

# 基于改进扎根理论的宅基地“三权分置”风险识别

李国权<sup>1</sup>, 杨柳青<sup>2</sup>

(1.河南农业大学植物保护学院, 河南 郑州 450046; 2.河南农业大学文法学院, 河南 郑州 450046)

**摘要:** [目的]识别宅基地“三权分置”的可能风险, 为应对其中的挑战与风险提供理论依据。[方法]借鉴DSP制度风险识别方法, 耦合政策文本、文献资料和深度访谈的数据资料, 建立一种改进的扎根理论分析法, 从政治、经济、社会、文化、生态五个层面识别宅基地“三权分置”风险。[结果]宅基地“三权分置”面临着5类21种相互关联风险, 其中, 政治层面的风险包括: 公有经济基础受到一定削弱的可能、贯彻法律法规出现执行不当的可能、执行公共政策出现一定偏差的可能、集体耕地保护力度不足的可能、地方政府公信力下降的可能、村民自治组织功能弱化的可能; 经济层面的风险包括: 地方债务规模过度扩张的可能、集体组织利益受到侵蚀的可能、农民经济收益遭受损失的可能、金融机构遭受损失的可能、受让主体面临农户违约的可能; 社会层面的风险包括城乡融合发展进程受阻的可能、乡村公共资源被挤占的可能、乡村治理秩序被瓦解的可能、农户福利资格存在差别的可能、农民社会保障存在不足的可能; 文化层面的风险包括: 乡村文化风貌存在被稀释的可能、乡村伦理秩序遭受破坏的可能、乡村道德规范难以发挥作用的可能; 生态层面的风险包括乡村生态环境遭受破坏的可能、农村耕地污染加剧的可能。[结论]宅基地“三权分置”深嵌于中国特色政治、经济、社会和文化等相关联的复杂制度场域中, 有效应对改革可能面临风险, 需要改善法治环境、耦合配套制度、培育非正式制度。

**关键词:** 宅基地; 扎根理论; 三权分置; 风险识别

## Risk identification of "separation of three rights" in homestead land based on improved grounded theory

LI Guoquan<sup>1</sup>, YANG liuqing<sup>2</sup>

(1. College of Plant Protection, Henan Agricultural University, Zhengzhou 450046, China; 2. College of Humanities and Law, Henan agricultural University, Zhengzhou 450046, China)

**Abstract:** [Objective] Identifying potential risks in the "three rights separation" of homestead properties provides a theoretical basis for addressing associated challenges and risks. [Method] Adopting the risk identification methods from DSP regulations, this study integrates policy documents, literature, and data from in-depth interviews. It establishes an improved grounded theory analysis to identify risks associated with the "three rights separation" of homestead properties across political, economic, social, cultural, and ecological dimensions. [Result] Five categories encompassing 21 interrelated risks confront the "three rights separation" of homestead properties. Political risks encompass several possibilities: the potential weakening of the public economic foundation, improper implementation of laws and regulations, deviations in executing public policies, insufficient protection of collective farmlands, diminished credibility of local governments, and the possible weakening of the

收稿日期: 2024-08-29

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目(18YJC790075); 2023年河南省哲学社会科学规划年度项目(2023BJJ040); 河南省高等教育教学改革研究与实践项目(研究生教育类)重大项目(2023SJGLX007Y)

作者简介: 李国权(1978—), 男, 河南鲁山人, 副教授, 博士, 硕士生导师, 主要从事农村土地制度方面的研究, Email: ndgqli@126.com。

通信作者: 杨柳青(1993—), 女, 河南郑州人, 讲师, 主要从事乡村治理与法治乡村, Email: m13526515771@163.com。

functions of village autonomy organizations. Potential economic risks include excessive expansion of local debt, erosion of collective organizational interests, possible financial losses for farmers, potential losses for financial institutions, and the possibility of recipient entities facing farmer default. Social risks include the potential hindrance to urban-rural integration, encroachment on rural public resources, disruption of rural governance order, discrepancies in farmer welfare eligibility, and insufficiencies in farmer social security. Risks at the cultural level include the potential dilution of rural cultural landscapes, disruption of rural ethical order, and the possible ineffectiveness of rural moral norms. Risks at the ecological level include the possible degradation of rural ecosystems. [Conclusion] Embedded within the interrelated and complex institutional landscape unique to China's political, economic, social, and cultural spheres, the "three rights separation" of homestead properties requires strategic responses to potential reform risks. Improving the legal environment, integrating complementary systems, and fostering informal institutions are essential measures.

Keywords: homestead land; grounded theory; three rights separation; risk identification

农村土地制度改革涉及的主体、包含的利益关系十分复杂，必须审慎稳妥推进<sup>[1]</sup>。宅基地“三权分置”作为农村土地制度改革的重大理论和实践创新，参与主体多元、利益关系交织、制度环境复杂、实施场域独特，既存在显著的发展成效，也存在可能的潜在风险。如何实现风险最小化、利益最大化是这一制度改革成功的关键。这就需要运用前瞻的思维和科学的方法，对宅基地“三权分置”风险进行精准识别、分类和描述，从而有效应对创新和发展中的挑战和风险，降低整体不确定性，构建未来可持续性，以确保风险可控、底线可守。事实上，宅基地“三权分置”作为中国特色农村土地制度的创新，具有内生性、探索性、原创性和发展性的特征，其风险的演化特征和传导机制具有隐蔽性、潜伏性和难量化等特点。这就需要在经验资料与理论建构之间架起沟通桥梁，从经验事实中抽象出新的概念和思想，从原始资料中归纳出经验概括，然后上升到理论层面，从而体现风险识别的系统性和动态性。

## 1 研究动态简评

宅基地“三权分置”作为一个贯穿着合目的性与合规律性对立统一关系的实践活动<sup>[2]</sup>，其核心价值在于，要通过一系列新规则、新规范以及新程序的制定，为相关主体的行为活动提供结构性框架，减少结果的不确定性，进而实现宅基地外部利润的内部化。然而，作为一种创新实践，宅基地“三权分置”本身具有不对称信息背景下的复杂特质和试错性质，必然具有风险的本体论、存在论根源，既是应对风险的理性选择，也是生成风险的重要源头<sup>[3]</sup>。正是这种运行逻辑和作用机制的存在，使得这一制度整体的稳定性、方向性和必然性中蕴涵着局部的波动性、随机性和偶然性，从而可能因制度环境、产权安排、产权实施而引致改革预期目标偏差的风险。

宅基地的独特中国特色使得国外文献很少涉猎，涉及宅基地“三权分置”风险的研究更为缺乏，相关文献多隐含在土地污染<sup>[4]</sup>、生态环境风险<sup>[5]</sup>等研究领域。GHATAK等<sup>[6]</sup>指出，土地所有者将农用地用于非农生产的行为会产生农地交易的经济风险。BAUMGARTNER等<sup>[7]</sup>指出，农业经营活动减少会引发农地交易中的农民权益受到损失。DUESBERG等<sup>[8]</sup>认为，农地产权的不确定性会导致农地交易的粮食安全风险和土地持续利用风险。DEININGER等<sup>[9]</sup>指出，土地产权过期现象会引发产权风险和生产经营风险。

自2018年宅基地“三权分置”概念提出以来，国内学者对其风险进行了分析，认为宅基地“三权分置”改革可能衍生了包括政治、经济、文化、环境在内的多重风险，可能会导致“产权失灵”的闹剧<sup>[10]</sup>。吕军书等<sup>[11]</sup>认为，法律界定的模糊会导致宅基地改革的政治风险，贺雪峰<sup>[12]</sup>认为，宅基地资格权难以落实，使用权的放活则将农民置于失地风险之中。因此，如何在宅基地“三权分置”改革中规范权利行使，防范宅基地流转过程中的可能风险，让风险最小化，利益最大化，是宅基地制度改革能否实现预期目标的关键<sup>[13]</sup>。在学者们纷纷提出了要加强宅基地“三权分置”风险防范的同时，关于这一制度创新风险的识别也日益增多。林津等运用文献分析法甄别了宅基地“三权分置”改革的潜在风险<sup>[14]</sup>。聂英等通过实地调研和文献分析识别出吉林省农户宅基地退出风险<sup>[15]</sup>。也有学者采用案例分析法对西南地区宅基地“三权分置”面临的风险进行了识别<sup>[16]</sup>；徐黎明等以新疆玛纳斯县为例，识别了宅基地抵押贷款中政府、农户和金融机构面临的风险<sup>[17]</sup>。孙奇等以吉林省长春市九台区为例识别了农村宅基地退出风险<sup>[18]</sup>。刘贵文等运用故障树分析法对城中村改造中土地权属变更风险进行了研究<sup>[19]</sup>。蒋萍则综合运用文献研究、社会调查和政策比较对重庆地票交易风险进行了研究<sup>[20]</sup>，刘敬杰等采用同样的方法对江苏省域内补充耕地指标交易风险进行了识别<sup>[21]</sup>。

## 2 研究方法与数据采集

### 2.1 研究方法

宅基地“三权分置”涵盖领域广泛、涉及主体多元、牵涉利益复杂，且处在探索阶段，政策、理论和实践层面对其潜在风险的认知和理解更多是基于自身感性的认知和判断，单一来源数据均不足以说明问题。为此，本研究基于证据三角形理论思想<sup>[22]</sup>，以扎根理论为基础，借鉴 DSP 制度风险识别方法<sup>[23]</sup>，把宅基地“三权分置”利益相关者统筹起来，耦合政策文本、文献资料和深度访谈三个维度资料，从而形成相互印证补充的论据链条，建立一种改进的扎根理论分析法（图 1），来识别可能存在的风险，一方面增强理论研究的说服力和代表性，另一方面，在不同领域形成比较对比，避免片面性和局限性。

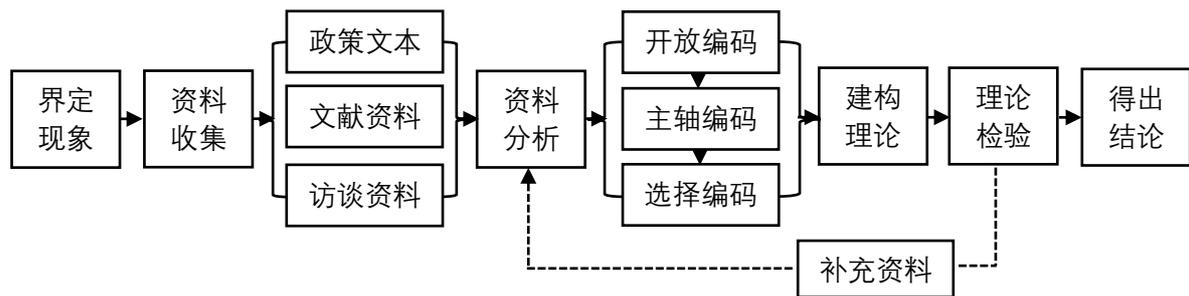


图 1 基于改进扎根理论的宅基地“三权分置”风险识别流程

Figure 1 Risk identification process of "separation of three rights" in homestead land based on improved grounded theory

### 2.2 数据采集

本研究共收集到240份原始资料，其中政策文本29份、文献资料51份、访谈资料160份。

### 2.2.1 政策文本数据

为确保选取政策文本的权威性、系统性、准确性，按照连续性、相关性、权威性原则，确定了29份政策文本为基础研究样本（见表1），其中22份作为扎根理论研究的基础数据，其余7份政策文本用于理论饱和度的检验。

表 1 宅基地“三权分置”相关政策文本

Table 1 List of relevant policy texts for "separation of three rights" in homestead land

编号 Number	政策名称 Policy name	发布时间 Publication date	发布部门 Publishing department
01	关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见	2015.02	中共中央、国务院
02	关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见	2015.08	国务院
03	关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议	2015.10	中共中央
04	深化农村改革综合性实施方案	2015.11	中共中央办公厅、国务院办公厅
05	关于授权国务院在北京市大兴区等 232 个试点县（市、区）、天津市蓟县等 59 个试点县（市、区）行政区域分别暂时调整实施有关法律规定的决定	2015.12	全国人大常委会
06	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	2015.12	中共中央、国务院
07	关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见	2016.12	中共中央、国务院
08	关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见	2016.12	中共中央、国务院
09	关于推进农业供给侧结构性改革的实施意见	2017.01	原农业部
10	关于实施乡村振兴战略的意见	2018.01	中共中央、国务院
11	乡村振兴战略规划（2018-2022 年）	2018.09	中共中央、国务院
12	关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见	2019.01	中共中央、国务院
13	关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见	2019.04	中共中央、国务院
14	中华人民共和国土地管理法	2019.08	全国人大常委会
15	关于进一步加强农村宅基地管理的通知	2019.09	中央农村工作领导小组办公室
16	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	2019.09	农业农村部
17	关于规范农村宅基地审批管理的通知	2019.12	农业农村部、自然资源部

18	关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见	2020.01	中共中央、国务院
19	关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见	2020.03	中共中央、国务院
20	中华人民共和国民法典	2020.05	全国人民代表大会
21	关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知	2020.05	自然资源部
22	关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知	2020.07	农业农村部、自然资源部
23	中华人民共和国土地管理法实施条例	2021.09	国务院
24	农村人居环境整治提升五年行动方案（2021—2025年）	2022.01	中共中央办公厅、国务院办公厅
25	关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见	2022.02	中共中央、国务院
26	关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知	2022.02	国务院
27	关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见	2022.05	中共中央办公厅、国务院办公厅
28	乡村建设行动实施方案	2022.05	中共中央办公厅、国务院办公厅
29	关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见	2023.01	中共中央 国务院

### 2.2.2 研究文献数据

文献资料选取主要以发表在CSSCI来源期刊或北大核心期刊上的论文为主。利用中国知网检索平台，以“篇关摘”为检索条件，以“宅基地风险”为检索主题，检索日期截止到2023年12月30日，共检索到51篇样本，其中35篇作为基础数据，其余16篇用于理论饱和度检验。文献发表年度趋势如图2所示，学科分布主要集中在农业经济管理领域，所涉文献数量为42篇，占有所有样本的60.0%。法学领域有15篇，占比为21.43%（图3）。

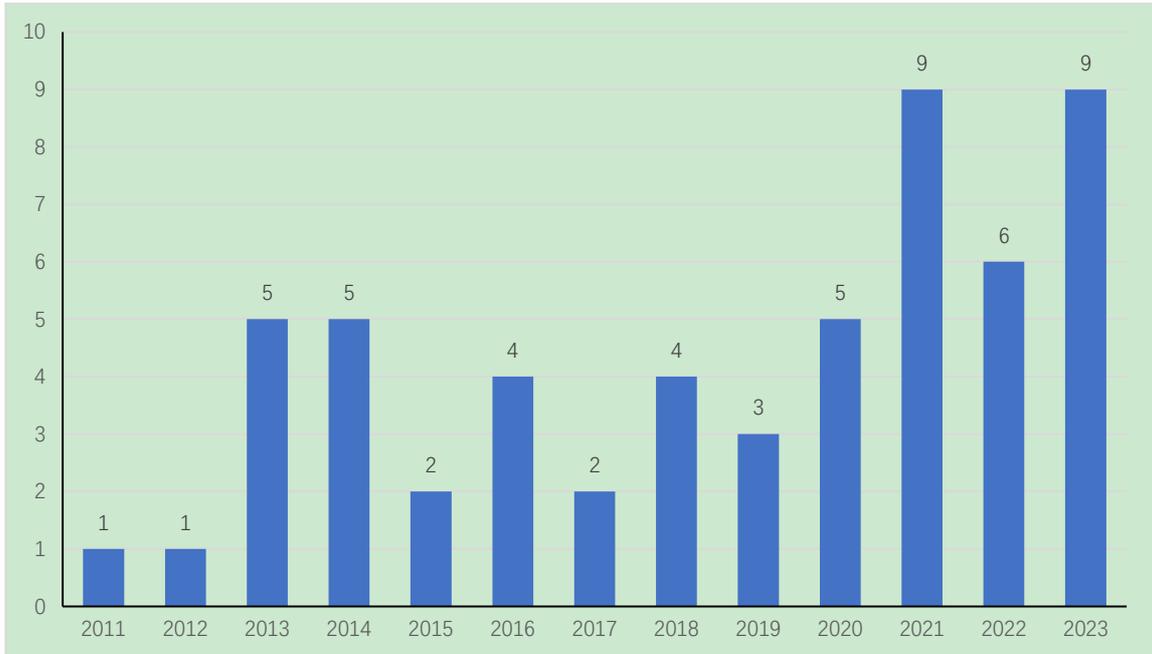


图2 宅基地“三权分置”风险相关文献发表年度趋势

Figure 2 Annual trend of related literature published for "separation of three rights" risk in homestead land

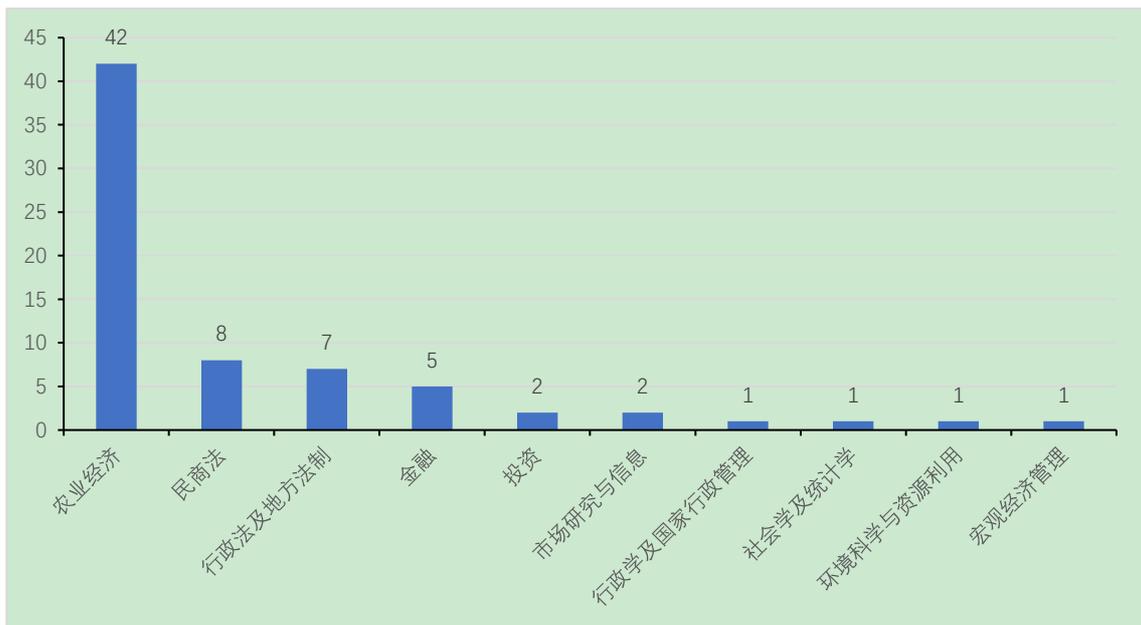


图3 宅基地“三权分置”风险相关文献发表学科分布

Figure 3 Subject distribution of related literature published for "separation of three rights" risk in homestead land

### 2.2.3 深度访谈数据

在河南、浙江、山东、四川等4省的试点选择政府相关部门负责人、农村土地研究领域专家学者、农村基层干部、农村居民、进城务工农民、涉农企业负责人、金融机构人员、城镇居民等共计174位访谈对象（表2），采用上门访谈和在线访谈相结合的方式，整理形成15万字左右的基础资料，经过比较筛选，剔除其中14份无效资料，随机在160份内容翔实、资料可信的资料中挑选140份作为扎根理论研究的基础数据，其余20份访谈资料作为理论饱和度的检验。

表2 访谈对象基本信息统计  
Table 2 Basic information of interviewees

基本信息 Basic information	选项类型 Option type	人数 Number of sample	占比/% Percent
性别 Gender	男	124	71.26
	女	50	28.74
年龄 Age	22-30周岁	38	21.84
	31-40周岁	42	24.14
	40-50周岁	44	25.29
	50-60周岁	50	28.74
学历 Educational background	大专及以下	64	36.78
	本科	36	20.69
	研究生及以上	74	42.53
职业 Occupation	政府官员	46	26.44
	专家教授	49	28.16
	农村干部	22	12.64
	农村居民	18	10.34
	进城务工农民	10	5.75
	涉农企业主	12	6.90
	城镇居民	9	5.17
区域 Region	金融机构人员	8	4.60
	河南	52	29.89
	浙江	35	20.11
	山东	43	24.71
	四川	44	25.29

为进一步提高编码分析的科学性，本研究对软件分析得出的结果也适当结合专家咨询法进行了必要校对，与此同时，针对抽样的资料进行研究之后，仍然存在的一些未知或尚待解决的问题，研究过程中还选取2015年1月至2023年12月中央领导人相关讲话作为辅助资料。

### **3. 模型建构**

#### **3.1 开放性编码**

将197份原始有效信息资料导入Nvivo12软件中，进行逐字逐句的阅读，从中归纳提炼出来了居住保障、农民权益、集体利益、强制流转、法律障碍、进城入户、文化习俗、乡村伦理、集体权益、就业困难、农户资格、乡村环境、国家安全、强制征收、工商资本、抢购囤积、政策执行、监管措施、耕地保护等92个初始概念。鉴于篇幅有限，仅将部分初始概念的分析结果进行节选（表3）。在此基础上，进一步将92个初始概念进行提炼和归类，通过范畴化分析形成21个范畴化概念（表4）。

表3 宅基地“三权分置”风险开放编码的初始概念分析结果（部分节选）

Table 3 Analysis results of Initial concept of open coding for "separation of three rights" risk in homestead land

编号 Number	原始资料表述 Representation of the source material	开放编码（初始概念） Open coding (initial concept)
01	农村宅基地面积……出现了“不减反增”反常现象，大家都愿意增加宅基地面积，不占白不占	耕地保护、宅基地扩张
02	稳慎推进农村宅基地制度改革试点，切实摸清底数，加快房地一体宅基地确权登记颁证，加强规范管理	底数不清楚、确权登记
03	污染企业造成对农村生态景观，甚至是土壤资源和地下水资源的破坏，严重影响人们的身体健康	人居环境、生态安全
04	宅基地问题非常复杂，宅基地使用权的物权化将是一个长期和循序渐进的过程	使用权不明确
05	宅基地隐性交易这导致房地产市场的混乱无序，也使国家的税收和集体经济组织的应得收益被当事人规避	私下交易、市场秩序
06	优化调整村庄生产、生活、生态空间布局，锁定村庄保护和发展边界	乡村规划
07	赋予集体经济组织权益，明确集体经济组织对宅基地历史遗留问题、闲置宅基地农房流转方面的监管责任	历史遗留问题多
08	针对住房困难等特殊群体，多措并举保障其宅基地资格权	特殊群体住房保障
09	将村民宅基地流转的交易行为规范化、合法化，并积极拓展了以宅基地资格权为基础的转让与受益权	市场交易规范化
10	出台政策积极开展农村宅基地抵押登记，政府出资设立抵押风险基金，鼓励农户宅基地财产权抵押贷款	抵押融资难题
	……	……
92	没有进行民意调查或风险评估就匆匆上马，而最终的结果往往对政府有利	农民被上楼、土地被复垦

表4 宅基地“三权分置”风险的开放编码范畴化分析结果

Table 4 Analysis results of categorization of open coding for "separation of three rights" risk in homestead land

编号 Number	基本范畴 Fundamental category	初始概念 Initial concept	范畴性质 Categorical property
01	公有经济基础	私人资本俘获，囤而不用、待价而沽，土地投机	管控不力导致私人资本侵蚀集体所有
02	贯彻法律法规	宅基地所有权主体、资格权性质、使用权功能等法律法规供给不足	法律与政策的抵牾导致突破法律底线
03	执行公共政策	地方政府寻租，强制流转，打破土地一级市场垄断	规划管控、占补平衡、增减挂钩失灵
04	集体耕地保护	将耕地转换为宅基地，超标准扩张宅基地，违法搭建、侵占耕地	造成耕地大量流失，威胁国家粮食安全
05	地方政府信用	侵占、剥夺农民的利益，疏导部门渠道不畅	引致政府信任危机，官民关系紧张
06	自治组织功能	农村基层干部设租寻租、自治组织功能弱化，村民个体分散化倾向	削弱了执政党在农村地区的执政基础。
07	地方债务规模	垄断将趋减弱、征地范围缩小、补偿标准提高、收益分配调整	地方财政收入减少与财政支出增加
08	集体组织利益	公权衰弱、私权扩张、隐形交易、私自转让，挤压获取收益的空间	集体虚位、错位、权能俘获、利益侵蚀
09	农民经济利益	外来资本侵蚀，地方政府侵害，金融机构侵占，集体组织侵蚀	弱势农户在面临经济利益损失的风险
10	金融机构利益	缺少完备交易市场、信用体系不健全，不愿偿债	金融机构将面临贷款损失风险
11	受让主体利益	受让主体保护制度缺漏，农户违约，宗族文化，乡村社会排斥	经营主体恶性竞争，造成经营风险
12	城乡融合发展	身份限制，本末倒置转换指标、拉高农村住房价格	扰乱市场秩序城乡发展不平衡矛盾
13	乡村公共资源	村庄的管理成本增加，村庄公共性衰退，投资减少	挤占乡村公共资源
14	乡村治理秩序	乡村主体再造、人的流动更新，同质性和封闭性走向分化和开放	给乡村治理带来新问题和新的挑战
15	农户福利资格	历史遗留合法化，区位差异、男女不平等，补偿标准的不统一	不利于实现城乡居民共同的福祉
16	农民社会保障	进城无岗，回乡无居，收益挥霍，清偿债务	农民失去赖以生存的住房
17	乡村文化风貌	经营功能的拓展、村庄整治的展开，传统文化人为破坏	不利于乡村文化风貌的延续
18	乡村伦理秩序	熟人关系打破，城乡生活习俗差异，传统观念受到冲击和挑战	乡村伦理秩序基础会逐渐流失
19	乡村道德规范	发展方式、运作模式以及利益分配重组	传统经济伦理道德被无视
20	乡村生态环境	分布零散，违规建设影响经济、社会和环境协调发展	乡村环境过量承载，影响乡村生态环境
21	农村耕地保护	污染企业下乡，宅基地开发强度与土地承载量之间的矛盾加大	导致耕地的污染和生态破坏问题

### 3.2 主轴性编码

遵循“物理—事理—人理”分析框架的相关研究，运用Nvivo12.0软件类属功能，经过对开放性编码阶段得到的92个初始概念及21个基本范畴进行反复比较和深入讨论，根据21范畴之间的内在联系和属性，对这些范畴进行联结，最终得到政治风险、经济风险、社会风险、文化风险和生态风险5个主范畴（表5）。

表5 宅基地“三权分置”风险的主轴性编码结果

Table 5 Coded result of principal axiality for "separation of three rights" risk in homestead land

编号 Number	主范畴 Subject category	基本范畴 Basic category	关系内涵 Relationship connotation
I	政治层面风险	公有经济基础	因管制制度不完善，在宅基地使用权放活中导致私人资本垄断，侵蚀公有经济基础
		贯彻法律法规	“三权分置”改革政策导向与法治建设相抵牾引发改革探索突破法律法规底线
		执行公共政策	地方政府盲目追求政绩而采用脱离实际的政策措施，违背中央政策意图
		集体耕地保护	宅基地财产价值彰显引起宅基地规模扩张，侵占耕地资源，不利于国家粮食安全
		地方政府信用	违背农民意愿，强制实施“三权分置”改革举措，诱发官民冲突，降低政府信任
		自治组织功能	宅基地使用权流转加剧村民个体分散化倾向，削弱执政党在农村地区的执政基础。
		地方债务规模	土地财政收入降低与宅基地改革投入增加导致地方债务过度扩张
II	经济层面风险	集体组织利益	多元体的利益博弈势必加剧、利益协调的任务更为艰巨，进而导致集体利益侵蚀的风险
		农民经济利益	作为弱势群体的农户缺少知情权、参与权、选择权，面临经济利益损失的风险
		金融机构利益	抵押融资法律法规不健全、评估机制缺失、抵押物处置难，导致信用违约风险
		受让主体利益	受让主体权益保障不足、地方保护主义等进一步增加使用主体经营利用风险
		城乡融合发展	农民因宅基地资格权问题而对市民化产生顾虑，有违国家推进城乡融合发展的本意
III	社会层面风险	乡村公共资源	宅基地用途拓展增加村庄治理成本，工商资本不会主动承担，挤占乡村公共资源
		乡村治理秩序	宅基地“三权分置”引致乡村主体再造、人的流动更新，让乡村治理走向分化和开放
		农户福利资格	历史遗留、区位条件、性别差异以及代际差异导致资格福利分配不平等
		农民社会保障	抵押处置、冲动退出、进城无岗、回乡无居等诱发农村居民失宅失所风险

IV	文化层面风险	乡村文化风貌	经营功能拓展、村庄整治展开、乡村建设推进中可能致使本土文化特质遭到稀释
		乡村伦理秩序	产业发展和人口流动冲击乡村传统家庭观、生活观、道德观、伦理观
		乡村道德规范	利益重组、模式重塑，趋利避害的本能导致参与主体违反社会公认的道德准则
V	生态层面风险	乡村生态环境	集体组织财力有限，社会资本一味追求经济利益最大化，破坏乡村生态环境
		农村耕地保护	污染企业“资本下乡”，导致宅基地开发强度与土地承载量之间的矛盾也会不断加大

### 3.3 选择性编码

经对宅基地“三权分置”风险基本范畴和主范畴的确定，并辅以原始文献进行反复比对，将宅基地“三权分置”风险体系确定为核心理论范畴，其基本“故事线”为：作为一项利益主体多元、实践样态多样、涉及领域广泛的宅基地“三权分置”，其风险是指在落实集体所有权、保障农户资格权、适度放活使用权以及调试国家管制权过程中，制度创新的固有复杂性、创新性、探索性以及外部环境的不确定性等，导致的政府、集体、农户、金融机构及使用主体利益损失的可能性。该风险体系由政治、经济、社会、文化和生态五个层面风险构成。

### 3.4 饱和度检验

按照扎根理论研究法的程序，对预留的43份原始数据资料继续进行开放编码、主轴编码和选择编码。结果表明：模型中的概念、范畴出现重合和相似，并未出现新的重要范畴和关系，模型中的范畴已相当丰富，上述风险识别模型在理论上呈现饱和状态。

## 4. 模型阐释

结合宅基地“三权分置”改革的特点，运用扎根理论研究法的三级编码，识别了在落实集体所有权、保障农户资格权、适度放活使用权和调适国家管制权中，政治、经济、社会、文化、生态5个领域的21类可能风险。

### 4.1 政治层面的风险

1. 公有经济基础受到一定削弱的可能。在现有城乡分割格局下，缺少有效的管制和必要的限制，一旦宅基地资源被私人资本掌控，囤而不用、待价而沽，不仅会扰乱中国土地交易市场，甚至会引发囤地、炒地风险，突破农村土地集体所有的底线，进而削弱、冲击社会主义公有制经济基础。

2. 贯彻法律法规出现执行不当的可能。现行我国法律法规对宅基地“三权分置”的规定具有概括性质，宅基地所有权主体、资格权性质、使用权功能等法律法规供给不足，宅基地资格权保障、调适、退出以及使用权抵押、流转、继承等方面探索尚未得到立法的认可和确定。这可能会使相关改革措施出现法律法规执行不当风险。

3. 执行公共政策出现一定偏差的可能。一些地方政府因盲目追求政绩，为规避征地指标限制和报批程序，将放活宅基地使用权扭曲为变相征地工具，甚至将大量土地以指标形式流转为建设用地，掠夺农村土地资源，过度扩张建设用地规模，导致国家占补平衡、增减挂钩等政策执行失灵风险。

4. 集体耕地保护力度不足的可能。集体建设用地与国有土地之间巨大的经济利益也可能驱使农村集体通过少批多占、骗取批准文件等方式将耕地转换为宅基地进而转让或出租给社会主体用于商业开发、厂房建设等，引发农村宅基地管理失控，造成耕地流失，威胁国家粮食安全。

5. 地方政府公信力下降的可能。一些地方政府可能违背农民意愿，采取不当方式强制农民退出宅基地，强迫农民上楼，侵占农民利益，这可能会引致地方政府公信力下降，尤其是当疏导部门的渠道不善时、人们向上流动的愿望受到阻碍时，更有可能引发不稳定。

6. 村民自治组织功能弱化的可能。宅基地使用权流转可能诱使部分农村基层干部设租寻租、贪污腐败，这会在很大程度上降低组织效率，弱化村民自治组织功能，加剧村民个体分散化倾向。

#### 4.2 经济层面的风险

1. 地方债务规模过度扩张的可能。影响地方政府对土地供应的垄断地位，征地范围缩小、补偿标准提高、收益分配调整、补偿资金投入等都会压缩政府土地收益，增加政支出规模，进而影响地方财政收入状况。

2. 集体组织利益受到侵蚀的可能。放活宅基地使用权会在现有的集体与成员之间加入更为多元的社会主体，多元体的利益博弈势必加剧、利益协调的任务更为艰巨，进而导致集体利益受到侵蚀的风险。

3. 农民经济收益遭受损失的可能。作为弱势群体的农户受自身行为能力和资源禀赋等因素的制约，其在宅基地集中整治、退出补偿、价值评估、适度流转、收益分配、抵押融资等环节都可能面临经济利益损失的风险。

4. 金融机构遭受损失的可能。宅基地使用权和农房进行抵押贷款在缺少完备交易市场、信用体系不健全、个人信用档案和记录系统不完善条件下，当贷款农户不守诚信、主观逃废债务或因为不可抗力原因无法按时还贷时，金融机构将面临贷款损失风险。

5. 受让主体面临农户违约的可能。目前，我国针对宅基地“三权分置”使用权适度放活的受让主体权益保护尚存在明显的制度缺漏<sup>[24]</sup>。受让主体在盘活利用农村闲置宅基地和农房时候往往投资额大、成本回收期限长，面临农户违约风险。

#### 4.3 社会层面的风险

1. 城乡融合发展进程受阻的可能。农民会因宅基地资格权问题而对市民化产生顾虑和观望，则有违国家推进城乡融合发展的本意。同时，地方政府如果一味本末倒置地转换指标用以满足城市建设用地需求，不仅会挤压乡村建设用地空间，还可能因集体经济长期发展空间受限而进一步加剧城乡发展之间的不平衡矛盾。

2. 乡村公共资源被挤占的可能。宅基地商业用途的引入会增加整个村庄的管理成本，集体经济组织也因此减少了投资村庄公共服务的动力，导致村庄的公共性衰退，而作为工商资本在缺少必要约束机制下，也不会主动承担乡村基础设施建设的成本，这势必会挤占本来就不平衡不均等的乡村公共资源。

3. 乡村治理秩序被瓦解的可能。宅基地“三权分置”将引致乡村社区走向分化和开放。多元乡村主体基于不同的经济利益构建起新的行动网络，将会瓦解原有的村庄治理秩序，尤其是伴随着新型城镇化加速推进，村庄内部发生的人地分离，也将使村庄社区治理失去了最重要的存在基础。

4. 农户福利资格存在差别的可能。宅基地农户资格权依托于集体成员身份，连接着所有权与使用权。然而现行法律法规对此并未有条文规定，极易出现福利资格存在差别的可能。主要包括代际差别、区位差别、身份差别、补偿差别等。

5. 农民社会保障存在不足的可能。当农户有偿自愿退出宅基地后，农民并不实际占有宅基地，可能引发农民“进城无岗”“回乡无居”的双重风险。同时，在城乡社会保障二元分割格局尚未完全打破的现实背景下，退出宅基地的农民在市民化进程中，可能面临城镇就业、教育、医疗、养老、定居等方面难以得到有效保障。

#### 4.4 文化层面的风险

1. 乡村文化风貌存在被稀释的可能。一些地方可能忽略地域特色、不顾乡土风情、追求千村一面，丢掉乡风乡韵乡愁，导致传统村落、民族村寨、传统建筑等遭到人为破坏，从而致使本土乡村历史、风俗习惯、精神风貌以及文化特质遭到稀释。同时，获取使用权的经营主体，也容易出现“涸泽而渔”般过度开发等短期性行为，不利于乡村文化风貌的延续。

2. 乡村伦理秩序遭受破坏的可能。宅基地“三权分置”将推动人口流动，促使传统意义上的“村民”逐渐多元化，乡村社会的“血缘”熟人关系也将被逐步打破，原有维系乡村文化遗产的血缘纽带、宗族观念、田园聚落等因素将面临着弱化风险，乡村伦理秩序的基础也会逐渐消失。

3. 乡村道德规范难以发挥作用的可能。在利益的驱使下，由于新的规范尚未形成，传统伦理道德不被重视，造成农户固有生活模式无法成为日常基本“参数”而出现，有可能导致制度实施过程中参与主体违反社会公认的道德准则而导致利益相关者权益受损。

#### 4.5 生态层面的风险

1. 乡村生态环境遭受破坏的可能。当前可能选择有偿退出宅基地的农户数量有限、分布零散，由于农村集体经济组织发展能力有限，分散退回的宅基地不仅很难就地用于建设，而且复垦之后也很难集中连片开发，这将对乡村规划实施带来风险。

2. 农村耕地污染加剧的可能。在缺乏相关规划与管理情况下，“资本下乡”甚至会带来高污染、高耗能产业的进驻，导致宅基地开发强度与土地承载量之间的矛盾不断加大，随之导致生产生活用水激增、道路大范围扩建以及垃圾处理困难等一系列危害耕地质量的问题<sup>[25]</sup>。

### 5. 结论与启示

#### 5.1 研究结论

宅基地“三权分置”的作为一个复杂制度系统，深嵌于中国独特的制度场域之中，多元主体的行动和角色形塑了其多重制度逻辑，制度逻辑的重复可能导致制度体系失去平衡，生成制度创新风险。一是诱致需求与强制供给的错位。现行宅基地制度已有近 70 年的历史，形成了强大的制度惯性，制约着宅基地“三权分置”改革的扩展和深化。二是共享发展与利益博弈的冲突。共享理念下宅基地增值收益分配要实现全部主体共同享有经济社会发展成果。但土地用途管制可能导致宅基地出现明显级差地租，导致不同权利人之间收益不均。三是交易成本与交易收益的矛盾。宅基地分布较为零散、异质性较强，开发利用资金沉淀性与投资规模有限性之间的矛盾以及流转市场的非完备性与农民自发流转局限性之间的矛盾，都可能增加制度创新成本。四是恋地情结与经济理性的矛盾。在农民的潜意识里，宅基地是祖宗基业，是家族兴盛的象征。在浓厚的“恋土情结”驱动下，无论宅基地退出补偿标准是否公正合理，部分农户都缺乏参与宅基地退出的意愿。

## 5.2 政策建议

第一，改善宅基地“三权分置”法治环境。通过修订《中华人民共和国土地管理法》，对宅基地制度作出明确的规定，同时授权国务院按照《中华人民共和国土地管理法》规定的精神和原则制定《农村宅基地使用条例》，在施行一段时间后再总结经验，制定出台《农村宅基地管理法》。同时，要修改《中华人民共和国民法典》物权编中关于宅基地不能抵押的限制性条款，从法律上明确农村宅基地抵押、流转与退出行为的合法性。

第二，耦合宅基地“三权分置”配套制度。通过设立宅基地腾退专项补贴资金、改革风险补偿基金、发行地方政府专项债券等激活改革的动力。同时，应主动顺应我国新型城镇化发展趋势，建立健全符合现代农民特点的社会保障制度，减轻宅基地社会保障负担，化解农民自愿退出宅基地、进城落户的后顾之忧，分摊社会风险、分散农户风险。

第三，培育宅基地“三权分置”非正式制度。一方面要不断提升微观个体的感性认知，采用农民通俗易懂的方式宣传好、讲解好“三权分置”的政策要义，重塑农民产权观念，降低制度运行成本。另一方面要挖掘乡土文化的优秀基因，彰显村规民约的软法效力，以现代伦理观念指引宅基地“三权分置”改革的深入推进。

### 参考文献 References:

- [1] 习近平. 论“三农”工作[M]. 北京: 中央文献出版社, 2022: 86-87.
- XI J P. On “agriculture, rural areas and farmers” work [M]. Beijing: Central Party Literature Press, 022: 86-87.
- [2] 李艳艳. 马克思恩格斯历史发展动力观的理论超越及其当代启示[J]. 马克思主义研究, 2019(1): 97-105.
- LI Y Y. Marx and Engels’s theoretical transcendence with regard to the idea of the driving force for historical development and its contemporary implications[J]. Studies on Marxism, 2019(1): 97-105.
- [3] 杨雪冬. 风险社会、治理有效性与整体治理观[J]. 行政论坛, 2016, 22(3): 1-7.
- YANG X D. Risk society, governance effectiveness and overall governance view[J]. Administrative Tribune, 2016, 22(3): 1-7.
- [4] CHANG E E, CHIANG P C, LU P H, et al. Comparisons of metal leachability for various wastes by extraction and leaching methods[J]. Chemosphere, 2001, 45(1): 91-99.
- [5] BENN S, DUNPHY D, MARTIN A. Governance of environmental risk: New approaches to managing stakeholder involvement[J]. Journal of Environmental Management, 2009, 90(4): 1567-1575.
- [6] GHATAK M, MOOKHERJEE D. Land acquisition for industrialization and compensation of displaced farmers[J]. Journal of Development Economics, 2014, 110: 303-312.
- [7] BAUMGARTNER P, VON BRAUN J, ABEBAW D, et al. Impacts of large-scale land investments on income, prices, and employment: Empirical analyses in Ethiopia[J]. World Development, 2015, 72: 175-190.
- [8] DUESBERG S, BOGUE P, RENWICK A. Retirement farming or sustainable growth—land transfer choices for farmers without a successor[J]. Land Use Policy, 2017, 61: 526-535.

- [9] DEININGER K, XIA F. Assessing the long-term performance of large-scale land transfers: Challenges and opportunities in Malawi's estate sector[J]. *World Development*, 2018, 104: 281-296.
- [10] 印子. 对宅基地使用权初始取得市场化的反思[J]. *天津行政学院学报*, 2014, 16(6): 86-91.
- YIN Z. Reflections on the initial marketization of the right to use the homestead[J]. *Journal of Tianjin Administration Institute*, 2014, 16(6): 86-91.
- [11] 吕军书, 张硕. 宅基地“三权分置”的法律内涵、价值与实现路径[J]. *农业经济*, 2020(6): 92-94.
- LÜ J S, ZHANG S. Legal connotation, value and realization path of “separation of three powers” in homestead[J]. *Agricultural Economy*, 2020(6): 92-94.
- [12] 贺雪峰. 农村宅基地“三权分置”改革能收获什么[J]. *决策*, 2018(7): 13.
- HE X F. What can be gained from the reform of “separation of powers” in rural residential land[J]. *Decision-Making*, 2018(7): 13.
- [13] 刘双良, 秦玉莹. “三权分置”背景下宅基地流转风险防范: 基于物权视角的分析[J]. *农业经济*, 2020(4): 95-97.
- LIU S L, QIN Y Y. Risk prevention of homestead circulation under the background of “separation of powers”: analysis based on the perspective of property rights[J]. *Agricultural Economy*, 2020(4): 95-97.
- [14] 林津, 吴群, 刘向南. 宅基地“三权分置”制度改革的潜在风险及其管控[J]. *华中农业大学学报(社会科学版)*, 2022(1): 183-192.
- LIN J, WU Q, LIU X N. The potential risks of “three rights separation” system reform of homestead land and its control[J]. *Journal of Huazhong Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 2022(1): 183-192.
- [15] 聂英, 韩鲜籽, 付琼, 等. 吉林省农户宅基地退出风险评价与防控对策研究[J]. *地理科学*, 2022, 42(12): 2170-2178.
- NIE Y, HAN X Z, FU Q, et al. Evaluation of risk and countermeasures for prevention and control of farmers' home base withdrawal in Jilin Province[J]. *Scientia Geographica Sinica*, 2022, 42(12): 2170-2178.
- [16] 王冬银. 宅基地“三权分置”的实践探索与风险防控: 基于西南地区的试点调研[J]. *中国土地*, 2018(9): 27-29.
- WANG D Y. Practical exploration and risk prevention of “separation of three powers” in homestead: based on the pilot survey in southwest China[J]. *China Land*, 2018(9): 27-29.
- [17] 徐黎明, 王鑫杰, 罗芳. “三权分置”背景下宅基地抵押贷款风险补偿机制研究: 以新疆玛纳斯县宅基地抵押贷款为例[J]. *农村经济与科技*, 2020, 31(21): 121-122.
- XU L M, WANG X J, LUO F. Research on the risk compensation mechanism of homestead mortgage loan under the background of “separation of three powers”: a case study of homestead mortgage loan in manas county, Xinjiang[J]. *Rural Economy and Science-Technology*, 2020, 31(21): 121-122.
- [18] 孙奇, 张晓峰, 舒坤良. “三权分置”背景下宅基地退出风险分析与防范: 以吉林省长春市九台区为例[J]. *农业科技管理*, 2020, 39(4): 6-8.
- SUN Q, ZHANG X F, SHU K L. Analysis and prevention of risk in homestead withdrawal under the background of “three rights separation”, taking Jiutai district of Changchun City of Jilin Province as an example[J]. *Management of Agricultural Science and Technology*, 2020, 39(4): 6-8.

- [19] 刘贵文, 王倩, 汪熹子, 等. 基于事故树分析法的城中村改造中土地权属变更风险研究: 以 T 市城中村改造为例[J]. 中国土地科学, 2020, 34(7): 52-60.
- LIU G W, WANG Q, WANG X Z, et al. Research on land property rights change risk of urban village regeneration based on fault tree analysis: a case study of urban village regeneration in T city[J]. China Land Science, 2020, 34(7): 52-60.
- [20] 蒋萍. 重庆农村土地交易所地票交易风险及防范研究[D]. 重庆: 西南大学, 2012.
- JIANG P. Risk and precaution on the land ticket transaction of rural and exchange in Chongqing city[D]. Chongqing: Southwest University, 2012.
- [21] 刘敬杰, 夏敏, 刘友兆. 基于多主体的省域内补充耕地指标交易风险评价与防控: 以江苏省为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018, 18(3): 113-121, 155.
- LIU J J, XIA M, LIU Y Z. On risk evaluation and prevention & control of supplementary cultivated land index transaction in provincial area based on multi-agent: A case study of Jiangsu Province[J]. Journal of Nanjing Agricultural University (Social Sciences Edition), 2018, 18(3): 113-121, 155.
- [22] MILES M B, HUBERMAN A M, SALDANA J. Qualitative data analysis: a methods sourcebook[M]. London: Sage Publications, 2018.
- [23] 陈晓军, 张孝成, 郑财贵, 等. 重庆地票制度风险评估研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2012, 22(7): 156-161.
- CHEN X J, ZHANG X C, ZHENG C G, et al. Study on risk assessment of Chongqing land tickets system[J]. China Population, Resources and Environment, 2012, 22(7): 156-161.
- [24] 高飞. 承包地“三权分置”制度实施风险及其防范[J]. 地方立法研究, 2022, 7(1): 12-26.
- GAO F. Risks and their prevention for implementation of the “three rights separation” system of contracted land[J]. Local Legislation Journal, 2022, 7(1): 12-26.
- [25] 栗滢超, 王慧姣, 孟庆香, 等. 农地流转对土地生态安全的影响研究进展[J]. 河南农业大学学报, 2024, 58(3): 365-373.
- LI Y C, WANG H J, MENG Q X, et al. Research progress on the impact of rural land transfer on land ecological security[J]. Journal of Henan Agricultural University, 2024, 58(3): 365-373.