华南农业大学学报(社会科学版)
2023年第6期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第22卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

宅基地资格权的权能定位与制度因应

李长健,陈鹏飞

(华中科技大学 法学院/法律与公共政策研究院,湖北 武汉 430074)

摘 要:乡村振兴背景下,宅基地逐渐由"二权分立"向"三权分置"转变,资格权成为其"三权分置"的关键。通过分析其现实状况及区域特色模式,宅基地资格权的制度应用存在主体认定不明,权利内容与登记制度不健全,行使制度与救济制度等困境,需要从制度与实践层面完善其主体制度,健全其权利内容与登记制度,明确其行使制度与救济制度等,以期促进我国宅基地法律体系的完善,规范宅基地"三权分置"工作的开展,推动乡村振兴战略的实施。

关键词:乡村振兴;三权分置;宅基地;资格权

中图分类号:F323.211 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2023)06-0028-10

一、引言

在实现全面脱贫开启全面建设现代化新阶段后,乡村振兴战略步入了新的历史时期。宅基地作为"三农"领域重要的集体所有资产,随着新时期的开启,其亦被赋予了新的使命,但却面临着法律性质争议的难题,出现用益物权论[1]、成员权论[2]、剩余权论[3]等不同观点,三种主要论点均有其支撑论点,但综合而言,成员权认定说在当前宅基地三权分立现状下更具有现实操作性,基于农村集体经济组织内部成员资格而取得宅基地使用权,更符合身份权的权利表征。与此同时,在主体资格的认定方面,存在"户"[4]与"个体"[5]之争,以家庭为单位还是以成员个体为单位成为当前立法与理论面临的难题。另外,在当前宅基地资格权的登记、救济、权利行使等层面面临着实践与程序上的困境,使得宅基地资格权与其所有权、使用权相比,存在诸多不确定因素与争议。基于此,本研究通过宅基地资格权的实践引入,在其权利引申背景下,厘清其背后的法律性质,对其权利主体、内容、程序及救济等维度进行多层次、全方位、宽领域的研探,期冀解决宅基地资格权面临的现实困境与理论难题,促进其制度层面的精准完善,继而推动宅基地三权分置的健康发展,保护农民的发展权益[6],促进宅基地存量利益合理分配和有效利用,以利于我国乡村振兴战略的有序实施。

二、权分、理论、实践:乡村振兴背景下宅基地资格权的现实状况

(一)权能转变:"二权分立"到"三权分置"

新中国成立初期,村民享有对宅基地的所有权与使用权。但在1962年宅基地入社后①,宅基地的所有权由原有的村民个体享有转为村集体所有,村民对宅基地只享有使用权,村民只对宅基

收稿日期:2023-08-18 **DOI**:10.7671/j.issn.1672-0202.2023.06.003

基金项目:国家社会科学基金重大项目(18ZDA166);中央高校基本科研业务费资助项目(2022JYCXJJ067)

作者简介:李长健(1965—),男,湖南泸溪人,华中科技大学法学院/法律与公共政策研究院教授,主要研究方向为三农法治、法学理论、经济法学、法律社会学。E-mail:lawyer3@163.com

① 1962年9月,中国共产党八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》规定,"生产队范围内的土地,都归生产队所有。生产队所有的土地,包括社员的自留地、自留山、宅基地等等,一律不准出租和买卖"。

地上的房屋享有所有权,无法对宅基地进行所有权的支配。

随着改革开放与中国特色社会主义市场经济体制的逐步建立,愈来愈多的村民逐渐走出乡村奔向经济较发达地区以获得更大的劳动收益。乡村地区大量青壮年劳动力的流失使得宅基地空置率较高,宅基地未得到较好利用。另一方面,二权制下的宅基地使用权的流转受到严格的限制,其仅囿于同基层集体经济组织内部的流通,不太利于人口的相互流动[7],较难满足日益增长的乡村发展需要。此外城市化的发展对建设用地的需求也使得集体经营性建设用地的入市探索成为可能,如何更好地将空置的宅基地转化为集体经营性建设用地,实现其最大的经济价值,成为当前需要解决的迫切需求。

为了改变"二权分立"制度下宅基地的不利局面,激活村民与宅基地使用活力,自 2015 年中央一号文件提出"稳步推进农村土地制度改革试点"拉开宅基地改革序幕以来,后续历年的中央一号文件特别是 2018 年中央一号文件首次正式提出"积极探索宅基地所有权、资格权、使用权之'三权分置'",将宅基地三权分置理论制度化。此后 2019 年至 2023 年中央一号文件均指出应重视宅基地三权分置改革。除了中央一号文件之外,国务院及其各部委亦出台了相应政策①,意图推进"宅基地三权分置"改革。这些文件政策的陆续出台较好地丰富了宅基地"三权分置"的制度体系,为宅基地由"二权分立"走向"三权分置"奠定了较为坚实的政策基础,但其实质内涵与相应法律仍需进一步完善。

(二)性质辩争:宅基地资格权的法权归属

当前乡村振兴背景下,虽然宅基地"三权分置"改革工作稳步发展,但有关其资格权的法律性质仍存在较多论争。其争议主要围绕宅基地资格权的"用益物权论"、"成员权论"及"剩余权论"等方面展开。

其一是"用益物权论"。有学者认为宅基地资格权仍未脱离使用权,是其派生的权利,构成使用权延伸下的次级用益物权[8]。此观点源于作为大陆法系代表国家—德国民法典中规定的地上权,由长期稳定的地上权到次级地上权的联动,有利于缓解乡村土地用益之间的冲突[9]。亦有学者基于经济学理论,认为其相关的法学映射可以表示为次级用益物权的创设,可以在不放弃宅基地使用权基础上进行宅基地派生权利的让渡[10]。此学说虽可以将宅基地的所有权、使用权、资格权并列入"三权分置"的权利体系中,优化资源配置,但也可能造成权力虚化,诱发权利冲突等问题。

其二是"成员权论"。在宅基地成员权视角下,基层集体组织内的各成员平等享有宅基地的土地权利[11]。有学者提出宅基地资格权是成员权的一种延伸,只有当村民成为基层集体经济组织成员后,才有资格与组织内其他成员享受同等使用权等权利[12]。此外,还有学者指出宅基地资格权是基于集体成员权范畴的派生权利,其是基层集体组织内部成员可以直接支配的专属性的身份权

---

① 如《乡村振兴战略规划(2020—2022 年)》再次提出完善农村宅基地政策,探索宅基地"三权分置";《中央农村工作领导小组办公室、农业农村部关于做好 2019 年农业农村工作的实施意见》提出重点开展宅基地"三权分置"的理论与实践研究;中共中央、国务院《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》要求稳慎改革宅基地制度,探索宅基地所有权、资格权、使用权"三权分置";《中共中央、国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》指出在关于土地要素的市场化配置中进一步明确提出:深化农村宅基地制度改革试点;《农业农村部关于落实党中央国务院 2023 年全面推进乡村振兴重点工作部署的实施意见》提出稳慎推进农村宅基地改革和管理。深化农村宅基地制度改革试点,加快总结一批可行制度成果,探索完善宅基地所有权、资格权、使用权等权利内容及其分置实现形式。制定农村宅基地管理暂行办法,加强宅基地管理基础工作。积极稳妥激活农村闲置宅基地资源,引导和规范盘活利用行为。加快房地一体确权登记颁证,建设全国统一的农村宅基地管理信息平台等。

利,而非财产权利[13]。此学说将资格权视为成员权的一种,对基层集体组织内的成员的土地权利具有保障作用,亦较符合当前政策背景。

其三是"剩余权论"。在"用益物权论"与"成员权论"之外,还存有宅基地资格权为"剩余权"的讨论。剩余权即为原始权利人将其部分权利让与第三人,第三人具体占有后,其享有让渡后的剩余权利[14]。有学者认为宅基地资格权只是在宅基地使用权人在限期使用权后的剩余使用权,可以看作宅基地流转后的剩余权[15]。此学说从某种角度上而言可能弱化上下级的权力隔阂,减少外部的权利介入,提升宅基地的利用效率[16]。但亦可能存在忽视资格权的权利来源,违反物权法定原则中"一物一权原则"等,造成三权之间的利益冲突。

综上所述,制度层面上,在中央一号文件将宅基地资格权与房屋财产权分别提出背景下,反映出制度层面将资格权区别于原有具有物权属性的财产权,成员权的归属似乎与政策制度更为契合。权利取得层面,宅基地资格权需基于基层集体组织内部成员这一资格方可获得,更多为一种身份权利,如若其放弃该身份,其有关宅基地的资格权会随之丧失。权利构成层面,宅基地由传统的"二权分立"向"三权分置"转变,需要其权能的随之转变,资格权如若归属成员权,可以较好厘清"三权"间的关系,促进其财产功能、保障功能、分配功能等的融合发展。

(三)区域实践:宅基地资格权的典型经验

在2015年启动的宅基地改革试点中①,有部分区域进行了初步尝试并逐步形成自身的发展特点,取得了较好的系列成果。其中以较具特色的浙江义乌模式、云南大理模式及浙江象山模式为例展开。

1."户籍综合制"—浙江义乌实践模式

浙江义乌市早在2006年就进行了宅基地改革的相关尝试,在2015年中央一号文件及宅基地改革试点工作开展后,义乌市成为首批试点地区之一,其在之前的有关宅基地的相关尝试有了政策的制度支撑。义乌市也基于此,在全国内首创宅基地所有权、资格权、使用权的分置,为全国宅基地"三权分置"奠定了坚实的实践范本。其在宅基地资格权认定方面形成了较为完备的制度体系。

其一是宅基地资格权的界定方面。义乌市依据相关条例与户籍制的结合②,将户籍在基层集体组织且参与其集体组织经济活动人员认定为其集体经济组织成员,赋予其宅基地资格权,而对于户籍在基层集体组织但因婚嫁、服役等特殊原因未参与其集体组织活动时,根据组织内部的民主表决,决定是否给予符合相关条件的特殊人员一定的资格权。与此同时,其提倡不属于原基层集体经济组织的成员可以自愿行使退出权,退出宅基地并获得补偿。

其二是居住权的保护方面。基层集体组织成员在进行宅基地使用权流转时需经过集体组织的统一组织。另外,义乌市还规定了转让宅基地使用权后的人均居住面积的限制③,对其居住权和生存权进行兜底保障。此外,义乌市还出台了相应规定对宅基地的流转进行相应规范管理,保障基层集体经济组织成员的宅基地资格权④。随着宅基地"三权分置"不断深入,其于2017年出台了

① 2015年,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,宅基地制度改革在全国33个县(市、区)进入试点阶段。

②《浙江省村经济合作社组织条例》第17、第18条、第19条、第21条等条款对基层集体经济组织成员的认定、特殊事项及享有权利等内容作出了具体规定。

③ 人均居住面积不得低于15平方米。

④ 2016年4月26日,义乌市委、市政府印发了《关于推进农村宅基地制度改革试点工作的若干意见》,明确在落实宅基地所有权和保障集体经济组织成员资格权的前提下,允许宅基地使用权通过合法方式有条件转让。

国内首个关于宅基地基准地价的规范性政策文件①,对其宅基地的流转及全国模式推广具有重要的示范意义。

2. 共享制—云南大理实践模式

云南大理是我国著名的旅游城市,具有较大旅游市场需求,其将宅基地进行自营或者流转方式大力发展旅游产业等,实现了宅基地所有权人、资格权人、使用权人的共享体系,形成了独具地方特色的宅基地“三权分置”模式。

首先,大力利用自身资源与区位优势大力发展旅游产业,将其闲置的宅基地与其附着物的使用权转让给第三方进行旅游开发用途,有效提升了宅基地的利用效率。此外,基层集体组织通过将出租闲置宅基地的收益进行合理再分配及基层基础设施建设,推动基层稳步发展。

其次,大力推行“统筹自建”模式[17]。基层集体组织通过将闲置宅基地进行统筹安排,整体规划,按批次进行宅基地的分配,以此夯实宅基地资格权,有利于厘清“户”与“宅”的联系与区别。“一户一宅”中的“户”并非传统意义上的户籍制度中的“户”,其是享有基层集体经济组织成员这一身份资格的“自然家庭户”,而宅则指向基层集体组织所共同所有的宅基地。长期而言,其内部成员仍享有宅基地的资格权与使用权,但在宅基地及其附属设施出租期间,其使用权暂时归第三方享有,但并不影响资格权的实质变化。

大理模式以宅基地资格权与使用权的流转为载体,突破原有的内部流转模式,实现了宅基地三权分置下多元主体共存的共建共享共治机制。

3. 登记制—浙江象山实践模式

浙江象山在 2018 年中央一号文件的政策推动下,开始了区域宅基地“三权分置”模式的探索。其通过宅基地资格权登记制度的建立构建起了多元利益主体的宅基地产权体系。

一方面,其让宅基地所有权人、资格权人、使用权人与第三方主体共同签署宅基地使用权转让合同[18],合同内对具体的流转面积、年限、方式、价格等方面进行具体的规定。

另一方面,通过此方式获得暂时的宅基地使用权的第三方主体可以在使用期限内依照相关合同进行宅基地的再次流转,但其再次流转须经该地基层政府审查监督。在审查合格后,其自然资源部门向宅基地资格权人及暂时拥有宅基地使用权的第三方进行宅基地资格权与使用权的登记,并发放写明有权利主体、流转时限、流转方式等具体内容的证书。

浙江象山模式在宅基地“三权分置”与乡村振兴的背景下,推行了宅基地资格权登记制度及其配套措施,形成了宅基地权属配置的新型格局,促进了宅基地的有效利益,平衡了多元主体的利益需求,同时其政府部门主导对宅基地流转的监督审查也减少了相应的交易风险,推动了该地宅基地“三权分置”政策的稳步推进,促进了乡村振兴的发展。

综上而言,浙江义乌以宅基地资格权的界定,云南大理通过确权赋能,浙江象山重视宅基地资格权的登记工作等方式使得这些区域较好地推行了宅基地“三权分置”工作,这些典型地区在宅基地资格权改革层面取得了一定的效果。一方面,宅基地资格权的界定是宅基地使用权的有效流转的重要前提,采取基于集体经济组织成员身份权或“户籍综合”权属认定成为主要宅基地资格权认定的主要形式。另一方面,在有效开展宅基地资格权认定,激活宅基地经济功用的背景下,保障宅基地资格权人的居住权成为其基础之义,需充分发挥宅基地的居住权能作用。另外,宅基地资格权登记制度是对其进行确权的重要运行制度路径,在宅基地资格权权利主体等具体内容方面展开

① 义乌市在 2017 年 6 月 12 日正式公布了《义乌市宅基地基准地价》。

配套措施的完善,应依循“申请—审核—批准—归档—发证”的登记路径。在正向经验开展的同时,其亦存在界定标准模糊、赋权主题不明、登记程序不足等缺陷,需要在后续改革中不断完善。

三、制度囿限:乡村振兴背景下宅基地资格权的实施困境

(一)标准差异:宅基地资格权主体认定不一

关于宅基地资格权主体的认定标准,学界争议较多,尚未形成统一的观点。目前关于宅基地资格权主体的认定存在两种学说。一种是以单位家庭的“户”为资格权主体,另一种是以“集体成员”为资格权主体。

关于以单位家庭的“户”为资格权主体方面,其认为“户”才是宅基地资格权的主体,而非个体成员,户作为宅基地资格权的主体,有利于保障集体土地的利益。其中关于“户”的法律制度上,包括近年来修订的《土地管理法》与《农村土地承包法》均强调了“农户”的重要价值与地位[19],似乎成为“户”作为宅基地资格权主体的法律背书。

然而关于基层集体组织成员作为宅基地资格权主体方面,其是基于基层集体组织成员的身份性特征。只有当村民为基层集体组织成员时,其才具备了享有的“身份”资格从而拥有与其他组织成员共同平等的土地权利[20]。这样可能会保持成员内部的相对独立性,实现对个体的直接法律保护。

以上两种主要的主体标准使得宅基地资格权的认定存在着难以统一的局面,如无法得到较为明确的认定,较易导致基层集体组织内部出现混乱,各地执行标准不一的情况。使得宅基地资格权利人的权利行使受限,其合法权益难以得到完全保障,不利于我国宅基地“三权分置”改革的推进以及乡村振兴的发展。

(二)权利碎片:宅基地资格权内容不整

一般而言,权利内容由其性质及目的所决定,就宅基地资格权的权利内容而言,其由所属的成员权性质及其所具有的保障功能所决定[21]。具体而言,资格权在现今只在中央一号文件等政策文件里正式出现,还未真正从立法角度进行规制,其属于创设性的权利,在创设初期,其现有内容难以满足当前宅基地资格权的发展需要,在乡村振兴步入新阶段的当下,宅基地资格权需向体系化进阶。

在当前各地的宅基地改革工作来看,在涉及具体的资格权权利内容问题时,其往往会结合本区域实际情况,以当前法律政策为制度基础推动宅基地“三权分置”改革的进行,虽形成了各地特色的建设模式,但未形成全国统一的权利内容相关的规范与标准,导致全国各地实践应用差距较大。

关于宅基地资格权的具体权利内容范围层面,也存在较多论争。例如,在宅基地资格权的取得、退出及补偿内容、宅基地资格权的权能配置内容、宅基地资格权与使用权的交合内容等方面都存有宅基地资格权权利内容的探讨[22]。

权利内容的不完善使得基层集体组织成员在行使自身资格权时存有权利行使的困难,也不利于宅基地“三权分置”工作的具体展开,对乡村振兴战略构成负面影响。

(三)利益冲突:宅基地资格权登记不顺

目前国家层面未出台有关宅基地资格权登记制度的具体法律,有关宅基地资格权的登记制度更多为地方的探索尝试。各区域在进行宅基地资格权等级制度尝试时,也出现了较多的现实问题,反映出当前宅基地资格权登记制度不太健全的局面。制度层面,当前未对宅基地资格权的登记制度作出具体的规定,宅基地资格权等级制度未有统一的登记管理标准,各试点地区进行宅基

地资格权登记工作差异较大,较易出现宅基地资格权登记出现利益冲突的现象[23],宅基地资格权登记效率受阻,造成宅基地资格权人的权益受损,影响宅基地“三权分置”政策与乡村振兴战略的有序施行。执行层面,因未有统一标准的登记管理制度与规范的法律规制体系,各地在宅基地登记等具体执行层面存有较多不同,在宅基地资格权登记证书、登记种类以及权利归属等方面均有较大差异①,不利于宅基地登记管理机构的统一管理,难以在全国推行统一的登记管理制度,使得相关的法律保护难以呼应。技术层面,当前宅基地登记系统仍不健全,较多基层的登记系统未将宅基地资格权登记事项进行录入,使得宅基地资格权的登记工作面临着相应的难题。除了登记系统的不完善,基层宅基地资格权登记工作缺乏充足的专业技术人员,在登记制度的具体操作层面存在困难。技术的不足可能会给宅基地资格权的登记工作带来较大难题,诱发技术性风险,不利于未来宅基地登记工作及“三权分置”政策的展开。

(四)行使局限:宅基地资格权实施不细

宅基地资格权作为一种创设的新型权利,其具体的权利行使制度存在缺失状况。虽然宪法及相关法律对公民权利的行使做出了具体规定,但现有立法层面未对宅基地资格权人的权利行使进行相应的规定。权利行使主体方面,有关宅基地资格权的主体认定未能统一,造成权利行使主体的认定困难,限制宅基地资格权的权利行使[24]。在权利具体内容方面,当前关于宅基地资格权的具体内容争议较多,无论是法律制度层面,还是学界理论与具体实践,其都未能形成标准统一的资格权权利内容体系。宅基地资格权的内容范围存在理论与应用的双重障碍,难以维护好宅基地资格权人权利行使的合法权益。在权利行使程序内容方面,当前关于宅基地资格权行使的程序仍需不断完善,在资格权的取得、登记、丧失、保障等各个程序方面欠缺较为全面的保障,不利于宅基地资格权人权利行使的程序正义,阻碍乡村振兴战略的推动。

(五)体系失效:宅基地资格权救济不利

立法救济层面,当前关于保护宅基地资格权的法律保护较少,其概念多为政策文集所提及,立法救济制度尚未建立,无法对宅基地资格权进行较好的立法层面的保护。

执法救济层面,当前因为缺乏统一规范的宅基地资格权管理制度,各地在遇到宅基地资格权遭受侵害时,执法人员往往无法依据相应的法律制度进行相应的执法活动,难以保障执法救济的合法性与合理性。此外执法人员的综合素养参差不齐,在其执法过程中,个人主观能动性较多,不利于执法救济的真正实现。

司法救济层面,由于缺乏宅基地资格权保护的相关法律依据,司法机关在面对宅基地资格权人合法权益遭受侵害时,较难依据适时的法律规定进行司法救济,司法人员较多从过往典型案例等进行借鉴,面对此类侵权案件时行使自由裁量权的界限难以明确,造成司法救济的实现困难。

私力救济层面,在立法救济、执法救济、司法救济无法得到保障的情况下,宅基地资格权人在遭受不法侵害时,往往选择不去维权或者自我选择较为极端的违法方式进行内部解决,形成受害者与加害者的身份转变,造成难以维权或违法维权现象,不利于宅基地资格权的救济。

在乡村振兴背景下,宅基地资格权人存在救济制度的缺失,对宅基地资格权的保护存在救济难题,不利于宅基地“三权分置”工作的有序开展。

---

① 浙江象山模式在宅基地资格权登记上采取将所有权人、资格权人、使用权人三位权利人分别进行确权登记,给予三本权证,即“三权三证”;而安徽旌德地区,将宅基地所有权人、宅基地资格权人以及使用权人,三位权利人同时登记在一个证书上并一式三份,即“一证三权,一证三人”。在登记种类上,浙江德清地区的集体经济组织给农户颁发“宅基地资格权登记卡”,浙江义乌模式则发放“义乌市城乡新社区集聚建设置换权益凭证”。

四、制度因应:乡村振兴背景下宅基地资格权的路径构筑

(一)资格确认:宅基地资格权主体规范

1. 明确宅基地资格权的主体认定

宅基地资格权的主体在理论与实践上均未形成统一的规范。法律层面,需要开展对宅基地资格权主体的立法规定,从法律层面规制宅基地资格权的主体,使其能够"有法可依"。

具体而言,可以将宅基地资格权的主体认定为"基层集体组织成员"。制度层面来看,《土地管理法》对于"户"的规定虽然较为明确,但在具体实践中,享有基层集体组织利益分配权的成员家庭成为满足"户"条件的突出一环,形成传统户籍制度与宅基地资格权中"户"的冲突,而当宅基地资格权主体为基层集体组织成员时,其往往基于其身份权利成为基层集体组织中"户"的一员[25],利于宅基地主体认定的便捷性。另一方面,将宅基地资格权的主体认定为"基层集体组织成员"时没有"户"中的成员复杂,"户"内的成员因"户"的整体性而调查较为困难,往往难以实际掌握"户"内成员的具体情况与动态,而基层集体组织成员作为个体,在资格权的主体认定更为简单,可操作性更为显著。

此外,新修订的《土地承包法》虽然肯定了"户"的重要价值,但却只聚集在承包地方面,未涉及宅基地资格权的主体认定,如若在宅基地资格权主体认定中以"户"为主体可能会造成法律以及权利主体间的相互冲突。

与此同时,宅基地由"二权分立"走向"三权分置",新增宅基地资格权,需对原有的权利保障进行重新分配。宅基地资格权强调因基于基层集体组织成员这一"身份"资格而享有的土地权利[26],原有的使用权主体亦为基层集体组织内部成员,宅基地资格权与使用权的主体资格统一对于宅基地的管理及利用起相应的促进作用。

基于此,明确宅基地资格权的主体认定,将"基层集体成员"作为其具体主体标准将更为保障宅基地资格权人的主体地位,促进宅基地的合法利用。在全国范围内形成较为标准的法律规范,减少各地区因主体认定标准不同而造成的实施差异,更好地促进宅基地资格权的保护,推动宅基地"三权分置"与乡村振兴战略的发展。

2. 明确基层集体组织成员资格的认定

当前乡村振兴背景下,在将宅基地资格权主体认定为基层集体组织成员后,其又面临着基层集体组织成员的认定难题。诚然,在之前的户籍制度下,基层集体组织成员主要以其户籍进行认定。但随着我国乡村经济的发展以及人口的快速流动,"唯户籍论"的基层集体组织成员的认定可能需要适时改变。一方面,户籍作为传统城乡二元制结构下的产物,具有较强的行政公权色彩,而宅基地资格权作为一种私权,应当减少与公权的直接对接。另一方面,随着经济发展,乡村流动日益加剧,大批原有的乡村基层集体成员前往城市或者经济发达地区等发展,如何更好地认定其集体组织成员的资格也成为需要解决的难题。

基于此,可以考虑在原有户籍制的前提下,结合基层集体组织成员的现实状况以及其行使的权利与履行的义务等情况综合考虑其成员资格认定问题[27],减少基层矛盾纠纷,推动乡村振兴战略的发展。

(二)权利本位:宅基地资格权内容厘清

当前宅基地三权分置政策下,宅基地资格权的权利内容未得到法律层面的确定,也没有形成学术界与实务界的观点统一,需要进一步厘清完善宅基地资格权的权利内容。其具体的权利内容可围绕实体性权利与程序性权利两个层面展开。

1. 实体性权利

宅基地资格权的实体性权利可包括其分配请求权、居住权、征收补偿权、退出权及退出补偿权等。其一为分配请求权,其主要是宅基地资格权人请求平等分配宅基地的权利,其权利主体为宅基地资格权人,即基层集体组织成员,而该权利的被动方为基层集体组织,其在申请过程中应遵循“一户一宅”等原则。其二为居住权,其是宅基地资格权人所享有的基本权利[28],“三权分置”中所体现出的社会保障功能可以借助宅基地资格权加以体现,宅基地资格权人享有所使用的宅基地建造房屋的居住权,即使在宅基地流转后,依然享有在到期后的居住权。其三为征收补偿权,其是在宅基地被政府等征收背景下,宅基地所有权人、资格权人、使用权人享有对宅基地的补偿。但在三权分置情况,宅基地资格权人与使用权人是否同属一人,对征收补偿费的最终分配具有重要的影响。其四为退出权及退出补偿权,其是指原属基层集体组织的宅基地资格权人享有自愿主动退出宅基地并享有受偿的权利,其有关宅基地的资格权与使用权丧失,宅基地重新归于基层集体组织,基层集体组织需要对自愿退出的宅基地资格权人作出相应补偿。

2. 程序性权利

宅基地资格权程序性权利主要包括知情权、参与权、表决权、监督权等权利。其一是知情权。宅基地资格权人应享有对基层集体组织内部事务知情的权利,知情权也对宅基地资格权人的参与、表决与监督权的行使具有正向促进作用。其二是参与权,宅基地资格权人有参与所属基层集体组织事务的权利。其三是表决权,宅基地资格权人有权对基层集体组织的事务进行表决的权利,有利于基层集体组织的民主善治的发展。其四是监督权,宅基地资格权人有权监督基层集体组织的内部各项事务,包括基层集体组织建设、利益分配等事项,有利于维护宅基地资格权人的合法权益[29]。

(三)系统设计:宅基地资格权登记统一

在制度层面,需要加强对宅基地资格权登记制度的“顶层设计”[30],可以把宅基地资格权录入宅基地登记系统中去,设立专门的宅基地登记部门,规范宅基地资格权的登记标准与相应制度,使各地在具体执行时拥有统一的制度依据,减少区域差距。

在执行层面,需要规范基层执行的具体标准。在宅基地资格权登记证书、种类等方面进行相应的执行规制,例如可以颁发统一的宅基地不动产权登记证书或者资格权登记证书等,载明相应的登记事项,为宅基地登记的具体操作树立良好的执行规范,为“三权分置”在全国的推广实行奠定良好的现实基础。

在技术层面,一是完善宅基地资格权登记系统,可以借用大数据、人工智能等新型信息技术丰富维护宅基地资格权登记系统,进行较好的登记数据管理。二是可以加强对基层工作人员的技术培训,提升基层宅基地资格权登记工作人员的专业技术水平,建成一支良好的高素质专业技术人才队伍[31],减少人为的技术障碍,为基层宅基地资格权登记工作提供良好的技术支撑,促进宅基地资格权登记制度的完善与“三权分置”政策的施行。

(四)权利畅通:宅基地资格权行使具化

宅基地资格权除了面对主体认定、权利内容划定等难题,还需要解决其权利行使的问题。在权利行使的主体方面,需要通过立法等手段确定权利行使的具体主体,其行使的主体应为宅基地资格权人,即基层集体组织内部成员。通过确定宅基地资格权的行使主体,规范宅基地资格权人的主体权利,更好的维护好其自身相关合法权益。在权利行使的实体内容方面,其可以参照《民法典》《公司法》《土地管理法》等有关规定,进行分配请求权、征收补偿权、居住权、退出权及退出补偿权等实体性权利内容的具体行使,保障其合法权益。

在权利行使的程序内容方面,其亦可以参照《宪法》《公司法》《村民委员会组织法》《村民委员会自治法》等相关规定,有效行使其知情权、参与权、表决权、监督权等在内的程序性权利内容,保障其在宅基地资格权行使中各个环节的程序合法与正义,进而保障宅基地资格权人的权利行使,推动"三权分置"与乡村振兴健康发展。

(五)多维优化:宅基地资格权救济保障

宅基地资格权人在遭受违法侵害时,缺乏良好的救济制度保障,需要从立法救济、执法救济、司法救济、私力救济等层面加以完善。立法救济层面,需要加强对宅基地资格权的立法保护,应在《土地管理法》等法律中明确其相应的法律地位,使得对宅基地资格权人合法权益的保护能够"有法可依",需要注意的是在立法过程中应注意科学立法、民主立法、依法立法,为宅基地资格权的保护奠定较为坚实的法律基础。执法救济层面,需要规范在宅基地资格权保护中的执法行为。首先应制定较为统一规范的执行标准,使得执法人员能够依照相应规范合法执法。其次应加强对基层执法人员的素质培养,提升其执法素养与专业能力,减少违法执法行为的发生,建设好基层专业执法队伍,优化宅基地资格权人的权益保护。司法救济层面,一是通过制定相应的法律,从制度设计上使得司法救济具有相应的法律依据,可以依法进行司法救济。二是可以加强对基层法官的专业素质培养,规范其在司法救济中的作用,减少主观裁判的发生,守护好底线保障,维护宅基地资格权人的合法权益。私力救济层面,一是加强对宅基地资格权人的普法宣传教育,引导其正确处理基层矛盾纠纷。二是发挥基层集体组织的自治作用,当发生宅基地资格权引发的权益纠纷时,因通过组织协商等方式从中协调,化解其内部矛盾,促进对宅基地资格权人的保护,推动宅基地"三权分置"与乡村振兴战略的有序发展。

参考文献:

[1]刘士国,陈紫燕."三权分置"的理论突破与未来方向[J].探索与争鸣,2022(6):96-101+179.
[2]张卉林."三权分置"背景下宅基地资格权的法理阐释与制度构建[J].东岳论丛,2022(10):184-190.
[3]李凤章,赵杰.农户宅基地资格权的规范分析[J].行政管理改革,2018(4):39-44.
[4]吴宇哲,沈欣言.农村宅基地资格权设置的内在逻辑与实现形式探索[J].中国土地科学,2022(8):35-42.
[5]郭忠兴,王燕楠,王明生.基于"人-地"二分视角的宅基地资格权探析[J].中国农村观察,2022(1):2-15.
[6]李长健.论农民权益的经济法保护——以利益与利益机制为视角[J].中国法学,2005(3):120-134.
[7]周其仁.产权与制度变迁——中国的改革经验研究[M].北京:北京大学出版社,2004:53.
[8]刘双良.宅基地"三权分置"的权能构造及实现路径[J].甘肃社会科学,2018(5):228-235.
[9]温世扬,韩富营.从"人役权"到"地上权"——宅基地使用权制度的再塑造[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2019(2):20-29.
[10]宋志红.宅基地"三权分置":从产权配置目标到立法实现[J].中国土地科学,2019(6):28-36.
[11]叶剑平.中国农村土地产权制度研究[M].北京:中国农业出版社,2000:74.
[12]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(1):39-50.
[13]李曙光.农村土地两个三权分置的法律意义[J].中国法律评论,2019(5):50.
[14]孙建伟.宅基地"三权分置"中资格权、使用权定性辨析——兼与席志国副教授商榷[J].政治与法律,2019(1):125-139.
[15]李凤奇,王金兰.我国宅基地"三权分置"之法理研究[J].河北法学,2018(10):147-159.
[16]李怀,陈享光.乡村振兴背景下宅基地"三权分置"的权能实现与深化路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020(6):28-34.
[17]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(5):45 - 54.
[18]叶剑平,陈思博,杨梓良. 宅基地"三权分置"的实践样态——来自浙江省象山县的实践探索[J]. 中国土地,2018(11):32 - 33.
[19]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(4):142 - 153.
[20]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):104 - 112.
[21]徐忠国,卓跃飞,吴次芳,等. 农村宅基地三权分置的经济解释与法理演绎[J]. 中国土地科学,2018(8):16 - 22.
[22]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(8):29 - 41.
[23]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(5):122 - 128.
[24]刘国栋,蔡立东. 农村宅基地权利制度的演进逻辑与未来走向[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2020(6):115 - 124.
[25]韩松. 宅基地立法政策与宅基地使用权制度改革[J]. 法学研究,2019(6):70 - 92.
[26]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(3):48 - 72.
[27]高飞. 农村集体经济组织成员资格认定的立法抉择[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版),2019(2):37 - 45 + 191.
[28]李玲玲,周宗熙,崔彩贤. 新生代农民工宅基地资格权保障的法理逻辑与优化路径[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2023(1):77 - 85.
[29]刘恒科. 宅基地"三权分置"的理论阐释与法律构造[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2020(4):104 - 114.
[30]冉瑞平,李俊明,尹奇. 宅基地资格权:内涵、权能、困境与实现路径[J]. 农村经济,2023(1):10 - 17.
[31]武小龙. 乡村建设的政策嵌入、空间重构与技术赋能[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2022(1):9 - 22.

The Right Positioning and Institutional Response of Residential Base Qualification Rights

LI Chang-jian, CHEN Peng-fei
(*Law School/Institute of Law and Public Policy, Huazhong University of Science and Technology Wuhan* 430074, *China*)

Abstract: Under the background of rural revitalization, the residential land is gradually changing from "separation of two rights" to "separation of three rights", and the qualification right has become the key to the "separation of three rights". By analyzing the real situation and regional characteristics of the model, the application of the system of qualification right of the residential base has faced the dilemma of unclear identification of the subject, incomplete content of the right and registration system, exercise system and relief system. It's necessary to improve the subject of the system from the level of system and practice, improve the content of the right and registration system, and make clear the exercise system and relief system, with a view to improving China's legal system of the residential base and regulating the legal system of the residential base. In order to promote the improvement of China's legal system of the residential base, regulate the work of"three rights of separation", and promote the implementation of the strategy of rural revitalization.

Key Words: rural revitalization; "Separation of Three Rights"; residential base; qualification rights