

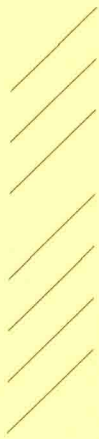
山东财经大学工商管理学者文库

张振勇 著

农村宅基地
制度演化研究



NONGCUN ZHAIJIDI ZHIDU YANHUA YANJIU



东北财经大学工商管理学者文库

张振勇 著

农村宅基地
制度演化研究

NONGCUN ZHAIJIDI ZHIDU YANHUA YANJIU

图书在版编目 (CIP) 数据

农村宅基地制度演化研究/张振勇著. —北京:
经济科学出版社, 2014. 4

(山东财经大学工商管理学者文库)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4537 - 3

I. ①农… II. ①张… III. ①农村 - 住宅建设 -
土地 - 制度 - 研究 - 中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 071146 号



农村宅基地制度演化研究

张振勇 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编辑部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京京鲁创业科贸有限公司印装

710 × 1000 16 开 12.5 印张 180000 字

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4537 - 3 定价: 32.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)



张振勇，1978年出生于山东省泰安市。2000年毕业于西安理工大学工业外贸专业，获经济学学士学位，2004年毕业于南京理工大学产业经济学专业，获经济学硕士学位，2013年毕业于山东农业大学农业经济管理专业，获管理学博士学位。现任教于山东财经大学工商管理学院，担任山东财经大学房地产研究所副所长。主要研究领域为房地产经济、土地制度。以独立作者或第一作者在《宏观经济研究》、《西北农林科技大学学报》（社会科学版）、《华东经济管理》等核心期刊发表论文10多篇。主持山东省自然科学基金项目1项，参与国家社科基金项目2项。荣获山东省科技进步奖、山东省软科学奖等省级奖励2项。以副主编编写教材3部。

总 序

人才历来被看成是社会进步、组织成长的重要竞争力来源，甚至有人将组织的竞争等同于人才之间的竞争。但是，人才不是一个孤立的概念，人才不能脱离组织的目标而独立存在，一个人是否是人才取决于其满足组织需求程度的高低。同样，人才能否满足组织的需要、能否发挥其应有的作用也不是孤立的，它受组织结构、机制、环境等多方面因素的影响。建立人才与组织目标之间的有效联系，使组织目标能够更有效地实现，也使人藉此能够更有效地成为人才，需要科学的管理机制。研究这些管理机制，帮助组织建立这些机制以充分发挥人才的作用和促进人才自身的发展，是管理学院存在的价值和使命。

山东财经大学工商管理学院成立于2011年11月，由原山东经济学院工商管理学院和原山东财政学院工商管理学院合并组建而成。学院历史悠久，其前身可追溯至1958年山东财经学院成立时的商业系。学院拥有本、硕、博三个办学层次，学科主体设置齐全，人才培养体系科学合理。目前，学院设有工商管理、人力资源管理、市场营销、旅游管理、房地产开发与管理、会展经济与管理6个本科专业；拥有工商管理一级学科博士、硕士学位授予权，有企业管理、人力资源管理、旅游管理、技术经济及管理4个二级学科硕士学位授权点。工商管理专业为国家级特色专业，人力资源管理专业为山东省省级特色专业；企业管理学科为“十二五”山东省省级特色重点学科，并拥有该学科“泰山学者”特聘教授岗位。山东财经大学管理创新研究院（山东省人才发展研究中心）、山东财经大学职业生涯教育研究中心挂靠本学院。

山东财经大学工商管理学院是一个研究平台、合作平台、服务平台和成长平台。学术研究是学院的立身之本，合作是开展工作的主要途

径，服务是学院的主要运作方式，教师和学生的成长是学院追求的目标。学院将致力于促使人才发挥其最大价值的管理机制研究，致力于人才成长的科学规律研究，致力于发现人才、培育人才、使用人才的有效途径研究，开展与国内外高校、研究机构、政府部门、企事业单位的广泛合作，以合作聚集研究力量，以合作提升研究水平，以合作推广研究成果；学院将致力于管理与服务，以服务繁荣学术研究，以服务协助政府决策、以服务促进企事业单位的发展、以服务成就人才，最大限度地促进教师和学生的成长，充分发挥学院的价值作用。

为鼓励学院教师积极从事高水平科研工作，促进学院学科建设水平，提高科技创新水平和服务社会能力，扩大学院在国内外的学术影响，依据《山东财经大学工商管理学院学术专著出版资助管理办法》，对学院在职在岗的中青年教师提供专著出版资助，并委托经济科学出版社出版。在此感谢经济科学出版社吕萍女士支持和辛苦工作！

让我们共同努力，以创新务实的工作态度、勤奋刻苦的工作作风、团结协作的工作方式，实现管理学院的价值和使命！

山东财经大学工商管理学院

2013年12月19日

序

我国现行宅基地制度是历史演变的产物，是在我国农业社会主义改造背景下发展起来的，这种无偿使用、一户一宅、带有福利性质的宅基地制度为我国农村社会稳定、农民安居乐业、农业支持工业发展发挥了一定的历史作用，适应了我国优先发展工业、计划经济和城乡分割体制的要求。然而，随着人口的增长和经济发展，特别是工业化城镇化的快速推进，农村土地资源日益稀缺，宅基地潜在价值迅速上升，出现制度失衡，擅自将耕地，甚至基本农田转为宅基地兴建小产权房、度假村等行为大量发生，村庄改造出现被上楼情况，土地征收发生群体性上访等事件。而且，由于现有宅基地制度不能适应我国市场经济体制和城乡一体化的要求，出现了宅基地“摊大饼”式的盲目无序向外扩展形成“外扩内空”、宅基地利用“人走屋空”，形成大量“空心村”等农村土地资源粗放低效利用现象。目前宅基地制度与现实不适应性主要表现在：（1）农村宅基地的非市场性，导致了宅基地的闲置浪费，利用效率低下；（2）农村宅基地的福利性，使得其财产效应没有得到体现，造成农民财产权益受损；（3）农村宅基地产权主体的“虚化”，造成集体财产流失和群众利益受损；（4）农村宅基地的分散布局制约了公共设施建设，阻碍了农民生活质量提高；（5）宅基地缺乏合法的流转机制，造成隐性流转和灰色交易大量发生。随着市场经济的不断深入发展，农村宅基

地的资产属性越来越明显，宅基地的效率目标与福利目标的矛盾日益突出。目前在农村宅基地制度改革领域中出现了实践先行、理论研究滞后的局面。农村宅基地如何在满足市场需求、带动农村经济发展、保障农民权益等多目标实现的过程中得到可持续利用，是一个值得深入研究的课题。

张振勇同志2004年7月研究生毕业后来到山东财经大学（原山东经济学院）工作，与我同在一个教研室，平时有较多学术交流。2010年9月他考取山东农业大学农业经济管理专业博士研究生，致力于土地制度尤其是农村宅基地制度研究。环顾当前国内宅基地研究，其文献大多是简单性提出应该推动农村宅基地市场化改革，建立农村宅基地市场，而缺乏对农村宅基地制度演化机制的系统研究。本书是他在博士学位论文基础上修改完成的，以演化经济学和制度经济学理论为基础，从一个全新的分析视角——制度演化作为研究切入点，将制度演化与我国农村宅基地制度有机结合，运用制度变迁理论、演化博弈论、自组织理论等具体理论和方法，探究和分析我国农村宅基地制度演化的轨迹、动力机制、路径和趋势，揭示了我国宅基地制度演化的规律，探索农村宅基地制度未来变革的基本取向。

土地要素相对价格变化将长期决定宅基地制度变迁的方向。然而，中国特定的制度环境决定了政府主体在农村宅基地制度创新和演化过程中，具有重要影响力，中央政府的意愿及其政策偏好显得尤为重要，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。但是政府的制度安排意愿要考虑宅基地要素相对价格的变化趋势，只有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，才能使农村宅基地制度沿着不断优化的轨迹演进。

当前，新型城镇化已成为新时期的国家战略，新型城镇化

建设是我国经济转型升级的最大引擎，而城镇化的良性发展在很大程度上取决于国家土地制度的改革和管理政策的创新。本书对我国农村宅基地制度研究意义重大。

九届、十届、十一届全国政协委员
住房和城乡建设部房地产估价与经纪专家委员会委员
山东财经大学房地产研究所所长、教授

郭松海

2014年4月9日

内 容 简 介

本书以演化经济学和制度经济学理论为基础，从一个全新的分析视角——制度演化作为研究切入点，将制度演化与我国农村宅基地制度有机结合，运用制度变迁理论、演化博弈论、自组织理论等具体理论和方法，探究和分析我国农村宅基地制度演化的轨迹、动力机制、路径和趋势，揭示我国宅基地制度演化的规律，探索农村宅基地制度未来变革的基本取向。本书主要内容：第一，总结了新中国成立六十多年来我国农村宅基地制度调整的历程，分析了目前宅基地制度存在的问题，实地调查了农户对宅基地制度满意度。第二，对农村宅基地制度演化进行了多角度分析。利用新制度经济学中的制度变迁理论进行了比较静态分析，构建了“要素相对价格提高、外部利润的形成与宅基地制度演化”这一逻辑思路，利用演化经济学中的演化博弈论进行了动态分析，构建了“利益集团、利益博弈与宅基地制度演化”这一逻辑思路，利用演化经济学中的自组织理论对农村宅基地制度演化机理进行了分析，揭示了农村宅基地制度演化的过程。第三，根据演化规律和演化趋势提出了一些有益的政策建议。本书认为农村宅基地制度改革的方向应该是推行宅基地市场化改革，建立统一的城乡竞争性土地市场，实现农村集体建设用地与城市国有建设用地“同地、同价、同权”。

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 研究背景与研究意义	1
1.2 研究目的与拟回答的问题	4
1.3 国内外研究进展及评述	5
1.4 研究方法与技术路线	16
1.5 研究内容	18
1.6 本书创新点及需要进一步研究的问题	22
第 2 章 理论基础与分析框架	24
2.1 理论基础之一：制度变迁理论	24
2.2 理论基础之二：演化博弈论	27
2.3 理论基础之三：自组织理论	34
2.4 本书的分析框架	38
第 3 章 我国农村宅基地制度演化： 历史变迁与现状分析	39
3.1 新中国成立初期——20 世纪 50 年代末： 农村宅基地和房屋私有化时期	40
3.2 20 世纪 50 年代末——20 世纪 80 年代初： 农村宅基地集体化时期	42
3.3 20 世纪 80 年代初——至今：农村	

宅基地使用权流转探索时期·····	44
3.4 我国农村宅基地制度现状分析·····	48
3.5 小结·····	56
第4章 要素相对价格提高、外部利润的形成与 现阶段农村宅基地制度演化 ·····	57
4.1 农村宅基地相对价格的提高·····	57
4.2 外部利润的形成·····	64
4.3 农村宅基地相对价格提高、外部 利润的形成与宅基地制度演化·····	71
第5章 利益集团、利益博弈与现阶段 农村宅基地制度演化 ·····	74
5.1 农村宅基地制度演化中的利益集团·····	74
5.2 利益博弈与同意一致性的达成·····	78
5.3 农村宅基地制度演化的博弈分析·····	79
第6章 现阶段农村宅基地制度演化的自组织过程 ·····	87
6.1 现阶段农村宅基地制度自组织演化机理·····	87
6.2 现阶段农村宅基地制度的自组织演化的特点·····	96
6.3 小结·····	99
第7章 个案研究 I：山东省农村宅基地制度变革 ·····	101
7.1 山东省农村宅基地利用现状·····	101
7.2 山东省开展城乡建设用地增减挂钩情况·····	113
7.3 山东省小城镇和农村社区建设情况·····	120
7.4 山东省开展集体土地自由流转情况·····	124
第8章 个案研究 II：山东省泰安市岱岳 区良庄镇宅基地制度演化 ·····	130
8.1 山东省泰安市岱岳区良庄镇概况·····	130

8.2	山东省泰安市岱岳区良庄镇宅基地制度演化与理论解释	132
8.3	山东省泰安市岱岳区良庄镇宅基地流转意愿调查	137
第9章	完善我国农村宅基地制度的政策建议	151
9.1	推行宅基地市场化改革, 建立统一的城乡竞争性土地市场	151
9.2	现阶段治理结构改革代替产权结构改革	154
9.3	农村宅基地未来最适产权安排	159
第10章	结论与展望	162
10.1	研究结论	162
10.2	研究展望	166
附录	农民对宅基地自由流转态度调查问卷	168
参考文献	171
后记	183

第 1 章

导 论

1.1 研究背景与研究意义

1.1.1 研究背景

我国现行宅基地制度是集体所有、农户使用，这一制度始于 20 世纪 60 年代初，经过实践的不断调整和完善，于 80 年代后期成为一项相对完整的制度安排。从国家法律法规上来看，宅基地归集体所有，农户对宅基地享有长期使用权，而且宅基地使用权人必须是本集体经济组织成员，一户只能拥有一处不超过法定面积的宅基地，宅基地使用权不得向本集体经济组织以外的成员转让，宅基地上的房屋可在本集体经济组织内部转让，农民转让房屋后，不得再次申请宅基地，禁止城镇居民购买农村宅基地。现行宅基地制度的设置、分配方式无疑是历史演变的产物，是在我国农业社会主义改造背景下发展起来的，这种无偿使用、一户一宅、带有福利性质的宅基地制度为我国农村社会稳定、农民安居乐业、农业支持工业发展发挥了一定的历史作用，适应了我国优先发展工业、计划经济和城乡分割体制的要求^①。然而，随着人口的增长和经济

^① 梁亚荣：《宅基地使用权流转：限制及其解除》，载《河南省政法管理干部学院学报》2010 年第 1 期，第 131 ~ 135 页。

发展，特别是工业化城镇化的快速推进，农村土地资源日益稀缺，宅基地潜在价值迅速上升，出现制度失衡，擅自将耕地、甚至基本农田转为宅基地兴建小产权房、度假村等行为大量发生^①，村庄整理出现被上楼情况，土地征收发生群体性上访等事件。而且，由于宅基地制度不能适应我国市场经济体制和城乡一体化的要求，出现了宅基地“摊大饼”式的盲目无序向外扩展、大量“空心村”等农村土地资源粗放低效利用现象。随着市场经济的不断深入，农村宅基地的资产属性越来越明显，宅基地的效率目标与福利目标的矛盾日益突出。目前在农村宅基地制度改革领域中出现了实践先行、理论研究滞后的局面。农村宅基地如何在满足市场需求、带动农村经济发展、保障农民权益等多目标实现的过程中得到可持续利用，是一个值得深入研究的问题。

宅基地制度与现实不适应性主要表现在：第一，农村宅基地的非市场性，导致了宅基地利用效率低下，产生严重闲置浪费；第二，农村宅基地的福利性，使得其财产效应无法得以体现，严重损害农民的财产权益；第三，农村宅基地产权主体的“虚化”，造成集体财产流失和群众利益受损；第四，农村宅基地的分散布局制约了公共设施建设，阻碍了农民生活质量的提高；第五，宅基地缺乏合法的流转机制，造成隐性流转和灰色交易大量发生。对于以上这些问题，我们不能只停留在对问题表象的描述上，而是要有一个深刻而科学的认识，找到问题的本质，只有这样，我们才能更好地对症下药，有效解决问题。那么问题的本质在哪里呢？我们看到，农村市场经济的建立和完善要求赋予农村土地这种最基本的生产要素以资产属性，改变无偿无限期使用的农村宅基地制度为有偿有限期使用，用市场手段促进宅基地要素的合理流动从而提高土地资源配置效率^②；随着人口的增长和经济发展，特别是工业化和城镇化的快速推进，需要占用大量的土地，土地需求量急剧增加，土地资源日益稀缺，需要我们更加有效利用土地；城乡一体化的发展促进了城乡人口流动，改变了农村人地比例关系，需要城乡之间建设用地协调发

① 蒋省三、刘守英、李青：《中国土地制度改革：政策演进与地方实施》，上海三联书店2010年版，第306~312页。

② 付坚强、陈利根：《我国农村宅基地使用权制度论略》，载《江淮论坛》2008年第1期，第97~101页。

展。因此，土地需求量的增加、土地资产属性的显现以及人地比例的变动共同提高了农村宅基地要素的相对价格。本书正是基于农村宅基地要素价格相对提高这一大背景下展开研究，旨在提高农村土地资源配效率，促进农村经济发展，提高农民生活水平。

1.1.2 研究意义

第一，农村宅基地制度的合理设计以适应稀缺资源相对价格的变化将防止经济行为扭曲，促进资源的合理配置。

目前我国农村宅基地制度是由法律规定和实施的，是一系列用来建立宅基地关系的政治、社会和法律基础规则，是一种制度安排。从社会交易费用角度考虑，一种制度安排之所以从制度集合中挑选出来，是因为它比这个制度集合中的其他制度安排更有效。但是，这个制度安排的有效性是相对的，当经济环境发生变化时，会出现资源相对价格的变化，正是这种变化，导致了制度出现不均衡，先前选定的制度安排的有效性就打了折扣，在制度选择上，就需要作出调整。制度是刺激或限制行为的规则，如果制度不能调整以反映新的稀缺价值的经济机会，那么经济体中将会出现行为扭曲，这将耗散很多资源利用的潜在租金。如果制度能及时调整，适应资源相对价格的巨大变化，就能促进经济增长。因此农村宅基地制度的合理设计以适应稀缺资源相对价格的变化无疑是必要的。

第二，正确把握我国宅基地制度演化对于解决我国当前土地资源利用的供需矛盾，保障城市化、工业化快速推进合理用地需求具有重要意义。

随着我国工业化、城镇化进程的推进，建设用地需求与供给之间的矛盾日益尖锐。但在农村，由于剩余劳动力向城镇转移，出现了大量宅基地闲置浪费现象。我国的基本国情是人多地少，人均土地资源相当稀缺，因此充分利用农村宅基地资源非常必要。在我国土地资源日益稀缺的情况下，农村集体经济组织和农民都在设法通过交易实现宅基地资源的交换价值。如何将宅基地资源滞留在“公共领域”里的价值属性挖掘出来，实现帕累托改进，对于解决我国当前土地资源利用的供需矛

盾，保障城市化、工业化快速推进合理用地需求具有重要意义。因此正确把握我国宅基地制度演化有利于提高土地利用效益和效率，盘活农村土地资源，避免土地闲置浪费。

第三，农村宅基地制度的合理设计，有利于逐步破除土地市场二元体制，实现城乡统筹发展。

改革开放后我国取得了举世瞩目的发展成就，同时也积累了城乡差距拉大的发展隐患。从经济学理论角度分析，城乡发展差距拉大的根源在于城乡要素交换关系不平等。建立城乡平等的要素交换关系，是正确处理城乡关系的首要问题，也是实现工业化、城镇化和农业现代化的重要保证。而在土地要素市场上，就是要实现农村集体建设用地与城市国有建设用地“同地、同价、同权”的城乡要素市场平等化。实现城乡建设用地平等化关键在于破除城乡土地市场的二元结构，实现制度的一体化。目前城市国有建设用地已建立了一套比较完整的流转市场，可以依法有序流转，而农村集体建设用地流转尚处于起步阶段，受到诸多制约和限制。当前，全面推进城乡一体化改革，实现城乡一体化发展，是解决新时期“三农”问题的根本出路。农村宅基地的合理流转、有效配置是推进城乡一体化的杠杆，理应成为城乡一体化的核心内容。

第四，农村宅基地制度的合理设计，有利于保护农民合法权益，推进新农村建设。

农村宅基地制度的合理设计，有利于确保农民合法权益，合理分配宅基地集中整理后宅基地溢价的土地收益，使农民能够共享工业化、城市化的成果，增加农民宅基地财产性收入。而且农村宅基地制度的合理设计，有利于缩小农村宅基地隐形交易，抑制农村违规建设用地规模和势头，有利于推进新农村建设。

1.2 研究目的与拟回答的问题

1.2.1 研究目的

本书立足于我国农村宅基地要素价格相对提高这一经济背景，以宅