

农村宅基地制度改革可以参照农地吗？

——基于两种“三权分置”改革的比较分析

胡历芳 曾寅初¹

【摘要】农村宅基地和农地制度改革是全面推进乡村振兴战略实施的重要改革任务，对于增强农村发展的动力和活力具有重要的作用。当前农地“三权分置”改革的实践经验较为成熟，而宅基地“三权分置”改革则相对滞后。中央和地方在完善宅基地制度设计的过程中，尽管可以大致参照农地制度改革的基本框架，但亟需厘清两者在改革的目标、内容和风险方面的本质差异。本文通过对以上三个层面进行系统深入的比较分析，认为宅基地制度改革应在坚持“一户一宅、户有所居”的公平底线的基础上，结合试点经验积极探索宅基地使用权的处分和收益权能的实现形式，同时应防范多种风险以避免改革异化，从而有效盘活农村大量闲置的宅基地及农房。

【关键词】宅基地 农地 三权分置 比较分析

【中图分类号】F301.1 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006-012X(2021)-04-0088(08)

一、引言

农村宅基地制度改革是我国深化农村土地制度改革的重要领域。自2015年启动农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点以来，2018年中央一号文件正式提出了农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”的基本框架，2020年中央农办、农业农村部批复了全国104个县(市、区)和3个地级市为新一轮改革试点。2020年6月，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》，强调要积极探索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的具体路径和办法，坚决守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损这三条底线。可见，我国农村宅基地制度改革已经明确了在上述框架下促进宅基地流转的方向。

但是，农村宅基地制度改革的地方实践相对滞后，确保宅基地有序和有效流转的政策机制尚未确立，仍然面临着宅基地及农房大量闲置和浪费的困局。据自然资源部统计，我国农村居民点闲置用地面积约有3000万亩，至少有7000万套闲置农房。2018年12月《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》(以下简称《总结报告》)指出，2015年开始的33个试点地区腾退出零星、闲置的宅基地约14万户、8.4万亩，²远低于亟需流转或整理的闲置宅基地总量。尽管不同改革试点地区已经进行了一些尝试和探索，如重庆“地票”、浙江嘉兴的“两分两换”、安徽金寨的“宅基地换养老”等，^[1,2]但正如《总结报告》指出的那样，尚未形成可复制、可推广的制度经验。

农地“三权分置”政策的外溢效应构成了宅基地“三权分置”议题设置的源流，^[3]在农地制度改革渐趋成熟(至少在农地流转上取得了良好效果)而宅基地制度改革进展缓慢的局面下，进一步深入推进宅基地制度改革是否可参照农地制度改革的模式？换言之，宅基地制度改革在哪些方面可以参照农地制度改革的经验，而在哪些方面则需要实践中予以单独阐释和设计？这些问

¹作者简介：胡历芳，讲师，博士，硕士生导师，中国政法大学资本金融研究院(商学院)，北京100088

曾寅初，教授，博士，博士生导师，中国人民大学农业与农村发展学院，北京100872

基金项目：国家社会科学基金重大项目“我国自然资源资本化及对应市场建设研究”(15ZDB162)；中国政法大学青年教师学术创新团队支持计划资助“中国经济增长历史与理论创新团队”(20CXTD10)；中央高校基本科研业务费专项资金资助“‘三权分置’背景下基于价值和权利边界的我国农地资本化制度框架研究”(19ZFQ79001)

题的解答对于农村宅基地制度改革中的机制设计和政策选择无疑具有重要的现实指导意义。

然而，近年来学者关于农村土地制度改革的研究大多针对某一种土地，或者平行性地探讨农村多种土地的产权制度安排，而少数将宅基地和农地制度改革联系在一起的研究也存在如下不足：(1)对改革目标的比较缺乏统一分析框架。现有研究指出，宅基地和农地制度改革目标的相同点在于通过市场化配置土地资源促进城乡融合发展，同时使农民获得财产性权利。^[4~7]差异在于农地改革更多指向农业产业发展壮大，宅基地改革更多指向乡村振兴发展。^[8]显然，学术界并未以统一的维度或标准来比较宅基地和农地制度改革的异同，致使研究结论过于分散。(2)对改革内容的比较缺乏对三种权利性质、权能和关系的深入分析，而这部分应构成产权制度改革的核心问题。有研究认为，从三权的权能属性来看，相同点在于集体所有权作为原权利派生出了具有封闭的身份性和社会保障性的承包权或资格权，以及具有开放性的经营权或使用权，^[9]宅基地和农地制度改革的立法导向均在于经营权或使用权的物权化、对价化和去身份化；^[10]不同点在于两种所有权的强度、承包权与资格权的法定期限、经营权与使用权的处分权能的差异，^[11]然而并未厘清宅基地和农地两种“三权”的本质差异。此外，从改革风险看，现有研究较多探讨了农地制度改革的风险，包括过度资本化下的粮食安全风险和农民失地风险，^[12,13]宅基地制度改革的风险则主要在于农民集体利益受损的风险和农民住房权利无法保障的风险，^[14,15]这些研究大多集中于对农地或宅基地风险的单独分析，并未进行对比研究且存在一定的片面性。

因此，本文将主要从以下三个方面系统比较宅基地与农地制度改革的差异：(1)在城乡土地资源结构性供需失衡背景下，以公平、效率为衡量标准比较宅基地和农地改革目标；(2)以两种“三权”的性质和关系为基础比较宅基地和农地改革的内容，核心在于农地经营权和宅基地使用权的权能安排及其价值实现程度的差异；(3)以政策实施可能面临的多元风险比较宅基地和农地制度改革的风险。本文旨在回答农村宅基地制度改革是否可以参照农地制度改革，以及应该如何深化宅基地制度改革的问题，从而为完善农村宅基地“三权分置”改革的政策与机制提供科学依据。

二、宅基地与农地“三权分置”改革目标比较

1. 城乡土地资源结构性供需失衡背景下两种改革需解决的问题

宅基地与农地制度改革都离不开城乡土地资源结构性供需失衡的宏观背景。随着乡村振兴和新型城镇化进程加快，18亿亩红线不断逼近、城镇建设用地需求日益增长与农村土地资源低效利用之间的矛盾凸显，客观上要求重新配置国土空间并形成新格局。优化配置宅基地和农地恰恰是解决当前城乡土地结构性供需失衡的重要抓手，通过宅基地和农地制度改革实现国土资源结构性调整。其中，农地制度改革是通过规模化、集约化、现代化经营缓解农地资源日益稀缺的困境；宅基地制度改革则是通过对大量闲置宅基地的整理，通过复垦为耕地、转变为集体经营性建设用地、城乡建设用地“增减挂钩”等方式，节余出新的城乡土地资源。

然而，宅基地和农地改革实际针对的问题存在本质上的差异。依据新制度经济学的观点，由于资稀缺性和制度有限性，人们会不断提出对新制度的需求，以提高资源配置效率。^[16]农地制度改革针对的问题是如何提高农业生产效率进而提高农业竞争力，也即解决城乡居民食品消费日益增长、提高农业国际竞争力的现实需求与农业小规模生产低效率之间的矛盾。宅基地制度改革针对的问题是如何有效利用农村大量闲置和浪费的宅基地，从而为乡村振兴和新型城镇化建设腾出空间。

2. 土地功能演化视角下两种改革的政策目标

宅基地和农地改革政策目标的相同点是在效率维度上提高土地资源的使用价值，以及在公平维度上实现农民的财产性权利。从差异性看，在土地功能演化背景下，农地改革强调效率基础上的公平，而宅基地改革则强调公平基础上的效率，因此构成了具体目标的差异(见表1)。

表 1 宅基地和农地“三权分置”改革目标比较

	农地	宅基地
效率目标	通过整体调整实现规模化、集约化、现代化经营，提高农业生产效率、形成长期农业产业格局	通过边际调整有效利用农村闲置宅基地及农房，为城乡发展腾挪空间
公平目标	农民通过农地资源和资产属性实现财产权利，强化生产和生态功能，弱化社会保障功能	农民通过宅基地资产属性实现财产权利，强化生产、生活、文化多元功能，以社会保障功能为底线

土地功能(生产力)演化导致两种土地制度改革的产权配置(生产关系)差异。农地改革的目标是逐渐弱化社会保障功能，提高其生产功能及生态功能，而宅基地改革的目标是在发挥保障功能的基础上，提高其生产、生活和文化功能。首先，基于农地功能演化的动态视角，长久以来农地既是农民生产活动的对象也承载着农民家庭口粮田和收入风险分担的社会保障功能。随着城乡发展一体化战略实施，农业人口向城镇转移，农民兼业程度大幅提高，农地的社会保障功能逐渐弱化，同时亟需提高农业生产效率并形成具有国际竞争力的长期农业产业格局，此时农地的生产功能已然成为最重要的功能。此外，随着我国资源约束加剧，保护耕地资源、减少农业短期行为势在必行。一方面，是为了保护农业生产功能的可持续性；另一方面，是为了缓解生态环境压力。其次，基于宅基地功能演化的视角，随着乡村振兴战略的实施，农民日益增长的美好生活需要客观上要求宅基地从简单的生活、社会保障功能向多元化的生产、生活、文化功能转变。一方面，通过“空心村”“旧村”改造重新规划整理宅基地，完善农村基础设施建设和人居环境；另一方面，通过宅基地整理转换属性为集体建设用地，可以用于发展乡村产业。尽管一些试点拓展了宅基地使用权流转的范围和期限，但在优化土地利用空间上属于边际调整。

在上述土地功能演化背景下，从效率维度看，农地从“两权分离”改革为“三权分置”，目的在于所有权主体让渡经营权给新型农业经营主体，将农地经营权交予能够最大发挥农地生产力的生产者手中，从而逐渐实现农业规模化、集约化和现代化经营的长期农业产业格局。宅基地“三权分置”的目的在于通过所有权主体及其成员让渡部分使用权给外部主体，推动美丽乡村建设和乡村产业发展。然而，从产权配置对土地资源的调整范围看，宅基地通常只能是渐进式的边际调整，而农地则可以开展整体调整。当前农地经营权可通过市场流转打破不同农户承包地之间的空间界限，从而通过整体空间范围内的调整实现农业规模经营。反之，除了大范围征地、合村并居、移民搬迁等政府干预下对村庄整体实施的宅基地整理之外，宅基地改革主要针对闲置和低效利用的宅基地及房屋开展有偿退出、转让(本集体经济组织成员之内)、出租(本集体经济组织之外，不超过 20 年)和抵押等，因此在优化土地利用空间上属于边际调整。

从公平维度看，农地改革强调农地作为生产要素的资源属性及其经营权流转中的资产属性，同时逐渐弱化农地的社会保障属性。与此不同，宅基地制度改革尽管也通过宅基地的资产属性实现农民财产性权利，但其基本前提是“一户一宅”“户有所居”，也即通过有效利用解决农村宅基地利用的效率问题不应动摇保证农民基本居住权利公平的底线。

三、宅基地与农地“三权分置”改革内容比较

在“三权分置”改革之前，农地“所有权-承包经营权”和宅基地“所有权-使用权”产权结构均为“农民集体-农户”二元主体之间的权利关系，其矛盾集中于农户对土地所享有的处分、收益等权利受限，因此无论农地还是宅基地制度改革的核心内容都是通过完善用益物权权能来盘活“沉睡的资产”。然而，宅基地和农地制度改革一个最重要的差异在于农地权利体系是单独的一种土地制度，而宅基地权利体系则是“房地一体”，即对宅基地使用权的处分必然伴随农房使用权(或所有权)的处分，因此必须统筹分析宅基地和农房财产权利的实现问题。

1. 宅基地和农地两种所有权比较

从政策制定的根本要求出发，只有落实所有权，才能确保农村土地制度改革不触犯中央所要求的三条底线：土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损。根据《民法典》《土地管理法》和《农村土地承包法》，宅基地和农地的所有权主体均为农民集体，基于法的解释论，权利内容应当包括占有、使用、处分和收益的权利，是一种绝对的、排他的、完整的权利。然而，当前学术研究和地方政策实践对宅基地和农地改革中落实集体所有权的政策意蕴理解相对粗浅。^[17]

从相似性看，宅基地和农地改革均明确了以落实所有权为基础推进“三权分置”的政策方向，其内涵一是要求明确所有权主体，二是强调所有权对下级权利的统辖权能。法律规定宅基地和农地所有权人是“农民集体”，但由于土地归农民集体所有的公有制概念越来越模糊，现实中农村宅基地和农地所有权人主体界定不清、长期虚置，造成农民集体和农民权益屡屡受损。关于农村集体土地所有权行使的代理主体表述模糊，各地政策文件中的表述既有农村集体经济组织，又有村民委员会等。^[18]有学者认为，无论何种土地都应逐渐过渡为由村民委员会一元主体来代理农民集体。^[19]实际上，由于宅基地和农地功能属性不同，并不能直接确定为统一的一元主体。因此，亟需在厘清宅基地和农地所有权行使的代理主体的基础上明确其权能安排。

从差异性看，宅基地和农地改革在所有权主体和权能上均存在差异。农地制度改革，首先应当明确以农村集体经济组织为行使所有权的代理人。农民集体是由农村集体经济组织内的成员组成的，且农地具有资源属性，现实中农村集体经济组织代理行使农民集体资源和资产管理权利，因此应作为行使农地所有权的代理人。其次，农地所有权权能完善的重点在于处分权，农村集体经济组织应当拥有在二轮承包到期后调整土地的权利，从而解决目前广泛存疑的迁出和新增人口的承包地调整问题。^[20]再次，现行《土地管理法》规定农业农村主管部门负责监督农地利用行为，从激励的角度，应以农民集体经济组织为主监督土地利用行为，确保三条政策底线不被触犯。与此不同的是，宅基地制度改革，首先应明确以村民委员会为行使所有权的代理人。当前宅基地审批权限已经下沉至乡（镇）人民政府，而在管理权限上，尽管法律规定“县级以上政府农业农村主管部门”负责对宅基地利用行为进行监督，但农业农村主管部门难以对农村土地利用情况进行实时有效的动态监督。实际上，农村宅基地具有准公共物品的属性，对宅基地的管理应属村庄公共事务治理的范畴，因此应以村民委员会代理行使宅基地所有权。其次，必须重点厘清宅基地所有权与农房所有权关系，农民集体享有宅基地所有权，但并不享有其地上农房的所有权；农户虽然对宅基地上的农房享有所有权，但是对于其宅基地只享有从所有权派生出的用益物权，这就决定了农民集体所享有的宅基地所有权权能仅仅包含对宅基地本身的权利。宅基地所有权权能主要体现在对宅基地的初次分配，以及监督和规范农户宅基地利用行为的权利。如，浙江义乌允许对分配取得的宅基地实行有偿调剂、有偿选位，对非集体经济组织成员通过合法方式占有和使用宅基地收取有偿使用费；湖北宜城对“一户多宅”、超标准占用宅基地采取有偿使用制度等。通过上述政策和机制设计，使所有权对资格权和使用权的统辖权能得以实现，确保农民权益公平和宅基地有效利用。

2. 宅基地资格权与农地承包权比较

宅基地资格权和农地承包权都是从保障农民权益、维护农村社会稳定的政策目标出发所设置的权利。但两项权利均没有在现行法律法规中明确其权利性质，因此是学术界争论的焦点。

从相似性看，农地承包权与宅基地资格权的取得都要求具有农村集体经济组织成员身份，因此都具有成员权属性。成员权的权能体现为农民享有共益权和自益权，^[21, 22]即农民既享有参与集体事务的决策权，也享有获得承包地和宅基地的权利。

从差异性看，农地承包权具有物权属性，是一种财产性权利；而宅基地资格权并不是一种物权，不具有财产权性质。具体而言，土地承包权是一种兼具成员权属性的用益物权，作为所有权的派生权利，包括占有、使用、收益以及处分土地经营权的权利。相对地，宅基地资格权则不具有用益物权属性，仅仅是一种成员权。从权益保障方式来看，尽管宅基地的无偿分配遵循“一户一宅”原则，但现行制度规定对人均土地少、不能保障“一户一宅”的地区，允许县级人民政府在尊重农民意愿的基础上，通过建设新型农村社区、农民公寓和新型住宅小区保障“户有所居”。因此，宅基地资格权不是一种财产性权利，其本质是为了稳固“户有所居”的政策要求、保障农民基本居住权利而设定的一种成员权。

3. 宅基地使用权与农地经营权比较

宅基地使用权和农地经营权的改革方向都是完善用益物权权能中的处分权和收益权，也是两种“三权分置”改革的核心所在。用益物权权能的完善并不要求用益物权人对土地的完整权利，而注重对土地财产价值形态的支配和收益，^[23,24]从而最大限度地提高土地的利用效率。农地制度改革在实践中已经开展了农地出租(转包)、入股、抵押、信托等多种流转方式，赋予了农地经营权以相对完整和排他的用益物权权能。而宅基地使用权则面临着如何实现处分和收益权能的困境，当前宅基地使用权面临着严重的“供需错配”，因而各地并未形成自发流转市场。

从相似性看，首先，两项权利的属性均为用益物权，权能内容应当包括对集体土地的占有、使用、收益和对该项权利本身的处分权，是相对完整的财产性权利。^[25]其次，宅基地改革参照农地改革的经验，存在向集体成员之外流转的倾向，当前法律允许农地经营权流转至农村集体经济组织成员以外的农业经营主体，而部分试点地区也进行了宅基地使用权向农村集体经济组织成员之外流转的尝试。

从差异性看，农地能够通过经营权交易有效匹配市场供需两侧。农地可以通过多种方式流转给专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业等新型农业经营主体，同时不应违背“农地农用”的政策底线，即农地使用权权利形态经济价值的实现应基于土地实物形态的使用价值。在此基础上，农地通过抵押、入股等方式还能够解决新型农业经营主体在规模化经营中的融资需求。农地抵押的一种方式承包户直接以经营权抵押融资，该项经营权是一种担保物权；一种是以转包、出租等租赁形式流转的经营权为抵押，在已付租金期限内具有担保权能；还可以是入股方式取得的农地经营权，理论上在非债权化(承诺固定租金)的前提下也应具有担保权能。可见，农地经营权的处分和收益权能已经较为完善。^[26]

相对地，各地实践中出现的农村宅基地隐形流转、退地纠纷恰恰反映出了宅基地使用权市场的“供需错配”问题，宅基地使用权作为一种用益物权的处分和收益权能难以显化，因而也难以实现其经济价值。在少数发达地区的城市郊区，农村宅基地因城市住房压力剧增而具有较高的稀缺性，因此可以天然地形成宅基地及房屋使用权交易市场。相对地，大多数传统农区尽管有大量闲置的宅基地和农房，却难以与乡村振兴发展中的用地需求有效衔接。

因此，宅基地及房屋使用权价值的实现有赖于在“三权分置”框架下通过一定的政策设计完善宅基地使用权的处分和收益权能。实践中，试点地区通过不同的政策设计赋予了宅基地和农房使用权以排他性和可交易性，如四川泸县的有偿退出制度、浙江义乌允许跨集体经济组织转让(不超过70年)、安徽金寨允许宅基地使用权抵押等，这些尝试通过拓展宅基地使用权的交易半径和期限，从而调节一定区域内的闲置宅基地市场供求，显化了宅基地使用权的经济价值，盘活了农村大量闲置的宅基地，解决了乡村产业发展、美丽乡村建设等用地需求。

4. 宅基地和农地两种“三权”性质和关系比较

宅基地和农地“三权”性质和关系的比较详见表2。

表2 两种“三权”性质和关系的差异

	农地	宅基地
本质差异	单独的土地权利体系	“房地一体”权利体系
两种所有权	农村集体经济组织为行权代理人，重点应完善处分权：二轮承包到期调整承包地的权利	村民委员会为行权代理人，重点应完善处分权：初次分配和监督约束宅基地利用的权利

承包权 与资格 权	兼具成员权属性的用益物权	成员权
经营权 与使用 权	次级用益物权，权能较为完善	用益物权，重点应完善处分权和收益权
权利关 系	关系：所有权-兼具成员权属性的用益物权-次级用益物 权，承包权、经营权权能受所有权的统辖程度较强	关系：所有权-成员权-用益物权，资格权、使用权权能受所 有权的统辖程度较弱，使用权对房屋产权的依赖程度较强

从上述三种对应权利关系的比较分析可知，农地权利体系可以借鉴德国民法允许在地上权之上设置“次地上权”的做法，^[27]农地“所有权-承包权-经营权”的对应关系为“所有权-兼具成员权属性的用益物权-次级用益物权”，三种权利均属于物权。与之不同的是，宅基地的“所有权-资格权-使用权”的对应关系应解释为“所有权-成员权-用益物权”，其中资格权并非物权。

在宅基地和农地的“三权”关系中，均以所有权作为上位权利派生出了具有身份性的承包权或资格权，以及具有排他性和可交易性的经营权或使用权。在农地和宅基地“三权”的权能设定上，都应当遵循传统民法中所有权和用益物权相互制衡的关系。^[28]即用益物权人对土地使用价值的支配优先于所有权人。同时，所有权对用益物权的行使形成一定限制，如所有权人应当监督用益物权人不得损害所有权人利益等。

但是，从权利关系上看，农地承包权和经营权权能的发挥受到所有权的统辖程度较强，如二次承包到期后农民集体有权调整承包地、承包地利用不得违背农地农用原则等。宅基地资格权和使用权权能的发挥受到所有权的限制较小，农民集体无权支配或调整已分配宅基地的合法使用；而宅基地使用权受到房屋私有产权的影响较大，对宅基地使用权的支配必须依附于地上房屋产权。可见，两种土地用益物权的发挥受到所有权的限制程度存在本质区别。

四、宅基地与农地“三权分置”改革风险比较

从相似性看，宅基地和农地改革均可能造成农村集体经济组织以外的主体过分攫取改革红利，而使农民集体和农民利益受损。一方面，宅基地和农地改革均赋予所有权之下的派生权利以相对完整的用益物权权能，可能造成所有权权能弱化，导致农民集体利益受损；^[29]另一方面，宅基地和农地改革均可能存在片面追求改革进度而导致农民利益受损的风险，危及乡村治理秩序和社会稳定。

从差异性看，宅基地和农地改革带来的政策风险不尽相同，农地制度改革风险主要为粮食安全风险、农民失地风险、农村集体经济组织的代理风险；而宅基地制度改革风险主要为建设用地过度扩张无法控制的风险、农民住房权利无法保障的社会风险、村民委员会的代理风险、公权力过度干预的风险。宅基地和农地“三权分置”改革风险的比较详见表3。

表3 宅基地和农地“三权分置”改革风险的差异

	农地	宅基地
宏观战略层面	粮食安全风险	建设用地过度扩张无法控制的风险
微观农户层面	农民失地风险	农民住房权利无法保障的社会风险

管理制度层面	农村集体经济组织的代理风险	村民委员会的代理风险
政府与市场边界层面	——	公权力过度干预的风险

农地制度改革的风险，首先在于农地过度资本化引发粮食安全风险。农地资源稀缺性日益加剧导致农地租金快速上涨，甚至超出了农地农用所能承载的合理限度，出现了农地“非农化”“非粮化”利用的现象。^[30]其次，农民失地的社会风险。随着土地稀缺性加剧，土地投资性需求甚至是投机性需求旺盛，投资者为“卖”而“买”，盲目投资现象严重。一旦农地价值“泡沫”破裂，这些“跑马圈地”的企业无法偿还银行债务，农地经营权将面临被处分或由银行代管的局面，迫使农民陷入失地困境。再次，农村集体经济组织的代理风险。农村集体经济组织作为农地所有权的代理人，应充分代表农民集体共同利益，防范少数人操控农村集体经济组织决策权、损害农民集体利益的行为。

为此，一是应通过规范土地经营权交易市场来引导农村土地合理资本化，关键是加强对农地“非农化”利用的监督机制与处罚机制，严格防止农村土地过度资本化。二是应建立农地使用过程中的动态监督预警机制，防范农民“失地”风险。三是应完善农村集体经济组织的决策机制，切实维护农民集体利益。

宅基地制度改革的风险，首先在于建设用地过度扩张无法控制的风险。宅基地既可以作为集体建设用地，又可以通过城乡建设用地“增减挂钩”置换为城市建设用地。一方面，随着城市土地稀缺性的日益增强，城市边缘地区农村宅基地存在着强烈的入市倾向，通过上级政府增减挂钩的方式，乡镇、村集体为了攫取超额收益存在违法违规建房的倾向，如各地屡禁不止的小产权房；另一方面，一些地方政府片面追求土地级差收益，大量将农村宅基地置换为城市建设用地指标，严重掠夺农村土地资源，造成建设用地过度扩张的风险。其次，农民住房权利无法保障的社会风险。尽管政策规定“户有所居”适用于人均土地少、不能保障“一户一宅”的地区，但现实中一些地方在政策实施中采取激进的“一刀切”式做法，在尚未建成新房之前即要求农民搬迁、“上楼”。再次，村民委员会的代理风险。村民委员会作为农民集体所有权行使的代理人，应防范少数人操控决策、损害农民集体利益的风险。最后，公权力过度干预的风险。尽管县乡政府负责管理宅基地整体规划，但政府干预应以市场需求为导向，防止设租寻租、过度干预宅基地流转的现象。

为了防范上述风险，需要县乡政府、村民委员会采取监督约束措施，规范宅基地流转和利用行为。一是应统筹城乡土地利用规划，避免建设用地过度扩张造成无法控制的局面。应发挥政府在土地利用规划中的调节作用，平衡城乡建设用地指标。二是应调整好权利与利益，构建利益协调机制，切实保障农民权利平等、分配合理和司法公正。^[31]三是设立完备的村民委员会决策机制。四是应优化政府管治与市场配置协同运作，厘清县乡政府、村民委员会在调节宅基地流转市场失灵中的权责边界。

五、结论及政策建议

宅基地与农地两种“三权分置”改革是在乡村振兴战略背景下深化农村土地制度改革的重要方面。两种改革所涉及的权利主体和权利性质具有相似性，因此宅基地制度改革可以大致参照农地制度改革的框架。但是，宅基地与农地“三权分置”改革在目标、内容、风险等方面存在实质性的差异，因而各地在宅基地制度改革实践中不能简单参照农地改革已有的经验。首先，宅基地“三权分置”改革的目标是追求公平基础上的效率，即在保障农民基本住房权利的基础上推动农村闲置宅基地及农房的有效利用，且宅基地改革只能是渐进式的边际调整而非整体调整。其次，宅基地所有权、资格权、使用权的关系为“所有权-成员权-用益物权”，应明确宅基地所有权行使的代理主体并显化所有权对资格权和使用权的统辖权能，完善使用权的处分和收益权能并建立相应的政策机制。再次，在注重改革红利的同时，还应重点防控宅基地制度改革进程中建设用地过度扩张无法控制的风险、农民住房权利无法保障的社会风险、村民委员会的代理风险、公权力过度干预的风险，以降低政策实施的负外部性，提高改革成效。

根据以上研究结论，笔者提出如下政策建议：第一，宅基地制度改革不应触犯“一户一宅、户有所居”的政策底线。第二，显化宅基地所有权主体对宅基地的初次分配权和对宅基地利用行为的监督约束权，如可参照试点经验对分配取得的宅基地实行有偿调剂、有偿选位，对超标准占用宅基地收取有偿使用费等，从而落实农民集体所有权权益。第三，探索放活宅基地使用权的多种政策安排，如试点地区开展的有偿退出制度、允许宅基地使用权跨集体经济组织转让、允许宅基地和农房使用权抵押等，通过拓展交易半径和期限缓解了宅基地使用权“供需错配”的突出矛盾。第四，县乡政府、村民委员会应加强城乡土地利用的统筹规划，明确政府干预与市场配置资源的边界，在积极推动建立宅基地使用权流转市场的同时防止改革异化。如，成都乡村民宿发展中的“联建”模式、浙江义乌“百村电商”工程带动宅基地及农房使用权出租等，实现了农户、村集体、政府和企业多主体共同参与整理闲置宅基地及农房的可借鉴经验。在上述框架内，通过盘活农村大量闲置的宅基地及农房，促进农村土地资源优化配置和节约集约利用，从而助力乡村振兴发展。

参考文献：

- [1]魏后凯，刘同山.农村宅基地退出的政策演变、模式比较及制度安排[J].东岳论丛，2016，(09):15-23.
- [2]韩文龙，谢璐.宅基地“三权分置”的权能困境与实现[J].农业经济问题，2018，(05):60-69.
- [3]刘双良，秦玉莹.宅基地“三权分置”政策的议程设置与推进路径——基于多源流理论模型视角的分析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版)，2019，(01):60-68.
- [4]张晓山.实施乡村振兴战略的几个抓手[J].人民论坛，2017，(33):72-74.
- [5]郑风田.让宅基地“三权分置”改革成为乡村振兴新抓手[J].人民论坛，2018，(10):75-77.
- [6]宋洪远.大国根基——中国农村改革40年[M].广州：广东经济出版社，2018.39-41.
- [7]李江涛，熊柴，蔡继明.开启城乡土地产权同权化和资源配置市场化改革新里程[J].管理世界，2020，(06):93-105,247.
- [8][9][11]钱龙，高强，陈会广.论宅基地“三权分置”的权属特征及目标指向——兼与承包地“三权分置”比较[J].农村经济，2020，(01):24-31.
- [10][19]黄健雄，郭泽喆.“三权分置”改革回顾、研究综述及立法展望——以农村集体土地权利体系的分层解构为视角[J].农业经济问题，2020，(05):39-54.
- [12][30]全世文，胡历芳，曾寅初，等.论中国农村土地的过度资本化[J].中国农村经济，2018，(07):2-18.
- [13]陈锡文，罗丹，张征.中国农村改革40年[M].北京：人民出版社，2018.528-529.
- [14][29]于水，王亚星，杜焱强.农村空心化下宅基地三权分置的功能作用、潜在风险与制度建构[J].经济体制改革，2020，(02):80-87.
- [15][31]严金明，陈昊，夏方舟.深化农村“三块地”改革：问题、要义和取向[J].改革，2018，(05):48-55.
- [16]North,D.C.Institutions,Institutional Change and Economic Performance[M].Cambridge:Cambridge University

Press, 1990. 95-96, 101.

[17][20][22]陈小君. 土地改革之“三权分置”入法及其实现障碍的解除——评《农村土地承包法修正案》[J]. 学术月刊, 2019, (01):87-95, 104.

[18]姜红利, 宋宗宇. 集体土地所有权归属主体的实践样态与规范解释[J]. 中国农村观察, 2017, (06):2-13.

[21]高飞. 集体土地所有权主体制度研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2017. 255-256.

[23][28]蔡立东, 姜楠. 农地三权分置的法实现[J]. 中国社会科学, 2017, (05):102-122, 207.

[24]孙宪忠. 推进我国农村土地权利制度改革若干问题的思考[J]. 比较法研究, 2018, (01):171-179.

[25]高圣平. 农村土地承包法修改后的承包地法权配置[J]. 法学研究, 2019, (05):44-62.

[26]胡历芳. 中国农村土地资本化中“三权”的权能及边界[J]. 农村经济, 2020, (05):18-26.

[27][德]鲍尔, 施蒂尔纳著, 张双根译. 德国物权法(上册)[M]. 北京: 法律出版社, 2004. 652.

注释:

1 2014年12月, 中央全面深化改革领导小组和中央政治局常委会审议通过《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》。2015年2月, 十二届全国人大常委会审议通过《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》。

2 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/npc/c12491/201812/3821c5a89c4a4a9d8cd10e8e2653bdde.shtml>。