

教育部人文社会科学研究规划基金项目

农村宅基地使用权 法律问题研究

袁锦秀 著



中国商务出版社

CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

农村宅基地使用权 法律问题研究

袁锦秀 著

中国商务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村宅基地使用权法律问题研究 / 袁锦秀著. —北京: 中国商务出版社, 2013. 12
ISBN 978-7-5103-0987-8

I. ①农… II. ①袁… III. ①农村—住宅建设—土地管理法—研究—中国 IV. ①D922.324

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 318664 号

农村宅基地使用权法律问题研究

NONGCUN ZHAIJIDI SHUYONGQUAN FAQU WENTI YANJIU

袁锦秀 著



出版: 中国商务出版社

发行: 北京中商图出版物发行有限责任公司

社址: 北京市东城区安定门外大街东后巷 28 号

邮编: 100710

电话: 010—64245686 (编辑二室)

010—64266119 (发行部)

010—64263201 (零售、邮购)

网址: www.cctpress.com

邮箱: cctpress1980@163.com

照排: 北京开和文化传播中心

印刷: 北京京华虎彩印刷有限公司

开本: 787 毫米 × 980 毫米 1/16

印张: 13.75 字数: 218 千字

版次: 2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978-7-5103-0987-8

定价: 39.00 元

版权专有 侵权必究

盗版侵权举报电话: 010—64515142

如所购图书发现有印、装质量问题, 请及时与出版部联系。电话: 010—64248236

教育部人文社会科学研究
规划基金项目成果

前 言

“三农”问题一直是我国社会经济工作的重中之重。自2004年以来，中央连续10年以一号文件的形式对“三农”问题予以规划和指导。伴随经济的快速发展和城市化进程的不断推进，如何推进农村以土地为核心的产权制度改革，越来越成为一个焦点与核心问题。

2013年11月召开的中国共产党十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（下称《决定》）更是明确指出，赋予农民更多财产权利^①。习近平总书记在关于《决定》的说明中指出，赋予农民更多财产权利，主要是依法维护农民土地承包经营权，保障农民集体经济组织成员权利，保障农户宅基地用益物权，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让试点。

而《决定》中所提到的“财产权利”，按照我们的理解，应该接近于新制度经济学里的“产权”（property rights）范畴。在新制度经济学里，产权的内容非常丰富，不同时期的许多经济学家都从不同层面或角度论及产权问题。他们的一个核心观点是，产权制度安排对经济发展起着决定性的作用。马克思虽然没有直接使用“产权”这一概念，但是他对资本主义的分析是建立在产权的基础之上的。在他的著作中，他多次使用的是“财产”和“财产关系”这一概念。值得指出的是，马克思使用的“财产”并不是指作为产权客体的、具有独立于主体意志的财产，而是同于“产权”或“产权关系”，其

^① 《决定》关于农民土地改革的表述主要体现在两个方面：“建立城乡统一的建设用地市场”，“赋予农民更多财产权利，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置”。此提法有两点新意：其一，与十七届三中全会“逐步建立城乡统一的建设用地市场”的表述相比，《决定》中去掉了“逐步”二字；其二，党中央会议公报中首次出现“赋予农民更多财产权利”的表述。

“财产关系”一词也等同于财产。马克思虽然高度重视产权的作用与意义，但是没有使用过“产权”这一概念（虽然使用了产权关系中的几个分概念，如“所有权”、“占有权”、“使用权”等），对产权关系进行分析而需要表述产权意义时，使用“财产”或“财产关系”。马克思指出：“财产最初无非意味着这样一种关系：人把他的生产的自然条件看作是属于他的，看作是自己的，看作是与自身的存在一产生的前提。”在这里，“财产”或者“财产关系”代表了一种社会关系。而产权制度的安排，也将对社会生产关系做出调整，将社会生产力释放出来。经济学中的“产权”概念，是一种广泛意义上的概念，这一概念把客观存在但不为人们所认识或深刻认识的经济权利关系揭示出来，使人们能够认识经济发展的现实，为制订政策和法律提供依据。而法律应基于经济学的这一概念，侧重于对客观的财产权利关系的认可、保护和调整，它直接为处理财产权利关系服务。

从我国的情况看，多年来城乡分割的土地市场，带来了很多的问题：第一，导致了我国候鸟式城市化^①，主要特点是人口流动在很大程度上表现为单身、短期迁移，大量农业人口虽然已经在城市就业，却无法获得当地户口和相应的福利，很难在迁入地定居下来。这些人口在城市的居住都具有明显的短期性与临时性，这一点并不同于其他很多发展中国家人口流动过程中永久的、家庭为主导的迁移。这种人口迁移模式大大降低了社会的幸福感。第二，造成了极大的资源浪费。据国家统计局公布的资料，全国农户平均每年每户新增约8平方米的钢筋混凝土住房面积，其造价大约0.32万元人民币。仅此一项，全国农户每年新造住房的投资约8000亿元人民币。这样，一方面农村常住人口在减少，另一方面是农村的住房在增加。每4年新增加的钢筋混凝土房子，可供1亿人口居住（每户60平方米计）。这种矛盾的后果是我国农村有大约30%的住房常年没有人居住，其资源价值约2.4万亿元人民币（每平方米按300元计算）^②。另外，据中国改革研究院提供的数据，尽管农村长

① 从经济学的角度来看，这种候鸟式迁徙人口特征有两点：第一是收入水平较低；第二是大部分收入被汇回到人口流出地，也就是说，这部分人口的收入与消费是分离的。

② 关于这个数据，还有另一种估计方法。根据原建设部提供的数据，截至2007年上半年，中国内地城镇和村镇房屋建筑面积已经达到510多亿平方米，村镇房屋建筑面积也已经达到330亿平方米左右，其中村镇住宅270亿平方米左右；村镇公共建筑近30亿平方米左右；村镇生产性建筑30多亿平方米左右。这些房屋中，在村镇的建筑面积中，已有高达30%以上被闲置，占用资金达到3万亿元以上。

住农民人数以 1.6% 的速度在下降，但农村的户数却在以 1% 左右的速度在增长，新增加的分立农户除在一些发达地区不能获得宅基地外，其他地区仍然能获得宅基地。目前我国农村地区的非农业占地已经达到约 18 万平方公里，按城市的容积率标准，应该容纳 18 亿人口，但实际上只约 6 亿~7 亿人口，这说明了农村的土地资源严重浪费。全国县以下农村道路长度 120 万公里，村内道路约在 250 万公里左右，每公里按 5 万元计，近 2000 亿元。第三，城乡居民仍存在着巨大的差异。2012 年我国城镇居民人均可支配收入 24565 元，农村居民纯收入 7917 元，城乡居民收入比为 3.10:1，城镇和农村居民的收入水平仍保持“3”倍以上的差距^①。

这种土地市场的分割，在本质上是因为城乡不同的土地产权体系安排所致。而农村的落后境况与农村所享有的财产权利不相称的现实，也说明了这种财产权利体系存在着严重的问题。根据《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020 年）》，到 2010 年全国城乡建设用地规模为 2488 万公顷，其中城镇工矿建设用地 848 万公顷。据专家介绍，城乡建设用地可分为城镇工矿建设用地和农村建设用地两类。由此可估算出，2010 年我国农村建设用地规模约为 1640 万公顷，即 2.46 亿亩。目前在农民的整体收入中，来自财产权利的收入不足 3%，这和农民拥有的巨量财产其实是不相适应的。全国 2.46 亿亩农村集体建设用地，其中近 2 亿亩为宅基地，0.5 亿亩左右为经营性建设用地。这个巨大的土地资产，目前基本上处于沉睡状态，还没有给农民带来财产性收入。据国土部公布，2012 年全国土地出让面积和合同成交价款分别为 32.28 万公顷和 2.69 万亿元，每亩的价格约为 56 万元，据此测算，建立城乡统一的建设用地市场后，2 亿亩的农村宅基地使用权价值或高达 110 多万亿元^②。

这些事实都说明，由于产权制度安排的不合理，我国农民正在“捧着金饭碗讨饭吃”。因此，如何在农村建立良好的土地产权制度安排，将是我国未来农村改革的重点。

① 参见《去年中国城乡收入比为 3.10:1 为 10 年来最低》，<http://finance.qq.com/a/20130123/005368.htm>。

② 参见刘德炳、姚冬琴：《三中全会激活 15 亿亩农村土地 农建地价格或高达百万亿》，《中国经济周刊》2013 年 11 月 25 日。

而土地产权制度安排的突破,除了农村土地承包经营权之外,农村宅基地使用权制度的改革 also 具有重要意义。这里因为,长期以来,受到立法思想的约束^①,我国对农村宅基地使用权的流转采取了严格禁止的态度。近年来,虽然各地在农村宅基地使用权流转方面有着一定的突破,但是由于种种限制的存在^②,离宅基地的自由流转事实上仍有着较大的差距。

本研究旨在从理论及实证两个方面,结合中央最新政策精神以及全国各地在宅基地使用权流转方面的经验,对宅基地使用权流转问题做出全面的分析研究,从而为激活我国宅基地市场打下基础。

袁锦秀

2013 年 12 月

① 对于农村宅基地使用权的立法思想检讨,参见本书第二章。

② 例如,规定城镇居民不能到农村购置宅基地使用权、规定宅基地流转仅限于同一个集体经济组织内部成员、将农村宅基地使用权流转与城市化相联系等等。

摘 要

农村宅基地使用权是我国特有的一种用益物权形式，是指农村居民对集体所有的土地占有和使用，自主利用该土地建造住房及其附属设施，以供居住的地上权。《物权法》第一百五十二条规定：“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”。农村宅基地制度具有十分久远的历史渊源，随着时代的不断进步以及改革开放的不断深入发展，农村宅基地使用权制度也经历了几个历史时期的发展变化。随着我国社会主义现代化进程的加快，农村经济的发展对于推动社会主义经济建设也起着越来越重要的作用，而农村宅基地使用权制度的变革也是农村经济发展中的重要一环。

我国土地立法体制日趋完善，涵盖了从宪法、法律到行政法规、规章等不同层次的规范性法律文件形式，但有关农村宅基地使用权流转问题却是立法空白或虚位的一个领域。《宪法》第十条第四款规定：“任何组织或个人不得侵占、买卖或以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律规定转让。”该条确立了宅基地所有权严格禁止买卖，宅基地使用权转让需依照法律规定的原则。《物权法》第一百五十三条规定：“宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理法等法律和国家有关规定。”《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。农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准。”第六十三条规定：“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。”这些规定，以及国务院、国土资源部的一些政策性文件，构成了我国宅基地使用权的法律架构。其本质看，主要是对农村宅基地使用权的流转进行严格限制。

从现实看，在广大农村地区宅基地使用权已经开始悄然流转。然而我国

法律对于宅基地使用权的流转仍未开禁，这种法律制度明显落后于社会实践的矛盾引发了两种截然不同的观点。一种观点认为应当禁止宅基地流转，理由有三：一是宅基地分配以保障农民生存权为价值取向；二是宅基地本身通过无偿取得；三是维护社会稳定。另一种观点则主张宅基地使用权应当允许自由流转，其认为：第一，有利于宅基地本身的市场价值实现；第二，有利于宅基地用益物权的完整性体现；第三，有利于实现房屋的财产价值。本报告通过理论与实证分析发现，禁止宅基地使用权流转不符合社会现实，反而有诸多弊端，允许土地使用权流转则符合社会发展进步趋势。从发展趋势看，宅基地作为农民最重要的财产权利之一，其改革牵动着各方面的神经。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》更是明确指出，“在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制”；“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行”。这一政策指向，为农村宅基地使用权合法流转、交易提供了政策依据，也为未来法律完善提供了方向。

在立法上，由于农村宅基地使用权制度是我国的一项特有制度，所以在农村宅基地使用权制度的改革发展中我们并没有其他国家的历史经验可以借鉴，只有依靠自己的不断探索与研究。对我国农村宅基地使用权制度的立法现状进行研究探讨，发现其存在的矛盾与问题，从而提出一些合理的具体可行的改进措施，制定更加合理的法律法规。建立完善的农村宅基地使用权法律制度，对于推动农村宅基地使用权制度的合理化、合法化，消除农村宅基地使用权制度的法律灰色地带，对建立完善的社会主义法治体系具有非常重要的意义。而且，农村宅基地使用权制度的改变，还是提高土地利用效率，缩小城乡发展差距的重要手段。

本课题研究从农村宅基地流转的视角，对我国宅基地制度进行了全面系统的梳理，并就农村宅基地流转的具体法律问题进行了深入的分析。并在认真探析现行立法宗旨及充分调研基础上，借鉴相关理论成果结合市场经济理

念，将着重从宪法强调的财产平等性、农民的融资手段、市场配置方法等角度全面、深入地就农村宅基地使用权相关问题的可行性、合理性和可操作性进行论证，并在此理论研究之上就农村宅基地使用权相关制度构想，提出系统化的农村宅基地流转方案。这符合“物尽其用”的市场经济理念，是法学理论与经济实践的完美结合，对时下提倡的社会主义新农村建设亦有积极的意义。

本书共分九章，第一章对农村宅基地使用权的历史起源与立法现状进行了分析，通过分析可以看出，农村宅基地制度是一种具有中国特色的、历史渊源的法律制度，农村宅基地使用权制度具有主体严格的身份属性、使用权的无偿性和权利的限制性的法律特征。通过对宅基地的历史渊源解析，可以看出，我国的农村宅基地使用权制度经历了土地改革初期、人民公社时期和改革开放后的历史发展与变化，已形成我国一项特有的土地法律制度，是我国特色社会主义法制的产物，与我国农村村民最基本的生活息息相关，直接影响着社会主义新农村的建设。

第二章是对农村宅基地使用权的立法现状及立法思想检讨。通过对宅基地使用权立法的历史沿革进行分析可以看出，新中国成立后直到 20 世纪末，受困于经济发展水平的限制，宅基地发挥了非常好的社会保障功能与维稳功能，农村宅基地引发的矛盾相对较少。近年来我国经济增速长期保持较高水平，房地产经济急剧飙升，各级政府大规模发展土地财政，撤村改居，强迫农民上楼，但是，由于宅基地的立法思想不明确，使农民的权益在法律上难以得到认可，因此，在部分地区，撤村改居、农民上楼等行为直接影响到广大村民的利益。现阶段我国农村宅基地使用权制度仍然存在着法律规范较少、效力层次低、社会实用性差以及法律规范之间相互冲突等缺陷。本章对农村宅基地使用权制度的性质理论以及立法思想进行了反思，在立法思想上，我国现有的农村宅基地立法是基于对农民最基本的居住权保障而产生的，其立法思想具有保障性、维稳性、保守性、公权性等特征，并肩负着切实保护耕地的重任，但过分强调保障功能导致宅基地使用权性质模糊，过分强调维稳功能导致宅基地流转不畅通，资本功能不能得到很好体现，公权力过度介入导致效率低下，因此，现有的立法在本质上忽略了对个体权利的保护，没有从私权保障、物权、市场交易等视角，对宅基地使用权进行全面规范。正是

这种立法思想及出发点，导致现有的法律规范与现实相距甚远，并产生了农村宅基地浪费、黑市交易、纠纷频繁等一系列社会问题。因此，要完善的农村宅基地使用权法律制度，除了沿用已取得的成就外，要基于保障农民财产权益，保障农民具有更多财产收益的立场，加强立法，化解现有法律制度与现实相冲突的局面。

第三章研究农村宅基地使用权转让的理论。通过对现行立法禁止宅基地转让的原因分析指出，禁止宅基地使用权流转造成的法理冲突，宅基地所有权不明确，阻碍集体自由行使其处分权，宅基地使用收益权不明确，阻碍农民实现土地和房屋价值，限制宅基地使用权流转造成的社会冲突，闲置住宅造成土地资源浪费。同时小产权房屡禁不止，宅基地隐性流转引发纠纷，一些地区实行宅基地流转试点时因无法可依导致了一系列矛盾，使现行农村宅基地制度直接损害了农民的利益。通过对建立农村宅基地使用权转让制度的必要性与可行性分析，阐明宅基地使用权流转将有利于使土地价值变现，宅基地使用权流转是城市化必然要求，有利于集约使用土地、保护耕地。本章的研究表明，我国立法对于宅基地使用权流转留下容忍空间，在党的十八届三中全会精神指引下，我国农村社会保障将逐步完善，宅基地社会保障功能将日益弱化，建立农村宅基地使用权转让制度是历史发展趋势。本章还对域外农村土地管理经验进行了比较研究，为我国农村宅基地转让建立了良好的基础。

第四章对现有的宅基地使用权转让方式及其效力认定进行了分析。提出了宅基地使用权转让行为的几种主要方式：因租赁发生的转让宅基地使用权的模式，因继承发生的宅基地使用权转让的模式，因抵押而发生的宅基地使用权转让的模式，因买卖而发生的宅基地转让模式，因农村宅基地使用权入股而转让的方式，“地随房走”的宅基地使用权转让的模式。通过对宅基地使用权转让行为的效力认定的具体研究，指出各种转让模式都是可行的，但都有具体的适用条件，而且，法律应该对各种转让方式进行更为细致的规定，以规范农村宅基地使用流转。

第五章对农村宅基地使用权转让所涉及的一些问题进行了专题研究。通过对农村宅基地使用权抵押专题研究，提出了完善农村宅基地使用权抵押的建议，并对一些地区农村宅基地抵押的试点经验进行了评析。另外，通过对

农村宅基地使用权租赁问题研究，农村宅基地使用权继承问题研究，提出了我国宅基地使用权抵押的实践操作、改善农村宅基地使用权租赁、农村宅基地使用权继承的法律构想。

第六章研究了农村宅基地使用权流转的几个特殊法律问题。这是与农村宅基地使用权流转密切相关、但在一般关于用益物权的法律规定中很少出现的问题。第一个是如何对待宅基地的保障性与物权性的关系。研究结果表明，宅基地的保障性的体现在宅基地的初次保障上。在巩固集体宅基地所有权的前提下，以充实农民宅基地“用益物权”为核心，有条件地放开使用权的流转，建立宅基地的有偿使用和退出机制，开展农村宅基地使用权抵押试点，盘活农村宅基地资源，提高农民的土地财产性收益。第二个问题是可否向城市居民转让农村宅基地使用权。我们认为，如果承认宅基地使用权的财产权属性，则宅基地使用权应该可以向城市居民转让。这是提高其价值，更好保障农民财产收益的重要途径。第三个问题是宅基地房屋的强制执行问题。因为农村一户只准拥有一处宅基地，因此宅基地房屋的强制执行比城市房屋更为复杂。最后是一个与宅基地相关的问题，即小产权房转让的相关问题，我们认为，对于所谓小产权房，应区别于农村房屋的类型，结合宅基地使用权流转与农村房屋买卖，作出系统化的解决方案。而不是简单地进行全面合法化，或者一禁了之。针对这些特殊法律问题，研究也提出相应的法律解决路径。

第七章研究农村宅基地使用权消灭及重新分配宅基地的问题。本章就农村宅基地使用权消灭的方式，农村宅基地使用权消灭的原因，宅基地使用权消灭的法律后果，农村宅基地使用权退出机制，重新分配宅基地问题进行了深入研究，报告全面分析了农村宅基地使用权重新分配的法理依据，探讨农村宅基地使用权重新分配机制。

第八章对宅基地使用权流转试点经验进行了剖析。综合各地农村宅基地使用权转让试点的案例，就宅基地使用权置换流转模式，重庆地票置换模式，宅基地流转综合模式进行了介绍与评析，并对各地试点所取得的经验、所存在的问题进行了分析，指出了农村宅基地使用权改革的未来方向。

第九章提出农村宅基地使用权立法构建。经过研究，本章提出应明确宅基地的产权归属和物权属性，修改现行法律，制定宅基地使用权流转的具体

制度。通过对具体问题的解决，应明确宅基地使用权随房屋流转、宅基地使用权单独流转的相关制度。同时，通过强化规划管理，建立动态管理机制，搭建宅基地交易平台，明确有期限回收制度，解决土地闲置问题，完善农村社会保障制度，以社会保障代替宅基地保障，切实解决因农村宅基地流转而产生一系列社会问题。

目 录

摘 要	1
引 言	1
 第一章 农村宅基地使用权概说	
第一节 农村宅基地使用权的相关概念	5
第二节 我国农村宅基地使用权的特征及其局限性	9
第三节 农村宅基地使用权的历史渊源	11
 第二章 农村宅基地使用权立法思想检讨	
第一节 农村宅基地使用权立法取得的成就	15
第二节 现行农村宅基地使用权立法的缺位及其冲突	22
第三节 现有农村宅基地的立法思想	28
第四节 宅基地使用权立法思想的检讨	33
 第三章 农村宅基地使用权转让问题研究	
第一节 关于宅基地使用权转让的相关法律规定	38
第二节 农村宅基地的使用现状	39
第三节 我国宅基地使用权转让制度的法律剖析	42
第四节 禁止农村宅基地使用权转让造成的弊端	46
第五节 建立农村宅基地使用权转让制度的必要性与可行性	52
第六节 域外关于农村宅基地使用权流转的经验	54

第七节 农村宅基地使用权转让制度的立法前瞻	58
第四章 现有的宅基地使用权转让方式及其效力认定	
第一节 宅基地使用权转让行为的几种主要方式	63
第二节 宅基地使用权转让行为的效力认定	67
第五章 农村宅基地使用权转让问题专题研究	
第一节 农村宅基地使用权抵押专题研究	72
第二节 农村宅基地使用权租赁问题研究	93
第三节 农村宅基地使用权继承问题研究	100
第六章 农村宅基地使用权流转的几个特殊法律问题研究	
第一节 如何对待宅基地的保障性与物权性的关系	113
第二节 向城市居民转让农村宅基地使用权的相关问题	118
第三节 宅基地房屋的强制执行问题	122
第四节 小产权房转让的相关问题	125
第七章 农村宅基地使用权消灭及重新分配宅基地的问题研究	
第一节 农村宅基地使用权的消灭	132
第二节 农村宅基地使用权退出机制研究	141
第三节 重新分配宅基地问题研究	146
第八章 宅基地使用权流转试点经验	
第一节 各地农村宅基地使用权转让试点的案例	154
第二节 各地试点的经验、问题及展望	165
第九章 农村宅基地使用权立法构建	
第一节 明确宅基地的产权归属和物权属性	171
第二节 修改现行法律，制定宅基地流转的具体制度	174
第三节 宅基地使用权流转的具体问题	179

第四节 建立有期限回收制度，解决土地闲置问题	183
第五节 完善农村社会保障制度，以社会保障代替宅基地保障	184
结 语	186
参考文献	187
附 录	
湘中地区农村宅基地使用权流转情况调查分析	190
后 记	196