

DOI: 10.13253/j.cnki.ddjgl.2022.04.005

# 农村宅基地制度：变迁历程、演变逻辑与改革路径

任育锋<sup>1</sup>，李哲敏<sup>1,2</sup>，芦千文<sup>3</sup>

(1. 中国农业科学院农业信息研究所，北京 100081；2. 中国农业科学院研究生院，北京 100081；3. 中国社会科学院农村发展研究所，北京 100732)

**[摘要]**农村宅基地制度改革是激活农村土地要素资源的重要举措。在全面推进乡村振兴、构建新型工农城乡关系的关键时期，亟须创新农村宅基地制度，为实现农民农村共同富裕创造有利条件。通过梳理我国农村宅基地制度变迁历程并分析其演变逻辑，发现农村宅基地制度变迁是以不断化解人地矛盾、有效利用宅基地为主线，以不同阶段发展战略、城乡关系、人地关系、农民诉求演变为推力，以保护土地资源、提高利用效率为现实需求，以强制性和诱致性、突变性和渐进性相结合的制度演变，推动宅基地利用格局由固化权利、封闭空间向放活权利、开放空间格局转变，推动宅基地属性由生活资料单一功能向生活、生产、财产、保障多重功能转变。面向2035年农业农村现代化目标，创新农村宅基地制度，要把尊重农民意愿落到实处，认清农业农村对城乡融合的重要性，遵循土地要素市场配置规律，以大历史观稳慎推进农村宅基地制度改革，有序发挥宅基地多重功能。

**[关键词]**农村宅基地制度；农业农村改革；乡村振兴；农业农村现代化；共同富裕

**[中图分类号]** F321.1

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1673-0461 (2022) 04-0034-08

## 一、引言

土地是城乡发展最基本、最重要的要素。在新发展阶段，推进乡村全面振兴和新型城镇化道路，仍离不开大量的土地要素投入。在当前耕地资源紧张、可利用土地资源有限的背景下，盘活利用农村宅基地是挖掘土地资源潜力的主要方向。对于农民来说，宅基地具有生产资料和生活资料的双重属性，具有社会保障的特殊功能。特别是应对农村老龄化问题，宅基地是返乡留乡农村老人的兜底保障。如何既为推进乡村全面振兴、新型城镇化，构建新型工农城乡关系，提供土地要素保障，又为探索农民持续增收机制，满足农民社会保障需求，促进乡村经济社会稳定发展，是健全完善农村宅基地制度亟待关注的重大课题。现有农村宅基地制度框架，是新中国成立70多年来逐步探索形成的，为支撑我国工业化、城镇化迅速推进和经济持续发展发挥了重要作用，但也存在一户多宅、新户无宅、闲置浪费、低效利用等突出问题<sup>[1]</sup>。如何推进农村宅基地制度改革，

是当前深化农村改革的重要议题。

目前，关于农村宅基地制度的研究主要集中在变迁历程梳理、影响因素和完善对策3个方面。一是变迁历程研究。现有研究主要根据宅基地所有权性质演变与原始取得主体演变<sup>[2]</sup>、权属性质演变<sup>[3]</sup>、宅基地管理规则演变<sup>[4]</sup>、宅基地集体化过程<sup>[5]</sup>等把农村宅基地制度变迁划分为不同阶段并分析阶段特征。二是影响因素研究。部分学者利用制度变迁理论分析认为土地要素相对价格、利益相关者博弈<sup>[6]</sup>、土地所有制<sup>[7]</sup>、乡村发展形态<sup>[8]</sup>等是影响我国宅基地制度变迁的重要因素。三是完善对策研究。部分学者从解决农村宅基地利用问题出发，提出了完善宅基地用益物权，推进宅基地有偿使用和流转<sup>[9-11]</sup>，建立适应乡村振兴和城乡经济双循环的配套制度<sup>[12-13]</sup>等健全完善农村宅基地制度的对策。总体来看，上述研究更多是沿着时间脉络的历程梳理，缺乏基于历史背景和实际需求的演变逻辑分析，对未来演

收稿日期：2022-01-22

基金项目：中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学研究项目《农村宅基地制度改革试点情况跟踪研究》(RKX202025C)；中国农业科学院农业信息研究所基本科研业务费项目《农村宅基地制度改革助力乡村振兴的逻辑机理及实现路径》(JBYW-AII-2021-20)。

作者简介：任育锋(1988—)，女，河南范县人，博士，中国农业科学院农业信息研究所助理研究员，主要研究方向为土地(宅基地)经济；李哲敏(1970—)，女，福建安溪人，博士，中国农业科学院研究生院二级研究员、博士生导师，主要研究方向为农业农村信息监测、分析与预警研究；芦千文(1989—)，男，山东临清人，博士，中国社会科学院农村发展研究所助理研究员，主要研究方向为农业生产性服务业和农业经济史。

变趋势的关注较少, 适应构建新型工农城乡关系、实现农民农村共同富裕的迫切需求, 创新农村宅基地制度的深化改革方向判断关注较少。在上述研究基础上, 以新的视角梳理农村宅基地制度变迁过程, 分析其演变逻辑, 并从新发展阶段的需求出发, 提出深化农村宅基地制度改革的方向, 对于推进乡村全面振兴、构建新型工农城乡关系、促进农民农村共同富裕具有重要意义。

## 二、农村宅基地制度变迁历程

农村宅基地制度的形成和演变以国家发展战略为导向, 以农民发展需求为基础, 以政府和农民互动为推力, 以处理好农民增收、农村发展与工业化、城镇化关系为基点, 以发挥宅基地的多重要素功能为目标。与已有研究中侧重变迁过程本身的梳理不同, 本文从不同阶段的乡村发展环境、制度需求和制度供给入手, 清晰地呈现农村宅基地制度的变迁过程以及动因。参考丁关良<sup>[2]</sup>、杜焱强等<sup>[14]</sup>的阶段划分, 本文把农村宅基地制度变迁划分为如下 5 个阶段。

(一) 1949—1961 年: 建立农村宅基地农民所有制

新中国成立之初, 全国九成人口在农村, 其中无地、少地人口超六成。1949 年农村人口 4.84 亿人, 占总人口的 89.30%; 其中, 3 亿人为无地或者少地农民, 占农村人口的 61.98%<sup>[15]</sup>。这种情况下, 维持乡村社会稳定与恢复农业生产是乡村发展首要任务, 当务之急是让农民获得土地, 确保有地种、有屋居。1949 年 9 月 29 日, 中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》, 提出要有步骤地建立农民土地所有制, 并强调“必须保护农民已得土地的所有权”。到 1953 年春, 除新疆、西藏等少数民族地区以及中国台湾外, 我国大陆普遍实行了土地改革, “耕者有其田”的农民土地所有制普遍建立起来。这一时期, 制度和政策上没有明确划分宅基地这一用地类型, 宅基地作为房屋的承载, 同样归农民所有。1950 年 6 月 30 日, 中央人民政府委员会通过和颁布实施的《中华人民共和国土地改革法》, 明确实行农民的土地所有制, 将土地、房屋和其他生活资料统一、公平合理地分配给贫困农户, 并颁发土地所有证书。1954 年 9 月 20 日, 第一届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》, 明确规定国家依法保护农民土地和其他生产资料所有权。因此, 伴随着土地改革, 宅基地农民土地所有制一并建立起来, 实现了农民“耕者有其田”“居者有其屋”。这极大地调动了农民参与社会主义建设的积极性, 为实行社会主义改造、顺利推进农业合作

化奠定了坚实基础。

(二) 1962—1981 年: 建立农村宅基地农民集体所有制

在经济社会发展得以恢复的基础上, 国家提出了“四个现代化”的发展战略。围绕实现“四个现代化”, 国家坚持国防、工业优先发展、农业支持国防、工业的基本策略, 重视农业农村的资源和食物保障功能, 限制农村人口向城市流动。1956 年, 社会主义改造完成后, 我国建立起社会主义公有制的基本制度。农民集体所有制是社会主义公有制在农村的实现形式, 这是借鉴苏联经验教训探索出来的社会主义制度创新。人民公社体制普遍建立起来后, 特别是随着“三级所有、队为基础”的确定, 集体所有制范围扩展到宅基地, 明确宅基地归生产队所有, 即农民集体所有。所有权和使用权“两权分离”的农村宅基地制度安排也得以形成。1962 年 9 月 27 日, 中国共产党第八届中央委员会第十次全体会议通过了《农村人民公社工作条例(修正草案)》, 规定大队范围内土地归生产大队所有, 并明确“社员的房屋, 永远归社员所有”。这些规定在执行过程中, 各地理解不一致, 政策解释不清、宣传不一, 引起了农民误解, 发生了乱砍宅基地内树木和出卖房屋等问题。为此, 1963 年 3 月 20 日, 中共中央专门发出了《关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》, 进一步明确宅基地归生产队集体所有, 不准出租和买卖, 社员可长期使用, 不得随意收回、调剂。地上农房、附属用房等附着物的所有权属于社员, 可以对房屋进行买卖或租赁, 但是发生买卖行为后, 同时转移了宅基地使用权。这样, 国家通过“一刀切”的制度供给, 实现了农村宅基地制度由农民所有制向农民集体所有制的转变。

(三) 1982—2003 年: 探索农村宅基地规范管理制度

农村改革启动后, 家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制作为农村基本经营制度迅速建立起来。随着人民公社解体, 要素市场化改革在农村稳步推进, 乡镇企业“异军突起”, 推动了农村工业化、农业现代化、城镇化迅速发展, 产生了大量的用地需求, 用地压力逐步显现。同时, 乡村人口迅速增加, 形成了宅基地供给缺口, 新户无宅问题逐步显现。这一背景下, 宅基地管理和利用不规范问题开始显现, 如乱占耕地建房、超大块宅基地及乡镇企业通过果园、林地圈地等现象逐步增多。为规范农村宅基地管理, 满足农民宅基地需求, 国家开始探索农村宅基地规范管理和利用的制度安排。1982 年 2 月 13 日, 国务院出台《村镇建房用地管理条例》, 明确村镇建房必须统一规划、节约用地, 就地改造的应充分利

用原有的宅基地和村镇空闲地；社员对宅基地只有按照规定用途使用的使用权，个人建房应按照规定办理申请、审查、批准的手续；各地要规定社员宅基地面积标准；社员可以买卖房屋，但宅基地使用权随之转移，并且一旦出卖、出租房屋的不得再申请；生产队回收社员迁居、拆除地上附属物腾出的宅基地。这标志着农村宅基地规范管理制度的确立。上述基本原则和核心措施被写入1986年6月25日公布的《土地管理法》。但这些规范管理制度，并未完全解决宅基地的用地矛盾，违规审批、使用宅基地和乱占耕地问题现象一直存在。对此，国家逐步完善规范管理制度。一是从允许到禁止城市居民下乡获得宅基地。《村镇建房用地管理条例》为城市居民下乡使用宅基地留了制度通道。1986年公布的《土地管理法》规定，有需求的城镇非农业户口居民在获得县级人民政府批准后，可以使用集体所有土地建设住宅。1998年《土地管理法》修订后，删除了相关内容。1999年5月6日，国务院办公厅发布《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》，明确城市居民不能申请使用集体土地建房，不能购买农房，不得向违法建造、购买的房屋发放相关证书（集体土地使用证、房屋所有权证等）。这样就从制度上堵住了城市居民下乡买地或租地建房的可能。二是初步确立“一户一宅”的宅基地管理原则。1997年4月15日，中共中央、国务院发布了《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》，明确“农村居民每户只能有一处不超过标准的宅基地”。三是试行农村宅基地有偿使用制度。1988年开始，国家在山东德州地区以及全国200多个县，选择经济基础较好、耕地资源紧张的县、乡、村试点实施农村宅基地有偿使用制度，建立和完善土地使用费管理制度。《国家土地管理局关于加强农村宅基地管理工作请示的通知》对此进行了肯定，明确要进一步搞好试点。1993年7月22日，中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于涉及农民负担项目审核处理意见的通知》中，农村宅基地有偿使用收费和超占费被列为增加农民负担的不合理收费，要求相关部门取消这两项收费。

（四）2004—2011年：探索农村宅基地有效利用制度安排

以2004年中央一号文件开始再次聚焦“三农”为标志，我国工农城乡关系发生了重大转折，由农业支持工业、农村服从城市转向了工业反哺农业、城市反哺农村。为解决城乡收入差距持续拉大、农民收入增长缓慢的难题，国家加快城乡劳动力市场改革，推动农民进城务工赚取工资性收入，形成了大量农民工群体。同时，把农业农村发展摆上重要议程，出台大量惠农强农政策，

加快推动农业现代化，开展新农村建设。随着大量农村劳动力进城务工，农村宅基地由总量紧缺矛盾转向总量不足与局部闲置的双重矛盾。特别是在农村劳动力转移充分的偏远山区或省份，农村空心化问题突显，宅基地浪费严重。这种情况下，国家具有提高宅基地利用效率，盘活土地资源支持工业化、城镇化和乡村建设的迫切需求；转移进城的农民工，尤其是常年在外或落户城市的部分农民工，迫切需要有效的宅基地使用权及其附着财产权益的实现形式。这一时期，农村宅基地制度的改革，由主要健全规范管理制度，转向规范管理与有效利用并重，并强调维护农民宅基地使用权的权益。一是严格宅基地管理制度。2004年10月21日，国务院颁发了《关于深化改革严格土地管理的决定》，明确要对宅基地审批制度进行改革和完善，再次强调禁止城镇居民购置宅基地，逐步加强农村宅基地管理。2004年11月2日，国土资源部印发了《关于加强农村宅基地管理的意见》，提出加强对农村宅基地的用地计划管理，改革和完善农村宅基地审批管理，尤其是规范申请条件和申请报批程序，坚决落实“一户一宅”规定。2010年3月2日，国土资源部发布的《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》，明确把新增农村宅基地建设用地纳入土地利用年度计划，占用耕地的依法落实占补平衡。二是推动农村宅基地盘活利用。《关于加强农村宅基地管理的意见》提出，要积极推进农村建设用地整理，加大盘活存量建设用地力度，鼓励开展调查清理工作，调查范围包括空心村、闲置宅基地、空置住宅和一户多宅；鼓励新建、改建、扩建住宅充分利用村内空闲地、老宅基地；制定激励措施鼓励一户多宅和空置住宅农民腾退多余宅基地。2010年3月2日，国土资源部发布的《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》，明确严控总量盘活存量，鼓励通过改造原有住宅，解决新增住房用地；逐步引导农民居住适度集中，推进农村居民点撤并整合和小城镇、中心村建设；因地制宜推进“空心村”治理和旧村改造。三是强化农村宅基地使用权权益。《关于加强农村宅基地管理的意见》提出，要加快推进农村宅基地登记发证工作，确保宅基地土地登记发证到户，切实维护农民合法权益。2007年3月16日第十届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国物权法》，明确宅基地使用权是用益物权，具有财产属性。2010年3月2日，国土资源部发布的《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》，要求建立农村宅基地动态管理信息系统，实现信息动态管理，包括申请、审批、利用、查处相关信息。

(五) 2012 年以来: 创新农村宅基地要素激活制度安排

党的十八大以来, 我国进入中国特色社会主义新时代, 新型工业化、城镇化深入推进, 农业农村现代化建设取得显著成就, 城乡收入差距拉大趋势得以扭转, 城乡基础设施互联互通、公共服务一体化迈出坚实步伐, 工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系格局初现端倪。农村转移劳动力由单纯的进城成为农民工转变为部分农民工落户成为市民、老年农民工返乡、年轻农村劳动力持续外流的新态势, 且老年农民工返乡、年轻农村劳动力持续外流会持续很长一个时期。新型城镇化深入推进, 大量农民工实现市民化, 他们仍保留宅基地使用权, 虽然部分有强烈的宅基地使用权退出意愿, 但由于缺乏变现途径, 只能将宅基地闲置; 相当一部分农民工预期年老后会返乡, 保留宅基地使用权的意愿强烈, 但常年外出务工使宅基地及农房空置, 希望通过流转等途径获得一定收益。大量新增农村居民户受限于严格的宅基地审批和用地指标紧缺, 无法获得宅基地建房, 只能以非正规形式购买宅基地使用权和房屋。同时, 推动乡村产业发展, 需要利用闲置的宅基地。这一背景下, 国家顺应发展需求和农民诉求, 主要是通过农村宅基地制度改革试点, 探索农村宅基地赋权拓能、盘活利用的有效形式, 推动宅基地权利从封闭走向开放, 保障农民收益和发展权益, 提高宅基地节约集约利用效率, 破解城乡发展建设用地矛盾, 为丰富中国特色土地制度提供新的制度亮点。2013 年 11 月 12 日, 党的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 首次明确提出要拓展农村宅基地和农房财产性功能, 推动农村宅基地制度改革试点, 探索农民增加财产性收入渠道。2014 年 12 月, 中央全面深化改革领导小组第七次会议审议通过的《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》, 就健全宅基地权益保障方式、完善宅基地审批制度、探索宅基地有偿使用和自愿有偿退出机制等部署改革试点工作, 在全国 33 个试点县(市、区)开展试点。2018 年中央一号文件部署宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”的改革工作, 选择山东禹城、浙江义乌和德清、四川泸县等开展试点。2020 年 6 月 30 日中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过了《深化农村宅基地制度改革试点方案》, 明确要积极探索落实宅基地“三权分置”的具体路径和办法, 实现好、维护好、发展好农民权益。试点改革工作探索形成的可复制、可推广的制度经验已经转化为法律, 成为农村宅基地制度改革创新的亮点所在。目前,

我国的农村宅基地制度已经集中体现在 2019 年 8 月新修订通过的《土地管理法》和 2021 年 7 月 2 日新修订通过的《土地管理法实施条例》中(见图 1)。

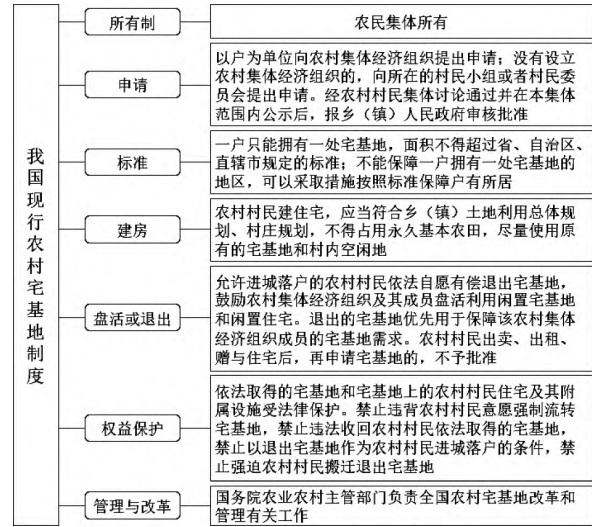


图 1 我国现行农村宅基地制度

三、农村宅基地制度的演变逻辑

舒尔茨在 1968 年发表的《制度与人的经济价值的不断提高》中, 提出了制度变迁“供需均衡”理论, 认为制度变迁是制度供给和制度需求互动匹配, 推动制度非均衡和均衡循环往复的过程<sup>[16]</sup>。新中国成立以来, 农村宅基地制度的变迁过程中, 制度供给方是中央政府, 制度需求方是包括中央政府在内的各级政府部门、基层组织、市场主体和农民。宅基地制度变迁是发展战略和形势、农民和市场主体需求变化导致制度供给与需求失衡, 诱发因宅基地使用管理而产生的问题, 为解决问题国家不断完善已有制度、出台新的制度, 进而实现制度均衡的过程。总体上看, 农村宅基地制度变迁是以不断化解人地矛盾、发挥土地要素功能为主线, 以不同阶段发展战略、城乡关系、人地关系、乡村发展演变为推力, 以保护土地资源、提高利用效率、促进农民发展为现实需求, 强制性和诱致性、突变性和渐进性相结合的过程。

(一) 适应发展目标和主体诉求多元化、复杂化, 推动供给主导转向需求诱导制度变迁

发展目标和主体诉求是引起制度变迁的基本牵引力量。制度供给满足发展目标和主体诉求的难易程度和成本取决于发展目标和主体诉求的复杂程度。一般而言, 越是单一目标、单一诉求, 制度供给的成本越小, 越容易实现。新中国成立初期, 实行农村宅基地农民所有制, 主要是为了满足农民“耕者有其田”“居者有其屋”的利益

诉求。在实行社会主义改造和建设过程中,实行农村宅基地农民集体所有制是为了探索社会主义公有制在农村的实现形式,促进农业农村发展为国家发展战略提供支持。有房住和生活资料的自由支配是农民基本的利益诉求,宅基地所有制的变化,不会影响这两项基本利益诉求,才形成了“两权”分离的制度安排。上述阶段的宅基地制度需求主体主要是政府和农民,制度供给的难度和成本较低,主要以政府创设制度为主。然而,随着经济社会的发展和市场化改革的深化,发展目标逐步多元化,从以经济迅速发展转向经济发展、粮食安全、农民增收、绿色发展等多个方面。制度需求主体逐步复杂化,从以政府和农民为主,转向各级政府、农民、基层组织、城市居民、乡镇企业及其他利益相关主体。最直接的利益主体——农民,也出现了明显分化,老年农民、年轻农民,务工农民、市民化农民、留守农民等。宅基地制度供给主体面对的发展目标和利益诉求多元化、复杂化后,制度供给需要统筹兼顾的方面迅速增多,制度供给成本明显提升,只能瞄准主要矛盾、解决主要问题,并依靠不同层级政府和基层组织的实践探索形成经验反馈给中央政府。这样,宅基地制度的变迁就由制度供给为主转向需求诱导。农村改革以后,宅基地制度的变迁呈现对宅基地的规范管理、有效利用、盘活资源的脉络,就是顺应了发展目标和主体诉求多元化、复杂化后主要矛盾和问题的变化。特别是党的十八大以来,宅基地制度改革更加注重农村集体与农民需求,改革步伐、内容与形式更加注重农民参与、农民意愿。这决定了未来农村宅基地制度创新的方向,主要是农民和农民集体利益诉求的演变方向。

(二) 适应城乡要素关系变化的演进节奏,推动固化权利、封闭空间向放活权利、开放空间的宅基地利用格局转变

新中国成立以来,我国城乡关系经历了城乡分割、城乡二元、以城带乡、城乡融合等演变阶段。农村宅基地的权利和利用格局经过了固化为农民和农民集体、封闭在农民的宅基地单一用途,堵住和收紧城市居民下乡占用宅基地建房的制度通道,向强化农民和农民集体宅基地权益保障、放活宅基地使用权,实现城乡融合背景下宅基地要素资源开放利用的新格局转变。城乡关系推动宅基地利用格局演变的内在关联是宅基地作为土地要素资源的角色定位转变和城乡要素关系的变化,尤其是要素市场化配置的增强,需要制度供给层面为宅基地的规范管理、有序利用提供制度保障。新中国成立初期,我国实行严格管控的户籍制度,形成了事实上的城乡二元分割的社会体制。虽然1961年之前农村宅基地具有较为完整的

私有制权属,但是宅基地供给相对宽松、城乡人口流动缓慢(主要是城市人口下乡很少),使宅基地的利用呈现相对封闭状态。20世纪60年代至90年代,城乡不对等的二元结构差距逐渐拉大,城乡间、农业与工业(服务业)间的人口流动加剧,城市居民下乡占用宅基地建房以及农民乱占耕地建房、宅基地私下买卖等逐步增多,宅基地管理面临挑战。同时,农村人口迅速增多,宅基地供给紧张压力凸显。为此,国家建立起了以“一户一宅、无偿使用、面积法定、限定流转”的农村宅基地制度,形成了“两权分离”的农村内部封闭的宅基地管理制度。这一时期,国家从限制城市居民下乡申请宅基地建房开始,逐步收紧对非农业户口和返乡城市干部职工的宅基地审批权限,到最终禁止城市居民下乡申请或购买宅基地以及农房(见图2)。21世纪以来,为解决城乡建设用地紧缺但农村宅基地闲置浪费的矛盾,国家推动农村宅基地制度改革试点,探索宅基地“三权分置”,宅基地权利和利用格局从固化封闭向放活开放转变。目前,国家尚没有在法律等制度层面放开宅基地面向农民集体以外的权能和利用限制。但党的十八大以来,农村宅基地制度改革试点的过程中,逐步允许农村宅基地通过自营、出租、入股、合作、抵押等方式,拓宽宅基地权能,实际上是在为放活权能、开放利用探索制度经验。2015年第一轮农村宅基地制度试点改革中,四川泸县、浙江义乌两地均将农村宅基地流转范围扩大至县域内所有人(包括城镇居民)。2020年新一轮农村宅基地制度试点改革中,浙江绍兴、象山、德清以及上海奉贤积极探索引进外来资本、人才盘活闲置宅基地和农房,发展民宿产业等。

(三) 适应农民与土地关系变化的演变节奏,推动生活资料单一功能向生活、生产、财产、保障多重功能的宅基地属性转变

农村宅基地制度安排的基本考量因素是宅基地的属性,主要是宅基地对于农民的作用,以实现农民基本利益诉求为底线目标的制度安排。宅基地对于农民的作用,从单纯的生活资料,逐步演变为生活资料、生产资料、财产资产和兜底保障的多重功能。多重功能都是农民的基本利益诉求,决定了宅基地在不同时期的属性不同。宅基地属性的变化既体现了宅基地与承包地的不同,也反映了宅基地与农民关系的变化。这是决定宅基地制度安排及变迁特殊性的根本原因。与农村承包地相比,农村宅基地承载更多功能属性,且宅基地功能逐步拓展。宅基地首先是生活资料,是农民实现有房住的基本载体。新中国成立后到20世纪90年代,农民收入来源主要依靠农业生产,耕地(农村改革后为承包地)是主要的生产

资料, 宅基地主要发挥生活资料的功能, 并为农业生产经营提供辅助功能。宅基地制度安排保障了其作为生活资料的功能, 只允许农民建设住宅使用, 对从事各种非农经营活动加以限制甚至禁止。20 世纪 90 年代到党的十八大召开前, 农民进城务工就业迅速增多, 收入逐步多元化, 对农村收入来源倚重下降。这一时期, 宅基地作为生活资料的属性进一步增强, 同时作为农民回乡有房住的兜底保障功能显现。这种利益诉求的转变要求宅基地制度变迁加强对农民宅基地权益的保护。党的十八大以后, 农民收入持续增长需要依靠乡村非农产业和产业融合发展的潜力, 农民迫

切需要以宅基地为基本要素参与乡村产业发展, 获得乡村产业发展的增值收益。这需要宅基地更多发挥生产资料功能, 与宅基地作为城乡发展的潜在要素资源相一致。同时, 经过长时间的发展演变, 新型城镇化进入构建新型工农城乡关系阶段, 农民尤其是进城务工农民, 逐渐形成了“亦工亦农、亦城亦乡”的生产生活状态<sup>[17]</sup>, 部分落户成为市民、部分返乡重新做回农民, 迫切需要发挥宅基地的财产属性和兜底保障功能, 从制度上打开农民在工农之间自由切换, 在城乡间进退有据的通道。这些正是当前农村宅基地制度创新的方向。

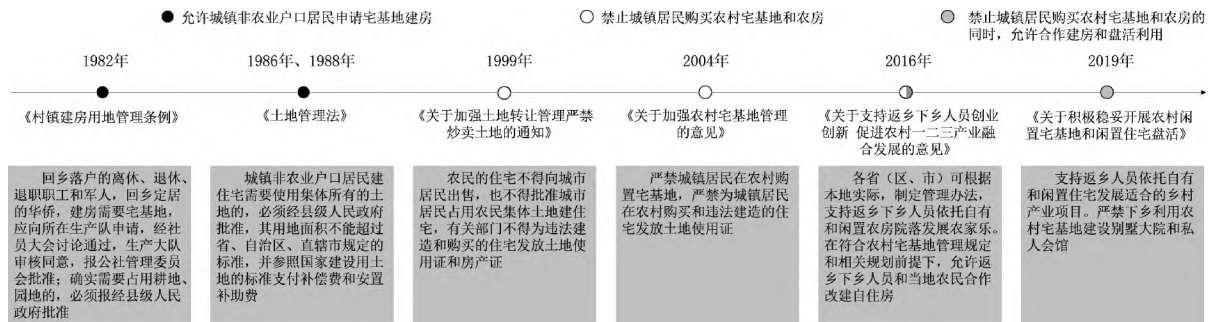


图 2 宅基地制度安排中关于城市居民下乡获取宅基地建房的政策演变

农村宅基地功能属性的变化, 为顺应农民和宅基地关系变化, 调整优化农民、农民集体在宅基地制度安排中的权能地位提供了遵循。一是宅基地与农民关系变化, 推动使用权固化向放活转变。农村改革前, 农村相对封闭, 农村宅基地与农民呈现较好的对应关系, 宅基地和农房呈固化状态。这种延续性与血缘、宗族延续性相互重叠, 造成了“宅基地是私产”的认知。农村改革后, 尤其是党的十八大以来, 在城乡融合发展政策推动下, 大量农民工常年务工、落户城市、扎根城市。国家持续强化农民宅基地使用权, 维护农民宅基地权益, 充分尊重农民意愿, 禁止以不合理利益诱导农民放弃宅基地使用权。以此为前提, 探索农户出租、出卖或退出农村长期闲置的宅基地使用权和农房的稳妥办法, 激活了宅基地要素功能, 提高了农村宅基地和农房的财产性收入。二是宅基地由资源变资产, 促进宅基地与农民集体关系变化。1962 年国家明确农村宅基地所有权归农民集体所有, 但相当长时期内, 农民集体对宅基地所有权的体现属于被“架空”状态, 造成农村宅基地管理中“看得见的管不了, 管得了的看不见”的怪相, 加剧了超标建设、一户多宅、乱占耕地建房等一系列问题。这是因为, 农民集体只承担了宅基地的管理职能, 宅基地资产属性未被激活。具有资产属性的宅基地是农民集体发展集体经济的重要资源, 需要农民集体发挥更多作

用。党的十八大以来, 随着农村集体产权制度改革的推进, 农村集体经济组织迅速发展壮大, 加大农村宅基地盘活利用力度, 通过村集体统一开发经营民宿或农家乐、统一对外流转、统一复垦后进行指标交易等方式提高宅基地资产价值获取增值收益, 不仅实现宅基地由资源变资产, 提高了村集体与农民的收入, 而且提升了农民对村集体的信赖度。

#### 四、农村宅基地制度创新的方向选择

面向 2035 年农业农村现代化目标, 全面实施乡村振兴战略、构建新型工农城乡关系, 亟须通过农村宅基地制度创新激活农村土地要素潜力、激发农民全面发展的内生动力, 为实现农民农村共同富裕创造有利条件。近年来, 各地农村宅基地制度试点过程中, 初步形成了一些成效显著的经验模式, 但是需要在审慎评估基础上, 考虑是否可纳入农村宅基地制度。基于上述分析, 农村宅基地制度创新要把握好如下几个方面的内容。

(一) 把尊重农民意愿落到实处, 为探索稳妥有效的盘活利用方式提供支撑

农村宅基地制度改革与农民利益密切相关。党的十八大以来, 推动农村宅基地制度改革创新, 始终强调要坚持以农民利益不受损为底线, 尤其是在涉及村庄撤并及农民上楼居住的改革举措中把尊重农民意愿作为前提。2019 年 8 月 26 日第十

三届全国人民代表大会常务委员第十二次会议修订通过的《土地管理法》，规定县级人民政府在充分尊重农民意愿基础上，可采取措施探索“户有所居”，允许探索自愿有偿退出。2021年4月21日，国务院第132次会议修订通过的《土地管理法实施条例》，规定禁止违背农村村民意愿强制流转宅基地、禁止强迫村民搬迁退出宅基地、禁止以退出宅基地作为农民进城落户的条件、禁止违法收回农民依法取得的宅基地。尊重农民意愿的重要目的是激发农民参与改革的主动性，发挥农民改革创新智慧。2014年以来，农村宅基地制度改革试点取得显著成效的地区均为充分发动群众、调动群众积极性的地区，如江西余江将政府治理变成村民自治，充分发挥村民理事会在宅基地制度改革执行细则制定与实施、农民动员与纠纷调解等方面作用，以较低成本取得较大改革成效。“十四五”时期至2035年农村宅基地制度改革创新，需要继续坚持以人民为中心，尊重农民意愿，呼应农民诉求，为实现好、维护好、发展好农民利益提供制度支撑。

(二) 认清农业农村对城乡融合的重要性，为坚守制度改革底线预留空间

我国是典型的“大国小农”国家，即使在实现农业农村现代化后，农业在产业结构中的比重，农村在经济社会中的比重，都要高于当前主要发达国家。而且，农业农村还承担着粮食安全、文化传承、居住空间、环境建设以及应对风险挑战的“缓冲器”“蓄水池”等多重功能。推进农村宅基地制度创新，要从制度上为通过宅基地盘活利用夯实和激发农业农村功能提供支撑，最主要的是坚守住改革底线。一是坚守住农民集体所有制底线。宅基地集体所有是社会主义公有制在农村的重要表现形式，是实现农民农村共同富裕的制度基础。二是坚守农民利益不受损底线。农民是乡村发展与宅基地制度改革的重要参与主体，要严守农民利益不受损。农村宅基地制度改革不能违背农民意愿，同时要充分考虑农民宅基地发展权益，探索宅基地留白机制，给未来留足发展空间。三是坚守乡村发展特色底线。坚持因地制宜与地域特色，决不能把乡村特色改没了。需要尊重地域特色与乡村发展规律，不能借宅基地制度改革之机，盲目加快推进农村公寓、农民集中居住等。在宅基地制度改革与乡村建设过程中，注意做好农村“老屋”、“老物”、传统古村落保护。

(三) 遵循土地要素市场化配置规律，建立呼应农民诉求统筹多功能实现形式的农村宅基地产权制度

农村宅基地产权制度是宅基地制度安排的核心。农村宅基地产权制度成熟与否，取决于是否

呼应农民利益诉求，为不同农民实现宅基地的不同功能提供制度保障。宅基地的产权制度要包容生活资料、生产资料、财产资产和兜底保障等多种功能。这要求农村宅基地制度变迁要更加遵守市场规律，顺应宅基地功能及其与农民关系变化，建立起更加完整清晰的宅基地产权制度，建立起宅基地使用权多层次、多类型的交易市场。随着社会主义市场经济体系的完善，农村宅基地作为重要的建设用地资源，在保证农民多种利益诉求基础上，更多地通过市场完成资源再分配与盘活利用。随着城乡一体化土地市场建设加快推进，城乡土地“同价同权”的实现途径日益畅通，要求建立农村宅基地完整清晰的产权制度。“十四五”时期至2035年的农村宅基地制度变迁需要遵循市场规律，分步构建清晰完整的产权制度。第一步，探索宅基地“三权分置”具体实现路径。“十四五”期间，摸索出各具特色的落实宅基地集体所有权的途径、农户资格权保障方式以及宅基地和农房使用权放活渠道，总结提炼出具有普遍性、规律性的权属权能关系设计与安排。第二步，到2035年建立起清晰、完整的产权制度及宅基地市场交易机制。综合考虑宅基地居住权能、财产权能、发展权能、粮食安全与农民诉求基础上，结合宅基地“三权分置”探索实践，建立起层次分明、结构合理、平等保护的权益格局。同时，理顺宅基地使用权市场交易流程，搭建市场交易平台，建立健全宅基地市场交易机制。

(四) 充分认识改革的长期性和艰巨性，以大历史观稳慎推进农村宅基地制度改革创新

纵观各国土地制度变化，至少都需要百年时间，我国的承包地制度改革也用了40多年时间。农村宅基地制度更加复杂，2014年以来农村宅基地制度改革试点改革还不到10年。农村宅基地制度改革是一项长期复杂工程，需要保持历史耐心。第一，坚持党对农村宅基地制度改革工作的全面领导。第二，坚持农民主体地位。农村宅基地属于农民集体所有，农民是宅基地的资格权人和使用者。未来农村宅基地制度改革要做到法制与自治相结合，尊重农民意愿，完善民主决策流程。第三，坚持走中国特色道路。农民集体所有、农民享有资格权与使用权的农村宅基地制度是我国独有的制度安排，是在我国“亦工亦农、亦城亦乡”城乡融合特征长期存在状况的必然选择，是避免完全土地私有制可能导致的土地过快兼并、农民大量失地、城市贫民窟等问题的重要制度屏障。未来农村宅基地制度改革必须在坚持公有制基础上，探索更为完善的产权制度体系，构建出具有中国特色的公有制与现代产权制度相结合的农村宅基地制度体系。我国地域辽阔，各地区农村自然资源禀赋、经济社会基础差异大，农村宅

基地制度改革变迁不可能采用一种模式、一条路子, 需要以解决时代特征为导向、以基层实践经验为源泉, 鼓励各地因地制宜、实事求是的实践探索。“十四五”时期至 2035 年的农村宅基地制度创新要遵循城乡发展规律, 以县域融合发展为契机, 分情景、分步骤稳慎推进。第一步, 与新一轮宅基地制度改革相结合, 做好基础性工作。“十四五”期间, 宅基地制度改革试点地区在风险可控下, 争取在试点结束时能够总结提炼出一些可复制、可推广、惠民生、利修法的经验做法;

非宅基地制度改革试点地区, 重点是做好摸清宅基地底数、科学编制村庄规划、妥善处理历史遗留问题、做好宅基地使用权确权登记颁证等宅基地管理利用基础性工作。第二步, 到 2035 年建立起新型农村宅基地制度体系及中国特色农村住房保障体系。用 10 年左右的时间, 跟踪、验证改革做法的科学性、合理性与效果的可持续性, 结合乡村发展变化与需求, 构建起与县域经济融合发展相适应的新型农村宅基地制度体系及中国特色农村(农民)住房保障体系。

### [参考文献]

- [1] 宋志红. 乡村振兴背景下的宅基地权利制度重构 [J]. 自然辩证法研究, 2008 (8): 57-62.
- [2] 丁关良. 1949 年以来中国农村宅基地制度的演变 [J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2008 (4): 9-21.
- [3] 朱新华, 陈利根, 付坚强. 农村宅基地制度变迁的规律及启示 [J]. 中国土地科学, 2012 (7): 39-43.
- [4] 周江梅, 黄启才. 改革开放 40 年农户宅基地管理制度变迁及思考 [J]. 经济问题, 2019 (2): 69-75.
- [5] 张清勇, 刘守英. 宅基地的生产资料属性及其政策意义——兼论宅基地制度变迁的过程和逻辑 [J]. 中国农村经济, 2021 (8): 2-23.
- [6] 郭贯成, 李学增, 王茜月. 新中国成立 70 年宅基地制度变迁、困境与展望: 一个分析框架 [J]. 中国土地科学, 2019 (12): 1-9.
- [7] 张义博. 我国农村宅基地制度变迁研究 [J]. 宏观经济研究, 2017 (4): 35-54.
- [8] 陈坤秋, 龙花楼, 马历, 等. 农村土地制度改革与乡村振兴 [J]. 地理科学进展, 2019 (9): 1424-1434.
- [9] 魏后凯, 刘同山. 农村宅基地退出的政策演变、模式比较及制度安排 [J]. 东岳论丛, 2016, 37 (9): 15-23.
- [10] 严金明, 迪力沙提, 夏方舟. 乡村振兴战略实施与宅基地“三权分置”改革的深化 [J]. 改革, 2019 (1): 5-18.
- [11] 张勇. 农村宅基地有偿退出的政策与实践——基于 2015 年以来试点地区的比较分析 [J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2019, 19 (2): 83-89.
- [12] 乔陆印, 刘彦随. 新时期乡村振兴战略与农村宅基地制度改革 [J]. 地理研究, 2019 (3): 655-666.
- [13] 冯淑怡, 鲁力翡, 王博. 城乡经济循环下我国农村宅基地制度改革研究 [J]. 农业经济问题, 2021 (4): 4-12.
- [14] 杜焱强, 王亚星, 陈利根. 中国农村宅基地制度变迁: 历史演变、多重逻辑与变迁特征 [J]. 经济社会体制比较, 2020 (5): 90-99.
- [15] 王敬尧, 魏来. 当代中国农地制度变迁的存续与变迁 [J]. 中国社会科学, 2016 (2): 73-92.
- [16] 袁庆明. 新制度经济学(第二版) [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2019: 245.
- [17] 唐仁健. 扎实推进乡村全面振兴 [EB/OL]. (2021-10-16). [http://www.qstheory.cn/dukan/qj/2021-10/16/e\\_1127960009.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qj/2021-10/16/e_1127960009.htm).

## Study on Rural Homestead System: Its Evolution Process, Evolution Logic and Reform Path *Ren Yufeng<sup>1</sup>, Li Zhemin<sup>1, 2</sup>, Lu Qianwen<sup>3</sup>*

(1. Agricultural Information Institute, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China;

2. Graduate School, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China;

3. Rural Development Institute Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

**Abstract:** The reform of rural homestead system is an important measure to activate rural land resources. During the critical period of comprehensively promoting rural revitalization and building a new relationship both between industrial workers and farmers, and between urban and rural areas, it is urgent to innovate the rural homestead system so as to create favorable conditions for farmers' common prosperity. By analyzing the changes of China's rural homestead system and its evolution logic, authors of this paper found that the changes were for resolving the contradiction between human beings and land, and for making effective use of the homestead; they were promoted by development strategies at different stages, urban-rural relations, human-land relations and farmers' demands; they were needed to protect land resources and improve utilization efficiency; they were also a kind of institutional evolution through mandatory or luring methods, and dramatic or progressive methods. The changes involved land-use pattern transformation from fixed-right to flexible-right, and from single-function to multi-function, such as living, producing, being asset or a guarantee of life. In order to realize the goal of agricultural and rural modernization in 2035, authors suggest that when innovating the rural homestead system, it is essential to be clear about the importance of agriculture and rural areas to urban-rural integration, follow the market allocation law of land, and steadily promote the reform and innovation of rural homestead system from the perspective of history, and give full play to the multiple functions of homestead.

**Key words:** rural homestead system; rural reform; rural vitalization; agricultural and rural modernization; common prosperity

(责任编辑: 李 萌)