



“三权分置”—— 农村宅基地制度的重大创新

◎ 董祚继

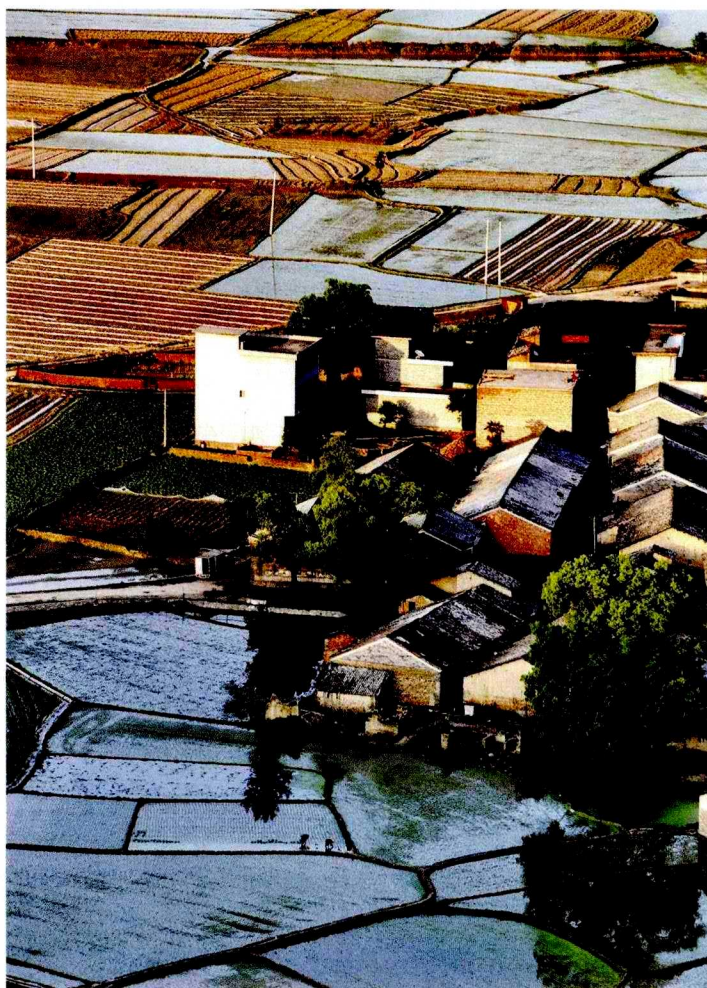
2018年中央一号文件提出，完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权。深刻理解“三权分置”的重大意义，正确诠释“三权分置”的法理基础，加快探索“三权分置”的实现形式，是深化农村宅基地制度改革面临的重大理论和实践课题。

农村宅基地“三权分置”的重大意义

农村宅基地“三权分置”是继承包地“三权分置”之后，我国农村土地产权制度的又一次重大创新。与承包地“三权分置”面向实现农业现代化相比，宅基地“三权分置”面向实施乡村振兴战略，变革的意义毫不逊色。

“三权分置”摆脱了农村宅基地管理的路径依赖，有利于重塑城乡土地权利关系。农村宅基地在人民公社化运动中转变为集体所有，经1982年《宪法》正式确立。改革开放以来，宅基地制度虽经多次调整和完善，但总体上走过了

一条不断强化监管的道路。2007年《物权法》规定，宅基地用益物权只包括占有和使用的权利。近年来，各地宅基地制度改革探索加快，但总体



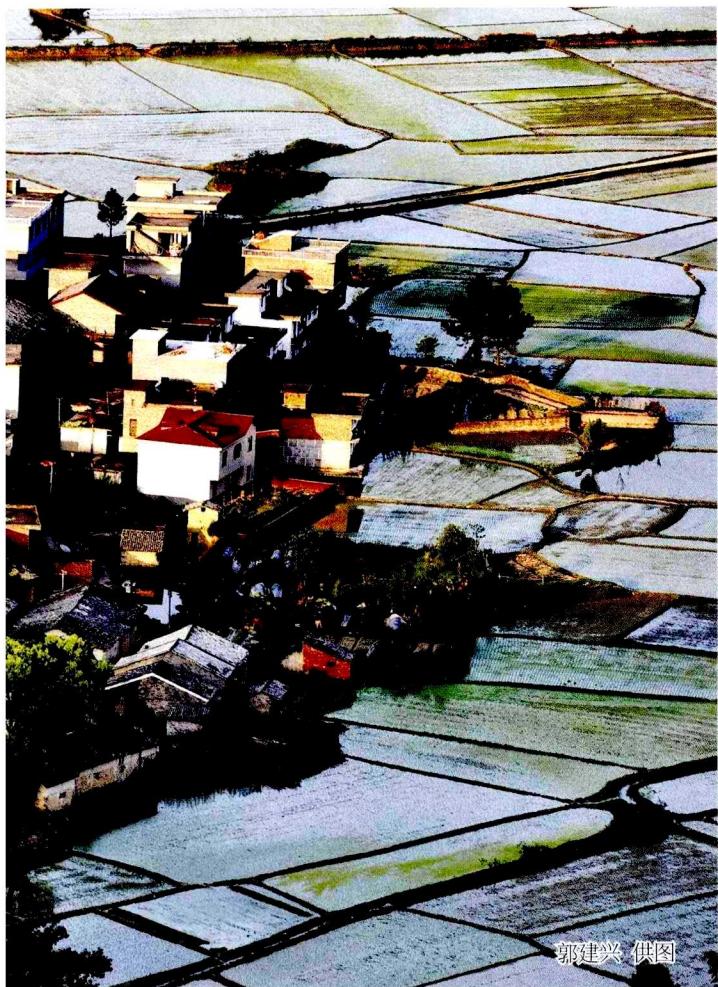


上仍然十分审慎，特别是在宅基地流转等关键制度上仍取守势。考虑到我国农村经济社会发展的现实条件，尤其是宅基地对于不少农民仍具有基本居住保障功能，严格规范宅基地管理仍然必不可少。同时也要看到，将宅基地流转严格限定在集体内部，不仅人为抑制了流转动能，导致大量闲置宅基地难以盘活，也与城市住宅用地使用权可以转让、互换、出租、赠与且无限制对象相比，存在巨大的权利反差。在乡村振兴上升为国家发展战略、公平正义成为社会核心价值观的今天，宅基地仍旧停留在居住权意义上已然不合时宜。“三权分置”的提出，一改长期以来宅基地管理“以严治乱”的惯性思维，而是着眼产权再造这一基础性课题，把重塑

城乡土地权利关系摆上日程，可以说是宅基地制度最具实质意义的改革行动。

“三权分置”统筹解决了稳定与放活的矛盾，有利于凝聚农村土地制度改革共识。如何确定宅基地流转范围，是农村宅基地制度改革的核心问题，各方面分歧也最为集中。主张以“稳”为主、将流转范围限定在本集体经济组织内部的，主要是出于对农民可能失去宅基地和农村土地非农化的担忧，以及由此导致农村社会秩序失控的担忧。主张以“活”为主、将流转范围扩大到本集体经济组织以外的，主要是出于盘活利用闲置宅基地、激活农村土地资产、增加农民财产性收入的考虑。两种观点都有一定道理。应当看到，一方面，现阶段我国农村经济发展基础总体上不够坚实，农民退出宅基地进城或就地从事其他产业都存在一定的风险，不同地区农民抗风险能力存在显著差异，大多数传统农村宅基地仍具有福利保障功能。另一方面，我国农村宅基地闲置低效利用问题十分突出，不只是沿海发达地区、城中村和城乡接合部流转市场日益增大，内地省份、传统农区结合文化旅游、休闲养老、设施农业等新产业、新产品开发对流转的需求也在增加，继续把宅基地用益物权限制在居住方面既有损城乡公平，也不符合许多地方的农村实际。“三权分置”把握“变”与“不变”的辩证关系，一方面强调落实宅基地集体所有权和保障宅基地农户资格权，维护了农村社会组织结构及土地占有关系的稳定性；另一方面提出适度放活宅基地使用权，顺应了部分农民想流转宅基地使用权的意愿，并为返乡下乡人员创新创业提供了必要空间。

“三权分置”突破了“流转范围”的制度障碍，有利于走出农村宅基地制度改革的困局。从2015年开始的农村土地制度改革三项试点，在各方努力下取得了重要进展，但试点中也反映出一些矛盾和问题，其中宅基地制度改革面临的困难最大，主要表现在：宅基地有偿使用范围偏小，单纯对超标占地和“一户多宅”等收取有偿使用费，农民获得感不强；宅基地流转机制活力不足，



郭建兴 供图



允许宅基地按照自愿、有偿原则以转让、出租等方式流转，但流转范围限定在本集体经济组织内部，抑制了流转交易需求；宅基地有偿退出面临资金困难，允许闲置宅基地由农民集体经济组织回购，整治后在县域范围内统筹使用，限制了指标收益能力，集体组织收益不足又影响到回购宅基地的能力。实行“三权分置”，有效破解了宅基地流转一律限定在集体经济组织内部的制度障碍，农户在更大范围内流转宅基地，收益将显著增加，流转动力和活力将全面激发。流转收益增加后，集体组织财力会相应增强，将促进宅基地有偿退出。有偿退出和有偿流转的扩大，在充分显化宅基地价值后，将倒逼宅基地有偿使用的全面实施。“一子落而满盘活”，“三权分置”可以说迈出了改革的关键一步，打破了当前宅基地制度改革的困局，将极大地推动可复制可推广的改革探索和经验的形成。

“三权分置”丰富了宅基地产权体系，有利于唤醒大量沉睡的农村土地资产。2007年颁布的《物权法》虽然赋予宅基地用益物权，但只规定具有占有、使用权，与建设用地使用权和土地承包经营权相比少了收益权，更没有明确转用、出租权，且规定宅基地使用权不得抵押。其出发点是保障农民基本居住权，特别是防止集体经济组织外的城镇居民到农村购地建房，改变农村社会结构。但这些相关法律规定既不符合农村现实，也面临强化财产权利保护的严重挑战。目前农村闲置和低效宅基地占总量的1/3左右，是社会资源资产的极大浪费。“一户一宅”、限定用途、不得流转的宅基地制度本意是保护农民利益，但从实践看，很大程度上已经异化为农民土地财产权益实现的最大阻碍。宅基地自发入市的大量存在表明，宅基地福利制度与土地资本化要求背道而驰，不再受到广大农民的拥护。实行“三权分置”，在坚持和强化宅基地集体所有、保障宅基地农户资格权的基础上，适度放活宅基地使用权，可以显化宅基地财产价值，有利于盘活农村闲置和低效宅基地，

增加农民财产性收入。同时，将宅基地自发流转纳入规范化轨道，有利于稳定市场预期，促进农村土地市场有序发展。

“三权分置”打通了城乡要素流动的“中梗阻”，有利于释放农业农村发展活力。“三权分置”可以推动城乡统一建设用地市场建设，为城乡要素平等交换和优化配置奠定基础。城镇化水平的提升和乡村人口数量的减少，理论上可以减少居住用地，节约建设用地，但实际上农村居民点用地不减反增，直接原因是城乡土地分割管理，农村宅基地退出动力不足。适度放活宅基地使用权，特别是扩大宅基地使用权流转范围，可显著提升宅基地流转价值，扩大宅基地流转需求，从而推动构建城乡统一建设用地市场，特别是可以加快农村富余宅基地的退出，为承接资本、人力、技术等要素返乡下乡创造条件。

正确诠释“三权分置”的法理基础

宅基地“三权分置”突破了现行法律规定，也与传统物权理论在某些方面有所抵牾，因此，尽管社会上普遍欢迎这一重大创新，但在学界却引发了不少争议。在此情况下，有必要就“三权分置”的理论基础和实践前景深入研究。

“三权分置”契合现代产权理论的基本主张。市场经济普遍存在外部性问题，负外部性导致资源过度利用和污染过度排放，正外部性导致公共产品供给不足。现代产权理论认为，对于外部性问题的治理，关键是通过产权的界定和安排来有效实现外部性内在化。可以采取的两种途径是：一是当几乎没有合作阻碍（例如协商对象较少，交易成本较低）时，构建法律以消除私人协商的障碍，此即产权的科斯定理。在交易成本较低时，通过法律界定简单且清晰的产权最有效。二是当存在较多的合作阻碍时（例如协商对象较多，交易成本较高）时，构建法律以使私人协商失败造



成的社会损失最小化，此即产权的霍布斯定理。为了实现社会损失最小化目标，法律应将产权分配给评价最高的一方，产权交易不再必要，但要通过利益再分配来平衡。土地利用是外部性问题显著的社会领域之一，在涉及人数很多、交易费用极大的情形下，主要通过设计土地用途管制制度和不动产税收制度，解决土地过度开发、公共用地保护不力等外部性问题，实现土地利用的社会利益；在涉及人数较少，交易费用可控的情形下，主要通过界定产权、产权细分并建立产权公平交易机制，促使经济活动的土地成本与土地收益直接对应，提高资源配置效率。前者要求保留土地的公权，包括土地用途管制权、土地征收权、土地优先购买权和土地增值征税权等，并授权政府代表人民行使。后者要求建构与经济社会发展阶段和发展水平相适应的土地产权体系，包括所有权、地上权、使用权、租赁权、抵押权和质权等，赋予产权主体更完整的权利束。目前，可行的改革途径就是“产权分置”。显然，无论承包地“三权分置”还是宅基地“三权分置”，核心思想都与现代产权理论高度契合。值得指出的是，物权理论重在通过在所有权之外建构用益物权和担保物权等他物权，以加强财产利用；现代产权理论重在通过产权安排解决外部性问题，弥补市场机制缺陷，相比之下，后者更具有基础性意义。农村土地产权安排既要解决土地资产利用问题，增加农民土地财产性收入，更要解决土地利用外部性问题，确保土地可持续利用和农村社会稳定，以现代产权理论诠释“三权分置”无疑更加彻底、更加全面。

“三权分置”是“两权分离”的继承和发展。我国城乡土地制度 40 年的改革探索，无论是农民承包地实行“集体所有、农户承包经营”的双层经营体制，还是城镇国有土地实行“国家所有、使用权出让”的土地有偿使用制度，本质上都是沿着“两权分离”的方向，寻找在土地公有制框架下赋权于民的中国道路，夯实了以土地公有制为基础的国家基本制度。这



一基本制度具有显著的政治和制度优势：一方面，国家或集体持有土地所有权，可以保障社会正义和公共利益；另一方面，公民个人、法人或其他组织持有公有土地的使用权，可以按市场法则行事，追求土地利用效率的最大化。公有土地“两权分离”的基本制度，能够容纳不同生产力水平，具有旺盛生命力和广泛适应性。毋庸置疑，我国改革开放 40 年来取得的巨大成就，与选择的土地基本制度和正确道路有着内在联系。时至今日，公有制基础上的“两权分离”制度，仍然是观察、解构农村土地制度改革的指针和逻辑主线。但是，“两权分离”并未穷尽中国土地制度创新，也不可能要求这一制度解决发展中遇到的所有问题。



在坚持“两权分离”思想内核和制度精髓的基础上，有序推进产权分置改革，是土地公有制框架下赋权于民的进一步深化，是市场经济发展的必然要求，也是农村社会经济发展的现实需要。

坚持实践标准做好“三权分置”与相关法律法规的衔接。当前学界对于“三权分置”的质疑似不在产权分解本身，而在于产权的称谓和性质。原本对于承包地“三权分置”中的农户承包权和土地经营权就认为“师出无名”，现在宅基地“三权分置”又提出“农户资格权”，它们与用益物权中的使用权、收益权、处分权是什么关系？如果说土地承包经营权可以一分为二，即“承包权”和“经营权”，那么宅基地的“资格权”和“使用权”又从何而来？这些问题，确实值得深入讨论。笔者认为，“三权分置”既是基于我国特有的农村集体土地制度进行的理论创新，更是广大农民实践探索的结果，可以借鉴但不能囿于西方物权理论。从理论上讲，如前所述，“三权分置”的理论根据主要是现代产权理论，与物权只表示对于财产的占有、支配、使用、收益等权能相比，产权包括占有、使用、改变、馈赠、转让或阻止他人侵犯其财产的权利，涵盖的内容丰富得多，反映的社会关系也要复杂得多。物权不能涵盖的权利，如农户土地承包权、宅基地资格权等，恰恰是我国农村土地产权范畴中举足轻重的权利。要求“三权分置”都要统一到西方物权范畴中解释，未免有削足适履之嫌。从实践看，“三权分置”提出之前，无论是承包地还是宅基地，均存在“三权”结构及其分置事实，前者表现为农户土地承包权的转包、土地经营权的出租，后者表现为农户宅基地取得权的转让、使用权的出租或租赁。放弃由广大农民创造、被广大农民使用和熟知的承包权、经营权、资格权（取得权）等不用，却要硬套上一些舶来品，显然并不明智。从法律衔接上看，可行的解决方案是，要么结合中国实际，将经过实践证明可行的“三权分置”做法写进《物权法》，建立中国特色的物权理论；要么维持物权理论传统，将承包地“三权分置”和宅基地“三

权分置”分别写进《土地承包经营法》和《土地管理法》，并通过修改《物权法》做好使用权细分。这里有一个涉及法律的技术处理，即与承包地“承包权”和“经营权”可以合称“承包经营权”相衔接，可以将宅基地“取得权”和“使用权”合称“取得使用权”，或简称“取用权”。但是，不管采用哪一个方案，都无须在中央已经明确的“三权分置”提法之外另搞一套。

加快探索宅基地“三权分置”的实现形式

宅基地“三权分置”与承包地“三权分置”相比，既有共同点，也有不同点。土地承包经营制度改革的底线是保证农民不失地，农村宅基地制度改革的底线是保证农民不失所，改革主线都是正确处理农民和土地的关系。要围绕这一主线，结合农村土地制度改革试点，积极探索宅基地“三权分置”的实现形式。

落实宅基地集体所有权。宅基地制度改革与承包经营制度改革一样，必须坚持集体所有权的根本地位。针对宅基地集体所有权虚置问题，在改革过程中应把维护和巩固集体所有权作为重要任务。

落实宅基地集体所有权，前提是明确处分权。首先，应明确集体经济组织对村庄用地的规划利用权，现阶段，在城镇化地区应立足未来，提倡统一规划、集中建设，在传统农区应因地制宜，提倡统规自建、多户联建；其次，应适度强化集体经济组织收回宅基地的权利，对违法建设、超标建设和长期闲置的宅基地，赋予集体经济组织及时纠正和有条件调整、收回的权能；再次，应赋予集体经济组织对宅基地使用的监督权，在宅基地流转、征收时行使民主协商和决策监督的权能。

落实宅基地集体所有权，核心是明确收益权。



应明确集体经济组织在宅基地使用权转让时按照一定比例分享流转收益，在征地补偿时参与收益分配。这样规定，有利于保障集体土地所有权在经济上得到实质性体现，确保集体经济组织有能力向集体成员提供公共产品；有利于保障集体经济组织行使建设用地的治理权和监督权，维护乡村良好的土地管理秩序。在沿海地区和城市周边地区，可根据社会接受程度，先行先试宅基地有偿使用制度。

保障宅基地农户资格权。农户对宅基地的资格权与对承包地的承包权十分相似，都是基于农户在农村集体经济组织的成员资格设定的，都需要保持稳定并长期不变。农户宅基地资格权与宅基地占有权相互联系也有所区别，占有权以资格权为前提，资格权最终要靠占有权落实，但考虑到农村宅基地实际占有存在不够公平的现象，采用资格权比占有权更为公正合理。

保障农户宅基地资格权，关键是处理好居住权与财产权的关系。居住权是农户作为集体经济组织成员的基本权利，不论宅基地如何流转，都不能改变农民家庭作为集体经济组织成员的居住权。财产权是收益权的前提，既要保证宅基地可交易性、显化宅基地财产价值，又要防范城市资本到农村大肆炒房炒地、损害农民财产权，现阶段有必要将宅基地资格权流转限定在本集体经济组织内部。也即农户有权通过转让、互换、出租方式在本集体经济组织内流转宅基地资格权并获得收益。农户宅基地被征收的，有权依法获得相应补偿、参与社会保障。不得违法调整农户宅基地，不得以退出宅基地作为农民进城落户的条件。农户有权自愿有偿退出宅基地，但资格权的退出应以农民在城市里稳定就业和稳定居住为前提。可建立资格权退出的反悔机制，进城务工经商农民，若在城市内创业失败，允许基于身份，重新从集体经济中取得使用权，但原退出所获补偿应退还集体。这样规定，可以有效防止农民流离失所，维护农村集体成员权利，保证农村社会结构稳定。

适度放活宅基地使用权。在保障农村社会稳定的前提下，有条件放活宅基地租赁权的入市流转，赋予流转主体更有保障的宅基地使用权，是宅基地制度改革的关键。目前东部沿海地区、大中城市城乡接合部、旅游区，宅基地的保障功能明显减弱，而要素功能则显著增强；一般农村腹地，宅基地仍有较强的保障功能，但处于零星、分散状态，除非政府统一组织土地整治，否则难以自发形成较大市场。鉴于各地经济发展水平差距较大，应允许各地结合实际，采取差别性办法，适度放活宅基地使用权，确保风险可控。

适度放活宅基地使用权，包括允许农户通过转让、互换、赠予、继承、出租、抵押、入股等方式流转宅基地使用权，其中转让、互换、赠予只能在本集体经济组织成员之间进行，出租、抵押、入股、继承可以在非本集体经济组织成员之间进行。允许在本集体经济组织成员之间转让、互换宅基地，可以促进宅基地有偿退出和有偿使用，提高宅基地集约利用水平和效益，同时也保证了农村社会结构稳定。放活宅基地租赁权和抵押权，有利于释放土地价值潜能，吸引产业资本投向农村，促进乡村新业态发展。但要防止租赁权变性为无限期使用，抵押权过度发展，从而冲击农村社会正常秩序。

为确保宅基地使用权流转有序推进，应当严格宅基地使用权流转条件，农户流转宅基地后仍有长期稳定的居住场所，流转的宅基地使用权及房屋所有权没有权属争议，转让宅基地后不得再申请新的宅基地，流转收益应在集体经济组织和流转农户之间合理分配。要在依法保护集体所有权和农户资格权的前提下，平等保护承租人依流转合同取得的宅基地使用权，保障其经营预期。考虑到宅基地制度的敏感性，现阶段放活宅基地使用权应当严格限定期限、用途，特别是不能进行商品住宅开发，严禁利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆，维护农村市场秩序，保障广大农民土地权益。📍

（作者为国土资源部调控司巡视员）

阅读此文的还阅读了:

- [1. “三权分置”——农村宅基地制度的重大创新（上）](#)
- [2. 农村土地“三权分置”中“三权”关系及边界的分析](#)
- [3. “三权分置”——农村宅基地制度的重大创新\(下\)](#)
- [4. 农村土地“三权分置”浅论](#)
- [5. 土地“三权分置”的重大意义](#)
- [6. “三权分置”——农村宅基地制度的重大创新（下）](#)
- [7. 农村土地“三权分置”政策解读](#)
- [8. 农村土地“三权分置”改革亟待入法](#)
- [9. 农村土地三权分置研究](#)
- [10. “三权分置”：农村土地产权制度的重大创新](#)
- [11. 完善农村土地“三权分置”办法](#)
- [12. 土地“三权分置”是中国农村改革的又一次重大创新](#)
- [13. 土地“三权分置”下的农村治理研究](#)
- [14. 土地“三权分置”农村改革又一重大制度创新](#)
- [15. 三权分置：农地制度的重大创新](#)
- [16. 农村土地“三权分置”](#)
- [17. 韩长赋：“三权分置”是重大的改革创新](#)
- [18. 中国推行农村土地“三权分置”](#)
- [19. 农村土地三权分置的民法思考](#)
- [20. 土地“三权分置”是中国农村改革的又一次重大创新](#)
- [21. 郑凤田：“三权分置”是我国农村改革的重大创新](#)
- [22. 农村土地“三权分置”的权利内容配置](#)
- [23. 农村土地权能的三权分置](#)
- [24. 农村土地“三权分置”实现路径探析](#)

- [32. 三权分置是农地制度的重大创新](#)
- [33. 农村土地“三权分置”改革机制创新——《三权分置下农地流转激励与保障机制研究》述评](#)
- [34. 农村土地《“三权分置”意见》政策解读](#)
- [35. “三权分置”下农村土地管控制度创新](#)
- [36. 聚焦农村土地“三权分置”改革](#)
- [37. 四川全面启动农村土地“三权分置”](#)
- [38. 农村土地三权分置问题研究](#)
- [39. “三权分置”让农村土地“活”起来](#)
- [40. 农村承包地“三权分置”制度研究](#)
- [41. 郑凤田：“三权分置”是我国农村改革的重大创新](#)
- [42. 土地“三权分置”是中国农村改革的又一次重大创新](#)
- [43. 农村土地“三权分置”](#)
- [44. 农村土地三权分置政策的执行分析](#)
- [45. 土地“三权分置”是中国农村改革的又一次重大创新](#)
- [46. 完善农村土地“三权分置”](#)
- [47. 农村土地“三权分置”研究](#)
- [48. 农村土地“三权分置”浅论](#)
- [49. 农村土地三权分置改革专家谈](#)
- [50. “三权分置”：让农村土地活起来](#)