

新农村建设丛书

张 鑫 / 编著

吉林出版集团有限责任公司



三农与法——宅基地与房屋

不得非法占用土地建住宅

农民对宅基地只有使用权，没有所有权

建筑施工应按约定合理占用邻人土地

房屋灭失导致宅基地使用权消灭

不得因挖沟、种树危及相邻房屋的安全

农民对土地征收享有知情权

土地补偿费和安置补助费

土地补偿费归农村集体经济组织所有

新农村建设丛书

三 农 与 法

——宅基地与房屋

张 鑫 编著

吉林出版集团有限责任公司

图书在版编目 (CIP) 数据

宅基地与房屋/张鑫编. —长春: 吉林出版集团有限责任公司, 2008. 6
(新农村建设丛书. 三农与法)

ISBN 978-7-80762-203-1

I. 宅... II. 张... III. 农村—住宅建设—土地管理法—基本知识—
中国 IV. D922.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 092074 号

三农与法——宅基地与房屋

编著 张 鑫

印刷 长春市东文印刷厂

经销 新华书店

开本 850mm×1168mm

32 开本

印张 3.875

字数 93 千

版次 2008 年 6 月第 1 版

2008 年 6 月第 1 次印刷

吉林出版集团有限责任公司 出版、发行

书号 ISBN 978-7-80762-203-1

定价 6.00 元

地址 长春市人民大街 4646 号

邮编 130021

电话 0431-85661172

传真 0431-85618721

电子邮箱 xnc408@163.com

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 请与承印厂联系

《新农村建设丛书》编委会

主 任	韩长赋			
副 主 任	荀凤栖	陈晓光	王守臣	
委 员	(按姓氏笔画排序)			
	车秀兰	冯晓波	冯 晨	冯 巍
	申奉澈	孙文杰	朱克民	朱 彤
	朴昌旭	闫 平	闫玉清	吴文昌
	宋亚峰	张永田	张伟汉	李元才
	李守田	李殿富	李耀民	杨福合
	邴 正	周殿富	岳德荣	林 君
	苑大光	姜凤国	胡宪武	赵吉光
	闻国志	徐安凯	栾立明	秦贵信
	贾 涛	高香兰	崔永刚	崔永泉
	葛会清	韩文瑜	靳锋云	臧忠生
责任编辑	司荣科	祖 航		
封面设计	付丹红			
总 策 划	刘 野	成与华		
策 划	齐 郁	王宏伟	孙中立	李俊强

出版说明

《新农村建设丛书》是一套针对“农家书屋”、“阳光工程”、“春风工程”专门编写的丛书，是吉林出版集团组织多家科研院所及千余位农业专家和涉农学科学者，倾力打造的精品工程。

本丛书共分五辑，每辑 100 册，每册介绍一个专题。第一辑为农村科技致富系列；第二辑为 12316 专家热线解答系列；第三辑为普通初中绿色证书教育暨初级职业技术教育教材系列；第四辑为农村富余劳动力向非农产业转移培训教材系列；第五辑为新农村建设综合系列。

丛书内容编写突出科学性、实用性和通俗性，开本、装帧、定价强调适合农村特点，做到让农民买得起，看得懂，用得上。希望本书能够成为一套社会主义新农村建设的指导用书，成为一套指导农民增产增收、脱贫致富、提高自身文化素质、更新观念的学习资料，成为农民的良好益友。

目 录

一、宅基地	1
(一)宅基地使用权的取得	1
宅基地使用权申请人的资格	1
“一户一宅”原则	3
妇女的宅基地申请权	4
宅基地的面积标准	6
宅基地使用权申请程序	7
宅基地使用权证不能作为确定宅基地使用权的唯一依据	9
申请宅基地的费用	11
宅基地申请的限制	13
村干部不得多占用宅基地建房	14
不得非法占用土地建住宅	16
(二)宅基地使用权的行使	18
宅基地使用权的内容	18
共用宅基地的使用	20
宅基地上树木归农民个人所有	21
农民对宅基地只有使用权,没有所有权	23
离婚后如何行使宅基地使用权	24
宅基地下挖到财产应当返还	26
宅基地下挖到文物归国家所有	28
不得擅自堵截、独占自然流水	29
使用邻地排水不得侵犯他人利益	31
建筑施工应按约定合理占用邻人土地	32

任何单位和个人不得侵犯他人的宅基地使用权	34
宅基地使用权不得单独买卖	35
城镇居民不得购买农村宅基地	37
宅基地使用权不得继承	38
宅基地使用权不得单独抵押	40
互换宅基地使用权应当办理变更登记	41
(三)宅基地使用权的消灭	43
宅基地使用权的收回	43
宅基地灭失	45
房屋灭失导致宅基地使用权消灭	46
二、房屋	49
(一)房屋的建造和使用	49
建房应符合规划	49
土地利用总体规划制定前已建的不符合规划确定用途的房屋 不得重建、扩建	51
建房申请程序	52
在他人宅基地上建房的房屋归属	54
不得抢占他人宅基地建房	55
不得擅自在自留地、自留山上建房	57
房屋不得建到他人宅基地下	58
自建住房不需缴纳房产税	60
不得堵塞他人的必经通道	61
不得妨碍相邻房屋通风	63
不得妨碍相邻房屋采光	64
不得因挖沟、种树危及相邻房屋的安全	66
不得违反国家规定排放有害物质	68
(二)房屋的流转	69
房屋买卖的限制	69
一房不得多卖	71
不得私自出售共有房屋	72

房屋共有人可优先买房	74
房屋可以抵押	76
房屋可以继承	77
房屋共有人可优先于承租人购买房屋	79
三、宅基地的征收、补偿和安置	82
(一)征地的程序	82
征收宅基地应当获得审批	82
农民对土地征收享有知情权	83
征地补偿登记	85
征地补偿、安置方案公告	86
补偿安置方案应当征询村民意见	88
被征地人享有要求举行听证的权利	90
依法解决征地补偿、安置方案争议	91
集体土地使用权不得出让、转让、出租用于非农建设	93
(二)征地补偿费种类及计算	94
土地补偿费和安置补助费	94
房屋补偿费	96
蓄滞洪区内住房水毁损失补偿费	97
(三)征地补偿费的支付及分配	99
征地补偿费的支付期限	99
土地补偿费归农村集体经济组织所有	101
安置补助费归负责安置工作的单位、个人所有	102
禁止侵占、截留、挪用、贪污、私分、拖欠征地补偿费	104
出嫁女在征地补偿分配中的权利	106
新村民有权获得征地补偿费	107
毕业回乡大学生有权获得征地补偿费	109
征地补偿费分配时当事人死亡的处理	111
附录:纠纷解决方法	113

一、宅 基 地

(一) 宅基地使用权的取得

宅基地使用权申请人的资格

《中华人民共和国土地管理法》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。

【释义】

宅基地使用权的申请人具有严格的身份要求，应当同时具备以下资格：

1. 申请人必须为自然人，法人与其他组织不得享有宅基地使用权；

2. 申请人必须具有农村户口，即在村民委员会登记造册且在当地派出所进行了户籍登记，持非农村户口的城镇居民无权获得宅基地使用权；

3. 申请人必须为本村集体经济组织的成员，对于那些虽具有农村户口，但非为本集体经济组织成员的农村居民，不得向该集体经济组织申请取得宅基地使用权，即外乡、外村的农村村民不具备获得该项权利资格，除非其依法将户口迁入本乡或本村；

4. 申请人没有宅基地或者目前实际使用的宅基地面积低于政府规定的标准，即作为集体经济组织成员的申请人从未取得过宅基地，或者其曾经取得的宅基地由于兴建公共设施或公益事业建设等原因而被收回，或者原宅基地面积低于法定标准，或者经批

准回乡落户的职工、退伍军人、离休、退休干部以及回乡定居的华侨、港澳台同胞没有住房的。

【案例】

陈某于1971年离开家乡，来到河南省某县做小生意，因无处居住，便与某村七组达成协议，由某村七组分给陈某一处宅基地，陈某以青苗赔偿费支付给某村七组2600元钱。陈某从此在该处宅基地上建房居住，并在此做生意。但陈某一直没取得该处宅基地的合法使用证。1994年12月，某村七组欲收回该处宅基地，在与陈某协商未果的情况下，组织七组村民，将陈某经营的商品非法扣押，并将其居住的房屋拆除。陈某向该县人民法院起诉，以与某村七组达成的协议为据，要求法院维护自己对宅基地的使用权，并要求赔偿全部损失。

法院经审理认为，原告陈某与被告某村七组签订的协议违反法律的强制性规定，应归于无效，据此判决驳回陈某要求确认宅基地使用权的诉讼请求，同时判决被告向原告赔偿因非法扣押原告财物并拆除房屋而造成的全部经济损失。

【评析】

宅基地使用权具有社会福利的性质，只有本集体经济组织的村民才能享受到这种福利待遇。从本案认定的事实来看，原告陈某的户籍并未迁入某村七组，也就是说，陈某一直都不是该集体经济组织的成员。根据法律的规定，其没有资格取得某村七组的宅基地使用权，某村七组也没有权利给陈某分配宅基地。因此，双方签订的协议违反了国家法律的强制性规定，属于无效合同，陈某以该协议为凭据要求确认其宅基地使用权的诉讼请求不能成立。同时，某村七组违反国家有关宅基地的法律规定，未经相关部门审批，擅自向外村人分配宅基地的行为亦属违法，应当承担相应的行政法律责任；同时应对其非法扣押陈某财物、拆除房屋的行为向陈某承担民事侵权责任，赔偿陈某的经济损失。

“一户一宅”原则

《中华人民共和国土地管理法》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。

国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》第五款 严格宅基地申请条件。坚决贯彻“一户一宅”的法律规定。农村村民一户只能拥有一处宅基地，面积不得超过省（区、市）规定的标准。各地应结合本地实际，制定统一的农村宅基地面积标准和宅基地申请条件。不符合申请条件的不得批准宅基地。

【释义】

我国现行法律所确定的“一户一宅”原则应当从以下几个方面加以理解：

1. 拥有一处宅基地的主体是农村村民的“一户”，判断是否为一户的依据为当地户政部门发放的户口簿，如果在户口簿上登记的是一家人，那么该登记的家庭就是一户，只能拥有一处宅基地。当一户家庭中有子女长大成人，可以与父母分户，其从原户口簿中分离出来另行立户之后，可以作为独立的一户申请宅基地。

2. 一处宅基地，是指一户村民所拥有的宅基地应当是一块整地，而不能是分布于村集体土地不同地方的多块土地，否则就构成了对“一户一宅”原则的违反。

3. “一户一宅”原则并非意味着在任何情况下法律均禁止农民拥有两处以上的宅基地。例如当某人依法申请了一块宅基地之后，又合法继承了父母的房屋，由于我国采取房屋所有权与土地使用权不可分离的“地随房走”原则，此时继承人对房屋的继承将会导致其对宅基地使用权的继承。所以，法律对于继承人客观上取得两块宅基地使用权的事实是认可的，并不禁止农民通过继承的方式取得两处以上的宅基地。因此，“一户一宅”原则应当

确切地理解为“一户只能申请一处宅基地”。

【案例】

某村村民王某 1992 年结婚后与父母分家，另行立户，经有关部门批准申请了一处宅基地。2002 年，王某父母双双辞世，其作为唯一的继承人继承了父母的老房子，并办理了转移登记手续。不久，王某将老房子拆除，准备在原宅基地上另盖一栋新房。

此时，村委会出面阻止，以王某拥有两处宅基地为由，做出限其在两个月内将宅基地上的附着物全部清理干净，并恢复耕地地貌的决定。王某对此表示不服，并向当地乡政府提出土地争议解决申请。乡政府审查后认为：王某作为合法继承人，有权享有老房的所有权和老房上的宅基地使用权。但基于“一户一宅”原则，王某只能居住该房屋或对其加以必要的维修，而不得拆旧建新。王某将老房拆除后，就失去了对该宅基地的使用权，应当将宅基地交还给集体，所建新房属于非法建筑，依法应当予以清除。因此，村委会的做法是合法的。

【评析】

本案反映的是因继承形成的“一户多宅”现象应当如何处理的问题。根据“一户一宅”原则，因继承房屋而获得的宅基地使用权在行使上是有一定限制的，即只能对宅基地上的原房屋予以居住或维修，而不能拆除重建，否则就构成了对法律的违反。原房屋一旦被拆除，基于“地随房走”原则，房屋之上的宅基地使用权便不再归继承人所有，而应当返还于村集体。

妇女的宅基地申请权

《中华人民共和国妇女权益保障法》第三十二条 妇女在农村土地承包经营、集体经济组织收益分配、土地征收或者征用补偿费使用以及宅基地使用等方面，享有与男子平等的权利。

第三十三条第一款 任何组织和个人不得以妇女未婚、结婚、

离婚、丧偶等为由，侵害妇女在农村集体经济组织中的各项权益。

【释义】

男女平等是我国宪法确立的一项基本法律原则。法律赋予妇女，包括广大农村妇女与男子平等的权利，任何组织和个人都不得剥夺。宅基地是我国农民最基本的生活保障，宅基地使用权是农民最为关切的基本权利。我国农村土地属农民集体所有，集体经济组织成员无论男女都享有平等的宅基地申请权。

因此，在农村宅基地申请和分配中，必须坚持男女平等原则，不允许对妇女有任何歧视。农村妇女无论是否婚嫁，都应与相同条件的男性村民享有同等权利，村集体经济组织或者政府不得以任何形式和任何借口剥夺或限制妇女在申请宅基地方面的权利。

【案例】

何某系某村女性村民，1999年其与外村村民李某登记结婚，二人户口均落在何某所在的村集体。

何某婚后多次向村委会提出宅基地使用权申请。村委会召开村民大会进行集体讨论后，一致以由村两委、全体党员和村民代表讨论制定的《某村村庄规划条例》和《关于宅基地的管理办法》中“宅基地只分给男性，不分给妇女”的规定为依据，做出拒绝批准其申请的决定，致使何某一家人长期没有自己的住房，只能借住在何某父母家中。

【评析】

我国《村民委员会组织法》第一条规定：农村村民实行自治，由村民群众依法办理自己的事情；第十九条规定：宅基地的使用方案村民委员会必须提请村民会议讨论决定。因此，本案中某村村委会不给女性村民何某分配宅基地的决定是依据合法程序做出的，但程序上的合法并不意味着该决定的内容也是合法的。根据我国《妇女权益保障法》的有关规定，在宅基地使用方面，妇女与男子享有平等的权利，任何组织和个人不得以妇女未婚、

结婚、离婚、丧偶等为由，侵害妇女在农村集体经济组织中的各项权益。因此，该村《村庄规划条例》和《关于宅基地的管理办法》中“宅基地只分给男性，不分给妇女”的规定违反了法律的规定，依据这一规定做出的不给女性村民何某分配宅基地的决定自当无效。只要何某符合国家法律规定的宅基地申请条件，就有权获得宅基地分配，何某应通过法律途径维护自己的合法权益。

在我国广大农村中，宅基地“分男不分女”的现象并不少见。其原因除了重男轻女思想的影响之外，还在于农民普遍认为妇女不一定是本村的永久性村民，如果她们嫁到外村或外乡，分给她们的宅基地就有可能“外流”，从而损害本村人的利益。所以，尽管分男不分女的做法是错误的，但仍然得到村委会，甚至乡镇的支持。要想改变这种状况，除了唤醒农民自身的维权意识之外，还需要扭转乡、镇、村干部头脑中的错误观念，使男女平等的宪法原则在宅基地分配工作中真正得到贯彻和实现。

宅基地的面积标准

《中华人民共和国土地管理法》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。

第七十七条第二款 超过省、自治区、直辖市规定的标准，多占的土地以非法占用土地论处。

【释义】

农村村民申请宅基地的面积是有一定限制的。由于我国各地自然经济条件及风俗习惯差别较大，对宅基地的面积标准授权省、自治区、直辖市自行确定。我国各地方权力机关都根据本地的实际情况，因地制宜地对每一农户所能申请的宅基地面积上限做出了规定。例如：《北京市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第四十条规定：农村村民宅基地的标准，近郊区以及远郊区人多地少的地区，每户不得超过 166.75 平方米，其他地区每

户不得超过 200 平方米。具体标准由区、县人民政府规定。《河南实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第五十一条规定：城镇郊区和人均耕地 667 平方米以下的平原地区，每户用地不得超过 134 平方米；人均耕地 667 平方米以上的平原地区，每户用地不得超过 167 平方米；山区、丘陵区以及占用耕地的，每户用地不得超过 200 平方米。总之，村民只能享有法律规定的有限的宅基地面积，不能依照自己的意愿随意申请或使用宅基地。

【案例】

村民方某在世时，在其依法享有使用权的宅基地上盖有 5 间平房共占地 95 平方米，刚好达到当地对于每户所能享受的宅基地面积上限。去年，方某去世留下遗嘱，将该房赠给尚未分户的女儿。女儿将旧房拆除后，在原地之上扩建新房，并将院墙向前和向左各扩大了 5 米。

一个月后，该村村委会通知方女，她只能享受 95 平方米的宅基地面积，超出部分按规定要收回，限定方女在 1 个月内将宅基地面积超出的院墙全部拆除，恢复其耕地面貌。

【评析】

根据我国《土地管理法》的有关规定，每户村民所能拥有的宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。因此，村民在建筑房屋及其附属设施时，应当在其享有的宅基地面积范围之内进行，超过规定的面积擅自扩大建造的部分不受法律保护。在本案中，方某的女儿合法继承房屋后，宅基地使用权随着房屋所有权的转移合法转移给继承人，方女应当在法律允许的范围内，依法行使宅基地使用权。然而其在原来的基础上，擅自扩建院墙，违反了有关宅基地面积标准的规定，属于非法占用土地的行为。因此，村委会要求她拆除超出的部分是符合法律规定的。

宅基地使用权申请程序

《中华人民共和国土地管理法》第六十二条第三款 农村村

民住宅用地，经乡（镇）人民政府审核，由县级人民政府批准；其中，涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

第四十四条第一款 建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。

国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》第二部分第（六）项 规范农村宅基地申请报批程序。农村村民建住宅需要使用宅基地的，应向本集体经济组织提出申请，并在本集体经济组织或村民小组张榜公布。公布期满无异议的，报经乡（镇）审核后，报县（市）审批。经依法批准的宅基地，农村集体经济组织或村民小组应及时将审批结果张榜公布。

【释义】

村民申请宅基地建造住宅通常应依照下列程序办理申请用地手续：

1. 申请。凡是申请建房的村民应先向所在地的村农业集体经济组织提出宅基地使用申请。

2. 村民会议讨论。村民的申请应当在本村或者本村民小组张榜公布，并由村民大会或村民委员会就村民提出的用地申请进行讨论。

3. 审核。村民大会或村民委员会讨论通过后，报乡（镇）人民政府审核。

4. 批准。乡（镇）人民政府审核同意后，报县（市）级人民政府批准；其中，占用农用地的，应依法办理农用地转用手续。

5. 拨付土地和核发土地使用证。

【案例】

2005年初，某村村委会经全体群众代表会议通过，决定发放一批宅基地，用地为闲散坑地。宅基地采用拍卖方式发放，竞买者限为本村村民。拍卖宅基地的目的除解决村民住宅用地外，还为了筹集资金用于修建村级公路。

经过半年多的运作，拍卖工作已基本结束，经群众代表签字、村委会盖章、镇政府审核盖章后，上报县国土资源局。

【评析】

宅基地是农村居民赖以生产和生活的最重要的物质条件之一，宅基地使用权是一项具有社会福利性质的权利。根据我国有关法律的规定，农村村民获得宅基地分配，依法应当通过“个人申请——集体讨论——乡（镇）审核——县级批准”的程序来办理。本案中，某村通过拍卖的方式，以买卖宅基地使用权来牟利，既直接违反了宅基地分配的法定程序，又违背了宅基地使用权作为一项具有福利性质的权利应当由村民免费取得的原则，因此，纵然拍卖所得费用是用于修建公路，为百姓办事，也不能改变该种行为的违法性质。所以，有关部门应当对这一行为予以纠正；村委会收取的拍卖费没有法律依据，属于不当得利，应当返还给买地的村民。

近年来，为了拓宽村财政收入，不少村集体将目光放在了最重要、也是最有价值的生产物资——土地上，以拍卖方式发放宅基地的做法在我国许多农村地区屡见不鲜。然而，在拍卖宅基地的过程中，买到宅基地的，往往是一些根本不缺住房的农户；那些真正缺少宅基地的农民却由于财力不足而无法竞拍到土地。这种结果必然造成社会不公，极易引发社会不安定因素。因此，拍卖宅基地的不良现象必须尽快得到制止。

宅基地使用权证不能作为确定宅基地使用权的唯一依据

《中华人民共和国土地管理法》第十一条第二款 农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认建设用地使用权。

《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三条第一款 国