

引用格式: 鄂施璇, 王兆林. 三权分置下宅基地发展权的权利结构与实现形式[J]. 资源科学, 2021, 43(7): 1419-1427. [E S X, Wang Z L. Structure and realization of rural homestead development right under the Separation of Three Rights[J]. Resources Science, 2021, 43(7): 1419-1427.] DOI: 10.18402/resci.2021.07.11

三权分置下宅基地发展权的权利结构与实现形式

鄂施璇, 王兆林

(重庆工商大学公共管理学院, 重庆 400067)

摘要: 三权分置政策为宅基地发展权的实现提供了制度空间, 在法律层面设定宅基地发展权, 探索构建其权利结构与实现形式, 对深化宅基地制度改革、保障农民权益、增加农民财产性收入有重要意义。本文通过归纳总结及法理分析, 系统阐释三权分置下宅基地发展权的权利设置必要性、内涵及法律属性, 构建其权利结构与实现形式。结果表明: ①三权分置下宅基地发展权指宅基地向新产业新业态及农村一二三产业融合发展用途扩展时, 产生了超越其居住保障功能的宅基地发展性权利。宅基地发展权是动态财产权利, 衍生于宅基地所有权及其使用权, 其母体是宅基地所有权, 法律属性上是民事权利(私权), 它是一种新型用益物权; ②宅基地发展权主体为混合主体, 其中农民集体享有所有权派生的一级宅基地发展权、农户享有宅基地使用权派生的二级宅基地发展权、社会主体享有宅基地经营权派生的三级宅基地发展权。实体形态的宅基地及其发展潜能应被作为一个整体而称为宅基地发展权的权利客体。宅基地发展权的权利内容是其主体权利和义务的总和; ③实现形式上应明确集体经济组织为宅基地所有权主体, 赋予其完整权能; 立法上将资格权纳入农民集体成员权, 建立统计台帐制度; 创新宅基地发展权转移的“经营性流转”及“共享共建”模式, 对其发展权转移过程中的增值收益需兼顾农民集体、农户及社会主体。本文的结果对深化宅基地制度改革提供了理论参考及政策启示。

关键词: 三权分置; 宅基地发展权; 法理分析; 权利结构; 民事权利; 混合主体; 实现形式

DOI: 10.18402/resci.2021.07.11

1 引言

宅基地“无偿取得、长期使用、成员专享、福利分配、流转受限”等制度特征, 在保障农民居住功能, 维持农村社会稳定中发挥了关键作用^[1]。但随着中国经济快速发展和社会结构的加速变迁, 土地要素相对价格的上涨在理论上使得宅基地存在巨大的增值空间^[2,3]。经济利益驱使下, 农民对宅基地财产功能价值显化需求旺盛, 导致了实践层面宅基地发展权的自发产生。三权分置打破了宅基地成员权的封闭性, 非“本集体经济组织内部成员”的社会主体也可通过流转方式取得宅基地使用权, 将宅基地用于新产业新业态及农村一二三产业融合发展等不同用途。宅基地三权分置本质是在坚持集

体所有制下, 将市场机制引入到宅基地资源配置的过程^[1]。

宅基地三权分置政策在保障居住功能的前提下为宅基地发展权的实现提供了制度空间^[4]。然而, 宅基地三权分置采用的是政策上的表述, 并未体现法学上权利的概念^[1]。赋权和市场化是纵览中国农业农村改革四十年历程中最为关键的两条经验^[5]。赋予宅基地发展权可平衡其居住保障功能及财产价值功能, 部分改革试点地区已将宅基地发展权的自发秩序合法化, 但由于宅基地发展权的权利缺位, 使得农村集体、农户及社会主体等权利主体, 在其发展权转移交易产生的增值收益分配过程中产生了利益冲突, 阻碍了宅基地改革的进一步深

收稿日期: 2021-04-15, 修订日期: 2021-07-14

基金项目: 国家社会科学基金项目(20BJY120); 重庆市教委人文社会科学一般项目(21SKGH112); 重庆工商大学校内项目(19S1011)。

作者简介: 鄂施璇, 女, 黑龙江省鸡西人, 博士, 讲师, 研究方向为宅基地利用与管理。E-mail: eshixuan@126.com

通讯作者: 王兆林, 男, 山东省临沂人, 博士, 教授, 研究方向为宅基地利用与管理。E-mail: wzhaolin@163.com

化,因此,在制度和法治框架层面设定宅基地发展权的必要性日益凸显。如何厘清三权分置下宅基地发展权的权利内涵、权利结构及实现形式,对于深化新一轮宅基地制度改革具有理论和实践价值。

中国宅基地制度大体历经了所有权与使用权的“两权合一”到“两权分离”,再到“三权分置”改革等重大变革^[6,7]。当前宅基地三权分置的研究主要集中于宅基地三权分置权能重构和立法实现^[8,9]、宅基地三权分置与乡村振兴的关系^[10,11]、宅基地三权分置实现路径^[12,13]及其改革风险评估等方面^[14]。有学者在三权分置背景下研究了宅基地发展权的市场化配置与权益实现^[15],但对于宅基地发展权的内涵认识存在不同的观点,主要体现在其认为宅基地复垦整治是宅基地发展权的空间转移形式^[15]。但由于定价机制不完全,且政府主导作用太强,其实质是宅基地复垦后指标空间转移交易的过程,如重庆地票交易制度^[16]。虽然实践层面改革试点地区宅基地发展权通过宅基地流转对象及范围的扩大,以及用途扩展的形式陆续开展,但学术界专门针对三权分置下宅基地发展权的研究不仅数量较少,更缺乏对其法律属性、权利结构及实现形式的探讨。鉴于此,本文拟在阐释三权分置下宅基地发展权的权利设置必要性、内涵及法律属性的基础上,试图探索宅基地发展权的权利结构与实现形式,对深化新一轮宅基地制度改革、保障农民权益、增加农民财产性收入、提高宅基地资源配置效率提供参考。

2 三权分置下宅基地发展权的权利设置必要性、内涵及法律属性

2.1 宅基地发展权的权利设置必要性

2.1.1 破解农民生存与发展的权利诉求

中国的宅基地立法对宅基地流转对象作了严格的限定,但并没有阻碍农民私下寻求宅基地发展权的机会^[17]。市场经济环境下,农民作为“理性经济人”,宅基地私下交易及隐性流转等自发行为逐渐兴盛。农民自发流转宅基地实现土地变现的行为早已突破了宅基地“集体经济组织内部”流转的限制,已有研究显示^[18],2000—2018年,全国宅基地使用权流转受本集体成员身份拘束的纠纷案件达到753例,其中东部、中部、西部及东北部地区纠纷案

件比例为23:9:7:1,经济相对发达地区宅基地私下及隐性流转的诉求更为强烈。

基于现实产权实践,三权分置下宅基地发展权因宅基地流转对象、用途、范围的扩大而自发产生。自发秩序可作为立法制度的重要依据^[17],因而一些宅基地改革试点地区已将部分自发秩序合法化。依据现代产权理论,通过赋予宅基地发展权,可平衡宅基地住房保障功能及财产功能,弥补宅基地市场机制不足,解决外部利益内部化的问题^[3]。宅基地发展权是自发产生的客观需求,也是乡村振兴的必然要求。法律制度层面,应将其权利配置从应然权^①上升为法定权利,进而保障宅基地发展权的各利益主体共享其发展权转移而带来的增值收益^[19,20]。

2.1.2 凸显宅基地财产功能的客观需求

乡村衰退是全球共同面临的挑战,这一问题在中国经济社会转型期更为突出^[21]。以宅基地闲置为表征的土地低效利用是乡村衰败的重要特征^[22]。根据自然资源部数据显示,全国农村建设用地面积超过1900万hm²,是城镇建设用地的两倍,宅基地面积约占农村建设用地面积的70%,其中闲置宅基地面积约200万hm²^[1,7,9]。如何激活释放闲置宅基地的发展潜力?打破城乡要素单向流动格局,使农民获得更多的财产性收入,是乡村振兴战略实施及全面建成小康社会的内在动力及根本途径。

宅基地一般认识是农民私产,农民期望通过其发展权实现宅基地和房屋的财产功能^[23]。1949—1962年,宅基地归农民私人所有。1963—1978年,宅基地所有权属于农村集体,宅基地由私权变为集体公权^[10]。宅基地制度核心在于维护集体所有制,保障集体经济组织成员基本居住需求^[24]。改革开放后,随着城镇化及工业化的快速推进及社会经济结构的加速转型,建设用地需求矛盾突出,以农村建设用地为主的宅基地价值日益凸显。“两权分离”阶段,由于“地随房走”的交易模式,仍被视为私产的农房因宅基地使用权流转受限而无法显化其财产价值^[25]。农村宅基地使用权流转受限与城市住宅用地使用权自由流转、互换、抵押相比,存在巨大权利与收益反差^[26]。“三权分置”阶段,从法律制度层面设

① 应然权源自于自然法理论,是从价值层面对权利的应该状态作出描述,具体指权利主体应该享有的或是应该获得的预备性权利。

2021年7月

定宅基地发展权,对盘活乡村沉睡资产、促进城乡土地要素双向流动提供了法制保障。

2.1.3 弥补中国宅基地权利体系的不足

现有《土地管理法》及《物权法》关于宅基地权利体系仍停留在“两权分离”阶段^[27]。虽然对宅基地所有权及使用权赋予了相关物权性,但并未对宅基地发展权予以规范,不能及时解决三权分置改革试点中因宅基地用途扩展而产生的增值收益如何分配的问题。因此,宅基地发展权仍然属于应然权利的探讨阶段。

市场经济转型及城镇化高速发展下,宅基地财产价值流通的自发秩序被农民自主激活。从各地宅基地改革实践案例可以看出,浙江德清、义乌、四川涪潭、江西余江、黑龙江安达等地将宅基地用于发展乡村旅游、电子商务、农家乐等新产业新业态以及粮食仓储等用途。宅基地发展权是客观存在的事实产权,而现行法律体系仍停留在“两权分离”阶段,其法律产权与事实产权不符。现行宅基地权利体系以所有权为核心,其他权利由所有权派生而来,或因所有权和使用权的限制而创设,其权利体系仅反映宅基地利用的静态权,并没反映出宅基地利用的动态权利^[28]。三权分置下宅基地用途扩展而产生的增值收益,由于宅基地发展权的权利缺位,其发展权转移交易主体在增值收益环节关系及分配比例上模糊而使其主体利益受损。因此,迫切需要从制度和法律层面设定宅基地发展权,厘清宅基地发展权的权利结构,弥补中国现行法律中宅基地权利体系的不足,实现宅基地发展权由应然权利转变为实然权^②。

2.2 宅基地发展权的内涵

宅基地发展权源于土地发展权。土地发展权指土地所有者提高土地开发强度而使单位面积土地产出增加的权利^[20,29-32]。当前,关于三权分置下宅基地发展权内涵的研究极少,且未达成共识,有学者将宅基地发展权内涵界定为权利人在符合政府管制的条件下通过变更土地使用性质或土地利用程度来谋求自身发展的一种新型用益物权^[15]。然而,有学者认为变更土地使用性质之权的政府主导作用过强,且定价机制不完全,市场交易对象不平

等^[16],实质是宅基地退出复垦后指标空间转移的交易过程,并非属于宅基地发展权的内涵范畴。宅基地发展权是基于现实产权实践而自发产生的客观需求,三权分置改革打破了宅基地成员权的封闭性,激发了宅基地由资源属性向资产属性扩展的动态过程,为宅基地发展权自发秩序合法化提供了制度空间。然而,三权分置中宅基地所有权、资格权及使用权为政策表述,并未完全体现法学上权利的概念。自发秩序可作为立法制度的重要依据,有必要在法制层面设定宅基地发展权,确保宅基地三权分置改革举措的政策目标得以实现。综上所述,本文认为三权分置下宅基地发展权是指宅基地向休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、电子商务等新产业新业态及农产品冷链、仓储等农村一二三产业融合发展用途扩展时,产生了超越其居住保障功能的宅基地发展性权利。

2.3 宅基地发展权的法律属性

2.3.1 宅基地发展权是一种动态的财产权利

长期以来,宅基地“无偿取得、长期使用、流转受限、成员专享、福利分配”的制度安排,在保障居住功能的同时弱化了财产功能,这种制度安排使得宅基地发展权潜藏在宅基地所有权和使用权中,导致宅基地的财产价值没有得以充分发挥。进一步导致中国宅基地流转因法律制度的束缚而处于隐性的交易形态,甚至在发达地区这个地下流转市场一直长期存在。宅基地三权分置为宅基地市场化流转提供制度空间,也为社会资本进入宅基地市场奠定基础,并使得宅基地发展权在实践层面日益凸显^[33]。宅基地产权制度的变迁使得宅基地发展权成为一种由潜藏到释放财产价值的动态进程。

2.3.2 宅基地发展权是一种民事权利

依据权利划分的经典学说罗马法,权利可分为民事权利(私权利)与非民事权利(公权利),具体标准分为主体说、利益说、法律依据说及生存目的说4种观点^[34]。尽管划分标准不同,但在权利内容和产生上存在共性,民事权利(私权利)是民事性的,其产生源于民事法律关系^[20];而非民事权利(公权利)是政治性的,产生源于公法关系^[35]。因此,检视宅基地发展权是民事权利(私权利)或非民事权利(公权

② 实然权源自于自然法理论,是从事实层面揭示权利的实际状态,具体指权利主体实际上真正能够享有或获得的权利。

利)是审视其法律属性的基本前提。

宅基地发展权是土地发展权的重要分支。国外土地发展权与所有权相分离,是一项独立的财产权利,可以单独在市场上流转,其权利内容是土地的发展性利益,具有私权属性而非公权。如法国、英国和美国的土地发展权交易案例,其发展权均为不同民事主体间流转,反映的法律关系属于民事法律关系。

宅基地发展权的源权利是宅基地所有权,两者是子权与母权关系。宅基地所有权本身是一种物权,而物权是典型的民事权利(私权),因此,宅基地所有权是民事权利(私权)^[36]。宅基地发展权派生于所有权,在法理上与所有权具有一致性,也属于民事权利(私权)。同时,宅基地发展权本身就符合物权的私权性特征。宅基地发展权是动态性财产权利,符合物权的财产性特征。宅基地发展权的权利主体以外的其他任何主体,对宅基地发展权都有不得侵犯的义务,符合物权的排他性特征。可见,宅基地发展权是一种民事权利(私权)。

2.3.3 宅基地发展权是一种新型用益物权

依据《中华人民共和国民法典》,用益物权是以使用和收益为目的,在一定范围内的他人之物上设立的定限物权。现代民法上用益物权更注重对物的财产价值形态的支配和利用。中国实行城乡二元土地制度,宅基地所有权就是自物权,属于村集体所有,而无论是宅基地使用权主体还是发展权主体都不是宅基地所有权主体,但可对集体经济组织拥有的财产进行使用、收益,符合物权的基本特征^[20]。宅基地发展权因宅基地用途改变而产生了发展性利益,符合物权客体限制性特征,即用益物权人的利益产生受客体使用形态变化的影响。因而,宅基地发展权具有用益物权目的的用益性、地位的独立性及客体限制性的特征。

宅基地发展权具有独立的物权价值,从宅基地发展权的权利本质和价值而言,其发展权与地役权和空间物权有明显的不同。宅基地发展权的本质是通过权利的形式界定、分配并保护特定宅基地发展性利益,是由潜藏到释放财产价值的动态进程。不同于地役权所具有的土地静态化利用特征^[28],也不同于空间物权的土地利用方式由平面向立体转变^[37]。因而,宅基地发展权是一种新型的动态物权。

《物权法》中物权包括自物权、他物权和占有(事实状态)3类权利形态。所有权是唯一的自物权,他物权由用益物权和担保物权构成。尽管《物权法》建立了所有权、用益物权及担保权在内的物权体系,但现有的物权体系仅规范静态利用宅基地的权利关系。而宅基地发展权是多功能实现动态的财产性权利,现有物权已经难以满足动态利用宅基地权利关系的需求。因此,为充分发挥宅基地发展权的制度功效,需将宅基地发展权设定为一种新型用益物权。

3 三权分置下宅基地发展权的权利结构

3.1 宅基地发展权的权利主体

土地发展权的权利主体可分为集体主体论、个体主体论及混合主体论3种不同观点^[20]。不同观点的评判标准主要是关于土地发展性利益的来源及对其公平或效率的价值取向而决定的。宅基地发展权的权利主体同样是基于宅基地用途转变而产生的发展性增值收益主体而划分的。由于宅基地发展性利益的来源主要分为“涨价归公”“涨价归私”和“公私兼顾”三部分^[38],故其发展权主体也分为村集体、农户个人及社会主体。

为厘清宅基地“三权分置”与其发展权的权利主体关系,有必要将宅基地“三权分置”的政策表述转换为法学上权利的表达。宅基地“三权分置”由所有权、资格权及使用权组成,这一表述是政策上的表述,并未采用现行法学上权利的概念。宅基地“三权分置”在权利配置上应为农民集体享有所有权、农户享有宅基地使用权、社会主体享有宅基地经营权^[39]。资格权并非用益物权,而是成员权。宅基地使用权是从其所有权中分离的,而宅基地经营权是从其使用权中派生的次级使用权^[1]。

农户和社会主体享有宅基地使用权和经营权,因而也是宅基地发展权主体。为进一步区分“三权分置”下宅基地发展权的权利主体,可将农民集体享有所有权派生的发展权称为一级宅基地发展权;农户享有的宅基地使用权派生的发展权称为二级宅基地发展权;在保障居住的前提下,农户将宅基地流转给社会主体,在流转后社会主体拥有的宅基地经营权基础上派生的发展权称为三级宅基地发

2021年7月

展权。流转届满后农户仍享有完整的宅基地使用权。三级发展权是宅基地发展权权利体系的衍生和递进,其母权均由宅基地所有权而派生。总之,三权分置下宅基地发展权的权利主体可分为农民集体享有一级宅基地发展权、农户享有二级宅基地发展权和社会主体享有三级宅基地发展权。

3.2 宅基地发展权的权利客体

三权分置下宅基地发展权的权利客体是宅基地发展权的权利指向,其权利实现是宅基地向不同用途扩展过程中形成的增值收益。在保障居住功能的前提下,宅基地发展权流转的根本原因在于宅基地经营性用途产生的收益大于原本居住功能价值。因此,宅基地发展潜能(多功能实现)是宅基地发展权的权利客体。

与此同时,宅基地发展权是派生于所有权的一项独立的财产性权利,并不是以利益行为为客体的常态化权利,其权利客体除了宅基地发展潜能外,必然要以实体形态的宅基地作为客体载体。宅基地发展权转移过程中其发展潜能是其权利客体,但如果没有实体形态的宅基地作为依托,则其发展潜能将失去根源。

因此,宅基地及其发展潜能是紧密相连的,本质上应是一个整体,都是宅基地发展权的权利客体。

3.3 宅基地发展权的权利内容

依据民法理论,宅基地发展权的权利内容由其权利主体和义务共同组成。与宅基地所有权和使用权主体享有的权利相比,宅基地发展权主体同样应享有占有、使用、收益及处分权能。宅基地发展权作为一种新型用益物权,依据中国现行《物权法》第一百五十二条“宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利,有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施”,该条仅规定了宅基地占有和使用两项权能,缺少宅基地收益权能^[9]。实际上收益权能是三权分置下宅基地发展权的核心权能,其收益权的实现是依托对宅基地的占有、使用及处分。宅基地发展权标的物为宅基地发展的多用途性,具有非实体性特征,其处分权能在法律上表现为处分属性。法律上的处分主要是宅基地发展权人转移宅基地发展权以及宅基地发展权人在宅基地上设置担保物权用于抵押的行为。

宅基地发展权主体需承担公法及私法义务,其公法义务指缴纳土地增值税并受土地用途管制的限制。为兼顾效率与公平原则,农民集体、农户、社会主体在宅基地发展权转移过程中实现增值收益的一次分配,其增值额度及分配比例由市场交易决定。因政府对基础设施的前期投入,政府在宅基地发展权的实现过程中,应按增值总收益抽取土地调节金,实现增值收益的二次分配,兼顾公平问题。私法义务指权利人应以诚实守信为原则,守住法律及政策底线,禁止超越权利人的行使范围,如法律政策规定,不得违法收回农户合法取得的宅基地,严格禁止下乡利用宅基地建设别墅大院和私人会馆等。

4 三权分置下宅基地发展权的实现

4.1 明确宅基地集体所有权定位是发展权实现的基础

明确宅基地集体所有权定位是确保宅基地发展权最终能转化为村集体成员利益的基础。一是明确集体所有权主体。《土地管理法》规定农民集体为宅基地所有权法定主体,但在民事主体的实际权利行使中,集体经济组织扮演着权利主体的地位。赋予集体经济组织为宅基地所有权主体,依据特别法人规则,构建有利于明确宅基地发展权利益归属的宅基地所有权主体运行机制。明确集体经济组织与成员间的利益归属,防止农民个体利益受农民集体滥用集体财产权侵害的影响^[9]。二是赋予宅基地所有权完整权能。依照大陆法系^[35],宅基地发展权的创设是将发展权从其权源集体所有权中剥离,属于物权的原始取得,并未改变宅基地集体所有权的地位,应赋予宅基地集体所有权合理的占有、使用、收益及处分权能^[12]。三是扩展集体对宅基地的发展权,使集体经济组织可自主将农户委托的宅基地进行统一开发经营,从事新产业新业态及农村一二三产业融合发展等生产经营活动,并享有一定比例的收益。

4.2 落实宅基地资格权是发展权公平实现的前提

宅基地资格权指村集体经济组织成员享有的通过申请分配方式初始取得宅基地使用权的资格,是申请分配宅基地的资格^[40]。从民法角度分析,宅基地资格权并非民事权利,而是取得宅基地使用权

的必要条件之一^[40]。落实宅基地资格权是保障农户能分配取得宅基地的权益,是公平实现宅基地发展权的前提。一是落实立法路径及权利主体。宅基地资格权具有传统住房保障及身份属性,实则基于集体经济组织成员而设定,它是典型的罗马法中的人役权^[28,40],有必要在《民法典》中将资格权纳入农民集体成员权。当前宅基地以户为单位统一行使农户资格权,而宅基地资格权的权利主体应为集体成员个体,而并非以家庭为单位的农户,主体行使者应为自然人。二是建立统计台帐制度。基于宅基地资格权是非民事权利,其资格并非不动产登记的对象,因此,依据地籍管理理论,农村集体经济组织应对其成员建立宅基地资格权统计台帐。明确资格权取得时间、权利主体、取得面积等,为集体经济组织成员公平享有宅基地发展权奠定基础。

4.3 构建宅基地发展权实现的路径与方式

建立宅基地发展权转移模式及其增值收益分配机制。一是创新宅基地发展权转移模式。一方面,创建宅基地发展权转移的“经营性流转”模式,具体指三权分置下鼓励农户将宅基地使用权流转给社会主体,从事休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、电子商务等新产业新业态以及农产品冷链、仓储等农村一二三产业融合发展等用途扩展。另一方面,创建宅基地发展权转移的“共享共建”模式,农户与社会主体以宅基地入股和联营的方式实现宅基地发展权转移的“共享共建”。为规范市场交易行为,集体经济组织可成立供需两端的自由交易平台公司。如重庆市北碚区“共享共建”模式,农户以宅基地入股的方式与社会主体合作共建,农户将宅基地、房屋、院坝及自留地作为民宿项目入股,社会主体提供改造资金,共同打造民宿项目。村民委员会成立第三方交易平台,负责监督管理工作。二是完善宅基地发展权转移增值收益分配机制。依据马克思地租及土地增值收益理论,基于宅基地从资源属性向资产属性演变过程,剖析其发展权转移增值收益形态,厘定宅基地发展权转移不同阶段增值收益形态的归属关系,结合区位差异性,定量探讨宅基地发展权转移增值收益分配比例,构建兼顾集体、农户及社会主体各方利益主体在宅基地发展权转移过程中的增值收益分配机制。如重庆市北碚

区农户将宅基地入股,与社会主体共建民宿,采用固定回报额度约定予以支付,其中农户收益为宅基地的租金收益;集体收益为按一定比例抽取固定管理服务费;社会主体收益为去除成本后的经营性收益。

5 结论

宅基地三权分置政策在保障居住功能的前提下为其发展权实现提供了制度空间。本文系统阐释三权分置下宅基地发展权的权利设置必要性、内涵及法律属性,探索构建宅基地发展权的权利结构与实现形式。主要结论如下:

(1)从内涵及法律属性来看,本文定义的三权分置下宅基地发展权指宅基地向新产业新业态及农村一二三产业融合发展用途扩展时,产生了超越其基本住房保障功能的宅基地发展性权利,它是一种民事权利(私权),衍生于宅基地所有权及其使用权,其母体是宅基地所有权;宅基地发展权是一种新型用益物权,其本质在于以权利的形式界定、分配和保护特定的宅基地发展性利益,是一种由潜藏到释放财产价值的动态财产权利。宅基地发展权与中国已设置的空间物权及地役权有明显不同,具有动态的、独立的物权价值。

(2)从权利结构来看,本文认为宅基地发展权主体为混合主体,农民集体享有所有权派生的一级宅基地发展权;农户享有使用权派生的二级宅基地发展权;社会主体享有宅基地经营权派生的三级宅基地发展权。实体形态的宅基地及其发展潜能应被作为一个整体而称为宅基地发展权的权利客体。宅基地发展权的权利内容是其主体权利和义务的总和,其中主体权利享有宅基地所有权及其使用权的占有、使用、收益及处分权能,主体承担的义务包括公法上的义务和私法上的义务。

(3)从实现形式来看,一是应明确集体经济组织为宅基地所有权主体,赋予所有权完整权能;二是落实宅基地资格权,立法上将资格权纳入农民集体成员权,将资格权的权利主体界定为集体成员,并建立统计台帐制度,保障宅基地发展权的公平实现;三是创新宅基地发展权转移模式,实现宅基地发展权转移的“经营性流转”和“共享共建”,对于宅基地发展权转移过程中的增值收益需兼顾农民集体、农户及社会主体。

2021年7月

参考文献(References):

- [1] 宋志红. 乡村振兴背景下的宅基地权利制度重构[J]. 法学研究, 2019, 41(3): 73-92. [Song Z H. Reconstruction of the rights system on the rural house sites against the background of rural revitalization[J]. Chinese Journal of Law, 2019, 41(3): 73-92.]
- [2] 房建恩. 乡村振兴背景下宅基地“三权分置”的功能检视与实现路径[J]. 中国土地科学, 2019, 33(5): 23-29. [Fang J E. The investigation into function and approach of Tripartite Entitlement System of rural residential land in rural vitalization strategy[J]. China Land Science, 2019, 33(5): 23-29.]
- [3] 张克俊, 付宗平. “三权分置”下适度放活宅基地使用权探析[J]. 农业经济问题, 2020, (5): 28-38. [Zhang K J, Fu Z P. Moderate liberalization of the right to use residential land under “Division of Three Rights”[J]. Issues in Agricultural Economy, 2020, (5): 28-38.]
- [4] 高圣平. 农村宅基地制度: 从管制、赋权到盘活[J]. 农业经济问题, 2019, (1): 62-74. [Gao S P. Rural homestead system: From regulation, empowerment to liberalization[J]. Issues in Agricultural Economy, 2019, (1): 62-74.]
- [5] 张云华. 农业农村改革40年主要经验及其对乡村振兴的启示[J]. 改革, 2018, (12): 14-26. [Zhang Y H. Major experiences of agricultural and rural reform over the past 40 Years and its enlightenment to rural revitalization[J]. Reform, 2018, (12): 14-26.]
- [6] 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. [Dong X H. The circulation of housing land use right in the past 70 years since the founding of new China: Institutional change, current dilemma and reform direction[J]. Chinese Rural Economy, 2019, (6): 2-27.]
- [7] Lu X, Peng W, Huang X, et al. Homestead management in China from the “Separation of Two Rights” to the “Separation of Three Rights”: Visualization and analysis of hot topics and trends by mapping knowledge domains of academic papers in China National Knowledge Infrastructure (CNKI)[J]. Land Use Policy, 2020, 97: 1-14.
- [8] 靳相木, 王海燕, 王永梅, 等. 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, 33(5): 9-14. [Jin X M, Wang H Y, Wang Y M, et al. The policy implication of Tripartite Entitlement System of rural residential land and its path to the legal system[J]. China Land Science, 2019, 33(5): 9-14.]
- [9] 赵新龙, 曹雪芬. 宅基地“三权分置”的产权方案与法权构造[J]. 中国土地科学, 2020, 34(8): 26-32. [Zhao X L, Cao X F. Property right scheme and legal right structure of “Tripartite Entitlement System” of rural residential land[J]. China Land Science, 2020, 34(8): 26-32.]
- [10] 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.]
- [11] 吕萍, 于森, 于璐源. 适应乡村振兴战略的新型农村住房制度构建设想[J]. 农业经济问题, 2020, (1): 19-29. [Lv P, Yu M, Yu L Y. Assumption on the construction of new rural housing system adapting to the rural revitalization strategy[J]. Issues in Agricultural Economy, 2020, (1): 19-29.]
- [12] 韩立达, 王艳西, 韩冬. 农村宅基地“三权分置”: 内在要求、权利性质与实现形式[J]. 农业经济问题, 2018, (7): 36-45. [Han L D, Wang Y X, Han D. The separation of “Three Rights” in rural homestead: Intrinsic requirements, nature and forms[J]. Issues in Agricultural Economy, 2018, (7): 36-45.]
- [13] 曹益凤. 宅基地使用权继承的制度困境与出路选择[J]. 农业经济问题, 2020, (3): 49-61. [Cao Y F. System dilemma and outlet choice of the right to the use of the rural homestead inheritance[J]. Issues in Agricultural Economy, 2020, (3): 49-61.]
- [14] 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. [Liu S L, Qin Y Y. Risk prevention of homestead circulation under the background of Separation of Three Rights: Analysis from the perspective of real rights[J]. Agricultural Economy, 2020, (4): 95-97.]
- [15] 姚树荣. 宅基地发展权的市场化配置与权益实现[J]. 土地科学动态, 2020, (5): 16-19. [Yao S Y. Market allocation and realization of homestead development right[J]. Land Science Dynamics, 2020, (5): 16-19.]
- [16] 文兰娇, 张安录, 陈竹, 等. 农地发展权价值与农村集体建设用地资产保护: 基于土地供需双方的选择实验模型检验[J]. 农业技术经济, 2019, (4): 29-42. [Wen L J, Zhang A L, Chen Z, et al. Evaluation of the land development rights and protection of the rural collective construction land assets: Based on a choice experiments of suppliers and demanders in land market[J]. Journal of Agrotechnical Economics, 2019, (4): 29-42.]
- [17] 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. [Xiang Y. Analysis of legislative content of the Separation of the Three Rights of homestead[J]. Issues in Agricultural Economy, 2019, (4): 10-17.]
- [18] 李丽, 吕晓, 张全景. “三权分置”背景下宅基地使用权流转的法学视角再审视[J]. 中国土地科学, 2020, 34(3): 16-23. [Li L, Lv X, Zhang Q J. Re-examination on the transfer of rural residential land use right in the context of “Tripartite Entitlement System” from the legal perspective[J]. China Land Science, 2020, 34(3): 16-23.]
- [19] 龚暄杰. 论基于利益分享的农村土地权利制度[J]. 河南财经政法大学学报, 2019, 34(1): 31-46. [Gong X J. On rural land rights

- system from benefits sharing[J]. Journal of Henan University of Economics and Law, 2019, 34(1): 31-46.]
- [20] 丁德昌. 农地发展权的法律属性与权利结构[J]. 政治与法律, 2020, (1): 98-106. [Ding D C. The legal nature and structure of the right of farmland development[J]. Politics Science and Law, 2020, (1): 98-106.]
- [21] Liu Y S, Li Y H. Revitalize the world's countryside[J]. Nature, 2017, 548(7667): 275-277.
- [22] Long H L, Qu Y. Land use transitions and land management: A mutual feedback perspective[J]. Land Use Policy, 2018, 74: 111-120.
- [23] 陈小君, 蒋省三. 宅基地使用权制度: 规范解析、实践挑战及其立法回应[J]. 管理世界, 2010, (10): 1-12. [Chen X J, Jiang S S. The system of the right to use the land for the house foundation: An analysis of its norm, the challenge in practice and the legislative response[J]. Management World, 2010, (10): 1-12.]
- [24] Wu Y Z, Mo Z B, Peng Y, et al. Market-driven land nationalization in China: A new system for the capitalization of rural homesteads[J]. Land Use Policy, 2018, 70: 559-569.
- [25] 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. [Liu S Y, Xiong X F. Property rights and regulation: Evolution and reform of China's homestead system[J]. China Economic Studies, 2019, (6): 17-27.]
- [26] Chilombo A. A conceptual framework for improving the understanding of large scale land acquisitions[J]. Land Use Policy, 2019, DOI:10.1016/j.landusepol.2019.104184.
- [27] 黄砾. 农户隐性占地行为与宅基地改革路径[J]. 资源科学, 2020, 42(2): 298-310. [Huang L. Farmers' recessive land occupation behavior and homestead reform path[J]. Resources Science, 2020, 42(2): 298-310.]
- [28] 姚昭杰, 刘国臻. 我国土地权利法律制度发展趋向研究: 以土地发展权为例[M]. 广州: 中山大学出版社, 2016. [Yao S J, Liu G Z. Research on the Development Trend of China's Land Right Legal System: Taking Land Development Right as An Example[M]. Guangzhou: Sun Yat-sen University Press, 2016.]
- [29] Costonis J. The Chicago Plan: Incentive Zoning and the Preservation of Urban Landmarks[M]. Cambridge: Harvard Law Review, 1972.
- [30] 黄祖辉, 汪晖. 非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿[J]. 经济研究, 2002, (5): 66-71. [Huang Z H, Wang H. Land expropriation for a non-public purpose and compensation for its development right[J]. Economic Research Journal, 2002, (5): 66-71.]
- [31] 汪晗, 聂鑫, 张安录. 武汉市农地发展权定价研究[J]. 中国土地科学, 2011, 25(7): 66-71. [Wang H, Nie X, Zhang A L. Empirical study on farmland development right pricing: A case study of Wuhan City[J]. China Land Science, 2011, 25(7): 66-71.]
- [32] 王克强, 唐茂钢, 刘红梅. 基于带约束动态最优化模型的土地发展权价值及其影响因素分析[J]. 财贸经济, 2015, (10): 31-44. [Wang K Q, Tang M G, Liu H M. Analysis of the value of land development rights and its influencing factors based on dynamic optimization model with constraints[J]. Finance & Trade Economics, 2015, (10): 31-44.]
- [33] 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.]
- [34] 周栢. 罗马法原论(上册)[M]. 北京: 商务印书馆, 2009. [Zhou N. Roman Law (Part I) [M]. Beijing: Commercial Press, 2009.]
- [35] 刘国臻. 论我国土地发展权的法律性质[J]. 法学杂志, 2011, 32(3): 1-5. [Liu G Z. On the legal nature of land development right in China[J]. Juridical Science Magazine, 2011, 32(3): 1-5.]
- [36] 李祖全. 农地发展权之法律建构: 以私权为研究视点[J]. 时代法学, 2009, 7(1): 73-81. [Li Z Q. Law of construction farm land right to development: From the angle of private power[J]. Present-day Law Science, 2009, 7(1): 71-79.]
- [37] 梁慧星, 陈华彬. 物权法(第五版)[M]. 北京: 法律出版社, 2010. [Liang H X, Chen H B. Property Law (5th Edition)[M]. Beijing: Law Press, 2010.]
- [38] 周诚. 土地增值分配应当“私公共享”[J]. 中国改革, 2006, (5): 77-78. [Zhou C. Distribution of land appreciation shall be enjoyed “privately by the public”[J]. Chinese Reform, 2006, (5): 77-78.]
- [39] 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, 36(4): 142-153. [Song Z H. Legal connotation and system design of Three Rights Separation of homestead [J]. Law Review, 2018, 36(4): 142-153.]
- [40] 宋志红. 宅基地资格权: 内涵、实践探索与制度构建[J]. 法学评论, 2021, 39(1): 78-93. [Song Z H. Homestead qualification: Connotation, practice exploration and system construction[J]. Law Review, 2021, 39(1): 78-93.]

Structure and realization of rural homestead development right under the Separation of Three Rights

E Shixuan, WANG Zhaolin

(School of Public Administration, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: The purpose of this study is to examine and clarify the right structure and form of realization of rural homestead development under the Separation of Three Rights, which has important significance for promoting a new round of deepening the reform of rural homestead system, protecting farmers' rights and interests, and increasing farmers' property income. This study adopted an inductive summary and legal analysis method, systematically explained right necessity and connotation and legal attribute of rural homestead development under the Separation of Three Rights, and examined and clarified the right structure and form of realization of rural homestead development. The results show that: (1) Rural homestead development right under the Separation of Three Rights refers to the rural homestead development right beyond the function of residential security when rural homestead is expanded to new industries, new business forms, and the integrated development of primary, secondary, and tertiary industries. Rural homestead development right is a kind of dynamic property right derived from rural homestead ownership and its right to use, stemming from ownership, and its legal attribute is a civil right (private right) in legal term. It is a new usufructuary right; (2) Rural homestead development right subjects should be hybrid, where the collectives enjoy the first level rural homestead development right derived from ownership, farmers enjoy the secondary rural homestead development right derived from the use right, and social subjects enjoy the third level rural homestead development right derived from the management right. The material form of rural homestead and its development potential should be treated as a whole and act as the object of rural homestead development right. The content of rural homestead development right is the summation of its main rights and obligations; (3) The realization of rural homestead development right should define collective economic organizations as ownership subjects and endow rural homestead ownership with complete rights and powers; incorporate their qualification into collective membership rights through legislation, and establish a system for statistical accounting; innovate the business circulation and sharing and co-construction mode of the transfer of rural homestead development right. Distribution of the value-added income in the transfer process of rural homestead development right should take into account the interests of farmers' collectives, farmers, and social subjects. The research of this paper provides theoretical reference and policy enlightenment for deepening the reform of rural homestead system.

Key words: Separation of Three Rights; rural homestead development right; legal analysis; right structure; civil rights; hybrid agent; realization form