

单位代码	10476
学 号	1913183004
分 类 号	D922.29

河南师范大学

硕士学位论文

“三权分置”下农户宅基地资格权问题研究

学 科、专 业 ： 法 学
研 究 方 向 ： 经 济 法 学
申 请 学 位 类 别 ： 法 学 硕 士
申 请 人 ： 张 晓
指 导 教 师 ： 吕 军 书 教 授

二〇二二年五月

THE STUDY ON THE FARMERS'
QUALIFICATION RIGHTS OF
HOMESTEAD IN THE SEPARATION OF
THE THREE RIGHTS

A Dissertation Submitted to
the Graduate School of Henan Normal University
in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of
Master of Law

By

Zhang Xiao

Supervisor: Prof.LV Jun shu

May,2022

摘要

自 2018 年 1 月 2 日起开始实施的《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》首次提出“三权分置”改革，这是我国开展新一轮宅基地制度改革进行的新探索。“三权分置”改革具体涉及宅基地集体所有权、资格权、使用权改革，其中资格权一直在理论界争议不断，有的学者赞成设立独立的宅基地资格权，有的则持反对态度，关于农户宅基地资格权的法律性质，学界也是莫衷一是，当前这几种观点即用益物权说、剩余权说及成员权说等相对而言较为流行。本文认为宅基地资格权是一种集体经济组织成员权，它的主要界定标准是赋予该成员提出宅基地分配资格申请的权利。依据规定赋予集体经济组织成员宅基地资格权具有诸多积极性，体现在对盘活农村宅基地、确保农民财产权利切实获得保障、增加农户经济收入都具有促进作用。

继 2015 年全国农村“三块地”试点改革之后，2020 年中央再次选择 104 个县(市、区)和 4 个设区的市开展试点改革工作，主要探索如何实现宅基地“三权分置”。改革试点地区如浙江义乌市、北京大兴区、重庆大足区等地的实践为“保障宅基地农户资格权”提供了有益借鉴，但也暴露出了一些改革的困境，主要表现在主体资格认定标准不统一，权利内容不完善，权利行使制度不健全，缺乏相应的登记制度与救济制度等，严重制约着改革进一步深化。

保障农户宅基地资格权的制度供给与完善是实现农户居住权利的重要内容，我国农村宅基地制度推行“三权分置”，把宅基地使用权细化为宅基地资格权和使用权，这是农村土地制度改革的重大突破，必须进行制度创新；在农户资格权主体确定方面，要明确界定是集体成员；在确定农户资格权具体内容方面，要科学界定“三权”边界；在农户资格权行使方面，要建立宅基地资格权行使机制和权利救济制度。

关键词：宅基地，三权分置，农户资格权，成员权

ABSTRACT

The Opinion implemented by The Central Committee and The State Council in January 2018 proposed the reform of the separation of three rights for the first time, including the ownership of rural homestead, the farmers' right of qualification, and the right to use rural homesteads, which is a new exploration of the reform of homestead system in China in a new round. The homesteads' right of qualification is constantly controversial in theoretical areas. Some scholars are in favor of setting up the right of homestead qualification independently, while others are against it. About the legal character of the right of homestead qualification, there is no consensus in academic areas. There are some popular opinions, such as usufructuary rights, residual rights, member rights and so on. This paper argues that the right of homestead qualification is a kind of the collective economic organizations' member right, and the main definite standard is to give members rights to apply for the homestead of distributive qualification. Based on the internal members of the collective economic organization to obtain the homestead qualification right, it is beneficial for revitalizing the use of rural homestead, protecting farmers' property rights and increasing farmers' economic income.

The Central Government chose 104 countries(cities and districts) and 4 cities divided into districts to carry out the reform of the units of the homestead system, to explore the realization form to the separation of the three rights of the homestead. The reform pilot area in Yiwu city in Zhejiang Province, Daxing district in Beijing Province, Dazu district in Chongqing, and the practical experience provided effective reference in protecting the farmers' right of qualification, but it also exposed some difficulties in reform, mainly in the main body of the qualification standard is not unified, the right content is incomplete, the system of exercising right is not sound, and it also lack of registration system and relief system and so on. It seriously restricts the deepening reform.

To secure the system of farmers' right of qualification for system supply and supply perfection is an important content of the peasants living right. Chinese rural homestead system carries out "three rights separation", the right to use the homestead is divided into the qualification right and the right to use the homestead. Our rural homestead system carries out "the separation of three rights", the right to

use rural homesteads is divided into the right of qualification and the use of rural homestead, and it is the main breakthrough of the reform of rural land system, that must have institutional innovation. In the aspect of determining the subject of farmer's qualification right, it should be clear that the subject of farmer's qualification right is a collective member. The boundary of "three rights" should be defined scientifically in determining the content of farmer's qualification right. In the exercise of the farmers' right of qualification, we should establish the exercise mechanism of the farmers' right of qualification and the right relief system.

KEY WORDS: homestead, the Separation of three rights, the farmers' right of qualification, Member right

目 录

摘 要	V
ABSTRACT	VII
第一章 引 言	1
1.1 研究背景及意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	2
1.2 研究综述	2
1.2.1 国内研究现状	2
1.2.2 简要评析	5
1.3 研究方法及内容	5
1.3.1 研究方法	5
1.3.2 研究内容	5
第二章 宅基地“三权分置”的政策蕴意	7
2.1 宅基地制度的历史演变及其特征	7
2.1.1 第一阶段（1949-1961 年）：宅基地私有制阶段	8
2.1.2 第二阶段（1962-2014 年）：宅基地“两权分置”阶段	8
2.1.3 第三阶段（2014 年至今）：宅基地“三权分置”探索阶段	10
2.2 宅基地“三权分置”的政策解读	10
2.2.1 宅基地“三权分置”提出的背景	10
2.2.2 宅基地“三权分置”的政策内涵	11
2.2.3 宅基地“三权分置”的政策目标	12
第三章 农户宅基地资格权法律性质	15
3.1 宅基地“资格权”法律性质	15
3.1.1 用益物权说	15
3.1.2 剩余权说	15
3.1.3 成员权说	16
3.2 宅基地资格权成员权属性证成	16
3.2.1 农户资格权“成员权说”符合理论基础	16
3.2.2 农户资格权“成员权说”符合实践理性	17
第四章 农户宅基地资格权的实践考察及存在问题	19
4.1 农户资格权的实践考察	19
4.1.1 浙江义乌的实践考察	19
4.1.2 北京大兴地区的实践考察	20
4.1.3 重庆大足地区的实践考察	20
4.2 农户资格权制度存在的主要问题	21
4.2.1 主体认定不统一	21
4.2.2 权利内容及登记制度不健全	23
4.2.3 权利行使制度及救济制度缺失	25
第五章 宅基地资格权制度完善的路径探索	27
5.1 立法中明确农户资格权的相关内容	27
5.2 农户资格权主体制度的完善	28
5.2.1 明确农户资格权主体是集体成员	28
5.2.2 明确集体成员资格的认定	29
5.3 农户资格权权利内容及登记制度的健全	29

5.3.1 完善农户资格权的权利内容	29
5.3.2 建立农户资格权的登记制度	32
5.4 农户资格权行使制度及救济制度的完善	33
5.4.1 健全农户资格权的行使制度	33
5.4.2 明确农户资格权的救济制度	33
结 论	35
参考文献	37
致 谢	41
独 创 性 声 明	45
关于论文使用授权的说明	45

第一章 引言

1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究背景

作为具有中国特色的制度之一，宅基地制度对保障农户住房权利、稳定农村社会制度等具有极为重要的意义。我国农村宅基地制度自新中国成立至今先后历经多次变革，农村宅基地最初为地主阶级私有，先是经土地改革之后变为农民所有，再经“三大改造”之后归为集体所有，形成两权分离模式，主要表现为土地所有权归集体所有、土地使用权为集体成员享有、宅基地面积限定、无偿分配宅基地、集体成员长期占有、一户一宅。其根本宗旨在于保障民有所居，在该模式下，宅基地使用权不得随意出租或者买卖，而建在宅基地上的房屋等相应建筑可出租、买卖等。当宅基地上建筑物进行出租或者买卖等行为时，则采用“地随房走”的原则，宅基地使用权的主体也会因为地上建筑物的变动而发生变更。由于宅基地所有权归集体所有，必须确保宅基地使用权主体必须是集体组织内部的农户，这一前提条件直接决定了房屋买卖、出租等主体只能局限于集体组织内部成员，客观上限制了城镇居民参与宅基地权利分配，从而极大的限制宅基地的财产功能。从另一角度上分析，由于集体经济内部成员可以通过房屋继承、房屋转让等方式来取得宅基地使用权，这就意味着有可能会出现事实层面上的“一户多宅”或者是宅基地面积出现超标问题等，这显然违背了宅基地使用权的设立初衷。

随着社会的发展，大量农村劳动力转移到城市，农村闲置宅基地及闲置房屋数量与日俱增，与之不适应的是，不少地方留守农村的新增成员无法获得宅基地，这一矛盾促使农村宅基地制度改革的呼声越来越高。不可否认，宅基地制度的不断演变旨在解决国家、集体、农民个人及其他社会主体之间的利益关系，体现在有助于改善农民生活条件，推动农村经济水平实现提升等，从这个视角上来说意义尤为重大。在2018年中央一号文件中，为了盘活闲置农村宅基地资源，保障农村宅基地的财产和居住功能，首次提出“三权分置”改革。在该文件中，使得农户宅基地所有权获得落实，确保农户拥有土地资格权，农户对宅基地上的建筑物财产权获得保障，同时还适当放活农户宅基地以及建筑物的使用权，在往后的中央一号文件中，都涉及宅基地三权分置政策方面的相应内容规定。与集体建设用地改革、土地承包地改革相比，宅基地改革制度及政策制定的晚、落

实的更晚,学术界也更侧重于前两者的研究,导致宅基地制度的理论研究相对不足,当然,“农户资格权”是近些年才提出的,导致与之相关的文献资料更是少之又少,政策及立法均未对农户资格权作出详细规定。通过深入解读宅基地三权分置政策可了解到,保障农户资格权是该政策的核心内容,因此,目前学术研究的当务之急是进行农户资格权的法理研究,从而探索出具体的实现“三权分置”的形式。因此,本文讨论的核心话题是农户资格权,从法律性质、权利内容、实现路径、救济制度等角度来展开,针对农户资格权创设中的关键问题提出建设性建议,促使关于宅基地“三权分置”问题的理论研究趋于丰富。本文正是在该背景下选择探究“三权分置”资格权制度方面的相关问题,促使该制度不断完善。

1.1.2 研究意义

进行本文研究具有重大意义,归结起来主要体现在两方面:第一,理论意义。作为近几年提出的农户资格权这个新概念,在立法方面,对于农户资格权的具体法律性质以及权利内容还没有明确的规定,国内关于农户资格权的学术研究起步较晚。本文在具体研究上,回顾及梳理宅基地“三权分置”政策先后变化情况,在这基础上指出农户资格权是一种成员权,由此来避免权属不明确、权能重叠现象;此外,还总结了农户资格权制度存在的问题,并给出了相关建议,以期为农户资格权的理论研究增砖添瓦。第二,实践意义。在宅基地“三权分置”改革背景下,深入研究农户资格权的相关法律问题,对于完善配套规范性文件具有一定意义;农户资格权的提出对于盘活闲置宅基地、避免“一户多宅”“违规多占”现象具有重要作用,客观上保障了现有集体成员的既得利益,有效利用土地资源,增加农民财产性收入,进一步优化宅基地资源配置方面等,这对于促进农村经济社会稳定发展具有积极作用。

1.2 研究综述

宅基地制度是具有中国特色的一项重要制度。基于特殊国情,本文将把文献研究综述的重心集中放在国内文献上面。

1.2.1 国内研究现状

梳理现有文献之后,可以总结出,在目前对于宅基地三权分置中的农户资格权,主要有以下几个方面的研究:

第一,关于宅基地资格权的性质问题。任何新权利的创设,都必须以明确该项权利

性质为基础或者前提。宅基地资格权创设以来,不少学者对其法律性质做了大量分析,尽管至今未能达成共识,但整体上可以分为如下几种观点:一些学者将农户资格权看作是用益物权。例如,刘国栋在其研究中指出,农户资格权实际上就是宅基地使用权,该权受到主体身份因素影响,同时还受到次级用益物权限制;^①付宗平老师则把农户资格权界定为一种财产权利,认为该权建立在身份权基础上,具备一定的用益物权性质;^②刘双良老师同样赞同他们的观点,他认为农户资格权是一种新的权利,并不同于集体使用权,和集体所有权也有所区别,具体是宅基地使用权基础上派生出来的一种新权利,理应作为用益物权受到法律保护。^③不少学者支持将农户资格权定性为成员权。例如,陈广华教授提出,农户资格权的取得应当以集体成员的认定为标准,以在制度层面有效保障集体成员基于身份取得的权利;^④程秀建博士提出,集体成员权应当是农户资格权的权利归属,他赞同,也就是所谓的成员权。^⑤还有部分学者认为,将农户资格权定性为剩余权更加合理。例如,根据高海的观点,农户资格权应归属于剩余权这个范畴之内;^⑥李凤章教授在其研究中指出,在考量农户资格权时,应当分情况进行考虑,如允许自由流转宅基地使用权,则可把农户资格权界定为一种集体成员权,反之则认为是一种剩余权。^⑦

第二,关于宅基地资格权的主体认定问题。一方面,关于农户资格权主体的界定问题,一些学者做了深入研究。其中,按照吴宇哲教授的观点,应当把“户”作为农户资格权的主体进行研究,并希望能够建立户的统一性标准。^⑧李爱荣老师与吴宇哲教授观点是一致的,认为以“户”代替成员个人行使农户资格权具有先天的优势。^⑨对此,高海教授有不同的看法,既然农户资格权通过继受的方式,取得宅基地使用权的受让权,那么该权利的主体认定成员个人更为妥当。^⑩另一方面,涉及如何界定集体成员资格这方面,学术界也未形成共识。程秀建博士认为,如果认定集体组织成员,以户籍的方式

① 刘国栋.论宅基地三权分置政策中农户资格权的法律表达[J].法律科学,2019(01):67-69.

② 付宗平.乡村振兴框架下宅基地“三权分置”的内在要求和实现路径[J].农村经济,2019(07):112-115.

③ 刘双良.宅基地“三权分置”的权能构造及实施路径[J].甘肃社会科学,2018(05):65-69.

④ 陈广华.乡村振兴背景下宅基地资格权研究[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2019(05):33-35.

⑤ 程秀建.宅基地资格权的权属定位与法律制度供给[J].政治与法律,2018(08):74-79.

⑥ 高海.宅基地“三权分置”的法实现[J].法学家,2019(04):180-189.

⑦ 李凤章.宅基地资格权的判定和实现——以上海实践为基础的考察[J].广东社会科学,2019(01):231-238.

⑧ 吴宇哲,叶剑锋.宅基地制度改革的风险与规避——义乌市“三权分置”的实践[J].浙江工商大学学报,2018(06):88-99.

⑨ 李爱荣.“户”作为集体经济组织成员权的行使主体探析[J].当代法学,2019(06):143-147.

⑩ 高海.论农民进城落户后集体土地“三权”退出[J].中国法学,2020(02):95-98.

单独认定,则难以获得更多成员赞同^①钟和曦建议,针对现有集体成员和潜在集体成员,分别建立不同的资格认定机制,在认定主体资格的时候,可以用“户籍”方式来进行。

②

第三,关于农户资格权的权利内容问题。毋庸置疑,农户资格权的内容取决于该权利性质,前文提到农户资格权的权利界定存在诸多争议,这些争议直接决定了农户资格权的权利内容势必会大相径庭。首先,“用益物权说”下关于农户资格权的研究方面。刘国栋博士通过研究指出,保护农户资格权实际上就是确保宅基地使用权获得体现,为此,不能仅局限于征收补偿和宅基地使用费,同时还应包括退出宅基地有偿费用等等。^③刘双良老师也选择对此领域问题进行研究,在其看来,农户资格权的内容主要包括农户的居住权、收益权等内容。^④其次,农户资格权在“成员权说”下的内容研究。在陈广华教授看来,农户资格权中可以涵盖的权利内容主要有:分配请求权、知情权、获益权、监管权以及退出补偿权等;^⑤程秀建博士认为,农户资格权包括两大类,一类可以分为实体性权利,诸如宅基地获益权以及退出权等,另一类则是程序性权利,具体为知情权和监督权等”。^⑥最后,“剩余权说”下的农户资格权的内容研究。高海教授提出,农户资格权可以定性为剩余权,在这一前提下,指出农户资格权应包括宅基地使用权的赠与权,此外还有受让权和继承权等。^⑦

第四,关于农户资格权登记制度问题。吴迪博士提出,农户资格权登记制度是极为重要的,认为在不动产登记制度当中可以纳入农户资格权。^⑧沈国明表示,完善登记制度,按照程序向集体成员发放农户资格权证,其中标明面积等信息,以便日后作为宅基地申请及使用的重要参考。^⑨严金明教授认为,应当完善相关制度,落实各项细则,向已经取得农村宅基地的集体成员发放资格权证。^⑩韩文龙老师^⑪与肖攀^⑫对此表示赞同,都希望农户资格权能够得以明确,如可通过给农户颁发宅基地资格证书这种方式来体

① 程秀建.宅基地资格权的权属定位与法律制度供给[J].政治与法律,2018(08):74-79.

② 钟和曦.创设宅基地资格权函待解决的三个问题[J].浙江土地资源,2018(08):64-67.

③ 刘国栋.论宅基地三权分置政策中农户资格权的法律表达[J].法律科学(西北政法大学学报),2019(01):192-200.

④ 刘双良.宅基地“三权分置”的权能构造及实施路径[J].甘肃社会科学,2018(05):65-69.

⑤ 陈广华,罗亚文.乡村振兴背景下宅基地资格权研究[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2019(05):122-128.

⑥ 程秀建.宅基地资格权的权属定位与法律制度供给[J].政治与法律,2018(08):74-79.

⑦ 高海.宅基地“三权分置”的法律表达——以《德清办法》为主要分析样本[J].现代法学,2020(03):37-41.

⑧ 吴迪.宅基地“三权分置”下资格权的法律调整机制研究[J].中国延安干部学院学报,2019(06):45-47.

⑨ 沈国明.关于省级层面引导地方规范开展宅基地“三权分置”改革的建议——从闲置农房激活看浙江宅基地“三权分置”改革[J].浙江国土资源,2018(08):22-25.

⑩ 严金明.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(01):71-74.

⑪ 韩文龙.宅基地“三权分置”的权能困境与实现[J].农业经济问题,2018(03):105-111.

⑫ 肖攀.农村宅基地“三权分置”登记现状与思考[J].中国土地,2019(06):84-89.

现。

1.2.2 简要评析

分析并研究国内现有文献不难看出,目前理论界围绕农户资格权的研究集中在如下几点:第一,理论界对于农户资格权的法律性质,众说纷纭,其中认同观点较多的则是这三种观点即用益物权说、剩余权说和成员权说。农户资格权的权利定性是目前迫切要解决的问题。在搜集、整理大量文献的基础上得到这样的结论,学界普遍认为农户资格权是一种成员权,该观点在相应理论基础方面较为厚实,同时也能通过相应的实践检验。第二,理论界关于农户资格权的权利主体的观点主要形成两个不同的意见派别,一些学者支持“户”作为农户资格权的主体,另外一些学者更加赞同“集体成员”作为农户资格权的权利主体。相比之下,第二种观点的支持者更多一些。第三,关于农户资格权的权利内容,梳理前文所述的学术界观点不难发现,“成员权说”下的农户资格权内容必须进一步细化,建议进一步细化为这三权即宅基地分配请求权、退出权和政府补偿权等。第四,围绕农户资格权登记制度出现缺失这个问题的探究上,不少学者建议尽快完善登记制度。事实上,近几年相继有浙江义乌、安徽族德等地区在积极完善并落实农户资格权确权登记制度,先后有了不错成效,这为全国开展农户资格权登记制度提供了实践基础。不可否认,在我国实施的宅基地制度改革措施中,宅基地“三权分置”政策是其中的关键举措之一,而农户资格权是“三权分置”政策的核心部分,也是关键内容之一,其法律性质、权利主体、权利内容关系到宅基地制度改革的具体成效。

1.3 研究方法及内容

1.3.1 研究方法

第一,文献研究法。积极查阅校内图书馆内的馆藏资源,搜集与宅基地“三权分置”相关的书籍资料,并以“农户资格权”、“三权分置”政策等为关键词,在知网、维普等网站检索,广泛搜集与本课题相关的文字内容、图表等信息。在整理大量文献资源的基础上,搜集农户资格权的理论争议及相关法律问题,为文章写作奠定基础。

第二,历史分析法。宅基地制度具有中国特色,本文在研究农户资格权法律问题的时候,力求以史为鉴,在查阅大量资源基础上详细介绍了我国宅基地制度的历史演变过程。

第三,系统分析法。整理并分析现有文献资料基础上,阐述我国推行宅基地“三权分置”政策背景,以及相应内涵,深入分析宅基地资格权法律性质,探索出宅基地资格

权目前存在的法律问题，给出更加针对性的对策。

1.3.2 研究内容

第一部分：宅基地三权分置的政策蕴意。阐述了宅基地制度改革的历史演变过程，着重介绍了宅基地“两权分置”阶段和“三权分置”探索阶段，阐述推行宅基地“三权分置”政策主要是基于什么背景，并对此进行分析，同时还深入解读政策具体内涵。

第二部分：宅基地资格权的法律性质探讨。着重介绍了“用益物权说”、“剩余权说”、“成员权说”三大学术观点，在此基础上结合地方性文件的整理分析，认为把农户资格权定性为成员权这一认定标准，更加符合实践理性。

第三部分：宅基地“三权分置”的农户资格权目前在实践中存在的问题，集中包括主体资格认定标准不统一、权利内容不完善、权利行使制度不健全，缺乏相应的登记制度与救济制度等等。

第四部分：宅基地“资格权”制度完善的路径探索。从立法模式、主体制度、权利内容、登记制度、权利救济制度等方面切入，详细阐述了完善宅基地资格权制度的具体对策。

第二章 宅基地“三权分置”的政策蕴意

作为具有中国特色的制度之一，宅基地制度对保障农户住房权利、稳定农村社会制度等具有极为重要的意义。简言之，作为宅基地制度重要功能之一的社会保障功能，是宅基地所有权与宅基地使用权的分离，其根本目的在于保障民有所居。随着社会的发展，大量农村劳动力转移到城市，农村闲置宅基地及闲置房屋数量与日俱增，与之不适应的是，不少地方留守农村的新增成员无法获得宅基地，这一矛盾也引发了农民对农村宅基地制度改革的呼声。

2018年中央一号文件首次提出农户资格权这个概念，其中推行三权分置政策目标致力于农村宅基地之间的流转，闲置宅基地的放活，从而实现宅基地本身所具有的财产性功能，结合我国实际发展实施三权分置制度，这是开展宅基地改革极为重要的构成部分。相对于集体建设用地改革以及土地承包地改革而言，宅基地改革制度及政策制定的晚、落实的更晚，学术界也更侧重于前两者的研究，导致宅基地制度的理论研究相对不足，当然，“农户资格权”是近些年才提出的，导致与之相关的文献资料更是少之又少。要研究农户资格权，必须要梳理其相关政策，探究其背后历史，再结合宅基地三权分置改革实践就如何完善农户资格权制度提出建议。

2.1 宅基地制度的历史演变及其特征

我国农村宅基地制度自新中国成立至今历经多次重大变革，农村宅基地最初为地主阶级私有，先是经土地改革之后变为农民所有，再经“三大改造”之后归为集体所有。关于农村宅基地权利配置模式的研究，大致分为两个不同阶段：其一是“两权分置”阶段，该阶段依据规定把宅基地集体所有权与使用权实现分离开来；其二是“三权分置”阶段，进入该阶段之后，把农户资格权从宅基地集体所有权、宅基地使用权中分离出来。回顾这一历史演变过程不难看出，宅基地制度的不断演变旨在解决国家、集体、农民个人及其他社会主体之间的利益关系，这对于提升农村的经济发展水准、推动农民生活条件获得有效改善意义重大。从某种程度上讲，深入分析宅基地制度在不同阶段的变化，总结具有代表性的法律政策文件，总结相关历史经验，深刻把握宅基地制度演变的客观情况。

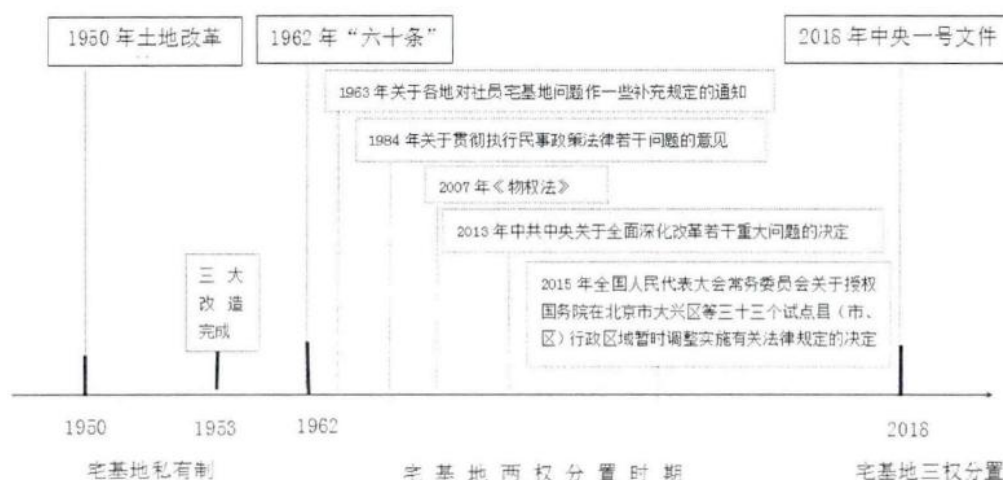


图 2-1 宅基地制度的历史演变过程

2.1.1 第一阶段（1949–1961 年）：宅基地私有制阶段

中华人民共和国建立之初，中央人民政府迫切想要彻底废除土地私有制并且推动农村生产力实现解放，在此目的之下开展轰轰烈烈的土地改革运动。1950 年，我国出台《土地改革法》并在实践中正式实施，这标志着我国农村正式结束土地私有制，有效响应了土地改革运动时期中对人民群众的“居者有其屋、耕者有其田”的承诺。在这一阶段中，宅基地制度主要特征是宅基地使用权、所有权及房屋所有权均归农民所有，这个时期规定宅基地不得自由流转，农民作为宅基地所有权的主体开始得到国家的承认与保护。土地改革运动始发于 1950 年，短短两年之内，我国超过 90% 农业人口都完成土地改革，使得全中国没有土地或者土地特别少的农民无偿获得了部分土地、宅基地、宅基地上的房屋以及农用器具等生产资料。土地改革运动的完成最显著的成果就是，我国农业农村经济体现为小农经济占据主要地位，除此之外，还促使农业生产者和农村生产资料实现有效结合。自土地改革完成之后，我国农民家庭都持有土地房产所有证，并获得土地所有权，具有自由处置宅基地的权利。至此，新中国成立后农村宅基地制度第一次变革变革基本完成，从封建地主所有模式转变为农民土地所有制。时间追溯至 1956 年末，新中国对农业方面进行社会主义改造基本结束，把包括耕地等在内的所有生产资料均归于集体所有，不过，在这个时期，农民仍拥有宅基地及其之上房屋所有权。

2.1.2 第二阶段（1962–2014 年）：宅基地“两权分置”阶段

该阶段始于 1962 年及止于 21 世纪初。在这一阶段中，农户只享有宅基地使用权，宅基地所有权归集体所有。按照当时的法律规定，宅基地使用权禁止随意出租和买卖，

而建在宅基地上的建筑物可出租或买卖。当宅基地上的房屋等建筑出现出租、买卖等行为时,此时依据“地随房走”这一基本原则,宅基地使用权主体会随着建筑物的出租以及买卖行为等产生相应的变动。由于宅基地所有权归集体所有,必须确保宅基地使用权主体必须是集体组织内部的农户,这一前提条件直接决定了房屋买卖、出租等主体只能局限于集体组织内部成员,换言之,农村宅基地建筑物禁止向居民出售,从而从根本上对城镇居民参与宅基地分配进行了限制。

“两权分置”时期也可以细分为两个阶段:

第一,1962年到1981年,农村宅基地所有权归生产队。宅基地“两权分置”的概念是在1962年9月27号的八届三中全会上首次提出,在该会议中着重谈到了宅基地所有权归属问题,要求将农村宅基地与其上的房屋等建筑物分开看待,其中,集体享有宅基地所有权,而房屋则为农民所有,是农民的财产。在此基础上,“六十条”明确规定生产队具体享有哪些土地所有权,如规定宅基地、自留山、自留地等都归生产队所有,并且禁止宅基地进行出租买卖等活动,土地上所建造的房屋等则归社员所有。不可否认,“六十条”文件中对于共有宅基地、房屋私有这种制度框架进行明确,标志着宅基地制度“两权分置”时期的到来,此后围绕“两权分置”话题展开的学术研究层出不穷,一时间,全国各地也纷纷展开了宅基地两权分置的改革实践。为避免实践中出现误解问题,最高院在1963年3月发布《关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》,该通知明确规定农民宅基地所有权归于生产队集体所有,任何人不得随意出租或者买卖宅基地,还进一步强调,即便是没有任何附着物的宅基地,只要已经批准农户长期使用,那么任何人不能根据自己的思想随心所欲、想调剂就调剂,当然,宅基地上的一切附着物,例如:厂棚、鸡舍、房屋等仍然归本社社员所有。^①

第二,1982年到1996年,农村宅基地所有权归集体。有关部门围绕土地制度这一主题,又陆续制定并出台了多项条例,客观上丰富了农村宅基地制度的权利规则。例如,我国在1982年出台的《村镇建房用地管理条例》中规定,所有社员对宅基地、自留山以及自留地具有使用权。^②1986年的《土地管理法》首次明确农村宅基地所有权性质。我国在1999年发布《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》,依据该通知规定,城市居民不得买卖农村宅基地。^③在这之后的几十年时间里,我国始终

① 刘锐.土地、财产与治理:农村宅基地制度变迁研究[M].武汉:华中科技大学出版社,2017.

② 任中秀.农村宅基地使用权制度研究[M].山东:山东大学出版社,2012.

③ 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

都禁止宅基地使用权流转,导致农村宅基地的财产价值受到约束、宅基地使用权的物权权能也难以有效实现。例如,在2004年的《关于加强农村宅基地管理的意见》中规定了城镇居民不得在农村购买农村宅基地,另外对于因为建筑物流转而导致宅基地丧失的农民,禁止再次对宅基地进行申请。^①我国在2007年颁布《物权法》并正式施行,该法规定宅基地是用益物权,其权利结构共包含使用权和所有权。相应的权利性质为所有权和用益物权。^②当然不可否认的是,“两权分置”时期下的宅基地制度在当时社会背景下是合理的,是有助于保障农户基本生存权益的。

2.1.3 第三阶段(2014年至今):宅基地“三权分置”探索阶段

在发布的2014年中央一号文件中,明确指出我国开始推行承包地“三权分置”政策,不再推行之前的土地所有权和承包经营权模式,调整为施行土地所有权、承包权及经营权政策。2018年,我国召开国土资源工作会议并深入探索宅基地“三权分置”相关问题。同时,在中央的1号文件中,也进一步的提出对于“三权分置”的探索,明确指出我国要加强农村土地制度改革,农户资格权首次在中央官方文件中出现。《农业农村部对十三届全国人大二次会议第8424号建议的答复》(2019)对于全国各个地区在探索“三权分置”实践中取得的成效给予了充分的肯定。2019年,我国再次发布《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》,结合该通知精神得知,要注重保障农户房屋财产权的同时,还要充分保护农户资格权。2020中央一号文件更是明确提出开展农村土地改革,需对农村宅基地实施“三权分置”,这是其中的关键所在,要在这个改革的过程中稳步推进政策的实施。自提出宅基地“三权分置”政策之后,浙江省义乌市、四川省泸县、北京大兴等地区响应号召,积极开展宅基地制度改革实践,并取得了一定成效。

2.2 宅基地“三权分置”的政策解读

2.2.1 宅基地“三权分置”提出的背景

关于宅基地使用权流转方面的问题,宅基地“三权分置”政策对此给予积极的回应。推行宅基地所有权和使用权的“两权分离”配置模式的根本宗旨在于保障民有所居,该模式下,宅基地使用权不得随意出租或者买卖,而建在宅基地上的房屋等这些建筑,则可结合实际需要进行出租、买卖等。当地上建筑物出现出租或者买卖等行为时,依据“地

题,2018(07):36-45.

① 周江梅,黄启才,曾玉荣.“三权分置”背景下农户宅基地使用权流转的改革思考[J].重庆社会科学,2020(01):73-79.

② 陈小君.“三权分置”与中国农地法制变革[J].甘肃政法学院学报,2018(01):76-79.

随房走”原则，当对地上建筑物进行处分时，宅基地使用权主体也会因此产生相应的变动。由于宅基地所有权归集体所有，必须确保宅基地使用权主体必须是集体组织内部的农户，这一前提条件直接决定了房屋买卖、出租等主体只能局限于集体组织内部成员，客观上限制了城镇居民参与宅基地权利分配，从而极大地限制宅基地的财产功能。从另一角度上分析，由于集体经济内部成员可以通过房屋继承、房屋转让等方式来取得宅基地使用权，这就意味着出现事实上的“一户多宅”现象，以及宅基地面积超标问题等很难避免，很显然，这与设计宅基地使用权初衷要求并不符合。随着社会的发展，大量农村劳动力转移到城市，农村闲置宅基地及闲置房屋数量与日俱增，与之不适应的是，不少地方留守农村的新增成员无法获得宅基地，这一矛盾促使农村宅基地制度改革的呼声越来越高。不可否认，宅基地制度的不断演变旨在解决国家、集体、农民个人及其他社会主体之间的利益关系，这有助于改善农民生活条件，以及推动农村经济水平实现提升等。2018 年中央一号文件为实现农村闲置宅基地盘活及平衡宅基地相应功能而首次提出“三权分置”政策，且从这个时期开始，之后发布的中央一号文件都会涉及“三权分置”政策内容规定。

2.2.2 宅基地“三权分置”的政策内涵

2018 年中央一号文件首次提出“农户资格权”这个概念，依据该文件精神要求，我国要加强完善农民闲置宅基地政策。2019 年，在发布的《农业农村部对十三届全国人大二次会议第 8424 号建议的答复》中极大肯定宅基地“三权分置”政策践行成效。2019 年，我国在发布的《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》中指出，加强保障农户房屋财产权的同时，还需要切实有效保障农户资格权。而在之后颁布的 2020 中央一号文件中，明确指出要稳步推进宅基地“三权分置”改革，这关乎农村土地改革的成败。上述文件突出了“农户资格权”的重要性地位，但并未明确宅基地三权分置的权利构造问题。

通过查阅大量文献资料不难得出，目前宅基地三权分置制度安排存在以下三种可能：第一，权利等同路径。在原有基础上调整宅基地使用权，具体调整为宅基地农户资格权，同时还增加宅基地流转使用权，此处所阐述的农户资格权，与原来的宅基地使用权具有相同含义。依据该制度安排，对应权利架构模式建构如下即：“宅基地所有权+农户资格权+宅基地流转使用权”模式。第二，权利拆分路径。在原来基础上拆分宅基地使用权，拆分之后具体为农户资格权、宅基地使用权，依据该制度安排，对应权利架

构模式建构如下即：“宅基地所有权+农户资格权+宅基地使用权”模式。第三，权利新设路径。保持原有的宅基地使用权和所有权不改变，将农户资格权作为一种具有身份性质的权利新设出来，区别于上述两种模式，基于这一制度安排，对应权利架构模式建构如下即：“宅基地所有权+农户资格权+宅基地使用权”模式。

要合理解读宅基地“三权分置”政策内涵，切忌从字面意义上分析，应当首先探索政策制定的背景。一方面，根据2018年中央一号文件及后续发布的一系列文件内容表述来看，推行宅基地“三权分置”改革，实际上是积极探索这三权即宅基地所有权、资格权、使用权分置改革。倘若采用权利等同路径来解释农户资格权这一新权利，直接将农户资格权与原宅基地使用权划等号，显然是与目前国家政策内容表述是完全相悖的。另一方面，宅基地使用权属于用益物权，具有不可拆分性。如果采用权利拆分路径来分析三权分置政策内涵，则是进一步拆分原宅基地使用权，具体拆分为农户资格权和宅基地使用权，那么必将违背法学逻辑。换个角度讲，“两权分离”政策背景下，身份性只能成为宅基地使用权的前提条件，并非这一权利内容本身。所以，不具有身份属性的宅基地使用权自然无法分离出具有身份属性的资格权。相比前两种路径，笔者更赞同使用权利新设路径，认为依据该路径来阐述宅基地“三权分置”内容更为合理。宅基地“三权分置”制度就其本质而言，主要是为了解决“两权分离”制度下存在的宅基地使用权流转不畅问题，为此专门新设宅基地农户资格权，并和使用权组合替代原宅基地使用权，明确这三者即集体经济组织、宅基地实际使用人、农户各自享有的权利，以及应履行的义务等，与此同时，还明确规定农村集体组织成员依法取得成员资格，并依据此参与分配宅基地。推行该制度旨在盘活闲置的宅基地，以及建在宅基地上的房屋，据此来推动我国土地资源利用率实现提升。

2.2.3 宅基地“三权分置”的政策目标

宅基地“三权分置”政策的目标集中归纳为如下几点：

第一，将宅基地集体所有权进行落实。在保持现有土地制度不变的基础上，积极落实宅基地所有权是必须坚守的政治底线，也是土地制度改革的根本方向。宅基地“三权分置”政策的根本目标重在“落实”二字，之所以如此，是因为宅基地所有权主体虚置已经成为现实。宅基地“三权分置”改革背景下，必须始终站在集体土地所有制的根本政治立场，必须充分发挥集体土地所有权权能，同时也要对宅基地所有权背后所包含的社会保障功能予以重视。

第二，保障宅基地农户资格权。“两权分离”模式下的宅基地具有明显的保障性功能，为发挥该项功能，宅基地“三权分置”政策提出了要充分保障农户资格权。不可否则，即便宅基地制度从之前的“两权分离”模式转变为如今的“三权分置”模式，依然没有消除宅基地的居住保障价值。这是因为，虽然不少农民外出打工，但由于知识水平、专业技能水平相对较低，所从事的岗位有限，薪酬也不高，要想在城市购买房产来满足其居住需求是极为困难的，这不得不迫使其利用农村宅基地来建造房屋；另外，与城市居民不同，农民的社会保障力度极为薄弱，农耕土地和宅基地几乎是他们生活保障的全部，农民作为集体所有成员具有农户资格权，进而申请拥有及使用宅基地，以此来享有相应的居住保障，这一权利所固有的身份属性，能够避免农户在宅基地制度改革中丧失从前的身份优势。

第三，灵活变通宅基地及房屋使用权。我国现阶段实施宅基地“三权分置”制度，根本目的是一方面保留农户现有身份以及宅基地保障功能，另一方面促使不同社会主体参与农村宅基地的开发与利用过程之中，以此提升农村宅基地的价值。从现行法律规定中可知，农户申请宅基地使用权与房屋使用权的基本条件为：农户属于集体经济组织成员之一，以集体成员的身份申请“用益物权”性质的宅基地使用权；在其所属宅基地范围建造房屋或相关附属设施，农户均具备所有权。改革调整之后，无论宅基地使用权还是相应的房屋使用权都更加灵活，这是为了让那些特殊身份的其他主体同样能够利用宅基地及其上的房屋，在挖掘宅基地背后经济价值的同时，极大程度促进农户增收。在本次实施的宅基地“三权分置”政策中，充分体现了政府对宅基地使用权以及房屋使用权的谨慎态度，至于这两项权利的放活程度、放活方式，均有待在日后探索中不断总结经验。

第三章 农户宅基地资格权法律性质

宅基地“三权分置”政策出台之后,专家学者纷纷建言献策,提出了很多颇有见地的政策主张。基本上较为清晰地了解宅基地“三权分置”政策中有关宅基地所有权、使用权等内容的界定,但是在宅基地资格权方面,相关法律性质与内涵产生了很大分歧。

3.1 宅基地“资格权”法律性质

相较于承包地的“三权分置”不同,宅基地“三权分置”多了一项资格权的内容,学界对于应不应该单独设立宅基地资格权存在争议的同时,对其性质也是莫衷一是,有“用益物权说”、“剩余权说”、“成员权说”等。

3.1.1 用益物权说

在“用益物权说”观点中,认为农户资格权的本质为“用益物权”。也就是说,农户资格权仍隶属宅基地使用权,在宅基地使用权的基础上衍生出次级用益物权,即宅基地使用权与农户资格权二者的关系为“用益物权——次级用益物权”。从“用益物权说”的理论层面出发,无论宅基地使用权,还是农户资格权,都包含在用益物权范畴内;但是在法律实践中,“用益物权说”与现有物权法法律体系是不相符合的,主要理由如下:第一,将农户资格权视同用益物权违背了物权的法定原则。物权的法定原则基本内容为:只有法律才能规定物权种类和物权内容,其他任何机构或个人均不具备随意创设的资格。也就是说,必须经过严格的立法程序,在物权法中增设了农户资格权,才能够将农户资格权直接归类到用益物权范畴当中。但是现有物权法体系中尚未增设农户资格权这一权利,单凭学者们的理论观念,认为农户资格应隶属于用益物权,这并不符合物权法定原则的基本观点。第二,将农户资格权视同用益物权与一物一权原则相冲突。一物一权原则要求意农村宅基地上不得同时设立同一性质的两个物权,倘若农户资格权是用益物权,则农户资格权和宅基地使用权就同时存在于农村宅基地上,这二者虽然不互相排斥,但却无法兼容,所以将农户资格权定性为用益物权的说法是不太妥当的。

3.1.2 剩余权说

“剩余权说”的观点认为,农户资格权是从宅基地使用权上衍生并依附于宅基地使用权之上的一种权利,既然如此,就无法被视为一项完整的权利独立存在。现有法律制

度框架下,宅基地使用权不得随意流转,为尽可能发挥宅基地价值,宅基地使用权人向第三人让渡一定时期的宅基地使用权后,对原宅基地享有的剩余权利,即“剩余权”。

“剩余权说”观点倾向于权利拆分路径,也就是拆分原有的宅基地使用权,重新赋予其具备身份属性的农户资格权,或者具有财产性质的宅基地使用权,并保留部分原有的宅基地使用权。也就是说,宅基地“三权分置”的基本思想是通过原有的宅基地使用权延伸出利用权或者租赁权;集体成员继续保有宅基地的使用权,受让人则拥有宅基地的利用权或者租赁权。^①基于“剩余权说”的基本观点,从法律层面界定了农户资格权属于用益物权的范畴,与“用益物权说”部分内容相似,既然属于用益物权范畴,就不可避免地“与物权法定原则”和“一物一权原则”是不相符合的,也无法从根本上摆脱宅基地上设置双重用益物权的权利结构。

3.1.3 成员权说

“成员权说”将农户资格权定性为成员权范畴,农户资格权中的“资格”一词的本质是对身份的确定,农民必须是集体经济组织的成员之一,才能获取身份资格,并具有一定的权利。从这一角度看,“成员权说”更切合现有的集体成员权制度。陈广华教授研究发现,获取农户资格权应奠定在遵守集体成员认定规则的基础上,对于符合身份要求而获取的权利必须得到充分保障。另在顾华详的研究中提到,农户资格权本身是源自集体成员权的一部分,并非新设权利,而其本质就是集体成员权,换言之,在宅基地“三权分置”政策下,农户资格权成为集体成员权衍生的一种外在形式。^②

“成员权说”观点下的农户资格权就是拥有集体经济组织身份资格的农民有资格向该组织申请宅基地,获得宅基地使用权。在这一观点性,原宅基地使用权脱离了身份属性,去掉了社会保障功能,逐渐转变为一种纯粹的财产性用益物权,这样一来,宅基地使用权才能够突破身份限制得以有序流转,妥善解决宅基地使用权限制流转问题。

3.2 宅基地资格权成员权属性证成

学者从不同的视角,依据不同的法理,提出了上面三种学说,都具有一定的借鉴意义。但是,作者认为:农户宅基地资格权“成员权说”更具有合理性。

3.2.1 农户资格权“成员权说”符合理论基础

根据宅基地“三权分置”政策的基本要求,具备农户资格权则为拥有正当且合理

^① 李凤章. 宅基地使用权身份化困境之破解——以物权与成员权的分离为视[J]. 法学杂志, 2018(03):68-76.

^② 顾华详. 论农村集体经济组织成员权制度的改革创新[J]. 长江论坛. 2015(06):51-55.

的成员权。理由如下所述：

第一，从制度层面考虑，将农户资格权的性质定性为“成员权”是较为合理的，这对于盘活农村宅基地、保障农民财产权利、增加农户经济收入具有促进作用。根据 2018 年发布的中央一号文件内容可知，应当将农户资格权与财产权分离开来，这一措辞等同于赞同将农户资格权看作成员权的理论观点。从另一角度分析，农户资格权的成员权说恰恰能够将资格权与宅基地使用权割裂开，客观上有助于厘清各种权利关系，同时也能够避免与“一物一权”这一基本原则产生相互冲突现象。

第二，从权利取得视角入手，农户资格权是集体经济组织内部成员基于其身份条件而获得宅基地使用权的权利，换言之，农户资格权意味着农户必须获得集体组织成员这一身份特征，否则无法享有资格权。当农户脱离集体组织的时候，意味着其不具备获得农户资格权的“身份特征”。从某种意义上讲，农户资格权与集体组织成员身份是息息相关的。其中，农户资格权是成员权的内容构成，成员权又是农户资格权的基础。站在权利行使角度，农户之所以能够取得农村宅基地，并非通过支付对价形式，而其根本原因在于农户具备集体组织成员身份，即宅基地“三权分置”之资格权。

第三，从权利内容角度考量，“两权分离”语境下的宅基地使用权具备浓厚的福利色彩，旨在实现民有所居，相比之下，“三权分离”背景下的宅基地使用权权能发生明显变化，其之前的保障功能逐步交由新的权能——农户资格权来承担，即便如此，权利保障主体始终是集体经济组织内部成员，这恰恰符合“成员权”所具备的社会保障功能。从本质上讲，成员权是一种特殊的权利，是集财产性、保障性、分配性三性为一体，是身份权利的外在表现形式。宅基地使用权中的保障性功能、以及财产性分配权利都属于农户资格权的内容。可以说，成员权与农户资格权的关系是包含和被包含。结合各地实践做法，农户资格权应当被视为集体成员分配宅基地的分配资格权，即成员权。

3.2.2 农户资格权“成员权说”符合实践理性

以“成员权说”来界定宅基地“三权分置”中的农户资格权的性质是合理的、可行的，具体理由如下所述：

第一，作为乡村振兴战略实施的关键步骤，宅基地制度改革是农村经济改革的重中之重。宅基地“两权分离”制度已经不适应当今社会发展趋势，除了要保障农户基本生存权益之外，还应当重视宅基地的经济权能，可以说，“三权分置”政策的提出是社会发展的必然，作为三权分置政策的孕育物，农户资格权的法律性质定位必须尽快得到明

确。结合各地发展实践,将农户资格权定性为成员权是顺应社会发展趋势的,同时也不违背目前农村集体组织内部的相关规定,这对于保障集体组织成员的合法权益是极为有利的。例如,浙江省义乌市政府积极响应国家号召,深入开展宅基地制度改革,其中,由市政府颁发的《义乌市宅基地使用权流转暂行办法》明确规定,农户资格权隶属集体成员权。

第二,在2018年,我国进一步修订《农村土地承包法》,规范宅基地三权分置问题的具体细则,并从法律层面约束土地承包经营权的“三权分置”策略。针对农村承包土地实施三权分置政策,承包地已经界定为用益物权性质,为何又将农户资格权属性界定为成员权?^①基于我国当前有关农村土地现状的研究成果可知,土地承包经营权领域及宅基地领域的“三权分置”具有本质区别,尤其体现在分置事实方面。其中,从前者中可以总结出,在土地承包经营权中分置出的剩余权利其实质是前者中的承包权本质,其实质属于用益物权;但后者中的宅基地使用权却不相同,宅基地“三权分置”政策要求实现对房屋及宅基地的跨集体转让,依据传统的房地一体主义,宅基地上建筑物的转让与宅基地使用权流转同时发生,而此时的农户资格权则是依据集体成员的身份,通过继受的方式获取宅基地使用权,而不是剩余权。也就是以集体成员的身份对宅基地使用权进行继受,必然要界定其具备成员权。

第三,在“三权分置”的语境下,理应在农户资格权中涵盖政府补偿权等权能范畴。凡是农村集体经济组织内的成员,均有获得相应经济补偿的权利,这一做法足以证明在宅基地实施三权分置政策中的农户资格权包含在成员权内。有学者研究表明,自农村宅基地实施跨集体流转以来,农村集体成员权与宅基地使用权不再挂钩。基于宅基地“三权分置”中流转使用权,可能造成参与流转及不参与流转的集体人员发生分离,但是只要仍然保留流转人员的身份,集体成员就具备资格权,对其参与其他农村活动不受影响。从这一层面来看,宅基地三权分置中将农户资格权的性质界定为成员权,是符合实践特性的。

^① 高海. 宅基地使用权继承:案例解析与立法构造[J]. 东方法学, 2018(05):61-64

第四章 农户宅基地资格权的实践考察及存在问题

2015年,中国共产党中央委员会、中央人民政府在全国33个地区开展了农村“三块地”改革试点工作,并从2008年正式拉开宅基地“三权分置”的改革序幕,提议尽快将宅基地所有权落到实处,加强对农户宅基地资格权的保障,同时灵活变通宅基地使用权。农村宅基地政策从“两权分离”变更为“三权分置”,宅基地资格权作为一项新生权利,改革试点地区在中央的统一部署下,根据地方实际,进行了一系列创新性实践探索,形成了“可复制,利修法”的经验。

4.1 农户资格权的实践考察

从2015年开始,从我国首都北京以及浙江省等地率先开展宅基地“三权分置”试点工作,逐步积累经验,为进一步实现资格权法定化提供实践保障。本文针对具有代表性的实践区域改革措施、改革成效等进行分析探讨,提炼精髓,总结经验,为全面落地宅基地资格权法定化奠定根基。

在保障农户宅基地资格权的实践中,33个“三块地”改革试点地区都进行了大胆试验,其中浙江义乌市、北京大兴区、重庆大足区的做法颇具代表性,为宅基地资格权的法制化提供了实证支撑。

4.1.1 浙江义乌的实践考察

在宅基地“三权分置”政策语境下,浙江义乌成为国家首批宅基地改革试点城市之一,积极响应政府号召,坚定不移地走“两首两先”改革道路,形成了具有地方特色的宅基地改革“1+7+9”制度体系。其中,“1”为浙江省义乌市颁发的纲领性文件《关于推进农村宅基地制度改革试点工作的若干意见》(以下简称《意见》),“7”为配套《意见》执行的七个办法;“9”是九个具体操作细则,这一套相对完善的制度体系为浙江省义乌市宅基地制度改革提供了坚实的制度保障,也为全国各地宅基地改革提供了有益参考。从《义乌市农村宅基地制度改革试点实施方案》内容分析,集体组织成员为农户资格权主体的认定标准,农村宅基地分配以此为标准,成为农户资格权主体的前提则是属于集体组织成员,才具备向集体经济组织提出宅基地申请的资格;为了便于实践操作,义乌市还对集体成员认定的资格条件、具体程序等做了具体规定,有效避免了宅基地制度改革实践中的诸多问题。同时,在这里的农户资格权对于宅基地使用权具备的身份属性进行了明确规定,认为农户资格权的法律属性归属于成员权,以便更好的促进

宅基地跨集体流转，有助于增加集体经济成员的经济收入。为了充分发挥农村宅基地的经济效能，义乌市率先提出，允许在集体经济组织内部成立专门的产权交易机构，并鼓励集体内部成员在保障居民需求的基础上，改变宅基地用途，最常见的方式是借助于宅基地出租、合作开发等渠道将宅基地及地上房屋进行集中改造，以农家乐、果蔬采摘等方式吸引城镇人口走到乡村，体验自然风光。另外，在农户资格权登记方面，义乌市政府专门制定了《村股份经济合作社社员身份认定办法》，其中明确了农户资格权确权登记名称（如宅基地资格权登记卡或者宅基地资格权登记簿）、登记事项等重要内容，允许农户资格权人自由退出宅基地使用权，并享有相应的补偿。

4.1.2 北京大兴地区的实践考察

大兴区是距离北京市区最近的郊区，是农村土地制度改革多项试点交汇点。为保障乡村振兴战略顺利实施，北京大兴地区如浙江义乌一样深入挖掘宅基地使用权价值，通过农家乐模式，促进乡村旅游产业发展，同时也逐步放活了宅基地使用权，让越来越多的城市居民参与到宅基地利用过程之中。在党和中央的政策指导下，利用其先天区位优势，积极推动农村宅基地制度改革，并取得良好成效。为盘活农村闲置宅基地，北京市政府及相关部门积极响应中央一号文件各项要求，特颁发《关于规范引导盘活利用农民闲置房屋增加农民财产性收入的指导意见》，指导各乡镇政府积极带领村集体与农民签订闲置房屋租赁合同，之后将租赁房屋及宅基地一并交由村集体统一管理，或是出租给第三人以获得相应的经济利益，这种做法能够有效激发宅基地的经济价值。从某种意义上讲，北京大兴创设了宅基地租赁使用权这种新权利，该权利隶属于宅基地三权分置模式之下的资格权。换言之，该试点地区认为农户资格权的权利内容包含宅基地租赁使用权。与“两权分离”模式下的宅基地使用权相比，宅基地租赁使用权打破了身份约束，实现了宅基地的跨集体成员之间的自由流转。可以说，北京大兴地区的宅基地“三权分置”实践改革激发了原来沉睡宅基地的活力，给当地居民生活带来极大改善。

4.1.3 重庆大足地区的实践考察

重庆大足地区在落实宅基地“三权分置”政策的过程中，因没有可以参照的经验，只好采用扎实稳妥的改革措施，一步一个脚印，摸着石头过河。为助力乡村振兴，该地区政府相继制定并出台了多个文件，如《关于印发重庆市大足区农村宅基地管理办法(试行)的通知》、《重庆市大足区农村宅基地“三权分置”改革试点实施方案》等系列文件，这些文件足见当地政府对宅基地制度改革的重视程度。其中，根据《大足区农村宅

基地管理办法的通知》内容来看,申请宅基地使用权必须以一户一宅作为基本前提,对于本集体组织的内部成员,在申请宅基地过程中要以“户”为单位进行。可见,农户资格权的认定主体是“户”,《重庆市大足区集体经济组织成员资格认定指导意见》提到,应当将“户”界定为承担集体义务的家庭自然户。这一点与浙江义乌的做法是不一样的。另外,农户资格权人还有资格享有集体资产分配等相关权利,凡是获得宅基地使用权的,均要向按照程序进行确权登记,登记内容应明确农户资格权人的姓名、家庭成员、宅基地使用情况等多种信息,并列明宅基地使用权人的基本情况。通常情况下,农户资格权人与宅基地使用权人是同一主体,但如果二者并非同一人,则应当着重在产权证书上面标明,这样才能实现对不同地区宅基地权属登记的统一管理。根据《关于深化农村产权制度改革的实施方案(试行)的通知》内容来看,明确了我国宅基地三权分置政策中,将有关资格权的法律属性界定为成员权,具体应当包括宅基地申请权、参与权、管理权以及获益权等权利内容。在实践探索中,重庆大足地区在各个行政村积极整治违规占地现象,大力拆除违章建筑,并对超标占用宅基地的情况采用有偿使用,并将有偿使用费用于农村集体基础设施建设。

4.2 农户资格权制度存在的主要问题

通过对具有典型意义的3个改革试点地区的政策梳理和调研发现,这几种模式各具特色,都结合了自身的特点,虽然取得了一些成效,但也凸显出很多问题。

4.2.1 主体认定不统一

受多种因素制约,理论界对农户资格权的主体认定标准尚未形成统一的观点。搜集并查阅宅基地相关的政策文件,包括涉及与宅基地存在较大相关性的土地承包经营权的地方性规范文件,并通过对不同学者对于宅基地三权分置、农户资格权等文献资料的分析梳理,最终得到这样的结论:在宅基地的“三权分置”政策中,基于两种情况实施认定农户资格权的基本标准:第一种,以“户”作为资格权主体,第二种,将“集体成员”认定为资格权主体。接下来将着重阐述这两种不同的认定标准。

(1) 以“户”为资格权主体的观点

在宅基地三权分置的视角下,部分学者对于将“户”作为农户资格权主体认定的标准,他们认为,人们总是习惯地将村民等同于集体组织成员,现有法律制度及相关文件

中并未否认农户不属于集体组织。^①周密提出,正所谓“户生则有,户消则无”,农户理应成为农户资格权的主体。^②李爱荣从权利行使角度入手来研究农户资格权的主体认定问题,认为即便集体成员权来源于个体,但是并不能否认“户”这一重要主体。^③吴迪、龚琳等人从传统文化视角切入,站在社会主义观念角度进行了研究,认为集体土地的主体应当为农户。^④检视当前法律体系不难看出,在宅基地“三权分置”政策中,农户资格权应严格遵循《土地管理法》中“一户一宅”的制度要求,也就是规定一户村民只能拥有一处宅基地。根据各地实践,以“户”为农户资格权主体必须是集体经济组织内的常住户口,并且是能够享受集体组织资产分配的家庭。《农村土地承包法》的内容于2018年得以完善,其中新增加的条款强调了“户”的重要性,即每个家庭承包土地的主体应为本集体经济组织的农户成员;基于法律规定,农户中每个家庭成员在承包土地之后均平等享有相关权益。《土地管理法》则在2019年做了进一步修正,其中部分条款内容反映了“户”不但是判断村民身份的基础,也是划分宅基地的前提,而户籍是“户”的权利外在表现形式,这也是对“户”价值的重视。从这一角度分析,以“户”为农户资格权主体是符合现行法律要求的,能够有效避免集体组织内部成员过于分散的问题,与此同时,户能够起到保障落实集体组织决策,代表家庭成员整体意志,确保集体土地利益得到维护的效果。

(2) 以“集体成员”为资格权主体的观点

经过学者对宅基地三权分置政策的深度解读,基本对农户资格权隶属于集体成员权的观点达成一致,他们表示,既然农村宅基地具有较强的保障性功能,就应当由“集体成员”集体所有。其中,申慧文提出,除非农户属于集体经济组织内部成员,否则将会因不具备“身份资格”从而无法从宅基地使用权中获益。换句话说,集体成员身份的存在则是取得农户资格权的前提,将“集体成员”作为农户资格权主体是合理的。^⑤唐浩是站在实际生活的角度来分析农户资格权主体问题的,在她看来,那些常年依靠农村土地来满足日常生产、生活的人,有必要将其纳入集体经济组织成员内,且“集体经济组织成员”这一身份的外在表现形式应当是自然人,这样更有助于维护立法的规范性,提

① 孟勤国.论新时代农村土地产权制度[J].甘肃政法学院学报,2018(1)第15页。

② 周密.农村宅基地“三权分置”改革确权颁证工作的实践与探索[J].中国发展观察,2019(7):57。

③ 李爱荣.“户”作为集体经济组织成员权的行使主体探析[J].当代法学,2019(6):165。

④ 吴迪,龚琳.宅基地“三权分置”下资格权的法律调整机制研究[J].中国延安干部学院报,2019(05):127-136。

⑤ 申慧文.集体土地用益物权农户主体问题研究[J].河北法学,2020(02):92-95。

高立法的可操作性。^①

张浩等人在分析资格权主体的时候,基于继承角度出发,认为既然具备宅基地使用权资格的主体属于集体成员,那么只要属于集体成员,自然应具备共同使用关系。^②还有部分学者认为可以从社会实践角度切入研究农户资格权的主体认定,提出“集体成员”更适合成为农户资格权的主体“集体成员”更适合成为农户资格权的主体,客观上有助于厘清不同成员主体的关系,更有助于保障农户集体成员的合法权益。综合分析上述学者的理论研究不难看出,否认将农户资格权的主体认定为“户”,而选择“集体成员”这一主体,能够理清农户集体经济组织成员之间各种繁杂的人际关系,能够充分发挥宅基地这一特殊资源的效用,极大促进了农户宅基地流转,促进农民增收。从另一角度看,这对于落实农村集体经济组织内部各个成员的权利也是一种保障。在党和政府推动宅基地改革的今天,如果无法尽快明确资格权的权利主体,势必会引发诸多矛盾与纠纷,与此同时,也将影响权利内容的进一步落实,极大限制了权利行使,严重影响着宅基地“三权分置”政策的实施。

4.2.2 权利内容及登记制度不健全

(1) 农户资格权权利内容不健全

从某种意义上讲,权利性质和设置权利目标会影响甚至决定权利内容和内容深度。国家贯彻落实宅基地三权分置制度,农户的集体身份性质和福利保障功能,会直接影响资格权的内容和内容深度。必须承认,目前,宅基地三权分置政策还有待在实践中继续完善,农户资格权中所包含的具体内容还不够充分。在全国各地纷纷开展宅基地改革试点工作的过程中,不少地区在解决农户资格权权利内容相关问题的时候,最为常见的做法便是参考现行法律文件,以中央一号文件为指导方向,在此基础上结合当地具体发展特征制定相应的地方性文件,短时间内看,这样的做法存在一定合理性,且具有实践可操作性,但是站在长远角度分析,这些新制定的地方性文件具有地方性,难以在全国范围内推行,这意味着农户资格权的权利内容必须尽快得到完善,统一性的衡量标准是极为重要的,只有预先制定了统一的衡量标准,才能在宅基地“三权分置”政策推行中让各地政府围绕这一基本前提来制定相应的规范文件,从而明确农户资格权的权利内容。检索现有文献发现,围绕农户资格权的权利内容话题,学术界的学者们观点不一。举例

^① 唐浩. 集体成员权界定标准问题研究[J]. 农业经济与管理, 2019(01): 45-52.

^② 张浩, 杨仕兵, 尹晓波. “三权分置”背景下宅基地资格权问题研究[J]. 太原理工大学学报(社会科学版), 2019(06): 60-66.

说明,张浩、杨仕兵等人研究认为,分析农户资格权权利内容时,需要从取得机制、退出机制、补偿机制等层面展开。^①岳永兵、刘向敏提出,应当从权能配置视角来分析农户资格权的权利内容,建议将成员权、居住权、退出权等纳入其中。^②根据夏沁的观点,资格权权利内容应当反映出一种可期待利益。^③从丁国民、龙圣锦的研究来看,农户资格权内容有宅基地分配请求权、获益权、退出权等等。^④不可否认,宅基地“三权分置”政策指导背景下,农户资格权内容是否完善或者健全从很大程度上关系到乡村振兴战略实施,所以必须重视并尽快明确资格权的权利内容。

(2) 农户资格权登记制度不健全

结合宅基地“三权分置”制度体系及相关的法律法规,无法明确农户资格权的概念,当然,资格权登记制度也存在法律空白。为响应中央号召,不少地区展开了宅基地“三权分置”实践探索,在不断努力中逐步有了具有地方特色的农户资格权登记方式。不可否认,虽然地方政府在探索农户资格权登记制度方面具有一定的前瞻性,但同时也存在诸多问题,集中体现在如下几个方面:

首先,农户资格权登记与否较为模糊。自宅基地制度改革以来,特别是“三权分置”模式提出之后,多个中央一号文件都谈及农户资格权,从以上文件中都可以体现出农户资格权的重要性程度。在宅基地制度改革的过程中,一些地方的做法体现了农户资格权登记制度完善的必要性,如安徽族德、山东平度等尝试着对农户资格权进行登记;还有一些地区则认为农户资格权登记是不必要的,如浙江丽水、北京大兴等。整理并分析大量地方性文件得到结论,目前我国就农户资格权登记问题并未形成统一的管理标准,这样很容易造成宅基地登记的杂乱无章,严重损害了宅基地所有权、资格权、使用权等多个主体的权利,间接地制约着三权分置政策的落实。

其次,农户资格权登记证书名称尚不统一。由于尚未形成统一的农户资格权登记制度标准,所以不同地区在是否有必要进行资格权登记问题上做法不同,相应地,在登记证书名称方面也存在极大差异。以安徽族德地区为例,农户资格权登记证书上必须同时明确三个主体,这三个主体分别为使用权人、宅基地所有权人和农户资格,这就是所谓

① 张浩,杨仕兵,尹晓波.“三权分置”背景下宅基地农户资格权问题研究[J].太原理工大学学报:社会科学版,2019,37(06):60-66.

② 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

③ 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(04):104-116

④ 丁国民,龙圣锦.乡村振兴战略背景下农村宅基地“三权分置”的障碍与破解[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(01):39-42

的“一证三权”。再以浙江象山县为例，农户资格权登记证书只需要明确一个主体，即资格权人，至于宅基地所有权人、使用权人则要分别进行登记，即“三权三证”，这种做法便于厘清各个权利归属问题。一些情况下，同一省份区域内的不同城市，农户资格权登记证书样式也是不尽相同的。以浙江省为例，义乌市和德清地区进行资格权登记，证书名称存在较大的差别，前者为“义乌市城乡新社区集聚建设置换权益凭证”，后者为“宅基地资格权登记卡”。不可否认，农户资格权登记证书的名称、种类、内容等方面的不统一，给登记管理机关带来诸多麻烦，实践操作中也会存在重重阻碍，且不利于保障三个不同权利主体的合法权益。

最后，农户资格权登记制度受限于技术水平。目前，农户资格权权利事项还未被我国不动产登记部门纳入系统，这使得农户资格权登记证书的发放成为空想。随着“三权分置”模式的不断推广，一些地方虽然没能把农户资格权权利事项记录到不动产登记簿中，但却另辟蹊径地选择单独建立台账。整体上讲，农户资格权登记制度的完善受限于技术、人员等因素，技术人员的匮乏、相关技术的落后给农户资格权的登记制度带来很大阻碍，加大了农户资格权登记风险，特别是要更改农村宅基地用途、变更相关权利主体的时候，现有的技术无法满足登记操作需求。

4.2.3 权利行使制度及救济制度缺失

（1）农户资格权行使制度缺失

农户资格权人在行使自身权利的过程中应当坚持审慎性原则，禁止出现滥用权利的行为发生，同时，农户资格权人也应当成为法律保护的主体，其合法权益的保障离不开国家公权力的保护。可以说，权利行使制度的完善关系到权利实现。权利实现的前提在于权利行使，换言之，权利行使是权利实现的基础。同样地，建立健全相关的行使制度，才能真正落实和保障农户资格权。在农户享有的诸多权利中，资格权属于新设权利，其法律性质、权利内容均不够明确，权利行使自然也处于摸索阶段。在前文叙述基础上，将从如下几个角度来探讨农户资格权的权利行使问题。第一，主体。一般情况下，权利主体是具备资格或符合要求的个体才能行使权利，也就是行权主体。从农户资格权角度来说。由于立法上还没有明确农户资格权的权利主体，学术界在“户”和“集体成员”之间的争论不断，所以农户资格权的权利行使主体比较模糊。第二，内容。农户资格权的权利行使内容取决于该项权利的权利内容。农村问题是根本问题，随着“三权分置”模式的推行，农村宅基地问题将会变得更加复杂多样，除非尽快明确农户资格权的行使

内容,否则农户资格权人很容易出现行权困难或者权利懈怠等问题,导致资格权人的主人翁地位受到极大挑战。第三,保障制度。农户资格权的权利行使必须有相应的保障机制做后盾,否则权利被限制甚至被虚置等问题将不可避免,农户资格权人的合法权利也无法得到保障。

（2）农户资格权救济制度缺失

权利缺失、权利受侵害等问题不可避免。无权利则无救济,救济制度的产生前提是权利的存在。当农户资格权遭到不法侵害的时候,权利人可以借助于补救措施来降低甚至消除侵害结果。为了保障农户资格权,就需要建立配套的权利救济制度。但实践中,受多种因素制约,农户资格权救济制度是缺失的,集中体现在如下几个方面:第一,缺乏法律依据。宅基地“三权分置”政策背景下,连续几年的中央一号文件及地方性文件都不约而同地谈及农户资格权,可见这一新设权利得到极大重视,即便如此,在法律层面关于农户资格权的规定相对滞后,间接造成了农户资格权救济制度缺乏必要的制度支撑。立法上的空白势必会引发救济制度的碎片化,直接关系到农户资格权的有效落实。第二,救济途径不明确。司法实践中,权利救济路径方式较多,如司法救济、行政救济、自力救济等等。因立法制度的不完善,目前农户资格权的行政救济、司法救济面临着无法可依的尴尬局面,资格权人的权利受损时,即便诉诸法院,也常常因缺乏法律依据或者个别基层司法人员曲解法律等问题而无法获得必要的救济。第三,救济内容模糊。现行立法也并未涉及任何关于农户资格权的权利救济内容,这使得农户资格权人遭受不法侵害时候只能忍气吞声。正是由于救济制度的明显弱性,才使得农户资格权难以获得有效保障。第四,资格权人维权意识不高。梳理近几年农村诉讼类案件不难发现,当今社会农民的法律观念不断增强,维权意识也有很大提升。与此同时,农村诉讼类案件数量的与日俱增又从侧面反映了宅基地侵权纠纷与矛盾层出不穷,与城市居民相比,农村居民的法律意识明显较低,尤其是对于农户资格权这一新型权利,绝大多数农户资格权人根本不知道自己究竟享有哪些权利,甚至察觉不到自身合法权利已经遭到了不法侵害,退一步讲,即便想寻求救济,也找不到积极的破解路径。

第五章 宅基地资格权制度完善的路径探索

宅基地资格权是中共中央提出的“三权分置”改革新政策中崭露出的新概念由于中央至今没有对宅基地资格权作出明确说明,《土地管理法》和《民法典》也付阙如,尽管中央又在2022年选择了104个县(市、区)和4个设区的市进行宅基地“三权分置”改革试点,但其成效尚未充分显现,必须创新思维,探索保障农户宅基地资格权的有效路径。

5.1 立法中明确农户资格权的相关内容

完善相关立法是落实宅基地“三权分置”之农户资格权的首要前提。在完善立法体系的过程中,应当在现有法律制度基础上加入农户资格权制度。这并非只是单纯的权利对接工作,应当从全局角度出发,在完善《民法总则》、《物权法》、《土地管理法》等制度的基础上,再由各个地区针对当地宅基地制度改革实际及试点经验等建立具体的宅基地管理制度。第一,立法中,应当明确农户资格权作为成员权的一般性、原则性条文,规定农户资格权的法律性质、具体内容、行使制度等等问题,在此基础上,允许不同地区结合当地情况制定相应的村规民约,作为农户资格权制度的有益补充。第二,在现有的《物权法》中添加关于农户资格权的相关内容,如可以考虑在“集体所有权”这一部分增加集体组织成员权,以便为集体经济组织之外的其他主体获得农户资格权提供法律依据。与此同时,还要注意立法衔接性,就《土地管理法》中的部分条款进行修订,及时修改与农户资格权立法初衷相违背的法律内容。具体来讲,建立农户资格权制度,其中最为关键的内容就是资格权的法律性质、认定主体以及主体资格的认定标准,还包括农户资格权的权利内容及其他配套制度,如登记制度、权利救济制度等等。其中,关于农户资格权主体的认定标准,应当通过立法来明确其基本原则,禁止由村集体自由认定资格权主体,避免其他外来社会主体被排斥在外的情形出现,这样更有助于宅基地的公平分配,也恰恰符合农户资格权的设定初衷。另外,针对农户资格权登记制度,因全国试点城市做法不一,导致宅基地登记的杂乱无章,严重损害了宅基地所有权、资格权、使用权等多个主体的权利,间接地制约着三权分置政策的落实。建议制定统一的登记制度,制定规范的宅基地登记流程及程序,明确统一的宅基地登记证书、证书名称及记载事项,并向符合条件的农户发放统一的登记权证书。

5.2 农户资格权主体制度的完善

5.2.1 明确农户资格权主体是集体成员

梳理并分析大量文献之后,随着国家稳步贯彻落实宅基地“三权分置”政策,笔者认为由农村集体成员作为行使农户资格权的行权主体较为正确。之所以不赞同将“户”作为资格权主体,其原因在于:一方面,按照现行法律规定,成为“户”有两大前提,分别为拥有本村集体常住户口、享受村集体资格分配的集体成员家庭。实践中,不少地区更加看重后者。从这一角度分析,单凭“户籍”(“户”的外观表现)认定的说服力较差,甚至会混淆“户”和“户口”的概念,前者是集体土地使用权的权利主体,后者是户籍管理主体。另一方面,根据2018年刚刚完善的《农村土地承包法》内容来看,由农户承包土地并享有土地承包权,尽管从法律制度上肯定了“户”的价值,但由于该部法律只限于承包地,并未明确规定宅基地,因此无法随意推定“户”成为资格权主体是具有制度支撑的。现阶段,我国有不少地方判定“户”的时候,仍然采用复合条件模式,若成员满足第二点要件,表明“集体成员”的社会认同感更强。若前移该条件,凡是获取宅基地使用权的农村居民就应当属于集体成员,相应地,也随之拥有了“户”的身份。另外,从农村宅基地退出机制视角切入,认为集体成员是权利主体并享有农户资格权,能够有效规避“户”中成员身份模糊不清的问题,也便于宅基地退出制度的顺利落实,很大程度上能够提高农民的经济收益。从法理角度分析,结合国家贯彻落实宅基地“三权分置”政策这一时代背景,农户资格权是指农户享有使用宅基地的权利,表明农户身份下可使用和支配的各项法定权利,农户身为集体成员,这一身份属性是农户取得并享有基地使用权的基础和前提。^①实施宅基地“两权分离”模式,集体成员享有使用宅基地的法定权利,申请并享受这一权利的身份资格认定是集体成员,由此确定宅基地使用权的主体认定标准。既然如此,那么“三权分置”模式下的农户资格权的权利主体理应定位集体成员。此外,国家贯彻落实宅基地“三权分置”政策,是为了放宽对宅基地使用权的管制,通过放宽权利限制实现宅基地资源的合理配置和有效利用,将农户资格权主体认定为“集体成员”对促进宅基地流转具有重要作用,与此同时,也能让长期以土地为生的农民在有所居的基础上获得一定的经济收益。综上所述,将农户资格权主体认定为“集体成员”是妥当的。

^① 韩立达,王艳西,韩东.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(08):36-45.

5.2.2 明确集体成员资格的认定

认定集体成员资格，是为了贯彻落实宅基地“三权分置”政策，依法行使农户资格权，实现乡村快速发展的有效措施。针对集体组织成员资格认定这一问题，现行法律制度并未形成一套统一的衡量标准。相对来讲，“唯户籍论”更符合从前我国农村地区经济发展水平较低、集体组织实力较弱的时候。在当时的经济背景下，农村居民的法律意识淡薄，成员权的利益也不突出，更多的人只关注生活水平，根本不关心成员资格的判定标准，所以，以户籍来体现成员身份自然也不会被大家所排斥。随着时间的推移，农村社会经济发展水平的飞速提升，农村人口流动速度的大幅度增加，依然沿用“唯户籍论”的方式来界定集体成员资格已经不再妥当，尤其是户籍制度改革之后，“户籍”在大众心中的重要性程度骤减。此时，将户籍视为判定一个人是否属于集体成员是不科学的，也是没有意义的。反过来讲，在认定集体成员资格的时候，如果完全撇开“户籍”，一味奉行“非户籍论”又显得过于绝对，这种彻底抛弃户籍这一成员资格认定标准的做法似乎也不太合理。总而言之，不论是“唯户籍论”，还是“非户籍论”，都不能成为认定集体成员资格的标准。

国家稳步实施乡村振兴战略和宅基地三权分置政策，在这一时代背景下，试行“户籍+”形式用于认定农户资格权的行使主体，相比“唯户籍论”和“非户籍论”来说，“户籍+”这一判定标准更有助于保障集体成员利益，这也恰恰是学术界的主流观点。必须强调的是，“户籍+”并非是对“唯户籍论”和“非户籍论”的完全否认或者赞同，而是立足于“户籍”这一重要前提，综合衡量成员所在的集体组织内部的具体情况、发挥宅基地的作用功能、能否将权利义务相统一等，将这些统一作为集体成员的资格认定标准。一般情况下，试行“户籍+”形式也能有效应对特殊主体的资格认定问题，如“家人逝世”、“女儿外嫁”和“新生人口”等，这对于解决宅基地纠纷具有重要的实践价值。

5.3 农户资格权权利内容及登记制度的健全

5.3.1 完善农户资格权的权利内容

农户资格权的权利内容是宅基地制度改革的关键内容，除非尽快完善农户资格权的权利内容，明确相关的设计标准，否则农户资格权的行使与落实将成为无稽之谈。通俗地讲，对于农户资格权主体来说，应当首先弄清楚自身所拥有的权利内容，清楚自己行使合法合规或违法违规的行为。接下来，将着重阐述农户资格权的主要内容。

第一，宅基地分配请求权。宅基地分配请求权是为搭建房屋、满足居住需求，拥有集体组织成员资格的主体能够向其所在集体经济组织请求分配一定面积宅基地的权利。宅基地分配请求权是农户资格权的主要组成部分，属于集体成员的法定权利，可以依法申请获得宅基地使用权，这种获得方式属于原始取得。凡是具备农户资格权的主体，有权利按照“一户一宅”标准向其所在集体组织申请宅基地使用权，针对宅基地使用面积，尽管立法者基于不同地区的地貌特征、历史背景等因素明确具体的数字，但是仍然应当给出一定的限度，只有在法律规定界限范围内的宅基地面积是无偿使用的，否则应当给付一定的使用金额。不论是宅基地分配面积额度，还是有偿使用费用标准，都应当立足于地方实际来明确。

第二，宅基地获益权。顾名思义，所谓宅基地获益权就是获得宅基地使用权的主体基于集体组织分配的宅基地而取得的财产性或者非财产性利益。农户资格权人依法申请并享有宅基地使用权，依法行使权利并使用宅基地，如在宅基地范围内自行建设房屋或建设其他设备设施，农户资格权主体享有这些固定资产的所有权，包括自建的各类设施及房屋等。总的来说，农户通过集体组织成员这一身份属性被认定为农户资格权人，可享受依法使用宅基地的权利。农户资格权人通过转移宅基地使用权，获得对方当事人给予的报酬，宅基地占有权发生变化，直接占有人从农户资格权人转移为对方当事人，农户资格权人只享有间接占有权利，同时，还有权利随时监督对方当事人利用宅基地的各种行为。倘若对方当事人并未合理、合法使用宅基地，那么农户资格权人有权向其主张违约责任；当然，倘若双方当事人实现约定宅基地使用权的返还情形，一旦满足约定条件，那么农户资格权人可以根据约定要求返还宅基地。农户的集体组织身份是其享受农户资格权的前提，集体性收益也会直接影响权力主体的宅基地获益权。具体来说，当农村集体经济组织内部成员一致同意依法对宅基地进行处分，那么处分后的货币性或者非货币性收益则应当根据相应的比例分配给农户资格权人。实践中，“一户多宅”现象屡见不鲜，在宅基地“三权分置”改革背景下，有必要对这类集体成员就超过既定宅基地面积额度的部分宅基地收取一定的宅基地使用费用，将所收取资金用于村集体的卫生清洁、道路改造、基础设施等各项公益事业，此时的农户资格权人所获得便是一种非货币性收益。

第三，宅基地事务参与权。当集体经济组织对其所有宅基地进行利用、处分的时候，农户资格权人有权参与其中，充分了解宅基地利用、处分的相关事务，就决议事项进

行表决，并对宅基地利用及处分事务具有一定的监督权。可以说，宅基地事务参与权是确保农户资格权人表达自己意志、维护自身利益的重要权利。从内容上讲，宅基地事务参与权又可以细分为知情权、表决权、监督权。首先，知情权是基础。保障农户资格权人的事务参与权，前提就是确保农户资格权人有机会对集体事务及相关事项进行熟悉并充分了解，这样才能更加全面、理性地思考问题；其次，表决权是核心。在充分了解集体决议事项之后，农户资格权人有权利自由表达自己真实想法，只有每个资格权人都有权利表达自我意志时候，才能促进集体共同意识的形成；最后，监督权是保障。保障宅基地事务参与权，就需要赋予农户资格权人一定的监督权，唯有如此，才能尽可能避免决议事务执行人滥用权力，才能保障对集体决议持有不同意见的其他成员的异议权。

第四，宅基地资格退出权。很显然，宅基地资格退出权是农户资格权人拥有主动退出使用宅基地或者退出所在集体生活的权利。限于多种因素，宅基地退出机制始终处于不太完善的状态。现行立法对宅基地退出机制的相关法律法规较少，《土地管理法》规定农户按照法律要求退出宅基地使用权并获得报酬，但并未对具体退出程序进行明确。立法缺失直接造成了宅基地使用权退出无法可依，客观上形成了宅基地无期限、无偿使用的局面。事实上，退出权是传统私法领域内的关键性权利，保障退出权意味着赋予了成员能够根据自由意志放弃成员身份、放弃身份利益的权利。通常情况下，成员加入团体的目的大多是为了维持自身生存或者发展需求，如果在团体内无法达到这些目标，那么势必要离开团体谋取其他发展可能，此时，选择退出团体的成员有权利要求团体及时返回剩余利益。具体到农户资格权人，当已经取得宅基地使用权的农户资格权人不存在宅基地使用需求的时候，有权利根据自我意志向农村集体经济组织提出申请，要求退出宅基地使用权，同时，农村集体经济组织还要立足于当地具体实际，给予农户资格权人相应的经济补偿。值得一提的是，由于农户资格权人取得的宅基地使用权是无偿的，故退出时不存在宅基地剩余价值，最为常见的经济补偿主要局限于给予宅基地上的房屋、附属设施的价值，反过来讲，如果退出宅基地资格权无法获得报酬，会抑制资格权人的退出积极性，实践中，正是由于宅基地退出机制的不完善，才使得不少有退出意愿的资格权人任由宅基地荒废，这显然是对宅基地资源的极大浪费。从某种意义上讲，宅基地资格退出权的设计初衷是为了尊重资格权人的个人意志，更重要的是，防止宅基地资源的闲置浪费，有效利用宅基地资源并提高农户的经济收入。

5.3.2 建立农户资格权的登记制度

国家贯彻落实宅基地“三权分置”政策，为了有效利用宅基地资源并获得较多的经济收益，必须完善农户资格权的登记制度，做好农村资格权的登记工作，以登记簿方式实现对农户资格权的确权登记，在保障农户资格权的同时，不断推动宅基地制度改革步伐。目前我国就农户资格权登记问题并未形成统一的管理标准，这样很容易造成宅基地登记的杂乱无章，严重损害了宅基地所有权、资格权、使用权等多个主体的权利，间接地制约着三权分置政策的落实，从这一角度分析，建立并完善农户资格权登记制度势在必行。

首先，尽快完善相关的法律法规，在不动产登记流程中增加农户资格权。围绕农户资格权，建立统一的、专门的登记制度，能够有效避免不同地区因碎片化登记而造成的不良风险，客观上有助于保障资格权人的合法权益。对此，建议适当调整现有的不动产登记制度，剔除与宅基地“三权分置”改革政策不相适应的地方。与此同时，要求不动产登记管理机构中，单独下设宅基地登记部门，主要职能是负责“三权分置”模式下的宅基地登记事项。制定规范的宅基地登记流程及程序，宅基地登记部门应当严格按照既定程序有序开展确权登记工作。

其次，颁发统一的不动产权证。如前文所述，农户资格权登记证书的名称、种类、内容等方面的不统一，给登记管理机关带来诸多麻烦，实践操作中也会存在重重阻碍，且不利于保障不同权利主体的合法权益，包括宅基地的使用权人和所有权人等。所以，要围绕农户资格权建立健全登记制度，明确统一的宅基地登记证书、证书名称及记载事项是极为迫切的工作。当农户申请产权登记之后，应当向符合条件的农户发放统一的登记权证书，在证书上应当明确农户资格权人的姓名、家庭成员、宅基地使用情况等多种信息，并列明宅基地使用权人的基本情况。通常情况下，农户资格权人与宅基地使用权人是同一主体，但如果二者并非同一人，则应当着重在产权证书上面标明，这样才能实现对不同地区宅基地权属登记的统一管理。

最后，创新不动产权登记技术和提高登记效率。当今社会，大数据分析技术、网络信息技术及人工智能技术等推广及应用为农户资格权登记提供了强大的技术支持。不可否认，农户资格权登记工作纷繁复杂，涉及诸多层面，如果能够引入先进的技术，不断精进登记技术，才能有效开展宅基地确权登记工作并取得良好的工作成效。同时，还应当加大对登记人员能力的培养，通过培训等方式来提升农户资格权登记水平，以便更好

地做好农户资格权的确权归属工作。

5.4 农户资格权行使制度及救济制度的完善

5.4.1 健全农户资格权的行使制度

对于任何一项权利而言,从设定到实现都要历经漫长过程。其中,权利实现的前提在于权利行使,换言之,权利行使是权利实现的基础。同样地,要建立科学完善的、与农户资格权相匹配的权利行使制度。具体来说,将着重从行使主体、行使内容、保障制度等方面来完善农户资格权的行使制度。第一,权利行使主体方面。权利主体是由主体负责行使权利,要明确农户资格权的主体。学术界在“户”和“集体成员”之间的争论不断,笔者更赞同将“集体成员”认定为权利主体,具体理由前文已经阐述,这里不再赘述。第二,权利行使内容方面。农户资格权的权利行使内容取决于该项权利的权利内容。权利行使内容包括两大类,一类是实体性权利,如宅基地分配请求权、宅基地获益权、退出权等,还包括以监督权、知情权等为代表的程序性权利。其中,关于实体性权利行使,结合《公司法》规定的股东分配请求权的权力行使内容,确定宅基地分配请求权的行权内容,农户资格权人依法享有分配并获得集体宅基地的权利;宅基地获益权的行使是农户资格权人因政府征收土地而享有相应补偿的权利,结合现有的法律法规(如《国有土地上房屋征收与补偿条例》等)。农村资格权人自行放弃使用宅基地后获得的补偿,这就是行使宅基地退出权的表现。关于程序性权利行使,当集体经济组织对其所有宅基地进行利用、处分的时候,农户资格权人有权利参与其中,充分了解宅基地利用、处分的相关事务,就决议事项进行表决,并对宅基地利用及处分事务具有一定的监督权。结合《村民委员会组织法》的法律法规,明确监督权的行使情况。第三,权利保障制度。农户资格权的权利行使必须有相应的保障机制做后盾,否则权利被限制甚至被虚置等问题将不可避免,农户资格权人的合法权利也无法得到保障。其中,要保障农户资格权人的实体性权利,必须完善相关立法;要维护农户资格权人的程序性权利,则可以借助于规范性文件来进行明确,这里要注意提高规范性文件的科学性、规范性,这样才能有效保障农户资格权人的权利行使。

5.4.2 明确农户资格权的救济制度

完善的权利救济制度是农户资格权有效落实的根本保障。第一,宅基地“三权分置”政策背景下,连续几年的中央一号文件及地方性文件都不约而同地谈及农户资格权,可见这一新设权利得到极大重视,即便如此,在法律层面关于农户资格权的规定相对滞后,

间接造成了农户资格权救济制度缺乏必要的制度支撑。为了保障农户资格权,避免其权利受到不法侵害,必须完善立法,要确定其法律地位,通过法律这一武器保护农民的合法权利。确定农户资格权的法律地位,救济制度的完善才有望实现。第二,因立法制度的不完善,目前农户资格权的行政救济、司法救济面临着无法可依的尴尬局面,资格权人的权利受损时,即便诉诸法院,也常常因缺乏法律依据或者个别基层司法人员曲解法律等问题而无法获得必要的救济。所以要明确农户资格权的救济途径,形成多元化救济渠道。首先,调解是成本较低、更加方便的救济方式之一。在农村社会,借助于调解来解决农户资格权人与他人之间的矛盾,更有助于节约救济成本,有助于维护集体组织内部稳定。采用调解的方式,需要由村委会成员、基层干部等充当中立的第三方,协调农户资格权人与侵权人之间的纠纷。其次,司法救济也是最为常见的救济方式。通过立法明确农户资格权人的诉讼救济路径,农户资格权人可以通过诉讼方式来寻求救济,即根据程序向人民法院提起诉讼,从而实现权利补救的目的。第三,农村居民的法律意识明显较低,尤其是对于农户资格权这一新型权利,绝大多数农户资格权人根本不知道自己究竟享有哪些权利,甚至察觉不到自身合法权利已经遭到了不法侵害,退一步讲,即便想寻求救济,也找不到积极的破解路径。对此,应当加大法制宣传,让更多的人了解农户资格权的法律性质、权利内容等,才能增强农民的集体荣誉感和树立主人翁意识,自行参与并解决农村集体事务。当遇到自身权利受损的时候,资格权人应当主动寻找救济,以此维护自身合法权益。

结 论

作为重要战略决策，宅基地“三权分置”政策是乡村振兴战略实施的关键举措，对解决三农经济问题具有重要意义。农户资格权是宅基地“三权分置”权利构建模式的核心，其重要价值不可替代。结合国家贯彻落实宅基地“三权分置”政策这一时代背景，明确农户资格权的权利认定标准和性质内容等，深入分析研究该权利，有助于推动乡村振兴。

本文通过研究得出如下结论：第一，大致介绍宅基地制度的发展历史，分析探究国家贯彻落实宅基地“三权分置”政策的原因和要求，在这一基础上，深入探讨了宅基地“三权分置”之资格权的法律性质，逐一分析了“用益物权说”、“剩余权说”、“成员权说”等主要学术争议观点，最终确定了“成员权说”的观点兼具理论与实践基础。第二，宅基地“三权分置”政策背景下，结合浙江义乌、北京大兴、重庆等地区实践改革试点工作，农户资格权主要存在以下几个问题：尚未形成统一规范的资格认定标准、尚未补充完善权利内容，并未建立健全登记制度、权利行使及救济制度不完善等等。第三，针对农户资格权制度的问题，提出了相关的完善建议。从权利主体认定角度来说，通过“户籍+”方式将农民认定为集体成员，才能依法享受和行使农户资格权；权利内容方面，主要包括宅基地分配请求权、获益权、事务参与权、资格退出权等等；从登记制度角度来说，要在不动产登记内容中增加农户资格权，颁发统一的登记证书，明确相关登记事项；从主体、内容、保障等角度完善了权利行使制度；权利救济方面，完善立法，形成多元化救济方式。

限于时间、精力、能力等因素，本文对宅基地“三权分置”试点地区的资料收集较少，针对农户资格权制度问题所提出的完善措施也仅仅是建设性意见，部分地方存在一些不足，有待在日后的工作与学习中进一步改进。

参考文献

(1) 连续出版物

- [1] 刘国栋. 论宅基地三权分置政策中农户资格权的法律表达[J]. 法律科学, 2019(01):67-69.
- [2] 付宗平. 乡村振兴框架下宅基地“三权分置”的内在要求和实现路径[J]. 农村经济, 2019(07):112-115.
- [3] 刘双良. 宅基地“三权分置”的权能构造及实施路径[J]. 甘肃社会科学, 2018(05):65-69.
- [4] 陈广华. 乡村振兴背景下宅基地资格权研究[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2019(05):33-35.
- [5] 程秀建. 宅基地资格权的权属定位与法律制度供给[J]. 政治与法律, 2018(08):74-79.
- [6] 高海. 宅基地“三权分置”的法实现[J]. 法学家, 2019(04):180-189.
- [7] 李凤章. 宅基地资格权的判定和实现——以上海实践为基础的考察[J]. 广东社会科学, 2019(01):231-238.
- [8] 吴宇哲, 叶剑锋. 宅基地制度改革的风险与规避——义乌市“三权分置”的实践[J]. 浙江工商大学学报, 2018(06):88-99.
- [9] 李爱荣. “户”作为集体经济组织成员权的行使主体探析[J]. 当代法学, 2019(06):143-147.
- [10] 高海. 论农民进城落户后集体土地“三权”退出[J]. 中国法学, 2020(02):95-98.
- [11] 程秀建. 宅基地资格权的权属定位与法律制度供给[J]. 政治与法律, 2018(08):74-79.
- [12] 钟和曦. 创设宅基地资格权亟待解决的三个问题[J]. 浙江土地资源, 2018(08):64-67.
- [13] 刘国栋. 论宅基地三权分置政策中农户资格权的法律表达[J]. 法律科学(西北政法学院学报), 2019(01):192-200.
- [14] 刘双良. 宅基地“三权分置”的权能构造及实施路径[J]. 甘肃社会科学, 2018(05):65-69.
- [15] 陈广华, 罗亚文. 乡村振兴背景下宅基地资格权研究[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2019(05):122-128.
- [16] 程秀建. 宅基地资格权的权属定位与法律制度供给[J]. 政治与法律, 2018(08):74-79.
- [17] 高海. 宅基地“三权分置”的法律表达——以《德清办法》为主要分析样本[J]. 现代法学, 2020(03):37-41.
- [18] 吴迪. 宅基地“三权分置”下资格权的法律调整机制研究[J]. 中国延安干部学院学报, 2019(06):45-47.
- [19] 沈国明. 关于省级层面引导地方规范开展宅基地“三权分置”改革的建议——从闲置农房激活看浙江宅基地“三权分置”改革[J]. 浙江国土资源, 2018(08):22-25.
- [20] 严金明. 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(01):71-74.

- [21] 韩文龙. 宅基地“三权分置”的权能困境与实现[J]. 农业经济问题, 2018(03):105-111.
- [22] 肖攀. 农村宅基地“三权分置”登记现状与思考[J]. 中国土地, 2019(06):84-89.
- [23] 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(07):36-45.
- [24] 周江梅, 黄启才, 曾玉荣. “三权分置”背景下农户宅基地使用权流转的改革思考[J]. 重庆社会科学, 2020(01):73-79.
- [25] 陈小君. “三权分置”与中国农地法制变革[J]. 甘肃政法学院学报, 2018(01):76-79.
- [26] 李凤章. 宅基地使用权身份化困境之破解——以物权与成员权的分离为视[J]. 法学杂志, 2018(03):68-76.
- [27] 顾华详. 论农村集体经济组织成员权制度的改革创新[J]. 长江论坛, 2015(06):51-55.
- [28] 高海. 宅基地使用权继承:案例解析与立法构造[J]. 东方法学, 2018(05):61-64.
- [29] 孟勤国. 论新时代农村土地产权制度[J]. 甘肃政法学院学报, 2018(01):14-17.
- [30] 周密. 农村宅基地“三权分置”改革确权颁证工作的实践与探索[J]. 中国发展观察, 2019(07):57-61.
- [31] 李爱荣. “户”作为集体经济组织成员权的行使主体探析[J]. 当代法学, 2019(06):165-167.
- [32] 吴迪, 龚淋. 宅基地“三权分置”下资格权的法律调整机制研究[J]. 中国延安干部学院报, 2019(05):127-136.
- [33] 申惠文. 集体土地用益物权农户主体问题研究[J]. 河北法学, 2020(02):92-95.
- [34] 唐浩. 集体成员权界定标准问题研究[J]. 农业经济与管理, 2019(01):45-52.
- [35] 张浩, 杨仕兵, 尹晓波. “三权分置”背景下宅基地资格权问题研究[J]. 太原理工大学学报(社会科学版), 2019(06):60-66.
- [36] 张浩, 杨仕兵, 尹晓波. “三权分置”背景下宅基地农户资格权问题研究[J]. 太原理工大学学报:社会科学版, 2019, 37(06):60-66.
- [37] 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.
- [38] 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(04):104-116.
- [39] 丁国民, 龙圣锦. 乡村振兴战略背景下农村宅基地“三权分置”的障碍与破解[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2019(01):39-42.
- [40] 韩立达, 王艳西, 韩东. 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(08):36-45.
- (2) 专著
- [1] 赵树枫, 李廷佑, 张强等编著. 农村宅基地制度与城乡一体化[M]. 北京: 中国经济出版社. 2015.
- [2] 向勇著. 中国宅基地立法基本问题研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社. 2015.
- [3] 浙江财经大学课题组, 宜丰县自然资源局作. 农村宅基地制度与改革实践[M]. 北京: 中国农业出

版社. 2021.

- [4] 董辉作. 乡村振兴背景下宅基地“三权分置”改革法律问题研究[M]. 北京: 法律出版社. 2021.
- [5] 吕军书等著. 中国农村宅基地退出立法问题研究[M]. 北京: 法律出版社. 2019.
- [6] 中国法制出版社编. 征地、宅基地[M]. 北京: 中国法制出版社. 2016.
- [7] 刘锐. 土地、财产与治理: 农村宅基地制度变迁研究[M]. 武汉: 华中科技大学出版社, 2017.
- [8] 任中秀. 农村宅基地使用权制度研究[M]. 山东: 山东大学出版社, 2012.

致 谢

终于到了提笔写下致谢的时刻，这个瞬间已经在我脑海和心中演练了无数遍。时光匆匆而过，我在河南师范大学研究生三年的时光即将画上了句号，并在导师吕军书教授的指导下，完成了我的硕士毕业论文写作。在研究生三年的学习中，我始终坚持全方位发展自己，对待学习刻苦努力，对待工作认真负责，对待同学热心真诚，对于学院各位老师对我的指导与培养，在此刻我的心中只有感谢。这三年的研究生时光转瞬即逝，研一第一学期的寒假爆发疫情、研二的暑假又经历河南郑州“7.20”特大暴雨灾害，这些终身难忘的回忆使得我在师大的求学时间更为的短暂。

首先，我要感谢最值得我尊敬的导师吕军书教授以及辅导员徐晓老师，吕教授在三农方面的研究具有很深的造诣。在我跟随导师学习的过程中，导师不断给予我专业的指导，使我对于三农的研究更加深入，正是在吕军书教授的辛勤指导下，使得我对于三农方面的研究和学习更加有信心，同时也具备了良好的心态，让我在成长的道路上更加的优秀。吕军书教授还经常带我们下乡，深入宅基地实践改革试点地区，真正做到理论指导实践，实践支撑理论。徐晓老师作为我的辅导员，在我的学习上、生活上和在学院的工作方面，给予了莫大的支持与帮助，让我感受到兄长般的关怀和朋友般的理解，在我遇到困难和疑惑时给予悉心指点。在此，向两位老师表达我最真挚的感谢。我衷心的祝愿我的导师吕军书教授身体健康、家庭美满、工作更加顺利，祝愿我的辅导员徐晓老师家庭幸福、事业有成、万事胜意。

其次，我要感谢一直在背后默默支持我的家人，我的学习之路离不开家人们经济和精神上的支持。我爷爷奶奶作为我成长路上的引路人，对我的学习给予了厚望，教会我温柔而坚定，是他们用爱照亮我的整个青春，在我生活上遇到困难或者不开心时，我的爷爷总会用他独特的方式开导我，然后默默陪伴。此外，我想要把这篇文献给我的奶奶，她离开十年了，人间烟火里虽无处寻她，但是在我的生命中，觉得她一直在身边，无声陪伴，她和爷爷永远是我生命中的光。感谢我的父母二十余年来对我的养育与教导，是他们陪伴着我走过了人生的每一个阶段，参与我的成长。

再次，我要感谢我师门的兄弟姐妹们，因为正是有他们的陪伴，让我在学校中也感受到家庭般的温暖。感谢我的好朋友琪琪，在学习和生活的过程中一直有她的陪伴，这

三年我们一起长大，一起快乐，一起看世界，正因有她在我身边，给我的生活增添了许多乐趣。感谢我的师弟天天、师妹胖胖，他们两个的到来让我的研究生生活变得更加的丰富多彩，每天听到他们爽朗的笑声，我的心情也会随着他们开心起来。还有我的同门兼室友，小猪同学，在我的生活中给予我无微不至的照顾与关心。我还要感谢我其他的兄弟姐妹，特别是我的师兄天宇，不论我什么时候有困难找他，他都是第一时间给予回复和帮助，解决我的难题。感谢他们的陪伴与帮助，让我在学习和写作的过程中没有感觉到孤单和无助。还要感谢研究生三年中所有给予过我帮助和支持的人，谢谢你们带给我温暖。

最后，要感谢我的家属尚然，该有多幸运，遇见了他。在我写作遇到瓶颈的时候，他会耐心的开导我；在我学习的时候，他也会在一旁默默做好后勤保障工作。正是因为有他的陪伴让我在师生情、亲情以及友情之外感受到了另一种情感，成为我不断前进的动力。感谢他在我论文写作过程中的陪伴与无条件支持，是他陪我熬过了最艰难的时期，一直知我冷暖护我周全。愿我们能在坚守和等待中不负彼此，始于初见。

非常感谢上述人员在我求学道路上给予我的帮助，对各位的感激之情溢于言表。行文至此，心中已感慨万千，片纸有尽，而感激之情无尽。

张晓

2022年3月13日

攻读学位期间发表的学术论文目录

- [1] 吕军书, 张晓. 农村宅基地复垦与整治的立法构造[J]. 农业经济, 2020(01):102-104.
- [2] 吕军书, 张晓. 论我国农村宅基地退出的立法构造[J]. 理论与改革, 2020(04):150-160.

独 创 性 声 明

本人郑重声明：所呈交的学位论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写的研究成果，也不包含为获得河南师范大学或其他教育机构的学位或证书所使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

作者签名：_____日期：_____

关于论文使用授权的说明

本人完全了解河南师范大学有关保留、使用学位论文的规定，即：有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅。本人授权河南师范大学可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文。（**保密的学位论文在解密后适用本授权书**）

作者签名：_____导师签名：_____日期：_____

