

宅基地“三权分置”的实施瓶颈与规范路径

——基于杭州宅基地制度改革实践

胡大伟

(浙江水利水电学院 马克思主义学院, 浙江 杭州 310018)

摘要: 杭州积极推进闲置宅基地盘活利用的创新实践,开展了宅基地制度改革的“联众模式”“淳安实验”和临安天目山试点。基于杭州宅基地制度改革实践的观察发现,宅基地“三权分置”面临着实践需求与政策供给的不匹配,宅基地所有权难以显化、宅基地资格权的认定及规范保护比较模糊、宅基地使用权规范流转和盘活的机制及法治保障不足等困境。深入推进宅基地“三权分置”改革,促进闲置宅基地的盘活利用,应该坚持城乡融合、农村产业融合发展的视角,提高乡村治理能力,充分发挥村集体在宅基地开发利用中的主导作用,保障宅基地集体所有权的有效落实;科学界定农村宅基地“三权”之间的权责关系,显化宅基地农户资格权,建构完善的确权赋能机制;完善政策扶持、平台搭建和空间管制等政府资源配置机制,保障宅基地使用权的适度放活;推进宅基地“三权分置”改革与相关领域改革的协同融合,完善宅基地用益物权保障机制。

关键词: 宅基地;三权分置;盘活;规范路径

中图分类号: D912.3

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2020)01-0049-07

The implementation bottleneck and normalization path of the "three powers separation" of homestead: Based on the practice of Hangzhou homestead system reform

HU Dawei

(School of Marxism, Zhejiang University of Water Resources and Electric power, Hangzhou 310018, China)

Abstract: Hangzhou actively promoted the innovative practice of the use of spare homesteads, and explored the "Lianzhong Model", the "Chun experiment" and the Lin'an Tianmu Mountain pilot project. Based on the observation of the practice of the housing plot system reform in Hangzhou, it is found that the "three-power split" of the homestead faces a mismatch between the demand for practice and the supply of policies. The ownership of the homestead is difficult to manifest, the identification of the right of the homestead and the protection of the standard are relatively vague, the lack of legal guarantee for the standardized circulation and activation of the market mechanism of the right to the use of homestead. In order to further promote the reform of "three rights separation" of homestead and promote the active utilization of spare homestead, we should adhere to the perspective of urban-rural integration and rural industrial integration development, improve the ability of rural governance, give full play to the leading role of village collective in the development and utilization of homestead, and ensure the effective implementation of collective ownership of homestead; scientifically define the relationship between the rights and responsibilities of the "three rights" of the rural homestead, manifest the qualification rights of the homestead farmers, construct a perfect mechanism for confirming the rights and enabling the rights; improve the government resource allocation mechanism such as policy support, platform building and space control, ensure the appropriate release of the right to use the homestead; promote the collaborative

integration of the "three rights separation" reform of the homestead and the reform in related fields, and improve the use of the homestead security mechanism of property rights.

Keywords: homestead; three powers separation; revitalization; normalization path

收稿日期: 2019-12-30

基金项目: 浙江省软科学研究计划项目(2019C35015); 司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目成果(18SFB5005); 浙江省高校思想政治理论课名师工作室专项支持

作者简介: 胡大伟(1979—),男,河南信阳人,法学博士,教授,硕士生导师,主要研究方向农村土地法治与行政法。

随着我国城镇化和乡村振兴战略的深入推进,农村产业融合发展,新产业新业态发展迅速,农村产业用地面临新困难新挑战,农村宅基地闲置与建设土地资源急缺的矛盾日益凸显。农村宅基地的大量闲置不仅造成了资源浪费和对财产权的漠视,也制约了乡村振兴战略顺利实施。针对闲置宅基地和农房的盘活问题,2017年中央1号文件首先提出让农村集体组织探索“出租、合作等方式”的部署要求^①。2018年的中央1号文件提出着力完善闲置宅基地和农房改革政策,探索实施宅基地“三权分置”^②。2019年新修订的《土地管理法》专门增加了鼓励闲置宅基地及农房盘活利用的条款^③。

宅基地“三权分置”作为新时代的一项重大制度创新,引起了学界的广泛关注。董祚继认为,宅基地“三权分置”是契合现代产权理论的基本主张,有利于重塑城乡土地权利关系^[1]。靳相木等认为,从“两权分离”到“三权分置”,就是一个破除“两权分离”架构下宅基地使用权既是身份性居住保障权又是物权性财产权的“两权复合”结构的过程,并提出在《民法总则》规定的权利类型中找寻安置宅基地“三权”的坐标系^[2]。宋志红提出了以“扩权+转权+分权”为核心内容的宅基地权利制度重构方案^[3]。席志国认为宅基地的“三权分置”应当在原有宅基地使用权的基础上再行创设一项新的用益物权(即地上权),以此构建多层次权利体系,落实宅基地“三权分置”^[4]。此外,也有学者关注宅基地“三权分置”的地方改革实践及风险规避问题。关于宅基地“三权分置”研究成果颇丰,但对于宅基地“三权分置”的实施瓶颈与规范路径依然模糊不清。

浙江率先提出了宅基地“三权分置”的制度设计思路,杭州作为浙江的省会城市,在宅基地确权发证、有偿使用、流转盘活、有序退出等方面开展了一些改革创新,积累了大量的实践经验。本文基于杭州市宅基地制度改革探索过程中存在的一些问题,研究宅基地“三权分置”的实施瓶颈,提出“三权分置”下宅基地开发利用的规范路径,不断推进宅基地制度的法治化改革。

一、宅基地开发利用的杭州实践与探索

近年来,为了破解农村闲置宅基地管理和开发利用难题,保障农村新产业新业态发展用地的有效供给,浙江省杭州市积极推进农村闲置宅基地盘活利用的创新实践,探索开展了宅基地制度改革的

“联众模式”“淳安实验”和临安天目山试点。

1. 宅基地整体开发利用的“联众模式”

2005年,杭州联众农业技术开发有限公司(简称联众公司)与杭州市郊九思村(临安西天目乡)合作共建乡村度假公寓,推进新农村建设,由此开启了宅基地整体开发利用的“联众模式”。此后,“联众模式”不断推广并受到了社会各界的广泛关注。“联众模式”是社会资本参与农村建设的有益探索,也是显化农村宅基地财产权的地方实践典范。在此模式中,联众公司与有关村委会签订整体开发协议,由联众公司出资对所在村庄进行整体规划设计,帮助村民在原来宅基地上统一建造多层房屋,同时做好相关配套建设。房屋建成后,农民选择部分房间自住,其余房间交由联众公司统一管理,在一定期限(一般为30年)用于乡村旅游、度假等。“联众模式”通过统筹规划、合作开发,实现了宅基地的集约节约利用,通过“房地分离”“共建共享”的方式回避了宅基地“两权分离”的制度窠臼,激活了宅基地及农房的财产价值。从法理实质上来讲,“联众模式”保持宅基地集体所有权不变,保留村民对宅基地占有、使用资格和房屋所有权,实现了宅基地使用权的有效流转,无意中开创了宅基地“三权分置”的早期实践样态。近年来,立足于宅基地“三权分置”,四川泸县、贵州湄潭等地开展的宅基地合作开发、分割登记实践与“联众模式”一脉相承。针对“联众模式”的理论要义和法理本质,有学者提出“在这种模式下,企业享有的实际上是宅基地使用权的出租权,消费者享有的是房屋的使用权,真正的宅基地使用权仍然归属于农民。”^[5]然而,基于“两权分离”的制度框架,不具备农村集体经济组织成员身份的联众公司与村民不可能同时享有同一宅基地使用权。在联众公司不享有宅基地使用权的情况何来出租权?这种牵强的法理解释折射出“两权分离”制度安排与宅基地制度改革实践之间的龃龉,显示出基于“两权分置”建构理论的逻辑自洽困境。

2. 闲置宅基地管理改革的淳安实验

盘活利用闲置宅基地既是宅基地“三权分置”改革的重要逻辑起点,亦是其重要内容和价值旨向。据浙江省自然资源管理部门的初步调查,浙江省闲置宅基地(含闲置农房)占农村宅基地面积的4.36%^[6]。面对农村“空心化”不断加剧,农村宅基地闲置情况日益严重的现实,在闲置宅基地治理相关法律法规空白的前提下,2011年,淳安县发布了

第一个关于闲置宅基地管理问题的地方性规范性文件^④。该规范性文件首先强调村级集体经济组织（村民委员会）对农村宅基地的管理主体地位，特别强调通过村规民约强化闲置宅基地管理的自我约束。基于农村多占和超占宅基地的现实情况，该规范性文件明确了闲置宅基地的内涵和基本类型，规定了闲置宅基地处置的指导原则，鼓励各行政村探索构建农村宅基地有偿调剂制度、闲置宅基地退出激励机制、超占宅基地有偿使用制度，为各行政村探索处置闲置宅基地设置了基础性的操作规范。与此同时，该文件对闲置宅基地管理制度的落地设置了具体的工作程序和保障条件。淳安县通过规范性文件强化村民自治对宅基地管理改革的作用，强调村级集体经济组织（村民委员会）的管理地位，对于具体落实宅基地集体所有权具有较强的现实意义，有助于推动宅基地集体所有权显化机制的法治化。

淳安县对闲置宅基地的认定和具体处置规范具有极强的可操作性和较好的示范价值。农村闲置宅基地管理新办法实施后，不仅解决了城乡统筹和新农村建设中拆危拆旧的难题，同时还转变了农民宅基地私有观念，促进了新农村建设^[7]。由此可见，淳安县闲置宅基地管理改革不仅有利于显化宅基地集体所有权，也有利于彰显宅基地的资产属性和财产性价值。淳安实验的做法正是宅基地“三权分置”改革的重要内容，其展示出来的价值旨向亦契合了宅基地“三权分置”改革的价值需要。

3. 宅基地产权制度改革的临安天目山试点

为进一步推进农村宅基地产权制度改革，唤醒“沉睡”的资产，破解宅基地流转难题，2017年11月杭州市选择了天目山镇的两个村（一都村、周云村）作为改革试点村^⑤。天目山农村宅基地产权制度改革的主要做法体现为如下三个方面：首先，宅基地集体所有权的落实。针对宅基地集体所有权的虚化问题，试点区域通过强化“规划管制、规模治理、收益共享”等措施使村集体的主导地位得以显化，使宅基地集体所有的性质得以彰显。通过编制以土地规划为基础的“多规融合”的村庄发展规划，确保宅基地的空间布局更加优化、利用更加精准科学。坚持减量化改革目标，通过政策引导和村规民约控制宅基地数量的增长。探索实施宅基地有偿选位，收取宅基地超占使用费、土地收益金，统筹各种利益关系，实现收益共享。其次，宅基地资格权的有效保障。试点改革坚持“一户一宅”和“户

有所居”相结合的原则，严格界定宅基地获取的资格主体条件，多途径实现宅基地资格权。通过市场化手段优化宅基地的配置，实现宅基地资格权在集体经济组织内部的有偿调剂。理清人地关系，推进农村宅基地确权登记，为宅基地财产权益的实现奠定合法性和正当性基础。再次，宅基地使用权的适度放活。制定闲置宅基地及农房盘活利用操作规则，探索以自营或合作、出租、入股等经营方式盘活闲置宅基地，增加农民收入，壮大集体经济。鼓励村集体经济组织搭建统一的宣介流转平台，实现闲置宅基地盘活利用的效益最大化。

改革试点区域以确权登记为抓手，着力于闲置宅基地的盘活利用，从宅基地的规范取得、调剂置换、有偿使用、盘活利用、有序退出等各方面开展治理创新，“逐步建立健全农民住房保障多样化、宅基地总量减量化、存量土地利用多元化、土地收益分配差别化的‘四化机制’”^[8]。目前，天目山农村宅基地产权制度改革试点取得初步成效，已经释放出了较多的制度和管理创新红利，为农村宅基地“三权分置”提供了一些比较可靠的改革经验。

二、宅基地“三权分置”的实施瓶颈

杭州的宅基地改革实践已取得初步成效，为浙江乃至全国宅基地“三权分置”改革积累了宝贵经验。但囿于相关法律制度的滞后以及理论研究的不足，宅基地改革的实践需求与政策供给的不匹配，宅基地“三权分置”还面临着如下实施瓶颈。

1. 宅基地所有权难以显化

现行法律对宅基地集体所有的归属安排已经比较清晰，当前需要解决的关键问题在于如何更好地落实和显化集体所有的各项权能，主要包括处置、管理和收益等三个方面。其一，宅基地所有权归集体所有，但集体是一个抽象概念，需要通过一定组织来执行完成集体意志。良好的组织形态和运行机制关系着宅基地的处置、管理和收益等集体所有权能的顺利实现。“目前尚无法律法规对集体这一概念进行界定，存在三权分置下的集体土地所有权落实风险。”^[9]在宅基地改革实践中，村民委员会、村集体经济组织、合作社以及新型农村自治组织（一些基层农村地区因应协商民主，创新村民自治实现形式，不断探索搭建起来的各种新型自治组织平台，如村民理事会、乡规民约评理会、村民议事会。）等各司其职，如何科学处理这些组织之间的关系，有条不紊地实施处置、管理和收益权能，是彰显宅

基地集体所有权的首要问题。其二,有偿使用费收取问题。在农村宅基地改革实践中,实施有偿选位,针对超面积占用宅基地收取使用费是宅基地集约节约治理的创新举措,也是让市场在宅基地资源配置中发挥决定性作用的重要体现。“实践中,我国于1990年至1993年期间,曾有过宅基地有偿取得的短暂试点,但很快被叫停,为减轻农民负担,强化宅基地使用权的居住保障功能,实践中宅基地使用权均为无偿取得”^[10]。长期以来,按照“一户一宅”为农民免费配置宅基地的制度理念已深入人心,在缺乏相应法律法规支持的情况下,长效化的有偿收费机制能否建立还有待观察。其三,宅基地退出的补偿资金从何而来?村民能否获得公平合理的对价补偿是自愿退出宅基地的重要前提。对于一些自然资源禀赋比较优越、集体经济发展比较好的村而言,即使退出宅基地后无法快速变现增值,补偿资金一般也能到位。但在村集体经济组织无法解决补偿资金的情况下,推进宅基地的有序退出就只能靠政府财政资金支持了。如果没有强有力的财政支持就会导致集体经济组织对宅基地所有权的管制弱化。最后,是通过项目带动村庄规划,还是村庄规划先行;如何建立起公平合理的土地收益金分配机制;如何化解村集体与宅基地资格权人在宅基地使用权流转收益分配中的矛盾等,这些都是农村宅基地所有权显化必须面对的棘手问题。

2. 宅基地资格权的认定及规范保护比较模糊

宅基地制度改革从“两权”到“三权”,农户资格权是宅基地“三权”中新创设的独立权利类型,是勾连宅基地所有权和使用权的纽带,如何科学地认知和定位宅基地资格权关系到农村宅基地制度改革的成败。当前,关于宅基地资格权的创设逻辑有“成员权”和“使用权”两种解释路径,即宅基地资格权直接脱胎于集体经济组织成员权抑或直接裂变于“两权分离”中的宅基地使用权,这两种论证思路各有侧重,对于客观认识“宅基地资格权源自何处”具有多维度的参考价值,当然,无论哪种解释最终都绕不开集体经济组织成员权。“即使是在宅基地‘三权分置’之下,宅基地使用权也是一个具有身份性质的权利,其取得和享有均以权利人具有本集体经济组织成员身份为前提。”^[11]然而,无论是理论上抑或实践中,关于集体经济组织的认识依然比较模糊且存在较大争议。一方面伴随着农村产业融合发展,各种新的集体组织经济形态不断涌现,给集体经济组织成员权的认定和规范带来挑

战;另一方面,随着城乡融合发展,因婚嫁、参军、求学、返乡就业创业等原因导致的迁入和迁出将会频繁发生,这些变动必然会带来宅基地资格权的变动,但由于农村集体经济组织的法律地位不明确,成员资格认定模糊不清,这些都制约着宅基地资格权的认定和规范保护。与此同时,关于宅基地资格权“成员身份”的认知争议也给宅基地的退出管理和规范保护提出挑战。杭州市天目山宅基地试点改革在“退得出”方面多举措发力,包括采用“以房换地(农民公寓置换)”“以钱换地(货币回购)”等方式引导农村自愿有偿退出闲置宅基地及农房,同时结合村庄整治收回多余宅基地。目前来看,引导农村闲置宅基地“退得出”的创新举措已取得初步成效。但毕竟试点改革时间比较短,后续一些问题还没有完全暴露出来,例如自愿退出宅基地的农户是否意味着宅基地资格权的完全丧失,毕竟宅基地的退出并不必然导致农村集体经济组织成员权的丧失。此外,激活宅基地的财产权价值是宅基地“三权分置”改革的重要目的,2019年新修订的《土地管理法》不仅允许村民出卖住宅,而且允许赠与住宅,宅基地及住宅变动的方式会越来越多样化,因赠与、析产、继承等方式获取住宅的主体不仅包括农村集体经济组织成员,还会涉及到非农村集体经济组织成员。基于宅基地“三权分置”的设计导向,非农村集体经济组织成员获取宅基地使用权基本不存在法理上的障碍,但非农村集体经济组织成员有可能还会进一步提出获取宅基地资格权的诉求,那么非农村集体经济组织成员可否通过住宅赠与、析产、继承等方式实现成员身份的补正?这些问题都有待实践的不断探索并给出法理上的科学解答。与此同时,按照宅基地“三权分置”之规范设计,宅基地及农房使用权流转之后,宅基地资格权依然保留,如何处理资格权人与使用权受让人之前的权责关系亦有待界定和明确。

3. 宅基地使用权规范流转和盘活利用的市场机制及法治保障不足

坚守宅基地居住保障功能的同时,进一步凸显宅基地的资产属性和财产性价值,是宅基地“三权分置”改革的重要目的。宅基地财产性价值的显化依赖于宅基地使用权的盘活利用。杭州市宅基地改革实践在使用权的盘活方面做出了很多有益的探索,但目前来看依然面临一些亟待探讨解决的问题。

(1) 宅基地使用权的流转范围。根据当前有关法律的规定,宅基地使用权只能在集体经济组织

成员内部流转。但随着农村产业融合、城乡融合的不断推进,局限于集体经济组织成员内部的宅基地使用权流转存在着市场容量不足、缺乏活力的困境。然而突破集体经济组织内部成员之限制进行宅基地使用权流转会产生改革“于法无据”的法律风险。2019年新修订的《土地管理法》虽然对宅基地流转做出了进一步规范,但也仅止于闲置宅基地及农房盘活、宅基地退出的原则性规定。长期以来基于“两权分离”的惯性思维对宅基地使用权流转的身份性限制显然已经无法契合现实改革的需要,在总结试点实践经验的基础上对宅基地使用权的流转范围做出符合时宜的法律规定显得极为迫切。

(2) 宅基地使用权流转期限。当前我国法律没有对农民享有宅基地的期限做出限制,相对于有期限的国有土地使用权而言,农村宅基地使用权是无期限的。囿于“房地一体”的原则,在农房被继承时,必然会发生非集体经济组织成员占用宅基地的情况。在农村宅基地“三权分置”设计的背景下,宅基地使用权的规范利用还会面临着期限设置的问题。在杭州天目山宅基地产权试点改革实践中,宅基地使用权设定的最高出让期限是 20 年,但实践中很多开发公司基于农村农业长线思维的投资价值考量,往往对使用期限有更高的要求。

(3) 宅基地融资功能的设计。宅基地的资产属性和财产性价值不仅体现于可以合法流转,还在于可以用于抵押担保。但囿于当前的法律限制,杭州宅基地改革并没有涉及宅基地使用权的融资抵押,浙江省只在义乌、乐清、瑞安、青田四地开展了试点,且困难重重。宅基地融资抵押功能的缺失严重影响着宅基地财产性价值的实现。

(4) 宅基地流转交易市场的培育和建立。由于宅基地产权制度改革时间较短且范围受限,市场化的宅基地使用权流转交易机制还未形成,实践中存在较多的交易、履约法律风险。

(5) 宅基地用途的规范管理。杭州的宅基地改革实践表明,强化规划、优化布局是闲置宅基地盘活利用的重要基础。村庄布局优化后会涉及到土地的统筹利用问题,一方面,是否可以把结余的闲置宅基地指标转换成集体经营性建设用地,进而更大程度地实现宅基地的市场价值;另一方面,在保持宅基地性质不变的情况下,闲置宅基地和农房的再利用必然涉及到土地利用形式的改变,对于这种改变应该采用什么样的管理方式有待进一步探讨。

三、宅基地“三权分置”的规范路径

宅基地“三权分置”是破解农村土地供给侧制度改革难题,推进乡村振兴战略的重要抓手。当前宅基地“三权分置”改革已进入关键期,深入推进改革的顺利实施,应该坚持城乡融合、农村产业融合发展的视角,守住农村土地制度改革的“三条底线”^⑥。针对当前宅基地制度改革中存在的问题,结合杭州市的实践探索,笔者以为宅基地改革应该着力做好以下几个方面工作。

1. 发挥村集体的主导作用,推进宅基地集体所有权的有效落实

宅基地集体所有权的有效落实是宅基地“三权分置”改革的逻辑起点,而实现有效落实之目标,化解宅基地集体所有权“虚化”“弱化”的问题,需要尊重村民自治,充分发挥村集体在宅基地管理中的主导作用。宅基地“三权分置”会赋予村集体及农民更多的宅基地利用权能,“处分和收益”权能的增加对乡村治理能力提出了更高的要求,需要对村集体土地权益的实施机构和决策运行程序的提升完善作出合适的应答。从近年来杭州市宅基地制度改革实践来看,重视村民自治,激发村民自治活力是改革顺利推进的关键因素,但是,目前的乡村治理能力与宅基地“三权分置”改革要求还存在一定差距。当前,亟待完善乡村治理体系,坐实做强村集体经济组织,健全农村集体经济组织制度,促进其在宅基地开发利用中真正发挥村集体产权组织的作用。与此同时,还需要进一步健全村级土地管理议事机构,完善宅基地开发利用的民主决策、民主管理制度体系。

2. 显化宅基地农户资格权,建构完善的确权赋能机制

“宅基地‘三权分置’不仅是土地制度的产权再造,更是重塑城乡土地权益关系。”^[12]探索实施宅基地“三权分置”,是让“沉睡”的宅基地得以激活和再造的重要途径。彰显和落实宅基地集体所有,需要明晰集体所有权的主体,确认集体所有权享有处置、管理和收益等完整权能。厘清宅基地“三权”之间的权责关系需要做好宅基地“三权分置”的登记发证工作,确权登记是保障宅基地财产权价值发挥的重要基础。针对宅基地“三权分置”的确权登记问题,一些地方开展了不同方式的探索,既有同时颁发宅基地使用权和资格权两证的做法,也有为确认分置后宅基地使用权而颁发不动产权证书的摸索,还有地方为了显化宅基地资格权直接为

宅基地资格权颁证。在强调改革于法有据的新时代,宅基地“三权分置”登记的规范探索显然不能放置于我国不动产统一登记的法治架构之外,更不可偏离“房地一体”的登记原则。坚持这种改革思路才可以有效预防发生新的分散登记,让改革符合法治要求。在现有产权登记法治架构下要凸显宅基地资格权,回应宅基地“三权分置”改革现实,同时让宅基地“三权分置”登记运行在法治轨道上,宅基地资格权备注(附记)标记的方式值得推崇。临安的宅基地改革在此方面已经做出了有借鉴意义的前期探索^⑦。为了充分赋权扩能,推进农村产业融合发展,针对利用闲置宅基地和农房发展农村新业态而导致原用途发生变化的,应该允许保留原样态而不办理用途变更登记。为了激活闲置宅基地及农房,推动农村宅基地有序退出,需要进一步明晰农村宅基地各项权能在资源市场中的边界。可以参照国有土地类似用途的流转期限之规定,明确规范宅基地使用权的流转期限。应逐渐消除宅基地使用权城乡流转的壁垒,在符合空间管制的情况下,适当允许宅基地使用权流转不受农村集体经济组织成员身份、地域的限制。结合宅基地有偿使用制度的构建,打通宅基地有序退出的通道,真正建立起农村集体经济组织自我推进、自我管理的宅基地退出机制。

3. 推进宅基地“三权分置”改革的规范发展,保障宅基地使用权的适度放活

宅基地“三权分置”作为具有中国特色的土地制度改革创新,充分展示了地方能动和中央推动的良好互动局面,也折射了政府和市场在土地资源分配中协同发力的重要价值。宅基地“三权分置”改革的深入推进,离不开各级政府的政策扶持和有效监管。首先,政府要做好宅基地“三权分置”规范发展的推手,通过制定相关政策引领宅基地“三权分置”改革的规范探索,积极构建各种激励措施、福利政策促进宅基地的流转和退出,有效提升宅基地的财产权价值,实现宅基地的“减量化”目标。其次,政府要积极推动搭建宅基地开发利用的交易平台,通过规范化运作的交易平台链接起宅基地开发利用的供需两端,一端连接宅基地资格权人(宅基地使用权供给方),另一端连接集体经济组织或其他项目开发者(宅基地使用权受让方),在供需两端自由交易下实现“农民收益最大化”的目标。再次,政府还要做好宅基地“三权分置”改革的有效监管,在尊重村民自治基础上,完善宅基地审批

监管机制,强化空间管制,优化村庄布局和治理结构,实现农村宅基地的“节约集约化”目标。

4. 推动宅基地“三权分置”的内外协同改革,有序促进闲置宅基地的盘活利用

近年来我国的农村土地制度改革“三项试点”,已从起初的各试点地区封闭单项突破转向“三项试点”的统筹推进。在此背景下,宅基地“三权分置”改革如果仅靠单兵推进显然难以取得最佳的效果。应以促进闲置宅基地的盘活利用为切入口,推进宅基地“三权分置”改革与相关领域改革的协同融合,不断完善宅基地用益物权保障机制。其一,新修改的《土地管理法》为集体经营性建设用地直接入市扫清了法律障碍,为推进构建城乡统一的建设用地市场提供了坚实的法律支撑,同时也为闲置宅基地及农房的激活利用开辟了更广阔的前景。与此同时,利用集体建设用地建设租赁住房试点改革^⑧也为宅基地制度改革的外部协同提供了又一重要支撑。虽然宅基地也属于农村建设用地,但其特有的农村家庭生存保障价值必然会对其使用功能的开发利用带来限制。为了更有效地盘活闲置宅基地,可以将闲置宅基地按规划转为集体经营性建设用地进行开发利用。浙江省德清县、义乌市作为我国农村土地制度“三项”改革试点县市,在此方面已经做出了有益探索,并产生了良好的经济和社会效益。“在符合土地规划并经过严格的审批手续的前提下,尝试将宅基地使用权转化为集体经营性建设用地使用权,避免了宅基地使用权处分直接放开造成过大冲击,同时也降低了改革的成本和难度。”^[13]其二,钱从哪里来是解决农村宅基地有序退出的关键因素,只有给予公平合理的补偿,才有可能促进农户有序退出闲置宅基地及农房。为了实现农村闲置宅基地有序减量退出,可以积极构建城镇建设用地增加与农村闲置宅基地减量退出相挂钩的运行机制。这样既可以纾解农村闲置宅基地减量退出的资金压力,还可以适当缓解城镇建设用地不断增加的压力。其三,把宅基地“三权分置”改革与农村土地综合整治改革结合起来。2019年新修订的《土地管理法》在明确坚持宅基地“一户一宅”不能突破的基础上,新增了不能实现“一户一宅”的地区允许县级政府创新举措保障“户有所居”的例外条款^⑨。这一条款为宅基地的集约节约利用指明了方向、提供了法律保障,对于盘活利用闲置宅基地具有积极的促进作用,而且一定意义上也有助于农村土地综合整治改革的顺利实施。杭州天目山宅基地试点改革实践

表明,把宅基地“三权分置”改革与农村土地综合整治改革有机结合起来,可以让宅基地制度改革发挥事半功倍的效果。“以一都村为例,通过盘活利用存量建设用地以及调剂置换等方式,不仅腾挪出了用于公寓楼及回迁安置小区的建设用地,让部分造不起房子或家庭条件比较困难的村民可以选择性地安置和调剂外,还打造了夏家民宿集群,切实地增强了村民改革的获得感和幸福感。”^[14]

注释:

- ① 《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见(2016年12月31日)》提出:“探索农村集体组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地”。
- ② 《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见(2018年1月2日)》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”,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,适度放活宅基地和农民房屋使用权,不得违法违规买卖宅基地,严格实行土地用途管制,严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。
- ③ 《土地管理法》(2019年修正版)第62条第6款规定:“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地,鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。”
- ④ 《关于加强农村闲置宅基地管理的通知》(淳政办发[2011]160号),从闲置宅基地的管理主体、闲置宅基地的认定、闲置宅基地的处置、切实加强对宅基地的管理、工作要求等五个方面对加强农村闲置宅基地管理作出明确规范。
- ⑤ 《杭州市人民政府关于西湖区双浦镇全域土地整治试点方案和临安区天目山镇宅基地产权制度改革试点方案的批复》(杭政函[2017]123号)。
- ⑥ 2014年12月2日,中央全面深化改革领导小组第七次会议审议了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,会议指出了“坚持土地公有制不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”三条农村土地制度改革底线。
- ⑦ 杭州市临安区农村住房规范化建设管理工作领导小组关于印发《临安区农村宅基地使用权及房屋所有权登记发证实施细则(试行)》的通知(临农房建管[2018]2号)第十九条规定:已拥有一处宅基地的本集体经济组织成员,因继承房屋占用农村宅基地的,在不动产登记簿和不动产权证书登记“继承所得,权利人为本农村集体经济组织成员住宅的合法继承人”。非本集体经济组织成员继承房屋占用农村宅基地的,在不动产登记簿和不动产权证书登记“继承所得,权利人非本农村集体经济组织成员”。该条规定虽然没有直接标注“宅基地资格权或宅基地资格权人”,但由于宅基地资格权的集体经济组织成员特性,某种意义上已经间接指向了“宅基地资格权或宅基地资格权人”。
- ⑧ 2017年8月21日,国土资源部和住建部联合下发了关

于《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》的通知(国土资发[2017]100号),确定第一批在北京、上海、沈阳、南京、杭州、合肥、厦门、郑州、武汉、广州、佛山、肇庆、成都等13个城市开展利用集体建设用地建设租赁住房试点。

- ⑨ 《土地管理法》(2019年修正版)第62条第2款规定:人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区,县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上,可以采取,按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 靳相木, 王海燕, 王永梅, 欧阳亦梵. 宅基地“三权分置”的逻辑起点、政策要义及入法路径[J]. 中国土地科学, 2019(5): 9-14.
- [3] 宋志红. 乡村振兴背景下的宅基地权利制度重构[J]. 法学研究, 2019(3): 73-92.
- [4] 席志国. 民法典编纂视域中宅基地“三权分置”探究[J]. 行政管理改革, 2018(4): 45-50.
- [5] 祁黄雄, 陆建广. 农村宅基地开发利用的案例研究——浙江联众公司“城仙居”模式利弊分析[J]. 中国土地科学, 2010(5): 41-46.
- [6] 李风. 唤醒“沉睡”的资产——浙江省探索盘活利用农村闲置农房和宅基地[J]. 浙江国土资源, 2018(8): 14-15.
- [7] 唐佩. 淳安创新出台农村闲置宅基地管理新办法[EB/OL]. [2011-10-15](2019-09-14)http://www.hangzhou.gov.cn/art/2011/10/15/art_812265_220606.html.
- [8] 陈苏球. 从天目山镇宅基地产权制度改革试点看农村宅基地“三权分置”[J]. 浙江国土资源, 2018(4): 23-25.
- [9] 叶剑锋, 吴宇哲. 宅基地制度改革的风险与规避——义乌市“三权分置”的实践[J]. 浙江工商大学学报, 2018(6): 88-99.
- [10] 陈小君. 我国《土地管理法》修订: 历史、原则与制度——以该法第四次修订中的土地权利制度为重点[J]. 政法与法律, 2012(5): 2-13.
- [11] 高圣平. 宅基地制度改革与民法典物权编编纂——兼评《民法典物权编(草案二次审议稿)》[J]. 法学评论, 2019(4): 108-117.
- [12] 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(5): 45-54.
- [13] 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.
- [14] 章岚, 杨文龙. 今年杭州将打造宅基地改革新样本 年底前登记发证率不低于75%[N]. 杭州日报, 2018-3-30(A02).

责任编辑: 黄燕妮