李璇. 宅基地市场化改革的逻辑生成与规则选择［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2023，22（6）：106-117.
LI Xuan. The logical generation and rule selection of homestead market-oriented reform［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2023，22（6）：106-117.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2023.06.012

宅基地市场化改革的逻辑生成与规则选择

李璇
（西南政法大学 经济法学院，重庆 渝北 401120）

摘 要：从经济学与法学理论出发，以促进土地资源优化配置、实现宅基地使用权之财产价值、保障农民财产权行使为目的的宅基地市场化改革是推动城乡共同富裕的重要路径。运用经济学经典分析逻辑体例——卡梅框架（C－M framework）分析发现，在宅基地市场化改革中，“禁易规则”的适用过于保守，同时囿于高交易成本的存在及价值评估方式与能力的限制，“财产规则”与“责任规则”的适用稍显无力，而“管制规则”的适用不仅契合宅基地本身的特征，且可以降低交易费用，保证规则贯彻。在“管制规则”下，需要构建以产权确权为前提，宅基地交易市场平台建设为重点，央地协同监管为关键的制度架构，最终形成前期确认权利、中期土地市场监督、后期执行惩戒的穿透式风险防控管制系统。

关键词：宅基地使用权；卡梅框架；管制规则；土地管理
中图分类号：D912.3 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2023）06-0106-12

习近平总书记提出：“共同富裕是全体人民共同富裕，促进共同富裕，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。”[1] 农村经济是国家经济的“压舱石”，只有农民增收，强农富农，才可能实现共同富裕的“全民性与全面性”[2]。在农村经济中，土地问题的纾解是促进共同富裕与新农村建设的关键。在土地问题中，市场化改革问题在经济体制深化改革与土地商品化特征日益显现的大背景下被广泛讨论，作为基础性资源，农村土地的市场化问题是讨论的重点，而宅基地问题则是农村土地市场化改革的难点与痛点。

由此，有必要对宅基地市场化改革问题进行探究，对其逻辑生成与规则选择进行讨论。

学术界对土地市场化改革展开了深入研究，主要研究方向是农村土地市场化改革的政策分析与宅基地市场化改革的应然性，无论是经济学界、政治学界抑或是法学界均有不同角度的研究。改革开放以来，我国农村土地市场化改革经历了重要的三个时期：初步探索期——快速发展期——完善深化期[3]。整体上来看，农村土地市场化改革在多年间多次进行了针对性的政策调整，但农村土地要素的市场化改革也在过程中遭遇多重问题，农村土地内生制度性问题以及行政监管的约束都在事实上阻碍农村土地市场化改革的步伐[4]。对于宅基地是否纳入市场化改革这一问题来说，学界有不同的观点：有学者提出，应当在未来一段时间内加强明确宅基地使用权是“禁止交易物”，同时需要明确其不能交易的具体范围和内容[5]。还有学者持相反的意见，认为当前宅基地制度已不适应社会发展的需求，亟需调整与改革，并建议建立具有中国特色的农村宅基地市场[6]。对于如何建立农村宅基地市场，学界亦有讨论，将宅基地的永久使用权直接交给农民，并建立一个“区域扩散性的宅基地市场”是主流观点[7]。还有学者基于利益冲突角度，坚持有限市场化改革的观点，提出合理确定有限市场

收稿日期：2023-03-27 **修回日期：**2023-05-07
基金项目：重庆市社会科学基金重大项目“成渝地区双城经济圈市场一体化发展的法治保障研究”（2020ZDSC06）；西南政法大学2022年度学生科研创新项目“共同富裕背景下宅基地市场化改革的逻辑生成与规则选择”（2022XZXS-005）
作者简介：李璇，研究方向：土地法，竞争法，政府管制。

的范围，并完善宅基地使用权有限市场化流转的框架[8]。

整体考察发现，学界对宅基地市场化改革问题仍停留政策方面，相关研究未有跨学科视角，应然逻辑关注不够。

历史上，为了保障农民生存权，农村宅基地并未进入土地市场化改革洪流中。但促进宅基地市场改革是推动土地资源优化配置、体现宅基地使用权财产价值以及保障农民用益物权权利，并最终实现全民共同富裕的关键所在。本研究从微观经济学、财产法学以及制度经济学等学科视角对宅基地市场化改革进行观察，以期发现更为丰富的改革逻辑生成基础，并通过规则选择的分析，提出针对性的市场化改革建议，以期对宅基地市场化改革的推动贡献学术力量。

一、宅基地市场化改革的应然要义

（一）供需理论：推动土地资源优化配置

供需理论是微观经济学中的基础核心理论，土地使用权这种对人类来说是“可用”的物品，应当被视为商品，在交易市场上流转易主，且需符合市场调节均衡价格与均衡数量的经济学规律[9]。但宅基地使用权基于特殊的历史背景，并未纳入市场化改革。从宏观土地供需上观察我国土地供给侧与需求侧现状，可论证宅基地市场化改革将推动土地资源优化配置。

1. 我国土地供给侧现状

供给定理（Law of Supply）表明，在土地需求一定的情况下，土地供给减少，土地在市场中的均衡价格便会升高[10]。当前我国土地供给不足，土地价格高于土地供给充足时的价格，但农村宅基地大量闲置，未能盘活，人地矛盾进一步加剧。

2016－2017年，中央政策提出要求完善农村存量建设用地政策，通过宅基地退出等方式，积极转变经济发展方式①。要素市场供给侧结构改革的核心重点已经转变为土地领域供给侧的改革。但我国仍然存在存量建设用地使用方式粗放、利用效率低以及增量建设用地供不应求等问题。根据《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020）调整方案》显示，我国政府虽在提高土地利用效率目标下，严控土地增量，但仍然在该方案中将土地增量控制的数量提高到了4071.93万公顷②。从近年土地规划与市场改革的实际情况来看，土地市场改革不足，土地供给侧仍无法满足城市化发展需求。

我国是农业大国，在历史上有庞大的农村高峰人口基数，这决定了巨大的农村宅基地规模。但随着城镇化率的不断提高，农村人口的不断减少，人口高峰期所占用的宅基地会大量闲置[11]，造成农村空心化现象③。农村空心化现象导致的土地浪费以及劳动力流失现象逐步侵蚀农村经济发展，进一步增加土地利用矛盾。

当前我国城市土地供给不足，农村转变经济发展方式用地紧缺，而宅基地闲置率过高，通过对宅基地综合整治与优化配置，实现宅基地退出及市场化改革，一方面，可以促进农村新兴产业扩张，为新业态的发展腾留空间，另一方面，可以以“城乡建设用地增减挂钩”政策为基础进一步增加城市建设用地供给，促进土地高效利用。

2. 我国土地需求侧现状

需求定理（Law of Demand）表明，在土地供给量一定的情况下，土地需求的提高会增加土地交易价格，需求曲线的移动进一步加剧人地矛盾。

一方面，随着城市化和工业化的不断推进，城市建设用地需求仍在进一步加大。许多地方在城市化浪潮基础上进行造城运动，出现城镇城市规模无序扩张的“虚假繁荣”，甚至打出了“20

① 2016年中央“一号文件”（2016年03月02日发布生效），其主要内容是“农业供给侧改革”。

② 参见《国土资源部关于印发全国土地利用总体规划纲要（2006—2020年）调整方案的通知》[国土资发〔2016〕67号]：（三）关于建设用地调整。按照严守底线、调整结构、深化改革的思路，严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率，切实提高城镇建设用地集约化程度，到2020年，全国建设用地总规模为4071.93万公顷（61079万亩）。

③ 根据中国社科院农村所《2021年中国统计年鉴》以及国家统计局编著的《中国农村发展报告》显示，我国城镇化率为63.89%，宅基地总面积为1.7亿亩（合1133.3亿平方米），根据人口普查数据显示，从1962年起，截至2020年，我国农村户籍人数为77 601.99万人，但农村常住人口仅有50 992万人，我国农村户口流向城市生活、工作的大约共有26 610万人，宅基地闲置率高达34%左右。

年站前列，50年不落后，100年不遗憾”的口号，城市化发展与扩张引发了日趋严重的土地供求失衡矛盾①。另一方面，农村人口单向外流，农户对宅基地使用权的实际需求并不高，但由于原有宅基地并未退出，加之继承、建新不拆旧、不能流转以及产权不明等原因，造成大量空置宅基地存在。

改革开放以来，中国以极快的速度发展经济，核心推动力量及优势是城乡二元体制之间的不断交互，该体制下农村土地、劳动力等生产要素持续单向外流，使得大量土地以极低的价格转化为促进城镇化发展的建设用地，但仍然无法达到平衡水平，已经成为当今中国最严重的社会经济问题之一[12]，因此，在当前统筹城乡发展、促进乡村振兴的背景下，除提高土地利用效率，还亟需寻求土地制度需求侧改革的创新，多管齐下，优化资源配置。

3. 供给、需求与土地市场均衡

上述内容无论是对土地供给还是对土地需求的描述，都仅仅只阐述了供需理论的一方面，综合考虑二者，将更为客观全面。

在微观经济学上，当同时给出土地市场供给线与市场需求线时，供给曲线和需求曲线将相交于一点，此时达到土地市场均衡（Equilibrium）状态，土地均衡价格（Equilibrium Price）与土地均衡数量（Equilibrium Quantity）随之确定。当前我国城市建设用地需求量大，而供给却保持相对低缓的增加，土地均衡曲线的改变进一步导致地价上升，破坏土地市场平衡。

土地供给与需求的均衡是推动土地市场经济正常运转的力量所在，但在实践来看，土地供求平衡是暂时的，供不应求是普遍的[13]，因此，农村土地政策一直以来都是国家关注的重点。20世纪末期开始，一些地方试点采用建设用地置换、流转、折抵、限制分散宅基地审批等规整办法，试图盘活城乡存量与闲置用地，用以解决城镇和工业化建设用地不足之问题，逐步发展成为“城乡建设用地增减挂钩”的明确土地政策。但多年实践中，城乡建设用地增减挂钩的实施突显一系列的问题。其一，个别地方为了扩充建设用地改革，在规划试点之外进行“擅自挂钩”，冲击土地利用计划指标管理，导致宏观调控出现失灵倾向。其二，有些地区过于追求土地级差收益，违反规定乱使用周转指标，加大中心城区建设指标，进一步拉大城乡差距，冲击城乡统筹发展战略。其三，我国各地区经济发展水平不一，城镇建设规划不同，有些地方甚至城乡土地规划至今尚未明确修编，土地实际使用与规划脱节，统筹滞后，导致综合效益降低。

因此，要进一步推进土地市场完善，降低土地价格，抑制房价，则要寻找土地开源节流的突破口。宅基地市场化改革将进一步推动土地市场均衡，促进资源优化配置。

（二）财产权理论：宅基地使用权的财产价值

在财产法学理论上，财产权利是相对于财产义务而言的，在私法上通常表现为积极地占有、使用、收益和处分及消极地防止他人侵害并获得救济的双重权能[14]；在公法上则通常表现为在宪法保障的基础上防止公权力的恣意侵害。

基于财产法视角，从用益物权的角度观察宅基地使用权是否具有经济价值或者财产权利价值更加直观。在罗马法时期，法律强调对个人私有财产，尤其是“所有权”的无条件保护[15]，随着社会分工的细化，各项财产或权利的价值不断显现，人们开始注重对其“经济价值”或“财产利益”的获取，可以看出，人们对“所有权”的追求已经逐渐淡化，取而代之的是对财产利用的热情。以所有权保障为基础的理论不再适应现代社会发展的需要，现代社会对财产或权利更大的期待在于“利用”。财产法分类发展到现今社会，以“利用”为核心要素的物权观念已经逐渐替代了以“所有”为核心要素的古典物权概念。梁彗星教授也曾提出，物权法领域出现了“价值化趋势”，这种“价值化趋势”的演变过程就是从侧重于所有权的支配权到侧重于用益物权的收益权的转变过程[16]。这一转变的过程是物权法本身的社会现代化转型，虽然仍然处于适用与发展的阶段，但用益物权以其特有的关于物的使用和收益的特征，真切反映了现代物权法对财产利用的重视。

① 数据来源于中国社会科学院城市发展与环境研究所及社会科学文献出版社：《城市蓝皮书：中国城市发展报告No.12（2019年）》。

宅基地使用权理应当属用益物权，本身具有财产价值[17]。这势必会引起农民对价值的交易行为。而共同富裕要聚焦农民权利与利益的保护，因此，对于农民来说，宅基地使用权更应当体现用益物权的收益功能。交易可以使社会上每个人都获益[18]，生活在城市中的三万万农民如果可以自主选择在交易成本小于可获得的收益基础上将闲置的宅基地使用权划入市场进行交易，宅基地使用权的财产价值即被体现。

（三）科斯定理：保护农民权益

根据制度经济学科斯三大定理，我们发现：资源配置的关系——土地流转权利的分配、交易成本的分析①以及制度成本的高低，是宅基地市场化改革中最值得关注的三大问题，而这三大问题通常决定了农民权益的保护程度。

1. 资源配置的关系——宅基地流转权利的分配

科斯认为，交易成本不为零时，则需要对权利分配进行重新考虑，不同的权利分配可能会导致不同的经济效率[19]。波斯纳也认为，交易成本存在的前提下，资源应当配置给利用资源效率最高的人，即权利应当赋予给那些“最珍惜它们的人”[20]。

那么，如何判断谁是最珍惜权利人，而将土地流转的权利赋予给他？科斯与波斯纳都没有给出准确答案。我国已经在个别地区进行了宅基地市场化配置的试点，但受到了非常严格的限制。当前，宅基地进行市场化改革的通行办法，是通过国家征收的方式，将宅基地的权利性质从集体性质土地变更为国有性质土地，再以国家为主体组织进行土地使用权的出让。这一做法相当于将宅基地流转权利进行再配置，配置后得到权利的主体是国家。但这种做法在实践中出现了三个问题：首先，此举在改变土地性质的基础上进行土地流转，会进一步蚕食集体土地面积。其次，根据我国土地征收之相关规定，土地征收的前提是基于公共利益而进行征收征用，但扩充城市建设用地是否属于公共利益，值得商榷。另外，这一设计虽然使得宅基地土地在一定程度上进入市场流通领域，但其“先天条件”基础较差，实践中存在政府对集体土地转国有土地与原国有土地“差别待遇”的现象。同时，在宅基地征收中，国家或政府是唯一的买方，而在国有土地出让中，国家或政府又是唯一的卖方，形成了土地市场高度垄断的局面，完全竞争的市场无处立足，“土地财政”愈演愈凶。国家作为垄断主体，注定不能成为“最珍惜权利的人”。

在宅基地市场化改革中，波斯纳观点中“最珍惜权利的人”当属拥有宅基地使用权的农民了，但囿于我国现行法律法规的桎梏，农民无法通过市场交易的模式以合理的价格将拥有的权利进行利用和转让，只能通过“被征收”的方式将权利让渡给国家[21]，获得与宅基地使用权价值并不相当的补偿费用，甚至丧失补偿费用，增加了权利人拥有权利的成本和风险。

这种制度安排所造成最严重的后果，莫过于权利人采取非法方式，将权利在隐性市场上进行流转，这一方面会造成宅基地权利人与土地需求者信息不畅，无法匹配，从而增加交易成本，资源配置无法达到帕累托最优，另一方面对宅基地的隐性交易的风险无法防控，交易双方利益无法得到保障与救济，当前我国农村地区与城乡结合处所形成的小产权房即是最典型的例子。小产权房问题的出现是当前我国经济社会不断发展与土地制度不断进行改革的必然产物，也是当前集体土地使用与收益的矛盾所在。对此类问题在处理的过程中只能引导，不能强制取缔，进一步的要求则是需要建立公平有效的宅基地交易市场。

2. 制度成本的高低

科斯认为，制度本身的产生就需要成本[22]，在制度经济学中，判断制度机制（Institutions）优劣最重要的标准，就是看该项制度是否有利于市场交易的发生与深化②。

就农户来说，限缩宅基地市场化发展，无异于限缩权利变现的可能。宅基地使用权未能交易或小范围交易在表面上看可能会抵御“民无所居”的社会风险，但与此同时会增加农户为获取收益而进行隐性交易和违法建房的管理与诉讼成本。隐形交易主要体现在城市居民及非本集体经

① 由于交易成本与后续规则选择内容联系较为紧密，将在下文中详述，此处不做赘述。

② 根据制度经济学的观点，制度成本不仅仅指在市场交易发生过程中实际发生的成本，也包括由于制度障碍而根本无法进行或选择放弃市场交易所带来的机会成本。

济组织农户获取宅基地使用权，违法建房则更多表现在“小产权房”的泛滥、以及违法自建房屋或超面积建房等。这些深层次风险都进一步增加了制度成本，并减少了市场交易所带来的机会成本。

除制度的根本性问题外，造成制度成本升高的另一个主要原因是产权确权的模糊。当前，我国农民所拥有的法定权限分配界定不明，性质模糊，在一定程度上造成农户权益难以保证，增加诉讼纠纷的可能性，导致制度成本的上升，交易效率的下降。农村超面积占用宅基地、一户两宅（多宅）、违法占用耕地建房以及小产权房问题层出不穷，正是由于宅基地产权制度模糊，确权工作停滞不前所导致。

尽管中央各部要求各级农业农村部门要以管理重心的下沉为基础，通过国土调查，推进宅基地使用权确权工作①。但仍然存在因公平问题、农村调地、村规民约、农民轻视确权以及部分房屋不符合确权规定而无法确权的情况。这与当前农村居民物权意识不足，审批与建房随意性较大的态度有关，将妨碍下一步宅基地市场化改革的工作。

综上，在宅基地市场化改革中，不仅需要从制度本身上入手，循序渐进建立市场化交易渠道，而且应当对产权进行明确确权，降低制度成本。

二、宅基地市场化改革的规则选择——以卡梅框架为基础

用跨学科视角论证宅基地市场化改革的应然要义后，本部分内容将证成，在市场化改革中，应当适用何种规则对风险进行防控？卡梅框架（C－M framework）是经济学中常用的研究规则和效率的主导范式，很久以来法学界都以行为模式来进行规则分类，但卡梅框架突破了传统桎梏，以效果模式为基础，阐述了当公民“合法权益”遭受到侵犯时，其所能得到的不同的法律救济的保护力度。传统卡梅框架提出了“财产规则”、“责任规则”和“禁易规则”三种模式[23]。北京大学凌斌教授在传统框架的基础上新增加了“无为规则”与“管制规则”两种，构成了新“卡梅框架”[24]。由于宅基地本身的特征，无为规则已经明确不能为宅基地市场化改革制度提供规则选择基础②，因此，本研究将在“禁易规则”、“财产规则”、“责任规则”以及“管制规则”中进行分析与讨论③。

（一）禁易规则的突破

禁易规则又被称之为“不可让渡性”规则，顾名思义，该规则要求权利不可转让，其本质在于“取缔市场”。本研究的第一部分正是在跨学科理论分析的基础上，坚持宅基地市场化改革制度建立的应当性。虽然我国有学者主张宅基地不可纳入市场，例如孟勤国教授从保障农民的基本生存需要视角出发，认为宅基地使用权应属于不可交易范围。即使是宅基地三权分置改革后，也有学者坚持增加农民财产性收入是放活宅基地“使用权”的政策红利而非目标[25]。但也有学者提出了折中办法：侯水平教授从农村保障体系角度分析，认为宅基地使用权流转与市场化改革应是在农村社会保障体系完善的基础上进行的下一步工作，现阶段条件可能并不成熟[26]。除此以外，还有内部流转说的观点存在，即不允许宅基

① 参见《农业农村部 自然资源部关于规范农村宅基地审批管理的通知》[农经发〔2019〕6号]：农业农村部门负责农村宅基地改革和管理工作，建立健全宅基地分配、使用、流转、违法用地查处等管理制度，完善宅基地用地标准，指导宅基地合理布局、闲置宅基地和闲置农房利用；组织开展农村宅基地现状和需求情况统计调查，及时将农民建房新增建设用地需求通报同级自然资源部门；参与编制国土空间规划和村庄规划。各级农业农村、自然资源部门要建立部门协调机制，做好信息共享互通，推进管理重心下沉，共同做好农村宅基地审批和建房规划许可管理工作。

② 凌斌教授提出：无为规则意味着，对于特定利益，法律或者明确规定了不予救济的法定情形，或者通过限定给予救济的法定情形而实际上不予救济。但由于宅基地使用权强烈的人身依附属性，法律对于宅基地市场化改革完全置身事外，显然不成道理。

③ 卡梅框架的原始关系是：以有为规则为基础，根据法益能不能在买卖双方之间进行转让，将有为规则分类为禁易规则和可易规则；以可易规则为基础，根据能否在当事人之间自愿转让，将其区分为财产规则和强易规则；以强易规则为基础，根据法律界定的是交易价格还是交易方式，我们将其区分为责任规则和管制规则。基于宅基地性质的特殊性，应当对卡梅框架进行重新协调、区分适用。

地在本集体经济组织以外进行流转，也将其视为不可让渡性规则的表现。整体而言，不允许宅基地市场化改革的观点认为对于农民来说，宅基地的生存保障权益更为重要。该观点具有一定的历史性，但已经与当前中国经济发展趋势不符，且许多学界关心的根本问题可以通过制度设计解决。“禁易规则”自然不再适用。

（二）财产规则的限制

财产规则强调在买卖双方之间，财产或权利通过以资源合法为基础进行转让，同时，买卖双方可以通过各种方式确定财产及权利的交易价格，国家对交易行为进行保护。可以设想，宅基地市场化改革如果直接适用财产规则，由农户直接出卖，土地需求者直接买入，且由双方直接根据需求与价值定价，仿佛最符合经济效率原则。

但财产规则的适用有关键前提：双方直接定价的市场交易费用低于第三方（在传统卡梅框架中，该第三方一般是法院）定价的交易费用。那么，交易费用该如何衡量？根据科斯定理，市场交易成本由搜寻成本、谈判成本、执行成本三部分组成。

首先，对于搜寻成本来说，我国并没有建立完整可用、公开透明的宅基地交易流转平台，在此基础上，交易客体——可交易的土地、交易主体——潜在的交易对象以及交易价格——市场对于宅基地的公允价格等信息的获取都十分困难，信息的不透明与不对等性大大增加了搜寻成本。

其次，在谈判成本上，宅基地权利人与土地需求人之间的谈判平衡并非容易掌控，一方面，相比于通常从事地产交易的土地需求人来说，宅基地权利人的规模更小，在经济实力、获取信息、法律运用与执行等方面处于劣势，谈判能力欠缺，可能直接导致谈判破裂。而土地需求人由于整体实力较强，利用优势地位进行强迫交易甚至欺诈等现象层出不穷，甚至基于自身强势地位寻求政府庇护，行政手段的不正当介入将导致权利无法得到保护，滋生纠纷与诉讼。另一方面，宅基地权利人由于规模较小，具有明显的分散性特点，这一特点也给土地需求者追求土地连片高效利用带来困难，还可能出现“搭便车”现象，当某一农户要价较高时，其他农户往往会随之效仿，要求重新谈判，进而增加谈判成本。

最后，执行成本包括监督双方的行为以及对违背协议行为的惩罚。一方面，无论是宅基地权利人抑或是土地需求人的交易行为，都应当纳入行政管理范围，土地和其他商品不同，具有更为强烈的宪政色彩，因此，行政管理与监督就显得更为重要，这将会促进交易成本的增加。另一方面，在宅基地市场化改革过程中，作为土地需求方的企业，不按照谈判所形成的契约支付土地费用，抑或是宅基地权利人由于各种原因单方面抬高交易费用甚至直接毁约的情况将可预见的发生，而如何保护与平衡土地需求者和宅基地权利人之间的权利与义务的纠纷解决机制也并不完善，在很多情况下可能会造成多输局面，增加执行成本。

因此，宅基地市场化规制的交易成本在很多时候并不能如科斯定理假设的那样低，在交易成本为正的情况下，需要进一步考虑其他规则的适用。

（三）责任规则的枷锁与管制规则的选择

在新卡梅框架中，凌斌教授提出了一个全新的规则，即管制规则。本部分将责任规则与管制规则放在一起进行探讨，是因为他们虽难有区分，却有本质上的不同，即法律到底是对交易价格进行规制还是对交易方式进行规制。责任规则是对交易价格的法律界定，往往是事后救济，而管制规则是对交易方式的法律界定，更集中于事前事中救济。

责任规则更多地是由司法确定一个价格，来进行一个由官方许可的“强买强卖，强制交易”行为，土地需求者如果愿意支付一个客观上由司法设定的“买断”或“卖断”价值，就可以消灭本身是由农户所享有的土地使用权，责任规则在一定程度上保护的非自愿交易。土地需求方以法院确定的土地价格作为“法定价格”，强制“消灭”宅基地权利人的土地权利，与此同时，土地权利人获得个人土地权益损害求偿权。

责任规则可能会克服土地交易“谈判圆桌”上谈判人数过多、谈判成本过高、谈判不以达成以及交易障碍过大的问题，但同样存在规则上的枷锁。

责任规则的效率基于两点：第一，法院能否准确评价土地权利人在此交易过程中产生的损

失；第二，“法定价格”能否填补该损害。如果这两点能做到，基于交易成本与估价成本的判断[27]，责任规则就是有效率的。但在宅基地市场化改革中，这两点内容并不能完美做到。一方面，法院并不能正确评估土地权利人的损失。一是我国土地价值评估工作并非由法院进行，法院没有对土地价值进行评估的“专业技能”。即使是在我国已经非常成熟的国有土地使用权出让行为，其土地价格的确定仍然是政府相关部门为主导，市场为辅助（如果直接由行政部门定价，责任规则的性质将被改变为管制规则）。二是在考虑宅基地的市场流转价值时，不仅要考虑宅基地的质量、面积、使用情况等，还要考虑宅基地的地理位置，这也进一步给法院对宅基地定价带来了困难。即使可以通过各种对比与借鉴，确定相应的“法定价格”，该“法定价格”能否达到侵权法倡导的填补功能，填补受害人所遭受到的损失，尚值得商榷。三是宅基地承担着与国有土地不同的功能，即生存保障功能。在一定历史时期下，宅基地成为中国农村居民“居有定所”的表现。加之中国人长久以来“落叶归根”、“莼鲈之思”的传统思想，宅基地更是在外漂泊游子与家乡的情感纽带。如何识别这种情感价值以及如何对该种“精神损害”进行评估，这本身就是侵权法领域值得探讨的问题。

由于司法估值较难，无论司法定价过高或过低，责任规则都有可能无法起到合理科学的激励作用。

管制规则在较早以前就被专家所讨论，典型代表是政府行为①。在宅基地市场化改革下，它意味着国家基于公共利益对财产或权利交易进行一定程度上的干预。即在严格限定的法定条件下，允许宅基地私人交易进行。亚当斯密提到，某些市场天生就需要管制，没有管制就无法保证市场的交易秩序，从而陷入市场失灵。而宅基地市场基于其本身的特性，即为这种需要管制的市场。

在宅基地市场化改革中，财产规则或责任规则之所以无法完全使用，根本原因在于宅基地性质上的特殊，它兼具公共产品和私人产品双重属性。除此以外，还兼具基本经济功能、价值功能、财产功能与资本功能。宅基地的多重属性决定了如仅仅赋予私权保护，难以保障农民权益，但运用管制规则，一方面可以突破财产规则受交易成本的限制以及克服责任规则的枷锁，另一方面政府的威权可以保证规制的贯彻。

在不急速突破农民传统的“父爱主义”意识下，中国的宅基地权利市场化实践，可以尝试在产权确权的基础上，逐渐放宽交易限制，并可通过对土地市场设置进出条件、构建宅基地交易规则、确立相关标准以及主动执法监督等形式解决关键问题，设立管制规则下的制度统合，最终形成前期产权确认，中期市场监督以及后期处罚惩戒的穿透式风险防控管制系统。这种“主动式”执法弥补了司法部门的“被动式”执法缺陷，具有防控、分配与应对风险的制度优势，并能够平衡在“圆桌谈判”上，包括政府在内的多元主体的利益“跷跷板”。

在宅基地市场化改革中，排除无为规则后，禁易规则、财产规则、责任规则与管制规则这四种规则选择在交易成本、价值评估以及权益保护上都有不同的功能和作用。考虑市场经济下宅基地改革的多元要求，着重以交易成本、价值评估与权益保护为考量，对原卡梅框架进行重新协调与适用，最终使得交易成本更低、价值评估更准确，土地资源配置效率更高。立足中国土地实际与行政和司法现状，以财产权保障的规则选择和适用为基础，宅基地市场化改革应组合运用三阶四种一核心规则，搭建规则适用框架层级：在第一阶中，以有为规则作为宅基地市场化改革的基本原则，当然，无为规则也可推进在未来未知领域的进一步探索。在第二阶中，选择可易规则作为宅基地市场化改革的适用规则，禁易规则用以农民生存权保障之底线。在第三阶中，将可易规则中的管制规则作为宅基地市场化改革的核心适用，财产规则和责任规则设置为补充规则，为了保障宅基地市场化改革的进一步推进，财产规则在有限条件下为主要补充规则，责任规则为次要补充规则。最终如图 1 所示，形成宅基地市场化改革的规则适用框架。

① 需首先声明一点，即我们所讲的管制规则的前提是拥有土地交易市场，如没有土地交易市场，政府直接对土地买卖进行管制与操控，本质上土地交易垄断没有区别。

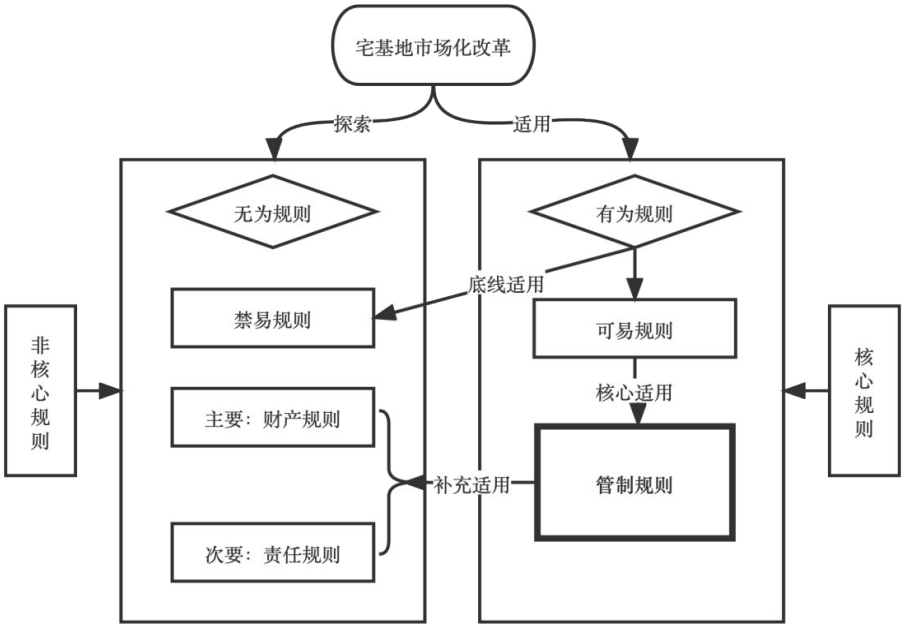


图1 宅基地市场化改革的规则适用框架

三、构建宅基地市场化改革的制度进路

宅基地市场化改革的关键依赖于“管制规则”具体制度的统合。从跨学科理论证实来看，产权确权是降低交易成本的“定心丸”；宅基地交易市场平台的建设是改革进行的“发动机”；政府监管则是防控风险的“强心剂”，如图2所示，这三方面的组合最终生成了以政府管制为核心的农户－土地需求者的循环流向图。

（一）产权确权：宅基地市场化改革的前提

根据科斯定理，在交易费用不为零的情况下，产权安排会对资源优化配置以及降低制度成本起到重要作用。产权确权是宅基地市场化改革的前提，可以考虑区分原始取得和继受取得，这对于宅基地市场范围有所影响。

产权确权的第一步是明确权利为谁所有。当前我国宅基地使用权的获取方式主要基于身份性质，即基于农民在集体经济组织中所具有的资格权或是社员权而取得的权利，具有福利性与无偿无期限使用的特征。在此过程中需制定确权规则，对于一户多宅、超面积使用宅基地等分类处理，明确权利人的人身属性。产权确权的第二步，还需要在权证上对权利的相关事项予以注明，以明确“权利”的社会与财产属性。对于原始取得的宅基地使用权，确权后应该延续无偿无期限的使用方式，而基于继受取得的宅基地使用权，确权后应当考虑有偿使用方式[28]，且在使用期限上应对继受取得的宅基地使用权进行限制，具体使用期限可以参照当前土地使用规范。最终以立法形式对宅基地使用权的主体、取得方式、使用方式与期限进行规范。

产权确权一方面可以促进宅基地使用权财产价值的实现；另一方面可以为农村房产与地产继承等问题提供解决方案，减少制度成本。但在此需强调一点，基于确权行为的财富的再分配之过程，民主投票制度的运用必须慎重，而对政府行为的约束是必须的[29]。

（二）交易市场平台的建立：宅基地市场化改革的重点

改革中适用任何规则的前提都是有正规可操作的宅基地市场交易平台。该交易市场是由农民，以及土地需求者所组成，由政府介入的群体。但由于宅基地特殊的不动产性质，宅基地使用权交易市场不同于农地产权市场，其是完全针对宅基地使用权（或农地使用权）流转的市场，在市场边界、交易主体以及交易客体上都有自身特点。

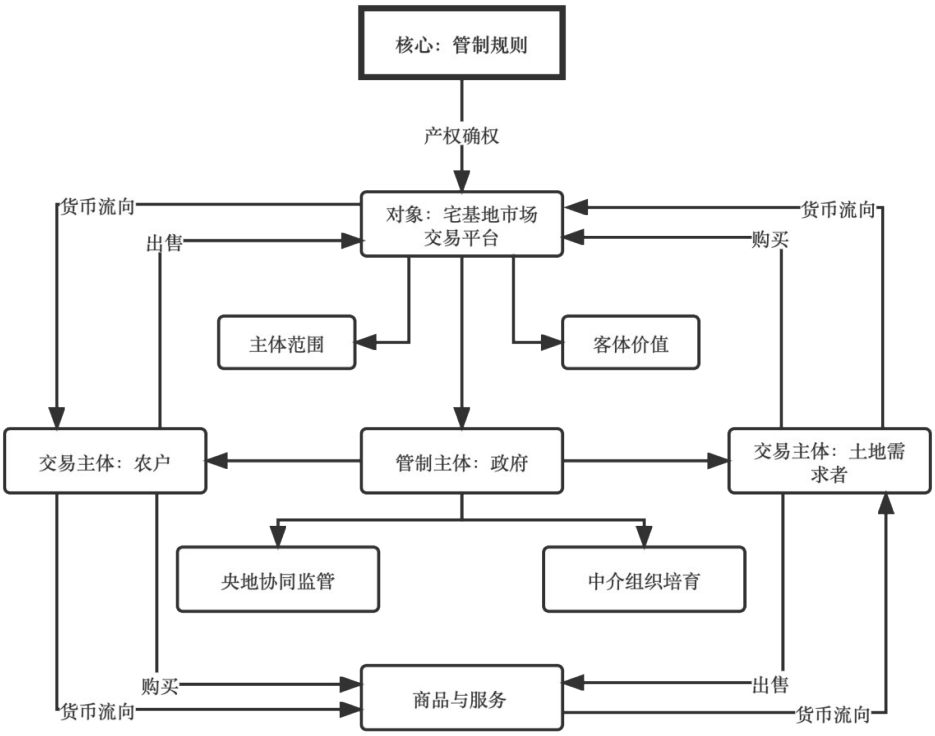


图 2　宅基地市场化改革制度化路径的循环流向图

1. 市场边界：二级土地使用权市场的培育

我国农村土地市场由两个部分构成，第一部分是不完全竞争的农村土地所有权市场[30]。对于该类市场，法律应当给予严格监督与控制①。第二部分是农村土地使用权市场，这一市场又被分为一级与二级土地使用权市场②。二级市场是完全竞争市场，行政机关、或村管理者对于土地使用权转让与交易行为在强调“效率优先，兼顾公平”的基础上进行规制。当前的改革重点是加快培育农村二级土地使用权市场，为宅基地使用权的市场化提供合理并高效的制度安排。良性运作的宅基地使用权交易市场需要具备四要素，即自主平等的交易主体、价值化的交易客体、健全的交易组织与监督规范、完善的信息服务与公示系统。

2. 交易主体：有限扩大市场主体规模

我国宅基地使用权交易仅能集中在本集体经济组织内部，但空间范围与市场的大小、资源配置的效率具有密切关系，一般认为空间范围越大，市场规模越大。同时，资源配置的帕累托趋向最优，土地资源的配置越有效。据此，只有扩大宅基地交易主体范围，让宅基地使用权配置到更需要的人手中，才能促进宅基地使用权优化配置，推进收益最大化。但宅基地使用权作为保障农民生存权的历史产物，有着自身不可替代的社会价值，因此，直接将宅基地使用权放置于市场中，使其和其他普通商品一样进行市场化交易显然并不可取，也不具有实操性。当下应当考虑采取循序渐进的改革方式，促进宅基地市场化改革的“分步走”战略。第一步应当有限度的扩大宅基地使用权交易主体范围，此处强调的“有限度”是指，在农村居民身份判断的基础上，将宅基地使用权交易买方的范围扩展至包括本村集体经济组织成员、邻近村集体成员，以及在本集体

① 农村土地所有权市场非本研究讨论的重点，在此不多做赘述。

② 虽然本研究以我国宅基地使用权具有财产价值为基础进行分析，但不能否认宅基地使用权生存保障之功能，因此，在农村土地使用权市场中，一级市场作为不完全竞争市场，应当严格进行法律管控，在进一步探索宅基地使用权有偿使用的实践中确保虽数量渐少但仍然存在的农村弱势居民生存权的行使。

经济组织内落户的外来农业人口和回原籍定居的城镇非农业人口与港、澳、台同胞、海外侨胞等[31]。第二步则应当在第一步的基础上，结合城乡一体化发展与乡村振兴发展，全面放开宅基地使用权市场化交易，同时，为确保农村社会的持续稳定发展，可以规定本集体成员在同等条件下享有优先受让宅基地的权利[32]。

3. 交易客体：宅基地使用权价值的确定

本研究所指的交易客体是价值化了的宅基地使用权，但由于历史上宅基地使用权的不可交易性，宅基地使用权的价值无法准确判断。宅基地使用权的价值可以参照国有土地使用权或耕地使用权价值确认方式。

宅基地使用权价值评估的第一参照物可以选择类似的国有土地使用权，不仅操作较为简单，还能真实反映权利价值。此种方式经过市场规律的检验，具有较强的合理性。但由于我国法律不允许宅基地在市场上进行自由流转，不能随意进行买卖，其在市场上所体现出的价值可能与本身应有的价值有所不同，此时还需要借助其他方式对宅基地使用权之价值进行辅助确定，以增强宅基地使用权价值评估的准确性。

宅基地使用权价值评估的第二参照物可以选择耕地使用权价值的确定方式。区片综合定价是我国耕地征收制度中用以确定耕地使用权价值以对农民进行补偿的方式。区片综合定价是一种受到多方面因素影响的对土地价值进行测算的标准。我国将耕地价值的测算方法由原先的产值倍数法修改为区片综合地价是对农民权益保障方面的一个长足进步，这项补偿标准不仅能够使得土地价值之测算更加科学合理，还能使失地农民获得更多补偿，在当前的社会发展条件下，具有合理性。但由于区片综合地价并非是严格按照市场价格来定价，更类似于一种基于土地用途的平衡方案[33]，宅基地使用权的价值确定可以参考区片综合定价方式，但在适用过程中应对一些关键问题进行重新考虑，其一，在参考区片综合地价时，不仅应当综合考虑社会经济发展水平，还应当对区片综合地价进行科学测算，着重强调土地本身的价值，并且在区片综合地价制定时要缩短区片宅基地价值制定周期，时间越短，越能及时反映市场土地价格变化，但同时要考虑综合地价制定时的成本。其二，要限制地方政府对于宅基地使用权价值干预权力，形成可供执行的全国性的文件。但此标准应当是一个范围类标准，各地在此规定的基础上应当依据地区特殊性制定符合当地实际水平的地区标准。其三，要简政放权，放松对集体土地财产权的权利管制。一方面要积极减少转让费用，另一方面要放开宅基地交易限制，让资源可以充分流动，这不仅有利于通过市场的调解作用确定宅基地的市场价格，以此为基础提升宅基地使用权在推进市场化改革中的价格评估，还有利于进一步增加农民的财产总量，保障农民财产权。

综上，现行土地价值评估方式可以为宅基地使用权价值的确定提供参考意见，但仍需根据宅基地使用权本身的特征解决特殊问题。

（三）政府监管：宅基地市场化改革的关键

在管制规则设计中要完善国家与地方两级监管体制。在中央层面，应当重点负责农村土地的宏观调控，监测土地市场机制失灵，而具体操作权力应当下放给地方政府。根据《土地管理法》的规定，土地使用权的有偿出让和转让，应当由地方土地行政部门负责管理和监督。在宅基地市场化改革中，应当秉承土地管理一贯做法。

第一，应当加强县、乡两级政府及村委会的监管职能。中国地方政府的一个独具特色的方面是所谓“条块结合”的治理结构，即“条条”与“块块”相互交叉和相互制衡的结构[34]，在这种结构体制下，县乡基层政府则权力最小，责任最大。使得其成为和农民最为“亲密”，最了解“民间”的政府，但没有实权对相关市场进行监督。应当广泛发挥县乡两级政府职能，在待流转宅基地是否合法、合同的建立与执行、各方利益保障方面发挥作用，特别是涉及宅基地使用权流转的合同必须要求规范完整，要件齐全，从而减少纠纷发生。乡村集体要切实履行土地所有者责任，明确各级管理部门职责，加强县级土地管理机构职能。

第二，各地应当根据自身实际情况的不同构建符合“地方特色”的宅基地使用权市场，在宅基地本身的区位及质量基础上，对其进行分类分级管理，并采用多层次、针对性的方式进行风险防控。例如，处于东部发达区域城乡结合部地

区，经济发展水平较快，市场化基础较好，则可以大胆放开限制，而处于西部或山区落后地区的乡村，农户属于困弱群体，则应优先保障农民生存权。

第三，政府管制下的行政机器同样会带来成本，事实上，这个费用有时候极高。这时鼓励第三方中介组织介入市场，对于降低行政成本、避免冗余的行政部门建设，同时提高监管收益，促进信息交互等颇具益处。

四、结论

从多学科视角观察，宅基地市场化改革表明了一种农民与土地的新型利用关系，有着独特的生成逻辑和运行逻辑。宅基地市场化改革的规则选择是关键，核心适用“管制规则”，在契合宅基地本身的特征基础上，彰显了政府对保护农民权益的政策贯彻。制度构建是实现“管制规则”的重中之重，首先要推进产权确权工作，此为宅基地市场化改革的第一要义；其次要明确宅基地市场交易平台的功能性及构建，释放宅基地活力；再次要深化央地协同监管，同时降低制度成本，最终形成前期产权确权，中期市场监管，后期执行惩戒的穿透式管制系统。地者，源也，土地为农民富裕之本源，在共同富裕的未来研究，应当以民为本，将研究重点进一步落实到宅基地使用权的权利义务关系中去。

参 考 文 献

[1] 习近平. 扎实推动共同富裕[J]. 求是，2021（20）：4-8.

[2] 胡承槐，陈思宇. 关于共同富裕的若干重大理论和实践问题的思考[J]. 浙江学刊，2022（1）：40-53.

[3] 钱文荣，朱嘉晔，钱龙，等. 中国农村土地要素市场化改革探源[J]. 农业经济问题，2021（2）：4-14.

[4] 洪银兴. 实现要素市场化配置的改革[J]. 经济学家，2020（2）：5-14.

[5] 孟勤国. 物权法开禁农村宅基地交易之辩[J]. 法学评论，2005（4）：25-30.

[6] 韩康，肖钢. 积极探索建立有中国特色的农村宅基地市场——启动农村宅基地市场化改革研究[J]. 理论前沿，2008（13）：5-9.

[7] 韩康. 启动中国农村宅基地的市场化改革[J]. 国家行政学院学报，2008（4）：4-7.

[8] 崔江红. 农村宅基地使用权有限市场化流转改革研究——从利益相关群体利益冲突治理的视角[J]. 云南社会科学，2017（5）：95-100.

[9] 高鸿业. 西方经济学[M]. 北京：中国人民大学出版社，2011：20-25.

[10] N·格里高利·曼昆. 经济学原理·微观经济学分册[M]. 北京：北京大学出版社，2020：43.

[11] 杨丽霞，朱从谋，苑韶峰，等. 基于供给侧改革的农户宅基地退出意愿及福利变化分析——以浙江省义乌市为例[J]. 中国土地科学，2018，32（1）：35-41.

[12] 卢洋. 中国农村集体经济实现形式研究[D]. 成都：四川大学，2021.

[13] 简新华，余江. 马克思主义经济学视角下的供求关系分析[J]. 马克思主义研究，2016（4）：68-76，160.

[14] 王利明. 物权法研究（上卷）[M]. 北京：中国人民大学出版社，2013：33-37.

[15] 吴道霞. 物权法比较研究[M]. 北京：中国人民公安大学出版社，2004：2.

[16] 梁慧星. 中国物权法研究[M]. 北京：法律出版社，2001：4-6.

[17] 席志国. 论宅基地“三权”分置的法理基础及权利配置——以乡村矛盾预防与纠纷化解为视角[J]. 行政管理改革，2022（3）：69-79.

[18] 张培春，张晓杰. 政治经济学[M]. 大连：东北财经大学出版社，2006：14-15.

[19] 唐纳德·A·威特曼. 法律经济学文献精选[M]. 苏力等，译. 北京：法律出版社，2005：3-16.

[20] 理查德·波斯纳. 法律的经济分析(第7版)(中文第2版)[M]. 蒋兆康，译. 北京：法律出版社，2012：45-51.

[21] 田海. 我国农村宅基地使用权流转的制度建构——基于法经济学视野[J]. 未来与发展，2012，35（12）：77-81.

[22] 李珂，叶竹梅. 法经济学基础理论研究[M]. 北京：中国政法大学出版社，2013：64.

[23] Calabresi G，Melamed A D. Property rules，liability rules，and inalienability：one view of the cathedral[J]. Harvard Law Review，1972，85（6）：1089-1128.

[24] 凌斌. 法律救济的规则选择：财产规则、责任规则与卡梅框架的法律经济学重构[J]. 中国法学，2012（6）:5-25.

[25] 杨雅婷. 《民法典》背景下放活宅基地“使用权”之法律实现[J]. 当代法学，2022，36（3）：79-90.

[26] 侯水平，郑泰安. 物权法教程[M]. 成都:四川人民出版社，2010：282-287.

[27] Sterk S E . Property rules, liability rules, and uncertainty about property rights[J]. Michigan Law Review, 2008, 106 (7): 1285-1335.
[28] 王艳西 . 农村宅基地有偿使用渐进市场化路径构建[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2022, 22 (3): 65-72.
[29] 万江 . 农村土地确权规则的选择——基于S市的经验研究[J]. 交大法学, 2015 (4): 117-129.
[30] 胡亦琴 . 农地市场的制度缺失与政府规制研究[J]. 宏观经济研究, 2008 (11): 25-32.
[31] 史际春 . 经济法 (第3版)[M]. 北京：中国人民大学出版社, 2015: 395-400.
[32] 李玲玲, 贺彦菘 . 城乡融合发展中宅基地使用权流转的必要限制与合理扩张[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2022, 22 (3): 57-64.
[33] 房绍坤 . 土地征收制度的立法完善——以《土地管理法修正案草案》为分析对象[J]. 法学杂志, 2019, 40 (4): 1-12.
[34] 周黎安 . 转型中的地方政府：官员激励与治理(第二版)[M]. 上海：上海人民出版社, 2017: 93-112.

The logical generation and rule selection of homestead market-oriented reform

LI Xuan

(*Economic Law school, Southwest University of Political Science & Law, Chongqing* 401120, *China*)

Abstract: According to the theory of economics and law, the market-oriented reform of homestead for the purpose of promoting the optimal allocation of land resources, realizing the property value of the right to use homestead and guaranteeing the exercise of farmers′ property rights is an important way to promote the common prosperity of urban and rural areas. By using the classical analytical logic of economics —— C-M framework, it is found that in the market-oriented reform of homestead, while the application of "prohibition rules" is too conservative, the application of "property rules" and "responsibility rules" is slightly weak due to the existence of high transaction costs and the limitations of value evaluation methods and capabilities. The application of "control rules" not only conforms to the characteristics of the homestead itself, but also reduce transaction costs and ensure the implementation of rules. Under the "control rules", it is necessary to build an institutional framework with property right confirmation as the premise, homestead trading market platform construction as the focus, central and local cooperative supervision as the key, and finally form a penetrating risk prevention and control system with rights confirmation in the early stage, market supervision in the middle stage, and punishment in the late stage.

Keywords: Homestead use right; Carmel framework; Regulation rules; Land management

(编辑：牛晓霞)