

多源流理论视角下宅基地制度变迁分析

王怀玉

贵州大学公共管理学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2024年4月19日; 录用日期: 2024年5月22日; 发布日期: 2024年6月20日

摘要

自新中国成立以来, 我国的土地制度发生了一系列的变革, 宅基地制度的形成和演变为促进政府有效管理土地提供了有力的制度保证和政策基础。宅基地制度作为保障农民安居乐业的基础性制度, 是新时代乡村振兴战略实施体系的一项重要制度安排。基于此, 本文以“多源流理论”为基础, 剖析了宅基地的产权制度“从单一产权到两权分离”和“从两权分离到三权分置”两次转变过程的政策助推动因, 并通过研究得出目前宅基地制度仍然存在一定的问题, 在此基础上提出了一定的政策建议, 以期为土地制度的逐步完善提供理论依据。

关键词

多源流理论, 土地制度, 宅基地制度

Analysis of Homestead Institutional Change from the Perspective of Multiple Streams Theory

Huaiyu Wang

School of Public Administration, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Apr. 19th, 2024; accepted: May 22nd, 2024; published: Jun. 20th, 2024

Abstract

Since the Establishment of New China, the land system of China has experienced a series of changes, at the same time, the formation and evolution of the homestead system has provided a powerful system guarantee and policy foundation for improving the efficiency of land managing. As a basic system to ensure that farmers live and work in peace and contentment, the homestead system is an important institutional arrangement of the implementation system of rural revitali-

zation strategy in the new era. Therefore, on the basis of the “multiple streams theory”, this paper analyzes the policy impetus for the two transformation processes of the homestead property right system: “from single property right to separation of two rights” and “from separation of two rights to separation of three rights”. Through research, it is concluded that there are still some problems in the current homestead system, and on this basis, certain policy suggestions are put forward, so as to provide a theoretical basis for the gradual improvement of the land system.

Keywords

Multiple Streams Theory, Land System, Homestead System

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

土地是人类赖以生存的基础、社会发展必要的物质保障、农业生产劳动的基本资料，也是一切生产生活的重要源泉。土地的总量有限，是典型的不可再生资源，因此，合理规划土地用途、增加土地利用效率势在必行。随着我国城镇化的发展，城乡二元化的特征逐渐明显，乡村振兴的任务也愈加紧迫，农村的发展成为了打破我国“城乡发展失衡”局面的主要工具，宅基地的潜在价值也随之被大众所关注。随着 1962 年“宅基地”概念的提出，宅基地的产权制度开始受到社会各界的关注，一系列的政策演进为基层政府实施农民工作提供了有力的制度保证和政策基础[1]，促进了农业农村的发展。宅基地制度作为保障农民安居乐业的基础性制度，是关系社会安定和谐与影响执政基础的重要政治问题，也是新时代乡村振兴战略实施体系的重要制度安排[2]。自新中国成立以来，一户多宅、资源闲置、低效使用等状况持续存在[3]，不断对宅基地制度进行改革创新以适应社会发展具有重要意义。宅基地制度的完善还可以有效地促进乡村振兴战略的实施，具体而言，这就需要充分利用宅基地作为生活、生产要素的属性，提高宅基地的利用效率，从而有效挖掘宅基地作为生产要素具有的促进农村经济发展的内生驱动力[4]。

2. 宅基地制度的变迁轨迹

农村宅基地制度的形成和演变以国家发展战略为导向，以农民发展需求为基础，以政府和农民互动为推力，以处理好农民增收、农村发展与工业化、城镇化关系为基点，以发挥宅基地的多重要素功能为目标[5]。自 1949 年新中国成立以来，随着政治、经济和社会的不断发展，我国的宅基地从农民个人所有到集体所有[6]，从自由交易到限制流转[7]，从单一用途到多功能并存[8]，发生了翻天覆地的变化。不同学者对宅基地制度的变迁过程有不同的划分方法，本文借鉴王俊龙、郭贯成 2022 年《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》的划分框架[9]，将宅基地产权制度划分为农民单一产权、两权分离和三权分置三个阶段，对其进行分析和研究。

2.1. 单一产权

无论是《中国人民政治协商会议共同纲领》规定的土地所有权归农民所有，还是《中华人民共和国宪法》规定的农民土地、房屋所有权可自由买卖，均体现“土地和房屋产权归农民所有”的观念。农民单一产权一直从 1949 年延续至 1962 年[10]，在单一产权时期，农民享有对土地的自由支配权，如买卖、

租赁和赠与等权力。这个阶段宅基地更多地被视为基本的生活资料，具有权利内容层面的福利性和社会功能层面的保障性[11]。

2.2. 两权分离

1962年《农村人民公社工作条例修正草案》第一次将“宅基地”这一新的观点引入到土地“两权分离”中，并且明确了宅基地的所有权归属于村集体，农民对其只有“使用权”。1963年《关于各地对社员宅基地问题做一些补充的规定的通知》规定宅基地所有权归集体，农民只享有使用权，宅基地使用权的概念得以正式确立。1962~2013年期间，我国宅基地申请、交易和流转的政策和法律不断地修改与更新，但是宅基地“一宅两制，两权分离”的基本格局始终稳定存在。

2.3. 三权分置

在宅基地集体所有、农户使用的“两权分离”模式下，宅基地使用权承担着土地保障功能时又包含着财产属性，两者的内在冲突导致宅基地使用权难以市场化流转，“三权分置”政策生成的动因正是致力于对公平和效率这对矛盾的调和[12]，“两权分离”模式中的宅基地所有权其实就囊括了资格权的权能[13]。承包地“三权分置”已经建立较为成熟的制度体系，集体经营性建设用地入市也基本成形，但宅基地制度改革仍成效不足。农村宅基地制度改革，对于解决好我国“三农”问题具有重要的理论价值与实践意义[14]。在城镇化速度加快的背景下，乡村“空心化”和“一户多宅”等局势日益突出，宅基地闲置和资源低效利用状况日益严峻，因此政策开始倾向于宅基地的有偿退出和放活流转。2018年《关于实施乡村振兴战略的意见》提出宅基地所有权、资格权 and 使用权三权分置改革，其中所有权归集体，资格权归农民，使用权归多元主体，大力提高土地资源利用效率，推进宅基地属性由生活资料的单一功能向居住、生产、财产等多功能转变，有效发挥宅基地的多重功能[15]。

3. 多源流理论框架

多源流理论是由美国著名学者金登在马奇和奥尔森“垃圾桶”模型的基础上提出来的政策分析模型，其重要的理论价值在于打开政策产生过程这一“黑箱”[16]，呈现出影响政策制定结果的重要因素。多源流理论指出，政策过程是由相互独立且共同作用的三股源流组成[17]，即问题源流，政策源流和政治源流。问题源流是指一些有待解决的公共问题，如指标、焦点事件和危机等，这些问题被成功的关注到是他们能够得到顺利解决的前提；政策源流主要是指政策共同体构建的对策建议和备选方案，问题受到了关注并不能保证其顺利进入决策议程，还需要有特定领域的专业人员制定符合可行性和价值可行性标准的政策建议，经过不断反复的提出、讨论、修改、再提出过程，得到一个为大部分人所接纳的有待选择的方案；政治源流由国民情绪、利益集团和政府的变更等多种政治因素组成。这三种信息流在汇合之时打开政策之窗[18]，在经过政策企业家的努力之后，最终实现政策的变迁。

4. 宅基地制度变迁的“多源流理论”分析

4.1. “单一产权”到“两权分离”的“多源流理论”分析

两权分离中的两权是指宅基地的所有权和使用权，两权分离即宅基地使权的确权。宅基地使用权作为一种与所有权相分离的独立用益物权，他和所有权相互分离，是农民依法在集体土地上建设房屋或其它附属设施的一种有效权利。宅基地使用权的概念于1963年首次得以确立。宅基地使用权确权有利于完善农村土地所有权实现形式，这既是增加农民财产性收入的前提条件，又是保障农民权利的重要法律制度[19]。

4.1.1. 问题源流

宅基地制度由“单一产权”向“两权分离”转变过程中，政策执行者遇到了很多的困难。第一，农村房屋于土地长期缺乏有效的管理，房屋排版混乱、界限不清，与此同时，宅基地的权利主体界定较为模糊，村民之间发生权属争议时无法在短时间内利用有效依据进行调和。第二，实际操作过程中存在程序不规范的问题。国土部门在宅基地使用权确权之后开始发放土地证书，但是没有及时将原有证书收回，导致很多农户同时拥有多个土地证书，严重阻碍了执行机构的监督与管理。。第三，由于存在着制度缺陷、监管不力等问题，我国农村宅基地“一户多宅”、“面积不等”的现状十分突出，给我国宅基地管理工作带来很大困难。第四，地籍调查过程中大部分工作人员是缺乏专业知识的村委会人员，存在技术和知识水平不过关、工作态度不严谨等问题，导致最终调查结果与真实情况之间存在较大的差异。第五，乡镇政府的财政收入有限，而实际的土地管理工作过程中需要投入大量的人力、物力和财力，各执行机构的工作开展困难，难以高效完成。

4.1.2. 政策源流

宅基地政策是农村土地产权制度的重要组成部分，各种政策文件对宅基地使用权的认定起到了不可忽视的作用。第一，《继承法》规定宅基地的使用权不得继承，而《土地管理法》规定农民可以通过继承或者被赠与得到房屋，从而合法得到土地使用权，《继承法》和《土地管理法》相互矛盾，使宅基地使用权的确权过程缺乏有效依据。第二，《物权法》规定严格限制通过买卖、入股等方式流转宅基地，宅基地使用权的流转条件过于苛刻，导致农村出现许多隐性的宅基地使用权交易，如“口头协议”和“小产权房”等，大大加大了宅基地确权的困难。第三，政策明确规定“一户一宅”，但是并未对“户”作清晰的界定，因此各地执行标准难以达到统一，执行过程非常混乱，导致政策执行效率也不高。第四，在宅基地面积计算过程中，有些地方只计算正屋，有些地方包含了偏房，而有些地方则加入了住房周围的自留地面积，国家没有给出明确的计算标准，因此各地操作过程差异较大，严重影响了中执行过程的公平与公正。

4.1.3. 政治源流

在宅基地使用权确权过程中，各利益集团为利益所驱会引发各方的行为差异。第一，在不同地区，政策宣传的力度不一样，导致农户之间对宅基地使用权的认知有较大差异，认识到土地确权价值的农户拥有较大的参与热情，而部分农户仍然存在抵触情绪，不愿认真配合工作的展开。第二，宅基地使用权确权过程中，不同的利益主体之间会存在利益冲突，拥有多个宅基地的农民不愿接受“一户一宅”的政策，占地多的农民又不愿意减少自己的住房用地，实施意愿很难被统一起来。第三，宅基地使用权的确权影响农户的切身利益，难免产生利益纠纷，因此基层政府在政策执行过程中为了减少不必要的麻烦，存在敷衍了事、蒙混过关的现象，工作态度不积极，工作效率不够高。

基于此，在问题源流、政策源流、政治源流三股源流交汇之处，宅基地制度改革的问题被提上会议议程，宅基地使用权确权改革的“政策之窗”随之打开。宅基地两权分离以及产权管制的制度安排是人民内部利益的调整，是农民利益的让渡，集体利益的获取。宅基地所有权从农民私有转为集体公有符合经济社会发展规律，也满足了特定环境的政治需要[20]。

4.2. “两权分离”到“三权分置”的“多源流理论”分析

自2013年开始，农村宅基地问题得到了越来越多的关注，各地逐步开展宅基地制度改革。2018年，中央一号文件首次提出了宅基地“三权分置”的理念，“三权分置”旨在实现宅基地的所有权、资格权和使用权的有效分离，既保证了宅基地的所有权，又保证了农民的资格权，还能推动宅基地使用权的流

转，从而激活了农村的闲置土地，为农民增收提供了新的途径。

4.2.1. 问题源流

宅基地使用权确立，是在农民单一产权的基础上进行的改进与创新，但仍然存在诸多有待解决的问题。伴随着我国农村经济的快速发展，各种类型的土地制度都在发生着变化，因此，我国农村宅基地利用的公平和效率问题越来越引起人们的重视。第一，城镇的快速发展导致“乡村空心化”的现象越来越严重，我国的农村人口不断外流，然而人均居住面积并没有减少并且不断扩张，造成了土地资源严重的低效与浪费。第二，我国的宅基地流转过程中缺乏完善健全的收益分配制度。在宅基地的流转过程中，村民缺乏具有时效性的信息来源，对土地收益缺乏知情权和监督权，因此基层村集体容易在利益驱使下损害村民的合法收益。第三，宅基地流动条件过于严格，缺乏合理的市场机制来供农民进行流转，导致宅基地隐性流转盛行，矛盾纠纷层出不穷。与此同时，面对各种因宅基地隐性流转而产生的村民纠纷，政府无法给出有效的政策和法律依据进行调和，缺乏有效的矛盾解决机制导致焦点事件频频发生。

4.2.2. 政策源流

政策相关者在制定政策建议和备选方案时，基层政府和各相关者的大力支持起着不可忽视的作用。第一，政策共同体中的学者、专家和研究人員作为政策制定的潜在参与者，为相关政策的实施提供了源源不断的政策建议和选择，有效助推了政策变迁的实施。第二，在土地指标持续变动、焦点事件频发的情况下，国家对土地问题日益关注，宅基地问题的解决也被列为了重点任务，并且出台了一系列的中央政策文件作为政策支持，大力推进了宅基地“三权分置”的提出。第三，在国家政策的强力支持下，各地的宅基地制度改革取得了较好的成效，地方的改革成功经验为“三权分置”的提出起到了积极作用。

4.2.3. 政治源流

政治源流作为三股源流中的不可或缺的一部分，为政策的提出营造了适宜的政治环境。第一，在大众媒体的不断宣传普及之下，公众逐渐认识到宅基地制度改革的必要性，民众对进行政策改革的意愿也逐渐强烈，政策被提上议事日程。第二，随着土地财政的激增，地方政府和企业等都希望通过“三权分置”政策来促进土地交易，从而增加各方收益，各利益相关者的诉求推动了政策议程的建立。第三，宅基地作为农民生产生活的重要载体，是解决“三农”问题必须关注的问题，进行宅基地产权制度的改革是实现乡村振兴战略的应有之义。

在上述三股源流的共同作用下，政策之窗被打开，2018年《关于实施乡村振兴战略的意见》中首次提出三权分置的概念，促进了宅基地的流转，强化了其财产和资产的功能。通过适度放活宅基地使用权，探索产权的开放性，顺应和尊重部分农民退出和流转宅基地使用权的意愿，突破居住自用的限制，向非本集体成员有序流转使用权，发挥宅基地及其地上房屋的财产价值功能，在促进城乡要素流动的同时增加农民和集体的财产性收入[21]。

5. 启示和政策建议

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[22]。本文以“多远流理论”为基础，以“多源流”为视角，理性地剖析了农村宅基地制度的变化历程，从而更好地理解宅基地制度的变迁。从“单一产权”到“两权分离”，最后到“三权分置”，我国的宅基地制度演变按照符合发展目标、符合城乡要素关系、适应人地关系的演化逻辑，逐渐形成了一种完善的宅基地制度。虽然“三权分置”的实施对我国农村宅基地制度的完善起到了很大的推动作用，但是基层政府在解决这些问题上依然面临着一些困难。本文通过分析总结得出以下改进宅基地产权制度的政策建议。

5.1. 明确宅基地的产权关系

“三权分置”政策虽然对宅基地的所有权、资格权和使用权进行了界定，但是对于具体的宅基地使用权主体却没有一个明确的定义，导致相关部门在进行宅基地确权时缺少强有力的政策支持，农户无法按照明晰的政策规范对基层政府的工作过程进行监督。因此，现行农村宅基地改革迫切需要理顺宅基地产权关系，赋予农户实际产权主体，将宅基地的权益归农民所有[23]。

5.2. 强化宅基地的资产功能

在“单一产权”和“两权分离”时期，农村宅基地的作用主要在保证农民“户有所居”。然而到“三权分置”时期，政府开始推动宅基地的放权赋能、放活流转，注重宅基地的财产功能。未来，宅基地的合法流转是促进宅基地高效利用、减少土地资源浪费的有效途径，亟需通过宅基地制度改革盘活闲置资源，释放新发展空间和宅基地资产功能[24]。

5.3. 统筹城市和乡村共同发展

随着我国城镇化进程的加快，城乡二元结构日趋显著，农村空心化、人口外流等问题日益突出，在乡村振兴战略实施过程中，如何有效缩小城乡差异成为推动城乡统筹发展的关键。乡村发展新时期，为实现第二个百年奋斗目标，统筹城乡共同发展是关键[25]。通过对乡村振兴战略的有效实施，统筹城乡协调发展，以及对不同区域实施差异化的制度设计，是逐步完善我国土地政策的有效途径。

6. 结论及展望

宅基地作为农民“户有所居”的重要保证，其保障作用和财产功能确定了它是村民生产和生存的基础，不断地修改和完善农村宅基地制度，对于促进农村工作的有效进行、保障村民的合法权益、确保利益分配的公平公正具有重要意义。新中国成立以来，我国农村宅基地产权制度随着社会的发展不断变更，经历了“单一产权”、“两权分离”和“三权分置”三个阶段，每一个阶段的演变都是伴随着适应政治、经济和社会的发展节奏为目的。本文通过“多源流理论”对宅基地产权制度的演变过程进行分析，打开了政策制定过程的黑箱，揭示了其政策变化的内在和外在动力。政策的演变是一个不断发现问题并解决问题的过程，宅基地产权制度经过一系列的变迁，产生的作用效果大家有目共睹，但是任何时候社会都不能达到十全十美的程度，因此未来还应根据实际情况对宅基地产权制度不断地改进，促进社会的和谐发展。

参考文献

- [1] 陈昌玲, 诸培新, 许明军. 治理环境和治理结构如何影响宅基地有偿退出——基于江苏省阜宁县退出农户集中安置模式的案例比较[J]. 中国农村经济, 2023(8): 168-184. <https://doi.org/10.20077/j.cnki.11-1262/f.2023.08.008>
- [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] 王贺强. 农村宅基地有偿退出的困境与破局[J]. 农业经济, 2020(4): 107-109.
- [4] 焦富民. 乡村振兴视域下宅基地“三权分置”改革的法律制度设计[J]. 江海学刊, 2022(4): 171-178.
- [5] 任育锋, 李哲敏, 芦千文. 农村宅基地制度: 变迁历程、演变逻辑与改革路径[J]. 当代经济管理, 2022, 44(4): 34-41. <https://doi.org/10.13253/j.cnki.ddjgl.2022.04.005>
- [6] 韩宁. 宅基地使用权依托农房转让的制度沿革、司法裁判与实践创新[J]. 河北农业大学学报(社会科学版), 2024, 26(3): 67-77. <https://doi.org/10.13320/j.cnki.jauhe.2024.0031>
- [7] 杨慧莲, 白子剑, 郑阳阳, 等. 乡村振兴背景下城郊融合村庄宅基地资产化可行路径研究——基于北京市房山区黄山店村案例分析[J]. 中国土地科学, 2024, 38(3): 82-91.

- [8] 张慧利, 夏显力. 多功能视角下农户宅基地流转行为研究——兼论市场环境的调节作用[J]. 干旱区资源与环境, 2023, 37(10): 37-45. <https://doi.org/10.13448/j.cnki.jalre.2023.230>
- [9] 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. <https://doi.org/10.13246/j.cnki.iae.2022.03.002>
- [10] 高强, 周丽. 功能变迁视角下农村宅基地管理制度研究——基于对常州市武进区的实地调查[J]. 经济纵横, 2023(8): 80-89. <https://doi.org/10.16528/j.cnki.22-1054/f.202308080>
- [11] 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. <https://doi.org/10.13246/j.cnki.iae.2022.03.007>
- [12] 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.
- [13] 李伟恒, 董云帆. 价值均衡视角下宅基地使用权继承纠纷的裁判规则构建[J/OL]. 河北经贸大学学报, 2024: 1-8. <https://doi.org/10.14178/j.cnki.issn1007-2101.20240508.002>
- [14] 胡建. 共同富裕视域下宅基地使用权的运行: 从“权能分离”到“权利行使”[J]. 农村经济, 2023(10): 11-21.
- [15] 付宗平, 林同智, 陈菁泉. 资本下乡盘活农村闲置宅基地使用权的驱动机理、潜在风险与思考建议[J]. 农村经济, 2023(7): 44-54.
- [16] 丁文, 于水. 宅基地使用权确权及路径指向——基于多源流理论的分析范式[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2017, 17(1): 39-45. <https://doi.org/10.13968/j.cnki.1009-9107.2017.01.06>
- [17] 叶晓力, 徐培鑫, 蔡敬民. 多源流理论视角下我国高校分类发展政策议程研究[J]. 黑龙江高教研究, 2023, 41(12): 51-57. <https://doi.org/10.19903/j.cnki.cn23-1074/g.2023.12.001>
- [18] 李宗宸, 高益帆. 日本三大教育无偿化改革的背景、过程与动因[J]. 比较教育学报, 2024(2): 18-33.
- [19] 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, 19(1): 60-68. <https://doi.org/10.13968/j.cnki.1009-9107.2019.01.08>
- [20] 范传棋, 毛运意. 农村宅基地产权制度的动态演进及其理论逻辑[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2020, 47(3): 44-50. <https://doi.org/10.13734/j.cnki.1000-5315.2020.03.007>
- [21] 张军涛, 游斌. 城乡融合发展视角下宅基地制度改革路径[J]. 农村经济, 2021(2): 20-27.
- [22] 陈美球, 黄唱, 张婷, 等. 中国农村宅基地制度改革: 逻辑与路径[J]. 中国土地科学, 2022, 36(7): 26-33.
- [23] 王玲玲, 闵桂林. 农村宅基地制度改革的实践质疑和政策选择——以某省试点地为例[J]. 农业经济, 2023(7): 102-104.
- [24] 林彩云, 梁发超. “三权分置”下农村宅基地盘活利用的赋权实践及振兴路径——基于晋江市典型村庄的实证分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023, 23(5): 67-76. <https://doi.org/10.13968/j.cnki.1009-9107.2023.05.07>
- [25] 秦璐. 辽宁省乡村休闲旅游产业发展方向的研究[J]. 农业经济, 2022(3): 97-98.