

“一户一宅”的规范异化

于 霄

摘要：“一户一宅”是中国1998年《土地管理法》确立的宅基地分配和享有规则，包括3个逻辑层次，即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。“一户一宅”规范建构以生活保障为基础，但是，它不单包含了“户”的因素，也包含了“人”的因素。在实际操作中，为了适应实际一户多宅、住宅更新、拆迁安置等情况的需要，在保障生活的制度指向下，一户一宅正在从土地保障到居住保障，再到权益保障转变。此外，一户一宅兼具民事规范与行政规范功能，在各地执行情况不一。一户一宅在转变中要回归平等的基本逻辑。

关键词：宅基地使用权 一户一宅 《土地管理法》 农户

中图分类号：D912.3 **文献标识码：**A

一、引言

根据中国现行《宪法》第10条第2款的规定，宅基地属于集体所有。组织和个人可以使用农村土地，但是必须“合理地利用土地”^①。《民法典》物权编第十三章专章规定了这种使用权，即作为用益物权的宅基地使用权。关于宅基地使用权的取得、行使与转让，《民法典》第363条授权了《土地管理法》等法律和国家规定进一步完善。

《土地管理法》几经修改，1998年第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议加入了“农村村民一户只能拥有一处宅基地”，2019年《土地管理法》第62条沿用了这一表述。这条规定被其他法律、法规、学界和公众简称为“一户一宅”。单从《土地管理法》立法条文上看，一户一宅包含以下3个方面的规范内涵：第一，“农村村民一户只能拥有一处宅基地”（第1款）；第二，“其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准”（第1款）；第三，“农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，不予批准。”（第5款）。之后，“一户一宅”被各种层级的文件大量引用，成为了中国宅基地使用权的基本制度之一。

然而，在过去20年的立法和社会实践中，“一户一宅”之字面规范受到了越来越多的挑战。例如，农村村民合法受让和继承宅基地，违反一户一宅；宅基地的面积既有按户定标，也有按人定标；宅基

^①参见《宪法》（1982年）第10条第5款。

地超出标准却无法处理；有些少地的集体，部分成员无法分到宅基地；等等。

面对这些问题，严格执行“农村村民一户只能拥有一处宅基地”的字面规范事实上变得非常困难。所以，中国开始了宅基地三权分置改革，2019年《土地管理法》又加入了“户有所居的条款”。加之，中国地域辽阔，各地情况不同，有些地方根据自身情况进行了新的探索，例如湖南浏阳、天津蓟州、山东阳谷、江苏常州对超标宅基地探索了有偿使用。

然而，2019年《土地管理法》依然坚持了“一户一宅”的规范表述，在这种情况下，梳理“一户一宅”在各种规范文件中的规范异化与发展，并探寻其现实意义与方向，对更好地执行一户一宅法律与政策具有重要意义。

二、“一户一宅”的基本逻辑

“一户一宅”简明地概括了《土地管理法》关于宅基地使用权分配的规则。这种概括有利于引用和传播。因此，“一户一宅”在地方性法规、法律操作及实际政策宣传中，较立法原文，得到了更多引用。然而，也正因为“一户一宅”表述简单，其所传递的规范信息难以达到精准和明确。为了明确“一户一宅”的含义和实践操作，中央各相关部委以及各地方政府对“一户一宅”进行了多种解释。总体上说，部分解释与适用没有超出《土地管理法》对农村宅基地使用权的3方面限定，但是它们相互之间却并不能做到完全协调一致。再加上有些地方面临着新村改造、拆迁、人口流动等问题，使得“一户一宅”的表述在地方层面上发展出一整套操作应用系统。系统中的部分内容是对一户一宅的细化，例如，什么是“户”，“宅”是指“地”还是指“房”；但更多是对一户一宅的突破，例如建新拆旧、拆迁操作、转让抵押和有偿使用等。

“一户一宅”原始表述在逻辑上分以下3个层次：第一，没有宅基地的村民，可以申请一处宅基地；第二，享有一处宅基地的村民，不可以再申请其他宅基地；第三，超出一处或一定标准的宅基地，不为法律所承认。这主要源于1998年《土地管理法》第62条的规定，构成了一户一宅的逻辑主干。

（一）无地农村农户具有宅基地申请权

1. 无地农村村民在一定条件下具有宅基地申请权。2010年国土资源部《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》（下文简称“《通知》”）对“一户一宅”做了概念上的界定^①，认为“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”。这一定义是对1998年《土地管理法》第62条第1款的归纳，但值得注意的是，国土资源部的《通知》与《土地管理法》的规定又存在表达上的差异——《通知》使用了“申请”一处宅基地，而《土地管理法》使用的是“拥有”一处宅基地。

《土地管理法》中“农村村民一户只能拥有一处宅基地”的规定是对农户拥有宅基地数量的限制，可以理解为一户农村村民在拥有两处或以上的宅基地时，法律可以采取一定的归复手段，使宅基地的分配重新达到一户一宅的状态。这些归复手段，可以包括建新拆旧、不予登记（承认）、拆迁不予补偿

^①参见《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》第2条第4款。

等。但是,《土地管理法》的表述并不当然地包含“没有宅基地的农村村民有权申请宅基地”的含义。

而国土资源部的《通知》中所说的“农村居民一户只能申请一处符合规定面积标准的宅基地”,潜在地包含了“农村居民一户能且只能申请一处符合规定面积标准的宅基地”的含义。因为如果“农户不能申请宅基地”,那么也无所谓“只能申请一处宅基地”的限制。这种对条文的当然性解释,也可以用来分析《土地管理法》第62条第5款的规定。“农村村民出卖、出租、赠与住宅后,再申请宅基地的,不予批准”潜在地意味着在其他无地的条件下,村民再申请宅基地的,可以予以批准。

以上两种解释可以在《民法典》中得到印证。《民法典》第364条规定:“宅基地因自然灾害等原因灭失的,宅基地使用权消灭。对失去宅基地的村民,应当依法重新分配宅基地。”地方性立法和规范性文件中有更为具体的规定。江西省赣州市规定:“按照一户一宅的法律规定,符合一定条件的村民,可以向本集体经济组织申请建房。”^①广东省广州市规定:“家庭户籍成员子女已婚且家庭户籍名下现有存量住宅不能满足‘一户一宅’需求时,经村民委员会(或村集体经济组织)同意,可在分户后单独申请宅基地或公寓式住宅,也可在整村拆旧建新时统一申请。”^②广东省汕头市规定:“征收农民宅基地及房屋后,符合‘一户一宅’条件的,所在村(居)民委员会或集体经济组织可以给予重新安排宅基地。”^③

《民法典》在第364条中并未使用“没有宅基地的村民,应当重新分配宅基地”的表述,而是使用了“失去宅基地的村民”的表述方法。这是为了对应上句关于宅基地使用权消灭的规定,更为重要的是,《民法典》的表述包含了在特定历史时期,集体组织中的每一个成员都拥有居住用的宅基地使用权的立法假定^④。既然农村村民都享有宅基地使用权,那么如果没有新生需求,农村村民就不能再申请宅基地。对于新生需求,《民法典》例举了“因自然灾害等原因灭失”的情形,广州市规定例举了“因分户新增宅基地需求”的情形,汕头市规定例举了“农民宅基地及房屋被征收”的情形。赣州市规定使用了“符合一定条件,可以向本集体经济组织申请建房”的表述方法,较为全面地概括了新生需求的可能情况,具体包括需要分户、危旧房需要拆除重建、迁建或移民搬迁、灾毁需要重建等^⑤。表面上看,这些条件是对“导致农民无地”一些情形的例举,但考虑到“农民都应当有地”的假定,这种对宅基地新生需求的列举,事实上就是对“无地情形”的规范界定。

^①参见《赣州市农村村民住房建设管理办法》(2017年),第17条。

^②参见《广州市人民政府办公厅关于土地节约集约利用的实施意见》(2014年),第1条第78款。

^③参见《汕头市人民政府关于公布汕头经济特区征地补偿安置费用标准的通知》(2018年),第2条。

^④《农村人民公社工作条例(草案)》(1961年)第17条规定:“在生产大队范围内,除了生产队所有的和社员所有的生产资料以外,一切土地,耕畜、农具等生产资料,都属于生产大队所有。”同时,第40条第2款规定:“要保障社员个人所有的一切生活资料,包括房屋、家具、衣被、自行车、缝纫机等,和在银行、信用社的存款,永远归社员所有,任何人不得侵犯。鼓励和帮助社员修建住宅。”这意味着部分社员失去宅基地所有权的同时,全部社员都获得了房屋下宅基地的使用权以及修建住宅、使用宅基地的权利。

^⑤参见《赣州市农村村民住房建设管理办法》(2017年),第17条。

2. “无地农村村民”和“宅基地申请权”还需要进一步解释。“无地农村村民在一定条件下具有宅基地申请权”这一概括中的“无地农村村民”和“宅基地申请权”需要做进一步的解释。“无地农村村民”不仅是客观上没有宅基地的农村村民，还存在例外情况。一是，危旧房需要拆除重建、迁建或移民搬迁、灾毁需要重建等原因而失去宅基地的村民，这可以较为容易地解释为无地农村村民。二是，由于分户而享有申请权的村民，他们原本享有宅基地，只不过是与父母、兄弟姐妹等同户村民共同享有。所以，由于分户而产生的“无地农村村民”并非事实上的无地农村村民，而是规范上创设出来的“如果分户将会无地的农村村民”。三是，事实和法律上都有地的农村村民也可以再申请宅基地的情况。湖南省规定：“农村村民一户已有一处宅基地的，除因继承房屋导致宅基地权属发生变更的以外，其再申请他处宅基地使用权登记的，不予受理。”^①“有地农户再申请，不予受理”是一户一宅的应有之意。但是，“因继承房屋导致宅基地权属发生变更，而已有一处宅基地再申请”则是在法律上赋予了符合特定条件（继承了房屋）有地农村村民以宅基地使用的申请权。当然，这在各地有不同的规定。

宅基地购买权是申请权的一种补充。尽管有地方规范性文件特别将继承取得的宅基地排除在“一宅”的限定之外^②，但“有地农村村民不得购买宅基地”仍是一户一宅的应有之意。大庆市规定：“村民因升学、就业、当兵、民办教师转正等情况不再使用宅基地的，允许在本村内流转，但必须按‘一户一宅’的原则进行。”^③从反面表述这一规则，即“无地农村村民具有宅基地购买权”。

总结以上，根据中国现有的规范文件，虽然各地存在一定程度的差异性，但可以总体认为，无地农村村民具有宅基地申请权和购买权，在分户的情况下，从户中分出的农村村民被认为是无地农村村民，在继承情况下，有些继承的宅基地不被认为是已拥有宅基地。

（二）“一户一宅”是宅基地使用权合法享有的前提条件

“享有一处宅基地的村民，不可以再申请其他宅基地”是一户一宅的当然之意，是其逻辑核心。“一户一宅”逻辑的前两个层次解决的是宅基地的分配问题，即如果农村集体经济组织有可供分配的宅基地，应当分配给符合什么条件的村民，才能达到“一户一宅”的法定状态。按照“一户一宅”的原则进行分配是为了不会产生“无宅户”或“一户多宅”的现象。但是，这并不能解决一户已经享有多处宅基地或宅基地超出规定标准面积的问题。

解决上述问题，直接将超标部分收回集体组织是最为直接有效的方式。但收回的可操作性前提是享有宅基地的村民并没有在宅基地上进行建设。宅基地由集体组织所有，但宅基地上的建筑物的所有权归该建设村民所有^④。即使超标宅基地上的建筑物可能被认定为违法违章建筑^⑤，但强行拆除容易引发社会矛盾、增加经济成本，并且超标宅基地可能具有复杂的历史和地方性背景，单一标准的解决手

^①参见《湖南省国土资源厅关于规范和改进农村宅基地管理的若干意见》（2014年），第1条第1款。

^②关于宅基地继承的司法处理参见高海（2018）。

^③参见《大庆市区农村宅基地管理办法》（2016年），第12条。

^④参见《农村人民公社工作条例（草案）》（1961年），第40条第2款。

^⑤参见《城乡规划法》（2008年），第41条第4款、第65条。

段容易造成不公。所以，中国各地规范性文件采用了多种措施减少一户享有多处宅基地或宅基地超出规定标准面积的情况。

第一，对违反“一户一宅”规定的房屋认定违章，直接拆除。《土地管理法》本身就有非法占用土地房屋拆除的规定^①。各地方也有类似的表述。鹤岗市规定：“乡、村规划区内在集体土地上违反‘一户一宅’政策规定建造的违法违章建筑，予以拆除。”^②东方市也规定违法违章建筑予以拆除，但是在责令限期自行拆除之前，基于村（居）民基本生活的合理需求而建设的住所及其他特殊情形的违法建筑，可以暂缓拆除，但规定又表明不符合“一户一宅”原则的不能暂缓拆除^③。

第二，对违反“一户一宅”规定的房屋不予登记。例如，根据广州市的规定，在以下情况下，集体经济组织成员应当提交本集体经济组织出具的申请人符合“一户一宅”要求的证明：①申请宅基地使用权及房屋所有权首次登记；②流转已经办理登记且用途为住宅的集体土地房地产，流转双方当事人或根据相关法律文书申请转移登记；③集体经济组织使用本集体土地建设农民公寓式住宅，建成后分配并办理分割、转移登记的；④因继承、赠与、遗赠、析产、夫妻财产约定等导致集体土地、房屋权属转移，申请办理转移登记^④。这一规定基本涵盖了宅基地使用权的所有可能登记。

第三，拆迁违反“一户一宅”规定的房屋，不予补偿。首先是拆迁时，违反“一户一宅”规定的住宅不予补偿。例如，怀化市规定，符合“一户一宅”原则，有合法手续的房屋按实际面积进行补偿^⑤。其次是拆迁时，超出标准面积的部分不予补偿。例如，惠州市规定：“符合‘一户一宅’并且有区域规划、不超过120平方米的，由权利人申请，经乡镇人民政府（街道办事处）核实确认后给予宅基地补偿。”^⑥衡阳市规定：“建筑面积在100平方米每人以内，超出部分，不予补偿。”^⑦虽然各地对宅基地标准面积的大小和计算基准规定各有不同，但在拆迁时，超出标准面积的部分基本都不予补偿。

第四，对违反“一户一宅”规定的农户，拆迁不予安置。与补偿是针对住房和土地不同，安置是针对拆迁涉及的个人或家庭的，一般包括实物安置和货币安置。违反“一户一宅”原则建设的住宅，不但房屋不予补偿，其居住人也不予安置。例如，娄底市规定：“符合‘一户一宅’及村（居）民住宅建设其他报批条件，是安置对象必需具备的条件。”^⑧

第五，违反“一户一宅”规定的宅基地，退出时不予补偿。随着土地增减挂钩政策的推行，政府

^①参见《土地管理法》（2019年），第74、77条。

^②《鹤岗市人民政府关于印发鹤岗市查处违法违章建筑办法的通知》（2017年），第13条。

^③参见《东方市违法建筑分类处置暂行办法》（2017年），第8条第2款。

^④参见《广州市不动产登记规程》（2018年），第66条和第68条第3款、第4款、第7款、第8款。

^⑤参见《怀化市集体土地与房屋征收补偿安置办法》（2016年），第22条第1款：“根据‘一户一宅’的原则，被征收户一户只能拥有一处宅基地。有合法手续的房屋按实际面积进行补偿。”

^⑥参见《惠州市集体土地征收与补偿暂行办法》（2017年），第56条第2款。

^⑦参见《衡阳市集体土地征收与房屋拆迁补偿安置办法》（2015年），第29条第3款。

^⑧参见《娄底市集体土地征收及其房屋拆迁补偿安置办法》（2016年），第37条。

鼓励宅基地的自愿有偿退出，例如，漳州市规定，“农业转移人员在本市范围内进城落户，自愿退出宅基地并不再要求安排集体土地新建住宅的，经所在地国土部门核准，签订旧宅基地退出合同，其城乡建设用地增减挂钩指标收益，除用于复垦及相关费用外，其余全额补助给退宅农户。”增减挂钩所得收益明显高于一般征收补偿^①，但这种退出补偿必须符合“一户一宅”政策^②。

从逻辑上说，因为法律有“一户一宅”的要求，所以一户享有多处宅基地或宅基地超出规定标准面积这些不符合法律要求的状态应当予以纠正。但是，因为纠正的成本高、情况复杂等原因，各种规范性文件将“一户一宅”加入了登记和补偿等合法标准的体系之中。其目的是，通过日常行政手段的行使逐步归复合法状态。但是，由于这种归复手段需要较长的时间完成，期间事实上存在“一户多宅”的违法形态存续。调研走访发现，村民因为观察到他人多宅状态而新增修建多宅的情况时有发生。

三、“以户定宅”与“以人定宅”之辩

“一户一宅”的概念体系主要由“户”与“宅”两个概念构成。概念的理解是逻辑主干的枝叶，对于“一户一宅”规范含义的界定同样至关重要。在“户”与“宅”二元概念互动中，“户”是主体，“宅”是客体，而本部分主要解决的就是两者的关系问题。

“户”是农户的简称，但又不能完全概括规范意义上的“宅”的主体。“宅”的主体还包括村民，也就是农村经济集体组织的成员。这种主体上的区分是中国规范概念设定中的历史问题。而2019年《土地管理法》关于“户有所居”的新设规范，仍然坚持了“户”的主体性表述，所以对“一户一宅”主体的规范进行探讨仍有现实意义。

（一）宅基地使用权申请主体和享有主体在规范文件中存在冲突

1. 宅基地使用权申请的主体为个人。农村宅基地使用权的享有主体是指在法律上有权依法对集体所有的土地享有占有、使用和收益的人，主要是有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施的农村村民或“户”。享有宅基地使用权的主体是农户，但对申请主体的规定却与之冲突。国土资源部的《通知》认为宅基地使用权申请主体是农户^③，但更多规范性文件将宅基地使用权的申请主体设定为村民，例如“对失去宅基地的村民，应当重新分配宅基地”^④；“按照一户一宅的法律规定，符合一定条件的村民，可以向本集体经济组织申请建房”^⑤；“农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，不予批准”^⑥，再例如在分户过程中规定“已达到法定结婚年龄”的“兄弟姐妹或者子女”有权申请宅基地。

^①比如2004年鄞县唐元镇长林村项目，新增263亩建设用地，总对价11亿元，农民收益1.35亿，县政府收益4亿，县以上各级政府收益5.65亿。参见周其仁（2017）。

^②参见《漳州市支持农业转移人口市民化财政政策实施方案》（2017年），第2条第4款。

^③参见《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》（2010年），第2条第4款。

^④参见《民法典》第364条。

^⑤参见《赣州市农村村民住房建设管理办法》（2017年），第17条。

^⑥参见《土地管理法》（2019年），第62条第5款。

而“村民”这个概念本身就是一个颇具争议的问题。除以上表述以外，1963年《中共中央关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》和1982年《村镇建房用地管理条例》使用了“社员”^①；《中共中央国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》使用了“农民”^②。

“社员”这个表述使用在相对早期的法律、法规和政策文件中，主要是指人民公社的成员。随着人民公社在中国基本消失^③，“社员”这一表述也逐步不再为规范文件所援用。而“农民”“村民”“农村居民”都是现代汉语中经常使用的概念，所代指的群体也大致相同。如果细作区分，“农民”作为一个行业概念，与工人相对，是指直接从事农业生产的劳动者^④。而“村民”是“乡村居民”的简称^⑤，与“农村居民”概念基本相同。“农村居民”从字面上是指在农村居住的人，但是，“居住”是一个认定成本较高的事实标准，在人口流动频繁的时代背景下，确定某个人是否在某处居住将会消耗巨额的行政成本。所以，事实上，对于农村居民的认定使用的是户籍标准，即凡是户籍在本村，享有本村农村户口的，就是本村居民。但是，户籍标准也存在一定缺陷，比如有户籍但不在农村生活的人可以获得农村居民的待遇，而没有户籍，但本应在农村获得保障的人，反而得不到保障。所以，除了居住和户籍两个标准之外，还有一个保障标准，即以本村土地为基本生活保障的人可以认定为本村居民。保障标准明确区别了农村居民与城镇居民。城镇居民享有城镇社会保障，在居住方面已经享有国家住房公积金、经济适用房、廉租房等福利，所以不能再享有农村宅基地的保障（龙翼飞、徐霖，2009）。但这种规定也存在着循环论证的问题——“以本村土地为基本生活保障的人，是本村居民；是本村居民所以可以享有本村保障”。除此以外，天津市的规定使用了“农村集体经济组织成员”而非“农村居民”的概念。这是因为农村居民之所以可以享受宅基地使用权的分配，并非因为户籍归属或者居住地域，而是因为农村居民是享有宅基地所有权集体的成员，而享有宅基地使用权和申请权是成员权的一部分。这种认定与宅基地收归集体所有时所形成的双方关系相一致，也得到了《民法总则》的继用^⑥。

为了解决主体认定的问题，本着严谨认定的精神，中国有些规范文件使用了多元复合的认定标准。例如，天津市规定：“农村集体经济组织成员一般是指依法取得本集体经济组织所在地常住农业户口，

^① 《中共中央关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》（1963年）第2条第1款：“社员宅基地，包括有建筑物和没有建筑物的空白宅基地，都归生产队集体所有，一律不准出租和买卖，但仍归各户长期使用，长期不变”；《村镇建房用地管理条例》（1982年）第4条：“社员对宅基地、自留地、自留山、饲料地和承包的土地，只有按照规定用途使用的使用权，没有所有权”。

^② 《中共中央国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》（1986年）第3条：“凡国家建设用地，乡镇企业建设用地，农民盖房占用耕地、园地，必须按规定报县审批，坚决纠正乡镇建设中自批自用，随意扩大宅基地以及买卖、租赁土地乱批乱用行为”。

^③ 中国现还存留有河北省晋州周家庄人民公社。

^④ 参见《辞海》（第六版），夏征农、陈至立主编，上海辞书出版社2009年出版，第1677页。

^⑤ 参见《现代汉语大词典》，上海辞书出版社2009年出版，第2031页。

^⑥ 虽然《民法总则》第55条明确的是土地承包经营权的问题，但对于集体与农户的关系来说，也适用于宅基地使用权。

在本集体经济组织内生产、生活的人。不符合或不完全符合上述条件，但确以本集体经济组织的土地为基本生活保障的人，也应认定具有本集体经济组织成员资格。”^①

2. 宅基地使用权享有主体“农户”是一个变动的范围。宅基地使用权的申请主体是个人，而享有主体却是“户”，“户”是村民的集合。《民法典》第55条对“农村承包经营户”的定义是“农村集体经济组织的成员，依法取得农村土地承包经营权，从事家庭承包经营的，为农村承包经营户。”如此一来，一方面，农户可以取得土地承包经营权；另一方面，法律又规定“取得土地承包经营权的”是农户。这种设定有循环定义之嫌，对“户”本身的研究帮助有限。

关于“户”的认定，《户口登记条例》第5条规定：“同主管人共同居住一处的立为一户。”《户口登记条例》使用了“共同居住”为标准来界定“户”，但同样会遇到事实状态认定成本高的问题。所以，“户”的认定事实上还是使用了户籍标准，即以户口登记为准。《户口登记条例》第5条还规定“户口登记以户为单位”，而事实上，只有登记为“户”的才能被认定为一户。具体到农户的认定，“户”是共同居住的集体经济组织成员；而“集体经济组织成员”共同居住只能申请或享有一处宅基地（住处）。这样又会形成循环定义，对“一户一宅”中“户”的组成的理解帮助还是有限。

《现代汉语大词典》中将“户”定义为“住户、人家”^②。“人家”的定义超出了“共同居住”的含义，具有“家庭”^③的内涵。“家庭”是指“以婚姻和血统关系为基础的社会单位，成员包括父母、子女和其他共同生活的亲属。”^④虽然户主可以依法接受家庭以外其他人成为共同居住人，并纳入同户户籍，但前提是被接纳人应当本来就是集体经济组织成员。所以，“户”原则上应由具有婚姻和血缘关系的共同集体经济组织成员构成。娄底市规定：“夫妻双方及其未达到法定婚龄的子女按一户对待。”^⑤这种“视为”型定义，将“户”与“核心家庭”基本等同。在现代家庭中，夫妻处于核心地带，是家庭的永恒要素；未成年子女也处于核心地带但次之，因为他们迟早会离开家庭；父方家庭（夫之父母）处于次级地带；而同宗家庭则处于边缘地带（爱弥尔·涂尔干，2003）。中国的家庭结构正处于由次级地带向核心地带收缩的历史时期。

《土地管理法》中关于“农村村民一户只能拥有一处宅基地”的规定，明确了农户享有宅基地的主体地位。但是，“户”也并不是一个长期稳定的事实状态，在满足特定条件下，“户”可以分立，即“分户”。分户会对“一户一宅”的规范效果产生重大影响。如果一户可以申请或享有一处宅基地，那么户数越多，收益就越大。即使不考虑人口绝对增加的因素，村民也会尽可能地增加户数。而在分户的过程中，规范文件也并未对原户人数减少而相应减少宅基地面积作出规定，这又使分户标准成为了各地方根据可用的潜在宅基地面积安排宅基地分配的调控手段——有地则可分户，无地则不分户或严

^①参见《天津市高级人民法院关于农村集体经济组织成员资格确认问题的意见》（2007年），第1条。

^②参见《现代汉语大词典》，上海辞书出版社2009年出版，第2516页。

^③参见《现代汉语大词典》，上海辞书出版社2009年出版，第276页。

^④参见《现代汉语大词典》，上海辞书出版社2009年出版，第1684页。

^⑤参见《娄底市集体土地征收及其房屋拆迁补偿安置办法》（2016年），第37条。

分户。

此外，中国各地的分户标准也不一致。如赣州市规定：“共同生活居住在同一住址的农村家庭，因兄弟姐妹或者子女已达到法定结婚年龄，需要建房分开居住的，可以向本集体经济组织申请建房。”^①广州市规定：“家庭户籍成员子女已结婚且家庭户籍名下现有存量住宅不能满足‘一户一宅’需求时……可在分户后单独申请宅基地或公寓式住宅……”^②前一文件使用了“已达到法定结婚年龄”和“需要建房分开居住”两个标准，指向“兄弟姐妹”或“子女”两个主体；后一文件使用了“已结婚”和“家庭户籍名下现有存量住宅不能满足‘一户一宅’需求”两个标准，指向“子女”单一主体。两个文件显然在宽严上并不一致，其他各地方的规定也有所不同。

宅基地使用权享有主体与申请主体不一致，“村民”与“农户”的概念又存在变动，因此规范文件本身并不能提供有帮助的解释。而这与下文宅基地的面积定标基准中“人”与“户”的不一致具有一一对应的相关性。

（二）宅基地的面积定标基准以“人”定“户”

《土地管理法》将一户一宅的客体限定为“不得超过省、自治区、直辖市规定的标准面积的宅基地”^③。也就是说，《土地管理法》授权各省、自治区、直辖市地方政府根据自身情况，制定关于宅基地面积的标准。而事实上，关于宅基地面积的标准大都由市级人民政府确定。

《土地管理法》将宅基地的主体设定为“户”，从理论上说，宅基地面积的定标基准也应当是“户”。从逻辑上说，应当是“农村村民一户只能享有一处符合规定面积标准的宅基地”，这也与国土资源部《通知》的基本逻辑相一致。

以户定标是中国的主流规范模式。例如，五指山市和琼海市都规定，每户宅基地面积不得超过 175 平方米^④。在每户享有的宅基地面积标准上，各地存在差异。例如，南宁市规定：“平原地区和城市郊区农村宅基地面积每户不得超过 100 平方米，丘陵地区、山区每户不得超过 150 平方米。”^⑤在规范文件中，也有以“人”作为宅基地面积定标基准的情况。例如，广元市规定：“人均宅基地不超过 30 平方米划拨，人均建房面积控制在 70 平方米内。”^⑥

但是，不管是以户籍标准划分的法律上的“户”，还是以血缘、婚姻等关系形成的自然意义上的“户”，在人口上都有可能存在较大的差异。例如，达到法定结婚年龄的单一村民可以分立一户，夫妻两人加数个未达到分户标准的子女也是一户，享有同等标准面积的宅基地，这在现实生活中会造成显在的

^①参见《赣州市农村村民住房建设管理办法》（2017年），第17条。

^②参见《广州市人民政府办公厅关于土地节约集约利用的实施意见》（2014年），第1条第78款。

^③参见《土地管理法》（2019年），第62条第1款。

^④参见《五指山市2017年农村危房改造实施方案的通知》（2017年），第4条第6款；《琼海市农村建房审批管理暂行办法》（2017年），第4条。

^⑤参见《南宁市农村住宅建设管理及推荐户型奖励办法（试行）》（2013年），第6条。

^⑥参见《广元市集体土地征收补偿安置管理办法》（2017年），第30条第3款。

不公平。

尽管如此，以“户”作为宅基地面积定标基准还是具有一定的合理性。第一，一户中只有一人，存在未来结婚生育子女的可能性；第二，一户中有多人，存在未来达到分户标准而分户的可能性；第三，随时调整宅基地的面积，在操作中难以实现（特别是在建房之后），也不易于为村民所接受。而“以人定标”适应于相对固定时间点的宅基地分配，例如在安置过程中。因为在固定时间点，“户”的人口数相对确定，分配仅仅是为了满足一定时间段内村民的居住需求，并不需要过多地考虑人口增加与分户的潜在可能性。

关于宅基地面积标准的具体确定，与规范实施的自然历史条件有关，而关于“户”与“人”标准之间的关系，重庆的相关文件提供了一种解释。重庆市规定：“市区范围内村民宅基地标准为每人20至25平方米，其他区县（自治县、市）范围内村民宅基地标准为每人20至30平方米，3人以下户按3人计算，4人户按4人计算，5人以上户按5人计算……”^①重庆市铜梁县在实施中增加了以下规定：“严格宅基地占地标准，面积不得超过《重庆市土地管理规定》标准……最多不超过150平方米。”^②这种规定实质上是以人定标的规范方式，但又将“人”与“户”联系起来，“每户不得超过5个人的标准”。

单从《土地管理法》等规范的字面上解释，宅基地使用权的权利主体是农户，所以，中国现阶段应当以户定标。以户定标，从长远看具有一定的合理性和经济性。尽管如此，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。在土地征收、补偿、安置等特殊情况下，需要考虑单一时间点上的公平问题，则可能会出现以人定标的解决方案。

四、“一户一宅”规范的变通与扩展

“一户一宅”中的“宅”，按照《土地管理法》的规定就是指宅基地。但是，事实上，中国一直都存在无地可分的情况。为了应对无地可分的现实，满足住宅更新与集中建设等现实操作的需求，各地也不得不对“一户一宅”的字面规范进行一定的突破与发展。

（一）推行“建新拆旧”的更新规范

所谓“建新拆旧”是指“经批准迁建住宅的农村村民，在批准新宅基地前，应将原宅基地《土地使用证》交由国土资源行政主管部门注销；新建住宅竣工后，建房户须自动拆除旧房，将原宅基地交还农村集体经济组织。”^③在建新拆旧的规定中，还有关于复垦的规定。总体上说，建新拆旧的目的是在新建住宅时，避免村民多占土地，扩大建设用地范围，减少后续纠正困难。

“一户一宅”逻辑的3个层次的基本假定是，村民享有一块宅基地，就可以充分地满足其居住和其他合理需求。所以，只要没有宅基地的村民可以申请、享有宅基地的村民不超出标准享有，就可以

^①参见《重庆市土地管理规定》（1999年），第32条。

^②参见《重庆市铜梁县人民政府关于进一步加强农村宅基地管理的通知》（2010年），第2条第3款。

^③参见《广安市人民政府办公室关于进一步加强农村村民建房管理工作的通知》（2014年），第1条第3款。

达到法律设定的圆满状态。然而，在实际生活中，村民不但要享有一定标准的宅基地建设住宅，还需要进行住宅更新。住宅更新是指村民在住宅使用了一定年限或本身不能满足村民生活需要的情况下，拆除旧宅、建设新宅的过程。如果村民在原有宅基地上拆旧建新，并不存在与“一户一宅”原则相违背的情况。但是，原有宅基地解决了村民居住的问题，却解决不了住宅更新过程中村民安置的问题。村民安置有两种方案：第一种，是继续在旧居中居住；第二种，是寻找新住处安置。

“拆旧建新”在城市中可以通过系统的拆迁安置办法实现，例如现金租房安置，但在可调配资源不足的农村，住宅更新多数要由农民自己完成。然而，在合乎标准的宅基地面积上保留旧住宅的同时新建另一处住宅，很多情况下并不可行。所以，需要住宅更新的村民，向集体申请新建住宅用的宅基地，具有现实合理性。

于是，“拆旧建新”演变成了“建新拆旧”。“建新拆旧”的重点在于“拆旧”。因为为了解决建新过程中村民居住的问题，集体新批了宅基地，从严格意义上是对“一户一宅”规则的违反。所以，在住宅更新后归复合法状态，成为了“建新拆旧”更新规范的核心功能。以广安市的具体操作为例，“建新拆旧”可以归纳为以下5个步骤：①获得迁建批准；②注销登记；③新宅竣工后，自行拆除旧宅；④归还宅基地；⑤有条件的，复垦^①。此外，张家界还增加了“新址建成后限期拆除旧房”的规定^②。也就是说，在自负成本拆除旧宅的基础上，更新住宅的村民还要在一定期限内完成拆除。

因为“建新拆旧”中的“拆旧”是指拆除旧住宅，而拆除旧住宅的目的是归还宅基地，归复“一户一宅”的状态，所以，“建新拆旧”还有“建新退旧”的表述^③。而对于“建新”并未“拆旧”的情况，地方规范采用了相对缓和的方法，例如不予办理手续（登记）^④，并不给予立即拆除的处罚措施。

（二）“宅”的概念从“地”到“居”扩展

根据《土地管理法》的规定，“一户一宅”的“宅”指的是宅基地使用权。宅基地是农村村民用于建造住宅及其附属设施的集体建设用地，包括住房、附属用房和庭院等用地^⑤。但是，中国在宅基地分配上既有的制度设定，特别是关于分户的规定，导致农村人口与宅基地资源之间的冲突不断加剧。

为了缓解这种冲突，首先要严格实行“一户一宅”制度，严禁村民多处占地修房^⑥。在此基础上，各地方还根据农村自身情况，采用“集中建设”的方式，解决村民居住权益保障的问题^⑦。“集中建设”

^①参见《广安市人民政府办公室关于进一步加强农村村民建房管理工作的通知》（2014年），第1条第3款。

^②参见《张家界市人民政府办公室关于加强农村建房管理的实施意见》（2017年），第2条第3款。

^③参见《温州市人民政府关于切实加强农民自建房建设质量安全管理的通知》（2018年），第2条第1款。

^④参见《邵阳市农村违法用地建房行为处理办法（试行）》（2017年），第1条第4款：“对违反一户一宅政策规定新建住宅的，必须先拆除旧宅，再按程序申报补办手续。”

^⑤参见中央农村工作领导小组办公室、农业农村部：《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》（2019年），第3条。

^⑥比如《安康市人民政府关于切实加强土地管理工作的意见》（2013年），第3条第2款。

^⑦比如《住房和城乡建设部关于推进县域村庄整治联系点工作的指导意见》（2008年）第3条规定：“在‘一户一宅’的政策框架下，研究建立相对集中建设公寓的农民住房财产权益保护模式。”

在实践中存在多种表述，例如“新乡村建设”“新市民公寓建设”“农民新居”等。其本质是宅基地的集约利用，即建设更集中、更高的住宅楼，分配多户共同使用，提高用地效率。特别是在建设用地增减挂钩推行以后，农村住宅集中建设得到大规模推广，集中建设与“一户一宅”的冲突凸显。集中建设新住宅，多户居民集中居住在同一个住宅楼中，“农村居民一户享有一处符合规定面积标准的宅基地”从字面意义上看，已经无法得到保证。在实行新市民公寓建设模式的地区，很多地方原则上已经不再进行宅基地分配^①。

所谓“不再进行宅基地分配”，并非放弃了《土地管理法》“一户一宅”的规则，更不是撤销了对村民居住权的保障，而是在集中建设的条件下，“宅”的含义发生了根本性的转变。传统上，农户享有宅基地是指农户对一块确定面积的宅基地独立享有使用权，并且可以自行出资进行规划内建设，建设房屋归农户自身所有。而在集中建设条件下，宅基地使用权集中利用是建设的前提条件，建设主体也不再是单一农户。相应地，农户也无法独立享有宅基地使用权，只是宅基地使用权共有主体中的一员。对于集中建设的楼房来说，任何一个农户都无法对宅基地整体享有使用权，只享有对楼房特定部分的房屋所有权。

2019年《土地管理法》第62条加入了“户有所居”的规定，其前提是人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地、充分尊重农村村民意愿。所以，新《土地管理法》在一定条件下，不但突破了“一户一地”的传统规定，甚至不再要求“一户一房”，只强调保障性的“一户一居”。这个居住权既可以是房屋的所有权，也可以是房屋的使用权或承租权，只要能够达到原本“一户一宅”所要求的保障目的，即符合法律的规定。

所以，“一户一宅”的“宅”的内涵从“地”转向了“房”，又从“房”转向了“居”，从宅基地使用权向类似于城市不动产权和社会保障权的方向发展。随着建设用地增减挂钩，集体所有建设用地入市，集中建设的情况越来越多，但法律法规还没有作出相应调整。在这个过渡的过程中，“宅”的内涵的改变也体现了宅基地在农村社会结构中功能的转变。传统上认为，宅基地是农地的附属用地，其功能不仅是居住保障，更是为了生产方便。而集中建设显然是放大了前一功能，削弱了后一功能。所以，“不再进行宅基地分配”并非取消了对村民居住权的保障，而是将宅基地的居住权保障放大为宅基地的主要甚至是唯一功能，与此同时宅基地的生产功能则归于次要地位。“宅”在法律上内涵的转变尚需等待社会生产的发展。这一发展主要指农业生产的集约化和机械化。农业生产方式的发展使劳动力与土地的紧密结合不再必要，在此前提下，宅基地的生产功能才可以真正解放出来。

五、宅基地改革对“一户一宅”的突破

^①例如，《襄阳市人民政府办公室关于印发襄阳市中心城区村（居）民建房管理暂行办法的通知》（2018年）第6条规定，“一、二级控制区村（居）民建房，应按城乡规划和城市化发展的要求，实行新市民公寓建设模式，不再进行一户一宅的审批”；再如，《安徽省国土资源厅关于支持和促进特色小镇建设的意见》（2017年）第4条规定：“土地利用总体规划确定的城镇建设扩展边界内的城郊、近郊农村居民点用地，原则上不再进行‘一户一宅’的宅基地分配，鼓励集中建设农民新居。”

“一户一宅”逻辑上的3个层次总体指向的是农村宅基地的生活保障功能。而中国正在进行的农村土地三权分置改革着重解决的是土地的保障性与市场流转之间的冲突。事实上，随着农村经济的发展和人民生活水平的提高，中国宅基地的保障功能早已经减弱。三权分置正是在政策与法律层面对这一状态的反映与整合。然而，在改革过程中，突破宅基地的保障性的必然会对“一户一宅”的规范进行重塑，这种重塑可能从根本上颠覆了“一户一宅”的原有逻辑，甚至与“一户一宅”的语词表述也不再相符。

（一）流转解禁、自愿退出突破了“一户一宅”的保障性的

2013年中共中央十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“建立城乡统一的建设用地市场”“赋予农民更多财产权利”的总体方针，并指出“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。”在此总体方针下，2015年1月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，次月，全国人大常委会通过《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》，以法律授权的形式授权包括浙江省义乌市和贵州省湄潭县等地在内的33个县（市、区）进行宅基地改革试点。

此次宅基地改革涉及宅基地转让、抵押等多个问题，但对于“一户一宅”影响较大的可以概括为3个方面，即流转解禁、自愿退出和有偿使用。

所谓“流转解禁”，主要是农民可以在更大的范围内转让宅基地使用权（转让解禁），以及在一定范围内或以某种方式可以抵押宅基地使用权（抵押解禁）。中国对在同一集体经济组织内农民转让宅基地使用权原本也并无限制。转让解禁主要是指扩大转让的范围，这有不同做法：一是，允许宅基地在一定条件下跨集体经济组织转让。例如，义乌市规定：“已完成新农村建设的村庄，经村民代表会议同意，所在镇人民政府（街道办事处）审核，报国土局、农林局（农办）备案后，允许其农村宅基地使用权在本市行政区域范围内跨集体经济组织转让。”^①二是，将宅基地使用权转化成集体经营性建设用地进行转让^②。三是，宅基地使用权不转让，与受让人共建共享。例如，泸县的规定^③。

学界主流对流转解禁总体上持支持态度。陈小君（2019）认为，在一定条件下，宅基地的流转范围可以扩大到县域或市域之内的农民集体成员。高圣平（2019）认为，“应赋予宅基地使用权以转让权能，根据受让对象的不同实行有差别的交易规则……受让人为非本集体经济组织成员的，可以取得宅基地使用权的租赁权。”高海（2019）认为，宅基地使用权在经过使用期限和费用缴纳等改造后，“可以继承、抵押以及在本集体之外更大范围内转让；在使用期限内转让和抵押，无须经集体同意，无须

^①参见《义乌市农村宅基地使用权转让细则（试行）》（2016年），第7条。

^②中共中央、国务院《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》（2019年）第2条规定：“允许村集体在农民自愿前提下，依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市。”

^③参见张立峰：《激活沉睡资源，泸县农民的宅基地更值钱了》，《四川农村日报》，2018年12月20日第5版。

再向集体支付额外宅基地使用费”。

宅基地使用权抵押解禁正在试点推进。《民法典》第399条第2项^①等明确规定宅基地使用权不得抵押。2015年国务院《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》要求“做好农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点工作”；2016年国务院《农民住房财产权抵押贷款试点暂行办法》第2条明确了农民住房财产权抵押贷款的抵押物包括“农民住房所有权及所占宅基地使用权”。虽然在试点工作中，对宅基地使用权的抵押有些限制与条件，例如要征得集体经济组织的同意^②、抵押人书面承诺抵押的房屋在依法偿债后自行解决居住场所和提供有稳定生活来源的证明材料^③、将房屋所占用的范围内的宅基地使用权变更为集体建设用地使用权^④。但是，宅基地使用权抵押解禁已经在试点中逐步推广。

各地也在探索宅基地自愿退出。2014年中共中央办公厅、国务院办公厅《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》明确提出探索进城落户农民宅基地自愿有偿退出机制的改革内容。之后，中国各地方积极探索，涌现出了一些有代表性的宅基地退出实践模式，例如安徽金寨的“置换式”（在一定条件下，农民以宅基地使用权及地上附着的建筑物、构筑物换取统一建设的住房或一定数额的货币）、浙江义乌的“变现式”（将农民退出的宅基地整治为耕地，腾出的建设用地指标转化为收益返还农民和村集体）、宁夏平罗的“收储式”（由村集体对宅基地和房屋统一进行收储并登记造册，并将宅基地有偿退出与移民搬迁安置相结合）等（张勇，2019）。

不管是流转解禁，还是自愿退出，本质上都是对“一户一宅”保障性的修正，即从实物保障向权益保障过渡。虽然从《土地管理法》字面上看，转让或退出导致的“无宅”是法定的不予批准再授予宅基地的情形，但是，从根本上说，“有户无宅”仍有悖于一户一宅的保障初衷。三权分置给出的解决方案是宅基地使用权市场流转，而资格权农户保留。这一形态具体体现在宅基地使用权转让、抵押、退出的试点方案中，各有不同。例如，通过设定期限、缴纳费用的方式剥离宅基地使用权和资格权，就是其中之一。但是，对土地的占有和使用具有排他性，一旦宅基地转让、退出，从实体上，农民就无法再就这一土地获取生活保障。而如果希望不对农民的利益有所减损，则必须通过其他利益形态进行补偿。这种权益保障比“一户一居”的实物保障更进一步。但实物保障与权益保障仍有很大差异，实物保障具有持续性和特定性，即宅基地是持续地为农民特定地提供住宅建设基础的保障。而一旦这种保障转变为其他形态，则不一定再具有这种特性，或者再使其具有这种特性，需要另外的制度安排。

（二）有偿使用对“一户多宅”“超标准占用宅基地”的承认

尽管有一户一宅的规律规定，中国事实上一直存在“一户多宅”的情况，第三次全国农业普查结果显示，2016年末，在拥有自己住房的农户中，拥有两处住房的农户占比为11.6%；拥有3处及以上

^①虽然学界对宅基地使用权抵押解禁已有比较充分的研究，但《民法典》并未做出相应的反馈。

^②参见《成都市农村房屋抵押融资管理办法》（2011年），第5条。

^③参见《重庆市农村土地承包经营权、农村居民房屋及林权抵押融资管理办法》（2011年），第7条第3项。

^④参见《成都市农村房屋抵押融资管理办法》（2011年），第5条。

住房的农户占比为0.9%^①。但是，在拥有2处及以上住房的农户中，有部分农户是因为拥有商品房，拥有商品房的农户在拥有自己住房的农户中的占比为8.7%^②。所以，总体上，中国“一户多宅”的农户约占3.8%^③，但在地区之间会有较大差异。一项调查显示，在福建省晋江市的样本行政村中，有两块及两块以上宅基地的农户约占全部农户的9.45%（杨璐璐，2017）。

“一户多宅”的原因可能有很多，例如继承、集体成员内部的农房和宅基地使用权转让、其他历史原因等（宋志红，2019）。并且，一户多宅的情况在中国现阶段仍然处于变化之中，例如，第三次全国农业普查得到的拥有两处及以上住房的农户比例较第二次普查得到的相应农户比例（6.8%）^④增加了5.7个百分点。然而，中国“当前农村宅基地管理比较薄弱，一些地方存在超标准占用宅基地、违法违规买卖宅基地、侵占耕地建设住宅等问题，损害农民合法权益的现象时有发生”^⑤。浏阳市大瑶镇南山村宅基地占用超过省标准面积的有504户（含一户多宅），农户占比为58%（蔡高强等，2018）。

可是，查处一户多宅和超标占用宅基地是非常困难的。一方面，农民违规建设了房屋，造成违法占地，如果坚决拆除，退还土地，就会给农民造成很大的经济损失。另一方面，国土部门没有强制执行权^⑥，只能立案移交法院执行，“而具体执行起来也很困难，很多案件最后不了了之，对违法建设行为没有震慑力”^⑦。

对于一户多宅和超标占用宅基地的问题，中国经历了从严格管控到有偿使用的转变。2008年，国务院通知，“严格执行农村一户一宅政策；各地要结合本地实际完善人均住宅面积等相关标准，控制农民超用地标准建房，逐步清理历史遗留的一户多宅问题，坚决防止产生超面积占用宅基地和新的一户多宅现象。”^⑧而2015年《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》要求，“对因历史原因形成超标准占用宅基地和一户多宅的，以及非本集体经济组织成员通

^①数据来源：国务院第三次全国农业普查领导小组办公室、中华人民共和国国家统计局：《第三次全国农业普查主要数据公报（第四号）》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/201712/t20171215_1563634.html。

^②数据来源：同上条。

^③这种推算按照一户多住房的农民有且只有一处商品房来进行的。但这种推算不精确之处在于事实上存在以下几种情况：一户一住房的农户仅有一处商品房；一户两住房的农户仅有两处商品房；一户两住房以上的农户，有两处或以上商品房。

^④数据来源：国务院第二次全国农业普查领导小组办公室、中华人民共和国国家统计局：《第二次全国农业普查主要数据公报（第四号）》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/200802/t20080226_30464.html。

^⑤参见中央农村工作领导小组办公室、农业农村部：《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》，前言。

^⑥拆除行政行为因不具备执法资格而被宣告为违法，例如蔡宝山诉被告永昌街道建筑物行政拆除案，浙江省金华市婺城区人民法院（2019）浙0702行初177号行政判决书。

^⑦参见《关于莒南县农村宅基地管理现状的调查研究》，http://www.sddlr.gov.cn/root20/gkml/201603/t20160324_28519.html。

^⑧参见国务院：《关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号），第4条。

过继承房屋等占有的宅基地，由农村集体经济组织主导，探索有偿使用。”^①

对农村宅基地有偿使用的改革实践始于1988年3月，山东省陵县率先试行了宅基地的有偿使用并取得了成功，继而在德州地区及山东省全面推行。国家土地管理局随后决定在黑龙江省阿城市、陕西省富平县、湖北省云梦县、浙江省乐清县等地扩大试点。但到20世纪90年代初，全国大范围的宅基地有偿使用试行被叫停。直至2015年2月，中央深化改革又选取了33个农村土地改革试点，其中天津市蓟县、湖北省宜城市等15个试点试行宅基地制度改革。上述试点因突破法律的相关规定，特提请了全国人大常委会授权国务院在试点期间暂停执行相关法律条款（杨雅婷，2016）。

在有偿使用的具体形式上，主要有两种：一是流转缴费，二是取得缴费。前者是指本集体成员初次取得限额面积内的宅基地使用权实行无偿制度，非本集体成员受让使用权时缴纳使用费；后者是指本集体成员初次取得限额面积内的宅基地使用权实行有偿制度，在有偿使用期内，无论是本集体成员还是非本集体成员受让使用权均无需在转让费之外，再额外支付宅基地使用费（高海，2019）。

在有偿使用的收费标准上各地存在不同规定。例如，杭州市萧山区益农镇规定：“在免缴面积外，超占100平方米（含）以内部分，按30元/平方米计算，超占101~200平方米（含）部分，按50元/平方米计算；超占201~337平方米（含）部分，按100元/平方米计算；超占337平方米以上的，予以拆除。”^②再如，湖南浏阳规定：“以宅基地超过法定面积的部分、一户多宅的多宅部分面积的50%、本村村民通过合法继承或受赠等方式取得的新宅基地与原有宅基地合计面积超过户均标准50%的部分作为计划面积，实行有偿使用。”^③

宅基地的有偿使用受到了学界关注。陈小君（2019）认为宅基地应坚守无偿使用，但却支持有物权化性质的宅基地法定租赁权。高圣平（2019）认为，“宅基地使用权是有偿取得还是无偿取得，应由成员集体决定”；“宅基地有偿分配不会过度增加农民的负担”。韩松（2019）提出应当“建立宅基地有偿使用制度，以宅基地法定租赁权的方式，落实集体宅基地所有权的收益权能”。宋志红（2019）认为在权利体系中应当“增设支付对价型宅基地使用权”。高海（2019）认为应当通过缴纳费用对宅基地使用权进行改造。虽然学者们所持的观点不同，但总体上，宅基地非法使用获得了一种通过缴费获得合法资格的途径^④。

有偿使用附条件地承认了一户多宅和超标准占用宅基地的状态，事实上构成了对“一户一宅”基本逻辑的突破。一是，一户一宅与宅基地使用权的无偿性相关联。集体组织成员基于成员权无偿获得宅基地使用权，那么就不应当超出“只能拥有一处宅基地”的标准限制。二是，一户一宅与宅基地使

^①参见国务院：《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》（2018年），第二（三）条。

^②参见《关于对农村村民住宅超面积部分实行有偿使用的实施细则》（益政〔2014〕44号）第二条第2、3项，条文不仅包括关于占地面积收费标准的规定，还有对建筑面积的规定。

^③参见蔡高强等（2018）。

^④这里涉及很多情况，包括抵押、继承、集体外人员使用宅基地等。

用权的无期限性相关联。因为宅基地具有身份性、福利性与保障性，从理论上说，宅基地使用期限应当与被保障人的生命期限相同。虽然这在实际执行中受限于房屋财产权和家庭成员生活保障而有变通，但宅基地的无期限性与所有权的永久性存在本质区别。三是，一户一宅与宅基地的身份性相关联。宅基地的取得是基于成员权，或者用三权分置的表述是基于资格权，所以是附着于集体经济组织成员人身上的权利。综上所述，有偿使用不仅是突破了宅基地使用权的“无偿性”，使一户多宅和超标准占用宅基地成为可能，更是系统地对宅基地使用权的无期限性、身份性等原有制度体系的突破。

六、结论

“一户一宅”是中国集体经济制度要求的一种规范表述，随着中国集体经济制度的改革而不断再生与演化。虽然在2019年《土地管理法》的修订和《民法典》的制定当中，并没有直接使用“一户一宅”的语词，但是它却在涉及宅基地的部门规章、地方性法规及政策性文件中扮演着重要角色。这些文件虽然层级不一，效力和适用范围不同，但它们都是中国宅基地制度的组成部分，在实际操作中甚至起着比法律更为重要的作用，特别是在中国宅基地改革的过程中，也特别是在试点的地区内。“一户一宅”的基本逻辑与规范异化，总结起来包括以下几个方面：

第一，“一户一宅”规范建构以生活保障为基础，不但包含了“户”的因素，也包含了“人”的因素。生活保障是以个人为基础，还是以家庭为基础，取决于时代中财产享有的社会规范。一户一宅是家产制的产物，但随着经济社会的发展和人们认知的改变，社会主体更注重家庭内部个人利益的分配，农村家庭也逐步受到个人财产观念的影响，家产制正逐步瓦解。虽然一户一宅以“户”定标具有一定的合理性，但是合理性的前提是宅基地稳定在集体组织范围内。然而，随着中国农村土地制度改革的深入，宅基地制度正在发生深刻变化。首先，宅基地的财产化和市场化在学界早已有人研究和呼吁（例如毛维国，2012；黄忠华等，2012；于建嵘，2014；杨华，2010；张新宝、石霞，2009；翟全军、卞辉，2016；余永和、张凤，2014），宅基地三权分置的试点目前也取得了良好的效果，改革正在进一步深入。其次，在城市化的进程中，宅基地早已变相地“市场化”。一方面，农民在法律规范尚不允许的情况下，已经开始流转自己的宅基地^①，或具有流转的意愿^②。另一方面，拆迁也使部分农民的宅基地使用权变相实现了“市场化转变”。因为市场化意味着权利的个人化，只要宅基地权利转变为现金或城

^①参见肖华：《农宅入市，谁为松闸？》，《南方周末》，2007年3月28日；王小乔：《“小产权房”：生命中不能承受之便宜》，《南方周末》，2007年7月1日。笔者在调研中发现，各地都存在大量小产权房交易的情况，小产权房不但价格低廉，有些地方甚至还有村集体的签章保证。除了一线城市周边地区，其他地方的小产权房业主并不认为房产存在很大风险。事实上，如果土地价格没有短期快速上涨或土地拆迁，小产权房原业主农民并没有动力去追回宅基地使用权，因为一旦主张小产权房的土地权利，多数情况下会面临合同无效返还房款的主张，甚至还有可能承担因为房屋违章而导致被拆除的风险。

^②不同群体的流转意愿可能有所不同（参见钱龙等，2015；李伯华等，2015；钱龙等，2016；张梦琳，2017；张梦琳、舒帮荣，2017）。

市建设用地使用权,就不再具有应以“户”享有的特殊性,成为了一般民事权利。在实际生活中,拆迁也大都经过一个分家析产(房产)^①的过程。对于拆迁家庭,这是一个安置补偿费如何分配、新分住房如何登记的现实问题。既然宅基地权利面向市场化和个人化,那么现在以“户”为主体享有的权利就处于一种不稳定、不确定的状态,任何与未来权利分配不一致的权利状态和安排都有可能引发家庭内部成员的不公感受,甚至出现矛盾或冲突。中国的地方性法规已经注意到了将“以户定宅”与“以人定宅”相结合,在未来改革中,“户”可能会被赋予更丰富的内涵。

第二,一户一宅在保障生活的制度指向下,正在从土地保障到住房保障,再到权益保障转变。首先,清除宅基地保障中的生产性要素。以保障生活为基础,就不是以劳动生产为基础。而“宅”作为配套的生活兼生产资料,则以生活保障功能为主。到今天,能不能有更多的劳动力与土地紧密结合已越来越不重要,科学技术的应用和后期的配套投入在农业生产中成为越来越重要的要素。所以,“宅”的概念从“地”向“居”扩展是一个进步的趋势。相应地,宅基地流转、自愿退出和有偿使用更为深刻地将“保障”权益化,也更好地融合了现代社会保障的理念。其次,减少宅基地享有中的人身性要素。农村土地平等入市就要符合一般市场交易规范,人身性虽然在一定程度上保障了特定人的生活,但也阻碍了相关财产的市场化。最后,逐步弱化实物保障,实现城乡保障一体化。流转解禁、自愿退出等方式使宅基地使用权人有了更多的选择。但是,在农民实现了现金权益的同时,国家对农村社会保障体系的建设也至关重要。

第三,一户一宅兼具民事规范与行政规范功能。首先,一户一宅的主要法源《土地管理法》总体上具有行政法性质,同时它又界定了物权的享有方式。落实一户一宅及相关改革的部门规章和地方性法规更具有行政性和政策性。其次,从一户一宅的逻辑看,它在现有的规范体系中,涵盖了取得(申请)、使用(享有)、收益(享有)和处分各个环节。在享有环节,一户一宅的控制是间接实现的。行政成本过高是现实中造成一户多宅不能及时得到纠正的一个重要原因。所以,实践中,政府通过强制拆除、不予登记、拆迁不予补偿安置等多种行政手段,使宅基地分配恢复到一户一宅的状态。而正在进行的宅基地三权分置改革,其中一项重要的任务就是将财产规范与行政规范厘定区分,使保障性与市场化各归其所。

第四,一户一宅执行情况不一。一户一宅自1998年由《土地管理法》规定,始终都存在一户多宅与超标准占有宅基地的情况,并且从全国范围看,有些地区的情况还比较严重。一户一宅实施中,政府要更多地考虑实际情况,注重引导性而非强制性。一方面,这是因为在广大农村强制执行一户一宅,行政成本过高。另一方面,是因为各地情况不同,在人均土地较多的地区,强制执行一户一宅也没有充分的执法必要。执行不一给行政机关留下了大量自由裁量空间,也造成了农村居民对立法的不确定性期待。中国农地改革将权利分化,加强部分权利的财产性和市场化,有利于改善这一情况。

一户一宅植根于中国财产分配传统,是由中国的小农经济决定的,历史上也是防止土地兼并的主

^①主要是对未分户的家庭而言的,父母与子女的宅基地权利需要划分,因为分得的房产需要登记在自然人名下,家庭共有不再便利。

要解决方案。然而，一户一宅的基础正在发生根本变化，规范的异化存在不可避免的动因。其一，社会保障正在替代土地保障，以满足农民的基本生活需求。中国现在已经建立起了以基本医疗保险、基本养老保险、工伤保险、失业保险、生育保险为主要内容的城市社会保障体系^①，随着进城务工人员的增加，可以享受到城市社会保障的农民也在增加^②。与此同时，2009年中国开始建立新型农村社会养老保险制度^③、新型农村合作医疗制度^④，农村五保供养制度和最低生活保障制度。其二，“土地兼并”在现代法制中有了更好的解决方案。中国实行土地公有制，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有^⑤。从理论上讲，中国的土地所有制杜绝了土地兼并的可能性。实践中，虽然法律规定农村土地承包关系稳定并长久不变^⑥，但中国土地承包经营权存在确定时限^⑦。只要时限经过，集体土地所有权就应该可以回复到圆满的状态，而土地兼并从长期看很难发生。其三，个人财产意识觉醒，传统的“家产”观念逐步解体。改革开放后，家产观念和制度都在加速解体，越来越多的农村父母在为子女“尽到义务”（子女成家）之后，会尽快分家为自己攒钱养老（贺雪峰，2008）。而农村子女进城务工之后，除了必要的生活费用外，很少有人将收入的全部或大部交给父母作为家庭财产的一部分。随着农民进城务工、农村拆迁改造、城郊农村城市化等社会发展与改变，个人财产观念将会更加深入人心。

面对一户一宅的现实异化，应当在实质上和形式上采取相关应对措施：

在实质上，一户一宅在转变中要回归平等的基本逻辑。一户一宅的3个逻辑层次所要达到目的是即使在某一特定时间点上，农户享有的宅基地使用权可能不平等，但从长远看，同一集体的农户在享有宅基地上的权利是平等的。但是随着社会经济的发展，这种平等逐步丧失了其现实性。一是，农民在城市和乡镇拥有住房和外出务工，宅基地实物保障越来越难以达到保障目的。二是，在土地稀少的地区，无地农民不再可能享有申请并获得宅基地的机会。最后，随着流转解禁和有偿使用等改革，有部分本来可以回归集体的土地流向了集体之外，无地农民的受保障权更难实现。所以，在宅基地三权分置过程中，一方面要注意土地的市场化，另一方面也要兼顾公平，在无法实现“一户拥有一处宅

^①参见《中华人民共和国社会保险法》（2018年），第二章到第六章。

^②农民工“五险一金”的参保率分别为：工伤保险26.2%、医疗保险17.6%、养老保险16.7%、失业保险10.5%、生育保险7.8%、住房公积金5.5%。以上数据来源于国家统计局：《2014年全国农民工监测调查报告》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429_797821.html。

^③参见《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（国发〔2009〕32号），第2条。

^④参见民政部、财政部、卫生部、人力资源和社会保障部《关于进一步完善城乡医疗救助制度的意见》（民发〔2009〕81号），第1条第3款。

^⑤参见《宪法》（2018年），第10条第2款。

^⑥参见《农村土地承包法》（2018年），第1条。

^⑦“耕地的承包期为三十年。草地的承包期为三十年至五十年。林地的承包期为三十年至七十年。”参见《农村土地承包法》（2018年），第21条。

基地”的情况下，达到“每户都享有居住权保障”的原初目的。

在形式上，重新审视“一户一宅”的规范表达功能。随着社会与规范的发展，一户一宅日益偏离了最初的立法逻辑。不但“宅”的概念经历了从“地”向“居”的扩展，宅基地改革也对一户一宅进行了实质性的突破。随着改革的深入和试点的推广，“一户一宅”可能再也不具备其字面的含义，所以对于并非法律专家的一般规范使用者而言，越来越难以把握其规范内核。在这种情况下，应当做到以下两点：其一，具有操作意义的规范性文件，不管其层级为何，都应避免直接使用“一户一宅”作为标准。这是明晰执行标准、维护农民利益的必要选择。如果为了表达方便，不得不使用“一户一宅”，也应当在后文中加以明确说明。当然，对于非规范性文件，只要涉及农民利益，也应当根据具体情况对“一户一宅”进行明确。其二，在政策宣示性的文件中，“一户一宅”更应强调公平性，而非限制性。“一户一宅”限制在实践中不断受到挑战，在改革中不断被突破，在市场化的潮流中不断受到侵蚀。单纯强调其限制性，甚至在行政中加以使用，很容易侵害农民的改革红利。所以，对于政策宣示来说，“一户一宅”更应全面接受“户有所居”的全新内涵，强调政府的保障责任，因时因地制宜，保障农民的既有利益，促进农民的新生权益。

参考文献

1. 爱弥尔·涂尔干，2003：《乱伦禁忌及其起源》，汲喆、付德根、渠东译，上海：上海人民出版社。
2. 蔡高强、王进、杨佳浩，2018：《浏阳市农村宅基地制度改革的实证研究》，《湖南工业大学学报（社会科学版）》第4期。
3. 陈小君，2019：《宅基地使用权的制度困局与破解之维》，《法学研究》第3期。
4. 韩松，2019：《宅基地立法政策与宅基地使用权制度改革》，《法学研究》第6期。
5. 贺雪峰，2008：《农村家庭代际关系的变动及其影响》，《江海学刊》第4期。
6. 黄忠华、杜雪君、虞晓芬，2012：《地权诉求、宅基地流转与农村劳动力转移》，《公共管理学报》第3期。
7. 高海，2019：《宅基地“三权分置”的法实现》，《法学家》第4期。
8. 高海，2018：《宅基地使用权继承：案例解析与立法构造》，《东方法学》第5期。
9. 高圣平，2019：《宅基地制度改革政策的演进与走向》，《中国人民大学学报》第1期。
10. 李伯华、刘艳、张安录、窦银娣，2015：《城市边缘区不同类型农户对宅基地流转的认知与响应——以衡阳市酃湖乡两个典型村为例》，《资源科学》第4期。
11. 龙翼飞、徐霖，2009：《对中国农村宅基地使用权法律调整的立法建议——兼论“小产权房”问题的解决》，《法学杂志》第9期。
12. 毛维国，2012：《农村住房及宅基地流转制度研究》，《法学论坛》第4期。
13. 钱龙、钱文荣、郑思宁，2016：《市民化能力、法律认知与农村宅基地流转——基于温州试验区的调查与实证》，《农业经济问题》第5期。
14. 钱龙、钱文荣、陈方丽，2015：《农户分化、产权预期与宅基地流转——温州试验区的调查与实证》，《中国土地科学》第9期。

15. 宋志红, 2019:《乡村振兴背景下的宅基地权利制度重构》,《法学研究》第3期。
16. 杨华, 2010:《农村宅基地流转与小产权房困境及出路》,《探索与争鸣》第8期。
17. 杨璐璐, 2017:《农村宅基地“一户多宅”的类型与产权处置——以福建省晋江市为例》,《东南学术》第4期。
18. 杨雅婷, 2016:《我国宅基地有偿使用制度探索与构建》,《南开学报(哲学社会科学版)》第4期。
19. 于建嵘, 2014:《要让农村宅基地流转起来》,《探索与争鸣》第2期。
20. 余永和、张凤, 2014:《农村宅基地流转的论争与宅基地制度的完善》,《农村经济》,第6期。
21. 翟全军、卞辉, 2016:《城镇化深入发展背景下农村宅基地流转问题研究》,《农村经济》第10期。
22. 张梦琳, 2017:《农村宅基地流转前后农户福利差异及其影响因素分析——以河南四市为例》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期。
23. 张梦琳、舒帮荣, 2017:《农民分化、福利认同与宅基地流转意愿》,《经济体制改革》第3期。
24. 张新宝、石霞, 2009:《因地制宜推进农村宅基地流转》,《理论前沿》第12期。
25. 张勇, 2019:《农村宅基地有偿退出的政策与实践——基于2015年以来试点地区的比较分析》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第2期。
26. 周其仁, 2017:《城乡中国》,北京:中信出版集团。

(作者单位: 上海师范大学哲学与法政学院)

(责任编辑: 张丽娟)

The Constructive Differentiation of Explanation of “One Family, One House” Principle

Yu Xiao

Abstract: “One Family, One House” principle is a rule of homestead allocation and enjoyment, which is established by China’s Land Administration Law in 1998. It includes three logical levels, namely, villagers without homestead can apply for a house site; villagers who enjoy one homestead cannot apply for another one; the homestead beyond one or a certain standard is not recognized by law. The standard construction of “One Family, One House” principle is based on living security and it contains both the “household” factor and the “human” factor. In order to meet the needs of the actual situation of “One Family, Multiple Houses”, residential renewal as well as demolition and resettlement, under the guidance of a system to guarantee a decent life, the implementation of “One Family, One House” principle has been changing from land security to residential security and then to the protection of rights and interests. Moreover, “One Family, One House” principle has the functions of both civil and administrative norms, and its implementation varies from place to place. In practice, “One Family, One House” principle should return to its basic logic of pursuing social equality.

Key Words: The Right to Use Homestead; “One Family, One House” Principle; Land Management Law; Rural Household