

宅基地“三权分置”制度改革的 潜在风险及其管控

林 津^{1,2}, 吴 群^{1,3}, 刘向南^{1*}

(1.南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095;

2.南京农业大学 不动产研究中心,江苏 南京 210095;

3.南京农业大学 中国资源环境与发展研究院,江苏 南京 210095)



摘 要 作为新的制度优化举措,宅基地“三权分置”制度改革存在制度绩效损失的风险,而产权治理结构是引发制度风险的关键因素。基于产权治理结构的视角,从产权安排、外部环境与主体因素方面构建了宅基地“三权分置”制度改革风险生成的理论分析框架。在改革实践中,宅基地“三权分置”制度改革试点地区存在“弱市场+自保障”“弱市场+强保障”“强市场+自保障”和“强市场+强保障”等差异化产权治理结构,但由于产权治理结构存在内在运行机制和环境适配性缺陷的不确定性,导致实践过程中产生宅基地权益难以充分实现、宅基地再配置与再利用效益不足等潜在风险损失。为防范和管控宅基地“三权分置”制度改革风险,应从健全交易体系,完善配套措施,提升宅基地产权治理结构效率;强化农民主体地位,因地制宜推进改革,改善产权治理结构适配性等方面制订风险管控的具体措施。

关键词 宅基地“三权分置”; 宅基地制度改革; 产权治理结构; 制度风险; 风险管控

中图分类号: F 301.1 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2022)01-0183-10

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.01.018

宅基地制度作为农村土地制度的关键组成部分之一,为中国农民安居乐业、农村社会稳定发挥了重要作用。然而,成型于计划经济背景下的宅基地制度,与中国城乡发展深化、社会经济转型需求之间的矛盾日益突出,成为农村土地制度中最落后的一项制度^[1]。面对城乡土地利用、乡村发展滞后的矛盾,自 2015 年开始,国家以试点改革方式探索具有普遍价值的宅基地制度优化方案。结合试点改革的阶段性成果,2018 年中央一号文件提出“探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’”,试图以此为突破,有序推进宅基地制度改革。2020 年,中央深改委审议通过了《深化农村宅基地制度改革试点方案》,中央农办、农业农村部扩大范围在全国 104 个县(市、区)和 3 个地级市组织开展新一轮的农村宅基地制度改革试点,宅基地“三权分置”制度改革进入深化发展阶段。

围绕宅基地“三权分置”制度改革,大多研究集中于“三权”的内涵和权利结构、法理解释和实现路径。研究普遍认为,宅基地“三权分置”重构了宅基地权利束,实现了宅基地保障功能和财产功能的分离^[2],进而能够提高宅基地利用效率、增加农民土地财产性收入^[3]。可以看出,宅基地“三权分置”重在通过制度改革以调整原有制度安排的不足;然而,作为一项新的制度调整措施,其本身存在文本安排与实践举措不完善的问题^[4],在改革过程中还面临着制度环境协调性、社会经济环境不确定性、资源禀赋差异性等问题^[5-6],从而可能引发潜在风险,影响制度改革绩效^[7]。

制度风险是指制度核心目标实现偏差或者功能损失的不确定性^[8]。治理结构作为制度规则的具体组织与实施形式,能够实现特定制度安排下的资源配置与利益分配目标^[9],是实现制度安排预期绩

收稿日期:2021-07-29

基金项目:国家社会科学基金项目“程序性权利保障视角下的土地征收制度改革研究”(19BGL163);国家社会科学基金重大项目“农民获得更多土地财产权益的体制机制创新研究”(17ZDA076)。

* 为通讯作者。

效的关键环节,而制度实施过程中治理结构的完善性和匹配性问题也可能导致制度实施绩效降低^[10],并引发制度风险。不同学者从多方面开展了宅基地“三权分置”制度改革风险研究,既有研究指出宅基地“三权分置”制度改革风险生成的主要原因包括政策安排缺陷^[11]、主体执行偏差^[12]、农户制度信任水平低^[13]、历史遗留问题的负面影响^[14]等,进而导致“三权”权益难以有效实现的风险^[11-12,15],并引致乡村治理失效与宏观调控失灵风险^[16],影响宅基地“三权分置”制度功能的发挥。总体而言,既有研究重点关注了宅基地“三权分置”的产权安排,初步分析了宅基地“三权分置”实践中存在的潜在风险类型与成因,但是对产权治理结构与宅基地“三权分置”制度改革风险生成的深层影响机理则关注不足,也缺乏对宅基地“三权分置”实施过程中产权治理结构的深入探讨,这既不利于理清宅基地“三权分置”制度改革的实践逻辑及风险要点,也难以有效管控制度改革风险并提升改革效益。

宅基地“三权分置”作为宅基地产权制度的优化安排,在改革实践过程中需要产权治理结构的支撑以实现制度功能与绩效。基于此,本文立足于改革实践,以宅基地“三权分置”制度改革风险为出发点,创新性地引入产权治理结构视角,构建产权制度风险生成的理论分析框架,归纳总结实践过程中形成的差别化产权组织与实施模式,着重分析宅基地“三权分置”制度改革风险中的关键风险因素与潜在风险损失,在此基础上提出相应的风险管控对策,以期减少宅基地产权实施过程的非必要损失,为宅基地制度改革的稳步推进和改革效益的提升提供理论参考,同时也有利于完善现有研究对宅基地“三权分置”制度改革风险中产权治理结构关注的不足。

一、产权治理结构、交易成本与宅基地“三权分置”制度改革风险生成的理论分析

传统的宅基地使用权难以有效区分内含其中的身份性与财产性,这是制约宅基地有效利用的重要制度缺陷。宅基地“三权分置”制度改革正是对这一缺陷的直接响应,旨在通过资格权和使用权的分置,分离杂糅于使用权的身份性和财产性,明晰各权能内涵,扩大宅基地产权结构的开放性^[17],以此调整对农户宅基地利用行为的许可与约束,纠正“两权分离”结构中宅基地资源利用与利益分配的偏差^[18]。然而,产权安排不能决定产权实施,同一产权对不同产权主体、在不同实践环境中都会产生实施方式与结果上的差异^[19],宅基地“三权分置”制度改革中也会存在因产权安排、产权实施而引致产权改革实践结果绩效不足或与预期目标产生偏差的风险。

1. 宅基地“三权分置”产权治理结构的形成

在宅基地“三权分置”制度改革实践中,宅基地产权主体及其利益相关主体围绕宅基地资源利用、利益分配形成不同的产权组织及交易形式,有意识地建构形成特定的治理结构^[20]。外部环境、要素特性、主体特征则是形成差别化治理结构的关键因素:其一,政策环境与市场环境直接影响宅基地的产权安全性和产权交易市场发育程度。一方面,产权越安全,产权主体会形成越稳定的利益预期,从而对产权主体的投资、交易行为产生显著影响^[21]。虽然在改革实践中,资格权、使用权分别承载宅基地的居住保障和财产价值功能^[22],但政策安排与执行的不确定性将会对农户产权安全感知及行为预期产生影响。另一方面,宅基地产权交易市场发育程度越高、市场机制越完善,越能满足农户的利益需求,进而也会对农户的市场参与行为形成激励。其二,自然环境、地理区位和社会经济等因素塑造了中国农村非均质性的空间特征^[23],宅基地的位置固定性也使其具有显著的区位差异特征,并对宅基地潜在财产价值、利益获取难易程度产生重要影响。而宅基地的自然要素特性也将直接影响农户宅基地利用行为的成本收益结构,成为农户行为实施的关键决策依据。其三,农户综合能力的强化将会扩大农户的行为选择集,并提升其配置与利用资源的效率^[24],农户在宅基地利用行为利益预期方面的认知则会进一步引导其行为选择与实施。一般而言,农户家庭非农收入越高、已在城镇购房等具有较强综合能力的农户更愿意流转其宅基地使用权^[25],但农户对宅基地价值的预期越高,也会更为

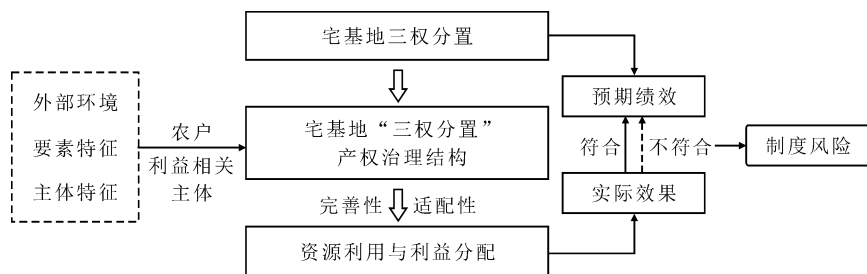
珍惜且审慎处置其宅基地使用权^[26]。

与此同时,农户宅基地“三权分置”实施还受到地方政府、村集体、其他利益相关者等外部主体的影响,主要表现为地方政府和村集体基于区域宅基地利用现状及参与宅基地利用优化的潜在利益,通过政策安排、村庄规划、产业规划等方式予以农户宅基地居住利益保障,并对农户宅基地财产利益实现进行引导与规范,从而影响农户宅基地利用和交易的行为与结果。

2. 交易成本与宅基地产权治理结构绩效损失

在“三权分置”、外部环境、要素特性、主体特征等的影响下,农户与村集体、地方政府综合形成差别化的宅基地产权治理结构^[27]。然而,受宅基地“三权分置”产权治理过程交易成本的影响,不同主体行为综合影响下形成的产权治理结构并非总能实现宅基地“三权分置”制度改革的预期绩效,其中影响交易成本的关键在于治理结构的完善性及其与交易属性的匹配性^[10]。其一,产权明晰、实施有效的运作机制有利于减少治理过程的交易成本,促进实现治理结构的预期目标,而宅基地“三权分置”产权治理结构内部运作机制存在的缺陷,将直接影响产权交易行为本身,也容易引发矛盾纠纷,增加产权交易过程中的非必要损耗,降低产权治理效率。其二,资产专用性、不确定性和交易频率是影响交易成本的关键因素^[10],不同环境、要素和主体特征塑造了差别化的交易属性,基于交易属性匹配的产权治理结构能够有效降低治理过程的交易成本,但综合形成的宅基地“三权分置”产权治理结构会因为主导主体选择、集体行动等原因与交易属性相冲突,从而产生大量交易成本,既无法有效提升宅基地资源配置效率,也可能导致福利损失。

简而言之,宅基地“三权分置”实践过程中,农户和利益相关主体在外部环境、要素特性、主体特征的共同影响下,形成差别化的产权治理结构,并直接影响宅基地“三权分置”的资源利用与利益分配结果(如图 1)。由于宅基地产权治理结构存在内在机制不健全和适应性不足的可能性,导致在产权实施过程中难以有效支撑产权运作的需求,从而可能产生更多交易成本,诱发制度风险,加剧过程损耗,导致资源利用不足、配置效率低下、福利分配失衡等制度绩效损失。



二、基于改革实践的宅基地“三权分置”产权治理结构类型划分

宅基地“三权分置”制度改革旨在以权利细分的形式,在权利表达及其结构安排上实现宅基地财产功能与住房保障功能的均衡,并以多种方式实现“在住房保障功能稳定中谋求财产功能”向“在财产功能实现中维护住房保障功能”的制度功能转变^[28]。遵循制度改革的目标需求与运作逻辑,各改革试点根据城乡社会发展需求、地理区位、宅基地利用现状、农民意愿和能力等基础条件开展了差别化的探索实践,综合形成不同产权治理结构。基于试点改革实践,根据宅基地住房保障功能(资格权权益)与财产利益功能(使用权权益)的实现程度和方式差异,将宅基地“三权分置”的产权治理结构划分为“弱市场+自保障”“弱市

表 1 宅基地“三权分置”产权治理结构的理论类型

		财产利益功能 市场化实现程度	
		弱	强
土地住房保障 功能实现程度	弱	弱市场+ 自保障	强市场+ 自保障
	强	弱市场+ 强保障	强市场+ 强保障

注:宅基地对农民的土地保障功能弱,意味着农民能够以其他方式自行实现居住保障,因此用“自保障”来反映。

场+强保障”“强市场+自保障”和“强市场+强保障”等类型(如表 1),不同类型产权治理结构存在差别化的实践基础与运作特征(如表 2)。

表 2 宅基地“三权分置”不同产权治理结构的特征比较

结构类型	“弱市场+自保障”型	“弱市场+强保障”型	“强市场+自保障”型	“强市场+强保障”型
产权治理形式	宅基地自愿有偿退出	宅基地置换	农房与宅基地流转	部分农房租赁
居住保障方式	农户有稳定住所	异地新建农村社区、安置小区	农户有稳定住所	在原房屋居住,或新建房屋居住
财产价值获得	宅基地资格权、使用权退出对价补偿	置换宅基地结余面积收益	农房和宅基地交易收益、自主经营收益	农房租赁、经营收益
权益实现模式	混合实现(政府+市场)	政府主导	自主实现	自主实现
宅基地处置方式	两阶段交易;先将原宅基地腾退给村集体,村集体再交易、利用宅基地	两阶段交易;先统一置换至新宅基地,后由地方政府和村集体对原宅基地进行交易、利用	单阶段交易或两阶段交易;农房和宅基地自主或由集体统一经营、转让、租赁、入股等	单阶段交易;原农房部分租赁或自主经营,或经村庄更新后租赁、经营
宅基地再利用方式	重新分配或转变用途	复垦或转变为集体经营性建设用地	用以居住、经营、生产	居住、经营混合利用
适用条件	零散退出或集中退出;宅基地交易市场不发达、农户宅基地区位条件受限、城乡融合需求	规模化;农户居住条件差、居住人口多的农村地区	自主交易或集体统筹;宅基地产权市场发育较发达区域	临近工业园区、旅游景区、城市郊区等具有区位和市场优势的区域

1.“弱市场+自保障”型

在改革实践中以宅基地自愿有偿退出为典型模式,该模式是指农户在有稳定居所的前提下将符合利用规范且闲置的宅基地移交给集体经济组织,并由集体经济组织给农户以对价补偿,实现宅基地相关权利的经济价值。在宅基地“三权分置”背景下,农户宅基地有偿退出包括单一资格权退出、单一使用权退出和资格权、使用权两权一并退出 3 种类型^[29],由集体经济组织根据农户退出宅基地的不同权利予以不同补偿,集体经济组织则可利用农户退出的宅基地复垦为农用地、重新分配再利用、转变为集体经营性建设用地或用以发展集体经济。该模式中的产权交易虽然发生在农户与集体经济组织之间,但集体经济组织处于政府力量的扶持之下,后者能够帮助农户突破资源禀赋特征、市场机制缺陷、自身行为能力不足的制约,扩展了农户宅基地经济利益的实现途径。例如,福建省晋江市在农户宅基地退出中明确了货币补偿、资产置换、指标置换等不同退出补偿方式,丰富了农户宅基地资产价值实现方式。江西省鹰潭市余江区建立了宅基地退出“权证”制度,即暂时退出宅基地资格权与使用权,允许 15 年后享受优惠政策的、确实不适宜城市生活的进城农民,持有有效的宅基地使用“权证”回本集体经济组织申请宅基地。

2.“弱市场+强保障”型

在改革实践中以宅基地置换为典型模式,该模式主要是由地方政府利用财政资金,通过在农村集体土地上建设农村社区、集中居住区等形式,实现农民异地搬迁,在对原有宅基地进行整治复垦后,将结余耕地指标用于市场化交易或转变为集体经营性建设用地,实现宅基地的经济利益。其具有如下特点:其一,通常以空间规划为引导,以整村(组)统筹的方式推进,在宅基地产权交易上表现出政府主导、“批量化”、产权标的转变等特征;其二,该模式既能实现宅基地盘活利用的规模化效应,也能整合村庄资源、优化村落布局,实现村庄面貌更新,提高农民的居住水平和生活质量;其三,将结余耕地指标进行市场交易或转变为集体经营性建设用地,实现了在切实保障农户居住需求的基础上农户部分宅基地财产利益的变现。例如,安徽省滁州市南谯区元松村构建了村企合作的宅基地再利用方式,首先由地方政府、村集体与本村农民企业家确定合作关系,其次由地方政府、村集体与集体成员达成宅基地置换的一致同意,最后由村集体将原有宅基地腾退复垦后流转给该企业用于精品水果产业园项

目。该模式通过村企合作,不仅减少了宅基地产权治理过程中的不确定性,同时也保障了集体成员的居住利益,集体成员还能够就近择业,促进增收。

3.“强市场+自保障”型

在改革实践中以农房和宅基地流转为典型模式,强调农户在有符合地方规定居住条件的基础上,以市场化方式将宅基地使用权在地方政府许可的范围内交易。根据使用权让渡后用途的差异,可细分为保持居住用途和转为经营用途两种形式,前者在实践中对受让方有较多管制,包括受让方户籍性质、现有居住情况等,后者的限制相对较少。在宅基地流转模式中,农户可以在集体和地方政府许可的前提下,通过市场机制自主交易,也可由集体经济组织整合村庄宅基地资源,以市场化方式统一流转给符合地方发展和村庄规划的第三方市场主体,实现规模效益;这样既能够以较高的集体信赖来维持产权交易的稳定性,也能避免小农户与大市场进行多对多的直接交易,在提高市场化交易效率的同时减少交易过程的不必要成本。例如,浙江省义乌市允许农户将宅基地使用权在市域范围内跨集体经济组织转让,也允许农户将农房用于电商、小商品生产等经营性用途,其可以自办企业、自行经营,发挥宅基地的产业功能。上海市松江区则以镇集体经济组织为主体,对闲置宅基地(农房)采取作价回购、统一租赁或者农户入股合作等多种方式活化利用。

4.“强市场+强保障”型

在改革实践中以部分农房租赁为典型模式,该模式中,农户在保留足够家庭生活空间的基础上将剩余农房的使用权以租赁形式实现交易,从而实现使用权主体、使用方式多样化的农房和宅基地混合利用。在部分农房租赁模式中,农户仍以该处宅基地与农房为居住保障的必要条件,因此农户只能实现部分农房的经济价值,或出租于社会主体用以居住或经营,或自主经营,突破了宅基地对本集体经济组织成员和仅限居住的身份及用途限制。例如,浙江省义乌市青岩刘村在完成旧村更新改造后,农户居住于四层半楼房的顶部一层半,将底层店面与2~3层房屋出租于电商企业,实现闲置资产的盘活,形成居住、办公、仓储、经营等多功能一体化利用。

三、宅基地“三权分置”制度改革的潜在风险及其损失

1. 两类风险:源于产权治理结构的内在运行机制和环境适配性缺陷

(1) 产权治理结构内在运行机制缺陷导致的风险。在制度改革探索的背景下,宅基地“三权分置”产权治理结构可能存在内在运行机制完善性和有效性的不足,容易损害农户居住及经济利益,增加产权治理结构运行中的交易成本。其一,在“弱市场+自保障”型治理结构中,宅基地退出方式、补偿资金来源、补偿标准等方面存在的潜在缺陷直接影响农户与集体完成宅基地产权交易,而农户退出宅基地的数量、位置也容易对集体有效利用宅基地形成制约。其二,在“弱市场+强保障”型治理结构中,地方政府与村集体主导形成的宅基地与房屋置换方式、置换比例直接影响农户的居住利益和经济利益,安置区域的位置、配套设施、生态环境等因素则对农户的居住满意度、宜居度产生进一步影响,加大对农户居住利益保障的不确定性。其三,在“强市场+自保障”型治理结构中,农户宅基地产权交易过程存在信息不充分的可能性,供需双方信息难以有效传达,影响宅基地交易实现,而农户在信息收集上处于劣势,在契约签订过程中可能存在交易内容的不完全,进而导致利益受损;同时,交易机制、利益分配机制等的不足也可能对宅基地利用秩序造成不利影响。其四,在“强市场+强保障”型治理结构中,交易信息流通、市场竞争与价格机制的不完善,会对农户房屋租赁、自主经营行为及经济利益获取造成负面影响;而规划、监管不足背景下的宅基地与农房利用还将会对农户房屋质量、居住安全性等产生威胁。

(2) 产权治理结构环境适配性缺陷导致的风险。宅基地作为农民安居乐业的基础,对于长期在农村生活和从事生产活动的农民而言,宅基地是其生存、发展的基础,具有较强的用途专用性。同时,宅基地在村庄区位和村庄内部具体坐落两个方面表现出较强的地理区位特性,直接影响了宅基地产权

交易市场的发育。一般而言,城市郊区、产业园区周边、旅游景点周边和具有较好资源禀赋的区域,宅基地产权交易市场发育较好,市场机制运行与农民宅基地经济利益有效实现的不确定性较高,农户也有较高的频率自发实现宅基地经济利益;反之,在城市远郊区域和一般农村,市场机制运行与农民宅基地经济利益有效实现的不确定性较高。基于交易成本最小化的逻辑,不同交易属性产生不同治理需求,但是地方政府作为宅基地“三权分置”产权治理结构选择的主导力量,受特定利益驱使,地方政府的产权治理结构选择决策可能与社会经济环境、宅基地特征、农户需求不相适应,从而加大产权治理结构与交易属性的匹配性缺陷,导致宅基地产权治理中产生大量非必要成本,或引致产权治理失效。例如,在土地指标利益驱使下,地方政府强制要求居住现状稳定的村庄搬迁置换,或违背农民意愿搬迁,不仅会造成房屋建设和利用的无谓损失,也会增加农民群众的抵触心理,形成社会风险和不良后果。在宅基地产权交易中,强管制政策将会制约市场在宅基地资源配置中的作用,也会倒逼宅基地隐形市场交易的发生;而对于城市远郊区域、一般农村,由于市场发育不足,市场机制难以实现宅基地“三权分置”的预期目标,将会造成政策闲置,宅基地资源难以盘活利用。

2. 双重损失:基于权益实现和资源利用的治理结构绩效损失

(1) 宅基地权益难以充分实现。一是所有权主体权益难以保障。在宅基地资格权 and 使用权不断强化的过程中,农户对宅基地的价值意识和利益诉求不断增强,而在农户私权得以强化的同时,集体公权存在弱化的可能性。在偏向市场化的农户宅基地流转、农房租赁过程中,农户自主完成宅基地与房屋使用权的交易,影响集体所有权人对集体宅基地监督、管理权能的实施。而在地方政府主导的置换保障模式中,地方政府会在土地利益驱使下异化其引导和扶持的功能,既对所有权主体的管理、决策职能造成损害,也会直接介入宅基地增减挂钩指标收益分配,损害所有权的收益权能。二是农户居住权益容易遭受损害。当农户的居住权益与其他主体的经济利益相冲突时,农户的居住权益就可能被损害。在置换保障模式中,为了实现土地腾退的规模效益,地方政府或村集体可能会采取强制、诱导等方式让农民集中居住、上楼居住,异化为另一种形式的“征地拆迁”^[12]。在自愿有偿退出模式中,土地利益也会驱使地方政府和村集体人为推动农民进城入镇、退出宅基地^[30],既损害了农民的居住选择权,也会因进城农民难以有效融入城市而导致更大的社会风险。三是农户宅基地经济利益获得受限。集体土地利益分配和农房、宅基地产权市场交易收益是农户在宅基地“三权分置”实践中取得宅基地经济利益的关键路径。在置换保障、有偿退出模式中,农户通过村集体和地方政府实现宅基地经济利益,但村集体和地方政府发布的补偿标准、利益分配方案的科学性和合理性存在不确定性,因此会由于补偿标准偏低而导致农户利益受损。在宅基地流转、农房租赁模式中,农户直接与市场主体进行交易,或由村集体代理交易,受到地方政策安排的影响,宅基地使用权的交易范围、形式、用途受限,直接影响宅基地使用权的市场价值和农民收益;而大部分农户由于综合能力不足,使其在信息获取不充分、信息不对称影响下面临利益被侵害的风险,同时,由于市场环境、市场主体经营行为的不确定性,也会导致农户收益的持续性、稳定性受损。而产权治理结构错配则会进一步损害农户的居住与财产利益获得。

(2) 宅基地再配置与再利用效益不足。一是宅基地再配置效率低下。市场机制和匹配性的缺陷使得在宅基地再配置中,过程成本难以有效降低,进而影响宅基地再配置效率提升。在置换保障模式中,一方面,由于地方政府、村集体与农民间缺少关于安置方式的协商一致,为广泛寻求农民的配合将付出大量人力与协商成本,降低宅基地再配置效率;另一方面,部分新建农村社区的选址布局和配套建设缺乏合理性,给农民生产、生活带来不便,同时也会因缺乏对村庄发展、人口流动规律的正确把握,以及配套产业不足,造成新建社区的闲置。在有偿退出模式中,受到村集体经济实力不足、农户利益诉求高、宅基地处置难度大的制约,以至于产生宅基地难以退出再利用的问题。在宅基地流转、农房租赁模式中,宅基地产权交易范围、交易对象的限制压缩了宅基地产权交易的有效市场空间,导致宅基地产权交易的“薄市场”特征得以强化,制约了市场在宅基地要素再配置中的作用。二是宅基地再利用效果欠佳。在置换保障与有偿退出模式中,地方政府和村集体能够通过将宅基地复垦为耕地、

转变为集体经营性建设用地等方式实现宅基地再利用。对于前者,虽然能够保障耕地数量不减少,但在土地复垦过程中耕地质量较难提升,而一味追求耕地规模和指标收益也不利于村庄产业发展;对于后者,集体经营性建设用地入市范围、用途等仍受到较强的政府及规划管控,其与城市国有建设用地仍未完全实现“同地同权同价”^[31],使得集体与农民利益在集体经营性建设用地入市过程中受损。宅基地复垦为耕地和转变为集体经营性建设用地大多以规模化利用为基础,而个别农房处于闲置状态,或部分零散分布、独立的闲置宅基地,在其退出后也面临难以有效利用的困境。在宅基地流转、农房租赁模式中,虽然各地以项目制为推动,打造了盘活闲置农房和宅基地、促进乡村振兴发展的样板项目,但在政府支持、引导和投入下形成的典型案例,可复制性存在一定缺陷。各地普遍开展的民宿类、休闲类乡村旅游项目,也存在同质化问题,因缺乏区域资源禀赋优势、项目运作手段、实地体验等核心竞争力,收益面临较大不确定性^[32],从长期来看可能导致项目投资失败,进而引发宅基地二次闲置、集体利益受损等问题。而农户自发租赁、开展经营活动,既有可能产生房屋安全性问题,也可能损害村庄宅基地利用的基本秩序。

四、宅基地“三权分置”制度改革的风险管控:提升治理效率,改善结构匹配

宅基地“三权分置”制度改革的风险管控旨在提高产权治理结构效率,避免改革实践过程的风险损失,而改革实践的主要风险成因在于产权治理结构的内在运行机制存在不足和环境适配性缺陷,为此,宅基地“三权分置”制度改革的风险管控需要立足完善主体权益结构、提升资源利用效率的制度目标,以宅基地产权治理结构优化为核心,从如下两个方面采取风险管控措施。

1. 健全交易体系,完善配套措施,提升宅基地产权治理效率

在健全宅基地产权交易体系方面,应通过完善交易形式和市场机制,加强交易监管与引导,以此提升宅基地再配置效率,促进农民获得更多宅基地收益。首先要健全宅基地产权交易方式,允许农户以转让、租赁、置换、退出等多种方式实现宅基地使用权交易,扩大农户宅基地使用权交易的行为选择集;同时,适度增加使用权主体和用途的开放性,允许宅基地在县域集体经济组织成员中有条件流转,允许宅基地在符合规划条件下灵活用于各类经营性用途,减少对宅基地的非必要管制,提升宅基地产权价值。其次要完善宅基地交易市场机制,一方面应建立城乡统一的基准地价体系,为农户流转、退出宅基地提供价值参考,另一方面要建立宅基地使用权交易平台,完善信息汇集与发布,提高信息流通能力,降低农户信息搜寻成本,并由地方政府提供规范的交易合同模板,提高交易合同内容的规范性和完整性,规避机会主义行为。此外,还应加强交易监管,强化交易合规性监督,农户宅基地流转须经集体经济组织同意,并在乡镇公共资源交易中心统一登记备案管理。再次应建立利益分配机制保障各主体经济权益。对于由农户流转、租赁宅基地使用权或自主经营的,农户在取得宅基地使用权租赁收益的同时,需要向集体经济组织缴纳一定有偿使用费或收益调节金,以保障所有权人收益,并增加村庄公共管理和服务费用。对于农户退出宅基地后宅基地转化入市、增减挂钩的,需要在集体与农户之间形成收益平衡,既保障农户短时收益,也需要增强集体经济实力,促进集体经济发展和农户持续收益。

宅基地“三权分置”的配套措施,既要服务于宅基地产权交易,也要保障农户居住权益不受损害。首先,明晰宅基地的权能主体。加快明晰宅基地所有权、资格权和使用权主体,通过确权、登记、发证进一步强化权利主体的产权安全性。其中,农户资格权需要由集体经济组织根据户籍、权利义务关系等进行综合认定,在此基础上,因地制宜建立宅基地资格权的多样化实现形式,包括“一户一宅”、农民公寓、货币化补偿、指标市场化、房屋翻建等形式。其次,完善农户宅基地退出机制。一方面,禁止以进城居住为农户退出宅基地的条件,禁止强迫农民退出宅基地;另一方面,为防止农户退出宅基地之后失去安身立命之所而影响社会稳定,在确权颁证和自愿申请的基础上,应以有符合规定面积的稳定

居所为硬性条件,同时还应综合考虑农户家庭收入、就业等情况,由集体经济组织审核农户宅基地退出申请。对于选择退出宅基地资格权以及与使用权一并退出的农户而言,应探索建立资格权的暂时保留和退出重获机制,避免农户在退地后流离失所。同时,集体经济组织还应拓展宅基地退出补偿资金来源,以充分保障宅基地退出机制的有效性。再次,因地制宜做好宅基地再利用的产业规划与承接,避免扎堆开发乡村旅游、民宿等项目,降低市场经营风险,防止农村宅基地二次闲置,同时积极引导市场主体参与宅基地使用权盘活,丰富农房和宅基地利用形态,有效提高宅基地利用效率。最后,强化宅基地及农房利用监管。地方政府应制订农村宅基地及农房利用管理的基本规则,包括用途管制、安全审查、消防监管等规定;由村集体完善村庄规划和宅基地利用内部规范,发挥集体内部自治和监督功能,维护宅基地及农房利用的规范性,提升集体宅基地治理水平。

2. 强化农民主体地位,因地制宜推进改革,改善产权治理结构适配性

宅基地“三权分置”产权治理结构适配性提升的关键在于实现结构选择与农户需求、宅基地资源特性的匹配,因此要在尊重农民主体选择自由的基础上,平衡政府与市场的资源配置功能,因地制宜、多样化实现宅基地“三权分置”,从而避免宅基地产权治理过程中因结构不匹配而造成的非必要损耗,提高宅基地资源的配置与利用效率。

农民是宅基地利用的主要对象,同时也是宅基地制度改革的主要行动者。在改革实践与风险治理中必须强化农民的主体地位,地方政府在制订宅基地置换、再利用等方案过程中,需要切实尊重农民意愿和居住现状,应充分听取集体与农民意见,保障农户的知情权、参与权,同时增强政策中农民选择的多样性,严禁以“一刀切”方式代替农户决策,以此减少或避免产权治理结构与农户需求的不适配。同时需要规范地方政府行为,自上而下进行政策宣传培训,避免政策执行偏差。

宅基地“三权分置”产权治理结构适配性的提升还必须重视宅基地利用现状的基础性作用,因地制宜制定差别化治理结构。首先,需要结合乡村振兴战略规划,根据村庄发展趋势、人口变化和区位条件,明确村庄分类;其次,根据村庄的资源禀赋条件,制定不同的发展模式,科学制定村庄宅基地布局及利用规划,合理引导宅基地资源有效利用。对于城郊融合类村庄,需要积极推动村庄宅基地利用融入城市发展规划,合理调整村庄居住、产业、基础设施等的用地布局,在尊重农民意愿的基础上以农民公寓、农民住宅小区实现农户居住置换;对于集聚提升类村庄,允许农户零散退出宅基地,强化村庄内部宅基地的再分配,同时鼓励农户和集体经济组织积极参与农房和村庄面貌更新,在完成村庄更新后,鼓励集体成员自发或依托集体经济组织将宅基地、农房用于符合规划的产业及居住用途;对于特色保护类村庄,结合村庄特色资源保护和利用规划,鼓励闲置宅基地以租赁、入股方式流转,或由集体经济组织吸引社会资本,统一改造具有保护、开发、利用价值的闲置农房宅基地;对于搬迁撤并类村庄,有序引导农民自愿有偿退出闲置宅基地和宅基地置换,后由地方政府和集体经济组织通过土地整治实现增减挂钩指标交易或异地入市,为集体和农民创造更多宅基地经济收益,但需要避免该模式的泛化、滥用,切实尊重农民意愿。再次,结合村庄发展的规划定位,匹配多种、适宜的产权治理结构。对于地方政府而言,不能过度限制村庄发展的产权治理结构选择,应根据村庄发展定位,结合农民意愿和需求,因地制宜制定综合性、差别化治理结构,既能满足农户需求,也有利于更好地支撑村庄发展,促进乡村振兴。

五、结论与启示

宅基地“三权分置”是宅基地制度改革的深化,国家试图以权利细分的形式健全宅基地产权结构,并探索完善“三权”实现路径与形式,以保障各主体权益,提高宅基地资源利用效率。然而,由于制度改革过程内含不确定性和交易成本,存在引发制度功能损失的可能性。因此,本文立足宅基地“三权分置”制度改革实践,以产权治理结构为基础构建了宅基地“三权分置”制度改革风险生成的理论框架。在此基础上,本文总结提出,各地在改革实践中形成了“弱市场+自保障”“弱市场+强保障”“强

市场+自保障”和“强市场+强保障”等宅基地“三权分置”产权治理结构,但既有产权治理结构存在内在运行机制缺陷和环境适配性缺陷的不确定性,进而可能产生主体权益难以充分实现、宅基地再配置与再利用效益不足等潜在制度损失。为有效推进宅基地“三权分置”制度改革的风险管控,提高制度改革的现实绩效,本文从健全交易体系,完善配套措施,提升宅基地产权治理结构效率;强化农民主体地位,因地制宜推进改革,改善产权治理结构适配性等方面提出了风险管控的具体措施。

本文的启示在于:虽然产权明晰与权能强化能够在充分的市场环境中提高权利主体的利益水平,促进资源高效利用,但受制于产权结构的具体内容、产权实施的现实基础,市场化产权交易并非总能实现其预期绩效,现实绩效的提升还应关注产权实施的具体组织形式。宅基地“三权分置”的产权治理结构作为宅基地产权实施的创新探索,各试点地区虽然在实践中根据宅基地居住保障功能和财产利益功能实现程度的差异形成了不同的产权治理结构,但地方改革探索中形成的产权治理结构也存在潜在风险,容易降低改革的现实效益。因此,宅基地“三权分置”制度改革不能仅停留在健全权能结构上,更应基于地方自然地理特征、社会经济特征等基础条件构建有利于产权效力提升、制度功能发挥的实践模式,逐步形成适应乡村振兴、宅基地合理有效利用的产权治理机制,实现产权与治理的有机融合,进而促进产权实践效益提升以及产权制度改革目标实现。

参 考 文 献

- [1] 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, 55(3): 79-93.
- [2] 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.
- [3] 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.
- [4] 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(5): 60-69.
- [5] 唐健, 王庆宾, 谭荣. 宅基地制度改革绩效评价——基于全国5省土地政策实施监测[J]. 江汉论坛, 2018(2): 36-41.
- [6] 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.
- [7] 吴一恒, 徐砾, 马贤磊. 农地“三权分置”制度实施潜在风险与完善措施——基于产权配置与产权公共域视角[J]. 中国农村经济, 2018(8): 46-63.
- [8] 李文祥. 论制度风险[J]. 长春市委党校学报, 2008(5): 13-17.
- [9] WILLIAMSON O E. The new institutional economics: taking stock, looking ahead[J]. Journal of economic literature, 2000, 38(3): 595-613.
- [10] WILLIAMSON O E. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations[J]. The journal of law & economics, 1979, 22(2): 233-261.
- [11] 叶剑锋, 吴宇哲. 宅基地制度改革的风险与规避——义乌市“三权分置”的实践[J]. 浙江工商大学学报, 2018(6): 88-99.
- [12] 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(2): 80-87.
- [13] 吴丽, 梁皓, 霍荣棉. 制度信任框架下宅基地“三权分置”改革制度风险研究[J]. 中国土地科学, 2020, 34(6): 41-47.
- [14] 王冬银. 宅基地“三权分置”的实践探索与风险防控——基于西南地区的试点调研[J]. 中国土地, 2018(9): 27-29.
- [15] 刘双良, 秦玉莹. “三权分置”背景下宅基地流转风险防范——基于物权视角的分析[J]. 农业经济, 2020(4): 95-97.
- [16] 李国权. 论宅基地“三权”分置的可能风险及防范对策[J]. 河南社会科学, 2020, 28(12): 46-53.
- [17] 叶兴庆. 有序扩大农村宅基地产权结构开放性[J]. 农业经济问题, 2019(4): 4-10.
- [18] 林津, 刘向南, 吴群. 宅基地制度的优化路径研究——基于财产权益纠偏的分析框架[J]. 农业经济问题, 2021(6): 89-99.
- [19] 罗必良. 产权强度与农民的土地权益: 一个引论[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2013(5): 1-6.
- [20] HAGEDORN K. Particular requirements for institutional analysis in nature-related sectors[J]. European review of agricultural economics, 2008, 35(4): 357-384.
- [21] 马贤磊, 仇童伟, 钱忠好. 农地产权安全性与农地流转市场的农户参与——基于江苏、湖北、广西、黑龙江四省(区)调查数据的实证分析[J]. 中国农村经济, 2015(2): 22-37.
- [22] 靳相木, 王海燕, 王永梅, 等. 宅基地“三权分置”的逻辑起点、政策要义及入法路径[J]. 中国土地科学, 2019, 33(5): 9-14.
- [23] 吴郁玲, 石汇, 王梅, 等. 农村异质性资源禀赋、宅基地使用权确权与农户宅基地流转: 理论与来自湖北省的经验[J]. 中国农村经济, 2018(5): 52-67.

- [24] 钟文晶,罗必良. 禀赋效应、产权强度与农地流转抑制——基于广东省的实证分析[J]. 农业经济问题,2013,34(3):6-16.
- [25] 钱龙,钱文荣,郑思宁. 市民化能力、法律认知与农村宅基地流转——基于温州试验区的调查与实证[J]. 农业经济问题,2016,37(5):59-68.
- [26] 郑沃林,唐晓莲,谢昊,等. 经济快速发展地区的宅基地使用权流转意愿及影响因素研究——基于广州市的实证研究[J]. 经济体制改革,2016(4):77-82.
- [27] 林宣佐,王光滨,郑桐桐,等. 农村宅基地“三权分置”的实现模式及保障措施分析[J]. 农业经济,2020(11):94-96.
- [28] 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.
- [29] 江晓华. “三权分置”下宅基地退出的权利表达[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2021,20(3):109-118.
- [30] 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(4):1-7.
- [31] 宋志红,姚丽,王柏源. 集体经营性建设用地地权能实现研究——基于 33 个试点地区入市探索的分析[J]. 土地经济研究,2019(1):1-29.
- [32] 谭荣. 集体建设用地市场化进程:现实选择与理论思考[J]. 中国土地科学,2018,32(8):1-8.

The Potential Risks of “Three Rights Separation” System Reform of Homestead Land and Its Control

LIN Jin, WU Qun, LIU Xiangnan

Abstract As a new system optimization measure, there is a risk of system performance loss in the “three rights separation” system reform of homestead land, and the property rights governance structure is a key factor that causes system risk. Based on the perspective of property rights governance structure, a theoretical analysis framework for the risk generation of the “three rights separation” system reform of homestead land is constructed from the aspects of property rights arrangement, external environment and subject factors. In the reform practice, the pilot areas of the “three rights separation” system reform of homestead land have formed differentiated property rights governance structure including “weak market and self-guarantee”, “weak market and strong guarantee”, “strong market and self-guarantee” and “strong market and strong guarantee”. However, the uncertainty of the inherent operational mechanism and environmental adaptability deficiencies of the property rights governance structure, results in the potential risks and losses including the difficulty of fully realizing the rights and interests of homestead land, insufficient benefits of the reallocation and reuse of homestead land. In order to prevent and control the risks of the “three rights separation” system reform of homestead land, the specific measures of risk control should be formulated from two aspects: firstly, improve the transaction system and supporting measures, and enhance the efficiency of homestead property rights governance structure; secondly, strengthen the main position of farmers, promote reforms according to local conditions, and improve the adaptability of the property rights governance structure.

Key words the “three rights separation” of homestead land; the system reform of homestead land; property right governance structure; system risk; risk control

(责任编辑:金会平)