

# 从法律角度剖析辽宁省农村宅基地“三权分置”改革瓶颈及路径依赖\*

◎佟 曾 邢丛心

**摘要：**“三权分置”思想的具体内涵是指保障宅基地的集体所有权、宅基地农户的资格权和农民的房屋使用权的内在统一，又充分发挥出各自的功能和作用。在研究辽宁省农村宅基地的“三权分置”改革的立法建构与其制度安排后，不难发现，解决“三权分置”改革的实质是通过制度创新全面拓展宅基地占有权、使用权、收益权和处置权，以此形成“增量”权能，依据农村土地开发实践将权能细化并在集体经济组织、农户和生产经营主体之间分配使宅基地集体所有权、农户资格权和宅基地使用权在内部形成相互统一，相互分置的局面。从而通过“三权分置”促进辽宁土地制度改革，实现辽宁乡村振兴，盘活辽宁省乡村经济。

**关键词：**权力结构；三权分置；宅基地

2018年中央一号文件中关于农村宅基地改革的相关指示，体现了“三权分置”改革在我国农业经济建设中的必要性，也有助于去深刻理解“三权分置”对我国农地发展及农业经济进步的作用，正确诠释“三权分置”法律理论基础，促进相关立法模式的形成与发展，并加快寻求“三权分置”的实现方式。2017年7月，辽宁省在《关于推进农村土地所有权承包权经营权分置并行的实施意见》中，提到要落实农村的土地集体所有权、稳定农户的承包权、放活土地经营权等具体意见。2018年伊始，辽宁省在农村宅基地的“三权分置”和城乡建设用地增减挂钩等方面加大工作力度，推出新举措，助力乡村振兴发展。在辽宁省农村宅基地三权分置改革中有一定的突破，然而，还有一些理论和实践问题可供研究。

## 一、辽宁省农村宅基地“三权分置”的内涵与改革中存在的问题

据辽宁省国土资源厅获悉，在2018年，辽宁省已深入推进海城市农村土地征收、宅基地制度改革以及农村集体经营性建设用地入市三项试点工作。通过对试点区域的实践与尝试，逐步推广到全省内，并结合全省宏观上的农业经济政策，来激活农业资源，从而提高农民收入，增强集体经济的实力。

(一) 宅基地“三权分置”的法律内涵与相关制度现状。“三权分置”视角下宅基地农户资格权应定位为成员权，具有占有、收益和处分等权能。而宅基地对于农户来讲，通常具有使用、占有、收益以及处分等权利，在物权法上，这是一种典型的用益物权。宅基地“三权分置”可以实现产权明晰、价值显化、资源整合，制度完善等四方面功能价值，对于盘活利用农村闲置农房和宅基地有着重要的促进作用。三权分置是对传统的土地政策的突破，适应了当今农业经济发展趋势，产生了较为良好的效果。

(二) 宅基地资格权的权能属性。宅基地资格权应是一种复合性权利，包括占有、收益和处分的权能。而其资格权

是承包权的新说，实际是一种身份权利。我国对于申请宅基地有着明确的资格认定要求，对农村宅基地资格权的获得，是成文的特定形式，所以决定宅基地上的房屋买卖和流转事项的程序性。长期以来，宅基地使用权被国家进行管制或限制，旨在解决农村集体成员的居住问题，在一定程度上体现着对我国农民、农业的保障，而农民的宅基地使用权是利用其特殊的人身关系而取得的，也体现着架构起我国集体所有权与农户宅基地使用权的正是人身关系，则这种关系具备着总有关系的基本特征。

(三) 改革中存在的问题。在农村宅基地制度中的核心问题就是产权问题，改革中，更加细化的权属关系、资格权地位的确定有待于进一步探索发现。而对以往宅基地“三权分置”法律制度研究，往往较少综合考虑与现行的法律条文及相关政策法规有效衔接，在推行“三权分置”时，也没有特别明确农户的成员权不受侵犯。因此在推行宅基地“三权分置”时，迫切需要明确主权利和子权利之间的关系进行界定，因此迫切需要细化权能的归属，使宅基地相关的法定权利能够得到进一步的细化，并展开对其子权利的诠释。

## 二、辽宁省农村宅基地“三权分置”权利结构与分置路径

加强农村土地的集体所有权，农户资格权以及使用权的规制，三权相互分置、相互统一，通过制度与理论创新，对相关权利加以拓展细化，通过对子权利增能的形式开辟一条新的改革路径。并且要坚持中央相关的土地政策，深化农村土地制度改革，以保障农民利益、盘活农业经济为主线。

(一) “三权分置”的权利架构。宅基地产权应具备完整的占有、使用、处置和收益等权益，改革必须赋予宅基地“增量”的权能。在进行农村宅基地“三权分置”改革中，要求优化“三权分置”的权力结构和权利模式，在保留集体所有权的前提下，通过资格权与使用权的分别配置，使资源配置与财产功能得到更大程度的释放。使之以集体所有为基础，

※ 基金项目：2019年度辽宁省社会科学规划基金项目立项课题《辽宁省农村宅基地“三权分置”研究》(L19BJL011)

使宅基地资格权和使用权相互分置、相互配合,寻找科学的适应农业经济发展的契合点。

(二) 宅基地集体所有权的实现路径。加强并保障集体所有权的基础是明确地认定集体经济组织的相关成员,落实集体所有权的重要路径是行使处置权、管理权和收益权。宅基地“三权分置”改革就应该使其“自物权”属性复归,并赋予其合理的占有权益、使用权益、收益和处置权能等,从而保障宅基地的集体所有权。

(三) 宅基地农户资格权的保障路径。保障农民居住权和住房财产权是有效稳定农户宅基地资格权的最重要的方法,要合法合理地就宅基地使用权、以及宅基地上建筑物即住房所有权设立相关的担保、抵押条款,使农村宅基地具有一定的灵活性,农户拥有放弃的权利,又避免集体外来人口对宅基地的掌握、使农户的财产权益无法得到有效保障。

(四) 房地使用权的放活路径。通过坚持居住权底线、激活流转权潜能、释放发展权红利,从而放活房地使用权,进而保障宅基地集体所有权、农户资格权、以及适度使农户使用权拥有更多的灵活性。

### 三、农村宅基地的“三权分置”立法建构

当今,我国的农村违规用地问题还很凸出,没有得到有效规制,尤其是违规买卖宅基地、宅基地闲置以及滥用等现象,农民合法权益无法得到切实有效的保护。因此,迫切需加强法制建设,更加合法合规、合理有效管理农地。

(一) 农地集体所有权制度的立法要求。三权分置改革要坚持并贯彻落实农村土地集体的所有权,必须保障好所有权人对集体土地依法享有占有权、使用权、收益权和处分权等。充分发挥集体经济组织拥有的宅基地“增量”所有权,确立“资格权”法律地位和行权方式,并且要逐渐放活宅基地使用权,还要实现与国有建设用地“同权同价”,探索征收比例差异化相关税务,以此更好发挥人民政府宏观调控农地市场的作用。

(二) 农村集体成员权制度的立法设计。在民法中完善成员权的相关内容:一是对于成员权的资格认定和资格丧失,可以采取法定模式与集体决议模式相配合的模式,以法定模式为主要标准,以集体决议模式为辅助标准。二是对于成员权的内容,可以在民法相关编完善为共益权与自益权两个部分,集体成员通过意思表示来行使自己的成员权。从而为宅基地“三权分置”提供良好的法律基础。

(三) 宅基地农户权能的立法安排。三权分置改革后,农户的宅基地使用权表现为物权法上用益物权,而在我国物权法中,尚未将农村宅基地的使用权与用益物权进行贴合地连接,导致,我国尚未有一部具体的法律规制三权分置改革后的农户宅基地使用权。因此,在我国物权法中应加以补充,以此来进行规范立法,提供法律保障。

### 四、辽宁农村宅基地“三权分置”的制度安排

在法律制度层面上架构起农村宅基地集体所有权、农户使用权与资格权的相关细节,并要通过修改相关法律,为农村宅基地“三权分置”改革提供保障。对于农户宅基地的资

格权和使用权,更应协调好权力运行机制,在进行子权利增量的过程中,使下位法与具体的政策相结合,以此达到“三权分置”的最佳效果。

(一) 进一步完善落实集体经济组织的宅基地增量所有权。通过制度安排,完善落实集体经济组织的宅基地增量所有权。第一,亟须规划审批权,使监督收回权下移;第二,要构建共有产权房市场交易制度,运用“网格化”宅基地管理模式,成立村民事务理事会,明晰权利行使主体;第三,要构建集体与使用权人之间的增值收益分配机制,强化集体对宅基地依法享有的处分权利;最后,还要明确集体在宅基地分配中的权利并且落实集体对宅基地的监督权和管理权。

(二) 保障宅基地农户资格权和农民房屋的财产权。在资格权与财产权益的保护上,首先,要明确宅基地农户资格权的法律地位,完善相关法律法规,还要深入贯彻落实农民宅基地退出自愿性原则、有偿性原则;其次,要强化“还权赋能”,进一步明晰产权;同时,还要完善宅基地农户资格权的全过程管理,实现宅基地农户资格权的取得,丰富宅基地农户资格权的实现方式,建立宅基地农户资格权的灭失和重获机制。

(三) 逐步放活宅基地使用权流转。放活宅基地使用权流转,首先要解决农村住房的历史问题,对宅基地的实际使用情况进行全面排查,实现农户的资格权的形式化;其次,应通过法律制度以及制度保障,有限制地放活宅基地使用权流转,使农户资格权衍生出更多的合法的经济利益;最后,还应适当开往集体外部的资本的进入,使农业经济与社会整体经济充分融合,从而使宅基地使用权的开放为农户带来更多的经济利益。

农村宅基地“三权分置”是我国改革开放以来家庭联产承包责任制后的又一次升级,此项举措,若进行有效的贯彻落实,对盘活辽宁省农村经济具有重要作用。促进辽宁农村宅基地“三权分置”改革,有利于摆脱农村宅基地管理的旧模式,重塑辽宁城乡土地权利关系,统筹解决稳定与放活的对立统一的关系,走出辽宁农村宅基地制度改革的困境,也有利于更新宅基地产权体系,唤醒辽宁大量尚未开发的农村土地资源,释放辽宁省农业农村发展的活力,实现辽宁省的乡村振兴计划。

### 参考文献

- [1] 郑尚元. 宅基地使用权性质及农民居住权利之保障[J]. 中国法学, 2014 (2).
- [2] 张德元. 农村宅基地的功能变迁研究[J]. 调研世界, 2011 (11).
- [3] 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] 张力, 郑志峰. 推进农村土地承包权与经营权再分离的法制构造研究[J]. 农业经济问题, 2015 (1).

●作者单位: 沈阳建筑大学 辽宁 沈阳 110168