

新中国成立以来中国农村宅基地政策演变

刘芮含

西南大学 重庆 400715

摘要: 本文将1949年以来中国农村宅基地政策的演变历程划分为三个阶段:宅基地“农户所有”阶段、宅基地“两权分离”阶段和宅基地“三权分置”阶段,其中宅基地“两权分离”阶段又分为“宅基地农民私有时期”、“探索宅基地规范管理时期”、“宅基地使用权自由流转时期”、“宅基地使用权限制流转时期”以及“宅基地使用权流转探索时期”。系统的梳理了每个阶段的时代背景、政策文本和阶段特征,以期为促进农村宅基地规范发展提供参考和借鉴。

关键词: 宅基地政策;三权分置;宅基地使用权流转

引言

自新中国成立以来,中国农村宅基地政策经历了复杂而深刻的演变。农村宅基地制度改革是农村土地制度改革的重要内容,关系着亿万农民的切身利益,也深刻影响着农村经济的发展和稳定。在全面推进乡村振兴的时代背景下,宅基地问题俨然已成为重大的时代课题,对宅基地问题的关注和讨论也达到新的高度。

本文从历史的逻辑和视角,系统的梳理了1949年以来中国农村宅基地政策的演变历程,梳理了每个阶段的时代背景、政策文本和阶段特征。厘清这些问题对于宅基地政策未来的改革走向有着重要的现实意义。

一、概念界定

(一) 宅基地

宅基地的概念有广义和狭义之分。广义的概念是用于居住、使用的房屋所依附的土地均是宅基地。狭义的概念特指集体土地上分配给农户的住宅用地及其附属用地,从而满足农民生活和家庭生产需要(丁关良,2008)。需要注意的是,宅基地概念的界定范围限定于农民住宅用地,而不包括农民的住宅,故宅基地使用权和房屋使用权并非等同。

(二) 宅基地三权分置

2018年《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》正式论述了宅基地“三权分置”分别包括宅基地集体所有权、宅基地农户资格权和农村宅基地使用权(徐世伟,2020)。

1. 宅基地集体所有权是指村集体经济组织拥有宅基地所有权,享有对宅基地占有、使用和收益等权利。

2. 宅基地农户资格权是指农民基于其集体成员身份而享有的确保自己能够获得宅基地使用权的一项权利,是从“两权分离”中的使用权剥离出来的。

3. 农村宅基地使用权是指农村集体经济组织内部成员依法享有的,在已申请的宅基地上建造自住房屋及其附属设施的权利,该权利可以直接支配和排他使用(张敏,2016)。

二、新中国以来农村宅基地政策演变

(一) 1949—1962年:宅基地“农户所有”阶段

1. 宅基地“农户所有”阶段的时代背景

新中国成立初期,农村人口占到全国总人口的九成以上,其中无地、少地人口超六成(王敬尧、魏来,2016)。这种情况下,恢复农业生产与维持乡村社会稳定是乡村发展首要任务,当务之急是让农民获得土地,实现“耕者有其田、居者有其屋”的目标(任育锋等,2022)。

2. 宅基地“农户所有”阶段的政策梳理

1949年9月颁布的《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”(任育锋、李哲敏、芦千文,2022)。

1950年6月中央人民政府颁布的《土地改革法》,明确规定:“废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制。”同时规定:“土地改革后,承认一切土地所有者自由经营、买卖以及出租其土地的权利”(丁关良,2008)。土地改革的实行,将封建土地地主所有制转变为农民土地所有制,农民获得了对土地的完整权力,

作者简介: 刘芮含(1999—),女,汉族,河南鹤壁人,硕士研究生在读,研究方向:农业经济管理。

这标志着封建土地私有制的彻底结束(丁关良, 2008), 农民土地所有制的正式确立。

1954年9月,《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。

到1956年底,中国已基本完成了社会主义改造,逐步将农民个人所有的生产资料转变为集体所有,尤其是耕地的公有化转变。不过,这一时期的文件和政策中并未对农村宅基地的所有权问题作出规定,宅基地的所有权仍为农民私有。直到1962年新政策出台以后,农村宅基地的所有制度才发生了改变。

3. 宅基地“农户所有”阶段的阶段特征

这一阶段土地所有制从封建地主私有制转变为农民土地私有制。值得说明的是,这一时期国家将所有土地通盘考虑,并未对宅基地这一用地类型进行明确划分,宅基地蕴含与土地之中。在土地归农民所有的大前提下,宅基地也自然归属于农民所有,即农民拥有宅基地的所有权。

(二) 1962—2017年: 宅基地“两权分离”阶段

1. 1962—1982年: 宅基地农民私有时期

(1) “宅基地农民私有时期”的时代背景

1956年,中国完成了社会主义改造,建立了社会主义公有制的基本制度。尽管土地私有制回应了对广大农民的政治承诺,但却与中国社会主义公有制的意识形态相悖,这一冲突促进农村宅基地政策的进一步改革。

(2) “宅基地农民私有时期”的政策梳理

1962年9月,《农村人民公社工作条例修正草案》规定:宅基地属于生产队所有,一律不准出租和买卖。这意味着宅基地的所有权从农民所有转变为集体所有,农民只享有宅基地的使用权。同时该草案还规定农民的房屋永远归农民所有,农民有买卖或租赁房屋的权利。从此,农村宅基地不再属于农民私有,不得随意处置,但是房屋仍然是农民私有,可以进行交易。这一规定既解决了农民个人房屋与集体宅基地所有权的关系,又保障了农民对个人房屋的产权和交易权利(张勇等, 2016)。

1963年3月,《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。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,宅基地的使用权也会随之转移。这一通知明确提出了“宅基地使用权”的概念,标志着所有权和使用权相分离的“两权分离”模式正式形成。同时,该通知明确了宅基地使用权在房屋买卖后随之发生转移的“地随房走”原则。

(3) “宅基地农民私有时期”的时期特征

这一时期宅基地所有权实现了由农民所有到集体所有的转变。所有权和使用权“两权分离”的宅基地制度安排正式形成。同时,根据“地随房走”的原则,这一时期宅基地使用权可以自由流转,即这一阶段享有宅基地使用权的主体并非只有农民,还包括部分城镇居民。

2. 1982—1998年: 探索宅基地规范管理时期

(1) “探索宅基地规范管理时期”的时代背景

随着要素市场化改革在农村深入推进,土地需求不断增长,宅基地供给缺口不断增大。同时,违法占用土地、面积超标等不规范现象频发,宅基地管理和利用不规范问题逐渐显现。为此,国家开始探索更加科学有效的安排(任育锋、李哲敏、芦千文, 2022)。

(2) “探索宅基地规范管理时期”的政策梳理

1982年2月,《村镇建房用地管理条例》明确规定社员对宅基地只能按照规定用途使用,同时各地对社员宅基地面积标准也作出规定。这一条例首次提出农村土地用途管制原则和农村宅基地限额要求,这标志着宅基地建房用地进入指标时代(刘卫柏、李中, 2019)。同时该条例还规定,社员可买卖房屋,但宅基地使用权随之转移,且不得再申请。这一条款实际上暗含农户在卖出其住宅的同时实现农村宅基地的退出(刘卫柏、李中, 2019)。

1986年6月,《土地管理法》颁布实施,规定“农村村民一户只能拥有一处宅基地”,且“每户使用宅基地面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准”。标志着“一户一宅”这一宅基地管理原则得到初步确立。

(3) “探索宅基地规范管理时期”的时期特征

这一时期仍然是所有权和使用权“两权分离”,但对宅基地制度做出进一步规范,即对土地用途和宅基地面积都进行限制。同上时期一样,农户房屋可以自由流转,继续允许城镇人口拥有农村宅基地使用权。

3. 1998—2013年: 宅基地使用权限制流转时期

(1) “宅基地使用权限制流转时期”的时代背景

随着城市化进程的加速,土地市场逐渐升温,宅基地受到了广泛的关注和追捧,宅基地供给缺口不断增大(李梦娜, 2022)。集体所有的农村土地转让非常混乱,“炒地热”高温不退,扰乱土地市场秩序。针对这一情况,国家逐步推出了一系列规范管理措施。

(2) “宅基地使用权限制流转时期”的政策梳理

1999年5月,《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》规定宅基地所有权归农村集体所有,即房屋只能在本集体内部流转。农民不得向城市居民出售房屋,

农村集体经济组织也不得批准城市居民在农村建设住宅（程同顺、郭鑫，2022）。这一规定从制度上堵住了城市居民到农村购买或租赁土地建房的可能。在此规定出台之前，国家并未对农村宅基地受让对象的身份条件实行限制（刘卫柏、李中，2019）。

2004年10月，《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》再一次规定不得向城镇居民流转宅基地使用权。

（3）“宅基地使用权限制流转时期”的时期特征

该时期仍是“两权分离”模式，但宅基地使用权流转受到各方因素限制：房屋只能在本集体内部进行流转，城市居民无法在农村购买或租赁土地建房。

4.2013—2017年：宅基地使用权流转探索时期

（1）“宅基地使用权流转探索时期”的时代背景

随着城市化进程的加速，宅基地腾退机制运行困难，闲置宅基地退出机制实践效果不佳，土地资源利用效率低下。为适应新的城乡关系和农民需求，国家正探索有效的方式来赋予农村宅基地更多权利。（任育锋、李哲敏、芦千文，2022）。

（2）“宅基地使用权流转探索时期”的政策梳理

2013年11月，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“慎重稳妥推动农民的住房财产权抵押、担保转让”。

2016年，浙江义乌改革试点首次提出宅基地农户“资格权”，为探索农村宅基地“三权”分置奠定了制度基础，完善了宅基地的基本制度框架。

（3）“宅基地使用权流转探索时期”的时期特征

该时期的宅基地产权制度是在“两权分离”的基础上探索向“三权分置”转型的路径。同时，该时期并未对宅基地使用权流转作出其他规定，宅基地使用权仍然限制流转。

（三）2017年至今：宅基地“三权分置”阶段

1. 宅基地“三权分置”阶段的时代背景

这一时期，农村宅基地隐形流转大量出现，“两权分离”土地制度与生产力的发展不相适应（程同顺、郭鑫，2022）。中国政府加大农村土地制度改革力度，促进农村土地资源的有效利用。

2. 宅基地“三权分置”阶段的政策梳理

2018年2月，《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》首次以中央文件的形式正式提出农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权”分置。

2020年6月，《深化农村宅基地制度改革试点方案》继续探索宅基地使用权流转的不同形式，从不同方面推进农村宅基地制度改革。

3. 宅基地“三权分置”阶段的阶段特征

从“两权分离”的宅基地模式正式转变为宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”。虽然提出“适度放活宅基地使用权”，但现阶段仍在试点阶段，目前宅基地使用权仍然限制流转（只能在集体经济组织内部流转）。

研究结论

本文从历史的逻辑，梳理了1949年以来中国宅基地政策的演变历程。研究得出，新中国以来农村宅基地政策分为三个阶段，分别为宅基地“农户所有”阶段、宅基地“两权分离”阶段和宅基地“三权分置”阶段，第二个阶段又划分为四个时期。以期为推动宅基地政策的规范发展提供有益借鉴。

参考文献

- [1] 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（04）：9-21.
- [2] 徐世伟. 宅基地“三权分置”的制度形成与政策优化[D]. 温州大学，2022.
- [3] 张敏. 农村宅基地产权制度的历史演变及其规律探析[D]. 南京大学，2022.
- [4] 王敬尧，魏来. 当代中国农地制度的存续与变迁[J]. 中国社会科学，2016（02）：73-92+206.
- [5] 任育锋，李哲敏，芦千文. 农村宅基地制度：变迁历程、演变逻辑与改革路径[J]. 当代经济管理，2022，44（04）：34-41.
- [6] 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（社会科学版），2016，15（11）：775-779.
- [7] 刘卫柏，李中. 宅基地制度改革的政策演变、模式比较与路径选择[J]. 中国行政管理，2019（09）：152-154.
- [8] 李梦娜. 农村宅基地政策范式演变和发展趋势——基于1949年以来的政策文本分析[J]. 四川行政学院学报，2022（02）：94-104.
- [9] 程同顺，郭鑫. 我国农村宅基地制度改革的演进历程、基本逻辑及推进原则[J]. 学习论坛，2022（01）：116-123.