

农村宅基地制度创新与理论解释

——基于“要素相对价格变化、利益博弈与制度创新”的分析框架

朱新华（南京农业大学公共管理学院）

本文以“要素相对价格变化——利益博弈——制度创新”为分析框架，以宅基地制度为研究对象，通过理论分析和实证检验，旨在揭示宅基地制度演变的规律和趋势，为探索农村宅基地制度未来变革的基本取向提供思路。首先，分析土地要素相对价格变化、利益博弈与宅基地制度创新之间的逻辑关系，构建宅基地制度创新的理论框架；其次，回顾建国以来我国农村宅基地制度变迁的历程，并运用上述理论框架解释宅基地制度变迁的缘由，从而总结宅基地制度变迁的规律，提出对未来宅基地制度创新的启示；再次，以江都市作为实证案例，构建宅基地制度创新模型，运用计量经济学方法进行统计分析，检验土地要素相对价格变化、利益集团博弈与农村宅基地制度变迁的逻辑关系；第四，在宅基地制度变迁规律及机理分析的基础上，提出宅基地制度创新的路径选择。主要研究内容和研究结论如下：

建国以来，我国农村宅基地制度的变迁大约可以划分为宅基地农民私人所有时期（1949-1962）、宅基地集体所有时期（1962年到90年代末）和宅基地使用权流转探索时期（2000年至今）三个阶段。宅基地的私有化改革，对农民而言，实现了他们“耕者有其田”的梦想；对政府而言，获得了农民支持及对政权的认同；地主阶级在此过程中则是被动配合、争取改造；不可否认，宅基地的私有化改革改变了人地比例关系，降低了土地要素相对价格，明晰了产权边界，明确了各方的责、权、利，协调了各方利益，从而发挥了较大的制度绩效。从1962年初开始，为了实现工业优先发展的战略目标，国家通过初级社、高级社和人民公社运动，将宅基地私有制改变为宅基地集体所有。土地所有权主体的变更要求农村集体承担起为农民提供社会保障的职能。因此，以集体保障为主体是这一时期农村社会保障的显著特征。1963年3月20日中央下达了《关于对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》，第一次使用了“宅基地使用权”的概念，构筑起宅基地使用权的申请、审批程序，确立了无偿、无流转、无期限使用以及具有明显身份性的基本制度框架。然而，宅基地的集体所有制改造，使得农村土地所有权主体变得模糊，权利边界泛化，也就是说在集体经济组织内，任何人都没有将其他人排斥在农村土地使用主体以外的权力，他所能做的只能是同别人一样尽可能多的对宅基地加以利用而避免自己利益受损，结果只能是导致宅基地的过度使用，即出现了所谓的“公地悲剧”。2000年至今，从国家法律规定上来看，宅基

地仍然属于集体所有并严格限制其向集体经济组织以外的用地者流转。但是，随着工业化、城镇化进程的推进，土地需求量急剧增加，现有的国有土地已经无法满足工业化、城镇化的发展，土地资源稀缺程度加剧，土地要素相对价格进一步提高，导致了宅基地使用权自由流转制度改革的外部利润增加。为了追逐这些外部利润，一些农民不顾法律风险，通过隐形流转的抗争方式获取部分宅基地收益权；一些地方政府通过“三集中”、“双置换”等方式置换、整理宅基地，以获得城市建设发展的用地指标。纵观建国后农村宅基地制度变革的曲折历程，可以总结出两条规律：首先，土地要素相对价格与宅基地产权私有化程度的变化趋势总体呈现一致性；其次，由于利益集团的存在，土地要素相对价格与宅基地地产权私有化程度的变化速率呈现非一致性。这给我们的启示是，土地要素相对价格变化将长期决定宅基地产权制度变迁的方向。然而，值得注意的是，宅基地制度变迁和创新的速度和幅度将显著地受到利益集团博弈的影响。特别是在我国这样一个有着千年集权史的国家，无论是制度的变革还是创新，都无法忽视政府的制度安排意愿，国家设计始终是决定制度变迁轨迹的众多力量中的主要方面。因此，在进行宅基地制度创新时既要考虑宅基地要素相对价格的变化趋势，尽量让宅基地制度创新的路径和方向与宅基地要素相对价格变化的趋势相吻合，避免二者的相互冲突和抵消。同时又要充分考虑各利益集团的偏好及影响，一方面要使制度的安排基本上符合利益集团的偏好并协调好各利益集团的利益冲突，另一方面要擅于利用利益集团来促进和强化宅基地制度变迁。

为了进一步量化检验土地要素价格变化、利益博弈两个要素对农村宅基地制度创新的影响是本研究的重点和难点，量化反映三者之间的关系，首先需要细化土地要素价格变化和利益博弈这两个要素。由于要素相对价格变化和利益博弈的概念较为宽泛，无法用一个明确、具体的指标来表示。因此，本研究拟选用一些指标间接反映土地要素相对价格变化和利益博弈。其中，宅基地要素相对价格是指宅基地这一生产要素在农民生产生活和农村经济发展中相对于劳动和资本等生产要素的获取价格或难易程度，它实质上反映了宅基地资源的相对稀缺程度。因此，我们本研究选用农村土地资源禀赋、土地开发利用状况和区位条件来反映宅基地要素相对价格变化。不同的文化体系、制度结构、政策环境下有着不同利益集团行动的样式，而利益集团本身的规模、社会经济地位、专业素养以及所能支配的经济和社会物质资源在很大程度上决定着利益集团组织目标的实现。因此，我们选用各主体的经济状况、人力资本和政策来表示利益集团实力及其影响，进而间接反映利益集团的利益博弈对宅基地制度创新的影响。

其次，实证研究区域的选取也比较重要。我们在征询江苏省省级、市级国土部门专家的基础上，选取了土地资源较为短缺、宅基地制度创新较为明显、各种

宅基地利用形式并存的江苏省江都市进行实地调查。我们随机抽取了三个县，每个县中随机抽取了 10 个行政村，共 30 个行政村进行实地调查，对每个村的经济、社会及土地资源状况及其管理制度和政策等方面进行了较为全面详细的调查。在村级调研中，我们又选取了四个时期，分别为 1996 年、2000 年、2004 年和 2008 年。1996 年作为宅基地制度创新的初期，2000 年作为宅基地制度创新的一个重要转折时期，2004 和 2008 年反映近期的情况。1996 年，江都市基本执行着无偿、均分的宅基地使用制度，宅基地所有权归集体所有，农民享有使用权，但不享有处分权和收益权（即不能流转和获取收益）；2000 年，部分经济发达地区的城郊结合部的农民私下进行房屋出租和买卖，一定程度上享有了宅基地的处分权和收益权；2004 年，江都市地方政府通过宅基地置换促进农民集中居住，推动了宅基地使用权的市场化以及资产化，并将此做法制度化，农民在较大程度上享有了宅基地的处分权和收益权；2008 年，在试点经验的基础上，江都市继续深化宅基地使用制度改革、加大农民集中居住力度，农村土地市场化、资产化机制逐步建立，农民在很大程度上享有了宅基地的处分权和收益权。

在此基础上，文章建立了宅基地制度创新模型，并运用最小二乘法和随机效应模型和有序 Probit 模型进行了回归检验。研究发现，“土地要素价格变化、利益博弈与宅基地制度创新”之间存在着一种内在的逻辑联系。具体而言：

(1) 人均居民点用地面积通过了 1% 的显著性检验，而且系数符号为正值；这说明，在其它条件不变的情况下，人均居民点用地面积越高，土地资源的短缺程度越高，宅基地流转和集约利用的要求越强烈，宅基地制度创新越有可能发生。(2) 容积率通过了 10% 的显著性检验，而且系数符号为正值；这说明，在其它条件不变的情况下，容积率越高越有可能诱导宅基地制度创新。(3) 农民人均纯收入通过了 1% 的显著性检验，而且系数符号为正值；这说明，在其它条件不变的情况下，农民人均纯收入的改善对于诱导宅基地制度创新产生非常显著的影响。而集体经济可支配收入的系数统计检验都相当不显著，而且系数符号为负值；这说明，在其它条件不变的情况下，集体经济可支配收入的改善对于诱导宅基地制度的创新影响很小。集体经济可支配收入的系数符号为负值的原因可能是我们所调查地区的集体经济可支配收入均处于较低的水平，这还不足以使集体经济组织有足够的经济实力去推动宅基地制度创新。(4) 中学及以上文化程度的劳动力在全部劳动力中所占比重在最小二乘法的计量估计中并未通过显著性检验，在随机影响模型中达到 10% 的显著性水平；这说明，在其它条件不变的情况下，人力资本的改善一定程度上能够促使宅基地制度的创新。(5) 政策是诱导宅基地制度创新的一个显著因素。与我们的预期相同，政策的系数符号为正值，而且两个模型得出的系数的统计检验都在 1% 的水平上显著。这说明在其它条件不变的情况下，政策

对于宅基地制度的创新发挥了显著的正面效果。总之，宅基地制度创新受到农村土地资源短缺程度和土地开发利用状况、区位条件、各主体经济状况(主要是农民人均纯收入的增加)、人力资本以及政策等因素的影响；其中，人均居民点用地面积、农民人均纯收入和政策是影响宅基地制度创新的显著因素。

最后，论文对研究内容进行了总结、归纳，并提出促进宅基地制度创新的政策建议：即研究宅基地要素相对价格变化趋势、把握宅基地制度创新方向；提高农民文化水平，加快人力资本建设，提高农民利益集团的影响力，从而确保合理的利益均衡点的形成；积极发挥政策的诱导和支持作用。积极制定诸如宅基地使用权退出补偿政策、宅基地集约利用奖励政策等促进宅基地使用权的市场化、资本化，提高农民、集体经济组织和地方政府参与宅基地制度创新的积极性，从而降低宅基地制度创新的运行成本。