

工作论文

NO.W225

2016.07



北京大学-林肯研究院 城市发展与土地政策研究中心

PEKING UNIVERSITY - LINCOLN INSTITUTE
Center for Urban Development and Land Policy

《农村土地制度改革试点政策评估研究》 阶段成果 “政策梳理与文献综述”

王志锋 中央财经大学

北京大学廖凯原楼508室, 北京 100871 中国

文章仅代表作者个人观点, 不代表北大-林肯中心及相关机构的观点与立场。文章作者与北大-林肯中心共同拥有该工作论文的所有版权, 若需转载或引用文章中任何内容或数据, 须事先得到版权所有人的书面许可, 并明确标注资料来源。

目录

一、农村集体经营性建设用地入市政策梳理与综述.....	6
(一) 政策梳理.....	6
(1) 严格控制阶段.....	6
(2) 部分试点阶段.....	6
(3) 逐步开放阶段.....	6
(二) 国内研究现状.....	8
(1) 能不能入市.....	9
(2) 入市面临的问题.....	10
(三) 典型案例.....	10
(1) 广东省佛山市南海区案例.....	10
(2) 浙江德清案例.....	12
(3) 案例总结.....	13
二、农村宅基地管理政策梳理与综述.....	14
(一) 政策梳理.....	14
(1) 自由流转阶段（1950-1962年）.....	15
(2) 限制流转阶段（1962-1981年）.....	15
(3) 宅基地使用管理逐步完善阶段（1982-1997年）.....	16
(4) 宅基地使用权流转严格限制阶段（1997年-至今）.....	17
(二) 国内研究综述.....	18
(1) 农村宅基地管理制度特征.....	18
(2) 农村宅基地管理存在问题.....	21
(3) 农村宅基地管理制度不足.....	23
(4) 农村宅基地管理制度创新.....	24
(三) 典型案例.....	25
(1) 在城镇推行城乡新社区集聚建设.....	25
(2) 在城镇规划区范围外的农村实施“空心村”改造.....	27
(3) 在山区村实施异地奔小康工程.....	27
三、征地制度政策梳理与综述.....	28
(一) 政策梳理.....	28
(二) 国内研究现状.....	31
(三) 我国农村集体土地制度改革重点.....	33

(1) 做好农村集体土地的确权工作.....	33
(2) 规范农村集体土地流转，逐步建立城乡统一的建设用地市场.....	33
(3) 处理好政府和市场的关系.....	33
(4) 建立健全土地征收补偿保障机制.....	34
(四) 典型案例.....	34
(1) 让农民成为征地拆迁的实施者.....	34
(2) 合理分配土地增值收益，让农民分享城市化成果.....	35
(3) 创新留用地安置，培植适合农民从事的有稳定收入流的产业.....	35
参考文献.....	36
附录.....	40

《农村土地制度改革试点政策评估研究》

阶段成果

“政策梳理与文献综述”

王志锋

改革开放以来，我国土地制度改革的发展历程，是不断尝试探索适合我国国情及不同发展阶段土地制度的过程。我国独特的土地制度安排和改革策略，不仅解决了我国基本粮食保障问题，而且创造了过去 30 多年中国经济奇迹。以集体所有制为核心的农村土地制度，创造性地引入家庭联产承包责任制的实施形式，不仅提高了农民的生产积极性，提高了农业生产率，促进农村经济的发展，而且在维护农村社会稳定性方面发挥着关键性的作用。

然而，在快速工业化和城镇化的冲击下，现行农村土地制度的弊端日益凸显，不仅制约我国城乡一体化和新型城镇化的顺利推进，也对社会稳定与粮食安全等国家和人民的根本利益产生了重大影响。主要表现在：一是集体经营性建设用地与国有建设用地未享有同等权利，未能形成城乡统一的建设用地市场；二是农村宅基地制度中有偿使用制度和自愿有偿退出机制不明确，宅基地难以取得与宅基地规模扩张同时并存；三是现行农村土地征收制度征地范围过宽、征地程序简单、补偿标准过低、安置方式单一、社会保障不足、纠纷调处和裁决机制缺乏，不利于维护农民的合法权益。

因此，我国新型城镇化规划提出建立城乡统一的建设用地市场，改革农村宅基地制度，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制，保障农民土地权益和公平分享土地增值收益，不断增强农民进城能力。未来农村土地制度改革，必须适应新常态与新型城镇化发展需求，不同人群分享土地利益的平等，将会是未来的主要博弈方向，也是未来政策改革的主要方向。

改革完善农村土地制度，有利于健全城乡发展一体化体制机制，有利于建立城乡统一的建设用地市场，有利于推进中国特色农业现代化和新型城镇化。党的十八大和十八届三中、四中全会均提出要加快改革完善农村土地制度。2014 年中央 1 号文件提出深化农村土地制度改革，强调引导和规范农村集体经营性建设用地入市，在符合规划和用途管制的前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价，加快建立农村集体经营性建设用产权流转和增值收益分配制度；改革农村宅基地制度，完善农村宅基地分配政策，在保障农户宅基地用益物权前提下，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；加快推进征地制度改革，缩小征地范围，规范征地程序，

完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。2015年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《深化农村改革综合性实施方案》，其中在“深化农村集体产权制度改革”领域，再次强调“开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革。”十八届五中全会提出要深化农村土地制度改革，维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权。随后的中央城市工作会议也提出我国城市工作必须同“三农”工作一起推动，统筹推进土地等领域配套改革。

2015年1月，为落实党的十八届三中全会决定关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革的要求，中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《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》，进一步明确了农村土地制度改革的方向与任务，并提出在北京市大兴区等33个县（市、区）进行分类试点。其中，15个地区进行农村集体经营性建设用地入市改革试点，15个地区进行宅基地制度改革试点，3个地区进行征地制度改革试点，希望通过33个地区试点，探索健全程序规范、补偿合理、保障多元的土地征收制度，同权同价、流转顺畅、收益共享的农村集体经营性建设用地入市制度，依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出的宅基地制度，形成可复制、可推广的改革成果，为科学立法、修改完善相关法律法规提供支撑。

政策试点在我国有着深厚的制度土壤，在探索适合我国国情的土地政策实践中，中央政府一方面以现有政策与手段对土地进行日常管理，另一方面也通过以鼓励地方大胆尝试创新为目的的土地政策试点来管理。农村土地试点政策，既是中央激励地方发展动力的手段，也是中央为调整当前土地制度的弊端所做的政策探索。试点本身作为一种政策制定的前期探索，是在“地方试-中央调”的连续循环过程中进行的，试点政策执行效果的评价是调整、修正、延续和终止政策的重要依据，将决定中央“回应”和反馈，即试点政策是否推广和修改完善相关制度。因此，依据科学评估方法和程序对农村土地制度改革试点工作的执行过程、面临的问题和困难以及存在的不足等方面进行系统全面、科学合理的分析与评估就显得十分重要。

为了推进试点评估工作的顺利开展，本部分将对农村集体经营性建设用地流转政策、农村宅基地管理政策和农村征地政策进行系统的梳理，并对相关研究进行综述，以期为农村土地制度改革试点政策评估奠定坚实的基础。

一、农村集体经营性建设用地入市政策梳理与综述

（一）政策梳理

农村集体经营性建设用地入市作为农村集体产权制度改革重大问题，受到社会各界高度关注。农村集体建设用地入市受相关政策影响较大，总体上经历了严格控制、部分试点、逐步开放三个阶段。

（1）严格控制阶段

2000 年之前，政府严格管控农村集体经营性建设用地入市。1992 年《关于发展房地产业若干问题的通知》规定，集体所有土地不得直接出让。1998 年修订的《土地管理法》严禁农村集体土地用于任何非农建设。1999 年《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》严禁城市居民在农村建设及购买住宅。总之，政府明确不允许农村集体建设用地入市交易。事实上，20 世纪 90 年代之后，在广东等经济发达地区，农村集体经营性建设用地流转的初始形式已经出现，将乡镇企业倒闭后留下的厂房用于招租，引进新企业进驻。后来，对土地的强烈需求催生出农村集体建设用地流转的民间隐性市场，主要包括出让、出租和抵押等交易形式。

（2）部分试点阶段

2000 年至 2007 年，政府允许部分地区进行农村集体经营性建设用地入市的试点探索。1999 年，国土资源部确定安徽芜湖为全国唯一的农村集体建设用地流转试点市。2004 年《关于深化改革严格土地管理的决定》提出允许一部分符合规划的农村集体建设用地进入流转市场的新规定。随后，国土资源部发布了“增减挂钩”政策。2005 年，广东省出台的《集体建设用地使用权流转管理办法》对集体建设用地使用权的出让、出租、转让、转租、抵押、收益分配和法律责任等作出详细规定。入市的积极探索取得一定成果，据广东省国土部门统计，在珠江三角洲地区，超过半数的农村集体建设用地已经流转。

（3）逐步开放阶段

2007 年后，政府逐步放开农村集体经营性建设用地的入市交易。2008 年，十七届三中全会首次提出城乡统一建设用地市场的逐步建立、让集体土地与国有土地享有平等权益等新

政策。2009年,《关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》强调农村土地的确权登记和城乡统一建设用地市场的逐步建立。2013年,十八届三中全会《决定》明确了农村集体经营性建设用地与国有土地“同等入市、同权同价”,放宽了农村集体经营性建设用地的入市限制。2014年1月,《中共中央国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》(2014年中央一号文件)提出在符合规划和用途管制的前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。2014年8月,国土资源部、财政部、住房和城乡建设部、农业部、国家林业局《关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知》,提出因地制宜,全面加快推进集体建设用地使用权确权登记发证工作。

2015年1月,为落实党的十八届三中全会决定关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革的要求,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《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》,进一步明确了农村土地制度改革的方向与任务,并提出在北京市大兴区等33个县(市、区)进行分类试点。其中,15个地区进行农村集体经营性建设用地入市改革试点,希望通15个地区试点,探索健全同权同价、流转顺畅、收益共享的农村集体经营性建设用地入市制度,形成可复制、可推广的改革成果,为科学立法、修改完善相关法律法规提供支撑。2015年10月,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出要深化农村土地制度改革,维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权。2015年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《深化农村改革综合性实施方案》,其中在“深化农村集体产权制度改革”领域,提出要开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革。2015年12月,中央城市工作会议提出我国城市工作必须同“三农”工作一起推动,统筹推进土地等领域配套改革。

2016年1月,中共中央国务院《关于落实发展新理念加快农业现代化、实现全面小康目标的若干意见》(2016年中央一号文件),提出加快推进房地一体的农村集体建设用地确权登记颁证,集体经营性建设用地入市,总结农村集体经营性建设用地入市改革试点经验,适当提高农民集体和个人分享的增值收益,抓紧出台土地增值收益调节金征管办法。

相比上一阶段,此阶段的地方实践更多,改革力度也更大。以重庆和安徽为例,2008年,重庆颁布《重庆市农村土地交易所管理暂行办法》,并于当年12月4日重庆市土地交易所正式挂牌。2013年,安徽出台《关于深化农村综合改革示范试点工作的指导意见》,作出了把农村集体建设用地转让、出租、入股、抵押等逐步纳入城乡统一的土地交易市场的规定。

（二）国内研究现状

在农村集体经营性建设用地概念与范围界定方面,农村集体建设用地是指符合村镇规划,经国家审批的乡(镇)村建设用地,主要包括乡(镇)村公益事业用地和公共设施用地、乡镇企业用地以及农村居民住宅用地(张志强,2008),还有学者指出其中的乡镇企业用地特指农村集体经济兴办乡村(镇)企业的经营性用地(冯华、陈仁泽,2013)。因此,农村集体经营性建设用地就是指兴办乡村(镇)企业等具有生产经营性质的农村建设用地,不包括农民宅基地和农村公共设施用地(伍振军、林倩茹,2014),主要包括工业、商业、商品住宅、旅游等四类建设用地(王小映,2014)。但有学者认为,这部分用地面积占农村建设用地的比例很小,且多集中分布于东南沿海发达地区的农村,而广大内陆地区该类用地比较少,因此界定概念的内涵与外延时若是仅仅局限于目前的范围,其入市流转是否能够城乡统一建设用地市场构建打开局面值得思考(张占录、赵茜宇、林超,2015)。

学术界总体认为需要加快农村集体经营性建设用地入市。在妨碍城乡发展一体化的体制中,城乡二元土地制度是影响城乡平等发展的最重要制度安排(刘守英,2014),必须改革以地谋发展模式,包括推动以产权为基础的市场配置方式改革,完成土地财政转型(刘守英,2012)。集体经营性建设用地入市改革是农村土地制度改革关键和突破口,其创新力度居三块地之首,其改革成败和力度将直接影响另两块地的改革(宋志红,2015)。我国集体建设用地数量巨大,可以为未来中国经济增长提供巨大发展空间(国务院发展研究中心课题组,2014)。将农村集体建设用地直接入市流转作为一项重要的制度创新加以确立并在全国推行,不仅是统筹城乡一体化发展的客观要求(于建嵘,2015),也是优化城乡资源要素配置的重要渠道(张志强,2010)。集体建设用地的依法合理有序入市,有利于提高土地利用效率、加快产业转型和城市更新、减少城乡收入差距(刘世锦,刘守英,许伟等,2013);而“城中村”和“城郊村”的集体建设用地入市,则是通过市场机制来解决社会中大部分人的住房保障问题的突破口(陶然,2012)。

当然,目前农村集体经营性建设用地入市配套政策不完善,存在产权、法律、体制、观念、分配和环境等诸多障碍(林文怡,2001)。集体经营性建设用地入市的范围、存量地入市的途径、入市收益的分配是当前制度设计中争议较大的难点问题(宋志红,2015)。一方面现行不区分土地使用权性质,笼统评估集体建设用地使用权流转价格的做法,很容易产生歧义和混乱(王文,2015);另外一方面,农村集体经营性建设用地使用权可以流转,但没有地上附着物的集体经营性建设用地使用权不能进行交易或流转(段占朝、余秀荣,2007),抵押融资功能缺失、城乡规划体系不统一、集体组织治理结构改革滞后(国务院发展研究中心课题组,2014),存在产权制度障碍(王安春,2007)。我国现行法律严重滞后于经济发展对农村集体土地非农化的内在需求,建立受法律保护的非农建设用地流转市场已成为当务

之急(蒋省三、刘守英, 2003)。在现存税收、土地制度下, 集体经营性建设用地入市会受到地方政府阻碍(孙阿凡、杨遂全, 2016); 部分省市已开展的实践中, 隐含土地范畴扩大化、农民收益难保障、不符合规划和用途管制等诸多风险(伍振军、林倩茹, 2014), 因此农村集体经营性建设用地入市应慎重(许坚, 2004), 要在能够防范风险、稳妥推进的前提下, 才能在全国范围内展开(夏方舟、严金明, 2014)。

随着农村集体经营性建设用地入市政策的逐步开放, 如何入市成为当前学术界研究热点。农村集体建设用地市场必须在政策和法律上寻求根本突破, 必须从根本上改变土地制度的二元性, 实现农民集体土地与城市国有土地的“同地、同价、同权”(高圣平、刘守英, 2007), 从根本上消除城乡隐性土地市场和价格双轨(许恒周、郭忠兴、刘芳, 2005); 全国统一立法应遵循正当利益、价值平衡、市场主导等原则, 从现行法整体出发, 构建市场主导的入市模式(曹笑辉, 2016); 要在法律上明确其入市流转的对象、条件、范围、方式, 以及流转的主体、程序、收益处置与管理等, 对其作出原则性的规定(陈美球、张艳艳、李鹏等, 2009), 合理分配集体建设用地入市流转的收益, 确保农民成为土地流转收益的主要获得者(许恒周、郭玉燕、宁蕊蕊, 2010)。要鼓励集体建设用地空间大的地区先行先试(刘世锦、刘守英、许伟等, 2013), 地方政府要变堵为疏, 规范交易双方行为, 调整市场秩序, 建立中介组织, 降低交易费用(倪永杰, 2012); 落实确权工作, 强化规划监管, 完善定价机制和收益分配机制, 健全农村集体组织治理(孔祥智、马庆超, 2014), 通过强化政府的公共管理职能、更好地发挥政府在集体经营性建设用地入市流转收益中的调节作用(王小映, 2014)。此外, 还应配套解决如何缩小征地范围、城市土地归属、“小产权房”能否转正、宅基地使用权如何改革等相关问题(房绍坤, 2015)。

总体来看, 关于农村集体经营性建设用地入市的争论主要集中在两方面: 一是能不能入市, 二是如何入市。

(1) 能不能入市

部分学者支持入市, 认为集体经营性建设用地入市能提高土地资源配置效率、保护农民权益、促进经济发展、推进土地制度改革。他们阐述了农村集体建设用地合法入市的必要性。“农地入市”可提高农民的议价权, 打破土地市场的高度垄断, 推进土地制度改革。也有部分学者持谨慎态度, 认为与集体经营性建设用地入市关联的法律法规有待健全、市场运作不规范、农民的权益容易受到损害、相关的配套措施并不完善等。部分学者担心集体建设用地使用权流转过程中可能会出现“无法可依”的局面, 并且“农民集体”缺乏明确的法人代表, 土地限制过多, 缺乏处分权和收益权等。集体建设用地难以入市, 即便入市, 集体建设用地存在所有权主体悬空、使用主体严格限制、权能残缺不全等诸多问题, 在土地收益分配等问题上容易产生纠纷, 损害农民利益。

（2）入市面临的问题

学者们普遍认同农村集体经营性建设用地入市是社会主义市场经济发展的必然趋势，但在入市过程中也存在土地产权归属不清、收益分配机制不完善、政策法规约束难以解决等诸多挑战。这些问题若得不到妥善解决，将成为农村集体经营性建设用地入市的阻碍，并可能引发一系列社会矛盾。一是土地产权归属不清。《土地管理法》规定：农村土地归农民集体所有，但农民集体不是法律意义上的组织，不具有法律主体地位，这就造成农村土地归属权不清，而产权归属不清会影响土地入市。集体建设用地所有权归属不清、使用权受过多限制、处分权和收益权残缺等产权制度障碍阻碍着土地入市。可见，解决产权制度障碍已是当务之急。二是收益分配机制不完善。现阶段，农村集体建设用地入市后所获得的收益没有明确的分配机制。收益划分缺乏理论依据，也缺乏统一指导与法律规范。农村集体建设用地“入市”收益分配具有较大的随意性，容易出现纠纷，若缺乏明确的利益分配机制，农民的合法收益就难以得到保障。三是可能会损害地方政府利益。农村集体建设用地入市，将增加政府征地的难度，政府通过征地“低进高出”获得财政收入的方式将不得不改变。各级地方政府从自身利益出发，可能会对入市设置障碍。实施“同等入市、同权同价”，将打破长期以来土地被地方政府垄断的格局，也将打破长期以来土地市场由政府与开发商分肥的利益格局。四是法律法规约束。与农村集体经营性建设用地入市相关的法律法规还不够完善，现行的《土地管理法》依然约束着农村土地入市。若不及时对原有的法律法规进行修订，集体经营性建设用地入市就缺乏法律保障

（三）典型案例

（1）广东省佛山市南海区案例¹

1、基本情况

广东省佛山市南海区是国内最早探索集体建设用地依法有序合理入市的地区之一。目前，南海区已经探索出一条利用集体建设用地推进工业化、城镇化和农业现代化的“三化”新路，建立了包括确权登记、流转交易平台、基础地价体系等在内的集体建设用地入市体系。多年实践证明，集体建设用地入市为南海区的经济社会可持续发展、居民收入可持续增加、城镇化可持续推进，发挥了不可替代的作用，可为其他地区提供重要的经验借鉴。

¹国务院发展研究中心课题组，2014

2、主要做法

一是开展农村集体土地确权。明确集体土地确权登记的范围，包括全区范围内的农村集体所有土地，除耕地、河流、滩涂、鱼塘外，还包括已经进行非农建设的工业和三产用地。二是界定历史遗留建设用地范围，规定对以下几类土地一次性予以解决：符合土地利用总体规划建设用地范围内的土地；1999年1月1日以前已成为建设用地，仍未取得合法用地手续的土地，但不涉及土地利用总体规划所划定的基本农田保护区的土地；已取得集体土地所有权证、属建设用地性质的土地。三是对符合确权登记发证条件的农村集体经济组织和用地主体颁发权利证书，土地所有权证书直接发给符合规定条件的农村集体经济组织。农村集体土地产权主体的确定，为集体建设用地使用权流转顺利进行奠定了基础。**二是将集体建设用地纳入规划控制。**对集体建设用地实行规划管理，要求集体建设用地的开发，必须符合全区三大片区的开发规划和发展理念。农村集体建设用地选址必须符合土地利用总体规划、城镇建设规划和村庄、集镇规划，地上建筑物建设必须按批准的规划要求实施。**三是制定规范流转政策和流程。**广东省人民政府于2005年出台《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》（第100号令）。南海区在此基础上制定了《佛山市南海区集体建设用地使用权出租出租管理办法》和《集体建设用地使用权转让、转租、抵押管理办法》，明确提出农村集体建设用地和国有建设用地“同地、同价、同权”，允许农村集体建设用地在市场上出让、转让、出租、转租和抵押。还明晰了集体建设用地的流转流程。**四是建立基准地价体系。**为了规范集体建设用地流转市场，南海区早在2011年就开始着手建立集体建设用地基准地价体系，经过两年多的研究，在2013年年初顺利完成。2013年，区政府印发《佛山市南海区人民政府关于公布实施南海区集体建设用地基准地价的通知》，并于当年2月1日起执行。南海区对不同用途的集体土地制定基准地价，为集体土地交易提供了依据。**五是建立集体建设用地上地税收体系。**集体建设用地流转涉及的税费项目主要包括物业出租税和土地使用税。以南海区农村集体物业类资产2011年度出租收入18亿元为基准计算，公司化运营后的物业出租税款至少为3.66亿元；以南海区集体建设用地面积为389477.19亩来计算，土地使用税至少为7.99亿元，合计约11.45亿元，占集体经济组织可支配收入50.8亿元的22.54%。

3、探索成效

一是农民分享了土地级差收益，缩小了城乡居民收入差距。集体土地租金收入从2008年的22.6亿元增加到2012年的30.2亿元。村组两级分红从2008年的16.8亿元增加到2012年的26.7亿元，两级人均分红从2008年的2347元增加到2013年的3516元。社员股东总数75.9万，占农村居民的99.4%。南海区农村居民人均纯收入从2008年的11158元提高到2012年的16673元，城乡收入比从2008年的2.33:1缩小到2012年的2.18:1。**二是壮大了村组两级集体经济。**到2012年，农村经济总收入超亿元的村（居）216个；经联社集体经济总收入超1000万元的村（居）79个，其中超5000万元的15个；可支配收入超100

万元的村（居）200个，其中超3000万元的13个；可支配收入超100万元的经济社934个，其中超1000万元的41个。村组两级集体资产总额306亿元，其中经济社级161亿元；两级货币资金存量76亿元，其中经济社级52亿元。三是**实施基本农田补贴，严格耕地保护**。为了加强基本农田保护区建设，缩小基本农田与建设用地的利益差距，增加基本农田保护区农民收入，南海区于2009年5月在全国率先制定了《佛山市南海区实施基本农田保护区财政补贴试行办法》和《佛山市南海区实施基本农田保护区财政补贴试行办法实施细则》，明确了对承担基本农田保护任务的农村集体经济组织进行经济补贴的制度。四是**搭建集体资产交易平台，保障农民权益**。为了保障集体建设用地流转过程的透明化和公开化，南海区建立了镇村两级集体资产交易平台。将经联社和经济社的所有集体资产，包括每间物业、每个鱼塘、每块土地、每份合同在清产核算后全部输入交易平台的软件系统。南海区自2010年起全面推行农村集体资产平台搭建工作，8个镇（街道）先后组建成立了农村集体资产管理交易中心。

尽管南海区进行了二十多年集体建设用地进入市场的探索并取得了显著成效，但是由于存在制度障碍，南海区大部分已流转的集体建设用地无法办理产权登记，难以获得物权法律保护，银行一般不愿办理集体建设用地使用权抵押，土地使用者很难靠集体建设用地本身获得融资，若集体建设用地流转后监管不严，可能会出现“小产权房”。

（2）浙江德清案例²

1、基本情况

德清县作为国务院确定的15个农村集体经营性建设用地入市改革试点县之一，全国人大常委会已于2015年2月27日授权国务院同意德清等地暂停实施部分土地法律条款，允许其在符合规划、用途管制和依法取得的前提下，对存量农村集体经营性建设用地在使用权出让、租赁、入股等方面，实行与国有建设用地使用权同等入市、同权同价。从2015年4月份开始，德清即对12个乡镇（开发区）151个行政村的存量集体经营性建设用地进行了普查，共摸清了1881宗10691亩的底数。结合全国“多规合一”试点县工作开展，国土、规划、发改、环保等有关部门对上述地块进行“一村一梳理，一地一梳理”，排定了符合就地入市条件的地块1036宗面积5819.01亩，并对所有地块进行了公示。为确保试点工作的规范有序运行和入市改革的系统性、严谨性，德清着力在地块入市之前做到政策先行，以城乡统一的建设用地市场为方向，对交易规则、收益分配等改革关键点和风险点进行反复调查研究，推出了一揽子的政策设计，建立了“一办法、两意见、五规定、十范本”的入市政策体系。

²资料来源：江宜航，2016

2、试点做法与成效

截至 2015 年 12 月 31 日，德清共完成农村集体经营性建设用地入市 41 宗，面积 373.02 亩，成交总额 9614.83 万元。从全国 15 个同类试点来看，德清在全国实现了首宗集体经营性建设用地入市，入市地块和入市面积总量大于其他 14 个试点地区合起来的总面积，相关配套政策制度比较全面，成效较为明显。

一是初步形成了覆盖城乡的统一建设用地市场，促进了节约集约用地。将全县集体经营性建设用地统一纳入县公共资源交易中心交易，建立多方协同的入市监管服务机制，实现了与国有建设用地“统一的交易平台、统一的市场规则、统一的服务监管”。集体经营性建设用地市场价值的显现也增强了农村农民珍惜土地资源的观念意识、促进了节约集约用地。**二是建立了兼顾国家、集体和个人的收益分配机制，初步形成了多方共赢的入市格局。**按照土地用途和区域位置不同，采用了“按类别、有级差”的两种收取标准。同时按照“谁所有、谁收益”的原则，建立“明确收益属性、明确收益用途、明确农民利益”为核心的增值收益分配机制。农村集体经营性建设用地入市净收益，按规定比例留归集体后，在农村集体经济组织成员之间公平分配。农村集体经济组织取得的收益纳入农村集体资产统一管理，制定经成员认可的增值收益分配办法，分配情况纳入村务公开内容，接受审计监督和政府监管。**三是开拓保障了小微企业用地的新渠道，推动了产业转型升级。**对于小微企业资金缺少的特性，该县推出了非常灵活、群众也乐于接受的租赁方式，可以 5 年、10 年一交，大大降低了企业前期土地资金投入。同时，该县积极推动金融机构对小微企业的创业资金支持，集体经营性建设用地使用权享有与国有建设用地同等的抵押权，实现了“同等抵押”，企业也更愿意放心大胆地进行升级改造，最终促进了当地小微企业健康发展。**四是已入市土地的农民有了更多的改革获得感，形成了改革的示范效应。**德清在集体经营性建设用地入市试点改革中，始终把维护好、发展好农民利益作为出发点，让老百姓共享发展成果。政府考虑农民的长远利益，将入市收益统一列入村集体公积公益金进行管理，并可通过对外投资、购买政府债券等低风险类产品，实现保值增值，为农民群众谋求长远稳定收益。对于政府部门提取的增值收益调节金，也明确用途，主要统筹用于城镇和农村基础设施建设、农村环境整治等支出。

当然，随着改革的深入，德清县集体经营性建设用地入市改革遇到了一些深层次和苗头性问题，如与现有征地制度的衔接，缺少支撑覆盖全国金融机构的权能抵押体系，入市后的批后监管问题等，需要下一步继续研究解决。

(3) 案例总结

从南海探索经验来看，一是建立集体建设用地进入市场制度体系，包括实行统一的土地

不动产登记制度、集体建设用地使用权流转制度、集体建设用地共用宗登记制度、集体建设用地抵押融资制度；二是制定集体建设用地入市规则，形成从规划、土地准入到地价、地税等管理办法，在规划和用途管制下，实现国有土地和集体土地“同地、同价、同权”，让两种所有制土地平等进入非农用地市场；三是鉴于国有土地要交纳土地出让金，为了兑现集体建设用地入市后的“涨价归公”，实现与国有土地同等义务，建议合理确定征收集体土地增值税和房产税的税率。

从德清试点经验来看，农村集体经营性建设用地入市要把握三条底线（公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损）、把握三个有利于（增加农民收入、促进产业发展、加强基层治理），才能稳步推进入市改革，加快形成一批可复制、可推广的制度成果。

二、农村宅基地管理政策梳理与综述

中国农村的宅基地制度是集体的产物，是仅存的资源稀缺程度很高却仍然采取福利分配的制度安排之一，理应属于改革的重要领域。但是，由于历史形成的宅基地制度的特殊性以及它所承载的政治和社会功能，如何改革宅基地制度，成为顶层设计、法律修改、政策制定与学术讨论最为谨慎和敏感的领域。土地制度改革中，宅基地制度是最为独特、最为敏感，也是最难以决断的一项。中国共产党十八届三中全会土地制度改革总体部署中，明确了宅基地制度改革的具体内容，即“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”，成为下一步宅基地制度试点与改革的基本制度安排。本文将在分析农村宅基地制度演变脉络和政策梳理的基础上，对农村宅基地管理制度特征、政策绩效、存在问题和制度缺陷进行系统综述与分析，最后提出农村宅基地管理制度创新的主要方向。

（一）政策梳理

农村宅基地制度是中国土地制度中非常独特的一项制度安排，并伴随着中国农村经济社会制度变化，经历了显著的历史演变。新中国成立以来，中国农村宅基地制度总体上经历了由农民私人所有制到集体所有制、由宅基地所有权与使用权两权合一到两权分离、宅基地使用权由自由流转 to 限制性流转、宅基地治理由私人自治管理到乡村管理的历史性变迁。结合刘守英（2015）、魏西云（2014）和丁关良（2008）等学者的观点和研究成果，本文将农村宅基地制度演变划分为四个阶段，并阐述各个阶段的制度特征及主要政策。

（1）自由流转阶段（1950-1962 年）

核心特征：农村宅基地归农民私人所有，农民享有宅基地使用权且可自由流转阶段。

在新中国成立及之后的土地改革时期，旨在“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”，国家明确提出保护包括农民在内的私有财产。土地改革完成后，人民政府对土地改革后农民获得的土地专门颁发了土地所有证。1954 年新中国第一部《宪法》明确提出：“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”以及“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和各种生活资料等的所有权”。宅基地作为农民私有土地的一部分，自然受到平等、合法保护。

从 1953 年开始，中国农村进入社会主义改造时期。在初级社阶段，农民土地采取入股统一经营，但仍保留私有。而对于农民宅基地，按照 1956 年 3 月《农业生产合作社示范章程》规定，“社员原有的坟地、房屋地基不入社。社员新修房屋需用的地基和需用的坟地由合作社统筹解决，在必要的时候，合作社可以申请乡人民委员会协助解决。”《农业生产合作社示范章程》是第一部涉及到宅基地规定的法律。这一时期尽管土地经历了农民私有向合作社集体所有的转变，但是农民的房屋仍然保持了私有属性。这一时期的法律中并未直接出现“宅基地”一词，也未对宅基地和宅基地上的房屋及其他附着物严格区分。因此，农民拥有房屋所有权的同时也即意味着拥有宅基地的所有权。

概括起来，这一阶段农村宅基地制度的特征是农村宅基地以农民个人为单位，平均分配，无偿取得；严格按照保障农民居住权理念设计宅基地法律制度；实现了“居者有其屋”的目标。农村宅基地制度的主要内容包括：宅基地属于农民私人所有，宅基地所有权与房屋所有权两权主体合一，即确定了农民对宅基地和房屋的所有权人地位，农民领取了政府颁布的房地权证书，农民享有完全的宅基地所有权与房屋所有权，宅基地可以买卖及出租，宅基地可以继承，宅基地其他方式流转都不受法律限制，宅基地所有权与房屋所有权两权价值充分体现，宅基地受法律保护。

（2）限制流转阶段（1962-1981 年）

核心特征：人民公社化时期，农村宅基地归生产队集体所有，农民拥有使用权并限制流转阶段。

1962 年《农村人民公社工作条例（修正草案）》首次规定了土地公有制，第一次宣布采用无偿平调方式将农民享有的宅基地所有权收归为生产队集体所有，农民有永久性的使用权，实现宅基地所有权与使用权的分离，并规定，社员的宅基地一律不准出租和买卖。对于农民

房屋权利的规定则非常详尽，且极具排他性：“社员的房屋永远归社员所有”，“社员有买卖或者租赁房屋的权利；社员出租或者出卖房屋，可以经过中间人评议公平合理的租金或者房价，由买卖或者租赁的双方订立契约；任何单位、任何人，都不准强迫社员搬家；不得社员本人同意，不付给合理的租金或代价，任何机关、团体和单位，都不能占用社员的房屋；如果因为建设或者其他的需要，必须征用社员的房屋，应该严格执行国务院有关征用民房的规定，给以补偿，并且对迁移户作妥善的安置。”《农村人民公社工作条例（修正草案）》不仅在我国政策文件和法律中第一次使用“宅基地”一词，而且开创了宅基地与其上的房屋相分离的制度安排。

1963年，中共中央出台《关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》，除了强调“社员的宅基地归生产队集体所有、一律不准出租和买卖”外，同时明确宅基地使用权“归各户长期使用，长期不变，生产队应保护社员的使用权，不能想收就收，想调剂就调剂。”对宅基地上的附着物，“包括房屋、树木、厂棚、猪圈、厕所等，强调永远归社员所有，社员有买卖或租赁房屋的权利”。还进一步规定：“房屋出卖以后，宅基地的使用权即随之转移给新房主，但宅基地的所有权仍归生产队所有。”该《通知》还第一次提出了农民宅基地的取得方式：“社员需新建房又没有宅基地时，由本户申请，经社员大会讨论同意，由生产队统一规划，帮助解决，社员新建住宅占地无论是否耕地，一律不收地价。”由此可见，这份《通知》在确认房地分离的同时，也第一次明确了宅基地所有权与使用权的分离和宅基地的申请与无偿取得方式。

1962年到改革开放初，生产小队拥有实质的宅基地分配权力，而生产大队具有监督权，即监督宅基地是否占用耕地，房屋建设是否符合规划。这一时期的人民公社只是从宏观上进行政策指导，没有参与到具体的宅基地分配审批中。在建房需求低、闲置空地多、村组权力强的情况下，宅基地的村组治理呈现初管理有序、保障公平、建房缓慢的局面。

至此，中国宅基地制度的雏形基本形成，这就是：第一，宅基地的所有权归生产队集体所有，社员禁止出租和买卖。第二，宅基地所有权与使用权相分离，农户拥有宅基地长期使用权，并受法律保护。第三，宅基地与其上的房屋权利安排相分离。第四，农户对房屋有排他性所有权，可以买卖、租赁、抵押、典当。第四，宅基地使用权随着房屋的买卖和租赁而转移。第五，确立了宅基地的依申请无偿取得制度。

（3）宅基地使用管理逐步完善阶段（1982-1997年）

核心特征：在法律上确立宅基地属于农民集体所有，农民享有宅基地使用权，没有禁止非农村集体成员使用宅基地。

改革开放以后，中国宅基地管理工作步入正轨，相继出台了一系列加强农村宅基地管理法律和指导文件，建立起了完善的管理机关，形成了比较明晰的管理办法，基本形成现行比较独特的宅基地权利体系。这一阶段宅基地制度演变主要有以下特征：

一是宅基地农民集体所有制在法律上得到确立，并由国家实行统一管理。1981年国务院出台《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》，明确“分配给社员的宅基地，社员只有使用权，既不准出租、买卖和擅自转让，也不准在承包地和自留地上建房、葬坟、开矿、烧砖瓦等。”1982年《村镇建房用地管理条例》重申“社员对宅基地，只有按照规定用途使用的使用权，没有所有权。不得在自留地、自留山、饲料地和承包的土地上建房、葬坟、开矿和毁田打坯、烧砖瓦等。严禁买卖、出租和违法转让建房用地。”1982年《宪法》规定“宅基地和自留山、自留地，也属于集体所有”、“任何组织或个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”。1986年的《民法通则》及1986年、1988年的《土地管理法》皆规定“宅基地属于集体所有”，“出卖、出租住房后再申请宅基地的，不予批准”。

二是确立了“规划控制、无偿分配、面积限定、分级限额审批”为核心的宅基地分配（审批）与使用管理制度。1981年国务院出台《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》和1982年颁布的《村镇建房用地管理条例》均明确加强对宅基地使用的规划控制。国家坚持宅基地的无偿分配方式，同时建立宅基地分级限额审批制度。1982年《村镇建房用地管理条例》规定了省、县人民政府要分别制定宅基地用地限额和面积标准。1986年和1988年《土地管理法》从法律层面确立了宅基地乡、县级政府分级限额审批管理制度。1990年国务院批转的《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》提出要制定农村宅基地用地规划、计划和标准，并要求要建立严格的申请、审核、批准和验收制度。国家也对宅基地使用权抵押和继承作了明确规定。1995年《担保法》规定宅基地使用权不能抵押；1989年《国家土地管理局关于确定土地权属问题的若干意见》明确提出通过房屋继承取得的宅基地，继承者拥有使用权。

三是允许城镇非农业户口居民有偿取得农村宅基地使用权。1982年《村镇建房用地管理条例》和1986年、1988年《土地管理法》、1991年《土地管理法实施条例》均允许回乡落户的离休、退休、退职职工和军人，回乡定居的华侨等非农村户口居民通过依法批准可以取得宅基地使用权，并参照国家建设征用土地的标准支付补偿费和安置补助费。

（4）宅基地使用权流转严格限制阶段（1997年-至今）

核心特征：重申宅基地属于农民集体所有，农民享有宅基地使用权，建立农村宅基地“一户一宅”、基于成员权身份取得制度、城镇居民不得使用农村宅基地。

1997 年以后，在耕地保护形式越来越严峻的情况下，中国施行了更为严格的宅基地使用制度，主要特征包括：

一是确立了基于成员权的宅基地福利分配、“一户一宅”的宅基地基本制度。1997 年《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》提出“农村居民建住宅要严格按照所在的省、自治区、直辖市规定的标准，依法取得宅基地。农村居民每户只能有一处不超过标准的宅基地，多出的宅基地，要依法收归集体所有。”1998 年修订的《土地管理法》，首次以法的形式确立了我国农村宅基地一户一宅、面积法定的基本制度。2004 年国土资源部印发《关于加强农村宅基地管理的意见》规定“严格宅基地申请条件。坚决贯彻‘一户一宅’的法律规定。农村村民一户只能拥有一处宅基地，面积不得超过省（区、市）规定的标准。各地应结合本地实际，制定统一的农村宅基地面积标准和宅基地申请条件。不符合申请条件的不得批准宅基地。农村村民将原有住房出卖、出租或赠与他人后，再申请宅基地的，不得批准。”

二是禁止了城镇非农业户口居民使用宅基地。1998 年《土地管理法》删除了 1988 年《土地管理法》允许城镇非农业户口居民使用农村宅基地的相关条款。1999 年《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》首次对宅基地流转作出了严格限制，明确禁止城镇非农业户口居民使用农村宅基地。2004 年国土资源部印发《关于加强农村宅基地管理的意见》重申了这一规定，并强调农村宅基地只能分配给本村村民，从而使单纯的宅基地流转被绝对禁止，地上有房产的宅基地的流转也仅限定在村集体经济组织内部。

三是宅基地审批权限上收至县级以上人民政府。1998 年《土地管理法》首次以法的形式确立了土地用途管制制度，并规定农村村民建住宅，由县级人民政府批准；其中涉及占用农用地的，还需报省级人民政府办理农用地转用手续，从而将宅基地审批权限由县乡政府上收为县级以上人民政府，将宅基地使用管理纳入了国家的土地规划、计划控制体系，并通过农转用审批管理严格宅基地占用农用地。

（二）国内研究综述

（1）农村宅基地管理制度特征

1、产权制度

从产权制度看，农村宅基地实行的是“两权分离，一宅两制”的制度，其中“两权分离”指的是所有权和使用权的分离；“一宅两制”指的是农村宅基地制度与其之上的农村住房产权制度不同（欧阳安蛟，2010）。

第一，集体宅基地所有权。宅基地集体所有权体现对村属范围内集体宅基地的权利行使，具体表现为：一是集体组织掌握村庄宅基地的分配权。村级合法成员宅基地的获得要经过村委会。集体组织有权收回农户宅基地，集体依法收回农户按法定面积多出的宅基地。二是集体组织拥有对村庄内未分配到农户手上的集体所有空闲地、公共用地、经营性用地的控制权，这些土地的使用由村集体组织决定。三是集体组织享有对集体建设用地收益权。在一些集体土地用作非农使用、实行村庄改造、以及土地整治的村庄，集体组织控制大部分收益，行使土地收益分配权。

第二，农户宅基地使用权。根据法律法规规定，农民宅基地使用权的权利内涵为：一是宅基地使用权人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。二是一户只能拥有一处宅基地，且其宅基地面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准，还必须符合乡（镇）土地利用总体规划，农村村民住宅用地，要经乡（镇）人民政府审核，由县级人民政府批准，如涉及占用农用地的要办理审批手续。三是农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准。四是宅基地因自然灾害等原因灭失的，宅基地使用权消灭。对失去宅基地的村民，应当重新分配宅基地。因此，从正规法律规则来看，宅基地使用权只有占有权和使用权，没有收益权和转让权，更没有抵押权，也即只有居住权没有财产权，不得转让、抵押、收益。农户宅基地使用权也是受管制的权利，即每个农户只允许有一处，这一处的建设也要符合规划，得到批准。

第三，农户住房所有权。从中国共产党执政以来，在农民住房权利问题上从来没有出现过波折，即一直坚持农村房屋由农民所有，而且农民对房屋的买卖、出租、抵押、典权、转让等权利予以充分保障，且也不断阻止政府或集体组织对农民房屋财产权的侵犯。因此，在农村，农民也形成根深蒂固的理念，即房屋是他家的，无论发生什么事情，农民都不担心其房屋会被充公或调拨。农民尽管拥有住房所有权，但是，由于对其下的宅基地使用权的赋权不充分和权能残缺，加上住房与其下的宅基地不可分割，一定程度上影响了住房所有权权能的实现。

2、分配制度

我国实行的是“依法申请、一户一宅、限定面积”为主要特征的农村宅基地分配制度（欧阳安蛟，2010）。宅基地分配具有鲜明的成员身份性，只有集体经济组织成员，才有资格申请和得到宅基地，非集体经济组织成员无法获得宅基地。加上农户只有宅基地的占有权和使用权，无收益权和转让权，集体内部成员之间不能交易宅基地使用权，非集体成员更无法通过交易和转让获得农村宅基地使用权。“一户一宅”、“限定面积”是指农村村民一户只能拥有面积不超过省、自治区、直辖市规定标准的一处宅基地。“一户一宅”、“限定面积”是中国现行农村宅基地使用及管理制度的核心充分体现了国家保护农民基本生存权的法律承诺

和严格保护耕地的基本国策。

3、使用制度

我国实行“无偿使用、无期限使用”为特征的农村宅基地使用制度。首先，宅基地的无偿使用是指农民无需支付代价即可取得宅基地使用权，获得最基本的生活条件。从法律上来讲，只要是集体组织成员，就可以无偿取得宅基地。这是中国土地制度安排中最特殊的制度安排，一方面土地资源禀赋不足，担心耕地安全引发粮食安全，另一方面又对最稀缺的资源实行无偿提供，形成农民多占多用宅基地，造成稀缺土地资源的不经济使用。“无限期使用”是指农村宅基地使用权的使用期限没有限制，理论上是长期占有，终生使用。由于房屋可以继承，所有宅基地使用权实质上也是可以继承的。

4、流转制度

农村宅基地流转制度的基本特征是“限制流转、房地合一、地随房走”。“限制流转”是指单独的农村宅基地使用权不得随意自由流转，但不禁止宅基地使用权依房屋所有权的转移而流转。对房屋所有权的出卖、出租、继承或抵押等方式的流转没有限制，但对于城镇居民在农村购置宅基地或住房，有关政策作了禁止性的规定。“房地合一”、“地随房走”是指农村宅基地使用权依房屋的合法存在而存在，并能随房屋所有权的转移而转移。但如果国家建设需要征用土地的，或者村镇规划需要改变土地用途的，可以经过法定程序进行调剂或重新安排。

5、行政管理制度

从1982年《村镇建设条例》到1998年《土地管理法》，关于宅基地及其建房管制安排不断成型，到2004年国土资源部颁发《关于加强农村宅基地管理的意见》，现行管制体系得以形成：

一是严格实施规划，从严控制村镇建设用地规模。加强农村宅基地用地计划管理。农村宅基地占用农用地应纳入年度计划。省（区、市）在下达给各县（市）用于城乡建设占用农用地的年度计划指标中，可增设农村宅基地占用农用地的计划指标。农村宅基地占用农用地的计划指标应和农村建设用地整理新增加的耕地面积挂钩。县（市）国土资源管理部门对新增耕地面积检查、核定后，应在总的年度计划指标中优先分配等量的农用地转用指标用于农民住宅建设。

二是改革和完善宅基地审批制度，规范审批程序。各县（市）可根据省（区、市）下达的农村宅基地占用农用地的计划指标和农村村民住宅建设的实际需要，于每年年初一次性向

省（区、市）或设区的市、自治州申请办理农用地转用审批手续，经依法批准后由县（市）按户逐宗批准供应宅基地。对农村村民住宅建设利用村内空闲地、老宅基地和未利用土地的，由村、乡（镇）逐级审核，批量报县（市）批准后，由乡（镇）逐宗落实到户。

（2）农村宅基地管理存在问题

1、农民宅基地成员权取得和无偿分配难以为继

一是无偿取得宅基地，被认为是政府给农民的福利，体现了制度自信。但是，在沿海地区和广大城乡结合部地区，随着城镇化进程中土地级差收益的大幅提高，城镇建设用地也越来越紧张，无偿分配宅基地与土地资本化背道而驰，这些地区在上世纪 90 年代中后期以后，就不再无偿分配宅基地了。二是在财产价值逐渐显化后，以成员权划定宅基地使用资格的制度受到集体边界内外夹击。集体内部成员要实现财产价值，有出租或转让宅基地的需求，集体外的成员或迫于城市高房价压力或为了到农村寻求另一种生活方式，纷纷租或变相购买农民宅基地（房）。三是一户一宅在城市化地区也很难管理。随着宅基地在这些地区的价值显化，农民充分利用现有宅基地，纷纷加盖房屋，有的突破了原来分配的宅基地面积，有的突破了各省市规定的宅基地上盖的住房面积。四是在传统农区，宅基地无偿分配不利于保护耕地。在传统农区仍然实行宅基地无偿分配，但是，近些年农民出外打工收入提高，他们纷纷回村盖更大的房，原有宅基地不够，就占用承包地，导致耕地在农区、尤其是平原农区的大量流失。

学术界对宅基地使用制度进行了大量研究。瞿理铜和洪艳（2015）从制度经济学理论出发，分析对比宅基地利益相关人在宅基地使用制度变革前后的成本和收益，发现中央政府、地方政府和农村集体经济组织在宅基地有偿有限期使用制度中收益大于成本，而在宅基地无偿无限期使用制度中成本大于收益，三大主体都存在宅基地有偿有限期使用的正向激励，预示着有偿使用是一个更优选择。不少学者提出宅基地资本化的观点，也是构建宅基地有偿使用框架的一种探索（刘升，2015；朱新华和张金明，2014）。

2、农村宅基地的财产属性没有得到充分体现和保障

农村集体的权利和权能没有明确规定，宅基地取得无偿、流转无序、退出无价，没有财产属性。具体表现在，一是用益物权没有充分实现。农民宅基地用益物权目前只包括占有和使用两方面的权能，没有收益的权能，宅基地不能进入土地市场进行流转和转让，不利于农民财产权的实现。二是农村宅基地退出机制和优化配置机制缺失。三是宅基地抵押和担保存在法律障碍。农民抵押的住房不包括宅基地的收益权，银行等金融机构实现抵押权时，无法处置宅基地。

农村宅基地退出机制是当前学术界研究的热点问题。农村宅基地退出机制的缺失是导致目前中国农村宅基地利用存在问题的根本原因,建立以激励机制和约束机制为核心的宅基地退出机制是改革和完善农村宅基地使用管理制度重要方面(欧阳安蛟,蔡锋铭,陈立定,2009)。大量研究探讨了农民宅基地退出的影响因素及其作用机制,如这些因素包括,农民个体及家庭特征、经济特征、住宅特征、地域特征、政策约束及认知等(彭长生和范子英,2012);也有研究认为家庭收入、是否有其他住房、是否有多处宅基地和房产是否确权四个变量具有显著影响(杨璐璐,2016)。杨玉珍(2015)从行为经济学视角辨析出农户年龄、禀赋效应、农户的现状偏见、不确定性厌恶、关注负面事件的锚定心理负向影响宅基地退出,而农户兼业程度、受教育程度正向影响宅基地退出。

3、农村宅基地大量入市

尽管在法律上没有赋予宅基地出租、转让和交易权利,但事实上,农民宅基地进入市场已呈普遍化趋势。具体表现为,在广大沿海地区,农民将宅基地盖成多层住宅,用于出租,满足快速工业化下大量外地农民工的居住问题;在大中小城市(镇)的城乡结合部地区,政府在征用农民耕地后,将宅基地留下来,农民利用宅基地盖房出租,解决了快速城镇化进程中进城流动人口的居住问题;在广大农区,一些举家进城的农户在城镇有稳定的工作和居所后,将宅基地私下出让或租赁给需要宅基地盖房的农户。宅基地在不同类型地区大量入市的现状,不仅解决了工业化城镇化进程中原住民的财产收入增长问题,也解决了进城人口的居住问题,也降低了城镇化的成本,但是,这种自发入市与现行法律直接冲突。

4、农村宅基地利用粗放与过度利用并存

一是宅基地总规模缺乏有效控制,在需求不断增加的情况下,出现村庄“摊大饼”式建设与存量宅基地盘活利用不足的问题。二是部分地区农村宅基地布局散乱,建房无序现象突出。三是在一些经济发达地区的城中村、城乡结合部,受到经济利益驱使,村民违法乱建乱搭,专靠出租或转让住宅“致富”,造成宅基地过度利用,村庄面貌杂乱无章。在政府管制缺位下,农民宅基地的扩张和盖房更是处于无序,甚至有蔓延之势。造成城中村的私搭乱建、毫无规划、基础设施和公共服务不足、治理无组织,治安问题严重,与城市形成完全的两张皮,加大城市管理成本和未来更新的难度(张振勇,2013)。

5、农村宅基地管理出现失控风险

尽管法律在宅基地管理上的规定非常严格,但是,事实上很难实施。一是镇以上土地管理很难落地,实施机制缺乏,管理成本高昂。一个乡镇土地管理所人员有限,很难对全镇几万农户进行监管,往往只能在农民房子盖好以后,罚款了事。二是村干部既是土地所有权主

体，也是宅基地管理一方，但出于农民盖房的实际需求，往往睁一只眼闭一只眼，上面盯得不紧时，他更倾向于于闭上管理之眼。三是用途管制只是控制用地规模和自上而下，在用地计划和指标上难以顾及农民盖房需求，形成农民新盖房大量占用承包地，危及耕地保护。

(3) 农村宅基地管理制度不足

1、“一户一宅”政策缺陷

“一户一宅”政策是我国农村宅基地使用管理政策的核心内容之一，是我国将农村宅基地作为一种社会福利和居住保障措施，并严格保护耕地的一项理性制度安排。但该制度本身存在立法冲突及政策矛盾，造成“一户多宅”、“面积超标”等现象较为普遍。一是“一户一宅”政策与村民可多途径合法取得农村宅基地的法律规定相互矛盾。村民除通过依法申请外，还可通过诸如接受赠予或合法继承、合法购买房屋等途径获得宅基地，造成现实中“一户多宅”问题难以避免。二是“一户一宅”政策的具体界定不明确。对“户”的概念界定不清，对宅基地面积范围缺乏明确界定，都是重要问题。申惠文（2015）建议应当取消农村村民一户一宅制度，逐步实现“增人不增宅基地，减人不减宅基地”，允许不同集体经济组织组织的农村村民买卖农村房屋，让宅基地使用权在更大范围内流转。

2、农村宅基地产权保障不够、产权体系和权能不完善

一是农民集体经济组织和村民委员会在宅基地管理中的主体作用发挥不充分，一方面村集体经济组织在宅基地管理中的职责和作用不明确，另一方面宅基地规划、计划指标和审批管理，都由政府部门掌握，村集体经济组织或村委员会缺乏管理的手段和权限。二是农村集体经济组织对宅基地所有权权能没有得到充分体现（李金光和潘晨光，2013）。三是宅基地使用权权能不足，不利于农民财产权的实现（张国华，2013）。

3、农村宅基地无偿无限期使用制度缺陷

宅基地福利分配，无偿无限期使用及占用无留置成本，使得宅基地使用管理缺乏有效的经济杠杆约束，容易激起大多数人尽可能多占宅基地的欲望，导致农村乱占地、多占地、占用耕地建房及建新不拆旧的现象普遍，造成大量宅基地的低效利用或闲置浪费（欧阳安蛟，2010）。而另一方面，由于在宅基地的取得和保有上，缺乏有效的经济制约机制，受到经济利益的驱动，使得在城乡结合部或城市规划内的村庄，未批先用、一户多宅、超标准占地或违法建房等现象泛滥，也为农村土地隐性市场提供了发展动力。另外，农村宅基地的无限期使用，也导致村集体经济组织难以及时收回宅基地，从而造成宅基地使用面积无限扩张。

4、农村宅基地使用权限制流转制度缺陷

现行法律法规政策限制宅基地使用权的流转,尤其不允许将宅基地使用权主体扩大到非本集体组织农民特别是城镇居民。但这项政策不仅在形式上存在法律法规零乱,法条冲突,效力层次低,执行效果不强的问题,在内容上也存在政策界定不清,与社会形式发展不相适应等问题,致使现实社会中农村宅基地私下流转普遍,隐形市场大量存在,既损害了公共利益,又给社会带来了不安定的因素。大量案例研究表明,完善农村宅基地使用权流转制度,应强调以农民为交易主体的市场竞争性原则,注重政府的引导与规范(张梦琳,2014;张国华,2013)。

5、宅基地管理不到位,体制存在障碍,政府管理职能缺位和错位

一是相关计划科学性不够且未完全覆盖,不仅村庄建设规划缺失,而且往往在规划编制中忽视宅基地,导致宅基地建设因不符合规划或无规划而得不到批准;二是计划指标保障不足,下达的宅基地计划指标与实际情况差异较大,宅基地农转用指标严重不足;三是农村宅基地审批监管制度存在缺陷,宅基地审批权限设置不合理,与现实脱节,而且审批制度不健全,缺乏规范化的审批办法,另外重审批轻监管的现象较为普遍,难以精细管理。

(4)农村宅基地管理制度创新

宅基地制度的矛盾化解和出路,要在现实困境中,通过创新探索找到破解这一制度特殊性的突破口。基本的思路是:明确宅基地用益物权的内涵,完善宅基地权利体系;改革宅基地无偿获得和集体成员分配制度;改革村庄规划方式,完善用途管制(刘守英,2015)。

1、明确宅基地用益物权,完善农村宅基地权利体系

赋予宅基地财产权,是宅基地制度改革的突破口。完善农村宅基地权利体系,核心是进一步明确宅基地集体所有权、农户宅基地使用权与农户房屋所有权的权利内容以及三者之间的权利关系。

2、改革现行宅基地制度,实现宅基地的资本化

改革宅基地制度,就是改革宅基地的成员分配制度和无偿取得制度。与耕地承包经营权分配制度类似,以一个时点为界,集体合法成员一次性获取均等的宅基地,新成员或立新户者取得宅基地,以有偿方式取得。在此基础上,对不同区域宅基地对外开放,采取差别性办法:沿海地区和城乡结合部宅基地价值已经显化地区,由于早就没有实行宅基地福利分配制度,实行宅基地使用与转让的对外开放,外村租用或转用集体宅基地的收益,在集体组织成

员间分配。对于传统农区，鉴于需求没有那么旺盛，宅基地问题主要是村内农户之间的调剂问题，建议先放开村内及村际宅基地可交易，限于农民身份的人之间的出租、转让，在条件成熟后，实现与沿海地区及城乡结合部地区同等的宅基地对外交易。

3、改革村庄规划和用途管制，完善宅基地管理制度

现行的宅基地管理看上去非常严格，审批与指标管理层层加码，但是，宅基地管理效力很差，为此，必须结合农村实际，提高宅基地管理的有效性。一是以规划管制明确村庄和政府宅基地管理责任。二是明确宅基地使用主要是村庄存量用地。三是严格用途管制。在规划和存量管理权下放到村一级以后，政府加大从严实施用途管制，对于占用耕地盖房行为，对村组织和盖房主体严格依法处置。

（三）典型案例

浙江省义乌市是国务院批准的综合改革试验区，也是国务院确定的农村宅基地制度改革试点市³。按照国务院批复的试点方案，义乌市将通过实施农村宅基地制度改革，逐步建立“依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出、权利权能完整”的宅基地制度，为浙江省乃至全国推进农村宅基地管理制度改革积累经验、提供示范。

按照国务院批复的试点方案，结合义乌自身特点，因地制宜探索推行了**分区域保障农民住房的模式**：在城镇规划红线范围内，推行城乡新社区集聚建设，允许农民以合法宅基地置换国有出让土地高层公寓和产业用房；在城镇规划红线范围外的农村，开展控制宅基地总量为前提的“空心村”改造等，鼓励建设突出地域特征、时代特色、乡土风情、文化传承的美丽乡村；在自然条件较差的山区村，实施“异地奔小康”工程，引导地处边缘山区、自然承载能力较差的农村农民下山脱贫，用产权置换或货币置换方式，集中安置到建制镇规划红线范围内。

（1）在城镇推行城乡新社区集聚建设

城乡新社区集聚建设政策的核心内容是在满足农民基本居住需求前提下，允许农民以合法宅基地置换高层公寓、标准厂房、仓储物流、商业用房、商务楼宇或者货币补偿，实行多村集中联建，推动农村向社区转变、农民向市民转变。

政策设计首先是四个转变：**一是土地利用由粗放型向节约、集约利用转变**。义乌早期

³案例资料主要来源于江宜航撰写的调查报告《农村宅基地制度改革的义乌探索》（2015.11）

“四层半”改造模式用地面积达到 145 平方米 / 人，2006 年调整为高低结合模式用地面积为 123 平方米 / 人，现在新社区集聚建设模式人均用地面积只为 70 平方米 / 人。从数值上可以看出大大节约出农村建房用地面积。二是由单个村分散安置向多村集中安置转变。在主城区范围内集聚 159 个村、镇范围内集聚 122 个村，规划安置到 55 个集聚区。三是由多层为主向高层置换转变。在主城区和镇规划区内，全部实行城乡新社区集聚建设，不再实行垂直房安置。四是由纯住宅安置向多种形式组合安置转变。采用高层公寓加产业用房、商业用房、商务楼宇、货币等多种方式安置。突破了原来农房改造路径，打破“四层半”老观念的框框。

其次是有五大亮点：**一是政府主导建设。**设立城乡新社区投资建设集团有限公司，承担城乡新社区建设项目融资、工程管理、开发建设等工作。**二是灵活多样置换。**集聚建设对象根据自身情况，可以以合法住宅建筑占地面积为基数，按 1:5 确定置换权益面积，其中 3 / 5 为高层公寓面积，2 / 5 为产业用房面积；也可选择按每人 175 平方米建筑面积确定置换权益面积。在选择高层公寓的同时，剩余可置换权益面积还可以在相应地段继续选择产业用房、商业用房、商务楼宇、货币等一种或多种方式置换。高层公寓、产业用房、商业用房、商务楼宇之间可以按一定的比例置换。**三是国有出让土地。**参加城乡新社区集聚建设的对象按规定置换取得的高层公寓、产业用房、商业用房和商务楼宇，可以办理不动产权证。其房屋具有完全产权，土地性质为国有出让，可以直接入市交易。**四是品牌企业代建。**积极引进具有综合甲级资质、信誉好、责任心强、经验丰富的品牌房地产开发企业或知名代建公司参与城乡新社区建设项目代建。**五是惠民力度更大。**规划选址：市委、市政府把地理位置好、交通便利的地块规划为集聚小区。财政补助：集聚建设项目的设计费、代建费全部由市财政承担，人均 30 平方米高层公寓面积按优惠价置换，以及拆除旧房的奖励资金、农户过渡补助费、物业费补助、各项规费减免等。权益保障：参加集聚建设的农户可享受城镇居民养老、医疗、就业、就学等同等权利，并继续享有原村级集体经济组织除宅基地以外的其他权益。

两个创新：**一是农民的置换权益面积可上市交易。**出台了《义乌市城乡新社区集聚建设置换权益交易办法（试行）》，交易平台设置在市产权交易所，农民可以将相关交易信息发布在交易平台上。目前，有 102 户、134 宗、合计 19712 平方米的置换权益面积在产权交易所挂牌交易，目前已达成交易 69 宗，其中高层公寓 67 宗，产业用房 2 宗。**二是推进“以人为核心的全面城市化”。**高层公寓解决百姓的居住问题，产业用房解决财产性收入，同时出台《义乌市城乡新社区集聚建设居民职工基本养老保险若干意见》，规定参加集聚对象享受城镇职工基本养老保险、基本医疗保险等，解决百姓后顾之忧。另外，项目开发一定数量的商品房出售，吸引城市居民购买居住，使市民和农民生活交融，加速农民的生活习性市民化进程。

(2) 在城镇规划区范围外的农村实施“空心村”改造

“空心村”改造以“因地制宜、集约用地、群众自愿”为原则，拆除村内危旧房，盘活闲置宅基地，畅通村内道路，消除安全隐患，改善人居环境为目的，实行“零增地”改造，原则上不得实施全拆全建。在符合城乡总体规划的前提下，规划由所在镇街负责审批。

安置方式主要有四种：**一是有条件建新房的村，实施就地安置；二是对没条件安置村的住房困难户、D级危房户，可以到本镇街集聚区实施异地安置；三是对质量较好的合法房屋，由村集体收回进行统一调剂安置；四是对拆除合法危旧房且自愿放弃安置的农户，可给予一定的货币安置。**在资金补助方面，根据义政办发〔2015〕4号《关于解决城镇规划区范围外农村住房特困户等群体住房问题的实施意见》，拆除合法危旧房且自愿放弃宅基地安置的农户，可按建筑占地面积予以1000元/平方米的资金补助。对累计拆除合法危旧房占地面积600平方米以上的村级组织，可按拆除合法危旧房占地面积予以200元/平方米的资金补助，补助资金用于村内公共设施建设。

(3) 在山区村实施异地奔小康工程

异地奔小康工程分为集中安置、货币补偿安置、就近行政村安置三种类型。

一是集中安置：在山区村比较集中的镇街单独选址，规划“异地奔小康”安居社区。村级集体组织成员的审批面积，以每户100平方米建筑面积为基数，按户内可审批人数，人均增计40平方米。非村级组织成员原有旧房建筑占地面积大于（或等于）24平方米，可置换一套不超过140平方米的套房；占地面积小于24平方米，予以经济补偿。

二是货币补偿安置：村级组织成员或配偶在本市其他区域有合法房产的（需提供房地产证明），可放弃水平套房安置。拆除山区房屋后，享受货币补偿安置补助及旧房残值补偿。按实有在册人口，可享受每人6万元的货币补偿安置补助，整体搬迁村可享受每人8万元的货币补偿政策，立户子女须与父母同一批次申请补助。拆除旧房残值补偿，对砖木、砖混、砖混框架（铝合金门窗结构）结构的房子，按建筑面积分别给予每平方米30—40元、60—80元、90—120元的补偿，违法建筑不予补偿。

三是就近行政村安置：主要采取整村拆建。本集体经济组织成员土地补偿：1—3人的小户安排108平方米以内，其中，子女单独立户的父母一人安排36平方米以内，二人安排54平方米以内；符合立户条件且未婚的子女安排90平方米以内，已婚的子女安排108平方米以内；4—5人的中户安排126平方米以内；6人以上的大户不超过140平方米。

总之，通过义乌试点，探索农村宅基地“取得固定化、价值市场化、权益多样化、配置

有偿化、管理科学化”的新机制，对农村建设用地实行总量控制，维护宅基地的基本保障功能，实现宅基地的完整物权功能，发展宅基地的价值增值功能，逐步建立“依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出、权利权能完整”的宅基地制度，为国家破解农民建房难问题积累经验。

三、征地制度政策梳理与综述

（一）政策梳理

十一届三中全会以后,伴随着改革开放的基本国策,国家的经济建设开始全面复苏,建设用地需求大幅度增长。从“健全社会主义法制”的高度,为解决国家建设征用土地当中出现的新问题,1982年5月5日经第五届全国人大常委会原则批准,并于同年5月14日由国务院公布施行了《国家建设征用土地条例》。该《条例》同1958年的《国家建设征用土地办法》相比,在政策的深度和广度上均有较大增加。《条例》首次提出“节约土地是我国的国策”。其中第4条规定“国家建设征用土地,凡符合本条例规定的,被征用社队的干部和群众应当服从国家需要,不得阻挠和妨碍”,第一次提出了征地强制性的特点。第5条规定“征用的土地,所有权属于国家,用地单位只有使用权”,明确了所有权和使用权的分离,也为今后的土地使用制度改革打下了基础。《条例》规定的征地对象主要是农村集体所有土地,征用土地的补偿费用包括土地补偿费、青苗补偿费、附着物补偿费和农业人口安置补助费,这些原则一直沿用至今。还有非常重要的一点是,由于国务院1980年201号文《关于中外合营企业建设用地暂行规定》中规定“中外企业建设用地,应由建设用地主管部门统一办理征地”,因而在《条例》中“兴办社会公共事业”的征地中,企业建设用地也列入适用之列,从此,企业建设征用土地在法律上得到了认可,并在事实上一直因袭至今,成为各方争议最大的问题之一。总体而言,该《条例》比较完备地建立了计划经济时代的征地制度,反映了计划经济条件下征地的特点,并成为经济转轨时期征地制度改革的一个基本的参照点。

《条例》公布施行后,各省、自治区、直辖市也都相应地制定了自己的建设征用土地实施条例。为进一步贯彻《国家建设征用土地条例》,同年,国务院颁布了《村镇建房用地管理条例》,1984年9月,国务院又颁布了《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》,农牧渔业部、国家计委等部门联合制定颁布了《关于征用土地费实行包干使用暂行办法》和《国家建设征用菜地缴纳新菜地开发建设基金暂行管理办法》等。这些条例在保证国家建设用地需要的同时,在一定时期比较有效地抑制了乱占滥用耕地、浪费土地等各种不正之风;较好地调整了当时条件下国家建设征用土地过程中发生的各种社会关系,促进了征地制度体系的完善。

1986年6月25日,全国人大常委会第16次会议通过了《土地管理法》,该法在总结经验的基础上,采纳了《国家建设征用土地条例》中的可行规定,并将其上升为法律,成为《土地管理法》的重要组成部分。1987年1月1日《土地管理法》正式施行的同时,《国家建设征用土地条例》废止。1990年5月19日,国务院发布具有重要意义的《中华人民共和国国有土地使用权出让转让暂行条例》,标志着城镇国有土地使用从“三无”到“三有”的重大转变;征地制度中的各种问题,如公益目的性的界定,补偿公平等随着土地价格的迅速增值开始日益凸现。1994年7月5日,《城市房地产管理法》颁布,城市土地管理也纳入到法制化的轨道,进一步使征地制度得到了完善。

1997年9月,中国共产党第十五次代表大会明确提出“进一步发挥市场对资源配置的基础性作用”,强调了国家建设社会主义市场经济的决心。同时,大会强调“我国是人口众多、资源相对不足的国家,在现代化建设中必须实施可持续发展战略”。根据中央这个总的路线和方针,1998年8月29日,第九届全国人大常委会审议通过了新修订的《土地管理法》,并于1999年1月1日起正式施行,国家还为此下发了一系列的政策法规作为配套。新《土地管理法》最大的特点是强调耕地的保护,并提出了“土地用途管制”和“耕地占补平衡”等制度作为保证。以“耕地保护”为中心,征地制度也做出了重大的调整。从征地审批来看,将过去的分级限额审批制度变革为以土地用途管制为核心的农用地转用和征地审批制度,缩小了征地的审批权限,同时对存量土地供给的审批权则予以下放,从而激励了各地盘活存量土地的动机,控制了征地的总量。征地补偿标准相比较也得到了较大幅度的上调,由原规定“各项补偿费用之和不得超过被征用土地前三年平均年产值的二十倍”变为“三十倍”。征地的程序也得以细化和严格,如明确了“两公告一登记”的制度。一些经济手段如“新增建设用地土地有偿使用费”的开征也成为重要的调控方式。

2004年3月14日,第十届全国人大二次会议正式通过《宪法》修正案,其中,第10条第3款由原来的规定“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用”修订为“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”,完善了征地中立法的补偿要件。同时,《宪法》第13条新增第3款规定“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”,进一步从财产权利的高度对原有的征用制度进行了完善和补充。2004年10月底国务院进一步颁布《关于深化改革严格土地管理的决定》,为贯彻落实该决定,国土资源部于2004年11月3日发布了《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》,就征地补偿标准、安置途径、征地程序和征地监管作出了新的调整。同时,国土资源部就土地供应,耕地保护和土地管理机构也出台措施作了相应的调整。2005年7月,国土资源部发出《关于开展制订征地统一年产值标准和征地区片综合地价工作的通知》,并以附件形式颁布了指导性意见。要求各地在征地中,必须按照征地统一年产值标准和征地区片综合地价对农民补偿。

2006 年中央 1 号文件明确提出“加快征地制度改革步伐，按照缩小征地范围、完善补偿办法、拓展安置途径、规范征地程序的要求，进一步探索改革经验”。2008 年中央 1 号文件，“继续推进征地制度改革试点，规范征地程序，提高补偿标准，健全被征地农民的社会保障制度，建立征地纠纷调处裁决制度。”2008 年 10 月，党的十七届三中全会召开，对土地制度改革做出了重大安排，提出“在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外，经批准占用农村集体土地建设非公益项目，允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益”。从此，缩小征地范围正式提出，并开始安排试点。

作为这一时期征地制度改革的一个标志性成果，2007 年 3 月 16 日，十届全国人大五次会议通过的《物权法》第 42 条明确规定，征收集体所有的土地，除依法足额支付原有各项补偿费用外，应“安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益”。

2010 年《国务院办公厅关于进一步严格征地拆迁管理工作切实维护群众合法权益的紧急通知》提出征地前要及时进行公告，征求群众意见；对于群众提出的合理要求，必须妥善予以解决，不得强行实施征地。《国土资源部关于进一步做好征地管理工作的通知》要求各地应建立征地补偿标准动态调整机制，根据经济发展水平、当地人均收入增长幅度等情况，每 2 至 3 年对征地补偿标准进行调整，逐步提高征地补偿水平。同时，国土资源部启动新一轮征地制度改革，在国家综合改革试验区等确定 11 个城市开展征地制度改革试点。试点的主要内容包括三方面：一是区分公益性和非公益性用地，缩小征地范围；二是完善征地补偿安置机制；三是改进农用地转用与征收审批方式。在天津、重庆、沈阳、武汉、长沙、成都进行缩小征地范围的试点，探索合理界定征地范围，非公益性用地取得方式，维护农民土地财产权和发展权，其中，天津、重庆、成都同时开展农用地转为建设用地的“征转分离”审批制度改革试点；在唐山、杭州、佛山等地开展征地拆迁补偿安置及房屋拆迁补偿试点。2011 年 1 月出台的《国有土地上房屋征收与补偿条例》对城市国有土地公共利益进行了较为具体的规定，并对城市土地征收拆迁做了具体的规定。

党的十八大报告提出要“改革征地制度，提高农民在土地增值收益中的分配比例”；2013 年 11 月十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求“缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制”。2014 年 1 月，《中共中央国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》（2014 年中央一号文件）提出加快推进征地制度改革。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。抓紧修订有关法律法规，保障农民公平分享土地增值收益，改变对被征地农民的补偿办法，除补偿农民被征收的集体土地外，还必须对农民的住房、社保、就业培训给予合理保障。因地制宜采取留地安置、补偿等多种方式，确保被征地农民长期受益。提高森林植被恢复费征收标准。健全征地争议调处裁决机制，保障被征地农民的知情权、参

与权、申诉权、监督权。

2015年1月,为落实党的十八届三中全会决定关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革的要求,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《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》,进一步明确了农村土地制度改革的方向与任务,并提出在北京市大兴区等33个县(市、区)进行分类试点。其中,3个地区进行征地制度改革试点,希望通过3个地区试点,探索健全程序规范、补偿合理、保障多元的土地征收制度。2015年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《深化农村改革综合性实施方案》,其中在“深化农村集体产权制度改革”领域,提出“开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革。”十八届五中全会提出要深化农村土地制度改革,维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权。2015年12月,中央城市工作会议提出我国城市工作必须同“三农”工作一起推动,统筹推进土地等领域配套改革。2016年1月,中共中央国务院《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》(2016年中央一号文件),提出加快推进房地一体的农村集体建设用地确权登记颁证,推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点,抓紧出台土地增值收益调节金征管办法。

(二) 国内研究现状

土地征收主要是指为了社会公共利益的需要,依据法律规定的程序和批准权限,并依法给予农村集体经济组织及农民补偿后,将农民集体所有土地变为国有土地的行为(王书明、刘元胜、郭沛,2012),是发生在国家和农民集体之间的土地所有权的转移,是国家为了社会公共利益的需要,需要按照法律规定的批准权限和程序批准(蔡继明、苏俊霞,2006)。学术界对于土地征收的研究,目前主要集中在土地征收存在的问题及其原因,以及未来土地征收制度改革的方向等方面。

在土地征收存在的问题及其原因研究上,学术界认为尽管土地征收作为现行土地制度的主要内核,有力地支撑了工业化的发展和城镇化的扩张,然而现行的征地制度仍然难以适应市场经济条件下城镇化发展的需要(曹宗平,2005),过大的征地范围、过低的征收补偿标准,极大地损害了农民利益,使得农民土地产权利益得不到应有的保障,由此引发的社会矛盾极为尖锐,并成为了新时期城乡矛盾的一个焦点(曲福田、冯淑怡、俞红,2001;韩俊,2009;丁彬珂,2014),为中国未来转型埋下制度性隐患(刘云生,2010)。农民利益之所以受损,是因为土地征收制度呈现出市场机制和政府宏观调控机制并存的特征并以政府宏观调控为主,这种制度造成了非均衡的土地增值收益分配格局,政府从征地中获得了较高的收益,而农民应得的权益却受到了剥夺(马贤磊、曲福田,2006),其实质是政府利用制度制定和执

行优势，通过寻租行为掠夺了本属于农民的资源禀赋（李凌汉、娄成武，2013）。既有的研究表明，在农地非农化的过程中行政定价表征的征地补偿标准远低于市场定价表征的土地供应价格，政府权力与农民权利的非对等性使得政府垄断了土地增值收益，农民或农村集体经济组织没有能力与政府就土地权利资本化收益的分配进行博弈，《宪法》第5条所规定的法治原则没有得到有效实施（龚刃韧，2013），并未将土地承包经营权作为独立的征收对象，真正纳入征收补偿范围（申建平，2013），最终导致了土地增值收益的分配格局极为不合理，农民成为了福利受损的主体（王小映、贺明玉、高永，2006；肖屹、曲福田、钱忠好等，2008；高进云、周智、乔荣峰，2010）。而在现行征地程序安排下，农民不能完全参与征地利益分配过程，充分表达意见，获取土地所有权人应有回报，才是引发失地农民问题的深层根源（史清华、晋洪涛、卓建伟，2011），因而导致绝大部分农民不愿意土地被征用（钱忠好、肖屹、曲福田，2007）。

关于未来土地征收制度改革，学术界认为农村集体土地的征收有其特殊性（曾坚，2013），土地作为主要的生产要素，是农民的财产，应该允许农民凭借这个财产权参与分配（黄小虎，2008）。事实上，土地征收涉及相关主体之间的巨大利益调整，是一个讨价还价的过程（赵茜宇、王义发、张占录，2016）。要以“尊重农民土地财产权利”为思想指导，重新界定公共利益的内容（陈江龙、曲福田，2002），加快制定“公共利益征地否定式目录”（刘守英、叶红玲，2008），通过重构农地产权制度以有效约束政府征地行为，提高征地补偿的公平性（丁成日，2007），完善政府征地程序（周其仁，2004），通过规范政府征地行为以有效保护农民土地权益，并逐步实现城乡土地市场的一体化（冀县卿、钱忠好，2007），同时要加快中国经济结构的转型和升级，深化财税体制改革，赋予地方政府尤其是基层政府更多的与事权相匹配的税权（钱忠好、牟燕，2015）；要加快从“让利于农民”到“尊重农民的土地物权”的转变，改革重点要从“提高补偿安置水平”转换到“区分征收和征用”上来（靳相木，2008）。要加快完善我国征收权行使的法律制度体系，明确规定征收权行使的公共利益内涵（苟正金、黄东斌，2012），在宪法中明确公平、合理的相对补偿原则（吴行政，2010），强调从立法和司法实践两个视角，重新审视农民集体的土地补偿款分配自治权，重构土地补偿款分配纠纷的司法救济机制，切实维护集体土地所有权人和用益物权人的征收利益（陈小君，2012）。作为土地征收前提的土地规划应当法治化，由人大或人大常委会来决定，而不是由政府决定，并经过有效的公众参与（曲相霏，2012）。

总体来看，土地征收作为当前学术界研究农村土地制度改革的重点，在研究内容上，宏观层面、理论层面研究较多，如何结合地区实际推进改革特别是针对具体案例研究有待进一步加强；在研究方法上，定性分析较多，定量与实证研究有待进一步加强。

（三）我国农村集体土地制度改革重点

（1）做好农村集体土地的确权工作

对农村集体土地制度进行改革，当务之急是要做好农村集体土地的确权工作，推进农村集体土地产权制度改革，健全“归属清晰、权责明确、严格保护、流转顺畅”的现代产权制度，为土地改革打下坚实有力基础。对农村集体土地进行确权，主要解决的是以农村集体土地为客体的相关法律不协调的问题。根据《宪法》第十条第二款的规定，除由法律规定属于国家所有的以外，农村的土地属于集体所有。这是“农村集体土地所有权”在我国根本大法中的体现。我国的《物权法》、《土地管理法》对此也有相同的描述，这些法律对农村集体土地的所有权人、物权权能、使用年限等作出了规定，但是其条文之间不乏矛盾之处。法律的不完善、不协调，导致农村集体土地主体不明确、权能不统一，农民的财产权也得不到更好的保护。2011年，国土资源部、财政部、农业部联合下发了《关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知》。该通知要求对农村集体土地确权登记发证，这样可以明确每一块土地的权属、界限、范围、面积和用途，相当于为每一块土地颁发了“身份证”，从而避免今后土地权属争议和纠纷，也为规范农村集体土地流转、保障农民土地利益提供前提条件。

（2）规范农村集体土地流转，逐步建立城乡统一的建设用地市场

农村集体建设用地流转处于初级阶段，仍然存在很多问题。由于法律不完善、缺乏监管和市场机制，农村集体建设用地流转处于自发、无序的状态，土地市场受到严重干扰；流程序混乱失调，交易安全得不到有效保障；违法用地屡禁不止，耕地保护受到冲击；利益分配混乱，国家土地税费大量流失，农民集体组织和农民的收益遭受侵犯。因此，逐步建立规范的、城乡统一的建设用地市场迫在眉睫。改革农村集体土地制度要规范农村集体建设用地流转，实行城乡土地同价同权，逐步建立城乡统一的建设用地市场。根据我国现行法律，除非另有规定，无论是单位还是个人，只要是需要使用土地进行建设的，都必须依法申请使用国有土地，不得非法使用农村土地。这也就是说，政府通过征地的方式使农村的集体土地转变为国有土地，依法出让后，可以进行公益性建设，也可以进行经营性建设。相对应的，就有了“公益性征收”和“经营性征收”。顾名思义，为了社会公共利益而实施的征收称为“公益性征收”，为了经营建设而进行的征收则是“经营性征收”。

（3）处理好政府和市场的关系

规范农村集体建设用地流转，建立城乡统一的建设用地市场，应当处理好政府和市场的关系，转变政府职能，健全宏观调控体系，更好发挥政府作用；应当明确农村集体土地所有权的主体和权能，完善农村集体土地产权制度；应当完善相关法律法规，明确集体建设用地

流转的主体和条件、范围和年限、程序和方式；坚持用途管制原则，严格执行规划，适当限定流转的土地用途，尤其在现阶段，严禁使用集体建设用地进行商品住宅开发；应当合理分配集体建设用地流转的收益，兼顾国家、集体、个人三者利益，合理提高个人收益，保障农民土地权益。而这其中最根本的问题是处理好政府与市场的关系。

（4）建立健全土地征收补偿保障机制

要限定公共利益，缩小征地范围。在对农村集体土地制度的改革过程中，要更加注意“比例原则”的贯彻落实。不仅要强化“公共利益”的目的性，还要通过“比例原则”进一步缩小征地范围、限制征地规模。要规范征地程序，依法依规征地。完善立法、健全相关的法律法规，在我国宪法、物权法、土地管理法等法律的基础上，构建符合时代发展规律和特点、能够更好地保障土地权利人合法权益的农村集体土地征收制度，通过立法或者修改现有法律规定，确立“一事一公告”、“一步一公告”的公告原则。要提高补偿标准，完善保障机制。在土地征收补偿中，国家应当兼顾农民的眼前利益和长远利益，拓宽补偿范围，提高补偿标准，尽量从宽、从高地进行补偿，使失地农民眼前能够生存，长远能够发展

（四）典型案例

（1）让农民成为征地拆迁的实施者

三亚市和陵水县政府在实施征地拆迁时，改变了以往先找好大企业作下家、政府实施拆迁的办法，而是明确政府在征地拆迁中的定位是主导但不包办，主要起指导、监督、宣传和协调保障作用⁴。政府在对被征地区块的地上附着物等进行市场评估后，将征地补偿总费用和工作经费“打包”给村委会或居委会，由其成立的股份制公司实行拆迁。公司再按照法定标准给予村民拆迁补偿后，结余费用由全体村民共享。让农民成为征地的实施者，一是化解了征地过程中政府、开发商与农民的矛盾冲突。在三亚市和陵水县的试点村，新办法使被拆迁人和拆迁人成为同一个利益主体。二是杜绝了征地拆迁中的违规违建问题。政府采取包干补偿办法后，村民明白，如果在青苗、坟墓上的补偿资金多了，留给公司发展的资金就少了，可以开展的项目也就减少，自己的利益自然也少了。因此，村民之间自然形成有效监督，杜绝了征地拆迁过程中的抢种抢建甚至造假坟的行为。三是保障了被征地拆迁人的合法权益。在实施国际旅游岛陵水海洋主题公园 11670 亩土地征收时，大墩村拆迁公司没有聘请评估公司，而是通过村民代表大会，组织村民对地块上的附属物进行自主评估，节约了近 100 万元的评估费。由居委会和村民成立开发公司负责对自身地块的拆迁工作，负责改造后的不动产

⁴海南陵水、三亚案例（刘守英、黄盛玉、卢艳霞，2012）

经营和管理工作，并具体测算拆迁成本，从根本上杜绝了由政府、开发商实施拆迁过程中产生的“灰色收入”以及特殊利益群体。大墩村项目拆迁结束后，农民集体共获得 9700 多万元的村办股份企业发展资金，为村集体经济发展和解决失地农民就业、生活来源和长远发展提供了保障。

(2) 合理分配土地增值收益，让农民分享城市化成果

三亚市在城中村改造试点中，制定了集体建设用地和国有建设用地按照同地同价的补偿原则。先以政府指导价，按被征土地和拆迁房屋面积对被拆迁人予以足额货币补偿和过渡安置，其后由农民自主拆迁腾地。政府再进行土地招拍挂，将土地出让收益计提各项税费后，扣除 20% 作为政府前期规划和基础设施投入经费，剩余部分全额返还农民。三亚市 25 度阳光片区（商品房）征用月川居委会 26 亩土地，返还土地出让收益 3200 万元，平均每亩 123 万元，是土地补偿款的 38 倍。月川居委会五组一块 13 亩的土地，返还土地出让收益 1120 万元，是土地补偿款的 350 倍。陵水县在实施国际旅游岛陵水海洋主题公园征地拆迁时，对大墩村实行海南省最高征地补偿标准进行补偿，地方政府还允许村委会将节余的 389 亩集体建设用地直接进行公开招拍挂，这是国内首例由农民集体直接将集体建设用地招拍挂出让。它让农民直接分享土地级差收益，实现了集体建设用地与国有建设用地的同地、同价、同权。

(3) 创新留用地安置，培植适合农民从事的有稳定收入流的产业

为了切实解除失地农民的后顾之忧，陵水县政府按照征地总面积的 8% 给村委会留足建设用地。村委会可在为村民建安置房屋后将其余土地转化为商业地产，通过土地市场将其挂牌拍卖或自己创办集体企业。在安排留用地时，县政府采取优先安排的办法，将所规划项目区内基础设施最完善、地理位置最佳的优越地段优先安排被征地的农村集体经济组织使用，并从规划、产业发展方向加强引导，扶持被征地农村集体经济组织发展特色商业，参与海南国际旅游岛的建设。以海南国际旅游岛陵水海洋主题公园为例，县政府共征用大墩村集体土地 3108.56 亩，给大墩村委会的留用地为 248.68 亩，将海南国际旅游岛陵水海洋主题公园项目中地理位置最优越、并在建设规划中确定为商业、住宅一体的地块优先安排给大墩村发展旅游产业。村委会拟使用该地块与知名企业联合兴建五星级酒店，还计划在新村安置点规划建设 4 栋 320 间公益酒店和超市、市场自行经营或出租，保障农民长久收入。三亚市政府在征地拆迁前，就帮助村集体成立股份制公司，其主要职能是前期负责拆迁，后期经营和管理集体资产，确保村民对村级组织领导人的监督，保障村民获得分红收益。陵水县政府支持大墩村村民共同成立股份公司，管理和经营集体土地资产，为了经营好公司，他们还从外地聘请了专业技术人员参与管理、指导生产。

在新征地模式下，农民参与了城市建设，实现了集体建设用地与国有建设用地同地、同

价、同权，真正做到了农民长远生计有保障。

参考文献

- (1) 蔡继明,苏俊霞.中国征地制度改革的三重效应[J].社会科学,2006,(7):133-138.
- (2) 曹笑辉.集体建设用地入市模式及其立法选择[J].理论探索,2016,(2):116-122.
- (3) 曹宗平.论我国征地制度的内在缺失[J].经济学界,2005,(5):60-65.
- (4) 曾坚.城乡一体化背景下的农村集体土地征收补偿安置制度研究[J].东方法学,2013,(4):45-59.
- (5) 陈江龙,曲福田.土地征用的理论分析及我国征地制度改革[J].江苏社会科学,2002,(2):55-59.
- (6) 陈美球,张艳艳,李鹏等.我国农村集体建设用地入市的思考[J].江西农业大学学报(社会科学版),2009,(1):7-9.
- (7) 陈小君.农村集体土地征收的法理反思与制度重构[J].中国法学,2012,(1):33-44.
- (8) 丁彬珂.城乡一体化进程中农村集体土地征收制度的改革创新[J].农业经济,2014,(3):39-41.
- (9) 丁成日.中国征地补偿制度的经济分析及征地改革建议[J].中国土地科学,2007,(10):4-10.
- (10) 丁关良. 1949 年以来中国农村宅基地制度的演变. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2008,9(4), 9-21.
- (11) 段占朝,余秀荣.“裸体”交易:农村集体经营性建设用地使用权流转的冰点[J].调研世界, 2007,(1):35-37.
- (12) 房绍坤.农村集体经营性建设用地入市的几个法律问题[J].烟台大学学报(哲学社会科学版),2015,(3):15-22.
- (13) 冯华,陈仁泽.农村土地制度改革, 底线不能突破[N].人民日报,2013-12-5(2).
- (14) 高进云,周智,乔荣峰.森的可行能力理论框架下土地征收对农民福利的影响测度[J].中国软科学,2010,(12):59-69.
- (15) 高圣平,刘守英.集体建设用地进入市场:现实与法律困境[J].管理世界,2004,(3):62-72.
- (16) 龚刃韧.中国农村土地征收的宪法困境[J].法学,2013,(9):3-13.
- (17) 苟正金,黄东斌.我国农村集体土地征收权行使:现实困境与出路选择[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2012,(7):88-94.
- (18) 国务院发展研究中心课题组.广东省佛山市南海区集体建设用地入市调查[N].中国经济时报,2014-2-13(5).
- (19) 国务院发展研究中心课题组.推进集体建设用地入市为经济增长释放发展空间[N].中国

经济时报,2014-2-11(5).

(20) 国务院发展研究中心课题组.制度先行:推进集体建设用地合理有序入市[N].中国经济时报,2014-2-13(5).

(21) 韩俊.中国农村土地问题调查[M].上海:上海远东出版社,2009.

(22) 黄小虎.征地制度改革和集体建设用地流转[J].经济研究参考,2008,(31):13-19.

(23) 冀县卿,钱忠好.论我国征地制度改革与农地产权制度重构[J].农业经济问题,2007,(12):79-83.

(24) 江宜航.德清农村集体经营性建设用地入市改革取得阶段性成效[N].中国经济时报,2016-1-29(1).

(25) 蒋省三,刘守英.农村集体建设用地进入市场势在必行[J].决策咨询,2003,(10):18-19.

(26) 靳相木.解析征地制度改革的主流思路[J].中国农村经济,2008,(2):11-17.

(27) 孔祥智,马庆超.农村集体经营性建设用地改革:内涵、存在问题与对策建议[J].农村金融研究,2014,(9):11-14.

(28) 李金兰,潘晨光.农村宅基地产权结构调整的途径选择[J].生态经济,2013,10:77-80.

(29) 李凌汉,娄成武.差异性土地制度租型政府收入的合法性批判——对我国农村土地征收制度的考察[J].中国农业大学学报(社会科学版),2013,(4):12-20.

(30) 林文怡.农村集体建设用地入市遭遇六大障碍[J].中国房地产,2001,(5):10-11.

刘升.宅基地的资本化运作及政治社会后果[J].华南农业大学学报:社会科学版,2015,14(4):29-36.

(31) 刘世锦,刘守英,许伟等.推进集体建设用地入市,为经济增长释放发展空间[N].东方早报,2013-12-10(4).

(32) 刘守英,黄盛玉,卢艳霞.海南陵水、三亚征地模式创新调查[N].中国经济时报,2012-2-7(7).

(33) 刘守英,叶红玲.建议根本改革征地制度[J].中国改革,2008,(10):12-13.

(34) 刘守英.农村宅基地制度的特殊性与出路.国家行政学院学报,2015,(3),18-24.

(35) 刘守英.以地谋发展模式的风险与改革[J].国际经济评论,2012,(2):92-109.

(36) 刘守英.中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革[J].国际经济评论,2014,(3):9-25.

(37) 刘云生.农村土地征收三大命题证伪[J].甘肃社会科学,2010,(6):165-167.

(38) 马贤磊,曲福田.经济转型期土地征收增值收益形成机理及其分配[J].中国土地科学,2006,(5):2-6.

(39) 倪永杰.集体建设用地直接入市流转相关利益者博弈分析[J].经济与管理,2012,(5):29-33.

(40) 欧阳安蛟,蔡锋铭,陈立定.农村宅基地退出机制建立探讨[J].中国土地科学,2009,23(10).

(41) 欧阳安蛟.农村宅基地使用管理制度研究[D].浙江大学博士论文.2010.

(42) 彭长生,范子英.农户宅基地退出意愿及其影响因素分析——基于安徽省6县1413个农户调查的实证研究[J].经济社会体制比较,2012,2:154-162.

- (43) 钱忠好,牟燕.征地制度、土地财政与中国土地市场化改革[J].农业经济问题,2015,(8):8-12.
- (44) 钱忠好,肖屹,曲福田.农民土地产权认知、土地征用意愿与征地制度改革——基于江西省鹰潭市的实证研究[J].中国农村经济,2007,(1):28-35.
- (45) 瞿理铜,洪艳.我国宅基地有偿有限期使用的制度经济学分析[J].湖南社会科学,2015(4):165-168.
- (46) 曲福田,冯淑怡,俞红.土地价格及分配关系与农地非农化经济机制研究[J].中国农村经济,2001,(12):54-60.
- (47) 曲相霏.完善农村集体土地征收程序的思考[J].学习与探索,2012,(6):68-72.
- (48) 申惠文.农村村民一户一宅的法律困境[J].理论月刊,2015(8):101-106.
- (49) 申建平.对农村集体土地征收补偿范围的反思[J].比较法研究,2013,(2):100-109.
- (50) 史清华,晋洪涛,卓建伟.征地一定降低农民收入吗:上海7村调查——兼论现行征地制度的缺陷与改革[J].管理世界,2011,(3):77-82.
- (51) 宋志红.集体经营性建设用地入市改革的三个难点[J].行政管理改革,2015,(5):38-43.
- (52) 孙阿凡,杨遂全.集体经营性建设用地入市与地方政府和村集体的博弈[J].华南农业大学学报(社会科学版),2016,(1):20-27.
- (53) 陶然.论“城中村”与“城郊村”集体建设用地入市[N].东方早报,2012-7-24(12).
- (54) 王安春.集体建设用地入市的产权障碍、负面影响及对策[J].上饶师范学院学报,2007,(2):18-21.
- (55) 王书明,刘元胜,郭沛.不同用途农村集体土地征收中的收益分配研究——以辽宁省辽阳市为例[J].农业经济问题,2012,(10):57-62.
- (56) 王文.农村集体经营性建设用地使用权权益及其价值研究[J].中国土地科学,2015,(7):34-39.
- (57) 王小映,贺明玉,高永.我国农地转用中的土地收益分配实证研究[J].管理世界,2006,(5):62-68.
- (58) 王小映.论农村集体经营性建设用地入市流转收益的分配[J].农村经济,2014,(10):3-7.
- (59) 魏西云.农村宅基地制度评述. In 中国土地政策蓝皮书(2014),郑凌志主编,2014,43-60, 中国社会科学出版社.
- (60) 吴行政缺陷与完善:我国农村土地征收补偿法律问题研究[J].广东工业大学学报(社会科学版),2010,(2):40-43.
- (61) 伍振军,林倩茹.农村集体经营性建设用地的政策演进与学术论争[J].改革,2014,(2):113-119.
- (62) 夏方舟,严金明.农村集体建设用地直接入市流转:作用、风险与建议[J].经济体制改革,2014,(3):70-74.
- (63) 肖屹,曲福田,钱忠好等.土地征用中农民土地权益受损程度研究[J].农业经济问

题,2008,(3):77-83.

(64)许恒周,郭玉燕,宁蕊蕊.关于农村集体建设用地直接入市流转的探讨[J].北京理工大学学报(社会科学版),2010,(1):33-37.

(65)许恒周,郭忠兴,刘芳.关于集体建设用地入市问题的探讨[J].河南国土资源,2005,(11):12-14.

(66)许坚.集体建设用地直接入市应慎重[J].中国国土资源经济,2004,(3):17-18.

(67)杨璐璐.沿海地区农民宅基地退出意愿的实证分析——以福建省晋江市为例[J].财经问题研究,2016(1):123-128.

(68)杨玉珍.农户闲置宅基地退出的影响因素及政策衔接——行为经济学视角[J].经济地理,2015(7):140-147.

(69)于建嵘.集体经营性建设用地入市的思考[J].探索与争鸣,2015,(4):55-58.

(70)张国华.宅基地使用权流转的经济学分析[J].经济研究参考,2013(62):3-11.

(71)张梦琳.农村宅基地流转模式分析与制度选择[J].经济体制改革,2014(3):85-89.

(72)张占录,赵茜宇,林超.集体经营性建设用地入市亟须解决的几个问题[J].中国土地,2015,(12):20-21.

(73)张振勇.农村宅基地制度演化研究[D].山东农业大学博士论文,2013.

(74)张志强.关于农村集体建设用地直接入市问题的思考[J].中国发展,2008,(3):78-84.

(75)张志强.农村集体建设用地“入市”研究[D].北京:中共中央党校博士论文,2010.

(76)赵茜宇,王义发,张占录.不完全信息动态博弈视角的农村土地征收治理路径优化[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2016,(2):29-34.

(77)周其仁.农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择[J].经济学(季刊),2004,(1):190-210.

(78)朱新华,张金明.农村宅基地资本化及其收益分配研究[J].经济体制改革,2014(5):73-76.

附录

表 1 农村集体经营性建设用地入市政策梳理（1992—2016）

阶段	政策名称及时间	政策内容
严格控制阶段	《国务院关于发展房地产业若干问题的通知》（1992 年）	集体所有土地，必须先行征用转为国有土地后才能出让
	《中共中央、国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》（1997 年）	用于非农业建设的集体土地，因与本集体外的单位和个人以土地入股等形式兴办企业，或向本集体以外的单位和个人转让、出租、抵押附着物，而发生土地使用权交易的，应依法严格审批，要注意保护农民利益
	《土地管理法》（1998 年）	第六十三条农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设；但是，符合土地利用规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外
	《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》（1999 年）	农民的住宅不得向城市居民出售，也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅
部分试点阶段	《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（2004 年）	在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地的使用权可以依法流转
	《中共中央国务院关于做好农业和农村工作的意见》（2003 年）	各地要制定鼓励乡镇企业向小城镇集中的政策，通过集体建设用地流转、土地置换、分期缴纳出让金等形式，合理解决企业进镇的用地问题
	《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》（2005 年）	在浙江、江苏和成都等地试点“增减挂钩”政策：城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩的政策
逐步放开阶段	《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（2008 年）	逐步建立城乡统一的建设用地市场，对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场，以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益
	《国土资源部关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》（2009 年）	规范集体建设用地流转，加快农村土地确权登记，逐步建立城乡统一的建设用地市场
	《中共中央国务院关于加快发展现代农业，进一步增强农村发展活力	加快包括农村宅基地在内的农村集体土地所有权和建设用地使用权地籍调查，尽快完成确权登记

的若干意见》(2013 年中央一号文件)	颁证工作
《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013 年)	建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价
《中共中央国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》(2014 年中央一号文件)	在符合规划和用途管制的前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价
国土资源部、财政部、住房和城乡建设部、农业部、国家林业局《关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知》(2014 年 8 月)	因地制宜,全面加快推进集体建设用地使用权确权登记发证工作
中共中央办公厅和国务院办公厅《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》(2015 年 1 月)	提出在北京市大兴区等 33 个县(市、区)进行分类试点。其中,15 个地区进行农村集体经营性建设用地入市改革试点,探索健全同权同价、流转顺畅、收益共享的农村集体经营性建设用地入市制度
《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(2015 年 10 月)	深化农村土地制度改革,维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权
中共中央办公厅、国务院办公厅《深化农村改革综合性实施方案》(2015 年 11 月)	在“深化农村集体产权制度改革”领域,提出要开展集体经营性建设用地入市改革
《中共中央国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》(2016 年中央一号文件)	加快推进房地一体的农村集体建设用地确权登记颁证,集体经营性建设用地入市,总结农村集体经营性建设用地入市改革试点经验,适当提高农民集体和个人分享的增值收益,抓紧出台土地增值收益调节金征管办法

表 2 农村宅基地管理相关法律

颁布时间	法律法规名称	颁布部门	主要内容
1982	宪法	全国人大	农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地，自留山，也属集体所有
1982	村镇建房用地管理条例	国务院	社员对宅基地只有按照规定用途使用的使用权；规定了社队企业，社业单位申请建设用地的申请和审批程序
1985	继承法	全国人大	遗产是公民死亡时遗留的个人合法财产，包括公民的房屋
1986	民法通则	全国人大	集体所有的土地一种法律属于存农民集体所有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营，管理；已经属于乡（镇）农民集体经济组织所有的，可以属于乡（镇）农民集体所有
1986	土地管理法	全国人大	宅基地和自留地，自留山，属于集体所有；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，出卖，出租住房后再申请宅基地的，不予批准
1988	宪法修正案	全国人大	任何组织或个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地，土地的使用权可以依照法律的规定转让
1993	村庄和集镇规划建设管理条例	国务院	规定了村镇和集镇规划实施过程中使用宅基地，村内空闲地等集体土地建房的审批要求
1995	担保法	全国人大	耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得抵押
1998	土地管理法（1998 修订）	全国人大	废除了城镇非农业居民享有宅基地使用权的规定，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
1998	土地管理法实施条例	国务院	农村集体经济组织全部成员转为城镇居民的，原属于其成员集体所有的土地归国家所有
2007	物权法	全国人大	就宅基地的登记，所有权和使用权做出规定，明确宅基地使用权为用益物权
2008	城乡规划法	全国人大	乡，村庄的建设和发展，应当因地制宜，节约用地，发挥村民自治组织的作用，引导村民合理进行建设，改善农村生产、生活条件，在乡村规划区内，建设单位或者跟人在取得乡村建设规划许可证后，方可办理用地审批手续

表 3 中央 1 号文件中的农村宅基地管理政策

颁布时间	法律法规名称	主要内容
1982	全国农村工作会议纪要	集体划分给社员长期使用的自留地、自留山以及宅基地，所有权仍属集体
1983	当前农村经济政策的若干问题	农民逐渐富裕后，适当改善居住条件是好事，但要做好规划，严格控制占有耕地建房住房，提倡紧凑、合理、适用、清洁，不能追求宽敞
1984	中共中央关于一九八四年农村工作的通知	自留地、承包地均不准买卖，不准出租，不准转作宅基地和其他非农用地
1985	中共中央、国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策	城乡建设部门必须加强对小城镇的指导，同时，也要帮助搞好农村住宅建设的规划和设计
2004	关于促进农民增加收入若干政策的意见	积极探索集体非农建设用地进入市场的途径和办法
2005	关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见	加强集体建设用地和农民宅基地管理，鼓励农村开展土地整理和村庄整治，推动新办乡村工业向镇区集中，提高农村各类用地的利用率
2006	关于推进社会主义新农村建设的若干意见	加强宅基地规划和管理，大力节约村庄建设用地，要本着节约原则，充分立足现有基础进行房屋和设施改造，防止大拆大建，防止加重农民负担，扎实稳步地推进村庄治理
2007	关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见	治理农村人居环境，搞好村庄治理规划和试点，节约农村建设用地，在农村广泛开展法律宣传教育，增强群众的法律意识，引导农民以理性和法的方式表达利益诉求，依法行使权利，履行义务
2008	关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见	城镇居民不得到农村购买宅基地，农民住宅或“小产权房”，依法规范农民宅基地整理工作
2009	关于促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见	抓紧编制乡镇土地利用规划和乡村建设规划，科学合理安排村庄建设用地和宅基地，根据区域资源条件修订宅基地使用标准，农村土地管理制度改革要在完善相关法律法规，出台具体配套政策后，规范有序地推进
2010	中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见	加强农村集体土地所有权，宅基地使用权，集体建设用地使用权等确切登记办证工作，农村宅基地和村庄整理后节约的土地仍属农民集体所有

2012	关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见	加快推进农村地籍调查，推进包括农户宅基地在内的农村集体建设用地使用权确权登记颁证工作，加快修改土地管理法，完善农村集体土地征收有关条款，健全严格规划的农村土地管理制度
2013	关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见	加快包括农村宅基地在内的农村集体土地所有权和建设用地使用权地籍调查，尽快完成确权登记颁证工作，改革和完善农村宅基地制度，加强管理，依法保障农户宅基地使用权
2014	关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见	完善农村宅基地管理制度，改革农村宅基地制度，完善农村宅基地分配政策，加快包括农村宅基地在内的农村地籍调查和农村集体建设用地使用权确权颁证工作
2015	关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见	依法保障农民宅基地权益，改革农民住宅用地取得方式，探索农民住房保障的新机制
2016	关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见	加快推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记颁证

表 4 征地制度政策梳理（1978—2016）

政策名称及时间	相关政策内容
《关于中外合营企业建设用 地暂行规定》（1980 年）	中外企业建设用地，应由建设用 地主管部门统一办理征地
《国家建设征用土地条例》 （1982 年）	国家建设征用土地，凡符合本条 例规定的，被征用社队的干部 和群众应当服从国家需要，不 得阻挠和妨碍；征用的土地， 所有权属于国家，用地单位只 有使用权
《关于改革建筑业和基本建 设管理体制若干问题的暂行 规定》（1984 年）	实行征地由地方政府统一负责 的办法。今后，经批准的建设 用地，应由县、市人民政府统 一负责，实行征地费用包干使 用，保证建设用地。
《土地管理法》（1986 年）	国家建设征用土地，建设单位 必须持国务院主管部门或者县 级以上地方人民政府按照国家 基本建设程序批准的设计任务 书或者其他批准文件，向县级 以上地方人民政府土地管理部 门提出申请，经县级以上人民 政府审查批准后，由土地管理 部门划拨土地。国家建设征用 土地，被征地单位应当服从国 家需要，不得阻挠。国家建设 征用土地，由用地单位支付土 地补偿费。征用耕地的补偿 费，为该耕地被征用前三年平 均年产值的三至六倍。征用其 他土地的补偿费标准，由省、 自治区、直辖市参照征用耕 地的补偿费标准规定。国家建 设征用土地，用地单位除支付 补偿费外，还应当支付安置补 助费。
新修订的《土地管理法》 （1998 年）	征用耕地的补偿费用包括土地 补偿费、安置补助费以及地上 附着物和青苗的补偿费。征用 耕地的土地补偿费，为该耕地 被征用前三年平均年产值的 六至十倍。征用耕地的安置补 助费，按照需要安置的农业人 口数计算。需要安置的农业人 口数，按照被征用的耕地数量 除以征地前被征用单位平均 每人占有耕地的数量计算。每 一个需要安置的农业人口的安 置补助费标准，为该耕地被征 用前三年平均年产值的四至六 倍。但是，每公顷被征用耕地 的安置补助费，最高不得超 过被征用前三年平均年产值 的。
《宪法》修正案（2004 年）	宪法第十条第三款“国家为了 公共利益的需要，可以依照法 律规定对土地实行征用。”修 改为：“国家为了公共利益 的需要，可以依照法律规定对 土地实行征收或者征用并给 予补偿。”
《关于完善征地补偿安置制 度的指导意见》（2004 年）	按法定的统一年产值倍数计算 的征地补偿安置费用，不能使 被征地农民保持原有生活水平 ，不足以支付因征地而导致无 地农民社会保障费用的，经省 级人民政府批准应当提高倍 数；土地补偿费和安置补助费 合计按 30 倍计算，尚不足以 使被征地农民保持原有生活水 平的，由当地人民政府统筹安 排，从国有土地有偿使用收益 中划出一定比例给予补贴；按 照土地补偿费主

	要用于被征地农户的原则，土地补偿费应在农村集体经济组织内部合理分配。
《关于开展制订征地统一年产值标准和征地区片综合地价工作的通知》（2005年）	出台“征地统一年产值标准测算指导性意见（暂行）”
2006年中央1号	加快征地制度改革步伐，按照缩小征地范围、完善补偿办法、拓展安置途径、规范征地程序的要求，进一步探索改革经验
《物权法》（2007年）	征收集体所有的土地，除依法足额支付原有各项补偿费用外，应“安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益”
2008年中央1号	继续推进征地制度改革试点，规范征地程序，提高补偿标准，健全被征地农民的社会保障制度，建立征地纠纷调处裁决制度
《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（2008年）	在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外，经批准占用农村集体土地建设非公益项目，允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益
《国务院办公厅关于进一步严格征地拆迁管理工作切实维护群众合法权益的紧急通知》（2010年）	征地前要及时进行公告，征求群众意见；对于群众提出的合理要求，必须妥善予以解决，不得强行实施征地
《关于进一步做好征地管理工作的通知》（2010年）	各地应建立征地补偿标准动态调整机制，根据经济发展水平、当地人均收入增长幅度等情况，每2至3年对征地补偿标准进行调整，逐步提高征地补偿水平。征地批后实施时，市县国土资源部门要按照确定的征地补偿安置方案，及时足额支付补偿安置费用；应支付给被征地农民的，要直接支付给农民个人，防止和及时纠正截留、挪用征地补偿安置费的问题
《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013年）	缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制
《中共中央国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》（2014年中央一号文件）	加快推进征地制度改革。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制
《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》（2015年）	进一步明确了农村土地制度改革的方向与任务，并提出在北京市大兴区等33个县（市、区）进行分类试点。其中，3个地区进行征地制度改革试点，希望通过3个地区试点，探索健全程序规范、补偿合理、保障多元的土地征收制度

《深化农村改革综合性实施方案》(2015年)	深化农村集体产权制度改革”领域,提出“开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革
《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》(2016年中央一号文件)	加快推进房地一体的农村集体建设用地确权登记颁证,推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点,抓紧出台土地增值收益调节金征管办法

表 5 农村宅基地管理政府规范性文件相关政策

颁布时间	法律法规名称	文号	颁布部门	主要内容
1981	关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知		国务院	农村建房用地，必须统一规划，合理布局，节约用地。必须重申，农村社队的土地都归集体所有。分配给社员的宅基地、自留地（自留山）和承包的耕地，社员只有使用权，既不准出租、买卖和擅自转让，也不准在承包地和自留地上建房、葬坟、开矿、烧砖瓦等。有些人把责任田、包产田，误以为个人所有，随意占用，这是不对的。
1986	关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知	中发[1986]7号	中共中央、国务院	乡镇企业和农村建房乱占耕地、滥用土地的现象极为突出。要坚持纠正目前乡镇建设中自批自用土地，随意扩大宅基地以及买卖、租赁土地等错误做法。
1990	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		国务院	完善村镇建设规划，严格控制占用耕地。加强用地计划指标控制，严格用地标准管理。严格宅基地审批手续，实行公开办事制度（要建立严格的申请、审核、批准和验收制度。凡是要求建房的，事先必须向所在的乡（镇）政府或县（市）土地管理部门提出用地申请。经审核，对符合申请宅基地兴建自用住宅的，由土地管理部门确定宅基地使用权，丈量用地面积，并依法批准后，方可动工。竣工后，由土地管理部门负责组织验收。对不合理分户超前建房、不符合法定结婚年龄和非农业户口的，不批准宅基地；对现有住宅有出租、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；对已经“农转非”的人员，要适时核减宅基地面积）。
1997	关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知	中发[1997]11号	中共中央、国务院	加强农村集体土地的管理。农村居民的住宅建设要符合村镇建设规划。有条件的地方，提倡相对集中建设公寓式楼房。农村居民建住宅要严格按照所在的省、自治区、直辖市规定的标

				准，依法取得宅基地。农村居民每户只能有一处不超过标准的宅基地，多出的宅基地，要依法收归集体所有。
1999	关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知	国办发[1999]39号	国务院办公厅	农民的住宅不得向城市居民出售，也不得批准城市居民占用农民集体土地建宅，有关部门不得为违法建造和购买的住宅发放土地证和房产证。
2000	关于加强耕地保护促进经济发展若干政策措施的通知	国土资发[2000]408号	国土资源部	为鼓励挖掘农村建设用地潜力，对将原有农村宅基地或村、乡镇集体建设用地复垦成耕地的，经省级国土资源部管理部门复核认定后，可以向国家申请增加建设用地占用耕地指标。
2004	关于深化改革严格土地管理的决定	国发[2004]28号	国务院	改革和完善宅基地审批制度，加强农村宅基地管理，禁止城镇居民在农村购置宅基地，鼓励农村建设用地整理，城镇化建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩。
2004	关于加强农村宅基地管理的意见	国土资发[2004]234号	国土资源部	加强农村宅基地管理，正确引导农村村民住宅建设合理、节约使用土地，切实保护耕地，现提出以下意见：严格实施规划，从严控制村镇建设用地规模（加强农村宅基地用地计划管理。农村宅基地占用农用地应纳入年度计划）；改革和完善宅基地审批制度，规范审批程序；积极推进农村建设用地整理，促进土地集约利用。
2007	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	国务院办公厅	农村住宅用地只能分配给农村村民，城镇居民不得到农村购买宅基地，农民住宅或“小产权房”；单位和个人不得非法租用，占用农民集体所有土地搞房地产开发，土地用途管制制度是最严格土地管理制度的核心
2007	土地登记办法	国土资源部令第40号	国土资源部	集体建设用地使用权、宅基地使用权和集体农用地使用权在集体土地使用证上载明。
2008	城乡建设用地增减挂钩试点管理办法	国土资发[2008]138号	国土资源部	对农村建设用地拆旧复垦为耕地及其与城镇建新地块相关挂钩的项目管理进行了规定。

2008	关于进一步加快宅基地使用权登记发证工作的通知	国土资发[2008]146号	国土资源部	<p>在当前宅基地使用权登记发证工作的基础上，进一步加大工作力度，力争在 2009 年底前，基本完成全国宅基地使用权登记发证工作，做到权属纠纷基本解决，农民合法使用的宅基地全部发证到户。（一）严格落实农村村民一户只能拥有一处宅基地的法律规定。除继承外，农村村民一户申请第二宗宅基地使用权登记的，不予受理。</p> <p>（二）严格执行城镇居民不能在农村购买和违法建造住宅的规定。对城镇居民在农村购买和违法建造住宅申请宅基地使用权登记的，不予受理。</p> <p>（三）严格执行宅基地面积标准。宅基地面积不得超过省（区、市）规定的标准，对宅基地超占面积的，在办理登记时按下列情况处理。</p>
2010	关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护农民权益的通知	国土资发[2010]28号	国土资源部	<p>加强规划计划控制引导，合理确定村庄宅基地布局建设，严格标准和规范，完善宅基地管理制度，探索宅基地管理的新机制，落实最严格的节约用地制度，加强监管，建立宅基地使用和管理新秩序。</p>
2011	关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知	国土资发[2011]60号	国土资源部 财政部农业部	<p>对包括宅基地在内的农村集体土地登记发证工作进行了统一部署。</p>
2011	关于农村集体土地确权登记发证的若干意见	国土资发[2011]178号	国土资源部 中央农村工作领导小组办公室、财政部、农业部	<p>对包括宅基地在内的农村集体土地登记、确权发证过程中的相关情况做了规范。</p>
2012	关于大力推进节约集约用地制度建设的意见	国土资发[2012]47号	国土资源部	<p>实行农村建设用地规模控制，提高农村土地利用效率，确保农村现有建设用地总量不增加；要实行土地利用计划差别化管理，统筹安排区域用地计划，优先保障农民宅基地等民生用地指标，合理确定城镇化规划区以外的农村</p>

				宅基地和宅基地建筑占地最高控制面积。
2013	关于进一步加快农村地籍调查推进集体土地确权登记发证工作的通知	国土资发[2013]97号	国土资源部	对农村范围内包括农村宅基地、农村集体建设用地等在内的每一宗地的权属，界址，位置，面积，用途等进行调查。
2014	节约集约利用土地规定	国土资源部令第61号	国土资源部	县级以上地方国土资源部门可以依据国家有关规定，统筹开展农村建设用地整治，历史遗留工矿废弃地和自然灾害毁损土地的整治，提高建设用地利用效率和效益，改善人民群众生产生活条件和生态环境。
2014	关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知	国土资发[2014]101号	国土资源部 财政部、住房和城乡建设部、农业部、国家林业局	全面加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作：全面加快农村地籍调查，统筹推进农房等集体建设地上的建筑物、构筑物补充调查工作；制定和完善宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证相关政策；进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作；进一步加强登记规范化和信息化建设。