

宅基地“资格权”制度的历史演化 与改革深化

苑 鹏

摘 要:中国特色的宅基地“资格权”人经历了从农业合作化时期的劳动群众、农民社员,拓展到人民公社时期的农村人口,21世纪以来又回到农村集体村民成员的封闭化的过程。其背后反映的是宅基地“资格权”复合性权利属性的变化:从社会主义建设初期保障农民成员的基本生计,到社会主义制度全面建立后实现“居者有其屋”的公民基本生活保障,再到社会主义建设发展时期强调“一户一宅”的平等居住权。进入新时代后,“宅基地”资格权逐步走向成员财产权。未来改革应在构建城乡统一住房保障体系下,继续朝着农户财产权化的方向发展。

关键词:宅基地;三权分置;资格权;成员权;用益物权

中图分类号:F323 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2022)04-0021-12

2020年启动的新一轮农村宅基地制度改革试点的重要任务之一是探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”的有效实现形式。从已有文献来看,当前学术界对于“资格权”权属的争议最大,存在“成员权”^[1-4]、“身份权”^[5-6]、“使用权”^[7]、“用益物权”^[8]、多种权利叠加^[9-12]、从“三权”体系中来^[13-14]等多种不同观点。虽然宅基地“资格权”是近年来改革中出现的新概念,但从历史发展逻辑看,自新中国成立、全面完成土地改革后,谁有权利获得或使用集体的土地建造私人房屋,以及对房屋所占的土地拥有何种权利等问题就一直存在。为此,本文使用宅基地“资格权”概念,考察新中国成立以来各主要历史阶段宅基地“资格权”的演化,进而对宅基地“资格权”的权属进行辨识,并对相关改革的深化进行展望。

一、中国特色集体所有宅基地“资格权”制度的建立

中国特色的宅基地制度与农村土地集体所
作者简介:苑鹏,中国社会科学院农村发展研究所研究员。

有制的确立同步推进。在确立“耕者有其田”制度后,宅基地“资格权”从建立具有阶级属性的住房“资格权”制度,逐步转变为以保障农村人口基本居住权益为标志的宅基地“资格权”制度。

(一)宅基地“资格权”制度萌芽于农村房屋“资格权”认定

1.序曲:《中国土地法大纲》中出现阶级属性的农村房屋“资格权”认定制度

中国共产党自成立之日起,就高度重视并稳步推进农村土地制度改革。1947年秋,中国共产党在河北省平山县西柏坡举行的历时近两个月的全国土地会议,最终形成了具有里程碑意义的纲领性文件《中国土地法大纲》,确立了“耕者有其田”的土地制度,明确以乡为单位,按乡村全部人口,不分男女老幼,统一平均分配,在土地数量上抽多补少,质量上抽肥补瘦,使全乡村人民均获得同等的土地,并归各人所有。同时规定由乡村农会接收地主全部的和征收富农多余的牲畜、农具、房屋、粮食及其他财产,分给缺乏这些

财产的农民及其他贫民;同时明确分给各人的财产归本人所有,使全乡村人民均获得适当的生产资料及生活资料。此外,还明确分配给人民的土地,由政府发给土地所有证,并承认其自由经营、买卖及在特定条件下出租的权利。

由此,《中国土地法大纲》形成阶级属性的宅基地“资格权”制度雏形,表现在按照贫农中农为代表的人民、地主和富农等不同的阶级进行土地和房屋财产的分配。对于人民群众,享有平等的土地和房屋财产拥有权,那些无地无房或少地少房的贫苦农民通过土地改革,从地主或富农手中分得属于自己的土地和房屋财产;以中农为代表的农民继续持有个人私有的土地和房屋财产;保障富农拥有与贫农中农平均面积相当的土地和房屋财产,乡农会只征收富农多余的房屋和土地,最终形成乡域范围内乡村劳动人口均等的房屋基本居住权保障。但对于地主,则彻底废除其土地私人所有权,没收包括房屋在内的全部财产,不再允许地主阶级有任何私有的生产和生活资料财产,地主不再拥有自己的住房。

2.《土地改革法》建立保障农村人口基本居住权的农村房屋“资格权”制度

新中国成立前夕,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》,明确有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制,保护工人、农民、小资产阶级和民族资产阶级的经济利益及其私有财产,同时明确土地改革为发展生产力和国家工业化的必要条件。凡已实行土地改革的地区,必须保护农民已获得土地的所有权。1950年中央人民政府委员会第八次会议通过的《土地改革法》进一步指出,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,为新中国的工业化开辟道路。同时规定,没收地主的土地及其在农村中多余的房屋,征收工商业家在农村中的土地和原由农民居住的房屋,由此修正了《中国土地法大纲》

对地主的房屋全部没收的规定,强调保障包括地主在内的全体农村人口的基本住房供给。

《土地改革法》将农村的住房资格权制度回归到保障农村各类人口平等享有基本居住权的制度,对《中国土地法大纲》所规定的“阶级属性”住房资格权制度有了根本性的改进。

(二)集体所有制下的宅基地“资格权”制度始于农业合作化初期

1.历史背景:过渡时期总路线提出土地公有制的奋斗目标

1953年,党中央正式提出过渡时期的总路线:要在一个相当长的时期内,逐步实现国家的社会主义工业化,并逐步实现国家对农业、对手工业和对资本主义工商业的社会主义改造。总路线明确了社会主义改造的核心任务是把生产资料私有制转变为社会主义公有制,由此提出了包括宅基地在内的农村土地向公有制过渡的奋斗目标。总路线强调这将是一个相当长的历史过程,要分阶段、有步骤地逐步展开,为此,1954年《宪法》第五条规定:中华人民共和国的生产资料所有制现在主要有下列各种:国家所有制,即全民所有制;合作社所有制,即劳动群众集体所有制;个体劳动者所有制;资本家所有制。第八条规定:国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权。1954年《宪法》明确了中国生产资料是多种所有制形式并存,并强调保护农民的土地私有权和公民房屋私有财产,同时提出生产资料的合作社所有制概念,等同于劳动群众集体所有制,将合作社所有制确定为劳动群众集体所有制,与过渡时期农业社会主义改造的总目标相呼应,为以后推行单一化的农业生产合作社发展道路,以配合国家当时实行的农产品统购统销制度,奠定了扎实的制度基础。

2.农业合作化初期建立劳动群众社员的宅基地“资格权”制度

进入全面社会主义改造时期后,为加快推进社会主义工业化,满足工业化对农产品日益增长

的需求,中国效仿苏联农业集体化模式,加速对农业的社会主义改造。以1955年7月毛泽东同志在中共中央召集的省委、市委、自治区党委书记会议上所作的《关于农业合作化问题》的报告为历史转折点,中国进入农业合作化运动时期。1955年11月第一届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过《农业生产合作社示范章程草案》(以下简称《草案》),是这一时期标志性的法律文件。《草案》对农业生产合作社的组织性质、成员制度、生产生活资料的所有制性质作出了清晰的界定,并初步确立了以劳动群众社员为基础的宅基地“资格权”制度。

《草案》指出,“农业生产合作社是劳动农民的集体经济组织”。社员加入自愿,退出自由,社员入社条件为“劳动农民”和其他劳动阶级:十六周岁及以上的劳动农民及能够参加社内劳动的手工业劳动者和会计等。从入社条件的规定看,除吸纳贫农、中农外,还积极地吸收复员军人、烈士家属、军人家属、国家机关工作人员家属和外来移民入社,同时有计划地吸收参加辅助劳动的老、弱、孤、寡、残疾的人入社。但强调农业生产合作社不接受被剥夺了政治权利的个人入社。土地改革中被确定的地主、富农,不能在合作社成立的初期加入合作社,只有当合作社得到巩固,本县和本乡四分之三的劳动农民加入合作社后,才可以考虑他们的入社问题,并且需要经过全体社员大会审查通过,还要经县级人民委员会审查批准。

因此,中国农业生产合作社的成员制度从依托自然村落有组织、规模化推进之日起,就强调成员的“阶级成分”,带有鲜明的阶级属性。从《草案》的条款规定来看,有如下特点:第一,社员必须是有生产能力的劳动者,包括农民和其他类型的社员,他们的身份复杂,不一定是农民,如手工业者、管理者;也不一定是本村庄的原住民,如军人家属、国家机关工作人员家属、外来移民等。第二,他们的阶级成分是以贫农、下中农为代表

的政治上的劳动群众,剥夺政治权利的不可以入社;那些曾经存在剥削行为的地主、富农,需要彻底去剥削化,方可入社;对于富裕中农入社,当时的政策也有一定的保留,不排斥,但也不鼓励。第三,加入合作社后,可以退社,并带走入社的土地或其他入社的私人所有的生产资料,但不能分走合作社所积累的任何公共财产。第四,合作社也可以开除严重违反社章的社员,其私人财产处置与退社人员相同,合作社严格保护社员的私有财产。此外,《草案》要求农业生产合作社在县(市、市辖区)人民委员会登记,并将社员名单、社章和管理机构成员名单递交登记机关。

因此,从农业合作化伊始,农业生产合作社这一集体经济组织的成员制度就复杂多元,它既不完全是以乡村地缘为纽带的社区成员的共同体;也不完全是以农业业缘为纽带的行业成员的共同体,而是基于劳动群众的阶级属性基础上的成员联合体,成员资格体现在其劳动者身份或非剥削的阶级成分,因而成员制度体现的是无产阶级的阶级属性,并且出现了与成员制度相联系的集体所有制的宅基地资格权制度。因为在初级合作社时期,已经出现对于社员私有土地所有制的变化。第一,社员不再拥有完整私有权利,出现了土地使用权的让渡。《草案》第一条明确“统一地使用社员的土地、耕畜、农具等主要生产资料,并且逐步地把这些生产资料公有化”;第十七条要求“社员的土地必须交给农业生产合作社统一使用”,因为《草案》明确,“农业生产合作社组成的基本条件,就是把分散经营的土地联合起来,加以合理的和有计划的经营”。因此,入社后的社员土地私人所有权与合作社使用权相分离,社员私有土地的处分权也一定程度上让渡给了合作社,表现为入社必须入土地,社员不可以选择自我保留土地,土地必须交给合作社统一使用;并且按照《草案》规定,当社员退社时,如果其入社的土地进行了重要的建设,就无法带走,合作社将用其他相当的土地同社员交换。第二,社员私有土

地的收益权受到限制。虽然《草案》保留了土地分红,但一方面明确这是在农业生产合作社初级阶段的过渡做法,最终要走到完全社会主义性质的高级阶段,实现土地的公有化,取消土地分红;另一方面规定土地报酬不可以高于劳动报酬,因为“农业生产合作社的收入是由社员的劳动创造出来的,不是由社员的土地所有权创造出来的”(第十八条)。从一些地方的实施情况来看,最高的是采取劳动与土地报酬“五五开”的收益分配方式,通常是“劳(动)六土(地)四”的分配比例。第三,那些私有土地附着的塘、井、坝、渠等水利设施存在“公有化”倾向,这些设施随着社员土地的入社而归合作社使用,合作社视其新旧程度给予一定报酬或补偿或直接无偿使用。第四,限制社员私有土地的数量规模和使用用途。尽管《草案》第三条规定,“无论在农业生产合作社的初级阶段或者高级阶段,社员所有的生活资料和小块园地、零星树木……都不实行公有化”,即这些私有土地继续保留所有权与使用权高度统一,但在用途上限于家庭生活消费,便于社员家庭种植蔬菜及其他园艺作物的需要;在数量上,《草案》规定自留地的规模至多不能超过全村人均土地的5%。因此,虽然《草案》规定生活资料保持私有化,但它是基于存量资产,且私有土地的面积和用途均受到限制,不包括新增的宅基地。这意味着,对于新建或扩建房屋所占用的增量宅基地,将出现公地私房的二元所有制制度,与之相联的可以无偿获得宅基地的资格人也局限于农业生产合作社集体范围内的劳动群众社员。

综上,尽管《草案》对于合作社公有化的范围作了明确的生产资料与生活资料的划分,但在建立社会主义农业基本制度的框架背景下,中国农业基本经营制度已经走上从私有制向公有制转变的演化道路,也为日后宅基地权利属性的复杂性埋下了伏笔。针对1955年夏季以后的农业合作化,《关于建国以来党的若干历史问题的决议》中曾指出,存在“要求过急,工作过粗,改变过快,

形式也过于简单划一,以致在长期间遗留了一些问题”。党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》再次指出,历史上通过党的两个决议^①“基本论述和结论至今仍然适用”。从当时各地的实践情况看,农业合作化运动以后,民间的土地买卖基本停止下来。

3.全面农业合作社时期形成存私增(量)公“二元”宅基地社员“资格权”制度

1956年1月,中共中央政治局发布《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要(草案)》,这是新中国成立以来中国农业发展的首个纲领性文件,该文件要求全国在1956年基本上完成初级形式的农业合作化,达到85%左右的农户入社。对于地主富农和反革命分子,只要改造过来了,就可以入社,称为农民。并同时提出到1958年基本上完成高级形式的农业合作化,初级社升高级社的条件是,社员自愿且90%都能增加收入。文件发布后,农业合作化以始料不及的速度迅猛发展,1956年春,入社农户占比达近60%左右^[15],包括一部分高级社社员^[16]。在此背景下,1956年6月第一届全国人民代表大会第三次会议通过《高级农业生产合作社示范章程》(以下简称《高级社章程》),全面推行土地生产资料的公有制。规定入社的农民必须把私有的土地转为合作社集体所有,同时首次对社员宅基地的存量和可能的增量分别作了明确的规定,“社员原有的坟地和房屋地基不必入社。社员新修房屋需用的地基和无坟地的社员需用的坟地,由合作社统筹解决,在必要的时候,合作社可以申请乡人民委员会协助解决”。由此,正式形成了农村集体经济组织宅基地所有权公私二元下的社员“资格权”制度。

1956年下半年后,农业合作化运动进一步

^①两个决议是指1945年党的六届七中全会通过的《关于若干历史问题的决议》、1981年党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》。

加速,疾风骤雨式的推动和反击右倾机会主义双管齐下,到1956年底,农业高级社总量达到58万个,入社农户占比达到88.4%以上^[17]。因《高级社章程》延续了初级社《草案》规定的实行农民加入自愿原则,且允许社员退社,因而仍有少量农民游离在外,那些没有加入农业高级社的单干农户仍保留了生产资料及生活资料的私有土地制度。在随后的发展中,一些地区出现了退社潮,有的县农业高级社解体比例超过三分之一^[18]。中央及时发现并给予了稳妥性的处理,在出台的《中共中央关于整顿农业生产合作社的指示》(1957年9月14日)中,强调尊重农民意愿:“对于富裕中农,除极少数坚决要求退社的,可以在适当批评之后允许退社之外,应该根据互利原则,按期归还他们入社生产资料折价的款项”。但是在随后“反右”斗争扩大化后,中央在农村中全面开展社会主义教育,农业合作化运动中尊重农民意愿、坚持自愿原则未能得到坚持,不仅农民的退社权未能落实,而且那些未入社的农民也被快速吸纳到高级社中。到1957年底,农业高级社达75.3万个,入社农户1.2亿户,占农户总量的95.6%^[16]。由此,以农业生产高级合作社为代表的农村集体经济组织成为农村中占据主体地位的单一化组织形态,对于广大农民,除了成为集体经济组织的社员外别无选择。在公私二元的宅基地制度下,取得宅基地的资格权人从原来的劳动群众扩大到农村中的全体农民社员。

二、人民公社时期正式确立农村人口宅基地“资格权”制度

实行“政社合一”的人民公社体制后,配合城乡分割的户籍制度,户籍在农村的人口自动地成为人民公社社员,享有政治、经济、社会等基本权利。人民公社初期,曾一度出现社员私有房屋和宅基地的全面公有化。在确立“三级所有、队为基础”后,人民公社全面实行农村人口宅基地“资格权”制度,户籍在农村、符合条件的社员可以申请

无偿取得宅基地,无限期地长期使用,并可以自行交易、处置宅基地上建造的房屋。

(一)人民公社初期一度出现社员宅基地和房屋的全面公有化

随着1956年中国基本上完成对生产资料私有制的社会主义改造,基本实现生产资料公有制,建立起社会主义经济制度,1956年党的八大宣布国内主要矛盾已经不再是工人阶级和资产阶级的矛盾,而是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人们需要的状况之间的矛盾,根本任务是集中力量发展社会生产力。随后,中国人口管理制度发生了根本性变化,全国人民代表大会常务委员会第九十一次会议通过《中华人民共和国户口登记条例》,全面实行户籍制度,将人口分为城市与农村两大类户籍,并明确户籍是证明其公民身份的唯一标识。凡是中国公民,都应当依照本条例的规定履行户口登记。在农村,以合作社为单位发给户口簿;第四条明文规定,“合作社以外的户口不发给户口簿”,户口登记以户为单位,同主管人共同居住一处的立为一户,以主管人为户主。同时,禁止人口自由迁徙,如果公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门或学校的录用证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明。与此同时,1958年全国掀起了“大跃进”运动,并将“大跃进”从经济领域扩大到了社会各个领域。1958年8月下旬中央政治局在北戴河召开扩大会议后,随后中共中央发出《关于在农村建立人民公社问题的决议》,明确提出“建立农林牧副渔全面发展、工农商学兵相结合的人民公社”,同时指出“自留地可以在并社中变为集体经营”,随即全国进入全面建社高潮^[19]。截至1958年9月底,全国共建起人民公社23384个,加入的农户达1.12亿户,占总农户的90.4%。并且多数地方随着并社,将自留地归为集体所有,有的甚至出现将社员的房屋等生活资料也转为公有的现象^[18]。1958年12月党的八届六中全会通过《关于人民公社若干问题的决

议》，宣布“大规模的、工农商学兵相结合的、政社合一的人民公社”在中国农村确立，参加公社的农户达到 1.2 亿多户，占全国农户总量的 99% 以上^[19]。决议指出，人民公社实行“组织军事化、行动战斗化、生活集体化、管理民主化”，明确以公社为基本核算单位，全面推行生产资料和生活资料的公社所有制。对于公社社员的住房，提出“要逐步改造现有的旧式房屋，分期分批地建设新型的园林化的乡镇和村的居民点，包括住宅、公共食堂、托儿所、幼儿园、敬老院、工厂、禾场、商店、邮电所、仓库、学校、医院、俱乐部、电影院、体育场、浴室、厕所等”。虽然同时也指出“乡镇和村居民点住宅的建设规划，要经过群众的充分讨论”，“发展民主团结的家庭生活”，但实际上没有得到落实。农村中因此出现了向公社全民所有制的过渡，不少地方农民的房屋、家具等私产被公社占有，造成生产力的全面性破坏，1958 年秋收出现了粮油肉蔬供给的全面短缺。针对这种现象，1959 年 2 月中共中央政治局郑州扩大会议上，毛泽东同志曾直接进行了纠正，提出不能剥夺农民，不能超越阶段。但他同时也强调要通过一步步地引导农民，把生产大队、生产队所有制变为一级公社所有制，最终走向完全的、单一的公社所有制^[18]。1959 年 4 月在上海召开的中共中央政治局扩大会议通过《关于人民公社的十八个问题》，将人民公社的核算单位调整为公社、生产大队、生产小队三级核算，对于社员的房屋，强调要“承认原主的所有权，或者订立租约，付给低额的租金”。随后中央就社员自留地等作出指示，规定“自留地数量仍按原来高级社章程规定，以不超过每人分地的百分之五，也不少于百分之五为原则”，强调“自留地质量应尽可能将各社员原领的自留地发还”^[18]，由此保证了生活资料的社员私有。

(二)《六十条》确立宅基地的社员“资格权”制度

1962 年 9 月，党的八届十中全会通过了《农

村人民公社工作条例修正草案》(史上简称《六十条》)，最终确立了“三级所有，队为基础”的人民公社体制。《六十条》纠正了人民公社初期剥夺农民私有财产的极端做法，强调“生产队范围内的土地，都归生产队所有。生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖”。同时明确“要保障社员个人所有的一切生活资料，包括房屋……永远归社员所有。社员有买卖或者租赁房屋的权利”；同时还规定了生产队、生产大队和人民公社各级组织的责任、义务，一是提供帮助，二是做好规划，要求“各级组织应该在人力、物力等方面，对于社员修建住宅给以可能的帮助”，生产队应做好统一规划，社员新建房屋的地点，尽可能不占用耕地。并强调不经社员本人同意，“任何机关、团体和单位都不能占用社员的房屋”。《六十条》还对征用社员房屋作了规定。

在《六十条》的贯彻执行中，一些地方出现了对社员宅基地政策宣传解释不清的问题，尤其是对社员宅基地所有权归生产队所有，有的地方宣传社员宅基地，包括已建和未建房屋的宅基地，都归生产队所有，一律不准买卖和出租。有的宣传归生产队所有的宅基地，是指没有建筑物的空白基地。凡是已盖房屋的宅基地，仍归社员私有，可以自由买卖。还有的认为，入社时宅基地没有连同其他耕地一并入社，因此，社员原有的宅基地，不能算是生产队范围的土地，应仍归社员个人私有；社员已建筑房屋的宅基地，与房屋一样，应该允许社员自由买卖出租。一些社员担心宅基地上的树木，随着归公，就乱伐树木。有的担心宅基地的房屋被干部没收、调剂，就出卖房屋。针对上述现象，1963 年 3 月中共中央发出《关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》，根据上海、河北、辽宁、内蒙古、广西等部分省(区、市)的实施办法，作了补充规定：第一，社员的宅基地，包括有建筑物和没有建筑物的空白宅基地，都归生产队集体所有，一律不准出租和

买卖。但仍归各户长期使用,长期不变,生产队应保护社员的使用权,不能想收就收,想调剂就调剂。第二,宅基地上的附着物,如房屋、树木、厂棚、猪圈、厕所等永远归社员所有,社员有买卖或租赁房屋的权利。房屋出卖以后,宅基地的使用权即随之转移给新房主,但宅基地的所有权仍归生产队所有。第三,社员需新建房又没有宅基地时,由本户申请,经社员大会讨论同意,由生产队统一规划,帮助解决,但尽可能利用一些闲散地,不占用耕地,必须占用耕地时,应根据《六十条》规定,报县人民委员会批准,社员新建住宅占地无论是否耕地,一律不收地价。第四,社员不能借口修建房屋,随便扩大墙院,扩大宅基地,来侵占集体耕地,已经扩大侵占的必须退出。

在人民公社体制下,中国农村全面形成了宅基地集体所有权和社员使用权相分离、集体宅基地的使用权无偿且无期限和社员拥有房屋私有权的独特制度,即,宅基地集体所有、集体统一规划,社员无偿取得、拥有使用权,且无期限地使用;社员房屋私有,可以自由交易。相对应地,社员的资格权本身包括了身份权和财产权的双重属性。身份权体现在社员从组织中无偿取得宅基地并长期使用,财产权则表现在可以自行处置房屋及宅基地使用权。

必须看到,与农民生产合作社是一种单纯的集体经济组织相比,农村人民公社的组织性质发生了根本性的变化,它是政社合一的组织,既是农村的基层组织,又是国家政权在农村中的基层单位。因此,组织成员的构成也有了本质的不同。在入社资格上,公社社员不再遵循自愿原则,而是天然加入法则,即户籍在农村的人口直接入社,不再仅局限于劳动者,其背后是户籍制度的作用。在严禁城乡人口自由双向流动的情形下,作为属地化管理的农村居民,其户籍取得要通过公社组织,这意味着他必须加入人民公社,人民公社也必须将其包括进来。在成员权利和义务上,农业生产合作社中的社员权利义务主要集中于生产

方面,包括享受合作社提供的生产服务,履行劳动义务。但人民公社的社员“在社内享有政治、经济、文化、生活福利等方面一切应该享受的权利”,即公民的基本权利,而居住权是其中之一,因而在公社体制下,农村居民的居住权完全由公社负责保障。在成员的自由流动权上,农业生产合作社的社员有退社权利,他(她)可以选择游离于农业合作社的组织体系之外,尽管现实中受到各种限制。但公社社员如前所述,除了加入公社外,别无选择,无法自由退社,除非被国家安排入学、进城务工、移民等。

因此,人民公社体制下宅基地的“资格权”随着组织性质和财产权规定的变化,出现了根本性的变化,身份对象不仅包括农民,而且包括公社内的非农人员,成为在农村区域的公民概念。相对应地,宅基地“资格权”制度已经转变为一种农村人口的基本居住权制度。

三、改革开放初期实行“农村各类人员”的宅基地“资格权”制度

改革开放后,顺应城乡人口双向流动的新变化,宅基地“资格权”从人民公社体制下的农村人口拓展到返乡回村落户的城镇人口和华侨等居住在农村的各类人员。在随后颁布的《土地管理法》(1986)中,对宅基地资格权作出农村居民和城镇非农业户口居民区别对待,对后者占用集体土地建设住房实施政府审批制度和有偿使用制度,以遏制宅基地面积的快速扩张。

(一)改革开放初期“资格权”基本延续人民公社体制下宅基地居住权概念

改革开放初期,农民开始有了剩余资金后,建房热情高涨,但因缺乏规划,出现了乱占耕地现象。1981年4月,国务院发布《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》,强调“分配给社员的宅基地、自留地(自留山)和承包的耕地,社员只有使用权,既不准出租、买卖和擅自转让,也不准在承包地和自留地上建房、葬坟、开矿、烧砖瓦

等”。1982年2月,国务院颁布《村镇建房用地管理条例》(已失效,以下简称《村镇条例》),重申宅基地在内的农村土地所有权分别归公社、大队、生产队集体所有,社员对宅基地只有按照规定用途使用的使用权、没有所有权,同时对改革开放后农村的各类人员,包括社员,回乡落户的离休、退休、退职职工和军人,回乡定居的华侨等,均予以人民公社社员权利的同等待遇。这从建房的宅基地申请审批程序就可窥见一斑:首先向所在的生产队申请、由社员大会讨论通过;其次需要生产大队审核同意;最后报公社管理委员会批准。公社管理委员会批准后,发给申请者宅基地使用证明。这一申请程序,其实是默认了那些非社员的各类返乡人员的准社员身份。同年颁布的《宪法》在明确宅基地也属于集体所有的同时,强调任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。

因此,这一时期申请宅基地建房的资格权是开放性的,除了包括原来的以人民公社体制下社员为主体的农村长期居住的原住民,还包括户籍管理制度松动后,祖籍在农村,以国家退休行政与企事业单位以及华侨为主体的原(祖)籍人口,宅基地“资格权”安排充分体现了中华传统文化“落叶归根”的特点。

(二)1986年颁布的《土地管理法》就宅基地资格权对农村居民和城镇非农业户口居民作出区别对待

1986年颁布的《土地管理法》,在继续沿用人民公社体制下宅基地成员资格权概念体系的同时,对城乡居民作出了区别对待。《土地管理法》首次使用“农村居民”概念,指出农村居民建住宅,应当使用原有的宅基地和村内空闲地,由乡人民政府批准;强调面积不得超过省、自治区、直辖市的标准。《土地管理法》规定,城镇非农业户口居民建住宅,需要使用集体所有土地的,必须经县级人民政府批准,并参照国家建设征地的标准支付安置补偿费和安置补助费。

在人民公社体制全面解体后,1986年的《土地管理法》对1982年的《村镇条例》中关于农村宅基地资格权的认定作了修订完善,不再沿用过去的社员权概念和相应“三级所有”的审批管理体制,而是按照户籍管理制度的二分法,将宅基地资格权分为户口在村民委员会的农村居民和城镇非农业户口居民,并进行区分对待,前者是无偿取得和无偿使用宅基地,后者则是有偿使用;相应地,对非农业户口居民宅基地使用权的权能行使,强化审批管理。农村居民由乡政府负责审批,除非使用特殊土地(耕地);但非农业户口居民,需提交到地方(县级)政府审批。

20世纪80年代中后期,随着农民生活水平不断提高,盖房热持续高涨,宅基地面积出现更加迅猛的扩张。1985—1988年,宅基地建房占全国建设用地的1/3。1989年,国家土地管理局发布的《关于确定土地权属问题的若干意见》,对不同类型房屋所有者的宅基地使用权分别作出规定:对于已经转为非农业户口的城镇居民所保留在农村的老宅基地,确定为集体建设用地使用权;因合法继承房屋所取得的宅基地,继承者拥有使用权,并暂时按实际使用面积确定其集体建设用地使用权;对于那些接受转让或购买房屋取得的宅基地,与原有宅基地合计面积超过了规定标准,需按有关规定处理后,再予确定集体建设用地使用权;对于华侨房屋占用的土地,其集体建设用地使用权暂时确定给代管者;农村居民宅基地的集体建设用地使用权,凡面积超标的,在以后房屋拆迁、改建、翻建时,需按当地面积标准重新确定使用权,其超过部分退还集体。

《关于确定土地权属问题的若干意见》参照不同人群、宅基地的取得途径和时间节点三个方面,对宅基地资格权人,分为农村居民、非农业户口居民、华侨三类区别对待,但是“资格权”制度仍然是面向所有人员的居住权概念,对下乡的外来各类人口开放,只是要向集体缴纳相关费用。

四、20世纪90年代以来转向农村户籍人口宅基地“资格权”制度

20世纪90年代是宅基地“资格权”认定的一个重要转折点。为控制宅基地面积增长过度,中央限制了宅基地“资格权”的人群范围,从居住在农村的各类人员的城乡开放式,走向仅限于农村居民的封闭式认定。

(一)进入20世纪90年代后宅基地使用权制度实行农村辖区封闭式管理

1990年1月,《国务院批转国家土地管理局关于加强农村宅基地管理工作请示的通知》发布。该通知强调了三点:一是分户不符合法定结婚年龄和非农业户口的,不批准宅基地;二是已经“农转非”的人员,适时减核宅基地面积;三是干部盖房仅限于直系亲属是农村户口,否则一般不予批准。同时,在山东德州及200余个乡启动宅基地有偿使用、征收使用费的改革试点。

在新的政策下,首先,拥有宅基地“资格权”的仅限于农村户籍人口。其次,农村户籍人口进一步细分为两类:现为农村户口的人群;曾是农村户籍人口,但在户籍制度松动后,转为(小城镇)非农的人口。对于后者,其曾经享受的宅基地面积要进行一定的减量,以区别于仍留在村里的农村户籍人口,但仍然允许他们申请宅基地。最后,“资格权”的分户标准不再依据当地的传统习俗或村规民约,而是根据国家法律规定,以达到结婚年龄、独立生活为准。

(二)20世纪90年代后期以来宅基地使用权交易范围缩小至农村居民

20世纪90年代中后期以来,我国城镇化和工业化速度显著加快,土地供给硬约束进一步增强。《中共中央 国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》提出,农村居民每户只能有一处不超过标准的宅基地,多出的宅基地,要依法收归集体所有。提倡有条件的地方建设相对集中的公寓式楼房,农村居民建住宅要严格

按照所在的省、自治区、直辖市规定的标准,依法取得宅基地。1999年5月,国务院办公厅发布《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》,在强调农民集体土地使用权不得出让、转让或出租用于非农业建设的同时,首次提出农民的住宅不得向城市居民出售,也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅,并强调有关部门不得为违法建造和购买的住宅发放土地使用证和房产证。

由此,宅基地的“资格权”制度随着宅基地的交易对城市居民全面封闭而更加严格,宅基地“资格权”仅限于农村居民,城镇居民不仅不可以申请建新宅,而且不可以通过买卖二手房进入农村。

五、21世纪后步入封闭化的村民成员宅基地“资格权”制度

21世纪后,随着相关农村法律法规的不断完善,对于宅基地的“资格权”认定缩小至以土地集体所有制为基础的村民成员。近些年国家启动宅基地制度改革试点后,对非村民人员的宅基地“资格权”有了适度放开,同时,一些宅基地制度改革试点创新出“资格权”用益物权化的可行路径。

(一)《物权法》建立“本村村民”的宅基地资格权制度

进入21世纪,宅基地管理制度的硬约束进一步强化。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)提出改革和完善宅基地审批制度,加强农村宅基地管理,禁止城镇居民在农村购置宅基地。《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》(国办发[2007]71号)将农村集体建设用地分为乡镇企业占地、乡村公共(公益事业)设施占地和农村村民住宅占地。村民建设住宅,必须符合乡镇土地利用总体规划、乡规划、镇规划、村庄规划;农村住宅用地只能分配给本村村民,城镇

居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或“小产权房”。2007年颁布的《物权法》，专门设置了宅基地使用权一章，确立了宅基地使用权的用益物权的法律地位，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；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。在《物权法》与《土地管理法》相衔接的同时，强调了村民对于宅基地的使用权，与户籍概念下的农村居民相比，符合条件的“资格权”人群范围进一步缩小。

(二)宅基地制度改革试点地区“资格权”的用益物权化

2008年党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出要“完善农村宅基地制度，严格宅基地管理，依法保障农户宅基地用益物权”。2012年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步对宅基地制度改革进行了全面部署，提出要“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”。2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》，全面部署宅基地制度改革试点工作。2015年，全国人大常委会授权国务院在北京市大兴区等33个试点县(市、区)进行农村“三块地”改革试点，其中有15个试点县负责农村宅基地制度改革试点。2016年义乌市推进宅基地制度改革试点，率先在全国提出了宅基地“资格权”概念，将宅基地资格权界定为基于村集体经济组织成员身份，通过分配、继承、共有等方式取得宅基地使用权的权利^①。在义乌市宅基地制度改革试点中，可以用合法面积的额度进行抵押和有限期的转让，转让范围突破行政村，面向全市，有效提升了宅基地的价值。2018年，根据义乌宅基地试点“三权分置”的

经验，探索宅基地的所有权、资格权、使用权“三权分置”改革被写入中央“一号文件”。基于宅基地改革的复杂性和试点推进情况，2020年9月，中央农办、农业农村部在全国104个县(市、区)和3个地级市启动了新一轮农村宅基地制度改革试点，义乌市和其他一些试点地区不断创新和完善宅基地资格权制度。义乌市2021年5月在最早开展旧房拆除的全备村发放了50本宅基地资格权益凭证，可以用于贷款抵押，更好地保障了农户的权益，被农民称为“第一阶段的房产证”，促进了产权交易公开透明以及房屋产权保值增值。成都市郫都区试点将宅基地资格权确权给农户后，农户可以将附着其上的使用权流转给新村民，转让范围限定在农村社区的村民集中居住点，规定的转让期限是30年，资格权转让人须向集体缴纳收益金，受让人须向政府缴纳房屋调节金，从此资格权走向权证化、财产化。

六、结论与政策建议

按照制度变迁理论，制度供给是政治结构、产权结构和社会结构的制度框架共同作用的结果^[20]。新中国成立以来，中国共产党从实现社会主义工业化、让人民过上幸福生活的目的出发，在农村确立和坚持土地集体所有制，并全面推进农村集体经济组织发展与创新，宅基地“资格权”制度的变迁是配合国家发展战略总目标的一个结果。具体地，中国特色的宅基地制度“资格权”萌芽于阶级属性农户房屋“资格权”制度，始于农业生产合作社的“集体经济组织社员”，经历从农业生产合作社的“农村劳动群众”和“普通农民社员”，到人民公社的“农村户籍人口”，到20世纪80年代改革初期的“农村各类人口”，再到20世纪90年代限于“农村居民”，“城镇非农业户口居民”需有偿使用，直至21世纪以来限定在行政村“村民”。

新中国成立以来，配合国家工业化进程，顺

^①参见《关于涉义乌市农村宅基地资格权、使用权转让纠纷裁判规则(试行)》。

应城镇化发展趋势,中国特色的宅基地“资格权”制度经历了从成员权、到公民权、再回到成员权的变化。宅基地“资格权”人所依托的组织经历了从农村社区集体到农村区域,再回到农村社区集体的迂回道路。它背后反映的是宅基地制度“资格权”的权源变化:从社会主义建设初期的保障私有土地公有化的农户生计,到社会主义制度全面建立后实现“居者有其屋”的公民基本生存权,到社会主义建设发展时期强调农村一户一宅的平等居住权,再到建设社会主义现代化强国的新时代逐步走向成员财产权的制度变迁。由此可见,宅基地“资格权”的权属设计始终不是普通的单一性权利,而是一种复合性权利,包含附着在其上的宅基地用益物权或居住使用权。

落实中央关于完善农户宅基地用益物权属性、推进宅基地“三权分置”的改革部署,应从构建有利于城乡融合发展、建立起统一城乡居民住房制度的战略视角,完善宅基地“资格权”权能。

第一,深化改革,落实宅基地“资格权”的复合权利属性。明晰宅基地“资格权”是集成员权和用益物权于一身、一体双面、用益物权是核心所在的复合性权利。应在宅基地制度改革试点地区全面落实宅基地“资格权”的用益物权属性,以改革时点为基准,将农户宅基地“资格权”及其面积合法的宅基地用益物权固化下来,“生不增、死不减”,确权颁证,并规定宅基地用益物权的持有年限,允许抵押、担保^[21]。经村民代表大会同意,允许在县域范围内进行产权交易,对转让出去的,需向村集体经济组织补交土地出让金。

第二,解放思想,将宅基地“资格权”纳入城乡统一住房保障体系。借鉴城市住房制度改革思路,分地区分类落实宅基地“资格权”。在停止宅基地分配的地区,将农民“资格权”的权利实现,全面纳入户籍或长期务工地所在县(市)或地区的城市保障房(廉租房、经济适用房、限价商品房)分配体系,由地方财政全覆盖,真正落实住房基本公共服务的城乡一体化;在集体建设用地资

源相对充裕、仍然在分配宅基地的地区,尊重农民意愿,允许符合条件、但从未获得宅基地指标的村民对“资格权”的权利行使二选一,或是参与到户籍或长期务工地的城市住房保障体系中,或是继续依靠本村“一户一宅”的宅基地无偿分配制度,避免“一刀切”。

第三,尊重历史,落实“法不溯及既往”原则。与宅基地“资格权”直接关联的是如何化解大量历史遗留问题。对于历史形成的宅基地实际占有人的多元化、多样化存在形态,应以“法不溯及既往”为原则,按照当时的有关政策规定分类认定和处置,不符合当时法律或政策标准的,不应给予宅基地占有者用益物权证书,同时违占、多占部分应收取相应使用或占用费,作为集体经济组织收入的一项来源。应避免以现行政策进行“一刀切”,否定历史上形成的非村民“资格权”的做法。 **Reform**

参考文献

- [1]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.
- [2]陈广华,罗亚文.乡村振兴背景下宅基地资格权研究[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2019(5):122-128.
- [3]冯卉.刍议宅基地的三权分置悖论[J].理论界,2018(10):54-61.
- [4]韩松.宅基地立法政策与宅基地使用权制度改革[J].法学家,2019(6):71-92.
- [5]李凤章.宅基地资格权的判定和实现——以上海实践为基础的考察[J].广东社会科学,2019(1):231-238.
- [6]林依标.农村宅基地“三权分置”的权能界定与实现路径[J].中国土地,2018(9):24-26.
- [7]朱凡雨.乡村振兴背景下宅基地“三权分置”的困境以及对策研究[J].佳木斯职业学院学报,2021(5):65-66.
- [8]严金明,迪力沙提,夏方舟.乡村振兴战略实施与

- 宅基地“三权分置”改革的深化[J].改革,2019(1):5-18.
- [9]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.
- [10]孙建伟,LI J S.宅基地“三权分置”中资格权、使用权定性辨析(英文)[J].China Legal Science,2021,9(6):50-80.
- [11]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.
- [12]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.
- [13]管洪彦.宅基地“三权分置”的权利结构与立法表达[J].政法论丛,2021(3):149-160.
- [14]宋志红.宅基地“三权分置”的法律内涵和制度设计[J].法学评论,2018(4):142-153.
- [15]全国农村基本上实现了初级形式的农业合作化[N].人民日报,1956-04-30(001).
- [16]杜润生.当代中国的农业合作制(上)[J].北京:当代中国出版社,2002.
- [17]王贵辰.中国农村合作经济史[M].太原:山西人民出版社,2006.
- [18]黄道霞,等.建国以来农业合作史料汇编[M].北京:中共党史出版社,1992.
- [19]唐宗焜,等.中国合作经济概观.[M].北京:经济科学出版社,1998.
- [20]道格拉斯·诺斯.理解经济变迁过程[M].钟正生,等,译.北京:中国人民大学出版社,2012.
- [21]张广辉,张建.宅基地“三权分置”改革与农民收入增长[J].改革,2021(10):41-56.

Historical Evolution and Reform Deepening of Homestead Qualification Right System

YUAN Peng

Abstract: After the founding of the PRC, the system of farmers housing qualification right under the class attribute was formed in rural areas. In the initial stage of agricultural cooperation, the system of homestead qualification right of the working people sprouted; At the climax of agricultural cooperation, the qualification right system of homestead based on the identity right of rural population was gradually established. After the consolidation and continuation of the people's commune period, the qualification right system was extended to the residence right of all kinds of rural population in the early stage of reform and opening-up with the two-way flow of urban and rural population. In 90s of last century, due to the increasingly tense relationship between people and land, the qualification system of homestead was transformed into a right of registered residence in rural areas. Since twenty-first Century, it has been further reduced to the right of villagers. From the perspective of institutional evolution, the essence of qualification right under the three rights separation is a compound right integrating member right and usufructuary right. The future reform should develop towards property right under the general trend of factor market equality.

Key words: homestead; Three Rights Separation; qualification right; membership rights; usufructuary right

(责任编辑:文丰安)