

“三权分置”视域下宅基地产权主体制度的法律构造

罗瑞芳¹, 王丹丹²

(1.北京市社会科学院 法学所, 北京 100101; 2.南开大学 法学院, 天津 300071)

摘要:宅基地“三权分置”中的“三权”分别是:宅基地所有权、宅基地资格权和宅基地使用权。对于宅基地所有权主体的理解应当区分所有制意义层面的主体和民事法律规范层面的主体。所有制意义层面的主体是农民集体,民事法律规范层面的主体是农村集体经济组织,农民集体成员是宅基地资格权主体,同时也是初始取得宅基地使用权的主体。从宅基地农民集体所有权到宅基地使用权的底层逻辑本质上就是以集体成员分割使用的形式得以行使和实现农民集体所有权,两权链接的基点就在于集体成员身份。宅基地三权分置框架下,宅基地继受取得的主体不限于农民集体成员,伴随着宅基地流转,宅基地资格权从使用权中分离出来,恢复为集体成员的一种身份性权利。

关键词:宅基地“三权分置”;农村集体经济组织;农民集体成员;农户

中图分类号:DF452

文献标识码:A

文章编号:1674-828X(2020)02-0028-07

《中共中央、国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》中明确要破除阻碍要素自由流动的体制机制障碍,扩大要素市场化配置范围,健全要素市场体系。土地资源作为社会生产活动最基本的要素,推进土地要素市场化配置,也是意见重点强调的内容。伴随着城镇化的推进和发展,城市建设用地供需日益紧张,而农村土地却因制度桎梏而无法融入统一的土地市场供求中来。特别是随着很多农民进入城市打工生活,农村房屋闲置、浪费的情形与城市用地供求紧张的局面形成鲜明对比。在制度上如何打破宅基地的产权静止状态,使宅基地也能够流动起来,进入统一的土地市场,是改革的目标之一。但是在城乡二元结构没有完全打破,宅基地在农村依然承担着居住和社会保障功能的情况下,如何在促进宅基地合理流动的同时,确保和优化其居住保障功能实现,是改革不可破除的底线。2018年中央一号文件《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中明确提出了宅基地“三权分置”,明确三权为宅基地所有权、宅基地资格权、宅基地使用权。“三权分置”政策的提出,对于如何推进宅基地流转制度的改革指明了具体方向。但是政策要求落实到法律制度表达,还需要打通宅基地产权制度的要

素通路,即宅基地产权主体制度、客体制度及内容制度等相互融洽。本文聚焦于“三权分置”下,宅基地产权主体制度的理解和构造问题。

一、宅基地所有权主体

我国《宪法》第10条明确规定宅基地属于集体所有。《物权法》第58条和第59条对此原则进行了确认。《物权法》将所有权分为三种类型——国家所有权、集体所有权和私人所有权。《土地管理法》第9条也进一步明确,宅基地属于农民集体所有。

对于集体所有权,即便是《物权法》也并没有给出定义,仅仅是提出了这一所有权类别。具体到集体所有权主体、集体所有权的权利架构等问题,学界都还一直争论不休^①。笔者认为,对集体所有权的理解,应当区分所有制意义上的宅基地所有权和民事法律规则层面的宅基地所有权,这既是能够解析目前学界争论的症结问题的思路,也是理顺宅基地“三权”内在关系的基础。

(一)农民集体是所有制意义上的宅基地所有权主体

我国农民集体所有权制度的产生有特殊的历

作者简介:罗瑞芳,女,北京市社会科学院法学所副研究员,主要从事土地经济与法律问题研究;
王丹丹,女,南开大学法学院2016级民商法专业博士研究生,主要从事土地法学研究。

史和时代背景。从自然意义上来说,与小农经济发展状态密不可分。在乡土中国,血缘关系和地缘关系交织,形成了村落,是中国作为几千年农业大国的立国基础。从社会制度层面说,将这种地缘、血缘关系固定和延续下来,却是社会主义公有制改造的主要成果。“打土豪分田地”是聚合群众力量推翻农村封建土地剥削制度的动力。作为土地革命的成果,新中国成立以后,并没有直接代之以农村集体土地制度,而是确立了农民私人土地所有制。1950年《中华人民共和国土地改革法》对农民享有自家宅基地完整的所有权进行了确认。但是,土地私有制从根本上与社会主义国家属性相违背,土地私有制可能产生的贫富差距问题也会与追求共同富裕的社会主义目标相悖离,因此,以合作化方式推进农村土地社会主义改造是历史发展的必然。但是,农村土地的社会主义改造没有循着预想的从“自愿合作”到“集体共识”到“集体所有”的逐步过渡发展过程,在大跃进式推进后,迅速从农民私有转变为农村集体所有,并在制度层面固定下来^[2]。正是因为农村集体土地所有制的设立过程缺少了自下而上的农民集体共识自发形成的基础,所以集体土地所有制的权利表达和运行结构一直处于不确定的状态。

集体土地所有权是集体土地所有制的具体实现形式。《物权法》可以说是对农村土地的根本归属权——土地所有权予以明确和规范的基本大法。《物权法》中的“农民集体所有权”究竟是不是一个规范语义层面的民事权利表达呢?如果是,那么从规范的语义学表达角度来看,农民集体所有权的民事权利主体究竟是“农民集体”还是“农民”呢?有不同的认识观点。

有学者认为“农民集体”就是民事法律意义上的农民集体所有权主体。农民集体是一个集合性概念,是由集体成员组成的一个集合体。由于集体成员是一个动态的身份化概念,继而农民集体也是一个构成动态变化的概念。在集体形成之时有一个固定成员构成,继而就有了随成员生老病死、婚嫁流动而增减变化的情况^[3]。

还有学者从《物权法》第59条规定之文义进行剖析,认为从文本语义上看也可以解读为“农民”是集体所有权的主体。这也符合农村集体所有制强调农民的权益实现和保护的根本价值目标。同时,农民作为集体所有权的主体更能够避免“集

体”虚化以及“集体”权益的公地悲剧问题。按照这种理解,农民作为“集体成员”是集体所有权的主体,而“集体所有”则是成员所有的实现方式。《物权法》第63条对集体财产权保护的规定,将权利的行使主体也界定为集体成员,这更进一步呼应和印证了农民是集体所有权主体的立法意图。当然集体所有权概念框架下的农民集体所有,不是农民私人所有或农民共同所有,在性质上应当类似于总有,即农民作为成员和集体共同对集体财产享有所有权^[4]。

笔者认为,上述两种观点都不足以充分说明,在我国现行的民事法律制度框架下,“农民集体”或“农民”就是集体所有权主体。就农民集体作为集体土地所有权主体的观点而言,其所强调的农民集体不同于个体,也不同于个体合伙,它不是简单的个体权益加总,也不可简单、具体的分割为个体权益;它不是一个纯粹的共有概念,更强调一种公共性所有;它也不同于类似公司结构的独立法人实体,因为它不能脱离于集体成员而独立存在,相比独立的法人具有区别于股东的独立主体地位来说,更强调成员的意志和权益,不存在独立于成员存在的基础和意义。所以在作出农民集体是集体所有权主体立论的同时,也都会提出农民集体作为所有权主体的独立人格化改造要求,可能的路径包括法人组织化改造或农村集体经济组织化改造。就农民作为集体土地所有权主体的观点而言,其所强调的农民也不是独立个体意义上的主体。它是归属于特定集体的成员,具有身份性;与农民集体具有互生性,如果农民集体灭失了,那么自然也不存在农民作为集体所有权主体的前提;所有权行使方式的集体性,即要求农民个体意识形成集体共识。所以在作出农民是集体所有权主体立论的同时,也都会配之以总有制度、集体代表制度等集体性实现制度。因此,不应当从民事法律规范层面对农民集体所有进行语义规范的解读。农民集体所有更多的是一种所有制表达,其制度内涵中包含了农民集体与农民的关系问题。农民集体作为一种经济组织及社会组织形态的存在,是社会主义公有制的基本要求,而农民作为集体成员是集体经济和社会组织运行的构成单位,也是集体存在的价值归宿。农村集体所有制在法律上的表达和实现形式是农民集体所有权,其制度内涵中的农民及集体关系,需要在具体的权利规范

层面予以明确。“三权分置”本质上也正是农民集体所有制在权利规则层面予以规范表达的要求。

(二)农村集体经济组织是民事规范层面的宅基地所有权主体

民事法律规范层面的宅基地所有权主体应当同时满足农村集体土地所有制的内涵要求,以及民事法律主体属性要求。农村集体经济组织就是符合这一要求的宅基地所有权主体。

农村集体经济组织作为规范意义上的农民集体所有权主体具有适当性。一方面,从农村集体经济组织的自然和社会形成过程来看,其本身就是农民集体聚合的产物,也是农民集体的存在和表现形式。农民集体概念的形成与农村集体经济组织的演变具有同一性。农民集体所有制是在农业合作化运动演化为集体化运动后形成的制度结果。1958年开始,全国掀起的人民公社化运动确立了“队为基础,三级所有”的人民公社制度,有了生产队集体所有的概念。人民公社虽然解体了,但是三级所有却保留下来。这三级所有的集体组织,即村集体经济组织、村内集体经济组织、乡镇集体经济组织,也都可溯源是人民公社时期形成的组织。当然,由于人民公社的跃进式发展,以及后继改革开放发展冲击下的区域性差别,有的地方农民集体并没有建立集体经济组织,也有以村民委员会或村民小组作为集体组织形式的存在。

另一方面,从民事主体规范要求的角度来看,农村集体经济组织符合民事主体要求。民事主体资格构成一般有四个方面要求:1.名义独立;2.意志独立;3.财产独立;4.责任独立。要满足这四要素要求,就要求农民集体的主体形式必须有规范的组织 and 运行结构,这样保证内部能够形成统一的集体共识;同时还要有对外的统一代表形式,以满足与其他民事主体的独立性分割要求。农村集体经济组织作为农民集体的主体表现形式,即便目前还有待完善之处,但至少从内部组织规范化和外部独立代表性发展的完善空间来说,都是最佳的选择。同时,从适法性角度来说,农村集体经济组织也符合我国民事法律制度中的主体要求。《民法总则》延续了《民法通则》之规定,我国民事法律制度框架下,主体依然分类为自然人、法人和非法人组织三大类。但《民法总则》的进步之处在于,将一些在实践中有主体身份,可法律上又没有明确属性的主体进行了确认。比如第96条就明确规定

农村集体经济组织为特别法人。可见,依据《民法总则》之规定,农村集体经济组织作为农民集体所有权主体也是符合规范逻辑的。

当然,农村集体经济组织作为农民集体的法律主体形式,在规范存在意义上也是一个概括性的法律界定,在历史发展的过程中,可以有不同的组织和存在形式,比如历史上的经济合作社,经济联合社,经济工商总社等。在现代农村产权制度改革背景下,农民集体所有权的实现形式有了多种探索路径,农民股份经济合作社也是农村集体经济组织的一种新的存在形式。

二、宅基地资格权主体

农民集体所有制内涵中包括了农民集体和集体成员之间的关系。农村集体经济组织,是农民集体统一行使集体所有权的主体表现,这是集体所有制强调的“集体”属性的要求和体现。集体所有制的核心价值也在于对农民权益的终极保护,不能单纯强调集体而忽视集体成员的所有权益。农民集体和集体成员本就是一对相辅相成的概念,农民集体权益总体上应当与集体成员的权益相一致,但在实现所有权益时,围绕不同的权利客体,权利行使方式也不尽相同。特别是土地权益,有时是需要集体行使所有权的形式实现的,比如集体建设用地使用权出让;有时是需要集体成员分割使用的形式实现的,比如宅基地使用。从宅基地农民集体所有权到宅基地使用权的底层逻辑本质上就是以集体成员分割使用的形式得以行使和实现农民集体所有权。两权链接的基点就在于集体成员身份,即宅基地资格权。

明确宅基地资格权主体,就是要明确农民集体成员。从概念逻辑上说,集体成员是在明确了农民集体范畴后,自然能够明确的。但事实逻辑上,集体成员又是农民集体的构成要素,只有明确了集体成员的判定标准,才能确定农民集体。关于农民集体成员的判断标准,有三种主要的认识观点和操作模式。1.以户籍为标准进行判定;2.以长期生活为标准进行判定;3.以户籍为原则,兼顾长期生活标准进行判定^[9]。这三种操作模式都是实践操作的经验提炼,是应对现实需求,解决现实问题的操作方案。

但是这种操作经验和标准在理论和实践上都

不能说是无瑕疵的。首先,如果严格按照户籍标准操作,实质上就存在将农民集体所有权这样一个民事权利与行政村建制及户籍管理这样的行政管理权力嫁接、错配的问题。如果行政性的户籍就能等同于集体成员的话,会出现行政权凌驾于农民集体所有权之上的问题。而且随着城镇化的发展,已明确打破城乡二元户籍管理制度要求的基础上,强调并将户籍作为集体成员判定的唯一和绝对标准是不妥当的。其次,以长期生活标准判定也是存在一定问题的。一是“长期”的标准不好确定,三年、五年还是十年算长期,这在认识上并没有一个客观统一的可度量标准。二是长期居住的起算点是从何时开始?是连续计算,还是加总计算?对于那些进城打工的农民工来说,常年在城市工作,逢年过节或是农忙时段回农村居住一段时间,是否视为长期居住?三是对于那些从出生开始就几乎没有在农村生活的农民工二代来说,是否就能够认定为非长期居住,进而否认其集体成员资格呢?四是有许多租住、借住,乃至后来就长期生活在一个村里的所谓外来户,这些人是否可以基于长期生活而取得成员资格呢?这些情况都为以长期居住标准认定成员资格带来了挑战。

必须强调的是,以上所述集体成员判定标准只是实践经验的总结,并不是理论逻辑论证下的结论。也正因此,从理论逻辑出发,才提出了上述的一些问题。当然,我们对于成员资格判定标准的分析和明确并不是说集体成员的认定标准需要国家从法律层面予以统一,也并不是说要由国家来认定集体成员。从权源上说,农民集体是集体成员存在的本源,没有农民集体,集体成员的存在也就没有任何意义。因此,认定集体成员资格的权力应该属于农民集体。有学者也明确提出集体成员资格应当依据社区集体章程规定的条件,经集体自治决议决定。也就是说,即便从理论逻辑出发认为可能存在上述问题,但在不违反强制性法律法规的情况下,经农民集体自治决定的标准就是合法的认定标准。为什么要尊重和肯定农民集体自治决定的认定标准呢?需要从农民集体所有权形成的历史渊源进行分析。法律意义上农民集体的雏形形成于合作化及人民公社化运动时期。虽然当时农民集体所有权制度的确立有一些跃进,但是农民集体的划分却不是完全由行政指令划定的,根本上还是以尊重农民自愿结成的生产共同体为

基础的。在已经形成的农民集体基础上,随着农民集体成员生老病死、婚丧嫁娶等原因导致的人员变动,总体上也是在初始确定的成员基础上基于血缘、亲缘等因素而衍生的,还是对农民集体共识认定的成员资格的确认和延续。

在尊重农民自治的前提下,并不是说对农民集体成员资格认定标准的理性认识就没有任何意义了。假设一种情况下,如果农民集体没有形成集体章程,没有对集体成员的认定标准予以明确,有一个农民主张其为集体成员,但是农民集体却不认可其成员身份,这种情况下,就需要国家或者说社会共识有一个认定的标准或指引。法院在面对争议时,也正是以此标准或指引作为裁判的依据。笔者认为可以综合以下几方面予以考虑并判定其是否为集体成员。1.在集体所有权形成之时即属于集体成员的,即合作化时期就取得了集体成员资格,后续在未放弃集体成员资格并取得城市社会保障或取得其他集体成员资格的情况下,持续享有集体成员资格;2.已经取得集体成员资格的农民的子女,因自然血缘或拟制血缘关系而取得集体成员资格,后续在未放弃集体成员资格并取得城市社会保障或取得其他集体成员资格的情况下,持续享有集体成员资格;3.因婚嫁而加入某集体生活,并放弃原集体成员身份的,取得新加入集体成员资格,后续在未放弃集体成员资格并取得城市社会保障或取得其他集体成员资格的情况下,持续享有集体成员资格;第四,经集体决议或集体以实际行动认可其为集体成员。归于实质来看,集体成员资格的确定不能脱离其是否依赖于集体土地,即集体土地是否作为其基本的生产资料和生存保障。

三、宅基地使用权主体

关于宅基地使用权主体,一直有一个困扰问题,即“农户”。根据《物权法》第152条、第153条,《土地管理法》第62条之规定,农村宅基地是按照一户一宅的标准进行申请的。现行立法关于宅基地使用权规范并不全面,在规定了按户取得宅基地使用权以后,对宅基地使用权的存续、流转等等都没有规定。这就容易产生误导,即宅基地使用权的主体是不是就是“农户”呢?而农户在我国民事主体法律制度中居于什么样的地位呢?宅基地使

用权的主体究竟为谁呢?

(一)“农户”的民事法律主体地位辨析

我国现行法律规范体系下对农户的独立主体地位是明确认可的。但这种独立的主体地位究竟是否为一种独立的民事法律主体,在学术界是存在认识争议的。主要有以下几种观点。1.非法律概念说。该观点对现行法律明确规定的土地承包经营户做出了极端的否定解释,认为从家庭联产承包责任制形成当时的历史背景来分析,选择以家庭为主体进行承包也是兼顾调动农民的生产积极性和考虑小农生产结构下的以家庭作为农业生产主体的现实状况而作出的一种妥协性选择。因此,有学者提出,“土地承包经营户”更多的是着眼于对以农村家庭为单位组织农业生产劳动的现状的确认,而不是一个严谨的法律概念,最终会被法人结构替代^[6]。2.非民事主体说。该观点对于农户的民事主体地位也还是持否定的态度。有学者提出,将户作为民事主体,否定了家庭成员的独立人格,与现代婚姻家庭继承法的精神相悖^[7]。还有学者认为,户的概念容易导致民事主体承担责任的不明确,不利于矛盾纠纷的解决^[8]。3.商事主体说。该观点认为,根据《民法总则》第55条的规定,这里所指的承包经营农户所进行的活动本质上是一种生产经营活动,因此与个体工商户、个人独资企业一样,户属于商个人的一种^[9]。4.新民事主体说。该观点从民事法律关系角度分析并得出肯定农村承包经营户的民事主体地位的认识结论。指出从相关法律规定可以看出农村承包经营户都是以权利义务承担者的姿态直接呈现出来。如《农村土地承包法》第16条和第17条规定了农村承包经营户的权利义务。农户应当属于一类特殊的民事权利主体。对外来说,户主是户的当然代表,其对外代表本户所为的民事行为;对内来说,全体成员连带,即以户的名义进行的一切法律行为所产生的后果原则上由户的全体成员承担^[10]。

笔者认为,在现行法律规范体系下,对农户表述大体上可以区分为两种情况,一是具体为农村承包经营户;二是直接表述为农户。应对于具体的权利语境来说,农村承包经营户,就专指的是已经取得土地承包经营权的农户;而农户则是对享有土地承包经营权和宅基地使用权申请资格或已经取得这两项权利的概括性表述。因此,农户的描述情况和内涵相比农村承包经营户更为丰富。如果

从权利变动的过程角度来说,农户指的是一种具有申请土地承包经营权和宅基地使用权的主体资格;而土地承包经营户是具体取得土地承包经营权的主体。如果从权利主体的概括性角度来说,农户是对农村集体经济组织体系下,特定权利取得主体的一般性概括,在目前明确的法律规范体系下,至少包括土地承包经营户和宅基地使用户;而土地承包经营户则就是专指取得农村土地承包经营权的农户。上述学者关于农户的民事主体地位的探讨更多的是聚焦于农村承包经营户而言的,即便是肯定农村承包经营户的民事主体地位的观点也不能够涵盖和类推得出农户具有作为宅基地使用权民事主体的权利能力和行为能力的结论。聚焦于宅基地使用权来说,农户不等同于承包经营户,也更不应当是其权利主体。

(二)集体成员是初始取得宅基地使用权的权利主体

1.“农户”不是宅基地使用权的权利主体

如上所述,宅基地使用权取得中的一户一宅规则,所指的“户”不同于农村承包经营户。农村承包经营户是具有组织生产意义的单位,而宅基地取得中的“户”主要是指家庭。宅基地使用权初始取得的形式是无偿分配,目的主要在于实现对于农民集体成员的基本居住和生活保障。从落实其保障功能需要的角度来说,以家庭为单位进行宅基地分配具有充分的合理性。初始的宅基地使用权制度只关注了宅基地的保障需要,并未从产权的角度对其进行完整的权能考虑和权利构成设计。而长期以来,城乡二元结构相对稳定,农民更多的被限制在农村土地之上,对宅基地本身的要素价值、产权价值及流动性需求也未得到重视和考虑,故而在实践中对于宅基地使用权的主体及其对应的权益问题也未产生普遍性的立法需求^[11]。

“农户”作为宅基地使用权取得的单位有其特定的历史背景和“居住保障功能”需要。但是以“户”为单位限定取得单位和取得方式并不等于限定了宅基地使用权的主体。正如城市中对房地产市场进行调控,避免过度炒房,以损害住房的居住保障功能,所采取的措施也是针对家庭限定购房资格。而所购买房屋的产权却并非囿于“家庭”为产权主体。

2.集体成员是初始取得宅基地使用权的权利主体

(1)集体成员初始取得宅基地使用权是其资格权实现的路径

无论是历史上强调居住保障性的宅基地使用权,还是发展中肯定其收益权能的宅基地使用权,集体成员都具有初始取得宅基地使用权的主体资格。

首先,集体成员初始取得宅基地使用权是集体土地所有权的使用价值实现形式。农村土地是农民最基本的生产和生活资料。土地更多的是以直接使用的形式发挥着其生产和生活要素价值。作为基本的生产资料,构建了土地承包经营权制度,作为基本的生活资料,构建了宅基地使用权制度。集体成员取得并使用宅基地是农民集体直接使用宅基地的实现形式。

其次,集体成员初始取得宅基地使用权是集体土地使用权的价值实现形式。收益权能是改革开放以来,随着城镇化发展不断赋予宅基地使用权的。《物权法》将宅基地使用权作为用益物权的一种法定类型予以规定,也是对其财产属性的充分肯定。集体成员取得宅基地使用权也是在集体土地所有制框架下,农民得以实现其土地所有权益的路径。

再次,集体成员初始取得宅基地使用权是农村集体社会保障的要求。城乡二元结构下,农村和城市的社会保障体系是完全独立的两套运行机制。农村社会保障依托于土地,因而宅基地首要需求是为集体成员提供居住保障。集体成员享有宅基地资格权,就是集体土地对于集体成员提供居住保障的体现。

(2)集体成员以“户”的形式共同共有宅基地使用权

虽然初始取得宅基地使用权的主体应当是集体成员。但是无论从衔接宅基地使用权制度历史的需要,还是从尊重宅基地使用权实践现状的需要,亦或是从初始取得宅基地使用权的居住保障功能的要求,集体成员取得宅基地使用权都应当是以户的形式取得。取得宅基地使用权后,集体成员在同一户内共同共有宅基地使用权。

共有,是两个以上的民事主体对同一产权的共同享有状态。共有并不仅限于所有权层面的共有,任何权利都可以形成共有关系^[2]。同样的,城市中夫妻共同购买住房,即可形成了家庭对住房所占的建设用地使用权的共同共有的法律状态。集

体经济组织成员共有宅基地使用权主要呈现如下法律特征:一方面,以婚姻、血缘关系形成的家庭之内的集体经济组织成员均为其宅基地使用权主体,即宅基地使用权的权利主体不是单一的民事主体;另一方面,同一户之内宅基地使用权具有单一性,即在具体到宅基地使用权的行使中,各权利主体必须形成一个整体意志,否则宅基地使用权行使行为将无法产生法律效力^[3]。当然,这种共同共有是法定的权利状态,如果家庭成员之间自愿放弃所有的权利份额,亦可产生按份共有或单独所有的权利状态。

(三)集体成员不是继受取得宅基地使用权的限制性权利主体

虽然宅基地使用权的初始取得要限于集体成员,即有资格权的主体。但是在资格权实现为具体的宅基地使用权以后,继续转让时则不应当限制于集体成员间,这也是强调宅基地“三权分置”的意义所在。宅基地使用权流转后,一方面其土地权益以财产对价的形式得以实现,另一方面宅基地资格权从宅基地使用权中分离出来,恢复为集体成员的一种身份性权利。

宅基地使用权的继受主体不应限制于集体成员主要有三方面理由。1.宅基地使用权作为对集体成员的居住保障,在宅基地无偿分配的初始取得环节就已经得到实现。宅基地使用权流转的意图是为了实现宅基地产权的价值,应当按照市场规则,供需充分匹配,宅基地产权的最优交换价值才能够实现。如果限制了继受取得的主体范围,就无法实现宅基地流转的目标。2.宅基地使用权放开流转对于集体成员的居住保障也不会产生消极的影响。通过宅基地初始分配已经得到保障的集体成员,如果决定将其保障性宅基地流转出去的话,那么就相当于是其自主选择以宅基地流转对价来替代实现社会保障。3.宅基地“三权分置”的制度设计,明确宅基地使用权流转后,集体成员仍然享有和保留宅基地资格权,即集体成员仍然保留着宅基地之上的终极土地权益。这进一步申明了宅基地使用权放开流转的制度支持。

综上,在宅基地三权分置的产权结构下,集体成员资格只是初始取得宅基地使用权的前提条件,并非在宅基地使用权流转中限制宅基地使用权继受取得主体的限制条件。而允许宅基地使用权突破农民集体范围流转,充分调动和实现宅基

地的财产价值,也正是宅基地三权分置改革的意义所在。

宅基地“三权分置”改革的核心是在于通过宅基地所有权、宅基地资格权、宅基地使用权的权利群链条,充分盘活宅基地资源,实现土地资源的优化配置,实现农民集体、农民和社会对宅基地资源的合理利用和权益的分配共享。政策的价值导向必须依赖于科学、稳定的法律制度建构才能够得到实现。将宅基地“三权分置”政策,在法律上予以规范表达,是宅基地制度改革“于法有据”的根本要求。明晰宅基地权利群的主体制度是规范和界定宅基地三权内容的基本前提,更是明确宅基地权利归属和动态流转状态,稳定相应法律关系的根本要求。应在未来的《不动产登记法》、《农村集体经济组织法》以及目前正在修订的《土地管理法实施条例》中予以明确。

参考文献:

[1] 王卫国,王广华.中国土地权利的法制建设[M].北京:中国政法大学出版社,2002.62.

- [2] 罗瑞芳.农民集体所有权的政治制度溯源及法律规范认识[J].石家庄学院学报,2017,(05):123-128.
- [3] 韩松.论成员集体与集体成员——集体所有权的主体[J].法学,2005,(8):41-50.
- [4] 王利明,周友军.成员集体所有在性质上类似于总有[J].农村经济管理,2017,(9):28.
- [5] 吴兴国.集体组织成员资格及成员权研究[J].法学杂志,2006,(2):91-94.
- [6] 任尔昕,郭瑶.我国商个人形态及其立法的思考[J].甘肃政法学院学报,2009,(11):46-50.
- [7] 张学军.“两户”制度初探[J].当代法学,2005,(1):75-81.
- [8] 李永安.农村承包经营户法律地位问题的立法探究[J].广西政法管理干部学院学报,2010,(3):22-27.
- [9] 赵旭东.商法学[M].北京:高等教育出版社,2007.31.
- [10] 李永安.中国农户土地权利研究[M].北京:中国政法大学出版社,2013.13.
- [11] 魏西云,唐健.新形势下的农村宅基地管理[J].中国土地,2006,(4):38-39.
- [12] 房绍坤.论共有物裁判分割的方法与效力[J].山东社会科学,2015,(11):58-65.
- [13] 郭明瑞.关于宅基地使用权的立法建议[J].法学论坛,2007,(1):19-21.

The Legal Construction of the Subject System of Homestead Property Rights from the Perspective of “Three Rights Separation”

LUO Rui-fang¹, WANG Dan-dan²

(1.School of Law, Beijing Academy of Social Sciences, Beijing 100101, China;

2.School of Law, Nankai University, Tianjin 300071,China)

Abstract: The “three rights” of homestead are: homestead ownership, homestead eligibility and homestead use rights. The understanding of the subject of homestead ownership should distinguish between the sense of ownership system and civil law. The subject at the ownership system level is the peasant collective, and the subject at the civil law norm level is the rural collective economic organization. Farmer collective members are the main body of the right to qualify for homestead, and at the same time they are the main body that initially obtains the right to use homestead. The underlying logic from homestead farmer collective ownership to homestead land use rights is essentially to exercise and realize farmer collective ownership in the form of collective member division and use. The basis of the link between the two rights lies in the collective membership. Under the framework of the separation of the three rights of homesteads, the subject of homestead acquisition is not limited to the members of the peasant collective. With the transfer of homesteads, the right to homestead is separated from the right to use and returns to an identity right of collective members.

Key words: homestead three separation of rights; rural home economic organization farmer; peasant collective members; farmers

(责任编辑:张颖)