

农村宅基地“三权分置”改革探索

李文琦

中共重庆市开州区委党校 重庆 405499

摘要:农村宅基地改革是解决“三农”问题的重要抓手和实施乡村振兴的切实保障。目前,农村宅基地改革受“三权”权能困境,农民传统观念,制度机制缺失,隐形交易等影响,未能发挥闲置宅基地的价值优势。当前,要促进宅基地的合法流转,应做好宅基地的清查工作,实施宅基地“无偿+有偿”的使用与退出机制,完善宅基地“三权分置”的法律权能,尽最大可能激发宅基地的潜在功能。

关键词:农村宅基地;三权分置;流转

Exploration on the reform of “separation of three rights” of Rural Homestead

Li Wenqi

Chongqing Kaizhou district Party School of the CPC Chongqing 405499

Abstract: Rural Homestead reform is an important starting point to solve the “three rural” problems and a practical guarantee for the implementation of Rural Revitalization. At present, the reform of rural homestead has failed to give full play to the value advantage of idle homestead due to the dilemma of “three rights”, the traditional concept of farmers, the lack of system and mechanism, invisible transaction and so on. At present, in order to promote the legal circulation of homestead, we should do a good job in the inventory of homestead, implement the “free + paid” use and exit mechanism of homestead, improve the legal power of “separation of three rights” of homestead, and stimulate the potential function of homestead as much as possible.

Keywords: Rural Homestead Separation of three rights Circulation

农村宅基地改革是一个最为突出、最为敏感,涉及农民利益最深的议题。长期以来,我国实行“集体所有、成员使用、一户一宅、限定面积、无偿分配、长期占有”的宅基地制度。然而,随着城镇化的推进,城乡结构的调整,经济体制的深化,现行宅基地制度改革的困境重重,需亟待完善和优化。“推进宅基地‘三权分置’,把宅基地使用权纯化为自由流动的物权,可以兼顾福利保障和资产属性,兼顾集体、农户和社会主体的利益。”^[1]“国家试图进一步分离承包权和经营权,形成农村地集体所有权、承包权和经营权的‘三权分置’,为土地

经营权流转和适度规模经营提供制度条件。”^[2]从经济社会发展态势来看,农村宅基地“三权分置”改革是大势所趋。

1 农村宅基地“三权分置”改革的政策解读

党的十九大以来,宅基地“三权分置”改革政策的接连颁布和日趋完善,为土地产权制度改革指明了方向,也为各地践行改革模式提供了依据。2018年全国国土资源工作会召开,姜大明提出从法理层面探索“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。同年,中央召开农村工作会议,阐明推进农村宅基地“三权分置”改革的重要性,“不断完善农民闲置宅基地、农房政策,以完善产权制度和要素市场化配置为重点来激活主体及市场,着力增强改革的系统性、整体性、协同性”。随后,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

通讯作者简介:李文琦,1992年7月,女,蒙古族,籍贯:哈密,毕业院校:西南大学,学历:硕士研究生,研究方向:科学社会主义、政治社会学研究,邮箱:956115387@qq.com。

提出“探索宅基地所有权、资格权、使用‘三权分置’”；中共中央印发《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，提出要探索宅基地“三权分置”、深化农村宅基地改革试点。

2 农村宅基地“三权分置”改革存在的问题

国家大力推广农村宅基地“三权分置”改革，争取农民利益最大化，但受农业现代化及乡村治理的冲击，宅基地改革中的问题越发凸显。部分农民受传统观念影响，退地愿望不积极；再者，宅基地权能困境，隐形交易及制度缺失等问题都导致“三权分置”改革实施不到位。

2.1 传统观念导致农民退地不积极

绝大多数农民长期从事农业种植，又受传统观念“靠地吃饭”的影响，将土地视为世代代的私人财产，宁愿将自家空闲土地撂置、抛荒，也不主动将宅基地、农房转让、抵押，无法实现土地的经济价值。农户对“三权分置”改革政策了解不足，在土地流转方式上存在认识盲区，其“一户一宅”思想愈发严重，不能接受宅基地有偿退出、置换、社区居住的生活模式，大部分人退出宅基地的积极性不高，影响土地资源的有效整合和集中利用。

2.2 权能困境导致改革实施不到位

当前，关于农村土地产权的法律，比如《土地管理法》《物权法》等都未对“三权分置”中所有权、经营权、使用权的权能范围和包含内容作详细划分、界定，从而导致“三权分置”改革推广不到位。第一，农村宅基地所有权权能并不完整。农民退回土地可以享受补偿款，但农村集体经济组织作为特别法人，未能依据自身意愿利用土地，所以其收益权和处分权不能得到充分实现。第二，宅基地承包权和经营权权属定位不明。我国《物权法》把土地承包经营权规定为一种用益物权，但现在土地承包权、经营权已从地承包经营权中分离出来。在法律制度上，没有明确规定承包权、经营权的概念内涵和权利性质。

2.3 隐形交易导致宅基地流转非法化

在探索农村宅基地“三权分置”改革路径中，有些农户对土地有经济价值的诉求，但要在规范化、合法化的程序中进行宅基地流转。可实际上，农户在土地权利制度方面的认知缺失，宅基地的隐形交易现象大量存在。在隐形交易中，农户只通过口头、关系立定协议，即使签订了书面合同也存在内容模糊，归属不当等隐患。此外，在宅基地改革试验区中也发生了变相流转事件，有

的农户甚至私自置换、增减挂钩土地。宅基地的隐形、变相流转问题缺乏严格的法律约束和制度调配，存在矛盾利益纠纷，直接使宅基地的流转偏离法治化的轨道。

2.4 制度缺失导致改革推广不完善

宅基地“三权分置”改革是一项复杂而艰巨的工程，需要做好前期铺垫工作，也需要多项配套制度共同发力。当前改革效能未能立竿见影，主要是土地退出补偿制度，农民社会保障制度及土地风险防范制度等的缺失。宅基地退出补偿制度的精准实施，可以成分挖掘土地的造血功能和潜在价值。截至目前，在制度层面没有对宅基地退出的条件，退出后的补偿标准及转让人的资格限制等作详细的解释。

3 农村宅基地“三权分置”改革的优化路径

尽管宅基地“三权分置”改革处在宏观背景和微观基础的嬗变中，但值得学界人士肯定的是“三权分置”改革的正向效益，同时也不能规避其消极作用。针对宅基地“三权分置”改革中的现实困境，提出些许优化路径。

3.1 清查宅基地及房屋，摸清基本情况

当前各省、市、县要按照“一户一宅、限定面积”的原则，尽快完成宅基地数量和宅基地主体身份确权的清查任务。首先，土地管理部门要以“一户一宅”为单位来核查宅基地，建立每家的“宅基地资格权登记簿”，做好情况登记报备，经政府批准后向农户颁发“宅基地资格权登记证”，保障农户合法权益。其次，对于一户多宅、破坏生态建房、侵占耕地建房、利用集体土地建会所等违法行为要彻底清查；对闲置的宅基地要按照闲置方式、闲置原因、闲置时间等类别进行清查。除此以外，还要建立宅基地信息数据库，把农户宅基地的详细资料纳入数据库，以便快捷、精准、科学地清查宅基地数量及使用情况。

3.2 探索农村宅基地“三权分置”改革

第一，清晰界定农村宅基地的所有权。各地区可根据土地利用的实际情况，适度扩展宅基地的交易范围，以期提高宅基地的资本化程度，减少闲置浪费。在扩大宅基地使用权的交易范围时，必须严格把控“一户一宅”这条红线，不得进行无序的宅基地交易行为。第二，拓宽农户资格权的实现形式。对符合规定、合法取得的房屋，由政府核发宅基地资格权证和房屋产权证之后，农户可享有宅基地抵押权能，将房屋抵押以实现房地财产权，丰富和扩展“户有所居”的发展形式。第三，积极盘活农村宅基地的使用权。在法律允许的宅基地流转范围内，农户可依情况转让、出租宅基地，使闲散土地

流转起来,激发宅基地市场活力。在政府下发宅基地确权证后,农户可将宅基地作为抵押来申请贷款,进一步发展其他农业产业,实现土地经济增效。

3.3 实行宅基地“无偿+有偿”的使用与退出机制

面对宅基地的使用与退出现象,始终要坚持节约高效利用、保障基本需求及维护农户利益的原则。笔者认为有宅基地的“无偿”使用,宅基地的“有偿”使用,宅基地的“无偿”退出及宅基地的“有偿”退出等四种类型。(1)针对“一户一宅”拥有宅基地的合法行为,集体经济组织允许农民无偿占有、使用宅基地。(2)对于“一户一宅”超标占用部分,“一户多宅”的多宅部分,超过一年未建的及非本集体经济组织成员通过继承、赠予房屋或其他方式使用宅基地的,要按照标准有偿收取一些费用。(3)面对未经集体经济组织批准、违法建设宅基地,宅基地划定后超过两年未建设及宅基地无人居住且长期荒废的现象,集体经济组织有权要求农户无偿退出宅基地。(4)对于自愿进城落户退出宅基地及自愿退出多余宅基地的农户,可以获得相应的资金补偿。

3.4 有效利用宅基地,发挥宅基地最大效益

农户可利用宅基地发展独具特色的餐饮民宿、生鲜运输、电子商务等新兴产业,以及农产品冷链、初加工、仓储等一二三产业融合发展的项目,进一步扩大自身经济来源。大力发展农村休闲旅游业,在充分保障农民宅基地用益物权的基础之上,倡导农村集体经济组织以出租、合作、入股的方式盘活利用空闲农房及宅基地。农户可以通过自主经营、“企业+农户”、“合作社+农户”等模式来创新农村旅游业。再者,基层乡、镇政府应利

用闲置宅基地发展农业文化、农业旅游、农业科普、农事体验等新型产业,把荒废的农地变为农产品加工厂、农业博物馆、民俗体验馆等具有经济效益的产业。

3.5 完善宅基地“三权分置”的法律权能和地位

农村宅基地“三权分置”改革在各地尚处于推广试点阶段,各方面的规章制度还不成熟,同时,农村宅基地使用抵押权及资格权确权等缺乏立法源头支持。所以,宅基地“三权分置”最紧迫的步骤是建立健全法律法规,通过立法确认“三权分置”的权利内容及实现形式。首先,应明确宅基地所有权的法律规定。要清晰界定宅基地所有权的权能范围,保证集体组织、农民的合法权益,更好地践行“一户一宅”的要求。其次,应明确宅基地承包权的法律规定。实际上,宅基地承包权是一种益物权,有关土地法、物权法的立法机关要在土地的使用、抵押、退出等方面做好详细描述,避免宅基地流转的非合法化行为。最后,应明确宅基地经营权的法律规定。从法律层面来把土地经营权和承包权区分开来,归属各自的权能,在不改变土地承包关系的前提下,经营权的权利主体应有权将经营权进行转让,也就是再次流转,同时要规定流转的条件,防止经营权人在土地流转中获取非法利益。

参考文献:

[1]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.

[2]刘同山,张云华.城镇化进程中的城乡二元土地制度及其改革[J].求索,2020(2):135-142.