**专家解读宅基地管理新政：**

**鼓励村民在集体内部流转宅基地**

2019-09-26 12:35

南方农村报见习记者 杨俊鹏 记者 卢晓科

为加强宅基地管理，保护农民利益，近日，中央农村工作领导小组办公室、农业农村部印发《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》(以下简称《通知》)。《通知》规定，农村村民一户只能拥有一处宅基地，要严格落实保障农户宅基地的资格权和房屋财产权，鼓励各地盘活利用闲置宅基地和房屋，鼓励农村村民在本集体经济组织内部向符合宅基地申请条件的农户转让宅基地。

一户只有一处宅基地

《通知》规定，农村村民一户只能拥有一处宅基地，面积不得超过本省、自治区、直辖市规定的标准；经批准易地建造住宅的，应严格按照“建新拆旧”要求，将原宅基地交还村集体。农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，不予批准。

针对历史形成的宅基地面积超标和“一户多宅”等问题，《通知》提出，要按照有关政策规定分类进行认定和处置；对于人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，县级人民政府在充分尊重农民意愿的基础上，可以采取措施，按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。

在华南师范大学三农与城镇化研究所所长胡靖看来，宅基地是农民的一种福利，解决了农民的居住问题，“这是宪法所规定而延伸出来的福利，必须向每一个农民派发这种福利，不能剥夺。”

为充分保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，《通知》强调，不得以各种名义违背农民意愿，强制流转宅基地和强迫农民“上楼”，不得违法收回农户合法取得的宅基地，不得以退出宅基地作为农民进城落户的条件。

严禁城镇居民购买宅基地

《通知》严禁城镇居民到农村购买宅基地，严禁下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆，严禁借流转之名违法违规圈占、买卖宅基地。

胡靖指出，其中有两句话很关键，“宅基地是农村村民的基本居住保障，严禁城镇居民到农村购买宅基地”。胡靖认为，这是农业农村部发出的稳定农村宅基地制度的信号。“新修订的《土地管理法》出台后，很多人以为宅基地是可以进行买卖、交易的，这个文件就澄清了这个问题。农民的土地可以租赁但是不能够买卖，买卖一定会改变宅基地的性质，导致难以预测的后果，但租赁可以维护农村宅基地制度稳定，而且可以盘活资源。”

中国社会科学院农村发展研究所研究员党国英也认为，《通知》是对新修订的《土地管理法》的补充，“新修订的《土地管理法》允许农村集体经营性建设用地入市，但是没有说明什么为经营性建设用地，在土地三项改革试点当中，这是个焦点问题，这涉及多少土地可以入市”。

集体经济可整合村庄资源

《通知》鼓励村集体和农民盘活利用闲置宅基地和闲置住宅，通过自主经营、合作经营、委托经营等方式，发展农家乐、民宿、乡村旅游等。城镇居民、工商资本等租赁农房居住或开展经营的，要严格遵守合同法的规定，租赁合同的期限不得超过20年。

如何盘活利用农村闲宅基地和房屋，是文件重点关注的领域之一。“缺少一个可以整合村庄资源的主体，是目前农村发展的一个问题。”胡靖认为，农村发展的主要问题不在于资金、资源的匮乏，而是缺少一个可以把村庄资源整合起来的发展主体。“现在看来，这个主体只能是新型集体经济，集体经济如果没有真正发挥作用，村庄资源就无法整合起来。长远看，农家乐单打独斗很难有发展前景。”

华中师范大学国家文化产业研究中心教授李林表示，在盘活利用闲置宅基地和住宅中，既要坚持以农村集体经济为主体，充分发挥集体经济的优势和特点，也应该发挥商业资本的作用。李林认为，要充分考虑工商资本主体的利益、利润空间、资金安全等问题，为资本下乡营造良好的环境，但同时也需要探索如何协调政府、村民、企业、资本主体等各方利益，实现多方共赢。

可“赎买”闲置宅基地再分配

《通知》鼓励农村村民在本集体经济组织内部向符合宅基地申请条件的农户转让宅基地；各地可探索通过制定宅基地转让示范合同等方式，引导规范转让行为；转让合同生效后，应及时办理宅基地使用权变更手续。

在胡靖看来，鼓励宅基地在村集体内部流转，是《通知》的一大亮点。他说，当前部分农民已经脱离村庄到城镇居住，部分宅基地和房屋处于闲置状态；同时，宅基地是一种有限资源，部分村民没有宅基地，这就需要盘活闲置的宅基地。

“但集体内部流转，存在的问题就是怎么流转。”胡靖介绍，宅基地属于集体，农民只有使用权，但宅基地上的建筑是农民的财产。“内部流转也需要定价，如果定价不合理就会导致流转、盘活失败。但《通知》没有提出怎么解决定价问题。”胡靖认为，要解决这个问题，可采取“赎买”的办法，即根据房屋的建筑、使用状况进行评估，形成一个“价格”来赎买这个房产。“赎买的主体最好是村集体组织，赎买后可按照村庄的规划，或复垦，或转给符合条件的村民，或用于发展民宿和农产品加工，等等。集体经济发展较好的村庄完全可以自行负担这个费用。如村庄集体经济较差，无法承担这个费用，就需要政府投入，可将乡村振兴的部分资金与宅基地的盘活利用结合起来。”