

【农林经济管理专题】

# 利益相关者视角下农村宅基地“三权分置” 改革效果研究 ——基于社会网络分析

刘俊杰<sup>1</sup>, 朱新华<sup>2</sup>, 张培风<sup>2</sup>

(1. 农业农村部农村经济研究中心, 北京 100810; 2. 河海大学公共管理学院, 江苏 南京 211100)

**[摘要]** 文章运用社会网络分析法, 以长垣市为例, 剖析宅基地“三权分置”改革中利益相关者之间的关系结构特征及问题, 探寻改善关系结构的对策, 为宅基地“三权分置”改革的科学有序推进提供决策参考。研究发现, 长垣市宅基地“三权分置”改革中的利益相关者之间初步建立了良好的联系和沟通机制, 没有出现明显的结构空洞; 村委会、乡政府和自然资源管理部门位于网络中心, 具有战略性优势地位; 整体网络密度有待提高。因此, 宅基地“三权分置”改革亟需为边缘利益相关者创设多元参与途径, 提高其中心性, 增加网络中的“桥”联结, 消除结构洞, 提高整体网络的密度。

**[关键词]** 宅基地; 三权分置; 利益相关者; 社会网络分析

**[中图分类号]** F321.1

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1671-6973(2021)06-0038-09

## 一、引言

2018年1月,《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中明确提出“探索宅基地‘三权分置’,落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权”的改革部署,将宅基地“三权分置”改革作为推进乡村振兴战略、保障农民权益的重要抓手和关键制度上升到国家战略层面<sup>[1-2]</sup>,标志着我国宅基地制度改革进入新阶段<sup>[3-4]</sup>。2020年中央全面深化改革委员会通过了《深化农村宅基地制度改革试点方案》,在全国100余个地区正式开启了宅基地“三权分置”制度的试点探索,其效果为各界所关注,学术界与社会各界对改革的路径、方式和举措也众说纷纭,褒贬不一。

当前关于宅基地“三权分置”制度改革的文献成果主要关注以下三个方面:一是从理论上分析宅基地三权分置制度改革的逻辑和思路<sup>[5-7]</sup>;二是探究宅基地“三权分置”制度改革会带来哪些具体影响<sup>[8-9]</sup>;三是基于某一理论视角分析宅基地“三权分置”制度改革的有效路径<sup>[10-11]</sup>。由于宅基地“三权分置”制度改革试点工作尚在进程之中,鲜有学者对试点的改革效果进行评估。但在试点进行的过程

**[收稿日期]** 2021-04-09

**[基金项目]** 江苏省社科基金“宅基地‘三权分置’改革下农户行为响应、资源配置效应与政策改进策略”(20GLB019)。

**[作者简介]** 刘俊杰(1979—),男,江苏阜宁人,农业农村部农村经济研究中心改革试验研究室副主任,副研究员,主要研究方向为农村土地制度、集体产权制度、农村金融制度等;朱新华(1984—),男,江苏泰兴人,河海大学公共管理学院副院长、教授,主要研究方向为农村土地制度、资源经济等;张培风(1997—),男,河北石家庄人,河海大学公共管理学院硕士研究生,研究方向为土地管理。

中评估改革成效对于及时纠正试点中的问题、推进试点探索进程具有重要意义。由于不同领域的改革之间的差异性以及研究方法的不同,都容易造成对评价标准的不准确理解。理论界对改革成功标准的争论由来已久,很难找出一个能够涵盖所有改革成功的判断框架。有学者指出改革的本质是一组利益相关者围绕着公共需求、共享公共利益而缔结的长期契约<sup>[12]</sup>。可见,满足利益相关者的需求和正确处理好他们之间的关系已经被当作判断改革成功的一个重要条件。宅基地“三权分置”的改革过程也是各利益相关者就改革内容和措施沟通协商、协调目标、达成共识的过程。在此过程中,利益相关者之间联系是否紧密,建立了什么样的关系结构,深刻影响着宅基地“三权分置”的改革效果。因此,从改革涉及的利益相关者关系结构分析入手,探究关系结构特征及其存在的问题,从而评判宅基地“三权分置”改革效果,不失为一个新的有益尝试。

社会网络分析(social network analysis)是一种研究个人之间、非正式群体之间以及正式群体之间关系的分析方法<sup>[13]</sup>,已被应用于社会、经济、环境等各个领域。本文以宅基地“三权分置”改革试点地区之一——河南长垣为例,运用社会网络分析方法,剖析宅基地“三权分置”改革中利益相关者之间的关系结构特征及问题,探寻改善关系结构的对策,以期科学有序推进改革、提升宅基地“三权分置”改革效果提供决策依据。

## 二、宅基地“三权分置”改革中利益相关者界定

### (一)宅基地“三权分置”改革中利益相关者

目前,学术界对利益相关者概念的界定还没有得到普遍共识,其中,相对具有代表性的表述为“利益相关者是指那些在企业中进行了一定的专用性投资,并承担了一定风险的个体和群体,其活动能够影响该企业目标的实现,或者受到该企业实现其目标过程的影响”<sup>[14]</sup>。据此,本文把宅基地“三权分置”改革中的利益相关者界定为“在改革中进行了一定的专用性投资(诸如土地、权益、职责等),并承担了一定风险的个体或群体,他们能够影响宅基地‘三权分置’改革目标的实现,同时自身权益也会被改革目标实现过程所影响”。因此,在文献研究的基础上,结合宅基地“三权分置”改革的特征与实践,本文初步将宅基地“三权分置”改革中的利益相关者划分为四个类别,包括农民及集体经济组织、政府及其管理机构、投资经营者以及压力集团。农民及集体经济组织、投资经营者这两大主体的自身权益会被改革目标实现过程所影响,承担了一定的风险。宅基地“三权分置”制度改革激活了闲置宅基地的资产属性,农民及集体经济组织的利益会受到极大的影响。另一方面,基于坚持农民主体地位的基本原则,农民及集体经济组织也会通过参与决策过程影响改革目标的实现。投资经营者在利用宅基地资源上投入了大量的资金和人力成本,改革目标的实现与否会极大地影响其收益。政府及其管理机构、压力集团这两大主体会直接影响改革方案的设计和实施过程。政府及其管理机构是改革方案的主要制定者和实施主体,对改革目标的实现具有重要影响。压力集团主要是通过为政府提供参考意见或分析改革方案的预期成效及问题来影响政府的决策,进而影响改革目标的实现。

### (二)宅基地“三权分置”改革中利益相关者网络

社会网络是连结一系列人、事物或事件的特定类型的关系<sup>[15]</sup>,这一系列人、事物或事件称为“行动者”或“节点”,行动者或节点之间的关系称为“联结”。宅基地“三权分置”改革过程,本质上是各利益相关者通过信息交流、利益博弈、资源共享,形成宅基地“三权分置”改革共识的动态过程。在该过程中,以各利益相关者为节点,以建立的各种正式或非正式关系为联结,以信息交流、利益博弈和目标协调等活动为主要内容,形成一个复杂、多样的社会网络。

### 三、研究方法 with 数据搜集

#### (一) 社会网络分析方法

“网络”是由节点及节点间的关系所构成的集合,而“社会网络”是由社会能动者及其关系构成的集合<sup>[16]</sup>。社会网络分析是一种研究个人之间、非正式群体之间以及正式群体之间关系的分析方法<sup>[17]</sup>。社会网络分析法借助 UCINET 软件,能够计算各类社会关系的网络密度、中心度、派系关系等网络指标,并绘制空间联系图谱。其中,点与线是它分析的最基本元素,点代表行动者(例如个人、群体、组织和社区等),线代表行动者之间的某种关系<sup>[18]</sup>。近年来,社会网络分析方法大量运用于分析人与人之间的社会关系,以及城市群空间结构、产业集群、政府治理、国际贸易、旅游空间格局、交通网络等研究领域,逐渐成为一种新的研究范式<sup>[19-21]</sup>。本文关注的是宅基地“三权分置”改革中的利益相关者网络,其中,各利益相关者是点,他们建立的正式关系为线。

##### 1. 核心概念

第一,网络中心性。中心性分析是社会网络分析的重点内容之一,目的是探究行动者在网络中所处的地位。他们所处的位置决定他们所拥有的机会、掌握的权利,同时也能反映他们所受到的约束。中心性越高的利益相关者,拥有的非正式权力与影响力就越大,而且与其他利益相关者建立的关系越多。换言之,中心性越高的利益相关者在网络中占有策略性的地位。

第二,“结构洞(structural holes)”。社会学家 Burt 提出,网络中某个行动者与其他行动者不发生直接联系或关系间断的现象,就好像网络结构上出现了空洞,他将此称为“结构洞”<sup>[22]</sup>。

第三,网络密度。网络密度指网络中的节点之间相互关联的程度,即节点之间出现连接的概率<sup>[16]</sup>。网络密度是一个从 0 到 1 之间的数值,反映利益相关者联系的紧密程度。网络密度越大,网络中所有成员的关系越密切,社会交往也越多,交流和共享的途径越通畅,大家的认知和行为也更趋向一致;反之,网络密度越小,网络成员间的关系越疏离,达成共识的可能性越小。

##### 2. 基本步骤

首先,建立二进制关系矩阵,这是社会网络分析的重要基础工作。如果一个网络有  $M$  个行动者,则关系矩阵就是“ $M \times M$ ”的正方形。在矩阵中,当  $i$  行与  $j$  列之间有直接联系时,则赋值为“1”;反之为“0”。通常每个类型的利益相关者又有数量不等的子类:当  $A$  类利益相关者中有  $n$  个子类与  $B$  类利益相关者有联系,而剩余的其他子类与  $B$  类利益相关者没有联系时,则这两类利益相关者之间的关系难以断定。借鉴王素洁、李想的处理方法<sup>[18]</sup>,本文以 0.5 的网络密度为标准,进行二值转换,即当  $A$  与  $B$  之间的网络密度大于 0.5 时,赋值为“1”,否则为“0”。

其次,以二进制关系矩阵为基础,使用 UCINET 软件进行网络结构分析,绘制网络结构图,计算网络中心性、结构洞和网络密度等。

#### (二) 研究区域概况

2015 年河南省长垣市被确定为全国 33 个农村土地制度改革试点县(市)之一,起初长垣承担农村集体经营性建设用地入市改革任务,2017 年 12 月启动农村宅基地改革试点任务,主要改革事项如下:完善宅基地权益保障和取得方式,探索宅基地“三权分置”,建立“公平取得、集约使用、有偿退出”的宅基地管理制度。

改革前,长垣市宅基地管理存在以下问题:一是面积大。农村宅基地确权调查显示,长垣市 506 个宅基地改革村共有 18.92 万宗宅基地,户均面积达到 0.52 亩。同时,一户多宅普遍,多数是由正常继承造成的,个别是私下交易和违法占地形成的。二是闲置多。农村“空心村”现象严重,空闲宅基地有 2.54 万宗 1.4 万亩。三是审批难。由于宅基地占补平衡和用地指标费用难以落实,农宅审批程序

过于繁琐等原因,一家一户申请宅基地十分困难,造成大量宅基地没有履行审批程序,处于违法用地状态。四是布局乱。由于村庄建设规划未覆盖,宅基地“线性”和“块状”扩张严重,农民建新房“沿路爬”并不断向村庄外围延伸。五是纠纷多。主要是产权纠纷和边界争议,农民普遍认为宅基地就是本人的祖产祖业,互不相让,导致邻里矛盾不断加剧。

试点批复后,长垣市出台《宅基地“三权分置”指导意见》,在落实宅基地集体所有权方面,明确村集体经济组织作为村级规划落实主体和违法用地、违章建筑的处罚追责主体,行使宅基地处分权和监督权,在宅基地流转、分配、抵押等环节,集体经济组织通过表决的方式行使土地所有者的决定权,有权通过回收存量宅基地用于保障本村居民的宅基地资格权或用于其他经营性用途。在保障宅基地农户资格权方面,探索建立农村宅基地资格权证登记制度,出台了《农村宅基地资格权证登记发放办法》,以村民自治方式对农户资格权进行认定,明确了符合分户条件的集体经济组织成员拥有资格权,享有宅基地分配权;具有资格权的农户可以无偿取得本集体分配的宅基地,也可以跨集体申请取得宅基地;有条件的村庄可通过竞价方式实现宅基地资格权;宅基地资格权禁止转让,鼓励进城落户农民将资格权有偿退还给村集体;对有特殊贡献的村贤、乡贤,原有宅基地已退还给村集体的外出就业人群,以及回乡落户的机关单位工作人员,经村集体表决同意可以获取宅基地资格权证;农村村民出售或出租住房后,不可再申请宅基地,但可通过流转方式从其他村民手中取得宅基地。在放活宅基地使用权方面,城市规划区外的宅基地使用权,允许在市域范围内的农村村民之间通过转让、互换、赠予、出租、抵押、入股等方式跨集体流转,在不改建、不扩建的前提下,可用作发展民宿餐饮、休闲康养、文旅电商等新产业新业态。这样通过放活使用权来激活村庄土地资源。通过宅基地“三权分置”制度改革,长垣市取得了显著的改革成效:宅基地用地布局不断优化,农村新产业新业态蓬勃发展;宅基地资产属性逐渐显化,农民生产生活收益有效提升;利用腾退宅基地促使农村基础设施建设加快,农民生产生活环境明显改善;集体收入持续增加,集体经济组织服务能力提高;基层治理体系进一步完善,农民安居乐业、社会长治久安。

### (三)数据搜集

#### 1. 目标群体

根据前文对宅基地“三权分置”改革中利益相关者类型的界定,结合研究目的及案例地的实际情况,经过调查分析和专家咨询,进一步细分利益相关者。首先,查阅长垣市《农村土地制度改革方案》《宅基地“三权分置”指导意见》《长垣市 2020 政府工作报告》以及相关配套政策文件,对各个文本中涉及到的利益主体进行整理和统计,确定部分核心行动者;其次,运用“滚雪球法”<sup>[14]</sup>邀请核心行动者推荐他们认为对改革非常重要且有影响力的或者与他们有工作关系的利益相关者;再次,邀请筛选出来的这部分利益相关者重复以上过程,直至没有新的被推荐者出现。

最终调查结果表明,长垣市宅基地“三权分置”改革中利益相关者共包括四大类 10 个子类。四大类利益相关者为农民及集体经济组织、政府及其管理机构、投资经营者、压力集团。其中,农民及集体经济组织主要包括本集体成员、非本集体成员和村委会 3 个子类;政府及其管理机构包括市政府、乡政府和自然资源管理部门 3 个子类;投资经营者包括投资商(如河南省大浪口建设开发有限公司,负责大浪口民俗文化村建设和运营工作,公司由本村村民朱志行发起成立,本村 37 户村民出资入股)和经营户 2 个子类;压力集团包括民间组织群体(如长垣书画协会,已经与云寨村签订协议,为发展民宿、农家乐、文创小院等旅游项目提供技术指导)、专家及研究机构(如河海大学、河南大学、中国自然资源经济研究院等单位承担了长垣农村土地改革的规划编制、总结报告和政策咨询)2 个子类。

## 2. 问卷设计

问卷设计参考了 Timur 的方法<sup>[23]</sup>, 设计了三类结构性问题。第一类问题着眼于了解利益相关者之间的联系情况, 包括签署合作协议、有共同成员、资源共享等, 问题如下: “在过去的 6 个月里, 您及所在单位与哪个组织有过合作? 是通过什么方式进行合作(例如联合进行农家乐、文创小院等旅游项目开发、技术咨询、合作推广等)?”。第二类问题着眼于考察利益相关者的影响力, 问题如下: “在对话和会晤中, 您是分配任务, 还是承担任务的?”。第三类问题着眼于考察利益相关者的正当性, 问题如下: “您认为您是核心、一般还是边缘利益相关者? 您的利益诉求有哪些?”。在问卷最后还列出了全部利益相关者名单, 供被访者回答问题时使用。

## 3. 样本选择

本文针对不同的利益相关者群体, 分别采取全面调查和抽样调查。其中, 对市政府、乡(镇)政府、自然资源管理部门、村委会、投资商、民间组织群体、专家及研究机构采用全面调查, 对本集体成员、非本集体成员、经营户采用抽样调查。由于一个组织中, 通常只有“那些处于领导职位的人最有可能具备提供该组织相关信息的能力”<sup>[24]</sup>, 因此, 本文对政府及其管理机构的调查, 主要是对各个部门及下属科室负责人的调查, 在向他们分发问卷时, 提示填答问卷要基于组织视角。这次调查主要通过直接拜访、发放纸质问卷并现场回收、发送电子邮件以及电话访问等方式, 共完成调查问卷 188 份, 剔除填答不完整等无效问卷 44 份, 有效问卷共 144 份, 有效率为 76.6%(见表 1)。

表 1 样本概况

类别	子类	有效样本数	类别	子类	有效样本数
农民及集体经济组织	A 本集体成员	38	投资经营者	G 投资商	15
	B 非本集体成员	24		H 经营户	20
	C 村委会	14	压力集团	I 民间组织群体	2
	D 市政府	10		J 专家及研究机构	3
政府及其管理机构	E 乡政府	10	合 计		144
	F 自然资源管理部门	8			

## 四、研究结果

### (一) 利益相关者关系矩阵及关系结构

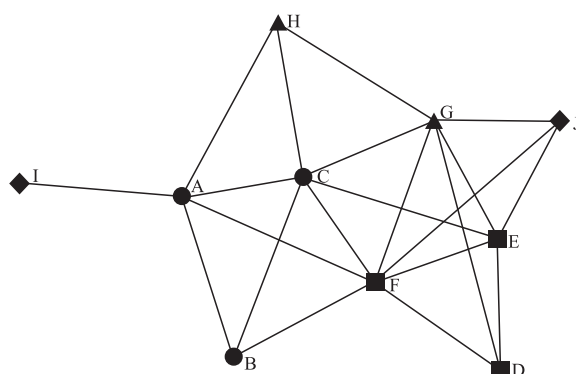
将收集到的关系数据整理成关系矩阵, 如表 2 所示。

表 2 长垣市宅基地“三权分置”改革中的利益相关者关系矩阵

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
A	——	1	1	0	0	0	0	1	1	0
B	1	——	1	0	0	0	0	0	0	0
C	1	1	——	0	1	1	1	1	0	0
D	0	0	0	——	1	1	1	0	0	0
E	0	0	1	1	——	1	1	0	0	0
F	1	1	1	1	1	——	1	0	0	1
G	0	0	1	1	1	1	——	1	0	1
H	1	0	1	0	0	0	1	——	0	0
I	1	0	0	0	0	0	0	0	——	0
J	0	0	0	0	1	1	0	0	0	——

根据表 2 的关系矩阵, 运用 UCINET6.0 计算相关指标, 并绘制利益相关者网络结构图谱, 如图 1

所示。与改革实施之前的“政府及管理部门—村委会—农民”的线性宅基地关系结构相比,“三权分置”改革的实施使得各相关利益主体形成了网状的关系结构。网状的关系结构能够提高信息传递的效率,提升决策的可行性。根据图1显示的结果,长垣市宅基地“三权分置”改革中的利益相关者之间关系模式的特点如下:村委会、乡(镇)政府和自然资源管理部门位于网络中心;民间组织群体位于最外层,且只与本集体成员有联系;其他利益相关者位于网络的中间层。村委会、乡政府和自然资源管理部门作为高中心性的行动者在网络中居于一种战略性优势地位,在改革中拥有丰富的资源,掌握较多机会,具有较强的影响力,这也符合宅基地“三权分置”改革属于“自上而下”的制度安排特征,而民间组织群体在实施过程中则被边缘化了,对实施效果的影响微乎其微。可喜的是,专家及研究机构位于网络的中间层,与乡(镇)政府、自然资源管理部门和投资商联系较强,通过智力咨询,为改革提供了一定的理论依据。



图例: A 本集体成员; B 非本集体成员; C 村委会; D 市政府; E 乡(镇)政府; F 自然资源管理部门; G 投资商; H 经营户; I 民间组织群体; J 专家及研究机构

图1 长垣市宅基地“三权分置”改革中的利益相关者之间的关系结构

## (二)网络中心性

中心性分析是社会网络分析的重点内容之一,目的是探究行动者在网络中所处的地位和拥有的权利。由表3可知,自然资源管理部门、投资商和村委会的度数中心度最高,本集体成员、乡(镇)政府和市政府的度数中心度较高;民间组织群体的度数中心度最低,非本集体成员和经营户的度数中心度较低。这与图1的结果基本一致。此外,可以发现,长垣市宅基地“三权分置”改革使得投资商、村委会、本集体成员等非政府主体在网络中的地位大大提高,这对于避免政府的决策失误具有重要意义。

表3 长垣市宅基地“三权分置”改革中的利益相关者网络的程度中心度

利益相关者	度数中心度(程度中心度)	点入度(内向程度中心度)
F 自然资源管理部门	7	5
G 投资商	6	5
C 村委会	6	6
A 本集体成员	5	5
E 乡政府	5	5
D 市政府	4	4
J 专家及研究机构	4	3
B 非本集体成员	3	3
H 经营户	3	2
I 民间组织群体	1	1

## (三)网络结构洞

图1显示,在长垣市宅基地“三权分置”改革中的利益相关者的联系网络中,没有出现明显的结构

空洞,四类利益相关者之间初步建立了良好的联系网络。这说明改革在促进不同类利益相关者间的沟通方面取得了良好的成效,有利于促进不同利益相关者达成共识。但是,子类利益相关者之间却存在一些结构洞,如民间组织群体与非本集体成员之间、民间组织群体与经营户之间、非本集体成员与市政府之间、市政府与专家及研究机构之间、经营户与专家及研究机构之间都存在结构洞。上述结构洞的存在,一方面,可能极大地影响整个网络的信息传播、信息沟通和资源共享,从而影响改革效果;另一方面,由于市政府与专家及研究机构、非本集体成员之间的结构洞的存在,有可能使得市政府在做决策时基本采纳网络核心行动者——自然资源管理部门和村委会的建议,从而导致网络核心行动者有意控制、过滤信息和资源,产生所谓委托代理问题。

#### (四)网络密度

网络密度指网络中的节点之间相互关联的程度,即节点之间出现连接的概率。计算发现,长垣市宅基地“三权分置”改革中的利益相关者网络密度不大,只有0.4222。这说明在改革过程中利益相关者之间沟通次数不多、合作行为较少、资源共享程度不高,网络内有关宅基地“三权分置”政策的内涵、要义以及改革目标的认识还不统一,某些关键问题达成共识的难度较大(如调查发现“城市规划区外的宅基地使用权,允许在县域范围内的农村村民之间流转”政策制定的本意是扩大流转范围,更好地实现“住有所居”,但是不管是本集体成员还是非本集体成员都产生了较大的抗性)。由此可见,较低的利益相关者网络密度状况已成为制约长垣市宅基地“三权分置”改革在公正民主基础上有序推进的障碍,提高网络密度,促使利益相关者之间建立长期的密切联系,是长垣市宅基地“三权分置”改革推进过程中需要重点关注的问题。

### 五、结论与讨论

#### (一)结论

本文运用社会网络分析法,以长垣市为例,剖析宅基地“三权分置”改革中利益相关者之间的关系结构特征及问题,探寻改善关系结构的对策,为宅基地“三权分置”改革的科学有序推进提供决策参考。研究发现:第一,长垣市宅基地“三权分置”改革中的利益相关者之间初步建立了良好的联系和沟通,没有出现明显的结构空洞。2000年以后,随着城乡统筹发展的逐步推进,中央政府正逐步还权于民、还土于民,而且积极地鼓励地方政府进行制度改革试点和创新,中央政府对农村土地的控制力度逐渐减弱,中央政府、地方政府、集体经济组织与农户间没有出现明显的张力,宅基地“三权分置”改革效率初步显现。第二,村委会、乡(镇)政府和自然资源管理部门位于网络中心,具有战略性优势地位。在宅基地“三权分置”改革中,村委会作为宅基地所有权主体代表,乡(镇)政府作为改革政策制定者,自然资源管理部门作为改革的业务指导部门,均发挥着举足轻重的作用。因此,在改革实施过程中,要着重剖析这三者的利益偏好,同时加强引导和监督。第三,整体网络密度有待提高。社会网络理论认为,一个较理想的利益相关者网络应具备两个特点:首先,所有的利益相关者之间都建立起各种联系(包括正式的、非正式的),而且不同的利益相关者之间也有其他利益相关者作为中介(也称为“桥”),从而保持网络整体的联通性;其次,网络中的利益相关者之间联系紧密,具有较强的凝聚力,从而保持网络整体的密度。因此,提高网络密度,促使利益相关者之间建立长期的密切联系,是长垣市宅基地“三权分置”改革推进过程中需要重点关注的问题。

基于此,结合长垣市宅基地“三权分置”改革中的利益相关者网络结构存在的问题,提出如下网络结构优化措施。

第一,为边缘利益相关者创设多元参与途径,提高其中心性。利益相关者中心性的高低代表着其

在网络中影响力的大小。长垣市宅基地“三权分置”改革中的民间组织群体、非本集体成员和经营户均处于边缘位置,换言之,它们对改革的影响很小,甚至可能被忽略。为保证改革过程的公平和民主,需要给边缘利益相关者创设多元参与途径,改善它们在网络中的中心性。例如:在拟定“城市规划区外的宅基地使用权,允许在县域范围内的农村村民之间流转”的具体实施办法时,应该倾听非本集体成员的认知、意愿和诉求;在拟定“打破宅基地单一居住保障性用途,允许村庄规划范围内的存量宅基地用于发展乡村旅游等新产业新业态”的具体实施办法时,应该尊重经营户的意见,他们才是撬动农村市场的主力军。

第二,增加网络中的“桥”联结,消除结构洞,提高整体网络的密度。长垣市宅基地“三权分置”改革中的利益相关者联系网络中,没有出现明显的结构空洞,四类利益相关者初步建立了良好的联系网络。然而,同类利益相关者的子类之间却存在较多结构洞。为存在结构洞的利益相关者“搭桥”,将有助于消除长垣市宅基地“三权分置”改革中的利益相关者网络结构洞,提高整体网络的密度。例如,可以通过专家进一步研究“桥”与经营户以及农户(特别是非本集体成员)之间联结方式,逐步调整网络结构,使之向理想网络结构靠近。

新一轮的宅基地制度改革要求坚持农民主体的基本原则,根据这一精神和本文的研究结论,新一轮改革一方面要构建农民与经营户等主体联系的渠道,另一方面要提升非本集体经济组织成员在网络中的地位,充分保障这部分农民的合法权益。

## (二)理论贡献与研究局限

本文基于利益相关者关系结构视角,评判宅基地“三权分置”改革效果,或可为宅基地“三权分置”改革效果定性研究提供新的方法和思路。宅基地“三权分置”作为“自上而下”的制度安排,学者们在宅基地三权的权利内涵等方面的研究大多停留在定性分析层面,而政策效果的评判研究尚未引起足够的重视。本文基于利益相关者关系结构视角,运用社会网络分析法,从一个侧面反映了宅基地“三权分置”改革效果,拓展了宅基地“三权分置”的研究视角。

当然,本文也存在明显的不足之处:调查问卷的设计虽然参考了已有的方法,但是如何根据中国农村以及宅基地的特殊性,开发出适合我国农村土地制度环境、符合农民语境的利益相关者调查问卷,还有待进一步深入研究。而调查问卷的合理性直接关系到调查结果,从而影响网络结构特征分析。

## [参 考 文 献]

- [1] 董祚继.“三权分置——农村宅基地制度的重大创新”[J].中国土地,2018(3):4—9.
- [2] 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.
- [3] 刘守英.土地制度与中国发展[M].北京:中国人民大学出版社,2018.
- [4] 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(1):29—39.
- [5] 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.
- [6] 罗必良.农村宅基地制度改革:分置、开放与盘活[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(1):1—3.
- [7] 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.
- [8] 张慧利,夏显力.宅基地退出对农户家庭劳动生产率的影响研究[J].商业研究,2021(2):80—87.
- [9] 郭君平,仲鹭勃,曲颂,等.宅基地制度改革减缓了农房闲置吗?——基于PSM和MA方法的实证分析[J].中国农村经济,2020(11):47—61.
- [10] 张军涛,游斌.城乡融合发展视角下宅基地制度改革路径[J].农村经济,2021(2):20—27.



- [11] 夏柱智. 促进乡村振兴的宅基地制度改革有效路径探讨[J]. 探索, 2021(2):153—162.
- [12] 贾康, 苏京春. 论供给侧改革[J]. 管理世界, 2016(3):1—24.
- [13] BURT R S. Models of network structure[J]. *Annual Review of Sociology*, 1980(1):79—141.
- [14] 陈宏辉, 贾生华. 利益相关者理论与企业伦理管理的新发展[J]. 社会科学, 2002(6):53—57.
- [15] MITCHELL J C. The concept and use of social networks, in Mitchell, J. C. (ed.): *Social networks in urban situations*[D]. Manchester University, 1969.
- [16] WELLMAN B. The development of social network analysis: A study in the sociology of science by Linton C. Freeman[J]. *Social Networks*, 2005, 27(3):275—282.
- [17] WASSERMAN S, FAUST K. Social network analysis: Methods and applications[J]. *Contemporary Sociology*, 1995, 91(435):219—220.
- [18] 王素洁, 李想. 基于社会网络视角的可持续乡村旅游决策探究——以山东省潍坊市杨家埠村为例[J]. 中国农村经济, 2011(3):59—69.
- [19] MCGLASHAN J, NICHOLS M, KORN A, et al. Social network analysis of stakeholder networks from two community-based obesity prevention interventions[J]. *Plos One*, 2018, 13(4):e0196211.
- [20] SUN H, YONG G, HU L, et al. Measuring China's new energy vehicle patents: A social network analysis approach[J]. *Energy*, 2018(153):685—693.
- [21] BADI S, WANG L, PRYKE S. Relationship marketing in Guanxi networks: A social network analysis study of Chinese construction small and medium-sized enterprises[J]. *Industrial Marketing Management*, 2017(60):204—218.
- [22] BURT R S. Models of network structure[J]. *Annual Review of Sociology*, 1980, 6(1):79—141.
- [23] TIMUR S. A network perspective of stakeholder relationships in the context of sustainable urban tourism [D]. University of Calgary, 2005.
- [24] CHRISTIAN M. Comparing local policy networks[J]. *Journal of Theoretical Politics*, 1998, 10(4):531—552.

(责任编辑:蒋萍)

## Study on the Effect of “Three Rights Separated” of Rural Housing Land from the Perspective of Stakeholders

LIU Jun-jie<sup>1</sup>, ZHU Xin-hua<sup>2</sup>, ZHANG Pei-feng<sup>2</sup>

(1. Rural Economic Research Center, Ministry of Agriculture and Rural Affairs of the People's Republic of China, Beijing 1008101; 2. School of Public Administration, Hohai University, Nanjing, Jiangsu 211100)

**Abstract:** The purpose of this paper is to analyze the characteristics and problems of the relationship structure among the stakeholders in the reform of “three rights separated” of rural housing land, and find out the countermeasures to improve the relationship structure, so as to provide the decision-making reference for the scientific and orderly advancement of the reform of “three rights separated” of rural housing land. The main conclusions are as follows: The stakeholders in the reform of “three rights separated” of rural housing land have initially established a good relationship and communication mechanism without obvious structural void in Changyuan. Village committees, township governments and natural resources management departments are in the center of the network, having strategic advantages. The overall network density needs to be increased. It is concluded that we should create multiple ways for marginal stakeholders to participate and increase their engagement, build up more “bridge” connections in the network, eliminate the structural hole, and increase the density of the whole network.

**Key words:** rural housing land; three rights separated; stakeholders; social network analysis