

我国农村宅基地制度的现实困境与优化路径

范渊博

中央民族大学管理学院, 北京

收稿日期: 2026年1月23日; 录用日期: 2026年3月6日; 发布日期: 2026年3月17日

摘要

我国农村宅基地制度曾为农民“住有所居”提供基础保障。然而, 随着工业化与城镇化推进, 人口流动加剧导致“空心村”蔓延, 宅基地大量闲置与新增需求无地可批的矛盾并存。同时, 制度内“福利属性”与“财产属性”的张力、成员资格“封闭性”与资源优化配置要求之间的冲突日益突出, 造成资源利用低效、农民财产权能受限与乡村发展活力不足等困境。破解上述困境, 需以“三权分置”改革为基础, 构建“保障底线固化、权能分层活化”的机制, 通过盘活存量资源、打破“产业薄弱-宅基闲置”的恶性循环, 在坚守法律与政策底线的前提下, 审慎推动宅基地制度向市场化、法治化方向转型, 以激活农村沉睡资产, 助力乡村振兴。

关键词

宅基地制度, 空心村, 三权分置, 福利属性, 财产属性

The Current Dilemmas and Optimization Paths of the Rural Homestead System in China

Yuanbo Fan

School of Management, Minzu University of China, Beijing

Received: January 23, 2026; accepted: March 6, 2026; published: March 17, 2026

Abstract

China's rural homestead system once provided a fundamental guarantee for farmers to have a place to live. However, with the advancement of industrialization and urbanization, increased population mobility has led to the spread of "hollow villages", creating a coexistence of a large amount of idle homesteads and no land available for new demands. Simultaneously, tensions within the system

between “welfare attributes” and “property attributes”, as well as conflicts between the “closedness” of membership qualifications and the requirements for optimal resource allocation, have become increasingly prominent. These issues result in low resource efficiency, restricted property rights for farmers, and insufficient vitality in rural areas. To address these dilemmas, the optimization path should be based on the reform of the “three rights separation”, constructing a mechanism of “solidifying the security bottom line and activating rights through a multi-level approach”. This involves activating existing resources, breaking the vicious cycle of “weak industry-idle homesteads”, and cautiously promoting the transformation of the rural homestead system towards marketization and legalization while adhering to legal and policy boundaries. This will activate dormant assets in rural areas and support rural revitalization.

Keywords

Homestead System, Hollow Village, Three Rights Separation, Welfare Attribute, Property Attribute

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 前言

农村宅基地制度是中国土地制度体系中独具特色且至关重要的一环。它不仅是保障亿万农民“住有所居”的基石，承载着维系农村社会稳定的福利与保障功能，同时也是乡村地域内最具规模、最具潜力的“沉睡资产”，构成了实施乡村振兴战略的关键资源依托。自新中国成立以来，以“集体所有、成员使用、无偿取得、一户一宅、限制流转”为核心特征的宅基地制度，在特定历史阶段有效地完成了其居住保障的历史使命。

然而，随着我国工业化、城镇化的飞速推进，城乡社会结构发生深刻变革。大量农村人口向城镇转移，导致了“人走地不动”的资源错配格局，宅基地与农房闲置现象日益普遍，“空心村”问题凸显。与此同时，乡村内生发展对土地要素的活化利用提出了新需求，农民对宅基地的财产权益诉求也日益增强。这使得传统制度设计中内在的“福利属性”与“财产属性”“封闭性”与“资源优化配置需求”之间的张力不断加剧，制度运行陷入资源利用低效、财产权能受限、乡村发展活力不足等多重现实困境。

在当前全面推进乡村振兴、促进城乡融合发展的新时代背景下，宅基地制度改革已不仅是单纯的农村土地管理问题，更是关乎社会公平、经济效率与乡村可持续发展的系统性课题。因此，系统剖析我国农村宅基地制度的现实困境，并在此基础上探索其法治化、市场化的优化路径，对于盘活农村闲置资源、保障农民合法权益、激发乡村内生动力具有重大的理论意义与现实紧迫性。本文旨在围绕这一核心议题展开深入探讨，并尝试引入实地调研案例与多主体视角，以期为我国宅基地制度的深化改革与完善提供更具操作性的学理参考和实践镜鉴。

2. 我国农村宅基地制度的现实困境

我国农村宅基地制度作为保障农民居住需求的基本安排，在维护农村社会稳定方面发挥了重要作用。然而，随着城乡格局的深刻变革与乡村振兴战略的全面推进，现行制度在实践中逐渐暴露出诸多深层次困境。这些困境不仅制约了农村土地资源的有效配置，也阻碍了农民财产权益的充分实现，更成为影响乡村可持续发展的关键瓶颈。当前，我国农村宅基地制度的困境集中体现于两大层面：其一，是在实践

操作中面临的资源盘活难题，表现为大量宅基地闲置与资源低效利用并存，形成“空心村”蔓延与产业发展受阻的恶性循环；其二，是在制度设计层面存在的内在结构性矛盾，即宅基地的福利保障属性与市场化财产属性之间、成员身份封闭性与资源配置开放性之间难以调和的冲突。这两方面困境相互交织、彼此强化，共同构成了当前宅基地制度改革的复杂背景与严峻挑战。

2.1. 闲置宅基地和闲置农房的盘活困境

2.1.1. 资源利用困境：“空心村”宅基地闲置与新增需求无地可批

农村人口向城镇转移的过程中，出现了大量的“人走屋空”、宅基地资源闲置浪费的现象。与此同时，“空心村”问题在情感归属、拆迁成本以及风险规避等多重因素的影响下逐渐加剧，表现为宅基地普遍“建新不拆旧”，新建住宅逐渐向外围扩展，导致村庄用地规模扩大、内部闲置废弃加剧的“外扩内空”不良演化过程[1]。

新增需求的无地可批是我国宅基地管理中的一个尖锐的矛盾，这一困境并非物理意义上的没有土地，而是指现行制度框架下，符合规划和政策的合法宅基地指标的稀缺。首先，国家为保护耕地、控制城市蔓延，对各地设定了建设用地总规模的“天花板”。1982年《村镇建房用地管理条例》、1999年《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》、1998年及2004年《土地管理法》、2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》和《关于加强农村宅基地管理的意见》、2008年《国务院关于促进节约集约用地的通知》和《国土部进一步加快宅基地使用权登记发证工作通知》规定出卖、出租房屋的农户不能再申请宅基地，严格控制宅基地使用规模。每年的新增建设用地指标优先保障到省、市重点工程和基础设施，能分配到农村并作为宅基地的使用指标微乎其微，这从宏观上大幅度的对宅基地的新增渠道进行了压缩；其次是随着二轮承包以来，许多农村的集体土地已在数十年前已分配完成，并未再进行大调整。符合条件的土地均已分配为宅基地，集体没有“自留地”可供新增分配，“一户一宅”与“户有所居”的一刀切的刚性落实加剧了新增需求无地可批的局面。最后内部调剂机制梗阻，如上文所述，农民资源有偿退出意愿低，村集体无财力补偿；宅基地一旦分配，被视为农户的“祖产”，村集体缺乏强有力的法律授权，并且通过继承农房形成的宅基地占用是合法的，但这部分房屋可能闲置，无法重新分配给无房户者。

空心村是区域经济社会发展到一定阶段的产物，其发展演化可归入土地利用转型的研究范畴[2]。“建新不拆旧”是我国城镇化转型时期的阵痛，这反映了农民在制度夹缝中对自身权益的最大化守护和风险应对，城乡二元土地制度改革滞后于人口流动的脱节，是发展效率与社会稳定、短期目标与长期治理之间的权衡，这一问题的解决将是一个伴随全面深化改革、逐步消化历史存量、并赋予农村新功能的长期过程。

2.1.2. 关联产业难以培育与宅基地闲置形成恶性循环

“关键产业的难以培育”与“宅基地闲置”并不是两个孤立的问题，而是一枚硬币的两面，共同构成了乡村衰败的表征。打破循环的关键，在于通过制度创新，建立一条将“沉睡的土地资产”转化为“活跃的产业资本”的通道。宅基地盘活利用与乡村产业融合发展都是在当前农业农村发展的现实问题的基础上提出的重大部署，两者都紧紧围绕国家乡村振兴和农业农村现代化战略目标[3]。

不难看出，对于退出的宅基地，无论是收储还是补偿，都需要大量的资金。就试点改革来看，退出的宅基地缺乏立即变现和迅速增值的有效途径，而不少中西部地区村集体经济组织收入有限，有的是“空壳村”（没有集体收入与积累）甚至是“负债村”，根本不具备“回购”宅基地的经济实力。地方政府为此投入了不少资金，甚至背负了沉重的财政包袱[4]。对于许多乡村来说，既没有丰富的资源和优良的环境，

也没有优越的地理位置，只是普普通通的村庄，难以培育关联产业和满足相关产业发展需求[5]，造成了产业空心化与宅基地资源闲置之间的恶性循环的局面。产业的薄弱、缺失无疑带来的是就业机会的减少以及收入低下等一系列问题，这又进一步造成了农村青壮年人口外流，有知识、懂技术、会管理的年轻人才大量流向城市，进而加剧了宅基地的闲置以及低效利用。农村产业链的不完整决定了农村只能进行初级生产，往往缺失了高附加值的加工和营销等环节。如何激活闲置宅基地这一“沉睡资产”、打破“产业薄弱-宅基地闲置”的恶性循环，最终实现“产业兴、人口聚、空间活”的乡村正向发展循环仍旧任重而道远。

2.2. 宅基地制度的核心困境：制度设计的内部矛盾

2.2.1. “福利属性”与“财产属性”的冲突

从全社会角度看，宅基地是一种具有较强公益属性的资源。但当这些土地分配给个体利用时，就变成了具有财产属性的资产[6]。宅基地的福利属性源于其作为生存底线的历史角色，体现为基于集体成员身份的无偿取得、无限期使用和内部流转限制，保障了农民“户有所居”。而财产属性则呼应了其作为发展资源的时代要求，希望通过流转、抵押、入股等方式实现经济价值，增加农民财产性收入，助力乡村振兴。

当前的困境，实质上是“静态的保障逻辑”与“动态的发展逻辑”的碰撞。由于宅基地的社会保障功能一直受到国家高度重视，严格限制流转的政策取向。细致分析“宅基地使用权”中的宅基地，往往形成重视基地，忽视住宅的倾向，事实上农民住宅从自然属性上讲无法与土地进行分离，但是，“谁盖的房子是谁的”这样的农村普遍的常识是毋庸置疑的[7]。宅基地的福利属性的核心本质是农民生存保障与居住公平，是一种基于集体成员身份的社会权利，具有无偿取得、无限期使用、集体内流转限制。由于宅基地的社会保障功能一直受到国家的高度重视，稳定农村也一直是我国发展农村经济的大格调，因此，国家出台了一系列的法律和文件严格禁止宅基地流转[8]。宅基地的社会保障功能已经不适应当前农村经济的发展状况，过分强调宅基地的社会保障属性，会带来乡土经济萎缩、农民收入水平无法提高、城乡收入差距拉大等一系列社会问题[9]。随着社会发展，农民对宅基地的财产诉求日益强烈，但法律上对自由买卖、抵押的禁止，导致这部分资产难以显化，形成“沉睡的资本”。

2.2.2. “封闭性”与资源优化配置需求的矛盾

宅基地制度设计上具有极强的身份性、福利性和封闭性，而资源盘活的目标又要求其具备一定的资产性、流动性和市场化。前者扮演着保障农民基本居住权和农村社会稳定的“稳定器”角色，后者则试图唤醒沉睡资产以促进乡村振兴的“发动机”角色，两者在运行逻辑上存在根本性冲突。

城乡二元土地制度通过将宅基地获取资格严格限定于本集体经济组织成员，构建了社会安全网。但这种身份依附性导致了流转的受限性：对外，禁止向本集体以外的成员(尤其是城镇居民)出售宅基地使用权；对内，即便在集体内部，流转也受到严格限制。同时，产权的不完整性——农民享有使用权，但所有权归属集体，使用权不能自由抵押、买卖——使得其财产价值无法充分实现。这种封闭性安排，在人口流动日益频繁、城乡融合发展的新阶段，与土地资源在全社会范围内优化配置的需求形成了尖锐矛盾。

3. 我国农村宅基地制度改革的优化路径

3.1. 以存量激活与制度创新破解“空心村”宅基地困境：基于试点的启示

针对“空心村”宅基地闲置与新增需求无地可批的困境，根本出路在于推动宅基地制度从“静态管制”转向“动态治理”，实现从“外扩内空”到“内生集约”的转型。近年来各改革试点地区的探索为

此提供了宝贵经验。以江西省余江区和浙江省义乌市为例，两地均通过深化“三权分置”改革，在盘活存量方面取得了显著成效。

余江区作为典型的农业县，面对普遍的“空心村”问题，探索出“村民事务村民办”的宅基地有偿退出与择位竞价机制。该区通过充分发挥村民事务理事会的作用，制定差异化的有偿使用费标准，引导农民退出闲置宅基地。退出的土地一方面用于满足新增分户需求，实现“无地可批”矛盾的内部消化；另一方面通过土地整治，复垦为耕地或保留为集体建设用地，为村庄基础设施和公共服务设施建设腾出空间。

义乌市则依托其发达的市场经济和较强的财政实力，探索了“集地券”制度。城市发展获得了稀缺的建设用地指标，实现了城乡土地要素的跨区域优化配置。这一机制有效打通了宅基地退出与城市发展需求之间的通道，为退出宅基地赋予了变现和增值的途径，避免了“空心村”治理单纯依赖财政投入的不可持续性。

上述试点经验表明，深化宅基地“三权分置”改革，通过明确权能、放活使用权，结合“增量严控、存量盘活”的规划理念，并建立合理的拆旧建新、指标挂钩机制，可以有效激活闲置资源。同时，搭建规范的流转平台，探索资格权的异地实现方式，能够打通内部调剂与跨区域配置的通道。最终，通过制度创新、规划统筹与机制优化，在保障农民权益、集体发展权与国家耕地保护目标之间取得平衡，逐步化解历史存量问题。

3.2. 从恶性循环到良性互动：破解“产业 - 宅基”困境的系统路径

要打破“产业薄弱-宅基地闲置”的恶性循环，关键在于通过系统性的制度创新与市场机制，将沉睡的宅基地资源转化为激活乡村产业的活性资本。基于对浙江德清、安徽绩溪等地的观察，具体路径可归纳为：

第一，在深化“三权分置”改革的基础上，适度放活宅基地使用权，为产业落地提供合法空间。德清县莫干山镇通过引导农户将闲置农房以长期租赁方式流转给专业公司，发展精品民宿产业。

第二，产业精准嵌入：引导利用闲置宅基地因地制宜发展“小特精”融合产业，并积极嵌入区域产业链。绩溪县部分村庄利用闲置宅基地发展传统手工作坊、农产品初加工点，补齐了当地山核桃、茶叶等特色产业的加工短板，提升了产品附加值。

第三，多元主体培育与利益共享：积极培育村集体、返乡人才及社会资本等多元经营主体，构建可持续发展的利益共享模式。实践中较为成功的模式包括“村集体统一收储 + 平台公司运营 + 农户保底分红”“返乡青年创业 + 农户房屋入股”等。在此过程中，需特别关注不同利益主体的诉求：留守老人更看重稳定的租金收入和社会保障；进城务工人员关注退出补偿的公平性和未来回村的权利保障；村干部则面临平衡集体收益与农户个体利益的治理挑战。因此，在推进盘活利用时，必须建立透明的协商机制、规范合同范本和有效的纠纷调处渠道，防止因信息不对称导致农户利益受损。

3.3. 平衡保障与发展：构建“底线固化，分层活化”的宅基地制度改革路径

化解宅基地“福利属性”与“财产属性”的根本冲突，关键在于通过制度创新将两者从二元对立转向协同共生。核心路径在于实施“底线固化，分层活化”的改革策略。

一是“分层”标准的细化设计。“分层活化”不应停留于概念，而需建立可操作的标准。综合考虑试点经验与理论探讨，“分层”可依据以下维度：按地理区位分层：城郊融合类村庄的宅基地资产价值高，市场化需求强，可探索更为灵活的使用权流转、抵押方式；集聚提升类村庄可重点发展乡村旅游、康养等产业；偏远收缩类村庄则宜以内部流转、有偿退出、生态修复为主；按利用状态分层：对正常居住使

用的宅基地，以保障居住功能为主；对闲置或低效利用的宅基地，可优先纳入盘活范围；对超占多占的宅基地，可通过收取有偿使用费、引导退出等方式进行调节。

二是不同层级下的流转规则与收益分配模型设计

底线层：流转范围限定于本集体内部，由村集体负责监管，确保“户有所居”底线不被突破。流转价格由集体内部协商确定，收益归农户所有。

活化层：建立县域统一的农村产权流转交易平台，制定规范的交易规则。对工商资本参与设定“正面清单”和“负面清单”，明确鼓励参与的产业类型(如乡村旅游、健康养老、文创办公)，禁止变相开发商品住宅或别墅大院。严格限制租赁期限，并设置产业用地用途变更的审批程序。

3.4. 以“稳底线、活产权、有管理”推动宅基地制度平衡转型

在坚持宅基地保障属性与集体所有权的前提下，推动制度平衡转型需明确现行法律框架内的可行空间与需要突破的修法方向。

(1) 现行法律框架内的可行空间

第一，租赁权放活：根据《民法典》相关规定，农民作为宅基地使用权人和房屋所有权人，有权将房屋出租。这为盘活闲置农房提供了直接的法律依据。实践中，通过“租赁”方式引入社会资本发展民宿、康养等产业，属于合法合规的经营模式。关键在于规范租赁合同，明确双方权利义务，并通过在乡镇政府或农业农村部门备案等方式，加强租赁行为的监管，防止以租代售、变相买卖宅基地。

第二，入股、联营：《土地管理法》第六十三条规定，土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用。虽然宅基地与集体经营性建设用地性质不同，但在符合国土空间规划的前提下，可将闲置宅基地整治复垦后，腾挪出的建设用地指标用于发展乡村产业，或将零星分散的宅基地整合入市，这为产业落地提供了法律通道。

第三，宅基地抵押：这是当前改革试点中的核心探索领域。《民法典》第三百九十九条仍禁止宅基地使用权抵押。但在全国人大授权的试点地区(如浙江义乌、福建晋江)，通过“三权分置”设计，将“使用权”与“资格权”分离，允许以不转移占有的农房财产权(包含一定期限的宅基地使用权)进行抵押贷款。这是对现行法律的突破性尝试，其经验有待总结，未来或可通过修改《民法典》或出台专门司法解释予以确认。

(2) 需谨慎对待的“修法建议”与风险防范

第一，宅基地使用权对外转让：这是目前政策红线，短期内难以突破。任何允许向城镇居民转让宅基地使用权的建议，都需要极其谨慎的论证，并需修改《土地管理法》的核心条款。现阶段更可行的路径是坚持“租赁为主、入股为辅”的盘活模式，严控转让。

第二，风险防范机制：在“三权分置”落地过程中，为防止农民权利被侵蚀，必须强化制度保障：一是坚持确权登记先行，清晰界定所有权、资格权、使用权的边界，颁发相应权属证书；二是建立集体经济组织内部决策的民主监督机制，涉及宅基地处置的重大事项必须经本集体成员(代表)大会三分之二以上同意；三是加强司法保障，对利用信息不对称、胁迫等手段损害农民权益的行为提供有效的法律救济渠道。

与此同时，必须同步筑牢农村社会保障体系，加快推进城乡基本公共服务均等化，从根本上降低农民对宅基地的生存保障依赖。并强化集体经济组织在收益分配与风险防范中的调节作用，从而在守住农民居住与社会稳定底线的前提下，审慎、有序地盘活宅基地资产价值。

参考文献

- [1] 李祖佩. 村庄空心化背景下的农村文化建设: 困境与出路——以湖北省空心村为分析对象[J]. 中州学刊, 2013(6): 72-77.
- [2] 刘守英, 熊雪锋. 产权与管制——中国宅基地制度演进与改革[J]. 中国经济问题, 2019(6): 17-27.
- [3] 龙花楼, 李裕瑞, 刘彦随. 中国空心化村庄演化特征及其动力机制[J]. 地理学报, 2009, 64(10): 1203-1213.
- [4] 张合林, 张锬. 宅基地盘活利用促进乡村融合发展的机制与路径[J]. 财经科学, 2025(1): 62-74.
- [5] 余永和. 农村宅基地退出试点改革: 模式、困境与对策[J]. 求实, 2019(4): 84-97+112.
- [6] 涂明辉, 谢德城. 闲置农房盘活利用的障碍与实现机制[J]. 农业考古, 2025(6): 201-208.
- [7] 董新辉. 新中国 70 年宅基地使用权流转: 制度变迁、现实困境、改革方向[J]. 中国农村经济, 2019(6): 2-27.
- [8] 郑尚元. 宅基地使用权性质及农民居住权利之保障[J]. 中国法学, 2014(2): 142-157.
- [9] 张淑臻. 我国宅基地使用权流转制度研究[J]. 山东省青年管理干部学院学报, 2010(1): 93-96.