

# 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

刘双良<sup>1,2</sup>, 秦玉莹<sup>1</sup>



(1. 天津商业大学 公共管理学院, 天津 300134; 2. 天津大学 管理与经济学部, 天津 300072)

**摘 要:** 宅基地“三权分置”政策的提出经历了漫长的政策议程设置过程, 运用文献梳理法和综合分析法, 基于多源流理论模型的视角分析宅基地“三权分置”政策议程设置过程与推进路径。研究发现: 宅基地的产权模糊、收益分配机制不健全、市场机制缺失、法律制度不完善、土地纠纷解决机制不成熟构成问题源流; 政策共同体的政策建议、中央政府的政策支持、地方改革试点的示范作用构成政策源流; 民众意愿的诉求、利益相关者的推动和农地“三权分置”政策的“外溢效应”构成政治源流。三条源流经由政策企业家的结合, 有机交汇打开“政策之窗”, 使宅基地“三权分置”被提上政策议程。研究表明, 宅基地“三权分置”政策是三源流耦合开启“政策之窗”的必然结果。其后续的顺利推进需要科学设定宅基地“三权”的归属与权能配置、充分激活宅基地使用权市场配置的政策授权, 加快构建多元主体参与的风险联动防控机制。

**关键词:** 宅基地“三权分置”; 多源流理论模型; 政策议程; 权能配置

**中图分类号:** F301.23

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1009-9107(2019)01-0060-09

## 一、问题的提出、政策的出台 与文献回顾

随着我国城市化建设和市场经济的飞速发展, 农村人口大量转移城市, 使城市紧张的人居关系与农村大量宅基地的闲置浪费形成了两个极端。与此同时, 在现有农村宅基地制度的禁锢下, 宅基地禁止流转的法律规定与宅基地隐形流转的乱象同在。缺少规范的市场调节机制, 宅基地资源配置效率低下, 公共管理成本提升, 社会不稳定因素增加。宅基地日益增多的问题暴露出了现有宅基地制度已经无法满足当下城乡融合发展的要求和农民对宅基地日益增强的财产诉求, 因而进行宅基地制度改革显得尤为重要。就宅基地制度的改革而言, 一方面, 解决宅

基地低效利用问题和归还农户土地财产权利已经从国家顶层设计层面提上日程, 并在各地展开试点; 另一方面, 由于历史原因, 宅基地制度改革不是一蹴而就的, 需要审时度势、凝聚共识、量力而行, 以避免使亿万农民的生存居住安全受到资本化的威胁。

新中国成立至今, 中国农村宅基地制度经历了从私有到集体所有、从自由流转到限制流转的过程<sup>[1]</sup>。制度的变迁总是与历史特定的政治经济环境相契合的。我国农村宅基地承载着对亿万农民的社会保障功能, 宅基地的无偿申请取得与无限期使用保证了农民的居住权与生存权。但是脱胎于计划经济时代的城乡二元土地管理制度已不适当下的转型发展, 中国特色社会主义市场经济体制改革要求土地制度作出相应变革<sup>[2]</sup>。因而, 自2013年开始,

收稿日期: 2018-07-02 DOI: 10.13968/j.cnki.1009-9107.2019.01.08

基金项目: 国家社会科学基金项目(17BSH077)

作者简介: 刘双良(1979—), 男, 天津商业大学公共管理学院副教授, 天津大学管理与经济学部博士后, 芝加哥大学访问学者, 主要研究方向为土地经济与管理、住房制度与政策。

沉积已久的宅基地问题被列入中央一号文件。2015年,我国先后有33个县市开始宅基地试点改革。2018年中央一号文件首次提出宅基地“三权分置”政策,即要“完善农民闲置宅基地和闲置农房政策,探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’,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。”这一重大理论创新体现出国家着手化解宅基地问题的坚定决心和实现农民主体地位的施政理念。

回顾以往学术界对宅基地的广泛研究,宅基地产权问题、宅基地使用权流转问题、宅基地农户权益保护问题构成了研究宅基地的问题域。根据经济学原理,产权明晰是市场有效运作的前提<sup>[3]</sup>,清晰界定产权可以实现资源优化配置,同时也可以降低交易成本,避免租值耗散。然而,我国的宅基地产权却因存在种种弊病而无法实现其应有之功效。正如杨英法所指中国现行农村宅基地产权制度产权界定模糊,制约了宅基地的合理流转,造成宅基地闲置浪费、隐性交易等系列问题<sup>[4]</sup>;孟祥仲等认为明晰使用权是解决农村宅基地荒废问题的途径选择<sup>[5]</sup>。李宁等发现在不同的历史时期宅基地产权的不完全程度各异<sup>[6]</sup>;而林超研究认为农村宅基地的产权不完全程度最高,成员身份性和宅基地的社会保障功能束缚其趋向完全产权<sup>[2]</sup>。李金兰等指出现行所有权与使用权相分离的农村宅基地产权制度导致土地资源浪费、土地利用效率降低及限制物权效应发挥问题<sup>[7]</sup>。就宅基地使用权流转受限问题而言,陈璐等认为应完善宅基地使用权流转法律体系<sup>[8]</sup>;韩松认为在农民向市民转化的过程中,在符合城镇规划的前提下,应当赋予集体土地自我城镇化的权能,允许集体建设用地市场化配置<sup>[9]</sup>;黄忠认为城乡统一建设用地市场是城乡融合发展机制的重要组成部分,其核心在于推动集体建设用地流转<sup>[10]</sup>。而针对农户权益保护的问题,已有研究发现,现有的农村土地集体产权制度是导致农民土地权益流失的根源<sup>[11]</sup>,彭小霞认为政府主导型宅基地退出模式,农民的合法权益在宅基地退出过程中受损严重<sup>[12]</sup>。李长健等指出农村宅基地退出中农民利益代表主体缺失、法律及制度配套滞后以及“替代性”保障的缺乏,构

成了农民权益损害的“三元态势”<sup>[13]</sup>。

从既有研究和试点实践发现,宅基地产权结构配置与宅基地使用权流转、农民房屋财产权益保护等直接关联,相关研究成果较为丰富,但关于宅基地“三权分置”政策议程的研究却着墨不足。中国知网(CNKI)显示,宅基地问题早在1981年就有学者研究,而查阅历年中央一号文件可知,涉及宅基地的内容却是从2013年才开始。那么宅基地问题是如何进入政策议程的?2018年宅基地“三权分置”政策的提出经历了怎样的酝酿过程?政策的提出又将预示着我国宅基地改革日后有怎样的发展方向?基于此,试图通过多源流理论视角来分析宅基地“三权分置”政策的议程设置,以理清宅基地问题的源起,理解宅基地政策制定的脉络导向,把握宅基地政策改革的发展方向。

## 二、多源流理论模型及 对中国土地政策的适用性分析

多源流理论是由美国著名学者约翰·W·金登在借鉴科恩·马奇和奥尔森的垃圾桶模型的基础上提出的,该理论最早出现于1984年出版的《议程、备选方案与公共政策》一书中,其重要的理论价值在于打开政策产生过程这一“黑箱”。该理论是在理性决策研究陷入困境之后兴起的一种非理性决策。金登教授认为政策议程的设置是由彼此相互独立的问题源流、政策源流、政治源流,在关键的时间点上打开“政策之窗”,经由政策企业家将三条源流结合而形成的。问题源流主要是指一些亟待政府解决的问题,这些问题通常通过一些监控指标、重大焦点事件和反馈信息被参与者识别出来;政策源流主要包括由政策共同体中的专家、学者、利益集团的代表、政府官员提出的种种对策建议和备选方案;政治源流主要包括国民情绪、利益集团实力对比以及行政当局的变更等因素。政策企业家包括官员、学者或新闻工作者等群体。政策企业家推动政策议程建立的原因可能是对问题的直接关注,也可能是追求自身的某种利益,或是对自己政策价值观的偏好,或是单纯的参与为乐。政策之窗的打开有两种方式:其一是由问题源流中某个事件推动,即问题之窗推动政策之窗打开。在此种

情况下,如果有合适的政策建议符合可接受的政治检验,那么议程设置可以产生,反之短暂开启的政策之窗就会关闭,议程设置失败。其二是由政治源流中某个要素推动,即政治之窗打开政策之窗。在此种情况下,如果参与者找到了可以附加其政策建议的问题,议程设置即可建立,反之政策之窗就会关闭,议程设置同样失败<sup>[14]</sup>。问题之窗或政治之窗推动政策议程设置的过程如图 1 所示。

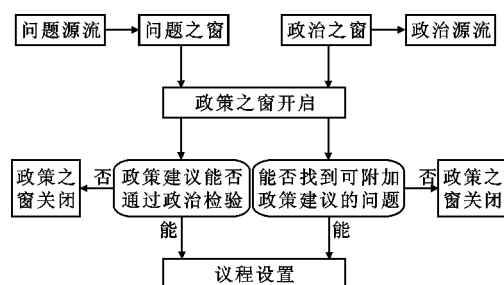


图 1 政策议程设置的多源流理论模型

多源流理论认为,政策变迁的实现最终是由于问题源流、政策源流和政治源流三条源流的交汇,也就是由于问题、政策方案和政治形势三者的有机结合。此外,仍需指出的是,多源流理论认为成功的政策经验具有“外溢效应”。即一项政策的成功经验很可能被政策企业家推及至相邻领域中提上议程设置。所以,“外溢效应”对于政策议程的设置同样具有加速促进作用。

由于我国城乡土地二元制度的特殊性,加之宅基地制度的先天不足,宅基地新旧交错问题不断推动政策变迁。透过多源流理论中的问题源流可以窥见我国诸多土地政策制定的起始点,可以解释我国以往“制度不足政策来补”的土地问题解决思路。回顾我国农村宅基地所有权由农民所有演变为所有权由集体所有、使用权归农户所有,又到如今宅基地“三权分置”的政策变迁过程。一方面,宅基地所有权由农民单独所有跨越至所有权由集体所有而农户仅享有使用权,是国家面对 20 世纪 80 年代兴起的建房热与宅基地资源浪费、管理失控等问题采取的应然性解决措施;另一方面,从“二权分离”跃升至“三权分置”,是我国当局者对宅基地所承载的社会公平与效率追求之间如何兼顾的智慧结晶,是应对当今乡村振兴战略下提升农村内生动力、解决现有土地顽疾不可不为的现实选择。

近年来,学术界已开始尝试用多源流理论对中国土地政策进行研究,以该理论为视角,甘金球等以《中华人民共和国土地管理法(修正案)草案》为例分析了我国政府议程<sup>[15]</sup>;吴正峡等以家庭联产承包责任制为例分析了农地产权政策演进<sup>[16]</sup>;于水等对宅基地使用权确权政策的议程设置进行了研究<sup>[17]</sup>;柏必成对改革开放以来我国住房政策变迁的动力进行了分析<sup>[18]</sup>;李玉等对农地承包经营权自由流转政策进行了分析<sup>[19]</sup>。这些研究结果表明,多源流理论适用于我国土地政策分析。同时,用多源流理论来探究我国土地政策产生的起末,有利于我们打破传统政策制定的路径依赖,厘清诸多土地问题的重要程度,结合我国改革开放的社会背景,探清多元参与主体以及各种社会因素对政策设置所起的作用。

### 三、宅基地“三权分置”政策议程设置的多源流模型分析

#### (一)问题源流:宅基地利用的公平效率问题何以成为焦点议题

1. 宅基地产权模糊导致宅基地资源利用低效。2008—2016 年间,我国农村人口总量减少 1.12 亿,农村从业人员减少 7 286 万人,农业就业人员的占比下降了 22.09%,但我国村庄用地在 2009 年至 2016 年间却增加了 1 091.3 万亩。此外,由《中国统计年鉴》已有数据显示,从 2007 年到 2012 年,我国农村人均居住面积已由 31.6 平方米增加至 37.1 平方米。以上指标均呈现出了我国农村人口不断外流,但村庄面积以及村民人均居住面积却在不断扩张的矛盾。审视目前农村宅基地利用的现实情况,也可发现与数据相切合的现实问题,即城中村、城市近郊及普通农村地区宅基地无序违建、超标多占、一户多宅等宅基地资源浪费的问题严重。

有学者认为,宅基地产权模糊是导致宅基地资源闲置荒废的主要原因<sup>[4]</sup>。一方面,集体所有权主体代表存在虚位和缺位<sup>[20]</sup>。村集体对宅基地闲置、超标多占、无序违建等问题未能及时行使规划管理权、监督权和收回权,存在着权利缺位的问题。而管制的缺乏导致宅基地对自然环境的破坏,负外部性被过度供给<sup>[21]</sup>。另一方面,农户作为宅基地使用权

人同样存在权能不足的问题。即农户作为用益物权人没有享受到物权法中规定的收益权能。因此,如何兼顾宅基地之上的社会公平又能实现效率追求已成为社会各界关注的问题。

2. 土地收益分配机制不健全导致农户合法权益受到侵害。首先,村民群体在宅基地流转过程中由于信息不对称往往缺少知情权、参与权、表达权、监督权等,在土地收益分配中通常处于被动地位。其次,由于法律对集体所有权主体界定的模糊,集体所有权易于被掌握在集体经济组织、村民委员会、村民小组的个别领导手中。在宅基地流转过程中少数村干部易受外界利益诱惑,将满足个人私欲置于集体利益之前,成为与民夺利者。最后,地方政府倾向将集体土地低价征收、高价卖给土地开发商来创收土地财政,而巨额的土地收入里通常农民的利益分配甚少。有研究显示,在一些经济发达地区,土地征收和市场交易的价格比已经达到1:50,被征收的土地收益分配大致是地方政府占20%~50%,开发企业占40%~50%,村级组织占25%~30%,而农民仅占5%~10%<sup>[22]</sup>。该组数据表明,模糊产权制度环境使地方政府成为农地非农化过程中土地的实际最终剩余控制者和索取者<sup>[3]</sup>。因此,农户合法权益存在受侵害的风险和事实。

3. 现行法律制度不完善导致司法实践依据不足。首先,法律对集体成员权资格的确认没有统一标准和具体规定。从对土地补偿款纠纷进行多案例统计分析来看,我国农村集体经济组织成员资格认定标准存在立法上的缺失、认定主体上的混同以及考量因素的错位等问题<sup>[23]</sup>。在集体成员资格认定案件中,法院主要通过综合因素考量或要件模式认定集体成员资格,存在要素组合方式不一致和要素地位不确定的问题<sup>[24]</sup>。其次,在《土地管理法》中对宅基地的使用要符合一户一宅的规定,但如何界定户的概念理论界并未达成共识,且这一法律规定在合法实践中很容易被突破。最后,法律对宅基地使用权流转的规范不足,司法判定出现法律困局。现行土地法律规范无法构建禁止宅基地使用权转让的解释框架,宅基地使用权转让在土地管理法上存在伪命题性,物权法转让条款因此而陷入空洞化<sup>[25]</sup>。

4. 宅基地市场机制缺失导致宅基地隐形流转现

象普遍、宅基地纠纷不断。其一,在政府主导的宅基地流转过程中,村集体易出现权力寻租、与农户利益分配不公等侵害农民合法权益的行为。其二,宅基地在集体内部流转中合法需求主体有限,且购买力不足,通常体现不出宅基地的市场价值。其三,法律的禁止并非意味着农户宅基地使用权流转真正受到限制。农户为追求自身房屋财产利益,自发的宅基地流转范围通常突破法律规定的交易范围。已有研究表明,农村集体建设用地隐形流转现象普遍存在<sup>[26]</sup>。根据《中国统计年鉴》数据显示,2016年人民法院调解的房屋、宅基地纠纷共624 000件,占各类纠纷的6.9%。

5. 有效的土地纠纷解决机制缺失导致焦点事件频发。近年来频发的土地冲突涉及主体多为农户与集体、政府之间。从冲突类型来看多为征地冲突,发生的原因主要包括:征收土地不遵循法定程序,非法强行征收土地,土地征收补偿、安置问题突出,乡(镇)政府、村委会及少数干部行为失范,农民开始当让不让甚至联合行动,地方政府对征地纠纷与冲突的管理缺乏成效<sup>[27]</sup>。此外,由于地方政府、村集体与农户之间缺少有效的沟通机制、对话平台,在征地过程中易产生矛盾或矛盾累积时不易和平解决。例如,2010年江西宜黄的“910拆迁自焚事件”、2015年“724山东日照持械斗殴事件”、2016年发生在云南保山的300余名村民挟持政府人员事件等。由以上焦点事件可以看出,农户解决问题的方式已经逐渐由上访、闹访,发展至自焚和其他非理性的极端方式。土地纠纷已成为触及多方利益相关者的敏感事件,如果处理不当,极易爆发冲突。

## (二)政策源流:政策共同体的政策建议和中央政府的政策支持

1. 政策共同体为政策的完善注入动力。政策共同体中的学者、专家、研究人员作为非政府角色可以看作是政策议程设置的潜在参与者,其政策建议在政策议程设置之前对普通民众和政府官员起到“软化”的作用。刘守英认为宅基地制度改革的基本思路是:明确宅基地用益物权的内涵,完善宅基地权利体系;改革宅基地无偿获得和集体成员分配制度;改革村庄规划方式,完善用途管制<sup>[28]</sup>;同时,我国土地制度应实现从单向城市化到城乡互动进行土地配置

方式的变革<sup>[29]</sup>。龙开胜认为我国应合理设置政府规划与审批等管制限度,促进宅基地市场多样化发展和农民自愿参与<sup>[30]</sup>。姚如青等认为随着城乡人口流动和城镇化持续推进,农村地区的宅基地利用越来越需要市场配置取向<sup>[31]</sup>。桂华等认为现有制度在实现社会财富公平分配、公共资源管理和农民权利保护等方面基本有效,下一步改革只需做局部调整而无需全盘重建<sup>[32]</sup>。也有学者认为针对私下在耕地、侵犯土地红线上建设的小产权房,应当坚决予以取缔;对已经在被划为建设用地上修建的小产权房,建议进行转正,希望在未来进行法律修订时留个口子<sup>[33]</sup>。以上政策共同体在政策之窗打开之前就为问题的解决提供了多种政策建议与备选方案。

2. 中央政策支持的推动。近年来,由于土地监控指标的变动,焦点事件的冲击,新闻媒体对土地冲突的不断报道。国家越来越重视宅基地问题,更加关注农户的土地财产权,并不断出台政策来弥补制度的不足。2013 年中央一号文件提出“建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度,依法保障宅基地使用权、集体收益分配权”,拉开了农村集体产权制度改革的序幕,针对产权模糊的弊病,宅基地确权被提上政策议程,农村开始进行全面的土地确权颁证工作。此后,在政策企业家的推动下,我国每年都密切关注宅基地的改革。2014 年中央一号文件提出了“改革农村宅基地制度,完善农村宅基地分配政策,在保障农户宅基地用益物权前提下,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让”。由此,农户的房屋财产权利开始得到实现。2015 年中央一号文件提出“稳步推进农村土地制度改革试点。依法保障农民宅基地权益,改革农民住宅用地取得方式,探索农民住房保障的新机制”。同年 1 月,中共中央和国务院联合印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》(中办发〔2014〕71 号),正式从国家顶层设计层面开展宅基地入市改革。同年 2 月,全国人大通过《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》,这标志着我国宅基地改革试点进入实质性的实施阶段。2016 年开始,农村集体产权制度改革进入深化阶段,国家开始推进

农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点,完善宅基地权益保障和取得方式,探索农民住房保障新机制。2017 年中央一号文件聚焦农村集体产权制度改革问题,提出“在充分保障农户宅基地用益物权、防止外部资本侵占控制的前提下,落实宅基地集体所有权,维护农户依法取得的宅基地占有和使用权,探索农村集体组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地,增加农民财产性收入”。

3. 地方改革试点的成功效果具有正面示范作用。在国家政策的支持下,北京市大兴区的集体建设用地入市改革,天津市蓟县、浙江省义乌市的宅基地改革均取得了较好成绩。如,义乌市通过改革,农村居民共获利 51.07 亿元,其中集地券收益 7.73 亿元,有偿选位费 32 亿元,有偿使用费 9.39 亿元,入市获利 0.70 亿元,留地安置货币补偿 1.25 亿元<sup>[34]</sup>。地方改革试点的成功经验对宅基地“三权分置”政策的提出起到了正面效果的累积作用。

### (三) 政治源流: 民众意愿、利益相关者和农地“三权分置”构成的环境氛围

1. 民众意愿诉求政策提上议程。在大众媒体传播环境下,公众舆论已经开始影响公共政策议程。万旋傲等基于 2003—2013 年 6 000 余起舆情案例的实证分析,核查出公众舆论推动公共政策的案例有 457 起,舆论传播强度对公共政策推进具有显著影响<sup>[35]</sup>。公共政策制定吸纳民众意愿,一定程度上打破了以往政策制定的封闭性。刘同山对农户退出宅基地的意愿进行调查研究后发现农民对宅基地有较强的资产化和直接处置意愿<sup>[36]</sup>。张梦琳等研究指出在农民分化各维度下,相对以农就业、低层次收入和无城镇住房的农民,非农就业、高层次收入和有城镇住房的农民对宅基地福利认同度偏低,且更偏向于选择宅基地流转<sup>[37]</sup>。且从目前农户视角来看,农民阶层分化后其它宅基地利益诉求也出现多元化;而从城市居民视角看,宅基地既具有巨大的价格优势,也蕴含着巨大的市场需求。因此,进行宅基地制度改革、推动宅基地入市流转是大多数城乡居民的共同愿景。

2. 利益相关者推动政策议程建立。近年来由于土地财政激增,各地方政府基于政绩比拼或晋升激励的驱使,借助“耕地占补平衡”政策或是土地整理

等契机都在努力地进行土地交易。杨帆等认为追求地方财政收入最大化的地方政府,因其行为“公司化”倾向而导致其公共政策可能受到特殊利益集团即房地产公司“捐税”行为所左右<sup>[38]</sup>。因此,地方政府与房地产公司作为土地流转中的利益互惠者均希望有利于宅基地流转政策的出现。村集体在宅基地流转过程中也是积极的经营者,与地方政府、房地产公司一道形成了三大有组织的分利集团,且他们与农户之间形成了利益分配失衡的四方。

4. 乡村振兴战略的提出和农地“三权分置”政策经验的“外溢效应”。党的十九大明确提出乡村振兴战略,这一战略的提出体现了国家对“三农”问题的高度重视。宅基地是我国农村的重要组成部分、农民生产生活的重要载体。宅基地问题的解决无论是对提高我国土地的集约节约利用水平还是对实现农民的美好生活需要都具有重要现实意义。在乡村振兴战略中,宅基地制度改革必然是题中应有之义,而且已有地方改革经验证明,宅基地的高效利用可以

成为乡村振兴的重要引擎。此外,农地“三权分置”政策经验产生的强大“外溢效应”,也极大地促进了宅基地“三权分置”政策议程的设置。

#### (四)三源流耦合开启“政策之窗”:2018年中央一号文件首次明确宅基地“三权分置”

通过对以上三条源流的分析可知,宅基地问题通过农村用地指标的变化、焦点事件的发生以及社会各界持续的反馈被参与者识别出来。政策共同体中的学者以及政策企业家对诸多宅基地问题拟定出各种政策建议、备选方案,形成政策原汤,并通过发表论文、学术会议等方式对其他参与者进行了“软化”。同时,中央顶层设计与地方改革探索实践相结合,在地方试点取得成功后,改革实践的正面效果累积与农地“三权分置”政策的“外溢效应”助推了政策之窗的开启。此外,在民众意愿、利益相关者和农地“三权分置”构成的环境氛围下,问题源流、政策源流与政治源流经政策企业家推动,加速交汇融合,政策之窗开启。该议程设置的总体过程如图2所示。

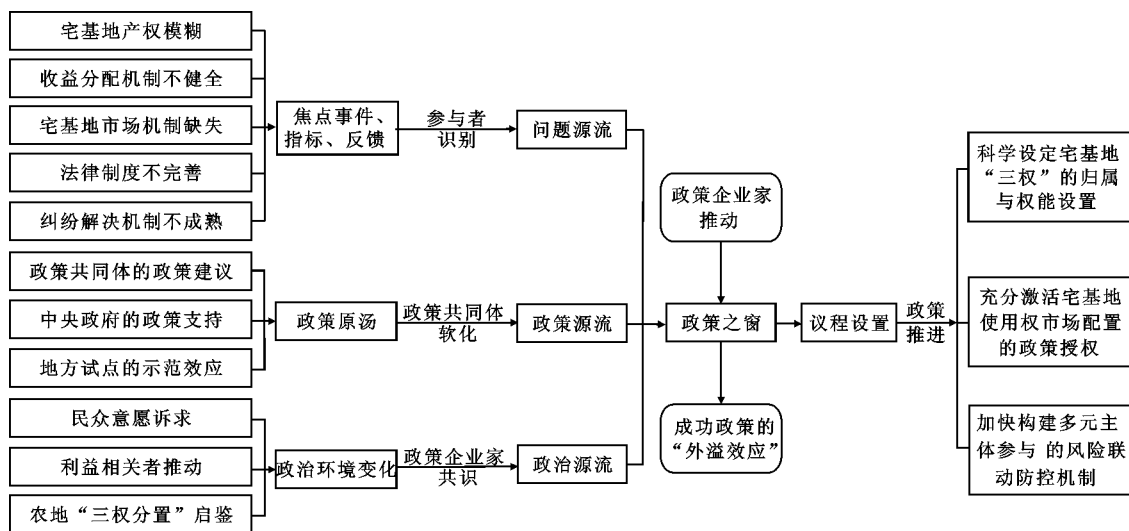


图2 宅基地“三权分置”政策的议程设置过程

2018年1月15日,时任国土资源部部长姜大明提出“我国将探索宅基地所有权、资格权与使用权‘三权分置’”;2018年2月,中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》正式发布,首次提出了宅基地“三权分置”政策,并要求“完善农民闲置宅基地和闲置农房政策,探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’,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”。至此,宅基地“三权分置”

“的政策之窗”正式开启,并成为宅基地制度改革创新和实施乡村振兴战略的重要着力点。

## 四、推进宅基地“三权分置”政策的对策建议

宅基地“三权分置”政策的提出具有重要的理论内涵:落实集体所有权,即以集体所有权承担集体所有土地公有制的政治功能,保障集体财产不外流;保

障宅基地农户资格权,即以农户资格权承担宅基地的社会保障功能,保障农户居住生存权,实现社会公平正义;适度放活宅基地和农民房屋使用权,即在实际农户的土地财产权利,提高宅基地资源利用率。其政策内核符合政策共同体的主流价值观,既可实现社会公平又可提升资源配置效率,且经过地方试点实践检验可被公众所接受,这一政策蕴含着巨大潜力。基于多源流理论对宅基地“三权分置”政策设置过程的分析可知,深刻理解宅基地“三权分置”政策需要抓住政策所要解决的焦点问题,深刻把握政策内涵导向,营造有利于政策推进的政治环境,选择好具体路径。

### (一)科学设定宅基地“三权”的归属与权能配置

在问题源流中,宅基地资源利用低效与农户权益受损的问题均与宅基地产权模糊具有一定的关联性,而宅基地产权模糊的根源又在于法律制度存在的缺陷。由于法律制度的不完善,《物权法》没有起到“定纷止争”和“物尽其用”的作用。因此,应从法权角度重新构造“三权”的权利归属,消弭以往宅基地产权模糊不清的问题;设定“三权”的具体权能,防止权利边界不清、权力滥用;规范“三权”实现路径,避免相关权利主体在行使权利、实现权益时发生冲突。具体而言,其一,要把握“三权分置”政策的核心内涵,坚持集体所有权的公有制地位不动摇。对集体所有权主体范围予以清晰界定,厘清集体与农户之间的关系,明确规定所有权主体相应的权利和义务。同时,对集体所有权主体缺失的权利,如审批权、处置权予以归还。此外,建立健全对集体所有权的内外部监督制约机制,使公共权力的行使保持公正化、规范化,防止所有权主体权力滥用、权力失范,预防集体所有权主体的规划管理权、监督权和收回权等权利缺位;其二,对政策新提出的农户资格权,在法律中对资格主体予以清晰的解释,划定权能边界以及制定对等的责任。制定确权标准,抓紧完成对农户资格权的确权工作,在确权中清查农村土地资产,积极解决宅基地的历史遗留问题,并归还农户完整的用益物权。其三,对于适度放活的宅基地使用权,要系统制定宅基地使用权的流转资格、流转路径以及用途管制,并健全相关管理组织、完善运行机制。此外,可借政策推进的契机,设置独立的《宅基地

管理法》,避免以往法律法规之间互相矛盾的弊端。

### (二)充分激活宅基地使用权市场配置的政策授权

宅基地使用权的流转一方面有利于农民个人财产性收入的增加,另一方面也有助于发展集体产业、促进产业振兴,实现乡村振兴的战略目标。但是宅基地使用权流转市场尚未建立健全,农户自发流转存在诸多风险。宅基地“三权分置”政策中“适度放活宅基地使用权”的规定,是对集体建设用地市场化配置的重要授权。因此,应加快建立政府主导下的宅基地使用权流转市场,充分激活宅基地使用权市场配置的政策授权源代码。具体可在乡镇一级设立宅基地使用权流转交易所,成立免费的宅基地流转法律咨询中心与土地价格评估机构对农民权益进行切实的保护。同时,建立健全宅基地使用权流转制度,对宅基地使用权流转双方交易主体的资格进行审查,资格审查合格后须签订流转合同,并在交易所登记备案;合同应详细规定合同期间双方的权与责,村集体有责任对流转后的宅基地用途进行持续监督,并在第三方违背合同内容时代表农户终止合约、收回宅基地。此外,对于偏远贫困地区闲置宅基地问题的解决,可通过国家政策给予特殊扶持,以优惠政策号召社会资本为其注入资金、号召专业型人才为其输入技术,并在外部力量带动下不断提升集体内部的造血功能。

### (三)加快构建多元主体参与的风险联防联控机制

当前由于宅基地“三权分置”政策还处新鲜出炉时期,农户资格权还未有清晰的法律界定,宅基地使用权流转市场还未建立,宅基地制度改革的推进仍会面临诸多风险。例如宅基地入股经营,在合股公司破产清算时,农户会失去土地,宅基地会流入非集体成员手中进而出现公权与私权的冲突;农户进行宅基地抵押时,抵押权实现时容易出现司法权和行政权的冲突。此外,还有潜在的集体资产外流的风险,即通过宅基地隐形交易和“小产权房”等集体所有土地的变相商品化使集体所有资产变为个人所有。因此,应构建起从国家到集体的逐级风险防范机制。一方面,应建立风险防范的法规制度。以法规形式来设置风险发生的预警机制与应对措施。尤

其应建立健全对农户的社会保障制度以及产权纠纷解决机制。另一方面,应建立风险防范的市场机制。设置宅基地入市流转的准入门槛,制定标准的风险系数,请专业技术人员对农户选择的宅基地流转路径进行风险评估,对于风险系数超标者的流转请求不予批准。最后,集体应建立起风险防治的最后防线。即在风险产生时,集体应有财力和相应的机制对农户实现救济,保障农户的生存居住安全。由此,形成政府、市场与集体多方联动、共同参与的风险防范网,使农户的宅基地财产安全得以最大化的保障。

### 参考文献:

- [1] 朱新华,陈利根,付坚强.农村宅基地制度变迁的规律及启示[J].中国土地科学,2012(7):39-43.
- [2] 林超.统一市场视角下城乡建设用地制度变迁分析——基于不完全产权生命周期模型[J].中国农村观察,2018(2):30-46.
- [3] 张婷,张安录,邓松林,等.交易费用三维属性作用机理及交易方式选择意愿——佛山市南海区集体建设用地市场实证分析[J].中国人口·资源与环境,2017(7):89-100.
- [4] 杨英法.中国农村宅基地产权制度研究[J].社会科学家,2016(2):65-69.
- [5] 孟祥仲,辛宝海.明晰使用产权:解决农村宅基地荒废问题的途径选择[J].农村经济,2016(10):13-15.
- [6] 李宁,陈利根,龙开胜.农村宅基地产权制度研究——不完全产权与主体行为关系的分析视角[J].公共管理学报,2014(1):39-54.
- [7] 李金兰,潘晨光.农村宅基地产权结构调整的途径选择[J].生态经济,2013(10):77-80.
- [8] 陈璐,韩学平.农村宅基地使用权流转制度改革的立法完善对策[J].农业经济,2017(1):79-81.
- [9] 韩松.新型城镇化中公平的土地政策及其制度完善[J].国家行政学院学报,2013(6):49-53.
- [10] 黄忠.城乡统一建设用地的构建:现状,模式与问题分析[J].社会科学研究,2018(2):83-94.
- [11] 刘小锋,周小华,林卿,等.农民土地权益状况的调查研究——来自福建省A县15个行政村300户农户的抽样调查[J].农村经济,2013(4):46-50.
- [12] 彭小霞.农民权益保护视角下农村宅基地退出机制之完善[J].农村经济,2015(4):9-13.
- [13] 李长健,胡鹏.我国农村宅基地退出困局及机制化弥合——基于农民权益保护的视角[J].湖湘论坛,2017(3):110-114.
- [14] 约翰·金登.议程,备选方案与公共政策[M].丁煌,译.北京:中国人民大学出版社,2004:164.
- [15] 甘金球,刘祖云.多源流理论视角下的政府议程分析——以《中华人民共和国土地管理法修正案(草案)为例》[J].甘肃理论学刊,2014(3):131-136.
- [16] 吴成峡,邓正阳.农地产权政策演进的多源流理论分析——以家庭联产承包责任制为例[J].社会主义研究,2017(6):50-56.
- [17] 于水,丁文.多源流理论视角下宅基地使用权确权政策的议程设置研究——基于江苏省4市的调查[J].中国土地科学,2016(1):82-88.
- [18] 柏必成.改革开放以来我国住房政策变迁的动力分析——以多源流理论为视角[J].公共管理学报,2010(4):76-85.
- [19] 李玉文,叶劲松.土地产权变革的诉求:农地承包经营权自由流转政策的多源流分析[J].湖南工程学院学报,2011(3):7-12.
- [20] 高艳梅,田光明,李景刚.集体建设用地再开发中产权政策焦点,困境与对策[J].经济体制改革,2017(1):96-101.
- [21] 赵亚莉,龙开胜.资源特性,配置工具与宅基地利益调整[J].农村经济,2017(10):18-23.
- [22] 湛彦辉.大陆六千万农民失地线路图[J].凤凰周刊,2005(4):10-14.
- [23] 杜玫娟.农村集体经济组织成员资格认定标准研究——基于土地补偿款分配纠纷的案例分析[J].福建法学,2018(1):11-20.
- [24] 江晓华.农村集体经济组织成员资格的司法认定——基于372份裁判文书的整理与研究[J].中国农村观察,2017(6):14-27.
- [25] 江晓华.宅基地使用权转让的司法裁判立场研究[J].法律科学,2017(1):191-200.
- [26] 常敏.农村集体建设用地隐性流转的现状和归因分析[J].中国农村经济,2013(11):34-45.
- [27] 谭术魁.中国频繁暴发征地冲突的原因分析[J].中国土地科学,2008(6):44-50.
- [28] 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.
- [29] 刘守英.中国土地制度改革:上半程及下半程[J].国际经济评论,2017(5):29-56.
- [30] 龙开胜.宅基地使用权制度改革的现实逻辑与路径选择[J].社会科学家,2016(2):10-15.
- [31] 姚如青,朱明芬.行政配置与市场配置:基于城乡统筹

- 背景之下的宅基地使用权制度研究[J]. 中国土地科学, 2014(6):10-15.
- [32] 桂华, 贺雪峰. 宅基地管理与物权法的适用限度[J]. 法学研究, 2014(4):26-46.
- [33] 蒲晓磊. 修改法律给农村新一轮改革增添动力[N]. 法制日报, 2017-01-17(10).
- [34] 楼明月. 义乌农村土地制度改革多项成果位列全国第一[N]. 金华日报, 2018-01-15(01).
- [35] 万旋傲, 谢耘耕. 网络舆情传播对公共政策的影响研究[J]. 编辑之友, 2015(8):5-11.
- [36] 刘同山. 资产化与直接处置: 农民宅基地退出意愿研究[J]. 经济经纬, 2016(6):42-47.
- [37] 张梦琳, 舒帮荣. 农民分化, 福利认同与宅基地流转意愿[J]. 经济体制改革, 2017(3):95-100.
- [38] 杨帆, 卢周来. 中国的“特殊利益集团”如何影响地方政府决策——以房地产利益集团为例[J]. 管理世界, 2010(6):65-73.

## Study on Agenda Setting and Advancement Path of Homestead's "Three Rights Separation" Policy

——Based on Perspective of Multi-source Flow Theory Model

LIU Shuangliang<sup>1, 2</sup>, QIN Yuying<sup>1</sup>

(1. School of Public Administration, Tianjin University of Commerce, Tianjin 300134;

2. College of Management and Economics, Tianjin University, Tianjin 300072, China)

**Abstract:** The proposal for the “three rights separation” policy of homestead has undergone a long process of policy setting. Using the literature review method and comprehensive analysis method, this paper analyzes the setting process and the promotion path of the homeland “three rights” policy agenda based on the multi-source theoretical model. The study finds that: the property rights of homesteads are ambiguous, the income distribution mechanism is not perfect, the market mechanism is missing, the legal system is not perfect, and the land dispute resolution mechanism is not mature, which constitutes the source of the problem; the policy communities’ policy recommendations, central government’s policy support, the local reform pilots and the role of demonstration constitute the origin of the policy; the appeal of the will of the people, the promotion of stakeholders, and the “spillover effect” of the policy of “three rights separation” in agricultural land constitute political sources. Through the combination of policy entrepreneurs, the three sources open the “window of policy” and the “three rights” of the homestead are put on the policy agenda. The research shows that the “three rights separation” policy of homestead is the inevitable result of the coupling of three sources to open “window of policy”. The successful following-up needs to scientifically establish the attribution and power separation of homestead “three rights”, fully activate the policy authorization for the market separation of homestead use rights, and accelerate the establishment of risk linkage prevention and control mechanisms for multi-subject participation.

**Key words:** “three rights separation” of homestead; multi-source flow theory model; policy agenda; power separation

(责任编辑:王倩)