
面向乡村振兴的宅基地“三权分置”： 政策解析、基本模式和实践困境

夏柱智¹

(武汉大学,湖北 武汉 430072)

【摘要】：从政策梳理来看，宅基地政策保持稳健，宅基地改革重点是探索宅基地“三权分置”，目的是为宅基地流转提供产权合法性，激活宅基地的市场价值。可从地方经验中概括出两种宅基地“三权分置”模式：“象山模式”和“义乌模式”，这两种模式试图为不同的宅基地使用权流转提供产权合法性，从而突破现行法律。同时必须注意到当前的宅基地“三权分置”改革的实践困境，宅基地价值的实现缺乏普遍的市场前提及宅基地“资格权”尚缺乏经验的坚实基础。由此可见，放活产权的宅基地改革构成了乡村振兴的必要条件，然而并不是充分条件。新一轮宅基地改革要厘清地方经验及其局限性，防止和现行宅基地政策的基本原则冲突。

【关键词】：宅基地改革 宅基地流转 三权分置 乡村振兴

【中图分类号】：F323 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1002-6924(2021)09-0162-07

一、问题提出

2021年中央“一号”文件提出“三农”工作重心全面转入乡村振兴。过去几十年农村发展的经验显示，深化改革是乡村振兴的必要条件。2015年以来，中央开启新一轮农村土地制度改革试点，聚焦于建设用地，焦点难点则是宅基地。2018年中央“一号”文件提出探索宅基地“三权分置”，试图兼顾宅基地配置的公平和效率问题，在保障户有所居条件下提高宅基地利用效率，在全国开启了新一轮宅基地改革试点。目前国内学界的相关研究集中在关于其政策意义、实现路径和法理解释等三个方面。

一是政策意义研究。已有研究认为宅基地“三权分置”是农村宅基地改革的突破口，是乡村振兴的新抓手。宅基地流转对增加农民财产性收入、激活乡村振兴、走向城乡融合具有很大的意义。^[1]现行宅基地制度重视公平分配，在市场经济发展、社会结构变动、乡村振兴背景下，其弊端日显。^{[2][3]}推进宅基地“三权分置”，把宅基地使用权纯化为自由流动的物权，可以兼顾福利保障和资产属性，兼顾集体、农户和社会主体的利益。^[4]这类研究注重论证宅基地“三权分置”的意义，肯定三权分置的宅基地产权改革框架，是一种规范意义的研究。

二是实现路径研究。宅基地“三权分置”属于农村土地产权制度改革的范畴。一种观点是把盘活、流转宅基地的行为均归为宅基地三权分置的实践，关注宅基地流转过程中分置出的物权化的宅基地使用权。^[5]另一种观点则认为必须要符合建构社会主体、农户和集体三方分享宅基地权利的产权格局，才能算得上是宅基地“三权分置”。^{[6][7]}此外学界还对浙江义乌等地进行了丰富的案例研究，这是地方政府视角的“三权分置”路径。^{[8][9]}可见理论界对宅基地“三权分置”的本质涵义、目标及实践路径并未形

¹作者简介：夏柱智，博士，武汉大学社会学院副教授，主要研究方向：农村社会学、农村土地制度。

基金项目：国家社会科学基金项目“乡村振兴背景下资本下乡与村庄共赢机制研究”（20CSH050）

成共识。

三是法理基础研究。宅基地“三权分置”改革的主要争议在于如何界定“宅基地使用权”。一种观点认为按照产权经济学理论，试图改变现行宅基地法律，把“宅基地使用权”界定为物权，^[10]消解其身份性。相关措施是使宅基地“资格权”独立成权，承载农户居住保障功能。^[2]反对者认为不宜更改现行的宅基地使用权的性质，在有需求的背景下可以另设新型的非农建设用地使用权。约定俗成的、行之有效的宅基地使用权被贸然改变的制度成本和制度收益不对等。^[7]可以说围绕宅基地“三权分置”的法理基础充满争论。

综上，自宅基地“三权分置”被提出之后，学界形成了丰富的积累，为后续研究提供了框架和对话点。当前研究的不足是宅基地“三权分置”研究未取得基本共识，政策和理论分歧很大。从方法上，这根源于现行研究大多是规范性的、经验介绍性的研究，缺乏对宅基地“三权分置”的实证性的、反思性的研究，尤其是缺乏对已有政策和地方经验的深度解剖，难以为进一步的理论研究提供实证基础。本文尝试把宅基地“三权分置”作为研究对象，结合浙江农村宅基地改革的实践，探讨宅基地“三权分置”的制度特征和实践困境，为新一轮宅基地改革提供坚实的理论支撑。

二、宅基地立法及宅基地“三权分置”探索

（一）宅基地立法的制度特征

宅基地制度是土地立法的重要一部分，它属于允许农民在集体土地上建设自主性建筑满足生产生活需求的一种特定用途土地。宅基地制度是农村土地制度的重要部分，是保证农民户有所居的基础性制度。宅基地具有集体所有、农民使用、一户一宅等特征。这种宅基地特征和宅基地制度与保障农村人口居住权的基本价值取向相关。^[11]经过多年的宅基地制度改革试点及多次的立法讨论和试点探索，2019年，全国人大常委会通过了《土地管理法》（修正案），修正案第6章“建设用地”第62条是关于宅基地的法律条款，从中可以窥见宅基地制度改革的基本成果。

农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上，可以采取措施，按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，不予批准。国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。国务院农业农村主管部门负责全国农村宅基地改革和管理有关工作。

从这些法律条款可以看出，宅基地制度保持了稳定性，一户一宅的宅基地分配原则得到坚持，宅基地仍然是福利性的，符合条件的农户可以通过申请无偿获得。相较于1998年的《土地管理法》，本次法律修订主要的变动有三：第一，宅基地审批管理方面。宅基地主管部门从自然资源部门转为农业农村部门，宅基地审批权下移到乡镇人民政府。若涉及到农用地转用，需要上级自然资源部门按照规划先行办理转用手续。第二，宅基地分配方面，保持“一户一宅”的传统宅基地分配模式。同时从法律上支持住房保障多元化的理念。缺乏宅基地分配条件的地区，如人地关系高度紧张的沿海发达地区或城市规划区内，县级政府保障农民居住条件。第三，宅基地退出方面。宅基地自愿有偿退出写入法律。国家鼓励集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅，具体如何退出、如何盘活交由地方政府探索具体办法。

从法理角度，宅基地制度的前提是集体土地所有制，宅基地管理是实现集体土地所有权，保障成员居住的国家治理手段。规定“一户一宅”，就避免了土地私有条件下的宅基地资源分配不均。需要注意的是，宅基地的社会保障属性是农民集体土地所有权具有的社会保障属性在宅基地使用权上的体现。我国宅基地政策一开始就确立在集体土地公有的基础上，农民为建造住宅而产生利用集体土地的关系，在集体所有的宅基地上享有房屋所有权从而保障其居有其屋。虽然当时的政策并未明确提出宅基地使用权的概念，但不影响宅基地使用权能的特殊性质。即使法律允许社员出租、买卖房屋，也一律不准出租、买卖宅基地。也

因此，在宅基地和房屋确权中，房屋已经坍塌的情况下，政府不再确定宅基地使用权，房屋和宅基地的权利是一体的。

（二）宅基地“三权分置”的政策脉络

立法稳定宅基地制度并不代表宅基地改革停滞，宅基地制度改革一直在进行，主要方向是扩大集体和农户的土地权利。^[12]宅基地“三权分置”作为正式政策术语起源于2018年中央“一号”文件，其主要背景是中共十九大提出的乡村振兴战略。

“三权分置”概念最早适用于土地承包经营制度改革。20世纪80年代的家庭承包经营制度改革形成了集体土地所有权和农户承包经营权“两权分离（置）”，在人口流动分化、农户人地分离、农地流转比例越来越大的背景下，国家试图进一步分离承包权和经营权，形成农地集体所有权、承包权和经营权的“三权分置”，为土地经营权流转和适度规模经营提供制度条件。受此启发，一些政策官员及学者提出宅基地也可以实行“三权分置”，^[12]适应城镇化背景下宅基地和农房流转的需要。

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》第九部分“推进体制机制创新，强化乡村振兴制度性供给”首次提出宅基地“三权分置”改革的任务：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”，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，不得违规违法买卖宅基地，严格实行土地用途管制，严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。目前，宅基地“三权分置”探索并不成熟，并未入法，体现了法律修订的审慎，有利于社会稳定。2018年年底国务院关于农村土地制度改革试点的总结报告对宅基地“三权分置”作出的结论是：2018年中央“一号”文件作出探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”的改革部署后，山东省禹城市、浙江省义乌市和德清县、四川省泸县等试点地区结合实际，探索了一些宅基地“三权分置”模式。但是，目前试点范围比较窄，试点时间比较短，尚未形成可复制、可推广的制度经验，且各有关方面对宅基地所有权、资格权、使用权的权利性质和边界认识还不一致，有待深入研究。因此，建议在实践中进一步探索宅基地“三权分置”问题，待形成比较成熟的制度经验后再进行立法规范¹。

2020年“一号”文件提出抓好农村重点改革任务，“以探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’为重点，进一步深化农村宅基地制度改革试点。”可以预料宅基地“三权分置”将持续成为深化农村改革的热点。从相关政策文件来看，宅基地“三权分置”改革集中体现了宅基地改革聚焦扩大权能的特征，其前提是兼顾农户住房保障。从各类改革举措来看，地方政府主要关注创新宅基地使用权流转方式，为转入宅基地的社会主体提供更有保障的产权，试图促进社会主体有效利用稀缺土地要素，促进乡村振兴。从中央相关政策文件来看，三权分置的主要实践路径之一是“盘活闲置宅基地和闲置农房”。《乡村振兴战略规划（2018—2022）》把探索宅基地“三权分置”作为“盘活农村存量建设用地”的配套政策创新，主要是结合乡村旅游发展、农民工返乡创业等。从政策原文看，中央同时也为宅基地“三权分置”设定了几个严格约束条件，改革要守正创新、稳慎推进、守住底线。这也是乡村振兴的基本要求。基于一些地区以宅基地制度改革的名义，强制退出农村宅基地、集中上楼居住，国家还明确要求：“不得以退出宅基地使用权作为农民进城落户的条件”。

三、宅基地“三权分置”的基本模式：比较分析

2018年之后，宅基地“三权分置”试点在各地铺开，形成了多种多样的路径，蕴含在各类宅基地流转方式中。从研究角度，穷尽分类很难，也缺乏意义，只需要归纳出主要的理想类型，便于研究其本质。浙江是宅基地“三权分置”先行地区，象山县和义乌市均用宅基地“三权分置”概括其改革举措，在确权颁证中确认新型“宅基地使用权”。同时两地宅基地“三权分置”的路径差别很大，笔者将之分别概括为“象山模式”和“义乌模式”。前者为下乡社会资本提供长期限的物权化的宅基地权利，后者则主要为跨村转入宅基地的农户提供合法产权。

（一）象山模式：为下乡资本长期限流转宅基地提供合法性

象山县位于浙江沿海发达地区，近年来旅游业成为该县主要支柱产业之一，引入社会资本盘活农村闲置宅基地成为农村发展的主要方式之一。据报道，到 2018 年，象山县拥有民宿床位近 1.5 万张，占宁波市民宿总量的二分之一，经营方式也由散户自主经营逐渐向集群专业经营发展。^[13]旅游产业发展加大了乡村建设用地的需求，在农村集体经营性建设用地供给不足背景下，如何有效利用农村闲置宅基地和农房成为地方政府创新宅基地制度的突破点。

为了促进社会资本下乡盘活宅基地，2018 年 4 月以来，象山县开始探索宅基地“三权分置”，形成了一套制度体系。在 2018 年 4 月，象山县首次对非集体经济组织成员（用地社会主体）颁发了宅基地使用权人证，被称为浙江的改革样本。截至 2018 年 9 月，象山县共办理上述宅基地“三权分置”探索后的不动产权证 34 本，涉及乡村度假、高端民宿等项目 12 个、总投资超 2 亿元。社会主体取得宅基地使用权的方式是通过签订包括农户、集体和社会主体的三方宅基地流转协议。宅基地使用权流转期限不超过 20 年，流转方式包括：租赁、合营或合作建房。经营企业在流转取得宅基地使用权的土地范围内有权进行房屋改造利用、经营，在租期内再流转等活动，还可以设立抵押权，大大增加了宅基地使用权的权能。当地的报纸提供了一个案例：

在象山县政府牵线下，2018 年宁波市安可旅游公司与位于鹤浦镇的小百丈村签订协议，租下了该村建筑面积约 1500 平方米的 15 处闲置农房，计划以文旅生态村的模式，建设精品民宿和一所环保主题的自然营地。4 月 24 日，该公司法人刘小路拿到了全省首本农村宅基地“三权分置”使用权人证。随后，该公司以农村宅基地使用权证抵押，获得县农信联社 20 万元贷款，用于打造精品民宿。²

在改革过程中，象山县地方政府出台了相关文件，确认了宅基地“三权”的关系，规范宅基地流转。按照《象山县宅基地资格权管理暂行办法》（2019 年），农村宅基地资格权是指保障农村集体经济组织成员实现其基本居住需求的权利。宅基地资格权和宅基地使用权分置，宅基地资格权不因宅基地使用权流转而丧失。一旦农户、集体和社会主体签订“流转”协议，则宅基地使用权实现物权化。按照《象山县宅基地“三权分置”登记办法》（2018 年），双方当事人凭镇乡人民政府备案的“流转协议”到所在辖区的镇乡不动产登记服务窗口申请宅基地资格权房屋所有权、宅基地使用权房屋使用权的登记，同时注明取得方式、宅基地资格权人和房屋所有权人姓名。

象山模式的特征是村集体引入社会资本租赁农村闲置、低效利用的资源，用于发展乡村旅游产业。它和城市出租房出租过程中形成的房屋租赁关系不同。闲置农房和宅基地经由社会资本长期开发，形成了复杂的权利关系，风险也增加了。社会资本经营农业失败后容易退出，然而经营和开发宅基地，建设永久性建筑，投入巨大，难以退出。万一经营不善，将造成社会主体和集体、农户之间复杂的利益矛盾。从这个意义上，地方政府通过宅基地“三权分置”将有力规范多方产权关系。

从各地调查经验来看，这是地方政府普遍试点的宅基地“三权分置”类型，也符合中央盘活存量闲置宅基地，为乡村振兴提供土地支撑的精神。在全国发展乡村旅游的地区，凡是涉及到农房和宅基地长期流转关系，如浙江德清创新宅基地“三权分置”，内核符合“象山模式”的特征，形成了宅基地所有权——集体、宅基地资格权人（农户）和宅基地使用人（社会主体）三方关系。在这种产权关系中，理想的情形是：农户不失去宅基地，保留宅基地“资格权”，同时通过流转一定期限的宅基地使用权获得经营性收入。

（二）义乌模式：为跨村宅基地使用权转让提供合法性

同样是浙江的改革样本，因作为起源地，义乌的“三权分置”模式得到了学界更多的关注，却很少有深入的经验研究。笔者调查发现和象山模式不同的是，义乌的制度创新主要是为了解决非集体经济组织成员通过转让获得宅基地使用权的问题，并不是社会资本下乡长期租赁闲置宅基地引发的产权问题。

义乌市是浙江中部的发达县级市，以面向全球的小商品市场著名，县域经济总量超过 1000 亿，在全国县域经济中排名前十。在过去 20 多年，为了有利于发展专业镇街经济和优化村庄环境，义乌市农村一直在进行旧村改造，不同时期形成了不同的政策。

2015年，义乌市成为全国15个宅基地制度改革试点之一。2016年，义乌市就首创宅基地“资格权”的概念，开始探索宅基地“三权分置”，形成了义乌独特的改革经验。检索义乌市试点期间的文件，义乌市政府出台的《义乌市农村宅基地使用权转让细则》（2016年）中首次提出“资格权”概念。该细则第5条提出，“农村宅基地使用权转让不改变集体土地所有权性质，不改变集体经济组织成员资格，不改变土地用途”。第7条提出，“跨集体经济组织转让实行宅基地所有权、资格权和使用权相分离，转让后使用年限最高为70年，使用期届满后受让人可优先续期，并实现有偿使用。”以此为政策基础，义乌市创新性地提出了宅基地“三权分置”，为建立跨村的宅基地使用权市场提供了政策基础和政策操作路径。

从治理的角度，义乌市出台的特殊政策用于处理一直存在的跨集体经济组织转让宅基地使用权的问题。义乌市的宅基地使用权在村庄内部及跨村转让一直存在，也符合地方性共识，但同时也积累了很多历史遗留问题。在宅基地和农房确权颁证背景下，外来成员获得的宅基地无法登记为合法产权，引发了诸多法律纠纷和信访问题，需要地方政府回应。试点提出在确保户有所居前提下允许宅基地使用权跨集体经济组织转让，并规定转让的条件、程序，为当地法院处置相关矛盾纠纷提供了依据。下面是笔者通过实地调查搜集的案例。

义乌江东街道某村2004年开始旧村改造，当时就有少数农户把分配的宅基地指标转让给外村农户。从法律上看，只要没有办理“过户”手续，转入宅基地的外村农户只是获得了地方社会承认的宅基地权利。2015年政府开始确权颁证，对于政府来说这是彻底解决宅基地转让历史遗留问题的办法，对于转让宅基地的外村农户来这是合法获得宅基地产权的契机。处理跨村宅基地转让问题时，政府做了两次确权：第一是按照旧村改造时分配的宅基地指标确权，确给原农户；第二次按照实际转入转出的实际情况办理权证，确权给实际使用权人。村集体建议转入方酌情再补偿转出方5—10万元，满足其“找补”心理。

当地法院还专门为此出台文件。2020年，金华市中级人民法院印发《关于涉义乌市农村宅基地资格权、使用权转让纠纷裁判规则（试行）》，规定“非本村集体经济组织成员，基于买卖、继承等合法形式已经取得的宅基地使用权，视为基于宅基地资格权取得。”也就是说法院是支持通过市场转让合法取得宅基地使用权的。义乌市把这种政策创新概括为宅基地“三权分置”，于是创新了宅基地使用权的获得方式，突破现行法律：一是凭借集体经济组织成员的“资格权”获得，二是凭借转让取得。为了符合现行宅基地管理法律和政策，义乌市对这一权利进行限制。转让取得的宅基地使用权的权利期限为70年，使用期满后受让人可优先续期，并实现有偿使用。转入户需要和村社集体签订“宅基地有偿使用合同”，并按不低于农村宅基地基准地价的20%一次性缴纳土地所有权收益。受让主体必须是本市域内的农村集体经济组织成员，面积不得超过《义乌市农村宅基地取得置换暂行办法》及相关配套政策规定的最高户型面积。

实际上，跨村转让房屋带并给予确权颁证的做法，在全国很多地方也存在，如在安徽旌德、贵州湄潭和四川泸县。义乌市的独特性在于不仅是允许跨村房屋转让，而且存在独立的宅基地使用权转让现象。按照义乌市的试点政策，义乌市在旧村改造时，农户可以把分配的宅基地“资格权”面积“转让”（调剂）出去，转入户可以是本村的，也可以是外村农户，他们拿着“宅基地流转合同”就可以用来参与本村宅基地分配。义乌市的宅基地“三权分置”试点政策允许给这些外来农户确认新型的“宅基地使用权”。

四、宅基地“三权分置”的现实困境

（一）宅基地改革效果的区域差异问题

无论是在象山县还是在义乌市，宅基地“三权分置”均是要处置宅基地流转市场中出现的产权问题，试点取得成效并不在于政策是否允许，而在于宅基地的市场需求。^[14]宅基地“三权分置”本身并不是激活宅基地市场的条件。

宅基地作为一块居住保障土地，其价值是用于建造自建房的价值，大多缺乏市场交换的价值。通过在全国大多数地方调查，浙江省农村土地市场最为发达，这源于农村工业化、工商业发达，宅基地不仅是居住用地，而且是工商业用地。^[14]在浙江省义乌

市，一间 30 平方米的宅基地指标转让价格能达到 30 万元，如果参与村集体组织的宅基地“有偿选位”，这间宅基地的价格总计达到 100 万元。宅基地“三权分置”发挥的功能是构建了集体、农户和社会主体之间的规范性关系，有利于保障各方权益；而在广袤的中西部地区农村，宅基地缺乏市场价值，也很难被产权改革激活。

山东省文谷县是宅基地“三权分置”试点。文谷县政府支持村集体收回闲置超占多占、闲置宅基地，规定收回的宅基地可以发展乡村旅游等农村新产业新业态。据相关调查，全县截止到 2019 年 8 月，约 800 个村庄共收回空闲、坍塌、闲置宅基地 4177 宗，面积 2230.3 亩，其中盘活宅基地 511 宗，产生经济效益 28.58 万元。该县反映收回的空闲地、坍塌的宅基地有效利用困难，除了安排一些用于村民建房，缺乏其他利用方式。村集体希望用于发展其他产业，却没有好的项目。^[15]从经济效益角度来看，和浙江象山、义乌等发达地区相比，山东文谷宅基地改革成效甚微。

对于大多数中西部地区，宅基地“三权分置”改革只能是形式上的，即使宅基地大量闲置，社会主体也没有下乡流转经营宅基地的需求。地方政府只能为了应付上级检查，打造改革“示范点”，追求从制度上沿用发达地区宅基地“三权分置”框架，实际上和农村经济发展、农户财产性收入增加关系不大。笔者调查了解到中部两个改革示范点：Y 县宅为了体现宅基地改革成果，地方政府结合了土地整治项目和资本下乡共同打造一个占地 100 亩左右的小规模的乡村旅游度假区。具体内容是村集体按照 5 万元/户的价格，购买了 3 个旧农房，经过装修后租赁给经营农家乐的农户。另外有 7 个农户在政府补贴基础上自行装修成为农家乐出租给经营者。在 S 县试点，同样面临宅基地盘活难的尴尬状况。为了完成宅基地“三权分置”改革任务，地方政府选择在某旅游项目落地村，鼓励农户发展农家乐，该试点村农户出租了 3 栋农房，由此形成了社会主体、集体和农户的三方新型产权关系，被作为改革成果上报到省政府。

（二）宅基地“资格权”的逻辑困境

文献综述已说明宅基地“三权分置”本身仍然是一个模糊的、高度不确定的、抽象的产权改革模型。秉持改革精神，政府在探索宅基地“三权分置”时可以大胆创新，然而学者有义务厘清其内在的逻辑关系。农地和宅基地是两类不同的土地，农地“三权分置”改革取得的成功经验并不一定能为宅基地改革所借鉴。

从中央有关政策精神来看，探索宅基地“三权分置”，要求在宅基地流转的同时，保留农户对宅基地的“资格权”和住房所有权。流行观点认为宅基地“资格权”承载了过去宅基地使用权的功能：为农户提供住房保障的基本条件。实际上，从调查来看，“资格权”的创设及其理论论证并不成功。宅基地“资格权”本质上源于集体经济组织成员权，这是一种身份性权利。^[16]在农户申请、政府审批及集体供地的条件下，宅基地“资格权”终于落地。在农户按照规划完成建房后，政府对房屋所有权及占用的宅基地使用权进行确权颁证。在象山模式中，这种被保留的“资格权”实际上就是原宅基地使用权，无需创设独立的“资格权”，因为保障农户宅基地权益的依然是使用权。在义乌模式中，农户保留的“资格权”和农户住房保障没有任何关系。宅基地转让意味着农户失去了和这块宅基地有关的所有权利。他此时保留的是集体经济组织成员的资格，他能够享受其他权利，然而按照法律和政策规定，他失去了申请宅基地的权利。

从解决具体问题的角度，保持宅基地制度稳定和适度放活宅基地使用权并不矛盾，而从制度原则的角度，现行宅基地的法律和政策需以稳定为主。并不成熟的宅基地“三权分置”不能被包装得十分成功，从而成为瓦解宅基地制度的切入点，增加宅基地改革风险，这方面已经有不少学者提示。^{[17][18]}象山县在社会主体流转的宅基地使用权上增加改扩建建房的权利，并设置抵押权，增加了原农户和集体实际丧失宅基地的风险，这和农地改革中规定农地经营权可以用于抵押产生的风险是一样的。在政策上，这只能作为试点探索，难以推广。浙江省义乌市规定可以跨村流转宅基地，最长期限是 70 年，政策规定到期续费，如此长期限的流转实际上就是变相的宅基地买卖。类似的是案例是：贵州湄潭利用宅基地“三权分置”改革契机把社会主体购置的原农民自建的、用于出售的“小产权房”合法化。^[19]特事特办解决宅基地管理的历史遗留问题未尝不可，但是如果将之上升为政策和法律，那么就是明确鼓励农户建私房出卖，扭曲了宅基地改革目标。

韩松对“资格权”概念的反思非常有力。他认为，现在提出“三权分置”，试图离开宅基地的具体使用权，分离出一个独立的资格权，而资格权是无法实现对集体成员的居住保障的。一种较为稳妥的做法是，应对新的农村经营性建设用地需求，可以通过盘活闲置宅基地的方式进行，然而设定新型土地权利时，不要试图改变宅基地性质。新的土地权利可以界定为法定租赁权和集体（经营性）建设用地使用权。^[7]

五、结论

乡村振兴需要以深化农村改革为基础，然而宅基地“三权分置”并没有像主流理论所说的那样具有点石成金的魔力。宅基地“三权分置”是探索性的，依然在全国多个试点县具体实践，并没有进入立法议程，这体现了农村改革的慎重稳妥。无论理念上多么先进，只要地方试点表明这一改革不成熟、具有局限性，就不能贸然取消行之有效的制度。发源于浙江农村的“象山模式”和“义乌模式”在其区域内部具有制度变迁的绩效，有利于解决宅基地市场发达背景下的宅基地管理和配置问题，然而这一制度变迁很难推广到其他地区，具有深刻的实践困境。

进一步，有必要探讨在宅基地市场不发达的中西部地区如何强化乡村振兴的宅基地制度支撑？这超出了本文研究任务，只能简述一二，可参考其他文章。^[20]现阶段中西部地区农村建房潮大多趋于完成，农户正在快速城镇化，同时城镇化尚未完成，农村还很重要。宅基地改革的主要任务是通过宅基地的有效管理促进村庄规划落地，为水、电、路等乡村基础设施建设提供土地条件，打造共同生活的美好人居环境。从这个角度，中西部地区宅基地改革不在于解决市场化进程中的宅基地产权问题，而是解决村庄规划和村庄基础设施建设中的宅基地管理问题。

参考文献：

- [1]董祚继.以“三权分置”为农村宅基地改革突破口[J].中国乡村发现,2017(1):93-99.
- [2]刘双良.宅基地“三权分置”助推乡村振兴的多重逻辑与实现进路[J].贵州社会科学,2021(3):146-152.
- [3]董新辉.新中国70年宅基地使用权流转:制度变迁、现实困境、改革方向[J].中国农村经济,2019(6):2-27.
- [4]靳相木,王海燕,王永梅,欧阳亦梵.宅基地“三权分置”的逻辑起点、政策要义及入法路径[J].中国土地科学,2019(5):9-14.
- [5]向勇.宅基地三权分置的立法意旨[J].农业经济问题,2019(4):10-17.
- [6]宋志红.宅基地“三权分置”的法律内涵和制度设计[J].法学评论,2018(4):142-153.
- [7]韩松.宅基地立法政策与宅基地使用权制度改革[J].法学研究,2019(6):70-92.
- [8]卢江海,钱泓澎.制度变迁视角下宅基地使用权流转市场研究——基于义乌市宅基地“三权分置”改革实践[J].财经论丛,2019(11):102-112.
- [9]徐幸,庞亚君.农村宅基地“三权分置”的实践探索——浙、陕、赣宅基地改革调研报告[J].浙江经济,2019(24):34-37.
- [10]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):4-9.

-
- [11]张云华. 完善与改革农村宅基地制度研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2011:2.
- [12]刘同山, 张云华. 城镇化进程中的城乡二元土地制度及其改革[J]. 求索, 2020(2):135-142.
- [13]叶剑平, 陈思博, 杨梓良. 宅基地“三权分置”的实践样态——来自浙江省象山县的实践探索[J]. 中国土地, 2018(11):32-33.
- [14]桂华. 论土地开发模式与“人的城镇化”——兼评征地制度改革问题[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(1):155-161.
- [15]阳谷“三权分置”试点工作通过省级验收[N]. 聊城日报, 2020-01-06.
- [16]秦玉莹. 宅基地“三权分置”中“农户资格权”的建构——基于“身份权”的视角[J]. 贵州社会科学, 2021(3):153-158.
- [17]吕广挥, 张同德. 宅基地“三权分置”面临的问题和对策[J]. 中国土地, 2018(8):26-27.
- [18]贺雪峰. 农村宅基地“三权分置”改革能收获什么[J]. 决策, 2018(7):13.
- [19]唐健, 谭荣. 农村集体建设用地入市路径——基于几个试点地区的观察[J]. 中国人民大学学报, 2019(1):13-22.
- [20]夏柱智. 促进乡村振兴的宅基地制度改革有效路径探讨[J]. 探索, 2021(2):153-162.

注释:

1 参见《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》，载中国人大网(www.npc.gov.cn)，2018年12月23日。

2 参见《象山发放全省首笔“三权分置”抵押贷款》，载浙江新闻-浙江在线(www.zjol.com.cn)，2018年8月18日。