

农村宅基地“三权分置”改革的法理逻辑与制度衔接问题

李 伟 安 平

日照市自然资源和规划局日照经济技术开发区分局 山东 日照 276800

摘 要：农村宅基地制度改革是深化农村土地制度改革的核心议题之一。宅基地“三权分置”（即所有权、资格权、使用权）作为一项重大的制度创新，旨在盘活沉睡的农村土地资产，保障农民基本居住权益，并为乡村振兴注入新动能。然而，这一改革在实践中面临着深刻的法理逻辑挑战与复杂的制度衔接难题。本文旨在系统剖析宅基地“三权分置”的内在法理逻辑，深入探讨其在法律体系内部及与相关外部制度（如城乡规划、户籍、金融等）衔接过程中存在的关键问题，并在此基础上提出优化路径，以期构建产权清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的宅基地制度提供理论支撑和实践参考。

关键词：宅基地；三权分置；法理逻辑；制度衔接；土地制度改革

引言：宅基地制度是中国特色土地公有制重要一环，肩负保障农民居住权、维系农村稳定使命。长期以来，其被严格限定在特定框架，财产属性受抑制，大量资源低效利用或闲置，制约农村发展与城乡融合。为破局，2015 年中央部署三项试点，2018 年提出宅基地“三权分置”改革思路，旨在分离保障与财产功能，激活要素活力，同时坚守三条底线。不过，从政策到制度落地，“三权分置”改革尚处探索阶段，法理基础不稳固，制度设计有模糊处。理论上，如何厘清“三权”内涵、边界及关系；实践中，怎样协调新旧法律规范冲突、衔接配套制度，这些问题关乎改革成败。本文将围绕这两个核心维度进行深入论述。

1 宅基地“三权分置”改革的深层动因与法理逻辑

宅基地“三权分置”并非凭空产生，而是对既有制度困境的回应和对时代发展需求的适应。

1.1 现实困境：传统宅基地制度的内在张力

（1）保障功能固化与财产价值沉睡的矛盾。传统制度过度强调宅基地的社会保障功能，将其视为一种不可交易的福利，这虽然在特定历史时期起到了稳定器的作用，但在市场经济条件下，却导致了巨大的资源错配。一方面，大量进城务工或定居的农民无法处置其闲置宅基地，造成“空心村”现象；另一方面，返乡创业人员、城市资本下乡以及乡村新业态发展又面临用地难的问题。宅基地的巨大潜在财产价值被制度性地“冻结”。（2）权利体系模糊与权能残缺的弊端。在《土地管理法》等既有法律框架下，宅基地的权利主体主要是农户，其权

利内容主要体现为占有和使用的权能，而收益、处分等核心财产权能被严格限制。这种“权能残缺”的状态使得宅基地无法作为有效的生产要素参与市场配置，也难以成为农民可抵押、可融资的资产，严重制约了农民财产性收入的增长。（3）管理粗放与违法乱象的并存。“一户一宅”原则在实践中因继承、分户等原因难以严格执行，导致“一户多宅”、超标准占地等问题普遍存在。同时，私下买卖、违规建房等行为屡禁不止，反映出制度供给不足与刚性约束失效的双重困境。

1.2 法理重构：“三权分置”的逻辑进路

“三权分置”改革的核心在于对宅基地上的权利束进行解构与重组，其法理逻辑可以概括为“一个坚守、两个分离、三个激活”。

1.2.1 一个坚守

坚守集体所有权的根本地位。这是改革的政治底线和制度基石。宅基地所有权属于农民集体，这是我国土地公有制的基本要求。“三权分置”并未动摇这一根本，而是通过强化所有权的管理和监督职能，确保宅基地使用的合规性和集体利益的实现。例如，集体有权审核宅基地分配、监督使用用途、在特定条件下收回闲置宅基地等。

1.2.2 两个分离

（1）保障功能与财产功能的分离。这是“三权分置”最核心的法理创新。通过创设“资格权”，将基于集体经济组织成员身份而享有的、用于保障基本居住需求的资格从具体的土地实物中抽象出来。资格权具有

身份性、福利性和封闭性，原则上不可交易。而“使用权”则从资格权中派生出来，指向具体的宅基地地块，其目的在于实现土地的利用和价值创造。使用权在满足一定条件下可以适度放活，进行出租、入股、合作开发等，从而释放其财产价值^[1]。（2）身份性权利与用益物权的分离。资格权本质上是一种社员权或身份权，它依附于成员身份而存在。而使用权则应被塑造为一种新型的、具有更强财产属性的用益物权。这种分离使得非本集体成员（如返乡人员、社会资本）可以通过获得使用权来合法利用宅基地，而不触及集体成员的身份壁垒，从而在不损害集体内部公平的前提下，引入外部资源。

1.2.3 三个激活

（1）激活所有权的治理效能。赋予集体更清晰、更具操作性的管理权能，使其能够有效履行所有者职责，防止资产流失。（2）激活资格权的保障效能。通过确权登记等方式，将资格权固化下来，确保农民“户有所居”的基本权利不受侵害，即使其流转了使用权，未来在符合条件时仍有权申请新的宅基地或享受其他形式的住房保障。（3）激活使用权的市场效能。在严守用途管制和规划管控的前提下，赋予使用权更完整的权能（如抵押、担保、有偿退出等），使其能够作为一种生产要素进入市场，促进资源优化配置。

2 宅基地“三权分置”面临的法理困境

2.1 “资格权”的法律定性模糊

“资格权”是全新法律概念，在《民法典》和《土地管理法》中无明确规定，引发巨大争议。一是物权还是债权难定。若为物权，其人身依附性和依赖集体分配的特性与物权性质不符；若为债权，保障力度和稳定性存疑。二是独立权利还是权利取得前提存疑。有观点认为其只是申请宅基地使用权的前提，取得使用权后无需单独设立。三是权利载体与公示方式不明。确权、登记、证明方式，以及以户还是以人为单位均缺乏法律指引，实践操作困难。

2.2 “使用权”的权能边界不清

“三权分置”旨在放活使用权，但“放活”程度和范围界定不清。一是流转对象与范围受限。政策多允许向本集体内部流转，跨集体或向城镇居民流转受限，影响改革效果，需平衡风险与活力。二是抵押、担保功能实现障碍。《民法典》规定宅基地使用权不得抵押，突破需立法修改或授权试点，涉及法制统一问题。三是权利期限与续期规则缺失。长期租赁常见，但超过20年部分效力及到期续期问题影响投资者预期和土地稳

定利用。

2.3 “三权”之间的互动关系复杂

所有权、资格权、使用权存在复杂制约与互动。一是所有权制约资格权和使用权。集体所有权需有效监督管理，确保土地用途不被擅自改变。二是资格权约束使用权。使用权行使不能损害未来资格权人利益，一户长期流转唯一宅基地的居住保障问题待解。三是权利冲突解决机制缺位。三权主体利益冲突时，现有法律几乎空白，缺乏裁决依据。

3 宅基地“三权分置”改革的制度衔接难题

3.1 与国土空间规划和用途管制制度的衔接

宅基地的盘活利用必须置于国土空间规划的统一框架下。（1）规划滞后与覆盖不足。许多村庄缺乏详细规划，或者规划未能充分考虑宅基地盘活利用的需求（如发展民宿、乡村旅游等新业态）。没有规划依据，宅基地的任何开发利用都可能被视为违法建设。（2）用途转换的刚性约束。严格保护耕地和生态红线是国策，宅基地盘活利用必须严防“挂羊头卖狗肉”，借机进行房地产开发或改变土地农业用途。如何建立一套既能支持乡村产业多元化发展，又能有效防止违规用地的监管体系，是规划和自然资源部门面临的巨大挑战。

3.2 与户籍制度和社保体系的衔接

宅基地资格权与集体经济组织成员身份紧密挂钩，而成员身份又与户籍制度深度关联。（1）成员身份认定标准不一。各地对于“谁是集体经济组织成员”缺乏统一、法定的标准，导致资格权认定混乱。随着户籍制度改革的深化，人口流动日益频繁，如何处理“进城不落户”、“返乡不迁户”等复杂情况下的资格权问题，需要户籍、民政、农业农村等多部门协同^[2]。（2）城乡社保的替代效应。宅基地的保障功能之所以重要，很大程度上是因为农村社会保障体系尚不健全。随着城乡一体化社会保障体系的逐步完善，宅基地的保障功能有望被替代，这将为资格权的淡化乃至最终退出创造条件。但在过渡期内，必须处理好二者的关系，避免出现保障真空。

3.3 与金融信贷制度的衔接

激活使用权的关键在于打通其融资渠道。（1）抵押物处置难。即使法律允许宅基地使用权抵押，金融机构也普遍担忧其处置变现困难。由于流转市场不健全、接盘方有限，一旦借款人违约，银行很难通过拍卖、变卖等方式收回贷款，风险过高。（2）价值评估体系缺失。宅基地使用权的价值受区位、交通、规划等多种因素影

响,且缺乏公开透明的交易市场作为参照,导致评估困难,进一步增加了金融机构的审慎态度。(3)风险分担机制不健全。缺乏政府主导的担保基金、保险产品等风险缓释工具,使得金融机构独自承担全部风险,抑制了其放贷意愿。

3.4 与不动产统一登记制度的衔接

“三权分置”的确权赋能离不开高效的登记制度。(1)登记客体不明确。不动产登记簿上究竟登记什么?是只登记使用权,还是也要登记资格权?如果登记资格权,其登记簿页如何设计,记载哪些内容?(2)登记技术与标准滞后。现有的不动产登记系统主要是为城市国有建设用地使用权设计的,对于宅基地这种兼具身份性和财产性的复杂权利,其登记流程、技术标准和信息管理都需进行相应调整和升级。

4 优化路径:构建系统协同的宅基地“三权分置”制度体系

面对上述法理困境与制度衔接难题,宅基地“三权分置”改革需要采取系统思维,进行整体性、协同性的制度构建。

4.1 夯实法理基础,完善顶层设计

(1)加快专项立法进程。推动修订《土地管理法》及其实施条例,或制定专门的《农村宅基地管理条例》,以法律形式正式确立“三权分置”的制度框架,明确所有权、资格权、使用权的法律定义、内涵、权能边界及相互关系。(2)科学界定“资格权”。建议将资格权定位为一种特殊的、具有物权效力的身份性权利。可通过“资格权证”或在不动产登记簿上设立“资格权”注记的方式进行公示。同时,建立动态调整机制,明确资格权的取得以及丧失条件^[3]。(3)拓展“使用权”权能。在坚守土地公有制和用途管制的前提下,通过法律授权,允许使用权在更大范围内(如县域内)进行有偿流转,并探索建立使用权抵押、担保的法律通道。可借鉴集体经营性建设用地入市的经验,设定流转的负面清单和正面引导目录。

4.2 强化规划引领,健全用途管制

(1)加快村庄规划编制与实施。将宅基地盘活利用纳入村庄规划的重要内容,明确不同区域宅基地的利用方向和强度,为后续的开发利用提供法定依据。(2)建立灵活的用途转换机制。在符合规划和安全要求的前提下,允许闲置宅基地在不改变集体土地性质的基础上,有条件地转换为集体经营性建设用地,用于发展乡村旅游、文化创意、养老康养等新产业新业态^[4]。(3)运用数字化手段加强监管。利用卫星遥感、无人机巡查、大

数据分析等技术,构建覆盖全域、动态更新的宅基地监管平台,实现对宅基地使用状况的实时监控和预警。

4.3 深化配套改革,破除制度壁垒

(1)协同推进户籍与成员身份改革。探索建立与户籍脱钩的、以实际生产生活关系为主要依据的集体经济组织成员身份认定办法。推动城乡社会保障一体化,逐步弱化宅基地的社保功能。(2)构建多元化的金融服务体系。鼓励地方政府设立宅基地使用权抵押贷款风险补偿基金。支持开发针对宅基地盘活利用的专属信贷产品和保险产品。培育和发展农村产权交易市场,为抵押物处置提供平台。(3)升级不动产登记系统。改造现有不动产登记平台,增加对宅基地“三权”的登记模块,实现资格权和使用权的分别登记、分别管理,为权利流转和融资提供产权保障。

4.4 坚持稳慎推进,注重风险防范

(1)坚守改革底线。任何时候都要牢牢守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损这三条底线。(2)尊重农民意愿。改革方案的设计和实施必须充分尊重农民的知情权、参与权和决策权,不得强迫命令、搞“一刀切”。(3)加强试点总结与推广。继续发挥好国家和地方改革试验区的先行先试作用,及时总结可复制、可推广的经验,成熟一项、推广一项,确保改革行稳致远。

5 结语

宅基地“三权分置”改革是一项牵一发而动全身的系统工程,其成功不仅在于制度文本的创新,更在于法理逻辑的自洽与各项配套制度的协同共振。当前,改革正处于从“破冰”走向“深水”的关键阶段,必须直面上述法理困境与衔接难题,以法治化、系统化、协同化的思维,不断夯实制度根基,打通堵点难点。唯有如此,才能真正唤醒沉睡的宅基地资源,使其在保障农民安居乐业的同时,成为驱动乡村振兴的强大引擎,最终实现农村土地制度的现代化转型。

参考文献

- [1] 黎雪琳.乡村社会变迁与农村宅基地“三权分置”改革研究[J].农业经济,2026,(02):123-125.
- [2] 伍岷岷.“三权分置”下农村宅基地使用权流转的法律困境与出路[J].农村经济与科技,2026,37(02):179-182.
- [3] 邢伟伟.乡村全面振兴背景下农村宅基地三权分置改革研究[J].山西农经,2026,(01):148-150.
- [4] 李涛,陈云帆.“三权分置”下农村宅基地流转的政策演进与研究进展[J].山西农经,2025,(22):135-139.