

闲置宅基地盘活利用中的 农村集体经济组织

肖鹏

(中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100083)

摘要:农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地的主体地位,应当着重厘清其与农村集体经济组织成员、宅基地使用权人的关系。农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地,既可以为宅基地使用权人和其他社会主体签订合同提供居间服务,也可以依法经营闲置宅基地。农村集体经济组织直接经营闲置宅基地,或者通过出租、入股等方式将闲置宅基地交由他人经营的,应当由理事会起草盘活利用方案,成员大会或者成员代表大会作出盘活利用决议,并由理事会负责执行。农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地获得的管理费用、居间服务费用和财产经营收益,应当根据不同的规则予以分配。

关键词:闲置宅基地;盘活利用;农村集体经济组织;收益分配

中图分类号:D922.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)05-0147-11

一、引言

2019年修订的《土地管理法》,第六十二条第六款对农村集体经济组织及其成员可以盘活利用闲置宅基地作了立法确认。但是,由于地方理论研究和实践经验不丰富,还没有形成可复制、可推广的经验,法律没有进行详细规定,只作了原则性规定^[1]。不断深化闲置宅基地盘活利用的研究,对于完善制度设计、指导地方实践,有着重要的理论价值和实践意义。

2022年,全国闲置宅基地总宗数为983.04万宗,占全国宅基地宗数的3.67%^{[2]96}。全国各地宅基地的闲置情况不尽相同。一般而言,东部村庄、距离城市越远的村庄、平原村庄的宅基地闲置程度相对更高^[3]。闲置宅基地的出现,受到城市化的发展、宅基地制度设计与运行缺陷、监督管理的不到位、传统文化等各种因素共同影响^[4]。闲置宅基地盘活利用,既要遏制农村土地闲置浪费,发展符合乡村特点的新业态,也要注意将产业增值收益留村,发展集体经济和增加农民收入^[5]。闲置宅基地盘活利用,还要注意区分季节性闲置和完全闲置,季节性闲置的宅基地仍然发挥居住功能,应当对完全闲置的宅基地予以重点关注^[6]。当前,闲置宅基地的盘活方式主要包括租赁、入股、合作经营、有偿退出和指标交易等^[7]。宅基地“三权分置”的政策目标之一是促进闲置宅基地盘活利用^[8]。赋予宅基地使用权经营功能^[9]、完善宅基地使用权流转制度^[10-11],可以为闲置宅基地盘活利用提供有效的制度路径。同时,如何更好地发挥农村集体经济组织在闲置宅基地盘活利用中的作用,也受到学界广泛的关注^[12-13]。

2024年6月28日,第十四届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过《中华人民

收稿日期:2024-04-23

基金项目:北京市社会科学基金重点项目“‘三权分置’下北京宅基地盘活利用的实践探索与法律表达”

(22FXA005)

作者简介:肖鹏,男,中国农业大学人文与发展学院教授。

共和国农村集体经济组织法》(以下简称《农村集体经济组织法》)。《农村集体经济组织法》第五条第二款明确将“办理农村宅基地申请、使用事项”列为农村集体经济组织的职能。闲置宅基地盘活利用与农村集体经济组织的制度建设密切相关,尤其是涉及闲置宅基地盘活利用的适格主体、程序规则和收益分配等关键制度。开展闲置宅基地盘活利用中农村集体经济组织的研究,不但能够以农村集体经济组织为中心拓展闲置宅基地盘活利用研究的广度和深度,而且有助于为切实适应闲置宅基地盘活利用的需要,进一步厘清农村集体经济组织的相关制度设计。

二、闲置宅基地盘活利用中农村集体经济组织的主体地位

从《土地管理法》第六十二条第六款的规定看,农村集体经济组织应当是闲置宅基地盘活利用的主体。闲置宅基地上权利结构的复杂性,决定了其是进一步阐明农村集体经济组织主体地位的关键。

(一) 闲置宅基地上的权利结构

从统计类型来看,闲置宅基地主要包括两类:一是地上房屋倒塌或者无房屋;二是地上房屋无人居住时间超过一年^{[2]120}。第一类又被称为空闲废弃宅基地,在统计时涵盖了未分配的宅基地、已分配但尚未建房的宅基地,2022年空闲废弃宅基地宗数为276.06万宗,占全国闲置宅基地宗数的28.08%^{[2]96}。因此,闲置宅基地上的权利结构并不相同,主要分为三种类型:第一,闲置宅基地上的权利结构为“宅基地所有权”,即未分配的宅基地情形。由于农村集体经济组织并未将宅基地分配给农村集体经济组织成员,此种闲置宅基地上仅有宅基地所有权。第二,闲置宅基地上的权利结构为“宅基地所有权+宅基地使用权”,即地上房屋倒塌,或者已分配但尚未建房的情形。此种闲置宅基地上已经设立了宅基地使用权。第三,闲置宅基地上的权利结构为“宅基地所有权+宅基地使用权+房屋所有权”,即闲置宅基地中地上房屋无人居住时间超过一年的情形。闲置宅基地之上不但存在“宅基地所有权+宅基地使用权”,还包括房屋所有权。从统计数据上,第三种权利结构类型的闲置宅基地占大多数,占全国闲置宅基地宗数的71.92%。

闲置宅基地之上权利结构的差异,决定了农村集体经济组织的主体地位、盘活方式和收益分配。从《土地管理法》《农村集体经济组织法》规定来看,农村集体经济组织作为宅基地所有权的代表行使主体,并被明确为闲置宅基地盘活利用的当然主体。但是,从闲置宅基地上的权利结构来看,仅在第一种权利结构中,由于不存在宅基地使用权人,农村集体经济组织才能直接决定宅基地的盘活利用。在第二种和第三种权利结构中,由于宅基地使用权人的存在,农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地的,均应厘清宅基地所有权人与宅基地使用人的关系。从统计数据来看,第二种和第三种权利结构才是闲置宅基地盘活利用中需要着重关注的问题。值得注意的是,除了农村集体经济组织,《土地管理法》还规定农村集体经济组织成员可以盘活利用闲置宅基地。但是,农村集体经济组织成员不能等同于农村集体经济组织,并不是宅基地所有权的代表行使主体;农村集体经济组织成员也不能等同于宅基地使用权人,不能直接决定闲置宅基地的占有和使用。因此,农村集体经济组织成员并没有当然的主体地位。如何解释农村集体经济组织成员可以盘活利用闲置宅基地,成为明晰农村集体经济组织主体地位的关键问题之一。

(二) 闲置宅基地盘活利用中农村集体经济组织与其他主体的关系

根据前文对闲置宅基地上权利结构的分析,农村集体经济组织主体地位的确立,应厘清

所有闲置宅基地上权利结构类型均面临的农村集体经济组织与成员的关系,并分析在绝大多数闲置宅基地权利结构类型中都要解决的农村集体经济组织与宅基地使用权人的关系。

第一,农村集体经济组织与成员的关系。从解释路径上看,成员可以盘活利用闲置宅基地,既可以解释为成员可以与农村集体经济组织并列作为闲置宅基地盘活利用的独立主体,也可以解释为农村集体经济组织在盘活利用闲置宅基地时应当保障成员的合法权益。前一种解释适用范围较窄。只有接受宅基地使用权人的委托,农村集体经济组织成员才能盘活利用闲置宅基地。在没有宅基地使用权人授权的情况下,农村集体经济组织成员不能像农村集体经济组织一样,直接开展第一种权利结构闲置宅基地的盘活利用。后一种解释则应当阐明农村集体经济组织成员在农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地中究竟享有何种权益。这主要体现在三个方面:一是闲置宅基地盘活利用中农村集体经济组织成员的居住权益保障。《土地管理法实施条例》第三十五条明确规定,农村村民有偿退出的宅基地,应当优先用于保障本农村集体经济组织成员的宅基地需求^①。此种规定应当同样适用于农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地,并且作为其前置条件,从而进一步落实“户有所居”的目标。二是闲置宅基地盘活利用中农村集体经济组织成员的优先权。农村集体经济组织通过出租、入股等方式将闲置宅基地交由他人经营的,本农村集体经济组织成员在同等条件下应当享有优先权。从《农村集体经济组织法》第十三条第六项规定来看,农村集体经济组织成员关于宅基地的权利是依法申请取得宅基地使用权。无论是居住权益的保障,还是优先权,都只能解释为《农村集体经济组织法》第十二条第十项“法律法规和农村集体经济组织章程规定的其他权利”,建议在未来的宅基地立法中予以明确规定。三是闲置宅基地盘活利用中农村集体经济组织成员的收益分配权。如何保障和实现成员的收益分配权,与农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地的方式、取得收益的类型等密切相关,后文将进一步探讨,在此不再赘述。

第二,农村集体经济组织与宅基地使用权人的关系。这需要明晰宅基地使用权人能否盘活利用闲置宅基地。作为用益物权,宅基地使用权涵盖了占有、使用、收益等权能。作为闲置宅基地的权利人,宅基地使用权人依法将其予以重新利用,通过宅基地使用权流转制度完善从而实现其有序流转,并进一步凸显其财产属性^[14],这应当属于宅基地使用权的固有权能,无须将其特别命名为“盘活利用”。如此一来,可以更准确地理解《土地管理法》强调农村集体经济组织及其成员可以盘活利用闲置宅基地,而不是规定宅基地使用权人可以盘活利用闲置宅基地。同时,存在宅基地使用权人的情形下,农村集体经济组织不能直接开展闲置宅基地的盘活利用活动,其主要途径有三:一是提供居间服务。《农村集体经济组织法》第四十一条明确将提供居间服务列为农村集体经济组织发展新型农村集体经济的路径之一。基于通俗易懂的考虑,《民法典》将原《合同法》中的“居间合同”修改为“中介合同”,包括报告订约机会的中介合同和充当订约媒介的中介合同两类^[15]。中介的宗旨是中介人把同一商品的买卖双方联系在一起,以促成交易后取得合理佣金的服务。无论何种中介,中介人都不是委托人的代理人,而只是居于交易双方当事人之间起介绍、协助作用的中间人^[16]。农村集体经济组织可以为宅基地使用权人与其他社会主体签订合同提供中介服务,但是并不参与经营闲置宅基地。二是接受宅基地使用权人的委托,农村集体经济组织统一盘活利用闲置宅基地。此种情形下,宅基地使用权人应当与农村集体经济组织签订委托合同,明确农村集体经济组织可以盘活利用闲置宅基地的期限、用途、收益分配等,并约定双方当事人的其他权利义务。三是宅基地使用权消灭后,农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地。实践中,农村集体经济组

① 参见《土地管理法实施条例》第35条。

织可以收购宅基地使用权后统一租赁^[17]。有的地方也对此种类型的闲置宅基地盘活利用作了明确规定。例如《三亚市农村闲置宅基地管理暂行办法的通知》第二条第二款规定,闲置宅基地盘活利用以宅基地收回、退出或者整治为基础。此种类型的盘活利用,实际上首先改变了闲置宅基地上的权利结构,宅基地使用权因收回、退出或者整治等原因归于消灭,闲置宅基地上仅存在宅基地所有权,与未分配宅基地类似。农村集体经济组织作为宅基地所有权代行主体,自然可以盘活利用闲置宅基地。在第二种和第三种途径中,农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地,既可以自己经营,也可以通过出租、入股等方式交由他人经营。

三、农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地的程序规则

从《农村集体经济组织法》的规定来看,农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地主要分为拟订方案、作出决议和执行决议三个步骤。《农村集体经济组织法》对“宅基地使用”作了专门规定,与一般的集体财产经营相比,其程序规则的要求更为严格。因此,明晰农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地的具体程序要求,应当以阐明闲置宅基地盘活利用与“宅基地使用”的关系为前提。

(一) 闲置宅基地盘活利用与“宅基地使用”的关系

何谓“宅基地使用”,从广义上理解,与宅基地利用有关的事项,均可以作为宅基地使用的范围。闲置宅基地盘活利用,自然应当包含在“宅基地使用”之中。从狭义上理解,《农村集体经济组织法》中的“宅基地使用”,应当主要与宅基地分配制度相关。从《农村集体经济组织法》的体系解释、与其他法律的制度衔接来看,采用狭义理解更为稳妥,主要理由如下:

第一,从《农村集体经济组织法》的体系解释来看,应当对法律中的“宅基地使用”作出同一解释。《农村集体经济组织法》中涉及“宅基地使用”的内容主要体现在农村集体经济组织的职责、农村集体经济组织成员的权利、成员大会的职权、理事会的职权等四个方面^①。农村集体经济组织以服务农村集体经济组织成员为其主要职责之一^[18]。农村集体经济组织成员的权利是农村集体经济组织履行职责的基本依据。在农村集体经济组织成员权利的规定中,成员是“依法申请取得宅基地使用权”,与之相对应的农村集体经济组织职责中的,则为办理宅基地申请和使用。因此,此处的办理宅基地申请,应当理解为根据成员分配宅基地的请求,办理相关申请事项。2019年农业农村部、自然资源部联合发布的《关于规范农村宅基地审批管理的通知》专门规定了农村集体经济组织受理宅基地申请的审查程序。与之紧密相连的宅基地使用事项,应当是与申请宅基地使用权密切相关的事项。同时,“宅基地使用”在成员大会职权和理事会职权中,与另外一个术语“方案”紧密结合在一起,“宅基地使用方案”与“承包方案”“集体经营性财产收益权量化方案”并列。因此,“宅基地使用方案”的理解则应当与成员大会职权和理事会职权中的其他方案的理解保持一致,这就涉及《农村集体经济组织法》与其他法律的制度衔接。

第二,从《农村集体经济组织法》与其他法律的制度衔接来看,“宅基地使用方案”是宅基地制度的关键而非全部内容。以与“宅基地使用方案”并列的“承包方案”为例^②,现行法中的承包方案,是专门的法律术语。《农村土地承包法》第二十条规定了承包方案的拟定、通过和

① 参见《农村集体经济组织法》第五条第二项、第十三条第六项、第二十六条第一款第五项和第三十条第五项。

② 此处以“承包方案”为例,主要考虑到承包方案已经有相对完善的法律制度。而“集体经营性财产收益权量化方案”的相关制度还需要进一步健全,因此,《农村集体经济组织法》授权国务院农业农村主管部门制定集体经营性财产收益权量化的具体办法。参见《农村集体经济组织法》第四十条第三款。

实施,《农村土地承包合同管理办法》也对承包方案作了专章规定。承包方案之所以受到法律规章的高度重视,其核心原因在于:承包方案决定了谁可以参与农村土地承包,以及如何参与农村土地承包,这是农村集体经济组织成员的核心权利之一,也关系到农村集体经济组织成员的基本生活保障,但是承包方案并非农村土地承包制度的全部。《农村集体经济组织法》既然将“承包方案”与“宅基地使用方案”并列规定,自然应当关注《农村集体经济组织法》与《农村土地承包法》等的制度衔接,也应当将两种方案同等对待。从宅基地制度的自身建设来看,宅基地的申请和分配是其制度设计的核心,也是宅基地制度的起点。农村集体经济组织成员依法申请宅基地,经农村集体经济组织审议并经乡镇人民政府批准后,取得宅基地使用权,从而享有依法占有宅基地,建造农村住宅及其附属设施的权利^①。这既是《农村集体经济组织法》赋予农村集体经济组织成员权利,也关系到农村集体经济组织成员的基本生活保障,应当被作为“宅基地使用方案”的核心内容。

因此,《农村集体经济组织法》中的“宅基地使用”,与该法中依法申请宅基地使用权密切相关,应当界定为以宅基地分配为核心的“宅基地使用方案”,而不是所有宅基地利用的相关事项。从闲置宅基地盘活利用的内涵来看,其不宜纳入“宅基地使用方案”予以规范。农村集体经济组织既可以基于宅基地所有权开展盘活利用,也可以基于宅基地使用权开展盘活利用。基于宅基地所有权开展盘活利用的,应当遵循农村集体经济组织经营集体财产的基本规则,也应当遵循宅基地制度的特殊规定。基于宅基地使用权开展盘活利用的,农村集体经济组织既可以为宅基地使用权人与其他社会主体签订合同提供居间服务,也可以接受宅基地使用权人的委托开展统一盘活利用活动。因此,闲置宅基地盘活利用方式的多样化,以及农村集体经济组织在闲置宅基地盘活利用中的多功能定位,决定了不能也不需要将闲置宅基地盘活利用纳入《农村集体经济组织法》中“宅基地使用方案”的范围。大多数闲置宅基地上存在宅基地使用权人,具体怎么利用该闲置宅基地,应当是宅基地使用权人的权利,应当尊重宅基地使用权人的意愿,而不属于《农村集体经济组织法》中“宅基地使用方案”所应规范的内容。与之类似的是,承包方案并非农村土地承包制度的全部。土地承包经营权的互换、转让,土地经营权流转等均为土地承包经营权人的权利,不应当纳入承包方案。

(二) 农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地的具体流程

农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地的具体流程,与闲置宅基地盘活利用的方式有关。如果农村集体经济组织仅接受宅基地使用权人的委托,为宅基地使用权人与其他社会主体达成协议提供居间服务,并不需要履行特定程序。从《农村集体经济组织法》的规定来看,此种居间服务应当属于纳入《农村集体经济组织法》第五条第九项规定的农村集体经济组织职责,即“为成员的生产经营提供技术、信息等服务”。从具体执行来看,可以归入《农村集体经济组织法》第三十条第十二项规定的理事会职权,即“农村集体经济组织章程规定的其他职权”。

无论是农村集体经济组织直接经营闲置宅基地,还是将闲置宅基地交由他人进行经营,从《农村集体经济组织法》的规定来看,应该归入其第五条第五项规定的农村集体经济组织职责,即“组织开展集体财产经营、管理”。农村集体经济组织应当遵循的具体流程如下:一是拟定闲置宅基地盘活利用的方案。从理事会职权来看,农村集体经济组织直接经营闲置宅基地,或者将闲置宅基地交由他人进行经营,应当视具体情形归于《农村集体经济组织法》第三十条第四项或者第六项规定的理事会职权,即起草集体经济发展规划、业务经营计划或者

^① 参见《民法典》第三百六十二条和第三百六十三条,《土地管理法》第六十二条。

起草投资方案。理事会拟定闲置宅基地盘活利用方案,应当有三分之二以上的理事会成员出席理事会会议,并经全体理事过半数同意,理事会实行一人一票的表决方式,农村集体经济理事会的议事方式和表决程序由农村集体经济组织章程具体规定^①。二是闲置宅基地盘活利用决议的作出与执行。闲置宅基地盘活利用从农村集体经济组织成员大会职权来看,应当归于《农村集体经济组织法》第二十六条第一款第七项和第十一项,即批准农村集体经济组织的集体经济发展规划、业务经营计划,决定投资等。成员大会作出闲置宅基地盘活利用的决议,应当有三分之二以上具有完全民事行为能力的成员参加成员大会,并经本农村集体经济组织成员大会全体成员三分之二以上同意^②。值得注意的是,此处的“全体成员”是成员大会的全体成员,而非农村集体经济组织的全体成员。农村集体经济组织的成员既包括完全民事行为能力人,也包括无民事行为能力人和限制民事行为能力人。但是,成员大会必须由具备完全民事行为能力的成员组成。同时,成员代表大会也可以根据农村集体经济组织章程的规定,经全体成员代表三分之二以上同意,作出闲置宅基地盘活利用的决议。成员大会和成员代表大会均应当实行“一人一票”规则,遵循少数服从多数的原则^[19]。农村集体经济组织作为独立民事主体,可由执行机关通过参与市场活动将成员之意思加以实现^[20]。成员大会或者成员代表大会作出的闲置宅基地盘活利用决议,应当由理事会负责执行。值得注意的是,既然《农村集体经济组织法》第二十七条第三款明确规定农村集体经济组织章程可以对成员大会的表决作出更为严格的规定,那么也应当可以对成员代表大会和理事会的表决作出更为严格的规定^[21]。因此,农村集体经济组织章程可以对闲置宅基地盘活利用的具体流程作出更为严格的规定。

与闲置宅基地盘活利用不同,《农村集体经济组织法》对“宅基地使用方案”的具体流程要求更为严格。以宅基地的申请和分配为核心的宅基地使用方案,只能由理事会起草方案,其职权属于《农村集体经济组织法》第三十条第五项规定的理事会职权,即起草宅基地使用方案。“宅基地使用方案”应当由成员大会作出决定,其职权属于《农村集体经济组织法》第二十六条第八项,即依法对宅基地使用方案作出决定。同时,根据《农村集体经济组织法》第二十八条规定,作出宅基地使用方案决定的职权不能由成员代表大会行使。因此,从程序规则来看,必须要对闲置宅基地盘活利用与《农村集体经济组织法》中的“宅基地使用”作出明确区分。

四、农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地的收益分配

农村集体经济组织开展闲置宅基地盘活利用,成为发展壮大新型农村集体经济的重要方式,有利于促进农村共同富裕的实现^[22],其关键之一是构建合理的收益分配机制。在厘清闲置宅基地盘活利用中农村集体经济组织获得收益路径的基础上,应当根据不同的收益来源确定其分配规则。

(一) 农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地获得收益的路径

无论是农村集体经济组织直接利用闲置宅基地开展生产经营活动的,还是通过出租、入股或者其他方式将闲置宅基地交由其他单位或者个人使用的,由此产生的收益应当属于农村集体经济组织的收益。厘清农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地的收益,需要着重关注的

① 参见《农村集体经济组织法》第三十一条。

② 参见《农村集体经济组织法》第二十七条。

是,农村集体经济组织收取管理费用与居间服务费用的差异,以及宅基地使用权人收益与农村集体经济组织收益的差异。

第一,区分农村集体经济组织的管理费用与居间服务费用。在所有闲置宅基地盘活利用中,农村集体经济组织可以基于宅基地所有权的管理权能,收取管理费用。农村集体经济组织代表成员集体行使宅基地所有权的管理权能,可以通过成员大会或者成员代表大会决议的方式,在落实宅基地用途管制的基础上,对宅基地的分配、使用、流转和退出等进行管理^[23],可以对村庄物业、建造住宅样式风格等进行相应管理,还可以促进宅基地的合法利用、制止宅基地的非法利用^[24]。该项管理费用应当注意与居间服务费用相区别。2018 年《农村土地承包法》修订,增设了农村集体经济组织可以在工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权的情况下,收取适量管理费用的规定^①。2021 年《农村土地经营权流转管理办法》进一步对管理费用收取的依据、数量和用途等作了规定^②。在管理费用的收取依据方面,强调农村集体经济组织为工商企业等社会资本流转土地经营权提供服务的,可以收取管理费用。一般认为,在土地经营权流转尤其是成规模流转的情况下,农村集体经济组织作为发包方对于集体土地的整体状况最为熟悉,如果赋予其收取适量管理费用的权利,其能够在承包农户与工商企业等社会资本之间更好地发挥沟通、协调的作用,提升土地经营权流转的整体效率,实现后者经营效益的最大化^[25]。这在一定程度上混淆了管理费用和居间服务费用的界限,也不利于厘清不同费用的用途。当然,农村集体经济组织提供服务并不局限于提供居间服务,农村集体经济组织完全可以根据自身情况和发展新型农村集体经济的需要,提供其他服务。例如为各类人才提供生产生活服务。各类人才在发展新型农村集体经济中发挥了重要作用,农村集体经济组织应当为返乡入乡人员和各类人才提供必要的生产生活服务^③。此类服务可以视具体情况,收取相应的服务费用,此类费用的用途没有作过多的限制。而管理费用应当明确为基于宅基地所有权管理权能的收费,此类费用应当主要用于公益事业。

第二,区分宅基地使用权人的收益与农村集体经济组织的收益。尽管《民法典》没有明确规定宅基地使用权的收益权能,但是,宅基地使用权人可以基于宅基地的占有和使用而获得相应收益,得到理论界和实务界的普遍认可^[26]。闲置宅基地盘活利用中,宅基地使用权人自然应当获得相应收益。无论是宅基地使用权人通过农村集体经济组织居间服务与其他社会主体签订协议,还是委托农村集体经济组织统一经营,在闲置宅基地重新利用过程中,均应当保障宅基地使用权人的合法权益。尤其是应当坚持自愿、有偿的原则,保障宅基地使用权人获得相应收益。但是,宅基地使用权人的收益不属于农村集体经济组织的收益,在不同盘活利用路径中,应当注意甄别。在农村集体经济组织提供居间服务的情形下,农村集体经济组织只获得居间服务费用,该费用属于农村集体经济组织的收益。宅基地使用权人的收益应当根据其与其他社会主体签订的合同取得。在农村集体经济组织接受宅基地使用权人委托统一经营闲置宅基地的情形下,无论是直接经营还是间接经营,农村集体经济组织均可以获得价款,当然也应当支付给宅基地使用权人的相应对价。此种对价是农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地的成本,支付对价后的剩余部分才属于农村集体经济组织的收益。宅基地使用权消灭的情况下,农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地,自然可以获得收益。在宅基地退出、收回或者整治中,农村集体经济组织支付给原宅基地使用权人的对价,实际上也属于盘活

① 参见《农村土地承包法》第四十五条第二款。
② 参见《农村土地经营权流转管理办法》第三十一条。
③ 参见《农村集体经济组织法》第五十四条、《乡村振兴促进法》第二十八条第三款。

利用闲置宅基地的成本。

(二)农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地的收益分配规则

从《农村集体经济组织法》的规定来看,农村集体经济组织不同收益的分配规则不尽相同。

第一,农村集体经济组织收益分配的基本逻辑。《农村集体经济组织法》第四十条和第四十二条构建了农村集体经济组织收益分配的基本规则,明确了农村集体经济组织收益分配的依据和顺序。《农村集体经济组织法》第四十条确立的农村集体经济组织收益分配的依据,是集体经营性财产收益权份额。该份额是农村集体经济组织将基于集体经营性财产获得收益的权利量化给农村集体经济组织成员的结果。农村集体经济组织将份额作为集体经营性财产收益分配的依据,并无争议。同时,《农村集体经济组织法》第四十二条强调,农村集体经济组织应当先提交公积公益金,然后将可分配收益按照份额分配给成员,从而进一步强化了份额作为农村集体经济组织收益分配基本依据的地位。但是,上述两个条文主要解决的是集体经营性财产的收益分配规则,并没有完全涵盖农村集体经济组织可获得收益的用途要求,并非所有集体财产的收益均应当按照上述基本逻辑进行分配。农村集体经济组织的收益由各种类型集体财产产生,应当注意区分不同集体财产类型和农村集体经济组织收益类型^[27]。农村集体经济组织承担着发展集体经济、提供生活保障、扶贫救助、社区治理与增加成员收入等多重综合功能,必然要通过多元收益分配方式来实现^[28]。一方面,非经营性财产同样可以产生收益。农村集体经济组织的收入来源具有多样性,并不局限于其经营性财产^[29]。例如农村集体经济组织可以基于文化设施等非经营性财产在产业发展中获得收益^[30]。非经营性财产在一定程度上承担着维护农村社区稳定和保障农民福祉的功能,应当实行统一运行的管护制度^[31]。通过适度开放利用和合理收取使用费用,有利于提升非经营性财产利用效能、促进公共供给,更有效地解决对非经营性财产管护投入问题^[32]。因此,非经营性财产的收益应当主要用于管护。另一方面,经营性财产的收益并非一定按照份额进行分配。以集体所有的农田水利设施为例,此类设施应当由农村集体经济组织负责运行维护,涉及土地经营权流转的,还应当明确流转土地上农田水利设施的运行维护主体^①。农村集体经济组织基于农田水利设施获得的收益,应当主要用于设施的运行维护,而非将之分配给成员。正基于此,《农村集体经济组织法》第三十七条第三款和第四款专门强调了集体所有的农田水利设施、文化设施等,应当按照法律法规、国家有关规定和农村集体经济组织章程使用和管理。因此,农村集体经济组织的收益分配应当强调社会职能的承担具有优先性,为成员提供社会保障和福利、供给村庄公共服务等优先于成员分配收益^[33]。农村集体经济组织收益分配的基本逻辑应当是,除法律法规、国家有关规定和农村集体经济组织章程另有规定外,在提取公积公益金后,按照集体经营性财产收益权份额分配给成员。

第二,盘活利用闲置宅基地收益分配的适用规则。农村集体经济组织在闲置宅基地盘活利用中获得收益的份额,应当区分管理费用、居间服务费用和财产经营收益适用不同的规则。一方面,农村集体经济组织在盘活利用闲置宅基地收取的管理费用,应当主要用于公益事业,而不应当用于分配给农村集体经济组织成员,这是由管理费用的基本属性决定的。如前文所述,收取管理费用的基础在于宅基地所有权的管理权能。农村集体经济组织的宅基地管理权能是所有权性质的私权,既不是公权性质的行政管理权^[34],又区别于宅基地所有权的收益权能,其主要功能是宅基地相关公共事务的处理。因此,此项权能的费用收取,应当主要用于农

① 参见《农田水利条例》第十八条。

村集体经济组织的公益性支出。《农村土地承包法》《农村土地经营权流转管理办法》虽然在一定程度上混淆了管理费用和居间服务费用,但是强调农村集体经济组织收取适量管理费用后,应当主要用于农田基本建设或者其他公益性支出,值得借鉴。在未来宅基地立法中,应当明确管理费用是基于管理权能的收费,而不是基于居间服务的收费,同时确定管理费用的用途。另一方面,基于居间服务收取的服务费用和基于统一经营获得的经营收益,应当属于农村集体经济组织的收益。但是,两者分配的逻辑略有区别。居间服务费用肯定不属于集体经营性财产收益,但是根据上述农村集体经济组织收益分配的基本逻辑,在没有相反规定的情形下,并不妨碍根据集体经营性财产收益权份额分配给农村集体经济组织成员。农村集体经济组织统一经营闲置宅基地的收益,是否属于经营性财产收益,则取决于对集体经营性财产的界定。《农村集体经济组织法》第四十条第二款明确将集体所有的宅基地所有权排除在集体经营性财产之外,而强调集体所有的宅基地上的可以依法入市、流转的财产用益物权属于集体经营性财产。考虑到宅基地使用权的封闭性,农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地,只能设立宅基地经营权,此种权利是通过将宅基地所有权权能分离后设立的可以进行市场化交易和流转的权利^[35],可以作为集体经营性财产。因此,居间服务费用和财产经营收益均可以在按照农村集体经济组织章程规定提取公积公益金后,根据集体经营性财产收益权份额,分配给农村集体经济组织成员。

五、结论

农村集体经济组织是闲置宅基地盘活利用的法定主体,《农村集体经济组织法》的制定为闲置宅基地盘活利用的相关制度构建奠定了基础。在阐明闲置宅基地权利结构的基础上,通过厘清农村集体经济组织与成员、宅基地使用权人之间的关系,确定了农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地的两种基本方式——提供居间服务和经营闲置宅基地。农村集体经济组织可以为宅基地使用权人和其他社会主体订立合同提供居间服务,也可以依法占有闲置宅基地,开展生产经营活动,并取得合法收益。农村集体经济组织经营闲置宅基地的,应当以优先保障本农村集体经济组织成员的居住需求为前提。农村集体经济组织将闲置宅基地交由他人经营的,在同等条件下,本农村集体经济组织成员享有优先权。农村集体经济组织盘活利用闲置宅基地,应当区别于《农村集体经济组织法》中的“宅基地使用”。农村集体经济组织提供居间服务的,无须履行特定程序。农村集体经济组织经营闲置宅基地的,需要由理事会起草闲置宅基地盘活利用方案,经成员大会或者成员代表大会作出决议后,由理事会负责执行。闲置宅基地盘活利用中,农村集体经济组织获得收益的路径主要取决于盘活利用的方式,既包括所有闲置宅基地盘活利用活动均可以收取的管理费用,也包括针对特定盘活利用方式而收取的居间服务费用和财产经营收益。不同的收益类型应当适用于不同的农村集体经济组织收益分配规则。《农村集体经济组织法》第三十七条第二款强调,宅基地应当依照法律、行政法规和国家有关规定取得、使用和管理,这既与《民法典》第三百六十三条的规定相衔接,也强调了宅基地立法的重要性。闲置宅基地盘活利用应当成为未来宅基地立法的重要组成部分。

参考文献:

[1] 杨庆合. 中华人民共和国土地管理法释义[M]. 北京: 法律出版社, 2020: 115.

[2] 农业农村部农村合作经济指导司. 中国农村合作经济统计年报(2022年)[M]. 北京: 中国农业出版

社,2024.

- [3] 李婷婷,龙花楼,王艳飞.中国农村宅基地闲置程度及其成因分析[J].中国土地科学,2019(12):64-71.
- [4] 祁全明.我国农村闲置宅基地的现状、原因及其治理措施[J].农村经济,2015(8):21-27.
- [5] 唐丽霞,刘浩然.农村闲置宅基地有效利用:动力基础与实现路径——基于昆明市乡村振兴试验区Y村的观察[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023,23(2):132-143.
- [6] 胡明峰,曹广忠,刘嘉杰,等.农村宅基地季节性闲置与完全闲置的比较——基于全国百县调查[J].中国土地科学,2023(10):49-59.
- [7] 周静.农村宅基地的闲置与转型方向[J].中国农业大学学报(社会科学版),2023(2):176-189.
- [8] 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.
- [9] 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.
- [10] 杨一介.论农村宅基地流转规则体系的更新[J].首都师范大学学报(社会科学版),2021(6):61-71.
- [11] 肖顺武,董鹏斌.闲置宅基地使用权入股的理论证成、实践基础与推进路径[J].农村经济,2024(1):54-63.
- [12] 惠建利.共同富裕目标下的农村集体经济组织功能定位与制度变革——基于闲置宅基地盘活利用的实地考察[J].苏州大学学报(社会科学版),2023(5):87-98.
- [13] 罗亚文.集体主导盘活闲置宅基地的实践路径及制度规范[J].中国土地科学,2023(5):27-35.
- [14] 肖鹏,王朝霞.宅基地“三权分置”的制度演进、政策背景与权利构造[J].云南大学学报(社会科学版),2020(3):109-117.
- [15] 最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组.中华人民共和国民法典合同编理解与适用(四)[M].北京:人民法院出版社,2020:2706.
- [16] 黄薇.中华人民共和国民法典合同编释义[M].北京:法律出版社,2020:971.
- [17] 魏莉华.新《土地管理法》学习读本[M].北京:中国大地出版社,2019:196.
- [18] 肖鹏.农村集体经济组织法人属性的再思考——以《乡村振兴促进法》为中心[J].云南大学学报(社会科学版),2021(6):126-133.
- [19] 房绍坤.促进新型农村集体经济发展的法治进路[J].法学家,2023(3):1-14.
- [20] 陈小君,周崇聪.集体经济组织作为集体土地所有权主体之考量[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2022(5):67-76.
- [21] 高圣平.论农村集体经济组织担保的程序控制与法律效果——以《中华人民共和国农村集体经济组织法(草案)》的完善为中心[J].学海,2024(3):59-70.
- [22] 曹益凤,耿卓.共同富裕目标下宅基地财产价值显化的制度路径[J].社会科学动态,2022(8):28-33.
- [23] 吴昭军.论农村集体经济组织的经营管理权——基于信托理论的阐释[J].当代法学,2023(1):95-107.
- [24] 肖鹏.农村集体经济组织财产的归属、经营与管理[J].江西社会科学,2024(5):98-108.
- [25] 黄薇.中华人民共和国农村土地承包法释义[M].北京:法律出版社,2019:195.
- [26] 最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组.中华人民共和国民法典物权编理解与适用(下)[M].北京:人民法院出版社,2020:840.
- [27] 管洪彦.论农村集体经济组织收益分配的基本原则和制度构造[J].学习与探索,2022(12):66-74.
- [28] 高海,朱婷.农村集体经济组织收益分配的特别性与规则完善[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022,22(4):58-68.
- [29] 宋志红.集体经营性财产收益权量化的困境与破解之策[J].财经法学,2024(3):35-50.
- [30] 肖鹏.农村集体经济组织收益分配的多元主体制度[J].学海,2024(3):17-57.
- [31] 房绍坤,宋天骐.“化外为内”与“以特为基”:农村集体经济组织治理机制的方法论建构[J].探索与争鸣,2022(1):119-128.

[32] 李蕊,牛月.乡村振兴背景下农村集体资产管理研究[J].人民论坛,2024(3):52-54.

[33] 宋志红.农村集体经济组织的本质特别性[J].江西社会科学,2024(5):72-84.

[34] 祝之舟,张宏宇.农村宅基地集体所有的法理逻辑与民法表达[J].山东行政学院学报,2022(2):24-32.

[35] 夏沁.宅基地增值收益分配体系的规范构建[J].华南农业大学学报(社会科学版),2023(4):1-12.

(责任编辑:刘浩)

Rural Collective Economic Organization in the Revitalization
and Utilization of Idle Homestead

XIAO Peng

Abstract: The primary role of rural collective economic organizations in the revitalization and utilization of idle homesteads is to delineate their relationship with both the members of the rural collective economic organization and the holders of homestead use rights. Rural collective economic organizations are tasked with activating and leveraging idle homesteads, offering intermediary services for contract negotiations between homestead use right holders and other societal entities, as well as legally managing idle homesteads. Should a rural collective economic organization choose to directly operate idle homesteads or transfer them to others for operation through leasing, equity partnerships, or other methods, the board of directors must devise a plan for the revitalization and utilization of idle homesteads. This plan must be presented to the member assembly or member representative assembly for a resolution on the revitalization and utilization of idle homesteads, which, once approved, would be executed by the board. Any management fees, intermediary service fees, and property management revenues generated by the rural collective economic organization from the revitalization and utilization of idle homesteads should be distributed in accordance with specific regulations.

Keywords: Idle Homestead; Revitalization and Utilization; Collective Economic Organization; Income Distribution