

“一户一宅”政策执行偏差与农村宅基地管理改革

于漫江

恩施州不动产登记中心 湖北 恩施 445000

DOI:10.61369/UAID.2024100019

摘要： 本研究围绕“一户一宅”政策与农村宅基地管理展开，基于土地公有制与居住权保障理论，结合我国农村土地制度演变历程，阐述该政策出台背景与保障农民居住权益、合理利用土地资源、维护农村社会稳定的重要意义。研究指出，当前政策执行存在超标准占用、“一户多宅”“有户无宅”及“有宅无户”等偏差现象，成因涵盖政策宣传不足、监管机制缺陷、基层执行人员能力薄弱，以及农村传统观念和经济发展需求的干扰。为此，各地开展农村宅基地管理改革实践，通过完善法规体系、强化监管与资源整合、创新模式激发活力等举措，致力于解决执行偏差问题，优化宅基地管理，推动乡村振兴发展。

关键词： 一户一宅；政策执行偏差；农村宅基地管理；改革

Deviation in Implementing the "One Household, One Homestead" Policy and Reform of Rural Homestead Management

Yu Manjiang

Enshi Prefecture Real Estate Registration Center, Enshi, Hubei 445000

Abstract： This study focuses on the "One Household, One Homestead" policy and rural homestead management. Based on the theory of public land ownership and residential rights protection, combined with the evolution of China's rural land system, it explains the background of the policy and the importance of protecting farmers' residential rights, rational use of land resources, and maintaining rural social stability. The study points out that there are deviations in current policy implementation, such as over-standard occupation, "one household with multiple homesteads", "households without homesteads", and "homesteads without households". The causes include insufficient policy promotion, defects in the regulatory mechanism, weak capabilities of grassroots executives, as well as interference from traditional rural concepts and economic development needs. Therefore, various regions have carried out reforms in rural homestead management, aiming to address implementation deviations, optimize homestead management, and promote rural revitalization and development through measures such as improving the regulatory system, strengthening supervision and resource integration, and innovating models to stimulate vitality.

Keywords： One Household, One Homestead; policy implementation deviation; rural homestead management; reform

引言

在乡村振兴战略推进的大背景下，农村宅基地管理成为农村发展的关键。宅基地作为农村土地重要部分，其管理成效关乎土地资源配置与利用效率，深刻影响农村经济可持续发展与社会和谐稳定。“一户一宅”政策作为核心管理政策，兼具保障农民居住权益、实现土地集约高效利用的双重目标。它不仅规范宅基地使用秩序，避免土地浪费与无序开发，还能确保农民基本居住需求，维护农村公平正义。严格落实该政策，可推动农村宅基地合理分配与高效利用，为乡村振兴筑牢土地资源根基，助力农村实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的目标，成为乡村振兴战略落地的重要支撑。

一、“一户一宅”政策出台背景与初衷

（一）“一户一宅”政策相关理论

“一户一宅”政策的理论基础较为深厚。其一，土地公有制

是我国农村土地制度的核心，“一户一宅”政策与之紧密相连。农村土地归集体所有，农民作为集体成员，有权依法取得宅基地使用权，“一户一宅”政策正是在土地公有制框架下，对宅基地分配与使用进行规范的制度安排，以保障集体土地权益的合理实现。

其二,居住权保障理论也是“一户一宅”政策的重要依据。居住权是公民的基本权利之一,在农村地区,“一户一宅”政策通过保障每户农民拥有宅基地,进而为其建造住房提供基础,从而切实保障农民的居住权,体现国家对公民基本权利的尊重与维护^[1]。

(二) 农村土地制度演变

我国农村土地制度经历了复杂的演变过程。新中国成立初期,通过土地改革,农民获得了土地所有权,包括宅基地所有权。随后,在农业合作化运动中,土地逐渐由农民私有向集体所有转变。到了人民公社时期,农村土地全面实行集体所有制,宅基地也归集体所有,但农民仍保有使用权。在此背景下,“一户一宅”政策开始萌芽,其目的在于保障农民基本的居住需求,确保每户农民都能拥有稳定的居住场所。随着时代发展,尽管农村土地制度在具体形式和管理方式上不断调整,但“一户一宅”政策始终作为农村宅基地分配的基本原则得以坚持和完善,以适应不同时期农村经济社会发展的需求。

(三) 政策目标与意义

“一户一宅”政策具有多重目标与意义,其首要目标在于切实保障农民的居住权益。农民作为农村社会的主体,稳定的居住条件是其基本生活需求,“一户一宅”确保每户农民都能获得宅基地用于建房,满足居住需要。基于保障农民居住权益这一基础,该政策对促进土地资源的合理利用同样至关重要。农村土地资源有限,通过限制每户农民只能拥有一处宅基地,可有效避免土地资源的浪费与无序占用,提高土地利用效率,实现土地资源的优化配置。而在保障居住权益、合理利用土地资源的基础上,“一户一宅”政策对于维护农村社会稳定也发挥着重要作用。公平的宅基地分配制度能够减少因宅基地问题引发的矛盾与纠纷,保障农村社会的和谐稳定,为农村经济发展创造良好的社会环境。“一户一宅”的规范含义较为丰富,在规范逻辑上分三个层次:没有宅基地的村民,可以申请一处宅基地;享有一处宅基地的村民,不可以再申请其他宅基地;超出一处或一定标准的宅基地,不为法律所承认。但是,宅基地价值的逐步显化、乱占耕地建房等原因,导致“一户一宅”的制度目标客观上难以实现^[2]。

二、“一户一宅”政策执行偏差现象及原因

(一) 宅基地规模管控失衡

从表现形态看,宅基地面积超标现象具有普遍性与顽固性。部分地区因早期村庄规划缺乏科学标准,农户受“占地为产”传统观念影响,在建房时突破政策规定的面积上限,导致单户宅基地占地面积较政策标准平均超出20%~30%。同时,未经审批的违规扩建行为屡禁不止,农户通过搭建附属用房、围墙外扩等方式侵占公共空间,由此引发的邻里纠纷占农村土地矛盾的35%以上。此类问题的产生,既源于地方在宅基地面积核定标准上的区域差异导致执行弹性过大,也与监管环节的“前端审批不严、后端执法滞后”直接相关^[3]。部分基层政府对存量超标问题采取“历史遗留问题”搁置处理,对增量违建缺乏动态巡查机制,致使农户形成“违建成本低”的错误预期,加剧了宅基地使用的无

序化。

(二) 宅基地权属配置混乱

“一户多宅”现象的形成具有制度性与操作性双重根源。从法律继承层面,依据“房地一体”原则,因继承农村住宅而合法取得多处宅基地的情况占比达40%,尤其在多子女家庭中,老宅分割导致“一宅多户”或“一户多宅”问题突出。从市场交易层面,约25%的“一户多宅”源于宅基地违规买卖——部分农户出售宅基地后通过户籍保留或分户手段再次申请,形成“占新不腾旧”的双重占用。此外,分户审核机制的漏洞成为重要诱因,部分地区未严格落实“户籍与实际居住需求相匹配”的分户标准,导致“拆分户籍获取多宅”的投机行为频发^[4]。

这一问题反映出政策衔接的结构性矛盾,《继承法》与宅基地管理政策的协同不足,导致权属转移过程中宅基地资源二次分配失衡;同时,基层政府对分户审批的合规性审查流于形式,未能建立户籍、土地、规划等多部门的数据共享机制,为违规分户留下操作空间。

(三) 宅基地供需结构错配

在宅基地资源紧张的地区,“有户无宅”问题集中凸显——约15%的农村新增分户家庭因宅基地存量不足、分配机制不完善,无法获得合法宅基地,其居住需求通过违规占用耕地或租赁农房解决,居住权益保障面临制度性缺口。与之对应的“有宅无户”现象,则因户籍迁移、人口城镇化导致约10%的农村住宅长期闲置,形成“空心村”与宅基地浪费。

这种供需错配本质上是资源配置机制与人口变动脱节的结果。一方面,宅基地分配未能建立动态调整机制,对新增人口的居住需求响应滞后;另一方面,缺乏宅基地退出激励政策,农户对闲置宅基地的处置受限于“不得向非集体成员转让”的规定,导致低效利用问题长期存在^[5]。此外,城乡二元户籍制度改革过程中,户籍迁出与宅基地收回的衔接政策缺失,进一步加剧了“人宅分离”现象。

(四) 政策执行支撑体系薄弱

政策执行面临的系统性困境,首要体现在宣传与认知层面的不足。调研数据显示,仅有32%的农户完全知晓“一户一宅”的具体规定,45%的基层干部存在“户籍即对应宅基地资格”的理解偏差,这种认知误区直接导致政策执行中出现“唯户籍论”或“选择性执行”等问题。而监管机制的全链条漏洞,进一步加剧了政策执行困境^[6]。在审批环节,标准模糊、自由裁量空间过大,部分地区下放宅基地审批权后,甚至出现“体外循环”审批乱象;监督环节过度依赖群众举报,缺乏卫星遥感监测、网格化巡查等技术手段,致使违规行为发现滞后率高达60%;处罚环节存在“以罚代管”现象,经济处罚仅占违建收益的10%~20%,远低于违规获利,难以形成有效威慑力。

与此同时,基层执行能力的短板也不容忽视。部分乡镇土地管理部门人员编制严重不足,平均1名工作人员需承担2000余户的宅基地管理任务,面对复杂的权属纠纷与规划审批,专业能力明显不足。此外,传统观念与利益驱动形成的执行阻力同样不可小觑^[7]。受“宅基为祖业”的宗族观念影响,农户对宅基地退出

普遍存在抵触情绪；部分地方政府出于乡村建设需要，对企业或大户违规占地采取默许态度，使得政策执行陷入“软约束”的尴尬境地。

三、农村宅基地管理改革的实践探索与优化路径

（一）审批制度改革

针对传统审批环节冗长、标准模糊的问题，各地通过数字化赋能与差异化设计重构审批体系。一方面，搭建线上审批平台整合自然资源、农业农村、住建等部门数据，实现申请、审核、颁证“一网通办”，审批周期较以往缩短40%~60%，浙江、江苏等地试点“云踏勘”“电子证照”，解决了跨部门协同效率低的痛点。另一方面，结合区域地理特征（如平原地区人均宅基地不超过200平方米、山区不超过150平方米）和人口密度差异，制定“一村一策”的面积核定标准，宁夏、贵州等地将生态保护红线、历史文化村落保护纳入审批前置条件，从源头遏制超标占地^[8]。此类改革使宅基地分配的公平性显著提升，新增宅基地违规率下降至12%以下。

（二）流转机制创新

宅基地流转改革以激活闲置资源、增加农民财产性收入为目标，形成“出租+入股+抵押”的多元化模式。在使用权流转层面，四川成都、广东佛山等地建立县级流转交易平台，提供信息匹配、价值评估、合同鉴证等服务，2024年全国宅基地出租率较2019年增长27%，平均租金达80元/平方米/年。在产权制度创新方面，浙江义乌、安徽金寨试点“三权分置”，允许宅基地使用权入股乡村旅游、民宿经济项目，农户年人均分红突破5000元^[9]。然而，流转市场仍面临制度性瓶颈：集体建设用地入市与宅基地流转的法律衔接不足，导致跨村流转受限；评估机构专业化程度低，近30%的交易存在价格低估问题；退出农户的社会保障配套缺失，影响流转积极性。

（三）退出机制构建

针对“一户多宅”“空心村”等存量问题，各地建立“自愿申请+政策引导”的退出体系。补偿方式呈现差异化设计：货币补偿参考周边建设用地价格，上海松江、北京大兴等地每亩补偿标准达80万~120万元；实物补偿则提供统建安置房或宅基地置

换，湖北武汉、山东潍坊对退出农户优先安排保障性住房。退出渠道创新包括政府收储（用于公共服务设施建设）、集体回购（纳入预留宅基地指标）、生态退耕（结合全域土地综合整治），江苏苏州通过“退宅还田”新增耕地12万亩，节余指标交易收益反哺乡村振兴。但历史遗留问题处置难度较大，全国仍有60%的“一户多宅”因权属复杂、补偿争议搁置，退出过程中如何平衡“公平性”与“效率性”仍是核心挑战。

（四）改革深化路径

当前农村宅基地管理改革正从单一环节创新迈向系统性制度重构。针对《中华人民共和国土地管理法》中“一户一宅”界定模糊问题，广东、海南等地通过地方性法规修订，将户籍登记与实际居住结合明确“户”标准，建立面积上限动态调整及户籍迁移与退出关联机制，厘清权责。在监管上，河南、陕西等地构建“事前一事中一事”全链条体系，运用卫星遥感和网格化管理，违建发现周期缩至72小时，跨部门联合执法将违规处罚提升至违法所得5~10倍，强化监管力度^[10]。基层治理方面，“万名村官进高校”计划提升干部能力，河北、江西等地将宅基地管理纳入考核，以用地指标倾斜激励基层。同时，改革推动“宅基地+产业”融合，如浙江安吉建设加工车间、四川郫都打造“共享农庄”，实现土地增值与农民增收。

四、结束语

“一户一宅”政策作为农村宅基地管理的核心政策，对保障农民权益、优化土地资源配置和维护农村稳定具有不可替代的作用。然而，在实际执行过程中，受多种因素影响，出现了一系列执行偏差问题，严重制约政策效能发挥与农村土地合理利用。通过对政策执行偏差现象、成因的深入剖析，以及对农村宅基地管理改革实践的总结可知，完善法规体系、强化监管、提升基层治理能力和创新改革模式是破解当前困境的有效路径。未来，需持续深化农村宅基地管理改革，将政策执行与乡村振兴战略紧密结合，进一步释放农村土地活力，保障农民合法权益，促进农村经济社会可持续发展，同时应加强对改革实践的跟踪研究，及时调整优化策略，确保改革行稳致远。

参考文献

- [1] 王玲玲, 闵桂林. 农村宅基地制度改革的实践质疑和政策选择——以某省试点地为例 [J]. 农业经济, 2023, (07):102-104.
- [2] 管洪彦. 农村宅基地分配制度：历史演变、运行困境与改革思路 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2022, 22(04):165-175.DOI:10.19714/j.cnki.1671-7465.2022.0061.
- [3] 廖洪乐. 农村宅基地制度：演变轨迹、主要问题、改革探索与建议 [J]. 新疆农垦经济, 2022, (07):1-11.
- [4] 屈志一. “一户一宅”制度的法律约束意义与实施路径研究 [J]. 邢台学院学报, 2023, 38(01):76-80.
- [5] 窦家德. 贯彻落实农村“一户一宅”制度共建美丽乡村 [J]. 云南农业, 2022, (03):51-53.
- [6] 丁宇峰, 付坚强. 新中国土地政策演进视野下的宅基地“三权分置”制度选择 [J]. 经济问题, 2019, (11):89-95.DOI:10.16011/j.cnki.jjw.2019.11.013.
- [7] 窦家德. “一户一宅”面临的现实困境及对策建议——基于云南省文山州的思考 [J]. 农村经营管理, 2022, (05):34-35.
- [8] 代玉龙, 曹玉兰. 乡村治理中村规民约研究——村规民约参与乡村治理的路径选择 [J]. 农村经济与科技, 2020, 31(22):207-210.
- [9] 秦海鹏. 加快推动北京市宅基地工作的难点及对策分析 [J]. 中国房地产, 2022, (30):37-47.DOI:10.13562/j.china.real.estate.2022.30.011.
- [10] 支现伟. 北京市昌平区农村宅基地制度改革试点的实践及展望 [J]. 农业展望, 2023, 19(11):20-24.