

单位代码	10476
学 号	1913183002
分 类 号	D922.29

河南师范大学

硕士学位论文

长垣市宅基地制度改革机制研究

学 科 、 专 业 ： 法 学
研 究 方 向 ： 经济法学
申请学位类别 ： 法学硕士
申 请 人 ： 张喆琪
指 导 教 师 ： 吕军书 教授

二〇二二年四月

**The Research on the Reform of Mechanism of
Homestead System in Changyuan City**

A Dissertation Submitted to
the Graduate School of Henan Normal University
in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of
Master of Law

By

Zhang Zheqi

Supervisor: Lv Junshu

April, 2022

摘要

宅基地使用权是物权法律体系中直接涉及农民权益的核心问题之一。随着经济实力提升，农民向城市靠拢的趋向愈发明显，加上城市与乡村发展的错位，进城务工的农户不断增加，造成大量的农房闲置，许多农村成了“空心村”，利用效率低下的宅基地的财产价值未得到充分显现，蕴藏着巨大的发展潜力和改革红利。于是，中共中央、国务院于2015年发布《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》，在全国共设立33个改革试点，河南省长垣市是河南省唯一一家参与国家宅基地改革试点的地区。

在国家宅基地制度改革政策指导下，长垣市坚持“审慎推进”原则，以拓展宅基地用益物权为核心，以宅基地确权登记、宅基地有偿退出、宅基地有偿使用、宅基地使用权流转为改革方向，有序推进宅基地制度改革，取得了显著成效：加强农村基层组织建设，提升基层治理水平；摆脱乡村土地现有约束，丰富农户经济来源；拓宽乡村振兴融资渠道，降低新农村建设成本；完善农村产业结构，协调发展一二三产业；优化农村环境，建设美丽宜居乡村；提升乡村基本公共服务能力，形成城乡协调融合发展格局。但是，改革中也存在着一些问题：法律法规制度不完善；缺乏宅基地流转平台；农户参与宅基地制度改革的积极性较低；宅基地改革投入资金不足等，制约着改革的健康发展。

以长垣市改革经验为基石，进一步深化农村宅基地制度改革，以均衡各方利益为目标，遵循“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”原则，优化农村宅基地制度改革路径：加强宅基地管理立法修法，完善宅基地管理的相关政策；拓宽宅基地制度改革融资渠道，提高改革专项资金有效利用率；明确村民事务理事会法律地位，提升农民参与宅基地制度改革积极性；明确宅基地及农房产权归属，以抵押融资促进经济发展。

关键词：长垣市，宅基地使用权，宅基地闲置，宅基地流转

ABSTRACT

The right to use rural homestead is one of the core issues related to farmers' rights in the real right law system directly. With the rise of economic power, farmers increasingly want to be closer to cities, and there is mismatch between urban and rural development. As a result, the number of rural households working in cities is increasing and a large number of rural houses are idle. Many villages have become "hollow villages", and the property of value of underutilization has not been fully manifested, which contains huge development potential and reform dividend. Therefore, The Central Committee and The State Council introduced a document in 2015. Changyuan city is the only one in Henan province to participate in the reform of national homestead among 33 reform pilot areas.

Under the guidance of homestead system of reform policy, Changyuan City insists the principle of “proceed cautiously”. And it also persists in expanding the usufruct of homestead as the core, making the reform direction in the registration of homestead ownership, the paid withdrawal of the homestead, the paid use of the homestead, and the transference of the right to use homestead in order to advance the reform of the homestead system orderly. There are some effective results: strengthen the construction of rural grassroots organizations, improve grassroots governance, get rid of existing constraints on rural land, enrich peasant households' economic sources, expand financing channels for rural revitalization, reduce the cost of rural construction, improve the rural industrial structure, coordinate the development in various industries, optimize the rural environment, build a beautiful and livable countryside, improve the capacity of rural areas to provide basic public services, form a pattern of coordinated and integrated urban and rural development. However, there are also some problems in the reform, which are not perfect

in laws and regulations, lack of homestead transference platforms, and the enthusiasm of farmers to participate in the reform of homestead system is low, the investment in homestead reform is insufficient, restricting the development of reform.

Based on the reform experience of Changyuan City, we will deepen the reform of rural homestead system. The goal is to balance the interests of all parties, and to follow the principles of “no change in the nature of public ownership of land, no breach of the arable land of the red line, and no loss of farmers' profits” for optimizing the reform path of the rural homestead system. The paths are to strengthen legislation and revise the law in homestead management, improve the related policies of homestead management, expand financing channels for the reform of the homestead system, increase the effective utilization of exclusive funds for reform, clarify the legal status of the Villagers' Affairs Council, encourage farmers to participate in the reform of the homestead system, clear property ownership of the homestead and farm houses for promoting economic development in mortgage financing.

KEY WORDS: Changyuan City, the right to use rural homestead, idle homestead, transfer the homestead

目录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	III
第一章 绪论.....	1
1.1 研究背景.....	1
1.2 研究目的.....	1
1.3 研究意义.....	2
1.3.1 理论意义.....	2
1.3.2 实践意义.....	2
1.4 文献综述.....	3
1.4.1 国外研究现状:	3
1.4.2 国内研究现状:	3
1.5 研究方法.....	5
1.5.1 文献研究法.....	5
1.5.2 实地调查法.....	5
1.5.3 多学科研究法.....	6
1.6 研究创新与不足.....	6
1.6.1 创新点.....	6
1.6.2 不足之处.....	6
第二章 理论基础.....	7
2.1 核心概念.....	7
2.1.1 农村宅基地.....	7
2.1.2 宅基地制度功能.....	7
2.1.3 宅基地三权分置.....	8
2.2 相关理论.....	9
2.2.1 产权理论.....	9
2.2.2 制度变迁理论.....	10

2.2.3 资源配置理论.....	11
第三章 我国农村宅基地管理制度分析.....	13
3.1 我国农村宅基地制度历史演变及其特征.....	13
3.1.1 新中国成立时期.....	13
3.1.2 人民公社时期.....	14
3.1.3 改革开放初期.....	15
3.1.4 经济转型时期.....	16
3.2 我国现行宅基地制度的缺陷.....	17
3.2.1 农村宅基地产权界定不明晰.....	17
3.2.2 农村宅基地退出机制缺乏可操作性.....	18
3.2.3 农村宅基地管理制度运行中存在偏差.....	19
第四章 长垣市农村宅基地制度的改革实践.....	21
4.1 农村宅基地利用情况.....	21
4.1.1 河南省农村宅基地利用情况.....	21
4.1.2 长垣市宅基地利用情况.....	24
4.2 长垣市宅基地使用现状.....	28
4.2.1 农村宅基地闲置严重.....	28
4.2.2 农村宅基地收益功能受限.....	28
4.2.3 农村宅基地管理混乱.....	29
4.3 长垣市农村宅基地制度的改革实践.....	30
4.3.1 建立兼顾公平和效率的宅基地自愿退出机制.....	30
4.3.2 探索改革嵌入机制.....	31
4.3.3 创新宅基地有偿使用阶梯式计费模式.....	31
4.3.4 构建以多元赋权为手段的宅基地利用制度.....	31
4.4 长垣市农村宅基地制度改革特点.....	32
4.4.1 兼顾居住福利和节约集约利用.....	32
4.4.2 综合改革的协调推进.....	33
4.4.3 强化宅基地再开发利用.....	33
第五章 长垣市农村宅基地制度改革的成效与困境.....	35

5.1 长垣市农村宅基地制度改革成效.....	35
5.1.1 加强农村基层组织建设, 提高乡村基层治理能力.....	35
5.1.2 释放农村土地资产价值, 拓展农民家庭生计来源结构.....	35
5.1.3 撬动多元社会资本投入, 创新低成本新农村建设模式.....	35
5.1.4 丰富农村产业发展形态, 提升一二三产业融合发展水平.....	36
5.1.5 改善农村人居环境, 推动美丽宜居乡村建设.....	36
5.1.6 提高基层公共服务均等化水平, 建立城乡融合发展体制机制.....	36
5.2 长垣市农村宅基地制度改革困境.....	37
5.2.1 法律法规制度不完善.....	37
5.2.2 缺乏宅基地流转平台.....	38
5.2.3 农民对宅基地制度改革配合度不高.....	39
5.2.4 宅基地改革投入资金不足.....	40
第六章 深化农村宅基地制度改革路径.....	43
6.1 健全法律法规, 完善宅基地管理制度体系.....	43
6.1.1 加强宅基地管理修法立法.....	43
6.1.2 完善宅基地管理的相关制度.....	44
6.2 加强资金筹集, 保障宅基地制度改革持续推进.....	44
6.2.1 拓宽宅基地制度改革融资渠道.....	44
6.2.2 提高改革专项资金有效利用率.....	45
6.3 落实基层管理权限, 提高农村参与积极性.....	46
6.3.1 明确村民事务理事的会法律地位.....	46
6.3.2 提升农民参与宅基地制度改革积极性.....	46
6.4 明确宅基地及农房产权归属, 以抵押融资促进经济发展.....	47
6.4.1 明晰宅基地及农房产权.....	47
6.4.2 建立农房抵押融资机制.....	47
结语.....	49
参考文献.....	51
致 谢.....	53
攻读学位期间发表的学术论文目录.....	55

独 创 性 声 明.....	57
关于论文使用授权的说明.....	57

第一章 绪论

1.1 研究背景

在经济水平一般和偏远的农村，宅基地出现了利用率低、土地资源浪费严重、宅基地供需失衡以及宅基地实际流转与现行法律不匹配等问题，因此当前首要的任务是如何规范宅基地管理利用。自我国进入新时代以来，乡村振兴战略开始加快推进，其中宅基地制度改革是重点方向。同时，宅基地改革也是“三块地”改革的关键，它直接关乎着农户的财产权益，并且有助于促使城乡一体化发展，因而开展农村宅基地制度改革极其重要。

2015年2月，经过会议讨论，我国33个县（市、区）被确认为宅基地制度改革试点。在宅基地改革试点区，《土地管理法》、《城市房地产管理法》中部分内容不再发挥作用，并要求各地区政府在坚持土地性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损等原则基础上，根据国家相关规定及社会发展需要推动宅基地制度改革。2018年的年末全国人民代表大会常务委员会再次决定将农村土地制度改革试点期延长至2019年底^[1]。河南省长垣市是33个改革试点地区之一，不断在试点范围内尝试宅基地制度创新，并且在宅基地获取、退出、流转以及管理等方面进行创新改革，并取得较为突出的效果，形成了独特的宅基地制度改革机制。正是由于我国不同地区都有各自的特点，所以进行宅基地制度改革需要因地制宜。

1.2 研究目的

宅基地制度改革在33个试点地区取得了重大进步，尤其是宅基地审批以及其使用权的分配等方面，提出了专门的办法付诸行动。同时，响应党中央的号召，平稳持续推动农村宅基地制度改革，落实宅基地确权，保障“一户一宅，户有所居”，宅基地盘活继续试点等。本文以长垣市的宅基地管理制度改革问题为例，一方面通过研究长垣市宅基地管理的现状，推广其优点，促进全国宅基地改革工作的进行；另一方面，从现状存

[1].《城市房地产管理法》中的第6项条款，在坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线基础上，根据重大改革于法有据推动宅基地制度改革。

在的问题出发，深度挖掘问题成因，为全国推广宅基地改革提供价值参考。

1.3 研究意义

1.3.1 理论意义

宅基地制度是我国在社会主义建设过程中形成的极具中国特色的土地制度，在具体实践中解决了农村地区住房保障等根本问题，但随着国家经济实力发展与社会主义转型，传统宅基地制度也带来了宅基地利用率低、财产能力不足等问题。长久以来，农村宅基地制度受到我国学术界的高度重视，学者们研究方向丰富且多元。然而，在具体改革实践过程中，不同地区会产生各种阻碍，例如改革先后顺序、宅基地使用权获取、宅基地改革投入资金不足等问题。本文对长垣市宅基地制度的改革情况进行研究，找出其存在的问题并提出相应的对策，丰富了宅基地制度改革在具体地市的应用研究，文中提到的关于宅基地自愿退出机制的探索便于丰富宅基地“三权分置”理论，阶梯式计费的宅基地有偿使用制度有助于丰富土地产权理论研究，农村宅基地规范管理综合改革有助于丰富土地制度改革理论研究。

1.3.2 实践意义

其一，提高农村土地利用率。目前，农村宅基地闲置、农户多占等土地利用率低的现象在我国依旧存在，这表明原有的宅基地制度已经不合实情，需要进行宅基地制度改革以便于提高土地的利用率。针对地区特点，制定针对性的宅基地改革策略，通过宅基地退出等方式确保“一户一宅和户有所居”，缓解城乡建设用地紧张问题。

其二，维护农民合法权益。中共中央、国务院《关于实施乡村振兴战略的意见》提出，乡村振兴要从产业、生态、乡村风俗等方面进行，促进村民提升幸福指数^[1]。开展农村宅基地改革能够帮助农民脱离农业生产束缚，使农民诉求得到积极响应，促使农村产业落地、工业发展。由此可见，推进农村宅基地制度改革可以保障农民的基础住房需求，并增加其财产性收入，进而提升村民的幸福指数。

其三，优化地区改革制度。由于各地区经济水平、产业结构以及地理位置等差异明显，不同城市在开展农村宅基地制度改革时面对的问题各有特点。本文通过深度剖析长垣市宅基地制度改革，归纳总结该地区改革的亮点、特点、改革成效以及改革困境等内

[1]. 2018 年中共中央国务院发布的“中央一号文件”。

容，并针对长垣市特有问题提出优化路径，为我国其他地区宅基地改革提出建议。

1.4 文献综述

1.4.1 国外研究现状

农村宅基地制度是我国根据国内土地的具体情况制定的制度，是我国特有的制度。由于国外大部分地区实行的是土地私有制，宅基地相关研究较少，但与之对应的农村住宅用地研究较多，可从此角度出发借鉴国外相关研究，为我国宅基地制度改革研究寻求理论支持。

国外研究农村住宅用地主要是从三方面进行，即用地面积变化原因、土地产权问题、住宅流转问题等。在农村住宅用地面积研究领域，国外学者发现银行利率、消费水平是影响住宅面积的主要因素；在土地产权研究领域，国外学者发现土地产权关系越稳定，能够获取的资金与投资越充足；在住宅用地流转研究领域，国外学者发现随着市场化程度深入，跨区域成为农村住宅用地流转的主要特征。基于国外相关研究，本文从中借鉴有助于我国农村宅基地制度改革的理论，从而提出更有理论依据的策略建议。

1.4.2 国内研究现状

关于宅基地的管理制度改革问题，可以从以下几方面归纳：

(1) 关于宅基地退出与盘活利用问题研究

宅基地退出研究可从动力机制、退出意愿、退出模式、价格形成机制四个角度进行分析^[1]。一是动力机制，张勇等（2007）提出宅基地退出的推拉机制，并分析总结得到推力包括落实财产权、土地利用以及宅基地功能变迁等，拉力则包括人口转移、物质需求提高以及政策法规落地等；欧阳安蛟等（2009）提出了三力机制模型。二是退出意愿，众多学者彭长生等（2012）、杨玉珍（2013）、梁发超（2015）等从多个方面研究农户的意愿，主要分析个人、房产、政策等因素对退出意愿的影响；三是退出模式，魏后凯等（2016年）通过比较研究发现，以地置物、土地收购和宅基地买卖三种模式为主要的宅基地退出模式；刁其怀（2015）通过分析川渝地区宅基地制度改革，归纳出该地区退出形式主要有整体调整、市场交易、经济补偿等五种。价格形成机制，庄开明等（2017）发现贝叶斯纳什均衡的要价博弈策略并不能使农户的福利状况最优，宅基地退出还存在

[1]. 徐忠国,卓跃飞,吴次芳,李冠.农村宅基地问题研究综述[J].农业经济问题,2019(04):28-39.

改进空间；刘庆乐（2017）通过对宅基地退出理想类型分析得出，基准地价标准比耕地产值标准表现出更优的适用性与可行性。

（2）关于宅基地流转问题研究

宅基地流转方式、流转风险、流转模式及流转意愿等可以称作是宅基地流转的四个方面，学界对宅基地流转方式主要有以下三种观点：第一种认为应该自由流转，李文谦（2009）、陈小君（2010）、周文（2017）等学者分析得出限制流转会导致土地利用率低、农民财产权难以保障等问题，因而应当允许自由流转从而促进乡村振兴。第二种认为应该限制流转。相较于自由流转，孟勤国、陈柏峰、桂华等学者认为限制流转能够保障农民基本权益，确保人人有房住，而自由的宅基地流转会诱发社会不公平现象发生。第三种认为应该实施有限流转，吕军书等教授认为现阶段农村发展水平有限，应当在一定框架范围下允许具备条件的地去推行流转。流转风险，宅基地流转期间会引发诸多风险与危机。吕军书（2013）等教授将根据宅基地流转过程中可能发生的风险总结为五类，分别为耕地流失风险、乡村伦理破坏风险和流转失误社会稳定破坏风险等。林超（2014）等学者则是根据不同对象，从农村社会、粮食安全、农民权益、宏观调控、政府管理效益等五个方面进行风险类别划分。流转模式，宅基地的流转形式多样化，陈立根（2012）等学者结合实际，研究归纳出主要的流转模式有政府主导、组织推动、农户自发等三种模式。张梦琳（2017）等学者总结归纳了一条发展线路，即从农民自发到政府主导，从实物流转到指标（发展权）流转。流转意愿，宅基地流转意愿代表农民参与宅基地制度改革的态度，是学者研究的热点，张梦琳（2017）、杨应杰（2014）、黄忠华（2011）等学者分别从个人、居住、政府以及社会等方面来研究。

（3）关于宅基地“三权分置”改革问题研究

2018年出台的中央一号文件中提出要探索宅基地的“三权分置”，即所有权、资格权、使用权。从不同角度来研究，我国学者将其分为三个方面，即“三权分置”的法理、“三权分置”的阻碍以及“三权分置”的策略。一、“三权分置”的法学理论，其中，有学者认为宅基地的“三权分置”是符合物权体系的，董祚继（2018）学者认为将所有权与使用权“两权分离”的发展就是宅基地“三权分置”，符合产权理论；李凤奇、王金兰（2018）认为应当从法律角度落实“三权分置”，通过赋权、确权、维权形成系统规范的制度；徐忠国（2018）认为“三权分置”符合我国物权法体系，并且与经济发展相契合，应当制定对应的法律法规。二、“三权分置”的现实阻碍，学者们都认为实施“三权分置”的首要问题为

权能的界定，韩文龙、谢璐（2018）等学者认为主体虚置、资格权界定、宅基地使用权有限的流转范围等是宅基地“三权分置”改革要面临的主要问题。而吕广挥、张同德

（2018）等学者认为界定农民资格权、落实集体土地所有权以及完善不动产等级制等才是宅基地“三权分置”改革要面临的困境。三、“三权分置”的实现策略，耿卓（2019）学者明确了“三权分置”改革原则，首先是明确价值目标，其次要以实践为知道，并充分考虑改革方案的体系协同，最后完善“三权分置”相关制度设计；胡佳（2020）学者认为宅基地“三权分置”改革可以通过建立审批备案制度、完善红利分配机制以及放活宅基地使用权的方式进行。

综上所述，农村宅基地是我国独有的概念，由于世界各国土地的使用情况不相同，致使每个国家的土地制度各有特色。就土地管理制度而言，我国农民仅享有宅基地的使用权；西方一些国家的土地大部分是私有制，所以其农民可以随意处分土地。笔者认为我国宅基地制度主要包括宅基地产权、宅基地流转、宅基地退出以及宅基地的盘活利用等方面，从而促进宅基地制度的发展，但关于宅基地制度的综合性的研究成果较少，而且在研究河南省宅基地制度改革中，截止目前，在知网领域关于河南省宅基地的研究文献少之又少，这对被称为为粮食大省的河南来说是一种资源欠缺。

1.5 研究方法

1.5.1 文献研究法

借助图书馆相关书籍了解宅基地的概念，通过互联网学习有关宅基地制度改革的知识，深入了解河南省人民政府关于农村宅基地管理制度的政策，初步了解河南省农村宅基地的使用情况。

1.5.2 实地调查法

由于宅基地制度改革地区的差异比较大，为了对试点改革情况更深一步的了解，作者对河南省长垣市进行了实地调研。本文主要介绍在实地调研中了解到的长垣市农民对宅基地的认知程度和看法，以及从农业农村局了解的当地的农村宅基地改革的具体措施和在改革中出现的困境，为构建下一步宅基地改革计划打下了坚实的基础。

1.5.3 多学科研究法

本文虽然是法学论文，但鉴于研究对象——宅基地制度的特殊性，并未拘泥于单纯的法学研究方法。宅基地制度还具有社会保障属性、政治稳定属性等特性，因而本文在开展研究时需采取多学科交叉研究方法。

1.6 研究创新与不足

1.6.1 创新点

本文在内容和方法上的研究都有一定的新颖性，首先，在内容上契合了农村宅基地政策，把改革试点地区——河南省长垣市作为案例进行研究，既有说服力，也有普遍性和必要性；其次，在宅基地试点研究中，专门研究长垣市改革试点情况的较少，弥补现有的不足；最后，本文采用了实地调查法，将农村宅基地制度改革实践经验与理论相结合，为长垣市宅基地制度改革提供更多的研究参考。

1.6.2 不足之处

本文虽在内容和方法上有一定的创新性，但仍有诸多问题。笔者受条件所限，本文中有部分数据从互联网处搜集，数据不免有些疏漏。并且，现在

宅基地制度改革情况比较复杂，涉及内容比较多。所以，本文中涉及到的内容不是非常全面，具有一定的片面性，笔者将会在以后的学习中，继续对这方面的内容深入研究。

第二章 理论基础

2.1 核心概念

2.1.1 农村宅基地

根据理论现状,将宅基地分为狭义与广义,狭义的宅基地指的是农民日常居住的土地;而广义的农村宅基地还包含厨房、厕所、柴房等为生活提供服务的用地。现阶段,农村大部分的宅基地使用不仅基本居住保障功能,还包括农业生产经营场地,宅基地的多元性不但能够农民住房得到满足,还能为农民家庭提供创收场所,这有利于农村的基本稳定和发展。我国的农村宅基地制度是在长期实践中逐步完善形成的,自建国以来到社会主义改造,我国宅基地制度在不断改进,使之成为具有本土特点的土地制度,其中特点主要指:集体是宅基地所有权的享有者,农民并非宅基地的拥有者,其需要通过身份认证与相关申请,经过审批核定后才能拥有使用权;宅基地的取得是无偿的,当农民符合集体成员等限制条件时,均能通过申请获得宅基地使用权,无需额外支付获取的费用;具有不稳定性,宅基地作为集体资源,经常会出现土地性质变化的情况,其会根据集体需要与农村发展,在建筑用地、基本农田、非建筑用地之间相互转化。

2.1.2 宅基地制度功能

解决我国村民的住所是宅基地的主要目的,由此可见,宅基地的住宅保障是其首要功能,其次学界通说认为宅基地具有资源、财产以及社会的三重属性,在此之上宅基地还具有对于农村居民生活保障的功能,以及体现其具体价值的经济功能和文化遗产的功能。

居住功能方面,在我国宅基地制度设计中,宅基地的居住功能首先被考虑在内,由于我国的土地面积巨大,人口的分布受到了传统农业发展特点的影响,形成了零散分布的局面,因此要想解决农民的住房问题,要将宅基地分配给农民,让其进行住房建设^[1]。

财产功能方面,由于城市与农村发展速度不同,农村和城市土地的建设和利用率相

[1]. 苏号朋,宋崧.宅基地使用权纠纷的类型化研究[J].科学决策,2011(03):32-49.

差甚远，农村建设用地存量远远超过城市建设用地，土地资源自身的价值也随着不同区位的变化而变化，因为其具有合法流转价值，可以有效地增加农民的收入，从而增加经济价值，体现土地的财政功能^[1]。

生活保障方面，土地是农民最大的社会保障，新中国成立以后我国经济发展的重心一直在工业和城市建设，为了服务于工业化，大量财产转移到城市，我国农业薄弱的问题也暴露出来，农民应对风险的能力也比较差，因此，为了保证农民的生活，促进社会的发展，宅基地制度产生了福利性与社会保障性^[2]。

文化传承方面，我国作为一个历史悠久的传统农业国家，乡村也成了农民的精神依托，并且我国乡村既体现血缘的分解也体现地缘的分解，乡村对于农民来说已经形成了固定的交际网络和空间，在此之上形成的特殊民俗文化，生活习惯，都会被后代一直传承下去，形成特殊的精神纽带。

社会控制方面，长期以来，城乡二元经济的发展模式使得农民被束缚在农村，宅基地作为农民的生存之本，国家可以对宅基地的授予和建设许可进行管控，从而实现对于农村社会发展的管理。

2.1.3 宅基地三权分置

中共中央、国务院在 2018 年的文件中指出：要对乡村中农民闲置宅基地以及闲置农房进行改革，努力探索宅基地所有权、资格权、使用权的分离制度。由此得出，宅基地制度改革的重要途径为“三权分置”。从本质来看，将传统理论上的“两权分置”进行改进就是“三权分置”，其是基于实践基础，有针对性提出的土地改革理论。

宅基地三权分置的本质是落实宅基地集体所有权、放活宅基地使用权、保障宅基地农户资格权。首先，落实宅基地集体所有权。坚持土地公有是宅基地制度改革不能突破的红线，是确保我国社会及经济有序运行的基础。其次，放活宅基地使用权。长期以来，宅基地使用权被认为是不完善的用益物权，而放活使用权则是完善其权能，使其从理论层面与实践层面得到完善与回应。最后，保障宅基地农户资格权^[3]。资格权是对宅基地获取身份的限制，能够明确哪些人群具有取得、使用宅基地的资格，是服务于放活使用权的关键内容。因此，宅基地“三权分置”有助于厘清农民手上的资产，强化宅基地财

[1]. 尹诚.土地功能视角下农村社会保障体系的构建[J].湖北农业科学,2018,57(19):160-163.

[2]. 王小莹.我国农村宅基地使用权制度研究[M].中国民主法制出版社,2014.

[3]. 叶剑锋,吴宇哲.宅基地制度改革的风险与规避——义乌市“三权分置”的实践[J].浙江工商大学学报,2018(06):88-99.

产功能,从而梳理混乱的管理模式。同时,宅基地“三权分置”有助于放活使用权,使宅基地财产功能得到充分体现,能够突破传统城乡不平衡困境,建立城乡统一的建设用地市场。

2.2 相关理论

2.2.1 产权理论

产权理论主张起源于在二十世纪三十年代的西方,主张在有限资源的前提下,达到资源最优化配置的效果。

阿尔钦认为,产权的运行离不开政府、社会及伦理道德对其强制,并且降低经济活动的交易费用需要对产权进行清晰的界定。作为代表人物之一哈罗德·德姆赛茨提出,产权包括使用权、处置权以及得益权等,这一系列权利隶属于财产所属人,在行使产权会使他人和自己的利益受到一定的影响^[1]。该领域的奠基人物是科斯,其著作的核心内容主要围绕产权中交易的费用进行展开,从而明确了产权的清晰界定是作为市场交易的基本前提存在的^[2]。在科斯第一理论中提出,如果要想实现资源的最优化配置,也需要在经济运行中的交易费用为零,不以权利的界定为前提。然而这种情况只能作为最优化的理想状态,在具体的运行过程中还是会产生费用,不可能存在这种理想化的交易,甚至还会因为一些外部因素导致市场失灵,这也就产生了科斯第二定理。在该观点中,以产权界定为基础,通过价格机制促使交易外部性消除,进而使交易成本降低,从而实现资源的最佳匹配。我国农村土地产权理论是以马克思主义为指导,基于国家发展实际情况逐步完善的,其关于产权的定义是:人民对土地有占有权、使用权、收益权以及处分权等权利。由于产权交易过程中其主体只有一个,必须明确交易主体,由此可以看出产权具有一定的排他性。

借助产权理论分析我国宅基地制度改革问题。首先,在我国,农村宅基地制度没有明显界定。在我国《民法典》的物权编中将农民集体所有的动产以及不动产认定为归本集体组织成员所有^[3]。对于在本集体组织内的成员就具有成员权,无法排除无关人员,

[1]. 黄飞. 论产权伦理[D].中南大学,2002.

[2]. 王金强. 权力、制度与国际公共资源的产权分配——基于制度经济学的理论思考[C].国际关系研究:新领域与新理论——2010年博士论坛.2010:150-169.

[3]. 岳红强,张罡.农村宅基地“三权分置”的法律表达[J].北京科技大学学报(社会科学版),2018,34(06):103-110.

在这个情况下内部成员都想增加自己所占土地的面积,再加上对于申请宅基地,以及宅基地的闲置没有成本,因此个体农户宅基地面积超标、宅基地闲置等现象频发,致使宅基地的利用效率低,产生“公地悲剧”。其次,对于宅基地权利的边界不明,宅基地所有权的行使由本集体经济组织享有宅基地所有权。但村集体经济组织并没有占有或使用宅基地,并未基于此获取相关利益,其所有权主体如同虚设。在取得宅基地时的资格规定了“一户一宅”,但是其对于“户”的界定不清晰,在认定时容易出现模糊边界,例如存在一户拆为多户的问题,从而导致分配不公。目前我国对于宅基地的流转就行限制,规定仅能在集体内部进行,如果取消对流转范围的限制,那么宅基地所有权人则成为市场交易主体,而参与市场的面积又取决于个体面积的大小,在这个过程中界定清晰的产权就尤其重要,也即科斯定理的核心。因而,从产权理论角度出发,我国宅基地制度改革的应由路径便是明晰土地的产权界定,规范宅基地获取制度,框定宅基地合法的流转范围。

2.2.2 制度变迁理论

宅基地管理在历史进程中不断发展,是制度变迁的过程,因而基于制度变迁理论分析原则、模式等内容具有重要的意义。制度变迁主要是指打败和革新原有的框架^[1]。美国经济学家道格拉斯·C·诺斯提出制度是约束公众行为的一种对抗准。诺斯认为制度由法律与习俗宗教等规则制定,共同构建了经济激励结构。

借助制度变迁理论分析我国宅基地制度改革问题。一方面,随着社会经济发展,我国形成社会主义市场经济体制,各领域利益需求产生变化。尤其是土地资源属性逐渐显化,宅基地用益物权缺失,导致无法体现农民的财产权,因而原有的农村宅基地制度无法满足经济主体的利益需求。城乡发展的差异性会导致潜在流转问题发生,同时当宅基地的利润不能得到有效转化时,制度就会表现出不适宜状态,从而推动制度的发展与突破。另一方面,农村人口与宅基地数量呈现相反趋势,外出务工的农民的宅基地被空置,而需要住房的农民却得到不到对应土地,导致农村内部分配不公,宅基地管理组织效率低下,进而促进制度的改革创新^[2]。精准把控变革时机和运行框架有助于制度变迁成功,要在合适的时间点推动制度改革,将不符合实际情况与理论基础的变革剔除。

[1]. 苑改霞,金融制度:国际比较研究[M],2003.

[2]. 张爱明.农村宅基地退出的机制创新及政策理念[J].农村经济与科技,2017,28(15):32-34.

从制度变迁供给理论角度分析,可以看出政府在制度变化中扮演者重要角色,其通过出台相关法律体系及管理政策,以偏强制性的方式由上而下地进行制度调整,能够在短时间内获取较为显著的效果,此种变迁方式为强制性变迁;从制度变迁需求理论角度分析,市场应当在制度变迁中发挥关键作用,通过各参与主体的利益诉求,由下而上地刺激变革,此种变迁方式为诱致性制度变迁,该种变迁手段较为柔缓,预期成本低,是具有渐进性的改革。宅基地制度改革明显属于诱致性变迁方式,但政府在具体实践过程与社会变革中逐渐意识到政府引领的重要性,因此开始逐步引导宅基地制度改革,以两种方式结合的形式推动制度变迁^[1]。目前,我国从上自下都对农村宅基地制度改革具有强烈的诉求,因此改革势在必行,同时改革也要在遵循历史规律的基础上,面对具体问题具体分析,提出针对性的建议并优化改革路径。

2.2.3 资源配置理论

资源配置是指以有限的社会、经济、自然条件为前提,满足人们的无限需求,从而实现资源的合理配置。资源配置的一般有市场与政府主导两种。市场机制被称为“看不见的手”,主要分为以下三种:价格机制作为市场运行的根基,通过回馈市场供给需求,对资源调配进行引导,从而实现利益的最大化;供求机制会进一步制约产品价格的变化,进而维持市场交易的稳定;竞争机制是市场中各参与方的利益诉求表现,三种机制相辅相成,共同为资源配置服务。在理论的市场交易中,外界不进行调控与管制,商品能够进行自由交换,利益可以实现最大化。但在实际交易环境中,市场调控通常会产生偏差,此时就需要政府参与进行调控干预,使市场变得更有秩序。通常来讲,市场机制和政府调节两种方式在调解市场环境中协同配合,互为补充。

土地资源配置是指在一定时空条件前提下,通过不同部门的协调对有限的土地进行配置。土地资源配置是基于区位理论形成的,杜能通过孤立国农业生产布局首创了农业区位理论,韦伯通过研究分析本源及输送得到了工业区位理论等。此外,土地资源配置还借鉴了可持续发展的原理,求从长期发展角度考虑土地资源分配问题,不断优化资源调配并提高利用率。

农村宅基地制度的创设是为了保障农民的基本居住需求,主要由国家及政府进行资源的分配与调控。相较于城市的市场调节的土地制度,农村宅基地更为强调政府层面的

[1]. 岳永兵.宅基地“三权分置”:一个引入配给权的分析框架[J].中国国土资源经济,2018,31(01):34-38.

把控，在土地的获取、使用以及流转等方面进行了严格限制。现阶段，我国大部分农村地区出现“空心村”、“一户多宅”、“不断建新”等现象，这直接体现出我国农村地区宅基地的配置不科学及利用不合理。因而，我国宅基地制度的改革要以提高宅基地利用率为首要目标，通过优化土地分配机制实现资源最大化利用。

第三章 我国农村宅基地管理制度分析

3.1 我国农村宅基地制度历史演变及其特征

3.1.1 新中国成立时期

在建国初期，我国经历了社会制度变革，国家发生翻天覆地的变化，土地制度及其产权也发生巨大转变，农村宅基地制度就是从此逐步成熟^[1]。由于实践经验有限，新中国成立时的宅基地相关法律法规比较单一，并且“宅基地”的称谓还未形成标准，具体立法内容主要体现涉及农民房屋管理的法律法规中，如1949年的《中国政治协商会议共同纲领》（以下称为纲领）、1950年的《土地改革法》、1954年的《宪法》、1954年的《关于发展农业生产合作社的决议》等。

《纲领》作为新中国成立后颁布的重要文件，具有临时宪法的效力，是保障新中国政权平稳及社会发展的法律基础。其中第3条^[2]、第27条^[3]对土地制度作出明确规定。

《纲领》其目的在于将土地的所有权明晰至农村集体所有。将土地所有权归属于农民，有助于夯实新生的无产阶级政权力量，并极大的解放发展生产力。但《纲领》中，并未规定土地产权流转，这体现出其临时性特征。

《土地改革法》颁布于1950年，其中明确了土地制度的归属权，以“平均地权”的方式引领农民实现“居者有其屋、耕者有其田”的愿望^[4]。按照该法律的有关规定，政府需要将所缴获的土地公平地分配给农民，并为其颁发土地所有权证，赋予农民进行生产、买卖、出租等多项权利的空间。综上所述，《土地改革法》的相关规定对农民宅基地流转限制不明显，表明该时期农民的土地权利较为健全。

[1]. 孟昱含,吕军书.农户对宅基地法律制度的认知度调查及政策建议[J].农业经济,2019(06):91-93.

[2]. 《纲领》第3条：没收官僚资本归人民所有，有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制。

[3]. 《纲领》第27条：土地改革发展生产力和国家工业化的必要条件，凡已实行土地改革的地区，必须保护农民已得土地的所有权，凡尚未实行土地改革的地区，必须发动农民群众，建立农民团体，经过清除土匪恶霸、减租减息和分配土地等步骤，实现耕者有其田。

[4]. 刁其怀.新中国成立后农村房屋与宅基地制度的历史变迁[J].中国房地产,2012(06):66-76.

1954年《宪法》是新中国成立后的第一部宪法，它从法律根本上制定了土地公有和私有并存的法律制度。相较于《纲领》，1954年《宪法》不仅根据所有制等级将所有权进行划分^[1]，还根据等级背后的意识形态进行了具体分类。此前修订的草案也明确了该观点，对农村宅基地的改革，实现了合作生产的形式，为社会主义改造打下了制度层面的基础。1954年年初，中共中央发布了《关于发展农业生产合作社的决议》、《高级农业生产合作社示范章程》等一系列规定，党在农村创新了组织发展形式，从互助小组到初级社再到高级社，逐步完成从私有制向公有制迈进的社会主义改造。1956年，我国广泛地完成了社会主义改造，实现了土地等生产资料集体所有，而宅基地等与农民生活息息相关的内容仍由农民所有^[2]。

综合看待新中国成立时期的宅基地制度，主要处于私有化阶段。在这一阶段，国家不仅承认宅基地于房屋农户私有化，还限制农户对宅基地进行自由流转。农户将不再受政府限制，自由地处分农村宅基地，这是这一时期农村宅基地的立法以及政策。

3.1.2 人民公社时期

在1962年社会主义改造完成至1981年期间，我国进入人民公社阶段，该时期的农村宅基地相关制度的显著特点是集体性，最具有法律代表性的条例有《农村人民公社工作条例》、《农村人民公社条例》等。

1962年党颁布了《农村人民公社工作条例》（以下称农业六十条）及其修正案，初步确立了农村土地所有制^[3]。该条文明确规定了，禁止对农民宅基地进行买卖等交易^[4]。由此可见，农村宅基地的权益归属发生改变，所有权由农民向集体转移，而农民仅享有使用权，这就使得农村土地产权集体化与农民使用的制度形成。此外，该项规定指出将宅基地与建设物分割，农民拥有自建房屋所有权，有权限处置自己的房屋资产。此后，中央颁布的《关于各地对社员宅基地问题做一些补充规定的通知》（以下简称《通知》）等文件中，也都明确了农村宅基地的所有权由整体享有，农民仅获得无偿使用权。在《通

[1]. 1954年《宪法》第8条第1款：国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权。

[2]. 张勇,包婷婷,李艳.我国农村宅基地制度演变及其改革走向[J].山西农业大学学报,2016,15(11):775-779.

[3]. 1962年《农村人民公社工作条例》指出，人民公社的集体所有制经济，同全民所有制经济，是社会主义经济的两种形式。

[4]. 1962年《农业六十条》第21条：生产队范围内的土地，都归生产队所有，一律不准出租和买卖。

知》中还规定了土地的获得的程序，对农村宅基地的无偿使用作了初步规定，夯实了我国农村宅基地制度的基础。

农村土地集体所有权制度最终确认的时间为 1975 年，在当年修订的《宪法》中明确表明了我国土地性质为全民所有制和集体所有制两种基本形式，这使得农村土地集体所有制被正式的落在纸面上。此外，《宪法》还允许农户在自有宅基地上进行经济运作^[1]，体现出对社员宅基地的放松管控。

1978 年颁布的《农村人民公社工作条例》（试行草案）则对宅基地的市场化运营作出限制，仅承认农民对自建房屋的所有。而在该时期，随着农村经济发展与人口增长，侵地建房的现象不断增加，国家于 1981 年紧急出台《关于制止农村建房侵权耕地的紧急通知》中，再次强化了禁止宅基地流转的规定。

在这个时期，农村宅基地制度框架初步完成，即“一宅两制、房地分离；无偿取得，长期使用”。在权属方面，该制度体系使得宅基地产权制度转变为所有权与使用权分离，农户仅有使用权；在流转方面，明确了只有房屋可以流转，宅基地不得流转的原则，同时明确宅基地的原始取得的无偿性和使用的长期性。

3.1.3 改革开放初期

改革开放时期大体是从 1982 年开始年到 1997 年结束，在该时期我国农村宅基地集体所有、农民使用的基本制度正式形成。

在改革开放时期，国家对农村宅基地进行部分管制，但严格程度并不高，城镇居民也具有宅基地使用权力。同时，政府成立土地资源管理机构，专门负责土地相关事宜，该阶段涉及到土地管理的相关法律有《宪法》、《民法通则》、《土地管理法》等。1982 年《宪法》确立了农村宅基地的所有权属。1986 年《民法通则》在之前条文基础上，进一步明确了农业集体经济组织或村委会的管理机制，确定了乡村的管理架构。我国关于土地管理的第一项专门法律为《土地管理法》，它明确规定了国家的基本土地管理制度，具有里程碑意义。

[1]. 1975 年《宪法》第 7 条第 3 款：在保证人民公社集体经济的发展和占绝对优势的条件下，人民公社社员可以经营少量的自留山和家庭副业，牧区社员可以有少量的自留畜。

在改革开放时期，国家经济结构逐步丰富，经济发展进程加快，这使得农民进城务工频繁，农户所拥有的土地未能被利用。为此，1995年，国家出台了《确定土地所有权和使用权的若干规定》，在该规定中农村宅基地使用权收回制度被制定^[1]。

3.1.4 经济转型时期

1998年之后我国正式步入经济转型期，该阶段我国对宅基地管理的严格程度更高，即只有农户才能使用农村宅基地，城镇居民不能购买且获得农村土地。

1998年国家调整了《土地管理法》，完善并细化了农村宅基地相关内容，并明确规定一户一宅、宅基地规划及其分配等程序内容。同时，针对农村宅基地回收机制进行更详细的制定，对于不法占有，宅基地利用率低等问题的法律责任进行确认，并将有关城镇居民的规定剔除。在二十世纪初，国家出台的《关于深化改革严格土地管理的决定》中对宅基地获取的身份作出清晰的划分，强调城镇居民不再具有资格。该决定还指出土地归属感不能随意更改，要在政府指导下推动宅基地规划使用工作，并且首次将集体建设用地与城镇建设用地相结合统筹考虑。伴随着社会结构逐步完善，土地资源愈发稀缺。为了强化城乡建设用地的管理，国家颁布了许多文件进行规范，并对农村宅基地做出了详细对规划。具体如下：

2008年发布了《进一步加快宅基地使用权登记发证工作通知》，该文件确定将，“两个严格”作为宅基地的工作标准，用以维护农村宅基地的组织管理，第一要严格落实“一户一宅”的要求；第二要严格禁止城镇居民购房和拥有宅基地。在后续国家官方文件中，提出要摸索有偿征用制度以及自愿退出及补偿制度。

2018年国家发布的《关于实施乡村振兴战略的意见》中强调要考虑宅基地所有权、资格权和使用权的分离，在明确宅基地所有权归集体的基础上，保障好农户的房屋产权和资格权，要适度放宽使用权。与此同时，也强调了土地用途管制要严格进行，不得违反法律法规进行宅基地买卖，不得利用宅基地私建房屋等。

2019年国家发布《关于坚持农业农村优先发展好“三农”工作的若干意见》强调，谨慎稳妥推进宅基地制改革，开展宅基地复垦试点，这表明我国农村宅基地制度实践更深一步，是长期改革的坚实根基。2020年国家颁布《关于抓好“三农”领域重点工作如

[1]. 1995年3月国土局出台《确定土地所有权和使用权的若干规定》：空闲或房屋坍塌，拆除两年以上为恢复使用的不确权，已确权的由集体收回。

期实现全面小康的意见》指出，要推动宅基地的确权登记颁证工作，以权益归属分割为要义，加快推进宅基地改革试点工作。2021年出台的《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》中要求宅基地退出均为农户自愿，不能强制执行。在新时代背景下，农民进城定居的比重持续提升，为了提高闲置土地的盘活率，新的《土地管理法》指出在城镇定居落户的村民可以自主收回宅基地，但政府不能强令其收回。

综上所述，在经济转型时期，农村宅基地制度还是以确保住所功能为主。《民法典》物权编明确了农村宅基地使用权的用益物权性质，但是该规定在农村宅基地的流转、农村宅基地权利人、农村宅基地与房屋所有权等方面并无本质上的突破。

3.2 我国现行宅基地制度的缺陷

从上述我国农村宅基地管理的立法演变梳理来看，现行的农村宅基地制度主要是从计划经济时期延续发展而来的。从20世纪中期开始，我国逐步建立了以农业集体化为主要内容集体土地制度，逐渐收紧了对农村宅基地的管理，并对宅基地流转进行限制。而伴随着社会主义市场经济体制成熟，基于计划经济体制设计的农村宅基地制度已无法满足国家发展与时代需求，其不仅不能有效保护农民的财产权，也不能有效解决诸如一户多宅、隐形交易严重等问题。

3.2.1 农村宅基地产权界定不明晰

近年来，随着迁村试点、宅基地置换、村改居等宅基地整理工作的深入，农村宅基地产权受到更多的关注和重视。但在宅基地立法时，仍存在一些理论不清晰，且在宅基地产权方面，仍然存在“模糊产权”的问题，主要体现在以下三个方面。

首先，农村宅基地所有权主体虚位。虽然我国《宪法》、《土地管理法》、《民法典》物权编都明确规定了农村集体土地产权及所有权，但是在具体实践中就会发现农民集体是一个表述较为模糊的范畴，农村集体土地所有权的界定不明确，从而产生农村集体土地被少数人掌控的现象，从而导致农村土地征收案件频发，由此可见农村宅基地所有权主体的虚位，成为当下农村土地改革和发展的瓶颈。其次，农村宅基地产权与地上房屋产权分离。我国传统转让、抵押建筑物采用的是传统的房随地走、地随房走的原则，即房地一体主义。另外，从我国《土地管理法》以及《民法典》物权编的相关规定中也可以看出农民对建筑物的占有属于完全占有，享有绝对的权利，但又因为宅基地和

房屋之间的不可分割性，从而导致处分其中一项权利，必然影响另一项权利。这就出现了农村宅基地使用权和地上房屋产权相背离的现象，从而限制农村宅基地的流转，造成社会资源的浪费。最后，农村宅基地使用权登记制度缺失为产权纠纷埋下隐患。健全的产权登记制度是界定农村宅基地产权的重要方式，但就目前而言，农村宅基地使用权的登记制度并没有完全建立。主要体现在关于宅基地使用权登记的立法规定尚未完善，主要集中于效力层级较低的规范性文件中，因此不能满足于现阶段农村土地改革的需求，另外，在实践中对于一些未解决的问题无法得到制度层面的回应，农村宅基地确权登记实践工作缺乏一个系统化的配套政策来完善。

3.2.2 农村宅基地退出机制缺乏可操作性

就目前的法律和政策来看，宅基地退出主要有政府收回和农户自愿退出两种方式，其中，最主要的退出方式是政府收回。从之前的《土地管理法》、《确定土地所有权和使用权的若干规定》等中得出，对于宅基地收回的诸多情况在立法及政策上只是总体概括，并没有进行详细的规定该如何收回宅基地，缺乏实际可操作性。其一，农村宅基地退出缺乏程序性规定。对于农村宅基地的收回，必须有一套完整的程序保证其执行。完整的程序要对宅基地收回做出明确的标准及政治界限，对回收的情形及标准进行法定化；宅基地退出中各个主体的定位及功能要得到明确；要建立公平公正的宅基地退出风险评估制度，设立专门的机构协调和监督宅基地退出；要有善后程序，明确规定宅基地退出后农户的生活如何保障。只有这样，才能确保农村宅基地退出程序正义，实现“公平、公正、公开”并有秩序的退出宅基地。其二，宅基地退出缺乏灵活性规定。农村宅基地退出政策必须具有灵活性才能顺利在全国范围内开展，因为存在地区差异。在我国，农村宅基地退出的原因有很多，既包括政府财政投资这种宏观因素，也包括农村区域特征、农户就业模式、农户对宅基地的依赖程度等这种微观的因素^[1]。不同地区的农民受到的教育程度不同、选择的就业模式不同，就会导致其对土地依赖程度不一样，如经济落后地区和较偏远地区农村宅基地主要是用来居住，因此这些地方的农民就对宅基地的依赖程度大，土地流转的需求就小，相反的经济发达地区对土地依赖程度就小，土地流

[1]. 张秀智,丁锐.经济欠发达与偏远农村地区宅基地退出机制分析:案例研究[J].中国农村观察,2009(06):23-30+94-95.

转的需求就大。由此可见，制定宅基地退出立法及政策时，要考虑地区差异，不能制定“一刀切”的政策，以免难以执行。

自愿退出是宅基地退出的另一种方式，它主要包括转让、单方抛弃、主动退出等情形。转让，即农民让自己的宅基地转让出去，是宅基地退出的主要途径，其包括集体组织内部之间转让，也包括向外部成员转让；集体组织内部之间转让是符合法律规定的，但是转让的农户获益较小，动力不足；向外部成员转让是法律明确规定禁止的行为，其导致“小产权房”的泛滥，影响政府的总体规划以及使得土地转让的收益降低。单方抛弃，即农户自己将宅基地抛弃，造成宅基地闲置，从而使得自己失去使用权；主动退出，即农户主动按照相关程序向所在的集体经济组织提出放弃宅基地使用权，导致其使用权消失。在实际中，自愿退出宅基地的情况并不经常发生，且没有法律及政策的规定。农户不愿退出宅基地的原因之一就是没有合法的退出路径机制，也没有法律法规明确规定，并且对于农户退出宅基地后没有补偿与奖励。

因为宅基地退出缺乏可操作性，并且没有补偿机制等，农户退出宅基地后的生活没有保障，所以，在实践中宅基地退出的数量少之又少，增加的数量却一直存在。

3.2.3 农村宅基地管理制度运行中存在偏废

(1) 法律规定的滞后性，导致政策代替法律的现象频出

《土地管理法》出台已经多年，虽然国家在此其间进行过多次修改，但在宅基地法律制度上无显著进展。与此相反的是，现实中宅基地的使用却有了很大的变化。经济的发展扩大了宅基地的利用空间，随之便有很多新的问题出现，各种相关政策变陆续出台，其对解决宅基地出现的问题也有帮助，但是由于这些政策出自多个主管部门，政策冲突的现象频出。政策虽然可以调整社会关系，但是最有利的方法依旧是制定法律法规。若政策代替法律这种现象长期存在，这将建设与社会主义法治国家不相符，并且不利于对国家土地资源的保护，也不利于对农民利益最大化的保护。

(2) 法律体系不完善

从上述农村宅基地的立法演变中看出，在我国关于农村房屋和土地的专门法律还没有出现，仅仅依靠《民法典》和《土地管理法》来解决现实中出现的一些问题是不够的。从目前来看，我国关于宅基地管理的法律法规不仅数量少，管理效力的层级也低，多是依靠一些规范性文件或者地方的总体政策来解决。现如今经济发展的如此迅速，城

镇化率也紧追其后，宅基地流转的现象也越来越多，法律体系的不完善，肯定会引起不必要的纠纷，影响农村的和谐安定，阻碍乡村振兴的发展。

(3) 现行法律规定间存在矛盾

目前，与宅基地有关的法律制度之间存在着一些矛盾冲突，这些矛盾冲突既有同等效力间的，也有不同等效力间的，并且不仅有政策与法律间的矛盾，还有政策与政策间的矛盾。综合来看，笔者从以下几点阐述：第一，农户房屋可以抵押与禁止宅基地抵押之间的冲突；第二，关于“一户一宅”的使用与“地随房走”之间的矛盾；第三，禁止宅基地使用权超出本集体经济组织范围与未限制宅基地上的房产转让之间的矛盾冲突。这种矛盾冲突不仅导致交易双方权利均无法得到保护,还造成人们认识上的分歧。

第四章 长垣市农村宅基地制度的改革实践

4.1 农村宅基地利用情况

4.1.1 河南省农村宅基地利用情况

据 2021 年全国年鉴统计，即图 4-1，山西省 13084122 人，河南省 44286965 人，安徽省 25432068 人，湖北省 21432183 人，湖南省 27398688 人，江西省 17878024 人^[1]，由此可见，河南省是全国的人口大省，无论从中部六省来看，还是就全国来看，河南省人口数都是全国之最。根据图 4-2 可得出，河南省的户数无论在中部六省，还是全国也都是最多的，其中居住且户籍均在本乡镇街道的有 42390923 人^[2]；居住在本乡、镇、街道，但户口不在本地的有 1765345 人^[3]。河南省人口数、户数都是全国最多，按照我国实行“一户一宅”的基本原则，河南省宅基地的数量是全国最大的。



图 4-1 全国人口统计图

[1]. 数据来源国家统计局，2021 年鉴统计。

[2]. 数据来源国家统计局，2021 年鉴统计。

[3]. 数据来源国家统计局，2021 年鉴统计。



图 4-2 全国户口统计图

根据 2021 全国年鉴数据来看，河南省人在户在的有 42390923 人，人在户不在的有 25639605 人^[1]，河南的人户分离率为 60.48%，即省内的人户分离、人口流动数高达半数以上。由此可见，河南省的人户分离现象严重，可能造成这种现象的原因有：一有部分人在县城或市区买房子，要在县城或者市区居住生活，这导致了人和户处于分离状态。二有部分人为了生活，外出务工，导致人户分离的现象。

从以上原因可以看出，在河南省大量宅基地中，有相当一部分宅基地是处于空闲状态的，导致这些宅基地空闲的原因：一是建新不拆旧。有些农户有了新住宅，但是老住宅依旧不拆除；一些外出务工赚了钱返乡的农户，会对自家住宅进行翻修重建以提高生活质量，为了个人便利有的将住宅建在公路边或者是视野开阔的地方，这些选址都不在村庄规划里，导致土地出现空闲。二是少批多占。政府相关部门审批的宅基地面积小，但农户的占有面积大，即面积超标。根据河南省统计年鉴，河南省宅基地总面积 136.75hm²^[2]，其中省内宅基地面积大于 10 万 hm²的地区有 5 个，主要集中在豫南和豫东。省内宅基地占地面积较小的是济源与鹤壁，占地面积分别为 0.85hm²、1.56hm²^[3]；其他地区的宅基地规模在 2.77 万 hm²--7.50 万 hm²之间。河南省的宅基地人均占地面积为

[1]. 数据来源国家统计局，2021 年鉴统计。

[2]. 数据来源国家统计局，2018 年鉴统计。

[3]. 数据来源国家统计局，2018 年鉴统计。

259.19m²。根据河南省颁布的《土地管理法》的实施办法，河南农民的户均宅基地面积不得超出 134m²。从图 4-3 中看出，河南省所有地市的宅基地人均占地面积都出现超标现象，其中最为严重的是信阳，超出标准 120m² 以上的有 14 个，占 77.78%，剩余 4 个是在 50m²--120m² 之间，由此可见，河南省宅基地超标现象严重。如今，由于村镇建设比较盲目和随意，致使不能充分利用村里土地资源的现象仍旧存在，再加上农户都是根据自己的需求建立房屋，并不在乎村庄的规划，这必然导致建房无序和住房面积超标的现象。杨玉珍学者在对豫北安阳、鹤壁、新乡 3 市城中、城市近郊及远郊 4 镇 25 村 1105 户农户的调研数据分析中，发现超过河南省标准的在 0.25—0.5 亩者占 53.7%、0.5—1 亩者占 18.2%、1 亩以上者占 2%，超面积占有率相当高^[1]。三是“一户多宅”。吕军书教授通过实地调查的方法，对河南新乡 5 个乡镇、32 个村庄、190 个农户进行调查，发现农户一户多宅的现象较多，占调查总量的五分之一，远郊农村更严重；宅基地面积超过《河南省〈土地法〉实施办法》第五十一条规定的占到 80%以上，远郊有农户的宅基地面积甚至超过 1 亩。由此可见，在当前农村中，一户村民拥有多处宅基地的现象是很普遍存在的。四是缺少规划，宅基地管理失序。长期以来，因规划及法律规定不完善，导致农户超占、乱占宅基地。同时，因农村村庄规划缺失滞后，村民法律观念淡薄，且由于基层乡镇工作人员短缺，使得执法力度不足，导致农村宅基地管理失序。由上述的种种原因可知，笔者看来河南省农村宅基地数量基数大，且多呈分散状呈现，缺乏统一的规划，同时在宅基地管理和宅基地法律方面有很多不足。

[1]. 杨玉珍.农户宅基地利用状况、腾退意愿及利益诉求——对河南省 1105 个样本农户的调查[J].现代经济探讨,2013(04):65-69.

地区	农村宅基地面积 万 (hm ²)	总人口 (万人)	农村人口数 (万人)	人均宅基地面积 (m ²)
河南省	136.75	10906	5276	259.19
郑州市	7.50	787	270	277.78
开封市	7.04	526	234	300.85
洛阳市	7.10	714	292	243.15
平顶山市	6.86	553	231	296.67
安阳市	6.50	592	250	260.00
鹤壁市	1.56	166	65	240
新乡市	7.47	617	270	276.67
焦作市	3.75	377	146	256.86
濮阳市	5.47	399	198	276.26
许昌市	6.02	498	210	286.67
漯河市	2.80	284	127	220.47
三门峡市	2.77	231	99	279.80
南阳市	17.03	1198	538	316.54
商丘市	13.79	926	415	332.29
信阳市	12.57	885	340	369.71
周口市	14.73	1162	496	296.98
驻马店市	12.94	920	400	323.50
济源市	0.85	71	28	303.57

图 4-3 河南省人均宅基地面积图

4.1.2 长垣市宅基地利用情况

(1) 长垣市市情

长垣市地处河南省东北部，隶属新乡市，截止到 2020 年 6 月份，长垣市共有 5 个街道，11 个镇，2 个乡，常住人口 90.54 万人，农村人口 38.35 万人，农村人口占比 42.36%。总面积 1051 平方千米，其中建设用地面积 19967.41 平方百米，农村宅基地面积为 14314.64 平方百米^[1]。长垣市是国家卫生县城，是中国厨师之乡，也是全国宅基地改革试点地区之一，其农村宅基地现状和经济都具有典型性。

根据 2019 年调查，农民家庭收入来源为务农的占比较高达到 40%，外出打工的占比仅为 10%。由于本地工厂比较聚集，90%的农民选择留在本地工作，并且常住人口从 2019 年至今已经增加了 13 万人。（见图 4-4）。

[1]. 数据来源于国家统计局，2021 年河南省统计年鉴。

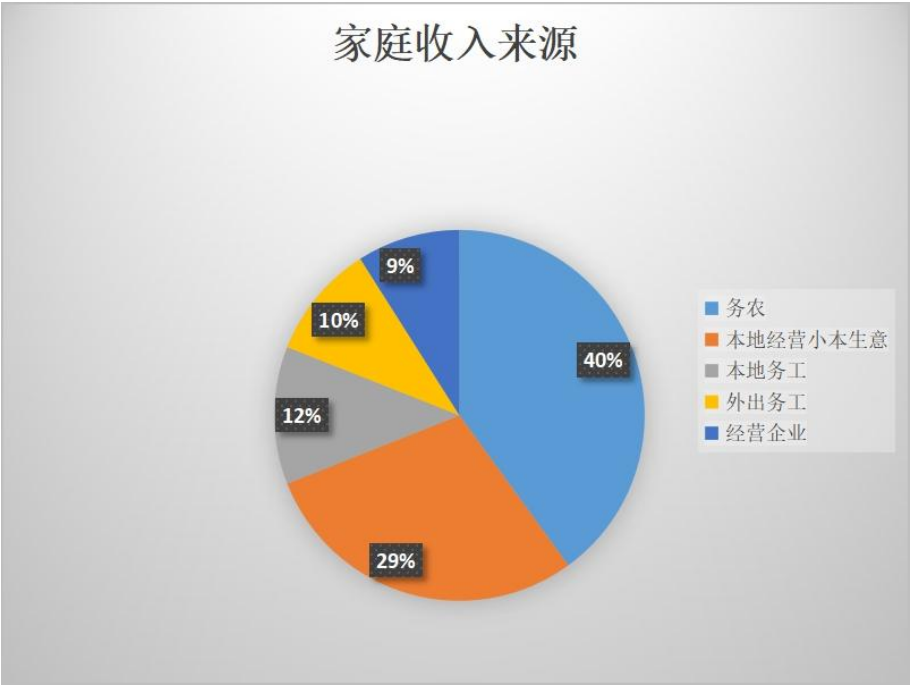


图 4-4 家庭收入来源占比图

(2) 农户资格登记完成情况

2019 年，长垣市土改办发布文件要求进行农户资格权登记及资格权证以盘活农村资源，从而加快乡村振兴的战略。在进行农户资格权证书发放前，长垣市进行了宅基地基础信息的调查登记工作。基础信息调查工作是进行宅基地资格权的前置性程序，也是发放宅基地资格权证书的必经程序。但是有相当多的地区并未对调查工作加以重视，填报的信息存在虚报、空白、肆意填写的问题，这对之后的资格认定工作平添障碍。同时，如图 4-5 所示，截至 2021 年 12 月，长垣市共计发放房地一体不动产权证书 111968 本，其中农房不动产权证书共计发放 104929 本，占比超过 93%。

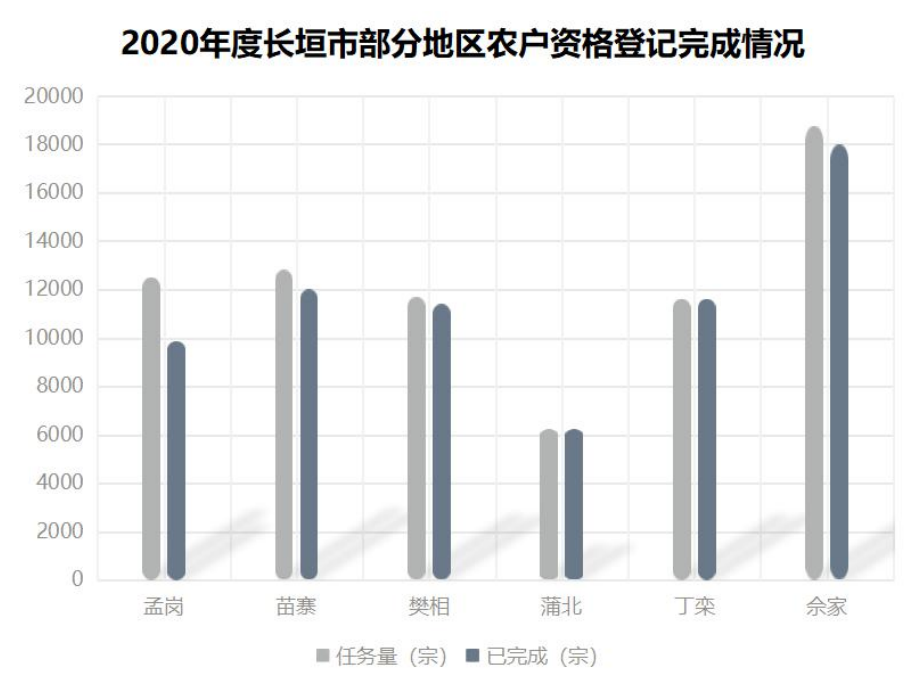


图 4-5 2020 年度长垣市部分地区农户资格登记完成情况图

(3) 农村宅基地流转情况

现阶段，农户可通过转让、互换、赠予、继承、抵押等方式有条件流转宅基地使用权，但互换、赠予只能在本村村民之间进行。此外，在城市规划区外的土地经过审批同意后可在县域范围内转让，跨集体流转的宅基地具有严格的限定，不能用做商品住宅开发。集体土地的所有权性质以不受流转的影响，原则上宅基地的流转年限不得超过 20 年，但按照乡镇建设规划实施且办理集体土地转让手续的，转让年限不超过国有住宅用地最高出让的限制。通过相关条件、方式依法取得权利的人对宅基地及地上的建筑物享有占有、使用、收益、处分的权利。

目前，农村宅基地流转公开的较少，并且未能形成标准的价格机制，相关的利益分配不明确。2018 年调研结果显示，有近半数的农民认为土地流转应当根据交易双方协商确认，而认为应由专业机构评估的农民仅占 6%。由此可见，农村居民对流转的价格体系认识并不健全。此外，在宅基地流转的利益分配上，约三分之一的民众缺乏清晰的认知，并且利益主体方对分配多少的合理性也不清晰^[1]。但农民对收益对象的认知则较为明确，基本认定“谁流转谁收益”，占比超过半数。

据 2019 年调查，长垣市农户参与宅基地流转的占比超过五分之四。但是大部分农民宅基地使用权流转认知有限，这就造成宅基地流转市场和交易的混乱，归根结底还是

[1]. 杨建波,王莉,宋富强,许爱国.农村宅基地入市问题与路径研究——以长垣县例[J].农学学报,2018,8(02):59-65+73.

没有一个完善的流转秩序和规则。长垣市颁布了一系列改革配套文件，通过协同推动三项试点之间、三项试点与相关改革任务，具体落实集体经营性建设用地入市近 200，土地面积共计 3657 亩，成交金额 3.11 亿元，通过入市不断释放改革红利，参与其中的农民综合收益提高 40%。长垣市在具体改革实践中积累经验，并总结出台了《长垣县宅基地“三权分置”指导意见》。

(4) 宅基地退出以及宅基地有偿使用收取费用情况

据统计，长垣市涉及农村宅基地“三权分置”改革的事务共计 194597 宗，涉及的土地面积达 9896.5 亩，其中需要进行宅基地改革的共计 60266 宗、8830.1 亩。截至 2021 年 10 月底，完成宅基地有偿使用费收缴及腾退的共有 59768 宗 8812.72 亩，完成率达 99.8%，其中，宅基地有偿使用费收缴 49667 宗 6418.28 亩 2056.84 万元，占完成量的 72.83%，腾退宅基地 10101 宗共 2394.44 亩，占完成量的 27.17%。（见图 4-6）。

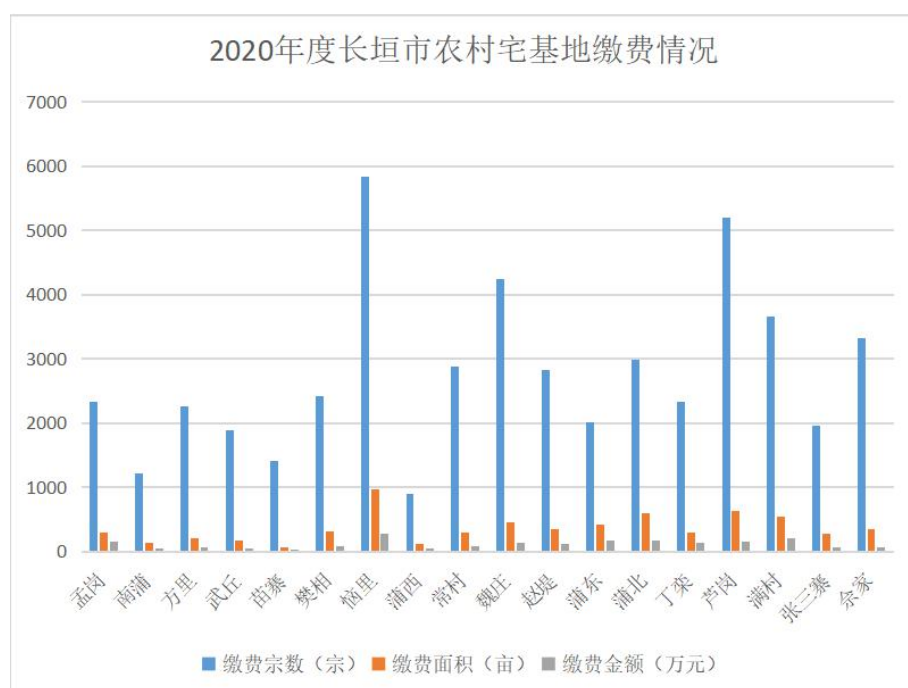


图 4-6 2020 年度长垣市宅基地缴纳情况柱状图

值得注意的是，不同村落的涉及宅基地改革的宗数、缴费面积及缴费金额比例并不相同。如图所示，常村镇涉及宅基地改革收费的总宗数共计 2875 宗 299.35 亩，缴费金额共计 88.01 万元；孟岗镇涉及宅基地改革收费的总宗数共计 2334 宗 298.34 亩，缴费金额却达到 150.55 万元，常村镇的缴费宗数多于孟岗镇，在面积相当的情况下常村镇的缴费金额仅为孟岗镇的一半。

4.2 长垣市宅基地使用现状

4.2.1 农村宅基地闲置严重

目前,存在一种多数农村人口迁居于城市的现象,从而导致城镇人口增加,而农村人口则在减少的基础上也呈现出一种老龄化现象,这种现象是由经济水平的不断提高导致的,多数青年人选择外出务工,选择在城市定居。从这一现象出发,分析河南省的宅基地使用情况,可以看出,虽然农村人口减少,但是宅基地使用面积却没有得到减少,同时还出现人均占地面积较大、只建新房不拆旧房、空房闲置等现象。由此可以看出农村宅基地不能得到合理使用,进而无法实现其经济效能。从统计年鉴中数据显示可以看出,在2018年度的河南省人均宅基地面积达到259.19 m²^[1],从历年人均宅基地面积统计数据中可以看出河南省人均宅基地面积呈现不断上升趋势。但是农民并没有合理利用宅基地,反而使得宅基地闲置,该种现象产生的主要原因有以下几个方面:首先,农村人口外流情况严重。大量的农村劳动力进城务工,与农村相比,城市的基础配套设施完善,比如医疗,教育,交通等,这些优势吸引着有经济基础的外来务工者在城镇买房定居。但是由于城乡二元制度的存在,在城镇定居的农民宁愿把宅基地闲置,也不愿把宅基地退回给集体,他们把宅基地作为自己生活的最后保障,这就使得农村出现宅基地上建有房屋但却无人居住,越来越多宅基地被闲置。其次,对农业依赖程度高。在2018年统计的河南省农民平均收入来源分析,第一产业的收入占总收入的34.8%,由此可以看出,农业收入仍然是农民主要收入来源,而由于非农业收入的不稳定性,因此,河南省农民仍然依赖于种田务农,这其中就体现着对宅基地的高度依赖,即使外出务工的农户,仍然在不断的进行宅基地的扩建。最后,宅基地管理政策缺失。农村宅基地的流转只能在集体之间发生,不能随意的将宅基地对外进行流转,从而使得农村宅基地流转具有封闭性。在本集体经济组织成员进行宅基地使用时,缺乏完善的管理规划措施,农户之间房屋建造较为散乱,房屋住宅不够集中,建房扩张现象也逐渐增加。

4.2.2 农村宅基地收益功能受限

对于这一问题主要可以从以下几个现象看出:首先,河南省的宅基地内部需求趋向饱和。由于宅基地使用年限长,并且宅基地流转的限制,再加上河南省宅基地的市场需

[1]. 杨建波,王莉.促进粮食核心区农村宅基地流转[J].天津农业学,2017,23(05):74-77.

求量较小,因此,宅基地进行内部出售时并不高,依靠宅基地进行经济收益也受到限制,由此可见,宅基地本身具有的经济功能效应不高。其次,利用宅基地进行外部收入会受到非常多的约束。即使农户为了规避宅基地使用权流转限制的约束,将宅基地由复垦的方式转为可耕地,再由可耕地转为建设用地进行市场交易,从而增加自己的宅基地带来的经济收益。但是由于一些现实的原因,对于宅基地的需求量并不高。另外,又由于各种政策文件限制,使得农村宅基地只能在本村的成员之间流转,对于一些自行组织的宅基地流转交易,法律并不给予保护。最后,工业化发展速度慢。农村所需投入的土地要素和农户宅基地的收入水平呈正相关的关系。展开来说,就是农村宅基地的经济收入水平受制于本地区工业化的发展速度,即若河南省工业化发展的快,那么农户宅基地经济收益也会增加。然而,由于河南省在发展的过程中受到各种因素的影响,其工业化的发展水平与经济发达地区相比还有较大的差距,从而使得土地的经济价值没能较大的提升。

4.2.3 农村宅基地管理混乱

对于该问题主要从以下几点展开论述:

第一,缺乏专业的宅基地管理队伍。目前的宅基地管理队伍,组织结构不集中且管理力量不足,尚未形成较为统一的协调机制,缺乏具有相关专业知识的专门人才。就长垣市的农村管理队伍而言,其管理队伍主要是由基层执法人员组成,但是基层工作人员往往任务繁重,要进行日常巡查以及管理违建等现象,还要负责管理宅基地工作,很难做到兼顾全面。对于基层机构来说,只有自然资源部是实实在在的执法部门,而且执法人员少,每个乡镇只有2—3人。但是,每个乡镇所管理的村大队却有很多,这也就导致执法人员的管理范围大,管理难度高,难以及时发现农户的违法行为。因此,在缺乏专业的管理队伍的情况下,对于已经存在的违法行为,以及涉及到农户的核心利益时,执法人员很难抉择如何处理。这是由于执法部门管理的范围广,很难能够及时发现违法性行为的存在,所以在违法行为已经存在,且涉及农户核心利益及其他复杂关系时,很难做出处理。

第二,部门职责之间界定不清晰。对于农村农业部而言,主要负责宅基地分配、使用、流转以及对其违法的查处。自然资源部主要的职责是对乡村进行规划编制,对土地用途进行管制审批,对宅基地进行确权登记等。从上述陈述的两个部门负责的工作来看,

二者之间的工作分工是十分明确的，但是在实际操作中，例如宅基地管理过程的具体环节由哪个部门管辖却不能确定。从这一点也可以看出，在对于农村宅基地管理时，各个部门之间的分工还存在一定的缺陷。

第三，改革之间配合不紧密。农村宅基地制度改革、乡村土地改革以及集体经营性建设用地入市等多项改革共同推进，但彼此之间并未形成统筹协调发展态势^[1]。实际上，在土地改革进行中，政府在各部分土地改革全面性、协同性上还存在很多问题。例如：对于靠近旅游区的农户的房屋实际上是可以进行乡村旅游的开发建设，但由于当地政府的土地管理政策的限制，导致不能拿到相应的指标，进而导致宅基地本身所具有的经济价值降低，限制地区的经济发展。

4.3 长垣市农村宅基地制度的改革实践

4.3.1 建立兼顾公平和效率的宅基地自愿退出机制

通过对长垣市农村宅基地实际情况的分析，发现在农村“一户多宅”及宅基地面积超标问题颇多，由于这两种现象的成因不同，相关部门所作出的处理方式也不同。相关部门针对长垣市的实际情况，在制度上做了些调整以便促进农村宅基地的合理使用。比如，地方政府提出将有偿退出和无偿退出结合使用^[2]。其中，集中在一起生活的农户或者去世的五保户，他们的宅基地会被村集体经济组织或者村委会依法收回；那些未经批准，违法建设宅基地，不履行相关义务、不按规定缴纳费用的，宅基地上房屋坍塌两年以上或者常年处于闲置状态的，相关的部门可对此种现象依法要求无偿退出。对于有偿退出的这一部分，地面房屋状态良好，宅基地整宗自愿退出的、虽然未整宗自愿退出的宅基地，但退出面积超过 167m² 的等，相关部门都对此实行有偿退出。此外，该地区为了让农户更好的生活，对于低收入人群的住房是有保障的，集体经济组织根据科学合理原则，在村庄建设用地或拆旧宅基地范围内，利用相关资金建设保障性住房。此外，集体经济组织结合当事人的意愿，重点解决建档立卡贫困户、孤寡老人等低收入人群住房问题。

[1]. 陈汉.乡村振兴战略下的土地制度改革与管理思考[J].中国国土资源经济,2019,32(01):15-19+78.

[2]. 夏柱智.农村土地制度改革的进展、问题和启示——基于 33 个试点的资料[J].云南行政学院学报,2017,19(05):5-17.

4.3.2 探索改革嵌入机制

长垣市在农村的管理体制上也在不断的创新和改革，在具体实践中探索成立了农村宅基地规范管理综合改革试点工作领导小组，负责组织管理长垣市宅基地改革工作；乡级成立生态环境和规划建设办公室，负责辖区宅基地改革、审批、管理、盘活利用和农民自建房的审批、安全建设监督等职能。村级配备协管员，参与宅基地建房审核和监管。简化程序，提供便民服务。结合我市实际，对宅基地申请表、宅基地使用承诺书、宅基地示意图进行优化，同时对村级审核进行简化，对在老宅基地翻建住房的，按照规划要求退出后，面积不超“二分半”标准的，不再召开集体会议讨论。落实三到场，核发三项证，监管全过程。乡镇生态环境和规划建设办公室收到申请后组织工作人员进行实地核查（一到场）。乡镇生态环境和规划建设办公室在村级协管员和施工方的参与下，实地进行测绘放线，绘制宅基地建房放线图（二到场）。农房建设竣工后，实地对竣工房屋按审批内容进行核查，并填写验收意见（三到场），做到事中事后全程监管。

4.3.3 创新宅基地有偿使用阶梯式计费模式

在社会快速发展的今天，受传统思想的影响，“祖业观”的盛行导致村民宅基地面超标非常严重。长垣市相关部门提出了宅基地有偿使用制度，并设立阶梯式计费方法收取费用以更好的避免宅基地严重超标问题。该模式通过增加成本来控制农户宅基地使用面积，并对超出规定的部分进行层级收费，对多宅部分全部按照阶梯式计费，对于农村成员以继承、赠与或者其他方式使用宅基地的，也按照阶梯式计费。同时，针对困难户，长垣市规定了一些可以适当减免的特殊规定以便缩小农民之间的经济差距。

4.3.4 构建以多元赋权为手段的宅基地利用制度

长垣市采用先统一收回再分配使用的方式来规范已闲置、废弃的宅基地和农房一方面提高了土地的利用率，另一方面使得农户经济增收。通过对长垣市的实地调研得出，关于闲置废弃宅基地的复用模式有：一、将部分退出的宅基地中符合村庄规划的用于建设村里的基础设施。例如，长垣市魏庄街道，通过综合整理退出的宅基地，进行再利用。目前，70%以上空闲院建成“四园”，70%居民庭院实现绿化美化，共建成4个垃圾分类站、20个停车场、3座养老中心、3座图书馆、3处村史馆，实现了市场化保洁、垃圾集中收集处理、生活污水集中处理、公共停车场等公共服务全覆盖，改善了乡村的人

居生态，提升了村民的生活质量。二、将退出的宅基地中适合耕地的部分复垦为耕地，打造一个规范化、体系化的农业园。三、将退出的宅基地中符合“增减挂钩”要求的部分，以指标流转的方式激发潜在价值。第四，政府部门鼓励农户积极开展农家乐、民宿等经济活动，这样不仅政府开发了宅基地农房资源，还增加了农户的经济收入。例如，蒲东街道八里张村，该村位于长垣市蒲东街道东部，因距城八里而称八里张。村庄占地面积 165 亩，耕地 1200 亩，共有 207 户 697 人，两个村民小组，党员 30 人。三年来，八里张村充分发挥先锋带头作用，以高标准规划为引领，以宅基地改革为引擎，完善提升公共基础设施，盘活利用闲置资源，对腾退处的宅基地、空闲院和边角空间综合利用，对外招商引资，发展乡村经济。一方面引进河南珙桐餐饮服务有限公司对老旧住宅及腾退处的空闲院进行改造，建设东家小院、乡村酒吧、火锅店等经营性场所，将土地资源转换为经济资源，目前已重新利用土地 7 亩，其中东家小院音乐餐厅 2019 年 5 月正式营业，宾客盈门，至今已赢利 90 余万元，2020 年，八里张通过腾退土地出租增加集体经济收入 25 万余元，东家小院餐厅也成为长垣市新晋的网红打卡地。另一方面依托大林农业公司、宏力惠民果蔬公司两个现代农业公司，流转周边耕地 700 亩，吸纳村民 126 人就业，种植无公害大豆、花生、草莓、火龙果、西瓜、桑葚等农产品，从事经营绿色食品和采摘体验，已发展成为远近闻名的休闲农业和学生课外活动教育基地，走出了一条乡村振兴的新路径。

4.4 长垣市农村宅基地制度改革特点

4.4.1 兼顾居住福利和节约集约利用

河南省长垣市的农村宅基地既实现了保障农民的住房需求，也提高了土地的利用率。首先，政府机构在开展农村宅基地管理调研后，提出了农户具有首次无偿取得宅基地的权利，要落实农民的基本居住需求。其次，还提出了对农户宅基地采取有偿使用等的相关政策，旨在通过增加成本减少宅基地的低效利用。最后，针对宅基地的严重浪费等问题提出以下的优化方案：第一，依据宅基地大小分为以下几类：符合“一户一宅”标准的部分；“一户多宅”的多宅部分；以及通过继承、赠予或者其他方式占有和使用的宅基地部分；第二，对于超出面积标准的部分进行额外收费；第三，严格管控宅基地的用途，农户不得随意占有新增宅基地。

4.4.2 综合改革的协调推进

为了让乡村振兴战略协同推进，长垣市政府针对农村经济发展、土地制度改革、公共事业建设等方向制定了诸多政策：针对美丽乡村建设，开展老旧设施整理工作；再次调整农村建设规划，有序拆除违章建筑；通过资源整合与调控，推动宅基地制度改革，保障农村经济可持续发展。例如，长垣市魏庄街道王庄村就是很好的典范，王庄村按照整体规划设计，规范开展村庄建设，村庄绿化、亮化、美化实现全覆盖，利用腾退的宅基地及废旧房屋和空闲院，建设占地 20 亩集养老中心、村史馆、国学堂、图书室于一体的云慰园、建设占地 17 亩的花园式围村林、临主街空闲院落建设 5 处游园、4 处菜园、3 处停车场，极大拓宽了村民活动区域。同时，唤醒舌尖记忆，在腾退的空闲院落内由村集体经济出资入股，升级改造村内老饭店，集体经济年创收可达 10 万余元。

4.4.3 强化宅基地再开发利用

为了提高农村宅基地利用率，长垣市采用了重新治理的方法，通过对退出后的宅基地的增加资金投入来提升其生产经营的能力，这样既减少了对宅基地的约束，又发挥了地方特色，加快了村庄的发展。长垣市丁栾镇官西路村丁栾镇官路西村紧抓宅基地改革这一机遇，通过“支部引领、资源盘活、产业推动、乡村旅游、共同富裕”探索出改革促发展的新路径，在村庄内开发出特色经济，在美化乡村居住环境的同时，提高了村民物质水平。800 米的宋代风貌长街、1000 平米的党群文体广场、500 平米的养老中心、颇具古韵的精致民宿，从昔日的尚书故里到今日成了“乡村振兴”典范。2018 年以来，官路西村按照“一户一宅、超占多占阶梯交费”的原则，累计征收宅基地有偿使用费 18 万元；通过“指标置换、资产置换、货币补偿、借地退出”等退出机制，收回、返租宅基地 39 处，腾退、整合土地 30 余亩。为加强对农户自建房的管控，官路西村成立村宅建设审核小组，联合镇级综合行政执法大队，严格按照“符合规划、风貌统一、占地不超 2 分半、总高不超 10 米、层数不超 2 层半、先批再建、全程监管”的原则，全面落实“五到场”要求，实现了全覆盖、全方位、无死角的管控机制。2020 年以来，该村累计申请 8 户，审批 8 户。改革的最终目的是惠及百姓，官路西村通过“宅改+”工程开展美丽乡村全面振兴建设，累计投资 4000 余万元打造了宋代御道风貌一条街，利用腾退的房屋改建村级养老服务中心、图书馆、四点半课堂各 1 处，改建或新建民宿 4 栋，新建党群文体广场 1100 平方、停车场 400 平方、“四园”4 处，真正实现了“村美、人美、生活美”。

2018 年，官路西村通过农村集体经营性建设用地入市取得建设用地 180 余亩，在此基础上推动了“丁栾镇医疗器械回归双创园”项目，实现入市交易收入 2000 余万元，村集体现已增收 590 余万元。2020 年，通过资源整合，再次规划了占地 25 亩的小微企业孵化园，预计吸纳入住小微企业 10 余家，可实现村集体增收 30 余万元。如今，夜幕下的官路西，夜灯流光溢彩，人流熙熙攘攘，小吃伴着腾起的炊烟，缭绕在空中、浸润在心头，别有一番幸福的滋味在心头。综上，长垣市通过再开发利用农村宅基地具体价值，提高了乡村土地的使用效率与质量，提高了集体与农民的经济收入。

第五章 长垣市农村宅基地制度改革的成效与困境

5.1 长垣市农村宅基地制度改革成效

5.1.1 加强农村基层组织建设，提高乡村基层治理能力

长垣市在进行农村宅基地制度改革的过程中，充分发挥村民自治的作用，使村民成为民事务理事会的主体，从而使其在宅基地分配、城市购房、贷款抵押、宅基地费用的收取乙借解决矛盾纠纷等方面发挥至关重要的作用。另外，长垣市通过组织专业人士组成改革试点小组，从而真正达到解决村民问题、维护村民权益的效果。改革试点小组在长垣市改革试点的过程中发挥了关键的作用，成为推动宅基地试点改革的中坚力量。在宅基地试点改革的过程中，理事会积极协助相关政策的实施，构建集体经营决策机构，把集体力量充分调动起来，针对不同的问题制定不同的解决方案，凝结集体智慧结晶，从而促进决策更加合理。同时建立集体收入分配工作组，从而使利益管理更加公平合理。

5.1.2 释放农村土地资产价值，拓展农民家庭生计来源结构

宅基地试点地区改革的重要目的之一就是提高农民的收入。但实现这一目标的前提是进行现状革新，释放现有土地中未能体现价值的部分，提高集体组织的经济收入。为把农村土地资源合理的转化为资产，长垣市通过改革，提高土地征收征用的相应标准，通过实施宅基地有偿退出，从而使宅基地市场化。通过促进农村土地管理制度的完善，充分释放长垣市集体土地的价值，扩大了村民经济收入的范围，改变村民传统的收入模式。为村民建筑物房屋赋予财产权，不仅仅增加村民的收入，还有效保障了宅基地效能的实现。

5.1.3 撬动多元社会资本投入，创新低成本新农村建设模式

长垣市在宅基地改革的过程中，逐渐形成了而一套新的改革模式，在该模式下，可以充分调动社会资本的参与，降低财政的投入，从而以低成本的改革投入，实现高收效的改革模式。政府在这个过程中通过制度制定、政策发布，达到调动商业资本、村民自治以及村民个人三方面的资金投入到改革的过程中。进而实现用少量财政投入，带动更

多的资金投入，为新农村建设注入更多的活力。在政府的积极倡导下，长垣市村民积极投入到改革过程中，响应政府号召，越来越多村民积极加入到宅基地改革队伍中，将自由财产投入到房屋改造建设中，让出自己一部分利益，从而使得农村改革以较低的成本，实现较好的效果。

5.1.4 丰富农村产业发展形态，提升一二三产业融合发展水平

长垣市在规整存在问题的宅基地时，根据具体问题具体分析的原则，实施“挂钩增减”、土地整理工程以及开垦耕地。根据统计，一部分闲置宅基地通过复垦还耕的方式，丰富了耕地资源。根据精准扶贫、传统建筑物保护的方针政策，还有一部分闲置宅基地用于农村服务业、旅游业的开发建设。例如，丁栾镇官西路村就是当地政府根据其优越的地理位置开发的特色旅游产业，通过建设特色民宿、吸引大量省内外游客前来观光居住，从而增加村民收入。

5.1.5 改善农村人居环境，推动美丽宜居乡村建设

在未进行宅基地改革之前的长垣市农村宅基地，宅基地闲置、私自占用、私下买卖等问题频繁发生，这些问题的存在使得难以在农村进行基础设施建设，农村生活环境难以得到改善。通过此次农村宅基地制度的改革，农村可利用的空地得到了极大的丰富，长垣市试点村通过建设美丽乡村战略的实施，修建农村基础设施，例如村通公路的修建、绿地公园的修建等，都使得农村建设的更加宜居。

5.1.6 提高基层公共服务均等化水平，建立城乡融合发展体制机制

首先，将农村宅基地与城市房屋进行置换，从而调动村民宅基地退出的积极性。这一做法可以有效促进村民到城市发展，满足养老教育用地的需求，同时政府对于退出宅基地的村民的子女教育进行相关的补偿，对于村民的医疗提供相应的保障。其次，改变农村宅基地的土地性质，将宅基地变为集体经营性建设用地。通过买卖、租赁或者入股的方式使其进入市场，促进宅基地的流通，并丰富乡村的资金来源，促进乡村经济的快速发展，实现城乡一体化建设，落实乡村振兴战略。最后，落实土地征收征用政策。对于土地被征收的村民给予经济补偿，将乡村医疗对接到城镇医疗体系中，并通过设置专项计划，将被征收土地获得的收益纳入村民养老保险账户。

5.2 长垣市农村宅基地制度改革困境

5.2.1 法律法规制度不完善

当前我国关于农村宅基地管理的相关法律法规虽多，但缺乏具体条款，法律分散不健全不完整，并且法律法规具有滞后性，与社会宅基地发展现状不相匹配，难以在实践中指导农村宅基地管理工作。

第一，专门性法律法规缺失。虽然相关部门法规中有法条对于农村宅基地管理进行规范，但其不能作为专门性法规对宅基地进行规范，也仅有个别条文规定了农村土地管理，大部分都是宏观性规定，缺乏足够的完整性和系统性。虽然《长垣市城乡规划条例》、《长垣市土地管理规定》等地方政府规章中对于农村宅基地管理的有关规定较为笼统，可操作性不强，容易导致在实践中对于同一种情况出现不同的处理方式。另外，自然资源部以及农业农村部也对农村宅基地管理相继出台相关规范性文件，但是这些文件的出台方式以部门意见或者通知的形式，从而导致出台的文件效力层级低。目前，在我国缺少专门的农村宅基地管理的法律法规，虽然 2019 年中央一号文件提出加紧指定对于农村宅基地管理的意见，并进行研究起草，但是至今仍未出台实施。

第二，不同法律法规之间不协调。对于农村宅基地的管理尚未有一部专门的法律文件，多散见于其他的规范文件中，因此很容易出现法律规范不协调的现象。例如在现行的《土地管理法》、《民法典》中物权编以及相关行政规章中对于有关宅基地退出制度的规定可知，农村宅基地流转对象仅限于本集体经济组织成员，不得向城镇居民进行出售，还对宅基地不得抵押做了规定。但是在《担保法》中规定，地上建筑物可以进行抵押，但是宅基地不能抵押。但是当对于宅基地上的房屋进行抵押时，宅基地该如何处置，是否随之一并抵押，在目前的法律文件中并没有做相关的规定。倘若宅基地使用权随着房屋的所有权的转移一并转移，则会产生“一户一宅”与“地随房走”二者之间的矛盾现象，进而诱发农户对宅基地进行隐形流转和交易。

第三，法律规定不明确。一方面，对于农村土地管理的程序 and 标准方面，规定较为笼统和模糊，不利于实际进行操作。例如，《土地管理法》第七十八条中仅规定了对于农户违规建造房屋时，应当责令拆除并且退还土地。这仅仅是一条原则性的规定，即农户不得违规建造房屋，但是对于违规建房的农户来说如何退还土地，退还的程序是什么样的，倘若农户拒不退还又会采取什么措施，对于这些，相关法律文件中并未由作出具

体的规定，从而在实践中，基层管理组织没有统一的操作标准，导致相关条款不能落实到具体实践中。另外，该条款规定过于单一化，“只拆不罚”，没有对于超面积建设或者程序违法等现象进行区分，进而规定相应的处罚措施。因此，即使有关部门在对这些违规现象进行处罚时，却没有具体可以依据的法律规范，导致处罚执行难度大。又比如，当前法律中并没有界定“一户一宅”中的“户”，从而使得不同基层管理者对于宅基地申请资格的认定标准不一。倘若根据乡镇国土资源局的规定，则根据公安部登记的户口簿为标准，有单独的户口即可进行申请宅基地。但是有的公安部门则是要现有单独的房屋再进行分户。这两种完全不同的方式导致农户对于申请农户资格存在疑惑，不知该按照哪种方式申请。又如，对于宅基地范围的界定并没有法律明确规定。乡镇国土资源在审批土地面积时标准不一，关于房屋的附属设施是否计列并未统一，使得面积计算不规范，从而导致擅自占用土地现象的出现，造成土地资源的浪费和违法行为。究其原因，主要在于法律规定不明确导致的审批不规范以及违法建房等问题频繁发生。另一方面，虽然在国家层面已经明确了宅基地使用权可以流转，但是由于立法存在一定的滞后性，宅基地使用权的限制性约束了土地的自由流转。近十几年来，我国在宅基地使用权的流转方面的法律规制一直处于半空白状态，长垣县发布的《长垣县农村宅基地有偿使用、流转和退出暂行办法》中，指出符合集体经营性建设用地入市相关规定的也可进行流转，但同明确标注了以本集体经济组织为限，这使得外部人员无法参与，框定了流转行为的边界，限制资本的自由流动，在一定程度阻碍了整个市场的发展。

5.2.2 缺乏宅基地流转平台

在传统社会主义城乡发展框架下，农村集体土地无法参与市场交易，作为改革试点地区，长垣市的宅基地流转也仅表现为乡到城的单方面输出，城市向乡村的资源输入有限。而在新时代背景下，城乡统一的建设用地市场并未将宅基地考虑其中，并且市场内存在着明显的城乡互动不足的问题。而诱发上述现象的主要原因可总结为以下两方面。

一方面，流转市场信息平台缺失。由于缺乏信息发布平台，宅基地流转信息无法有效整合与发布，城乡之间的需求不能相互传达，农民与城市居民转换有限，进而导致宅基地流转率降低。如前所述，2021年以来，长垣市全市农村宅基地共 194597 宗 98965.65 亩，涉及宅基地改革任务共 60266 宗 8830.71 亩，其中腾退的宅基地面积为 2394.44 亩，该宅基地分布在长垣地区东南西北各个方位。由于固有的老套思想，其中有些农户不愿

退出宅基地，对政策信息、流转信息认识不足，这些问题阻碍着城乡之间的闲置宅基地流转。同时，在调研中，笔者发现，长垣市是最早开展宅基地改革的试点地区之一，但是对于民众宅基地流转的相关情况的汇总方式传统单一，往往是村干部人工入户登记，而后汇总提交上一级政府。虽然这样的方式对有大量知识程度不高的老人来说极为便利，但是不可否认的是，在数据时代，纸质汇总信息传递是不便利的，就村与村之间，纸质汇总信息，不仅会降低信息传递的速度，还会减少村落之间的沟通，浪费人力物力，并且在进行纸质汇总是会出现一些不必要的错误，如数据登记错误等。

另一方面，流转市场操作平台缺失。现阶段，长垣市宅基地流转主要由政府统筹，宅基地推出的数量及位置均由政府统一安排，缺少公共化的操作平台。由于缺乏市场调节，导致想要进城的农民无法流转宅基地，而不想进城的农民却被动参与流转等现象出现。此外，宅基地出租流转的实践主要由村民自主探索，缺少整体调控的市场化服务平台，相关的信息发布，政策咨询以及实践指导无法落位到宅基地出租中。

5.2.3 农民对宅基地制度改革配合度不高

农民是宅基地制度改革最直接的利益相关者，其参与程度、配合程度直接影响着农村土地资源利用率，是影响宅基地制度改革的关键因素。然而，受到社会因素、经济因素以及心理因素等影响，农民在参与农村宅基地制度改革时的热情不高，参与改革的配合度也极为有限，具体表现在以下几个方面：

首先，由于社会因素、传统观念以及社会保障等多种影响因素的存在，导致经济欠发达地区的农户并不愿意进行宅基地流转，进而导致依靠宅基地进行收入的收益水平较低。相反地，对于处于经济发达地区的农户，则会比较愿意进行宅基地流转，从而增加自己的收益。但是，对于河南省的农村地区来说，经济发展较为缓慢，再加上缺乏一些激励机制，因此导致和农户对于自己的宅基地进行流转的意愿并不强烈，因此，对于宅基地的经济收入较低。

其次，农民流入农村宅基地意愿大于流出。经济水平是影响宅基地流转的重要原因，现阶段，经济发达地区与欠发达地区的宅基地制度改革差异显著。以河南地区为例，由于农村地区经济发展相较落后，农民的主要经济收入为农业，这就导致宅基地承担着住房保障这一重要功能，其经济性功能受到限制，农民不会过度追求宅基地流转带来的收入。此外，由于农村经济极易受到气候、市场等多元因素影响，农民收入具有明显的

稳定性，并且农村地区的社会保障作用限制较多，各种原因综合地降低了当地农民流出意愿，导致其不愿意参与退出改革。

再次，对于宅基地进行流转时，农户往往对于流转的收入抱有较高的期待，并且由于宅基地所有权归属于集体，因此，在进行宅基地的流转时，村集体经济组织往往也想要获得相应的收益，再加上由于对于宅基地的流转还没有具体的价格进行衡量，政府也没有出台相关的政策，基层管理组织无法组织村民进行宅基地的流转。因此，多数人对于宅基地流转仍然抱着观望的态度。然而，对于宅基地进行流转的地区，则会出现宅基地流转收益缺失的现象，主要原因还是在于，地方政府参与到宅基地流转的利益分配当中，导致利益分配趋向政府部门，不利于保障农民的经济权益，农民在这个过程中处于被动地位，甚至无法成为宅基地流转的真正受益主体。综上所述，制定合理的分配方案以及实施过程对于宅基地的流转具有重要意义，倘若评估机制失衡无法提供合理的分配方案，则会引发农户宅基地流转收益受损，降低农户宅基地流转的积极性，从而降低农户对于宅基地改革的配合度。

最后，农村宅基地流转方式的简单化也是引发了收入不理想的问题。经济发达地区的宅基地流转方式具有多样性，例如进行出租或者抵押；对于经济发展较慢的地区而言，其宅基地流转则主要是依靠国家对土地的征收。究其原因，发达地区对于宅基地建造的房屋需求量不断增加，大量外来务工人口聚集于发达地区，需求量的大量增加，因此使得经济发达地区的房屋供给不足，房屋价格上涨，当地居民多进行出租，从而增加自己的经济收入。但是，经济发展水平一般的地区的居民则大量外出务工，导致大量宅基地房屋闲置，宅基地增值的空间较少。另外，经济欠发达地区的基础设施与经济发达地区相比也是较为落后，经济发达地区基础设施建设较为完善，增值空间较大，容易获得除房屋之外的额外收益，但是经济欠发达地区则恰恰相反。

5.2.4 宅基地改革投入资金不足

农村经济在发展的过程中所获得的资金来源范围狭窄，主要是通过政府的财政补贴，专项资金拨款等方面，但是上述资金只是用于对于宅基地有偿退出，基础设施建设以及宅基地变为可耕地的使用等方面。对于长垣市来说，经济发展限制了该市的财政收入水平，因此导致对于改革资金投入有限，无法满足改革所需要的大量资金的投入。在改革的过程中政府占据主导地位，因此，财政投入在改革资金投入比例中也占据较高的

地位。长垣市宅基地制度改革的内容范围广并且较为复杂，主要包括农户宅基地的有偿退出、基础设施建设以及宅基地性质改革三项。就第一项宅基地退出来讲就需要大量的资金支持，既需要给农户经济补偿又需要对于后续使用进行规划，这些都离不开财政的支持。因此可以看出，在改革的过程中面临的最主要的问题就是财政支持与资金需求量不成正比，出现支出大于收入的现象。对于经济发达地区来说，农村宅基地改革推进较为顺利的原因在于农民的后续保障问题可以得到较好的解决，有足够的财政支撑该地进行改革。但是对于河南省来说，一方面，农业为其主要收入来源，财政不能够很好的支撑进行改革。另一方面，农户高度依赖宅基地的住房保障功能，在进行宅基地退出工作时，农户的配合程度低，进而导致改革进程缓慢。宅基地改革的来源较少，仅仅就国家的专向土地改革资金，缺乏多元化的改革资金来源。同样地，长垣市在改革的过程中也面临着该种困境，改革支出的资金远远超过收入资金，严重阻碍改革的顺利推进。

第六章 深化农村宅基地制度改革路径

6.1 健全法律法规，完善宅基地管理制度体系

6.1.1 加强宅基地管理修法立法

伴随着宅基地制度改革持续推进，加强农村宅基地管理立法修法力度，健全完善相关法律法规体系成为推动宅基地改革的重要支撑。根据传统的土地管理制度，我国农民权益保障的根本是农村土地承包经营权、宅基地使用权以及集体收益分配权。然而，伴随着乡村振兴战略的实施，上述土地管理制度难以跟进时代发展，相关法律法规难以贴合现实需要。同时，由于我国国土面积广阔，全国各地农村情况差异较大，宅基地分布、村庄环境、当地民俗等都有各自特点，这就导致各地区土地管理各有不同，这也使得法律法规制定成为宅基地制度改革的问题核心。

首先，加强宅基地管理立法。据相关数据显示，我国城乡建设用地共 3.41 亩，其中农村宅基地占比接近 60%，如此庞大的规模需要有专门的法律进行规范。因此，从国家层面出发对《土地管理法》、《城乡规划法》等相关法律进行完善，总结改革试点经验，制定专门的《农村宅基地管理法》，从立法角度出发，对宅基地管理地位进行明确，对农村宅基地工作进行系统的管理。其次，各地市对宅基地管理法律法规进行完善。鉴于各地区特点不同，国家难以出台统一规定进行约束，这就需要各个省、自治区自行规定的，在地方立法进程中推动宅基地法律法规细化。因此，地方政府对《农村集体经济组织条例》《农村宅基地管理法》等法律法规的立法方案进行启动，结合具体实际，对成员身份进行明确，研究闲置宅基地以及农房的具体使用办法。最后，修订部分法律条款。为确保法律法规整体性与统一性，需要对现行法律中关于农村宅基地管理的条款进行修订，消除法律条文之间的矛盾。因此，立法机构对《土地管理法》、《担保法》等法律仍需继续完善，从而研究出宅基地的利用方法，使其符合时代特点与社会发展，使得对宅基地管理更加完善。

6.1.2 完善宅基地管理的相关制度

如何实现宅基地制度改革平稳长期有序推进,需要配套相关政策与管理机制。目前,我国许多试点地区,在宅基地制度改革试点结束期满前已经结束改革任务,从而使得不能继续进行改革,从而产生相应的问题。一方面,结束宅基地制度改革导致政策实施不能完全落实,出现的社会问题对经济建设造成一定的影响。另一方面,简单结束试点工作会导致改革成果流失,不能实现长期、可持续发展态势。因而,各试点地区应当进行反思,转变任务完成就算结束的思维,以可持续发展的态度看待问题,要持续深化宅基地制度改革,在试点期满后继续延续实施相关政策,保证政策的持续性,并在实践中不断探索优化路径,完善相关改革制度,为我国其他农村地区改革提供经验,促进农村地区经济发展。

第一,对全过程监督管控政策进行落实。我国宅基地面积较大,建立监管机制能够有效约束、并及时杜绝不良行为,具体从申请审核、施工监管、日常监管等方面落实。首先,在申请阶段严格审核建房申请资格、严格宅基地选址审批;其次,在施工阶段做到“三到场”,防止违法建房行为;最后,在日常监管中要及时发现地下流转、违规私建等现象,并及时制止纠正。第二,建立目标考核以及责任追究制度。一方面,通过建立目标考核制度,将宅基地管理落位到乡镇政府年终综合目标考核中,进而推动各乡镇政府开展宅基地改革工作;另一方面,通过建立责任追究制度,对宅基地违法案件频发的乡镇进行惩罚,并责令限期整改,推行“问责制”将宅基地管理落实到具体人员,形成长效管理机制。

6.2 加强资金筹集,保障宅基地制度改革持续推进

6.2.1 拓宽宅基地制度改革融资渠道

资金作为改革中不可或缺的元素之一,为了稳定有序的推进宅基地制度的改革,必须尽可能的对资金的需求进行满足。现阶段,我国农村宅基地制度改革遇到了诸多问题,其中最为突出的问题是资金不足,大部分地区改革工作主要依托专项资金、财政补贴等,缺少丰富的资金来源,因此政府应当从资金保障角度出发进行改革,通过丰富专项资金筹集途径、提高土地利用率、完善改革制度等方式推进改革进程。

具体而言,政府要拓宽融资渠道,增加专项土地整理资金途径。首先,可以采取整

理与收益一体化的原则，对收益关系进行明晰，对农民采用一定的优惠政策^[1]，从而调动其积极性，使土地整理工作在农民的自发下进行展开，减少对宅基地制度改革的投入。其次，可以借助项目增加土地资金的整理，通过新农村建设以及精准扶贫等项目，保障宅基地制度改革资金的充足性。再次，充分发挥地域特色，政府可根据农村当地特色建设地方产业，通过利用当地资源构建特色办公、特色民宿、农家乐等产业，通过建设产业促进就业岗位增加以及经济收入的提高，提供部分资金给农村宅基地改革。最后，强化人才引进，政府部门可通过激励政策进行人才引进，面向愿意投身乡村振兴发展的人才制定专属的优惠政策，调动成功人士投入宅基地建设的积极性，促进当地经济发展，使得资金来源更加丰富。

6.2.2 提高改革专项资金有效利用率

在拓宽宅基地制度改革资金筹集途径基础上，地方政府要保障专项资金利用率，确保专款专用。目前，我国宅基地改革仍处于试点中，诸如乡村规划、利益分配等相关制度并不完善，导致宅基地改革资金利用率较低，制约改革工作的推动发展。因此，要通过资金整合、制度优化等方式，减少因制度问题、组织问题以及沟通问题带来的不必要支出，促进对专项资金利用率的提高，从而有序推进宅基地改革制度。

一方面，对集体经济进行整合，对宅基地改革的资金率进行提高。集体经济组织或村委会出让部分集体收入资金，投入到农村宅基地土地整理资金中。例如，将用地指标与复垦地进行置换，从而作为土地使用权的部分出让金，对于乡镇土地的一方面，充分整合集体经济，提高宅基地改革资金利用率。集体经济组织或村委会可将部分出让金，对于国有土地中使用权出让获得的资金、建设用地流转获得的收入等资金进行整合。对于拆迁户中的房屋用地，可以通过级差分配安置，收取部分资金，用于弥补村庄复垦中的不足^[2]。另一方面，对改革制度进行完善，对资金的利用率进行提高。目前，我国宅基地制度改革仍处于试点阶段，相关制度有待完善，这就导致很多地区的宅基地管理处于无序的状态，产生浪费集体土地的现象，减缓农村宅基地改革的进程。政府部门对于此种情况，应当对改革制度进行完善，在这个过程中合理利用资金，针对村庄不同的发展环境进行合理的规划布局，从而促进农村宅基地使用率的提高，实现费用上面的收支

[1]. 卢向虎,杨延梅,蒋宗杰.农村宅基地土地整理的再思考[J].农村经济,2005(06):26-27.

[2]. 陈臻. 关于加强农村宅基地管理的实践与探索[C].土地节约集约利用与转变发展方式——福建省土地学会 2010 年学术年会论文集.,2010:313-316.

平衡。

6.3 落实基层管理权限，提高农村参与积极性

6.3.1 明确村民事务理事会的法律地位

对宅基地进行改革，必须使农民权益得到保障、使农民意愿得到尊重、使农民的知情权、参与权以及表达权得到行使，做到以上三点的前提是，农民在改革的过程中能够全程参与。同时，由于各地区农村情况差异明显，只有当地农民才了解本村的具体情况，因此农村宅基地制度改革应当由基层组织落实与推动，落实保障村民事务委员会管理权限与法律地位成为关键。

村民事务理事会在农村宅基地改革的过程中起到关键作用，对于农村事务的管理起到积极作用。村民理事会对于相关的事务会集体进行讨论、决策以及执行。但是，由于在法律中对于村民理事会并没有明确的规定、与其他组织的界限不明确，因此对于村民理事会的功能和性质不能简单进行定义。并且理事会工作不具有可持续发展性，具有工作自愿性的特点。倘若在法律中对村民理事会的相关内容规定，则对于其在促进宅基地改革、提高农村经济发展速度具有积极作用。具体而言，首先，可以扩大农村试点地区的范围，在全国范围内建设以村民小组或自然村为单元的试点区域，将宅基地制度改革纳入其管理范围中；其次，对于《村民委员会组织法》进行修改完善，进而使得村民理事会的性质和法律性质得到明确；最后，可以通过在国家层面，对于《村民委员会组织法》进行修改完善，从而使得村民理事会的法律地位得以明确。

6.3.2 提升农民参与宅基地制度改革积极性

目前，我国农民存在对宅基地改革抵触情绪的现象，农民多处于被动状态，难以调动农民对宅基地改革的积极性，这一现象不利于我国农村地区宅基地制度的改革，主要原因还是在于受到组织管理、政策宣传力度和权益分配机制的影响。针对此种情况，相关政府部门可以从疏通农民思想出发，进一步强化对宅基地改革的宣传力度，从而提高农民的积极性，为宅基地制度改革工作的推进作出贡献。

政府开展相关的宣传工作时，可以利用多种媒体手段，例如：抖音短视频、电视广播以及公众号等形式，宣传相关内容，使农民对美好生活产生内在向往，主动参与到宅基地制度改革中；为提高宅基地改革的公信力，党员干部在改革时，应当充分发挥其带

头作用^[1]；对于在城镇就业的居民，政府可以通过给予补贴的方式，引导其有序退出宅基地。另外，政府可以对农民的就业结构进行优化，从而为农民的就业增加更多的机会，提高农民的非农业经济收入，使农民不必非要依靠宅基地才能保障自身日常生活。政府部门应当积极完善农村基础设施建设，使得农民的生活质量和环境质量得到提高，进而使农村的居住环境得到改善，使农村的建设得到进一步提高，让农民真正地在改革宅基地过程中感受到改革红利。通过上述论述可知，积极调动农民宅基地改革积极性的前提，就是要使农民的根本利益得到保障。

6.4 明确宅基地及农房产权归属，以抵押融资促进经济发展

6.4.1 明晰宅基地及农房产权

我国不动产登记制度在《不动产登记暂行条例》等法律体系下形成，农村宅基地及自建农房作为特殊的建设用地，需要尽快进行确权登记。然而，目前我国的农村宅基地房产权处于模糊状态，产权并未得到确权登记，导致农民应有权益没能得到保障。此外，由于抵押等融资行为都需要产权确认，在农村宅基地还未获得房产证时就无法进行抵押，由此可以看出，对于自己从所拥有的土地处获得贷款与资金，是不可行的，这也从一个方面对农村经济的发展进行了限制。

因此，国家应当对此种情况出台相关法律，使政府部门在明晰宅基地产权时有法可依，从而推动政府部门对于宅基地的确权登记工作，使宅基地住房可以进行抵押贷款，拓宽农村经济来源渠道。其一，明确宅基地权能范围。通过“房地一体”确权登记与发证，一方面能够保障农民基本的权能，明确权利主体，确定宅基地各项权能范围；另一方面能确保宅基地退出、抵押、流转等工作顺利开展，减少交易环节因产权问题产生的纠纷。其二，宅基地确权约束违法用地。宅基地确权登记仅会对合法的进行发证，因而该过程也是对农村用地情况的排查过程，通过登记发证工作，及时发现存在的一户多宅、超面积现象，对于农村中存在的违法用地问题不予确权登记，进而实现对农村宅基地的规范管理。

6.4.2 建立农房抵押融资机制

宅基地自建房屋是农民的重要财产，如何将财产灵活运用进行抵押融资成为激活农

[1]. 宣金祥.新村庄是如何置换来的[J].农村工作通讯,2010(12):61.

村经济发展的重点。目前,由于制度与财政的双重限制,农民对房屋进行财产抵押受到限制,进而导致投入的流动资金减少,使得农村地区的经济发展受到限制。同时,由于缺乏良好的政策环境与市场氛围,大部分农民对房屋抵押存在很多担忧,进一步制约了农村房屋抵押融资的发展。因此,面对此种情况,建立农民房屋以及宅基地的抵押融资机制,从而促进农村经济的快速发展,为乡村振兴战略助力。

一方面,对农村房屋的贷款抵押方式进行创新。农民房屋的抵押与一般的抵押融资相比,其具有一定的自我特殊性,有关部门面对此种情况,对于农房抵押贷款应建立相应的风险补偿机制,通过风险补偿基金进行管控,在出现相应的贷款危机时能及时应对,并将损失降到最小,减少农民对房屋抵押的抵触与担忧。同时,建立农民房屋资产的评估和担保机制,通过实地考察之后,考察小组对房屋抵押进行评估,使得农民根据自身的经济状况决定是否进行贷款,从根本上,解决农民房屋的抵押贷款问题。另一方面,对于农民房屋的抵押融资服务质量进行优化^[1]。对于农民房屋的抵押贷款业务展开,应当健全完善的金融服务,建立完善的风险评估、资产评估以及变现能力。在确保融资风险最低前提下为农民提供更优质的金融服务,让农民切身感受到政策扶持与财政帮扶,从而愿意进行房屋抵押。同时,金融机构可以对集体经济组织中的抵押物建立处置机制,进而实现对房屋的变现途径的创新。在制度上,真正为保障农民房屋的抵押保驾护航,使农民房屋的抵押物变现率得到提升,使宅基地适度改革的速度得到提升。

[1]. 张龙耀,周南,赵阳.农户住房财产权抵押融资意愿实证分析——基于区域差异的视角[J].上海融,2015(10):66-71.

结语

宅基地制度是我国农村一项基本制度，其主要的功能是为了保障村民的居住权以及稳定当今社会秩序。随着现如今社会经济的快速发展，宅基地的财产性功能被发掘，大量农村人口进城务工、落户，其拥有的宅基地是否能够转化为财富是迫切需要解决的问题，因此宅基地改革便成了必经之路。2015 年中共中央国务院发布的文件中，指出在全国 33 个地区进行“三块地”改革试点试验，河南省长垣市是河南省唯一一家参与国家宅基地改革试点的地区。基于此，本文选取《长垣市宅基地制度改革问题研究》为论题，希望长垣市宅基地制度改革的成效能为其他地区提供经验帮助。

本文立足于现有的理论成果，以“理论分析——问题分析——提出对策”的思路展开论文内容。第一，先界定概念，明确文章的研究对象和范围，其中宅基地制度的概念和宅基地三权分置尤为重要，对其作了阐述。第二，理论分析，为宅基地制度改革寻找理论依据，对中国宅基地制度的演进进行阐述，引出宅基地改革的必要性；通过都中央一号文件的阐述，找出宅基地制度改革的重要性。第三，从河南省宅基地使用情况引入，分析现有数据，得出河南省宅基地制度现存的一些问题，从而引出长垣市宅基地使用的情况，通过分析得出长垣市在宅基地制度改革中有许多成效，如，建立兼顾公平和效率的宅基地自愿退出机制、探索改革嵌入机制、创新宅基地有偿使用阶梯式计费模式等；但同时也发现了存在一些问题，如宅基地闲置依旧严重、宅基地收益严重受限等。最后，基于上述的理论与问题的研究，对长垣市宅基地制度改革提出相应的对策建议。

笔者在阅读文献和撰写文章过程中对宅基地背后的制度架构有了新的认识，以前只是觉得宅基地制度是限于农村生活中的，但在新认识之后，认为宅基地制度具有丰富的内涵，牵动着农民的基本生活，同样也牵动着全社会的发展，农村宅基地制度改革并非一朝一夕能完成的，其需要谨慎、稳妥、有序的推进。就本文的长垣市宅基地制度改革来讲，虽然制度在改进，但是总的方针政策比较早，在实践中产生的新的问题还需进一步研究，限于笔者的知识水平不能通过一篇硕士论文来承载诸多内容，只是在文中讨论了笔者总结的一些现状及问题，并大胆提出对策，在实践中能否可行还有待检验。

参考文献

(1)连续出版物

- [1]王蕾,郭晓鸣.乡村转型下的农村宅基地制度改革[J].华南农业大学学报(社会科学版),2020,19(05):39-46.
- [2]储梦圆,刘同山.农村宅基地制度改革的试点经验[J].农村经营管理,2020(01):25-26.
- [3]徐忠国,卓跃飞,吴次芳,李冠.农村宅基地问题研究综述[J].农业经济问题,2019(04):28-39.
- [4]苏号朋,宋崧.宅基地使用权纠纷的类型化研究[J].科学决策,2011(03):32-49.
- [5]尹诚.土地功能视角下农村社会保障体系的构建[J].湖北农业科学,2018,57(19):160-163.
- [6]王鑫爽.农村宅基地使用权流转的法律问题研究[J].现代农业研究,2021,27(10):75-76.
- [7]贾仲尧.乡村振兴战略背景下农村宅基地使用权流转法律规制研究[J].农村经济与科技,2021,32(20):1-4.
- [8]吕军书,张硕.宅基地“三权分置”的法律内涵、价值与实现路径[J].农业经济,2020(06):92-94.
- [9]叶剑锋,吴宇哲.宅基地制度改革的风险与规避——义乌市“三权分置”的实践[J].浙江工商大学学报,2018(06):88-99.
- [10]王莉,杨建波,毋黎明等.河南省农村宅基地利用调查与三权分置政策建议[J].河南科学,2020,38(07):1165-1171.
- [11]岳红强,张罡.农村宅基地“三权分置”的法律表达[J].北京科技大学学报(社会科学版),2018,34(06):103-110.
- [12]张爱明.农村宅基地退出的机制创新及政策理念[J].农村经济与科技,2017,28(15):32-34.
- [13]李静.农村宅基地“三权分置”的内涵、实践及破局——基于15个试点县宅基地制度改革实践[J].山东农业大学学报(社会科学版),2021,23(03):24-28+38+185.
- [14]岳永兵.宅基地“三权分置”:一个引入配给权的分析框架[J].中国国土资源经济,2018,31(01):34-38.
- [15]孟昱含,吕军书.农户对宅基地法律制度的认知度调查及政策建议[J].农业经济,2019(06):91-93.
- [16]刁其怀.新中国成立后农村房屋与宅基地制度的历史变迁[J].中国房地产,2012(06):66-76.
- [17]张勇,包婷婷,李艳.我国农村宅基地制度演变及其改革走向[J].山西农业大学学报,2016,15(11):775-779.
- [18]张秀智,丁锐.经济欠发达与偏远农村地区宅基地退出机制分析:案例研究[J].中国农村观察,2009(06):23-30+94-95.
- [19]郭俊敏.农村宅基地制度改革试点县的成效及其借鉴[J].农业经济,2021(12):43-45.

- [20]杨玉珍.农户宅基地利用状况、腾退意愿及利益诉求——对河南省 1105 个样本农户的调查[J].现代经济探讨,2013(04):65-69.
- [21]吕军书,张喆琪.农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用制度研究[J].农业经济,2021(07):88-90.
- [22]钱净净.农村宅基地制度改革促进城乡融合发展的长垣经验研究[J].农村.农业.农民(B版),2021(04):10-13.
- [23]杨建波,王莉,宋富强,许爱国.农村宅基地入市问题与路径研究——以长垣县例[J].农学学报,2018,8(02):59-65+73.
- [24]刘俊杰,朱新华,岳永兵.深化农村宅基地制度改革亟须解决的几个问题——河南长垣改革试点观察[J].农村经营管理,2020(01):23-24.
- [25]蔡慧敏.农村宅基地制度改革试点跟踪研究——以河南长垣为例[J].农业经济,2021(11):105-107.
- [26]乔亚楠,尹玉翠,张琪.宅基地“三权分置”影响因素分析——基于长垣县试点的调查[J].乡村科技,2019(04):8-10.
- [27]杨建波,王莉.促进粮食核心区农村宅基地流转[J].天津农业学,2017,23(05):74-77.
- [28]黄延信.破解农村宅基地制度改革难题之道[J].农业经济问题,2021(08):83-89.
- [29]冯淑怡,鲁力翡,王博等.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(04):4-12.
- [30]郭鑫.农村宅基地制度改革的动力、现实困境与破解路径[J].新经济,2021(11):57-60.
- [31]陈汉.乡村振兴战略下的土地制度改革与管理思考[J].中国国土资源经济,2019,32(01):15-19+78.
- [32]夏柱智.农村土地制度改革的进展、问题和启示——基于 33 个试点的资料[J].云南行政学院学报,2017,19(05):5-17.
- [33]张龙耀,周南,赵阳.农户住房财产权抵押融资意愿实证分析——基于区域差异的视角[J].上海融,2015(10):66-71.

(2) 专著

- [1]王小莹著.我国农村宅基地使用权制度研究[M].北京:中国民主法制出版社.2014.
- [2]吕军书等著.中国农村宅基地退出立法问题研究[M].北京:法律出版社.2019.
- [3]农村宅基地退出若干问题研究[M].北京:经济科学出版社.2016.
- [4]刘锐著.土地、财产与治理农村宅基地制度变迁研究[M].武汉:华中科技大学出版社.2017.
- [5]贺雪峰著.地权的逻辑 中国农村土地制度向何处去[M].北京:中国政法大学出版社.2010.
- [6]韩清怀著.农村宅基地使用权制度研究[M].北京:中国政法大学出版社.2015.
- [7]杜伟著.农村宅基地退出与补偿机制研究[M].北京:科学出版社.2015.

致 谢

花开花落万物道，聚散离别终有时。至此论文就要结束了，回顾研究生生活这三年有无数的回忆，最难忘的还是写论文的时光。首先，我要感谢我的导师吕军书教授，论文能顺利的结束与导师吕老师的耐心指导是分不开的。从论文的选题、开题、初稿，每一阶段吕老师都是细心指导，在初稿的撰写中帮我理清了论文的理论框架和研究方法，同时指导查阅有针对性的文献，使得初稿顺利完成。在后续的修改论文过程中，吕老师更是认真细心，不拉下一点细节，从逻辑框架顺序到病句的修改。当然，吕老师仅教会我学术上的知识，还教我不如社会中的为人处事。其次，我要感谢我的师妹王艳玲帮助我完成了论文的修改工作，感谢我的师弟郑弼天帮助我论文格式的矫正，感谢我的同门朱静宜、张晓帮助我查找相关资料以及论文思路拓宽，也感谢我的好友在我论文过程中给予及时的帮助。最后，我要感谢我的家人，是他们一直在背后默默地支持鼓励我，使我走到了今天，谢谢！

以梦为马，不负韶华。感谢坚定勇敢，不曾放弃的自己，从专科升到本科，再到如今我研究生毕业，这一路走来实属不易。我仍觉得那无数个奋笔疾书的日夜，无数个自我治愈的瞬间，无数个含泪坚持的时刻，都在不经意间汇成生命的宽度。

纵有千古，横有八方；前途似海，来日方长。山水相逢，终有一别。再见，我的建设路 46 号，我们后会有期！

张喆琪

2022 年 3 月 7 日

攻读学位期间发表的学术论文目录

- [1] 吕军书,张喆琪.农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用制度研究[J].农业经济,2021(07):88-90.

独 创 性 声 明

本人郑重声明：所呈交的学位论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写的研究成果，也不包含为获得河南师范大学或其他教育机构的学位或证书所使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

作者签名：_____日期：_____

关于论文使用授权的说明

本人完全了解河南师范大学有关保留、使用学位论文的规定，即：有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅。本人授权河南师范大学可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文。（保密的学位论文在解密后适用本授权书）

作者签名：_____导师签名：_____日期：_____

