

乡村振兴背景下农村宅基地“三权分置”改革探析

付琳 (浙江海洋大学经济与管理学院, 浙江舟山 316022)

摘要 宅基地制度是我国特色土地制度重要的组成部分, 宅基地“三权分置”改革逐渐成为推动乡村振兴的新抓手, 对促进农村产业经济的发展, 增加农民收入, 构建和谐稳定的农村社会具有重要的意义。同时, 应该注意到当前我国宅基地“三权分置”制度改革面临着诸多现实困境, 如宅基地权属性质不明、宅基地改革效果差异大以及相关法律体系不健全等问题。鉴于此, 通过提出农村宅基地“三权分置”改革优化路径, 从而助推于乡村振兴战略的实现。

关键词 乡村振兴; 宅基地改革; 三权分置

中图分类号 F321.1 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2023)06-0260-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2023.06.060



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

On the Reform of “Three Rights Separation” of Rural Homestead under the Background of Rural Revitalization

FU Lin (School of Economics and Management, Zhejiang Ocean University, Zhoushan, Zhejiang 316022)

Abstract The homestead system is an important part of China's characteristic land system, and the reform of homestead “separation of three rights” has gradually become a new starting point to promote rural revitalization, which is of great significance to promote the development of rural industrial economy, increase farmers' income, and build a harmonious and stable rural society. At the same time, it should be noted that the current reform of the “separation of three rights” system of homestead in China is facing many practical dilemmas, such as the unclear nature of homestead ownership, the large difference in the effect of homestead reform, and the imperfect legal system. In view of this, the reform and optimization path of rural homestead “separation of three rights” is proposed to promote the realization of rural revitalization strategy.

Key words Rural revitalization; Homestead reform; Separation of three rights

党的十九大提出实施乡村振兴的重大战略决策, 为解决“三农”问题明确了目标和方向。2018年中央一号文件《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》首次明确提出探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”, 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。这些文件的部署为我国农村土地制度改革指明基调^[1]。2015年宅基地制度改革在全国33个试点市县全面启动, 国内其他地区也开始针对各自区域面临的问题探索改革新路径。2020年中央深改委审议通过了《深化农村宅基地制度改革试点方案》, 农村宅基地制度改革试点范围扩大到全国104个县(市、区)和3个地级市^[2]。这次试点彰显出宅基地“三权分置”改革的新动能, 通过适时对地区改革经验总结吸收, 为乡村振兴及相关理论提供重要的制度支撑, 通过研讨现存的关键问题, 探析稳慎推进改革的有效路径显得尤为重要。

1 乡村振兴战略与宅基地“三权分置”的关系

1.1 乡村振兴战略对宅基地“三权分置”意义 我国当前实施乡村振兴战略, 其总体目标归纳为20字方针, 即“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”。乡村振兴与乡村地域关系紧密, 乡村振兴战略明确提出要深化农村土地制度改革, 其关键在于要善于利用市场“无形之手”高效地对农村资源要素进行合理配置, 提高土地的综合利用效率, 为农村宅基地“三权分置”改革发展提供更明确的政策引导和科学规划。由此可见, 在乡村振兴战略的顶层设计下, 宅基地“三权分置”改革需要以乡村振兴战略的总要求和原则为基准, 从而更好地为乡村振兴战略服务。

1.2 宅基地“三权分置”推动乡村振兴发展

1.2.1 为乡村产业提供土地资源。 土地是农业发展中最基础的生产资料, 宅基地“三权分置”改革可以释放农村闲置的土地要素资源, 为乡村振兴提供新动力。乡村产业的发展必然需要大量土地资源保障产业落地, 进行宅基地改革, 一方面, 可以缓解当今我国城镇建设用地紧张的局面, 承接城镇的产业转型, 吸引城镇工业资本投入; 另一方面, 由于农村耕地红线管控, 农民可以在使用权和资格权权属范围内, 以开发休闲旅游、农家乐、农村电商、观光农业等新模式来盘活宅基地, 发展农村新业态, 促进乡村一二三产业融合发展。

1.2.2 促进城乡间要素双向流动。 伴随着我国城镇化发展, 城市建设性用地日益紧张, 推动宅基地“三权分置”改革, 有利于吸引城镇市民和青壮农民返乡兴业, 将新型人才、城市资本、产业、技术等要素引入农村经济建设, 城镇发展也获得了新增产业建设用地。同时, 农民可以利用城镇资本创新创业, 开发乡村产业链, 还可以通过出租闲置房屋放活使用权, 为下乡城市居民提供有偿居住, 促进城乡融合, 在一定程度上实现了城乡要素合理化配置的双赢局面。

1.2.3 有利于完善乡村治理体系。 过去, 由于农村地区实行家庭联产承包责任制改革, 削弱了农村集体经济组织地位, 未能有效发挥乡村治理的作用。如今, 农村宅基地“三权分置”改革落实宅基地所有权, 有效地强化乡村经济建设与发展, 一定程度上突出农民主体地位。同时, 通过适度放活宅基地使用权, 即在确保农民户有所居的情况下, 赋予农民更加充分的财产性权益, 允许农户通过转让、出租、赠予、继承、互换、抵押、入股等方式流转宅基地使用权^[1], 强化了村集体经济组织自主规划、自主分配、自主处置和自主管理的权力, 进而巩固了基层政党对农村工作的全面领导, 充分调动了广大农民参与乡村治理的积极性与主动性, 是乡村治理的有效

作者简介 付琳(1998—), 女, 河南南阳人, 硕士研究生, 研究方向: 农村发展。

收稿日期 2022-04-18

手段。为我国新时代乡村振兴战略注入新动力,从而有效地驱动乡村治理现代化进程。

2 农村宅基地三权分置面临的困境

2.1 宅基地权属性质不明 宅基地“三权分置”改革的复杂性在于“三权”中的宅基地“资格权”的权属定位不明的问题。因资格权是在宅基地所有权和使用权这两项权利基础上所新设立的一项权力,我国现行法上并未作出宅基地资格权法律定位。现阶段学界主要有以下3种争议观点:第一,“成员权说”。认为该权力主体是基于村集体经济组织成员身份而获得宅基地资格权,其兼具无偿性、身份性、均等性等特征,有一定的福利性质。第二,定义为宅基地使用权。资格权是由宅基地使用权派生出的次级使用权,属于用益物权,并厘定为具有身份属性的财产性权利^[3]。此权属性质虽看到了宅基地的经济价值,但一方面未探究到资格权其本身的特有价值还削弱了宅基地对于社会保障的功能,另一方面,违背了《物权法》一物一权的法定原则。第三,“剩余权说”。认为宅基地资格权是指宅基地使用权人让渡特定年限的使用权之后享有剩余使用权^[3],但对于村集体成员如何收回剩余权利还缺乏相关的法理依据。综上所述,对宅基地权属性质研究多数是各界学者从不同学术或政策角度出发,缺乏相关法律法规的明确规定,这对推行宅基地“三权分置”的研究实践造成了一定程度的困境。

2.2 宅基地改革效果差异大 目前,全国宅基地“三权分置”改革在各试点中形成了多样的路径为宅基地改革积累了丰富经验,但在不同地区间制度的推行有所差别,地区间改革效果存在差异。在一些发达地区,由于经济发展水平高,宅基地的住房保障地位逐渐下降,不再是农户生活保障的底线,农户通过宅基地转让、租赁、入股等方式发掘其商业价值来增加财产性收益。但对于中西部地区,由于城市化落后,传统农业占比较大,宅基地内在需求的动力不足,面对宅基地盘活难的困境,很多地方只能营造“面子工程”,来应付上级领导的检查,在制度上硬搬发达地区的改革流程,并未真正坚持农民的主体地位,未从根本上增加农户的经济收益,从而让宅基地“三权分置”改革仅仅流于形式,对促进农村经济发展效果甚微。同时,有些地区在宅基地退出方面,政府未能真正尊重农民的意愿强制推行改革。如山东在探索合村并居模式时,政府为完成政策性指标,存在“一刀切”的情况,出现了农民“被上楼”、断水断电、补偿标准不合理、噪声骚扰等乱象,这种情况不仅不利于推进美丽宜居乡村的建设,也增加了农民的负担,对乡村和谐稳定的生活带来了一定的冲击,违背了合村并居的初衷。由此可见,部分地区试点推进过程中尚有难度,区域间存在明显的差异性,成为宅基地改革的一大难点。

2.3 宅基地相关法律体系不健全 我国宅基地改革推进大多是以中央出台的相关政策为准则,目前还没有专门关于宅基地的立法规定,如何将宅基地改革政策转化为法律是实践中的需要解决的重大问题。当前与宅基地相关的法律法规,散落于《宪法》《土地管理法》《城乡规划发展》《民法典》《不

动产登记暂行条例》等相关法律政策规定。这些法规对于宅基地的概念界定并不明晰,有些法规由于存在年代跨度,许多条例已不能适应新形势发展的需要;在追究相关责任方面原则性规定较多而操作性不强,如面对宅基地超占多占、闲置浪费、农村房屋的流转和纠纷等问题时,没有明确的法律来保障宅基地实际的运行,致使存在违规行为没有得到及时制止,违规责任人没有得到有效的查处。这些立法不健全也成为宅基地改革推行缓慢的原因之一。

3 农村宅基地三权分置优化路径

3.1 明晰宅基地权属性质 宅基地资格权是一项新生成的权利类型,学界对此权利定性尚存在一定的争议,从现行政策文件和各地试点经验来看,将宅基地资格权定性为成员权更为合理。主要基于以下缘由:其一,乡村社会以血缘关系为基础构造,农村集体经济组织成员的身份是获取宅基地资格权的基础,以此保障农民最基本的居住权符合宅基地改革的主要目的,使农户与村集体之间形成了纽带关系又兼顾到资格权的身份属性和财产属性。其二,相关法律赋予了村集体经济组织成员权的基本权利,包括管理、监督、收益、分配、退出等,宅基地资格权内涵正好符合成员权的基本特征。其三,宅基地资格权与成员权的确定形式相一致,不仅仅需要有法律政策上的规定,对于村集体组织内部制定的村规民约与村民自治章程也可作为认定依据的一种。当明晰宅基地资格权属于成员权后,介于当下尚无明确法律对此权利做出详尽的法权解释,为切实保障村集体成员资格权,应该对宅基地资格权从立法层面上进行明确的规定,通过制定具体的法律法规明晰宅基地资格权的权利属性、内涵、权能等,使这项权利真正有法可依,从而避免资格权在行使过程中出现不利于村集体内部和谐的情况,这对于盘活农村闲置宅基地和促进宅基地资源合理配置有着重大的作用。

3.2 因地制宜创新改革效果 各地区经济发展不平衡,地区改革效果也有所差异,但宅基地改革始终应坚持以农民为主体,将维护农民权益作为不容突破的底线。将市场与政府有机结合起来,实现资源配置的最优化,要因地制宜、区别对待,实行“一村一策”,要根据各地的情况科学制定针对性政策,合理布局村庄宅基地利用规划,让不同地区农户的居住权益得到保障,从而避免宅基地产权在行使过程中因结构不相匹配而造成的非必要损失,提高宅基地资源的利用效率,确保宅基地改革风险在可控范围内。

3.2.1 经济较为发达的地区,通过放活宅基地使用权推进农村城镇化。通过放活宅基地使用权来重点发展第二、三产业,推进农村城镇化。同时,地方政府积极探索宅基地权能,对村庄可利用土地进行合理规划,通过村集体组织主导进行宅基地有偿使用,妥善解决由于历史原因遗留下来的关于宅基地多占、超占等问题。获得的有偿使用金成为村集体的主要资金来源,反馈于村集体的基础设施、教育、医疗、公共资源投入等民生工程,这对闲置宅基地盘活和乡村建设有一定的促进作用。以浙江义乌为例,这里率先提出“资格权”这个概念,坚持农民的主体地位,积极探索宅基地有偿获得和有偿退出机

制,合理规划集中居住区和工业区,使农民“住有所居”,切实保障农户住房权益,又通过放活宅基地使用权允许跨村集体房屋转让,也在一定程度上提高了农户财产性收益。

3.2.2 在经济欠发达的地区,注重宅基地整治和提高农民经济收益。我国中西部地区城镇化水平总体仍然较低,农村地区未开垦土地较多,宅基地市场价值不明显。当地农户仍需依靠土地来维持基本的生活水平,大量农民没有能力在城镇购房,若参照发达地区将宅基地租凭、转让或有偿使用,对于收入不高的农民来说将成为生活负担。因此,欠发达地区宅基地改革要着眼于保障农民的居住权益,最大程度将宅基地制度改革与乡村振兴效应相结合,以不断提升农村人居环境和改善村容村貌为导向,将工作重心放在宅基地整治和提高农民经济收益上。村集体经济组织要合理规划统筹布局,采取宅基地权属置换、退出土地、复垦确权等方式与用活增减挂钩政策相结合,来助推宅基地制度改革。以安徽省金寨县为例,作为国家级贫困县,在国家政策支持下,金寨县把宅基地改革与易地扶贫搬迁相结合,通过城乡用地增减挂钩节余指标在省内流转交易的政策引导农村居民向城镇或中心村迁移并无偿退出宅基地^[4],取得了十分显著的成效,打造了宅基地改革与地区脱贫攻坚协同联动发展的新形式。

3.2.3 在旅游资源较为丰富的地区,统一开发改造闲置基地,激发宅基地的财产功能。这些地区生态环境优美,结合特色的旅游资源合理规划,可以放活宅基地使用权,鼓励农户通过自主经营、委托经营、入股等方式,或由村集体组织吸引社会投资,统一开发改造闲置宅基地,将发展重点放农家乐、民宿、休闲旅游等新业态,同时规范公共厕所和停车场等相关配套措施,以激发宅基地的财产功能。以著名旅游地区云南大理市为例,该地区创新宅基地使用权的行使方式,政府鼓励农户合理使用自家宅基地,依托当地特色风景、民族文化等旅游资源,开办民宿客栈、出租房屋、餐饮小店等拉动第三产业发展。云南大理市通过放活宅基地使用权,不再局限于村集体内部流转,而是通过自营或出租多种方式对宅基地进行经营使用,以此来进一步增加农户的财产性收入,也

为其他特色地域稳妥推进宅基地改革提供参考经验。

3.3 健全宅基地相关法律法规体系 依法治国是治理国家的基本方略,宅基地改革不能长期游离于法律之外,将宅基地“三权分置”改革从政策层面融入中国特色社会主义法律体系中是有一定必要性的。为巩固三权分置改革成果,有必要在认真分析研究各地宅基地管理实践经验的基础上,进一步健全宅基地相关法律法规体系:第一,对于《土地管理法》涉及宅基地管理的相关规定应进一步细化,明确法律责任,当出现职责划分不明确时,要保障农民的经济权益,清晰地划分出主体权益,建立多元纠纷处理机制,避免出现宅基地因执法职责问题出现争议。第二,针对宅基地使用权能受限的问题,通过细化《物权法》的相关法律条文,注重保障农民的经济收益,放开宅基地使用权的流转限制,适度将宅基地拓宽至集体经营建设性用地或发展乡镇产业等形式,进而增加农民的财产性收入,以适应当前宅基地改革的要求。因此,通过完善宅基地相关法律法规体系,进一步明晰宅基地的权能、流转、退出等问题,弥补相关政策缺口,探索关于宅基地管理的法治化道路,将成为促进乡村振兴的重要手段。

参考文献

- [1] 郭贯成,盖璐娇.乡村振兴背景下宅基地“三权分置”改革探讨[J].经济与管理,2021,35(3):11-15.
 - [2] 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.
 - [3] 黄薇锦.“三权分置”路径下宅基地资格权权属定位及制度供给[J].河南牧业经济学院学报,2020,33(3):60-65.
 - [4] 张勇,周丽,彭山桂.贫困山区农户搬迁与宅基地制度改革协同的动力机制与实践探索:以安徽省金寨县为例[J].农村经济,2021(2):28-36.
 - [5] 夏柱智.面向乡村振兴的宅基地“三权分置”:政策解析、基本模式和实践困境[J].贵州社会科学,2021(9):162-168.
 - [6] 田逸飘,廖望科.民族旅游地区宅基地“三权分置”改革的实践探索:来自云南大理市的例证[J].云南农业大学学报(社会科学),2021,15(4):104-110.
 - [7] 刘双良.宅基地“三权分置”助推乡村振兴的多重逻辑与实现进路[J].贵州社会科学,2021(3):146-152.
 - [8] 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.
 - [9] 李怀,陈享光.乡村振兴背景下宅基地“三权分置”的权能实现与深化路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020,20(6):28-34.
 - [10] 卢成涛.农村宅基地“三权分置”改革中资格权宜为成员权的妥适性[J].云南农业大学学报(社会科学),2020,14(5):72-76.
- (上接第 259 页)
- [4] 戴天放,许晶晶,吴海军,等.省级农科院加强科技服务乡村振兴工作的思考:以江西省农业科学院为例[J].农业科技管理,2021,40(1):21-25,54.
 - [5] 柳楷婧,柳世君,程辉,等.农业科研院所助力强农兴农的路径研究:以信阳市农业科学院为例[J].农业科技管理,2019,38(6):60-63.
 - [6] 万鹏,熊涛,付小燕.乡村振兴战略的农业科技创新支撑研究:以江西省农业科学院为例[J].安徽农业科学,2020,48(13):258-260,279.
 - [7] 张伟,马永鑫,孙建军,等.乡村振兴背景下加快农业科技创新的思考[J].农业科技管理,2020,39(6):24-27.
 - [8] 鲁国梁,王维薇,李琼杰,等.乡村产业振兴科技支撑存在的问题与对策:以湖北省为例[J].农业科技管理,2020,39(3):4-8.
 - [9] 尤莉,袁京华,高国文,等.用中央一号文件指导种子管理工作实践的思
- 考[J].中国种业,2019(6):17-20.
 - [10] 欧亚峰,戴泽竹.全面落实“四个面向”加快省级农业科研单位科技创新[J].农业科技管理,2020,39(6):50-52.
 - [11] 吴群.乡村振兴视域下农业创新发展的主要方向及对策研究[J].经济纵横,2018(10):67-72.
 - [12] 王佳江,吴攸,徐世艳,等.农业科研单位助力乡村振兴战略实施的实践与思考[J].农业科技管理,2020,39(6):21-23.
 - [13] 骆元成,邵会琴.农业科研院所助力乡村振兴战略实施的举措[J].农业与技术,2021,41(12):178-180.
 - [14] 彭亮,高维新.新时代中国乡村振兴的研究进展、热点及展望:基于CiteSpace的文献计量分析[J].世界农业,2020(5):76-84.
 - [15] 陈亮,解晓悦.新常态下如何构建现代农业绿色发展新格局的思考[J].山西农经,2016(9):33-35.