

doi. 10. 3724/1005-0566. 20260915

宅基地使用权入股公司的理论逻辑与制度构建

蒋 平¹,袁文全^{2,3}

(1. 西华大学法学院,四川成都 610039;2. 重庆大学法学院,重庆 400044;
3. 重庆大学可持续发展研究院,重庆 400044)

摘 要:宅基地使用权入股公司符合政策法律规定,但面临法律性质界定模糊、增值收益分配规则不明、农民面临失地风险等困境。破除上述障碍,一方面,宜将宅基地使用权界定为纯粹用益物权,由宅基地资格权承载身份属性;另一方面,通过拓宽增值收益分配主体范围、化解农民失地风险,并完善入股投资方式、健全公司治理、防范破产冲击等配套制度,兼顾宅基地的财产价值与居住保障价值。

关键词:“三权分置”;宅基地使用权入股公司;用益物权;财产价值;风险防范

中图分类号:D922.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-0566(2026)09-0201-12

Theoretical logic and institutional construction of rural homestead use rights as equity contribution to companies

JIANG Ping¹, YUAN Wenquan^{2,3}

(1. School of Law, Xihua University, Chengdu 610039, China;
2. School of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, China;
3. Institute of Sustainable Development, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: Incorporating homestead use rights into companies is consistent with existing policy frameworks and statutory provisions, but it currently faces several challenges, including an unclear legal nature, ambiguous distribution of appreciation gains, and the potential risk of farmers losing their homesteads. To remove these institutional obstacles, the homestead use right should be defined as a pure usufruct, while the eligibility right retains its identity attributes. Furthermore, concrete institutional arrangements should be developed, including diversified investment methods for shareholding, improved corporate governance, and safeguards against bankruptcy shocks, so as to achieve a coordinated consideration of property value and residential value.

Key words: “separation of three rights”; rural homestead use rights as equity contribution to companies; usufructuary right; the value of property; risk prevention

新中国成立以来,宅基地产权制度长期处于改革调整之中,早期确立了宅基地“两权分离”制度,即宅基地所有权归集体、宅基地使用权归农民,其流转对象严格限定为农村集体经济组织成

员。所谓“两权分离”,是指在坚持集体土地所有权不变的前提下,将宅基地使用权从宅基地所有权中分离出来,赋予农民独立的使用和收益权能。观照现实,改革开放后推行的禁止宅基地流转政

基金项目:四川省哲学社会科学基金青年项目“耐心资本推进农业强国建设的法治保障研究”(SCJJ25ND210);中央高校基本科研业务费专项资助项目(2025CDJSKPT15)。

作者简介:蒋平(1990—),男,四川平昌人,博士,西华大学法学院助理研究员、硕士生导师,研究方向为民商法学。

策已然不再适合新时代中国式现代化进程中农村经济发展的现实需求,更有碍于乡村全面振兴战略的深入实施。2018 年中央一号文件明确提出“探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’”改革方针,其核心是在坚持宅基地集体所有权的基础上,将宅基地使用权分解为“宅基地资格权”和“宅基地使用权”,其中资格权承载身份属性、保障农民居住需求,使用权释放财产价值、推动有效流转^[1]。在“三权分置”改革背景下,关于宅基地使用权入股公司的法律制度已有一定讨论,主要从宅基地使用权入股的权利性质、具体制度等方面开展研究,但尚未形成共识。对于宅基地使用权入股的权利性质,一种观点认为其应坚守纯粹的财产权能,但须符合法律限度与村庄规划要求^[2];另一种观点认为其为带有身份属性的用益物权,只能有限流转^[3]。争议核心是处理宅基地社会保障功能与经济价值功能之间的冲突,在入股流转时表现为公司如何经营限制性资产、如何保障农民居住权益。除理论争议之外,学界注意到宅基地使用权入股公司也面临操作困境,体现在登记、作价评估、利润分配、风险防范等方面^[4]。

《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要》明确提出“依法盘活用好闲置土地和房屋”,2025 年年底召开的中央农村工作会议指出“规范有序做好农村各类资源盘活利用”,因此利用入股方式盘活农村宅基地具有政策支持和重要价值。作为物权性利用方式,宅基地使用权入股公司具有丰富投资途径、降低投资成本、增强投资稳定性等优势。尽管学界对宅基地入股流转进行了有益探索,但对具体法律规范缺乏系统研究,主要面临如下问题:一是农民股东应以宅基地的何种权利向公司出资?如何协调宅基地财产属性与身份属性之间的冲突?二是如何在《公司法》《破产法》等制度框架内落实中央政策,保障农民股东利益?三是入股方式如何选择?宅基地及住宅的价值如何确定?如何避免公司随意处分宅基地使用权?此类问题是解决宅基地使用权入股公司的关键,亟须通过理论和制度创新予以破解。

一、宅基地使用权入股公司的现状检视

自新中国成立以来,宅基地使用权历经自由流转禁止流转再到逐步解禁的发展过程,当下要务就是如何释放宅基地的财产价值,主要面临法律性质界定模糊、增值收益分配规则不明以及农民股东失地风险突出等制度障碍。

(一) 宅基地使用权入股公司的制度背景

自党的十八大以来,农村宅基地制度的改革政策大致沿着“确权、分置、放活”方向推进,并在不同阶段呈现出“多措并举、稳步推进”的改革思维。

首先,确权分置工作为宅基地流转解禁创造了有利条件。2013 年中央一号文件指出,加快农村土地的地籍调查,尽快完成确权登记颁证工作。此后的中央一号文件中多次重申加强农村土地的确权登记工作。目前,农村承包地确权登记颁证工作基本完成,同时宅基地确权登记颁证工作正在有序推行。在现实改革需求的推动下,2018 年中央一号文件提出探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”改革方针,并且在此后的中央一号文件等政策文件中积极引导探索宅基地“三权分置”改革的具体实现形式。例如,2021 年中央一号文件继续提出探索宅基地所有权、资格权、使用权分置有效实现形式。显然,宅基地确权、分置工作已为多途径、多元化盘活农村闲置宅基地和闲置住宅做好充分准备,今后主要任务是积极探索宅基地使用权流转方式,充分释放其财产价值。

其次,入股投资成为宅基地使用权流转的重要方式。在政策层面,中央支持宅基地使用权入股流转并非一蹴而就,而是在总结“集体经营性建设用地与土地经营权入股公司”成功经验的基础上稳步推进的。2015 年中央一号文件明确允许将农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,并且允许土地经营权入股合作社和龙头企业。在此基础上,中央继续探索集体经营性建设用地入股投资政策。例如,2017 年中央一号文件提出通过村庄整治、宅基地整理等形式节约的建设用地可以采取入股、联营等方式支持乡村建设。在积累前

期集体土地改革经验的基础上,党的二十大报告明确提出“深化农村土地制度改革,赋予农民更加充分的财产权益”,并且 2025 年中央一号文件明确提出“探索农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用的有效实现形式”。

最后,入股流转有助于激发社会资本的投资热情。在实践中,宅基地逐渐由居住用途向文创、餐饮、乡村民宿、健康养老、生态教育等经营用途或复合性用途转变^[5]。在制度价值方面,宅基地使用权入股流转对社会资本具有多重吸引力。一方面,入股流转方式有利于降低公司的运营成本。与债权性利用方式相比,入股流转方式往往将宅基地使用权及房屋所有权变更登记至公司名下,加之其流转受限特性导致价值评估通常低于同区域国有建设用地使用权,因此在很大程度上降低了公司租赁成本,有助于公司将更多财力物力投放到业务运营层面。另一方面,入股流转方式能够让公司享受政策红利。在政策支持方面,公司通过入股流转方式盘活农村闲置宅基地和闲置住宅,能够享受国家支持乡村全面振兴、盘活农村闲置资源的一系列政策红利,如参与地方政府专项债券支持项目、享受税收优惠、获得财政奖补等。

(二) 宅基地使用权入股流转的实践模式

“三权分置”最早在浙江的地方改革中得到积极实践,随后福建、江西、广西等省份陆续出台农地“三权分置”意见^[6]。通过对各地开展宅基地使用权入股试点探索工作的总结,在实践中主要有以下几种模式:一是宅基地使用权直接入股模式,即农民直接享有股东权利、承担股东义务。此种模式早在“城中村”改造中就有探索,即由原村集体单独或与社会资本共同组建公司负责村庄的建设,而村民以宅基地使用权及住宅向公司履行出资义务。例如,2025 年云南省三部门联合印发的《云南省农村宅基地使用管理负面清单(试行)》明确允许农户将合法拥有的住房通过入股方式盘活利用。二是宅基地使用权分置后入股模式,包括分置出具有物权属性的“子权利”或债权性权利之后再行入股流转。对于前一种模式,四川省泸

县开展宅基地“‘三权分置’+联合开发+共建共享”流转方式的实践探索。在此种流转模式中,农户并不丧失宅基地使用权,社会主体无法永久性享有土地权利,其实质是对宅基地使用权的二次分离,即社会主体取得具有物权属性的“子权利”^[7]。对于后一种模式,主要是将宅基地使用权分置出租赁权,如四川省崇州市探索宅基地租赁年限不超过 20 年,同时承租人一次性支付不低于 5 年的租金才能办理使用权证^[8]。三是宅基地使用权地性转换后入股模式,主要包括宅基地向集体建设用地的正向转换以及集体建设用地向宅基地的反向转换^[9]。在改革实践中,农村主要推行宅基地向集体建设用地的正向转换模式,继而以集体经营性建设用地入股投资。例如,浙江省义乌市推行“集地券”模式,即将腾退的宅基地、废弃工矿以及其他方式形成的农村集体建设用地复垦为耕地,验收合格后折算为建设用地指标凭证,并且集地券可以对外投资获取收益^[10]。

可以发现,以上三种模式均承认入股投资的重要性,只不过不同入股模式存在细微差异。具体而言,“宅基地使用权分置后入股模式”主要是为了规避宅基地“三权分置”权利体系的争论。不过,从中央政策文件的多次表述来看,其改革思路是在既有权利体系内部讨论如何盘活闲置宅基地和闲置住宅,并非对宅基地使用权进行物权性权利或债权性权利的二次分置。“宅基地使用权地性转换后入股模式”对集体经济组织的能动性要求较高,适用于集体经济高度发达地区,无法满足不同地区农民股东个性化需求。相较之下,“宅基地使用权直接入股模式”较为可行,充分体现了农民股东的意思自治,更加符合当下乡村全面振兴背景下中国农村改革实践。不过,此种模式也面临如何协调宅基地使用权财产属性与身份属性的冲突,甚至难以完全满足现行公司出资制度要求,无法彻底消除社会资本的投资顾虑,还需系统性构建其具体法律规则。

(三) 宅基地使用权入股公司面临的障碍

尽管“三权分置”改革为宅基地使用权流转解

禁提供了政策指引,各地也逐步开展入股流转实践,但宅基地使用权入股公司仍面临诸多制度障碍,在很大程度上影响制度推行。

其一,宅基地使用权法律性质界定不清。学界对宅基地使用权的法律性质存在严重分歧,其风暴眼在于是否需要继续保留身份属性。支持者认为宅基地使用权是财产性用益物权,即具有完整的占有、使用、收益和处分权能的地上权,除承担法定义务和约定义务之外,能够对抗集体所有权和农户“资格权”^[11]。反对者认为,应当保留宅基地使用权的身份性机理,旨在平衡宅基地保障功能和财产功能的冲突^[12]。目前而言,主流观点认为宅基地兼具财产属性和身份属性,即便将宅基地使用权流转至非本集体成员,此类主体获得的宅基地使用权往往存在诸多限制,如使用期限、支付费用、具体用途等方面。因此,欲通过入股流转方式盘活农村闲置宅基地和闲置住宅,必须明确宅基地使用权的法律性质。

其二,宅基地使用权入股流转的增值收益分配不明。在宅基地分配过程中,首先是将本集体经济组织成员视为“同等的个体”,同时考虑到不同家庭在成员结构、经济状况等方面的差异,还会予以区别对待。尽管在宅基地初次分配中可能形成面积超标、“一户多宅”等不公平现象,但由于流转功能受到严格限制,这种局部不公平并不会扩大农户之间的贫富差距。不过,这样的情形在宅基地使用权流转解禁后有所变化,即农户将取得的宅基地使用权进行流转后必然形成巨大收益,无形之中扩大集体成员之间的贫富差距。因此,在宅基地使用权流转解禁后必然形成不同主体之间的利益格局,主要包括集体经济组织利益、其他成员集体福利、国家利益等。在此利益格局下,哪些主体应当分享增值收益、遵循何种标准等具体问题尚须进一步探究。

其三,农民股东面临丧失宅基地使用权的系统性风险。农民以宅基地使用权及住宅入股公司后,能够换取公司股权并获取投资收益,但也面临着公司经营失败而彻底丧失宅基地使用权及住宅

所有权的风险。虽然严格禁止宅基地使用权流转可以消除农民的失地风险,但此种限制是以牺牲农民的财产处分自由为代价,且与中央盘活闲置宅基地和闲置住宅的大政方针相违背,此种做法也不可取。为防范农民的失地风险,改革试点地区并未彻底释放宅基地使用权的财产价值,而是采取适度流转策略,主要通过限制受让人范围、流转用途、使用期限、保障人均最低住宅面积等方式,旨在兼顾宅基地的财产价值与社会价值。易言之,即便承认宅基地使用权入股公司具有正当性、可行性,仍然需要有效防范农民股东彻底丧失宅基地使用权所带来的系统性社会风险,通过个性化的制度设计保障农民股东“住有所居,居有所安”。

二、宅基地使用权入股公司的制度障碍破解

在“三权分置”改革背景下,宅基地所有权因土地公有制而无法直接作价出资,宅基地资格权则因侧重身份属性而难以入股,唯有去身份化的宅基地使用权才具备入股公司的可能性。此外,还需要系统性构建增值收益分配机制与农民失地风险防范机制,以此合理平衡保障农民权益与释放财产价值的矛盾冲突

(一) 宅基地使用权作价出资具有适格性

1. 宅基地使用权的有限转让为作价出资提供可能性

新中国成立后,我国实行允许自由流转的宅基地农民所有制,但在 1963 年创设“宅基地使用权”概念后,形成了严格禁止市场交易的“两权分离”的宅基地权利格局^[13]。尽管改革开放后宅基地使用权流转限制有所松动,但仍然带有很强的身份性,即城镇居民和非集体经济组织成员均无权受让宅基地使用权^[14]。从“严格禁止转让”向“有限转让”的制度变迁过程中,宅基地使用权转让范围被严格限定在集体经济组织内部,这一时期入股流转很难获得政策支持。2007 年的《物权法》第 13 章专章规定了宅基地使用权制度,并且第 153 条以转介条款形式,将宅基地使用权的转让问题交由《土地管理法》等法律法规予以规范,无

疑凸显了宅基地使用权的财产属性。在“两权分离”背景下,即便宅基地使用权的财产价值实现途径受到严格限制,但发挥其流转功能仍然具有很强烈的现实需求与实践基础。

在“三权分置”改革背景下,宅基地的动态财产价值功能逐渐彰显,政策允许农户以入股等有偿使用方式突破宅基地的流转限制^[15]。对于宅基地所有权而言,“自物权的权利属性决定了宅基地所有权理应具有宅基地使用权或其他类型权利的全部权能”^[16]。不过,由于宅基地用途专属性、土地产权的公有性以及农民已实际享有宅基地使用权的实现状态,集体经济组织作为宅基地所有权人的权利受到诸多限制,无法直接作价出资。此外,通说观点认为宅基地资格权应界定为成员权,系融合身份性权利与财产性权利为一体的“复合型权利”,其权利内容是基于成员身份而享有的共益权与自益权^[17]。需要指出,宅基地资格权中体现的财产性权利应当是基于身份性特征衍生出的财产权益,与宅基地使用权的财产价值存在显著差异。相较而言,宅基地使用权系“三权分置”改革的重要内容,既承载宅基地“住者有其居”社会保障功能,又是充分释放宅基地财产价值的核心载体。因此,即便宅基地使用权具有有限转让的属性,由其承载流转放活功能,在理论上最具适配性。

2. 宅基地使用权界定为去身份化的用益物权具有可行性

学界关于宅基地使用权的法律性质及如何释放其财产价值的论争最为激烈,主要有以下几种观点:一是用益物权说,主张宅基地使用权是特殊的用益物权,其取得是无偿的、无期限的^[18]。二是身份性用益物权说,认为宅基地使用权属于以集体成员资格为前提才能享有的身份性用益物权,即身份性财产权^[19]。三是租赁权说,该观点主张通过租赁方式盘活农村闲置宅基地,并且物权化的宅基地法定租赁权可以突破最长租赁期限20年的限制^[20]。四是经营权说,认为社会主体或集体成员取得具有物权属性的宅基地经营权,该权利派生于宅基地所有权,其核心权能体现为经营权

能和收益权能^[21]。五是地上权说,主张可将宅基地使用权塑造为地役权,进而赋予农民更多财产性权利,有效盘活农村的资源与财产^[22]。

既有观点表明,尽管学界对宅基地使用权存在严重分歧,但大多观点认可其为用益物权,只不过不同观点内部法权构造存在差异。具体而言,“租赁权说”作为债权性流转方式具有相对性,不利于维持宅基地流转市场的稳定,并且债权性融资方式会加重初创企业运营成本,仅能对释放农村闲置宅基地和闲置住宅的财产价值起到缓释效果,难以承载宅基地“三权分置”改革目标和功能定位。同样,“经营权说”也有待商榷,由于受到物权法定的严格限制,新设宅基地经营权面临较高修法成本,并且新设次级用益物权还会引发宅基地内部权利之间是否相互协调的质疑与困惑。此外,“地上权说”能够克服“租赁权说”与“经营权说”的诸多不足,但其概念更多是舶来品,与农村宅基地流转的实践脱节。尽管存在前述认识分歧,但可以确定宅基地使用权或由其衍生出的次级权利均具有财产性,由其承载释放农民土地财产价值的历史使命具有可行性。如此一来,宅基地使用权法律性质的分歧表现为“用益物权说”与“身份性用益物权说”之争。

本文认为,宜将宅基地使用权定位为仅去身份化的用益物权。一方面,宅基地使用权的身份性难以兼顾居住保障和流转放活的需要,并且将其去身份化和扩权赋能也符合中央政策改革方向^[23]。尽管《民法典》第362条未明文规定宅基地使用权的收益权能,但通过《民法典》第363条转介至《土地管理法》第62条第6款,可以从体系解释层面证成其收益权能的存在。同时,原宅基地使用权中的身份属性已被立法者剥离至宅基地资格权,如此便可化解宅基地所具有的身份性与财产性的冲突。另一方面,虽然以租赁等债权性流转方式也可释放宅基地使用权的财产价值,但此种模式无法充分调动社会资本参与乡村全面振兴战略实施的积极性,同时也为初创企业带来沉重的租赁成本。相反,通过将宅基地使用权定位

为去身份化的用益物权,更能充分释放闲置宅基地和闲置住宅的财产价值。不过,考虑到在较长时期内宅基地仍旧具有住房保障功能,仍然需要在组织法框架内关注宅基地使用权的有限转让特性,有关内容将在后文详细阐述。

3. 宅基地使用权契合非货币财产的出资要件

在法律规范层面,2023 年修订的《公司法》第 48 条明确规定,股东可以用土地使用权等非货币财产出资。通常而言,以非货币财产出资必须同时满足以下条件:一是必须对公司具有商业价值;二是可以用货币估价;三是可以依法转让;四是法律和行政法规不禁止^[24]。基于前文分析,在“三权分置”改革背景下,宅基地所有权和宅基地资格权无法承载入股流转的使命,只有宅基地使用权才具有作价出资的可能性。就出资要件而言,现有技术手段均可评估宅基地使用权价值,其能否作价出资主要取决于可转让性,只不过需要考虑“有限转让特性”带来的折价,即重点考察其是否具有收益权能。在规范层面,《民法典》第 362 条、第 363 条肯定了宅基地使用权的用益物权属性,即采用“占有”“使用”“取得”“行使”“转让”等表述,本质上与《民法典》第 323 条中用益物权人享有占有、使用和收益权利的规定保持一致。因此,宅基地使用权作为用益物权具有收益权能、处分权能,权利人可以通过“转让”等方式获取收益^[25]。不仅如此,《民法典》第 363 条采取授权立法的形式将宅基地使用权的取得、行使、转让交由土地管理的法律和国家有关规定予以细化。同时,《土地管理法》第 62 条第 6 款规定“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”,按照其文义解释就是默认宅基地使用权的收益权能,并且这样的理解与中央政策文件精神相契合。就现实意义而言,将宅基地使用权界定为具有收益权能的用益物权,能够避免债权流转相对性的缺陷,也能克服新设物权而增加的修法工作。需要指出,宅基地使用权的有限转让并非禁止转让,而是限制受让主体、流转用途、流转期限等。易言之,宅基地使用权的有限转让特性符合“可依法转

让”的要求,只不过需要重点考虑如何增强公司法律制度的适配性。

(二) 宅基地使用权入股公司的风险破解

在宅基地“三权分置”改革背景下,农民股东利用宅基地使用权入股公司,面临增值收益分配不均与农民可能丧失宅基地难题。因此,需要在不同利益群体的角力中有效化解宅基地财产属性与身份属性的内在冲突,为宅基地使用权入股公司扫清制度障碍。

1. 丰富集体经济组织和地方政府分享宅基地增值收益的分配机制

对于增值收益的分配,由于农户为宅基地使用权人,其通过获取流转对价享有增值收益具有正当性。除此之外,增值收益分享主体还应当包括基于宅基地所有权人身份且履行管理职责的集体经济组织,以及基于地租理论而参与分配的地方政府,同时集体和政府参与分享的主要方式是基于税金理论而形成的收益金或调节金^[26]。在改革试点地区,集体经济组织和地方政府参与分享增值收益的模式主要有以下两种模式:一是仅由集体经济组织收取宅基地有偿使用费或调节金。例如,《海南省农村宅基地管理试点办法》第 16、17 条规定,对于宅基地使用面积超标、“一户多宅”以及继承、受赠房屋或其他方式合法占有宅基地的行为,村集体经济组织有权收取有偿使用费,但应由市县人民政府结合实际情况确定有偿使用费收取范围、缴纳标准。此种模式的优势在于能够做大做强集体经济、实现集体自治,但由于缺少地方政府的介入而往往难以广泛推行。二是分别由集体经济组织和政府收取调节金。例如,《德清县农村宅基地管理办法(试行)》第 44 条、第 45 条规定,宅基地资格权人应按流转合同价款的 1%—3% 的比例向村股份经济合作社缴纳土地增值收益调节金,同时受让人应当按照合同价款的 1% 向县人民政府缴纳与契税相当的调节金。虽然此种模式积极探索了增值收益的分配方式,但可能给交易主体造成过重的流转负担,甚至逆向激励当事人通过虚构合同价格逃避缴纳收益调节金。总

来说,由于宅基地的经营性利用增加了集体经济组织的公共服务负担,加之宅基地使用权流转价值的增加需要依靠集体和政府所打造的特有环境资源和配套设施,应当在法律规范层面回应集体经济组织和政府参与分享增值收益的正当性。例如,有关地方性法规可以细化宅基地增值收益分配规则,如适用情形、所涉主体权利义务、分配方式、增值收益核算标准等^[27]。

2. 有效防范农民丧失宅基地使用权的系统性风险

为较好兼顾宅基地的财产属性和身份属性,学界对农民因入股流转而丧失宅基地的风险防范措施进行了积极探讨。一方面,构造有关主体在宅基地使用权流转过程中的优先权,具体包括以下三种方案:一是赋予宅基地资格权人先买权。在宅基地流转过程中,原宅基地使用权人享有优先于本集体其他资格权人或成员、集体受让该宅基地使用权,即最先受让权。同时,在其他成员放弃最先受让权或不满足最先受让权条件时,资格权人还享有优先受让权,即优先于非本集体成员与已有宅基地使用权之本集体成员^[28]。在不同先买权发生竞存时,本集体经济组织及其他成员的先买权优于房屋承租人的先买权,但次于共同共有人的先买权^[29]。二是赋予农村集体经济组织优先购买权,即集体通过行使优先购买权取得宅基地使用权及住宅所有权,实现宅基地使用权在集体内部的再次分配^[30]。三是构建政府优先购买权。将符合出让、出租、转让等条件的集体经营性建设用地使用权入市流转时,政府可以授权国有资产公司间接行使优先购买权,并严格遵守该权利行使的程序要件、价格要件等^[31]。另一方面,建立保险制度和风险补偿基金。为促进宅基地使用权的流转,部分试点地区积极探索开发闲置宅基地入股保险系列产品,主要为农民股东提供保险服务与咨询业务。各地政府也在通过设立入股风险补偿基金等方式化解农民股东的投资风险。此外,试点地区的县级政府大多建立了农房抵押贷款风险补偿体系,即引入农房抵押贷款保证保险,

甚至积极引入保险公司作为保证保险合作单位,进而为农户抵押融资增信^[32]。相较而言,采取优先权的制度设计较为可行,既能充分释放宅基地的财产价值,又能以制度架构的形式确保宅基地在集体经济组织内部流转,同时实现国家对土地资源有效配置的战略目标。对于优先权的行使主体、行使条件、行使程序等规则,将在后文进行适当讨论。

三、宅基地使用权入股公司的制度构建

尽管我国法律将“户”作为成员权的行使主体,但在宅基地使用权流转后,受让人不宜再局限于农户,入股主体范围应当随之扩大至自然人、法人等民商事主体。同时,考虑到我国农村土地制度改革的复杂性,宅基地在较长一段时期内仍然会继续兼具财产性与社会保障性,因此制度设计的关键在于如何妥当化解宅基地的身份性与公司基本制度之间的冲突,包括入股方式、评估机制、宅基地使用权的处分、利益分配、破产风险防范等方面。

(一)规范宅基地使用权入股公司的方式

我国现行《公司法》并未严格限制股东出资方式,而是最大程度地尊重股东之间的意思自由,因此有必要对其入股方式加以规范引导,以提升制度的可操作性。

第一,农民股东可自由选择直接入股或间接入股。直接入股是指农民以宅基地使用权及住宅向公司出资,如农民与村集体、社会资本成立合资公司,农民股东直接享有股东权利、承担股东义务。根据“房地一体原则”,若宅基地上已修建住宅,宅基地使用权及住宅应当一并入股公司,无法采取“房地分离”的分别投资进路。在此种模式下,农民股东与社会资本直接签订书面出资协议,载明宅基地位置、面积、入股期限、评估价值、股权比例等核心条款,并报集体经济组织备案。与此相反,在间接入股模式下,农民股东先将闲置宅基地使用权和闲置住宅集中后再入股至公司,如农民先将宅基地入股到农宅合作社,再由农宅合作社、社会资本、集体经济组织等主体成立合资公司。此种模式的优势在于集体经济组织或农宅合

作社能够对宅基地使用权及住宅进行统一经营管理,提升农民股东与社会资本的谈判能力,也可规避《公司法》中对有限责任公司股东 50 人的限制。在实际操作中,农民、农宅合作社、集体经济组织之间应当先行签订书面委托协议,明确委托事项、权限范围、收益分配方式、退出机制等内容,禁止集体经济组织以“统一经营”之名侵害农民股东利益。考虑到投资事宜的专业性与复杂性,可由当地农村产权流转交易服务中心发布出资协议等示范文本。同时通过构建农村土地投融资法律援助服务网络、政府购买法律服务等多元路径,为农民股东提供风险提示、合同审查等全方位法律服务,以事前防范投资风险。

第二,宅基地使用权及住宅进行分割登记后作价出资,主要包括改变土地性质的分割登记模式与不改变土地性质的分割登记模式。就现实意义而言,在充分保障农民住有所居的前提下,通过对宅基地使用权及住宅进行分割登记,既能有效盘活闲置宅基地和闲置住宅,又能明晰公司运营中的产权关系。在实践中,贵州湄潭县探索出分割登记入市模式,即将宅基地使用权转变为集体建设用地使用权,是在改变土地性质的前提下对充分释放宅基地使用权财产价值的有益探索。除此之外,还可以积极探索不改变土地性质的分割登记模式,即直接将宅基地使用权及住宅进行分割登记。需要指出,无论采取何种模式,均应当保障农户人均最低居住面积,如不低于 15 平方米,并且严格履行审批手续。在规范层面,建议在《不动产登记法》《土地管理法实施条例》等法律法规中增设宅基地转变为集体建设用地使用权、宅基地使用权及住宅分割登记的专门条款,明确其法律效力。同时,县级自然资源部门应当明确程序规则,如规定农户经村集体经济组织审核同意后,应当报经乡镇人民政府进行合规性审查,再报县级自然资源部门审批并办理不动产分割登记证书。

第三,农民股东可以宅基地使用权部分年限出资。在公司章程未作禁止的情形下,农民股东可自由选择宅基地使用权部分年限或全部年限出

资。例如,农户以有期限的住房使用权出资,此时公司取得有期限的住房使用权及相应的宅基地使用权^[33]。当然,为保护公司债权人信赖利益,应当在公司章程中载明出资方式、入股年限以及评估价值,并在国家企业信用信息公示系统中予以公示。尽管宅基地使用权部分年限出资能够有效回应其有限转让特性,但在公司利用宅基地的期限届满后,该返还行为是否会涉嫌抽逃出资?事实上,由于宅基地使用权及住宅的价值已经为公司享有、使用并且凝结为公司资产,在公司章程无特别约定并且股权结构尚未发生变化的前提下,农民股东并不涉嫌抽逃出资行为。此外,根据《公司法》第 48 条的规定,土地使用权作为非货币性财产能够作价出资,并且第 47 条规定的注册资本认缴制并未将非货币出资行为排除在外,因此农民股东以宅基地使用权部分年限作价出资仍然享有认缴期限利益,即享有不超过五年的认缴期间利益。

(二)规范宅基地使用权的价值评估机制

一方面,股东之间可以根据入股期限、地理位置、面积、同地段租金、有限转让特性等因素协商确定宅基地使用权价值,其正当性如下。一是股东之间自由协商价值充分体现了意思自治原则,有助于将宅基地使用权的有限转让特性纳入价值考量范围,避免定价虚高。与此相反,第三方机构的评估价值可能高于或低于实际价值,无法真实反映股东之间的投资意愿,其往往仅能作为参考价值。二是协商价格是农民股东与社会资本充分博弈的结果。在实践中,若农民股东对宅基地使用权及住宅报价过高,社会资本可能另寻投资机会或取消投资计划;但若社会资本报价过低,农民股东则会谨慎投资,甚至放弃投资。三是协商价格不会损害债权人利益。我国《公司法》第 50 条规定了非货币财产出资的差额填补责任,因此股东之间协商确定宅基地使用权及住宅的价值往往也会趋于实际价值,不会有太大偏差。退一步讲,即便宅基地使用权及住宅的实际价值显著低于公司章程约定价格,公司债权人仍然可以请求未履行或者未全面履行出资义务的股东在未出资范围

内承担补充赔偿责任。

另一方面,引入专业评估机构能够减少计价还价所产生的沉没成本,降低农民股东出资不实的风险。实践中,根据宅基地未来所获收益、建造成本、市场交易价格等因素,宅基地使用权及住宅的评估方法主要包括收益还原法、成本法、市场比较法、条件价值法、地券交易法、宅基地基准地价定价法等^[34]。考虑到评估标准的不同易产生估值差异,建议由地方政府牵头成立权威的宅基地作价评估机构,建立评估机构档案备查体系和信用评价机制,在此基础上参考《资产评估法》客观评价入股客体的市场价值^[35]。此外,当地评估机构更加熟悉宅基地使用权的有限流转属性,如受让主体、使用范围、流转期限等限制因素,因此由其负责价值评估能够确保评估结果反映宅基地使用权的真实价值。例如,可由当地政府牵头建立独立、专业、权威的评估机构,甚至建立宅基地使用权流转平台(交易中心),制定科学、规范的评估标准,以此有效推动宅基地使用权流转市场的系统性构建。

(三)限制公司对宅基地使用权的处分行为

根据公司财产独立性理论,农民股东以宅基地使用权及住宅作价出资后,公司便可自由处分,如抵押、出租、转让等,但宅基地具有的人身性、社会保障属性要求适当限制公司对宅基地使用权的处分行为。然而,此种限制不免引发如下疑问:公司取得一个处分受限、流转受限、兼具社会责任的资产,是否具有实际投资价值?客观而言,如果说允许宅基地使用权入股流转是释放宅基地财产价值的加速器,那么限制公司处分行为则是预留一个必要的缓冲带,能够有效防范制度改革过激带来的风险冲击。事实上,限制公司处分行为并非对宅基地使用权财产价值的否认,并非禁止其使用价值和交换价值的实现,而是在现行组织法框架内对宅基地制度特性的有效回应。一方面,公司接受宅基地使用权出资遵循契约自由原则,公司在出资前已充分知悉该项权利的处分限制范围,可基于商业判断自主决定是否接受,并且可以

通过间接入股、部分年限入股、约定退出机制等替代方式,将制度风险控制在可接受范围内。另一方面,宅基地使用权在农业观光、乡村旅游、康养产业等领域具有独特的商业投资价值,适度限制公司处分行为有助于调和宅基地财产性与身份性之间的内在矛盾,降低入股流转法律纠纷。

尽管限制公司处分宅基地使用权具有正当性,但仍然需要契合公司财产独立性理论,现阶段宜从构建农民股东与社会资本之间的类别股寻找突破口,即由农民股东单独决定宅基地使用权及住宅的处分。在实践中,较为常见的类别股有两类:一是在公司财产分配方面存在特殊安排的股份,如优先股、劣后股与普通股;二是在表决权方面存在差异化安排的股权,包括附否决权类别股、多重表决权类别股、无表决权类别股^[36]。按照差异化表决权安排,只要赋予农民股东多重表决权,其就可以通过股东会决议决定宅基地使用权及住宅的处分,这样就消除了社会资本损害农民股东利益的担忧,也与公司财产独立性理论相契合。纵观不同国家和地区分类表决事项的立法模式,主要有三种:一种是概括型立法模式,即仅概括性地规定变动、损害类别股东权益的事项应取得类别股股东的同意。另一种是列举型立法模式,即详细列举适用分类表决的各种情形。第三种是概括加列举型立法模式,本质上是前述两种模式的结合^[37]。考虑到我国现阶段宅基地使用权流转的有限流转属性,可以采取概括加列举型立法模式。具体而言,立法上应概括性地规定限制、处置宅基地使用权或改变宅基地土地性质等事项应当由农民股东决定。同时,为避免概括性规定所带来的法律适用困难,还应详细地列明特别表决事项,主要包括修改公司章程中特别表决权的种类、数量、权利内容,对宅基地使用权及房屋的处分,改变宅基地使用权及房屋的用途或性质等事项^[38]。此外,为防止社会资本利用资源优势地位妨害农民股东行使特别表决权,应当禁止公司章程减少农民股东的分类表决事项,但不宜限制增加分类表决事项。例如,公司章程约定特别表决

权事项,如对宅基地使用权及地上房屋进行抵押、出租、转让或改变用途性质,此类事项需要先经农民股东 2/3 以上同意,再经所有股东 2/3 以上同意。按照此种安排,在获得农民股东同意的前提下,公司才可利用宅基地使用权进行抵押、出租等,这样既保障了农民股东的权益,又为公司灵活经营宅基地预留了制度缺口。

(四)健全宅基地使用权入股公司的利益分配制度

在政策供给层面,土地承包经营权的流转改革推行较早,因此可以借鉴土地经营权入股公司的利益分配经验。土地经营权入股流转采取“同股同权为原则,同股不同权为补充”的利益分配机制,后者包括农民股东享有公司优先股以及非农民股东与农民股东签订保底收益协议两种方式^[39]。在实践中,由于签订保底收益协议是农民股东与社会资本充分协商的结果,法律并无干预的必要,同时可以积极尝试通过优先股协调农民股东与社会资本的利益分配冲突。在理论上,优先股作为一种特别股、类别股,具有优先分配公司利润或剩余财产的权利,但优先股股东往往无公司经营事项之表决权,旨在遵守股东平等原则。在实际操作中,集体经济组织或村委会可以要求社会资本在公司章程中约定优先股,甚至当地政府可以出台公司示范章程。同时,优先股股东仍然可以享有类别表决权,但应限于可能侵犯、减损优先股股东权利的自益权,如公司处分宅基地使用权。易言之,公司可以通过设立优先股保障农民股东获取投资收益,甚至将优先股与农民股东享有的特别表决权进行嵌套设计,但应避免农民股东在利润分配、行使表决权等方面存在多重惠顾。例如,公司章程约定社会资本持有 A 类股权,此类股东每 1% 出资额享有 1 股表决权和 1 股分红权;农民股东持有 B 类股权,此类股东每 1% 出资额享有 0.5 股表决权和 1.5 股分红权;孤寡鳏独群体持有 C 类股,此类股东享有优先分红的权利但无表决权。在公司分配利润时,优先按照出资比例或者固定股息向 C 类股东支付利润,然后再由 A 类股

东、B 类股东按照出资比例分配剩余利润。

尽管优先股与特别表决权的制度设计有助于保障农民利益,但也需要注意保障社会资本利益以及维持公司合理回报。具体而言:一是在优先股制度设计上,优先股股东的优先分红权应当遵守公司法中“无利不分红”的利润分配规则,并且限定为固定股息率,如按照银行同期存款利率或贷款利率,避免优先股股东过度挤占公司利润而挫伤社会资本的投资积极性;二是在表决权安排上,尽管农民股东享有特别表决权,但仅限于公司处分宅基地使用权及住宅,对于其他普通经营事项并无优先表决权或特别表决权;三是在投资补偿方面,若社会资本的实际投资回报率低于某一合理基准,如低于同期银行贷款利率或行业平均收益率,政府可对其差额部分给予一定比例的财政补贴。为确保制度推行的可行性,政府可将该补贴资金纳入农村土地制度改革专项预算,并明确申请条件、补贴年限、补贴上限等标准。唯有如此,才能实现“保障农民权益”与“维持公司合理回报”的良性互动,真正提升宅基地使用权入股公司的制度吸引力。

(五)设立优先购买权化解农民可能受到的破产冲击

在公司面临资不抵债的经营风险时,能否将宅基地使用权及住宅作为破产财产涉及农民股东、债权人、社会资本之间的利益冲突。为缓和这一冲突,避免农民彻底丧失宅基地使用权,可以在破产清算程序中探索集体经济组织及其成员的优先购买权。由于我国《民法典》规定的五种法定优先购买权并未延伸至宅基地使用权及住宅的流转制度中,现阶段可以在发起人协议、公司章程等法律文本中设立优先购买权,使其成为公司治理结构的一部分,以降低社会资本对制度不确定性的担忧。同时,考虑到农民股东回购宅基地使用权及住宅可能面临较大资金压力,可以在相关协议中将集体经济组织及其成员约定为优先购买权人,并且未来逐渐将此类主体的优先购买权法定化。例如,在修订《土地管理法》时增加如下条款,

规定“农村宅基地使用权转让时,在同等条件下本集体经济组织及成员享有优先购买权,具体行使条件、程序由法律法规另行规定。”同时,未来修订《土地管理法实施条例》时,可以增加集体经济组织与成员优先权的先后顺序、优先购买权通知义务、“同等条件”的认定标准、行使期限、竞合规则、救济途径等规则,甚至地方政府还可以作出更为细致的规定。此外,为避免优先购买权妨碍宅基地使用权流转,可以参照《公司法》第84条的规定,明确集体经济组织及成员在收到转让通知之日起30日内未行使优先购买权的,视为放弃优先购买权。在此情形下,破产管理人可以按照市场化方式处置宅基地使用权及住宅,但受让人须承担缴纳集体收益金及税费、土地变性、用途管制等义务,从而兼顾农民股东利益与社会资本利益。

此外,若公司将入股的宅基地使用权及房屋出租给其他主体,集体成员行使优先购买权还可能与承租人的优先权发生冲突,应该如何协调?事实上,在集体成员流转宅基地时,其他成员享有同等条件下的优先权,可以参照适用按份共有人优先购买权条款^[40]。根据《民法典》第726条的规定,房屋按份共有人的优先购买权先于承租人的优先购买权,因此集体成员有权优先购买宅基地使用权及房屋,并且此举也符合宅基地资格权的设计初衷。在此制度安排下,集体经济组织成员通过行使优先购买权,可以实现宅基地使用权及住宅在农村集体内部优先流转。退一步讲,即便前述权利人最终未行使优先购买权,在按照破产法的相关规则进行处置后,受让人还需要承担缴纳集体收益金、税费及土地变性等义务,这样也能确保集体经济组织参与分享宅基地的流转增值收益。

四、结语

宅基地使用权入股公司是盘活农村闲置宅基地和闲置住宅的重要方式之一,也是盘活农村土地资产、增加农民土地财产性收益、促进乡村振兴的重要途径。在中央政策指引推动下,改革试点地区正在积极探索宅基地使用权及住宅入股

公司的具体方案,可以说是宅基地使用权收益权能的现实回应。尽管学界对宅基地的内部法权构造存在诸多分歧,但考虑到理论构造的便宜性与广大群众的可接受性,宜由宅基地资格权承继宅基地的身份属性,同时将宅基地使用权定位为去身份化的用益物权。即便采取此种权利构造方案,由于宅基地在较长时期内仍然继续肩负农民的居住保障功能,入股流转需要注意防范农民的失地风险,矫正流转增值收益分配的失衡,进而扩大宅基地“三权分置”改革政策成果的惠及面。在具体制度构建中,应充分考虑农村闲置宅基地和闲置住宅的现实性、复杂性,丰富农民股东的投资方式,充分尊重股东之间对宅基地使用权及住宅价值的协商。同时,考虑到宅基地的特殊性,可充分借鉴类别股的治理思路,即在表决权与利润分配方面赋予农民股东特殊权利,但应坚持股东平等原则。此外,为避免宅基地使用权入股公司后面临的破产冲击,可通过设立优先购买权的方式实现宅基地使用权及住宅在农村集体内部优先流转。尽管如此,鉴于当前宅基地使用权入股公司尚处于探索阶段,本文还只是对宅基地使用权入股公司的法律制度进行的尝试性探讨或者说提供了初步的逻辑框架,对于具体法律制度的构建还需更进一步地展开系统性研究,需要更多研究者和实践者共襄探索。

参考文献:

- [1]李涛,杨盛梅,张鹏.“三权分置”背景下农户宅基地流转的福利效应研究:基于江苏省13市的调研[J].中国软科学,2023(10):177-189.
- [2]李谦.宅基地资格权:内涵重塑、功能演绎与内容阐述[J].中国土地科学,2021,35(1):26-32.
- [3]王金兰,张晓冬.基于民事权利之宅基地“三权分置”研究[J].河北法学,2022,40(3):156-169.
- [4]史卫民,董鹏斌.农村闲置宅基地入股利用的制度构建[J].西安财经大学学报,2021,34(1):111-119.
- [5]陈耀东.宅基地“三权分置”中的“三权”登记问题[J].天津师范大学学报(社会科学版),2025(5):9-22.
- [6]董新辉.新中国70年宅基地使用权流转:制度变迁、现实困境、改革方向[J].中国农村经济,2019(6):2-27.

- [7]刘探宙,杨德才.农村三项土地制度改革的推进模式与叠加效应研究—基于泸县的实证研究[J].农村经济,2018(8):12-17.
- [8]蒋君芳.崇州打开农村宅基地“租赁”大门[N].四川日报,2018-08-24(6).
- [9]陈小君.深化农村土地制度联动改革的法治目标[J].法学家,2023(3):15-29,190-191.
- [10]黄砾,姚钰洁.新时代农村集体建设用地入市模式研究:基于交易费用视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(1):85-94.
- [11]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[J].农业经济问题,2018(7):36-45.
- [12]尤佳.论宅基地制度改革的出路:从个体化利用到集体化利用[J].法商研究,2024,41(6):100-115.
- [13]管洪彦.农村宅基地分配制度:历史演变、运行困境与改革思路[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022,22(4):165-175.
- [14]范传棋,毛运意.农村宅基地产权制度的动态演进及其理论逻辑[J].四川师范大学学报(社会科学版),2020,47(3):44-50.
- [15]吕萍,邱骏,宋澜.多视角认识我国宅基地制度改革的逻辑[J].中国土地科学,2023,37(5):10-17.
- [16]陈小君.宅基地使用权的制度困局与破解之维[J].法学研究,2019,41(3):48-72.
- [17]温世扬,陈明之.宅基地资格权的法律内涵及实现路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2022,22(3):73-81.
- [18]高圣平.《民法典》与农村土地权利体系:从归属到利用[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2020,57(6):143-154.
- [19]韩松.宅基地立法政策与宅基地使用权制度改革[J].法学研究,2019,41(6):70-92.
- [20]申建平.宅基地“使用权”实践探索的法理检视与实现路径[J].法学论坛,2023,38(6):128-139.
- [21]罗亚文.集体主导盘活闲置宅基地的实践路径及制度规范[J].中国土地科学,2023,37(5):27-35.
- [22]温世扬,韩富营.从“人役权”到“地上权”—宅基地使用权制度的再塑造[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2019,58(2):20-29.
- [23]刘恒科.宅基地“三权分置”的政策意蕴与制度实现[J].法学家,2021(5):43-56,192-193.
- [24]刘俊海.现代公司法(上册)[M].3版.北京:法律出版社,2015:201-202.
- [25]杨青贵.适度放活宅基地使用权的理论逻辑与实现进路[J].农业经济问题,2023(7):64-75.
- [26]杨雅婷.“三权分置”下宅基地增值收益分配研究[J].法学家,2021(5):31-42,192.
- [27]夏沁.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[J].中国农村观察,2025(2):83-102.
- [28]高海.宅基地“三权分置”的法律表达:以《德清办法》为主要分析样本[J].现代法学,2020,42(3):112-125.
- [29]袁文全,牛小玉.宅基地使用权先买权的制度逻辑与法律适用[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2023,25(3):90-97,147-148.
- [30]杨志航.宅基地使用权抵押问题研究[J].行政管理改革,2019(6):91-97.
- [31]陆红,陈利根,李思玫.集体经营性建设用地的政府优先购买权:障碍及实现路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023,23(1):135-145.
- [32]朱健齐,操群,李文标.农民住房财产权抵押贷款:实践困境与优化机制[J].福建论坛(人文社会科学版),2021(8):48-58.
- [33]于凤瑞.“三权分置”下进城落户农民宅基地权利的实现[J].新疆社会科学,2025(3):72-82,170.
- [34]周亚娟,林爱文,张二申.基于边际机会成本的农村宅基地价值重构与退出补偿定价[J].资源科学,2021,43(7):1428-1439.
- [35]肖顺武,董鹏斌.闲置宅基地使用权入股的理论证成、实践基础与推进路径[J].农村经济,2024(1):54-63.
- [36]王姝文.中国式法治现代化视域下国有企业类别股制度研究[J].河南大学学报(社会科学版),2025,65(1):65-71,154.
- [37]王建文.论我国类别股股东分类表决制度的法律适用[J].当代法学,2020,34(3):123-130.
- [38]吴越,蒋平.乡村振兴背景下土地经营权入股公司的特别表决权研究[J].四川师范大学学报(社会科学版),2022,49(1):70-77.
- [39]梁清华,王洲.论土地经营权入股保底收益的法律实现路径[J].宏观经济研究,2020(6):153-158.
- [40]申惠文.农村集体成员与集体成员关系的规范分析与司法裁判[J].中州学刊,2023(9):64-73.