

国务院发展研究中心招标课题
北京新农村建设研究基地

资助项目

完善与改革 农村宅基地制度研究

张云华 等著



中国农业出版社

国务院发展研究中心招标课题
北京新农村建设研究基地

资助项目

完善与改革 农村宅基地制度研究

张云华等 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

完善与改革农村宅基地制度研究 / 张云华等著. —
北京: 中国农业出版社, 2011. 8
ISBN 978-7-109-15866-5

I. ①完… II. ①张… III. ①农村-住宅建设-土地
制度-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 150992 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 姚 红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 6.75

字数: 200 千字 印数: 1~1 500 册

定价: 25.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

本书为国务院发展研究中心招标课题、北京新农村建设研究基地联合资助，但本书成果仅代表作者个人学术研究观点。

课题顾问：

- 韩俊 国务院发展研究中心副主任、研究员
徐小青 国务院发展研究中心农村经济研究部部长、研究员
谢扬 国务院发展研究中心农村经济研究部巡视员、研究员

课题负责人：

- 张云华 国务院发展研究中心农村经济研究部副研究员、博士

课题组成员：

- 肖俊彦 国务院发展研究中心农村经济研究部副巡视员、研究员
崔晓黎 国务院发展研究中心农村经济研究部研究员
杨晓艳 国土资源部土地整理中心高级工程师、博士
罗丹 中央农村工作领导小组办公室副研究员、博士
张志忠 国务院发展研究中心信息中心编辑
伍振军 国务院发展研究中心农村经济研究部助理研究员、博士
靳志伟 中国农业银行总行软件开发部工程师
李伟伟 农业部农业贸易促进中心博士
韩思怡 北京大学国家发展研究院硕士

摘 要

宅基地是农民的安身立命之所，宅基地制度直接涉及农民切身利益，是关系农村经济发展和社会稳定的重要制度。新中国成立以来，我国宅基地制度已逐步演变形成一整套具有中国特色的制度体系，“集体所有，农民使用，一宅两制，一户一宅，福利分配，免费使用，无偿回收，限制流转，不得抵押，严禁开发”是我国农村宅基地产权制度和管理制度的主要内容与特征。

我国农村宅基地制度保障了农民“住有所居”，赋予了农民基本而重要的居住型社会福利，促进了农村经济社会的稳定发展。然而，新世纪以来，我国经济社会状况发生了重大变化，经济高速增长，城镇化与工业化快速推进，农村人口大规模向城镇和发达地区迁移，围绕农村宅基地产生了一些矛盾和问题，宅基地制度已不适应形势发展要求。第一，宅基地集体所有权不清楚，集体宅基地权利弱。第二，农民宅基地用益物权权能不完整，分享宅基地增值收益难。第三，宅基地流转现象普遍，限制流转政策流于形式。第四，“房地关系”处理失当，农民房屋财产权不完整。第五，宅基地闲置浪费问题突出，无偿回收政策是制度性因素。第六，农房抵押试点兴起，宅基地不得抵押法律受到挑战。第七，“小产权房”开发屡禁不止，禁止开发政策徒有其名。第八，“拆房圈地”逐渐蔓延，农民个人及社会风险加大。

本研究认为应进一步完善并改革宅基地制度。第一，巩固集体宅基地所有权。巩固农民集体的宅基地所有者地位，从制度上进一步加强农民集体对宅基地的所有权权利，给予集体土地和国有土地同等权利，明确农村集体经济组织作为集体土地的代表者

地位，明确集体土地成员权。第二，充实农民宅基地用益物权。充实农民宅基地使用权，农民不仅对宅基地具有占有和使用的权利，还具有收益权和部分处分权。第三，有条件放开使用权流转，赋予农民完整的房屋财产权，建立农宅流转市场。在设定流转条件的情况下，逐步放开宅基地使用权流转，赋予农民宅基地使用权流转与房屋交易的权利，通过建立农村房屋与宅基地流转市场，充分实现农民宅基地用益物权与完整的房屋财产权。第四，建立宅基地有偿退出制度与差别化有偿使用制度。在宅基地退出回收制度上，政府要给予经济补偿与政策支持，建立经济激励机制，合理引导农民退出闲置浪费的宅基地；在宅基地使用制度上，建立差别化有偿使用制度，对集体成员使用宅基地不收取费用，对集体外成员使用宅基地，要收取宅基地有偿使用费。第五，开展农房与宅基地抵押试点。针对各地已经开展的农村房屋抵押试点，应总结其成败得失，从国家层面开展农村房屋与宅基地抵押试点，更好地引导地方进行农房与宅基地抵押。第六，允许集体建设用地入市，规范宅基地整理置换。本着集体土地与国有土地同地同权的原则，针对“小产权房”屡禁不止的现实与积累的矛盾，应在土地和建设规划约束下，完善土地增值收益分配及税费调节机制条件下，允许集体建设用地直接进入土地市场用于开发。要出台指导性政策，规范当前和今后各地村庄整理与宅基地置换等活动。

本书包括 1 篇综合报告、15 篇专题或案例报告及 2 篇附录。

目 录

摘要

综合报告 完善与改革农村宅基地制度的思路与建议	1
导言	1
一、农村宅基地制度的主要内容与历史演变	2
二、宅基地使用权能否流转是宅基地制度的争论焦点	4
三、经济社会发展转型情况下农村宅基地制度之不足	6
四、完善与改革农村宅基地制度的思路	13
五、政策建议	15
附：关于宅基地法律法规的修改意见	21
专题一 宅基地制度研究文献综述	26
一、宅基地市场化交易机制	26
二、宅基地增值收益分享机制	28
三、宅基地开发与“小产权房”问题	31
四、宅基地法律法规	35
专题二 新中国农村宅基地法律法规政策的演变	39
一、新中国农村宅基地法律法规政策演变历程	39
二、立法与政策评述	49
三、建议	51
专题三 建立农村宅基地使用权流转制度研究	52
一、法规政策严格限制农村宅基地流转	52
二、宅基地流转在城镇周边比较普遍	53
三、放开或限制宅基地流转的两种观点	55

四、建立农村宅基地流转制度的思路与原则	60
五、建立农村宅基地流转制度的建议	62
专题四 合理处理农村房地关系 全面实现	
农民房屋财产权	67
一、农民房屋财产权权利不完整	68
二、农民房屋财产权不完整的不利影响	70
三、国内外关于房地关系的理论与立法实践	72
四、正确处理农村房地关系实现农民房屋财产权的 评述及建议	73
专题五 积极探索农民宅基地有偿退出之路	76
一、农村宅基地闲置浪费问题突出	76
二、无偿退出与回收政策是宅基地闲置浪费的 制度因素	78
三、当前需要积极探索宅基地退出机制	79
四、农民宅基地有偿退出路径与建议	80
附：重庆宅基地有偿退出试验	82
专题六 农民房屋与宅基地抵押问题探讨	85
一、法律不允许宅基地使用权抵押，农房抵押受限	85
二、宅基地抵押的不同观点及利弊分析	86
三、农村房屋抵押的探索	88
四、建议	92
专题七 农村集体建设用地入市是解决“小产权房” 问题的关键	94
一、“小产权房”现状	94
二、“小产权房”成因	99
三、“小产权房”的利弊分析	101
四、思考与探讨	102
专题八 宅基地置换模式与增值收益分配研究	105
一、重庆“地票”模式与收益分配	105

二、嘉兴“宅基地换房”模式与收益分配	111
三、天津“宅基地换房”模式与收益分配	115
四、成都市温江区宅基地置换模式与收益分配	117
五、宅基地置换中的增值收益分配问题	121
六、建立健全宅基地增值收益分配机制的建议	122
专题九 规范农村“拆房圈地”行为	125
一、“拆房圈地”的目的与本质	125
二、“拆房圈地”带来的问题	126
三、严格规范“拆房圈地”行为	127
专题十 制定《农村集体经济组织法》 夯实	
农村土地集体所有制	129
一、农村集体经济组织的关键问题是缺乏具体形式和 市场主体地位	129
二、都江堰市出台集体经济组织管理办法的 探索及意义	133
三、《农村集体经济组织法》是农村集体经济发展与 社会治理变革的客观需要	136
四、关于制定《农村集体经济组织法》的相关建议	139
专题十一 审慎推行“宅基地换房”保障农民	
宅基地用益物权	143
一、J市推进“宅基地换房”的做法	143
二、“宅基地换房”的背景	145
三、“宅基地换房”的效果	146
四、各地“宅基地换房”普遍存在的问题	147
五、保障农民的宅基地用益物权	149
专题十二 实现宅基地用益物权的成都经验	151
一、背景与问题	151
二、成都的改革经验	153
三、成都土地制度改革的理论意义	157

专题十三 完善宅基地政策 推进新村庄建设	159
一、苏州市吴中区新村庄建设的主要做法与经验	159
二、苏州市吴中区新村庄建设遇到的问题	165
三、几点政策建议	166
专题十四 深圳市“小产权房”调查启示	170
一、深圳“小产权房”开发过程	170
二、“小产权房”市场特点	172
三、主要问题	173
四、启示	175
专题十五 北京市农村宅基地流转情况调查	176
一、宅基地超标普遍，“一户多宅”现象为数不少	176
二、宅基地流转需求大	177
三、北京市农民宅基地流转途径	178
附录1 宅基地置换增值收益分配模型	181
附录2 10年来国家与地方的宅基地政策及探索大事记	189
农村老家的建房故事（代后记）	197
参考文献	200

综合报告

□□□□□□□□□□

完善与改革农村宅基地制度的 思路与建议

导言

农村宅基地是指农村农民家庭用于建造住宅（包括住房、附属用房）的土地及庭院用地^①。农村宅基地制度指农村宅基地产权制度与管理制度，表现形式是与农村宅基地相关的法律法规及政策。宅基地是农民的安身立命之所，宅基地制度直接涉及农民切身利益，是关系农村经济发展和社会稳定的重要制度。新中国成立以来，我国宅基地制度已逐步演变形成一整套具有中国特色的制度体系，保障了农民“居者有其屋”，对于农村社会稳定起到了重要作用。但也应该看到，在我国城镇化与工业化快速推进背景下，农村人口大量进城与大规模流动使现有宅基地制度面临调整，土地日益稀缺使宅基地越来越体现出重要的土地要素价值，各地出现了不少随意拆迁农村房屋、征占农村宅基地、侵害农民宅基地权益的行为，宅基地产权制度与管理制度显露出不足，现有宅基地制度已难以适应城乡经济社会的发展变化。农村宅基地面临前所未有的变动，农村宅基地制度面临前所未有的变革，农民宅基地权益保护面临前所未有的挑战，这些都需要完善与改革宅基地制度。

① 我国缺乏农村宅基地总量的统计数据，与农村宅基地相近的数据只有农村居民点的数据，宋伟等（2008）学者通过农村居民点的数量和农村居民点中农村宅基地的用地比例大体推算我国农村宅基地的总量由1996年的905.15万公顷（13577.25万亩）增长到了2005年的911.61万公顷（13674.15万亩），增加了约0.71%，户均宅基地面积达到了361.43平方米，农村宅基地的平均容积率为0.268。

一、农村宅基地制度的主要内容与历史演变

“集体所有，农民使用，一宅两制，一户一宅，福利分配，免费使用，无偿回收，限制流转，不得抵押，严禁开发”是我国农村宅基地制度的主要内容与特征。“集体所有、农民使用，一宅两制”，是农村宅基地产权制度的基本特征。“一户一宅，福利分配，无偿回收，限制流转，禁止抵押，严禁开发”是农村宅基地管理制度的主要内容。“集体所有、农民使用”指农村宅基地属于农民集体所有，农民家庭使用，集体对宅基地具有所有权，农民对宅基地具有使用权。在我国农村，农民的“宅”是宅基地与地上房屋的复合体与总称，而“一宅两制”指宅基地属集体所有农民使用，宅基地上房屋属农民个人所有，宅基地与宅基地上房屋实行两种不同的产权制度。“一户一宅”指一户农民只能拥有一处宅基地，并不得超过规定面积。“福利分配，免费使用，无偿退出，无偿回收”指的是宅基地使用权的取得与回收制度，农村宅基地的分配按照福利保障原则，农村集体免费分配给农民使用宅基地，农民依靠集体成员资格申请无偿取得宅基地使用权，当农民宅基地闲置不用时，集体无偿回收、农民无偿退出宅基地。“限制流转”指农村宅基地使用权不能流转给集体以外的其他机构或个人。“不得抵押”指法律法规不允许以宅基地使用权为抵押品获取贷款。“严禁开发”指严禁利用农村集体土地开发“小产权房”。

新中国成立以来，农村的宅基地经历了从农民私人所有到集体所有、农民使用的历史性变化。新中国成立后，通过土地改革确立了农民享有宅基地所有权，1954年公布的《宪法》肯定了农民具有宅基地所有权。政社合一的人民公社时期，农民的宅基地被“集体化”。1962年中共八届十中全会颁布的《农村人民公社工作条例修正草案》明确规定，“宅基地属集体所有，一律不准出租买卖”，使农民对宅基地由原来享有土地所有权转变为只

享有宅基地使用权。同时规定“社员的房屋永远归社员所有。社员有买卖或者租赁房屋的权利”，较好地解决了农户房屋私有与宅基地集体所有之间的矛盾，并未因宅基地的公有性质而限制农户对私有房屋的买卖租赁。1963年《中共中央关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》第一次明确使用了“宅基地使用权”和“宅基地所有权”的概念，规定社员宅基地都归生产队集体所有，一律不准出租和买卖，但仍归各户长期使用，长期不变；社员有买卖或租赁房屋的权利。房屋出售后，宅基地的使用权即随之转移给新房主，但宅基地的所有权仍归生产队所有。至此，基本形成了现行“集体所有，农民使用，一宅两制”的宅基地产权制度。2007年通过实施的《物权法》将农民的宅基地使用权确立为用益物权，赋予了农民的宅基地使用权为排他性的用益物权。该法规定“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。”宅基地使用权作为用益物权对于界定和保护农民的宅基地使用权是一个历史性的突破。

农村经济制度改革后，国家开始不断加强农村宅基地管理，逐步形成了“一户一宅，福利分配，无偿回收，限制流转，禁止抵押，严禁开发”的宅基地管理制度。国务院于1982年发布的《村镇建房用地管理条例》首次对宅基地面积作了限制性规定，第一次提出：“出卖、出租房屋的，不得再申请宅基地。社员迁居并拆除房屋后腾出的宅基地，由生产队收回，统一安排使用”。“社员对宅基地、自留地、自留山、饲料地和承包的土地，只有按照规定用途的使用权，没有所有权”，“严禁买卖、出租和违法转让建房用地”。1986年通过的《土地管理法》规定：出卖、出租住房后再申请宅基地的，不得批准，第一次提出了“农村村民一户只能拥有一处宅基地，不得超过省、自治区、直辖市规定的标准”。20世纪90年代中后期，进城打工人数增加，农村闲置房屋增加。1995年原国家土地管理局发布的《确定土地所有权

和使用权的若干规定》指出，“空闲或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地，不确定土地使用权。已经确定使用权的，由集体报经县级人民政府批准，注销其土地登记，土地由集体收回”。1997年原国家土地管理局发布的《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》中指出，“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”，这确立了宅基地使用权回收制度。我国法律不允许宅基地使用权做抵押，《担保法》第37条规定：“耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得抵押”，《物权法》第184条规定：“耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得抵押”。20世纪90年代后期，出现了利用农村集体土地开发“小产权房”的现象，对此国家严令禁止。1999年《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》严禁非法占用农民集体土地进行房地产开发。此后国务院和有关部门三令五申禁止“小产权房”开发，要求城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或“小产权房”。

二、宅基地使用权能否流转是宅基地制度的争论焦点

（一）限制宅基地使用权流转的观点及理由

限制宅基地流转的观点与目前的法规政策一致，其理由也是一直以来严格限制宅基地流转背后的原因。限制宅基地流转主要是基于以下考虑或担忧。第一，宅基地是农民的一项社会保障福利，具有无偿性和福利性，农民不能随意将宅基地使用权进行流转并获利。第二，允许宅基地流转或许会使农民无家可归、流离失所，威胁农民的居住权，城市中或许会大量出现“贫民窟”现象。第三，放开宅基地流转很容易造成对农民宅基地权益的侵害。政府利用公权力强势介入，企业、工商资本等各种主体的参与，都可能在宅基地流转过程中利用公权力与资本力量借机侵占

农民宅基地，农民利益受损，而政府与资本力量获益。第四，放开宅基地流转或许不利于耕地保护。如果放开宅基地流转，农村宅基地需求量会增大，有可能会出现城里人与农村人“争地盘”、“抢饭吃”的现象。第五，农民流转宅基地使用权获得一定收益，对集体所有权却没有补偿或租金上缴，集体土地所有权权益未得到体现。第六，宅基地流转会打破农村社区稳定性，给农村社区管理带来难题。

（二）放开宅基地使用权流转的观点及理由

放开宅基地使用权流转的理由是：第一，放开宅基地流转就是充实农民的宅基地用益物权。物权法既然承认农民对宅基地的用益物权，就应该明确承认农民对宅基地的收益权利，至于收益如何获取与分配，那是下一个层面的问题。放开宅基地流转，集体所有权不发生改变，农民从宅基地使用权流转中受益，实际是对宅基地用益物权的充实，是真正赋予农民宅基地用益物权的体现。允许宅基地使用权流转，承认宅基地使用权的交换价值，有利于农民分享市场化改革的成果。第二，放开宅基地流转有利于实现农民房屋财产价值，是对农民房屋财产权的尊重。限制宅基地使用权流转实际上也就限制了农民房屋财产的流转，不仅农民的宅基地用益物权得不到充分体现，而且农民的房屋财产价值也无法充分体现。农民因继承、接受赠与、购置、迁居等原因形成了一户多宅情况，以及数千万农民在城镇或外地工作生活定居，农村中不少房屋闲置，农民有变卖其多余房产的意愿。限制农民房屋交易，实质是漠视农民房屋财产权，限制农民对其自身投资、自身完全拥有的房屋财产的自由处置，影响了农民财产性收入的增加。城市居民房产可以自由交易，农村农民房产为什么不能自由交易？这是一个公民的权利平等问题。第三，宅基地流转有利于提高宅基地使用效率，促进农村土地节约集约利用。农村宅基地及房产长年闲置的程度越来越严重，形成了越来越多的

“空心村”。据国务院发展研究中心农村经济研究部的调查发现，在调查的2 749个村庄中，有45%的村反映村里有废弃的旧房及宅基地，这些村多数集中在中西部地区和北方地区。许多典型案例调查也反映了农村宅基地和房屋长期闲置问题，不少村庄空心村的比例达到了村庄居住总面积的二三成甚至更高。允许农村宅基地流转，可以促进这一部分“闲置”或“半闲置”宅基地的有效利用，有利于同时解决农村宅基地紧缺、耕地不断被侵蚀以及城乡建设用地不足问题。

三、经济社会发展转型情况下农村宅基地制度之不足

我国农村宅基地制度保障了农民“住有所居”，赋予了农民基本而重要的居住型社会福利，促进了农村经济社会的稳定发展。然而，新世纪以来，我国经济社会状况发生了重大变化，经济高速增长，城镇化与工业化快速推进，农村人口大规模向城镇和发达地区迁移，围绕农村宅基地产生了一些矛盾和问题，宅基地制度已不适应形势发展要求，改革压力巨大。

（一）宅基地集体所有权不清楚，集体宅基地权利弱

农村宅基地属于集体所有，看上去一目了然，听起来明白清楚。但是，实践中却并非如此。对于在什么样的情况下，包括宅基地在内的集体土地分别属于村民小组、村集体、乡镇集体所有缺乏详细规定，实际操作就具有明显的随意性，经常出现越俎代庖的现象。对集体土地所有权缺乏足够的宣传，致使不论广大基层干部，还是农民自己，相当部分并不清楚农村的土地究竟归谁所有，农民集体的所有权意识被大大淡化，很容易将农民集体所有的土地当成国家所有的土地。而且，我国农村集体经济组织的地位和职责不清，集体所有权主体没有真正发育起来，集体经济组织成员身份及权利模糊，所有权主体的维权力量无法有效组织。此外，从法律的普遍意义上讲，集体土地所有权与国有土地