

宅基地制度改革的风险与规避

——义乌市“三权分置”的实践

叶剑锋¹, 吴宇哲²

(1. 浙江建设职业技术学院 经济管理系, 浙江 杭州 311231;

2. 浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310058)

摘要:文章以全国33个“三块地”试点之一的义乌市为案例,从三权分置视角总结宅基地制度改革的风险与规避。从宅基地改革文件文本分析和宅基地制度存在问题等两个方面分析宅基地“三权分置”的源起,并进行义乌市宅基地改革试点案例研究,最终提出宅基地“三权分置”风险规避的对策。采用的研究方法主要有文本分析法和案例研究法。通过研究提出以下规避对策:建立宅基地所有权实施机构;规范取得宅基地资格的条件,建立宅基地有偿使用制度,通过价格实现资格权取得公平;资格权和使用权物权化,明晰权能等。

关键词:宅基地制度改革;宅基地三权分置;文本分析;资格权

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2018)06-0088-12

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2018.06.009

Risks and Precautions of Homestead System Reform

——the Practice of “the Three Rights Division” in Yiwu

YE Jian-feng¹, WU Yu-zhe²

(1. Department of Economic Management, Zhejiang College of Construction, Hangzhou 311231, China;

2. School of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: Based on the case study of Yiwu as one of the 33 pilot projects cities of “Three Pieces of Land” in China, this article summarizes the risks and precautions of the reform of homestead system from the perspective of “the Three Rights Division of Homestead”. It also explores into the origin of “the Three Rights Division of Homestead” with the reform documents analysis and the discussion of the existing problems of the homestead system. Then we conduct a case study of the homestead reform in Yiwu, and finally put forward the precautions against the risks of the “Three Rights Division of Homestead”. The re-

收稿日期:2018-07-11

基金项目:国家自然科学基金项目“集聚开发引导的城市增长边界管理策略:集约与效率耦合的视角”(71874155);住房和城乡建设部科学技术项目“城市服务边界引导下的城中村改造模式研究”(2018-R2-037)

作者简介:叶剑锋,男,浙江建设职业技术学院讲师,博士,浙江大学访问学者,主要从事土地资源管理、房地产经营与管理研究;吴宇哲(通讯作者),男,浙江大学公共管理学院教授、博士生导师,主要从事土地资源管理研究。

search methods used in this study are text analysis and case study. The following precautions are provided in the end of the article: 1) set up the implementation organization of homestead ownership; 2) standardize the conditions for obtaining qualifications for homesteads, and establish the paying system for the use of homesteads and achieve the right of qualification fairness through prices; 3) realize the right of qualification and the right of use, and clarify the power of the rights.

Key words: reform of homestead system; Three Rights Division of Homestead; text analysis; right of qualification.

一、引言

2018年中央一号文件提出实施乡村振兴战略,是新时代“三农”工作的总抓手^[1]。这是中共中央连续15年在中央一号文件中以三农为主题,反映出三农问题突出的国情现状。三农问题的解决需要创新理念和思路^[2],而土地是三农问题的核心,我国农村土地可以归纳为“三块地”,即宅基地、集体建设用地和农地。解决三农问题的重要途径为增加农村土地的权能,即通过增权赋能激活农村土地资产,由此推进三块地的改革。宅基地制度改革是实现“城市建设用地统一市场”的关键,赋予宅基地更加完整的权能,推进宅基地流转、有偿有期限使用与自愿有偿退出^[3]。在现行法律制度规定下,宅基地在取得、占有和处分转移等方面受到诸多限制,与城市住房在权利上差距很大,导致许多问题的产生。究其原因主要在于城市地区得益于几十年的市场化改革,而农村社会从未经历过这种改革^[4]。宅基地制度改革是增加农村土地权能,盘活沉睡、闲置的宅基地资源,提升土地利用效率的重要方式,对“三农”问题的解决有重要意义。宅基地制度改革的方向是“三权分置”。2018年中央1号文件^①提出,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。标志着宅基地“三权分置”的正式提出,为宅基地制度改革的顶层设计。

当前宅基地三权分置的研究主要有以下四个方面:一是宅基地三权分置实施及权利物权化的问题。韩文龙等通过研究提出落实所有权,给予所有权主体一定的处分权;稳定资格权,探索有偿退出;放活使用权,探索入市实现机制^[5]。岳永兵认为推进宅基地“三权分置”应以“落实所有权、稳定配给权、放活使用权”为实施路径^[6]。但尚未对宅基地资格权、使用权物权化进行研究。农地三权分置实施已有一段时间,对经营权是否物权化存在争议。蔡立东等认为承包权与经营权的构造为“用益物权—次级用益物权”^[7]。刘云生等认为承包经营权与承包权均兼具身份性和财产性,不宜将承包权从承包经营权中剥离作为独立权利^[8]。二是宅基地流转问题,涉及宅基地和农房使用权。王英利认为提高农村土地使用权流转效能是改变农村面貌的重要途径^[9]。刘升认为农村宅基地置换城镇住房的价值向度是资本价值向度,忽略农村宅基地天然具有的人权价值向度^[10]。曹培忠等认为应当学习朝鲜实施圃田担当制度,实施农民宅基地流转等法律制度^[11]。三是宅基地退出问题,涉及农户资格权。宅基地的退出为现行法律制度允许,农户可以自愿按照政府的相关政策实现退出,然而农户退出宅基地的意愿并不强。庄开明等认为由于宅基地退出缺乏科学合理的激励约束机制,农民退出闲置宅基地的积极性普遍低下^[12]。李长健等认为现行宅基地退出机制中存在农民利益受损的“三元态势”,即“能退”“宜退”“善退”^[13]。佟艳等认为应建立有效的利益驱动机制来提高农户的退出意愿^[14]。罗亚海认为宅基地退出应当建立合理的利益补偿机制和正当的退出程序^[15]。四是宅基地有偿使用及收益分配问题,

^①2018年中央1号文件:《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》。

涉及所有权、资格权与使用权人之间的利益分配。杨雅婷对宅基地有偿使用进行探索,提出构建宅基地有偿使用制度的思路和建议^[16]。朱从谋等通过对义乌市“集地券”流转模式进行研究,提出在基准地价基础上对宅基地的土地发展权价值进行分配,并结合宅基地功能损失补偿农民体现公平原则^[17]。

从现有的研究来看,对宅基地三权分置的研究不成熟、不充分,许多方面亟待突破。宅基地三权分置改革刚拉开序幕,问题需要在发展中研究和实践。另外我国地域辽阔,各地情况不同,采用单一的实现模式可能引发新的风险,应当结合具体情况,因地制宜地采取相应模式。本文以全国33个“三块地”试点之一的义乌为案例。其自2015年成为全国33个“三块地”改革试点地区之一以来,对宅基地制度改革做了很多探索和实践。本研究目的为通过案例研究,从三权分置的视角总结宅基地制度改革的模式,分析相关风险,并提出风险规避的建议。

二、宅基地“三权分置”的源起

(一) 宅基地制度存在的问题

现行宅基地制度,滞后于经济社会发展,约束了农村深化改革。首先,房地一致原则下的宅基地权利悖论。宅基地在村集体成员内部转让为目前的法律允许,非集体成员不允许取得宅基地,但其地上房屋作为私人财产可以被继承和用作抵押设定抵押权。这就导致宅基地在房地一致原则下的权利悖论。其次,宅基地闲置严重。定居城市的已城市化人口继续持有宅基地。村民可以通过申请获批的方式取得宅基地,又可以通过继承的方式多次取得。长期定居在城市的进城务工人员,其拥有的宅基地和农房长期闲置。这些都导致宅基地闲置和低效率使用。我国大量的农村宅基地和房屋闲置且已经形成相当的规模和比例^[18]。最后,隐形市场猖獗。市场上对农村住宅存在着广泛需求,导致宅基地流转“隐形市场”的形成^[19]。这些隐性交易在非集体成员之间私下交易,往往不进行产权登记变更,只是改变宅基地及地上房屋的占有、使用和收益。

(二) 宅基地“三权分置”政策文本分析

十八届三中全会为宅基地改革的分界线,拉开本轮宅基地改革的序幕。十八届三中全会以来有关宅基地改革的文件主要有9项目,见表1所示。

通过对这些文件的文件分析,可以得出一些结论:(1)2018年中央1号文件^①政策表述增加“宅基地农户资格权”,对宅基地用益物权进行调整。其实质为,从集体所有权和宅基地用益物权两权,分置为集体所有权、资格权、使用权。农房所有权和使用权,则未发生变动。(2)保障农民宅基地权益和改革宅基地使用权为所有文件的共同点,为共同的政策目标。通过资格权的方式来实现宅基地的居住社会保障性。在此基础上,推动宅基地改革,放活农民宅基地的资产性是改革的方向。(3)多次提及“农民住房财产权抵押、担保、转让”。宅基地三权分置,放活宅基地和农民房屋使用权,也即可以实现农民住房连同宅基地的抵押、担保和转让。(4)宅基地使用权确权登记颁证,为宅基地的三权分置改革提供地籍产权方面的保障。综上所述,探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,为宅基地制度改革的方向。

^①2018年中央1号文件:《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》。

表1 十八届三中全会以来有关宅基地改革的文件

时间	文件名	有关内容
2018年	中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见	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。
2017年	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	统筹协调推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。全面加快“房地一体”的农村宅基地和集体建设用地确权登记颁证工作。
2016年	国土资源部关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知	开展房地一体的农村权籍调查;农民进城落户后,其原合法取得的宅基地使用权应予以确权登记。
2016年	中共中央国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见	推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。完善宅基地权益保障和取得方式,探索农民住房保障新机制。
2015年	中共中央、国务院关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见	分类实施农村土地征收、集体经营性建设用地入市及宅基地制度改革试点。依法保障农民宅基地权益,改革农民住宅用地取得方式,探索农民住房保障的新机制。
2015年	深化农村改革综合性实施方案	探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制,探索农民住房财产权抵押、担保、转让的有效途径。
2015年	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	探索实行有偿使用;探索进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地;改革宅基地审批制度,发挥村民自治组织的民主管理作用。
2014年	中共中央、国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见	改革农村宅基地制度,完善农村宅基地分配政策,在保障农户宅基地用益物权前提下,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。
2013年	中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定	保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道。

“三权分置”之所有权为坚持农村土地集体所有制不动摇,在此基础上按照改革的需要分化出资格权和使用权。资格权为对集体经济组织成员权的保障,十八届三中全会以来的文件多次明确要保障农户宅基地用益物权和农民住房保障。而使用权的分离设置,可以规避法律^①中对宅基地不能设定抵押权等禁止性规定,从而实现宅基地的抵押,使宅基地获得融资功能。宅基地三权分置要推行、运行和落地,会带来许多方面的风险,需要对宅基地三权分置运行风险进行研究。

三、宅基地“三权分置”运行风险

(一) 集体土地所有权的落实风险

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。首

^①涉及到的法律有:《中华人民共和国物权法》第148条;《中华人民共和国担保法》第37条。

先,集体土地所有权主体不清的风险。集体土地所有权为“农民集体”“农村集体经济组织”和“村民委员会”三类“主体”^[20]。还是仅农民集体为法律明确规定的农村土地所有权主体^[21]。其次,集体土地所有权权能风险。横跨公法、私法维度的集体土地所有权,在宪法和民法中的具体权利内容存在差异^[22]。也体现在宅基地使用权与集体土地所有权在占有、使用、收益、处分等几项权能边界上的差异。最后,集体土地所有权行使决策机制风险。集体土地所有权缺乏集体共同意志的形成的机制^[23],且实施集体共同意志的决策机制缺位。究其原因在于中国民事实体法忽视权利行使的程序规定^[24],造成这些权利在实践中无法落到实处。

(二) 资格权的福利和机会风险

三权分置提出宅基地资格权,然而现行法律法规对此并未有条文。对宅基地制度演进轨迹进行研究,可以发现宅基地的获得一直都是基于集体成员身份进行福利分配^[25],存在宅基地取得的福利和机会风险。现行宅基地使用权取得制度不能很好体现宅基地的资产性^[26]。宅基地以户为单位进行申请和分配,然而一户多宅的情况普遍存在,造成宅基地资格权分配的不公平。宅基地无偿无期限与位置优劣之间的矛盾,造成同面积不同质量的福利差异风险。农村宅基地的分配以男户为标准,不考虑“外嫁女”的做法,造成男女不平等的宅基地资格权机会风险。宅基地是否可以为非集体经济组织成员继承,外嫁女是否可以继承宅基地,以及继承是否受“一户一宅”限制,这些都会引起宅基地资格权取得的机会风险。宅基地和农民房屋使用权流转给第三方后,按照“三权分置”的机制,资格权人应该继续享有宅基地,那么资格权人与第三方的权利、责任如何界定以实现良好的运行存在风险。

(三) 宅基地和农民房屋使用权运行风险

使用权的分置,可以解决不同权利主体之间宅基地的可流转性,提高宅基地资源配置效率,然而也存在相应风险。首先,宅基地和农民房屋使用权转让客体风险。转让的客体是否需要满足一定的范围条件,如允许宅基地全面流转,需要面对市场上大量的“小产权”房。其次,宅基地和农民房屋使用权受让人是否可以成为集体经济组织成员并获得相应权益的风险。宅基地受让人受让宅基地及地上房屋后,如不能获得集体经济组织成员,那么其在落户、子女就学、享受基本公共服务方面都会受到限制。最后,宅基地和农民房屋使用权是否有偿有期限的风险。现行制度下取得宅基地使用权具有无偿、无期限的特点,体现对集体经济组织成员的福利性和保障性。宅基地使用权受让人为非集体成员,不具有集体普通成员资格。非集体成员继续无偿无期限占有宅基地,显然有悖于福利性和成员生活保障性的初衷。然而如果实行有偿有期限的制度,又在制度上存在如何落实的风险。

四、案例研究

义乌市为浙江省金华市管辖的县级市,也是一个国家级综合改革试点的县级市。2015年3月,义乌市被列入全国农村土地制度改革试点地区。2016年4月,义乌市发布宅基地改革相关实施办法,有《义乌市农村宅基地取得置换暂行办法》等共计7项。^①对这些文件进行梳理,将其中的主要内容列出,并搜集与此相关的2017年实践成果数据,汇总形成义乌市宅基地改革文本及实践成果表,具体见下表2所示。

^①资料来源:义乌市国土资源局网站地方规范性文件《中共义乌市委义乌市人民政府关于推进农村宅基地制度改革试点工作的若干意见》。

表2 义乌市宅基地改革文本及实践成果表

序号	文件名	改革关键词	主要内容具体表述	2017年主要实践成果 ^①
1	义乌市农村宅基地取得置换暂行办法	城乡新社区集聚建设;权益置换;跨区块置换;农村更新改造	健全宅基地总量市级、镇街、村级三级控制体系,积极探索宅基地取得置换方式的多样化,逐步提高宅基地货币化配置比例。	2017年实现29479户农户的“住有所居”,其中新社区集聚完成协议签订5316户,安置高层公寓8208套。
2	义乌市农民住房财产抵押贷款实施办法	农民住房抵押贷款;宅基地使用权及房屋所有权一并抵押;农民住房价值评估;抵押物置换权益交易	赋予农民更多的财产权利,探索宅基地权益的实现方式和途径。	2017年义乌24家金融机构累计发放农民住房财产权抵押贷款7029笔,贷款金额34.09亿元。
3	义乌市农村宅基地使用权流转暂行办法	宅基地使用权流转;跨集体经济组织流转;宅基地有偿使用费;使用年限最高为70年	规范农村宅基地使用权流转行为,维护集体土地所有权和宅基地使用权人的合法权益,促进土地资源的优化配置和高效利用。跨集体经济组织流转后使用年限最高为70年,使用期届满后可优先续期。	2017年宅基地流转,允许合法取得的宅基地连同地上建筑物,转让给本市范围内农村集体经济组织成员。办理转让登记104宗,其中跨集体经济组织13宗,集体经济组织内部转让91宗。
4	义乌市农村宅基地有偿使用试行办法	宅基地有偿使用;有偿选位;农村宅基地基准地价	村集体经济组织依据本村宅基地民主管理机制对分配取得的宅基地实行有偿调剂、有偿选位。	2017年实现宅基地资格权可通过市场公开配置方式在本村集体经济组织内部由村集体经济组织进行有偿调剂。2017年11月份,佛堂镇坑口村以公开拍卖方式对宅基地进行有偿调剂,共成交面积573.56平方米,成交均价13726.34元/平方米。
5	义乌市“集地券”管理暂行办法	“集地券”(建设用地指标凭证);建设用地指标;“集地券”交易;集地券”利用;收益分配	建立宅基地有偿退出机制,实现建设用地城乡统筹利用。规划为农村宅基地的,由村集体经济组织与宅基地使用权人协商,回购价格参照宅基地基准地价确定;规划为农用地的,由申请人复垦为耕地等农用地,经验收合格折算为“集地券”,“集地券”可以向金融机构申请抵押融资贷款或在义乌市资源要素交易平台采用挂牌、拍卖、竞价等公开方式交易。	2017年,义乌市宅基地退出复垦为“集地券”收益7.81亿元,有偿选位费32亿元,有偿使用费9.5亿元。
6	义乌市农村宅基地历史遗留问题处理暂行办法	宅基地面积标准;土地管理遗留问题的处理;规划管理遗留问题的处理;遗留问题处理程序	坚持“尊重事实、一户一宅、法定面积”的原则,按不同时期,区分不同情形,采用不同方法,妥善处理农村宅基地历史遗留问题。	2017年完成农村住房历史遗留问题处理128个村,累计34592户农户交纳有偿使用费9.5亿元。
7	义乌市农村土地民主管理暂行办法	土地民主管理职责;村土地民主管理组织;民主管理决策;宅基地取得置换细则;宅基地分配方案;集体经济组织成员资格审查	建立健全合理的宅基地收益分配机制,对宅基地有偿使用和流转、有偿退出后集体取得的收益部分,作为村集体经济组织土地增值收益,纳入农村集体资产统一管理。	2017年全市共颁发农村住房不动产权证2万多本。2017年建立全国首个农村宅基地基准地价体系,区片价格从2870元/平方米到25870元/平方米。

①资料来源:浙江日报2018年3月16日新闻:《宅基地“三权分置”义乌农村土地制度改革助力乡村振兴》。

这些文件与实践成果,为改革试点的阶段性总结,给我们研究宅基地三权分置的运行提供了很好的素材。在义乌市宅基地范围分类的基础上,从“三权分置”视角,对宅基地改革模式进行案例研究。

(一) 义乌市宅基地运行模式

按照是否在城镇规划红线范围内,和是否已经完成农村更新改造,可以划分出义乌市宅基地运行的三种模式^①:权益置换上市交易模式(城镇规划红线范围内)。截至2017年年底,在义乌市范围内共有281个行政村,占比39.35%;^②集体内部转让或退出模式(城镇规划红线范围外,未完成农村更新改造),共有291个行政村,占比40.76%;^③有条件跨集体转让模式(城镇规划红线范围外,已完成农村更新改造),共有142个行政村,占比19.89%(见图1)。^④

1. 权益置换上市交易模式。本模式下行政村集体经济组织成员,按每人175平方米建筑面积的标准确定置换权益面积,也可以选择与非集体经济组织成员一样,以合法取得的宅基地置换权益面积。权益面积可以为高层公寓、产业用房、商务楼宇、货币等,其对应的土地性质为国有出让土地。权益置换上市交易模式有全高层住宅集聚区“九州百合”项目^③,涉及下万、下旺、西关田、大方等4个行政村。该项目于2013年6月启动,位于义乌市商城大道延伸段东侧,总用地面积222多亩,建筑面积54万多平方米。“九州百合”项目完成后拥有与商品房一样的完整的产权。经调研交流,绝大多数村民对该项目持赞成态度,参加新社区集聚建设的家庭户,基本都拿到了3套以上高层住宅。有村民表示,拿到的高层可以卖掉,居住环境也挺好。也有少量村民持不同意见,有村民认为高层住宅的造价在30多万元每套,对不少村民来说是不不少的负担,需要通过卖房子来平衡。权益置换上市交易模式,通过城乡新社区集聚建设将集体所有土地全部转为国有土地,不涉及后续宅基地运行的问题。

2. 集体内部转让或退出模式。本模式转让方转让的宅基地及房屋须具有不动产权证书,受让方须满足本村集体经济组织成员且受让后持有的宅基地面积不超过控制面积。此外,依据《义乌市“集地券”管理暂行办法》,宅基地使用权人可选择自愿退出宅基地并复垦为耕地等农用地折成的建设用地指标,产生的“集地券”归农户所有。本模式行政村如义乌市后宅街道寺前村,该村有村民小组24个,农户615个,人口1463人。^④经交流,村民认为在不进行整村改造的情况下,“集地券”给需要的人退出宅基地提供路径选择。本模式为集体土地所有权和宅基地使用权的两权模式,没有将资格权和使用权分立。为在现状法律法规条件下进行的探索,并没有相应的创新。

3. 有条件跨集体转让模式。实施农村更新改造后其土地性质并未改变,仍然是集体土地所有权下的宅基地使用权。依据《义乌市农村宅基地使用权流转暂行办法》,已完成农村更新改造的村庄,经村民代表大会同意,所在镇人民政府(街道办事处)审核,报农林局(农办)、国土局备案后,允许其农村宅基地使用权在本市行政区域范围内跨集体经济组织流转。但需要满足一定的条件:为义乌市行政区域范围内的村级集体经济组织成员;在同一村级集体经济组织内只能流转取得一宗宅基地使用权;流转后使用年限最高为70年,使用期届满后受让人可优先续期。

①资料来源:《义乌市农村宅基地取得置换暂行办法》。

②资料来源:金华市国土资源局网站新闻,题为《农村宅基地入市交易的“义乌智慧”》。

③资料来源:“九州百合”案例资料来源于实地调研。

④资料来源:义乌市后宅街道办事处网站。寺前村实地调研。

本模式行政村如义乌市楼西塘村。楼西塘村位于浙江省金华市义乌市稠城街道,毗邻义乌国际商贸城。全村共有村民217户,人口538人。楼西塘村旧村改造项目于2011年开工,2014年6月全面完成,为义乌市首次采用“高层建筑+垂直房”组合模式。在旧村改造中共计有116套高层公寓对外转让,受让对象既有义乌户籍城镇居民,也有非义乌户籍居民。经交流^①,村民普遍对农村更新改造满意,也很大程度上与该居住区毗邻义乌国际商贸城有关。但也存在村民对资格权、使用权、有偿有期限使用等没有认知,对“农民集体”“农村集体经济组织”和“村民委员会”分辨不清。高层住宅转让给非本集体经济组织成员,其理解为永久性产权转让。有条件跨集体转让模式,与宅基地三权分置改革的思路最为接近,下面按照三权分置思路进一步剖析。

(二) 有条件跨集体转让模式“三权分置”剖析

1. 宅基地集体所有权方面。在农村土地民主管理上,义乌市要求各行政村成立村土地民主管理组织,行使土地民主管理职责。该民主管理组织与宅基地取得置换、村庄规划编制、土地复垦等重大事项时,须按法规^②进行民主决策。在宅基地有偿使用上,义乌市提出各行政村村级集体经济组织依据本村宅基地民主管理机制对分配取得的宅基地实行有偿调剂,有偿选位。对本村集体经济组织成员超过标准占用以及非本村集体经济组织成员占有和使用宅基地实行有偿使用。义乌市农村土地民主管理的做法,将宅基地集体所有权主体界定为农民集体,建立科学的集体所有权行使决策机制,并通过相关制度明晰集体土地所有权权能,可以良好落实集体土地所有权。有偿使用将占有和使用的权能让渡给使用权,并通过租金体现集体土地所有权的收益权能。

2. 宅基地农户资格权方面。在宅基地取得置换上,义乌市在不同区域采用不同实现形式,分为城乡新社区集聚建设和农村更新改造,以此来保障农户的资格权落实、运行,能够良好规避福利差异风险。义乌市规定村集体经济组织依据本村宅基地民主管理机制对分配取得的宅基地实行有偿调剂、有偿选位,有效解决资格权分配的不公平的风险。农户也可以选择宅基地退出,其资格权可以折成的建设用地指标,产生的“集地券”归农户所有。“集地券”可以抵押贷款或在义乌市资源要素交易平台公开交易。义乌市在不动产登记时,严格落实“一户一宅”原则,“一户多宅”的情况不予不动产登记,良好解决宅基地继承带来的资格权的机会风险。然而,义乌案例也未对宅基地流转受让人的责权利做出明确规定。

3. 宅基地使用权方面。在农民住房财产抵押上,义乌市允许持有本市农房及宅基地不动产权证书的权利人以自有农房作为抵押物向金融机构申请贷款。确保“户有所居”的前提下,按照自愿、有偿的原则,在不改变宅基地所有权性质和不改变集体经济组织成员资格的前提下,允许宅基地使用权通过买卖、赠予、互换或其他合法方式在集体经济组织内部流转或跨集体经济组织流转。义乌案例宅基地使用权转让客体以不动产权证书为前提,可以规避小产权房合法化的风险。跨集体经济组织流转后使用年限最高为70年,使用期届满后可优先续期。义乌市的该做法可以规避非集体经济组织成员无偿无期限使用宅基地的风险。流转收益在集体经济组织和农户个人之间合理分配。流转后,受让人在使用年限内享有宅基地使用权及地上建筑物的占有、使用、收益、处分权利。但义乌市并未对受让人是否可

^①资料来源:义乌市福田街道办事处网站。楼西塘村实地调研。

^②本处法规指:《村民委员会组织法》《浙江省村经济合作社组织条例》。

以成为集体经济组织成员并获得相应权益,如落户及享受公共社会服务等方面做出规定。

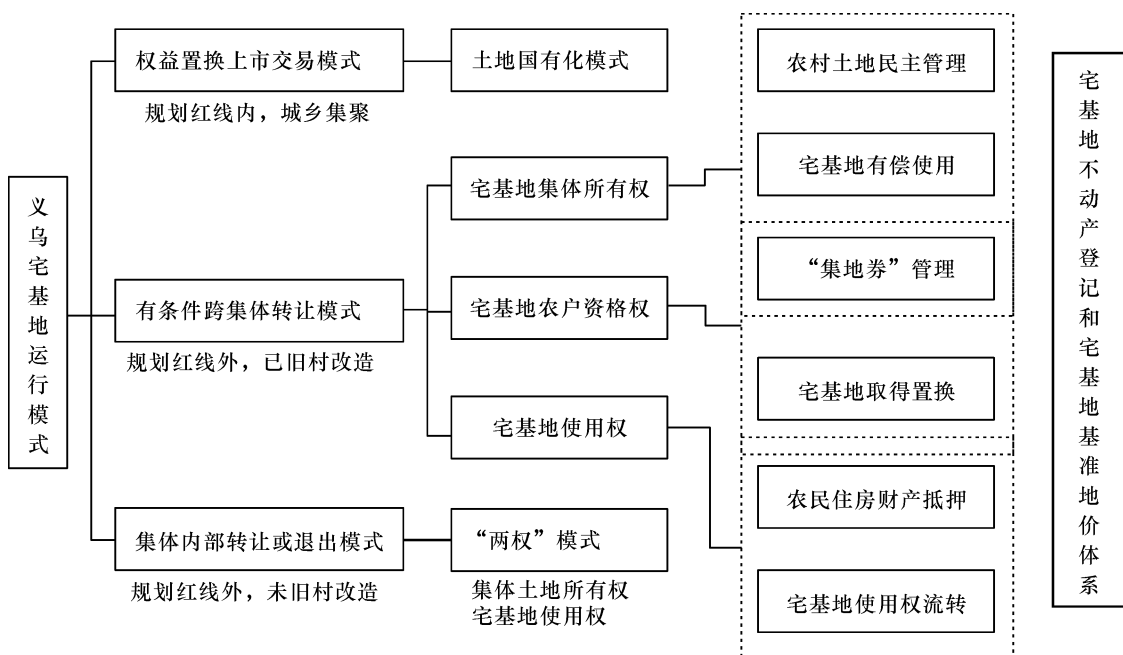


图1 义乌市宅基地运行模式图

综上所述,可以得出以下结论:(1)农村土地民主管理的探索,为坚持农村集体土地所有制,对宅基地作为农村集体资产进行统一管理。案例为规避集体土地所有权落实风险提供借鉴。(2)宅基地取得置换,探索宅基地农户资格权的社会保障福利性,减少宅基地闲置。宅基地有偿使用、有偿退出和“集地券”管理,探索实现资格权与使用权的市场化运行。本案例对于解决资格权的福利风险和机会风险,提供部分良好的借鉴。(3)农民住房财产抵押和宅基地使用权流转探索,体现宅基地使用权财产权益,放活农户的资产。(4)农村宅基地历史遗留问题探索和宅基地不动产登记,规范农村宅基地现状,为放活宅基地使用权提供产权基础。建立基准地价体系,为宅基地流转、抵押以及有偿使用提供价值基准,为改革试点做好基础保障。

五、风险规避的设想

(一) 落实宅基地集体所有权

明确集体土地所有权主体为农民集体,建立宅基地所有权实施机构。以农民集体作为纯产权性质的集体土地所有权主体,村民大会、村委会或集体经济组织为其他性质的组织机构。构建以实施机构为基础的农民集体意志形成、执行决策和利益分配机制^[27]。“义乌案例”由村两委成员、村务监督委员会成员(董事会、监事会)及若干村民代表(股东)组成的实施执行机构在现实中运行良好。以此为借鉴,建议成立农村土地民主管理组织,并在制度上制定集体土地所有权决策、运行的程序与机制。

明晰集体土地所有权权能,尤其是与使用权权能差别。农地三权分置后,不少学者认为集体土地

所有权缺乏完整的处分权,使用权和收益权也受到一定的限制^[28]。而集体土地所有权应该包含占有、使用、收益和处分4种权能^[29]。宅基地三权分置运行,需要界定清晰所有权权能与使用权权能的界线。义乌案例,宅基地民主管理机制基础上的有偿选位和有偿使用,较好地处理了所有权与使用权之间的问题。建立宅基地有偿有期限使用,将占有和使用的权能让渡给使用权,并通过租金体现集体土地所有权的收益权能。宅基地使用权的部分处分权能体现在对宅基地使用权的流转,而宅基地最终处分权属于农民集体,体现在土地征收、宅基地收回等方面。

(二) 保障宅基地农户资格权

规范取得宅基地资格的条件,建立宅基地有偿使用制度,通过价格实现资格权取得公平,解决福利差异风险。宅基地取得资格以户为基础,建议制定户的统一标准,避免机会不公平,对于外嫁女避免落空,义乌案例做法为由政府部门审核出具“未享受旧村改造建房用地证明”,保证一边能享受且不重复享受。建立宅基地有偿使用制度,解决宅基地取得时位置选择优劣的不公平带来的福利差异风险。义乌案例在宅基地取得置换、有偿使用方面的实践,能良好规避福利差异风险,保障宅基地农户资格权。

以“一户一宅”为原则,解决资格权取得及继承机会风险,体现宅基地的居住保障性。宅基地资格权取得应该坚持“一户一宅”原则,已有宅基地且达到面积标准的家庭户不具有取得资格权的条件。同样,公民在继承宅基地时,须以“一户一宅”为原则,超出标准的宅基地由农民集体收回,避免宅基地的闲置或低效率使用。义乌市对超出面积标准的家庭户的宅基地不予不动产登记做法,是宅基地“一户一宅”原则的体现。

“资格权”和“使用权”物权化,界定资格权人与使用权人的责权利,解决资格权运行风险。推进农地三权分置的核心是经营权物权化^[30],宅基地三权分置运行具有相似性。通过法律规范行使,将“资格权”和“使用权”作为设定在宅基地上的独立的财产权,明确“资格权”和“使用权”的物权属性,可以让资格权与所有权、使用权的法律关系更加清晰,宅基地运行时各方主体的权利义务关系更明确。“资格权”和“使用权”物权化后,所有权、资格权与使用权可以分属不同的主体,并可以进行不动产登记,对各方主体有更好的保障。

(三) 适度放活宅基地和农民房屋使用权

宅基地和农民房屋使用权人可以成为特殊集体经济组织成员,享受落户和基本公共服务。义乌案例并未规定宅基地及地上房屋的受让人,可以成为集体普通成员并获得村民待遇。集体成员取得标准包括原始取得与继受取得两种。按此标准显然无法通过受让宅基地的方式取得集体普通成员的身份。非集体成员可以通过与该农村集体或其成员形成产权转让关系而获得特殊成员资格。对比集体经济组织普通成员拥有完整权利和承担完全义务,特殊成员拥有部分权利、承担部分义务。特殊成员资格,可以在该集体落户,取得居住证,按照居住证享受所在地的公共服务。

明确宅基地和农民房屋使用权流转客体,避免小产权房合法化。允许宅基地流转,需要面对市场上大量的“小产权”房合法化的风险。在实务中应该将“小产权”房与宅基地和农民房屋使用权通过不动产登记证书区分开来。宅基地抵押或流转客体须具有合法的权利凭证,即不动产权利证。义乌案例中将不动产权证书作为宅基地使用权转让客体的前提条件,可以规避小产权房合法化的

风险。

宅基地使用权有偿有期限使用的收益,应当在所有权、资格权和使用权上合理分配。通过宅基地有偿使用制度实现资格权取得公平。义乌案例对非集体经济组织成员实行有偿有期限使用。实行农村宅基地有偿使用制度,有利于农村土地资源的优化配置,有利于农民集体的权益保障和农民之间的权益公平。然而,也存在着收益在所有权、资格权和使用权如何合理分配的新问题。义乌案例规定“流转收益应在集体经济组织和农户个人之间合理分配。”并未给出实施细则。转让收益包括有偿有期限使用费和转让费,合理的方案为有偿有期限使用费归农民集体,转让费归宅基地资格权主体。

六、结 论

宅基地“三权分置”改革源起于现行宅基地制度滞后于经济社会发展,使得宅基地的问题不仅体现在现行制度的冲突,也体现在无法满足经济社会现实发展的需要。通过对十八届三中全会以来有关宅基地改革文件的文本分析,提出宅基地三权分置为在宅基地改革试点的基础上对现行宅基地制度实现的重要突破。通过分析提出宅基地三权分置存在着集体土地所有权的落实风险、资格权的福利和机会风险、宅基地和农民房屋使用权运行风险。然后对义乌市宅基地改革进行案例研究,为风险规避提供借鉴。最终从三个角度提出风险规避设想,即:首先,从落实宅基地集体所有权角度,提出明确集体土地所有权主体为农民集体,建立宅基地所有权实施机构;明晰集体土地所有权权能,尤其是与使用权权能差别。其次,从保障宅基地农户资格权角度,提出规范取得宅基地资格的条件,建立宅基地有偿使用制度,通过价格实现资格权取得公平;以“一户一宅”为原则,解决资格权继承、受让问题;资格权物权化,清晰界定资格权人与使用权人的责权利。最后,从适度放活宅基地和农民房屋使用权角度,宅基地和农民房屋使用权受让人可以成为特殊集体经济组织成员,享受落户和享受基本公共服务;明确宅基地和农民房屋使用权转让客体,避免小产权房合法化;宅基地使用权有偿有期限使用的收益,应当在所有权、资格权和使用权上合理分配。

参考文献:

- [1] 中国共产党中央委员会,中华人民共和国国务院. 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[EB/OL]. (2018-02-14)[2018-05-27]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm.
- [2] 王绍芳,朱阿丽,白云. 习近平创新驱动“三农”发展战略思想及其时代价值[J]. 重庆邮电大学学报(社会科学版), 2017(5):16-20.
- [3] 冯广京,朱道林,林坚. 2016年土地科学研究重点进展评述及2017年展望[J]. 中国土地科学,2017(1):3-20.
- [4] WU Y Z, MO Z B, PENG Y. Market-driven land nationalization in China: A New System for the Capitalization of Rural Homestead [J]. Land Use Policy, 2018, 70:559-569.
- [5] 韩文龙,谢璐. 宅基地“三权分置”的权能困境与实现[J]. 农业经济问题,2018(5):60-68.
- [6] 岳永兵. 宅基地“三权分置”:一个引入配给权的分析框架[J]. 中国国土资源经济,2018(1):34-38.
- [7] 蔡立东,姜楠. 农地三权分置的法实现[J]. 中国社会科学,2017(5):102-122.
- [8] 刘云生,吴昭军. 政策文本中的农地三权分置:路径审视与法权建构[J]. 农业经济问题,2017(6):12-22.

- [9]王英利.江苏省经济社会发展中农业依存度的时空特征[J].南通大学学报(社会科学版),2016(1):31-36.
- [10]刘升.农村宅基地置换城镇住房的理论内涵阐释[J].浙江工商大学学报,2014(2):53-60.
- [11]曹培忠.中国农业承包制度与朝鲜圃田制度之比较[J].延边大学学报(社会科学版),2016(3):39-44.
- [12]庄开明,黄敏.完善农村宅基地退出与补偿机制的思考[J].农村经济,2017(7):13-19.
- [13]李长健,胡鹏.我国农村宅基地退出困局及机制化弥合——基于农民权益保护的视角[J].湖湘论坛,2017(3):110-114.
- [14]佟艳,牛海鹏,樊良新,等.农户闲置宅基地退出意愿及影响因素研究——以河南省为例[J].干旱区资源与环境,2017(10):26-30.
- [15]罗亚海.公共政策理论视角下农村宅基地退出机制论析[J].求索,2015(2):114-119.
- [16]杨雅婷.我国宅基地有偿使用制度探索与构建[J].南开学报(哲学社会科学版),2016(4):70-80.
- [17]朱从谋,苑韶峰,李胜男,等.基于发展权与功能损失的农村宅基地流转增值收益分配研究——以义乌市“集地券”为例[J].中国土地科学,2017(7):37-44.
- [18]祁全明.我国农村闲置宅基地的现状、原因及其治理措施[J].农村经济,2015(8):21-27.
- [19]徐明华.我国农村宅基地使用权流转制度的法律研究[D].新乡:河南师范大学法学院,2012:23-24.
- [20]高圣平.新型农业经营体系下农地产权结构的法律逻辑[J].法学研究,2014(4):76-91.
- [21]姜红利,宋宗宇.集体土地所有权归属主体的实践样态与规范解释[J].中国农村观察,2017(6):2-13.
- [22]姜红利.农地三权分置之下土地所有权的法律表达[J].法学家,2017(5):25-33.
- [23]余敬,唐欣瑜.农民集体权利主体地位的追溯、缺陷与重塑[J].海南大学学报(人文社会科学版),2018(1):111-118.
- [24]祝之舟.论集体土地所有权行使程序的缺失与完善——以法教义学的分析为视角[J].中国土地科学,2010(8):36-38.
- [25]杨璐璐.农村宅基地制度面临的挑战与改革出路——基于产权完善的收益共享机制构建[J].南京社会科学,2017(11):17-22.
- [26]孙永军,付坚强.论农村宅基地取得纠纷的表现、原因和处理[J].中国土地科学,2012(12):16-21.
- [27]郑彧豪.中国农地私有化的理论质疑及农地制度创新设想[J].经济经纬,2016(3):49-54.
- [28]姜红利,宋宗宇.农民集体行使所有权的实践路径与主体定位[J].农业经济问题,2018(1):36-43.
- [29]李明秋,孙海燕,牛海鹏.论集体土地所有权的完全性[J].中国土地科学,2013(4):42-45.
- [30]孙宪忠.推进农地三权分置经营模式的立法研究[J].中国社会科学,2016(7):145-163.



(责任编辑 彭何芬)