

中国农村宅基地制度改革：逻辑与路径

陈美球, 黄 唱, 张 婷, 郭细根, 刘桃菊

(江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心, 江西 南昌 330045)

摘要: 研究目的: 系统剖析农村宅基地制度改革的逻辑, 并提出相应的改革路径, 为深化宅基地制度改革提供参考。研究方法: 归纳演绎、系统推论。研究结果: 现行的宅基地制度已难以满足农村社会经济发展需求是宅基地制度改革的主要逻辑起点, 构建有效的“三权分置”制度体系是宅基地制度改革的主要逻辑目标, 而处理好“公平”与“效率”的关系、顺应人们对乡村高品质居住生活空间的需求、统筹好宅基地保障功能与资产功能的关系是宅基地制度改革的主要逻辑主线。研究结论: 宅基地制度改革必须兼顾宅基地制度自身的特殊性及其改革的敏感性, 改革路径主要包括: 一是聚焦于制度建设, 并确保制度能得以落实; 二是以系统思维推进宅基地制度改革, 并融入乡村振兴战略之中; 三是立足于当地实际, 因地制宜地破解宅基地利用与管理中的难题; 四是加强农村集体经济组织建设, 提升其行使所有者的能力, 并充分发挥村民的主人翁精神, 激发其改革的主动性、积极性和创造性。

关键词: 宅基地制度改革; 改革逻辑; 改革路径; 三权分置

中图分类号: F301.1

文献标志码: A

文章编号: 1001-8158(2022)07-0026-08

1 引言

为了规范宅基地利用与管理、公平保障村民“户有所居”, 2015—2019年, 我国开展了第一轮宅基地制度改革, 33个试点县(市、区)取得了阶段性成果, 为《土地管理法》的修改提供了直接依据^[1]。但宅基地制度的深层次矛盾与问题依然没有完全掌握^[2], 为此, 2020年国家在104个县(市、区)和3个地级市启动了新一轮深化宅基地制度改革试点。试点范围的拓展和试点内容的丰富, 旨在进一步认识宅基地制度改革规律, 促使宅基地制度改革所涉问题暴露, 以利于加强风险管控, 确保宅基地制度改革在维持农村社会稳定与发展的大局中有序推进。

近年来宅基地制度改革一直是学术界和实践界的热门话题。很多学者围绕宅基地退出的农户意愿及影响因素、宅基地制度变迁、宅基地流转模式和流转路径、宅基地“三权分置”制度等内容开展了较为系统的研究, 并提出了推进宅基地制度改革的系列对策建议^[3-8]。在实践中, 浙江义乌、象山, 江西余江, 安徽

金寨等地区都取得了积极的改革成果, 并形成了相应的宅基地制度改革模式和经验^[1], 为新一轮深化宅基地制度改革试点提供了借鉴。然而, 在改革实践中, 存在部分地方对于宅基地制度改革目标定位不清、改革内容不明、改革突破点模糊等问题, 主要表现为改革实施方案内容高度类同、相互盲目模仿, 与乡村振兴结合不够紧密, 村集体经济组织的主导作用发挥不够, 以及“重超占面积拆除、轻闲置宅基地盘活”“重村庄硬件建设、轻宅基地制度建设”等^[9-11]。在社会调研中, 也发现实际操作部门对宅基地改革“为什么要改? 为谁改? 改什么? 怎么改? 谁来改?”等基本问题认识较为模糊, 存在改革就是“宅基地历史遗留问题解决”“宅基地超占面积有偿使用”等片面认识, 个别地方还以“拆除多少农房、收取多少有偿使用费”来衡量主要改革成效, 导致在改革中对于本地宅基地利用与管理的关键现实问题诊断不够透彻、改革切入点把握不够精准, 难以因地制宜地推进宅基地制度改革。

改革逻辑的认知影响着改革思路、内容设计、路

收稿日期: 2022-02-08; 修稿日期: 2022-06-06

基金项目: 国家自然科学基金(71964016, 72004084)。

第一作者: 陈美球(1967-), 男, 江西石城人, 教授, 博士生导师。主要研究方向为土地资源管理。E-mail: cmq12@263.net

通讯作者: 张婷(1988-), 女, 江西永丰人, 讲师。主要研究方向为土地资源经济。E-mail: zhangting@mail.jxau.edu.cn

径选择与实施,决定着改革的成败。只有正确认识我国宅基地制度改革的内在逻辑,才能准确把握改革方向、瞄准改革目标,顺利推进宅基地制度改革的各项内容。理清宅基地制度改革逻辑,更好地为改革实践提供指导,也引起了学术界的重视,已有学者基于农民权益保护、农民市民化与乡村振兴协同对宅基地制度改革逻辑进行了分析^[12-13],但系统性的论述并不多见。为此,本文尝试着从逻辑起点、逻辑目标和逻辑主线对我国宅基地制度的改革逻辑进行系统剖析,结合改革的敏感性分析,提出相应改革路径,以期为各地深化宅基地制度改革提供参考。

2 宅基地制度改革的逻辑

2.1 宅基地制度改革的逻辑起点

任何制度改革的逻辑起点,都源于现行制度已难以适应当前社会经济发展的需求,要通过改革破除制度束缚,满足新的发展需求。以“集体所有、成员使用、无偿分配、长期占有、不能流转”为内核的现行宅基地制度是我国土地制度中最为独特的一项制度安排^[14],在保障村民最根本的住房民生需求、便于传统农耕文明下的农业生产、维持农村社会和谐稳定,以及巩固农村土地集体所有制等方面都发挥了重要作用。然而,改革开放以来,农村人口大量流动和社会经济快速发展对宅基地利用和管理提出了新的要求,宅基地制度与社会经济发展的不适应性已日益凸显。

2.1.1 现行宅基地制度自身建设的不健全

一是集体所有,但所有权行使的集体主体能力难以胜任。法律规定宅基地所有权属于农村集体经济组织。但随着农村社会经济的快速发展,我国大部分农村的集体经济组织建设、组织化程度,以及集体组织的集体资源资产经营管理水平反而在不断下降,甚至不如20世纪80年代的水平。面对日益突出的人地矛盾对宅基地资源优化的内在需求,特别是人居环境改善等公共事务用地的保障,农村集体经济组织力不从心,既不具备行使分配权的能力,也缺乏相应监督权和收益权的执行能力。调研发现,不少长期闲置或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地,集体经济组织根本没有能力收回,即使有些地块能够收回,也缺乏分配再利用的管理能力。

二是限于本组织成员使用,但资格权界定模糊。宅基地仅限于本集体经济组织成员使用,让村民住宅选址“画地为牢”,加剧了我国农村居民点“小而散”

的传统布局^[15],严重影响着农村生活基础设施和公共服务的合理配置与利用效率。另外,宅基地资格权是以户为单位进行认定的,但“户”的界定在法律上缺乏明确规定,各地在实际执行中出现了多种方式:有简单依据公安部门户籍登记认定,有规定父母必须与一个儿子构成一户,也有规定家中儿子只要符合法定结婚年龄即可单独立户,导致了宅基地利用与管理混乱。

三是无偿长期占有,宅基地资源优化配置难以实现。宅基地的无限期占有,严重阻碍着宅基地资源的优化配置,加剧着供需矛盾。一方面,宅基地使用权长期固化,即使实际使用权人消失,也无法流转盘活,使空置宅基地与房屋不断产生,村民通过继承自然就形成了“一户多宅”,宅基地利用不断粗放、效率日益低下;另一方面,随着集体成员的不断增加,面对有限的土地面积,宅基地供需矛盾日益突出,部分合理的住宅用地需求得不到保障,集体土地使用公平性日益成为农村社会的突出矛盾。

2.1.2 现行宅基地制度不适应的主要表现

一是难以满足乡村振兴战略的要素保障需求。实施乡村振兴战略,是解决新时代我国社会主要矛盾、实现共同富裕的必然选择,而土地要素保障是实施乡村振兴战略的重要支撑。作为土地要素保障的主要制度,现行的宅基地制度已难以满足乡村振兴战略需求。首先,在产业融合背景下,宅基地不仅发挥着居住功能,同时还扮演着生产经营功能,宅基地不可流转,将无法满足“产业兴旺”对“一二三产业融合”的用地配置需求。其次,宅基地优化配置机制的缺失,制约着农村生活基础设施与公共服务设施的配套建设,满足不了村民对宜居生活环境改善的需求。再次,宅基地分配不公及宅基地的邻里纠纷已成为农村的主要社会问题之一,削弱了村民对集体组织的认同感,制约着“乡风文明”和“治理有效”目标的实现。

二是宅基地粗放利用与村民合理建房用地保障难并存。受长期城乡二元壁垒的影响,工业化、城镇化不断推进中大部分的农村流动人口成为了“城乡两栖”人口,形成了“人户分离”的独特现象。人口“七普”表明在全国14.1亿总人口中近4.93亿为“人户分离”,这些“人户分离”人口在城市拥有立足之处、在农村也有宅基地,但常年生活和工作在城市,农村宅基地长期闲置。同时,我国农村有着传统的“地主”情节,热衷于通过不断建新房来增加家业家产,这在

第一、二代农民工中尤其突出,他们将外出务工收入尽其所有用于建房,导致农村宅基地随着农村居住人口的减少而反向增长,宅基地粗放利用现象日趋严重。据统计,2000—2020年,农村常住人口由80 837万人减至50 992万人,而农村实有住宅建筑面积却由195.18亿 m^2 增至266.50亿 m^2 ^①。而另一方面,国家永久基本农田和生态红线的划定,约束着村庄外延扩张的空间,导致不少新立户村民建房的合理用地需求无法保障。这种供需矛盾不仅表现在一个村庄内部,更表现在不同区域间的不平衡,地处城乡结合部、交通要道等区位优势明显的村庄,或非农产业发达、外来人口多的村庄,以及生活基础设施与公共服务设施相对齐全的村庄,宅基地供需矛盾更加突出;相反,地处边远山区、人口规模小、产业经济差、外出人口多的村庄,宅基地供需矛盾相对缓和。而仅限本集体经济组织成员使用的宅基地制度设计无法在不同区域间统筹,加剧了本已尖锐的宅基地供需矛盾。

三是宅基地的财产性收入实现难。宅基地具有生产资料的先天属性,实现宅基地的财产价值、提高农民财产性收入是社会发展的内在要求^[16]。当今产业融合催生了“农村电商”“民宿”“乡村旅游”等新产业新业态^[17],为宅基地财产性收入的实现提供了机会。在区位条件好的地方之所以存在大量宅基地隐性交易,就是因为宅基地存在实现财产性收入的现实需求^[18]。现实中,农村存在大量功能齐全的闲置农房,大部分是第一、二代农民工于20世纪末和21世纪初新建的房屋。有调查表明,目前农村64.9%的房屋是近30年内新建的,且82.9%是砖混结构^②。参照原建设部的《住宅建筑规范》,砖混结构的房屋设计使用年限为50~70年,实际寿命一般可达100年左右。

2.2 宅基地制度改革的逻辑目标

改革的逻辑目标与逻辑起点存在因果对应关系。根据宅基地制度改革的逻辑起点,其逻辑目标就是要围绕“三权分置”,构建有序高效的宅基地利用与管理体制,既要顺应乡村振兴战略的要素保障需求、优化乡村国土利用空间格局,增强乡村发展活力和提升乡村治理能力;又要有利于实现宅基地的财产性收入,促进农民增收;更要促进宅基地利用方式由粗放向集约转变、提升宅基地的集约节约利用水平,并切实保障村民合理建房的用地需求。

2.2.1 完善宅基地集体所有权的行使机制

要改变宅基地所有权主体虚化的现状,探索集体所有权的有效实现形式和行使路径,增强农村集体经济组织依法行使宅基地规划、分配、调整等权利的能力。国家对宅基地的集体经济组织所有者主体归属进行过相关规定,在20世纪人民公社时期提出过“三级所有、队为基础”,现实中多数是以生产队为基本核算单位,也有少数地区以生产大队或公社为基本核算单位(其中生产队一般为现在的村民小组,而生产大队为现在的行政村)。村民小组和行政村,谁更具有行使宅基地所有权主体的优势?这是一个需要解决的基础性问题。从理论上讲,行政村的管辖范围远大于村民小组,能在更大区域内进行资源优化配置,特别是在现阶段推进的新型农村社区和中心村建设中,基础设施配套需要人口集聚并形成一定的规模,显然行政村的协调空间要比村民小组大得多。

2.2.2 探索宅基地农户资格权保障机制

要在科学认定宅基地资格权的基础上,切实落实“一户一宅、面积限定”的宅基地分配制度,针对不同地方宅基地供需矛盾的差异,探索宅基地资格权多种实现形式和村民“户有所居”多种保障方式。如何对“户”进行界定、对农户宅基地资格权进行认定,是构建宅基地农户资格权保障机制的两个根本性问题,各地要立足于区域自身的自然资源禀赋和社会经济发展条件,因地制宜地探索“户”的界定和农户宅基地资格权认定的基本规则与实施办法,制定资格权保障的相应方式方法。

2.2.3 构建科学的宅基地流转机制

要改变宅基地使用权不能流转的现状,需在落实宅基地集体所有权和保障宅基地农户资格权的基础上,探索宅基地使用权适度流转的制度安排和具体路径。一方面,要鼓励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,优化宅基地与其他资源、生产要素的配置,进而盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅以发展乡村产业,促进宅基地财产价值的实现。另一方面,建立宅基地自愿有偿退出机制,特别是对于那些已融入城市生活的村民,在自愿的基础上,针对不同群体的补偿诉求,制定相应的补偿方案,不论是暂时退出,还是永久退出都应得到合理的补偿,进而增强自愿退出宅基地的积极性。

①农村常住人口数据来源于历年国家统计局年鉴,农村实有住宅建筑面积来源于历年城乡建设统计年鉴。

②资料来源于江西省农业农村厅、江西省自然资源厅、江西省住建厅和江西农业大学联合调研组完成的《江西省农村宅基地改革与规范管理专题调研》。

2.2.4 构建规范的宅基地管理制度体系

无论是宅基地集体所有权的行使、宅基地农户资格权的保障,还是宅基地使用权的适度流转,都离不开配套制度体系提供相应保障。如农户宅基地资格权保障中建房新增建设用地指标的具体分配,村民宅基地矛盾纠纷的调解,宅基地使用权流转中流转对象的确定与收益分配,都需要相应的制度加以规范。此外,还包括因历史原因形成的“一户多宅”和超面积宅基地进行的有偿使用制度、宅基地使用权抵押制度、宅基地的审批制度、宅基地利用的日常监管制度等,都是不可缺失的宅基地管理制度内容。尽管每项制度针对不同的具体事务,但制度之间相互依存、相互影响,共同形成一个有机的宅基地管理制度体系。

2.3 宅基地制度改革的逻辑主线

改革的逻辑主线是改革的基本指引,对宅基地制度改革逻辑主线的准确把握有利于保证宅基地制度改革不会偏离预期目标。针对宅基地制度改革的逻辑起点与目标,其逻辑主线可以归纳为以下三点。

2.3.1 合理协调宅基地利用与管理中“公平”与“效率”的关系

鉴于面积有限和位置固定的自然属性,“公平”与“效率”的协调一直是贯穿于土地资源利用与管理的核心主线。同样,在宅基地利用与管理中,过于追求“公平”可能影响“效率”,而过于追求“效率”又可能危及“公平”,科学平衡和协调二者的关系,也是贯穿于宅基地制度改革过程的一个永恒主题。“公平”与“效率”孰重孰轻,取决于诸多因素,既要考虑村民居住的基本民生需求,也要考虑村庄区位、社会经济条件及其它基地供需矛盾。对于保障本集体经济组织成员“居者有其屋”的用地需求,必须坚持“公平”优先;而对于拥有区位优势、社会经济条件好、宅基地供需矛盾突出的村庄,可适当引入市场机制,促进宅基地利用与管理效率的提升。

2.3.2 促进宅基地功能由传统农耕文明下服务于生产需求为核心向高品质居住生活空间转变

在人口流动性很弱的传统农耕文明时代,村庄以服从于生产需要而布局,宅基地尽可能接近农业生产空间,以便于劳动生产,造就了“沿路而建、临水而居、依田而住”的村庄分布格局。然而,伴随着改革开放的深化,村民经济收入水平不断提高,对舒适的人居环境、丰富的精神文化生活要求与日俱增,宅基地日益成为村民高品质居住空间的必然追求。宅基地制

度改革应顺应这一发展潮流,加快配置农村生活基础设施与公共服务设施,让广大村民能享受现代文明生活的种种便利。由于生活基础设施与公共服务设施的配置必须建立在一定人口规模的基础之上,因此,在宅基地改革的制度设计中,必须充分考虑生活基础设施与公共服务设施的配置与人口规模的聚集,突破“画地为牢”使用宅基地的惯性思维,允许村民适度跨集体经济组织使用宅基地。

2.3.3 顺应宅基地属性从保障为主导的资源属性向保障与财产价值兼顾的资产属性转变

现行宅基地使用制度的福利性安排,对于确保村民“户有所居”、维持农村社会稳定发挥了重要作用。但是随着农村社会经济的发展,过于强化宅基地的保障功能,不利于缓解人地矛盾和提升宅基地的利用效率,也难以满足不断涌现的新产业新业态对用地保障的需求。改革应突破宅基地单一的资源属性,转向保障与财产价值兼顾的资产属性,统筹协调好保障功能与财产功能的关系^[19]。当前我国农村社会保障制度还不够健全,在绝大部分农村地区,宅基地制度仍然发挥着不可替代的社会保障功能^[20]，“一户一宅”的无偿取得依然必须坚持,完全依赖市场配置宅基地的时机尚未成熟,关键是要逐步实现由单纯的保障功能向保障功能与财产价值兼顾转变,鼓励宅基地参与生产活动,特别是构建闲置宅基地的盘活机制,在为乡村社会经济发展提供用地支撑的同时,显化宅基地的财产价值。但由于各地的经济发展水平和人地矛盾不同,宅基地财产价值显化的条件也不一样,必须因地制宜地推动宅基地财产价值的显化。

3 宅基地制度改革的主要路径

路径的选择决定着改革的思路,特别是影响着改革的整体效率,而改革的路径选择,既要考虑改革的逻辑需求,更要立足于制度自身及其改革的特征。

3.1 宅基地制度的特殊性及其改革的敏感性

宅基地制度与其他制度不同,有其自身的特殊性及其改革的敏感性,宅基地制度改革也被称为是农村改革中难度系数最大的一个改革事项。充分认识宅基地制度的特殊性及其改革的敏感性,才能选择正确的宅基地制度改革路径,确保改革朝着预定的方向推进。

3.1.1 宅基地是维持农村社会稳定的重要基石

宅基地是保障农民安居乐业和农村社会稳定的

重要基础,房屋是大部分群众的最大财产,宅基地制度改革事关2亿多户、近6亿农民的利益。在城乡二元壁垒尚未完全打破、农民市民化进程还不够顺畅的现阶段,农民在农村有房有地对于社会大局稳定至关重要,确实保障农民基本居住权是最根本的一项民生需求,农村宅基地制度改革矛盾多,推进不慎容易激化矛盾、引发社会问题。因此,宅基地制度改革必须坚持稳中求进的主基调,在确保农村社会稳定的前提下稳慎推进。

3.1.2 宅基地制度改革面临复杂的产权关系

房地一体化的不可分割,使宅基地制度改革所涉产权异常复杂。没有宅基地农民就建不成房屋,宅基地所有权是集体所有,而宅基地上的房屋财产权归农民所有,属于私有财产,必须受到法律的保护。这种集“公权”与“私权”于一身的宅基地,为改革的推进带来了极大的难度,既要体现宅基地的集体所有权,又要保障农民的基本居住权和房屋财产权等合法权益,不仅在理论上难以找到合适的支撑,在实践中也存在重重障碍。

3.1.3 宅基地的历史遗留问题与现实矛盾交织叠加

中华人民共和国成立以来,我国农村宅基地制度经历了由私人所有到集体所有,从所有权与使用权“两权合一”到“两权分离”再到正在探索的所有权、资格权与使用权“三权分置”,从允许城里人在农村建房、购房到严禁,从不限宅基地数量和面积到“一户一宅,面积限定”。据第三次全国农业普查数据,“一户多宅”的农户有2 800万户,占比为13%,而集体资产清产核资则表明“面积超标”农户占到总农户的50.2%,户均超标占到62.6%,这些“一户多宅”“面积超标”现象,并不都是农户有意违规形成的,不少是在特定历史背景下“合法”形成的遗留问题。而宅基地利用面临的现实矛盾各不相同,不同地方的宅基地供需矛盾不同,管理方式也存在差别,两者交织叠加,宅基地制度改革既要解决历史遗留问题,又要进行制度创新以适应新时代农村社会经济发展需求。

3.2 宅基地制度改革的主要路径

制度变迁可分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁^[21],显然,当前推进的宅基地制度改革是以诱致性制度变迁为主,是为了响应社会经济发展的新需要而对现行制度进行探索性的变迁,这决定了改革的路径依赖不在于政府的统一制度设计,而是在科学诊断社会经济发展对宅基地制度新需求的基础上,在坚持

农村土地制度改革的底线原则下,发挥地方基层的创造力,因地制宜地寻找制度创新。

3.2.1 聚焦于制度建设,保障其执行力的落实

宅基地制度改革要在坚持“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“三权分置”方向下,围绕宅基地的分配、流转、抵押、退出、使用、收益、审批、监管等内容,构建一套“公平分配、依法取得、户有所居、节约利用、权属清晰、权能完整、流转有序、管理规范”的制度体系,既包括对现有各类制度的完善和缺失制度的补充,也包括为提高制度执行能力的配套建设。宅基地管理链条长,农业农村部门负责指导宅基地分配、使用、流转、纠纷仲裁及违法用地查处等4个环节;自然资源部门负责国土空间规划、农转用审批、发放规划许可证、用地指标、登记发证等5个主要环节;住建部门负责住宅质量监管和风貌管控环节,这10个环节既相对独立更相互关联,要构建共同责任机制,实现部门协同、形成合力。

3.2.2 坚持系统思维,宅基地制度改革融入乡村振兴战略

宅基地制度改革是一个典型的系统工程,是乡村社会经济发展系统中不可分割的一部分,要避免改革的“孤岛”效应,特别是要策应乡村振兴战略对宅基地要素保障需求而整体推进。江西余江宅基地制度改革成功的一个重要经验就是运用系统思维,坚持“一改促六化”的理念,即以宅基地制度改革为抓手,统筹推进“基础设施标准化”“公共服务均等化”“村庄面貌靓丽化”“农业发展现代化”“农村治理规范化”“转移人口的市民化”,推动了乡村振兴。另外,由于宅基地制度改革需要投入的资金量很大,包括村庄规划的编制,闲置破旧房屋的拆除与建筑垃圾的清运,生活基础设施与公共服务设施的配套建设,宅基地有偿退出的开支,宅基地管理信息化建设等,必须推行多项改革联动,集中各类资源资金,才能形成聚集效力、提高改革成效。

3.2.3 坚持问题导向,因地制宜地破解难题

宅基地制度改革除了受到经济发展水平影响外,还受到地形地貌(特别是耕地占比)、村民对“迁村并点”的接受程度、村民在城镇购买商品房的比例、农村公共服务和生活基础设施建设的配置布局、宅基地生活功能与生产功能的兼容程度等多方面因素的影响。我国地域辽阔,地区间经济发展水平、自然资源

禀赋千差万别，民族文化风俗差异很大，导致各地宅基地制度改革条件与环境在区域间的差异很大，改革推进中面临的现实矛盾各不相同，宅基地配置机制也不尽相同，因而宅基地制度改革的举措也应有所区别，必须坚持问题导向，因地制宜地破解主要矛盾。如经济发展水平较高的浙江义乌，城镇化水平接近80%，外来人口就超过六成，宅基地及其房屋价值显化的外部环境好，利用经济手段调控宅基地配置、实现宅基地资产价值成为了宅基地制度改革的一项重要举措。而经济相对欠发达的江西余江，流出人口较多，市场机制在宅基地配置中难以发挥有效作用，而家庭宗族等传统社会力量和村民理事会是宅基地制度改革的主要驱动力。

3.2.4 加强农村集体经济组织建设，并充分发挥村民的主人翁精神

作为宅基地的法定所有权人，农村集体经济组织依法享有占有、使用、收益、处分等基本权能，但前提是其具备相应的行使能力。鉴于目前大部分农村地区集体经济组织弱化的现状，宅基地制度改革必须重点加强这个关键主体的建设，使之具备行使宅基地所有权人的能力。广大村民既是宅基地制度改革的受益者，更应是宅基地制度改革的核心主体，如何充分发挥村民主人翁精神是影响改革的关键。提升改革获得感是发挥村民主人翁精神的内在要求，充分倾听村民的利益诉求，把村民关切问题作为宅基地制度改革的内容，并确保村民在宅基地分配、利用与管理中的知情权、表达权、监督权，是使村民从“要我改”转为“我要改”的重要前提。如江西余江区滩头村在改革中，针对村民对村内交通改善的迫切愿望，不盲目追求房屋的整齐划一，以拆除围墙、附属房为主，尽量减少主宅的拆除和村民的经济损失，规划了6.5 km长、3 m宽的村内道路网，保证家家户户门口通车。清晰的家园建设蓝图，使村民对改革的态度从抵触，到观望、配合，最后主动融入、积极投工投劳，确保了宅基地制度改革在半年内如期完成。

4 主要研究结论

(1) 宅基地制度改革的逻辑起点与其他制度改革一样，也是现有制度已难以满足社会经济的新要求。改革开放以来，人口持续大量流动和城乡、乡村区域间的不断融合，以“集体所有、成员使用、无偿分配、长期占有、不能流转”为主要内容的现行宅基地制

度，已难以满足农村社会经济发展的需求，不论是制度的公平还是效率都存在明显不足，不仅不能满足乡村振兴战略的要素保障需求，还导致宅基地粗放利用与村民合理建房地保障难并存、宅基地财产性收入的实现受到约束。

(2) 宅基地制度改革的逻辑目标(逻辑终点)，是坚持所有权、资格权、使用权“三权分置”的改革方向，构建一套“公平分配、依法取得、户有所居、节约利用、权属清晰、权能完整、流转有序、管理规范”的宅基地利用与管理体制体系，其中宅基地集体所有权的行使机制、宅基地农户资格权的保障机制、科学的宅基地流转机制和规范的宅基地管理制度是核心内容。

(3) 针对宅基地制度改革的逻辑起点与目标，宅基地制度改革需坚持三条逻辑主线：一是综合考虑村庄自然资源禀赋与经济发展条件、人地矛盾等因素，处理好“公平”与“效率”的关系；二是要有利于满足人们对乡村高品质居住生活空间的需求，改善人居环境；三是顺应显化宅基地财产属性的发展趋势，统筹好宅基地保障功能与资产功能的关系。

(4) 宅基地制度改革路径既要服从于宅基地制度改革逻辑，更要充分考虑宅基地自身的特殊性及其改革的敏感性。宅基地制度改革有4条主要路径：一是聚焦于制度建设，并确保制度能得以落实；二是以系统思维推进宅基地制度改革，并融入乡村振兴战略之中；三是立足于当地实际，因地制宜地破解宅基地利用与管理中的难题；四是加强农村集体经济组织建设，提升其行使所有权人的能力，并充分发挥村民的主人翁精神，激发其改革的主动性、积极性和创造性。

参考文献(References):

- [1] 张勇.农村宅基地有偿退出的政策与实践——基于2015年以来试点地区的比较分析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019,19(2):83-89.
- [2] 郭贯成,李学增,王茜月.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[J].中国土地科学,2019,33(12):1-9.
- [3] 陈美球,邝佛缘,鲁燕飞.生计资本分化对农户宅基地流转意愿的影响因素研究——基于江西省的实证分析[J].农林经济管理学报,2018,17(1):82-90.
- [4] 徐忠国,卓跃飞,李冠,等.宅基地三权分置的制度需求、实现形式与法律表达[J].中国土地科学,2022,36(1):1-9.

- [5] 王俊龙,郭贯成.1949年以来中国宅基地制度变迁的历史演变、基本逻辑与展望[J].农业经济问题,2022(3): 88-96.
- [6] 董新辉.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[J].中国农村经济,2019(6):2-27.
- [7] 刘守英,熊雪锋.产权与管制——中国宅基地制度演进与改革[J].中国经济问题,2019(6):17-27.
- [8] 胡新艳,许金海,陈卓.中国农村宅基地制度改革的演进逻辑与未来走向[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(1):26-32,174.
- [9] 余永和.农村宅基地有偿使用的实践、问题与对策——基于宁夏平罗、江西余江与浙江义乌试点改革的调查[J].学术探索,2022(1):67-72.
- [10] 白硕,赵微.宅基地改革中存在的若干问题探讨[J].山西农经,2022(1):42-44.
- [11] 夏柱智.发挥宅基地制度改革的乡村振兴效应——基于宅基地退出的反思性研究[J].贵州大学学报(社会科学版),2021,39(2):83-89,122.
- [12] 乔陆印.农村宅基地制度改革的理论逻辑与深化路径——基于农民权益的分析视角[J].农业经济问题,2022(3):97-108.
- [13] 张勇.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[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(6):118-127,161.
- [14] 刘守英.农村宅基地制度的特殊性与出路[J].国家行政学院学报,2015(3):18-24,43.
- [15] 叶兴庆.迈向2035年的中国乡村:愿景、挑战与策略[J].管理世界,2021,37(4):98-112.
- [16] 张清勇,刘守英.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[J].中国农村经济,2021(8):2-23.
- [17] 陈美球,蒋仁开,朱美英,等.乡村振兴背景下农村产业用地政策选择——基于“乡村振兴与农村产业用地政策创新研讨会”的思考[J].中国土地科学,2018,32(7):90-96.
- [18] 周建国.宅基地使用权之规范有序流转[J].行政与法,2021(11):71-77.
- [19] 徐忠国,卓跃飞,吴次芳,等.农村宅基地三权分置的经济解释与法理演绎[J].中国土地科学,2018,32(8):16-22.
- [20] 桂华.当前农村宅基地制度改革的思路探析[J].人民论坛,2021(16):68-71.
- [21] 马翠萍.集体经营性建设用地制度探索与效果评价——以全国首批农村集体经营性建设用地入市试点为例[J].中国农村经济,2021(11):35-54.

Rural Residential Land Institution Reform in China: Logic and Path

CHEN Meiqiu, HUANG Chang, ZHANG Ting, GUO Xigen, LIU Taoju

(The Rural Land Resource Use and Protect Research Center, Jiangxi Agricultural University, Nanchang 330045, China)

Abstract: The purposes of this study are to systematically analyze the reform logic of rural residential land institution reform, and to propose the corresponding reform path, which can provide references for deepening the rural residential land institution reform. The methods of induction and deduction as well as systematic inference are employed. The results show that: the foremost outset of reform logic is that it is difficult for the current rural residential land institution to meet the needs of rural revitalization strategy, the main purpose of reform logic is to construct an effective policy system of “tripartite entitlement system”, and the main logic line is to deal with the relationship between “equality” and “efficiency”, complying with the needs of villagers for high-quality living space and coordinating the relationship between the security function and asset function of rural residential land. In conclusion, the reform of rural residential land institution must take into account its particularity and the sensitivity. The main reform paths include: first, we should focus on institutional construction and ensure that the institution can be implemented; second, we should promote the reform of rural residential land institution with systematic thinking and integrate it into rural revitalization strategy; third, based on the local reality, we should solve the problems in the utilization and management of rural residential land according to local conditions; fourth, we should strengthen the construction of rural collective economic organizations, improve their ability to exercise ownership, give full play to the villagers’ spirit of ownership, and stimulate their initiative, enthusiasm and creativity in the reform.

Key words: rural residential land institution reform; reform logic; reform path; tripartite entitlement system

(本文责编：郎海鸥)