

# 政策范式理论下的宅基地改革试点: 行为逻辑和模式再造

张 鹏

(广东财经大学公共管理学院, 广东 广州 510030)



**摘 要** 霍尔认为政策范式是用以制定和理解创建公共政策的指导原则或理念,是政策背后的大致目标,该理论的核心是将政策范式解构为“目标—工具选择—工具设置”。当前中国所进行的宅基地制度改革正处于政策范式的“第三阶”,是对政策目标和理念的重大转换。基于霍尔理论在宅基地政策领域的适用性改造,构建了一个宅基地改革的“背景—目标函数—预算约束—政策设计”理论框架,然后对各地改革试点所遵循的工具维度和所采取的探索措施进行归类分析,认为在资源约束下,设定政策目标,通过创新政策工具,实现对目标的最优化,是目前宅基地改革试点的内在逻辑。

**关键词** 政策范式; 宅基地改革; 政策目标; 权利结构

**中图分类号:**F320 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2024)06-0213-11

**DOI编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2024.06.018

宅基地制度作为土地制度的一个重要组成部分,是最为独特的一项制度安排<sup>[1]</sup>,宅基地制度和承包地制度一样,都是改革中“难啃的硬骨头”。但是,与承包地制度、征地制度、集体建设用地入市制度等改革取得较大突破不同的是,现有宅基地制度的滞后性更加明显,已不能适应现代市场经济和社会发展的要求。在2015年首轮改革试点的基础上,2020年中央决定在全国选取107个地区开展第二轮宅基地制度改革试点,这意味着政策变迁已经全面启动。从各地试点来看,改革的成效是显著的。

文献显示,学术界对于宅基地制度理论研究热潮开始于2014年,之后大量聚焦于“三权分置”的研究。宅基地研究吸引了地理学、法学、社会学、管理学、经济学等领域学者的兴趣。此外,还有不少研究者关注到宅基地政策变迁的必要性、试点地区的经验方面。在退出或流转意愿及其效应、功能和评估方面的研究最为集中<sup>[2-7]</sup>。法学界主要关注权利性质的界定和法权结构设置,例如有关资格权的诠释,这些研究试图为改革提供可选方案<sup>[8-14]</sup>。在宅基地政策范式方面,刘双良等运用霍尔的政策范式方法讨论了宅基地政策的演变规律,这是目前为数不多的从政策范式视角进行的宅基地研究<sup>[15]</sup>。吕晓等基于宅基地制度演进与“人—地—房—业”共生关系两个层面阐释了有限市场化宅基地改革的结构体系<sup>[16]</sup>。

总体来看,已有研究要么偏重制度变迁的背景、必要性分析,要么直接指向技术性分析和政策工具的构建,往往忽略了制度(政策)改革或变迁的方向性与目标性问题。但必须认识到,公共政策是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的方案,其目的在于解决公共问题、达成公共目标、以实现公共利益;凡一政策,必有目标(理想)、手段(方法),土地政策亦如此<sup>[17-18]</sup>。同时,政策目标和价值观又经常联系在一起,“价值观”是公共政策的最终目的——公共政策更加强调促进的目标和义务本身是可取的,而不是强调达到某些具体目标的明确手段<sup>[19]</sup>。因此,一定程度上,政策变迁或制度改革是目标驱动的。

收稿日期:2024-04-01

基金项目:教育部人文社会科学基金项目“政策范式”理论下宅基地制度变迁的目标重置和实现机制研究(21YJA630114)。

本研究运用公共管理学理论,试图从政策范式视角,构建一个宅基地政策变迁的理论框架,对各地改革试点所遵循的路径和采取的措施进行归类分析,从中找到内在的行为逻辑。

## 一、理论分析:霍尔的政策范式

1993年,霍尔发表了经典论文《政策范式:社会学习和国家——以英国经济政策的制定为例》,掀起了最近30年的范式研究热潮。政策范式理论借鉴自库恩,最初用来解释英国宏观经济政策的变迁模式,可定义为一种分析框架,用于明晰制定公共政策的指导原则或理念,以及参与公共政策制定过程的各种行为者为什么参与其中、他们为什么实行这些策略<sup>[20]</sup>。该理论提出了一个三阶框架,认为政策制定通常是一个包含了三个主要变量的过程:指导特定领域政策的总体性目标、为了实现这些目标所采用的手段或政策工具、这些工具的精确设置;其中一阶和二阶改变具有日常政策制定的特征,第三阶变化超越了解决困境和相关的工具调整层面,指向了政策困境本身的变化,或者指向霍尔所谓的抽象目标、指导性政策变化层面。对抽象目标的重新定位是政策革命的必要特征。因此,如果将中国目前的宅基地改革视为新的历史时期下所做的革命、重大性变迁的话<sup>①</sup>,基本上符合霍尔第三阶范式性变化的范畴,而非对应宅基地政策的日常制定或技术性、管理性工具调整层面。

政策范式常与共享理念、社会共识、意识形态、主流观念、知识框架、思维框架概念等相联系。在政策制定过程中,相关的决策者普遍都受到某种范式的引导,逐步形成一种认识论上的共同愿景,该愿景逐步被政策制定者所共享,而知识扮演着重要角色,它不仅是将政策制定者联结在一起的纽带,还塑造着政策制定者的行为。此外,政策范式还是一种认知模型,由特定的行动者群体共享,并有助于解决问题。“当理念被整个政策社区广泛分享时,它们可以被称为范式”<sup>[21]</sup>。概言之,政策范式就是政策主体在进行问题识别、政策目标设定、政策工具选择等过程中所使用的分析方法和思维框架。结合中国语言特点,范式可对应中国词汇中的“主流理论”或“占优思维”,亦或是“价值观”或“方法论”等概念,这些理论和概念均在不同层面体现了政策范式的核心内涵与理论价值。

从不同学者的定义中可发现,政策范式具有理念的主要特征,是存在于人们大脑和社会公众中的一种固有的、广泛接受性的框架性共识或理念。从变化机制看,范式一旦得以确立,即具有路径依赖,不容易改变。Cairney认为政策失败引发的政治危机、对政策背后的理念质疑,会削弱政策倡导者的权威性地位。范式性政策变化的发生表明政策制定者进行了彻底反思,并导致了政策方向的彻底转变。这也可能预示着一个“大爆炸”或具有标志性意义的转折事件的发生<sup>[22]</sup>。从一种范式到另一种范式的运动,通常伴随着异常情况的积累,政策新形式的试验,以及政策失败所引发的政策权威核心发生转移,并引发对立范式之间更广泛的竞争。霍尔则认为理念的斗争是政策变迁的关键动力。

综上所述,政策范式可简化定义为一套指导政策制定(目标手段体系)背后的理念、理论框架、原则、方法及模型,涵盖了问题识别、政策目标设定、政策工具选择等过程,还涉及政策变迁动力机制,是政策变迁发生的背景、目标和工具的综合体现。当社会发展需要现行政策的理念、目标、价值观等核心议题发生变化时,就需要进行范式性政策变化,这是一种根本性的变革,而非仅限于政策工具或技术设置的常规性调整。但也必须看到,现有研究尚未深入探究目标转换的决定因素,在实践中,一些政策工具的变换可能被改革者误判为是范式性变革。当决策者的能力、学习和认识不足,或激励不足,无法清晰地辨认目标时,范式转换的过程和效果都会受到不利影响。

## 二、宅基地制度改革的行为逻辑假设

依据政策范式理论,重大的政策变迁发生往往伴随着政策困境、国家政策目标的重大调整,伴随

① 2015年中国启动包括征地制度、集体建设用地制度、宅基地制度在内的“三块地”改革都属于近年来的重大变革,其中集体建设用地制度改革较为成功,并在2019年新修订颁布的法律中体现。类似的重大变革还有承包地方面的“三权分置”。本次宅基地改革借鉴承包地“三权分置”的经验。

着政策理念、理论指导的重大变化和相关政策工具的调整,其中政策目标和政策理念的变化是变迁的核心。由此可将背景、目标和工具合称为一个政策变迁的组合。然而,由于有限理性、信息不完备等原因,目标的转换并非易事,而是一个循序渐进的探索过程。这种对新目标的寻找,往往伴随着国家治理方式的转型、政策学习和社会学习不断进行以及政策倡议者的引导和不同利益群体间的博弈。

在经济学领域,预算约束下消费者的选择不仅取决于消费者偏好,还受到其支付能力和市场价格的限制。在面临最优化决策时,模型设定是先设定一个具体的目标函数以及相适应的预算约束,随后通过求解函数达成决策目标。目标函数往往假定某个目标如效用的最大化,其中 $x_i$ 是商品数量, $p_i$ 是商品价格, $m$ 是预算。

$$\text{Max}U(x_1, x_2) \quad (1)$$

$$\text{s.t. } p_1x_1 + p_2x_2 = m \quad (2)$$

在追求公共利益最大化的公共政策领域,是否适用同样的逻辑则需要进一步思考。依据萨巴蒂尔等倡议者(支持者)联盟(ACF)理论,这是一个政策过程框架,用于处理“邪恶”问题——那些涉及实质性目标冲突、重要技术争议以及来自各级政府的多个行动者参与的问题。同时,某一特定政策领域的行动主体可以被称为政策子系统,该子系统主要包括行政机关、立法部门、利益集团、新闻记者、研究者以及政策分析者和不同层级的政府行动者<sup>[23]</sup>。该理论与霍尔的范式理论有共通之处。在ACF理论框架中,存在两组外部变量,其中一个稳定,包括宪政结构、社会文化价值观、自然资源等;另一个活跃,包括社会经济环境的变迁、支配性联盟系统的变化等。在政策子系统内部存在多个具有差异性的联盟,这些联盟各持有一定的政策信仰和资源,他们通过运用一定的策略,动用指导性手段,最终影响决策层的决策。此外,值得注意的是,在外部变量和政策子系统内部联盟之间,还存在着对重大政策变化的共识程度的差异、子系统行动者所面临的约束条件和资源因素的制约,这些制约也会影响子系统联盟间的互动行为。在ACF理论框架下,政策目标被融合到政策子系统的政策信仰中。ACF理论明确指出了政策变迁过程中参与者所面临的外部环境、事件冲击、公众理念变化、自然资源分布等约束条件。在这些约束条件的限制下,持有不同信仰的政策子系统联盟,开展策略选择与决策,最终产生政策方案及其实施效果。

以宅基地政策目标为例,从更深层次角度分析,可假定政治家目标函数是追求公共利益的最大化,如效益和公平等。这些政治家普遍关注稳定的社会秩序、农民的居住权益、经济的持续增长等目标。然而,参与政策子系统的行动者并非仅限于政治家,还有一些多元的利益群体,尤其是行政机关体系。由于专业水平的局限、信息约束、职位轮换等原因,行动者往往面临着政策目标不清晰甚至内在目标冲突等问题。在逐步寻找政策目标过程中,他们可能依赖于上级的指导,也可能借助地方经验<sup>①</sup>。

此外,推进宅基地改革,还会受到诸多外部约束:例如官员的能力、学习的深度、地方文化等;最后,改革的最优解将表现为确立清晰的政策基本目标、设计一系列具体的政策工具等。值得进一步强调的是,构建政治家的目标函数并不容易。就变迁动力(原因)来看,政策目标的调整往往意味着政策范式的重大转换,这种转换可能源自新的目标能产生更广泛的公共利益,包括为政治家带来个人利益;也可能源自社会压力、制度摩擦力或政策危机;也可能源自社会公众的理念发生了重大变化。霍尔曾提出:“如果政策过程不是对社会压力做出的回应,那么,又应该怎样理解政策过程呢?国家理论的最新论点是:国家本身(广义上理解为一国的行政、立法和司法机构)对公共政策的性质

① 政策目标是模糊、复杂、多义的,甚至存在内在冲突性,例如,构建宅基地市场就和公平的目标可能相悖。宅基地的目标是多元且分层的,这使得单一的目标很难确定,且目前所进行的改革,本质上也在寻找新的目标,经笔者的实地调研发现,这个目标在基层改革中逐渐清晰,促进社会经济发展和构建宅基地管理新秩序基本上成为多数意见。这可能是元目标,下面还有次级目标,例如促进农民富裕和财产性收入、加强宅基地财产权能(如可交易性)、乡村振兴、促进城乡融合发展等。政策范式的核心就是寻找和确定目标,这是最困难的改革内容,所以本研究不能假设这个目标已经被确定。



有重要影响。如果说政策制定者是在对‘国家利益’进行回应,那么,需要思考的就是如何定义这种国家利益”<sup>[20]</sup>。这并非代表了全部的政策变迁的动力来源,即使过去的政策不被认定为失败<sup>①</sup>,也不意味着无需改革。一旦国家明确了需要追求更高层次与更大的效用,那么也有极大可能触发政策范式的转换。

就宅基地政策范式的转换的原因来看,即使不定义为旧政策的失败,也可以被认为是在一定程度上遇到了政策困境。变迁的原因主要源于与社会经济发展新形势的不匹配,从而影响了其实现更大公共利益的要求。不难发现:每当一种旧的范式、理念、共享模型、认知模型等政策背后的因素被发现不能满足社会发展要求且通过政策工具和技术设置的微调难以显著地改善政策效果时,就意味着一种新的理念或政策范式呼之欲出。

近十年来的宅基地改革尝试在某种意义上是一种政策实践、政策学习和社会理念相互作用的过程。要说明的是,对于宅基地改革试点而言,受科层制官僚体系及行动者本身特质等多种偶然性因素的影响,地方改革逻辑虽大体遵循该逻辑,但在最优解或合理解达成方面,存在一定偶然性和随机性,这主要是有限理性和有限信息所导致。宅基地政策变迁基本理论逻辑如图1。地方“解”并非最优的概率较高,但全国层面经过不断政策学习和经验总结,将趋向于达成全局最优或合理解。

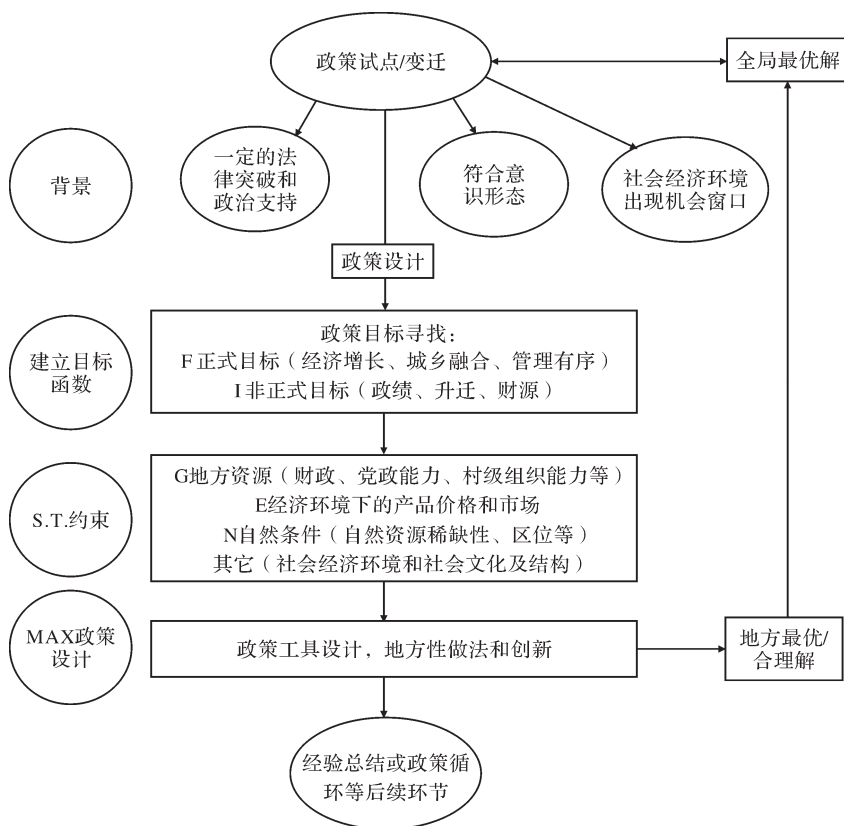


图1 宅基地政策变迁的理论模型

下面对此模型进行总体描述。

第一,开启政策改革(试点)需要触发条件或社会背景。张振勇提出的“制度环境发生变化(宅基地要素相对价格提高)—制度主体策略调整—制度非均衡—利益博弈—制度新均衡”过程的解释框架,指出了制度环境的重要性<sup>[25]</sup>。这里的制度环境还包括相关的社会经济环境。21世纪10年代以来,宅基地开始了范式性变迁,其标志性事件——可追溯至2013年党的十八届三中全会决定提出推

① 例如,黄延信认为:“总体判断,农民群众对宅基地的占有使用状况基本是满意的,没有农民因宅基地问题无处可居,没有因宅基地问题出现大范围的社会不稳定(大规模上访),宅基地并没有成为社会关注的重大热点问题,在农民中并未形成改变宅基地现状的强烈要求”<sup>[24]</sup>。

进农村宅基地制度改革,或2015年的第一轮改革试点启动。这一变迁的社会经济背景至少涵盖以下几个方面:一是法律层面的突破和政治支持构成了改革的基石。为了改革完善农村土地制度,为推进中国特色农业现代化和新型城镇化提供实践经验,十二届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议决定:授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域,暂时调整实施《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的有关规定。全国人大的表述也提到了宅基地政策的基本目标:完善农村土地制度和农业现代化及新型城镇化(社会经济发展)。二是改革符合意识形态。在确保“三个底线”:土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的前提下,就能稳步推进改革<sup>[26-27]</sup>。三是社会经济环境为改革提供机会窗口。主要的、典型的表现就是:宅基地低效利用和闲置现象较为普遍、经济增长亟需内需拉动、城乡人口进入双向流动的新阶段、城乡收入和财富差距需要缩小、乡村振兴战略深入持续推进需要资源下乡等<sup>[28-30]</sup>。就宅基地改革所关系的农民而言,其就业方式、年龄、流动方式和居住地选择意愿构成了改革的重要的社会背景性因素乃至决定性因素。受代际差异、婚姻市场、子孙教育需求、就业地点等多重因素影响,年轻一代尤其是1990以后出生的年轻人,对土地和宅基地的“粘性”或“留恋”已经显著减弱,这为改革提供了有利条件。在对湖北、陕西、河南、浙江等地农户的入户访谈中发现,当代的年轻人倾向于在县城(市区)买房,以使自己在婚恋市场或子女教育方面能获得优势。同时,随着人口出生率的持续下滑,叠加农村居民对教育、文化需求的日益增加,农村地区很多学校的位置和教育质量很难满足农民的需求。一定程度而言,原有农村住房对农民的居住价值呈现下降态势。

第二,建立目标函数。若一旦认为宅基地改革是霍尔意义上的范式变换,则其改革的目标必然发生重大变化(本文并不着力区分宅基地制度变迁目标和改革试点政策目标之间的差异)。中央通过一系列文件宣示政策目标,但这个目标可能并非最终的、最深层次的目标,也可能是阶段性、探索性目标。此外,由于我国地域辽阔,各地情况千差万别,官员对政策目标的理解也存在差异,这些因素无疑加剧了地方性目标和中央目标的差异性,尤其是在工具性目标方面。一些地方往往会自行去“诠释”甚至“揣度”上级的目标,并在此基础上设定地方改革的目标。

第三,资源约束条件。这一概念可以理解为多种资源支持或机会窗口。消费者在购买商品来满足自己需求时,必然面临着预算或收入约束。同样,地方政府开展宅基地制度改革,进行“五探索两完善两健全”<sup>①</sup>皆需要各种资源支持。值得注意的是,财政资源往往并非主要来源,更多的资源产生于改革过程之中。一般有三个主要来源(GNE):一是地方组织性资源(G),包括党政治理能力、村级组织能力等。不难发现,一些宅基地改革成功的村庄,通常拥有强大的村党支部或村委会,地方党组织坚强有力;另外,在试点方案制订时,领导的专业性、重视程度、党政领导换届、任职剩余时间等也很重要。二是自然资源(N),主要包含自然资源稀缺性、区位、户均宅基地面积、闲置情况等,一般而言,位于城郊地区、交通便捷、风景优美的宅基地更受人欢迎。三是经济资源(E),包括地方的财政资源、经济增长所带来的对土地的引致需求强弱。经济资源和自然条件有着密切联系,仅有稀缺的资源,但若远离人口客源地和经济中心依然难以获得经济租金。土地经济学理论认为地租本质上是一种稀缺租,且主要取决于需求,例如,位于经济发达地区且风景优美的海边的宅基地,意味着既稀缺又具有很强的消费者支付能力,其开发的民宿通常能卖出很高的价格;反之,位于人口稀少、经济欠发达的个别西部地区,即使风景优美,也很难卖出高价。经济资源的丰富程度,决定了改革的经济支持空间,进而影响改革推进的难易程度。总之,无论经济资源表现为房租、共建共享、合同租金、流转价格、集体建设用地出让收入还是其他方式,最终大多来源于地租。自然资源最终将进入市场成为经济资源,上述资源可归纳为组织资源和经济资源,分别对应着政府和市场两个主体。资源约束

① 探索宅基地农户资格权保障机制、探索宅基地使用权流转制度、探索宅基地使用权抵押制度、探索宅基地自愿有偿退出机制、探索宅基地有偿使用制度、完善宅基地集体所有权行使机制、完善宅基地审批制度、健全宅基地收益分配制度、健全宅基地监管机制。

是宅基地改革试点工具选择中非常重要的制约因素。

第四,进行政策工具选择。对应经济学中的最优化求解,主要表现为试点地区结合本地实际和对改革文件的理解,在上级政府的指导下,制定地方性试点方案和实施细则,制定“政策包”,包含了目标设定和工具选择,选定重点推进领域甚至具有创新性的工作目标、任务、工具。最终结果综合体现为地方性试点经验和特色。

第五,政策变迁的后续环节是经验总结、政策评估乃至政策循环等过程。这一过程主要是进行全国层面的政策确定、政策实施、经验总结交流、政策调整等,试图为中央决策和人大立法提供经验:总结一批可复制、能推广、惠民生、利修法的制度创新成果。

在这个理论模型中,背景—目标函数—资源约束—政策选择和求解构成四个相互影响的动态优化体。本模型拓展了霍尔的政策范式理论,认为社会经济背景等条件达到一定程度,是触发政策变迁的先决条件,在此基础上寻找和设定目标函数。同时,目标函数的设定受资源条件约束的重大影响,例如一些经济资源一般的欠发达地区,即便组织资源强大,也很难敢于采用创新性、市场性政策工具,其目标设定也会表现出相对保守和有限性,不会对创新“边际”做出过多尝试,主要原因不仅仅是确保风险降低,而且是因为地方缺乏足够的经济资源来进行“试错”,资源不足以激励他们加大改革力度来拓展收益绝对值,或进行“投入产出比”计算;另外一个原因还可能源自地方领导的政策学习能力不足或任职周期短。

### 三、宅基地制度改革试点中的模式塑造

2020年6月中央全面深化改革委员会审议通过了《深化农村宅基地制度改革试点方案》,强调“要积极探索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的具体路径和办法”<sup>①</sup>,这为未来政策和改革试点设定了大致目标。2022年7月、12月和2023年7月、11月,笔者分四次实地调研了浙江省象山县、绍兴市;四川泸县、重庆大足县、湖北沙洋县和宜城市、河南孟津区、陕西高陵区、甘肃康县、广东南海区、德庆县和斗门区等纳入国家宅基地制度改革试点地区的部分试点村,对各地的做法、经验等做了深入调查,调研地区分布在全国8个省份11个试点县市,50个村,涵盖了东中西部地区,具有一定的代表性。本文的大部分村的资料源于一手的村民和村干部访谈记录,同时,通过网络收集了其他典型试点地区的经验材料,试图用各地的经验证据来验证上述的行为逻辑,即各地确实是按照这样的逻辑来进行试点工作,并创造了很多有价值的模式。

显而易见,“三权分置”是改革主线,所有权、资格权、使用权三项权利是探索重点。但对于这三项权利的具体内涵及其实现或塑造的方式,构成了一个全新的理论问题,不仅基层领导和干部难以理解,即便是长期专注于此领域的研究者也对此存在诸多质疑或争议,尤其是对资格权的定位和使用权的设置,甚至对改革的目标和方向都难以定论,因此,首先应明确改革目标。

#### 1. 目标共识和争议

从历史角度看,改革目标的选择是建立在共识基础上的。2015年11月中共中央、国务院《深化农村改革综合性实施方案》已经提出:“宅基地制度改革的基本思路是:在保障农户依法取得的宅基地用益物权基础上,改革完善农村宅基地制度,探索农民住房保障新机制,对农民住房财产权作出明确界定,探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制,探索农民住房财产权抵押、担保、转让的有效途径”。这个方案虽尚未正式提出“三权分置”,但充满了“权利”的表述,明显看出改革的一个重要目标是尝试宅基地的财产权实现和市场化,至少和住房保障(后来的资格权)一样重要。2022年重庆市农业农村厅对市人大建议案的答复认为,改革就是赋予宅基地使用权作为用益物权更加充分的权能,为建立依法取得、节约利用、权属清晰、权能完整、流转有序、管理规范的农村宅基地制度。

① 原文件有保密要求,但从省级地方政府农业部门对人大代表的建议答复中可以找到可信的依据。



起始于2015年的“三块地”改革,将宅基地纳入改革范围,显示了土地政策领域改革目标选择的精准性。2020年中央发布改革试点方案,标志着围绕宅基地权利做改革已初步达成共识。2020年之后连续三年的中央一号文件中有关宅基地的表述分别提到:加强宅基地管理,稳慎推进农村宅基地制度改革试点,探索宅基地所有权、资格权、使用权分置有效实现形式(2021年);稳慎推进农村宅基地制度改革试点,规范开展房地一体宅基地确权登记(2022年);稳慎推进农村宅基地制度改革试点,切实摸清底数,加快房地一体宅基地确权登记颁证,加强规范管理,妥善化解历史遗留问题,探索宅基地“三权分置”有效实现形式(2023年)。

不难发现,本轮改革的两个关键:稳慎推进、探索“三权分置”有效实现形式。因此,可将本轮改革的主要目标设定为在稳慎的前提下,探索“三权分置”的有效实现形式。这个目标,可视为改革试点的阶段性、操作性、实践性目标,而非终极目标。至于如何实现,采用何种政策工具,则需要交给地方政府根据实际情况去摸索和探索。

不可回避的是,在客观层面仍存在分歧,主要在于以下几个:一是是否以及如何有偿使用?尽管有偿使用的理论很充分、优点很多,但反对有偿使用的声音不少;同时,对有偿择位的异议相对较少;二是宅基地完整使用权受让人扩大范围的边界如何确定?是仅限于本乡镇还是本县(市、区),还是可以扩大至本省?三是非集体经济成员获得的“受限”使用权是物权还是债权?四是流转的权利登记年限能否超过20年;五是有偿退出采用什么标准安置或补偿?六是增值收益如何规制或分配?当然,还可能存在其他分歧,如无偿还是有偿退出能否强制?这一系列可能存在的分歧从侧面显示了宅基地改革的高难度和复杂性,因而也是改革的难点和核心所在,因此,必须对其中部分难点和核心进行探索。换言之,改革如果无法触及上述关键分歧,仅限于外围工作,如摸清宅基地底数、修编规划、做好资格权登记、建设信息系统、完善审批管理制度、招商引资等,都是传统型、常规性工作,则谈不上重大创新。

## 2. 模式划分的维度

中国地域广阔,试点做法千差万别,若将每个做得有特色的地方实践都赋予一个模式,则缺乏说服力,因此,称之为“某某方案或经验”更为合适。地方性实践成果要符合中央提出的“可复制、能推广、惠民生、利修法”的关键在于,试点改革地区需要不断进行边际探索乃至“试错”,甚至在不违反或被授权暂时突破现有法律法规的前提下对模糊地带进行“试探”,进而能够发现社会各界广泛接受的“共识”,为在后续关键问题上做出最终决定提供实践和理论基础。

基于上述理论框架,可以从部分试点实践中提炼以下几个核心要素作为模式划分的关键维度:政府组织能力;经济资源、系列政策工具,尤其是市场化工具。

权利结构的调整或探索是创新的核心,也是政策目标,而非模式划分的维度,学术界对此已经做了大量讨论<sup>[12,14,28-29]</sup>。权利结构主要关注的是以下几个方面:①所有权如何实现,例如村集体如何收回土地和有偿使用;②资格权如何落实,是财产权利还是成员权利?③使用权分离出的权利定义为派生使用权、租赁权还是共有使用权;④使用权期限能否突破20年?是否颁发产权证?⑤使用权或资格权受让人范围大小;⑥盘活使用的方式;⑦产权变性,如宅基地使用权和工商业用途集体建设用地使用权之间如何便捷地转换产权登记,或共存于一物;⑧权利间关系;⑨管理和限制,即权利一定是受到适度管制或负有义务,边界在哪里?税费如何缴纳等。

权利结构探索无疑是本轮试点的重中之重,也体现了国家层面的意志。权利结构不仅体现了“三权分置”的目标导向,还融合了政策执行中的工具设计<sup>①</sup>。在此情境下,无法假设决策层、理论界或者公众对权利结构的设计已经有成熟的目标或方案,因为这不仅需要数年的社会学习或政策学

① 依据戴伊的权威观点,政策过程一般分为6个:问题确认、议程设定、政策形成、政策合法化、政策执行、政策评估<sup>[31]</sup>。从宅基地政策看,目前迈过了前两个阶段(问题确认是通过公民对政府行为的要求来确认政策问题;议程设定是特定的公共问题引起媒体和政府官员的关注促使其被提上政策议程),进入第三个阶段(政策形成是由利益集团、高级官员、议员和智囊团提出政策建议),而未来立法属于政策合法化的第四阶段。

习,更需要多年的政策试点来验证或评估效果。各地成功的实践,必然能实现改革的主要初步目标:探索“三权分置”的有效实现形式,并为未来的政治决定、修改法律提供智慧,例如为下一次修改《中华人民共和国土地管理法》提供服务。

依据上述的行为逻辑理论,围绕权利结构探索,可将各地改革措施的主要维度归纳为如下三个方面:

第一,经济资源。经济资源的多寡和改革推进深入呈正相关关系,属于外部约束。具体包括:财政资金投入;占补平衡指标交易收入;宅基地地租(需要强调的是,除受本身的自然稀缺性影响外,地租大部分源自产品价格,而后者又源自地方经济发达程度和需求者多寡<sup>①</sup>);集体经营性建设用地出让变现收入,直接和地方经济发达程度相关。其中,宅基地地租是关键资源,对改革模式起着决定性影响。

第二,组织能力。宅基地改革难度大,社会关注程度高,区别于征地制度、集体建设用地制度,宅基地制度缺乏巨大社会压力倒逼,所以需要更多的改革智慧和组织资源的投入。通常包括:党政官僚科层组织;人大政协等机构;村集体组织,如村委会、集体经济组织、合作社等<sup>②</sup>。在这里,党政主官的能力和重视程度十分关键。将上述组织能力和组织体简称为“政府”。

第一和第二维度一起构成“市场—政府”角色的组合体,强度分别用“强—中”来做粗略的划分。

第三,政策工具的市场化。这属于政策的技术工具层面。一旦设定某个权利并试图“活化”,现代经济工具便可成为实现目标的强大武器。例如各地采用的“房票”“集地券”(义乌)、“地票”(重庆)、“权票”(绍兴)、宅基地抵押等,这些票券的经济学本质具有一致性。

结合本文的理论模型,权利结构对应着目标函数,如图2所示。三个维度中,经济资源对应着预算和资源投入中的约束,主要和地方经济发展水平和区位相关;政府和组织能力代表了整个政治支持和官僚机构、乡村组织的资源投入及其能力,是达成目标的人力资源投入约束和驱动力量;市场化政策工具代表了改革的工具创新性、效率性、激励相容层面的具体措施。实际上,这三个维度存在高度的相关性。例如,经济发达地区通常靠近大城市,这些地区经济资源丰富、政府能力较高、市场化工具使用较多<sup>[32-33]</sup>。政府能力强,市场化工具相对丰富和有效。

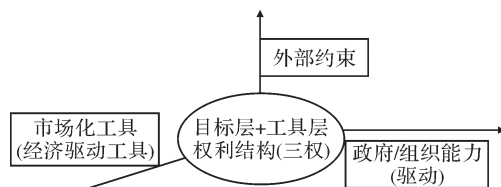


图2 宅基地改革的“目标—约束—工具”模式划分三维度

### 3. 模式划分

有研究将交易成本作为理论框架,来解释政府采用不同的宅基地政策模式的内在动力(政府驱动、市场驱动和混合)<sup>[34]</sup>,可见政府和市场的角色配合是政策模式的主要维度。本文将权利结构视为内部性目标,将前文提及的三个维度视为外部性约束和工具,主要将这三个维度进行组合,作为区分模式的依据。第一,组织“高一中”两类。以是否进行了较大规模的集中居住、有偿或无偿退出工作力度以及有无复垦行动为参照;第二,市场“高一中”两类。以有无采用“票、券”等经济工具为参照;第三,经济资源的多寡,分为“高一中”两类。这是宅基地改革的最重要的动力来源,只有资金足以覆盖改革成本,方能为各个参与主体提供激励和资金保障,顺利推进这项艰巨的工作。在少数地区,宅基地改革的做法甚至和城市里旧村改造相同或相似。“高一中”经济划分以区位优势和经济发达程度为参照。依据实地调研和资料采集得到的信息,本文对各地的主要改革特征进行归类分成以下8种。

(1)高经济—高组织—高市场。典型做法包括上海的宅基地平移、绍兴市XS村有偿竞价择位和一些村建设农民公寓、颁发保障权票、探索共享村落等,表现出很强的政府组织能力、地方经济较为发达、市场手段采用多等组合特征。

① 以一间一晚为例,有的民宿价格可达3000元,有的只有300元,即使在风景优美程度上相差不大。

② 如泸县谭坝村实行三社融合,将村股份经济合作社、村基层供销合作社和农民专业合作社融合。



(2)高经济—中组织—高市场。以宁波、南海的做法为代表。这些地方多位于海滨、海岛资源丰富,即使不直接临海,环境也很优美,所涉及的村落本就属于或靠近经济发达地区,为民宿发展提供了得天独厚的条件,且住宿价格高,为投资人和宅基地权属人之间达成契约创造了有利条件。在此情境下,地方政府、村集体无需采取强制措施,也不需要投入大量资源进行集中居住、复垦等组织、协调工作。在推进过程中,常充分采用市场工具,如地票等。

(3)高经济—高组织—中市场。暂缺。

(4)高经济—中组织—中市场。暂缺。

(5)中经济—高组织—高市场。以重庆市、泸县的做法为代表。调研发现这里的农村地区经济资源条件一般,但地方政府组织能力强,运用市场工具多。

(6)中经济—高组织—中市场。以河南孟津、江西余江的经验做法为代表。此类在中西部地区比较常见,经济资源条件一般,但地方政府和村集体组织有力,且采用的市场化工具不多。

(7)中经济—中组织—高市场。以涪潭的做法为代表。经济资源有限的涪潭在全国首次成功分割宅基地,并登记为集体经营性建设用地,政策明确规定非本村集体经济组织成员,可依法使用集体建设用地并予以登记,这实际上扩大了需求者的范围,具有较强的工具创新性。

(8)中经济—中组织—中市场。以宜城市、康县的做法为代表。特点是经济资源有限,组织能力一般,市场化工具采用较少。

#### 4. 对权利结构的边际探索

在结果导向的目标核心层面,列出了关于权利结构的10个方面,它们亦是对改革容许边界的探索,见图3。

(1)有偿使用。目前试点地区做法分为几类:对原不具有本村集体经济组织成员身份者纳入有偿;对超占面积超占套数的纳入有偿;跨村择位实行有偿;村内择位实行有偿;实现继承权时权利人不具备本村成员身份的纳入有偿等。

(2)权利登记。包括资格权是否登记发证(江西永丰、江苏溧阳、山东平度颁发了资格权证书)、分离使用权如何登记经营权如何登记(如偏岩塘组“户晓民宿”投资者ZX获得涪潭县颁发的首本涪潭县宅基地经营权证、深圳市民WMS领到县农业农村局颁发的《宅基地及农房流转使用权证》)、LQF申请对同一块土地以住宅和门面用途进行了分割登记(宅基地+集体建设用地)后,部分过户给CQF并获得了不动产权证。

(3)权利性质。在进行宅基地权利登记时,到底登记为经营权、使用权还是租赁权。

(4)权利关系。主要指所有权、资格权、使用权的性质、定位及其分离之间的关系。

(5)权利期限。按现有法律规定,土地租赁权最长期限为20年,但部分外来土地使用者需要更长的权利时限来保障自身权益。土地使用者使用土地能否超过20年以及20年后的变通方法,不同地区作了不同尝试。德清县规定社会主体取得宅基使用权的最高年限为30年(2018年已开始实施),象山县实行最高20年登记但变换主体继续签约可续10年。西安市高陵区的宅基地不动产权证登记权利性质为租赁,期限为30年。

(6)所有权体现。主要体现为村集体能否收回宅基地使用权,能否对转让和持有使用环节的宅基地收费,能否有偿出让使用权等。

(7)资格权保障。主要是资格权、居住保障实现的方式,及是否运用经济手段在内的多种保障方式而不仅仅是批准土地;建设农民公寓(非产权)、发证留权、资格权交易、闲置房屋收归集体后租给(卖给)村民等都是对农民资格权利益的保障形式。

(8)受让人边界。宅基地使用权权利获得者能否扩围到外村人,乃至城市户籍人口和法人等,存

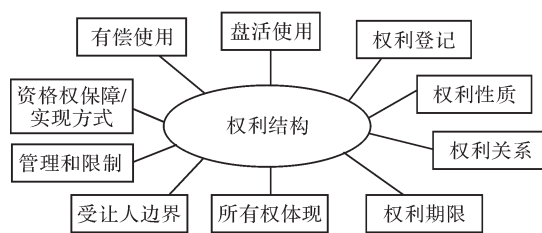


图3 宅基地权利结构创新性探索方向

在很大的争议;这一问题能否妥善解决,是宅基地抵押得以顺利实施的前提。

(9)管理和限制。包括政府如何进行规划管理和审批管理,如何设计税收或收益金分割制度,村集体如何参与宅基地管理等都值得深入探索。

(10)盘活使用。主要是关于如何创新性使用土地,包括在产业形态选择、土地归并方法、资本引入、土地变性等方面的一些措施。

#### 四、结论与讨论

本文在霍尔政策范式理论的基础上,遵循公共政策过程的基本理论框架,对传统的“目标—手段”进行了扩展,构建了一个新的“背景—目标函数—资源约束—政策设计”理论框架。此框架揭示了社会经济领域政策变迁遵循的基本逻辑。从国家层面看,当前中国的宅基地制度改革正处于政策范式的“第三阶”,即对政策目标和理念的重大转换。从地方政府改革试点的层面看,在中央设定的总原则和总目标之下,选定有限目标,综合考虑其所置身的社会经济背景和资源约束,探索合适的政策工具,乃至进行政策创新,最终形成具有各地特色的改革模式。这些模式主要是“目标—资源约束—政策设计”的组合结果。本文按照“市场—组织—经济”三个维度,构建了八个基本模式。多元化的改革试点展开,不仅彰显了地方改革智慧,也将为国家层面的制度变迁提供重要参考。从理论框架看,各地政策设计的差异性不仅受制于资源约束,还与其对目标的认知学习、行动者的有限理性有密切关系。换言之,“背景—目标—约束—政策”四者之间存在着相互影响的关系,而非简单的单向关系。

根据改革模式划分,改革应围绕中央提出的“三权分置”这个核心目标,要在重构、理顺权利结构甚至提出中国式的权利理论等方面,跳出理论条条框框的约束进行大胆创新和尝试,但不急于提出具体的政策设计,让政策效果成为检验政策的标准,充分发挥地方创造性,通过政策试验和实施的过程来教育社会大众和精英,为决策者提供智慧源泉。在权利结构探索方面,建议深入探索有偿使用、权利登记、权利性质、权利关系、权利期限、所有权体现、资格权保障、受让人边界、管理和限制、盘活使用等方面,为最终的政策制度设计和决策提供依据。

#### 参 考 文 献

- [1] 刘守英.城乡中国的土地问题[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2018,55(3):79-93.
- [2] 王丹秋,廖成泉,胡银根,等.微观福利视角下农户宅基地置换意愿及其驱动因素研究——基于湖北省4个典型村的实证分析[J].中国土地科学,2015(11):40-47.
- [3] 张勇.农村宅基地有偿退出的政策与实践——基于2015年以来试点地区的比较分析[J].西北农林科技大学学报:社会科学版,2019,19(2):83-89.
- [4] 瞿理铜,朱道林.基于功能变迁视角的宅基地管理制度研究[J].国家行政学院学报,2015,98(5):99-103.
- [5] 郭贯成,李学增,王茜月.新中国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.
- [6] 郑振源.农村宅基地制度改革刍议[J].中国法律评论,2019(5):36-45.
- [7] 刘守英,熊雪锋.产权与管制——中国宅基地制度演进与改革[J].中国经济问题,2019(6):17-27.
- [8] 向勇.宅基地三权分置的立法意旨[J].农业经济问题,2019(4):10-17.
- [9] 高飞.农村宅基地制度落实的困境与出路——以《土地管理法实施条例》修改为线索[J].土地科学动态,2020(3):8-11.
- [10] 房建恩.乡村振兴背景下宅基地“三权分置”的功能检视与实现路径[J].中国土地科学,2019,33(5):23-29.
- [11] 高圣平.农村宅基地:从管制、赋权到盘活[J].农业经济问题,2019(1):60-72.
- [12] 宋志红.宅基地“三权分置”的法律内涵和制度设计[J].法学评论,2018,36(4):142-153.
- [13] 王丽惠.农村土地市场下宅基地“三权分置”的权利运行与立法启示——以浙江义乌整村改造为对象[J].贵州大学学报(社会科学版),2023(1):107-117.
- [14] 陈小君.宅基地使用权的制度困局与破解之维[J].法学研究,2019(3):48-72.
- [15] 刘双良,张佳.基于政策范式理论的农村宅基地制度变迁研究[J].理论观察,2019,153(3):61-64.
- [16] 吕晓,牛善栋,谷国政,等.有限市场化的农村宅基地改革:一个“人—地—房—业”分析框架[J].中国农村经济,2022(9):24-43.

- [17] 黄通.土地政策原论[M].台北:中国地政研究所、台湾土地银行研究室出版,1961.
- [18] 苏志超.比较土地政策[M].台北:五南图书出版公司,1999.
- [19] MICHAEL M, MARTIN R, GOODIN R. The Oxford handbook of public policy[M]. USA: Oxford University Press, 2008.
- [20] HALL P A. Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policy-making in Britain[J]. Comparative politics, 1993, 25(3): 275-296.
- [21] BAUMGARTNER F. Ideas and policy change[J]. Governance, 2013, 26(2): 239-258.
- [22] CAIRNEY P. Understanding public policy[M]. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.
- [23] SABATIER P A. Theories of the policy process[M]. Boulder, CO: Westview Press, 2007.
- [24] 黄延信. 破解农村宅基地改革难题之道[J]. 农业经济问题, 2021(8): 83-90.
- [25] 张振勇. 利益博弈、同意一致性与农村宅基地制度演化[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2014, 2(14): 18-25.
- [26] 邱骏, 吕萍. 宅基地禀赋与乡城家庭化迁移——基于分期动态家庭迁移决策机制分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2024(3): 213-222.
- [27] 董新辉. 宅基地“三权分置”改革的路径选择: 变“政策主导”为“法律主治”[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2020(4): 149-160.
- [28] 向勇. 宅基地三权分置的立法意旨[J]. 农业经济问题, 2019(4): 10-17.
- [29] 杨青贵. 适度放活宅基地使用权的理论逻辑与实现进路[J]. 农业经济问题, 2023(7): 64-75.
- [30] 周静. 农村闲置宅基地盘活利用的意愿、障碍及其改革重点分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022(6): 145-154.
- [31] 托马斯.R.戴伊. 理解公共政策(第十二版)[M]. 谢明, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.
- [32] 杨志军. “统一总一分”政策结构下中国自上而下政策变化及其规律探寻[J]. 中国行政管理, 2022(5): 81-88.
- [33] 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.
- [34] WU Y Z, MO Z B, PENG Y, et al. Market-driven land nationalization in China: a new system for the capitalization of rural homesteads[J]. Land use policy, 2018, 70: 559-569.

## Pilot Reform of Homestead under Policy Paradigm Theory: Behavioral Logic and Model Reconstruction

ZHANG Peng

**Abstract** Hall argues that policy paradigm serves as the guiding principle or concept for formulating and understanding the creation of public policies, representing the general objectives behind the policies. The core of this theory is to deconstruct the policy paradigm into “objective - tool selection - tool configuration”. The ongoing reform of the homestead land system in China is currently at the “third stage” of the policy paradigm, which is a major transformation in policy objectives and concepts. Building on Hall’s theory, this paper conducts an applicability transformation in the field of homestead policy and constructs a theoretical framework for homestead reform consisting “context-objective function - budget constraint-policy design”. It then classifies and analyzes the tool dimensions followed by reform pilots in various places and the exploratory measures taken, concluding that under resource constraints, establishing policy objectives and optimizing these objectives through innovative policy tools is the inherent logic of the current homestead reform pilot.

**Key words** policy paradigm; homestead reform; policy objective; structure of right

(责任编辑:陈万红)