黄善林，何仕瑶，刘兆军. 新一轮宅基地制度改革试点地区资格权探索与分析［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2023，22（5）：17-24.
HUANG Shanlin，HE Shiyao，LIU Zhaojun. On qualification rights of homestead in new pilot reform areas［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2023，22（5）：17-24.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2023.05.003

新一轮宅基地制度改革试点地区资格权探索与分析

黄善林[1,2]，何仕瑶[1]，刘兆军[1,2]
（1.东北农业大学 公共管理与法学院，黑龙江 哈尔滨 150030；2.东北农业大学 现代农业发展研究中心，黑龙江 哈尔滨 150030）

摘 要：宅基地资格权是宅基地“三权分置”改革设置的新型权利，是当前理论研究和改革试点实践关注的重要内容之一。然而，当前有关宅基地资格权的理论观点尚未达成共识，改革试点地区的具体实践操作多样。基于新一轮宅基地制度改革104个试点县（市、区）和3个地级市的改革实践，全面梳理宅基地资格权实现情况，归纳总结其实现困境与争议。研究结果表明，试点地区有关宅基地资格权的认定标准不一致，资格权实现面临困境。要破解宅基地资格权的实践困境与争议，应从明确宅基地资格权主体认定标准、规范宅基地资格权权能内容、完善宅基地资格权确权颁证机制、构建宅基地资格权多元化实现路径、健全宅基地资格权退出机制等方面入手。

关键词：宅基地管理；宅基地制度改革试点；宅基地资格权；理论性质；实现形式
中图分类号：F301.3 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2023）05-0017-08

随着乡村振兴和新型城镇化“双战略”的深入实施，城镇和农村要素资源流动加快，大量农村劳动力向城镇转移，农村宅基地闲置、宅基地面积不降反增、“一户多宅”等问题不断显化[1]，农村土地利用效率不高甚至闲置与城镇建设用地供给不足相矛盾。2018年中央一号文件提出，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和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权。随后，宅基地制度从两权分离过渡到了“三权分置”改革探索阶段，这也是宅基地“三权分置”及宅基地资格权这项新型权利首次在中央文件中被正式提及。2020年中央发布新一轮宅基地制度改革试点文件，其中宅基地“三权分置”是改革试点的重要内容之一。宅基地资格权的提出是为了保障农民基本居住条件的同时盘活农村闲置土地资源，发挥宅基地使用权的财产权能，提高农民财产性收入[2]。但目前国家相关法律法规只对宅基地所有权和宅基地使用权做了相关规定，而宅基地资格权还未在《民法典》和《土地管理法》等法典中立法[3-4]。同时，虽然学术界关于宅基地资格权做了较为深入的研究，但对于宅基地资格权的内涵、权利属性等方面的研究尚未达成共识。鉴于此，本研究旨在比较和分析新一轮宅基地制度改革试点地区关于宅基地资格权的相关政策文件，探究各地实现宅基地资格权的路径和问题，以进一步完善宅基地资格权的法理性质，并为探索宅基地资格权具体实现形式提供参考。

一、宅基地资格权理论争议

宅基地资格权作为一种新型权利，目前只在村规民约、试点地区的地方性法规和政策文件里出现，其内涵性质等并没有在法律法规中明确规定。但明晰宅基地资格权的内涵性质是推进宅基地“三权分置”改革的重要前提。关于宅基地资

收稿日期：2023-05-31 **修回日期：**2023-06-20
基金项目：2021年度中央支持地方高校改革发展资金人才培养项目（社科类青年骨干项目）“农户土地退出与市民化：互动机理与联动机制”（黑财教〔2021〕137号）；农业农村部农村合作经济指导司委托课题“农村宅基地制度改革试点管理与评估”（10200070）
作者简介：黄善林，研究方向：土地经济，土地管理。

格权的性质，目前学术界主要存在以下几种观点：第一，剩余权说。该观点认为宅基地资格权是宅基地使用权人将宅基地使用权让渡给他人一定年限之后所享有的剩余权利[5]，即到期后请求他人返还宅基地使用权的处分和收益权[6]。第二，成员权说。该观点认为宅基地资格权是以成员身份为基础而取得的权利[7-8]，农民只要具有农村集体经济组织成员资格，就有权申请分配宅基地，体现成员权在宅基地分配阶段的权利。第三，使用权说。该观点认为宅基地资格权是在“两权分离”下设置的次级宅基地使用权[9]，以实现宅基地自由流转，盘活闲置宅基地，形成“宅基地所有权－宅基地使用权－宅基地次级使用权”的路径[10]。第四，用益物权说。该观点认为宅基地资格权是用益物权，是为农村集体经济组织成员设定的具有收益和处分权能的用益物权[11-12]。其与使用权说有相似之处。第五，复合权利说。该观点认为宅基地资格权是身份权和财产权的复合型权利[13-14]。

以上观点虽然都有合理之处，但都有一定的片面性，不能准确表达宅基地资格权的权利性质。一是剩余权说将宅基地资格权简单界定为宅基地使用权的附属权利[15]，没有考虑到集体经济组织成员独特的身份权利，有宅基地资格权并不代表一定有宅基地使用权[16]，剩余权说只表明已经获得宅基地使用权的集体成员享有资格权，但不能判断没有获得或者暂时不需要宅基地使用权的集体成员是否有宅基地资格权，具有一定的局限性。二是成员权说将宅基地资格权定位于成员权，其主体范围明显与成员权不同，法理支撑没有说服力，同时，成员权只在分配阶段体现宅基地资格权，后续使用、收益阶段的权利表达不清晰[17]。三是使用权说将宅基地资格权等同于具有用益物权性质的宅基地使用权[18]，虽然认可了宅基地的身份和财产的双重属性，但该说法仍然停留在“两权分离”，没有将宅基地资格权视为一项独立的权利，忽视了提出宅基地资格权身份区别的本意。四是由于目前的物权法体系中没有设置宅基地资格权，因此，用益物权说违反了现行物权法的一物一权原则[19]，此外，过于强调宅基地资格权的财产收益属性，忽略了宅基地资格权的基本居住保障属性[20]，没有体现其独特价值属性。因此，学术界对宅基地资格权理论性质的认识尚未达成一致。宅基地资格权涉及内容较广，其不仅体现在申请分配宅基地，还涉及宅基地利用方式变更时权利属性的变化、集体经济组织在各环节的参与和管理，不仅保障农民的基本居住权利，还要保障农民的财产权益，基于此，相对于其他几种观点，本研究倾向于复合权利说。因此，对宅基地资格权的理论性质和试点地区的实践进行深入研究，对于明确定义宅基地资格权、探索有效的实现路径以推动宅基地“三权分置”改革具有重要意义。

二、试点地区宅基地资格权实现的实践探索

在2018年中央一号文件首次提出宅基地“三权分置”之后，2020年6月中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过的《深化农村宅基地制度改革试点方案》对宅基地“三权分置”进行部署，提出在全国104个县（市、区）和3个地级市开启新一轮宅基地制度改革试点。三年来，各试点地区在集体经济组织成员界定、宅基地资格权主体认定标准、资格权权能内容及实现路径等方面进行了改革探索[20]。

（一）农村集体经济组织成员界定

各试点地区根据实际情况对农村集体经济组织成员进行界定，主要包括以下几个方面：

1. 日常生产生活＋权利义务关系。比如，江苏省常州市武进区规定，农村集体经济组织成员是指在该集体经济组织（村股份经济合作社）进行生产生活，并与该集体经济组织建立权利和义务关系的人。山西省平遥县规定，农村集体经济组织成员认定的主要标准和条件包括是否以本集体经济组织的资产作为基本生活保障、是否与本集体经济组织形成较为牢固的生产生活关系。重庆市、广西省贵港市覃塘区、山东省潍坊市、辽宁省沈阳市沈北新区等试点地区也做此规定。

2. 土地承包关系＋户籍。比如四川省规定，农村集体经济组织成员身份，应当依据法律、法规，统筹考虑农村土地承包关系、户籍关系，兼顾对集体的贡献等因素确认。黑龙江省安达市规定，农村集体经济组织成员以户籍关系为主要依据，结合土地承包、福利享受等情况综合考虑。

江西省大余县具体到成员的各项权利，规定农村集体经济组织成员是指具备土地共有权、保留型土地使用权、承包经营权、参与集体资产管理与处置、享有集体收益分配等完整权利的农村村民，同时承担着完全的义务。

（二）宅基地资格权权能内容

各试点地区宅基地资格权的权能内容不统一。山东省平度市规定宅基地资格权是指农村集体经济组织成员按照“一户一宅”原则，依法享有无偿使用宅基地的权利，对有宅基地资格权但没有实际获得宅基地的，可向村集体经济组织申请宅基地，因此，宅基地资格权的权能包括分配请求权，但由于没有提及是否可以转让，其宅基地资格权的权能不包括处分权。浙江省义乌市规定农户可以通过资格权益凭证实现资格权的抵押或者有偿退出，即宅基地资格权有一定的处分权。但内蒙古乌兰浩特市严格规定，宅基地资格权不可转让，不得以任何形式非法剥夺和限制宅基地农户资格权。黑龙江省兰西县规定，在户有所居的前提下，允许包括进城落户在内的有意愿的农户退出已确权登记的宅基地或闲置住宅，即宅基地资格权权能内容包括退出权和退出补偿权。

（三）宅基地资格权主体认定标准

试点地区对宅基地资格权的认定标准进行了改革探索，因各地风俗习惯、村规民约不同，宅基地资格权主体认定较为复杂[21]，具体可以概括为以下五种类型。

1. 以“户籍”界定宅基地资格权主体。上海市奉贤区严格规定农村宅基地资格权认定要具有本市农业户口，享有土地承包经营权、在本村生产生活。贵州省息烽县、山东省潍坊市、内蒙古五原市都明确规定，认定农村宅基地资格权以户籍关系为主要依据，同时综合考虑土地承包、福利享受、居住情况以及义务履行等因素。

2. 以“集体经济组织成员”认定宅基地资格权主体。西安市高陵区规定宅基地资格权主体认定包括：父母双方或一方是本集体经济组织成员，子女则从出生时起就自动获得本集体经济组织成员的身份；与本集体经济组织成员结婚或因国防建设或者其他政策性原因，到本集体经济组织生产、生活的原其他集体经济组织成员。西安市柞水县，对宅基地资格权主体认定标准也包括成为集体经济组织成员的后代或与集体经济组织成员建立了法定婚姻关系，在集体经济组织生产生活的人员。

3. 以“户籍＋集体经济组织成员”认定宅基地资格权主体。甘肃省康定县规定以公安户籍登记为基础，结合农村集体经济组织成员界定，以户为单元认定宅基地农户资格权。新疆伊宁县宅基地资格权认定范围是在集体经济组织成员的基础上，对户籍在本村的农业户口人员资格开展认定。河北省定州市规定，宅基地资格权户的认定不应仅以公安户籍作为唯一依据，还应同时具备本集体经济组织成员资格、世代在本集体经济组织居住或长期在该组织中生产生活，并与该集体经济组织存在权利和义务关系。河北省平泉市规定，认定宅基地资格权人应以公安部门的户籍登记信息为基础，且在本集体经济组织中从事生产和生活的农村集体经济组织成员为认定原则。

4. 对非集体经济组织成员宅基地资格权的认定。比如，安徽省东至县规定，宅基地资格权主要由所属农村集体经济组织的成员享有，对于非本集体经济组织的成员，宅基地资格权的认定将综合考虑户籍关系、农村土地承包关系以及对集体的贡献等情况，在经过集体经济组织的表决和公示后，如果没有异议，并且范围经过严格限定，非本集体经济组织成员也有可能获得宅基地资格权。内蒙古乌兰浩特市规定，非本集体经济组织成员，在本集体经济组织生产、生活，将户口依法迁入本集体经济组织所在地，经本集体经济组织召开村民代表大会，三分之二以上村民代表表决通过，为本集体经济组织成员，并认定其享有宅基地资格权。但西安市高陵区则规定，非农村集体经济组织成员一般不得被认定为成员。

5. 对特殊人员宅基地资格权的界定。贵州省金沙县规定，外嫁女、入赘男原则上在嫁入地和入赘地享有宅基地资格权，户籍未迁入到嫁入地或者入赘地的可以在不重复享有的情况下享受户籍地的宅基地资格权。对于服兵役人员、服刑人员和原户籍在本村的大中专在校学生，浙江省绍兴市、广东省佛山市南海区规定，因参军入伍户口迁往部队的现役义务兵和初级士官，因刑事犯罪入狱的服刑人员以及户籍原在本村、因就读幼

儿园、中小学、大中专院校将户籍迁出，在校就读的学生及陪读父母，按不重复享有的原则，应当认定享有宅基地资格权；对于移居海外人员，内蒙古五原市规定，已确认村集体经济组织成员身份的，可认定享有宅基地资格权，若已取得所移居国家或地区永久居留权或国籍的，丧失宅基地资格权。此外，山西省平遥县、广西壮族自治区贵港市覃塘区、山东省潍坊市等地区规定原始取得、婚姻关系取得、收养关系取得、父或母再婚取得、政策性原因取得、协商方式取得等六种情况均享有宅基地资格权。

（四）宅基地资格权实现路径

各试点地区根据当地情况对宅基地资格权的实现路径进行了积极探索，具体可以归纳为以下几种形式。

1.“一户一宅＋面积限定”分配宅基地。宁夏贺兰县、河北省定州市、甘肃省康县、甘肃省威武市凉州区、河南省巩义市等都规定以“户”为单位，严格按照“一户一宅、限定面积”的方式分配宅基地。各地区根据自然条件和经济发展制定不同的面积标准，多数以户内总面积为标准，但也有少数地区以户内人均耕地面积、人均宅基地面积为标准。比如，贵州省湄潭县规定，宅基地的用地面积限额为3人及3人以下的农户80平方米以内；4人及4人以上的农户，宅基地用地面积按照人均30平方米计算。城市郊区、坝子地区，每户不得超过130平方米；丘陵地区，每户不得超过170平方米；山区，每户不得超过200平方米。四川省安岳县、重庆市大足区规定，宅基地面积标准为每人20至30平方米，3人及以下的户按3人计算，4人的户按4人计算，5人及以上的户按5人计算。新疆则规定，人均耕地0.04公顷以下的，每户住宅用地不得超过200平方米；人均耕地0.04公顷以上0.07公顷以下的，每户住宅用地不得超过300平方米，以此类推到最高面积标准为800平方米。类似的，甘肃省凉州区规定，村人均耕地667平方米（1亩）以下的，每户宅基地不得超过200平方米；村人均耕地667平方米（1亩）以上1334平方米（2亩）以下的，每户宅基地不得超过267平方米；村人均耕地1334平方米（2亩）以上的，每户宅基地不得超过330平方米。

2.多元化的宅基地资格权实现方式。由于土地资源的有限性，多数地区在以实物分配宅基地资格权的基础上探索资格权的其他实现形式。比如，甘肃省康县根据不同区位做了不同规定，在人均耕地少、二三产业比较发达的区域，在农民自愿的基础上，在县域范围内积极探索农民住房保障的方式，包括集中统建和多户联建等。同时，在城镇开发边界内，通过建设农民公寓和农民住宅小区等方式，以保障农民的住房需求，宁夏贺兰县、广东省陆河县也做了相关规定。天津市蓟州区规定，集体经济组织成员，两代及以上人员同住一宗宅基地家庭，第二代人员达到法定结婚年龄可申请购买保障性住房，选择申购保障性住房的村民，不再享有申请宅基地的权利，但子女入园、入学享受就近入园入学政策。浙江省探索宅基地资格权“权票”制度，这一制度通过核发资格权票证书的方式将宅基地资格权固化，并将其作为农户申请宅基地建房资格和面积的主要依据。甘肃省凉州区在保留宅基地资格权的基础上，鼓励农户在本区范围内的社区购房，同时，在农户自愿有偿的基础上，探索集中统建、多户联建等住房保障形式。河南省巩义市规定，在城镇规划中心外的地区，探索农民公寓、住宅小区等实现宅基地资格权。云南省玉溪市江川区也鼓励在人均宅基地少的地区，村集体经济组织采用“节地上楼”“新型住宅小区”等模式保障“户有所居”。此外，宁夏贺兰县、内蒙古乌兰浩特市还探索跨区域的宅基地资格权实现路径，规定具有宅基地资格权的农户，在放弃原户籍地宅基地资格权前提下，有权以有偿方式在县域内跨乡镇、村组获取宅基地，以实现宅基地的余缺调剂和居住地的自由选择；此外，宁夏贺兰县、广东省陆河县等地区探索固化宅基地资格权的可行途径，以宅基地制度改革起始为时限，将符合条件获得宅基地的村民和农户固定下来，落实“一户一宅”政策，实行“生不增、死不减”的固化管理。海南省海口市琼山区规定，已经在城镇稳定就业并纳入城镇职工社会保障体系的宅基地资格权人，有权通过纳入本区居民住房保障体系的方式实现户有所居。

3.资格权的自愿有偿退出。对于宅基地资格权的自愿有偿退出机制，主要分为资格权实际已

经实现和未实现两种情况。对于已经实现宅基地资格权的情况，内蒙古乌兰浩特市规定，依法获得不动产权证书或权属证明的本集体经济组织成员，若自愿放弃宅基地使用权，则将宅基地上房屋拆除，给予宅基地使用权和地上附着物补偿。对于未实现宅基地资格权的情况，甘肃省康县规定，对边远山区符合建房条件且自愿放弃在原村建房的农民，可在县域范围内进行调剂并实行有偿使用，引导农民向城镇集中；对符合申请宅基地条件又自愿放弃申请资格的无房户，以及符合“一户一宅”政策且自愿退出宅基地资格权、使用权的农户给予补偿奖励，补偿资金从村集体经济发展收益资金中或多渠道筹集进行兑付，退出宅基地的应签订退出协议。

4. 资格权的保留。甘肃省凉州区规定，常年在外定居、务工、创业的农户，原有房屋闲置5年以上且鉴定为危房的，在给予补偿后腾退拆除并保留其宅基地资格权，对自愿退出宅基地、长期归村集体所有不再使用的危旧房屋也保留宅基地资格权。贵州省金沙县对原籍在村的现役士兵、在校学生、服刑人员、购买“蓝皮户口”而转为城镇户口的以及长期下落不明被注销户籍后，人又回归原籍的做了保留宅基地资格权的规定，另外，对于属于全国第二轮土地延包时户内的农村居民，因自行出资购买城镇养老保险而转为城镇户口的也保留宅基地资格权。上海市奉贤区、山东省兰陵县、广西省贵港市覃塘区、重庆市等都对外出务工、服兵役、服刑、全日制大中专在校生等人员做了保留资格权规定。

三、试点地区宅基地资格权实现困境与争议

试点地区对宅基地资格权的实现形式做了积极探索，但根据各地区试点实际情况来看，试点实践存在较大差异，甚至存在一定争议。可见，宅基地资格权的实现还存在一系列困难和争议。

（一）宅基地资格权主体认定标准不一致

宅基地资格权作为一种新型权利，在2018年中央一号文件中被首次提出，但在现有法律法规中没有对资格权主体的认定标准作出明确规定。各试点地区在认定宅基地资格权时，主要从“户籍”和“集体经济组织成员”两个方面出发，并考虑叠加特殊人员、非集体经济组织成员等因素。以“户”为标准的地区多是因为《土地管理法》《乡村振兴战略》等法律和政策文件中提到“农村村民一户只能拥有一处宅基地”以及“保障农户宅基地资格权”，表明“农户”的主体地位。以“户”为资格权的认定标准，基层干部虽然实际操作起来具有简单、方便的优点，但也不可避免地存在一些问题，主要是户籍制度的历史遗留问题影响较大，“空挂户”“黑户”会阻碍认定工作的顺利进行，以“集体经济组织成员”为资格权的认定标准，虽然强调了宅基地资格权的“身份性”，但在乡村振兴战略和新型城镇化战略双战略推动的背景下，大量农村劳动力向城镇转移并将户籍一并转向城镇，同时，部分外来的非本集体经济组织成员在国家政策的鼓励下也入乡进村，对于进城人员是否仍享有宅基地资格权以及进村人员是否具备宅基地资格权，都存在着较大的争议。人员流动性导致了宅基地资格权的认定变得复杂。尽管一些地区已经针对非集体经济组织成员和特殊人员等制定了相关规定，但各地区对非集体经济组织成员资格权的认定标准不统一，对“特殊人群”的范围界定也有明显差异，各地都积极探索宅基地资格权的认定标准，体现了因地制宜的特征，但也在一定程度上反映了认定标准的多元化，难以确定一般性规则。

（二）宅基地资格权的权能内容不统一

根据各试点地区的实践探索，宅基地资格权的权能内容涉及申请分配、流转、转让、退出权和退出补偿权等。但由于宅基地资格的权能内容没有在法律法规中明确规定，各试点地区对资格权权能的实践也处于探索阶段，权能内容不统一。从实践情况来看，申请分配权是各试点地区宅基地资格权的基本权能，资格权主体有权向农村集体经济组织无偿申请分配一定面积的宅基地以保障基本居住需求，资格权一旦实现则不能再次申请宅基地。各试点地区对于资格权能否流转、在县域内跨乡镇或村组获取宅基地以及退后资格权能否保留等方面存在较大的争议。

（三）“一户一宅”制度目标难以实现

从各试点地区对宅基地资格权实现形式的探索来看，具体可以概括为以下三种方式，分别是传统的宅基地实物分配方式、“一户一居”实现

住有所居方式以及资格权的货币化形式。各试点县市主要以传统的宅基地实物分配的方式实现“一户一宅”。由于宅基地存量不足、增量困难以及历史遗留的超占乱占问题，大部分地区都出现“宅基地分配难”或“无地可批”的情况，宅基地资格权的居住权益难以实现。此外，由于相关法律法规中没有明确规定“分户”的标准和条件，各地区仅依照当地的政策文件开展“分户”工作，缺乏制度的有效制约，这使分户和继承是合法的一户多宅问题来源，“一户一宅”的宅基地资格权实现形式较为困难。

（四）资格权退出工作进程缓慢

部分试点地区对于进城落户买房的农民以自愿有偿的方式鼓励其退出宅基地资格权并将资格权保留一定年限，但由于退出的补偿水平普遍较低，农民公寓、住宅小区等涉及较高的装修成本，并且大多数面积都小于原有农村住房，因此，部分农民不愿意以这种形式实现宅基地资格权。同时，也有大量农村劳动力向城镇转移，出于对退后生活保障性和稳定性问题的考虑，他们对退出宅基地有较多顾虑，宅基地退出对于他们来说有较大风险。另一方面，即使在城镇的生产生活都较为稳定，但出于乡土依恋、落叶归根以及年老回农村养老等方面的考虑，农户也不愿退出宅基地资格权。此外，保留资格权的规定有较多不确定性，农户对其持怀疑态度，对应的实际成效也不显著。因此，从多方面来看，多元化宅基地资格权实现路径的推进都较为困难且进程缓慢。

四、政策建议

（一）明确宅基地资格权主体认定标准

从试点县市宅基地改革情况来看，大部分问题都源自对资格权主体认定不清、权力属性不明确。因此，资格权认定入法非常有必要。宅基地资格权的认定标准应充分考虑其居住保障功能，主体应是户籍属于本集体经济组织的成员，其次，要长期在本集体经济组织中从事生产和生活，且与本集体经济组织应形成一定的权利和义务关系。避免只以“户籍”为资格权的认定标准，加重“空挂户”“黑户”等问题。对于只是户籍在本集体经济组织，但没有为集体经济组织做任何贡献、有任何关联的，不应获得宅基地资格权。资格权的行使主体应以“户”为单位，这里的“户”并非“户籍”，而是获得宅基地面积的单位。要严格明确“分户”标准，由于各地情况复杂且差异较大，“分户”标准可由地方政府或集体根据自身情况制定规范。为了缓解农村宅基地“人减地增”“一户多宅”“长期闲置”等问题，“分户”应以保障集体经济组织成员的基本居住需求和节约集约利用宅基地资源为原则，“分户”的标准不仅要考虑户内成员数量以及法定婚龄和结婚事实，还要对“户内”面积作严格规定，从“人均面积”和“户均面积”两方面作规定，也就是说，即使户内成员数量及婚姻事实满足分户条件，但如果农户原有宅基地面积已经超出规定的标准面积，即使分户，也不予分配宅基地；如果农户原有宅基地面积少于现有成员数量的标准面积，可在申请后允许改建、扩建或者根据分户后的成员数量核减宅基地面积。这样从根本上避免部分农户为了能分配到宅基地而分户，造成资源的低效利用。

（二）规范宅基地资格权权能内容

明确界定权能内容有助于实现宅基地资格权的权利价值。宅基地分配请求权是宅基地资格权的主要权能，资格权的核心在于确保农村集体经济组织成员的居住保障，即使他们有权向集体经济组织申请并获得一定面积的宅基地，申请与分配要按照“一户一宅，面积限定”的原则，行使分配请求权仅仅只是一种权利，其并不等同于已经获得某块宅基地，是否能获得实物分配还要考虑当地资源条件、政策规定等情况。由于宅基地资格权具有身份专属性而使其不具有交易性，资格权的权能不应包括继承、流转、转让等内容，一切继承、流转、转让等行为都只能基于宅基地使用权。由于自然原因或其他原因造成宅基地所有权、资格权、使用权灭失的，宅基地资格权人有权获得政府给予的补偿费用，与此同时享有补偿费用的权利人还包括宅基地所有权人和宅基地使用权人，基于此，政府征收补偿权也是宅基地资格权的权能内容之一。此外，宅基地资格权的权能还包括退出权和退出补偿权，即宅基地资格权人有权主动放弃宅基地资格权并获得由集体经济组织给予的补偿，此时，宅基地资格权人的集

体经济组织成员身份灭失，宅基地使用权也随之退出。这与政府征收补偿权有所不同，政府征收补偿权是基于政府征收需要，征收后宅基地归国家，补偿对象包括集体经济组织；退出权与退出补偿权是基于宅基地资格权人自愿放弃宅基地，将宅基地归还给集体经济组织，并由集体经济组织对宅基地资格权人做出相应补偿。

（三）完善宅基地资格权确权颁证机制

宅基地资格权目前只出现在各地政策文件中，还未正式以法律法规的形式出现在《民法典》《土地管理法》等法规中，因此，更加需要对资格权进行确权登记，建立确权登记颁证制度以显化宅基地资格权，进而保障集体经济组织成员作为资格权主体的合法权益。规范宅基地资格权审批程序，有宅基地资格权的农村集体经济组织成员根据集体经济组织的规范文件和程序申请成员资格认定，经集体经济组织考察后，为确定有资格权的成员登记并颁发宅基地资格权证书。宅基地资格权确权工作的开展可以逐步缓解宅基地“一户多宅”“超占乱占”等历史遗留问题，因此，基层人员在实际工作中需要对每一宗宅基地占地合法性以及每一处房屋修建的合法性进行实地考察，做到每一步都合法合规。同时，各地区需要建立较为完善的宅基地资格权确权机制和登记系统，以为宅基地资格权初始登记、变更登记以及资格权退出或者灭失提供明确的政策体系，以进一步保障农户的宅基地资格权权益。

（四）构建宅基地资格权多元化实现路径

在土地“实物保障”受限的情况下，可以探索宅基地资格权从“一户一宅”向“一户一居”转变的有效路径，充分发挥宅基地资格权的居住保障权和财产权。在土地资源较紧张的地区，通过建设农民住宅小区、农民公寓或者集中统建、多户联建等，以集中居住的方式实现宅基地资格权的权益。目前已经实施类似方案但进程较慢的地区，可以深入了解农民真实想法，尽可能在规定范围内提高补偿标准，以满足农户的需求，推动工作进程。

（五）健全宅基地资格权退出机制

为了消除农户退出宅基地的主要顾虑，根据地区财政情况，可以为退出宅基地的户内全部人员或者规定户内一定数额的人员购买城镇养老保险，即以宅基地资格权换取城镇社保，使农户在退出宅基地之后生活有保障，鼓励其退出宅基地，此外，可以为退出宅基地资格权的农户提供保障性住房或者购房补贴，解决后代上学资格问题。对于进城务工的这部分农户，暂时不需要宅基地的，可以规定宅基地资格权退出后一定期限的保留，以签署合约等方式保证这项工作被实际落实，切忌资格权保留的形同虚设。此外，可以推行“以地养老”方式，允许本集体经济组织内的老人以退出宅基地资格权的方式置换一系列养老服务，在老人百年之后，集体经济组织负责收回宅基地，以达到推动具有可行性的宅基地资格权多元实现路径的目的。

五、结语

宅基地资格权的提出是农村宅基地制度改革的一项重大创新。设立宅基地资格权的目的在于在保障农户基本居住需求的基础上，充分发挥宅基地的财产收益功能，但宅基地资格权立法滞后性导致各地实践中存在较多问题，主要包括宅基地资格权认定标准不一致、权能内容不统一、“一户一宅”制度目标难以实现以及资格权退出工作进程缓慢，为更好地保障宅基地资格权和放活宅基地使用权，需要采取以下措施。首先，明确定义宅基地资格权的主体认定标准，其中户籍是辅助依据，同时考虑是否为本集体经济组织成员、是否参与生产生活、是否承担权利义务和是否合理土地利用等因素；其次，规范宅基地资格权的权能内容，以促进宅基地价值的实现。进一步完善宅基地资格权的确权颁证机制，确保农户的宅基地资格权益得到保障；最后，建立健全宅基地资格权的多元化实现路径和退出机制，实现宅基地资格权从“一户一宅”逐渐向“一户一居”的有效转变，以节约集约利用土地。

参 考 文 献

[1] 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.

[2] 高圣平．宅基地性质再认识[J]．中国土地，2010（1）：20-24.

[3] 郭忠兴，王燕楠，王明生．基于“人—地”二分视角的宅基地资格权探析[J]．中国农村观察，2022（1）：

2-15.
[4] 杨遂全. 论宅基地资格权确权及其法理依据——以财产属性为视角[J]. 中国土地科学，2020，34（6）：35-40.
[5] 李凤章，赵杰. 农户宅基地资格权的规范分析[J]. 行政管理改革，2018（4）：39-44.
[6] 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.
[7] 赵新龙. 宅基地“三权分置”的产权重构与制度实现[J]. 财贸研究，2020，31（6）：25-36.
[8] 靳相木，王海燕，王永梅，等. 宅基地“三权分置”的逻辑起点、政策要义及入法路径[J]. 中国土地科学，2019，33（5）：9-14.
[9] 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.
[10] 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(西北政法大学学报)，2019，37（1）：192-200.
[11] 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（7）：36-45.
[12] 徐忠国，卓跃飞，吴次芳，等. 农村宅基地三权分置的经济解释与法理演绎[J]. 中国土地科学，2018，32（8）：16-22.
[13] 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.
[14] 李谦. 宅基地资格权：内涵重塑、功能演绎与内容阐述[J]. 中国土地科学，2021，35（1）：26-32.
[15] 张力，王年. “三权分置”路径下农村宅基地资格权的制度表达[J]. 农业经济问题，2019（4）：18-27.
[16] 李会勋，田文华. 宅基地资格权认定辨析[J]. 行政与法，2021（11）：62-70.
[17] 温世扬，陈明之. 宅基地资格权的法律内涵及实现路径[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)，2022，22（3）：73-81.
[18] 申建平. 宅基地“资格权”的法理反思[J]. 学习与探索，2019（11）：73-80.
[19] 史卫民，彭逸飞. “三权分置”下宅基地资格权实现的法治保障[J]. 中国农业资源与区划，2023，44（5）：238-249.
[20] 张勇，周丽. 农村宅基地制度演变及其理论阐释[J]. 山西农业大学学报(社会科学版)，2022，21（6）：70-82.
[21] 张昕，钟玉文. “三权分置”背景下农民集体成员资格的认定[J]. 河北农业大学学报(社会科学版)，2021，23（5）：118-124.

On qualification rights of homestead in new pilot reform areas

HUANG Shanlin[1,2]，HE Shiyao[1]，LIU Zhaojun[1,2]

（1. *School of Public Administration and Law*，*Northeast Agricultural University*，*Harbin* 150030，*China*；2. *Research Center of Modern Agriculture Development*，*Northeast Agricultural University*，*Harbin* 150030，*China*）

Abstract：Homestead qualification right is a new type of right set up in the reform of homestead "separation of rights" which is one of the important theoretical research and pilot practice. However, there is no consensus on the theory and diverse practical practices. Based on the reform practice of 104 pilot counties (cities, districts) and 3 prefecture-level cities, this paper comprehensively summarizes the realization of homestead qualification right and analyzes its realization dilemma and controversy. It finds that the standard of qualification right of homestead in pilot areas is inconsistent and the realization of qualification right faces difficulties. In order to solve the practical dilemma and dispute, we should clarify the criterion of subject identification, standardize the right content, improve the certification mechanism, construct the diversification path of homestead qualification right and improve the exit mechanism of homestead qualification right.

Keywords：Homestead management；Pilot of homestead reform；Homestead qualification rights；Theoretical nature；Form of implementation

（编辑：程俐萍）