

中国农村宅基地使用政策变迁逻辑*

张军涛¹ 张世政²

(1.东北财经大学公共管理学院, 辽宁 大连 116025; 2.华南理工大学公共管理学院, 广东 广州 510641)

[摘要] 实行农村宅基地有偿使用是新中国建立以来土地政策的重大改革, 是加强农村宅基地管理的重要举措。以间断—均衡理论的核心观点和要素为基础, 结合中国的制度结构和实际情境构建了理论分析框架, 基于新中国建立以来中央政府和地方政府发布的农村宅基地使用政策文本数量的年度分布特征, 借助政策范式理论, 采用政策总体性目标、政策工具和政策工具精确设置解释并验证了农村宅基地使用政策变迁过程, 从制度结构、情境认知、政府注意力三个方面阐释了中国农村宅基地使用政策变迁的原因。研究表明, 中国农村宅基地使用政策总体上呈现出渐进性均衡和突发性间断相结合的变迁特征, 政策的间断式变迁体现为政策总体性目标、政策工具和政策工具设置三个变量的范式转换。稳定的政治制度是政策变迁的根本性基础, 固有的制度结构和宏观层面的情境认知使农村宅基地使用政策保持长期均衡; 制度结构转型、制度供给环境和制度创新驱动使政府的注意力发生转移, 从而导致农村宅基地使用政策发生间断和变革。在乡村振兴和城乡融合发展的新时代背景下, 应继续实行有条件的农村宅基地无偿分配制度, 借助市场机制不断深化农村宅基地有偿使用的探索和实践, 完善农村宅基地增值收益分配机制, 实现农村宅基地资源优化配置和有效利用。

[关键词] 农村宅基地 政策变迁 间断—均衡理论

[中图分类号] FF321.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2021)05-0061-11

一、引言

2018年12月23日国务院在《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》中指出, 自2015年以来, 农村宅基地制度改革试点地区在解决历史遗留问题、保障农民合法权益、增加农民财产性收入等方面取得了较大突破, 提升了村民的自

治能力和水平, 激发了农民自主管理农村土地的主动性和参与乡村公共事务管理的积极性。^[1] 其中, 农村宅基地有偿使用不仅是促进农村土地资源合理利用的有效措施, 也是宅基地确权登记的首要前提, 与宅基地审批制度共同构筑了保护农民宅基地合法权益的制度保障。

狭义的农村宅基地有偿使用指宅基地有偿取得, 与之对应的是宅基地无偿使用, 两者

收稿日期: 2020-12-19

*基金项目: 国家自然科学基金资助项目: 新型城镇化的空间效应与区域政策工具组合创新(41571121); 辽宁省教育厅科学研究(重点攻关)项目“乡村振兴战略下农村土地制度改革的价值逻辑、现实困境及路径选择”(LN2019Z16)

作者简介: 张军涛, 教授, 博士研究生导师, 博士, 主要从事土地资源管理、城市与区域经济研究; 张世政, 公共管理学博士研究生, 主要从事公共政策、风险管理研究。

共同构成中国农村宅基地使用制度。新中国建立初期,实行“一户一宅、无偿使用”的宅基地福利分配制度。

随着农村经济快速发展,宅基地无偿使用制度导致农村建房的诸多不良倾向,不利于村庄规划和土地资源的合理利用,产生了社会不公问题。^[2]为加强对农村宅基地管理,国务院在1990年提出实施宅基地有偿使用,当年各级地方政府纷纷出台相关政策。但是,1993年中央政府决定取消农村宅基地有偿使用费,在之后的很长一段时间农村宅基地有偿使用在政策和实践上都鲜有涉及。直到农村宅基地制度改革拉开序幕,尤其在乡村振兴战略实施的历史机遇期,农村宅基地有偿使用被赋予了新的重要任务,在弥补无偿使用制度缺陷的同时成为解决宅基地历史遗留问题、优化土地资源配置的重要举措。

由此看出,新中国建立以来农村宅基地使用政策发生了数次变迁。那么,农村宅基地使用政策发生间断的节点在哪里?哪些因素影响了农村宅基地使用政策的变迁?在每次变迁过程中其政策目标、政策工具和政策工具设置发生了怎样的变化?本文借助间断—均衡理论试图分析和解决上述问题,阐述和论证中国农村宅基地使用政策变迁过程、特征和原因,为进一步完善农村宅基地使用政策提供依据。

间断—均衡理论是美国学者鲍姆加特勒和琼斯(Baumgartner & Jones)于20世纪90年代基于政策范式方法论构建的以问题界定和议程设置为起点,以政策图景和政治制度为结构基础,强调政策变迁非线性特征的理论研究框架。在此框架中,政策变迁过程被描述为政策垄断形成、崩溃和自我革新的循环过程,其两大核心要素是政策图景和政治制度。政策均衡依赖于稳定的政治制度结构和合法性的政策价值观基础,同样,打破政策均衡也是政策图景和政治制度相互作用、彼此影响的结果。由于间断—均衡理论对政策长期稳定和政策急剧变化做出了强有力的解释,在众多研

究政策变迁过程的理论中取得了较大突破,逐渐被西方学者所接纳、认可和广泛应用。

近年来,中国学者加强了间断—均衡理论在政策变迁过程中的分析和应用,其应用领域涵盖了社会发展政策、环境治理政策、社会民生政策等多个方面。例如,李健等借助间断—均衡理论,从政策图景与政策场域互动视角分析了政社关系对社会组织政策变迁的影响;^[2]邝艳华提出了“决策者注意力”和“体制摩擦”的解释框架,通过面板数据分析验证了中国环保预算政策的间断—均衡特征;^[3]文宏基于间断—均衡理论,将宏观层面的价值倾向、地方政府领导班子的态度和公众的反应作为政策变迁的动力因素,进而分析了兰州市出租车政策变迁的演进逻辑。^[4]

为进一步发挥该理论研究中国政策变迁问题的强大功能,本文结合中国特有的政治制度和实际情境对间断—均衡理论的适用性进行修正,构建新的分析框架;以新中国建立以来中央政府和地方政府发布的农村宅基地使用政策为研究对象,梳理农村宅基地使用政策的变迁历程和特征;以政策范式为依据,运用政策文本量化分析方法,从政策工具、政策目标和政策工具设置三个方面阐释农村宅基地使用政策发生间断和保持均衡的过程,分析其变迁的原因。从而深化对中国农村宅基地使用政策变迁逻辑的研究,强化间断—均衡理论对中国政策变迁问题的解释力。

二、间断—均衡理论分析框架

(一) 间断—均衡理论的核心观点及要素

鲍姆加特勒和琼斯认为,政治制度和政策图景构成了政策过程的结构基础,政策变迁是政治制度和政策图景互动的结果。^[5]其中,政治制度是政策行动场所,表现为机构和决策规则;政策图景即政策价值观和政策信仰体系,是经验信息和情感呼吁的结合,为政策存在提供了合法性基础。政策图景变化能够对

政治制度产生影响,从而打破政策垄断或均衡。^[6]政策间断—均衡的变迁过程通过其核心要素的解释来阐述。

1. 子系统政治和宏观政治 子系统政治是由单一利益集团主导的一种平衡政治,总体上保持平稳性和渐进性,但其内部可能存在相互竞争的多种利益集团;宏观政治由掌握权力资源对政策具有重要主导和决策作用的一系列政治要素组成,是一种间断政治。间断—均衡理论认为,当一种政策问题进入子系统政治时,经过利益集团争斗后政策变化只存在于子系统内部,而不会影响政策的整体变迁。当政策问题进入宏观政治后,政策行动场域发生改变,政策问题被重新界定,其性质亦发生改变。这时,子系统政治中的利益集团借此将政策问题转移到宏观政治领域,借助宏观政治系统变动对已有利益分配格局进行重新调整。^[7]

2. 政策垄断和政策崩溃 政策垄断是指对政策制定有重要影响的行动者组成的一个将其他利益群体排斥在外的体系,这个集中而封闭的体系具有特定的制度结构和价值观基础,能够使政策保持长期稳定。政策崩溃是指存在政策垄断不足以对抗的外在压力,其产生的内部和外部矛盾在子系统政治中无法得到解决,政策问题被重新界定,并且受到宏观政治中的政府机构和其他行动者的干预,原有的行动者不得不做出变革,转移或分享部分权力,政策垄断被打破。^[8]当政策议题在子系统政治中时只在内部发生变化,政治制度结构变为一种“制度惯性”,遵循渐进的思路以较为保守的姿态保持对政策的稳定作用,在维持政策垄断的同时产生负面反馈。当政策制定在宏观政治中进行时政策问题被重新界定,潜在利益群体和参与者被激发出来,改变了原有的系统构成和力量对比,致使政策发生变革并加速政策垄断的崩溃,在这个过程中产生的是正面反馈。由此可见,当宏观政治介入政策子系统

时,也就是政策均衡被打破和政策变迁发生的契机。^[9]

3. 政策图景和政府注意力 鲍姆加特勒和琼斯将政策图景定义为,具有不同信仰和价值观的公众基于经验和信息对某些政策的看法和理解。^[10]政策图景和政治制度是政策垄断形成的关键;当政策图景发生变化时必然导致重大事件发生,影响媒体和舆论导向,以此对政治制度和政策垄断形成巨大挑战,从而加速政策垄断崩溃。因此,政策图景在政策变迁过程中的地位尤为重要。政府注意力是政策变迁的根本原因,在政策图景发生结构性变化时,政府注意力必然从一个偏好维度切换到另一个偏好维度,从而使政策进入议程设置,发生政策变迁。^[11]

(二) 基于中国情景的间断—均衡理论分析框架

在借助间断—均衡理论分析中国的政策变迁问题时应注意以下几点。一是中西方国家政治制度的差异。公共政策分析离不开对政治制度这一重要因素的考量。间断—均衡理论建立在美国三权分立的政治制度基础上,被应用于美国国会财政预算政策、能源政策和社会保障政策。因此,该理论并不完全适用于中国某些领域政策的变迁研究。二是公共政策决策机制不同。间断—均衡理论是在宏观政治和子系统政治变化的情况下问题被重新界定和进入政策议程,对政策变迁过程进行研究;而中国的公共政策决策机制是由官方政策决策体系(中国共产党和立法、行政、司法系统)和非官方政策参与体系(媒体、社会公众、非营利组织等)所构成,与西方国家的政策决策机制有本质区别。三是该理论的多元治理前提和核心要素的修正。间断—均衡理论中政策图景和政治活动场所发生变化的前提是多元政策利益群体,进而探讨利益集团如何影响政策问题进入议程设置。这就意味着在运用间断—均衡理论分析中国公共政策变迁问题时首先要界定其核心

要素,之后对其适用条件、理论假设、变迁过程和原因等做出合理修正,才能保证公共政策变迁研究的科学性和严谨性。因此,本文

从以下四个方面对间断—均衡理论分析框架进行修正(详见图1)。

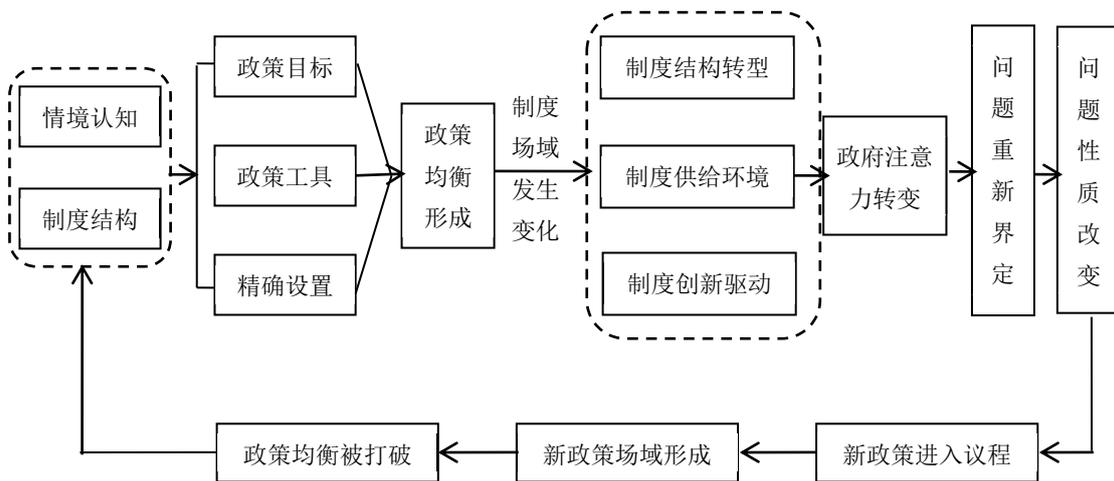


图1 修正后的间断—均衡理论分析框架

1. 适用条件修正 如上所述,间断—均衡理论建立在美国三权分置的政治制度基础上,根据中国的实际情境舍弃子系统政治和宏观政治理论基础,将其修正为政治制度。一般来说,任何国家不论采取何种政治制度,重大政策都会保持较长时间的稳定,尽管可能存在发生政策变革的可能。

2. 理论假设修正 间断—均衡理论是基于有限理性和美国的政治制度,而且西方国家利益集团对政策制定实施的影响与中国的政策运行机制有本质区别。因此,将其修正为有限理性和稳定的政治制度结构。政治制度结构为政策稳定和变迁提供了制度环境;基于有限理性,政策制定或变迁受到执政者对国家意识形态和社会经济发展的情境认知以及政府注意力转变的影响。

3. 政策变迁过程修正 间断—均衡理论是以霍尔(Hall)提出的“政策范式”方法论为基础。霍尔认为,政策制定过程包含三个变量:指导政策的总体性目标、为实现目标所采用的政策工具、政策工具精确设置。^[12]这三个变量所解释的是政策如何发生变迁。因此,将政策

变迁过程修订为政策目标、政策工具和政策工具精确设置,以此验证政策变迁过程中间断节点的判断和描述政策变迁过程。

4. 政策变迁原因修正 如前所述,政府注意力是导致政策变迁的根本原因之一,在这里只需修正政府注意力的来源。根据中国的政治制度和政策运行机制,将制度结构转型、制度供给环境、制度创新作为政府注意力转向的来源。制度结构包括经济体制和政治体制等,制度结构转变是政府注意力转变和政策变迁的重要变量之一;制度供给环境包括中央政府顶层设计环境和地方政府制度供给环境;制度创新驱动以中央政府自上而下的强制型驱动和地方政府、村民自治组织和农民三者利益趋同下的诱导型驱动来反映。

三、农村宅基地使用政策变迁轨迹

借助北大法宝网、中国政府网和地方政府网站,搜集到农村宅基地使用政策42项,以此作为样本来源。根据间断—均衡理论,结合政

策文本数量的年度分布特征,将中国农村宅基地使用政策的变迁轨迹划分为五个阶段(按照首次发布的政策时间为变迁起点),从制度背景、标志性政策事件、政策内容和特征等方面对每个阶段的农村宅基地使用政策加以分析。

(一) 政策均衡期: 无偿分配阶段(1963—1987年)

新中国建立初期,农村宅基地属于农民私有。随着人民公社化运动的开展,中央政府通过《农村人民公社条例修正草案(1962年)》规定农村宅基地所有权归集体所有。在农村宅基地所有权转变过程中为了维护农民的根本利益,保证农民户有所居,出于政治稳定的需要中共中央1963年下发了《关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》。其中规定:社员需要建宅时可提出申请,经社员大会同意后进行;新宅无论是否占用耕地,一律不收地价。由此,正式确立了农村宅基地无偿取得使用制度。

(二) 政策均衡期: 有偿使用初步探索阶段(1988—1992年)

改革开放后,农村社会经济发展水平得到迅速提升,农民开始兴起建房热潮,宅基地面积无序扩张,多占超占现象增多,造成农村土地资源尤其是耕地供需矛盾突出。更为重要的是“一户一宅”政策没有真正得到落实,农民的土地公有制意识逐渐淡化。为了有效实施“人多地少、节约用地”的基本国策,国务院1990年发布了《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》,提出开展农村宅基地有偿使用试点工作,明确了宅基地有偿使用收费原则和收费标准,强调对宅基地使用费进行监管,宅基地使用费主要用于村内集体设施建设。随后,上海、河北、吉林、内蒙古、厦门、昆明等各级地方政府相继发布农村宅基地有偿使用政策,细化有偿使用范围和收费标准,通过行政手段强化对农村宅基地的管理。

(三) 政策间断期: 有偿使用缓滞阶段(1993—2000年)

在全国各地持续推行农村宅基地有偿使用

之际,中共中央办公厅、国务院办公厅1993年联合发布了《关于涉及农民负担项目审核处理意见的通知》,取消了包括农村宅基地有偿使用收费、农村宅基地超占费在内的37个农民负担项目。中央政府此举是为了保护农民利益,切实减轻农民负担。当时的时代背景是,党的十四大正式确立了社会主义市场经济体制,中国正处于由计划经济体制向市场经济体制转型时期,农村社会主义市场经济体制初步建立,相关机制不成熟、不健全。因此,原本落后的农村在市场竞争中处于更为不利的地位。随着城乡市场一体化逐步形成,各种经济要素和生产要素由农村流向城市,城乡居民收入差距和城乡发展不平衡问题进一步扩大。^[13]国家出于大力支持农业农村发展和保持农村社会政治稳定的需要,从各方面减轻农民负担,就此取消了农村宅基地有偿使用费。至此,农村宅基地有偿使用戛然而止,直到20世纪末全国各地相关政策中鲜有涉及,农村宅基地使用政策进入间断期。

(四) 政策均衡期: 有偿使用恢复阶段(2001—2009年)

进入21世纪,随着城镇化进程加快农村剩余劳动力不断向城镇转移,大量农村住房闲置,农村宅基地多占滥用现象普遍。同时,沿海地区和城乡结合部的农村宅基地隐性市场交易频繁,宅基地取得与分配之间的矛盾导致社会不公问题增多。农村宅基地无偿配给政策无法对上述问题给予必要的回应,农村宅基地无偿使用制度再次受到挑战。

为有效规范农村宅基地管理,农村宅基地有偿使用政策被悄然恢复,并首先在地方政府层面得到突破。2001年,山东省人民政府发布《关于加强农村宅基地管理的通知〔鲁政法(2001)89号〕》,提出“对建新宅后拒不拆除的空宅,以及居住人户口已迁出本村且不居住的空宅,其宅基地可由村集体依法收回,拒不交回的,经县(市、区)政府批准,可由村集体组织实行有偿使用”。该政策还指出不得随意扩大宅基地有偿使用范围,不能增加农民负担。由

由此可见,这一阶段恢复农村宅基地有偿使用主要是为了解决闲置宅基地问题,因而其有偿使用范围较小,并且严格贯彻落实中央政府此前减轻农民负担的政策要求,显得较为谨慎和稳重。2004年国土资源部发布《关于加强农村宅基地管理的意见的通知》,2008年国务院发布《国务院关于促进节约集约用地的通知》,两项政策均提及要加大对农村闲置宅基地的整治力度,清理一户多宅和超占问题,严格宅基地申请条件,完善宅基地审批制度,但对于是否重新实施农村宅基地有偿使用没有做出明确说明。尽管如此,河北、陕西以及山东的菏泽、德州、日照和湖北的恩施土家族苗族自治州、黄冈等地方政府相继出台政策,恢复农村宅基地有偿使用,主要内容包括规定有偿使用范围、收费标准和实施要求等。

(五) 政策均衡期: 有偿使用发展阶段(2010年至今)

2010年国土资源部下发的《关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护农民权益的通知》明确提出,村集体可以对宅基地超占面积实施有偿使用,允许村民自治组织对新申请的宅基地住户开展有偿使用试点。当年,这项政策在株洲、济南、昆明、湘潭、厦门五个城市形成扩散。与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》相比,这一政策的特点是将农村宅基地有偿使用管理权下放至村集体组织,表明中央政府已充分认识到农村宅基地有偿使用对发挥村民民主管理的作用,以及维护农村宅基地集体所有权的重要性。

与此同时,农村宅基地有偿使用制度也面临新的机遇和挑战。一是,对农村宅基地有偿使用的探索不够深入,地方政府开展的有偿使用农村宅基地的实践大多是针对闲置宅基地。而且《土地管理法》的相关规定与亟需解决的农村宅基地历史遗留问题和打破农村经济发展“瓶颈”的实际情形存在较大冲突。二是,农村宅基地由居住保障功能向资产资本功能转

变,农村宅基地管理制度严重滞后于社会经济发展,农村宅基地有偿使用政策需要进一步完善。三是,中央政府不断加强农村宅基地使用权确权登记,推动农村宅基地自愿有偿退出,使农村宅基地有偿使用的重要作用得以凸显。在认识到农村宅基地制度改革的必要性和紧迫性后,党中央、国务院开始做出重要部署。2015年全国人民代表大会常务委员会通过《关于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有关法律规定的决定》,农村宅基地管理制度改革试点进入政府议程,宅基地有偿使用政策开始在全国范围扩散。在这一阶段农村宅基地有偿使用政策数量达到17项,占有样本数量的40.5%,政策内容在农村宅基地有偿使用范围、条件、方式等方面取得了较大突破。在新时代背景下,通过对超标准占用的宅基地继续征收有偿使用费、增加多占宅基地农户的持有成本,不仅能够有效提升农村土地集约节约利用水平,而且成为保障农户住房权益公平、满足农户多样化居住需求的主要抓手,是推进农村宅基地确权登记、有偿退出和使用权转让的关键环节,是壮大农村集体经济组织实力、提升村民自治组织管理能力的重要经济手段。

四、农村宅基地使用政策变迁过程及原因分析

(一) 农村宅基地使用政策变迁过程

政策范式理论将政策变迁划分为三个序列,^[14]当政策变迁处于第三序列时才会构成政策范式转换,政策由此发生间断。这说明对政策间断期的判断取决于政策的总体性目标是否发生改变。因此,本文从农村宅基地使用政策的总体性目标、政策工具和政策工具设置三个方面分别阐释农村宅基地使用政策的变迁过程。

1. 农村宅基地使用政策总体性目标变迁
结合中国农村宅基地使用政策变迁过程和特点,总结出农村宅基地使用政策的总体目标

为保持农村政治稳定和促进农村经济发展。其中，保持农村政治稳定的具体目标是保护农民利益、满足农民居住需求、保障宅基地公平合理分配；促进农村经济发展的具体目标是提升农村土地利用水平、盘活农村用地空间、解决农村土地供需矛盾、共享土地增值收益。根据每个阶段政策目标的侧重点，构建中国农村宅基地使用政策变迁图（如图2所示）。

总体上看，中国农村宅基地使用政策变迁呈现出长期均衡和短期间断的规律，政策目标

逐渐转向促进农村经济发展，政府的管制力度逐渐减弱。在前三个阶段，农村宅基地使用政策的总体目标侧重于保持政治稳定。在后两个阶段，农村宅基地的资产资本功能凸显，城乡之间人才、土地、资金要素流动加快，农村宅基地有偿使用促进农村经济发展的作用日益凸显，政策目标随之发生转移。由此可以判断出中国农村宅基地使用政策变迁的间断节点是1993年，政策间断期为农村宅基地有偿使用缓滞阶段（1993—2000年）。

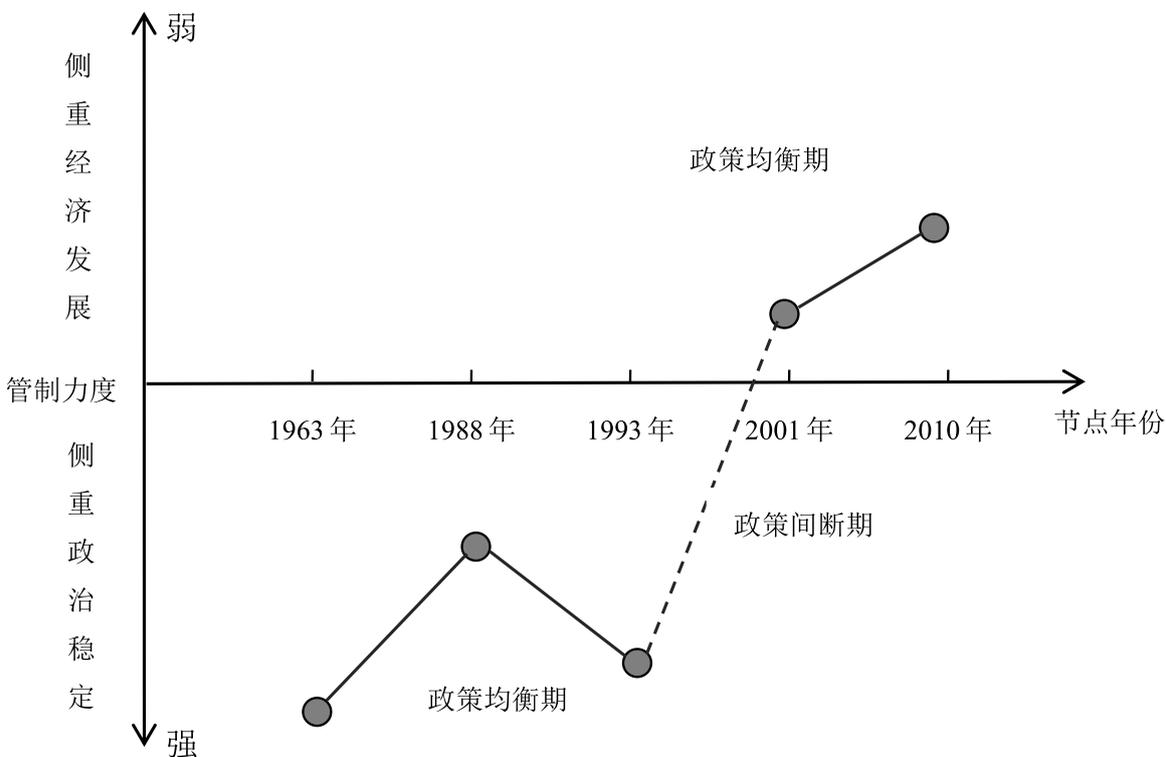


图2 中国农村宅基地使用政策变迁图

2. 农村宅基地使用政策工具变迁 根据政策工具相关理论，结合农村宅基地使用政策的内容和特征，将农村宅基地使用政策工具分为管制型政策工具、混合型政策工具、自愿型政策工具。其中，管制型政策工具包括权益保障、制度建设、设定收费标准和条件、责任追究等；混合型政策工具包括使用收费、宣传教育、申请信息公示、档案登记、有偿调剂和竞价选位等；自愿型政策工具包括村民自治组织、农村集体经济组织等。运用政策文本量化分析方法对

政策文本进行内容分析单元编码，统计频数后得到农村宅基地使用政策工具使用频数的阶段分布图（如图3所示）。

在宅基地无偿分配阶段，政府主要采用强制型和自愿型政策工具，以保障农民宅基地居住权益。在农村宅基地有偿使用试点阶段，政府对政策工具的使用较为全面，强制型政策工具仍然占据主导地位。增加了混合型政策工具和自愿型政策工具的使用，其中宣传教育的作用在于使农民树立节约利用土地

的意识,推动农村宅基地有偿使用顺利进行;信息公开和档案登记有利于保障农民宅基地合法权益。在有偿使用缓滞阶段主要通过管制型政策工具防止农民利益受损,保持农村社会稳定。在有偿使用恢复阶段三类政策工具的使用与前一阶段相比有了很大突破,但数量均少于有偿使用试点阶段,这与政策目标和政策内

容有关。在有偿使用发展阶段三类政策工具的数量明显增多,而且分布较为均衡。其中,混合型政策工具中增加了级差排基、有偿调剂和竞价选位等分配取得方式;在自愿型政策工具中村民代表大会制度成为新型的治理工具,农村经济组织拥有了决定宅基地有偿使用年限的权限。

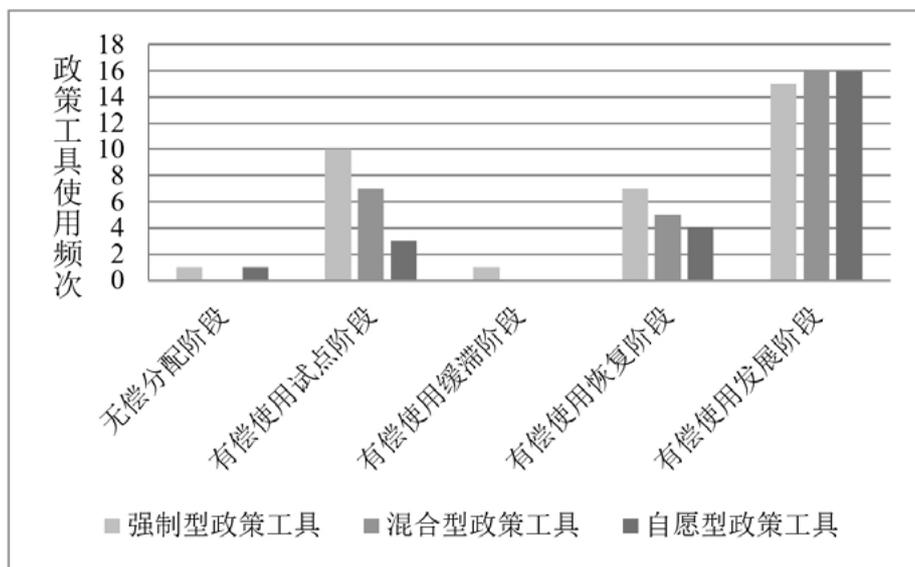


图3 三类政策工具在农村宅基地使用政策变迁阶段的分布

由此可见,中国农村宅基地使用政策工具的变迁趋向于实现混合型政策工具和自愿型政策工具的综合使用,体现了政府在农村宅基地使用政策变迁过程中由管制到赋权的角色变迁特征。

3. 农村宅基地使用政策工具设置变迁 中国农村宅基地使用政策的精确设置包括使用主体、方式、对象、费用收取标准、监管与奖惩措施等方面的规定,农村宅基地使用政策变迁阶段的政策工具设置比较如表1所示。

表1 农村宅基地使用政策变迁阶段的政策工具设置比较

间断节点	使用主体	对象瞄准	使用方式	费用收取方法	有偿费用使用主体	有偿费用监管主体	奖罚措施
1963年	本集体村民	全体农户	无偿使用	无	无	无	无
1988年	本集体村民	全体农户	有偿使用	有偿原则 经济原则	村集体、乡(镇)政府、土地管理分所	群众和乡镇 财政部门	视情节轻重给予批评教育、行政处分或追究刑事责任
1993年	本集体村民	全体农户	无偿使用	无	无	无	无
2001年	本集体村民	闲置宅基地的使用人	有偿使用	各地不一	村集体使用	财政部门	追究当事人的责任
2010年	本集体村民、本区域内跨村村民	超占、多占宅基地的农村居民	无偿使用 有偿使用	差额收费 隔年调整	村委会或农村集体经济组织	乡镇政府、村民代表大会	视情节轻重给予行政处分或依法追究刑事责任

由表1可以看出不同间断节点时期政策工具设置的差异。农村宅基地无偿使用和有偿使用的不同阶段所对应的政策内容有很大差异。在农村宅基地使用的适用主体方面,前四个阶段都是仅限于本集体村民,但在农村宅基地有偿使用发展阶段,部分地区开始允许其他村集体的农民有偿使用本村的宅基地。每个阶段政策目标不同,政策实施对象有差异。农村宅基地有偿使用收费标准趋于科学、合理和规范,费用的使用主体已完全实现向村委会和农村集体经济组织转移,费用监管主体的变化反映出农村居民对自身利益维护的意识在逐渐增强。奖惩措施始终强调对挪用和贪污使用费的严格处理,通过建立和完善银行账户和专款专用制度使有偿使用费真正取之于民、用之于村。

(二) 农村宅基地使用政策变迁原因分析

根据修正的间断—均衡理论分析框架,政治制度是政策保持均衡和突发间断的基础,政策均衡依赖于稳定的制度结构和情境认知,政策间断则是由于制度场域发生变化导致政府注意力转变和政策问题的性质发生改变,从而重新进入议程设置。因此,本文从制度结构、情境认知、政府注意力三方面分析中国农村宅基地使用政策变迁的原因。

1. 稳定的政治制度 政治制度作为政策行动场所是政策垄断的结构性基础。中国政治制度的主要功能是稳定、激励和约束,能够在公共政策运行中(无论政策处于均衡期还是间断期)给予政府很大支持,促进公共政策与社会环境相适应,统一公众思想,减小政策实施阻力。

2. 制度结构与特定情境认知 制度结构主要包括经济体制和政治体制。稳定的政治制度并不意味着其经济体制或政治体制不发生变化,也就是说,制度结构可能处于稳定或不稳定状态。情境认知反映的是与制度相关的价值观基础。在不同时期,执政者的情境认知有所不同,其产生的指导思想将影响经济体制和政治体制,从而决定政策的稳定和变革。例如,在

科学发展观思想指导下进行社会主义新农村建设,以人为本的执政理念促使农村宅基地使用政策注重保护农民宅基地使用权权益;在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下开始实施乡村振兴战略,农村宅基地有偿使用制度进入稳步发展阶段。由此可知,执政者的价值观和执政理念是建立在国家意识形态以及对经济社会发展情况认知基础上。

在稳定的制度结构中情境认知的变化并不必然导致政策变迁,政策制定者通过调整政策工具及其设置使政策保持渐进式均衡。例如,在农村宅基地有偿使用恢复阶段到有偿使用发展阶段,中国的政治体制和经济体制并未发生根本性改变,三类政策工具的使用数量在稳定增加且趋于合理。但是,当制度结构发生改变时,总体性政策目标、政策工具及其设置就必须与新的情境认知相适应,政策在特定的经济体制和政治体制框架下发生间断。例如,在农村宅基地有偿使用缓滞阶段到恢复阶段,经济体制发生了变化,政策目标转变为侧重于促进农村经济发展,相应的政策工具和政策工具设置也发生了很大变化,以便更好地服务于新的政策目标。

3. 政府注意力转移 制度结构转型。新中国成立以来,经历了从社会主义计划经济体制到建立和完善社会主义市场经济体制的历程,制度结构转型是政府注意力转移的重要来源。在农村宅基地有偿使用缓滞阶段正是由于经济体制变革的影响,政府注意力开始转向通过取消农村宅基地使用费,实现维持农村社会政治稳定的目的。

制度供给环境。中央政府的顶层设计环境主要体现为中央政府在政策制定和政策运行中居于主导地位,地方政府制度供给环境则是满足地区社会经济发展需求的制度环境。在贯彻执行中央政府的政策时,地方政府可以根据社会经济发展情况因地制宜制定农村宅基地使用政策。当地方政府的积极实践取得良好政策效果时,就会在一定程度上促使中央政府原有的政策发生变迁。在农村宅基地有偿使用初步探

索阶段,在全国范围内开展的农村宅基地有偿使用试点工作促使中央政府认识到农村宅基地有偿使用的科学性和可行性,因而其注意力由无偿使用转向了有偿使用。

制度创新驱动。在稳定的政治制度中原有的某项具体政策或制度可能会受到强制型因素或诱导型因素的驱动,致使其内部发生变革。中国农村宅基地使用政策变迁过程中强制型驱动的基础是政策均衡,其路径体现为中央到地方自上而下的政策执行。例如,在农村宅基地无偿分配阶段,严格遵循农村宅基地无偿取得政策;在宅基地有偿使用发展阶段,宅基地有偿使用政策在许多地方政府形成政策扩散。诱导型驱动通过利益关系来反映。以农村宅基地有偿使用发展阶段为例,当农村宅基地无偿分配制度与农村经济发展情况不相适应,存在潜在的制度形式效益(即政府理应分享土地增值收益),并且这种收益大于政府的制度建立和执行成本时,地方政府就会主动推动制度创新。^[15]村民自治组织通过对农村宅基地有偿使用费的管理,借助资源组合形成对农村居民的动员、激励和管理,成为其治理能力的重要体现。农民为维护其它基地使用权和公平取得权,积极参与宅基地有偿使用规则和实施办法的制定以及有偿使用费的监管。因而,当地方政府、村民自治组织和农民三者的利益达到一种平衡或趋同时就会发生诱导型变迁。总体来说,在中国农村宅基地使用政策变迁过程中呈现出强制型扩散为主、偶见诱导型驱动的特点,两种驱动方式显著影响政府注意力的转移,从而导致政策发生变迁。

五、结论与启示

间断—均衡理论解释了政策渐进性均衡和突变性间断相结合的政策变迁过程。在梳理间断—均衡理论核心观点及要素的基础上,结合中国的制度结构和实际情境将间断—均衡理论分析框架的适用条件修正为稳定的政治制度,

理论假设修正为有限理性和制度结构,借助政策范式理论,采用政策总体性目标、政策工具和政策工具精确设置解释并验证政策变迁过程,将制度结构转变、制度供给环境和制度创新驱动作为政府注意力转移的三个来源。

基于对制度背景、标志性政策事件和政策内容的分析,认为中国农村宅基地使用政策的变迁历程可以划分为无偿分配阶段、有偿使用初步探索阶段、有偿使用缓滞阶段、有偿使用恢复阶段和有偿使用发展阶段。农村宅基地无偿分配与有偿使用的交替实现了宅基地使用政策的非线性变迁,总体上反映出间断式均衡、长期稳定与短期变迁并存的规律,符合间断—均衡理论所呈现的渐进与突变相结合的总体演变特征,体现了间断—均衡理论对解释中国农村宅基地使用政策变迁过程的适用性。

通过对新中国建立以来农村宅基地使用政策文本的量化分析,结合政策范式理论,总结出农村宅基地使用政策变迁始于政策目标变化,由侧重于保持农村社会政治稳定转向侧重于促进农村经济发展;政策工具的使用也因此发生改变,管制型、混合型、自愿型政策工具组合使用趋于合理和均衡;政策工具设置的变化反映出在农村宅基地使用政策变迁的每个阶段不同政策目标具有不同的政策内容。借助间断—均衡理论分析框架,阐明了中国的政治制度为农村宅基地使用政策变迁创造了根本性基础,国家意识形态和社会经济发展情况构成了执政者宏观层面的情境认知,其价值观和执政理念体现在农村宅基地使用政策每个变迁阶段的总体性政策目标和政策工具层面。稳定的制度结构和情境认知强化了政策垄断,当制度结构发生变化时政府注意力也随之改变。中国特有的制度供给方式提供了实现制度创新驱动的环境,中央政府主导的自上而下的强制型变迁和地方政府、村民自治组织、农民三种利益趋同产生的诱导型变迁,在农村宅基地使用政策变迁过程中影响了政府注意力的转移。其中,强制型变迁的作用更强,形成了较大范围的政策扩

散,在较长时间内使农村宅基地使用政策保持更为均衡和稳定。

在乡村振兴和城乡融合发展的新时代背景下,中国农村宅基地使用政策应当是对符合农村集体经济组织资格认定条件的农户实行无偿分配,使其继续作为保持农村社会政治稳定的第一保障。将农村宅基地有偿使用作为重要补充,探索采取多种经济手段解决农村宅基地历史遗留问题,更加凸显农村宅基地的资产资本价值,在市场机制和政府赋权的情景下完善农村宅基地增值收益分配机制,从而实现农村宅基地资源优化配置和有效利用。

参考文献:

- [1] 国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告[EB/OL]. 全国人大网, (2018-12-23) [2020-10-08]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-12/23/content_2067609.htm?from=singlemessage.
- [2] 杨雍哲. 社会主义市场经济与农村发展[J]. 管理世界, 1994 (1): 35-42.
- [3] 李健, 成鸿庚, 贾孟媛. 间断均衡视角下的政社关系变迁: 基于1950—2017年我国社会组织政策考察[J]. 中国行政管理, 2018 (12): 66-71.
- [4] 邝艳华. 环保支出决策: 渐进还是间断均衡——基于中国省级面板数据的分析[J]. 甘肃行政学院学报, 2015 (2): 52-61, 126-127.
- [5] 文宏. 间断—均衡理论与中国公共政策的演进逻辑——兰州出租车政策(1982—2012)的变迁考察[J].

公共管理学报, 2014, 11 (2): 70-80, 142.

[6] Frank R. Baumgartner, Bryan D. Jones. Agendas and instability in American politics[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1993: 12.

[7] 李文钊. 认知、制度与政策图景: 间断—均衡理论的三重解释逻辑[J]. 南京社会科学, 2018 (5): 63-74.

[8] Emmette S. Redford. Democracy in the administrative state[M]. New York: Oxford University Press, 1969: 110.

[9] 李金龙, 王英伟. “间断—均衡框架”对中国政策过程的解释力研究——以1949年以来户籍政策变迁为例[J]. 社会科学研究, 2018 (1): 64-72.

[10] 李文钊. 间断—均衡理论: 探究政策过程中的稳定与变迁逻辑[J]. 上海行政学院学报, 2018, 19 (2): 54-65.

[11] 杨冠琼. 公共政策学[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2009: 167.

[12] 刘开君. 公共政策变迁间断—平衡模型的修正及应用——兼论新中国科研政策变迁的渐进与突变规律[J]. 北京社会科学, 2016 (11): 112-120.

[13] Hall Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy making in Britain[J]. Comparative Politics, 1993, 25(3): 275-296.

[14] 赵之枫. 城市化背景下农村宅基地有偿使用和转让制度初探[J]. 农业经济问题, 2001 (1): 42-45.

[15] 缪燕子. 新中国成立以来社会救助政策变迁研究——基于间断—均衡理论的解释[J]. 中国行政管理, 2017 (11): 84-88.

[16] 瞿理铜, 洪艳. 我国宅基地有偿有限期使用的制度经济学分析[J]. 湖南社会科学, 2015 (4): 165-168.

【责任编辑 杨从从】

Study on the Changing Logic of Rural Homestead Use Policy in China

ZHANG Juntao & ZHANG Shizheng

Abstract: Based on the discontinuity-equilibrium theory, combined with China's institutional context, a theoretical analysis framework is constructed, the evolution process of rural homestead land use policies is combed, and the reasons for the evolution of homestead land use policies are explained. The results of the study show that the policy of using rural homesteads in China presents the characteristics of a combination of gradual equilibrium and sudden discontinuity. The discontinuous change of policy is reflected in the paradigm shift of the overall policy objectives, policy tools and policy tool settings. China's stable political system is the fundamental foundation of policy evolution. The inherent institutional structure and macro situation awareness maintain the long-term balance of rural homestead use policies; institutional structural transformation, institutional supply environment, and institutional innovation drive government attention. The transfer has led to interruptions and changes in the policy of using rural homesteads.

Keywords: rural homestead; policy evolution; discontinuity-equilibrium theory