

主持人语: 2018 年是我国改革开放四十周年。经过四十年波澜壮阔的改革,我国各项事业取得了举世瞩目的伟大成就。为隆重纪念改革开放四十周年,本刊特别邀请几位术有专攻的专家学者,就各自长期潜心研究的学术领域,对改革开放四十年的相关学术研究及制度变革历程进行专题回顾与展望。改革从农村开始,我们首先组织了两篇有关农村制度改革方面的文章,一是对农村宅基地制度四十年变革的学术史进行了回顾与展望,二是系统梳理了建国以来尤其是改革开放以来我国农村公共服务供给制度的演进轨迹。其次,在四十年改革开放当中,政府一直居于主导地位,政府效率一直处于提升过程。为此,我们组织了一篇文稿专门对政府效率方面的学术研究进行了回顾与展望。最后,我们组织了两篇金融改革方面的文章,一是回顾了四十年来我国金融监管制度改革方面的研究成果,二是对四十年我国金融体系的发展历程进行了回顾与展望。

改革开放四十年中国农村宅基地制度 改革的学术史回顾与展望

陈胜祥, 文志宇

(江西师范大学 财政金融学院 江西 南昌 330022)

摘要: 系统梳理和总结了改革开放四十年来有关中国农村宅基地制度改革的研究进展及其学术贡献,并对今后的研究进行了展望。研究发现:(1) 受现实问题和重大政策或法律的影响,四十年的学术探索大致呈现出六个研究阶段。(2) 研究取得的共识性成果主要有二:一是普遍认同无偿无限期占用制度是农民滥占耕地建房以及与之相伴随的一户多宅、一户大宅、空心村等问题的制度性根源,对超占部分实行有偿使用是解决它的根本路径;二是在宅基地初始取得、利用过程管理、超占部分退出等基本问题上取得了相当一致的共识,但在具体路径和操作流程上则又有多种不同的思路 and 办法。(3) 持续的学术争鸣是关于宅基地使用权应不应当突破本集体经济组织范围进行市场化流转;争论形成的原因是下列问题持不同的看法:一是宅基地究竟是社会保障品还是一般性财产,抑或二者兼具?二是农民究竟会不会随意出卖宅基地?从而应不应当限制宅基地流转?今后学界还应继续推进两项研究:一是深入探索宅基地“三权”的权利关系及其具体实现形式;二是要在本轮试点改革行将收官之际,对所有试点地区的改革模式进行比较分析和理论提炼。

关键词: 农村宅基地制度改革; 社会保障; 财产权; 改革开放四十年; 文献综述

中图分类号: F301.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-0098(2018)06-0003-11

2018 年系中国改革开放四十周年。四十年来,为应对不同时期农村宅基地利用和管理中出现的问题,中共中央分别推行了不同发展理念的农村宅基地制度改革,相关学术研究也相应呈现出较为明显的阶段性

收稿日期: 2018-09-10

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“制度嵌入视角下试点地区农村宅基地制度改革模式的比较研究”(18BJY129);江西省高校人文社科项目“农村闲置宅基地退出制度冲突研究——基于江西省余江县(试点县)的调查”(JJ1529);江西省社会科学规划一般项目“三权分离背景下农村土地承包权研究”(15JL01)

作者简介: 陈胜祥(1972-),男,江西鄱阳人,博士,教授,研究方向为制度理论与农村土地制度改革;
文志宇(1993-),男,江西南昌人,硕士研究生,研究方向为农业与农村经济。

特征。其中,个别热点问题如宅基地流转在不同时期均有探讨,但各有不同的侧重点,需要分阶段予以理清。就此,本文先对各时期学界所关注的重点问题及其核心观点进行梳理。鉴于有些问题的研究跨越了多个历史时期,且阶段性特征并不明显,此时则遵循文献树原则,以清晰揭示该研究问题的来龙去脉及其演进过程为主要目的,不再严格拘泥于阶段性分析。据此发现,改革开放四十年来学界关于中国农村宅基地制度改革方面的研究大致呈现为六个阶段,各个阶段的共识和分歧(或争鸣)均较为明显;同时,正在进行的改革还为我们展望今后的研究走势提供了思路和线索。

一、初步探索宅基地有偿使用制度:1989-1993 年

改革开放之初的农村宅基地制度大体沿袭了人民公社时期的制度安排,直到 1990 年 1 月,国务院批转国家土地管理局《关于加强农村宅基地管理工作的请示》,提出进行农村宅基地有偿使用试点改革,探索逐步建立和完善土地使用费管理制度,由此推动了改革开放之后农村宅基地制度的首轮改革。

伴随该有偿使用制度的改革进程,学界初步探索了我国宅基地制度缺陷及其危害,并结合当时部分省区推行的有偿使用制度试点,全方位分析了有偿使用制度的法律依据、运行机制、试点经验等相关问题,以极强的现实针对性为宅基地制度改革研究开局起航。例如,荣昌旭等(1989)首次分析了农民“建房热”的成因及其解决路径,认为长期实行的宅基地无偿使用制度成为农村“建房热”不断升温的症结,变无偿使用为长期有偿占有是解决上述问题的关键^[1]。马良平(1990)则指出,中办发[1982]39 号文中的“用经济手段鼓励建房少用耕地,国家对私人宅基地和单位建筑用地按(土地)不同等级征收使用税”的规定即为实行宅基地有偿使用的法律依据^[2]。郑润梅(1992)^[3]、林文怡(1992)^[4]讨论了农村宅基地有偿使用的运行机制问题。其他文献则侧重于总结提炼有偿使用制度试点地区的经验。如周志湘(1991)从必要性、原则、做法和效果四个方面总结提炼了山东省的试点经验^[5]。李忠孝等(1993)系统探讨了农村宅基地有偿使用制度的合理性及其收费标准,及其在吉林省推广应用的情况^[6]。

总之,这一阶段的学术观点共识度极高,多认为无偿无期限占用制度是村民滥占、多占地基建房的制度性根源;解决之策就是对超占部分实行有偿使用制度,至于如何推行也是共识大于分歧。

二、总结提炼宅基地管理方面的地方经验:1994-2004 年

有偿使用制度试点改革实践表明,它对滥占耕地建房现象确有一定的扼制作用,但同时也加剧了农民负担,一定程度上引发了农村社会矛盾。为此,1993 年 6 月 20 日,国务院为减轻农民负担,宣布取消农村宅基地有偿使用费、宅基地超占费和土地登记费。自此,学界不再继续探讨宅基地有偿使用制度的改革问题,转而研究“三项费用”取消后的宅基地管理、整治及如何处罚非法占地建房行为等,主要取得了如下几项研究成果:

(一) 总结各地加强宅基地管理的典型经验

高诚(1994)认为,山东省邹平县的经验是加强土地管理队伍的建设及严把土地审批关等^[7];傅世武(1997)分析了晋江市实行的宅基地“两图一表”(现状图、规划图和“十年早知道一览表”)管理模式及其良好效果^[8];许光辉(2002)研究了河北省曲周县“宅田挂钩”这一管理新模式的有效实行情况^[9]。

(二) 探索针对宅基地粗放利用的整理、整治或清理之策

高彦伟(2003)指出了宅基地整理工作的四个目标,分别是:通过“空心村”治理,充分利用闲置土地,切实保护耕地;实施村庄规划,改善村容村貌;调处宅地纠纷,促进农村稳定;在全体村民中树立起“一户一宅”、“集体所有”等新观念^[10]。其他文献则从不同角度探讨相关整治策略,包括村庄规划、转变用地观念、引进市场竞争机制(徐日辉等,2001)^[11];保证资金到位、利益兼顾、部门协调及遵循市场规范(胡新民,2002;沈华祥等,2002)^{[12][13]};建立农民自愿动迁和自我负担的市场推拉机制(顾海英等,2003)^[14];等等。

(三) 探讨对非法占地建房行为的处罚问题(臧晋运,1994;石长厚,1994)^{[15][16]}。

总之,这一阶段的研究多为政策探讨,理论深度不够,表明自中央取消“三项费用”后,理论界对宅基地制度改革方面的研究热情跌入低谷。

三、在《物权法》框架下深入探索宅基地法律制度: 2005 - 2008 年

2005 年 7 月 8 日,全国人大常委会办公厅发布《关于公布〈物权法(草案)〉征求意见稿的通知》。以公开讨论《物权法(草案)》为契机,学界集中探讨了宅基地使用权流转制度、初始取得制度、“一户一宅”制度等若干重大问题,以奋起的姿态带领宅基地制度改革研究走出低谷。

(一) 激评《物权法(草案)》中有关宅基地使用权流转的限制性规定

这方面存在非常激烈的观点交锋。

赞成派:赞成宅基地使用权流转的观点占绝大多数。有的基于物权平等保护原则主张宅基地使用权流转(靳相木 2005)^[17];有的从市场效率原则出发,认为《物权法(草案)》对农村房屋和宅基地使用权自由流转的限制过分强调了其社会保障性(付坚强等 2008)^[18],不如遵从自由市场更富效率(徐祖林 2006)^[19]。还有的从城乡一体化发展视角提出赞成的主张(冯文嘉 2009)^[20]。

反对派:反对宅基地使用权流转的观点相对少一些。如陈柏峰(2007)从宅基地社会保障属性的角度提出反对意见^[21];孟勤国(2005)则从宅基地分配原则是物权法立法本义的角度提出反对意见^[22]。

折中派:折中的观点则认为,完全放开和完全禁止都存在较大的弊端(朱岩 2006^[23];汪军民 2006^[24])。

(二) 积极探索有利于宅基地流转的法律制度框架

承接上述争论,一些学者在肯定宅基地流转的基础上积极探索相应的产权改革,富有启发意义的改革主张主要有两类:一类是,在所有权和使用权之外再设置一个土地租赁权,解决“地随房走”后给宅基地使用权带来的不稳定问题(韩世远 2005)^[25]。另一类是,在城乡一体化思维下构建城乡统一的建设用地市场,以此突破现行法律制度对宅基地流转的种种限制(赖德华 2005)^[26],或探索农村宅基地使用权向城镇居民转让的最低价保护制度(王崇敏 2006)^[27]。

(三) 系统探索如何完善宅基地的初始取得制度

这方面有更多的学者指出,现行宅基地初始取得制度中的行政审批色彩太过严重,忽视了“农民集体”这一所有权人的角色和作用,主张今后的改革应在私法范畴内强化他物权取得原理(高圣平和刘守英, 2007)^[28]。持类似观点的还有唐俐(2009)^[29]、施适(2015)^[30]、Jun Tan(2013)^[31]等。也有学者强调公权力介入的重要性,既因为要强化土地用途管制以保护土地资源(喻文莉 2011)^[32];也因为要防止宅基地过分扩张而损害社会公共利益(田建强 2009)^[33]。

(四) 探讨“一户一宅”法律制度缺陷及其克服路径

本问题的讨论一直延续至今,且共识性很强,多认为当前立法对“户”的界定比较模糊,难以防范一户多宅、一户大宅及与之相伴随的空心村现象;今后应从继承、建房期限、使用权取得方式及落实有偿使用等方面着手完善相关法律制度。代表性文献有周洪亮等(2007)^[34]、潘瑞泉(2008)^[35]、Xinyue Yang 等(2012)^[36]、张德龙(2014)^[37]、申惠文(2015)^[38]等等。

四、在市场化取向改革加速推进背景下深入探索宅基地流转问题: 2009 - 2014 年

2008 年 10 月,中共十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中要求,逐步建立城乡统一的建设用地市场,在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。2013 年 11 月,中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,要使市场在资源配置中起决定性作用;建立城乡统一的建设用地市场;赋予农民更多财产权利等。在这种市场化取向改革日益加速的背景下,学界更加全面深入地探讨宅基地流转、抵押、退出等重大问题,将宅基地制度改革研究推向学术繁荣阶段。

(一) 围绕市场应否在宅基地资源配置中起决定性作用出现了更加激烈的观点交锋

陈锡文(2014)^[39]指出,市场配置资源的机制只能在依规划而分类的土地市场中才能起决定性作用,农地和建设用地不能混淆,各类建设用地也不能混淆;也不能错误地认为中共十八届三中全会《决定》中提出的“赋予农民更多财产权利”就是允许自由买卖农民承包的耕地和使用的宅基地。蔡继明(2014)^[40]则认为,国家土地利用规划的制定与土地用途管制的实施,也必须建立在市场对土地资源配置起决定性作用的基

础之上,充分尊重土地市场的规律,依据由土地市场形成的反映土地资源稀缺性及其机会成本的土地价格;农民集体宅基地的使用权同样是农民住房财产权的组成部分,应允许农村集体宅基地使用权转让、出租、抵押和担保。更集中的观点交锋还可参见凤凰财经“2014 年最精彩的土地改革激辩”所介绍的文贯中、张曙光、盛洪和华生、贺雪峰等教授之间的辩论。

(二) 进一步论证宅基地使用权抵押融资的必要性和可行性

多数学者认为,农民房屋可以抵押与宅基地使用权禁止抵押之间存在矛盾,随着宅基地社会保障功能的弱化,其使用权应当随同房屋一起抵押融资。在 2015 年 8 月国务院印发《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》(国发〔2015〕45 号)之后,这种共识更为明显。代表性文献有陈雨菡(2010)^[41]、朱宝丽(2011)^[42]、刘乾等(2012)^[43]、胡建(2015)^[44]等等。

(三) 全面探索农村闲置宅基地的置换及退出问题

针对日益严重的宅基地闲置及空心村、空心户现象,学界主要集中探讨了下列三大问题:

1. 探讨闲置宅基地的置换及退出模式,提出了多种改革思路。蔡国立、徐小峰(2012)^[45]系统介绍了宅基地退出的上海模式、嘉兴的“两分两换”模式、天津宅基地换房模式、江苏宅基地储备模式、重庆“地票”交易模式等。同类的代表性研究还有张秀智等(2009)^[46]、张占录等(2010)^[47]、卢艳霞等(2011)^[48]、徐保根等(2011)^[49]。

2. 实证调查农民退出闲置宅基地的意愿及其影响因素。多认为农户退出空闲宅基地的意愿较低,且受到农民职业分化、经济收入、外出形式、离乡时间、资产价值观念等因素的影响。代表性文献有 Hongxia Chen 等(2017)^[50]、陈霄(2012)^[51]、彭长生等(2012)^[52]、张正峰等(2013)^[53]、李瑞琴(2014)^[54]、杨玉珍(2015)^[55]等等。

3. 探讨闲置宅基地退出的补偿机制。此类文献普遍赞同凡自愿退出的都应获得一定的补偿,但对补偿标准及其测算办法则有不同的路径和方法。如许恒周(2012)^[56]运用 CVM 法和 Tobit 计量模型,测算了山东省临清市农户退出宅基地的平均受偿意愿价格及其影响因素。胡银根等(2013)^[57]依据宅基地对农民的功能效用对其价值进行了定量测算。其他代表性文献还有彭长生(2013)^[58]、陈丽娜和尹奇(2013)^[59]等等。

五、对试点改革展开全面调查并继续深化相关热点问题研究:2015 年至今

2015 年 2 月,全国人大常委会审议通过的《关于授权国务院在北京市大兴区等 33 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(草案)》,选取了 15 个县(市、区)作为农村宅基地制度改革试点地区,标志着农村宅基地制度改革正式进入试点阶段。与此相一致,相关的学术研究进入到一个专注于农村宅基地制度试点改革的新阶段。

(一) 紧随试点改革步伐,对部分试点地区的改革实况及其经验展开追踪调研

1. 有的文献侧重追踪研究某一试点地区的改革绩效及其经验。由于江西省余江县的试点改革一直走在全国前列,因而专门对余江宅基地制度改革进行了调研分析的文献相对较多。例如,陈胜祥(2017)^[60]从制度嵌入视角对备受各界赞誉的“余江模式”进行了全景式扫描及理论解析,认为其核心经验是“推进利益调整极大的农村宅基地改革,要尽量让所推行的正式制度下沉,力图使其更好地嵌入于当地环境,重构为村庄内部共享的知识和行为规范。”其他还有陈美球等(2016)^[61]、张乃贵(2017)^[62]、钟荣贵等(2018)^[63]等文献。针对其他试点地区的调研文献也日渐增多,如包晨晨等(2017)^[64]对新疆伊宁的调研,林楠等(2017)^[65]、韩立达(2016)^[66]、刘守英等(2018)^[67]对四川省泸县的研究等。

2. 有的文献侧重于对不同试点地区之间的横向比较。如顾龙友(2017、2018)^{[68][69]}分别对江西余江、安徽金寨等五个县(市、区)的试点改革进行了调研,并就村庄规划、集体经济组织成员资格认定和宅基地有偿使用等几个关键性问题进行了比较和思考。胡银根等(2017)^[70]以金寨、蓟州、义乌三个典型试点地区为例,揭示了不同治理结构下宅基地的有偿退出模式。吕萍等(2017)^[71]基于浙江德清、义乌和江西余江的试点经验,分析了农村宅基地制度改革的方向。唐健等(2018)^[72]比较了五省宅基地制度改革的绩效。

(二) 激烈辩论本轮试点改革应否允许宅基地使用权的市场化流转

陈锡文(2016)^[73]撰文指出,农村集体土地入市要慎重,并对部分学者提出的“土地是生产要素,要素就

要自由流动”的观点持否定态度。蔡继明(2017)^[74]则指出,现行土地管理法的相关规定剥夺了农民平等参与工业化城市化的权利,堵塞了农民获得土地财产收益的渠道,并造成大量宅基地闲置、“空心村”频现;因此,应赋予农村集体建设用地以及宅基地使用权完整的用益物权能,包括出租、转让、抵押、担保和继承等各项权能。赞成在本轮试点改革中解禁宅基地市场化流转的学者还有很多,如夏正智(2015)^[75]、孙胜玉(2017)^[76]、狄亚娜等(2016)^[77]、翟全军等(2016)^[78]、陈然等(2016)^[79]。宋志红(2016)^[80]的观点较为折中,认为中国区域发展不平衡,应分区域逐步推进宅基地使用权有条件的对外流转。

(三) 深入探索有利于促进进城落户农民有偿退出宅基地的体制和机制

1. 在基本制度创新方面达成了较高共识。其中,陈黎黎等(2016)^[81]所倡导的“构建政府—市场—村民(政府引导、市场配置与村民自治相结合)协同治理机制”极具代表性。黄健元等(2017)^[82]比较了宅基地收回、宅基地流转和宅基地退出三种方式之异同,认为宅基地退出是在当前制度框架内的最优选择,实质上也是因为它体现了政府引导与村民自治相结合的优势。同理,魏后凯(2016)^[83]也强调必须依靠政府引导和市场化途径,实施分类、分层、多样化的策略,推动进城落户农民自愿有偿退出宅基地。

2. 在更具体的激励机制方面则有基于不同角度的政策设想。例如,楚德江(2016)^[84]、孙雨婷(2018)^[85]认为要推进农村宅基地退出机制,应做到完善产权确权登记,在逐步放开入市限制的同时停止对农村新增宅基地的审批,并大幅提高退出补偿标准。郭贯成(2017)^[86]建议政府在制定和完善宅基地退出相关政策时,应注意就业和社会福利保障要先行于宅基地退出等方面的问题。岳永兵(2016)^[87]则从正确认识宅基地退出目的、全面客观评估宅基地价值、稳妥选择退出路径、完善相关管理环节四个方面提出了建立宅基地退出机制的建议。另外,庄开明等(2017)^[88]还提出了“批量退出”和“零散退出”两种模式建议。

(四) 重启宅基地有偿使用制度方面的研究

自1993年6月国务院取消宅基地“三项收费”后,一直到2009年3月18日国土部出台《关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》的发布,才重新要求积极探索在集体经济组织内建立宅基地有偿使用制度,提高宅基地利用率。但学界对此问题的研究热情依然冷淡,仅有田菊萍(2011)^[89]、杨遴杰(2012)^[90]、余文杰等(2014)^[91]等极少文献。一直到2014年12月中央两办印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革工作的意见》(中办发〔2014〕71号),明确本轮宅基地制度改革试点改革内容之一就是“探索宅基地有偿使用制度”之后,这方面的研究才逐步增多。如有的探索了有偿使用的财税规制路径(赵晓洁,2015)^[92];有的探索了宅基地有偿使用法律制度(程晓燕等,2016)^[93];有的提出了宅基地有偿使用制度的基本设想(杨雅婷,2016)^[94];岳永兵(2017)^[95];有的调查了农户有偿使用意愿的影响因素(孟中杰,2016)^[96];有的探讨了宅基地有偿使用制度的性质变迁、制度分化及现实问题等(夏柱智,2018)^[97]。

六、全面开启宅基地“三权分置”改革研究:2018年至今

2018年1月2日,中共中央、国务院发布了《关于实施乡村振兴战略的意见》(2018年中央一号文件),明确提出探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,即落实集体所有权,保障农户资格权和适度放活使用权。面对这一深刻的制度变革,学界开始积极探索与此相关的重大问题,主要取得了两方面的研究成果,标志着农村宅基地制度改革研究进入新时代。

1. 进一步阐述了宅基地“三权分置”改革的重大意义。分析相对全面的要数董祚继(2018)^[98],他认为宅基地“三权分置”有利于重塑城乡土地权利关系;统筹解决了稳定与放活的矛盾,有利于凝聚农村土地制度改革共识;有效破解了宅基地一律限定在集体经济组织内部的制度障碍,对形成可复制可推广的改革做法和经验是极大的推动;丰富了宅基地产权体系,有利于唤醒大量沉睡的农村土地资产;打通了城乡要素流转的“中梗阻”,有利于释放农业农村发展活力。其他文献多侧重于分析“三权分置”对激活宅基地资源活力及增加农民财产性收入方面的作用,代表性文献有刘守英(2018)^[99]、郑风田(2018)^[100]、晓叶(2018)^[101]等。

2. 初步探索了宅基地“三权分置”的基本实现形式。董祚继(2018)通过分析如何落实集体所有权、保障农户资格权、适度放活使用权,藉此初步探讨了宅基地三权分置的基本实现形式。潘璠(2018)^[102]认为,利

用宅基地建设租赁住房,是使城市土地需求与周边农村土地供给实现对接的具体实现形式,也是宅基地“三权分置”创新之处。朱启臻(2018)^[103]强调要在维持乡村结构稳定的前提下进行“三权分置”改革,以增加农民财产性收入。

七、总结与展望

为更加清晰地梳理和总结改革开放四十年中国农村宅基地制度改革研究,我们对前面所梳理的研究进展进行再一次挖掘和整理,得到表1所示的简洁分析结果。

表1 改革开放四十年中国农村宅基地制度改革研究进展一览表

改革阶段	驱动因素		研究主题	共识或成果	分歧或争鸣	研究价值
	现实问题	政策法律				
制度沿袭: 1978 - 1988	大体沿袭人民公社时期的制度安排		相关学术研究尚未启动。			
有偿使用: 1989 - 1993	“建房热”对耕地资源的滥占和破坏。	国务院批转国家土地管理局《关于加强农村宅基地管理工作的请示》(1990年1月)	初步探索宅基地的有偿使用制度	认为无偿无期限占有和使用制度是建房热产生的制度性根源;解决之策就是对超占部分实行有偿使用制度。	基本上没有	在学理上指出了问题的根本,为当前33个县(市、区)试点改革中“探索有偿使用制度”打下了基础。
强化管理: 1994 - 2004	持续的滥占耕地“建房热”	1993年6月,中央明令取消宅基地有偿使用费、宅基地超占费和土地登记费。	总结提炼宅基地管理(治理)方面的地方经验	强化宅基地管理(治理)、整治,可以有效扼制建房热对土地资源的粗放利用。	基本上没有	研究热情跌入低谷,但可为当前试点改革中的村庄规划及宅基地管理提供有益借鉴。
物权确立: 2005 - 2008	宅基地的隐性流转、粗放利用等现象日益严重	《物权法(草案)》征求意见稿的颁布和讨论	在《物权法》框架下深入探索宅基地法律制度改革中的若干重大问题	(1)明确宅基地为用益物权是一个重大的制度进步; (2)主张在宅基地初始取得中淡化行政审批色彩,在私范畴下体现物权取得逻辑; (3)指出“一户一宅”制度存在若干隐患,亟需完善。	激烈辩论应否放开宅基地的市场流转	在《物权法》制度框架下全面探讨了宅基地流转、初始取得和“一户一宅”制度,以奋起的姿态将相关研究带出低谷。
流转争鸣: 2009 - 2014	空心村、空心户、宅基地闲置现象日益严重	加速推进的市场化取向改革:从逐步建立城乡统一的建设用地市场(2008年)到建立城乡统一的建设用地市场(2013年)。	在加速推进市场化取向改革背景下,探讨宅基地流转、抵押、闲置宅基地退出及补偿等若干重大问题。	(1)多主张宅基地使用权应突破本集体经济组织范围,随同房屋所有权一起抵押融资;所有主张建立闲置宅基地的退出和补偿机制; (2)多主张建立宅基地的退出和补偿机制; (3)众多调查显示农民的退出意愿很低。	激烈辩论宅基地退出和补偿问题,在源起、配置、流转等方面存在分歧	在宅基地使用权抵押、闲置宅基地退出和补偿等基本上达成了共识;但在具体方法和改革路径方面,则提供了多种改革思路。
试点改革: 2015 -	空心村、空心户、宅基地闲置现象日益严重	《关于授权国务院在北京市大兴区等33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(草案)》	专注于调查分析本轮试点改革中的若干重大问题	(1)对试点地区的改革经验进行了追踪调查和比较; (2)深入探索有利于闲置宅基地的自愿有偿退出体制和机制; (3)重启宅基地有偿使用制度方面的研究。	激烈辩论是否允许宅基地市场化流转	对试点改革展开全面调查,并继续深化热点问题研究
三权分置: 2018 -	宅基地财产权现实需要宅基地流转理论困局亟需破解	《关于实施乡村振兴战略的意见》(2018年“中央一号文件”),明确宅基地“三权分置”改革	宅基地“三权分置”制度改革相关理论和实践问题	进一步详细阐述宅基地“三权分置”的重大意义;初步探索了“三权分置”的基本实现形式。	暂无重大分歧	有望破解长期以来关于宅基地应否突破集体经济组织范围流转的理论困局

综上所述,改革开放四十年来,有关中国农村宅基地制度改革方面的研究大体上与国家改革阶段相适应,呈现出特征较为明显的六个研究阶段,即初步探索有偿使用、关注宅基地管理、物权法相关条款讨论、市

场化流转问题争鸣、对试点改革进行追踪式调查和聚焦研究“三权分置”。在研究的价值取向上基本坚持了“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”三条底线。之所以如此,主要是受到两方面因素的驱动:一是当时制度运行中的非效率或非公平现象,使之呈现出强烈的现实问题意识;二是国家相关政策或法律制度的出台,使之体现出显著的政策导向性特征。

回顾各改革阶段的相关研究主题不难发现,最重要的共识性成果主要有二:一是普遍认同无偿无限期占用的宅基地使用制度,是农民滥占耕地建房以及与之相伴随的一户多宅、一户大宅、空心村等问题的制度性根源,对超占部分实行有偿使用制度是解决它的根本之策。二是在宅基地初始取得、利用过程管理、超占部分退出等基本问题上取得了相当一致的共识,但在具体路径和操作流程上则又提出了很多不同的思路和方法,为当前和今后的改革提供了有益借鉴。然而,自《物权法(草案)》公开讨论至今,最激烈的学术争鸣主要是应否允许宅基地使用权突破本集体经济组织范围进行市场化流转问题。进一步探究激辩双方的观点,可发现争鸣的背后其实源于论者在下列两个问题上的认识差异:一是关于宅基地的物品特性,究竟是社会保障品还是一般性经济要素?二是对农民经济理性的先验性假定——农民会不会随意出卖自家的宅基地?从而需不需要政府来为农民守财(限制流转)。凡持宅基地具有保障品属性或假定农民会随意出卖宅基地的学者多支持限制流转政策,反之则反对限制流转的政策;除此则是一些折中的看法。随着宅基地“三权分置”改革的推进,该争论所显示的理论困局,即宅基地的保障功能与财产功能之间的矛盾有望得到破解。

当然,已有研究还留下了若干亟需推进的研究空间:一是现有的有关试点改革的研究还没有全面覆盖中央所定的“两探索两完善”(完善宅基地权益保障和取得方式、探索宅基地有偿使用制度、探索宅基地自愿有偿退出制度、完善宅基地管理制度)之试点改革内容;二是横向比较的个案较少,需要全面拓展到全部试点地区;三是对试点改革运行机理尚缺乏理论上的提炼;四是对宅基地“三权分置”改革还没有全面系统深入的研究。因此,下一步亟需在已有研究成果的基础上推进两项研究:一是深入探索宅基地“三权”之间的权利关系及其具体实现形式;二是在本轮试点改革行将收官之际,对所有试点地区的改革模式进行比较分析和理论提炼,以便更好地为当前和未来的宅基地制度改革提供理论依据和经验借鉴。

参考文献:

- [1] 荣昌旭,武友林,杨允亮.农村宅基地应长期有偿占用[J].经济问题探索,1989(12):39-40.
- [2] 马良平.浅谈农村宅基地的有偿使用[C].中国土地学会.中国土地问题研究——中国土地学会第三次会员代表大会暨庆祝学会成立十周年学术讨论会论文集.中国土地学会,1990:2.
- [3] 郑润梅.论农村宅基地有偿使用的运行机制[J].山西农业大学学报,1992(4):333-335+373.
- [4] 林文怡.完善农村宅基地有偿使用政策系列的思考[C].中国土地学会.中国土地学会首届青年学术年会论文集.中国土地学会,1992:7.
- [5] 周志湘.山东省农村宅基地使用制度改革初探[J].中国土地科学,1991,5(3):10-16+22.
- [6] 李忠孝,赵宏松,李成员.农村宅基地有偿使用与收费标准的研究[J].吉林农业大学学报,1993(4):94-98.
- [7] 高诚.取消“三项收费”后我们是怎样管理宅基地的[J].中国土地,1994(12):30.
- [8] 傅世武.规范农村宅基地管理的一种好形式[J].经济工作导刊,1997(11):36.
- [9] 许光辉.宅基地管理新模式:宅田挂钩[J].河南国土资源,2002(7):12-13.
- [10] 高彦伟.关于宅基地管理中存在的问题及对策的探讨[C].中国测绘学会.全面建设小康社会:中国科技工作者的历史责任——中国科协2003年学术年会论文集(下).中国测绘学会,2003:1.
- [11] 徐日辉,倪才英,曾珩.浅析农村宅基地整理[J].中国土地科学,2001(5):39-42.
- [12] 胡新民.农村宅基地整理纵横谈——来自金华市的实践与思考[J].中国土地,2002(10):38-39.
- [13] 沈华祥,陈先彭,范建平,董国平.创建良性运行机制——浙江省嵊州市农村宅基地整治经验谈[J].中国土地,2002(12):33-34.
- [14] 顾海英.上海市城镇化过程中引入市场机制促进农村宅基地整理——兼论现行农村宅基地运行机制的

- 不足[C]. 浙江省土地学会、宁波市土地学会、浙江省土地整理中心. “土地整理与城市化”研究文集. 2003: 12.
- [15] 臧晋运. 农村宅基地使用费取消后对非法占地建住宅的处罚措施[J]. 中国土地, 1994(1): 36.
- [16] 石长厚. 昔日宅地超占费——坚持取消今日宅基地超占者——依法查处[J]. 中国土地, 1994(5): 43.
- [17] 靳相木. 对《物权法(草案)》宅基地使用权条款的修改建议[J]. 山东农业大学学报(社会科学版), 2005(3): 89-90.
- [18] 付坚强, 陈利根. 我国农村宅基地使用权制度论略——现行立法的缺陷及其克服[J]. 江淮论坛, 2008(1): 97-101.
- [19] 徐祖林, 左平良. 自由市场及对自由市场限制的法哲学分析——从农村房屋及宅基地使用权流转问题说起[J]. 湖南社会科学, 2006(5): 79-82.
- [20] 冯文嘉. 对宅基地市场化的设想[J]. 当代经济管理, 2009, 31(4): 42-45.
- [21] 陈柏峰. 农村宅基地限制交易的正当性[J]. 中国土地科学, 2007(4): 44-48.
- [22] 孟勤国. 物权法开禁农村宅基地交易之辩[J]. 法学评论, 2005(4): 25-30.
- [23] 朱岩. “宅基地使用权”评释评《物权法草案》第十三章[J]. 中外法学, 2006(1): 86-91.
- [24] 汪军民. 宅基地使用权的立法问题探讨[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2006(5): 595-598.
- [25] 韩世远. 宅基地的立法问题——兼析物权法草案第十三章“宅基地使用权”[J]. 政治与法律, 2005(5): 30-35.
- [26] 赖德华. 宅基地流转不宜受限制[J]. 中国土地, 2005(11): 33-34.
- [27] 王崇敏, 孙静. 农村宅基地使用权流转析论[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2006(2): 242-247.
- [28] 高圣平, 刘守英. 宅基地使用权初始取得制度研究[J]. 中国土地科学, 2007(2): 31-37.
- [29] 唐俐. 社会转型背景下宅基地使用权初始取得制度的完善[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2009, 27(6): 635-640.
- [30] 施适. 论宅基地使用权初始取得制度的缺陷及其完善[J]. 甘肃政法学院学报, 2015(3): 125-132.
- [31] Jun TAN. A Probe into Reform of Rural Homestead Acquisition System[J]. Asian Agricultural Research, 2013, 5(10): 47-50.
- [32] 喻文莉. 论宅基地使用权初始取得的主体和基本方式[J]. 河北法学, 2011(8): 130-137.
- [33] 田建强. 论农村宅基地使用权的取得方式——以构建和谐农村为视角[J]. 中国国土资源经济, 2009, 22(8): 22-24+47.
- [34] 周洪亮, 陈晓筠. 从“一户一宅”的视角探讨农村宅基地使用权取得[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2007(1): 98-105.
- [35] 潘瑞泉. “一户一宅”法律制度的困境与出路[D]. 重庆: 西南政法大学, 2011.
- [36] Xinyue Yang, Chaofu Wei, Yong Liu, Yan Ouyang, Longran Chang. Rural housing land consolidation in the hilly area of Chongqing: A rural household perspective[J]. NJAS - Wageningen Journal of Life Sciences, 2010, 10(1-2): 529-599.
- [37] 张德龙. 关于农村宅基地使用权“一户一宅”的反思[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2014, 13(3): 231-235.
- [38] 申惠文. 农村村民一户一宅的法律困境[J]. 理论月刊, 2015(8): 101-106.
- [39] 陈锡文. 深化经济体制改革推动市场配置资源作用——学习贯彻十八届三中全会精神笔谈[J]. 经济研究, 2014, 49(1): 4.
- [40] 蔡继明, 王成伟. 市场在土地资源配置中同样要起决定性作用[J]. 经济纵横, 2014(7): 23-27.
- [41] 陈雨菡. 关于宅基地抵押的法律问题研究[J]. 法制与社会, 2010(2): 89-90.
- [42] 朱宝丽. 农村宅基地抵押的法律约束、实践与路径选择[J]. 生态经济, 2011(11): 34-37.
- [43] 刘乾, 杨俊孝. 法律视角下的农村宅基地使用权抵押研究[J]. 湖南农业科学, 2012(12): 38-40+43.

- [44]胡建.农村宅基地使用权抵押的立法嬗变与制度重构[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015,15(3):93-100+125.
- [45]蔡国立,徐小峰.地方宅基地退出与补偿典型模式梳理与评价[J].国土资源情报,2012(7):37-41.
- [46]张秀智,丁锐.经济欠发达与偏远农村地区宅基地退出机制分析:案例研究[J].中国农村观察,2009(6):23-30;94-95.
- [47]张占录,张远索.基于现状调查的城市郊区农村居民点整理模式[J].地理研究,2010,29(5):891-898.
- [48]卢艳霞,胡银根,林继红,等.浙江农民宅基地退出模式调研与思考[J].中国土地科学,2011,25(1):3-7.
- [49]徐保根,杨雪锋,陈佳骊.浙江嘉兴市“两分两换”农村土地整治模式探讨[J].中国土地科学,2011,25(1):37-42.
- [50]Hongxia Chen, Luming Zhao, Zhenyu Zhao. Influencing factors of farmers' willingness to withdraw from rural homesteads: A survey in zhejiang, China [J]. Land Use Policy, 2017, 68(11):524-530.
- [51]陈霄.农民宅基地退出意愿的影响因素——基于重庆市“两翼”地区1012户农户的实证分析[J].中国农村观察,2012(3):26-36+96.
- [52]彭长生,范子英.农户宅基地退出意愿及其影响因素分析——基于安徽省6县1413个农户调查的实证研究[J].经济社会体制比较,2012(2):154-162.
- [53]张正峰,吴沅箐,杨红.两类农村居民点整治模式下农户整治意愿影响因素比较研究[J].中国土地科学,2013,27(9):85-91.
- [54]李瑞琴.农村宅基地退出的农户响应研究——基于四川省成都市12村486个样本农户的分析[J].农业技术经济,2014(4):43-52.
- [55]杨玉珍.农户闲置宅基地退出的影响因素及政策衔接——行为经济学视角[J].经济地理,2015,35(7):140-147.
- [56]许恒周.基于农户受偿意愿的宅基地退出补偿及影响因素分析——以山东省临清市为例[J].中国土地科学,2012,26(10):75-81.
- [57]胡银根,张曼,魏西云,等.农村宅基地退出的补偿测算——以商丘市农村地区为例[J].中国土地科学,2013,27(3):29-35.
- [58]彭长生.农民分化对农村宅基地退出补偿模式选择的影响分析——基于安徽省的农户调查数据[J].经济社会体制比较,2013(6):133-146.
- [59]陈丽娜,尹奇.宅基地退出:兼顾效率与公平的补偿标准[J].中国人口·资源与环境,2013,23(S2):380-383.
- [60]陈胜祥.制度嵌入的逻辑——农村宅基地制度试点改革“余江模式”解析[M].北京:经济管理出版社,2017.
- [61]陈美球等.农村宅基地制度改革中的困境与对策——基于余江县试点的跟踪调研[C].2016中国新时期土地资源科学与新常态创新发展战略研讨会暨中国自然资源学会土地资源研究专业委员会30周年纪念会论文集.2016(7):46-52.
- [62]张乃贵.完善“一户一宅”的“余江样板”——江西省余江县宅基地制度改革的启示与建议[J].中国土地,2017(11):46-48.
- [63]钟荣桂,吕萍.江西余江宅基地制度改革试点经验与启示[J].经济体制改革,2018(2):13-18.
- [64]包晨晨,王雨玉,王美玲.新疆伊宁市农村宅基地制度改革前期试点工作研究[J].河南农业,2016(23):1.
- [65]林楠,李川,杨雨山.宅基地退出改革试点的成效总结——以四川省泸县为例[J].江西农业,2017(9):115.
- [66]韩立达,赵美美,吴懈.我国宅基地审批制度改革研究——以全国宅基地制度改革试点泸县为例[J].安徽农业科学,2016,44(34):194-197.

- [67] 刘守英,熊雪峰. 经济结构变革、村庄转型与宅基地制度变迁[J]. 中国农村经济 2018(6):2-20.
- [68] 顾龙友. 对农村宅基地制度改革试点实践的思考(上)——基于5县(市、区)的调查[J]. 中国土地, 2017(12):25-27.
- [69] 顾龙友. 对农村宅基地制度改革试点实践的思考(下)[J]. 中国土地 2018(1):36-38.
- [70] 胡银根,王聪,廖成泉. 不同治理结构下农村宅基地有偿退出模式探析——以金寨、蓟州、义乌3个典型试点为例[J]. 资源开发与市场 2017 33(12):1411-1416.
- [71] 吕萍,陈卫华,钟荣桂. 关于农村宅基地制度改革方向的思考[J]. 中国土地 2017(12):22-24.
- [72] 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.
- [73] 陈锡文. 农村宅基地改革的焦点和核心是什么[J]. 中国乡村发现 2016(5):1-9.
- [74] 蔡继明. 土地管理法修改:应体现“同地同权同价”原则[N]. 人民政协报 2017-01-05(3).
- [75] 夏正智. 农村现行宅基地制度的突出缺陷及改革取向[J]. 江汉学术 2015 34(06):29-35.
- [76] 孙胜玉. 农村宅基地流转的法律制度缺陷及相关对策[J]. 辽东学院学报(社会科学版) 2017 19(5):50-54.
- [77] 狄亚娜,宋宗宇. 宅基地使用权的现实困境与制度变革——基于三省(市)法院2004—2013年428件裁判文书的数据分析[J]. 农村经济 2016(5):10-16.
- [78] 翟全军,卞辉. 城镇化深入发展背景下农村宅基地流转问题研究[J]. 农村经济 2016(10):10-17.
- [79] 陈然,陈晓枫. 农村宅基地使用权流转制度创新——基于增加农民财产性收入的视角[J]. 福建农林大学学报(哲学社会科学版) 2016 19(3):29-33.
- [80] 宋志红. 宅基地使用权流转的困境与出路[J]. 中国土地科学 2016 30(5):13-20.
- [81] 陈黎黎,宋戈,邹朝晖. 经济新常态下农村宅基地退出机制研究[J]. 农村经济 2016(7):42-48.
- [82] 黄健元,梁皓. 农村宅基地退出制度的源起、现实困境及路径选择[J]. 青海社会科学 2017(6):132-139.
- [83] 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 37(9):15-23.
- [84] 楚德江. 农村宅基地退出机制构建:价值、困境与政策选择[J]. 内蒙古社会科学(汉文版) 2016 37(5):104-110.
- [85] 孙雨婷. 基于农户意愿角度的农村宅基地退出机制探究——以山东省禹城市4个空心村为例[J]. 安徽农业科学 2018 46(1):210-214.
- [86] 郭贯成,戈楚婷. 推拉理论视角下的农村宅基地退出机制研究——基于南京市栖霞区农户意愿调查[J]. 长江流域资源与环境 2017 26(6):816-823.
- [87] 岳永兵. 宅基地退出:内涵、模式与机制建立[J]. 改革与战略 2016 32(11):135-138.
- [88] 庄开明,黄敏. 完善农村宅基地退出与补偿机制的思考[J]. 农村经济 2017(7):13-19.
- [89] 田菊萍. 农村宅基地有偿使用机制初探[J]. 中国土地 2011(12):39-40.
- [90] 杨遴杰. 宅基地有偿使用不能止步不前[N]. 中国国土资源报 2012-05-15(3).
- [91] 余文杰,占一熙. 农村宅基地有偿使用价款会计核算刍议[J]. 当代经济 2014(12):120-121.
- [92] 赵晓洁. 论我国农村宅基地有偿使用的财税规制路径[J]. 改革与战略 2015 31(10):93-96.
- [93] 程晓燕,尚倩. 宅基地有偿使用法律问题研究[J]. 农村经济与科技 2016 27(12):30-32.
- [94] 杨雅婷. 我国宅基地有偿使用制度探索与构建[J]. 南开学报(哲学社会科学版) 2016(4):70-80.
- [95] 岳永兵,刘向敏. 宅基地有偿使用改革的探索与思考[J]. 中国土地 2017(12):48-50.
- [96] 孟中杰. 农户宅基地有偿使用意愿的影响因素研究[D]. 天津:天津师范大学 2016.
- [97] 夏柱智. 土地制度改革背景下的宅基地有偿使用制度探索[J]. 北京工业大学学报(社会科学版) 2018, 18(1):14-20.

- [98]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.
- [99]刘守英. 宅基地“三权分置”影响几何[J]. 时事报告 2018(3):45.
- [100]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.
- [101]晓叶. 宅基地“三权分置”的政策效应[J]. 中国土地 2018(3):1.
- [102]潘璠. 宅基地“三权分置”须有序推进[N]. 经济日报 2018-01-23(9).
- [103]朱启臻. 宅基地“三权分置”的关键是使用权适度放活[J]. 农村工作通讯 2018(3):57.

The Review and Prospect of Academic History of Chinese Rural Homestead System Reform during Four Decades Since the Reform and Opening – up

CHEN Shengxiang , WEN Zhiyu

(School of Finance , Jiangxi Normal University , Nanchang , Jiangxi 330022 , China)

Abstract: This paper systematically summarizes the research progress and academic contributions on the reform of rural homestead system in China in the past 40 years since the reform and opening – up , and looks forward to the future research. The results indicate: 1) Under the influence of real problems and major policies(laws) , the academic exploration of 40 years has roughly presented six research stages. 2) Two consensuses have been reached: The academe widely agreed that free and indefinite occupation system is the institutional origin of some bad phenomena in rural areas. For example , lots of farmers illegally occupy farmland to build their houses and a series of questions have been along with it , such as “one household , multiple housing lands” , “one household , exceeding land occupation” and “vacant village”. For the exceeding part , implementing the requital usage system is a fundamental solution. On the other hand , another consensus has been reached in the problem of the initial acquisition system , usage management and exit of rural homestead. But there are many different ideas and methods in the specific path and operating procedures as well. 3) The academic debate whether rural homestead – land – use – right should be allowed to transfer beyond the range of collective economic organization has lasted for years. There are different views on the following two questions which caused the dispute: The first one is whether the homestead is a social security product or a general property , or both? And the second one is that if the farmers are willing to sell their homesteads at will? So should the government protect the property for the farmers(restrict the circulation) ? The next step is to promote two types of research based on previous studies: Firstly , keeping on exploring the relationship and the concrete implementation form of “three rights” of homestead; secondly , perform comparative analysis and theoretical refining the reform modes of all the pilot areas before the end of this round of pilot reform.

Key words: rural homestead system reform; social Security; property right; 40 years since the reform and opening – up; literature review

(责任编辑: 黎 芳)