

【土地问题】

农村宅基地“三权”分置:问题导向、 分置逻辑与实现路径

陈胜祥

(江西财经大学 旅游与城市管理学院,江西 南昌 330013)

摘要:运用质性和量化相结合的研究方法,系统分析了宅基地制度变迁中存在的问题,并以问题为导向,探索宅基地“三权”分置的逻辑及其实现路径。研究发现:(1)宅基地制度亟待解决的历史遗留问题有宅基地占用乱象丛生、农民产权观念扭曲和宅基地财产功能消失。(2)解决历史遗留问题的“三权”分置逻辑是:落实集体所有权以稳定资格权;引导农户生成心理所有权观念,为适度放活宅基地使用权和治理乱占滥用建立认知和行为基础。(3)实现路径是:一是在制度化表达中,将农户资格权界定为从集体所有权中分离出来的成员权,将原宅基地使用权界定为流转无碍的用益物权;二是落实集体所有权中的处分权、收益权和监管权,为农户资格权提供固化式保障,进而为适度放活宅基地使用权建立心理安全机制。由此得到新一轮试点改革实践的启示:一要以解决历史遗留问题为导向理解“三权”分置逻辑;二要以激活心理所有权为中介目标选择政策工具;三要从流转安全角度而非时空角度界定适度放活宅基地使用权中的“适度”概念。

关键词:宅基地;“三权”分置;心理所有权;实现路径

中图分类号:F301.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)02-0147-12

一、引言

2018年中央一号文件正式启动宅基地“三权”分置改革,指出:“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。”之后,2020年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》《深化农村宅基地制度改革试点方案》及2021年中央一号文件,进一步要求探索宅基地所有权、资格权、使用权分置的有效实现形式。对此学界主要从目标功能、分置路径、权利关系等方面深入探讨了宅基地“三权”分置的逻辑,并进一步探讨了其实现路径:(1)关于目标功能。自改革开放以来,我国宅基地的保障性功能逐步削弱,财产性功能逐步增强^[1];要通过重构使用权的权利束,分离保障权能和财产权能,实现资格权承载保障功能,使用权承载财产功能^[2];提高宅基地的综合利用效率,促进乡村产业发展^[3]。(2)关于分置路径。多数文献通过探讨农户资格权的来源明确“三权”分置路径,主要有两种观点:一是认为农户资格权由集体所有权派生出来^[4-5];二是认为资格权从使用权中离析出来^[6-7]。(3)关于“三权”关系,主要有三种观点:一是将农户资格权视为成员权,由此界定的“三权”关系是“集体所有权、农户资格权(成员权)、宅基地使用权(用益物权)”^[8-9]。二是将农户资格权视为用益物权,由此界定的“三权”关系是“集体所有权、农户资格权(用益物权)、宅基地使用权(次级用益物权)”或“集体所有权、农户资格权(次级用益物权)、宅基地使用权(去身份属性后的用益物权)”^[10-12]。三是认为农户资

收稿日期:2021-05-08

基金项目:国家社会科学基金项目“制度嵌入视角下试点地区农村宅基地制度改革模式的比较研究”(18BJY129)

作者简介:陈胜祥,男,江西财经大学旅游与城市管理学院教授,博士生导师,海峡两岸不动产研究中心主任。

格权是一种兼具身份权和财产权的复合性权利,由此界定的“三权”关系是“集体所有权(总有)、农户资格权(复合权)、使用权(用益物权)”^[13-14]。(4)关于实现路径,主要有三类研究:一是研究“三权”分置的法律实现路径^[15-17]。对“三权”关系的认识不同,相应的法律实现路径也就不同。二是通过探索宅基地“三权”分置的实现条件^[18-19]或现实案例^[20-21],探讨其实现路径。三是侧重研究“落实、保障和适度放活”具体内涵,探讨“三权”分置的实现路径^[7]。

已有研究取得了丰硕成果,但仍存在以下不足:(1)当将“三权”分置改革看作新中国成立以来宅基地制度变迁在当下的延伸和突破^[22]时,解决历史遗留问题就成为其核心目标;但已有研究对历史遗留问题的凝练不够系统和全面,问题意识不明显。(2)解决历史遗留问题,要求“三权”分置改革对农民个体行为(或观念)予以形塑或改造,这属于“制度-行为”的研究范畴;但已有文献大多是基于权利分离的法理逻辑或权利束分离的经济逻辑展开研究的,而对制度变革背后的行为逻辑关注不足。为此,本文拟分三步展开研究:(1)运用扎根理论质性研究方法,对新中国成立以来宅基地制度文本数据进行系统编码和理论建构,提炼出“三权”分置改革无法绕开的历史遗留问题。(2)以问题为导向探索宅基地“三权”分置逻辑,并对其进行实证分析和检验。(3)基于被证实的“三权”分置逻辑,遵循相关法理,探究宅基地“三权”性质的制度化表达及“三权”权能的实现路径。

二、数据与方法

(一)数据说明

1. 制度文本数据

扎根分析的质性数据极广,甚至一切皆数据^[23]。本文以新中国成立以来与宅基地改革相关的制度文本为数据,一共搜集到61份正式制度文本,时间跨度从《中华人民共和国土地改革法》发布的1950年6月起,到《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》发布的2021年止。

2. 问卷调查数据

课题组于2018年12月5日至2019年2月14日,对第一批承担宅基地制度试点改革的13个试点县(市、区)(不含新疆伊宁和西藏曲水)中的50余个试点村进行了实地调查。调查人员在深度访谈和实地观察之余,通过简单随机抽样方式对部分试点村的村民进行了问卷调查,共收集到730份有效问卷。问卷按照制度分析通用的“状态-结构-绩效”(SSP)框架^[24]设计,充分参考已有文献并咨询同行专家,达到结构有效性要求。通过计算意义相关变量的相关系数来评估问卷的内部一致性^[25],得到“职业”与“收入”的相关系数为0.44(在0.01水平上显著),“发表意见”与“参与积极性”的相关系数为0.708(在0.01水平上显著),“村庄道路改善”与“宅改满意度”的相关系数为0.204(在0.01水平上显著),表明问卷信度较好。

(二)分析方法

1. 质性分析工具和方法

本文借助NVivo12.0质性分析软件,对制度文本资料进行管理、编码和分析。开始编码时并未设置系统化的研究构架,但在综述已有研究、搜集并初步阅读数据的过程中,初步形成了有助于达到研究目标的4个问题,即:制度变迁的起点在哪里?变革主题是什么?产生了什么样的后果?采取了哪些应对措施?以4个问题为导向,对制度文本资料进行反复研究和比较,完成对原始数据的编码分析工作(表1)。为保证编码的信度,按库卡茨^[26]所述的协议编码程序进行操作,直至各子节点的编码一致性达到90%以上。

2. 量化分析工具和方法

本文借助 SPSS17.0 软件对问卷数据进行管理和分析,并根据扎根分析所建构的理论及假设,有针对性地选择统计方法。

三、历史遗留问题:扎根分析

(一) 开放式编码和主轴编码

经过多层次协议编码,共创建 7 个主范畴和 25 个子范畴,由此,完成开放式编码和主轴编码过程。编码结果见表 1。

表 1 开放式编码和主轴编码结果

主范畴	子范畴	核心原始代码(语词)举例
所有权由私变公	农民土地所有	实行农民土地所有制;农民有自由经营、买卖及出租其土地的权利
	生产队集体所有	宅基地归生产队集体所有;社员只有规定用途的使用权
	农民集体所有	宅基地属集体所有;不搞私有化
无偿提供居住保障	集体分配责任	房屋地基由合作社统筹解决、由生产队统一规划解决
	无偿取得长期使用	宅基地归农户长期使用;一律不收地价;取消有偿使用收费
限制取得资格及流转范围	不予分配的情况	出卖、出租房屋的,不得再申请宅基地
	不得转让和抵押	社员的宅基地,一律不准出租和买卖;宅基地使用权不得抵押
	城镇居民不得持有	城镇居民不得到农村购买宅基地、住宅或“小产权房”
产权观念与行为模式改变	产权观念改变	不少干部和群众存在集体土地可以自由支配的错误观念
	行为模式改变	有些党员干部在刮起滥占耕地的歪风中起了恶劣的带头作用
占用乱象丛生	干部带头占地建房	少数干部以权谋私,带头违法占地建房
	村民乱占耕地建房	农村建房滥占耕地的情况十分严重;用地秩序混乱
	外部力量侵占	以开发果园庄园为名炒卖土地;利用宅基地建别墅大院和私人会馆
	宅基地闲置浪费	空心村、闲置宅基地、空置住宅、一户多宅
强化管理制度改革	法制教育与惩戒	加强全民土地国情国策的宣传教育;对以权谋地的要依法处罚
	控制居民点规模	严控农村居民点规模;控制自然村落无序扩张;防止出现新的城中村
	村庄规划与用地计划管理	村民建住宅必须符合村庄规划;切实加强村庄规划编制工作;改进农村宅基地用地计划管理方式;编制多规合一的村庄规划
	“户有所居”下的面积管制	一户只能拥有一处宅基地;探索户有所居的多种实现形式
	强化审批环节管理	加强宅基地审批管理工作;对干部建房用地实行“双重审批”
	有偿使用试点改革	进行有偿使用试点;探索有偿使用
	闲置宅基地整治和盘活利用	鼓励农民腾退多余宅基地;鼓励盘活利用闲置宅基地和房屋
产权制度的进一步改革	确权登记颁证	扎实推进“房地一体”的确权登记颁证;力争 2020 年基本完成
	用益物权改革	依法保障宅基地用益物权;继续稳妥探索宅基地使用权抵押
	“三权”分置改革	探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权”分置
	闲置宅基地盘活利用与农民市民化	鼓励盘活利用闲置宅基地和闲置房屋;鼓励进城落户农民自愿有偿退出或转让宅基地;不得以退出宅基地作为农民进城落户条件

注:以上表格内容是作者借助质性分析软件,根据收集到的 61 份正式制度文本进行编码分析而得。

(二) 选择性编码

1. 核心类目选择

通过将每个主范畴与其他 6 个主范畴进行一对一的矩阵分析后发现,7 个主范畴实际上可以分为两组:一是“所有权由私变公”引发的新制度跟进及后果;二是有关“宅基地占用乱象丛

生”的原因及治理。矩阵编码结果详见表 2 和表 3。

表 2 “所有权由私变公”与其他主范畴的关系矩阵

主范畴	A. 所有权由私变公		
	共同原始代码或语句(举例)	频数	关系提示
B. 无偿提供居住保障	宅基地归生产队集体所有,但仍归各农户长期使用,长期不变;生产队应保护社员的使用权,不能想收就收,想调剂就调剂	3	B 是 A 的交换对价
C. 限制取得资格与流转范围	社员的宅基地归生产队集体所有,一律不准出租和买卖;社员只有使用权,不准出租、买卖和擅自转让	4	C 是 A 对 B 的约束条件
D. 产权观念与行为模式改变	不少干部和群众存在集体土地可以自由支配的错误观念;社员不能侵占集体耕地(建房),已经侵占的必须退出	3	D 是 A 的直接后果
G. 产权制度的进一步改革	坚持农村土地集体所有、不搞私有化;宅基地使用权人有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施	2	G 是对 A 的强化和完善

注:①A 与 E,A 与 F 没有共同节点;②A 与 G 虽有共同节点,但没有显示“三权”分置内容。

表 3 “宅基地占用乱象丛生”与相关主范畴的关系矩阵

主范畴	E. 宅基地占用乱象丛生		
	共同原始代码或语句(举例)	频数	关系提示
D. 产权观念与行为模式改变	少数干部以权谋私,违法占地建私房;有些党员干部在刮起侵占耕地的歪风中起了恶劣带头作用	4	D 是 E 的原因
F. 强化管理制度改革	对干部用地建房要严格审查;对以权谋私、违法占地、非法出租和出卖宅基地的,要依法处罚或给予党纪处分	9	F 是治理 E 的管理手段
G. 产权制度的进一步改革	适度放活宅基地和农房使用权,不得违规违法买卖宅基地,严格土地用途管制,严禁利用宅基地建别墅大院和私人会馆	3	G 是治理 E、D 的产权手段

注:①D 与 F、D 与 G 无共同节点;②F 与 G 有四个共同节点,主要内容均为“闲置宅基地和农房的盘活利用”。

表 2 和表 3 显示,“产权观念与行为模式改变”和“产权制度的进一步改革”两个主范畴同时出现在两个表中,但只有“产权观念与行为模式改变”才是核心类目,因为它既是“所有权由私变公”的直接后果,又是“占用乱象丛生”的直接原因,处于承上启下的枢纽地位。这一点符合历史事实。当《人民公社六十条》宣布无偿将农民私有的宅基地收归集体所有时,农民原有的土地权属观念被彻底打乱——只要能给自己带来利益的东西,农民可以堂而皇之地偷或抢过来^[27];由此助长了农民“不要白不要”的心理,以至于多占、侵占宅基地的行为难以制止,闲置宅基地也难以收回^[28]。

2. 理论模型建构

围绕核心类目“产权观念与行为模式改变”,结合表 2、表 3 右列提示的主范畴关系,可以发现一条清晰的理论故事主线:所有权由私变公(对价+约束)→直接后果(产权观念与行为模式改变)→间接后果(占用乱象丛生+财产功能消失)→后果治理(管理制度改革+产权制度变革)。由此,可以构建一个有关新中国成立以来宅基地制度变迁的理论解释模型,如图 1。

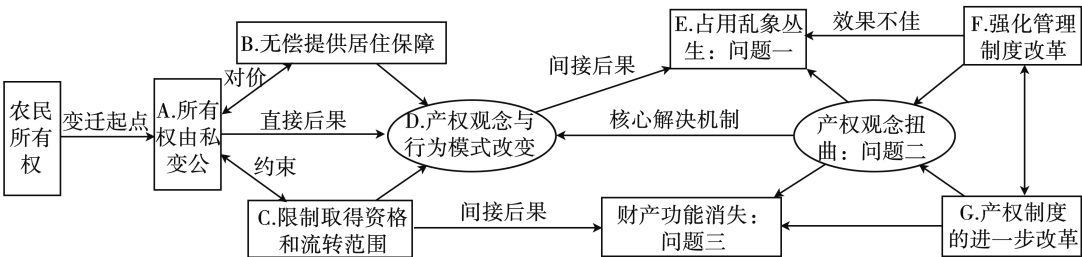


图 1 宅基地“三权”分置必须面对的历史遗留问题

图 1 显示,新中国成立以来宅基地制度变迁演进到当前阶段,主要体现为以“三权”分置为

核心内容的产权制度改革,其所面对的三个历史遗留问题分别是:宅基地占用乱象丛生、农民产权观念扭曲和宅基地财产功能消失。

四、问题导向下的“三权”分置逻辑:应然分析

(一) 重塑农民产权观念是核心问题

图1显示,当前宅基地制度改革的一个重要功能是重塑产权观念,它在三个目标功能中处于核心地位。理由是:(1)“产权观念与行为模式改变”是“产权由私变公”的直接后果,又是产生“占用乱象”的直接原因,“重塑产权观念”当然成为治理“占用乱象丛生”的前提和基础。(2)激活财产功能以合法流转为前提,合法流转又以财产合法占有为前提;如果农民不能树立起清晰的权属观念,依然保持“集体土地不占白不占”的心理和行为模式,则激活宅基地的财产功能就失去了合法性基础。因此,要在问题导向下分析宅基地“三权”分置逻辑,首先需要探讨如何重塑农民的产权观念。

(二) 重塑农民产权观念的主要内容

从逻辑上讲,重塑产权观念可以分解为两个子问题,即消除什么观念、塑成什么观念。

1. 消除“集体资产不占白不占”的扭曲的产权观念

图1显示,只有在变革起点阶段,农民才拥有清晰的产权观念,当时土地产权的各项功能都能得到充分发挥。这与当时的正式制度有关,也与民众清晰的产权观念有关,大家互不侵占。此后,人民公社化运动将农民土地收归生产队所有后,农民的产权观念被打乱、被扭曲,农民认为“集体资产不占白不占”,这是“占用乱象丛生”的直接原因;而且,这种观念多以“上有政策、下有对策”方式与政府展开政策博弈,导致治理效果不佳。宅基地“三权”分置改革应当破除这种“集体资产不占白不占”的扭曲的产权观念。

2. 引导农民对宅基地产生心理所有权观念

心理所有权是指个体感觉目标物或其一部分是“他的”或“他们的”的状态^[29-30],揭示了个体在主观上与目标物的心理联系及其对个体行为的影响。当个体在心理上对某物产生拥有感时,会更加用心地去爱护或照顾它,且会在各种场合为它争取权益^[31]。因此,“三权”分置改革应当塑造农民对于宅基地的心理所有权观念,这相当于从组织制度和心理两个层面对农户进行授权赋能。宅基地“三权”分置改革必须坚持集体所有制,不能通过恢复新中国成立初期的土地私有制来重塑农民的个人所有权观念,而需要另辟蹊径。

(三) 重塑农民产权观念对“三权”关系的要求

1. 激发心理所有权需要稳定的产权环境

Pierce等^[32]的研究表明,个体对目标物的控制、自我身份标识、亲密了解和投入程度等是心理所有权产生的主要途径。与此类似,国内有学者专门探讨了农民土地所有权观念(即心理所有权)的发生机理,发现它更易产生于不受外部干预的稳定的产权环境^[33-34]。在这种制度环境下,农民可以控制土地,与土地保持亲密关系并对土地进行大量投入,这些都与Pierce等所论证的心理所有权的产生机理相契合。由此得到启示,“三权”分置改革应当通过营造稳定的不受干预的产权环境,塑造农民对于宅基地的心理所有权观念。

2. 稳定的产权环境需要稳定的农户资格权

由于心理所有权可以在对物体没有法定所有权的情况下产生^[30,35],农户资格权和宅基地使用权都有可能被塑造为心理所有权。宅基地使用权在未流转时,由农户占有、使用和获取收益,与农户资格权合二为一;一旦发生流转,则与农户资格权相分离,成为其他社会主体占有的用益物权。因此,宅基地使用权主体实际上处于不确定状态,不宜被塑造为农户的心理所有权。另

外,集体所有权由农民集体拥有和行使,难以塑造为农民个体层面的心理所有权。因此,在宅基地“三权”当中,最适合塑造为农户心理所有权的权利是农户资格权。

3.稳定农户资格权需要落实集体所有权的处分权、监管权和收益权等权能

在初始取得环节,通过落实集体处分权,适时停止无偿分配制度,让新增人口通过有偿方式获得宅基地;有偿使用费由村农民集体收取,主要用于村内公共设施建设,借此落实集体收益权。由此,所在社区就会认为“某块地由某人购得”,从而尊重该产权归属。久而久之,宅基地有偿获得者就会产生对该地块的身份标识,产生对这块地的拥有感,即心理所有权。在持有环节,落实集体对土地用途的监管权,杜绝外部力量对农户宅基地产权的一切干预,如防止利用宅基地建别墅大院和私人会馆等;因村庄规划或国家公共建设需要而征收宅基地时,资格权人有权获得合理补偿。

4.稳定农户资格权需要落实资格权人的控制权,适度放活宅基地使用权

在上述两个环节的作用下,宅基地资格权人就拥有对某地块的控制权,可以自主决定其用途并进行投入,宜住则住、宜商则商、宜转则转。如果资格权人流转其宅基地使用权,则转让的一部分收益应归集体所有,进一步落实集体收益权;宅基地使用权的财产性功能由此得到激活。

(四)核心问题导向下的“三权”分置逻辑

集体所有权中的处分权、监管权和收益权等权能得到落实,农户资格权处于长期稳定的状态,就会刺激农户生成宅基地心理所有权观念,产权观念由此得到重塑,也为解决另外两个历史遗留问题提供了认知和行为基础。(1)产生相互尊重产权的意识。一般而言,当个体认为某物尤其是不动产归自己所有,就会特别希望他人尊重自己的所有权,作为交换也会尊重他人产权,这是治理“占用乱象丛生”的认知和行为基础。(2)产生财产拥有感,此即心理所有权的应有之义;继而产生流转安全感,这是激活财产功能的认知和行为基础。

据此,可以基于核心问题导向,明确宅基地“三权”分置逻辑,如图 2。

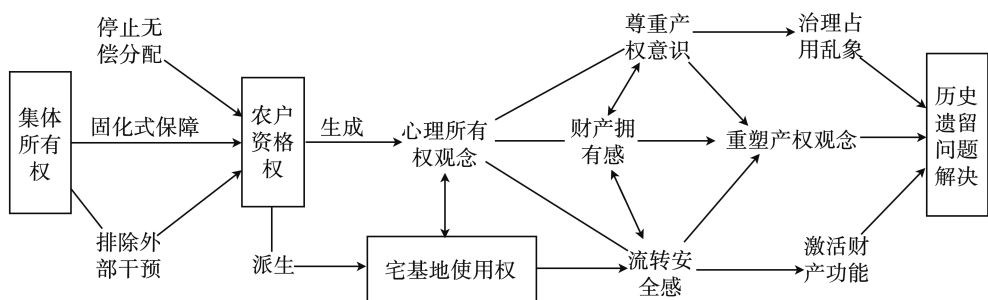


图 2 核心问题导向下的宅基地“三权”分置逻辑

五、问题导向下的“三权”分置逻辑:实证检验

(一)研究假设与变量测量

1. 研究假设

通过上述行为机制,可以提出以下研究假设:

假设一:产权越稳定,村民的心理所有权观念越强。

假设二:心理所有权观念越强的村民,对宅基地有越强的财产拥有感、流转安全感,及尊重他人产权的意识。

2. 变量测量

为节约篇幅,特将各变量的测量题目及其回答情况汇总展现,见表 4。

表 4 变量及其测量结果

变量	测量变量的问答题目	回答项及回答情况					有效样本
产权稳定情况	在宅基地改革之前,村里是否存在“多占	非常少	比较少	比较多	非常多		722
	多得、少占少得、不占不得”的现象?	85(11.8%)	481(66.6%)	132(18.3%)	24(3.3%)	(100%)	
心理所有权观念	你认为农民建房用的宅基地归谁所有?	国家或政府	村集体	村民小组	农民私有		727
		152(20.9%)	43(5.9%)	59(8.1%)	473(65.1%)	(100%)	
财产拥有感	有人认为,宅基地是农民世代相传的祖业,是农民的“根”。你同意这一说法吗?	完全不同意	有点不同意	有点同意	完全同意		717
		8(1.1%)	24(3.4%)	81(11.3%)	604(84.2%)	(100%)	
流转安全感	你愿意将自家住房(含宅基地)抵押给银行以获取贷款吗?	不愿意		愿意			726
		270(37.2%)		456(62.8%)		(100%)	
尊重他人权利意识	村民获批宅基地后,两年内至少建一层,否则就收回。你认同该说法吗?*	完全不认同	基本不认同	无所谓	比较认同	完全认同	727
		155(21.3%)	84(11.6%)	33(4.5%)	182(25.0%)	273(37.6%)	(100%)

注:①样本总数为 730 份。②* 该测题从反面测量村民对他人处分权的尊重情况,得分越高,越不尊重他人处分权;反之,则越尊重他人处分权。③表格中括号外为样本数量,括号内为样本占总体的百分比;表 5 同此。
数据来源:笔者根据实地调研资料整理获得;下同。

(二) 统计分析与假设检验

1. 对假设一的统计检验

由于“产权稳定情况”为定序变量,“产权认知”为名义变量,分析两者的相关性适合运用卡方独立性检验方法。卡方检验的虚无假设 H_0 为:两变量在总体中独立不相关。替换假设 H_1 为:两变量在总体中(非独立)相关。若相伴概率小于显著性水平 0.05,则可拒绝虚无假设 H_0 ,接受替换假设 H_1 ,认为两变量在总体中(非独立)相关。综上,使用 SPSS17.0 统计软件对其进行分析,结果见表 5。

表 5 产权稳定与产权认知的关联分析

乱占宅基地	国家或政府所有	村集体所有	村小组所有	农民私有	行总数
非常少	20(2.7%)	9(1.3%)	12(1.7%)	44(6.1%)	85(11.8%)
比较少	103(14.3%)	16(2.2%)	33(4.6%)	328(45.6%)	480(66.7%)
比较多	21(2.9%)	12(1.7%)	13(1.8%)	85(11.8%)	131(18.2%)
非常多	6(0.8%)	4(0.6%)	1(0.1%)	13(1.8%)	24(3.3%)
列总数	150(20.7%)	41(5.8%)	59(8.2%)	470(65.3%)	720(100.0%)

注:样本总数为 730 份,缺失 10 份(1.4%);似然卡方值=24.983,P=0.003(双侧)。

表 5 显示:(1)卡方值=24.983,其相伴概率为 0.003,表明应当拒绝“两者不相关”的原假设 H_0 ,认为产权稳定和产权观念两变量在总体中相关。但是,由于因变量“产权认知”为名义变量,无法计算自变量与它相关的方向,需要根据交叉表做进一步的分析。(2)在第二行数据中,共有 480 位(66.7%)村民认为所在村庄乱占宅基地的现象“比较少”,即“产权稳定情况”较好;在这 480 位村民中,有 328 位村民认为宅基地归农民私有,表明产权环境越稳定,村民越倾向于认为宅基地归农民私有。(3)在第四列数据中,共有 470 位村民认为宅基地归农民私有,其中有 372 位村民选择了“比较少”和“非常少”,认为本村的产权比较稳定。这进一步说明,产权环境越稳定,村民越倾向于认为宅基地归农民私有。综上,假设一得到验证,即产权环境越稳定,村民越倾向于认为宅基地归自己私有,从而越拥有心理所有权。

2. 对假设二的统计检验

在假设二中,“产权认知”成为自变量,主要考察私有认知对其他因变量的影响,为此,需要将“国家或政府所有”“村集体所有”“村小组所有”合并为“公有认知”,从而将表 4 中的“产权认知”变量转换为“公有认知”和“私有认知”二分变量。当自变量为二分变量时,适合运用两独

立样本 T 检验方法,比较持“公有认知”和持“私有认知”的村民在财产拥有感、流转安全感和尊重他人产权方面是否存在显著差异。T 检验(T-test)的目的是检验两个独立样本存在的平均数差异在总体中是否也同样存在。虚无假设 H_0 :两个总体的平均数不存在差异,即 $u_1 = u_2$ 。替换假设则有三种可能性,即 $u_1 \neq u_2, u_1 > u_2, u_1 < u_2$ 。若 T 检验值的 P 值 <0.05 ,则可拒绝虚无假设 H_0 ,接受替换假设,认为两组变量的平均值在总体中存在显著差异($u_1 > u_2, u_1 < u_2$)。检验结果详见表 6。

表 6 由产权认知引致的财产拥有感、流转安全感和产权尊重意识的差异

产权认知	公有认知	私有认知	均值差值	T 检验值	Sig.(双尾)
财产拥有感	(N=249)4.57	(N=466)4.84	-0.275	-4.974***	0.000
流转安全感	(N=254)1.30	(N=471)1.42	-0.123	-3.263***	0.001
尊重他人权利意识	(N=253)3.81	(N=472)3.27	0.537	4.401***	0.000

注:① * $p<0.1$, ** $p<0.05$; *** $p<0.01$ 。② 各行内的“公有认知”和“私有认知”的频数均不同,原因是各行的缺失个案不同。

表 6 显示:(1)在“财产拥有感”和“流转安全感”两个方面,持私有产权认知的村民意愿得分都高于持公有产权认知的村民,且通过了 0.01 水平的显著性检验,表明持私有产权认知的村民较持公有产权认知的村民有更强的财产拥有感和流转安全感。(2)在“尊重他人权利意识”方面,问卷从反面进行测量,得分越高者越不尊重他人处分权。T 检验显示,持公有产权认知的村民意愿得分显著高于持私有产权认知的村民,且通过了 0.01 水平的显著性检验,表明持公有产权认知的村民较持私有产权认知的村民更加不尊重他人的处分权。假设二由此得到验证,即心理所有权越强,对宅基地有越强的财产拥有感、流转安全感,且更加尊重他人的产权。

综上可知,在产权稳定的情况下,农户确实会基于宅基地资格权生成心理所有权观念,继而产生财产拥有感、流转安全感及相互尊重产权意识,从而为三大历史遗留问题的解决建立认知和行为基础。由此表明,图 2 显示的分置逻辑不仅具有理论支撑,而且具有经验可靠性。

六、与分置逻辑相适应的“三权”分置实现路径

若按前述分置逻辑实现宅基地“三权”分置,须明确两方面问题:一是对宅基地“三权”的性质予以制度化表达,即开展政策制定乃至立法活动;二是在改革实践中明确“三权”权能的各自实现方式。

(一) 宅基地“三权”性质的制度化表达

图 2 的“三权”分置逻辑表明,通过稳定农户资格权诱发农民生成心理所有权观念,是“三权”分置成功解决历史遗留问题的关键。而在成员权、用益物权和复合性权利等各类权利性质当中,成员权因其蕴含成员所有之意,天然具有稳定性特征。而且当对其实施固化式保障时,农户资格权就成为极为稳定的产权安排,权利主体更容易生成心理所有权观念。据此我们主张:将农户资格权的性质界定为从集体所有权中分离出来的成员权,按(社区)成员所有权内容为其赋能,使其拥有占有、使用、获取大部分收益和限制处分等权能。同时,可将农民住房保障功能从原使用权中剥离出来,使宅基地使用权成为流转无碍的用益物权或称财产性权利。由于集体所有权的性质和权能极为明显且无任何争议,上述主张即为宅基地“三权”性质的制度化表达。

上述主张并不违背法理逻辑,可为相关立法活动提供参考。理由如下:目前在中国农村普遍实行的农民集体所有的土地制度,最接近于历史上的“总有”制度^[36-37]。在这种“总有”制度中,集体成员共同拥有土地所有权,但不能要求实际分割。实际上,我国《物权法》第 59 条就有

类似规定:“农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有。”试图通过引入“成员权”来进一步明确农村集体土地所有权主体的立法活动^[38]。2021年实施的《民法典》也做了同样的规定。这表明,落实宅基地集体所有权的核心,不是要形成凌驾于成员之上的“集体”,而是要形成成员之外的排他^[39]。

(二) 宅基地“三权”权能的实现方式

根据图2,可进一步明确“落实”“保障”“适度放活”的具体含义及所指,这实质上是在阐释宅基地“三权”权能及其实现方式。

1. “落实”集体所有权

其含义包括三个方面:一是落实处分权,具体是指集体所有权人积极行使集体处分权权能,通过适时停止无偿分配的福利制度,并排除一切外部力量的干预,解决“两权”分离时期长期存在的所有权虚化问题。二是落实收益权,包括从新增人口获取宅基地和超面积占用宅基地中收取有偿使用费,以及从宅基地使用权流转中收取部分收益(租金)。从大的发展趋势来看,实行有偿取得制度,对宅基地的集约使用并建立合理的退出机制,都有积极的作用^[40]。三是落实监管权,包括在村庄规划下对宅基地利用与村内公共建设用地实施用途管制,防范外来资本利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆等,从而保障农民的居住权益。

2. “保障”农户资格权

通过适时停止无偿分配制度并排除外部干预,为农户资格权提供固化式保障。这种固化式保障不仅可以定分止争,还能激发农户生成宅基地心理所有权观念,进而衍生出财产拥有感、流转安全感和相互尊重产权的意识,为治理乱占滥用、激活财产功能和重塑产权观念建立认知和行为基础。同时,这种固化式保障不会削弱农民的居住权益。在改革实践中,一些试点县(市、区)通过区分不同村庄采取不同的居住保障方式:如在城市郊区,可将新增农村人口纳入城镇居民保障性住房体系;在一般农村,可在中心村附近规划一个集中居住区,允许农村新增人口采取跨村择位竞价方式有偿获得住宅建设用地。这种固化式保障也不会与资格权的自愿有偿退出相抵触。如果某农户进城定居,愿意有偿退出宅基地,村集体可以有偿收回该宅基地,或允许该农户将资格权永久转让给本集体组织成员。

3. “适度放活”宅基地使用权

在农户拥有心理所有权观念及流转安全感的基础上,赋予宅基地使用权以用益物权和担保物权权能,允许其在更大范围和更长期限内流转收益或抵押融资,激活消失已久的宅基地及其上房屋的财产性功能,让市场机制同样在土地资源配置中起决定性作用^[41]。

七、政策启示

2020年6月30日,中共中央审议通过《深化农村宅基地制度改革试点方案》(以下简称《方案》);以《方案》为指导,同年10月启动新一轮宅基地制度试点改革。《方案》坚持审慎与突破并重,强调要在坚持农村土地制度改革“三条底线”基础上,探索“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”的具体路径和办法。本文从纵深的历史视角出发,深入探究了宅基地“三权”分置逻辑及其实现路径,对于落实《方案》精神,推动新一轮试点改革具有下列政策启示。

1. 以解决历史遗留问题为导向理解“三权”分置逻辑

首先,宅基地“三权”分置改革并非为了分置而分置,而是要解决长期以来宅基地制度变迁遗留下的三大历史问题,它们在“两权”分离格局下无法得到解决。其次,赋予新增农户宅基地资格权并非单纯为了解决其居住保障问题,而有其多元目标功能,是解决三大历史遗留问题的

核心抓手。最后,基于历史遗留问题的核心解决机制选择农户资格权的性质和权能,将资格权界定为成员权并按集体所有权限制下的成员所有权内容为其赋能,使其拥有占有、使用、获取大部分收益和限制处分等权能。

2. 以激活农民心理所有权为中介目标选择政策工具

由于三大历史遗留问题产生的行为基础是农民普遍持有“集体资产不占白不占”的扭曲产权观念,新一轮试点改革要以激活农民心理所有权为中介目标选择政策工具。其一,落实集体所有权中的处分权、监管权和收益权等权能,在解决集体所有权自身虚化问题的同时,为农户资格权提供固化式保障。其二,适时停止无偿分配并排除一切外部干预,为农户资格权提供固化式保障,激活农民心理所有权,以摒弃集体化以来长期扭曲的产权观念,为解决三大历史遗留问题建立认知和行为机制。其三,为更好地保护农民心理所有权,改革实践应以“户”为单位对资格权进行确权颁证,并规定资格权可在户内永续继承,除非发生下列情况,资格权不予灭失。一是户内人口消失(俗称“绝户”),资格权因失去权利主体而自然灭失。二是宅基地遇自然灾害被毁,资格权因失去权利客体,自然灭失。三是农户因迁居城市而自愿有偿(或无偿)退出宅基地,资格权灭失。四是遇村庄规划或国家征地需要时,农户在依法获得相应补偿后被动放弃宅基地,资格权灭失。在这种“法律颁证+永续继承”式的固化保障下,农户获得的不仅是物质财产形态上的宅基地,还是文化意义上的家园情怀。当农户需要流转宅基地及其上房屋时,心里就会有流转安全感,宅基地和农民房屋的财产性功能才能真正被激活。

3. 应从流转安全角度而非时空角度,界定适度放活宅基地使用权中的“适度”概念

在当前及未来相当长的一段时期内,我国将全面推动乡村振兴及城乡融合发展,要求各种要素包括土地在城乡之间自由流动,最终必将推动宅基地使用权走向自由交易^[42]。在这种趋势下,即使某农户将其宅基地使用权流转给全国范围任意公民或组织,且流转期限长达20年甚至更久,只要该农户基于资格权证及流转合约拥有流转安全感,也应视这种流转时空为“适度”。

参考文献:

- [1] 张克俊,付宗平.基于功能变迁的宅基地制度改革探索[J].社会科学研究,2017(6):47-53.
- [2] 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.
- [3] 房建恩.乡村振兴背景下宅基地“三权分置”的功能检视与实现路径[J].中国土地科学,2019(5):23-29.
- [4] 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.
- [5] 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(3):16-23.
- [6] 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.
- [7] 孙彦.宅基地“三权分置”的产权性质与改革实施路径解析[J].制度经济学研究,2021(2):253-264.
- [8] 姜楠.宅基地“三权”分置的法构造及其实现路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019(3):105-116,159.
- [9] 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.
- [10] 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.
- [11] 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(1):192-200.
- [12] 李琳,郭志京,张毅,等.宅基地“三权分置”的法律表达[J].中国土地科学,2019(7):19-25.
- [13] 陈耀东.宅基地“三权分置”的法理解析与立法回应[J].广东社会科学,2019(1):223-230,256.
- [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] 陈奕青,张富利.宅基地“三权分置”的法律制度实现路径探讨[J].社科纵横,2020(7):99-106.
- [16] 高海.宅基地“三权分置”的法实现[J].法学家,2019(4):132-144,195.
- [17] 游斌,张军涛,于婷.城乡融合发展视角下宅基地“三权分置”实现形式研究[J].江汉学术,2021(6):13-22.
- [18] 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(7):26-33.
- [19] 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(5):28-38.
- [20] 曾旭晖,郭晓鸣.传统农区宅基地“三权分置”路径研究——基于江西省余江区和四川省泸县宅基地制度改革案例[J].农业经济问题,2019(6):58-66.
- [21] 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.
- [22] 丁宇峰,付坚强.新中国土地政策演进视野下的宅基地“三权分置”制度选择[J].经济问题,2019(11):89-95.
- [23] 凯西·卡麦兹.建构扎根理论:质性研究实践指南[M].边国英,译.重庆:重庆大学出版社,2009:21.
- [24] 爱伦·斯密德.财产、权力和公共选择——对法和经济学的进一步思考[M].黄祖辉,蒋文华,郭红东,等译.上海:上海三联书店、上海人民出版社,1999.
- [25] 林震岩.多变量分析——SPSS的操作与应用[M].北京:北京大学出版社,2007:184-186.
- [26] 伍多·库卡茨.质性文本分析:方法、实践与软件使用指南[M].朱志勇,范晓慧,译.重庆:重庆大学出版社,2017:73.
- [27] 陈胜祥.中国农民土地产权幻觉研究[M].北京:中国社会科学出版社,2015:77.
- [28] 赵树枫.改革农村宅基地制度的理由与思路[J].理论前沿,2009(12):10-12,15.
- [29] Pierce J L, Rubinfeld S A, Morgan S. Employee Ownership: A Conceptual Model of Process and Effects[J]. Academy of Management Review, 1991, 16(1):121-144.
- [30] 王浩,刘芳.心理所有权理论研究的回顾与展望[J].学术研究,2007(10):70-76.
- [31] 张德鹏,林萌菲,陈晓雁,等.顾客参与创新对口碑推荐意愿的影响研究:心理所有权的中介作用[J].管理评论,2015(12):131-140.
- [32] Pierce J L, Kostova T, Dirks K T. Toward a Theory of Psychological Ownership in Organizations[J].Academy of Management Review, 2001, 26(2):298-310.
- [33] 陈胜祥.农民土地所有权认知与农地制度创新——基于1995—2008年实证研究文献的统计分析[J].中国土地科学,2009(11):21-26.
- [34] 洪名勇,施国庆.欠发达地区农地重要性与农地产权:农民的认知——基于贵州省的调查分析[J].农业经济问题,2007(5):35-43,111.
- [35] Jussila I, Tarkiainen A, Sarstedt M, et al. Individual Psychological Ownership: Concepts, Evidence, and Implications for Research in Marketing[J].Journal of Marketing Theory and Practice, 2015, 23(2):121-139.
- [36] 小川竹一.中国集体土地所有权与总有论[J].经济法论坛,2014(2):256-280.
- [37] 龙登高.中国传统地权制度论纲[J].中国农史,2020,39(2):58-64.
- [38] 王利明,周友军.论我国农村土地权利制度的完善[J].中国法学,2012(1):45-54.
- [39] 罗必良.农村宅基地制度改革:分置、开放与盘活[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(1):1-3.
- [40] 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.
- [41] 李江涛,熊柴,蔡继明.开启城乡土地产权同权化和资源配置市场化改革新里程[J].管理世界,2020(6):93-105,247.
- [42] 杜焱强,王亚星,陈利根.中国宅基地制度变迁:历史演变、多重逻辑与变迁特征[J].经济社会体制比较,2020(5):90-99.

(责任编辑:刘浩)

On the Separation of Three Rights of Rural Homestead Land: Problem Orientation, Separation Logic and Realization Path

CHEN Shengxiang

Abstract: This paper uses qualitative and quantitative hybrid research methods to systematically explore the historical problems that must be faced by the reform of the separation of the three powers, and explores the logic of the separation of the three powers and its realization path under the guidance of the problems. The research results are as follows: (1) As the rural homestead system evolves to the present, the historical problems that need to be solved urgently include the governance of unauthorized occupation and abuse, the activation of property functions and the reconstruction of the concept of property rights. (2) The logic of separation of the three rights, which is beneficial to solving the historical problems, is to stabilize the qualification right through the implementation of collective ownership, promote the formation of psychological ownership concept of farmers, and provide a cognitive and behavioral basis for moderately releasing the right to use rural homestead and controlling the misuse of occupation and abuse. (3) The realization path consistent with the separation logic are as follows: firstly, in the systematic expression, the peasant household qualification right should be defined as the member right separated from the collective ownership, and the use right of the original homestead should be defined as the usufructuary right which is free from circulation. Secondly, through the implementation of the right of disposal, the right of usufruct and the right of supervision in collective ownership, the right of peasant household qualification should be guaranteed, and the psychological security mechanism should be established for appropriately releasing the right to use the homestead. The policy suggestions are as follows: first, we should understand the logic of separation of the three powers in order to solve the problems left over from history. The second is to choose policy tools with the intermediary goal of activating psychological ownership. The third is to define the concept of “moderation” in the right to use the homestead from the perspective of circulation safety rather than time and space.

Keywords: Homestead Land; Separation of Three Rights; Psychological Ownership; Realization Way