

单位代码	10476
学 号	1913283030
分 类 号	D922.29

河南师范大学

硕士学位论文

(专业学位)

适度放活宅基地使用权的法律制度研究

专业学位领域：法律（法学）

专业学位类别：法律硕士

申 请 人：承雪珂

指 导 教 师：吕军书 教授

二〇二二年五月

STUDY ON THE LEGAL SYSTEM OF
APPROPRIATELY LIBERALIZING THE
RIGHT TO USE RESIDENTIAL LAND

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

Cheng Xueke

Supervisor: Prof.Lv Junshu

May,2022

摘 要

农民是我们国家人口的重要构成部分，是国家发展的关键群体，因此国家非常重视农民问题。如果说农地是农民赖以生存发展的基础，那么农村宅基地则是农民赖以居住生活的重要根基，宅基地制度应该适应不断变化着的时代具体情况，服务于国家治理和农民生活。现如今，中国特色社会主义进入了一个新时代，也带来了许多新问题和新的挑战，如很多宅基地、农房无人居住和利用被闲置，农民自行流转闲置宅基地等，原有的宅基地制度不能完全解决这些社会发展带来的新问题，因此中共中央在 2018 年发布一号文件，提出宅基地“三权分置”的新政策，将宅基地项下的权利分成三个，即所有权，资格权和使用权，以回应和解决宅基地制度遇到的新问题。而其中适度放活宅基地使用权是三权分置政策的关键举措，适度放活宅基地使用权的根本目的是在保障农民居住的前提下，盘活闲置农房和闲置宅基地，对其通过多种方式利用起来。

本文首先通过文献分析法，从宅基地“三权分置”的政策背景入手，阐述宅基地“三权分置”政策的形成原因及现实意义，阐述适度放活宅基地使用权的理论基础，即我国土地产权制度的理念以及用益物权的基本内容，并对宅基地、宅基地使用权以及适度放活宅基地使用权的法律内涵及考量进行分析，为后文分析做好铺垫；其次，本文通过法律分析法，从立法和司法实践的角度，分析宅基地使用权的现状，分析宅基地制度面临的困境如大规模宅基地及农房闲置、隐形流转宅基地现象难以管控、隐形流转没有法律保障、限制宅基地流转阻碍城乡资源配置；并分析宅基地使用权面临困境的法律原因包括宅基地使用权的法律与政策衔接不协调、宅基地使用权受让主体范围存在争议和分歧、宅基地使用权法定权能不完整、宅基地使用权期限制度不健全四个方面；再次通过经验分析法，分析宅基地制度改革试点地区适度放活宅基地使用权的做法及经验借鉴，分析适度放活宅基地使用权的具体模式如出租、抵押、合营乡村旅游等；最后，从协调法律、政策的衔接、明晰宅基地使用权的主体及主体的权利、完善宅基地使用权权能、健全宅基地使用权期限制度、建立放活农村宅基地使用权的风险防范机制这五个方面对适度放活宅基地使用权提出细化的完善建议，更好地解决宅基地制度面临的困难，更好

地利用宅基地资源，实现保障农民居住以及获取经济利益的双重需求，更好服务于乡村振兴战略，更好服务于新时代。

关键词：宅基地，三权分置，宅基地使用权

ABSTRACT

Farmers are an important part of our national population and a key group for national development, so the state attaches great importance to farmers' issues. If agricultural land is the basis for farmers' survival and development, then rural residential bases are the important foundation for farmers' living and livelihood and the residential base system should adapt to the specific circumstances of the changing times and serve national governance and farmers' lives. Nowadays, socialism with Chinese characteristics has entered a new era, which also brings many new problems and challenges, such as many residential bases and farm houses unoccupied and unused being left idle, farmers' own flow of idle residential bases, etc. The original residential base system cannot fully solve these new problems brought by social development, so the Central Committee of the Communist Party of China issued Document No. 1 in 2018, proposing residential bases. Therefore, the Central Committee of the Communist Party of China issued Document No. 1 in 2018, proposing a new policy of "separation of three rights", dividing the rights under the residential bases into three, namely, ownership, qualification and use, in order to respond to and solve the new problems encountered in the residential base system. The fundamental purpose of the policy is to revitalize the idle farm houses and idle house bases and utilize them in various ways under the premise of guaranteeing farmers' residence.

In this paper, the reasons for the formation and practical significance of the policy of "separation of the three rights of homestead" are expounded through literature analysis, and the theoretical basis of appropriate release of the right to use homestead, namely the concept of China's land property right system and the basic content of usufructuary right are expounded. It also analyzes the legal connotation and consideration of homestead, homestead use right and moderate relaxation homestead use right, paving the way for the later analysis. Secondly, in this article, through the legal analysis, from the perspective of legislation and judicial practice, analyzes the present situation of land use rights and analysis the plight of the land system such as large-scale land and housing idle homestead, stealth circulation phenomenon is difficult to control, invisible flow of no legal protection, limit the homestead circulation prevent resource allocation between urban and rural areas; It also analyzes the legal reasons for the predicament of the right

to use homestead, including the disharmony between the law and policy of the right to use homestead, the disputes and differences in the subject scope of the right to use homestead, the incomplete legal power of the right to use homestead, and the imperfect term system of the right to use homestead. Again, through the empirical analysis, this paper analyzes the practice and experience of moderately releasing the right to use homestead in the pilot areas of the reform of homestead system, and analyzes the specific modes of moderately releasing the right to use homestead, such as leasing, mortgage, joint rural tourism. Finally, the author puts forward specific suggestions on perfecting the system of the right to use homestead from five aspects, coordinating the convergence of laws and policies, clarifying the subjects of the right to use residential bases and the rights of the subjects, improving the right to use residential bases, improving the system of the duration of the right to use residential bases, and Establishing a risk prevention mechanism for liberalizing the right to use rural residential land, so as to better solve the difficulties faced by the residential base system, better utilize the resources of residential bases, and realize the dual needs of guaranteeing farmers' It will better serve the rural revitalization strategy and the new era.

KEY WORDS: House bases, Three rights of separation, The right to use house bases

目 录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	III
目 录.....	V
第一章 绪论.....	1
1.1 研究目的及意义.....	1
1.2 国内外研究现状.....	2
1.2.1 国外研究现状.....	2
1.2.2 国内研究现状.....	2
1.3 研究方法.....	3
1.4 创新点.....	4
第二章 适度放活宅基地使用权概述.....	5
2.1 适度放活宅基地使用权的政策背景——宅基地“三权分置”.....	5
2.1.1 宅基地“三权分置”出现的原因.....	5
2.1.2 宅基地“三权分置”的意义.....	6
2.2 适度放活宅基地使用权的理论基础.....	7
2.2.1 符合我国土地产权制度的理念.....	7
2.2.2 符合用益物权的基本内容.....	7
2.3 适度放活宅基地使用权的内涵.....	8
2.3.1 宅基地与宅基地使用权的内涵.....	8
2.3.2 适度放活宅基地使用权的法律内涵.....	9
第三章 宅基地使用权制度的现状及缺陷.....	11
3.1 宅基地使用权的立法和司法实践现状.....	11
3.1.1 现行法律政策对于宅基地使用权的规定.....	11
3.1.2 宅基地使用权的司法适用现状.....	12
3.2 宅基地使用权面临的现实困境.....	14
3.2.1 闲置宅基地和农房多.....	14
3.2.2 隐形流转宅基地现象难以管控.....	15

3.2.3 隐形流转没有法律保障.....	15
3.2.4 阻碍城乡资源配置.....	15
3.3 宅基地使用权陷入困境的法律原因.....	16
3.3.1 法律与政策衔接不协调.....	16
3.3.2 宅基地使用权受让主体范围存在争议和分歧.....	16
3.3.3 宅基地使用权法定权能不完整.....	17
3.3.4 宅基地使用权期限制度不健全.....	18
第四章 宅基地制度改革试点地区的经验及其借鉴.....	19
4.1 试点地区宅基地制度改革的背景.....	19
4.2 试点地区探索宅基地使用权放活的经验.....	19
4.2.1 宅基地使用权抵押贷款：湖北省宜城市.....	19
4.2.2 宅基地使用权出租模式：北京市大兴区.....	19
4.2.3 宅基地使用权转让模式：湖南省浏阳市.....	20
4.2.4 土地性质转化模式：浙江省义乌市.....	20
4.2.5 宅基地使用权再分离模式：四川省泸县.....	21
4.2.6 宅基地收回模式：江西省余江县.....	21
4.3 试点地区探索宅基地使用权放活的经验借鉴.....	21
4.3.1 宅基地使用权流转的受让主体范围进一步扩宽.....	21
4.3.2 宅基地使用权的权能进一步完善.....	22
4.3.3 宅基地资源的利用率进一步提高.....	22
第五章 适度放活宅基地使用权制度的完善建议.....	23
5.1 协调法律、政策的衔接.....	23
5.2 明晰宅基地使用权流转的主体.....	24
5.3 完善宅基地使用权权能.....	24
5.4 健全宅基地使用权期限制度.....	25
5.5 建立放活农村宅基地使用权的风险防范机制.....	26
结 语.....	29
参考文献.....	31
致 谢.....	35
独 创 性 声 明.....	37
关于论文使用授权的说明.....	37

第一章 绪论

1.1 研究目的及意义

党的十九大以来,我国土地改革和乡村振兴都在大刀阔斧的开展中,全社会各界人士已经达成广泛共识,宅基地制度作为重要制度支撑着乡村振兴战略的实施。现行的农村宅基地制度是我国成立以来随着时代的发展逐步发展和变化而成的,为保障农民稳定居住,维护国家的稳定与和谐发挥了基础性作用。但是由于我们国家社会政治经济文化等一直在全方面的高速发展,全国的脱贫攻坚战已经全面收官,乡村形态发生了巨大的改变,当前的宅基地制度已经无法满足人民日益增长的美好生活需要,所以不论是从目前还是长远来看,乡村振兴战略的重点和热点就是对宅基地资源进行全面科学准确高效的管理和利用,而要想高效科学的管理和利用宅基地资源,在宅基地三权分置的政策背景下,最重要的一环就是宅基地使用权的放活,因为这是真正解决当前宅基地资源僵化问题的釜底抽薪之法。

对于农民来说,宅基地不仅是居住的地方,也是保障农民生活的特殊权益;对于国家来说,宅基地作为土地资源的一部分,为维护农村的社会秩序做出了很大贡献。三权分置的改革举措主要为当前农村宅基地存在的两个问题指明了未来解决的方向:一是农村闲置的宅基地存在的大规模大范围的撂荒现象,二是地下宅基地的交易市场过度隐性化与规模化。现在正是完善宅基地制度、建立健全适度放活宅基地使用权制度的大好时机,法律作为上层建筑,有必要也有责任对适度放活宅基地使用权提供保障。鉴于中国当前适度放活宅基地使用权的现状和实际困难,在理论层面和实践层面都有必要对适度放活宅基地使用权的法律问题进行深入研究。

本文结合政策背景以及众多专家学者关于宅基地使用权的讨论和研究,让人们对于宅基地使用权的内涵和相关理论有一个基本的了解,对宅基地使用权在适度放活的新情况下有更新更深入的认识。有助于根据实际情况盘活我国各地区农村闲置宅基地,完善农村地区的综合治理,平衡目前农村的土地使用现状和整体市场经济需求的不相匹配的失衡关系,试图为解决宅基地使用权的困境提出一点建议。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 国外研究现状

世界上现有的社会主义国家只有五个，社会主义国家的土地制度都是公有制，土地为国家或集体所有。在朝鲜，朝鲜的法律对土地使用权的性质和内容没有规定，因为朝鲜不允许朝鲜的国民个人获得土地的使用权^①。朝鲜为了国家安全，在土地的分配和使用上对本国居民管理较严，因此也一直面临着粮食不足，居民生产兴趣低的问题。在老挝，土地都归国家所有，由国家集中进行统一管理，统一分配划拨。老挝公民可以向国家租赁土地，老挝的公民之间也可以就已开发土地的使用权进行租赁，但是必须经过行政机关的证明和公证处的公证，并在行政机构登记。在越南，越南的土地属于人民，由国家作为代表进行统一管理。越南国内的主体可以以稳定使用某一块土地为由，获得政府对其拥有该块土地的使用权的承认。宅基地在越南被称为家庭或个人使用的居住用地，可以长期使用，在其使用期限内，使用权人拥有租赁、转租、转让、抵押和捐赠的权利，并可以用作资本从而出资。但行使上述权利，都必须在土地登记机构登记。在古巴，土地也归国家所有，个人和企业可以承包国家闲置的土地进行开发和利用，可以在承包的土地上搭建居住及管理用途的建筑。但对于是否可以进行流转，并未找到相关规定。在其他国家，土地制度为私有制或公私共存制。如在美国，绝大多数土地属于私人，出于调控土地资源配置的目的，美国政府对土地、房屋等不动产征收不动产税，但是不限制土地的流转，并且建立了开放的土地交易市场，土地在交税后，可以在市场上自由买卖、出租和抵押。

1.2.2 国内研究现状

自2018年中央一号文件下发后，学界掀起了对宅基地三权分置的热议，众多学者对适度放活宅基地使用权从不同的角度提出了自己的见解。一致的是学者们都肯定了适度放活宅基地使用权的价值，认为其可以将宅基地闲置率降低，提高宅基地的利用率，丰富农民的收入来源，有利于乡村振兴。

对于适度放活宅基地使用权的主体、客体和方式，学者们有不同的观点：关于适度放活宅基地使用权的主体，宋志红设计宅基地使用权衍生出宅基地租赁权和宅基地经营权。坚持集体组织享有宅基地所有权，农户享有宅基地使用权，社会主体享有宅基地经

^① 金琳, 金红兰. 朝鲜土地制度变迁过程与展望[J]. 延边大学农学学报, 2020, 42(04): 100-107.

营权和租赁权。使用权人在宅基地上可以进行经营性行为,但对于经营性用途做出了一定限制,并强调要加强安全监管^①。汪杨植等学者指出,要彻底放开跨村跨镇跨乡农户对于本村宅基地的流转限制,要有条件放开本村宅基地对城镇居民流转限制^②。关于适度放活宅基地使用权的客体,杜换涛提出了宅基地使用权不可以直接向社会无差别转让,提倡宅基地的有限开放的观点。他认为现存农村宅基地分为自住和闲置两部分,禁止自住宅基地的转让,但对于闲置宅基地,可以有限的向社会开放^③。关于适度放活宅基地使用权的方式,董祚继指出,适度放活宅基地使用权,在控制风险的前提下,准予农户通过多种方式流转宅基地的使用权,有限制的放活宅基地租赁权进入市场^④。朱明芬提出,宅基地要进行有条件的转让交易,拓展其财产性功能。宅基地以及地上农房要开展不动产登记,拓宽宅基地的金融性功能^⑤。关于适度放活宅基地使用权的现存问题,宋志红认为,放活的过程中将会有更多风险和问题涌现,需要政策和法律给予保障。朱明芬认为,放活即扩张宅基地使用权的权能,法律支撑不足,相关法律关系不明缺。韩文龙指出,在法律的适用中,部门法与条例的规定与法律规定存在冲突之处^⑥。由此可见,学界对于适度放活宅基地使用权的价值给予了认可,但对于构建完整的制度体系还在初步探讨阶段,还有很多不同意见。为了今后的土地改革,因此,有必要对于适度放活宅基地使用权的法律问题进行研究和探讨,在立法、司法等方面,完善相应的法律规定,为适度放活宅基地使用权的全面改革给予保障。

1.3 研究方法

(1) 文献分析法。在系统的查阅、整理国内有关宅基地使用权以及国外有关棕地使用的文献,总结在此之前学界众多学者的研究成果之后,对现行的宅基地使用权制度进行分析和理解,对宅基地使用权的内涵、理论及实践应用有较为全面的认识,明确宅基地使用权适度放活的价值。

(2) 法律分析法。以现行有关宅基地使用权的法律为基础,从立法以及司法等角度进行分析,明确法律意图,结合具体实践理解相关法律,得出适度放活宅基地使用权

^① 宋志红.宅基地“三权分置”的法律内涵和制度设计[J].法学评论,2018,36(04):142-153.

^② 汪杨植,黄敏,杜伟.深化农村宅基地“三权分置”改革的思考[J].农村经济,2019(07):18-25.

^③ 杜换涛.宅基地使用权外部转让的构想[J].东岳论丛,2019,40(10):130-138.

^④ 董祚继.“三权分置”——农村宅基地制度的重大创新[J].中国土地,2018(03):4-9.

^⑤ 朱明芬.农村宅基地产权权能拓展与规范研究——基于浙江义乌宅基地“三权分置”的改革实践[J].浙江农业学报,2018,30(11):1972-1980.

^⑥ 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.

的法律现状以及存在的法律问题，提出建议，使之更加具体可行。

（3）经验分析法，对现有多个农村宅基地制度改革试点地区的做法及经验进行分析，分析做法的优点及不足，结合法律、政策和试点地区的经验教训，推广优秀经验的做法，尝试提出完善适度放活宅基地使用权制度的建议。

1.4 创新点

本文探究放活宅基地使用权制度的框架，在理论层面和实践层面都对适度放活宅基地使用权的法律问题进行深入研究。通过分析现行宅基地制度的立法司法现状、在农村现代化发展的背景下的现实发展困境，找出现行宅基地制度陷入困境的原因，并通过分析和总结试点地区改革宅基地制度的优秀经验，提出盘活宅基地使用权的新思绪，为建立健全放活宅基地使用权的制度出谋划策。

第二章 适度放活宅基地使用权概述

2.1 适度放活宅基地使用权的政策背景——宅基地“三权分置”

2.1.1 宅基地“三权分置”出现的原因

随着我国城镇化进程的推进，城市 and 农村地区的经济和社会结构发生变化，农户与宅基地的关系渐趋疏离，越来越多的宅基地资源陷于闲置状态。同时，宅基地使用权的法外流转和多用途慢慢变为常态，宅基地资源更多的陷于闲置的趋势以及宅基地的法外隐形流转并存，都意味着现在宅基地的财产功能已经超越了宅基地的保障居住功能，宅基地制度不能仍像之前一样过于偏重保障农民居住的目标，亟需变革制度，以满足保障农民居住和放活资源的双重要求。

为此，2018 年 1 月，在全国国土资源工作会议上，时任国土资源部部长的姜大明在发言中提出我国将探索宅基地所有权、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，适度放活宅基地使用权^①。2018 年 2 月，中央一号文件提出，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”^②。2020 年 6 月 30 日，中央全面深化改革委员会审议通过《深化农村宅基地制度改革试点方案》^③，提出深化农村宅基地制度改革，遵循“不改变土地公有制的性质、不侵犯耕地红线、不损害农民利益”这三条基本原则和底线，积极深入探索宅基地“三权分置”的具体方法和途径。在理论上和实践上都是一项重大的创新，积极探索当前集体建设用地尤其是宅基地资源的释放与盘活问题。从宅基地三权分置的本质就是通过划分所有权、资格权和使用权，来分别彰显三权各自的功能和作用。

让许久不经利用的宅基地和农房焕发新的生机，要盘活闲置宅基地资源和闲置农房需要扩张宅基地使用权的权能，而宅基地资源盘活利用应以保障农户居住利益作为前提和底线。而宅基地“三权分置”政策提出，保障农户的资格权，放活宅基地使用权，是出于用农户的资格权作为宅基地资源和农民的纽带，来保障农民的基本居住问题，用宅基地的使用权来让除了农村集体经济组织成员之外的社会主体也可以利用宅基地，打破

^① 以十九大精神为指导实现新时代国土资源工作更大作为[N]. 中国国土资源报,2018-01-16(002)

^② 《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》由中共中央、国务院发布，自 2018 年 1 月 2 日起实施。

^③ 《深化农村宅基地制度改革试点方案》由中央全面深化改革委员会 2020 年 6 月审议通过。

居于身份的宅基地使用权的流转限制，从而对闲置宅基地和农房进行再利用，增加农民的收入来源、提高土地资源利用效率等目标。

闲置的宅基地和农房被盘活的关键点，是要确保农民在流转闲置的宅基地或者空闲的农房时，并不会出现基本的居住保障权丧失的情形。与此同时，受让人对于宅基地可以得到长期固定使用的合理预期，基于取得的宅基地权利而得以满足。这不仅是宅基地“三权分置”的政策目标，也是评价制度设计是否合理的标准。

2.1.2 宅基地“三权分置”的意义

宅基地三权分置打破了城乡二元结构。宅基地“三权分置”政策和土地改革的实施，都旨在建立城乡统一的土地使用管理制度，消除城乡要素的中间障碍，促进城乡各种资源的优化配置和公平交换，促进城乡之间人口流动、物质流动、资金流动以及信息技术流动的融合贯通，使农村居民和城市居民的基本生活条件变得更加平衡和充分，并促进整个社会的经济发展。

宅基地三权分置增加了农民合法收入。完善宅基地产权制度，让宅基地的财产价值显现出来，将“资源变成资本”，使闲置的土地重新焕发生机，通过这种方式，农民可以增加收入，同时也能够受益于银行贷款及社会投资，并增加农村宜居度。让宅基地拥有有限的“经营权”，可以在适当的地点将居住和经济活动结合起来，促进和传承文化。增加农民的生活多样性和收入机会，将宅基地的福利空间扩大。农村的有效集体管理是更大的经济所有权的体现，有助于村集体的全体社会福利，并为农村的寡妇和鳏夫等特殊群体提供有效的庇护和照顾。

宅基地三权分置促进了乡村振兴。闲置的宅基地和农房在农村是一个很大的问题，因此，有必要改进针对农民的闲置宅基地和闲置农房的政策，通过租赁、参股、合作等多种流转方式实施“三权分置”，以多元化的方式打破主体和对象的制约，可以兼顾和平衡农民与村集体之间的收入分配，为村庄建设筹集资金。宅基地的“三权分置”政策从土地的供给端出发，让集体土地进入市场，为闲置宅基地资源的浪费提供解决途径，增加土地供给的来源。很多农民工因为当前我国宅基地的潜在权益和转换户籍性质的严格政策，难以将农民身份舍弃，所以本次宅基地制度的改革会稳定维护农户的宅基地资格权，让农户放心的流转宅基地使用权，让他们进城务工不再有失去居住保障的后顾之忧，从而顺畅劳动人口迁移流动以及户籍性质转换，让劳动力的红利释放出来。

2.2 适度放活宅基地使用权的理论基础

2.2.1 符合我国土地产权制度的理念

在现实的经济运行中，市场经济存在着外在问题，市场的机制本质上是存在缺陷的。现代的产权理论认为，个人的成本与社会的成本并不完全一致，个人的成本小于社会的成本，会致使社会福利的损耗和低效。因此，产权的界定和合理配置对市场的运行具有重要作用。产权是通过社会强制手段为不同目的选择某种经济物品的权利，产权被认为是资源利用的一种恰当的规则，是在资源稀缺不丰富的情况下使用资源的权利。产权还被认为是一种将外部的效应转化为内部动力的社会工具。从这几种对产权的理解中，可以得出，产权是在经济活动中的一种判断人们如何获益、如何被损害和人们之间相互补偿的由收入权和控制权组成的规则。从产权的主体来划分，可以分为私有和公有两种类型。私有的产权是指一个特定的人，由于拥有特定资源的享有权，可以自由的选择他想要的方式来使用或支配这些特定的资源。而公有的产权是指所有的成员都有权享受这些权利，不能体现产权的可让渡性和排他性，并且很难消除搭便车的共享利益现象，公有产权不能消除付出少的人搭便车的现象，也不能解决付出多的人成本与收益不相匹配的问题。在一个公有产权的体制内，想要支配利用资源的人很多，每个人想做的事也不尽相同，难以达成最佳分配，因此公有产权不能有效的发挥产权高效利用资源的作用。产权可以激励权利主体在收益的动机下行使经济行为，对产权主体行使权利的活动中的行为进行规范和约束，组织和分配资源，一个规范合理的产权制度，可以协调社会关系，保证社会运行秩序，具有促进发展、约束限制、分配资源的功能。

而我们国家的土地产权，盘活闲置宅基地资源的重点在于流转，流转的前提在于明晰产权。我国现行的宅基地产权制度是符合我们国家公有制发展要求的制度，但在很大程度上受到之前计划经济和封闭的农村生活的影响，更多重视其安全、稳定、公平的福利功能，较为忽视效率的要求，在当前国家大力推动乡村振兴战略以及城镇化导致人口大量涌入城市的情形下，这样的产权分配制度稍显失灵，闲置宅基地难以得到有效利用，地下隐形交易层见迭出。适度放活宅基地使用权的目的与产权的功能相匹配，让社会上的主体更多的去行使宅基地的权能，满足其长期抵押融资和投资的经济需求，可以实现优化土地资源的配置，是闲置宅基地资源被高效利用，发挥市场调节作用的重要环节。

2.2.2 符合用益物权的基本内容

宅基地使用权的放活必须把集体土地的所有权不可动摇和不受损害作为基本原则，设立用益物权的首要目的是实现其财产价值，同时也是为了充分体现和满足价值的需求，我们必须坚持物尽其用的原则，只有这样，才可以让用益物权淋漓尽致的发挥效能，才可以让农村的宅基地以最合理和最有效的方式使用，使其获致最大的利益，更好的适应当前实践和发展的需要，更早完成乡村振兴的长期战略目标。另外，我国《民法典》将宅基地使用权与城市的建设用地一同归于物权编的用益物权项下，即将宅基地使用权归于用益物权。用益物权是权利人可以对他人的物进行支配从而占有标的物、使用标的物、并从标的物获得收益的权利，宅基地使用权从属于用益物权，权利内容应当与用益物权一致。占有使用和收益三个内容缺一不可，在农民依法获得宅基地使用权之后，通过各种条款限制其行使权利获得收益，是不合理的。我国的目前的地区发展是不均衡的，城市地区的发展快于农村地区，城乡人均收入存在差距，城市与农村发展存在显著差距，而放活宅基地使用权是缩小差距、实现城乡的一体化发展、实现共同富裕的目标的突破口。中国正在努力健全社会主义市场经济体制，在市场经济中产权的重点是行使权利以获得利益，而不是让权利安心的睡觉，放活宅基地使用权是顺应时代发展潮流，回应农民现实诉求，提升农民收入水平，解决发展不平衡问题的必然要求。

2.3 适度放活宅基地使用权的内涵

2.3.1 宅基地与宅基地使用权的内涵

一般而言，住宅与土地是相伴相生、不可分割的，二者的所有权同属于同一个主体，作为公民的私有财产，可以自由任意的买卖、转让和继承。但在我国，由于复杂的历史原因和我国的社会性质，产生了名为宅基地的特色概念。宅基地是农村的农户或个人用作住宅基地而占有、使用本集体经济组织所有的土地。宅基地上的权利分为所有权、资格权和使用权，宅基地的所有权归于农村的集体经济组织，而宅基地的资格权和使用权却是一类特定主体——农民的专属权利，农民可以无固定期限的无偿使用宅基地，在宅基地上根据需要建设房屋和相关生活配套设施。

宅基地使用权具有几个特征，第一，取得的无偿性，农民依申请取得宅基地，不用缴纳申请和使用的费用。第二，相对无使用期限，取得宅基地后只要权利主体没有灭失，即可在有生之年一直使用。第三，特殊主体——农村集体经济组织的成员，第四，客体是集体经济组织所有的土地。严格来讲，宅基地使用权是特殊主体——农民的专有权利，

跟严格意义的完全用益物权仍有一定差距。宅基地三权分置的趋势和关键就是放活宅基地使用权，可能在此过程中会将其身份属性的标记淡化，但其身份属性仍是宅基地使用权的基本特征。

2.3.2 适度放活宅基地使用权的法律内涵

我国目前正处于经济和社会结构转型、变革的历史阶段。一方面，我们必须认识到，由以农民身份为标准转向以合同约定为标准，从严格限制转向逐步开放，是农村宅基地产权制度发展的必经之路；另一方面，我们也必须看到农村社会保障的供给机制建设仍有很大欠缺的现实，未来很长一段时间，宅基地使用权的改革将继续以保障农民依法使用宅基地的权利为目标。尽管外部利润是推动改革宅基地制度的根本动力，但对于放活宅基地使用权的制度规范来实现其外部利润内部化的制度设计，必须把握好福利功能与财产功能的尺度。为了能够更好地发挥市场在宅基地资源配置中的作用，凸显宅基地的财产价值，也是为了保护依法取得宅基地使用权的受让主体，让其稳定经营，宅基地使用权改革既要考虑到当前农村经济社会发展状况和农民的合理真实需求，又要考虑到现有房屋继续发挥作用的问题，全盘放活将会给社会带来潜在风险。适度放活宅基地使用权的内涵具有限定性、差异性、动态性、平衡性的考量。

1. 含有限定性考量，土地制度的任务就是明晰土地资源的分配，促进、限制和规范土地资源在市场中的交易。将规范宅基地使用权制度与确保土地资源分配效率的制约因素相结合，进行宅基地使用权制度的改革，并不是要推翻之前的所有限制，完全放开，有前提和限制的条件才能保证可以控制改革的风险。放活宅基地使用权的首要条件就是在坚持宅基地所有权归集体经济组织的基础上，明确宅基地使用权的取得和分配方式，从各个纬度保障宅基地使用权。此外，必须明确限定放活宅基地使用权的范围，特别是在转租、转让使用权之后，严格限定和监管放活宅基地使用权的范围和用途，还要分情况对于组织内流转和组织外流转区别对待。为了维护农村社会的稳定，要对流转的对象、条件和用途等做出不同的规定，更需要明确规定流转取得宅基地使用权的使用年限，年限到达后使用权物归原主。

2. 含有差异性考量，中国地域辽阔，农村面积广大，各个地区都有不同的情况，区域发展存在显著差异，各地城市农村之间的人地关系和土地资源总量等因素都是影响放活宅基地使用权的重要变量。在不同的地区，可能不能使用相同的放活模式，需要在尊

重差异化的情况，针对各个地区、各个村庄和人群的不同特征，分类实施放活宅基地使用权的改革，探索多种各具特色量体裁衣的放活模式。比如说，在中部地区、西部地区以及偏远地区的农村，由于特殊的地理因素和人文因素，宅基地的主要功能还是保障居住，而且宅基地较为分散，很难构成规模化的市场，让村集体经济组织根据当地特色开发经营、和社会力量联合经营、以及用宅基地入股等都是盘活宅基地的方式。在东部地区，城市化的程度更高，不少沿海地区、风景旅游区以及大城市的城乡结合部，宅基地的保障功能相对弱化，财产功能相对增强，可以允许这些地区的农民依据各地的规划，建设多层房屋，允许其出租部分房屋，以此增强宅基地的财产功能。

3. 含有动态性考量，土地制度的不断变化发展的，是一个动态的过程，在不同的阶段表现出不同的形式。在之前的计划经济阶段，我国绝大多数人口都是农民，宅基地对农民只有建造住房的保障用途，不能用做他途，农民对于宅基地非常依赖。在当前的社会主义市场经济阶段，社会结构产生了变化，农民与城市居民的比例发生了变化，对于宅基地的依赖减少了许多，农民的宅基地不仅用于建造住房，兴起了民宿、农村旅游等新产业。随着城乡发展呈现一体化趋势，打破了农民与城市居民的界限，农民不再是一种阶级，而是一种职业。为了适应变化的客观形势，为了农民的财产性收入的增加，也是为了土地资源配置的优化，放活宅基地使用权的概念和做法不应该是一成不变的，应当随着不断变化的社会条件、经济条件以及市场的需求而不断变化。

4. 含有平衡性考量，制度的变迁一般是不平衡的，我国宅基地制度也存在对有效的需求照顾不足和无效的需求过度照顾的明显不平衡的问题，所以放活宅基地使用权应该具有平衡性的考量。一方面，放活宅基地使用权时，要妥善处理好使用权、所有权和资格权之间的权能关系，要坚定集体所有权和保护农民的资格与应当是放活使用权的基础和前提，同时明确三方不同的地位，处理好权利之间的支撑与对抗。另一方面，放活宅基地使用权要兼顾宅基地福利功能和财产功能。不仅要考虑农民需要发挥宅基地的财产功能，也要考虑到，宅基地最重要的作用还是保障农民的居住。农村地区的大部分剩余劳动力由于城镇的快速发展以及工业化的用工需求进入城市，大量宅基地和农房闲置，需要盘活宅基地提高宅基地利用率，但是，许多从农村到城市的农民还没有经济能力在城市安家落户，最终的归宿可能还是要回到农村。农民是一个相对处于弱势的群体，需要国家为其提供居住的保障。

第三章 宅基地使用权制度的现状及缺陷

3.1 宅基地使用权的立法和司法实践现状

3.1.1 现行法律政策对于宅基地使用权的规定

（1）现行法律对于宅基地使用权的规定

关于宅基地使用权，我国并没有颁布专门的法律，关于宅基地使用权的规定散见于各个法律，《宪法》第十条规定我国土地归国家和集体所有，并且土地的使用权可以依照相关法律的规定进行转让。而宅基地也属于土地的范畴，此项规定为宅基地使用权转让提供了来自国家根本大法的法律依据。

在《民法典》中第三百六十二条至三百六十五条规定了宅基地使用权是对集体土地进行占有和使用的权利，权利人可以在宅基地上建造住宅及相关配套设施；规定了宅基地使用权取得、行使和转让适用相关土地管理的法律以及国家有关规定；规定了伴随着宅基地的灭失，宅基地使用权也会相应的随之消灭，村民由于自然灾害等非主观原因失去宅基地后，村民所在的农村集体经济组织应当重新为其分配宅基地；还规定了宅基地使用权发生变更或注销时，应该及时登记。在第三百九十九条中规定，土地所有权、宅基地等集体所有土地的使用权不是抵押的客体，但也规定了额外的情形，给情况的变化留出了解决的余地。由此可见，民法典中对于宅基地使用权的规定较为笼统，并不十分具体，需要参考土地管理法的相关规定，而且法条之间相互有一些矛盾。

《土地管理法》第六十条规定，农村集体经济组织及其成员，可以与其他单位或者个人以土地使用权入股以及合资联合经营企业；第六十二条规定了农村宅基地的分配要遵循一户一宅、户有所居的原则，并鼓励和支持农村集体经济组织以及村民利用闲置不用的宅基地和住宅，使其产生效益。

（2）现行政策对于宅基地使用权的规定

农业农村部先后发布《中央农村工作领导小组办公室 农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》^①、《农业农村部关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅

^① 《中央农村工作领导小组办公室 农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》中央农村工作领导小组办公室农业农村部于 2019 年 9 月 20 日发布

盘活利用工作的通知》^①等文件，鼓励闲置宅基地和农房恢复使用，鼓励村集体经济组织和其成员将闲置的宅基地和农房利用起来，通过如自己经营，与其他资本合作经营等多种方式发展生态休闲、旅游观光等乡村旅游业，农民以外的城镇居民以及工商资本，租赁农房用于居住和经营商业，务必严格遵守民法典中合同编的相关规定，并且其租赁农房的合同期限不能超过二十年。在其租赁合同期限届满后，双方可以就其租赁农房的期限再进行约定。在充分考虑农民的意愿并符合村庄规划的基础上，鼓励和支持村集体经济组织稳妥适当的对村庄内闲置的宅基地资源进行再开发，优先考虑对宅基地的恢复和再生利用，以满足未享有宅基地权利的农民居住、建设村庄基础设施以及发展农村新产业的需求，将闲置宅基地产生的收益积极地利用起来，服务于农业、农村以及农民。

鼓励农民在宅基地所有权人——农村集体经济组织的同意下，将其宅基地转让给组织内符合申请条件有居住需求的农民，并在转让行为发生效力后，及时办理宅基地使用权的变更登记手续，各地政府可根据各地具体情况，探索管理和规范宅基地流转的方式方法，制定本地的宅基地流转的范本和模板。对到城里安家的农村居民，各个地区就可以通过一定渠道、采取合适的方式筹措资金，探寻多种方式鼓励和引导这些迁居进城的居民自愿有偿地放弃和退出宅基地。

3.1.2 宅基地使用权的司法适用现状

（1）法院对于宅基地上农房转让合同的效力认定

农村房屋的买卖常常伴随着相应的宅基地使用权的转让，因为我国的法律只允许同一农村集体经济组织成员之间进行内部的宅基地使用权的转让。在实际的司法审判中，法院认为拥有宅基地使用权的农民和农村集体经济组织以外的人签订的农村房屋买卖合同违反了具有强制约束力的法律和行政法规的规定，不会支持当事人请求认定合同有效并要求履行合同的诉请。在雷某某、牛某某等与魏某某农村房屋买卖合同纠纷^②中，牛某某、雷某某向法院起诉请求确认牛某某魏某某签订的《卖房契约》合法有效。该案第一审法院认为，违反具有约束力的法律和行政法规定的合同是无效的，而无效的合同无论是否生效，都会从订立之时就没有了法律约束力。宅基地使用权是专属于农村集体经济组织成员的权利，与农民的特定身份休戚与共，不是农村集体经济组织成员的人无

^① 《农业农村部关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》农业农村部于 2019 年 10 月 16 日发布

^② 北京市通州区人民法院（2019）京 0112 民初 23322 号民事判决

权享有宅基地使用权。由于我国的土地政策的规定,买卖农村房屋不可避免地与宅基地使用权的流转有关。牛某某与魏某某签订契约时,并非涉案房屋所在的北京市通州区甲村集体经济组织成员,现牛某某户口虽然迁入甲村并与甲村村民雷某某结婚,但此并未改变牛某某非本村集体经济组织成员的身份,其户口性质仍属城镇居民户口,并未取得北京市通州区甲村的集体经济组织成员资格,所以他并没有权利通过买卖的方式取得该村宅基地使用权,进而魏某某与牛某某签订的《卖房契约》应属无效。还认为牛某某与雷某某签订的《夫妻财产约定》在外在表现形式上并未违反法律,但其签订目的是欲令户籍性质为城市居民的人取得农村宅基地使用权,其行为损害甲村集体经济组织成员的利益,为我国现行法律和行政法规所禁止,故该约定中涉诉房屋属于夫妻共同财产的条款应属无效。

(2) 法院关于农村房屋买卖合同确认无效后的处理

法院认为,具有宅基地使用权的农户将其宅基地地上的房屋有偿转让的行为属于自愿抛弃了自己享有的宅基地使用权,这种自愿抛弃行为是单方法律行为,在交付了宅基地地上的房屋后该自愿抛弃行为生效,并且,我国宅基地与地上房屋一体的原则,农户如果将宅基地使用权放弃,那么他宅基地地上房屋的所有权也随即丧失,也就没有权利向受让宅基地使用权的买受人要求将宅基地地上房屋返还。在法律法规不支持的情况下,农户自行将其宅基地使用权流转后,即使可以因交易违反国家法律、行政法规而请求合同无效,也不能当然的取回其原有的宅基地地上的房屋及宅基地使用权,交易产生的后续问题难以得到法律的支持和保障,风险很大。

在倪某某与陆某某、钱某某等农村房屋买卖合同纠纷^①一案中,双方争议的焦点有两点:一、《房地产转让契约》的效力问题;二、本案案涉房屋是否应当返还。针对焦点一,倪某某主张《房地产转让契约》无效,法院认为,涉案房屋建在宅基地上,是宅基地的附着物,与宅基地不可分割,而宅基地使用权是集体经济组织成员的专属权利,源于他们作为农民的特殊地位。流转宅基地使用权是有条件限制的,如果不是农村集体经济组织的成员,不能取得宅基地使用权,也不能通过别的形式变相取得宅基地使用权。陆某某等三人未证明自己是村集体经济组织成员,也未成为村集体经济组织成员,基于房屋与宅基地使用权不可分割的前提,所以不具有资格故购买该房屋。因陆某某等三人不符合本涉案房屋的主观身份,故陆某某等三人与倪某某签订的《房地产转让契约》因

^① 浙江省嘉兴市中级人民法院(2015)浙嘉民终字第986号民事判决

为违反具有约束力的法律和行政法规定，而应该是无效的合同。关于争议焦点二，一审法院认为，取得宅基地使用权属于行政许可范畴，因此，宅基地使用权不能自己决定进行转让，而只能放弃。作为卖方，倪某某是该宅基地使用权的原权利人，他出售房屋的行为包含着抛弃、放弃其宅基地使用权的内心意图。根据宅基地使用权与宅基地地上建筑一体的原则，倪某某因为自愿放弃了案涉宅基地使用权，连同也失去了房屋的所有权，没有权利要求买方返还房屋。

一审判决宣告后，倪某某不服，向二审法院提起上诉。二审法院认为，在解决农村房屋买卖合同纠纷的时候，首先要考虑的是农村房屋买卖合同的特殊之处，处理好现实情况，其次要考虑到是法律效果和社会效果并重，不仅要规范房屋买卖交易双方的行为，还要平衡双方的利益，秉承诚实信用的原则，对农村社会的稳定和谐起到一定的维护作用。在司法实践中，如果已经履行的买卖农村房屋的合同被认定为无效，并且在确认无效后双方不能就解决方案达成一致，法院可以确认此合同的无效性，驳回卖方要求买方归还房屋的诉讼请求。这是因为，当卖方作为宅基地使用权的原权利人，在出售农村宅基地地上自建房屋的时候，出售房屋的行为隐藏了他主动放弃其宅基地使用权的意图。我们国家所有的法律或是行政法规都没有禁止宅基地使用权权利人主动放弃宅基地的规定，而且这种放弃宅基地使用权是一种单方的法律行为，不需要其他人对此行为做出回应。并且，卖方的放弃宅基地使用权的行为在房屋交付时会发生法律效力，一旦这种主动弃权发生了法律效力，那么这种行为的撤销与否就不取决于卖方本人了，而是要看买方是否同意，如果买房拒绝退房，卖方就不再有撤销其主动放弃宅基地使用权行为的可能性。宅基地与地上房屋是相伴相生的，农户作为卖方如果主动将宅基地使用权放弃，那么他宅基地地上房屋的所有权也随即丧失，没有权利向受让宅基地使用权的买方要求将宅基地地上房屋返还。但是，购买案涉房屋并不能当然的获得相应的宅基地使用权但后续事项应由相关集体经济组织即土地的所有权人进行处置。本案中，倪某某向陆某某等三人出售附着在宅基地的房屋，出售房屋的行为隐藏了他主动放弃其宅基地使用权的意思。当倪某某将其房屋交付给陆某某等人时，倪某某的主动弃权行为就发生了法律效力，因陆某某等三人并未同意返还房屋，故倪某某不得撤销其弃权行为。

3.2 宅基地使用权面临的现实困境

3.2.1 闲置宅基地和农房多

1978 年改革开放后,我国城镇化进程进入快车道,每年都有大量人口从农村转移到城市,但农村宅基地的规模并未相应缩小。究其原因,主要是宅基地以申请无偿取得,农民不用像城镇居民一样要付出相应的对价,农民缺乏节约土地的意识,建了新的房子住进去,而旧的房子不拆除。次要是宅基地使用权的流通受严格限制,迁居进城的农民不愿放弃农民身份,退出宅基地,所以在进城后,闲置了农村老家的宅基地和地上农房,在城市和农村两头占地,造成大量宅基地空闲不被利用,难以发挥其价值,陷于闲置浪费的状态。

3.2.2 隐形流转宅基地现象难以管控

相当一部分流转宅基地使用权和农房的交易在高度隐形化规模化的地下市场完成,但是这种市场没有形成建立起规范和统一的价格结构,价格定位没有权威的参考,比较随机和随意,极大制约和影响了宅基地的真实市场价值。不仅农房的出租和出卖的价格低,农民获得的收益只有农房出租和出卖的价格,却无偿的转让了自己的宅基地使用权,此外,如果宅基地使用权进行没有合理对价的流转,那么农村集体经济组织作为宅基地资源的所有权人,也无法分享应得的利益。不甚完善的交易环境非常不利于实现农民和农村集体经济组织的财产利益。

3.2.3 隐形流转没有法律保障

在宅基地“三权分置”政策提出后,宅基地使用权的财产属性相较以往更加突出,农民热切期盼宅基地使用权可以充分发挥其财产功能并从中取得收益。而这个热切盼望建立在实现适度放活宅基地使用权这个目标的基础上,认真审视财产流转和保障住房之间的不稳定平衡。现阶段我国不断推进城镇化建设,城市与农村之间的人口流动和经济交流呈现出前所未见的密切态势。除了居住功能之外,农民保有的宅基地在其他功能上作用极为薄弱,甚至成为了农民的“鸡肋”——食之无味,弃之可惜。对权利转让的法律限制,阻碍了农民实现从宅基地获得额外收益的愿望,也不能在当前适度放活宅基地使用权的趋势下,解决农民流转宅基地使用权产生的后续问题,使农村经济难以可持续、高质量发展。

3.2.4 阻碍城乡资源配置

现阶段我国的城市与农村的发展本就是不平衡不充分的状态,中国也是一个人多地

少的人口大国，与农村大量闲置和浪费的宅基地相比，城市建设土地的供需是比较紧张的，宅基地使用权的流转在事实上阻碍了城市化进程，也阻碍了经济更好更快的发展。并且，严格禁止城市居民通过流转获得宅基地使用权，严重阻碍了大量资金、新型人才和高新技术等资源从城市流向农村，发展资源的缺乏是农村经济发展的最大障碍，这样的宅基地使用权制度，不仅无法缓解和满足城市建设用地的紧张需求，而且导致农村发展资源长期短缺，严重阻碍了城乡平衡资源配置。

3.3 宅基地使用权陷入困境的法律原因

3.3.1 法律与政策衔接不协调

法律往往是滞后的，不能预见所有的情况，提前为之设定解决方法，因此法律应该是不断更新的，以此来适应新的国情，解决新的问题。我们国家的土地问题由法律和政策来调整。现如今，我国关于农村宅基地的立法并没有建立起完整的效力层次，相关立法的规定缺乏体系性、也没有章程，上一层级的法律与下一层级的法律之间不能很好的连贯和衔接，没有足够的连贯性和衔接性，法律规定也与国家对于积极鼓励闲置宅基地充分利用的政策有些脱节。《宪法》第十条以及《土地管理法》第二条都规定可以依法转让土地使用权，《民法典》物权编对于宅基地使用权的专门规定中规定了其权利的内容、相衔接的法律、土地丧失后的再分配以及变更和注销登记的环节，但在担保物权中又明确规定宅基地使用权不得设定抵押。《土地管理法》第八条，对从事土地资源保护开发、合理利用土地的相关科学研究的单位和人员给予奖励。但是并没有对于宅基地使用权是否可以转让以及转让方式给予明确的法律规定。涉及宅基地使用权的规定确实存在一些矛盾，不能很好的逻辑自洽。这些法律也与宅基地使用权的财产属性相矛盾，严重限制了宅基地使用权发挥财产功能，现有的法律与政策和现实脱离，使良好的法律、政策无法实际良性运行，阻碍了宅基地使用权的盘活。

3.3.2 宅基地使用权受让主体范围存在争议和分歧

关于是否应当扩大宅基地使用权的主体这个问题，在理论界存在激烈争议。一方赞成扩大宅基地使用权的主体，认为如果允许宅基地使用权人通过一定方式让渡其享有的宅基地使用权，不仅可以增加农民的收入满足生活需要，提升生活品质，也可以为农民在解决温饱问题之后想要提升自己的生产技术，引进专业人才和引进先进生产经验提供

资金支持。扩大宅基地使用权转让的范围与市场经济的基本原则相契合。而另一方认为宅基地使用权的让渡应该限定于同一个集体经济组织的成员之内,不赞成扩大宅基地使用权的主体。由于现行法律、法规对宅基地使用权的受让主体没有一个较为全面、权威的规定,实践中各个地区对于宅基地使用权的受让主体的规定都是根据当地具体情况进行规制,存在很大差别。由于各地的差异性规定,宅基地上出现了很多隐形的交易,更导致了宅基地交易市场的交易秩序十分混乱难以管理。此次宅基地“三权分置”改革的焦点是适度放活宅基地使用权,而扩大宅基地使用权受让主体的范围正是其题中应有之意,需要注意的是并不是全部放开任其自由流转,具体扩大的范围还需研究探索。在笔者看来,将宅基地使用权的受让主体局限在同一集体经济组织的成员内部,交易需求相对较少,难以发挥宅基地使用权的流转价值,难以提高交易的价格,无法满足增加农民财产收入的目的,并不能有效降低宅基地的闲置率,与宅基地“三权分置”的初衷不符,因此应适度增加宅基地使用权的可受让主体。

3.3.3 宅基地使用权法定权能不完整

我国的土地制度很大程度上受到了德国和日本的影响,本质上遵循了罗马法的法律制定的理念,认为土地的所有权是一种对土地的全面的控制和支配的完全权利,认为所有权有四种权能,分别是占有、使用、收益和处分,这四种权能均可以根据使用的需要暂时与所有权相分离,即分离出来的限制的物权与所有权差别很大,但都是实现所有权和体现所有权的一种方式。这种立法理念反映在土地权利立法的结构中,它以所有权为中心,在效力上优先考虑所有权而不是用益权。然而,无论是土地权利制度的历史构建,还是当前经济发展的需要,都可以表明,他物权在提高土地利用效率方面发挥着重要作用。为了使土地的价值最大化,有必要在不同的主体之间流转土地。而在与罗马法不同的日耳曼法中,以利用为目的基本的理念,罗马法意义上的权能或者说是限制物权,这可以作为日耳曼法律下的一项单独权利,以促进更有效的土地利用

我国的宅基地使用权虽然被定位为用益物权,但实际上是一种限制物权,存在着权能不足的问题,宅基地使用权的权利人在法律上只有使用的权利,但是权利人的需求不只有使用,所以出现了越过法定权能的问题由于权能受到限制,“以使用为中心”的理念和权利的利益难以充分实现^①。一方面,对于农村集体经济组织来说,不能流转分配

^① 汪军民.论罗马法与日耳曼法中土地制度的差异与统一[J].理论月刊,2006(12):135-138.

的宅基地，意味着无法以宅基地所有权为基础获得收入，可能使得村庄的规划和很多的公共基础设施难以顺利推动。对于农民来说，宅基地制度将农民与土地之间带上了共同的枷锁，使他们难以分离，土地既不能使用也不能出售，这不仅造成了农民与城市居民的不平等竞争，违反了“物权平等保护”的原则，难以让农民的生活变得越来越好。在另一个方面，由于宅基地使用权不完整的权能，试点地区的各种放活盘活使用权的做法，不论是出租，抵押还是别的方式，基本上都突破了法律规定的宅基地使用权。宅基地使用权被剥离了收益的权能，与其上位法用益物权相冲突，也并不符合增强其财产属性的趋势，完善宅基地使用权的权能是适度放活宅基地使用权工作重中之重的课题。

3.3.4 宅基地使用权期限制度不健全

宅基地作为一种保障农民生存的社会福利，具有无期限使用的特点，但宅基地使用权应该有使用的期限限制，如果宅基地使用权可以无限期地行使，这将使宅基地使用权人在将自己的使用权流转后，当然的赋予受让人无限期行使宅基地使用权的权利，更将使流通宅基地使用权等同于流转宅基地。这明显违背了保护农民利益的基本要求，也违背了现行法律和“三权分置”所强调的价值精神。由于在我国现行的法律体系中没有明确规定宅基地使用权的使用期限，再加上宅基地的福利功能，大家默认宅基地是长期、无偿使用的。关于宅基地使用权的期限问题，学术界也两种观点，第一种认可宅基地使用权的无期限性，他们认为，长期无偿使用宅基地正能体现宅基地制度的保障功能，符合宅基地使用权为保障农民生存的设立初衷；第二种是相反的观点，认为宅基地使用权是有期限的，并不是说有期限与宅基地的保障功能相违背，虽然城市建设用地设置了最长七十年期限，但也起到了保障城市居民长期稳定的居住权的作用，无偿且无期限的使用宅基地使用权反而可能会浪费宝贵的农村土地资源。

第四章 宅基地制度改革试点地区的经验及其借鉴

4.1 试点地区宅基地制度改革的背景

由于我们国家的实际情况在不断变化，现行的宅基地制度已经不能很好的将宅基地资源利用起来，因此中共中央秉承中国共产党的优良作风，不断进行自我革新，不断进行宅基地制度的探索，试图完善健全宅基地制度，使之更符合我们国家实情以及农民的实际需求。从 2015 年开始，中共中央在全国范围内选取了以北京市大兴区、河南省长垣市等 33 个地区作为宅基地制度的改革试点，允许试点地区根据各地的实际情况通过多种新形式来改革宅基地制度，为全国范围内推行新的宅基地制度做好试验田。在梳理试点地区的政策文件及改革成果后，笔者从试点地区找出了区位不同、做法不同的六种典型的适度放活宅基地使用权的做法，希望从多个试点地区的不同做法和经验的学习中，为后文提出适度放活宅基地使用权制度的完善建议提供借鉴。

4.2 试点地区探索宅基地使用权放活的经验

4.2.1 宅基地使用权抵押贷款：湖北省宜城市

宜城支持符合条件的农民用宅基地使用权以及自建的农房所有权贷款，农民可以利用贷款扩大生产能力，发展家庭经营，增加收入。为避免农民在抵押宅基地后难以偿还贷款，失去生活居住的保障，规定了农民抵押宅基地使用权以及自建的农房所有权申请贷款的条件，农民只有同时符合所有条件，才能申请成功。第一，申请抵押贷款的农民必须是一个完全民事行为能力人，精神状态正常，信用记录良好；第二，作为抵押物的宅基地使用权以及自建的农房所有权有法律规定的权属证明，没有争议，并且不在拆迁的范围；第三，申请抵押贷款的农民除了被抵押的自建农房以外，还有另外的可以长期安定居住的住所。第四，农民所在的集体经济组织知晓并同意农民将其宅基地使用权进行抵押。

4.2.2 宅基地使用权出租模式：北京市大兴区

出租宅基地使用权就是，农民与没有宅基地使用权的主体签订租赁合同，将一定期

限内使用和占用宅基地地上房屋的权利出租给承租人。大兴区明确规定，可以出租的房屋目标是合法宅基地上那些空置的、预计持续空置两年以上的房屋。要求村集体经济组织充分发挥组织引领作用，吸引重点企业和社会资本参与参与闲置宅基地盘活利用工作。结合产业带发展方向，打造特色品牌，加强与重点企业合作，满足企业对空闲宅基地的利用需求。

房屋的租赁合同必须符合法律规定。一方面，租赁必须依法起草和签订，租赁条款也必须符合法律规定，并在进行登记备案，最长租赁期不超过 20 年。另一方面，租赁合同必须明确规定双方的权利和义务以及具有约束力的规则，例如，承租人不得在没有告知农民的情况下装修、破坏和再次出租房屋。农民也不能单方面终止租赁合同，必须按照合同规定向承租人提供基础的服务和设施，以满足其居住或经营需求。这种租赁的形式可以为农村从城市引入资本，带动农村的经济和文化发展，完善农村基础设施，还可以让城镇居民体验田园生活。

4.2.3 宅基地使用权转让模式：湖南省浏阳市

湖南省浏阳市，在坚持“一户一宅”原则的情况下，在基于居住的生活需求下，全市范围内所有符合条件的农民之间，都可以进行宅基地使用权的转让。对于跨村或跨镇的宅基地转让，必须获得至少三分之二的村集体成员的同意。宅基地使用权原权利人即使将其宅基地转让给外村人，在其原村集体中仍享有分红等权利，并且，即使外村人获得了宅基地使用权，也不等于可以与原权利人一样分享宅基地所在村集体的利益。

4.2.4 土地性质转化模式：浙江省义乌市

义乌在不违反现行宅基地流转转让规则的前提下，将宅基地的土地性质进行转化，转化后进行转让，最终受让人通常是村集体经济组织以外的自然人或法人。这样一来，宅基地使用权就放活了。这样的做法有着低管理成本和低管理风险并且可行性极强。

在这种流转形式中，宅基地将首先被转化为集体建设土地，但是这种转化是暂时的，有一定期限。受让人有权在一定的期限内使用这些集体建设土地，期限到期后必须将土地归还给村集体。在这种模式下，宅基地上建造的房屋也可以进行销售，买受人需要支付房屋的费用和在一定时期内使用集体土地的费用。法律并没有像限制宅基地的主体一样限制集体建设用地，因此能够取得集体建设用地的主体范围很广，村集体以外的任何个人或团体都可以参与交易。农户也可以选择放弃并退出宅基地，并能根据政策获得一

定的经济补偿。

4.2.5 宅基地使用权再分离模式：四川省泸县

泸县的改革，先让农户搬出原来分散的老房子，所有的房子都统一回收，改造成集体建设用地。然后，村集体将统一出资在旧的宅基地上建设基础设施更好更美观的房屋。一方面，农民可以用其宅基地使用权换取新建的村集体安置房的使用权。另一方面，那些不愿意换房的农民可以在集体组织统一规划的社区中按照适当的标准建造自己的房子。再一方面，有宅基地但没有建房资金的农民可以和外来的投资者联合建房，但是联合建造的房屋也必须符合集体的统一规划。建设完成后，农民与投资者共同拥有所建房屋的所有权，农民继续享有村集体经济组织的权利和利益，但投资者只有权在一定年限内使用宅基地。

4.2.6 宅基地收回模式：江西省余江县

现在，“空心村”的现象在农村地区很普遍。由于缺乏合理、统一的建筑规划，农民扩建房屋、侵占农田建造新的房屋，以及闲置宅基地及农房的情况并不少见。集体经济组织对符合条件的宅基地进行收回，进行统一合理的协调分配，满足未来村民对宅基地的需求。如果农民自愿放弃宅基地使用权，集体将根据目前村里的住房需求对回购的宅基地进行重新分配，或将回购的宅基地转为集体经营性建设用地，或直接转为农田。

将闲置的宅基地进行收回，不仅可以帮助村集体解决新增人口的住房分配问题，还可以让村集体根据村庄发展的现状和村民的生存需求，科学的规划和管理村里的土地资源，提高土地利用率，产生更多的经济效益。并且还可以通过调动村里的其他资源，完成周边地区的改造，完善村民生活的基础设施，改善公共服务环境，加强交通、水、电、气等基础生活供应设施的建设，改善农民的生活条件，建设美丽的新乡村。

4.3 试点地区探索宅基地使用权放活的经验借鉴

4.3.1 宅基地使用权流转的受让主体范围进一步扩宽

试点地区受党中央以及法律政策的鼓励，积极探索宅基地使用权的放活路径，结合各地的实情，将宅基地使用权流转的受让主体范围拓宽，不仅仅在同一个村集体的成员之间可以流转宅基地使用权，在不同村集体之间以及农村居民和城镇居民之间也可以进行宅基地使用权的流转。考虑到同一个村集体中可能需要宅基地的农民并不是很多，所

以湖南浏阳市在进行宅基地制度的改革时，扩宽了宅基地的转让范围，不仅可以在符合条件的同一集体经济组织的成员之间转让宅基地及宅基地使用权，还将转让的范围扩展到全市各个村镇符合条件的需要宅基地来保障住房的农民。另外，宅基地的流转再建中也很大程度上受到建设资金的限制，所以浙江义乌将久不利用的宅基地转换土地性质，将其转换为集体建设用地，让城镇居民等多种主体的资金引入，将使用权暂时转让给这些主体，从而更好的利用土地资源。

4.3.2 宅基地使用权的权能进一步完善

试点地区对宅基地使用权的权能进行了完善，除了占有、使用的基本原有权能之外，还允许农户在行使宅基地使用权时，不仅仅可以用于自己的居住，还可以在有发展需求的情况下，将宅基地及农房以多种形式利用起来，利用宅基地来增加自己的收入。如像湖北宜城市允许农民将其宅基地及地上农房进行抵押，以获得资金来提升农业知识，引进新的先进的农业技术，从而提升自己的收入；还如北京市大兴区，允许和鼓励农民在不影响个人居住的情况下，将宅基地地上农房通过签订租赁合同出租出去，发展乡村旅游业等产业。

4.3.3 宅基地资源的利用率进一步提高

试点地区通过包括回收再分配并与投资者共建住房、转换土地性质、集体经济组织将长时间无人居住的空闲宅基地收回，再分配给有需要的农民或者进行村里的基础设施建设等多种做法，让沉睡的土地渐渐苏醒，投入使用，大大提高了宅基地资源的利用率，不仅可以从城市引入资本，促进城市农村的互动，带动农村的经济和文化发展，完善农村基础设施，还可以让城镇居民体验田园生活，解决好农村和城市发展不平衡、不充分的发展问题。

第五章 适度放活宅基地使用权制度的完善建议

5.1 协调法律、政策的衔接

我国现行法律规定，宅基地的主要功能是建设农民住宅，严格管控宅基地的用途，并严格限制宅基地从事商业活动。然而，在实践中，农村的牲畜家禽养殖场扩大规格商业化，农家乐、农村民宿等新农村产业出现和兴起，许多地方的宅基地已实际扩展到商业经营。政府政策已经支持和鼓励放活宅基地使用权，更是有许多宅基地改革试点地区推出了相关政策文件，认可宅基地可以用作经营。为了适应时代和国家实际发展的需要，与政策协调衔接，应当在今后的土地管理相关法律法规上适当放开宅基地使用权的使用限制，修改现行法律中关于“宅基地使用权不得用于经营目的”的一般规定，明确宅基地可以用于经营。与此同时，规定村集体应当对用于居住以外的宅基地，收取一定的费用，用于提供村集体的公共服务，具体的收取标准和方式鼓励各地区根据实际情况安排。还应逐渐放开放宽农村集体经济组织以外的社会投资者对宅基地进行利用的限制，既允许农民以闲置宅基地和闲置房屋独立从事合法的经营活动，也允许包括集体经济组织成员和社会投资者在内的需求者们，通过土地入股、合资联营等方式签订相关协议，利用宅基地对外合作，采用企业经营模式等对宅基地进行经营管理。出于控制风险，避免出现负面的外部影响，对宅基地的商业用途应该有合理的限制，我们可以将法律法规中把限制和禁止宅基地使用权的用途的规定进行列举和总结，为农村土地政策的变化调整留出施展空间。设置审批程序，若将宅基地用途从居住扩展经营的，都要经过审批，利用宅基地进行经营性活动，要符合当地的土地利用整体规划，不得利用宅基地建设商品房和私人会所进行房地产开发。同时，也不得对周围农民的生产生活产生不利影响。

在程序法上，明确宅基地使用权流转后发生争议和纠纷时如何救济，在宅基地上的农房被出租、抵押、赠与、继承、投资入股后，双方发生争议时，管辖法院应为争议宅基地所在地法院专属管辖，社会主体在受让或者再受让宅基地使用权或宅基地上的农村房屋后可以成为适格诉讼主体，可以得到法律的保护。

而且，在实际的司法实践中，对于宅基地纠纷和农村房屋买卖纠纷的处理也存在不同之处，最高人民法院作为最高司法机关，应当根据民法典及土地管理法的规定以及适

时的土地政策，结合各类宅基地纠纷的审判情况，专门出台宅基地纠纷和农村房屋买卖纠纷的司法解释，发布指导性案例，为各地基层人民法院审判此类案件提供指导和参考

5.2 明晰宅基地使用权流转的主体

增加农民的收入来源以及财产性收入，是现阶段广泛大力开展宅基地改革的目的之一，而流转宅基地使用权的是增加农民收入来源和财产收入的有效方式。考虑到宅基地的保障居住的福利性功能，防止农民为了一时之利盲目转让宅基地从而致使其居无定所，当前宅基地的流转市场局限在同一集体经济组织中，但是这种规定却忽视了并侵犯了农民的财产权益。由此可得，法律应当在合理的范围和角度内限制宅基地使用权的流转，如规范使用用途和使用范围，而不是一味限制宅基地流转的主体。

要允许符合条件的非集体经济组织成员获得宅基地使用权。如果宅基地使用权的客体仅限于同一集体经济组织内成员之间的封闭式的使用和交易，很难充分挖掘宅基地使用权的经济价值，所以，需要将宅基地使用权的主体范围以及获取方式不断放宽。

也应以适当的方式允许宅基地使用权在不同的集体经济组织之间流转。我们国家并没有明确禁止宅基地使用权在同一集体经济组织内流转，在满足条件的情况下可以内部转让宅基地使用权。但是对于两个甚至多个集体经济组织之间的跨集体相互转让，态度不明。我国的土地管理法和相关的政策文件，都没有明确规定宅基地使用权的受让主体只能是同属与一个集体经济组织的成员，因此宅基地使用权的跨集体转让不应被法律禁止。再加上婚嫁和谋生等原因很大程度上会使得农民在两个或两个以上的集体经济组织之间流转，宅基地使用权的跨集体转让也应该是适度放活宅基地使用权的一个重要内容。在社会活动中，一些农民由于自立门户、步入婚姻等原因亟待申请宅基地，但在本村集体没有空闲的宅基地可以分配，也没有同一集体经济组织的成员有意愿转让宅基地，或者有可以转让宅基地的，但要价过高，代价太大，这种情况的农民本身符合向集体无偿申请宅基地，但由于种种原因，无法实际享有宅基地使用权，在这种情况下，为了满足农民的基本居住需要，实现户有所居的目标，应允许农民跨集体获得宅基地使用权。

5.3 完善宅基地使用权权能

财产权只有通过交易才能提高其价值。放活宅基地使用权，就是要赋予财产权主体更灵活的处分权和保障收益权，从而提高宅基地的经济价值。要实现这一目标，必须在

财产权创新上寻求突破口,从财产权的权利构造入手,赋予宅基地财产权主体更完整的处分权和收益权。

要扩大村集体和农民的处分权。对土地的处分权不仅包括土地的转让和出售,还包括租赁权、抵押权、担保权、继承权和赠与权等权利。由于宅基地和宅基地使用权的特殊政治和社会功能,目前对宅基地使用权的行使仅限于“占有”和“使用”,并非完全意义上的用益物权,因此有必要对宅基地使用权和宅基地处分权进行“解禁”。在充分尊重集体所有制、尊重财产权的基础上,允许农民在一定条件下,通过转让、置换、赠与、租赁、抵押、持股等方式,在同一(或不同)集体经济组织成员之间对宅基地使用权进行处分。

还要完善村集体和农民的收益权。使用和收益可以说是用益物权体现的关键和核心,但在我国的相关法律中,宅基地的使用权和收益权被忽视了,这使得宅基地的财产价值无法得到实现。特别是在大多数农村地区,征地拆迁只对宅基地地上的房屋进行补偿,而宅基地使用权和收益权的价值没有体现在土地的经济补偿上。实际上,这是农民失去宅基地收益权的突出表现。健全土地制度的最本质目的是为了发展土地,土地的发展权是农村集体经济组织和农民个体发展土地的基础,农民是宅基地使用权的实际主体,各个农民组成了农村集体经济组织,就宅基地的收益体现而言,除了考虑村集体利益,对农民集体经济组织给予补偿外,还要考虑宅基地的使用者——农民损失的土地效益,并以各种方式给予补偿,宅基地使用权主体可以被赋予一定比例的土地征收补偿的收益权。

允许宅基地使用权和宅基地地上农房连带流转。解决之前遗留的由于流通限制而导致农民房屋财产权保护不足的一系列问题,是放开宅基地使用权的主要意图之一。我国法律认可宅基地的物权与宅基地上房屋的物权是互相独立的,但是现实情况还是将房与地捆绑在一起,无法在流通中真正将二者分离,限制宅基地使用权的流转实际上也严重限制了宅基地地上房屋的流转,宅基地使用权转让的限制政策对处置宅基地地上农民房屋对财产权产生了不小的影响。为了消除这种影响,可以允许宅基地使用权和宅基地地上农房一起流转,促进宅基地地上农房流转的合法化,为购房者对农村住房的所有权提供合法的权利来源,使后续转让、继承、抵押等流转行为合法,使农村住房和宅基地充分实现其经济价值。

5.4 健全宅基地使用权期限制度

目前为止,在众多试点地区的实践和探索中,特别是在放活宅基地使用权的路径上,缺乏对宅基地使用权使用期限有效规定,可能会导致产生纠纷。宅基地使用权的使用期限目前没有明确有效的规定,处于一种尴尬的混沌状态,被默认为“一旦分配,一生保有”的无期限。这种混沌状态急需通过设定宅基地使用权初始固定期限和到期自动续期的改造被打破和明晰。

农户依靠其集体经济组织成员的身份和资格,参与本集体的土地无偿分配,分得宅基地,建造房屋用来居住,在初始分得宅基地之后,在固定的宅基地使用权的期限内,自己利用宅基地,也可以在这个固定的期限内以转让、抵押等方式将其宅基地使用权和地上自建农房的所有权连同流转。集体经济组织外部的非农民经受让取得宅基地使用权后,应当让持宅基地所有权的集体经济组织知晓,并作备案或签订有偿使用宅基地的合同。之后,受让人可以在宅基地使用权的初始固定期限内,合法的使用宅基地,并进行再流转。

宅基地使用权并不是绝对的无期限,有一个前提条件,那就是农户要一直保持本集体经济组织成员的身份和资格。打破这样绝对的无期限,加之利用自动续期的制度保障农户的居住利益和受让人利益的合理稳定预期,在初始的固定期限期满后,对于居住和受让宅基地的情况进行分类处理,一方面,对于一直由农户自己居住、没有经过流转的宅基地,其宅基地使用权将自动续期,继续无期限的保障其居住利益;另一方面,对于经流转由外部非农民使用的宅基地,在这种情况下,宅基地必须先由集体经济组织收回,再根据具体情况处理,第一种情况,如果此农户家中仍有需要宅基地保障居住的集体经济组织成员,视为有农户自住的宅基地,自动续期,通过集体经济组织的确认,重新获得其宅基地的使用权。第二种情况,如果此农户一整个家庭都已经在城市定居并落户,不再是农村集体经济组织成员的成员,则其不能按照自动续期的规则重新获得宅基地的使用权,而是由集体经济组织引导该农户自愿且有偿的退出宅基地,该宅基地由集体经济组织收回分配给符合条件且需要的本集体经济组织成员。第三种情况,此农户仍然是集体经济组织的成员,具有相应的农民身份和宅基地资格权,但并未实际使用此宅基地,那么在集体经济组织同意的条件下,受让人对于此宅基地在一样条件下,可以优先有偿续期,继续使用此宅基地。

5.5 建立放活农村宅基地使用权的风险防范机制

构建宅基地使用权流转的风险防范机制，是因为，放活宅基地使用权的不仅会给农民的财产权带来一定的积极影响，也会给农民的生存权带来一定的消极影响。农民可能会因为盲目追逐经济利益，盲目地将其宅基地使用权进行流转，这也会给社会的稳定带来一定冲击。并且，在宅基地流转过程中，农户可能因为种种原因面临失去宅基地的风险，宅基地使用权的受让人或是银行等金融机构也承担着资金没有保障的风险。所以，为了减少这样的消极影响和冲击，可以从以下三个方面着手建立风险防范机制。

其一，通过建立一个可靠的、全面的、多层次的社会保障体系，打破仅以宅基地为保障的传统农民住房保障方式，通过健全农村地区的养老保障和社会救济制度，来降低农民在流转中会遇到的社会风险。

其二，健全宅基地使用权的登记确权制度。在农村地区对于宅基地及宅基地地上建筑积极的进行确权登记，对登记确权的宅基地使用权颁发证书，做好准确测量宅基地的面积，明确宅基地使用权权利人等工作，登记和确权工作是宅基地使用权顺利放活的基础。在对宅基地使用权进行确权的时候，将宅基地市场价值的评估体系进行完善，使之成为宅基地抵押的价值参考，减少信用和市场风险。

其三，建立一个由多个实体和多个维度组成的闭环式风险扩散系统。应该规定农民流转宅基地使用权的条件，如拥有不止一个的稳定居住地，经过规范的程序进行流转，并且，集体经济组织必须对农民流转宅基地使用权明确表示同意。以宅基地使用权抵押为例，农民向所在村庄的集体经济组织申请用宅基地使用权做抵押物进行贷款，那么集体组织对农民的申请进行审查，并使用位置评估法对宅基地的价值进行科学评估。为了申请贷款，农民需要向金融机构提交个人抵押贷款的申请、集体组织的估价和核实证明以及宅基地使用权权属证明。如果农民在贷款期结束时未能偿还贷款，集体组织就需要偿还农民所欠金额，并重新获得土地使用权。集体组织还可以建立使用风险管理基金，来减少与宅基地抵押贷款有关的信贷风险。集体代表农民偿还债务，并接管土地的使用权，这样农民就不再有使用宅基地的权利。然后，土地在一级土地市场上再次出售，集体组织有权将其重新分配给符合条件的农民，这样就可以重新抵押。如果农民按时偿还贷款债务，通常可以收回宅基地使用权。总之，这种风险分担机制代表了一个完整的闭环系统，最大限度地避免了与住房贷款相关的信贷和市场风险，同时促进了宅基地抵押贷款的正常循环。

此外，还应建立一个监督机构，该机构不应与任何利益方挂钩，以确保监督的独立

性和发放宅基地抵押贷款过程的公开性和透明度，从而使操作风险大幅度地降低。政府还要注意防范有居心不良的投机者趁机囤积和炒作土地，可以参照城市房地产的监管措施，限制宅基地使用权的流转。另外，为了避免放活宅基地使用权给城市商品房市场带来风险，各地的政府可以通过征收土地税等方式进行调控，还可以使用间接的方式如优惠政策等调控市场，让市场持续平稳平衡运行。政府要对违反法律法规抢占土地和超出标准建房等可能破坏和侵占耕地的风险进行预设，从而规范宅基地的审批和管理。从各个环节下手为宅基地使用权的放活提供风险防范。

结 语

当前，中国特色社会主义进入了新时代，新时代给我们国家的高质量发展提出了新的要求，乡村振兴是高质量发展的应有之义，而适度放活宅基地使用权是乡村振兴的题中应有之义，适度放活宅基地使用权从人民群众的利益出发，可以满足广大人民群众期盼，也必将为推动我们国家高质量发展提供更多更好的支持与帮助。在今后的很长一段时间，不仅要从协调法律、政策的衔接、明晰宅基地使用权的主体及主体的权利、完善宅基地使用权权能、健全宅基地使用权期限制度、建立放活农村宅基地使用权的风险防范机制这五个方面对适度放活宅基地使用权的制度进行完善，还要以各种方式积极探索宅基地使用权的适度放活，让宅基地资源焕发新的生机与活动，在新时代大放异彩。

参考文献

(1)连续出版物

- [1] 新华社. 关于实施乡村振兴战略的意见 2018 年中央一号文件公布 全面部署实施乡村振兴战略 [EB/OL] (2018-02-04) [2018-06-22]. http://www.gov.cn/xinwen/2018-02/04/content_5263760.htm.
- [2] 宋志红. 宅基地“三权分置”的法律内涵和制度设计[J]. 法学评论, 2018, 36(04):142-153.
- [3] 汪杨植, 黄敏, 杜伟. 深化农村宅基地“三权分置”改革的思考[J]. 农村经济, 2019(07):18-25.
- [4] 杜换涛. 宅基地使用权外部转让的构想[J]. 东岳论丛, 2019, 40(10):130-138.
- [5] 董祚继. “三权分置”——农村宅基地制度的重大创新[J]. 中国土地, 2018(03):4-9.
- [6] 朱明芬. 农村宅基地产权权能拓展与规范研究——基于浙江义乌宅基地“三权分置”的改革实践[J]. 浙江农业学报, 2018, 30(11):1972-1980.
- [7] 金琳, 金红兰. 朝鲜土地制度变迁过程与展望[J]. 延边大学农学学报, 2020, 42(04):100-107.
- [8] 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.
- [9] 张克俊, 付宗平. “三权分置”下适度放活宅基地使用权探析[J]. 农业经济问题, 2020(05):28-38.
- [10] 高圣平. 农村宅基地制度:从管制、赋权到盘活[J]. 农业经济问题, 2019(01):60-72.
- [11] 陈小君, 蒋省三. 宅基地使用权制度:规范解析、实践挑战及其立法回应[J]. 管理世界, 2010(10):1-12.
- [12] 张合林, 祝茜茜. 放活我国农村宅基地使用权的实现机制研究[J]. 改革与战略, 2020, 36(09):83-91.
- [13] 高圣平. 农村宅基地制度:从管制、赋权到盘活[J]. 农业经济问题, 2019(01):60-72.
- [14] 张合林, 王亚辉. 放活宅基地使用权的理论逻辑与实现机制研究[J]. 山西农经, 2019(03):23-24.
- [15] 郑尚元. 宅基地使用权性质及农民居住权利之保障[J]. 中国法学, 2014(02):142-157.
- [16] 孟勤国. 物权法开禁农村宅基地交易之辩[J]. 法学评论, 2005(04):25-30
- [17] 吴秋菊. 宅基地产权型塑:市场、制度与惯习——一种“事实产权”的分析[J]. 人文杂志, 2014(12):30-37.
- [18] 杨遂全, 李娟, 文頔. 宅基地流转的法学与经济学分析[J]. 农村经济, 2015(12):9-14.
- [19] 汪军民. 论罗马法与日耳曼法中土地制度的差异与统一[J]. 理论月刊, 2006(12):135-138.
- [20] 刘庆乐. 农户宅基地使用权退出价格形成机制探究[J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27(02):170-176.

- [21] 韩立达,王艳西,韩冬.农地“三权分置”的运行及实现形式研究[J].农业经济问题,2017,38(06):4-11+1.
- [22] 董新辉.宅基地使用权流转制度的困境、出路与重塑[J].学术交流,2018(09):104-111.
- [23] 孔祥智.宅基地改革:政策沿革和发展方向[J].农村金融研究,2018(11):7-11.
- [24] 陈小君.宅基地使用权的制度困局与破解之维[J].法学研究,2019,41(03):48-72.
- [25] 杨千玲.宅基地“三权分置”改革背景下宅基地使用权制度探究[J].中国集体经济,2020(31):72-74.
- [26] 吕军书,张硕.宅基地“三权分置”的法律内涵、价值与实现路径[J].农业经济,2020(06):92-94.
- [27] 余樟青.宅基地“三权分置”改革原因、问题与对策[J].现代农业研究,2022,28(01):146-148.
- [28] 刘广明,张俊慈.“适度放活”视阈下宅基地使用权流转的理路探索与制度构建[J].世界农业,2021(03):26-35+140.
- [29] 董新辉.新中国70年宅基地使用权流转:制度变迁、现实困境、改革方向[J].中国农村经济,2019(06):2-27.
- [30] 李凤章.宅基地使用权流转应采用“退出一出让”模式[J].政治与法律,2020(09):110-123.
- [31] 李丽,吕晓,张全景.“三权分置”背景下宅基地使用权流转的法学视角再审视[J].中国土地科学,2020,34(03):16-23.
- [32] 张晓蒙.农村宅基地使用权流转的法律规范研究[J].农业经济,2018(03):99-101.
- [33] 吕军书,张喆琪.农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用制度研究[J].农业经济,2021(07):88-90.
- [34] 刘恒科.宅基地“三权分置”的政策意蕴与制度实现[J].法学家,2021(05):43-56+192-193.
- [35] 刘恒科.宅基地流转的实践路径、权利结构与制度回应[J].农业经济问题,2020(07):36-46.
- [36] 杜艳,陈丹.农村宅基地“三权分置”中“适度放活”的制度完善[J].农业经济,2021(12):84-86.
- [37] 赵林玉,冯广京,谢莹.农村宅基地价值构成及其退出补偿对价研究[J].农业经济问题,2021(08):104-112..
- [38] 卢江海,钱泓澎.制度变迁视角下宅基地使用权流转市场研究——基于义乌市宅基地“三权分置”改革实践[J].财经论丛,2019(11):102-112.
- [39] 李静.农村宅基地“三权分置”的内涵、实践及破局——基于15个试点县宅基地制度改革实践[J].山东农业大学学报(社会科学版),2021,23(03):24-28+38+185.

(2) 专著

- [1] 曹泮天.宅基地使用权流转法律问题研究.北京:法律出版社,2012.
- [2] 陈小君.农村土地问题立法研究.北京:经济科学出版社,2012.

- [3] 吕军书. 我国农村宅基地流转制度创新研究. 北京: 新华出版社, 2014.
- [4] 王崇敏. 宅基地使用权制度现代化构建. 北京: 法律出版社, 2016.
- [5] 叶红兵. 中国农村土地流转法律问题探索. 长春: 吉林大学出版社, 2018.
- [6] 张丽琴. 农村宅基地使用权流转问题研究. 石家庄: 河北科学技术出版社, 2019.

(3) 学位论文

- [1] 徐荧梓. 适度放活宅基地使用权制度的法理研究[D]. 天津师范大学, 2020.
- [2] 程秀建. 我国宅基地“三权分置”改革法律问题研究[D]. 西南政法大学, 2019.
- [3] 辛琬昱. 宅基地“三权分置”改革逻辑与对策研究[D]. 辽宁大学, 2019.
- [4] 叶贝贝. 宅基地三权分置的法律实现[D]. 华东政法大学, 2021.
- [5] 陈诗琪. “三权分置”改革中宅基地使用权的流转研究[D]. 东南大学, 2020.
- [6] 杜宗翰. “三权分置”下宅基地使用权流转法律问题研究[D]. 中国地质大学(北京), 2020.
- [7] 周春爽. 宅基地“三权分置”法律问题研究[D]. 黑龙江大学, 2021.
- [8] 孙媛媛. “三权分置”背景下宅基地使用权问题的法律研究[D]. 云南财经大学, 2021.
- [9] 江杨根. 宅基地“三权分置”中资格权和使用权法律问题研究[D]. 安徽财经大学, 2020.
- [10] 雷骁. 农村宅基地三权分置改革效果探究[D]. 江西财经大学, 2020.

致 谢

在河师大的学习生涯已经六年有余，这是一段宝贵的经历，我从中收获良多。在此，我想对母校以及所有曾给予我帮助、鼓励和陪伴的人真诚的致谢。

感谢我的导师吕军书教授，在本人论文创作期间吕教授耗费了很多精力，尽心尽力地予以本人珍贵地指导和帮助，他严谨的治学精神，渊博的专业学识和严谨的工作态度对我影响深远，他是我一生努力追寻的学习目标。

感谢我的辅导员徐晓老师，在我担任班级团支书和研究生办公室助管期间，徐老师教会我许多人生道理，让我在学习之余不断提升自己的工作能力。还有我们法学院的全体老师，感谢老师们的谆谆教诲。

感谢陪伴我一同成长的朋友和同学们，在我困难时给予我支持和鼓励，一直对我充满信心，让我有着莫大的勇气去迎接挑战。

同样要衷心地感激我的家人们！爸爸妈妈是我奋斗的源泉和坚强的后盾，无条件的支持我的一切选择，在我迷茫时让我能暂时的安定。

在此，我也要对自己一直坚持的自己说一声谢谢。人生路漫漫，一段学业的结束并不意味着学习的终止，我会一直学习下去。最后，衷心感谢学习生活中遇到的所有人。

盼诸君前途似锦，愿你我未来可期。

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研究成果。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过的研究成果，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：_____