

# 农村宅基地有偿使用制度 改革的效应和问题： 东部 D 镇例证<sup>\*</sup>

夏柱智

**【摘要】** 宅基地改革是乡村振兴背景下乡村建设的重要内容，关系到保障农户基本居住条件的社会公正，深化改革需要审慎稳妥。宅基地有偿使用制度有多样化的路径，分散在宅基地初始取得、利用及转让退出环节。产权经济学从强化宅基地财产属性出发着力构建宅基地市场体系，宅基地初始取得的市场化是宅基地初始取得的有偿使用的独特类型，仅在少数地区得到持续探索。本文基于对我国东部地区一个发达工业镇的村庄调研，发现在宅基地财产属性凸显的背景下，宅基地的市场化在一定程度上有利于集体经济发展、促进乡村建设，实现宅基地作为集体土地资源的价值，但在运行过程中容易形成社会排斥问题，违背社会公正原则，损害普通农民的民生保障。宅基地“三权分置”改革探索分置宅基地的“资格权”和“使用权”，但是在地方实践中，“资格权”并不能解决宅基地的财产性和保障性的矛盾，需要深入辨析。建议在坚持宅基地福利性配置原则的前提下，审视宅基地改革和农民利益及乡村建设的制度关联。

**【关键词】** 宅基地改革 宅基地有偿使用 社会公正 三权分置 乡村振兴

**【作者简介】** 夏柱智，社会学博士，武汉大学社会学院副教授。

**【中图分类号】** C911 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 2097 - 1125 (2024) 02 - 0122 - 13

\* 本文系国家社会科学基金后期资助项目“城镇化进程的农村土地制度改革研究”（22FSHB025）的阶段性成果。

## 一、问题的提出

宅基地制度改革是深化农村改革的焦点，关系到乡村振兴、乡村建设的顺利推进，也关系到农村公平正义的实现。经过 2015—2019 年五年试点，宅基地制度改革取得了重要成果。2019 年 8 月底，《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）第三次修正得以通过，相关的政策分歧已经得到解决，现行宅基地制度保持稳定，然而学术分歧依然存在。一种重要的批评指向宅基地有偿使用未入法，<sup>①</sup> 国家并没有正式接纳宅基地有偿使用成为宅基地制度体系的一部分。如何从经验研究的角度，聚焦宅基地有偿使用制度的实践，深入阐释国家关于宅基地立法的政治社会逻辑是本文的问题所向。

宅基地有偿使用曾经是原国土资源部推广的先进经验，是土地管理的重要抓手，弥补了行政管理和村民自治的不足。<sup>②</sup> 有研究认为，宅基地无偿分配和使用导致了建新不拆旧、违法违章建房等问题，应当通过经济调控的手段治理宅基地超占等问题。<sup>③</sup> 宅基地有偿使用成为立法的重点难点问题，宅基地制度改革试点的一项重要任务是探索宅基地有偿使用。在试点及立法实践中，一种政策主张是宅基地有偿使用应入法。有学者认为宅基地使用权是一种财产权，<sup>④</sup> 而试点的顶层设计基本上放弃了宅基地有偿使用制度可能产生的资源市场化配置趋势。<sup>⑤</sup> 修法者仅仅把“宅基地自愿有偿退出”纳入法律修正案，而未把地方试点中意在显化宅基地财产价值的有偿使用纳入修正案。<sup>⑥</sup>

这种政策主张遵循了产权经济学的理论逻辑，把宅基地权利视为一般的私人产权（财产权）。根据产权经济学的理论逻辑，现行宅基地制度不合

① 2019 年修订的新《土地管理法》第 62 条第 5 款规定：“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。”该条款把宅基地自愿有偿退出纳入法律，宅基地有偿使用等则未被纳入。

② 参见王发荣：《对超占宅基地实行有偿使用是解决“一户多宅”的有效途径》，《西部资源》2010 年第 3 期，第 14 页。

③ 参见祁全明：《我国农村闲置宅基地的现状、原因及其治理措施》，《农村经济》2015 年第 8 期，第 21 页。

④ 参见高圣平：《宅基地制度改革试点的法律逻辑》，《烟台大学学报》（哲学社会科学版）2015 年第 3 期，第 23 页。

⑤ 参见高圣平：《宅基地制度改革政策的演进与走向》，《中国人民大学学报》2019 年第 1 期，第 30 页；刘守英：《城乡中国的土地问题》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）2018 年第 3 期，第 79 页。

⑥ 参见刘守英、熊雪锋：《产权与管制——中国宅基地制度演进与改革》，《中国经济问题》2019 年第 6 期，第 23 页。

理,是“城乡二元”土地制度的表现,应当从产权层面进行根本改造,重点改革宅基地福利性配置制度。<sup>①</sup>在深化宅基地制度改革背景下,宅基地“三权分置”被认为是宅基地产权改造的主要方式,宅基地“资格权”被认为可以取代宅基地使用权发挥住房保障作用。<sup>②</sup>产权经济学的理论和政策主张指向《中华人民共和国宪法》《土地管理法》中关于农村土地集体所有、宅基地福利配置等条款的合法性和正当性。作为对这种经济学观点的反思,一些研究指出宅基地具有特殊性,并不是一般性的财产,它是农村社会保障的重要基础,属于社会法规范的对象。<sup>③</sup>宅基地制度形成于人民公社时期,是农村土地集体所有条件下国家确保农民住房保障用地的制度安排,关涉农村基本生存资源分配的公平正义。改革开放以来,在农用地、劳动力和资本等生产要素普遍市场化背景下,宅基地一直保持无偿分配、严格流转的特征,市场化程度有限,<sup>④</sup>这一现象背后有深层的政治社会逻辑。<sup>⑤</sup>这方面的经验研究还不够充分。

本文以宅基地有偿使用制度为研究对象,辨析宅基地有偿使用路径的多样性,界定产权经济学推崇的市场化取向的宅基地有偿使用的内涵与实践特征,认为宅基地有偿使用制度并不能化约为某个独特的宅基地有偿使用机制。在资料来源上,本文主要以对我国东部地区Z省D镇农村的调查为基础,讨论市场化取向的宅基地有偿使用实践的效应和问题,并讨论发源于Z省的宅基地“三权分置”的实践过程,从经验研究的角度解构流行的产权经济学的相关理论假设,形成反思性的政策结论,阐述宅基地立法的政治社会逻辑。本文的经验资料来自对全国多地的调研,主要资料来自D镇,这是东部沿海Z省的一个工业强镇。得益于20世纪80年代以来快速发展的工业化,到2021年,该镇上榜“中国500强镇”,主要生产五金产品,被称为“五金之乡”。镇域总面积为105.7平方公里,下辖22个行政村,全镇常住人口约为18万人,外来人口超过8万人,工业总产值超过800亿元,农民人均纯收入约为4.2万元。该镇村庄人口聚集,宅基地资源非常紧张,市场化取向的宅基地有偿使用制度作为宅基地资源配置的主要方式,推行了十多年。

① 参见桂华:《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》2015年第5期,第179页。

② 参见宋志红:《宅基地“三权分置”的法律内涵和制度设计》,《法学评论》2018年第4期,第142页。

③ 参见孟勤国:《物权法开禁农村宅基地交易之辩》,《法学评论》2005年第4期,第25页。

④ 参见夏柱智:《有限市场:宅基地财产化改革的制度实践及解释》,《农村经济》2020年第3期,第34页。

⑤ 参见桂华、贺雪峰:《宅基地管理与物权法的适用限度》,《法学研究》2014年第4期,第28页。

## 二、从宅基地有偿使用到宅基地市场

在宅基地制度的地方实践中，宅基地有偿使用具有多样化的路径，可从宅基地初始取得、宅基地利用和宅基地退出、转让三个层面进行分析。在展开分析的过程中，需要区分哪些宅基地有偿使用机制触及了宅基地福利性配置的基本原则。

第一，宅基地初始取得环节。这一环节的宅基地有偿使用有三类。一是作为政府审批管理手段的宅基地有偿使用，主要是作为基层政府管理手段，有的地方以“建房收费”的名义征收费用，此举是为了限制农户超占多占宅基地，而且发挥了实际管理作用，在税费改革之后国家以减轻农民负担的名义取消。二是作为村庄建设资金筹集手段。在大多数村庄，村庄建设缺乏资金，地方政府鼓励村集体通过宅基地有偿使用对进入规划区建房农户收取农户承受范围内的基础设施配套费。我国中部地区 W 省 H 村 2005 年启动新农村建设，鼓励农户进入规划区建房，村集体对一块标准的 315 平方米的宅基地收取 6000 元，村集体再补贴 1 万元。农户愿意缴纳宅基地有偿使用费，因为他们被免去了获得宅基地及基础设施建设费用，而且享受到了布局整齐、环境优美、基础设施完善的新农村。在集体经济发达的村庄，则不需要收取这种费用，如苏南地区的村庄。三是作为资源配置的市场手段。村庄内部符合条件的农户围绕稀缺宅基地配置形成竞价，宅基地有偿使用转化为地方政府表述的宅基地“有偿选位”，宅基地配置规则发生了根本变化，福利性分配被竞价分配取代，宅基地被集体作为“财产”配套给个体农户。这方面最典型的是 Z 省的实践，笔者在 Z 省的多个县市农村调研，均发现了这种方式，D 镇是代表地区。

第二，宅基地利用环节。这一环节的宅基地有偿使用方式有两类。一是作为解决历史遗留问题手段的宅基地有偿使用。在宅基地管理压力下，国家重新提出探索宅基地有偿使用，其性质从过去的行政性收费转变为村民自治组织针对超占宅基地的管理手段，征收宅基地有偿使用费成为重要的试点任务，目的是促进农户形成节约集约利用宅基地意识，以及为基层组织提供经济性质的宅基地管理手段。<sup>①</sup>二是作为集体土地所有权收益获得机制的宅基地有偿使用。一些经济发达地区及风景名胜區，集体对改变宅基地用途、获得经营性收益的农户收取一定比例的有偿使用费（土地收益调节金）。例如，云南大理对利用农宅从事客栈运营、餐饮服务等经营性活动，或利用宅基地以出租、入股等方式

<sup>①</sup> 参见夏柱智：《土地制度改革背景下的宅基地有偿使用制度探索》，《北京工业大学学报》（社会科学版）2018 年第 1 期，第 14 页。

从事经营性活动的，按宅基地现有使用面积，由村集体收取土地收益调节金。<sup>①</sup>

第三，宅基地退出、转让环节。从经验上看，这一环节只有一种性质的宅基地有偿使用，即作为集体土地所有权收益获得机制的宅基地有偿使用。据调查，福建晋江、浙江义乌、湖北宜城等很多宅基地制度改革试点地区均允许农户跨集体经济组织转让宅基地，同时规定受让人应与村级组织签订宅基地有偿使用合同。<sup>②</sup>例如，浙江义乌规定受让人要向集体经济组织以不低于农村宅基地基准地价的20%一次性缴纳土地所有权权益。这种宅基地有偿使用的运行以土地市场价值高为基础。

以上分析表明，宅基地有偿使用制度十分复杂，不同类型的制度路径性质完全不同。宅基地有偿使用在大多数时候不触及宅基地福利性配置原则，经验表明宅基地有偿使用可以有效促进宅基地管理，促进农村经济社会发展。只有在非常特殊的情形下，宅基地福利性配置原则才会发生改变，形成宅基地初始取得的市场，或称“宅基地市场”，特指宅基地有偿使用作为宅基地配置的普遍手段，竞价是农户获得宅基地的必要条件。如果宅基地有偿使用入法，则可能因为缺乏明确操作标准，冲击现行政策和法律确定的宅基地分配的福利性原则，造成宅基地管理混乱。从现行宅基地制度改革试点的政策来看，初始分配环节的宅基地有偿使用一开始就未被纳入《土地管理法》修订范围，学界没有必要纠结于其特定的宅基地改革理念，对改革实践进行盲目批评。对宅基地超占等历史问题，解决方案是区分不同原因造成的超占，探索村社集体主导下的有偿使用。学界有必要分清不同环节、不同类型的宅基地有偿使用，使关于宅基地有偿使用、宅基地制度改革的方案具有共识性的概念与理论基础。

下文重点分析宅基地初始取得环节的市场化配置这一种特殊类型，这是产权经济学理论推崇的、主张入法的宅基地有偿使用类型。宅基地初始取得的市场与其催生的宅基地转让、宅基地指标的市场共同构成复杂的宅基地市场体系，这和现行宅基地制度存在张力，其他类型的宅基地有偿使用都缺乏这一特征。

### 三、宅基地有偿使用的乡村建设效应

Z省宅基地改革的特色是在部分村庄建立了发达的宅基地市场体系，<sup>③</sup>

① 参见杨一介：《大理模式：宅基地制度改革试点的法理探索》，《学术探索》2018年第6期，第92页。

② 参见夏柱智：《农村土地制度改革的进展、问题和启示——基于33个试点的资料》，《云南行政学院学报》2017年第5期，第12页。

③ 其他试点地区也探索建立宅基地市场，然而范围非常小，和Z省经验不同。比如，仅限于在少数风景名胜区引入资本盘活闲置宅基地和农房，不涉及宅基地初始分配。这些地区宅基地制度改革的重点是宅基地管理。



其起点就是宅基地初始取得的有偿使用，这种配置方式的突出效果是，集体获得了乡村建设的资金，形成了类似于城市的“土地财政”。

在 D 镇的调查村庄，宅基地有偿使用又称“有偿选位”“投标选位”，是地方政府宅基地管理的一贯政策。<sup>①</sup> 宅基地有偿选位不基于农户取得宅基地的资格，而是通过农户申请与政府审批获得的。宅基地有偿选位的一般做法如下。首先，编制新村规划，完善基础设施。利用集体机动地或用征地价格收回规划区内农户承包地，为村庄宅基地分配提供土地基础。其次，严格执行规划，统一管理宅基地，对新审批的宅基地进行“五统一”的管理，即统一规划、统一用地、统一设计、统一施工、统一配套，禁止任何村民乱占乱建。最后，公开规范操作，地方政府指导村集体经济组织制定宅基地配置办法，确保宅基地有偿选位顺利开展。

从筹集村庄建设资金的角度来看，宅基地有偿选位非常成功，形成了“内生集体主导型乡村振兴”模式。在这种制度变革中，宅基地是土地财产要素，村集体作为土地所有者则是宅基地市场化配置的主体，政府并不直接介入，仅提供政策法规支持。按照惯例，宅基地有偿选位一般采取公开竞拍方式进行，持有宅基地指标的农户有权参与竞拍。在参与人数较多时，宅基地竞拍由专业拍卖公司主持，采取价高者得的办法，宅基地竞拍收入归集体所有。一般说来，我国农村筹集基础设施建设资金的方式主要有两种：一是“项目下乡”，二是“一事一议”。“项目下乡”并非普惠的，而且难以完全满足新农村建设需求。“一事一议”强调受惠居民平等地出资，然而“一事一议”面临筹资标准低、村庄日益原子化等问题。在工业化的发达农村，宅基地的市场需求大，宅基地有偿使用有可能为建设新农村提供巨额资金，解决新农村建设资金短缺的问题。在 Z 省 D 镇，20 多个村庄全都有宅基地有偿使用的实践，这是村庄建设资金的主要来源。宅基地有偿使用的规模在各个村庄并不相同，价格也有很大差异。在靠近乡镇的优势区位，每平方米宅基地的选位费普遍超过 1 万元，为乡村建设筹措了大量资金。有的村庄，扣除投入村庄基础设施建设的部分，宅基地有偿选位费的盈余成为集体经济收入的主要来源。比如，距镇区 3 公里的 SX 村于 2017 年启动新农村建设，2021 年 5 月底，该村开展宅基地有偿使用，新农村 500 余间宅基地的有偿选位费高达 1.3 亿元，平均每间约 26 万元，所得款项足够建设新农村的配套设施，盈余部分则用于分红。

D 镇独特的宅基地初始分配环节有偿使用的经济社会基础是宅基地本身的高财产价值，宅基地的价值是当地经营性建设用地的一般价值。在大多数

<sup>①</sup> 参见姜立忠：《农村开展宅基地有偿选位的做法与思考》，《浙江国土资源》2009 年第 8 期，第 21 页。

中西部农村，宅基地功能主要是居住，缺乏财产属性。<sup>①</sup>农户并不愿意为了获得一块居住用宅基地向集体支付一大笔有偿使用费。而在发达的工业化乡镇，宅基地具有很高的财产价值，富起来的农村经济精英愿意支付高额有偿使用费。对这些精英而言，宅基地不仅具有居住、财产价值，而且具有经营性建设用地的价值。<sup>②</sup>随着生产规模的扩大，经济精英有合法扩大宅基地的需求，他们支持在村庄内部以市场方式获得宅基地。由于这类工业化带来村庄熟人社会的高度阶层分化，大块宅基地及投入数百万元建设“有天有地”的住房成为上层精英社会地位的象征，故而宅基地竞价有社会基础。

宅基地初始取得的市场化还为形成宅基地市场体系提供了起点，构成了复杂的制度体系及运作机制。从调查来看，有两类衍生出来的宅基地市场，分别是宅基地转让的市场及宅基地指标的市场，这两类市场增加了宅基地的流动性（后文将谈到宅基地“三权分置”实际上扩大了这种流动性），增加了宅基地的财产属性，反过来有利于村集体获得更多的宅基地拍卖收入。

市场Ⅰ：宅基地初始取得的市场。前已详述。这是地方政府支持下的、村集体主导的宅基地市场。

市场Ⅱ：宅基地转让的市场。这是农户主导的宅基地市场。该镇农村宅基地转让十分活跃，宅基地使用权可以在村庄内外流转，形成了发达的宅基地转让市场。这源于宅基地市场实践形塑了农民特殊的地权意识。既然是竞价购买的宅基地，那么农户就认可宅基地是可以转让的个人财产。转让的对象如果限制在村庄内部，就限制了宅基地价值，也反过来限制了宅基地有偿选位的价格，最终会损害集体土地收益，因此集体和农户都认为有必要突破村庄内部流转转让的政策约束。

市场Ⅲ：宅基地指标的市场。宅基地指标是按照法律和政策规定确定的，指标来源要么是新审批的宅基地退出，要么是旧宅基地退出。按照政策，宅基地指标在落地前，如权利人自愿退出，则由村集体统一回购，再通过市场方式有偿调剂给本集体成员或者出售给外村集体。宅基地指标还可以由农户或集体出售给地方政府用于全市范围内调剂，从而达到零星的建设用地指标统筹利用的目标。这实质上是土地增减挂钩政策的产物，与重庆之前试验的“地票”类似。

① 参见桂华：《制度变迁中的宅基地财产权兴起——对当前若干制度创新的评析》，《社会科学》2015年第10期，第55页。

② 参见仇叶：《乡村工业化模式与农村土地制度变迁——一项对沿海地区集体经营性建设用地制度的研究》，《中国农村经济》2020年第4期，第117页。

#### 四、宅基地市场的社会排斥问题

诚然，在宅基地改革、建立宅基地市场的基础上，宅基地财产价值凸显，在一定程度上解决了乡村建设资金的问题。但是，从社会公正的角度看，不应忽略这种宅基地改革的路径带来的意外后果：福利性宅基地制度将被宅基地竞价的市場侵蚀，酿成深层次的社会排斥这一社会问题。社会排斥的含义是，由于正式或非正式的制度安排，某类群体难以获得重要的生存资源。有两类社会排斥机制：身份机制和财产机制，前者是集体主义排斥机制，典型的如户籍身份制，后者是个人排斥机制。<sup>①</sup> 从上述分析可以看出，宅基地初始取得的市場内含了典型的个人排斥机制，宅基地制度实践意外地消解了宅基地配置的福利原则，弱化了集体对农民中的弱势群体的保护。因此，宅基地改革的意外结果是，普通农民虽然形式上享有宅基地权利，却必须要与村内乃至村外农户进行市场竞争。这与现行宅基地制度的社会公正原则是相悖的。

既有研究对集体和农民的关系有很多讨论。新型城镇化背景下持续的户籍制度改革使户籍身份的社会排斥效应越来越低，农民进入城市享受居住、就业、教育、社保等福利，城乡融合程度日益提高；反而是户籍制度发挥的保护农民独享的土地权利的功能凸显，依据集体经济成员资格及其实际需要而形成的宅基地使用权是其中一种。<sup>②</sup> 在城镇化的背景下，国家反复重申，不得以退出宅基地使用权作为农民进城落户的条件。对城市居民下乡、资本下乡购置宅基地，建设别墅大院，搞乡村房地产开发，国家是明令禁止的，目的是保护需要依赖农村宅基地保障其居住条件的普通弱势农户，宅基地的集体所有、农户使用，对内福利性分配、对外排斥的特征是符合这种政策目标要求的。

在村庄社会中，社会排斥和村庄社会分化相互作用，形成了类似于城市的村庄住房地位群体的问题，在空间上表现为村内二元居住格局。<sup>③</sup> 不同的居住区代表着不同的地位，隐含空间区隔的“住房地位群体”正在形成和固化，<sup>④</sup> 这种住房地位群体一般在城市出现，乡村一般不会出现这种问题，

① 参见李强：《社会分层十讲》，社会科学文献出版社 2011 年版，第 111 ~ 113 页。

② 参见贺雪峰：《城乡二元结构视野下的乡村振兴》，《北京工业大学学报》（社会科学版）2018 年第 5 期，第 5 页。

③ 除非政府批准的宅基地资源十分丰富，形成“整村改造”，使村庄最弱势的群体能够以接近基础设施配套费的价格获得宅基地，否则弱势群体很难在激烈的宅基地初始取得的市場中获得宅基地。对地方政府而言，由于土地指标资源非常紧缺，整村改造十分困难。

④ 参见李强：《转型时期城市“住房地位群体”》，《江苏社会科学》2009 年第 4 期，第 42 页。



这源于集体土地所有制的去分化效应。宅基地初始分配的有偿使用却使集体土地所有制名存实亡，宅基地不再是福利性的，这意外导致了村内二元居住格局。具体表现为：一边是旧村，大多是狭小破旧的农房，基础设施破旧，有的祖孙三代居住在几十平方米的小房子里，碍于宅基地指标稀缺、宅基地价格过高，难以改善居住条件；另一边是新村，村庄经济精英普遍建有宽敞的别墅，基础设施健全，宅基地有偿使用收入大多投入其中。甚至有经济精英通过“市场”手段占用了两三块宅基地，建有厂房、篮球场、游泳池等。

2014年，D镇M村老板吴某因拆迁分到1个宅基地指标，又购置了2个宅基地指标，这些指标为他投标村庄宅基地提供了基本条件。由于过去宅基地管理不规范，他家里有3代6个人，早已分解为3个户头，可以合法地占有3块宅基地。他购入的宅基地指标来源于其他普通农户，1个指标的价格是20万元。宅基地指标是政府无偿分配的，符合条件的农户通过多种方式获得指标。但是宅基地是集体所有的，是需要竞价才能获得的，是昂贵的，在区位优势好的村庄，每平方米的宅基地价格在1万元以上，一块标准的宅基地面积为120平方米，总价格超过120万元。有的普通农户获得了宅基地指标，因拿不出足够多的资金竞拍宅基地“实地”，不得不放弃这一指标，转让给富裕农户，获得20万元指标收入，利用这笔钱进城购房。

从公平的角度看，农户并不认为现在的宅基地制度更为公平。在农户看来，在过去，导致村庄宅基地配置不公平现象的原因主要是权力运行的问题，即包括村干部、企业主在内的村庄精英通过灰色的方式获得宅基地，排斥普通的弱势农户。在宅基地有偿选位背景下，宅基地配置公开透明，不存在灰色地带，经济精英取得宅基地至少是付出高额对价的，村集体也因此获得了一笔巨额的宅基地有偿使用费，较灰色秩序公平。但是，通过市场化实现的宅基地资源配置在带来程序公平的同时，也带来了分配实质结果的不公平。按照农户的说法，当前农户家庭经济地位影响着宅基地资源的分配，这种不公平更为牢固，更难以破解。一旦一个村庄开启了这类宅基地有偿使用，进入不可逆的宅基地制度变革，之后宅基地的配置就必须采用这种方式，维持村庄宅基地的市场价值。在这种制度安排中，村庄大多数中下层农民群众被排斥在福利性的宅基地分配秩序之外，被剥夺了通过自建住房追求美好生活的权利。

在发达地区的财政支持下，在村庄中难以获得宅基地分配的农户能够在集中聚集区获得住房保障，条件是退出旧宅基地。然而，这并没有改变在村庄宅基地配置中明显的社会分层，普通农户感受到强烈的社会排斥，宅基地逐渐成了村庄富裕的经济精英阶层独享的资源。这种社会排斥延伸到农村社会治理的其他领域，影响了农村政治社会稳定。宅基地的高价值及对宅

基地的激烈争夺，引发了村庄治理问题，形成一些学者提及的“阶层政治”现象，<sup>①</sup> 村庄中下阶层、贫弱阶层和村庄精英、中上阶层的社会冲突日益激烈，这些冲突不断通过上访维稳、村庄建设、征地拆迁表现出来。

从区域比较的视角来看，D 镇这种情况在其他同样工业化的地区并不存在，这说明宅基地初始分配中的有偿使用并不是乡村建设必需的制度安排，也不是村庄社会阶层分化的必然产物。在苏南的苏州市农村，由于很早就进行严格的宅基地规划和管理，不存在旧村，所有农民共同享有新村，宅基地一直是村集体福利。集体经济发达的村庄还给农户提供统一规划建设的新房。农民在劳动力市场和创业市场上发生了很大的阶层分化，但宅基地资源的配置是均等化的，村庄内部保持着良好的秩序。在珠三角的中山市农村，即使存在旧村，也不存在上文所述的村内二元居住格局。在中山市的农村，旧村的农房要么是废弃的，因为过于破旧成了危房，又由于土地细碎化难以解决，很难成片改造；要么是作为出租房供外来人口居住的，为当地农民提供了租金这一新的收入来源。新村是所有农民群众共同享有的，新村建设的基础设施是政府和村集体共同投入的，宅基地配置十分公平，不允许宅基地互相转让，更不允许宅基地向外村农民转让。

## 五、宅基地“三权分置”探索的问题

针对宅基地财产属性和社会保障属性的矛盾，最近几年学界提出借鉴承包地“三权分置”改革，探索宅基地“三权分置”。相关研究指出，宅基地“三权分置”是我国农村土地产权制度的又一次重大创新。其意义包括：摆脱了农村宅基地管理的路径依赖，统筹解决了稳定与放活的矛盾，破除了流转范围的制度障碍，打通了城乡要素流动的中梗阻。<sup>②</sup> 在宅基地“三权分置”改革中，新创设的“资格权”被认为可以发挥保障农户居住条件的作用，而宅基地使用权则发挥财产和要素的作用。

在试点的实践中，地方政府采取了尝试性的政策措施，主要是把宅基地“资格权”界定为本集体经济组织成员在本村享有宅基地分配的权利，实际上就是宅基地的初始分配权，人均面积最高不超过 30 平方米。问题是在政策探索中，宅基地“资格权”并无保障农户实际居住权的意义，“资格权”必须落地才有意义，“实地”是高价值的。按照当地的宅基地分配方式，必须通过村

<sup>①</sup> 参见田先红：《阶层政治与农民上访的逻辑——基于浙北 C 镇的案例研究》，《政治学研究》2015 年第 6 期，第 98 页。

<sup>②</sup> 参见董祚继：《以“三权分置”为农村宅基地改革突破口》，《中国乡村发现》2017 年第 1 期，第 93 页。

庄内部的宅基地竞价才能实现分配，因此这一权利是形式化的。如果宅基地供给充足，即使低价也可以竞得宅基地，有宅基地“资格权”就一定能落地，宅基地“资格权”就发挥了保障性作用。如果宅基地供给紧张，在人多地少、土地严格管理的情况（这是大多数村庄的情形）下，宅基地就不可避免地按照农户经济能力分配，宅基地“资格权”就成为空洞的指标符号。这是因为宅基地管理严格、资源稀缺，符合宅基地申请条件的农民需要经历漫长的等待才能获得“资格权”；即使获得了“资格权”，由于规划可以利用的宅基地稀缺，农户还必须通过在村庄内部竞价获得宅基地使用权。随着宅基地价格的提升，村庄中下阶层越来越难以承担宅基地使用权的成本。

从对典型地区的调查来看，地方政府积极开展宅基地“三权分置”试点政策，其重要目标是解决历史遗留的非集体经济组织成员获得本村宅基地使用权的合法性问题，而不是解决普通农户如何获得宅基地的问题，或者解决闲置宅基地如何盘活的问题。现行法律和政策把宅基地界定为“身份性”的，宅基地确权颁证的对象只能是本集体经济组织成员。原先农户把宅基地转让给外村农户，地方规范是认可的，但是法律并不认可，这是一个历史遗留问题。2016年，地方政府的解决办法是利用试点授权制定新政策，规定宅基地跨村集体经济组织的转让实行所有权、资格权和使用权“三权分置”，转让后使用年限最高为70年，使用期届满后受让人可优先续期，并实现有偿使用。对转入方，结合当时宅基地资格权、使用权转让的历史实际，政府只是规定，转入方必须是市域内符合条件的集体经济组织成员且通过转入取得的宅基地面积符合标准。对转让方，政府规定了必须保障转让后农户仍拥有人均建筑面积不低于15平方米的合法住宅。

Q村的案例能说明这一情况。2004年村庄启动新村建设时，有少数农户把分配的宅基地指标转让给外村农户。从法律上看，只要没有办理“过户”手续，转入宅基地的外村农户只是获得了地方社会承认的宅基地权利。2015年政府开始确权颁证，对于政府来说这是彻底解决宅基地转让历史遗留问题的窗口，对转入宅基地的外村农户来说这是合法获得宅基地产权的契机。处理跨村宅基地转让问题时，Q村变通了传统的确权方式：一是按照初始分配的宅基地指标确权，确权给原宅基地权利人；二是按照转入、转出的实际情况办理权证，确权给实际的宅基地使用权人。但转入农户需要原农户同意和签字，村集体建议转入方酌情再补偿转出方5万至10万元。

宅基地“资格权”概念在学界也引起了很大的争议。申惠文、韩松等法学学者就质疑那种把“资格权”置于核心地位的宅基地制度改革方向。在宅基地功能不变的前提下，试图以“资格权”替代宅基地使用权，重构一种市场化取向的新型宅基地使用权是徒劳的。农户获得了宅基地，“资格权”保留没有意义，因为一户一宅是基本原则，而失去了宅基地，“资格

权”保留也没有意义，因为再也没有获得宅基地的权利。<sup>①</sup> 宅基地使用权是住房所有权的基础，如果宅基地使用权已经转给集体以外的受让人了，出让后农户完全脱离了宅基地使用权，保留所谓的宅基地资格权毫无意义。<sup>②</sup>

也因此，国家反复提出要遵循深化农村土地改革的底线原则，无论关于宅基地改革的新话语多么“先进”，国家都要保持底线思维的原则，最为核心的两点是坚持集体土地所有制和保障农民基本权益、不允许宅基地完全市场化。经历了多年的宅基地制度改革试点之后，2017年，十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议审议通过《关于拓展农村宅基地制度改革试点的请示》，并明确提出“不得以买卖宅基地为出发点，不得以退出宅基地使用权作为农民进城落户的条件”，<sup>③</sup>“两个不得”给宅基地制度改革划出底线。2018年《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》对宅基地“三权分置”的定位是明确的，“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’，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”。<sup>④</sup>可见，国家层面的宅基地“三权分置”的目标和地方的“三权分置”实践不尽相同。国家层面提出“适度放活宅基地和农民房屋使用权”的目标是解决“闲置”土地的资源配置问题，并无触及宅基地配置的福利性原则的意图；而相反，以 D 镇为代表的发达工业化地区的地方宅基地“三权分置”要解决的是宅基地市场化过程中的受让主体获得合法产权的问题，因而原农户分配、保留的宅基地“资格权”失去了意义。在2019年国家修订的《土地管理法》<sup>⑤</sup>中宅基地使用权的法律性质并没有改变，宅基地分配对象是农村村民、农户，仅增加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的条款，不涉及宅基地配置原则变动。2020年，中央全面深化改革委员会通过了《深化农村宅基地制度改革试点方案》，宅基地制度改革试点范围进一步扩大，改革的主基调是稳慎推进农村宅基地制度改革试点各项工作，坚决守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、

① 参见申惠文：《宅基地三权分置改革的立法表达》，《中国不动产法研究》2019年第1期，第42页。

② 参见韩松：《宅基地立法政策与宅基地使用权制度改革》，《法学研究》2019年第6期，第89页。

③ 《习近平主持召开十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议》，[https://www.gov.cn/xinwen/2017-11/20/content\\_5241134.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2017-11/20/content_5241134.htm)，2022年9月6日。

④ 《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，<http://politics.people.com.cn/n1/2018/0205/c1001-29804814.html>，2022年9月6日。

⑤ 参见《中华人民共和国土地管理法》，[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/201909/t20190905\\_300663.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/201909/t20190905_300663.html)，2022年9月6日。

农民利益不受损三条底线。<sup>①</sup> 在稳慎推进农村宅基地制度改革背景下，学界需要对产权经济学理论去魅。

## 六、结语

宅基地改革指向宅基地市场，还是坚持宅基地基本制度，关系到乡村振兴背景下乡村建设的制度基础，更关系到社会的公正秩序。当前宅基地有偿使用的类型非常复杂，产权经济学推崇的理想类型是宅基地初始配置的市场化，这是宅基地初始取得环节的有偿使用的一种独特类型。以Z省D镇为代表的地区结合当地实际，以宅基地初始配置的可有偿使用为起点构建了特色的宅基地市场体系，在一定程度上促进了当地的新农村建设，同时也带来不可忽视的社会排斥问题，侵蚀了国家立法和相关政策保障的宅基地公正配置原则，对乡村建设的整体秩序是不利的。

从政策实践的角度来看，宅基地“三权分置”是地方政府解决历史遗留问题的一种策略，学界试图借创设宅基地“资格权”来打通宅基地市场的做法是不成功的。从我国法律和政策出发，宅基地作为基本保障品，公平配置是第一原则，稀缺的宅基地资源应该在集体内部共享，少数地区的特色的宅基地市场能为集体带来丰厚的经济收入并不是改变这一制度的理由。作为一种制度探索，宅基地有偿使用可以在有限的范围内存在，然而并不意味着可以肆意扩大化，甚至走向异化。学界也不应把这种存在于少数地方的、具有较大风险的做法通过理论包装成政策创新，冲击宅基地资源配置的公平原则。

正如诸多经验研究表明的，当前的宅基地问题并不是产权问题，而是管理问题，宅基地制度改革目标并不是改变宅基地集体所有、无偿分配的制度原则，而是立足当地经济社会条件，以公共性的乡村建设秩序为目标，建立起高效的宅基地管理体制机制。<sup>②</sup> 相关学者引入公地治理理论，指出宅基地管理本质上是“公共池塘资源”管理问题。<sup>③</sup> 管理不善既造成“公地悲剧”，亦造成“反公地悲剧”，前者指的是集体资源被过度利用，后者指的是集体资源闲置或利用不足。这些研究有力反思了私有产权有效论。对此，应该转变宅基地制度改革思路，重新思考宅基地制度和乡村建设的制度关联。

(责任编辑：温莹莹)

① 参见《胡春华强调 稳慎推进农村宅基地制度改革试点》，《人民日报》2020年9月30日。

② 参见贺雪峰：《宅基地、乡村振兴与城市化》，《南京农业大学学报》（社会科学版）2021年第4期，第1页。

③ 参见魏程琳、史明萍：《“空心村”治理与宅基地制度变革——基于广西富县实地调研》，《城市规划》2017年第1期，第64页。