

# 上海农村宅基地现状问题与对策措施

方志权 张晨<sup>1</sup>

(上海市农业委员会 200003)

**【摘要】**妥善解决上海农村宅基地房屋问题，唤醒农村“沉睡的资本”，激发农村发展的内在动力，必须加强顶层设计，既要与现有的政策法规体系相吻合，积极探索宅基地所有权、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，又要与上海超大城市郊区特点相适应，完善新农村宅基地政策，逐步探索宅基地改革。

**【关键词】**乡村振兴 宅基地 上海农村

**【中图分类号】**:F301.24.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)02-0082-006

近年来，农村宅基地一直是“三农”工作中受到高度关注的热点问题，由于历史遗留问题较多，矛盾症结多而复杂，特别容易引发群众集访。2018年中央一号文件提出“探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’，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”，为深化农村宅基地改革指明了方向。在上海，随着城市化进程的不断加快，农村宅基地财产性功能日益凸显，各方呼吁开展宅基地改革探索的诉求日益迫切。总的来看，上海郊区在集约利用农村宅基地、新建翻建房屋、农民退出宅基地等方面出现了新情况，呈现出新旧问题叠加、难点堵点交织的情况，一些问题已进入解决“窗口期”，急待出台相关政策。鉴于此，如何破解农村宅基地管理的难题，有效盘活这块农村“沉睡的资本”，在理论和实践层面都有积极意义。

## 一、问卷设计与样本情况

为深入探究农村宅基地问题，我们对上海的浦东新区、闵行、松江、金山、青浦、奉贤等区18个镇576名农户进行了问卷调查，并随机开展了座谈。问卷设计的重点聚焦在3个方面：一是了解宅基地和农村房屋的现状情况，包括宅基地面积、审批手续、房屋使用情况等；二是了解农户对发展乡村民宿的态度；三是了解农户对宅基地和农村建房政策的认知情况。

通过问卷梳理可知：人员结构方面，男性372人，占64.6%，女性204人，占35.4%；平均年龄50.8岁，其中60岁及以上的有165人，占28.6%，40岁以下的有133人，占23.1%；社会保障以城保为主，占53.8%，另有26.6%为农保，16.3%为镇保；家中常住人口平均为4人，其中231户家中有70岁以上的老人，占40%。

文化程度方面，初中以下学历79人，占13.7%；初中学历214人，占37.2%；高中中专学历136人，占23.6%；大专及以上学历147人，占25.5%。

职业情况方面，务农和兼业的有123人，占21.4%；退休的有137人，占23.8%；村干部或基层公务员的有86人，占14.9%；从事其他工作的有230人，占39.9%。

<sup>1</sup>**作者简介：**方志权，博士，研究员，上海市农业委员会研究室主任。张晨，上海市农业委员会政策法规处干部。注：参加本文调研的还有顾海英、晋洪涛、楼建丽、吕祥等。

---

家庭经济条件方面,家庭年平均收入为10.8万元,其中5万元以下的占11.3%,5万元~10万元的占54.7%,10万元~20万元的占28.6%,20万元以上的占5.4%;家里在城镇有商品房的有307人,占53.3%;家里有小汽车的有429人,占74.5%。

对于是否希望后辈保留村集体成员的身份,有332人明确表示希望保留,占57.6%;不希望保留的有98人,占17%;其余对此尚未考虑清楚。

## 二、问题分析

### (一)因历史遗留,宅基地使用存在着总量偏

#### 大、布局散乱、利用低效的问题,规划进展缓慢影响到乡村振兴战略推进

一是从数量上看,宅基地总量偏大,占比偏高。据上海市规划资源管理局统计,2010—2016年全市农村宅基地总量由477平方公里增加到514平方公里(涉及约75.5万户),增加了7.8%,约占集体建设用地总量的50%、城镇规划建设区外现状建设用地的40%,这反映出农村宅基地不降反增的趋势,与历年宅基地调减的政策导向明显不符。

二是从分布上看,宅基地点多面广,布局分散。上海郊区农民历来有沿河顺势建设宅基地房屋的习惯,造成农村宅基地约有80%位于城镇规划建设区外的现状。据统计资料显示,上海郊区农民总户数99万户,涉及有宅基地约75万户,其中30户以下的自然村落有3.2万个。全市农村81.4%的农户有宅基地证,系1992年之前获批,其余则部分有证无手续或无证无手续;农村宅基地平均面积为2.7分地(约181平方米),其中闵行区较小为2.4分地(约161平方米),金山区较大为3.1分地(约207平方米)。

三是从利用上看,宅基地管理粗放,超标普遍。由于宅基地使用和监管不到位,后续管理粗放,宅基地超占和房屋建设超标的情况较为普遍。一户多宅、建新不拆旧、城镇户口家庭占用等现象突出,“空心村”宅基地出租、闲置和废弃现象明显。据调查,70%的农户反映自家宅基地与自留地分设两处,这一情况也佐证了农村土地利用集约化程度低的情况。

总体来看,由于上海村庄规划和村庄布点规划编制滞后,这既造成了全市长期存在的宅基地分散凌乱、土地利用不集约的问题,同时也影响到乡村振兴战略的推进。目前,虽然9个涉农区基本完成村庄布点规划,但已完成村庄规划的村不足保留(保护)村总数的30%,已完成的村庄规划也因土地用途的严格限制,难以改变村庄落后面貌,未能预留中长期发展空间,因此无法满足未来一个时期推进乡村振兴战略的需求。

### (二)因政策滞后,宅基地房屋存在破旧不堪、危房隐患、空置率高的现象,居住功能进一步弱化

一是农民宅基地房屋建设缺乏特色,面貌破旧。上海郊区20世纪七八十年代建造的房子占56.8%,1990年代建造的占24.8%,2000年以来新建的房子不到20%。大多数农民的宅基地房屋少有特色和文化传承,尤其是第一批建造的房子已有40年房龄,建设质量不高,不少房屋已经老旧甚至破败不堪。另外,有53.5%的受访农户希望翻建房屋。

二是农民宅基地房屋危房比例大,存在安全隐患。调查显示,有29.7%的受访农户认为自家房屋是危房。由于20世纪七八十年代建筑材料相对短缺,水泥含量不高,相当一部分房屋是泥砖结构,年久失修成为危房。很多农村房屋已出现墙体开裂、墙皮脱落、瓦片掉落、电线老化等情况,存在较大的安全隐患。

三是农村宅基地房屋空置率较高,使用效率低下。调查发现,上海郊区农村年轻人基本上生活工作在城镇,居住在农村的绝大多数是老年人,宅基地房屋空置现象相当普遍。样本中,农村房屋完全自住的仅有33.0%,自住为主、子女偶尔回家的占41.3%,有空余房间出租的占20.8%,完全空关的仅4.9%。虽然有些空置房屋用于出租,但每间房租金最低仅有100元/月,平均为460元/月,

---

收益不高。

总体来看,上海农村宅基地房屋利用效率不高,居住功能呈现高度弱化趋势,财产性功能也未能充分发挥。在这一背景下,简单推进“小村并大村”式的村庄归并,长期来看可能无法从根本上解决农村“空心化”“老龄化”的难题。

### (三)因政策过严,宅基地建房存在新建不许、翻建太难、修缮过繁的问题,农民合理需求长期得不到满足

一是新建房屋限制过死。不少农户家庭有两个以上子女,儿女长大达到结婚年龄,亟须改善住房条件,但不少郊区对农村宅基地建房政策规定非常严格,农民新建宅基地申请很少获批。基层部门的解释是,一方面由于村庄规划尚未编制完成,宅基地自然无法落地,镇村就难以接受农民的建房申请,另一方面随着建设用地指标管控越来越严格,镇村普遍缺少集体建设用地指标,因此基层干部虽理解农民的迫切需求但也不敢有所突破。

二是翻建房屋控制严格。调查显示,一些郊区农民翻建宅基房,首先由村民申请,经村民代表会议同意,然后报请镇区相关部门批准,进行公示。由于严格控制翻建房屋的数量,再加上不少村庄的宅基房是连排连体共墙结构,翻建需要多家同时进行,因此农民翻建申请需要很长时间才能获批,再加上原拆原建不能“长高长胖”,造成农村翻建房屋的矛盾比较突出。

三是修缮房屋手续繁琐。由于新建房屋政策不允许、翻建房屋长时间排队,不少农民只能选择修缮,但目前有关修缮房屋的手续非常繁琐。修缮房屋首先要经专业评估机构评估为危房,才能申请修缮。一方面,农民申请危房评估需要自己支付高达6000元的评估费用;另一方面,由于评估周期较长,房屋破损越来越严重。需要指出的是,修缮不允许进行整体翻建,但小修小补无法解决房屋质量的根本问题。

总体来看,郊区农民对住房翻建、新建的需求普遍强烈,因政策限制难以满足,农民普遍存在不满情绪,调查中有65.6%的受访者对当前宅基地和农村建房政策表示不满意(其中30.2%对新批宅基地政策不满,31.7%对翻建政策不满,24.9%对修缮政策不满)。不少基层干部反映,2007年修订的《上海市农村村民住房建设管理办法》实施10多年后,许多规定已不适应新形势需要。符合建房条件的农村人口计算标准、离婚户的宅基地资格权、农民建房中的占地面积和房屋高度控制标准等一系列问题,亟须修改完善。

### (四)因政策不明,农民退出宅基地存在政策

疑虑高、退出要价高、未来期望高的心理,宅基地使用人身份构成越来越复杂

一是农民对宅基地退出政策普遍持观望态度。调查显示,郊区群众对宅基地政策存有疑惑,对涉及自身权益的相关问题也持观望态度:(1)对宅基地权属性质认识不准确,有73.8%的受访者认为属于农民自己所有,20.3%认为归国家所有;(2)近30%受访者对宅基地退出抱观望心态,40%受访者不愿退出宅基地(其中30%对未来政策亦有存疑);(3)对村集经济组织政策有疑虑,42.5%的受访者对通过获取补偿放弃村集体资产份额没有考虑清楚。

二是农民对宅基地有偿退出普遍要价较高。随着郊区土地不断增值,特别是近郊地区宅基地的财产性功能不断凸显,农民对退出宅基地的补偿要求越来越高。调查显示,如果实施有偿退出宅基地,在愿意退出的受访农户中,90%以上希望按合适的面积换取城镇产权商品房,或者按照征地标准拿到货币补偿。如果按动迁标准对退出宅基地农民进行安置,受访农户对“按合适的面积到城镇里换取产权商品房”的期望是折合为3套中等面积的商品房,考虑到郊区房价水平,相当于1000万元的货币价值。另外,部分受访农户所住房屋为2000年以后新建或翻建,他们对退出宅基地的补偿更高。

三是农民对宅基地未来价值的预期不断增高。上海作为特大型城市,外来人口集聚所带来的地价上涨效应和租金收入效益,使得农民对宅基地经济价值的预期逐渐增高。在城镇化较快地区,宅基地除了满足农户其自身居住需要外,绝大多数农户将其用

---

于商业用途或房屋租赁,且已经成为农户家庭收入来源的重要组成部分。由于上海在全国率先基本完成村级集体产权制度改革,实现了“村民变股东、资产变资本”,村民手中的“土饭碗”逐渐变成“金饭碗”。调查反映,在宅基地的产权归属问题方面,73.8%的受访农户认为属于自己所有,从而将宅基地归为私有财产而抱有很高的期望价值,75.7%的受访农户认为子女应该无条件继承宅基地,3%的受访农户对农村一户多宅的情况表示认可其所具有的各项权利。

近年来,农户户内成员身份发生了很大变化,成员结构越来越复杂。随着宅基地使用人户籍身份构成的复杂化,将来推进宅基地退出政策会越来越难。如果未能抓住有利窗口期制定出台相关政策,则会进一步面临政策执行的高成本。

### 三、解决农村宅基地房屋问题的对策建议

妥善解决上海农村宅基地房屋问题,唤醒农村“沉睡的资本”,激发农村发展的内在动力,必须加强顶层设计,既要与现有的政策法规体系相吻合,积极探索宅基地所有权、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,又要与上海超大城市郊区特点相适应,完善新农村宅基地政策。

#### (一)抓紧摸清底数,科学制定宅基地房屋战略规划

必须加强规划的引领作用,突出前瞻性,对“三高沿线”(高压输电线走廊、高速公路、高铁沿线等)、生态敏感区、10户以下的小型自然村落以及规划撤并村,要摸清底数,制定推进集中居住方案和计划。一是实行城乡建设用地增减挂钩,采取“等量置换、等价交换”方法,组织农民居住向城镇集中,实现城乡融合发展。二是探索宅基地本村平移或跨村平移,在确保基本农田总量不减少、建设用地指标不增加的前提下,促进宅基地相对集中,从而优化农村相关基础设施建设和公建配套,改善农村居民的生产生活条件。

#### (二)强化分类施策,不断加大宅基地房屋政策扶持

针对农民群众对宅基地房屋的不同需求,要紧紧围绕“谁能建房”“在哪建房”“怎么建房”等现实难题,注重分类施策,实现保障户有所居、宅基地使用权财产权益显现、土地资源集约节约。针对房屋新建翻建,必须明确资格权人是具有上海常住户口的农村集体经济组织成员,若确定为规划撤并村的,应严格禁止新建翻建;若确定为规划保留村的,应以统一建房为主、自主建房为辅的方式进行,财政资金予以适当补贴,并规范建筑高度和面积。市级层面要修订完善相关管理办法,区级层面要根据实际制定实施办法,实现管理的常态化。针对退出宅基地房屋,应以政府为主导,搭建中介服务平台,研究设计购房券、保障券政策,在纯农地区开展试点探索,由远及近逐步推广。发挥集体经济组织的作用,由集体进行出资回购,利用退出的宅基地房屋发展乡村民宿等新产业、新业态。有条件的地方可建立负面清单制度,引入工商资本推行整建制宅基地房屋退出。针对农民集中居住,近郊城市化地区应以进城进镇上楼安置为主;远郊地区在推进上楼安置的同时,也可采取本村或跨村宅基地归并的方式,提升居住的集中度。

#### (三)坚守工作底线,加强规范宅基地房屋建设管理

##### 1.牢牢把握工作底线。

一是尊重和保障农民权益。农村宅基地房屋建设是乡村振兴战略的重要组成部分,事关广大农民群众的切身利益。要在广泛调研的基础上,充分听取群众的意见和建议,了解群众的真实意愿,切实保障农民住有所居,进而促进社会和谐稳定。二是严格规范宅基地使用。根据中央一号文件有关要求,进一步探索宅基地所有权、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,不得违规违法买卖宅基地,严格实行土地用途管制,严格禁止下乡利用宅基地建设别墅大院和私人会馆。

---

## 2. 注重土地集约利用。

农民宅基地房屋建设必须本着集约用地的原则,合理规划和利用好每一寸土地,要结合资源禀赋条件,联动编制产业、文化、旅游“三位一体”,生产、生活、生态“三生融合”,工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化同步”,项目、资金、人才“三方落实”的建设规划。对一些“散、小、密”的居住点,要研究基本农田平移的政策,按照建设用地指标不增加、基本农田面积不减少的原则,采取异地新建方式,推进村庄的适度集中,将10户以下的自然村逐步撤并,引导农民到规划的集中居住点建房居住。

## 3. 科学处理好三个关系。

一是注重长远规划与短期需求相结合。要把准乡村振兴战略的新时代要求,加强顶层设计,科学制定农村宅基地住房的专项规划。要抓紧明确农民宅基地建房资格权,进一步明确农民建房的人口、面积、高度等方面的操作标准。二是注重整体推进与重点突破相结合。利用重点区域的突破和典型示范的扩散效应,选择群众积极性高、基础条件较好的村庄先行试点,积累经验,以此带动农村宅基地建房整治工作全面开展。三是把握好国家、集体、个人三者之间关系。根据国家有关法律规定,宅基地所有权属于村集体,使用权和地上房产均属于农民个人。在加强规范农村宅基地建房管理的同时,还要按照乡村振兴战略总要求,加大对农村困难农户的保障和救助,对符合一定条件的农户,采取自建房补贴、共建共有产权、提供廉租房和经济适用房等多种方式,解决农村困难群众对改善住房条件的需求,进一步推进村庄更新。

## 4. 完善基础配套设施建设。

针对农村基础设施老化、陈旧等问题,政府部门要专项拨付农村基础设施养护和维修资金,大力实施村庄更新工程。一是按照农业农村现代化建设与上海国际化大都市相适应的要求,改造和建设村庄及周边的基础设施,如农村道路主干道要扩展至8米,采用黑色沥青路面,“五线”要入地,生活污水全部收集处理,铺设管道天然气等,形成交通便捷、配套齐全、生态宜居的生产生活条件。二是修缮、翻建或新建农民住房,形成具有江南水乡特色,建筑风格协调又各具特点的宜居宜业的农村住房。有条件的地方可以把农民住房更新引进社会资本搞民宿,或者成为农村众创空间。三是改建或扩建农村公共服务设施和配套用房,形成以人为本、方便办事、促进发展、丰富生活的公共服务体系,建成基本满足农民物质文化生活需要的教育、卫生、医疗、文化、体育、购物等站点(室),设立农村居民办事受理点,有条件的地方还可以设立文化礼堂、村史馆等,搞好农村历史文物的保护修缮,留住乡愁、保住根脉。

## (四) 坚持稳步有序,探索推进农村宅基地改革创新

### 1. 抓紧开展农村宅基地确权登记颁证。

结合上海郊区实际,因地制宜、分类指导,加快推进农村宅基地确权登记颁证,依法确认农民的宅基地使用权,有效解决土地权属纠纷。

### 2. 探索宅基地资格权有偿退出机制。

对农民持有《农村居民宅基地使用证》的闲置农村住宅,鼓励有条件的农民永久性退出宅基地资格权,根据其使用证上登记的合法面积,按照一定的标准给予货币化补偿,其闲置房屋予以拆除或由集体经济组织用于发展经济;对于宅基地使用证上登记的合法面积大于规定标准面积的农户,应当采取部分有偿退出的方式,鼓励其按照新的标准翻建,减少的面积可获得货币化补偿;对于不愿有偿退出的农户,应当允许其在符合规划的前提下按原面积进行翻建。

---

### 3. 设计乡村样板宅基房。

按照各区村庄整体规划,可聘请专业设计师开展对农村宅基房设计,设计要具有前瞻性和实用性,要体现区域农村风貌和乡村韵味。样板宅基房要充分考虑农民的诉求,针对农民不同诉求,设计多种类型、不同价值层次的农村宅基地房屋供农民自行选择。

### 4. 体现特色村特色风貌。

对各区的村域特色进行系统分类,以留下乡韵、记住乡愁、传承乡脉为目标,引导村庄特色化发展,可细化为建筑特色、环境特色、景观特色、产业特色等,建筑风格要与特色村相契合,体现出特色村的特色风貌。