

引用格式:

郑兴明.“三权分置”下落实宅基地集体所有权的政策逻辑、困境与路径——以民法典为视角[J].农业现代化研究,2023,44(3):389-397.

Zheng X M. The policy logic, dilemma, and path of implementing collective ownership of homestead under the background of “separation of three rights”: From the perspective of the Civil Code[J]. Research of Agricultural Modernization, 2023, 44(3): 389-397.

DOI: 10.13872/j.1000-0275.2023.0042



“三权分置”下落实宅基地集体所有权的政策逻辑、困境与路径 ——以民法典为视角

郑兴明

(福建农林大学马克思主义学院, 福建 福州 350002)

摘要: 落实宅基地集体所有权是筑牢农村集体经济基本盘的客观需要, 契合了农村产权制度改革必须坚守集体所有底线的基本逻辑。本文基于《民法典》视角, 阐释落实宅基地集体所有权的政策逻辑, 分析其在实践过程中面临的现实困境, 探讨“三权分置”下落实宅基地集体所有权的实践路径。研究表明, 落实宅基地集体所有权对于巩固集体经济组织主体地位、保障农民财产权利和实现农村共同富裕具有重大的实践价值。然而, 受困于农民集体所有权行使主体虚化、宅基地利益主体复杂多元和宅基地使用权主体“封闭性”等多重因素, 落实宅基地集体所有权也面临着诸多困难与挑战。学术界需要加强法治实践研究, 需要将宅基地集体所有权研究放置于国家法治建设的逻辑之下, 在学术研究与法治建设之间形成一种良性的互动关系。因此, 建议结合《民法典》的相关规定, 围绕着处理好农民与土地关系这条主线, 从明晰宅基地集体所有权主体、强化集体所有权权能、建立新型宅基地管理模式等方面探索农村宅基地集体所有权的实现路径。

关键词: 宅基地; 集体所有权; 民法典; 政策逻辑; 现实困境; 实践路径

中图分类号: F301.1

文献标识码: A

文章编号: 1000-0275(2023)03-0389-09

The policy logic, dilemma, and path of implementing collective ownership of homestead under the background of “separation of three rights”: From the perspective of the Civil Code

ZHENG Xing-ming

(College of Marxism, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou, Fujian 350002, China)

Abstract: Implementing the collective ownership of homestead is an objective need to build up the basis of the rural collective economy, which conforms to the basic logic that the reform of rural property right system must adhere to the bottom line of collective ownership. From the perspective of the Civil Code, this article explains the policy logic of implementing collective ownership of homesteads, analyzes the practical difficulties in the process of practice, and explores the practical path of implementing collective ownership of homesteads under the “separation of three rights”. Results show that the implementation of collective ownership of homestead is of great practical value for consolidating the dominant position of collective economic organizations, safeguarding farmers’ property rights and realizing rural common prosperity. However, due to multiple factors such as the virtual exercise of collective ownership by farmers, the complex and diverse interests of homestead owners, and the “closure” of homestead use rights, the implementation of collective ownership of homestead also faces many difficulties and challenges. The academic community needs to strengthen research on the practice of the rule of law, to place the study of collective ownership of homesteads under the logic of national legal construction, and to form a positive interactive relationship between academic research and legal construction. Therefore, this paper recommends combining the relevant provisions of the Civil Code and focusing on the main line of handling the relationship between farmers and land, exploring the implementation path of collective ownership of rural homesteads from clarifying the main body of collective ownership of homesteads, strengthening collective ownership rights, and establishing a new model of homestead management.

Key words: homestead; collective ownership; Civil Code; policy logic; realistic dilemma; practice path

基金项目: 国家社会科学基金项目(21BJY036)。

作者简介: 郑兴明(1968—), 男, 福建福清人, 博士, 教授, 主要研究方向为农村土地制度与政策, E-mail: 000q111057@fafu.edu.cn。

收稿日期: 2023-03-10; 接受日期: 2023-05-17

Foundation item: National Social Science Foundation of China (21BJY036).

Corresponding author: ZHENG Xing-ming, E-mail: 000q111057@fafu.edu.cn.

Received 10 March, 2023; Accepted 17 May, 2023

面对资源紧约束的客观现实,如何盘活土地资源以最大限度地激活土地要素潜能已成为乡村振兴战略下亟待破解的核心难题。制度是内生性变量,推动农村土地制度变革是激活乡村振兴的内生动力。回顾与审视我国农村“三块地”改革进程可以看出,承包地三权分置改革实践已经积累了较为丰富的经验,建立了较为成熟的制度体系;集体经营性建设用地入市制度正在逐步完善中,相关政策体系已基本成型。但是,农村宅基地制度改革进展却相对缓慢^[1]。农村宅基地涉及的利益主体错综复杂,因而是新一轮农村土地制度改革中的重点与难点,能否啃下这块“硬骨头”,将直接关系到农村改革的总体成效^[2]。基于此,2018年中央一号文件明确提出:“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”。这是中央在总结和借鉴承包地改革经验的基础上,将三权分置的改革思路拓展到了农村宅基地领域。在此背景下,深入探讨宅基地三权分置的实现路径具有重要的现实意义。

三权分置是对“两权分离”架构下宅基地政策困局的必然回应。宅基地所有权人为村集体,而使用权人为村集体成员,这种两权分离的制度安排得到国家法律层面的确认。2021年开始施行的《民法典》明确了宅基地使用权的用益物权性质,规定“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”,但也同时强调“宅基地使用权的取得、行使和转让适用土地管理的法律和国家有关规定”。然而,现有的法律和国家有关规定仍然突出了宅基地使用权主体“封闭性”的底色,如“转让人与受让人同为本村村民”“禁止农户出售住宅给城镇居民”等刚性约束,将改革方向严格限制在农村集体内部^[3]。农村宅基地使用权“封闭性”是宅基地管理失序的主要诱因^[4-5],导致大量的宅基地和农房长期处于闲置状态。因此,如何化解“两权分离”政策困局就顺理成章地成为三权分置改革的逻辑起点。宅基地三权分置的基本运作逻辑,就是从使用权中分离出资格权^[6],并使之成员权化,形成宅基地集体所有权、农户资格权和宅基地使用权三权分置并行的权利配置格局^[7],以此代表新时代我国深化农村宅基地制度改革的实践路向。

在三权分置的产权架构中,所有权处于基础地位,是宅基地权利体系中的关键构成^[8]。“落实宅基地集体所有权”是保障农户资格权、放活使用权的基本前提,也是坚持集体土地所有制的内在要求。

农村土地归集体所有的宪法规定,决定了农村宅基地所有权的集体属性,任何制度的变革都必须遵循国家的宪制性制度安排,因而,宅基地三权分置改革也必须接受公法的拘束和规范。这就意味着必须把“落实宅基地集体所有权”作为三权分置改革的首要任务和重点内容,促进宅基地集体所有权的权利回归,强化对农村集体财产的赋能与保护。已正式实施的《民法典》也再次明确了“集体财产所有权是劳动群众对其所有的财产依法进行占有、使用、收益和处分的权利”。在现行法律约束下如何落实集体所有权,这是事关宅基地三权分置改革成败的关键,亟待学术界予以理论回应。然而,多年来受“功利主义”因素的影响,既有研究偏向于聚焦宅基地盘活利用问题^[9],因而在宅基地资格权与使用权的生成、宅基地产权权能结构、宅基地流转及退出等领域形成了较为丰富的研究成果,而对于集体所有权的落实未能给予充分的关注。

在宅基地三权分置政策框架下探讨集体所有权的落实路径具有重要的学术价值。受限于法律上集体与成员权利边界模糊不清,以及宅基地承载着社会保障功能,宅基地所有权主体虚置及其衍生出来的产权权能残缺问题一直为理论界所诟病。因此,本文基于《民法典》的视角,从政策逻辑、现实困境和实践路径三个维度对落实宅基地集体所有权问题进行考察和审视,现阶段的相关研究总体上处于缺位状态,本文研究有望拓展与充实既有研究内容,为国内研究同行们提供一个可资借鉴的理论参考。

1 落实宅基地集体所有权的政策逻辑

土地集体所有是农村基本经营制度的根本。落实宅基地集体所有权是筑牢农村集体经济基本盘的客观需要,契合了农村产权制度改革必须坚守集体所有这一底线的基本逻辑。在宅基地三权分置改革实践中落实集体所有权无论是对于巩固集体经济组织主体地位、重塑宅基地所有产权能结构,还是对于保障农民财产性权益、发展农村集体经济和实现乡村共同富裕都具有重大的实践价值,因而探索落实宅基地集体所有权蕴含着丰富的政治、经济和社会意涵,体现了多重政策逻辑。

1.1 巩固集体经济组织主体地位,促进集体所有权权利回归

农村集体经济组织是以土地集体所有为纽带、以带动农村经济发展为宗旨的乡村经济组织,其扮演着集体土地和其他集体资产所有者载体的重要角色。国家宪法层面对“农村土地归集体所有”的强

制性规范，赋予了农村集体经济组织拥有农村土地所有权的行使主体地位^[10]。然而，随着农村所有制实现形式和经营方式的不断演变，集体经济组织的职能地位也在不断弱化。在多数乡村集体经济组织早已空壳化的现实境遇下，村委会替代村集体经济组织行使集体土地所有权已是常态。但是村委会本质上是一个自治组织，更多的是关注农村基层治理问题，且其管理职责还面临着内部民主监督机制缺失和外部地方政府公权力过度渗透与扩张的双重制约^[11]。这种“政经合一”的管理体系容易诱发村民自治的异化现象，使村委会难以代表村集体完整行使集体所有权权能，由此造成了集体所有权行使主体的错位和虚化。

近年来，一些地方试图通过组织创新以解决宅基地所有权行使主体长期错位问题。如宅基地制度改革试点地区江西余江、安徽金寨等地明确了村民事务理事会代表集体经济组织行使宅基地所有权，在实践中也取得了一定的成效。但就性质而言，村民理事会是一个配合、协助村民委员会开展工作、不能独立承担民事责任的松散机构^[12]，且其运行规则及职责在全国范围内尚无统一的标准，在此情况下难免会出现农民权益受到侵害的情形。因此，要求集体经济组织主体地位回归的呼声近来日渐高涨。宅基地三权分置改革目标的实现是建立在集体所有权得到充分体现和保证的基础之上，而激活集体经济组织行使所有权功能则是落实集体所有权中绕不开的关键一环。尽管现行法律已经确立了集体经济组织所有权行使主体地位，但在具体实践中所有权行使主体虚化问题始终未能得到有效解决。随着宅基地三权分置改革全面提速和落实集体所有权相关政策的陆续出台，重构和巩固集体经济组织主体地位势在必行。对此，需要进一步从法规和制度层面对集体经济组织主体地位进行规范和强化，这是改变所有权行使主体虚化状态、促进集体所有权权利回归的必然要求。

1.2 保障集体所有者权益，赋予农民更多财产权利

实现宅基地财产权是深化宅基地制度改革的主要目标之一。落实宅基地集体所有权是三权分置架构下赋予农民更多财产权利的必然路径，其实质是以集体所有权权能分解为抓手，通过重塑宅基地权利结构体系形成增量权能，以此赋予集体成员完整的用益物权，促进宅基地使用权的财产价值得以充分显现。集体所有权的权能配置事实上已获得《民法典》相关条款的法律表达。《民法典》确认了“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集

体所有”，并明确“所有权人依法享有占有、使用、收益和处分自己的不动产或者动产的权利”。可见，集体所有的财产权利是一束权能的集合，是一组具有多维价值和可分解属性的权能束^[13]。落实宅基地集体所有权之要义在于保障农民集体的所有者权益，使所有权人通过权能分解确保集体成员依法享有宅基地财产权利。

宅基地集体所有权在三权分置产权架构中的基础和核心地位毋庸置疑，其本质上是宅基地资格权、使用权及其衍生的各项私权的权源，能否赋予农民宅基地使用权更加完整权能，以及能否赋予农民更加充分的财产权利完全取决于宅基地集体所有权是否得到全面落实。换言之，作为宅基地权利体系中的关键构成，集体所有权从根本上决定了三权分置的权能构造及实现路径。只有落实宅基地集体所有权，才能真正形成集体所有权、农户资格权、宅基地及农房使用权三权分置的产权配置格局，才能为保障和实现农民财产权利创造条件。因此，实现“赋予农民更多财产权利”的庄严承诺是以集体所有权得到全面落实为前提，这就要求宅基地改革应更多地关注集体所有权的有效落实，而不仅仅聚焦于使用权权能的扩展上，要在集体所有权框架下推进扩权赋能以形成有利于实现改革目标的产权架构。

1.3 发展壮大农村集体经济，夯实共同富裕基础

土地集体所有制是农村集体经济赖以存续和发展的制度基础，落实宅基地集体所有权蕴含着实现农村共同富裕的政策逻辑。通过重塑所有权权能结构、促进集体所有权的权利回归，为发展壮大农村集体经济进而实现共同富裕奠定坚实的物质基础。落实宅基地集体所有权可以从两个层面厚植农村集体及其成员的自我发展能力：一是通过对集体所有权的确权赋能，充分保障集体所有权人对宅基地依法享有占有、使用、收益和处分等各项权利，并经由资格权的认定赋予集体成员完整的用益物权，据此畅通宅基地财产价值显化的渠道，从而有助于提高农民财产性收入，为集体成员脱贫之后再奔富夯实经济基础；二是通过发挥集体经济组织所有权功能作用，以村集体闲置宅基地和闲置农房为载体，吸引城镇人才、资本等要素资源下乡发展新产业新业态，充分激活闲置资源及提升集体资产产出效率，为发展壮大集体经济注入新动能。集体经济发展带来的财富增量将惠及全体成员，进而实现集体与个人福利增进的双赢。

发展集体经济是实现共同富裕的重要保证^[14]。发展壮大农村集体经济能够进一步提升农村持续发

展能力和农业的发展后劲,有助于农民更好应对市场波动与自然灾害的双重风险,有效防止返贫现象的发生;同时,发展农村集体经济具有调节集体成员收入分配功能,为防止收入两极分化、实现共同富裕提供了重要保证。受现行土地政策的制约,我国农村集体经济发展一直无法取得重大突破和飞跃,宅基地集体所有权的赋能与回归,将对维护集体财产权和增加农民财产性收入发挥积极作用,为最终实现农村共同富裕夯实物质基础。

2 落实宅基地集体所有权的现实困境

深刻把握落实宅基地集体所有权内蕴的政策逻辑,有助于更好地理解宅基地三权分置改革的目标与价值取向。当然,作为农村“三块地”改革试点的重要组成部分,宅基地制度改革同样面临着所有权行使主体错位、所有权权能不足等共性问题;同时,宅基地利益主体复杂多元、使用权权利主体“封闭性”等特征也决定了宅基地制度改革的特殊性和复杂性^[15]。因此,受多方面客观因素的影响和制约,三权分置下落实宅基地集体所有权仍面临着一些亟待破解的现实困境。

2.1 集体所有权行使主体的法律内涵模糊

落实农村宅基地集体所有权的关键在于明晰所有权行使主体,理顺农民集体和农民个体之间的权责关系。作为宅基地所有权的行使主体,农村集体经济组织无疑就是宅基地管理中利益分配的直接主导者,但是集体经济组织法律内涵不清,权责边界较为模糊^[16-18],这就为农民集体内部利益冲突提供了生成空间。《民法典》在“特别法人”一节中规定“农村集体经济组织依法取得法人资格”,并强调农民集体所有的不动产和动产属于本集体成员集体所有。显然,《民法典》已明确宅基地所有权权利主体是“本集体成员集体”,并从法理上赋予了集体经济组织代表集体行使所有权的特别法人地位。然而,该法未能进一步厘清集体经济组织与“本集体成员集体”之间的逻辑关联,也未能就集体所有权行使主体的权责边界、宅基地集体所有权行使程序及责任担当等方面进行明确界定和规范。

由此可见,目前关于宅基地集体所有权行使主体的本质内涵、权责边界、所有权运行规则等方面的法律法规尚处于空白状态,理论界与实务界也未能形成统一认识。如部分学者认为农民集体是土地所有权主体,而集体经济组织是其代表人或代理人^[19-20];但也有观点指出,这两者不是代表关系也不是委托代理关系,集体经济组织仅享有经营管理

权^[21];另有观点则认为,集体经济组织是农民集体法人化改造的结果,其不仅是集体土地的管理者,也是所有者^[22]。由于法律上缺乏明晰界定,这种“自说自话”式的探讨给实务界造成不小的困惑。此外,现行法律法规之间还存在着一定的模糊地带,给具体实践带来了困难。如《村民委员会组织法》提出由村民委员会“管理本村属于村农民集体所有的土地”,这与《民法典》的“农村集体经济组织作为特别法人,是独立的民事主体”,以及农民集体所有的土地“属于本集体成员集体所有”等表述不大一致。显然,现有法律规定在村委会和集体经济组织这两者职责权限上存在交叉重叠的问题。统计数据显示^[23],截至2019年底,全国农村地区已建立村级集体经济组织的占比为70.8%,已建立组集体经济组织的占比为15.7%,但这些数据存在一定水分,因为大多数集体经济组织有名无实,仅是挂牌而已^[24]。在民主监督机制不健全和地方公权力渗透的情况下,村民委员会能否真正代表“农民集体”的意志代行所有权职责?在大部分乡村集体经济组织功能虚化的情形下,如何激活集体经济组织行使所有权的功能与作用?如何保障集体成员的所有权权益?这些问题都需要在下一步的法律修订中得到考量与解决。

2.2 集体成员资格的法律定位缺失

集体所有权是集体所有制在法律上的体现,标志着一个集体内部所有成员对某项资产共享的各项所有权权能。可见,集体所有权是以集体成员权为载体,落实集体所有权的首要任务是要明确集体成员身份的边界^[25-26],解决“成员资格如何取得”“成员权怎样行使”等问题。尽管《民法典》赋予了农村集体经济组织特别法人地位,在法律制度层面解决了集体经济组织的法律地位问题,但是未能对“成员资格如何取得、如何丧失,成员权包括哪些内容,成员权怎样行使”等问题给予明确的规定。不难看出,现行法律法规尚未对“集体成员”内涵、“成员权”运行机制以及集体与成员之间的权利边界等问题进行全面清晰的阐释,从而影响了集体成员依法对集体所有权的民主管理与集体所有权收益权能的实现。

随着农村青壮年劳动力大量外流、城镇居民返乡创业或养老时代的来临,城乡人口双向流动的趋势将日益明显,在此背景下,单纯以村规民约或户籍作为集体成员资格的认定标准已不合时宜^[27]。同时,由于在国家法律层面缺乏明确规范,目前全国各地认定集体成员资格并没有形成统一的方法和标

准。集体成员资格标准的法律缺失，致使村民基本民事权利和成员权的维护失去法律依据和保障，这就背离了公民权利保障法治化的时代精神，不利于农村社会和谐稳定，也阻碍了宅基地集体所有权的有效落实。如针对“外嫁女”问题，目前大多数村规民约将“外嫁女”排除在集体经济组织成员认定范围外，在此情形下，部分女性可能因其出嫁或者离异而导致村民待遇“两头空”，因而在一些地区“外嫁女”土地权益纠纷占据了农村矛盾纠纷的相当比重^[28]。在土地调整上，许多农村按照村规民约制订调整实施办法，如山东淄博地区一些乡村根据“生增死减”的原则进行调整土地^[29]，这套规则显然与“增人不增地、减人不减地”的国家政策相抵触。集体成员资格和成员权的认定必须建立在法律行为基础上，因此需要在立法上进一步明晰集体经济组织的成员资格问题，要尽快对农村集体经济组织成员权进行法律解释，以法制的方式推动集体成员权识别标准的制订。

2.3 农村宅基地管理模式更新滞后

三权分置政策创新与宅基地基本功能的时代变迁对农村宅基地管理制度改革提出了更高要求。长期以来受制于宅基地所有权主体虚置、使用权主体“封闭性”等多种因素，我国农村宅基地管理一直处于低水平均衡状态，宅基地超标准占用、一户多宅、闲置浪费等问题突出。根据自然资源部在16个省份的调研情况，闲置宅基地（含闲置农房）约860万宗，占比6.32%^[30]。这些数据仅是有关部门在基层调研中形成的初步判断，考虑到农村人口流动性和农户未告知实情等因素，潜在的闲置宅基地和农房的数量会更加庞大。农村闲置宅基地面积持续扩大折射出宅基地管理的现实困境，无疑会加剧乡村振兴中土地整治难题。

当前，农村宅基地管理主要存在如下弊端：一是所有权与控制权的冲突。《民法典》在赋予农村集体经济组织“特别法人”地位的同时，也赋予了村委会在集体经济组织缺位情况下代行所有权的职责。因而在实践中，村民委员会或由其主导的群众组织往往成为了宅基地所有权的代理人。囿于村级民主监督制度体系不完善，群众监督渠道不畅、力度孱弱，这种所有权与控制权分离的代理制，必然会产生利益矛盾和冲突，为权力寻租和“精英俘获”的生成创造空间。二是集体成员参与度低。从法理上看，集体所有权是集体内部所有成员共同拥有某项财产，每个成员应该拥有同等的权利，代理人决定财产的使用和转让必须经过全体成员的同意。但

是在农村宅基地管理过程中普遍存在农民参与广泛性不够、积极性不高等问题。集体成员参与度低势必会导致与所有权相联系的收益权难以得到充分保障与实现。2022年3月自然资源部通报了福建省XP县20余名公职人员冒用村民名义套取宅基地案件，该案件涉及该县县委、县政府、乡镇政府、基层组织等公职人员及其亲属。宅基地被非法套取的典型案例，真实反映了当前农村宅基地管理中存在监管机制缺失、农民监督力度孱弱等突出问题。对此，需要深入探讨农村集体经济组织的地位与功能问题，以及通过顶层设计确保集体组织成员对土地管理的知情权、决策权和监督权，建立能充分彰显农民主体地位的新型土地管理模式，真正落实农民作为集体成员的所有者权益。

3 落实宅基地集体所有权的实践路径

2021年起正式实施的《民法典》完善了集体产权制度，对土地产权问题进行了具体规范，从而为深化农村宅基地产权制度改革提供法治保障。落实集体所有权是农村宅基地三权分置改革的一项重要内容。在开展新一轮宅基地制度改革试点工作中，要以《民法典》的相关规定为遵循，围绕着理顺农民与土地关系这一改革主线，探索农村宅基地集体所有权有效实现的路径：明晰农村宅基地集体所有权主体，解决主体地位虚化、土地所有权虚置等问题；进一步加强集体产权权能建设，保障集体所有权主体权益；探究构建新型宅基地管理模式，落实农民作为集体成员的所有者权益。

3.1 明晰农村宅基地集体所有权主体

3.1.1 激活农村集体经济组织主体功能 激活集体经济组织主体功能是落实宅基地集体所有权的前提。对此需要理顺两个层面的利益关系：一是地方政府与农村集体经济组织的利益关系。地方政府在农村宅基地管理中的利益偏好不应该专注于谋求经济上的收益，而是更多地谋求农村社会的和谐稳定，扮演农民群体利益守护者，为有效落实宅基地集体所有权创设良好的政策环境。基于此，要将《民法典》相关规定贯彻落实到实际工作中，依法赋予农村集体“特别法人”和“独立民事主体”的各项权利，强化农村集体经济组织法人地位。二是农村集体经济组织与村委会之间的利益关系。需要理顺并正确处理两者之间的关系，促使两者之间的利益目标函数趋向一致。虽然《民法典》提出“未设立村集体经济组织的，村民委员会可以依法代行村集体经济组织的职能”，但从长远来看，由村委会代行村

集体经济组织的职能不利于维护集体成员的共同利益。村委会在本质上是自治组织，而集体经济是经济组织，两者之间并不存在行政上的上下级关系^[31]，以村委会取代集体经济组织来管理集体土地明显存在权力僭越的问题。因此，加强农村集体经济组织建设势在必行。

2018年以来在农业农村部主导下，各地开展集体经济组织登记赋码工作，目前全国已有超过41万个村集体经济组织领到登记证书，并赋统一社会信用代码。当然，集体经济组织获发“身份证”只是迈出了第一步，更关键的是需要重新激活集体经济组织功能，让集体经济组织独立行使经济管理职权。针对于此，必须加强顶层设计从立法与制度层面健全农村集体经济组织：一要加快《农村集体经济组织法》立法进程。学术研究与法治建设要实现良性互动，理论界与实务界要重点对农村集体经济组织法人地位及其内部组织成员身份关系等内容展开理论与实践探索。二要加强相关配套制度建设。激活农村集体经济组织主体功能，与之相对应的是需加强制度建设，将集体所有权行使中的重大事项应当经本集体村民会议谈论决定的政策真正落地生根，防止部分村委会干部将土地集体所有权泛化，使之异化为“集体共有”，在未充分征求村民的情况下，以集体名义擅自进行土地交易来谋求自身利益最大化。

3.1.2 明确农村集体经济组织的成员资格 集体成员资格的认定是确立宅基地资格权的前提。尽管现行法律已赋予农村集体经济组织成员宅基地资格权，但是未能对集体成员资格的认定进行明确、统一的规范。法律是权益维护的最后底线，集体成员资格的认定工作必须在法律框架内展开，因而需要进一步完善现行法律法规，通过法律条文明确集体成员资格识别标准和准入条件，通过立法明晰农民集体成员权的概念、性质、内容以及国家、集体与农户之间的权、责、利关系。建立农村集体成员资格识别标准要契合城乡融合发展的现实需求，本着尊重历史、立足现实的原则，将“常住”与“履行义务”情况作为集体成员资格认定的主要考量依据；同时也要正确反映和兼顾各类成员群体的利益诉求，防止假借村规民约或“少数服从多数”名义非法剥夺少数人的正当权益，杜绝多数人“开除”少数人成员资格现象的发生。

如前文所述的“外嫁女”问题，虽然《婚姻法》《土地承包法》《妇女权益保障法》等法律对保障妇女土地权益作了相应的规定，但在实践中很难得

到真正落实，大部分村庄仍以村规民约剥夺“外嫁女”的集体成员资格权，这种漠视少数人正当利益和合理诉求的做法应该尽快得到纠正。作为非正式制度的村规民约，是弥补农村正式制度供给不足和保障村级各项工作正常运转的重要安排，但根植于乡村熟人社会的本质属性，决定了其在制定和实施过程中必然会受到宗族势力、人情世故、乡村惯例等因素的干扰，为此应当加强正式制度对其的约束力。在涉及农民集体成员资格等切身利益的重大事项方面，村规民约必须是基于法律授权而制定，要通过合法性审查使其形成法治理念深度嵌入的规章制度。

3.2 加强宅基地集体所有权权能建设

所谓的所有权权能，是指所有权人为实现其所有权，依据其享有的权利对所拥有的不动产或者动产可以实施的各种外部行为。在明晰宅基地集体所有权主体的基础上，需要进一步加强集体所有权权能建设以充分保障集体所有权主体的各项权益。《民法典》已对集体所有权行使主体以及所有权各项权利进行了法律表达，但需要强调的是，宅基地集体所有权是归属于一定的集体，属于本集体全体成员共同所有，而组成集体的成员无法以个人身份行使所有权，只能以集体化的个人身份行使^[32]，单个成员无法离开集体来独自享有集体土地所有权权益。可见，集体所有权的主体是本集体的成员集体，具有高度的集合性和抽象性。

囿于“集体”的高度抽象化，在具体实践中往往会诱致所有权权能弱化：一方面，高度抽象化的“集体”概念会导致农村宅基地财产权利陷入“人人有份，人人无份”“谁都应负责，谁都不负责”的现实窘境；另一方面，农村集体往往未能获得与所有权相匹配的产权“权利束”，在宅基地用途、开发利用等方面的处分权受到严格限制。如国家对宅基地使用权的取得、行使和转让进行了严格的规制，这固然有助于保障农民安居乐业和维护乡村社会稳定，但也极大地限制了农村宅基地使用权和农房市场交易空间。集体所有权权能的有限性、残缺不全，是造成农村宅基地低效利用的主要诱因。因此，需要加强集体所有权权能建设，使集体经济组织依法享有对宅基地的占有、使用、收益和处分等各项所有权权能。一是要坚持原则性与灵活性相结合，进一步拓展集体经济组织行使宅基地所有权的权能。基于社会主义土地公有制的刚性约束，国家对集体土地处分权进行部分限制，如“禁止土地买卖”等要求是符合国家政治原则的，这是一种必要

的权能限制，而在一些并无涉及“底线”的领域则要坚持还权赋能，给予集体经济组织更大的话语权。二是要明确集体成员收益权。确保集体成员从宅基地开发利用中获取增量收益是集体行使宅基地所有权的最终目的，因而明确集体成员收益权是加强集体所有权权能建设的应有之义。基于此，在集体所有权的权能行使中要真正体现集体成员的意志，充分保障集体成员的民主管理权，这有赖于建立一种能够彰显集体成员话语权的新型管理模式。

3.3 探索新型宅基地管理模式

落实集体成员的所有者权益是探索农村宅基地集体所有权实现路径的重要内容。《民法典》赋予集体成员对集体财产更多的监管权力，明确规定：“农村集体经济组织或者村民委员会、村民小组应当依照法律、行政法规以及章程、村规民约向本集体成员公布集体财产的状况。集体成员有权查阅、复制相关资料。”要以此为遵循，推进新型宅基地管理模式的探索与构建，保障集体组织成员对宅基地管理的知情权、决策权和监督权，落实农民作为集体成员的所有者权益。构建新型宅基地管理模式可以从三个方面着手。

一是健全农民利益表达机制。畅通农民与政府、基层组织之间的信息沟通渠道，有助于化解宅基地改革中的矛盾与冲突，同时也有助于维护农民的利益主体地位，激发广大农民参与乡村振兴的积极性和主动性。对此，需要健全农民利益表达机制，要以建设多元利益表达平台为抓手不断拓宽农民的利益诉求渠道。一方面，要进一步优化现有的信访制度，充分利用现代信息技术的各种媒介，加强政府与农民之间的双向信息传递，增进相互信任和理解；另一方面，要坚持依法依规的原则规范和完善村规民约，激发村民自我管理、自我监督的主体意识，确保农民可以充分表达自己的意见和诉求，并拥有宅基地管理的参与权和监督权，营造尊重农民首创精神和主体地位的乡村治理氛围。

二是完善信息公开制度。建立信息公开制度是保障村民行使民主监督权的重要举措，也是构建新型宅基地管理模式的关键环节。信息不对称会影响农民对地方政府与基层组织的信任度，也会阻碍农民知情权、监督权和决策权的有效实现。地方政府有关部门要切实履行宅基地用地审查、农房建设规划等管理职责，妥善解决宅基地“审批慢”“审批难”等问题，为农民群众提供便捷高效、信息透明的服务。同时，基层组织要按照《民法典》要求，凡是涉及农民切身利益的事项，如闲置宅基地整治、征

收和补偿等各项事宜都要及时通过宣传栏、广播、电视、网络、手机短信等多种渠道公开公示。村集体经济收益分配方案必须经过村民会议或者村民代表会议讨论决定，实行少数服从多数的民主决策机制和公开透明的原则。建立信息公开制度，让宅基地管理在阳光下运行，是农民参与宅基地管理决策的前提条件，也是落实农民作为集体成员的所有者权益的重要保证。

三是拓宽农民参与决策渠道。当前，农村宅基地管理过程中普遍存在农民参与广泛性不够、积极性不高和组织化程度低等问题。针对这些问题，除了要健全农民利益表达机制和完善信息公开制度外，还必须对农民参与宅基地管理决策的方式、途径进行明确规定，并以法律的形式固定下来，使农民参与决策有据可循、有法可依。拓宽农民参与渠道，重要环节是征求农民对宅基地和集体建设用地的开发利用的意见，运用建议征集制度，引导农民献计献策，确保农村宅基地规划利用是在民主决策机制下进行。在主体地位得到尊重的情况下，必然会提高农民参与宅基地管理的质量，激发农民对村庄事务管理的参与热情，使“民主管理、民主监督、民主决策”成为农村宅基地管理的新常态。

创新宅基地管理模式可以借鉴前期改革试点的一些好的经验和做法。如福建晋江全面推进宅基地审批扁平化、标准化和便捷化，在国内首创农村宅基地审批管理系统，有效化解宅基地审批难题；同时健全农村宅基地自我管理制度，引导各村制定宅基地管理村规民约，在宅基地民主分配、建房管控、纠纷调处和议事决策机制建设等方面进行了有益的探索和实践。经验是最好的老师，前期改革试点已形成可推广可复制的经验，对于探索与构建新型宅基地管理模式具有重要的借鉴意义。

4 结论

随着乡村振兴战略向纵深推进，宅基地三权分置改革必将迎来一个新高潮。落实宅基地所有权是三权分置的重要内容，彰显了我国坚持农村土地集体所有制的逻辑自治。在三权分置架构下，探索落实宅基地集体所有权具有多重政策逻辑。然而，受困于农民集体所有权行使主体虚化、宅基地利益主体复杂多元和宅基地使用权主体“封闭性”等多重因素，落实宅基地集体所有权也面临着诸多困难与挑战。当下，深化宅基地集体所有权研究具有重要的理论意义和实践价值：一方面，多年来受到“重利用、轻所有”研究倾向的影响，学术界大多聚焦

于宅基地资格权与使用权的活权赋能问题,而对宅基地集体所有权的关注度不够,相关研究成果较少,因而拓展相关研究的深度和广度,有助于充实和丰富既有的研究内容;另一方面,落实宅基地集体所有权是一项复杂艰巨的系统性工程,涉及国家、集体和个人之间的利益关系问题,实践需要理论的支撑,深化相关研究所形成的理论成果可以为宅基地集体所有权的有效落实提供必要的借鉴与参考。

学术研究要与法治建设形成良性互动。《民法典》已对“坚持集体所有制,落实集体所有权”的政策取向进行清晰明确的阐述,但也留下了农民集体成员权内容缺失、集体经济组织权责界定不清等缺陷。推进农村宅基地改革必须坚持法治化进路。“立法先行,法治推动”是新时代深化农村土地制度改革的必然逻辑,也是建设法治乡村的题中应有之义。基于此,学术界需要加强法治实践研究,需要将落实宅基地集体所有权研究放置于国家法治建设的逻辑之下,在学术研究与法治建设之间形成一种良性的互动关系。通过系统化梳理和理性分析改革实践中的经验与教训,及时将部分试点经验转化为法律修订的实践依据。完善相关法律法规有助于促进制度变迁向更高效益水平递进。

目前,学术界将落实宅基地集体所有权与法治实践相结合的研究总体上较为薄弱,本文结合《民法典》的相关规定,从明晰宅基地集体所有权主体、强化集体所有权权能、建立新型宅基地管理模式等方面探讨了落实宅基地集体所有权的实践路径。由于我国宅基地制度改革尚处于试点阶段,改革实效还需要经过实践的反复检验,因而,本文提出的有些观点难免有失偏颇,谨希望为这一领域的研究起抛砖引玉的作用。

参考文献:

- [1] 魏后凯,姜长云,孔祥智,等.全面推进乡村振兴:权威专家深度解读十九届五中全会精神[J].中国农村经济,2021(1):2-14.
Wei H K, Jiang C Y, Kong X Z, et al. Pushing forward rural revitalization in all-round way: An interpretation by authoritative experts of the fifth plenary session of the 19th Central Committee of the Communist Party of China[J]. Chinese Rural Economy, 2021(1): 2-14.
- [2] 刘守英.农村宅基地制度的特殊性与出路[J].国家行政学院学报,2015(3):18-24,43.
Liu S Y. The particularity and the way out of the rural land system[J]. Journal of the National Academy of Administration, 2015(3): 18-24, 43.
- [3] 韩文龙,谢璐.宅基地“三权分置”的权能困境与实现[J].农业经济问题,2018(5):60-69.
Han W L, Xie L. The plight of power and realization of the power for the “three rights division” of the homestead in countryside[J].

- Issues in Agricultural Economy, 2018(5): 60-69.
- [4] 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.
- [5] 吕萍,林馨.从农民住房权益视角审视农村宅基地和住房制度[J].农业现代化研究,2022,43(2):221-230.
Lü P, Lin X. Study on the rural homestead and housing system from the perspective of farmers' housing rights[J]. Research of Agricultural Modernization, 2022, 43(2): 221-230.
- [6] 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.
- [7] 夏沁.农村宅基地“三权分置”改革的立法实现[J].地方立法研究,2018,3(4):104-116.
Xia Q. The legislative realization of “three rights allocation”[J]. Local Legislation Journal, 2018, 3(4): 104-116.
- [8] 杨青贵.落实宅基地集体所有权的实践探索与制度因应[J].法治研究,2021(5):130-140.
Yang Q G. Practical exploration and institutional response to the implementation of collective ownership of homestead[J]. Research on Rule of Law, 2021(5): 130-140.
- [9] 杨青贵.农村土地“三权分置”中“落实集体所有权”的法理意蕴及对策设计[J].中国不动产法研究,2017,15(1):173-181.
Yang Q G. The legal meaning and countermeasures of the implementation of collective ownership in three rights separation of rural land[J]. Research on Real Estate Law of China, 2017, 15(1): 173-181.
- [10] 韩松.论农民集体所有权的成员集体所有与集体经济组织行使[J].法商研究,2021(5):144-158.
Han S. Theory of collective ownership of members of the collective of peasant collective ownership and the collective economic organizations to exercise[J]. Studies in Law and Business, 2021(5): 144-158.
- [11] 郑兴明.地权逻辑下乡治理困境的生成、动因与化解路径——基于博弈式共生的理论分析框架[J].农村经济,2019(12):106-113.
Zheng X M. The formation, reasons and solution paths for the dilemma in rural governance under the logic framework of land right[J]. Rural Economy, 2019(12): 106-113.
- [12] 项继权,王明为.村民理事会:性质及其限度[J].福建论坛(人文社会科学版),2017(9):155-160.
Xiang J Q, Wang M W. Villagers' council: Nature and limits[J]. Fujian Tribune (Humanities and Social Sciences), 2017(9): 155-160.
- [13] 温世扬.从集体成员权到法人成员权——农村集体经济组织法人成员权的内容构造[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2022,75(4):143-153.
Wen S Y. Member's rights from farmers' collective membership to legal person membership of rural construction land market[J]. Journal of Wuhan University (Philosophy and Social Sciences),

- 2022, 75(4): 143-153.
- [14] 习近平. 摆脱贫困[M]. 福建: 福建人民出版社, 1992.
Xi J P. Get Rid of Poverty[M]. Fujian: Fujian People's Publishing House, 1992.
- [15] 许经勇. 深化农村宅基地制度改革赋予农户用益物权[J]. 农业经济与管理, 2019(1): 38-44.
Xu J Y. Deepening reform of rural curtilage system by giving its usage right to peasants[J]. Agricultural Economics and Management, 2019(1): 38-44.
- [16] 张莉, 马野. 乡村振兴背景下壮大村集体经济的法治进路[J]. 学习与探索, 2021(5): 84-90.
Zhang L, Ma Y. The rule of law approach to strengthening village collective economy under the background of rural revitalization[J]. Study & Exploration, 2021(5): 84-90.
- [17] 曹相见. 农村集体经济组织特别法人的特别效果[J]. 法学论坛, 2023, 38(2): 57-67.
Cao X J. The special effects of rural collective economic organizations as special legal persons[J]. Legal Forum, 2023, 38(2): 57-67.
- [18] 韩秀义. 农民、农民集体和农村集体经济组织的宪法内涵解释[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2023, 53(1): 105-116.
Han X Y. Interpretation of the constitutional meaning of farmers, farmers' collectives and rural collective economic organizations[J]. Journal of Northwest University (Philosophy and Social Sciences Edition), 2023, 53(1): 105-116.
- [19] 高圣平. 《民法典》与农村土地权利体系: 从归属到利用[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2020(6): 143-154.
Gao S P. China's Civil Code and rural land rights system: From ownership to utilization[J]. Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences), 2020(6): 143-154.
- [20] 谭启平, 应建均. “特别法人”问题追问——以《民法总则(草案)》(三次审议稿)为研究对象[J]. 社会科学, 2017(3): 82-91.
Tan Q P, Yin J J. Questioning to “special legal person”: Focusing on General Principles of Civil Code (draft) (3rd version) [J]. Journal of Social Sciences, 2017(3): 82-91.
- [21] 吴昭军. 论农村集体经济组织的经营管理权——基于信托理论的阐释[J]. 当代法学, 2023, 37(1): 95-107.
Wu Z J. The management function of rural collective economic organizations: An explanation based on the theory of trust[J]. Contemporary Law Review, 2023, 37(1): 95-107.
- [22] 宋志红. 论农村集体经济组织对集体土地所有权的代表行使——《民法典》第262条真义探析[J]. 比较法研究, 2022(5): 154-168.
Song Z H. Exercising land ownership on behalf of the farmer collective by the rural collective economic organization: The true meaning of article 262 of the Civil Code of PRC[J]. Journal of Comparative Law, 2022(5): 154-168.
- [23] 农业农村部政策与改革司. 2019年中国农村政策与改革统计年报[M]. 北京: 中国农业出版社, 2020.
Department of Policy and Reform of the Ministry of Agriculture and Rural Affairs. 2019 Statistical Annual Report on China's Rural Policy and Reform[M]. Beijing: China Agricultural Publishing House, 2020.
- [24] 王铁雄, 王琳. 农民集体所有的民法典解释论[J]. 河北法学, 2021, 39(11): 28-53.
Wang T X, Wang L. Comments of peasants' collective ownership in the civil code[J]. Hebei Law Science Journal, 2021, 39(11): 28-53.
- [25] 唐浩, 张聪. 农村集体经济组织成员权界定主体: 理论与制度设计[J]. 农业现代化研究, 2022, 43(1): 69-79.
Tang H, Zhang C. The theory, status, and system design of delimiting the membership rights of rural collective economic organizations[J]. Research of Agricultural Modernization, 2022, 43(1): 69-79.
- [26] 刘守英, 高圣平, 王瑞民. 农地三权分置下的土地权利体系重构[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2017(5): 134-145.
Liu S Y, Gao S P, Wang R M. The reconfiguration of China's rural land tenure system under the “three-rights separation” rural institutional framework[J]. Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences), 2017(5): 134-145.
- [27] 王月英. 农村集体经济组织成员的资格要件——基于公有制下生产、生活资料公平分配的视角[J]. 农业经济问题, 2022(1): 65-78.
Wang Y Y. The qualifications of members of rural collective economic organizations: From the perspective of fair distribution of means of production and living under public ownership[J]. Issues in Agricultural Economy, 2022(1): 65-78.
- [28] 朱庆, 雷苗苗. 农村妇女土地权益司法保障的应然选择——以“外嫁女”为研究对象[J]. 甘肃社会科学, 2019(5): 134-139.
Zhu Q, Lei M M. The proper choice of judicial protection of rural women's land rights and interests: Taking “married women” as the research object[J]. Gansu Social Sciences, 2019(5): 134-139.
- [29] 桂华. 农村土地制度与村民自治的关联分析——兼论村级治理的经济基础[J]. 政治学研究, 2017(1): 99-110, 128.
Gui H. Relevance research on land institution and peasants self-governance: And discuss on economic foundation of rural governance[J]. CASS Journal of Political Science, 2017(1): 99-110, 128.
- [30] 魏莉华. 新《土地管理法》学习读本[M]. 北京: 中国大地出版社, 2019.
Wei L H. New “Land Management Law” Study Book[M]. Beijing: China Dadi Publishing House, 2019.
- [31] 徐增阳, 杨翠萍. 合并抑或分离: 村委会和村集体经济组织的关系[J]. 当代世界与社会主义, 2010(3): 16-18.
Xu Z Y, Yang C P. Merger or separation: The relationship between village committees and village collective economic organizations[J]. Contemporary World & Socialism, 2010(3): 16-18.
- [32] 韩松. 农民集体土地所有权的权能[J]. 法学研究, 2014, 36(6): 63-79.
Han S. Capacity of farmers' collective land ownership[J]. Chinese Journal of Law, 2014, 36(6): 63-79.