

探索宅基地“三权分置”，农村集体土地制度的改革正走向深入

城里人到农村买宅基地？这口子不开



1月15日，全国国土资源工作会议召开。国土资源部部长姜大明在会上表示，要完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权，适度放活宅基地使用权。

什么是宅基地“三权分置”？以农民房屋为例，宅基地土地归集体所有，什么人具有资格来享有这块土地上所产生的收益，则为村集体成员，也即收益按照资格权进行分配，但具有资格的人并不一定使用相应的宅基地，可以将使用权让渡给其他人从而获得收益。

习近平总书记在十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议上指出，拓展宅基地制度改革试点范围。日前闭幕的中央农村工作会议，也提出要完善农民闲置宅基地和闲置农房政策等。在全面深化改革的背景下，农村集体土地制度的改革，无论是理论层面，还是实践层面，正在逐渐走向深入。

宅基地“三权分置”，是一项重大的理论和实践创新。不过，必须强调的是，城里人到农村买宅基地的口子不开，严禁下乡利用宅基地建别墅大院、私人会馆。

【探索】 重大创新， “三权分置”延伸到宅基地

一直以来，土地制度问题都是我国“三农”领域改革的重点，也是难点。随着工业化、城镇化深入推进，农村劳动力大量转移进城，到二、三产业就业，相当一部分农户将土地流转给他人经营，承包主体与经营主体分离，为顺应这样一个发展现代农业的趋势，和农户保留承包权、愿意流转经营权的需要，就有了“三权分置”的制度创新。如今，巧妙实现权利平衡的“三权分置”这一制度创新，正在从承包地制度，延伸到宅基地制度。

在成功“破冰”之后，中国决策层又为农村“三块地”改革之一的宅基地制度改革划出两条“红线”。观察人士认为，这无疑将为后期宅基地制度改革试点扩围划定好前进方向，改革进程也将更加稳妥。

2017年11月20日召开的十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议提出，拓展宅基地制度改革试点范围，已经有了前期的实践基础，要严守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线，平衡好国家、集体、个人利益，加快形成可复制可推广经验。除了上述官方已明确的三条底线之外，此次深改组会议还为宅基地制度改革划出两条“红线”即：不得以买卖宅基地为出发点，不得以退出宅基地使用权作为农民进城落户的条件。

宅基地制度复杂而严密，简单概括有几

点原则：一是宅基地为集体所有，农户只拥有使用权；二是“一户一宅”，一家农户只能使用一处宅基地；三是排他性原则，只有集体经济组织的成员，才有资格申请宅基地，且“无偿获得”，而非集体成员没有资格申请宅基地。

对于这一套制度体系所要承载的社会目标，中国人民大学教授刘守英表示，其一是保障农民居住，其二是严守耕地红线，其三是稳定社会、稳住农民。但是，在农民向城镇、向新村流动过程中不能依法平等落地的制度安排，只能保证农民在原村民小组内不失地、不失所，在发展中就很自然地牺牲了宅基地的财产性和效益性。

国土资源部部长姜大明日前在全国国土资源工作会议上表示，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权，适度放活宅基地和农民房屋使用权，是一项重大重大理论和实践创新。在承认宅基地集体所有的制度前提下，顺应宅基地的资格主体与农房的使用主体分离这一趋势，单独剥离出来“资格权”之后，那么，在“适度放活”宅基地使用权这一方面，就有一些文章可做。各地在改革试点中可以重点结合发展乡村旅游、返乡人员创新创业等先行先试，探索盘活利用农村闲置农房和宅基地、增加农民财产性收入、促进乡村振兴的经验和办法。

【愿景】 纵深发展， 宅基地改革推动乡村振兴

改革开放以来，我国发挥土地制度特有优势，有力推动了工业化、城镇化，但土地增值收益用于“三农”不足，建设用地安排重城轻乡问题突出。现在到了将土地增值收益更多投向“三农”的时候了。农村土地制度改革要以维护农民土地权益为目的，保障农民公平分享土地增值收益，激活农村沉睡土地资产。

姜大明强调，城里人到农村买宅基地这个口子不能开，按规划严格实行土地用途管制这个原则不能破，要严格禁止下乡利用宅基地建设别墅大院、私人会馆等。

中国人民大学公共管理学院副院长、土地规划研究中心主任严金明指出，适当流转盘活宅基地对农民有利，但是一旦农民失去土地，又无法在城市中真正扎根，将会带来严重的后果。他认为，宅基地制度改革的发力重点首先在城市边缘地区。随着城市化的高速发展，这些地区的农民大多已在城里就业、买房，并不依赖土地进行保障。其次，是通过土地整治重新规划乡村并对散乱的居民点进行归并。

中国农业大学土地科学与技术学院教授、北京土地学会会长朱道林表示，关于宅基地“三权分置”，应该是类似于保持宅基地集体所有权不变，集体农户宅基地权利不变的情况下，鼓励农村住宅租赁、流转的一种方式。这一做法对于分布在城乡接合部，尤其是大城市近郊区的农村住宅，鼓励其通过租赁方式进行流转，满足住房租赁市场的需求，是有积极意义的。

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略，要求按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，加快推进农业农村现代化。乡村振兴的实现路径有哪些？中国农业科学院农业经济与发展研究所的丁琳琳认为，从国家有关试点看，在一些经济欠发达的农村地区，以宅基地制度改革为突破口是可选之策。江西省余江县是全国15个农村宅基地制度改革试点地之一，在两年多的改革中腾退了超3000亩宅基地，预计村集体收回的宅基地和空闲地可满足未来10年至15年村民新增建房需求。

丁琳琳他们在当地的调研发现，抓住“宅改”这个农村综合改革的“牛鼻子”，可以发挥“牵一发而动全身”的巧力，推动乡村振兴战略实施。余江行进行宅基地制度改革的做法是，以“集体所有、一户一宅、新增和超标占用宅基地的有偿使用”为核心，配合新农村建设来实施改革。实践证明，“宅基地改革”效果不仅没有局限于满足宅基地制度本身，而且对乡村振兴的其他方面大有裨益。例如，明确集体产权，发展集体经济，赋予宅基地经营权，增加农民收入，强化集体治权，发挥村民自治作用，加强乡村治理，引进乡贤治村，培养懂农村爱农民爱农业的工作队伍等，在一定程度上由“宅改”带动起来，对乡村整体发展起到了促进作用。

改革要向纵深处探索，就要直面难点、重点问题。从实践出发，把“宅改”与农村人居环境整治等问题结合起来，有助于健全城乡融合发展体制机制，在乡村振兴中实现美好生活。

【实践】



这两天，浙江省义乌市福田街道江北下朱村的260多户村民，个个喜笑颜开，因为他们领到了盼望已久的不动产权证。在义乌，这样的场景已出现多次，2017年，全市共颁发农房不动产权证2万多本。义乌举全市之力深入推进农村土地制度改革，改革红利持续释放，农村和农民受益明显。

2015年3月，义乌被列为全国农村土地制度改革试点地区。在守牢“土地公有制性质不

改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”三条底线的基础上，义乌积极推进理论创新和实践探索，盘活农村居民的“沉睡资产”。同年4月，义乌在全国率先提出农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”制度体系设计。2016年4月26日，义乌市委、市政府印发了《关于推进农村宅基地制度改革试点工作的若干意见》，明确在落实宅基地所有权和保障集体经济组织成员资格权的前提下，允许宅基地使用权通过合法方式有条件转让。由此，义乌基本确立了宅基地制度改革中的宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”制度体系。

义乌市精心谋划改革试点，遵循中央顶层设计，结合基层实践创新，加强制度供给，在坚守“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、

粮食生产能力不减弱、农民利益不受损”四条底线的前提下，大胆探索，勇于创新，全力以赴推进试点。试点得到了中央政策研究室、国家发展和改革委员会、国土资源部和浙江省委省政府的充分肯定。

改革激活一池春水。义乌市国土资源局相关负责人表示，基于宅基地制度改革中“三权分置”的顶层设计，义乌已对宅基地的取得置换、明晰产权、抵押担保、入市转让、有偿使用、自愿退出及民主管理等七方面进行了制度创新，在此制度框架下积极推进先行先试，改革多项成果位列全国第一。

在农村宅基地制度改革中，义乌坚持维护农村宅基地集体所有权，固化宅基地资格权，完善宅基地使用权，既保障了农民的基本居住

权利，又最大限度促进了宅基地价值的增值，增加了农民的财产性收入，助力乡村振兴。

为完善城乡地价体系，建立城乡统一的建设用地市场，2017年6月12日，义乌建立全国首个农村宅基地基准地价体系并正式公布了《义乌市宅基地基准地价》。截至目前，义乌当地24家金融机构累计发放农民住房抵押贷款6763笔，贷款金额32.23亿元，贷款余额30.30亿元，占全国试点地区总量的三分之一以上。