农村“一户一宅”的改革探索、

遗留问题与完善对策

——基于江西省余江区宅基地试点改革的考察

余永和 赵凤鸣¹

【摘要】江西省余江区启动“三块地”试点改革以来，在“一户一宅”探索实践方面取得重要进展，明确界定了“一户一宅”的具体标准，分类处置了违反“一户一宅”原则的情况，正式实施了宅基地有偿使用与退出制度，当然也遗留了一些问题，如宅基地审批方面未能充分保障妇女的权益、宅基地清理方面未能平衡“一户一宅”农民的利益、宅基地有偿使用方面未能建立动态灵活的制度等。因此，今后理应在“三权分置”框架下完善“一户一宅”的长效机制，一方面要尽量保障男女平等与户际公平的宅基地资格权，另一方面要尽早构建宅基地有偿使用到有序退出的衔接机制，使得“相对变动的户”与“相对静止的宅”相适应，确保“一户一宅”真正落到实处。

【关键词】“一户一宅” 农村宅基地 “三权分置” 宅基地有偿使用 宅基地退出

【中图分类号】F301.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-7470(2021)-12-0046(09)

自从1998年《土地管理法》首次规定“农村村民一户只能拥有一处宅基地”以来，“一户一宅”就成为各级政府与集体经济组织管理农村宅基地的基本政策，其初衷是保障农民公平的居住权益，防止农村出现多占滥用宅基地的乱象。但因为缺乏法律层面的清晰界定与实践层面可操作性的执行标准，农民抱着“不占白不占”“迟占不如早占”“少占不如多占”“你占我也占”“占到就是得到”等心理，争相圈占宅基地，以致很多地区出现“一户多宅”“超标准占用宅基地”“建新不拆旧”“空心宅”乃至

“空心村”等情形。农村陷入常住人口减少而建设用地激增的怪圈，原国土资源部（2018年3月重组为自然资源部）发布的数据显示：2006~2014年，全国“农村常住人口减少了1.6亿人，但农村居民点用地却增加了3045万亩。有约20%的农村住房常年无人居住”。^[1]为了破解包括宅基地在内的农村土地难题，2015年3月，国土资源部在33个县（市、区）正式启动农村“三块地”试点改革，初定2017年底完成，后两次延期至2019年底；2020年10月，中央农办与农业农村部又在104个县（市、区）与3个设区市启动新一轮农村宅基地制度试点改革工作，^[2]期限为2020~2022年。江西省鹰潭市余江区勇于实践、大胆创新，成为试点改革的明星地区，被誉为“余江样板”。2019年8月，新修订的《土地管理法》就吸纳了余江等地的试点改革成果。2019年11月，时任农业农村部部长韩长赋率队调研后，点赞余江“试点工作做得很好，路子很对、工作很细、效果很好、经验很多”。^[2]余江宅基地改革涵盖申请、审批、使用、流转与退出等环节，为“一户一宅”的落地生根积累了宝贵经验，但也遗留了一些问题。梳理余江试点改革中对于“一户一宅”的探索成就，剖析其中的遗留问题，探讨相应的完善对策，对于继续推进宅

¹作者简介：余永和 教授 天津理工大学马克思主义学院 天津市 300384

赵凤鸣 讲师 四川职业技术学院教师教育学院 四川 遂宁 629000

基金项目：本文系国家社会科学基金项目“江西农村改进社研究”（编号：17BZS080）、农业农村部软科学研究项目“进城落户农民‘三权’退出机制研究”（编号：2018095）的阶段性研究成果。赵凤鸣为本文通讯作者。

²①根据2018年3月通过的国务院机构改革方案与2019年8月修订的《土地管理法》规定，农村宅基地改革和管理职能由自然资源部划转农业农村部。

基地制度改革无疑有所裨益。

一、“一户一宅”试点改革的探索成就

余江试点改革前总共有 7.3 万农户,其中“一户多宅”的就有 2.9 万户,接近 40%;农业人口 30.02 万人,农村建设用地面积 5200 公顷,农民人均建设用地面积超过 170 平方米;农村闲置房屋 2.3 万栋,危房 8300 栋,倒塌房屋 7200 栋,农房附属设施 10.2 万间。在广泛调研与深入摸底的基础上,余江宅基地改革部门清晰界定了“一户一宅”的标准,全面清理了各种违反“一户一宅”原则的情形,基本结束了农村宅基地“多、大、乱、空、违、转”的局面。

1. 明确了“一户”的标准

“一户”固然是指集体经济组织中的一户农民家庭,但长期以来,关于集体经济组织成员与分门立户的标准都处于模糊不清的状态,也就为“一户多宅”的蔓延埋下隐患。就前者来看,2007 年 3 月,《物权法》正式颁布,其中第 59 条、62 条与 63 条都使用了“集体经济组织”的“集体成员”等表述,但并未对该概念进行具体诠释。2021 年 1 月,《民法典》开始实施(《物权法》同时废止),其中第 55 条使用了“农村集体经济组织的成员”的表述,但依然没有弥补概念模糊的法律漏洞。就后者即分门立户的标准来看,《土地管理法》与《民法典》都未对“户”的含义做出明确界定。1958 年 1 月颁布的《户口登记条例》迄今依然具有效力,其中第 5 条规定:“户口登记以户为单位。同主管人共同居住一处的立为一户,以主管人为户主。单身居住的自立一户,以本人为户主。”^[3]2016 年元旦,新修订的《江西省常住户口登记管理规定》开始实施,其中第 8 条规定:“户口登记以户为单位。共同居住生活在同一住址的常住人口,立为一户。单身居住的,可以单独立为一户。”^[4]从中可以看出,“户”是指同居一处的多人或独居一处的个人。当然,公安部门登记的“一户”与作为宅基地使用权主体的“一户”并非完全相同的概念。有学者认为,实践中形成了共同生活户、共同登记户与单独生活户等不同形式,认定标准具有较大弹性,为部分农民套取宅基地提供了便利。^[5]因此,要顺利实施宅基地改革,确保“一户一宅”不走样、不变形,首当其冲的就是必须明确“一户”的概念。

2015 年 7 月,余江宅基地制度改革办公室印发《农村集体经济组织成员资格认定办法(试行)》与《农村村民建房管理暂行办法》,前一个文件详细规定了集体经济组织成员的认定标准、取得方式与丧失情形,认定五类人员为集体经济组织成员:由集体经济组织成员繁衍,并在该集体经济组织共有的土地上生产生活的后代;与集体经济组织成员形成法定婚姻关系的(国家行政事业单位及国有企业录用的在编人员除外);父母或一方具有集体经济组织成员资格的子女,符合承包经营条件,但未承包到集体土地的;合法收养的子女;因国家政策性迁入(下放未回城的知青等)或经法定程序加入的。该文件还规定了集体经济组织成员资格的五种取得方式:因集体经济组织初设而取得;因出生而取得;因婚姻或收养关系迁入取得;因法律或政策规定迁入务农而取得;协商加入取得。此外,该文件也列出了四种丧失集体经济组织成员资格的情形:死亡或符合法律规定宣告死亡条件的;取得其他集体经济组织成员资格的;未在集体经济组织所在地生产生活,未与集体经济组织形成权利义务关系,不以该集体经济组织所有的土地为基本生活保障的(包括全家迁出集体经济组织所在地的);因政府行为、国防建设导致集体经济组织解散的。为避免出现争议,该文件还特别列出了五种不丧失集体经济组织成员资格的情形。^[6]后一个文件则确立了独立门户的具体标准:“本集体经济组织男性成员达到法定结婚年龄可立为一户;纯女户家庭中女性成员已结婚属于入赘的可立为一户;父母原则上与一子合并为一户,确需分户的,必须经村民会议或村民代表会议同意。”^[7]这就简洁清晰地列出了分户条件与立户标准。可以说,这两个文件清除了法律法规方面的模糊地带,为“一户一宅”中“户”的界定提供了可操作性的标准。

2. 界定了“一宅”的标准

2010 年 3 月,国土资源部在《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》中指出:“‘一户一宅’是指农村居民一户只能申请一处符合规定面积标准的宅基地”,^[8]这可以说是对《土地管理法》第 62 条“农村村民一户只能拥有一处宅基地”的深化,但实际上两者存在明显差别:《土地管理法》规定一户只能“拥有”一处宅基地,而国土资源部颁发的通知中则规定一户只能“申请”一处宅基地。另外,国土资源部继 2008 年 7 月印发《关于进一步加快宅基地使用权登记发证工作

的通知》后，又于 2011 年 11 月与财政部、农业部等联合颁发《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》，都明确了对于因继承形成的“一户多宅”给予登记颁证。从中不难看出，国土资源部门的文件认定“一户一宅”只是针对宅基地分配环节，并认可因继承等原因形成的“一户多宅”的情形；而法律层面则严格限定“一户一宅”是针对宅基地保有环节，也就是并不认可“一户多宅”的情形。法律与部门规定之间的“冲突”反映了官方在这一问题上的左右为难。相关条款在《物权法》审议过程中的一波三折直至无疾而终也鲜明地体现了这一点：《物权法》最初审议稿采纳了《土地管理法》的表述，即“一户只能拥有一处宅基地”；第二稿则认可了国土资源部门的规定，即“一户只能分配一处宅基地”；第三稿、第四稿与第五稿又恢复了第一稿的表述，第六稿与第七稿干脆删除了这一条款，最后正式通过的《物权法》乃至后来的《民法典》依然采取了回避立场。立法者的慎重当然可以理解，但这无疑加大了基层政府的执法难度，一定程度上放任了“一户多宅”的蔓延。另外，关于“一宅”的面积，《土地管理法》规定了上限标准：“不得超过省、自治区、直辖市规定的标准”，但实际上不少省级政府并未制订出统一的标准，大多是由地市级甚至县级政府因地制宜拟定自己的标准。

2015 年 7 月，余江宅基地制度改革办公室印发《农村宅基地有偿使用、流转和退出暂行办法》，将“一宅”明确界定为一户集体经济组织中的家庭只能拥有一处标准面积以内的农村住宅，并且规定“一户一宅”的标准面积为 120~240 平方米，各集体经济组织可以根据节约集约、保障需求、维护权益的原则，结合本地实际情况，在不突破规定上限的基础上，通过村民会议或村民代表会议合理确定具体面积，经村民委员会审核，报乡（镇）人民政府审批。^[9] 按此规定，一户集体经济组织中的家庭占有“多宅”或超过标准面积的“一宅”、非本集体经济组织成员占用本集体经济组织的宅基地等，都不符合“一户一宅”的原则。

3. 分类处理了违反“一户一宅”原则的情况

余江在清晰界定“一户一宅”后，就着力清理违反“一户一宅”原则的各种情况，主要采取了退出与有偿使用两种方式。对于“一户多宅”不符合规划的“多宅”部分，先强制拆除地上建筑物，再由集体经济组织收回宅基地。对于非本集体经济组织成员占用农村宅基地，如涉及到“多户一宅”的，在其他户都有退出意愿的情况下，非本集体经济组织成员原则上必须退出。对于因历史原因形成的本集体经济组织成员“一户多宅”中符合规划的“多宅”部分、“一户一宅”超标准面积占用的宅基地，以及非本集体经济组织成员通过继承房屋或其他方式占用的宅基地，鼓励流转给本集体经济组织内部符合建房条件的成员，对于无法流转但有退出意愿的，可以实行有偿退出；不愿意退出的，则实行有偿使用。余江还制订了有偿使用的具体收费标准：对于本集体经济组织成员“一户一宅”的，按阶梯计价方式核算超占宅基地的有偿使用费：超出起征面积 1~50 平方米的部分，按照每年 10 元/平方米的标准收费；超出起征面积每增加 50 平方米，收费标准就相应提高 5 元/平方米；“一户多宅”的，其中“一宅”就超过起征面积的，按照超过面积及余宅面积之和进行阶梯收费；“一宅”未超过起征面积的，按照余宅面积之和进行阶梯收费（也就是不会核减“一宅”的不足标准面积部分）。非本集体经济组织成员通过继承方式占用的农村宅基地，或在属于本集体经济组织成员时取得的农村宅基地，按照每年 5 元/平方米的标准收费；非本集体经济组织成员通过其它方式占用的农村宅基地，按照每年 20 元/平方米的标准收费；超过 150 平方米以上的部分，每增加 50 平方米，收费标准就相应提高 5 元/平方米。进行宅基地确权颁证时，对“一户多宅”的“多宅”部分，只登记不发证。

余江通过大刀阔斧的清理行动，消除了全区不少“空心宅”“空心村”，释放出了大量宅基地，可以满足当地农民未来 15 年左右的建房用地需求，并且使宅基地集体所有与“一户一宅”的观念深入人心。

二、“一户一宅”试点改革的遗留问题

“一户一宅”的宗旨在于保障集体经济组织成员公平地享有宅基地或其它居住权益，主要涵括三方面的内容：一是没有宅基地的集体经济组织成员，可以申请一处标准面积以内的宅基地或在集体经济组织统一规划内实现“户有所居”；二是已经占有一处宅基地的集体经济组织成员，不能再申请其它宅基地，但可以通过“拆旧建新”的方式改善住房条件；三是对于已经存在的集体经济组织成员“一户多宅”或超标准面积的“一宅”，以及非本集体经济组织成员占用宅基地等情况，不仅在政策法规上不予认可，而且要求实行有偿使用甚至强制退出。就此观照，余江的“一户一宅”探索实践仍然遗留了一些问题，主要包括在宅

基地审批方面未能充分保障妇女的权益、在宅基地清理方面未能平衡“一户一宅”农民的利益、在宅基地有偿使用方面未能建立动态灵活的制度等。

1. 未能充分保障妇女的宅基地权益

余江在确定独立门户的标准与申请宅基地的资格方面，考虑了当地农村“女大当婚”与“从夫居”等传统习俗，也借鉴了多数地区的惯常做法，但实际上并没有完全尊重妇女的平等地位，也未能充分保障妇女的合法权益，主要体现在以下三方面：

首先，未能明确保障未婚成年女性的宅基地权益。余江规定：“本集体经济组织男性成员达到法定结婚年龄可立为一户”，^[11]这意味着，本集体经济组织的女性成员达到法定结婚年龄（不论是否结婚），并不能像男性成员那样自动立为“一户”。这无异于公开承认：虽然同属集体经济组织，但男女成员的宅基地权益并不平等。当然，如果不加规范地赋予男女成员申请宅基地的同等权利，无疑会出现女性成员结婚后“两头占”的情况（即在两个集体经济组织都占用宅基地），这反而背离了宅基地改革的初衷；但如果“一刀切”地剥夺成年女性成员申请宅基地的权利，那么未婚成年女性成员的合法权益就很难得到有效保障。成年女性成员在父母去世后仍然未婚，甚至终身未婚，如果不具备独立门户与申请宅基地的资格，要继续在该集体经济组织内生产生活无疑会面临诸多困难。

其次，未能完全保障已婚女性的宅基地权益。余江规定：“纯女户家庭中女性成员已结婚属于入赘的可立为一户”，^[12]因此，集体经济组织中的女性成员不仅不能像男性成员那样达到法定结婚年龄即可自动立为“一户”，而且即使结婚，要想在当地独立门户还需满足特殊条件：一是属于纯女户家庭；二是纯女户家庭中只有一个女性成员可以采取招赘形式在本集体经济组织立户。要求女性成员只有招赘才能在当地独立门户情有可原（毕竟这是防止女性成员婚后在两个集体经济组织都占用宅基地的重要手段），但规定有兄弟的女性成员，以及没有兄弟但已有一个姐妹招赘的女性成员，都不能在本集体经济组织招赘立户，就有违反《民法典》之嫌。《民法典》第1041条规定：“实行婚姻自由、一夫一妻、男女平等的婚姻制度”；第1050条规定：“登记结婚后，按照男女双方约定，女方可以成为男方家庭的成员，男方可以成为女方家庭的成员。”另外，余江文件也认定了五类人员具有集体经济组织成员的资格，其中就包括“与集体经济组织成员形成法定婚姻关系的（国家行政事业单位及国有企业录用的在编人员除外）”人员；至于集体经济组织成员资格的五种取得方式中，也包括“因婚姻或收养关系迁入取得”，即“其他集体经济组织的成员，因嫁入、入赘、收养而迁入新的集体经济组织后，取得该集体经济组织成员资格”。^[13]不难看出，该文件并未限定只有纯女户家庭中的一个女性成员可以招赘落户，而是规定其他集体经济组织的女性嫁入或男性入赘本集体经济组织，都可以获得本集体经济组织成员的资格。即使放眼城镇，一般无论男女，结婚后都可以将户口迁入配偶户口所在地（北京与上海等极少数严格控制户口的特大城市除外），而农村却继续通过限制独立门户与申请宅基地的方式，对“从夫居”给予歧视性待遇甚至排斥性规定，虽然是出于维护包括宅基地在内集体经济组织福利的考虑，但其实并不符合法律规定，也不利于培育男女平等的文明乡风。

最后，未能有效保障离异女性的宅基地权益。余江《农村村民建房管理暂行办法》并没有直接赋予离异女性独立门户与申请宅基地的资格。当然，后来实践中采取了补救措施，规定从其它集体经济组织嫁入本集体经济组织的女性，如离异后户籍与生产生活仍留在本集体经济组织的，可以申请建房，但必须与该集体经济组织签订协议，一旦再婚出嫁，必须按规定退出宅基地。但是，从本集体经济组织嫁入其它集体经济组织的女性，却被排除了离婚后迁回本集体经济组织独立门户与申请宅基地的资格。离异女性如果不愿或难以继续在前夫所属集体经济组织内生产生活的，又丧失了迁回娘家独立门户与申请宅基地的权利，可能陷入居无定所、四处漂泊的窘境。《江西省常住户口登记管理规定》第11条涉及离婚分户的内容：“公民因婚姻关系变更等原因，生活独立，且有合法稳定住所的，可以向户口所在地公安派出所申请分户”；加上前面提到的第8条规定“共同居住生活在同一住址的常住人口，立为一户”，^[14]嫁入本集体经济组织内的女性，离婚后如仍与前夫共居一处住宅的，公安机关登记分户时，一般会将该处住宅分开标注，如分别标注为“XX村XX组XX-1号”与“XX村XX组XX-2号”，这可以说是公安机关为保障离异妇女分户权利所采取的特殊安排。可以想象，从本集体经济组织嫁往外地的女性，离婚后如将户口迁回本集体经济组织，想利用娘家住房“一分为二”进行分户登记并不现实，一般只能迁入父母或兄弟的户内。关键还在于，即使在公安部门登记立户了，未必

就具有向集体经济组织申请宅基地的资格。离异女性已遭遇感情挫折,如果集体经济组织忽视甚至剥夺其宅基地权利,很容易引发系列社会问题。

当然,如果允许离异女性独立门户与申请宅基地,如何防范通过假离婚套取宅基地的投机行为又是一大难题。一些城镇家庭通过假离婚来突破房产限购政策的案例并不鲜见。农村虽然是熟人社会,但在宅基地资源比较稀缺且含金量较高的地区(如城中村或市郊农村),要完全规避这类投机行为同样存在难度。尤其随着农村也出现“同居不结婚”“结婚不同居”“离婚不离家”“离家不离婚”等现象,要准确甄别集体经济组织成员的假离婚并非易事。

2. 未能平衡“一户一宅”农民的利益

余江宅基地改革的重要内容就是界定是否符合“一户一宅”的标准,并且分类处理了违反“一户一宅”原则的情形;但对于符合“一户一宅”原则的情形,则没有进行细致的区分,更没有实行相应的区别政策。众所周知,宅基地改革的初衷是使集体经济组织成员回到“一户一宅、面积法定”的公平起点,但目前来看,余江宅基地改革只是回到了“一户一宅”的起点,但并未确保“一户”与“一宅”方面的公平,难免引发一些失衡心理乃至不满情绪。

“户”这方面,主要表现在没有区分各户的规模大小。余江为农户“拆旧建新”设置了人均住宅面积的门槛,但在制订“一户一宅”的标准面积时,则完全没有考虑户内人口的多寡,而是一律承认其无差别的占用标准面积以内“一宅”的权利,加上“父母原则上与一子合并一户”的规定,^[15]在理论上就可能出现以下极端情况:一对夫妇,上有年迈父母(随着深度老龄化社会的到来,甚至上有祖父母也并不罕见),同代有姐妹,下有多个未成年孩子,一同组成三代同堂(甚至四世同堂)的家庭,与一个已达法定结婚年龄的单身男性一样,都只能合法拥有一处标准面积以内的宅基地。不难看出,适当考虑户的规模更有利于促进公平。当然,由于人口增减与代际交替等情况,户的规模本身也处于变化之中,随时根据户内人口增减情况而采取对应措施的不现实,但完全不考虑户内人口数量肯定也不合理。

实际上,如果这次试点改革清理存量住宅时,将某一时点的户内人口数量纳入考量指标是完全可行的,以后如果每隔一个固定周期重新统计各户人口数量也不存在太大困难(如可以考虑以人口普查数据为根据,刚好每十年更新一次)。虽然由于户内人口的变化,以某一时点的人口来确定宅基地大小也未必绝对公平,但单纯以“户”来配置标准面积的宅基地,“在任何一个具体的时间点上,这种分配方式都会导致不公平的情况发生”。^[16]同批开展试点改革的浙江省义乌市就根据户内人口多少,制订了不同的住宅面积标准。因此,尽量细化一些规则,平衡各方利益,对于确保改革的公平无疑有利无弊。

“宅”这方面,主要表现在没有区分标准面积以内“一宅”的面积与区位。余江规定宅基地标准面积为120~240平方米,由集体经济组织根据本地实际情况在该幅度内确定具体标准(实践中大多选择了240平方米的上限标准)。一旦确定具体的标准面积后,不同农户如果拥有标准面积以内的“一宅”,不管面积大小与区位优势,其权利义务完全相同。农户如拥有更小面积与更差区位的“一宅”,就可能感觉不公平。关于宅基地有偿使用费的计算规则也不利于小面积住宅的农户:“一户多宅”中“一宅”不足标准面积的,要按全部余宅面积进行有偿使用的阶梯式计费,而不会扣减“一宅”的不足标准面积部分。另外,农户“一宅”不足标准面积时,如想通过“拆旧建新”方式改善居住条件的,又面临较高的申请门槛:只有“人均宅基地面积不足25平方米,拆除原有住宅并退出宅基地的”才能申请建房。

农户即使符合新建住房条件,也不能达到目前240平方米的标准面积了:在规划区外占用非耕地,每户不得超过180平方米;在规划区外占用耕地,每户不得超过120平方米(人均耕地不足1亩的村庄应从严控制);在乡镇规划区内实行统规自建,每户不得超过100平方米;在县城规划区内更是只能通过农民公寓或住宅小区进行安置了。另外,针对未来申请宅基地,余江制订了专门的竞价分配方案,宣称“为丰富农村宅基地分配方式,凸显宅基地区位优势,实行由村民事务理事会主导下的宅基地竞价取得方式”,并且要求竞价的底价由村民事务理事会“根据本村宅基地的区位优势、基础设施投入、收储成本、村内宅基地退出补偿支出情况”等合理确定。这意味着区位优势是未来新增宅基地有偿使用的主要考量因素,但对于存量住宅的区位因素却

几乎没有考虑。

3. 未能建立动态灵活的有偿使用制度

宅基地改革的最终目标是节约集约利用宅基地，真正落实“一户一宅”或实现“户有所居”，而收取有偿使用费只是手段，本身并不是目的。但是，余江目前的有偿使用政策，尤其是统一固定的有偿使用收费标准与并未明确的可有偿使用期限，可能未必有助于实现“一户一宅”的目标。

关于有偿使用的收费标准，余江实行全区统一固定的收费标准，而没能考虑各地交通状况、地理区位与人地关系的差异，也暂未顾及未来的发展变化。全区共有 11 个乡镇（4 乡 7 镇）和 7 个农垦场，116 个行政村，1040 个自然村，各村情况千差万别，甚至大相径庭，执行统一的收费标准明显不合理，会大大降低具有区位优势农村宅基地占用者的退出意愿，而恰恰是具有区位优势集体经济组织，人地关系可能更为紧张。另外，余江规定新增宅基地择位竞价的底价“原则上 3 年调整一次，只能调高，不能调低”，^[19]宅基地增值收益“分配方式可以一定几年，也可以一年一定”；^[20]但宅基地有偿使用的收费标准却是固定的，至少目前并未提及未来的升降情况。今后由于继承或城镇化等原因，完全有可能再出现非集体经济组织成员占用宅基地等情形，如果一直执行目前的固定收费标准，可能会不合时宜；如果到时再制订新的收费标准，又难免造成朝令夕改的不良观感，而且容易强化有偿使用者对宅基地政策不确定性的认知。

关于有偿使用的期限，余江目前只提到按年收费，并且规定如果一次交纳多年的，还可以享受不同程度的优惠。理论上说，只要一直按时交纳有偿使用费，就可以长久占用宅基地；尤其一次性交纳有偿使用费的，按 70 年收取，优惠力度高达 30%。至于 70 年后是免费长久占用宅基地，还是通过续费才可继续占用宅基地，或是必须强制退回宅基地，现在并没有明确的说法，这无疑会留下隐患。如果 70 年期满后可以长久无偿占用的话，那“一户一宅”的目标就几乎沦为空谈。此外，2020 年 9 月，自然资源部已经确认：非集体经济组织成员可以合法继承农村房屋，并且根据“房地一体”的原则，在取得房屋所有权的同时还取得宅基地使用权；进行确权登记时，在不动产登记簿与证书附记栏标注“该权利人为本农民集体经济组织原成员住宅的合法继承人”。^[21]至于非集体经济组织成员继承农房后，其合法继承人是否可以再次继承该房产，官方目前并没有明确说法，余江试点改革中对此同样采取了回避态度。不难想象，如果允许再次继承的话，那么非集体经济组织成员可能长久占用农村宅基地，这将使得“一户一宅”的目标愈加遥遥无期。

三、完善“一户一宅”的对策建议

余江宅基地试点改革一直走在全国前列，其他试点地区也不同程度地存在类似遗留问题。一个重要原因在于“户”具有相对变动性而“宅”具有相对静止性，要完全做到“一户”与“一宅”的公平配置确实颇具难度。因此，今后应该不断总结实践经验，凝聚群众智慧，努力补足短板，在“三权分置”框架下完善“一户一宅”的长效机制。

1. 保障男女平等与户际公平的宅基地资格权

一方面是男女平等原则。改革的最终方向肯定是不分性别，保障集体经济组织内的男女成员享有申请宅基地的平等权利。毋庸讳言，包括余江在内，目前很多地区出于避免集体福利外溢的考量，采取了严格限制外来人口获取集体经济组织所在地户籍与集体经济组织成员资格的措施。当然，不少地区特定时期内的实践并不一定具有合理性，更不能将其全盘合理化，正如“一户多宅”与小产权房也一度普遍存在，但并不能因此就获得合法地位。宅基地改革还承担涵养文明乡风与促进乡村振兴的重要使命，理应尊重男女平等原则。有人担忧这可能会导致人口大量涌入发达地区与具有区位优势的农村。短期来看，这种担忧不无道理，但因此长期剥夺女性成员及其配偶的落户选择权并非良策。实际上，从长远来看，随着区域经济的平衡发展与共同富裕的逐步推进，放开对女性成员及其配偶落户限制的时机日趋成熟。例如，城乡二元户籍制度的初衷无非是限制农村人口大量流入城镇，但近年城镇户籍逐步放开后，并没有出现农村户籍蜂拥迁入城镇的局面；相反，随着城乡协调发展尤其是乡村振兴战略的实施，不

少农民更倾向于保留农村户籍以分享集体经济组织的福利。同样的道理，当区域经济社会协调发展到一定阶段后，放开女性成员及其配偶的落户选择权，并不会出现大量人口涌入某些村庄的情形。

发达地区农村经济社会发展水平更高，但宅基地相对紧张，有的地区早已叫停自建单家独院式的宅基地审批了，而只能通过其它方式实现“户有所居”，如余江位于县城规划区的农村就是通过农民公寓或住宅小区进行安置。因此，欠发达的偏远农村还能完全保障“一户一宅”时，男性结婚后未必会迁入发达地区的农村（何况婚姻具有多样性，农村发达地区女性与欠发达地区男性结婚的情况未必占很高比例）。当然，在区域经济仍然存在较大差距的情况下，采取逐步推进的做法无疑更为稳妥。当然，为了堵塞因各地规则不一而套取宅基地的漏洞，必须明确规定：结婚后，夫妻一方将户籍迁往配偶户口所在地后，除非离婚等特殊情况，否则禁止回迁户口（正如“农转非”人员也不能随意将户籍回迁至农村集体经济组织）；“一户”不能在同一集体经济组织占有两处及两处以上的宅基地，也不能在不同集体经济组织占有两处及两处以上的宅基地。户籍管理部门应当联合农业农村管理等部门，制订统一明确的立户标准（由于各地情况差异较大，“一宅”的面积目前还不宜实行全国统一标准）；各地还要加速完成农村不动产的确权登记，建立不动产登记信息管理基础平台，时机成熟时由农业农村部建设全国统一的农村宅基地数据库，目前各地即使不能完全实现宅基地数据的互联互通，但至少能出具宅基地使用情况的证明，为防止“两头占”的投机行为提供技术上的支撑。

余江在制订“一户一宅”标准面积时没有区分户的规模，在新建住房面积方面也没有考虑户的大小，只是根据不同区域的情况，分别限定每户新申请宅基地面积不得超过180平方米（规划区外占用非耕地）、120平方米（规划区外占用耕地）、100平方米（乡镇规划区内统规自建），但有一个例外，就是父母如不能与一子合并为一户的，除必须经村民会议或村民代表会议同意外，还特别限定其建房用地面积不得超过60平方米。其实这种特殊面积的“一宅”也可以用于满足单身女性（含未婚与离异）等特殊群体的需求。集体经济组织理应尊重成年单身女性申请宅基地的权利，但由于情况特殊，加之主要单身居住，60平方米应该可以满足其日常生活需求。这种人性化措施可以保障成年单身女性拥有独立的居所，尤其保障离异女性得以摆脱“离婚不离宅”的尴尬处境。当然，如果这些女性后来结婚或再婚，户口迁出本集体经济组织，或者配偶已在其集体经济组织占有宅基地，该女性就必须退出原先占用的宅基地；集体经济组织在收回宅基地时，也要对宅基地上的地面建筑物做出适当补偿。

另一方面是户际公平原则。“一宅”不足标准面积的或区位较差的农户申请“拆旧建新”，或其后代符合条件申请新宅基地时，应当享有优先权，并且在计算新宅基地的有偿使用费时，可以核减其旧的“一宅”中不足标准面积的部分。这个可以借鉴当地已经实施的“宅票”办法。2018年，时任余江区委书记路文革介绍，集体经济组织讨论决定宅基地有偿退出的补偿标准，自行负担补偿资金；一些集体经济组织由于自身经济实力薄弱，难以支付高额的补偿现金，于是采取了台账式“宅票”管理办法，也就是集体经济组织与农户签订退出协议时，将退出的宅基地面积记录在账上，该农户或后代将来申请新宅基地时，可以先核减记录在账的退出面积，再按照相关标准缴纳剩余面积的有偿使用费。^[22]借鉴该办法，农户如果目前“一宅”不足标准面积，可以先采取“宅票”形式记录台账，今后该农户或后代申请新宅基地时，先扣除台账部分（即目前“一宅”不足标准面积的部分），再缴纳剩余面积的有偿使用费。至于“一宅”区位较差的农户，除了今后新申请宅基地时享有优先权外，在择位竞价时也应该享受一定的倾斜政策。

2. 构建宅基地有偿使用到有序退出的衔接机制

余江宅基地试点改革覆盖了全区农村，对所有违反“一户一宅”的情形都进行了处理。但从结果来看，主要是退出了户外厕所、闲置废弃的畜禽舍、倒塌的住房、影响规划的院落等建筑物的用地，这是区里统一强制要求退出的，虽然进度不一，但总体效果不错；至于退出住宅用地方面，虽然也取得了进展，但效果尚不理想。因此，今后要进一步完善有偿使用到有序退出的衔接机制，尤其要从有偿使用的收费标准与期限方面着力，促使集体经济组织成员的“一户多宅”与非集体经济组织成员占用的宅基地能逐步退出（至于集体经济组织成员“一户一宅”的超标准面积部分，如难以单独拆除的，自然还是以有偿使用为主，暂时不宜要求退出）。

在收费标准方面，要建立科学评估、适时更新、动态调整的宅基地基准地价体系，制订差别化的有偿使用收费标准和办法。可以将全区所有宅基地划分为不同的均质区片，分别确定不同的价格，集体经济组织可以在标准价格一定范围内浮动，每年综合考虑人口、宅基地面积与基准地价的变化等因素进行调整，既考虑到区位差异，又顾及了动态变化，这样既可以避免未来再修改规则时增加成本激化矛盾，又能够促使有偿使用人放弃不切实际的期望，尽早做出退出宅基地的抉择。

在使用期限方面，鉴于农村宅基地的特殊性，有偿使用也应当设立一定的期限，比如最长 70 年，一旦期满后，就不能再通过有偿使用的方式继续占用宅基地。另外，关于非集体经济组织成员可以合法继承农房并且进行宅基地确权登记的规定，其实是中国特色农民住宅制度（集体公有宅基地与农民私有住宅相结合）的体现。因为房屋属于私有财产，所以可以继承；而宅基地属于农村集体所有，继承人如不具有集体经济组织成员的身份，也就丧失了继续使用宅基地的资格。

继承人只是根据“房地一体”的原则，才在获得房屋所有权的同时取得宅基地使用权。非集体经济组织成员在无偿继承私有的房屋所有权时，必须向集体经济组织缴纳宅基地有偿使用费。如果继承人拒绝缴纳的话，集体经济组织可以强行收回宅基地，在收回宅基地时，自然涉及到处置房屋问题（没收或拆除，否则没法收回宅基地），因而必须对房屋的合法继承人进行适当的补偿。非集体经济组织成员以缴纳有偿使用费的方式，在继承房屋所有权的同时继续占用宅基地，但不能重建房屋，因为房屋灭失时（即房屋所有权不复存在），早已丧失宅基地资格权的非集体经济组织成员，自然不能再凭借“房地一体”的原则继续占用宅基地了。至于该类房产的再次继承问题，应当规定除非再次继承人符合集体经济组织成员“一户一宅”的条件，否则禁止再次继承。当然，如果到时房屋还没有灭失，集体经济组织收回宅基地时，仍然必须给房产的合法继承人适当的补偿。

参考文献：

- [1]黄晓芳. 土地制度改革是统筹城乡发展突破口[N]. 经济日报, 2017-09-06.
- [2]张俊娟. 韩长赋来鹰调研宅基地制度改革工作[N]. 鹰潭日报, 2019-11-19.
- [3]中华人民共和国户口登记条例[J]. 中华人民共和国国务院公报, 1958, (02).
- [4][14]江西省公安厅. 江西省常住户口登记管理规定（赣公字[2015]201号）[Z]. 2015-12-30.
- [5]岳永兵. 农村“一户一宅”制度探析[J]. 中国土地, 2016, (08).
- [6][13]余江县农村宅基地制度改革试点工作领导小组办公室. 农村集体经济组织成员资格认定办法（试行）[Z]. 2015-07-29.
- [7][11][12][15][17]余江县农村宅基地制度改革试点工作领导小组办公室. 农村村民建房管理暂行办法[Z]. 2015-07-29.
- [8]国土资源部. 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）[Z]. 2010-03-02.
- [9][10]余江县农村宅基地制度改革试点工作领导小组办公室. 农村宅基地有偿使用、流转和退出暂行办法[Z]. 2015-07-29.
- [16]于霄. “一户一宅”的规范化[J]. 中国农村观察, 2020, (04).
- [18][19]余江县农村宅基地制度改革试点工作领导小组办公室. 农村宅基地择位竞价指导意见（暂行）[Z]. 2015-11-01.

[20]余江县农村宅基地制度改革试点工作领导小组办公室. 农村宅基地增值收益分配指导意见（暂行）[Z]. 2015-10-09.

[21]自然资源部. 对十三届全国人大三次会议第 3226 号建议的答复（自然资人议复字[2020]089 号）[Z]. 2020-09-09.

[22]路文革. 以宅改为突破口，统筹农业农村改革，下好乡村振兴先手棋[R]. 农村改革（太谷）论坛，2018-11-18.