

引用格式: 黄砾. 农户隐性占地行为与宅基地改革路径[J]. 资源科学, 2020, 42(2): 298-310. [Huang L. Farmers' recessive land occupation behavior and homestead reform path[J]. Resources Science, 2020, 42(2): 298-310.] DOI: 10.18402/resci.2020.02.09

# 农户隐性占地行为与宅基地改革路径

黄砾

(中国地质大学(武汉)公共管理学院, 武汉 430074)

**摘要:** 在中国广大农村地区, 不同程度地存在着“一户多宅”“一人一宅”“建新不拆旧”“少批多占”等违反相关法律法规的农户隐性占地行为, 迟滞了新型城镇化建设和城乡统筹发展。本文以农户隐性占地行为为出发点, 在宅基地功能属性变迁的研究视角下, 探讨了农户隐性占地行为出现的根源以及宅基地制度相关试点改革的政策取向。首先, 通过回顾宅基地计划分配制度与宅基地功能属性的变迁, 发现现行的宅基地计划分配制度是建立于居住保障属性之上, 一定程度上无法适应宅基地居住保障属性减弱以及资产属性彰显的社会现实。然后, 本文分别从理论模型和现实情景的角度出发, 来刻画分析农民如何通过宅基地的隐性占有行为来突破计划分配制度的限制。最后, 通过整理部分宅基地改革试点县的政策文本, 发现目前的试点改革工作是从“维护宅基地的居住保障属性”与“适应宅基地资产属性彰显”这两个维度同时展开的, 且前者明显受到试点县域的青睐和重视, 而后的改革则显得举步维艰。只有同时兼顾宅基地的居住保障属性和资产属性, 才能实现农户宅基地隐性占地行为的有效治理。

**关键词:** 宅基地; 隐性占有; 计划分配; 功能属性; 改革路径

DOI: 10.18402/resci.2020.02.09

## 1 引言

2018年中央“一号文件”《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》<sup>[1]</sup>, 明确提出“要探索宅基地所有权、资格权、使用权三权分置”, 落实宅基地集体所有权, 保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权, 适度放活宅基地和农民房屋使用权”。在推进宅基地“三权分置”改革的过程中, 对目前农村宅基地的利用现状及其存在的问题进行一个简要回顾显得十分必要。来源于1985—2019年《中国统计年鉴》<sup>[2]</sup>的数据显示, 农村常住人口数从1985年的8.08亿逐步下降至2018年的5.64亿, 农村人口占全国总人口的比重亦相应从1985年的76.29%下降到2018年的40.43%。与中国快速城市化进程相伴的是, 农村地区长期存在着一种“建房热”的现象<sup>[3]</sup>, 2012年中国农村人均住房面积达到了47.3 m<sup>2</sup>, 分别比1985年和2010年的人均住房面积增加了221.77%

和38.71%。持续的住房投资热情一方面的大幅改善了农村居民的住房条件, 有效满足了农村家庭生产、生活、社会、文化、居住保障等多层次住房需求; 但与此同时, 也导致了农村宅基地利用日益粗放, 出现农村常住人口减少而居民点用地反增的逆势发展现象<sup>[4]</sup>。这不仅对耕地资源保护造成了巨大的压力, 还会在一定程度上迟滞新型城镇化建设和城乡统筹发展。

结合朱明芬等<sup>[5]</sup>的研究成果, 本文将“一户多宅”“一人一宅”“建新不拆旧”“少批多占”“未批先占”“两栖占地”等已明显突破现行法律规章制度约束, 导致宅基地资源粗放利用的行为, 称之为农民的隐性占地行为。目前, 来自全国不同地区的调研数据均表明农民的隐性占地行为在农村地区普遍存在, 如于华江等<sup>[6]</sup>发现存在“一户多宅”问题的农户占到了其调查总数的39%, 而存在“超标建房”问

收稿日期: 2019-07-10, 修订日期: 2019-12-15

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目(19YJC790040); 自然资源部法律评价工程重点实验室开放基金项目(CUGFP-1906)。

作者简介: 黄砾, 男, 江西九江人, 讲师, 主要研究方向为农村土地制度分析。E-mail: huangli@cug.edu.cn

2020年2月

题的农户占比也达到19%;张水峰等<sup>[7]</sup>在其实际走访的927户调查对象中发现,“一户多宅”的有125户,“超标建房”和“两栖占地”的有147户。随着工业化、城镇化的快速推进,农民隐性占地行为还有着从东部沿海地区向内陆地区蔓延开来的趋势<sup>[8]</sup>。

如何解读农民隐性占地行为,学界的主要观点分成了泾渭分明的两派,由此也引出了两类迥然不同的政策建议。第一种观点认为中国现行“集体所有、分户使用、无偿申请、限制流转”的农村宅基地管理制度,其制度设计的价值取向是为农村集体成员提供生存居住保障,并借此与农村承包地相结合,共同实现农村社会的基本稳定。当宅基地的功能以居住保障属性为基础时,这一制度安排能够确保农民享有政府通过计划分配的福利和保障<sup>[9]</sup>。但是,伴随着农村就业的兼业化和非农化趋势、农村剩余劳动力的不断转移以及农村社会保障制度的持续进步,宅基地的居住保障属性正逐渐弱化;而与此同时,城镇化和工业化的快速推进使得宅基地潜在的资产价值日渐显现<sup>[10]</sup>,宅基地正经历着从居住保障属性向资产属性的转变。农民的隐性占地行为,正是农民作为理性经济人,通过自发的方式来满足其对资产属性的利益诉求<sup>[11]</sup>。持这种观点的学者认为农户隐性占地行为的普遍存在,根源在于现行宅基地管理制度已无法适应经济社会的发展转型,因此,他们所提出的改革方案可以归纳为:在增加农民财产性收入的基本目标下,打破宅基地的无偿分配性和集体成员性,通过宅基地资源的市场化配置,充分发挥出宅基地的财产属性和资产属性<sup>[12]</sup>。

第二种观点则针锋相对地认为当前的农村宅基地管理制度总体合理,农户隐性占地行为的存在,根源并不在于现行宅基地管理制度无法适应经济社会环境的变化,而是在于集体组织没有严格执行宅基地管理政策<sup>[13]</sup>。城乡规划的缺失、宅基地建设管理的不到位,才使得农民盲目占地建房的行为得不到有效控制<sup>[14]</sup>。持这种观点的学者,所提出的改革建议为:继续坚持按需供给、计划分配的宅基地管理制度,并强调改革的方向不应是一味地推进宅基地的财产权化,城乡结合部和沿海地区农民的声音无法真正构成宅基地财产权化的现实基础<sup>[15]</sup>。改革的首选方案应当是通过提高集体组织的公共治理能力来强化对宅基地使用环节的行政管制<sup>[16]</sup>,

并辅之以地方政府的积极参与(如村庄更新、美丽乡村建设等政府主导的村庄整治方案)。

上述两种观点在理论逻辑上都具有自洽性,而二者之间的激烈争论又在一定程度上导致相关政策左右摇摆,在具体的改革方案上迟迟无法取得相对一致的意见。此时,弥合二者分歧的关键在于如何科学认识农民对于宅基地资源的隐性占有行为,究竟应该是在政策执行上提高这一制度的执行效率,还是应该从功能属性变迁的角度出发实现宅基地的资本化和财产权化。为此,本文拟选择“农户隐性占地行为”为具体切入点,通过文献梳理、理论推演和案例分析等多种方法,尝试寻求宅基地改革的共识意见。

## 2 农户隐性占地问题出现的制度背景:宅基地计划分配制度与其功能属性变迁

### 2.1 以居住保障属性为基础的宅基地计划分配制度

新中国建立后,为追求重工业优先发展和实施赶超式发展战略,需要农村为工业化的原始积累提供资金、劳动力和原材料<sup>[17]</sup>,即所谓通过“工占农利”来实现工业化的原始资本积累。1958年,中国农村于“一大二公”的基础上,建立起政社合一的农村人民公社体制。在这一体制之下,政府通过近乎绝对平均的分配制度、高度集中的劳动和生产经营管理制度、完全垄断的农副产品统购统销安排、对公社社员在迁徙择业方面超严密控制等方式<sup>[18]</sup>,直接控制了农村经济的运行。由此,农村土地、资本、劳动等生产要素的商品属性完全被消灭,各级政府通过指令性和指导性计划来管理和调节各类生产要素。

在这一特定的历史背景下,承载“居者有其屋”梦想的农村住房用地亦在人民公社运动中被归入计划经济的基本框架内。在新中国的土地改革时期(1949—1952年),农民享有完整的土地所有权,全国范围内的农户几乎都领取了以户为发放单位的土地房产所有证,宅基地作为农民私有土地的一部分,受到了平等、合法的保护。在紧随其后的农业合作化时期(1952—1958年),也未曾冲击到农民对房屋以及宅基地享有所有权的利益格局<sup>[19]</sup>。直至人民公社时期(1958—1983年),农村土地私有制的最后一块领地——宅基地私有才退出历史舞台,

完整意义上的农村土地集体所有制得以确立。1962年出台的《农村人民公社工作条例(修正草案)》<sup>[20]</sup>规定社员的宅基地全部收归公社所有,并规定“社员的宅基地一律不准出租和买卖”;1963年中共中央下达的补充通知中,就宅基地的相关问题做出了较为细致的规定,除规定社员对宅基地只有使用权而没有所有权外,还详细规定了宅基地的按需申请与无偿取得方式。至此,对农民而言,作为重要生活资料的宅基地失去了其财产属性,其用途被严格限制在居住保障属性之上,即通过对宅基地的计划管理来保障农民的居住权和农村的基本稳定<sup>①</sup>。具体而言,计划经济体制下的农村宅基地管理制度有两个重要特征:一是强调国家的“计划”职能,由国家和政府来调拨分配生产和生活资料,具体到宅基地上,则是由政府制定具体规则,并交由农村集体经济组织去组织和落实;二是“平均主义”成为宅基地分配的指导思想,杜绝农民通过宅基地获利的可能性,忽略不同个体之间的差别需求,但保证每户农民都能获得宅基地,都能得到一个安身立命的居所。

改革开放之后,计划经济逐步被市场经济所取代,单一的公有制也向多种所有制共同发展的方向迈进,但以居住保障属性为基础的宅基地计划分配制度仍然基本沿袭下来。虽然,陆续出台了一系列加强宅基地管理的法律法规,建立起了较为完善的管理机构,但相关政策的目的都旨在遏制耕地非农化趋势和宅基地面积的扩张<sup>[21]</sup>。即使是2007年颁布的《物权法》<sup>[22]</sup>,也未对从计划经济时期沿袭下来的宅基地计划分配制度做出任何突破<sup>②</sup>。结合各项相关的法律法规及其他规范性法律文件,中国现行的宅基地计划分配制度可以概括为以下几点:

(1)宅基地属于集体所有,农村集体经济组织实际掌握宅基地的控制权和收益权。根据《中华人民共和国宪法》(2018修正)<sup>[23]</sup>第10条及《土地管理法》(2019修正)<sup>[24]</sup>第9条的规定,农村宅基地属于农民集体所有。经过家庭联产承包责任制改革和《农村土地承包法》(2018修正)<sup>[25]</sup>的法律认定,村集体

组织虽然仍保留着法律意义上的农村耕地所有权,但农村耕地产权的演进方向已经不断向高度个人化的方向迈进,逐步实现了农地“三权分置”改革政策的入法<sup>[26]</sup>。而与之相较,村集体组织仍然有权对村属范围内的宅基地进行分配、依法收回、实施整治以及获取收益等。至于农户手上的宅基地该如何真正实现用益物权意义上的收益,在《土地管理法》(2019修正)<sup>[25]</sup>中并无明确规定。

(2)集体经济组织成员依法申请和得到宅基地使用权,且需遵守“一户一宅”原则。根据《土地管理法》(2019修正)<sup>[25]</sup>第62条的规定,宅基地使用权的初始取得需要满足以下几个条件:第一,只能通过集体经济组织成员资格申请无偿取得宅基地使用权;第二,实行“一户一宅”制,并且明确规定了宅基地的自建住宅用途和具体的面积标准,以及土地利用总体规划和村庄规划的约束作用;第三,宅基地的审核批准权限被统一规定为乡(镇)人民政府。

(3)限制宅基地向外流转。根据《土地管理法》(2004修正)<sup>[27]</sup>第63条的规定和《担保法》<sup>[28]</sup>第37条的规定,宅基地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设;并且,宅基地只能在集体经济组织内部流通,非集体经济组织成员无权获得宅基地。2017年中央1号文明确提出探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,引发社会极大关注,也成为宅基地制度改革的最大预期。《土地管理法》(2019修正)<sup>[25]</sup>只在第62条中强调“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地,鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”,在第63条中划定的集体建设用地入市范围仅局限于集体经营性建设用地。宅基地能否入市、以及通过何种形式入市,在新修正的法律条文中均没有明确<sup>[29]</sup>。而根据农业农村部于2019年9月30日发布的《农业农村部关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》(农经发[2019]4号)<sup>[30]</sup>,明确要求以农村集体经济组织及其成员作为宅基地盘活利用主体,坚决要求守住法律和政策底线,不得违法违规买卖或变相买卖宅基地。

① 新中国成立至今,农村社会保障制度的供给都停留在较低的水平之上,计划分配的宅基地管理制度则在一定程度上为农民提供了补偿,凭借集体成员权而无偿取得的宅基地,为农民提供了一种带有浓厚福利色彩的居住保障。

② 《物权法》(2007年版)第153条规定“宅基地使用权的取得、行使和转让,适用土地管理法等法律和国家有关规定”。

2020年2月

因此,《土地管理法》(2019修正)<sup>[25]</sup>虽然在集体经营性建设用地入市做出了重大创新和突破,但对于宅基地有偿对外流转依然是采取了高度谨慎的态度。负责宅基地改革和管理工作的农业农村部门,则依然对宅基地流转采取了较为严格的限制政策。

(4)农村集体经济组织有权依法收回宅基地使用权。根据《土地管理法》(2019修正)<sup>[25]</sup>第66条的规定,农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准,可以收回宅基地使用权:①为乡(镇)村公共设施和公益事业建设,需要使用土地的;②不按批准用途使用宅基地的;③因撤销、迁移等原因而停止使用宅基地的。宅基地使用权作为农村土地使用权的类型之一,自然也适用于此项规定。

综上所述,中国现行“集体所有、分户使用、无偿申请、限制流转”的宅基地管理制度脱胎于计划经济时期,带着非常浓厚的计划分配色彩:从宅基地使用权的取得方式看,法律禁止宅基地使用权的单独转让,只能通过集体成员资格申请无偿取得;从宅基地使用权的申请主体和申请条件看,只能是农村村民在各项约束条件下依法申请;从宅基地使用权的审批程序看,中国采取了行政许可模式,宅基地的初始取得需要乡(镇)政府审核批准,某种程度上否定了农村集体经济组织的所有权;从宅基地使用权的行使来看,宅基地只能用于农村村民的自建房之用,依然不能向本集体经济组织外转让流通<sup>[31]</sup>。宅基地管理制度的上述安排都着眼于为农民提供基本的居住保障,从而实现农村社会的整体稳定,并在土地资源稀缺的情况下,确保每户农民能够公平地得到安身立命之所。

## 2.2 宅基地的功能属性变迁:从居住保障属性到资产属性

改革开放以后,扩大居住面积和改善居住条件

成为了日渐富裕起来的农民的普遍追求,各地农民的建房热情得到极度激发,于是出现了农村常住人口减少,而农村人均住房面积持续增加的逆势发展格局。瞿理铜等<sup>[32]</sup>注意到这种逆势发展格局可能与宅基地的功能属性变迁有关,其通过对长沙市3个典型村(分别代表城中村、近郊村和远郊村)的深入访谈和问卷调查发现,宅基地的居住保障属性正在减弱,而资产属性正日渐增强。就远郊村而言,随着大量农村剩余劳动力进城务工、经商,远郊村出现了大量宅基地闲置的现象;而就城中村和近郊村而言,其社会保障制度的覆盖情况要显著优于远郊村,加之部分农民也已购买了城镇商品住房,因此,就总体情况而言,宅基地的居住保障属性正在逐步减弱。但与此同时,城镇化的快速推进和城乡人口流动的日益频繁,使得城中村和近郊村宅基地的潜在资产价值逐步凸显,随着经济社会的持续发展,远郊村宅基地的资产价值也会在将来显现出来。宅基地逐渐凸显的资产属性具体表现在以下几个方面:

(1)将住房用于出租。虽然法律没有赋予农民将宅基地出租的权利,但是在区位条件和配套设施都相对优越的地区,农民利用宅基地盖房出租已呈现普遍化趋势。表1所反映的数据来源于中山大学社会科学调查中心进行的“中国劳动力动态调查”(China Labor-force Dynamics Survey, CLDS)<sup>[33]</sup>。其2012年的村居调查数据显示,在被调查总共的174个村庄中,有65个村庄存在农民住房出租现象,其平均农房出租率(出租农房的户数/全村总户数)为13.78%;2014年数据显示,有77个被调查的村庄存在农民出租现象,其平均农房出租率为13.22%;2016年数据也显示,有79个被调查的村庄存在农民出租现象,平均农房出租率也为12.89%。农民空闲

表1 农民住房用于出租和出售的抽样调查情况

Table 1 A survey on the use of farmers' housing for rent and sale

被调查的村庄数	存在农民住房出租情况的村庄		存在农民住房出售情况的村庄		
	村庄数	农房出租率/%	村庄数	本村小产权房的数量/套	当年小产权房的交易价格/(元/m <sup>2</sup> )
CLDS2012村居数据	174	65	14	135	1610
CLDS2014村居数据	225	77	8	54	2042
CLDS2016村居数据	224	79	6	152	1460

数据来源:基于中山大学社会科学调查中心(CLDS村居问卷)数据计算。

住房的出租,不仅可以为农民提供一笔相当可观的财产性收入,还可以解决新进城人口的居住问题,在降低城镇化成本的同时,避免可能出现的贫民窟问题。

(2)将住房用于出售。农民将自己宅基地上的房屋出售给本集体之外的成员,就是我们称之为的小产权房问题。在20世纪80年代,深圳的城中村中就出现了小产权房,从90年代开始,小产权房就迅速向全国各地蔓延。全国工商联房地产商会发布的测算数据显示,1995—2010年间全国小产权房竣工建筑面积累计达7.6亿 $m^2$ ,相当于同期城镇住宅竣工面积总量的8%<sup>[34]</sup>。CLDS的村居调查数据也显示(表1),在CLDS2012、CLDS2014、CLDS2016的村居调查中,分别有14个村、8个村和6个村存在小产权房问题,小产权房的平均交易价格分别为1610元/ $m^2$ 、2042元/ $m^2$ 和1460元/ $m^2$ ,价格优势非常突出。小产权房现象的普遍存在,所反映出的是农民对于参与土地增值收益分配的强烈愿望,以及政府长期以来无法有效管制的尴尬处境。

(3)将住房兼作生产经营用途。在市场经济的发展浪潮下,农民住房除了单纯用于居住之外,还可兼用于商铺、餐馆、旅馆、农家乐以及家庭作坊等。这不仅能够带动当地农村经济的发展,还能够为农民提供一条长效增收机制。表2所反映的数据来源于北京大学国家发展研究院进行的“中国健康与养老追踪调查”(China Health and Retirement Longitudinal Study, CHARLS)<sup>[35]</sup>。其2011年和2013年的全国层面抽样调查数据显示,在CHARLS2011调查访问的7395户农民中,将其住房兼作生产经营的农民有489户,占比为6.61%;在CHARLS2013调查

访问的6218户农民中,有570户农民将其住房兼作生产经营用途,占比为9.17%;在CHARLS2015调查访问的6386户农民中,有656户农民将其住房兼作生产经营用途,占比进一步提升至10.27%。上述数据表明农民的宅基地及其地上建筑已不仅仅是被用于居住,已有相当数量的农民已开始将其住房用于生产经营活动,并且,随着时间的推移和经济的发展,住房的多用途化有明显的上升趋势。

(4)征地拆迁时谋求补偿。在《土地管理法》(2019修正)<sup>[25]</sup>出台前,一直没有对宅基地的征地拆迁规定明确的补偿标准。在具体的实践中,大多数地方政府在拆迁中只是补偿房屋的重置成本,而并不补偿宅基地的地价,补偿价格的商定也具有很大的随意性、主观性和地域差异性<sup>[36]</sup>。如果将宅基地拆迁补偿标准,理解成是地方政府与被拆迁农民之间利益博弈结果的话,农民手上实际握有的宅基地及其地上建筑面积越多,也就意味着其与地方政府讨价还价的谈判筹码越多。汪晖<sup>[37]</sup>的研究表明,较之于一般征地,宅基地拆迁的实际补偿水平显著高出当地补偿标准。从某种意义上来说,农村建房热的背后,反映出农民财产权意识的觉醒,以及对现行征地拆迁制度的不满。

根据《土地管理法》(2019修正)<sup>[25]</sup>第48条规定,确立征收土地应当公平、合理补偿的原则,并明确以区片综合地价取代原来的年产值倍数法,在原来的土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费的基础上,增加农村村民住宅补偿费用和将被征地农民社会保障费用。特别是对于征收农村村民住宅,应当按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则,尊重农村村民意愿,采取重新安排宅基地建房、提供安置房或者货币补偿等方式给予公平、合理的补偿,并对因征收造成的搬迁、临时安置等费用予以补偿,保障农村村民居住的权利和合法的住房财产权益。在这一背景下,如果征地改革后续仍然推进困难的话,农民利用建房来争夺土地增值收益的行为,恐难以遏制。

(5)宅基地的财产继承功能。在宅基地使用权的继承问题上,中国现行的《物权法》(2007年版)<sup>[23]</sup>、《土地管理法》(2019修正)<sup>[25]</sup>和《继承法》(1985年

表2 农民住房兼作生产经营用途的抽样调查情况

Table 2 A survey on the use of farmers' housing for both production and business purposes

	CHARLS 2011数据	CHARLS 2013数据	CHARLS 2015数据
被调查访问的农户 总数/户	7395	6218	6386
住房兼作生产经营的 农户数/户	489	570	656
住房兼作生产经营的 农户占比/%	6.61	9.17	10.27

数据来源:基于北京大学国家发展研究院(CHARLS 农户问卷)数据计算。

2020年2月

版)<sup>[38]</sup>都采取了回避的态度。如《继承法》(1985年版)<sup>[38]</sup>第三条规定:“遗产是公民死亡时遗留的个人合法财产,包括:①公民的收入;②公民的房屋、储蓄和生活用品…”。作为公民遗产的房屋是不包括宅基地的,且实务部门担心如果明确允许宅基地可以继承的话,将对宅基地计划分配制度构成冲击<sup>③</sup>。但是,在现实中,农村已经存在着大量的宅基地使用权直接继承现象<sup>[39]</sup>,”村里划拨”与”继承”已经成为了农民获得宅基地的两个主要渠道。关于宅基地制度改革的预期中,可能会进行”新老划断”(即在某个划断时点上,对于存量宅基地予以承认,一次性解决各类历史问题,而对于新增宅基地,进行有偿、有限期制度改革),宅基地的财产继承功能无疑将给继承人带来现实的物质收益。

宅基地的上述资产属性是与各地经济发展水平和人均收入紧密相关的。如果从静态的角度来看,宅基地的资产属性的确还未在全国各地区普遍显现出来;但是,如果从动态的角度来看,随着中西部地区的崛起和中小城镇的发展,宅基地的资产属性必然会在全国更多的地区日益突显出来。是被动地等待经济社会的发展倒逼宅基地制度改革,还是发挥制度改革的先导作用,促进农民增收和农村经济发展,是值得学界深入探究的重要问题。

### 3 农户隐性占地行为的基本动因分析: 突破宅基地计划分配制度的束缚

在宅基地的功能属性由住房保障属性向资产属性变迁的过程中,沿袭于计划经济时期的宅基地管理制度表现出了种种的不适应,这一方面表现为宅基地的大量隐性入市(如小产权房交易、住房联建等),另一方面突出表现为农户的隐性占地行为。贵州省相关国土部门于2014年进行了”有关集体建设用地入市改革的调查研究”,其中的农户调查问卷覆盖了贵阳、安顺、毕节、铜仁和遵义5个地市的48个镇(街道),最终收回1114份有效问卷。本文将

基于贵州省的这一问卷调查情况,分析农民作为宅基地的利用主体,面对宅基地计划分配制度的严苛限制,是如何通过隐形占有行为来突破制度限制,进而争取宅基地实际控制权的。

(1)”一户多宅”问题。虽然”一户一宅”制已经明确多年,但随着宅基地资产属性的显化,农民已不再满足于将宅基地仅仅用于自住,超出自住需求的占地建房问题在全国各地普遍存在。除通过”继承”和”村里划拨”方式取得宅基地之外,农民还尝试通过未批先建、另向集体内其他成员购买宅基地以及建新房时不拆旧房等途径获得两处及以上的宅基地。贵州省的农户调查数据显示,总计有982户家庭拥有一处宅基地,占据了总数的88.15%,但仍有部分家庭拥有2~4处宅基地。需要说明的是,这一调查数据来源于经济欠发达的贵州地区,在东部沿海地区和城市近郊区,“一户多宅”的问题更为突出。

(2)”少批多占”问题。全国各省(区、市)对于宅基地面积都有着具体的规定标准。例如,根据《贵州省土地管理条例》(2017修正)<sup>[40]</sup>第30条规定:“农村村民建住宅的用地限额(包括原有住房宅基地面积及附属设施用地)为:①城市郊区、坝子地区,每户不得超过130 m<sup>2</sup>;②丘陵地区,每户不得超过170 m<sup>2</sup>;③山区、牧区,每户不得超过200 m<sup>2</sup>。”在贵州省的调查数据中,按照最高标准每户200 m<sup>2</sup>来计算,超过宅基地面积标准的农户总计有111户,这其中宅基地占地面积在300 m<sup>2</sup>以上的农户多达44户<sup>④</sup>。则按照中位数每户宅基地170 m<sup>2</sup>来计算,超标占地的农户则有195户之多。还有一个值得注意的问题是,在全国各地区,村庄规划普遍缺失,农户在宅基地上如何建房、建几层、建多大,都还是村庄管理上的空白,这也为宅基地的”按需供给”原则提出了管理难题。

(3)”两栖占地”问题。宅基地计划分配制度的初衷是为农村居民提供基本的住房保障,但是在农

<sup>③</sup> 来自实务部门的担心包括:非集体经济组织成员可能会通过继承合法取得只有集体成员才能获得的宅基地;在宅基地退出制度尚未有效建立起来之前,允许宅基地继承将使得宅基地整治工作更为困难。

<sup>④</sup> 《贵州省土地管理条例》第30条还规定:“在乡、镇土地利用总体规划确定的村镇规划范围内,愿意让出原属田土可以复耕的宅基地,迁到荒山或者荒地上建房的,可以在规定的用地限额基础上增加60~80 m<sup>2</sup>宅基地面积”,以此标准,宅基地面积在300 m<sup>2</sup>以上的农户,肯定已经超标占地。

村人口向城市迁徙的总体趋势下,部分农民虽然已在城市定居生活,但仍然保留着农村户籍且拥有宅基地,造成了“人地分离”“人走地留”的现象。在市场经济条件下,放弃已经取得的宅基地使用权就意味着利益的损失,加之城市就业、落户的门槛高企,“两栖占地”问题有着愈发严重的趋势。如果无法为农民手上的宅基地提供合理资产定价的话,两栖占地”问题恐怕很难得到有效缓解。

(4)“分户占地”问题。在“一户一宅”的政策框架下,是以“户”为单位来分配宅基地,但“户”的概念非常模糊,现行法律对此没有明确规定,各地实践中对“户”的认定标准也差异悬殊。由于“户”的组成人员因婚丧嫁娶、户籍迁徙等多种原因处于动态变化中,但宅基地使用却是长期的,这导致部分人通过分户来套取无偿、无限期使用的宅基地。

按照周其仁<sup>[41]</sup>提出的“法律产权和事实产权不相一致”的分析框架:从法律上来看,宅基地的上述隐性占地行为是不被现行法律所承认的,其中的部分行为还有着违法的嫌疑;但是在事实上,农户的隐性占地行为处于虽不被承认、但也不被追究的模糊状态中。2004年11月,国土资源部曾制定《关于加强农村宅基地管理的意见》(国土资发(2004)234号文)<sup>[42]</sup>,要求各地因地制宜地组织开展“空心村”和闲置宅基地、空置住宅、“一户多宅”的调查清理工作。但多年以来,各地都未对农户的隐性占地行为进行有效整治。为避免激化“官民矛盾”,引起维权手段激烈的群体性事件,近期出台的相关政策也多是强调通过多种激励举措,鼓励农民腾退多余的宅基地<sup>[43]</sup>。这表明,与现行法律规定相较,农民有着更为完整和安全的宅基地事实产权。一方面是现行的宅基地计划分配制度还必须坚持下去,另一方面则是农民以宅基地隐性占有行为来表达自己的利益诉求,在两者难以同时兼顾的情况下,暂时搁置对宅基地相关权能的界定,将农户的隐性占地置于模棱两可的模糊状态之中,不得不说是既无奈、也现实的选择。

## 4 农户隐性占地行为的改革政策取向:来自宅基地改革试点县域的政策文本解读

本文第三部分初步证实了农户隐性占地行为的出现和蔓延,是农户在宅基地的居住保障属性逐渐减弱而资产属性日益彰显的社会现实面前,以隐性占地行为来突破宅基地计划分配制度的限制。那么,有效治理隐性占地行为的政策手段,就应是在继续保持并发挥宅基地居住保障属性的基础上,逐步改革宅基地计划分配制度,探索实现宅基地资产属性的多种有效途径。

在此背景下,宅基地制度改革从“维护宅基地的居住保障属性”与“适应宅基地资产属性彰显”这两个维度上同时展开。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》<sup>[44]</sup>(以下简称十八届三中全会决定)指出:“保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道。”据此,中共中央办公厅和国务院办公厅于2015年1月联合印发了《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》<sup>[45]</sup>(以下简称《意见》),决定在全国选取30个左右县(市)行政区域进行改革试点。全国人大常委会于2015年2月授权国务院于北京市大兴区等33个试点县(市、区)行政区域开展改革试点,按边试点、边总结、边研究、边提高的试点工作要求,各试点地区已陆续出台了一系列改革文件,经过扩大试点范围<sup>⑤</sup>和两次时间延期后,计划于2019年12月完成改革试点工作。

基于此,本文拟运用内容分析法,对各宅基地改革试点县域已出台的改革政策进行文本梳理,在量化分析的基础上对各项改革政策进行特征分析和系统归类,以期能够初步梳理出针对农户隐性占地行为的改革政策取向。通过对各改革试点县域的政府网站进行直接检索,本文共梳理出江西省余江县等12个改革试点县域的46份有效政策文

⑤农村土地三项制度改革试点启动之初,原计划由江西省余江县等15个县(市、区)完成宅基地改革试点工作。但为了实现“三块地”改革的连通互动,于2017年11月适时进行了顶层设计的调整,宅基地改革试点工作扩大到全部33个试点县(市、区)。考虑到部分试点县(市、区)的改革工作启动较晚,尚处于建章立制阶段,因此,本文将研究范围锁定在最早开始宅基地改革试点工作的15个县(市、区)。

2020年2月

本<sup>⑥</sup>。在接下来的分析部分,本文拟结合第二、三部分的分析结论,重点关注已推出的各项政策文本的具体内容。

根据本文引言部分的论述,对于长期存在的农户隐性占地问题,国内主要有两种改革思路:一种观点认为应当正视宅基地资产属性日益凸显,而居住保障属性逐渐减弱的事实,全面改革现行的宅基地计划分配制度;另一种观点则认为宅基地的资产属性只是在局部地区和部分农民身上显现出来,现实的改革路径是加强地方政府的公共治理能力和村集体经济组织的自治能力,努力维持宅基地的居住保障属性。宅基地制度改革试点县域所采取的各项改革举措,实际上也是沿着这两条改革思路并行展开的。宅基地有偿使用与自愿有偿退出旨在通过经济手段解决宅基地多占、超占问题,确保每户农民所占的宅基地被限制在政策规定范围之内,进而保证宅基地的居住保障功能得以持续发挥。而宅基地抵押贷款试点、使用权有偿流转与使用权继承等改革举措都旨在适应日益显现的资产属性。

(1)维护宅基地居住保障属性的改革举措:宅基地有偿使用与宅基地自愿有偿退出。在本文所观察到的政策文本中,多数试点县域都推出了基本内容大致相近的宅基地有偿使用办法。但这些有偿使用办法都是针对超标准占用和取得宅基地的情况,如根据余江县制定的农村宅基地有偿使用、流转、退出管理办法,农户宅基地面积超标范围在1~50 m<sup>2</sup>的部分按每年10元/m<sup>2</sup>计费,超占面积以50 m<sup>2</sup>为一增幅区间,使用费则按5元/m<sup>2</sup>的梯度增加。在宅基地使用权的初始取得上,各试点县域仍然采取的是按需申请、无偿无限期使用的方式,学界热议的有偿配置方式<sup>[46]</sup>未被各地决策者付诸实践。而从余江县试点情况来看,征收有偿使用费的工作困难重重,截至2015年底,全县宅基地有偿使用费的户数完成率为35%,金额完成率为13.7%,部分农民还相信凭借乡(镇)政府开具的缴款发票凭证,在改革最终开展不下去或往后政策有变时可以凭此收据进行退钱、维权<sup>[47]</sup>。

<sup>⑥</sup> 由于受到政府信息公开程度等因素的影响,天津市蓟县、西藏自治区曲水县和新疆维吾尔自治区伊宁市等3地的改革文件暂缺。同时,本文不可避免地遗漏了各地正在酝酿中的改革文件,以及虽然出台但未能被笔者检索到的改革文件。但是,通过本文所搜集整理到的46份有效政策文本,仍然能够大致勾勒出15个宅基地改革试点县域的改革路线图。

在2015年宅基地制度改革试点启动之前,宅基地的自愿有偿退出制度已经在全国各地陆续铺开。但以政府主导模式推进的宅基地退出严重忽视了农民对于宅基地资产属性的诉求,具体的宅基地退出也多是结合移民搬迁、合村并居等工作进行。以安徽省金寨县为例,根据其农村宅基地自愿退出奖励扶持方案,在满足宅基地有偿退出条件的情况下,若农户申请有偿退出,可以得到以下补偿:房屋拆迁补偿款按框架结构600元/m<sup>2</sup>、砖混结构430元/m<sup>2</sup>、砖木结构350元/m<sup>2</sup>,土木结构250元/m<sup>2</sup>发放;宅基地已确权登记发证且符合规定面积标准的,按照70元/m<sup>2</sup>的标准给予补偿,超出规定面积标准的,按照35元/m<sup>2</sup>给予补偿;同时,对县城、乡镇规划区购买普通商品住房(不含二手房)或到规划点新建住房的,给予一定的优惠政策。但从安徽日报记者走访南溪镇曹畈村的情况来看,当地大多农民仍处在观望之中,自愿退出宅基地的主要有跟随子女进城的老人以及部分计划进城买房的年轻人<sup>[48]</sup>。宅基地有偿使用和自愿有偿退出政策能够得到多数试点县域的高度认同,一定程度上是这两项政策已在各地执行多年,容易被模仿、复制,既能如期完成上级安排的试点任务,又不需要承担任何改革风险。

(2)适应宅基地资产属性彰显的改革举措:抵押贷款试点、使用权有偿流转与使用权继承。

①宅基地抵押贷款试点。2016年3月,中国人民银行等相关部委决定在包括15个宅基地改革试点县域在内的全国59个县域获得了参与了抵押贷款改革试点。但作为抵押物的宅基地使用权却面临着无法兑现的难题,在各试点县域出台的暂行办法中,仍然将变卖或拍卖抵押的农民住房限制在本集体经济组织内进行,宅基地的市场价值无法得到充分的体现,农民和银行的积极性均无法被充分调动起来。与此相较,温州中级人民法院通过地方法院“造法”的方式<sup>[49]</sup>,将宅基地抵押案件执行中的受让人范围扩大到“土地所在地的县(市、区)具有农业户口人员”。截至目前,温州市已经实现农村宅基地和住房在全市范围内农户与农户之间的流转。

②宅基地使用权有偿流转。虽然在十八届三



中全会决定中曾指出,应“慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让”。但由于宅基地使用权有偿流转牵涉到小产权房、土地财政等问题,过于敏感和复杂,多数试点县域采取了有意回避的态度,不愿在这一敏感问题上过于冒进。虽然中央政府给予了试点县域以地方立法权,但多数试点县域在这一问题上十分谨慎,抱着“只看不试”的态度,过于追求稳定。少数有具体改革举措的地区也采取的是迂回前进的方式,如浙江省义乌市采取了“先置换、再上市”的方式,如根据义乌市的城乡新社区集聚建设置换权益交易办法,村民可以将合法宅基地(每户最高不超过140 m<sup>2</sup>)置换为城乡集聚区的住宅和产业用房,然后则可以在市产权交易所挂牌交易。只有如青海省湟源县这样改革负担较轻的地区,明确提出了要在农村集体经济组织的主导下,实现县域范围内宅基地有偿流转的突破。

③宅基地使用权继承。对于宅基地使用权的继承问题,本文未能搜集到直接相关的政策文本,这一问题可能需要留与农村集体经济组织成员身份界定和“户”的界定等关联问题一揽子解决。

综上所述,2015年迄今进行中的宅基地制度试点改革,其主导思路是希望通过宅基地有偿使用和自愿有偿退出来解决农民隐性占地问题,以此来使宅基地的用途聚焦于居住保障属性。而对于日益突显的宅基地资产属性,虽然有部分试点县域出台了改革文件,但总体上呈现的是高度谨慎、不敢突破的态势。如本文第二部分和第三部分的分析结果,农民隐性占地问题的出现是由于宅基地的功能属性正从居住保障属性向资产属性变迁,农民已不再满足于将宅基地仅仅用于自我居住,对于资产属性的诉求才使农民突破现行管理制度的限制,进入到公共领域中寻租。因此,宅基地制度改革应当是在保证广大农民“居者有其屋”的基础上,积极推进宅基地使用权的抵押贷款和有偿流转,同时兼顾到宅基地的居住保障属性和资产属性。

## 5 结论与政策建议

### 5.1 结论

本文以农户隐性占地行为为研究切入点,并结合宅基地试点改革工作的相关进展,研究发现:

(1)农户隐性占地行为的出现和蔓延,是由于现

行的宅基地计划分配制度,已无法适应宅基地居住保障属性减弱以及资产属性彰显的社会现实,农民选择通过宅基地隐性占地行为来突破计划分配制度的束缚。

(2)在目前的宅基地试点改革工作中,“维护宅基地的居住保障属性”的改革工作明显受到试点县域的青睐和重视,而“适应宅基地资产属性彰显”的改革工作则显得举步维艰。如果无法同时兼顾宅基地的居住保障属性和资产属性,农户的宅基地隐性占地行为将很难得到有效的治理。

### 5.2 政策建议

从本文的基本结论出发,可以引申出以下4点可供参考的政策建议:

第一,形成于计划经济时期的宅基地计划分配制度是在特殊的历史时期,为了保障“人人住有所居”而作出的一种特殊制度安排。随着社会经济的发展,宅基地的功能属性已由居住保障属性向资产属性逐渐变迁,农民也自发地通过各种方式来突破宅基地计划分配制度的束缚。因此,现行的宅基地计划分配制度有必要适时作出相应的调整和变动。而从《土地管理法》(2019修订)<sup>[25]</sup>来看,在集体经营性建设用地入市方面作出了很大的调整,但是在宅基地管理制度方面仍保持着高度审慎的态度,尚不能适应宅基地“三权分置”改革的需要,亟需进一步解放思想,继续推进相关法律法规的立改废释工作<sup>[50]</sup>。

第二,目前的宅基地制度试点改革工作,其改革主基调是使宅基地的功能继续聚焦于居住保障之上,宅基地的资产属性在改革中没有得到足够的重视。鼓励各改革试点地区在完成规定动作的同时,增加符合自身情况的自选动作,切实满足农民利用宅基地资源以增加财产收入的迫切需求。如四川泸县、贵州湄潭的“分割登记”模式、浙江义乌的“集地券”模式、广东南海的“土地整备”模式<sup>[51]</sup>,都是“三块地”改革试点地区因地制宜、相机决策的具体表现,值得尊重和推广。

第三,针对宅基地资产属性的改革举措,既需要农村土地市场的不断发育和完善来支持宅基地的抵押贷款和有偿流转,同时也需要土地规划、地籍管理、违法监督、行政审批等一系列相关制度来提供配套支撑。目前,在一些地区确实出现了宅基

2020年2月

地无序流转、违规用地等问题,这在很大程度上是由于土地市场发育迟滞和相关配套制度不健全,不应以此来简单否定宅基地的市场化改革。在积极适应宅基地资产属性显化的同时,致力培育农村土地市场和推进相关配套制度建设,才是题中应有之义。

第四,在经济较为发达、人均收入相对较高的中国农村地区,同时存在着对住房保障和资产增值的政策诉求,各改革试点地区也因此处于难以同时兼顾的尴尬境地。在这种左右为难的情况下,赋予村集体一定的宅基地审批权,完善村集体的用地规划权,强化村集体的监督检查权,将更能调动集体治理的积极性和发挥集体治理的作用,通过村集体的自组织管理,以“契合公共事务治理之道”,逐步摸索出一条适合中国国情的宅基地管理制度<sup>[52]</sup>。

需要说明的是,由于缺乏样本量大、可信度高的研究数据,对于很多基本问题(如宅基地的住房保障属性和资产属性在不同区域间呈现何种分布态势、宅基地功能变迁的方向和速度、不同区域农民对于宅基地改革的诉求强弱等),本文只能给出较为模糊的定性回答,无法给出直接的定量证据来佐证基本结论。引言部分所述的两种改革思路之争,实质上也是由于对宅基地问题缺乏全面而清晰的认识,争论双方都能从不同地域、不同时间段找到证据来支持其立论。因此,拓展宅基地相关问题的研究数据来源,通过可信的研究数据来度量、追踪宅基地利用所面临的困境,为各方更准确地把握宅基地改革问题提供坚实的基础,是弥合观点分歧、取得改革共识的一个重要前提。与此同时,即使各方能够取得改革共识,也需要为地方政府提供足够的改革激励和试错空间,不能一味地寄希望于地方政府靠自觉自律来完成艰巨的改革任务。

#### 参考文献(References):

- [1] 中共中央,国务院. 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[M]. 北京:人民出版社,2018. [Central Committee of the Communist Party of China, State Council. Opinions of the CPC Central Committee and the State Council on the implementation of the strategy of Rural Revitalization[M]. Beijing: People's Publishing House, 2018.]
- [2] 国家统计局. 中国统计年鉴(1985-2019)[M]. 北京:中国统计出版社,1985-2019. [National Bureau of Statistics. China Statistical Yearbook(1985-2019)[M]. Beijing: China Statistics Press, 1985-2019.]
- [3] Sargeson S. Subduing “The Rural House-building Craze”: Attitudes towards housing construction and land use controls in four Zhejiang Village[J]. The China Quarterly, 2002, 172: 927-955.
- [4] Long H L, Heilig K G, Li X B, et al. Socio-economic development and land-use change: Analysis of rural housing land transition in the transect of the Yangtse River, China[J]. Land Use Policy, 2007, 27: 141-153.
- [5] 朱明芬,范正宇,邓容. 农村宅基地使用权隐性流转的归因分析与规范引导对策建议[J]. 甘肃行政学院学报, 2016, (1): 92-104. [Zhu M F, Fan Z Y, Deng R. Rural housing land use right circulation of recessive attribution analysis and specification guide suggestions[J]. Journal of Gansu Administration Institute, 2016, (1): 92-104.]
- [6] 于华江,王瑾. 我国农村宅基地管理调查分析: 基于陕西、浙江和河南等地的农户问卷调查[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2008, 25(2): 155-162. [Yu H J, Wang J. Investigation and analysis of the management of rural residential land in China: According to questionnaire form farmers in Shaanxi, Zhejiang, Henan, etc[J]. China Agricultural University Journal of Social Science Edition, 2008, 25(2): 155-162.]
- [7] 张水峰,金兆杯. 中国农村宅基地使用权有效利用机制研究: 基于江西省八个县农村宅基地使用权利用现状的分析[J]. 当代经济研究, 2015, (9): 69-73. [Zhang S F, Jin Z B. Study on the effective utilization mechanism of the right use of the rural homestead in China: Based on the analysis of the current situation of the right use of the rural homestead in eight counties of Jiangxi Province[J]. Contemporary Economic Research, 2015, (9): 69-73.]
- [8] 郭贯成,李金景. 经济欠发达地区农村宅基地流转的地域差异研究: 以河北省张家口市为例[J]. 资源科学, 2014, 36(6): 1229-1234. [Guo G C, Li J J. Regional differences in rural homestead transfer in the economically less-developed region of Zhangjiakou [J]. Resources Science, 2014, 36(6): 1229-1234.]
- [9] 高圣平. 宅基地制度改革试点的法律逻辑[J]. 烟台大学学报(哲学社会科学版), 2015, 28(3): 23-36. [Gao S P. On legal logic of trial reform of rural homestead system[J]. Journal of Yantai University (Philosophy and Social Science Edition), 2015, 28(3): 23-36.]
- [10] 冯应斌,杨庆媛. 农户宅基地演变过程及其调控研究进展[J]. 资源科学, 2015, 37(3): 442-448. [Feng Y B, Yang Q Y. A review of reserch on the rural homestead evolution process and its regulation[J]. Resources Science, 2015, 37(3): 442-448.]
- [11] 喻文莉. 转型期宅基地使用权流转之法理分析[J]. 中国土地科学, 2013, 27(2): 22-27. [Yu W L. Jurisprudential study on the transfer of rural residential land use right in the transition period [J]. China Land Science, 2013, 27(2): 22-27.]
- [12] 刘守英. 农村宅基地制度的特殊性与出路[J]. 国家行政学院学

- 报, 2015, (3): 18-24. [Liu S Y. Particularity and outlet of rural homestead system[J]. Journal of Chinese Academy of Governance, 2015, (3): 18-24.]
- [13] 桂华, 贺雪峰. 宅基地管理与物权法的适用限度[J]. 法学研究, 2014, (4): 26-46. [Gui H, He X F. Administration of homestead and the applicable limit of property law[J]. Chinese Journal of Law, 2014, (4): 26-46.]
- [14] 刘锐. 农村宅基地性质再认识[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2014, 14(1): 75-82. [Liu R. Recognition of the nature of rural housing land[J]. Journal of Nanjing Agricultural University (Social Sciences Edition), 2014, 14(1): 75-82.]
- [15] 印子. 农村宅基地地权实践及其制度变革反思: 基于社会产权视角的分析[J]. 中国农村观察, 2014, (4): 52-62. [Yin Z. Reflection on the practice of rural homestead land right and its system reform: Based on the perspective of social property rights[J]. China Rural Survey, 2014, (4): 52-62.]
- [16] 桂华. 公有制视野下宅基地制度及其改革方向辨析[J]. 政治经济学评论, 2015, 6(5): 179-195. [Gui H. The "Public-Owned and Private-Using" system for rural housing land and its realization[J]. China Review of Political Economy, 2015, 6(5): 179-195.]
- [17] 林毅夫, 蔡昉, 李周. 中国的奇迹: 发展战略与经济改革[M]. 上海: 格致出版社, 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994. [Lin Y F, Cai F, Li Z. China's Miracle: Development Strategy and Economic Reform[M]. Shanghai: Truth & Wisdom Press, Shanghai Joint Publishing, Shanghai People's Publishing House, 1994.]
- [18] 辛逸. 试论人民公社的历史地位[J]. 当代中国史研究, 2001, 8(3): 27-40. [Xin Y. On the historical status of the people's communes[J]. Contemporary China History Studies, 2001, 8(3): 27-40.]
- [19] 喻文莉, 陈利根. 农村宅基地使用权制度嬗变的历史考察[J]. 中国土地科学, 2009, 23(8): 46-50. [Yu W L, Chen L G. Overview on history of evolution of institutional change of rural residential land use right[J]. China Land Science, 2009, 23(8): 46-50.]
- [20] 中共中央. 农村人民公社工作条例(修正草案)[EB/OL]. (2016-01-18) [2017-10-21]. <http://gtghj.wuhan.gov.cn/pc-2182-85729.html>. [Central Committee of the Communist Party of China. Regulations on the Work of Rural People's Communes (Revised Draft)[EB/OL]. (2016-01-18) [2017-10-21]. <http://gtghj.wuhan.gov.cn/pc-2182-85729.html>.]
- [21] 朱新华, 王晗. 不同农村宅基地资本化模式中农户参与意愿及其影响因素[J]. 资源科学, 2016, 38(9): 1702-1710. [Zhu X H, Wang H. Farmer willingness to participate in rural housing land capitalization reform and influence factors in different models[J]. Resources Science, 2016, 38(9): 1702-1710.]
- [22] 全国人民代表大会. 中华人民共和国物权法[M]. 北京: 法律出版社, 2007. [The National People's Congress. Property Law of the People's Republic of China[M]. Beijing: Law Press, 2007.]
- [23] 全国人民代表大会. 中华人民共和国宪法(2018修正)[M]. 北京: 法律出版社, 2018. [The National People's Congress. Constitution of the People's Republic of China (Revised in 2018)[M]. Beijing: Law Press, 2018.]
- [24] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国土地管理法(2019修正)[M]. 北京: 法律出版社, 2019. [Standing Committee of the National People's Congress. Land Management Law of the People's Republic of China (Revised in 2019)[M]. Beijing: Law Press, 2019.]
- [25] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国农村土地承包法(2018修正)[M]. 北京: 法律出版社, 2018. [Standing Committee of the National People's Congress. Rural Land Contract Law of the People's Republic of China (Revised in 2018)[M]. Beijing: Law Press, 2018.]
- [26] 陈小君. 土地改革之“三权分置”入法及其实现障碍的解除: 评《农村土地承包法修正案》[J]. 学术月刊, 2019, (1): 87-95. [Chen X J. The reform policy of farmland "Separation of Powers" written into law and its relieving obstacles in enforcement: A review of amendment of rural land-contracting law[J]. Academic Monthly, 2019, (1): 87-95.]
- [27] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国土地管理法(2004修正)[M]. 北京: 法律出版社, 2004. [Standing Committee of the National People's Congress. Land Management Law of the People's Republic of China (Revised in 2004)[M]. Beijing: Law Press, 2004.]
- [28] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国担保法[M]. 北京: 法律出版社, 1995. [Standing Committee of the National People's Congress. Guarantee Law of the People's Republic of China [M]. Beijing: Law Press, 1995.]
- [29] 董祚继. 新《土地管理法》的“意料之中”和“意料之外”[EB/OL]. (2019-10-13) [2019-12-21]. <https://illss.gdufs.edu.cn/info/1023/9440.htm>. [Dong Z J. "Expected" and "unexpected" in the New "Land Management Law"[EB/OL]. (2019-10-13) [2019-12-21]. <https://illss.gdufs.edu.cn/info/1023/9440.htm>.]
- [30] 农业农村部. 农业农村部关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知[EB/OL]. (2019-10-16) [2019-12-21]. [http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/16/content\\_5440479.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/16/content_5440479.htm). [Ministry of Agriculture and Rural Affairs. Circular of the Ministry of Agriculture and Rural Affairs of the People's Republic of China on Actively and Steadily Carrying out the Work of Invigorating and Utilizing the Idle Rural Residential Land and Houses][EB/OL]. (2019-10-16) [2019-12-21]. [http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/16/content\\_5440479.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/16/content_5440479.htm).]
- [31] 刘守英, 熊雪峰. 产权与管制: 中国宅基地制度演进与改革[J]. 中国经济问题, 2019, (6): 17-27. [Liu S Y, Xiong X F. Property rights and regulation: Evolution and reform of China's homestead system[J]. China Economic Studies, 2019, (6): 17-27.]

2020年2月

- [32] 瞿理铜, 朱道林. 基于功能变迁视角的宅基地管理制度研究[J]. 国家行政学院学报, 2015, (5): 99-103. [Qv L T, Zhu D L. Study on the management system of homestead from the perspective of functional change[J]. Journal of Chinese Academy of Governance, 2015, (5): 99-103.]
- [33] 中山大学社会科学调查中心. 中国劳动力动态调查(2012-2016)[EB/OL](2018-09-10) [2019-12-13]. <http://www.cnsda.org/index.php?r=projects/view&id=75023529>. [Social Science Research Center of Sun Yat sen University.China Laborforce Dynamics Survey(2012-2016)[EB/OL](2018-09-10) [2019-12-13]. <http://www.cnsda.org/index.php?r=projects/view&id=75023529>.]
- [34] 官文. “小产权”的“大隐患”[J]. 中国政协, 2013, (24): 30. [Gong W. “Hidden trouble” of “small property right”[J]. CPPCC Fortnightly, 2013, (24): 30.]
- [35] 北京大学国家发展研究院. 中国健康与养老追踪调查(2011-2015)[EB/OL](2017-10-11) [2019-12-13]. <http://charls.pku.edu.cn/index/zh-cn.html>. [National School of Development of Peking University. China Health and Retirement Longitudinal Study (2011-2015)[EB/OL](2017-10-11) [2019-12-13].<http://charls.pku.edu.cn/index/zh-cn.html>.]
- [36] 王兰兰, 汪晖, 陶然. 宅基地拆迁补偿的地域差异[J]. 经济理论与经济管理, 2012, (7): 104-112. [Wang L L, Wang H, Tao R. Empirical study on the compensation to expropriated rural residential properties in China[J]. Economic Theory and Business Management, 2012, (7): 104-112.]
- [37] 汪晖. 中国征地制度改革: 理论、事实与政策组合[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2013. [Wang H. China's Land Acquisition System Reform: Theory, Fact and Policy Combination[M]. Hangzhou: Zhejiang University Press, 2013.]
- [38] 全国人民代表大会. 中华人民共和国继承法[M]. 北京: 中国法制出版社, 2014. [Standing Committee of the National People's Congress. Inheritance Law of the People's Republic of China[M]. Beijing: China Legal Publishing House, 2014.]
- [39] 刘红梅, 段季伟, 王克强. 经济发达地区农村宅基地使用权继承研究[J]. 中国土地科学, 2014, 28(2): 44-52. [Liu H M, Duan J W, Wang K Q. A study on the succession of rural residential land use right in developed area[J]. China Land Science, 2014, 28(2): 44-52.]
- [40] 贵州省人民代表大会常务委员会. 贵州省土地管理条例(2017修正)[EB/OL]. (2018-01-16) [2019-07-10]. [http://www.guizhou.gov.cn/zwgk/jbxxgk/fgwj/gzsfgjgz/201807/t20180717\\_1449934.html](http://www.guizhou.gov.cn/zwgk/jbxxgk/fgwj/gzsfgjgz/201807/t20180717_1449934.html). [Standing Committee of the People's Congress of Guizhou Province. Land Administration Regulations of Guizhou Province (Revised in 2017)[EB/OL]. (2018-01-16) [2019-07-10]. [http://www.guizhou.gov.cn/zwgk/jbxxgk/fgwj/gzsfgjgz/201807/t20180717\\_1449934.html](http://www.guizhou.gov.cn/zwgk/jbxxgk/fgwj/gzsfgjgz/201807/t20180717_1449934.html).]
- [41] 周其仁. 公有制企业的性质[J]. 经济研究, 2000, (11): 3-12. [Zhou Q R. The nature of publicly owned enterprise[J]. Economic Research Journal, 2000, (11): 3-12.]
- [42] 国土资源部. 关于加强农村宅基地管理的意见[J]. 河南国土资源, 2004, (11): 8-9. [Ministry of Land and Resources. Opinions on strengthening rural homestead management[J]. Henan Land and Resources, 2004, (11): 8-9.]
- [43] 彭小霞. 农民权益保护视角下农村宅基地退出机制之完善[J]. 农村经济, 2015, (4): 9-13. [Peng X Q. The improvement of rural homestead withdrawal mechanism from the perspective of farmers' rights and interests protection[J]. Rural Economy, 2015, (4): 9-13.]
- [44] 中共中央. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[J]. 学理论, 2014, (1): 1-10. [Central Committee of the Communist Party of China. Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on several major issues of comprehensively deepening reform[J]. Theory Research, 2014, (1): 1-10.]
- [45] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 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[EB/OL]. (2018-12-23) [2019-07-10]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c12491/201812/3821c5a89c4a4a9d8cd10e8e2653bdde.shtml>. [General Office of the CPC Central Committee, General Office of the State Council. Opinions on the Pilot Work of Rural Land Acquisition, Market Entry of Collectively Operated Construction Land and Reform of Homestead System[EB/OL]. (2018-12-23) [2019-07-10]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c12491/201812/3821c5a89c4a4a9d8cd10e8e2653bdde.shtml>.]
- [46] 唐俐. 社会转型背景下宅基地使用权初始取得制度的完善[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2009, 27(6): 635-640. [Tang L. The perfection of original acquirement system of housing land use right in social transformation[J]. Humanities & Social Sciences Journal of Hainan University, 2009, 27(6): 635-640.]
- [47] 陈美球, 刘静, 李资华, 等. 余江县宅基地改革: 政府引导、村组主导、农民参与[EB/OL]. (2017-02-23) [2017-10-16]. <http://www.piffle365.com/plus/view.php?aid=126106>. [Chen M Q, Liu J, Li Z H, et al. Yujiang County Homestead Reform: Guided by the Government, Led by Village Groups, and Participated by Farmers [EB/OL]. (2017-02-23) [2017-10-16]. <http://www.piffle365.com/plus/view.php?aid=126106>.]
- [48] 张玉芳. 金寨启动宅基地制度改革: 农民自愿退出宅基地有补偿, 进城入镇买房享补助[N]. 安徽日报农村版, 2016-04-12(01). [Zhang Y F. Jinzhai County Starts the Reform of Homestead System: Farmers Voluntarily Withdraw from Homestead with Compensation, and Buy Houses in Cities and Towns to Enjoy Subsidies [N]. Anhui Daily(Rural Edition), 2016-04-12(01).]
- [49] 何博, 夏立安. 地方法院“造法”的逻辑: 以温州等地宅基地流转试验为切入点[J]. 政治与法律, 2012, (2): 74-83. [He B, Xia L A. The logic of “law making” of the local court: Starting from the transfer test of housing land in Wenzhou City and other places[J].

- Political Science and Law, 2012, (2): 74–83.]
- [50] 叶兴庆. 有序扩大农村宅基地产权结构开放性[J]. 农业经济问题, 2019, (4): 4–10. [Ye X Q. To expand the openness of property rights structure of rural homestead[J]. Issues in Agricultural Economy, 2019, (4): 4–10.]
- [51] 唐健, 谭荣. 农村集体建设用地入市路径: 基于几个试点地区的观察[J]. 中国人民大学学报, 2019, 33(1): 13–22. [Tang J, Tan R. The pathway of rural construction land marketization: A comparison among several pilot areas[J]. Journal of Renmin University of China, 2019, 33(1): 13–22.]
- [52] 刘锐, 贺雪峰. 从嵌入式治理到分类管理: 宅基地制度变迁回顾与展望[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2018, (3): 47–56. [Liu R, He X F. From embedded governance to classified management: The past and future of the homestead system[J]. Journal of Sichuan University (Philosophy and Social Science Edition), 2018, (3): 47–56.]

## Farmers' recessive land occupation behavior and homestead reform path

HUANG Li

(School of Public Administration, China University of Geoscience, Wuhan 430074, China)

**Abstract:** In the vast rural areas of China, there exists farmers' recessive land occupation behavior against relevant laws and regulations, such as one household having several residences, one person having one house, building new houses without relocating from existing ones, and occupation exceeding approved amount of land, which have negative effects on the new-type urbanization and urban-rural integrated development. With farmers' recessive land occupation behavior as the starting point, this article discussed the causes of farmers' recessive land occupation behavior and the policy orientation of relevant pilot reforms from the perspective of homestead functional property change. First, through reviewing the change of homestead planned distribution system and homestead functional property, this study found that the existing homestead planned distribution system established on the basis of residential guarantee property cannot adapt to the reality of the weakening residential guarantee property and the highlighting of asset property. Then the article depicted how farmers break the limit of planned distribution system through recessive homestead occupation using a theoretical model and based on actual situations. Last, through examining the policy documents of some homestead reform pilot towns, this study found that the on-going pilot reforms are carried out in the two dimensions simultaneously, that is, "maintaining the residential guarantee property of homestead" and "adapting to highlighting asset property of homestead." In addition, the former has clearly been favored and valued by pilot towns but the reform of the latter seems in a difficult situation. Only by considering both the residential guarantee property and the asset property of homesteads of farmers, we can achieve the effective management of farmers' recessive land occupation behavior.

**Key words:** homestead; recessive occupation; planned distribution; functional property; reform path