

农村宅基地使用权 制度研究

Nongcun Zhajidi Shiyongquan
Zhidu Yanjiu

任中秀 著

山东大学出版社

山西省社科联重点课题研究项目
山西省软科学研究项目

农村宅基地使用权 制度研究

Nongcun Zhajidi Shiyongquan
Zhidu Yanjiu

任中秀 著

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村宅基地使用权制度研究/任中秀著. —济南:山东大学出版社, 2012. 5

ISBN 978-7-5607-4590-9

I. ①农…

II. ①任…

III. ①农村—住宅建设—土地制度—研究—中国

IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 115103 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 20 号 邮政编码:250100)

山东省新华书店经销

济南景升印业有限公司印刷

850×1168 毫米 1/32 7 印张 151 千字

2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月第 1 次印刷

定价:16.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

前 言

改革开放以来,中国城市化进程明显加快,现阶段已进入高速城市化的起飞线上。如何依照可持续发展理论,积极稳妥地推进城市化进程,是 21 世纪中国必须面对的一个重大课题。城市化的三大标志是:劳动力从第一产业向第二、三产业转移,城市人口在总人口中比重上升,城市用地规模扩大。随着我国城市化的发展,农村人口向城市转移会涉及原有农村宅基地的退出问题,城市用地规模扩大也会导致耕地减少以及农村宅基地用地制度的调整。2007 年,我国出台了《城乡规划法》,旨在统筹城乡发展。被列为城乡建设用地增减挂钩的试点省市,也纷纷推行撤村并居,农民的宅基地使用权受到很大的触动。农民的宅基地使用权作为一项用益物权是否还能受到法律的保护?城市化进程是否会以牺牲农民的利益为代价?城乡统筹的发展思路是否可以找到合适的理论基础?城市化发展与农民利益保护是否可以兼顾?这些问题都有待学界进行深入研究。

2006 年暑假,由于得到太原科技大学学生暑期活动经费的支持,我与学生赴山西省垣曲县三个村对农村宅基地问题进行了为期一周的实地调查,共走访农户近 20 户。2007 年

农村宅基地使用权制度研究

寒假,我再次组织学生对其他地市的宅基地问题进行调研。之后,我陆续完成两篇论文《宅基地使用权流转之辩》与《农村宅基地使用权存在的问题及完善对策——以山西省的调查为基础》。2011年,我以前期的研究为基础申报省级课题,有幸成功申报山西省社科联重点课题研究项目《山西省城市化进程中土地问题研究》,并获得山西省软科学研究项目《山西省城市化进程中土地发展权研究》的资助。本书为两项课题的研究成果。

全书共分三大部分:基础理论篇、专题研究篇和案例研析篇。第一部分以民事权利为视角,对农村宅基地使用权进行了定性的静态分析和权利变动的动态分析,具体包括农村宅基地使用权的概念及性质,宅基地制度立法的历史沿革,农村宅基地使用权的取得、流转及消灭。第二部分对农村宅基地使用权制度中的一些重要理论问题进行专题探讨。农村宅基地使用权管理制度专题不仅仅是对宅基地使用权的思考,更是对涉及行政行为的宅基地管理制度及审批制度的反思。农村集体土地上房屋拆迁及补偿问题与宅基地换房法律问题针对的是近年来宅基地征收及收回存在的问题,提出了完善宅基地房屋拆迁及补偿的立法建议。撤村并居法律问题与农村宅基地土地发展权两个专题是对城乡统筹发展思路下触动农民宅基地的理性反思并试图寻找理论出路。最后一个专题是对城市化进程中农民市民化宅基地问题的探讨。第三部分对20个典型的农村宅基地使用权司法案例进行评析,以个案对前述理论研究进行印证。

课题研究过程中首先采用了文本研究的方法。文本研究是法学研究的重要方法。课题组尽可能收集了我国关于农村

前 言

宅基地使用权的相关的法律文件,比较不同的法律文本对宅基地使用权制度的规定。在对文本研究的过程中,笔者还采用了民法解释学的方法,力求在文义解释的基础上进行体系解释、立法解释、目的解释等;对于狭义解释不及的立法漏洞与不足,从立法论的角度提出相应的建议。此外,课题研究还采用了社会实证研究的方法。社会实证的方法,有利于弥补文本研究与纯理论研究的不足。农村宅基地使用权制度是我国特有的制度,不能脱离我国国情、经济社会及城市发展的实际。在研究过程中,课题组还以我国农村宅基地使用权的实践及司法实践中的典型案例为研究素材,为提出合理化建议提供实证基础。

课题研究得到了太原科技大学法学院领导、同事和学生的大力支持与帮助,在此诚致谢意!同时也感谢山西省内外有关土地部门和许多村民对实地调研的支持与协助。最后,感谢我的家人对我工作与学业默默无闻的支持,没有他们的理解与宽容,我不可能潜心完成本书的写作。

本项研究暂告一段落,缺憾与不足在所难免,敬请读者提出宝贵的意见和建议。

任中秀

2012年3月于济南

目 录

基础理论篇

第一章 农村宅基地使用权的概念及其性质	(3)
一、宅基地使用权的概念	(3)
二、宅基地使用权与其他权利	(13)
三、宅基地使用权的性质	(18)
第二章 宅基地制度立法的历史沿革	(25)
一、宅基地私有时期的立法(1949~1956 年)	(26)
二、人民公社时期的宅基地立法(1956~1978 年)	(28)
三、改革开放初期的宅基地立法(1978~1985 年)	(31)
四、城乡土地统管阶段的宅基地立法(1986~1996 年)	(34)
五、城乡土地管理体制转轨阶段的宅基地立法(1997~2011 年)	(38)
第三章 农村宅基地使用权的取得	(46)
一、宅基地使用权的申请取得	(46)
二、宅基地使用权的继承取得	(58)
三、宅基地使用权的受让取得	(66)

农村宅基地使用权制度研究

第四章 农村宅基地使用权的流转	(67)
一、宅基地使用权流转的理论分歧	(68)
二、宅基地使用权流转的实践情况	(71)
三、关于农村宅基地使用权流转之我见	(76)
第五章 农村宅基地使用权的消灭	(78)
一、集体经济组织收回宅基地	(78)
二、国家征收宅基地	(81)
三、宅基地的灭失	(82)
四、房屋灭失	(83)
五、宅基地使用权的放弃	(83)

专题研究篇

第六章 农村宅基地使用权管理制度	(87)
一、现行农村宅基地管理制度与现实的脱离	(87)
二、宅基地管理制度功能的反思	(91)
三、宅基地审批行为的法律性质的反思	(93)
四、改革宅基地管理制度的几点建议	(95)
第七章 农村集体土地上房屋拆迁及补偿问题	(97)
一、农村集体土地上房屋拆迁的法律依据	(97)
二、国家征收集体土地和集体收回土地房屋拆迁之比较	(98)
三、国家征收集体土地和集体收回土地房屋拆迁补偿的 共同问题	(99)
四、完善农村集体土地上房屋拆迁立法的建议	(100)
第八章 农村宅基地换房法律问题	(104)
一、宅基地换房的运作模式	(104)
二、宅基地换房模式的社会效果及存在的问题	(109)

三、宅基地换房模式中的法律问题	(112)
四、关于宅基地换房的法学思考	(114)
第九章 撤村并居法律问题	(116)
一、撤村并居的政策依据的合法性分析	(117)
二、撤村并居的政策依据的合理性分析	(119)
三、撤村并居在实施中存在的问题	(121)
四、完善撤村并居的建议	(123)
第十章 农村宅基地土地发展权制度	(126)
一、土地发展权的法律性质	(127)
二、农村宅基地土地发展权的独立性	(130)
三、农村宅基地土地发展权的理论意义	(132)
第十一章 农民市民化进程中的农村宅基地	(137)
一、城市化进程加速了农村宅基地闲置	(137)
二、农民市民化进程中宅基地退出的法律境遇	(138)
三、农民市民化进程中农村宅基地功能的法律障碍	(140)
四、农民市民化进程中农村宅基地问题的反思	(142)

案例研析篇

第十二章 农村宅基地使用权纠纷司法案例研析	(151)
一、陈某诉某村收回划给其使用宅基地纠纷案	(151)
二、孟某诉崔某返还宅基地和房屋案	(153)
三、杨某诉梁某宅基地使用权确权案	(155)
四、赵某诉北京市某区国土资源和房屋管理局核发宅基地 使用证侵犯其合法权益案	(158)
五、焦某义诉郑州市配套办征收行为违法案	(160)
六、宣某因宅基地通行排除妨碍诉宛某案	(162)

农村宅基地使用权制度研究

七、李某恩等诉李某印等宅基地使用权纠纷案	(164)
八、赵某秀诉北京市某区某镇政府拆除其房屋违法纠纷案	(166)
九、村委会诉任某土地侵权纠纷案	(167)
十、刘某诉刘某珍等排除妨碍并赔偿损失案	(169)
十一、苍某诉海淀区某乡人民政府建房证明表、建房确权表案	(171)
十二、付某诉某市人民政府为第三人付某颁发土地使用证案	(174)
十三、罗某诉罗芳某宅基地使用权纠纷案	(176)
十四、某县某镇某村委第 14 村民组诉某县人民政府颁发宅基地使用证案	(178)
十五、周某不服某镇人民政府宅基地使用处理决定案	(180)
十六、张某等诉张某领互换建房用地纠纷案	(183)
十七、肖某诉某市国土资源局某区分局颁发宅基地使用证书案	(186)
十八、郝某诉李某请求法院确认宅基地使用权面积纠纷案	(187)
十九、王某诉某镇政府处理宅基地使用权纠纷不合理案	(188)
二十、关某越因不服宅基地使用权决定诉北京市某区某乡人民政府案	(190)
附 录	(193)
附录一 调研资料	(193)
附录二 重要法律节录	(197)
参考文献	(208)

基础理论篇

第一章 农村宅基地使用权的概念及其性质

一、宅基地使用权的概念

(一) 宅基地使用权的定义

宅基地使用权是我国特有的一种用益物权形式,是新中国成立以来在中国土地政策基础上形成的一个固有制度。虽然《物权法》中关于宅基地使用权的规定只有四条,但作为一个特殊的用益物权,由于涉及全国广大农民的“安身立命”,因此非常重要。在《物权法》出台之前,学界对宅基地使用权的定义是有较充分的理论探讨的。学理上对宅基地使用权所作的定义,归纳起来主要有以下三种:

第一,宅基地使用权是民事主体以宅基地为目的而对土地的使用权。^①

^① 参见江平主编《中国土地立法研究》,中国政法大学出版社1999年版,第281页。

第二,宅基地使用权是指城镇或者农村居民在国家所有或者集体所有的土地上建筑房屋,供作居住的权利。^①

第三,宅基地使用权是指农村集体经济组织的成员依法享有的在农民集体所有的土地上建设住宅的权利。^②

比较上述三种定义,其区别主要体现在以下两点:一是权利的主体范围不同。第一种定义中的权利主体是民事主体,范围很宽泛,涵盖了公民、法人和非法人组织;第二种定义将权利主体确定为我国公民,即包括城镇和农村居民,比前者要窄;第三种定义的权利主体是农村集体经济组织成员。二是权利的客体范围不同。第一种和第二种定义的客体涵盖了国有土地使用权和集体所有土地使用权,而第三种定义排除了国有土地使用权,仅指集体所有的土地。

在《物权法》起草过程中,经过激烈的争议,最终《物权法》第152条规定,宅基地使用权是指宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利,有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施。采纳这一定义的理由有两点:第一,虽然在我国宅基地制度历史变革过程中,广义的宅基地使用权包括城镇宅基地使用权与农村宅基地使用权,但城镇宅基地使用权属于历史遗留问题,现实中已经非常少见。^③ 第二,

① 参见王利明主编《中国物权法草案建议稿及说明》,中国法制出版社2001年版,第75页。

② 参见王利明主编《中国民法典草案建议稿及说明》,中国法制出版社2004年版,第127页。

③ 参见最高人民法院物权法研究小组编著《〈中华人民共和国物权法〉条文理解与适用》,人民法院出版社2007年版,第455页。

我国城镇国有土地上的建设用地使用权虽有作为城镇住宅用地的功用,但与农村宅基地使用权的取得方式完全不同,二者负担的功能也大相径庭,所以立法将宅基地使用权的客体限定为集体土地,不包括国有土地。但是,从该条文也并不能直接得出结论:宅基地使用权的主体就是农村集体经济组织成员。^①关于宅基地使用权的取得主体仍值得探讨。

《物权法》没有将城镇宅基地使用权纳入其范围内,而将宅基地使用权限定为农村宅基地使用权,本书在下文的论述中,如无特别说明,“宅基地使用权”与“农村宅基地使用权”指同一意义。

(二)宅基地使用权的内容

《物权法》第152条规定:“宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利,有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施。”将宅基地使用权专章写在用益物权编之下,显然明确将宅基地使用权的法律属性归类于用益物权。从法学理论角度讲,用益物权是指对他人所有的物,在一定的范围内进行占有、使用、收益、处分他物权。^②将宅基地使用权定性为一种用益物权,从这一角度分析,其权利内容主要表现在:

1. 宅基地使用权人的占有权

农村集体经济组织的成员经申请批准,依法取得宅基地

① 参见高圣平《宅基地性质再认识》,载《中国土地》2010年第1期。

② 参见魏振瀛主编《民法》,北京大学出版社、高等教育出版社2002年版,第256页。

使用权,即依法取得了长期占有宅基地的权利。在权利的行使过程中,权利人一方面可以满足自身建房居住的需要,同时毋庸置疑地排除他人的非法侵占和侵害,任何组织和个人均不能非法剥夺或是擅自使用宅基地使用权人依法取得的土地。一旦权利人遭受侵占或是侵害,均有权请求对方停止侵害、排除妨碍、返还占有、赔偿损失。

2. 宅基地使用权人的使用权

宅基地使用权人的使用权即指农村居民在宅基地上建造房屋以及其他附属设施的权利,也就是说宅基地的使用内容不仅仅局限于居住建房,还可以用于基于其他用途如生产经营等而修建的其他建筑物。因为随着商品经济的发展,除了依靠耕地取得收入之外,农村居民也越来越多地进行商业活动或手工业的生产,如开办小型作坊、小卖部等,而这些非农业生产经营活动都是开展在宅基地使用权之上的。1991年颁布的《土地管理法实施条例》第29条曾规定:“农村承包经营户、个体工商户从事非农业生产经营活动,应当利用原有宅基地。”所以“权利人利用宅基地及其地上房屋从事小规模、无污染、不扰民的家庭生产经营活动的,法律上应予以承认和保护”^①。

3. 宅基地使用权人的收益权

就宅基地而言,占有方能使用,使用才谈得上收益。收益权指宅基地使用权人对依法取得的宅基地占有、使用而获得利益的权利。这种利益包括在宅基地上建造房屋并得到居住

① 王卫国、王广华主编:《中国土地权利指南》,中国政法大学出版社2002年版,第195页。

的便利,利用宅基地及地上房屋从事生产经营活动和利用宅基地空闲处种植树木等获得的利益。虽然《物权法》第 152 条没有提到收益的权利,但根据 2004 年修订的《土地管理法》第 62 条第 4 款规定:“农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准。”可见,原则上宅基地使用权可以随同房屋一起出租,还可以出租的方式获得利益。

4. 宅基地使用权人的处分权

处分权是依法对物进行处置,从而决定物的命运的权能,是宅基地使用权权利内容的核心。但是在我国,宅基地使用权作为一项弥补农村社会保障体系缺位的制度安排,其设计的初衷并不在于使权利人通过民事行为转让、抵押这一权利,而在于保障农民的基本生活,使中国人数最多的群体有一安身立命之所。所以,虽然根据《土地管理法》第 62 条第 4 款的规定,原则上宅基地使用权人可以将宅基地使用权随同房屋一起流转,也可以将宅基地使用权抛弃,对宅基地使用权进行处分,但事实上这种处分权是受到很大限制的,主要表现在以下几个方面:

第一,宅基地使用权只能随房屋一起流转;

第二,流转后,流转主体将丧失取得宅基地使用权的条件,不会再申请到宅基地使用权;

第三,根据 2004 年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》第 10 项中“禁止城镇居民在农村购置宅基地”的规定,受让主体也受到限制;

第四,根据《土地管理法》第 62 条第 1 款规定的“一户一宅”原则也决定了宅基地交易的限制性;

第五,根据《中华人民共和国担保法》第 37 条的规定,宅