

论农村宅基地制度改革的正当性基础 与深化策略

文 / 党国英

摘要：提高农村土地资源的利用效率、增进农户财产权的平等保护、维护农村社会稳定，是农村宅基地制度改革的基本要求，也是宅基地制度改革正当性成立的基础。从近期宅基地制度改革的实践看，这一改革目标目前尚未实现。统筹考虑农村宅基地制度改革各种主要条件，实施以市场发挥决定性作用的配套改革，是必须确立的改革方向。

关键词：农村宅基地制度；市场决定性作用；改革正当性

中图分类号：F321.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2016)05-0046-07

改革的合法性与正当性之间往往存在冲突，在土地制度领域尤其如此，改革越到关键时刻越是如此。正因为这种情形，2015年全国人大常委会专门通过决议，允许在国家安排的33个土地制度试点地区暂时中止某些法律条款的效力，给这些地区以改革探索的空间。这是“依法改革”的积极举措。在这33个地区中，约有15个地区对农村宅基地制度开展了改革试验。一项经济改革举措的正当性能否成立，要看改革是否能提高经济效率，是否有利于增进社会平等程度，以及是否有利于社会稳定。按这几方面的标准衡量，我国农村宅基地制度改革具有正当性。事实上，体现在法律文本上的农村宅基地制度本来也没有得到有效落实，不同程度的违法现象时有发生。有鉴于此，本文基于正当性考虑，讨论农村宅基地制度改革的基本理论问题，同时也对阶段性改革实践做一简要评论，在此基础上提出对深化农村宅基地改革的几点建议。

一 农村宅基地制度改革的正当性基础

一般而言，农村宅基地制度改革的正当性基础是确保宅基地使用的效率与平等。效率与平等如何定义，其中个人效率与社会效率又如何关联考虑，公共品用途的平等与私人品的平等又如何作出区分，在理论上本来可以说清楚。但是，以往的学术讨论用语受到政策用语的很大影响，给深入辨清问题带来很大困扰。我们不得不从基础概念开始分析问题。

(一) 法律意义与技术意义所有权的区别

现阶段，官方与绝大多数的政策研究者通常认为，农村宅基地属于农

作者简介：党国英，中国社会科学院农村发展研究所研究员，经济学博士，北京市，100732。

村集体所有，更具体的说法是“宅基地属于农民集体所有、农户享有宅基地使用权”。^[1]为深入讨论农村宅基地问题，本文拟区分以下两个概念：一是反映国家权威要求的法律意义的所有权，即国家通过立法，对一项财产的所有权性质做出规定，界定其所包含的利益关系与相关权利边界；二是反映社会经济规律要求的技术性意义的所有权，即不同类别的财产，不论一个国家如何规定其所有权，也不论国家的意识形态规定如何，这项财产使用何种所有权对于更好地满足社会经济利益要求，却是确定的、唯一的。这二者在实践中可以统一，也可能背离。统一意味着和谐，背离则往往带来低效与不公。举例来说，通过技术分析，可能认定国民的住房在大多数情况下应该归国民私人所有，但一个国家的法律有可能认定住房归国家所有，或者相反。学术和政策研究的任务便是对这里发生的一致或背离做出评估，而不应该将法律规定作为不可碰触的教条或前提。

涉及所有权问题的研究，很多麻烦是因为上述一致或背离引起的，其中包括概念体系的紊乱、模糊。所谓改革，一个重要方面就是将法律意义上的所有权与技术性意义的所有权尽可能统一起来，使国家的财产所有权制度更具有公正性。在二者还不统一的时候，连官方用语也会有很多不便甚至混乱。例如，关于农村土地我们就有所有权、使用权、承包权、经营权等边界并不是真正清晰的用语；在村庄建设用地方面，我们也有宅基地、公用地、经营性建设用地等多种用语。在涉及到集体产权时，我们又常常纠结于“成员权”概念等等。

无疑，本文认为，我国农村宅基地作为一项重要财产，其法律意义上的所有权属性与社会经济规律所要求的技术属性不尽相同。按我

国的法律，农村宅基地属于集体所有，而集体所有制的产权性质属于“社区共同共有产权”，但是从社会经济规律的要求看，这种规定有不尽合理之处。社区共同共有产权在世界上广泛存在，并不是我们国家所独有的。这种所有制的典型特征有三：一是财产属于社区成员共同所有，社区成员针对财产没有退出权；二是财产作为共同所有对象，其分配一般通过“少数服从多数”这类公共事务决策机制来决定；三是这种财产的分配一般采用平均方法。鉴于这种法定性质与农村宅基地的技术性质有所冲突，实践中这些原则很难完全落实。如果这些原则在压力之下越来越放宽，并通过法律修订加以认可，便意味着改革发生。改革越是深入，这些原则就越在更大的程度上被放弃，直至法律意义上的所有权蜕化为名义的所有权。到了一定时间，名义的共同共有产权也最终会被放弃，改革的任务便宣告结束。这个过程可能时间很长，也可能很短。本项研究的任务是揭示这个过程的必然性以及其中的可操作办法。

(二) 现行农村宅基地制度带来巨大的效率损失

经多方面的数据佐证，我国农村闲置宅基地面积至少在1亿亩以上(表1)。如果经过合理的农村建设用地整理，其中包括农村宅基地的合理利用，按本文的采用的约束条件，不仅农村耕地可以大幅度增加，新增建设用地还可产出GDP达135万亿之多。我国经济发展本来不存在土地资源的约束，体制缺陷带来的低效土地利用方式才是麻烦所在。

我们利用调查数据所做的统计分析表明，农村内部宅基地分配的不平等状况不算严重，尽管接受调查的对象在较大程度上对宅基地分配有意见。

表1 全国农村闲置住房和村庄闲置土地的价值估算

	空置房屋总价值 (亿元)	闲置土地总面积 (亿亩)	闲置土地总价值 (亿元)	价值总计 (亿元)
以大范围村庄调查数据为基础计算	11627	2.2	19555	31182
以河北省典型调查数据为基础计算	26914	1.1	9777	27891
以中科院2013年的测算		1.14		

资料来源：党国英、罗万纯：《农村宅基地使用的平等与效率》，文贯中主编：《中国发展（季刊）》，2013年。本表有所补充。

表2的数据只是表明村庄内部宅基地分配的平等状况。但是,从更大的视野看,宅基地财产权配置的不平等也是显而易见的。其一,中国农村宅基地管理体制内含了城乡建设用地使用不平等。城市居民的房屋可以自由流转,农村居民房屋在流转上却受到限制。交易权受限,意味着价值实现受阻,农村的宅基地价值大幅贬低。其二,以上数据分析的不足是未将发达地区的一部分没有得到宅基地年轻人纳入分析视野,低估了宅基地分配的不平等程度。因为发达地区农村计划生育政策力度比较大,且发达地区农村多建有多层住宅,故这部分年轻人的住房一般没有问题。但如果以跨代核心家庭(年轻人婚后与父母居住一起)为单位看宅基地的分配,则可以认为,不发达地区的宅基地面积会显著高于发达地区。其三,从笔者局部观察看,一些人假“法人”之名,在城市郊区修建居所,比较常见,实际上很奢侈地占有了农村建设用地。这种情形很难用数据来证明。

表2 按农户宅基地占有计算的基尼系数

指标	基尼系数
农户宅基地占有基尼系数	0.328
平原地区农户宅基地面积基尼系数	0.261
山区地区农户宅基地面积基尼系数	0.339
东部农户宅基地占有基尼系数	0.298
中部农户宅基地占有基尼系数	0.203
西部农户宅基地占有基尼系数	0.279
河北冀浅村宅基地占有的基尼系数	0.195

资料来源:党国英、罗万纯:《农村宅基地使用的平等与效率》。

(三) 宅基地性质与现行制度之间内涵的矛盾

一是宅基地的财产性质与公权内生性约束之间的矛盾。农村宅基地对于农民是一项重要财产,如果这些财产的使用不影响他人,农民倾向于自主决定财产的使用方式。但现行制度将农村宅基地看做一项公产,倾向于按照公产处置原则来处置宅基地。实践中,公权通常会做出让步,以减少冲突。但是在关键时候,例如村庄规划、村庄搬迁、土地征收,公权必然显示其“利益”诉求,迫使农户让步。这种情

形往往导致大的利益冲突。

二是宅基地利益最大化要求与公权平等性要求的矛盾。从技术逻辑上看,农户倾向于将宅基地作为私产对待,因为住房与宅基地不可分。农户对住房做利益最大化处置,必然要对宅基地一并考虑。农户在利益最大化判定时,会涉及到自家的一系列财产配置因素,由此决定了农户对宅基地配置必然是有差异的,不会是一样的。但现行制度倾向于按平均主义原则配置宅基地,二者的冲突中不论偏向哪一端,都会对另一端造成影响,而实践中通常用“少数服从多数”原则决定一个平均主义的宅基地配置办法,会妨碍农户利益最大化决策,形成资源浪费。这是农村宅基地浪费的基本原因。

三是宅基地法律意义上的共同共有产权性质与社区开放性发展之间的矛盾。共同共有产权本来具有社区性,事实上,最早的农村宅基地分配是村庄居民人人有份的,也不论农户是不是有户籍,只要住在村里就算数。在人口基本没有流动情况下,矛盾不会突出。随着农村流动人口加快,一部分原来的村民事实上不再是村庄的常住居民,而一些地方的村庄迁入了外来人口,成为新的社区成员。这种情况下,集体所有制的“社区共同共有”就不能真正落实,即外来人口虽然在居住性质是社区成员,但在“公共财产性质”上无法成为社区成员。这是农村宅基地集体所有权设计初始的“社区共同共有”性质走向瓦解、转变为“社区部分成员共同共有”的内在动因。

上述矛盾决定了农村宅基地制度改革的必要性。同时,这些矛盾的存在也决定了改革必须碰触要害。那种只是头痛医头、脚痛医脚的改革,最终还是会把问题留给后人。

二 农村宅基地现有改革方案的评论

从2015年初开始,国家安排了一批土地制度改革试点单位,其中浙江义乌市、湖南浏阳市、福建晋江市等10个地方为农村宅基地制度改革试点单位。截至2016年6月底,这些单位已经陆续出台了改革实施方案。事实上,早先已经有一些地方做过农村宅基地制度改革。例如,重庆推行的“地票制度”就涉及到农村宅基地

制度改革,并在全国有一定影响。但据笔者调查,国家有关部门安排的试点地区在改革上并没有大的突破。这里对有关改革方案做一扼要评论。

(一) 关于“户有所居”的改革目标

改革试点地区普遍把“户有所居”作为改革的首要目标,并采取了一些新的方式。例如,据官方披露,湖南省浏阳市按照“整体规划、集中居住优先”的原则推进农民集中居住小区建设。江西省余江县引导边远山区农户向集镇集中,在县域内实行套房安置。陕西省西安市高陵区实行“城中村融合、城边村并入、小村并大村”等形式推行集镇居住。云南省大理市在全面掌握农民对宅基地使用现状、管理状况、发展需求等情况的基础上,采取严格控制宅基地审批的办法,防止洱海周边村庄宅基地总规模和村庄无序扩张,以合理集中安排住宅用地的办法,统筹推进城镇和工业用地上山工作。

这些改革探索本质上并无新意。农民居有定所,在我国本来就没有大的问题。难题是传统农区的农户居住品质不高,基础设施落后。试点地区的改革方案采用多种集中居住模式后,农民住了新房,其中多是楼房,居住条件有所改善,但伴随产生了新的问题。一是这种方案早已在一些地方出现,谈不上创新。重庆、德州、信阳等地在部署改革之前,就有规模比较大的农户集中居住。二是方案实施中通常容易发生“一刀切”问题。国际经验证明,专业农户并不合适集中居住,但一些地方不顾此种情形,动员农户全部集中居住。三是农户集中居住涉及土地置换与新房建造成本,普遍推广有局限性。只有地价高的地方,“增减挂钩”才会给农户带来较多补偿,使农户能买得起新房,地方的工作也才有激励。在经济落后的偏远地区,这个模式不能形成财务平衡,难以推广。四是从长远看,农户放弃村庄宅基地后住到高层楼房里,很难说提高了居住的综合品质。环境心理学研究表明,楼房居住模式容易导致心理问题。五是这种模式涉及土地置换,因为地价不是在市场上自发形成的,农户往往不认为交易具有合理性,给此后处理农户与政府的关系留下了隐患。^[2]

(二) 关于宅基地取得方式的改革

从各地公布的改革方案看,只有少数地方

决定停止农村宅基地无偿划拨,大部分地区仍继续保留了农村宅基地无偿划拨制度。例如,在土地供应紧张的福建省晋江市,改革方案规定:农民建房申请使用存量建设用地的,由村委会提出分配方案,镇政府按规划审批;申请使用新增建设用地的,由村委会提出分配方案,经镇政府审核后,报市政府审批,新增建设用地计划指标由省政府逐年核销。

有的地方虽然规定了“有偿使用宅基地”的标准,但因为地价很低,实际上仍然是无偿供地。四川泸县则尝试部分有偿取地的制度。该县提出“农户宅基地定人定面积,规定面积内无偿取得,节约奖励”,鼓励农民建房进中心村;节约面积有偿流转(抵充)给超面积农户或用于其他建设。云南大理市对超面积农户征收“有偿使用费”200元/m²。湖北襄阳的宜城市依据城区、副城区、集镇、中心村与普通村的区别,划分每平方米1元至21元不等的基价,这样一个收费标准,近乎免费。

有的地方连很低的费用也很难收取。湖北省宜城市就遇到了收费困局。据我们调查,该市虽然确定了收费标准,但如何能收到款项,是另一回事。该县黄冲村农民不愿意缴费,理由是原来收取的“三提五统”费用,有的农民没交,后来就不了了之,国家没有明白话。前车之鉴,交费即是“吃亏”。有的农户在原来占用的土地上盖了住房,后来调整承包地不受影响,还仍然能领取国家的粮食补贴款,对其他农民形成不良示范,其他农民就不愿意缴纳费用。在农户看来,交费或不交费,不是一个经济事务,而是一个政治事务。

我们认为,这种是让无偿使用宅基地的制度继续变相存在,不是真改革。现在我国已经有条件停止农村宅基地无偿划拨的做法。广东佛山在多年前已经停止无偿划拨农村宅基地,对合理的宅基地申索权,该市采取了货币化收购的办法,使新增农户放弃了申索权。令人遗憾的是,佛山的这个好做法各试点地均未考虑。

宅基地作为一项重要资产,宅基地分配制度作为一种财产分配的基本制度,不应该成为反复被投票表决的对象。基本财产制度建立及地权的初始分配可以由“民主”方式一次性建立,

但其稳定以后，不能总依靠在“民主”制度不断调整。制度稳定以后，地权的转换、变更不应按照“少数服从多数”原则进行调整。绝不能认为，只要民主程序介入，什么做法都合理。因为对这个道理没有理解，一些改革试点地区误以为只要在宅基地分配与调整方面引入“民主决策程序”，就必然是好事。其实，民主制度的有效性在于，它是只管需要管的事务，不该管的事务由私人自主决策与市场调节决定。所以，在宅基地使用中的“定价”问题上，不合理性不在于价格高低本身，而在于决定价格的是一个公共决策机构；这个机构是否用民主决策并不重要。

（三）关于宅基地使用权“退出”制度

农业区人口大量流出，导致大量村庄出现空置房屋。一些距离城镇较近的村庄，新房还在增加，而地理位置偏远的村庄，一些房屋逐渐被废弃。这种宅基地是“退出”，还是作为一种资源得到利用，本应是试点的改革内容。但农村宅基地退出制度的管道实际上很狭窄，试点地也没有突破。目前各地实行的集中安置、增减挂钩转换、地票制度等，实际上是将农村当事人的宅基地的“建设用地权益”退给政府，使地方政府在异地增加了国有建设用地，尽管当事人获得了一定的补偿。试点地的有关方案很少涉及农村宅基地在村庄内部的交易，这是因为偏远农村的宅基地及房屋大量空闲，本村农户并不需要多余的宅基地。在城市近郊，农村宅基地利用率比较高，农户往往为增加房租收入扩建房屋，如果单为居住，不可能出售自己的房屋。据我们调查，在经济水平高的村落，例如前述湖北省宜城市，房屋交易会比较活跃，多突破了村内交易的限制。该市刘台村宅基地有1109宗，但另外有252户是从村外迁入的，其中有非农业居民。据我们调查，官方规定在实践中有所突破的情形在城市周边地区比较常见。一些村庄的农房被长期出租（是一种变相出售）给了城市居民。还有其他变相出售给城市居民的做法。湖南某县政府一领导亲自告诉我们，该县若干村庄接受了约100个城市家庭，将其城市户籍变为农村户籍，并使他们得到了农房购买权。每个家庭以某种名义缴纳了25万

元人民币，盘活了局部的农村建设用地。华北某县一领导告诉我们，该省已经有条件同意农户将其住房出售给城市居民。这些探索性的做法，反倒改革试验地区是被禁止的。

制定农村宅基地退出政策，必须了解我国村庄建设演化的历史以及目前宅基地复垦的前景。我国地貌复杂，历史上农村村庄建设的情形也不尽相同。在耕地紧缺的山区、半山区，历史上农民就十分注意将房屋建设在不大适合耕作的地块上。这些村庄占地复垦以后也难有很高的产出效率。用这些土地满足逆城市化的居民点建设需要，对我国整体经济发展十分有利。从环境因素看，如果合理规划，使得一个集水区（末稍小流域）的硬化面积控制在10%以内，且没有工业污染，环境可以实现自我净化。适当满足逆城市化居民点建设要求，不影响环境。如果产权改革能够配套进行，逆城市化居民参与浅山地带的植被恢复会受到激励，环境会变得更好。所以，在这类地区，农村宅基地的退出可以引入市场化机制，允许城市居民购买宅基地的长期使用权。此举还会增加农村原住民收入，有利于他们向城市转移。

对于农业生产条件好的平原地区，农村宅基地的退出可以予以限制，即不允许城市居民到村庄购买宅基地的长期使用权。国家可以建立农业保护区，使脱离农业的居民逐步进入城市定居，其农村的宅基地在得到合理补偿的情形下逐步得到复垦。使优质耕地连绵相接，提高农业耕作效率。

三 深化农村宅基地制度改革的新策略

深化农村宅基地制度改革的根本出发点是解放思想，实事求是。2016年以来，习近平总书记等中央领导人多次强调“毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展的方针政策没有变”，这对深化农村宅基地制度改革有重要意义。将这一精神落到实处，应包括在农村宅基地制度改革领域寻求突破。

（一）深化农村宅基地制度改革的基本原则

农村当然需要共同共有产权，因为农村的一些财物及服务的确在享用中很难有效地建立个人的排他性权利，或很难有效地建立可退出

的法人排他性权利。这个时候需要共同共有产权，即一般说的公有制。具体有以下情形：

第一，即使是农业生产，因为在生产中会涉及有害物质排放、土地利用中的“以邻为壑”、环境保护等问题，可以通过多种相关法规用公权对私权进行约束。这里，虽然公权不直接占有土地，但实际上已经形成公权对私权的必要干预。这种权利还常常表现为公共部门的土地分区规划权。第二，对私人不能利用或利用成本极高的土地资产，公权（如社区“集体”）可以直接占有，如河流、某些道路、公共活动场所、生态林地、社区公共服务等，都适用共同共有产权。在国家层面，有更多的财务理由实行国家共同共有产权。第三，对私人价值低、对大众价值高的某些资产，会发生私人自愿将资产全部或部分提供给大众使用的情形。这种情形在一些发达国家越来越普遍，Conservancy作为一种空间资源保护概念，^[3]内涵有待于丰富，其中，资源在本源上归谁所有并不重要，如何更有效地为公共利益服务才具有根本意义。这里具有的“私权”的“扬弃”或蜕变，我国理论界基本忽视了。

以上三种情形表明，合理设置共同共有产权是十分必要的。我国体制的问题是公权过于延伸到私权领域。除过以上情形之外，私人产权或按份共有产权就有了用武之地。社区共同共有产权或国家共同共有产权在其他方面会带来低效率。我们可以用著名的决策模型（图1）来说明共同共有产权越界实施的弊端。

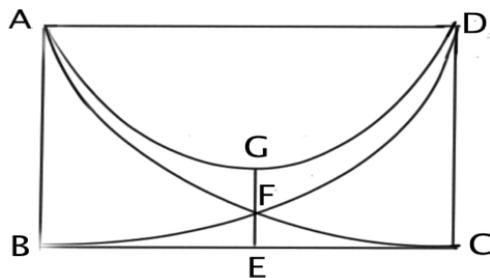


图1 所有权效益解析

我们知道，在共同共有产权覆盖之下，相关事务的决策通常奉行民主票决制，否则共同共有产权就失去了意义。如上图，如果决策从一个人说了算到100%的人说了算（即从从B到C），决策成本与决策的外部成本会有变化，

其中决策边际成本曲线是BD，外部边际成本曲线是AC，总边际成本曲线则是二者之和，即AGD。如图按照最低成本决策，完成一项公共事务决策，要付出总成本ABEG。这是一种“无奈的支出”。

如果将一件私人事务纳入共同共有产权架构下，上述成本也要发生。但是，按照通常给“私人事务”提出的定义，这个支出本来可以不发生。因为私人事务是不发生外部成本的事务，私人决策在一定领域不伤害他人利益，所以也不应该发生公共决策成本。如果来个霸王硬上弓，一定要以公共决策替代私人决策，这就有了两个后果：一是发生了公共决策的成本，二是因为公共决策的“一刀切”的特性，不免伤害私人事务的效率，就产生了公共决策的外部成本。如上图，ABEG便是这两个成本之和。这不是“无奈的支出”，而是一种可以避免的支出。

上面这些分析，其实就是要说明一个道理：农业生产作为一种竞争性活动，最好由私人决策，相关的所有权设计，就不要搞共同共有产权了。当然，这不是说与农业有关的事务完全不需要共有产权介入。如前所述，食品安全、环境保护、水系利用、纳税义务等，都涉及公共事务，但这种公共事务可以国家管制政策来实现，不一定非搞共同共有产权不可。

（二）深化农村宅基地制度改革措施建议

基于上述原则，我们认为，政府主导模式应该改变，需要建立新的由市场关系发挥主导作用的模式，具体政策调整如下：

第一，在村庄整治、实行集中化居住过程中，一定要尊重农民意愿。一个地方的迁村并居，哪怕对农民有再大的好处，只要农民想不通，就不要强制。对于各地发生的任何强制或变相强制农民离开家园的做法，要有明确具体的处置办法。建立农民土地财产权，有利于农民在土地交易中形成议价能力，维护自己的利益，因此，需要尽快推进农民土地承包权永久不变的改革，特别要通过法律程序确保农民对自己宅基地的永久性财产权。

第二，坚决制止地方要求农民普遍“上楼”集中居住的做法，明确规定现有专业农户应分散居住，并在农村居民点规划时，充分考虑更

多专业农户分散居住的要求。一个农户会不会成为专业农户，需要一个过程。现有兼业农户很难在短期内下决心做专业农户。只有尊重农民意愿，特别是不去强制那些游移不定的农户搬离村庄，才能为专业农户的成长创造空间。

第三，政府对农村新建集中居住小区的设计、功能和人口规模应提出指导意见、制定规划，但小区的建设开发应允许农民按市场原则自主进行。在农村地区，除过专业农户居民点之外，其他建设用地的开发利用应该与城市建设用地适用同样的政策，以实现城乡所有建设用地市场的统一。

第四，土地“用途管制”在大局上要放活，微观上要严格，使土地的“用途管制”不仅有利于保护耕地，还要有利于国家对国民经济的宏观调控。目前，中国农村移民趋势和村庄衰落趋势在山区甚于丘陵地带，更甚于平原地带，形成了山区建设用地的更多浪费。中国现有山区农户5000多万户，其中约一半农户的居住地可开发高档山区住宅，以满足“逆城市化”进程中高档住宅开发的需要。在严格规划的前提下适度开放山区的房地产开发，是一件利国利民的好事，应该考虑放行。与此同时，要更加严格地控制优质耕地转为建设用地的规模。对各地下达建设用地指标时，要确定不同的人口密度和开发强度标准，促使中国农业主产区各省市提高其城市建成区的人口密度和经济密度。

（三）深化农村宅基地制度改革的认识保障

以上改革措施无疑会遭受质疑，但我们所常常听到的相关质疑其实并没有充分根据。

第一，关于耕地保护。我们认为，如果有上述配套改革举措，宅基地制度的市场化取向改革不仅不会影响耕地保护，反而会提高耕地保护水平。前文对此已经有分析。

第二，关于“居住有其屋”的保障能力。任何一个国家都不可能对一个大的人群长期实行宅基地的无偿划拨制度，我们国家实行这个制度也早已不能支撑了。“居者有其屋”作为一种治国理念，自然是正确的，但用土地划拨方式来实现这个目标，绝对是不适当的。在我国经济发达地区，只能靠市场化的办法解决农村住房问题。实践证明，这个路可以走得通。在比较落后的农村地区，因为人口流失量大，宅

基地事实上处于过剩状态，即使按照市场化流转，宅基地的价格不会上升明显。如果在特定地区（如非农业保护区）严格落实规划约束，农户在引入城市资本参与村庄整治以后，农户的宅基地财产权还可能升值，从而取得财产权收益，有利于获得改善住房的资金。四川都江堰市在灾后重建中取得的经验，证明这个思路是可行的。对于限制城市居民进入的农业保护区，村庄建设用地更是充裕，不存在保障能力问题。这个问题在学术界也已经逐步形成了共识。有学者认为，从农村宅基地功能演变历史看，宅基地三大功能演变趋势是政治稳定功能保持不变，社会保障功能进一步削弱，经济财产功能日益凸显。^[4]

第三，关于房地产市场变动风险。推行农村宅基地改革，让一部分农村宅基地入市交易，相当一部分人士担心我国房地产市场受到冲击。其实改革只会对房地产业发生积极影响。我国房价过高是不争的事实。房价过高，是通过价格改变了国民收入分配，但因压缩了实际需求，抑制了建材、建筑业发展。一部分宅基地入市，可能降低我国单元楼房的房价总水平，但会扩大独栋房屋建设在房地产业的比重，从而会更大程度地繁荣我国房地产市场，提高全国人民的居住品质，并对国民经济整体产生积极影响。

注释：

[1] 丁关良：《1949年以来中国农村宅基地制度的演变》，《湖南农业大学学报（社会科学版）》2008年第8期。

[2] 刘旦：《基于Logistic模型的农民宅基地置换意愿分析——基于江西的调查和农户视角》，《首都经济贸易大学学报》2010年第6期。

[3] Michael Murray, "Private Management of Public Spaces: Nonprofit Organizations and Urban Parks", *Harvard Environmental Law Review*, vol. 34 (2010), pp. 179-254.

[4] 林超、谭峻：《农村宅基地制度改革研究——基于宅基地功能演变分析的视角》，《经济体制改革》2013年第5期。

责任编辑 马相东