

# 论农村宅基地资格权主体的认定\*

邢 涛

**摘要：**本文基于法解释学等研究方法，阐释集体经济组织成员家庭作为农村宅基地资格权主体的基本原理，构建农村宅基地资格权主体的双层认定标准。研究发现：具备集体经济组织成员资格是农村宅基地资格权主体的认定基础。《中华人民共和国民法典》“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有”条款和绝大多数地方政策均规定农村宅基地资格权主体应具备集体经济组织成员资格，少数地方政策规定非集体经济组织成员享有农村宅基地资格权不妥。家庭是农村宅基地资格权主体的最小认定单元。这是《中华人民共和国土地管理法》“农村村民一户只能拥有一处宅基地”、《中华人民共和国宪法》“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”和《中华人民共和国宪法》“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护”的规范要求。应当构建农村宅基地资格权主体的双层认定标准，即先确认家庭是否具有集体经济组织成员资格，再判断家庭是否实现宅基地权益。符合双层标准的集体经济组织成员家庭，方可被认定为农村宅基地资格权主体。

**关键词：**“三权”分置 宅基地资格权 集体经济组织成员 “一户一宅” 家庭承包经营

**中图分类号：**D922.1；D912.3；F321.1 **文献标识码：**A

## 一、引言

党的二十大报告指出，要深化农村土地制度改革。如何认定宅基地资格权主体，已然成为“十四五”时期农村宅基地所有权、资格权和使用权“三权”分置改革的焦点问题之一。在改革实践层面，宅基地资格权主体认定关涉宅基地“三权”分置改革、集体经济组织成员确认与宅基地权益保障、妇女与进城落户农民等特殊群体的宅基地权益保障和户籍制度改革等诸多农村改革议题。为谨慎认定宅基地资格权主体，《“十四五”推进农业农村现代化规划》强调：“保障农村集体经济组织成员家庭作为宅基地资格权人依法享有的权益，防止以各种形式非法剥夺和限制宅基地农户资格

\*本文是教育部人文社会科学研究规划基金项目“土地流转背景下村民自治制度完善研究”（编号：19YJA820027）的阶段性研究成果。

权。”<sup>①</sup>各地方政府陆续出台关于宅基地资格权主体认定的政策文件，积累实践经验，但尚需澄清关于宅基地资格权主体认定的认识误区。在国家立法层面，宅基地资格权主体认定是国家多部农村相关法律的重要内容，关系农村法治化和现代化进程。“改革和法治相辅相成、相伴而生”<sup>②</sup>。正在制定的《农村宅基地管理暂行办法》、拟修改的《中华人民共和国村民委员会组织法》等法律或部门规章应适应宅基地资格权主体认定的改革实践需要，及时将相关实践经验上升为法律规范。同时，也应发挥《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）、《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）、《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）和《中华人民共和国乡村振兴促进法》（以下简称《乡村振兴促进法》）等法律在引导、推动、规范和保障宅基地资格权主体认定改革实践中的积极作用<sup>③</sup>。在理论研究层面，宅基地资格权主体认定是当前宅基地“三权”分置理论研究的逻辑起点。在宅基地“所有权—资格权—使用权”的权利体系中，宅基地所有权具有根本性与基础性地位，是“坚持土地公有制性质不改变”<sup>④</sup>的权利表现。宅基地资格权源于且独立于宅基地所有权，兼具身份属性与财产属性（孙建伟，2023）。宅基地资格权派生宅基地使用权，宅基地使用权是剥离了身份属性的财产权利，根据流转方式可分为债权性质的宅基地使用权与物权性质的宅基地使用权（丁关良，2021）。宅基地“三权”分置体系的架构在很大程度上取决于宅基地资格权的法律定位。宅基地资格权主体认定决定了宅基地资格权的法律定位，宅基地资格权的法律定位服务于宅基地资格权主体认定。对宅基地资格权、宅基地“三权”分置体系的研究需要在明确宅基地资格权主体这一逻辑起点的基础上展开。

宅基地资格权主体研究存在以下三个难点问题：第一，宅基地资格权主体是否应以具备集体经济组织成员资格为认定基础？肯定说认为，宅基地资格权主体应具备集体经济组织成员资格（程秀建，2018）；否定说则主张，宅基地资格权主体无需具备集体经济组织成员资格（杨遂全和耿敬杰，2022）。第二，宅基地资格权主体的最小认定单元是个人还是家庭？个人说认为，宅基地资格权主体的最小认定单元是个人（陈广华和罗亚文，2019）；家庭说认为，宅基地资格权主体的最小认定单元是家庭（姜楠，2019）；折中说则主张，宅基地资格权权利主体的最小认定单元是个人，宅基地资格权行使主体的最小认定单元是家庭（张卉林，2022）。第三，宅基地资格权主体的认定标准是什么？个人说和折中说认为，应根据集体经济组织成员的确认标准认定宅基地资格权主体，主要有股份确认标准说（程雪阳，2019）、复合确认标准说（房绍坤和任怡多，2021）和动态确认标准说（吴昭军，2022）等观

<sup>①</sup>参见《国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知》，[https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content\\_5675948.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5675948.htm)。

<sup>②</sup>习近平，2020：《论坚持全面依法治国》，北京：中央文献出版社，第37-38页。

<sup>③</sup>“法律”的概念有广义和狭义之分。广义的“法律”包括宪法、法律、行政法规、地方性法规和规章等规范性文件。狭义的“法律”仅指全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性法律文件。本文采用广义的“法律”概念。

<sup>④</sup>参见《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，[https://www.gov.cn/zhengce/2016-11/27/content\\_5138533.htm?eqid=a22595360004d7e200000006648ae93d](https://www.gov.cn/zhengce/2016-11/27/content_5138533.htm?eqid=a22595360004d7e200000006648ae93d)。

点。家庭说也存在多种观点，如共同生活标准说（高圣平和吴昭军，2019）、个人成员标准说（刘恒科，2020）、福利分配标准说（宋志红，2021）和“土地承包经营权+居住需要”标准说（韩松，2021a）等。这三个问题具有内在关联性，即只有明确宅基地资格权主体的认定基础和最小认定单元，才能构建宅基地资格权主体的具体认定标准。然而，既有研究并未厘清三个问题的关联，进而未能充分论证与构建宅基地资格权主体认定的理论体系与实践路径。

因此，本文运用法解释学等研究方法，在明确宅基地资格权主体应具备集体经济组织成员资格的基础上，厘清非集体经济组织成员享有宅基地资格权的认识误区，阐释家庭作为宅基地资格权主体最小认定单元的基本原理，并进一步构建宅基地资格权主体的双层认定标准，以期深化宅基地“三权”分置理论研究，为宅基地“三权”分置改革、集体经济组织成员确认等实践提供有益参考。

## 二、农村宅基地资格权主体的认定基础

宅基地资格权是一项需要转化为规范性权利的政策性权利。对宅基地资格权主体与集体经济组织成员资格关系的分析，应在国家实定法规范和地方改革政策的框架下进行。宅基地资格权主体的认定基础是具备集体经济组织成员资格。这具有“宅基地属成员集体所有”的实定法规范依据，也具有地方改革的实践基础。

### （一）规范依据：农村宅基地属成员集体所有

《宪法》第十条第二款规定“宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有”<sup>①</sup>，这是宅基地资格权主体认定的根本规范依据和最高法律依据。《民法典》第二百六十一条第一款规定“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有”<sup>②</sup>（以下简称“农民集体所有财产归属”条款），这是宅基地资格权主体认定的具体规范依据。语言表达的相对模糊性使得任何法律规范都需要被解释才能得以适用（魏德士，2013）。对于“农民集体所有财产归属”条款，需要解释以下四个问题：一是“农民集体所有的不动产”是否包括宅基地？二是“本集体成员集体所有”的规范内涵；三是集体成员与集体经济组织成员的关系；四是集体经济组织成员资格与宅基地资格权主体的关系。对此，笔者分析如下：

第一，宅基地属于“农民集体所有财产归属”条款中的“农民集体所有的不动产”。根据法秩序统一的要求，笔者认为，“必须置于法律的整个上下关联当中”（默勒斯，2022）去理解“农民集体所有的不动产”。“农民集体所有的不动产”是指《民法典》第二百六十条“集体所有的不动产和动产包括：……”<sup>③</sup>（以下简称“集体财产范围”条款）规定的不动产。“集体财产范围”条款中的“法律规定属于集体所有的土地”，指向《土地管理法》第九条第二款“农村和城市郊区的土地，除由法

<sup>①</sup>参见《中华人民共和国宪法》，[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-03/22/content\\_2052621.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-03/22/content_2052621.htm)。

<sup>②</sup>参见《中华人民共和国民法典》，[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602\\_306457.html?eqid=8158395c0027c07f00000066577fe0b](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602_306457.html?eqid=8158395c0027c07f00000066577fe0b)。

律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有”<sup>①</sup>（以下简称“农民集体所有土地范围”条款）。因此，在有关宅基地的法律适用中，“农民集体所有财产归属”条款可表述为“农民集体所有的宅基地，属于本集体成员集体所有”。

第二，“本集体成员集体所有”强调集体成员享有集体财产权利。对比“农民集体所有财产归属”条款与《民法典》“集体财产范围”条款、《土地管理法》“农民集体所有土地范围”条款，可以发现，后两个条款仅规定了“集体所有”，强调集体对宅基地的所有权，而“农民集体所有财产归属”条款多出“成员”二字，增加了这一规范的内涵：集体成员享有集体财产权利。除比较法律条款外，还需考虑历史上立法者的原旨（拉伦茨，2003），方能得到“本集体成员集体所有”的真正规范内涵。

《民法典》“农民集体所有财产归属”条款源于《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）第五十九条第一款<sup>②</sup>，且与其保持一致。在制定《物权法》时，立法者注意到“‘农民集体’之中还有成员、这些成员也应该享有相关权利的法律问题”（孙宪忠，2016），从而在“集体所有”的基础上增加“成员”二字。时任全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会主任的胡康生（2007）解释说：“农民集体所有的特征就是集体财产集体所有、集体事务集体管理、集体利益集体分享。只有本集体的成员才能享有这些权利。”可见，除强调集体享有本集体财产权利外，“农民集体所有财产归属”条款还强调本集体成员享有集体财产权利，表现之一便是本集体成员享有宅基地资格权。

第三，“农民集体所有财产归属”条款中的“集体成员”为集体经济组织成员。这涉及集体与集体经济组织的关系问题，二者的关系决定二者的成员范围是否一致。对此，既有研究主要分为同一说和差异说。同一说认为，集体经济组织是集体的组织形式，故而集体成员与集体经济组织成员具有同一性（高飞，2023）。差异说认为，集体经济组织与集体不同，集体是集体土地所有权主体，集体经济组织代表集体行使土地所有权（韩松，2021b）。因此，两者的内部成员应具有差异性。同一说更具有合理性。任何解释都应当有助于实现规范内容所追求的规范目的（魏德士，2013）。在规范的主观目的上，“农民集体所有财产归属”条款源于高级社时期的《高级农业生产合作社示范章程》第一条“农业生产合作社……是劳动农民在共产党和人民政府的领导和帮助下，在自愿和互利的基础上组织起来的社会主义的集体经济组织”和第二条“农业生产合作社……把社员私有的主要生产资料转为合作社集体所有……”<sup>③</sup>。根据这两个条款，农业生产合作社就是集体经济组织，集体经济组织就是集体土地所有权的主体——集体。在规范的客观目的上，只有坚持农村集体经济组织与农民集体的实质同一性，才能保障农村集体经济组织对土地所有权的行使完全契合农民集体的意志（宋志红，2022）。因此，“农民集体所有财产归属”条款中的“集体成员”就是集体经济组织成员。

<sup>①</sup>参见《中华人民共和国土地管理法》，[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/201909/t20190905\\_300663.html?eqid=a2c1579100226107000000046564545c](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/201909/t20190905_300663.html?eqid=a2c1579100226107000000046564545c)。

<sup>②</sup>参见《中华人民共和国物权法》，[http://www.npc.gov.cn/npc/c1773/c1848/c21114/c30514/c30517/201905/t20190521\\_263796.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c1773/c1848/c21114/c30514/c30517/201905/t20190521_263796.html)。

<sup>③</sup>中共中央文献研究室，2011：《建国以来重要文献选编》（第8册），北京：中央文献出版社，第345-346页。

第四，具备集体经济组织成员资格是享有宅基地资格权的基础条件而非结果。依集体经济组织产生之历史逻辑，集体经济组织是农民让渡个人土地所有权的产物。依宅基地产生之历史逻辑，在高级社时期，农村形成宅基地所有权公私二元下的集体经济组织成员“资格权”制度，即集体经济组织成员享有个人存量宅基地所有权，同时按份共有集体所有的增量宅基地（苑鹏，2022）。这意味着，谁向集体经济组织让渡了土地所有权，谁便具有集体经济组织成员资格，便享有集体经济组织中的增量宅基地资格权。在人民公社时期，包括存量宅基地在内的全部宅基地均被收归集体经济组织所有，所有人均让渡了个人宅基地所有权。这意味着，所有人均具有集体经济组织成员资格，均享有宅基地资格权。但是，在集体经济组织成员发生大幅度变动等因素的影响下，已经很难找出实际向集体经济组织让渡土地所有权的成员，因而，集体经济组织不再通过认定谁让渡了土地所有权来确认集体经济组织成员身份，而是依集体经济组织成员权的理论逻辑，将集体经济组织成员资格作为享有集体土地权利的基础条件。

## （二）实践基础：农村宅基地制度改革中的成员资格限制

地方宅基地制度改革有两种观点：一种观点认为，集体经济组织成员资格是宅基地资格权主体认定的基础条件。河北省定州市与平泉市、吉林省梅河口市、上海市奉贤区、安徽省东至县、江苏省沛县、浙江省象山县、江西省湖口县、山东省平度市、湖南省汨罗市、广东省佛山市南海区、贵州省息烽县、陕西省柞水县、广西壮族自治区贵港市覃塘区等绝大多数地方均规定宅基地资格权主体应具备集体经济组织成员资格。另一种观点认为，除集体经济组织成员外，具备一定条件的非集体经济组织成员也可以成为宅基地资格权主体。湖北省大冶市、湖北省沙阳县、海南省海口市琼山区、海南省文昌市、新疆维吾尔自治区伊宁市等少数地方规定，部分非集体经济组织成员也可享有宅基地资格权。

鉴于部分地方明确规定了非集体经济组织成员享有宅基地资格权，本文进一步分析该政策的明确内涵及其原因。相关政策规定可分为三种情形。第一种情形是地方政策前后矛盾，尚未明晰宅基地资格权主体与集体经济组织成员资格的关系。如湖北省沙阳县和新疆维吾尔自治区伊宁市既在相关政策总则部分明确规定宅基地资格权是集体经济组织成员家庭享有的权利，又在宅基地资格权的认定或宅基地资格权的取得方式部分规定具备一定条件的非集体经济组织成员也可享有宅基地资格权<sup>①</sup>。这类政策的论述前后不一致，表明这些地方尚未就宅基地资格权主体认定形成统一准确的认识。第二种情形是地方确认集体经济组织成员的严格程度不一，导致宅基地资格权主体与集体经济组织成员资格的分离。如根据湖北省大冶市、海南省海口市琼山区、海南省文昌市等地方政策的规定，以下人员为非集体经济组织成员，但经集体经济组织成员（代表）大会表决同意后可享有宅基地资格权：迁出户口、在本村仍存在土地承包关系且未实现宅基地权益的外嫁女（入赘男）；迁出户口、毕业或退伍后未入机关事业单位编制且未享受单位养老保险的大中专、在校学生、到部队参军服役人员；原籍在本村的外出务工人员（享受财政供养

<sup>①</sup>参见《沙阳县农村宅基地和农房建设审批管理暂行办法》，[https://shayang.gov.cn/art/2021/4/15/art\\_5449\\_777772.html](https://shayang.gov.cn/art/2021/4/15/art_5449_777772.html)；《关于印发〈伊宁市农村宅基地资格权认定管理办法（试行）〉的通知》，<https://www.yining.gov.cn/yining/c115632/202306/c2b17545631a48719ecd93ffea07ade7.shtml>。

的离退休或者离退休人员和国有企业在职在编、具有稳定生活保障的除外)；一定条件的华侨、归侨和侨眷；政策性移民；在本村居住一定年限的人员等<sup>①</sup>。然而，这些人员按照其他地方的政策一般可以被确认为集体经济组织成员，依据集体经济组织成员资格享有宅基地资格权。可见，集体经济组织成员资格确认的严格程度会影响宅基地资格权主体与集体经济组织成员资格的关系。

分离集体经济组织成员资格与宅基地资格权主体的政策不太妥当。一是该类政策与国家法律规定、立法政策导向不一致。根据《民法典》“农民集体所有财产归属”条款的规定，只有本集体经济组织成员方可享有宅基地资格权，集体经济组织成员资格与宅基地资格权主体具有一致性。正因如此，《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》）第十五条明确规定，非集体经济组织成员不享有申请取得宅基地使用权的权利，否定了非集体经济组织成员享有宅基地资格权<sup>②</sup>。这表明宅基地资格权是集体经济组织成员的核心权益，不能与集体经济组织成员资格相分离。此外，相较于《农村集体经济组织法（草案）》，《农村集体经济组织法》进一步限缩了非集体经济组织成员可享有的集体经济组织成员权益的范围。这表明立法机关有意降低集体经济组织成员资格与集体经济组织成员权益的分离程度。二是该类政策不利于保障上述特殊群体的集体经济组织成员权益。尽管该类政策赋予上述特殊群体宅基地资格权，但集体经济组织成员权益不止包括宅基地资格权。仅保障上述特殊群体的宅基地资格权而不赋予其集体经济组织成员资格，容易剥夺或侵害上述特殊群体的其他集体经济组织成员权益。

第三种情形是未充分理解宅基地资格权与非集体经济组织成员有偿使用宅基地的关系，将非集体经济组织成员有偿使用宅基地作为宅基地资格权的权利内容，进而认定非集体经济组织成员为宅基地资格权主体。本文从两个层面厘清这一问题：在政策文本层面，地方政策是否明确规定非集体经济组织成员有偿使用宅基地属于宅基地资格权的权利内容；在法律规范评价层面，非集体经济组织成员有偿使用宅基地是否属于宅基地资格权的权利内容。

在政策文本层面，地方政策并未将非集体经济组织成员有偿使用宅基地纳入宅基地资格权的权利内容之中，故而地方未将非集体经济组织成员认定为宅基地资格权主体。在此，本文以集体经济组织成员资格否定说的两个例证予以说明，分别是贵州省湄潭县案例和浙江省义乌市案例。

在贵州省湄潭县，非集体经济组织成员有偿使用宅基地，并持有宅基地使用权证书。但湄潭县并未将非集体经济组织成员有偿使用宅基地认定为宅基地资格权的权利内容，因此未赋予非集体经济组

<sup>①</sup>参见《大冶市人民政府关于印发〈大冶市农村宅基地资格权认定管理办法（试行）〉等4个文件的通知》，[http://www.hbdaye.gov.cn/zfxgk/dfbmptlj/szbn/dysnyncjjsz/zc\\_16504/gfxwj\\_19901/202211/t20221102\\_958728.html](http://www.hbdaye.gov.cn/zfxgk/dfbmptlj/szbn/dysnyncjjsz/zc_16504/gfxwj_19901/202211/t20221102_958728.html)；《海口市琼山区人民政府关于印发〈海口市琼山区农村宅基地资格权认定及管理办法（试行）〉的通知》，<https://qsqzf.haikou.gov.cn/hksqsqzf/wgjy/202212/b4ed93a27f7049b3b2ff5bdec6303a1e.shtml>；《文昌市人民政府办公室关于印发〈文昌市农村宅基地试点管理办法（2021年修订）〉的通知》，<https://wenchang.hainan.gov.cn/wenchang/gfxwj/202105/d2ca3793689b4ca0994b0f307ca0471f.shtml?ddtab=true>。

<sup>②</sup>参见《中华人民共和国农村集体经济组织法》，[http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202406/t20240628\\_437883.html](http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202406/t20240628_437883.html)。

组织成员宅基地资格权。《湄潭县农村宅基地资格权认定管理办法（试行）》第二条规定：“本办法所称的农村宅基地资格权，是指农村集体经济组织成员享有申请、使用宅基地的资格权利。”<sup>①</sup>据此，湄潭县将宅基地资格权的权利内容限定为“申请、使用宅基地的资格”，将宅基地资格权主体限定为集体经济组织成员。同时，《湄潭县农村非集体经济组织成员有偿取得宅基地使用权管理办法（试行）》第三条规定：“农村非集体经济组织成员有偿取得宅基地使用权是指尚未取得本集体经济组织成员资格的居民，自愿申请并经集体经济组织同意，采取有偿取得存量宅基地使用权的行为。”<sup>②</sup>据此，有偿使用宅基地的权利内容为“有偿取得存量宅基地使用权”，有偿使用宅基地的主体为非集体经济组织成员。根据该文件，非集体经济组织成员有偿使用宅基地包括两种情形：一是非本集体经济组织成员通过继承房屋使用宅基地；二是非本集体经济组织成员经股东代表大会同意以合法方式（包括招标、拍卖和挂牌等）使用宅基地。简言之，湄潭县分别规定了宅基地资格权与非集体经济组织成员有偿使用宅基地的权利，认为二者在权利内容、权利主体等方面具有根本性差异。

浙江省义乌市建立了宅基地资格权权益有偿调剂制度，但义乌市的政策同样未赋予非集体经济组织成员宅基地资格权。其一，是否享有宅基地资格权与是否实现宅基地资格权不同。前者关涉宅基地资格权的权利主体，后者关涉宅基地资格权的权利行使。宅基地资格权的权利主体是确定的，宅基地资格权的权利行使方式却是多元的。确定宅基地资格权主体之后，宅基地资格权主体方可行使宅基地资格权。义乌市的宅基地资格权权益有偿调剂制度的目的是解决宅基地资格权主体实现宅基地资格权的难题，并非解决宅基地资格权主体认定问题。在有偿调剂宅基地资格权权益前，集体经济组织已将具备本集体经济组织成员资格作为条件认定宅基地资格权主体。在此基础上，宅基地资格权主体才能有偿调剂宅基地资格权权益。这一制度并未突破宅基地资格权主体的集体经济组织成员资格限制，只是创新了宅基地资格权权益的实现方式（宋志红，2021）。其二，根据《金华市中级人民法院印发〈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）〉的通知》第三条和第四条的规定，宅基地资格权主体应为集体经济组织成员。需要解释的是第三条第二款“非本村集体经济组织成员，基于买卖、继承等合法形式已经取得的宅基地使用权，视为基于宅基地资格权取得”<sup>②</sup>。该条款只是追认非集体经济组织成员的宅基地使用权的合法来源，并未承认非集体经济组织成员有权取得宅基地资格权。因此，浙江省义乌市的政策并未将非集体经济组织有偿使用宅基地作为宅基地资格权的权利内容。

在法律规范评价层面，哪怕部分地方将非集体经济组织成员有偿使用宅基地列入宅基地资格权的权利内容，非集体经济组织成员有偿使用宅基地也不应成为宅基地资格权的权利内容。非集体经济组织成员有偿使用宅基地的权利基础并非宅基地资格权（夏沁，2023）。非集体经济组织成员有偿使用

<sup>①</sup>参见《关于印发湄潭县农村宅基地系列文件的通知》，[https://www.meitan.gov.cn/jgsz/xzjdbsc/xnz/zfxgk/fdzdgnr\\_5716410/zjdsysh/202109/t20210928\\_70644285.html](https://www.meitan.gov.cn/jgsz/xzjdbsc/xnz/zfxgk/fdzdgnr_5716410/zjdsysh/202109/t20210928_70644285.html)。

<sup>②</sup>参见《金华市中级人民法院印发〈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）〉的通知》，[http://www.jhrd.gov.cn/art/2021/1/26/art\\_1229442623\\_12915.html](http://www.jhrd.gov.cn/art/2021/1/26/art_1229442623_12915.html)。

宅基地的法律逻辑是：集体经济组织行使土地所有权，以订立合同的方式为非集体经济组织成员设定使用存量宅基地的权利。相较于宅基地资格权，非集体经济组织成员有偿使用宅基地的权利具有四个特点：其一，权利设立的目的是实现财产权而非保障居住权；其二，权利指向的有体物为存量宅基地而非增量宅基地；其三，权利主体为非集体经济组织成员；其四，权利内容为有偿使用宅基地而非无偿使用宅基地。可见，非集体经济组织成员有偿使用宅基地不涉及宅基地资格权，不以宅基地资格权为权利基础。

通过分析国家法律规定和地方改革政策内容，本文认为，宅基地资格权主体应具备集体经济组织成员资格，确认集体经济组织成员资格是认定宅基地资格权主体的基础。

### 三、农村宅基地资格权主体的认定单元

在厘清宅基地资格权主体的认定基础是具备集体经济组织成员资格后，宅基地资格权主体的最小认定单元问题便成为必须探讨的问题。回答这一问题，须回归《土地管理法》第六十二条第一款“农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准”（以下简称“一户一宅”条款）<sup>①</sup>、《宪法》第八条第一款“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”<sup>②</sup>（以下简称“集体经济组织经营体制”条款）和第四十九条第一款“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护”<sup>③</sup>（以下简称“家庭受国家保护”条款）的规定。

#### （一）“一户一宅”条款的规则

《土地管理法》“一户一宅”条款是家庭作为宅基地资格权主体最小认定单元的直接规范依据。这里需要解释“户”和“村民”的含义，厘清该条款与《民法典》第三百六十三条“宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理的法律和国家有关规定”条款<sup>④</sup>的关系，澄清家庭与家庭成员的宅基地资格权权利地位。

首先，“一户一宅”条款中的“户”与“家庭”具有一致性基础，可以作为直接规范依据。一个可能的质疑观点是：“户”不同于“家庭”，因而无法根据“一户一宅”条款推导出家庭作为宅基地资格权主体的结论。该观点具有合理性。在户籍制度改革的背景下，应调整通过户籍认定家庭关系和宅基地资格权主体的制度规则，区分行政管理意义上的“户”与自然主体意义上的“家庭”。然而，在制定“一户一宅”条款时和当前阶段，“户”与“家庭”具有一致性基础，即“户”仍然是认定核心家庭关系的法定标准之一。因此，在有关宅基地的法律和政策中，“户”与“家庭”的表述具有通用性，如《“十四五”推进农业农村现代化规划》就同时使用了“家庭作为宅基地资格权人”和“农

<sup>①</sup>参见《中华人民共和国土地管理法》，[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/201909/t20190905\\_300663.html?eqid=a2c157910022610700000046564545c](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/201909/t20190905_300663.html?eqid=a2c157910022610700000046564545c)。

<sup>②</sup>参见《中华人民共和国宪法》，[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-03/22/content\\_2052621.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-03/22/content_2052621.htm)。

<sup>③</sup>参见《中华人民共和国民法典》，[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602\\_306457.html?eqid=8158395c0027c07f00000066577fe0b](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602_306457.html?eqid=8158395c0027c07f00000066577fe0b)。



户资格权”两种表述<sup>①</sup>。

其次，“一户一宅”条款中的“村民”与“集体经济组织成员”同义。一个可能的质疑观点是：“村民”不同于“集体经济组织成员”，故而“一户一宅”条款中的主体是“行政村村民家庭”而非“集体经济组织成员家庭”。对此，需要考察1998年《土地管理法》的修订背景。当时，中国农村并未在村一级进行“政社分开”改革，绝大多数行政村未建立村集体经济组织，行政村组织（一般为村委会）代行集体经济组织职能，因而“行政村村民家庭”是“集体经济组织成员家庭”，二者具有一致性。《土地管理法》修订后，为防止出现条款理解与适用分歧，时任全国人大常委会法制工作委员会副主任的卞耀武（1998）解释说：“一户一宅”条款“所指的村民，只应是农村集体经济组织的成员，并不是原来所指的含混的‘农村’居民”。因此，“一户一宅”条款中的“户”为“集体经济组织成员家庭”。地方在宅基地制度改革中一般将“村民”与“集体经济组织成员”等同使用。部分地方统一表述，将“村民”限定为具有集体经济组织成员资格的村民，从而明确了二者关系，如广东省龙门县专门规定“农村村民是指具有本县农村集体经济组织成员资格的人员”<sup>②</sup>。

再次，“一户一宅”条款与《民法典》第三百六十三条“宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理的法律和国家有关规定”条款的关系表明：家庭具有民事主体地位，能够成为宅基地资格权主体<sup>③</sup>。在解释法律时，应借助包括整个法律制度在内的法律条文体系来理解个别规则（王利明，2021）。在宅基地规范条款中，《民法典》“宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理的法律和国家有关规定”条款是授权性质的条款，将“宅基地使用权的取得、行使和转让”全部授权给《土地管理法》等法律、政策予以规范，其中当然包括宅基地资格权主体规范。因此，《土地管理法》“一户一宅”条款有权将家庭确定为宅基地资格权主体。

最后，将家庭作为宅基地资格权主体的最小认定单元不妨碍家庭成员实现个人权利。宅基地资格权的权利主体是家庭，行使主体却是家庭成员。以子女因结婚申请分配宅基地为例，当某集体经济组织成员家庭的成年子女因结婚需要申请分配宅基地时，申请分配宅基地的行使主体为该成员家庭的成年子女，而非该集体经济组织成员家庭。这是因为该集体经济组织成员家庭已经申请并占有使用一处宅基地，已经享有并实现了宅基地资格权。同时，该集体经济组织成员家庭的成年子女以“新集体经济组织成员家庭”的名义申请取得宅基地。“新集体经济组织成员家庭”才是宅基地资格权的权利主体。在此种意义上，解决妨碍家庭成员个人实现权利问题的关键不在于否认家庭作为宅基地资格权主体的最小认定单元，而在于科学判定家庭是否已经实现宅基地权益。

<sup>①</sup>参见《国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知》，[http://www.moa.gov.cn/govpublic/FZJHS/202202/t20220211\\_6388493.htm](http://www.moa.gov.cn/govpublic/FZJHS/202202/t20220211_6388493.htm)。

<sup>②</sup>参见《龙门县人民政府办公室关于印发〈龙门县农村宅基地和农村村民建房管理暂行办法〉的通知》，[http://www.longmen.gov.cn/lmxmzfjnhwz/ztl/zfgb/2020/d7q/sfbwj/content/post\\_4384419.html](http://www.longmen.gov.cn/lmxmzfjnhwz/ztl/zfgb/2020/d7q/sfbwj/content/post_4384419.html)。

<sup>③</sup>参见《中华人民共和国民法典》，[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602\\_306457.html?eqid=8158395c0027c07f00000066577fe0b](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602_306457.html?eqid=8158395c0027c07f00000066577fe0b)。

## （二）家庭承包经营的制度要求

《宪法》是宅基地资格权主体规范的立法根据、合宪性解释依据和合宪性审查标准（张翔，2019）。其中，直接的根本法规范依据是《宪法》“集体经济组织经营体制”条款。对此，应明确以下三个问题：为什么家庭是农村承包土地的基本经营单位？家庭与集体经济组织是什么关系？条款的规范性要求是什么？对此，本文分析如下：

第一，家庭是农村承包土地的基本经营单位。这一规范内涵源于以家庭为基本经营单位的传统农业制度，也源于国家对农村土地制度变革经验和教训的总结。家庭作为农村承包土地的基本经营单位，是中国农村发展的基础性制度和本源型传统（徐勇，2013），其根源于以家庭为经营单位的传统农业经济结构——“几千年来都是个体经济，一家一户就是一个生产单位”<sup>①</sup>。而农民之所以选择家庭作为经营单位，是出于对家庭优势的理性考虑。

家庭的第一个优势是：在家庭内部，家庭成员之间能够取得最大程度的信任，维系家庭整体团结。婚姻关系和血缘关系是家庭的基本关系，使得家庭成员几乎无条件、无成本地信任彼此，从而奠定共同从事农业生产的基础。由于“当场算清是陌生人间的行为”（费孝通，2020），为了维系亲密的家庭关系，作为家庭财产的土地无法被确定为界限明确的家庭成员个人权利物。过于强调家庭成员个人对土地的权利，无益于维护与发展家庭亲密关系，不利于家庭农业生产，最终也会影响家庭成员个人的利益。

中国土地权属证书将家庭作为土地权利主体，即考虑家庭的这一优势。土地权属证书是证明土地权利主体的直接有效证据。1949年发布的《中央人民政府内务部关于填发土地房产所有证的指示》第二条规定：“勘写土地证，以户为单位，是合于现在农村经济情况的。以往各（个）别地区，强调个人产权，提倡分别单独填证，以致影响家庭团结和生产的作（做）法，是不妥当的。加以户为单位填证，涉及分家嫁娶等问题时，可由当事人协商解决”<sup>②</sup>。“强调个人产权”“影响家庭团结和生产”等政策表述证明了国家将家庭作为土地房产权利主体的政策意向。1950年，中央人民政府内务部又发布新的《关于填发土地房产所有证的指示》，该政策第六条规定：“土地证以户为单位填发，是合于现在农村经济情况的。但应将该户全体成员的姓名开列在土地证上，不能只记户主一人姓名，以表明此项土地房产，为该户成员（男女老幼）所共有”<sup>③</sup>。尽管中央人民政府内务部修订调整了这一政策规定，强调户内成员共同共有，但仅仅否定了户主一人对土地房产享有所有权的观点，并未否定家庭作为土地房产权利主体的地位。时至今日，中国仍然按照这一政策逻辑填发土地权属证书，确定土地权利主体。《中华人民共和国农村土地承包法》（以下简称《土地承包法》）第十六条第一款明确规定：“家庭承包的承包方是本集体经济组织的农户”<sup>④</sup>。法院也根据《土地承包法》第十六条第一款

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991年版，第931页。

<sup>②</sup> 参见《中央人民政府内务部关于填发土地房产所有证的指示》，[https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/1950/1/content/post\\_3351919.html](https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/1950/1/content/post_3351919.html)。

<sup>③</sup> 参见《关于填发土地房产所有证的指示》，[https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/1951/4/content/post\\_3352514.html](https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/1951/4/content/post_3352514.html)。

<sup>④</sup> 参见《中华人民共和国农村土地承包法》，[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content\\_2070250.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content_2070250.htm)。

规定,判决农村土地的权利主体是家庭整体而非家庭成员个人。如北京市第一中级人民法院民事判决书(2021)京01民终294号指出,农村承包土地的最小承包单位是家庭,家庭成员非按份共有承包土地,无权请求确认承包土地份额<sup>①</sup>。

家庭的第二个优势是:在家庭外部,家庭能够在与其他经营组织的竞争中取胜。一方面,家庭成功地在农业经营中存活下来。这是因为:“小农户由于其组织特点,能够承受雇佣‘资本主义’单位所不可能承受的人地压力;小农户能够借助家庭的辅助劳动力来进行雇工所不可能肩负的、低于基本生存回报的辅助性生产活动,借此在小块土地上维持生存,并支撑更高度的商品化”(黄宗智,2023)。另一方面,家庭相较于集体经济组织更适宜直接经营土地。在农村集体土地制度变革中,家庭经营制度经历了“被否定—被肯定”的发展历程。人民公社体制否定了以家庭为基本经营单位的传统农业制度,生产队直接组织家庭成员个人进行农业生产活动。这使得家庭成员个人直接成为集体经济组织成员,具有集体经济组织成员身份。人民公社体制在农田水利建设等方面取得了很大实效,但削弱了农民的经济自由度与生产自主性,导致农民的农业生产积极性下降。为改变农业生产困境,以“包产到户”“包干到户”等为主要内容的农村土地制度变革突破了人民公社体制,恢复了家庭经营制度。分别于1993年和1999年两次修正施行的《中华人民共和国宪法修正案》在宪法层面确立家庭为农村承包土地的基本经营单位<sup>②</sup>。

第二,除作为农村承包土地的基本经营单位外,家庭也是集体经济组织的基本成员单位。一方面,集体经济组织的设立基础是农村集体土地所有权,尤其是农村承包土地所有权。因此,集体经济组织的基本成员单位与农村集体土地权利主体的最小认定单元具有相同的法律逻辑。将个人作为集体经济组织成员的最小认定单元,会导致以下逻辑悖论与法律适用困境:非集体经济组织成员个人所在家庭享有农村土地承包经营权,其个人不是集体经济组织成员,但可以根据《民法典》《土地承包法》等法律规范继承或享有集体经济组织财产。另一方面,家庭作为集体经济组织的基本成员单位具有社会基础。在农村社会中,确认谁是集体经济组织成员,往往先判定谁是家庭成员。如果某一家庭是集体经济组织成员,某自然人是该家庭成员,那么,该自然人一般也会被确认为具有集体经济组织成员资格;如果该家庭不具备集体经济组织成员资格,那么,该家庭成员个人恐怕很难具有集体经济组织成员资格。

第三,国家负有积极支持家庭作为宅基地资格权主体最小认定单元的义务。“集体经济组织经营体制”条款是国家目标条款,不仅具有政策性,也具有规范性(段沁,2023)。其规范力的表现之一是国家负有鼓励、指导和帮助农村集体经济组织实行双层经营体制的积极义务。具体来说,立法机关

<sup>①</sup>参见《靳连义与靳志龙等土地承包经营权确认纠纷二审民事判决书》, <https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXSK4/index.html?docId=cQ0F+BNd+80HO5bXL1PO/EN3dQpbGgQpgikC07KbeTjyytnTrSA8VvUKq3u+IEo4Ot7ruUWLT71QiD6E1ZzmmP8K0L/znGREP7O5IV6ctiQKyG/7F8JWBp4OfCdDkN/Z>。

<sup>②</sup>参见《中华人民共和国宪法修正案》, [http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zt/qt/gjxfz/2014-12/03/content\\_1888098.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zt/qt/gjxfz/2014-12/03/content_1888098.htm); 《中华人民共和国宪法修正案》(1999年), <https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?MmM5MDlmZGQ2NzhiZjE3OTAxNjc4YmY1OWM5ZTAwMTk%3D>。

应积极履行立法义务，通过制定法律规范将家庭确立为集体经济组织的基本成员单位，将家庭确立为农村土地承包经营权主体和宅基地资格权主体的最小认定单元。如《土地承包法》将土地承包经营权的主体确立为农户。行政机关应积极履行适法义务，在“集体经济组织经营体制”条款的框架内，通过制定部门规章、地方政府规章和规范性文件等形式，将家庭作为宅基地资格权主体的最小认定单元。国务院印发的《“十四五”推进农业农村现代化规划》以及新疆维吾尔自治区伊宁市等地的农村宅基地制度改革政策文件都以正面规定的方式，将宅基地资格权主体确立为集体经济组织成员家庭<sup>①</sup>。湖南省凤凰县等地的政策则进行反面规定：“在所有家庭成员均失去集体经济组织成员资格时，该户宅基地资格权自动灭失”<sup>②</sup>。司法机关应积极履行司法义务，在集体经济组织成员资格确认、宅基地资格权主体认定等司法裁判中，除运用传统的法律解释方法外，还应运用合宪性解释方法，实现“对裁判结果的间接控制”（李海平，2021），以保证司法裁判符合“集体经济组织经营体制”条款的规定。

### （三）家庭主体地位的宪法保障

除“集体经济组织经营体制”条款外，《宪法》“家庭受国家保护”条款也是家庭作为宅基地资格权主体最小认定单元的根本规范依据。对此，应释明为什么宪法保障家庭的独立民事权利主体地位。

“家庭受国家保护”条款是制度性保障条款。立法者负有不侵犯家庭制度核心的义务。中国家庭制度的核心是以家庭作为独立民事主体的家产制（刘练军，2018）。其一，家产是维系家庭成员共同生活和维持家庭存在的物质基础。其二，家庭是集体经济生活中的独立生产主体与责任主体。需要强调的是，家庭成员平等是家庭制度的制度界限而非家庭制度的核心。“家庭受国家保护”条款不是一个独立封闭的条款，应受《宪法》第四十八条第一款“中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利”等平等权条款的约束。这些平等权条款消除了传统中国“家长制”的弊端——漠视家庭成员个人权利，进而为家庭制度设定制度界限。作为民事主体的家庭，必须平等对待每一位家庭成员，尤其要平等对待乃至保护妇女、老年人和儿童等弱势群体。否则，国家有义务救济权利受损害的家庭成员。

将家庭作为独立民事权利主体有利于解决现实困境。一是解决宅基地资格权主体的认定难题。将家庭作为宅基地资格权主体最小认定单元，使得宅基地资格权不受家庭成员个人身份变动的影响，有利于保障权利稳定，也有利于消解“国家—集体—家庭—个人”的认定伦理冲突，便于精准认定宅基地资格权主体。二是适应城镇化实际。在渐进式城镇化的进程中，农民家庭形成“以代际分工为基础的半工半耕”的生计模式，此种家庭模式既能支持农民市民化，又为农民留下返乡退路（夏柱智和贺雪峰，2017）。尽管国家对公民负有物质帮助和生活保障的规范性义务，不应将宅基地作为农民的生

<sup>①</sup>参见《国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知》，[http://www.moa.gov.cn/govpublic/FZJHS/202202/t20220211\\_6388493.htm](http://www.moa.gov.cn/govpublic/FZJHS/202202/t20220211_6388493.htm)；《关于印发〈伊宁市农村宅基地资格权认定管理办法（试行）〉的通知》，<https://www.yining.gov.cn/yining/c115632/202306/c2b17545631a48719ecd93ffea07ade7.shtml>。

<sup>②</sup>参见《凤凰县人民政府办公室关于印发〈凤凰县农村宅基地“三权”分置改革实施办法（暂行）〉的通知》，[http://www.fhzhf.gov.cn/zwgk\\_49798/fdzdgnr/lzjy/gfxwj/202202/t20220221\\_1866713.html](http://www.fhzhf.gov.cn/zwgk_49798/fdzdgnr/lzjy/gfxwj/202202/t20220221_1866713.html)。

活保障，但是，土地尤其是宅基地仍然担负着保障农民市民化的事实性功能。因此，在一段时间内，农民仍然需要“摸着农村里有家可归的石头渡工业现代化的河”（费孝通，2009）。

综上所述，根据《土地管理法》“一户一宅”条款、《宪法》“集体经济组织经营体制”条款和“家庭受国家保护”条款的规定，宅基地资格权主体的最小认定单元应为集体经济组织成员家庭。

#### 四、农村宅基地资格权主体的认定标准

在阐释集体经济组织成员家庭是宅基地资格权主体的基本原理后，接下来的问题便是如何认定某个集体经济组织成员家庭是否为宅基地资格权主体。目前，绝大多数地方在宅基地制度改革中采取详细列举具体标准的做法，试图涵盖所有现实情形。这种做法考虑了农村的复杂情形，具有一定合理性，但是未充分考量既有标准的合法性与合理性，也无法涵盖所有现实情形，存在一定缺陷。基于前述分析，本文的思路是构建宅基地资格权主体的双层认定标准——集体经济组织成员资格确认标准和家庭实现宅基地权益标准。在具体个案中，应先确认某一家庭的集体经济组织成员身份，再认定家庭是否已经实现宅基地权益。如果某一家庭不符合集体经济组织成员资格确认标准，则该家庭无宅基地资格权主体资格。只有同时符合双层认定标准，该家庭才能被认定为宅基地资格权主体。河南省巩义市和浙江省绍兴市沿着该思路制定相应的政策<sup>①</sup>，表明该思路具有可行性，但本文所主张的具体认定标准、方法与两地政策存在一定差异。

##### （一）集体经济组织成员资格确认标准

集体经济组织成员资格确认标准包括实体标准和自治程序标准。自治程序标准当属无异议，应先检视实体标准本身的正当性和合理性，再确定实体标准与自治程序标准的具体适用顺序。

既有的实体标准不完全具有正当性和合理性。其一，生活保障标准中的土地承包经营权标准具有正当性与合理性，但城镇社会保障待遇标准欠缺正当性与合理性。在实践中，生活保障标准常被具体化为土地承包经营权标准和城镇社会保障待遇标准。土地承包经营权标准一般为家庭是否实际享有第二轮土地承包经营权。如前所述，农村集体土地所有权，尤其是承包土地所有权，是集体经济组织的设立基础，家庭享有土地承包经营权意味着集体经济组织承认其为集体经济组织成员。此外，土地承包经营权的主体为家庭，采用土地承包经营权标准有利于宅基地资格权主体认定与土地承包经营权主体认定协调一致。如河北省邯郸市邯山区规定：“第一轮土地承包及第二轮延包时，已经取得本集体经济组织土地承包经营权的家庭成员，具有集体经济组织成员身份”<sup>②</sup>。城镇社会保障待遇标准一般

<sup>①</sup>参见《关于〈巩义市农村宅基地和住房建设管理办法〉（修订征求意见稿）〈巩义市农村宅基地资格权认定与管理办法〉（修订征求意见稿）向社会公开征求意见的通告》，<https://www.gongyishi.gov.cn/suggesting/8253744.jhtml>；《关于公开征求〈绍兴市农村宅基地资格权认定办法（试行）（征求意见稿）〉意见的通知》，[https://minyij.zjzwfw.gov.cn/dczi/news/dczi/idea/topic\\_4656.html](https://minyij.zjzwfw.gov.cn/dczi/news/dczi/idea/topic_4656.html)。

<sup>②</sup>参见《邯山区农村集体经济组织成员身份确认指导意见》，[http://www.hdhs.gov.cn/hsqxgk/hsq\\_zfxxgkml/qzf\\_24754/qnb/201810/t20181009\\_873060.html](http://www.hdhs.gov.cn/hsqxgk/hsq_zfxxgkml/qzf_24754/qnb/201810/t20181009_873060.html)。

为家庭成员是否享受城镇社会保障待遇，地方政府一般将其限定为家庭成员是否享有国家公务人员、事业单位工作人员或国有企业职工等的待遇。一个极具说服力的理由是国家公务员等人员已经享有城镇社会保障待遇，无需集体经济组织成员资格和土地作为生活保障。但是，城镇社会保障待遇标准的支持理由值得商榷。一是城镇社会保障待遇标准为个人性质的标准，不能根据家庭成员个人身份否定家庭整体的集体经济组织成员资格。二是不宜根据城镇社会保障待遇标准否认家庭成员个人的集体经济组织成员权益。城镇社会保障待遇标准不能作为集体经济组织成员资格确认标准的直接原因是城镇社会保障待遇并非一成不变。城镇社会保障待遇一般与就业情况绑定，而就业情况则因受到社会经济发展、个人意愿等因素的影响而具有多变性。国家公务人员、事业单位工作人员和国有企业职工有辞职转行转业的可能。城镇社会保障待遇标准不能作为集体经济组织成员资格确认标准的根本原因是城镇社会保障待遇与集体经济组织成员权益性质不同。前者对应的是国家对公民的国家给付义务，后者对应的是集体经济组织对集体经济组织成员的身份承认和团体保障义务，二者不是非此即彼的关系。因此，不应将城镇社会保障待遇标准作为集体经济组织成员资格确认标准。

其二，身份关系标准具有正当性与合理性。身份关系标准是家庭是否与集体经济组织成员家庭存在血缘关系。其正当性基础是前文述及的《民法典》“农民集体所有财产归属”条款和“尊重历史”的集体经济组织成员资格确认原则。依据历史解释方法，在高级社时期，向集体经济组织贡献土地的农民家庭组成集体经济组织，是集体经济组织的原始成员，其后代家庭自然具有集体经济组织成员身份。这符合农村社会的实践理性。改革开放以后，集体经济组织原始成员的后代家庭继承了初始成员的集体经济组织成员身份，享有集体经济组织成员权益。相关政策也均将血缘关系作为确认集体经济组织成员资格的标准。例如，农业农村部印发的《农村集体经济组织示范章程（试行）》以及湖南省岳阳市云溪区的《农村集体经济组织成员身份确认指导意见》明确将血缘关系作为农村集体经济组织成员身份的确认标准<sup>①</sup>。

其三，户籍标准具有有限正当性与有限合理性。户籍依托于国家户籍行政管理体制，是国家配置宅基地等资源的手段之一。户籍标准具有规范性、客观性与可操作性等优点，但其正当性与合理性不足。既有研究主要给出三点理由：一是性质区别理由，即户籍标准具有行政管理性质而不具有经济自由性质，故而只能作为行政村村民确认标准，不能作为集体经济组织成员确认标准（程雪阳，2020）；二是投机行为理由，即适用户籍标准将使得非集体经济组织成员将户口迁移至富裕的集体经济组织所在的村庄（马翠萍和郜亮亮，2019）；三是户籍功能理由，即作为身份标签的户籍渐渐不再具有宅基地等资源的分配功能（刘竞元，2019）。

本文认为，户籍功能理由较为适当。户籍标准的身份认证功能与资源分配功能会逐步减弱。在城乡二元体制下，国家通过户籍认证城乡人口身份、配置宅基地等资源，户籍标准的身份认证功能与资

<sup>①</sup>参见《农业农村部关于印发〈农村集体经济组织示范章程（试行）〉的通知》，[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-11/18/content\\_5562197.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-11/18/content_5562197.htm)；《区政府办关于印发〈岳阳市云溪区农村集体经济组织成员身份确认指导意见〉的通知》，[http://www.yunxiq.gov.cn/38965/41688/59509/59510/66489/content\\_1871871.html](http://www.yunxiq.gov.cn/38965/41688/59509/59510/66489/content_1871871.html)。

源分配功能具有一致性。但是，在户籍制度改革的现实背景下，户籍标准的这两大功能逐渐弱化。例如，根据《乡村振兴促进法》第五十五条第二款“不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等作为农民进城落户的条件”的规定<sup>①</sup>，进城落户农民享有城镇户口，但保留土地权利等集体经济组织成员权益。将户籍标准独立作为集体经济组织成员确认标准，不符合《乡村振兴促进法》等相关法律法规的规定。在（2021）最高法行申2117号裁定书中，最高人民法院认为，户籍已无法独立成为分配集体经济组织征地补偿款的标准<sup>②</sup>。江西省九江市湖口县等地方也明确规定，“严禁以户口簿作为宅基地资格权户认定的唯一依据”<sup>③</sup>。这些文件均表明，户籍标准的身份认证功能与资源分配功能在弱化。性质区别理由与投机行为理由具有一定合理性。然而，这两种理由也具有一定缺陷。性质区别理由的一个误区是将户籍标准的行政管理性质作为否定户籍标准的理由。行政管理性质实质上反映了国家公权力意志，反对具有行政管理性质的户籍标准实质上是反对国家公权力的干预。但是，集体经济组织成员资格确认标准本身无法摆脱国家公权力的影响，任一标准均具有国家公权力烙印。投机行为理由只具有补强说理作用，这是因为投机行为在任何制度和标准下均存在，经济活动中的投机行为必然存在，不能因为存在投机行为就否定户籍标准。

其四，生产生活标准、权利义务关系标准和集体贡献标准均具有有限合理性。这三个标准的主要局限是过于抽象导致其存在实践操作难题，其合理性是充分考虑了集体经济组织与集体经济组织成员的复杂关系。实际上，三个标准均需具体化与客观化后方可适用。

除分析上述确认标准本身的正当性与合理性外，还需要考虑这些确认标准的适用顺序。

首先，应该考察确认集体经济组织成员资格的立法政策导向。宽泛确认集体经济组织成员资格是中国立法政策的基调，即不是确认排除集体经济组织成员，而是避免漏认集体经济组织成员。习近平总书记指出：“全面建设社会主义现代化国家是一个长期过程，农民在城里没有彻底扎根之前，不要急着断了他们在农村的后路，让农民在城乡间可进可退。这就是中国城镇化道路的特色，也是我们应对风险挑战的回旋余地和特殊优势。”<sup>④</sup>保障进城农民权益的具体措施便是保留其集体经济组织成员资格，允许进城农民同时具有城镇身份和农村集体经济组织成员身份。既有立法贯彻落实了宽泛确认集体经济组织成员资格的立法政策导向。如《土地承包法》第二十七条第二款规定：“国家保护进城农户的土地承包经营权。不得以退出土地承包经营权作为农户进城落户的条件。”<sup>⑤</sup>对于该条款，全

<sup>①</sup>参见《中华人民共和国乡村振兴促进法》，[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202104/t20210429\\_311287.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202104/t20210429_311287.html)。

<sup>②</sup>参见《金欣宜、湖南省长沙市望城区人民政府资源行政管理：其他（资源）再审审查与审判监督行政裁定书》，<https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXSK4/index.html?docId=8nyfOeIL6L4uXgtC+1/tqrCRp+arhzxNGIVUtUGOL95svmjNKZzpy/UKq3u+IEo4Ot7ruUWLT71QiD6E1ZzmmP8K0L/znGREP7O51V6ctiQWoJKXxCatJjEV2A5z9Vob>。

<sup>③</sup>参见《湖口县农村宅基地资格权认定管理试行办法》，[https://www.hukou.gov.cn/ztzl/gdzt/zjdglygg/zcwj\\_227000/202207/t20220708\\_5545952.html](https://www.hukou.gov.cn/ztzl/gdzt/zjdglygg/zcwj_227000/202207/t20220708_5545952.html)。

<sup>④</sup>习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第4-5页。

<sup>⑤</sup>参见《中华人民共和国土地承包法》，[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content\\_2070250.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content_2070250.htm)。

国人民代表大会农业与农村委员会办公室主任何宝玉（2019）解释说：“对于部分农户在进城后一段时间里既有城镇居民身份又保留土地承包权益，不妨宽容一些、大度一些，不要一看到农户进城就急急忙忙收回他们的承包地。”土地承包经营权是集体经济组织成员的基础性权利，也是确认集体经济组织成员资格的标准之一，保留进城农民的土地承包经营权便是保留了其集体经济组织成员资格。可见，国家立法政策的基调是宽泛确认集体经济组织成员资格。

其次，在宽泛确认集体经济组织成员资格的立法政策导向下，结合各项确认标准的正当性与合理性，应采用三阶层法确认集体经济组织成员资格：第一阶层标准为法律标准，包括土地承包经营权标准和身份关系标准。土地承包经营权标准与身份关系标准是法律明确规定的客观可操作的标准，具有正当性与合理性，均可被独立适用，是确认集体经济组织成员资格的充分非必要标准，即家庭符合土地承包经营权标准或身份关系标准即可被确认为集体经济组织成员。具言之，享有第二轮土地承包经营权的家庭应被确认为集体经济组织成员，但集体经济组织成员家庭不一定享有第二轮土地承包经营权。例如，放弃第二轮土地承包经营权的进城落户农民家庭，与其他集体经济组织成员家庭存在身份关系，亦为集体经济组织成员。第二阶层标准为“法律加地方性法规”标准，包括户籍标准、生产生活标准、权利义务关系标准和集体贡献标准。这四个标准具有有限正当性、有限合理性，无法被独立适用。对于既不符合土地承包经营权标准，又不符合身份关系标准的家庭，宜适用“户籍加其他任一具体化标准”的组合式标准。省级人民代表大会常务委员会宜以地方性法规的形式具体化生产生活标准、权利义务关系标准和集体贡献标准。如具有本集体经济组织所在村庄的户籍，同时在本地生产生活一定年限的家庭可被确认为集体经济组织成员。第三阶层标准为自治程序标准。对于不符合上述标准的家庭，集体经济组织可以按照法定程序决定是否接纳其为集体经济组织成员。对这三个阶层的标准，须依序判断，家庭满足其一即可被确认为集体经济组织成员。

最后，禁止某一家庭同时具有两个及以上的集体经济组织成员资格。对此，应赋予该家庭选择权，允许其选择加入一个集体经济组织，同时放弃加入其他集体经济组织。

## （二）家庭实现农村宅基地权益标准

在具备集体经济组织成员资格的基础上，仍需根据家庭实现宅基地权益标准判断家庭是否享有宅基地资格权。集体经济组织成员家庭如果未充分实现宅基地权益，则享有宅基地资格权；反之，则不享有宅基地资格权。《土地管理法》第六十二条第一款和第五款明确规定了三个标准：家庭关系标准、面积规定标准和流转禁止标准。同时满足这三个标准的集体经济组织成员家庭才可享有宅基地资格权。

家庭关系标准为家庭成员是否具有血缘关系、收养关系、婚姻关系和是否满足居住需要。标准的家庭为一对夫妻及其未成年子女。广东省佛山市南海区规定：“本办法所称的‘户’，是指夫妻与其未达到18周岁的子女组成的农村集体经济组织成员家庭；子女达到18周岁后可视为独立‘户’。”<sup>①</sup>该种认定标准较为可取。家庭关系标准有户籍行政家庭关系标准与自然民事家庭关系标准两种具体标

<sup>①</sup>参见《佛山市南海区农村宅基地制度改革试点工作领导小组关于印发〈佛山市南海区农村宅基地分配资格认定和管理办法（试行）〉的通知》，[https://www.nanhai.gov.cn/fsnhnyncj/gkmlpt/content/4/4878/post\\_4878911.html#1764](https://www.nanhai.gov.cn/fsnhnyncj/gkmlpt/content/4/4878/post_4878911.html#1764)。



准，二者皆不足取。户籍行政家庭关系标准是通过户籍判断家庭是否实现宅基地权益。相应的地方宅基地制度改革政策主要有两种规定。一是按代际数分户。如浙江省衢州市常山县规定：“户内共同生活的四代人都是本村集体经济组织成员的，可以分两户。”<sup>①</sup>二是按子女数分户。如河北省定州市规定：“农村独生子女与父母确定为一户；农村多子女户，子女已达到结婚年龄且需在本村定居的，可确定为一户。父母应随其中一位子女组成一户。”<sup>②</sup>浙江省舟山市嵊泗县规定：“若子女已全部达到法定婚龄的，可分别单独申请分户，但父母应与其中一子女为一户”<sup>③</sup>。自然民事家庭关系标准中的家庭成员包括配偶、父母、子女和其他共同生活的近亲属。但是，户籍行政家庭关系标准和自然民事家庭关系标准不符合法律规定，也与农村分户的生活实践相悖。这是因为，根据《中华人民共和国户口登记条例》的规定，子女是否立户取决于其居住需要而不受其他条件约束<sup>④</sup>。按照农村生活习惯，子女成家后一般会存在与父母分开居住的生活需要。

相较于家庭关系标准，面积规定标准和流转禁止标准易于判定且无争议。面积规定标准是指家庭实际享有的宅基地面积不超过省（区、市）的规定标准。各省（区、市）的地方性法规规定了宅基地面积标准。例如，《河北省土地管理条例》根据地区类型和人均耕地数量划定宅基地面积的大致范围，同时授权设区的地级市、县（市、区）政府制定更详细的宅基地面积标准。如果家庭实际享有的宅基地的面积达不到法定面积标准，该家庭有权以宅基地实际面积不足为由享有不足面积的宅基地资格权。流转禁止标准是指在出卖、出租和赠与住宅后，该集体经济组织成员家庭不享有宅基地资格权。出卖、出租和赠与住宅这一行为表明，该集体经济组织成员家庭之前已经实现宅基地权益，现今也无需将宅基地作为保障。

综上所述，应按照双层认定标准认定宅基地资格权主体。第一层认定标准为集体经济组织成员资格确认标准，包括法律标准、法律加地方性法规标准和自治程序标准。依照前述标准的顺序确认家庭是否具有集体经济组织成员资格，家庭满足其中一个标准即可被确认为集体经济组织成员。第二层认定标准为家庭实现宅基地权益标准，包括家庭关系标准、面积法定标准和流转禁止标准。同时满足这三个标准的家庭可被认定为未实现宅基地权益。符合双层认定标准的集体经济组织成员家庭方可被认定为宅基地资格权主体。

<sup>①</sup>参见《常山县人民政府关于印发〈常山县农民宅基地资格权管理暂行办法〉的通知》，[https://www.zjcs.gov.cn/art/2023/2/28/art\\_1229094054\\_2459497.html](https://www.zjcs.gov.cn/art/2023/2/28/art_1229094054_2459497.html)。

<sup>②</sup>参见《定州市人民政府关于印发〈定州市农村宅基地资格权管理指导意见（试行）〉等3项制度文件的通知》，<http://www.dzs.gov.cn/col/1648605219146/2022/07/05/1656981692263.html>。

<sup>③</sup>参见《嵊泗县人民政府关于印发嵊泗县渔农村宅基地管理办法（试行）的通知》，[https://www.shengsi.gov.cn/art/2023/3/27/art\\_1229561935\\_1654278.html](https://www.shengsi.gov.cn/art/2023/3/27/art_1229561935_1654278.html)。

<sup>④</sup>参见《中华人民共和国户口登记条例》，<https://flk.npc.gov.cn/detail.html?MmM5MDImZGQ2NzhiZjE3OTAxNjc4YmY4YTcyNTBiNzc>。

## 五、结语

如何认定宅基地资格权主体，是推进农村宅基地“三权”分置改革的重要议题。本文基于法律文本和地方政策文本，通过法解释学等研究方法，阐释集体经济组织成员家庭作为宅基地资格权主体的基本原理，构建宅基地资格权主体的双层认定标准。首先，根据《民法典》“农民集体所有财产归属”条款和地方政策，宅基地资格权主体的认定基础是具备集体经济组织成员资格。其次，根据《土地管理法》“一户一宅”条款、《宪法》“集体经济组织经营体制”条款和“家庭受国家保护”条款的规范要求，宅基地资格权主体的最小认定单元应为家庭。最后，本文构建宅基地资格权主体的双层认定标准，即先确认家庭是否具有集体经济组织成员资格，再判断家庭是否实现宅基地权益保障。只有具备集体经济组织成员资格且未实现宅基地权益的家庭才能被认定为宅基地资格权主体。

从国家相关立法、“十四五”规划和地方改革实践及进展来看，本文有以下两点政策启示：一是根据国家相关立法和国家政策要求认定宅基地资格权主体。国家相关立法和《“十四五”推进农业农村现代化规划》明确规定宅基地资格权主体是集体经济组织成员家庭，为认定宅基地资格权主体设定了基本的法律和政策框架。宅基地资格权主体认定的改革实践须在法律和政策框架内进行。二是统筹考虑和设计宅基地资格权主体制度与其他农村相关主体制度。宅基地资格权主体制度是农村宅基地制度、农村土地制度、农村集体经济组织制度和农村村民自治制度的重要组成部分。宅基地资格权主体制度设计事关整个农村制度体系的构建，可谓“牵一发而动全身”。其中，如何理顺宅基地资格权主体、承包经营权主体、集体经济组织成员和村民等主体的关系，将是未来相关改革和立法亟待解决的重要问题。随着相关改革的逐步深入，宅基地资格权主体制度将得到进一步完善与发展。

### 参考文献

1. 卞耀武，1998：《中华人民共和国土地管理法释义》，北京：法律出版社，第30页。
2. 陈广华、罗亚文，2019：《乡村振兴背景下宅基地资格权研究》，《安徽大学学报（哲学社会科学版）》第5期，第122-128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. 程雪阳，2019：《农村女性土地权益保护制度迷宫的破解及其规则再造》，《清华法学》第4期，第26-42页。
5. 程雪阳，2020：《重建财产权：我国土地制度改革的基本经验与方向》，《学术月刊》第4期，第98-108页。
6. 丁关良，2021：《宅基地之新的权利体系构建研究——以宅基地“三权分置”改革为视野》，《贵州社会科学》第7期，第148-155页。
7. 段沁，2023：《国家目标条款的规范力——以德国宪法为借镜》，《中国法律评论》第5期，第128-145页。
8. 房绍坤、任怡多，2021：《“嫁出去的女儿，泼出去的水？”——从“外嫁女”现象看特殊农民群体成员资格认定》，《探索与争鸣》第7期，第106-120页。
9. 费孝通，2009：《费孝通全集》（第15卷），呼和浩特：内蒙古人民出版社，第285页。
10. 费孝通，2020：《乡土中国 生育制度》，北京：北京大学出版社，第70页。

- 11.高飞, 2023: 《论农村集体经济组织是农民集体的组织形式》, 《政法论丛》第5期, 第96-105页。
- 12.高圣平、吴昭军, 2019: 《宅基地制度改革的试点总结与立法完善——以〈土地管理法〉修订为对象》, 《山东社会科学》第8期, 第103-111页。
- 13.韩松, 2021a: 《论宅基地分配政策和分配制度改革》, 《政法论丛》第1期, 第70-82页。
- 14.韩松, 2021b: 《论农民集体所有权的成员集体所有与集体经济组织行使》, 《法商研究》第5期, 第144-158页。
- 15.何宝玉, 2019: 《中华人民共和国农村土地承包法释义》, 北京: 中国民主法制出版社, 第73-74页。
- 16.胡康生, 2007: 《中华人民共和国物权法释义》, 北京: 法律出版社, 第141页。
- 17.黄宗智, 2023: 《长江三角洲的小农家庭与乡村发展》, 桂林: 广西师范大学出版社, 第8页。
- 18.姜楠, 2019: 《宅基地“三权”分置的法构造及其实现路径》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第105-116页。
- 19.拉伦茨, 2003: 《法学方法论》, 陈爱娥译, 北京: 商务印书馆, 第199页。
- 20.李海平, 2021: 《合宪性解释的功能》, 《法律科学(西北政法大学学报)》第2期, 第43-55页。
- 21.刘恒科, 2020: 《宅基地“三权分置”的理论阐释与法律构造》, 《华中科技大学学报(社会科学版)》第4期, 第104-114页。
- 22.刘竞元, 2019: 《农村集体经济组织成员资格界定的私法规范路径》, 《华东政法大学学报》第6期, 第151-162页。
- 23.刘练军, 2018: 《民法典应承载宪法对家庭之制度性保障》, 《法制与社会发展》第2期, 第32-42页。
- 24.马翠萍、郜亮亮, 2019: 《农村集体经济组织成员资格认定的理论与实践——以全国首批29个农村集体资产股份权能改革试点为例》, 《中国农村观察》第3期, 第25-38页。
- 25.默勒斯, 2022: 《法学方法论》(第4版), 杜志浩译, 北京: 北京大学出版社, 第216页。
- 26.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。
- 27.宋志红, 2022: 《论农村集体经济组织对集体土地所有权的代表行使——〈民法典〉第262条真义探析》, 《比较法研究》第5期, 第154-168页。
- 28.孙建伟, 2023: 《宅基地资格权法定化的法理展开》, 《法学》第11期, 第17-30页。
- 29.孙宪忠, 2016: 《推进农地三权分置经营模式的立法研究》, 《中国社会科学》第7期, 第145-163页。
- 30.王利明, 2021: 《法学方法论: 以民法适用为视角》(第2版), 北京: 中国人民大学出版社, 第366-367页。
- 31.魏德士, 2013: 《法理学》, 丁晓春、吴越译, 北京: 法律出版社, 第309页。
- 32.吴昭军, 2022: 《动态系统论下农村集体经济组织成员身份取得的立法范式转型》, 《中国农村观察》第2期, 第130-143页。
- 33.夏沁, 2023: 《论宅基地制度有偿改革的基础权利构造》, 《农业经济问题》第2期, 第50-65页。
- 34.夏柱智、贺雪峰, 2017: 《半工半耕与中国渐进城镇化模式》, 《中国社会科学》第12期, 第117-137页。
- 35.徐勇, 2013: 《中国农户制传统与农村发展道路——以俄国、印度的村社传统为参照》, 《中国社会科学》第8期, 第102-123页。
- 36.杨遂全、耿敬杰, 2022: 《论农村集体成员身份和土地产权相对分离——以成员土地资格权的收回或转让及继承为视角》, 《中国土地科学》第7期, 第10-18页。

- 37.苑鹏, 2022: 《宅基地: “资格权” 制度的历史演化与改革深化》, 《改革》第4期, 第21-32页。  
38.张卉林, 2022: 《“三权分置” 背景下宅基地资格权的法理阐释与制度构建》, 《东岳论丛》第10期, 第184-190页。  
39.张翔, 2019: 《宪法与部门法的三重关系》, 《中国法律评论》第1期, 第26-33页。

(作者单位: 吉林大学法学院)

(责任编辑: 光明)

## On the Identification of the Subject of Rural Homestead Qualification Right

XING Tao

**Abstract:** Based on legal hermeneutics and other research methods, this paper explains the basic principle of the member families of collective economic organization being identified as the subjects of rural homestead qualification rights, and constructs the double-layer identification standard of the subject of rural homestead qualification right. The study finds that the membership of collective economic organizations is the basis for identifying the subject of the rural homestead qualification right. The *Civil Code of the People's Republic of China* stipulates that “the real and movable property owned by the farmers’ collective belongs to the members of the collective” and the vast majority of local policies stipulate that the subject of rural qualification right to rural should have the membership of the collective economic organization, and it is inappropriate for a few local policies to stipulate that non-members of collective economic organizations enjoy the right to rural homestead qualification. The family is the smallest unit for identifying the subject of rural homestead qualification right. This is the normative requirements of the *Land Management Law of the People's Republic of China*, which states that “rural villagers may own only one homestead per household”, the *Constitution of the People's Republic of China*, which states that “rural collective economic organizations shall implement a two-tier management system based on family contracting and a combination of unity and division”, and the *Constitution of the People's Republic of China*, which states that “marriage, family, motherhood, and children are protected by the State”. A double-layer identification standard for the subject of rural homestead qualification right should be established, i.e. to confirm whether the family has the membership of collective economic organizations, and then to determine whether the family has realized the rights and interests of homestead. Only those families that meet the double-layer criteria for membership of collective economic organizations can be recognized as the subjects of the qualification right for a rural homestead.

**Keywords:** Three-Rights Separation; Homestead Qualification Right; Members of Collective Economic Organization; One Household, One Homestead; Family Contract Management