

WOGUO

NONGCUN ZHAJIDI

SHIYONGQUAN ZHIDU

YANJIU



# 我国 农村宅基地 使用权制度研究

王小莹◎著



中国民主法制出版社  
全国百佳图书出版单位

本书为北京市教委科研计划项目《农村宅基

(项目编号: 02191262710135)的研究成果

WOGUO  
NONGCUN ZHAJIDI  
SHIYONGQUAN ZHIDU  
YANJIU

# 我国 农村宅基地 使用权制度研究



王小莹◎著



中国民主法制出版社

全国百佳图书出版单位

**图书在版编目 (CIP) 数据**

我国农村宅基地使用权制度研究/王小莹著. —北京:  
中国民主法制出版社, 2014. 10

ISBN 978-7-5162-0643-0

I. ①我… II. ①王… III. ①农村—住宅建设—  
土地使用权—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 240235 号

图书出品人: 肖启明

图 书 策 划: 刘海涛

责 任 编 辑: 逯卫光

---

书名/我国农村宅基地使用权制度研究

WOGUONONGCUNZHAIJIDISHIYONGQUANZHIDUYANJIU

作者/王小莹 著

---

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号 (100069)

电话/63055259 (总编室) 63057714 (发行部)

传真/63056975 63056983

http://www.npcpub.com

E-mail: mzfz@npcpub.com

经销/新华书店

开本/32 开 880 毫米×1230 毫米

印张/6.5 字数/126 千字

版本/2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

印刷/河北省永清县金鑫印刷有限公司

---

书号/ISBN 978-7-5162-0643-0

定价/22.00 元

出版声明/版权所有, 侵权必究。

---

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

## 前 言

土地是人类社会最重要的生产资料和生活资料。随着社会主义市场经济体制的建立和完善，以市场机制配置土地、劳动力、资本等生产要素成为市场经济发展的客观要求。“三农”问题历来是党和政府工作的重心，而土地问题更是“三农”问题中的核心。土地一直是农民安身立命的根基，我国农村宅基地使用权制度就是建立在“居者有其屋”的社会保障理念基础之上。随着我国经济社会的不断发展，现行农村宅基地使用权法律制度遇到了很多困境和障碍，特别是在宅基地使用与管理制度的方面存在一系列的问题，对我国建设社会主义新农村、统筹城乡协调发展，构建社会主义和谐社会产生了消极影响。当前，“完善宅基地制度”已成为农村新一轮土地制度改革中的重要组成部分。在农民土地权利束中，宅基地

使用权又是一项重要的土地权利，如果这个权利解决不好，作为用益物权的宅基地使用权的效用就难以发挥。而现行的有关农村宅基地使用权制度的立法规定多是计划经济时代的产物，无法满足现实农村经济的发展需要，因此，有必要对农村宅基地使用权制度进行深入系统的研究。

正是基于上述思考和认识，本书将农村宅基地使用权作为研究对象，以农村宅基地使用权保护制度的构建为中心展开研究，从农村宅基地使用权的法理阐释和历史回顾入手，从理论探索到实践考察论证，对我国现行农村宅基地使用权的取得、流转和消灭制度等进行了初步探讨，在此基础上就如何建立科学可行的农村宅基地使用权保护制度作了一些探索；以此能为推动我国农村宅基地使用权法律制度建设提供有益的参考。

因本人水平所限，本书多有欠缺之处，敬请有关专家和读者指正。在本书付梓之前，我要感谢帮助我完成本书的所有朋友。对本书所引用的有关专家的作品成果表示衷心的感谢！

王小莹

2014年9月15日

# 目 录

## 导 论

- 一、研究意义 / 1
- 二、研究现状 / 3
- 三、研究的主要内容 / 15
- 四、研究的思路和方法 / 17

## 第一章 农村宅基地使用权制度概述

### 第一节 农村宅基地使用权的概念和特征 / 19

- 一、宅基地使用权的概念分析 / 19
- 二、宅基地使用权的法律特征 / 20

### 第二节 农村宅基地使用权的内容 / 24

- 一、宅基地使用权的主体 / 24
- 二、宅基地使用权的客体 / 24
- 三、宅基地使用权人的主要权利和义务 / 25

### 第三节 农村宅基地使用权的性质探讨 / 26

- 一、农村宅基地使用权的性质之争 / 27
- 二、农村宅基地使用权性质的界定 / 29

#### 第四节 农村宅基地使用权的权能 / 33

一、农村宅基地使用权的占有、使用权能 / 33

二、农村宅基地使用权的收益权能 / 35

三、农村宅基地使用权的处分权能 / 39

### 第二章 我国农村宅基地使用权制度的历史沿革

#### 第一节 我国宅基地使用权制度的历史发展 / 44

一、宅基地私人所有阶段 / 45

二、宅基地使用权制度的确立阶段 / 45

三、宅基地使用权的变革与发展阶段 / 46

四、对宅基地使用权制度历史发展的思考 / 50

#### 第二节 我国宅基地使用权制度的发展趋势 / 52

一、宅基地使用权的物权属性日益凸显 / 52

二、宅基地使用权的权能在逐步扩大 / 53

### 第三章 宅基地使用权与相关权利的比较分析

#### 第一节 宅基地使用权与建设用地使用权 / 55

一、两者的主体范围不同 / 56

二、两者的权利客体不同 / 57

三、两者的权利内容不同 / 57

四、两者权利取得方式不同 / 58

五、两者流转限制不同 / 58

六、两者权利的有偿性及权利存续期间不同 / 59

## 第二节 宅基地使用权与土地承包经营权 / 60

一、两者的设立目的不同 / 61

二、两者的设立方式不同 / 61

三、两者的期限和数量限制不同 / 62

四、两者在流转方面不同 / 62

## 第三节 宅基地使用权与地上权 / 63

一、两者的法律性质不同 / 63

二、两者的主体不同 / 64

三、两者的客体不同 / 64

四、两者的期限不同 / 65

五、两者的用途不同 / 65

六、两者的取得和流转方式不同 / 66

## 第四节 宅基地使用权与永佃权 / 66

一、两者土地利用性质不同 / 66

二、两者是否有偿不同 / 67



## 第五节 宅基地使用权与地役权 / 67

- 一、两者设定方式不同 / 67
- 二、两者的主体范围不同 / 68
- 三、两者的客体不同 / 68
- 四、两者的内容不同 / 69
- 五、两者的期限不同 / 69

## 第四章 农村宅基地使用权的取得及消灭

### 第一节 农村宅基地使用权的取得 / 70

- 一、农村宅基地使用权的取得 / 70
- 二、农村宅基地使用权的登记 / 76

### 第二节 农村宅基地使用权的消灭 / 81

- 一、农村宅基地使用权与一般用益物权消灭之比较 / 81
- 二、农村宅基地使用权消灭的分析 / 81

## 第五章 农村宅基地使用权制度问题剖析

### 第一节 我国现行宅基地使用权的立法现状 / 84

- 一、宪法与法律法规之规定 / 85

二、相关政策文件之规定 / 88

三、立法现状分析 / 90

## 第二节 我国现行宅基地使用制度引发的现实问题 / 94

一、宅基地闲置现象严重,土地资源浪费 / 94

二、宅基地使用权隐性交易普遍,集体资产流失严重 / 96

三、农民融资困难,权益无法保障 / 97

四、宅基地使用权登记及管理秩序混乱 / 98

五、农村私有房屋买卖纠纷日益增多 / 99

## 第六章 农村宅基地使用权的流转

### 第一节 宅基地使用权流转的理论争议 / 101

一、宅基地使用权流转的三种学说 / 101

二、对上述学说的评析 / 105

### 第二节 宅基地使用权流转的现状考察 / 106

一、宅基地使用权流转的法律规制现状 / 106

二、宅基地使用权现实流转的方式 / 110

三、宅基地使用权现实流转引发的矛盾冲突 / 116

四、宅基地使用权现实流转的原因分析 / 118

### 第三节 宅基地使用权流转的必要性、可行性分析 / 121

#### 一、宅基地使用权流转的必要性分析 / 121

#### 二、宅基地使用权流转的可行性分析 / 127

### 第四节 宅基地使用权流转试点的实证分析 / 131

#### 一、广东省的宅基地入市 / 131

#### 二、天津市的宅基地换房 / 133

#### 三、重庆市的“地票”交易 / 134

#### 四、成都市的联建农宅 / 137

#### 五、沪、浙地区的宅基地置换 / 139

#### 六、对宅基地使用权流转试点的评析 / 141

## 第七章 农村宅基地使用权的保护

### 第一节 宅基地使用权保护立法的价值选择 / 146

#### 一、统筹兼顾公平与效率 / 146

#### 二、产权清晰、促进交易 / 147

#### 三、适应经济社会的发展 / 149

### 第二节 宅基地使用权自身制度的完善 / 151

#### 一、取得制度 / 151

二、流转制度 / 156

三、消灭制度 / 163

### 第三节 宅基地使用权配套制度的完善 / 164

一、建立宅基地流转收益分配制度 / 164

二、改革城乡二元户籍制度 / 165

三、健全农村社会保障体系 / 166

### 第四节 “小产权房” 问题分析 / 168

一、“小产权房” 的概念和特点 / 168

二、“小产权房” 与现行法律规定的冲突 / 171

三、“小产权房” 的“非法” 与“正当” / 173

四、“小产权房” 的未来走向 / 177

### 第五节 “农家乐” 问题分析 / 180

一、“农家乐” 现象的产生及其意义 / 180

二、“农家乐” 用地的规范化 / 181

### 参考文献 / 184

# 导 论

## 一、研究意义

当前,我国已进入深化农村改革、着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期,为了应对新情况、解决新问题,党的十七届三中全会作出了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。党中央指出,在新时期、新形势下,实现农村发展战略目标,推进中国特色农业现代化,必须按照统筹城乡发展要求,抓紧在农村改革关键环节上取得突破。在众多的农村制度改革中,“完善宅基地制度”已成为农村新一轮土地制度改革中的重要组成部分。

2007年3月颁布的《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)在用益物权一篇中对农村宅基地使用权作了专门规定。但是其规定一方面对司法实践中的一些急迫性问题仍然没有提出具体的解决办法,因而导致实践中各种涉及农村宅基地使用权流转的纠纷得不到合理公正的解决;另一方面,对于中国这个人口众多、人均土地相对不足的农业大国来说,土地是一切生活和生产的基础,国

家制定了一系列的政策和法律法规来指导和规范城市房地产市场的发展,但我国农村的宅基地使用权,却面临着法律规范严重缺失的尴尬局面。由此,笔者开始关注与众多农民息息相关的农村宅基地使用权制度。笔者认识到关于该项制度仍然存在许多需要探讨的地方,而且在实践中也存在不少的“脱法”行为,产生并积累了大量的纠纷与矛盾。因此,在统筹城乡发展的时代背景下,对宅基地使用权问题进行系统的理论研究,以解决上述矛盾和问题,具有重要的理论意义和实践价值。具体表现在以下几个方面。

第一,有利于深化农村土地制度改革,实现土地优化利用。根据党中央关于农村改革的决定,深化农村改革是一个系统工程。其中,必须按照统筹兼顾城乡发展的要求,“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”。宅基地使用权制度是农村土地制度的重要组成部分,农村土地制度的改革和完善离不开宅基地使用权制度的改革和完善。深化包括宅基地使用权制度在内的农村土地制度改革,其基本目标就是要实现土地的优化利用。在土地资源日益稀缺的时代,在最大限度地提高土地利用效率的同时又切实保障土地资源不被浪费或破坏是一个十分重要的课题,也是衡量土地制度是否具有合理性、可持续性的重要尺度。现行宅基地使用权制度禁止宅基地使用权流转,其直接的后果之一就是宅基地的利用效率较低,土地浪费情况较为严重。因此,应努力探索在相应法律规制框架下的宅基地使用权流转问题,以深化农村土地制度改革,并达到土地优化利用的重要目标。

第二,有利于维护农民合法权益。当前,农民权益可表现在不

同领域的不同方面,而宅基地使用权则是农民所享有的重要权益之一。一方面,宅基地对于农民而言具有住房保障功能,其直接关系到农民的居住权问题;另一方面,根据《物权法》的相关规定,宅基地使用权是一种用益物权。然而,作为一种物权的宅基地使用权却受到了极大的约束,主要表现在宅基地使用权流转的法律障碍方面。

第三,有利于解放和发展农村社会生产力。现阶段,我国农村社会生产力的发展受到了一定程度的制约,其重要原因之一就是农村土地的生产要素功能发挥不够、市场在农村土地资源配置中的作用体现不充分,尤其是在城市化进程不断加快的时代背景之下,作为一种稀缺资源的土地,其生产要素功能无法体现,已经成为制约农村社会生产力发展的重要因素。

第四,有利于统筹城乡经济社会发展。基于历史原因形成的城乡二元结构已经成为制约我国经济社会发展的重要因素。破除城乡二元结构,必须立足于统筹城乡发展的基本战略,抛弃长期以来城乡分割的单一发展模式和偏向城市的政策导向。因此,按照统筹城乡发展的基本要求,必须逐步建立城乡统一的资源要素市场。而我国现行的宅基地使用权制度过多地偏重宅基地的生存保障功能,而在一定程度上忽视了宅基地的生产要素功能,从而使得宅基地使用权无法通过市场流转,最终严重损害了土地资源配置的效率。

## 二、研究现状

近些年来,学术界对宅基地问题的研究形成了许多重要的成果。学者们关于宅基地问题的研究主要集中在经济领域、法律领

域、管理学领域。在经济领域的研究主要集中于产权关系的研究,明确农村宅基地的产权归属,推动宅基地进入土地一级市场进行流转。在法律领域主要涉及的是宅基地使用权的取得、保护、流转以及将宅基地作为一种用益物权如何在现有的法律、法规框架下保障农民的权益。在管理学领域的研究主要集中在宅基地制度存在的问题以及如何完善宅基地制度,如宅基地的登记制度、宅基地的取得制度、宅基地的流转制度等。

### (一)经济学角度

经济学学者对农村土地制度的研究著作主要有:温铁军在《三农问题与世纪反思》一书中认为,人地关系越紧张,土地越难完全私有化。如果不能把土地上超载的农村人口减少,这种残缺产权就是可行的、合理的制度安排。产权残缺也为各级政府以国家权力的名义侵犯农民利益提供了制度条件。刘金海在《产权与政治:国家、集体与农民关系视角下的村庄经验》一书中指出,随着乡村的城镇化进程加快和城市的扩张,乡村社会的集体资产出现了一个“再集体化”的过程,而这种“再集体化”的过程拓展了集体的自主性,在乡村社会形成了一种新型的角度——全能性的集体权力。叶剑平等在《中国农村土地产权制度研究》一书中认为,我国农村宅基地产权制度是农民居住土地所有权与使用权的关系的总和,是在农村土地集体所有制下,以农民居住土地使用权为核心的一系列权利,其实质是以土地的使用权为主要内容的农村土地产权。

### (二)法律制度角度

目前,关于宅基地的研究多集中在法律制度领域,所以在这个



领域的研究成果也比较多。研究角度主要集中于以下几个方面。

### 1. 关于宅基地所有制的研究

关于农村宅基地制度的改革,理论界大概有三种不同的观点。一是维持并完善现有的农村宅基地集体所有制。李昌平认为,现在的农村土地制度不影响土地使用权的流转。贺雪峰认为,土地集体所有,所有权归集体,使用权归农户,是一种很清晰的且合乎当前中国农村实际的产权构造。当前的农地制度安排有相当强的合理性,是中国经济快速增长的最大秘密和中国未来发展的基本条件,我们应当珍惜。二是主张国家所有,农民永佃。周天勇认为,农村土地制度应该实行“国有制+999年使用期”,在农村废除土地集体所有制,一切土地国有,并将宅地、耕地以最后一轮承包为准;农民承包的四荒地、沙漠、山地、林地、鱼塘等,以已经承包经营为准,都以未来999年的期限,由农民居住、使用和经营。三是主张土地归农民所有。陈志武认为,农村集体土地制度是历史的产物,只要地权还是公有,农民的利益就会继续受到侵犯,他主张实现农民土地归农民所有。于建嵘认为,正是集体土地所有制限制了所有权的行使,主张把地权还给农民。蔡继明认为,农地私有可以提高农地产权的长期稳定性,抵押可以为生产提供资金,可以提高产权的流动性,促进劳动力有效配置和为农民提供社会保障。马立新指出,农村宅基地制度存在由农民私有变成集体所有、不符合农民意愿的问题,农村宅基地集体所有制是对农民的歧视,宅基地制度是人民公社体制的残余和计划经济体制的残余。他提出应该改农村宅基地集体所有制为农民所有制。