

# 宅基地产权制度的法律构造路径

## ——以宅基地盘活利用为分析线索

夏沁

**摘要：**产权制度是盘活利用宅基地的制度基础。盘活利用宅基地在实践中逐渐演变为基于多元主体、立体空间和多种用途的复合利用，对应为宅基地产权制度的权能分置、权属分层和权限分化，由此揭示了宅基地权利本体的演化推动宅基地制度功能转型的逻辑进程。在立法层面，需要构造契合宅基地制度功能转型的宅基地产权制度。具体来说，可以将宅基地产权制度的权能对外分置为宅基地使用权的收益权能与处分权能，对内分置为宅基地所有权的管理权能与成员权能，构造多元主体复合利用宅基地的制度规范；可以将宅基地产权制度的权属纵向分层为宅基地空间权，横向分层为宅基地空间相邻关系与地役权，构造基于立体空间复合利用宅基地的制度规范；可以将宅基地产权制度的权限在程序上通过用途管制审批与同意予以控制，在实质层面拓展为宅基地发展权，构造基于多种用途复合利用宅基地的制度规范。这将有助于推动构建“权能分置—权属分层—权限分化”的宅基地产权制度安排，实现宅基地产权制度的结构性变迁。

**关键词：**宅基地盘活利用 功能转型 产权制度

**中图分类号：**D912.3 **文献标识码：**A

### 一、问题的提出

针对中国农村出现的存量宅基地闲置与宅基地无序扩张问题，中央多次发文强调要探索盘活闲置宅基地和农房的有效途径，以提高农村土地资源的利用效率<sup>①</sup>。新修订的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）第六十二条第六款确立了农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地的一般性授权规则。在此基础上，各地探索并提出了盘活利用闲置宅基地及其农房的不同实践模式，如“改造利用”“共建共享”“旧村整治”“复垦或转换入市”等。盘活利用宅基地对推动乡

【资助项目】 国家社会科学基金重大项目“农村集体所有制法律实现机制研究”（编号：22&ZD202）。

【作者信息】 夏沁，中南大学法学院，电子邮箱：xiaqin113@163.com。

<sup>①</sup>根据房地一体理论，本文不对宅基地之上的农房进行单独界定，除非特殊说明，文中所指的宅基地盘活利用既包括无房或房屋倒塌的情形，也包括地上有房（“房地一体”）的情形。

村全面振兴、发展新型集体经济、促进城乡共同富裕和实现农业农村现代化均具有重要意义（林彩云和梁发超，2023）。

学术界从宅基地流转和宅基地退出两个方面展开了研究。宅基地流转研究聚焦于影响因素、流转方式和流转模式，认为地理区位、农户个体特征、产权制度和文化习俗等因素影响宅基地流转，整理、复垦、收回、置换、收储、合作、入股和联营等是主要的宅基地流转方式，而宅基地流转依照主导主体、村庄类型的不同，形成了不同的流转模式。宅基地退出研究则聚焦于宅基地退出意愿、退出机制和退出实践等方面。宅基地盘活利用须基于完备的产权结构，即宅基地之上的“所有权—用益物权体系”。该产权结构应满足宅基地盘活利用的需求，其中最为关键的是权利内含的处分权能。《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）与《土地管理法》等法律法规已将住房保障功能内嵌于宅基地制度中。《农村宅基地管理暂行办法（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）第二十六条体现了宅基地制度的财产功能，但未进一步阐述其具体内涵。当前，农户享有权能不完整的宅基地使用权，而农村集体经济组织则享有缺乏管理和处分权能的宅基地所有权。在中国现行宅基地产权制度下，宅基地无偿、无期限使用和流转限制的弊端开始显现，宅基地盘活利用的成效并不显著，且缺乏具体规范的支撑。因此，如何实现宅基地盘活利用、切实提高农村建设用地利用效率，已成为一个重要的理论和实践问题。学术界普遍将这一困境归因于宅基地制度的保障功能与财产功能之间的冲突，并试图在两者之间寻找平衡<sup>①</sup>。然而，既有研究大多坚持保障与财产双重功能论，却忽视了宅基地制度的保障功能本身已经发生转变的现实情形。事实上，2015年开始推进的农村宅基地制度改革试点实践表明，宅基地盘活利用的实质在于实现宅基地制度的功能转型。例如，在西安市高陵区的“共享村落”模式中，农户与社会主体合作建房，并共享产权，成功融合了宅基地制度的保障功能和财产功能。宅基地盘活利用需要完善的产权制度支撑，以推动宅基地制度的功能转型。因此，如何合理完善宅基地产权制度的权利内容，成为稳妥盘活利用农村闲置宅基地、引导和规范盘活利用行为的重中之重。

## 二、宅基地盘活利用的实践形态与产权制度

宅基地盘活利用是指在农户基本居住需求得到满足的前提下，农村集体经济组织及其成员对闲置宅基地及农房进行合理开发，以满足其他多元化需求的使用情形（张勇等，2020）。在农村宅基地制度改革试点地区，宅基地盘活利用逐渐演变为对宅基地的复合利用，涉及主体、空间及用途等多个维度。因此，本文将宅基地盘活利用的实践形态定义为宅基地的复合利用。

### （一）宅基地盘活利用呈现复合利用的实践形态

第一，基于多元主体盘活利用闲置宅基地的复合利用。盘活利用宅基地通常涉及农户和其他社会主体，这些权利主体享有宅基地的不同权能。农户可以自行或统一授权农村集体经济组织，与返乡人

<sup>①</sup>宅基地制度的功能是宅基地作为国家构造的制度所要实现的目标及其承载的国家意志。首先，宅基地制度长期发挥社会稳定功能；其次，宅基地制度长期发挥住房保障功能，该功能在特定时期是对农村社会保障的代替；最后，宅基地制度还具有财产功能，包括资产融资、抵押出租等。

员、城镇居民等其他社会主体合作进行宅基地盘活利用，并在建成后按照约定分别享有房屋及宅基地的不同权利。在宅基地“三权”分置的背景下，农村集体经济组织享有宅基地所有权，农户享有宅基地资格权，而其他社会主体则单独或与农户按照约定共同享有宅基地使用权。例如，在湖南省浏阳市、江西省永丰县的农户自主盘活利用宅基地项目中，农户享有宅基地使用权，其他社会主体则单独或与农户共同享有租赁权；而在浙江省象山县、福建省晋江市和河北省承德市的农村集体经济组织主导的宅基地盘活利用项目中，集体或农户可为其他社会主体设立宅基地经营权。

第二，基于立体空间盘活利用闲置宅基地的复合利用。在遵循国土空间规划的前提下，部分地区通过创新空间权属划分与开发模式，实现了宅基地的立体复合利用。例如贵州省贵阳市、江西省九江市等试点地区明确界定地下空间权或地下空间使用权的概念，在地上、地下分层设立使用权，并要求“统筹地上地下开发利用”，从而扩展了宅基地的平面空间<sup>①</sup>。天津市蓟州区、山东省禹城市等地区积极探索“搬迁撤并类村庄、合村并居”“就地上楼并居”“零星农居点集中安置”“平移集中居住”等模式，拓展了宅基地的立体空间权利。宅基地与其地下或地上空间的复合利用，使得同一块宅基地的使用权可以由数个物权主体共同享有，并可容纳数个不动产所有权、宅基地使用权等物权。河南省长垣市、云南省大理白族自治州等地对闲置宅基地与校舍、厂房等闲置建设用地实行统一管理，通过优化布局提高宅基地的使用效益，从而横向延伸了宅基地的利用空间。这些措施既有利于权利主体充分地实现其宅基地权利，也大幅度促进了农村宅基地的集约化利用。

第三，基于多种用途盘活利用闲置宅基地的复合利用。根据法定标准，宅基地在性质上应被定位为城乡住宅用地，而依托住宅提供文化、养老和商贸等服务的土地则属于服务设施用地，这两类用地的用途均为居住用地。在部分地区的实践中，宅基地的用途逐渐拓展，除了原有的居住用途外，还具有非居住用途。例如，在湖南省浏阳市的“综合服务社”、重庆市大足区的“家政环卫”和山西省泽州县的“便民服务店”等模式中，宅基地在满足农户居住需求的基础上，还具有商业、服务业、工矿、仓储和公共设施等非居住用途。此种复合利用使得宅基地用途发生了变化：一是从居住性向经营性转变，即利用宅基地发展特色民宿、餐饮、乡村旅游和电子商务等新产业新业态，使宅基地有了经营属性；二是从单一性向综合性转变，即利用宅基地发展农产品冷链、初加工、仓储和休闲农业等项目，使宅基地整体上成为满足三产融合的综合性用地和全能型用地。

## （二）宅基地实践形态的变化推动宅基地制度功能的转型

各地宅基地盘活利用的实践表明，宅基地制度的保障功能和财产功能的内涵发生了实质性变化（林彩云和梁发超，2023）。

第一，宅基地产权制度的权能分置使农户的基本居住利益具有多样化的实现方式，保障功能不再仅仅体现为农户对宅基地的排他性占有和使用。在基于多元主体盘活利用闲置宅基地的复合利用过程中，所有权、资格权和使用权形成了“三权”分置的产权结构，使各主体享有不同的权能，从而多方

<sup>①</sup>资料来源：《江西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》，[http://www.jiangxi.gov.cn/art/2022/3/30/art\\_38662\\_3915215.html](http://www.jiangxi.gov.cn/art/2022/3/30/art_38662_3915215.html)；《贵州省土管理条例》，[http://nynct.guizhou.gov.cn/zwgk/xxgkml/zcfgwj/dfzcfgwj/202302/t20230209\\_78175762.html](http://nynct.guizhou.gov.cn/zwgk/xxgkml/zcfgwj/dfzcfgwj/202302/t20230209_78175762.html)。

位地满足农户的基本居住需求。其中，农村集体经济组织行使宅基地所有权的统一管理权能和分配权能，以实现保障农户生活居住的制度目标。此种权能亦契合宅基地制度改革中由“一户一宅”向“户有所居”理念的转变。在一户多宅的情形下，村集体对同一农户符合条件的多处宅基地进行合并确权，广东省南海区的“多宅并权”模式便是这一实践的典型案例。在实践中，通过宅基地资格权满足农户居住需求的实现方式更为多样：一是农户可以自由地、根据规划或按照指定条件行使宅基地资格权，从而获得相应的居住保障；二是农户可以按照评估价格转让其宅基地居住权益，待一定年限后可优先购置相应的权益指标；三是农户可以基于其成员资格获得与居住利益相对应的补偿。同时，农户在向社会主体流转部分宅基地“使用权”的情况下，仍保留对宅基地的占有、使用权能。即使在宅基地“使用权”全部流转的情况下，农户仍然可以通过获取对价确保其基本居住需求的满足。这意味着，宅基地制度的保障功能不再局限于农户实际占有宅基地作为其居所的保障，更侧重于保障那些无宅基地或失去宅基地的农户的现实及未来的居住利益。

第二，宅基地产权制度的权属分层使农户享有更加充分的财产权益，同时宅基地的经济价值也随之提高。农村宅基地制度改革的目的是明晰产权，以契合宅基地资源的市场化配置改革，从而赋予宅基地商品属性和资产属性。在此基础上，基于立体空间盘活利用闲置宅基地的复合利用不断拓展农户对宅基地纵向和横向空间可享有的财产权益范围，契合市场经济的内在特性（徐亚东和张应良，2023）。在一级市场，农村集体经济组织与农户可在符合统一规划的前提下，统筹开发利用宅基地的地表、地上和地下空间。这能够引导农户有序利用宅基地，从根本上化解存量闲置与增量不足之间的矛盾，以及宅基地利用低效和无序的困境。而在立体化空间的宅基地使用权分层设立并登记确权后，其经济价值的显化依赖于畅通的流转路径。在二级市场，农村集体经济组织、农户和其他社会主体可以再次流转不同空间层次、具有独立权利形态的宅基地财产权益。这不仅促进了城乡土地要素的平等交换和双向流动，也提高了农户的财产性收入，使农户能够从宅基地的经济利益中获得更多收益。

第三，宅基地产权制度的权限分化使宅基地的保障功能与财产功能逐步融合。农村三产融合是实现农业农村现代化的重要途径，而三产融合必然需要住宅、商业、仓储和文旅等混合的产业用地。然而，现有的土地用途类型与供给方式难以满足三产融合的用地需求。三产融合的多样化用地需求贯穿生产、加工、流通和消费等各个环节。在此种情况下，政策支持利用闲置宅基地及农房发展休闲农业、旅游业、健康娱乐等产业，从而推动宅基地的复合利用。宅基地从原本的居住用地逐步演化为集居住、商业和服务业等用途于一体的综合性用地。相应地，宅基地制度中的居住保障功能、财产功能以及附属的生产功能融合为一体，实现了对生产、生活和生态三者的统筹利用。仅就利用而论，宅基地的保障功能与财产功能并不存在本质区别，两者的最终目的均是盘活利用宅基地。根据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》的分类规则，应以宅基地的主要功能，即居住用途，对具备多种用途的宅基地进行分区归类和统一管制。因此，基于多种用途的复合利用可以在统一的用途管制引导下，为乡村产业振兴提供坚实的用地保障。

### （三）功能转型引领了宅基地产权制度的构造方向

学术界普遍将复合利用下的宅基地产权配置变化归因于宅基地制度财产功能的显化，但同时认为

其财产功能并没有改变其基本的保障功能。因此，保障功能与财产功能的双重功能论成为宅基地盘活利用分析中的主导理论。在规范层面，根据《土地管理法》第六十二条第六款，保障功能被依法确认为农户应以自己居住为目的使用宅基地，财产功能则为鼓励农户向他人流转宅基地。然而，这两者之间存在“流转则失保障、保障则无法流转”的内在矛盾，导致宅基地使用权在制度设计上始终难以突破其身份性和福利性的限制。针对这一问题，部分学者提出，在“三权”分置框架下，可以分别通过宅基地资格权、宅基地使用权承担保障功能和财产功能，以此调和两者之间的矛盾（向超，2023）。此类观点虽然关注了宅基地权利结构的功能分化，但未能真正解决宅基地使用权所面临的制度困境。事实上，制度及其变迁本质上是一个不断“形成固定约束—打破均衡状态—再形成新约束”的过程（诺思，2014）。宅基地产权制度的变迁，正是在宅基地利用关系整体发生变化的基础上，对相关权利和义务进行重新配置的结果。

宅基地产权制度的权能分置、权属分层和权限分化，揭示了宅基地权利本体的演化推动宅基地制度功能转型的逻辑进程。既有宅基地产权制度的均衡状态已经被打破，宅基地制度所具有的保障功能和财产功能也逐渐转化为一种由宅基地复合利用衍生的新功能。这一功能转型嵌入在产权结构的变化之中，并预设了宅基地产权制度变迁的目标和方向，即基于复合功能，合理配置主体盘活利用宅基地所承担的权利与义务。从法律层面来看，自上而下确认宅基地产权制度的变迁，已成为推动宅基地制度功能转型的必由之路（张勇等，2022）。整体而言，产权配置涉及的权能、权属和权限，分别对应产权制度的权利内容、权利范围和权利边界，三者分别从权利本身、权利的内部限制和权利的外部限制三个方面，共同塑造适应宅基地功能转型的宅基地产权结构和产权制度。权能、权属和权限三者具有内在一致的法理支撑：权能是权利内容的展开，权属是权利内容可以展开的内部范围，而权限界定了权利内容可以展开的外部界限。因此，本文进一步探寻权能分置、权属分层和权限分化的宅基地产权制度安排及其相应的规范构造。

### 三、宅基地产权制度的权能分置与构造路径

在现有法律框架下，《民法典》规定了宅基地所有权（第二百六十一条）、宅基地使用权（第二百六十二条）两权分离的产权制度。宅基地的权能表现为农户对宅基地占有和使用的权利。然而，从民法整体体系的视角来看，宅基地产权制度的权能已经发生多层次的分置，包括对外支配的作用范围和对内管理的行使方式。理论上，有必要进一步梳理并整合这些权能分置的相关制度，以实现多元主体复合利用宅基地的赋权。

#### （一）宅基地产权制度权能的外部分置及其规范构造

根据民法的一般原理，用益物权对外作用时，通常会产生支配权的权能，包括对特定物的占有、使用、收益和处分的权能<sup>①</sup>。就支配权的作用力而论，根据《民法典》第三百六十二条的规定，宅基

<sup>①</sup>但需要注意，用益物权的处分权能指的是对用益物权本身的处分，属于广义上对特定物的处分，不包括对所有权的处分，即用益物权人并不具备对特定物的最终处分权。

地使用权作为一种用益物权，其权能应当进一步分置为收益权能与处分权能。对于此种分置权能的观点，有一种较为普遍的反对意见认为，按照物权法定原则，《民法典》第三百六十二条对宅基地使用权的规定为“享有占有和使用的权利”，宅基地使用权的权能仅限于占有和使用（曲颂等，2022）。然而，这种观点值得商榷。一方面，物权法定原则中所规定的物权的类型和内容应当受《民法典》物权编所确定规则的限制，而不能排除其他法律对宅基地使用权权能的具体界定。另一方面，《民法典》第三百六十三条作为转介条款，明确宅基地使用权“适用土地管理的法律和国家有关规定”，因此，作为土地管理的基本法，《土地管理法》的第六十二条可以在法律层面补充和解释《民法典》第三百六十二条中关于宅基地使用权权能的法定内容。该条款肯定了宅基地使用权在通过“出卖、出租、赠与”等方式转让时，具备相应的收益权能和处分权能<sup>①</sup>。因此，《民法典》物权编与《土地管理法》分别是关于宅基地使用权权能的一般规定与具体规定（夏沁，2022）。在“一般—具体”的规范体系下，宅基地使用权分置收益权能、处分权能，能够为多元主体复合利用宅基地提供合适的基础权利。

第一，收益权能与处分权能的分置是确保《民法典》与《土地管理法》在规范适用上相互衔接，并为宅基地产权制度提供法律支撑的必然要求。在宅基地使用权被《民法典》限定为占有、使用权能的情形下，农户无权将闲置宅基地用于出租、入股等。然而，《土地管理法》第六十二条第六款明确赋权农户通过流转方式盘活利用宅基地。由此，《民法典》与《土地管理法》对农户是否有权盘活利用宅基地产生适法层面的冲突。依前者，农户盘活利用闲置宅基地的行为因缺乏合适的权利客体而无法获得相应的法律规范的支撑<sup>②</sup>；依后者，农户盘活利用宅基地会突破宅基地的占有、使用权能。现有以租赁权作为宅基地盘活利用权利客体的理论路径，没有真正地解决宅基地使用权权能受限的问题（张勇等，2020）。按照权能分离的法理，只有在宅基地使用权分置收益权能与处分权能后，农户才能在其权利上新设一个租赁权作为宅基地盘活利用的权利客体。吕军书和张喆琪（2021）提出，以《土地管理法》的盘活利用条款作为《民法典》的特别法来解释两者的适用关系。然而，这一观点存在本末倒置之嫌。这是因为，《土地管理法》第六十二条第六款并没有创设一种新的权利作为宅基地盘活利用的权利客体。在特别法的语境下，该条款的优先适用无法从根本上改变宅基地使用权原本的权能范围。因此，关于宅基地盘活利用的赋权性规定，其实已经预设了一个适用的前提，即宅基地使用权的权能分置为占有、使用、收益和处分（刘守英，2018）。譬如，浙江省义乌市在农村宅基地制度改革过程中，对宅基地使用权的权利本体进行了有别传统的拆分，拓宽了受让宅基地的主体范围，即将具有身份属性、无期限且不可流转的宅基地使用权拆分为无身份属性、70年期限且可以流转的土地使用

<sup>①</sup>尽管《土地管理法》第六十二条只涉及“农村村民出卖、出租、赠与住宅”的规定，但依据房地一体原则，农户住宅转让必然涉及宅基地使用权的变动，因此可以认为该条款肯定了宅基地使用权的收益权能和处分权能。

<sup>②</sup>农户盘活利用闲置宅基地的权利客体不能为宅基地所有权和宅基地使用权。按照物债二元的设置，宅基地租赁权的权能不能超越宅基地使用权，而在宅基地使用权的权能限制为占有、使用的情况下，宅基地租赁权显然也无法作为宅基地盘活利用的权利客体。

权和具有身份属性的资格权。在完成新农村建设的相关村镇中，宅基地使用权还可以实现跨集体转让。

第二，收益权能与处分权能的分置是推进宅基地产权结构从不完整迈向完整的必由之路。仅具有占有、使用权能的宅基地使用权显然是一种“残缺”的产权。完整的产权应包括排他的使用权、独享的收益权和自由的转让权，从而产生对相关行为的激励（张永健，2019）。因此，党中央在总结实践经验的基础上，提出以宅基地“三权”分置及其有效实现形式作为完善宅基地产权制度的基本方案。从根本上讲，宅基地“所有权—资格权—使用权”的产权结构构造路径，是在原本的两权分离基础上，通过重新分配宅基地权利束中的权利类型和权利内容，进一步优化产权结构。“三权”分置改革为宅基地权能的完善提供了完整的产权结构。大部分学者注意到“三权”分置改革对宅基地使用权权能完整的促进作用，并基于此提出了身份剥离说、纯化用益物权说等观点（董新辉，2021）。

但更值得关注的是，宅基地使用权内在权能的完整性对“三权”分置产权结构的基础性作用。产权结构离不开制度结构的支撑。宅基地使用权应当作为一种具备收益权能与处分权能、权能完整的用益物权，为“三权”分置的产权结构提供必要的规范基础和权利基础。这是因为，原本“残缺”的产权无法分置权能更为完整的使用权，更无法通过剥离或纯化的手段转变为产权完整的物权。这意味着，只有当宅基地使用权本身具备完整的收益权能和处分权能时，宅基地的产权结构才能趋向完整。此外，若在所有权之上新设权能完整的地上权、用益物权等作为“三权”分置中使用权的分置路径，新设物权与原本的宅基地使用权权能不相容，这违反了物权排他性的基本属性。因此，这种做法是不可取的<sup>①</sup>。

第三，收益权能与处分权能的分置是构建“归属清晰、流转顺畅、保护严格”的现代农村宅基地产权制度的必要选择。盘活利用宅基地涉及的归属关系、流转关系和保护关系，实质上是以权利的得丧变更为主线展开的。在坚持集体所有制不发生根本变化的前提下，盘活利用宅基地首先需要确定农户是否获得宅基地使用权。而归属于一定之权利主体意味着，“于此支配领域内得直接支配该特定物，为自由之使用、收益或处分”（谢在全，2011）。在确定归属并确保主体享有完整的权能后，宅基地才具备提供给他人使用和交换的价值，并进一步根据流转权能确定主体间的权利、义务和责任。可见，权能完整对“归属清晰、流转顺畅、保护严格”而言必不可少。权利变动中的权能构成了一个浑然一体的整体，权能分离则是部分权利内容具体化后的整体性流转，权能的完整程度决定整个产权交易的进程。现代化交易形式本质上仍体现为宅基地使用、收益和处分权能在不同主体间分配的调整 and 变化。

在宅基地权能外部分置后，《土地管理法》第六十二条第六款可以理解为农户以其享有的宅基地使用权（包含占有、使用、收益和处分权能）作为基础权利，对宅基地进行盘活利用。该基础权利是通过《民法典》的一般规定和《土地管理法》的具体规定确定的。而《征求意见稿》中所提及的农户“自主经营、合作经营、委托经营等多种方式”的权利客体，可以是宅基地使用权，或者是基于该权利派生的债权性质的宅基地使用权或宅基地经营权。在实践中，其他社会主体亦可据此获得盘活利用宅基地的基础权利。

<sup>①</sup>物权排他性要求同一块宅基地上不能存在两个不相容的物权，如两个用益物权。

## （二）宅基地产权制度权能的内部分置及其规范构造

有学者担心，农户向外流转宅基地使用权会破坏宅基地制度的保障功能和福利功能，甚至会导致农户流离失所。其实，宅基地制度的保障功能和福利功能主要涉及农户与农民集体或农户间的权能初次分配，即基于农户成员身份分配宅基地所有权权能的结果。而宅基地使用权对外支配形成的利用关系，属于农户与其他主体之间的权能再次分配。因此，限制宅基地使用权流转并不能从根本上解决保障功能受限的问题。解决问题的关键在于合理确定成员因管理宅基地而形成的内部关系及具体的权利义务内容。在《民法典》的框架下，宅基地所有权作为一种集体所有权，要“把集体成员的意志和利益体现于集体所有权的权能行使中，实现集体成员的利益”（韩松，2016）。宅基地所有权除具有占有、使用、收益和处分权能外，还具有受本集体管理的管理权能和由集体成员表决决定的成员权能（韩松，2016）。该管理权能与成员权能根植于集体所有权的本质规定性，并且可以追溯到古日耳曼团体法中的总有权概念。《中华人民共和国农村集体经济组织法》（以下简称《农村集体经济组织法》）更是规定了成员认定、成员权利义务、组织管理机构、管理权能和收益分配等内容。就中国的宅基地盘活利用相关法律规定而论，《民法典》与《农村集体经济组织法》分别确定了宅基地所有权行使的一般规范和特别规范。在这种“一般—特别”的规范体系中，管理权能和成员权能的分置对实现多元主体复合利用宅基地具有重大的现实意义。

第一，管理权能和成员权能的分置是确保宅基地所有权因应所有权权能体系的完善和发展而转变的时代产物。传统的所有权理论以个人主义为基础，强调所有权人因对物的直接支配而具有占有、使用、收益和处分的权能。随着经济发展，这些权能无法涵盖所有权内在结构变化的全部状态。部分学者提出，可以将所有权权能分离为不同类型的限制物权，从而推动权能体系从归属转向利用（张永辉，2021）。但此种路径仍然不能容纳部分新的权能，如农村集体经济组织统一管理和盘活利用宅基地的权利、农户基于宅基地资格权向村集体主张分配宅基地的权利等。为此，部分学者试图扩充原本的权能，提出五权能说、六权能说等（高圣平，2019）。事实上，管理权能和成员权能是多个主体共同行使宅基地所有权所必需的，它们既是占有、使用、收益和处分权能的基础，又是所有权权能内在结构分置的结果。《民法典》初步认可了成员为行使宅基地所有权而享有表决、查阅等权利。《农村集体经济组织法》则立足于团体主义的视角，明确了集体内部成员的权利义务关系，进一步推动宅基地所有权权能体系从利用向管理转变。管理权能、成员权能是对原本所有权权能的拓展，丰富了所有权权能体系的层次。通过剥离宅基地使用权的身份属性或赋予资格权身份属性实现多元主体复合利用宅基地，性质上是将农户身份属性安排为宅基地所有权的权能（董新辉，2021）。

第二，农村集体经济组织是宅基地所有权的行使主体，管理权能和成员权能的分置是建立健全农村集体经济治理体系的时代选择。推动新型集体经济发展需要在确认农村集体经济组织成员身份的基础上，明晰集体产权关系。对此，《民法典》确认了农村集体经济组织代表农民集体行使集体所有权的主体地位，《农村集体经济组织法》进一步规定了主体行使所有权的具体方式。成员权能使农户可以基于农村集体经济组织成员的身份，依法享有参与表决、监督、收益分配、补偿分配和集体福利分



配等权利<sup>①</sup>。申请取得宅基地使用权是成员身份资格的体现。宅基地资格权亦是成员权能的一种具体表现形式。管理权能赋予农村集体经济组织统一行使经营管理、民主管理、组织管理和服务管理等权利，如组织统一盘活宅基地、分配盘活利用宅基地的收益，以及为成员提供技术、教育、医疗卫生服务等（韩松，2016）。不难发现，管理权能是农村集体经济组织按照一定的组织规则对农户个体的成员权能进行统一管理，以解决成员间权利义务关系不明确、不均衡或不到位问题。该权能的最终目的是保护农民成员的合法权益（高海，2022）。因此，管理权能与成员权能两者共同推动并完善治理体系，有利于维护农村集体经济组织成员的权益，并厘清集体与成员或成员之间在盘活利用宅基地过程中的权利义务关系。

第三，管理权能和成员权能的分置是在宅基地所有权上建立与农民联系更为紧密的利益联结机制的时代创新。在股份合作制改革中，农村集体经济组织将集体资产量化分配给成员，再以股份的形式配置成员的权利、义务，从而实现集体的管理权能。例如，农户可将宅基地使用权作价出资入股，供村集体统一盘活农村资源要素。相较于订单制、托管制、服务制和雇佣制等传统的合作模式，股份合作制涉及集体所有权权能的内部构造，并通过重新整合资金、资产和资源，提升农民合作的层次和组织化程度。股份合作制是目前层次最高、稳定性最强的新型农业经营主体生产模式，将资本联合与劳动联合结合在一起（张家辉和刘辉，2017）。王丽惠（2020）提出，股份合作制的创新在于其在集体产权改革方面进行了实质性突破，即从伦理、总有或集合的状态转变为产权共有的状态。更重要的是，折股量化的方式锁定了成员权能和管理权能，并在此基础上实现了集体产权运营方式的创新。在股份合作制清晰界定宅基地所有权的情形下，管理权能、成员权能的分置重新界定了集体统一经营的“统”的功能，使原本囿于身份的集体成员获得更多分置的财产权利，也使农民成员与农村集体经济组织形成“收益共享、风险共担”的利益共同体，为统分结合提供了更多的可能性（宋志红，2022）。基于管理权能和成员权能的紧密型利益联结机制，为农户与集体利益关系制度化提供了有效载体，能够满足在新时代背景下多元主体盘活利用宅基地的现实需求。

在宅基地产权制度的权能内部分置后，《土地管理法》第六十二条第六款可以理解为集体通过统一行使管理权能和成员权能，实现对宅基地的盘活利用。此种利用形态体现了农村集体经济组织与农户共同盘活利用宅基地的过程，管理权能和成员权能为该过程提供必要的权利基础。不仅如此，管理权能和成员权能的分置也使宅基地所有权具有限制宅基地使用权权能的正当基础。例如，《征求意见稿》第二十六条规定，盘活利用宅基地应当“征得宅基地所有权人同意”。

#### 四、宅基地产权制度的权属分层与构造路径

空间范围及权属界定是土地立体化开发的前提，也是盘活利用宅基地必须明确之事项（吕翊，2020）。

<sup>①</sup>学者将此类权利认定为农户的成员权或集体成员权，并区分为自益权和共益权。无论权利名称或分类如何，在制度设计上，成员权将整体意义上的集体所有权按照一定的身份标准，拆分为可以分配给个人的权益，其性质仍然属于集体所有权。成员权能否成为独立的权利类型，最终取决于法律规定。例如，用益物权、担保物权等从所有权权能中分离出来，并由法律确定为一种固定的物权类型。

为此，需要确立宅基地产权制度的权属分层，对横向或纵向宅基地空间权利进行确权。

### （一）宅基地产权制度权属的纵向分层及其规范构造

中国法律已经肯定了纵向空间的客体地位及相应的空间权利。《民法典》第三百四十五条提出分层设立建设用地使用权，包括地表、地上和地下等不同纵向维度。该条款旨在通过设置分层的建设用地使用权解决不同空间的土地利用问题，实现土地资源的节约和集约利用（黄薇，2020）。空间具有独立存在的价值和经济意义，特别是在空间被单独利用或转让的情况下，地上、地下的空间权确实有必要与地表的建设用地使用权相分离，并在法律上成为一种独立的财产权利<sup>①</sup>。《不动产登记暂行条例》也明确将空间作为不动产登记事项。部分国家或地区进一步在立法层面将空间权确认为一种独立的权利类型，如德国的空间地上权、美国的空间权。在城乡建设用地一体化的背景下，作为权利客体的宅基地空间与建设用地空间并无本质区别。因此，可以分层设立不同纵向空间的宅基地权利，以此作为立体化利用宅基地的基础权利。

可能的分歧在于，地上、地下分层设立的宅基地空间权在权利性质上存在较大争议。相关观点包括新型独立用益物权说、宅基地使用权亚类型说或次地上权说、特殊宅基地使用权说、一般财产权说、综合权利说以及各种空间权利类型的抽象概括说等（陈华彬，2015）。可以明确的是，赋予农民更加充分的财产权益是分层设立宅基地空间权的首要任务。部分学者将空间权视为包括空间所有权、空间地上权、空间租赁权等不同权利的集合（张义博，2021），这一观点具有一定的可取之处。不过，从现有规范看，宅基地空间租赁权可以通过租赁法律关系进行调整，相关市场交易制度并无构造和适用上的障碍。问题的关键在于：作为宅基地空间权利客体的空间范围尚不明确，难以清晰界定其归属关系和利用关系。

为此，首先需要明确与地表相分离的地上或地下空间是否具有封闭的权属界限，能否作为具有独立利用价值的权利客体。地表之上的“竖向界限”是确定纵向维度空间的宅基地使用权权利客体可支配范围的基点。例如，可以将宅基地使用权权利客体的空间范围界定为宅基地地表以上房屋建筑物可及的高度之下、宅基地地表以下至房屋建筑物地基可及的深度之上，此空间范围即为宅基地空间权的权利客体。对此，部分学者提出通过事先统一划定，或利用利益限度标准、实际利用标准、出让合同标准以及用地复核的事后机制等来判断权利客体的封闭界限，以此界定宅基地使用权的权利范围（杜荃深等，2020）。然而，上述方式或缺乏可操作性，或面临合法性缺失问题，均告失败。在实践中，“竖向界限”的确定与国土空间规划与土地开发利用密切相关。根据《中华人民共和国城乡规划法》《土地管理法》等相关法律规定，宅基地的空间界限及其权属必须符合城乡规划、土地利用总体规划关于空间布局、规模控制和用地结构等的要求。在此基础上，还需要按照土地一级开发的要求，使宅基地达到“三通一平”或“七通一平”的供地条件，并对宅基地之上的建筑物空间进行土地二级开发，如此方可确定“竖向界限”。按照三维宗地规划管控和土地开发要求，不同空间的权利范围可以通过

<sup>①</sup>这一观点得到了学术界的广泛认可，通常被称为“分离说”。相较而言，“一体说”认为，两者为一体，不可分割，所谓的分层空间权只是建设用地使用权的一种具体权利或权能。本文采纳主流观点，特此说明。

三维地籍管理方法和技术进行可视化表达，并通过土地立体化利用专项规划、控制性详细规划以及根据控制性详细规划拟定的合同，实现同一宗宅基地之上的空间区分与权属界定。根据《民法典》第三百四十八条的规定，“建筑物、构筑物及其附属设施占用的空间”是建设用地使用权出让合同的一般条款，即通过明确建筑物四至、高度、建筑面积和深度等，可确定取得的使用权的空间范围。若后期宅基地实际利用的空间范围发生变化，则可以通过补充协议或者情势变更等弹性机制，合理界定宅基地空间范围和划分权属关系（吕翹，2020）。这有利于系统安排原本分散的存量宅基地，推动供地分别利用与整体利用的灵活结合<sup>①</sup>。

在明确宅基地空间权的权利客体后，本文进一步确定其物权制度。在现有物权体系中，宅基地之上或之下空间的所有权应归属于集体，农户或其他主体享有物权性质的空间宅基地使用权，以此实现对宅基地纵向空间的立体化利用。

其一，可以参照建设用地使用权的分层设立制度，分设地上、地表和地下三个空间，分层设立空间宅基地使用权。空间宅基地使用权可以确认为一种空间用益物权。尽管《民法典》仅规定了地表之上的宅基地使用权，但经由体系和目的解释，可以认为《民法典》通过设置建设用地使用权分层设立的一般性规则，确立了完整的空间物权制度。从体系出发，《民法典》第三百六十一条的转介条款表明，集体建设用地应当先行根据《民法典》物权编确认其物权属性，然后才能适用《土地管理法》的相关规定。就目的而言，随着城乡融合发展，界定宅基地空间范围的权属，是实现国有建设用地与集体建设用地（农村宅基地）“同地同权”构造的必然路径。此种纵向空间复合利用的物权制度十分有利于推动中国的城镇化进程，是破解宅基地使用权“流转”谜题和开发利用大量农村建设用地存量资产的钥匙（陶钟太郎和杨遂全，2014）。政策和立法也指明了城乡建设用地使用权一体化构造的方向。

《土地管理法》的理念从“一户一宅”向“户有所居”转变，为宅基地使用权分层设立提供了规范基础。《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》提出，“加快推进建设用地地上、地表和地下分别设立使用权，促进空间合理开发利用”<sup>②</sup>。海南省、内蒙古自治区等地区的土地管理地方性法规进一步明确了地上地下空间分层利用的基本原则和一体化利用方式等内容。《民法典》第三百四十五条提出的建设用地使用权分层设立制度中的建设用地，可以拓展解释为国有和集体建设用地，而宅基地在性质上属于集体建设用地。因此，空间宅基地使用权作为一种空间用益物权，并不会违反物权法定原则的要求。

其二，空间宅基地使用权并不是一种新型的用益物权，而是分层设立的宅基地使用权的细分类型或亚种类型。空间是具有层次性的三维实体，不同纵向维度空间本身并不会创设新的物权类型。空间宅基地使用权与一般意义上的宅基地使用权并无根本性差异。两者“在支配客体上下范围即立体空间

<sup>①</sup> 《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020年）》还明确提出“建设用地空间管制”的概念，要求加强对建设空间与非建设空间的规划和管制，积极盘活存量建设用地，并鼓励深度开发地上地下空间。

<sup>②</sup> 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见〉》，[https://www.spp.gov.cn/spp/gyssshmhsh/201912/t20191202\\_440084.shtml](https://www.spp.gov.cn/spp/gyssshmhsh/201912/t20191202_440084.shtml)。

之‘量’上有异，至其‘质’则无异趣”（谢在全，2011）。两者基于宅基地所有权派生的使用权的权属性质和权利义务内容，是相同的。例如，《深圳市地下空间开发利用暂行办法》《上海市地下空间规划建设条例》等法规明确了空间使用权与在地表设立的使用权仅存在量的差别<sup>①</sup>。对于已经享有宅基地使用权的农户，农村集体经济组织有权另行设立数个与地表叠立的空间宅基地使用权。不同层次的权利对应于具有排他性的支配权，且具备独立利用价值的权利客体。因此，分层设立空间宅基地使用权既可以满足存量宅基地立体集约利用的现实需求，也不会与主体已享有的宅基地使用权产生冲突<sup>②</sup>。

其三，在适用层面，空间宅基地使用权应当准用宅基地使用权的规定，并参照适用建设用地使用权的一般性规定。作为宅基地使用权的一种细分类型，空间宅基地使用权原则上适用于《民法典》《土地管理法》等关于宅基地使用权的基本规定。日本等国家明确区分地上权，并规定地上权在不与其特殊性抵触的范围内，可以准用普通地上权的规定。江西省、湖南省等地区的《中华人民共和国土地管理法实施条例》相配套的具体实施办法，也明确地下空间使用权的取得方式、权利义务等可以适用地表之上设立的土地使用权的相关规定。因此，空间宅基地使用权也可以适用《征求意见稿》中关于宅基地审批管理、使用、流转和退出等方面的规定。除此之外，宅基地作为一种具有特定用途的集体建设用地，还可以参照建设用地使用权的一般性规定。但受制于其用途的特殊性，空间宅基地使用权不得适用某些基于特定用途设置的规则，例如权利设立、使用年限等条款。空间宅基地使用权在设立、效力等方面的具体问题，如提供公共服务的主体能否优先享有空间宅基地使用权等，均有待通过立法进一步完善<sup>③</sup>。对于宅基地使用权人能否享有此类优先权，学术界存在肯定说和否定说的分歧。本文认为，尽管宅基地使用权之外的空间范围在法律上与宅基地使用权本身并无直接牵连关系，但考虑到宅基地在维系农民情感和社会关系方面的作用，应当赋予农户优先享有空间宅基地使用权的权利。

## （二）宅基地产权制度权属的横向分层及其规范构造

分层设立宅基地使用权直接影响宅基地横向空间的整体分布和结构。依据民法的一般原理，宅基地使用权人之间的平面利用关系主要适用相邻关系和地役权的相关规定。在土地立体化利用的背景下，《民法典》中的相邻关系和地役权所涉权利客体包括宅基地之地上、地表和地下的空间，从而衍生出“横向宅基地空间与纵向宅基地空间”的相邻关系和地役权（黄薇，2020）。《民法典》第三百四十六条关于“不得损害已经设立的用益物权”的规定，可以理解为调整宅基地权利人之间空间利用关系的一般规则。空间相邻关系和空间地役权是横向划分不同层次宅基地空间的产物，其完全可以在传统物权概念框架下进行解释<sup>④</sup>。

<sup>①</sup>不同层次的权利人是按照同样的规定取得土地使用权的，在法律上他们的权利和义务是相同的，只不过其使用权所占用的空间范围有所区别。

<sup>②</sup>在此种情况下，不同层次空间对应着不同的物权客体，亦不会违反“一物一权”的要求。

<sup>③</sup>《贵州省土地管理条例》《湖南省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》明确规定：为提供公共服务使用地下空间的，同等条件下可以优先享有地下空间建设用地使用权。

<sup>④</sup>也有学者称之为区分相邻关系或区分地役权，认为这些权利是土地立体化利用背景下地役权的细分类型或亚种类型。

一方面，现有的相邻关系规则和地役权规则为处理不同空间宅基地权利人之间的空间利用关系提供了基本框架。其一，相邻关系规则确立了处理相邻空间宅基地利用关系的法定最低标准。根据法律规定，相邻的宅基地使用权人应当在用水、排水、通行、通风、采光和铺设管道等方面为相邻他方提供必要的便利，以维持正常生产生活的最低需求。不同空间的宅基地使用权人之间的立体式相邻关系亦应遵循这一标准。对于同一地块，在后设立宅基地使用权是否需要先权利人的同意，学术界普遍认为，在相邻不动产立体空间利用不重叠的情况下，《民法典》第三百四十六条关于“不得损害已经设立的用益物权”的规定只要求相邻在先权利人承担合理容忍义务，并提供必要便利，而不需要先权利人同意后方可在后设立相关权利。在相邻不动产立体空间利用部分重叠的情况下，法律要求在先用益物权在受限制范围内处于权利休眠状态，在后设立空间权因不会损害已经设立的宅基地使用权而不需要先权利人的同意（杜荃深等，2020）。《民法典》物权编即采纳了此观点。其二，除法定的相邻关系外，地役权规则为处理不同空间宅基地的利用关系提供了更为自主和灵活的选择。根据《民法典》第三百七十二條，地役人可以通过合同约定的方式利用不同空间的宅基地，以提高自己的不动产的效益。法定相邻关系对宅基地空间利用的调整在类型与内容上较为固定，难以充分发挥不动产的利用价值。地役权规则不拘泥于相邻空间的限制和必要便利的限度，且经过登记后可产生对抗第三人的法律效力，从而使得不同层次宅基地空间能够更稳定地发挥其利用功能。

另一方面，现行法的相邻关系规则和地役权规则主要针对地表的平面利用关系，与保障宅基地立体空间的利用存在明显的不适配。立体空间的相邻关系和地役权的适用范围、用益类型和利用方式均与地表空间存在差异，“自较为复杂甚或有难以因应之处”（谢在全，2011）。

为此，其一，应当增设相邻关系约定规则，允许相邻关系的权利人以相互间使用利益为限，对不同空间宅基地的利用关系进行整体的互惠性约定。传统相邻关系仅约束用水、通风和采光等法律明文规定的事项，并未涉及空间利用关系包括的消防、支撑和疏通等用益事项。相邻关系约定规则能够调整那些法定未尽但又为空间利用所必需的事项，成为调整具有综合性、双向性和事前性等特征的相邻空间利用关系的优势性制度。设立此种规则的根本目的仍在于均衡不同利用方的利益，因此，约定内容应当限定在相邻空间之间使用收益的合理范围内，不得超出必要的用益限制和合理必要的限度。

其二，应当增设适用于空间利用关系的地役权规则，包括为调整相邻关系而设定的不动产役权、人役权和法定的公共地役权等。相邻关系约定规则并不能排除相邻关系中根据具体情形规定的适用范围及必要便利的限度。为确保更好地实现相邻关系，应当允许当事人以约定的方式强化权利的保护，并设立此种类型的不动产役权。同时，传统的地役权限于需役地利益目的，仅能为特定不动产的利益而设置，地役权规则与复杂综合的立体空间利用关系存在诸多不适配之处。人役权性质的空间役权能够突破此种限制，为特定人的利益而设置。德国规定了为特定他人提供便宜之使用的人役权规则。为进一步处理好空间利用关系，《民法典》物权编亦应设立人役权规则。在当事人约定的利用事项之外，还可能基于公益目的或者其他因素，依法设立公共地役权。此时，作为供地役人的宅基地使用权人或农房所有权人行使其权利时，将受到公共利益的限制，不得拒绝提供便利并负有配合义务，但可以请求对其财产权的特别牺牲进行补偿。

考虑到宅基地空间利用关系的复杂性，增设相邻关系约定规则与地役权规则作为传统相邻关系和地役权的补充，能够更好地协调和配置集体经济组织及其成员的利益。同时，随着物的利用范围和利用空间的转变，相邻关系和地役权的适用范围已不再局限于宅基地间的利用关系，而是扩大到建筑物间的利用关系。《民法典》相邻关系和地役权章节中“不动产”的权利客体，应当包括不同空间的宅基地和不同空间的建筑物。

## 五、宅基地产权制度的权限分化与构造路径

用途是区分宅基地与其他类型用地的基本标准，塑造了宅基地产权制度的权限。根据中国土地用途管制制度，农村集体经济组织及其成员必须严格按照城乡住宅的用途使用宅基地。但在乡村振兴背景下，宅基地的盘活利用必然导致宅基地在工商业、旅游娱乐和仓储等领域有多种用途，如《征求意见稿》第二十六条规定，宅基地可以用于经营性活动。此时，宅基地用途的变更带来了宅基地财产价值的增值，这直接关涉宅基地产权制度的权利边界的变动<sup>①</sup>。在遵循统一用途管制的前提下，宅基地产权制度的权限经过程序确认后，分化出一种新的权利类型，为宅基地的多用途利用提供了制度依据。

### （一）宅基地产权制度权限的程序控制及其规范构造

中国土地用途管制制度对宅基地产权制度权限的划定，主要是通过严格把控相关规划的行政审批条件和审批程序来实现的。首先，土地利用总体规划是确定宅基地分区分类用途管制的基本依据。《土地管理法》第四条规定，根据土地利用总体规划确定的用途利用宅基地。根据五级土地规划体系的安排，宅基地作为住宅用地的用途分区、布局与边界，以及相关用途的使用规则，应当在获得批准的村土地利用规划内进行确定。其次，宅基地用途的变更在经过法定批准程序修改相关层级的总体规划后方可生效。《土地管理法》第二十五条规定，未经批准，不得改变土地利用总体规划确定的土地用途。此种程序性控制的目的是，通过审批确定不同用途的土地的开发强度和准入条件，从而实现对宅基地的统一规划和保护。最后，对具体地块宅基地用途的管制和准入要求，需要经审批的详细规划予以确定。《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》等文件明确指出，详细规划作为落实用途管制的政策工具，应当分类分区进行编制并通过审批。该程序旨在对宅基地的容积率、绿化率、建筑形态和用途兼容性等关键指标进行二级分区，进一步细化总体规划确定的用途分类，从而对宅基地实施针对性、精准性的用途管制。

这意味着，审批程序为宅基地盘活利用设置了用途准入的法定标准，使得宅基地用途审批成为宅基地作为三产融合用地的最大制度障碍。这是因为，宅基地的用途类型被限定为住宅用地，其必须经过审批才能变更为有多种用途和功能的综合性用地。《征求意见稿》第二十二条规定，宅基地之上住

<sup>①</sup>此种变更主要指用途部分改变而非完全改变。相对比单一住宅用途的宅基地，宅基地用途变更能产生额外的增值收益，从而增加宅基地整体的财产价值。对于宅基地由住宅用途完全转变为经营性用途，致使宅基地用地类型变更为集体经营性建设用地的，如前所述，不在本文讨论范围内。

宅翻建、改建或扩建均须经过审核批准。为降低宅基地用途管制的影响，有学者提出将宅基地设置为混合用地或三产融合用地（董新辉，2021）。在实践中，这种方式表现为“退出一出让”模式，其典型范例是浙江省德清县和义乌市的农村宅基地制度试点改革。《德清县农村宅基地管理办法（试行）》规定，第三人取得宅基地使用权，在身份上突破了集体成员的限制，并且第三人可在30年内依法处分该权利。该权利的实质为集体建设用地使用权，具有混合用地的性质。此种模式实质上是通过法定程序改变宅基地原本的用途，且变更后的用地类型不再是宅基地。《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》规定，可以根据实际需求，经审批后设置混合使用、复合用途的用地类型。但中国大部分宅基地是存量土地，且承载特定功能，不具备经批准转变为综合性用地或混合性用地的现实基础。同时，宅基地多用途利用是支撑三产融合的重要保障。《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》指出：“要融合低效用地盘活等土地政策，统筹地上地下，鼓励开发利用地下空间、土地混合开发和空间复合利用，有序引导单一功能产业园区向产城融合的产业社区转变。”<sup>①</sup>在这一背景下，学者致力于提出多个宅基地多用途利用的适法方案，包括社区赋权或规划协议的激励性管制、设置弹性时间或弹性空间边界的管制模式，以及分区分组联合管制等（曲颂等，2022）。以上方案并未违背用途管制的法定要求，而是试图通过嵌入自治性的私法规范来规避审批形成的管制标准。土地用途管制改革的基本路径是，划分行政干预与市场配置土地资源的法定边界，并合理嵌入管制的私法规范（郭洁，2013）。《征求意见稿》第二十六条增设“宅基地所有权人同意”这一具有私法意义的标准，作为利用宅基地开展经营性活动的程序性条件。这一规定在嵌入私法规范的同时，还能够通过“所有权人同意”的程序性要求调控私法规范的适用空间，具有更强的必要性和可行性。

第一，“宅基地所有权人同意”程序是在遵循统一用途管制的基础上，通过私法控制的方式调整宅基地产权制度的权限，从而确立宅基地多用途利用的适法路径。国土空间规划以“多规合一”为基础，统筹宅基地盘活利用涉及的规划、建设和管理环节。其中，自上而下审批程序的“多审合一”确保宅基地盘活利用能够遵循国土空间规划体系的总体框架，严格落实用途管制的要求。在存量宅基地盘活利用过程中，产权主体自下而上衍生的利用需求构成国土空间规划体系的重要内容。在治理层面，“宅基地所有权人同意”程序的实质是在基层政权与村社共同体的利益分离状况下村民自治的结果，体现国家治理方式的变化。该程序既在私法层面延续了行政审批对用途管制的程序性控制，同时嵌入了具有私法意义的标准，使用途管制具有相应的弹性调整空间。《征求意见稿》第二十六条的规范目的是，以公法性质的审批程序确保宅基地的经营性利用符合规划、监管和管理等的要求，而私法性质的“宅基地所有权人同意”程序则可以确保其他社会主体在自主开展经营性活动时，不损害农村集体经济组织和村民的合法权益（常鹏翱，2023）。

第二，“宅基地所有权人同意”的宅基地经营性利用的适法限度，可以通过规划中用途管制的兼容性规则进一步确定。规划中用途管制的利用分类包括土地用途与建筑物用途两方面。在土地用途混

<sup>①</sup> 《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》，[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-03/25/content\\_5748273.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-03/25/content_5748273.htm)。

合的兼容性规则方面，以不能改变分区用途管制中宅基地作为住宅用地的主导功能为限。将宅基地用于农村生产经营、满足农户生活需求以及与农业经济发展紧密相关的领域，如农家乐民宿、农业旅游、农产品仓储和加工、农村养老、文化建设等，可以发挥宅基地辅助生产经营的功能，并与农地形成合力，这与坚持“三条底线”原则和推动乡村全面振兴的政策导向保持一致。这也是法律和中央政策文件一方面多次强调严禁下乡建设别墅大院和私人会馆，另一方面又提出多用途利用宅基地的根本原因。在建筑物用途混同的兼容性规则方面，以避免分类用途管制中宅基地之上不同建筑物用途相互排斥为限。宅基地作为住宅用途的用地，可以同时兼容建筑用途。在实践中，北京市大兴区的“万能用地”模式中，宅基地之上兼有居住、商业和办公等多种用途的建筑物，即为单一性质用地之上多种建筑用途混合相容的典例。还有部分地区区分宅基地之上允许建筑用途类型、限制建筑类型和禁止建筑类型，制定了宅基地用途管制的兼容表。可见，宅基地及其建筑物用途的兼容性空间限制了适度放活宅基地使用权的空间。

第三，以“宅基地所有权人同意”构建宅基地多用途利用的适法模式，能够有效地实现分区分类的差异化管制。相对于审批模式下单一维度的强制分区分类规则，“宅基地所有权人同意”程序增强了市场主体的参与度，为系统整合同一宅基地空间的指标、用途与管制目标等多种要素创造了治理空间。有学者提出了“主体功能空间分区+差异化管制分区+复合用途分区”的差异化管制路径（易家林等，2023）。“宅基地所有权人同意”程序有利于建立公私主体的协商机制，构建多维立体的分区分类用途管制体系。“宅基地所有权人同意”程序赋予宅基地利用主体变更宅基地用途的一定权限，能够更好地应对复杂的产权归属关系、土地利用的多重约束以及后续增值收益的分配等问题。

## （二）宅基地产权制度权限的实质分化及其规范构造

马克思认为，“地租是土地所有权在经济上借以实现即增值价值的形式”<sup>①</sup>，并且“一切地租都是剩余价值，是剩余劳动的产物”<sup>②</sup>。“三权”分置下的地租，本质上是集体与承包人、承包权人与经营主体之间对农业超额利润的分配。农地所有权是属于集体成员的共有产权，在承包期内，农户为农地的占有者。因此，地租表现为农户凭借承包权获得的绝对地租，以及承包权人与经营权主体博弈产生的级差地租。地租是农业生产成本的重要组成部分，设置合理的地租水平、构建均衡的利益分配格局，是持续促进土地流转、规模经营和农民增收的关键。因多种用途利用宅基地而带来的宅基地财产价值的自然增值，已经超出宅基地产权制度的权利边界。中国现行法中的宅基地使用权、租赁权等财产权利属于通过宅基地使用权能、收益权能、处分权能获得的人工增值，并未考虑用途改变所带来的自然增值<sup>③</sup>。

<sup>①</sup>中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，2004，《资本论》（第三卷），北京：人民出版社，第698页。

<sup>②</sup>中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，2004，《资本论》（第三卷），北京：人民出版社，第715页。

<sup>③</sup>理论上，根据财产价值增加的原因，可以将增值区分为投资性增值、用途性增值、供求性增值和政策性增值。其中，直接投资产生的宅基地增值属于人工增值，而供求变化、用途转变、政策调整和基础设施改善（外部投资）等产生的增值属于自然增值。



为此，中国学术界借鉴英美法系中的土地发展权概念，提出了“宅基地发展权”的概念，并通过其性质定位与权利归属，探索宅基地增值收益的合理分配路径。目前，学者关于宅基地发展权的权利性质主要存在公权说、私权说和公私权兼顾说，由此引发了“涨价归私”“涨价归公”“公私兼顾或公私共享”的争论（张义博，2021）。

事实上，就权利产生而论，宅基地发展权是公法层面的用途管制作用于私法制度的产物，应当从公私合一的视角确认其权利性质。仅从私权的角度看，宅基地发展权的增值收益难以确定究竟属于集体、农民或其他主体；仅从公权的角度看，在国家管制权或土地规划权衍生出宅基地发展权后，现有法律难以解释为何将宅基地发展权作为向特定主体分配增值收益的依据。更何况，由国家统一分配增值收益不具有可操作性。两块不同用途、不同容积率的宅基地财产价值差异主要是由土地用途管制造成的。土地用途管制通过限定宅基地的用途、指标和容积率等内容，重塑宅基地的权限，并形成不同于原本宅基地财产权利的权利内容。宅基地的财产权利是边界内的物权或债权，而增值部分则对应为边界外的宅基地发展权。宅基地发展权与宅基地财产权利具有各自的权限范围，共同构成宅基地全部财产价值的权利依据。宅基地发展权概念的提出及其与宅基地财产权利的界限划分，使宅基地发展权分化成为一种新型独立的权利类型，得以承载宅基地多用途利用所新增的财产价值。此时，宅基地发展权应是私权与公权相互限制和相互影响的产物，不能简单地将其认定为私权或公权，而应当理解为公法作用于私权边界而产生的新权利类型。

在公私合一的视角下，宅基地发展权的权利内核是国家、集体和农民作为共同体，进行增值收益的分配。此种分配方法能够通过平衡公私主体间的利益关系，合理满足多种用途利用宅基地的需求。当宅基地成为三产融合的供应用地时，可以将宅基地对于整体建筑的重要程度或者宅基地面积占地上建筑面积的比重，作为分配依据，以此合理配置因土地用途变化带来的增值收益。特别是在城乡双向流动的背景下，基于宅基地发展权的收益分配方法能够推动土地用途变化带来的增值收益惠及不同代际的农民，使农户保持有序分化，进而形成以产业振兴带动乡村全面振兴的发展路径。因此，宅基地发展权能够有效地解决宅基地多种用途利用中的基础权利缺失问题，并为《征求意见稿》第二十六条中的经营性使用宅基地提供规范基础。

然而，中国现行法律尚未明确宅基地发展权的概念，也未设立宅基地增值收益分配的制度安排和统一规定。《征求意见稿》第二十六条授权地方制定经营性利用宅基地的扶持政策和监管规则，但同样没有明确相关方面的基本规范。

为此，《征求意见稿》可以考虑规定宅基地发展权的定义、分配原则、适用情形和范围等基本规则，并明确宅基地使用权与宅基地发展权各自的性质、定位和联系等。在此基础上，相关的地方性法规可以进一步规定多用途利用宅基地所产生的增值收益对应的具体情形、所涉主体的权利义务、具体分配方式、相关成本核算和增加财产价值的评估等内容，并确定与其他制度相衔接的规定。这些规定包括宅基地增值收益分配的集体内部协商程序、民主监督管理办法、补助扶持措施、数字化信息化平台建设措施，以及征收税费或调节金的具体方式、浮动比例和后续使用规则等。

## 六、结论和政策启示

本文认为，宅基地盘活利用背后的产权制度是共通的，即基于多元主体、立体空间、多种用途的复合利用，实现资本、土地、劳动力、技术等不同要素的复合配置，进而产生集聚效益。

具体来讲，第一，可以将宅基地产权制度的权能内容对外分置为宅基地使用权收益权能与处分权能，对内分置为宅基地所有权管理权能与成员权能，构造多元主体复合利用宅基地的制度规范。第二，将宅基地产权制度的权属范围纵向分层为宅基地空间权，横向分层为宅基地空间相邻关系与地役权，构造基于立体空间复合利用宅基地的制度规范。第三，将宅基地产权制度的权限在程序上通过用途管制审批与同意予以控制，在实质层面拓展为宅基地发展权，构造基于多种用途复合利用宅基地的制度规范。

2024年中央“一号文件”指出：“鼓励以出租、合作开发、入股经营等方式盘活利用农村资源资产，增加农民财产性收入……整合盘活农村零散闲置土地，保障乡村基础设施和产业发展用地。”<sup>①</sup>这一政策要求在法律层面确立更有利于强化宅基地与农户利益联结程度以及社会资本参与乡村振兴力度的产权制度。在立法层面，需要构造契合宅基地制度功能转型的产权结构和制度安排，更深层次地赋能宅基地盘活利用。在规范构造层面，以《征求意见稿》的制定为契机，可以采用权能、权属和权限“三位一体”的宅基地产权配置方式，全方位纳入主体、空间和用途等规范要素。

具体而言：第一，从外部和内部视角推进宅基地产权制度的权能分置，包括收益权能、处分权能、管理权能和成员权能等，明确农户“自主经营、合作经营、委托经营等多种方式”的权利客体可以是宅基地使用权，或者基于该权利派生的债权性质的宅基地使用权或宅基地经营权。

第二，从纵向和横向视角推进宅基地产权制度的权属分层，肯定农户或其他主体享有物权性质的空间宅基地使用权，并增设相邻关系约定规则与地役权规则，作为传统相邻关系和地役权的补充。

第三，从程序和实质视角推动宅基地产权制度的权限分化，区分审批和同意程序，以“宅基地所有权人同意”程序构建多用途利用宅基地的适法模式，并进一步阐明宅基地发展权的定义、分配原则、适用情形和范围等相关规则，以此实现对宅基地相关权利义务规范的体系化安排，充分回应宅基地制度功能转型的现实需求。

### 参考文献

- 1.常鹏翱，2023：《规划许可的物权法功能》，《法学杂志》第5期，第62-76页。
- 2.陈华彬，2015：《空间建设用地使用权探微》，《法学》第7期，第19-27页。
- 3.董新辉，2021：《乡村振兴背景下宅基地“三权分置”改革法律问题研究》，北京：法律出版社，第93页。
- 4.杜茎深、陈箫、于凤瑞，2020：《土地立体利用的产权管理路径分析》，《中国土地科学》第2期，第1-8页。

<sup>①</sup>《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》，[https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue\\_11186/202402/content\\_6934551.html](https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11186/202402/content_6934551.html)。

- 5.高海, 2022: 《农民集体与农村集体经济组织关系之二元论》, 《法学研究》第3期, 第21-38页。
- 6.高圣平, 2019: 《农村宅基地制度: 从管制、赋权到盘活》, 《农业经济问题》第1期, 第60-72页。
- 7.郭洁, 2013: 《土地用途管制模式的立法转变》, 《法学研究》第2期, 第60-83页。
- 8.韩松, 2016: 《论农民集体土地所有权的管理权能》, 《中国法学》第2期, 第121-142页。
- 9.黄薇, 2020: 《中华人民共和国民法典物权编释义》, 北京: 法律出版社, 第526页。
- 10.林彩云、梁发超, 2023: 《“三权分置”下农村宅基地盘活利用的赋权实践及振兴路径——基于晋江市典型村庄的实证分析》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第5期, 第67-76页。
- 11.刘守英, 2018: 《土地制度与中国发展》, 北京: 中国人民大学出版社, 第65-78页。
- 12.吕军书、张喆琪, 2021: 《农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用制度研究》, 《农业经济》第7期, 第88-90页。
- 13.吕翔, 2020: 《国土空间立体化开发中的权属界定及管理》, 《法学》第6期, 第157-174页。
- 14.诺思, 2014: 《制度、制度变迁与经济绩效》, 杭行译, 上海: 格致出版社、上海人民出版社, 第8-17页。
- 15.曲颂、仲鹭勃、郭君平, 2022: 《宅基地制度改革的关键问题: 实践解析与理论探释》, 《中国农村经济》第12期, 第73-89页。
- 16.宋志红, 2022: 《集体经营性资产股份合作与农村集体经济组织之关系重构》, 《法学研究》第3期, 第39-56页。
- 17.陶钟太朗、杨遂全, 2014: 《论宅基地使用权的空间权塑造》, 《中国土地科学》第6期, 第16-22页。
- 18.王丽惠, 2020: 《集体产权共有制的成员资格塑造及认定维度——以珠三角地区为对象》, 《甘肃政法学院学报》第4期, 第61-76页。
- 19.夏沁, 2022: 《论农村集体经营性建设用地入市的规范体系——以〈土地管理法〉(修正)和〈民法典〉为基本法》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第177-187页。
- 20.向超, 2023: 《“三权分置”下宅基地制度的目标变迁与规制革新》, 《政法论丛》第5期, 第106-116页。
- 21.谢在全, 2011: 《民法物权法》, 北京: 中国政法大学出版社, 第477-479页。
- 22.徐亚东、张应良, 2023: 《市场交易中的产权界定: 基于农地经营权流转合同的分析》, 《中国农村观察》第3期, 第44-60页。
- 23.易家林、郭杰、欧名豪、付文凤, 2023: 《国土空间用途管制: 制度变迁、目标导向与体系构建》, 《自然资源学报》第6期, 第1415-1429页。
- 24.张家辉、刘辉, 2017: 《新型农业经营主体的类型、功能定位及利益联结机制》, 《中国集体经济》第26期, 第43-45页。
- 25.张义博, 2021: 《新一轮农村土地制度变革探索与思考》, 北京: 中国社会科学出版社, 第3-15页。
- 26.张永辉, 2021: 《宅基地使用权制度研究——以新型城镇化为视角》, 北京: 法律出版社, 第54页。
- 27.张永健, 2019: 《物权法之经济分析: 所有权》, 北京: 北京大学出版社, 第60-83页。
- 28.张勇、周婕、陆萍, 2022: 《乡村振兴视阈下盘活利用农村闲置宅基地的理论与实践——基于安徽省两个案例的考察》, 《农业经济问题》第4期, 第96-106页。
- 29.张勇、周丽、贾伟, 2020: 《农村宅基地盘活利用研究进展与展望》, 《中国农业大学学报》第6期, 第129-141页。

# The Legal Construction Path of the Homestead Property Rights System: An Analysis Based on the Revitalization and Utilization of Homesteads in China

XIA Qin

(School of Law, Central South University)

**Summary:** The revitalization and utilization of rural homesteads in China play a crucial role in advancing comprehensive rural revitalization, fostering the development of new collective economies, promoting common prosperity between urban and rural areas, and achieving Chinese-style modernization in agriculture and rural development. The property rights system is foundational to this process, making research into it essential for the sustainable revitalization of idle rural homesteads and the guidance and regulation of related activities. This deeper empowerment of homestead revitalization aims to achieve a structural transformation in the homestead property rights system. An analysis of practices across various regions reveals that the equilibrium of the existing homestead property rights system has been disrupted. Traditional functions of homesteads, such as providing security and property, have gradually evolved into new roles arising from the composite utilization of homesteads.

By drawing on land property rights theory and relevant legal provisions, this study clarifies that property rights allocation encompasses rights, ownership, and permissions, each corresponding to the content, scope, and boundaries of property rights. These three aspects collectively shape the property rights structure and system, which must adapt to the functional transformation of homesteads. Under the current legal framework in China, organizing and integrating the rules governing rights, ownership, and permissions can provide institutional support for the composite use of homesteads. Specifically, the rights of the homestead property system can be externally divided into the rights to use and benefit from homesteads and the rights to dispose of them, while internally they can be subdivided into the management rights of homestead ownership and the rights of membership. This division establishes various rights, such as those to income, disposal, management, and membership, clarifying that farmers may engage in “independent, cooperative, or entrusted operations” based on homestead use rights or derived contractual rights. Moreover, ownership can be vertically stratified into spatial rights and horizontally defined by spatial adjacency relationships and easements, thereby affirming the spatial use rights of farmers or other entities and supplementing traditional rules with adjacency agreements and easements. Finally, the permissions within the homestead property rights system are procedurally controlled through mechanisms such as user applications, land use regulation approvals, and consent from the owners, while substantively expanded to include homestead development rights. This distinction between approval and consent procedures creates a legal model for multi-purpose utilization of homesteads. At the level of rule design, the drafting of the “Interim Measures for the Management of Rural Homesteads of the People’s Republic of China (Draft for Comment)” provides an opportunity to implement a “trinity” approach to property rights allocation. This framework incorporates normative elements such as subjects, spaces, and uses and defines the types of rights, utilization models, distribution principles, and applicable scenarios for homestead revitalization.

The innovations of this study include: firstly, systematically summarizing typical cases of homestead revitalization in pilot reforms and providing a typological and systematic analysis; secondly, proposing a theoretical framework of “rights separation, ownership stratification, and permission differentiation,” which facilitates a rational allocation of rights and obligations within the current legal system; and thirdly, integrating provisions to construct a concrete legal pathway for the revitalization of idle homesteads, offering practical and operational guidance.

**Keywords:** Revitalization and Utilization of Homesteads; Functional Transformation; Property Rights System

**JEL Classification:** K11; R13; P14

(责任编辑：光明)