

宅基地“三权分置”改革：制度创新、功能探究与建构方略

[摘要] 2021年中央一号文件指出，加强宅基地管理，稳慎推进农村宅基地制度改革试点，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置有效实现形式。当前宅基地“三权分置”改革正处于关键阶段，制度变革带来了农村社会发展的时代机遇，也在实践过程中产生了空心村、一户多宅等问题。宅基地“三权分置”改革是一项兼具社会政治功能、经济功能与法理功能的政策方针，通过在明晰产权改革重点、完善拓展改革试点体系、做好与相关法律制度衔接等层面推进深化改革，促进农村土地节约集约利用并助推农村经营制度的自我完善。

[关键词] 乡村振兴；农村宅基地“三权分置”；土地改革；土地流转；城乡统筹发展

[中图分类号] F321.1；D922.31 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129（2021）09-0073-07

随着我国工业化、城镇化的深入推进和农业现代化进程不断加快，在农村产生了大量剩余劳动力，农村人口向城镇迁移的现象普遍存在。农村许多地区在这一进程中出现了农村土地低效利用的问题，为此国家出台相应政策鼓励搞活土地经营，以促进土地高效利用。当下我国农村宅基地制度仍是封闭式自然经济的产物，随着农村各项制度的变革和农村经济社会的发展，宅基地在农村改革与发展的实践过程中累积了各种各样的问题，最典型的譬如空心村、一户多宅等问题。而今我国的农村经济正在逐步由封闭走向开放，生产要素的流动也逐渐突破农村和城镇之间的界限，对宅基地实行“三权分置”的改革有利于破解宅基地管理制度僵化的困局，促进农村土地节约集约利用并带动农村经济的增长。

一、宅基地“三权分置”是制度困境下的改革创新

新中国成立之初进行的土地改革，规定农村宅基地归农民私人所有。宅基地所有权和使用权都归农民所有，使得农民由宅基地所产生的财产性权益得到了保护。经过初级社、高级社、人民公社等社会主义改造，包括宅基地在内的农村产权由私有化变为集体所有，强制性变革也扼杀了农民的积极性。改革开放之后市场机制发挥重要作用，宅基地流转适当放开，但同时一户多宅、面积限定、空心村等问题使得宅

基地的制度改革困

难重重，“三权分置”则成为了当下农村宅基地改革的共识和出路^[1]

。上述演变表明，我国宅基地制度的改革探索基本上都是沿着“两权分离”的方向进行，寻找在土地公有制的前提下赋权于民的中国道路，这在客观上促进了农村经济的发展。但进入新时期以来产生了一系列的问题，这些问题在一定程度上体现了政策改革的迫切性。业界也进行了深入研讨，当下理论层面上比较成熟的观点是将资格权从使用权中分离，形成所有权、资格权、使用权“三权分置”的权属结构。2018年中央一号文件提出“完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’”的要求，明确跨出了由理论到实践的历史性一步。经过这些年的理论创新与实践探索，宅基地“三权分置”已渐渐形成区别于农地三权分置的专门化改革系统，为盘活农村大量闲置宅基地提供了积极有效的政策创新基础。

在现行的改革框架下，“宅基地‘三权分置’是指宅基地所有权、农户资格权和宅基地及地上房屋使用权相互分离，可以由不同的主体分别享有行使”^[2]

。第一，关于宅基地集体所有权。改革后的宅基地所有权是在土地公有制的基础上由乡镇、村、组所有，这里的“三级所有”指属于三级“农民集体”所有，但包括村委会、农民集体经济组织和村民小组在内的主体只是宅基地的经营者或管理者，并非所有者。第二，关于宅基地农户资格权。这是农户作为村民、集体经济组织成员和农民集体成员的权利，农户对宅基地的资格权与对承包地的承包权十分相似^①，都是基于农户在农村集体经济组织的成员资格设定的。具体来说农户除有权分配宅基地外还可参与村民自治、参与分配集体组织其他收益等。第三，关于宅基地及地上房屋使用权。在“房地一体”政策下，宅基地使用权和房屋使用权是一致的，长期以来我国实行宅基地分配制以保障农民最基本的“户有所居”，让社会保障功能居于主体地位。但作为不动产的土地房屋也应具有一定的经济价值，宅基地管理问题的核心便是要处理好宅基地所有权和使用权关系。

二、宅基地“三权分置”改革的功能探究

“三权分置”提供了我国新一轮宅基地制度改革的基本方向与要求。为了在实践中少走弯路，需要分层次地正确理解“三权分置”改革的功能。

（一）优化社会政治功能

1. 有利于巩固政权和维护农村社会秩序。知名学者张五常认为，从合约结构的角度看国家，理论准则包括三项：其一是处理收入分配与再分配；其二是处理产权与人权的界定；其三是人民要共享一个共同的文化^[3]

。中国宅基地改革实际上是由单一产权到“两权分离”，进而“三权分置”的产权细分过程，这一过程反映了农民持有土地的基本诉求，也是政府必须审慎处理的重中之重。中国几千年高度统一的中央集权模式形成了自上而下的决策体制和制度变迁过程，政府在进行产权改革的时候要考虑政治目标，即实现社会稳定、政治支持和保证权力，在涉及农民基本居住权利的宅基地改革时更应将实现政治目标作为一个前提来考量。

回顾新民主主义革命的历史，农民阶级始终是无产阶级领导的新民主主义革命的主力军，“中国农民是中国革命的脊梁”。在新中国成立后的特定历史时期，党和政府判断形势，采取通过集中农业资源来聚集资金的工业化、城市化道路，促使我国综合国力得到增强，但也出现了城乡差距、工农差距的拉大，使得农村、农业相对落后、农民相对贫困化。中国乡村社会历来安土重迁，土地对于维持农村社会的秩序有

特殊意义。著名社

会学家费孝通认为以农业为生的人世

代定居是常态，迁移是变态^[4]

。即使现在进城打工比在家务农的收益要高，中国农民对于老家的宅基地仍保有特殊的情结。这种理智与情感的矛盾虽然会随着现代意识的增强而一定程度地得到化解，但现实中的土地流转多偏向于以亲情血缘为纽带的乡土规则，农民往往将宅基地转让给更亲近的群体而不是更合适的主体。鉴于原有集体组织成员内部的流转缺乏效率，现有宅基地“三权分置”能帮助农民在现实追求和情感慰藉中找到平衡点，成为解决现行土地流转问题的制度性安排，有利于维护农民阶层的利益，推进农村、农业、农民的协调统一发展。

2. 高度契合了乡村振兴战略和国家新型城镇化规划。“乡村振兴是以农村经济发展为基础，包括农村文化、治理、民生、生态等在内的乡村发展水平的整体性提升”^[5]

。乡村振兴是党的十九大提出的一项重大战略，是关系建设中国特色社会主义的全局性、历史性任务，“三步走”的第一步是“到2020年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成”。宅基地“三权分置”改革是制度框架和政策体系中不可或缺的一部分，将会协调推进全面改革并放大改革效应，是中央在我国工业化、城市化与乡村发展紧密互动视域下提出的创新举措，将会打开社会资本流入乡

村生活领域的大门，引导社会资本全领域多方位投资乡村、建设乡村，加快乡村振兴的步伐。

党的十八大提出新型城镇化的发展道路，以城乡统筹、城乡一体、产业互动、节约集约、生态宜居、和谐发展 as 基本特征，是我国城镇化发展的必然趋势。改革开放以来，农民劳动力从集体中解放出来成为可以自由选择的市场主体，越来越多的农民选择进城打工，劳动力资源的流动为城镇化提供了关键的助力。但这种流动因在实际操作中重数量、轻质量而产生了诸多问题，也使得大部分村庄出现“空巢”现象。宅基地“三权分置”改革探索宅基地有偿使用和有偿退出机制，避免农村宅基地的大量闲置和粗放利用造成农村集体建设用地的浪费，同时站在统筹城乡发展的角度上设计乡村发展，优化城乡资源在劳动力、土地、资本方面的良性循环，从而有利于新型城镇化的推进。

（二）提升经济功能

1. 强化农村土地资源管理与配置。随着国家的制度改革和政策导向，工业化、城镇化不断发展，农村年轻人口不断涌入城镇工作和居住，农村留守人口呈现老龄化趋势，存在大量的闲置土地资源。目前农村宅基地一户多宅、多占宅基地、违规占地建房的行为较多存在，造成宅基地无效扩张和蔓延。同时，大量进城农民缺乏合理退出宅基地的意识，处于闲置、固化状态的宅基地大量存在。数据显示，目前我国每年虽有1000万以上的农民进城谋生，但农村用地每年却增加一二百万亩，其增加用地的80%左右用作违法建房用地，且绝大部分转化为了宅基地。因此，强化农村土地资源管理与配置势在必行。

实行“三权分置”，在强调宅基地集体所有、保障宅基地农户资格权的基础上，应适度放活宅基地使用权。规定宅基地使用权可以在更大范围内进行自发流转和市场流转，有利于盘活利用闲置、空闲土地，减少农民建房难和农村违法用地，激活闲置的土地资产以增加农民收入。同时，将宅基地的自发流转和市场流转纳入规范化轨道，促进农村土地市场的健康有序发展。

2. 打通城乡要素流动的障碍。宅基地曾在人民公社化运动中转变为集体所有。改革开放以来，宅基地制度虽经多次调整和完善，但总体上走了一条不断强化监管的道路，近年来各地宅基地制度改革探索加快，但总体上仍十分审慎。考虑到我国农村经济社会发展现实和宅基地的基本居住保障功能，严格规范宅基地管理很有必要。同时也要看到，一味抑制流转功能会使大量闲置宅基地难以盘活，在乡村振兴成为国家发展战略的今天，将宅基地视同于居住地管理已然不妥。

“三权分置”可以打通城乡要素流动的障碍，促进城乡统筹发展。适宜放活宅基地使用权，扩大宅基地使用权流转范围，可显著提升宅基地经济价值，从而加速建立农村宅基地合理有偿退出机制，推动资本、人力、技术等要素返乡下乡创造价值。同步推进承包地“三权分置”和宅基地“三权分置”，对于举家迁移城镇同时希望转让承包地和宅基地的农户来说，也创造了有利条件。

3. 构建宅基地抵押融资制度。近年来国家出台的一系列政策重申了集体土地使用权不得非法出让、转让或者出租用于非农业建设的原则。宅基地作为集体土地必然受到这些政策的约束和限制，确保社会保障功能的主导地位，充分挖掘资产功能的潜力。但从现实状况来看，金融机构仍然重视和防范金融信用风险中的担保问题，农民资金来源有限，缺乏抵押物来进行融资。土地承包经营权抵押已逐步展开，作为关键要素的宅基地抵押还在摸索当中，大力推广宅基地抵押能够在一定程度上舒缓农民资金短缺的问题。

2015年，国务院颁布的《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》放宽了农房抵押规定，在试点地区探索农民住房财产权抵押担保中宅基地权益的实现方式和途径，但在实际执行中约束性依然较大。2018年，中央一号文件正式开启“三权分置”改革的序幕，从政策层面肯定了宅基地的抵押融资功能。“三权分置”扩大了有效抵押物范围，衍生了大量金融需求，培育了大量合格的金融主体，有利于加快金融理念和知识在农村地区的普及，进一步优化农村金融服务环境[6]。

（三）增强法理功能

1. 明确“三权分置”与相关法律的衔接。根据《土地管理法》和《物权法》对农村宅基地的规定，农村集体经济组织成员拥有宅基地占有和使用权利，限制宅基地流转和抵押行为，农民对宅基地享有特殊的用益物权；对附着在宅基地上的建筑物，集体经济组织成员拥有所有权，具备完整的用益物权。在我国现行法律和政策框架中，农民对宅基地只享有有限处分的权利。对宅基地流转和功能做出严格限制，“两权分离”时代所有权和使用权之间的矛盾禁锢了集体组织成员拥有房屋财产权的实现^[7]。

宅基地“三权分置”的构想让理论上同属于“用益物权”的“资格权”和“使用权”分离，确定了所有权、资格权和使用权“三权分置”的权利结构，在农村土地集体所有制的基础上正式明确了村民不仅享有对宅基地的“资格权”，而且还能利用对宅基地享有的“使用权”进行资产收益。2019年，中央一号文件进一步明确提出“加快修订土地管理法、物权法等法律法规”，亦表明将党中央的有关方针政策上升到法律层

面指日可待。

2. 突破与创新传统物权理论和现代产权理论。宅基地的产权分置改革实际上是传统物权理论与现代产权理论的权衡博弈过程。对于土地利用产生的外部性问题，物权理论重在通过在所有权之外建构用益物权和担保物权，以加强保护财产；现代产权理论重在优化产权安排处理外部性问题，弥补市场机制缺陷。农村土地产权安排要兼顾解决土地资产利用问题和外部性问题，确保土地可持续利用和农村社会稳定，因此以现代产权理论解决土地外部性问题更加符合实际。

在“两权分离”的框架下，借用益物权制度，在土地公有制的基础上为公民设立包括土地用益物权和土地担保物

权在内的物权，以

满足公民社会发展需求和土地要素市

场化对土地制度的内在要求^[8]

。“两权分离”的基本制度理论上能够容纳不同生产力水平，时至今日仍然是农村土地制度改革的逻辑主线和实践良方。但现行宅基地制度是由计划经济体制逐步演化而来，仍然保留了要素分配的福利性和封闭性特点，使宅基地流转严重受限，与日益走向多元开放的市场化趋势相背离。“三权分置”是在坚持产权分置的思想和制度精髓的基础上有序推进相关权能结构改革，在土地公有制框架下深化赋权于民的实践形式，是对传统物权和现代产权理论的创新与发展。

三、宅基地“三权分置”改革的建构方略

在明晰“三权分置”改革产生的功能价值的基础上，要进一步实现和优化“三权分置”的可行性建构路径，为推进新一轮宅基地制度改革提供有效的政策建议。

（一）明晰产权改革重点

一是落实宅基地集体所有权。受历史上“队为基础”因素的影响，当前大部分宅基地主要是由村民小组农民集体所有。理论上宅基地集体所有权主要应由集体经济组织行使，而目前设立相应集体经济组织的村民小组并不多见，多数还是由村民小组代替行使所有权，村民小组的组织结构不健全，也没有动力来有效行使所有权。宅基地制度改革必须坚持集体所有制的根本地位，针对宅基地集体所有权虚置固化的问题，在改革过程中需要把维护和巩固集体所有权作为重要任务。落实集体所有权重点在于明

确处分权和收益权，处分权方面应建立健全组织结构，明确集体经济组织在村庄用地的建设中行使管理权利，适度强化集体经济组织收回宅基地的权利，加强集体经济组织对宅基地使用的监督权建设；收益权方面应明确集体经济组织在行使宅基地使用权时可按照一定比例分享流转收益，享有宅基地利益分配权。

二是保障宅基地农户的资格权。保障宅基地资格权实则是保障农户作为集体经济组织成员的资格权，制度改革不能改变农户集体经济组织成员的身份或资格。实行“三权分置”最主要的意图就是使农户资格权和使用权分离，让农户在不享有或不行使宅基地使用权的情况下仍可保留资格权，参与村民自治或参与分配经济组织的其他收益。保障宅基地农户资格权的重点在于保障其居住权和财产权，居住权作为集体经济组织成员的基本权利不容侵犯；财产权是收益权的前提，既要保证宅基地的可交易性，显化宅基地财产价值，又要防范城市资本到农村的滥用损害农民财产权。农户有权在集体经济组织内部流转宅基地资格权而获得收益，有权依法依规就宅基地使用权设立担保抵押，有权自愿有偿退出宅基地。农户宅基地被征收的有权依法获得合理补偿，不得违法流转宅基地，不得以退出宅基地资格作为农民进城落户的条件。

三是放活宅基地使用权和农民房屋使用权。放活使用权的问题关键在于何为“适度放活”，以往的政策性规定禁止宅基地市场化的交易，尤其是禁止面向城镇居民的交易。值得注意的是，近3年的中央一号文件并未禁止城镇居民购买宅基地，而只是从土地用途管制角度防止宅基地的违规流转，这表明中央政策为宅基地的市场化交易预留了政策空间。放活土地使用的重点在于赋予收益权，要在保障集体所有权和农户资格权的基础上保障承租人的合法使用权，同时现阶段放活宅基地使用权应当严格规定流转条件，不能进行商品住宅开发和建设，严禁利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆，保障广大农民的权益。

（二）完善拓展改革试点体系

2015年，中央提出针对农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的“三块地”改革试点要求，确定了在北京大兴区等33个试点地区开展相关改革试点工作，试点地区在坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损3条底线的基础上率先展开对土地改革的初步探索。在完善农村宅基地制度方面，针对农户宅基地取得困难、低效利用、资本价值未开发等问题，要完善宅基地权益保障和实践形式；对因历史原因形成超标准占用宅基地和一户多宅等现象，探索宅基地有偿使用机制；探索进城落户农民在本集体组织内部自愿有偿退出或转让宅基地机制；建立完善宅基地审

批制度，发挥村民自治民主的作用。实践证明，宅基地“三权分置”改革摆脱了农村宅基地管理的僵化模式，统筹解决了稳定与放活之间的矛盾，是一项适应中国国情的创新制度安排。

宅基地“三权分置”改革在经历初步探索后将要进入全面提速阶段，2020年中央一号文件指出“全面推开农村集体产权制度改革试点，有序开展集体成员身份确认、集体资产折股量化、股份合作制改革、集体经济组织登记赋码等工作”，为下一步的试点改革指明了方向。新时期要继续深化试点地区的宅基地制度改革，既要大胆实践，形成较为完整的农村宅基地“三权分置”制度设计，又要总结经验，改进创新“三权分置”具体实现形式[9]。

（三）做好“三权分置”与相关法律制度的衔接

当前农村宅基地所有制形式严重滞后于社会发展需求，在法律制度层面规定所有权、资格权与使用权权属关系以及修改相关法律

制度是农村宅基地“三权分置”实施的关键所在^[10]

。完善农民土地权益保护法律框架，开创农村宅基地所有权、使用权和使用权流转有序进行的新局面，是宅基地“三权分置”改革的政策目标。推进“三权分置”改革有效实施需要完善农村宅基地法律制度，将改革由政策层面上升到法律层面。

首先，要加快宅基地“三权分置”改革与《集体经济组织成员资格法》相衔接，应考虑出台集体经济组织成员资格权的法律法规，统一确定集体经济组织成员资格认定办法，以便进行正规的确权颁证工作。其次，要加快宅基地“三权分置”与相关住房保障法规相衔接，对因特殊情况没有迁移户口但在城市享受了购房补贴、住房公积金等福利的原农村居民，必须取消其原本享有的宅基地资格权，防止享受不当的“双重福利”。再次，要加快宅基地“三权分置”改革与《物权法》和《土地管理法》相衔接，可以考虑将符合中国国情的“三权分置”做法写进《物权法》，丰富中国特色的物权理论。同时也可以考虑将宅基地“三权分置”写入《土地管理法》，并通过修改物权法合理定义使用权。最后，要加快宅基地“三权分置”改革与《担保法》衔接，可以考虑修改完善《抵押法》中关于宅基地及其房屋不能抵押贷款的法律条款，在法律层面上推进构建宅基地抵押融资制度体系和优化农村金融服务环境。

注释：

① “资格权”不等同于“承包权”，“资格权”不能承载实体利益，“承包权”有负担实体利益的可能。

[参考文献]

[1] 杜焱强,王亚星,陈利根.中国宅基地制度变迁：历史演变、多重逻辑与变迁特征[J].经济社会体制比较,2020,(5).

[2] 吕成.如何实行宅基地“三权分置”？[J].中国发展,2018,(3).

[3] 张五常.经济解释[M].北京:中信出版社,2015.

[4] 费孝通.乡土中国[M].上海:上海人民出版社,2013.

[5] 刘锐.乡村振兴战略框架下的宅基地制度改革[J].理论与改革,2018,(3).

[6] 姚长存.宅基地“三权分置”：内涵、逻辑与商业银行金融服务对接[J].农村金融研究,2018,(11).

[7] 温彩璇,许月明,胡建,李晓鹏,张红勋,李晋.乡村振兴背景下宅基地“三权分置”权能实现路径研究[J].世界农业,2018,(10).

[8] 董祚继.“三权分置”——农村宅基地制度的重大创新（下）[J].国土资源,2018,(4).

[9] 宋迎新,钟和曦.浙江省农村宅基地“三权分置”的实践与思考[J].浙江国土资源,2018,(4).

[10] 丁国民,龙圣锦.乡村振兴战略背景下农村宅基地“三权分置”的障碍与破解[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019,(1).

[责任编辑：汪智力]

The "Three Rights Separation" Reform of Homestead: System Innovation, Function Exploration and Construction Strategy

WU Yunyong, WANG Bingfeng

Abstract: In 2021, the No. 1 document of the central government pointed out that the management of homesteads should be strengthened, the pilot reform of the rural homestead system should be promoted steadily, and the effective ways to realize the separation of ownership, qualification and use rights of homesteads should be explored. The current "three-rights separation" reform of homesteads is at a critical stage. Institutional changes have brought opportunities for rural social development, and problems have also arisen in the course of practice, such as hollow villages and multiple houses. The "three-rights separation" reform of homesteads is a policy approach that combines socio-political, economic and legal functions. It is promoted by clarifying the key points of property rights reform, improving and expanding the reform pilot system, and doing a good job in linking with relevant legal systems. Deepen reforms, promote the economical and intensive use of rural land, and promote the self-improvement of the rural management system.

Keywords: rural revitalization; the "three-rights separation" of rural housing land; land reform; land transfer; urban and rural development

[作者简介] 吴云勇（1975-），男，吉林梅河口人，辽宁大学经济学院教授，经济学博士，主要从事国民经济理论与实践研究；王炳峰（1996-），男，山东潍坊人，辽宁大学经济学院硕士研究生。

