

# 宅基地三权分置改革地区实施困境和对策研究 ——以湖北省C村为例

梁东新, 胡 琴, 宋明轩

武汉科技大学法学与经济学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2023年9月19日; 录用日期: 2023年10月8日; 发布日期: 2023年11月24日

## 摘 要

土地是民生之本, 自2015年起中央发布相关文件进行农村宅基地改革试点工作, 并在2018年中央一号文件中明确提出推进农村宅基地三权分置, 以期解决宅基地存在的历史遗留问题, 并进一步推动农业农村农民新发展, 助力城镇化进程和乡村振兴。要探究解决方案, 需从具体实践出发, 以实地走访和文献分析为基础, 从当地三权分置改革的内容、措施与成果了解改革现状。探究试点地区的改革困境, 主要体现为改革的具体实施推行难和市场薄弱。并对其成因分析, 认识到当地改革机制与市场扩大方面的缺陷。针对该地改革所遇阻碍借鉴其他地区的有效经验, 为当地村集体完善改革方案, 落实改革措施, 促进当地经济发展提供思路。农村宅基地改革是一项系统性、综合性、协同性很强的工程, 如何在这一过程中发挥村集体职能, 调动当地村民的参与积极性, 完善改革机制, 并因地制宜利用当地特色资源刺激宅基地市场交易, 都是当前急需解决的问题。

## 关键词

宅基地三权分置改革, 改革困境, 成因分析, 解决建议

# The Implementation Difficulties and Countermeasures Research of the Reform of the Separation of Three Rights in Rural Homestead

—Taking C Village, Hubei Province as an Example

Dongxin Liang, Qin Hu, Mingxuan Song

School of Law and Economics, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan Hubei

文章引用: 梁东新, 胡琴, 宋明轩. 宅基地三权分置改革地区实施困境和对策研究[J]. 法学, 2023, 11(6): 6156-6167.

DOI: 10.12677/ojls.2023.116883

Received: Sep. 19<sup>th</sup>, 2023; accepted: Oct. 8<sup>th</sup>, 2023; published: Nov. 24<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Land is the foundation of people's livelihood, since 2015, the central government has issued relevant documents for the pilot reform of rural homestead, and clearly proposed to promote the separation of the three rights of rural homestead in 2018, in order to solve the problems left over from the history and further promote the new development of agriculture, village and farmers, advancing the urbanization process and rural revitalization. To explore the solution, it is necessary to start from the specific practice. On the basis of field visits and literature analysis, we understand the current situation of the reform from the content, measures and achievements. To explore the reform difficulties in the pilot areas, they are mainly reflected in the specific implementation and weak market. The paper analyzes the causes of the reform, and recognizes that the defects of the local reform mechanism and market expansion are the main reasons of these setbacks. In view of the obstacles encountered in the reform in this area, the effective experience of other areas is used for reference, which provides ideas for the local village collective to improve the reform plan, implement the reform measures, and promote the local economic development. Rural homestead reform is a highly systematic, comprehensive and collaborative project. How to give full play to village collective functions in this process, mobilize the enthusiasm of local villagers, improve the reform mechanism, and use local characteristic resources to stimulate homestead market transactions according to local conditions are all problems that need to be solved urgently.

## Keywords

The Reform of Separation of Three Rights in Homestead, Reform Difficulties, Cause Analyses, Solutions

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. 宅基地三权分置改革的提出、内涵与价值

### 1.1. 三权分置改革的提出

#### 1.1.1. 三权分置改革提出的历史背景

从新中国建立初期至今,我国农村宅基地制度为适应社会经济的发展,经历了多轮改革,从农民宅基地私有到三大改造完成后宅基地成为集体公共财产,再到改革开放后确保集体对宅基地的所有权和农民的使用权。多年来我国对宅基地制度的创新与务实推动了经济发展与制度建设,但这一过程中仍旧遗留了一些问题,成为宅基地制度可持续运转的障碍。一方面,当农村宅基地收归生产队所有,继而无偿分配给农民时,因客观上法律制度的不健全以及农民法治意识的缺乏,一段时期内农村宅基地多有被多占或侵占,部分干部和群众存在集体土地可以自由支配的错误观念,出现违法占地建私房的现象,以至于如今重新规划土地或拆迁、交易房屋时,这些房屋因缺少批建手续和产权证明而陷入尴尬的境地。另一方面,农民获取了集体分配的宅基地,但宅基地的取得和流转范围长期以来受到限制,使得宅基地在保障村民居住方面的作用更加明显,而很少利用宅基地获取收益,权利人难以将宅基地投入市场进而不能满足增加自身私有财产的愿望。[1]现阶段农村宅基地三权分置改革正是在群众的呼声中被破土而出,针

对以上历史遗留问题对原有政策加以改良革新,既要促进农村宅基地进入市场,为农村经济创收,打破宅基地生存保障与财产收益难以平衡的僵局;又要维持宅基地利用秩序,为农村宅基地制度深入改革创新创造条件。

### 1.1.2. 三权分置改革提出的现实需要

改革开放以来国家经济总体向好,但城乡二元结构矛盾加剧,为解决这个问题,国家提出城镇化与乡村振兴战略以促进城乡融合发展,缓解城乡经济发展水平严重失衡的矛盾。城镇化政策鼓励农民进城,将劳动力由乡村转移到城镇,推动我国社会由以农业为主向以二三产业为主发展。这一变化对农村宅基地制度提出了新的要求。这些进城务工的农民虽然在空间上进行了大转移,也从事着非农职业,却没有真正转换身份,比如在住房、教育、医疗、养老等方面无法与当地居民享有同等权利,此时这批农民在农村拥有的住房、集体分配的宅基地,都成为无法适应城镇生活的退路,农民多数不愿放弃宅基地带来的安全感,保留着农民身份和农村土地。大量青壮年劳动力流向外城,使乡村空心化严重,农民长期的城镇就业和生活,又使得宅基地闲置,无法得到合理利用,人走地留,双重拉扯之下乡村经济日益凋敝。

[2]在这种情况下,要推动乡村振兴,实现彻底的城镇化,关键就在于如何实现“人地分离”,解决“人走地留”的问题。如何在城镇化过程中保障农民的生存,如何实现农村土地的合理利用,都需要农村宅基地三权分置改革做出突破。

### 1.1.3. 三权分置政策的提出和发展历程

为解决宅基地多占乱占、市场化运作限制以及推动乡村经济发展的难题,最大程度利用乡村土地资源,结合我国人口流动与经济发展等现状,2015年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《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》,在全国33个县(市、区)部署农村土地制度改革试点工作,将农村宅基地改革列为重要内容。2017年8月国土资源部、住房和城乡建设部联合印发了《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》,该方案鼓励宅基地制度走出重保障轻收益的窠臼,拓展农村宅基地用途。2018年中央1号文件明确提出要积极探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,并扎实推进宅基地使用权确权登记颁证。2020年9月,中央农村工作领导小组办公室、农业农村部决定在2015年原有33个试点地区的基础上启动新一轮农村宅基地改革试点,另外选择了国内104个县(市、区)以及3个地级市作为试点地区。下一步,农业农村部也将协同有关部门,认真贯彻党中央、国务院的决策要求,以推行农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”改革为重点,有序组织各地开展新一轮农村宅基地制度改革试点工作,总结一批可复制、能推广的改革经验,推动全国农村宅基地制度深入改革。<sup>1</sup>

## 1.2. 三权分置的内涵和实践价值

### 1.2.1. 所有权、资格权、使用权的权利内涵

要理解宅基地三权分置所要实现的目的,前提是了解农村宅基地三权分置的权利内容,从而利用好该政策解决实际问题。笔者将从宅基地所有权、资格权、使用权这三个权利的内涵出发,大致梳理出宅基地三权分置的内容框架。

我国现行宪法规定宅基地归集体所有,明确如今我国农村宅基地并非为农民私有,个人不享有农村宅基地所有权。所有权归属于谁也就决定了所有权落实改革应针对的主体,引出“集体与农民和农村的关系界定”“集体对宅基地的管理权限与管理能力”这些我们在改革过程中所应关注的问题,在落实所有权的目标引导下,解决集体所有权虚置与职能弱化困境,增强村集体对农村土地建设的监督和保障功能。

<sup>1</sup> 转自农业农村部2021年8月25日关于政协十三届全国委员会第四次会议第0893号(农业水利类081号)提案答复摘要。

宅基地资格权作为一种新兴权利,在目前的理论研究和司法实践中对其权利主体、性质等都没有一个明确的定义,众多的学者也对宅基地“资格权”的性质有着不同的观点。笔者认可宅基地资格权内含身份性和财产性两种属性。针对身份属性,农村宅基地缘何分配给农民,正是凭借村集体成员的身份从村集体处获得并占有土地。而对于财产属性,资格权人可以凭借自愿退出或政府征收等原因获得相应的补偿,宅基地为农民提供了安身立命的物质基础,一旦退出或将面临“无房可住、无地可种”的窘境,因此给予补偿是维护农民权益的应有之义。保障资格权则要从这两方面出发,如何保障农民享有资格权主体身份而不轻易被他人侵害与剥夺,以及在农民退出宅基地,自愿放弃资格权主体身份后,如何保障农民的生存发展。

农村宅基地使用权是特定主体对于集体土地的用益物权,农村居民在依法获得的宅基地上建造房屋及其附属设施,并且对宅基地进行占有、使用和有限制地处分。<sup>[3]</sup>在长久以来的农村农业农民的权利保障中,宅基地使用权发挥的主要作用是保障村民居住,但随着经济发展和社会结构的变革,农村人口向城市转移,宅基地上附着的住房逐渐失去原有的居住保障功能,农民更希望利用宅基地收获经济效益。宅基地三权分置改革鼓励适度放活使用权,正是针对农民现阶段难以利用宅基地使用权获得收益的困境,创新探索更广泛的更多样化的流转方式,突破集体内部流转的框架,进一步打开市场,帮助权利人实现经济收益的目的,同时增强宅基地作为土地要素在社会经济发展中发挥的作用,推动宅基地使用权走向自由交易。

对农村宅基地进行这三方面的改革,是由于宅基地所有权、资格权和使用权的内在联系所决定的。在宅基地“三权分置”中,所有权是基础,是母权,其派生出资格权,资格权又是使用权的母权。<sup>[4]</sup>首先明确农村宅基地归农村集体经济组织所有,因此村集体享有管理权限。农民源于集体成员的身份享有资格权,或自行保有或自愿退出。在享有资格权的基础上,农民自然享有该宅基地的使用权,对于该权利农民也可以自行决定是自己享有或转让给他人。其中资格权与使用权的联系更加密切,农民是资格权与初始使用权的天然享有者,但使用权的主体不仅仅只有农民。这意味着一方面即使农民转让出使用权,农民仍然是资格权主体。另一方面非集体经济组织成员虽不享有资格权,但可以通过契约等形式在一定期限内从农户手中获得宅基地使用权,对宅基地实现占有、使用、经营和收益。可以看出,在宅基地资格权中进一步分离出了宅基地使用权,作为集体成员的农户在“三权分置”的背景下,仍然享有固有的宅基地上使用权,但宅基地使用权并不是完整的,而是让渡了一部分给与农户签订契约的权利相对方。以上农民对资格权和使用权的处分须由村集体的统一管理。由此可见这三项权利的获得与行使不可谓不是环环相扣,对所有权、资格权、使用权三管齐下,才有利于在对宅基地进行规范管理的同时实现宅基地利用的多元化。

### 1.2.2. 三权分置在实践中的价值

由宅基地三权分置提出的背景与现实基础可知,历史遗留问题、重大战略的提出以及农村经济发展所遇障碍,都昭示出农村宅基地三权分置的重要性,推进三权分置改革刻不容缓。并且随着三权分置政策的逐步深入,其内含的正向价值得到有效实现。首先表现在土地资源利用率的大幅提高,针对农村出现的“超面积住房”“一户多宅”等现象,三权分置改革从落实集体所有权出发,强化集体对宅基地的管理职能,控制农村农户宅基地占地面积,并对“建新不拆旧”现象采取一定的措施,对闲置宅基地进行有效利用。同时在集体资源有限的条件下,控制宅基地面积有利于激发耕地草地林地等其他类型土地的生态与经济价值,丰富土地利用方式。其次显示出宅基地在促进财产收益方面的价值,三权分置改革借助资格权保障农户安置居住的同时,适度放活使用权,帮助农户安全有效地流转宅基地,扩大增收渠道,维护财产权利,满足农户增加收入的美好愿望,打破宅基地过往居住保障和财产收益无法兼顾的僵



局。最后还展现出宅基地三权分置改革在资源整合方面的优势,闲置宅基地的集合利用,将最大力度地助力农村实现规模化经营,通过整合农村土地资源,借助科学的规划方式,吸引资本向农村流动,大大提升宅基地的经济价值,推进农业农村现代化发展。并且伴随着闲置宅基地的流转,一大批农村劳动力加速向城镇转移,阶层流动活跃,有利于新型城镇化建设,进一步打破城乡二元结构,增强社会发展活力。[5]

## 2. C 村三权分置改革的可行性与困境

### 2.1. 当地改革现状

#### 2.1.1. 改革的提出

1) 提出三权分置改革的自然地理条件。该村位于低山丘陵区,自然环境优美,空气清新,自然植被覆盖率高,人为开发较少。山区的优美自然景观,杜鹃与紫藤花绽放时节的景观等,都是发展的优良资源。虽然目前村庄仍以第一产业为主,特色产业发展迟缓,但该村正在努力利用当地自然地理环境,由传统农业发展为主的农村向特色资源开发型农村转变。通过引入外来资本共同开发利用土地,结合本地的生态资源,依靠当地特色农产品,如木子店米酒、吊锅,以及特色山区景色与红色文化旅游资源,带动畜牧养殖、特色农产品种植、生态旅游等各产业的良好发展,实现特色产业规模化经营,初步探索出一条农旅结合的发展途径,这正是宅基地三权分置改革所需要的内生动力。

2) 提出三权分置改革的经济发展条件。从经济上看,C村的经济规模总量较小,综合实力不强,总体上来说是以第一产业为主,第三产业较为薄弱。目前该村正在大力发展第三产业,该村拥有许多优质丰富的人文资源以待开发,有发展旅游业的前提基础,有望依托旅游、服务业,助力乡村经济发展。同时,发展第三产业,也需要集中利用村中土地进行开发。大面积土地的使用需求也推动着农村宅基地“三权分置”改革的进行与发展。

3) 提出三权分置改革的政策条件。目前湖北省 M 市根据《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告——2018 年 12 月 23 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上(三)关于宅基地管理制度》、《农村土地承包法》、中共中央与国务院联合发布《关于实施乡村振兴战略的意见》等法律法规与政策,结合地方特色,制定出《M 市城市总体规划》(2012~2030)、《M 市农村集体产权制度改革工作指南》、《Z 镇城镇总体规划》等有关 C 村三权分置改革内容的文件,明确改革内容与改革措施,为三权分置改革提供政策扶持,该村正根据相关文件逐步推进改革进程。

#### 2.1.2. 改革的内容

1) 落实集体所有权。所调查村落以该村集体经济组织作为宅基地所有权主体,明晰宅基地权属,当前该村聚焦于建立健全农村集体经济组织,选拔成员代表,为巩固落实集体对宅基地的所有权建设一支专业性与责任感较强的队伍。

2) 界定村集体成员资格权。该村以发布关于农村集体经济组织成员身份界定的指导意见来明确资格权认定主体与认定标准,确定资格权主体的管理权能和收益权能。根据当地“人户分离”的情形、土地承包关系与生活保障情况等条件,给予特殊人员特殊保护,综合考虑各方面因素,实事求是地进行地方特色改革。

3) 放活宅基地使用权。目前 C 村正在由传统农耕式农村向新型资源开发式农村转变,因此对可使用土地的需求有所增长。该村基于开发利用本土特色资源,确定了“减少荒废和闲置宅基地,扩大流转方式与流转范围”的目标,逐步盘活该村宅基地。

### 2.1.3. 改革的措施

1) 建立组织, 宣传发动。M 市为推进宅基地三权分置改革积极推进组织和宣传工作。在组织建设方面, 首先成立县级农村集体产权制度改革领导小组对该市的改革进行统一指导, 其次精准地针对各乡镇成立改革领导小组, 并按照村民代表会议表决通过的农村集体经济组织成员代表选举办法民主选举产生本村集体经济组织成员代表, 由上下级负责人形成链条管理, 村集体成员代表辅助工作。各乡镇要听取群众意见, 制定改革方案, 并对领导小组成员展开业务培训, 提高方案实施能力。同时采取多种形式宣传改革重要性, 调动农民群众参与改革的积极性, 营造良好的改革氛围。

2) 成员界定, 公示确认。遵循“普通群众全面登记, 特殊人群特别复核”的原则, 对不同人群适用不同的认定标准。首先针对无争议群体, 对户籍一直在本村未变动且长期居住在当地的村民, 通过民主评议确认其集体经济组织成员身份。其次针对特殊群体, 要求认真做好户籍不在册对象的调查登记。如户籍改变的农转非、户籍在本村的出嫁女、入赘婿及其子女, 原户籍在本村的大中专毕业生、现役义务兵、符合国家有关规定的士官, 正在服刑和其他被依法剥夺限制人身自由人员等群体的调查, 切实掌握人口变动情况, 将人员分为集体经济组织成员和非成员两大类。梳理完成后, 逐户逐人提请全体村民(或代表)大会、村务监督委员会充分讨论决议, 判定是否属于本集体经济组织成员。讨论通过后以村民小组为单位编印成册, 经核对无误后由户主签字确认。最后将调查确认的本集体经济组织成员登记汇总, 填写《集体经济组织成员登记汇总表》, 并公示 7 天。公示期满无异议的, 确定为集体经济组织成员。

3) 规范管理, 全面总结。对改革的规范管理体现在对资产运营、收益分配与财务监督等制度方面。要实现三权分置改革目标, 为集体打造新的经济增长点, 需要创新探索农村宅基地交易、退出、抵押等权能, 而土地作为农民农业农村发展的重要资源, 在运作过程中绝不能滥用权力, 应结合运营手段、监督机制及成果共享机制综合管理。同时要对改革情况全面总结, 实践中的经验教训要全面记录、重点记录, 针对改革显现出来的短板与应对措施, 在对纸质与影像资料收集整理的基础上, 提炼形成一套具有普遍适用性的经验总结。

### 2.1.4. 改革的成效与结果

1) 强化集体管理。C 村集体经济组织对全村宅基地行使处置权和监督权, 对村内宅基地的回收、集体流转等进行统一管理, 尤其是针对建设旅游开发项目的宅基地, 该村集体经济组织掌握一定的话语权, 一定程度上强化了公权力, 便于对村民宅基地进行集体化管理。

2) 推进资格权认定。改革明确了以村集体经济组织为资格权认定主体, 根据地方特点制定出一套较为合理的认定标准, 保护弱势群体的利益, 同时正在努力推进确权颁证, 鼓励人口流动, 拉动本村经济发展。该村对于资格权的认定标准方面主要以户籍关系为基础, 结合土地承包关系、长期居住以及义务履行等情况综合考虑, 注重保护妇女、儿童、低保(五保)等弱势群体的利益。从改革现状来看, 宅基地资格权的认定, 一方面厘定了农民集体成员的权利范围, 让村民本身基于农户身份保有资格权, 一定范围内提倡、鼓励有条件的农户对其宅基地使用权流转, 以此获取收益、提升宅基地利用效率, 防止大面积空置现象。另一方面, 资格权的认定也有利于集体成员的权利实现与救济, 基于资格权权利主体的身份, 农民对土地的获得、使用与流转有文件支持与底气支撑, 同时对农民权利被侵害现象提供救济途径。

3) 扩大宅基地流转方式。适度放活使用权是促进农村经济发展的重中之重, 宅基地若仅限于农民自身使用, 而无法将宅基地使用权流转出去, 土地使用权人的范围过于狭窄, 加之单户农民自身经济能力与知识水平的局限, 未必能有效发挥宅基地的经济价值。基于此, 该村允许农户通过转让、互换、赠予和出租等方式对宅基地使用权进行流转。针对以往只能在集体内部流转的限制, 该村将流转范围扩大到跨集体, 减少了农村宅基地中出现的“一户多宅”的现象, 改善了宅基地的闲置状况, 很大程度上提高

了宅基地的利用率，维护了农户的财产权利，盘活了宅基地的经济价值。

## 2.2. 改革的困境

### 2.2.1. 改革工作施行难

1) 集体对土地的管理客观上受阻。首先由于C村村民居住年限较长，村落自建房大多在严格的审批建房制度贯彻之前已经大面积建立，这批房屋显然缺少批建手续和产权证明。村集体重新规划土地时，就难以通过产权登记规模化统计与管理被利用或闲置宅基地，并且无法保证村民对宅基地利用的数据有清晰的认知，大大增加了土地重新开发利用的难度。其次因为自建房缺少限制，村中存在“一户多宅”的情况，部分村民的老宅废弃后选择新址另建新房，而将老宅闲置无人管理。加上村中房屋地理方位上分布零散，质量上参差不齐，新旧交杂，影响房屋居住年限的调查和判断，进而不易利用废弃宅基地，这种情况的存在也让村中的闲置土地得不到充分有效的开发。最后村中对宅基地的使用年限也没有确切的上限，在正常情况下村民对于宅基地上的住房永久占有，进一步加大了集体对宅基地的管理难度。

2) 改革人员专业程度较弱。M市虽然已经明确成立产权制度改革领导小组，各乡镇也要成立小组统筹农村土地制度改革，并要求各农村集体经济组织选出集体组织成员代表辅助乡镇领导小组的工作。但村集体是农村宅基地改革的第一线，集体选派出来的代表更是与村民紧密相连。村庄目前主要由村委会代为处理乡镇下达的工作，代行其他职权，但三权分置改革的工作量大，对土地权属的统计和重新规划利用需要一定的专业知识和执行能力。如在确权过程中，该村相关证件职能依靠第三方代为办证，但目前双方交涉不足，证件依旧未颁发落实；村委会由于缺乏系统的章程规定，具体人员在权责方面时有碰撞，难以协调地推进各项工作。

### 2.2.2. 改革缺乏市场

1) 宅基地内部流转难以打通。在对试点地区村民的调查采访中，我们发现村中留守的多为老人，多数年轻人选择进城务工。虽然试点地区也正在积极探索宅基地有偿退出机制，但因“恋土”情结以及部分老人追求现阶段的安稳，并且该村村民大多务农或自成个体户，无须大额资金使用。同时宅基地抵押贷款程序对老年人而言不免繁琐，要求严格，加之缺乏宅基地可用于贷款、出租的认知，目前该村农户更愿意将宅基地留在自己手中而非流转出去。而对于部分已在城镇稳定就业并定居的农村村民，选择农村和城镇土地“两头占”，且普遍存在拆迁补偿远高于自愿退出所获补偿，不愿意有偿退出农村宅基地。

2) 宅基地外部市场发育不足。地理区位影响地区的发展路径。要实现宅基地平稳交易，须有可供交易的市场存在，然而市场的形成与交通、人口流量、产业优势及自然资源等地理区位特征有密切联系。村落虽然公路网基本完善，但由于农村地区发展缓慢，人口远不及城市近郊、产业园区的数量，并且从农村流出到城市远比从城市流入到农村多，村内更加缺乏青壮年参与本村经济建设。市场难以打造和扩张，运行机制的完善也就无从谈起。即使农民有强烈的交易意愿，交易成功率却远不如期待值。改革地区在不具备先天优势的条件下，难以给予市场发育空间，使得宅基地使用权的放活无处施展，不利于实现宅基地“三权分置”的预期目标。

## 3. C村三权分置改革困境的成因

### 3.1. 改革机制不完善

#### 3.1.1. 缺乏规范的机构和章程

首先在领导班子方面，只有村委会在宅基地三权分置改革中行使各项职能，完成各种协调工作，改革的机构的设置并不完备，各项职能范围的确认也不明确。其次村集体没有一套系统的村规民约管束村



民多占、乱占土地的行为,对于显示出历史遗留问题的房屋,即未批先建的自建房以及一户多宅的情况,这不仅使阻碍集体对宅基地的管理统筹规划,也使得村中土地的闲置资源得不到充分的利用。村集体即使明知该现状会加大宅基地管理难度,碍于村民之间的人情关系很难解除由于上述情况造成的困难。同时伴随着集体职能的弱化,集体与集体成员之间固有的权利义务关系的平衡被打破,即使村集体制定相关文件,但执行效果大幅降低,村民会绕开集体进行生产、生活,进一步加大集体对村民自发行为的管束难度。如何正确的与村民进行良好的沟通,以期解决有关宅基地确权的问题;如何解决宅基地三权分置改革中的改革资金问题;如何将上级政策真正的落到实处,如何应对发展转型过程之中出现的同质化竞争等一系列风险问题<sup>2</sup>,这些需要村集体与村民共同努力。

### 3.1.2. 多方位制度保障配备不全

在实践中,普通农村宅基地流转多发生在一个村集体内部,受让人范围受限,流转价值难以确定,且普通村集体农民经济能力远不及城镇区域的受让人,在种种困难下,若缺少相关户籍制度、金融制度、社会保障制度等,农民不敢加入到宅基地改革中来。例如农民意欲通过向银行抵押宅基地上所附的房屋获得贷款,农民能按时还款则可以注销抵押登记,如果在期限内未能还款,银行自是可以通过该房屋实现优先受偿,如通过法院对抵押物进行拍卖。但由于交易双方受到本村村集体成员的要求限制,很可能不会出现抵押物无人可拍,银行的抵押权得不到有效实现的问题。银行等金融机构的呆账坏账增多,显然会降低贷款的积极性,从而农民贷款途径减少,三权分置改革将受到严重影响。但若是拍卖成功,农民将缺失生存依靠,其基本生活是否能够在宅基地流转之后得到保障。这不仅对宅基地入市的金融政策提出问题,也对保护农民利益的风险机制做出挑战。显然村落相关金融与社会保障制度等配套措施仍然欠缺,机制不完善则无法推动宅基地改革的贯彻落实。

### 3.1.3 相关文件不明晰

一方面在宅基地占有面积上,理论上宅基地使用必须遵循一户一宅的原则,且各省、直辖市均对单户宅基地使用面积进行了限制。但各地由于土地面积与类型、经济价值等差异,对每户宅基地的占地面积没有统一规定。经过调查该村大多数村民认为宅基地形式上集体所有,本质上还是村民个人私有,理所当然地认为建新不拆旧,一户多宅为正常现象,由于该村集体并未明确本村宅基地使用面积限制,又有农村人情传统阻碍,要想真正实现一户一宅,按面积分配宅基地面临很大的困难。另一方面在资格权的确认上,虽然M市颁布的文件中有对普通农民群众和特殊群众的成员资格认定标准,但在C村的试点实践中,集体成员资格界定标准并不清晰明确,资格认定不明经常会造成一定程度的矛盾纠纷,使得部分村民不愿意积极配合工作的开展,参与改革的积极性并不强烈,规则意识不发达。特别是对流出集体经济组织的成员资格界定有困难,这类人因婚姻嫁娶或外出务工等原因长时间不在本村生产生活,而在其他集体或城市安家落户,因此可能不被认定为本村集体成员。甚至村民天然认为自己享有资格权而无需文件证明。综合以上原因确权颁证进程缓慢。定标准并不清晰明确,资格认定不明经常会造成一定程度的矛盾纠纷,使得部分村民不愿意积极配合工作的开展,参与改革的积极性并不强烈,规则意识不发达。特别是对流出集体经济组织的成员资格界定有困难,这类人因婚姻嫁娶或外出务工等原因长时间不在本村生产生活,而在其他集体或城市安家落户,因此可能不被认定为本村集体成员。甚至村民天然认为自己享有资格权而无需文件证明。综合以上原因确权颁证进程缓慢。

## 3.2. 市场难以打开

### 3.2.1. 自然地理环境闭塞

C村位于大别山麓,该村辖12个村民小组,共776户、2718人,组成14个自然湾,分布有广泛的

<sup>2</sup> 对于C村发展之中出现的有关于转型的问题,主要基于对于村民对于流转的看法和村中领导干部采访时所表示遇到的困难。



低山丘陵区,小型梯田和平地,其相对劣势的地理区位,包括丘陵山地崎岖的地形、较为不便的交通条件以及落后的基础设施建设等因素,导致其周围的宅基地交易市场发育不全,宅基地规模化利用受关注程度不高、招商引资条件困难。同时该村村民居住点分布在交通较不便的山侧,依山建房,形成了星罗棋布的聚居点,给宅基地的规划、管理和交易带来很大难度。并且房屋建造大多年代久远,初建时可能并未经过集体统一规划,许多房屋出现正屋与杂屋相邻,杂屋功能混杂,排水排污设施落后,房屋之间的距离不符合建设标准等,这些都导致房屋存在一定的安全隐患,严重降低了宅基地在市场上的交易成功率。

### 3.2.2. 缺少资金支持

纵观该村近些年的农村宅基地改革工作,发现市场发育受阻的问题还在于资金不足。对于C村而言,该村经济规模总量较小,综合实力不强,主要以第一产业为主,二三产业发展缓慢,加上青壮年劳动力外流,该村自身累计资金较为紧张,在各项工作中可以调用的经济资源十分有限。例如改革资金欠缺,对于村民退出的宅基地难以给出合理适当的补偿与风险保障。同时大多数村民将宅基地用于自家居住,流转需求较少。即使村民自愿退出宅基地,但房屋多离散分布且单户面积较小,若要在市场上交易,还需要对这些宅基地进行重新规划,技术人才的引进与二次建造等都离不开资金的支持。无资金则无市场,无市场更无法产生资金,恶性循环导致市场发育困难。

## 4. 其他地区资格权改革实践借鉴

C村目前在三权分置改革中存在的问题并非单一孤立的,由于社会生产力和各种现实因素的制约,全国尚有许多类似的困境存在。然而在“三权分置改革”的推进过程中,也产生了许多值得借鉴学习的地区做法和模式。包括武夷山村社团统筹、高度自治的模式,义乌市固化资格权,完善保障机制的做法,瑞安市土地清查、确权后的相关意见落实推进、北流市土地入市的做法等。这些先进优秀的案例体现三权分置改革中某些应当具有的共性经验,比如确定权属、集约发展、分类施策等理念。

### 4.1. 湖南省汨罗市武夷山村高度自治模式

武夷山村动员机制的组织结构以社团为主要表现形式,以党员为核心骨干成员,以重点人群特征、社会风俗、社会需求等为建设依据,依托该体系,武夷山村实现了完整连接“村干部-党员-协会(社团)-家庭-村民”五个节点的信息传导反馈路径。该村首先针对党员骨干、乡贤能人进行集中教育培训,统一基层治理主体的工作思路。并利用社团与家庭这两个发挥效用的主要平台,对村民完成集体意识塑造,将动员机制渗透进每家每户。这一路径不仅发挥党员模范带头作用,还易于激发其他传导路径如社会网络和乡贤能人的能量,在塑造集体观念意识的同时,协助达到对家庭这一基本单位完成动员的目的,为政府行政命令的贯彻完成提供了有效且重要的支持。这种保持高组织度的乡村自治组织,为村集体顺利管理宅基地打下坚实的基础,使武夷山村在试点工作推进过程中对精准宣传进行了有效探索。<sup>[6]</sup>

### 4.2. 浙江省义乌市完善制度保障

义乌市积极推进权利确权登记并发放资格权益凭证,帮助农民利用该权益凭证向银行抵押从而获得贷款,该权益证一方面维护宅基地流通的安全便捷,另一方面增强村民获得感,切实体会到政策带来的红利。同时为缓解抵押风险,建立农村住房抵押贷款风险补偿机制。义乌市关于抵押风险从贷前和贷后两方面着手防范,对于贷前防范,首先义乌市政府为有效确定农村宅基地的价值,借鉴了城镇土地价值评估标准建立农村宅基地基准地价体系,这给农民与金融机构都提供了一份确定贷款额度的依据;其次建立农村产权交易平台,通过市级和乡镇分别处理不同的业务,实现农村产权交易平台专属化;最后用多样化的农房抵押担保方式,义乌市政府牵头成立担保公司,同时鼓励集体组织成员合作建立互助担保

组织，分散信贷风险。对于贷后防范，义乌市财政局联合其他部门根据具体风险提出有针对性的解决方案，比如贷款农户无特殊情形未能履行债务时，在农户的房屋拍卖出现腾空时，先由风险补偿基金安置农户的住房租赁，抵押物变现之后优先归还风险补偿金。[7]

### 4.3. 广西省北流市大力推进土地入市

北流市的宅基地改革在落实集体土地确权登记和颁证工作的基础上，坚持“尽量使土地进入市场”的原则，结合当地实际情况灵活采取不同的土地入市方式和途径，以政府主动搭建土地入市交易平台的措施推进土地资产交易。例如针对零散分布而难以集中统一处理的土地，北流市采取先整治后入市的方法，以镇为单位改造村内不合理的土地利用结构，对闲置土地进行重新规划再入市。北流市还增加了以拍卖为主的入市交易方式，丰富交易途径，如采用出让、出租、抵押等方式促进宅基地进入市场，吸引社会力量参与投资。该地还探索以工业用地为主的入市方式，建立农民工创业园区，吸引南达时装、创峰电子、天泉玩具、润韩玩具等大批企业入驻，镀金地方产业走向成熟，完善产业结构。[8]

## 5. C 村解决宅基地三权分置问题的建议

### 5.1. 完善村集体改革机制

#### 5.1.1. 完善宅基地治理模式

该村由于自身的集体职能弱化，措施落实不到位，可以借鉴武夷山村的自治模式，采取“村委会(或村集体代表)-党员-家庭-村民”四个信息节点逐层传导信息。将村委会置于信息传达第一棒，正是基于本村三权分置改革使村委会代为施行，或者建立健全农村集体经济组织、选拔成员代表，充分发扬民主，让有学识、有能力、有威望的人组建村集体代表增强决策的科学性，同时联系本村党员，充分理解村委会传达的精神并向下宣传，通过“村委会-党员”和“家庭-村民”之间互通有无建立和处理好信任协调的干群关系。以家庭为单位集中学习改革要点，并且家庭作为枢纽吸收村民个人疑问集中上传，由上一层答疑解惑，获取有效真实的信息是实现民主决策、发挥高度自治的主观基石，村委会干部可以利用好线上交流平台，与村民及时反馈、及时沟通，介绍本村宅基地改革推进情况，使村民明晰进程。一整套流程足以动员全村村民积极参与到宅基地三权分置改革中来，充分发挥村民自我管理自我革新自我创业的力量，营造良好的改革氛围。由民主选举、民主决策、信息及时公开、有效回应等途径建立起了信任机制，牢固了村委会、集体经济组织的代表属性，后续措施才有开展可能。

#### 5.1.2. 完善风险补偿机制和福利待遇

为鼓励村民充分实现宅基地的经济价值，市政府可以借鉴义乌市建立宅基地抵押风险防范机制。一方面保护贷款人即村民的利益，贷款前由市政府确定农村宅基地交易价值评估体系，或在相关文件中标明价值评估方案，或指定金融机构担任中立评估方，并由市财政局联合农业农村局等相关部门牵头成立宅基地交易风险补偿基金，针对贷款后村民无力偿还而不占有农房时的租赁费用提供保障，或者因不可抗力难以履行到期债务时，由风险补偿基金以相应数额补偿给村民。另一方面保护借款人即金融机构的利益，推进多方担保机制，可由市政府或乡镇政府成立第三方担保机构，或者鼓励农村集体经济组织成员成立互助担保，增强贷款人的还款能力。同时针对自愿退出宅基地，村集体应做好后续保障。对于利用价值低的宅基地考虑有偿退出，可以按照依面积换住房、依人口换社保等方式进行补偿，把交通不便、房屋老旧、闲置的建设用地收回统一规划安排，发挥更大经济效益。

#### 5.1.3. 进一步明确资格权认定条件

农村集体成员资格的认定应当综合考量多方面的因素。例如是否长时间在本村集体内生产生活，是

否以该土地作为生活保障,是否履行集体成员义务,并如何分配不同标准的权重等,对解决集体成员界定不清的问题有重要作用。根据 M 市对集体成员的确认标准,户籍是基础性标准,但因婚姻嫁娶和外出务工等因素流入流出的人口是否维持或给予成员资格,还需要考虑多方因素。如具有婚姻关系、收养关系、移民搬迁等进入本村集体的,若满足长时间内在该村生产生活,以本村土地作为生活保障并积极履行义务的自然可以享有集体成员资格,而脱离本村户籍转为城镇户口,加入城镇居民社会保障体系的人员则丧失本集体成员资格。但若缺少其中的要件,如并不在本村生产生活,也因此未参与村集体事务,却无法缺少或未来仍需要依靠该村集体土地为其提供生活保障,这类人员是否享有集体成员资格,就需要对认定标准做出权重分配。如将以集体土地作为生活保障的权重提高,那么在外求学的学生,服役士兵与服刑人员则有可能继续保有成员资格,为其生活提供土地保障。[9]在对土地权属进行调查厘清、登记备案后,本村的三权分置改革就已在事实认定层面有了初步成效,而进一步就应当以赋予土地权属人资格权证的方式,明确土地的权属范围和产权界定,并对资格权证的使用作出规定,如用于宅基地价值评估与抵押担保,但不可随意转让。

## 5.2. 刺激市场发育

### 5.2.1. 立足地方特色发掘市场潜力

当地有山区优美的自然风景,杜鹃与紫藤花等资源优势,正是打造旅观光,发展特色产业的良好基础。村集体应当加大村特色文化宣传力度,吸引多渠道资金融入,吸引外出务工人员返乡创业。多年的吊锅文化旅游节使得木子店老米酒市场美誉度和知名度颇高,可以搭建政府统一交易平台,保证老米酒等知名度高的特色农产品交易正规化、便捷化。在确定发展战略时应当坚持以精品老米酒为主打产品,将老米酒品牌建设作为重要抓手,在加大景区宣传的基础上,实现老米酒文化的再输出,塑造优质产品品牌。充分挖掘当地特色资源后刺激市场发育,鼓励村民流转宅基地,村集体或外来资本进行规模化利用,促进乡村振兴、打造特色乡村的同时,实现宅基地三权分置改革的落实,实现特色经济与宅基地改革的良性循环。

### 5.2.2. 加大政府财政支持

改革的推进需要相应的资金支持, C 村在改革中不断推进第三产业带动自身发展。但前期基础的建设需要大量的资金投入。在该村的建设发展中,出现了“人财两缺”的现象,优先侧重于扶持引领村集体宅基地改革的带头人和领头羊,促进其积极性和创造性的发挥,完善基础设施建设,为宅基地规模化利用做铺垫。同时财政应加大力度完善宅基地抵押的风险补偿机制和自愿退出的福利给付机制,并扶持市政府或乡镇政府成立宅基地交易专属担保机构,另一部分资金还可以用于打造宅基地专属交易平台,为宅基地全方位保驾护航。

## 6. 结论

三权分置改革的提出、推进、深化,具有其深刻的时代背景与制度价值。当前,以 C 村为代表的众多改革地区由于制度保障不足、资金支持缺乏等原因,仍存在着施行困难、缺乏市场在内的诸多困境。这些困境的出现,要求改革实施者一方面必须充分借鉴其他地区先进经验,探索适合本地区的实践机制;另一方面必须切实通过完善村集体改革机制、刺激市场发育在内的举措,进一步实现三权分置改革措施的落地。受调研地域条件的客观限制,本文在现状分析的数据支撑方面存在一定的不足;同时,在方法上较为依赖于对当地现有资料、数据的分析汇总,缺乏直接的取证分析。在后续的研究中,将切实注重对上述问题的改进,通过研究范围扩大、方法改进等角度进一步释明对策研究中的各项关键问题。

---

## 参考文献

- [1] 陈胜祥. 农村宅基地“三权”分置: 问题导向、分置逻辑与实现路径[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2022(2): 147-158.
- [2] 张勇. 农村宅基地制度改革的内在逻辑、现实困境与路径选择[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018, 18(6): 118-127+161.
- [3] 苑韶峰, 丁武兴, 杨丽霞. 农村宅基地流转问题的剖析与破解[J]. 上海国土资源, 2015, 36(4): 14-18+54.
- [4] 高飞. 农村土地“三权分置”的法理阐释与制度意蕴[J]. 法学研究, 2016, 38(3): 3-19.
- [5] 吕中书, 张硕. 宅基地“三权分置”的法律内涵、价值与实现路径[J]. 农业经济, 2020(6): 92-94.
- [6] 邓鑫, 赵骢, 李旦, 等. 县域宅基地制度改革及其效果研究——以湖南省汨罗市为例[J]. 湖南理工学院学报(自然科学版), 2022, 35(3): 68-72.
- [7] 苏建恺. 农民住房财产权抵押贷款风险及防范机制研究[D]: [硕士学位论文]. 杭州: 浙江理工大学, 2019.
- [8] 马新莲, 欧胜彬, 李岚婧, 等. 乡村振兴背景下农村宅基地入市模式研究——以广西北流市为例[J]. 南方农机, 2022, 53(7): 66-68+72.
- [9] 张昕, 钟玉文. 三权分置背景下农民集体成员资格的认定[J]. 河北农业大学学报(社会科学版), 2021, 23(5): 118-124.