

---

# 乡村振兴视阈下宅基地集体所有权

## 实现障碍及路径破解

### ——以湖南省为例

杨晓<sup>1</sup>

(衡阳师范学院法学院, 湖南 衡阳 421002)

**【摘要】:** 宅基地“三权分置”改革是乡村振兴的重要制度保障, 需要解决宅基地集体所有权实现难这一基础性问题。为此, 要明确宅基地集体所有权的主体, 解决宅基地集体所有权“空心化”问题; 要落实宅基地集体所有权的收益权能, 夯实集体经济组织的物质基础; 要夯实宅基地集体所有权的处分权能, 保障宅基地集体所有权的实现, 使宅基地三权分置改革真正有利于发挥村集体经济组织的主体性作用, 有利于农民财产性收入的增加与农村经济的持续稳定发展。

**【关键词】:** 乡村振兴 三权分置 宅基地集体所有权 实现途径

**【中图分类号】** F321.1 **【文献标识码】** A

湖南省是一个农业大省, 农村人口比重大。随着城镇化进程的加快, 农村劳动力大量向城镇转移, 不少农村老宅无人居住, 破烂荒废, 出现“空心村”。与此形成鲜明对比的是, 新建农宅摊大饼似的矗立在区位较好的村庄外围, 部分新建农宅侵占了农用地, 土地资源破坏、浪费严重。建设环境优美、乡风文明的宜居乡村是乡村振兴的重要目标, 如果任由“只见新屋、不见新村”的现象持续存在, 任由土地资源违法违规利用的横行, 势必影响乡村振兴各项目标的实现。因此, 探索宅基地“三权分置”改革, 有利于推进宅基地的集约节约利用, 有利于农户增收、农业经济持续发展、农村社会秩序稳定。

乡村振兴需要发挥农村集体经济组织的主体性作用, 需要创新集体土地管理制度。因此, 探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”, 有利于把集体经济组织和农户的土地权益保障纳入法制化、规范化的轨道。所有权、资格权、使用权三权分置, 意味着三项权利可以分开独立行使, 在保障宅基地集体所有权有效实现的基础上, 既可以让闲置宅基地发挥其应有作用, 节约宝贵的土地资源, 又可增加农民财产性收入, 还能夯实村集体的经济基础和发展潜能, 为乡村振兴拓展了土地资源调整空间, 可谓实践意义重大<sup>[1]</sup>。

习近平总书记指出, 坚持农村土地农民集体所有是坚持农村基本经营制度的“魂”。中央文件提出要明确集体所有权的归属、明晰集体产权主体及界定集体成员权利。宅基地“三权分置”改革要想取得实效, 就必须破除影响影响宅基地“三权分置”改革的各种体制机制性的障碍, 就必须调动各方主体的积极性, 就必须尊重集体经济组织的主导地位, 维护集体经济组织的土地权益, 夯实集体经济组织有效运转的资产基础。为此, 首要的是落实集体土地所有权, 而落实集体土地所有权就必须探索宅基地

---

<sup>1</sup>作者简介: 杨晓(1978—), 男, 湖南永州人, 教师, 硕士, 研究方向: 土地管理法。

基金项目: 湖南省社会科学评审委员会项目《乡村振兴视阈下湖南省宅基地三权分置实现机制研究》(XSP19YBZ077)

---

集体所有权实现路径，就必须解决集体土地所有权主体虚置、虚化，收益权被侵蚀、处分权被剥夺等系列问题。

## 1 宅基地集体所有权实现的现实障碍

### 1.1 宅基地集体所有权主体虚置问题尚未解决

根据《土地管理法》第8条规定，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。根据《民法典》第262条和《土地管理法》第12条的规定，乡镇集体经济组织、村集体经济组织或者村民委员会以及村民小组依法代表集体行使所有权，依法经营管理农民集体所有的土地。该规定实际上让农村集体经济组织或村委会成为了农民集体的代表者，由于农民集体不能具体行使对土地的监督与管理职能，实际上村民委员会或村民小组成为了农民集体利益的代言人。村委会成员及村民小组负责人不是集体土地的所有权人，大多与集体土地不存在直接的权益关系，没有动力去监督管理集体土地的利用。如果村委会成员自身存在逐利动机，权力寻租，就会导致集体经济组织所有权主体虚置或权利被架空。

考虑到宅基地的居住保障价值，立法并没有对宅基地使用权设定明确期限，农户可以据此对抗集体经济组织对宅基地的各项调整行为，使得集体土地所有权徒有形式。在宅基地管理方面，也没有对农民集体代表主体的机构设置、治理体系、责权利配置进行具体规定，导致农民集体的法律人格处于虚置现象<sup>[2]</sup>。

### 1.2 宅基地集体所有权“空心化”现象严重

从所有权基本内涵看，宅基地集体所有权是农村集体经济组织依法对其所有的宅基地享有占有、使用、收益和处分的权利。随着宅基地“三权分置”改革的深入，宅基地资格权与使用权的分离，宅基地使用权的放活会进一步推进。经过多次流转后的宅基地使用权主体愈加复杂化，考虑到宅基地集体所有权主体虚置问题尚未解决，集体经济组织很难对农户违法违规利用宅基地行为进行有效监管，宅基地集体所有权“空心化”问题会持续存在。

#### 1.2.1 宅基地资格权的滥用

由于宅基地资格权是法律赋予农户的一项保障型权利，非经法定程序不能剥夺。考虑到宅基地使用权具有无偿性、无期限限制等特点，加之集体经济组织成员资格认定标准繁杂、剥夺程序复杂，宅基地俨然成了农户私有财产。现实情景中农村宅基地私下流转交易、建新不拆旧、违法继承、宅基地回收难、分配难等问题层出不穷，宅基地资格权的滥用无形架空了宅基地集体所有权<sup>[3]</sup>。

#### 1.2.2 村民委员会违法处置宅基地现象屡禁不止

随着城镇化进程的加快和农业产业化发展，城郊区域或经济发达地区的农村土地流转或面临征收的概率不断增大，宅基地流转交易的需求增加，宅基地日益增值，资产性价值日益彰显。经济发达地区农村“空挂户”现象、宅基地私下流转现象、农宅违法建设现象比较常见。作为集体经济组织代理人的村委会干部、宅基地资格权人、宅基地使用人的各项利益交织在一起，在逐利动机的驱使下，集体土地权益极易受到侵蚀。宅基地管理实践中，村委会违规审批宅基地、违规剥夺或给予集体经济组织成员资格，对侵害集体土地权益现象视而不见等情形屡见不鲜、屡禁不止。

### 1.3 集体经济组织宅基地收益权严重被侵蚀

现阶段由于管理体制尚未理顺加之执法难等原因，宅基地管理及利用仍处于粗放状态，“一户多宅、宅基地面积超标、建新

不拆旧、违法继承”等现象并不鲜见。对于超标准占用宅基地或违法占用宅基地的行为各地出台了相应对策，农村集体经济组织有权收取使用费。由于村委会无行政执法权，加之部分违规占用宅基地行为有其复杂的历史原因，宅基地使用费在部分村集体无法收取。

依据所有权的收益权能，宅基地流转或被依法征收后，集体经济组织作为宅基地所有权主体有权依法分享部分流转收益或补偿费用，然而现实情况并非如此。由于宅基地流转尚未放开，宅基地流转收益分配机制尚不健全，加之宅基地征收补偿中未针对宅基地所有权设立单独补偿项目，导致集体经济组织参与宅基地流转收益分配无切实可循的政策法规依据，集体收益实现难问题一直很难解决。

#### 1.4 集体经济组织宅基地处分权被变相剥夺

所有权的完整权能包括占有、使用、收益和处分权四项权能，其中处分权权能最能彰显所有权的性质。一般认为传统的处分权包括买卖、赠与、抵押、出租等，考虑到宅基地使用权的特殊性，农村集体经济组织处分权的内容还应包括分配、调整、收回、审核等。由于法律法规不完善，宅基地制度设计不合理，加之公权力对集体经济组织自治权的干预，导致集体经济组织对宅基地进行处分时遇到很大障碍。例如，作为宅基地所有权主体，集体经济组织有权依法对宅基地进行处分，这是所有权权能使然，然而根据《土地管理法》的规定，农村村民住宅用地，由乡(镇)人民政府审核批准。这意味着农村集体经济组织审查、分配宅基地的权利遭到变相剥夺。此外，对于宅基地的收回条件、已经收回的宅基地如何流转、流转方式有哪些，流转后的收益如何分配等，目前并无法规政策作出明确规定，使得集体经济组织无行使以上权利的直接依据。

## 2 实现宅基地集体所有权的路径探究

### 2.1 明确宅基地集体所有权的主体，解决宅基地集体所有权“空心化”问题

据统计，我国农村 40%左右的集体土地是村级所有，60%左右是村民小组所有，立法可以明确集体土地所有权的具体主体为村民小组，由村民小组作为集体所有权主体享有决策和执行权利(村内没有村民小组的，村集体为所有权主体)<sup>[4]</sup>。立法应强化村民会议是村组集体经济组织的最高权力机构与决策机构，并精细设计决策程序、监督机制和救济机制。这将很大程度上降低集体土地所有权受侵害的风险且不会造成所有权主体缺位。

需要完善《村民委员会组织法》、各地要出台《村民委员会组织法实施办法》，要建立健全集体经济组织民主议事机制，进一步细化村民的司法监督权利。通过落实村民会议决议宣告无效程序与法律后果，切实保障集体成员的知情权、选举权、决策权、监督权，真正发挥村民会议的决策功能和核心作用。确保农民集体有效行使集体土地所有权，防止少数人特别是村委会干部、村内黑恶势力独断专横，侵蚀村民自治权，违法代行所有权人的权利，通过不正当干预宅基地的分配与处置，给自己或小团体谋取私利。

此外，应淡化政府对宅基地分配的监管，将乡镇政府对宅基地分配的实质审核转变为形式审核。应强化集体经济组织对集体成员所享有的宅基地资格权的审核权利，此项权利应该是实质性权利。这既是村民自治权的体现，更是集体经济组织土地所有权权能的彰显。各地区要结合自身实际，细化各项标准，制定出操作性较强的落实方案，统一成员资格的认定标准和准入条件。集体经济组织成员资格认定标准确定了，村民会议作为最高决策机构的地位确立了，村委会成员滥用权力虚化集体所有权的空间才会被压缩，集体所有权的各项权能才能真正得到实现。

### 2.2 落实宅基地集体所有权的收益权能，夯实集体经济组织的物质基础

收益权是所有权主要的权能，农村集体土地所有权的实现需依赖于其收益权的实现。作为农村土地的所有者，加之农民集体

---

通过完善农村基础设施促进了土地的增值，农民集体依法有权分享土地流转的收益和土地增值。

具体来说，落实宅基地所有权的收益权能，集体经济组织有权在以下几个方面分享宅基地的收益。一是农户的农宅(宅基地使用权)被国家征收以后，集体可以土地所有者的身份从征地补偿费中获取一定比例。至于费用的多少应综合考虑宅基地的评估价格、当地经济发展水平等决定。二是非本集体经济组织成员通过购买、继承农房而获得宅基地使用权的，其应该支付一定的宅基地使用费给集体。集体经济组织也应对超标准占用宅基地、一户多宅等违规行为进行监管，通过收取有偿使用费来遏制此类行为的发生。三是集体经济组织可以将依法收回的宅基地进行整治、集约利用，通过流转交易或建设租赁房等形式获取相应的收益。此外，为了获取发展集体经济的资金，集体经济组织可以将回收整理的宅基地依法转变为集体经营性建设用地与企业合作发展涉农产业，或抵押给金融机构用于获取贷款，满足集体产业发展所需资本<sup>[5]</sup>。

### 2.3 夯实宅基地集体所有权的处分权能，保障宅基地集体所有权的实现

现阶段我国农村宅基地所有权主体对宅基地的处分包括规划利用、流转、回收、出租、抵押等情形。集体所有权处分权能的落实主要体现在如下几个方面。

#### 2.3.1 集体经济组织对村庄用地的规划利用权

现阶段在建设秀美乡村目标指引下，在城镇规划区应规划先行、注重土地资源的保护性利用。政府部门应制定财政支持政策，帮助乡村改善基础设施条件，助其统一规划、集中建设，集约节约利用宅基地，提升居住的幸福感和获得感，确保农村居住条件的持续改善和乡村经济的可持续发展；在传统农区应因地制宜，提倡统规自建、多户联建，在符合规划要求的前提下，提升土地的利用效率。

#### 2.3.2 集体经济组织对宅基地的监管职能

省市层面要出台符合各地区社会经济发展状况的《宅基地管理办法》。办法应明确集体经济组织在宅基地审批中的权与责、宅基地面积标准、超标占用行为的处罚及缴费标准、集体经济组织宅基地回收权的行使条件、宅基地退出的补偿办法等。以此可以调动集体经济组织及村民委员会的积极主动性，同时也可限制政府部门、集体经济组织对农户合法利用宅基地行为的非法干预。除此之外，政府部门应减少对集体经济组织依法利用宅基地的干预，特别是在征地补偿款分配实践中的不当干预。应引导集体经济组织制定有关宅基地管理的村规民约，夯实村民自治的基础，发挥村民自治的应有功能。村规民约可以将村民利用宅基地的行为与其承担村集体义务、享有相关权益联系在一起，以此约束村民非法利用宅基地的行为，发挥村民自治对宅基地利用的监督功能<sup>[6]</sup>。

#### 2.3.3 集体经济组织应构建宅基地收储机制

为了提高宅基地的使用效率，节约土地资源，集体经济组织应构建宅基地收储机制。“空心村”的出现浪费了珍惜的土地资源，新增人口无地可分、村集体财力积弱也是屡见不鲜。建立宅基地使用权收储机制，回收存量宅基地进行二次配置或用于经营性用途，不但可以提高土地的利用效率还可以给村集体带来一定经济收益。凭借资格权取得宅基地使用权的农户，如果丧失了集体经济组织成员的资格，集体可收回宅基地。例如农宅年代久远、破败不堪，无法修缮，甚至只剩破砖烂瓦，此时集体经济组织有权依法收回该块宅基地。因违法违规造成的一户多宅、宅基地面积超标，集体经济组织有权收回被多占的宅基地。农户在一定年限内不建房或不按照约定用途和条件进行开发建设，集体有权收取闲置费或收回宅基地。对于农户自愿退出的宅基地，村集体可以将其收储。考虑到农户自愿退出宅基地需要集体经济组织给予相应的补偿，而大部分村组几乎没有集体收益，其给予的经济补偿很难让宅基地退出户满意，为此需要市县设立专门的宅基地腾退补助资金，结合宅基地的评估价格、当地经济发展水平等确定补助标准<sup>[7]</sup>。

---

### 3 结语

乡村振兴需要调动亿万农民的积极性与创造性，需要理论指引与实践探索，需要体制机制支持。在总结宅基地改革试点城市成功经验与做法的基础上，要适时创新集体土地管理制度，改革完善宅基地制度，通过修改《土地管理法》、完善《不动产登记暂行条例》，出台《农村宅基地管理办法》，细化集体所有权的产权主体与实现方式，形成一整套规范的宅基地权益保障制度体系，从顶层设计上解决宅基地所有权主体缺位、权能虚化的法律障碍。

宅基地“三权分置”是一项系统的理论工程与实践工程，涉及到集体土地产权制度的创新，涉及到农村不动产登记制度的完善，涉及到农村住房保障体系的建立，牵一发而动全身。本研究仅仅提出了“三权分置”基础性问题暨宅基地集体所有权实现路径的解决思路，如何构建具体的制度运行规则，让三权分置改革有规可依，让宅基地集体所有权的实现有坚实的制度保障，需要理论界与实务界人士继续贡献自己的力量与智慧。

#### 参考文献:

- [1]董祚继. 以“三权分置”为农村宅基地改革突破口[J]. 财经, 2016(32) 32-34.
- [2]曹姣. “三权分置”下宅基地所有权实现的困境与完善路径[J]. 中国农学通报, 2021(19): 158-164.
- [3]方文. 农村宅基地“三权分置”实践运行需要明晰的几个问题[J]. 浙江科技学院学报, 2020(2): 96-102.
- [4]于建嵘. 我国农村集体土地所有权虚置原因[J]. 伊利师范学院学报, 2001(3): 54-57.
- [5]岳永兵, 孙涛. 宅基地使用权转让实践问题与建议[J]. 中国国土资源经济, 2015(12): 67-74.
- [6]朱凡雨. 乡村振兴背景下宅基地“三权分置”的困境以及对策研究[J]. 社会科学研究, 2021(5): 65-69.
- [7]王崇敏. 宅基地使用权制度现代化构建[M]. 北京: 法律出版社, 2016.