

社会主义新农村建设法律指导丛书

SHE HUI ZHU YI  
XINNONGCUN JIANSHE  
FALU ZHIDAO CONGSHU

# 宅基地 法律问题

中国法制出版社

社会主义新农村建设法律指导丛书

中国农村法治网  
www.chinalaw.com.cn  
E-mail: fzh@china110.com

# 宅基地 法律问题

中国法制出版社

**社会主义新农村建设法律指导丛书**

---

# 宅基地法律问题

卢小传 编著

中国法制出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

宅基地法律问题/卢小传编著. —北京:中国法制出版社,  
2006. 3

(社会主义新农村建设法律指导丛书)

ISBN 7-80182-555-1

I. 宅... II. 卢... III. 农村-住宅建设-土地管理法-基本知识-中国 IV. D922.35

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第023426号

## 社会主义新农村建设法律指导丛书

### 宅基地法律问题

ZHAIJIDI FALU WENTI

编著/卢小传

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/787×1092毫米 32

版次/2006年4月第1版

印张/5.125 字数/102千

2006年4月印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-555-1

定价:9.00元

北京西单横二条2号 邮政编码100031

传真:66031119

网址:<http://www.zgfs.com>

编辑部电话:66010402

市场营销部电话:66033393

邮购部电话:66033288

## 出版说明

在党的十六届五中全会上，中央明确提出：“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务，要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，扎实稳步地加以推进。要统筹城乡经济社会发展，推进现代农业建设，全面深化农村改革，大力发展农村公共事业，千方百计增加农民收入。”

法律问题是新农村建设中的重要问题。为了响应中央建设社会主义新农村的号召，我们组织关注农业、农村和农民利益的学者和实务部门的同志，选取农民日常生活中经常遇到的法律问题，编写了这套“社会主义新农村建设法律指导丛书”。本丛书策划的宗旨是贴近农民，贴近生活，解决问题，维护农民合法权益，提高农民法律意识，为社会主义新农村建设，构建和谐社会，贡献我们的绵薄之力。

2006年3月

# —◆ 目 录 ◆—

## 第一部分 农村宅基地法律问题问答

- 1 问: 什么是宅基地使用权? ..... 1
- 2 问: 宅基地的土地性质是什么? ..... 2
- 3 问: 宅基地使用权的范围能否及于垂直地下的部分  
土地? ..... 2
- 4 问: 什么是宅基地使用证? ..... 3
- 5 问: 村里宅基地的使用方案是否应经过村民会议讨  
论? ..... 3
- 6 问: 哪些人可以申请农村宅基地? ..... 4
- 7 问: 农村妇女在申请宅基地方面与男子是否享有同  
等的权利? ..... 5
- 8 问: 没有子女的农民夫妻能否申请宅基地建房? ..... 6
- 9 问: 在农村宅基地上建的房屋依然完好, 已为非农  
业户口居民或者华侨的人员是否还享有原宅基  
地的使用权? ..... 6
- 10 问: 农村村民一户可以拥有几处宅基地? ..... 7
- 11 问: 农村村民申请宅基地的面积是否不受限制? ..... 8
- 12 问: 应分户而未分户的农民的宅基地面积如何确权? ..... 9
- 13 问: 村干部农户能多申请宅基地建房吗? ..... 9
- 14 问: 农民建房占用的宅基地超过省政府规定的标准

如何处理？ .....	9
15 问：村民申请使用集体土地建住宅应当遵循什么程序？ .....	10
16 问：城镇居民建房需要使用集体土地的如何办理？ .....	11
17 问：农村宅基地的发证经过什么程序？ .....	12
18 问：不符合村庄、集镇规划申请宅基地能否得到批准？ .....	12
19 问：在宅基地审批过程中，乡（镇）国土资源管理所要做到“三到场”是指什么？ .....	13
20 问：农村居民新建住宅应遵循什么原则？ .....	13
21 问：村民申请宅基地建房必须按照村里的规划进行吗？ .....	14
22 问：农村村民在出租房屋后，还可否再申请宅基地？ .....	15
23 问：转卖宅基地从中谋利合法吗？ .....	16
24 问：农村村民在出卖房屋后，还可否再申请宅基地？ .....	16
25 问：村民对人民政府不予批准宅基地申请不服可否申请行政复议？ .....	17
26 问：村民对人民政府批准他人的宅基地申请不服可否申请行政复议？ .....	17
27 问：因宅基地问题申请行政复议是否有期限的限制？ .....	18
28 问：对宅基地问题申请复议应向哪一机关申请复议？ .....	18
29 问：村民向政府申请宅基地，政府不作为怎么办？ .....	19
30 问：村民起诉政府不作的行政诉讼中，法院可否直接判决政府批准宅基地的申请？ .....	20
31 问：村民对行政机关发给他人的宅基地使用证不服可否提起行政诉讼？ .....	21
32 问：农民可以自行在自留地、承包耕地上建住宅吗？ .....	21

- 33 问: 在共同使用的宅基地上盖房后的纠纷如何处理? ..... 22
- 34 问: 发现邻居所建房屋占自己 6 厘米宽的宅基地,  
可否要求邻居拆除房屋? ..... 23
- 35 问: 村民之间买卖房屋在土地方面需办理什么手续? ... 24
- 36 问: 农村宅基地使用权随房转移原则如何实施? ..... 25
- 37 问: 城镇户口居民花钱购买宅基地建房后被拆迁,  
能否获得宅基地的补偿款? ..... 25
- 38 问: 城镇居民在购买农村的房屋同时, 是否意味着  
同时购买了该房宅基地的使用权? ..... 26
- 39 问: 从农村出去的城镇居民能否要回原来的宅基地? ... 28
- 40 问: 城镇居民可否在农村购买宅基地? ..... 29
- 41 问: 外地农民购买本地农房签订的房屋买卖协议是  
否有效? ..... 30
- 42 问: 城镇居民购买农村房屋后, 可否自行起诉要求  
确认房屋买卖合同无效? ..... 31
- 43 问: 转让、购买、继承房屋所取得的宅基地能否确  
定其建设用地使用权? ..... 32
- 44 问: 农村集体经济组织应将哪些宅基地收回? ..... 33
- 45 问: 村委会可否依据与村民签订的换宅基地协议要  
求村民归还原宅基地? ..... 34
- 46 问: 宅基地是否可以继承? ..... 35
- 47 问: 村民死亡, 继承人为城镇居民, 村委会可否强  
行收回宅基地? ..... 36
- 48 问: 女儿对母亲在农村房屋的继承权是否受法律的  
保护? ..... 38
- 49 问: 在他人宅基地上建房能否取得房屋所有权? ..... 39
- 50 问: 互换宅基地但未变更使用权登记便盖房, 是否



侵犯了对方的宅基地使用权? .....	40
51 问: 抢占宅基地的行为应承担什么法律责任? .....	41
52 问: 宅基地使用证能否作为确定房屋所有权的唯一 依据? .....	42
53 问: 宅基地使用权发生争议按照什么程序解决? .....	43
54 问: 因宅基地使用权发生了争议可否直接向法院提 起诉讼? .....	44
55 问: 对人民政府处理宅基地争议决定不服应向哪一 法院起诉? .....	44
56 问: 因宅基地地界不清发生纠纷是否属于法院主管 的范围? .....	45
57 问: 镇人民政府对宅基地的处理决定能否成为拥有 合法宅基地使用权的依据? .....	47
58 问: 在处理土地使用权纠纷时, 相对人拒不按照行 政机关要求提交证据, 该证据随后在行政诉讼 中提交, 法院是否应当采纳? .....	48
59 问: 对非法买卖宅基地的人员如何处罚? .....	49
60 问: 对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建 设用地如何处罚? .....	49
61 问: 对符合土地利用总体规划的擅自将农用地改为建 设用地如何处罚? .....	49
62 问: 农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准, 非法占用土地建住宅的如何处罚? .....	50

## 第二部分 法院处理有关宅基地问题的案例

1. 宅基地四至明确, 起诉排除妨碍获支持 .....	51
-----------------------------	----

2. 宅基地赠城镇居民建房后, 起诉确认房屋归本人所有 获支持 .....	54
3. 宅基地使用证载弟弟名, 法院判决兄弟俩共同分割房 屋 .....	57
4. 认为政府拆除房屋收回老宅基地违法, 起诉被驳回诉 讼请求 .....	60
5. 请求法院确认宅基地使用面积, 法院驳回起诉 .....	62
6. 村委会违约在先, 起诉收回宅基地不获支持 .....	63
7. 宅基地重叠, 起诉排除妨碍被法院驳回起诉 .....	66
8. 认为镇人民政府处理宅基地纠纷决定不合事实, 被法 院判决驳回 .....	69
9. 认为镇政府批准的宅基地过少, 起诉撤销被驳回 .....	72
10. 认为政府核发给他人宅基地使用证侵权, 起诉撤销 不获支持 .....	75

### 第三部分 法律法规

中华人民共和国土地管理法 .....	78
(2004年8月28日)	
中华人民共和国土地管理法实施条例 .....	99
(1998年12月27日)	
确定土地所有权和使用权的若干规定 .....	112
(1995年3月11日)	
土地权属争议调查处理办法 .....	123
(2003年1月3日)	
中华人民共和国村民委员会组织法(节录) .....	129

(1998年11月4日)	
关于贯彻《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》 的通知 .....	130
(2004年10月29日)	
国土资源部印发《关于加强农村宅基地管理的意见》的 通知 .....	137
(2004年11月2日)	
最高人民法院民事审判庭关于翟忠元与巴彦淖尔盟运输 公司宅基地纠纷案的电话答复 .....	142
(1989年11月7日)	
最高人民法院民事审判庭关于董文忠与郑明德宅基地纠 纷案的电话答复 .....	147
(1988年11月30日)	
最高人民法院关于公民对宅基地只有使用权没有所有权 的批复 .....	150
(1986年11月14日)	
最高人民法院关于解放前劳动人民之间宅基地租赁契约 是否承认和保护问题的批复 .....	151
(1985年11月21日)	

## 第一部分 农村宅基地法律问题问答

### ► 1. 问：什么是宅基地使用权？

答：宅基地使用权，是指公民个人在依法取得的国家所有或农村集体组织所有的宅基地上建筑房屋并享有居住使用的权利。宅基地使用权有以下特征：

一、宅基地使用权必须是依法取得。农村村民获得宅基地的使用权，必须履行完备的申请手续，经有关部门审核批准后才能取得。对于非农村村民取得农村宅基地则需要更为严格审批的程序。

二、宅基地使用权人使用宅基地的期限不受限制。拥有宅基地使用权的公民，除非出现了法律规定特殊情形，公民在其有生之年使用是不受限制的。

三、宅基地的使用须在一定条件下进行。宅基地使用权人可以在宅基地上建造房屋、厕所等建筑物，并享有所有权；在房前屋后种植花草、树木，发展庭院经济，并对其收益享有所有权。

四、随房屋转移。宅基地的使用权依房屋的合法存在而存在，并随房屋所有权的转移而转移。房屋因合法地继承、赠与、买卖等方式转让时，其使用范围内的宅基地使用权也随之转移。在买卖房屋时，宅基地使用权须经过申请批准后方可随房屋转移。

五、受法律保护。依法取得的宅基地使用权受国家法律保护，任何单位或者个人不得侵犯。

## ► 2. 问：宅基地的土地性质是什么？

答：我国是社会主义国家，根据我国宪法的规定，我国大陆土地实行的是土地公有制。公有的土地在我国又分为两类：一是土地国家所有，由国家机关代表国家行使土地所有权；另一类是集体所有，由集体共同或者代表集体的组织行使土地所有权。而宅基地就是集体土地中的一类。

我国《宪法》第十条第二款规定：“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”我国《土地管理法》第八条第二款也做了一致的规定：“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。据此，宅基地的性质是公有的，由集体行使对宅基地的所有权。”这些法律明确我国宅基地的性质——公有的、集体所有性质。

【依据】《中华人民共和国宪法》第十条第二款；《中华人民共和国土地管理法》第八条第二款。

## ► 3. 问：宅基地使用权的范围能否及于垂直地下的部分土地？

答：从宅基地使用权的本质特征来分析，宅基地使用权应及于地下。宅基地使用权的主体主要是指我国自然人个人。自然人对于经审核批准的宅基地有长期使用的权利。自然人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他建筑物、种植竹木等权利的行使有赖于地下，如建房挖根基、种植竹木挖树坑等，若宅基地使用权仅及于地表，那么宅基地使用权将是一个无法实现的。因此从这一角度看，宅基地使用权是能够及于地下的。

从相邻关系的法律特征来看，宅基地的使用权也应及于地下。相邻关系，是指不动产的相邻各方在行使所有权或使用权时，因相互间应当给予方便或接受限制而发生的权利义务关系。相邻各方对其所有或经营使用的土地包括宅基地等，必须正当地使用，不得滥用权利损害他方的利益。相邻一方在宅基地上建造房屋超越地界，被越界的土地使用权人在行使宅基地使用权时将因越界者的行为而受到限制，那么被越界的土地使用权人有权请求越界建筑人拆除越界部分的建筑。这里的地界，显而易见不仅包括地表而且包括地下。如果不包括地下部分，则很难保护当事人宅基地使用权得到实现，这不符合法律的精神。

【依据】《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三条。

#### ► 4. 问：什么是宅基地使用证？

答：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）土地行政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《集体土地使用证》。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。宅基地使用证可以在集体内部成员之间转让，但不得向非集体组织成员转让。

#### ► 5. 问：村里宅基地的使用方案是否应经过村民会议讨论？

答：村里宅基地使用方案由于涉及全村的土地利用，涉及全村人的共同利益，只有经过合理的分配或者规划，宅基地地块才能得到较好的利用。因此，对于宅基地的使用方案应当经过一定的程序之后才能具有一定的效力。

《村民委员会组织法》第十九条规定：“涉及村民利益的下

列事项，村民委员会必须提请村民会议讨论决定，方可办理：……；（七）宅基地的使用方案；……。”因此，对于村里宅基地的使用方案应在村民会议讨论后实行。

《村民委员会组织法》第十七条规定：“村民会议由本村十八周岁以上的村民组成。召开村民会议，应当有本村十八周岁以上村民的过半数参加，或者有本村三分之二以上的户的代表参加，所作决定应当经到会人员的过半数通过。必要的时候，可以邀请驻在本村的企业、事业单位和群众组织派代表列席村民会议。”据此召开村民会议决定本村宅基地使用权方案应严格按照法律规定的形式召开。

【依据】《中华人民共和国村民委员会组织法》第十七条、第十九条。

#### ► 6. 问：哪些人可以申请农村宅基地？

答：《土地管理法》第六十二条规定：“农村村民一户只能拥有一处宅基地。”由此看出可以申请农村宅基地的人通常情况下只能为农村村民。农村村民专指本村集体经济组织的成员，如果非本村集体经济组织成员或者是城镇居民，则一般是不允许申请宅基地的。当然也可能存在特殊的情况，例如有些地方，如果经过村民大会同意以及经相关政府部门的严格批准后，某些特殊的、非本村村民的其他人也可以申请获得宅基地。

某些省市对申请宅基地的主体进行了规定，例如：《山西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第三十八条规定：符合下列条件之一的，可以申请使用宅基地：

（一）具有农村户口的村民无宅基地的；

（二）具有农村户口的村民确已分户，现有宅基地低于分户标准的；

- (三) 集体经济组织招聘的技术人员在本村落户的；
- (四) 回原籍经批准落户需要建住宅而无宅基地的；
- (五) 因公共利益需要，原宅基地收回后无宅基地的。

根据国家法律及其相关法规规定，下列人员通常可以在按照国家法定的批准条件后可以获得宅基地建房：

- 一是，居住拥挤，宅基地面积少于规定的限额标准；
- 二是，确实要分居分家的农户，分家后无宅基地的，也可申请新的宅基地建房；
- 三是，规划新村、镇后需要安排宅基地的农户；
- 四是，批准回乡定居的职工、离退休干部、复员退伍军人，以及回乡定居的华侨、侨眷、港澳台同胞等非农业户口人员，需要使用集体所有的土地建住宅的，应当按照农村村民申请建房用地的规定办理。

【依据】《中华人民共和国土地管理法》第六十二条第一款；《山西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第三十九条。

► 7. 问：农村妇女在申请宅基地方面与男子是否享有同等的权利？

答：我国《宪法》第三十三条规定：“……。中华人民共和国公民在法律面前一律平等。……。任何公民享有宪法和法律规定的权利，同时必须履行宪法和法律规定的义务。”因此，我国宪法排除了因男女差异而在权益保护上的差别。

实际上，我国更重视对妇女这一相对弱势的群体的特殊保护，为了切实保障妇女在申请宅基地方面的权益，《中华人民共和国妇女权益保护法》第三十二条对此做了规定：“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。”据此，村集体经济组织或者政府不能因为某农户没有男丁而剥夺或者限制妇女在申请宅基地方面的权益。

【依据】《中华人民共和国宪法》第三十三条；《中华人民共和国妇女权益保护法》第三十二条。

► 8. 问：没有子女的农民夫妻能否申请宅基地建房？

答：农村村民申请宅基地，我国《土地管理法》对此有专门的规定，即农村村民一户可以拥有一处宅基地。这虽然没有专门针对没有子女的农民夫妻是否有权申请宅基地，但是只要他们符合本省市规定的申请宅基地条件即可，也就是说，没有子女的农民夫妻如果没有宅基地使用，当然可以申请，法律不会因为其是否无子女而考虑是否批准其申请宅基地。

【依据】《中华人民共和国土地管理法》第六十二条第一款。

► 9. 问：在农村宅基地上建的房屋依然完好，已为非农业户口居民或者华侨的人员是否还享有原宅基地的使用权？

答：原国家土地管理局制定了《确定土地所有权和使用权的若干规定》第四十八条规定：“非农业户口居民（含华侨）原在农村的宅基地，房屋产权没有变化的，可依法确定其集体土地建设用地使用权。房屋拆除后没有批准重建的，土地使用权由集体收回。”从这一条可以推断出，只要房屋现依然存在，且房屋的产权没有变动，即该宅基地上房屋的产权依然是该非农业户口居民（含华侨）的，那么，在确权的过程中，他们依然在原有的范围享有宅基地的使用权。

当然，如果他们如果要求将原有的房屋拆除重建，则必须经