

宅基地“三权分置”改革的政策与实践

张勇¹, 周丽¹, 李银²

(1. 安徽财经大学 财政与公共管理学院, 安徽 蚌埠 233030;

2. 滁州市委 政策研究室, 安徽 滁州 239001)

[摘要] 2018年中央一号文件首次提出探索宅基地“三权分置”以深化宅基地制度改革,但如何推进“三权分置”已成为当前宅基地制度改革的重要任务。通过对宅基地“三权分置”改革政策进行梳理,对已有的实践样态进行比较,主要包括试点地区的“义乌模式”和非试点地区的“象山模式”和“旌德模式”,发现这三种模式实施目标及特征存在差异。鉴于此,文章提出创新行使宅基地集体所有权的农民集体组织形式,探索和建立宅基地农户资格权认定获得与禁止对外交易机制,以及构建放活宅基地使用权的实现机制等建议。

[关键词] 宅基地“三权分置”;政策梳理;实践样态

[中图分类号] F301.11

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2020)05-0060-08

一、研究背景与文献综述

宅基地制度作为我国土地制度的重要内容,是城乡社会经济发展中的一项基础性制度,对于保障农民的居住权及维护农村社会稳定发挥了重要作用。近年来,随着我国工业化、城镇化进程的加快推进,乡村社会经济加快转型发展,越来越多的农业转移人口“离土离乡”,从乡村到城市从事非农产业活动。虽然大量农村人口转移进城,但是在现行的农村土地制度框架下,农民与宅基地之间的“脐带”关系却难以割断。^[1]当前,在加快乡村振兴、促进城乡融合发展的新形势下,现行宅基地制度设计的弊端开始凸显:一方面,由于现行法律严格限制宅基地流转,加上宅基地有偿退出与集体收回机制的缺失,导致农民进城后宅基地大量闲置且难以盘活,宅基地和农房低效利用现象日益加剧;另一方面,国家强调宅基地使用权的保障功能与农民实现宅基地财产功能之间的矛盾日益突出,农民的宅基地使用权及农房成为“沉睡的资产”。^[2]鉴于此,十八届三中全会后,有关宅基地制度改革的一系列政策举措相继出台。^[3]2015年1月,中共中央印发包括宅基地改革在内的“三块地”改革试点工作意见,随后,宅基地制度改革试点工作在15个县(市、区)拉开帷幕,其中浙江省义乌市作为试点地区于2015年4月在全国率先提出并探索实施宅基地“三权分置”改革。2016年,义乌市出台具体文件对探索宅基地“三权分置”改革的内容进行明确。^[4]

在上述有关背景下,探索宅基地“三权分置”为破解放活宅基地使用权、打破宅基地使用权封闭流转限制及实现农民宅基地使用权财产价值功能提供了新思路,^[5]同时,宅基地“三权分置”改革也引起了学术界的普遍关注。目前学者们主要关注的是如何阐释宅基地“三权分置”的政策内涵,具体包括:(1)“三权分置”的内涵是重塑宅基地产权结构和拓展宅基地产权权能,以实现多元主体共享宅基地产权。^[6](2)“三权分置”框架下的宅基地集体所有权属于自物权,是宅基地农户资格权和使用权的“母权”。^[7]宅基地所有权权能包括农村集体经济组织对宅基地使用权人的管理、监督,是政府治理职能的具体实现形式。^[8](3)宅基地农户资格权与

[收稿日期] 2020-07-20

[基金项目] 安徽省哲学社会科学规划青年项目“乡村振兴背景下安徽省不同地域闲置宅基地盘活利用模式与机制创新研究”(AHSKQ2019D104)。

[作者简介] 张勇(1983—),男,安徽滁州人,安徽财经大学财政与公共管理学院副教授,主要研究方向:农村土地制度、土地利用与乡村发展等;周丽(1996—),女,安徽铜陵人,安徽财经大学财政与公共管理学院硕士研究生,主要研究方向:土地制度与政策;李银(1980—),男,安徽滁州人,滁州市委政策研究室协调科科长。

农地“三权分置”中的土地承包权相似,是依附于农村集体经济组织成员身份的人身权,旨在保障农村居民“不失所”。^[9](4)在“三权分置”下放宅基地使用权旨在实现市场化配置农村土地资源以实现土地财产价值,^[10]不仅可以摆脱使用宅基地的身份属性束缚,^[11]为农村集体经济组织以外的社会成员利用宅基地创造了条件,有利于促进宅基地流转和增加农民收入。^[12]

虽然宅基地“三权分置”改革已经在一些地区陆续开展,但从已有研究成果来看,学术界关于宅基地“三权分置”改革的研究总体上还处于初步探索阶段,对宅基地“三权分置”改革的政策梳理以及实践样态比较分析的成果鲜有报道。鉴于此,在国家启动新一轮农村宅基地制度改革试点和乡村振兴背景下,本文试图在对宅基地“三权分置”政策进行梳理的基础上,对各地探索的宅基地“三权分置”改革实践样态进行比较,进而提出推进宅基地“三权分置”改革的相关建议,以期裨益于推动宅基地“三权分置”改革,对宅基地制度创新和实践指导起到抛砖引玉的作用。

二、宅基地“三权分置”改革的政策梳理

(一)中央政策

党的十九大以来,中央有关宅基地“三权分置”改革的提出经历了如下过程:2018年1月,原国土资源部部长姜大明在全国国土资源工作会议上第一次提出我国将探索宅基地“三权分置”,并指出要从法理层面探索“三权分置”的实现方式,从而为宅基地制度顶层设计奠定理论基础;2018年2月,中央一号文件中正式提出“落实宅基地集体所有权、保障宅基地农户资格权、适度放活宅基地和农民房屋使用权”;2019年5月,中共中央、国务院发布的《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》中提出“探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’”;2020年5月,中共中央、国务院印发的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》中提出要探索宅基地“三权分置”、深化农村宅基地改革试点。

从中央已出台的政策可以看出,现阶段虽然中央已明确探索宅基地“三权分置”改革的政策方向,并使用了农户资格权、宅基地和农民房屋使用权等较为通俗的政策语言,但上述相关政策性表述并不等同于法律概念,^[13]有关文件既没有对宅基地所有权、农户资格权、宅基地使用权的权利内涵及其实现形式加以明确,也没有对如何落实宅基地“三权分置”改革加以明确。

(二)地方政策

从宅基地制度改革试点地区来看,义乌市于2015年在全国最早提出探索宅基地“三权分置”。2016年,义乌市在出台的《关于推进农村宅基地制度改革试点工作的若干意见》^①中正式确立了宅基地“三权分置”的政策体系,系统构建了“1+7+9”的制度体系^②,即“一个意见”“七个办法”“九个细则”^③,义乌市在这些政策框架下先行先试,取得了多项宅基地制度改革成果。2018年6月,湖州市德清县出台《德清县农村宅基地管理办法(试行)》^④,提出“农村宅基地实行所有权、资格权、使用权三权分置管理”,并对“三权”做了规定:一是宅基地所有权由村股份经济合作社统一行使;二是村股份经济合作社社员依法享有宅基地资格权,以“户”为单位统一行使资格权,资格权人在自愿有偿的前提下允许其退出资格权;三是鼓励农民盘活利用闲置宅基地和闲置住宅,允许农民将依法取得的宅基地使用权通过出租、转让、合作等方式流转给其他组织和个人。

除了上述试点地区以外,2018年3月,河南省在出台的《关于推进乡村振兴战略的实施意见》中提出探索宅基地“三权分置”。2018年4月,湖南省出台《关于实施乡村振兴战略开创新时代“三农”工作新局面的意见》^⑤,明确指出“在符合农村宅基地管理规定和相关规划的前提下,允许返乡下乡人员和当地农民合作改建自住房,或下乡租用农村闲置房用于返乡养老或开展经营性活动”。2018年7月,山东省在出台的《关于

① 义乌市国土资源局.《中共义乌市委义乌市人民政府关于推进农村宅基地制度改革试点工作的若干意见》,http://www.yw.gov.cn/11330782002609848G/bmxxgk/11330782002609434C/02/xzfg/201810/t20181019_3042909_2.html。

② 李风.《“1+7+9”制度体系探索农村宅基地的“义乌智慧”》,http://www.yw.gov.cn/11330782002609848G/a/zwzt/xspzd/201708/t20170830_2873703_2.html。

③ 义乌市发改委.《我市农村宅基地制度改革试点9项细则正式实施》,www.yw.gov.cn/11330782002609848G/bmxxgk/113307826651856440/06/tzgg/201806/t2018063033536262.html。

④ 德清县政府办.《德清县人民政府关于印发德清县农村宅基地管理办法(试行)的通知》,http://www.deqing.gov.cn/art/2018/8/2/art_1029_348224.html。

⑤ 湖南日报.《湖南省关于实施乡村振兴战略开创新时代“三农”工作新局面的意见》,http://www.hnzy.gov.cn/Info.aspx?Id=1713&ModelId=1。

开展农村宅基地“三权分置”试点促进乡村振兴的实施意见》中对集体所有权人享有的权利、宅基地资格权的实现形式及保留、退出条件、宅基地使用权放活后的具体用途等做了明确规定。2018年10月,浙江省舟山市嵊泗县出台《嵊泗县推动农村宅基地“三权分置”实施意见(试行)》^①,该意见规定:农村集体经济组织是宅基地所有权人,要维护所有权人对宅基地的调整、监督和回收等权能;宅基地资格权权利主体是农村集体经济组织成员;在确保户有所居、“一户一宅”和所有权性质不改变、成员资格不改变的前提下,其他社会主体可以通过合法流转途径获得宅基地使用经营权。

从地方已出台的政策情况来看,浙江省最早在全国探索宅基地“三权分置”实践,其中,义乌市作为33个试点地区之一,在全国率先提出宅基地“三权分置”并成功写入中央一号文件,标志着该市宅基地制度改革成果转化为顶层设计。作为试点地区的德清县也是在实践探索中形成了一系列政策,并对宅基地“三权”的权利设定和取得加以明确规定,例如:在宅基地集体所有权方面,规定宅基地所有权主体为村股份经济合作社;在农户资格权方面,规定村股份经济合作社社员依法享有宅基地资格权并允许自愿有偿退出。嵊泗县出台的政策中也对宅基地所有权主体权能、资格权主体及宅基地使用权放活条件等做了规定,并首次提出宅基地及住房使用经营权的概念,与中央政策中使用的宅基地使用权概念并不完全一致,创新性地使用了宅基地经营权的概念。山东省围绕实施乡村振兴战略提出的宅基地“三权分置”政策主要是为了通过宅基地制度改革助推乡村振兴,不仅明确规定了宅基地集体所有权人的权能范围、宅基地资格权的实现形式以及退出资格权的条件,还创新性地提出保留宅基地农户资格权的条件和重获条件,同时明确了城乡居民可以享有宅基地使用权并利用宅基地从事经营活动。河南省虽然也依据中央一号文件出台了宅基地“三权分置”改革思路,且具体表述与中央一号文件都完全相同,但河南省出台的政策中既没有对如何落实宅基地集体所有权及宅基地农户资格权的内涵、认定主体与程序、确权方式等进行明确规定,也没有说明宅基地使用权放活的主体、范围、用途、方式、年限等有关内容。湖南省则根据中央一号文件不仅明确了宅基地使用权放活的主体、路径、用途等,同时还明确提出可以利用宅基地及农房开展经营性活动。

三、宅基地“三权分置”改革的实践样态

自2015年以来,全国部分宅基地制度改革试点地区和其他非试点地区积极探索宅基地“三权分置”并取得了一些成果,形成了一批有代表性的实践样态,如试点地区的浙江“义乌模式”、非试点地区的安徽“旌德模式”、浙江“象山模式”等。^[14]

(一)试点地区宅基地“三权分置”改革实践

为了破解城市发展用地日益紧张而农村存量土地资源亟待盘活利用的僵局,义乌市以宅基地制度改革试点为抓手,在借鉴其他地区农村土地制度改革和实施城乡建设用地增减挂钩政策的基础之上,大胆创新、积极探索,在全国率先提出宅基地“三权分置”制度设计,首次提出“农户资格权”概念,经过三年多探索,取得了多项改革成果,系统破解了城乡发展中“钱从哪里来”“人到哪里去”“地该怎么盘活”等诸多现实问题,激活了农村“沉睡”的土地资产,保障了农民公平分享宅基地流转增值收益,^[15]为其他地方推进宅基地制度改革提供了成功经验。浙江“义乌模式”的初衷是在坚持农村土地集体所有制不改变的基础上,保障宅基地农户资格权、拓展宅基地使用权权能,旨在坚守农村土地公有这一底线条件下,允许拥有集体经济组织成员身份的农户保留资格权,同时让没有集体经济组织成员身份的其他社会主体都可以享有宅基地使用权,实现宅基地权利体系重构及实现宅基地资源市场化配置,让村集体、农户、社会主体三方主体共享宅基地权利,让村集体和农户共享宅基地增值收益,实现农民家庭财产性收入增加。具体而言,浙江“义乌模式”主要做法如下:

一是创新宅基地制度改革顶层设计,构建宅基地“三权分置”制度体系。2016年,义乌市先后出台宅基地制度改革试点“一个意见”“七个办法”“九个细则”,从宅基地取得、置换、权能扩展、有偿使用、自愿退出、入市流转等方面进行系统的制度创新。2017年,义乌市在全国又率先建立覆盖全市所有农村地区的宅基地基准地价体系,公布了《义乌市宅基地基准地价》^②,分不同区域制定了宅基地基准地价,为宅基地入市流转及

^① 嵊泗县人民政府法制办公室.《关于征求嵊泗县推动农村宅基地“三权分置”实施意见(试行)的公告》,http://www.shengsi.gov.cn/art/2018/10/29/art_1354788_22497375.html。

^② 义乌市人民政府.《关于公布义乌市宅基地基准地价的通知》,http://www.yw.gov.cn/11330782002609848G/a/04/01/201710/t20171010_3518182_2.html。

价值评估提供了直接依据,这些都为义乌市推进宅基地“三权分置”改革奠定了坚实的制度基础。^[16]

二是在宅基地“三权分置”制度框架下,义乌市结合农村更新改造、村庄住宅集聚建设,实行分区域、按户控制宅基地使用规模,积极探索宅基地有偿配置及宅基地所有权收益由村集体支配,对于农户超标准占用的宅基地,允许村集体参照《义乌市宅基地基准地价》收取有偿使用费,通过上述做法来落实宅基地集体所有权。义乌市在2015年创新提出宅基地“资格权”的概念,并对资格权实行“按人分配、按户控制、有偿调剂”,切实保障农村居民住有所居;同时,积极探索市场化配置宅基地资格权,村集体成员自愿退出的宅基地,由村集体统一回购并有偿调剂给本村其他成员,通过上述做法来固化农户宅基地资格权。此外,义乌市在实践中大力拓展宅基地使用权权能,允许合法取得的宅基地使用权连同农房在本市域内跨集体经济组织有偿转让,^[17]积极探索开展宅基地使用权(住房财产权)抵押贷款,显化宅基地及农房的资产价值,多渠道保障和实现农民土地财产权益^①。

(二)非试点地区宅基地“三权分置”改革实践

1. 安徽“旌德模式”

安徽省宣城市旌德县作为全国第一批农村集体产权制度改革试点县,近年来在农地、林地、农村集体产权改革等方面取得了一定的成果,但是,由于历史形成的宅基地制度的特殊性、复杂性以及政策障碍等原因,旌德县在宅基地制度改革方面没有取得突破性进展,具体表现在以下两个方面:一方面,因该县农村地区外出务工人员较多,有的务工人员常年在外,甚至举家搬迁到外地定居或已在本县城镇落户定居,导致农村大量宅基地及农房常年闲置,部分宅基地及农房亟待盘活利用;另一方面,旌德县地处皖南山区,该县近年来结合易地扶贫搬迁、地质灾害点搬迁、农村危房改造工作,依托城乡建设用地增减挂钩项目、农村土地整治项目,大力实施“下山行动”,推动山上村民向山下中心村、集镇、城镇集中,对宅基地及农房形成了新的需求。随着2018年中央一号文件正式提出探索宅基地“三权分置”,旌德县积极推进宅基地制度改革创新,在坚持宅基地集体所有、资格权属于集体经济组织成员的基础上,拓展宅基地使用权主体,创新放活宅基地使用权的方式,有效盘活了农村闲置宅基地和闲置住宅,增加了农民收入,同时还发挥了宅基地使用权和房屋财产权的融资功能。具体而言,安徽“旌德模式”的主要做法如下:

一是对农村集体土地所有权和宅基地使用权等土地权利确权登记发证,由自然资源与农业农村部门组织,并于2018年2月率先在安徽省颁发了农村宅基地“三权分置”不动产权登记证,由地方政府不动产登记中心为交易的权利人(三方)颁发了三本证,分别为宅基地所有权人证(村委会)、宅基地资格权人证(原宅基地使用人和农房所有人)和宅基地使用权人证(宅基地和农房实际使用人)^②。

二是结合农民住房财产权抵押贷款试点工作,通过实施宅基地“三权分置”,宅基地和农房实际使用人在获得不动产权证后,在当地农行办理了宅基地使用权抵押贷款业务,发挥宅基地使用权和房屋财产权的融资功能。

2. 浙江“象山模式”

2018年4月,浙江省象山县按照中央一号文件的政策精神,以政策扶持为依托,以创新创业为导向,以农民自愿为前提,由原象山县国土资源局牵头组织,积极推进宅基地“三权分置”改革,先后出台了《关于推动农村宅基地“三权分置”的实施意见(试行)》《象山县宅基地三权分置登记暂行规定》等相关配套政策,在浙江率先颁发了包括所有权证书、资格权证书和使用权证书在内的三本不动产权证书,不仅激活了闲置宅基地及农房资源,增加了农民的财产性收入,还为农村发展新产业提供了空间,探索出了盘活利用农村宅基地及农房的新路子,具体做法如下:

一是根据象山县出台的相关政策,农村集体经济组织是宅基地所有权人,农村集体经济组织成员享有宅基地资格权,由农村宅基地所有权人(即村集体)、宅基地资格权人(即农户)与宅基地使用权人(即投资企业)三方共同签订《农村宅基地使用权流转三方合同》,合同中明确宅基地及农房的坐落、面积、流转费用及支付方式、流转期限、流转方式等内容。^[18]投资企业取得宅基地使用权后按合同约定有权对宅基地及农房进行改

^① 武汉市人大.《关于赴浙江省义乌市学习考察农村宅基地“三权分置”改革的调研报告》, <http://www.whrd.gov.cn/html/sjyzt/dcbg/2023/0826/13914.shtml>。

^② 柴璐.《旌德县颁发第一本农村宅基地“三权分置”不动产权登记证》, <http://www.abjd.gov.cn/content/detail/5a95faa27f8b9a7bb89e781f.html>。

造利用,经营乡村民宿、农家乐、健康养老等产业,同时投资企业在合同期限内可以再流转宅基地使用权,也可以用宅基地使用权进行抵押贷款,最终形成产权归属清晰、权能完整、流转顺畅的宅基地“三权分置”格局。自探索宅基地“三权分置”改革以来,该县以市场化需求为导向,以政策支持为依托,以农民自愿为基础,结合发展乡村旅游产业和农村新产业新业态,积极引导工商资本下乡,以集体资产、村民资产入股及收益分成的方式吸引社会资本与村集体、农民联合开发经营,探索出“闲置农房+民宿经济”“闲置农房+田园综合体”等多种宅基地及农房盘活利用模式。据统计,象山县目前已盘活农村存量建设用地 360hm²,盘活闲置农房 5.3hm²,建设村级居家养老场所和公共服务设施 40hm²,引进精品乡村民宿 12 家,极大地激发了乡村发展的内生动力。

二是创新农村宅基地“三权分置”登记办法,即先由乡(镇)政府对村集体、农户与投资企业三方签订的合同进行鉴证,再由不动产登记部门依据合同分别向农户和投资企业发放不动产权证,将宅基地资格权人(农户)已经流转的宅基地使用权和房屋所有权分别登记、分开发证,即在农户的登记簿和权属证书中登记为宅基地资格权和房屋所有权,在宅基地实际使用人(投资企业)的权属证书中登记为宅基地及房屋使用权,并分别注明宅基地资格权主体、宅基地使用权主体及房屋所有权主体、房屋使用权主体,同时对宅基地和房屋使用权取得方式、使用期限、用途范围、权利处分等要素加以明确。

(三)宅基地“三权分置”改革实践样态比较

通过对试点地区的浙江“义乌模式”及非试点地区的安徽“旌德模式”和浙江“象山模式”进行比较可以发现,三种模式的实施目标及成效均存在差异,具体而言:

第一,从实施的目标来看,浙江的“义乌模式”和“象山模式”的初衷主要是基于地方经济发展对于宅基地及农房资源盘活利用的现实需求,结合农村新产业新业态的发展,以市场为导向,以政策为依托,通过资本下乡,有效实现了宅基地及农房资源盘活利用与农村新产业新业态发展协同推进,不仅显化了农民宅基地及农房的资产价值,还极大地激发了乡村发展的内生动力。安徽“旌德模式”主要是结合中央的政策,在地方政府主导和推动下,结合当地村民在搬迁及农村危房改造工作中的现实需求探索出了跨集体转让宅基地改革路径。此外,值得注意的是,浙江“象山模式”和安徽“旌德模式”均创新性地探索了农村宅基地“三权分置”的登记办法,均由不动产登记部门为宅基地所有权人、宅基地资格权人和宅基地使用权人发放了产权证书,为保护权利人的相关权益提供了法律保障。

第二,从实施的成效来看,浙江的“义乌模式”和“象山模式”实现了改革预期目标,取得了积极的成效。例如:义乌市和象山县均出台了一系列改革政策,形成很好的制度基础。安徽“旌德模式”实施的目标较为明确,主要是根据中央政策解决当地部分农民对宅基地及农房的实际需求,解决如何更好地实现宅基地跨集体转让问题,且是在地方政府没有出台具体政策情况下探索实施的。

(四)各地实践样态存在问题分析

从各地探索的实践情况来看,无论是试点地区的浙江“义乌模式”还是非试点地区的安徽“旌德模式”和浙江“象山模式”,各地在落实宅基地“三权分置”改革中都存在以下问题。

一是宅基地集体所有权权能难以实现。一直以来,农村宅基地由农村集体经济组织无偿分配给符合条件的成员使用,属于福利性质,加之农民集体对宅基地管理松散,造成一定程度上的宅基地集体所有权主体模糊虚化及处分权缺失,导致宅基地集体所有权很难落到实处,在实践中主要表现在农民集体组织形式的多元化,使得宅基地所有权主体呈现多元化,进而导致宅基地所有权权能的分散化和弱化现象比较突出。

二是对宅基地资格权的定位、权能和实现形式各地规定不一。在宅基地“三权”中,宅基地农户资格权作为新创设的权利,是宅基地“三权分置”改革逻辑关系和有效运行的关键纽带,也是宅基地“三权分置”政策落实的关键环节。当前,不论是试点地区还是非试点地区都结合实际积极探索、大胆创新,涌现出不少值得借鉴的做法与经验,但是从实施情况来看,由于各地针对创设的宅基地农户资格权没有回答好“为什么、是什么、从哪里来”这三个关键性问题,导致对宅基地农户资格权的权利定位、权能内容和实现形式等规定不一,这在一定程度上会造成现行不动产登记体系的混乱,因此,迫切需要从法理和逻辑层面加以明确。

三是放活宅基地使用权和农民房屋使用权难以与发展农村新产业新业态深度融合。从各地探索的宅基地“三权分置”实践来看,在当前实施乡村振兴战略的背景下,随着城乡发展格局的变化,乡村多重价值和多元功能被人们重新审视,尤其是随着农村电商、民宿、养老、创意、文化产业和农产品加工业等农村新产业新

业态的融合发展,农户宅基地和农房的功能已从单一的保障居住向生产经营转变。^[19]但是,各地在推进宅基地使用权和农民房屋使用权放活过程中很难做到与发展农村新产业新业态深度融合,这在一定程度上成为盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅、拓展农村土地使用功能及实现其他社会主体共享宅基地使用权的客观障碍,特别是现实中宅基地资格权人缺乏将依法取得的宅基地使用权及房屋使用权流转给其他社会主体的动力,导致盘活利用闲置宅基地和闲置住宅难以与发展农村新产业新业态深度融合,进而难以实现城乡资源双向流动和有效激发乡村发展活力,无法为乡村振兴提供“动力源”;同时,也不能充分显化宅基地和农房财产价值,难以有效保障和实现农民土地财产权利、增加农民财产性收入。^[20]

四、推进宅基地“三权分置”改革的相关建议

根据中央出台的宅基地“三权分置”改革政策精神,探索宅基地“三权分置”的核心问题是要在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的基础上放活宅基地使用权,这就要求既要赋予集体所有权完整的权能以巩固集体土地所有权主体地位,又要保障拥有集体经济组织成员身份的农民享有分配使用宅基地的资格以保障其在农村的基本居住权,同时还要拓展宅基地使用权的主体范围,让非集体经济组织成员的社会主体也享有宅基地使用权并依法依规开发利用宅基地资源,最终实现村集体、农户、社会主体多主体共享宅基地权利。宅基地“三权分置”改革作为一项制度创新,^[21-22]不仅关系到新型城镇化发展目标,同时也关系到乡村振兴战略的实施。因此,笔者结合对相关政策的梳理和各地实践样态的分析,提出了推进宅基地“三权分置”改革的相关建议。

(一)创新行使宅基地集体所有权的农民集体组织形式

2016年中共中央、国务院印发的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》中明确提出要“发挥好农村集体经济组织在管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员等方面的功能作用”。坚持农村土地集体所有是推进宅基地制度改革的“底线”,落实集体所有权是推进“三权分置”改革的重要基础。鉴于此,应进一步探索符合市场经济要求的农村集体经济运行新机制和新型农民集体组织形式,要将农民集体主体重塑为符合现代市场需求的所有权主体,以实现主体确定、法律地位明确、内部治理机制顺畅,方能充分反映集体成员的意志,有效经营管理土地资产、履行土地所有者职责。因此,为了使农民集体作为所有权主体能够成为市场中具有独立地位的民事主体,应赋予农民集体法人资格,以利于实现农村土地产权明晰,使农民集体和成员土地权益得到保护,在实践中探索对农民集体按照股份制企业法人的模式进行改造,成立村股份经济合作社,探索宅基地折股量化和股份合作制改革,由村股份经济合作社统一行使农民集体土地所有权,具体可以从以下方面探索:一是充分发挥村民自治组织作用,保障村股份经济合作社成员在村庄规划、宅基地利用布局及农户资格权认定与变动中的知情权、参与权、决策权及监督权;二是由村股份经济合作社对成员的资格进行认定并依法分配宅基地给成员使用;三是对“一户多宅”、超标准占用的宅基地依法收回或要求有偿使用,收取宅基地有偿使用费,非本社社员使用宅基地须向村股份经济合作社支付宅基地有偿使用费;四是对闲置、废弃及依法收回的宅基地进行重新分配,拥有对未分配的村内空闲地、公共用地等的支配权;五是凡农户自愿放弃宅基地资格权的,必须将宅基地退回村股份经济合作社,村股份经济合作社可依法有偿收回宅基地;六是农户流转宅基地使用权的,应当向村股份经济合作社备案,建立宅基地利用监督机制,切实规范宅基地使用,并在宅基地使用权流转中收取一定的集体土地增值收益调节金用于村庄建设。

(二)探索和建立宅基地农户资格权认定获得与禁止对外交易机制

按照物权法的一般原理,广义的物权变更包括物权的主体、内容和客体的变化,用益物权下的宅基地使用权“一分为二”转变为农户资格权和派生的宅基地使用权,物权权利主体、内容、客体都发生了变更。笔者认为,“三权分置”中的宅基地农户资格权是一项独立的物权,具有用益物权属性。鉴于此,建立宅基地农户资格权认定获得机制对于保障农户在农村的居住权、促进有条件的农户市民化均具有重要的现实意义。具体可以从以下三个方面探索:一是以本地农业户籍作为农民集体成员资格的认定原则,即需要具有本农民集体所在地的农业户籍才可以认定为本集体成员,才能自动获得宅基地资格权;二是严格执行“一户一宅”政策,宅基地农户资格权应当以“户”为单位认定登记,以“户”为单位统一行使,并为宅基地资格权人发放资格权证;三是宅基地资格权人可以因家庭成员变动等原因,向集体申请分户;四是严格禁止农户宅基地资格权向本集体外部流转、买卖。

（三）构建放活宅基地使用权的实现机制

在宅基地“三权分置”政策框架下,笔者认为可以从以下五个方面构建放活宅基地使用权的实现机制:一是完善宅基地使用权的立法。宅基地使用权的立法完善应以拓宽权利主体范围和丰富权能内容为目标指向,这既是保护农户合法权益的必然要求,同时也为社会主体共享宅基地使用权创造条件,既要允许资格权人农户在合法取得的宅基地上进行经营性活动,也要允许本集体以外的其他组织和个人依法获得农户的宅基地使用权,并享有占有、使用、收益和处置的权利,这就需要对《物权法》《土地管理法》中涉及到的宅基地使用权内容进行修改完善,同时专门制定《农村宅基地使用条例》进行具体规定。二是探索和建立不同类型的宅基地流转机制。建议结合实际分别制定相应的流转政策,分类指导、分类规范管理。三是建立健全宅基地及农房流转市场。由于房地不可分性,应建立可同时进行宅基地流转及农房流转的统一房地流转交易市场,具体可以参考城镇住房交易市场、土地经营权流转市场的办法,在县(区)、乡(镇)成立专门的宅基地及农房流转与交易的公开市场,并提供宅基地及农房流转相关信息与管理服务。四是探索有利于放活宅基地使用权的流转方式。参照农地经营权流转方式探索宅基地的转让、出租、入股等方式,其中,转让是目前法律允许的唯一的一种流转方式,仅限于集体成员内部之间的流转,且本集体成员有转入宅基地的优先权利;出租是指农户将宅基地及农房出租给集体或集体以外的社会主体使用、经营,农户收取租金;入股是指农户将宅基地及农房折股量化入股集体或企业,由集体或企业统一经营,农户享有一定股份并分享股金收益。五是建立宅基地流转风险防范机制,对宅基地流转要设定一定的条件与程序,加强对转出宅基地农户的风险防范教育并设定严格的转出条件,引导农户合理流转宅基地,对于转入方,不得将转入的宅基地用于房地产开发建设。

五、结论及启示

探索宅基地“三权分置”是新时代背景下我国宅基地产权制度体系中一次富有创造性的制度创新。宅基地“三权分置”改革的目标在于维护农村社会组织结构及宅基地占有关系的稳定性、促进宅基地使用权放活、有效激活农村土地资源资产及增加农民收入。目前部分地区在中央的宅基地“三权分置”政策框架下积极探索、大胆实践,为深化宅基地制度改革发挥了重要的推动作用,虽然各地探索的宅基地“三权分置”实践模式存在一定的差异,但实践证明达到了宅基地制度改革的预期目标,取得了一定的成效。在新一轮农村宅基地制度改革试点工作即将启动的背景下,应围绕宅基地“三权分置”进一步完善相关制度设计,健全宅基地管理体制机制,需要从以下三个方面着手:一要落实宅基地集体所有权,赋予农村集体经济组织充分的所有权权能,巩固农村集体经济组织的所有权主体地位,打破宅基地所有权主体模糊虚化的现状;二要保障宅基地农户资格权,从立法上让拥有集体经济组织成员身份的农民享有分配使用宅基地的资格以保障其基本的居住权,在法律层面需要给农民以充分保障;三要进一步放活宅基地使用权,围绕实施乡村振兴战略、发展农村新产业新业态,拓展宅基地使用功能及宅基地使用权的主体范围,让非集体经济组织成员的社会主体也可以依法依规享有宅基地使用权,以推进农村新产业新业态的发展和村庄建设用地复合利用,从而促进宅基地使用权的流转。鉴于此,应进一步完善农民闲置宅基地和闲置农房政策,积极探索和创新行使农村土地集体所有权的农村集体经济组织形式、建立宅基地农户资格权认定获得与禁止对外交易机制、构建放活宅基地使用权的实现机制,并推进宅基地“三权分置”的政策语言上升为立法语言,落实到现行法律体系中,进而以法律形式进一步强化和保障宅基地“三权分置”改革在实践中得到推进。

〔参 考 文 献〕

- [1] 张勇.农村宅基地制度改革的内在逻辑、现实困境与路径选择——基于农民市民化与乡村振兴协同视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(6):118—127.
- [2] 温世扬,梅维佳.宅基地“三权分置”的法律意蕴与制度实现[J].法学,2018(9):53—62.
- [3] 周小平,高远瞩.改革开放40年中国农村宅基地管理政策演进与前瞻——基于宅基地相关政策的文本分析[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2018,20(5):7—13.
- [4] 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.
- [5] 张克俊,付宗平.“三权分置”下适度放活宅基地使用权探析[J].农业经济问题,2020(5):28—38.

- [6] 张勇. 宅基地“三权分置”改革:“三权”关系、政策内涵及实现路径[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2020, 20(2): 61—69.
- [7] 韩立达, 王艳西, 韩冬. 农村宅基地“三权分置”内在要求、权利性质与实现形式[J]. 农业经济问题, 2018(7): 36—45.
- [8] 刘圣欢, 杨砚池. 农村宅基地“三权分置”的权利结构与实施路径——基于大理市银桥镇农村宅基地制度改革试点[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2018, 57(5): 45—54.
- [9] 李凤奇, 王金兰. 我国宅基地“三权分置”之法理研究[J]. 河北法学, 2018, 36(10): 147—159.
- [10] 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.
- [11] 高圣平. 农村宅基地制度: 从管制、赋权到盘活[J]. 农业经济问题, 2019(1): 60—71.
- [12] 郭贯成, 李学增, 王茜月. 新中国成立 70 年宅基地制度变迁、困境与展望: 一个分析框架[J]. 中国土地科学, 2019, 33(12): 1—9.
- [13] 宋志红. 宅基地“三权分置”的法律内涵和制度设计[J]. 法学评论, 2018(4): 142—152.
- [14] 刘国栋. 论宅基地三权分置政策中农户资格权的法律表达[J]. 法律科学, 2019(1): 192—201.
- [15] 朱从谋, 苑韶峰, 李胜男, 等. 基于发展权与功能损失的农村宅基地流转增值收益分配研究——以义乌市“集地券”为例[J]. 中国土地科学, 2017, 31(7): 37—44.
- [16] 陈彬. 农村宅基地制度改革的实践及问题分析——基于浙江省义乌市的实践[J]. 中国土地, 2017(8): 4—7.
- [17] 鲍建平. 义乌“集地券”管理制度的探索与实践[J]. 中国土地, 2018(3): 41—43.
- [18] 叶剑平, 陈思博, 杨梓良. 宅基地“三权分置”的实践样态——来自浙江省象山县的实践探索[J]. 中国土地, 2018(11): 32—33.
- [19] 丁国民, 龙圣锦. 乡村振兴战略背景下农村宅基地“三权分置”改革的障碍与破解[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2019, 19(1): 39—51.
- [20] 李凤章. 宅基地资格权的判定和实现——以上海实践为基础的考察[J]. 广东社会科学, 2019(1): 231—238.
- [21] 刘俊杰, 岳永兵, 朱新华. 农村宅基地制度改革的政策演变与实践探索[J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2020(3): 13—19.
- [22] 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): 23—33.

(责任编辑: 蒋萍)

The Policy and Practice of the Reform of “Three Rights Division” in Homestead

ZHANG Yong¹, ZHOU Li¹, LI Yin²

- (1. School of Finance and Public Management, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu, Anhui 233030;
2. Policy Research Office of Chuzhou Municipal Committee, Chuzhou, Anhui 239001)

Abstract: In order to promote the rural homestead system reform, the central government proposed to explore the reform of “three rights division” in homestead for the first time in 2018. However, how to implement the policy reform of the “three rights division” in homestead has become an important task of the current homestead system reform. This paper summarizes the policies of “three rights division” in homestead reform, and compares the existing practice patterns, including “Yiwu Model”, “Xiangshan Model” in Zhejiang Province and “Jingde Model” in Anhui Province. It is found that the implementation objectives and characteristics of the three models are different. In view of this, the paper proposes to promote the reform of “three rights division” in homestead in the future, including innovating the collective organization form of the farmers who exercise the collective ownership of the homestead, establishing the mechanism of homestead farmers’ obtaining and withdrawing the qualification, and constructing the flexible rights of the homestead, so as to ensure the implementation of the reform of “three rights division” in homestead.

Key words: “three rights division” in homestead; policy combing; practice modality