

# 有限市场化的农村宅基地改革： 一个“人—地—房—业”分析框架\*

吕 晓<sup>1</sup> 牛善栋<sup>1</sup> 谷国政<sup>1</sup> 黄贤金<sup>2</sup> 陈志刚<sup>3</sup>

**摘要：**以“一户一宅、无偿分配、长期占有、限制流转”为特征的现行农村宅基地制度与新时代经济社会发展的不平衡、宅基地权能拓展不充分之间的矛盾日益凸显，难以适应土地要素市场化配置的发展要求。如何在城乡融合背景下提升农民宅基地财产权益和改善农村公共治理，实现土地要素市场化配置，畅通城乡经济循环，是实施乡村振兴战略面临的重大课题。本文立足土地要素市场化改革的理论内涵，从治理逻辑与土地政策两个方面阐释了以有限市场配置为主导的宅基地制度改革逻辑，基于宅基地制度演进与“人—地—房—业”共生关系两个层面阐释有限市场化宅基地改革的结构体系，从乡村治理主导、市场嵌入再造、空间秩序重构三个方面探究改革催生的多维效应，提出宅基地改革的路径启示。研究表明，有限市场化宅基地改革会产生乡村治理主导下内部流转的约束效应、市场嵌入再造下资源整合的双重经济效应、空间秩序重构下盘活闲置的平衡效应等多维效应。宅基地制度改革应主动融入城乡统一的建设用地市场，积极服务于农村一二三产业融合发展，为构建农民持续较快增收的长效机制提供平台，成为推动乡村治理能力提升和治理体系现代化的重要力量。

**关键词：**宅基地制度改革 市场嵌入 土地政策 乡村振兴

**中图分类号：**F301 **文献标识码：**A

## 一、问题的提出

土地问题是中国历史及其现代国家治理中的重要议题。改革开放后，中国土地产权制度发生深刻变革，土地使用权市场化不断推进（韩康，2008；陈锡文，2018）。长期以来，农村宅基地制度有力保障了农民的基本居住需求，这种仅有集体经济组织内部成员才能享有的空间福利对乡村长治久安意义重大（严金明等，2019；田传浩，2020）。新型城镇化、工业化、信息化和农业现代化的协同推进，引致城乡要素不断交互重组，使得传统乡村特征和社会经济形态发生转变和重构（Liu and Li, 2017；戈大专和龙花楼，2020）。由此，乡村发展的两大核心要素人口与土地发生剧烈变化，农村人口不断

\*本文研究得到中央高校基本科研业务费项目“乡村振兴与集体经营性建设用地入市协同推进的实现机制与支撑政策研究”（编号：N2114006）的资助。本文通讯作者：黄贤金。感谢匿名审稿专家提出的建设性意见，作者文责自负。

外流，农村建设用地（特别是宅基地）废弃和闲置现象普遍，“城荣村衰”、农村空心化趋势明显（龙花楼，2013；刘彦随，2018）。城乡融合发展面临农村土地闲置与城镇土地需求量大并存，农村人口持续减少与农村居民点用地增加，农村土地资源稀缺与财产价值难以显化等多重现实矛盾（祁全明，2015；董新辉，2019）。根据《中国农村发展报告（2017）》，中国农村建设用地面积超过19万平方公里，是城镇建设用地面积的2倍以上，而农村宅基地数量约占70%，其中，闲置宅基地面积（多于3000万亩）接近城市建成区总面积的40%<sup>①</sup>。21世纪以来，中国人口结构发生较大变化，2000—2016年间农村人口锐减27.1%（由8.08亿减少至5.89亿），而同期宅基地面积却扩容20.6%（由2.47亿亩增加至2.98亿亩）（秦志伟，2018）。农村宅基地的总量控制与流量调节不同步、资源配置和利用效率不协调等问题日愈演变成为结构性矛盾，对此，亟待运用统筹兼顾、整体谋划、综合施策的系统观来优化宅基地存量、增量、流量和容量之间的内在联系（刘圣欢和杨砚池，2018）。

随着城乡要素流动加快、城乡地域联动增强，城乡关系从割裂转向融合发展（乔陆印和刘彦随，2019），宅基地的社会商品属性及作为一种财产权的财产功能日益凸显（张勇，2018）。由于城镇化进程中的土地开发利用及空间扩张，城乡融合在人口、土地和资本等层面的多元化需求会逐步引发近郊地区宅基地使用权的市场化行为。特别是，在当前“农一代”、“农二代”与“农三代”代际变化显著的农村人口转型背景下，不同时期的农民对土地功能与情感依恋的先天黏合性会持续抵消宅基地的福利性，进而通过出租、入股、合作等多种途径满足因社会经济发展、城乡融合与人口流动衍生出的市场交易需求。以“一户一宅、无偿分配、长期占有、限制流转”为特点的现行农村宅基地制度与新时代经济社会发展的不兼容日益凸显，难以适应土地要素市场化的发展要求，亟待深化土地管理制度改革（刘守英和熊雪锋，2019；宋志红，2019；郭贯成等，2019）。为此，2014年，中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发《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》<sup>②</sup>，为新时期农村土地制度改革提供了方向指引；2015年，全国15个县（市、区）正式启动宅基地制度改革的试点工作。在此基础上，2018年中央“一号文件”提出“完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’”<sup>③</sup>。2019年，农业农村部印发《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》<sup>④</sup>，要求“在充分保障农民宅基地合法权益的前提下，支持农村集体经济组织及其成员采取自营、出租、入股、合作等多种方式盘活农村闲置住宅”；同年，中央农办、农业农村部联合印发《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》<sup>⑤</sup>，明确“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

<sup>①</sup>参见：《宅基地“三权分置”改革唤醒3000万亩农村闲置用地》，<http://www.chinanews.com.cn/gn/2018/07-25/8578848.shtml>。

<sup>②</sup>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》，[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-12/23/content\\_2067609.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-12/23/content_2067609.htm)。

<sup>③</sup>参见：[http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content\\_5263807.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm)。

<sup>④</sup>参见：[http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/16/content\\_5440479.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/16/content_5440479.htm)。

<sup>⑤</sup>参见：[http://www.moa.gov.cn/gk/tzgg\\_1/tz/201909/t20190920\\_6328397.htm](http://www.moa.gov.cn/gk/tzgg_1/tz/201909/t20190920_6328397.htm)。

式，依法依规发展农家乐、民宿、乡村旅游等”。2020年，中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过了《深化农村宅基地制度改革试点方案》<sup>①</sup>，重点在探索宅基地农户资格权保障机制、探索宅基地使用权流转制度、探索宅基地自愿有偿退出机制、探索宅基地有偿使用制度、健全宅基地收益分配机制等方面，开展新一轮农村宅基地制度改革试点工作。2021年中央“一号文件”<sup>②</sup>、2021年《政府工作报告》<sup>③</sup>和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（简称“十四五”规划）<sup>④</sup>从不同层面指出，稳慎推进农村宅基地制度改革试点，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置有效实现形式。可见，顶层设计以连续性、稳定性与可持续性的宏观政策回应了社会关切以及宅基地制度改革的理论与实践难点。

目前，国内学者围绕农村宅基地改革作出了一些有益的探索，主要聚焦于宅基地使用权流转状况、流转路径、实施特征、利益分配、现实困境、农民权益保障、实践模式等方面。理论界关于宅基地流转的约束性条件（是否放开、何时放开、放开程度等）尚存在一些争议，尤其是如何协同发挥宅基地居住保障功能和更好地实现宅基地财产属性的拓展，即宅基地内在属性及其多元功能之间的标准认定与系统平衡问题。关于宅基地使用权流转与否，学界主要有三种观点：①主张禁止宅基地使用仅流转，农村宅基地使用权交易极有可能造成农民失宅等问题，对于宅基地市场化改革要持慎重意见（例如贺雪峰，2015）；②宅基地使用权应在一定范围内流转，并区分不同的流转类型，而且流转范围应仅限于集体成员内部（例如桂华，2015）；③宅基地使用权应当合理流转，在符合一定条件下可以由市场优化配置（例如钱龙等，2020；钱忠好等，2020）。然而，现有研究对有限市场化的宅基地改革仍然缺乏系统的理论探究。那么，有限市场化宅基地改革的基本逻辑是什么？宅基地“市场化”嵌入的过程是怎样的？有限市场化宅基地改革是否会引发一系列现实问题？为回应这些问题，本文基于“人—地—房—业”的研究视角，遵循“提出问题、辨析理论内涵、阐释结构体系、解析改革效应、解决现实问题”的逻辑思路对中国农村宅基地改革问题展开探究。

## 二、有限市场化宅基地改革的理论意涵

### （一）土地要素市场化背景下的宅基地资源配置

从治理视角来看，公共治理不完全依赖于传统治理框架下的政府管控模式，而是通过构建市场、公民与政府之间相互依存、相互合作、相互促进的循环机制，进而以多元主体的共同参与、协同共治实现社会公共利益的最大化。公共治理理论包括四个方面的内容：一是，以单个或某一类公共问题为

<sup>①</sup>参见：《对十三届全国人大五次会议第7523号建议的答复摘要》，[http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202207/t20220729\\_6405939.htm](http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202207/t20220729_6405939.htm)。

<sup>②</sup>参见：《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》[http://www.gov.cn/zhengce/2021-02/21/content\\_5588098.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-02/21/content_5588098.htm)。

<sup>③</sup>参见：<http://www.gov.cn/zhuanti/2021lhzfzgbg/index.htm>。

<sup>④</sup>参见：[http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm)。

治理导向；二是，坚持政府、市场、公民与社会组织等多元主体协同参与；三是，强调多元主体依据自身优势条件形成协作与互促的关系；四是，产生治理方式的多样化。因此，依托政府、市场、公民、社会组织等多个相互依赖的主体，如何基于特定制度与政策环境通过合作或协商塑造共同目标并实现对公共事务的管理，这是公共治理理论关注的重点内容之一。

承前所述，对土地要素市场化改革而言，可以从治理主体、公共资源、政策环境、组织架构等方面进行分析。土地产权改革通过土地权能的分置与拓展为吸纳资本要素提供基础（钱文荣等，2021），进而驱动乡村治理形态发生转型。以有限市场化的宅基地改革为例（见图1），宅基地作为一种公共资源在土地要素市场化改革进程中引致村集体、村民、政府及社会组织等多元主体参与其中，各类主体基于“人—地”关系主线，依靠“房—业”载体驱动，围绕宅基地改革利益采取共同行动，村集体内部、村集体与其他社会主体之间、政府与村集体之间、政府与其他社会主体之间形成了多样化竞合关系，最终导致乡村公共资源整合和空间治理重构。

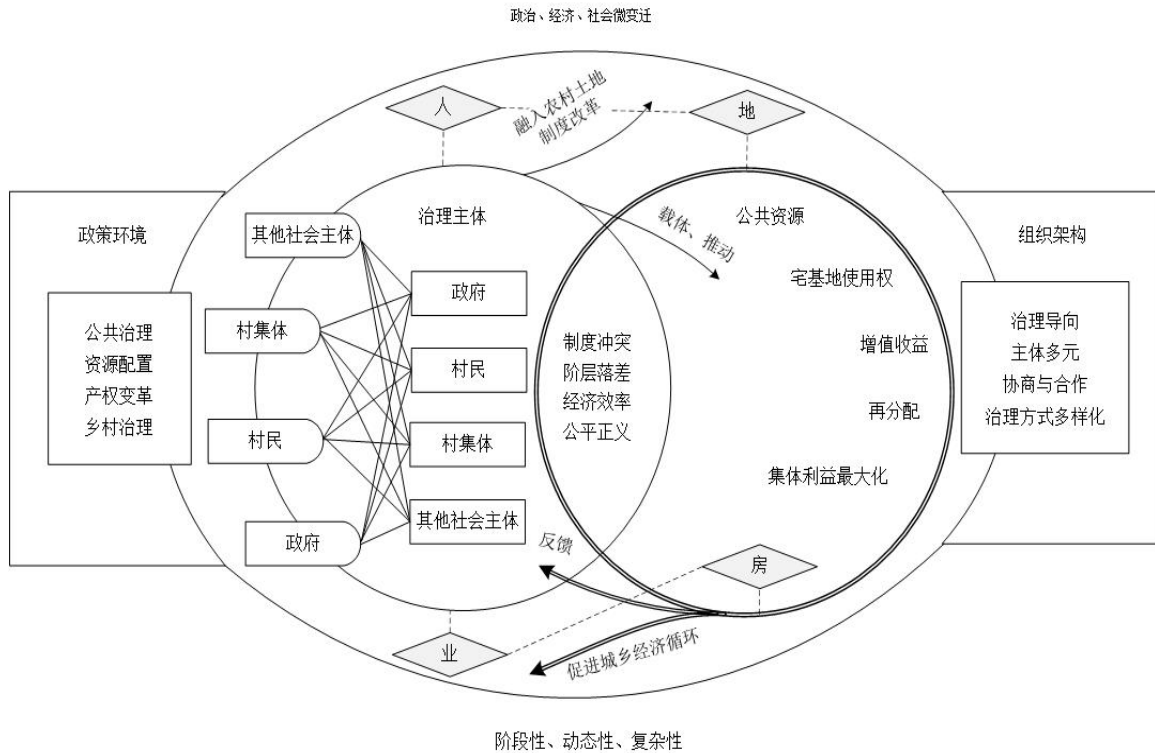


图1 有限市场化宅基地改革的基本逻辑

由此，有限市场化宅基地改革的公共治理导向成为保障乡村社会稳定及可持续发展的关键。概而言之，在宅基地要素嵌入市场的过程中，宅基地改革的核心是依附于土地权利组合形态背景下的宅基地资源整合、市场交易与溢价共享等问题，即以集体收益分配为基点，在宅基地产权制度创新的过程中将制度冲突、阶层落差、经济效率、公平正义等问题扩散传导至新旧社会力量系统。在这种“人—地—房—业”整体联动的过程中，乡村治理的基本秩序受到一定冲击。因此，从有限市场化宅基地改革的基本逻辑来看，宅基地改革历程可被视作为一个政治的、经济的、社会的微变迁过程，而改革赋

予农民的财产权益与国家治理之间的联系则具有阶段性、动态性和复杂性特征。图 1 展现了有限市场化宅基地改革的基本逻辑。

实际上，在既有的土地要素市场化改革的典型案例中，正确处理地方诉求与顶层设计之间的结构性张力已然成为当前完善和实施土地管理制度的依据。土地要素市场化改革旨在提高土地配置效率及其利用效益，显化土地资源的多元价值，但缺少公平的效率是不可持续的，失去效率的公平是不稳定的。为此，有限市场化的宅基地改革是在高质量发展的战略背景下，立足经济社会发展条件与宅基地改革的阶段特征，基于社会主义市场经济体制，完善现代产权制度体系，借力政府和市场的交互嵌入关联，合理划分宅基地管理事权，以促进宅基地改革过程中的效率和公平。其中，中央全面深化农村土地制度改革的系列重大决策部署锚定了有限市场化宅基地改革的方向，体现在交易主体、范围、规则、程序与增值收益等方面；而宅基地资源差异的普遍性以及相关制度与政策安排中固有的政治经济逻辑又决定了其市场化交易的“有限性”，体现在产权体系、权责利对等、约束规制设计、防共谋均衡等层面。总的来说，有限市场化是介于“非市场化”与“完全市场化”之间的准入状态，有限市场化的宅基地改革意指在守住土地公有制性质、耕地红线、农民利益等底线基础上，落实宅基地的社会保障功能和福利功能，并遵循依法、自愿、自主、平等、有偿原则，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置的有效实现形式，充分发挥市场机制和经济手段在宅基地改革中的资源配置功能，更好地发挥政府作用，从而创新宅基地的收益取得和使用方式。

## （二）有限市场化宅基地改革中的政策调适机制

中国特色社会主义市场经济的发展进程中共有三次具有历史意义的土地制度改革：第一次发生在 20 世纪 80 年代初，为提高农用地的使用效率，国家确立“家庭联产承包责任制”，将农村土地所有权和土地承包经营权分离；第二次发生在 20 世纪 80 年代末，为适应市场经济体制的要求，国家实行以“土地批租”为主要形式的城市国有土地所有权和使用权分离的产权制度；第三次是 2020 年以后，新版《中华人民共和国土地管理法》（简称《土地管理法》）的实施，为统筹推进土地产权制度和土地要素市场化配置改革提供了支撑。这三次改革较好地兼顾了土地的多重（资源、资产和资本）属性，而土地要素市场化配置牵一发而动全身，与劳动力、资本、技术等要素市场化改革具有紧密联系，在此背景下各地依据其社会基础、制度环境及治理结构统筹优化资源配置，从而产生资源要素集聚、多元功能关联、多维财富积累的综合改革效应（黄奇帆，2020）。环顾中国供给侧改革进程，此次土地要素市场化改革正处在供给侧改革的深水区，宅基地三权分置则是供给侧改革的关键难点之一。以三权分置为突破口实现宅基地资源的有限市场化配置，成为显化农民土地财产权益、保障农村新产业新业态发展、促进资源节约集约利用的重要途径。

通过以上对有限市场化宅基地改革的理论分析，基于“要素—结构—功能”关联，本文采用以公有制为基础、兼顾优先防范公共风险、市场嵌入为基本手段的政策演进分析思路，阐明宅基地制度演进的总体趋向，揭示“人—地—房—业”共生关系何以助推宅基地改革。从该分析思路的理论指向来看，政府引入市场化公共政策是为了优先防范和化解某一政策领域可能出现或已经出现的各类公共风险（钟开斌，2007），但由于市场本身仍蕴含着与土地要素脱嵌的不确定性风险，以及该政策领域需

要防范的公共风险优先序列的动态变化问题（刘庆乐和施青军，2017），最终导致相关领域市场化政策的调整，可见，市场化政策的非连续性是防脱嵌政策不断调试的结果（见图2）。因此，宅基地改革在坚持“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”三条底线的基础上，基本遵循渐进变迁（强制性变迁⇌诱致性变迁）的迂回路径。政府根据若干改革任务匹配相应的市场规则、交易平台、分配机制等服务体系，通过利益相关者之间的竞争与合作推动“人—地—房—业”整体联动，促进不同类型的资源组合，要素、资源和政策经过“嵌入—调试—再嵌入—再调试”的市场运行过程形成不同结构，产出基于功能互补与空间融合的政策产品，例如城乡建设用地增减挂钩、全域土地综合整治、人地挂钩、人地钱挂钩、地票等等，源源不断地为有限市场化的宅基地改革提供政策支持与市场动力。图2展现了有限市场化宅基地改革的政策调适机制。

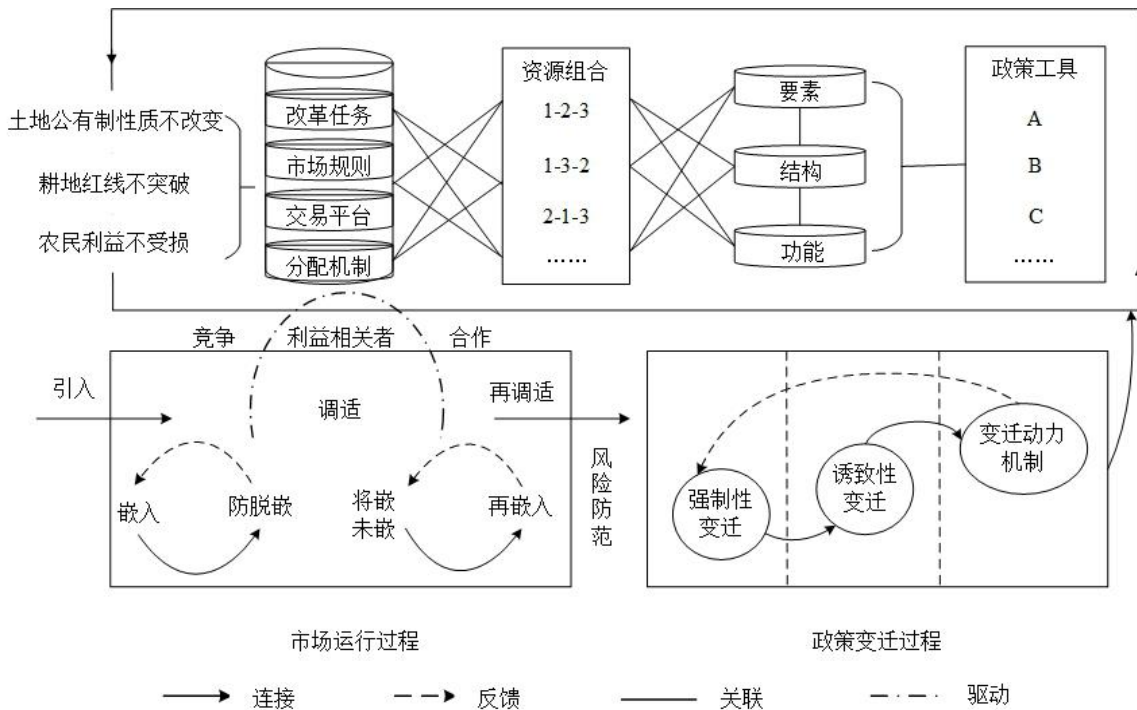


图2 有限市场化宅基地改革的政策调适机制

### 三、有限市场化宅基地改革的结构体系

#### （一）宅基地制度演进的基本特征与主要内涵

依据有限市场化宅基地改革进程中的政策调适机制，本文从理论层面分析中国宅基地制度改革探索的基本特征。

1. 宅基地制度变迁的非连续性。1949年以来，宅基地所有权从私有变为公有，使用权在从无到有的演变过程中其主体范围及权能内涵也随之产生拓展或缩小的阶段性变化（丁关良，2008）。具体而言，宅基地自私有制转为公有制的变迁过程呈现出渐进式特征，主要是在改革开放前受政治因素影响、

改革开放后受经济因素作用（喻文莉和陈利根，2009），政治因素导向下的宅基地制度演进属于强制性变迁，经济因素导向下的宅基地制度演进属于诱致性变迁。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之间的互动过程，可将其视为各行为主体在宅基地改革的具体实践冲突与利益分配中相互调适和不断改进的过程，以强制性变迁推动诱致性变迁为主，而且二者之间也产生复杂互动（杜焱强等，2020），最终促使诸多相关政策沿着“试点改革—应用推广—制度化、法律化”的路径创新发展。

2. 宅基地功能变化的阶段性。土地作为最基本的生产要素，其制度安排势必与国家的生产力和生产关系相适应。土地管理制度一方面需要在各类土地保护与开发利用过程中保障多主体权利，另一方面也要通过土地要素市场化配置、增值收益分配等促进农业农村高质量发展（张清勇和刘守英，2021）。可见，宅基地改革既要考虑经营预期的投入产出<sup>①</sup>，侧重土地产权保护（集体、农户的土地物权）的现实基础，又要围绕农民权益确立完善的农村土地制度，依法维护与平等保护宅基地使用主体的合法权益（韩长赋，2019）。此外，除居住功能和财产功能之外，宅基地被赋予多重功能（例如生产仓储、人文景观、生态等功能）。但政治稳定和社会保障是宅基地制度变迁的基础，宅基地财产价值显化是制度变迁的阶段发展方向，居住福利保障向资产权益转变是制度变迁的多功能表达，即宅基地的功能产生了由“居住福利保障导向中谋求财产价值”转变为“财产价值导向中提升居住效用”的显著变化。

3. 宅基地制度变迁动力机制的非均衡性。纵观古今中外土地制度安排及其改革发展的历史，一项土地制度的变迁史正是一部典型社会经济发展史（林毅夫，1994）。农村土地制度的确立受不同阶段的政治、经济、文化、社会和生态等多重因素影响，人口结构特征、资源环境条件、经济发展水平、重大战略策略等均是深刻影响国家、农民、土地三者关系调适的重要因素。由此，宅基地制度的发展与完善将会是一个长期的过程。从宅基地制度变迁的动力来源分析，土地要素的外生性变量（例如要素供需的动态变化和土地市场的运行规律）是宅基地制度变迁的主要动力，利益集团的博弈结构则作为内生性变量决定了宅基地制度的有效供给（朱新华等，2012），这种在同一治理结构中表达出来的内外性形成了宅基地制度变迁的驱动力，促使其朝着动态平衡的方向不断演进。

基于上述对中国宅基地改革探索的学理分析，本文进一步从“人—地—房—业”整体联动的过程剖析宅基地制度变迁过程中的关键主体、互动环节、空间关联以及市场嵌入等内容。诚然，宅基地制度变迁是多方主体行为互动及其相关政策逻辑演化的结果（杜焱强等，2020），但宅基地制度从“一权所有”到“两权分离”再到“三权分置”的改革实践，存在较强的路径依赖（董新辉，2019；Lu et al., 2020；郑兴明，2014），即沿着“将农户（人）与土地（地）‘捆绑’，所有权归集体所有，适时适度调整其经营权或使用权”的路径发展与强化宅基地制度，为“房”“业”等要素的市场嵌入奠定了制度基础。据此分析，政府、村集体、农户、城镇居民、农村合作社、农业公司或农业企业等均是宅基地改革中市场嵌入过程的利益相关者。同时，由于集体土地特有的社会属性，市场嵌入并不仅是

<sup>①</sup>这里主要指宅基地用以发展符合乡村特点的休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验、创意办公、电子商务等新产业新业态，以及农产品冷链、初加工、仓储等一二三产业融合发展项目的“经营”行为与相关投入产出。

改建或新建房屋、农业、副业和手工业等的物质更新过程，也是利益相关者相互博弈的调适过程，即在不同时期以多种资源要素组合形成不同的市场结构，产出促进经济社会发展的政策产品。因此，产权规则是基于特定的博弈格局、权利转移和收益分配而逐渐形成的（姚之浩等，2020），例如国家、农民以及其他社会主体等围绕土地开发及再开发的层级利益而产生的多边博弈，这种博弈结果是各类市场要素渐次嵌入后形成特定利益分配格局的决定性因素，而宅基地改革进程中的供求关系则又取决于相关主体的利益博弈及其政策调控。具体而言，中央力图通过试点试验探索完善现行宅基地制度，试点地区则过多关注奖励措施，如用地指标、补助资金及相关政策倾斜等。从地方角度来看，借力宅基地改革，一方面可以有条件地开展土地用途转换，将其纳入合法途径当中，另一方面又可以在市场交易中收取一定比例的调节金，客观上存在鼓励转换入市的动力。但是，对于集体组织而言，宅基地改革与否取决于“非法入市”和“合法入市”收益的权衡（耿慧志等，2020）。从宅基地利用主体角度分析，现有政策法规对于当前使用者的利益缺乏保障，容易因利益纠葛而引发其他社会矛盾；对于未来时期可能会纳入的“新”利用主体，要着重考虑城乡统一建设用地市场下宅基地使用成本、土地整治、配套设施与服务体系等投入成本及外部性等方面的综合比较。

## （二）“人—地—房—业”共生关系推动有限市场化宅基地改革

宅基地改革有其自身逻辑，不同治理模式势必与其相对应的治理情景、乡村公共事务以及各参与主体的协同性一致。改革开放以后，中国农村土地要素市场化改革主要经历了三个阶段：第一阶段是1990—1997年，乡镇企业发展背景下的“自由入市”。在农村改革后、土地用途管制尚未强化之前，以及城乡二元分割常态背景下，要素流动受到阻隔，国家允许农民利用集体土地创办乡镇企业以解决农村剩余劳动力就业问题，该措施在开启乡村工业化模式的同时也打通了集体土地自由入市的“快车道”（刘守英、熊雪锋，2019）。第二阶段是1998—2013年，土地用途管制背景下的“征地入市”。1998年《土地管理法》修订之后，土地用途管制制度正式确立，为耕地保护与粮食安全提供了制度保障。此后，大量农村剩余劳动力开始进入城市，工业产业实施园区发展模式，城乡之间的人口迁移通道得以畅通，但城乡土地联系仍然存在制度梗阻，农民利用集体土地进行非农经济活动的剩余控制权和乡村发展权逐渐被制约（张磊等，2021）。第三阶段是2014年至今，乡村转型发展背景下的“有条件入市”。由于前期农地产权残缺造成的诸多土地使用限制，待城乡关系转变和乡村经济发展后萌生出大量的用地需求，东南沿海地区率先探索集体土地有限入市。值得关注的是，该阶段集体土地有限入市需要满足两个基本条件：一是，农村人、地、房、业等要素组合实现升级，乡村经济活动日益多样化和复杂化；二是，城乡关系不断发展优化，即从简单的要素交流发展到有序融合状态，而且乡村在城乡共融过程中可以实现自身价值和主导功能。在此背景下，基于有限市场化宅基地改革的理论意涵，结合宅基地制度演进的基本特征与主要内涵，可以看出，宅基地改革探索中的“人—地—房—业”整体联动实质上已结成共生关系。正如图3展现的“人—地—房—业”共生关系推动宅基地改革的动力机制，在集体所有制的共生环境下，以村庄为共生单元，基于农户在共生基质（宅基地）上的生产生活变革塑造了多样化的共生界面（房地一体）。而且自然村内部、行政村内部、自然村与行政村之间等通过共生廊道（例如乡村产业、生态福祉、地域文化等）组成了点状共生、间歇共生、连续



共生、融合共生等模式。同时，这种中国农村特有的“人—地—房—业”共生关系会随着区域社会经济发展、新型城镇化推进、产业转型以及农村劳动力转移等因素而产生一定的共生效应，也会随着市场嵌入、脱嵌和再嵌入形成具有市场引导、合作联动、共生互助、扶持调节等特征的多元化共生机制。

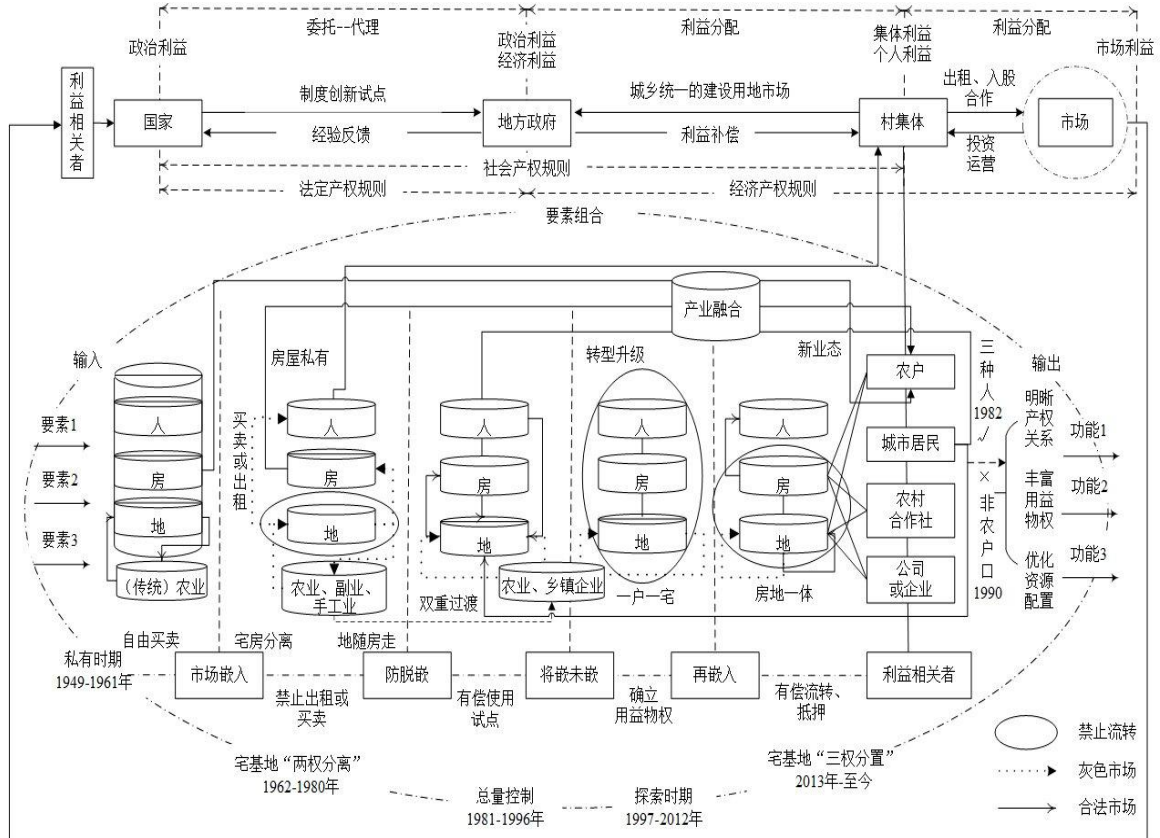


图3 “人—地—房—业”共生关系推动宅基地改革的动力机制

注：“√”表示1982年允许“三种人”（农村社员，回乡落户的离休、退休、退職职工和军人，回乡定居的华侨）使用宅基地；“×”表示1990年禁止非农户人员使用宅基地。

基于“人—地—房—业”共生关系，综合有限市场化宅基地改革的理论与实践分析，本文从时间维度探察宅基地改革过程中的发展特点及其演化规律。一是，从“私人所有”到“自由买卖”。1949年，农村土地依然实施农民私人所有制；1950年《中华人民共和国土地改革法》正式确立农民土地（含宅基地）所有制，为允许宅基地自由买卖提供一定的法理支撑，并将土地所有证发放到户。1954年《中华人民共和国宪法》（简称《宪法》）规定保护农民土地、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。可以看出，农民宅基地产权独立、私有是该阶段宅基地制度的典型特征，而相关法律文本则以保障农民居住权为主，整体上尚未形成系统化的宅基地管理制度。

二是，从“宅房分离”到“禁止出租、买卖”。2020年农业农村部农村合作经济指导司编印的《农村宅基地管理法律政策问答》指出：1962年《农村人民公社工作条例修正草案》（即“人民公社六十

条”）规定了宅基地归生产队所有，一律不准出租和买卖<sup>①</sup>。但笔者在中国法律资源库、中国经济网获取的《农村人民公社工作条例（修正草案）》中并未发现对“宅基地”的安排，仅明确了“全大队范围内的土地，都归生产大队所有”和“社员的房屋，永远归社员所有”<sup>②</sup>。1963年《关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》正式使用宅基地概念，明确社员的宅基地，都归生产队所有，一律不准出租和买卖，但仍归各农户长期使用<sup>③</sup>。至此，宅基地的权利束发生较大变化，即通过农民私有转向集体所有的方式将宅基地产权进行层级解构，改变了农民私有表征的所有权，并创设了集体所有表征的宅基地使用权，但是宅基地使用权的权能性质、语义、内容等依旧十分模糊（丁关良，2008）。虽然该时期宅基地使用权可以随房屋买卖和租赁而转移，但1982年《宪法》、1985年《中华人民共和国继承法》、1986年《中华人民共和国民法通则》将农房所有权权能限定为继承权单项，不能出租、转让和抵押，即在限制宅基地使用权市场交易的同时，初步勾勒出“两权分离”的宅基地制度框架。

三是，从城镇居民的“‘允’与‘禁’”到“有偿使用”。1982年《村镇建房用地管理条例》规定，农村社员，回乡落户的离休、退休、退职职工和军人，回乡定居的华侨（三种人）可申请宅基地<sup>④</sup>。1986年《土地管理法》限制了宅基地占用耕地，同时允许非农户口的居民申请使用宅基地；并进一步规定了宅基地的无偿取得须依据农民的实际需要，但出卖、出租住房后再申请宅基地的，不予批准。1989年国家土地管理局出台《关于确定土地权属问题的若干意见》<sup>⑤</sup>，规定宅基地所有权归属于集体，使用权随房屋自由流转。为此，1990年《国务院批转国家土地管理局〈关于加强农村宅基地管理工作的请示〉的通知》（国发〔1990〕4号）<sup>⑥</sup>明确禁止城镇非农业户籍居民申请宅基地，并逐步推行农村宅基地有偿使用试点工作。1995年《中华人民共和国担保法》提出，宅基地所有权、使用权均不得进行各种形式的抵押。此后，1998年国家修订《土地管理法》删除了城镇居民经依法批准可以取得农村宅基地的条款；同年，城镇住房制度开始向货币化资源配置模式过渡，城乡结合部的农民住房成为该项制度改革的缓冲空间，引发农民集体土地私下交易和非法转让等问题。1999年，国务院出台《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》<sup>⑦</sup>，首次明确农民住宅不得向城市居民出售。《中华人民共和国物权法》立法期间（2002—2007年），城镇居民在农村购置宅基地依旧面临诸多理论与实践争议，因此《物权法》针对上述争议提出“宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理法等法律和国家有关规定”。值得注意的是，该时期的宅基地政策体系对于宅基地在不同集体间的互相转让缺乏清晰界定。同时，由于乡土文化、耕作半径、氏族联系、集体福利、群体理性和个体意愿等多因素的综

<sup>①</sup>参见：[http://dara.gd.gov.cn/fzdt/content/mpost\\_3502584.html](http://dara.gd.gov.cn/fzdt/content/mpost_3502584.html)。

<sup>②</sup>参见：<http://data.lawyee.net/>； [http://www.cc.cn/xwzx/gnsz/szyw/200706/11/t20070611\\_11694907.shtml](http://www.cc.cn/xwzx/gnsz/szyw/200706/11/t20070611_11694907.shtml)。

<sup>③</sup>参见：《中华人民共和国国史大辞典》<https://xuewen.cnki.net/read-R2006050150002862.html>。

<sup>④</sup>参见：《中华人民共和国国务院公报》，1982年第5期，<https://mall.cnki.net/magazine/magadetail/GWYB198205.htm>。

<sup>⑤</sup>原文参见北大法宝数据库，法宝引证码 CLI4.4357，<https://www.pkulaw.com/law?isFromV5=1>。

<sup>⑥</sup>参见《中华人民共和国国务院公报》，1990年第1期，[http://www.gov.cn/zwgk/2011-11/09/content\\_1989025.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2011-11/09/content_1989025.htm)。

<sup>⑦</sup>参见：《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》，<https://www.hainan.gov.cn/data/zfgb/2019/10/5225/>。

合作用，不同集体经济组织之间的农民宅基地交易行为会受到一定程度的限制。可见，该阶段虽然强化宅基地使用主体的界定，为有偿使用奠定了基础，也加强了地方政府的宅基地建设审批及管理权限，将城镇居民拒之“门”外，却无形中弱化了农民的宅基地处置、收益权。

四是，从“一户一宅”到“确立用益物权”。2004年，国土资源部印发的《关于加强农村宅基地管理的意见》<sup>①</sup>严禁城镇居民购置宅基地，对宅基地闲置和一户多宅等情况进行清查。2007年，《物权法》有条件地赋予宅基地使用权以用益物权属性，附加条件包括不得进行抵押等。2008年，中华人民共和国建设部发布的《房屋登记办法》<sup>②</sup>对农村住房登记问题作出了明确规定，即被申请转移登记的房屋所在地的村集体组织成员，应该作为农村村民住房所有权登记的受让人。至此，以禁止宅基地单独转让为特征的宅基地转让制度已经形成，即在受让人必须符合宅基地申请资格的前提下才能实现权利组合（宅基地使用权+房屋所有权）在集体内部转让。可见，该阶段仍以两权分离作为宅基地产权基础，地方政府在具体交易过程中通过深化村庄规划、农房建设、组织管理等多措施严格落实“一户一宅”政策，力求将宅基地的用益物权进行法律化表达，但对于闲置宅基地退出机制的关注不够。

五是，从“房地一体”到“有偿流转、退出与抵押担保”。受制于“房地一体”原则，宅基地使用权转让和抵押等面临的限制会间接影响住房财产权，致使房屋所有权处于有“权”无“利”的状态。2013年，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》<sup>③</sup>提出改革农村宅基地制度，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，建立农村产权流转交易市场。2014年，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《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》，旨在从不同区域对户有所居的多种实现形式展开有益探索，主要针对一户多宅与超标准占用、进城落户的农民群体财产权益等问题，在农村集体经济组织内部分别开展宅基地有偿使用、自愿有偿退出或合理转让等试点探索。这一顶层设计为宅基地制度完善指明了方向，即以健全宅基地制度为基础，积极稳妥地推进农民住房财产权市场化改革。2019年，中央农村工作领导小组办公室、农业农村部联合发布《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》<sup>④</sup>，同年9月，农业农村部发布《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》<sup>⑤</sup>，为探索盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅的有效途径做出具体指引。2020年新实施的《土地管理法》明确提出，国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。在此期间，全国各地纷纷涌现出一批颇具特色的宅基地置换、宅基地退出及资本化补偿等多样化改革模式（吴郁玲等，2022），在国家政策鼓励、引导下创新创立了与经济社会发展相适应、与人民美好生活新期待相匹配的宅基地管理制度等。

<sup>①</sup>参见：[http://f.mnr.gov.cn/201702/t20170206\\_1436301.html](http://f.mnr.gov.cn/201702/t20170206_1436301.html)。

<sup>②</sup>参见：《中华人民共和国建设部令（第168号）》，[http://www.gov.cn/flfg/2008-03/21/content\\_925686.htm](http://www.gov.cn/flfg/2008-03/21/content_925686.htm)。

<sup>③</sup>参见：[http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content\\_2528179.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm)。

<sup>④</sup>参见：[http://www.moa.gov.cn/gk/tzgg\\_1/tz/201909/t20190920\\_6328397.htm](http://www.moa.gov.cn/gk/tzgg_1/tz/201909/t20190920_6328397.htm)。

<sup>⑤</sup>参见：[http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/201910/t20191015\\_6329948.htm](http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/201910/t20191015_6329948.htm)。

#### 四、有限市场化宅基地改革的多维效应

从宅基地制度演进的基本特征与主要内涵来看，“集体所有”的公有制基础与“户有所居”的居住保障功能始终是宅基地制度发展变迁的基础逻辑，即在土地公有制前提下国家统一制定政策保障农民享有居住场所和生产生活空间。但是，随着新型城镇化推进与城乡人口双向流动，宅基地资源配置的效率却日愈降低。近二十年来中国农村常住人口锐减2.19亿人，而同期的宅基地面积却反而增加了0.51亿亩（王健和秦志伟，2018）。事实上，这“一减一增”反映了宅基地作为集体组织内部公共资源的低效配置问题，主要由公有制度与私用行为之间的矛盾所导致。因此，基于对土地制度改革历史与现实基础的综合考量，有限市场化的宅基地改革势在必行。但宅基地改革绝不是简单地将其当作一种财产进行优化配置，而是需要满足一定条件的系统化改革（周其仁，2014）。同时，从“人—地—房—业”共生关系推动有限市场化宅基地改革的动力机制来看，宅基地改革应满足两个条件：第一是综合权衡宅基地居住保障功能与财产价值（例如住房财产权）的强弱关系变化，第二是统筹兼顾发达地区农村、传统农区、城郊村、远郊村及旅游资源型乡村的宅基地资源差异，包括因其自身区位条件产生级差地租而引起的住房财产权层级分化，以及财富分配不均问题。对此，依据有限市场化宅基地改革的理论意涵，基于宅基地改革的结构体系，本文着重从“人—地—房—业”共生视角阐释有限市场化宅基地改革产生的多维效应。

##### （一）乡村治理主导：内部流转的约束效应

2015年以来，“三块地”改革试点地区在国家相关法律、政策和制度环境的综合支撑下有序探索宅基地使用权转让，主要包括宅基地单独转让、指标分割转让以及集体经济组织间的转让等形式（岳永兵，2020）。目前，宅基地内部流转包括三种情况：一是，在宅基地初始分配时决定其有偿使用，主要是宅基地利用主体在宅基地初始分配取得宅基地时需要向集体经济组织合理支付一定的费用（例如选位费、使用费等），而随着宅基地使用权转让，转让人前期支付的成本及其利息则又转嫁给其他宅基地利用主体。二是，宅基地无偿取得受阻后会倒逼其他农民自发流转宅基地使用权，一般情况下具备宅基地申请资格且符合一定条件的农民基本不会主动购买他人宅基地，而一旦宅基地增量供应日益稀缺、无偿取得不断受限时则会引致各主体购买宅基地的多元需求。三是，为科学合理地保障农民居住需求，在农村房屋更新改造时引入空间营造理念，因地制宜地将宅基地指标进行分割转让，例如浙江义乌探索了依据不同类型农户的发展需求分割转让宅基地的适应性组合模式。这种模式以建房前分割宅基地指标而区别于上述两类传统的宅基地整宗转让，被分割后的宅基地可依据不同利用主体的现实需求，突破“面积固定”刚性分配带来的部分局限性（岳永兵，2020），弥合了各类农户在筹集建房资金、宅基地面积扩容等方面的层次性需求差异。图4展现了宅基地“三权分置”多元路径下的市场嵌入与风险情境，图4a为乡村治理导向下宅基地在村内流转的路径及约束效应。但是，集体经济组织间的宅基地转让需要满足地理空间与经济联系等特定条件，即在一定地域范围内以某一中心城镇为核心的多个自然村或行政村在公共事务治理层面具有密切联系，同时这些集体经济组织也均会对该区域的乡村产业具有经济依赖，在符合二者的前提下或会渐次出现集体经济组织间宅基地转让的多种

情况。

上述三类宅基地流转情形均发生在乡村内部，而且宅基地在转入和转出的同时解决了闲置农房和宅基地盘活、废弃畜禽舍与倒塌住房再利用等宅基地管理无序问题，在此过程中形成了以乡村治理为导向的约束性效应。同时，也应看到长期存在的宅基地所有权主体弱化、虚化等问题仍未得到有效解决，农村集体经济组织在其内部管理和处置与宅基地相关联的村庄公共事务时，常常因乡村治理系统的关联性、封闭性、模糊性而无法凸显其核心地位。这种以约束性为表征的宅基地内部流转与宅基地所有权主体长期缺位（看得见的管不着或管得着的看不见）可能会形成宅基地改革的风险源，使得本就规划管理孱弱的乡村空间增添安全隐患或是激化邻里矛盾，甚至直接导致宅基地利用“进退两难”的窘境，即一边继续“蚕食”耕地和公共设施用地，另一边宅基地资源闲置问题长期得不到解决。这种两极分化的土地资源低效利用方式将为农村土地要素活化带来负面影响。

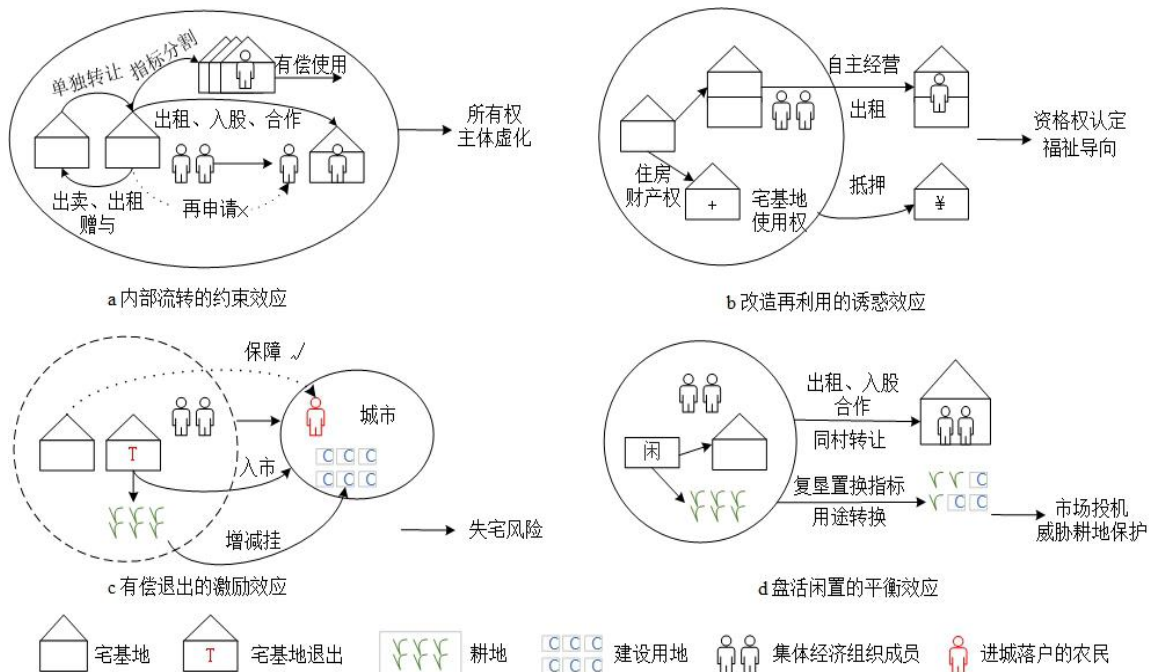


图4 宅基地“三权分置”多元路径下的市场嵌入与风险情境

## （二）市场嵌入再造：资源整合的双重经济效应

1.改造再利用的诱惑效应。事实上，部分闲置或尚未分配的宅基地资源为其自身的市场嵌入提供了机会空间。这部分宅基地资源可以先由村集体经济组织统一收回，然后依据现实情况选择集体出资或与其他利用主体合作融资进行更新改造，村集体经济组织成员可以优先承包用于开设农家乐、民宿、家庭作坊等，而且在满足特定土地管理政策等前提下也可面向其他村集体经济组织成员或者城镇居民开展合作经营。例如，襄阳市宜城市流水镇莺河村为解决宅基地荒废、“一户多宅”与“空挂户”等问题，率先探索了该模式，并吸纳了更多的农民直接参与集体出资回购、资源再配置、收益分配、日常管理等等治理过程，图4b展现了市场嵌入对宅基地改造再利用的路径。该模式在保障农民利益的

基础上有效发挥了宅基地改革的“乘数效应”，尤其是在整个改革过程中农户享有充分的知情权、参与权、决策权和监督权等，因而农户直接投身宅基地改革的积极性被有效调动了起来。但是，宅基地改造再利用产生的利益“诱惑”也会衍生宅基地资格权认定标准泛化的风险。目前，在法律层面关于宅基地资格权尚未出台统一的明文规定，学术界对于该项权利的界定囿于“类使用权性质的物权”“成员权”“取得权”之争。基于宅基地资格权的语义内涵和权能语境来看，可将其视作一种具有附加条件的使用权（限制性次级使用权），具体是指农户向农村集体组织申请取得宅基地的一项权利，拥有该项权利后可以合理使用、分配、继承和占有宅基地（陈小君等，2010；李谦，2021）。同时，随着中国户籍制度的改革，农业与非农业户口的二元壁垒已被打破，而且村集体的成员结构时常会发生变动，例如婚嫁、升学、入伍、劳动力迁移等情形，这也给宅基地资格权的认定带来诸多困难。所以，村集体成员资格认定问题在一定程度上关联着宅基地资格权的取得条件，而且新迁入的外来成员以及迁出的村集体成员对资格权的期望，与当前宅基地资格权缺少法律规范不对等、不匹配，但这项权能的模糊情境却为宅基地资源的市场嵌入提供了主体基础。

2. 有偿退出的激励效应。保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，就是在维护进城落户农民在农村集体经济中的合法土地权益，这是当前亟待解决的问题。随着新型城镇化和农业农村现代化的发展，农户生计转型日益催生更多的“人地分离”，使得长期存在的“离乡不弃农”“进城不退地”并未得到根本性解决。尤其是，部分进城落户农民与继续留驻农村想种地、会种地的农民存在“争地”矛盾，一边是城镇和农村“两头占地”，另一边是期望土地经营规模扩容而不可得。这种矛盾最终严重制约土地要素资源、资产、资本功能的充分发挥，并引发农村土地低效利用、城乡建设用地的不合理增长等现象。为此，部分宅基地改革试点地区积极探索自愿有偿退出和有条件转让等方式，并取得了宝贵经验。不赞成宅基地“三权分置”的理论观点认为，在目前农村社保体系“广而不深”的宏观背景下，“先入为主”实施宅基地有偿退出仍存在两类潜在的风险：一类是宅基地完全退出情境下货币化安置容易对农民形成“利益误导”。由于城乡统一建设用地市场处于发展期，面临市场信息不对称、体制机制不完善等困境，部分农民急于在短期内获取一定收益，会倾向于接受货币化安置方式。另外一类是不完全退出情境下宅基地的低价转让。与第一类情形不同的是低价转让宅基地的这部分农民受制生计分化驱动而选择将宅基地过渡性转让给其他村集体成员或利益相关主体。图4c展现了宅基地有偿退出的路径与效应。上述两类转让宅基地的农民已经接近于宅基地完全退出，而宅基地转让获取的收益又难以支撑长期的“住有所居”，因此，一旦农民的自身收入面临消极影响因素，无生计保障的群体可能会逐渐演化成为社会“不稳定”群体，进而对经济社会发展的繁荣稳定带来负面影响。同时，城镇居民对于参与集体经济组织所有的宅基地综合开发具有一定的地域偏好，主要是由于具有良好生态环境和特色历史文化的区域相对容易产生类似旅游风景区的“虹吸效应”，从而源源不断地吸纳回乡养老的城镇居民享受空间转换带来的生态福利。由此，在尊重民意、改善民生的基础上，宅基地改革的试点地区可以依法依规拓展宅基地有条件“分割转让”的主体范围，例如以城镇居民出资、农户供地的共建共享等方式重塑“共有”住房财产权，既纾解了农民出资困难、“失地”风险与城镇居民宅基地使用权完全取得之间的矛盾，又能因地制宜地发挥多种形式宅基地有偿退

出的激励效应。此外，对于希望继续留在城市生活的大多数新生代农民工，常常因为缺乏资金而期待出售或抵押自己的农村房屋来获得一定收益。宅基地资格权和使用权的持有成本与有偿退出后的预期收益之间的综合权衡，将是决定这部分农民是否愿意有偿退出宅基地的关键因素。

### （三）空间秩序重构：盘活闲置的均衡效应

当前，包括农耕文化体验、电子商务、乡村旅游、物流仓储、休闲农业等在内的新产业新业态发展具有一定的用地需求，这既为农民利用自家的闲置宅基地和闲置住宅开办农家乐或乡村民宿提供了渠道，也能促进出租、入股、合作经营等多种经营方式的协同推进（温铁军，2020）。对于农村闲置宅基地主要有两类盘活途径：一是，实施全域土地综合整治，将闲置宅基地复垦置换为建设用地指标。围绕如何使农民分享更多的土地增值收益这一核心问题，部分宅基地改革试点地区采取整理复垦等方式将长期闲置的宅基地置换为建设用地指标，然后依据新增耕地和建设用地的规模、结构布局等，将部分土地发展权统筹协调到城镇产业园区，推动农民可持续增收。二是，“有条件”地开展土地用途转换，将宅基地转化为集体经营性建设用地后再进行入市交易。对于符合规划、用途管制和依法取得的宅基地，地方政府可基于市场机制和政策引导农村集体经济组织将宅基地合理转换为集体经营性建设用地之后再入市，从而让村集体、农民、政府、社会组织等利益相关主体获取相应的土地增值收益。图4d展现了盘活闲置宅基地的路径与效应。但这种转化路径，有待于宅基地制度改革和城乡统一建设用地市场建设统筹推进之后才能实施，即探索建立城乡统一的建设用地使用权市场和农村集体建设用地的用途转换机制（冯淑怡等，2021）。尤其要注意的是，土地作为稀缺资源，其供给弹性十分有限。因此，政府应提前预判土地供需错配的多重情境，一旦允许社会资本进入农村宅基地市场，资本逐利性可能会通过市场调节等方式带来用地指标与内外利益的失衡。如果这种模式不断地突破现行的各种制度、政策以及行政和经济等约束，宅基地的利益相关者为了攫取更大的经济利益，会依托市场的趋利性直接颠覆乡村治理原有的空间秩序。例如，形形色色的社会资本随着美丽乡村建设投入到发展中的城乡统一建设用地市场，不可避免地出现“炒地团体”以低价受让、承租宅基地后再以高价投放的“灰色产业”，从而扰乱农村土地制度改革的市场环境。此外，倘若部分村集体经济组织合理规避了宅基地改革的监督管理，并在商业开发和厂房建设的利益诱导下肆意占用村庄公共服务用地、村庄公共场所、村庄生产仓储用地、村庄基础设施用地等，甚至劝导部分农户将其自留地统一起来以便出租或转让给其他利用主体，这将会降低耕地占补平衡制度的现实执行力，使得耕地数量、质量、生态“三位一体”保护面临更大压力。

## 五、有限市场化宅基地改革的路径启示

宅基地改革虽然属于乡村土地要素的再配置范畴，但也隐含着城乡融合发展与乡村振兴背景下的乡村发展问题，改革成效将对城镇化中后期发展产生一定影响（彭震伟，2020；姚树荣等，2020）。避开农民安置、宅基地资源、住房财产权以及产业空间考量而实施宅基地改革，以及单一地强调土地要素活化均难以支撑农业农村现代化发展。同时，有研究指出，2015年以来的农村土地制度改革试点成效之所以不够理想，主要原因在于农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革，可

能会深度影响区域城镇体系既有的发展格局，以及城镇发展的投融资系统等。此项改革虽然取得有益成果，但在一些地方遭遇相当阻力，使得农村土地制度改革的整体成效出现事倍功半的状况（桂华，2020）。尤其是，中国宅基地资源空间分布不均衡，东部地区与中西部地区的宅基地改革进程存在明显差异。为此，是否应该重新审视有限市场化的宅基地改革承载了哪些期待？宅基地制度改革能否解决由此引发的一系列问题？通过对两个现实问题的理论反思，迫切需要基于“人—地—房—业”整体联动的主线，依据宅基地改革的理论意涵及其结构体系，从宅基地改革多维效应的协同关联中，探索未来时期有限市场化宅基地改革的优化路径。

基于对前述各部分分析内容的回顾，本文对这两个问题作出如下解答。关于第一个问题，有限市场化的农村宅基地改革承载了哪些期待？本文认为，宅基地改革承载的是土地要素市场化的使命与愿景，更好地满足人民对美好生活新期待。例如，上海市郊区的农村土地制度改革通过整治、归并闲置及多余的宅基地，多措并举腾换出集体建设用地指标后引进康养产业入驻该区域，既解决了宅基地不能直接进入市以及集体建设用地不能用以建设住宅的双重窘境，又能够通过集体经营性建设用地使用权（40年）入股分红的方式解决乡村产业发展问题。关于第二个问题，宅基地改革能否解决由此引发的一系列问题？本文认为，作为土地、劳动力、资本、技术等要素市场化改革的关键，宅基地改革的谨慎、科学推进能够统筹解决由此引发的一系列问题。图5展现了“人—地—房—业”整体联动背景下有限市场化的宅基地改革路径。

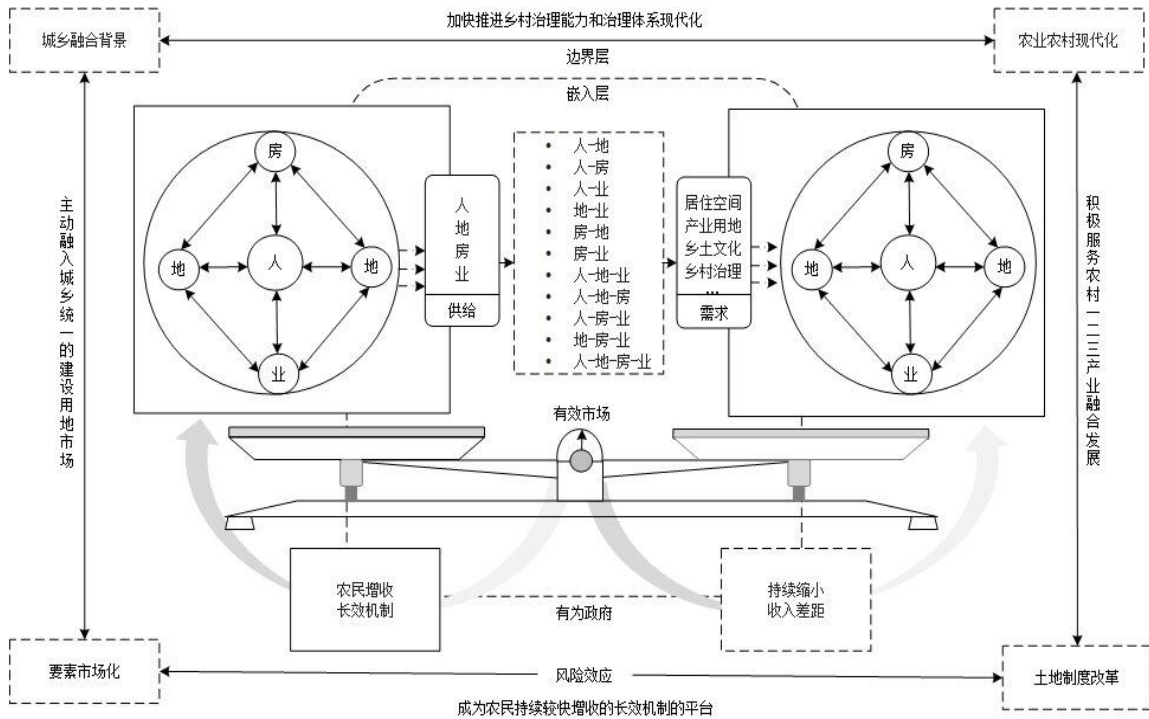


图5 “人—地—房—业”动态平衡整体联动背景下有限市场化的宅基地改革思路

宅基地改革是新时期乡村转型发展的重要抓手，通过这项改革可以改变已有乡村功能及产业经济的单一化状态，使得新建立的城乡关系与城乡空间在弥补差异过程中实现协同互补和融合发展，有助



于打破农业生产作为乡村经济活动的普遍观念，继而在农村人地关系、房地关系、人村关系、产村关系等重塑的情况下，通过宅基地要素活化为农村一二三产业融合发展提供空间承载，以“人—地—房—业”整体联动，为构建农民持续较快增收的长效机制与乡村产业体系发展提供强有力的空间与制度保障。

总体来看，推动宅基地改革的先决条件并非仅仅局限于其自身属性、价值、功能与产权安排，而且也受到“人—地—房—业”共生关系的深刻影响。即地方政府要摸清农村人口数量、结构特征与迁移趋势，结合宅基地区位条件、经济条件、自然条件等，设计一套产权明晰、权属清晰、可流转交易的宅基地制度体系，在保障农民有稳定住所前提下探索赋予农民住房财产权抵押融资功能，为农村一二三产业融合发展提供更广阔的空间。第一，宅基地改革要主动融入城乡统一的建设用地市场。创造条件将宅基地逐步纳入城乡统一的建设用地市场，发挥市场机制和政府调控在土地资源分配中的效率与公平，保障土地要素财产权益，提振土地市场信心，激发农村土地市场活力。在符合国土空间规划体系的前提下，尝试推动农村土地混合开发利用、用途合理转换。第二，宅基地改革应积极服务于农村一二三产业融合发展。随着国有土地与集体土地实现同地、同权、同价、同责，探索农村集体经济组织及其成员通过自营、出租、入股、合作等多种方式，盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅并优先在农村配置，成为促进乡村产业集聚、乡村转型发展的重要载体。第三，宅基地改革要为构建农民持续较快增收的长效机制提供平台。在防范风险、权属清晰和保障农民有稳定住所前提下，探索宅基地有偿使用和自愿有偿退出机制，赋予农民住房财产权抵押融资功能，在集体内部合理分配宅基地征收、流转、退出、经营等获取的收益，逐步构建让集体成员可以长期分享宅基地增值收益的长效机制。第四，宅基地改革要成为推进乡村治理能力和治理体系现代化的重要力量。通过农村房地一体确权登记与村庄规划等方式筑牢农村土地资源管理的基础，增强集体经济组织的凝聚力，调动农民参与集体资产管理和乡村公共事务的积极性，探索建立农村宅基地和建房联审联办制度，以农村宅基地管理为主线构建乡村智慧治理信息系统，打造数字乡村、提升乡村治理的现代化水平。总之，有限市场化的农村宅基地改革对于探索具有中国特色的城乡融合发展和共同富裕道路，以及实现乡村振兴和农业农村现代化具有重要意义。

#### 参考文献

- 1.陈锡文，2018：《农村改革四十年》，《农民日报》12月7日第3版。
- 2.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》第10期，第1-12页。
- 3.丁关良，2020：《“三权分置”政策下宅基地流转方式运行机理的剖析和思考》，《农业经济与管理》第4期，第65-76页。
- 4.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》第6期，第2-27页。
- 5.杜焱强、王亚星、陈利根，2020：《中国宅基地制度变迁：历史演变、多重逻辑与变迁特征》，《经济社会体制

比较》第5期，第90-99页。

6.冯淑怡、鲁力翡、王博，2021：《城乡经济循环下我国农村宅基地制度改革研究》，《农业经济问题》第4期，第4-12页。

7.戈大专、龙花楼，2020：《论乡村空间治理与城乡融合发展》，《地理学报》第6期，第1272-1286页。

8.耿慧志、沈洁、刘守英、吴宇哲、沈迟、桂华、王明田、彭震伟、李京生、张立、陈晨、陈琳，2020：《集体经营性建设用地入市对国土空间演进的影响》，《城市规划》第12期，第28-34页。

9.桂华，2015：《公有制视野下宅基地制度及其改革方向辨析》，《政治经济学评论》第5期，第179-195页。

10.郭贯成、李学增、王茜月，2019：《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》，《中国土地科学》第12期，第1-9页。

11.韩康，2008：《启动中国农村宅基地的市场化改革》，《国家行政学院学报》第4期，第4-7页。

12.韩长赋，2019：《中国农村土地制度改革》，《农业经济问题》第1期，第4-16页。

13.黄奇帆，2020：《解析土地要素市场化配置改革》，《新金融评论》第2辑，第14-32页。

14.李谦，2021：《宅基地资格权：内涵重塑、功能演绎与内容阐述》，《中国土地科学》第1期，第26-32页。

15.林毅夫，1994：《90年代中国农村改革的主要问题与展望》，《管理世界》第3期，第139-144页。

16.刘庆乐、施青军，2017：《风险防范、市场嵌入与政策演进：基于中国集体建设用地市场化的进程分析》，《中国行政管理》第12期，第36-47页。

17.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）》第5期，第45-54页。

18.刘守英、熊雪锋，2019：《产权与管制——中国宅基地制度演进与改革》，《中国经济问题》第6期，第17-27页。

19.刘彦随，2018：《中国新时代城乡融合与乡村振兴》，《地理学报》第4期，第637-650页。

20.龙花楼，2013：《论土地整治与乡村空间重构》，《地理学报》第8期，第1019-1028页。

21.彭震伟、张立、董舒婷、李雯骐，2020：《乡镇级国土空间总体规划的必要性、定位与重点内容》，《城市规划学刊》第1期，第31-36页。

22.祁全明，2015：《我国农村闲置宅基地的现状、原因及其治理措施》，《农村经济》第8期，第21-27页。

23.钱龙、陈会广、陈方丽，2020：《确权促进了宅基地流转吗？——基于温州农户的调查》，《经济体制改革》第2期，第186-193页。

24.钱文荣、朱嘉晔、钱龙、郑淋议，2021：《中国农村土地要素市场化改革探源》，《农业经济问题》第2期，第4-14页。

25.钱忠好、牟燕，2020：《乡村振兴与农村土地制度改革》，《农业经济问题》第4期，第28-36页。

26.乔陆印、刘彦随，2019：《新时期乡村振兴战略与农村宅基地制度改革》，《地理研究》第3期，第655-666页。

27.秦志伟，2018：《宅基地改革将进入破冰期》，《中国科学报》6月6日，第5版。

28.宋志红，2019：《宅基地“三权分置”：从产权配置目标到立法实现》，《中国土地科学》第6期，第28-36页。

29.田传浩，2020：《宅基地是如何被集体化的》，《中国农村经济》第11期，第29-46页。

- 30.王健、秦志伟, 2018:《农地制度改革须保障进城农民土地权益》,《中国科学报》7月11日,第5版。
- 31.温铁军、崔芳邻、陈璐、董筱丹, 2020:《乡村振兴战略下空间重构的“原初交易成本”与村社理性——以湖北省马岭村为例》,《学术研究》第11期,第68-74页,第2页,第177页。
- 32.吴郁玲、于亿亿、洪建国, 2022:《产权让渡、价值实现与宅基地退出收益分享——基于金寨、余江的实地调查》,《中国农村经济》第4期,第42-63页。
- 33.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》第1期,第5-18页。
- 34.姚树荣、赵茜宇、曹文强, 2022:《乡村振兴绩效的地权解释——基于土地发展权配置视角》,《中国农村经济》第6期,第23-44页。
- 35.姚之浩、朱介鸣、田莉, 2020:《产权规则建构:一个珠三角集体建设用地再开发的产权分析框架》,《城市发展研究》第1期,第110-117页。
- 36.喻文莉、陈利根, 2009:《农村宅基地使用权制度嬗变的历史考察》,《中国土地科学》第8期,第46-50页。
- 37.岳永兵, 2020:《宅基地使用权转让政策嬗变、实践突破与路径选择》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第6期,第20-27页。
- 38.张磊、曾雪莹、孙琳, 2021:《城镇化背景下村庄土地发展权的形成机制分析——基于关系产权视角》,《公共管理与政策评论》第2期,第91-101页。
- 39.张清勇、刘守英, 2021:《宅基地的生产资料属性及其政策意义——兼论宅基地制度变迁的过程和逻辑》,《中国农村经济》第8期,第2-23页。
- 40.张勇, 2018:《农村宅基地制度改革的内在逻辑、现实困境与路径选择——基于农民市民化与乡村振兴协同视角》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第6期,第118-127页,第161页。
- 41.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》第12期,第52-59页。
- 42.钟开斌, 2007:《风险管理:从被动反应到主动保障》,《中国行政管理》第11期,第99-103页。
- 43.周其仁, 2014:《土地制度改革有四方面值得关注》,《理论学习》第10期,第36-37页。
- 44.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》第7期,第39-43页。
- 45.Liu, Y.S., Y.H.Li., 2017, “Revitalize the world's countryside”, *Nature*, 548(7667): 275-277.
- 46.Lu, X., W.LPeng., X.J.Huang., Q.Q. Fu., Q.J.Zhang, 2020, “Homestead Management in China from the “Separation of Two Rights” to the “Separation of Three Rights”: Visualization and analysis of hot topics and trends by mapping knowledge domains of academic papers in China National Knowledge Infrastructure (CNKI)”, *Land Use Policy*, 97: 104670.

(作者单位: <sup>1</sup>东北大学文法学院;

<sup>2</sup>南京大学地理与海洋科学学院;

<sup>3</sup>南京大学政府管理学院)

(责任编辑: 陈静怡)

## The Limited Marketization of Rural Homestead Reform: An Analytical Framework of “People-land-housing-industry”

LV Xiao NIU Shandong GU Guozheng HUANG Xianjin CHEN Zhigang

**Abstract:** The contradictions between the current rural homestead system which is characterized by “one household, one house, free distribution, long-term possession and restricted circulation” and the economic and social development in the new era, as well as the insufficient expansion of homestead rights have been becoming increasingly prominent. That makes it difficult to meet the development requirements of market-oriented allocation of land elements. Under the background of urban-rural integration, how to enhance the property rights and interests of farmers’ homestead and improve rural public governance, realize the market-oriented allocation of land elements and ensure smooth circulation of urban economy and rural economy are the major issues in the implementation of rural revitalization strategy. Based on the theoretical basis of the market-oriented reform of land elements, this article explains the reform logic of rural homestead system with limited market allocation as the leading factor from two aspects of governance logic and land policy. According to the evolution of homestead system and the symbiotic relationship of “people, land, housing and industry”, the study constructs an analytical framework of homestead marketization reform and explores the multi-dimensional effects of homestead marketization reform, namely, a “rural governance guidance effect”, a “market embeddedness effect” and a “spatial order reconstruction effect”. The research shows that from the perspective of symbiosis of “people, land, housing and industry”, the market-oriented reform of homestead will produce multi-dimensional effects, such as the constraint effect of internal circulation under the guidance of rural governance, the dual economic effect of resource integration under the market embeddedness and reconstruction, and the balancing effect of revitalizing idle land under the reconstruction of spatial order. The reform of the homestead system should actively integrate into the unified construction land market in urban and rural areas, actively serve the integrated development of the primary, secondary and tertiary industries in rural areas, provide a platform for building a long-term mechanism of sustained and rapid income increase for farmers, and become an important force to promote the modernization of rural governance capacity and governance system.

**Keywords:** Rural Homestead System Reform; Market Embeddedness; Land Policy; Rural Revitalization