

# 农村土地制度改革背景下的宅基地确权之策



摄影：张超

「摘要」农村土地确权是我国农地制度变迁过程中的一大创新，而宅基地确权则是农村土地确权工作的重要组成部分。论文分析解释了农村宅基地确权的内涵，研究总结了宅基地确权工作面临的突出问题：小产权房确权问题、确权引发的纠纷问题和确权工作中的形式化问题。基于所面临的问题，妥善处理历史遗留、加强政府与农民的沟通以及关注农民的内生需求，是稳妥推进农村宅基地确权的可行之策。

「关键词」土地制度；宅基地确权；三权分置；小产权房

DOI:10.16127/j.cnki.issn1003-1812.2018.11.003

文/王力 于潇

当前，我国正处于农村土地制度改革的关键时期，农地制度正由传统的家庭联产承包责任制演变为家庭联产承包责任制框架下的以土地确权为基础，以农地“三权分置”为目标的农村土地政策。相应地，农村土地确权工作也进行到关键时期：农地承包权确权工作预计在2018年底基本完成(2013年中央“一号文件”)，而土地等农村集体资源性资产确权登记颁证也拟在2020年基本完成(2016年中央“一号文件”)。在农地确权完成后，“三权分置”政策的推行将会全面铺开。在农村土地确权中，宅基地确权直接关系着农民房屋、住宅

的所有权、使用权等重要权利，是我国农村土地确权工作的重中之重。

## “三权分置”背景下农村宅基地确权的重要意义

根据《土地市场蓝皮书：中国农村土地市场发展报告(2015-2016)》，土地确权是指“土地所有权、使用权以及他项权利的确认、确定，简称确权，是依照法律及政策的规定确定某一范围内的土地(或一宗地)的所有权、使用权的隶属关系和他项权利的内容。每宗地的土地权属要经过土地登记申请、地籍调查、核属审核、登记注册、颁发土地证书等土地登记程序，才能得到最后

的确认和确定。”相应地，农村(集体)土地确权工作包括农村集体土地所有权和集体土地使用权等土地权利的确认、登记和发证工作等，其中农村集体土地使用权包括宅基地使用权和集体建设用地使用权等。由于我国农村土地产权制度的情况比较特殊，故土地确权工作是我国农村现代化过程中的农地流转、土地抵押贷款、农地征收及退出等相关工作的重要前提。

农村宅基地，是指农村的农户或个人用作住宅(基地)而利用和占有的农村集体土地，农民无需交纳任何土地费用即可取得，具有福利性质和社会保障功能，一般不能继承。然而，宅基地上建成的房屋，则属于村民个人财产，可依法继承。因此，村民只有宅基地的使用权，而没有所有权。根据《中华人民共和国土地管理法》，宅基地包括“已经建设房屋的土地、建过房屋但已无上盖物或不能居住的土地以及准备建房用的规划地三种类型”。农村宅基地确权，就是对农民使用、占有的宅基地进行所有权、使用权与其他权利的确认和确定。在我国进入社会主义新时期，农地制度改革进程加快推进，宅基地确权作为农地制度改革的基石，其与耕地确权一样，通过权利明晰和权利分离方式，实现宅基地“三权分置”，即所有权、资格权和使用权的分离，进而实现农村土地社会保障功能与经济效用功能分离，最终促进公平与效率的统一。

我国开展土地确权时间较晚，且中间也曾停滞不前(1993年以后)。因此，做好我国农村土地确权工作，不仅是一项由来已久的重要任务，而且也是一项十分艰巨的改革任务。2016年中央一号文件指出，“要深化农村集体产权制度改革，到2020年基本完成土地等农村集体资源性资产确权登记颁证……稳定农村土地承包关系，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，完善‘三权’分置办法”。可见，中央政府将农地确权工作和“三权分置”上升到了国家战略高度，因为耕地和宅基地均是农民的生存之本，关系着我国农村社会的发展稳定。

笔者认为，宅基地确权不但有助于加速农地流转、破除农民的资本约束，而且更是“三权分置”政策得以实施的基础前提。推进宅基地“三权分置”改革，其目的就是落实宅基地集体所有权、保障农户宅基地资格权以及适度放活宅基地使用权。宅基地“三权分置”是

我国的一项理论和实践创新，它不但强调了农户对于宅基地占用的资格权，同时也创新性地允许宅基地使用权的适度放开，为未来农村租赁住房的推出和集体建设用地的盘活创造条件。

农村宅基地对于农民而言，是他们生存、成长的地方，即使一部分农民离开了农村到城里就业，祖辈和父辈留下来的宅基地仍然是广大农民的心灵寄托。宅基地确权既契合了农村这种传统的观念，也是打破城乡二元体制隔阂、消除户籍制度对城乡社会资源分割的尝试。据不完全统计，目前，我国已有北京、上海、山东、福建、江苏等30个省份出台了取消农村户口的政策文件。这意味着国家在全面取消农业户口之前，要给予农民群体一个平等的身份和待遇，待宅基地确权正式完成之后，户籍改革可以按部就班地进行，届时城乡资源矛盾可以迎刃而解。可见，宅基地确权不仅是破除农民资本约束的良药，也是国家推行户籍制度改革的一项重要物质保障，故宅基地确权对农民群体具有特殊意义，并且对我国农村土地资产的盘活、利用，对农村土地流转市场和租赁市场的形成具有探索意义。

总体而言，农村宅基地确权之后的“三权分置”，在保障农民宅基地资格权的前提下，适度放开农村宅基地使用权，可以充分体现国家赋予农民更多的“土地红利”，进而通过农村宅基地标的，平衡城乡土地资源的分配和管理，加速推动我国城镇化进程。综上分析，“三权分置”背景下农村宅基地确权的路径是，通过权利明晰的确权工作划分宅基地的“三权”，从土地的供给端逐步推进集体土地入市，政府将不再垄断住房供应市场，而渠道单一的商品房建设用地也将被集体土地租赁住房形式有效补充。这样既可以平衡人口流动、减弱户籍制度对城乡资源的固化效应，同时又可以释放更大的土地“制度红利”。可见，作为“三权分置”载体的宅基地确权意义之重大。

## 农村宅基地确权过程中典型案例剖析

我国农村土地确权步骤不近统一，且一地区也很少出现宅基地与其他类型土地同时确权的情况。2014年中央一号文件指出，“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”。因此,中央政府对于宅基地确权的态度十分清晰,即通过确权这种权利清晰的方式,逐步使宅基地进一步具备资产的灵活性,保障农民的财产权,并可以有效解决农民面临的资本约束。根据笔者对多省的调研,耕地确权在诸多地区均早于宅基地确权,且宅基地在确权过程中,往往会出现各种纠纷问题。此外,根据不同地区经济发展的差异,宅基地确权中出现的问题也各不相同。首先是关于小产权房是否确权的问题;其次是关于宅基地确权中引发的纠纷问题;第三是关于宅基地确权工作的形式化问题。因此,妥善处理宅基地确权中的这些典型问题,不仅关系着“三权分置”政策能否顺利推行,而且也关系着我国农村社会的长期稳定。

#### (一) 关于小产权房是否确权的问题

小产权房是我国农地制度框架下的特殊产物,它是指建设在农村集体土地上并向集体经济组织以外的成员销售的房屋,是农村社会主体在经济社会整体转型中发生的自发行为,其产生和发展具有十分典型的经济和社会背景。小产权房多数出现在经济发达地区,由于级差地租极为明显,特别是北京、上海、深圳等一线城市,房价已经相当高的情况下,住房矛盾进一步尖锐化,于是市郊就出现了数量较多的小产权房,其售价较“大产权”房相差较大。随着城镇化进程的进一步加速,以及确权工作接近尾声,小产权房问题日益凸显。实际上,农民在集体土地上建设房屋,并未缴纳土地出让金等费用,其产权证并非是由国家房产管理部门颁发的,而是由乡政府或者是村委会颁发的,“小产权房”也叫“乡产权房”。其实乡镇政府发证的小产权房产,并没有真正意义的产权。这种房屋没有国家颁发的土地使用证和预售许可证,且购房合同也没有在房管局备案。因此,购买小产权房所获得的“产权证”不是合法的产权证。

早在2012年8月,国土资源部办公厅、住房城乡建设部办公厅就联合发布《关于坚决遏制违法建设、销售“小产权房”的紧急通知》(国土资电发[2012]98号),通知明确指出,建设、销售和购买“小产权房”均不受法律保护。《宪法》第10条第4款、《物权法》第151、

153条、《土地管理法》第43、44、60—63条、《城市房地产管理法》第9条等法律中,也都对涉及农村集体建设用地和宅基地建筑房屋问题作出明确规定,而小产权房建设的用地均为集体土地,大多数占用的是集体建设用地(含宅基地),有的甚至还是农用地。因此,虽然宅基地“三权分置”的趋势是集体土地入市,从而平衡住房供地来源的渠道单一问题,但就法理而言,小产权房是不应进行确权的,因为它本身就没有受法律保护“的产权”。综上分析,在宅基地确权的大背景下,政府主管部门在解决小产权房问题时,需要对各方利益诉求进行协调,尽量避免出现纠纷和矛盾发生。

深圳市的案例可为各地小产权房问题提供一个借鉴。目前,深圳市正在推动对宅基地确权工作。深圳市区面积较其他一线城市小得多,人地矛盾突出,高企的房价驱使小产权房建筑面积不断增大。早在2011年,深圳市小产权房建筑总面积就达到4亿平米以上,占整个深圳市总建筑面积的49%以上。如果单纯依照法律规定,在宅基地确权过程中对小产权房不予确权,那么势必会引发各种不确定的纠纷和社会矛盾。但是,如果一旦对小产权房予以确权,给予与商品房相同的权利,那么一定会对房地产市场产生剧烈的波动,以及大量投机资本涌入农村宅基地。因此,在农村宅基地确权过程中,需要各级政府对具体问题进行分析,不宜盲目采取“一刀切”的做法。

#### (二) 关于宅基地确权中引发的纠纷问题

在农村集体土地确权过程中,纠纷甚至是冲突时有发生,笔者在与农民面对面访谈中,了解到宅基地确权纠纷是农民反映最多的问题。纠纷的直接原因大多是由于农民对农地划分、丈量和分配过程或行为不认同,或是农地利益分配不均或利益受损而引发的,其特点是纠纷数量多、发生频率高,对是否给予确权判断较为困难。换句话说,宅基地确权由于与农民利益密切相关,确权过程中出现的情况多种多样,有的用法律条文也难以判断。

实际上,我国土地管理法等相关法律都规定了农户获得宅基地的具体条件,例如年满20岁的本村村民,由于结婚等原因需要新建房而缺少宅基地的(包括男方到女方落户);外来人口落户本村,成为本集体经济组织成员且没有宅基地的;城镇居民经批准回原籍落户且

无宅基地的；因自然灾害、征地需要及乡镇规划等因素进行搬迁的村民等。与此同时，村民无法获得宅基地使用权的情况，也在我国相关法律条文中有规定，例如年龄未滿20岁；原来的宅基地面积已足够大且能满足分户需要的；村民将宅基地上的建筑物出卖、租赁或改为经营场所等。针对这些情况，有些宅基地将无法进行确权，甚至被收回；还有因权属不清而出现的确权不知“确”给哪一方等，这些情况都是宅基地确权纠纷的突出表现。例如闲置两年以上且房屋荒废未居住的宅基地；户口迁出并非本集体经济组织成员所占的宅基地；私自改变土地用途，在耕地上私自建房的非法宅基地；宅基地边界不清且暂时未能解决的；地上房屋不符合城乡规划或是违章建筑；一户的第二块宅基地等。出现这些情况宅基地将不予确权。然而，很多农民对这些宅基地确权政策并不十分了解，因而就产生了纠纷和冲突。

在调研中，我们搜集到一些有代表性的宅基地确权纠纷案例，例如在A省F县，当地土地管理机构的工作人员向我们讲述了一个很典型事件：该地有一位五保户（女性，未结婚无子女），行动不便（基本无法生活自理），其一位远方表姐（丧偶）便一直住在这位五保户家，照顾她长达八年之久。五保户因病去世后，其远方表姐提出继承其宅基地、住房和耕地，并要求对其确权，理由是五保户生前答应将宅基地和耕地让其“继承”作为对其照顾的酬谢，且八年来一直住在这里，其名下的宅基地由于子女户口迁移到城市、丈夫去世及八年之久没有来住，宅基地已被收回。当地政府却认为，宅基地无法继承，且五保户享受政府提供的经济补助，一旦去世，其名下的宅基地和耕地均需收回。双方争执不下，引发了严重的纠纷。根据法理，这块宅基地的使用权的确不应确权给当事人，但如果宅基地被收回，当事人就会面临经济困难和生存困境。这只是宅基地确权纠纷的一个典型案例，比这个案例更复杂、解决难度更大的纠纷屡见不鲜。因此，在农村宅基地确权过程中，妥善处理“是否确权”或“确权给谁”等纠纷问题，是保证宅基地确权顺利推进的前提条件。

### （三）关于宅基地确权工作的形式化问题

一项政策在执行过程中，最重要的是看其产生的



插图：张超

制度效应，切忌出现形式化问题。农村土地确权是一项关乎我国近一半人口的民生大事，农民视土地为“命根子”，特别是宅基地确权，直接关系到农民房产使用、占有等多项权利的划分和确定。因此，在确权过程中，不但要妥善解决好纠纷问题，更不能拘于政策的条条框框，要真正解决好农民的内生需求问题。笔者认为，宅基地确权的目的是要保护农民的资格权和使用权，这项“政策红利”必须让农民充分地了解。我们在调研中发现，在宅基地确权过程中，一部分农民竟然表示没有听说过“确权”这个词，或者知道在测量宅基地，却不知道这是在“确权”。虽然大部分农民表示知道正在进行“确权”，但至少有一半以上被调查农民表示说不清楚确权的具体内容，即使有很小比例的农民表示“知道宅基地确权的具体内容”，但其答案也过于偏颇甚至是误解。

由此可见，农村宅基地确权工作，在有些地区还停留在下级对上级下达任务的形式化执行上，这必然带来执行的效果参差不齐或上下脱节现象。也就是说，在宅基地确权过程中，可能会出现农民对政策知之甚少，甚至完全不知的情况，更谈不上充分了解国家宅基地确权政策。我们在调研中还发现，与宅基地确权相比，很多农民更为关心农补等“眼看到，手摸得着”的经济收入。因此，在农村宅基地确权过程中，只有让农民充分了解确权政策的实质和好处，才能得到广大农民的积极支持，推动确权工作的顺利完成。

## 稳妥推进农村宅基地确权的政策建议

目前,我国农村集体土地确权已接近尾声,但就整体情况而言,确权工作还存在一些问题,特别是在宅基地确权中出现的前述三大问题,与此同时,农民对国家关于农村宅基地确权政策理解的偏颇问题,在一定程度上都会对农村宅基地确权工作带来影响,也会对宅基地“三权分置”的推行形成障碍。基于这些情况,笔者提出稳妥推进农村宅基地确权的政策建议。

### (一) 妥善处理历史遗留问题造成的宅基地确权纠纷问题

笔者在调查中了解到,在农村宅基地确权过程中出现的一些纠纷,甚至发生的冲突,很多是由于历史遗留问题造成的,比如祖房、祖坟以及事实占用等。这些历史遗留问题是在长期的土地改革、制度变迁、村庄合并以及人口变化等条件催生下而逐步积累起来的。这些宅基地使用权情况极为复杂,所有权更模糊不清,使确权登记工作变得十分困难。因此,在农村宅基地确权过程中,一定要妥善处理历史遗留问题,避免潜在的确权纠纷事件发生。

### (二) 避免各级政府在农村宅基地确权中的形式化问题

笔者在调查中了解到,一些地方在农村宅基地确权过程中存在着形式化的问题。因此,一定要避免各级政府在农村宅基地确权中的形式化倾向。首先,聘请相关领域的农经专家,加强对政府相关工作人员的培训,使政策执行者能很好地理解国家宅基地确权政策。村委会应加大对本村确权工作的宣传力度,村干部要加强与农民的互动沟通(如对农户家庭进行访问),让农民对宅基地确权的目的和好处有深入的了解,增强农民对确权政策的理解。其次,确权执行机构应当审时度势地开展确权工作,综合考虑当地实际情况制定有针对性的方案,根据具体情况具体研究宅基地确权工作细节。

### (三) 重视解决好农村宅基地确权中的小产权房问题

笔者在调查中了解到,农村小产权房的出现和存在,是我国长期的城乡二元结构下农民、地方政府、房地产开发商以及房屋购买者,甚至包括社会游资共同作用的产物,而在房价上涨、住房供需矛盾突出的背景下,农村小产权房的存在有其合理性。因此,在

农村宅基地确权过程中,一定要处理好小产权房所涉及的各方利益,避免“一刀切”式的不予确权,更要避免农民由于确权预期而过度占用农用地或非理性建设小产权房的倾向。在小产权处理过程中,协商是较为有效的办法。地方政府可根据本地小产权房建设的实际情况,按小产权房面积的一定比例进行确权,或者对小产权房进行有效的产权分割(如规定或协商集体占比和农民占比等),也许是解决农村小产权房问题的可行思路。

### (四) 特别关注在农村宅基地确权中的农民内生需求问题

笔者在调查中了解到,很多农民认为宅基地确权之后,权利固定了,但其后代子女没有分到宅基地怎么办?宅基地终究是硬性的刚性需求,即农民的内生需求。笔者认为,政策执行者在推行某项政策时,不但需要让政策受益者了解政策意图和带来的好处,而且政策执行者更需要关注农民的内生需求,这样才能根据需求来调整供给。因此,在农村宅基地确权过程中,要求政策执行者尽可能了解各利益群体的诉求,对政策执行细节实时调整,力争使政策的执行出现帕累托改进的效果,避免出现各利益群体的零和博弈。■

### 主要参考文献:

- [1]王力,于潇.对我国农村土地确权的调研与建议[J].农村金融研究,2016(10):58-61.
- [2]王学龙,杨文.中国的土地财政与房地产价格波动——基于国际比较的实证分析[J].经济评论,2012(4):88-96,144.
- [3]王学龙,于潇,白雪秋.破解城乡差距之困:基于劳动力流转模型的实证分析[J].财经研究,2012,38(8):38-48.
- [4]于建嵘,石凤友.关于当前我国农村土地确权的几个重要问题[J].东南学术,2012(4):4-11.
- [5]于潇.农村确权、制度绩效与农户政策认知——基于典型历史时期的比较研究[J].财政科学,2017(7):19-26.
- [6]李光荣,王力,胡春梅.中国农村土地市场发展报告(2015-2016)[M].北京:社会科学文献出版社,2016:106-128.
- [7]于潇, Peter Ho.非农业户籍会使人更幸福吗[J].统计研究,2016(10):67-74.
- [8]于潇, Peter Ho.房产、土地与农民非农经营行为的选择——基于中国家庭动态跟踪调查数据的实证分析[J].上海财经大学学报,2015(1):65-73.
- [9]于潇,王大威.以土地制度改革破题农村金融困境[J].银行家,2014(2):114-115.

作者单位:王力 中国社科院金融研究所  
于潇 特华博士后科研工作站