张勇，周丽．农村宅基地制度演变及其理论阐释［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2022，21（6）：70-82.
ZHANG Yong，ZHOU Li. System evolution and theoretical interpretation of homestead rural［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2022，21（6）：70-82.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2022.06.007

农村宅基地制度演变及其理论阐释

张勇，周丽
（安徽财经大学 财政与公共管理学院，安徽 蚌埠 233030）

摘 要：宅基地制度是保障农民住有所居的基础性制度。本研究梳理了中华人民共和国成立后宅基地制度变迁历程与演进脉络，基于新制度经济学视角构建了宅基地制度变迁的分析框架，并对宅基地制度历史变迁的基本进程进行了理论化阐释，总结了宅基地制度的历史变迁规律与演变特征，探讨了宅基地产权配置调整是宅基地制度变迁的不变主题，多方主体共同影响着宅基地制度变迁的内容和方式，宅基地权利配置能否有效嵌入社会经济发展关系到制度变迁的可持续性及宅基地制度的活力，提出了未来宅基地制度变迁的发展趋势，为未来深化农村宅基地制度改革提供参考。

关键词：农村宅基地；制度演变；理论阐释
中图分类号：F301.3 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2022）06-0070-13

一、问题的提出

宅基地制度作为我国农村土地制度安排中的一项基础性制度，同时也是村庄制度的核心安排[1]，具有浓厚的福利色彩和保障性[2]，对保障农民住有所居、维护农村社会稳定发挥了重要的作用。但是，近年来随着中国城镇化快速推进，农业人口转移数量不断增加，农村宅基地闲置现象日益突出，这与现行宅基地制度在实施中存在的矛盾和问题不无关系[3]，农民无偿取得、无限期使用及权利残缺的宅基地制度安排弊端日益凸显，越来越不适应乡村转型发展和实施乡村振兴战略的现实要求。如何改革完善当前宅基地制度以优化农村土地资源配置、提高农村土地资源利用效率、保障农民土地权利及激发乡村发展活力、推动乡村振兴显得尤为迫切[4]。2015年以来全国33个县（市、区）开展了农村宅基地制度改革试点工作，从改革试点地区成效来看，尽管取得一定的进展，但宅基地制度改革中的深层次矛盾和突出问题依然存在，试点成果、范围及内容仍需进一步巩固、拓展和丰富。2018年1月，中央一号文件首次提出探索宅基地“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放活宅基地使用权。为进一步深化农村宅基地制度改革，2020年8月，中央印发《深化农村宅基地制度改革试点方案》标志着新一轮农村宅基地制度改革试点正式启动。2020年9月，中央农办、农业农村部批复北京市昌平区等104个县（市、区）及浙江省绍兴市等3个地级市为新一轮农村宅基地制度改革试点地区，由此拉开了新一轮农村宅基地制度改革试点的序幕。

“凡益之道，与时偕行。”伴随着中国从“乡土中国”向“城乡中国”的历史转型，我国宅基地制度不断演进，尤其是我国正迈入全面建设社会主义现代化国家的新征程，乡村将面临着更加深刻的转型，城乡关系也将发生更加深刻的结构性变化[5]，改革完善现行的宅基地制度对于准确研判我国未来15年的经济社会发展趋势和乡村演变发展态势、实施好乡村振兴战略具有重要意义[6]。近年来，学术界围绕宅基地政策变迁历程[7]、宅基地产权结构变迁[8]、宅基地权利属性演变[9-10]、宅基地制度演变脉络及内在逻辑[11-12]、

收稿日期：2022-02-19 **修回日期：**2022-02-28
基金项目：安徽省哲学社会科学规划青年项目（AHSKQ2021D156）
作者简介：张勇，研究方向：土地经济与政策。

宅基地产权制度演进逻辑[13]、宅基地制度创新路径[14]，也有学者围绕乡村振兴背景下的宅基地制度改革突破点及权利制度重构[15-16]、宅基地制度改革政策演进走向[17]等方面展开了探究，但迄今为止，关于中华人民共和国成立后宅基地制度变迁的演进主线、规律尚未达成共识[18]。

从已有文献来看，现有成果为本研究提供了良好的理论基础，但仍有进一步深化的空间，集中表现为如下三方面：第一，学术界针对宅基地制度变迁阶段划分不一致，不同学者所梳理的宅基地制度历史变迁阶段存在一定差异，有学者划分为政治激励下的农民私有制时期、公有制改造后的“两权分离”时期、严格政策下的权能管制时期及乡村振兴背景下的“三权分置”时期[19]；也有学者将宅基地制度变迁历程总结为从权利开放到趋向封闭再到权利开放的三个阶段[10]。第二，已有的研究更多的是从历史脉络中分析宅基地制度变迁的原因及具体内容[20-22]，宅基地制度变迁的演进主线尚不明晰，宅基地制度变迁的规律有待从理论层面加以阐释。第三，当前正在推进的新一轮宅基地制度改革试点工作，进一步完善宅基地制度体系，也是未来一段时间的理论支撑工作，但目前对宅基地制度变迁的政策走向缺乏总结和提炼。本研究认为，在新一轮农村宅基地制度改革试点背景下，梳理中华人民共和国成立后宅基地制度的变迁历程，厘清宅基地制度的演进主线及其规律，对于探索宅基地制度改革的可能路径及明确宅基地制度可能的创新方向显得尤为必要。鉴于此，本研究围绕中华人民共和国成立后宅基地制度的历史变迁及其演进脉络，构建农村宅基地制度变迁的逻辑分析框架，进而对农村宅基地制度变迁的演进进程与基本逻辑进行理论阐释，最后提出相关政策启示。

二、农村宅基地制度的历史变迁

（一）历史变迁：从“农民私有”到“两权分离”再到“三权分置”

本研究将1949年后宅基地制度的历史变迁划分为中华人民共和国成立初期短暂的以农村土地农民私有为关键的宅基地私有制时期、以人民公社为载体衍生的宅基地“两权分离”时期、以实现“赋权扩能”为方向的宅基地“三权分置”改革探索时期，共计三个发展阶段。本研究虽在时间节点上并无严格和准确的界限，但并不影响对宅基地制度历史变迁与演进主线的把握以及相关理论的研究。

1. 宅基地私有制时期（1949年9月—1961年）

1949年9月，具有临时宪法性质的《共同纲领》规定要通过土地改革实现耕者有其田，承认农民自由买卖、租赁和继承土地行为的合法性。1950年6月，中央政府颁布实施的《中华人民共和国土地改革法》废除了地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民土地所有制，并从法律层面明确了农民拥有对宅基地自主经营和处分的权利。这标志着几千年的封建土地私有制彻底结束，奠定了中华人民共和国成立初期农村土地产权农民私有制的基础[23]。1954年颁布实施的《中华人民共和国宪法》再次规定了国家依法保护农民土地所有权，明确了农村土地属于农民私有。土地私有制回应了对广大农民的政治承诺，实现了农村土地由农民所有，但却与我国社会主义公有制意识形态有所偏离，且与计划经济下的生产关系不相适应。1956年6月，《高级农业生产合作社示范章程》要求入社农民须把私有的生产资料转化为集体合作社所有，但农民原有的房屋不必入社，农村宅基地作为农民私有财产，产权完整且可自由交易[24]。至此，社员生产资料公有制、宅基地农民私有制的土地权利关系正式确立。

2. 宅基地“两权分离”时期（1962年—2018年）

第一阶段：宅基地严格管理与使用主体宽泛时期（1962年—1996年）。集体合作社成立后，宅基地制度变迁不仅体现在土地所有权上，即由私有转为公有，而且体现在逐步弱化土地私有产权的实践举措上，宅基地制度表现出明显的“强管制、弱产权”特征[6]。1962年9月，党的八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》要求将农民的宅基地收归集体所有。至此，中华人民共和国成立初期确立的宅基地农民私有制彻底宣告结束。1963年3月，中央印发的《关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》中首次提出了“宅基地使用权”和“宅基地

所有权”概念，明确了宅基地“两权分离”的制度框架。此举避免了宅基地上房屋“皮之不存，毛将焉附”的逻辑悖论，形成了“公地私用、房地分离”的现行宅基地制度基本构架。

改革开放初期，我国农村社会经济快速发展，社会主义市场经济背景下的个人利益诉求及相关法律法规不完善导致当时随意超标占用宅基地以及买卖、出租和私自转让宅基地等违法行为屡见不鲜，尤其是给保护耕地带来了较大的压力。宅基地违规建房、超占使用等带来的负面影响，必须通过有偿使用、建立约束机制来管控宅基地使用主体行为[25-26]。1986年6月，《中华人民共和国土地管理法》将宅基地使用权主体放宽至城镇居民，但对其审批和使用标准做出了明确的规定。宅基地使用主体放宽是在特定历史时期赋予公民政治权利的一种体现，使得城镇居民频频到农村购买宅基地建房，进而在利益驱使下刺激了农村宅基地私下流转的灰色产业链的发展，给后来的宅基地管理埋下了诸多潜在隐患。学界也纷纷关注这一时期宅基地管理失控、违规占用耕地建房等诸多问题，其中探索的宅基地有偿使用也是为解决上述问题而提出的一项制度创新。

第二阶段：宅基地使用权主体限定与用益物权属性确立时期（1997年－2007年）。宅基地制度变迁一方面仍延续“两权分离”制度确立时的基本内容，另一方面《物权法》的颁布实施则明确了宅基地使用权具有用益物权属性。为了加强耕地保护、严守耕地红线，1997年5月，《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》再次强调农民建房使用宅基地必须符合“一户一宅、面积法定”的要求。1998年8月，修订后的《土地管理法》强调要严格执行“一户一宅”及禁止城镇居民在农村建房的规定，对宅基地使用主体做出了限制性规定。《物权法》以基本法的形式规定了宅基地使用权的用益物权属性，有关宅基地使用权取得、行使和转让的规定虽不具体，且其作为物权形态的现实意义未得到充分认可，但为未来的宅基地制改革奠定了政策基础[1]。

第三阶段：宅基地使用权确权登记与用益物权保障时期（2008年－2017年）。2008年1月，国务院印发的《关于促进节约集约用地的通知》要求逐步清理历史遗留的“一户多宅”问题，旨在控制宅基地使用权人将多余的宅基地流转给其他农民或城镇居民。同年7月，原国土资源部印发的《进一步加快宅基地使用权登记发证工作通知》要求严格执行农村居民“一户一宅、面积法定”和城镇居民不得申请宅基地的规定。为从根本上解决长期以来的宅基地隐形流转和权属纠纷等问题，宅基地使用权确权登记工作逐步开展。2008年10月，中央印发的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》对依法保障农户宅基地用益物权做出了具体规定。在工业化和城镇化加快推进背景下，如何实现宅基地财产权、提高农民财产性收入成为这一阶段重点关注的问题。2013年11月，党中央通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出宅基地制度改革的核心目标之一是赋予农民更多的财产权利。有学者从宅基地权利认知和土地市场视角出发，认为农民土地法律意识欠缺引致其对宅基地相关权利认知的不充分，加上农村土地市场发育滞后，也在一定程度上影响了农民实现宅基地财产权[27]。也有学者指出宅基地财产权化的制度变革方向忽视了宅基地地权实践的多样性和复杂性，可能会引发“产权失灵”的闹剧[28]。

3. 农村宅基地“三权分置”改革探索时期（2018年至今）

2018年的中央一号文件首次提出探索宅基地“三权分置”，为进一步改革完善宅基地制度指明了方向，主要围绕宅基地“三权分置”的政策内涵、重构宅基地“三权”权利体系与权能结构、探索宅基地“三权分置”实施路径等展开了深入研究[29]。“三权分置”是宅基地制度改革创新的难点，需要从体制和机制层面消除相关障碍[30]；而宅基地“三权分置”制度设计核心在于赋权扩能[21]，通过丰富宅基地使用权内涵以显化宅基地的财产属性，通过解除宅基地使用权主体的严格限制，构建多元主体共享宅基地产权的格局[31]。2020年8月，中央印发的《深化农村宅基地制度改革试点方案》再次提出要以保障农民基本居住权为前提，以完善宅地制度体系为重点，探索宅基地“三权分置”的有效实现形式。2020年11月，农业农村部印发的《农村宅基地制度改革试点工作指引》提出要以处理好农民和土地的关系为主线，以保障农民基本居住权为前提，以完善

农村宅基地制度体系为重点，坚持先立后破、稳慎推进，探索宅基地“三权分置”的实现形式。

（二）演进脉络：从“私有私用”到“公有共享”

纵观宅基地制度变迁的整个历史变迁主线，虽不同时期历史背景、经济水平差异较大，但宅基地“公有”和“私用”的配置调整贯穿始终，是宅基地制度历史演变的共同内容、是不变的历史主线，如表1所示。坚持发展宅基地“公有私用”制度始终是保持我国现有的宅基地资源公共配置规则和农村建房秩序的核心所在[32]。“公有”与“私用”的配置调整是体现宅基地功能演变及农村土地资源优化配置的走向与重心。

1. 权利主体单一：宅基地私有制下的“公有”缺失和完全“私有”

土地改革时期“耕者有其田、居者有其屋”的政策方针保障了农民的基本居住权。而“私用”的完全化意味着农民对于分配到的宅基地拥有完整的权利，为农民自由买卖交易提供了依据，这也为农民对宅基地的处分提供了绝对的自治路径，且随着合作社的发展，其内部从土地上游离出来的劳动力也具有了利用私有的宅基地发展各种副业的可能性。但在制度设计层面上，宅基地“公有”的内容严重缺失。

2. 权利主体从单一演进为二元：“两权分离”下从“私有私用”走向“公有私用”

在高级合作社向人民公社发展的现实要求和对我国社会主义公有制回应下，宅基地由私有制转变为公有制，并形成“一宅两制、公地私用”的“两权分离”格局，宅基地制度呈现出“公有”凸显和“私用”退化，即宅基地所有权归集体、宅基地使用权归农民。在此背景下，严禁农民流转、买卖宅基地，但保留了农民买卖、出租房屋的权利；宅基地“公有”得到凸显的同时，“私用”内涵由完整的宅基地产权弱化至房屋及附属物的所有权上。《物权法》颁布表明宅基地制度“公有”加强、“私用”转向。从“公有”视角出发，通过对宅基地使用权取得主体进行限定，进一步加强了宅基地管理，在一定程度上遏制了宅基地私下隐形交易；从“私用”视角看，对农民利用其宅基地进行除居住外的其他经营行为加以允许，并适当放松用途管制[2]，但宅基地“私用”的制度设计不充分，“私用”范畴缺乏依据。之后对宅基地和房屋进行确权登记和颁证，

表1 不同阶段农村宅基地制度演进脉络比较

阶段		“公有”的主要表现	“私用”的主要表现	特征
宅基地私有制（私有私用，权利主体单一）		“公有”严重不足，完全的农民私有制	农民的宅基地及房屋均可自由经营、买卖、出租；宅基地农户所有权进一步受到法律认可与保护	“公有”内容很少，“私用”完全化，宅基地的居住性和完整的财产性均得以农民自治的形式体现
宅基地两权分离制（公有私用，权利主体从单一演进为二元）	宅基地管理加强与宅基地使用主体宽泛时期	宅基地由农民私有转变为集体所有；严禁农民私自流转、处置宅基地	保留了农民对宅基地上房屋的处分权；放宽了宅基地申请主体范畴	“公有”凸显，“私用”退化
	宅基地使用主体限定与用益物权确立时期	宅基地管理进一步加强；宅基地申请主体受到限制	通过立法的形式确立了宅基地使用权的用益物权性质	“公有”加强，“私用”转向；宅基地制度开始关注宅基地使用权权能的内涵
	宅基地使用权确权登记与用益物权保障时期	构建完善、系统化的农村宅基地确权登记发证流程	激活宅基地财产属性，赋予农民更多财产权利	“公用”巩固，凸显“私用”内涵；一方面加强宅基管理相关的确权登记工作，另一方面开始进行宅基地制度改革试点工作，进一步确立宅基地制度优化方向
宅基地“三权分置”（公有共享，权利主体从二元演进为多元）		完善宅基地管理、行使宅基地集体所有权	宅基地“赋权扩能”，拓宽宅基地使用权主体范畴，实现宅基地产权多主体共享共用	保持“公用”基调，“共享”内涵和主体范畴拓宽；探索多主体参与模式下宅基地盘活利用路径与制度创新

为解决宅基地使用权纠纷与宅基地流转困境提供了合法路径，并实现了农民相应权利的合法化，同时确保了“公有”监管宅基地的有效性，保障农户宅基地使用权用益物权属性、赋予农民更多财产权以及为宅基地流转提供市场交易环境，宅基地制度呈现“公有”巩固、“私用”凸显的内涵。总体上，宅基地制度设计缺乏“公有”和“私用”之间的效率与公平。

3. 权利主体从二元演进为多元：“三权分置”下的“公有共享”

宅基地制度演进仍保持“公有”基调，但在“三权分置”背景下宅基地“私用”主体范畴得到了拓展，即除本集体经济组织成员外的其他社会主体也可以通过出租、合作、入股等方式合法使用农民的宅基地和住宅用于发展符合乡村特点的新产业新业态，以提高农村土地资源利用效率、激活宅基地资源资产价值及拓宽农民增收渠道。总体来看，通过引入市场机制体现出宅基地“公有”前提下的“私用”内涵转变及使用主体范围的拓展，实现了宅基地产权的“公有共享”，进一步凸显了宅基地的财产价值功能，有利于保障和实现农民土地财产权，促进了宅基地“公有”与“私用”配置的有机统一。

三、研究假说

中华人民共和国成立后，我国宅基地制度的历史变迁始终围绕农村宅基地居住保障功能和资产资本功能展开，并形成了特定历史时期下具有中国特色的宅基地制度。那么，我国宅基地制度遵循了怎样的历史变迁轨迹？特别是近年来为什么会在“两权分离”的基础上演进为“三权分置”？为什么“公有私用”配置调整是宅基地制度变迁的不变主题？制度变迁的条件和变迁特征为本研究提供一种分析制度变迁的方法和思路。鉴于此，本研究以新制度经济学分析框架为基础建立我国宅基地制度历史变迁的理论解释框架。

从宅基地制度的演进轨迹来看，宅基地“公有”与“私用”的调整贯穿始终，这是由宅基地的基本属性（生活资料）和潜在属性（生产资料）共同决定的，即宅基地向内要承载维护农村社会稳定，向外要嵌入社会经济发展。“公有”是“私用”存在的前提，但同时“公有”过强会弱化“私有”的延展性，而“私用”过强则会淡化“公有”的基础。基于此，既需要“公有”，也需要“私用”，既不是越“公有”淡化越好，也不是越凸显“私用”越好。

鉴于中国“人多地少”基本国情和宅基地流转过程中农户失地风险的不确定性，“公有”制度的实施在一定程度上确保了宅基地资源的福利性与公平性。在宅基地使用权原始取得环节，应坚持保障农民居住权这一基本原则，以实现社会公平、保障农民基本居住权为价值目标[33]。而对宅基地使用权身份性和封闭性的强化，实质上就是为了维护其社会保障功能，防止外来人员挤压本村村民基本生存空间[34]。宅基地所有权从农民私有转为集体公有符合社会经济发展规律，同时也满足了特定历史背景下的政治需要。我国农村土地制度是以社会主义公有制为基础的一项制度，坚持社会主义土地公有制不动摇、不改变是该制度选择的基本要求[35]，也是对马克思主义中国化理论的实践回应。

宅基地由农民私有制转变为集体所有制下的“公有私用”，有利于宅基地制度顺应社会经济体制结构的变迁。尤其是党的十九大提出实施乡村振兴战略更需要土地要素加以保障，宅基地“私用”有利于为促进乡村振兴和推动城乡融合发展提供土地保障。从宅基地“两权分离”来看，为保障农户基本居住权，宅基地制度设计要以实现“居住有其屋”为基本目标[36]，且宅基地使用权的主体严格限定为本村村民；从“三权分置”来看，“私用”主体范畴更加广泛，村集体外的其他社会主体都可以享有宅基地使用权，最终实现村集体、农户、社会主体等多元主体共享宅基地权利的格局[31]。当下，宅基地使用权的功能定位应该更多地着眼于其财产属性上，在“公有”的基础上，通过不断丰富宅基地“私用”内涵和拓宽使用主体范畴，以维护和实现农民的宅基地财产权益，进而有利于拓宽农民增收渠道。通过“公有”与“私用”理论比较分析可以发现，“公有”与“私用”之间不是相互对立的，而是“稳”和“活”的有机统一。因此，“公有”与“私用”的有效配置是宅基地制度改革创新之关键所在。基于此，本研究提出研究假说1：“公有”与“私用”的有效配置是宅基地制度稳定发

展的基本要求，两者之间结合越合理，宅基地制度变迁越平稳。

制度变迁的诱因是行为主体之间为获取政治权力所带来社会利益冲突，可以进一步理解为民众代表的民主制度以及权贵代表的非民主制度之间的博弈。博弈过程中双方的首要目的是获取政治权力，埃西姆格鲁在吸收马克思和诺思观点的基础上指出，团体对政治权力的追求比对所谓的潜在经济利润的追求更为重要，政治权力是制度变迁的内生动力[37]，由资源分配引发的政治权力结构变化是推动制度变迁的根本动力，但政府职能缺失也是影响政治权力结构失衡的关键因素。埃西姆格鲁将政治权力分为法定政治权力和事实政治权力，其中，法定政治权力是由政治制度赋予其合法性的一种权力，事实政治权力是指一个团体运用强制力对其他团体和整个社会产生作用，而实际政治权力是法定政治权力和事实政治权力的组合[38]。埃西姆格鲁强调社会利益冲突是制度演进和社会发展的重要推动力，实际政治权力的分配格局决定着制度变迁方向。该理论能够很好地阐释中央政府作为对改革实际控制的行为主体及其与地方政府之间的互动关系[39]。

因此，政治权力结构将折射出政策利益导向是偏于民众还是权贵，从而影响到利益关系的平衡，产生行为主体之间的力量博弈，当博弈结果打破行为主体之间利益平衡时，制度变迁则会被诱发。因此，可以将每一次宅基地制度的变化看作是行为主体为获得政治权力而进行的利益博弈的结果。基于此，结合“公有”与“私用”的关系，宅基地制度发展的最优状态应是“公有”与“私用”的有机统一体，处于一种“中间地带”的制度均衡之中。若“公有”过弱或“私用”过强，都会使得宅基地制度的发展偏离“中间地带”，产生制度不均衡时的利益博弈。基于此，本研究提出研究假说2：“公有”与“私用”关系的失衡是宅基地制度变迁的直接动因，政治权力结构失衡是导致“公有”与“私用”关系长期失衡的关键因素。

新制度经济学理论认为制度变迁能否实现取决于作为有限理性的行为主体对选择过程中的交易费用评估[40]。制度变迁包含强制性变迁和诱致性变迁两种形式[41]。其中，强制性变迁多以国家政权为主导，由政府制定和实施相关法律法规实现制度变革，而诱致性变迁则主要由农民、市场、社会团体等多主体推动的制度安排或创新。因此，分析宅基地制度变迁需要厘清以下内容：一是引致制度变迁的行动主体类型；二是依据行为主体的特征评估其决策成本。依据该逻辑，我国宅基地制度变迁理论可分为政府权力主导下的强制性变迁和村集体、农民的主观需求与市场环境相结合下的诱致性变迁，如发生了诱致性变迁，则体现为市场决策成本低于预期收益评估，并与政府形成一种契约关系，进而表现为利益的趋同性；如发生了强制性变迁，则体现为国家意志对宅基地制度的影响。鉴于此，本研究提出研究假说3：制度变迁的类型体现的是行为主体对成本与收益的评估，抑或是表现为国家意志。

综上所述，以制度变迁理论为基本分析框架，围绕宅基地制度“公有私用”配置调整的演变过程，结合上述提出的三个研究假说，构建出的逻辑分析框架，如图1所示。本研究认为，资源分配效率和政府职能状态共同构成了政治权力结构，政治权力结构失衡是导致宅基地“公有”与“私用”配置长期失衡的关键因素，并导致了“公有私用”的现实表现，如“公有”偏弱、“私用”过强或“公有”过强、“私用”偏弱，进而为宅基地制度变迁提供了直接动力。诱致性变迁主要在村集体、农民的主观需求与市场环境主导下产生（内生需求），制度变迁的充分条件是作为有限理性行为主体对交易行为的成本评估。强制性变迁主要是政府通过行政权力或立法手段等外在强制力推行制度变革，体现出强烈的国家意志（外生调控）。无论哪种制度变迁方式，“公有私用”关系将重塑，在新的“公有私用”关系重塑过程中，“公有私用”配置随着内生需求及外生调控的调整形成新的不平衡状态，并为新的制度变迁提供了诱致动力，促使宅基地制度发生新的演进。由此形成循环，可视为宅基地制度变迁的逻辑脉络。

四、农村宅基地制度变迁的演进进程与基本逻辑

（一）农村宅基地制度变迁的演进进程

尽管不同阶段宅基地制度变迁的历史背景、

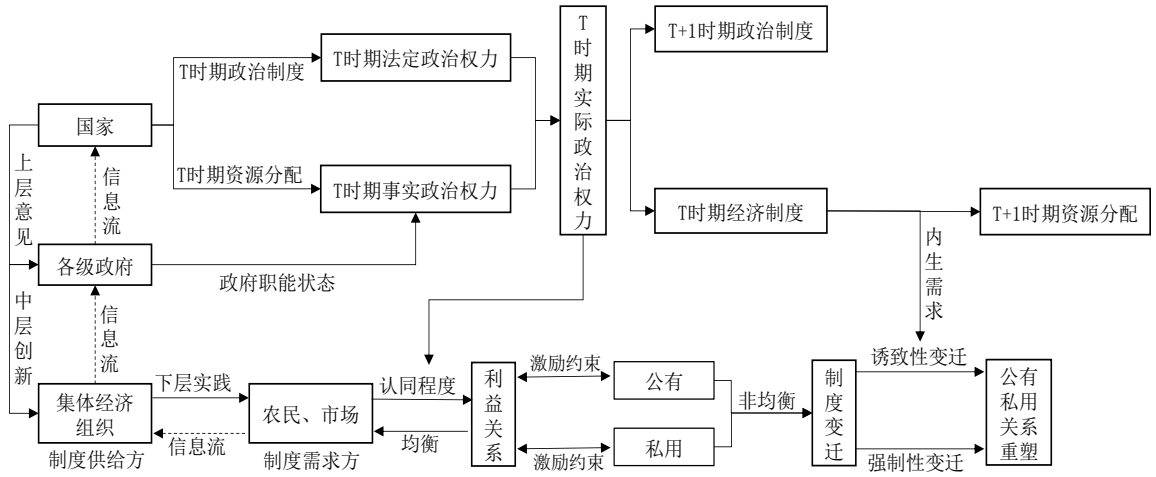


图1 农村宅基地制度变迁的逻辑分析框架

制度内容及制度绩效存在差异，但总体而言均从不同角度验证了“公有”和“私用”有效配置的重要性，即验证了本研究所提的研究假说1，具体体现在宅基地制度变迁的演进进程中，如图2所示。

1. 私有制框架下的“私有私用”：“私有私用”演进为“两权分离”

从宅基地制度变迁来看，宅基地私有制是以国家政权主导下的强制性变迁结果，带有浓厚的政治色彩。从制度变迁的必要条件来看，政府通过实施土地改革强制废除封建土地制度，将土地无偿分配给农民以实现“耕者有其田、居者有其屋”的承诺。从制度变迁的充分条件来看，土地改革具有广泛的农民群众基础，体现了国家意志，进一步巩固了中华人民共和国成立初期的人民民主政权。经过土地改革形成的农民土地所有制，实现了土地所有权归农民所有的制度供给[42]，农民可以自由经营、买卖及出租其宅基地。宅基地私有不仅保障了农民“居者有其屋”，而且达成多方主体行为的逻辑一致性，广大农民积极配合国家政治动员，推动农民拥有宅基地完整的私有产权，宅基地的社会保障功能作为宅基地制度建立的初衷亦延续至今[43]。但不可否认，在小农经济背景下，“私有私用”的宅基地私有制在一定程度上因“公有”的缺失及农民可以自由流转宅基地反而增加了农民居住保障的不确定性。但是随着1962年《农村人民公社工作条例修正草案》的颁布实施及1963年《关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》的出台，正式确立了宅基地集体所有、农民长期使用的“两权分离”制度框架，至此，通过强制性变迁对宅基地进行集体化改造后[43]，实现了宅基地制度从“私有私用”演进为“公有私用”，形成了“宅地”权利分离的格局。直到1978年的《农村人民公社工作条例》（试行）出台，正式确立了宅基地“两权分离”的制度框架，形成了“一宅两

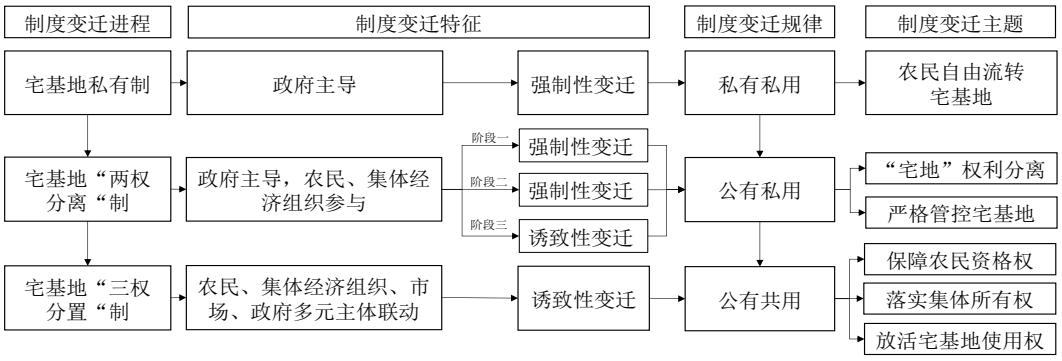


图2 农村宅基地制度变迁的演进进程

制、房地分离”的基本构架。

2.“两权分离”框架下的“公有私用”：“保障管控”演进为“功能拓展”

随着高级农业生产合作社的发展达到高潮，作为生产资料的土地已由中华人民共和国成立初期的私有制完全转变为集体所有制。从制度变迁的必要条件来看，人民公社时期的宅基地强制性变迁是在政府主导下的公有制不断推进和强化过程中完成的，具有天然合理性基础。在国家意志彰显背景下，依托于遍布农村社会的政治权力网络，高级社得到迅速推行与发展，宅基地由私有转变为公有已成必然趋势。从制度变迁的充分条件看，农民也会对自身入社收益和宅基地得失之间进行评估，显然，农民接受宅基地制度由私有制到集体所有制的转变是一种理性选择（一致性偏好），但这种变迁还体现了一种政府公权主导下的诱致性变迁和强制变迁相结合的特点，即诱致性变迁环境的创造与积累（公有制的制度发展环境）导致最后强制性变迁的自然结果（宅基地集体所有制形成）。宅基地由私有制转变至宅基地集体所有制期间，宅基地制度变迁主要受到国家意志的影响，但地方政府与村集体的作用也逐渐凸显，比如地方政府对国家政策宣传解释不一或方案执行偏差引发国家高度重视并及时纠偏，而村集体主要承担宅基地管理职能，以保障农民“居者有其屋”[11]。从“公有私用”的内在关系来看，土地改革时期私有制形成的小农经济，由于不能适应国家工业化发展和人民生活的需要，成为进行社会主义改造的必要条件，这为宅基地的集体化改造奠定了现实基础。在此背景下，宅基地“公有”得到凸显，“私用”则为了保障农民基本居住权，宅基地“公有私用”关系由“公有”加强和“私用”转向并重，有力证明了宅基地制度发展中“公有私用”合理配置的重要性。

在农村改革不断深化背景下，农村土地资产价值日益凸显，但原有宅基地制度已经无法适应社会经济快速发展的需要。在宅基地日常管理中，村干部利用职权违规审批宅基地，农民违法占用、超标使用宅基地等行为日益突出，严重干扰了正常的土地管理秩序，各方主体利益难以协调，这也成为推动宅基地制度强制性变迁的充分条件。从制度变迁必要条件来看，宅基地利用的不合理现状通过信息流不断累积反馈引起地方及中央政府的高度关注并开始着手出台政策进行规范管理，尤其是禁止非本集体经济组织成员购买宅基地。1995年之前，基于宅基地“房地一体”原则，买卖房屋引致的宅基地使用权流转行为符合当时的法律政策规定，但之后逐步被严加管控直至受到完全限制，但宅基地使用权流转限制并未达到国家预期的效果。在此期间，宅基地的“公有私用”关系由“公有”加强和“私用”转向转变为“公有”巩固和“私用”凸显，这进一步证明了“两权分离”下宅基地“公有私用”有效配置的重要性。从宅基地“公有私用”的内在关系来看，虽然此阶段宅基地“公有”加强在一定程度上规范了宅基地使用，而“私用”的转向也给宅基地流转奠定了法理基础，但由于可操作性不强导致制度变迁的绩效并不显著。

随着市场经济的发展，资源配置模式逐步由计划经济转变为市场经济，“两权分离”框架下的宅基地制度在运行中与市场需求相脱节。尤其是现行的宅基地制度设计引致宅基地闲置浪费、低效利用以及过于强调其社会保障属性而弱化了其资产价值属性[44]。“公有私用”下的宅基地制度呈现出由宅基地使用权主体限定与用益物权确立向宅基地使用权确权登记与用益物权保障诱致性变迁的特点。从制度变迁的充分条件来看，宅基地确权登记颁证有利于促进宅基地产权合法化，也有利于保障农民宅基地用益物权，为实现农民财产权提供支持[45]，也有利于规范宅基地管理、减少宅基地权属纠纷。从制度变迁的必要条件来看，“公有私用”的宅基地制度在运行中一方面保持了“公有”基调以遏制宅基地隐形流转行为，另一方面在农民“私用”过程中如何实现“赋权于民”以破解现行法律的困境，以促进宅基地制度不断演进优化，朝着既可以让农民基于集体成员身份而享有宅基地福利保障的同时又可以实现更多财产权的方向演变，实现农村宅基地的居住保障价值和财产收益价值的双重属性，释放宅基地的内在价值，促进城乡融合发展[46]。

3.“三权分置”框架下的“公有私用”：“赋权扩能”演进为“产权共享”

从制度变迁的历程看，宅基地“两权分离”到“三权分置”经历了由农民、村集体、政府、

市场等多元主体共同参与的诱致性变迁过程。实践证明，多元主体共同参与的宅基地制度诱致性变迁过程反映了村集体、农民的主观需求与市场环境的结合，呈现出由“公有私用”的转型升级，即由“两权分离”下以“保障管控”“功能拓展”为主要特征的“公有私用”演进为“三权分置”下以“赋权扩能”“共享共用”为主要特征的“公有私用”。宅基地“三权分置”框架下的“公有私用”着眼于产权再造，改变了宅基地管理长久以来形成的严加管控的治理思维，呈现出宅基地“公有”弱化、“私用”内涵不断外延的趋势。宅基地“三权分置”一方面有效解决了“公有”维稳和“私用”放活的矛盾，落实了集体所有权、保障了农户资格权，维护了农村社会的稳定性；另一方面放活了宅基地使用权，实现了从对农民的“赋权扩能”演进为多元主体共享共用宅基地的格局，为促进宅基地使用权流转提供了制度空间。

从制度变迁的必要条件来看，宅基地的严格管制和用益物权保障制度已经无法有效平衡多元主体间利益关系。宅基地居住保障功能无法满足资源要素在城乡之间双向流动的客观需求，其经济功能在农民生产生活中愈加凸显并演变为宅基地的财产属性[47]。这表明，宅基地“三权分置”的内涵要从社会经济背景出发，以“赋权扩能”为逻辑起点重构宅基地产权内部结构，形成多元主体“产权共享”的新格局[48]。制度变迁理论认为制度均衡能否被打破，取决于制度变迁主体能否通过制度变迁获得最大的“潜在利润”[49]。随着宅基地制度改革试点工作的推进，宅基地使用权流转具有合理性和客观性，随着土地增值效益不断凸显，制度变迁能够为农民、集体带来更多可预期的经济效益，这对宅基地制度变迁产生了重要影响并奠定了宅基地制度演进的方向。

（二）农村宅基地制度变迁的基本逻辑

宅基地制度作为一项具有福利保障色彩的基础性制度，该制度设计的初衷是满足广大农民实现“居者有其屋”的朴素愿望。随着工业化和城镇化的发展，宅基地的财产属性日益凸显，为充分保障农民宅基地权益及促进乡村振兴、推动城乡融合发展，宅基地制度如何变迁成为深化农村改革中绕不开的话题。我国宅基地制度既经历了短时的骤变改革，也经历了长期的稳慎调整，具体基本逻辑如图3所示。从制度变迁主线来看，宅基地制度的4次变迁呈现出以下3个变化规律。

第一，历史反复验证，“公有”与“私用”的有效配置是宅基地制度稳定发展的基本要求，“公有”与“私用”的配置失衡是宅基地制度变迁的直接动因。从宅基地私有制到宅基地“两权分离”，制度变迁的动因是私有制下“私用”过强和“公有”缺失，正是由于“公有”的缺失才导致国家难以通过调整宅基地供给来满足农民的需求，进而才驱动宅基地制度从完全私有制下的“私有私用”演进为“两权分离”框架下的“公有私用”。新制度至少在一定程度上明确宅基地和房屋权利的归属，也正是在当时计划管制的条件下，宅基地制度均衡才体现出一种静态均衡[50]。从“两权分离”框架下的“公有私用”到“三权分置”框架下的“公有私用”，制度变迁的动力体现在以下方面：一是从“保障管控”演进为“功能拓展”，体现了使用主体宽泛与管理加

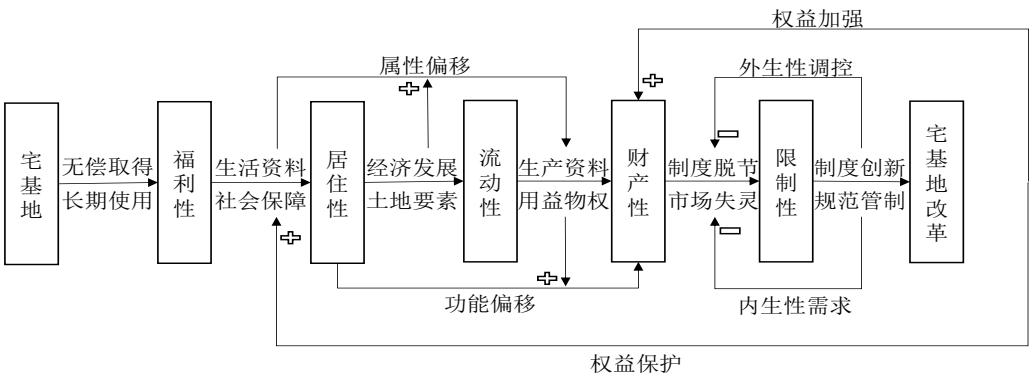


图3 农村宅基地制度变迁的基本逻辑

强下的“公有”凸显和“私用”加强；二是从“赋权扩能”演进为“共享共用”，体现了宅基地使用权主体权能内容的丰富及用益物权属性框架下的“公有”地位的巩固和“私用”内涵的外延，而“私用”内涵外延化能够促使宅基地用益物权属性更加契合市场经济的特性，有利于赋予农民更多宅基地财产权利。因此，这反映出了两方面的重要内容：一是为宅基地“公有”和“私用”达成有机统一的必要性提供了历史验证；二是“公有”与“私用”的配置失调引致宅基地制度出现新的不平衡状态，也为后续的宅基地制度诱致性变迁供给了动力源泉，从而验证了所提的研究假说2。

第二，政治权力配置失灵是宅基地“公有”和“私用”长期失衡的关键因素。通过对比宅基地制度变迁不同阶段的特征，可以发现宅基地“公有私用”配置呈现出两次较长的失衡时期，即宅基地私有制时期和宅基地“两权分离”制时期。其中，宅基地私有制阶段“公有私用”关系失衡是国家借由政权力量强势进行制度供给，并通过政策引导实施，体现的是国家意志，主要彰显了新政府对广大农民的政治承诺和国家体制特点。通过国家强权力量主导的土地改革，从根本上改变了封建土地私有制，其背后彰显的是国家对农村政治权力结构和土地资源分配的全新调整[42]。从宅基地“两权分离”制度来看，政府通过公权手段将宅基地农民私有制强制变为了集体所有制，但却在很长一段时间内未给宅基地使用权主体合法化提供法理路径，导致宅基地制度中的“私用”在农民身上长期体现不足。就权力结构来看，宅基地集权有余而分权不足，政府直接参与微观经济活动，导致市场创新不足和妨碍公平竞争，引致市场机制在宅基地资源配置中难以发挥作用，宅基地“公有”不断加强，而“私用”发展长期滞后，这也为本研究所提的研究假说2提供了经验事实支撑。

第三，强制性变迁表现为国家意志，诱致性变迁体现的是行为主体对成本与收益的评估，其中宅基地制度权利配置能否有效嵌入社会经济发展中是宅基地制度不断演进的首要前提。本研究认为作为有限理性的行为主体对决策前的交易费用评估构成了制度变迁的先决条件，宅基地制度的变迁过程为研究假说3提供了大量的事实。纵观宅基地制度变迁不同时期的完整历程，呈现出以下特征：首先，从宅基地的“私有私用”演进为“两权分离”，主要是因为宅基地私有制时期的小农经济形态，生产资料私有且分布占比严重失衡，宅基地“两权分离”以使用权这种社员身份纽带将生产资料进行集中安排、按需分配，符合我国社会主义建设的客观需要。其次，“两权分离”框架下的“公有私用”时期由“保障管控”演进为“功能拓展”，虽然此时宅基地权利已一分为二，但政府在进行宅基地权利分配时未能有效嵌入到农村经济发展中，将宅基地使用主体放宽至城镇居民，从理论上来看能够促进农村经济建设，却受制于使用权属性的不完整引致宅基地管理更加困难；宅基地权利配置在“公有”加强基础上，探索宅基地使用权的用益物权属性，并拓展宅基地使用权功能，在一定程度上回应了农民关于实现财产权、增加财产性收入的主观需求，但现实中宅基地功能主要集中保障农民基本居住权方面，受限于此，宅基地使用权完整的用益物权属性难以实现。最后，“三权分置”框架下的“公有私用”时期由“赋权扩能”演进为“产权共享”，主要受新型城镇化和乡村振兴两大战略同时驱动，宅基地制度改革必然要嵌入到农村社会经济转型发展中，并在保持集体所有权的基调上，探索宅基地使用权用益物权的权能实现路径，形成多主体共享共用宅基地产权的格局。

五、结语

本研究通过对中华人民共和国成立后宅基地制度变迁历史脉络的深入分析，概括了宅基地制度变迁历程及其新发展趋势，以宅基地权利配置“公有私用”与制度变迁理论为基础，阐述了我国宅基地制度的演变特征，得到以下研究结论：

第一，宅基地制度变迁的过程由“私有私用”逐步转为“公有私用”，“公有”和“私用”的配置始终是中华人民共和国成立后宅基地制度变迁的核心主题。宅基地私有制时期，为回应广大农民群众参与土地改革的政治承诺及巩固新生政权，政府通过制定和实施相关法律法规实行宅基地完全的“私有私用”。但是完全的宅基地私

有制因“公有”的缺失可能引致农民自由流转宅基地引发农民居住保障的不确定性。为此，国家再次通过自上而下的改革，实现了宅基地集体所有、农民只有宅基地使用权的新格局。宅基地“两权分离”时期，宅基地由“私有”转变为“公有”，“私用”的范畴受到一定的限制，农民不得私自买卖和出租宅基地。宅基地“三权分置”时期，“公有”不变，但“私用”主体范畴拓展，非本集体成员的其他社会主体可共享共用宅基地，为促进宅基地使用权流转提供了制度创新空间。

第二，农民、村集体、市场及各级政府等多元主体构成了制度变迁的行为主体，在不同程度上影响着宅基地制度变迁的内容和方式。从农民、村集体、市场的角度出发，“公有”和“私用”配置与其利益诉求脱节是宅基地制度诱致性变迁的动力源泉；从政府的角度出发，国家意志是宅基地制度强制性变迁的重要力量，政府的权力配置失灵是引致作为稀缺公共资源的宅基地“公有私用”关系长期失衡的关键因素。

第三，宅基地权利配置能否有效嵌入社会经济发展中是决定制度变迁能否可持续的关键，同时也是宅基地制度的活力体现所在。我国宅基地制度变迁趋势是由强制性制度变迁向诱致性制度变迁的转变过程，并伴随着由单一产权到“两权分离”再到“三权分置”的产权细分过程。无论是制度变迁的逻辑还是产权细分的过程，都是对宅基地制度是否顺利社会经济发展的一次考验，宅基地权利配置能有效嵌入社会经济发展，则可实现制度的可持续变迁。

通过以上研究结论，得出以下启示：首先，宅基地制度要实现“公有”和“私用”的协调统一。需以处理好作为弱势群体的农民在宅基地和房屋流转过程中的权益保护为主线，以保障农民基本居住权为前提落实宅基地所有权行使机制，并探索宅基地“公有”的新实现形式，如借鉴土地股份合作制模式等。同时，探索宅基地“三权分置”改革应聚焦于宅基地产权重构、权能内容丰富及有利于宅基地规范管理方面，使得宅基地“私用”能够有效嵌入城乡社会经济转型发展中，为乡村振兴注入经济活水。其次，宅基地“私用”需适度放活宅基地使用权，鼓励多主体参与宅基地盘活利用，创新宅基地利用模式如出租、入股、转让、互换、赠与等，实现“私用”内涵拓展下的多方参与格局。长期以来，在“私用”内容和互动对象上，政府长期处于主导地位，但这一现象正向政府政策引导监管、多主体参与、市场机制纠偏的方向转变，呈现出多主体合作的新格局。破解当下宅基地制度“公有”与“私用”矛盾可以从宅基地多主体参与管理及共享共用的视角破解。最后，完善宅基地使用权制度既要发挥政府引导、监督作用，又要建立健全风险保障机制，防范因宅基地“公有”弱化所带来的一些潜在问题，如政策设计与实践探索存在偏差导致的宅基地使用权泛化，引致保障性功能被过度淡化，出现农房或宅基地使用权抵押融资风险等。

参 考 文 献

[1] 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.
[2] 陈小君，蒋省三. 宅基地使用权制度：规范解析、实践挑战及其立法回应[J]. 管理世界，2010（10）：1-12.
[3] 杨一介. 农村宅基地制度面临的问题[J]. 中国农村观察，2007（5）：32-37.
[4] 胡新艳，罗明忠，张彤. 权能拓展、交易赋权与适度管制——中国农村宅基地制度的回顾与展望[J]. 农业经济问题，2019（2）：73-81.
[5] 叶兴庆. 迈向2035年的中国乡村：愿景、挑战与策略[J]. 管理世界，2021，37（4）：98-112.
[6] 刘守英，熊雪锋. 经济结构变革、村庄转型与宅基地制度变迁——四川省泸县宅基地制度改革案例研究[J]. 中国农村经济，2018（6）：2-20.
[7] 刘卫柏，李中. 宅基地制度改革的政策演变、模式比较与路径选择[J]. 中国行政管理，2019（9）：152-154.
[8] 公茂刚，吕淑玉. 中国共产党农村宅基地政策变革及产权结构细分研究[J]. 经济问题，2021（7）：13-22.
[9] 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，2012，26（7）：39-43.
[10] 张清勇，杜辉，仲济香. 农村宅基地制度：变迁、绩效与改革——基于权利开放与封闭的视角[J]. 农业经济问题，2021（4）：46-58.
[11] 杜焱强，王亚星，陈利根. 中国宅基地制度变迁：历史演变、多重逻辑与变迁特征[J]. 经济社会体制比较，2020（5）：90-99.
[12] 韩松. 宅基地立法政策与宅基地使用权制度改革[J]. 法学研究，2019，41（6）：70-92.

[13] 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，2014，11（1）39-54.
[14] 周江梅，黄启才．改革开放40年农户宅基地管理制度变迁及思考[J]．经济问题，2019（2）：69-75.
[15] 钱忠好，牟燕．乡村振兴与农村土地制度改革[J]．农业经济问题，2020（4）：28-36.
[16] 宋志红．乡村振兴背景下的宅基地权利制度重构[J]．法学研究，2019，41（3）：73-92.
[17] 高圣平．宅基地制度改革政策的演进与走向[J]．中国人民大学学报，2019，33（1）：23-33.
[18] 胡新艳，许金海，陈卓．中国农村宅基地制度改革的演进逻辑与未来走向[J]．华中农业大学学报(社会科学版)，2021（1）：26-32.
[19] 范传棋，毛运意．农村宅基地产权制度的动态演进及其理论逻辑[J]．四川师范大学学报(社会科学版)，2020，47（3）：44-50.
[20] 田传浩．宅基地是如何被集体化的[J]．中国农村经济，2020（11）：29-46.
[21] 郭贯成，李学增，王茜月．新中国成立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.
[22] 王蔷，郭晓鸣．乡村转型下的农村宅基地制度改革[J]．华南农业大学学报(社会科学版)，2020，19(5)：39-46.
[23] 周振，孔祥智．新中国70年农业经营体制的历史变迁与政策启示[J]．管理世界，2019，35（10）：24-38.
[24] 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.
[25] 高旭斌．《社员宅基地管理条例》应迅速制定[J]．法学杂志，1983（3）：42.
[26] 荣昌旭，武友林，杨允亮．农村宅基地应长期有偿占用[J]．经济问题探索，1989（12）：41-42.
[27] 陈会广，赵雪程，张耀宇．农民宅基地财产权利实施能力的影响因素研究——基于江苏省7市53个村的调查数据[J]．中国土地科学，2014，28（10）：83-90.
[28] 印子．农村宅基地地权实践及其制度变革反思——基于社会产权视角的分析[J]．中国农村观察，2014（4）：12.
[29] 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.
[30] 张军涛，游斌，翟婧彤．农村宅基地“三权分置”的实现路径与制度价值——基于江西省余江区宅基地制度改革实践[J]．学习与实践，2019（3）：10.
[31] 张勇，周丽，李银．宅基地“三权分置”改革的政策与实践[J]．江南大学学报(人文社会科学版)，2020，19（5）：60-67.
[32] 桂华．公有制视野下宅基地制度及其改革方向辨析[J]．政治经济学评论，2015（5）：179-195.
[33] 丁关良．1949年以来中国农村宅基地制度的演变[J]．湖南农业大学学报(社会科学版)，2008（4）：9-21.
[34] 陶钟太朗，杨遂全．农村土地经营权认知与物权塑造——从既有法制到未来立法[J]．南京农业大学学报(社会科学版)，2015（2）：73-79.
[35] 陈刚华，徐海港．土地制度改革中的“公有”思想原则[J]．经济体制改革，2009（6）：32-37.
[36] 董新辉．新中国70年宅基地使用权流转：制度变迁、现实困境、改革方向[J]．中国农村经济，2019(6)：2-27.
[37] 阎焕利．建国初期农业制度变迁：路径，特征与绩效——基于埃西姆格鲁制度变迁理论的视角[J]．兰州学刊，2015（9）：7-15.
[38] Acemoglu D，Robinson J A．*Economic origins of dictatorship and democracy*[M]．Cambridge：Cambridge University Press，2009.
[39] 彭涛，魏建．内生制度变迁理论：阿西莫格鲁、青木昌彦和格雷夫的比较[J]．经济社会体制比较，2011（2）：126-133.
[40] 温洪涛．交易费用和制度变迁的分析与启示[J]．经济问题，2010（4）：20-23.
[41] Lin J Y．An economic theory of institutional change：induced and imposed change[J]．Cato Journal，1989，9（1）：1-33.
[42] 曹泮天．论宅基地使用权流转的理论基础[J]．法学杂志，2012，33（6）：161-165.
[43] 向勇．一户一居：中国农民居住保障补充规范[J]．中国土地科学，2021，35（1）：33-39.
[44] 喻文莉．转型期宅基地使用权流转之法理分析[J]．中国土地科学，2013，27（2）：22-27.
[45] 于建嵘，石凤友．关于当前我国农村土地确权的几个重要问题[J]．东南学术，2012（4）：4-11.
[46] 胡向东，刘静，刘爽．宅基地使用权多种实现形式的思考[J]．农业经济问题，2021（4）：25-32.
[47] 江帆，李苑玉．宅基地“三权分置”的利益衡量与权利配置——以使用权为中心[J]．农村经济，2019(12)：57-65.
[48] 严金明，迪力沙提，夏方舟．乡村振兴战略实施与宅基地“三权分置”改革的深化[J]．改革，2019(1)：5-18.
[49] North，D．*Institutions，institutional change and economic performance*[M]．Cambridge：Cambridge Uni-

versity Press，1990.
[50] 吴远来．农村宅基地制度的源起与建立探微——基于新制度经济学的视角[J]．经济体制改革，2012(5)：79-82.

System evolution and theoretical interpretation of homestead rural

ZHANG Yong，ZHOU Li
（*School of Finance and Public Management*，*Anhui University of Finance and Economics*，*Bengbu* 233030，*China*）

Abstract：The homestead system is a basic system to guarantee farmers' housing，and the changes of the residential base system since the founding of New China reflect a certain historical lineage and its stage characteristics. This paper combs the change process and evolution context of the homestead system in New China，constructs an analytical framework for the change of the homestead system from the perspective of new institutional economics，theoretically explains the basic process of the historical change of the homestead system，and summarizes the historical change laws and evolution characteristics of the homestead system since the founding of new China. This paper discusses that the allocation and adjustment of homestead property right is the constant theme of homestead system change since the founding of New China. Multiple subjects jointly affect the content and mode of homestead system change. Whether homestead right allocation can be effectively embedded in social and economic development is related to the sustainability of system change and the vitality of homestead system. It puts forward the development trend of homestead system change in the future，and provides a reference for deepening the reform of homestead system in the future.

Keywords：Homestead system；System evolution；Theoretical interpretation

（编辑：牛晓霞）