

【土地问题】

农村宅基地分配制度:历史演变、运行困境与改革思路

管洪彦

(吉林大学 法学院/理论法学研究中心,吉林 长春 130012)

摘 要:农村宅基地分配制度是宅基地制度体系的基础组成部分。新中国成立以来,宅基地分配制度在不同历史阶段呈现出各自特点。现行宅基地分配制度面临无偿分配名存实亡、以户为单位的取得制度困难重重、“一户一宅”难以实现、集体经济组织功能未充分展现等运行困境。从宏观视角观察,我国宅基地分配制度是社会主义公有制背景下特有的制度设计,目前还呈现出明显的不成熟性。从微观视角观察,宅基地分配制度又呈现出复杂性和独成体系性。应当按照市场化、法治化、系统化的目标促进宅基地制度体系的完善和优化。在未来改革和立法中,应该厘清宅基地上的私法权利体系和构造,固化资格权到户,原则上坚持“一户一宅”和无偿分配,细化宅基地分配程序,发挥农村集体经济组织作用,并遵循“面积限定”“规划管控”等管制规则。

关键词:宅基地分配;无偿分配;一户一宅;农户资格权;分配程序

中图分类号:D922.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)04-0165-11

宅基地制度改革是我国农村土地制度系统改革中阻碍最大、步伐最慢的领域,也是最独特、最敏感和最难决断的部分。宅基地分配制度是我国整个宅基地制度体系的基础,关系到宅基地制度体系的制度绩效,影响到集体、成员的利益和宅基地资源的科学配置,深化农村宅基地制度改革应该强化宅基地分配的制度设计和规范表达。本文从历史维度展现我国不同历史时期、不同权利构造模式下宅基地分配制度的基本特征,深入揭示现行宅基地分配制度的运行现状和困境,并对完善宅基地分配制度的基本思路进行了宏观思考和微观设计。

一、农村宅基地分配制度的历史演变

宅基地分配是指农村集体经济组织成员以户为单位向所在农村集体经济组织提出分配宅基地的申请,由农村集体经济组织依照法定条件和程序将宅基地分配给集体经济组织成员占有、使用的行为。宅基地分配制度是由宅基地分配原则、申请主体和受理主体、申请条件、申请程序、审核批准等内容组成的制度体系的统称。我国的宅基地分配制度是社会主义公有制背景下的特有制度设计,宅基地分配制度的微观构造呈现出复杂性和独成体系性。新中国成立以来,宅基地制度经历了从“两权合一”到“两权分离”,再到探索“三权分置”的演变过程,不同阶段的宅基地分配制度呈现出各自的特点。

(一)“两权合一”下的宅基地分配制度

新中国成立之初,经过土地改革,农民取得宅基地所有权。从新中国成立到 1962 年《农村人民公社工作条例(修正草案)》实施前,我国实行的是宅基地农民所有制,该制度为 1954 年

收稿日期:2022-01-14

基金项目:国家社会科学基金重大项目“农村集体产权制度改革的法治保障研究”(19ZDA156)

作者简介:管洪彦,男,吉林大学法学院、吉林大学理论法学研究中心教授,法学博士,农林经济管理博士后。

《宪法》所确认。该阶段宅基地使用权蕴含在宅基地所有权中,尚未成为独立的民事权利,暂且称其为宅基地的“两权合一”模式(本质上是宅基地农民私有模式)。该阶段宅基地分配制度的特征有:其一,宅基地分配是为了实现新民主主义革命阶段的政治目标,即践行“居者有其屋”的政治承诺。其二,通过土地革命手段分配宅基地给农民,确立了宅基地的农民所有制。其三,通过宅基地分配,农民取得完整的宅基地所有权。该阶段并没有对农用地和宅基地做细致划分,《土地改革法》将土地、房屋和其他生活资料采取公平的方式分配给农民,农民取得完整的宅基地所有权。“两权合一”下的宅基地制度实际上是农民享有单一的、完整的产权下的宅基地制度,这决定了该模式下的宅基地分配制度与宅基地公有化后“两权分离”和“三权分置”下的分配制度存在本质不同。

(二)“两权分离”下的宅基地分配制度

经过农业社会主义改造,我国确立了宅基地的社会主义集体公有制度,即宅基地所有权归属于特定农村社区范围内的农民集体所有,集体经济组织成员对分配到户的宅基地享有宅基地使用权。自此,宅基地所有权和宅基地使用权呈现“两权分离”的状态,相应地,宅基地分配制度也随之做出调整。《农村人民公社工作条例(修正草案)》将原本属于农户私有的宅基地所有权转化为集体公有,并根据农户的居住需求实行无偿福利分配制度。有学者认为,《中共中央关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》(1963年)创设了“宅基地使用权”这一新型权利类型,初步形成了宅基地所有权与使用权“两权”分离的权利格局^[1]。1978年《宪法》确立了“两权分离”模式下的宅基地制度。1963年以来,“集体所有、农户使用”“两权分离”的宅基地制度框架基本上保持稳定。该阶段的宅基地制度呈现“集体所有、无偿分配、无限期使用、缺乏退出机制、严格禁止市场交易”等产权特征。宅基地福利分配制度还伴随着一户一宅、限制宅基地面积上限等规定^[2]。该模式下宅基地制度的特征为:“集体所有、成员使用,一户一宅、限制面积,免费申请、长期占有,房地分开、差别赋权”^[3]。“两权分离”模式下的宅基地分配制度的核心内容是“一户一宅”、成员无偿取得^[4]。总之,自1962年以来,我国总体上采纳的是“两权分离”模式的宅基地产权制度。在“两权分离”模式下,宅基地分配制度的主要特征有:以户为单位无偿分配、成员无限期使用宅基地、实行“一户一宅”、“面积限定”、宅基地分配程序实行“申请审批制度”。

(三)“三权分置”下的宅基地分配制度

近年来,宅基地“三权分置”成为热点话题。但是,宅基地“三权分置”的政策、法律体系尚未明晰。宅基地“三权分置”改革的意旨是促进和保障农户获取宅基地的增值利益,其制度功能是实现宅基地使用权的市场化^[5]。其目标是在坚持宅基地集体所有权不变的前提下,通过系统化的改革设计,稳固宅基地集体所有的根基;通过确认农户资格权,落实宅基地集体所有权;通过适度放活宅基地与农民房屋使用权,释放宅基地财产价值、优化宅基地资源配置和增加农民财产性收入。可见,宅基地“三权分置”改革的基本方向是通过市场化对宅基地要素资源进行更为高效的配置。但是,基于目前改革试点范围小、理论不成熟等原因,宅基地“三权分置”并没有被立法确认,因此,宅基地分配制度没有呈现明显变化。但是,新近立法对宅基地分配制度作出了部分优化,表现在:其一,宅基地分配实现形式方面,确认“户有所居”以优化“一户一宅”。其二,宅基地分配程序方面,通过下放宅基地审批权限到乡镇人民政府,实现宅基地申请分配程序的便捷性。其三,重申宅基地分配的“一户一宅”“面积法定”和“规划管制”。其四,明确宅基地申请的限制条件,“出卖、出租、赠与住宅后”再申请宅基地的不予批准。其五,细化了宅基地分配的申请程序,明晰了宅基地分配请求权的行使规则。笔者认为,在既定改革目标下,为进一步优化宅基地分配制度,“三权分置”下的宅基地分配制度应该呈现新特征:其一,坚持和落实宅基地集体所有权。依据该原则确保宅基地集体所有权不变,宅基地所有权主体明晰,

集体经济组织成员权利得到真正实现,形成宅基地所有权和集体经济组织成员权的有效治理体系。其二,清晰界定农户资格权与相关权利。实现农户资格权、宅基地所有权以及其他相关民事权利边界明晰。其三,优化宅基地分配核心制度。原则上坚持“一户一宅”,探索“户有所居”的实现形式;原则上无偿分配,但是可以因地制宜探索有偿分配。其四,坚持“面积限定”和“规划管控”。通过严格宅基地执法,强化宅基地“面积限定”和“规划管控”的力度和效果。其五,充分发挥农村集体经济组织的作用与功能、实现宅基地分配民主。分配程序中充分发挥农村集体经济组织的功能和成员自治的作用,实现宅基地分配中自治和法治的融合。这些新特征应该是“三权分置”下宅基地分配制度的应然特征,也应该是未来改革和立法的方向。

二、农村宅基地分配制度的运行困境

宅基地无偿分配制度所立足的城乡二元分割、农业支持工业的社会背景已经发生变化,该制度已经明显滞后于农村土地制度化改革的步伐。从深层次考虑,农户宅基地取得难、粗放利用和闲置、退出困难、需求增长等问题都与现行宅基地的分配政策有关^[6]。应该因应社会经济发展环境变化,根据现实需求对宅基地分配制度进行立法建构。应该将农业发展作为核心目标推动农村土地资源的优化配置和高效利用^[7]。《土地管理法》(2019年)及《土地管理法实施条例》(2021年)对宅基地分配制度作了较多变动。但是,宅基地分配制度仍没有做出原则性的变革,难以适应深化农村土地制度改革、全面推进乡村振兴和实现共同富裕的现实需求。

(一) 无偿分配制度名存实亡

随着我国农村社会经济的发展,宅基地资源日益紧张。为了加强耕地保护、保障粮食安全,我国实行最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度,坚持土地用途管制,严格控制新增宅基地占用农用地。受到土地规划管控、基本农田保护、建设用地指标缺乏等因素影响,许多地区事实上已经没有宅基地可供分配,无偿分配制度名存实亡。在我国东部沿海和大城市的城乡接合部,随着城市化进程的推进,土地级差收益日益提高,建设用地愈发紧张,集体经营性建设用地的市场化配置趋势愈发明显。但是,宅基地无偿分配制度与土地资源的市场化配置趋势明显相悖。应该引起关注的是,宅基地占用数量并未随着城镇化与农村人口市民化进程的持续推进而降低。相反,宅基地无偿分配制度易诱发农民违法占用宅基地的道德风险,使得农民产生“不占白不占”心理。进城落户农民仍然保有宅基地和农房现象非常普遍,结果造成大量宅基地和农房闲置。与此形成对比的是,宅基地退出机制尚不畅通,有些地区的农民有退出宅基地的意愿,却无退出宅基地的有效渠道。当前农村土地退出还面临如何实施、退出的土地如何优化利用以及地方的积极性不高等挑战。如何消除农村宅基地以及房屋闲置是一个十分紧迫而重要的问题。可见,现行的宅基地无偿分配制度已经与农村社会经济发展需求严重脱节,造成宅基地资源浪费现象严重。宅基地有偿使用制度仅在部分试点地区推行,而且实施效果并不理想。

(二) 以户为单位的取得制度困难重重

现行宅基地立法采纳以户为单位分配取得的制度设计,但是,以户为单位的宅基地取得制度在实际运行中困难重重。其一,现行立法中缺乏科学完善的农村集体经济组织成员认定标准。集体经济组织成员身份界定问题已经在很大程度上表现为当期经济利益分配与长期收益权博弈问题^[8]。其二,无论在理论上,还是在实践中,“户”的认定标准和实现方式都存在诸多疑义。“户”与农村集体经济组织成员的关系如何界定、“户”内成员的宅基地分配权如何实现、以“户”为单位的宅基地资格权如何由集体经济组织成员行使都值得探讨。作为“一户一宅”的替代实现方式,“户有所居”的标准和实现方式有待完善,其中“规定的标准”究竟是何标准有待进一步明确。其三,政策表达中的农户资格权在现行立法中尚未得以确认。农户资格权的基本

法理,包括农户资格权的权利属性和基本制度构造,农户资格权与宅基地所有权、集体成员权的关系,农户资格权与宅基地使用权等宅基地上现行私法权利体系的关系尚未得到厘清。其四,以户为单位的分配与使用制度强调集体经济组织成员身份属性,与宅基地要素市场化配置之间存在冲突。随着宅基地财产价值的显化,农户通过流转宅基地使用权以变现宅基地财产价值的现实需求日渐强烈。同时,城市居民基于居住、高房价等多种原因具有购买、租入宅基地的强烈市场需求。如果继续严格坚持宅基地的身份属性,固守以户为单位的身份取得与使用制度,宅基地要素资源的市场化配置将难以实现。

(三)“一户一宅”制度目标难以实现

“一户一宅”是宅基地分配制度的基本原则和重要制度设计。“一户一宅”的制度宗旨,一方面是基于保障农民居住权益,确保农民“居者有所”,实现安居目标;另一方面在于节约农村土地资源,防止土地资源浪费。“一户一宅”的规范含义较为丰富,在规范逻辑上分三个层次:没有宅基地的村民,可以申请一处宅基地;享有一处宅基地的村民,不可以再申请其他宅基地;超出一处或一定标准的宅基地,不为法律所承认^[9]。但是,宅基地价值的逐步显化、乱占耕地建房等原因,导致“一户一宅”的制度目标客观上难以实现。在传统农村地区,违法“建新不拆旧”的现象突出,“一户多宅”现象严重。在城乡接合部地区,农民利用现有宅基地对房屋违法加盖,甚至突破法定的宅基地面积超标准建房。虽然不少地方在形式上维持了“一户一宅”,但是实际上宅基地面积超标现象严重,造成“一户一宅”的制度目标事实上难以实现。此外,“一户多宅”现象较为普遍。由于立法中没有对“分户”的标准和条件明确界定,现行宅基地分配制度对“一户多宅”缺乏有效制约,通过分户和继承是合法的一户多宅来源^[10]。总之,无论是从形式上,还是从实质意义上,“一户一宅”的政策和立法目标事实上都难以实现。

(四)集体经济组织的功能未充分展现

从产权归属来分析,宅基地归属于特定村社集体的成员集体所有,农村集体经济组织依法代表成员集体行使宅基地所有权。作为农民集体的法定代表行使主体,农村集体经济组织在宅基地分配管理中理应发挥主导作用。从团体法视角观察,农村集体经济组织成员以户为单位,通过行使宅基地分配权向本农村集体经济组织申请分配宅基地,农村集体经济组织理应在分配条件审查程序、宅基地分配的民主决策程序中发挥主导作用。但是在我国目前的宅基地分配实践中,农村集体经济组织功能尚未得到充分发挥。原因在于:从立法层面,我国目前尚未制定全国范围内统一的《农村集体经济组织法》。从实践层面,虽然我国在农村集体产权制度改革中普遍建立了农村集体经济组织,但是农村集体经济组织的现实运行状况并不理想。从外部关系来看,农村集体经济组织和村民自治组织的关系尚未完全厘清。从内部关系来看,农村集体经济组织法人的治理机制尚未真正建立。

三、农村宅基地分配制度的改革思路

(一)厘清宅基地上的私法权利体系与构造

在宅基地“三权分置”背景下,宅基地上的民事权利结构与法权关系愈发复杂。厘清宅基地所有权、农户资格权和宅基地使用权之间的法权关系和构造是构建和优化宅基地分配制度的基础。

1. 农户资格权本质上是成员权的组成部分

政策表达中的农户资格权的性质争议颇大,主要有“成员权说”“成员权组成部分说”“用益物权说”“双重性质说”“物权属性财产权说”等。笔者认为,政策表达中的农户资格权本质上属于成员权范畴,但是农户资格权属于集体成员权的组成部分。农户资格权和集体成员权是部分

与整体的关系,二者不能等同。农户资格权在宅基地分配实践中一直在发挥调整作用,但是现行立法对农户资格权的权利构造还需进一步厘清和建构。农户资格权的制度构造是廓清宅基地“三权分置”下的权利体系、法权结构并对其法律表达的核心。其一,农户资格权的主体。农户资格权的终极主体是集体经济组织成员,但是以户为单位行使农户资格权。其二,农户资格权的内容。农户资格权的内容主要包括宅基地分配请求权。此外,还包括基于成员身份享有的“衍生性权利”,即符合法律和章程情形下的宅基地使用费用的豁免权、有偿退出权及补偿权、本集体经济组织成员的优先受让权等。其三,农户资格权流转的限制。农户资格权本质上是成员权,固有身份性决定了其不能对外流转,只能由本集体经济组织成员享有,这与财产权性质的宅基地使用权不同。其四,农户资格权的行使。农户资格权的行使,在实体上要严格依法、依章程行使,即按照“面积法定”“一户一宅”“规划管制”等行使。在程序上要遵循“农户申请、集体审查、乡镇审批”等程序规则。其五,农户资格权的登记。地方实践中有进行农户资格权登记的探索,如浙江省德清市向农户代表颁发了“宅基地农户资格权登记证”。笔者认为,农户资格权本质上属于成员权,应该遵循团体法的规则,由所在农村集体经济组织登记,并经乡镇人民政府备案。充分考虑制度实施成本和可能性,没有必要再建构一套独立的农户资格权登记体系。

农户资格权立法表达的可能路径主要有三种思路:规定在农民集体所有权中、植入现有集体成员权规范、建构于尚处酝酿制定阶段的《农村集体经济组织法》中。笔者认为,第三种思路可以兼顾法理逻辑性和现实可行性,是目前最为可行的立法选择。《农村集体经济组织法》属于私法性质的组织法,其立法目标是在《民法典》确立农村集体经济组织为特别法人的基础上,对该特别法人的功能、地位、设立、变动、消灭、组织机构和治理机制、成员权利与义务、资产运营和管理等进行立法表达。农村集体经济组织及其成员之间的关系是该法调整的重要对象,而集体经济组织成员权是二者连接的纽带。因此,将农村集体经济组织成员权制度作为《农村集体经济组织法》的重要规范内容,不仅符合该法的属性和功能定位,而且将为成员权的系统性法治化提供契机。在该法中,可以对成员资格认定、成员权利体系、成员权利行使与救济规则等进行全面建构。具体到宅基地领域,可以将宅基地分配中的农户资格权作为农村集体经济组织成员权的内容之一纳入立法,进而为农户资格权的法律化奠定基础。

2. 农户资格权与“三权分置”中的“三权”非属同一层面

笔者认为,从应然视角,宅基地“三权分置”中的“三权”由宅基地集体所有权、物权性质的宅基地使用权、债权性质的宅基地使用权构成,农户资格权不宜进入“三权”体系(图1)。

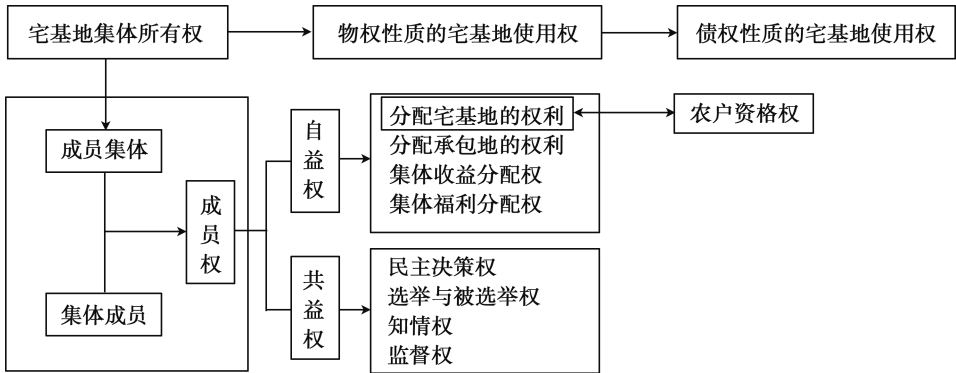


图1 宅基地“三权分置”中的“三权”逻辑关系

第一,农户资格权和宅基地集体所有权、物权性质的宅基地使用权非属同一层面概念。农户资格权属于集体所有权的内部权利结构范畴,集体成员基于成员身份享有成员权,反映的是其在农民集体中获得实际财产权利的资格。宅基地“三权分置”立法表达中,应该区分政策表达与法律表达的不同,以及不同语境下宅基地使用权内涵的差异。现行立法中的宅基地使用权

制度设计存在缺陷,没有对农户资格权和用益物权性质的宅基地使用权作清晰界分,导致用益物权性质的宅基地使用权呈现出强烈的身份权属性,但是弱化了其财产权属性。事实上,农户资格权和用益物权性质的宅基地使用权虽然关系密切,但并不是合为一体的。农户资格权是取得用益物权性质宅基地使用权的基础,用益物权性质的宅基地使用权是农户资格权行使的结果。享有农户资格权代表着取得宅基地使用权的可能性,并不表明必然取得宅基地使用权。总之,农户资格权的行使是取得用益物权性质宅基地使用权的基础,但该权利本身与宅基地集体所有权、物权性质的宅基地使用权以及债权性质的宅基地使用权并非同一层面的概念。

第二,宅基地集体所有权、物权性质的宅基地使用权和债权性质的宅基地使用权属于同一层面权利。其一,宅基地集体所有权是宅基地上私法权利的基础。一方面,宅基地集体所有权人及其代表行使主体可以在宅基地上设立用益物权性质的宅基地使用权,然后再由用益物权人在其权利上设立债权性质的宅基地使用权。另一方面,宅基地所有权人及其代表行使主体也可以在宅基地上直接设立债权性质的宅基地使用权。其二,用益物权性质的宅基地使用权是核心。在我国社会主义公有制下,集体经济组织成员享有的最核心权利是用益物权性质的宅基地使用权。其三,债权性质的宅基地使用权是改革重点,也是激活宅基地活力的突破点。适度放活是宅基地“三权分置”的精髓和目的所在,也是激活宅基地要素资源和提升其市场化配置水平的关键制度设计。要以城乡统一的建设用地市场建设为基础,以建立健全城乡“人地”双向同步流动机制为重点,推动土地要素在城乡之间优化配置^[11]。

(二) 以户为单位固化农户资格权

宅基地分配实行以户为单位的成员身份取得制度由来已久。在宅基地“三权分置”背景下,有观点认为,在宅基地分配中确定一个时间节点对农户资格权进行固化,实行“生不增、死不减,人不增、出不减”。那么,固化农户资格权是否合理?应该以成员为单位抑或以户为单位?这些问题颇值得思考。

1. 固化农户资格权具有合理性

第一,固化农户资格权可以实现宅基地社会保障属性和财产价值属性的双重释放。一方面,固化农户资格权可以更好地实现宅基地社会保障功能。就现实观察,宅基地仍是我国多数农民安身立命之所,宅基地分配中的成员身份约束不应完全废除,在宅基地分配阶段仍然要保留成员身份性,防止其他群体利用优势地位挤占资源。另一方面,在固化农户资格权基础上推进宅基地“三权分置”,可以充分释放宅基地财产价值。随着农村社会经济的发展、城乡人口等资源双向流动的加快,宅基地的福利保障功能逐步降低,财产价值属性趋于强化。固化农户资格权,不仅方便农户稳定行使该权利,而且为农户取得用益物权性质的宅基地使用权提供便利。农户行使业已取得的宅基地使用权,既可以直接占用或使用宅基地,也可以为他人设置债权性质的宅基地使用权。债权性质的宅基地使用权依靠市场进行配置,充分释放宅基地的财产价值。据此,通过科学、清晰的宅基地权利体系架构实现法律的形式理性;通过完整、充分的宅基地功能价值释放实现法律的实质理性。第二,固化农户资格权有助于宅基地节约集约利用。固化农户资格权,可以在保障农民基本居住需求基础上,避免宅基地的无休止分配。同时,有节制的宅基地分配能够减少闲置宅基地,防止村庄不断扩张侵占耕地,从而保障粮食安全。

2. 资格权固化到户具有可行性

固化资格权以成员为单位抑或以户为单位?理论颇有争议,试点地区实践也有不同模式。笔者认为,综合法理根据、现行立法、政策依据和实践状况,采用固化到户更为可行。其一,符合农村集体经济组织成员权益。将农户资格权固化到户是指宅基地分配的基本单位是户,并不否定农户资格权的权利主体是集体经济组织成员。而且,以户为单位固化资格权有利于保护户内集体经济组织成员权益,在户内部成员消减的情况下,户仍然存在,宅基地使用权仍然由剩余成

员使用,不发生宅基地继承、收回问题。在宅基地资源稀缺,难以保证新生人口宅基地分配的地区,集体经济组织成员可以通过分享户内其他家庭成员的宅基地实现安居目的。其二,符合现行立法规定,减少改革阻力。集体经济组织成员基于宅基地分配权(农户资格权),以户为单位请求分配宅基地与《土地管理法》中长期实行的以户为单位的宅基地分配原则相一致,可以在较大程度上减少改革阻力。其三,农村集体产权制度改革为农户资格权固化奠定了制度和实践基础。集体产权制度改革中对集体经济组织成员资格认定进行了广泛探索,不少地区对农村集体资产股份采取固化到户的方式,为宅基地领域的资格权固化到户积累了经验和基础。如四川省泸县等国家宅基地制度改革试点地区、广东省南海区等发达地区对成员资格固化的探索形成了前期实践基础。

(三) 优化“一户一宅”和无偿分配

1. 原则上“一户一宅”,积极探索户有所居

理论和实践中对宅基地“一户一宅”内涵的认识观点不一。“一户一宅”的限制性规定只是针对新批宅基地而言的。不能以“一户一宅”为由而剥夺房屋所有人的宅基地使用权^[12]。《土地管理法》第62条强调的是农村村民一户只能拥有一处宅基地,而非只能申请一处宅基地^[13]。也有观点主张取消“一户一宅”。笔者认为,在现行社会经济条件下,我国多数地区原则上仍应坚持“一户一宅”。理由在于:“一户一宅”是为现行立法确认的原则,对于保障农民居住权益,实现节约集约用地、保护土地资源和保障粮食安全意义重大。虽然《土地管理法》中规定农村村民一户只能拥有一处宅基地,但是“一户一宅”的限定是只针对申请分配阶段,还是同时适用于保有阶段,相关政策表达和解释并不一致^①。笔者认为,“一户一宅”是指在宅基地分配阶段一户只能申请分配一处宅基地。在宅基地保有阶段则不应该,也难以实现“一户一宅”。其一,政策和立法并未绝对禁止一户事实上拥有两处以上宅基地。实践中,对于合法原因产生的“一户多宅”并非绝对不予以登记^②。其二,现有理论和立法中混淆了农户资格权和用益物权性质宅基地使用权。宅基地分配阶段反映的是农户资格权的权利行使过程,农户资格权享有和行使的身份性、无偿性、福利性并不能否定宅基地使用权的财产权属性。用益物权和债权性质的宅基地使用权本质上都是财产权。只要在分配阶段是合法的,没有充分理由限制农村集体经济组织成员保有的财产权数量。目前,可行的方案是进一步完善“一户一宅”制度。如参照地方实践做法,规定必须有一个子女与父母共用一处宅基地,或者完善“一户一宅”实现方式,如江西省余江的改革实践。而且,随着农民对居住质量需求的提升和宅基地资源的紧张,“一户一宅”的实现方式已经发生变化,农民的住房保障制度应该因应时代变化采纳更公平、更可行的方式。实践中,“一户一宅”已经演变为由“户有所居”等多种形式实现,应该进一步探索“户有所居”的实现形式。当然,这并不意味着农户可以大量超占宅基地,除了“一户一宅”,宅基地分配还要

① 1997年《中共中央、国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》指出:农村居民每户只能有一处不超过标准的宅基地,多出的宅基地,要依法收归集体所有。强调一户只能拥有一处宅基地,并上升为法律,进入《土地管理法》。2008年《国土资源部关于进一步加快宅基地使用权登记发证工作的通知》重申:严格落实农村村民一户只能拥有一处宅基地的法律规定。除继承外,农村村民一户申请第二宗宅基地使用权登记的,不予受理。2010年《国土资源部关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护农民权益的通知》指出:“一户一宅”是指农村居民一户只能申请一处符合规定面积标准的宅基地。

② 《国土资源部关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》(国土资发〔2016〕191号)规定:结合实际依法处理“一户多宅”问题。宅基地使用权应按照“一户一宅”要求,原则上确权登记到“户”。符合当地分户建房条件未分户,但未经批准另行建房分开居住的,其新建房屋占用的宅基地符合相关规划,经本农民集体同意并公告无异议的,可按规定补办有关用地手续后,依法予以确权登记;未分开居住的,其实际使用的宅基地没有超过分户后建房地合计面积标准的,依法按照实际使用面积予以确权登记。《宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作问答》(自然资办函〔2020〕1344号)规定:对于因继承房屋占用宅基地,形成“一户多宅”的,可按规定确权登记,并在不动产登记簿和证书附记栏进行注记。

受到“面积限定”“规划管控”的限制,后文详述。

2.原则上无偿分配,因地制宜探索有偿使用

无偿分配是现行宅基地分配制度的重要内容。其依据在于:集体所有权主体为自己的成员平等、公平地设定宅基地使用权是无须收取使用费的^[14]。既然宅基地资格权是农村村民通过集体成员权而分享其在集体所有权中的固有居住利益,原则上只能无偿取得^[15]。也有观点认为,应该实行有偿分配制度,理由是现实生活中的“分配不均”“批少多占”等问题都与无偿分配相关。有观点认为,对保障农民基本居住的宅基地采用无偿分配制度,而对超标多占的宅基地采取累进制计算使用费。还有观点认为,在符合土地利用规划土地用途管制的前提下,分配时是否有偿,双方可协商确定,国家不宜干预过多。有学者认为,应该变无偿分配为有偿取得,让宅基地进入土地市场^[16]。也有学者认为,有偿分配不会过度加重农民负担,而且会抑制没有实际需求的农户申请宅基地的冲动,提高宅基地利用效率^[17]。笔者认为,宅基地初始分配原则上仍应该无偿分配,特殊情形下可以因地制宜探索有偿使用。理由在于:其一,宅基地无偿分配是农民集体土地所有权本质的体现。农民集体所有权的本质是本集体的成员集体所有,集体成员以完全有偿的方式对属于自己的财产进行分配有悖法理。其二,宅基地无偿分配的目的在于农民居者有所。完全有偿分配有违宅基地分配制度初衷,可能造成新的不公平,危及农民基本居住保障。宅基地最重要的核心是保障宅基地生产生活资料的属性,是对集体经济组织成员生存权的保障^[18]。其三,宅基地初始分配和宅基地流转应该适用不同法律政策。宅基地分配阶段应该注重公平价值和生存保障功能。宅基地流转阶段应该更注重宅基地资源的市场化配置。其四,完全有偿使用推行难度大。从实践情况看,试点地区农民对有偿使用认可度低,村集体收取使用费积极性不高,有偿使用对降低农民申请和保留宅基地意愿的作用并不明显。综上,宅基地分配原则上仍应该坚持无偿分配,法定特殊情形可以因地制宜探索有偿分配。具体而言:农村集体经济组织成员在本地面积限定标准内的宅基地原则上实行无偿分配和使用。但是,历史形成的“一户多宅”、超标准占用宅基地、非本集体经济组织成员通过继承房屋等合法方式占用宅基地等情形可以探索有偿使用。

(四)细化宅基地分配程序规则

中国现行宅基地使用权制度过分强调行政审批在宅基地使用权初始取得中的作用^[19]。笔者认为,我国私法层面的宅基地申请制度存在缺失,公法层面的宅基地审批制度存在错位。应该公私法协力优化宅基地分配制度。

一方面,细化私法层面的宅基地分配申请制度。私法层面的宅基地申请制度分为初始分配申请和重新分配申请。宅基地初始申请制度,包括申请主体、申请条件、申请程序、受理主体、审查规则等。明确成员申请和集体讨论的基本制度框架:其一,农村集体经济组织成员以户为单位向农村集体经济组织申请分配宅基地。其二,农村集体经济组织收到农户申请后,提交成员大会或成员代表会议讨论,讨论通过的在本集体经济组织范围内公示。其三,公示无异议或者异议不成立的,由村集体经济组织审查盖章后,报乡(镇)人民政府审批。从私法权利行使的视角观察,农村集体经济组织成员基于成员身份,以户为单位向农村集体经济组织申请分配宅基地的权利,本质上是在行使农户资格权(宅基地分配权)。但是,宅基地初始申请在我国现行立法中缺少明晰的私法表达。宅基地使用权作为用益物权,理应由宅基地所有权人通过权利行使的方式设定,即以“权利行使”为逻辑线索^[20]架构宅基地用益物权的生成机制。但是,在《民法典》中对该规则缺少立法设计。政策文件中对宅基地申请审查程序作了规定,并对宅基地申请审查的民主决策程序进行了规定^①。但是作为宅基地分配制度基础的私法层面的农户资格权行

① 参见:农业农村部、自然资源部《关于规范农村宅基地审批管理的通知》(农经发〔2019〕6号)。

使制度和宅基地所有权行使制度在现行法中缺少明确表达,未来立法中应该从上述视角建构起私法层面的宅基地分配申请制度。

另一方面,优化公法层面的宅基地审批制度。农户资格权和物权属性、债权属性的宅基地使用权都属于私权,但是这并不代表宅基地分配不需要公法规制。基于保护公共利益或者第三人利益的目的,国家需要通过行政权影响私法关系的形成、消灭或者决定其效力有无等^[21]。但是,在建设法治政府的背景下,弱化国家对宅基地的管控是落实宅基地集体所有权的内在要求。具体表现为:弱化或者取消宅基地取得行政审批制度,强化集体经济组织自治权力;取消“一户一宅”的刚性制度约束;取消无偿取得宅基地的刚性制度约束^[22]。现行宅基地分配制度,重公法管制而轻私法自治,疏于集体土地所有权人的意志与所有权的运行。在宅基地审批制度中,应下放审批权限,减少审批环节。值得关注的是,最新政策文件中对宅基地审核批准机制做了明确规定,核心的规则是市县指导、乡镇政府主导、多部门联审联动、方便群众办事^①。虽然政策文件中体现了审批权下放和便利群众原则,但是仍然过于强调公权力的介入,农民集体的所有权主体地位和农村集体经济组织的集体所有权法定代表行使主体地位没有得以展现。应该强化农民集体所有权人的利益和集体成员权益,弱化国家公权力,确保宅基地分配中的公私权配置平衡。但是,弱化公法管制并不意味着否定公权力在宅基地分配中的作用,公权力在“规划管制”“一户一宅”“面积限定”等方面应积极作为。

(五) 发挥农村集体经济组织的主体作用

农村集体经济组织是具有多元功能的特别法人,农村集体经济组织的比较优势领域集中在区域性、公共性、综合性的公共服务和生产经营领域^[23]。作为宅基地所有权的代表行使主体,农村集体经济组织在宅基地分配、权利行使、管理过程中理应发挥重要作用。农村集体经济组织具有不同于村民自治组织的独特功能,在宅基地分配过程中比村民自治组织更具有优越性。体现在:其一,从性质上分析,农村集体经济组织更适合代表成员集体行使宅基地所有权。农村集体经济组织是《民法典》规定的特别法人和成员集体所有权的法定代表行使主体,后者是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。其二,从功能上分析,农村集体经济组织行使宅基地所有权更有助于发挥其功能。作为农村集体资产的经营性管理组织,行使宅基地所有权、分配宅基地是农村集体经济组织的固有职能,而非作为政务性组织性质的村民自治组织的固有职能。其三,从成员权益视角分析,农村集体经济组织在宅基地分配中发挥主导作用更容易实现集体成员权益。村民和集体经济组织成员的范围并不完全重合,由村民自治组织代表农民集体行使所有权并不完全符合成员利益,甚至会产生利益冲突。其四,从法人治理机制角度分析,农村集体经济组织更容易建立灵活的法人治理机制,实现成员自治。随着农村集体产权制度改革的完成,农村集体经济组织已经在全国范围内建立起来,在宅基地分配制度领域,充分发挥农村集体经济组织的作用理所应当。值得关注的是,政策文件已经对农村集体经济组织在盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅方面的作用进行了肯定^②。从试点地区实践来看,农村集体经济组织在宅基地分配、管理过程中已经开始发挥作用。未来的政策和立法,应该进一步强化农村集体经济组织在宅基地分配制度中的主体地位,应该强化农村集体经济组织在宅基地分配领域的职能,构建更具操作性的制度和规范。重点发挥农村集体经济组织在宅基地申请审查、民主议定、“一户多宅”治理、户有所居实现形式等方面的职能,并通过《农村集体经济组织法》将农村集体经济组织在宅基地分配中的职能制度化和法律化。完善农村集体经济组织的法人治理机制,确保宅基地分配中的法人民主决策能最大程度实现宅基地分配民主。

① 参见:农业农村部 自然资源部《关于规范农村宅基地审批管理的通知》(农经发〔2019〕6号)。

② 参见: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》(2019年9月30日)。

(六) 遵循“面积限定”“规划管控”的管制规则

基于节约土地资源、保障粮食安全等目标考量,在宅基地立法和政策中应该遵循“面积限定”“规划管控”的管制规则,以弥合现有制度设计缺憾。

通过“面积限定”助推节约集约用地。在宅基地初始分配中坚持“一户一宅”的情况下,农户仍然可能基于房屋转让、继承等原因形成“一户多宅”。遵循“面积限定”,意味着即便是合法原因取得多处宅基地的也要符合“面积限定”要求,如果超过则要通过有偿使用、退出等方式治理。在宅基地管理立法中,可以从以下几个方面完善:其一,确立“面积限定”原则。可以规定农村村民一户只能拥有一处宅基地,其面积不得超过本省、自治区、直辖市规定的标准。各省、自治区、直辖市根据不同地域类型、人均耕地资源、人口密度、农村生产生活习惯等因素,分类制定本地宅基地面积控制标准。其二,强化审批管制。对超过本地宅基地面积控制标准的、现有宅基地面积能够满足分户需要的,宅基地审批部门不予批准。乡(镇)自然资源管理机构和乡(镇)农业农村工作机构要强化宅基地面积的审核、公示和监督制度等。其三,加强超面积治理。对于超过面积标准的实行有偿使用,鼓励农户通过自愿有偿方式退出超面积宅基地。

通过“规划管控”促进宅基地合理布局。具体而言:其一,强化宅基地分配的规划意识。农户申请宅基地用地应当符合本地国土空间规划,尽量使用原有宅基地、村内空闲地,优先利用未利用地,不得占用永久基本农田。市、县、乡(镇)国土空间规划和村庄规划应当综合考虑各种因素,坚持节约集约用地,科学确定宅基地规模和布局,合理预留宅基地空间。没有编制村庄规划的,应以上位国土空间规划为依据,统筹考虑宅基地规模和布局,开展宅基地审批。其二,界定职责划分,强化工作协同。《土地管理法》及其实施条例对自然资源部门、农业农村行政部门、乡(镇)人民政府的职责进行了调整,要尽快理顺部门之间的职责权限,实现信息共享、互联互通。其三,强化宅基地分配中的规划管控,对于违反本地国土空间规划的宅基地申请,不予批准。

四、结语

宅基地分配的制度设计和运行机制关系到宅基地制度体系的整体绩效,在全面深化农村改革和全面推进乡村振兴战略的背景下,应当按照市场化、法治化、系统化的目标完善和优化宅基地分配制度。实现宅基地分配制度和治理的法治化,需要厘清宅基地的私法权利体系与构造,以户为单位固化农户资格权,优化“一户一宅”和无偿分配,细化宅基地分配程序规则,发挥农村集体经济组织的主体作用,并遵循宅基地管理的管制规则。

参考文献:

- [1] 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),2020,20(6):115-124.
- [2] 田传浩.宅基地是如何被集体化的[J].中国农村经济,2020(11):29-46.
- [3] 国务院发展研究中心农村经济研究部.集体所有制下的产权重构[M].北京:中国发展出版社,2015:21.
- [4] 刘守英.农村宅基地制度的特殊性与出路[J].国家行政学院学报,2015(3):18-24.
- [5] 向勇.宅基地三权分置的立法意旨[J].农业经济问题,2019,40(4):10-17.
- [6] 韩松.论宅基地分配政策和分配制度改革[J].政法论丛,2021(1):70-82.
- [7] 刘同山,张凤.大变革背景下中国农村土地制度再审视[J].东岳论丛,2021,42(4):17-27.
- [8] 高强,鞠可心.农村集体产权制度的改革阻点与破解路径——基于江苏溧阳的案例观察[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(2):1-10.
- [9] 于霄.“一户一宅”的规范异化[J].中国农村观察,2020,42(4):2-22.

[10] 田传浩,彭信添.福利分配、市场发育与宅基地面积扩张[J].农业经济问题,2021(4):33-45.

[11] 涂圣伟.“十四五”时期畅通城乡经济循环的动力机制与实现路径[J].改革,2021(10):22-30.

[12] 郭明瑞.关于宅基地使用权的立法建议[J].法学论坛,2007,22(1):19-21.

[13] 张红宇.新型城镇化与农地制度改革[M].北京:中国工人出版社,2014:84.

[14] 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,2019,41(6):70-92.

[15] 张力,王年.“三权分置”路径下农村宅基地资格权的制度表达[J].农业经济问题,2019,40(4):18-27.

[16] 刘守英.土地制度与中国发展[M].北京:中国人民大学出版社,2018:80.

[17] 高圣平.宅基地制度改革政策的演进与走向[J].中国人民大学学报,2019,33(1):23-33.

[18] 邱丽.从“祖业观”到“集体观”:宅基地制度改革与地权观念演变——基于江西余江的考察[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(3):167-178.

[19] 高圣平,刘守英.宅基地使用权初始取得制度研究[J].中国土地科学,2007,21(2):31-37.

[20] 蔡立东.从“权能分离”到“权利行使”[J].中国社会科学,2021(4):87-105.

[21] 章剑生.作为介入和扩展私法自治领域的行政法[J].当代法学,2021,35(3):43-54.

[22] 申惠文.宅基地三权分置改革的立法表达[J].中国不动产法研究,2019(1):41-57.

[23] 高鸣,芦千文.中国农村集体经济:70 年发展历程与启示[J].中国农村经济,2019(10):19-39.

(责任编辑:刘浩)

Rural Homestead Distribution System: Historical Evolution,
Operation Status and Reform Ideas

GUAN Hongyan

Abstract: Homestead distribution system is the basic part of homestead system. Since the founding of new China, the homestead distribution system has shown different characteristics at different historical stages. The current homestead distribution system is facing many operational difficulties, such as the existence of free distribution in name only, the difficulties of household-based acquisition system, the difficulties to realize “one household, one house” and the inadequate performance of function of collective economic organization. From a macro-perspective, China’s homestead distribution system is a unique system design under the background of socialist public ownership. At present, it still shows obvious immaturity. From the micro-perspective, the homestead distribution system is complex and independent. We should promote the perfection and optimization of the homestead system according to the goal of marketization, legalization and systematization. In the future reform and legislation, we should clarify the conception of system and structure of private law rights on homestead, solidify the qualification right to each household, adhere to “one household, one house” principle and free distribution, refine the homestead distribution procedures, give full play to the role of rural collective economic organizations, and follow the rules of control such as “area limitation” and “planning control”.

Keywords: Homestead Distribution; Free Distribution; One Household and One House; Farmers’ Qualification Right; Allocation Procedure