

## 《经济与管理》网络首发论文

题目： 宅基地有偿使用制度探索：问题、挑战与应对  
作者： 苑鹏  
收稿日期： 2024-04-30  
网络首发日期： 2024-05-10  
引用格式： 苑鹏. 宅基地有偿使用制度探索：问题、挑战与应对[J/OL]. 经济与管理. <https://link.cnki.net/urlid/13.1032.f.20240509.1835.002>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# 宅基地有偿使用制度探索：问题、挑战与应对

苑鹏

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732)

**摘要：**改革开放以来,宅基地有偿使用制度始于1988年在山东德州等地区开展的试点,1993年被全面取消后,直到2015年国家启动新一轮的农村宅基地制度改革试点,被重新提到议事日程。2020年新一轮宅改试点方案启动后,各试点地区采取审慎态度稳妥地推进,取得初步成效的同时,也暴露出了一些共性的问题和现实挑战,包括有偿使用标准简单化、对象范围扩大化、对象瞄准简单化、收费缺乏合理参考机制、收费起征点“一刀切”等,其原因是既有对宅基地有偿使用的性质和法理依据的认识不清,也有对宅基地政策变迁的历史节点把握不准,及基础性工作不扎实、不到位。未来应顺应城镇化、非农化不可逆转的态势和建立健全城乡融合发展体制机制的内在要求,强化有利于增进最广大农民利益的指导思想,强化有利于构建城乡住房保障一体化体系的顶层设计,将有偿使用的重点瞄准非农经营性宅基地和一些发达地区新增宅基地的分配,有偿使用的标准应坚持于法有据,分区域、分人群地稳步推进。

**关键词：**宅基地; 有偿使用; 农村改革

中图分类号: F321.1

**收稿日期：**2024-04-30

**基金项目：**农业农村部“农村宅基地制度改革与试点评估”(2023)

**作者简介：**苑鹏(1962-),女,河北唐县人,中国社会科学院农村发展研究所研究员,博士生导师,研究方向为农村经济组织与制度。

土地制度是国家的基础性制度,农村宅基地制度是农村社会稳定的基石,关系到广大人民群众的基本生存权益和财产权益。进入21世纪,党的十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出“完善农村宅基地制度,严格宅基地管理,依法保障农户宅基地用益物权”后,党的十八届三中全会对农村宅基地制度改革作出重要部署,2014年底召开的中央全面深化改革领导小组会议审议通过关于宅基地制度改革试点工作的意见,2015年经十二届全国人大

---

常委会第十三次会议授权，在北京市大兴区等 33 个县（市、区）正式启动农村宅基地制度改革（以下简称“宅改”）试点。宅改的一项重要内容是探索宅基地的有偿使用制度，对象是因历史原因形成超标准占用宅基地和一户多宅的，以及非本集体经济组织成员通过继承房屋等占有的宅基地，组织实施者为农村集体经济组织。2020 年，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》，启动新一轮农村宅基地制度改革试点，将改革试点扩大到 104 个县（市、区）和 3 个地级市。按照党中央、国务院的决策部署，此轮改革试点于 2024 年 4 月结束。

围绕宅基地的有偿使用制度，各试点地区立足当地资源禀赋、发展阶段和制度遗产，因地制宜，积极探索，以山东禹城、浙江义乌、江西余江、云南大理等地为代表，对不合法、不合规多占的宅基地以及变性为经营性用地的宅基地等进行合理收费，在审批新宅基地中，引入市场化机制，形成了一批具有地方特色、体现资源占有公平性、资源利用有效性和可持续性的有偿使用办法。其中，一些上升到了制度层面，不仅有利于美丽乡村建设、闲置宅基地盘活及土地利用效率提高，而且有利于强化农民合法权益保护，促进乡村社会和谐稳定。

在过去的两年间，本课题组陆续调研了北京、浙江、河北、吉林、安徽、内蒙古、贵州、海南等省份的若干试点县（区），进乡入村，与县乡村各级干部及一些农户开展座谈和访谈，发现各试点地区对于宅基地有偿使用收费的性质存在不同认识，加之中央宅改试点方案对于宅基地有偿使用收取的对象、收取的范围及收取的标准等没有作出具体规定，鼓励地方因地制宜开展探索。一些试点地区中出现了指导思想、基本原则和对象瞄准等方面的偏差，影响了农民的获得感，甚至对宅改产生了怀疑，成为乡村治理的潜在隐患。

从未来发展看，以构建城乡居民住房保障一体化体系为总目标，以推进宅基地供给从单纯的福利保障制度逐步过渡到农户综合权益保障为改革导向，不断完善宅基地有偿使用制度，对统筹新型城镇化，实现城乡融合发展，具有重要的现实意义。

### 一、改革开放以来宅基地有偿使用政策演化的简要回顾

中国农村宅基地有偿使用的探索始于 20 世纪 80 年代末、90 年代初。70 年代末，国家在农村全面实行家庭联产承包责任制，并大幅度提高农副产品收购价格，允许农村发展非农产业，农民长期被压抑的生产积极性得到空前释放，在加大农业投入的同时，积极发展乡镇企业，农民纯收入实现了超常规的增长，从改

---

革前 1978 年的 134 元，增加到 1984 年的 355 元，翻了一番还多。农户生活条件改善后，农村地区掀起了大规模建房热潮，在普遍缺少建设规划的情况下，很多地区出现乱占耕地、浪费和超前消费土地建房的现象。据当时农业有关部门的不完全统计，1985 年，农村耕地面积急剧下降，总量达到 1500 多万亩，而非农业建设用地迅猛增加，达到了 480 余万亩，形成新中国成立以来非农用地的一个高峰。针对此，1986 年国务院下发了《关于加强土地管理、禁止乱占耕地的通知》，并于同年成立国家土地管理局，加强土地使用的宏观管理。

1988 年，国家土地管理局借鉴城镇土地有偿使用制度，在山东省德州等地区开展农村宅基地的有偿使用制度，按照宅基地的使用面积收取一定费用，试点范围先后涉及全国二百多个县的部分乡、村。1989 年，国家土地管理局向国务院提交《关于加强农村宅基地管理工作请示的通知》，提出进行农村宅基地有偿使用试点，强化自我约束机制，同时对收费标准、使用费管理等提出了具体办法。1990 年，国务院批转了《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》，提出要“确立农村宅基地有偿使用试点”，以规定用地标准为界线，进行差别性收费，强调宅基地使用费要本着“取之于户，收费适度；用之于村，使用得当”的原则，实行村有、乡管、银行立户制度。同时还提出，现有住宅有出租、出卖或改为经营场所的，除不再批准新的宅基地外，还应按其实际占用土地面积，从经营之日起，核收土地使用费。文件发出后，全国除了少数边远贫困地区外，各地普遍开展了宅基地改革试点工作。当时政府将宅基地使用收费的性质定性为行政收费，从执行情况看，效果不佳。农民对宅基地的祖业观强烈，加上同期农村中“三提五统”带来农民负担重，试点地区收不上费，有偿使用制度推行不下去。1993 年中共中央办公厅、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》指出，减轻农民负担不单纯是经济问题，而且是政治问题，关系到国民经济的发展和农村乃至全国的政治稳定，农村宅基地有偿使用收费和农村宅基地超占费被列入到该通知的 122 项农民负担项目的名单中，从此被取消。直到 2015 年国家启动了新一轮的农村宅基地制度改革试点，探索宅基地有偿使用制度又被重新提了出来，一个主要的动因是宅基地资源的浪费状况仍旧严重。有数据显示，改革开放 40 余年，我国农村人口减少约 2.39 亿人，但与此同时宅基地面积累计增加超过 3000 万亩<sup>[1]</sup>，大量宅基地闲置甚至被荒弃，宅基地闲置浪费问题严重。因此，如何提高稀缺宅基地资源的有效利用率，成为无法回避的话题。

---

## 二、新一轮宅基地有偿使用实践探索中的问题与挑战

2020年新一轮宅改试点方案启动后，围绕宅基地有偿使用制度的改革与探索，各试点地区总体采取审慎态度稳妥地推进，少数试点地区根据当地实际，甚至采取了暂缓推行的做法，试点地区大多选择若干村庄小切口开展有偿使用的探索，以重点解决闲置宅基地盘活、村庄环境再造、土地资源节约利用等问题，取得了积极成效。但在试点中，也暴露出了一些共性的问题和现实挑战，值得引起关注和思考。

**1. 有偿使用标准简单化，造成收取对象范围扩大化。**有偿使用宅基地制度，顾名思义，是要建立起宅基地使用权人有偿使用农村宅基地的制度，按照中央对宅改试点的统一部署，重点解决历史上因不合规（法）而形成的超标多占、一户多宅的问题，落实农户的宅基地使用权，提高宅基地的使用效率。如海南省文昌市发布的《农村宅基地有偿使用指导办法（试行）》（2021），将解决因历史原因造成的超标准占用宅基地或一户多宅等的有偿使用与不动产确权登记相结合，农户通过向集体经济组织缴纳一定数额的有偿使用费，获取其超占宅基地使用权。

但少数试点地区，尤其是欠发达地区的个别试点，重蹈旧路，没有考虑历史维度，直接扩大收取对象的范围。其做法是，以本省（自治区）颁布的农户宅基地面积的法定下限标准做参考，按照低于该标准的一定比例，规定本村的农户无偿使用的宅基地面积，并以此为准，简单地对本村农户“划线”，对农户“超标”使用的宅基地面积全部进行统一收费，并通过村民自治的方式将其合法化。如西部某县某宅改试点村在村规民约中规定“户均占地面积不超过120平方米”，经全村股东代表大会议定，对超出面积实行阶梯型收费，所获收入纳入村集体，用于公共开支。结果全村农户大都被收费，造成很多农户不满甚至抵制，他们反映，宅基地改革不仅没有让农民获得实际收益，反而增加了经济负担。村干部反映，向农户征收有偿使用收费，造成干群关系紧张。

**2. 有偿收费对象瞄准简单化，导致收取对象的错位。**试点地区在探索宅基地有偿使用制度中，一个有代表性的做法是，以本地区农村集体产权制度改革后，确定的农村集体经济组织成员为主要参考，那些未列入本村现行集体经济组织成员的人员单独列出，作为有偿使用的基本对象。因《农村集体经济组织法》尚未公布，现行村集体经济组织成员的界定主要以本地区产权制度改革的政策文件为参考。

从历史上看，这些所谓的非集体经济成员构成复杂，形成方式多元化，很多

---

曾经就是原集体经济组织成员，宅基地的合法资格权人。依据国家现行法规和中央政策，强调不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等“三权”作为农民进城落户的条件。如果简单地针对现行非本村集体经济组织成员普遍收费，不充分考虑宅基地资格权人历史的演化，容易造成对宅改现行政策的误读，导致对有偿使用对象瞄准的错位。

我国农村宅基地资格权人制度可以追溯到 1955 年《农业生产合作社示范章程草案》，该草案初步确立了以劳动群众社员为基础的宅基地资格权人制度，形成了（增量）公（存量）私二元的宅基地制度。1956 年《高级农业生产合作社示范章程》颁布后，全面推行土地生产资料的公有制，社员成为合作社的所有者和集体所有土地的所有者，但高级社示范章程同时规定社员房屋地基不必入社，虽然社员新修房屋需用的地基由合作社统筹解决，因此，这个时期仍然维持着劳动群众社员为宅基地资格权人及宅基地公私二元的制度。人民公社时期，我国农村宅基地资格权人扩大到覆盖农村的全部人口，因为根据当时人民公社的有关规定，户籍在农村的人口自动地成为人民公社社员，享有政治、经济、社会等基本权利，符合条件的均可以申请无偿宅基地，并且无限期地使用。按照 1962 年中央八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》（史上简称《六十条》），宅基地一律不准出租和买卖，但房屋永远归社员所有，社员有买卖或者租赁房屋的权利。

改革开放初期，国家对于宅基地资格权人有了新的变化，1986 年颁布的《土地管理法》首次使用“农村居民”概念，宅基地资格权人按照户籍，分为农村居民、非农业户口居民和华侨三类人员。1990 年 1 月《国务院批转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》缩小了对宅基地资格权人的范围。通知严格限定在农村领域，之前允许的非农业户口的，不再批准宅基地；那些已经“农转非”的人员，要适时减核宅基地面积；农村干部盖房，仅限于直系亲属是农村户口。这更加体现出宅基地保障农村人口的基本福利功能。

进入 21 世纪后，《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》（国办发〔2007〕71 号）将资格权人作出了更加严格限定，“农村住宅用地只能分配给本村村民”，从此宅基地资格权人基本与本集体经济组织成员重叠，出现两者不同一的主要是户籍在本村但不是本集体经济组织成员的村医和民办教师等个别群体。

因此，如果没有厘清宅基地资格权人在不同历史阶段的标准变化，直接按照

---

现行“非集体经济组织成员”的标准作为有偿使用收费的依据，则造成了对合法资格权人权益的侵害。

**3. 有偿收费缺乏合理参考机制，导致收费标准的科学依据不足。**一些试点地区有偿使用的收费标准参照当地农村宅基地的基准地价进行，如海南文昌规定按照当地住宅用地基准地价的40%进行核算。但很多试点地区的有偿使用收费标准是根据农民可接受的标准制定的，如中部某省试点市规定，本集体经济组织成员收费0.5~1元/平米，非本集体经济组织成员继承获得的，按同标准收费，其他方式占用的按1~2元/平米收费。同时，一些试点地区的收费标准存在一定的随意性。如中部某省的一个试点县，按照每平方米5元标准征收超占面积，因农民抵触情绪大，后降至1元，全县累计收取300余万元，涉及200余个村庄，实际收费标准为平均每平米0.4元左右。实施宅基地有偿使用，对强化新建宅基地的审批监管发挥了积极作用，但因很多村庄采取不收费政策或者因村干部、农民抵触，无法实施，县政府对于那些已经收上的有偿使用费采取了谨慎态度，要求单独设立专门账户，专款专存（留），要求不得使用，等待上级政策精神。

因此，如果仅仅从农民可接受的角度出发制定收费标准，就失去了有偿使用收费的改革意义；如果单纯参照城市地价标准体系进行收费，因农村宅基地市场交易体系不健全，准确地讲，并没有形成一个有偿交易的宅基地市场，参考城市区域的收费办法难以取信于民，因而收费标准面临缺乏理论依据不足的挑战。

**4. 收费起征点没有考虑政策演化变量，造成“一刀切”。**1982年全国人大颁布的《宪法》首次确立了宅基地集体所有，同年国务院发布的《村镇建房用地管理条例》首次提出了宅基地使用面积的标准问题，该条例的第九条明确规定，“社员建房用地，由省级人民政府根据山区、丘陵、平原、牧区、城郊、集镇等不同情况，分别规定用地限额，县级人民政府根据省级人民政府规定的用地限额，结合当地的人均耕地、家庭副业、民族习俗、计划生育等情况，规定宅基地面积标准。”因此，当时对于宅基地的面积标准划分，综合了当地的区位条件、资源禀赋、生产生活习惯以及文化传统、家庭人口规模等多种因素。

1986年6月25日第六届全国人民代表大会常委会第十六次会议通过《土地管理法》（同时明令废止《村镇建房用地管理条例》），第三十八条对农村居民的宅基地使用标准作了明确规定，“农村居民建住宅，应当使用原有的宅基地和村内空闲地。使用耕地的，经乡级人民政府审核后，报县级人民政府批准；使用原有的宅基地、村内空闲地和其他土地的，由乡级人民政府批准。农村居民建住

---

宅使用土地，不得超过省、自治区、直辖市规定的标准”。该法强调了宅基地使用的来源、性质及审批程序，对于不同地类性质，有不同的程序。占用耕地建房的，审批程序最为严格。对于宅基地的面积规定，基本是延续已有的面积标准。

1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议修订《土地管理法》，首次在第六十二条规定“农村村民一户只能拥有一处宅基地”，“一户一宅”从此被法定化。虽然对宅基地面积的法律规定未变，仍是“不得超过省、自治区、直辖市规定的标准”，但对于建房的宅基地审批程序更为严格，全部要求“经乡（镇）人民政府审核，由县级人民政府批准”，并且强调宅基地来源的合规性，“应当符合乡（镇）土地利用总体规划”。对于涉及占用农用地的，批准的行政级别提升，要“由市、县人民政府批准”。

由此可见，关于超标面积，1982年后才出现。各省（自治区、直辖市）规定的宅基地面积标准，是1987年《土地管理法》实施后才出现的新概念。至于“一户多宅”概念，1998年修订的《土地管理法》才出现。为此，一些试点地区充分考虑了按历史阶段制定超标面积的标准，如海南文昌市《农村宅基地有偿使用指导办法（试行）》（2021），按照当地宅基地政策的变化，将宅基地的有偿使用分为1982年2月13日前、1999年9月24日前及2019年11月28日前三个时间段，并依次按照免征、50%、100%等三个档次，收取宅基地有偿使用费。

但也有不少试点地区在制定有偿使用标准中，仅以现行状况为参考，特别是大量试点地区对于“一户多宅”的确定没有考虑不同历史时期政策演化的变量，采取了一刀切式做法，使得有偿使用的实施造成了新的不公平问题。如具有代表性的某试点县出台《农村宅基地有偿使用的指导意见（试行）》规定，收取范围包括以下三种情形。一是“一户一宅”超出标准面积（省定200平方米）的占用部分，“一户多宅”总面积超出标准面积占用部分，及非集体经济组织成员通过继承农房或其他合法方式实际占用部分。其中，起征标准为超过标准面积的1%~30%，具体标准由村民代表大会决定。村民代表大会通常根据不同农户超标的比例，进行累进式的阶梯型收费。由于农户建房主要是在改革前的老宅上，以现行标准衡量，面积普遍偏大，最终形成了农户普遍超标、需要缴费的现实，结果导致广大农民的严重不满。为缓解干群矛盾，同时也要完成宅改试点任务，该试点县选择了只针对党员干部户的超标面积试行有偿收费，合计不超过5万元，但也因此失去了有偿使用收费的公平性和合理性。

### 三、宅基地有偿使用制度中存在问题的原因探析

---

试点地区在探索宅基地有偿使用制度中存在的问题与挑战，原因是多元的，既有理论上和法理上的模糊认识和争议分歧，也有实践中对政策变迁把握得不准确，以及基础工作的不扎实、不到位。

### （一）对宅基地有偿使用的性质认识不清

从学界已有研究文献看，对于构建宅基地有偿使用制度，主要是基于改革现行集体成员资格权无偿取得且无限期使用的宅基地供给制度<sup>[2]</sup>，以解决城镇化中带来的大量宅基地闲置、荒芜、无序化使用，“空心村”现象，以及乡村治理中存在的“一户多宅”“建新不拆旧”等突出问题，以促进土地稀缺资源的有效利用和节约集约化利用，落实宅基地集体所有制所内在要求的成员间的公平性，防止私利侵占公权力<sup>[3-6]</sup>。研究重点聚焦在宅基地有偿使用的重要性和现实意义，如何进行有偿使用，如何确定收费标准<sup>[7-8]</sup>。相对而言，学界对于宅基地有偿使用的性质研究不多。

从学理上分析，宅基地有偿使用性质的确定应源于宅基地的制度属性。当前农村宅基地制度具有双重属性：一方面，是延续传统的集体经济组织成员的社会福利保障属性；另一方面，是宅改以来所赋予的成员宅基地的财产权属性。前者体现的是成员间占有资源的平等性和公平性，后者则体现的是成员对稀缺资源有效使用的效率性。具体在一个集体经济组织内部，凡是具有同等资格权的集体经济组织成员，应享有同等的资源占有权和使用权。凡通过不合法和不合规手段多占、多用，或转变宅基地保障属性的农户，村集体应针对不同的情形对他们进行收费，性质严重的（如所占宅基地已经荒废掉或存在严重安全隐患的）应被收回。宅基地作为稀缺资源，应体现出应有的使用价值属性和市场价值属性，长期闲置不用，甚至被荒废的宅基地应该寻求新的使用途径；将保障性住房转化为商业性用途的或参与市场化交易的，应该对其增值部分按一定比例收费，其结果是促进集体经济组织的收入增加。但是不能像有的试点村那样，将其作为拓展集体经济收入的来源渠道，更不应单纯为了体现集体所有制的公有属性对农户进行宅基地的有偿使用收费，因为当前的宅基地制度仍然是一种无偿供给制度，即成员免费取得、无限期使用。

### （二）对宅基地有偿使用的法理依据认识不清

当前对宅基地有偿使用的法理依据主要是 1998 年《土地管理法》的第六十二条，该法条规定“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。...农村村民建住宅，应当符合乡（镇）土地

---

利用总体规划、村庄规划，...农村村民住宅用地，由乡(镇)人民政府审核批准；...国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地”。按照此法律规定，宅基地有偿使用应是法律实施后，存在的一户多宅、面积超占、少批多建、未批先建、少批多建等情形。

法不溯及既往是我国实施法律法规的基本原则，并被写入了2000年3月15日第九届全国人民代表大会第三次会议通过的《立法法》。按照2023年3月13日第十四届全国人民代表大会第一次会议最新修订的《中华人民共和国立法法》第一百零四条，“法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章不溯及既往”，这既符合现代国家普遍采取的法律不溯既往原则，即，不以现在生效的法律去规范其生效前的行为和事件，更不能以违法的不利规定去追究和处罚过去合法的行为和事件，否则将违背人身和财产关系平等保护原则，造成一方利益获得的同时损害另一方利益，并且更不利于社会稳定。

因此，构建和落实宅基地的有偿使用制度，遵循法不溯及既往的基本原则是制度设计的底线，这意味着有偿使用的对象，主要是基于惩罚性缘由，“一户多宅”、超占、非集体经济组织成员等的确定，均应当以当时的法律法规或村规民约（缺乏法律依据的）为基本依据，而不是改革后的相关政策法规。

特别需要强调的是，基于大量农户的宅基地地址是源于世代家族遗产的继承或对家族财产的细分，农户对于宅基地是“祖宅”“祖屋”的观念强烈<sup>[9]</sup>。虽然很多试点地区在村里挂出“宅基地是集体财产，不是祖业”的宣传横幅，但从课题组在多地的现场调研和农户访谈情况看，“祖宅”“祖屋”的观念根深蒂固，非一朝一夕能从根本上改变。

### （三）对宅基地政策变迁的历史节点把握不准

从上分析可知，新中国成立以来，农村宅基地政策变化起伏大，宅基地的资格权人，经历了合作化运动的农业劳动生产者，到人民公社时期的农村人口，再到改革开放初期那些祖籍在农村的海外华侨和城市人口，直至21世纪以来回到农村集体经济组织成员的封闭化过程。其背后反映的是宅基地制度资格权作为一种复合性权利属性的变化：从社会主义建设初期保障农民成员最基本的生计，到社会主义制度全面建立后实现居者有其屋的公民基本生活保障，再到社会主义建设发展时期强调“一户一宅”的平等居住权。党的十八届三中全会《决定》对土地制度改革作出总体部署，在构建城乡统一建设用地市场的总目标下，提出了保障农户宅基地用益物权，由此加速了农户宅基地资格权从成员保障权向成员保障

---

权和成员财产权复合权的转型<sup>[10]</sup>。

因此，建立宅基地有偿使用制度，应充分考虑不同时期国家政策的演变和未来的发展趋势，针对不同的历史阶段、“资格权人”范围的历史变化，采取不同的有偿使用办法，而不是简单采取一刀切的做法，否则会造成伤害部分宅基地使用权人的合法权益，并带来不良的社会影响，违背了宅改的初衷，直接影响了农村社会的稳定。

#### （四）基础性工作不扎实、不到位

按照中央深改委 2020 年新一轮宅改方案，首先是要摸清家底，这是宅基地改革最基本的基础性工作，但试点地区普遍存在财力不足、专业队伍缺乏、宅基地管理队伍人员少等条件的制约，加上三年疫情的影响，进一步增大了宅改摸底的难度。面对多重困难，大量试点地区的政府专项列支宅改资金，在政府机构改革中强化宅基地管理队伍建设，聘请市场化的第三方团队进行勘测，以确保宅改工作按部就班推进。但也有很多试点地区基础性工作做得不扎实、不到位，表现在基础信息调查多是局限于摸清农户宅基地的四至、面积等物理存在形态，没有涉及宅基地背后的产权来源、产权人的历史变化等。因为对农户宅基地产权关系的摸底需要村集体大量人力的投入，而相当多的试点村庄不具备这种条件，导致基础工作缺口大。在没有充分摸清历史情况、把握当时建房政策（如存在地方政府因生态维护考虑，鼓励农民扩大建房面积、以发挥防沙固沙作用的情形），直接开展有偿使用费的收取，则将引致一定的社会不稳定风险。

2022 年中国社会科学院农村发展所中国乡村振兴综合调查（C R R S 2022）对全国黑龙江、山东、河南、广东、宁夏、陕西、浙江、安徽、四川、贵州等 10 省（自治区）50 县 304 个村庄近 3800 农户的抽样调查统计结果显示：98.23% 的样本农户拥有自己的宅基地，近 90% 的宅基地用于农户自住，69.35% 的宅基地存在于 1982 年前。样本户一户一宅占比为 82.28%，一户多宅占比为 17.72%。其中，广东一户多宅占比最高，达到四成以上；其次是安徽，占比近 3 成；宁夏占比最低，不足 5%；其他省样本户在 10%~20%。从户均宅基地面积看，黑龙江、河南、山东、广东 4 省的样本户均高于本省规定的上限面积标准，宁夏、陕西、安徽、四川、贵州、浙江 5 省除安徽为上限面积的近 8 成外，其他省均为 9 成以上<sup>[11]</sup>。

因此，一户一宅、自住为主、现存宅基地以继承祖业为主、宅基地面积相对较大、大多超标或接近本区域规定的面积标准上限、多宅比例的区域差异

---

大，是中国目前农村宅基地的基本现状，也应是探索宅基地有偿使用制度的基点和出发点。

#### 四、未来展望与对策建议

##### （一）顺应城乡融合发展大趋势

党的二十大报告指出，深化农村土地制度改革，赋予农民更加充分的财产权益。保障进城落户农民合法土地权益，鼓励依法自愿有偿转让。探索构建宅基地有偿使用制度，在坚守土地公有制不改变、农民利益不受损的底线基础上，应树立大历史观，顺应中国式现代化的发展大势。

**1. 顺应城镇化、非农化不可逆转的态势。**国家统计局发布的最新公报显示，2023 年中国常住人口的城镇化率达到 66.16%，农业占 GDP 的比例下降到 7.2%，这意味未来农村人口将继续不断地离开农村进入城镇，农村劳动力继续大量外出转移，并由此带来农村闲置宅基地的不断增加。中国社会科学院 CRRS2022 的抽样调研显示，57.69%的村庄存在废弃的宅基地，其面积平均占样本村庄宅基地总面积的 5.57%<sup>[11]</sup>。

因此，构建宅基地有偿使用制度，应聚焦加速推进宅基地要素的有效利用和优化配置，节约土地资源，提高农村稀缺土地的利用效率。

**2. 顺应建立健全城乡融合发展体制机制的大势。**破除计划经济时代形成的、城乡割裂的传统二元住房保障制度，构建城乡居民公平、平等地获得基本的住房保障体系，是建立健全城乡融合发展体制机制的重要内容。住房权是包括中国政府在内的世界各国通行的人权保障的基本内容，不同于西方文化，住房对于中国人，它有着特殊的文化内涵，拥有属于自己的房子，是人生必须完成的一件大事。从制度顶层设计看，居民的最基本住房保障应当是由各级政府统一提供，而不是依靠村庄集体自我的力量。因此，宅基地有偿使用制度的改革方案，应体现出现代文明社会的公平性，促进城乡居民平等发展。

##### （二）具体建议

**1. 强化有利于增进最广大农民利益的指导思想。**习近平总书记在纪念毛泽东同志诞辰 130 周年座谈会上的讲话中指出，中国式现代化是全体中国人民的事业。要坚持人民主体地位，把维护好、实现好、发展好最广大人民根本利益作为一切工作的出发点和落脚点，让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。宅基地改革也是一样，应坚持贯彻落实 2020 年新一轮宅改方案的指导思想，顺应时代发展大势，继续稳慎地推进、完善农民与土地的关系，坚持以有利于增进最广

---

大农民利益为改革指导思想，不偏离方向。

**2. 强化有利于构建城乡住房保障一体化体系的顶层设计。**宅基地有偿使用制度的构建，应有利于促进构建城乡公平、平等的城乡居民住房保障体系，与构建城乡融合发展的体制机制改革相协调。遵循公平、高效的基本原则，将现行“应保尽保”的宅基地无偿供给制度作为改革过渡时期政策，而不是继续加以强化。应借鉴城市职工保障住房改革的做法，从以宅基地供给的无偿福利性保障功能为主，向着宅基地供给的有偿财产性功能逐步转型。

**3. 有偿使用应重点瞄准非农经营性宅基地和一些发达地区新增宅基地的分配。**宅基地有偿使用的客体应重点瞄准转化为非农经营性用地的宅基地和新增宅基地分配。其法理依据来自《民法典》，按照该法第三百六十二条的相关规定，宅基地主要用于保障农村居民的生活住房占地，“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”。宅基地转化为非农经营性用地，意味着宅基地的性质发生了根本性变化，从传统的生活为主、兼具家庭农业和手工业生产的二重属性，转化为单纯营利性导向的经营为主。针对此，农村集体经济组织作为宅基地所有权人代表，应组织全体村民代表大会，制定有偿使用制度和相应的收益分配制度，体现土地稀缺要素的市场价格。

因此，有偿使用制度更应聚焦强化非农经营性宅基地的有效利用。在停止福利分宅基地的过渡时期，可以借鉴浙江义乌、德清、绍兴等很多发达试点地区的经验做法，率先在一些土地供给不足、人地关系紧张、农民可支配消费能力强的发达地区，对于新增宅基地供给采取有偿获得制度，在全县（市）域范围内，竞价选位，其溢价收益全部归本集体经济组织所有，其收益可以主要用于改善村集体经济组织的公共品供给，增加集体经济组织成员的财产性收入等。同时它也倒逼加快发展村民集中式建房制度，节约土地资源，提高土地的利用率。

**4. 有偿使用的标准应坚持于法有据、结合当时历史情形。**应坚持依法、依规制定宅基地有偿使用费收取的办法。在解决历史遗留问题中，对于不履行审批手续而违规占有宅基地、或不按批准面积超标占有宅基地的，无论面积大小，应坚持一律进行有偿收费的基本原则。但在实际操作中，可以保持一定灵活性。应充分考虑当时不少地方政府和村集体对宅基地建房管理缺位的历史背景，只要农户宅基地建房没有侵害到集体的公权力（如建在老宅上，超标面积不大），可以经村民代表大会讨论批准，免除收费。但对于那些占用村集体的公共空间、违法建

---

的相对独立的附属设施，如宅院外的厕所、小仓库、圈舍等应予以拆除。同时，应避免通过缴费，将不合规划、违法占有的宅基地合法化的做法，在确权颁证中，坚守住底线。进一步地，对违法占有的宅基地征收有偿使用费，本质是“罚金”属性，并不应成为有偿使用的主要对象。

对于现宅基地资格权人在当时历史条件下合法超标、超占的面积，应借鉴海南文昌经验，结合确权颁证，通过有偿使用一次性收费（按现行法律规定的使用年限），通过确权颁证合法化，既强化了集体资源的公平性占有原则，增加了集体收入，也有利于保护广大农民的合法权益，还容易被广大农民所接受。

而对于因继承财产形成的一户多宅，应参照城市居民合法继承房屋财产的做法，在一次性补齐相关费用后，予以确权，向继承人颁发房产使用权证。

**5. 宅基地有偿使用应分区域、分人群地稳步推进。**考虑到中国农村农民群体城镇化进程、宅基地资源禀赋、地区发展水平等巨大的差异性，从实际出发，宅基地有偿使用制度可以分区域、分人群地稳步推进。

借鉴城镇职工福利房改革和北京等试点地区的改革经验：对那些在城镇有稳定就业、具备城乡融合条件的农村居民，直接纳入城镇居民基本住房保障体系，申请公租房等，并按照租用面积，缴纳有偿使用费用；对那些公共设施和公共服务完善、已经具备城镇化条件的地区，引导村民建小区、实现集中居住，对以原宅基地进行有偿置换或弥补差价；对在未来一段时期内，仍将保持农村已有生产生活状况的广大传统农区，应以提高现有宅基地的有效利用为重点，通过宅内分户、符合规划下的扩层数以及扩面积等形式，实现符合当地人均居住标准的户有所居，同时继续维持原有无偿使用的状况；对有条件新批宅基地的，可根据其区位、供求状况、受让人生活水平等多种因素，选择竞价有偿使用或继续无偿供给。

#### **参考文献：**

1. 邹一南. 积极推进农村宅基地制度改革试点[N]. 学习时报, 2020-08-12.
2. 刘守英, 熊雪锋. 经济结构变革、村庄转型与宅基地制度变迁——四川省泸县宅基地制度改革案例研究[J]. 中国农村经济, 2018(6): 2-20.
3. 杨璐璐. 农村宅基地制度面临的挑战与改革出路——基于产权完善的收益共享机制构建[J]. 南京社会科学, 2017(11): 17-22.
4. 王丽华, 康维海. 青海湟源: 实现宅基地用益物权[J]. 中国土地, 2017(10): 54-56.

- 
5. 段莹, 李冰, 辛林. 实现农村住房财产权的法律研究[J]. 农业经济, 2020 (4) : 105-106.
  6. 童航, 周懋. 宅基地有偿使用的实践探索与法理透视[J]. 山东行政学院学报, 2022(1) :28-36.
  7. 王兆林, 王敏, 漆璐豪. 近 30 年我国农村宅基地有偿使用研究综述与展望[J]. 中国农业资源与区划, 2022. 43 (6) : 92-102.
  8. 胡银根, 余依云, 董文静, 等. 基于消费效用函数的宅基地有偿使用面积有效阈值测算——以宅基地制度改革试点区域为例[J]. 农林经济管理学报, 2019, 18 (5) :667-674.
  9. 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.
  10. 苑鹏. 宅基地“资格权”制度的历史演化与改革深化[J]. 改革, 2022 (4) : 21-32.
  11. 李登旺. 农村宅基地利用现状及政策启示. 转引自魏后凯主编 张海鹏、王术坤副主编. 中国乡村振兴综合调查研究报告 (2023), 168-183, 中国社会科学出版社, 2023, 北京.

责任编辑: 张 然

### Exploration of the Paid Use System of Homestead Land: Problems, Challenges, and Responses

YUAN Peng

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

**Abstract:** Since the reform and opening up, the paid-use system of rural homesteads began as a pilot project in Dezhou and other areas of Shandong Province in 1988. After it was completely canceled in 1993, it was not until 2015 that the country launched a new round of rural homestead system reform pilot projects, which were brought back to the agenda. After the launch of the new round of the housing reform pilot program in 2020, various pilot areas have adopted a stable review attitude and steadily promoted it, achieving initial results. At the same time, some common problems and practical challenges have been exposed, including simplification of paid use standards, expansion of object scope, simplification of object targeting, lack of a reasonable reference mechanism for fees, and a "one size fits all" charging threshold. The reasons for this are not only an unclear understanding of the nature and legal basis of paid use of homesteads, but also an inaccurate grasp of the historical nodes of policy changes on homesteads, and inadequate and inadequate basic work. In the future, we should comply with the irreversible trend of urbanization and non-agriculturalization and the inherent requirements of establishing a sound urban-rural integration development system and mechanism, strengthen the guiding ideology that is conducive to promoting the interests of the broadest number of farmers, strengthen the top-level design that is conducive to building an integrated urban-rural housing security system, and

---

focus on the distribution of non-agricultural operating homesteads and newly added homesteads in some developed areas for paid use. The standards for paid use should be based on legal evidence, and steadily promoted by region and population.

**Keywords:** homestead land; paid use; rural reform

