

# 农户对宅基地法律制度的认知度调查及政策建议

◎孟昱含 吕军书

**摘要：**我国农村宅基地产权制度自新中国成立至今经历了巨大的历史变迁。根据全国20多个省（市、自治区、直辖市）100多个乡村的“百村调查”得出结论：农户对国家农村宅基地管理政策的认知度较低；农户对保护公民私人财产的《物权法》认知度不高；农户对农村宅基地管理制度改革的期望值较高。政策建议：健全农村宅基地管理法律制度；加强农村宅基地法制宣传教育。

**关键词：**农村宅基地制度；百村调查；认知度；政策建议

## 一、我国农村宅基地制度嬗变及其特征

1949年至今，我国颁布了一系列农村宅基地管理的法律法规及规范性文件，逐步确立了我国农村宅基地使用权制度。宅基地制度也经历了从私有到集体所有，宅基地面积从不受限制到一户一宅、面积限定，宅基地流转从不限制到被禁止的历史变迁。梳理我国农村宅基地使用权的立法历程，大致可以划分为五个阶段。

### （一）新中国成立时期

这个时期的时间跨度主要集中在1949年到1962年，农村土地产权制度随着社会制度的变革而发生变化，处于我国农村宅基地管理制度的萌芽阶段，因此，这一时期关于农村宅基地管理的法律制度相对单一。当时并没有规范的“宅基地”这一术语，相关立法主要集中在农民的房屋及住地（或称之为地基）管理的法律法规中。代表性立法主要有1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》、1950年《土地改革法》、1954年《宪法》、1954年《关于发展农业生产合作社的决议》等。

在这个时期，我国农村宅基地处于私有制阶段。有关农村宅基地的立法和政策都是国家承认宅基地和房屋归农民私人所有，即“房地合一”，并对于农村宅基地的自由流转也没有设置制度性障碍，农户可以自由买卖、转让和租赁等。

### （二）人民公社时期

这个时期的时间跨度大体上集中在1962年到1981年，以人民公社的产生为主要标志，这一时期有关农村宅基地管理立法表现出了鲜明的集体化特征。代表性法律法规主要有1962年《农村人民公社工作条例》、1978年《农村人民公社条例》等。

在这个阶段，初步确立了农村宅基地使用权“一户一宅、房地分离；无偿取得，长期使用”的制度框架。在归属方面，农村宅基地产权制度已由农民私有转变为归集体经济组织所有、农民仅有使用权；在流转方面，由前期的农村宅基地和房屋流转均不做限制到现阶段“房地分离”，即禁止宅基地

使用权流转，却对房屋所有权流转不做限制；同时确立了农村宅基地原始取得的无偿性和使用的无期限性。

### （三）改革开放初期

这个时期的时间跨度大约从1982年到1997年，无论是从立法还是到实践层面都确立了农村宅基地归集体所有、农民使用的宅基地管理制度。代表性法律法规主要有1982年《宪法》、1986年《民法通则》、1986年《土地管理法》，以及1995年国家土地管理局《确定土地所有权和使用权的若干规定》等。

在这一时期，为了规范农村宅基地使用，杜绝宅基地超标使用、移作它用以及随意占用耕地建房的势头，国家还尝试了农村宅基地有偿使用的试点工作，但这一做法很快就被叫停，恢复了农村宅基地由无偿提供、农民无偿使用的社会保障性质。伴随着这一时期国家快速推进工业化、城镇化，大量的农村宅基地由于农村进城务工人员的频繁流动被限制，国家正式确立了农村宅基地使用权回收制度。

### （四）经济转型时期

这个时期的时间跨度大约从1998年到2007年，这一时期我国对农村宅基地使用管理进入严格限制阶段。农村宅基地使用权的取得被严格限定在农村居民，城镇居民禁止在农村购房并取得宅基地使用权。代表性法律法规主要有1998年修订的《土地管理法》和2007年新颁布的《物权法》，以及1999年国务院办公厅《关于加强土地转让管理严禁炒房卖地的通知》、2004年国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》等。

在这个阶段，农村宅基地使用权主要履行的还是社会保障功能，《物权法》确立了农村宅基地使用权的用益物权性质，农村宅基地使用权的确权登记工作也在逐步展开，但是《物权法》对农村宅基地使用权的规定从本质上讲仍缺乏突破性，对于农村宅基地是否可以流转问题也采取了回避态度。

### （五）“三块地”改革时期

这个时期的时间跨度主要集中在2008年以来至今。为提高农村宅基地的利益效率，减缓农村宅基地闲置率不断增大的趋势，国家开始鼓励进城农户退出宅基地或者在集体经济组织内部转让宅基地。代表性法律法规主要有2008年国务院《关于促进节约集约用地的通知》、2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决议》、2014年《国家新型城镇化规划》以及2015年中共中央发布“三块地”改革意见等。

在这个阶段，国家开始探索农村宅基地退出制度改革工作，鼓励和引导进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或者转让宅基地，特别是2015年全国人大授权国务院在北京大兴区等试点县（市、区）暂时调整实施有关法律的规定后，提高宅基地利用效率、纠正一户多宅和超面积占用、宅基地有偿退出成为这个时期改革的重要内容。

二、农户对宅基地管理法律制度的认知度调查

根据研究需要，作者组织调研组先后在全国20多个省（市、自治区、直辖市）100多个乡村进行了实地调查（简称“百村调查”），围绕农户宅基地有偿退出所面临的一些问题展开了问卷调查和农户访谈，共发放问卷3210份，收回问卷3026份。其中，无效问卷146份，有效问卷2880份，有效率约为95.2%。现结合本文研究内容将“百村调查”相关样本数据资料分析如下：

（一）受访农户对宅基地面积政策认知状况

我国《土地管理法》第62条明确规定了“农户宅基地的使用面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准”，鉴于此，各地也根据地方实际，依据人均拥有的耕地面积规定了辖区内的宅基地使用面积。不同的区域内，宅基地的使用面积也有所差别，例如，西部省份与东南沿海省份，平原地区与丘陵地区，城郊区与远郊区等。

可是，在白村调查中，当问到“您知道您所在地区政府规定的每户宅基地使用面积吗？”竟有77%的被访农户表示“不知道”，接着追问“您不知道你家应该使用多大面积的宅基地，那你知道你家的宅基地面积是否超标呢？”，多数被访农户显得很茫然。不可置否，这也是一种“法盲”，是法治社会建设的绊脚石，更是一种潜在的宅基地制度改革阻滞力。当然，也有少数人能清楚地说出政府规定的每户宅基地使用面积。如果不了解当地政府有关宅基地使用面积的限定，如何判断自家宅基地占用面积是否合法？是否合规？怎么去做一个“遵纪守法”的好公民呢？！

表1 农户宅基地面积认知状况

宅基地使用面积	知道	不知道
数量（人）	656	2224
比重（%）	22.8	77.2

（二）受访农户对宅基地制度认知状况

国家土地管理法、地方土地管理法实施条例是政府管理农村宅基地的重要法律法规，也是农户取得、使用、处分宅基地的法律依据，政府必须依法管理，农户同样要依法执行。对于农民来讲，只有全面了解、掌握国家农村宅基地管理的法律法规，才能自觉地依法占用、处分宅基地，并依法维护自己的土地权益。

可是，在百村调查中，竟没有农户能够完全准确地回答出农村宅基地管理政策的具体内容。在我们给出的5个选项中，对于“一户一宅”政策的认知度最高（52.3%），其次是长期使用，禁止买卖，无偿取得，不准抵押，对于“无偿退出”的认知度最低（13.2%），这对于正在以建立农户宅基地退出机制为主要内容的农村宅基地制度改革无疑是一种不利因素。充分说明在农村进行普法教育任重道远，尤其是与农民生活、生产关联性较强的法律法规。

表2 农户对于宅基地政策认知状况

管理政策	一户一宅	无偿取得	长期使用	禁止买卖	不准抵押	无偿退出
数量（人）	1506	786	1242	794	638	380
比重（%）	52.3	27.3	43.1	27.6	22.2	13.2

（三）受访农户对《物权法》认知状况

《物权法》是一部有效保护公民私人财产的法律，其重要原则之一就是对于不同性质的财产权实现“平等保护”，它扩大了民事主体享有的民事权利范围，它极大地有利于各类民事主体的权利保护。“地随房走”原则下，它对于保护农户宅基地，以及宅基地之上的房屋都具有重要意义，它对于人民群众安居乐业以及和谐社会建设都具有重要的现实意义。

可是，在百村调查中，有一半多的农户竟然不知道我国还有一部保护私有财产的《物权法》，只有少数农户（11.3%）对于《物权法》的内容比较了解。对于《物权法》的认知程度这么低，当农户在宅基地退出过程中合法权益受到侵害，怎么能用法律的武器去维权呢！在宅基地及房产被征用时出现的“暴力抗拆”、“以命相搏”事件也就不足为奇了。

表3 农户对《物权法》认知状况

认知《物权法》	不知道	知道一点	比较了解
数量（人）	1466	1088	326
比重（%）	50.9	37.8	11.3

（四）受访农户对宅基地制度改革期望状况

政法传统背景下我国农村宅基地管理制度改革具有必然

性。有学者研究得出结论：我国立法的政法传统集中体现在实事求是和群众路线两个方面，“实事求是”原则要求法律法规必须符合当前已经变化了的实际，“群众路线”原则要求法律法规必须代表广大群众的利益。当现行法律法规已经落后于社会发展的实际时，改革无论从理论上还是实践上都具有可行性与必要性。目前，无论是学界、政界，还是宅基地的使用者农户都认为，我国农村宅基地管理政策已经严重滞后，成为农村宅基地集约节约利用的制约因素，它倒逼农村宅基地管理制度的改革与完善。

广大农户对于未来国家农村宅基地管理制度改革的预期是什么呢？百村调查发现，农户呼声最高的是“自由买卖”，占被访农户的41.7%。他们认为，自己勤劳积累的房产是可以自由买卖的（包括房屋之下的宅地），这样能够增加财产性收入，有效解决生产发展中的资金短缺问题。当然，怀有这种期望者的主要心理还是“宅基地是我家所有，买卖自由天情地义”，对于这种观点要引起重视。在调查组给出的6个选项中，也有26.2%的农户选择了“自愿退出”，与本调查组的研究观点基本吻合。

### 三、简单结论与政策建议

#### （一）综上样本分析，可以得出简短结论：

1. 农户对国家农村宅基地管理政策的认知度较低。了解政策掌握政策是遵守政策的前提，多数农户对于国家农村宅基地管理政策知之甚少将会导致农户在处置自家宅基地时以小家为中心，以利益为导向，可能会出现违背国家农村宅基地管理政策的现象发生。

2. 农户对保护公民私人财产的《物权法》认知度不高。法治社会，法律是民众行为矫正和权益保护之盾。作为一个法盲，当其权益受到侵害时，要么是“归于天命”，要么是“以暴制暴”，根本不会用法律的武器去捍卫。

3. 农户对宅基地管理制度的改革期望值较高。改革就是要突破利益固化的樊篱藩篱，实现权力再调整、利益再分配。与正在进行的农村宅基地有偿退出机制改革相比，农户的预期高于现实存在，为进一步强化改革力度奠定了基础。

#### （二）根据百村调查结论，提出如下政策建议：

1. 健全农村宅基地管理法律制度。法者，治之端也。建立完善的法制体系，做到有法可依，是实现社会有效治理的重要前提。可是，目前在我国《土地管理法》、《土地管理法实施条例》、《物权法》中，涉及农村宅基地管理内容的法条少之又少，更多的是国务院及其土地管理职能部门的一些文件规则，还没有一部专门针对农村宅基地管理的法律，造成了现如今农村宅基地“产权模糊、权能残缺、缺乏退出

机制、法律与政策冲突”等问题，这直接影响到农村建设用地的高效、集约使用，成为农村“三块地”改革的制约因素。因此，建议适时出台《农村宅基地管理法》，弥补宅基地管理立法的空白。

2. 加强农村宅基地法制宣传教育。百村调查显示，受访农户对于农村宅基地管理法律法规认知度比较低的状况，直接影响到了宅基地的依法管理与依法行政。究其缘由，一则受访农户的文化水平偏低是重要方面。百村调查受访农户中，小学及其以下文化程度者占28.5%。在“三块地”改革中，文化程度高者，在自家宅基地退出补偿诉求方面会更加理性，对政府因新农村建设导致宅基地退出的理解度会更高一些，对于政府的拆村并居方略的支持度会更强一些。事实表明，文化程度较高的社会群体更有利于政府公共政策的贯彻执行；二则农村普法宣传教育措施乏力、方式单调。百村调查中，有60%多的受访农户对于当前农村普法教育宣传缺乏认同，传统的普法方式也常被农户所诟病，大家希望在农家书屋多增添一些图文并茂的普法读物，多利用新型媒介（如手机信息、微信平台等）进行有针对性的普法宣传。因此，创新农村法制宣传教育方式和内容，提高依法行政效能，是农村宅基地制度改革不可或缺的途径。

### 参考文献

- [1] 吕军书, 张誉戈. 供给侧结构改革视阈下农户宅基地有偿退出的实现路径——以“百村调查”为样本[J]. 经济体制改革, 2017(1).
- [2] 罗光宇, 欧阳晨. 农村宅基地使用权流转的合法性探析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2013(02).
- [3] 杨天波等. 宪法中土地制度的历史变迁(1949-2010)——基于宪法文本的分析[J]. 时代法学, 2000(1).
- [4] 喻文莉. 论宅基地使用权初始取得的主体和基本方式[J]. 河北法学, 2011(8).
- [5] 孔东菊. 户籍改革背景下农村宅基地退出机制研究[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2014(4).
- [6] 王敏, 诸培新, 张建. 农地流转对农户宅基地退出意愿影响研究——基于江苏省855户农户的调查结果分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2016(4).
- [7] 楚德江. 农地承包权与宅基地使用权退出机制创新研究[M]. 北京: 中国出版集团, 北京: 世界图书出版公司, 2016年.

●作者单位：河南师范大学三农法律问题研究中心  
河南 新乡 453000