《学术界》(月刊)
总第285期,2022.2
ACADEMICS
No.2 Feb. 2022

“三权分置”制度下农民宅基地财产权益实现的多元路径

郎秀云

(复旦大学　马克思主义学院,上海　200433)

〔摘　要〕随着经济社会的发展,财产功能成为宅基地主导功能和农民内在诉求。新型城镇化、乡村振兴的启动和城乡融合发展,既提出完善宅基地财产权的迫切要求,也为激活宅基地的生产和经营等多功能,实现宅基地财产权益打开了空间。“三权分置”赋予所有权、资格权和使用权更加完整的权能,奠定了农民宅基地财产权益的制度基础。落实宅基地集体所有权,原本虚化的集体所有权获得对闲置宅基地进行整治、规划和运营的权利,对于“集体经营性建设用地”“集体建设用地指标”以及“宅基地(住房)开发经营”的处置权和收益权,村集体可以发展土地股份合作社和集体经济获取经营收益,在宅基地征地补偿、用途变更时参与增值收益分配,在宅基地资格权和使用权转让时按照一定比例分享流转收益,以及通过增减挂钩、抵押融资、入股联营做大做强集体经济等获得财产收益。新增设宅基地农户资格权,赋予农户拥有对宅基地的申请资格和在宅基地流转过程中以及集体资产分配中的资格福利与经济利益,农户通过资格权的置换、有偿退出和有偿调节等方式获得财产收入。放活宅基地使用权,农户获得转让、出租、入股、抵押等处置权利,使用权流转范围扩大化、流转受让主体范围拓展,流转形式多样化等助推农民财产利益的增进。今后需要继续深化宅基地“三权分置”改革,因地制宜、因户施策,完善收益分配机制,推进相关制度改革以充分保障农民的宅基地财产利益。

〔关键词〕宅基地;三权分置;农民财产权益

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2022.02.015

一、问题的提出

近年来宅基地制度改革成为各界关注的热点问题。自2015年在15个地区启动农村宅基地制度改革试点以来,2018年中央一号文件提出探索宅基地“三权分置”。2019年9月,农业农村部印发《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》。2020年8月,中央印发《深化农村宅基地制度改革试点方案》,提出要“探索农村集体经济组织及其成员通过自营、出租、入股、合作等多种方式,盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅发展乡村产业的有效途径”。宅基地涉及亿万农户的核心利益,中央多次强调“农民利益不受损”是农村宅基地

作者简介:郎秀云,复旦大学马克思主义学院副教授。

制度改革必须严守的三条底线之一。

在学术界,对于宅基地改革有不同的主张。主张宅基地流转的学者认为:第一,无论落后地区的乡村还是发达地区的乡村,宅基地都应当变成一个财产权,也就是一个可以交易的权利。[1]第二,宅基地制度改革是止住乡村衰败、活化村庄的关键。[2]第三,在实现土地资源的活化基础上才能实现城乡融合。[3]而有些学者则明确反对宅基地流转,理由是:第一,农村宅基地是农民的基本保障,[4]放开宅基地交易,会导致农民的失宅风险。第二,对于全国绝大多数农村,“宅基地不具有财产属性”,通过宅基地制度改革来增加农民财产性收入,没有任何现实可能性。第三,闲置宅基地和闲置农房能够为“进城失败”的农村人口提供退路,是防范拉美化陷阱的主要手段。双方分歧的实质在于宅基地的主导功能是农民居住保障还是财产权利?是否可以流转?

关于三权分置对于农民财产权益的影响。学者研究了宅基地“三权”的法律内涵、性质及权能,认为宅基地所有权、资格权和使用权分别承载管理功能、保障功能和财产功能。[5]使用权承载了优化资源配置和保障农民财产权利的功能,改革核心和关键在于宅基地使用权自由流转。学界的讨论主要集中在如何激活宅基地使用权的经济价值,侧重于研究宅基地使用权的法律内涵、权能属性、放活模式、利益分配机制和经验总结。“还权赋能”不仅赋予农户更加灵活的使用权,而且赋予原本虚置的集体所有权新的权能,并且增设了新的农户资格权。产权格局的变化必然影响收益格局的变化。已有研究鲜见对于宅基地所有权和资格权蕴含的财产权益的阐释,关于所有权和资格权对于农民收入的影响分析尚不充分。

宅基地的主导功能是什么?能不能流转?产权分置赋予所有权、资格权以及使用权哪些收益权能?如何充分发挥集体所有权、农户资格权和使用权实现农民财产权益?仍是需要深入讨论的问题。本文旨在厘清农村宅基地所有权、资格权和使用权的收益权能,阐释农村宅基地“三权分置”与农民财产权益的关联逻辑,探索用好“三权”实现农户财产权益的多元路径,并针对面临的问题提出相应的建议。

二、完善宅基地财产权是时代发展的要求

在工业化、城镇化和市场经济的大潮中,宅基地的财产功能日益显性化。新型城镇化、乡村振兴的启动和城乡融合发展,既提出完善宅基地财产权的迫切要求,也为激活宅基地的生产和经营等多功能,实现宅基地财产权益打开了空间。宅基地流转既有必要性和紧迫性,又有现实性和可行性。

(一)财产功能成为宅基地主导功能和农民内在诉求

中国农村宅基地制度形成于计划经济年代下服务于工业化的特殊历史背景,是农业集体化的产物,建立的初衷是“居者有其屋”。在计划经济体制和城乡二元结构刚性约束下,形成了“集体所有、成员使用、无偿分配、一户一宅、面积限定;永久使用、无偿回收、限制流转、禁止抵押、严禁开发”等制度安排,具有“身份性、自用性、保障性、福利性、非财产性、非市场化”特征,在相当长的历史时期里发挥了保障广大农民居住生存和维护农村社会稳定巨大的制度效应。时至今日,对很多农户而言,宅基地依然具有“居者有其屋”的保障功能。宅基地制度改革“不得以买卖宅基地作为出发点,不得以退出宅基地使用权作为农民进城落户的前提条件”,目的正是为进城失败的农民留下返乡生活的居住保障。

然而,当下把宅基地的功能仅停留在居住权上已然不能适应时代发展的要求。伴随着农村社会经济的加快转型发展,农业的生产方式,农民的生计方式,农村的人口结构、居住模式和城乡空间布局等发生了深刻变化。非农收入已成为许多农民的主要收入来源,很多农民不再以农为业、依地而生、在乡安家。上亿农民离土离乡,进城打工,异乡安家或异地购房的比例不断攀

升。新生代农民工更是离土离乡不回村。在农民流动和异地居住的常态下,宅基地的居住和生存保障的功能正在逐渐弱化,其可替代性愈来愈高。而宅基地的财富储存功能、产业空间聚集功能、土地增值等新兴功能不断加强。宅基地使用权和住房,亿万农民投入巨额储蓄。农民有宅基地使用权却没有处置权、拥有资产却带不来财产收入,造成城乡居民财产性收入差距大、农村居民收入结构中财产性收入比例长期较低等问题。自2013年以来,城乡居民财产性收入差距居高不下,一直保持在11倍以上。2018年,全国农村居民人均财产净收入仅相当于城镇居民的8.5%,财产净收入对农村居民可支配收入增长的贡献率只有2.9%。[6]2020年城镇居民人均可支配财产净收入为4627元,农村居民人均可支配财产净收入只有419元。增加农户的财产性收入,弥合城乡居民"财产鸿沟",实现共同富裕,需要赋予宅基地更完整的用益物权权能,需要探索宅基地财产权显化的路径。

适应时代要求,法律上对宅基地不断还权赋能。2007年《物权法》将宅基地使用权界定为用益物权,明确宅基地使用权是集体土地法定的用益物权。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出要"保障农户宅基地用益物权",通过地方试点,"探索农民增加财产性收入渠道"。党的十九大报告进一步强调:"保障农民财产权益,拓宽居民劳动收入和财产性收入渠道"。2019年颁布的《土地管理法》中,允许进城落户的农民"自愿有偿退出宅基地",宅基地的收益权能得以体现。

坚守宅基地的居住保障功能而反对农户对宅基地经济价值的多样利用的观点是错误的。对于今天市场经济下流动的农民而言,居住权需要借助财产权才能实现,只有居住权而无财产权、收益权和转让权的宅基地不能满足他们的多元化居住需求。试图以禁止宅基地流转来保障农民居住权益是不切实际的,不仅会造成财产权的损害,而且会损害农民的居住权益。

(二)助推农户市民化需要显化宅基地的财产功能

改革开放以来,我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程。从1998年至2020年,我国城镇化率从33.35%提高到63.89%。[7]2020年我国人均GDP逾1万美元,我国即将跨入高收入国家的行列。然而,我国的城市化率不仅低于高收入国家平均值84%,甚至低于中等偏上收入国家平均值65%。国际经验表明,现代化的实现来自城市经济发展,"没有一个大国或者典型的经济体能够在城市化率非常低的情况下,实现现代化并进入高收入国家的行列"。[8]我国的城市化不是过度了或者已完成了,而是尚未完成,需要继续推进。按照国家规划,"十四五"期间,常住人口城镇化率提高到65%,每年进城人数仍将达到1000万人级的规模。据学者预测,2035年按照常住人口计算,我国城市化率应该会到75%~80%的水平。[9]

快速城镇化的另一面是,2020年我国户籍人口城镇化率只有45.4%,远低于63.89%的常住人口城镇化率,2亿多人没有完成市民化,在城乡之间飘,农民工及其家庭"离地不退宅、进城不扎根",成为"候鸟式""两栖型"的边缘群体。这种"半城镇化"导致人地资源的错配、城乡流动受阻、留守老人和留守儿童等社会问题。加快农业转移人口市民化,是新型城镇化的重大任务,也是促进生产和生活方式转变,支撑产业升级与社会发展,迈过中等收入陷阱,跻身高收入国家行列的迫切需要。农业转移人口市民化,在城镇里安居乐业,真正在城市留下来,是中国社会稳定和发展的根基。

城市化为农民提供身份转换的机会,宅基地和农房是农民最重要的存量资产,却未能发挥其应有的财产转化和资本利用的作用。[10]破解"城里的房子买不起,乡下的房子卖不掉"的难题,实现"沉睡的资本"的财产效益,是实现农民市民化的金钥匙。调查显示:"宅基地财产性收益现值越高,越有助于农民工选择留城和将户口迁入

城市”。[11]真正保护农民利益、为农民着想的宅基地制度,应该顺应农民市民化的进程,从促进农民市民化这个维度进行设计,为有条件进城落户的农民提供退出通道,让亿万农民工带着财产进城并扎根融入城市。

即使按照一些学者的保守观点:“66.1%的受访农民工表示,到了一定年龄就返乡”,[12]那也仍有三分之一的受访农民工是不会回乡的。2020年全国农民工总量为28560万人,[13]意味着有9520万农民工是会留居城镇的。宅基地制度既要保障返乡农民工的居住需求,也要兼顾农民工进城定居以及流转宅基地的需求;既要考虑给部分农民工返乡保留“回得来”的机会,还要作出相应的制度安排,提供退出通道创造条件让更多人“进得去”城市。

(三)乡村振兴是完善宅基地财产权的现实途径

有学者认为,“广大的中西部农村,农村人口大量流出,宅基地没有人要,无论如何赋予宅基地收益权能,宅基地也不可能凭空为农民增加财产性收入”。[14]因为区位的不同,中西部农村宅基地的价值远低于东部城市近郊地区,农户对于宅基地的土地财产权和居住保障权的定位也有别于东部近郊农户,但这并不意味着中西部地区不存在宅基地改革的需求和增值空间。

实施乡村振兴战略是全面建设社会主义现代化国家的全局性和历史性任务,中西部农村获得发展的历史机遇。“产业兴旺”要求农业与第二、三产业的融合发展,开发农业的食品安全、生态涵养、休闲体验、文化传承等多种功能和乡村的经济、生态和文化等多元价值,把乡村打造成为产业高地、生态绿地、文化福地和休闲旅游地。农业与旅游康养业深度融合,发展农业景观游、农耕体验游、农家乐体验、养生养老,建设民宿、乡村康养中心、养老院和农家乐以及娱乐设施需要建设用地;农业与文化教育事业深度融合,发掘乡村特色文化和遗产,建设民俗博物馆、农事体验馆和生产教育基地都需要建设用地。而绝大多数乡村建设用地指标不足,存量建设用地指标紧缺,增量建设用地指标几乎为零。占农村建设用地70%的宅基地,却大量闲置,高达16.43亿平方米。盘活宅基地,转化为经营性建设用地,或者通过复垦和地票等制度调整出新的建设用地,是保障乡村振兴的土地资源和空间供给的突破口。此外,“生态宜居”要求科学规划宅基地的合理布局,盘活闲置宅基地为乡村公共服务和新型农民提供保障性建设用地。“生活富裕”要求激活宅基地的资产属性增加农民财产性收入。盘活宅基地,方能带动多元主体投资农村新产业新业态,撬动人才、资金、产业、信息汇聚乡村,为乡村振兴注入新动能。而乡村振兴战略的启动,不仅提出盘活宅基地的迫切需求,而且为多元主体投资开发宅基地,激活宅基地的生产和经营等功能,提高宅基地利用效率,实现宅基地多元化增值,实现农民财产收益打开了空间。

(四)完善宅基地财产权是促进城乡融合发展的制度基础

城乡融合发展是城乡人口自由流动与择业、资源与空间高效利用、居业空间格局优化、资金持续投入的动态过程,客观上要求人口、土地、产业、资金等生产要素整合重组和城乡之间优化分布。宅基地作为基本的空间载体和生产要素,与劳动力、人口和资金的流动、产业的转移等其他要素流动紧密关联,是联结城乡经济循环的关键纽带,也是带动各类要素自由流动的重要通道。农民宅基地财产权利的残缺与城镇居民土地财产权益不对等,导致城乡土地要素的平等交换难以实现。赋予宅基地更加完整的权能、赋予农民更加充分的宅基地财产权益,才能促进社会资本与农村闲置宅基地的衔接,实现宅基地资源利用效率最大化和收益最大程度上共享。通过构建资格权和使用权自愿有偿退出机制,可以推动农村人口向城镇有序流动;允许使用权突破居住自用的用途限制,不仅能够为城镇资本流入农村开展生产经营活动提供载体,而且能够为城镇人口在农村生活提供居住保障,促进城镇人口向农村

流动;将退出的宅基地统一整理复垦为农用地,借助城乡建设用地增减挂钩政策,土地要素以建设用地指标转移的方式向城镇流动。宅基地制度的完善和宅基地使用权的流转,是促进城乡生产要素平等交换和优化配置,畅通城乡经济循环,促进城乡融合发展的制度基础。

三、"三权分置"奠定农民宅基地财产权益的制度基础

产权的清晰界定与细分是宅基地流转和实现农户财产权益的前提。产权旨在清晰界定产权主体、内部各项权利的权能边界以及不同主体获取收益的权利准则。清晰、完备的产权安排能够给产权主体带来稳定的利益预期,并激励其高效地配置和使用资源。完备的产权包含关于资产利用的所有权利,是由所有权、占有权、使用权、收益权、处分权等权利构成的"权利束",具有排他性、收益性、可让渡性、可分割性等特征。"权利束"中的多项权能可以分离重组,可以让渡,可以分配给多个经济主体。产权束中的"每项权利都由权能和收益两方面构成。随着经济社会的发展,部分权利不断增强,部分权利归于消失,权能的增强与消失必然引致收益的产生与消失,进而影响产权主体的收益"。[15]

2018 年中央一号文件提出,"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"。这是针对宅基地所有权虚置、使用权流转受限、抵押功能受限等问题而提出的重大改革举措,实质就是明晰和细分产权结构,还权赋能,拓展财产性权利,增加农民财产性收入。

(一)农民集体所有权的财产权益

所有权是所有者拥有归属于自己、排斥他人的所有财产权利,是内涵丰富、效力全面和衍生力强的基本权利,在各项产权权能中起着决定性作用,是"资格权"和使用权的"母权"。村集体(村或经济社)是宅基地所有权人,在宅基地两权分置下,村集体所有权只限于有限的占有权和部分处置权(体现在村集体对于宅基地使用权的初始分配权和特定条件下的收回权),没有使用权和收益权。"三权分置"制度改革要求落实集体所有权,很多学者理解为,宅基地所有权承担的是管理功能,负责分配、监督、管理宅基地的使用,落实集体所有权就是赋予村集体更大的管理权,即在宅基地规划、建设以及管理的审批权,使用权的初始分配权、收回权和对于宅基地利用状况的监督权。这种观点是片面的,集体所有权的处置权和收益权是所有权的重要内容。实现处置权和收益权,才能实现村集体的经济收益,才能发展集体经济带动农民增收。

闲置宅基地地块碎片化及零星化的特征较为突出,依靠单个农户的处分权,无法形成规模,无法为产业化利用或转为建设用地指标。宅基地的盘活开发与利用需要统一规划和总体统筹,需要大量的资金投入与基础设施建设的配套,也需要引入资本、技术、产业等外部要素,这都是单个农户无力完成的。消除宅基地利用的外部性,整合零星分散的闲置宅基地,实现宅基地规模化优化利用,提高宅基地的综合利用效率,需要发挥村集体(村或经济社)所有权主体的主导作用。村集体对闲置宅基地进行统一整治、统一盘活、统一规划、统一开发,转化为集体建设用地,自主开发或者合作开发,发展乡村旅游、休闲农业、民宿经济、农耕文化体验、健康养老等新业态等,能够实现单个农户无法实现的规模效应,更好地带动农业升级、农村进步和农民增收。

落实宅基地所有权,需要将虚化的村集体使用权和收益权做实。2019 年 4 月,中共中央、国务院《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》指出,"在符合国土空间规划、用途管制和依法取得前提下,允许农村集体经营性建设用地入市,允许就地入市或异地调整入市;允许村集体在农民自愿前提下,依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市。"[16] 2019 年 9 月,

中央农村工作领导小组办公室和农业农村部《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》指出,“在尊重农民意愿并符合规划的前提下,鼓励村集体积极稳妥开展闲置宅基地整治,整治出的土地优先用于满足农民新增宅基地需求、村庄建设和乡村产业发展。”[17]这些文件赋予了村集体对闲置细碎低效的宅基地进行整治、规划和运营的权利,对于“集体经营性建设用地”“集体建设用地指标”以及“宅基地(住房)开发经营”的处置权和收益权。具体而言,一是村集体(村或经济社)拥有对农户委托(或者入股等)的宅基地(住房)进行统一开发的使用权及收益权;二是村集体(村或经济社)拥有对宅基地通过增减挂钩等手段形成的“集体建设用地指标”的使用权和收益权;三是村集体(村或经济社)拥有将“集体建设用地指标”依法转化落地形成“集体经营性建设用地”的使用权及收益权;四是村集体(村或经济社)拥有将宅基地转化而来的集体经营性建设用地使用权进行转让、入股、联营等并获得相应的收益权;五是村集体(村或经济社)拥有集体经营性建设用地抵押权。[18]村集体基于这些新赋权能获得相应的收益,包括利用闲置宅基地发展土地股份合作社和集体经济获取经营收益;“在宅基地征地补偿、用途变更时参与增值收益分配,在宅基地资格权和使用权转让时按照一定比例分享流转收益,以及通过增减挂钩、抵押融资、入股联营等手段直接流转宅基地获得财产收益。”[19]

(二)农户资格权的财产权益

资格权是在宅基地所有权、使用权“两权分置”基础上增设的新权利,是“三权分置”改革的创新。首先,“资格权”是农户基于集体经济组织成员的特定身份而享有的可以申请在本集体土地上建造住宅及其附属设施的一种资格。赋予农户“资格权”,就是保障农户作为集体经济组织成员取得和占用宅基地的排他性、支配性和优先性权利。资格权是农地流转的“压舱石”。农户流转的是宅基地的使用权,无论是抵押,还是流转,“最终非本集体经济组织成员的受让人仅取得宅基地使用权的租赁权或利用权”,[20]宅基地资格权仍由原农户所有,并未发生转移或者丧失。宅基地资格权的永续保留对其依然起到保障作用,能够化解农民各种“失宅”风险。产权的分置既放活了使用权,又稳定了资格权,有效地统筹社会保障功能和财产功能、稳定与放活、公平和效率的两难关系,保障宅基地改革活而不乱。

其次,资格权不只是拥有对宅基地的申请资格,作为集体经济组织成员,农户还拥有在宅基地征收、置换、调剂和流转过程中以及集体资产分配中的资格福利与经济利益,这是资格权完整的内涵。资格权兼具居住权益与财产权益,不仅具有保障功能,而且具有财产功能。保障农户宅基地资格权和房屋财产权,“既要保障农户的宅基地分配取得权益,实现户有所居,又要保障农户利用农房和宅基地获取财产性收益的权利”。[21]农户基于资格权享有政府征地时对宅基地的补偿费以及社会保障费,享有部分土地增值收益的分配权等。《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》指出,“对进城落户的农村村民,各地可以多渠道筹集资金,探索通过多种方式鼓励其自愿有偿退出宅基地。”资格权可以置换,自愿有偿退出、有偿转让。资格权的设立使农民的宅基地财产权利更稳固。

(三)农户使用权的财产权益

宅基地使用权属于用益物权,一般用益物权有占有权、使用权、处分权和收益权。长期以来,除本村符合条件的集体成员外,法律禁止将宅基地流转给集体外成员,也不能抵押和担保。农民对宅基地只有占有权和使用权,而没有处分权和收益权。

适度放活宅基地和农民房屋使用权,赋予农户更为完整的处分权,拥有对宅基地的出租、入股、抵押等权利,这是充分实现农户财产权的保障和收益权能的前提。租赁权是农民享有的出租房屋和宅基地使用权以获取租金收益的权利。转让权是农民将宅基地使用权让渡给集体内其

他成员的权利。入股权是农民将一定期限的宅基地使用权作价入股,农民享有相应的经济补偿和持续分股收益的权利。抵押权是农民利用宅基地抵押贷款,实现宅基地的融资功能的权利。

适度放活宅基地和农民房屋使用权,一是放活宅基地使用权的流转范围,向本集体经济组织以外的主体流转宅基地使用权。浙江义乌市允许宅基地使用权范围扩大至全市农村人口。二是放活宅基地使用权主体。重庆大足区允许通过转让、入股(联建)、租赁、赠与等方式流转给全市符合条件的自然人、法人(非营利法人除外)和其他组织。三是宅基地用途的放活。农业农村部《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》中指出,鼓励利用闲置住宅发展符合乡村特点的休闲农业、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。使用权突破居住自用的用途限制为农民就业增收、分享产业升级和融合的利益打开了空间。

三权分置改革夯实了农户宅基地居住权益和实现宅基地财产权益的制度基础。一是落实宅基地集体所有权,为村集体行使所有权、盘活整理闲置宅基地转变为集体经营性建设用地入市、自主或合作开发,做大做强集体经济提供了制度前提。二是保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,坚持宅基地取得的成员身份限制,维护农民基本居住权益,而且资格权可以置换、有偿退出、有偿调节等方式获得财产收入。三是适度放活宅基地和农民房屋使用权,宅基地使用权流转形式多样化、流转受让主体范围拓展和用途的放活将助推农民收益的增进。

四、实现农民财产收益的宅基地盘活多元路径

有学者认为,在宅基地复杂的流转过程之下,土地收益实际上只是各级政府的转移支付,并且这过程之中会损耗大量资源,宅基地改革并不能使政府和农民受益。从改革试点来看,农户和农民集体可以充分利用闲置的宅基地,发展新兴产业,做大做强集体经济;也可以整治闲置宅基地转变为集体经营性建设用地后直接入市获得收益;农户可以通过宅基地资格权置换、调剂和有偿退出获得经济补偿,也可以通过使用权出租、入股、联合开发和抵押获得租金、股金、分红和经营利润。多元化的宅基地盘活方式,改变宅基地财产价值的冻结状态,激励宅基地产生新增经济价值,并将多元增值收益还给农民。

(一)农户集体基于所有权的宅基地盘活路径

集体所有权主体基于自身权能获得收益的权利,包括利用宅基地举办乡村企业、建立合作社等组织获取运营收益;在宅基地征地补偿、用途变更时参与增值收益分配,在宅基地资格权和使用权转让时按照一定比例分享流转收益,以及通过增减挂钩、抵押融资、入股联营等手段直接流转宅基地获得财产收益。

1. 闲置宅基地转变为集体经营性建设用地后直接入市

《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》提出,农民可以自愿有偿退出闲置宅基地,允许村集体把有偿收回的宅基地、废弃的集体公益性建设用地依法转变为集体经营性建设用地,在符合国土空间规划、用途管制的前提下可以直接入市。《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》中指出,“闲置宅基地盘活利用产生的土地增值收益要全部用于农业农村。”[22]

宅基地的集中腾退与统一规划可以获得部分剩余集体建设用地,对结余土地进行指标交易可以使农民获利。利用集体经营性建设用地入市、异地指标流转等形式,为农户和村集体创造收益,同时解决城乡建设用地紧缺的情况。政府也可以对部分宅基地结余指标进行收储,根据市场情况对宅基地结余指标进行交易,所产生的增值收益可由政府与村集体进行利益共享,使得农民获利。如云南省大理市银桥村将闲置宅基地回收规划,将部分结余土地作为集体建设用地租

赁入市,借助土地增值收益调节金制度产生收益,并将这部分收益严格按农村产权股份制给村民进行分红。

2. 利用闲置宅基地发展新兴产业

2017 年 12 月,习近平总书记在中央农村工作会议上指出,“农村闲置农房放在那里任其破败是一个大问题,利用起来却是一笔大资源”。[23]《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》中指出,“鼓励村集体和农民盘活利用闲置宅基地和闲置住宅,通过自主经营、合作经营、委托经营等方式,依法依规发展农家乐、民宿、乡村旅游等。”[24]农村集体经济组织及其成员通过自营、出租、入股、合作等多种方式参与产业融合和发展中并分享产业升级的收益,这有助于增加乡村经济的多样性,改变农户单一的农业经济收入模式或者“半工半耕”的模式,拓宽农民收入的渠道。如义乌市利用闲置宅基地资源,联合吉利、华灿等企业开展了一批重大产业项目,形成了诸如绿色动力小镇、光源科技小镇等具有地方品牌特色的现代产业集群,为小微企业创业提供了土地资源。四川省成都市郫都区流转村民闲置农房和宅基地,发展乡村旅游、民宿康养、艺术文创等,开创“种业硅谷”项目和“天府·稻田四季”农业文化遗产地等新业态。实践证明,落实宅基地所有权可以促进乡村产业升级换代,成为乡村振兴的突破口和引爆点。

3. 利用宅基地收益做大做强集体经济

作为宅基地所有权人,享有因历史原因形成超标准使用宅基地的、宅基地有偿选位,土地征收中宅基地补偿,以及宅基地流转过程中的部分增值等收益,应归农民集体所有。村集体(村或经济社)将宅基地收益投资到本村集体经济中,不仅可以实现资产保值增值,而且有利于做大做强集体经济,有助于拓宽集体成员的收入渠道。

(二)农户基于资格权的宅基地盘活路径

1. 宅基地资格权置换。当农户退出宅基地之后,以其资格权置换农民公寓、城镇保障房、货币化或者采取“置换住房 + 货币补偿”混合补偿方式。如浙江义乌市“资产置换”模式,农民以现有合法宅基地来置换新社区高层公寓及产业用房,就业、社保、医疗、教育等均纳入城镇保障体系,与城镇居民享受同等待遇。这种模式遏制了农村闲置宅基地增加的趋势,增加了农民获得财产性收益的渠道。平罗启动了农民“以地养老”试点,农户可以自愿申请有偿放弃宅基地,获得政府的养老补贴,入住乡村养老院。福建晋江通过“指标置换、资产置换、货币补偿、借地退出”等多种模式探索宅基地置换。

2. 宅基地资格权有偿退出。《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》指出,“对进城落户的农村村民,各地可以多渠道筹集资金,探索通过多种方式鼓励其自愿有偿退出宅基地。”[25]安徽省宁国市对于自愿退出宅基地且今后不再重新申请宅基地的农户,法定范围内的面积,每亩补助 4 万 ~6 万元;超出部分,按照每亩 2 万 ~3 万元予以补助。

3. 资格权有偿调剂。不少试点探索了扩大调剂范围,突破了“宅基地只能在本集体经济组织成员之间转让”的有关规定,将调剂范围扩大到整个乡镇,甚至整个县域范围;转让形式上,既有实物转让的方式,也有以指标或地票等流转的方式。

(三)农户基于使用权的宅基地盘活路径

1. 使用权出租。《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》指出,“城镇居民、工商资本等租赁农房居住或开展经营的,要严格遵守合同法的规定,租赁合同的期限不得超过二十年。合同到期后,双方可以另行约定。”[26]出租是盘活闲置宅基地和农房的主要方式,农户可以自己出租经营,也可以委托村集体统一租赁或者由企业收租再统一租赁。义乌已完成新农村建设的村庄共有 41544 宗宅基地,其农房出租比率达到了 95% 以上。

2. 使用权入股。基于“房地不可分”的原则,农户将宅基地使用权作价入股,与村集体经济组织、企业或者专业合作社等进行合作经营,按照股权获得收益分红。宅基地使用权入股,实

现闲置资源变资产、资产变股金、农民变股东,维护和实现了农民宅基地财产权益。如山西泽州腾退的土地以入股方式参与旅游项目开发,村民按年领取分红,参与就业,增加农民收入。

3. 使用权联合开发。农户与社会资本进行宅基地的联合开发与农房共建实现收益共享是当前宅基地改革试点的一大创举。社会资本在一定年限内可以利用宅基地及农房进行部分经营性活动或居住,农户可以获得租金、转让金、经营收入等多种形式收益。浙江衢州实行农村宅基地和住房"部分流转部分自住,共享民宿";贵州省湄潭县,宅基地分割登记入市,即农户将宅基地上的部分房屋使用权转让给社会主体作经营性用途,受让人权利按综合类集体建设用地登记。

4. 使用权抵押。宅基地使用权的抵押贷款的试点摆脱了宅基地流转的掣肘,在全国宅基地产权登记基本完成的情况下,权责清晰的宅基地通过抵押贷款,拓宽了农民的融资渠道,实现了"死"资源向"活"资本的转变。截至 2019 年 10 月底,试点地区共办理农房抵押贷款 8.1 万宗,共 201 亿元。[27]

五、实现农户宅基地财产权益的政策建议

(一)深化宅基地"三权分置"改革

宅基地"三权分置"是一项全新的改革探索,试点经验显示:落实集体所有权实现过程中仍面临农民集体经济组织不完善,治理机制不健全,经营能力有限、对处分和收益权缺乏有效行使机制,集体经营性建设用地入市难以实现的问题,难以完整行使集体所有权权能。保障宅基地农户资格权面临资格权认定复杂、退出资金来源有限、补偿标准低和宅基地退出存在潜在风险等问题。放活宅基地使用权,遇到流转范围受限、流转期限不确定、融资能力低等阻碍。未来需要通过健全集体组织、提升集体组织经营能力、激发集体组织落实所有权的动能;落实规范流转秩序、扩大流转半径、创新流转方式,进一步拓展使用权流转范围,畅通宅基地使用权流转,实现宅基地使用权价值增值,带动农民收入增长。

(二)因地制宜、因户施策

我国区域差异较大,各地要统筹考虑区位条件、资源禀赋、环境容量、产业基础和历史文化传承,应分类治理,选择差异化盘活方式。城市郊区及经济发达地区,宅基地资产价值显现,宅基地使用权自发流转是普遍存在的,需要将农户私下的宅基地流转和买卖行为制度化、规范化,允许宅基地使用权合法进入市场流转,实现宅基地利用效益的最大化与利用功能的最优化和农民福利最大化。在经济基础较好、自然人文底蕴深厚、旅游或特色产业发展条件较好、村集体经济组织健全的地区,通过整理闲置宅基地,转为集体经营性用地,集体经济组织或农户自行经营、长租、入股等方式参与到当地产业发展中。对于偏远地区地形条件较差或特殊类型的宅基地,应发挥政府的主导作用,通过城乡建设用地指标增减挂钩,把闲置宅基地转化为生态用地或其他用途农业用地,产生的建设用地指标可跨地区交易。

农户的职业分化、收入和居住分化导致农户对宅基地的依赖程度、产权认知及价值偏好等也存在较大差异,需要尊重农民意愿,因户施策。核心农户和留守农户对宅基地的依赖度较高,需要依靠村集体盘活宅基地以改善村庄的人居环境和农业生产经营条件。已经完成城镇化的农户,宅基地是留在农村的资产,可以通过有偿退出、有偿转让等方式退出宅基地资格权,实现宅基地的变现。正处在城镇化进程中的大量兼业农户,一方面可以通过宅基地使用权的出租、入股等受益,或者有偿退出、置换城镇住宅等方式实现迁居城镇的意愿;另一方面,还要考虑为其保留宅基地资格权,确保其进退有据。

(三)尊重农民意愿、完善收益分配机制

农民是盘活宅基地的利益主体,对于闲置住宅采取何种方式盘活经营,选择何种产业等等,都要交由村民民主决定。基层政府应当始终以服务者、指导者的身份帮助农民盘活闲置资源,"不得强迫农民强制流转宅基地和强迫农民'上

楼’,不得违法收回农户合法取得的宅基地,不得把退出宅基地作为农民进城落户的条件”。[28]基层政府还是监管者,应该加强对资本下乡资格的审查、过程的监督、风险的防范,防止资本下乡蚕食、损害农民利益。通过法律法规或政策文件进一步明晰村集体组织和农民的权利边界,建立健全集体经营性建设用地入市等集体收益分配机制,明确收益在农民与集体之间的收益分配比例。建立收益分配监督管理机制,确保村集体在土地入市、开发和收益分配过程的公开透明,保障集体收益分配公平公正。

(四)推进相关制度改革,维护农民的利益

在盘活宅基地的同时,推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市改革,协同推进农村集体产权制度和农村金融制度改革。完善社会保障制度,推进户籍、社保和就业等涉及农民市民化政策的衔接,逐步弱化宅基地居住保障权益,充分发挥宅基地的潜在经济价值。强化领导和统筹协调,整合各方面资金和资源,把盘活闲置宅基地和村庄规划、美丽乡村建设、人居环境整治等工作结合起来。发挥以村委会为核心的村民自治组织在宅基地民主管理中的作用,完善民主决策决议、民主决策议事制度,切实让农民或者农民代表在重大决策当中发挥作用,保证农民的知情权、参与权、表达权和收益权,不断提升农民获得感、幸福感、安全感。

注释:

〔1〕〔3〕刘郴、刘守英:《要人继续留在农村,方法只有一个》,《南风窗》2020 年 7 月 17 日。

〔2〕刘守英:《土地活才有城乡融》,《农村经营管理》2019 年第 6 期。

〔4〕参见贺雪峰:《地权的逻辑Ⅲ——为什么说中国土地制度是全世界最先进的》,北京:中国政法大学出版社,2018 年,第 114 – 115 页。

〔5〕李怀:《乡村振兴背景下宅基地“三权分置”的权能实现与深化路径》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2020 年第 6 期。

〔6〕魏后凯:《“十四五”时期中国农村发展若干重大问题》,《中国农村经济》2020 年第 1 期。

〔7〕王业强:《“十四五”时期新型城镇化战略面临三个层面的“协调发展”》,《中国发展观察》2021 年第 24 期。

〔8〕左明仁:《我国城市化减速了吗》,《理论与当代》2019 年第 5 期。

〔9〕参见姚洋:《未来五年,中国经济将发生四大转变》,《环球时报》2020 年 11 月 16 日。

〔10〕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》,《农村经济》2019 年第 12 期。

〔11〕钱龙、周宁、章莉:《助推还是羁绊:宅基地财产性收益对农民工城市融入的影响》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2021 年第 1 期。

〔12〕贺雪峰:《农民为什么不愿进城落户》,《人民论坛》2016 年第 30 期。

〔13〕《中华人民共和国 2020 年国民经济和社会发展统计公报》, http://www. stats. gov. cn/tjsj/zxfb/202102/t20210227 _1814154. html。

〔14〕贺雪峰:《农村宅基地改革试点的若干问题》,《新建筑》2016 年第 4 期。

〔15〕张广辉、张建:《宅基地“三权分置”改革与农民收入增长》,《改革》2021 年第 10 期。

〔16〕《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》, 中国政府网, http://www. gov. cn/zhengce/2019 – 05/05/content_5388880. htm。

〔17〕〔22〕〔24〕〔25〕〔26〕《中央农村工作领导小组办公室农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》,http://www. moa. gov. cn/gk/tzgg_1/tz/201909/t20190920_6328397. htm。

〔18〕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》,《农业经济问题》2018 年第 7 期。

〔19〕严金明等:《乡村振兴战略实施与宅基地“三权分置”改革的深化》,《改革》2019 年第 1 期。

〔20〕高圣平:《宅基地制度改革政策的演进与走向》,《中国人民大学学报》2019 年第 1 期。

〔21〕宋志红:《宅基地资格权:内涵、实践探索与制度构建》,《法学评论》2021 年第 1 期。

〔23〕乔恩伟等:《整治“空心房”扮靓新农村——湖南岳阳农村土地节约集约综合利用改革纪实》,《中国自然资源报》2018 年第 8 期。

〔27〕《对十三届全国人大三次会议第 4070 号建议的答复》, https://baijiahao. baidu. com/s? id = 1685142567281858424&wfr = spider&for = pc。

〔28〕《盘活闲置宅基地和闲置住宅应把握的四个原则》,《农村经营管理》2019 年第 11 期。

〔责任编辑:邹秋淑〕