

习近平关于农村宅基地问题的重要论述 与宅基地制度改革*

王爱云

(中国社会科学院当代史研究所,北京 100009)

关键词: 农村宅基地; 宅基地制度改革; 习近平重要论述; “三权分置”

摘要: 习近平总书记对宅基地制度改革高度重视, 多次发表重要论述, 为新时代宅基地制度改革提供了根本遵循和行动指南。新时代宅基地制度改革, 主要围绕集中整治农村宅基地使用乱象、探索宅基地“三权分置”具体实现形式、探索实行宅基地有偿使用制度、探索建立农户宅基地自愿有偿退出机制以及盘活利用闲置宅基地和闲置农房展开。在短短10年间, 宅基地制度改革取得一系列积极进展, 推动宅基地与“三农”的关系发生了历史性变化。宅基地由保障居住的生活资料转变为增加农民财产性收入的生产资料, 成为助力现代新型农业发展的有力要素, 成为推动乡村振兴的持久动力。

中图分类号: F301.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-2435 (2025) 06-0001-09

Xi Jinping's Important Discourse on Rural Homestead Issues and the Reform of the Homestead System

WANG Aiyun (Institute of Contemporary History, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China)

Keywords: rural homestead; reform of the homestead system; Xi Jinping's important discourse; the separation of three rights

Abstract: General Secretary Xi Jinping attaches great importance to the reform of the homestead system and has delivered a series of important discourses that provide fundamental guidance for its implementation in the new era. The reform has primarily focused on rectifying irregularities in the use of rural homesteads, exploring the specific implementation forms of the "separation of three rights" (ownership, qualification and use right), piloting the paid-use arrangements, establishing mechanisms for farmers' voluntary compensated withdrawal, and activating and utilizing idle homesteads and vacant rural houses. Within just a decade, notable progress has been achieved, bringing about a historic transformation in the relationship between homesteads and the broader the "Three Rural" issues (issues concerning agriculture, rural areas and farmers). Homesteads have evolved from means of subsistence for housing security into productive assets that enhance farmers' property income. They have thus emerged as a vital factor in advancing modern agriculture and as a lasting driver of rural revitalization.

农村宅基地是农民用于建造住宅及其附属设施的福利性集体建设用地。农村宅基地制度改革事关农民切身利益, 事关农村社会稳定和发展大局, 是深化农村改革的重要内容。党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央对宅基地制度改革高度重视。习近平总书记多次发表重要论述, 仅《习近平经济文选》第一卷中就有5篇著作专门论述宅基地问题。这些重要论述为新时代宅基地制度改革提供了根本遵循

*基金项目: 国家社会科学基金重点项目“精神谱系视域下脱贫攻坚精神研究”(22AZD076)

作者简介: 王爱云, 研究员, 博士生导师, 主要研究方向为党史国史研究理论与方法、海外中国学等。

和行动指南。2013—2025年,连续13年中央一号文件均强调要改革完善农村宅基地制度,全国大部分省份都对宅基地制度改革工作进行部署。新时代农村宅基地制度改革的深入推进,促进了宅基地与“三农”的关系发生深刻的历史性变革。

一、新时代农村宅基地问题的历史背景

改革开放以后,农村改革推动农村经济社会发展取得重大成就,农民生活发生天翻地覆的变化,农村出现了建房热。然而,在农民建房过程中,宅基地分配和使用出现了种种乱象,成为农村面临的一大难题。与此同时,随着农村劳动力向城镇持续转移,大量宅基地空置,土地资源浪费现象严重。尽管改革开放新时期,党和国家对宅基地乱象进行了治理,但因治理机制不完善,一些问题没有得到根治,到了新时代,宅基地问题仍然时有发生。

(一) 乱批乱占宅基地

长期以来,农村宅基地主要实行农户申请、乡镇审批的制度,由于很多地方对于村庄建设缺乏规划、管理工作没有跟上,造成农村乱批乱占宅基地的问题比较突出。有的宅基地审批不严谨,造成批准面积超出所规定的标准。有的虽经批准,按标准面积建造宅院,但是私自将预留的公用土地纳入自己的宅院,造成实际上超标占地。部分农户通过任意分户、未批强占等方式违规建房,造成“一户多宅”现象。有的私自在承包地、自留地里建房,从而乱占滥用了大量耕地。

自20世纪80年代开始,党和国家出台一系列法规政策,采取规范宅基地审批手续、收取宅基地超占有偿使用费、发放宅基地使用证、清理超占宅基地等措施,对乱批乱占宅基地问题进行了集中整治,取得了一定成效,有效遏制了农民对于宅基地的不合理需求,使得农村宅基地的无序扩张态势得到控制。但是由于一些工作不到位,如为减轻农民负担取消了宅基地超占费,宅基地体量大且权属纠纷多,宅基地确权登记发证工作难度大等,造成乱批乱占宅基地问题没有得到根治。

(二) 城镇人口非法购买农村宅基地

人民公社时期,党中央就规定社员的宅基地归生产队集体所有,一律不准买卖。1982年宪法以根本法的形式确定了宅基地的集体所有权,规定任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租宅基地。然而,改革开放以后农村出现了不少把宅基地卖给城镇居民的现象。一是有些农村干部法制观念淡薄,把宅基地作为兴办集体事业的资金来源进行出卖。二是有的农民为了谋取经济利益把自己的宅基地卖给城镇居民。城镇居民买卖宅基地,不仅侵占了农民的利益,甚至加剧了城乡之间的资源不均。

改革开放新时期,党和国家出台一系列法规政策,严禁农村集体组织和农民出卖宅基地,严禁城镇人口购买农村宅基地。然而,这些法规政策对城镇居民购买宅基地建房后如何处罚没有予以规定,于是仍然有一些城镇居民到农村购买宅基地建房,或者以购买农民房屋的方式变相购买宅基地。21世纪初,很多地区出现了村集体或乡镇政府违法建设、违规出售给城镇人口获得创收的“小产权房”,“卖得欢,买得更欢”的乱象一度成为“小产权房”交易的真实写照。自2009年开始,国土资源部和一些地方开展了对“小产权房”的清理整治,但是由于缺乏长效治理机制,没有实现标本兼治,城镇人口非法购买农村宅基地这一问题并没有真正得以解决。

党的十八大以后,农房和宅基地在城乡之间私下买卖的现象仍然存在,有些城镇人员和农村居民私下签订协议,私自进行宅基地和房屋的转让和买卖。有些地方未能妥善处理好人才下乡和宅基地管理利用的关系,为了让退休干部或返乡入乡创业人员能定居,部分地区通过所谓的“特殊资格权”“村民决议”等方式,变相为回乡退休干部等非集体经济组织成员分配宅基地。这种行为不仅违背了宪法和土地管理法关于农村集体经济组织成员才能享有宅基地使用权、城镇居民和退休干部不能到农村申请取得宅基地的相关规定精神,而且破坏了农村基层治理的公平性,还可能滋生权力寻租和利益输送。

（三）宅基地闲置浪费

随着城镇化进程的推进，农村劳动力向城镇转移规模持续增加，农村地区出现大量宅基地闲置浪费现象，甚至出现“空心村”问题。据调查，2018年，全国约10.7%的宅基地处于闲置状态。^①究其原因，一方面许多农民将宅基地视为家庭私有的重要财产，即使不再居住，也不愿意轻易退出或转让；另一方面，长期以来宅基地禁止出卖，宅基地上的农房只能转让给同村集体组织成员，缺乏畅通有效的流转渠道。这样，全国很多农村宅基地呈现了“人走了，地退不出，钱进不来”的局面。

宅基地的闲置，产生一系列不利影响。一是导致农村土地资源得不到有效利用，浪费了大量土地资源，直接影响了农村经济的发展潜力。二是影响了农村社会的活力，越来越多的年轻人不愿意留在村里，农村地区的人口结构发生变化，老龄化问题日益严重。三是加剧了农村的萧条衰退，给农村治理带来困难。

总之，农村宅基地所存在的这些乱象和问题，如果得不到有效解决，无疑不利于新时代乡村振兴的顺利推进。

二、习近平总书记关于农村宅基地重要论述的主要内容

习近平总书记高度关注农业农村农民问题。2003年，他在担任浙江省委书记时，就在广泛深入调查研究的基础上，亲自谋划、亲自部署、亲自推动“千村示范、万村整治”工程。在这一过程中，为了解决村庄拆并难、旧房拆除难、宅基地置换难等问题，浙江率先探索农村“三权到人（户）、权随人（户）走”改革^②，加快推进了宅基地的确权、登记、颁证等基础性工作。新时代，习近平总书记把乡村振兴作为实现中华民族伟大复兴的一项重大任务来抓，对于农村宅基地问题予以高度重视，对于乡村振兴中如何开展宅基地制度改革进行深度思考，在多届中央经济工作会议、中央农村工作会议及多次农村考察中，就宅基地问题作出一系列重要论述。

（一）批评农村宅基地方面存在的乱象

2017年12月28日，习近平总书记在中央农村工作会议上分析农村建设和乡村治理方面存在的问题时，多次提及农村宅基地问题。他批评农村普遍存在的宅基地闲置导致农村的萧条衰退，指出：“一些村庄缺人气、缺活力、缺生机，到村里一看，农宅残垣断壁，老弱妇孺留守，房堵窗、户封门，见到的年轻人不多，村庄空心化、农户空巢化、农民老龄化不断加剧。农民形容这种现象为‘外面像个村，进村不是村，老屋没人住，院荒杂草生’。”他批评农村乱批乱占宅基地影响农村基本面貌，指出：“一些村庄建设没规划、没秩序、没特色，宅基地违规乱占、农房乱建，有新房没新村，有新村没新貌。”习近平总书记强调不能任由宅基地闲置现象继续发展，不能任由农村出现衰退局面，指出：“农村闲置农房放在那里任其破败是一个大问题，利用起来却是一笔大资源”，“如果只顾一头、不顾另一头，一边是越来越现代化的城市，一边却是越来越萧条的乡村，那也不能算是实现了中华民族伟大复兴。我们要让乡村尽快跟上国家发展步伐”。^③

（二）“探索盘活用好闲置农房和宅基地的办法”

党中央在部署实施乡村振兴战略顶层设计时，坚持新型城镇化和乡村振兴两手抓。在这种视野下，习近平总书记提出盘活用好农村闲置宅基地和农房。2017年12月18日，习近平总书记在中央经济工作会议上指出：“探索盘活用好闲置农房和宅基地的办法，激活乡村沉睡的资源。”^④

① 魏后凯、黄秉信主编：《中国农村经济形势分析与预测（2018-2019）》，社会科学文献出版社2019年版，第233页。

② “三权”就是农民土地承包经营权、农户宅基地用益物权、农民对集体资产股份权，浙江通过确权、登记、颁证等工作将权利量化到人（户），并在此基础上探索“权随人走”“带权进城”的具体办法，在保障农民权益基础上，推进“人的城镇化”。

③ 习近平：《习近平经济文选》第1卷，中央文献出版社2025年版，第465-466、476、467页。

④ 中共中央党史和文献研究院编：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，中央文献出版社2019年版，第38页。

习近平总书记从两个方面提出探索盘活用好闲置农房和宅基地的原则。一方面,维护好进城落户农民的宅基地使用权,将农民的户口变动与宅基地使用权等“三权”脱钩,以调动广大农业转移人口进城落户的积极性,让农民放心进城,加快推进农民工市民化。^①另一方面,清除阻碍要素下乡的各种障碍,让资本、技术、人才等要素向乡村流动,为乡村振兴注入新动能,“这方面的政策可以重点结合发展乡村旅游业适当放活一些”。^②

(三)“探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’”

长期以来,宅基地是农村“三块地”^③的重要组成部分,农村宅基地制度主要保障集体所有权和农民的使用权,即“集体所有、成员使用,一户一宅、限定面积,无偿分配、长期使用”,使宅基地成为农民的基本生活资料。但是这种制度安排,阻碍了宅基地的流转流通,扼杀了宅基地的财产属性,使其成为“沉睡的资产”,还引发了宅基地资源闲置、“小产权房”交易等一系列社会问题,成为制约乡村发展的瓶颈。要从根本上破解农村宅基地闲置以及乱批乱占宅基地的难题,就要从保障农户宅基地用益物权入手。

随着农村承包地“三权分置”改革的推进,习近平总书记提出了探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”的根本思路。2017年12月28日,他在中央农村工作会议上指出:“要完善农民闲置宅基地和闲置农房的政策,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。”^④2022年12月23日,习近平总书记在中央农村工作会议上的讲话进一步提出宅基地“三权分置”改革的基本原则,即:“要稳慎推进农村宅基地制度改革试点,聚焦保障居住、管住乱建、盘活闲置,在试点中不断探索完善集体所有权、农户资格权、宅基地使用权等权利内容及其分置的实现形式。”^⑤

(四)农村宅基地改革要守住底线

长期以来,宅基地和住房是农民的基本生活资料,是农民安身立命之本,更是农村社会稳定的重要基石。因此,宅基地改革要防范各类风险。习近平总书记多次提出农村宅基地改革要守住底线。2020年6月30日,他在主持召开中央全面深化改革委员会第十四次会议时,强调深化农村宅基地制度改革要守住三条底线,即“坚决守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损这三条底线,实现好、维护好、发展好农民权益”。^⑥

坚决守住土地公有制性质不改变的底线,是指坚持宅基地的集体所有权,适度放活宅基地和农民房屋使用权。坚决守住耕地红线不突破的底线,是指坚决遏制农村乱占耕地建房行为,进一步完善宅基地审批管理。坚决守住农民利益不受损的底线,是指无论宅基地使用权流转还是宅基地退出,都不能强迫农民,要尊重农民自愿,把选择权、决定权交给农民。

(五)“农村宅基地制度改革要稳慎推进”

农村宅基地总面积很大,超过农村集体经营性建设用地和城镇建设用地之和。宅基地涉及2亿户农民^⑦,包含的利益关系十分复杂。农民对宅基地权利看得非常重,即使进城后宅基地闲置,也不愿轻易退出。

因此,在涉及宅基地这样重大财产权益上的改革,习近平总书记强调要稳慎推进。2018年12月19日,他在中央经济工作会议上指出:“农村宅基地制度改革要稳慎推进,拓展改革试点,丰富试点内

① 中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于“三农”工作论述摘编》,第46页。

② 习近平:《习近平经济文选》第1卷,第476页。

③ 农村“三块地”,指农村承包地、宅基地、集体经营性建设用地。

④ 习近平:《习近平经济文选》第1卷,第476页。

⑤ 习近平:《加快建设农业强国 推进农业农村现代化》,《求是》2023年第6期。

⑥ 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十四次会议强调依靠改革应对变局开拓新局 扭住关键鼓励探索突出实效》,《人民日报》2020年7月1日,第3版。

⑦ 丁怡婷:《全国50多万行政村有超2亿户自建房,住建部——排隐患 建规范 强监管》,《人民日报》2022年1月24日,第13版。

容。”^①农村宅基地制度改革改不好、改得过急，都可能给社会稳定带来风险。

（六）严禁城镇人口下乡购买宅基地

我国宪法、土地管理法均规定宅基地属于农村集体所有、农民仅享有使用权，宅基地使用权的取得与农村集体经济组织成员身份直接挂钩，其他身份成员无法通过购买获得合法权益。城镇居民不具备农村集体经济组织成员身份，如果允许其购买宅基地，将直接突破法律对资格权的界定，导致制度性失衡。

改革开放新时期，我国就出现城镇人口购买“小产权房”的前车之鉴。党的十八大以后，鼓励城镇人口返乡下乡创业创新，促进农村一二三产业融合发展，在这种情况下，一些人又试图利用下乡之际购买宅基地。2017年12月28日，习近平总书记高瞻远瞩，强调“城里人到农村买宅基地这个口子不能开，按规划严格实行土地用途管制这个原则不能突破，要严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆等”。^②

农村宅基地制度改革事关农村社会稳定和发展大局，是深化农村改革的重要内容。习近平总书记关于宅基地问题的重要论述，为新时代宅基地制度改革提供了根本遵循，促进了改革的健康推进。

三、农村宅基地制度改革取得积极进展

党的十八大以来，农村宅基地制度改革稳步推进。自2015年启动宅基地制度改革试点，宅基地制度改革工作共经历三个阶段。第一阶段从2015年到2020年5月，为试点探索阶段。第二阶段从2020年6月至2023年，为制度框架完善阶段。第三阶段从2024年至今，为深化改革和全面推进阶段。随着改革的推进，在强化宅基地管理和探索宅基地“三权分置”、宅基地有偿使用制度、宅基地自愿有偿退出机制等一系列问题上取得了积极进展。

（一）集中整治农村宅基地使用乱象

针对宅基地方面存在的乱象，国务院及有关部门采取有力措施，加强宅基地管理。一是集中整治农村违法违规乱占耕地建房问题。2020年7月，国务院召开电视电话会议，部署开展农村乱占耕地建房存量问题专项整治工作。2020年7月，自然资源部、农业农村部印发《关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》，以“零容忍”的态度开展农村乱占耕地建房专项整治。2020年9月，自然资源部会同有关部门制定《农村乱占耕地建房问题摸排方案》，要求各地对包括农民住房建设占用耕地的存量问题开展摸底排查，进行分类认定分步处置。各地都有效开展了整治工作，拆除了一批农村违法占用耕地所建房屋。

与此同时，有关部门从空间规划、用地指标等方面保障农民建房用地合理需求，疏堵结合解决农村乱占耕地建房问题。2019年5月，自然资源部印发《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》，要求地方在编制村庄规划过程中，合理确定宅基地规模，划定宅基地建设范围，严格落实“一户一宅”。2020年7月，自然资源部、农业农村部发出《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》，对农民住宅建设用地从空间规划、用地指标、耕地占补平衡等方面作出明确规定，强调充分尊重农民意愿，不得强制农民搬迁和上楼居住。

为了杜绝出现新的乱批乱占宅基地现象，新时代不断完善宅基地申请审批管理机制。2019年，农业农村部、自然资源部印发《关于规范农村宅基地审批管理的通知》，进一步明确农民申请、村级审查、乡镇审批的宅基地审批流程。在工作机制上，建立健全“部省指导、市县主导、乡镇主责、村级主体”的农村宅基地管理机制。在审批环节上，要求乡镇政府探索建立一个窗口对外受理、多部门内部联动运行的农村宅基地用地建房联审联办制度。在监督环节上，加强对宅基地申请、审批、使用的全程监管，全面落实“三到场”要求；指导村级组织完善宅基地民主管理程序，探索设立村级宅基地协管员。在执法

^① 习近平：《习近平经济文选》第1卷，第556页。

^② 习近平：《习近平经济文选》第1卷，第476页。

环节上,要求各地依法组织开展农村用地建房动态巡查,及时发现和处置涉及宅基地使用和建房规划的各类违法违规行为。

二是整治“小产权房”,严禁城镇人口下乡购买宅基地。党的十八大以后,各地加强了对“小产权房”的整治力度,重拳出击,查处、拆除历史遗留“小产权房”,坚决遏制和杜绝新的“小产权房”出现。2013年11月22日,国土资源部办公厅、住房城乡建设部办公厅发出《关于坚决遏制违法建设、销售“小产权房”的紧急通知》,对在建、在售的“小产权房”坚决叫停,严肃查处并坚决拆除一批,教育一片,发挥警示和震慑作用。2025年中央一号文件再次强调“不允许城镇居民到农村购买农房、宅基地,不允许退休干部到农村占地建房”。^①

三是推进“空心村”治理,促进闲置宅基地活化利用。2018年,中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,在政策上加强对村庄搬迁撤并工作的引导,明确提出对“人口流失特别严重的村庄”,可以通过“农村集聚发展搬迁等方式,实施村庄搬迁撤并”,“搬迁撤并后的村庄原址,因地制宜复垦或还绿,增加乡村生产生态空间”。规划强调村庄撤并“必须尊重农民意愿并经村民会议同意,不得强制农民搬迁和集中上楼”。^②在实践中,许多地方将区位条件一般、发展机会有限的“空心村”纳入搬迁撤并、拆旧复垦的范围,腾退的宅基地复垦为耕地;对于有发展机会的“空心村”,采取填充、发展、开发等多种模式进行改造。在这一过程中,农户自愿申请,可将宅基地使用权退回村集体,享受宅基地退出补偿;在保留宅基地权益条件下,农户可自愿申请拆除宅基地上所有附着物,享受拆除地上附着物一次性补偿;农户也可以将闲置民居流转给企业开发民宿旅游项目,享受民居流转企业补贴,并通过房屋入股、租赁等方式增加收入。

(二) 探索宅基地“三权分置”具体实现形式

土地是发展之基、民生之本、农业之资、农民之根。以习近平同志为核心的党中央提出探索宅基地所有权、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、适度放活宅基地使用权,主要目的就是让农民在无失地之忧的前提下将闲置的宅基地变成财产性收入。

探索宅基地“三权”分置具体实现形式,首先需要对农村土地、房屋进行统一的不动产登记,对农村宅基地和集体建设用地使用权以及房屋所有权进行确认和保护。改革开放新时期,很多地方按照法律法规和政策要求开展了宅基地确权登记工作,颁发了诸如宅基地使用证、房屋产权证等,但是宅基地与房屋没有一体登记。2014年实施不动产统一登记后,2014年、2016年国土资源部等部门制定出台《关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地确权登记发证工作的通知》《关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》等多个文件,指导各地做好房地一体的宅基地使用权确权登记颁证工作。2020年,自然资源部印发《关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知》,指导各地积极化解“一户多宅”等疑难问题,扎实推进宅基地使用权确权登记发证工作,力争2020年年底基本完成这项工作。^③2023年,自然资源部发出《关于持续推进农村房地一体宅基地确权登记颁证工作的通知》,进一步指导推进宅基地确权登记工作。然而,由于全国宅基地数量大、情况复杂,到2025年全国约七成宅基地完成登记发证,国家不动产登记数据库已汇交宅基地登记数据1.7亿多条。^④

在宅基地确权登记的基础上,进一步探索宅基地使用权流转制度。宅基地使用权流转方式包括转让

① 《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见(2025年1月1日)》,《人民日报》2025年2月24日,第1版。

② 《中共中央 国务院印发〈乡村振兴战略规划(2018—2022年)〉》,《人民日报》2018年9月27日,第1版。

③ 对于权属争议未解决的、一户多宅不符合分户条件的多宅部分、一户一宅超出规定面积范围外的、非本村户宅基地和房屋无继承或合法批准手续的、城镇居民购买和建设小产权房的、不符合土地利用总体规划、乡村建设规划的、无合法来源未按时提供登记材料或提供登记材料不齐全的等宅基地能否确权登记,2020年7月22日,自然资源部印发了《宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作问答》,进行了详细的规定。

④ 常钦:《房地一体宅基地确权登记扎实推进,全国约七成宅基地发证——本产权证带来农村大变革》,《人民日报》2025年6月30日,第2版。

和出租，须在本集体经济组织内部进行。各地结合实际，积极探索建立宅基地集体内部流转机制，明确农民宅基地可以按照自愿、有偿的原则，以转让、出租等方式在集体经济组织内部流转，增加财产性收入。例如，上海市奉贤区通过租赁形式将宅基地使用权流转村集体，由村里将宅基地进行就地完善、就地改造、就地提升，镇级层面以“一庭院一总部”的标准进行统筹开发，并相应给予村民经济报酬。六墩村每户200平方米的宅基地，每户村民流转租金约9万元/年；以租期10年计算，每户村民将获得稳定收入90万元以上。^①

（三）探索实行宅基地有偿使用制度

为解决集体成员超占宅基地和非集体成员占用宅基地等历史遗留问题，保障宅基地使用的公平性和增加集体收入，新时代宅基地制度改革中探索实行了一定条件下的宅基地有偿使用制度。试点地区在优化农村居民点布局、规范完善并严格执行宅基地面积标准的基础上，对因历史原因形成超标准占用宅基地和“一户多宅”现象，以及非本集体成员通过继承房屋或其他方式占有和使用宅基地的状况，探索由农村集体经济组织主导下的有偿使用制度。宅基地有偿使用费通常由村集体经济组织负责收取，纳入村集体资产统一管理使用。

例如，2021年8月，安徽省泗县人民政府公布的《泗县农村宅基地有偿使用指导办法（试行）》，规定：“结合泗县实际，有下列情形之一的，实行宅基地有偿使用：（一）每户宅基地使用面积最高不得超过220㎡，对超出部分实行有偿使用；（二）对一户多宅面积超出220㎡的超出部分实行有偿使用；（三）本集体经济组织成员因继承、受赠或其他合法方式使用的宅基地，对原有宅基地合计面积超过220㎡的超出部分实行有偿使用；（四）对非本集体经济组织成员通过继承或其他方式合法占有的宅基地实行有偿使用；（五）使用宅基地用于生产经营活动的。”^②

（四）探索建立农户宅基地自愿有偿退出机制

伴随城镇化的快速推进，进城务工并落户的农民数量在逐年增加，闲置的宅基地也在增加。这样，允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地就成为必要的政策抉择。宅基地的自愿有偿退出，旨在推动城乡一体化发展，改善农村居住环境，提高农民生活水平，同时促进土地资源的合理配置和高效利用。2015年，国家启动了宅基地改革试点，探索宅基地自愿有偿退出机制是其中一项重要内容。到2018年，33个试点县（市、区）腾退出零星、闲置的宅基地约14万户，计8.4万亩左右。2020年9月，农业农村部指导全国104个县（市、区）以及3个地级市启动实施新一轮农村宅基地制度改革试点，进一步深入探索宅基地自愿有偿退出。2019年修订的《中华人民共和国土地管理法》，增加了关于“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地”的条款。2021年修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》进一步规定：“禁止违背农村村民意愿强制流转宅基地，禁止违法收回农村村民依法取得的宅基地，禁止以退出宅基地作为农村村民进城落户的条件，禁止强迫农村村民搬迁退出宅基地。”^③

试点地区坚持依法自愿有偿原则，因地制宜实行合法取得宅基地有偿退出、非法占用宅基地无偿退出，并探索了永久退出、暂时退出（退出宅基地使用权、保留农户资格权）等多种退出方式，以及产权置换、货币补偿、“以房养老”等多种补偿方式，由农户结合自身需要选择适当方式，让宅基地使用权退得出、有收益。中国社科院一项全国调查显示，对闲置宅基地有偿退出时的补偿方式，58.46%的农民选择货币，32.31%的农民选择房屋置换，9.23%的农民选择换城镇社保或者其他补偿方式。^④

各地注意维护退出宅基地后农民的权益保障。退出宅基地的农民可能面临生活方式的改变，因此需要为他们提供必要的生活保障措施。例如，通过提供就业培训、社会保障等支持，帮助农民顺利融入城

① 《上海奉贤借城市化发展势能带动乡村振兴》（2018-11-14），中华人民共和国农业农村部网，https://www.moa.gov.cn/xw/qg/201911/t20191104_6331186.htm。

② 《泗县农村宅基地有偿使用指导办法（试行）》（2021-08-24），泗县人民政府网，<https://www.sixian.gov.cn/grassroots/25542/157528241.html>。

③ 《中华人民共和国土地管理法实施条例》，《人民日报》2021年8月3日，第15版。

④ 魏后凯主编：《中国乡村振兴综合调查研究报告（2021）》，中国社会科学出版社2024年版，第56页。

市生活。鼓励和支持退出宅基地的农民参与城市经济发展或返乡创业,通过提供政策扶持、资金支持等措施,促进其后续发展。

对于退出的宅基地,在符合国土空间规划和用途管制的前提下,各地探索采取整理、复垦、复绿等方式,对退出宅基地进行有效利用,为农民建房、乡村建设和产业发展等提供土地等要素保障。

(五) 盘活利用闲置宅基地和闲置农房

新时代,整合盘活闲置宅基地,成为一件农民受益、市场欢迎的紧迫任务。在党中央的推动下,各地积极稳妥开展闲置宅基地盘活利用工作。2019年,农业农村部印发《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》,支持农村集体经济组织及其成员采取自营、出租、入股、合作等多种方式盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅。同年,自然资源部印发《关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》,提出鼓励统筹开展闲置宅基地、村庄空闲地、厂矿废弃地以及其他低效闲置建设用地的整理。2021年,住房和城乡建设部会同农业农村部、国家乡村振兴局印发《关于加快农房和村庄建设现代化的指导意见》,提出尽量使用原有的宅基地和村内空闲地建设农房。同年,自然资源部、国家发展改革委、农业农村部印发《关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》,提出在符合国土空间规划前提下,鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用,发展乡村民宿、农产品初加工、电子商务等农村产业。

农村宅基地制度改革试点地区结合实际,探索通过出租、转让、互换等多种方式流转宅基地使用权,积极稳妥盘活农村闲置宅基地和闲置农房,发展符合乡村特点的新产业新业态,带动人、业、钱等要素向农村流动,激发乡村内生动力。

有些地方利用闲置住宅发展符合乡村特点的休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验、创意办公、电子商务等新产业新业态,发展农产品冷链、初加工、仓储等一二三产业融合发展项目。例如,安徽省18个县(市、区)自2020年开始开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用试点示范工作,因地制宜、因村施策,仅用一年就盘活利用闲置宅基地420.3万平方米,闲置住宅4350幢,吸纳社会资本13.99亿元,带动农民就业9376户,村集体经济收入增加3192万元,21026户农民增加财产性收入6735.75万元。^①

有些地方采取整理、复垦、复绿等方式,开展农村闲置宅基地整治,依法依规利用城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市等政策,为农民建房、乡村建设和产业发展等提供土地等要素保障。例如,宁夏中卫市沙坡头区宣和镇、永康镇等南山台地区,探索通过“整治整理、复垦复绿”等方式盘活农村闲置宅基地,其中宣和镇累计投资500余万元对369亩废弃农村宅基地及相关低效利用土地进行平整、培肥等,实现耕地占补平衡,整合耕地344亩,建成后可增加年收益40余万元;永康镇徐庄村和永康村对往年集中拆除的60余宗闲置宅基地及周边残垣断壁30余处进行复垦整治,规模约为60亩,复垦出耕地54.16亩,实现城乡建设用地增减挂钩指标23.427亩,经过土地治理已达到耕种条件,通过种植玉米、西瓜等作物,每年为农户增收5万余元。^②

四、农村宅基地制度改革的深刻影响

在习近平总书记关于农村宅基地问题的重要论述指导下,新时代农村宅基地制度改革深入推进,并产生了深刻影响。宅基地作为农村土地要素的作用得以激活显现,宅基地与“三农”的关系发生了历史性变化。

^① 《安徽18个县盘活利用闲置宅基地超420万平方米》(2021-03-01),新华网, http://www.xinhuanet.com/2021-03/01/C_1127153142.htm.

^② 张霞:《沙坡头区盘活利用闲置宅基地变“闲”为宝》(2024-12-03),宁夏回族自治区农业农村厅网站, https://nynct.nx.gov.cn/xwzx/zwdt/202412/t20241203_4747161.html.

（一）宅基地由保障农民居住的生活资料发展为增加农民收入的生产资料

农村宅基地制度改革唤醒农村沉睡的土地资源，宅基地流转拓宽了农民收入渠道，增加了农民收入。一方面，农民通过流转宅基地获得财产性收入；另一方面，参与农村新型经济的农民可获得工资、分红等多重收益，推动农民收入结构从单一的家庭经营性收入向“工资性收入+经营性收入+财产性收入”的转变。例如，浙江省绍兴市实施“闲置农房激活计划”，通过宅基地流转累计激活闲置农房2.5万宗、637.2万平方米，2.5万栋沉睡农房被唤醒，发展为精品民宿、文创空间、康养基地等新业态，带动农户就业43 196人，分别带动村集体、农民年增收5.72亿元、9.46亿元。低收入农户人均可支配收入26 391元，增长10.7%。^①

（二）宅基地成为助力现代新型农业发展的有力要素

各地都有效开展了农村宅基地违法违规占用耕地的整治工作，拆除不少农村违法占用耕地所建房屋。一些地方按照“占新腾旧”的原则开展村庄整治，对农村闲置、废弃、拆除的宅基地进行整理复垦，使其成为可耕地。截至2020年底，全国复垦复绿旧宅基地100多万亩。^②在此基础上，利用宅基地复垦耕地发展现代农业，促进农业规模化与现代化，推动产业升级，提升农业生产效率。例如，甘肃省甘州区党寨镇利用腾退宅基地谋划了有机蔬菜种植基地、肉牛养殖基地、育苗中心、制冰生产线等13个配套项目，使沉睡的宅基地变为活资源。至2023年，该镇已完成高速沿线5个村、339院基本信息摸排和人员、畜禽安置计划制定，已签订拆除协议97户，完成老旧房屋拆除49院。腾退出的土地将用于20万平方米有机设施农业基地、2000头肉牛养殖基地、4万吨制冰生产线、育苗中心等13个配套项目建设。^③

（三）宅基地成为乡村振兴的持久动力

新时代采取开展房地一体宅基地确权登记颁证、规范宅基地审批管理等措施，对乱批乱占农村宅基地问题进行根治。在这一过程中，为解决集体成员超占宅基地和非集体成员占用宅基地的问题，保障宅基地使用的公平性和增加集体收入，很多地方探索实行宅基地有偿使用制度。对于因历史原因形成超标准占用宅基地和“一户多宅”问题，实行由农村集体经济组织主导下的有偿使用制度，从而依法确认农民的宅基地资格权、使用权，进一步促进了农村社会公正与稳定。

很多地方将闲置宅基地和农房改造成特色民宿，吸引了大量城市游客，不仅带动了当地经济发展，还提升了乡村的知名度。例如，贵州省清镇市红枫湖镇大冲村农房闲置率曾高达20%，自2020年起，大冲村依托本地深厚的苗族、彝族、仡佬族等民族民俗文化和丰富的红枫湖湖库生态观光资源，实施“三权”分置宅基地改革，引进了广大城投集团投资建设里查里诺民宿酒店项目，采取党组织引领、村集体、企业、农户共同发力的“1+3”融合模式，盘活闲置农房发展产业，实现了“乡村变景区”“农房变民宿”“院坝变花园”“厨房变餐厅”“农民变房东”的“五变”目标。参与民宿改造的农户，平均每年每户有1.9万元以上的收入，村集体有6.2万元收入。在民宿项目发展初具规模之后，大冲村着力打造了玫瑰园露营基地、梦幻花谷等项目，吸引了无数游客前来休闲玩乐，大冲村从产业发展滞后的村变成了全省乡村旅游重点村。^④这一变革中，宅基地与现代农业、文化旅游业跨界融合日益紧密，大冲村成为农文体旅一体化发展的美丽新农村。

责任编辑：荣 梅

① 《2024年绍兴市国民经济和社会发展统计公报》（2025-07-10），国家统计局绍兴调查队网站，https://zjzd.stats.gov.cn/sx/docg/njgb/202507/t20250710_112981.shtml。

② 国家发展改革委：《“十三五”易地扶贫搬迁：伟大成就与实践经验》，《中国经贸导刊》2021年第15期。

③ 《甘州区党寨镇：“八改”工程奏响项目建设最强音》（2023-09-05），甘州融媒，<https://www.163.com/dy/article/IDTDJEB505509QDQ.html>。

④ 杨维、刘久锋：《闲置农房变民宿 带动农民共致富》，《农民日报》2022年10月12日，第4版。