

农村宅基地取得和流转制度的 历史考察及现实启示

瞿理铜 沈素素¹

【摘要】对中国农村宅基地取得和流转制度的历史考察能够更好地理解其现状，把握农村宅基地制度变迁的内在规律，为当前及今后推进我国农村宅基地制度改革提供参考。运用文献资料法对中国历史上农村宅基地的取得制度和流转制度进行梳理分析，找出其中的规律，同时运用演绎推理和实地调查相结合的方法，对当前农村宅基地取得和流转制度的现实困境进行解析，最后提炼我国农村宅基地取得和流转制度历史演进的现实启示。

【关键词】土地制度 文献研究法 农村宅基地 历史考察 现实启示

【中图分类号】:F329.0 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1009—5675(2022)03—052—06

任何一个事物都有其前因后果，人类社会的任何现象都有它的过去，都与它的过去紧密相关，了解事物的过去，方可认识其今天。同时，了解历史可以认识事物的本质，帮助预测事物发展的趋势。中国五千多年历史，农民居住始终是无法回避的问题，农民宅基地制度安排如何？对当今农民宅基地制度改革有何启示，值得进行研究。通过文献综述发现，对于中国农村宅基地制度历史演变的研究，目前国内大部分学者都是以新中国成立为界，分析新中国成立以来农村宅基地制度演变及其规律，缺乏从更长远历史视角来分析中国农村宅基地制度安排^[1,2,3,4,5]，使得对农村宅基地制度的历史分析存在一定局限性，从相对较短的历史中难以深入地认识其本质，难以预测其发展趋势，使得国内对农村宅基地制度改革的争议较大。我国自2015年开始试点农村宅基地制度改革，至2019年修改《土地管理法》，农村宅基地制度改革取得了重要成果，但还需继续深化改革。2020年7月，中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过了《深化农村宅基地制度改革试点方案》，我国开启第二轮农村宅基地制度改革。农村宅基地取得制度和流转制度是农村宅基地制度的重要内容，同时也是当前中国农村宅基地制度改革关注的焦点。本研究通过梳理中国历朝历代农村宅基地取得制度和流转制度的具体安排，寻找中国历史上农村宅基地取得和流转制度演变的规律，同时对当前农村宅基地取得和流转制度的现实困境进行解析，最后提炼我国农村宅基地取得和流转制度历史演进的现实启示。

一、中国农村宅基地取得和流转制度的历史考察

衣食住行，居住是人类生活的基本需求，住宅是人们生活的必需品。纵观历史，自古以来，大部分朝代对农民的宅基地均有制度安排。

(一)中国农村宅基地取得制度的历史考察

据相关史料考证，历朝历代农民取得农村宅基地的渠道主要有以下几种：

¹作者简介：瞿理铜，湖南师范大学中国乡村振兴研究院副教授，博士后，湖南长沙，410081；沈素素，中共湖南省委党校（湖南行政学院）研究中心教授，湖南长沙，410006。

基金项目：国家社会科学基金项目：“进城落户农户农村宅基地流转与退出机制研究”（编号：17CJL015）

1. 政府分配取得。

根据现有文献记载，从战国时期起，农民就可以通过无偿分配的方式从政府手里取得农村宅基地。在井田制时代，农村宅基地分配实行“五亩之宅”制，即政府在给农民授予百亩耕地以外，再给农民授予 5 亩农村宅基地，这 5 亩宅基地农民具有永久性的使用权，这种永久性的使用权与所有权已经非常接近^[6]。

古人很早就意识到财产权对人的激励作用。管子曰：“仓禀实而知礼节，衣食足而知荣辱。”孟子曰：“有恒产者有恒心，无恒产者无恒心。”在财产权的制度安排上，历朝历代更加注重赋予宅基地的财产权，通过宅基地的财产权安排来激励农民。由于宅基地财产权的激励作用，那些希望通过变法图强的诸侯国，实行耕战结合和兵农一体，农民平时从事农业生产，战争的时候出征，农民能分到农村宅基地的数量和质量，主要取决于他们在战场上的战功。如魏国能在军队操练和大比武中取得优异成绩的士兵，可以免去农业税，还能分到最好的农村宅基地和耕地¹。秦朝改革家商鞅以人头论英雄，能在战场上砍下敌人一颗头颅的农民，可以晋爵位一级，分耕地百亩，还能分到 9 亩农村宅基地²。

进入西汉，随着战争结束后，政府分配农村宅基地不再以战功为依据，而是改为依据爵位分配农村宅基地。同时，经过战国时期的杀戮和秦朝的暴政，汉朝的人口大幅度减少，农村地广人稀，政府拥有丰富的土地资源可供分配。汉朝初期爵位分为 20 个级别，爵位越高，所能分配到的农村宅基地面积越大。“彻侯”能分到 105 块标准宅基地的农村宅基地；“关内侯”能分配到 95 块标准宅基地的农村宅基地；“大庶长”可以分配到 90 块标准宅基地的农村宅基地；“大夫”能分到 5 块标准宅基地的农村宅基地。³标准宅基地是没有爵位的家庭在理论上可以分到的农村宅基地面积，长 30 步，宽 30 步，面积 900 平方步，汉朝 240 平方步相当于一亩⁴，一块标准农村宅基地的面积是 3.75 亩⁵。汉朝普通农民的爵位包括“不更”“簪袅”“上造”或“公士”。这些爵位层次比较低，所能分到的农村宅基地分别是 4 块标准宅基地、3 块标准宅基地、2 块标准宅基地和 1.5 块标准宅基地，相当于 15 汉亩、11 汉亩、7.5 汉亩和 5.6 汉亩。没有爵位的农民可以分配到 3.75 汉亩的农村宅基地，即一块标准农村宅基地⁶。

北魏实行均田制，根据家庭人口数量分配农村宅基地，农民可以永久占有农村宅基地。根据北魏孝文帝颁布的规章，无房户准备建房都能分配到农村宅基地，按照一家三口一亩农村宅基地的标准进行分配。奴婢在计算人口时进行折算，5 个奴婢折算成为 3 口人⁷。此外，北魏还规定：农村宅基地分配优先贫困户，同时，农村宅基地尽可能分配给与其相邻的农民，以降低搬迁成本⁸。隋朝时期农村宅基地分配也是依据人口的多少，只是分配标准有所调整。

唐朝也是实行均田制。从唐朝初年到唐玄宗开元年间，每 3 口人可以分配到 1 汉亩农村宅基地，奴婢仍然是每 5 口人分配 1 汉亩农村宅基地。唐朝初期，为保障需要农村宅基地的农民能够分配到农村宅基地，允许农民越级上诉，凡是应该分配农村宅基地而没有分配或者不应该分配却分配了农村宅基地的，对负责分配宅基地的人进行脊背和臀部的体罚⁹。

2. 继承取得。

我国古代实行井田制和均田制时期，土地所有权归国家所有，国家不允许将责任田进行买卖，但是允许农民将自留地和农村宅基地留给子孙，即古代农民的自留地和农村宅基地可以继承。此后，井田制、均田制等制度先后破产，土地私有制确立后，土地买卖逐渐盛行，农民买受的农村宅基地如何转赠、继承，国家基本不干预^[6]。因此，继承取得也是古代农民取得农村宅基地的一个重要渠道。

3. 开荒取得。

古代除了个别朝代以外，我国政府都鼓励开荒，并规定开荒的土地归开荒者所有，同时规定开荒者可以在开荒的土地上进行持续耕作，或者建造房屋^[6]。这一农村宅基地取得方式在战争时代较为盛行，战乱时代，农民多逃亡山中，开荒种田，同时凭借山中地形，修筑城池和建造房屋，获取农村宅基地。

4. 购买取得。

农村宅基地买卖在古代也是取得农村宅基地的重要方式。汉朝初期政府想通过分配解决所有人的农村宅基地问题，但土地指标不足，因此允许农民在不超过指标的前提下进行土地买卖。北魏、北周、隋朝和唐朝初期，政府严禁耕地买卖，但是允许农民买卖自留地和农村宅基地。唐朝实施均田法后，政府所掌握的无主土地越来越少，同样允许农民通过买卖的方式取得农村宅基地。宋朝时期我国政府还鼓励农民通过买卖解决农村宅基地问题，因而宋朝宅基地流转的规模比较大。同时，政府也会将一些无主的宅基地集中起来挂牌出售，农民采取竞价的方式，实行竞价期限届满价高者得。南宋以后，农村宅基地流转更为多见，《中国历代契约会变考释》《明清土地契约集释》等大量文书记载有农村宅基地交易案例^[6]。

5. 租赁取得。

中国古代的农民，如果自身没有农村宅基地，同时又没有钱购买或者不愿意购买，可以采取租地的方式建房。宋朝在每个城市或城镇都有一批官地，专门用于出租给无农村宅基地的农民建房，农民向政府缴纳租金。除了可以向政府租赁农村宅基地以外，农民还可以向宗教机构和居民租赁农村宅基地，并向土地所有者缴纳租金^[6]。

（二）中国农村宅基地流转制度的历史考察

对于农村宅基地流转，我国各个朝代也有相关制度安排。归纳起来，主要有两个比较典型的特征。

1. 农村宅基地出售后不得再申请农村宅基地。

在农村宅基地主要采取政府分配进行配置的时期，政府规定农村宅基地一旦出售不得再申请农村宅基地。在汉、魏、南北朝以及隋唐时代，我国政府都规定农民一旦出售自己的农村宅基地，则不得再申请农村宅基地。唐朝初期的法令反复强调：“已卖者，不复授”^[6]。

2. 农村宅基地流转亲邻具有优先转入权。

古代农村宅基地流转，宗族和邻居具有优先转入权。唐朝法律规定：“应典卖物业，先问房亲，房亲不要，次问四邻，四邻不要，他人并得交易”。¹⁰从此条规定可知，转让农村宅基地或抵押农村宅基地，都需要事先问过族人和四邻，只有当亲邻表示不愿意购买或提供贷款的前提下，才能找其他人交易。五代十国的法律规定：“如有典卖庄宅，准例房亲邻人合得承当。若是亲临不要，及著价不及，方得别处商量，和合交易”¹¹。农民出售农村宅基地，需要先问问四邻和族人是否想买，如果他们不愿意购买或者出价太低，才能卖给他人。宋朝的法律规定：“据全业所至之临皆须一一遍问，候四邻不要，方得与外人交易。”¹²元朝时期规定农村宅基地流转必须立一张“问账”，让族人和地邻一一在问账上签字画押，只要有其中一人不愿意签字，则不能完成交易。如果执意与他人交易，没有签字的亲邻可以申诉到官府，使卖方受到法律制裁¹³。明清两朝的法律完全延续了上述规定。自此到民国时期，出售不动产必须经过亲邻首肯的规矩在广大农村地区存在¹⁴。

二、中国农村宅基地取得和流转制度的现实困境

改革开放以来，随着工业化、城镇化和市场化不断发展，土地的资本属性不断显现，农民的产权意识、财产意识不断增强，村庄类型在不断分化，我国农村宅基地取得制度和流转制度在具体实施过程中，存在一些现实困境，地方政府在执行过程中也存在较多困惑，主要表现在：

（一）农村宅基地取得制度在不同地区、不同类型农村实施存在难度差异

农村宅基地取得制度规定农村集体经济组织成员可以依法无偿取得农村宅基地使用权，这一制度有效地保障了农民的居住权。然而，根据笔者在全国各地的调研来看，城中村、城郊村、风景名胜区村庄和经济发达地区农村宅基地资源非常紧张，农户已经难以通过无偿分配的方式获取农村宅基地，为了防止征收高成本，部分地区甚至连农户在原有农村宅基地上重建、改扩建原有住房都禁止，部分原来经济条件较差、后续经济条件改善的农户想改善自身的居住条件变得非常困难，不少农户有意见。如笔者在湖南省长沙市和株洲市的城中村、城郊村调研过程中，发现这些类型村庄的农户想改善居住条件难度较大，部分农户反映甚至在自家原有猪圈上改建一间住房都得不到地方政府的批准。在农区村、经济欠发达地区，虽然近年来耕地保护严格，占用耕地建房难度加大，但由于人口外流，加之一些住房老化、倒塌，或者一些山区农村，荒山、荒地较多，农村宅基地资源相对较为宽松，农户依然可以通过无偿分配的方式获取农村宅基地，如笔者在湖南怀化、娄底、湘西等地区的农区村、山区村调研发现，大多数农户依然可以通过无偿分配到相应面积的农村宅基地。因此，虽然国家层面上规定农户可以在其所在的农村集体经济依法无偿分配获取农村宅基地使用权，但是在实际执行过程中，各地执行政策不一致，农户获取农村宅基地使用权的难度也不一样。

（二）农村宅基地继承取得制度不规范导致“一户多宅”现象多发

《中华人民共和国民法典》规定继承人可以继承被继承人的遗产，遗产是自然人死亡时遗留的个人合法财产。农户的住房是个人合法财产这是全社会的共识，但是对于农村宅基地是财产还是保障，全社会存在争议，继承人继承住房是合法，但农村宅基地能否继承，国家层面缺乏制度规范，各地政策执行不一致。如笔者在湖南省益阳市调研过程中发现，农户可以继承被继承人的农房，但继承人如果要“继承”被继承人的农村宅基地使用权，必须是该农村集体经济组织成员，且在本集体经济组织无其他农村宅基地，否则继承人不能对被继承人的农房进行重建、改扩建，待该房屋自然坍塌后，该房屋所占用的农村宅基地使用权将被农村集体经济组织收回。同时，调研发现湖南省长沙市、常德市、株洲市等地区均规定如果农户只有1个子女，则子女成年立户后依然不能通过无偿分配新增一处农村宅基地，只能未来“继承”其父辈的农村宅基地使用权；如果农户有2个子女，则其中一个子女必须“继承”其父辈的农村宅基地使用权，该子女不能通过分户新增农村宅基地使用权。而笔者在湖南省怀化市、湘西州等地区调研过程中发现，子女达到分户条件后，大多数都通过分户新增农村宅基地使用权，即使家庭只有1个子女，也可以通过分户新增农村宅基地使用权。同时，子女也可以继承父辈的农村宅基地使用权和农房，可以对自己父辈的农房进行改扩建，或者在父辈的农村宅基地上重建农房，导致在这类地区出现大量的“一户多宅”现象。农村宅基地制度实施之初，只规定了“一户一宅”，但并没有明确如果这一户有了子女，子女另立门户，是否还要再给农村宅基地。现在的情况是，只要子女另立门户，就会得到新的农村宅基地。从这个角度看，这个制度无法持续。总有一天，村里的土地都会变成住宅。因此，必须推进农村宅基地制度改革，要改变原来那样“一户一宅”世代代可以分农村宅基地的做法，要在中间找到一个平衡点，既保障农民的居住权，又保障土地不被无限制地占用。因此，国家层面需要对农村宅基地继承取得制度进行明确规范。

（三）农村宅基地流转以不规范的隐形流转为主

农村宅基地流转是全社会热点话题，国家制度规范农村宅基地只能在农村集体经济成员之间流转，尤其不能对农村集体经济组织外成员流转，现实中城中村、城郊村、经济发达地区以及农村宅基地资源较为紧张的区域，农村宅基地隐形流转较为多见，大多通过私下签订协议的形式进行流转，这种流转在农村宅基地未发生重大变化的情况下，不会产生过多的矛盾与纠纷。当农村宅基地遇上地方政府征收，农村宅基地及地上的农房大幅度增值，此时流转双方就增值收益分配往往会产生矛盾纠纷，如北京通州宋庄画家村农村房屋买卖合同无效案就是此类典型案例，在遇到这种情况时，法院判决往往会倾向于保护农民的权益，转入方的权益往往得不到保障，产生众多的社会矛盾和纠纷。在农村集体经济组织内部流转过程中，由于缺乏规范的农村宅基地流转市场，市场交易程序、规则、产权变更等内容不明确，以及农村集体内熟人社会、部分农户产权意识不强，导致很多农村集体经济组织成员内部农村宅基地流转也大多以私下签订协议的形式流转，埋下矛盾纠纷的风险隐患。

（四）农村宅基地流转制度改革的财产化倾向

随着城市人口逐渐增长，交通拥堵、空气污染等城市病不断形成，以城市富裕市民为代表的城市下乡族进村流转农村宅基地

的意愿越来越强烈。他们通过人代会、政协、学术会议等各种形式表达强烈的农村宅基地流转改革期望，并认为放开城市市民下乡进村买房，可以增加农民财产性收入，农村居民可以在城市购买商品住房，为什么城市居民不能购买农村宅基地？看似“有道理”的论断误导了众多城乡居民，部分媒体推波助澜，给党和国家农村宅基地流转制度改革造成巨大的现实压力。农村宅基地的改革，社会上谈得也比较多，但现在有的人的解读不是这样的，有的人认为改革就应该让外村人、非农民都可以买农村宅基地建房，否则在这些人看来改革没有向前推进¹⁵。这种农村宅基地流转制度改革的财产化倾向，导致部分地区试点农村宅基地制度改革过程中出现一些错误，部分试点地区甚至将允许农村宅基地跨村自由流转视为其改革试点最大的亮点，一度在部分改革试点地区产生一些负面影响。

三、中国农村宅基地取得和流转制度历史演进的现实启示

通过回顾历史上中国农村宅基地取得和流转制度，结合当前中国农村宅基地取得和流转制度的现实困境，提炼中国农村宅基地取得和流转制度历史演进的现实启示，具体如下：

（一）以实物配置和指标配置相结合的方式创新农村宅基地取得制度

纵观历史，历朝历代都实施了相应的制度保障农民的居住权，如无偿分配农村宅基地，部分朝代还通过立法的形式对地方政府官员保障农民居住权不力制定了惩罚措施。目前，我国的住房保障仅覆盖城市居民，虽然农村宅基地取得上依然实行无偿分配的制度，但在绝大多数城中村、城乡结合部村庄、风景名胜村庄、经济发达地区村庄，由于地方政府顾忌未来土地征收成本高昂，严格管控这些地区农民新建和改扩建住房，国家农村宅基地制度中无偿分配农村宅基地这一项在这些地区实际上已经难以实现，部分农民的居住条件较差。因此，建议创新农村宅基地取得方式，采取实物配置和指标配置相结合的方式，对于传统的农区村，如果具备无偿分配农村宅基地的条件，则继续采取无偿分配的方式，作为农户取得农村宅基地的主要方式；对于城中村、城乡结合部村庄、风景名胜村庄和经济发达地区村庄，如果不具备无偿分配农村宅基地条件，则可以采取指标配置的方式，地方政府可以给农户分配农村宅基地指标，并允许农户可以利用这一指标置换当地城镇公租房的居住权。

（二）规范农村宅基地继承取得

时至今日，国家对农村宅基地继承依然没有明确的法律规范，各地执行政策也存在一定的差异。从农村土地可持续利用出发，应明确规范农村宅基地继承取得。明确规定如果要继承父辈的农村宅基地使用权，则应与农村集体经济组织签订放弃新增农村宅基地使用权的协议，并在本农村集体经济组织内部张榜公示，在村委会存档备案，对于违背协议造成“一户多宅”，则由农村集体经济组织征收超面积农村宅基地使用权有偿使用费。对于放弃继承父辈农村宅基地使用权的农户，允许其在政策允许的范围内新增农村宅基地使用权，但其父辈离世后不得对其父辈的住房进行改扩建，且不允许其在父辈的农村宅基地之上拆除重建。

（三）创新农村宅基地流转机制

受土地利用控制的影响，当前如果农村集体经济组织掌握的农村宅基地资源难以满足所在集体经济组织成员需要时，解决农民住房问题的途径主要有：引导农村集体经济组织成员进城买房、农民赴集体经济组织外转入农村宅基地建房、将农民纳入城镇住房保障体系。然而，按照现行法律法规规定，后面两条途径都不可能实现。假设农户不具备在城市购房的经济基础，则解决其住房问题成为一大难题，问题积累时间长了很有可能成为引发社会不稳定的风险因素。在城镇保障性房源不足的情况下，允许农村宅基地流转是解决这一难题的重要途径。我国古代也出现政府掌握的无主农村宅基地越来越少，农村宅基地流转成为取得农村宅基地的重要方式。当前大部分城中村、城郊村和经济发达地区的农村，农村集体经济组织所掌握的农村宅基地资源难以满足所在集体经济组织成员的需要，大部分城中村、城郊村和经济发达地区的农村都已经不再无偿分配农村宅基地，而这些农村同时又存在不具备经济实力在城市购房的农民群体，解决这部分农民的住房问题，需要创新农村宅基地流转机制，可以探索允许这

部分群体跨农村集体经济组织进行农村宅基地流转，结合农村宅基地“三权分置”改革，给予这部分农户农村宅基地流转资格权。建立规范的农村宅基地流转市场，规范农村宅基地流转市场信息获取、中介组织、产权保障、交易税费等内容。对于具有农村宅基地流转资格权的农户，对其农村宅基地的流转面积、地域范围、流转方式、处分权能等进行明确规范，促进农村宅基地健康有序流转，防范农村宅基地流转过程中的社会风险。

(四)赋予农村集体经济组织成员农村宅基地流转优先权

长期以来，中国乡村属于熟人社会，虽然在城市发展与乡村社会变迁过程中，乡村人际结构逐渐由熟人社会向“熟悉的陌生人”社会变迁^[7]，但整体而言农村集体经济组织、宗族观念在绝大多数乡村并未瓦解。为保护宗族财产不流失，防止宗族财产流失引起持久的甚至大规模的同族争斗，同时便于政府控制居民，维护社会稳定，我国古代在农村宅基地流转过程中制定了制约农村宅基地自由流转的政策，即“亲邻”（宗族和地邻）的优先购买权。当前，国内学界部分专家认为放开农村宅基地流转会破坏村庄伦理，加剧村庄内部不平等，同时，担忧放开农村宅基地流转，城镇居民进入农村转入农村宅基地，造成农村宅基地过度资本化，造成社会不稳定和耕地被大量占用。因此，农村宅基地流转制度改革可以借鉴我国古代的做法，赋予农村集体经济组织成员优先权，既降低农村宅基地流转的交易成本，又可以防止大量农村集体外成员转入农村宅基地使用权，造成农村宅基地过度资本化。

参考文献:

[1]李泉.农村宅基地制度变迁70年历史回顾与前景展望[J].甘肃行政学院学报,2018(2):114-125.

[2]刘天利.农村宅基地制度历史变迁及法律属性[J].法制与经济,2016(5):27-30.

[3]喻文莉,陈利根.农村宅基地使用权制度嬗变的历史考察[J].中国土地科学,2009(8):46-50.

[4]王玉庭,李哲敏,任育锋,等.中国农村宅基地管理的历史演变及未来改革趋势[J].农业展望,2019(1):34-38.

[5]钱茜.我国农户住房、农村宅基地立法的历史比较[J].农业经济问题,2005(12):47-49.

[6]李开周.中国农村宅基地制度的历史沿革.见:赵树枫、李廷佑、张强、黄序等编著.农村宅基地制度与城乡一体化[M].北京:中国经济出版社,2014:6-14.

[7]陈文胜.城镇化进程中乡村社会结构的变迁[J].湖南师范大学社会科学学报,2020(2):57-62.

注释:

1《汉书·刑法志》：“魏氏武卒衣三属之甲，操十二之弩，负矢五十，置戈其上，冠胄带剑，赢三日之粮，日中而趋百里，中试则复其户，利其田宅”。

2《商君书·境内》：能得甲首一者，赏爵一级，益田一顷，益宅九亩。

3《二年律令·户律》：彻侯受百五宅，关内侯九十五宅，大庶长九十宅，驷车庶长八十八宅，大上造八十六宅，少上造八十四宅，右更八十二宅，中更八十宅，左更七十八宅，右庶长七十六宅，左庶长七十四宅，五大夫。

4 《二年律令·户律》:宅之大,方卅步。

5 这里的亩是汉亩,比目前的市亩小。

6 《二年律令·户律》:不更四宅,簪袅三宅,上造二宅,公士一宅半宅。

7 《魏书·食货志》:诸民有新居者,三口给地一亩,以为居室,奴婢五口给一亩。

8 《魏书·食货志》:诸一人之分,正从正,倍从倍,不得隔越他畔。进丁受田者恒从所近。若同时俱受,先贫后富。

9 参见《册府元龟·卷 13》。

10 参见《唐律疏议》之《户婚律》。

11 参见《全唐文·卷 996》所载后周广顺二年律令。

12 参见《宋会要辑稿·食货卷》,民产杂录。

13 《通制条格·卷 16》之《典卖田产事例》:典卖田宅,先须于官给据,明立问账,具写用钱缘故,先尽同户有服房亲并正军贴户,如不愿者,依限批退,然后方问邻人典主成交。

14 1938 年 12 月 13 日《宁波民国日报》第一版《进产声明》刊登类似启事。

15 陈锡文.农村宅基地改革的焦点和核心是什么[J].中国乡村发现,2016(5):1-9。