

“三权分置”背景下宅基地资格权的法律性质与制度实现

徐梦蕾

贵州大学法学院，贵州 贵阳

收稿日期：2023年7月3日；录用日期：2023年7月18日；发布日期：2023年9月6日

摘要

作为中央政策性文件所创设的一个新概念，目前“宅基地资格权”并无现行法上的规范表达和制度设计。对于资格权的法律性质，学界上存在宅基地剩余权说、成员权说和用益物权说等观点。通过对学界观点进行分析梳理，再基于“三权分置”改革目的及宅基地资格权生成路径的分析，认为资格权应是兼具身份属性与财产利益的成员权性质的权利。成员权的性质定位不仅符合宅基地资格权的生成逻辑，有利于保障农民居住权益，更有助于宅基地流转权能的实现。在制度实现方面，为了落实宅基地“三权分置”改革思路，建议从明晰资格权权利主体、健全资格权权利内容、建立资格权登记制度等三个方面展开。

关键词

宅基地“三权分置”，宅基地资格权，成员权，法律性质，制度实现

Legal Nature and System Realization of Homestead Qualification Right under the Background of “Separation of Three Powers”

Menglei Xu

Law School of Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Jul. 3rd, 2023; accepted: Jul. 18th, 2023; published: Sep. 6th, 2023

Abstract

As a new concept created by the central policy document, there is no normative expression and

system design of “homestead qualification right” in the current law. Regarding the legal nature of qualification right, there are some viewpoints in academic circles, such as the theory of residual right of homestead, the theory of membership right and the theory of usufructuary right. Through the analysis of academic viewpoints, and based on the analysis of the reform purpose of “separation of powers” and the generation path of homestead qualification right, it is considered that qualification right should be a member right with both identity attributes and property interests. The nature orientation of membership right not only conforms to the logic of the generation of homestead qualification right, but also helps to protect farmers’ living rights and interests and realize the right of homestead circulation. In terms of system realization, in order to implement the reform idea of “separation of three powers” in homestead, it is suggested to clarify the subject of qualification right, improve the content of qualification right and establish the registration system of qualification right.

Keywords

House Land “Three Rights Separation”, Homestead Qualification Right, Membership Right, Legal Nature, Institutional Realization

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”改革。这是我国在国家政策层面上首次正式提出了“宅基地资格权”的概念，标志着“三权分置”将代替“两权分离”的传统宅基地管理体制。然而，“宅基地资格权”目前仅仅是政策层面的表述，在理论上还没有形成统一的认识，在试点工作中也出现了认定标准不清、权能不明确、制度设计不一等问题。为解决政策实施的先进性与法律规范的落后性之间的矛盾，亟待尽快厘清宅基地资格权的法律性质及权利内容，使其与现有的法律制度及权利体系相衔接，从而为我国宅基地制度改革的顺利进行提供依据。

2. 宅基地资格权法律性质之学理论争

宅基地“三权分置”制度是否能够落地实施，其关键在于明确宅基地资格权的性质。关于该如何界定，各个改革试点地区意见不一，学术上也存在着分歧，其中最具代表性的有宅基地剩余权说、用益物权说和成员权说。

2.1. 宅基地剩余权说

持“剩余权说”观点的学者认为，在现有制度不允许宅基地使用权自由流转的情况下，可通过允许宅基地使用权人为第三人设定具有期限限制的使用权而自己保有剩余权的方式来实现宅基地“三权分置”改革。在这种权利构造下，资格权是原宅基地使用权人在让渡一定年限的使用权之后，对原有宅基地所享有的剩余权利。这种剩余权包括农户在第三人使用期限届满后对宅基地权利的恢复圆满权，宅基地在使用过程中受使用权人故意损害时的返还请求权，以及对剩余权本身的收益、处分权等[1]。在此观点中，剩余权同样也是一种具有用益物权性质的权利，这种在土地上设置双重用益物权的结构过于复杂，

同样在权利结构的设置上该种说法也缺乏法理基础。除此之外，使用权到期后，宅基地仍会回到农民的手中，这样一种制度设计使得农民在实质上可以对宅基地进行完全的支配，其对宅基地享有占有、使用、收益和处分的完整权能，这剥夺了集体土地所有权主体对宅基地仅享有的收益权，将会进一步加重集体土地所有权主体虚化的问题。

2.2. 宅基地用益物权说

持“用益物权说”观点的学者认为，从权利属性和权利结构的角度来看，“资格权”是从宅基地使用权中派生出来且能够独立存在的一种次级用益物权，其没有脱离“两权分离”下宅基地使用权的范畴，从而形成了“用益物权—次级用益物权”的权利构架[2]。这一观点初次源自德国民法中关于地上权的规定，即通过设立该权利以解决土地用益之间的矛盾[3]。宅基地“三权分置”也是一种在农民没有退出宅基地使用权的情况下，创造并赋予“子权利”的流转形式，其具体有两种方式，即农户出租宅基地和以权利派生方式让渡“次级宅基地使用权”[4]。宅基地“三权分置”延长了土地使用权的权利链，形成了一种在宅基地上产生双重用益物权的权利结构。然而，根据这种观点，没有获得宅基地使用权的村民当然不能享有宅基地资格权，这忽略了资格权本身所拥有的独立的制度功能，对于实现资格权所赋予村民的居住保障利益是不利的。

2.3. 宅基地成员权说

持“成员权说”观点的学者认为，宅基地资格权与农民属于农村集体经济组织成员的身份密不可分，该权利是对权利主体取得宅基地资格的规范，应当归属于成员权的范畴[5]。资格权与成员权在权利取得的依据、权利请求对象以及权利确定方式上是一样的。宅基地资格权以农村集体经济组织成员的身份为产生基础，只有当农民属于某个集体经济组织，取得集体经济组织成员身份的时候，他才有资格向集体申请宅基地，并享有该集体组织的利益权。同时，宅基地资格权将农村集体经济组织作为权利相对方，它的权利只存在于农村集体经济组织内部，权利的实现在本集体经济组织之外并无实际意义。其次，宅基地资格权与成员权的确定方式相一致。宅基地资格权的依据包含了法律事先的直接规定，但是，在我国不同地域，农村集体经济组织存在着差异，因此，各集体内部的规定和意思自治的内容也是宅基地资格权的依据。目前认为宅基地资格权属于成员权的观点基本占据主流，将宅基地资格权定性为成员权，在某种程度上是有其合理性的。

3. 宅基地资格权属于成员权的妥当性分析

3.1. 成员权的性质定位更符合宅基地资格权的生成逻辑

一般而言，成员权指的是农民以集体成员的身份资格为基础，在集体财产和集体事务上平等享有的各类权利的统称，它既具有身份性，又具有财产性。农民作为集体经济组织的成员，其所享有的成员权具体包括了参与集体事务管理，遵守集体自治章程，并享受集体等系列权利。从宅基地资格权的取得条件来看，宅基地资格权的取得与农民作为集体成员的身份有着紧密的关系。农民取得宅基地资格权必须基于自己作为集体经济组织成员的身份。因此，“资格权”是“成员权”的重要内容之一，拥有成员权是取得宅基地资格权的先决条件，而宅基地资格权利则是对成员权的具体反映。

3.2. 成员权的性质定位有利于保障农民居住权益

宅基地“三权分置”改革所要坚持的底线，就是要始终满足农民的居住需求，让每一位农民都可以“居者有其房”。因此，将宅基地资格权定位为一种成员权，作为其居住保障功能的“主要承担者”，

确实能够实现权利构建的预期目标。成员权同时具备了身份性与财产性，因此它更加符合权利使用的实际情况，更好满足成员的现实需求，更加有利于实现不同团体成员间的相对公平。

从集体成员对宅基地利用的不同阶段上来看，首先，宅基地资格权具有专属性，成员权的身份属性决定了非集体成员不能作为宅基地资格权的权利主体。其次，在取得宅基地的过程中，宅基地资格权利的得失变更均主要取决于是否有集体成员的身份。这区别于某些学者所提倡的“一次用尽”，将宅基地资格权定义为一种成员权意味着即使集体成员获得了宅基地的使用权，但只要他们还保留集体成员身份，宅基地资格权便不会丧失，这样就可以通过对宅基地的资格权和使用权的双重实现来保障集体成员的居住权益。在宅基地利用阶段，由于成员权具有财产性，因此宅基地资格权可以包括政府征收补偿等权能，在政府征收时，集体成员可获得宅基地的土地补偿费用和具有社会保障性质的费用。因此，宅基地资格权的财产属性也是对居住权益保障的一种持续。最后，在宅基地退出阶段，虽然集体成员由于身份变化而不再拥有宅基地资格权，但其仍然可以根据原资格权而得到农民集体所给予的补偿[6]。

综上所述，宅基地资格权的成员权定位以宅基地的实际利用为重心，其综合性的权利属性是为了对集体成员进行更全面的保护，理应被认可。

3.3. 成员权的性质定位有助于宅基地流转权能的实现

在现有法律框架下，宅基地使用权表现为“两化复合”的结构特征：以宅基地为集体成员无偿取得和无期限的独享权的形式，以法律赋予宅基地使用权的形式体现为“所有权”，以法律赋予宅基地使用权的形式体现为“使用权”。虽然在以往“两权分离”的法律框架下，这种制度安排是有其逻辑基础的。然而在宅基地“三权分置”的背景下，当前宅基地使用权“两化复合”的特征使得宅基地使用权的物权化被虚置，其发展空间被身份化所限制。农村宅基地“三权分置”的改革目标并非否定农村集体经济组织成员以其身份取得宅基地的权利，最主要的是促进生产要素在农村和城市间的双向流动，从而使土地资源得到更好的分配。宅基地资格权上承宅基地所有权，下承宅基地使用权，在“三权分置”的改革背景下，应当具备维系成员权性质的保障功能，而宅基地使用权则发挥其财产功能，以实现“三权分置”下宅基地制度社会保障功能和财产功能的平衡[7]。

4. 宅基地资格权实现的机制构建

4.1. 宅基地资格权的主体认定

在宅基地权利主体问题上，学术界一直存在着“集体成员”和“农户”的争论，宅基地资格权也是不可避免的。从立法上来看，《中华人民共和国土地管理法》确定了“一户一宅”的原则，《中华人民共和国土地管理法实施条例》将“以户为单位”确定为宅基地的申请条件。因此，将宅基地资格权的权利主体界定为农户是合情合理的。然而，宅基地资格权“集体成员”的权利主体地位也应该予以确认。

首先，《土地管理法》和《实施条例》对农户主体的确认只存在于宅基地使用权的申请与取得过程中，而在这一过程中，宅基地资格权仅仅为期待权。由于资格权人不一定为土地使用权人，两者之间并没有必然的关系，因此，在主体上也没有必要保持统一。其次，关于“农户”的概念，立法者并没有给出一个清晰的定义，而在实际操作中又存在着许多不同的问题，很难得到一致的答案。因此，将农户视为宅基地资格权的权利主体必然会对权力运行带来障碍。最后，从目前的实际情况来看，户内成员因出生、死亡等原因总是处在不断变化中，而农户又受限于其概念定义的不明确，因此其不能真实地反映出户中成员的变化，从而不能保证每个人的居住权益，这与改革目标相悖。

基于以上三点，宅基地资格权的主体应明确到每个经济组织的成员，只有这样，才可以更好地保障

农民的居住权益。

4.2. 宅基地资格权的权力内容

权利主要由主体、客体与内容三方面所构成。宅基地资格权的主体为集体经济组织成员，客体则是宅基地本身。毫无疑问，明确资格权的具体内容，对于完善宅基地资格权制度具有十分重要的意义。

宅基地资格权的内容同样也应立足于保障农民居住权益，具体可分为以下几点：首先，农民作为集体成员当然取得宅基地资格权，允许其向集体申请宅基地，此为分配请求权。如果集体成员并未取得宅基地，且尚有宅基地可供分配，则该集体成员无偿且无期地取得宅基地上的使用权。此时，尽管分配请求权因宅基地的实际取得而灭失，但宅基地资格权仍保留有其他权能。其次，在集体成员使用宅基地的过程中，如遇政府征收，其可以基于宅基地资格权而获得政府补偿，此为征收补偿权。宅基地资格权人除获得土地补偿费外，在地上建有农房的情况下另有房屋补偿费与后续居住保障费。最后，宅基地资格权与成员身份紧密联系。若农民因自身原因而失去了集体成员身份，则宅基地资格权也随之灭失。在宅基地使用权还未被转让至第三人的情况下，失去集体成员身份的农民可以选择退出宅基地并获得一定补偿，这为有偿退出权。这一权既符合我国宅基地制度的内涵，又有利于实现农户与集体的双赢。一方面，这打开了宅基地的退出渠道，集体通过对闲置宅基地的统一整理为宅基地的再利用奠定了基础，实现了对土地资源的有效利用；另一方面，采取补偿的方式消退了农民的后顾之忧，这不仅利于保障农民居住权益，还进一步提高了其退出闲置宅基地的积极性。

4.3. 宅基地资格权的登记制度

对于宅基地资格权的登记工作，全国各宅基地改革试点地区根据自身实际情况在登记标准和登记方式上大相径庭。例如有些地区对宅基地资格权进行单独登记，如浙江省德清县为全体宅基地资格权人发放资格权登记卡；而有些地区在不动产登记证书上标明宅基地资格权，如安徽省旌德县发放的不动产权登记证书上载明了宅基地所有权、资格权和使用权。资格权登记制度的不完善和不统一，可能会对资格权人的合法权益带来隐患。

由于宅基地资格权权利主体和行使主体相分离，因此对资格权人进行专门登记以保护其合法权益是有必要的。首先，在宅基地资格权人尚未取得宅基地使用权时，由于宅基地资格权是属于集体组织成员的一项成员权，此时可以以集体经济组织成员名册为依据来进行资格权登记，也即凡是已经登记在册的村民，除非本人自愿放弃该资格权并获得合理补偿，均应视为享有宅基地资格权，应单独发放登记证书；其次，当宅基地资格权人取得宅基地使用权之后，应当在不动产权登记证书中载明户内所有资格权人，并在户内人员变动时予以变更登记，以体现每一位资格权人在住房财产权上的利益；第三，当宅基地使用权流转给第三人后，仍应为户内资格权人保留专门登记，并根据户内人员变动情况进行变更，以落实农民个人权利。

5. 结语

宅基地资格权作为一项出自中央政策文件的新权利，在宅基地“三权分置”改革中居于关键环节。它上承宅基地集体所有权，下接可流转的宅基地使用权，在功能上承接了原宅基地使用权的身份属性，破除了宅基地使用权流转的制度障碍。宅基地资格权在性质上属于成员权的衍生权利，其权利主体、权利内容及登记制度需根据宅基地权利体系进行基于实践的设计与完善。将宅基地资格权纳入民法的权利框架之中，将进一步丰富集体土地权利体系，成为中国特色的集体土地制度与传统民法权利体系的一次成功的融合与创新。

参考文献

- [1] 李凤章, 赵杰. 农户宅基地资格权的规范分析[J]. 行政管理改革, 2018(4): 39-44.
- [2] 刘双良. 宅基地“三权分置”的权能构造及实现路径[J]. 甘肃社会科学, 2018(5): 228-235.
- [3] 温世扬, 韩富营. 从“人役权”到“地上权”——宅基地使用权制度的再塑造[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2019, 58(2): 20-29.
- [4] 宋志红. 宅基地“三权分置”: 从产权配置目标到立法实现[J]. 中国土地科学, 2019, 33(6): 28-36.
- [5] 陈广华, 罗亚文. 乡村振兴背景下宅基地资格权研究[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2019, 43(5): 122-128.
- [6] 赵迟迟. 宅基地资格权的内涵界定与制度构建——以“三权分置”政策的提出为背景[J]. 辽宁经济, 2022(7): 71-78.
- [7] 温世扬, 陈明之. 宅基地资格权的法律内涵及实现路径[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2022, 22(3): 73-81.