第49卷第6期
2019年11月

浙江大学学报(人文社会科学版)
Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences)

Vol. 49, No. 6
Nov. 2019

主题栏目：中国“三农”问题研究

DOI：10.3785/j.issn.1008-942X.CN33-6000/C.2019.03.273

乡村振兴战略下农村宅基地“三权分置”的法律制度构建

操小娟[1,2]　徐　妹[1]　杜丹宁[1]

（1.武汉大学 政治与公共管理学院，湖北 武汉 430072；
2.武汉大学 中国发展战略与规划研究院，湖北 武汉 430072）

[摘　要]农村宅基地“三权分置”是实现乡村振兴战略的重要举措。宅基地“三权分置”中的权利关系本质上是利益关系，由于三权之间的关系在法律上没有明确界定，宅基地利用中个人、集体、国家之间的利益冲突无法得到有效解决。要解决这些利益冲突，使三权关系得以明晰，应在乡村振兴战略的要求下确立住房土地成本最小化原则、“三产”土地配置最优化原则和集体土地综合效益最大化原则，并在这些原则的基础上分别建立宅基地资格权制度、宅基地使用权制度，完善农村集体土地所有权制度。

[关键词]乡村振兴战略；宅基地“三权分置”；三权关系；法律制度

我国农村宅基地制度改革已历时七年。中共十九大报告乡村振兴战略的提出，以及《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》（中发〔2018〕1号）的出台，为宅基地制度改革指明了方向，也为宅基地制度的重构奠定了基础。学界对农地“三权分置”的研究比较多，虽然这些研究对宅基地“三权分置”研究有一定的借鉴意义，但两者仍然有所不同。目前有关宅基地“三权分置”法律问题的研究主要涉及“三权分置”的权能困境[1]、权利性质[2]、权利结构模式[3]等。从乡村振兴战略角度研究宅基地“三权分置”主要涉及“三权分置”对乡村振兴的意义及原则[4]、乡村振兴战略下宅基地制度改革路径[5]等。“三权分置”的目的是使各权利回归本质属性，盘活农村宅基地。但是如何在保障村民基本生活需要的前提下盘活农村宅基地，不仅在学界存在争议，在实践中也有很多不同的做法。乡村振兴战略对宅基地的利用、农村建设用地的利用提出了更高的要求。本文从乡村振兴的视角分析宅基地“三权分置”中的法律问题，为建立乡村振兴战略下宅基地“三权分置”的制度框架提供参考。

[收稿日期]2019-03-27
[在线优先出版日期]2019-11-03
[本刊网址·在线杂志]http://www.zjujournals.com/soc
[网络连续型出版物号]CN 33-6000/C
[基金项目]国家社会科学基金重大项目(13&ZD179)；自然资源部重大项目(GHGZ191215-01)

[作者简介]1.操小娟(https://orcid.org/0000-0002-6879-2441)，女，武汉大学政治与公共管理学院、武汉大学中国发展战略与规划研究院教授，法学博士，主要从事土地法规和政策、环境法规和政策研究；2.徐妹(https://orcid.org/0000-0003-3793-9874)，女，武汉大学政治与公共管理学院博士研究生，主要从事土地政策研究；3.杜丹宁(https://orcid.org/0000-0003-1875-0451)，女，武汉大学政治与公共管理学院博士研究生，主要从事土地政策研究。

一、农村宅基地“三权分置”的法律基础和政策依据

(一)法律基础

农村宅基地“三权分置”,即农村宅基地所有权、使用权、资格权三权分开。有关农村宅基地,我国现行法律中仅规定了宅基地所有权和使用权,尚未规定宅基地的资格权。

农村宅基地所有权和使用权的概念最早出现在《村镇建房用地管理条例》(1982)中。1986年《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)第六条规定,农村的宅基地、自留山、自留地属于集体所有,自此集体土地的所有权在法律中得以确认,但《土地管理法》没有对农村集体土地的使用权做出规定。1998年和2004年修改的《土地管理法》虽规定对农民集体所有的土地依法用于非农业建设的,确认建设用地使用权,但并没有规定宅基地的使用权。2007年《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)第一百五十二条、一百五十三条将宅基地使用权界定为在农村集体土地之上建立的用益物权,宅基地使用权得以确认。不过,法律虽然保障宅基地使用权人占有、使用的权利,但一直以来都限制转让,并没有放开管制。农村集体建设用地权利的具体内容参见表1。

表1 农村集体建设用地的权利

法规名称	所有权	使用权
《村镇建房用地管理条例》(1982)	第四条:“农村人民公社、生产大队、生产队的土地,分别归公社、大队、生产队集体所有。”	第四条:“社员对宅基地、自留地、自留山、饲料地和承包的土地,只有按照规定用途使用的使用权,没有所有权”,“严禁买卖、出租和违法转让建房用地”。
《民法通则》(1986)	第七十四条:“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。”	
《土地管理法》(1986)	第九条:“集体所有的土地,由县级人民政府登记造册,核发证书,确认所有权。”	第三十八条:“农村居民建住宅,应当使用原有的宅基地和村内空闲地。使用耕地的,经乡级人民政府审核后,报县级人民政府批准;使用原有的宅基地、村内空闲地和其他土地的,由乡级人民政府批准。”
《土地管理法》(1998、2004)	第十一条:“农民集体所有的土地,由县级人民政府登记造册,核发证书,确认所有权。”	第六十二条:“农村村民一户只能拥有一处宅基地;农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准。”
《物权法》(2007)	第五十九条:“农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有。”	第一百五十三条:“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。”
《土地管理法》(2019)	第九条:“宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有。”第十一条:“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理。”	第六十二条:“农村村民一户只能拥有一处宅基地,其宅基地面积不能超过省、自治区、直辖市的标准。人均土地少、不能保证一户拥有一处宅基地的地区,县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上,可以采取措施,按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。”

注:此表系作者整理,表中内容直接引用相关政策文件,下同。

（二）政策依据

农村宅基地制度具有社会保障的功能，一户农民可以申请一处宅基地，农户出租和出卖宅基地之后不能再申请。但是随着社会经济的发展和城市化进程的加快，农村宅基地利用出现不均衡的状况：一方面，在经济不发达的偏远地区，农民即使外出打工也不愿退出宅基地，宅基地闲置和“空心村”现象比较严重；另一方面，在沿海和大城市郊区等经济发达地区，由于没有宅基地可供申请，外来人口需求旺盛，宅基地流转比较活跃，出现违法占有宅基地、非法交易宅基地的现象。宅基地的低效利用和无序利用给耕地保护带来压力。在此背景下，我国宅基地制度开始进行改革和试点。

由于宅基地和农民住房难以分割，我国宅基地制度改革经历了一个从最初推进农民住房的抵押和转让，到探索宅基地权益保障和取得方式，再到现在的宅基地“三权分置”的过程。每次改革的着重点似乎不一样，但目标是一致的，都是为了激发农民的积极性，让更多的农民有动力将宅基地和住房的使用权转让出去，促进宅基地的有效利用。历年宅基地改革试点政策的具体内容见参表 2。

表 2　宅基地改革试点政策

政策主体	政策文件	政策内容
中共中央	《关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013)	第六部分第二十一条：“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。”
中共中央办公厅、国务院办公厅	《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》(2014)	第二部分第三条：“改革农民住宅用地取得方式，探索农民住房保障在不同区域户有所居的多种实现形式，健全农民住房保障机制；对因历史原因形成超标准占用宅基地和一户多宅的，以及非本集体经济组织成员通过继承房屋等占有的宅基地，由农村集体经济组织主导，探索有偿使用。”
中国人民银行、银监会、保监会、财政部、国土资源部、住房和城乡建设部	《农民住房财产权抵押贷款试点暂行办法》(2016)	第一条：“推进农民住房财产权抵押贷款试点，加大金融对‘三农’的有效支持，保护借贷当事人合法权益。”
中央全面深化改革领导小组	《关于拓展农村宅基地制度改革试点的请示》(2017)	“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。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。”
中共中央、国务院	《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(2018)	第九部分第二条：“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，不得违规违法买卖宅基地，严格实行土地用途管制，严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。”
全国人大常委会	《土地管理法》(2019)	第六十二条：“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。”

二、我国当前农村宅基地“三权分置”的法律问题分析

自2015年起,农村宅基地制度改革已在全国33个县(市、区)推进。目前,这项2018年初提出的“三权分置”改革在经过半年左右的探索后,进入全面提速时期[6]。不过,中央虽然提出了农村宅基地“三权分置”的指导思想,但是并没有在法律上明确三权之间的关系,无法有效解决农村宅基地利用中个人、集体、国家之间的利益冲突。

(一)个人与集体之间的利益冲突

《物权法》规定宅基地使用权是用益物权,但《土地管理法》对宅基地权利的取得和行使予以限制①,使得现有宅基地使用权中成员身份和物权属性捆绑在一起。“三权分置”之后,资格权和使用权是各自独立[7],还是在原有宅基地使用权的基础上分离[8],学者们有不同的看法。甚至有学者借鉴农地“三权分置”的观点[9],提出创设一项新的用益物权,“形成集体土地所有权—宅基地使用权—地上权三层权利结构模式”[3]。不同的权利结构都试图在保留农民资格权的基础上发挥他物权的作用,保障农民个人的利益,但这些他物权在取得和行使的过程中是否会损害所有权人的利益,似乎并没有被纳入考虑的范围。

1.宅基地是否有偿使用

与所有权不同,他物权除受法律规定的限制之外,还必须受到所有权人的限制,这种限制可以表现为权能的不全面,也可以表现为权利存续期限的有限性。在原有的宅基地制度框架下,集体成员基于其身份可以获得无偿无期限的宅基地使用权,是一种“准所有权”。“三权分置”后,如果农户继续享有这种无偿无期限的宅基地使用权,不仅与所有权创设限制物权的目的相违背,也难以保证所有权人的利益。

如何让使用权回归本质属性,成为有偿有期限的物权,实践中有不同做法[10]。一是选位有偿,在农村更新改造中,用公开竞争方式进行有偿选位,实现宅基地真正的市场化配置。二是对违法利用宅基地的收取有偿使用费:轻微违法及土地违法36平方米以下、规划违法超过一层的,由村级组织收取土地有偿使用费;轻微违法、超标准占用宅基地的,收取有偿使用费;集体经济组织一次收取20年有偿使用费后,允许农户办理不动产权证。这些有偿使用的方法是否合适,其他合法占用宅基地的是否也要实行有偿使用,都是需要探索的问题。

2.宅基地的用途是否要限制

宅基地的用途是否要限制涉及宅基地使用权与地上权的区别。宅基地使用权是宅基地使用人占有、使用、收益和处分的权利,是一个建设自用住房和附属设施的用益物权。地上权是在他人土地上为自己建造房屋,包括商业用房和工业用房等的权利。二者有所不同。

目前农村的宅基地流转有多种情形:在浙江义乌,大量的淘宝店、批发商租住宅基地、民房用于日常运营;在云南大理,部分农户将其闲置宅基地和房屋出租给外来人员经营住宿、餐饮事业;在北京大兴区,村民建造房屋,城里人租借下来,专门用于农家乐住宿、乡村旅游的经营。宅基地流转中发生用途变更,必然带来土地价值的变化。村民和村集体之间如何分享土地增值收益,有待进一步明确。

3.宅基地是否可以分割出让

宅基地能否分割出让涉及地上权与住宅地上权的区别。住宅地上权是专门以承载住宅所有权

① 参见《土地管理法》第六十二条,http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201909/d1e6c1a1eec345eba23796c6e8473347.shtml,2019年3月27日。

为目的而设立的地上权，是一种按份共有的地上权，主要设立在公有土地上，为政府实现福利制住房发挥作用[11]227。

一些试点地区对集体经营性建设用地的使用权进行了分割出让，如在广东佛山南海区，企业在取得集体土地 40 年的使用权之后，可以建设健康产业基地，包括健康医疗、养生公寓等综合项目，以分割登记、分拆销售的转让方式出售物业[12]。虽然住建部下发的《利用集体土地建设租赁住房》中明确集体土地上只能建设租赁住房，但是在宅基地使用权基础上建设的房屋能否分割出让，各地政策也不明确。在广大沿海地区和城乡接合部地区，许多农民将宅基地盖成多层住宅分割出售，满足城镇化下大量外地人口居住需求，有些甚至违法占用农村公共用地和农村耕地，导致农民个人利益与集体利益失衡。

（二）个人与个人之间的利益冲突

“三权分置”中宅基地资格权是一个新的权利类型，关于其法律性质，有的学者认为是成员权[13]，有的学者认为也可以是剩余权[14]。相对而言，成员权更突出对原有宅基地使用人（农民）的权益保障，而剩余权更多地注重对宅基地利用人（实际占有人）的激励，侧重点有所不同。如何既保障农民的资格权，又促进宅基地的利用，显然是宅基地“三权分置”中急需解决的问题。

1.农民资格权如何保障

如何保障农民的资格权，实践中有两种做法。一种做法以山东为代表。山东省《关于开展宅基地三权分置试点促进乡村振兴的实施意见》提出，以户为单位落实宅基地资格权；资格权的实现方式除宅基地使用权之外，农民还可以申请公共租赁住房和换股权、货币；鼓励农户自愿有偿退出资格权，退出农户可申请以“留权不留地”、颁发地票期权等方式保留资格权[15]。另一种做法以浙江义乌为代表，通过“按人分配、按户控制”实现宅基地资格权无偿分配，实现“一户一宅”向“户有所居、住有宜居”转变[16]。前者的资格权具有多种实现方式，如可以申请公共租赁住房，或换股权、货币；后者保证“户有所居”。两者在保障村民基本居住需求方面显然存在差别。

2.继承人的资格权能否得到认可

在现实条件下，集体成员资格可能因出生、死亡、性别、嫁娶等情况而变化，导致宅基地的占有和利用也发生变化。其中最突出的是因继承而占有宅基地的问题。虽然法律没有明确规定宅基地使用权是否可以继承，但是因为《继承法》规定个人合法的房屋可以继承，而宅基地随着房屋的所有权而转移，实践中出现了一户多宅、非本集体经济组织成员占用宅基地的情形。

对于因继承而产生的一户多宅、非本集体经济组织成员占有和使用的宅基地，通常有几种处理方法[17]：一种方式比较保守，规定不符合申请宅基地条件的集体组织成员或非本集体组织成员只享有房屋所有权，其土地使用权由村级集体组织收回统一安排使用，只对房产进行象征性补偿；第二种做法有所创新，偏重农民及其继承人利益的保护，继承人在继承房屋的同时可以取得相应的建设用地使用权，使用期限以房屋耐用期为限；第三种是规定非本集体成员对该房屋的宅基地享有租赁权，租赁期即通常的房屋耐用期。因不同方法侧重保护的利益不同，选择起来比较困难。

（三）集体与国家之间的利益冲突

宅基地是集体土地的一个部分，宅基地闲置和无序利用与集体土地管理缺位有关。“三权分置”之后如何行使所有权，是实践中需要明确的问题。

1.所有者的经营管理权利有哪些

依据《物权法》,农村集体土地如何经营管理,应当由村集体经济组织或村民委员会决定①。但是经营管理的权利具体包括哪些,《物权法》并没有明确。而依据《城乡规划法》,乡规划、村庄规划由乡、镇人民政府组织编制和修改②。可见,有关集体土地的经营管理,《物权法》和《城乡规划法》的规定出现了不一致的地方。

农村集体土地属于集体村民共同所有,集体土地规划理应由集体经济组织编制和修改。而实践中的做法是,"市政府下达利用集体土地建设租赁住房的供地任务,区国土规划部门拟定控规调整方案,与村集体和相关部门协商沟通,市国土规划部门审查审批"[18]。从执行的情况来看,"尽管法律在宅基地管理上的规定非常严格,事实上镇以上的土地管理很难落地,实施机制缺乏,管理成本高昂"[19]。村集体的所有权和乡镇及以上的行政权之间界限不清,导致宅基地管理混乱。

2.所有者是否承担公共服务供给的义务

集体土地所有权的行使不能对他人利益和公共利益造成危害,因此所有权必须承担法律义务,包括私法中有关相邻关系、共有,以及公序良俗的禁止性规定;还包括公法中城乡规划法、环境保护法、文物保护法等的规定。但是农村集体土地上的公共服务由谁提供,法律并不明确。

从《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定看③,似乎地方政府应当承担管辖范围内的公共服务职责。实践中通常的做法是,集体土地所有权收益"归村集体所有,主要用于村内基础设施、农田水利建设等公共事业建设",在一些试点农村集体土地建设租赁住房的大城市,"尽管政策已明确给予农村租赁住房项目财政、税收及水、电、气等公用事业收费支持政策,但实际操作缺乏部门协同,优惠政策难以落实,仍需一事一议"[20]28。

三、乡村振兴战略下农村宅基地"三权分置"法律制度构建的原则

土地是生产生活的基础,农业、农村发展和农民增收都离不开土地。我国农村集体建设用地中宅基地所占比重较大,农村宅基地"三权分置"法律制度必须顺应乡村振兴战略的总要求,为乡村振兴奠定基础。

1.住房土地成本最小化原则

乡村振兴,农民是主体。农村的宅基地是满足村民基本生活生产需要的条件。尽管当前很多青壮年离开家乡到城市里去打工,但是许多人并没有融入城市、在城市定居下来,农村仍然是他们最后的栖息场所、精神家园。"乡村振兴的最终目标,就是要不断提高村民在产业发展中的参与度和受益面,彻底解决农村产业和农民就业问题,确保当地群众长期稳定增收、安居乐业"④。因此农村宅基地"三权分置"应当让外出打工的农民愿意转让或退出宅基地,让愿意建设家乡的农民留下来,解决村内宅基地的供需矛盾。

设置公共土地所有权的一个目的在于降低住房用地成本[21]7。住房土地成本最小化原则是指村集体应以最小的土地成本,保障村民基本的住房需求。从《土地管理法》的规定来看,农民申请的

① 参见《物权法》第五十九条和第六十条,http://www.gov.cn/flfg/2007-03/19/content_554452.htm,2019年3月27日。

② 参见《城乡规划法》第二十二条和第四十八条,http://www.moj.gov.cn/Department/content/2019-06/11/592_236652.html,2019年3月27日。

③ 参见《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(2004)第五十九条,http://rd.haizhu.gov.cn/site/renda/flfg/zzf/201809/P020180920440686139577.pdf,2019年3月27日。

④ 参见《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,2018年1月2日,http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm,2019年3月27日。

是宅基地的权利，但本质上农民申请的是在集体土地上建设自用住房的权利，目的是满足其农业生产生活需要。因此，“三权分置”仍然应当保障农民在集体土地上居住的资格。住房土地成本最小化原则体现了法律的公平价值。过去，农户基于集体成员身份按“一户一宅”的标准公平分配宅基地，现在虽然农村经济得到较大发展，但是城乡生活差距仍然较大，大多数农民无力通过购买城市住房解决居住需求。在这样的情况下，集体仍然应当保障农民基本的住房需求，尤其是保障从事农业生产经营活动的农民的居住权利。另一方面，住房土地成本最小化原则也体现了法律的效率要求。各村集体是保留农民的宅基地，还是统规自建、统规统建保障住房，应当根据国家空间规划要求、自身经济条件、土地资产价值、人口规模等决定。具体来说，有以下几种情形：

第一，重点生态功能区中的村庄，位置偏僻，交通不便，生态环境脆弱，经济比较落后，人口大量流出。村集体应保留农民的宅基地，并逐步通过宅基地置换的方式将这些村庄的宅基地进行集中整治。

第二，农业主产区中的村庄是乡村振兴战略的重点区域。这些村庄经济条件相对较好，产业活动以农业生产为主，人口较密集。村集体可以采取统规自建、统规统建的方式，保障农民的宅基地资格权。

第三，优化开发区和重点开发区中的村庄，距离城市近，交通便利，经济较发达，村集体的成员不以农业生产为主要生活来源。这些村庄的区位优势、风俗习惯、历史文化价值和发展方向有所差别，可以逐步采取统规统建的方式，提高宅基地和建设用地的利用率。

2.“三产”土地配置最优化原则

乡村振兴，产业兴旺是重点。乡村振兴不仅要在功能上向城市靠拢，与城市缩小差距，更应加强第二、第三产业的发展，如农产品就近加工，农产品产后分级、包装、营销等，提升农业的综合生产能力和生产质量，与第一产业实现融合。另外，乡村建设还可以发挥其绿色生产力优势，发展新产业，如休闲农业和乡村旅游项目，为农民创造更多的就业机会。由于宅基地在乡村建设用地中占有较大比重，适度放活宅基地和农民房屋的使用权，可以鼓励权利人对宅基地进行合理利用，促进农村建设用地的合理配置，将退出的宅基地转用于工业、商业，服务于农业或生态产品生产活动，促进农村现代化发展和农民增收。

“三产”土地配置最优化原则是指农村宅基地使用权的流转、置换和退出应按照本地或本区域农业和农村发展的要求，实现农村三类产业用地的优化配置，以有限的集体土地实现农业产出最大化。“三产”土地配置最优化首先体现法律的效率价值，要求在农村建设用地的利用中以较少的土地投入获取尽可能多的产出，或者在已有的土地投入基础上产生最大的经济产出。“三产”土地配置最优化原则追求效率，也兼顾公平。农村第二、第三产业的发展都要与当地的农业生产或生态产品生产紧密结合起来，使农村的三类产业之间保持平衡。具体来说：

第一，在重点生态功能区，可以将闲置的宅基地出租和出让给从事生态修复和治理的从业人员，满足生态环境治理的需要。退出的宅基地优先用于生态修复，提供高质量的生态产品。

第二，在农业主产区，可以将闲置的宅基地出租和出让给从事农业经营的职业农民，满足农业生产的需要。退出的宅基地优先满足农产品就近加工储存的需要，提高农产品附加值。

第三，在优化开发区域和重点开发区域，邻近城市的村庄可以顺应城市的需求，将闲置和退出的宅基地用于发展休闲农业、特色农业、绿色农业等，实现农业的结构调整和产业升级。当然，已经没有农用地的村庄或城中村，则可以与城市合作，在谋求共同发展的同时加强集体土地的节约集约利用，如利用集体土地建设租赁住房等。

3.集体土地综合效益最大化原则

乡村振兴，生态宜居是关键。生态宜居不仅是村容整洁，村内水、电、路等基础设施完善，更需

要保护乡村生态系统,治理乡村环境污染,保存乡村风貌,改善乡村人居环境。乡村基础设施的建设、人居环境的改善不仅可以让农民安居乐业,更可以提升集体土地的资产价值,增强乡村的吸引力。乡村振兴战略不仅是要乡村经济发展,也要兼顾乡村生态环境保护和乡村社会发展。

农村具有独特的地理优势,具有城市所没有的自然环境和生态功能。集体土地综合效益最大化原则要求在集体土地开发和利用的过程中要公平对待经济效益、社会效益和环境效益,处理好农村土地开发和利用的关系,保护乡村的生态环境和自然风貌,促进乡村社会的健康发展,实现集体土地综合效益最大化。

四、乡村振兴战略下农村宅基地"三权分置"法律制度的建立

宅基地"三权分置"是实现乡村振兴战略的重要举措。宅基地"三权分置"应当在乡村振兴战略的指导下,明晰不同权属之间的界限。从表面上看,三权之间的关系错综复杂,权能的界定非常困难。然而从本质上说,权利关系实际上是法律认可的利益关系,只有基于住房土地成本最小化、"三产"土地配置最优化、集体土地综合效益最大化原则,体现法律的公平和效率要求[22]153-171,才可能使各利益之间达到平衡。

(一)建立宅基地资格权制度,解决个人与集体的利益冲突

宅基地"三权分置"中的资格权是农民基于集体成员身份所享有的权利,本质上属于成员权。不过,农民宅基地资格权只是成员权中的一种①,是一种农民在所属村集体中获得住房、满足居住需求的权利。另一方面,农民住房是从事农业生产活动的必要条件,农民住房需求从属于村集体的农业生产活动需要,农民住房的需求和村集体农业生产活动的需要之间应当达到平衡。因此,乡村振兴战略下的农村宅基地资格权制度应当在住房土地成本最小化原则的基础上建立,并予以保障,包括宅基地资格权的取得、退出、保障等。

1.宅基地资格权的取得

作为一种成员权,宅基地资格权具有人身的专有属性,一般没有期限限制。只要是集体成员,任何时候申请宅基地资格权,村集体都应当受理并予以保障。由于资格权与成员身份密切相关,因出生、嫁娶等成为集体成员的,也应该确认其资格权。

宅基地资格权是对村集体成员居住需求的肯定,这种权利可以是取得宅基地建造住房的权利,也可以是取得保障住房的权利,还可以是取得股权或货币的权利。各地试点规定农民放弃资格权后可以再申请,并对自愿退出宅基地的农民规定了一些住房保障措施,如可以申请参加农村社区的建设、可以申请公租房等。这些住房保障制度具有积极意义,可以促进宅基地的流转,满足农业从业人员的住房需求,或者满足集体建设用地的需求。其中的关键在于,要建立法律制度明确取得方式和取得程序,让这种住房保障能有效、稳定和长久,能让农民有确定的预期。

2.宅基地资格权的退出

目前的宅基地使用权是农民作为集体组织成员所享有的一种权利,虽然可以放弃,但如果有申请资格的新增人口都无法获得宅基地,那么原有的农民就更加难以退出。从鼓励农民退出宅基地的角度来看,保留宅基地退出农民和继承人的资格权似乎更好,可以让离土和离乡的这些人更愿意退出宅基地。不过资格权是获得基本生活保障的权利,只能是一人一次,不能累加。

① 参见《物权法》第五十九条。成员权包括决定土地承包方案、土地补偿费的分配、集体企业的所有权变动等权利,以及依据其他法律法规享有的权利,如获取集体宅基地、集体资产收益等。

3.宅基地资格权的保障

有权利必有救济，反过来说，有救济才有权利。无论是宅基地资格权的申请、取得还是退出，都需要一定的救济途径保障，如行政裁决、行政复议、行政诉讼等，给农民提供一定的途径解决他们的居住需求，是不可忽视的问题。

（二）建立宅基地使用权制度，解决个人与个人之间的利益冲突

如前所述，由于受到法律的限制，现有的宅基地使用权无法发挥用益物权的功能。作为用益物权，宅基地使用权应当促进物的利用，实现物尽其用的功效。宅基地使用权制度应当放开管制，恢复宅基地使用权的物权属性，保护宅基地使用权人的财产利益，推进宅基地使用权在不同主体之间流转，让愿意从事农业生产活动的农民能够留在农村从事农业生产活动。作为一种定限物权，与地上权以及住宅地上权不同，宅基地使用权只是宅基地使用权人建造住房及其附属设施的权利，宅基地使用权的处分不能危害所有者的利益。宅基地使用权制度应限制宅基地用途的变更，促进集体建设用地在不同产业之间的优化配置。因此，在乡村振兴战略下，基于“三产”土地配置最优化原则的宅基地使用权制度包括以下内容：

1.宅基地使用权的取得

宅基地使用权的取得可以是原始取得、继受取得和购买取得。作为用益物权的宅基地使用权虽然独立于所有权，但是当所有权人设立使用权时，应当明确双方的权利义务。所有权和使用权之间的权利义务有法定方式和合同方式。合同一般包括：建筑物用途、面积、高度和期限；建筑物的建造、改建和重建；所有权人移转给使用权人的义务；使用权人续期时的优先权；税费的承担等[11]227。从本质上说，宅基地使用权仍然应当是一种居住的权利，设立的目的是维持农业生产生活的需要。使用权人向所有权人支付的地租或土地资本价值，是房屋的市场价值与建筑成本之间的差额[21]49。

宅基地的使用权是基于集体经济组织成员的身份所享有的权利，如果严格按法律进行解读，一户多宅和非本集体经济组织成员占有宅基地都属于不合法的行为。通过有偿使用的方式使之合法取得宅基地使用权，实际上是鼓励不合法占用的行为，违背了宅基地制度的公平要求。是否可以通过有偿使用的方式承认其使用权，需要遵守法律的平等原则，经所有权人的同意，并优先保障村民和其他从事农业生产经营活动的人的基本住房需要。

2.宅基地使用权的出让、出租

目前非本集体成员通过购买房屋占有宅基地的有相当大的比例，这些主体能否作为受让人，直接影响宅基地的利用效率。什么样的人可以通过出让取得宅基地使用权，取决于其是否符合乡村振兴战略的需求。只有符合条件的受让人才能获得批准，否则转让行为无效。受让人取得的条件主要有：受让人及其家属每年在本地连续居住 180 天以上；受让人的宅基地符合农村分区管制和总量控制的要求；受让人在本地从事农业生产经营活动等。规定受让条件的本质是加强村集体或政府部门对宅基地流转的管理，严格控制宅基地的用途，逐步提高农村经营性建设用地的比重，促进三产融合发展。

目前在多数没有试点的农村，宅基地仍然具有社会福利的性质。在新的福利还不足以替代这一福利制度、不足以促使农民自愿退出宅基地的情况下，农民的宅基地可以更多地通过租赁方式来流转。事实上，目前农村宅基地以租赁方式流转的情况比较多[23]。对非本集体成员已经购买农民房屋的，可确认其房屋所有权，不确认其宅基地使用权[24]。为了防止城市居民以后通过租赁的方式买卖农村宅基地，以及提高宅基地在乡村振兴中的作用，租赁农村宅基地需要批准。

3.宅基地使用权的置换

由于每一户和每个村宅基地闲置情况不一样，宅基地置换的目的是在不损害宅基地所有权和

使用权的基础上将零散的土地集中起来,减少宅基地利用中的无序和浪费问题。

宅基地的置换可以是土地的置换,如宅基地与宅基地、宅基地与集体经营性建设用地置换;也可以是权属的置换,如村集体土地权利之间或者国家和集体土地权利之间的置换。宅基地使用权置换的目的是集中利用宅基地,提高宅基地的利用率,增加农村经营性建设用地的比例,更多地服务于农业生产和结构调整的需求。宅基地使用权的置换虽然是宅基地权利人的处分行为,但宅基地的置换不得突破耕地保护红线,不得违反用途管制的要求。如果宅基地置换超过村集体的范围,还需要上一级政府的批准。

4.宅基地使用权的退出

针对农民不愿意退出宅基地的情形,也应当规定宅基地退出的条件。宅基地使用权可以因权利人的退出而终止,也可以因期限届满而终止,但是不能因为土地所有权人行使返还土地的请求权、建筑物倒塌或土地所有权人与地上权人混同而终止[11]227。

我国《土地管理法》规定农村集体经济组织可以收回土地使用权的行为包括"为乡镇公共设施和公益事业建设,需要使用土地的;不按批准的用途使用土地的;因撤销、迁移等原因而停止使用土地的"①,其中因公共设施和公益事业而收回的,可以适当补偿。实践中,各地对退出宅基地使用权人进行一定的补助,如在浙江义乌,对用于集体经济组织内部再分配的腾退宅基地,由集体经济组织与宅基地使用权人协商确定退地补偿价格,政府给予每平方米1 200元的补助。理论上这种补助不应该是宅基地退出的补偿,而应当是宅基地上建筑的补偿。因此是否补偿,需要依据建筑物价值而定,不应采取一刀切的方式。

(三)完善所有权制度,解决集体与国家之间的利益冲突

农村集体土地所有权是村集体直接支配村集体土地,并排除他人干涉的权利。从所有权的角度来看,合理规划和布局宅基地,完善基础设施和公共服务设施,提高集体土地收益和土地资产价值,应当是集体土地所有权人积极权利的行使。在受到生态环境污染和破坏时提出物权请求,要求排除妨碍、返回原状、赔偿损失则是集体土地所有权人的消极权利的体现。对于不同的所有权来说,一方的权利亦是对另一方权利的限制,一个集体土地所有权人在享有占有、使用、收益和处分权利的同时,不能造成环境污染和破坏,危及其他权利人的利益。可见,村集体利用集体土地时兼顾经济效益、社会效益、环境效益,是集体土地所有权权能的内在要求。基于集体土地综合效益最大化原则的所有权制度,应发挥集体土地所有权人自主管理的作用,既调动集体经济组织全体成员的主动性和创造性,也积极维护公共利益,避免对其他所有权人造成侵害。具体包括:

1.农村集体土地的规划管理

物尽其用是物权的基本功能,集体所有权是直接支配物并排除他人干涉的权利。土地(规划)管理的目的是最大化公有土地的价值和从中获得收入[21]49,加强所有权,可以发挥所有权人的积极性,使集体土地的利益最大。综合效益最大化原则要求限制集体土地使用人的权利,有关宅基地的审批、规划建设许可、住房竣工验收、不动产登记发证都应纳入规范化管理。对于无序利用的宅基地,可以通过置换的方式,统筹安排,重新布局。此外,宅基地要合理配置,满足集体成员和其他农业人口的居住需求。对于长期闲置的宅基地,可以强制收回分配给有需要的农民和其他农业人口居住使用;宅基地与集体经营性建设用地、农用地也应当合理配置。对于分散的宅基地,可以合并集中,适当增加农村经营性建设用地,以便更好地服务于农业生产经营活动。

宅基地的规划管理要理顺集体经济组织和地方政府之间的关系,明确不同规模的集体土地,其

① 参见《土地管理法》第六十五条。

规划的制定和实施可以由集体成员决定。由于宅基地使用过程中可能对其他集体土地、城市土地造成外部性，集体制定的规划应当经上一级政府的批准，由上一级政府统一协调。

2.农村集体土地的收支管理

所有权人行使权利有两种方式：一是自己直接利用物而获取经济上的好处，二是创设限制物权授权于他人使用而自己间接获得经济上的好处。无论是所有权人自己利用物或处分物，还是设立限制物权由他人利用物或处分物，目的都是一样的，都是为了更好地满足所有权人的需要，因此无论是宅基地使用权的取得还是流转，都应当向所有权人支付一定的费用。对超标准占用宅基地的，可以根据每户的人口情况确认宅基地使用权[25]，超出的部分则按市场价值收取租金。租金和土地使用费的区别在于，租金可以根据未来农村建设用地市场价值的增加而调整，集体可以在未来收回土地并在土地价值上涨时再出手而获得可观的利润。另外，通过不断提高土地租金，土地增值中相当大的一部分归集体所有，可以阻止占用人获得土地因街道建设、水资源供给和污水处理等公共基础设施建设方面的投资而产生的上涨价值[21]55。

在公共服务提供方面，农村集体经济组织可以被视作为有共同需要的消费群体提供服务的组织。在这些组织中，“征税、收份钱或者强制性地向用户收费，对于避免不合作现象并为共同使用的物品或者服务提供资金是必要的”[26]108。通过收取地租或收取使用费，村集体经济组织才有能力向村民和其他农业人口提供必要的公共物品和服务。

农村集体土地收支管理的主要内容包括明确村集体是农村集体土地公共服务供给的主体，规范村集体的收入和支出行为；明确村民和其他主体享有公共服务的权利，以及分担公共服务成本的义务；涉及跨区域需要村和村合作、城市和农村合作的情况，可以采取协议的方式共同提供公共服务。

[参　考　文　献]

[1] 韩文龙、谢璐：《宅基地三权分置的权能困境与实现》，《农业经济问题》2018 年第 5 期，第 60－69 页。[Han Wenlong & Xie Lu, "The Plight of Power and Realization of the Power for 'the Three Rights' Division of the Homestead in Countryside," *Issues in Agricultural Economy*, No. 5 (2018), pp. 60－69.]

[2] 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》，《农业经济问题》2018 年第 7 期，第 36－45 页。[Han Lida, Wang Yanxi & Han Dong, "The Separation of 'Three Rights' in Rural Homestead: Intrinsic Requirements, Nature and Forms," *Issues in Agricultural Economy*, No. 7 (2018), pp. 36－45.]

[3] 席志国：《民法典编纂视域中宅基地“三权分置”探究》，《行政管理改革》2018 年第 4 期，第 45－50 页。[Xi Zhiguo, "An Exploration on the 'Separating of Three Rights' of Rural Homestead in the Perspective of Codification of Civil Code," *Administration Reform*, No. 4 (2018), pp. 45－50.]

[4] 郑风田：《让宅基地“三权分置”改革成为乡村振兴新抓手》，《人民论坛》2018 年第 10 期，第 75－77 页。[Zheng Fengtian, "Let the Reform of 'Separating Three Rights' of the Homestead Become a New Hand for the Rural Revitalization," *People's Tribune*, No. 10 (2018), pp. 75－77.]

[5] 刘锐：《乡村振兴战略框架下的宅基地制度改革》，《理论与改革》2018 年第 3 期，第 72－80 页。[Liu Rui, "The Homestead System Reform under the Framework of Rural Vitalization Strategy," *Theory and Reform*, No. 3 (2018), pp. 72－80.]

[6] 林远、姜刚：《农村宅基地三权分置改革全面提速，已有部分地区发放产权证》，2018 年 6 月 26 日，http://jn.house.ifeng.com/detail/2018_06_26/51506713_0.shtml，2019 年 1 月 12 日。[Ling Yuan & Jiang Gang, "The Reform of the Three-Right Separation of Rural Housing Sites Has Been Speeding Up, and Some Areas Have Issued Property Rights Certificates," 2018－06－26, http://jn.house.ifeng.com/detail/2018_06_26/51506713_0.shtml, 2019－01－12.]

[7] 李凤章、李卓仪:《宅基地使用权身份化困境之破解——以物权与成员权的分离为视角》,《法学杂志》2018年第3期,第68-76页。[Li Fengzhang & Li Zhuoyi, "A Solution to the Dilemma of the Identity of Homestead Use Right: From the Perspective of the Separation of Property Right and Member Right," *Law Science Magazine*, No. 3 (2018), pp. 68-76.]

[8] 宋志红:《宅基地三权分置的法律内涵及制度设计》,《法学评论》2018年第4期,第142-153页。[Song Zhihong, "Legal Connotation and System Design of the Separation of Three Rights in Homestead," *Law Review*, No. 4 (2018), pp. 142-153.]

[9] 高圣平:《承包地三权分置的法律表达》,《中国法学》2018年第4期,第261-281页。[Gao Shengping, "Legal Expression of the Separation of Three Rights of Contracted Land," *China Legal Science*, No. 4 (2018), pp. 261-281.]

[10] 佚名:《义乌市改革完善农村宅基地制度的做法及成效》,2016年10月13日,http://ghs.ndrc.gov.cn/zttp/xxczhjs/dfgz/201610/t20161013_822564.html,2019年1月15日。[Anon., "The Practice and Effect of Reforming and Perfecting the Rural Homestead System in Yiwu City," 2016-10-13, http://ghs.ndrc.gov.cn/zttp/xxczhjs/dfgz/201610/t20161013_822564.html, 2019-01-15.]

[11] 孙宪忠:《德国当代物权法》,北京:法律出版社,1997年。[Sun Xianzhong, *German Contemporary Property Law*, Beijing: Law Press·China, 1997.]

[12] 叶红玲:《探索集体经营性建设用地入市新模式——广东南海农村土地制度改革试点观察》,《中国土地》2018年第7期,第4-9页。[Ye Hongling, "Exploring the New Model of Collective Managemental Construction Land Entering the Market: Exploration of the Pilot Reform of Rural Land System in Nanhai, Guangdong," *China Land*, No. 7 (2018), pp. 4-9.]

[13] 程秀建:《宅基地资格权的权属定位与法律制度供给》,《政治与法律》2018年第8期,第29-41页。[Cheng Xiujian, "An Analysis on the Attributes and Legal Institution Supply of the Qualification Right of Homestead," *Political Science and Law*, No. 8 (2018), pp. 29-41.]

[14] 李凤章、赵杰:《农户宅基地资格权的规范分析》,《行政管理改革》2018年第4期,第39-44页。[Li Fengzhang & Zhao Jie, "A Normative Analysis on Qualification Right of Farmers' Housing Lands," *Administration Reform*, No. 4 (2018), pp. 39-44.]

[15] 佚名:《山东关于开展农村宅基地三权分置试点促进乡村振兴的实施意见》,2018年7月12日,https://www.ferts.cn/agriculture/360/201807/2884.html,2019年1月19日。[Anon., "Implementation Opinions on Shandong's Pilot Project of Separating the Three Rights of Rural Homesteads to Promote Rural Revitalization," 2018-07-12, https://www.ferts.cn/agriculture/360/201807/2884.html, 2019-01-19.]

[16] 佚名:《关于赴浙江省义乌市学习考察农村宅基地"三权分置"改革的调研报告》,2018年5月2日,http://www.whrd.gov.cn/html/sjytt/dcbg/2023/0826/13914.shtml,2019年1月20日。[Anon., "An Investigation Report on Studying and Investigating the Reform of 'Separating Three Rights' in Rural Homesteads in Yiwu City, Zhejiang Province," 2018-05-02, http://www.whrd.gov.cn/html/sjytt/dcbg/2023/0826/13914.shtml, 2019-01-20.]

[17] 徐卫东、杜忠连:《新型城镇化过程中宅基地使用权继承问题研究》,《学习与探索》2018年第6期,第86-91页。[Xu Weidong & Du Zhonglian, "A Research on the Problem of Inheritance of the Right to Use Rural Homestead in the Process of New Urbanization," *Study & Exploration*, No. 6 (2018), pp. 86-91.]

[18] 佚名:《石景山区近期拟定了三个集体土地建设租赁住房项目》,2017年8月28日,https://www.sohu.com/a/167861649_99965628,2019年2月1日。[Anon., "Shijingshan District Recently Drafted Three Construction and Rental Housing Projects of Collective Land," 2017-08-28, https://www.sohu.com/a/167861649_99965628, 2019-02-01.]

[19] 席志刚:《宅基地"三权分置"或是止住乡村凋敝的关键》,2018年2月5日,http://www.cs.com.cn/xwzx/201802/t20180205_5698963.html,2019年1月20日。[Xi Zhigang, "The Separating of 'Three Rights' of Rural Homesteads May Be the Key to Stopping the Village Dying Out," 2018-02-05, http://www.cs.com.cn/xwzx/201802/t20180205_5698963.html, 2019-01-20.]

[20] 徐小峰：《大都市租赁供地模式的实践与思考——以上海市为例》，《中国土地》2018 年第 2 期，第 27－29 页。[Xu Xiaofeng，"Practice and Thinking of the Land Supply Mode of Metropolis Lease：Taking Shanghai as an Example，" *China Land*，No. 2 (2018)，pp. 27－29.]

[21] [美]史蒂文·C. 布拉萨、康宇雄编：《公有土地租赁制度：国际经验》，林肯土地政策研究院译，北京：商务印书馆，2007 年。[Bourassa S. C. & Kang Yuxiong (eds.)，*Leasing Public Land：Experiences from Abroad*，trans. by Lincoln Institute of Land Policy，Beijing：The Commercial Press，2007.]

[22] 操小娟：《土地利用中利益平衡的法律问题研究》，北京：人民出版社，2006 年。[Cao Xiaojuan，*A Research on Legal Issues of Interest Balance in Land Use*，Beijing：People's Publishing House，2006.]

[23] 吴郁玲、石汇、王梅等：《农村异质性资源禀赋、宅基地使用权确权与农户宅基地流转——理论与来自湖北省的经验》，《中国农村经济》2018 年第 5 期，第 52－67 页。[Wu Yuling，Shi Hui & Wang Mei et al.，"Different Resource Endowment，Rural Housing Land Registry and Rural Housing Land Circulation：A Theoretical Analysis and Empirical Observations from Hubei，" *Chinese Rural Economy*，No. 5 (2018)，pp. 52－67.]

[24] 余敬、唐欣瑜：《实然与应然之间：我国宅基地使用权制度完善进路——基于 12 省 30 个村庄调研》，《农业经济问题》2018 年第 1 期，第 44－52 页。[Xu Jing & Tang Xinyu，"Between Real and Inevitable：Perfecting the System of the Right to Use Homestead in China — An Empirical Study on 30 Villages in 12 Provinces of China，" *Issues in Agricultural Economy*，No. 1 (2018)，pp. 44－52.]

[25] 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》，《中国农村经济》2018 年第 6 期，第 2－20 页。[Liu Shouying & Xiong Xuefeng，" Changes in Economic Structure，Village Transformation and the Homestead System：A Case Study of Homestead System Reform in Lu County，Sichuan Province，" *Chinese Rural Economy*，No. 6 (2018)，pp. 2－20.]

[26] [美]迈克尔·麦金尼斯编：《多中心体制与地方公共经济》，毛寿龙译，上海：上海三联书店，2000 年。[Mcginnis M. (ed.)，*Polycentricity and Local Public Economies*，trans. by Mao Shoulong，Shanghai：SDX Joint Publishing Company，2000.]

The Legal System Construction of "Separating Three Rights" of Chinese Rural Homestead under the Rural Vitalization Strategy

Cao Xiaojuan[1,2]　Xu Mei[1]　Du Danning[2]

(1. *School of Political & Public Administration，Wuhan University，Wuhan* 430072，*China*；
2. *China Institute for Development Strategy and Planning，Wuhan University，Wuhan* 430072，*China*)

Abstract：It is an important policy instrument to re-define the three forms of property rights of rural homestead in China. In order to realize the strategy of rural vitalization，the Chinese government aims to re-identify "three forms of property rights" of homestead，which are the ownership of rural homestead land，right to use of rural homestead land，and the qualification right of homestead in rural areas. The rural homestead policy expects to ensure the basic living needs of rural households by confirming the homestead qualification right；meanwhile，this policy is expected to be applied as a guarantee mechanism of rural homestead in respect of real right issues，so as to improve the utilization efficiency of the homestead，collective construction land and collective land. There are wide arguments on：how to define the "three rights" of the homestead in China's rural areas；how to distinguish the boundary between the "three rights"；how to design the relevant land-management systems in China's rural areas. The academic disputes on the above topics have been widely discussed by Chinese scholars and practitioners from different aspects，in different regions and at different levels.

The material interests and yields of rural homestead are the essentials of reforms on rural homestead. In the past, the law of China only stipulated the ownership and right to the use of homestead, and it has not stipulated the right of homestead qualification. At the same time, there was no clarification of the relationship between the three rights of homestead. This resulted in conflicts of interests in rural land, among the individual, collective and state.

The interest conflicts of the homestead have been found at different levels and among different stakeholder groups. The conflict of interests between individuals and collectives mainly involves the question of whether the homestead is paid rent or free-of-use, whether the use of homestead should be restricted by national laws or regulations, whether the homestead can be divided and traded in the market. The conflict between individuals mainly involves how to guarantee the villager's qualification right, whether the heir's qualification can be recognized by laws etc. The conflict of interests between collectives and states mainly involves problems such as the scope of the ownership, and whether the owner of collective lands should supply public services.

In order to resolve conflicts of interests of rural homestead between the individual, collective and state, and clarify the relationship between three forms of property rights of rural homestead, the principle of minimizing the cost of housing land could be applied under the requirements of the rural revitalization strategy, the optimization principle of "tertiary industry" land allocation and the principle of maximizing the comprehensive benefit of collective land. Among them, the principle of minimizing the cost of housing land means that the rural collective should guarantee the basic housing demand of villagers with the minimum land cost. Rural collective is allowed to retain the villagers homestead, but the land had to be well-managed by village authorities through unified planning, unified construction of the security housing requested by the rural collective economic organizations in accordance of national spatial planning, their own financial conditions, land assets value, population size etc. The principle of optimization of land allocation of tertiary industry land refers to the trade, replacement and exit of the right to use rural homestead, and the optimal allocation of tertiary industry land in rural areas should be realized, according to the requirements of local or regional agricultural and rural development, and the agricultural output should be maximized with limited collective lands. The principle of maximizing the comprehensive benefit of collective land means that the relationship between rural land development and utilization should be handled on the basis of fair treatment of economic, social and environmental benefits, so as to protect the ecological environment and natural features of rural areas, promote the healthy development of rural society and realize the maximization of collective land comprehensive benefits.

The reform of rural homestead should be implemented in accordance with the strategy of rural vitalization, by distinguishing the boundary between different forms of property rights. The policy instruments on homestead qualification right system, the right to use system and the ownership systems should be designed and implemented, by applying the principle of minimizing the cost of housing land, the optimization principle of land allocation of "tertiary industry" and the principle of maximizing the comprehensive benefit of collective land, so as to fulfill the different interests of various stakeholders in related to the rural homestead. The system of homestead qualification right should make clear the acquisition, exit and guarantee of homestead qualification

right；The right to use of the homestead should include the acquisition，trade and rental；The ownership system should stipulate the management of rural collective land planning and management of rural collective land.

Key words：rural vitalization strategy；separating three rights of Chinese rural homestead；the relationship of three right；legal system

可预期的垃圾新经济生态简述

——复杂经济学视角

李井奎[1]　张昭时[2]　周　萍[3]

（1.浙江财经大学 经济学院，浙江 杭州 310018；2. 浙江工商大学 统计与数学学院，浙江 杭州 310018；3.浙江炭极科技有限公司，浙江 杭州 310012 ）

工业革命以来，科技的长足进步带来了经济的高速增长，人们的生活水平大幅度提高，由此产生的大量生活垃圾已成为一个难以忽视的现实难题。如何有效处理生活垃圾？各种方法层出不穷。《财富的起源》一书中描绘了菲律宾首都马尼拉周边的一个堪称世界之最的垃圾场，这个垃圾场有一个与它本身极不相称的名字：乐土，在那里却萌生了一种新的经济形态。经济源自何处？像乐土这样的复杂经济生态是如何从一堆垃圾中产生的？这些行为、关系、组织和理论是如何支撑起一种经济形式的？（参见[英]埃里克·拜因霍克《财富的起源》，俸绪娴、刘玮琦、尤娜译，浙江人民出版社 2019 年版）这个例子与我们十二年的调研及技术实验场景相符，书中所提出的问题也正是我们长期思考和计划解决的问题。从复杂经济学的视角看，垃圾之所以能成为财富，是物理技术、社会技术和商业模式这三种力量共同进化的结果，而我们长期的社会调研、技术研究和深入思考，目的正是将三种力量有效结合，为形成可预期的垃圾新经济生态提供扎实的基础。

企业家精神是一种探索精神，可预期的垃圾新经济生态的出现需要企业家在市场条件下对商业设计力量进行搜索和发现。所谓商业设计力量，是综合运用人类社会的各种技术和方法、根据特定的物理技术制造出来的产品和服务，与社会技术所创造出来的高效生产组织方式相结合，再由市场机制进行放大的力量。企业家就是这种力量的代表，他们基于市场和社会中的需求而发现新的潜在利润前景，然后根据自己特有的算法进行商业设计空间的搜索，寻找到准确的商业策略。

生活垃圾处理一直遵循着减量化、无害化和资源化三项原则，不断提升的传统处理方法主要包括填埋法、焚烧法和堆肥法。在技术层面上，这三种方法已难以满足上述三项原则及市场化的要求。浙江炭极科技有限公司探索出的炭极方法则在物理技术层面上另辟蹊径，在多专业组合的基础上进行创新并实现进化。它在技术上具有四大特征：多（处理品种多）、快（处理速度快）、好（处理无“三废”）、省（处理成本低），从而保证了从物料处理到最终产品生产的整个过程在经济成本上的可行性。这个技术的出现为垃圾新经济生态的出现奠定了物质基础。

在长期的社会调研中发现，要有效解决生活垃圾处理这个难题，除了物理技术层面的创新，还要有与之相适应的城市居民的行为调整。垃圾的源头分布特征是“散”“乱”“杂”，为了切实降低收集成本，可以借助现有的各类网络平台等社会技术，经过精准的成本收益核算，通过网络联动，实现经济上的激励，把城市居民的自我积极性调动起来，形成一种正反馈机制。一旦将城市居民纳入这个网络，既方便垃圾分类，也避免了二次污染。各类生活垃圾经过处理之后成为再生资源，并加工成为各类产品，产品销售与居民利益有效挂钩，如此周而复始，最终形成全社会参与的网络系统。这个模式已经进行了一段时间的试运行，并估算了整个动态演化系统的风险和稳定性。

炭极科技的独特之处就在于将独创的技术，尤其是独创的理论融入十二年的研究和探索中，构建处理技术与市场接轨的逻辑框架，并形成一个不可分割的整体，在这个过程中逐渐梳理和呈现出一套营利模式，我们可将其形象地称为“炭迹线”。总之，在生活垃圾处理的整个循环中，以物理技术为心脏，以收益流为血液，最终在商业计划的推动中形成从无到有、从无生命到自我运行的有机进化体，这就是可预期的垃圾新经济生态。