

如何实行宅基地“三权分置”？

吕成

(安徽省社会科学院,安徽合肥 230009)

摘要: 宅基地制度是中国农村的基础性制度之一,对于乡村振兴战略具有十分重要的意义。宅基地制度的改革要科学处理宅基地相关权利之间的关系,探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”是今后宅基地制度改革的主要发展方向,具体路径是落实宅基地集体所有权、保障宅基地农户的资格权、放活宅基地使用权和农民房屋使用权和用好国家监管权。

关键词: 宅基地;改革;“三权分置”

中图分类号: F301 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2018)86-0049-04

宅基地制度是中国农村的基础性制度之一。《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(中发〔2018〕1号)提出,要“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’。”那么,为什么要实行宅基地“三权分置”?什么是宅基地“三权分置”?如何实行宅基地“三权分置”?

1 为什么要实行宅基地“三权分置”

新中国成立以来,随着农村土地制度的变迁,农村宅基地管理的相关法律政策也适时进行了相应调整。在1962年实行人民公社制度以前,宅基地和地上的房屋均属农民所有,可以买卖、租赁、继承等。实行人民公社制以后至1982年,农村宅基地所有权归生产队所有,不准农民私自买卖或租赁,农民只享有宅基地使用权和地上房屋所有权。1982年12月4日,现行《宪法》由全国人民代表大会公告公布施行,其中第10条明确规定了宅基地集体所有制。自此,中国宅基地制度的基本框架确立并运行至今。在这一框架内,随着《土地管理法》等相关法律法规政策的修订,宅基地管理制度也有部分微调。

当前中国农村宅基地管理制度主要具有如下几个特征:第一,所有权归农民集体,农户只享有使用权。第二,宅基地通过分配的方式免费取得,数量上限制“一户一宅”,面积上不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。第三,宅基地连同其上的房屋不能

转让给本集体经济组织以外的人,也不能进行抵押或其他交易。

随着经济社会的发展和城镇化进程的加快,中国农村宅基地管理出现不少问题,突出地表现为:第一,违法现象普遍,如占用耕地建房、超标准建房以及没有办理相关审批手续等。第二,使用率不高,除春节和庄稼收割季节等重要时段以外,农村房屋大部分时间闲置,多由老人和孩子居住,形成较为普遍的“空心村”现象。第三,自发交易时有发生。在城乡结合部和城中村,农民自发将房屋进行出租或买卖的现象较为普遍。当房价上涨较快时,经常产生矛盾纠纷。受法规和政策的限制,对此类纠纷司法也难以公平处理。

上述问题的形成主要有如下几个方面的原因:第一,缺乏系统的法律规定。按照《物权法》规定,宅基地使用权是宅基地使用权人“依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利”,权利内容是“利用该土地建造住宅及其附属设施”。但宅基地使用权取得、行使和转让问题,《物权法》没有直接规定,而是要求“适用土地管理法等法律和国家有关规定”。《土地管理法》对宅基地使用权的取得设定了审批制。《土地管理法》设定了一次性的“一户一宅”制,一旦出卖,农户将不再享有二次的宅基地取得机会。除这两部法律外,宅基地管理主要依靠大量的党政政策和司法机关发布的部分司法解释。总体来看,关于宅基地使用权的性质、内容以及可交易性等,缺乏系统的法律规定。第二,缺乏科学的规划引领。按照《土地管理法》规定,农民建设住宅,应当按照村庄和集镇规划进行。目前缺少较为科学长远的村

庄布点规划,村庄规划、村庄布点规划与乡镇土地利用总体规划也难以做到无缝衔接。即使有相应规划,也难以切实实施。大多数农户在建设住宅时,多是参考“风水”、风俗习惯和左邻右舍的先例。按规划实施建设,尚未成为农民的一种普遍认知。第三,缺乏符合实际的审批机制。在不涉及占用农用地的情况下,严格的宅基地审批要经过三关:一是“本人提出用地申请,经村民会议或者农村集体经济组织全体成员讨论同意”;二是“乡(镇)人民政府审核”;三是“县级人民政府批准”。事实上,在县级人民政府批准前,往往还有国土资源部门的审核。涉及农用地转用的,程序更是复杂,甚至可能会涉及省级人民政府的审批。如此严苛的审批程序,导致审批机制流于纸面规定。建房前、建房中以及建房后的审批监督管理,更几乎无人问津。第四,缺乏市场化的宅基地交易机制。尽管《物权法》把宅基地使用权界定为一种用益物权,但现实中这种用益物权难以真正实现。现行国家政策规定,宅基地交易只能限于本集体经济组织范围内。本集体经济组织以外的人,尤其是拥有城市户籍的人,不能购买宅基地房屋。不少司法案例也确认了这一规则。所有这些导致宅基地用益物权的极端残缺,农民的相应财产权益也随之难以实现。即使在城市可以立足的农民,也没有动力放弃宅基地,宁愿将其闲置。

解决宅基地管理问题,核心要处理好宅基地所有权和使用权关系,具体来说,是要处理好保障农户有所居与盘活宅基地资源关系。中国耕地制度改革的一大制度创新是推行所有权、承包权和经营权“三权分置”,既稳定了土地的集体所有制,又保障了农民的承包权,放活了土地的经营权。正是在这一制度创新的启示下,2018年中央1号文件决定将这一改革思路运用至宅基地管理,实行宅基地所有权、资格权和使用权的“三权分置”。

2 什么是宅基地“三权分置”

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。

一是宅基地集体所有权。早在农业生产合作化时期,中国已确立农村土地集体所有制,实行“统一经营、分级管理”。人民公社时期,逐渐演变为“三级所有、队为基础”。所谓“三级所有”,即人民公

社、生产大队和生产队所有。农村改革后,中国农村土地的三级集体所有制没有变,只不过经营方式变成“家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。改革后的“三级所有”是指乡镇、村、组三级所有。需要特别指明的是,农村土地的“三级所有”是指土地属于三级“农民集体”所有,并非属于乡镇政府、村民委员会或村民小组所有。包括村民委员会、农村集体经济组织或村民小组等,只是集体土地的经营管理者,并非所有者。

二是宅基地农户资格权。人民公社是一种“政社合一”体制。随着农村改革的深入和人民公社制的取消,原先人民公社的行政职能主要由新设立的乡政府承担,经济职能主要由农村集体经济组织承担。与此同时,村民自治制度也于1982年写入宪法。这样以来,原先的社员也就变成了进行自治的村民,从经济角度来说也是农村集体经济组织的成员。宅基地农户资格权就是农户作为村民的权利、作为集体经济组织成员的权利以及作为农民集体成员的权利。资格权的内涵比较丰富,除有权分配宅基地外,还包括参与村民自治、参与分配集体经济组织其他收益等。

三是宅基地和农民房屋使用权。在“房地一体”政策下,宅基地使用权和房屋使用权是一致的。拥有房屋的使用权,同时也就拥有了宅基地的使用权,反之亦然。长期以来,中国宅基地使用权和身份紧密联系在一起,只有具有特定身份的人才能取得宅基地使用权。为保障农民最基本的“户有所居”人权,中国实行宅基地分配制,也即具有特定身份的农民可以免费分得宅基地。正因为如此,对于农民而言宅基地具有社会保障功能。包括宅基地使用权制度在内的土地所有制度是国家基本经济制度之一,对于确保耕地和粮食安全、城乡二元制以及社会稳定等具有十分重要的意义,因此对于国家而言,宅基地还具有特殊的政治稳定功能。作为不动产的土地房屋,只有被使用方能发挥其应有价值。土地房屋是农民最大的不动产,当然也具有一定的经济财产功能。

3 如何实行宅基地“三权分置”

习近平总书记在安徽凤阳县小岗村主持召开农村改革座谈会时强调:“不管怎么改,都不能把农村土地集体所有制改垮了,不能把耕地改少了,不能把

粮食生产能力改弱了,不能把农民利益损害了。”实行宅基地“三权分置”,必须牢牢守住“四个不能”的底线。

一是要落实宅基地集体所有权。受历史上“队为基础”因素的影响,当前大部分农村土地,尤其是宅基地,主要是村民小组农民集体所有。落实宅基地集体所有权,重点在于落实村民小组农民集体所有权,防止大集体侵犯小集体利益。村民小组农民集体所有权主要应由集体经济组织代表村民小组农民集体行使。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表集体行使所有权。但是,村民小组没有健全的组织架构,绝大部分村民小组甚至没有公章,这导致实践中村民小组对外行使权利非常困难。落实村民小组农民集体所有权,主要路径有二:其一,让虚化的村民小组“实”起来,赋予村民小组法人地位。目前《民法总则》关于特别法人的规定已为村民小组“法人化”提供了相应法律空间;其二,对于经济较为发达的村民小组,建立健全集体经济组织,依法行使集体资产所有权。

二是要保障宅基地农户的资格权。保障宅基地农户资格权,实则是保障农户作为集体成员的资格权,最主要是保障农户作为农村集体经济组织成员的资格权。也就是说,宅基地制度的改革,不能改变农户作为农村集体经济组织成员的身份或资格。实行宅基地“三权分置”,最主要的意图就是宅基地农户资格权和宅基地使用权分离,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集体经济组织的其他收益。为解决成员资格边界不清问题,应采用成员身份登记备案制,做好成员身份确认工作,防止多数人侵犯少数人合法权益现象。

三是要放活宅基地使用权和农民房屋使用权。放活宅基地使用权的同时也就放活了农民房屋的使用权,问题的关键在于何为“适度放活”。从严格的文义上看,中国《土地管理法》并未禁止宅基地的市场化交易,而是限定宅基地只能取得一次,出卖住房的农户不能再次申请宅基地。宅基地市场化交易的禁止,尤其是面向城镇居民的禁止,主要是政策性规定。例如,2004年国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》规定“禁止城镇居民在农村购置宅基地”,2007年国务院办公厅《关于严格执行有关农村

集体建设用地法律和政策的的通知》规定“城镇居民不得到农村购买宅基地,农民住宅或小产权房”。这些政策性规定,在最高院的案例和司法解释中也有所体现。耐人寻味的是,《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》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规定“严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆”。这是否意味着为宅基地的市场化交易预留政策空间,还有待中央政策的进一步明确。

四是要用好国家监管权。首先,建立健全宅基地规划制度。一要结合宅基地确权发证工作,处理好存量宅基地和地上房屋的合法性问题。农村宅基地确权登记发证,一定程度上是农民宅基地和地上房屋合法化的一个过程。受历史因素影响,在用途、面积和审批程序等方面完全符合法律规定的农村房屋并不占多数。解决好这类房屋的合法性问题是下一步实现宅基地“三权分置”的基础。基本的思路是在尊重历史和现实的基础上,按照法不溯及既往原则分类处理。二要科学编制村庄规划。按照《城乡规划法》相关规定,乡级人民政府要以县乡级土地利用总体规划和县域乡村建设规划为依据,编制村庄规划,明确宅基地具体位置。为真正体现村民自治精神,村庄规划必须经村民会议或村民代表会议讨论同意后才能按规定程序报批。三要严格实施规划。对于新建住宅,必须严格按照乡级土地利用总体规划和村庄规划进行宅基地选址。加大执法力度,严格禁止占用基本农田或其他禁止建设区建设住宅。优先利用村内空闲宅基地,鼓励按照规划集中建设。其次,简化宅基地审批。改变现行宅基地计划管理模式,减少审批环节,降低审批层级,整合宅基地审批和登记程序,以方便群众,提高效率。再次,充分发挥村民自治在宅基地管理中的作用。经村民会议或者农村集体经济组织全体成员讨论同意是申请宅基地的必要条件,这是土地所有权人行使所有权的制度表现形式。政府应制定或完善相应的宅基地分配议事表决规则,形成公平公正合理透明的宅基地分配机制。最后,尊重宅基地和地上房屋的物权属性,建立规范的交易市场。只有交易才能最大化释放物权的财产功能,也才能最大化增加农民的财产性收入。十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,要“建立农村产权流转交易市场,推动农村产权流转交易公开、公正、

规范运行。”在保障农户资格权以及严格实行土地用途管制的前提下,宅基地和地上房屋是否交易以及向谁交易,应让农民根据市场规则自己选择。

参考文献

- [1] 万建中. 民俗文化与和谐社会[J]. 新视野,2005,5.
- [2] 李蕾.“乡愁”的理论化与乡土中国和城市中国的文化遗产保护[J]. 北京联合大学学报(人文社会科学版), 2015,4.
- [3] 何玲玲. 马克思人的发展与社会发展关系理论研究[M]. 人民出版社,2014. 58.
- [4] 钱中文. 文学的乡愁——谈文学与人的精神生态[N]. 社会科学报,2016-01-12.
- [5] 彭佐扬. 乡愁文化理论内涵与价值梳理研究[J]. 文化学刊,2016,4.
- [6] 钟敬文. 民俗学概论[M]. 上海文艺出版社,1998. 5.
- [7] 种海峰. 全球化境遇中的文化乡愁[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版),2008,2.
- [8] 周兵.“乡愁”文化与新型城镇化[J]. 学术探索,2015, 4.

How to Implement "Three Powers" of Homestead

LYU Cheng

(Associate Researcher, Anhui Academy of Social Sciences, Hefei Anhui Province230009, China)

Abstract: The homestead system is one of the basic systems in rural China and it is of great significance for the strategy of rural vitalization. The reform of the homestead system must scientifically deal with the relationship among homestead-related rights. The main direction of the homestead system reform is explore the "three powers" of ownership, qualifications, and use rights of the homestead, and its specific path is to implement the rights of collective ownership, farmers' qualifications for homestead, farmers' use for houses, state supervision power, etc.

Key words: homestead; reform; three powers