

【土地问题】

“三权分置”背景下宅基地户内共有权的结构解析与功能实现

肖盼晴

(华中师范大学 中国农村研究院,武汉 430079)

摘要:“三权分置”改革加剧了农村宅基地权利结构的复杂性。其中,明晰宅基地户内共有权的结构与性质,是深化农村土地制度改革、实现农民财产权益的前提和基础。在身份与财产的双重作用下,宅基地户内共有权具有典型的“复合性”特征,即集体成员基于身份对宅基地形成利益期待性合共有权,而对于地上房屋形成共同共有的财产关系。随着权能拓展的推进,“地合有-房共有”两个层次之间的张力增大,不仅影响宅基地的集体所有权属性,也阻碍房屋财产性功能的实现。对此,应从“国家-集体-个体”等多个层次寻求化解之道。国家层的制度设计,应创设类型化的退出机制、区分外部主体基于房地一体原则所享有的宅基地占用权与集体成员基于身份的宅基地使用权。“集体-个体”层次要使个人权利突破集体和农户的限制,从而缩小身份依附与权利流转之间的张力,促进期待性利益向现实利益的顺利转化。

关键词:“三权分置”;宅基地使用权;宅基地占用权;户内共有;复合型共有

中图分类号:D923.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)01-0144-10

党的二十大报告明确提出“深化农村土地制度改革,赋予农民更加充分的财产权益”。由此可见,权能拓展也是农村宅基地改革的主要方向,盘活宅基地是乡村振兴的重要一环。近年来,各地不断推进宅基地的“三权分置”改革。但从实践看,该项改革与农地的“三权分置”改革相比,面临更多的阻碍和困境。相关数据显示,宅基地相关的纠纷在所有农地纠纷中占比达到五分之一以上,且呈现逐年上升的趋势^[1]。宅基地的相关权利是涉及财产与身份的复合型权利。加之,在房地一体主义的制约下,农民基于集体成员与农户成员的双重身份,对宅基地与地上房屋享有不同性质的权利。对宅基地户内共有权的结构与性质予以准确的释义,是赋予农民更加充分的财产权益的前提和基础,也是“三权分置”背景下亟待解决的重要问题。

一、文献梳理与问题提出

“三权分置”是从横向和纵向两个维度细分集体土地的权能,并在集体、农户和外部主体之间进行分配^[2],三者对一宗宅基地享有三种不同的权利^[3]。对于“三权”的结构有“所有权-资格权-使用权”^[4]、“所有权-使用权-次级用益物权”^[5]和“所有权-使用权-法定租赁权”^[6]等解读。其中,宅基地使用权兼具身份与财产的双重属性^[7]。身份资格是获得宅基地

收稿日期:2023-05-27

基金项目:2022年湖北省高等学校省级教学研究项目“农村政治学情境教学的田野思政社会化路径研究:基于五类情境实验的比较分析”(2022092)

作者简介:肖盼晴,女,华中师范大学中国农村研究院副教授,硕士生导师,早稻田大学法学博士。

使用权的前提,而通过各种方式实现宅基地的财产性权利是其具体的物权表现形态^[8]。宅基地使用权的性质为资格权的次级用益物权^[9]。关于户内成员对于宅基地使用权的关系,学界存在共有说^[10]、按份共有说^[11]、共同共有说^[12]和利益期待性合有说^[13]等诸多争论。宅基地资格权可避免因“绝卖”而永久性失地^[14],促进其社会保障功能的剥离^[15],关于其性质存在复合型权利说^[16]、身份性权利说^[17]、次级地上权说^[5]、成员权说^[3]、最先受让权+优先受让权^[18]和亲属法外身份权^[19]等观点。

关于“三权分置”中房地权利的变化,学界的争论可概括如下。房地一体是为了保证房屋正当的占地权源,并确保权利主体的同一^[20]。房地分离是在集体经济组织与买受人之间建立宅基地租赁关系^[21]。同时拥有房产与宅基地使用权者,不应缴纳宅基地的使用费,而非宅基地使用权者则应缴纳相应的费用^[22]。关于宅基地使用权能否继承,学界存在否定说^[23]、限制继承说^[24]、自由继承说^[25]和法定租赁权说^[26]等争论。当前的宅基地改革存在处分权受限、所有权主体虚置、资格权界定和退出机制不健全等问题^[27]。宅基地改革试点缺乏系统性,多属对策性工作,诸多关系尚未厘清^[28]。

通过上述梳理可以看出,关于宅基地的权利结构与改革动向,一直是学界研究的焦点问题。但是对于宅基地户内成员共有权的结构与性质,却少有研究提及,或者直接等同于共同共有。宅基地的权利体系比承包地的权利体系更加复杂。特别是随着社会的发展,个人权利意识日益增强,家户整体与成员个体之间的矛盾愈益突出。加之,在“三权分置”改革的推动下,宅基地流转的情况迅速增加。若地随房走,宅基地之上的集体所有权将名存实亡;若房随地走,又将导致个人财产权受到严重损害。对于上述问题,亟须从理论上对宅基地户内共有权的复合型结构予以准确释义,才能在坚持集体所有制的基础上,切实实现赋予农民更加充分的财产权益的改革目标。

二、集体成员、以户确权与宅基地共有权

(一) 基于成员身份的宅基地使用权

20 世纪 50 年代,随着农村集体化运动的推进,宅基地从私有转变为“集体所有、农户利用”的两权分离模式。自此之后,宅基地使用权的获得具有明显的身份性特征。

一方面,宅基地使用权的设置旨在为集体成员提供一定的居住保障,是集体成员基于身份资格实现居住权益的重要方式。从权利得失看,宅基地使用权的取得要以集体成员身份为前提,并遵循一户一宅、面积法定、流转受限等原则。确切来说,在“生不增、死不减”的调整模式之下,宅基地使用权的权利主体为“户”,若“户”消失,且地上无不动产,则由集体收回宅基地。上述权利得失条件体现了宅基地使用权的身份性特征。从权利结构看,宅基地使用权是兼具身份与财产双重属性的复合型权利,且其权利结构具有强烈的排他性特征,旨在为一定区域范围内的成员提供居住保障。可以说,宅基地使用权是具有生存保障功能的福利性权利。

另一方面,宅基地使用权的取得受到身份资格的限制。一是宅基地使用权的原始取得与集体成员资格密切相关,是依据身份资格所享有的封闭性权利。其中,身份资格是获得宅基地使用权的前提,而通过各种方式实现宅基地的财产性权利是其具体的物权表现形态。并且,“一户一宅”的制度安排强化了户的对外排他性,也进一步强化了宅基地使用权的身份性要求。二是宅基地使用权的继受取得受到身份资格的限制。从理论争论看,虽然学界对宅基地使用权能否继承存在诸多争论,但都未否定宅基地使用权主体的身份性要求。从司法实务

看,“宅基地能否继承”的相关司法判决也肯定了宅基地使用权的身份性。例如,否定类判例认为未建房屋的宅基地不属于遗产的范围。继承人不符合申请宅基地条件的,也不能继承^①。与此相对,肯定类判决认为因地上房屋发生继承,宅基地使用权基于房地不可分割性,而发生被动继承的效果。宅基地使用权的继承只限于地上建筑物存续期间,且继承之后不得对原有房屋进行翻建、重建,房屋灭失、拆除或被依法征收后,则宅基地收归集体^②。

(二)以户确权背景下的户内共有权

无论理论还是实践,都尚未对宅基地使用权权利主体的“户”作出明确界定。首先,从法律及中央相关政策看,对于宅基地的“户”如何界定,法律尚无明确的规定。中央相关政策给予了地方极大的自主权。地方对“户”的认定有规定的,按其规定;未作规定的地区,以户籍登记信息为基础,同时需符合当地申请宅基地建房的条件;根据户籍登记信息无法认定的,可参考家庭承包户的相关情况,并结合村民自治方式予以认定^③。其次,对于“户”的界定存在诸多争论。“一户一宅”中“户”的界定不宜严格以户籍为标准,也不同于农村承包经营户,而是以血缘、婚姻关系等为纽带的自然户^[29]。并且,“户”与“家”并不必然一致,“户”具有行政管理属性,而“家”是自然单位,具有习惯法的属性^[30]。虽然“一户一宅”中的“户”与农村承包经营户在理论上存在区别,但在现实生活中两者的重合度较高。最后,从实践看,各地区对于“户”的界定存在不同的标准。主要有以下两种模式:一是以户籍登记为主要判断标准的模式;二是多重标准模式,即以户籍成员资格和成员义务履行等多重标准对户予以界定。

由此可见,宅基地使用权的主体是“户”,虽然在理论上与土地承包户有一定的区别,但现实中两者的边界范围多数情况下是一致的,主要的区别在于地上附着物的归属关系,以及分户的结果。从对内关系看,宅基地的户内共有权难以用中国民法的共有理论来解释。一是宅基地户内共有权不能也不宜解释为按份共有。宅基地确权证书的颁发多以户籍登记中的“户”作为基本单位。即使全体成员登记在册,个人份额也不明确。并且在“多不增、少不减”的调整方式之下,户内成员的变动不会引起宅基地的调整,只是成员的隐性份额因户内人口的变动而发生变化。若以按份共有解释,则会消解家户团体“定分止争”的重要作用,引发宅基地的频繁调整,也不符合房地产的不动产特性。二是宅基地户内共有权不能直接等同于共同共有权。宅基地使用权是以身份资格为要件的社会保障性权利。对于“户”的认定标准和实现方式,现行法律中尚无明确规定,理论和实践中也存在较大的争论。从实践看,户与家庭的重合度较大,但在户籍制度等多重因素的影响下,户内可能包含婚姻家庭关系之外的成员。因此,宅基地使用权的户内共有并不必然属于共同共有关系。

从权利继承看,宅基地使用权的户内共有与共同共有、按份共有有着本质的区别。宅基地使用权的继承受到身份资格的限制。现行法律中关于宅基地使用权获得的身份性限制、“一户一宅”原则,都表明了宅基地使用权的不可继承性。不具备资格者只能基于房地一体原则取得债权性质的使用宅基地的权利^[24],而用益物权性质的宅基地使用权归户内剩余成员共有。地上房屋灭失则外部主体对于宅基地的权利也随之消失。诸多司法判决认为宅基地的分配是以户为单位的,不属于个人财产,不能继承。然而,无论是共同共有还是按份共

① 广东省肇庆市中级人民法院〔2014〕肇中法审监民再字第2号;浙江省松阳县人民法院〔2015〕丽松民初字第411号;最高人民法院〔2017〕最高法行申6361号行政裁定书;最高人民法院〔2018〕最高法行申236号;山东省淄博市周村区人民法院〔2013〕周民初字第1134号;内蒙古自治区呼和浩特市中级人民法院〔2016〕内01民终649号。

② 河南省淅川县人民法院〔2014〕浙行初字第80号;浙江省诸暨市人民法院〔2015〕绍诸草民初字第292号;浙江省宁波市中级人民法院〔2016〕浙02民终3633号;吉林省梅河口市人民法院〔2015〕梅民初字第199号。

③ 自然资源部《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。

有,共有人死亡后,其份额均可由继承人继承。

综上可知,宅基地户内共有权的“户”虽与“家”(即自然户)具有较大的重合度,但并不必然重合。宅基地的户内成员共有权具有特殊性,在对内关系方面难以用中国民法中的按份共有和共同共有来进行解释。农民基于集体成员和户内成员的双重身份对集体资产享有的权利多被遮蔽在“户”这一团体之内。随着个人权利意识的不断觉醒及人户分离趋势的加剧,宅基地的相关纠纷日渐增多,严重影响了农村社会的稳定。此外,宅基地使用权虽是私法上的权利,但其审批、管制等离不开公法的规制,长期以来形成了“强管制、弱产权”的制度体系,严重影响了各项权能的实现^[31]。

三、房地一体、复合型共有与层分化错位

(一) 房地一体制约下的复合型共有

随着城乡要素的流动,宅基地之上的房屋财产性功能日渐凸显。在此背景下,“房地一体、地随房走”的制度规范进一步增强了宅基地权利结构的复杂性。户内成员对于宅基地与地上房屋形成了性质不同的两种共有权。

首先,宅基地共有人与地上房屋权利人并非完全一致。集体成员的资格丧失,并不影响其对地上房屋享有的权利。同理,基于婚姻、家庭关系新加入户的成員,不一定获得集体成员资格。基于法定关系拥有地上房屋的共有权者,根据现行法律的规定并不必然成为宅基地户内共有权的主体。更准确地说,在房地一体制约下,获得房屋所有权的外部主体对于宅基地只享有债权性质的权利。那么,在“三权分置”和人地分离日益加剧的背景下,宅基地共有人与地上房屋权利人不一致的情况也逐渐增多。其次,根据现行法律的规定,对于地上房屋,户内成员若无特别约定可依据婚姻、家庭、继承等特定的法律关系将其推断为“共同共有”。再次,宅基地户内共有权与土地承包户内成员共有权相比,有一定的相似性,但也存在较大差别。对于“户”的界定,理论界和实务界有诸多争论。从法律和实践两方面来看,宅基地的“户”与土地承包户的“户”,在初始分配阶段基本一致,但随着成员间的意思自治以及户内人口变动,两“户”范围不相重合的情况也日渐增多。尤其是在分户的情况下,两者产生了不同的结果。前者可在符合法律规定的情况下,申请新的宅基地,而后者持有的承包地总量不发生变化。加之,在房地一体主义下,宅基地与地上房屋的依赖程度高,无论处分哪一个,均产生两个权利一并处分的结果。因此,宅基地户内共有权的权利结构更加复杂,难以用中国民法中的共有理论来解释。

综上所述,户内成员对宅基地及其地上房屋形成了两个层次且性质不同的“复合型共有”:户内成员基于身份资格对宅基地形成共有关系;房地一体主义下户内成员基于财产关系对地上房屋形成共有关系。前者具有典型的身份性特征,其转让受到严格的限制。后者属于私有财产的权利范畴。私有财产的自由处分是公民权利的基础内容之一。而房地一体主义限制了权利人的意思自治和处分自由。“三权分置”背景下房屋流转增多,但在房地一体主义的制约下,外部主体也可享有宅基地使用权。如此一来,宅基地之上的集体所有权或将名存实亡。

(二) 复合型共有的结构解析

通过以上考察可知,户内成员对于宅基地及其地上房屋形成了“地-房”两个层次、不同性质的复合型共有。而在房地一体、人户分离和“三权分置”等多重因素影响下,身份依附与权利流转间的矛盾日益突出。房地一体主义进一步激化了上述矛盾。宅基地权利体系是房

地一体的联动型结构,即对宅基地的处分必然引发地上房屋的权利变动。但户内成员对于地与房是完全不同的权利构造,由此导致两个层次间的错位日益严重。

一方面,“三权分置”背景下,宅基地的社会保障功能与地上房屋的财产性功能间的张力日渐增大。在身份资格的限制下,房地一体的联动型权利构造容易引发宅基地低效利用的权能困境并使之更加复杂化。另一方面,“三权分置”是宅基地权能的纵向分割,而地上房屋的流转是财产性权利的横向转移,在房地一体的制约下,宅基地权能的层分化错位日渐加剧。加之,宅基地使用权的获得以成员身份为前提,且以“户”作为基本的确权单位,但相关法律日益朝着“去家产制”和“私权化”的方向发展,进而导致以家户为基本单位的农村土地利用形态暴露出诸多问题^[32]。同时,“三权分置”改革使集体成员的身份性权利与财产性权利相分离。在此背景下,受制于房地一体原则和宅基地使用权主体的身份性要求,外部主体是否可以取得宅基地的相关权利,进城落户农民若丧失集体成员资格是否仍享有宅基地的完整权利,是改革进程中颇具争议的问题。

根据前述讨论可知,中国民法的共有理论虽然可以解释户内成员对于地上房屋的关系,但难以解释宅基地的户内共有权这种特殊的共有形式。在房地一体主义下,户内成员间的复合型共有具有双重性质,如何在法理上对其予以准确释义,是“三权分置”改革背景下亟待解决的重要问题。

从比较法的视角看,英美法融合了日耳曼法的总有和合有制度,产生了联合共有(Joint Tenancy),并成为主要的地产共有形式^①。联合共有的设立需符合权益、所有权、时间、占有“四个同一”的要件,且以保障生存者的权利为目的,最后去世者将拥有全部共有财产^[13]。宅基地户内的成员共有权与其具有一定的相似性。例如,户内成员同时从集体获得同样的权利,并且因成员出生、死亡或集体成员资格得失等原因,导致户内成员数量变化,也不会引起宅基地的调整和变动。具体来看,两者在价值导向、权利结构和最终结果等方面存在较大的差异^[13]。一是价值导向不同。联合共有是保障生存者权、规避繁琐的遗产继承程序的重要手段。而中国的宅基地户内共有权与成员资格息息相关,旨在为集体成员提供稳定的居住保障。二是成员权利不同。每位联合共有人既是一份未分割权益的所有人,也是全部财产的所有人。与此相比,宅基地户内共有者是隐性、平等的占有。三是共有者去世时产生的后果不同。最后在世的联合共有人取得全部份额。而宅基地使用权是一种以身份为要件的权利,成员资格的丧失意味着权利的丧失,此后享有的只是对于地上房屋的权利。若户内最后的成员去世或失去集体成员资格,且地上无房屋,则宅基地由农民集体收回。

综上所述,宅基地户内共有权与英美法中的联合共有具有一定的相似性。准确来说,集体成员在户内对于宅基地使用权是“利益期待性合有”关系。首先,宅基地户内成员共有与家户共产的范围在多数情况下是重合的。尽管宅基地在最初分配阶段个人份额明确,但户内成员一旦发生变动,户的整体性增强,成员最初的明确份额转化为隐性的、可期待性利益。其次,宅基地使用权是以生存保障为主要目标的。期待性利益在某种程度上可以实现户内成员间的克己与不争,并在特定条件下转变为现实利益,为成员个体提供基本的生活保障。最后,与户内成员享有的承包地共有权不同,宅基地及其地上房屋的整体性强,难以实现分割。因此,宅基地户内共有权是一种以集体成员的身份资格为要件、整体性更强的利益期待性合有结构。综合来看,“三权分置”背景下,户内成员基于宅基地形成“地合有-房共有”的复合型

① 关于 Joint Tenancy 的相关争论以及具体内容在笔者拙文《农村承包经营户内成员共有权的结构与功能分析》有详细介绍,在此不再赘述。

共有结构。

四、“三权分置”背景下复合型共有的功能何以实现？

“三权分置”背景下,宅基地权能的纵向分割与财产性权利的横向流转导致“地合有-房共有”之间的张力日益加剧。宅基地之上的集体所有权与房屋之上的个人财产权都面临巨大挑战。如何在维持宅基地集体所有属性的同时,实现地上房屋的财产性功能?对此,须从“国家-集体-个体”三个层次探寻复合型共有的功能实现路径。

(一) 国家层的制度设计

当前国家保护进城落户农民土地权益的相关规定,是房地一体主义之下为保护地上房屋权利人所做的规定,也是为了盘活闲置宅基地以及保护农户利益所做的保障性规定。在“三权分置”、城乡要素流通等背景下,宅基地的盘活若以“地随房走”为原则,则会侵害宅基地权利人基于身份资格应享有的权利。若以“房随地走”为原则,则会侵害房屋权利人的财产性权利。“地合有-房共有”的权能从错位到复位,是化解上述困境的关键之所在。

首先,国家上层的制度设计不宜引入新的物权性权利。宅基地的基础性权利与派生性权利之间具有制衡、统辖,甚至相对抗的关系,因此,在“三权分置”的背景下,外部权利主体对宅基地之上建筑物的权利是在他人土地上保有不动产。根据“一物一权”原则,不应赋予该权利的物权对世性,也不应再进一步增加宅基地物权体系的复杂性。此外,按照房地一体主义,外部主体的宅基地使用权及期限不是基于权利双方的意思表示,而是基于法律规定而获得的权利。因此,不宜再引入新的物权性权利,而需在理论上进一步界定宅基地基础性权利与派生性权利的性质、边界及权能间的关系。一方面,完善户的对外代表制,保障宅基地户内成员突破“户”的限制,更好地实现其对于宅基地的相关权利。另一方面,明确房地一体主义之下,地上房屋权利人的权限范围,以保障成员的财产性权利。

其次,创设类型化的权利退出机制。一是明确进城落户农民的权利退出范围和退出机制。关于进城落户农民应否丧失集体成员资格,学界存在丧失集体成员身份^[33]、户籍迁出但未享受城市社会保障者可保留或重新获得集体成员资格^[34],仍拥有土地承包权益或持有集体资产的股权者将继续享有成员资格^[35]等诸多争论。对此,不应采用“一刀切”的做法,各集体应以保障进城落户农民财产性权利为基本原则,在民主协商的基础上,确定具体的权利退出条件、范围和程序等。二是宅基地的退出可以分为两种方式:一种是集体成员退出宅基地使用权但保留资格权,另一种是同时退出宅基地的使用权和资格权^[36]。其中,前者允许权利人将一定期限的宅基地使用权转让给第三人,到期后重新恢复对宅基地的完整权利^[37]。三是保障宅基地所有权主体的自主选择权。从实践看,不同地理位置的村庄对宅基地体现出不同的价值追求。随着偏远、远郊和近郊等地理位置的变化,价值追求呈现从注重物质性福利向追求服务性福利和权能性福利转变的特征^[38]。并且,根据相关调研数据可知,从西部到东部,村庄闲置宅基地有偿退出工作完成比重逐渐降低^①。因此,要保障各集体享有一定的自主选择空间,根据农户对保障性功能和财产性功能的不同需求,创设类型化的权利退出机制。

最后,确定外部主体的宅基地占用权。学界普遍认为具有物权性质的宅基地法定租赁权

① 根据华中师范大学中国农村研究院对全国24省164个村庄的调研可知,从西部到东部,村庄闲置宅基地有偿退出工作完成比重逐渐降低。东部地区的27个村庄都没有开展闲置宅基地的有偿退出工作。中部地区的80个村庄中13个村庄开展了闲置宅基地有偿退出工作,占比16.25%。西部地区的57个村庄,其中有13个村庄已开展了闲置宅基地有偿退出工作,占比22.81%。

是“三权分置”较适宜的权利形态^[6],但该权利的设定存在性质模糊、主体冲突、期限设定和租金分配等诸多问题。并且,根据现行法律的规定,租赁合同期限不得超过二十年。那么,设置物权性质的法定租赁权意义不大,且会增加权利结构的复杂性。为了与集体成员权的宅基地使用权相区分,确定外部主体享有的是宅基地的占用权。两者是不同性质的权利,即集体成员身份基于资格获得的是物权性质的宅基地使用权,而基于房地一体原则占用宅基地的外部主体对宅基地享有的权利为债权。宅基地占用权的特殊性可概括为以下三点。一是该权利的存续期限与地上房屋一致,房屋灭失则权利消失。二是权利人不得擅自翻新或重建地上建筑物。三是无宅基地使用权者的情况下,宅基地占用权者在权利存续期间要向农民集体缴纳一定的占用金。通过上述举措既可维持宅基地的集体所有属性,又可实现地上房屋的财产性功能。

(二)“集体-个体”层的实践路径

宅基地相关权利在“集体-个体”层面的实践运行,主要涉及集体、农户与个人等主体。其中,宅基地所有权属于农民集体,而宅基地使用权和地上房屋所有权涉及“农户-成员”间的双向关系。因此,为减小“房共有-地合有”之间的张力,以实现复合型共有身份与财产两方面的功能,需从集体、农户和个体三个层次寻求化解之道。

一方面,充分发挥集体层的引导性作用。一是及时了解宅基地流转、继承人不明、人口流出等动态情况,掌握“地合有-房共有”之间的错位现状,并根据实际问题,通过民主协商的方式制定具有针对性的改善方案。如此,不仅可以有效解决集体权利虚置化的问题,而且可以充分发挥集体的衔接和协调作用。二是调动农民参与的积极性,对于宅基地盘活方式的选择,应尊重农民意愿,通过集体成员代表或符合一定比例要求的集体成员民主议定,广泛了解农民主体意愿。三是探索多元化的权能拓展方式,有条件的地方可通过宅基地使用权股份化等形式盘活闲置宅基地。

另一方面,保障个体层的主体性地位。“期待性利益”的主体为成员个体。为实现期待性利益向现实利益的顺利转化,不仅要拓展集体成员在宅基地盘活中的参与渠道,保障个体层的实质性参与,还需突破“户团体”的遮蔽。为此,在“农户-个体”层次应明确宅基地户内成员共有权的权利性质,发挥家户“定分止争”的地位和作用。不仅如此,户内成员在行使共有权时,应基于合意选出对外代表和管理人,且不得对抗善意第三人。据此,对内保障成员个体的利益表达,对外又能维持户的整体性与一致性。

五、结论与对策建议

“三权分置”背景下,宅基地的身份性与地上房屋的自由财产性之间的张力日渐增大。若地随房走,宅基地之上的集体所有权将“名存实亡”;若房随地走,又将导致个人财产权受到严重损害。宅基地户内共有权这种农村普遍存在的共有形式,却难以用中国法的共有理论予以准确释义。加之,在房地一体制约下,基于宅基地形成了复杂的“复合型共有”。其结构主要包含两个层次。其中,户内成员对宅基地的共有权是一种以生存保障为目标的利益期待性合有关系。而房地一体主义之下,家户成员对于地上房屋多属于共同共有关系。在人户分离、“三权分置”等因素的影响下,“地合有-房共有”间的张力增大,严重影响了宅基地权能的发挥。

“三权分置”背景下,如何在维持宅基地集体所有属性的同时,拓展地上房屋的财产性权利?对此,需从“国家-集体-个体”三个层次探讨复合型共有的功能实现路径。第一,国家层

的立法和制度设计方面,创设类型化的权利退出机制,并确定外部主体对于宅基地享有的权利性质为债权,以此化解身份依附与权利流转的矛盾。此外,还需赋予集体层一定的自主性和选择权,国家层不宜做出强制性规定。第二,集体层在国家层的制度框架内,充分发挥自主性。拓展农民在宅基地盘活中的参与渠道,保障农民的实质性参与。通过民主决策和协商的方式,确定本集体内宅基地“三权分置”改革的具体实施方案,从而满足本集体的实际需要。通过构建集体监督机制,促进集体成员更加充分地实现财产性权利。第三,对于个体层,需化解“农户-个体”之间的冲突。这也是宅基地期待性利益顺利转化为现实利益的关键之所在。为此,要发挥家户团体在宅基地利用中“定分止争”的重要功能,还应破除影响成员个体权利实现的障碍。宅基地使用权的获得仍须以户为单位,但户内成员在行使宅基地的相关权利时,应基于合意选出对外代表和管理人,且不得对抗善意第三人。据此,可在维持家户整体性的同时,保障成员个体意见的充分表达。在“三权分置”背景下促进复合型共有权的功能实现。

由于篇幅所限,本文的研究只是在宅基地“三权分置”背景下,为“如何在兼顾宅基地集体所有属性的同时,拓展地上房屋的财产性功能”这一问题的解决提供了大体的思路。但宅基地的权利关系错综复杂,诸多具体实施方案并未深入展开。例如,“集体-农户-个体”间的权责分配、类型化的权利退出机制和外部主体宅基地占用权的实践效果等,需具体问题具体分析。在未来的研究中,还要结合实际情况进一步明确类型化退出机制的前提条件和实现方式,以及外部主体宅基地占用权的设立条件和运行机制等方面的内容。

参考文献:

- [1] 孙晓勇.涉农地案件的诉源分析——以司法大数据为基础的考察[J].环球法律评论,2021,43(4):38-53.
- [2] 韩立达,王艳西,韩冬.农村宅基地“三权分置”:内在要求、权利性质与实现形式[J].农业经济问题,2018,39(7):36-45.
- [3] 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(4):142-153.
- [4] 温世扬,梅维佳.宅基地“三权分置”的法律意蕴与制度实现[J].法学,2018(9):53-62.
- [5] 席志国.民法典编纂视域中宅基地“三权分置”探究[J].行政管理改革,2018(4):45-50.
- [6] 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(3):48-72.
- [7] 刘守英,熊雪锋.经济结构变革、村庄转型与宅基地制度变迁——四川省泸县宅基地制度改革案例研究[J].中国农村经济,2018(6):2-20.
- [8] 胡风.三权分置背景下土地承包经营权的分离与重构[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017,17(3):9-15.
- [9] 陈吉栋.论处分限制与宅基地三权分置[J].暨南学报(哲学社会科学版),2022,44(10):84-95.
- [10] 梁慧星.中国物权法草案建议稿:条文、说明、理由与参考立法例[M].北京:社会科学文献出版社,2000:521.
- [11] 朱广新.论土地承包经营权的主体、期限和继承[J].吉林大学社会科学学报,2014,54(4):28-37,171.
- [12] 鲁晓明.从家户并立到家庭统摄——我国民事法上家户制度的问题与出路[J].法商研究,2018,35(5):139-149.
- [13] 肖盼晴.农村承包经营户内成员共有权的结构与功能分析[J].中国土地科学,2021,35(3):17-22.
- [14] 周飞舟,林上,王恒.宅基地“资格权”的社会学意涵[J].济南大学学报(社会科学版),2021,31(4):5-11.
- [15] 岳永兵.宅基地“三权分置”:一个引入配给权的分析框架[J].中国国土资源经济,2018,31(1):34-38.

- [16] 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.
- [17] 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.
- [18] 高海.宅基地“三权分置”的法律表达——以《德清办法》为主要分析样本[J].现代法学, 2020, 42(3): 112-125.
- [19] 林津, 吴群, 严思齐, 等.宅基地资格权的治理功能及其差别化实现[J].农业经济问题, 2022, 43(12): 110-120.
- [20] 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(西北政法大學学报), 2019, 37(1):192-200.
- [21] 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.
- [22] 张淞纶.房地分离:宅基地流转之钥——以宅基地使用权继承之困局为切入点[J].浙江大学学报(人文社会科学版), 2022, 52(1):82-93.
- [23] 刘露.解释论视角下宅基地使用权的继承性研究[J].华东政法大学学报, 2019, 22(1):133-143.
- [24] 谢潇.民法典视阈内宅基地使用权继承规则之构造[J].法学, 2022(1):128-142.
- [25] 姜红仁.关于农村宅基地使用权继承的法律思考[J].江西社会科学, 2012, 32(2):155-159.
- [26] 高飞.宅基地使用权继承否定论——一个解释论的立场[J].西南政法大学学报, 2022, 24(4): 125-134.
- [27] 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, 39(5):60-69.
- [28] 丁宇峰, 付坚强, 王宇.宅基地上房屋买卖的权利构造[J].南京农业大学学报(社会科学版), 2023, 23(1):146-156.
- [29] 高圣平, 吴昭军.宅基地制度改革的试点总结与立法完善——以《土地管理法》修订为对象[J].山东社会科学, 2019(8):103-111.
- [30] 申惠文.法地理学视域下的农村村民一户一宅制度[J].法治研究, 2023(4):149-160.
- [31] 王雷.农民集体成员权、农民集体决议与乡村治理体系的健全[J].中国法学, 2019(2):128-147.
- [32] 肖盼晴.生存者权保障:家产制的结构特征及功能分析——以满铁华北农村惯行调查为中心[J].广西大学学报(哲学社会科学版), 2019, 41(6):80-86.
- [33] 杨青贵.进城落户农民宅基地权益保护的现实表达与法治回应[J].重庆大学学报(社会科学版), 2019, 25(3):147-157.
- [34] 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, 40(2):37-45.
- [35] 任常青.进城落户农民“三权”问题研究[J].河北学刊, 2017, 37(1):109-114.
- [36] 江晓华.“三权分置”下宅基地退出的权利表达[J].华南农业大学学报(社会科学版), 2021, 20(3): 109-118.
- [37] 李凤章, 李卓丽.宅基地使用权身份化困境之破解——以物权与成员权的分离为视角[J].法学杂志, 2018, 39(3):68-76.
- [38] 吴郁玲, 于亿亿, 王梅.农户对宅基地退出的福利增进需求研究——基于余江、金寨、宣城三地的农户调查[J].中国土地科学, 2021, 35(7):61-70.

(责任编辑:刘浩)

The Structural Analysis and Function Implementation of Common Ownership of House Base under the Background of “Separation of Three Rights”

XIAO Panqing

Abstract: The reform of the separation of three rights intensifies the complexity of the right structure of rural homestead. Among them, to clarify the structure and nature of household common ownership of homestead is the premise and basis for promoting the reform of rural land system and realizing farmers’ property rights and interests. Under the dual roles of identity and property, the household common right of homestead has typical “compound” property, which means that the collective members form the right of interest expectation to the homestead based on their identity, and form a common property relationship for the above-ground houses. With the advancement of power expansion, the tension between the two levels, land co-ownership and house co-ownership”, increases. This not only affects the collective ownership properties of house land, but also hinders the realization of farmers’ property rights. To solve this problem, a solution can be found at various levels including the state, the collective and individuals. The system of national level is designed to create a type of exit mechanism, and distinguish between the two kinds of homestead land using rights of different characteristics. The collective and individual levels should make individual rights break through the restrictions of collectives and farmers, so as to narrow the tension between identity attachment and rights transfer, and promote the smooth transformation from expected interests to realistic interests.

Keywords: “Separation of Three Rights”; Right to the Use of Homestead; Right to the Occupation of Homestead; Household Co-ownership; Compound Co-ownership