

乡村振兴战略背景下宅基地“三权分置”改革探究

聂俊成

咸宁职业技术学院

摘要:宅基地“三权分置”是一项重大创新举措,与承包地“三权分置”一道,共同为乡村振兴战略提供制度保证。宅基地是农村建设用地的主体,其制度改革不仅直接与农村土地资源优化和农村土地资产红利释放相关,还推动了城乡的融合与发展。基于此背景,本文对乡村振兴战略背景下宅基地“三权分置”改革的有关内容进行分析,可供参考。

关键词:乡村振兴战略;宅基地;三权分置;改革

一、宅基地“三权分置”改革的内涵

(一) 落实宅基地集体所有权是完善中国特色社会主义的要求

《资本论》中指出在资本主义成就的基础上,在生产资料的共同占有的基础上,重新建立个人所有制,是共产主义和社会主义的重要基础。土地公有制是中国特色社会主义的本质要求,集体所有制也是社会主义公有制的重要表现,因此,坚持宅基地集体所有制即是坚持社会主义的本质要求。改革开放后,宅基地的集体所有权明显出现主体法律地位的缺失与弱化,同时在产权制度上也出现了弱化甚至限制村集体的权能,收益权也难以有效实现。落实宅基地集体所有权,强化集体权能,保障土地权益,是我国社会主义公有制的本质要求。在乡村振兴战略背景下,突出宅基地的财产功能,是农村社会稳定、经济发展的需要,同时也是完善中国特色社会主义的内在要求。

(二) 保障农户资格权是维护社会稳定和化解改革风险的要求

农户资格权体现的是农户作为村集体的成员而向集体组织申请一定面积宅基地的权利。改革开放以来,人们生活水平普遍得到提高,随之而来的是大量农村青壮年向城镇流动,导致了乡村衰败加剧,如老人村、空巢村等。据统计,2017年常住人口城镇化率为58.5%,同期户籍人口城镇化率仅有42.4%,两者之差为16.1%,大量有进城意愿和有能力的人并不能顺利地成为城镇居民,一些没有进城意愿或无能力进城的农民留在了农村。随着宅基地、经营性建设用地等土地改革的开展,社会资本由多种渠道流入乡村生活领域,很容易出现农民失去宅基地的风险。保障农户资格权能防范市场中的风险,维护农村社会稳定。

(三) 放活宅基地使用权是增加农民财产性收入的渠道

在城镇化进程中,要放活宅基地的使用权,允许其流转及抵押,稳步推进宅基地及住房用地经营性开发,增加农民财产性收入。城乡二元的建设用地分割管制造成了大量闲置宅基地,要打破生产要素由农村流向城市的单向流动格局,实现乡村振兴、缩小城乡差距,就需要通过市场机制配置宅基地使用权,引导城镇资本要素向农村社会经济建设流动。

二、宅基地“三权分置”改革的现状

自《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》出台起,我国就正式开始探寻宅基地“三权分置”的改革。这项改革不仅能促进城乡一体化发展,还可以让乡村获得更多生产性资本,加速乡村振兴。

三、推动宅基地“三权分置”改革的建议

(一) 完善相关法律

应该要加快《物权法》《土地管理法》《担保法》等相关法律法规的修改,划定好“三权”的边界,并通过立法、修法加快配套法律制度的完善。可以参考农村承包地的《农村土地承包法》,对宅基地的闲置、取得退出、产权关系等制定系统化的法规,也可以出台《农村宅基地法》,使宅基地使用效率最大化保障农村

居民的利益。

(二) 完善使用权在城乡居民间的自由流转机制

宅基地使用权的自由流转一直是改革的关注点,要进一步探索出使用权在城乡居民之间的自由流转机制。第一,通过不同的定价方式充分显现出宅基地及农民的财产权益,为农民进城提供资本积累,解决进城农民的住房问题。第二,解决好城市居民下乡创业的住房问题,这只是使用权的流转,不能让城镇居民购买农村宅基地,严格禁止城镇居民利用农村宅基地建设别墅与私人住宅。

(三) 完善农村宅基地退出机制

农民退出宅基地较为困难,一是自愿退出是否有补偿,而且费用是否能让其进行正常生产生活或者稳定进城生活,存在较大不确定性。二是农民一般受教育程度低、能力差,选择其他方式有很大风险。可建立资格权退出反悔机制,并给出差异化标准,例如,给定农民10年的期限,其间如无法在城镇稳定居住,可按标准回乡重新申请宅基地使用权。这样能增强农民退出宅基地意愿,减少闲置宅基地的数量,维持稳定。

(四) 完善宅基地转换为经营性建设用地的实现途径

我国闲置宅基地数量很大,还有大量宅基地低效使用,可通过产业布局、规划调整、复垦整治等方式加以盘活,并允许发展新产业。通过对地方特色景观、民俗文化等资源的开发,可以不同模式进行经营。例如,在名山大川附近的闲置宅基地,可以将大片农房设计成酒店、饭店等休闲项目。对于离城市较近,环境优雅的山村,可以将闲置宅基地整体开发成休闲山庄,让市民下乡休憩。对于适合种植业发展的地区,可以采取将闲置宅基地变为耕地的方式,促进该地农业经济的发展。对于文化风俗较为浓厚的地区,可以将宅基地建为手工作坊、乡村车间,大力发展民族和地域特色乡村。对于互联网普及的农村区域,把宅基地建成物流园区,深入推进“互联网+农业”,扩大物联网的示范应用,加大网络销售力度,推进农村产业发展。这些措施实际上将闲置宅基地转化为经营性建设用地,允许其入市,可以赋予农民更多财产性收入。

四、结语

综上,农地“三权分置”改革能够促进土地资源的合理应用,提高土地产出率、劳动生产率,有助于推动现代农业发展。

参考文献

[1] 我国农村宅基地使用制度创新研究——“宅基地指标化”改革思路与方案设计[J]. 李勇坚,袁锦秀,李蕊.西部论坛.2014(06)

[2] 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]. 孙建伟.政治与法律.2019(01)

[3] 农村宅基地制度改革的内在逻辑、现实困境与路径选择——基于农民市民化与乡村振兴协同视角[J]. 张勇.南京农业大学学报(社会科学版).2018(06)

[4] 宅基地制度改革的风险与规避——义乌市“三权分置”的实践[J]. 叶剑锋,吴宇哲.浙江工商大学学报.2018(06)

[5] 乡村振兴中宅基地“三权分置”的内生变革与路径研究[J]. 赵艳霞,李莹莹.财经理论研究.2018(05)

[6] 论农村宅基地中“户”的法律认定[J]. 吕晓通,曹志平,潘洁.法制与社会.2017(15)

作者简介:

聂俊成,女,湖北潜江人,单位:咸宁职业技术学院,研究方向:土地资源调查。