

超越“保障权”与“财产权”： 宅基地改革的治理路径探析 ——基于江西“余江宅改”的案例分析

王向阳¹

【摘要】当前宅基地一户多宅、面积超标、违规占地等问题，本质上是村社集体土地管理能力落后所产生的土地资源低效配置问题。既有保障权视角和财产权视角下的宅基地改革研究，难以有效回应当前绝大多数农村地区绝大多数农户生产生活痛点问题。基于江西余江宅改的案例分析表明：通过宅改，组建村民理事会，发挥乡贤带头示范效应，充分利用熟人社会内部的群众动员机制，并围绕项目竞争有效构筑利益激励机制，可有效激发宅基地的社会属性，在嵌入乡村振兴战略框架的过程中提升土地管理能力、充分激活村民自治、有效整治空心村、实现乡村规划引领和促进乡村有效治理，并最终回应新时代广大农村居民对美好生活的向往。适用于广大中西部传统农区的余江宅改，为当前我国宅基地制度改革提供了超越“保障权”和“财产权”的第三条道路。

【关键词】 宅基地制度 保障权 财产权 群众动员 乡村振兴战略

【中图分类号】 D669 **【文件标识码】** A **【文章编号】** 1006-7426 [2019] 05-0152-013

一、问题的提出

众所周知，当前我国农村地区现行宅基地制度基本内容框架可用以下十六个字概括，即“一宅两制、房地分离、无偿取得、长期使用”^[1]。在具体制度实践中，先后经历了由农户拥有所有权向集体拥有所有权、农户拥有使用权转变；在此过程中，农户拥有的使用权的权能也经历了从大（完全私有）到小（仅拥有使用权）再变大（转为用益物权）的过程，宅基地管理制度也经历了由宽松至严格、由宽泛到具体的转变^[2]。在“福利分配”与“无偿取得”的制度框架下，农村宅基地一户多宅、超标准建设、建新不拆旧、闲置浪费等现象多发，土地利用粗放，土地资源严重浪费。在城市化大背景下，农村人口减少，而农村建设用地却同步增加，进而出现了比较明显的城乡“人地倒挂”现象^[3]，对改革农村宅基地制度、集约节约用地、提高土地利用效率提出了现实要求。另一方面，当前我国城乡居民收入差距较大，甚至于2009年一度高达1:3.33^[4]，经过多方努力，近些年虽有所缓和，但并未从根本上改变城乡收入差距仍在扩大的趋势，部分学者将之归结为农村宅基地和农民住房财产性权利受限所致，并主张要充分激活农村土地的财产属性，以进一步增加农民收入，进而缩小城乡居民收入差距^[5]。有鉴于此，2015年2月，全国人大授权国务院在北京大兴等33个县（市、区）进行农村土地制度改革三项试点，其中，确定江西余江、安徽金寨、云南大理等15个地区重点开展农村宅基地制度改革的试点工作，并要求确保土地公有制性质不改变，耕地红线不突破、农民利益不受损的底线，坚持从实际出发、因地制宜。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》出台并进一步提出：“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，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。”^[6]围绕当前宅基地问题和改革要求，试点地区进行了广泛而

¹**作者简介：**王向阳（1990-），男（汉），河南上蔡人，武汉大学政治与公共管理学院博士研究生，主要研究方向：基层治理、农村社会学。

深入的探索。笔者的问题意识在于：针对当前农村宅基地利用过程中出现的闲置浪费、利用粗放等问题，我国农村社会，尤其是占比绝大多数的中西部一般农业型地区究竟需要怎样的宅基地制度与之相配套？

二、文献回顾与研究视角

宅基地是指农村居民以其集体经济组织成员资格为前提，为了维护农户居住与农业生产，由集体经济组织无偿分配并长期使用，可用来建造农房以及附属生产生活等设施的农村集体建设用地^[7]。关于当前宅基地制度改革思路，学界研究观点不一，难以达成共识，其争论焦点主要围绕“当前宅基地的主导功能究竟是居住保障权还是财产权”以及“福利性质的居住保障是否可以入市交易以及如何应对市场风险”。

（一）当前宅基地制度改革的两种常见思路

梳理既有研究，笔者发现学界同仁对当前宅基地制度变迁和基本问题是有基本共识的，但在改革思路分歧较大，主要体现在以下两种思路上：

1. 保障权视角下的宅基地制度改革

相当一部分学者认为，在国家层面的制度性基本社会保障尚未建立起来之前，包括宅基地在内的农村土地具有强烈的社会保障属性，有效保障了广大农村居民“居者有其屋”和“耕者有其田”，鉴于历史上反复出现的土地兼并、民不聊生等诸多教训，因此不宜将农村土地草率地纳入市场交易范畴。孟勤国在对物权法农村宅基地使用权研究中，强调宅基地制度是农民基本生存权的重要制度，认为物权法立法中应当重申禁止农村宅基地交易^[8]。李永萍通过扎实的田野调研也进一步指出，随着经济社会发展，农村土地之于农村居民依旧扮演着“以地养老”的社会保障角色^[9]。在以贺雪峰为典型代表的华中村治研究学人看来，宅基地财产权这个词本身就是一个误读，当前我国农村土地制度兼顾了农民社会保障、城市发展低成本用地和经济社会风险应对等多重功能与价值，甚至指出中国土地制度是当前世界上最先进的土地制度^[10]。具体到宅基地上，贺雪峰认为，当前宅基地闲置并非浪费，而是有效的资源冗余，不应该是改革的对象，恰恰是应当充分利用的制度优势^[11]。也正是在这个意义上，贺雪峰主张应当对土地资源和土地价值做出明确区分，认为我国城市化发展并不缺少土地，而是缺少土地指标，耕地资源并不稀缺，并且仍有大量荒地、中低产田有待进一步改造。简而言之，在宅基地制度改革保障权视角下，我国宅基地制度本身并不存在根本问题，要求我们必须充分认识并正确看待当前农村宅基地的制度属性及其实践逻辑，即当前具体实践中出现的宅基地利用问题属于城市化、工业化进程中产生的必然产物，需要以战略的眼光看待当前宅基地闲置浪费、财产属性不彰等问题，只需要在具体层面做工作改进而非根本改革。

2. 财产权视角下的宅基地制度改革

与以上保障权视角针锋相对的是宅基地制度改革的财产权视角。黄善明认为，随着城乡市场经济的发展，农民对宅基地用益物权的要求不断加强，改革应当在兼顾效率与公平的前提下，一方面承认并坚持它的生存保障属性，另一方面也要重视并实现宅基地的财产属性^[12]。高圣平认为，宅基地是农村居民最重要的资产之一，禁止交易是对农民财产权益的制度性剥夺^[13]。同时，少数农户的非理性交易以及可能产生的政治社会风险，并不能成为剥夺绝大多数农户显化其土地财产权益的充分理由^[14]。此外，土地违法转用、资本过度下乡和乡村伦理破坏等风险问题，完全可以通过合适而充分的制度设计和机制保障加以避免^[15]。有基于此，周其仁认为，农村土地中蕴藏着巨大的土地财富，只需要辅以适当的政策设计，便可实现对农村土地的“还权赋能”，进而激活其丰沛的财产属性^[16]。刘守英也相应指出，“以地谋发展”模式已经成为当前经济社会转型的制度性障碍，且相比老一代农民工，新生代农民工“离土、出村、不回村”倾向明显，宅基地的居住保障功能重要性在降低，因此就必须对当前宅基地制度进行改革，赋予农民宅基地财产权，为农民进城增加一块可供变现的资本^[17]。也正是在这个意义上，当前宅基地制度强成员权、弱财产权，无法通过市场交易获得宅基地财产权益，尤其是当前乡村振兴阶段，亟需释放宅基地财产功能^[18]。据此，

刘守英认为当前农村各项土地制度安排中，宅基地制度是最落后的一项，也是最需要突破的一项土地制度^[19]。有基于此，财产权视角下的相当一部分学者均主张通过产权再造的方式，赋予农村土地完整的产权，以充分激活农村土地的财产属性，进而保障农村居民土地财产权利、增加农户财产性收入，同时为城市化发展和农村新业态、新产业发展提供相应的土地空间。

纵观既有研究，保障权视角下的宅基地制度改革思路充分考虑到了农村土地所承载的社会保障功能及其对农民家庭再生产乃至中国现代化转型所产生的重大战略性意义，主张保持既有制度框架稳定而非全盘否定，注重发挥宅基地闲置的战略性“资源冗余”价值，倾向于在长期的发展中依靠自然力量来解决当前宅基地问题；显然，这一主张在战略价值上是有其积极意义的，但是却难以解决当前阶段宅基地闲置浪费、村庄衰败破落等问题，更不符合新时代乡村振兴战略背景下农村居民对美好人居环境的迫切期待。财产权视角下的既有研究，基于农村居民财产性收入有限、城乡居民收入差距这一客观现实，看到了特定区域、特定政策框架下农村土地财产价值显化的可能性，但是却忽略了占比绝大多数的中西部普通农村地区普通土地财产属性天然不彰的客观限度，而且对我国以农业转移人口为主体的城市化模式的渐进性和复杂性缺乏深刻的认识，因此在具体实践中往往沦为制度空转或蕴藏着一定的政治社会风险。保障权视角和财产权视角下的既有研究难以对当前农村宅基地问题做出有效回应，宅基地制度具体实践的丰富性和复杂性迫切呼唤我们引入新的分析视角。

（二）超越“保障权”与“财产权”：宅基地制度改革的治理视角

既有研究最大的缺陷在于：从各自研究视角出发，先天设定了农村宅基地的社会保障或财产权利功能属性，进而以特定阶段、特定区域、特定土地功能框定当前宅基地制度改革思路 and 具体做法，忽略了宅基地制度在具体实践中所面临的具体问题，导致既有研究难以回应当前阶段广大农村区域存在的普遍问题，同时又脱离实际生出相当浮躁的财富想象。有基于此，笔者主张以当前宅基地实际问题为基础，引入一个新的分析视角——治理视角。研究思路与行文框架简要介绍如下：一是以江西余江宅基地制度改革试点具体实践为典型案例，具体呈现余江宅改所面临的具体问题并深入分析其治理机制；二是在呈现余江宅改所取得的积极效果的基础上，进一步分析余江宅改在全国的普遍性意义；三是对全文做出小结，并进一步厘清当前宅基地问题的性质、类型及其机理，最终回答以下问题：对当前绝大多数农村地区而言，所面临的宅基地问题究竟是什么？应当如何理解当前阶段的宅基地问题？在此基础上，进一步讨论宅基地制度改革治理路径的实践契合性和广泛适应性。

本文经验材料主要来自于笔者于2019年1月3日至2019年1月19日在江西余江所开展的为期17天的田野调研^②。调研期间，笔者主要采用半结构式访谈法，对当地县乡国土部门干部、村两委干部、自然村理事会成员、村民代表等进行了深入访谈，同时参考当地改革文件、工作会议、工作总结等一系列文本资料，进而获取了大量一手资料，为本研究顺利开展奠定重要基础。笔者调研所在的余江Y村，下辖三个村民小组、176户，其中富裕农户不过十户，以在外经商农户为主，困难农户也不过五六户，以老弱病残懒等建档立卡贫困户为主，其余农户经济社会分化不大。当地产业发展以农业为主，二三产业发育有限，经济机会稀薄，打工经济已成当地经济社会常态。因此，Y村符合中西部绝大多数农村地区的一般特征，可以作为透视中西部一般农业型村庄宅基地问题的典型案例。

三、宅基地制度改革的余江样本

2015年3月，余江被列为全国农村宅基地制度改革试点县，2016年9月，按照中央统一部署，统筹开展农村宅基地、集体经营性建设用地入市、土地征收制度改革三项试点工作。

（一）基本概况

余江，地处赣东北地区，国土面积932.8平方公里，下辖11个乡镇、7个农垦场、113个村委会、1040个自然村，全县7.3万农户。其中，一户一宅4.4万户，占比60.3%（其中一户一宅面积超标户数1.7万户，占比38.6%），一户多宅2.9万户，占比39.7%；

^②①遵照学界惯例，文中所涉人名、地名等均已经过技术化处理。

宅基地92350宗、面积3133.3公顷，附属设施10.2万间，其中闲置房屋2.3万栋，危房8300栋，倒塌房屋7200栋；农村建设用地7.8万亩，改革前人均建设用地面积170平方米。闲置宅基地（含闲置农房）11781宗，面积161.2公顷。其中，按户籍情况划分，宅基地对应户籍人口已全部迁出本集体的3386宗，面积47.59公顷；宅基地对应户籍人口仍在本集体的8395宗，面积113.61公顷；按地上建筑划分，其中无建筑物的1790宗，面积27.03公顷，有建筑物但农房已不符合安全标准也不适宜居住的5592宗，面积79.87公顷，有建筑物且可以正常居住的4399宗，面积54.3公顷；按闲置时间划分，近1年内原户主未在此居住的5334宗，面积69.93公顷，原户主未在此居住达1至3年的4228宗，面积60.56公顷，原户主未在此居住达3年以上的2219宗，面积30.71公顷。

据悉，宅改工作推行之前，余江农村宅基地问题主要体现在以下八大乱象上，即“多、大、乱、空、违、转、难、后”。多，即一户多宅情况多，全县一户多宅2.9万户，占比39.7%；大，即一宅面积大，一户一宅面积超标户数1.7万户，占比38.6%；乱，即缺乏规划，村庄布局散乱；空，即村庄空心化严重，建新不拆旧，倒屋烂舍，空心房多；违，即违章建房多，2012-2014年，全县违章建房3200栋，约占新建房屋的50%；转，即私下流转普遍，村民普遍认为宅基地是私有财产，房屋和宅基地私下流转现象普遍，城镇周边更为突出；难，即建房审批难，存在符合建房条件但是缺乏合适地块而无法建房的现象；后，即宅基地制度滞后，宅基地制度只有方针，没有具体及时有效的操作性方案。

归纳起来，当地宅基地制度实践中存在的突出问题是：农民建房一户多宅、面积超标、闲置废弃、非法占地等现象多发，土地利用效率较低，且耕地非法占用现象时有发生，土地管理秩序混乱低效。与此同时，受宅基地管理低效影响，当地农村道路硬化率不高，且道路较窄，基础设施建设水平有待提升，难以满足人民群众日益增长的美好生活需要。另外，当地农村内部猪牛栏、厕所等自发建设较多，管理缺失，严重影响村容村貌，农村人居环境亟待改善。有基于此，余江宅改最核心的矛盾在于：村庄公共建设与农民私人无序建房之间产生的基于土地利用不可调和的矛盾，也是农民群众的美好生活需要与滞后的土地管理、低劣的村庄人居环境、落后的基础设施水平等之间的矛盾。要推行宅改，必须拆除部分不符合村庄规划、影响村庄建设与村容村貌的房屋。据悉，余江宅改工作最开始阻力非常大，主要困难有三：一是农民尤其是老年人财产观念和祖业观念浓厚，认为房屋即使是废弃的房屋也是自己辛辛苦苦积累起来的家产，宁可废弃也坚决不允许拆除；二是相当一部分废弃的房屋只是剥离了居住的用途，但却承担着储藏粮食、摆放农具、圈养牲畜等其他生活生产用途，仍是生产生活资料的重要组成部分；三是村庄内部存在浓厚的公平观念，担心村干部等拆除房屋时厚此薄彼，即“不要赢、只要平”^③。目前，通过宅改工作，余江比较成功地解决了存在的问题，且已经完成了90%以上的验收工作。

（二）经验做法与实践机制

余江自2015年3月被列为全国农村宅基地制度改革试点县以来，宅改取得了巨大的成绩，走在全国前列，探索出了一套行之有效的制度，并引领村民自主规划和建设新村，形成了一整套可复制、可推广、利修法、惠民生的有益经验。余江宅改成功有许多原因，其中最为关键的是：将宅改这一国家事务有机转化成村庄内部公共事务，将“国策”转化成“村规”，实施了广泛嵌入村社共同体的产权制度变革，从而形成了乡村治理有效的社会基础，乡村振兴也就有了内生力量。具体可归结为以下四个关键性机制：

1. 村民理事会：地权变革的社会组织机制

宅基地制度改革需要将“国策”转化为村民认同的“村规”，充分动员群众的力量，其中村民理事会发挥关键作用。在当地政府主导下，所有宅改村庄均成立了村民事务理事会，简称村民理事会。村民理事会是群众性自治组织，理事会成员由村民投票选出。理事会人数根据村庄人数可多可少，一般为5-7人。理事会成员一般是村庄各房支代表，多为在村社会精英，在村庄享有较高的权威和话语权。根据规定，理事会有12项权利和15项职责，全程参与本村的宅改，在宅改中发挥着关键作用。理事会的设立充分发挥农民群众的主体作用和首创精神，有利于激发群众的积极性，做到建设以群众为主、办法由群众提出，有利于激活村民自治。

^③①“不要赢、只要平”，是调研期间笔者听到比较多的村民反馈，指当地村民极其注重村庄内部社会公平。

余江通过村民事务理事会这一组织将国家事务转变成村庄内部事务，激发了村庄的内生动力。县政府主要负责引导和制定总体性的政策方针，具体方案由各村级组织在理事会的框架下制定。宅改方案在各村的实施有所差异，包括宅基地有偿或无偿退出、宅基地有偿使用标准、一户多宅的界定标准等。这种“一村一策”的方式防止了“一刀切”，有效契合了各村实际情况，切实维护了农民切身利益。

2. 乡贤带头：地权变革的精英动员机制

宅改涉及到千家万户的利益，需要协调各方利益、调动积极性，而作为乡村社会精英的乡贤带头是关键。宅改前，大部分村民并不愿意配合拆房，普遍存在观望、怀疑和排斥三种心理。面对这种僵局，村庄需要有人带头、打破僵局、形成示范效应，而乡贤无疑扮演着这一角色。乡贤包括理事会成员、村干部、党员及其他村里有权威的人物，例如本村在外当干部的人。通常理事会成员会带头拆除自家不合规的房屋，以树立起合法性。有的理事长为了使村民信服，甚至主动拆除自家不违规的建筑。例如景江镇范家村，理事长带头拆除了自家新建的厨房。据悉，其厨房建设并不违规，但为了带动其他村民动手拆房，该村理事长毅然决定将其拆除。这一举措对本村的村民触动很大，部分村民开始配合村里拆房子。接着是村干部、党员带头。理事会通过开会把宅改意义与方案给老党员干部说透说清，说服党员、干部发挥带头作用，并各自负责其亲朋好友的思想工作。

通过乡贤带头的方式，绝大部分村民给予了配合，90%以上的宅改任务就此完成，只剩下极少数没办法说服的“钉子户”。此时往往需要理事会成员多次上门，当理事会成员劝说无效时，再充分挖掘特定工作对象的社会关系，找到可以劝说成功的合适人选。根据调查，村民的排斥主要是因情感上一时难以接受，但只要理事会认真做工作，从内心去感动老百姓，绝大多数群众均会配合工作。对于怀疑只拆房不搞建设的村民，理事会在拆除其村民房屋后，随即按规划修路，不少村民也就相信了改革的可靠性。

3. 舆论动员：地权变革的道德约束机制

宅改制度的推行单靠国家法律是无法推进下去的，需要将国策转化成村规，形成一套村民普遍认同的舆论规则和道德规范。舆论动员是宅改成功的重要条件，指的是利用村庄内部话语体系和村规民约将村民动员起来反对“钉子户”，迫使其配合宅改的动员机制，包括舆论否定和权利排斥两种形式。

舆论否定是指村民利用公平公正、“牺牲小我为大我”的话语体系否定“钉子户”的不配合行为，从而给“钉子户”造成舆论上的压力。村民公平公正的观念十分强烈，追求“只要平，不要赢”，当少数人不配合拆房时，村民觉得自己吃亏，心里不平衡，自发地指责钉子户“大家都拆了，你有什么理由不拆”。同时，村庄内部奉行集体主义，主张为了集体的利益，个人必须做出牺牲。村民们纷纷责怪“钉子户”自私自利，甚至有些村民开始疏远、责骂“钉子户”。通过交谈、评论，村庄内部形成了统一针对“钉子户”的舆论否定，“钉子户”处于村庄舆论中心，倍感压力。

权利排斥是指村民在村庄生活中事实上剥夺“钉子户”的集体组织成员身份的行为，以村规民约的方式明确地表现出来，将“钉子户”边缘化。这主要表现在排斥“钉子户”的集体活动参与和成员福利的获得。例如有些村庄的村规民约规定：违规的房屋不退出、超标面积罚款不交钱的家庭，家里有人去世时“八仙”不去帮抬棺材；端午节不能上龙舟划船；中秋节烧窑^①时该户老人不允许上桌吃点心。村庄权利排斥是村庄内部形成的经济和社会惩罚机制，其效力高于舆论否定机制。村庄是个熟人社会，大家低头不见抬头见，讲究相互给面子，而权利排斥意味着村庄集体排斥“钉子户”，从而迫使其配合宅改工作。

4. 项目竞争：地权变革的利益激励机制

项目竞争是余江宅改成功不可或缺的条件。余江宅改结合新农村建设共同推进，通过激励乡村间的项目竞争，推动了宅改

^①“烧窑”，指当地每年中秋期间举行的集体性祈福仪式，火烧得越好，代表运势越好。

顺利进行。政府通过打造宅改示范村，向宅改效果良好的村庄投入项目资金，激励村庄积极参与宅改，改造本村的地权格局。余江县按照“打造幸福文明农村、建设美丽富强乡村”的要求，在进行宅改后，同时进行美丽乡村建设。2015年11月，余江县出台《中共余江县委关于开展美丽乡村综合改革示范点建设实施方案》，提出以农村宅基地制度改革试点为统领，扎实推进农村综合改革（“1+N”），包括：扎实推进农民住房财产权抵押贷款试点、农村集体资产股份权能改革试点、创建生态示范村、新农村建设、农村生活垃圾专项治理、农村淘宝、精准扶贫、把纪律和规矩挺在前面等N项改革和重点工作。

对于农民而言，最主要的是政府坚持重点突破，试点先行，努力打造一批美丽乡村综合改革示范村的配套政策。在选取标准上，通过乡镇推选或毛遂自荐的方式，在每个乡镇选取1个以上四星、五星行政村或积极性高的行政村，集中4个月的时间，大力实施以“1+N”项农村综合改革为主要内容的示范村建设。打造美丽乡村综合改革示范村意味着大量项目资源的倾斜，对村庄发展来说是重大发展机会。同时，示范村的项目数量有限，原则上村庄可以毛遂自荐，但是实际的主动权在乡镇。乡镇根据各村宅改情况决定项目资源的具体分配，于是各村为争取相对稀缺的项目机会展开竞争，通过良好的宅改效果获得更多美丽乡村建设资金。在项目分配的激励下，参与宅改的村庄的积极性被调动起来，通过宅改效果的评比进行项目竞争，这在客观上推动了余江宅改的顺利进行。

有基于此，余江宅改进一步通过加强村庄规划与土地管理，规范了农民建房行为，严控占用耕地建房，提高了土地利用效率；同时加强农村基础设施建设投入，改善农村道路等基础设施供给水平；拆除影响村庄规划、村庄建设与村容村貌的猪牛栏、厕所等附属建筑，加强管理，有效改善了农村人居环境。

四、“站在余江看全国”：余江宅改的普遍性意义

余江宅改的主要经验在于为强化乡村振兴的制度性供给找到一条可行路径，超越宅基地制度改革的传统二分路径，即激活宅基地的社会产权属性，为提升农村有效治理能力提供社会基础，从而促进了乡村振兴战略的初步实施。

（一）普遍经验：通过宅改激活宅基地的社会属性

余江宅改经验表明，当前农村宅基地问题需要放在乡村振兴战略整体框架中去解决。一方面，政府将宅基地改革作为乡村振兴工作的制度工具，强化地权的社会属性，提升土地管理能力，为乡村建设“进村入户”扫除障碍；另一方面，“美丽乡村建设”所带来的获得感，又激发了村民参与宅改的积极性，提升了群众获得感、幸福感。

农村宅基地属于村庄内部公共财产，实现宅基地有效管理的关键在于发挥村民自治的作用。目前农村宅基地出现一户多宅、面积超占、占用耕地等问题，本质上是集体组织内部公有资源无效配置的问题。有些学者主张农村宅基地财产化、市场化改革，并未看到除了城镇近郊以外的一般农村宅基地并不具备很大的经济价值，却有可能造成进城失败的农民失去返乡退路和基本生活保障。宅基地资源有效配置的关键在于通过重塑产权的社会属性，解决宅基地在村集体内部低效利用的问题，合理分配集体资源。

余江宅改经验依托村民自治行使土地集体所有权，找到了激活宅基地社会产权属性的路径。《村民委员会组织法》规定村民自治组织承担土地管理职能，负责宅基地资源分配和管理。余江宅改工作通过民主选举成立理事会，筛选出村庄内部的社会精英，通过社会关系充分动员了普通群众，促使村民在切身利益的激励下积极参与村庄事务，自觉完成宅基地退出、服从宅基地管理工作。本质上，这是以农民为主体、以基层集体组织为核心、建立一整套集体成员间利用稀缺资源规则的实践过程。将宅改工作放置在村民自治框架之下，更加贴合农民生活的实际需求，能够避免政府大规模投入，成本低、效益高。同时，挖掘村庄内部社会资本，激发村民广泛、积极参与村庄公共事务的主体性，实现治理有效，大大提升了基层组织土地管理和治理能力。

（二）可复制的改革成果：嵌入乡村振兴的宅基地制度改革

余江宅改是在全国土地制度改革试点的背景下展开的，又具有本地特色。通过四年时间，余江宅改取得了可推广、可复制的显著成果，直接表现是通过宅基地产权的变革，极大促进了乡村振兴。

第一，激活村民自治。余江以深化农村宅基地制度改革为抓手，通过村民自治夯实基层组织体系，培育了村民事务理事会，动员乡贤形成示范效应，丰富了村规民约，从而充分激活了村庄的内生性动力和农民的主体性，极大地减少了宅改成本，增进了村民对改革的理解和信任。在村民积极参与和村庄治理能力提升的条件下，余江的宅改没有局限于宅基地制度改革本身，而是在此框架之下全域推进美丽乡村建设。余江模式的宅基地改革作为制度工具对乡村振兴战略的实施具有重大意义。

第二，有效整治“空心村”。宅改盘活现有宅基地资源，提高了土地利用效率。余江坚持一户一宅原则，根据不同地区的突出问题和需求，有针对性地解决了村庄空心化严重和用地需求突出这一对矛盾，促进地尽其利。整治空心村的制度机制是宅基地退出，包括有偿和无偿退出两部分。为避免“一刀切”，在余江模式中，将村庄的内生活力和政府的高位推动相结合，在各地退出方式及其补偿标准的具体落实中，由县里提供指导标准，理事会则根据本村实际情况自行确定，从而将低效利用的土地资源集中整合，解决人地矛盾，满足居住需求。

第三，实现乡村规划引领。余江的宅基地改革充分发挥了以土地制度为基础的乡村规划的引领作用，这一规划引领的逻辑与乡村振兴战略的逻辑是一致的。一方面，通过明晰的土地规划和严格的土地管理，整治原来的违建乱搭现象，规范农民建房行为、改善村庄容貌，从而解决公共品供给问题，完善村庄基础设施建设，实现从“建新房”到“建新村”的转变；另一方面，直面农民诉求，抓住滞后的土地管理能力和农民对美好人居环境的愿望之间的矛盾，将新农村建设嵌入宅改工作，以此激活村民的主体性和积极性，提高政策下乡的效率，从而以宅改促进了乡村振兴战略的实施。

第四，促进乡村有效治理。宅改的成功必须依靠提升土地管理能力和村庄公共治理能力。余江以村民理事会为载体，辅之以各种形式的宣传，解决根源于祖业观念的违建乱搭、占地超标等历史遗留问题；同时借助宅改契机，余江形成了精细化的土地管理制度以及由此指导形成的村规民约，形成集体土地所有观念作为宅改的社会基础，集中体现在“建新必须拆旧，坚持一户一宅”“宅基地不是祖业，而是集体资产”等宣传标语上。对于未服从规划和非依法审批使用土地所产生的矛盾纠纷问题，可交由自然村村规民约灵活处理。有基于此，余江宅改化解了村庄的土地纠纷、产权混乱等矛盾，打造了人地和谐、邻里和谐和法理和谐的乡村秩序。

（三）适用范围：中西部传统农区

余江宅改经验适用于中西部宅基地价值不高、村集体经济薄弱的传统农业区。许多地区宅改效果看似显著，但却是以政府巨额投入、引发社会矛盾等为代价的。而在余江宅改中，无偿退出的宅基地宗数和面积分别占到退出宅基地总宗数和总面积的81%、75.7%。地方政府通过村民自治激发农民主体性，以很低的成本取得了较大成效。因此余江宅改的成功经验具有可推广性、可操作性。

其一，中西部农业地区宅基地价值低，且闲置宅基地数量多，退出不影响农民日常生活。有学者估算，未来20-30年城市发展将造成占总量5%的农村集体所有土地转为城市建设用地，即占全国95%的农村土地价值不高。对于以传统农业为主的中西部农村地区而言，宅基地几乎不具有超过农地地价的市场交易价值，不足以在流转中使农民致富。因此中西部宅基地制度改革的主要意义在于凸显出社会保障功能，为相当一部分进城失败农民提供返乡退路，进而降低城市化进程中的政治社会风险。

其二，中西部农村基层组织缺乏集体经济，无力支撑宅基地有偿退出。加之长期以来基层社会土地管理能力偏弱，造成土地资源浪费、基础设施落后等问题。中西部农村地区可以学习余江经验，将宅改工作由政府工作转化为村庄内部事务，通过村

民自治的方式配置宅基地资源，促使村民自动退出宅基地，降低宅基地制度改革成本；同时结合项目资源投入大力推进村庄规划、道路等基础设施配套、人居环境整治等新农村建设工作，有效回应广大在村居民生产生活需要及其对美好生活的期待。

相比较而言，在城郊村庄及以工业为主的经济发达地区，农村宅基地具有较高资本价值，能够为村民带来较大的经济收益，因而很难推行无偿退出。因此，余江宅改能为中西部传统农村的村庄治理提供经验样本，而对于集体建设用地流转启动较早的发达地区借鉴意义相对有限。

五、结论：治理视角下宅基地制度改革的第三条道路

既有财产权视角下的宅基地产权再造路径，忽略了绝大多数普通农村地区土地财产价值天然极其有限的基础性特征，注定脱离绝大多数村庄绝大多数群众生产生活的基本诉求；既有保障权视角下的宅基地改革思路，并不能及时解决当前阶段绝大多数农村地区普遍存在的土地低效利用、基础设施落后、人居环境较差等现实问题，也就难以有效回应新时代广大农村居民对美好生活的期待。有基于此，本文秉持治理视角，通过对余江宅改的案例分析，研究表明：余江宅改以深化农村宅基地制度改革为抓手，培育了村民理事会，动员乡贤形成示范效应，并通过群众动员、道德约束等多种方式，有机灵活地将“国策”转化为“村规”，从而充分激活了村庄内生动力和农民主体性，极大减少了宅改成本，增进了村民对改革的理解和信任，进而激活了宅基地的社会属性。在此基础上，直面农民诉求，紧紧围绕滞后的土地管理能力和农民对美好人居环境的愿望之间的矛盾，将新农村建设嵌入宅改工作，以此激活村民的主体性和积极性，提高政策资源下乡的绩效，从而以宅改促进了乡村振兴战略的初步有效实施。通过宅改激活宅基地的社会属性，并将宅改嵌入乡村振兴战略框架，余江宅改适用于中西部广大传统农区，值得进一步充分挖掘、全面总结并积极推广。

（本文受清华大学中国农村研究院2019年农村研究博士论文奖学金资助。）

（参考文献）

- [1] 赵树枫. 改革农村宅基地制度的理由与思路 [J]. 理论前沿, 2009, (12): 10-12.
- [2] 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.
- [3] 董祚继. “三权分置”——农村宅基地制度的重大创新 [J]. 中国土地, 2018, (3): 4-9.
- [4] 陈锡文. 关于解决“三农”问题的几点考虑 [J]. 中共党史研究, 2014, (1): 5-14.
- [5] 韩康, 肖钢. 积极探索建立有中国特色的农村宅基地市场 [J]. 理论前沿, 2008, (13): 5-9.
- [6] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见（2018年一号文件）[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/01/c_1122366449.htm. 2018-01-02.
- [7] 关江华, 黄朝禧, 胡银根. 不同生计资产配置的农户宅基地流转家庭福利变化研究 [J]. 中国人口·资源与环境, 2014, (10): 135-142.
- [8] 孟勤国. 中国农村土地流转问题研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2009: 122.
- [9] 李永萍. “养儿防老”还是“以地养老”: 传统家庭养老模式分析 [J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2015,

(2) : 103-112.

- [10] 贺雪峰. 地权的逻辑III [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2018: 258.
- [11] 贺雪峰. 论农村宅基地中的资源冗余 [J]. 华中农业大学学报 (社会科学版), 2018, (1): 1-7.
- [12] 黄善明. 市场经济条件下农村宅基地制度的改革思考 [J]. 农村经济, 2010, (5): 12-15.
- [13] 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): 23-36.
- [14] 郭明瑞. 关于宅基地使用权的立法建议 [J]. 法学论坛, 2007, (1): 19-21.
- [15] 姚树荣, 熊雪峰. 宅基地权利分置的制度结构与农户福利 [J]. 中国土地科学, 2018, (4): 16-23.
- [16] 周其仁. 还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究 [J]. 国际经济评论, 2010, (2): 54-92.
- [17] 刘守英. 城乡中国的土地问题 [J]. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 2018, (3): 79-93.
- [18] 向勇. 宅基地三权分置的立法意旨 [J]. 农业经济问题, 2019, (4): 10-17.
- [19] 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.