

新中国成立 70 年宅基地制度变迁、困境与展望： 一个分析框架

郭贯成, 李学增, 王茜月

(南京农业大学公共管理学院, 江苏 南京 210095)

摘要: 研究目的: 构建中国农村宅基地制度变迁的分析框架并提出宅基地制度的改革方向。研究方法: 制度变迁理论方法。研究结果: 宅基地要素相对价格变化, 产生“外部利润”, 引起利益主体的初级行动和次级行动, 形成新的制度均衡。研究结论: 中国宅基地制度经历了从自由流转到宽松流转到限制流转再到当前的“三权分置”等阶段, 始终与同时代的乡村发展战略相互呼应、互为因果。须从当前农村宅基地制度现状出发, 逐步弱化宅基地的社会保障功能, 显化宅基地的资产功能, 着力激发城乡社会创造活力和土地要素的市场价值, 不断促进宅基地制度变革在乡村振兴过程中取得重大突破。

关键词: 土地制度; 宅基地; 制度变迁; 制度改革

中图分类号: F301.1

文献标志码: A

文章编号: 1001-8158(2019)12-0001-09

1 引言

道格拉斯·诺斯认为, 制度是人为设定的用来规范人的行为的游戏规则, 制度变迁是“制度创立、变更及随时间变化而被打破的方式”^[1]。改革路径的选择是历史在起作用, 经济的发展也是如此, 无论是政治制度本身, 还是信仰制度都与历史密切相关, 它们的产生和演变受过去影响, 同时也限制了当前和过去改革路径的方式选择, 如果我们不知道自己是如何过来的, 就不知道今后前进的方向。诺斯也认为, 历史是重要的, 不去追溯制度的渐进性演化过程, 我们就无法理解今日的选择^[1]。宅基地制度作为保障农民安居乐业的基础性制度, 是关系社会安定和谐与影响执政基础的重要政治经济学问题, 也是新时代乡村振兴战略实施体系的重要制度安排, 并成为农村土地制度改革中最为复杂、最为独特、最为敏感和最难决断的一项紧迫任务。在各项土地权利中, 宅基地权是一项关乎农民居住权和财产权的重要权利, 宅基地制度也被视为对政治和社会影响至关重要的制度安排^[2]。因此, 科学总结中国农村宅基地制度演变过程中所蕴含的

内在逻辑, 对于中国未来农村宅基地制度的改革创新具有重要的指导意义。

对产权的认知是农村宅基地制度研究的基础。目前, 中国农村宅基地所有权属于集体, 农户只拥有农村宅基地的使用权。学者对农村宅基地产权的讨论也主要指向使用权。黄祖辉等指出, 对物权法的修订应赋予宅基地使用权以抵押和继承功能, 以提高农民融资能力, 强化农民的财产权利^[3]。高圣平认为, 宅基地的福利性并不能抹杀宅基地使用权本身的财产属性^[4]。学者们认为中国农村宅基地产权结构存在以下问题: (1)所有权主体模糊; (2)使用权不完整, 取得不合理; (3)处分权受限, 流转受严格限制^[5-6]。

杨玉珍认为在中国现行的体制约束下, 自下而上的需求诱致式制度创新面临困境, 自上而下的制度供给面临诺斯悖论和制度粘性, 决定了中国土地制度创新是需求诱致因素下, 地方政府尊重微观主体意愿且不触犯体制约束下进行中间扩散型的渐进式制度创新^[7]。李勇等分析了嘉兴市“两分两换”背景下96个农户家庭的实证数据, 表明农户宅基地使用权流转意愿与农村土地制度创新绩效呈显著正相关, 农户在流

收稿日期: 2019-11-15; 修稿日期: 2019-11-20

基金项目: 国家社会科学基金重大招标项目“农民获得更多土地财产权益的体制机制创新研究”(17ZDA076)。

第一作者: 郭贯成(1977-), 男, 江苏涟水人, 博士, 教授, 博士生导师。主要研究方向为土地经济与政策、不动产评估与管理。E-mail: ggc@njau.edu.cn

转前都会充分考虑核心利益政策,流转经济收益越多,农户宅基地使用权流转的积极性越高,农村土地制度创新绩效就越好^[8]。朱新华认为农村宅基地制度创新会受到农村土地资源禀赋、土地开发利用状况、区位条件、各主体的经济状况、人力资本、政策等因素的综合作用和影响^[9]。

农村宅基地制度创新作为一种制度变迁,不仅取决于土地要素相对价格变化所增加的外部利润,而且取决于改革进程中如何削弱既得利益集团的阻碍力量,培养新生的改革力量,并达到利益均衡。已有的相关研究中,一般认为农村宅基地流转制度创新涉及的利益主体为中央政府、地方政府和农民,许多学者对相关利益主体的目标和行为进行了研究。杨成林认为在土地和土地制度创新的问题上,中央政府、地方政府和农民的主要目标是不一致的^[10]。余明龙等研究发现,浙江嘉兴“两分两换”农地制度创新涉及农户、农地承包商和地方政府三种不同的行为主体,地方政府除了承载直接的经济成本与收益外,还要承担社会、政治成本和收益^[11]。周江梅等认为无论是有偿退出还是无偿退出,都应充分尊重原使用权人享有的宅基地发展权益^[12]。董新辉认为“三权分置”使新的宅基地使用权实现了自由流转,而宅基地资格权实现了对保障属性的兼顾,这是一种解决宅基地使用权流转问题的全新尝试^[13]。

综上所述,很多学者对宅基地产权和制度开展了研究工作,取得了不少可喜的研究成果,对本领域的研究起到了重要的推动作用。然而,现有研究缺乏以梳理总结中国农村宅基地制度历史变迁及现状并从制度变迁的角度给出未来改革趋势为目标的研究。本文运用制度变迁理论对中华人民共和国成立70年来宅基地制度的变迁历史进行分析,在此基础上构建中国宅基地制度变迁的分析框架,最后,讨论当前宅基地制度改革面临的困境并提出宅基地制度的改革方向。

2 新中国成立70年农村宅基地制度变迁的历史回顾

制度变迁理论认为,制度的供给与需求是否均衡是制度变迁的前提条件,而制度均衡能否被打破,取决于制度变迁主体是否能通过变迁获得最大的“潜在利润”,即最大化自己的利益;这种利润又受到要素相对价格变化的影响^[1]。同时,制度变迁存在着“路径依赖”具有按既定方向演进的自我强化的机制,这

种路径依赖有可能是制度变迁的良性循环,也有可能是相反。中华人民共和国成立以来,特别是改革开放以来,中国的经济社会形势发生了巨大的变化,农村宅基地制度也发生了相应的变迁。不同的学者根据自身研究的需要,按照宅基地权属性质、经济体制演变性质及土地管理体制等标准将宅基地制度变迁划分为不同的阶段^[14-16]。按照宅基地权属性质的演变来划分宅基地制度变迁的阶段,能够使得各阶段具有较为明显的特征,且有利于研究。据此,本文将宅基地制度变迁的阶段划分为宅基地私人所有时期(1949—1962年)、宅基地集体化时期(1962—1982年)、宅基地使用主体宽泛时期(1982—1998年)、宅基地流转收紧时期(1998—2017年)、宅基地赋权强能时期(2017年至今)(表1),各个阶段的制度演进过程如图1所示。

2.1 宅基地私人所有时期:国家主导下的制度安排(1949—1962年)

中华人民共和国成立后,国家承认农民对宅基地及其农房的所有权,农民可以自由买卖、租赁、继承等,这一阶段可以称作为宅基地私有时期。这一时期通过在全国范围内推进土地改革,确立了农民所有的土地制度,赋予了农民对宅基地及其农房的私有产权。其标志性事件是1950年中央人民政府颁布的《土地改革法》,规定“土地改革完成后,由人民政府发给土地所有证,并承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利”。在这一阶段,通过推行强制性制度变迁——土地改革,近三亿无地少地的农民分到了大量的土地(含宅基地),这可以说是新生政权对作出巨大贡献的农民群体的回报。农民在农村土地(含宅基地)私有制下,享有自由处置土地的权利,并通过买卖和租赁行为获得经济收益,进而不断强化土地私有制的适应性预期,成为了最大的既得利益群体。但是,农村土地私有制与社会主义公有制意识形态不符。所以,新中国成立后不久,政府就倾向于支持发展互助合作式的农业生产方式,宅基地政策也从自由交易逐步转向有限制的交易。首先是互助组内限制土地买卖、出租,1953年开始对农村党员买卖、出租土地行为进行限制^[17]。由此可见,政府从一开始就对是否延续农村土地私有制有所考虑,不仅在意识形态领域逐步强调公有制,还在实践中逐步弱化土地私有产权,这为农村宅基地集体化、限制宅基地交易埋下了伏笔。

表1 新中国成立后宅基地制度变迁阶段

Tab.1 The evolution stages of rural residential land institution since the founding of P. R. China

时期	农村宅基地产权及流转制度规定		法律法规依据
1949—1962年	农村宅基地归农民私人所有,农村宅基地及农户房屋可以自由流转	农村宅基地归农民私人所有,农民拥有农村宅基地和房屋所有权,农村宅基地及地上房屋可以自由买卖、出租、赠与、继承等	1950年《土地改革法》、1954年《宪法》
1962—1982年	农村宅基地归农民集体所有,农村宅基地不准出租和买卖,农户房屋可以自由流转	农民可以原始取得农村宅基地使用权,确立“地随房走”原则,农村宅基地不准出租和买卖,社员有买卖或租赁房屋的权利,房屋出售后,农村宅基地的使用权随之转移为房主,但农村宅基地的所有权仍归集体所有	1962年《农村人民公社工作条例修正草案》、1963年《中共中央关于各地对社员农村宅基地问题作一些补充规定的通知》
1982—1998年	农村宅基地归农民集体所有,农村和城镇居民均可取得农村宅基地使用权	农民可以原始取得农村宅基地使用权,对农村宅基地和房屋的交易对象开始放松,非农户口的城镇居民也可以取得农村宅基地使用权	1982年《村镇建房用地管理条例》、1986年《土地管理法》、1991年《土地管理法实施条例》
1998—2017年	农村宅基地归农民集体所有,农村宅基地流转受到严格限制,农户房屋流转也受到限制	农村宅基地仍归集体所有,农村宅基地使用权人必须是本集体经济组织成员,农村宅基地使用权不得向本集体经济组织以外的成员转让,禁止城镇居民在农村购买农村宅基地、农民住宅或“小产权房”	1998年《土地管理法》、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》、2007年《物权法》
2017年至今	农村宅基地“三权分置”,农村宅基地归农民集体所有,资格权归农户所有,使用权可以转让、出租、入股及互换	宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权;不得违法违规买卖宅基地,严格实行土地用途管制,严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆	2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》

注：资料根据历年相关法律法规整理得到。

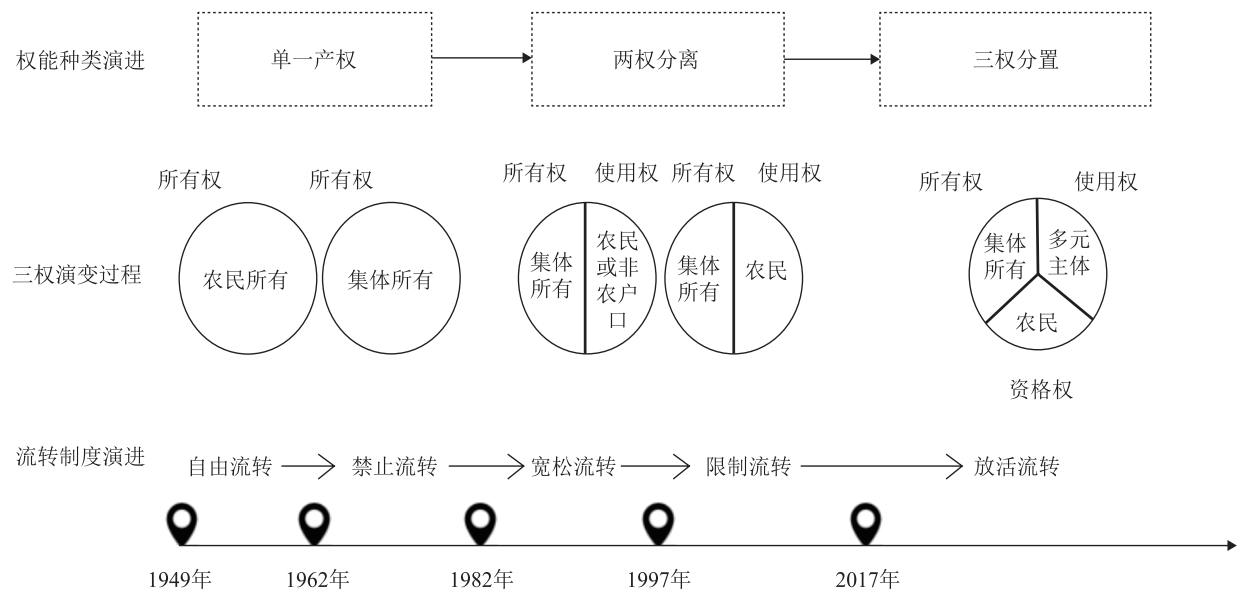


图1 新中国成立70年宅基地制度的演进

Fig.1 The evolution of the rural residential land institution in the past 70 years since the founding of P. R. China

2.2 宅基地集体化时期：“居者有其屋”的保障功能（1962—1982年）

这个阶段，农村宅基地归集体所有，一律不准出租和买卖，但是农民有买卖或者租赁房屋的权利。宅基地是无偿、无流转、无期限使用，这种具有身份性、福利性的制度在中国特殊历史阶段被赋予了承担农民基本社会保障的功能。该阶段，农村宅基地由农民私有制转变为集体所有制，农民只享有宅基地使用权，正式文件虽然允许农民进行房屋交易，但在人口流动限制和商品经济消亡的计划经济背景下，交易范围和交易收益均极为有限，农村宅基地制度表现出典型的计划色彩和流转受限特征。其中，标志性事件是1962年中共八届十中全会通过的《农村人民公社条列修正草案》，规定“生产队范围内的土地，都归生产队所有。生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、农村宅基地等，一律不准出租和买卖”，“社员有买卖或者租赁房屋的权利”。这意味着农民对农村宅基地的所有权转变为使用权，但农民名义上依然享有买卖、租赁房屋的权利。凭借强大的国家机器和持续的政治运动，农村宅基地逐步达成了从农民私有制到集体所有制的强制性制度变迁，农民逐渐丧失了宅基地的处分权，农民不能自由迁徙，农村宅基地的“安身立命”功能得到强化，农民无法也不敢轻易买卖农村宅基地和房屋。

2.3 宅基地使用主体宽泛时期：市场化发展的利益诉求（1982—1998年）

在此阶段，农村宅基地归集体所有，一律不准出租和买卖，但对农村宅基地和房屋的交易对象开始放松，非农户口的城镇居民也可以取得农村宅基地使用权，相对宽松的宅基地流转制度是当时左倾意识形态解放和改革力量崛起的产物。该阶段延续了农村宅基地集体所有制的规定，但对农村宅基地和房屋的交易对象开始放松，具有典型的市场化复苏和流转宽松特征。其中，标志性事件是1982年国务院颁布《村镇建房用地管理条例》，规定回乡落户的离休、退休、退职职工和军人，回乡定居的华侨，经批准也可以使用农村宅基地建房，该规定实际上首次明确了非农户口的城镇居民也可以取得农村宅基地使用权。1986年版的《土地管理法》将允许取得农村宅基地的几类城镇居民放宽到城镇非农业户口居民。

2.4 宅基地流转收紧时期：新农村建设的不管理手段（1998—2017年）

这个阶段，宅基地仍归集体所有，使用权人必须

是本集体经济组织成员，并且强调了“一户一宅”的规定，宅基地不得向本集体经济组织以外的成员转让，宅基地上的农房可在本集体经济组织内部转让，但是农民转让房屋后，不得再次申请宅基地，禁止城镇居民在农村购买宅基地。不过，在一些地方，特别是城郊和经济发达地区，城镇居民直接购买农房或到农村购买宅基地建房依然存在，宅基地地下交易、隐形流转时有发生。该阶段农村宅基地继续保持集体所有农民使用制度，对农民房屋的交易对象开始进行严格限制，取消和禁止城镇居民购买农村宅基地和农村房屋，具有典型的管制性和限制流转特征。其中，标志性事件是1998年全国人大常委会通过的《土地管理法》（1998年版），规定农民一户只能拥有一处农村宅基地，农民出卖、出租住房后，再申请农村宅基地的，不予批准。国家删除了有关城镇非农户口居民可以使用集体所有土地建住宅的规定，对农村住房的交易对象开始严格限制。

2.5 宅基地赋权强能时期：乡村振兴中的制度供给（2017年至今）

2017年，中共十九大报告提出乡村振兴战略，在此背景下，2018年的中央一号文件提出了宅基地“三权分置”制度。这个制度设计的核心在于赋权强能，逐步弱化宅基地的保障功能，强化其财产、资产功能，将宅基地权能由虚置的集体所有权、无偿无期限的农民使用权拓展为可以提高宅基地利用效率、增加农民土地财产性收入的“三权”（所有权、资格权和使用权）。2019年，农业农村部发布了关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知，强调积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作，为激发乡村发展活力、促进乡村振兴提供有力支撑。在乡村振兴和城乡融合发展的背景下，农村宅基地制度需要新的理论阐释和制度供给，宅基地“三权分置”制度实践提供了新的解释框架。

3 农村宅基地制度变迁的分析框架

制度是一种公共产品，是由个人或组织生产出来的。受制于资源的稀缺性和人的有限理性，制度供给是有限的、稀缺的。随着外界环境的变化或人们自身理性程度的提高，人们会不断提出新的制度需求，以实现预期收益的增加。当制度供给和需求基本均衡时，制度趋于稳定；当现有制度不能满足人们的需求时，制度涉及的各个利益主体便会采取行动，寻求制

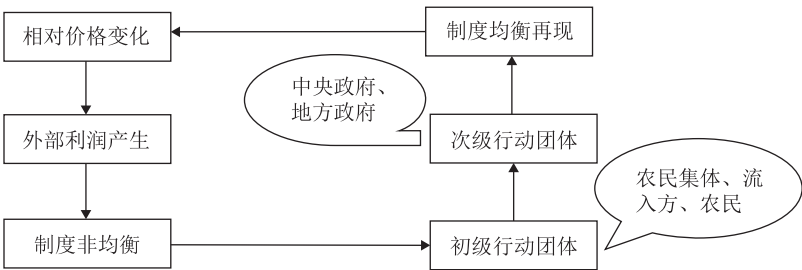


图2 农村宅基地制度变迁分析框架

Fig.2 The analytical framework of institutional change regarding rural residential land

度变迁(图2)。

3.1 外部利润的产生

改革开放以后,中国逐步建立了市场经济体制,工业化和城镇化快速发展,社会逐渐向现代化转型,对农村经济、社会和文化等方面产生了重要的影响,为农村土地制度变迁提供了重要条件。随着社会转型逐步深化,宅基地资产增值功能逐渐增强,农村宅基地的资产属性逐步凸显。这种情景下的宅基地使用权价格高于仅具有社会保障功能下的价格,引起其相对价格的上升,从而形成了外部利润。这种外部利润的产生对农民、集体和地方政府等利益主体很容易产生激励,在客观条件成熟的情况下,就会形成农村宅基地制度变迁的内在动力。宅基地相关利益主体为了获取外部利润,就可能自愿组成一定的行动团体,从而推动农村宅基地制度的变迁。

3.2 农村宅基地制度变迁中的利益主体

中国农村宅基地制度变迁中的利益主体或主角包括中央政府、地方政府、农村集体经济组织、宅基地流入方(有的也称为用地主体)和农民。

3.2.1 中央政府

中央政府在宅基地制度变迁中居于主导地位,是最重要的利益主体之一,对于宅基地制度的设立和变革拥有最终的决策权。作为土地管理权的最高层次的主体,中央政府主要考虑社会公共利益,以实现全民利益最大化和社会稳定为最高目标。中央政府一方面希望保持现有的宅基地制度以维持农村的社会稳定;另一方面,又希望加快农村土地市场化、资本化进程,以提高农民土地收益、增强农村发展活力,补上“三农”这块短板。宅基地制度改革中,中央政府考虑的是:首先,在农村社会保障体系不健全的情况下,农村宅基地流转或退出是否会对农村社会稳定产生不利的影响;其次,农村宅基地市场的开放和发展会不会冲击城镇国有建设用地市场,对经济发展产生

负面影响。

3.2.2 地方政府

地方政府既有理性的一面,也有自利的一面,既要维护中央政府的各项政策,又会追求自身利益的最大化。地方政府是中央政府各项政策的贯彻者和执行者,两者之间具有委托—代理关系,一旦全局性的公共利益与地方性的狭隘利益产生冲突,地方政府就会倾向于通过种种或明或暗的方式对中央政府的政策进行抵制或变通,从而对制度变迁造成一定的阻碍。本文认为,地方政府是一个追求自身利益最大化、兼顾中央意图的“有限理性经济人”,地方政府官员希望通过宅基地制度创新以促进地方经济发展、增加地方财力,从一定程度上改善地方农民的居住条件和环境,从而实现政绩最大化,为自己的政治晋升积累资本。在各地已开展的宅基地制度改革实践中,地方政府通过“土地整理”“集中居住”“有偿退出”等方式将农民的宅基地置换出来,对村民进行统一集中安置,提高了土地集约利用水平,也从一定程度上改善了农民的生活条件和居住环境,还获得了一定数量的土地指标用于城乡建设用地增减挂钩,不但获得了客观的财政收入,还满足了当地经济发展的土地需求。

3.2.3 农村集体经济组织

作为宅基地所有权的主体,农村集体经济组织是联结政府与农民的重要纽带,发挥着承上启下的作用。长期以来,中国农村的治理结构基本上是村党支部、村委会、村集体经济组织“三位一体”,村委会在集体土地资产的处置上居于支配地位,这种格局导致农村集体经济组织缺乏自治,“行政化”倾向比较严重。长期以来,对于宅基地的低效利用或闲置,集体经济组织的利益没有得到体现,宅基地地下交易、隐性流转比较多。因此,农村集体经济组织迫切希望农村宅基地地下流转变合法流转,同时分享一定的土地流

转收益。通过宅基地“三权分置”等制度创新,农村集体可以获得一定的土地权益,所以农村集体经济组织也有推动宅基地制度改革的动力。

3.2.4 宅基地流入方

宅基地流入方是宅基地市场的需求主体,出于追求自身效用的最大化,必然寻求土地取得成本最小化和产权交易的安全性。虽然宅基地地下灰色交易、隐性流转方式的成本比征地渠道要低,但是取得土地产权的安全性较低,投资的未来风险也更大。尤其是当越来越多用地单位或个人选择私下交易时,他们就会陷入囚徒困境,因为无序的交易市场、市场中的机会主义倾向、风险与不确定性会导致较高的交易费用。所以,作为理性经济人的用地方,为了降低取得土地使用权的交易成本,必然积极推进农村宅基地合法流转。

3.2.5 农民

作为农村集体经济组织的成员,农民既拥有农村集体土地所有权的成员权,也拥有农村集体土地的使用权。但由于该群体在整个社会政治系统中处于弱势地位,谈判能力和博弈能力较弱,在农村土地增值收益分配中也处于弱势地位,其土地财产权益没有得到应有的重视和保障。农民迫切希望通过宅基地制度改革逐渐享有宅基地的收益权和处分权,但农民集团推动宅基地制度改革却容易出现奥尔森的“集体行动困境”^[18]。第一,农民规模很大,容易产生“搭便车”行为。农民团体越大,分享宅基地制度改革收益的人就越多,为实现集体利益而进行活动、做出贡献的个人分享份额就越小,从而挫伤其采取行动的积极性。第二,中国农民的组织化程度较低,组织能力较弱,导致农民利益集团的政治影响力较小,从而在推动宅基地制度改革上显得力量不足。

3.3 同意一致性的达成

按照布坎南的观点,判断制度创新是否具有效率的标准是当事人之间能否达成一致同意^[19]。一致同意意味着某一制度安排的变动是某一特定范围的一群人为了响应获利机会在一致同意的基础上实施的,它特别强调制度变革所涉及的经济当事人对制度的变动没有异议、一致同意。只要制度变革所涉及的各利益主体之间能够达成一致同意,制度变迁的合意性就高,变迁的成本就比较小,那么制度变革效率就高。在中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化的推进中,农村土地资源日益稀缺,农村宅基地要素

相对价格上涨,促使中央政府、地方政府、农村集体经济组织、用地方或流入方、农民发现了潜在制度变迁收益,即现有制度安排下无法获取的“外部利润”,造成制度非均衡,即制度供给不适应于制度需求,人们在这种制度安排下感到不满意而意欲改变的一种状态。然后,集体经济组织、宅基地流入方、农民形成初级行动集团通过追逐集体土地增值收益、寻求土地规模利用效应、优化土地资源配置效率、降低土地交易费用来首先响应“外部利润”;之后,中央政府和地方政府感受到初级行动集团的影响,从战略全局考虑,认为制度变迁的收益大于成本,主动引入权威、命令,构建正式制度体系,有意识地推动制度变迁,形成次级行动集团;两个集团共同努力实现制度创新,各利益集团获取潜在利益,制度变革后达成新的均衡。

4 当前农村宅基地制度面临的困境

4.1 制度变迁的主体尚未完全达成一致同意

很多地区的宅基地制度改革实践措施由地方政府制定,而有的地方政府为了获得置换建设用地的交易指标,没有按照农民真实意愿推行改革,而是强制性地对宅基地退出与集中安置,出现了农民“被上楼”现象。地方政府一味地为了获取政绩,忽视了宅基地对农民的生产生活功能,造成部分农民不满。在政府主导的宅基地退出地区,多数采取宅基地退出后对宅基地进行复垦以便用于指标交易,获得城市建设用地指标,这种做法会造成农村建设用地不断减少,使乡村振兴需要的建设用地供给不足。这不利于宅基地制度利益主体达成一致同意,会导致宅基地制度改革失去效率,也不利于宅基地制度变迁实现新的制度均衡。

4.2 制度的路径依赖使得宅基地制度改革难度较大

调研发现,很多农民,包括进城务工人员,具有深厚的乡土情结和“叶落归根”的观念,认为宅基地及农房是祖上留下的财产,具有很强的家庭传承功能,不能轻易放弃;还有些农民将其视为将来养老的需要,宁愿选择宅基地及农房闲置,也不愿接受有偿置换和退出,根深蒂固的“土地文化”与城镇化趋势不相协调;此外,还有不少农民担心不适应集中式的公寓式住宅,耕作距离太大不利于自己的农业生产,没有自家的菜园,吃菜不方便,生活成本太高等。由于进城农民与原居住地保持着密切的经济社会和文化交

往,很多农民对宅基地保有比较强烈的“恋土情结”和“怕变求安”的观念。

4.3 产权不清晰、不平等放慢了宅基地制度改革的进程

目前,由于历史原因,农村宅基地及农房统一确权登记存在很多障碍和难点。同时,农村宅基地与城镇国有住宅用地在产权上存在不平等的问题,在既有法律框架下,宅基地使用权只能在本集体内流转,流转范围受到严格的限制,这样的市场容量非常有限,造成宅基地流转机制活力不足,宅基地流转价格大打折扣。此外,农民还缺乏应有的处分权、收益权。这些都降低了宅基地制度改革的速度和效率。

4.4 宅基地流转后相应的配套保障制度建设不足

一项制度改革取得成功需要相应的配套制度予以保障。目前,中国农村宅基地制度改革还缺乏相应的配套制度保障,比如,宅基地地价体系和评估标准缺失,市场中介服务机构缺位,诚信履约机制缺乏等。此外,很多农民抗风险能力不强,显示着宅基地仍保留着福利保障功能,而已有的宅基地改革中更多强调的是宅基地流转、退出等盘活宅基地资源方式的探索,甚少关注农民在流转、退出宅基地后可能发生失业、流离失所的风险,没有考虑给农民留下如果无法融入城市可以返回农村的后路。

5 中国农村宅基地制度未来改革方向展望

从制度变迁历史来看,中国宅基地制度经历了从自由流转到宽松流转到限制流转再到“三权分置”等阶段,始终与同时代的国家发展战略、乡村经济社会发展相互呼应、互为因果。农村宅基地制度改革一定不是单一的制度变迁,也一定不是仅仅依靠农村的内部力量就可以完成的;农村宅基地制度改革与其他进入深水区的改革一样,一定是与新型城镇化、新型工业化和信息化,以及与之相关的农业现代化、乡村振兴战略等交织在一起的,这一复杂系统的改革实践也一定需要相关制度的协同创新才能互促共进。针对乡村振兴战略的要求,宅基地“三权分置”改革应当参照制度变迁的历史路径依赖,坚持社会主义公有制的突出优势,坚持集体所有权,同时进一步明确集体内涵、分离部分产权、强化公共职能。鉴于此,本文提出中国农村宅基地制度未来的改革方向,主要包括以下几个方面。

5.1 逐步显化农村宅基地的资产功能

须从农村宅基地制度变迁的现实状态出发,逐步

剥离加诸于农村宅基地对于农户的社会保障功能,显化宅基地的资产功能,提高农民土地财产性收益。只有这样,才能激发城乡社会创造活力和土地要素的市场价值,不断促进宅基地制度变革在乡村振兴过程中取得重大突破。

5.2 农户宅基地的权能不断得到加强

从农村宅基地制度变迁的历史及趋势来看,需要进一步对宅基地进行确权赋能。首先,要积极稳妥推进农村房地一体的权籍调查与确权登记颁证。对于已完成农村地籍调查和农房调查的地区,应加强调查结果的勘验、核实并及时下发不动产权证;对于尚未开展农村地籍调查和农房调查的地区,应尽快组织开展房地一体权籍调查,扎实做好确权登记颁证工作。其次,赋予农户宅基地更多的权能,充分体现宅基地的用益物权。要参照城镇国有住宅用地的权能,赋予农民应有的处分权、收益权,包括以转让、继承、互换、赠与、出租、抵押、入股等方式流转宅基地使用权。此外,还需要逐步放宽宅基地使用权流转范围,激发宅基地流转机制活力,提高农民宅基地流转收益。

5.3 切实尊重农民意愿,促进制度变迁主体达成一致同意

中国特色社会主义进入新时代,社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。当前,中国发展不平衡、不充分问题在乡村最为突出,农民依然是中国主要的低收入群体。农村宅基地制度改革要切实尊重农民自身意愿,切实保护农民土地权益,通过民主协商化解改革中的矛盾和问题,使宅基地制度改革成果惠及广大农民,得到群众支持。同时,改革也需要充分考虑其他制度变迁主体的利益和积极性,使各个主体达成一致同意,减少宅基地制度改革的阻力,努力实现宅基地制度变迁新的均衡。

5.4 宅基地流转市场逐步形成,市场价值不断显化

随着宅基地资产功能的显化和农户宅基地权能的强化,农村宅基地流转市场会逐步形成,宅基地的市场价值也会不断显化。这有助于城乡土地市场的融合发展,是社会主义市场经济的有益补充。因此,亟需加强宅基地流转市场的建设,可以依托农村产权流转交易市场,充分运用“互联网+”的技术优势,按照市场化原则,组织供求双方进行信息发布、流转交易、交易鉴证、合同签署,逐步形成城乡统一的土地市

场交易平台。

5.5 注重改革协调, 防范改革风险

农村宅基地制度改革与社保、户籍、财税、金融等相关领域改革紧密相关, 要注重改革的协同性和耦合性, 提高改革的系统性和完整性, 统筹协调推进, 形成改革合力。此外, 还需从经济风险、社会风险、政治风险等方面研究宅基地制度改革的风险, 并建立相应的风险防范机制。

致谢: 本文得到“清华大学中国农村研究院研究课题(课题编号: CIRS2019-9)”的支持, 谨致谢忱!

参考文献(References):

- [1] NORTH, D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- [2] 刘守英. 中国土地制度改革: 上半程及下半程[J]. 国际经济评论, 2017(5): 29 - 56.
- [3] 黄祖辉, 黄宝连, 顾益康, 等. 成都市城乡统筹发展中的农村土地产权流转制度创新研究[J]. 中国土地科学, 2012, 26(1): 21 - 26.
- [4] 高圣平. 宅基地制度改革试点的法律逻辑[J]. 烟台大学学报(哲学社会科学版), 2015(3): 23 - 26.
- [5] 刘守英. 农村宅基地制度的特殊性与出路[J]. 国家行政学院学报, 2015(3): 18 - 24.
- [6] 苟正金. 我国宅基地制度变革的道路选择与反思[J]. 江汉论坛, 2017(4): 140 - 144.
- [7] 杨玉珍. 需求诱致和体制约束下我国土地制度创新路径——兼论试点市的土地制度创新行为[J]. 现代经济探讨, 2015(4): 34 - 38.
- [8] 李勇, 杨卫忠. 农户农地经营权和宅基地使用权流转意愿研究——以浙江省嘉兴市“两分两换”为例[J]. 农业技术经济, 2013(5): 53 - 60.
- [9] 朱新华. 农村宅基地制度创新与理论解释——江苏省江都市的实证研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2012(3): 19 - 25.
- [10] 杨成林. 天津市“宅基地换房示范小城镇”建设模式的有效性和可行性[J]. 中国土地科学, 2013, 27(2): 33 - 38.
- [11] 余明龙, 翁胜斌, 李勇. 农村土地制度创新的成本收益分析[J]. 农业经济问题, 2013(3): 33 - 39.
- [12] 周江梅, 黄启才. 改革开放40年农户宅基地管理制度变迁及思考[J]. 经济问题, 2019(2): 69 - 75.
- [13] 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.
- [14] 朱新华, 陈利根, 付坚强. 农村宅基地制度变迁的规律及启示[J]. 中国土地科学, 2012, 26(7): 39 - 43.
- [15] 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): 115 - 126.
- [16] 张振勇. 农村宅基地制度演化研究[D]. 泰安: 山东农业大学, 2013.
- [17] 张静. 建国初期中共有关农村土地流转问题的政策演变[J]. 中南财经政法大学学报, 2008(5): 130 - 135.
- [18] OLSON M. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups[M]. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1980.
- [19] James M. Buchanan. Explorations into Constitutional Economics[M]. Texas: Texas A & M University Press, 1989.

Changes, Dilemmas and Prospects of the 70-year Rural Residential Land Institution in New China: An Analytical Framework

GUO Guancheng, LI Xuezheng, WANG Xiyue

(College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: The purposes of this paper are to construct an analytical framework for the changes of China’s rural residential land institution and to propose its reform direction. The method of institutional change is applied. The results show that: the relative price changes of rural residential land result in “external profits”, and lead to the primary and secondary actions of the stakeholders, forming a new institutional equilibrium. In conclusion, rural residential land institution in China has experienced a transition from free transfer to loose transfer, and to restricted transfer, ultimately reaching the current stage of “tripartite entitlement system”, which always echoed the contemporary rural development strategies and interacted with each other. Starting from the reality of institutional change, we should gradually strip the social security function of rural residential land, amplify its asset function, focus on inspiring the vitality of urban–rural society and the market value of and elements, and continuously promote important breakthrough of rural residential land institution in the process of rural revitalization.

Key words: land institution; rural residential land; institutional change; institutional reform

(本文责编：仲济香)

勘 误

《中国土地科学》2019 年第 10 期《中国耕地保护制度 70 年：历史嬗变、现实探源及路径优化》(作者牛善栋、方斌)一文中,图 5 应改为:

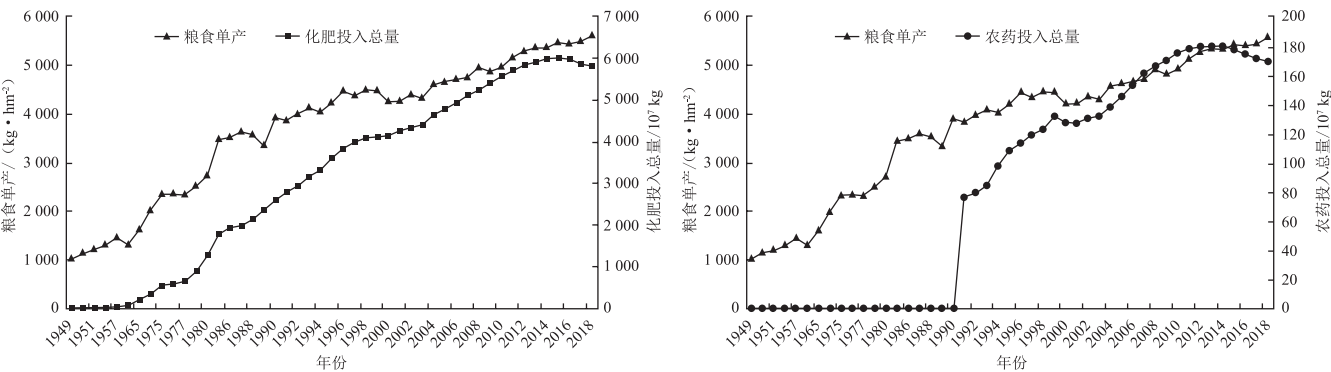


图 5 化肥农药投入与粮食产量的趋势变化

Fig.5 Trend change of chemical fertilizer and pesticide input and grain yield