

· 三农问题 ·

中国宅基地制度变迁:历史演变、 多重逻辑与变迁特征

杜焱强 王亚星 陈利根

内容提要:在坚持和完善中国特色社会主义制度的大背景下,宅基地制度因其复杂性和特殊性已成为重大课题。文章指出我国宅基地制度历经农户私有、集体公有、制度适度调适、腾退机制探索和“三权分置”改革五大阶段。宅基地制度变迁是多方主体行为互动及其逻辑演化的结果,但主要受国家权威与地方政府的影响,其中国家因平衡政治、经济和社会等因素而进行产权管制,地方政府的决策受科层制和土地财政的激励,村集体组织则面临个体理性与集体非理性的困境。在不同阶段,各主体互动结果的差异较大,大致遵循“国家政策引导—地方实践创新—村集体需求反馈”的循环演化方式,总体呈现渐进式强制性变迁模式和制度创新路径依赖等特征。农村宅基地制度未来改革方向应为产权逐渐明晰化、功能凸显财产化和政策分类治理化。

关键词:农村宅基地 制度变迁 农村改革 国家治理

中图分类号:F321.1

文献标识码:A

文章编号:1003-3947(2020)05-0090-10

一、引言

站在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上,研究我国制度问题并展现其历史逻辑、基本特征和治理趋势,是彰显中国特色社会主义制度优势的必然要求。宅基地制度作为一项兼顾政治稳定、社会保障和经济财产等功能的制度安排,其主要目标是确保户有所居并优化土地配置。时至今日,它已是乡村振兴的实践难点(许庆等,2019)。近年来大量政策调整指向宅基地,从2013年“三块地”改革到2015年围绕农户宅基地用益物权改革试点,从2018年中央一号文件首次提出探索宅基地“三权分置”再到2019年《中华人民共和国土地管理法》的修改,都表明宅基地制度已成为改革的焦点。鉴于此,宅基地制度变迁是一个亟待深入研究的学术命题。研究宅基地制度如何变迁、因何变迁及走向何如,对于维护农村社会稳定、优化农业资源配置和保护农民财产权利具有重要理论与实践意义。

宅基地制度一直是学术界争议焦点且有大量研究。已有文献基于法学、管理学、地理学、经济学及政治学等学科从政策文本(朱新华等,2012;周小平、高远瞩,2018;刘守英、熊雪峰,2018;胡新艳等,2019)、路径依赖(印子,2014)、产权合约(李宁等,2014)、管制与赋权(高圣平,2019)和供求博弈模型(刘庆乐,2017)等方面探索了宅基地制度变迁基本历程、权能演进、变迁思路等问题,其中也包括宅基地取得、流转、抵押、退出和置换等专门研究。现有研究虽厘清了宅基地制度变迁史,但大多属于一般性描述分析或套用某种理论的静态分析,忽略了其变迁机理等复杂问题,尤其不同历史阶段围绕宅基地制度的内在互动关系和利益方互动机制等动态研究极为匮乏。

作者简介:杜焱强,南京农业大学公共管理学院讲师。王亚星,南京农业大学公共管理学院硕士研究生。陈利根,南京农业大学公共管理学院教授、博士生导师。

项目来源:国家自然科学基金“住宅用地多主体供应下利益相关者福利均衡及其调控研究”(项目编号:71874083);国家自然科学基金“农村环境综合整治PPP项目绩效评价及影响机理研究”(项目编号:41901263)。

正如周雪光、艾云(2010)等学者所言,制度变迁是一个社会中供需力量相互影响所产生的结果,需关注利益方(市场、社会和政府等)所引发的多重逻辑。国家、基层政府与乡村社会型塑了农村制度演变轨迹、途径及特征。学界基于多重逻辑分析框架探究农村不同领域的制度变迁,如税费改革(彭小辉、史清华,2016)、农民互助资金(孙同全,2018)、土地改革(艾云,2017)等。宅基地制度作为复杂且特殊的农村制度之一,尤其适用于多重逻辑视角进行分析。本文首次引入多重逻辑视角,系统梳理中国70年宅基地政策及实践,力图揭示其变迁成因、脉络与特征。

二、文献回顾与分析思路

(一) 制度变迁

制度变迁是学术界经典的话题之一,它代表了多主体对变迁偏好集合的结果(North,1990;康芒斯,2014)。宅基地制度有两种界定方式:一种是狭义宅基地制度,仅指使用权制度;另一种是广义宅基地制度,包括产权制度、组织制度、管理制度等正式和非正式规则,旨在约束宅基地利益相关方的行为(徐忠国等,2019)。考虑宅基地制度的复杂性、系统性及特殊性,并参照其他研究范式(许庆等,2019),本文主要通过管理制度来分析其产权及组织等制度变化,而不是将三者剥离以逐一分析(丰雷等,2019)。根据变迁速度和主体(Ostrom,1990;Thorstein,1994;罗必良,2006),制度变迁可分为四种模式(表1):

表1: 制度变迁组合模式及其比较

模式	组合类型	变迁速度	实施成本	可逆性	政府力量	主要特征
I	渐进式诱致性	慢	高	强	小	以微观主体需求为主,社会震荡小,制度安排时间长但强度不够
II	激进式诱致性	快	低	强	小	充足内生需求,制度安排及时,能够较大缩小制度供需缺口
III	渐进式强制性	慢	高	强	大	政府为主,制度安排有先后,回应其他主体需求并留有空间
IV	激进式强制性	快	低	弱	大	政府主导,制度安排速度快,力度大,在短时间内实行大变革

(二) 多重制度逻辑

诸多学者认为制度变迁涉及多重制度逻辑和过程(Dimaggio,1983;Friedland,1999;Thornton,1999),即不同行动者结合个体利益及能力对变迁进程产生影响(周雪光、艾云,2010)。通过分析多重制度逻辑以及行动者互动,能更好地解释制度变迁(Greenwood et. al.,2011)。斯科特(Scott,2014)认为多重制度逻辑与制度变迁紧密相联,即制度变迁是多重逻辑长期互动的结果,它根源于多元主体的认知及行动方式,且各逻辑之间互相作用。实际上,制度逻辑由稳定存在的制度安排和相应的行为机制构成,即制度安排约束及命令个体行为(个体具有能动性),故理解制度中的行动者逻辑是理解制度变迁的关键。

制度变迁中的行动者主要由国家、地方政府和社会等构成(周黎安,2007;丰雷等,2019),其中国家一般是指以中央政府为代表的行动主体,它依据国家需要和政治任务制定顶层政策及动员社会等;地方政府在科层制下执行上级政策,但也具有一定的能动性;社会主体是基层场域中的个体及组织,包括社区、乡村和公众等。大量研究表明农村领域的多重行为主体主要包括国家、基层政府与乡村(农民或集体组织)等(黄宗智,2000;孙同全等,2018)。

(三) 分析思路: 多重逻辑下宅基地制度变迁研究

制度变迁是一个充满复杂性、关联性和动态性过程,其变迁历程及方向取决于参与其中的多方主体互动,即不同行为逻辑综合调解制度变迁进程及其演化轨迹。本文以宅基地制度为研究对象,系统梳理1949~2019年政策文本和实践,首次引入多重逻辑视角,力图揭示其变迁成因、脉络与走向:一是着眼宅基地制度具体演变过程的解析,为理解其制度变迁提供长时段的思考;二是引入多重逻辑框架剖析制度本源上的宏观与微观联系,为客观认识宅基地制度变迁因果提供新视角。考虑到宅基地制度属于一

项涉及国家、地方政府、村集体组织等主体的复杂制度(徐忠国等,2019),参照周雪光(2010)和丰雷(2019)等人的研究,本文从国家、地方政府与村集体组织等行为主体出发分析其演变逻辑。同时也考虑到村集体组织的特殊性,本文也将分析集体成员(农民)的行为逻辑^①(方志权,2014;徐忠国等,2019)。

三、历史演变:中国宅基地制度变迁的阶段划分

我国的宅基地制度为适应社会经济发展而历经多轮改革:从所有权与使用权的“两权合一”到“两权分离”,再到所有权、资格权和使用权“三权分置”等,具体演变见表2。

表2:1949~2019年国家层面宅基地政策文本梳理^②

阶段	时间	政策文件	政策要点
1949~1961 农民宅基地 私有时期	1949	《中国人民政治协商会议共同纲领》	保护农民土地所有权,无偿分配给农民土地(含宅基地)。
	1950	《中华人民共和国土地改革法》	确立农民土地(含宅基地)所有制,同时以户为单位发放土地所有证,允许自由买卖。
	1954	《中华人民共和国宪法》	保护农民土地、房屋所有权,允许买卖、继承,但国家有权征购、征用和收归国有。
	1955	《农业生产合作社示范章程草案》	生产资料(含土地)逐步公有化,生活资料私有。
1962~1980 宅基地“两 权分离”时 期	1962	《农村人民公社工作条例修正草案》	首次正式提出宅基地概念,宅基地归生产队所有,房屋归农民所有,即宅房分离。
	1963	《关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》	宅基地所有权归生产队,使用权归农民。
	1978	《农村人民公社工作条例(试行草案)》	农村土地(含宅基地)一律不准出租和买卖。
1981~1996 宅基地总量 控制时期	1981	《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》	新建农房和宅基地需规划,禁止在承包地和自留地建房。
	1982	《村镇建房用地管理条例》	除社员外,回乡落户的离休军人、职工和回乡定居的华侨可申请宅基地。
	1986	《中华人民共和国土地管理法》	限制宅基地占用耕地,非农户口可向县政府申请宅基地。
	1989	《关于确定土地权属问题的若干意见》	宅基地所有权归集体,使用权随房流转。
	1990	《关于加强农村宅基地管理工作的请示》	禁止非农户口申请宅基地,进行农村宅基地有偿使用试点。
	1995	《确定土地所有权和使用权的若干规定》	非农业户口居民在农村的宅基地,依法确定其集体土地建设用地使用权。
1997~2012 宅基地腾退 机制探索时 期	1995	《中华人民共和国担保法》	宅基地所有权、使用权不得抵押。
	1997	《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》	一户一宅,且面积符合相应标准。
	1998	《中华人民共和国土地管理法》	取消宅基地非农业户口居民使用集体所有土地建住宅条款。
	2004	《关于加强宅基地管理的意见》	清查闲置宅基地和一户多宅,严禁城镇居民购置宅基地。
	2007	《中华人民共和国物权法》	确立宅基地的用益物权属性。
2008	《关于集约节约用地的通知》	奖励宅基地腾退和利用闲置宅基地建房。	

^① 村集体组织是宅基地所有权的主体,故本文对其重点考虑;但因实践中其作用争议较大且一直被虚化,文中兼顾集体组织成员(农民)以进行辅助分析。另外宅基地涉及主体并非仅有国家、地方政府与村集体组织三者,但此问题并非本文重点。

^② 因篇幅限制,主要列出重要且直接相关的国家政策;地方实践会在内容分析中提及。

续表 2

阶段	时间	政策文件	政策要点
2013 ~ “三权分置”为主的多样化改革时期	2013	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	试点推进宅基地改革,选择若干试点,慎重推进农房财产权抵押、担保、转让,建立农村产权流转交易市场。
	2015	《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》	探索多种形式农民住房保障、超标宅基地有偿使用和进城落户农民宅基地有偿退出机制。
	2018	《关于实施乡村振兴战略的意见》	宅基地所有权、资格权、使用权三权分置改革。
	2019	《关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》	力争 2020 年完成确权登记工作,稳慎推进宅基地制度改革。
	2019	《中华人民共和国土地管理法》	乡镇政府负责批准农民住宅用地,农业农村部负责宅基地制度改革。

(一) 1949 ~ 1961: 农户宅基地私有制时期

宅基地农民私有是该阶段典型特征,即农户宅基地产权独立、私有。1949 年《中国人民政治协商会议共同纲领》规定了新中国实现农民土地所有制,并将没收的地主豪绅土地无偿分配给农民,此时尚未形成宅基地概念。次年《土地改革法》延续了该制度,并于 1954 年由《宪法》确认,但增加了国家有权征收土地的规定。1955 年全国掀起农业合作社改造高潮,全国人大作出了土地逐步公有、保留生活资料的决定;翌年又确立了社员土地集体所有,但宅基地仍保持农民私有。在此阶段,宅基地农民私人所有,相关法律文本以保障农民基本居住权为主,而相应组织制度和管理制度尚未形成。

(二) 1962 ~ 1980 “两权分离”形成时期

该阶段基本形成了宅基地集体所有、农户使用的“两权分离”模式,且衍生出相应的组织制度和管理制度。1962 年《农村人民公社工作条例修正草案》首次提出了宅基地概念,规定了宅基地归生产队所有,确立了“一宅两制,公地私房”的农村宅基地模式,实现了宅基地由农民所有转变为农村集体所有。1963 年《关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》首次提出了宅基地使用权概念,确定了宅基地所有权归生产队、使用权归农户的“两权分离”模式;同年确立宅基地使用权归房屋所有者的“地随房走”原则,标志着宅基地制度的正式形成。此时宅基地产权制度呈现两权分离状态,管理制度随着宅基地的外部性而相应调适,组织制度处于计划经济时期自上而下的严格管控。该阶段初步形成了我国宅基地制度框架,呈现“一宅两制”和“两权分离”基本特征。

(三) 1981 ~ 1996: 宅基地制度调适时期

宅基地总量控制和适度调适等管控目标是该阶段的主要特征。一方面,农村建房中乱占耕地、无序扩张等现象严重。1982 年《村镇建房用地管理条例》首次提出农村土地用途管制原则和农村宅基地限额要求,这标志着宅基地建房用地进入指标时代。另一方面,为激活农村经济及加强农村建设,一些宅基地政策将申请对象放宽,致使宅基地规模呈现暴涨态势。国家于 1990 年明令禁止批准非农人口宅基地,首次提出宅基地有偿使用的试点探索,这意味着宅基地进入严格管控时期。1995 年《担保法》进一步限制了宅基地的抵押权。该阶段宅基地使用主体较为宽泛,它强化了集体宅基地产权,弱化了农民宅基地处置、收益权。但宅基地产权制度相对稳定且是两权分离。在组织制度和管理制度方面,因各区域建房总量控制而强化了地方政府宅基地建设审批与管理权限。

(四) 1997 ~ 2012: 宅基地腾退机制探索时期

探索宅基地退出机制为该阶段的主要特征。因农村社会转型、农民代际差异及经济结构变革等因素,农村宅基地闲置率大幅攀升甚至部分房屋沦为危房。1997 年《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》提出“一户一宅且符合法定标准的宅基地”,这标志着我国宅基地由单一限制宅基地的获

得转向宅基地获得及其退出的双向机制。2007年颁布的《物权法》是宅基地使用权流转大事件,它将宅基地使用权作为用益物权,但法律并未赋予宅基地收益权。2010年原国土资源部提出因地制宜地推进“空心村”治理和旧村改造。该阶段的宅基地产权仍是两权分离,虽探索流转但受到各方因素限制;组织制度属于总量控制的管理层级体系,管理制度由强调建设宅基地的审批与调控转向探索闲置宅基地腾退机制。但该阶段闲置宅基地退出机制实践效果不佳,宅基地腾退制度运行困难,亟待改革。

(五) 2013~: “三权分置”为主的多样化改革时期

宅基地“三权分置”为主的多样化改革是该阶段特征,主要表现为保护农民财产权利的制度价值取向(向勇,2019)。2013年《关于全面深化改革若干重大问题的决定》初步确立宅基地制度改革试点。2015年国家提出进城落户农民在本村集体经济组织内部自愿退出或转让宅基地等方案。2016年义乌市率先在全国确立了宅基地“三权分置”。2018年国家创设性地提出宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”。2019年中央一号文件确认了拓展宅基地试点并开展宅基地复垦试点;同年《土地管理法》将宅基地审批权下放至乡镇,并将国土部门宅基地改革的职责转移至农业农村部。该阶段各地出现了宅基地置换、宅基地资本化补偿等多样化改革模式(重庆市“地票交易”、天津市“宅基地换房”和“余江宅改”等),并创新设立了与之适应的宅基地组织制度和管理制度等。

四、多重逻辑:宅基地制度变迁中多主体逻辑

(一) 国家、地方政府和村集体组织等主体行为的逻辑表征

1. 国家因平衡政治、经济和社会等因素而进行产权管制。国家作为改革的倡导者与组织者,其制度创新需权衡多方因素(杨瑞龙,1998),宅基地制度变迁亦是如此。宅基地在建国初期是无偿分配且土地农民所有,此时制度设计更多受到政治因素的影响;农业合作化运动时期土地集体所有,此时国家除了考虑社会主义改造等政治因素外,还要考虑农民户有所居等社会因素;随后宅基地使用权的放活,这意味着国家要考虑宅基地资源配置及其财产功能等经济因素;但“一户一宅”、指标限额和限制流转等要求又蕴含了政治及社会因素。纵观各时期宅基地制度改革,无论是立法思路从公权主导到私权凸显,还是权利属性从保障性到财产性,这都体现出国家在平衡政治、经济及社会因素等方面的考量(董新辉,2019)。但国家对社会稳定存在特有偏好,土地的政治功能及社会保障功能远超过经济功能,致使宅基地制度变迁中经济功能往往处于较弱地位(孙涛、黄少安,2009)。

2. 地方政府的决策受科层制和土地财政的激励。地方政府是国家意志的传递者和政策的执行者,同时又有地方性目标。地方政府作为上级政策的执行者,竞争晋升的科层制使得它会遵从上级的土地决策。但分权改革和财政包干之后,建设用地的总量控制助推了地方政府更加注重土地财政,尤其这一系列土地指标隐含了地方经济发展及治理成绩等行为逻辑(周其仁,2013)。这意味着地方政府要实现总量控制下土地绩效最大化,即在建房用地指标控制下分配宅基地指标以实现效益最大化。总之,地方政府的行为与国家行为存在一致性;但地方实践也有区域性差异,比如浙江温州、江苏苏州等东部沿海城市以及河北、内蒙古、广西等地都制定了一系列灵活的宅基地政策。

3. 村集体组织面临个体理性与集体非理性的困境。村集体拥有宅基地所有权,集体成员拥有宅基地使用权和房屋所有权,其权利交织与公私混合决定了村集体组织行为较为复杂:一方面,它受组织成员个体理性影响;另一方面,个体理性整合过程中极易诱发集体非理性(彭小辉、史清华,2016)。在起始阶段,村集体组织基于社会保障功能以福利形式无偿供给宅基地;但无偿获得又促使集体组织成员因个体理性而尽可能扩张宅基地,以实现公共利益向自身利益的转化(刘圣欢等,2018)。另外,村集体组织行使宅基地所有权的各项权能存在集体非理性,即产权虚置导致民主议事及监管流于形式(曾旭晖等,2019)。理论上,集体组织应成为宅基地使用制度创新的主体和组织监管的实施主体,但村集体组织因委托—代理问题而容易形成集体非理性,比如造成宅基地管理失序或赶农民上楼等问

题(刘锐,2014)。

宅基地制度的演变与安排涉及众多主体,是多方行为互动及其逻辑演化的结果。宅基地产权管制过程中,国家发挥重大作用甚至是主导者,主要以政治稳定和社会保障为基底,以凸显经济财产功能为变革方向,通过政治动员或强制方式实行“自上而下”的制度供给,但一般遵循因地制宜、渐进式的变迁路径(丰雷等,2019)。地方政府在科层制晋升逻辑下表现为“言听计从”,但因分税制而具有土地绩效最大化动机。村集体组织处于制度变迁末梢,最能捕捉制度的成本收益并转化为自我需求(譬如主动回应政策或消极应对)。目前,我国村集体组织出现虚化、弱化、边缘化问题,这为政府介入宅基地管理提供更多可能;但政府面对数以亿计农民又存在交易成本高和信息不对称等问题。

(二) 不同阶段宅基地制度变迁的逻辑

第一阶段,宅基地制度是国家权威推动的产权制度,并强烈地体现了政治因素的作用。新中国成立伊始,维持社会稳定与恢复生产是首要任务,国家实行土地改革和没收地主恶霸土地并无偿分配给农民。完成短期恢复生产任务后,国家出于社会主义公有制性质的判断而建立土地集体所有制,但依旧保留宅基地私有的制度安排。该阶段国家通过赋予农民宅基地私有产权满足了“耕者有其田、户有所居”目标而达成多方主体行为的逻辑一致性;农民等主体积极配合国家政治动员,并最终推动农民拥有宅基地完整的私有产权。

第二阶段,宅基地制度变迁的逻辑呈现出土地公有制下国家主导特征。1962年之后,宅基地由农民私有转向集体所有,该阶段宅基地制度伴随着公有制改革而变迁。“地随房走”模式在一定程度上回应了农民拥有出租和买卖宅基地的权利,也界定了宅基地使用管理中的权益归属问题。该阶段宅基地制度主要受国家行为的影响,地方政府与村集体等作用也逐渐凸显,比如地方政府对政策宣传解释不一或方案执行偏差引发国家高度重视并及时纠偏;村集体承担宅基地管理职能并保障农民“居者有其屋”。该阶段是国家强制性推动宅基地制度变革,多元主体间互动较小且矛盾不大。

第三阶段,农村建房规模激增,但国家及地方政府对此及时回应并约束。农村出现“建房热”,比如1985~1988年间全国农村建房占用耕地415万亩,占同期全国各项建设占用耕地数量的1/3。为此国家及时干预宅基地管理,地方政府也确定了农村建房用地规划、计划和标准,且推行宅基地有偿使用试点,这标志着宅基地福利性将要为历史。该阶段属于国家、地方政府与村集体组织互动的结果,利益导向下农民的自利行为加速了宅基地制度变迁,而国家及地方政府加大了宅基地和农民建房的管控力度。进一步而言,宅基地制度变迁与村集体组织的需求相关,但国家及地方政府在一定程度上限制了微观个体的行为选择空间(丰雷等,2013)。

第四阶段属于宅基地腾退探索时期,但各主体行为交织且未达成逻辑一致。随着城镇化进程中农民与土地粘度不断松动,农村宅基地闲置浪费与无序扩张并存。诸多国家政策包含了村民自愿腾退宅基地或符合宅基地申请条件购买空闲宅基地的激励性措施,但农民受进城不顺风险、补偿不合理、潜在升值空间以及乡土情结等因素影响,并没有太高积极性退出宅基地。地方政府在用地指标总量控制下权衡宅基地指标绩效收益,进而通过调节和解释宅基地政策实现土地财政等诉求。另外,集体组织管理及监督的缺位加剧了集体资产流失(彭长生,2013)。该时期国家及地方政府基于城乡增减挂钩背景积极推进宅基地腾退,但部分地区实施过程中政府积极性高而农户退出意愿低,村集体组织及其成员与国家、地方政府间存在一定失恰(刘锐,2014)。

第五阶段,宅基地制度表现为“三权分置”下多样化的地方实践。面对宅基地无序扩张及其管理失控,国家尊重宅基地保障功能和财产属性,放活宅基地使用权以保障农户获得宅基地利益和优化宅基地资源配置,并运用“试点—评估—推广—调整”模式逐步推进。地方政府积极探索宅基地取得、使用、用途管制和“三权分置”等多样改革。无论是宅基地总量控制还是“三权分置”改革试点都给予地方创新空间,即地方政府基于任务环境中多重目标解读中央政策,并依据地区宅基地存量、经济水平、劳动力转移及利益偏好等因地制宜推动宅基地改革,并及时调整和不断适应外部环境。村集体组织也倾向放活

宅基地使用权,但集体组织的宅基地置换监管却是实践难点。该阶段宅基地制度变迁主要受国家权威主导及地方政府实践的行为影响,其中国家以保障农户宅基地的用益物权为改革导向而试点改革,地方政府积极回应并探索多渠道的还权赋能,而村集体组织及其成员的作用则不明显。

总之,我国宅基地制度变迁主要受国家及地方政府等行为的影响,尤其国家决策影响制度变迁的总体方向。但宅基地制度变迁并非单项改革,它无法仅仅依靠国家力量就可完成,村集体组织及其成员等也影响着宅基地制度变迁的节奏与速度,多方的互动结果决定了宅基地政策的多样性和统一性。这表明,制度变迁是一个动态过程,是多重逻辑长期交织作用的结果,但其制度安排与变迁路径主要由国家决定(刘守英等,2018)。

五、变迁特征:宅基地制度变迁的主要特征及其走向

(一) 宅基地制度变迁的主要特征

1. 强制性变迁与诱致性变迁相结合。如前所述,新中国成立后的前30年中从宅基地私有到集体所有制逐步建立,强制性占主导地位;后40年随着宅基地制度不断完善,地方政府创新与村集体组织也推动诱致性变迁。地方政府与农民通过私下非法租让宅基地而满足宅基地使用权放活等诉求,此时国家需回应农民的制度需求(鼓励地方积极探索和扩大制度选择集),这属于强制性与诱致性复杂互动过程。总之,宅基地制度变迁是国家强制性规范与地方政府创新、村集体组织及其成员需求等互动过程,是各行为主体在实践冲突中相互调适和不断改进的过程,但更多以强制性变迁为主。

2. 渐进式的路径选择。纵观中国宅基地制度演变历程,可发现其变迁速度属于渐进式。宅基地私有制转为公有制过程中仍保留着渐进式特征,即宅基地公有化是自愿入社、地基私有、宅房分离到所有权公有,并未在短期内直接公有,且宅基地公有化过程经历了系统的、大规模的政治动员。另外诸多政策均沿着试点—推广—法律化等渐进式路径,这根源于宅基地“稳”与“活”的平衡(既要保障农村社会稳定,也要保护和实现农民财产权益)。尤其我国仍处于经济快速发展和城市化加速阶段,再加上宅基地改革过程复杂与敏感,激进式变迁成本极高;而且我国地域差异大,需留足地方政府自我创新的空间,这决定了宅基地制度改革任重道远。

3. 制度创新的路径依赖。由宅基地制度的演变历程可知,宅基地制度变迁未能突破城乡二元土地架构下农民与土地之间依附关系的限制。宅基地制度从“两权合一”到“两权分离”、再到“三权分置”的改革实践,都存在较强的路径依赖(董新辉,2019),即始终沿着“将农户与土地捆绑一起,产权归集体所有,调整其经营权或使用权”路径进行发展与自我强化。宅基地具有政治稳定、社会保障和经济财产的多重功能,再加上我国农村社会正处于大转型时期,如何平衡“放开”与“限制”已成为新时代宅基地制度创新的一个突破口。部分学者指出当前农村土地“内卷化”困境属于制度创新路径依赖的结果,并未从制度根源上破解农户与土地之间依附关系(郑兴明,2014)。

(二) 宅基地制度的预期走向

1. 产权逐渐明晰化。产权是一束权利,完备的产权具有排他性、收益性、可分割性及可让渡性等特征(Baezel,1989)。我国宅基地制度面临权利内涵不清、权能关系不顺、权益保障不足等产权问题(刘圣欢等,2018)。随着市场改革深入和土地管理制度完善,宅基地制度中权利界定成本将会逐渐降低,比如细化宅基地使用权取得途径及宅基地使用权证登记。随着宅基地“三权分置”探索以及全国多样化实践,将促使产权制度更加完整,尤其城乡要素自由流动会推动使用权最终会走向自由交易。宅基地产权的不断细化和完备,将使得法律保护、农民宅基地产权意识日趋加强和他者寻租空间逐渐收窄。未来宅基地制度可根据居住权能、财产权能、粮食安全与农民诉求等进一步明晰化。

2. 功能凸显财产化。收益权是产权的重要组成部分,公有制下实现公民的产权激励就必须不断强化个体财产权(曲福田等,2011)。随着经济结构变革、农村社会转型及“农二代”离土离乡等变化,宅基

地功能也从生存性转向发展性,比如部分农民设法将宅基地财产权变现,甚至与流转方“地下交易”(胡新艳等,2019)。为此,相应的宅基地管理制度应运而生,譬如国家2013年放活农房财产权、2018年放活宅基地使用权等改革方案均反映了宅基地财产性功能的增强。还权扩能将成为宅基地制度变革趋势,即逐步建立宅基地流转市场和收益分配机制。值得警惕的是,宅基地交织着生活生产、社会保障和情感寄托等复杂因素,而且大量农民如候鸟般在城乡间流动,宅基地的功能应在农民自愿基础上再关注部分财产属性,比如合村并居需充分考虑农民意愿和当地条件等因素。

3. 政策分类治理化。受资源禀赋、经济发展、空心化程度及思想观念等因素影响,不同地区的宅基地资源存量与功能差别较大。已有实践表明宅基地改革的因地制宜、分类治理特征明显,即各地政府在不违背国家政策和充分尊重农民意愿下选择适宜改革方案,比如浙江在全域土地整治过程中清理闲置宅基地并集中规划住宅区、重庆“地票”模式和天津“宅基地换房”模式等。因此,未来宅基地制度应当充分考虑地域差异,尊重农户权利,基于“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”三条底线开展改革,进而建立起保障平等权益、激励当事人、约束侵权人的分类治理政策体系。

六、结 论

宅基地制度是各学科争议焦点,本文尝试了多重逻辑阐释制度变迁的新视角,对今后宅基地制度的改革富有启示性。中国宅基地制度从两权合一到分离、再到“三权分置”,从无偿福利供给到有偿总量控制、再到还权赋能,这都围绕着居住保障、政治稳定和经济财产等功能而展开。宅基地制度历经宅基地农户私有、集体公有、制度适度调适、腾退机制探索和“三权分置”五大阶段,其制度变迁是多方主体行为互动及其逻辑演化的结果,但主要受国家权威与地方政府的影响。比如国家因平衡政治、经济和社会等因素而进行产权管制,地方政府的决策受科层制和土地财政的激励,村集体组织则面临个体理性与集体非理性的困境。在不同阶段,各主体互动结果差异较大,大致遵循着“国家政策引导—地方实践创新—村集体需求反馈”的循环演化路径,总体呈现渐进式强制性变迁模式和制度创新路径依赖等特征。总之,宅基地制度的未来改革方向应该是产权逐渐明晰化、功能凸显财产化和政策分类治理化。

在“乡土中国”向“城乡中国”转型中,如何平衡国家、地方政府及村集体组织等行为逻辑、兼顾宅基地私益和公益、协调公平和效率等问题亟待各界重视,也需更多的历史耐心与治理智慧。鉴于此,未来宅基地制度改革可从几方面着手:一是以宅基地集体所有制为基础,寻找相适应的管理制度平衡好政治、经济与社会等因素,推动使用权所分离出的资格权和新使用权逐渐明晰。二是以还权扩能为核心凸显宅基地财产功能。兼顾财产属性和保障属性并在土地公有制的框架内扩张权能,充分考虑农民权益,协调好公平和效率问题并激活农民土地财产功能。三是统筹城乡融合发展,实施差别化宅基地制度设计。根据人口规模、城市化率及经济发展等因素推动宅基地资源优化配置以实现宅基地使用权有效流转,并建立宅基地使用权有偿回收制度和宅基地复垦机制。

我们要充分认识中国特色社会主义制度的本质特征和优越性,加强制度理论研究和讲好中国故事尤其重要。我国宅基地制度变迁是一幅极为复杂、联动与独特的图景,顺应城乡人口双向流动、有序扩大宅基地产权结构开放性问题亟待深入探索。因宅基地制度的特殊性及其实践的多样性,本文在理论深度、变迁逻辑及宏观预判等方面仍有遗憾,未来还有待对宅基地制度的价值立场、实践经验和主体行为偏好等方面进行深入研究。

参考文献:

艾云,2017“中国农村土地产权的多重逻辑——基于成都市农村集体土地确权改革的案例分析”,《学海》,2017,3: 56—62。

陈小君、蒋省三,2010“宅基地使用权制度:规范解析、实践挑战及其立法回应”,《管理世界》,2010,10:1—12。

董新辉,2019“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”,《中国农村经济》,2019,6:2—27。

- 丰雷、蒋妍、叶剑平,2013 “诱致性制度变迁还是强制性制度变迁? ——中国农村土地调整的制度演进及地区差异研究”,《经济研究》,2013,6: 4—18 + 57。
- 丰雷、郑文博、张明辉,2019 “中国农地制度变迁 70 年: 中央—地方一个体的互动与共演”,《管理世界》,2019,9: 30—48。
- 高圣平,2019 “农村宅基地制度: 从管制、赋权到盘活”,《农业经济问题》,2019,1: 60—72。
- 黄宗智,2000 《华北的小农经济与社会变迁》,北京: 中华书局。
- 胡新艳、罗明忠、张彤,2019 “权能拓展、交易赋权与适度管制——中国农村宅基地制度的回顾与展望”,《农业经济问题》,2019,2: 73—81。
- 李宁、陈利根、龙开胜,2014 “农村宅基地产权制度研究——不完全产权与主体行为关系的分析视角”,《公共管理学报》,2014,1: 39—54。
- 刘庆乐,2017 “农户宅基地使用权退出价格形成机制探究”,《中国人口·资源与环境》,2017,2: 170—176。
- 刘锐,2014 “农村宅基地性质再认识”,《南京农业大学学报(社会科学版)》,2014,1: 75—82。
- 刘圣欢、杨砚池,2018 “农村宅基地‘三权分置’的权利结构与实施路径——基于大理市银桥镇农村宅基地制度改革试点”,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》,2018,5: 45—54。
- 刘守英、熊雪锋,2018 “经济结构变革、村庄转型与宅基地制度变迁——四川省泸县宅基地制度改革案例研究”,《中国农村经济》,2018,6: 2—20。
- 罗必良,2006 《新制度经济学》,太原: 山西经济出版社。
- 彭长生,2013 “农民分化对农村宅基地退出补偿模式选择的影响分析——基于安徽省的农户调查数据”,《经济社会体制比较》,2013,6: 133—146。
- 彭小辉、史清华,2016 “农业政策变化的发生机理: 基于多重制度逻辑视角——以农村税费改革为例”,《中国软科学》,2016,6: 39—51。
- 曲福田、田光明,2011 “城乡统筹与农村集体土地产权制度改革”,《管理世界》,2011,6: 34—46 + 187。
- 孙同全,2018 “从制度变迁的多重逻辑看农民资金互助监管的困境与出路”,《中国农村经济》,2018,4: 41—53。
- 孙涛、黄少安,2009 “制度变迁的路径依赖、状态和结构依存特征研究——以改革开放以来中国农村土地制度变迁为例”,《广东社会科学》,2009,2: 19—24。
- 向勇,2019 “宅基地三权分置的立法意旨”,《农业经济问题》,2019,4: 10—17。
- 许庆、杨青、钱有飞,2019 “合久必分,分久必合——新中国农地制度的一个分析框架”,《农业经济问题》,2019,1: 46—60。
- 徐珍源、孔祥智,2009 “改革开放 30 年来农村宅基地制度变迁、评价及展望”,《价格月刊》,2009,8: 3—5 + 15。
- 徐忠国、卓跃飞、吴次芳、李冠,2019 “农村宅基地问题研究综述”,《农业经济问题》,2019,4: 28—39。
- 印子,2014 “农村宅基地地权实践及其制度变革反思——基于社会产权视角的分析”,《中国农村观察》,2014,4: 52—62 + 83。
- 杨瑞龙,1998 “我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为”,《经济研究》,1998,1: 5—12。
- 严金明、迪力沙提、夏方舟,2019 “乡村振兴战略实施与宅基地‘三权分置’改革的深化”,《改革》,2019,1: 5—18。
- 曾旭晖、郭晓鸣,2019 “传统农区宅基地‘三权分置’路径研究——基于江西省余江区和四川省泸县宅基地制度改革案例”,《农业经济问题》,2019,6: 58—66。
- 郑兴明,2014 “农村土地制度再创新的内在逻辑、困境与路径——基于城镇化与农民市民化协同发展的视角”,《社会科学》,2014,12: 52—59。
- 周黎安,2007 “中国地方官员的晋升锦标赛模式研究”,《经济研究》,2007,7: 36—50。
- 周其仁,2013 《改革的逻辑》,北京: 中信出版社。
- 周小平、高远瞩,2018 “改革开放 40 年中国农村宅基地管理政策演进与前瞻——基于宅基地相关政策的文本分析”,《河海大学学报(哲学社会科学版)》,2018,5: 1—7 + 90。
- 周雪光、艾云,2010 “多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架”,《中国社会科学》,2010,4: 132—150。
- 朱新华、陈利根、付坚强,2012 “农村宅基地制度变迁的规律及启示”,《中国土地科学》,2012,7: 39—43。
- 康芒斯·J·罗杰斯,2014 《制度经济学(上册)》,商务印书馆译,北京: 商务印书馆。

- Baezel, Y, 1989. *Economics Analysis of Property Rights*. Cambridge University Press.
- Biliang, L. , 2018. “40 – year Reform of Farm Land Institution in China: Target, Effort and The Future. ” *China Agricultural Economic Review*. 126(10) : 16 – 35.
- Dimaggio, P. J. , and W. W. Powell, 1983. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rational Fields. ” *American Sociological Review*. 48(2) : 147 – 160.
- Greenwood, R. , et. al. , 2011. “Institutional Complexity and Organizational Responses. ” *The Academy of Management Annals*. 5(1) : 317 – 371.
- Lin, J. Y. , 1989. “An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change. ” *Cato Journal*. 9(1) : 1 – 33.
- North, D. C. , 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. , 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Scott, W. R. , 2014. *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. Sage Publications.
- Thornton, P. H. , and W. Ocasio, 1999. “Institutional Logics and The Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in The Higher Education Publishing Industry, 1958 – 1990. ” *American Journal of Sociology*. 105(3) : 801 – 844.
- Thorstein, V. , 1994. *The Theory of The Leisure Class*. Dover Publication.

Institutional Change of Rural Residential Land in China: Evolution, Multiple Logic and Characteristics

Du Yanqiang, Wang Yaxing & Chen Ligen
(School of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing)

Abstract: This paper sorts out China’s rural residential land policy and practices and applies multiple logical perspectives to reveal its institutional changes. The study finds that rural residential land has undergone five stages: private ownership, collective public ownership, modest adjustment to the system, exploration of the retreat mechanism and “three rights separation” reforms. The institutional change is a result of the logical interaction and evolution of the behavior of multiple parties, but it is mainly led by national authorities with the help of local governments. The interaction between multiple subjects in different stages is quite different, and roughly follows the cycle of evolution of “national policy guidance, local practice innovation, village collective demand feedback”. It generally presents characteristics such as a gradual and compulsory change model and institutional innovation path dependence. The future direction of the rural house site system is gradually clarifying property rights, highlighting the functions of property and categorizing policies.

Key words: Rural Residential Land; Institutional Changes; Rural Reform; National Governance

(责任编辑: 闫 健)