民在交易或抵押宅基地使用权的过程中,势必加大宅基地面积占有使用的不平衡问题,虽然《土地管理法》第62条指出:“农村村民出卖、出租、赠予住宅后,再申请宅基地的,不予批准”,但应然与现实的冲突,可能导致更多的不公平隐患。其次,随着宅基地交易价值的不断增长,民众对宅基地的需求也会随之提高,势必会有农民利用“规则漏洞”申请多余的宅基地用于满足个人经济利益。具体而言,根据以户为单位的分配原则,当子辈户口脱离父辈家庭,组建新家庭时,便获得申请新宅基地的资格。由于申请宅基地不需要花费任何代价,且新宅基地使用权还可以通过交易、抵押的方式产生经济收入,这必然促使满足资格的子辈农民向集体申请新的宅基地。更重要的是,即使子辈将新宅基地使用权交易给他人,子辈还可以住回父辈宅基地,不需要面临“失宅”风险。整体而言,这种“合乎规则”的做法将造成权利滥用的危害。除上述两点外,从资源约束角度来看,受城镇建设用地资源日益稀缺、宅基地总量指标限额等因素的影响,东部沿海等地区宅基地的无偿分配制度已陷入“无地可分”的僵局。此现象从侧面说明,为适配宅基地转让权与抵押权改革,调整宅基地获得方式,几乎不会引发“患不公”式的社会矛盾,反倒是一种合理的制度安排<sup>[2,25]</sup>。

2015年,中共中央办公厅和国务院办公厅为解决“无偿获取”引发的“一户多宅”“超标占用”等问题,曾在《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

《改革试点工作意见》)中提出“宅基地有偿使用制度”。由于该制度仅针对试点地区,故未在全国范围内大幅度推广。但是,这一制度对于调整现行宅基地取得方式具有一定的参考性。宅基地的有偿使用不仅能够通过统一、规范的收费标准,确保在规则层面上,农村居民和城镇居民获取宅基地机会的公平;而且能够通过提高获取代价的方式,约束农民的超占行为,有效防止农民滥用宅基地资格权,确保资源的合理分配和利用。因此,以《改革试点工作意见》为基础,按照市场化标准可对“有偿获取”制度内容进一步细化和延伸:第一,设立临界值,酌情实行宅基地有偿申请。乡镇可根据管辖区域内宅基地资源储备情况,选取某一时点为临界值,超过该值后集体内所有宅基地申请均需按照面积缴纳对应数额的手续费。这一规则不仅为制度的实施设立了缓冲期,使农民在观念上更加容易接受“无偿”至“有偿”转变,而且选取宅基地资源储备情况作为是否实施“有偿获取”的标准,也突显了改革的必要性。第二,宅基地有偿选位。根据宅基地所处地理位置,如临近公路、水塘、丛林等自然因素分情况设置选位费,缴费村民可挑选心仪的宅基地;不缴纳村民按照随机分配的原则获取宅基地。第三,补缴超标使用费。对于规则出台前宅基地面积超标的农民,采取“政府定价、村定标准、动态调节”的方法,对超占部分实行“分段+调节”的阶梯式收费。如若农民不愿补缴超标使用费,则需退还超标部分的宅基地面积。该规则弥补了“一户多宅”“超标占用”等问题对集体公共利益的危害。值得注意的是,浙江义乌、四川泸县、湖南浏阳以及江西新余等改革试点地区已分别对上述措施进行了实践。这反映了这些规则具有一定的操作性、参考性和实施价值。

## 2. 宅基地持有期限:从长期到限定 70 年

国家政策和法律法规对农村居民宅基地的申请资格、占有数量、使用面积的获取有着严格规定,但是,至今未对宅基地使用权期限做出界定,农民可以无成本地长期拥有宅基地使用权。同时,2020年6月颁布的《不动产登记操作规范(试行)》(以下简称《规范》)明确规定:“非本村集体经济组织成员(含城镇居民),因继承父辈(祖辈)房屋占用宅基地的,可按相关规定办理确权登记,在不动产登记簿及证书附记栏注记‘该权利人为本农民集体经济组织原成员住宅的合法继承人’”<sup>①</sup>。这意味着农民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。综上所述,理论上说只要拥有合法的继承人,那么宅基地使用权则可以一直在农民及其子女间传递和延续。进一步而言,在放开宅基地转让权与抵押权的假设背景下,农民可以通过交易或抵押“无限期”使用权换取永久性经济利益,同时这种经济利益还被赋予了继承性的特征,可在家族内无限延承。一方面,这会导致宅基地使用权演变成个人固化的权利和财产,无形之中架空了集体所有权,致使集体所有权具有的支配、处分、占有等功能无法发挥效用,陷入“名存实亡”的困境,对村集体成员的利益造成侵害<sup>[26]</sup>。另一方面,这意味着越早加入村集体的农民拥有更多分配宅基地资源的机会,导致宅基地使用权锁定在“原住民”手中的“资源垄断”局面,不利于土地资源利用的合理流动,甚至可能引发宅基地流转交易中出现“垄断价格”问题。

解决上述困境,需要明确的关键问题是“农民获得的是什么样的使用权”和“这个权利到底能用多久”。首先,在法律层面上,应明晰农民宅基地使用权实质上属于一种特殊的租赁权。从法理角度而言,由于宅基地所有权属于集体,宅基地使用权即为农民集体所有权上设定的用益物权<sup>[27]</sup>。因此,在实操层面,农民向集体申请宅基地使用权的行为,实质上类似于一种权利租用的过程。只是基于宅基地制度拥有的特定背景,出租方(集体组织)仅明确了承租方(农民)的权利范围,未明确权利期限。因此,在现有法律规定的基础上,应对这种行为在性质层面进行更精准的界定,即无论农民或其子女获得的均为法定租赁宅基地使用权的权利。这不仅从法律上进一步明晰了宅基地的权属性质,而且租赁的概念有助于农民更好地理解自身拥有的权利。其次,在保障农民及其继承人可以正常行使和继承所有权的前提下,将宅基地使用期限设置为 70 年。既然农民从集体获得宅基地的实质方式为租赁,那么就需要对租赁期限进行准确的限定。具体而言,参照“国有土地建设用地使用期限”的规定,与其保持一致,即根据《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》(以下简称《条

① 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〉》。

例》第12条的规定,将城镇户籍继承人宅基地使用权年限设置为70年。需要说明的是,之所以按照《条例》的规定进行期限设置是因为:一是从法律法规角度而言,《土地管理法》修正案规定:“集体建设用地的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠予、抵押等,参照同类用途的国有建设用地执行”<sup>①</sup>;二是从土地性质角度而言,农村集体建设用地和国有土地建设用地均属于建设用地,所以两种用地的期限设置可相互参照。

#### 四、宅基地居住保障措施的多样化:从宅基地保障到居住权保障

现行宅基地制度是基于“居者有其屋”目标的中国特色农村土地使用制度<sup>[28]</sup>。显然,无论宅基地制度如何改革,都不能忽视宅基地使用权住房保障功能的重要性。因为住房保障是农民的基本权利和基本公共服务均等化的重要内容。但是,上述的改革措施,可能对农村居住保障造成威胁。因此,需要构建起与改革风险相匹配的农民居住保障制度,从而达到既激活土地财产功能,又保障农民居住权的双重目的。《改革试点工作的意见》提出要“探索农民住房保障在不同区域户有所居的多种实现形式”。《土地管理法》第62条第2款指出:“人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区,县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上,可以采取措施,按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居”。其中,关于“一户一宅”向“户有所居”的折中处理措施,为解决上述问题提供了一个可行思路。

在宅基地财产权利导向改革和供地形势日益紧张背景下,“一户一宅”的住房保障形式越来越难以以为继,需要跳出固有的“一户一宅”思维圈,采取灵活多样的居住保障方式,构建起完备的社会兜底保障机制。近期的居住保障措施,可以根据不同区域的人地禀赋特征,采用分类试点的方式。传统农区可以继续实行“一户一处宅基地”的方式。非农产业比较发达的地区宜探索“相对集中统建、多户联建”方式,以“一户一房”落实住房保障功能。地处城镇建设用地规模范围内的农区,在不损害农民居住权利的前提下,探索利用退出回收、闲置回收的宅基地资源,采用统规统建农民住宅小区和保障性公寓方式,按“户有所居”落实住房保障功能。住房保障方式从“一户一宅”到“一户一房”,再到“住有所居”的转变,不仅能更有效地提供住房保障,而且能够节约、集约利用建设用地,规范建房管理,夯实农村生态宜居功能。在试点实践中,浙江义乌推行了乡村集中联建的方式,湖南浏阳推进了农民集中居住小区建设方案。从长期发展看,顺应城乡融合发展趋势下城乡居民双向流动,则需建立起城乡一体的居住权保障体系,弱化农民的成员权身份,强化其公民权身份。逐步将宅基地初始取得的资格权与其后的宅基地使用权的转让权相剥离,与此同时,构建居住保障的城乡联动机制,促进城镇和农村保障性住房一体化发展,让农民享有城市居民同样的住房保障。为缓解供地形势日益紧张的局势,可放宽保障居住范围,农村居民可根据自身情况,任意选择一处城镇或农村保障性房源作为自己的保障性住房。这不仅最大程度地满足农民的居住权保障,而且加深了城镇与乡村的联结,有利于城乡一体化建设,构筑新型城乡关系。

#### 五、小结

现行宅基地制度安排侧重于农民集体成员权身份的住房保障功能,财产权功能被弱化。但是,随着中国的城乡结构转型,在“农一代难进城,农二代难返乡”的代际变动格局下,宅基地制度改革亟需回应其财产属性功能,从原来的“居住保障导向中谋求财产功能”转向“在财产功能导向中维护居住保障”。由此,本文提出“集体所有,赋权盘活,住有所居”的改革线索,认为未来改革的重点在于:一是强化宅基地使用权的用益物权,明确农民宅基地使用权的抵押、转让权能,为赋权盘活宅基地提供合法化权利。二是宅基地取得方式从“无偿取得”改为“有偿取得”,持有期限从长期到限定70年。这既是解决目前超占宅基地的有效途径,也能为房地分离抵押、转让提供了可供选择的路径;三是多种形式

① 参见《全国人大常委会关于修改土地管理法等的决定》。

解决农民的住房保障问题,逐步从基于集体成员身份权的宅基地实物保障方式,最终转向基于公民权的居住权保障。

需要指出的是,近年来各地宅基地的改革试点积累了不少经验,应全面科学评估试点的成效和风险,将当地实践证明行之有效的改革举措,给予承认并合法化,上升为正式的法律制度,而不能因为与现行法律有冲突或学术界有争议而简单地否定。当然,承认并合法化试点创新做法,也不是全盘接受,对于仍存有异议的改革举措,要慎之又慎,给予继续试点改进的法律授权,进一步探索完善。这也是中国渐进式改革坚持的一贯逻辑。总之,需要客观地认识宅基地制度变化趋势,以适应不断变化的形势要求,保障农民的土地权益,实现农民土地财产权价值。

### 参 考 文 献

- [1] 刘守英.农村宅基地制度的特殊性与出路[J].国家行政学院学报,2015(3):18-24,43.
- [2] 胡新艳,罗明忠,张彤.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[J].农业经济问题,2019(2):73-81.
- [3] 张克俊,付宗平.基于功能变迁的宅基地制度改革探索[J].社会科学研究,2017(6):47-53.
- [4] 温铁军.我国为什么不能实行农村土地私有化[J].红旗文稿,2009(2):15-17.
- [5] 曹锦清.中国土地制度、农民工与城市化[J].中国农业大学学报(社会科学版),2016(1):24-39.
- [6] 贺雪峰.慎重稳妥推进农村宅基地管理制度改革完善[J].中国党政干部论坛,2014(6):18-20.
- [7] 韩康.启动中国农村宅基地的市场化改革[J].国家行政学院学报,2008(4):4-7.
- [8] 张军扩.关于深化农村宅基地制度改革的思考[J].山东经济战略研究,2017(6):41-45.
- [9] 周其仁.打通城乡合法土地交易之势不可阻挡[J].中国西部,2014(7):46-47.
- [10] 巴泽尔.产权的经济分析[M].上海:上海人民出版社,1997.
- [11] 蔡立东,姜楠.农地三权分置的法实现[J].中国社会科学,2017(5):102-122.
- [12] 高圣平.农村宅基地制度:从管制、赋权到盘活[J].农业经济问题,2019(1):60-72.
- [13] 汪洋.集体土地所有权的三重功能属性——基于罗马氏族与我国农村集体土地的比较分析[J].比较法研究,2014(2):12-25.
- [14] 陈丹.宅基地“三权分置”下农民财产权益的实现路径[J].农村经济,2020(7):54-62.
- [15] 刘国栋,蔡立东.农村宅基地权利制度的演进逻辑与未来走向[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(6):115-124.
- [16] 《中国国土资源报》报社,胡存智.宅基地改革方向是扩大权能而非自由买卖[J].国土资源,2014,(1):28-29.
- [17] 陈小君,蒋省三.宅基地使用权制度:规范解析、实践挑战及其立法回应[J].管理世界,2010(10):1-12.
- [18] 周文,赵方,杨飞,等.土地流转、户籍制度改革与中国城市化:理论与模拟[J].经济研究,2017,52(6):183-197.
- [19] 李凤章,李卓丽.宅基地使用权身份化困境之破解——以物权与成员权的分离为视角[J].法学杂志,2018,39(3):68-76.
- [20] 龙开胜.宅基地使用权制度改革的现实逻辑与路径选择[J].社会科学家,2016(2):10-15.
- [21] 杨一介.宅基地使用权规制规则反思:冲突与回应[J].云南大学学报(社会科学版),2018,17(4):118-127.
- [22] 汪明进,赵兴泉,黄娟.农村宅基地“三权分置”改革的经验与启示——基于浙江省义乌市的实践视角[J].世界农业,2019(8):104-108.
- [23] 卢江海,钱泓澎.制度变迁视角下宅基地使用权流转市场研究——基于义乌市宅基地“三权分置”改革实践[J].财经论丛,2019(11):102-112.
- [24] 刘守英,熊雪锋.产权与管制——中国宅基地制度演进与改革[J].中国经济问题,2019(6):17-27.
- [25] 夏柱智.土地制度改革背景下的宅基地有偿使用制度探索[J].北京工业大学学报(社会科学版),2018,18(1):14-20.
- [26] 魏晖,巩前文.农村宅基地闲置的主要类型及分类治理对策[J].世界农业,2020(10):13-19,135.
- [27] 韩松.宅基地立法政策与宅基地使用权制度改革[J].法学研究,2019,41(6):70-92.
- [28] 董祚继.谋定而后动(上)——十八届三中全会后土地政策走向分析[J].中国土地,2013(12):8-12.

(责任编辑:陈万红)