



农村法律书屋系列

主编:黄健雄

农村宅基地 法律政策解答

韩荣和 编著

- 农村村民眼中的宅基地疑难问题
- 农村干部眼中的宅基地疑难问题
- 典型案例分析
- 法律文书范本
- 农村宅基地关联法律政策
- 实用信息速查



法律出版社

LAW PRESS · CHINA

2



农村法律书屋系列

主编:黄健雄

农村宅基地 法律政策解答



法律出版社

LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农村宅基地法律政策解答/黄健雄主编;韩荣和编著.
北京:法律出版社,2009.6

ISBN 978-7-5036-9452-3

I. 农… II. ①黄…②韩… III. 农村—住宅建设—土地
管理法—中国—问答 IV. D922.325

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 052585 号

©法律出版社·中国

责任编辑/张 戢

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/4 字数/85千

版本/2009 年 6 月第 1 版

印次/2009 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5036-9452-3

定价:12.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

丛 书 序

应广大农村读者的要求,我们组织对农村法律问题有研究的专家编写了此套丛书。本丛书出版的目的是帮助广大农村读者比较准确地把握党和国家针对农村诸多热点问题所颁布的法律和政策。丛书包括若干分册,分别为《农村常用法律政策解答》、《农村宅基地法律政策解答》、《农村土地承包经营权法律政策解答》、《农村土地征收征用补偿法律政策解答》和《农村外出务工法律政策解答》等。本丛书作为针对农村市场的法律读物,内容包括农村法律问题简明解答、典型案例分析、文书范本适用指引、法律依据,附录实用信息、图表等,突出通俗实用的特色,以通俗直白、贴近大众为原则,以现行有效的法律法规、司法解释、政策规定为依据,以问答的形式对农村干部和农村工作相关人员以及农民关注的问题作出详细解答,不求面面俱到,选择重点、热点、疑难点,问题的设计具体、直截了当,切中农村读者需求,为解决农村法律问题提供准确可靠的解答和依据。

本丛书在编写过程中,虽然几经斟酌和校阅,但由于我们水平所限,书中难免存在疏漏和不足,恳请读者指正。

丛书主编
2009年4月

导 读

宅基地使用权是我国特有的一种用益物权形式,其不仅关系到农村的发展和千家万户农民的利益,它也是农民享有的一项最基本的财产权利。农村宅基地使用权制度直接关系到我国9亿农民的安身立命之本,其重要性不言而喻。而且农村宅基地使用权制度还关系到土地资源的合理利用和保护,关系到国民经济的可持续发展与和谐社会的构建,因而是农村土地管理工作中一件不可忽视的大事,理应受到立法上的高度重视。然而近年来,我们对城镇建设用地关注得较多,颁布的法律法规比较齐全,相比较而言,对于宅基地使用权的法律规范则少之又少。在过去很长一段时间内,只有《土地管理法》第62条规定了农村宅基地的审批使用,而与此相关的规范性文件则只有寥寥可数的司法解释和行政法规,更多的是地方政府的部门规章。在计划经济和城乡二元结构的影响下,农村宅基地使用权法律规范的严重匮乏和其制度设计上的不合理使得其在实际运行中出现了诸多问题。如农村个人建房混乱无序;宅基地使用权权能受到诸多限制;存在着大量违法行为和矛盾纠纷;有关的法律规范主要侧重于行政规范,国家干预迹象普遍。这与我国当前促进城乡统一、构建和谐社会的目标不相适应。在严格土地管理、大力推行土地集约利用的今天,切实加强宅基地管理势在必行。完善宅基地使用管理制度,不仅需要有所概括的规范性文件,更需要立法上的完善。

2007年10月1日起施行的《中华人民共和国物权法》专设一章规定了宅基地使用权,从第152条至第155条对宅基地使用权作了原则规定,这是我国宅基地使用权制度的一大进步,它对于明确宅基地使用权的法律性质,充分实现其使用价值和交换价值,加强其法律保护具有重要意义。但是,《物权法》对宅基地使用权只简要规定了4个条文,只是涉及宅基地的权利内容、宅基地的取得行使和转让、宅基地灭失后的重新分配以及宅基地的使用权变更登记与注销登记,并未对其进行详细规定,只是粗线条地勾勒了我国宅基地使用权制度的外貌,关于宅基地使用权的流转等问题,主要还是适用《土地管理法》等法律和国家有关规定。因此可以说,在我国现有法律框架下,宅基地使用权的流转等问题还存在许多法律制度上的障碍,与较为成熟的国有土地使用权流转的研究相比较,还存有一些空白,如宅基地是否可以出租、赠与或继承等。因而,《物权法》的颁布并未真正解决农村宅基地使用权在实际运作中存在的问题,但它也为宅基地使用权流转的制度完善留下了立法空间。实践的发展迫切要求解决宅基地使用权能否流转以及如何流转等问题。一个比较健全和完善的宅基地法律法规体系应以立法的形式明确宅基地产权地位,完善宅基地使用权取得法律制度、宅基地使用权登记制度,建立宅基地使用权的有偿使用制度,建立合理的宅基地流转收益分配机制,建立宅基地及房屋的收回与补偿制度,健全农村社会保障机制,逐步取消现行城乡二元户籍制度。

有鉴于此,本书以最新颁布的法律法规和政策为依据,针对当前农村宅基地使用权相关的实际法律问题作出简明扼要的解答,并选取具有代表性的案例作为实证,附录流程图和相关表格等形式以便阅读理解。本书包括五部分,第一部分为法律政策要点解答,涵盖农村村民眼中的宅基地疑难问题,既有宅基地基础性问题,也有宅基地申请和审批的程序性问题,宅基地建房与征收补偿

安置问题,以及宅基地纠纷如何处理问题。此外对农村干部眼中的宅基地疑难问题也作了相应的回应。第二部分为8个具有典型性的案例分析。第三部分包括农村村民宅基地申请审核表等9个常用的法律文书范本。第四部分为农村宅基地关联法律政策,包括农村宅基地核心法律政策摘选和农村宅基地主要法律政策目录,以便读者进一步查询。第五部分为实用信息附录,涉及征收宅基地、农村房屋拆迁、安置补偿计算公式。

黄健雄谨识

2009年4月

目 录

第一部分 法律政策要点解答

一、农村村民眼中的宅基地疑难问题	(1)
(一) 宅基地基础性问题	(1)
1. 什么是农村宅基地?	(1)
2. 什么是农村宅基地使用权?	(2)
3. 什么是宅基地使用证?	(2)
4. 享有宅基地使用权的村民享有哪些具体的权利?	(3)
5. 农村宅基地使用权是否及于垂直地下的土地?	(4)
6. 如何确定宅基地使用权?	(5)
7. 非农业户口居民原在农村的宅基地如何处理?	(6)
8. 宅基地在什么情况下不确定土地使用权, 由集体 经济组织收回?	(7)
9. 农村宅基地能否继承?	(8)
10. 农村宅基地能否用于抵押、能否用于投资?	(8)
11. 农村村民因使用宅基地而占有耕地是否应当进 行补偿?	(9)
(二) 宅基地申请和审批	(9)
12. 农村宅基地如何申请和审批? (流程图)	(9)

13. 申请农村宅基地需要具备什么条件? (11)
14. 农村村民申请宅基地,是无偿获得吗? (12)
15. 农村村民一户可以申请几处宅基地? (13)
16. 不具有“村民”资格的城镇居民能否申请农村宅基地? (14)
17. 农村村民在出卖、出租房屋后,还可否再申请宅基地? (15)
18. 农村村民迁移落户到另一个集体经济组织,可否再申请宅基地? (16)
19. 在宅基地审批过程中的“三到场”指什么? (17)
- (三)宅基地建房与征收补偿安置 (17)
20. 农村村民如何成功地申请宅基地建住宅? (17)
21. 农村村民建房依据什么程序报批?(流程图) (18)
22. 农村村民建房需要办哪些证? (19)
23. 农村的房屋是否有《房屋所有权证》? (20)
24. 农村村民建房能否向银行贷款? (21)
25. 农村村民建房占用的宅基地超过省政府规定的标准时如何处理? (22)
26. 怎么理解农村宅基地征收? (23)
27. 农村土地征收需要经过哪些步骤? (24)
28. 农村房屋拆迁需经过哪些法律流程? (25)
29. 征收农村土地是否需要取得村民的集体同意? (25)
30. 征收农村宅基地费用包括哪些? (26)
31. 征收农村宅基地的补偿费归谁所有? (27)
32. 征收农村宅基地的安置补偿费和宅基地上附着物和青苗的补偿费归谁所有? (27)
33. 征收农村宅基地的补偿费用如何计算? (28)
34. 征收农村宅基地的费用应当在多长期限内支

付?	(29)
35. 农村村民或村集体经济组织对征收宅基地的补偿标准有异议应该如何处理?	(29)
(四) 宅基地纠纷处理	(30)
36. 什么是农村宅基地纠纷?	(30)
37. 怎样解决农村宅基地纠纷?	(31)
38. 农村村民之间宅基地纠纷最有效的解决办法是什么?	(32)
39. 哪些农村宅基地纠纷必须先由人民政府作出处理决定,对决定不服才可以向人民法院起诉?	(32)
40. 农村村民可以向什么政府机关申请宅基地权属争议处理?	(33)
41. 人民政府不批准宅基地申请,农村村民应当怎么办?	(34)
42. 农村村民对人民政府批准他人的宅基地申请不服可以怎么办?	(35)
43. 村民因宅基地纠纷申请行政复议是否有期限的限制?	(35)
44. 村民对人民政府处理宅基地权属争议决定不服应向哪一级法院起诉?	(36)
45. 农村村民因宅基地补偿费、安置补偿费、地上附着物和青苗的补偿费的补偿问题与村民委员会发生纠纷人民法院是否应当受理?	(37)
二、农村干部眼中的宅基地疑难问题	(37)
46. 农村干部能否申请多处宅基地?	(37)
47. 村里宅基地的使用方案是否应经过村民会议讨论?	(38)
48. 农村“空心村”是如何出现的?	(39)

49. 在农村“空心村”治理上有哪些政策规定? (41)
50. 农村村民抵触“空心村”改造,村里该怎么办? (41)
51. 如何合理开发利用农村闲置宅基地? (42)
52. 某村一个村民小组已没有宅基地给本组村民安排,别的小组又不同意调地,请问该怎么办? (43)
53. 农村宅基地违法行为有哪些? (43)
54. 农村村民的宅基地违法行为应承担哪些责任? (44)
55. 我国各地方正在开展哪些关于宅基地的试点工作? (45)

第二部分 典型案例分析

1. 请求对登记名下的宅基地确权,被驳回诉讼请求 (47)
2. 城镇居民购买农村房屋,被判房屋买卖合同无效 (49)
3. 农村宅基地互换协议得到法院的认可 (51)
4. 接受赠与宅基地的城镇居民主张宅基地使用权,不获支持 (53)
5. 认为镇政府的信访回复违法,起诉撤销被驳回 (56)
6. 认为乡政府不履行确认其它宅基地使用权权属界限的法定职责,不获支持 (62)
7. 周某某不服某镇人民政府宅基地使用处理决定案 (64)
8. 杨某某等诉某市国土局侵犯宅基地使用权案 (67)

第三部分 法律文书范本

1. 农村村民宅基地申请审核表 (71)
2. 农村村民建房占地四至及建筑平面图 (74)
3. 同一集体经济组织成员购买房屋变更宅基地申请表 (75)

4. 集体土地征用补偿安置协议	(76)
5. 房屋拆迁补偿安置合同	(77)
6. 土地权属争议案件申请表	(88)
7. 行政复议申请书	(89)
8. 民事起诉状	(91)
9. 行政起诉状	(92)

第四部分 农村宅基地关联法律政策

一、农村宅基地核心法律政策摘选	(94)
1. 《中华人民共和国宪法》(摘选)	(94)
2. 《中华人民共和国物权法》(摘选)	(94)
3. 《中华人民共和国土地管理法》(摘选)	(95)
4. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》(摘选)	(98)
5. 《国土资源部关于加强农村宅基地管理的意见》 (摘选)	(100)
6. 《国土资源部关于进一步加快宅基地使用权登记 发证工作的通知》(摘选)	(102)
7. 《中华人民共和国行政复议法》(摘选)	(103)
8. 《中华人民共和国行政诉讼法》(摘选)	(105)
9. 《中华人民共和国民事诉讼法》(摘选)	(107)
10. 《最高人民法院关于受理房屋拆迁、补偿、安置 等案件问题的批复》(法复[1996]12号)	(109)
11. 《最高人民法院关于村民因土地补偿费、安置补 助费问题与村民委员会发生纠纷人民法院应否 受理问题的答复》(法研[2001]116号)	(109)
12. 《最高人民法院研究室关于人民法院对农村集 体经济所得收益分配纠纷是否受理问题的答 复》(法研[2001]51号)	(110)

二、农村宅基地主要法律政策目录	(110)
-----------------------	-------

第五部分 实用信息附录

1. 宅基地补偿费计算公式	(112)
2. 安置补偿费计算公式	(112)
3. 房屋拆迁补偿计算公式	(113)
4. 房屋拆迁安置费计算公式	(113)

第一部分

法律政策要点解答

一、农村村民眼中的宅基地疑难问题

(一) 宅基地基础性问题

1. 什么是农村宅基地？

农村宅基地作为与房屋不可分割的部分,是指专门用于建造房屋(住宅)的那部分土地。也就是说,农村宅基地是指农村建了房屋、建过房屋或决定用于建造房屋的土地,包括建了房屋的土地,建过房屋但已无上盖物、不能居住的土地及准备建房屋用的规划地三种类型。

根据我国农民的长期生活习惯,农村居民宅基地一般包括居住生活用地,如住房、厨房、牲畜房、仓库、农机房、厕所用地;四旁绿化用地,如房前屋后的竹林、林木、花圃用地;其他生活服务实施用地,如水井、地窖、沼气池用地等几部分。在我国农村大多数地区,宅基地就是一家一户的农村村民居住生活的庭院用地。农村村民宅基地的所有权依照法律规定归集体所有,农民对宅基地依法只享有使用权,农村居民宅基地使用权是农村村民的一项重要财产权利。

2. 什么是农村宅基地使用权?

农村村民宅基地使用权,是指农村村民依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利,并依法利用该土地建造住宅及其附属设施的权利。村民取得宅基地,直接目的是建造住房。可以从以下几个方面理解农村宅基地使用权:

第一,农村的宅基地与集体经济组织成员的权利和利益是联系在一起的。也就是说,农民申请宅基地很大程度上是因为农民是农村集体经济组织的成员,每一个成员都有权以个人或者农户的名义申请宅基地,土地的有限性决定了集体经济组织以外的人员一般不能申请宅基地。农村的宅基地具有一定的福利性质,这种福利主要表现在农民能够廉价甚至无偿取得宅基地,获取基本的生活条件,这也是农村居民与城市居民相比享有的最低限度的福利。

第二,宅基地使用权是农村村民对于集体土地的用益物权。宅基地作为用益物权,首先表现在权利人可以对宅基地长期享有占有、使用的权利。对于宅基地,权利人有权在宅基地上建设房屋和附属物。

第三,集体经济组织的成员只能申请一处宅基地。因为土地资源的有限性,不可能给每个农村居民提供更多的宅基地,而每户申请到一处宅基地,即足以保证其基本的生活需要,如果允许申请多处,则将导致土地资源的浪费。

法律政策索引 《中华人民共和国物权法》第一百五十二条。

3. 什么是宅基地使用证?

宅基地使用证与宅基地使用权具有直接对应关系,只有村民具有宅基地使用权才能申领宅基地使用证,村民拥有宅基地使用证说明该村民为该宅基地的合法使用权人。具体来说,宅基地使用证是指农村村民在集体土地上因建房需要,向集体组织申请建

房用地,经集体同意,经乡(镇)人民政府审核同意报送县(市)人民政府批准后,向县(市)土地主管部门申请办理集体土地使用权登记并由县(市)人民政府颁发的《集体土地使用证》。如今,大部分农村土地管理部门已经统一发放《集体土地使用证》,而不是《宅基地使用证》,两者的意义相同,只是称谓不同而已。宅基地使用证是当前农村村民合法拥有房屋和用地的权利凭证,在很多地方,农村村民申领房屋房产证的主要依据就是宅基地使用证。

为了加强宅基地管理,同时减少农村宅基地纠纷。我国土地管理部门加大宅基地使用权宅基地登记发展工作力度,有条件的地区将把宅基地使用权的调查纳入到第二次全国土地调查工作中。根据《国土资源部关于进一步加快宅基地使用权登记发证工作的通知》(国土资发[2008]146号),我国力争在2009年年底,基本完成全国宅基地使用权登记发证工作,做到权属纠纷基本解决,农民合法使用的宅基地全部发证到户。因此,不久的将来,每户拥有宅基地使用权的村民将领取一本《集体土地使用证》,即宅基地使用证。

法律政策索引 《国土资源部关于进一步加快宅基地使用权登记发证工作的通知》(国土资发[2008]146号)。

4. 享有宅基地使用权的村民享有哪些具体的权利?

对于农村村民来说,宅基地使用权可以带来多少利益是不具体的,宅基地使用权的具体内容正好阐述了村民可享受的具体利益。

(1)占有权。享有宅基地使用权的村民经依法申请批准取得宅基地使用权,便享有对宅基地的独占权,任何组织、个人不得非法侵占、擅自使用或剥夺其宅基地的使用。对于宅基地上旧有的建筑设施及其他林木,所有人或管理人应在合理期限内作出处理,不得影响宅基地使用权人的使用。

(2)使用权。宅基地使用权没有明确的时间限制。不问宅基

地使用的年限长短及其建设情况如何,宅基地使用权非依法定原因不能被剥夺。对于宅基地上的建房,与宅基地使用权同时受法律的长期保障,宅基地使用权人可以自由行使权利。

(3)在宅基地空闲处修建其他建筑物、附属设施的权利。宅基地使用权人在主要住宅建筑外,可自行在宅基地范围内建筑其他生产或生活需要的建筑和附属设施。

(4)在宅基地内种植林木、花草、蔬菜的权利。享有宅基地使用权的村民种植的林木、花草、蔬菜归使用权人所有。

(5)依法附随房屋出让宅基地使用权的权利。国家保护私有房屋合法买卖,继承、赠与等权利。因房屋和宅基地连为一体,不可分离,所以,宅基地使用权必须连同房屋一并转移。附属房屋出让宅基地使用权受到一定的限制,受让方一般限定于同一集体经济组织的成员。房屋所有权的变动,必须报请县级人民政府房屋管理部门进行变更登记。

5. 农村宅基地使用权是否及于垂直地下的土地?

李某与王某是某农村村民,他们的宅院南北相邻。2001年8月份,王某建房时将新建房屋的地基20厘米建到李某的宅基地上,李某以此为由向法院起诉,要求王某停止侵权,恢复原告对该宅基地的使用权。被告答辩认为,被告建房的根基在地下,且被告并未干涉原告对该宅基地地表面的正常使用,故被告并非侵权。

《土地管理法》规定,依法登记的土地所有权和使用权受法律保护,任何单位和个人不得侵犯;公民的宅基地使用权受法律保护。宅基地使用权的范围应当及于垂直地下的土地。

从宅基地使用权的本质特征和实质内容分析,宅基地使用权应及于垂直地下的土地。农村村民有权在宅基地上建造房屋及其他建筑物,有权种植竹木。那么,权利人在宅基地上建造房屋及其