宅基地“三权分置”助推乡村振兴的 多重逻辑与实现进路

刘双良¹

(天津商业大学, 天津 300134)

【摘要】: 宅基地“三权分置”是农村宅基地制度改革的核心, 被寄寓为乡村振兴的重要抓手和突破口。宅基地“三权分置”政策之窗开启于 2018 年“中央一号文件”, 是中央对近年来宅基地制度改革实践探索的确认, 也由此拉开了宅基地“三权分置”助推乡村振兴的战略序幕。为从理论上更好地指导宅基地“三权分置”助力乡村振兴之先践, 文章基于价值逻辑、效率逻辑、政策逻辑、行动逻辑等多重维度, 剖析宅基地“三权分置”助推乡村振兴的逻辑必然, 厘清其助推作用的传导路径, 并在锚定其现实困境的基础上, 提出宅基地“三权分置”助推乡村振兴的实现进路。

【关键词】: 宅基地“三权分置” 乡村振兴 多重逻辑 传导路径

【中图分类号】:F323 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1002-6924(2021)3-0146-07

宅基地“三权分置”是我国农村土地制度改革的重大理论创新和实践创新。自 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》首次明确提出宅基地“三权分置”, 并将其作为强化乡村振兴的一种制度性供给以来, 宅基地“三权分置”便成为改革实践和理论研究中的高频词。从改革实践来看, 目前以宅基地“三权分置”为核心的宅基地制度改革已在全国 107 个试点县市区全面展开, 且正在加快深入推进; 从理论研究来看, 以“宅基地‘三权分置’”为题名, 以 2018 年至 2020 年为时间区段, 检索中国知网(CNKI)可得 212 篇期刊论文、37 篇博硕论文、71 篇报纸文稿, 3 年来年均文献产出高达 100 余篇。

综合而言, 无论是改革实践还是理论研究, 都共同地将宅基地“三权分置”改革直视为乡村振兴的重要抓手或支撑制度、新动能、突破口。^{[1][2][3][4]}然而, 宅基地“三权分置”助推乡村振兴的必然逻辑何在? 其助推乡村振兴的传导路径是怎样的? 对此, 既有文献并未深究, 本文旨在阐明宅基地“三权分置”助推乡村振兴的理论逻辑与传导路径的基础上, 探清宅基地“三权分置”助推乡村振兴的现实困境, 进而为深入推进宅基地“三权分置”改革助力乡村振兴提供路径参考。

一、宅基地“三权分置”助推乡村振兴的理论逻辑阐释

宅基地“三权分置”是农村宅基地制度改革的核心, 是农村土地制度改革不断深入推进的创举。自中共中央办公厅和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》(中办发[2014]71 号)要求改革完善农村宅基地制度以来, 围绕宅基地所有权、使用权的“两权分离”向宅基地所有权、资格权、使用权的“三权分置”转变的实践探索, 便已事实性地先行先试于诸多试点地区。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

¹作者简介: 刘双良, 管理学博士, 天津商业大学公共管理学院教授, 主要研究方向: 土地经济与管理、住房制度与政策。

基金项目: 国家社会科学基金项目“农民阶层分化背景下宅基地流转与农民住房保障的互动机理及其政策协同研究”(17BSH077)

的意见》首次提出的宅基地“三权分置”实为对宅基地改革由“两权分离”到“三权分置”先践的确认，并将其纳为强化乡村振兴制度性供给的重要组成。尽管试点实践中宅基地“三权分置”已显示出强大的新动能，但宅基地“三权分置”缘何是助推乡村振兴的重要抓手？其助推乡村振兴的必然逻辑何在？

（一）价值逻辑：宅基地功能变迁与财产性价值凸显

长期以来，我国农村宅基地被视为农民的福利与保障，在满足政策与法规的条件下可由村集体无偿分配取得，并由农户家庭无限期使用。此种无偿、无期限、无退出的“三无”宅基地管理制度，在过往的40余年里较好地扮演了城镇经济发展稳定器角色，农民进城但不享受城镇居民公共服务与社会保障，居家之根留置农村，有力地兜底了农民发展生产和极大地支持了城乡经济社会发展。然而，数十年高速向前的城镇化进程，一方面引致大量的农民选择进城落户或常驻城镇务工，完全转换为市民或新市民，其它宅基地资源处于闲置或半闲置状态，宅基地的福利保障功能属性正在日益消退。另一方面，随着城镇化进程的加快推进，城镇建设用地资源愈发稀缺，城镇经济社会发展对大量的农村集体经营性建设用地和宅基地资源提出了迫切要求。尤其是在一些城中村、城乡结合部以及城镇近郊等区位条件较好的农村地区，宅基地除了用于满足农户自身居住需要外，农户还将其用于商业用途或房屋租赁，宅基地资源的财产性功能属性得到巨大的彰显。^[5]

此外，农村宅基地还具有较强的社会文化特性，有着浓厚的乡土文化气息。相对于已进城落户的原住村民而言，宅基地具有身份象征和荣誉功能，宅基地渐变为一处乡土情怀之地。而相对于常驻城镇务工只在年初年末时返乡的“候鸟农民”或农忙时回村农闲时进城的“两栖农民”而言，宅基地具有乡情聚集和文化休闲功能，宅基地既可以作为其亲情圈和乡情网络等乡土关系联络、聚集、走动的据点，也可作为其两栖于城镇和乡村的休闲养老之地。^[6]伴随着宅基地功能由生产性、保障性向资产性、文化性的转变，宅基地的财产性价值日益凸显，这有助于提升农民住房财产性收入，是为乡村振兴“生活富裕”要求之根本。

（二）效率逻辑：明晰产权与资源配置高效率之共求

宅基地“三权分置”改革与乡村振兴在对农村自然资源的利用上具有目标一致性。2018年“中央一号文件”明确提出“强化乡村振兴制度性供给”“要以完善产权制度和要素市场化配置为重点，激活主体、激活要素、激活市场”。宅基地是我国农村重要的自然资源，宅基地“三权分置”改革旨在进一步明晰宅基地产权，优化宅基地资源配置，提升宅基地资源利用效率，而实现乡村振兴则离不开包括宅基地资源在内的农业全要素生产率的提升，二者统一于对宅基地资源产权明晰与高配置效率的要求之中。乡村振兴的实现需要落实宅基地确权登记，通过宅基地“三权分置”将不同的权能与权益赋予相应的权利主体，进一步明晰宅基地产权结构，唤醒“沉睡”的宅基地资源，获取高效的宅基地资源配置效率。

当前农村集体建设用地是城镇国有建设用地2倍以上，其中70%以上是宅基地，而全国总人口中56.1%的常住人口在城镇，只有43.9%的常住人口在农村，这说明农村集体建设用地特别是宅基地的利用效率并不高，特别是随着大量农民进城务工落户，大量农村住宅和宅基地闲置，很多村成为空心村。^[7]其中，农村闲置宅基地至少有集体经营性建设用地2倍以上的规模，农民空置的宅基地可以用于整治的有1亿亩左右。^[8]当然，这并不意味着这1亿亩左右的闲置宅基地都适合入市经营，但如何有效盘活市场潜力如此巨大的闲置宅基地要素资源，维护好进城落户农民的宅基地使用权与集体收益分配权则是宅基地“三权分置”与乡村振兴的共同面向。

（三）政策逻辑：乡村经济发展与农村社会治理之需

宅基地“三权”分别承载着重要的政治功能、社会功能和经济功能。^[9]宅基地“三权分置”政策构想是对当今我国城镇建设用地供不应求与农村宅基地闲置浪费严重等土地利用问题的现实回答。乡村振兴是包括产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的全面振兴，实施乡村振兴战略的总目标是农业农村现代化。在这项系统振兴战略工程中，实现乡村经济的可持续健康发展，形成有效的农村社会治理秩序是当前政策的一个基点。宅基地“三权分置”改革能够很好地释放农村土地要素

资源的潜能，化存量闲置的宅基地为乡村经济发展的新动能，为新时代农村社会治理增添新注脚。

具备条件的农村地区，村集体、农民可以利用闲置宅基地和闲置住宅，以自主经营、合作经营、委托经营等方式，依法依规发展休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验、创意办公、电子商务等新产业新业态，以及农产品冷链、初加工、仓储等一二三产业融合发展项目；在坚守法律和政策底线的情况下，城镇居民、工商资本等亦可租赁农房居住或开展经营活动。此外，也可采取土地整理、复垦复绿等方式，开展农村闲置宅基地专项整治，依法依规利用城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市等政策，为农民建房、乡村建设和产业发展等提供土地要素保障。

当前农村社会矛盾已由以家庭矛盾、邻里纠纷为主转变为包括宅基地流转与退出、农地承包经营、土地征收、林权收益等经济利益纠纷为主。^[10]一方面，近年来由于农民住房保障失配、农民住房保障在不同区域户有所居的多元实现乏力，使得宅基地流转实践中土地冲突频发，给农村基层社会稳定带来很大隐患，^[9]迫切需要加强农村社会治理、保障农村社会的稳定与发展。另一方面，在宅基地“三权分置”改革、盘活利用农村闲置宅基地和农村住房的具体过程中，能够广泛地激起农民参与和监督农村公共事务管理的愿望，乃至不少原住农民返乡就业创业、参与村治的热情，这将更加有助于新时代农村形成有效的社会治理、良好的社会秩序。

(四)行动逻辑:多方利益平衡与多元主体共同推动

宅基地“三权分置”改革是宅基地产权结构的全新调整，是宅基地的权能重构与利益再分配，关乎村集体、农户家庭、进城务工人员乃至已进城落户农民、基层乡镇政府、乡村投资经营者等多方利益相关者。宅基地“三权分置”探索实践源于在既有的土地法规政策与管理制度下，宅基地存在的潜在利益无法实现，只能通过隐形方式兑现，现进行的试点创新即寻求以改革完善宅基地制度的方式将“潜在利益法内化”。但宅基地制度改革涉及利益相关者众多，具有很大的复杂性，且如何实现“潜在利益法内化”并不是无原则的。中央多次强调要积极探索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的具体路径和办法，坚决守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损这三条底线，实现好、维护好、发展好农民权益。毫无疑问，在宅基地“三权分置”改革中农民权益得到保障是各方利益的平衡点，这高度契合实施乡村振兴战略“坚持农民主体地位”“把维护农民群众根本利益、促进农民共同富裕作为出发点和落脚点”的基本原则。

盘活利用农村闲置宅基地资源和闲置住房，需要大量的专业人才、资金投入、智力支持、科技资讯等，仅靠农村的内生力量，宅基地“三权分置”改革不足以行稳致远。相对于城镇国有建设用地市场或其他资源要素市场，农村土地市场尚在建立之中，农村宅基地流转退出机制还不健全，农村宅基地与农民住房隐形交易普遍存在，宅基地利益矛盾冲突时有发生。试点实践表明，宅基地“三权分置”通过重置宅基地产权结构，创设农户资格权，对宅基地集体所有权、农户资格权、使用权的权能与权益进行全新划分，此种改革探索有力地平衡了多方利益，激活了多元主体共同参与推动乡村振兴的愿望与力量。

二、宅基地“三权分置”助推乡村振兴的传导路径解析

农业农村现代化是实施乡村振兴战略的总目标，虽然宅基地“三权分置”助推乡村振兴具有理论上的逻辑必然，但宅基地“三权分置”并不直接促推乡村振兴总目标的达成，那么宅基地“三权分置”究竟何以能助推乡村振兴?其背后的作用机制与传导路径又是怎样的呢?总体而言，宅基地“三权分置”助推乡村振兴是通过桥接实施乡村振兴战略“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总体要求而产生加力功效的。

(一)宅基地“三权分置”能够激活土地要素市场，为产业兴旺提供土地供应支持

产业兴旺，是解决农村一切问题的前提。乡村振兴要实现产业兴旺，需以有效的土地资源供应为底盘。近年来，随着大中

城市产业结构的升级，越来越多的乡村承接了其产业转移，乡村发展也吸引了越来越多的城镇工商资本和产业投资；同时，伴随着越来越多的农民返乡就业创业以及新型职业农民的出现和农村其他内生力量的发展壮大，乡村产业兴旺之势已初见端倪。在此情形下，包括传统的农副产品加工、农产品冷链仓储等传统产业和观光农业、乡村旅游、民宿与农家乐、文旅创意产业、数字电商等新产业新业态在内的产业项目将日益汇聚农村，从而对农村集体经营性建设用地和农村住房产生较大的紧迫性需求。

依现行法规与政策，乡村产业项目的落地须符合土地利用规划要求，依法取得集体经营性建设用地使用权。但当前农村可供入市交易的集体经营性建设用地数量有限，而 2 倍于其规模的闲置宅基地资源则是有力的补充。宅基地“三权分置”通过重构宅基地产权结构，对宅基地集体所有权、农户资格权和使用权重新赋能，有利于激活农村集体经营性建设用地要素市场；同时，通过科学的产业发展需求预测与超前的土地用途规划调整，面向乡村产业用地需求者供应闲置宅基地资源与闲置农村住房，从根本上解决乡村产业发展土地供应支持底盘不稳的问题。

(二) 宅基地“三权分置”有助修复土地生态环境，为生态宜居提供土地制度屏障

生态宜居，是乡村振兴的内在要求。在农村兴业的基础上，乡村振兴要实现生态宜居，需以良好的乡村人居环境为保障。目前大量的农村人口向城镇转移，农村日益“空心化”，这虽然主要是城镇化力量的引致使然，但与近年来农村土地生态环境恶化、土壤面源污染严重、村庄卫生环境脏乱等人居环境和居住舒适性下降也有内在关联。实施乡村振兴，既要使现有留置的农民能够继续居住，又要使返乡下乡兴业的“新乡民”愿意留居，农村人居环境的改善提升势在必行。

实行宅基地“三权分置”后，宅基地利益相关者间的责权利将更加明晰，各利益主体围绕如何盘活闲置宅基地利用，将会进入农村土地生态环境修复改善的自主自觉或无意识状态。一方面针对易地搬迁后的闲置宅基地，以及实施增减挂钩后由村集体收回的闲置宅基地或经由农民主动退出、放弃的闲置宅基地，镇村将会进行土地复垦复耕复绿，因而能够从自然角度修复农村土地生态环境；另一方面，随着乡村城镇工商资本的进入和返乡下乡人员创业创新的发展，势必对闲置宅基地资源和空置农民住房的开发利用提出更高的要求。比如，开展民宿旅游、农家乐、文化创意等经营活动，投资经营者自然就会非常注重所在农村的生态环境和居住舒适度的改善提升。这在客观上会促使“山水林田湖草”生态系统的一体化保护与修复，进而建成“绿水青山”式生态宜居的美丽乡村。

(三) 宅基地“三权分置”有利化解土地权益纠纷，为乡风文明提供土地调处方案

乡风文明，是乡村振兴的紧迫任务。乡村振兴，乡风文明的实现有赖于新时代农村文明风尚的形成。目前，广大农村地区在家庭和谐、邻里和睦、尊老爱幼、守望相助、疾困相扶等传统美德保持方面成效斐然，然而近年来农村土地权属争议与土地利益矛盾日益突显，土地权益冲突已上升为农村地区最大的社会稳定风险，这无形中给农村精神文明建设带来直接性的压力与冲击。

随着农村宅基地制度改革的深入推进，实行宅基地“三权分置”后，一方面宅基地既可以合法出租或用以探索建设租赁住房，也能吸引城镇居民参与民宿旅游或农家乐项目的开发经营，而由这些“新乡民”、游客带来的城市文明与乡村文明融合，则为新时代乡风文明的形成注入一股新风；另一方面基于宅基地之上的农民住房所有权及其可继承性，一些已进城落户的原住农民以返乡养老、投资兴业或“新乡贤”等身份与方式回归农村，这些成长壮大于城镇“混凝土”下的农民及其后代，在一定程度上为农村带来了新的“乡土文明”。

最为重要的是实施宅基地“三权分置”改革，从法权的角度厘清宅基地集体所有权、农户资格权、使用权“三权”各自的权能，赋予相应的权益保障，这从制度设计上消解了宅基地权属不清、权能失范、收益无据容易产生土地权益纠纷的源点；做到了在宅基地流转退出、征收征用、自主经营、合作开发等盘活利用过程中不产生或减少产生矛盾纠纷，以及出现矛盾冲突时亦可依法依规调查处理，为乡风文明的实现贡献特有的土地调处方案。

(四) 宅基地“三权分置”有益完善土地股权分配，为治理有效提供土地参与视角

治理有效，是乡村振兴的重要保障。乡村社会治理是国家治理的重要组成部分，是国家治理在农村社会末端的体现，乡村社会治理是否有效关乎国家治理体系和治理能力现代化的实现。经过 40 多年的改革开放，快速推进的新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化进程不但极大提升了农村社会的物质文明，也改变了农民的思维理念和行动模式，导致乡村社会治理的参与主体和制度安排等也发生相应变化。目前我国农村社会已发生了巨大的结构性变化，除传统居村耕种农民之外，农民群体还日益分化为新型职业农民、外出经商农民、进城务工农民、在乡兼业农民、种植大户农民、极端贫弱农民等几个阶层，这些不同阶层农民对包括宅基地在内的农村土地具有不同的权益需求，其乡村社会治理的参与意愿与参与能力也不尽相同。农村这些新的变化格局势必需要与之相匹配的乡村治理创新之策。

从当前改革实践来看，可折兑为土地股权的主要是集体经营性建设用地或农地承包经营权、林权等集体产权。但自宅基地“三权分置”改革试点以来，宅基地权益资产化、股权化、市场化探索已开始显现，地区试点的制度创新明显朝向寻求有效治理和显化财产权利，^[11]为实现乡村振兴的治理有效提供了土地参与视角。如，上海市奉贤区南桥镇在确保农民“离地不失地、离房不失房”的前提下，组建了“上海南悦乡村经济发展有限公司”，拟定以参与相对集中居住上楼的农户为对象，将空置房产和结算剩余资金折算入股，创造性地提出并实现了农民宅基地权益向资产化、股权化、市场化转变。在成员资格权确认、土地股权分配等过程中，充分激发农民创造力，调动农民积极性，由镇、村、农民、公司等共同参与宅基地置换方案设计，倡导鼓励农民自主选择“政策超市”的三类产品(宅基地换房屋、宅基地换现金、宅基地换股权)，实现“农房变资产、资金变股金、农民变股民”，成功克服了一些地方乡村空间治理过程中农民“被上楼”的弊端，形成了农民“广泛参与、民主决策、自主选择、阳光监督、共治共享”的富民强村新渠道、新模式。又如，江西省余江县宅基地制度改革为避免“政府动而群众不动”，把基层组织体系延伸到自然村(村民小组)一级，利用村民自治力量成立理事会，通过理事会决策机制“充分酝酿、反复讨论、力争全票通过”，将宅基地制度改革转化为村庄内部的事务，形成了乡镇政府、行政村、自然村“共建共享共治”的基层治理体系，极大增加了农村社会治理能力，^[12]真正实现了治理有效。

(五) 宅基地“三权分置”可以提升土地资产价值，为生活富裕提供土地收益来源

生活富裕，是乡村振兴的主要目的。乡村振兴要实现生活富裕，有赖于农业增产、农民增收。而农民增收除了源于常见的农业种植增产、在乡兼业增收、外出经商增收和进城务工增收外，还可通过盘活农村土地资源尤其是闲置宅基地，“活化”农民闲置住房，增加农民住房财产性收入实现。

农村土地是农村最重要的集体资产，其中又以宅基地为甚。在宅基地流转退出不畅的情境下，闲置宅基地资源和空置农民住房被谓之为“沉睡的资产”，并不能为农民增收、生活富裕提供收益来源。而实行宅基地“三权分置”改革后，无论是用于自主经营，还是作为合作开发的闲置宅基地与农民住房，都可以依法通过开发兴业、合股经营、流转出租、付费使用、有偿退出、入市转让、抵押担保等方式，唤醒并活化“沉睡的资产”。其中，无论彰显的是宅基地的使用权价值，还是农民住房的财产权价值，抑或是居住权的抵押权价值，都实现了宅基地资产价值的提升，为乡村振兴实现生活富裕提供了可观的土地收益来源。如，浙江省义乌市在农村宅基地制度改革中，坚持维护农村宅基地集体所有权，固化宅基地资格权，完善宅基地使用权，既保障农民基本居住权利，又最大限度促进宅基地价值增值，增加农民财产性收入。佛堂镇新建的“蟠龙花园”城乡新社区集聚项目，入住农户每家新增不动产价值 300 万元左右，在村集体还有按股分红的财产性收入和产业用房收入等。^[13]

三、宅基地“三权分置”助推乡村振兴的现实困境

虽然在理论上宅基地“三权分置”助推乡村振兴具有必然逻辑，在地区试点中也取得了较好实效，但在具体实施过程中仍然面临着诸如宅基地“三权”内部权能结构不清、宅基地“三权分置”推进认知不足、宅基地协同配套助推合力尚未形成等现实困境，这在一定程度上影响了宅基地“三权分置”助推乡村振兴的实际功效。

(一) 宅基地“三权”内部权能结构不清

宅基地“三权分置”的复杂性在于“三权”的内部权能结构不清。^[9]首先,宅基地“三权”之农户“资格权”存在较大法理争议,宅基地农户“资格权”究竟是基于农民村集体成员“身份权”而派生的,还是由宅基地所有权或宅基地使用权而分设的?将宅基地农户“资格权”视为用益物权、占有权等新式物权,分置出农户“资格权”后的宅基地使用权可以不受身份限制等认识,违反了物权的性质和“一物一权”原则,混淆了物权利能和内容,难以在近代民法上找到法理支撑。^[14]其次,宅基地“三权”内部权能结构不清,由于对分置后的宅基地集体所有权、农户资格权、使用权各自拥有何种具体权能尚无明文规定,改革实践中尤其是对于宅基地农户“资格权”应该如何界定其权利性质,享有何种权利与权益,能否流转继承,是否可以登记发证以及由谁发证等问题尚在摸索之中,实践做法不尽相同。如,浙江义乌市德清县由乡(镇)政府为农民登记宅基地资格权证,而浙江象山县、安徽旌德县、四川崇州市则由不动产登记机构向村民颁发宅基地资格权证。

(二) 宅基地“三权分置”推进认知不足

宅基地“三权分置”是农村宅基地制度改革的核心,是农村土地制度改革的重要创举。在全国 33 个试点地区,宅基地“三权分置”改革实践在对当地产业用地供应、人居环境改善、农民住房财产收入增加等方面大都取得了可直观感受的显性成效,在乡风文明提升、农村社会有效治理等方面也已显现出隐性长效。然而,一方面这些试点地区各自实情并不相同,宅基地利益相关者们对是否有必要进行宅基地“三权分置”改革,实行宅基地“三权分置”改革的重要意义何在,以及应如何推行宅基地“三权分置”,宅基地“三权分置”后自己权益是否受到保障与保护等的认知与看法也不尽相同,导致这些地区在宅基地“三权分置”改革探索上的进度与力度上也不一致。

另一方面,由于非试点地区对宅基地“三权分置”改革缺乏切身实践和深度认知,且基于宅基地“三权分置”易观测的显性成效和非直观的隐性长效,以及存在的可能性风险,难免对未来在本乡本村推进宅基地“三权分置”实践心存疑虑或出现选择性偏差。虽然宅基地“三权分置”改革是一场源于宅基地相对价值上升引发农民隐形有偿流转交易的具有诱致性制度变迁特征的农村土地管理“产权革命”,但在实施乡村振兴战略中却是具有鲜明强制性制度变迁特点的制度性供给。对宅基地“三权分置”推进认知不足,将会影响甚至阻碍其作为“制度性轮子”助推乡村振兴的作用发挥。

(三) 关联的协同配套助推合力尚未形成

乡村振兴是一项宏大系统工程,宅基地“三权分置”助推乡村振兴重要抓手作用的发挥需要与之相关的配套改革合力协同推动。宅基地“三权分置”改革在激活宅基地要素市场、活化闲置宅基地资源与空置农民住房的同时,也具有一定的风险。诸如,宅基地流转过程中存在的农户私权(农户收益权能、农民居住安全)保障不足的显性风险,以及“三权分置”后可能潜存的集体所有权主体权利失范、宅基地使用权永久丧失、农户资格权保障等隐性风险。^[15]这些问题的存在会对宅基地“三权分置”助推乡村振兴的效果大打折扣,而要防范治理这些风险问题,还需跳出宅基地“三权分置”之外寻找协同合力共同解决。

然而目前在乡村振兴战略实施过程中,涉及与宅基地相关的确权登记、流转退出、乡村规划、住房保障、市场建设、价值评估、抵押担保等系列配套机制尚不健全,以至于以宅基地为中心的“人”和“钱”还不能完全顺畅流动。此外,一些关联服务于宅基地“三权分置”改革的工作运行机制创新、新型职业农民培育、专业人才队伍建设、科技人才引进使用、金融信贷政策支持等亦未能较好地协同配合,使得宅基地“三权分置”助推乡村振兴的起效不够直快、不够明显。

四、宅基地“三权分置”助推乡村振兴的实现路径

(一) 科学设定宅基地“三权”产权结构,健全农村宅基地权利体系

虽然宅基地制度是社会各界共识的乡村振兴的重要制度支撑，但宅基地制度改革却是推行乡村振兴战略中的一块“硬骨头”，刘守英认为“宅基地改革难就难在我们设置了一套特殊的、复杂的制度”。^[11]基于宅基地“三权分置”政策之窗已然开启，针对当前宅基地“三权分置”之法理争议与实践差异，需进一步厘清宅基地集体所有权、资格权、使用权之间的法理关系，科学设定宅基地“三权”产权结构，健全农村宅基地权利体系。一是坚持集体所有权的公有制地位不动摇，牢固宅基地集体所有权是自物权的物权属性，享有完整的占有权、使用权、收益权、处分权等权能；二是将资格权限定为基于村集体成员身份的用益物权，并赋予居住权、退出权、成员权等权能；三是将使用权设定为完整的用益物权，给予住宅建造使用权、继承权、赠与权、租赁权、转让权、互换权、(部分)征地补偿权等权能。^[9]

(二)加大宅基地“三权分置”政策宣传，因地制宜推进宅基地改革

宅基地“三权分置”改革涉及诸多利益相关者，牵一发而动全身。不同的乡村和不同的农民对宅基地“三权分置”有不同的认知，在基础条件和准备工作不足的情况下，为避免产生不必要的宅基地利益冲突诱发农村社会稳定风险，不宜贸然推进具体的宅基地制度改革项目。为顺利推进宅基地制度改革助力乡村振兴，一是要加大宅基地“三权分置”政策宣传，掌握好推进实施的节奏，可以通过广播、电视、报纸、宣传册、网络、微博、微信、抖音、融媒体等各种渠道和方式向广大留守农民、进城务工农民、城镇下乡工商资本投资人等宣传好宅基地“三权分置”政策，做好具体宅基地制度改革项目的组织准备工作；二是不搞“一刀切”，因地制宜地推进推行宅基地制度改革，无论采取就地城镇化、易地搬迁、原址复垦、自主经营、入市交易抑或合作开发等何种模式，均应结合当地实际情况实施。

(三)构建宅基地“三权分置”协同机制，形成助推乡村振兴的合力

为更好地发挥宅基地“三权分置”助推乡村振兴重要抓手的作用，避免宅基地“三权分置”成为实施乡村振兴战略的“独臂”，应构建宅基地“三权分置”协同机制，形成助推乡村振兴的合力。一是搞好宅基地“三权分置”确权登记服务，推行宅基地“三权”统一由不动产登记机构确认登记并发放产权证，改变“资格权”权证由乡(镇)政府或不动产登记机构分别发放的做法，给予宅基地资格权人“定心丸”；二是构建新型农村居住权保障制度，^[16]兜底农村极端贫弱农民群体的居住生存；三是加快建设城乡统一的建设用地市场，允许闲置宅基地有偿流转退出，推动宅基地使用权入市交易；四是建立健全宅基地价格评估机制，促进宅基地抵押担保；五是创新农村土地管理工作运行机制，提升宅基地“三权分置”改革服务水平；六是畅通农村人才培养机制和引进使用机制，增强宅基地“三权分置”改革认知与创新能力；七是加强对农村闲置宅基地资源、空置农民住房盘活利用和乡村全域土地综合整治的金融信贷政策支持，舒缓宅基地“三权分置”改革资金压力。

参考文献:

[1]刘锐,贺雪峰.乡村振兴战略框架下的宅基地制度改革[J].理论与改革,2018(3):72-80.

[2]王晓桦.农村宅基地“三权分置”是推动乡村振兴的一个制度性轮子[J].经济与管理,2018(5):21-23.

[3]郑风田.让宅基地“三权分置”改革成为乡村振兴新抓手[J].人民论坛,2018(10):75-77.

[4]严金明,迪力沙提,夏方舟.乡村振兴战略实施与宅基地“三权分置”改革的深化[J].改革,2019(1):5-18.

[5]刘双良,秦玉莹.农民阶层分化背景下宅基地流转与农民住房保障联动的内在逻辑与传导路径[J].农村经济,2020(1):32-38.

[6]刘双良.农村宅基地使用权的流转与退出机制[J].重庆社会科学,2010(6):25-29.

-
- [7]张一鸣. 处置小产权房要区分存量和增量[N]. 中国经济时报, 2017-03-03.
- [8]魏后凯, 闫坤, 于法稳, 等. 中国农村发展报告(2018)[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2018.
- [9]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.
- [10]宫学芬. 当前农村社会治理面临哪些新问题[J]. 人民论坛, 2018(9):74-75.
- [11]刘守英, 熊雪锋. 产权与管制——中国宅基地制度演进与改革[J]. 中国经济问题, 2019(6):17-27.
- [12]夏柱智. 论宅基地管理的自治模式——治理视角下的宅基地制度改革研究[J]. 甘肃行政学院学报, 2019(5):85-93.
- [13]谢云挺. 浙江义乌探索农村宅基地“三权分置”[DB/OL]. (2018-01-16)[2021-01-22]. http://m.xinhuanet.com/2018-01/16/c_1122266211.htm.
- [14]石晨谊. 宅基地三权分置的内涵、障碍和出路[J]. 中国国土资源经济, 2020(10):39-43.
- [15]刘双良, 秦玉莹. “三权分置”背景下宅基地流转风险防范——基于物权视角的分析[J]. 农业经济, 2020(4):95-97.
- [16]胡振红, 叶桦. 农村宅基地转让制度改革目标及总体方案研究[J]. 贵州社会科学, 2018(4):147-156.