



专家阐释宅基地

申请、使用、流转

过程中的45个疑难问题

农村宅基地法律 实用手册

NONGCUN ZHAIJIDI FALU SHIYONG SHOUCHE

张童 / 编著

法律实务培训教材

强化依法行政能力

宅基地法律工具书

让您轻松读懂法律

人民法院出版社



农村宅基地法律 实用手册

NONGCUN ZHAIJIDI FALU SHIYONG SHOUCHE

张 童 / 编著



人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村宅基地法律实用手册/张童编著. —北京:
人民法院出版社, 2017. 10

ISBN 978 - 7 - 5109 - 1848 - 3

I. ①农… II. ①张… III. ①农村 - 住宅建设 - 土地
管理法 - 中国 - 手册 IV. ①D922. 32 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 170435 号

农村宅基地法律实用手册

张童 编著

责任编辑 张钧艳
出版发行 人民法院出版社
地 址 北京市东城区东交民巷 27 号(100745)
电 话 (010)67550572(责任编辑) 67550558(发行部查询)
65223677(读者服务部)
网 址 <http://www.courtbook.com.cn>
E - mail courtpress@sohu.com
印 刷 保定彩虹印刷有限公司
经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16
字 数 236 千字
印 张 14.5
版 次 2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 1848 - 3
定 价 49.00 元

版权所有 侵权必究

序

作为一个法律人，自从我本科选择研习法律以来，就与“法律”结下了不解之缘。在不同的时空背景下，先后取得了学士、硕士等学位。

在十多年的法律实务工作中，我多数时间都在“学习法律”与“运用法律”的相互磨砺中成长，先后撰写了多篇法学理论研究报告以及负责开展了多项国家级、省部级课题研究工作。这些年里，我既从监督机关的角度审理过涉及农村土地的行政复议案件，也为北京市人民政府代理过大量的行政诉讼案件，现在以律师身份保障行政机关依法行政、为当事人争取合法权益，虽然身份和角度不断变化，但是如何充分运用法治思维和法治方式破解法律问题一直是我作为“法律人”的终身使命。

宅基地在行政管理领域中占有很大比例，其与老百姓切身利益也是息息相关。我国宅基地制度从创设之初就采取由法律和政策共同规范的作法，但是在法律层面却存在着规定内容亟待完善、时效性亟待提升等问题，而在政策层面又存在着规定浩如烟海、各地做法不一等问题，上述这些问题也给宅基地的实践工作带来了很大困扰。因此，如何能给农民朋友、法律工作者和行政管理者提供一本语言轻松幽默、解答清晰明确的工具类法律书籍，是我撰写这本《农村宅基地法律实用手册》的目的和初衷。

本书近二十万字，共分为两个部分。

第一部分是对于我国宅基地制度发展沿革的梳理。“不望来途、不知去处”。如果想要对当下宅基地制度开展深入研究，那么，对于其之前发展脉络的梳理就显得尤为重要。从新中国建立之初的宅基地归农民个人所有，到后来的宅基地归生产队所有、集体所有，宅基地所有权和使用权的每一次变革都是与我们国家土地改革密不可分的。宅基地不论是由农民拥有所有权，还是仅拥有使用权，其保障农民居住条件的前提是不会改变的。在此前提下，中央通过完善审批流程、发挥自治组织职能、探索有偿使用机制、鼓励内部流转等途径，不断健全宅基地制度的内涵和外延，这些创新和转变必将促使宅基地制度的进一步完善。

第二部分是针对宅基地制度开展的实务研究。中国是世界上最大的农业国家，乡村人口在国家总人口中占有很大比例，而宅基地制度是国家为保障广大农民居住条件而设定的一项制度，关系到每一个农民的切身利益。但直至今日，我国仍没有宅基地的专门立法，实践中许多涉及宅基地的问题处于亟待研究、亟待统一的状态。为此，本部分采取提问、回答的方式，对宅基地如何申请、如何使用、如何转让以及当发生侵权纠纷、继承纠纷如何处理等问题进行了专题解答，内容涵盖了宅基地从申请、到使用、再到流转的全过程。其中，对于与农民切身利益密切相关的问题还附上了法院最新生效判决，以期能够帮助读者更加轻松地了解纠纷，更加深入地掌握法律知识。

以前只知道一本沉甸甸的书籍来之不易，这次整个出版流程走下来才真正体会到这份沉甸甸背后到底包含着什么。在这里要对本书出版过程中所有给予支持和帮助的朋友们道一声感谢。感谢人民法院出版社的编辑，如果没有您的鼓励，本书绝不可能按期出版。感谢所有领导和同事们的帮助，我的法律知识和研究能

力都是从您们身上汲取的。最后还要衷心感谢家人的支持，您们给予了我不断前行的力量。

在本书即将出版之际，我欣喜地看到，近期国务院在进一步健全宅基地制度方面又出台了一系列举措，可谓“频出重拳”。我相信，未来，宅基地制度一定会越来越完善，一定会更加美好！

张童

2017年8月18日于北京

目 录

第一编 我国宅基地制度的历史沿革

第一章 1949年至1961年宅基地归农民所有	3
一、土地改革时期	3
二、生产合作社时期	4
三、此阶段宅基地制度的特点	6
第二章 1962年至1981年宅基地归生产队所有	8
一、人民公社时期	8
二、联产承包时期	11
三、此阶段宅基地制度的特点	14
第三章 1982年至1997年宅基地归集体所有	15
一、改革开放初期	15
二、20世纪90年代	21
三、此阶段宅基地制度的特点	24
第四章 1998年至今宅基地归集体所有	26
一、宅基地审批权上升为县级人民政府	26
二、发挥规划在宅基地调控中的作用	32
三、此阶段宅基地制度的特点	37

第二编 农村宅基地常见法律问题适用解答

第一章 宅基地使用权概述	41
--------------------	----

01	什么是宅基地?	41
02	为什么农民只享有宅基地的使用权?	41
03	宅基地使用权人的权利有哪些? (附案例)	42
04	宅基地使用权人的义务有哪些?	44
第二章	宅基地如何申请	47
01	什么人可以申请宅基地? (附案例)	47
02	村民应当如何填写宅基地申请?	50
03	村委会和各级政府在审批宅基地过程中应该做些 什么? (附案例)	52
04	如何申请宅基地登记? (附案例)	57
05	宅基地登记中存在哪些容易被人“遗忘”的环节? ...	60
06	“指界”程序的缺失,有可能导致宅基地登记 被撤销(附案例)	62
07	“公告”是宅基地登记程序中很重要的环节 (附案例)	65
08	就学后在外地工作和生活的村民能否申请 获得宅基地?	68
09	出嫁女能否回村申请宅基地?	69
10	招赘妇女能否申请宅基地使用权?	70
第三章	宅基地如何使用	71
01	宅基地上新建房屋需要政府审批吗?	71
02	在原有宅基地上翻建房屋,需要审批吗? (附案例)	72
03	在他人宅基地上建房,能否取得房屋所有权?	78
04	已从农村进城的城镇居民能否要回村里收回的 宅基地?	79
05	非农业户口居民(含华侨)能拥有宅基地使用权吗? (附案例)	80

06	农村村民一户可以拥有多处宅基地吗?	84
07	户内成员可否放弃宅基地使用权?	85
08	宅基地上联建房屋行为如何处理? (附案例)	86
第四章	宅基地如何转让	91
01	农村村民出卖房屋后还能再申请宅基地吗?	91
02	城镇居民能买农村宅基地吗?	92
03	宅基地买卖合同被确认无效后利益如何分配? (附案例)	93
04	宅基地能卖给非本村村民吗?	96
05	本村村民之间能否转让宅基地?	97
06	外地村民购买本村宅基地房屋后用于抵债的效力 如何?	99
07	农民将其农村房屋赠与城镇居民的行为是否 有效?	100
08	经过公证的宅基地和农村房屋买卖合同是否有效? (附案例)	101
09	擅自涂改宅基地使用权证书的法律后果是 什么?	105
第五章	宅基地房屋继承纠纷	107
01	宅基地使用权能否继承?	107
02	宅基地拆迁款属于遗产吗? (附案例)	109
03	子女系城镇居民能继承已死亡农村父母 宅基地使用权吗?	114
04	宅基地上房屋遗嘱继承或者遗赠是否有效?	115
05	孙子女能否隔辈继承爷爷奶奶的宅基地上房屋? (附案例)	116
第六章	宅基地侵权纠纷	124
01	盖猪圈能占用邻居的宅基地吗?	124

02	宅基地侵权责任的承担形式有哪些? (附案例)	125
03	在邻居宅基地上堆放杂物是否构成侵权?	130
04	宅基地使用权的范围如何确定? (附案例)	132
05	宅基地使用权被侵犯可以通过哪些途径解决?	134
06	经过调解解决的宅基地相邻关系再次发生纠纷 怎么办? (附案例)	135
07	未经批准抢先修建房屋的行为是否属于侵犯他人 宅基地使用权的行为?	138
08	法院在审理宅基地侵权纠纷案件中被告不到庭 怎么办?	139
第七章	宅基地其他纠纷	140
01	宅基地使用权能够用于抵押借款吗?	140
02	宅基地上房屋设定抵押合同有效吗? (附案例)	142

第三编 宅基地相关法律法规及政策汇编

一、法律	151
中华人民共和国土地管理法(2004 修正) (2004 年 8 月 28 日)	151
二、行政法规	165
中华人民共和国土地管理法实施条例 (2014 年 7 月 29 日)	165
三、部门规章	174
不动产登记暂行条例实施细则 (2015 年 6 月 29 日)	174
国家土地管理局 关于印发《确定土地所有权和使用权的若干规定》的通知 (1995 年 3 月 31 日)	195
四、规范性文件	203

国土资源部 中央农村工作领导小组办公室 财政部 农业部	
关于农村集体土地确权登记发证的若干意见	
(2011年11月2日)	203
国土资源部	
关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证	
有关问题的通知	207
国土资源部	
关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护	
农民权益的通知	
(2010年3月2日)	210
国土资源部	
印发《关于加强农村宅基地管理的意见》的通知	
(2004年11月2日)	214

我国宅基地制度的历史沿革

中国是世界上最大的农业国家，乡村人口在国家总人口中占有很大比例，而宅基地制度是国家为保障广大农民居住条件设定的一项制度，关系到每位农民的切身利益。但直到今日，中国仍没有宅基地的专门立法，长期以来宅基地由法律和政策共同规范、调整，这些法律和政策根据国家对宅基地的把控而适时调整。

研究农村宅基地制度，首先要搞清楚我国农村宅基地制度的形成和变迁。自 1949 年新中国成立以来，根据宅基地取得主体以及所有权性质的不同，可以将其演变历史分为四个阶段。

第一章 1949年至1961年 宅基地归农民所有

一、土地改革时期

新中国建立后，中国共产党作为执政党首先就要兑现革命时所作出的“居者有其屋、耕者有其田”的承诺，在农村开始了轰轰烈烈的土改运动。没收地主的土地和房屋，并无偿分给无地无房的贫雇农，是土地改革运动的主要内容。^①

1950年6月28日，中央人民政府委员会第八次会议通过了《土地改革法》，为如火如荼的土改运动提供了法律保障。该法规定：废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制（第1条）；所有没收和征收得来的土地和其他生产资料……统一地、公平合理地分配给无地少地及缺乏其他生产资料的贫苦农民所有……（第10条）；土地改革完成后，由人民政府发给土地所有证，并承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利（第30条）。但是《土地改革法》对法律适用的地域范围有所保留，该法第35条规定：本法适用于一般农村，不适用于大城市的郊区。大城市郊区的土地改革办法，另定之。为此，政务院于1950年11月10日通过了《城市郊区土地改革条例》，为

^① 参见 <https://baike.baidu.com/item/土地改革运动/2068066?fr=aladdin> 最后访问时间：2017年8月12日。

大城市的土地改革提供了方向，其第17条规定：城市郊区土地改革完成后，对分得国有土地的农民，由市人民政府发给国有土地使用证，保障农民对该项土地的使用权。对私有农业土地者发给土地所有证，保障其土地所有权。1950年11月25日内务部发布《关于填发土地房产所有证的指示》规定：凡土地改革已经完成的地区……不论农民新分的土地及原有土地，均应一律颁发土地房产所有证（第1条）；土地证以户为单位填发……应将该户全体成员的姓名开列在土地证上，不能只记户主一人姓名，以表明此项土地房产为该户成员（男女老幼）所共有（第6条）。《土地改革法》及《城市郊区土地改革条例》首次明确了农民享有土地的所有权，随后相关部门依照《内务部关于填发土地房产所有证的指示》的规定为大部分农民办理了土地房产所有权证书。

通过土地改革，使得当时92.1%的中贫农占有了91.4%的土地，广大中贫农获得土地后，激发了他们前所未有的劳作积极性，仅1952年全国粮食产量就比1949年增长了42.8%，棉花增长193.7%，农业总产值增长41.4%，农民购买力提高了一倍。^①

1954年9月20日，第一届全国人民代表大会第一次会议通过了新中国的第一部《宪法》。作为纲领性文件，1954年《宪法》当然要对土地改革的成绩予以肯定和固化。根据《宪法》规定，国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权（第8条）；国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和各种生活资料的所有权（第11条）；国家依照法律保护公民的私有财产的继承权（第12条）。

二、生产合作社时期

土地改革全部完成后，虽然农民拥有了自己的土地，但“单

^① 杜润生：《中国土地改革》，当代中国出版社1996年版。

兵作战”的劣势开始显现，分散、脆弱的农业个体经济既不能满足工业发展对农产品的需求，又有两极分化的危险。据统计，20世纪50年代初期，华北大部分地区平均每户不到半头耕畜；东北地区平均每户只有1匹马，但该地区土地和耕作习惯是3匹马以上才能进行农业生产；大部分平原地区农户的基本农耕工具都不齐全，水井、水车都不够最低需要。^①农业生产要素配置效率极其低下的状况，使得大量新获得土地的贫雇农不得已又重新将土地进行售卖，在短时间内造成少数中农开始上升为富农，形成了新时期的贫富两极分化现象，这与中央进行土地改革的初衷是相违背的。

这就要求中央在农村土地方面要探索一种新的所有制形式，要施行一种更加行之有效的管理模式——“农业合作化”应运而生。

按照《现代汉语词典》对“合作”的解释，是“互相配合做某事或共同完成某项任务”。从管理学角度来解释，合作是一种组织形式，是比个人单独生产更富有效率的一种模式。正如马克思所说，个人的力量太小，使人们不得不联合起来共同工作，以获得比个人生产更高的效率，从而产生集体（合作）生产。^②

其实农业生产合作并不是新名词，早在中央苏区时期这一互助合作模式就已经出现。特别是在抗日战争时期，中国共产党人建立了多种互助组织，例如，陕甘宁边区的“耕牛合作队”“农民生产小组”等等。毛泽东同志在1943年对此进行过系统论述，在《论合作社》中肯定了合作社能提高劳动效率，称其为农业生产上的第二个革命。^③

① 叶扬兵：《中国农业合作化运动研究》，知识产权出版社2006年版。

② 参见《马克思恩格斯全集》（第十九卷），中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译，人民出版社1956年版。

③ 冯开文：《合同制度变迁与创新研究》，中国农业出版社2003年版。

从1953年开始，中央开始试点农业生产合作社。1956年6月30日，第一届全国人民代表大会第三次会议通过了《高级农业生产合作社示范章程》，对农业生产合作社的试点经验予以了总结和推广，其规定：入社的农民必须把私有的土地和耕畜、大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有（第13条）；社员原有的坟地和房屋地基不必入社。社员新修房屋需用的地基和无坟地的社员需用的坟地，由合作社统筹解决，在必要的时候，合作社可以申请乡人民委员会协助解决（第16条）；如果被取消社员资格的人愿意离社生产，可以带走他入社的土地或者同等数量和质量的土地，可以抽回他所交纳的股份基金和他的投资（第12条）。可见当时的农业生产合作社是由农民自发组建的小型合作、互帮互助的组织，其前提仍然是土地私有制，对社员的管理也是相对比较松散，如果社员愿意加入则将土地和生产资料交由公社统一管理和支配，如果不愿意则可以退出并同时带走入社时缴纳的土地和生产资料。需要特别指出的是，这里的土地仅指耕地、林地等用于农业生产的土地，不包括农民居住的宅基地，从《章程》第16条的规定也能够看出社员的房屋地基是不在入社范围的，仍属于农民个人所有。

随着中央对农业生产合作社推进力度的加大，特别是在中央严厉批判“右倾保守”思想后，合作社迅速发展壮大，截止1958年底，全国农村共有合作社23384个，参加的农户达全国总农户的90.4%，平均每社4797户。^①

三、此阶段宅基地制度的特点

特点一：中央政府开始考虑广大农民居住问题，通过没收

^① 参见《查岬山卫星人民公社试行简章（草案）》，载《人民日报》，1958年9月4日。