

宅基地制度改革创新动力：困局与突围

——基于对两轮试点调研的分析

陈卫华 吕萍¹

【摘要】宅基地制度改革将为乡村振兴提供土地等要素保障。基于对两轮宅改部分试点的调研，运用制度变迁理论和比较分析，依据本轮改革进展分类型（开拓进取型、茫然摸索型、持续深化型）考察创新动力，为试点重估宅改预期收益，找寻改革动力。分析表明，与属于诱致性制度变迁的开拓进取型试点形成鲜明对比，属于强制性制度变迁的茫然摸索型试点自身产业用地需求不足造成宅改预期收益偏低，导致创新动力不足。后者应借鉴持续深化型试点经验，着眼长远、主动而为，向乡村振兴要宅改红利。试点应从聚力县域产业发展、灵活探索“三权分置”、强调规划引领、拓展宅基地使用功能、搭建要素交易平台等方面，积极推进改革。

【关键词】宅基地制度改革 制度变迁理论 乡村振兴 创新动力

【中图分类号】F301.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-7470（2022）-05-0030（10）

习近平总书记强调，改革是乡村振兴的重要法宝。深化农村改革的主线是处理好农民与土地的关系。^[1]包括农村宅基地制度改革、农村土地征收、集体经营性建设用地入市改革在内的农村土地制度改革，有利于激活农村资源要素，推动城乡要素自由流动、平等交换，为乡村振兴提供土地等各类要素保障。^[2]2015年2月至2018年12月进行的农村土地“三项改革”试点对宅基地制度改革进行了首轮探索。然而，由于“试点范围比较窄，试点时间比较短，尚未形成可复制、可推广的制度经验”，^[3]国务院建议在实践中进一步探索宅基地“三权分置”问题。2019年和2020年的中央一号文件均提出要进一步深化农村宅基地制度改革试点。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》。2020年9月，中央农办、农业农村部召开深化农村宅基地制度改革试点电视电话会议，新一轮农村宅基地制度改革试点在104个县（市、区）和3个地级市启动。新一轮宅改试点范围更广、内容更全、任务更细、程度更深，为保障试点效果，有必要密切关注改革进展，评估改革效果，及时发现问题，有针对性地提出建议。

自2015年始，宅基地制度改革的相关问题逐渐成为研究热点，学者分别从土地管理、法学、社会学、农村住房和试点经验等视角进行了探讨。其中，基于试点经验的研究主要基于上一轮农村土地“三项改革”试点。陈卫华等从统筹改革角度提炼了长垣试点的制度性成果、改革经验。^[4]吕萍等以江西省余江县农村宅基地制度改革试点为例，分析了政府对宗族性农村社会的政策动员机理。^[5]陆铭等在调研山西省吕梁市具有代表性的村庄的基础上，提出应根据自然资源禀赋和产业发展情况，实施差异化的盘活宅基地的政策。^[6]冯淑怡等通过梳理现行宅基地制度改革创新的实践经验，重点探讨了城乡经济循环下我国农村宅基地制度改革的总体思路。^[7]梁发超等以福建省晋江市为例分析了晋江市农村宅基地有偿退出模式，比较了三种模式之间的差异。^[8]吴宇哲等通过对浙江义乌、贵州湄潭和广西北流的案例分析，认为深化宅基地制度改革的方向是城乡住宅用地具有平等的财产权能，

作者简介：陈卫华 副教授 河南财经政法大学工程管理与房地产学院 河南郑州 450046

吕萍 教授 博士生导师 中国人民大学公共管理学院 北京市 100872

基金项目：本文系国家自然科学基金项目“城镇化演进中的城乡住房融合研究：机理剖析、分析框架与现实路径”（编号：71673285）、河南省高等学校青年骨干教师培养计划项目“新文科背景下房地产专业法律平台课程教学范式创新研究”（编号：2021GGJS068）、国家社会科学基金项目“土地要素市场化配置对城乡融合发展的影响机制研究”（编号：21BJY135）的阶段性研究成果。

²①2018年12月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上《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》。

协同推进新型城镇化和乡村振兴。^[8]余永和等考察了江西余江的“一户一宅”改革探索和遗留问题，建议在“三权分置”框架下完善“一户一宅”的长效机制。^[9]现有研究总结了试点改革成功经验，分析了存在的问题，对继续深化宅基地制度改革有重要参考价值。然而，就目前文献检索情况来看，国内专门针对新一轮宅基地制度改革试点的研究还十分鲜见，可能和试点启动时间较晚有关。

为了深入研究我国农村宅基地和住房制度改革，由吕萍教授负责的中国人民大学住房发展研究中心研究团队，在对上一轮农村土地“三项改革”试点进行调查研究的基础上，继续跟踪新一轮农村宅基地制度改革试点，目前正在观察河北、江西、浙江、河南和贵州等省部分试点的进展。试点选择主要考虑了对不同经济发展水平地区的代表性。本文将基于该团队对上一轮和对本轮改革自启动至2021年7月的调研资料，评估新一轮宅改的进展情况和出现的问题，重点考察部分试点的创新动力。首先根据试点对改革的认知情况和改革进展将已调研试点分为三种类型，然后基于制度变迁理论，运用比较分析和历史分析方法，考察不同类型试点改革需求及创新动力的差异，最后在乡村振兴战略背景下重估宅改预期收益，以探寻宅改试点动力不足的突围之策。

一、宅改困局：动力不足

就宅基地制度改革的总体情况来看，调研地区的改革至少存在以下几个特点：

1. 整体进度较为缓慢

自2020年9月新一轮宅基地“三权分置”改革启动，至2021年7月已过10个月，按2年改革期计算已过近半，按3年改革期计算已过近三分之一，而受访试点还处于改革文件论证阶段。进展最快的试点虽已经过多轮论证，却也还未正式出台改革文件，进展稍慢的试点还正在陆续起草改革文件。造成此局面的一个客观原因是受到“新冠疫情”影响，当然也受到地方各级党政领导“换届”的部分影响。

2. 改革认识存在区域差异

受访试点经济发展水平和区位明显不同，乡村发展遇到的问题各异，对宅改的认识也各不相同。各试点对宅改认识分化为三种类型（见图1）：

一是开拓进取型。主要是那些乡村发展较好，或者城乡差距较小的地区，如浙江的一些试点。这些试点本身就是宅基地“三权分置”的发源地，对改革目的和改革任务吃的透、认识深、考虑全。更重要的是，这些试点从早期探索中享受过改革红利，明白改革要害，能抓住关键点。

二是持续深化型。主要是那些在上一轮农村土地“三项改革”中积极探索宅基地改革的地区，如江西余江、贵州湄潭和河南长垣。该类型面临的主要问题是协调两轮宅改中存在的政策差异，如何做好两轮改革的衔接。由于上一轮宅改只是初步探索，缺少较为明确的顶层设计，走在前列的试点根据自己的理解进行了一些摸索，而本轮宅改设定了更加明确的方向和措施，结果与前期的有些做法不完全一致。这是该类型试点首当其冲要解决的问题。

三是茫然摸索型。主要是那些在本轮改革中首次被列入试点的地区，如河南、河北的一些试点。该类型试点对本轮宅基地“三权分置”改革大多是首次接触，尽管经过了多次培训和研讨，然而对宅改这个新事物的认识还需要一个过程。有些试点还没有完全把握改革目的和改革任务，还没有深刻认识到改革对促进当地乡村振兴的重要意义。

试点类型的具体划分（见表1）。有明确类型划分的试点均经过了课题组实地调研，而尚未经过调研的试点，暂时归为未知

型。类型划分结果根据调研掌握的一手资料综合分析判断得出。

3. 不少试点改革动力不足

以上三种类型的试点中，就河南河北两省目前已经调研过的试点（6个）而言，茫然摸索型数量（占4个）最多，约占三分之二。该类试点改革动力明显不足，依然处于“要我改”而非“我要改”的状态，甚至存在“上级让怎么干，我就怎么干”的等待观望态度。这也是宅改整体进度较慢的主要原因之一。这类试点似乎还没深刻理解宅基地“三权分置”的必要性，尤其是对宅改究竟能为当地乡村发展带来哪些机遇，依然比较困惑。这和当地目前经济社会发展中农村人地矛盾问题还不十分突出，宅改非源于发展中迫切需要解决的问题，有莫大关系。所以，当地经济社会发展的低水平均衡状态，客观上导致对改革的需求似乎不是那么迫切。

表1 部分试点地区产业结构及产业用地规模

	第一产业比重 (%)	第二产业比重 (%)	第三产业比重 (%)	第二三产业用地出让面积 (公顷)	城乡建设用地面积 (公顷)	土地出让规模占比 (%)	试点类型
浙江德清	4.6	56.1	39.3	385.89	10514	3.67	开拓进取型
浙江义乌	1.6	28.4	70	309.48	17733	1.75	开拓进取型
贵州湄潭	30	22.2	47.8	70.55	6324	1.12	开拓进取型
河北峰峰	3.1	55.9	41	54.84	4193.02	1.31	茫然摸索型
河北信都	14.2	37.4	48.4	45.36	24955.98	0.18	茫然摸索型
河北平泉	25.3	48	26.7	37.6	10784.12	0.35	茫然摸索型
河南巩义	1.5	58.1	40.4	102.31	19679.38	0.52	茫然摸索型
河北定州	23.5	35	41.5	549.03	20193	2.72	持续深化型
河南长垣	10.61	53.38	36.01	245.74	18754.15	1.31	持续深化型
江西余江	7.6	50.6	41.8	166	5372.96	3.09	持续深化型
河南孟津	7.5	58.7	33.8	193.43	12755.14	1.52	未知型
河南宝丰	6.7	50	43.3	140.82	8671.3	1.62	未知型
河南新县	19.2	39.5	41.3	20.9	6831.52	0.31	未知型

数据来源：1. 三次产业结构数据来自各县、区、市的《2020年国民经济和社会发展统计公报》；2. 受数据可得性所限，河南孟津和河南长垣为2019年的产业结构数据，其余为2020年数据；3. 第二三产业用地出让面积数据来自中国土地市场网和各省公共资源交易中心；4. 城乡建设用地面积数据来自各试点的《土地利用总体规划》。

新一轮宅基地制度改革的初衷就是要给试点充分授权，发挥试点地区探索甚至试错的主动性，八仙过海、百花齐放，进而从中找出有效的可复制的制度创新。如果试点积极性不高、不能主动创新，就会造成改革探索的同质性，将难以发挥试点效用。因此，有必要从理论上探寻造成此轮改革动力不足的根源，并结合乡村振兴战略，为后半程的改革寻找突围之策。

二、困局之探：两种制度变迁

制度变迁既可能是诱致性的，也可能是强制性的。^[10]诱致性制度变迁是自下而上的，变革动力来自内部，强制性制度变迁则是自上而下的，变革动力来自政府命令。制度变迁理论有助于理解以上三种宅改类型的形成机理。

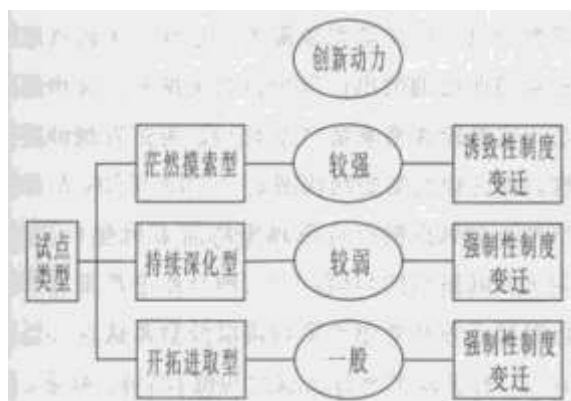


图 1 两种制度变迁视角下的宅基地制度改革创新动力

1. 开拓进取型试点的内生改革动力源自制度不均衡产生的获利机会

诱致性制度变迁是个体或群体为响应制度不均衡产生的获利机会而进行的自发性变迁。^[11]以浙江义乌、德清等为代表的开拓进取型试点的早期探索就具有自发组织的特征，改革动力具有内生性。^[12]

首先，改革开放引致制度不均衡。十一届三中全会以后，随着家庭联产承包责任制的推行和城乡人口流动的逐步放松，中国农村劳动力、土地和信贷市场重新出现。扩大开放使得浙江和江苏等沿海地区较早地与其他经济体接触增多，制度选择集合随之发生改变，原有农村土地制度与经济发展需求之间的矛盾逐渐显现。

其次，制度不均衡产生获利机会，为获得获利机会而探索新的制度安排。以浙江德清为例，1985 年，德清县洛舍镇在租借的农舍，创办了第一家钢琴厂（镇办企业）。从始于 2007 年的“洋家乐”，到后来“农家乐”等民宿旅游产业，均是租赁乡村农房。^[13]虽然原《土地管理法》并未明确禁止宅基地出租，但也未鼓励，而宅基地和农房出租在实际中还不普遍。在此制度环境中，德清如果不是勇于探索通过宅基地出租实现宅基地流转，也许就不会有今天钢琴和民宿旅游等当地主导产业的发展。正是由于个别创新者权衡了预期收益和费用，才有了突破原制度的自发行动。^[14]可见，开拓进取型试点的改革动力完全来自为获得改革红利的内在需求，这也是其在后续宅基地改革中发挥先锋作用的原因之一。本轮的宅基地“三权分置”改革就是肇始于浙江义乌。

2. 茫然摸索型试点对新制度预期收益偏低导致改革需求不足

茫然摸索型试点县域经济发展不足制约了产业用地需求，进而制约了退出宅基地要素的经济价值发挥，导致地方政府的预期收益偏低，最终造成对宅基地制度改革的内生需求不足。

本轮宅基地制度改革试点是由中央政府统一部署的，对于先前未进行过改革的大多数试点来讲属于强制性制度变迁。党中央认识到了乡村振兴和城乡融合发展对于基本实现现代化的重要性，站在破除城乡要素双向自由流动的高度，部署包括宅基地制度改革在内的各项农村土地制度改革。因此，从全局和长远看，此项改革的预期收益显然要高于可能要付出的改革费用。中央政府指明宅基地制度改革的方向并进行顶层设计后，地方政府将扮演具体制度安排的创新者，而创新者的预期收益和费用将决

定创新是否发生。^[15]随着试点任务下达，地方政府成为落实的责任主体，其态度极为关键。然而，地方政府的预期收益偏低导致其对宅基地制度改革的内生需求不足。

从调研情况看，“闲置宅基地退出后能带来哪些收益”是困扰大多数茫然摸索型试点诸多问题中的共同问题之一。闲置宅基地退出后除了复垦或用于农村公共设施和公益事业外，其利用不外乎两种路径：路径一，再次分配给拥有宅基地资格权却未实现的农户用于居住；路径二，通过多种方式用于非居住用途。这里分别来探讨闲置宅基地退出后的预期收益。

(1) 通过多种方式用于非居住用途才能发挥退出宅基地要素经济价值。相比而言，路径一除了能保障“户有所居”和提升宅基地分配公平性，并不能产生直接经济效益，而路径二是有可能实现退出宅基地经济价值的重要路径。用于非居住用途又有多种方式可以选择，包括但不限于：方式一，复合用于居住兼经营，如农民用于经营超市或家庭作坊生产等；方式二，转换为集体经营建设用地调整入市；方式三，城乡建设用地增减挂钩节余指标出售。

(2) 用于非居住用途产生的预期收益主要依赖于当地产业用地需求。上述三种方式中，方式一、二主要取决于当地产业用地需求，方式三则主要取决于结余指标允许交易范围。就目前政策来看，城乡建设用地增减挂钩节余指标尚不允许跨省或省内流转，仅能在县域内交易，意味着方式三也主要取决于当地产业用地需求。综上，不论是哪种方式，宅基地退出形成的土地要素能否产生经济价值，关键取决于当地县域内的产业用地需求。此推断有以下事实支撑：2020年河南长垣的三次产业结构占比为10.6:53.38:36.01，以起重产业、防腐产业、卫材及医疗器械产业为支柱的第二产业比较发达，产业用地需求旺盛。在表1中，长垣市2020年二三产业出让土地规模占城乡建设用地规模的比重约为1.3%，在所列试点中属于产业用地需求规模较大的地区。建设用地指标在县域内的流转价格达到10万元/亩，个别产业用地需求较多的乡镇甚至不愿意出售结余指标，以留作将来自身发展需要。^[16]浙江德清和义乌也有类似情况。

(3) 茫然摸索型试点的县域经济发展不足制约了产业用地需求。茫然摸索型试点的县域经济产业结构基本以第一产业为主，第二、三产业占比较低，本地产业用地需求比较有限（见表1和图2）。由表1可知，从产业结构看，3个开拓进取型中的浙江德清和义乌的第二、三产业占比很高，只有贵州湄潭第一产业占比很高，这和该县以茶产业发达有关。相比而言，4个茫然摸索型中河北信都和平泉以第一产业为主，第二、三产业占比较低，而河北峰峰矿区和河南巩义的第二、三产业则占比较高，这主要是因为两者均属于资源型老工矿区。可见，如果不考虑一些特例，相对于开拓进取型，茫然摸索型试点的第二、三产业发展比较滞后。

由于缺少产业用地需求的直接数据，为了比较不同类型试点的产业用地需求，用2020年试点地区工业和商业用地的出让面积占当地城乡建设用地面积之比这个指标来表征（见表1）。为更直观地进行比较，将这些数据绘制成图2。由图2可知，茫然摸索型的4个试点的产业用地平均需求只有0.59%，远低于所有试点的均值1.5%。而开拓进取型和持续深化型试点的产业用地平均需求分别高达2.18%和2.37%，明显高于所有试点的均值1.5%。可见，相对而言，茫然摸索型试点的产业用地需求显然不足。

因此，对于产业用地需求不足的茫然摸索型试点，即使付出精力和代价将闲置宅基地退出，仅靠本地土地市场，也难以实现土地要素的价值。对此，调研中发现，江西余江上一轮宅改退出的约4000余亩宅基地尚未得到有效利用的事实，证明一些试点的上述担心并非杞人忧天。

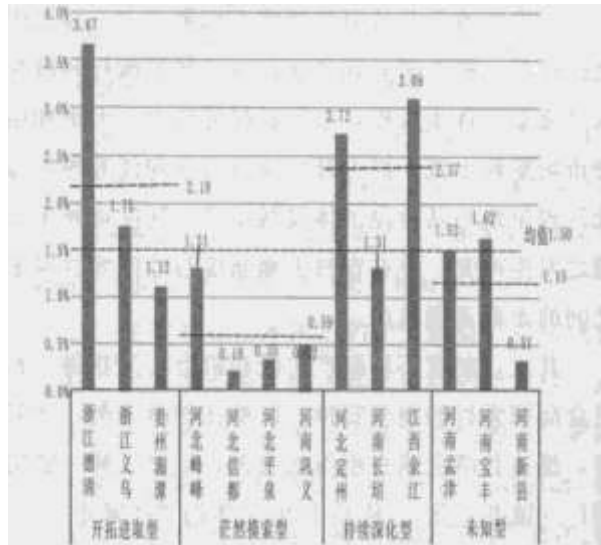


图2 不同类型试点地区2020年产业用地出让规模比较

注：图中数据来自表1。

3. 持续深化型试点面临前后两轮改革的不连续性

持续深化型试点也属于强制性制度变迁，然而由于在第一轮中能站在县域经济发展的全局主动而为，有一定的创新动力，但也面临着两轮改革的衔接问题。

首先，第二轮改革相对于前轮试点行动空间有所缩小。自上而下制度变迁不仅改革动因源自上级政府，改革内容也要服从上级的顶层设计。宅基地制度改革进行了两轮，第一轮改革属于农村土地“三项改革”的一部分，处于探索的初级阶段，上级的改革指引还不是十分具体，试点的行动空间也比较大。当前的第二轮改革是对第一轮改革的深化，改革目标聚焦于宅基地“三权分置”，并且在有偿使用、有偿退出和盘活利用等许多方面都有更为具体的指引，试点的行动空间有所缩小。

其次，试点行动空间的变化对不同试点产生的影响不同。前后两轮改革行动空间的变化，对于没有经历第一轮改革的茫然摸索型试点几乎没有影响，对于已经走在改革前列、思想解放程度高且实践效果较好的开拓进取型试点影响也不大，但对持续深化型试点影响明显。这主要是因为持续深化型试点的在第一轮的一些探索恰恰处于行动空间缩小的范围。以江西余江为例，对于以历史原因合法方式取得宅基地的非本集体组织成员，在缴纳有偿使用费后，第一轮中允许新建住房，第二轮中却不允许了。

最后，两轮改革的衔接关系到改革的公信力和公平性。站在改革的广大受众即农民的角度来看，同一情形，如果在短短不到三年的时间里，前后做法截然相反，那么这种朝令夕改，不仅损害改革的严肃性，也损害政府的公信力。同时，对于特定当事人个体而言，不同的做法产生的收益差别甚大，无疑破坏了社会公平。如果不能保持改革的连续性，导致政府公信力和改革公平性受损，结果很有可能引起改革受众的抵触情绪，令改革受阻。

三、困局之破：乡村振兴背景下宅改预期收益重估

在中央政府顶层设计下，试点地区地方政府成为本轮宅改具体制度安排的关键供给者。然而，试点地区当前经济发展的产业用地需求不足，宅改预期收益相对于改革费用偏低，导致创新动力不足。破解困局的关键，取决于地方政府能否站在乡村振兴的

战略高度，从更宏观、更长远视角重新评估宅改预期收益，认识到乡村振兴是宅改红利的主要源泉。

1. 乡村振兴为宅基地制度改革提供用武之地

宅基地制度改革，同承包地“三权”分置制度改革、集体产权制度改革、农村土地征收制度改革、集体经营性建设用地入市改革以及农业支持保护制度改革等一起，共同构成乡村振兴制度性供给。大力推进体制机制创新、强化乡村振兴制度性供给，出发点是要处理好农民与土地的关系、激活农村土地资源要素活力，进而为“三农”发展注入动力，实现乡村全面振兴。乡村全面振兴将“增进农民福祉，实现农业强、农村美、农民富，让改革发展成果更多更公平惠及广大农民”，^③显然为地方政府提供了宅改红利的实现机会。因此，宅改红利需要在乡村振兴中实现，试点地区不能仅为了完成上级的改革任务而“就宅改论宅改”，而应充分认识到宅改背后乡村振兴的潜在收益，从乡村振兴战略的高度重新评估宅基地制度改革所蕴含的巨大收益。

2. 宅基地制度改革为乡村振兴提供必要条件

乡村振兴既是一个发展目标和结果，也是一个发展过程，离不开一系列要素投入。而宅基地制度改革有利于推动人才、土地、资本等要素双向流动，为乡村振兴注入新动能。由于农村住房具有居住和资产双重属性，本轮宅基地“三权分置”改革，除了有盘活农村存量建设用地的作用外，也与人才和资本等要素有密切联系。一方面，适当设计宅基地资格权制度，有助于吸引人才和劳动力到乡村发展。以湄潭县龙凤村为例，为了留住外来劳动力，该村拟赋予符合条件的茶产业工人宅基地资格权。另一方面，适当设计宅基地抵押制度，有利于获得抵押融资，解决乡村产业振兴的资金问题。

3. 宅基地制度改革不是乡村振兴的充分条件

乡村振兴包括产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，是一项复杂的系统工程，需要多项举措统筹谋划、协调推进。人才、土地、资本等要素的投入为乡村振兴提供了必要条件，然而单靠任何一个单项政策突破是无法实现目标的。宅基地制度改革是农村土地制度改革的组成部分，农村土地制度改革又是乡村振兴制度性供给的组成部分，然而其涉及的主要还是土地要素。这里至少有两点启示，一是只靠宅改单枪匹马，是无法实现乡村振兴目标的，宅改红利也无法实现，要重视宅改的协同性、整体性，二是从宅改完成到乡村振兴也非一日之功，要充分认识到宅改潜在收益实现的长期性。

四、突围之策：主动而为助力乡村振兴

1. 宅改试点应放眼长远向乡村振兴要收益

一方面，试点地区应坚持全局观和长远观，重新衡量宅基地“三权分置”改革的预期收益和费用，主动找寻改革动力。坚持全局观，就是把宅基地制度改革放到乡村振兴战略的整体中去，认识到乡村全面振兴是宅改红利的所在，而不应仅看宅改本身所能产生的直接收益；坚持长远观，就是在一个更长时间跨度里计算改革潜在收益，而不应仅看眼前一时一地的得失。

另一方面，宅基地“三权分置”改革还应积极服务于乡村振兴战略大局。宅改的具体制度安排应把握好在“城乡融合发展体制机制和政策体系”中的合理定位，做好与新一轮农村改革的衔接，尤其是与农村土地系列改革（包括承包地“三权”分置制度改革、集体产权制度改革、农村土地征收制度改革、集体经营性建设用地入市改革）的密切配合。

2. 聚力县域产业发展创造土地要素内生需求

试点地区需认识到宅改创造的是土地要素供给而非需求，应通过大力发展县域产业经济，创造土地要素内生需求来消化宅

^③①2018年9月中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》。

改激活的农村建设用地要素，而不能过多依赖土地要素外部需求。

本轮宅改通过“三权分置”、有偿使用、自愿退出和闲置盘活等措施，将产生一定量的建设用地要素供给，如果没有足够的土地要素需求，盘活的土地要素将找不到用武之地，难以发挥要素作用。从试点地区角度看，建设用地要素需求不外乎外部需求和内生需求。外部需求就是“城乡建设用地增减挂钩节余指标出售”产生的需求，由于目前仅允许在县域内交易，该需求基本无效。内生需求就是本地的产业用地需求，主要源自县域经济发展，而不可能由宅基地制度改革创造。

调研中发现，一些试点仅仅寄希望于通过宅改盘活农村建设用地，然后出售城乡建设用地增减挂钩节余指标以获得乡村振兴资金，该想法是不现实的。事实上，此途径仅是财富由发达地区向农村转移，并未创造新财富。^[17]不能因为该途径曾经为脱贫攻坚成功筹措了扶贫资金，就想当然地认为其也适用于乡村振兴。需知乡村振兴的涉及面要远大于脱贫攻坚，如果全面放开指标交易，很有可能出现供过于求的局面而导致指标价格过低，结果既不能保证农村的土地要素收益，也可能对城乡建设用地市场造成冲击。

3. 灵活探索宅基地“三权分置”以吸引各类要素下乡

宅基地“三权分置”是本轮宅改的重点任务，由于宅基地资格权是个全新概念，学界对其制度安排分歧较大。^[18]调研发现，试点地区对宅基地资格权的认识差别也很大。分歧主要源于看待问题的视角或出发点不同。建议以是否有利于乡村振兴为评判标准逐步统一认识，特别是以是否有利于激活农村土地资源要素活力、是否有利于增强乡村对各类要素的吸引力为具体评判标准。据此提出对宅基地“三权分置”改革的几点思考：

（1）宅基地资格权的边界应是开放而非封闭的。

为了吸引人才和劳动力下乡，可将宅基地资格权分为一般认定条件和特殊认定条件。一般认定条件主要针对集体经济组织成员，特殊认定条件则针对那些已经或者可能对本集体发展做出贡献的特殊人群。如前文提到的涪潭县龙凤村，赋予长期在本村从事采茶工作的劳动力宅基地资格权，以保障茶产业用工需求。其实可以沿此思路，进一步扩大可以获得宅基地资格权的特殊人群范围，比如拥有特殊技能者（医疗、教育等，甚至能推销农产品的网红）、农村基础设施建设投资者、农民致富带头人、招商引资有功者等等。除了要明确规定宅基地资格权的特殊认定条件，还要设定严格的审查和村民表决程序，以防有人投机钻营，借机侵害集体和农民利益。

（2）宅基地资格权管理应激励宅基地退出与流转。通过从宅基地使用权中分离出资格权并保留，可以消除农户后顾之忧，促进宅基地退出和流转，实现对宅基地资源的优化配置。调研发现，一些试点没有认识到宅基地资格权的此项功能，或者将已经取得宅基地的农户排除在资格权认定范围之外，或者在设定了资格权后却将其束之高阁。宅基地资格权的此项功能主要针对已经取得宅基地的那部分农户，实际上随着越来越多农户进城，这部分农户的宅基地常年闲置。由于本轮宅改的有偿使用主要针对“一户多宅”和面积超标，这部分闲置农房是不必缴纳有偿使用费的，加上当初无偿取得，导致继续持有的成本为零。尽管可以有偿退出，但补偿数额不可能很高，加上这是农民的唯一一处宅基地，结果导致退出意愿不高。如果能够通过设定宅基地资格权，并承诺一定期限内保留资格权，将来返乡还可以重新申请宅基地，农民就吃了定心丸，当前退出或流转宅基地的意愿有可能逐渐变强。

（3）消除农民住房财产权（含宅基地使用权）抵押融资障碍。《民法典》第三百九十九条明确禁止宅基地抵押，在未取得全国人大常委会授权的情况下，试点地区探索赋予农民住房财产权（含宅基地使用权）抵押融资功能，遭遇明显法律障碍。调研显示，不少试点未开展宅基地使用权抵押贷款探索的一个重要原因就是无法完成抵押登记，金融机构放贷意愿低。而少数探索了宅基地使用权抵押贷款的试点，业务量也十分有限，而且金融机构放贷也并非因为抵押担保，而是基于信用担保或其他原因。

农民住房财产权（含宅基地使用权）抵押融资功能的缺失不利于盘活闲置宅基地，进而会阻碍资本下乡。尽管有通过将宅基地转换为集体经营性建设用地进行抵押的备选路径，但也只能针对农民退出的宅基地，毕竟不是直接方式，且相关规则也不明确。

（4）实行真正意义上的宅基地有偿使用。首先，本轮宅改并未实行真正的宅基地有偿使用，并不能斩断宅基地闲置或低效利用之根源。本轮宅改探索的宅基地有偿使用范围比较狭窄，主要包括历史上形成的“一户多宅”和超标宅基地，非本集体经济组织成员通过继承农房或其他合法方式占用的宅基地等。换言之，本集体经济组织成员只要符合“一户一宅”，要求，取得和使用宅基地仍是无偿的。也就是说，这种情况下即使农户举家进城而常年闲置宅基地，当前改革也只能以有偿退出方式引导其自愿退出。然而，调研发现，由于补偿资金来源不明，且补偿标准较低，农民自愿退出宅基地的意愿并不高。尽管通过宅基地资格权和使用权的分离有助于退出，但取得和使用成本为零仍然造成农户缺少主动提高宅基地使用效率的内生动力。

其次，提高宅基地利用效率的根本之策在于实行真正的有偿使用。如果一个理性经济人对自己的行为不需要付出代价，就会肆意妄为。宅基地有偿使用将从取得和持有两个方面提高宅基地利用效率：一方面在取得环节减少无效需求，另一方面在持有环节减少无用持有。对于宅基地的潜在申请者而言，如果将来不打算在本集体居住，也就没有必要花费费用去取得一块无用宅基地；对于已经取得了宅基地的持有者而言，如果将来不打算继续在本集体居住，也就没有必要花费费用去继续持有一块无用宅基地。对此，最好的例证是城镇国有土地有偿使用制度取得的成功。

再次，宅基地有偿使用可采用“择位费”和“使用费”相结合的方式。“择位费”体现了宅基地位置差异形成的级差地租，在取得环节通过集体成员竞价确定。“使用费”则按年度收取，如果退出宅基地则不交。按年收取“使用费”有利于减轻农民负担，并起到鼓励退出的作用。浙江义乌在收取宅基地“择位费”方面已经取得了可供参考的探索经验。

4. 拓展土地使用功能并预留用地空间

要打破宅基地只能用于居住用途的固有思维模式，积极拓展宅基地土地使用功能，探索多种利用方式。对于不能退出的农村闲置宅基地和闲置住宅，要出台措施鼓励农户通过盘活利用用于发展适宜的乡村产业。对于退出的宅基地，既可以进行土地整治，也可以探索就地再利用、调整再利用、城乡建设用地增减挂钩、调整为农村集体经营性建设用地入市等方式为乡村振兴提供土地等要素保障。

试点地区应充分考虑未来农民建房和乡村产业发展对建设用地长远需求，在规划中为未来预留用地空间。事实上，国家层面对此已有明确要求。为保障农民建房空间，自然资源部和农业农村部要求：在县、乡级国土空间规划和村庄规划中，预留适度的农民建房空间；在年度新增建设用地计划中单列安排不低于5%的新增建设用地计划指标，专项保障农村村民住宅建设用地需要。^①为保障乡村产业发展，《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》要求“乡镇土地利用总体规划可以预留一定比例的规划建设用地指标，用于农业农村发展”。然而调研发现，一些试点对此重视不够，它们更关注退出宅基地如何变现为眼前利益，而对自身未来发展用地需求的长远考虑不足。

5. 搭建要素交易平台吸引新产业新业态

搭建要素交易平台，有利于降低要素交易费用，创造要素交易机会，充分发挥乡村资源禀赋比较优势，大力发展农村新产业新业态。

农村的比较优势是新产业新业态的盈利空间所在，农村不仅要挖掘和打造比较优势，还要重视信息传播，创造发展机会。农村的比较优势既可能来自相对低廉的土地和劳动力要素成本，也可能来自特有的自然资源禀赋，或者其它。劳动力和特色自

^①见《自然资源部、农业农村部关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》（自然资发〔2020〕128号）。

然资源是一些农村的固有优势，本轮宅改盘活的建设用地则打造了新增优势。要发挥好这些比较优势，就需要克服信息不对称问题，让更多城市资本获取信息并从中找到商机，从而激发其投资意愿。这里，需要特别重视发挥要素交易平台的作用。

以湄潭县为例，为了建设农村要素交易市场，促进城乡要素的双向流动，2021 年的 2 月贵州省农村资源资产权益交易中心开始运营，该县是第一个试点县。该中心为各类农村产权提供市场信息咨询服务、信息发布、产权交易、法律咨询、资产评估、交易辅导、产权经纪培训等综合配套服务。涉及到农村产权包括：农村土地经营权、林权、“四荒”（荒山、荒沟、荒丘、荒滩）地使用权、农村房屋使用权、农村集体经营性资产、集体经营性建设用地使用权、农村集体经济组织股权、农村宅基地使用权等各类农村资源资产与权益。截至 2021 年 6 月中旬，短短 4 个月左右，在该中心挂牌的项目总金额已近 9000 万元，未来发展空间可期。

五、结语

对新一轮宅基地制度改革自 2020 年 9 月启动至 2021 年 7 月的跟踪调研表明，被调研的河北、江西、浙江、河南和贵州四省的 10 个试点，按照对宅改的认识或改革进展，大体上可以划分为开拓进取型（3 个）、茫然摸索型（4 个）和持续深化型（3 个）等三种类型。由于茫然摸索型试点数量相对较多，试点整体进度慢于预期。茫然摸索型试点的宅基地制度改革属于自上而下的强制性制度变迁，试点启动后，地方政府成为创新主体，其创新动力取决于其对创新预期收益和费用的权衡。除了受新冠疫情和地方党政领导换届等外生因素影响外，城乡建设用地增减挂钩结余指标交易范围受限条件下，当前县域经济发展水平下产业用地需求有限，使得试点尚未找到退出宅基地的有效利用方式，对宅改的预期收益产生低估，导致创新动力不足。

试点应在乡村振兴的大背景下重估宅改预期收益，认识到未来的乡村振兴是最大的宅改红利所在。还应认识到，宅改是乡村振兴的必要而非充分条件，搞好宅改能为乡村振兴提供土地等要素保障，而乡村振兴还离不开其他配套统筹改革。试点应借鉴持续深化型试点经验，着眼长远、主动而为，向乡村振兴要宅改红利。试点应从聚力县域产业发展、灵活探索“三权分置”、强调规划引领、拓展宅基地使用功能、搭建要素交易平台等方面，积极推进改革。

参考文献：

- [1]胡春华. 加快农业农村现代化[N]. 人民日报, 2020-12-01.
- [2]韩俊. 谱写新时代农业农村现代化新篇章[N]. 人民日报, 2018-11-05.
- [3][16]陈卫华, 吕萍. 产粮核心区农村土地三项改革: 经验、难题与破解——以河南长垣为例[J]. 农村经济, 2019, (09).
- [4]吕萍, 胡元瑞. 人情式政策动员: 宗族型村庄中的国家基层治理逻辑——基于江西省余江县宅改案例的分析[J]. 公共管理学报, 2020, (03).
- [5]陆铭, 贾宁, 郑怡林. 有效利用农村宅基地——基于山西省吕梁市调研的理论和政策分析[J]. 农业经济问题, 2021, (04).
- [6]冯淑怡, 鲁力翡, 王博. 城乡经济循环下我国农村宅基地制度改革研究[J]. 农业经济问题, 2021, (04).
- [7]梁发超, 林彩云. 经济发达地区宅基地有偿退出的运行机制、模式比较与路径优化[J]. 中国农村观察, 2021, (03).
- [8]吴宇哲, 于浩洋. 农村集体建设用地住宅用途入市的现实约束与赋能探索[J]. 中国土地科学, 2021, (05).

[9]余永和,赵凤鸣.农村“一户一宅”的改革探索、遗留问题与完善对策——基于江西省余江区宅基地试点改革的考察[J].农村经济,2021,(12).

[10][11][15]Lin J Y.An Economic Theory of Institutional Change:Induced and Imposed Change[J].Cato Journal,1989,(01).

[12]吕萍,林超,陈卫华.中国乡村振兴和城乡融合发展——来自农村的土地调查和研究[M].北京:中国农业出版社,2020.

[13]陈卫华,吕萍.农村住房市场衍化条件与发展模式研究——基于案例调研的分析[J].河北学刊,2017,(05).

[14]陈卫华,吕萍.新型城镇化目标下农村住房隐形市场规制:堵抑或疏[J].现代经济探讨,2017,(10).

[17]贺雪峰.宅基地、乡村振兴与城市化[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,(04).

[18]林超,郭彦君.农村宅基地功能研究述评及对乡村振兴启示[J].经济体制改革,2020,(04).