

引用格式:王成,徐爽.农村宅基地“三权分置”的制度逻辑及使用权资本化路径[J].资源科学,2021,43(7):1375-1386.[Wang C, Xu S. Institutional arrangement of “Three Rights Separation” of rural homestead and the capitalization path of use right[J]. Resources Science, 2021, 43(7): 1375-1386.] DOI: 10.18402/resci.2021.07.08

农村宅基地“三权分置”的制度逻辑及使用权资本化路径

王成^{1,2},徐爽^{1,2}

(1. 西南大学地理科学学院乡村人居环境研究实验室,重庆 400715;

2. 西南山地循环农业国家级培育基地,重庆 400715)

摘要:“三权分置”制度改革打破旧有宅基地制度壁垒,并与乡村振兴、新型城镇化战略互为起承,放活宅基地使用权有助于盘活乡村沉睡资产;在“三权分置”制度逻辑下实现宅基地使用权资本化是加速建立城乡统一建设用地市场、全面提升乡村聚落功能和实现乡村多元主体利益共享的重要手段。本文运用时间序列法梳理了宅基地改革阶段与产权细分过程,明晰宅基地属性外延,分析宅基地资源资产化与资产资本化的内在机制;从宅基地“三权分置”制度的缘起和内涵解析、制度的外部环境、制度的多元主体和制度的绩效4个维度,解构农村宅基地“三权分置”制度逻辑;梳理“三权分置”制度下宅基地使用权资本化的选择逻辑和现实困境,提出了宅基地使用权的资本化路径。宅基地使用权的资本化需要匹配不同地域乡村的不同发展阶段,才能真正提升农村社会经济效益与发展活力。

关键词:“三权分置”;多元主体;制度逻辑;使用权资本化路径;乡村振兴

DOI :10.18402/resci.2021.07.08

1 引言

伴随城乡间要素流动的加速,中国乡村正步入加速转型期,乡村的土地利用方式、乡村地域功能及乡村社会结构不断变化。部分地区的乡村人口为寻求更好的生计机会大量涌入城市^[1],造成农村青壮年劳动力流失严重,人口结构趋向失衡,不同程度的乡村空心化,土地资源闲置、浪费与撂荒现象突显,甚至一些村落出现了严重衰败迹象。农村宅基地作为农民最重要的“沉睡资产”、农民生存的重要保障,如何盘活这一“沉睡资产”已成为目前农村土地制度改革的重点和难点。

当前中国正聚焦于宅基地审批与退出进程中的产权界定、规划管制、价值转化、利益分配等核心问题,通过试点以寻求宅基地有效退出、资源资产化、资产资本化的有效路径,旨以推动农村宅基地

制度改革^[2]。2021年中央一号文件,以探索宅基地“三权分置”为重点内容,进一步推进改革试点工作。同时,《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》予以强调,深化改革试点探索,明确“房地一体”的宅基地产权并颁证,进一步深化探索宅基地三项权力的实现形式。一系列政策出台与实施为突破宅基地制度壁垒提供了政策和制度上的保障。同时,国内外学者们从不同视角开展大量研究并取得了丰硕成果,从农村宅基地制度改革看,涵盖了基于宅基地属性和公共事物治理的嵌入式到分类模式的乡村治理进路,探讨了制度创新与宅基地利用效率^[3];从农村宅基地闲置地域差异特征与成因^[4]、农村居民点优化布局与重构^[5]等实践案例提出宅基地制度的机制解析与差异化解读;基于TAM-TPB框架研究

收稿日期:2021-04-06,修订日期:2021-04-28

基金项目:国家社会科学基金项目(19BGL182);中央高校基本科研业务费专项资金项目(SWU1909030)。

作者简介:王成,男,重庆荣昌人,教授,博士生导师,主要从事土地利用与乡村发展、乡村人居环境研究。E-mail: wchorange@126.com

了农户宅基地退出决策机理^[6]、退出标准和权益保护^[7]、城镇化与宅基地退出再利用的演进脉络与政策解读^[8]等。从“三权分置”制度探索看,涵盖了基于宅基地基本属性,对保障农民基本权力与维持社会稳定^[9]、农户产权认知^[10]、产权完整性安全性研究^[11]、宅基地使用权流转与乡村振兴的关系^[12,13]、宅基地“三权分置”制度的实施瓶颈与规范路径^[14]、与承包地“三权分置”制度的比较^[15]、相关主体关于宅基地使用权的利益权衡和权力配置^[16]、农村宅基地相关主体关系重构^[17]、对改革试点从所有权、资格权和使用权角度分别提出农村宅基地“三权分置”制度路径等一系列探索^[18]等。从宅基地使用权资本化看,涵盖了宅基地抵押融资对农户生计方式的影响^[19]、资本化后社会结构变化^[20,21]、不同资本化模式之下的农户参与改革意愿及影响机制探析^[22]、土地改革背景下的农户选择完全退出或潜在退出(资产化)宅基地的驱动因子模型建构^[23,24]、宅基地产权属性特征与实现路径判别^[25]及其与市场的关系研究^[26]等相关领域,并取得了丰硕成果。

总体上,目前关于如何在理清中国宅基地这一制度脉络的基础上,激励宅基地使用权实现资本最大化的相关研究仍非常薄弱。因此,本文在梳理农村宅基地改革进程,挖掘出宅基地属性外延的基础上,从4个维度解析“三权分置”的制度逻辑,并以人为中心,提出宅基地使用权资本化实现路径构想,旨在盘活宅基地这一沉睡资产,为提升乡村聚落功能提供理论参考与实践借鉴。

2 农村宅基地制度改革历程与内涵外延

2.1 农村宅基地制度演变

农村宅基地作为农村集体经济组织为居住在其行政管辖范围内的成员供给的住宅用地,是农村建设用地类型中重要的组成部分且占地规模最大^[4]。农村宅基地制度改革伴随着产权细分而演变^[27],从新中国成立至今,宅基地产权细分经历了两次重大转变,其制度改革经历了5个阶段(图1)。从新中国成立到1980年的30多年间,宅基地从1961年之前的私有化阶段过渡到“两权分离”的探索阶段,宅基地产权在法律上仅为单一的所有权,经历了从自由流转到禁止流转,体现了使用无偿、集体成员占有和固化流通的属性^[27]。从改革开放到党的十八大期间,经历了宅基地“总量控制”到“腾退探索”两个发展阶段,真正实现了宅基地所有权和使用权“两权分离”,所有权归集体所有,使用权经历了从农户和非农户主体无限制到仅为农户主体的转变,宅基地流转再次从宽松走向限制。党的十八大至今,宅基地制度改革迎来“三权分置”的探索,所有权归集体、资格权归农户、放活使用权到多元主体^[28]。“三权分置”制度改革试点由2015年的15个增加到2017年的33个。各地积极深化在宅基地审批制度、宅基地有偿使用、宅基地有偿退出制度等方面的探索,并催生出一批带有典型地域特征的宅基地盘活模式。截至2018年,中国农村的建设用地仅2/3得到了有效利用,其余处于闲置状态^[2]。从

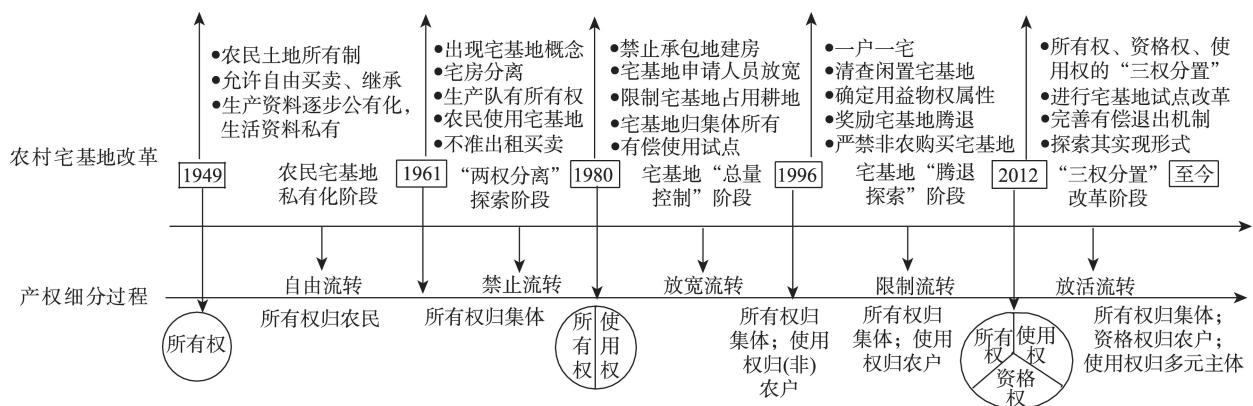


图1 宅基地制度改革与产权细分过程

Figure 1 Reform of the homestead system and the subdivision process of property rights

2021年7月

整条时间序列轴来看,在中国顶层制度设计推动下,农村宅基地改革不断深化,尽管宅基地“三权分置”制度的出台有效破除了旧有制度壁垒,但其在理论与实践上仍需进一步深入探索,以完善宅基地制度。

2.2 农村宅基地内涵与属性外延

目前,宅基地制度改革激发了其固有的资本属性,集资源、资产、资本三重属性于一体^[27,28],涵盖了资源资产化和资产资本化两个动态过程^[6]。由图2可知,宅基地作为农村建设用地类型之一,是具有自然属性的土地实体,归农村集体组织所有;宅基地作为一种资产是具有经济属性的土地实体的货币化,是资源的价值体现形式,归集体和农户所有;同时宅基地作为一种“资本”是处于流动状态的资产,即资产价值中能够增值的价值,隶属于市场和多元主体^[29]。古典经济学家斯密和李嘉图认为“资本”是除劳动力和金钱之外的重要生产要素,是一种实体性的物质。马克思的资本理论表明,“资本”是存在的一种社会关系的表征,也是在某一阶段历史环境中的“生产关系”。宅基地固有的这三种属性层层递进,相互关联^[30]。宅基地资源资产化是指宅基地资源转化为货币化资产,按照市场规律开展投入产出管理,并建立一种以宅基地产权约束为制度基础的管理机制与体制,以确保农户主体权益受到保障,增加宅基地使用权可交易性^[28];资产资本化

是指有明确权属的宅基地资产进入市场交换,以资本的形式流动起来并实现其价值的过程,其实质是资产产权的市场化配置;资源价值清算和产权明晰是宅基地资源资产化、资产资本化的首要条件^[28]。当下的宅基地闲置表现为资源与资产的双重闲置,普遍存在于自然村落。通过诠释农村宅基地“资源-资产-资本”属性与过程关联,可为理解宅基地“三权分置”制度逻辑提供重要的条件。

3 农村宅基地“三权分置”的制度逻辑解释

农村宅基地“三权分置”制度在农村制度改革中具有显著的复杂性和特殊性特征^[31]。制度逻辑最早由学者Friedland等^[32,33]提出,认为其是由在社会相对稳定下的政府制度安排和相应的多元主体行为机制构成。本文基于多重制度逻辑理论,融贯地理学、社会学和管理学等多学科理论,从制度逻辑起点、制度逻辑环境、制度逻辑主体、制度绩效四个层次建构了宅基地“三权分置”制度逻辑分析框架(图3),旨在实现对其制度逻辑的解构。

3.1 “三权分置”制度逻辑起点:制度缘起与内涵解析

2018年全国国土资源工作会议提出,中国将探索宅基地所有权、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,适度放活宅基地使用权^[34,35]。“三权分置”制度的目的是

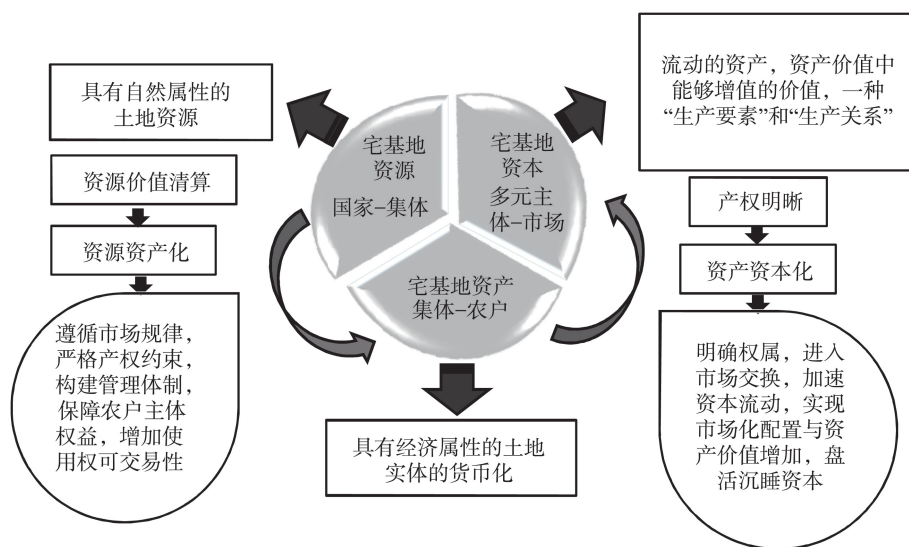


图2 农村宅基地“资源-资产-资本”释义与过程关联

Figure 2 Definition and relationship of rural residential land resource-asset-capital

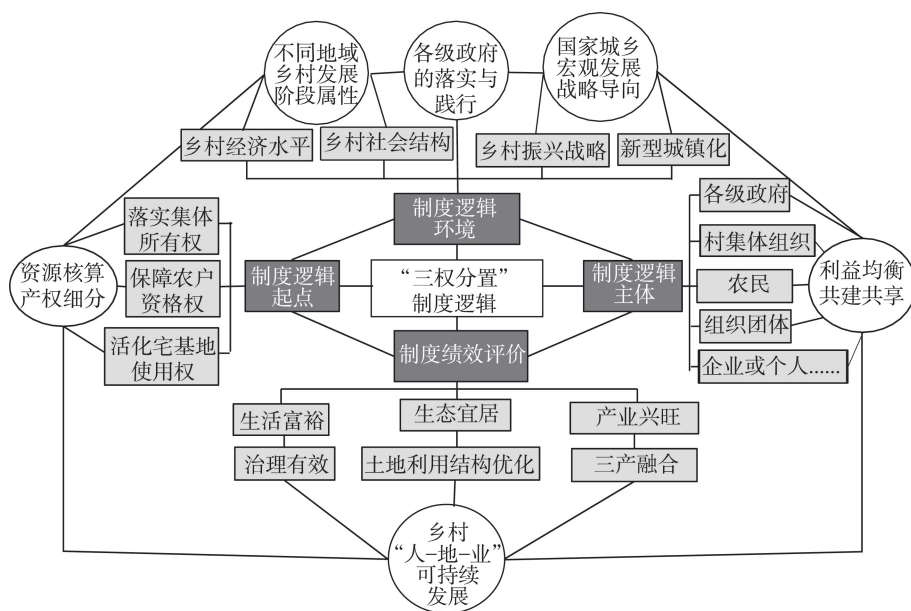


图3 农村宅基地“三权分置”制度逻辑

Figure 3 Institutional arrangement of “three rights separation” of rural residential land

通过释放土地内生活力、盘活土地潜在资本价值、促进多元主体利益均衡并畅通利益转换渠道,实现活村富民,全面推进乡村振兴。具体表现为,落实宅基地所有权就是要明晰和规范其归属主体,这是“三权分置”制度的根本保障;规范资格权的确认标准和保障集体组织成员的基本权利,这是“三权分置”制度的基本前提;以住宅和非住宅用途两种方式放活使用权,是“三权分置”制度的有效实现路径。总体上,宅基地所有权归农村集体组织所有,使用权归多元主体所有,资格权归农民所有^[36]。从产权架构方面来看,将宅基地产权细分为农村集体组织层面的所有权、具有集体成员属性的资格权、具有开放性特征的使用权。从产权关系方面来看,所有权是“三权分置”制度中另外两类权力的基础,资格权附属于所有权,是集体成员特有的具有福利性质的权利,不可转让与交易,同时还具有封闭性。使用权是“两权分置”迈向“三权分置”的重要突破口,脱离了集体成员属性,具有了可进入市场交易的开放性属性。

3.2 “三权分置”制度逻辑环境:外部环境支撑

3.2.1 国家城乡宏观发展战略与“三权分置”制度相互呼应且互为起承

从国家宏观层面来看,中国乡村正处于从巩固

拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的关键历史时期。城乡融合发展与乡村振兴战略是宅基地“三权分置”的制度保障和政策价值导向。符合社会经济发展的宅基地产权结构是推进新型城镇化战略和实现乡村振兴战略的重要制度支撑。“三权分置”制度破除了旧有的两权分置下的宅基地机制体制壁垒,将所有权、资格权、使用权进行产权细分以协调和均衡集体和个人利益关系;均衡宅基地住房保障与福利功能和农户财产性功能^[19]。“三权分置”制度让宅基地成为农民返乡或市民进乡创业和产业更新转移的地理空间与土地载体,加速推动乡村三产融合、打造乡村特色产业并延长产业链、发展民宿推动乡村旅游等。这一重大改革举措有助于减少宅基地资源的闲置^[37]、吸引有效资本、技术和人才等关键发展要素向农村地区流动,促进城乡要素单向流动转变为城乡要素良性互动,推进宅基地使用权由封闭走向开放,符合新时代发展要求。

3.2.2 不同地域乡村发展的阶段属性与“三权分置”制度的推进息息相关

从区域中观层面来看,乡村经济社会发展水平作为制度革新与完善的重要物质基础,在中国东、中、西部不同乡村地域以及区域内部都存在较大差

2021年7月

异^[8]。随着时代发展与进步,乡村社会、经济结构不断地更新、重组,“三权分置”制度符合这种新的乡村生产关系和多元化的利益诉求^[21]。在中国东部一些经济水平较高的乡村区域,“三权分置”制度地方实践成效好、开展速度快、财产性功能极大强化、宅基地盘活效率高,如浙江义乌依托本地资源和社会资本投入,建立起宅基地流转市场,最大程度地增加了农户的财产性收入并保障了农户的相关权利;上海松江则推行集体入股模式,在宅基地改革实践中不断开拓创新。而在中西部一些贫困落后的乡村区域,宅基地的住房福利保障功能仍然占据主导地位,宅基地使用权资本化不显著或进程缓慢。因此,在不同经济社会发展阶段下的乡村地域,宅基地财产性功能和基础性住房保障功能之间的关系具有时间性、空间性和动态性的特点^[20],深入推进宅基地“三权分置”制度改革对提供农村发展新动能、全面推进乡村振兴具有重要的现实意义。

3.2.3 各级政府落实与践行宅基地“三权分置”制度是保证

中央政府作为制度改革的组织和倡导者,会综合考量国家宏观经济、社会和生态因素,以制度变革来适应社会与经济的发展^[33]。带有“诱致性制度变迁”的自发性和自组织性特征的创新型宅基地制度、试点的选择以及模式推广的过程必须要借助政府力量予以推动和实行。地方政府是国家政策的执行者和意志的传递者,在对接上级改革任务的同时,又要结合地方特点因地施策制定改革目标。宅基地产权细分后,建设用地指标对建设用地的控制突出了政府的高度重视^[10],伴随绩效评定和地方发展任务,制定灵活的宅基地政策,以体现地方实践的地区性差异^[33]。基层政府角色定位在国家组织层级架构中被进一步明确,具有对宅基地“三权分置”模式探索的落地驱动责任。

3.3 “三权分置”制度主体:多元主体利益均衡

3.3.1 村集体组织拥有所有权是宅基地“三权分置”制度的基本前提

村集体由合作社、人民公社发展而来,宅基地所有权隶属于村集体,宅基地使用权与房屋所有权归集体成员所有,反映出由村集体组织内部权力交织的混合属性带来的复杂行为,集合了个体理性和集体非理性的特征^[34]。村集体组织是农村宅基地使

用权制度创新的主体和组织监管的实施主体,但在制度运作过程中,由于委托-代理关系的出现,造成农村宅基地管理缺失、失序以及农户被迫上楼等社会问题,是村集体组织非理性的表现^[33]。在宅基地开发与利用中,凸显村集体组织的主导地位,以保障宅基地所有权的有效落实^[18]。现行《土地管理法》规定,在集体组织成员需申报宅基地建造农房,第一要向村集体汇报审批,集体讨论、张榜、无异议之后,还需上报乡镇相关部门进行核验,突出村集体组织的管理与权力职能。从试点地区的经验来看,村集体不仅对宅基地有管理责权,而且能取得宅基地流转交易的部分收益。

3.3.2 农民资格权是宅基地“三权分置”制度的内在保障

宅基地资格权作为有法律监督的集体组织中农户权力的兜底与福利保障,目前对于其定义和说法都尚未统一,但学界普遍将其看作一种社员权,即乡村集体农民本身具有资格权,并且该权利对农户具有福利性住房保障功能^[9]。认定资格权、建立分户标准是实现资产公平合理配置的基础条件^[27]。在部分乡村地区,农户资格权认定难、退出机制缺失、部分农户的资格权难以保障。因此,乡镇政府应加大宣传树立农户的权力意识、了解改革方案的必要性和可行性、认识自身在改革中的重要地位,并通过选举能人代表,积极地参与到具体方案的制订过程中,坚定农户对于改革创新信心;通过村庄自治赋予农户对改革方案实施过程的监督权,引导农户由被动跟随政策改革到主动投身参与再到主动宣传改革政策,消除农户由于对政策了解不充分而存在的担心和顾虑,增强农户在改革创新中的主体地位和获得感^[38],同时完善宅基地资格权保留与退出等的保障制度,严格控制建设用地规划利用空间,能够充分保证农户居住需求与宅基地资格权^[39]。

3.3.3 多元主体参与使用权分配是宅基地“三权分置”制度的重要推手

农村宅基地使用权与资格权分离的结果,使得宅基地使用权被赋予了能够进行市场交易的财产性权利属性。与农村承包地不同,宅基地使用权和附着在上面的农房所有权是捆绑在一起的,由于“房宅一体”和“地随房走”,当前法律严格对宅基地交易范围和交易方式进行限制,“宽农房交易,严宅

地交易”实际上导致宅基地使用权无法体现出市场价值^[17]。“三权分置”制度使得宅基地使用权交易合法化,推动建立多元主体供应、租购并举的住房体系^[35]。宅基地流转表面上是以政府治理为主导并以科层模式推动的治理手段,政府通过对宅基地流转模式的试点来改善宅基地粗放利用与资源资产闲置浪费现象,实际上却是包含政府组织、社会团体与公民个体等在内的多元主体共同驱动^[38],体现了农户本身对于居住环境改善的急切需求以及市场机制中多主体对于宅基地使用权的利益诉求。

3.3.4 所有权、资格权和使用权利益均衡是盘活宅基地的内生动力

农户虽然是村集体组织的组成部分,农户和村集体仍然是两个独立的利益主体^[3]。二者在本质上并不存在显著的利益冲突,宅基地“三权分置”制度既要满足集体组织的利益,又要满足农民的利益需求。集体组织这一主体较为模糊,其利益实现往往通过农民获利行为来体现^[16]。因此,所有权的稳定是使用权市场有序有效开展交易的基础,而所有权直接指向的利益主体是村集体组织而非农户,仅仅通过具有保障性功能而封闭保守的资格权,并不能为农民创造财产性收益,需要借助剥离出保障性功能的使用权的财产性功能来合理化宅基地资源利用、均衡包括企业在内的多元主体利益分配。引入如农家乐等具有消费功能属性的第三产业的宅基地的市场化利用,在助推多元主体利益增长与利益共享的同时,也增加了乡村管理成本(如产业关联基础设施的营造与维护,乡村人居环境的整治与管护都需要集体和当地政府投入相应的成本),为利益均衡与转换通道的更新赋予了更高的要求。

3.4 “三权分置”制度的绩效评价

制度实施绩效是“三权分置”制度逻辑的重要环节^[38]。在国家城乡建设宏观战略背景下,基层政府对农村宅基地制度的改革受到政绩观的驱动,普遍表现出强烈的政府主导色彩^[39,40]。虽然能够推进改革的进程,但是会影响到农户对于基层政府的信任度,也影响到对村集体组织的信任度,在一定程度上产生“消极”“反感”的负面情绪,不能真正反映出农户参与宅基地市场交易与流转的真实想法和意愿^[6]。宅基地是农民用来建设住宅的,属于居住用途的土地,企业入驻后增加了其商办的功能,能

够给多元用地主体带来共赢,但是从宅基地制度改革的绩效视角来看,是否能够实现可持续的宅基地使用权资本化供给尚不确定^[38]。如江浙、福建等沿海地区实施农村宅基地与城镇住房置换举措并让农民获取相应补偿等,并尝试结合具体实施情况对改革效率和多元主体利益配置进行分析^[41],以及从人地关系视角对比“千人百村”调研中的宅基地改革前后的绩效水平,但也未能对其长效性进行精准研判^[42]。对于宅基地“三权分置”制度实施前后的多元主体的既得利益均衡程度、参与度与满意度、土地利用结构优化率、产业均衡度、乡村经济提升率等指标的评价,不仅需要结合地域本底条件,以体现地域分异属性与阶段属性,而且要突出多元主体在宅基地改革中的角色和作用,以提高绩效评价的科学性和准确性。

4 农村宅基地使用权资本化的关键问题与路径设计

农村经济在中国社会主义市场经济中的地位不容小觑,对农村宅基地资本化方向和出路的探究,具有重要的理论和实践意义^[42]。依据农村宅基地“资源-资产-资本”属性外延的解读和“三权分置”制度逻辑的剖析,基于巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的时代背景,从宅基地使用权资本化的内涵与目标、选择逻辑、现实困境和路径分析4个方面来理解宅基地资本化的关键问题和阐释使用权资本化路径设计构想(图4)。

4.1 宅基地使用权资本化的内涵与目标

宅基地使用权资本化,是根据不同区域的级差地租水平,将宅基地资源投入市场,以未来收入值贴现的方式确定宅基地使用权产权价值,以资产流动性形式转化为流量的资本,通过公平竞价的交易竞争机制,产生土地资源配置的帕累托效率(Pareto Efficiency)^[43],农户由此可通过宅基地使用权交易得到贴现的财产性收入或者工作机会,同时使用者以多样化利用宅基地的方式谋取利益。判断宅基地资产是否能够实现资本化转换,前提在于研判附着于宅基地的相关权利是否完整、清晰和明确,才能顺利转换并实现其价值与收益。本质上,宅基地“三权分置”以产权划分和机制体制革新来厘清多元利益主体和农村宅基地产权之间的相关关系,探

2021年7月

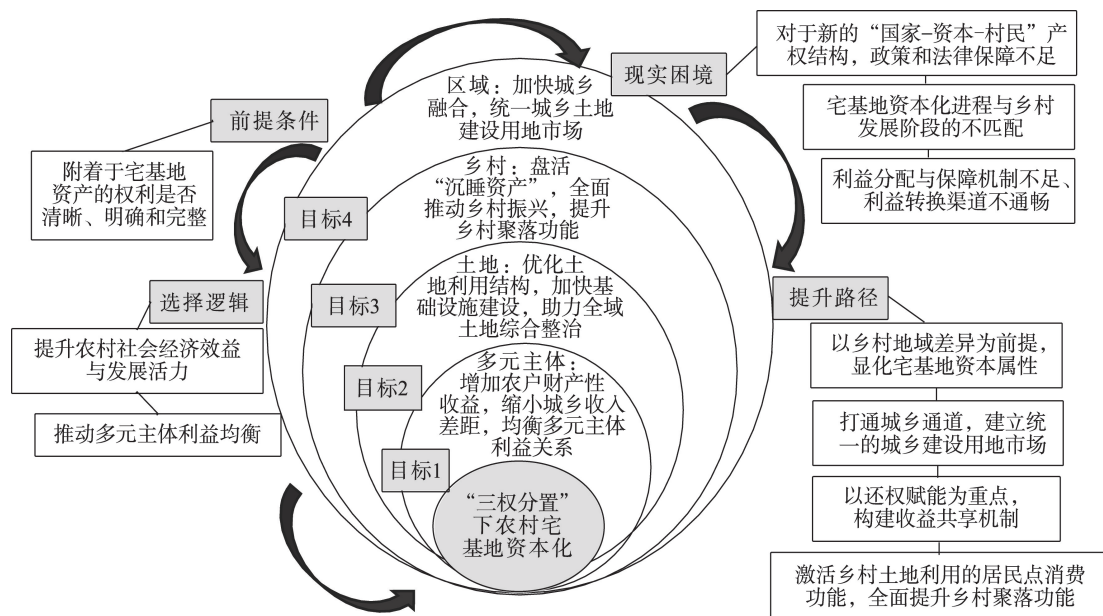


图4 “三权分置”背景下宅基地资本化实现路径

Figure 4 The path of capitalization of rural residential land under the separation of three rights

索和践行“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”的宏观改革目标^[38]。从具体目标来看,关键是要处理好集体组织中农民在农村宅基地主体地位,增加合法流转宅基地使用权的农户的财产性收入以提升其生计多样性^[43],同时让宅基地有偿退出并意愿进城入住的农户获得相应经济补偿^[44],均衡多元主体利益,缩小城乡差距;在产权细分下激活宅基地使用权,减少宅基地的低效甚至无效利用和村庄空心化率,优化土地利用结构和基础设施建设;盘活乡村“沉睡资产”,增加居民点消费功能,全面提升乡村聚落功能,助推乡村振兴;进一步激活和完善城乡统一的建设用地市场,加快城乡融合。

4.2 宅基地使用权资本化的选择逻辑

4.2.1 提升农村社会经济效益与发展活力需要宅基地使用权资本化

资产资本化能够在优化土地利用结构中提升农民的生活水平与乡村振兴所需的重要的资金、技术、劳动力等要素流,使单位面积上的土地要素配比更加合理均衡,提升经济与社会效益^[45]。在政府和市场的双重引导下建立公平的宅基地使用权竞争机制,不仅能够将宅基地资本化效益传导给农户,同时有助于均衡乡村多元主体的利益关系,共

同参与乡村建设行动。此外,宅基地资本下的多元化产业经营可推动乡村产业的发展,对提升整体乡村聚落功能并全面推动乡村振兴具有重要的现实意义。

4.2.2 推动多元主体利益均衡需要宅基地使用权资本化

宅基地使用权从过去的两权制剥离出来,实现资本化的过程也是农户财产性收入有效增加的过程;市场进入带来大量资本与多元相关利益主体的介入,社会网络关系复杂化^[38]。宅基地资本化帮助农户将宅基地使用权作为资本进入市场流转,增加农户财产性收入,满足社会保障制度的深度和广度要求,改善农民生活;企业或社会组织交易得到宅基地使用权,将宅基地用作发展农家乐或其他产业,增加了居民点消费功能,提升其多功能性,既满足企业自身发展和利益需求,又能形成乡村新业态,促进乡村全面振兴。

4.3 宅基地使用权资本化的现实困境

目前,一部分学者研究认为,在国家治理逻辑、政策导向与社会市场需求作用下,大量资本注入乡村振兴战略实践,加速了具有逐利和流动性质的资本进入宅基地空间市场,位于宅基地之上农房的有偿使用将架空宅基地的无偿使用权^[21]。资本同时

拥有房屋所有权和房屋所在的宅基地使用权^[43],产生宅基地资本化,导致乡村出现了新的“国家-资本-村民”产权结构^[22];另一部分学者研究认为,在一定程度上,宅基地资本化分离了住房保障领域国家与农民的关系,导致农村宅基地的住房保障性功能减弱,一些落后农区出现了农户对宅基地的被动去福利化和政府管理中过多的干预^[24]。总体上,宅基地资本化进程与乡村发展阶段的不匹配、宅基地使用权市场化配置中政策与法律保障落实不到位、宅基地管理的相关制度滞后与隐形流转交易普遍存在;城乡统一建设市场不完善,资本打通城乡通道的力度不足等,其中利益分配不均等成为了宅基地使用权资本化亟待深入改革破解的现实困境。与此同时,伴随城乡融合速度加快,宅基地被纳入获取收益的市场行列,宅基地利益转换需求应运而生。但宅基地使用权资本化后仍缺失利益分配方式、利益保障机制和利益转换渠道。

4.4 宅基地使用权资本化路径构想

4.4.1 以乡村地域差异为前提,显化宅基地资本属性

资本性作为宅基地固有的属性之一,激活其资本性既需要通过国家政策引导和主体行动相结合,还要基于乡村经济社会发展的现实水平^[46]。就经济较为发达区域的乡村而言,以财产性功能为主,保障性功能为辅的宅基地定位需融入进市场经济观念,真正还权于民,巩固农民在宅基地市场交易地位,强化基层自治^[38];就中西部一些经济相对落后的乡村区域而言,针对多元主体从中获得利润和“被资本化”相伴的问题,重点保障此类农户住房福利,把控好推进速度^[27]。在宅基地使用权资本化这一过程中,资本逐渐成为国家和农民之间的重要媒介,不断塑造新的农村社会结构,应精准施策制定差异化的制度保障,完善农村宅基地“三权分置”制度。

4.4.2 以还权赋能为重点,构建多元主体收益共创共享机制

随着宅基地“三权分置”制度改革的深入,多元主体的利益关系日趋复杂。以多元主体利益均衡为目标,构建“利益共享”的网络架构,优化宅基地改革路径与提升乡村治理水平^[4],关乎社会稳定与乡村可持续发展。一要重视政策引领和顶层设计调控。吸引社会资金进一步盘活宅基地,将闲置宅

基地盘活为产业振兴的空间载体,助推农村新业态;区分并明确多元主体的利益诉求,按阶段分时序构建差异化的利益网络模式^[38]。二要激活并保障农民享有的财产收益。村集体组织作为农民自治主体,拥有宅基地的所有权和管理职能,需深入了解农户的诉求和意愿,协助基层政府有效下达政策与积极反馈农民意愿^[13];重点保障村集体和农民的自身权益^[43],共享改革发展成果。三要理清相关多元主体及其权力边界。由于不同利益主体的角色定位与拥有的权利属性不同,需要形成政府、集体、农民、企业等多元主体的合力网络和利益联动机制。既要合力整合宅基地资源、相互协作拓宽资金来源渠道,又要打破僵化模式的桎梏,推进更广度融合和更深度合作。

4.4.3 加快打通城乡通道,建立统一的城乡建设用地市场

加大深化宅基地改革试点的力度,放活使用权,深入集体建设用地入市实践的探索,形成打通城乡通道的最优化模式,构建统一的城乡建设用地市场平稳运行框架^[47]。为破解城乡一体化衔接障碍,需要加快完善和制定土地管理条例,突出制度导向作用和引领作用^[47]。同时,应积极完善和补充宅基地“三权分置”的相关理论,指导建立完善的市场体系与监管体系,破解隐形市场存在难题,规划运行环境等^[27]。将宅基地“三权分置”制度与城市土地制度有效衔接,开展相关试点示范工作,为建立统一的城乡建设用地市场提供更完备的实践经验。

4.4.4 激活宅基地的消费功能,全面提升乡村聚落功能

随着新型城镇化持续推进,中国广大乡村地区的宅基地居住保障功能与财产性功能呈现反向变化,前者表现为逐步弱化,后者则持续上升^[43],宅基地的潜在价值在资本介入时将进一步被盘活^[48]。宅基地资本化能够产生收益较高的级差地租,宅基地通过有偿退出、租赁、抵押转让等手段,不断推进宅基地资本化过程,增加了农户财产性收入,为乡村人口流动提供动力,助推农户市民化,同时为乡村生产提供资本。参与宅基地使用的多元主体的经营方式呈现出多样化,有利于激活宅基地的消费功能,提升宅基地利用的多功能性,全面推动乡村聚

2021年7月

落可持续发展。

5 结论和讨论

5.1 结论

农村宅基地“三权分置”制度改革一直是各界关注的热点话题。本文在梳理农村宅基地改革进程、挖掘宅基地属性内涵与外延的基础上,从制度逻辑起点、制度逻辑环境、制度逻辑主体和制度绩效评价4个维度剖析农村宅基地“三权分置”制度逻辑,并基于现实困境与选择逻辑视角,以政策发展目标为导向,提出宅基地使用权资本化实现路径构想,研究结论如下:

(1)农村宅基地改革伴随产权细分表现出不同的属性外延。从新中国成立至今,农村宅基地改革总体上可划分为5个阶段,相应的宅基地产权细分经历了两次重大转变。所有权归集体、资格权归农户、放活使用权到多元主体,宅基地制度改革将其固有的资本属性激发出来。宅基地集“资源-资产-资本”三重属性于一体,并包含了资源资产化和资产资本化两个动态过程。资源价值清算和产权明晰是宅基地资源资产化、资产资本化的首要条件。

(2)基于多重制度逻辑理论,宅基地“三权分置”制度逻辑表现为,制度逻辑起点(概念起源和内涵解析)、制度逻辑环境(外部环境支撑)、制度逻辑主体(多元主体利益均衡)、制度绩效评价4个方面。其中加快落实宅基地集体所有权、保障宅基地农户资格权、适度放活宅基地使用权是“三权分置”制度的核心要义。村集体组织拥有所有权是宅基地“三权分置”制度的基本前提;农民资格权是宅基地“三权分置”制度的内在保障;多元主体参与使用权分配是宅基地“三权分置”制度的重要推手。制度实施绩效要能突出多元主体在宅基地改革中的角色和作用。

(3)宅基地资本化是把宅基地资源投入市场,以未来收入值贴现的方式确定宅基地使用权价值。农户可通过宅基地使用权交易得到贴现的财产性收入或者工作机会,使用者以多样化利用宅基地的方式谋取利益;以还权赋能为重点,构建多元主体利益共享机制;加快打通城乡通道,建立统一的城乡建设用地市场;激活土地利用的居民点消费功能,全面提升乡村聚落功能为视角进行使用权资

本化路径设计构想。

5.2 讨论

农村宅基地“三权分置”制度是城乡融合发展与全面推进乡村振兴的重要制度基础。制度的演变体现为一种社会制度从均衡状态到不均衡状态再重新回到均衡状态的不断推演和转变过程;制度的更新演替是为了不断适应社会发展,生产力推动生产关系不断前进变化,为生产力的发展创造更为适应的制度环境。农村宅基地是中国当前农村土地制度改革中的重点与难点,其改革成效事关盘活和优化农村沉睡资产的重要举措。与承包地“三权分置”制度面向实现农业现代化相比,宅基地“三权分置”制度呼应乡村建设行动,变革的意义毫不逊色^[28]。实行农村宅基地所有权、使用权与资格权的“三权分置”制度是中国宅基地制度改革的基本方向,是当下中国农村土地制度改革深化改革的重大创新和突破,折射出宅基地当下住房保障功能与财产效益功能并存的属性特征。“三权分置”制度逻辑由社会相对稳定的政府制度安排和多元主体行为机制构成,即制度环境及多元主体之间的交互行为。虽然“三权分置”制度有效破除了制度壁垒,但在理论与实践上都亟待破题并开展有效的深入探索。因此,以乡村地域差异为前提,按时序分阶段显化宅基地资产与资本功能,打通城乡通道,激发城乡要素活力与土地要素市场价值,是全面推进乡村振兴的必由之路。

参考文献(References):

- [1] Zhu F K, Zhang F R, Li C, et al. Functional transition of the rural settlement: Analysis of land-use differentiation in a transect of Beijing, China[J]. *Habitat International*, 2014, 41(1): 262-271.
- [2] 杨忍,张菁,徐茜,等.城乡融合视角下农村闲置建设用地拆旧复垦的资本化效应:以广东省为例[J]. *地理科学进展*, 2021, 40(1): 114-123. [Yang R, Zhang J, Xu X, et al. Capitalization effect of rural land reclamation from the perspective of rural-urban integration: A case study of Guangdong Province [J]. *Progress in Geography*, 2021, 40(1): 114-123.]
- [3] 刘锐,贺雪峰.从嵌入式治理到分类管理:宅基地制度变迁回顾与展望[J]. *四川大学学报(哲学社会科学版)*, 2018, (3): 47-56. [Liu R, He X F. From embedded governance to classified management: The past and future of the homestead system[J]. *Journal of Sichuan University (Philosophy and Social Science Edition)*, 2018,

- (3): 47-56.]
- [4] 李婷婷, 龙花楼, 王艳飞. 中国农村宅基地闲置程度及其成因分析[J]. 中国土地科学, 2019, 33(12): 64-71. [Li T T, Long H L, Wang Y F. Analysis of idleness of rural residential land and its causes in China[J]. China Land Science, 2019, 33(12): 64-71.]
- [5] 宿瑞, 王成. 基于网络中心点辐射导向的农村居民点体系重组与优化: 以重庆市江津区燕坝村为例[J]. 资源科学, 2018, 40(5): 958-966. [Su R, Wang C. Rural settlement spatial layout optimization using network center radiation guidance for Yanba Village in Chongqing[J]. Resources Science, 2018, 40(5): 958-966.]
- [6] 周翼虎, 方婷婷, 李丽. 基于TAM-TPB框架的农户宅基地退出决策机理研究[J]. 资源科学, 2021, 43(1): 148-160. [Zhou Y H, Fang T T, Li L. Decision-making mechanism of farmers' homestead exit based on the TAM-TPB framework[J]. Resources Science, 2021, 43(1): 148-160.]
- [7] Li T T, Long H L, Liu Y Q, et al. Multi-scale analysis of rural housing land transition under China's rapid urbanization: The case of Bohai Rim[J]. Habitat International, 2015, 48: 227-238.
- [8] 赵茜宇, 张占录. “三权分置”下大城市郊区宅基地退出与再利用优化路径[J]. 农村经济, 2020, (12): 9-16. [Zhao X Y, Zhang Z L. Optimized path for exit and reuse of homesteads in suburbs of big cities under the reform of “Three Rights Separation”[J]. Rural Economy, 2020, (12): 9-16.]
- [9] 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. [He X F. What can be gained from the reform of “Three Rights Separation” of rural homestead? [J]. Decision-Making, 2018, (7): 13.]
- [10] Li Y R, Li Y, Fan P C, et al. Impacts of land consolidation on rural human-environment system in typical watershed of the Loess Plateau and implications for rural development policy[J]. Land Use Policy, 2019, 86: 339-350.
- [11] 阿布都热合曼·阿布迪克然木, 石晓平, 饶芳萍, 等. “三权分置”视域下产权完整性与安全性对农地流转的影响: 基于农户产权认知视角[J]. 资源科学, 2020, 42(9): 1643-1656. [Abudurehman A, Shi X P, Rao F P, et al. Tenure integrity, security, and farmland transfer under the background of “Three Rights Separations”: Based on farmers' perception of land tenure[J]. Resources Science, 2020, 42(9): 1643-1656.]
- [12] Hadipour M, Roumaini A, Azizpour F, et al. Barriers to the promotion of agricultural land consolidation in rural areas from farmers' point of view (Case study: Fash Dehdan of Kangavar County)[J]. Journal of Research and Rural Planning, 2019, DOI: 10.22067/jrrp.v5i4.68007.
- [13] 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. [Dong Z J. “Three Rights Separation”: A major innovation of rural homestead system[J]. China Land, 2018, (3): 4-9.]
- [14] 胡大伟. 宅基地“三权分置”的实施瓶颈与规范路径: 基于杭州宅基地制度改革实践[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2020, 21(1): 49-55. [Hu D W. The implementation bottleneck and normalization path of the “Three Rights Separation” of homestead: Based on the practice of Hangzhou homestead system reform[J]. Journal of Hunan Agricultural University (Social Sciences), 2020, 21(1): 49-55.]
- [15] 钱龙, 高强, 陈会广. 论宅基地“三权分置”的权属特征及目标指向: 兼与承包地“三权分置”比较[J]. 农村经济, 2020, (1): 24-31. [Qian L, Gao Q, Chen H G. On the ownership characteristics and goal orientation of “Three Rights Separation” of homestead: A comparison with “Three Rights Separation” of contracted land[J]. Rural Economy, 2020, (1): 24-31.]
- [16] 江帆, 李苑玉. 宅基地“三权分置”的利益衡量与权利配置: 以使用权为中心[J]. 农村经济, 2019, (12): 57-65. [Jiang F, Li Y Y. Benefit measurement in homestead “Three Rights Separation” and its rights allocation[J]. Rural Economy, 2019, (12): 57-65.]
- [17] 田逸飘, 廖望科. “三权分置”背景下农村宅基地相关主体性关系变化与重构[J]. 农业经济, 2020, (3): 89-91. [Tian Y P, Liao W K. Change and reconstruction of rural homestead related subjectivity under the background of “Three Rights Separation”[J]. Agricultural Economy, 2020, (3): 89-91.]
- [18] Ma X L, Heerink N, Feng S Y, et al. Farmland tenure in China: Comparing legal, actual and perceived security[J]. Land Use Policy, 2015, 42(1): 293-306.
- [19] 夏敏, 林庶民, 郭贯成. 不同经济发展水平地区农民宅基地退出意愿的影响因素: 以江苏省7个市为例[J]. 资源科学, 2016, 38(4): 728-737. [Xia M, Lin S M, Guo G C. Influential factors of farmers' willingness in rural residential land quitance in different economic developed areas in Jiangsu Province[J]. Resources Science, 2016, 38(4): 728-737.]
- [20] 李国正, 王浩宇, 查紫振, 等. 可资本化下宅基地禀赋对农户异地创业影响研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(9): 146-155. [Li G Z, Wang H Y, Zha Z Z, et al. Study on the influence of capitalization of homestead endowment on rural households' entrepreneurship in different places[J]. China Population, Resources and Environment, 2020, 30(9): 146-155.]
- [21] 刘升. 宅基地的资本化运作及政治社会后果[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2015, 14(4): 29-36. [Liu S. Capital operation on residential lands and its' political and social consequences[J]. Journal of South China Agricultural University (Social Science Edition), 2015, 14(4): 29-36.]
- [22] 朱新华, 王晗. 不同农村宅基地资本化模式中农户参与意愿及其影响因素[J]. 资源科学, 2016, 38(9): 1702-1710. [Zhu X H, Wang H. Farmer willingness to participate in rural housing land capitalization reform and influence factors in different models[J]. Resource Science, 2016, 38(9): 1702-1710.]
- [23] Hartvigsen M. Land reform and land fragmentation in Central and Eastern Europe[J]. Land Use Policy, 2014, (36): 330-341.

2021年7月

- [24] 刘同山. 资产化与直接处置: 农民宅基地退出意愿研究[J]. 经济经纬, 2016, 33(6): 42-47. [Liu T S. Capitalization and direct disposal: The research of farmer' willingness of homestead usufruct abdication[J]. Economic Survey, 2016, 33(6): 42-47.]
- [25] 张雨榴, 杨雨濛, 严金明. 福利多元主义视角下宅基地资格权的性质与实现路径: 以北京市魏善庄镇试点为例[J]. 中国土地科学, 2020, 34(1): 17-24. [Zhang Y L, Yang Y M, Yan J M. Attribute and realization of qualification right of rural residential land from the perspective of welfare pluralism: A case study on Weishanzhuang Town, Beijing City[J]. China Land Science, 2020, 34(1): 17-24.]
- [26] Zhou Y P, Shi X P, Ji D Y, et al. Property rights integrity, tenure security and forestland rental market participation: Evidence from Jiangxi Province, China[J]. Natural Resources Forum, 2019, 43(2): 95-110.
- [27] 董欢, 段维, 孙瑜琪. 宅基地制度改革研究: 现状、热点与前沿: 基于2008年以来CSSCI来源期刊论文的文献计量分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2021, (1): 1-15. [Dong H, Duan W, Sun Y Q. Research on the homestead system reform: Present situation, research focus and fronts: Based on Bibliometrics analysis of CSSCI source journals since 2008[J]. Journal of Huazhong Agricultural University (Social Science Edition), 2021, (1): 1-15.]
- [28] 韩高峰, 袁奇峰, 温天蓉. 农村宅基地: 从资源、资产到资本[J]. 城市规划, 2019, 43(11): 20-30. [Han G F, Yuan Q F, Wen T R. Rural homestead: From resources, assets to capital[J]. Urban Planning Review, 2019, 43(11): 20-30.]
- [29] 李怀. 农村土地资本化的理论基础与实现路径[J]. 新视野, 2015, (2): 94-97. [Li H. The theoretical basis and realization path of rural land capitalization[J]. Expanding Horizons, 2015, (2): 94-97.]
- [30] 沈镭, 钟帅, 胡纾寒. 新时代中国自然资源研究的机遇与挑战[J]. 自然资源学报, 2020, 35(8): 1773-1788. [Shen L, Zhong S, Hu S H. Opportunities and challenges of natural resources research of China in the new era[J]. Journal of Natural Resources, 2020, 35(8): 1773-1788.]
- [31] 胡新艳, 许金海, 陈卓. 中国农村宅基地制度改革的演进逻辑与未来走向[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2021, (1): 26-32. [Hu X Y, Xu J H, Chen Z. The evolution and direction of China's rural homestead system reform[J]. Journal of Huazhong Agricultural University (Social Science Edition), 2021, (1): 26-32.]
- [32] Riedland R, Alford R. Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- [33] Alford R, Friedland R. Powers of Theory: Capitalism, the State and Democracy[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- [34] 杜焱强, 王亚星, 陈利根. 中国宅基地制度变迁: 历史演变、多重逻辑与变迁特征[J]. 经济社会体制比较, 2020, (5): 90-99. [Du Y Q, Wang Y X, Chen L G. Institutional change of rural residential land in China: Evolution, multiple logic and characteristics[J]. Comparison Economic and Social Systems, 2020, (5): 90-99.]
- [35] 李国祥. 全面把握“三权分置”深化农村宅基地制度改革[J]. 中国党政干部论坛, 2020, (8): 63-66. [Li G X. Comprehensively grasp the “Three Rights Separation” and deepen the reform of rural homestead system[J]. Chinese Cadres Tribune, 2020, (8): 63-66.]
- [36] 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. [Yan J M, Di L S T, Xia F Z. The implementation of the rural revitalization strategy and the deepening of the reform of the “Three Rights Separation” of rural homesteads[J]. Reform, 2019, (1): 5-18.]
- [37] 于水, 王亚星, 杜焱强. 农村空心化下宅基地三权分置的功能作用、潜在风险与制度建构[J]. 经济体制改革, 2020, (2): 80-87. [Yu S, Wang Y X, Du Y Q. Function, risk and realization of the separation of the three rights in the homestead under rural hollowing out[J]. Reform of Economic System, 2020, (2): 80-87.]
- [38] 牛星. “三权分置”视角下宅基地使用权放活的多主体联动机制: 基于上海市L村的试点案例[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2020, 35(5): 85-95. [Niu X. A study on multi-agent linkage mechanism for the transfer of right to use rural house site from the perspective of three-right separation: The case of L Village in Shanghai[J]. Journal of East China University of Science and Technology (Social Science Edition), 2020, 35(5): 85-95.]
- [39] 岳永兵, 刘向敏. 宅基地农户资格权探讨[J]. 中国土地, 2018, (10): 21-23. [Yue Y B, Liu X M. Discussion on farmers' qualification right of homestead[J]. China Land, 2018, (10): 21-23.]
- [40] 唐雲, 王英. 主客观视角下的制度绩效、政治效能感与政治信任[J]. 经济社会体制比较, 2020, (5): 170-180. [Tang Y, Wang Y. Institutional performance, political efficacy and political trust from subjective and objective perspectives[J]. Comparison of Economic and Social Systems, 2020, (5): 170-180.]
- [41] 唐健, 王庆宾, 谭荣. 宅基地制度改革绩效评价: 基于全国5省土地政策实施监测[J]. 江汉论坛, 2018, (2): 36-41. [Tang J, Wang Q B, Tan R. Performance evaluation of homestead system reform: Based on the implementation monitoring of land policy in five provinces of China[J]. Jiangnan Tribune, 2018, (2): 36-41.]
- [42] 张清勇, 杜辉, 仲济香. 农村宅基地制度: 变迁、绩效与改革: 基于权利开放与封闭的视角[J]. 农业经济问题, 2021, (4): 46-58. [Zhang Q Y, Du H, Zhong J X. Institutional change, performance and reform of rural homestead system: An open and limited access property rights perspective[J]. Issues in Agricultural Economy, 2021, (4): 46-58.]
- [43] 朱新华, 张金明. 农村宅基地资本化及其收益分配研究[J]. 经济体制改革, 2014, (5): 73-76. [Zhu X H, Zhang J M. Study on capitalization and income distribution of rural homestead[J]. Reform of Economic System, 2014, (5): 73-76.]
- [44] 陈振, 罗遥, 欧名豪. 宅基地“三权分置”: 基本内涵、功能价值与实现路径[J]. 农村经济, 2018, (11): 40-46. [Chen Z, Luo Y, Ou

- M H. Separation of three rights of homestead: Basic connotation, functional value and realization path[J]. *Rural Economy*, 2018, (11): 40–46.]
- [45] 郭贯成, 李学增, 王茜月. 新中国成立70年宅基地制度变迁、困境与展望: 一个分析框架[J]. *中国土地科学*, 2019, 33(12): 1–9. [Guo G C, Li X Z, Wang X Y. Changes, dilemmas and prospects of the 70-year rural residential land institution in new China: An analytical framework[J]. *China Land Science*, 2019, 33(12): 1–9.]
- [46] 李怀, 陈享光. 乡村振兴背景下宅基地“三权分置”的权能实现与深化路径[J]. *西北农林科技大学学报(社会科学版)*, 2020, 20(6): 28–34. [Li H, Chen H G. The realization and deepening path of “Three Rights Separation” in homesteads under the background of rural revitalization[J]. *Journal of Northwest A&F University (Social Science Edition)*, 2020, 20(6): 28–34.]
- [47] 蒋亚平. 建立城乡统一建设用地市场的若干问题研究[J]. *中国土地*, 2019, (6): 15–17. [Jiang Y P. A study on the establishment of a unified market for urban and rural construction land[J]. *China Land*, 2019, (6): 15–17.]
- [48] 曾旭晖, 郭晓鸣. 传统农区宅基地“三权分置”路径研究: 基于江西省余江区和四川省泸县宅基地制度改革案例[J]. *农业经济问题*, 2019, (6): 58–66. [Zeng X H, Guo X M. The path of “Separation of Three Rights” on rural homestead in traditional rural areas: On the homestead system reform in Yujiang District and Luxian County[J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2019, (6): 58–66.]

Institutional arrangement of “Three Rights Separation” of rural homestead and the capitalization path of use right

WANG Cheng^{1,2}, XU Shuang^{1,2}

(1. The Laboratory of Research on Rural Human Settlements, School of Geographical Sciences, Southwest University, Chongqing 400715, China; 2. National Cultivation Base of Southwest Mountain Circular Agriculture, Chongqing 400715, China)

Abstract: The institutional reform of “Three Rights Separation” breaks down the barriers of the old homestead system, synergizes with the strategies of rural revitalization and new urbanization, and makes the right to use homestead flexible, which helps to revitalize the unused assets of rural areas. Under the institutional arrangement of the separation of three rights, capitalization of rural residential land use right is an important means to accelerate the establishment of unified urban and rural construction land market, comprehensively enhance the function of rural settlements, and realize the benefit sharing of rural multiple subjects. With the help of the time series method, this study examined the stage of homestead reform and the subdivision process of property rights, explored the extension of homestead attributes, and deconstructed the internal mechanism of homestead from the perspectives of resource capitalization and asset capitalization. This study analyzed the institutional arrangement of the separation of three rights of rural residential land in four dimensions: the origin and connotation, external environment, multiple subjects, and performance of the system; examined the choice and practical dilemma of the capitalization of the right to use rural residential land under the separation of three rights system, and put forward the capitalization path of the right to use rural residential land. The capitalization of rural residential land use right needs to match the different stages of rural development in different regions, in order to truly enhance the social and economic benefits and development vitality of rural areas.

Key words: Three Rights Separation; multiple subjects; institutional arrangement; capitalization path of use right; rural revitalization