第 17 卷第 1 期　西北农林科技大学学报(社会科学版)　Vol.17　No.1
2017 年 1 月　Journal of Northwest A&F University(Social Science Edition)　Jan.　2017

宅基地使用权确权及路径指向

——基于多源流理论的分析范式

丁　文,于　水

(南京农业大学 公共管理学院,南京　210095)

摘　要:运用多源流理论构建宅基地使用权确权的分析框架,探讨宅基地使用权确权工作现实、政策与政治等问题,从而为完善宅基地使用权和收益权权能等政策制定提供参考和借鉴。采用了文献法,实地调研法,访谈法等对江苏省 10 市进行实地调研,结果发现:宅基地使用权确权发证率低以及确权工作受诸多因素的影响,宅基地使用权确权还存在着历史界限不清晰、登记主体模糊、实践操作程序不规范、"户宅不均"、"面积不等"、专业技术人才缺乏和工作经费投入不足等现实困境;已颁布的法律还存在着条文间的相互矛盾、"户"的界定不统一、宅基地面积计算方法多样化、宅基地使用权流转标准苛刻等体制局限;农户认知水平与情绪、利益相关者意愿以及政府态度与行动策略等利益失衡的影响。由此,以不动产登记为契机,围绕三大源流,从政策支持机制、法律规范机制、监督动员机制三大策略着手,提出了宅基地使用权确权工作的政策建议。

关键词:宅基地使用权;宅基地确权;多源流理论;产权制度

中图分类号:F301.1　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1009－9107(2017)01－0039－07

宅基地使用权是一项独立的用益物权,是农民合法获得在农村集体经济组织所有的宅基地上建造房屋及其附属物的权利,并享有宅基地的占有、使用和有限的处分权。宅基地产权制度不完整是影响农民财产性收入的关键因素,宅基地使用权确权有利于完善农村土地所有权实现形式,这既是增加农民财产性收入的前提条件,又是保障农民权利的重要法律制度。为此,国家先后出台了一系列的规章政策,地方政府随即也颁布了配套实施细则,加快推进和规范宅基地使用权确权原则、程序以及具体操作方法,发证工作取得了积极的成效,但工作中还存在一些问题,制约着确权质量和效率。

一、乡村土地确权的学术探究

1.国内外土地制度及法律政策的辨析。美国和日本都通过制定严格法律规范土地管理,美国土地公私兼有,日本土地所有权、经营权及收益权三权分立;英国成立土地登记局,专门负责土地确权登记发证相关事宜,俄罗斯《俄罗斯联邦土地法典》从法律上确立了土地私有制,土地所有者享有完整的土地处置权[1]。我国农村土地属于集体所有,农民享有其使用权能,根据《土地管理法》的法律条文规定,国家陆续颁布了若干规章政策完善土地所有制实现形式,保障宅基地使用权确权顺利进行,主要包括《土地登记办法》《土地权属争议调查处理办法》及《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》等。

2.宅基地使用权确权的基本标准和原则。宅基地使用权确权必须要参照"面积法定"和"一户一宅"的标准[2],制定详细的实施方案和细则,确保确权工作在法制化轨道进行。与此同时,土地登记部门要规范宅基地使用权确权的具体操作程序,坚持尊重历史、面对现实,最大限度保护农民合法权益,依法依规有序登记和遵守"主体平等"和"村民自治"等基

收稿日期:2015-10-09　　DOI:10.13968/j.cnki.1009－9107.2017.01.06

基金项目:国家社会科学重点项目(15AZZ012);中央高校业务经费配套项目(SKPT2015007);南京市社会科学基金项目(K0201400774)

作者简介:丁文(1989—),男,南京农业大学公共管理学院博士研究生,主要研究方向为公共政策。

本原则不动摇。

3.宅基地使用权确权的问题和治理策略。宅基地使用权确权过程中,政策执行效果没有达到预期目标,存在部分领导不重视、宣传不到位、群众不配合、权属来源资料不全、经费不充足和土地权属争议等问题。宅基地权属争议有三种表现形式,即农户家庭分家纠纷、农户与农户之间划界纠纷以及农户与村委会纠纷。权属有争议的土地,常因界限模糊不清而引起。1978年以前,我国土地管理不规范,土地政策变迁频繁,缺乏专业人才和技术培训,工作人员业务能力不高,大量土地档案资料不完整或丢失。再加上法律制度的不统一,机构设置不完整,土地权属纠纷难以有效解决,从而导致农户的上访行为,甚至演化成群体性事件,造成不良的社会影响。因此,各级政府应该构建土地纠纷预警排查机制,设立纠纷调解的专门机构和人员,保障农民合法权益。宅基地使用权确权要以法律为准绳,按照规定方法划定界址和面积,充分利用地籍管理资料,在实践操作中既需原则亦要灵活[3]。

4.宅基地使用权证书的价值所在和应用之道。宅基地作为农民的一项重要财产,其确权证书的价值应用能够为农村发展和农民增收提供有效的资金支持。宅基地使用权确权登记程序完成后,国土资源管理部门要尽快将土地证书发放到农民手中,农村征地补偿等利益分配坚持以土地证书为标准。真正实现基地使用权证书的应用价值,必须要进行土地流转和抵押。我国农村土地所有权和使用权相分离,农民无法享有完整的土地权利,所有制实现形式亦不完善,宅基地使用权流转和抵押面临诸多阻碍。

综观之,当前学界对宅基地使用权确权的研究,主要归结于法律政策、现实问题、治理策略和应用之道等四个方面,阐述了宅基地使用权确权价值、原则、程序、产权制度和法律基础,并审视实践中的现实困境及生成逻辑,形成了相关政策和策略选择。前人的研究完善了理论基础,但并未结合实际提出具体措施,没有关注宅基地政策的历史演变及执行轨迹,有关具体省市宅基地使用权的研究不多,虽有研究涉及加强土地发证成果的应用,却无明确的实施方案和保障机制,忽视了实践操作中监督核查和评价指标体系的作用。

二、多源流理论:阐释宅基地使用权确权样态的一种分析范式

多源流理论的理论渊源可追溯至垃圾桶模型。1972年,詹姆斯·马奇等人基于对组织行为的观察,提出了组织决策的垃圾桶模型。该模型认为组织的决策行为受到问题、治理方案、参与人员和机会策略四种源流的影响。1984年,在借鉴垃圾桶模型基础之上,美国著名的公共政策学家金登通过对卫生和运输领域接近政策层人员的247次访谈和23项实践案例,形成《议程、备选方案与公共政策》一书[4],系统地提出了多源流理论,其主要内涵包括问题源流、政策源流和政治源流的界定及缕析。问题源流即指引起社会各界关注的重点事件或活动的现实困顿及其影响因素,政策源流囊括大量的法律政策及后续政策动态,政治源流阐释国民情绪、利益集团和政府权力的运行轨迹。

总体而言,金登的多源流理论不仅可以解释组织决策的内在机理,更为当下社会现象和政策制定及执行提供了一种分析范式。宅基地使用权确权样态正是对作为一种特殊组织的政府决策事实的社会反映,符合多源流理论的运行逻辑。本研究以《深化农村改革综合性实施方案》的颁布为契机,通过引入"多源流理论"的分析范式对宅基地使用权确权进行全景释读和学理解析(见图1),从政策支持、法律制度、监督动员三大策略着手,阐释宅基地使用权确权的现实样态及生成逻辑,以期为宅基地使用权确权的困境提供创新的治理路径。

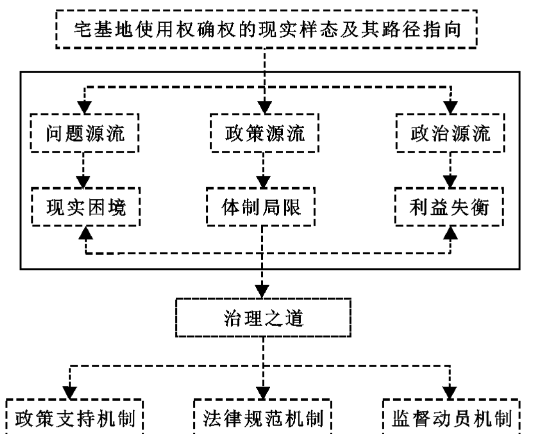

图1 多源流理论分析图解

三、宅基地使用权确权的现实表征及内在机理

(一)问题层面:宅基地使用权确权的现实困境

1.历史界限不清晰,登记主体模糊。由于历史界址不清晰,农村相邻房屋接壤面积长期管理混乱,权属争议较大,缺少相关权属证明材料,无法在短时间内调处矛盾,需要逐个调查确界,占用了大量时间和经费,严重阻碍了发证进度。近年来,村委会职能不断扩大,逐渐成为上级政府的政策"执行机构",具有行政化色彩浓于村民自治的特点。尤其是村干部在信息公开、征地补偿、农业补贴等方面敷衍推诿,贪污腐败现象屡见不鲜,导致村委会公信力大幅度下降。在宅基地使用权纠纷调解中,村委会的权威性得不到认同,会引致土地争议面积的登记主体无法明确。

2.实践操作程序不规范。宅基地使用权确权之后,国土部门开始发放土地证书,但是农民原有的旧土地证书并未及时收回,也没有注销或废止,甚至某些地区依然在依据旧证书进行管理,导致了宅基地使用权发证后"一户"拥有多个土地证书[5],增加了即将开展的不动产登记工作难度;再加上工作方式不严谨,地籍调查档案普遍存在字迹模糊、日期不一致及随意涂改等问题,违背了科学规范化登记的标准。

3."户宅不均"和"面积不等"影响发证进度。农村普遍存在"户宅不均"情况[6],主要有三种:一是农村大户家庭实际占有多处住宅。一些宗族或大姓家庭生活的农村区域,每户家庭人口一般较多,子女结婚后就在自家耕地上建造住宅,但并没有和父母分家,这就在事实上造成了大户家庭占有多处住宅。二是新建房与拆迁房并存现象。在宅基地管理中,申请建设新住房需要填写保证书,承诺清除旧建筑。然而,由于缺乏有效监督以及必要的强制措施,许多农民未拆除旧住房,甚至住在旧住房,闲置新房子。三是土地管理政策混乱模糊引发的"一户多宅"。1987 年以前宅基地使用权管理不规范,乡镇政府收取一定的费用,负责宅基地的分配,宅基地凡申请就批准导致"一户多宅"。另一方面,二十世纪八九十年代,宅基地坚持有利于农民生产和生活的原则,乡镇政府负责宅基地的管理,宅基地的申请和审批不规范,宅基地面积未受限制,不符合当地政府规定标准[7]。SH 县拥有 68.204 5 万农业人口,17.05 万农户,建设集中区占用 26.3 万亩集体土地,平均每人获得 257 平方米居住面积,远远高于政府规定的人均 90 平方米标准。

4.具体程序缺乏专业技术和人才。由于缺乏专业技术人员,在地籍调查工作中,调查队伍是临时从各村村委会抽调的人员,其接受简单的业务知识和技术培训就上岗工作,出现工作态度不严谨,方式方法不科学,调查的数据资料精确度不高等问题。基层土地管理部门存在人员老龄化,操作技术能力不足,也会出现调查的数据资料精确度不高的问题。依据调查数据建设的地籍数据库,制图误差较大,特别是与地籍管理数据库的要求有差距[8]。江苏省国土资源厅组织了两期省土地登记发证人员专业培训,共有 776 人参加了培训和考试,徐州、连云港、淮安、无锡、宿迁、泰州等 6 市开展了土地登记发证人员继续教育,913 名工作者提高了业务技能。这些措施提高了政府工作人员的专业水平,但一些外聘的作业人员整体能力依然不高,影响了工作质量。

5.工作经费投入严重不足。宅基地使用权确权工作量大,耗费大量的人力、物力和财力,基层政府财政收入有限,难以支付全部的经费开支。即使已经批准的款项也不能按时拨付,层层下拨,到了乡镇政府的手里经费已是十分有限,致使宅基地使用权确权步履维艰。江苏省共申请预算经费约 5.4 亿元,已落实经费约 2.6 亿元,其中徐州市落实经费 2 139.4万元,盐城市落实经费 4 203.5 万元,南京市落实经费 3 193.6 万元,连云港市落实经费 2 290 万元,工作经费投入有所提高,但一些基层地区工作经费依然紧张,连云港市海州区农村土地承包经营权工作经费仅到位 50 万元,灌南县 200 万元预算资金未完全到位。

(二)政策层面:国家政策的设计与体制局限

1.法制条文相互矛盾。《继承法》与《土地管理法》的条文设计相互冲突。《继承法》第 3 条规定"公

民死亡时遗留下的房屋等合法财产”可以继承和捐赠,宅基地使用权不能继承。《土地管理法》第62条规定:农村村民一户一宅,其宅基地的面积不得超过当地政府规定的标准[9]。《土地管理法》的这条规定是为了保障农村社会分配的基本公平,但农民通过继承或被捐赠获得农村房屋,因享有房屋所有权而合法得到宅基地使用权,许多村民或城镇居民通过合法继承、接受赠予、购买村集体内住房等方式获得更多宅基地,“一户一宅”的法律标准流于形式。法律条文的不一致性导致宅基地私下流转现象十分普遍,宅基地使用权确权缺乏有效的法制依据。

2.宅基地使用权流转标准苛刻。《物权法》明确限制宅基地通过买卖、入股、抵押等方式流转,继承或伴随住房所有权转让而获得宅基地使用权的情况除外,但转让人和接受者必须是同村同组农民。在基层工作实践中,新农村建设形成的农村土地集中区,其农民来自不同的村、组集体,甚至是同镇不同村集体成员,为了提高宅基地使用权发证率,当地政府形成确权“潜规则”,即接受者要获得宅基地使用权,应该先将户口迁移至转让人所在村小组,宅基地使用权确权完成后再将户口迁出,形成“口头契约”[10],造成法律条文与现实的矛盾。随着农村宅基地价值的提高,一些城乡结合部利用宅基地开发“小产权房”,进一步增加了宅基地确权难度。

3.“户”的界定不统一。“一户一宅”作为宅基地登记前提条件,对于“分户”标准和“户”的界定各地规定不一致,有的以公安户籍为准,有的则以是否结婚或是否达到法定年龄为准,部分农民为了获得更多拆迁补偿,常存在“刻意分户”现象,容易引发矛盾。N市GZ区政策文件规定禁止农民擅自新建房、违规改(扩)建住宅,通过政策优惠和财政补贴鼓励农民搬进集中居住区住宅。在合法合规前提下,以“户”为政策标准,针对农民原住房宅基地使用面积普遍超出政府规定面积等现实问题,GZ区政府规定仅对农民宅基地合法面积予以确权,对超出面积给予70元/平方米补贴,原住房拆迁后的建筑材料等残值政府给予50~80元/平方米补偿,每户农民可以享受在集中居住区廉价购买一处住宅。同时,居住区每户入驻居民享受一次性农田补贴,但实际工作中,“户”的界定不清晰导致政策执行效率不高。

4.宅基地面积计算方法多样化。在宅基地面积登记中,各地计算方法存在差异。有些地区规定计算正屋面积,有些要求计算正屋、偏房以及其他围绕正屋的建筑面积,还有些规定计算面积包括宅基地附近的自留地面积。宅基地面积标准的不同细则规定,降低了政策的权威性和约束力。

(三)政治层面:利益失衡引发的各方行动差异

1.农户认知水平与情绪的变异。随着政策宣传的影响,农户逐渐认识到土地确权登记发证现实价值,领取土地证书热情和动力有所提高[11]。但农村土地流转受到限制,宅基地使用权确权成效难以在短期内实现,许多基层工作人员和农户对此项工作的意义和价值缺乏正确认识,开展工作时态度不积极,存在抵触情绪。他们也迫切需要政府出台相应的配套措施,深化农村改革力度。

2.利益相关者意愿的冲突。在宅基地使用权确权中,存在多个利益相关者,包括政府、农民及其他社会公众等,农民群体中又分为支持和阻碍两种不同利益团体[12]。部分拥有多处宅基地的农民,不承认“一户一宅”的政策标准,担心自己的利益受到损害,不愿意进行土地确权登记发证,甚至阻挠其他农民发证工作。相反,符合政策标准的农民希望尽快完成土地确权登记发证,保障自己的合法利益。农民团体内产生的矛盾,影响了宅基地使用权确权政策制定和执行效率。

3.政府态度与行动策略的分散。宅基地使用权确权涉及到农户的切身利益,容易产生纠纷,甚至会引发群体性上访事件,影响地方政府的政绩考核。地方政府在宅基地发证政策执行中,存在畏惧心理,工作态度消极拖延。在证书发放环节,为了减少纠纷,提高工作效率,地方政府采取“登记政府规定面积,备注多余面积”的方法,使得宅基地使用权确权登记后,农民不愿意主动领取证书,即使已经领取的证书,也因保管不善而轻易丢失,增加了宅基地使用权的管理难度。还有许多权属有争议的宅基地使用权证书滞留在国土资源部门,没有发放到具体的农民集体经济组织,发证率较低。2015年11月,中央政府印发《深化农村改革综合性实施方案》,针对五

大关键领域提出26项改革措施,其中农村土地制度改革是首要因素。至此,宅基地产权制度改革的政策问题再次被提上会议议程,并成为农村改革的重要着力点,宅基地使用权确权的“政策之窗”开启。

四、宅基地使用权确权的“三源流”策略选择

(一)提供解决“现实困境”的政策支持机制

1.依据证明材料划定界址,保障登记主体清晰。历史界址不清晰的宅基地确权,需要确定权属调查指界人,指界人由村组长、争议双方推举的代表人共同组成。当地政府要成立土地调整和争议仲裁小组,通过证明材料和数据老账以及当地村民指界人提供的“记忆资料”,科学划界解决纠纷。有文件规定的以规定的界限为准,有证明材料的以材料为准,无任何证明资料的由指界人商议后指定界限。同时,限制和监督村委会的权力,建立专门的信息公开门户网站,提高宅基地政策和措施的公开透明度,保障农民合法权益。

2.保障土地登记程序的规范化。土地管理部门应制定严格规范的登记文本,按照法律法规要求的程序进行确权。针对地籍调查表格存在字迹不一致、随意涂改以及表格要求的内容不健全等问题,由专人负责核查或重新登记,修改、完善土地档案资料,消除违规登记造成的不良后果,及时弥补纠正。对于原有宅基地使用权证书未收回或未公告废止、注销的,采取适当方式及时收回原有土地证书,比如以旧换新、低价回收等方法,严格依据新证书开展工作,避免引起土地权属纠纷,从而保障土地登记程序的规范化。

3.采取分阶段方法,保障“户宅均衡”标准。虽然《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》(国土部178号)提出“按三个阶段对超面积的宅基地进行确权登记发证”,但在实际工作中第一阶段与第二阶段的划分和判定标准执行不畅,易于诱发矛盾纠纷,因此,需进一步明确分阶段确权方法。第一阶段:1987年《土地管理法》颁布之前,农村建造住宅占用的集体土地,宅基地实际面积超出规定标准或超出面积经过相关处理,可以按实际面积登记;第二阶段:1987年《土地管理法》施行之后,宅基地面积严格按照当地政府规定标准登记,超出面积设定浮动区间,比如,超出5平方米内面积可以确权,超出5平方米以上面积给予适当补贴置换、拆除,从而提高农村集体土地利用率。

4.创建常态化学习机制,提高工作人员的专业技能。建议各省市专门培养一支师资力量,对县、乡(镇)、村等基层工作人员培训全覆盖,形成常态化培训机制。召开专门的培训学习会议,组织土地管理专家培训相关政策、具体的地籍调查细则以及软件技术的操作方法等内容,通过专业知识技能培训,不断提高基层工作人员业务能力和水平,减少工作阻碍。同时,举办宅基地使用权确权现场模拟活动,提高基层人员应对疑难问题的反应能力。

5.依靠“开源节流”的方式,保障资金投入量和利用率。明确市、县级政府的经费投入主体地位,加大省级政府财政扶持力度,特别是提高经济欠发达地区的经费投入比重,缓解乡镇政府的财政压力,形成“开源节流”的经费保障机制。所谓“开源”就是基层政府通过调整政策,吸引企业、社会团体以及民间组织等参与到宅基地使用权确权中,投入资金支持政府工作。所谓“节流”就是在购买机器设备、招聘作业人员等方面,减少经费开支,提高资金使用效率。比如,基层作业人员可以从每个部门抽调若干人组成,适当从社会招聘。

(二)提供解决“体制局限”的法律规范机制

1.完善法律法规相关条文。中央政府颁布的《深化农村改革综合性实施方案》提出要深化农村土地制度改革,“明确和提升农村土地确权登记颁证的法律效力”。针对问题源流、政策源流和政治源流中的法制限制而言,亟需以此为契机,系统梳理和审查宅基地确权相关的《继承法》(1985)、《土地管理法》(2004)、《物权法》(2007)和《不动产登记暂行条例》(2015)等一系列法律法规,并以此为基础制定《农村集体土地产权法》,统一厘定包括宅基地在内的农村集体土地确权相关法律依据,同时出台相应的法律解释细化内涵,从而引导宅基地使用权合法流转,为宅基地使用权确权提供可靠的法制依据。在《农村

集体土地产权法》颁布实施之前，遵循法律效力及适用中的“新法优先于旧法”“特别法优于一般法”原则选择法制依据，并参考《立法法》第九十四条、九十五条条文执行。

2.限制流转主体的资格，适当放宽宅基地使用权流转范围。在农村土地所有权不变的条件下，适当扩大宅基地使用权流转范围。宅基地使用权流转的转让人和接受者坚持以同组集体经济组织成员为基础，包含本村、邻村甚至同乡镇农民，且获得集体经济组织的同意，但转让人必须有两处以上的房屋，接受者没有住宅和宅基地。建议选择东部地区若干发达城市进行宅基地使用权流转和抵押试点，提高宅基地财产性收益，使农户衍生出参与宅基地使用权确权的内动力。为避免“小产权房”隐患打乱农村土地要素市场，应该禁止城镇居民购买宅基地。

3.明确“户”的概念和分户标准。根据东、中、西部的具体情况，从区域范围内明确“户”的概念，统一分户标准。建议以公安户籍登记资料为标准，确定农村居民“户”的数量，并做好分户时间和每户具体人数，防止宅基地登记中“刻意分户”现象，公平公正地维护农户合法利益。

4.统一宅基地确权面积的计算方法。制定宅基地使用权确权规章，明确具体的工作程序和细则，统一宅基地面积的计算范围和方法等内容[13]，将1987年《土地管理法》颁布以来的宅基地正屋面积作为宅基地面积计算的基本参考，使得宅基地使用权确权有统一的法律细则，避免在工作中出现纠纷。

(三)提供解决“利益失衡”的组织监督与激励动员机制

1.提高农户及基层公务员认知水平和参与积极性。丰富宣传方式和内涵，普及宅基地使用权确权的现实价值和长远收益，提高基层公务员和农民参与动力和热情。逐步开展宅基地使用权确权试点工作，并通过电视、广播、网络及微信等渠道普及确权工作的成效，定期召开经验交流会，各部门主要负责同志参会，集中解决实践中出现的问题和纠纷，进而提高农户和公务员的认知水平。

2.保障利益相关者“共容利益”。“共容利益”能聚集多元主体的力量，是政府、农户、其他社会组织之间共存、共容的基石，各个利益相关者都可以从共容利益中得到动力。宅基地使用权确权，不仅是政府或者技术人员的工作，更关乎广大农户切身利益，农户有权利而且有义务积极参与这项政策的执行。在具体工作中，政府部门要积极引导和协调各利益相关者的关系，实现“共容利益”最大化，从而提高农村土地政策的执行效率和质量。

3.监督和评估核查发证率。宅基地使用权证书是一种“权利保障”的“证明材料”，既有利于政府管理农村土地市场，减少工作难度和阻力，又能够保障农民的基本权利，增加其财产性收入。宅基地使用权确权之后，及时制作好土地证书，并在指定时间内安排专人将证书送交农户，定期在政府网站公布证书发放的动态名单，接受上级政府和群众监督。为减少地方政府发证顾虑，调动其工作动力，中央政府应制定考核奖惩机制，派遣督查组定期巡视发证率[14]，对发证率较高地区的领导干部给予更多奖励，从而提高宅基地使用权证书的发放率。同时，拓宽土地证书应用领域和渠道，调动利益主体的积极性，刺激农村经济发展活力，提高农民收入水平。

参考文献：

[1] 沈汉.英国土地制度史[M].上海：学林出版社，2005：2-3.

[2] 陶钟太朗，杨遂全.论宅基地使用权的空间权塑造[J].中国土地科学，2014(6)：17-22.

[3] 冯应斌.重庆市青阳镇镇域土地整治规划编制探讨[J].中国土地科学，2014(8)：66-69.

[4] 景安磊，周海涛，李虔.多源流理论视域下的异地高考政策议程分析[J].全球教育展望，2014(3)：108-109.

[5] 谭峻.不动产登记制度评论[J].中国土地科学，2014(11)：5-10.

[6] 姚如青，朱明芬.行政配置与市场配置：基于城乡统筹背景之下的宅基地使用权制度研究[J].中国土地科学，2014(6)：12-13.

[7] Jerry Johnson，Bruce Maxwell. The Role of the Conservation Reserve Program in Controlling Rural Residential Development[J].Journal of Rural Studies，2001(3)：323-332.

[8] 李瑞雅.浅谈农村土地所有权确权登记发证宗地图制

作方法[J]. 测绘通报,2013(82):145-146.

[9] 宋才发. 土地登记是农村土地产权制度建设的重大举措[J]. 青海社会科学,2009(1):174.

[10] 钱龙,洪名勇,刘洪. 差序格局视角下的农地流转契约选择[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2015,15(4):51-52.

[11] 许恒周,吴冠岑,郭玉燕,等. 宅基地确权对不同代际农民工宅基地退出意愿影响分析——基于天津 248 份调查问卷的实证研究[J]. 资源科学,2013(7):1 427-1 428.

[12] 于传岗. 农户主导型农村土地承包经营权流转规律研究[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2014,14(6):18-19.

[13] 张昕. 论土地征收中宅基地使用权的补偿[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2014,14(5):11-12.

[14] 于水,丁文. 切实做好农村集体土地确权登记发证工作[J]. 群众,2015(2):19-20.

Reality State and Path Points of Confirmation of Homestead Land Use Right

DING Wen, YU Shui

(*College of Public Administration*, *Nanjing Agricultural University*, *Nanjing* 210095, *China*)

Abstract: The purpose of the paper is to construct an analysis framework of homestead land use right by the multiple streams theory, from the aspects of problem origins, policies origin and political origins to explore the work reality, policy and political problems of homestead land use right, carry out policy analysis and policy design so as to improve the power and ability of homestead land use right and provide reference for government's policy. Methods including literature analysis, field research method and interview analysis are used to make a survey of 10 prefectures in Jangsu Province. The results show that the rate of confirmation and certificate granting of homestead land use right is low, and the confirmation work is affected by many factors. The confirmation of homestead land use right there is in realistic dilemma, such as historical boundaries are not clear, the blur of registration subject, on-standard practice operating procedures, unequal family and residence, unequal area, lack of professional and technical personnel and inadequate working expenses; The deficiencies of policy of laws have been enacted in mutual contradiction between legal provisions, the definition of "family" is not uniform, diversified calculation method of homestead area, harsh transfer standard of homestead land use right; The influence of political demand is cognition level and emotion of farmers, stakeholders wishes, government's attitude and action strategies. So the paper concludes and recommends that with the opportunity of registration for immovable estate, around three Origin, through the policy support, legal system, supervision and mobilization of the three major strategies, put forward policy recommendations.

Key words: homestead land use right; confirmation of land right; theory of multiple streams; property right system