

# 共同富裕目标下农村住房制度框架展望\*

## ——基于制度变迁视角

王玉庭<sup>1</sup> 董 渤<sup>1</sup> 李哲敏<sup>1,2</sup> 李国祥<sup>3</sup>

**摘要：**本文从农村住房的居住属性、财产属性和资源属性出发，建立面向农村住房的制度变迁分析框架，旨在探讨如何构建农村住房制度。研究发现：共同富裕已成为构建农村住房制度的“集体行动目标”，农村住房制度亦是实现共同富裕目标的必要制度供给之一，应具备安居宜居、包容使用和跨域调配三大基本特征。宅基地制度在解决农村住房问题中重“地”轻“房”、重保障轻财产、重数量轻区位，导致农村住房出现居住属性保障不足、财产属性愈加受限、资源属性难以活化的困境。据此，本文展望了共同富裕目标下的农村住房制度框架：一是建立可持续的宅基地供给制度和激励内生发展的农房保障制度以增强居住属性，二是建立适度开放的农房流转制度和包容有序的农房使用制度以显化财产属性，三是建立凭证化的宅基地实现制度和跨村有偿的宅基地调配制度以激活资源属性。

**关键词：**共同富裕 农村住房制度 宅基地制度 制度变迁

**中图分类号：**F321.1; D922.32 **文献标识码：**A

### 一、引言

住房具备居住保障、财富积累等多种功能属性，对个人、家庭、社区的福利具有重要影响（Ziebarth and Gkartzios, 2016）。农民住有所居、安居宜居，是缩小城乡区域发展差距、通向共同富裕的重要制度目标之一。党的二十大报告进一步提出“建设宜居宜业和美乡村”<sup>①</sup>，凸显农村住房的重要地位。然而，中国至今没有成文的农村住房制度，实践中主要以农村宅基地制度代行部分农村住房制度功能，即通过农村宅基地制度保障建房用地、农民自筹自建住房（李兵弟，2021）。值得肯定的是，这套源

\*本文系中央农村工作领导小组办公室、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学研究项目“农村宅基地制度改革试点情况跟踪研究”（编号：RKX202025C）和农业农村部项目“宅基地制度改革试点监测评估”的阶段性成果。本文通讯作者：李国祥。

<sup>①</sup>习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第31页。

自 20 世纪农业合作化时期的住房解决方案使农民基本实现了“有房住”。第三次农业普查数据显示,截至 2016 年末,全国 99.5%的农户拥有至少一处住房<sup>①</sup>。但未来形势不容乐观,受限于耕地红线约束,部分东部地区早在多年前已经无宅基地可分,出现“新户无宅”问题(李婷婷,2019)，“一户一宅”的制度承诺越发难以延续(陈锡文,2017)。农村内部也开始出现住房分层,部分农户居住质量差且存在住房安全隐患(张协奎等,2023)。来自新型农村社区的调查发现,农户对住房的满意度总体较低(冷博峰等,2018)。与此同时,农村住房和宅基地闲置现象日益突出(刘彦随,2018),既不能化解农村新增户住房难问题,也无法为农村产业发展提供支撑,宅基地制度成为实现城乡融合发展的最大制度障碍之一(李实,2021)。

对此,2015 年中央在全国 33 个县(市、区)启动农村“三块地”改革(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,尝试借助制度改革应对农村住房问题。2015 年和 2016 年中央“一号文件”均提出探索农民住房保障的新机制<sup>②</sup>。这表明可能需要在宅基地制度改革的基础上搭建农村住房制度,但试点总体上并未形成普遍可推广的相关经验做法。2018 年中央“一号文件”明确宅基地“三权”分置的改革思路<sup>③</sup>后,农村住房问题似乎又被置于农户资格权的范畴。2020 年新一轮宅基地制度改革试点相关文件中提到,在宅基地农户资格权保障机制下探索多种户有所居的实现形式<sup>④</sup>。农村住房政策导向的变化引出一个重要的研究命题,即面对日益复杂的各类农村住房问题,是继续在宅基地制度框架内做边际调整,还是创建正式的农村住房制度,从而弥补农村住房制度的长期缺失,进而为构建“国家住房制度”(李兵弟,2021)奠定基础?

回答上述问题不仅关系到亿万农民的居住权益,也能为检验制度变迁理论及其实践效果提供丰富场景,故这一问题吸引了大量学者研究。按照制度设想的差异,可将相关研究分为三类:一是“改进”型,即改变现行宅基地制度中的具体规定。重点是扩大宅基地流转范围,强调其能够优化土地资源分配、显化农村住房财产价值(曹泮天,2012;董祚继,2018)。但因流转范围涉及宅基地制度的核心内容,该思路也遭到部分学者反对,认为宅基地是农民最低的生存保障(陈柏峰,2007),放开宅基地交易主要是强势群体的利益诉求(孟勤国,2005),宅基地市场价值多体现在城郊和发达地区农村,一般农村地区难以享受到改革收益(魏程琳,2021)。二是“补充”型,即完善农村住房的补充支持政策,弥补宅基地制度“只保地不保房”等内在缺陷。重点是建立农村住房保障体系(崔永亮,2013;刘亚娟,2018),或是完善支持农民建房的金融制度(周大研,2009)。在统筹城乡发展的背景下,

<sup>①</sup>资料来源:《第三次全国农业普查全国和省级主要指标汇总数据》, [https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203\\_1900000.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1900000.html)。

<sup>②</sup>《中共中央 国务院关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》,人民出版社 2015 年版,第 19 页;《中共中央 国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》,人民出版社 2016 年版,第 31 页。

<sup>③</sup>《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,人民出版社 2018 年版,第 54 页。

<sup>④</sup>参见各试点地区的工作方案,如《永丰县农村宅基地制度改革试点实施方案》, <http://www.jxyongfeng.gov.cn/xxgk-show-10202617.html>。

可借鉴城市住房公积金制度（左楠，2013），探索类似的农村建房低息贷款，并给予建设技术、基础设施配套等支持（宁爱凤，2017）。三是“演进”型，即在宅基地制度改革的基础上构建农村住房制度，实现城乡住房制度有效衔接。例如，完善农村基本住房和社会性住房供给，更好地满足普通居民和特殊困难群体差异化的住房需求，允许合适地区发展农村市场性住房（陈卫华等，2017）。吕萍等（2020）从乡村振兴战略出发，提出构建涵盖保障房、政策房、商品房的新型农村住房制度，以满足城乡居民多层次的住房需求。还有学者建议，打破城乡住房制度分割的现状，在住房管理、规划、市场、供给、保障等方面实现城乡一体化（倪鹏飞，2015）。尽管此举理论上而言更有利于改善农民福利，但在现有制度背景下，城乡住房一体化可能过于理想，不易落实（吕萍和钟荣桂，2018）。

总体来看，针对当前不断涌现的农村住房问题，学界普遍认同需要在现有制度上有所突破。多数学者提出在宅基地制度框架内“改进”或“补充”，但容易出现经济收益和社会保障“难两全”的困境。近年来，部分学者意识到构建农村住房制度或能克服该困境，并在全面推进乡村振兴、城乡融合发展等背景下提出了一系列富有见解的制度设想，但部分设想的全局性、系统性、完整性不足，尤其在对新制度执行成本、具体后果认识尚不清晰的情况下，跳跃式的制度设想往往“纸上得来终觉浅”，可行性有限，必要性也不充分。

鉴于此，本文根据农村住房的居住属性、财产属性和资源属性，明晰共同富裕对农村住房制度建设的基本要求，根据宅基地制度在解决农村住房问题中的现实困境，展望共同富裕目标下的农村住房制度框架，以期以较小的制度变迁成本释放更大的改革红利提供借鉴。

## 二、面向农村住房的制度变迁理论分析

### （一）制度变迁的传统理论认识

North（1990）在《制度、制度变迁与经济绩效》中明确将制度界定为一个社会的博弈规则，包括人类设计的、用于规定个人行为的所有约束，强调制度对人类社会经济发展具有重要作用。制度本身并非一成不变，因此，思考制度变迁的逻辑是经济学研究的重要内容之一。传统制度变迁理论总体分为两类，即效率视角（efficiency perspective）和掠夺视角（predator perspective）<sup>①</sup>，前者将制度变迁与效率提升相关联，核心观点是制度变迁总是有效率的，能够增加社会净收益，实现帕累托改进，否则制度变迁将不会发生；后者认为个体和群体（或政治力量）在制度变迁中致力于重新分配现有财富，为自身谋取收益。但上述两种视角均有不足：效率视角将制度变迁完全内生，忽视了外生作用；掠夺视角则未充分考虑制度变迁可能带来的社会净收益增加。同时，实践中的部分制度变迁既会提升社会整体福利，又会偏袒部分特殊群体，很难找到两种视角完全分离的证据（Leeson and Harris，2018）。

<sup>①</sup>需要说明的是，这种理论认识主要来自新制度经济学，严格意义上并不算传统，但在已有文献中比较常见，为了与下文的分析进路做区分，故将其归为传统理论认识。在英文文献中，这两种视角有多个类似名称，如“the harmony approach and the conflict approach”，详见Tang（2011）。

## （二）能动的实用主义：一个新的制度变迁分析进路

为了解决传统制度变迁理论带来的非此即彼的困惑，Bromley（2006）借鉴掠夺视角的思路，重新定义制度变迁，将其视作“行为主体基于对未来的认知，所产生的有意识的集体行动”，据此提出一个新的制度变迁分析进路——“能动的实用主义”。该分析进路强调，制度旨在协调人们在未来的互动关系，主要是满足未来发展需求，制度研究应该采用“站在今天思考未来”的研究方法。具体而言，制度变迁是“能动的”，以实现“集体行动目标”，即集体（而非部分群体）希望未来获得的特定结果，决定了当下所要采取的行动。此外，该分析进路坚持以“实用主义”为原则，认为制度变迁的驱动力还来自确立“集体行动目标”前的一系列实践活动，即通过分析经验证据不断深化对现实问题的认识，最终构成制度变迁的“充分理由”。

## （三）面向农村住房的制度变迁分析框架

由“能动的实用主义”分析进路可知，制度变迁分析框架总体包括三个部分：第一，识别得到共识的“集体行动目标”，说明这种集体行动目标与制度安排的逻辑关系；第二，按照“实用主义”原则，分析现行制度安排下，个人行为所产生的社会整体后果是否合理或可接受；第三，调整原有的制度设计，构建用于实现“集体行动目标”且能够解决现实问题的制度安排。

制度变迁分析框架各部分的实际构成则根据具体研究对象的复杂性而定。众所周知，农村住房具备居住（社会）属性和财产（经济）属性，既有研究对此也已达成共识（吕萍等，2020）。但与城市住房不同，以独门独院形态为主的农村住房实际占据大量土地资源。随着农村人口外流，农村住房蕴含的资源属性日益凸显。2019年，农业农村部发布的《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》指出，农村宅基地和住宅既是农民的基本生活资料，也是农民的重要财产，还是农村发展的重要资源<sup>①</sup>。农村集体产权制度改革成果显示，截至2019年底全国共清查核实宅基地面积1.7亿亩<sup>②</sup>。据估计，如果能在城镇化过程中有效调配农村宅基地等建设用地，当城镇化率达到70%，与2015年相比，全国将增加约4050万亩耕地（Wang et al., 2021）。关注农村住房的资源属性，也与宅基地制度将宅基地视为生产资料的基本思路（张清勇和刘守英，2021）保持一致。因此，针对农村住房的制度分析不仅需要关注其直接呈现的居住属性和财产属性，还需要关注其背后蕴含的资源属性。

从农村住房的三重属性出发，可进一步得到面向农村住房的制度变迁分析框架（如图1所示）。该框架以农村住房的居住属性、财产属性和资源属性为前提，首先明确农村住房制度建设所依托的“集体行动目标”，即共同富裕目标，阐释其对农村住房制度建设的基本要求；其次分析宅基地制度的演进逻辑与现实困境，揭示构建农村住房制度的现实动力；最后借助宅基地制度改革试点经验，展望共同富裕目标下的农村住房制度框架。

<sup>①</sup>参见《农业农村部关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》，[https://www.gov.cn/xinwen/2019-10/16/content\\_5440479.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2019-10/16/content_5440479.htm)。

<sup>②</sup>资料来源：《农村集体产权制度改革取得阶段性重要成效》，[https://www.gov.cn/xinwen/2020-08/21/content\\_5536464.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2020-08/21/content_5536464.htm)。

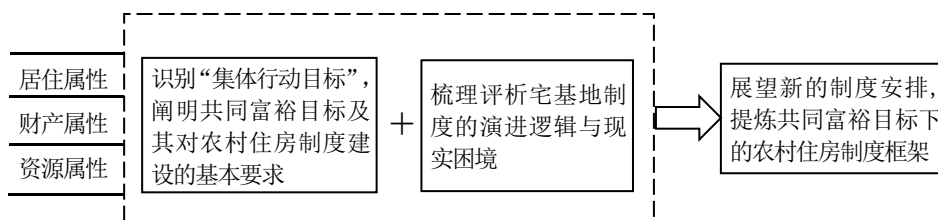


图1 面向农村住房的制度变迁分析框架

### 三、共同富裕对农村住房制度建设的基本要求

理论分析表明，未来发展需求是实现制度变迁的关键动力之一，具体应识别构建农村住房制度所需的“集体行动目标”。共同富裕是社会主义国家甚至全人类的“集体行动目标”（皮凯蒂，2014）<sup>①</sup>。随着党的十九大报告将共同富裕进一步从理想信念转化为实践目标，共同富裕成为当前中国各项制度建设需要瞄准的“集体行动目标”。更重要的是，农村住房制度与共同富裕还存在紧密的逻辑关联。因此，构建农村住房制度必须紧扣共同富裕目标，以共同富裕理念为指引，这是由共同富裕的内涵和农村住房的三重属性共同决定的。

#### （一）共同富裕：“集体行动目标”

共同富裕是社会主义的本质要求。早在19世纪，马克思和恩格斯就设想未来社会“生产将以所有的人富裕为目的”<sup>②</sup>，“人人也都将同等地、愈益丰富地得到生活资料、享受资料、发展和表现一切体力和智力所需的资料”<sup>③</sup>。中华人民共和国成立后，“共同富裕”首次出现在1953年中共中央通过的《中国共产党中央委员会关于发展农业生产合作社的决议》中，其中提到，“逐步实行农业的社会主义改造……使农民能够逐步完全摆脱贫困的状况而取得共同富裕和普遍繁荣的生活”<sup>④</sup>。1955年，毛泽东在资本主义工商业社会主义改造问题座谈会上重点强调了共同富裕中“共同”的重要性和社会主义国家取得共同富裕的必然性<sup>⑤</sup>。改革开放后，邓小平创造性地提出以先富带动后富、最终达到共同富裕的美好愿景<sup>⑥</sup>，并明确指出，“社会主义最大的优越性就是共同富裕，这是体现社会主义本质

<sup>①</sup>皮凯蒂的《21世纪资本论》出版后，在全球引起强烈反响，尤其是关于社会不平等、收入差距方面的内容表明，追求“共同富裕”一定程度上是全人类的“集体行动目标”。

<sup>②</sup>《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社2012年版，第787页。

<sup>③</sup>《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社2012年版，第326页。

<sup>④</sup>中共中央文献研究室，1993：《建国以来重要文献选编》第4册，北京：中央文献出版社，第662页。

<sup>⑤</sup>中共中央文献研究室，1993：《建国以来重要文献选编》第7册，北京：中央文献出版社，第342-353页。毛泽东在资本主义工商业社会主义改造问题座谈会上的讲话中指出，“现在我们实行这么一种制度，这么一种计划，是可以一年一年走向更富更强的，一年一年可以看到更富、更强些。而这个富，是共同的富，这个强，是共同的强……这种共同富裕，大家有把握，不是什么今天不晓得明天的事”。

<sup>⑥</sup>《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第142页。

的一个东西”<sup>①</sup>。

如果将共同富裕区分为理想信念和实践目标（卫兴华，2013），2017年显然是重要的转折点。党的十九大报告明确提出，到2035年“全体人民共同富裕迈出坚实步伐”，到21世纪中叶“全体人民共同富裕基本实现”<sup>②</sup>。2020年，中国共产党十九届五中全会进一步将促进全体人民共同富裕写入“十四五”规划，特别强调“扎实推动共同富裕，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感，促进人的全面发展和社会全面进步”<sup>③</sup>。2021年，中共中央、国务院提出支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区<sup>④</sup>，表明共同富裕在中国各项制度建设中的角色逐渐从幕后走向台前，从宏观的理想信念进一步转化为更加具体的实践目标。共同富裕对当前各项制度设计的指导意义更加明确，其定位一定程度上类似于Bromley（2006）强调的“集体行动目标”。2021年，习近平在中央财经委员会第十次会议上的讲话中明确了共同富裕的基本原则，即“我们说的共同富裕是全体人民共同富裕，是人民群众物质生活和精神生活都富裕，不是少数人的富裕，也不是整齐划一的平均主义”，并指出“促进共同富裕，最艰巨最繁重的任务仍然在农村”<sup>⑤</sup>。

## （二）共同富裕的内涵

随着党的二十大报告将实现全体人民共同富裕纳入中国式现代化的本质要求<sup>⑥</sup>，共同富裕的重要性和基本内容已经比较清晰，但实践中的具体内涵尚无定论，主流观点可分为三类：其一，在内容上，共同富裕主要包括物质生活和精神生活的双重富裕，前者涉及收入、财富、公共服务、发展机会，后者包括幸福感、获得感以及其他精神文化生活（李实，2021）。其二，在路径上，共同富裕是指在发展中缩小差距，涵盖群体间、区域间的物质财富和精神财富差距，其中最大的难点和重点是在缩小城乡区域发展差距和居民收入财富差距（辛贤，2021；叶兴庆，2022）。其三，在理念上，共同富裕是“发展”和“共享”的结合体，前者是在时间维度上增加社会财富和提高居民收入，后者是在空间维度上让各类群体能够共享发展成果，缩小各方面的差距（李实，2021）。此外，刘培林等（2021）认为共同富裕的内涵首先体现在政治层面，是具有中国特色的社会主义社会契约，然后才是经济、社会层面。共同富裕的理念还包括可持续性（陈丽君等，2021）。总体而言，学者对共同富裕内涵的认识虽然角

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第364页。

<sup>②</sup> 习近平，2017：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第28-29页。

<sup>③</sup> 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，人民出版社2020年版，第32页。

<sup>④</sup> 参见《中共中央 国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》，[http://www.gov.cn/zhengce/2021-06/10/content\\_5616833.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-06/10/content_5616833.htm)。

<sup>⑤</sup> 习近平，2021：《扎实推动共同富裕》，《求是》第20期，第4-8页。

<sup>⑥</sup> 习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第22页。

度和侧重点不同，但相互联系、相互补充，均有助于深化对共同富裕的理解。

### （三）农村住房制度有效供给是实现共同富裕的内在要求

农村住房制度有效供给之于共同富裕，其重要意义是缩小城乡居民居住水平、住房财富和财产性收入等方面的差距，为建设宜居宜业和美乡村、实现城乡融合提供有力载体。

第一，农村住房的居住属性事关农民安居宜居。住房是民生之要，确保农民有房住、住好房，是提高农村生活质量的客观基础。不同地区的住房状况代表不同的公共服务水平和发展权状况，在空间上优化住房供给，有助于缩小城乡居民公共服务和发展机会的差距。此外，农村住房既作为日常生活空间，影响居住者的幸福感、获得感，也是最易于观察的家庭财富，能够塑造农村居民的社会阶层认同（董渤等，2023）。构建农村住房制度实质上也有利于丰富优化农村居民的精神财富。

第二，农村住房的财产属性事关农民增收和财富积累。在现行制度下，因为缺乏有效交易市场，尽管农户有所预期，但农村住房价值实际上很难衡量。2018年，农户自评的农房价值平均为22.7万元，占家庭净资产的62.2%，囿于限制流转政策，现实中农房常常被闲置，乃至出现老旧房屋倒塌的情况，导致部分农村居民“辈辈建房辈辈穷”；而2018年城镇家庭住房市值平均为76.1万元，占家庭净资产的65.3%；同时，城镇住房市值增幅远超农村，以2014—2018年为例，前者为91.2%，后者为62.1%，仅此一项就直接拉大了城乡家庭财富差距<sup>①</sup>。此外，城镇居民通过住房租赁、抵押等形式可直接或间接获得财产性收入。2021年，城镇居民人均财产性收入为5052元，主要来自房产和金融资产；农村居民人均财产性收入为469元，主要来自承包土地经营权流转、征地补偿，来自宅基地和农房的相关收益几乎可以忽略不计<sup>②</sup>。因此，适度放松农村住房流转限制是提高农村居民财富和财产性收入、缩小城乡居民物质财富差距的关键之一。

第三，农村住房的资源属性事关农村产业兴旺。农村住房用地，即宅基地，是农村集体土地资源和生产资料的重要组成部分。如前文所述，农村住房占地面积约为1.7亿亩。在农村人口持续向城市转移的情况下，闲置宅基地将成为数量多、利用潜力大的土地资源。促进村庄内、村域间、城乡间的土地资源优化配置，不仅可为农村产业发展提供建设用地，也能为资金、人才流向农村提供载体，促进农村产业振兴，缩小城乡区域发展差距。

### （四）共同富裕目标下农村住房制度的基本特征

农村住房制度与共同富裕的逻辑关系，决定了共同富裕目标下的农村住房制度应具备三个基本特征：一是安居宜居。宅基地供给可持续，完全有能力兑现“一户一宅（房）”制度承诺，确保户有所居，满足城乡融合带来的住房需求。农民建房资金压力得到缓解，农房安全质量有保障，居住环境舒适便捷，城乡间住房保障差距得以弥合。适应农民对居住地区位的多样化选择，进城落户更加便利和有安全感，尤其是为户籍地缺乏区位优势农村居民提供更多发展机会，缩小城乡间、乡村内的个体发展机会差距。二是包容使用。农村住房转让对象和范围可跨越村集体边界，形成一个风险可控、反

<sup>①</sup>文中关于家庭住房市值和家庭净资产的数据均来自中国家庭追踪调查，相关指标值由笔者计算得到。

<sup>②</sup>居民人均财产性收入数据来自《中国住户调查年鉴2022》，相关指标值由笔者计算得到。

映真实价值、流动性充裕的农村住房交易市场，为完善全国统一的建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场和住房市场提供支撑，通过显化农村住房和宅基地的市场价值，带动城乡间资金、劳动力等生产要素的优化配置，缩小城乡居民财富和收入差距。农房使用主体更加多样，能够接纳有志于参与乡村振兴事业的各类群体，形成“但求所用、不求所有”的农房使用观念。农房用途适应农村以农为主、多元发展的趋势，闲置宅基地和农房得到盘活利用，为农村人居环境整治、公共事业建设、特色产业提供用地空间。三是跨域调配。政府和集体具备对宅基地资源优化配置的能力，以市场化手段为主，实现村与村之间、城乡之间建设用地优化调配，缩小区位条件、自然资源条件等造成的农村地区内部差距，以“人地挂钩”适应村庄差异化发展。

#### 四、宅基地制度的演进逻辑与现实困境

##### （一）以“演进”为底色的宅基地制度

宅基地制度是当前解决农村住房问题的核心制度安排（李兵弟，2021）。基于本文的分析框架，需要分析现行宅基地制度能否协调农村住房的三重属性，据此探究农村住房制度建设的“充分理由”。

宅基地制度的整体架构形成于1962年中国共产党八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》，其中明确规定“生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖”“社员新建房屋的地点，要由生产队统一规划，尽可能不占用耕地”<sup>①</sup>。对应农村住房的三重属性，可以发现宅基地制度在形成初期便呈现“强化居住属性、约束财产属性、关注资源属性”的基本特征。从相关政策文件来看，宅基地制度建立后约60年的演进历程整体上也按照该特征或逻辑逐渐延伸（见图2）。例如，1982年出台的《村镇建房用地管理条例》放松了宅基地申请限制<sup>②</sup>，积极探索保障农村居民居住权益；1990年发布的《国务院批转国家土地管理局关于加强农村宅基地管理工作请示的通知》明确提出限制宅基地流转与经营性利用<sup>③</sup>，进一步约束农村住房财产属性；1997年发布的《中共中央 国务院关于进一步加强对土地管理切实保护耕地的通知》提出“一户一宅”的要求<sup>④</sup>，表明政府开始关注农村住房蕴含的资源属性，尝试解决“一户多宅”可能引起的资源浪费。

在社会主义市场经济不断深化、城乡融合水平进一步提升、城乡人口双向流动持续加速的新形势、新背景下，农村住房的多元价值日益凸显，宅基地制度朝着探索统筹农村住房三重属性的方向演进。2018年，中央“一号文件”首次提出宅基地“三权”分置，即“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”<sup>⑤</sup>，表明农村住房财产属性开始受到重视。

<sup>①</sup>中共中央文献研究室，1997：《建国以来重要文献选编》第15册，北京：中央文献出版社，第625页、第640页。

<sup>②</sup>国务院法制局，1987：《中华人民共和国现行法规汇编（1949—1985）》（农林卷），北京：人民出版社，第102-106页。

<sup>③</sup>参见《国务院批转国家土地管理局关于加强农村宅基地管理工作请示的通知》，<https://ilss.gdufs.edu.cn/info/1123/6687.htm>。

<sup>④</sup>中共中央文献研究室，1999：《十四大以来重要文献选编》（下），北京：人民出版社，第2462页。

<sup>⑤</sup>《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，人民出版社2018年版，第33页。



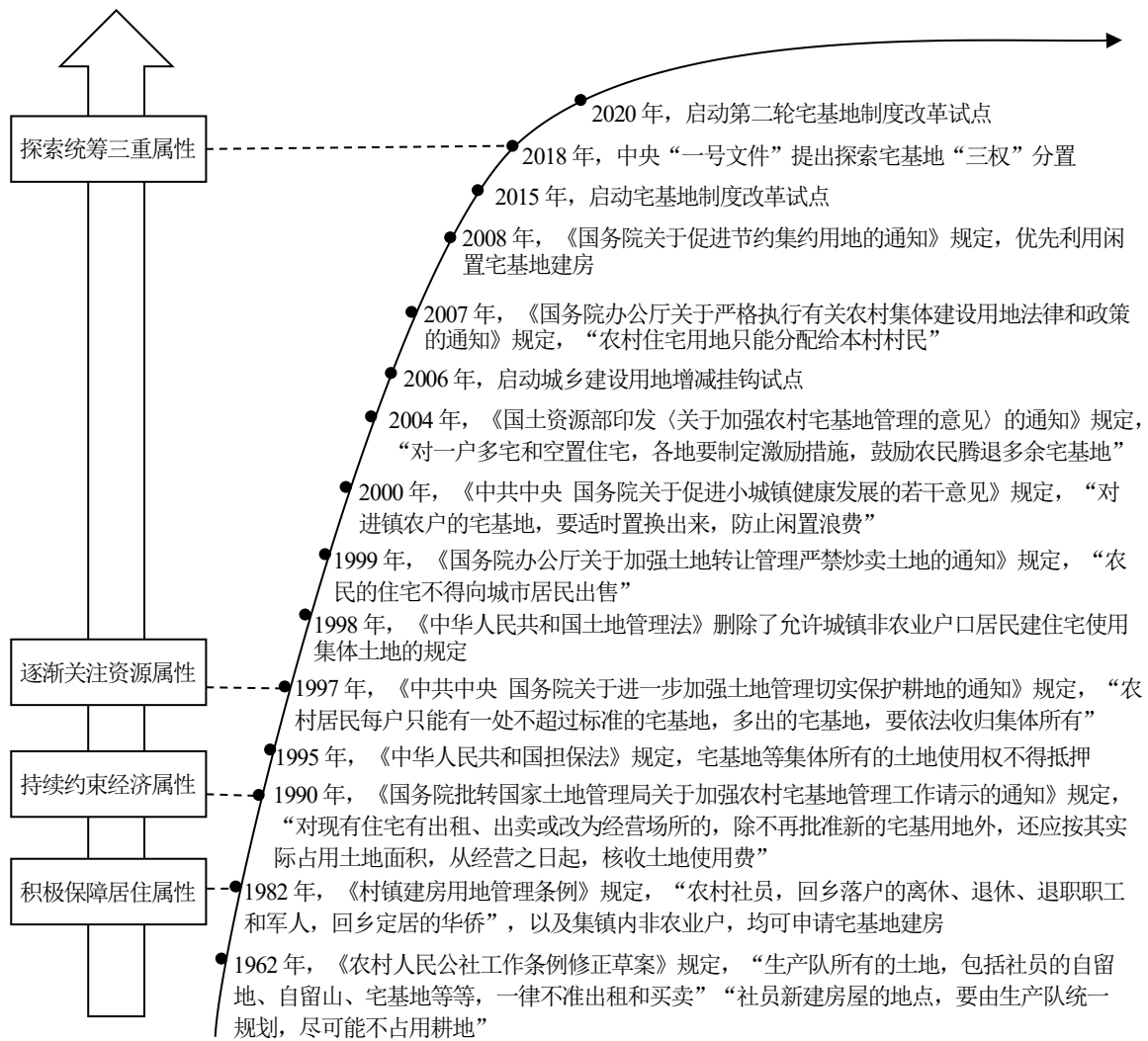


图2 宅基地制度演进历程概况

为充分把握宅基地制度在实现农村住房三重属性中的改革潜力和难点，下面分别从居住属性、财产属性和资源属性出发梳理宅基地制度的变迁脉络，进一步解析宅基地制度的演进逻辑和现实困境。

## （二）因“管地不管房”的缺陷而调整，但未解决建房地和资金问题

“管地不管房”即直接为农民提供宅基地，是宅基地制度保障农民居住权益的集中体现。该措施顺利实施的前提是宅基地供给充足和建房成本低廉。随着土地用量增加和经济社会发展水平提升，两项前提条件逐渐受到冲击，政府为此也采取了一系列应对措施，但仍然难以化解“管地不管房”的现实困境。

一是在耕地红线约束和农户数量稳中有增<sup>①</sup>的情况下，集镇中心村、东部地区村庄等普遍出现“无

<sup>①</sup>第一次农业普查数据显示，1996年底全国农户数为2.14亿户；第二次农业普查数据显示，2006年底全国农户数为2.23亿户；第三次农业普查数据显示，2016年底全国农户数为2.30亿户。资料来源：国家统计局网站，<https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/>。

地建房”问题，导致“新户无宅”，宅基地制度建成初期“一户一宅”的政策承诺难以兑现。各地普遍降低宅基地审批面积标准，或是采取其他居住保障形式，如农民集中居住、城乡合作建房等，尝试保障农民居住权益（曲颂等，2022）。2019年修正的《中华人民共和国土地管理法》提出“户有所居”目标，明确在人均土地少、无法落实“一户一宅”的地区，政府可在尊重农民意愿的基础上，按照相关标准保障农民“户有所居”<sup>①</sup>。2020年，自然资源部与农业农村部联合发布《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》，强调在年度全国土地利用计划中单列计划指标安排，原则上不低于新增建设用地计划指标的5%，专项保障农民住宅建设用地，当年保障不足的下一年度优先保障<sup>②</sup>，从侧面也说明当前农村“无地建房”问题具有一定普遍性。但缩小审批面积、新增指标可能“治标不治本”。如果宅基地供给仅靠新增指标，预计部分地区又将很快重现“无地建房”，而且集中居住、合作建房等方式对地方财政、区位条件要求高，也难以适应大部分纯农区农民的生产生活需求（向勇，2021）。

二是农村建房成本快速上升，农民建房负担加重，仅提供宅基地已经难以保障农民住房。在宅基地制度建立初期，农村房屋结构简单，多为就地取材、农民自建，住房造价低，“亲朋互助”普遍能够满足资金需求，有宅基地基本等同于有房住。例如，1985年农村居民人均住房造价为661.5元，约为农村居民人均可支配收入的1.7倍（见图3）。但2000年后农村住房结构和建房材料开始升级，2006年和2021年《中国城乡建设统计年鉴》显示，农村实有住房混合结构以上面积占比从2006年的53.6%上升至2021年的77.6%，直接带动住房造价快速上升。2000—2021年，农村居民人均住房造价由6066.1元增至52559.4元，明显高于同期农村居民人均可支配收入增幅，农村居民人均住房造价在多数年份超过农村居民人均可支配收入的3倍。农村居民建房压力明显提升。本研究团队于2022年对全国31个省级行政区4192户农户的调查数据显示，相比10年前，36.7%的农户认为近年来建房资金压力大幅上升，33.7%的农户认为小幅上升，其余农户认为不变或下降。对此，政府也探索通过各类项目支持农村特定人群建房。2008年，全国启动农村危房改造试点，形成农村危房改造、灾后农房重建、五保户集中供养、易地扶贫搬迁、生态移民搬迁等多个农村住房保障相关的“政策包”，但这种“农户自筹为主、政府项目补贴为辅”的筹资模式存在补贴政策瞄准偏差、覆盖面小等内在缺陷，更多是“锦上添花”而非“雪中送炭”（杨小科，2022）。2015年开展的农民住房财产权抵押贷款试点试图通过农村住房抵押贷款缓解农民建房资金短缺的问题，但因农房流转和处置面临较大制度障碍，试点结束后未形成可推广的制度成果<sup>③</sup>。另外，农村住房抵押贷款通常需要既有房屋作为抵押物，在实践中还无法应对农户申请宅基地建房或完全拆除既有房屋进行重建时的资金问题。

<sup>①</sup>参见2019年修正的《中华人民共和国土地管理法》，[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/201909/t20190905\\_300663.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/201909/t20190905_300663.html)。

<sup>②</sup>参见《自然资源部 农业农村部关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》，[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-08/01/content\\_5531857.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-08/01/content_5531857.htm)。

<sup>③</sup>资料来源：《“两权”抵押贷款试点拟不再延期 农地和农房抵押贷款宜区别对待》，[http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/23/content\\_5351398.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/23/content_5351398.htm)。

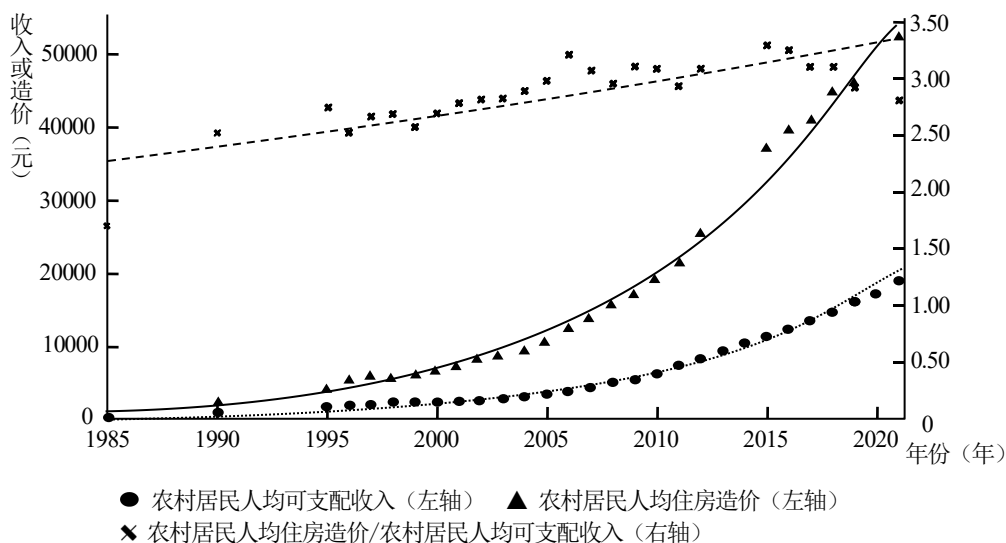


图3 1985—2021年农村居民人均可支配收入与人均住房造价变化

注：农村居民人均住房造价=农村住宅每平方米造价×农村居民人均住房面积。

资料来源：农村住宅每平方米造价与农村居民人均可支配收入数据来自《中国住户调查年鉴 2022》，农村居民人均住房面积数据来自《中国统计摘要 2015》和国家统计局。

### （三）因保障居住权而弱化财产权，但与农民的财产权诉求不协调

农村住房凝聚了农民大量的劳动、资金和技术等要素投入，是农村家庭最有价值的资产(Wan et al., 2021)，但政府对于如何释放农村住房的财产属性一直比较谨慎，使得相关政策与农民的财产权益诉求越发难以匹配。

农村住房的财产属性显化主要在改革开放后，彼时农村经济放活、各类生产经营性活动日渐多样，农民居住条件虽然比较普通，但如何依托农村住房增加收入、发展经济相对更加紧迫。在制度供给方面，20世纪90年代以前的宅基地制度比较宽松，未严格限制宅基地申请对象和用途，总体上支持农村住房的经营性利用。基层政府为促进农村产业发展，实际还会放宽管制措施，故在很多地方能看到借助农村住房发展非农产业的案例（付伟，2020；折晓叶，2020）。20世纪90年代至今，农民对实现农房财产属性的呼声持续增强，农村更加丰富的新产业新业态也要求灵活的住房供给政策。但宅基地制度却表现出“强保障弱财产”的改革趋势，以约束农房财产价值为手段来保障农民居住权益（刘守英和熊雪锋，2019）。1990年，政府开始出台政策<sup>①</sup>限制农村住房非居住用途；1995年，《中华人民共和国担保法》明确规定宅基地等集体所有的土地使用权不得抵押<sup>②</sup>；1998年以来的相关政策法规

<sup>①</sup>1990年，《国务院批转国家土地管理局关于加强农村宅基地管理工作请示的通知》提出，“对现有住宅有出租、出卖或改为经营场所的，除不再批准新的宅基地外，还应按其实际占用土地面积，从经营之日起，核收土地使用费”。参见《国务院批转国家土地管理局关于加强农村宅基地管理工作请示的通知》，<https://ilss.gdufs.edu.cn/info/1123/6687.htm>。

<sup>②</sup>参见《中华人民共和国担保法》，[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lfzt/rlyw/2016-07/01/content\\_1992740.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lfzt/rlyw/2016-07/01/content_1992740.htm)。

进一步要求宅基地申请、使用和买卖范围仅限于本村村民<sup>①</sup>，这直接限制了农村住房的财产属性。在全面推进乡村振兴和城乡融合的背景下，农村住房作为吸引人才、资本下乡创业的重要载体，却并未发挥应有的作用，无法为乡村振兴人才提供稳定的居住场所和产业用地（崔艳和杨彩云，2021）。同时，全国普遍存在的农村住房私下交易表明，限制农村住房财产属性的政策实际效果有限，小产权房曾占到全国城镇住房面积的近1/4<sup>②</sup>。

#### （四）因农村常住人口变化而调整，但未解决宅基地资源错配问题

农村住房独门独院的建筑形态，决定了促进农村常住人口与宅基地资源供给相匹配是需要长期应对的关键问题。1949年以来，农村常住人口先增后减，城乡人口总体处于“进城为主，入乡为辅”的双向流动状态。随着农村常住人口总量减少、内部分化，宅基地制度的局限性日益明显，难以化解宅基地资源错配问题。

宅基地制度建立之初主要是满足新增农户的居住需求，侧重保供给，故在农村常住人口普遍增长阶段，宅基地制度执行相对顺畅。例如，知识青年上山下乡运动中，一些地方为知识青年获取宅基地建房开辟了专门通道，以陕西省汉中市为例，知识青年能住上新建住房或永久住房的约有70%<sup>③</sup>。改革开放后，各地陆续出现回乡落户的非农户籍人员和外来务工人员等自发入乡群体，宅基地制度对这些群体也基本持开放态度。1982年出台的《村镇建房用地管理条例》规定，“农村社员，回乡落户的离休、退休、退職职工和军人，回乡定居的华侨”，以及集镇内非农业户，均可申请宅基地建房，但也强调面积合规和“出卖、出租房屋的，不得再申请宅基地”等，避免过度侵占耕地资源<sup>④</sup>。

农村常住人口规模在1995年后进入持续下降阶段，城乡互动更加频繁，农村外来群体类型复杂、数量较多。宅基地制度于1997年做出相应调整，当年发布的《中共中央 国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》提出“一户一宅”的要求<sup>⑤</sup>，既是保障农民居住权益，也是约束宅基地供给，意图促进宅基地资源与农村常住人口匹配。1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》删除了允许城镇居民取得集体土地使用权建造住宅的条款<sup>⑥</sup>，宅基地申请和使用资格对象范围缩减为本村村民，之后明确禁止向城镇居民转让宅基地和农房。为应对农村常住人口下降趋势，政府还出台一系列

<sup>①</sup>参见1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》，[http://www.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=419](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=419)；1999年发布的《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》，[https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdgnr/zgzygywyw/200105/20010529\\_155371.html?eqid=ffd4e65e0005bf8100000003648b32fd](https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdgnr/zgzygywyw/200105/20010529_155371.html?eqid=ffd4e65e0005bf8100000003648b32fd)；2007年发布的《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》，[https://www.gov.cn/zwggk/2008-01/08/content\\_852399.htm](https://www.gov.cn/zwggk/2008-01/08/content_852399.htm)。

<sup>②</sup>资料来源：《整治小产权房考验政府智慧》，[https://www.mnr.gov.cn/dt/mtsy/202006/t20200623\\_2528773.html](https://www.mnr.gov.cn/dt/mtsy/202006/t20200623_2528773.html)。

<sup>③</sup>资料来源：《汉中知识青年上山下乡运动》，[http://zx.hanzhong.gov.cn/hzzxwz/thhm/201604/t20160414\\_324634.shtml](http://zx.hanzhong.gov.cn/hzzxwz/thhm/201604/t20160414_324634.shtml)。

<sup>④</sup>国务院法制局，1987：《中华人民共和国现行法规汇编（1949—1985）》（农林卷），北京：人民出版社，第102-106页。

<sup>⑤</sup>中共中央文献研究室，1999：《十四大以来重要文献选编》（下），北京：人民出版社，第2462页。

<sup>⑥</sup>参见1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》，[http://www.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=419](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=419)。

政策鼓励宅基地退出，以及闲置宅基地和闲置农房盘活利用<sup>①</sup>。但彼时城镇化水平仍然较低，农村人口流动情况复杂，相关政策多停留在文件层面，实际落地较少，且地方政府重在“以地谋发展”，未真正构建适应农村人口变化的宅基地调配制度，人减地增、宅基地闲置等问题未得到根本性改变（任育锋等，2020）。2019年出台的《农业农村部关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》明确提出，“农村宅基地和住宅是农民的基本生活资料 and 重要财产，也是农村发展的重要资源”<sup>②</sup>，表明中央层面对农村住房资源属性价值的进一步关注。

此外，2000年以来，村庄间宅基地需求分化更加明显。根据第三次全国农业普查行政村调查数据，全国约80%的行政村人口净流出，约12.2%的行政村人口净流入，省、市、县等各层级均表现出空心村与实心村并存的趋势（李玉红和王皓，2020）。政府也尝试通过城乡间土地资源优化调配，例如，运用城乡建设用地增减挂钩、集体建设用地入市等手段促进农村人口与宅基地供给匹配，但地方政府权限缺乏约束、补偿标准模糊等问题可能导致农民权益受损（桂华，2022）。2020年，在一些地方“合村并居”引发基层矛盾后，中央层面收紧政策空间，明确要求“充分尊重农民意愿，不提倡、不鼓励在城市和集镇规划区外拆并村庄、建设大规模农民集中居住区，不得强制农民搬迁和上楼居住”<sup>③</sup>。村庄间差异化的宅基地需求仍未得到有效政策回应，宅基地制度继续坚持“农村住宅用地只能分配给本村村民”的要求，宅基地资源空间错配加剧，宅基地闲置与稀缺并存。

## 五、农村住房制度框架展望

农村住房制度构建源于宅基地制度，又超越宅基地制度。但宏观层面的制度变迁复杂多样，意味着学者更多只能从部分维度研判变迁趋势，几乎不可能得出完整的制度设计（姚洋，2022）。因此，下面将主要基于宅基地制度改革试点地区的经验资料，展望共同富裕目标下的农村住房制度框架，实现农村住房居住属性从维持到增强、财产属性从限制到显化、资源属性从关注到激活。

### （一）增强居住属性：可持续的宅基地供给制度和激励内生发展的农房保障制度

实现宅基地供给可持续是确保农村宜居宜业的前提条件，关键是疏通存量闲置宅基地用于新建农房的通道。一方面，建立健全集体主导的宅基地自愿有偿退出机制，扩大宅基地供给总量。对于超标超占和非集体成员占有宅基地等问题，因地制宜推动有偿使用，可结合房地产税提高非集体成员合法

<sup>①</sup>参见2000年出台的《中共中央 国务院关于促进小城镇健康发展的若干意见》，[https://www.nmg.gov.cn/zwgk/zfgb/2000n\\_5210/200008/200006/t20000613\\_308832.html](https://www.nmg.gov.cn/zwgk/zfgb/2000n_5210/200008/200006/t20000613_308832.html)；2004年发布的《国土资源部印发〈关于加强农村宅基地管理的意见〉的通知》，[http://f.mnr.gov.cn/201702/t20170206\\_1436301.html](http://f.mnr.gov.cn/201702/t20170206_1436301.html)；2008年发布的《国务院关于促进节约集约用地的通知》，[https://www.gov.cn/zhengce/content/2008-01/07/content\\_8125.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2008-01/07/content_8125.htm)。

<sup>②</sup>参见《农业农村部关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》，[https://www.gov.cn/xinwen/2019-10/16/content\\_5440479.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2019-10/16/content_5440479.htm)。

<sup>③</sup>参见《自然资源部 农业农村部关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》，[http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-08/01/content\\_5531857.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-08/01/content_5531857.htm)。

持有农房的成本<sup>①</sup>，激励其有偿退出。对于本村集体成员合法占有的农村住房长期闲置问题，考虑到这些成员通常已经进城工作生活但在城市尚未完全扎根，可实施“保权退出”，即鼓励进城农户保留宅基地资格权，暂时有偿退出宅基地，一旦进城失败，还能回乡重新申请宅基地建房。有偿使用在多数试点地区均有探索经验（岳永兵，2021），“保权退出”在江西省鹰潭市余江区、安徽省天长市等试点地区已有一定实践基础<sup>②</sup>。为增强村集体开展和推动宅基地有偿退出的能力，政府还应加强相应配套资金支持。另一方面，建立健全鼓励农户参与为主要的市场化宅基地供给机制，提高宅基地供给灵活性。在满足“一户一宅”、面积合规等前提下，浙江省诸暨市通过搭建宅基地权票交易平台，支持闲置宅基地复垦或闲置农房盘活利用，以实物或指标形式将宅基地转让给无地建房或有改善需求的农户<sup>③</sup>。这为农户建房提供了宅基地供给的新来源，而且市场化供给的数量和方式更加灵活，能够适应农户多样化的居住需求。

面对农户日益多样的居住需求，以及农村住房消费形势的客观变化，仅依赖“以地保房”的间接措施已经不合时宜，需要更加丰富且直接的农村住房保障制度，助力农户改善自身的住房条件。其一，增设面向农户的农村住房建设专项信贷，缓解农户建房资金压力。在新一轮宅基地制度改革试点中，浙江省德清县探索开展宅基地使用权抵押贷款<sup>④</sup>，为农户建房提供资金支持，其抵押贷款对象限于“经依法批准、还未建造农村住房的农户”，贷款用途为“该宅基地上建房及装修”，明显区别于普通商业贷款<sup>⑤</sup>。类似经验如浙江省龙港市的集体经济组织成员住房公积金制度，将农户纳入住房公积金体系，农户连续缴存公积金6个月后，以所购建房产作为抵押担保，即可享受15万~50万元不等的公

<sup>①</sup>此处讨论的征税对象是城镇居民，其合法持有的农房主要包括依法继承、历史上合法购买和历史上合法申请宅基地建房三类（私下非法交易不在本文讨论范围）。据笔者在浙江省绍兴市等地的调查，城镇居民占有宅基地的比重普遍在5%以上，这些宅基地上的住房多数是闲置状态的空房，处在“住不了、用不了”且村委会“管不了、受不了”的尴尬境地。应把该群体持有的宅基地和农房作为刺激退出的重点对象。

<sup>②</sup>参见《江西省余江县：三项机制推进宅基地制度改革试点》，[http://www.zcgs.moa.gov.cn/ncggysyqjs/201904/t20190423\\_6212475.htm](http://www.zcgs.moa.gov.cn/ncggysyqjs/201904/t20190423_6212475.htm)；《安徽省天长市农村宅基地有偿退出暂行办法》，资料系实地调研获得。

<sup>③</sup>参见《诸暨市湍浦镇农村宅基地“集体权票”实施办法（试行）》，资料系实地调研获得。实际交易过程还需要通过村集体和相关政府部门核查，宅基地复垦通常会连带整理出相应面积的附属集体土地，如道路、绿化带等，故复垦总面积中50%会通过市场交易成为宅基地供给，剩余50%为政府所有，以支付各类运营成本。具体交易信息详见“中拍平台”网站，<https://paimai.caa123.org.cn/pages/enterprises/companydetail.html?companyId=15587>。

<sup>④</sup>参见《德清县人民政府办公室关于印发德清县鼓励银行业金融机构开展宅基地使用权（农房财产权）抵押贷款的指导意见的通知》，[http://www.deqing.gov.cn/art/2021/7/9/art\\_1229518655\\_3821678.html](http://www.deqing.gov.cn/art/2021/7/9/art_1229518655_3821678.html)。

<sup>⑤</sup>据笔者实地调研了解，浙江省德清县还将宅基地使用权抵押与住房公积金贷款有机结合，缴存公积金的农业户籍职工可以用宅基地使用权作为抵押来申请公积金贷款，湖州市住房公积金管理中心作为抵押权人发放贷款，每户单笔贷款最低10万元，最高限额30万元。在抵押物的处置上，突破了本集体经济组织范围，规定受让人范围是德清县县域内宅基地资格权户，且应当符合“一户一宅”、面积合规的规定。

积金贷款额度，基本覆盖农户购建房的资金缺口<sup>①</sup>。需要强调，现行法律规定农村宅基地使用权不得抵押<sup>②</sup>，浙江省两地的探索仍在试点阶段，须认真检验其长期效果和适用范围，但其改革方向值得鼓励。其二，提高农村住房保障中的实物支持。对于无法满足“一户一宅”的地区，可探索“一户一房”。例如，浙江省诸暨市利用廉租房保障资金支持农村保障性住房建设，国资公司作为出资方，承担建设保障房的所有费用，政府按照每平方米100元的标准对建设成本进行补贴，补贴资金则来自廉租房保障资金<sup>③</sup>。村集体也需从盘活闲置土地、集资建设农村公寓和老年公寓等角度强化住房供给责任。其三，实现城乡住房保障体系对接。重点面向两类群体：一是有进城落户意向但无力购买商品房的农户，二是户籍所在村“无地可批”的农户。对这两类群体可探索以宅基地资格权兑换城镇保障性住房的形式，充分保障农户的居住权益。其四，认定与保障宅基地资格权。借鉴浙江省诸暨市“以人认定、按户归集、直系统筹”的资格权认定方式，即以本村集体经济组织成员资格为认定条件，将保障对象按村集体成员家庭户为单位归集后进行审批，基于宅基地基础调查信息数据，审核村集体成员家庭户拥有和使用的房屋，向实际存在住房困难的村集体成员家庭户核发保障宅基地资格权的“保障权票”，提供“以权换宅”“以权换钱”“以权换房”等多种具体实现路径，满足农户多样化的居住需求。

## （二）显化财产属性：适度开放的农房流转制度和包容有序的农房使用制度

放松流转和用途约束是实现农村住房财富价值的必要条件。首先，在限定转让对象和范围的情况下，适度放开农房转让。遵循单一宅基地不得转让的原则，转让对象必须是集体经济组织成员，转让范围可允许突破本村集体界限，但目前仍应将转让范围限定在县域内，以防范社会风险。未来可以综合考虑地区实际情况，研判是否有扩大转让范围的必要和可能。县域层面的农村住房转让市场能有效显化农房财产属性，也能帮助农户通过农房转让迁移到基础设施配套更齐全的村庄居住，获得更加便捷丰富的发展机遇。该做法在浙江省义乌市、湖南省浏阳市、湖北省宜城市、宁夏回族自治区平罗县等地均已有探索（吕萍等，2020），形成相对规范的管理办法，逐渐成为改革共识。

其次，完善农村住房租赁管理，强化租赁主体的权能效力。一是推行农房租赁物权化。具体是指设立宅基地租赁使用权，赋予其用益物权性质，租赁双方可向不动产登记主管部门申请办理合作建房产权证书，农户获得不动产权证书，权利类型登记为“宅基地使用权和房屋所有权”，合作方获得租赁使用权证书，权利类型登记为“宅基地和房屋租赁使用权”。租赁使用权不同于不动产物权但具有部分物权效力，允许用于抵押融资和再次租赁，这些方案在浙江省安吉市、绍兴市上虞区等地已有

<sup>①</sup>参见《龙港市集体经济组织成员建缴住房公积金实施细则》，资料系实地调研获得。

<sup>②</sup>参见《中华人民共和国民法典》第399条，[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602\\_306457.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602_306457.html)。

<sup>③</sup>参见《诸暨市人民政府办公室关于实施乡村振兴战略推进农村保障性住房建设工作的实施意见》，[https://www.zhuji.gov.cn/art/2018/8/10/art\\_1229079889\\_423513.html](https://www.zhuji.gov.cn/art/2018/8/10/art_1229079889_423513.html)。笔者在实地调研中了解到，国资公司遵循收支平衡原则，与农户的结算价格接近成本价，大约为市场价格的60%。2021年，诸暨市已建设（含正在建设）此类保障房1913套（户），户均使用土地面积约70平方米。

实践基础<sup>①</sup>。二是增强合作建房主体的居住权。合作建房是近年来盘活农村资产资源的探索模式之一。2016年国务院首次提出“允许返乡下乡人员和当地农民合作改建自住房”<sup>②</sup>。但因合作双方权属缺乏规范细则，尤其是合作方权能薄弱，地方实践鲜有实质性进展。鉴于此，可探索为合作方设立农房居住权<sup>③</sup>，提供强于租赁权的住房保障，同时也能显化农房财产属性。

最后，支持农村住房经营性用途。农村住房用途本身不限于居住，乡村振兴战略实施后，农房成为发展民宿、创意办公、电子商务等新兴产业的最佳载体。与早期农村家庭手工业不同，新兴产业专业化程度高，普遍需要改变原有农房物理结构，将房屋从居住用途改为经营性用途。可借鉴浙江省杭州市钱塘区“商事主体登记确认制改革”<sup>④</sup>，给予农房与商业用房等同的登记发证权，支持各类商事主体（企业、农民专业合作社、个体工商户）利用农房发展新产业、新业态。

### （三）激活资源属性：凭证化的宅基地实现制度和跨村有偿的宅基地调配制度

创新宅基地实现形式、打破村域边界是提高农村住房和宅基地资源利用效率的重要基础。一方面，建立健全宅基地凭证化实现形式。具体是指将闲置宅基地复垦形成建设用地指标，在符合规划的前提下，通过市场交易完成同城跨村落地利用，克服土地实体交易中不可移动的天然缺陷，提高利用效率。宅基地凭证化的实现源于2008年重庆市农村土地交易市场推出的“地票”交易模式，即农民和集体经济组织自愿将宅基地等集体建设用地复垦为耕地，形成建设用地指标，通过市场交易转化为城市建设用地指标（杨继瑞等，2011）。借助农村宅基地制度改革，浙江省诸暨市在2017年也推出“地票”，相比之下功能更多，包括流转交易、置换年度建房指标、按规定抵扣商品房购房款项、政府回购、质押贷款等<sup>⑤</sup>。

另一方面，探索农村建设用地增减“村村挂钩”，打通农村内部建设用地循环通道。“村村挂钩”是指集体建设用地指标的跨村实现，即在县域内农村集体建设用地总量不变的前提下，通过跨村指标

<sup>①</sup>参见《安吉县人民政府关于印发安吉县闲置农房（宅基地）流转的意见》，[http://www.anji.gov.cn/art/2021/12/31/art\\_1229518582\\_1663944.html](http://www.anji.gov.cn/art/2021/12/31/art_1229518582_1663944.html)；《绍兴市上虞区人民政府办公室关于印发〈上虞区宅基地及房屋租赁使用权登记办法〉的通知》，[http://www.shangyu.gov.cn/art/2018/7/6/art\\_1229346094\\_1539249.html](http://www.shangyu.gov.cn/art/2018/7/6/art_1229346094_1539249.html)。

<sup>②</sup>参见《国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》，[https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-11/29/content\\_5139457.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-11/29/content_5139457.htm)。

<sup>③</sup>2020年通过的《中华人民共和国民法典》增设居住权，指居住权人有权对他人的住宅享有占有、使用的用益物权，期限由双方当事人约定，无严格期限约束。但需注意，居住权人享有的用益物权未包括收益权能，且居住权不得转让、继承。所以，农村合作建房中设立居住权比较适合居住权人自住的情形，并不适合民宿、农家乐等经营性用途。参见《中华人民共和国民法典》，[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602\\_306457.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602_306457.html)。

<sup>④</sup>参见《杭州市钱塘区人民政府办公室关于印发〈杭州市钱塘区商事主体登记确认制改革实施方案〉的通知》，[https://www.qiantang.gov.cn/art/2022/4/25/art\\_1229607387\\_1815082.html](https://www.qiantang.gov.cn/art/2022/4/25/art_1229607387_1815082.html)。

<sup>⑤</sup>参见《诸暨市人民政府办公室关于建立诸暨市农村集体建设用地市场化盘活机制的意见》，[https://www.zhuji.gov.cn/art/2018/11/26/art\\_1229074555\\_1784206.html](https://www.zhuji.gov.cn/art/2018/11/26/art_1229074555_1784206.html)。



调配破解宅基地资源的空间错配问题，适应村庄在分化中集聚的演变规律。该措施本身具有一定实践基础<sup>①</sup>，是对现行城乡建设用地增减挂钩的扬弃和超越（姚树荣，2018）。借助宅基地制度改革试点，浙江省义乌市于2016年探索“集地券”<sup>②</sup>，也将集体建设用地指标使用范围拓展到全市农村地区。2022年，江西省永丰县明确提出开展农村集体建设用地“村村挂钩”，即依据土地利用总体规划或国土空间规划，实现区域内各集体经济组织之间的集体建设用地增减挂钩，在产权明晰和符合规划的前提下，将农村村民自愿退出的闲置宅基地等集体建设用地复垦为耕地，节余的建设用地指标流转给有发展需求的村庄使用<sup>③</sup>。通过建新拆旧和土地整理复垦等措施，保证在调整范围内各类土地面积平衡的基础上，最终实现提高耕地质量、节约集约利用建设用地、农村用地布局更合理的目标。

## 六、结语

在农村住房制度缺失的情况下，宅基地制度为解决农民住房问题发挥了重要作用。但随着社会主义市场经济不断壮大、城乡融合程度不断提升，宅基地制度“以地保房”的间接方式已经难以满足农村居民的实际居住需求，如何建设农村住房制度成为一个现实问题。

本文根据农村住房的居住属性、财产属性和资源属性，借鉴“能动的实用主义”分析进路，构建面向农村住房的制度变迁分析框架。在此框架下，首先，本文明确共同富裕是构建农村住房制度的“集体行动目标”，根据共同富裕的内涵和农村住房的三重属性，深化共同富裕与农村住房制度的逻辑关系，提出共同富裕目标下农村住房制度所要具备的三个基本特征：安居宜居、包容使用和跨域调配。其次，本文通过分析宅基地制度演进历程，发现其面临难以调和的现实困境：居住属性方面，农村无地建房问题日益突出，建房成本上升，导致农民住房负担难以缓解；财产属性方面，农村住房流转和利用受限，农民的财产权益难以实现；资源属性方面，宅基地资源配置效率低，难以适应持续分化的农村住房需求和用地需求；这些都对构建农村住房制度提出了需要。最后，本文基于宅基地制度改革试点地区实践经验，展望农村住房制度的基本框架：一是增强居住属性，包括可持续的宅基地供给制度和激励内生发展的农房保障制度；二是显化财产属性，包括适度开放的农房流转制度和包容有序的农房使用制度；三是激活资源属性，包括凭证化的宅基地实现制度和跨村有偿的宅基地调配制度。

土地制度是住房制度的重要组成部分，农村住房目前存在的闲置、错配等问题与宅基地制度密切相关。因此，本文在农村住房制度框架展望中不可避免地囊括了有关宅基地的新设想，也是借此强调农村住房制度与宅基地制度更多是演进关系，而非绝对的替代关系。此外，尽管本文在农村住房制度框架展望中着重参考了宅基地制度改革试点地区的具体实践，以展现框架的可行性，但因各地经验的

<sup>①</sup>成都市探索开展乡镇范围内零星集体建设用地整理的“拆院并院”试点项目，可视为“小挂钩”的雏形。参见《成都市集体建设用地整理与集中使用管理暂行办法》，<https://china.findlaw.cn/fangdichan/fdcfg/nongcunfangchan/96238.html>。

<sup>②</sup>资料来源：《义乌发放全国首本“集地券”证书》，<https://news.zgyww.cn/system/2016/12/16/010088945.shtml?from=singlemessage&isappinstalled=0>。

<sup>③</sup>参见《永丰县农村集体建设用地“村村挂钩”指导意见》，资料系实地调研获得。

长期效果和适用范围仍不清晰，尚无法提出一套完备的制度框架，此文权作抛砖引玉，还需更多理论界和实证界的学者参与讨论。

#### 参考文献

- 1.曹泮天, 2012: 《论宅基地使用权流转的理论基础》, 《法学杂志》第6期, 第161-165页。
- 2.陈柏峰, 2007: 《农村宅基地限制交易的正当性》, 《中国土地科学》第4期, 第44-48页。
- 3.陈丽君、郁建兴、徐钦娜, 2021: 《共同富裕指数模型的构建》, 《治理研究》第4期, 第5-16页。
- 4.陈卫华、吕萍、钟荣桂, 2017: 《基于宅基地制度改革推进中国农村住宅制度建设》, 《中国土地科学》第12期, 第69-76页。
- 5.陈锡文, 2017: 《我国农村改革的历程(一)》, 《百年潮》第1期, 第5-19页。
- 6.崔艳、杨彩云, 2021: 《城市化进程中“农民农”群体的流动动因分析——基于南京市江宁区H镇的考察》, 《全球城市研究(中英文)》第4期, 第67-78页。
- 7.崔永亮, 2013: 《农村住房保障制度缺失及其未来改善》, 《改革》第12期, 第95-102页。
- 8.董渤、王玉庭、李哲敏, 2023: 《农村住房会影响农村居民社会阶层认同吗——基于微观调查数据的证据》, 《山西财经大学学报》第6期, 第45-59页。
- 9.董祚继, 2018: 《“三权分置”——农村宅基地制度的重大创新》, 《中国土地》第3期, 第4-9页。
- 10.付伟, 2020: 《“通过土地治理”: 发达地区农村土地利用与治理》, 《开放时代》第5期, 第171-185页。
- 11.桂华, 2022: 《论央地关系的实践性平衡——结合两项土地制度的分析》, 《开放时代》第5期, 第92-106页。
- 12.冷博峰、冯中朝、李谷成, 2018: 《新型农村社区居民住房满意程度及其影响因素分析——基于14省(区)1639个样本的调查》, 《中国农村观察》第1期, 第127-143页。
- 13.李兵弟, 2021: 《农村住房制度构建与国家住房制度改革——城乡融合发展的顶层制度设计》, 《城乡建设》第1期, 第25-33页。
- 14.李实, 2021: 《共同富裕的目标和实现路径选择》, 《经济研究》第11期, 第4-13页。
- 15.李婷婷, 2019: 《中国农村宅基地闲置现状及整治模式》, 载魏后凯、黄秉信(编)《中国农村经济形势分析与预测(2018~2019)》, 北京: 社会科学文献出版社, 第224-227页。
- 16.李玉红、王皓, 2020: 《中国人口空心村与实心村空间分布——来自第三次农业普查行政村抽样的证据》, 《中国农村经济》第4期, 第124-144页。
- 17.刘培林、钱滔、黄先海、董雪兵, 2021: 《共同富裕的内涵、实现路径与测度方法》, 《管理世界》第8期, 第117-129页。
- 18.刘守英、熊雪锋, 2019: 《产权与管制——中国宅基地制度演进与改革》, 《中国经济问题》第6期, 第17-27页。
- 19.刘亚娟, 2018: 《基本公共服务均等目标下的农村住房保障制度设计》, 《江西社会科学》第1期, 第246-253页。
- 20.刘彦随, 2018: 《中国新时代城乡融合与乡村振兴》, 《地理学报》第4期, 第637-650页。
- 21.吕萍、于淼、于璐源, 2020: 《适应乡村振兴战略的新型农村住房制度构建设想》, 《农业经济问题》第1期, 第17-27页。

- 22.吕萍、钟荣桂, 2018:《城乡住房市场一体化变迁过程中的居民住房权益研究》,《中国软科学》第2期,第118-128页。
- 23.孟勤国, 2005:《物权法开禁农村宅基地交易之辩》,《法学评论》第4期,第25-30页。
- 24.倪鹏飞, 2015:《中国住房发展与制度改革的目标取向——建立城乡一体的中国住房体系》,《天津社会科学》第3期,第101-104页。
- 25.宁爱凤, 2017:《“空间正义”视角下农村住房保障制度的重构》,《甘肃社会科学》第3期,第219-225页。
- 26.皮凯蒂, 2014:《21世纪资本论》,巴曙松等译,北京:中信出版社,第273-282页。
- 27.曲颂、仲鹭勃、郭君平, 2022:《宅基地制度改革的关键问题:实践解析与理论探释》,《中国农村经济》第12期,第73-89页。
- 28.任育锋、王玉庭、李哲敏、赵子娟, 2020:《中国农村宅基地资源时空分布及利用特征》,《中国农业大学学报》第10期,第175-186页。
- 29.折晓叶, 2020:《村庄的再造:一个超级村庄的变迁》,北京:商务印书馆,第260-263页。
- 30.卫兴华, 2013:《坚决走共同富裕之路》,《红旗文稿》第3期,第21-24页。
- 31.魏程琳, 2021:《财产化还是治理化:宅基地“三权分置”改革的目标厘定与方案构建》,《农业经济问题》第12期,第37-49页。
- 32.向勇, 2021:《一户一居:中国农民住房保障补充规范》,《中国土地科学》第1期,第33-39页。
- 33.辛贤, 2021:《实现共同富裕最大的难点在农村 根本出路在发挥农村集体所有制优势》,《农村工作通讯》第18期,第24-26页。
- 34.杨继瑞、汪锐、马永坤, 2011:《统筹城乡实践的重庆“地票”交易创新探索》,《中国农村经济》第11期,第4-9页。
- 35.杨小科, 2022:《农村住房补贴政策瞄准效果分析——来自“2017年城乡困难家庭抽样入户调查”的经验证据》,《中国行政管理》第1期,第74-79页。
- 36.姚树荣, 2018:《关于以“村村挂钩”助推乡村振兴的思考》,《特区经济》第11期,第84-86页。
- 37.姚洋, 2022:《制度与经济增长》,上海:文汇出版社,第410-415页。
- 38.叶兴庆, 2022:《以提高乡村振兴的包容性促进农民农村共同富裕》,《中国农村经济》第2期,第2-14页。
- 39.岳永兵, 2021:《宅基地有偿使用改革的现实逻辑与检验》,《农村经济》第8期,第46-53页。
- 40.张清勇、刘守英, 2021:《宅基地的生产资料属性及其政策意义——兼论宅基地制度变迁的过程和逻辑》,《中国农村经济》第8期,第2-23页。
- 41.张协奎、唐文倩、于保成, 2023:《乡村振兴战略下我国农村住房发展现状、问题与对策》,《农业经济》第5期,第83-85页。
- 42.周大研, 2009:《新农村建设中农民住房保障政策研究》,《经济问题探索》第2期,第127-132页。
- 43.左楠, 2013:《农村住房公积金制度建设探讨》,《农村经济》第6期,第96-99页。
44. Bromley, D., 2006, *Sufficient Reason: Volitional Pragmatism and the Meaning of Economic Institutions*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 129-152.

45. Leeson, P., and C. Harris, 2018, "Testing Rational Choice Theories of Institutional Change", *Rationality and Society*, 30(4): 420-431.
46. North, D., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 3-10.
47. Tang, S., 2011, *A General Theory of Institutional Change*, London and New York: Routledge, 23-33.
48. Wan, G., C. Wang, and Y. Wu, 2021, "What Drove Housing Wealth Inequality in China?", *China & World Economy*, 29(1): 32-60.
49. Wang, S., X. Bai, X. Zhang, S. Reis, D. Chen, J. Xu, and B. Gu, 2021, "Urbanization Can Benefit Agricultural Production with Large-scale Farming in China", *Nature Food*, Vol.2: 183-191.
50. Ziebarth, A., and M. Gkartzios, 2016, "Housing: A Lens to Rural Inequalities", in M. Shucksmith and D. Brown (eds.) *Routledge International Handbook of Rural Studies*, London and New York: Routledge, 495-508.

(作者单位: <sup>1</sup> 中国农业科学院农业信息研究所;  
<sup>2</sup> 中国农业科学院研究生院;  
<sup>3</sup> 中国社会科学院农村发展研究所)  
(责任编辑: 王 藻)

## Prospective Framework of the Rural Housing System under the Goal of Common Prosperity: From the Perspective of Institutional Changes

WANG Yuting DONG Bo LI Zhemin LI Guoxiang

**Abstract:** This paper starts from the residential, property, and resource attributes of rural housing, to establish the institutional change analysis framework for rural, aiming to explore how to construct rural housing system. The results show that common prosperity has become the "new collective action goal" of building rural housing system, and rural housing system is also one of the necessary institutional supplies to achieve the goal of common prosperity, which should have three basic characteristics: comfortable living, inclusive use, and cross-domain deployment. In solving the rural housing problems, the homestead system attaches more importance to land than house, more importance to security than property, and more importance to quantity than location, which leads to the dilemma of insufficient guarantee of the residential attribute, increasingly limits of the property attribute, and difficult activation of the resource attribute in rural housing. Based on this, the framework of rural housing system under the goal of common prosperity is outlined in a forward-looking form. First, a sustainable homestead supply system and a rural housing security system that encourages endogenous development should be established to enhance the residential attribute. Second, a moderately open rural housing circulation system and an inclusive and orderly rural housing use system should be established to manifest the property attribute. The third is to establish a voucher homestead realization system and a cross-village paid homestead allocation system to activate the resource attribute.

**Keywords:** Common Prosperity; Rural Housing System; Homestead System; Institutional Changes