

“三权分置”视角下农村宅基地使用权流转研究

王天啸, 张天琪, 杨开腾
贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2022年9月15日; 录用日期: 2022年10月11日; 发布日期: 2022年10月19日

摘要

2018年中央一号文件首次提出探索农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”改革, 寻求解决农村宅基地问题的路径。宅基地“三权分置”改革作为农村土地制度改革的重中之重, 是解决“三农问题”的有力推手, 是增加农民可持续财产性收入的重要突破口, 为实现乡村振兴以及推进高质量发展提供了新的发展方向。基于此, 本文以贵州省内部分试点地区的改革措施和改革效果为例, 分析并总结各地在进行宅基地改革中出现的问题以及经验启示, 以期可以对贵州省正在进行宅基地改革的试点地区提供有益借鉴。

关键词

宅基地, 三权分置改革, 宅基地使用权, 土地流转

A Study on the Transfer of the Right to Use Rural Homestead from the Perspective of “Three Rights Division”

Tianxiao Wang, Tianqi Zhang, Kaiteng Yang

Law School of Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Sep. 15th, 2022; accepted: Oct. 11th, 2022; published: Oct. 19th, 2022

Abstract

In 2018, the No. 1 Document of the Central Committee put forward for the first time to explore the reform of the “separation of ownership, qualification right and use right” of rural homestead, and

seek the path to solve the problem of rural homestead. As the top priority of rural land system reform, the reform of “three rights separation” of homestead is a powerful driver to solve the “three rural issues”, an important breakthrough to increase farmers’ sustainable property income, and provides a new direction for rural revitalization and high-quality development. Based on this, this paper takes the reform measures and reform effects of some pilot areas in Guizhou Province as an example to analyze and summarize the problems and experience enlightenment in the homestead reform in various regions, hoping to provide useful lessons for the pilot areas in Guizhou Province that are carrying out the homestead reform.

Keywords

Homestead, Reform of Separation of Three Rights, Right to Use Homestead, Land Circulation

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 概述

农村宅基地是指农村村民基于本集体经济组织成员身份而享有的可以用于修建住宅的集体建设用地，包括住房、附属用房和庭院等用地。宅基地使用权，正是建立在宅基地这一概念的基础之上，是指农村居民依法对集体所有的土地所享有的占有、使用，并可以利用该土地建造住房及其附属设施的一种用益物权[1]。

通常情况下，农村宅基地使用权的流转有以下几种途径：1) 买卖。根据“地随房走”的原则，宅基地随房屋一起流转，买受人在取得房屋所有权时也就能够取得宅基地使用权。在现实中，对宅基地使用权的买卖仅发生在同一个集体组织内部成员之间。2) 置换。这包括农村集体成员之间相互交换和农民与政府之间交换两种情形。3) 继承。就现行法而言，当房屋成为遗产时，其继承人当然可以依法继承。4) 赠与。通过接受赠与取得宅基地使用权的情形与继承取得基本相似[2]。

2018年1月，中共中央国务院印发《关于实施乡村振兴战略的意见》，该意见首次明文提出探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”[3]。2020年，《深化农村宅基地制度改革试点方案》出台，在原有三十三试点地区的基础上，又增加了一批重点地区，并准备开展新一轮农村宅基地制度改革试点。由此，贵州省湄潭县、息烽县、红枫湖镇也纷纷加入试点队伍，并在改革过程中展现了出一定的风采。

2. 农村宅基地“三权分置”改革的实践

2.1. 遵义市湄潭县

湄潭县的改革实践主要表现为：首先，贯彻“一户一宅”原则。湄潭县根据具体情况采取了“超占收回”、“有偿收回”的不同措施，以落实宅基地集体所有权，保障和强化集体经济组织的相关权利。除此，湄潭县还明确了一处登记的原则，并将多余宅基地依法收回。其次，明晰“三权”边界。湄潭县还针对性地出台了农村宅基地及农房使用权流转管理办法。在农房流转过程中，村股份经济合作社作为宅基地的所有权人，充分履行对出租农户和投资者的监督管理权利。经过股份经济合作社同意，农户将宅基地的使用权和农房一并流转，县不动产登记中心为流入方颁发宅基地经营权证。再次，支持有偿退出。对于拥有一块宅基地且在县、镇购买了商品房的农户，在自愿申请、与村股份经济合作社协商一

致、给予补偿后，将由合作社收回闲置宅基地。针对不同的情况，湄潭县因地制宜打造了暂时退出和永久退出两种方案，并由农户自主选择。对于收回的宅基地，湄潭县坚持“统一规划、因地制宜”的原则进行统筹安排。最后，推动宅基地入市和流转。在湄潭模式下，农村宅基地使用权流转必须经过村股份经济合作社同意，农户不得私下转让、变卖房屋或宅基地，并配套建立了农村集体经济组织主导实施的有偿使用制度。在坚持符合控制性规划或城乡规划的前提条件下，湄潭模式根据实际或规划用途，采取了由村股份经济合作社申请，将农户依法自愿退出的宅基地转变为集体经营性建设用地，并按程序组织入市的方式[4]。

2.2. 贵阳市息烽县

息烽县主要围绕保障农民基本居住权，与此同时完善农村宅基地制度体系，探索农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权”分置视角之下可能的改革方案。其改革重点在于“两完善、三健全、四探索”。首先，完善农村宅基地集体所有权行使机制、审批制度。在前一方面，息烽县明晰农村宅基地所有权归属、健全农村集体经济组织宅基地管理制度，并发挥村民自治组织在农村宅基地管理中的作用。在后一方面，息烽县改革审批管理方式、建立联审联办制度。其次，健全农村宅基地收益分配机制、监管机制、农户资格权保障机制。在第一方面，制定农村宅基地征收、流转、退出、经营等收益分配机制，建立集体成员长期分享农村宅基地增值收益的有效途径，并规范集体宅基地收益管理和使用方式。第二方面上，健全基层宅基地管理机构，创新农村宅基地执法机制，并推进农村宅基地数字化管理。第三方面上，不仅健全了农村宅基地资格权的认定办法，而且健全了农民建房新增建设用地规划和计划指标保障机制。最后，探索农村宅基地使用权流转制度、使用权抵押制度、自愿有偿退出制度、有偿使用制度。第一方面上，首先是探索流转方式，其次是探索盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅发展乡村产业的途径，最后是探索继承农房的宅基地使用权管理办法。第二方面上，首先就是开展抵押贷款业务，然后完善扶持引导政策，进而探索抵押物处置机制，最后不忘健全风险保障机制。第三方面上，包括对农村宅基地自愿有偿退出方式进行探索、分类退出不符合规定的农村宅基地，并健全退出农村宅基地价格评估和补偿机制。除此之外，还对退出农村宅基地统筹利用政策进行了深化。第四方面上，不仅计划确定有偿使用的范围，还计划对有偿使用的标准和方式进行明确[5]。

2.3. 清镇市红枫湖镇

红枫湖镇在实践中采取了如下的改革方案：首先，打破固化认知，将宅基地使用权视为一项可供社会各方使用的“财产权利”允许并鼓励引入社会资本，增强社会资本参与改革的信心与活力。通过限期租赁的方式合法持有宅基地的使用权，社会资本通过宅基地的运营获利，农户收取租金，村集体经济则从中提取管理费用，实现拓展宅基地财产功能的目的。其次，坚持“三四五”工作机制，坚持统筹规划，将乡村振兴同打造中国农业公园相结合，从顶层设计出发推动改革试点工作。同时，清镇市明确要求市财政统筹资金并积极创新财政资金投入模式支持乡村振兴，整合四方资源；对接、引入社会资本与村集体经济组织合作，将有闲置住宅或有出租意向的农户纳入村集体经济组织中来，和企业进行约定经营。再次，强调守住三条底线。即守住土地公有制性质不改变、守住耕地红线不突破、守住农民利益不受损。最后，在全面推进乡村振兴的过程中，坚持农民主体地位，不断强化各类农业经营主体，加快实现农村人口和劳动力素质的现代化。与此同时，大力推进农村劳动力职业技能培训、实用人才培养；推进农民再就业再培训，同时鼓励和支持返乡回乡农民工创业[6]。

3. 宅基地“三权分置”改革中的问题

各地区结合本地的形势与特点，在综合全面地考量本地区其他因素的基础上，因地制宜，改革蓬勃

发展,都能够取得一定的成效,也为其他地区农村宅基地“三权分置”的改革提供了经验与借鉴。但不可忽视的是,宅基地改革中也存在一系列的问题亟待解决。贵州省试点地区在宅基地改革过程中出现的问题有一定的普遍性,如权属确认问题、政策与制度设计的滞后跟进的问题、市场主体的信心与活力不足的问题,与此同时,贵州省宅基地改革试点地区出现的问题也有其各自的特殊性。

湄潭县的改革主要存在以下问题:首先,在一定程度上来说,此种方式流转的仅仅是集体经营性建设用地使用权,而非宅基地使用权[7]。其虽然实现了宅基地流转,但无法体现出政策对宅基地使用权转让和抵押的规定。其次,目前实践中存在着村集体对农户宅基地使用权的申请、批准逐步放开,使得一些本不满足申请条件的农户获得宅基地使用权,随后农户将其转化为集体经营性建设用地使用权的现象。最后,从某种程度上来说,集体经济组织成员的特殊身份存在消耗殆尽的可能性,这无疑对当前农村土地为农民集体所有的内在逻辑产生了一定的冲击。

息烽县的改革主要存在以下问题:首先,规划修编启动晚,一定程度制约了改革推进。其次,确权颁证缓慢。实际操作中,群众对办理房地一体产权证的积极性不高,对超面积有偿使用等方式接受程度低,没有能够尽快实现农房及宅基地产权化。最后,息烽县域经济发展先天不足,市场吸引力有限、活力有待激发;加之县内闲置的宅基地大部分布局分散,尚且没有形成规模效应,开发利用价值不高,难以引进社会资本参与宅基地使用权有偿流转和闲置农房资源的盘活[8]。

红枫湖镇的改革主要存在以下问题:首先,没有使用权证或政府背书的证明,仅有与村集体经济组织和村民协议合同可以证明其使用权,市场主体投资信心有待提高。其次,使用权交易机制缺失,资本投入难以形成可流通的资产,市场主体投资热情不高,影响宅基地使用权的价值。再次,宅基地改革仍处于改革初期,投资成本暂时难以回落。最后,红枫湖镇农村地区基础设施不甚完善,当地基层组织凝聚力也有待提升[6]。

4. 改革建议与展望

4.1. 宏观视角

顺利推进农村宅基地“三权分置”改革,正确的指导思想与坚实的理论基础是首要之义。由此,稳中求进、进中争先工作总基调不可或缺。同时,根据国家的相关会议精神,宅基地“三权分置”改革还应以新发展理念为指引,统筹兼顾、稳步推进,力图实现更高质量更加全面的发展。

由于宅基地使用权具有独特性质,在对其进行改革放活的实践中,必须保持头脑清醒,守住一定的底线。其中,最主要的是必须坚持集体所有制不突破。土地公有制是我国经济制度的重要组成部分,并且农村土地的集体所有制更是宅基地使用权存续的必要条件。由此,必须坚守“农村土地集体所有制性质不改变”的理念,只有在此基础上,才能保证改革的稳中求进。坚持原则不等于墨守成规,与此同时,也应当注重顶层设计和基层创新的结合,积极实践,大胆创新,先行先试。

宅基地改革与流转不是某一方的独角戏,需要多方主体联合运作。而在这其中,集体成员,也即农民是宅基地改革及流转的最主要主体。因此,以人为本、以农民为中心、把农民合法权益放在首要位置,是改革过程中应当坚持的基本理念,回顾上文的案例分析,多个改革试点区也明确表露出了这一思想。具体而言,则是要充分尊重农民意愿,对其解释好、落实好各项与其利益相关的政策措施,使其能够实现选择自由、行为自主,并且应当注重中坚农民在其中的作用力。同时,从集体角度而言,也要以实现好、维护好、发展好集体成员宅基地合法权益为指引。“使改革成果惠及广大农民”不只是一句口号,它更需要平衡好农民个人利益尤其是中坚农民群体利益与集体经济组织利益的关系,保障好农民尤其是中坚农民对宅基地的各项权益[9]。

宅基地“三权分置”改革的最终目的是放活宅基地资源,实现宅基地合理合法的流转,使宅基地的

价值得到更加充分的释放。因此，在推进改革的过程中，不能仅仅头痛医头脚痛医脚，混淆了路径与目标。而是应当兼顾大局、统筹规划，不仅要思考如何解决当下困境，更要着眼未来。“改”与“活”是一脉相连的，但其各自也具有一定的相对独立性，因此，在推进前者时，不能忽视后者；促进后者时，也不能不顾前者。改革之路蜿蜒曲折，但是，我们绝不能因走得太远，而忘记为何出发。

4.2. 微观视角

从“三权分置”视角出发，巩固所有权、认定资格权、放活使用权，几乎是现阶段国内地区宅基地改革的共识，也因此，改革的基调是在一定程度上相通的。如在湄潭的改革中，就在“确”与“定”上下了很大功夫，主要是采取了公示主义的思路，即以登记、发放凭证等方式来以公权力支撑和保障农户和集体之转让行为的正当性与合法性，同时这种方式也提高了相关主体的信用力，有益于共赢的实现。但我们不可忽略的是，不论是在自然方面还是在人文方面，贵州地区都具有相当的特殊性。这种特殊性也在一定程度上影响了宅基地“三权分置”改革与宅基地放活流转的模式与路径。在综合分析了湄潭县、息烽县、红枫湖镇等地的改革状况之后，我们可以归纳出一些具备有限共性或称“贵州特色”的“地方性知识”。

改革不能忽视机遇与资源。2018年5月，中央印发了《乡村振兴战略规划》；2021年3月，《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》发布。时至今日，贵州省仍然是我国打赢脱贫攻坚战和推进乡村振兴战略的重要战场。在2022年1月，国务院出台《关于支持贵州在新时代西部大开发上闯新路的意见》，如此种种，都是贵州省改革与发展的重要契机与宝贵资源。在息烽模式中，即是充分利用各类国家、省市政策契机与社会资源契机积极引资、引技、引智、引流，将宅基地改革和乡村振兴的进程紧密结合起来。二者在纵向上不仅并行不悖，而且能够相互依托、相互促进，这十分直接且有效地助力了息烽县宅基地改革取得相应成效并持续向纵深推进。紧握时代与社会的契机，抓好政策与资源的契机，这种意识与认知的确立和培养是我们所不能忽略的，但更为重要的则是在改革推进的过程中有所运用、具体落实。

贵州拥有丰富多样的旅游文化资源，因此在实际改革过程中，依托相应资源打造民宿与农家乐成为十分常见并迅速成为热点。而农民的宅基地，便是这其中最基本的构成要素。鉴于此，应当协调好农民、集体经济组织与投资人的三方关系。其中，集体经济组织更是身兼数职，它既是农民利益的代言人，也是代表投资人的协商者，更是合作的促成者。总而言之，集体经济组织起到实现统筹协调的中间人的重要作用。因此，必须赋予集体经济组织相应的职权，以便其更好地落实平衡、监督、管控等职能；同时也必须更加严格地规范其权力的行使，努力做到“依法办事”、“有法可依”，保障农民和投资人的合法权利。为此，湄潭县的举措是大力推进各类文件的制定与出台，力图打造一整套公开而完备的制度体系，同时创新性地利用村规民约，将宅基地权属流转一定程度上交由村民自治来调节，发挥基层组织及个体的能动性，这种方案十分值得学习与借鉴。

贵州多样的地形与气候环境决定了其农业资源的多样性，但传统农业已经不能适应现时代社会的需要，也难以与现阶段的改革相匹配。由此，应当致力于农业的现代化转型，充分利用好丰富的农业资源，以此助力宅基地改革与宅基地流转。具体而言，不仅包括当地特色农产品产业链的延长，农产品精深加工的推进和农业品牌建设的打造，还包括农业基础设施建设的加强。在此基础上与前段所述相配合，推动农、文、体、旅的一体化发展，加快产业升级，能够很好地为推进宅基地改革与宅基地流转提供助动力。从某种程度上来说，这也是最能够体现改革效益的一环。改革不是做慈善，改革效益的首要地位是功利性的，也是现实性的，湄潭县和息烽县的改革也深刻体现了这一点。常言道，经济效益和数据就是改革成效直观的体现，因此对于宅基地三权分置改革，各县市应当拿出勇气，敢闯敢试，以农民利益为中心，

不断提高改革效益,这是最基本,也是最关键的。当然,由于乡土社会的特殊性,在制度推广的过程中难免产生阻碍,这些阻碍又与当地环节与特殊矛盾藕断丝连,因此仍需要各地具体分析。

贵州是一个多民族省份,不同民族的文化风貌与风俗习惯均具有差异性,因此,应当特别注意措施推进的因地制宜与因人制宜,坚持具体问题具体分析的方法论,既要杜绝改革方案的照搬照抄,也要合理吸收能够适应当地特殊性的经验教训。在息烽县的改革中,就采取了多产业、多元化、多举措的方式来推进,其特殊性体现于息烽采取了特色产业发展与宅基地改革相结合的举措。而某个地区的比较优势,既可以是特定产业方面的,也可以体现为文化、政治、生态、社会等各个方面。除此之外,贵州省由于经济上、历史上等方面的原因,在一些地区,其内部矛盾更加错综复杂、遗留问题也更加棘手。为此,应当注重从宏观与微观两个方面入手。在宏观上,应当注重体系性建设,健全各类保障机制,落实各项总体性制度;而在微观上,则要充分发挥各类主体的独特作用,立足现实、着眼未来,努力化解纠纷与矛盾,争取人民群众的信任与支持。与此同时,政策规划先行、明确立场与态度,也是引进市场投资主体和鼓励投资的重要环节,以此实现集体增收、农民致富,扩大改革成效、实现流转目标。

基金项目

贵州大学 SRT 项目资金资助。

参考文献

- [1] 周江梅. 农村宅基地“三权分置”制度改革探索与深化路径[J]. 现代经济探讨, 2019(11): 117-125.
- [2] 何雄浪, 李鹏飞. 我国农村土地流转的典型模式探究[J]. 宜宾学院学报, 2021, 21(7): 10.
- [3] 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.
- [4] 陈富强, 王丹灵, 尚宇杰. 湄潭:“收、分、退、转”探索农村宅基地改革[J]. 当代贵州, 2022(18): 46-49.
- [5] 中共息烽县委, 息烽县政府. 息烽县农村宅基地制度改革试点实施方案[R]. 贵阳市息烽县: 中共息烽县委, 息烽县政府, 2020.
- [6] 红枫湖镇人民政府. “1+3”推动农村宅基地“三权分置”改革[R]. 清镇市红枫湖镇: 红枫湖镇人民政府, 2022.
- [7] 李兴宇. 宅基地“三权分置”中的“使用权”: 试点样态与法律设计[J]. 新疆社会科学, 2020(4): 10.
- [8] 中共息烽县委, 息烽县政府. 息烽县农村宅基地制度改革试点工作情况报告[R]. 贵阳市息烽县: 中共息烽县委, 息烽县政府, 2022.
- [9] 祝天振, 阮梦蝶, 郑庆昌. 中坚农民在乡村振兴中的作用及其优化策略——基于结构洞的视角[J]. 云南农业大学学报: 社会科学版, 2019(6): 7-13.