

基于“人-地”二分视角的宅基地资格权探析*

郭忠兴 王燕楠 王明生

摘要：明确界定资格权的内涵是深入阐释和科学构建宅基地“三权分置”制度的关键。本文引入“人-地”二分的视角，对宅基地所有权、资格权、使用权的权利关系进行解析，重点阐释了资格权的内涵及其法律定位，探究了资格权的实现路径与演化取向。首先，资格权是一种区分“人”的规定，而所有权、使用权是关于“地”（物）的归属和利用的规定；农户的宅基地资格权属于人身权中亲属法外身份权。其次，宅基地“三权分置”的实质在于通过重组权利束实现赋能扩权。再次，唯有先界定并落实资格权，才能放活宅基地使用权。最后，资格权“实现即灭失”，其实现路径多元。资格权实现路径包括：核批土地，兑现资格权；给予货币，补偿资格权；发行券证，搁置资格权。此外，应通过设立资格权保障基金以保障宅基地资格权的实现，宜改进不动产产权登记工作以奠定宅基地资格权实现的基础。

关键词：宅基地 资格权 身份权 “人-地”二分

中图分类号：F301.1 **文献标识码：**A

一、引言

系统清晰的土地产权体系是土地要素市场化最根本的前提。当前，中国稳慎推进宅基地“三权分置”改革试点。然而，试点地区的改革方案各异，且学术界对农户宅基地资格权的解读未形成共识，甚至对宅基地“三权分置”改革政策设想的质疑之声此起彼伏，其根源在于没有理顺宅基地的权利体系。虽然中国农村宅基地使用制度1960年至今多有变化，但土地公有制的基本土地制度从未改变。实践中，“两权分离”（即宅基地集体所有权和农户使用权）的架构满足了城乡二元分割体制下集体和农户的诉求，但随着经济社会发展，与“两权分离”匹配的宏观背景和微观基础已经发生深刻变化。城镇化推动大量农村人口流向城镇，导致大量农房闲置，“空心村”不断涌现，同时也导致城镇建设用地供给不足的现象持续加剧。法律明确限制宅基地交易，排斥了市场机制对存量宅基地资源的有效配置。传统宅基地制度在强化了宅基地保障功能的同时，也限制了宅基地的财产功能。

在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“保障农户宅基地用益物权，改革完

*本研究是国家社会科学基金重大项目（编号：21ZDA058）、江苏省土地学会研究项目（编号：JSTD201801）的阶段性研究成果。感谢江苏省灌南县自然资源与规划局薛晓清、周云环对本文观点形成所作的贡献。

善农村宅基地制度”之后，全国人大常委会于2015年授权部分地区开展宅基地制度改革试点。2018年的中央“一号文件”正式提出推进宅基地所有权、资格权 and 使用权“三权分置”改革。2020年《深化农村宅基地制度改革试点方案》再次对深化宅基地改革进行部署，提出“积极探索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的具体路径和方法”。至此，中国宅基地制度分权放活的思路得以确立。

简言之，宅基地“三权分置”改革的主要目标是：以分权放活宅基地使用权，盘活农村闲置的房屋和宅基地资源。实践中，部分试点地区从保障农民取得宅基地、自愿有偿退出宅基地和完善宅基地管理制度等方面积极探索宅基地“三权分置”。改革不仅改善了农民住房条件，强化了宅基地的居住保障功能，且在一定程度上发挥了市场机制在宅基地资源配置中的作用，促进了宅基地使用权的市场化交易，提高了宅基地的使用效率，缓解了城市建设用地紧张的局面，推动了城乡融合发展和乡村振兴。然而，时至今日，《中华人民共和国民法典》和《中华人民共和国土地管理法》等法律都没有明确宅基地“三权分置”改革的法理逻辑。当务之急是基于改革试点地区的做法和问题，认真研究宅基地“三权分置”特别是农户资格权的法理性^①，务实地探索宅基地“三权分置”的具体实现形式。

为此，本文引入“人-地”二分的视角，基于财产权与人身权并行且各自发挥权能的思路，将宅基地“三权”置于整个民法体系下，重新解析宅基地所有权、资格权和使用权的权利关系，明确界定宅基地资格权，探究资格权的实现路径与演化取向，为未来宅基地“三权分置”改革提供整体性的架构和趋势性的研判。

二、宅基地“三权分置”改革的理论思辨

改革开放以来，中国农村土地产权制度改革在思路体现为“设权赋能”，在政策上呈现出“权利分置”。就目前的宅基地制度改革而言，宅基地所有权、资格权和使用权的权利分置背后并没有清晰的法理逻辑，“设权赋能”的效果有限。

（一）宅基地所有权归属于农村集体经济组织是根本原则

农村土地问题一直是关乎农民生存、农村发展与社会稳定的重要问题。中华人民共和国成立后，为维护政权、调动广大农民的积极性，国家在农村开展了土地改革运动。1950年的《中华人民共和国土地改革法》指出，“废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制。”这里的土地也包括宅基地^②。此后，受马克思主义土地国有思想的影响，中国开始了“集体所有、平均分配”的农业合作化运动、“三级所有、队为基础”的公社化运动等探索，建立起土地公有制。1982年的《中华人民共和国宪法》规定“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所

^①参见原国土资源部部长姜大明在2018年全国国土资源工作会议上的讲话，网址：http://www.shouguang.gov.cn/sgzrzy/gtjxwzx/djh/201801/t20180116_4480254.html。

^②参见1950年的《中华人民共和国土地改革法》第一条。

有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有”^①。2018年修正的《中华人民共和国宪法》仍没有动摇国家所有和集体所有的二元结构，明确任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地^②。由此可见，宅基地所有权归属于农村集体经济组织的原则一直被相关法律承认并延续。

改革过程中，农村集体经济组织作为宅基地所有权的权利主体，其实际约束力趋于弱化，导致部分学者认为集体所有权存在权利主体虚位问题。推崇土地私有化的学者甚至提出，农村土地所有权的权利主体不应属于集体，应该将所有权归属为私权。另有学者认为，在《中华人民共和国民法总则》中农村集体经济组织作为所有权主体的法律地位与《中华人民共和国宪法》中集体土地所有权权能的设定互相矛盾，导致权利主体虚置（丁宇峰和付坚强，2019）。其实，权利主体虚位问题的根源不在于所有权为农村集体经济组织所有的规则设定，而是规则实施过程中对“农村集体经济组织”缺乏清晰且排他的认定，导致管理偏差，不能将其归究为所有制制度失误。

总之，宅基地所有权归属于农村集体经济组织所有，是物权中的一种所有权，其本质为通过公有制排除任何人对宅基地的私人所有，作为集体成员的个人只能作为集体的一员享有该权利（张力和王年，2019）。这一内涵在宅基地“三权分置”改革前后没有发生变化。宅基地所有权属于农村集体经济组织是中国宪法的选择，也是中国特殊的政治体制使然。学界的探究不会引发实践中所有权内涵发生改变，亦不会动摇此根本原则。

（二）宅基地使用权为用益物权显现经济价值

分权之目的在于明确权的归属，促进物的利用。无论从集体单一所有制到“两权分离”，还是从“两权分离”再到“三权分置”，无不体现上述宗旨。

中华人民共和国建立初期，国家严格落实土地国有制和集体所有制；改革开放后，在坚持公有制前提下，国家逐步探索集体土地承包经营和国有土地有偿有期限使用制度，明确提出土地使用权和宅基地使用权，实现所有权和使用权分离。尽管在提出宅基地使用权之初，学术界对其内涵和性质众说纷纭，如“地上权说”、“基地使用权说”及“人役权说”等，但2007年的《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）将宅基地使用权与土地承包经营权、建设用地使用权并列，将宅基地使用权界定为用益物权^③，这是最具创新意义的突破^④。《物权法》第153条到第155条规定了宅基地使

^①参见1982年的《中华人民共和国宪法》第十条。

^②参见2018年修正的《中华人民共和国宪法》第十条。

^③参见2007年的《中华人民共和国物权法》第三编《用益物权》第十三章第一百五十二条规定：“宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利，有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施”。

^④若进一步细分宅基地使用权的权利定位，宅基地使用权应为不动产用益物权，多数学者（如蔡立东，2018）建议扩充用益物权的权利客体范围，提出以权利为客体，在权利之上再设用益物权，借鉴德国民法典和罗马法，称之为权利用益物权。与权利用益物权相对应的是不动产用益物权，其权利客体是有体物。显然，宅基地使用权以集体所有的土地为权利客体，非抽象性的权利，宜划分至不动产用益物权。虽然这样的划分对本文的资格权相关观点的提出并无影响，但为资格权“剩余权说”的述评思路提供了指导。这里不考虑用益物权的其他分类。

用权的重新分配、变更、注销等内容，但未清晰规定使用权的取得、行使和转让等方面^①，仅仅表述为适用《中华人民共和国土地管理法》等法律和国家有关规定。这期间，中国对宅基地使用权的限制没有松动，对使用权的赋能也非常谨慎，始终未引入财产功能。宅基地使用权被作为一种农村集体经济组织成员的福利和农户安居的保障，将“地”与“人”（本集体经济成员）捆绑在一起。在相当长的一段时间内，这种“两权分离”的架构维护了中国的生产力发展和社会稳定。然而，这种“人-地”捆绑限制了作为财产权的宅基地使用权，导致宅基地使用权无法进入市场，抑制了宅基地经济价值的实现。

如今，“三权分置”改革旨在进一步放活宅基地使用权，提高宅基地使用效率，实现宅基地使用权的经济价值。随着城镇化和工业化的推进，大量人口涌入城市，城市建设用地愈发紧张，农村宅基地却大量闲置。基于此，必须给“两权分离”时期的宅基地使用权松绑，即基于“人-地”二分的视角，放松或者解除对宅基地使用权的强限定性。从宅基地制度改革的现实需求和政策内涵来看，应该在农户住有所居的前提下，剥离宅基地使用权的财产属性，提倡在广域的交易市场内流转，以最大限度、最公平地发挥宅基地的经济价值（李谦，2021）。因此，“三权分置”改革下放活宅基地使用权的重点自然就在于如何促成和保障其顺畅流转，以充分实现宅基地的财产功能。

（三）体现社会价值的宅基地资格权乃改革焦点

宅基地资格权最早出现在义乌市2016年宅基地管理制度的文件中。此后，义乌市对每一户宅基地进行确权登记，并发放了资格权证书（宋志红，2021）^②。宅基地资格权的表述出现在2018年中央“一号文件”中，标志着这项权利获得了中央政府的政治支持。事实上，资格权设立的初衷就是为了更好地保障本集体经济组织中符合条件成员的居住权益，确保宅基地的社会价值得以实现。资格权成为破解宅基地保障功能和财产功能之间障碍的突破口。

从现有文献资料看，学术界对宅基地资格权的法律定位主要存在以下几种观点：第一，用益物权说。持这种观点的学者（如徐忠国等，2018）认为，资格权是具有人身依附性的、仅具有收益和处分权能的用益物权。然而，将宅基地资格权界定为用益物权，违反了一物一权原则（程秀建，2018），何况用益物权在法理层面也不涉及处分权能。这种看法显然未分离农户的宅基地资格权与使用权。设

^①参见2007年的《中华人民共和国物权法》第一百五十三条到第一百五十五条规定：“宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理法等法律和国家有关规定；宅基地因自然灾害等原因灭失的，宅基地使用权消灭。对失去宅基地的村民，应当重新分配宅基地；已经登记的宅基地使用权转让或者消灭的，应当及时办理变更登记或者注销登记”。

^②笔者对义乌的做法持有异议。按照本文对宅基地农户资格权内涵的界定及其属性的凝练，当地政府部门不应该给予有宅基地的农户发放资格权证书，而应当发放宅基地使用权证书。按照资格权“实现即灭失”的特点，义乌的做法实质上是给予一项灭失的权利发放证书。这不仅不符合逻辑，而且在信息系统不完备或者信息不充分的情况下容易导致实现资格权的乱象。然而，实践中农村宅基地在占有上存在一定程度的不规范，为维护资格权的严肃性，可以先发放资格权证书，继而以资格权证书为前提，确认新的、可以入市交易的宅基地使用权证书。因此，从立足现实且策略推进宅基地改革的角度看，义乌的做法也可以理解。

定用益物权旨在提升物的利用效率，使物权的使用价值得到充分发挥，而宅基地资格权的设计目的在于甄别宅基地申请主体之资格，与用益物权的追求不一致。第二，成员权说。持这种观点的学者（如韩松，2011）将资格权界定为成员权。他们认为，资格权通过成员身份取得，具有显著的福利性和社会保障性。诚然，资格与身份密切关联，但鉴于成员权自身之法律定位的研究不够充分，若将资格权定位为成员权，那么改革的法理支撑仍然会很模糊，不利于解决宅基地“三权分置”改革的现实困难。资格权的取得是以立户为最终归宿，其权利主体的范围与成员权的主体范围不同，其权能也没有成员权丰富。第三，剩余权说。持这种观点的学者（如李凤章和赵杰，2018）认为，在宅基地使用权不允许依法自由转让的前提下，为盘活宅基地资源，宜分置出次级使用权，则资格权就是宅基地使用权人在让渡一定年限的使用权之后，原有宅基地的剩余权。这种看法仅仅对宅基地资格权进行了权利衍生式简单解读，并未触及权利的本质。尤其是从政策意蕴看，“三权分置”条件下的宅基地使用权之权能不同于此前“两权分离”（即所有权和使用权）的使用权之权能。“三权分置”条件下的宅基地使用权旨在去除因中国特色的历史和国情而绑缚的身份属性，从而纯化“三权分置”背景下宅基地使用权本就具有的资产功能。资格权独立成权，并承担“两权分离”背景下宅基地使用权的社会价值，不是原宅基地使用权的剩余权。第四，宅基地使用权说。持这种观点者（如席志国，2018）认为，中央“一号文件”所提出的宅基地“三权分置”中的资格权是指现行法律上的宅基地使用权，这样才会不改变现有宅基地使用权人的权利和利益状况。笔者认为这种说法存在一定的片面性，它忽略了资格权本身就是维护主体身份的一种权利，具有保障主体居住功能的独特属性，也能带来一定的收益与利益（孙建伟，2019）。第五，其他学说。也有少许学者对宅基地资格权持“类所有权说”（如贾翱，2018）、“债权说”（如管洪彦，2021）、“配给权说”（如岳永兵，2018）等观点。以“类所有权说”为例，“类所有权说”认为宅基地资格权具有“类所有权”属性，但其主要还是将宅基地资格权界定为一种独立的用益物权。总之，上述分歧足以说明重新检视宅基地资格权的理论内涵非常必要。唯有如此，方能进一步完善宅基地相关权利制度的构建。

三、农户宅基地资格权的法理解析

（一）“人—地”二分的新视角

所谓“人—地”二分视角，是指在民事权利体系框架下，从“人权”和“地权”两个方面重构所有权、资格权和使用权之间的权利关系，进而重新定义农户宅基地资格权的权利内涵及其法律属性。新修订的《土地管理法》（2020年1月开始实施）针对宅基地相关事宜提出“着力完善农村宅基地制度、合理划分中央和地方土地审批权限，确保农村村民实现户有所居”。这意味着今后宅基地制度改革将通过下放审批权限以保障农村村民的居住权益，为各地自主探索多样化的宅基地资格权实现路径打开一扇窗户。此外，2020年的中央“一号文件”也提出“以探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’为重点，进一步深化农村宅基地制度改革试点。”^①显然，中央已经构建了宅基地“三权分

^①参见2020年中央“一号文件”，http://www.gov.cn/zhengce/2020-02/05/content_5474884.htm。

置”改革的框架性制度。然而，不少学者往往把此项意在放活宅基地使用权的改革置于一种非此即彼的视角下，认为追求财产权的经济价值必然与宅基地的保障功能相矛盾。其实，若超越传统思维，将这项改革放置到整个民法体系中，视之为“人—地”二分的权利重组，财产权与人身权并行而各自发挥权能，则宅基地资格权的内涵和“三权”关系就变得非常清晰，实为财产与身份二元格局下的共融、共荣之道。

（二）资格权是一种身份权

基于“人—地”二分的视角，本文将资格权的法律定位调整至民法典的人身权体系中，即农户的宅基地资格权属于亲属法外身份权，从而理顺了宅基地所有权、农户资格权、宅基地使用权三者之间的权利关系，突破了传统意义上沿着财产权脉络分析“三权分置”所遭遇的理论困境。

1. 资格是有限定的身份。判断资格权和身份权的关系，要先辨析“资格”和“身份”的联系与区别。根据《中华大词典》，“资格”为从事某种活动所应当具备的条件或身份、由从事某种工作或活动的时间长短所形成的身份^①；《辞海》（第六版）将“资格”阐述为：人在社会上的地位、经历以及从事某种活动所应具备的条件、身份^②。而“人在社会上的地位、经历”正是“身份”一词的含义。《辞海》将“身份”界定为人的出身、地位或资格；《中华大词典》将“身份”定义为人在社会上或法律上的地位，特指受人尊重的地位。由此可见，身份决定资格，资格体现身份，只不过“身份”一词的含义更为宽泛，资格是有限定的身份。

2. 身份权中的身份：超越传统与亲属。财产权和人身权共同构成了现行的民事权利体系。人身权又细分为人格权和身份权。为更好地阐述身份权的内涵，理解身份权中的身份，本文将有关文献梳理如表 1 所示。

表 1 身份权中的“身份”：超越传统与亲属

身份权	身份权中的身份
<ul style="list-style-type: none"> •身份权是指具有特殊身份的人以对他人身支配为内容的一种非财产性质的民事权利（陈斯喜，2007）。 	<ul style="list-style-type: none"> •身份关系 •婚姻关系、监护关系、其他家庭成员间的身份关系（血亲、姻亲、法律拟制） •除去对他人身支配等糟粕，如夫权
<ul style="list-style-type: none"> •民事主体基于特定的身份关系而产生并由其专属享有的，以其体现的身份利益为客体，为维护该关系所必需的权利（杨立新，2002）。 	<ul style="list-style-type: none"> •基于法定亲属关系的身份权 •基于非亲属关系的法定身份权
<ul style="list-style-type: none"> •亲属法外的身份权产生的基础不是亲属关系，而是权利主体的身份利益。只有权利主体对权利客体享有身份利益才能产生身份权（徐茹筠，2016）。 	<ul style="list-style-type: none"> •民事主体因其特定身份而享受的人身利益和财产利益 •身份利益可分为亲属关系中的身份利益和亲属关系外的身份利益

根据表 1，身份权中身份的内涵虽有争论，但趋于超越传统与亲属关系。陈斯喜（2007）认为，

^①参见《中华大词典》（第一版），成都：四川辞书出版社，第 1250 页。

^②参见《辞海》（第六版），上海：上海辞书出版社，第 4765 页。

现有身份权的内涵应该回归于传统的理解，去除对他人人身支配等糟粕。其认定的身份关系是指亲属内关系，如婚姻关系、监护关系、其他家庭成员之间的身份关系等。然而，也有学者（如车忠海，2008）主张身份关系的范围应超越单纯的血缘亲属关系，更有学者（如杨立新，2002）提出将身份权划分为亲属法上身份权和非亲属法上身份权，这意味着作者认同身份关系不止亲属关系，应该突破传统的身份权视角，拓展身份关系。基于此，身份权是指民事主体基于特定的身份关系而产生并由其专属享有的，以身份利益为客体，为维护该种身份关系所必备的权利（杨立新，2002）。时至今日，亲属法外的身份权产生的基础不是亲属关系，而是权利主体的身份利益；权利主体对权利客体享有身份利益，能够产生身份权（徐茹筠，2016）。现代社会关系日益复杂，组织结构日益多样化和精细化，身份关系与身份制度也必然要随之完善。这意味着对传统的身份关系进行适当的延展，将其所衍生的亲属外的身份利益皆视为现代民法理论中身份权的产生基础。首先，身份权中“身份”是围绕身份关系和身份利益而展开的；其次，身份关系是民事主体拥有的、以身份为基础保障其享有特定权利而产生的社会关系；最后，身份利益为民事主体因其特定身份而享受的财产利益。由此，身份权可进一步细分为：基于亲属关系的身份权和基于其他身份关系的身份权。

3. 资格权中的资格：旨在保障立户者安居。宅基地资格权是权利主体基于身份和立户等条件而享有的一种社区福利。按照现行法律法规，宅基地资格权合法取得须以农村集体经济组织成员这样一个特殊身份为前提，且要满足必要的立户条件。从其形成和演进过程来看，资格权是对农村集体经济组织成员利益的一种福利保障。

表2 宅基地农户资格权中的资格

资格权	资格权中的资格
• 集体成员宅基地分配中的一种资格（孙建伟，2019）。	• 虽然具有财产权属性，但更为重要的是具备身份性或居住保障性的色彩。
• 是村民作为集体成员，要求获得并且使用集体土地建设住宅，享有集体土地利益的资格或者特权（李凤章，2019）。	• 一是集体成员有权请求集体分配一定面积的宅基地；二是集体成员可以无偿使用或者按照一定的优惠有偿使用集体所分配的宅基地。
• 宅基地资格权人将一定年限的宅基地和房屋使用权转让给他人，转让期满后原使用权人恢复对宅基地占有的权利（岳永兵和刘向敏，2018）。	• 资格权视作宅基地使用权有限期转让之后的到期回收权。 • 资格权有占有、收益和处分三项权能，收益表现为资格权被动灭失受偿和主动有偿退出。
• 农村集体经济组织成员依法以户为单位享有的占有、使用和一定期限流转宅基地的权利（钟和曦，2018）。	• 在取得环节，农户取得资格权，在审批落地后，资格权转为宅基地使用权。
• 农村集体经济组织成员享有的凭借特定身份、通过分配方式取得宅基地的权利（杨晓，2019）。	• 本质就是本集体成员所拥有的按照身份取得宅基地的资格。 • 分配是通过申请、审批方式，从所有权主体取得宅基地使用权。

如表2所示，宅基地资格权是一种农村集体经济组织成员以家庭为单位，从其所在的集体经济组织无偿获得一定面积宅基地的请求权。同时，宅基地资格权能带来利益和收益。农户可以无偿使用或者按照一定的优惠有偿使用集体分配的宅基地（李凤章，2019），其收益权能表现为资格权被动灭失受偿和主动有偿退出（岳永兵和刘向敏，2018）。钟和曦（2018）认为，资格权仅仅在取得环节发挥

作用，在农户取得宅基地之后，农户资格权随即灭失，并转为宅基地使用权。在经济较为发达的地区，一方面，快速推进的城镇化导致宅基地大量闲置和城镇建设用地供给不足，二者矛盾突出；另一方面，农户对居住保障的需求已经不仅仅停留在农村居住层面。因此，放活宅基地使用权，并将其置入更加广域的市场，不仅可以进一步显化宅基地的财产价值，而且是对农户居住权益更高质量的保障。中西部地区经济发展水平较为一般，农民分化程度低，宅基地的功能更多地侧重于保障“户有所居”。因此，“三权分置”背景下的资格权自然承担农户居住保障的功能。

本文认为，宅基地资格权是集体经济组织成员以户为单位，依法依规享有的，从本集体经济组织获得集体所有的宅基地使用权（原则上是无偿无期限）的一种权利。其一，资格权是符合条件的农户能够无偿从集体经济组织获得额定面积宅基地使用权的权利；其二，农户资格权实现后随即灭失，农户进而拥有宅基地使用权，后续功能实现是宅基地使用权的权利实现。

表 3 宅基地资格权、荣誉权、著作人身权和身份权的比较

	产生基础	权利主体	权利客体	基本作用	形式
荣誉权	因自己的突出贡献而获得的荣誉	公民法人	荣誉本身及其所含利益	维护主体的身份利益	不能继承、转让
著作人身权	作者自己所创作的作品	作者	作者的身份及其利益	维护主体的身份利益	不能继承、转让
资格权	享有利益的成员身份	集体经济组织成员	成员身份及其所含利益	维护主体的身份利益	不能继承、转让
身份权	身份关系和身份利益	民事主体	身份利益	维护该身份关系及利益必备权利	绝对权和支配权

4. 资格权是身份权。身份权中的身份包含两层含义。首先，身份是指身份关系，乃民事主体拥有的、以身份保障其享有特定权利而产生的社会关系；其次，身份是指随之而来的身份利益，乃民事主体因其特定的身份而享受的财产利益。资格权中的资格则是基于主体身份而享有的，无偿取得宅基地的权利，并具备一定的经济利益。资格权中的资格也包含两层含义。第一，宅基地取得必须基于集体经济组织成员的身份，且这种权益应当受到严格保护；第二，基于身份享有宅基地使用权而产生财产收益。因此，资格权中的资格完全是身份权中的身份的应有内涵。拥有宅基地资格权的成员所属的村集体就是一个社区，成员就是社会关系网的一个结点，占据着一定“空间”，并对其“领域”进行维护，属于身份权中外延的亲属法外身份关系。而且在此“空间”中，成员可以汲取“资源”，如可以向村集体组织申请无偿分配宅基地。因此，放活使用权而产生的利益和收益就是该权利的经济内容。综上所述，宅基地资格权是一种亲属法外身份权。

为进一步夯实本文观点，笔者从产生的基础、权利主体、权利客体、作用与形式等五个方面比较宅基地资格权与基于亲属法外身份权的荣誉权^①、著作人身权等，如表 3 所示。从表 3 不难看出，身

^①2020 年 5 月 28 日颁行的《中华人民共和国民法典》（2021 年 1 月开始实施）设置了独立人格权编，将荣誉权列为人格权的一种类型加以规定。笔者认为，荣誉权或许不宜属于人格权。首先，人格权是每一个民事主体“作为人的资格和

份权产生的基础是身份关系和身份利益，荣誉权、著作人身权和资格权三项权利产生的基础都是身份关系中的非亲属关系以及由此关系带来的财产利益。各权利主体都在人身权利主体的范围内，客体都是身份产生的利益。各项权利都以利益为内容，达到维护身份的目的，不能随意继承和转让，由其专属享有。综上所述，宅基地资格权是亲属法外身份权的应有内涵，将资格权界定为身份权正当且合理。

四、“三权分置”条件下的权利关系与资格权实现路径

(一) 宅基地所有权、资格权和使用权之间关系的新架构

基于“人—地”二分视角，资格权是区分“人”的一种规定，所有权和使用权是关于“地”（物）的归属和利用的规定。资格权属于人身权体系中的亲属法外身份权，不参与财产权所应具备权能的讨论。宅基地权利体系新架构如图1所示。

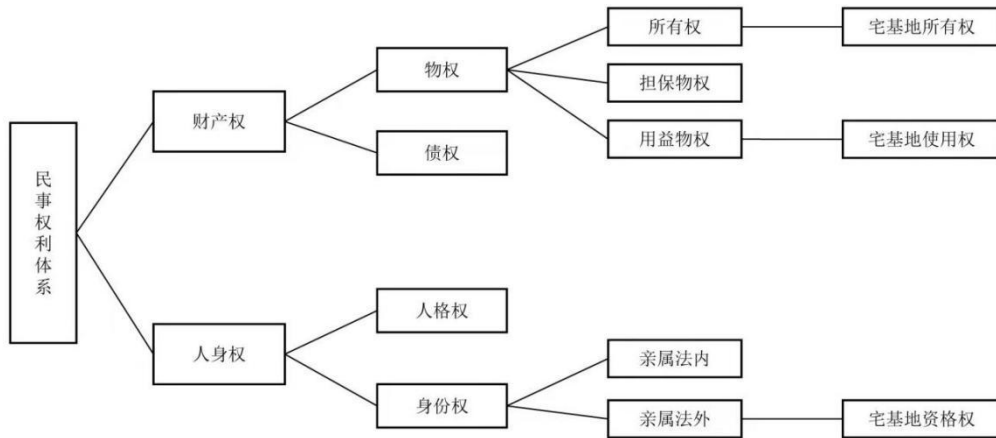


图1 民事权利体系中基于“人—地”二分的宅基地相关权利

(二) “三权分置”条件下的权利关系

首先，“两权分离”与“三权分置”背景下的宅基地使用权内涵有别。“两权分离”背景下，宅基地使用权具有社会福利和财产价值双重属性。该权利的取得必须以本集体经济组织成员为前提，权利的转移也仅限于本集体经济组织成员之间。这种资格的限制导致宅基地财产价值的表达受到抑制，其价值多呈现为隐性状态（见图2）。“三权分置”条件下，宅基地使用权是纯粹的用益物权，属于财产权。“两权分离”背景下，宅基地使用权不仅具有财产权属性，而且具有社会福利属性。“三权

维护人的尊严”所必须享有且受保障的权利，而荣誉权并不具备此普遍性。其次，荣誉权是指民事主体因自己的突出贡献或特殊劳动成果而获得的光荣称号或其他荣誉的权利。荣誉与资格都是身份的一种体现与象征。因此，本文仍将荣誉权放置身份权中考量。

分置”下独立成权的农户资格权承担了权利（原宅基地使用权）的社会属性。换言之，“三权分置”条件下，宅基地使用权是解绑的、可放活的用益物权，是可以突破本集体经济组织成员范围进行交易的一种权利。此举有利于克服人为限定而造成的“薄市场”在宅基地使用权价格发现上的弊端。

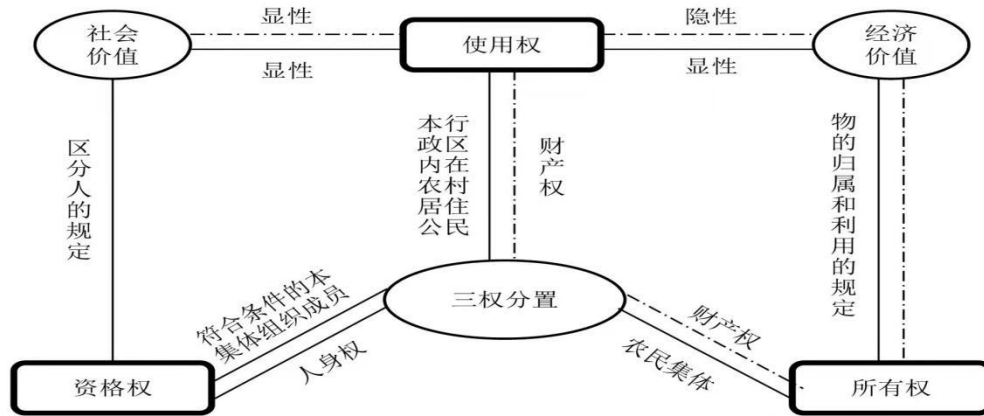


图2 “三权分置”与“两权分离”状态下的权利关系示意图

注：实线部分表示“三权分置”状态、虚线部分表示“两权分离”状态。

其次，“三权分置”条件下宅基地所有权与宅基地使用权是相互独立且规范的财产权关系。宅基地使用权属于用益物权，具备用益物权的权利特征。因而，可剖析用益物权和所有权的关系以厘清宅基地使用权与宅基地所有权的关系。一方面，用益物权不以所有权的存在为成立前提，也不随所有权的消灭而消灭，两权相互独立；另一方面，从权利结构来看，所有权和用益物权之间互有限制。相对于所有权的设定，用益物权对标的物可支配的权能范围和时间范围是受限制的。同时，用益物权一经设定，所有权人不得随意取消或变更用益物权人对所有权的义务。但这并不意味着，强调所有权或用益物权任何一方而要虚化或悬置另一方。从现代物权法逐渐呈现“从所有为中心到利用为中心”的发展趋势看，在保障所有权的前提下，实现用益物权效益最大化是必然要求。用益物权对所有权的限制表现为压缩所有权权能，即占有、使用和收益权能在一定条件下与所有权分离；处分权能尽管没有分离，但受到限制或者抑制。只有当用益物权期满后，所有权的权能才能再次恢复到圆满状态。

最后，农户资格权具有“实现即灭失”特征。如前所述，农户资格权是身份权，不是财产权。农户资格权是以“户”为单位的、遵循一户一宅原则的、与成员资格关联的权利，这种权利是无偿获得的、一次性享有的且不可随意剥夺的权利。换言之，农户的这种权利属于一次性的农村社区福利。作为本村集体经济组织的成员且符合法律规定或者村规民约限定条件的申请人，有权从本集体经济组织无偿获得限定面积的宅基地使用权，以保障自己的居住权。农户资格权的一次性农村社区福利性质决定了这种权利一旦实现就灭失，即一旦核准了宅基地使用权，农户就不能够再次从本集体经济组织享受第二次福利。

（三）多元化的农户资格权实现路径

宅基地“三权分置”的实质在于通过重组权利束实现扩权赋能。唯有先界定并落实资格权，才能放活宅基地使用权。虽然各试点地区围绕宅基地资格权的取得、登记制度等方面进行了完善，但各地的操作方案不尽相同。综观各试点地区改革的具体做法，作为亲属法外身份权的资格权可以有多种实现路径^①。批准并安排宅基地并不是唯一途径，还可鼓励通过资金补偿或者发行可转让有价券证等途径实现资格权。无论以何种方式实现宅基地资格权都是资格权住房保障功能实现的体现（见图3）^②。

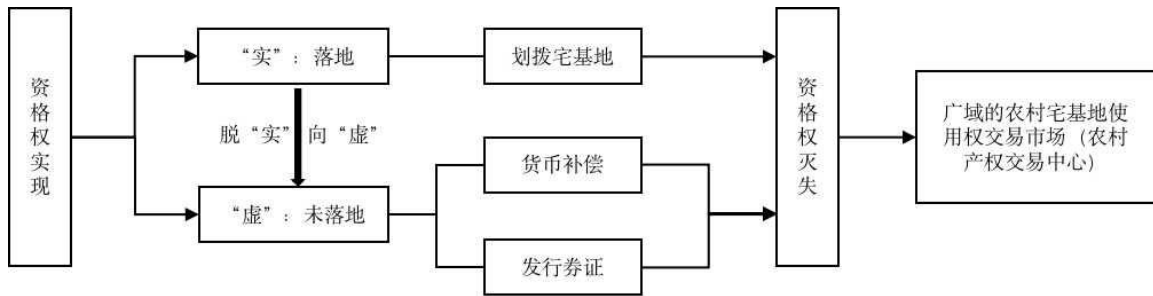


图3 多元化的农户资格权实现路径

1.核批土地，兑现资格权。按照规定核批宅基地是最常见的宅基地资格权实现方式，即经农村集体经济组织同意和有关部门批准，在本集体经济组织所有的土地上划拨限定面积的土地作为宅基地。这意味着农户的资格权得以实现并随即灭失，转为拥有宅基地使用权。在土地资源储备较为丰富、建设用地指标充裕、仍有预留的宅基地可用于分配的地区，此乃首选方案。即便在土地资源储备并不是特别丰富的地区，可以考虑采取住宅小区、集中统建、多户联建等方式，保障农村居民住有所居；也可以通过引导一户多宅者有偿退出多占宅基地和鼓励有意愿的农户有偿退出宅基地使用权等方式获得可分配的宅基地资源。

2.给予货币，补偿资格权。在土地用途管制和规划控制的前提下，随着农村人口增加，多数村庄的宅基地作为一种“资源”都会变得越来越紧张。事实上，很多地区已经出现无地可批，甚至直截不再批准宅基地的现象。这在本质上是对农户资格权的侵犯，至少是对资格权保护不利。资格权是一种社区福利，应当在无地可批的情形下给予权利人等值的福利补偿，以确保农户资格权的实现。资金补偿^③即以当地集体建设用地直接入市的价格，折算出每户宅基地及其附属设施的价值，赔偿给拥有宅基地资格权的农户。由于城镇化进程和农户内部分化加剧，大量农村人口将进入城镇生活，在城

^① 资格权的实现并非只有无偿取得宅基地（实体物）这一内涵，结合身份权以身份利益为客体（所谓利益也包括无形和抽象的精神产品，区别于财产权以物为客体）的特征，资格权实现也包含获得无形的、抽象的利益补偿或者权利转换的意思（童列春，2017）。

^② 伴随着城镇化进程的持续推进，未来宅基地资格权的实现路径会朝着脱“实”向“虚”的方向演化。

^③ 给予货币补偿的方式不同于各试点地区基于宅基地有偿退出的资金补偿（该补偿是对宅基地使用权的补偿），而是专门针对资格权未能“落地”而采取的特别“对待”。

镇或者农村集中居住区购房就成为必然。而资金补偿无疑是顺应大势、合乎农民需求且能够在更高层次上保障农民居住权利的重要方式。甚至在有条件的地区，政府可以出台配套政策鼓励农户进城落户，并给予一定购房优惠。

3.发行券证，搁置或转移资格权。从实践看，各地实施的货币补偿方式在本质上依然是行政定价。着眼于推进城乡统筹发展，应着力通过市场化机制建构新型工农城乡关系。发行可转让的有价（或期权）宅基地资格权券证，通过市场化手段对券证进行定价，达到搁置或者转移资格权之目的。此举不仅可以增强资格权的安全性，还有利于缓解农村土地非农化的压力（高海，2019）。作为新增的宅基地“三权分置”改革试点县，江苏溧阳已经颁发溧阳市农村宅基地资格权证。该证不仅记载持证人员是否履行其资格权，且持证人员可依证进行现金置换、商品房置换、养老置换、社保置换等。凭证承载权利，通过流转以实现权利价值。重庆的“地票”、义乌的“集地券”等也都是包含宅基地资格权的券证形式，也都是交易工具。将农户所拥有的“虚置”资格权转化为一种“实物”形态的券证，可以以券证等候申请核准宅基地，或者在恰当的时间予以资金结算，或者通过交易实现其价值，亦或是投资建设项目分享长期收益。

五、结论与讨论

宅基地“三权分置”改革是符合中国乡村振兴战略要求的政策设计。此项政策的要义在于以市场化机制盘活宅基地资源，助力乡村建设。本文在“人-地”二分视角下重构宅基地权利体系，有利于拓展宅基地资格权实现路径，真正盘活宅基地使用权，夯实“三权分置”的理论基础。农户宅基地资格权是“人”的权利，属于民法人身权中亲属法外身份权，与人的身份关联，与农村集体经济组织挂钩。宅基地资格权的新定位理顺了“三权”关系，通过重组权利束实现扩权赋能，即坚持宅基地所有权属于村集体经济组织原则，强化宅基地使用权的物权权能，两者是相互独立且规范的财产权关系。明确宅基地资格权承担原宅基地使用权的社会价值，具有“实现即灭失”的属性。资格权的实现既可以通过核批土地兑现资格权，也可以给予货币补偿资格权，还可以发行券证搁置或者转移资格权。随着城镇化的持续推进，未来宅基地资格权的实现路径会朝着脱“实”向“虚”的方向演化，即越来越多的农户倾向于选择“补偿”或“搁置”资格权，而不是选择“核批”土地。

当然，为保证宅基地改革向纵深推进，以下两项基础性工作需要予以重视。

第一，设立资格权实现保障基金，保障宅基地资格权的实现^①。宅基地制度改革所包含的内容，如有偿退出，存在门槛效应，克服此效应的关键在于有充足的资金作为保障。资金保障包含四种妥帖的路径：一是整合宅基地有偿取得、调剂、使用等费用，供村集体支配；二是整合涉农资金，也可弥补些许资金缺口；三是在省域层面积极发展城乡建设用地指标交易市场，提升指标的利用效率，这是最为妥帖的路径；四是在政府和村集体的合理规划和监管下，引入社会资本和金融机构参与。

第二，改进不动产产权登记工作，奠定宅基地资格权的运行基础。一直以来，中国农村宅基地在

^① 同实现路径中“给予货币，补偿资格权”同理，设立资格权实现保障基金也是为了保障各项资格权的顺畅实现。

权利安排、获得与分配等方面都具有一定的特殊性(刘守英, 2017), 因而, 正确确定和落实各项权、证内容, 是农村各项改革的基石。实践中, 未批先建、超占、一户多宅等问题亟待解决, 但无地可批、明令不再批准宅基地的情况也屡见不鲜。一方面, 严格推进农村不动产统一登记可以处理宅基地多占、超占等历史遗留问题, 盘活的宅基地资源可以用于核批土地兑现资格权。另一方面, 资格权是区分“人”的规定, 且“实现即灭失”, 政府部门不应该对资格权进行登记并发放证书, 但为了维护资格权的严肃性并助推“三权分置”改革实践, 建议由农业农村部门专门登记相关资格权人的资格权“凭证”。宅基地所有权和宅基地使用权是财产权, 是关于“地”(物)的归属和利用的规定, 仍继续按原规定执行不动产登记。从长期来看, 此举有利于培育农村产权交易市场。

参考文献

- 1.车忠海, 2008: 《身份关系的法律研究——以民法中的身份关系与亲属法中的身份关系、身份权比较为视角》, 《法制与社会》第19期, 第60页、第62页。
- 2.陈斯喜, 2007: 《中国人身权的法律保护及其改革》, 北京: 社会科学文献出版社, 第52-62页。
- 3.程秀建, 2018: 《宅基地资格权的权属定位与法律制度供给》, 《政治与法律》第8期, 第29-41页。
- 4.蔡立东, 2018: 《土地承包权、土地经营权的性质阐释》, 《交大法学》第4期, 第20-30页。
- 5.丁宇峰、付坚强, 2019: 《新中国土地政策演进视野下的宅基地“三权分置”制度选择》, 《经济问题》第11期, 第89-95页。
- 6.高海, 2019: 《宅基地“三权分置”的法实现》, 《法学家》第4期, 第132-144页、第195页。
- 7.管洪彦, 2021: 《宅基地“三权分置”的权利结构与立法表达》, 《政法论丛》第3期, 第149-160页。
- 8.韩松, 2011: 《农民集体所有权和集体成员权益的侵权责任法适用》, 《国家检察官学院学报》第2期, 第128-140页。
- 9.贾翱, 2018: 《宅基地资格权的“类所有权”属性及其制度构造》, 《行政与法》第12期, 第100-106页。
- 10.李凤章、赵杰, 2018: 《农户宅基地资格权的规范分析》, 《行政管理改革》第4期, 第39-44页。
- 11.刘守英, 2017: 《中国土地制度改革: 上半程及下半程》, 《国际经济评论》第5期, 第29-56页、第4页。
- 12.李谦, 2021: 《宅基地资格权: 内涵重塑、功能演绎与内容阐述》, 《中国土地科学》第1期, 第26-32页。
- 13.宋志红, 2021: 《宅基地资格权: 内涵、实践探索与制度构建》, 《法学评论》第1期, 第78-93页。
- 14.童列春, 2017: 《身份权研究》, 北京: 法律出版社, 第83页。
- 15.席志国, 2018: 《民法典编纂视域中宅基地“三权分置”探究》, 《行政管理改革》第4期, 第45-50页。
- 16.徐茹筠, 2016: 《人身权保护法律常识》, 北京: 中国农业出版社, 第203-208页。
- 17.徐忠国、卓跃飞、吴次芳、李冠, 2018: 《农村宅基地三权分置的经济解释与法理演绎》, 《中国土地科学》第8期, 第16-22页。
- 18.杨立新, 2002: 《人身权法论》, 北京: 人民法院出版社, 第93-101页。
- 19.杨晓, 2019: 《宅基地三权分置之下资格权的法律界定——以湖南省衡阳市为例》, 《法制博览》第16期, 第67-68页。

20.岳永兵, 2018: 《宅基地“三权分置”: 一个引入配给权的分析框架》, 《中国国土资源经济》第1期, 第34-38页。

21.钟和曦, 2018: 《创设宅基地资格权亟待解决的三个问题》, 《浙江国土资源》第8期, 第9-11页。

22.张力、王年, 2019: 《“三权分置”路径下农村宅基地资格权的制度表达》, 《农业经济问题》第4期, 第18-27页。

(作者单位: 南京农业大学公共管理学院)

(责任编辑: 光明)

On the Entitlement of Qualification for Acquiring Collectively-owned Rural Residential Land in China: An Analysis from the Perspective of “Human - Land” Decoupling

GUO Zhongxing WANG Yannan WANG Mingsheng

Abstract: Clearly defining the Entitlement of Qualification (EoQ) is a key to elucidate the reform on Collectively-owned Rural Residential Land (CORRL) in China, known as “separation of rights with three dimensions”. From a dichotomous perspective of “human - land” decoupling, this article analyzes the relationship among the ownership, the EoQ and the right of using the CORRL. The study focuses on explaining the connotation and legal positioning of the EoQ, as well as on exploring the realization paths and forecasting the evolution orientation of the EoQ. The results show that, firstly, the EoQ is a regulation for clarifying people, while the ownership and the right of using the CORRL are designed to regulate the affiliation and utilization of land. Within the civil legal system, the EoQ belongs to personal rights of status beyond family. Secondly, the essence of the “separation of rights with three dimensions” for the CORRL is designed for achieving right expansion through the reorganization of the right bundle. Thirdly, the key to release the right of using the CORRL is to define the EoQ clearly at first instance. Finally, there exist many ways to realize the EoQ, such as approving land, setting up fund for compensation, or issuing transferable securities. In addition, the study puts forward policy recommendations from two aspects of operation guarantee and operation basis, namely, establishing a guarantee fund for the realization of qualification rights to strengthen the operation guarantee of the EoQ, and improving the registration of real estate rights to lay the foundation for the operation of the EoQ.

Keywords: Collectively-owned Rural Residential Land; Entitlement of Qualification; Identity Right; Dichotomous Perspective of “Human - Land” Decoupling