

单位代码	10476
学    号	1913483042
分  类  号	D912.3

# 河南师范大学

# 硕士学位论文

乡村振兴战略下农村宅基地使用权法律制度改革研究

学 科、专 业：法律（非法学）

研 究 方 向：经济法

申请学位类别：法律硕士

申    请    人：田翰卿

指 导 教 师：黄进才 教授

二〇二二年五月



## 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 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：\_\_\_\_\_



## 摘要

在两个一百年交汇之际，瘟疫蔓延，战争四起，经济脆弱，全球局势风谲云诡。面临百年未有之大变局，中国唯有修好内功，方能从容面对。农村以其人口多、地域广成为我国的战略大后方，乡村振兴战略的提出旨在通过推动乡村产业、人才、文化、生态和组织振兴，来增强这一战略后方的蓄水池能力。

新中国成立至今，一路走来陆续实现了工业化、城镇化，中国的经济发展取得重大成就，这些发展成果在城市及东南沿海有很多体现，在这些发展的背后不应忽视农村做出的巨大贡献：工业化初期农民向城市提供农业剩余完成工业积累，工业化后期农村又称为工业品的市场；城镇化进程中，农民一方面提供廉价劳动力，另一方面又被城市虹吸资金和人才。作为经济发展网络的末梢，可以说农村的发展水平决定着中国的发展下限。纵观改革开放以来中国农村的发展，尤其是中国加入世贸组织以来，中国农村日益呈现出凋敝之势。2008年美国次贷危机波及全球，为了应对这轮危机，中央政府出台了4万亿刺激政策，针对农村的基建刺激以及消费品下乡等补贴活动助推中国在此次危机中实现软着陆，促进经济高歌猛进，让不少人看到了广阔农村大有可为。农村建设日益被重视起来，各地也搞了不少关于农村的试点改革，这些改革大部分都是围绕着农村服务城市进行，并未考虑农村自身发展需求，无益于阻止农村的颓势。

乡村振兴战略从顶层设计上改变了以往改革中农村围着城市转的痼疾，从农村发展自身需求出发，制定了从人才到产业，从经济到治理等一系列规划。无论是产业发展、还是人居环境和谐，都离不开土地的利用，宅基地是农村的一项重要土地资源，也是农户的重要财产，有效利用宅基地资源对于实现乡村振兴战略有着重要的意义。宅基地使用权作为农民对宅基地进行占有、使用的权利，其改革正在如火如荼的进行。聚焦发挥宅基地的财产性功能，撬动生产要素的进入成为不少地区宅基地使用权改革的目标，并有部分地区在现有法律法规框架下做了突破，取得了一些效果，但由于缺少法律上的支持，经验无法推广，探索并未取得预期中的效果。乡村振兴战略的提出，为宅基地使用权改革带来了新的思路，宅基地使用权改革出现了政策上的指引，有利于探索出一条适合我国国情的宅基地使用之路。乡村振兴战略背景下，宅基地使用权的改革应当与宅基

地资格权、农民的社会保障权、农村金融制度协同进行，以期形成合力，构建乡村振兴战略下的农村相关法律体系。

**关键词：**乡村振兴战略，宅基地使用权，法律制度

## **Abstract**

The two centenary years converge on a time of plague, war, economic fragility and global instability. Faced with profound changes unseen in a century, China will be able to face them calmly only by repairing its internal strength. The rural area has become China's strategic rear area due to its large population and wide geographical area. The proposed rural revitalization strategy aims to enhance the reservoir capacity of this strategic rear area by promoting the revitalization of rural industries, talents, culture, ecology and organizations.

Since the founding of the People's Republic of China, China has achieved industrialization and urbanization one after another, and made great achievements in China's economic development. These achievements are reflected in many cities and the southeastern coastal areas. Behind these developments, we should not ignore the great contributions made by rural areas: In the early stage of industrialization, farmers provide agricultural surplus to cities to complete industrial accumulation, and in the late stage of industrialization, the countryside is also called the market of industrial products. In the process of urbanization, on the one hand, farmers provide cheap labor, and on the other hand, cities siphon capital and talent. As the end of the economic development network, it can be said that the level of rural development determines the lower limit of China's development. Throughout the development of China's rural areas since the reform and opening up, especially since China joined the WTO, China's rural areas are increasingly showing the potential of blight. In 2008, the SUBPRIME mortgage crisis in the United States spread to the world. In order to deal with the crisis, the central government issued a stimulus policy of 4 trillion yuan. The infrastructure stimulus for rural areas and the subsidy activities such as sending consumer goods to the countryside helped China achieve a soft landing in the crisis and promoted the rapid

development of the economy, which made many people see the potential of vast rural areas. More and more attention has been paid to rural construction, and many pilot reforms have been carried out in rural areas. Most of these reforms focus on rural areas serving urban areas, without considering the needs of rural development, and are not conducive to stopping the decline of rural areas.

At the top level, the rural vitalization strategy has changed the chronic problem of rural areas being centered around cities in the past reform. It has drawn up a series of plans ranging from human resources to industries, and from economic development to governance, based on the needs of rural development. Both industrial development and harmonious living environment are inseparable from the use of land. Homestead is an important land resource in rural areas as well as an important property of farmers. Effective use of homestead resources is of great significance to the realization of rural revitalization strategy. As the right of peasants to occupy and use the homestead, the reform of homestead right is in full swing. Is focused on the play of the homestead property function, move the production elements into many areas become target of the reform of housing land use right, and there are parts in the existing laws and regulations within the framework of made a breakthrough, achieved some effect, but the lack of legal support, experience from being widely applied, exploration did not obtain the expected effect. The rural revitalization strategy has brought new ideas to the reform of the right to use homestead, and policy guidance has emerged in the reform of the right to use homestead, which is conducive to exploring a way to use homestead suitable for China's national conditions. Under the background of rural revitalization strategy, the reform of homestead use right should be carried out in coordination with homestead qualification right, farmers' social security right and rural financial system, so as to form a joint force and construct the rural related legal system under the rural revitalization strategy.

**Key Words:** Rural revitalization Strategy, Use right of homestead, The legal system



# 目 录

第一章 绪论 .....	1
1.1 研究背景及选题意义 .....	1
1.1.1 研究背景 .....	1
1.1.2 选题意义 .....	2
1.2 研究现状 .....	3
1.2.1 国内研究现状 .....	3
1.2.2 国外研究现状 .....	5
1.3 研究内容与方法 .....	5
1.3.1 研究内容 .....	5
1.3.2 研究方法 .....	6
1.4 创新点 .....	6
第二章 乡村振兴战略与宅基地使用权法律制度的关系 .....	8
2.1 乡村振兴战略 .....	8
2.2 宅基地使用权内涵 .....	8
2.3 乡村振兴战略与宅基地使用权法律制度关系 .....	9
2.3.1 乡村振兴要求打破宅基地使用权主体限制 .....	9
2.3.2 乡风文明要求丰富宅基地使用方式 .....	10
2.3.3 生活富裕要求实现宅基地收益 .....	10
2.3.4 治理有效要求加强宅基地使用管理 .....	11
第三章 宅基地使用权法律制度改革困境 .....	13
3.1 法律困境 .....	13
3.1.1 法律滞后 .....	13
3.1.2 法律缺位 .....	14
3.2 实践困境 .....	15
3.2.1 内生动力不足 .....	15
3.2.2 监管缺乏 .....	15
3.2.3 资金缺乏 .....	16
3.2.4 配套机制不成熟 .....	16
第四章 宅基地使用权法律制度改革的基本原则 .....	18
4.1 以农为本原则 .....	18
4.2 注重效益原则 .....	18
4.3 加强监管原则 .....	19
4.4 差别对待原则 .....	20
第五章 乡村振兴战略视角下宅基地使用权法律制度的完善 .....	21
5.1 完善宅基地取得、变更、消灭制度 .....	21
5.1.1 建立宅基地有偿使用制度 .....	21
5.1.2 建立宅基地使用期限制度 .....	21

5.1.3 建立农村宅基地使用权利登记制度 .....	22
5.1.4 建立农村宅基地灭失制度 .....	22
5.2 完善宅基地使用权用益物权权能，明晰宅基地使用主体范围 .....	22
5.2.1 完善宅基地使用权用益物权权能 .....	22
5.2.2 明确宅基地使用权主体范围 .....	23
5.3 明确宅基地使用管理监督机构，完善相关配套机制体制 .....	23
5.3.1 明确宅基地使用管理机构 .....	23
5.3.2 明确宅基地使用监督机构 .....	23
5.3.3 培育中介机构，完善配套体制 .....	24
5.4 完善宅基地使用收益分配制度 .....	24
5.5 完善其他配套法律制度 .....	24
5.5.1 推动社会保障制度改革 .....	24
5.5.2 推动农村金融制度改革 .....	25
<b>第六章 结论 .....</b>	<b>26</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>27</b>
（一）著作类： .....	27
（二）学位论文类： .....	27
（三）学术论文类 .....	28

## 第一章 绪论

### 1.1 研究背景及选题意义

#### 1.1.1 研究背景

改革开放以来，中国经济经过四十余年的高速发展，取得了丰硕的经济发展成果，与此同时中国经济的发展也告别了突飞猛进的高速发展阶段，面临着发展阶段的转换。为了适应这一新发展阶段，国家提出“双循环”发展格局，<sup>1</sup>并以国内大循环为主，中国拥有 14 亿人口形成的超大规模内需市场，根据第五次全国人口普查数据，居住在乡村的人口仍有 8.0739 亿人，占总人口的 63.78%。<sup>2</sup>可以说“小康不小康，关键看老乡”这句话在推动形成“双循环”经济发展格局中仍具有无可比拟的正确性。当前，在农村居民可支配收入中，财产性收入增长极其缓慢，贡献率较低，从县域农民收入构成结构看，财产性收入是农村居民收入的短板，宅基地作为农民重要的财产性权利，对于补齐这块短板意义重大。

我国现行宅基地制度脱胎于“城乡二元制”，宅基地对于农民来说集保障性与财产性于一体。保障性主要表现为符合条件的农村居民可以免费申领宅基地，这一方面保障了农村居民的居住权利，但另一方面也造成了宅基地在使用中的浪费现象，最为典型的莫过于空心村现象。财产性则表现为，宅基地及附着于其上的房屋在农村居民的财产中占据主要份额，关于宅基地的法律限制会很大程度上影响一个农民家庭的财产性收入状况。尤其是随着经济的发展，经济发达地区以及城市郊区的人民意识到宅基地所蕴藏的财产价值，出现了小产权房盛行、宅基地交易普遍等现象，形成了法律之光无法照耀的宅基地交易市场。在这个秩序混乱的市场，相关土地权利确认缺乏明确的法律法规，不利于权利双方的权利保障，造成了土地产权关系不清，，不利于保护农民权益，埋下了社会稳定隐患。

---

<sup>1</sup><https://baike.baidu.com/item/%E5%9B%BD%E5%86%85%E5%9B%BD%E9%99%85%E5%8F%8C%E5%BE%AA%E7%8E%AF/5322121?fr=aladdin>

<sup>2</sup><https://baike.baidu.com/item/%E7%AC%AC%E4%BA%94%E6%AC%A1%E5%85%A8%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E6%99%AE%E6%9F%A5/164441?fromtitle=%E7%AC%AC%E4%BA%94%E6%AC%A1%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E6%99%AE%E6%9F%A5&fromid=13866751&fr=aladdin>

近年来随着城镇化的快速推进,根据全国第七次人口普查数据,我国常住人口城镇化率达到 63.89%,根据国家卫计委预测,这一比率在十年内将会达到 70%左右,今后仍有大龄农村人口流向城镇。与此同时,由于农村宅基地的财产性变现存在制度性约束,不利于农民财产权利的实现,同时由于农民和宅基地的紧密捆绑,农民对土地价值抱有的预期造成进城农民不愿放弃宅基地上面的权利,不利于农村宅基地集约利用,出现大量的宅基地也因缺乏管理和利用而荒废的现象,使农民这项重要的财产性权利成为沉睡的资产。

### 1.1.2 选题意义

“三农问题”是全党工作重中之重,自从 2005 年党的十六届五中全会正式提出“三农”问题,中央一号文件连年聚焦于此:人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾在乡村最为突出,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的特征很大程度上表现在乡村。全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化强国,最艰巨最繁重的任务在农村。<sup>3</sup>如何合理的使用农村宅基地成为完成这一任务、解决这一矛盾一个有力的突破点,乡村振兴战略的提出,为破解这些难题提供了政策之光。在这一政策指引下,及时发现农村宅基地使用中存在的问题,进行这些分析,提出切实可行的建议,实现乡村振兴战略,推动城乡同步前进。

#### 1.1.2.1 现实意义

乡村振兴战略的实现离不开充分利用农村的各项生产要素,土地是农村最为重要的生产生活资料,农民享有的两项最重要的权利也都和土地有关,一个是土地承包经营权,一个是宅基地使用权,<sup>4</sup>前者关系到粮食生产安全这一国家安全战略,可探索空间较小,后者随着生产力的发展,生产功能日益剥离,在乡村振兴战略中可探索发挥较大作用。改革宅基地使用权法律制度对于实现乡村空间统筹发展、优化乡村发展布局,发挥土地资源价值,实现农民生活富裕,推动产业兴旺,助力实现乡村振兴战略有着重要的意义。

#### 1.1.2.2 理论意义

宅基地问题在出现特定的历史环境之中,伴随着经济的发展,宅基地的财产属性日益为人们所重视,专家学者针对宅基地的研究也越来越详细,研究越来越广、越来越深,

<sup>3</sup> 《国家乡村振兴战略规划(2018-2022 年)》

<sup>4</sup>滕国霞:《完善我国土地征收法律制度研究》,2010

关于宅基地的论文著作可谓是汗牛充栋。理论源于实践，却又高于实践，专家学者关于宅基地的探讨为盘活农村闲置宅基地，实现宅基地的财产价值，促进农民增收提供了路径。这些研究为解决实践中宅基地使用时出现的法律难题提供了理论指导，但是宅基地使用权法律制度改革仍然任重道远，乡村振兴战略为宅基地使用权法律制度改革提供了政策指引，以乡村振兴战略为立足点梳理农村宅基地使用权法律制度，丰富相关领域研究，为乡村振兴提供法律制度支持。

## 1.2 研究现状

宅基地使用权是我国农民的一项重要权利，是学者的关注热点，关于这方面的研究有很多，在乡村振兴战略提出之前，学者对宅基地使用权的研究主要聚焦在新农村建设、农村发展或经济振兴等方面，针对一些基础性、理论性问题进行梳理。在2015年进行三权分置改革以来，提出要：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。<sup>5</sup>学者关于宅基地的研究主要围绕宅基地三权分置制度重构、资格权、有偿使用（退出）、土地流转等方面开展。

### 1.2.1. 国内研究现状

#### 1.2.1.1 宅基地“三权分置”制度构建

学者操小娟等指出：宅基地“三权分置”中的权利关系本质上是利益关系，由于三权之间的关系在法律上没有明确界定，宅基地利用中个人、集体、国家之间的利益冲突无法得到有效解决……应在乡村振兴战略的要求下确立住房土地成本最小化原则……分别建立宅基地资格权制度、宅基地使用权制度，完善农村集体土地所有权制度。<sup>6</sup>阐释了“三权分置”在平衡个人、集体、国家利益时应遵循的原则。

宅基地“三权分置”改革在实践中呈现出财产化和治理化两种目标取向，学者魏程琳认为：私有化和财产化的宅基地“三权分置”思路很大程度上响应了城郊村、城中村村民和村集体的诉求，却遮蔽了乡村振兴主战场区域——传统农区农民对宅基地资源的

<sup>5</sup> 《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》

<sup>6</sup> 操小娟、徐妹、牡丹宁：《乡村振兴战略下农村宅基地“三权分置”的法律制度重构》，载《浙江大学学报》（人文社会科学版）2019年第6期。

治理化诉求。<sup>7</sup>在乡村振兴战略下，一切宅基地使用权法律制度的改革必须围绕乡村振兴这个战略目标进行。

还有研究认为在宅基地所有权的基础之上，派生出了宅基地资格权和宅基地使用权，其中资格权与使用权的法律关系的构建成为了实现宅基地三权分置制度的关键所在。宅基地资格权和使用权为宅基地“三权分置”改革注入了新的元素，<sup>8</sup>无疑能够在乡村振兴战略中发挥更大的力量。

### 1.2.1.2. 宅基地资格权

宅基地的使用涉及到成员的资格权，杨照婷认为：宅基地资格权应当归属于成员权的范畴，兼具身份属性和财产属性，宅基地资格权的具体全能包括占有、使用和收益。卢泉胜指出农户资格权是集体成员权派生出的权利类型，主要承载着宅基地身份属性的保障功能……农户资格权为宅基地使用权祛除身份，进行流转提供制度支持。<sup>9</sup>学者陈小军指明：立法理念与制度设计应积极回应宅基地“三权分置”中“保障宅基地农户资格权”的制度需求，以宅基地农户资格利益的落实和保障来实现宅基地的社会保障机能。<sup>10</sup>通过这些学者的研究成果，可以看到宅基地的社会保障属性能够通过宅基地资格权进行保障。

### 1.2.1.3 宅基地对外流转

关于宅基地对外流转问题研究，焦点已由前期的是否可以对外流转转移至宅基地流转制度的重构。学者赵新潮认为宅基地流转制度的重构应以农村土地承包经营权上新设土地经营权之规定为借鉴，在宅基地使用权上新设用益物权性质的次级使用权与租赁债权共同丰富农民的宅基地使用权流转路径。<sup>11</sup>姚虹强调宅基地使用权流转的法律保障研究应关注地区差异对立法的影响，指出城市化进程推动了宅基地使用权流转的法保障研究……与宅基地使用权流转机制同等重要的制度设计还应包含退出机制。<sup>12</sup>赵晶晶在其文中指出：农村宅基地流转公法规制具有必要性。它既是农村居住权保障的需要，也是国家粮食安全保障的需要<sup>13</sup>

<sup>7</sup> 魏程琳：《财产化还是治理化：宅基地“三权分置”改革的目标厘定与方案构建》，载《农业经济问题》2021年。

<sup>8</sup> 王若蒙：《宅基地三权分置的法实现研究》，2020

<sup>9</sup> 卢泉胜：《宅基地“三权分置”下的农户资格权研究》P32，2020

<sup>10</sup> 陈小军：《宅基地使用权的制度困局与破解之维》，载《法学研究》2019年第3期

<sup>11</sup> 赵新潮：《“三权分置”背景下宅基地流转制度的反思与重构》

<sup>12</sup> 姚虹：《论城市化进程中宅基地使用权流转的法律保障》，载《东北农业大学学报》（社会科学版）2021年第1期。

<sup>13</sup> 赵晶晶：《农村宅基地流转的公法规制研究》P66

### 1.2.2 国外研究现状

宅基地作为中国特有的名词，国外并无此概念。国外相对应的住房用地划分为私有和公有性质，其中公有部分具有社会福利性，相关的管理机构在其上进行住房建设并提供给低收入群体，符合条件的人群可以进行申请无偿使用。虽然国外没有宅基地这一概念，但是宅基地存在于农村，观察外国主要是发达国家的农村发展历史，我们可以看到一个发展——衰退——振兴的过程，为了使农村重新充满活力，这些国家制定了农村发展振兴计划来实现这一目标。这也启示着有关农村宅基地使用的法律法规要随着社会环境的变化而修订，可以乡村振兴战略为政策指引，在宅基地使用权相关法律上适当宽松，为改革留有余地。

宅基地始终是农民重要的财富，随着市场经济的发展，理性人的意识愈发深入人心，农民日益认识到宅基地所蕴含的经济价值。国家的土地政策与农民的生活息息相关，宅基地政策的调整事关重大，必须谨慎对待，稳步推进。对于外国的改革经验，要结合中国国情，采取拿来主义，探索新征程中切实可行的宅基地使用之路，完善我国宅基地使用法律制度。

## 1.3 研究内容与方法

### 1.3.1 研究内容

本文从乡村振兴的视角出发，通过厘清相关概念内涵、分析乡村振兴战略与宅基地使用权之间的内在关系、归纳宅基地使用权改革应循原则，综合运用文献研究法、系统分析法、实证研究法，对我国宅基地使用权法律制度改革进行研究，为乡村振兴战略的实现提供的宅基地使用权法律制度改革建议。论文分为六部分。第一部分从研究背景、选题意义、研究现状、研究内容、方法和论文创新点出发展开。第二部分厘清乡村振兴战略、宅基地使用权的概念内涵，通过分析政策背景，探寻政策本意，摸清二者之间联系。第三部分根据乡村振兴战略与宅基地使用权之间的联系阐述有在乡村振兴战略背景下宅基地使用权法律制度改革应遵循的四个原则。第四部分根据当前宅基地使用权改革实践，分析得出经验和存在的问题，以便于宅基地使用权改革更具针对性。第五部分根据上文分析，提出乡村振兴战略视角下宅基地使用权法律制度的改革思路 and 具体建议。第六部分是本文得出的结论。

### 1.3.2 研究方法

本文主要采用以下研究方法：

#### 1.3.2.1 文献研究法

利用知网等学术资源以及网络资源，搜索整理与乡村振兴战略、宅基地使用权相关的文献资料、数据资料以及《民法典》、《中华人民共和国土地管理法》等法律法规资料，读懂弄通乡村振兴战略的政策内涵、价值取向。通过相关研究成果，复合当前政策进行综合梳理，为本文的深入研究打下牢固的基础。

#### 1.3.2.2 系统分析法

梳理相关经济学理论、分配理论，为提升宅基地使用效率提供理论支持，从乡村振兴战略的政策内涵出发，将现行宅基地使用权中存在的问题系统的研究，以产业兴旺等五个目标为核心提出针对性的解决方案。

#### 1.3.2.3 实证分析法

通过对宅基地改革试点进行分析，对学界关注较多的试点做法进行剖析，针对取得实效的改革总结其经验以备推广，针对没有取得预期成效的地方找出问题，总结教训，为提出完善建议提供思路，争取实现宅基地使用权助力乡村振兴战略这一改革目标。

### 1.4 创新点

本文的创新之处在于以下几点：

（1）以乡村振兴战略为视角，探讨农村宅基地使用权法律制度改革问题。厘清乡村振兴战略与宅基地使用权两者的内涵，提出了乡村振兴战略对宅基地使用权法律制度改革的四点要求，分析宅基地使用权法律制度改革应遵循的基本原则，结合宅基地使用权改革试点中存在的问题，对我国的宅基地使用权法律制度改革，提出科学构想。

（2）在乡村振兴战略视角下对宅基地使用权法律制度进行改革的基本思路，提出放开宅基地使用权限，扩大使用人群，通过市场经济的力量加强宅基地的变现能力，同时通过相关制度建设确保宅基地对农民的保障性。

（3）在改革的建议上，提出应有专门的宅基地管理机构，这个机构可以是民众形成的自治机构，也可以是公益类机构。

（4）提出宅基地使用中应遵循差别对待原则，这一原则并非是对使用主体的歧视，



## 第一章 绪论

而是以农为主原则的有益补充，既能充分发掘宅基地财产权益还能兼顾农民居住需求属性。

## 第二章 乡村振兴战略与宅基地使用权法律制度的关系

### 2.1 乡村振兴战略

乡村振兴战略最早由习近平同志于 2017 年 10 月 18 日在党的十九大报告中提出,2018 年 3 月 5 日,国务院总理李克强在《政府工作报告》中指出要大力实施乡村振兴战略。<sup>14</sup>实施乡村振兴战略,是解决新时代我国社会主要矛盾、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求,具有重大现实意义和深远历史意义。

乡村振兴战略坚持农业农村优先发展,要求按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设,加快推进乡村治理体系和治理能力现代化,加快推进农业农村现代化,走中国特色社会主义乡村振兴道路,让农业成为有奔头的产业,让农民成为有吸引力的职业,让农村成为安居乐业的美丽家园<sup>15</sup>。这对农村宅基地使用权从规划、金融、人才、乡村治理等多方面给出了新的启示。

### 2.2 宅基地使用权内涵

宅基地使用权在《中华人民共和国民法典》中被放入“用益物权编”,确立了其用益物权的性质。用益物权的基本内容,是对用益物权的标的物享有占有、使用和收益的权利,是通过直接支配他人之物而占有、使用和收益。<sup>16</sup>《民法典》第三百六十二条规定: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,有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施。肯定了宅基地使用权的占有和使用权能,对于收益权能并未明确提及。计划经济时代宅基地使用权制度对于农民最大的收益就是保障其居住,本文认为由于前文已经提及建造住宅,足以涵

<sup>14</sup><https://baike.baidu.com/item/%E4%B9%A1%E6%9D%91%E6%8C%AF%E5%85%B4%E6%88%98%E7%95%A5/22168400>

<sup>15</sup> 2018 年 9 月,中共中央 国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》第四章

<sup>16</sup> <https://baike.baidu.com/item/%E7%94%A8%E7%9B%8A%E7%89%A9%E6%9D%83/507770?fr=aladdin>

盖保障居住这一收益，故后文不再赘述，其后时移世易但仍因袭了这一表述。随着经济、社会的不断变化，社会实践中开始出现宅基地交易、农房抵押等现象，这些客观事实表明农民从宅基地所能获取的收益不仅是保障居住，还应该包括融资需求这一新的财富功能。旧有的表述不能涵盖当下宅基地使用权的实际权能，在宅基地使用权改革中应当引起重视，对收益权能进行合理设计。

2018年1月2日，中共中央、国务院印发《关于实施乡村振兴战略的意见》（以下简称《意见》），提出要完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，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。<sup>17</sup>对比此前的村集体拥有所有权和农民拥有使用权的“两权”制度设计，可以发现“两权”中的宅基地使用权兼具社会保障性和经济财富性两种属性，“三权分置”时代的宅基地使用权显然与之不同。陈小军指出要应积极回应宅基地“三权分置”中“保障宅基地农户资格权”的制度需求，以宅基地农户资格利益的落实和保障来实现宅基地的社会保障机能。<sup>18</sup>宅基地“三权分置”比“两权”制度最大的不同是出现了资格权，文件中对于资格权的限定语为“保障”，资格权更多的是具有社会保障属性，农户更多的是通过资格权获取保障性收益而非发展性收益；对比使用权的限定语“适度放活”，可以认为通过赋予资格权保障性收益权能来实现适度放活宅基地和农民房屋使用权这一目的，以使用权获取发展性收益。在宅基地三权分置改革中，宅基地使用权应剥离“两权”时代中的社会保障属性，保留经济财富属性。

### 2.3 乡村振兴战略与宅基地使用权法律制度关系

#### 2.3.1 乡村振兴要求打破宅基地使用权主体限制

乡村振兴战略提出要实现产业兴旺，<sup>19</sup>贺雪峰指出：中西部一般农业型地区产业兴旺的唯一出路就是所谓发展新业态，最主要的是发展一二三产业融合的休闲农业和乡村旅游。<sup>20</sup>无论是延长产业链的一二三产业融合发展，还是乡村旅游

<sup>17</sup> 2018年1月2日，中共中央、国务院印发《关于实施乡村振兴战略的意见》第九分部

<sup>18</sup> 陈小军：《宅基地使用权的制度困局与破解之维》，载《法学研究》2019年第3期

<sup>19</sup> 2018年1月2日，中共中央、国务院印发《关于实施乡村振兴战略的意见》第二部分。

<sup>20</sup> 贺雪峰：《关于实施乡村振兴战略的几个问题》，载《南京农业大学学报》（社会科学版）2018年第3期。

业的发展势必均离不开市场主体对农房及其下的宅基地的使用。现行法律框架下,这一问题可以通过租赁解决。但是通过租赁获得的租赁权是一种债权,无疑会增加市场主体的担心,影响其进入新型农业产业模式的意愿。

《意见》提出要实现治理有效,乡村治理行之有效离不开人才。当前农村面临着青壮年流出,老幼留守的形势,有效治理乡村必须依靠引进外部人才。宅基地作为乡村生活的载体,不仅具有物理属性,更是乡土情怀的寄托。脱土进城的教师、医生、公务员、律师等知识分子常年漂泊在外,对故乡有很强的乡土情怀,适当的激励奖励就能吸引这些人才回乡参与治理,实现乡村的有效治理。

《意见》提出要适度放活宅基地和农民房屋使用权,其目的在于充分利用农村闲置宅基地和农房,避免资源闲置。当前法律允许集体经济组织内部成员对宅基地的买卖,但是仍然出现存在着宅基地和农房的闲置现象,说明为了盘活农村闲置宅基地和农房,有必要放开宅基地使用权的主体限制,产业兴旺以及引进人才进行乡村治理无疑是一个很好的契机。

### 2.3.2 乡风文明要求丰富宅基地使用方式

宅基地使用方式为建造住宅及其附属设施,<sup>21</sup>这一法律规定以列举的方式规定了宅基地的使用方式为建造住宅,无法满足实现乡风文明的要求。乡村振兴战略提出要繁荣兴盛农村文化,焕发乡风文明新气象。<sup>22</sup>农村文化植根于农业文明更多的表现为村落文化、农耕文化,是一种慢文化,在一日千里的今天,人们很难慢下来花一两周甚至更长的时间来亲身体验这种文化,但是可以利用闲置宅基地和农房建设文化展览馆来展现农村文化,利用闲置宅基地和农房通过保护、改建、拆建、新建等方式保护传统村落、传统建筑等传统村落文化载体,实现场景还原,让人们体验农村文化。只有丰富宅基地使用方式,才能够更好的展现农村文化,扩散农村文化,传承农村文化,实现农村文化的繁荣兴盛。

### 2.3.3 生活富裕要求实现宅基地收益

乡村振兴,生活富裕是根本。<sup>23</sup>生活富裕这一总要求有两个政策内涵:一方

<sup>21</sup> 2020年《中华人民共和国民法典》第362条规定:“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,有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施。”

<sup>22</sup> 2018年1月2日,中共中央、国务院印发《关于实施乡村振兴战略的意见》第五分部。

<sup>23</sup> 2018年1月2日,中共中央、国务院印发《关于实施乡村振兴战略的意见》第七分部。

面当然要让更多的农民生活富裕,同时更要为所有农民提供就业和农村的基本保障。<sup>24</sup>

《意见》中指出要促进农村劳动力转移就业,加强农村社会保障体系。上个世纪七八十年代的集体经济发展经验表明,农村集体经济尤组织其是集体企业在增加农民就业,完善农村保障方面发挥着重要作用。上个世纪农村土地制度改革以来,受吃光分光思想影响,大多数农村集体经济组织成为一个空壳子,无力担负此重任。在宅基地使用权改革中,农村集体经济组织作为宅基地的所有权人理所当然的获取收益。通过获取收益,集体经济组织逐步发展壮大,能够越来越有力的承担这一责任,从而实现这一政策目标。

农户作为当前阶段的宅基地使用权人,其享有的收益权能在宅基地使用权改革中仍应得到重视。一方面农户可以通过出租房屋或者与市场主体就经营性用房收益分成达成协议等方式获取收益。另一方面应当探索宅基地使用权抵押制度,实现农民使用财产获取收益的目的,获取融资也是农房收益的重要内容之一。宅基地及其地上农房是农民的一项重要财产,《意见》指出要保障农民房屋财产权。当前法律允许农户对其房屋进行抵押,<sup>25</sup>但是此种情况下宅基地使用权能否抵押影响着农户获取收益的效果,法律一方面禁止抵押宅基地使用权,<sup>26</sup>但是根据房地一体原则,农户在将其房屋抵押时同时也将其宅基地使用权一并抵押。法律在此处对宅基地使用权规定不清晰造成实践中的混乱,宅基地使用权改革应当响应生活富裕政策内涵,照应增加农民收入需求,逐步实现宅基地使用权收益权能。

### 2.3.4 治理有效要求加强宅基地使用管理

当前农村宅基地使用中存在着乱占耕地、一户多宅、宅基地分配不透明等现象,其中一个重要原因就是缺乏强有力的宅基地使用管理机制。《意见》指出要加强农村基层党组织建设,深化村民自治实践,构建乡村治理新体系。<sup>27</sup>在宅基地使用管理体制机制建构中,应当强化基层党组织在农村的核心地位,加强对宅

<sup>24</sup>贺雪峰:《关于实施乡村振兴战略的几个问题》,载《南京农业大学学报》(社会科学版)2018年第3期。

<sup>25</sup> 2020年《中华人民共和国民法典》第395条规定:“债务人或者第三人有权处分的下列财产可以抵押:(一)建筑物和其他土地附着物……”

<sup>26</sup> 2020年《中华人民共和国民法典》第399条规定:“下列财产不得抵押:……(二)宅基地、自留地、自留山等集体所有土地的使用权,但是法律规定可以抵押的除外;……”

<sup>27</sup> 2018年1月2日,中共中央、国务院印发《关于实施乡村振兴战略的意见》第六分部。

基地使用管理的监管作用，确保宅基地各项使用不违背法律法规，切实保障农户利益。同时充分实践村民自治，发挥集体经济组织所有权人作用，通过村民大会、村民代表会议、村民小组会议等层次丰富的自治形式实现对宅基地使用的管理。

### 第三章 宅基地使用权法律制度改革困境

针对宅基地使用中的诸多乱象以及存在问题，2015 年开始了宅基地制度改革试点工作。宅基地制度改革工作取得了一些成功的经验：村集体经济组织成立理事会分配土地；<sup>28</sup>允许宅基地使用权跨村、跨镇有偿流转。<sup>29</sup>这些改革一方面有利于集约利用土地资源，改善农民社会保障水平，提升居住品质。同时也凸显了宅基地使用权法律制度改革的困境。

#### 3.1 法律困境

##### 3.1.1 法律滞后

宅基地使用法律法规滞后，不能满足乡村振兴战略的需求。目前我国尚未制定农村宅基地使用的专项法律法规，有关制度散见于《民法典》、《土地管理法》以及部门规章、相关政策文件中。由于立法数量少、缺乏统一性，在实践中，宅基地使用很大一部分是靠各级政府以及相关部门的政策性文件进行管理。宅基地使用问题从来不是单独的土地问题，而是农业农村农民这一系统问题中的一个小问题，缺乏专门性的法律法规无法解决宅基地使用中遇到的诸多难题，条块分割的部门利益无法解决宅基地在使用中遇到的诸多难题，造成了宅基地使用秩序混乱，影响了农民和集体的利益，不利于乡村振兴目标的实现。

宅基地使用受限制，不利于集体和农民利益的保护。谈宅基地使用受限离不开中国人地关系紧张的社会现实，中国拥有世界上最多的人口，其中农民又占据绝大部分，农民的吃饭住房问题关系到整个国家的稳定，正是基于这样的国情，针对宅基地的使用国家法律才会设置诸多限制。然而随着经济的发展，农民的住房保障可以通过其他制度设计进行保障，继续限制宅基地的使用会影响农民登上时代发展的列车。随着经济的发展，大量农民涌入城市，大量农村房屋被闲置，部分扎根城市的农民不能自由买卖宅基地，由于不能得到合理的补偿，也就缺乏退出宅基地使用的意愿，造成宅基地的空置。与此同时，随着农民越来越多的参

<sup>28</sup> 魏西云：《农村宅基地管理村民自治的路径选择》，载《中国土地》2015 年第 12 期。

<sup>29</sup> 赵光强、彭小云《浏阳“土改”的故事》，载《中国自然资源报》2018 年 5 月 29 日。

与市场经济活动，产生了强烈的融资需求，农房作为农民最主要的财产，却由于宅基地抵押受限而不能发挥应有的融资功能，在农村金融资源奇缺的现实情况下，不得不向高利贷进行借贷。给农民增加了额外的损失。作为宅基地所有者的集体也无法借此增强经济实力。

### 3.1.2 法律缺位

#### 3.1.2.1 “三权分置”缺乏法律回应

宅基地“三权分置”改革以来，学界对于资格权的探讨热火朝天，却没有相关的法律法规照应学者的关切，尚未有法律对资格权作出具体规定。学者们对资格权概念、权能尚未达成统一意见，可以明确的是宅基地资格权作为一种成员权，关系着宅基地对农民的保障功能。对其概念和内涵的界定也影响着宅基地如何占有，怎样使用，如何收益，对宅基地使用权的改革影响重大

宅基地所有权主体集体组织形象弱化，作为宅基地的所有者，集体组织本应有权行使占有、使用、收益、处分这一完整的物权，当前法律对此并未有明确规定，集体组织更多的是作为一个宅基地分配者的角色。这不利于实现对宅基地的收益和处分以管理。

根据上文分析，宅基地“三权分置”改革中的宅基地使用权剥离了社会保障属性，与传统的“两权”制下的宅基地使用权具有不同的内涵，法律并未对此回应，同一个法律术语却拥有迥异的法律内涵，极易出现鸡同鸭讲的法律实践。

#### 3.1.2.2 宅基地管理制度难以落地

对于农村的宅基地，国家制定了《中华人民共和国土地管理法》进行管理，但是由于巨大的信息成本、制度成本，以及农民根深蒂固的传统思想影响，在实践中违法现象频出：违规占地、一户多宅。造成法律落地困难。

#### 3.1.2.3 宅基地有偿退出制度缺失

宅基地“三权分置”改革以来，宅基地有偿退出越来越成为共识，当前关于宅基地的有偿退出只是停留在原则性规定上，在落实方面尚未有更具体的规定。比如在宅基地有偿退出主体方面既包括进城落户人员、进城未落户人员还包括未进城人员等，为了推进宅基地有偿退出的推行，应对于不同的主体进行法律上的分类，以降低宅基地退出改革阻力。



## 3.2 实践困境

### 3.2.1 内生动力不足

农户是宅基地使用改革中当仁不让的主角，对于推动盘活宅基地资源的使用有着重要的作用，可是在当前的宅基地使用权改革中，农户这一主角却呈现出积极性不足、自主性不足的现象。

#### 3.2.1.1 积极性不足

盘活闲置宅基地行之有效的关键在于农户积极参与宅基地使用改革，在当前的改革实践中，农户对于退出宅基地使用权处于观望态度，究其原因有四个：一是政策叠加导致农户预期不稳，宅基地改革以来，各地纷纷出台政策促进改革落地，不同政策叠加使农户产生不同的预期，众说纷纭之中，农户选择观望。二是农户的宅基地使用权是依申请无偿取得的，并且法律没有明确规定宅基地使用权期限，既然可以无偿、无期限的合法占有，没有强大的外力时，农户是不会放弃宅基地使用权的。三是当前宅基地经济价值不足，在广大的中西部地区，尤其是远离城市的农村宅基地经济价值没有得到充分体现，宅基地处于“食之无味，弃之可惜”的尴尬境地，农户做出了比较保守的选择。四是当前农户的宅基地使用权退出和恢复机制尚未建立，农户由于担心退出宅基地使用无法重新获得宅基地使用权而不愿意退出宅基地。

#### 3.2.1.2 自主性不足

宅基地使用改革中农户的自主性是指农户了解宅基地使用改革的作用和意义，具备很强的自由自主意识，并且能意识到自己的主体作用，并能够积极主动发挥这种主体作用。在当前的农村宅基地使用改革实践中，农户缺乏自主性，究其原因有二：一是当前由于农业经济效益不高，农村人才外流，农户主体并不能很好的理解这一政策内涵，从而不利于发挥这一主体作用。二是国家在制定宅基地制度时发挥了主导作用，降低了农户参与的机会，也使农户习惯性依靠国家政策，缺乏自理自治习惯。

### 3.2.2 监管缺乏

#### 3.2.2.1 监督缺失

我国法律规定对宅基地的使用应由本村村民大会进行监督,根据当前农村实践,村民大会流于形式,并不能对宅基地使用形成有效监督,宅基地分配成为许多村干部笼络人心、贪污腐化的工具,村民自治组织不能充分保护本集体农户的权益。而且宅基地使用属于村民自治事项,由村民委员会进行管理,检查、监察等公权力机关无法有效介入宅基地使用的监管。

### 3.2.2.2 管理乏力

我国宅基地使用管理一般由村委会进行管理,随着中国城市化进程的推进,人才逐渐流失,越来越多的农村人才通过高考、从军、进厂等方式离开农村,留在农村的人员以老弱为主,乡村自治受到很大削弱。一些地区基层党组织涣散,不能很好的行使各项管理职能,尤其是宅基地管理职能,宅基地使用成为部分宗族势力谋取宗族利益的工具。宅基地使用中出现的农户多宅、超面积建房,占用耕地建房等现象也层出不穷,这些乱象为宅基地使用权改革增加了困扰。

与此同时,各部门对于宅基地使用的管理还存在着权责不清,造成宅基地管理中推诿扯皮现象;缺乏专业人员,执法力量薄弱,造成宅基地使用依法监管和违法查处难度大<sup>30</sup>

### 3.2.3 资金缺乏

宅基地使用权改革需要运用大量资金,宅基地确权、宅基地信息登记、农户有偿退出宅基地使用等各项改革均需资金支持。作为宅基地所有权人的村集体普遍常年没有收入,农村投资回报缓慢的特性也使社会资金不愿意进入,宅基地有偿使用作为一项政策设计,最终落地实效尚待检验。资金作为宅基地改革的润滑剂,能够有效的推动宅基地各项改革向前发展,资金的缺乏无疑会为宅基地改革增加不少阻力。

### 3.2.4 配套机制不成熟

#### 3.2.4.1 市场机制缺失

宅基地资源的高效利用离不开制度支持,市场经济能够最大化的实现宅基地的价值,提高宅基地资源利用效率,市场经济要求双方信息透明,权利对等,通

---

<sup>30</sup> 吴静、瞿理铜《湖南岳阳农村宅基地制度改革的困境与建议》,载《中国国情国力》2022年第02期。

常借助于第三方中介服务机构抹平信息差，降低信息成本、制度成本。宅基地使用权中的信息透明包括供需信息、价格信息、权利相关信息等，权利对等是指通过构建一定的交易机制对双方的权利义务进行平等保护。唯有如此才能实现宅基地使用权改革目标。当前宅基地改革并未催化出一批专业服务机构，宅基地使用存在效率低下、价格失真等，不利于保护农户、集体权益。具体表现为，第三方服务机构长期处于空白状态，没有统一的提供信息、撮合交易的信息平台，缺乏专业从事宅基地方向的土地勘测、价格评估、法律支持等第三方机构。

#### 3.2.4.1 社会保障机制不完善

宅基地使用权改革从来不仅仅是一个住房问题，还牵扯到社会保障问题，社会保障是否到位成为农户衡量是否退出宅基地使用的重要因素。一些地区由于社会保障缺乏，农户担心进城之后一旦失业，社会保障无法覆盖其生活成本，保留宅基地使用权作为自己的退路。同时，社会保障机制的不完善也会埋下农户无法重返农村的社会稳定隐患。

## 第四章 宅基地使用权法律制度改革的基本原则

### 4.1 以农为本原则

在宅基地使用权改革中整体上必须坚持以农为本原则，此处的农包括农民、农业、农村三个方面。在农民方面指的是首先必须保障农民的居住权利，宅基地具有福利属性，可以视为农民已经得到的利益，对这种利益的保护有利于宅基地使用制度的稳定有效。其次必须保障农民的经济利益，宅基地使用中会产生种种经济利益，农民在城乡二元制下天然的处于弱势地位，在这些经济利益的分配政策中应该得到更多关注。

在农业方面主要是指，宅基地的使用应以有利于农业发展的方向使用，其使用不应损害粮食生产安全，应向有利于构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，实现农村一二三产业深度融合发展，吸引乡村建设人才等方向倾斜。

农村方面主要是指，宅基地使用权能应该按照乡村建设规划行使，与乡村振兴战略中整治人居环境、延续乡村文化血脉相结合，建设现代化的文化服务设施，传承中国传统乡村文明的社会主义现代化新农村。

宅基地使用应与乡村治理相结合，一是通过宅基地使用改革增强集体经济组织的经济实力，农业大包干制度改革以来，农村的集体经济组织所支配的财产大大下降，这不利于发挥集体经济组织在乡村振兴中应有的作用。二是宅基地使用应由农民集体组织进行管理，以此为契机加强农民参与集体事务管理的意识，提升基层治理能力。三是我国地域广阔，农村分布遍及经济发达地区、经济落后地区；遍及平原、丘陵、山区、水乡。不同地区的农村经济条件、地理条件各不相同，要充分发挥农村集体的能动性，制定适合本村情况的宅基地使用制度。

### 4.2 注重效益原则

随着经济发展，城镇化的推进，土地资源的稀缺性日益显露，宅基地使用必须注重效益原则，一是要提高宅基地的使用效率，二是要充分体现宅基地的经济价值。

乡村振兴提出要加强城乡统筹规划，通盘考虑乡村发展，统筹谋划产业发展、

#### 第四章 宅基地使用权法律制度改革的基本原则

基础设施、公共服务、生态环境等主要布局，形成独具特色的田园乡村形态，推动村庄规划管理全面覆盖，结合农民生产生活半径，合理确定村庄布局和规模。这给宅基地的使用提出了规划标准，有利于提高宅基地的使用效率，避免出现浪费、闲置情况。同时应当明确规定宅基地使用权的期限，当前关于宅基地使用权的期限并无明确规定，不利于提高宅基地使用权的周转效率，明确规定宅基地使用权的期限有利于敦促宅基地使用权人高效利用宅基地。

乡村振兴鼓励增加农民收入，宅基地作为一项重要的土地资源本应具有经济价值，可当前的宅基地的使用却是农民仅凭申请就可以免费使用，这不利于实现宅基地的经济价值，而且由于其免费的性质，造成宅基地浪费情况严重：宅基地面积超标、一户多宅现象层出不穷。根据市场经济理论，为了提高宅基地使用效率以及发现宅基地的经济价值，宅基地使用不应免费，而应该采取收费制度。

在宅基地使用权主体，也即谁有权利使用宅基地这个问题，此处的使用权有别于传统的宅基地“所有权、使用权——两权”中的“使用权”，是指剥离了社会保障属性的利用宅基地居住、经营或开展其他活动的权利。根据完全竞争理论，宅基地使用权主体范围越大越能发现宅基地的真实价值，故本文认为满足条件的公民及国内经济组织、社会法人均可使用宅基地。唯有如此，才能做大宅基地这块经济蛋糕，为实现分配正义创造前提条件。其利益需要照顾在制度变迁理论中我们知道利益集团是保证制度稳定有效的推动力量。

### 4.3 加强监管原则

为了使农民获取宅基地使用中最大的经济份额，我们主张以农为主，充分发挥市场经济的力量，国家并未过多干预，但是应当认识到任何制度改革都是伴随着风险的产生。宅基地使用权法律制度的改革不仅要充分发掘宅基地的财产属性，还要确保其社会保障的福利属性，这是宅基地使用法律制度变迁能够存活下去的基本盘。宅基地使用权改革事关全国近半数人口的稳定，在审慎推进的同时还应当加强对宅基地使用的监管。此处的监管有两层含义：一是国家法律制度层面，二是法律制度落实层面。

宅基地使用应当以农为主，不同地区的农村经济条件不同、自然条件迥异，面对着形态各异的改革局面，此时应当鼓励农户、集体探索适合自己的道路，尊

重农民的意见，国家不宜也无力制定一条适合所有农村宅基地使用权改革的道路。但是在一些基础性的制度设计方面，国家应当作统一规定。一是构建统一的法律框架，明确宅基地使用权相关程序性事项，明确管理主体、监管主体，压实相关主体责任。二是在可能出现问题的地方，提前做好法律应对。市场经济在资源配置中有着无可争议的优势地位，但是不应当忽视市场经济的局限性。在市场经济失灵的地方、在负外部性出现的地方，国家应当提前做好预案，制定相关法律法规予以应对。

农民关于宅基地的权益能否得到保护，关键不仅在于制定法律法规，更在于法律法规的落实。在市场经济大潮下，农户作为分散的个体处于弱势地位，法律法规的落实为保护农民的利益筑起了一道屏障。一是加强各行政部门执法力量，确保宅基地使用不违反城乡规划，确保宅基地使用符合土地使用相关法律法规。二是加强宅基地管理的监督，充分利用基层党组织、检察机关、监察机关的监督作用，确保宅基地使用中的管理行为不损害农户、集体、国家利益。

#### 4.4 差别对待原则

根据前文分析，宅基地使用权主体多样，既有本集体经济组织及内部农户，又有返乡城市居民、法人、经济组织等市场主体，为了确保宅基地有序使用以及保护本集体经济组织及其成员的权益，有必要差别对待。基于使用权主体是否拥有所有权或资格权进行区分管理，从使用排序、收费标准、使用年限、权利救济等方面制定不同的管理办法。

## 第五章 乡村振兴战略视角下宅基地使用权法律制度的完善

随着经济的发展，各项市场经济体制建立并日益完备，原有的城乡二元制受到越来越多的冲击，产生于这一时代背景的宅基地使用制度越来越不能满足农民的发展需求，尤其是乡村振兴战略的提出，对农村的发展提出了更高的要求，必须对现行的宅基地使用法律制度进行变革。农村作为立法领域的薄弱环节，在宅基地使用方面还存在相当大的立法空白，而且部分制度不合时宜，制度上的缺位必然会导致实践中的诸多矛盾和纠纷。对于这些矛盾和纠纷，应当秉持堵不如疏的态度，以乡村振兴战略为指引，顺应时代发展潮流，坚持不忘初心，构建一个理论上和时间上均具有操作性的宅基地使用制度。现从如下方面提出构想：

### 5.1 完善宅基地取得、变更、消灭制度

#### 5.1.1 建立宅基地有偿使用制度

根据《土地管理法》符合条件的农村居民经过申请可以无偿使用宅基地，社可以视为国家对农民的福利。根据市场经济的竞争理论，免费会造成资源的浪费，不符合乡村振兴战略对于提高土地利用效率的要求，而且因为是无偿取得，农民也就不能自由买卖以获取收益。故有必要建立有偿的宅基地使用制度，根据效益原则应对所有使用宅基地的主体进行收费，收费标准可以结合是否具有违法情况、主体是否享有资格权等进行确定，具体可以根据各地试点经验进行确定。此举一方面可以提高土地使用效率，另一方面也可增强集体经济组织的经济实力，可以负责本区域的部分公共事务开支，有利于乡村振兴。至于收费是否会增加农民的负担，可以通过对三权分置中资格权这一权利的制度设计来对冲这一负担。

#### 5.1.2 建立宅基地使用期限制度

当前法律对于宅基地使用期限并无明确规定，为了提高宅基地利用效率必须确定宅基地使用期限，根据使用权主体不同设定不同的使用期限，对于本村集体组织和享有资

格权的农户来说可以比照城市商品房住宅设定 70 年使用期限，对于不享有资格权的市场主体比照商业用地设定 40 年的使用期限等，具体年限宜有各省或设区的市根据本地情况设置。

### 5.1.3 建立农村宅基地使用权登记制度

明晰产权是完善宅基地使用法律制度的制度基础，应完善这一不动产登记制度。当前我国的不动产登记呈现城乡二元模式：城市的不动产登记采取登记生效主义模式，农村采取登记对抗模式。这种立法上的不一增加了制度成本，在实践中容易出混乱。当前我国农村基本上完成了不动产的确权登记，下一步应建立与城市不动产相同的登记模式，取得或变更宅基地权利必须到登记部门登记，后续变更权属关系、用地性质均应到登记机构办理相关手续。目前确权登记工作由农业农村部门负责，且农业农村部分作为乡村振兴的实施部门，较适宜作为农村不动产登记机关。

### 5.1.4 建立农村宅基地灭失制度

由于制度的不完善，农村在确权的宅基地之外还存在大量无法确权非法使用的宅基地，为了完善宅基地使用权，提高宅基地使用效率制度，有必要确立宅基地灭失机制，这一机制包含主动退出和被动消灭。其一对于合法取得的宅基地或者是经过确权的宅基地，针对具有资格权的使用人员，确立宅基地有偿退出机制，以鼓励扎根于城市且不愿返回农村人员退出使用宅基地，缓解农村人地矛盾，同时也有利于解决农村房地闲置问题。对于不具有资格权的市场主体，其退出按照合同约定。其二是规定宅基地使用权消灭情形，消灭情形出现时使用人不再享有宅基地的使用权。其中若是由于使用权人的行为导致使用权灭失的，可以不予补偿，若是出于国家征用、乡村公共利益、自然灾害等原因导致使用权灭失的，应给予相应补偿。

## 5.2 完善宅基地使用权用益物权权能，明晰宅基地使用主体范围

### 5.2.1 完善宅基地使用权用益物权权能

《民法典》将宅基地使用权的相关规定放在用益物权篇，从法律体系上确认其属于用益物权。用益物权人对他人所有的不动产或者动产，依法享有占有、使用和收益的权



利<sup>31</sup>。《民法典》第三百六十二条对宅基地使用权权能的规定却没有明确列出收益权，造成了法律内部规定不一。完善宅基地使用的用益物权权能，符合立法统一的要求，由于保障了权利人的利益，更有利于宅基地使用。乡村振兴战略下，要充分发掘宅基地财产权益，实践中使用权人通常通过出租获取收益，目前的实践探索表明，农户还可以通过参与经营收益分成、房屋抵押等形式获取收益。

### 5.2.2 明确宅基地使用权主体范围

当下我国宅基地的使用权主体局限在集体经济组织内部，根据上文分析，这一规定严重阻碍了宅基地经济价值的实现。为了消除这一弊端，宅基地的使用权应当面向全社会，而不再囿于本集体经济组织内部。对于享有宅基地使用权的市场主体应当设置一定的准入条件：具有从事农业农村相关产业经验、致力于参与乡村振兴、具有乡土情结等。筛选出一批有能力、有意愿建设乡村的市场主体进入宅基地使用权市场。农村宅基地的使用在满足集体组织成员使用需求之后向满足条件的市场主体开放，根据市场竞争原则获取宅基地使用权。

## 5.3 明确宅基地使用管理监督机构，完善相关配套机制体制

### 5.3.1 明确宅基地使用管理机构

宅基地使用事关农民利益，法律应当明确规定宅基地使用管理机构，并对其管理职责、表决程序进行规定。乡村振兴战略提出要治理有效<sup>32</sup>提高乡村治理能力的要求，集体经济组织是管理宅基地使用比较适合的组织。宅基地的所有权属于集体，集体经济组织是天然的管理者，当然享有管理权。当前实践中，享有宅基地使用权的主体大多为本集体经济组织内的农户，由集体经济组织进行管理制度成本较低。村民自治组织村委会不适宜作为管理机构，当前普遍存在着乡一级人民政府领导而非指导村委会工作的现象，由乡政府领导下的村委会作为管理机构不利于保护集体经济组织和农民的利益。

### 5.3.2 明确宅基地使用监督机构

宅基地使用权法律制度改革应当明确对宅基地使用的监督，一是明确国土、规划、

<sup>31</sup> 2020年《中华人民共和国民法典》第323条规定

<sup>32</sup>2018年1月2日，中共中央、国务院印发《关于实施乡村振兴战略的意见》第二分部。

农业农村等相关部门的监管职责，确保宅基地的使用符合关于宅基地使用的城乡规划、符合宅基地使用性质，杜绝占用耕地建房等违法情形。二是从制度层面上明确农村基层党组织在宅基地使用中的监督作用，避免宅基地管理机构侵蚀农民在宅基地上的权益。三是引入检查、监察机关、农业农村部门等公权力对宅基地管理的监督，明确公权力介入情形：违反法律法规、宅基地管理规定、程序性事项等。

### 5.3.3 培育中介机构，完善配套体制

推动宅基地使用权改革，必须充分利用市场机制，发挥中介机构作用。利用勘测机构、评估机构等中介组织，精准确定土地价格。引入法律专家、经济学家、土地勘测者等一系列专业技术人员加强宅基地使用服务，规避风险。随着专家学者等人才的加入，能够及时解决宅基地使用中的难题，维护交易双方的利益，防患于未然，促进宅基地使用权改革的顺利推行。

## 5.4 完善宅基地使用收益分配制度

宅基地使用所产生的收益根据公平原则应当在农民、集体和国家之间进行合理的分配。根据分配正义理论，农民和集体财富与国家财富相比无论是在存量还是增量均处于弱势地位，在当前的分配中应得到更多关注。宅基地的所有权属于集体，使用权属于农民，二者应当占据绝大部分收益，国家的利益主要体现在税收方面。在农村内部，宅基地的使用关系到农民的切身利益，在收益分配中应当占据主要地位，同时，集体经济组织作为所有者也有权获得收益。需要强调的是，宅基地使用收益的具体方式和比例应以农为主，由集体经济组织讨论决定，国家不易过多干涉，只需做好基础工作，提供良好的法律制度供给稳定这一分配格局。

## 5.5 完善其他配套法律制度

完善宅基地使用法律制度，实现乡村振兴从来不单单是从宅基地做起就能做到的，还需要其他配套制度的支持，只有这样宅基地使用法律制度才能与其他制度携手并进，为乡村振兴战略提供法律支持

### 5.5.1 推动社会保障制度改革

当下的宅基地具有强烈的社会保障属性，这是很多农民宁愿宅基地空置，也不愿放弃宅基地的深层次原因。当前我国仍然处于社会主义初级阶段，虽然快速发展的经济让更多的农民进城生活，但是由于对未来的不确定，导致农民不愿意放弃宅基地。加强对进城农民的社会保障很大程度上解决了进城农民的这一担忧，能够有效地推进宅基地使用制度的完善。社会关于进城农民放弃宅基地的社会保障问题，可以由农民、集体、政府三方协商，拿出一个各方都能接受的社保方案。

### 5.5.2 推动农村金融制度改革

乡村振兴战略需要资金支持，虽然宅基地作为撬动农村发展的关键，可是巧妇难为无米之炊，资金进不来，宅基地只能撬动一堆空气。随着上世纪末国有银行改制以来，银行系统慢慢从农村退出，农民从银行系统获取的资金越来越少。根据经济学理论，农村农民这一市场对于资本来说是不经济的，面对千千万万个农民，农村的市场是不规模的市场，所以资本逃离农村，农村高利贷现象横行，不改变当前农村金融政策，农民就无法获取所需资金。根据乡村振兴战略里提到的完善农村金融政策，可以搞一些农民资金互助组织，以此来缓解农村发展资本荒，同时也能一定程度上增加农民收入。

## 第六章 结论

当前我国宅基地使用权法律制度有浓厚的城乡二元制背景，在经济发展对城乡二元制不断冲击的时代背景下，当前的宅基地使用权法律制度愈发的不适应时代的需求。乡村振兴战略的提出为宅基地使用权法律制度改革提供了政策指引。

通过对乡村振兴战略与宅基地使用权内涵的梳理，明确了宅基地“三分分置”改革中宅基地使用权剥离了社会保障属性，通过分析得到了乡村振兴战略与宅基地使用权改革的四个契合点。通过进一步阐述，得出宅基地使用权法律制度改革应遵循的四个基本原则：以农为本原则，注重效益原则，加强监管原则，差别对待原则。

通过梳理宅基地使用实践，从现行法律制度的分析到实践中出现的问题，为我们完善宅基地适使用法律制度提供了实践的指导。最后通过对前文的分析提出以下建议：一是完善宅基地取得、期限、变更、消灭制度；二是完善宅基地使用的用益物权权能，明晰宅基地使用主体范围；三是明确宅基地使用管理机构，完善相关配套机制体制；四是完善宅基地使用收益分配制度；五是完善其他配套法律制度。

在乡村振兴战略的为我国宅基地使用权法律制度改革定下了基调，就是要围绕实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”<sup>33</sup>这一总要求展开，这一目标的实现离不开其他法律法规的支持，体系化的法律才能提供最有力的法律支撑。宅基地使用权法律制度改革必须与这一体系相配套，这一体系如害羞的姑娘一样尚未露出真容。在这种情况下本文所做研究难免会有所疏漏，宅基地使用权制度构建仍不完善。比如宅基地使用权灭失赔偿问题，宅基地使用权继承问题没有涉及等。这些问题有待在将来的实践探索中与宅基地资格权、农民社会保障权利携手前进。

---

<sup>33</sup> 2018年1月2日，中共中央、国务院印发《关于实施乡村振兴战略的意见》第二分部

## 参考文献

### （一）著作类：

- [1]苏艳英. 三权分置下农地权利体系构建研究[M]. 北京：知识产权出版社, 2019.
- [2]张子荣. 农地流转公开市场的机制与模式[M]. 北京：经济科学出版社, 2019.
- [3]黄海平. 乡村振兴背景下农民土地流转平台建设及运行机制研究[M]. 上海：上海三联书店, 2019.
- [4]高飞. 集体土地所有权主体制度研究（第2版）[M]. 北京：中国政法大学出版社, 2017.
- [5]宋志红. 中国农村土地制度改革研究：思路、难点与制度建设[M]. 北京：中国人民大学出版社, 2017.
- [6]李伟. 集体所有制下的产权重构[M]. 北京：中国发展出版社, 2015.
- [6]温铁军. 八次危机[M]. 北京：东方出版社, 2013.
- [7]王旭东. 中国农村宅基地制度研究[M]. 北京：中国建筑工业出版社, 2011.
- [8]吴远来. 农村宅基地产权制度研究[M]. 湖南：湖南人民出版社, 2010.
- [9]袁铖. 制度变迁过程中农民土地权利保护研究[M]. 北京：中国社会科学出版社, 2010.
- [10]陈小君. 农村土地法律制度的现实考察与研究：中国十省调研报告书[M]. 北京：法律出版社, 2010.
- [11]茹荣华. 我国农村集体土地流转制度研究[M]. 北京：北京大学出版社, 2010.
- [12]贺雪峰. 地权的逻辑[M]. 北京：中国政法大学出版社, 2010.
- [13]梁慧星, 陈华彬. 物权法[M]. 北京：法律出版社, 2010.

### （二）学位论文类：

- [14]赵晶晶. 农村宅基地流转的公法规制研究[D]. 河南财经政法大学, 2020.
- [15]王若蒙. 宅基地三权分置的法实现研究[D]. 华南理工大学, 2020.
- [16]卢泉胜. 宅基地“三权分置”下的农户资格权研究[D]. 山东政法学院, 2020.
- [17]牟晓磊. 乡村振兴视角下的村级土地利用规划研究[D]. 中国地质大学(北京), 2018.
- [18]李林. 乡村振兴战略背景下农村集体土地“三权分置”研究[D]. 湘潭大学, 2018.
- [19]戴文强. 中国城镇职工养老保险再分配效应研究[D]. 首都经济贸易大学, 2018.

### 乡村振兴战略下农村宅基地使用权法律制度改革研究

[20]陶梦奇.我国农村宅基地使用权流转相关法律问题探讨[D].江西财经大学,2017.

[21]董春梅.宅基地使用法律制度构建研究[D].安徽财经大学,2017.

[22]路志清.农村宅基地使用权流转的法律问题研究[D].河北大学,2017.

[23]马爽.城镇化进程中农村宅基地使用权流转研究[D].南京工业大学,2014.

[24]王崇敏.宅基地使用权制度现代化构造[D].武汉大学,2013.

[25]陈夏夏.我国农村宅基地使用法律制度探析[D].山西大学,2011.

[26]纪啸飞.宅基地使用权取得研究[D].内蒙古大学,2010.

### （三）学术论文类

[27]张淞纶.房地分离：宅基地流转之钥[J].浙江大学学报（人文社会科学版），2022（1）：82-91.

[28]刘灿.民法典时代的宅基地“三权分置”实现路径[J].法学论坛,2022,1(37):109-118.

[29]赵新潮.“三权分置”背景下宅基地流转制度的反思与重构[J].社会科学战线,2021,2:274-280.

[30]姚虹.论城市化进程中宅基地使用权流转的法律保障[J].东北农业大学学报（社会科学版），2021,19(1):86-91.

[31]鲁文.农村宅基地改革路径思考[J].南方农业,2021,15(36):147-149.

[32]吴迪,王佳.宅基地使用权典权的法典化构造[J].政法学刊,2020(37):30-37.

陈小军.宅基地使用权的制度困局与破解之维[J].法学研究,2019(3):48-72.

[33]乔陆印,刘彦随.新时期乡村振兴战略与农村宅基地制度改革[J].地理研究,2019,38(03):655-656.

[34]邱宗江.乡村振兴战略背景下农村宅基地使用权流转问题研究[J].农村经济与科技,2019,30(11):14-15.

[35]付宗平.乡村振兴框架下宅基地“三权分置”的内在要求与实现路径[J].农村经济,2019(07):26-33.

[36]操小娟,徐妹,牡丹宁.乡村振兴战略下农村宅基地“三权分置”的法律制度重构[J].浙江大学学报（人文社会科学版），2019,6:167-181.

[37]贺雪峰.关于实施乡村振兴战略的几个问题[J].南京农业大学学报（社会科学版），2018,18(3):19-26.

[38]刘源隆.破题乡村振兴公式[J].小康,2018(15):40-41.

## 参考文献

- [39]鲍建平.农村宅基地入市交易的“义乌智慧”[J].浙江国土资源,2018(1):18,17.
- [40]黄祖辉.准确把握中国乡村振兴战略[J].中国农村经济,2018(4):3-11.
- [41]张军.乡村价值定位与乡村振兴[J].中国农村经济,2018(01):2-10.
- [42]唐其宝,李頔,王琦.论我国宅基地使用权的制度完善[J].中国集体经济,2018(31):1-2.
- [43]刘圣欢,杨砚池.农村宅基地“三权分置”的权利结构与实施路径——基于大理市银桥镇农村宅基地制度改革试点[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2018,57(05):45-54.
- [44]钟和曦.农村房地结构视角下的“三权分置”实现形式[J].中国土地,2018(09):30-32.
- [45]吴郁玲,石汇,王梅,冯忠奎.农村异质性资源禀赋、宅基地使用权确权与农户宅基地流转:理论与来自湖北省的经验[J].中国农村经济,2018(05):52-67.
- [46]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(05):60-69.
- [47]董爱晶,孙丽娜,牛广元.基于农户调查的黑龙江省农村宅基地流转问题与对策研究——以黑龙江省帽儿山镇为例[J].中国农学通报,2018,34(17):158-164.
- [48]胡振红,叶桦.农村宅基地转让制度改革目标及总体方案研究[J].贵州社会科学,2018(04):147-156.
- [49]孙洁.开启三农工作新篇章 解读《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》[J].中国农村科技,2018(03):20-23.
- [50]郑风田.“中央一号文件”为乡村振兴引路[J].中国报道,2018(11):38-39.
- [51]刘锐.乡村振兴战略框架下的宅基地制度改革[J].理论与改革,2018(03):72-80.
- [52]陈锡文.乡村振兴是关系中国全面发展,并最终建成现代化强国的大事[J].中国农业文摘·农业工程,2018(1):5.
- [53]龙花楼,张英男,屠爽爽.论土地整治与乡村振兴[J].地理学报,2018,73(10):1837-1849.
- [54]姚树荣.乡村振兴视角下土地整治制度的创新[J].中国土地,2018(10):47-48.
- [55]饶凤艳.乡村振兴视角下珠三角边缘区农村空心化现象及其治理探讨——以肇庆市广利镇砚州村为例[J].农村实用技术,2018(08):45-48.
- [56]廖彩荣,陈美球.乡村振兴战略的理论逻辑、科学内涵与实现路径[J].农林经济管理学

报, 2017, 16(6): 795-802.

[57] 江晓华. 宅基地使用权转让的司法裁判立场研究[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2017, 35(01): 191-200.

[58] 张巧巧, 徐梦迪, 施家博, 陈明. 共享富民视角下农村宅基地流转的困境与出路——以江苏苏北为例[J]. 中国集体经济, 2017(11): 1-3.

[59] 魏程琳. 非财产性权利: 农村宅基地的属性与价值辨析[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2016, 15(4): 37-49.

[60] 魏西云. 农村宅基地管理村民自治的路径选择[J]. 中国土地, 2015, 12(004) 2: 11-15

[61] 何慧丽. 当代中国乡村复兴之路[J]. 人民论坛, 2012(31): 52-53.

[62] 丁晶. 限制宅基地使用权流转: 维护农民利益的最佳选择[J]. 特区经济, 2010(3): 4.

[63] 邓炜, 叶公强. 村级土地利用规划的几个基本问题探讨[J]. 国土资源科技管理, 2010, 27(06): 104-107.

[64] 黄祖辉, 徐旭初, 蒋文华. 中国“三农”问题: 分析框架、现实研判和解决思路[J]. 中国农村经济, 2009(07): 4-11.

[65] 安桂君. 从法律视角思考长期在外务工农民的住房问题[J]. 理论界, 2009(04): 106-107.

[66] 陈晓华, 马远军, 张小林, 梁丹. 城市化进程中乡村建设的国外经验与中国走向[J]. 经济问题探索, 2005(12): 17-20.



致谢

## 致 谢

伴随着论文工作的结束，我的学生时光也即将画上圆满的句号。回首往事，历历在目，感谢这三年陪伴我的老师和同学，是他们在我人生的重要阶段，帮助我成长，让我开拓了眼界，树立了自信。

感谢我的导师黄进才老师，我的毕业论文从选题到论文框架成形、从成文到定稿，都凝聚了黄老师的心血和教诲。黄老师严谨的治学态度、细致入微的讲解，让我深受其益。黄老师关心学生的学习生活，时常询问我们的学习进度和课余安排，是我学习中的良师和生活中的益友。

感谢河南师范大学法学院法学专业的各位老师以及我的辅导员老师，是他们在学业上孜孜追求的精神和在生活中阳光向上的态度一直默默地影响和鼓励着我，也让我由衷的尊敬。

最后还要衷心感谢在百忙之中抽空来评阅论文和参加答辩的各位专家，你们的赐教一定会使我的研究得到进一步的完善。

