

# 我国农村宅基地使用权立法的前瞻性研究

佟 曾,邢丛心

(沈阳建筑大学管理学院,辽宁 沈阳 110168)

**摘要:**随着经济社会的不断发展,我国宅基地制度相关法律法规不够完善的弊端日益显露,已无法适应当前宅基地改革的现状。通过对现行宅基地制度与推动宅基地使用权法治化的现实路径进行分析,从宅基地使用权的取得、流转和退出3个角度剖析了我国农村宅基地制度存在的问题,并提出了相应的对策。

**关键词:**宅基地使用权;立法;前瞻性;“取得-流转-退出”机制

**中图分类号:**F293.3      **文献标志码:**A

我国农村地区的宅基地制度是当代集体经济制度的重要组成部分。随着经济形势的发展变化,我国宅基地使用权立法的滞后性越来越突出,人地矛盾突出现象逐渐凸显,这不仅导致宅基地使用权纠纷不断出现,不利于农村宅基地合理有效利用,更是损害了农民的财产和利益,阻碍了乡村经济的稳步发展。因此,推动我国农村宅基地使用权立法的前瞻性研究,通过立法等方式实现农村宅基地使用权的法治化,对振兴乡村经济、全面提高我国经济发展水平,实现党和国家治理体系及治理能力现代化具有重要的意义<sup>[1-5]</sup>。

## 一、改革开放以来我国宅基地使用权立法的实践探索

随着社会经济的发展,农村集体经济发展水平也得到了迅速提升,我国宅基地制度作为上层建筑也随之有所调整。改革开放后,家庭联产承包责任制在我国农村全面实行,农村首次出现建房高潮,引起了乱占宅基地、滥占耕地的问题。于是我国开始进行现代意义上的农村宅基地制度立法。

1981年,中共中央指出农村宅基地使用权需要由地方政府统一管理。1982年,中央开始对宅基地的划拨方案提出具体的要求。20世纪80年代初,为解决农村投资建房秩序混乱的问题,国家出台了相关法律法规,确立了基于农村宅基地上的建设住房应遵循“统一规划、节约用地,防止私建滥建,宅基地面积符合地方标准,一户一宅”四项原则。1986年,颁布了《土地管理法》,明确了宅基地划拨的“一户一宅”原则,且不得在承包地和自留地上建房。到20世纪90年代后期,我国相继出台了《确定土地所有权和使用权的若干规定》与《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》,对宅基地使用权的基本情况进行了具体规定。2004年,再次修改了《土地管理法》的相关内容,区分关于“征收”以及“征用”的概念,同样在2004年,出台《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》,明确规定了不得向非农业人口出售农村宅基地。直到2010年,国土资源部出台《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》,提出积极探索农村

宅基地的有偿取得新模式<sup>[6]</sup>。2018年,中央一号文件中关于农村宅基地改革的相关指示表明当前我国宅基地制度要进行“三权分置”改革,从该项改革的本质上看,宅基地“三权分置”是在农村集体所有制下搭建新型的宅基地产权体系和权利模式,丰富和明晰宅基地权能,实现多元化主体高效利用宅基地使用权的一项改革活动。

## 二、新时代我国宅基地使用权立法的重要意义

### 1. 维护农民合法财产权益的重要途径

随着我国城乡一体化的不断发展,人口受教育水平普遍提高,大量农村人口从乡村涌向城市,逐渐转化为非农业城镇居民,相当一部分农村居民由于工作原因常年扎根在城市,其名下的宅基地长久荒置,无法得到有效利用,不利于国家优化土地资源配置。而我国《中华人民共和国物权法》表明,宅基地使用权本质上是一种用益物权,具有占有和使用的权能,而宅基地使用权作为一种财产权,应当在一定限度下予以放开,通过立法等方式促进宅基地使用权在合法化的模式下进行有效流转,逐步探索出一套科学完备的宅基地使用权流转新模式。

推进我国农村地区宅基地使用权的法治化发展,鼓励农村居民进行合理的流转交易,可以有效进行土地资源配置规划,优化宅基地流转市场秩序,增强土地利用活力,维护广大农民的利益。这种宅基地使用权能的法治化探索,可以增强宅基地利用效率,充分发挥宅基地使用权的各项权能,促进农民对于宅基地财产权的有效利用,维护农民的合法财产权益。

### 2. 促进土地资源优化配置的必由之路

改革开放后,每年超过千万农民随经济发展的浪潮涌向城市,部分农民在城市中逐渐扎根,造成农村宅基地产长期处于闲置或荒废的状态,而我国宅基地使用权流转限制性因素较多,收回程序不明确,甚至会导致宅基地使用权的私自交易与幕后交易,对于科

学并合理地利用农村宅基地、优化乡村土地资源配置产生阻碍作用。据权威统计,农村宅基地每年闲置的数量达18.36万 $\text{hm}^2$ ,许多村庄成为了名副其实的“空心村”,而长期的荒置宅基地由于未能合理合法流转,演变成了荒地,甚至是废地,与我国的土地管理制度理念严重不符合。

通过完善法律的形式,促进宅基地使用权在法律允许的限度内进行合理有效的转化,不仅可以避免使用权确权纠纷,便于司法实践操作,还有利于通过法律保障宅基地使用权合法交易,避免宅基地大量荒置的现象,杜绝乱占宅基地、浪费宅基地的行为,应当通过推动宅基地制度法治化建设,促进我国农村地区土地资源的合理配置。

### 3. 促进我国城乡一体化发展的重要举措

城乡一体化发展旨在实现工业与农业、城市与乡村、甚至脑力劳动同体力劳动之间的分离,向“城乡二元经济结构”体系发展。促进宅基地使用权法治化发展,有利于打破农民宅基地使用权中“资格权”的限制,弱化城乡户籍身份壁垒。随着当前我国户籍制度改革,农民逐渐不是一种法定的户籍身份,而旨在演变成一种自由的职业选择,因此,通过法治化成果放活对农村宅基地使用权的资格限制,有利于将宅基地使用权交易纳入市场经济,通过政府和市场的双重作用促进宅基地发挥经济价值。

推进农村宅基地使用权管理制度的法治化模式建立,有利于从法律角度切实保护宅基地使用权同国有建设用地使用权的平等的收益权,跨越城乡一体化过程中土地制度方面的阻碍。

## 三、新形势下我国宅基地使用权立法的问题导向

### 1. 宅基地使用权“取得-流转-退出”机制需要立法明确

(1)需要在立法层面完善宅基地使用权的取得机制。我国宅基地使用权的取得大致分为两种,分别是初始申请取得和继受取得。

根据我国《土地管理法》规定,以户口簿登记为准,一户只能申请一处宅基地,由村集体进行划拨公示,经乡政府审核,并报县政府备案的管理制度。申请主体有一定的资格限制,本村集体经济组织的成员方可采用初始申请取得的方式获取宅基地。而宅基地使用权的继受取得立足于农村宅基地与所附着房屋的“房地一体”原则,通过对农村房屋的买卖、赠与或是继承,取得附随房屋的宅基地使用权。不难看出,无论继受取得的何种方式,都不是直接进行宅基地使用权的交易,而是通过房屋交易促进宅基地使用权的被动流转。由于我国宅基地管理制度有待完善,法治化程度有待提高,尚未在相关立法中明确规定继受取得宅基地使用权主体是否必须为本村集体经济组织的成员,这一点在我国关于宅基地制度立法体系有待完善。

(2)需要在立法层面明确宅基地使用权的流转机制。“宅基地使用权流转,是指在‘资格权’的基础上取得宅基地使用权的农村集体经济主体把宅基地使用权通过特定方式转让给他人的法律行为。”<sup>[7]</sup>我国法律没有明确规定宅基地使用权的流转机制,但是,我国宪法、物权法、土地管理法有关联规定。我国宪法第十条第4款规定“任何组织或者个人不得侵占,买卖或者以其他形式非法转让土地”,宪法同时也规定了土地使用权可以依照法律的规定进行合法转让,因此,我国宅基地使用权制度的相关法律实践中,常将《中华人民共和国物权法》、《土地管理法》中的相关规定用于司法实践。在我国物权法中,宅基地上的房屋的物权具有完整的物权权能,因此,农民在赠与、买卖、继承宅基地上的房屋时,宅基地使用权便以继受取得的方式进行流转,对此,物权法也并无明确的主体禁止性规定。

(3)亟待立法层面规范宅基地使用权的退出机制。由于我国关于宅基地使用权的退出制度尚未有明确的立法,各地对于宅基地使用权退出的相关规定有所差异,笔者通过比较发现有4种宅基地使用权退出方式较

为常见。①自然灭失:由于地震灾害、洪涝灾害等自然灾害因素,使得原有宅基地丧失安全、生产、居住价值的,宅基地使用权应当退出;②宅基地使用权流转:宅基地使用权因房屋买卖、继承、赠与而使其他民事主体依法取得的,原宅基地使用权应当退出;③宅基地使用权征收:由于国家公共设施以及公益建设需要,或者以合法方式征收为建设用地的,视为宅基地使用权退出,在实践中,国家会予以宅基地使用权人经济补偿;④自动退出或闲置退出:在农村宅基地所有权人长期闲置宅基地长达两年以上,并且,宅基地上的房屋不具备居住价值,且年久失修、视为废弃的,视为宅基地使用权退出,新宅基地使用权归于集体,可由农村集体经济组织重新分配。

## 2. 多占滥占宅基地现象需要立法规制

如今,我国宅基地占地建房与滥用等问题逐渐凸现出来,宅基地制度管理体系有待完善,农村地区乱占宅基地的现象频繁发生,这就容易导致宅基地分配不公,不能充分保障集体成员的共同利益。同时,宅基地荒废、闲置现象常见,由于城乡一体化的迅速发展,大量农村剩余劳动力随着经济浪潮向城市过渡,部分农民在城市稳定就业,购置住房,致使原有的宅基地长期闲置,甚至形成荒地、废地。自然资源部相关数据显示,农村建设用地面积是城市的2倍以上,约达19万 $\text{km}^2$ ,其中,宅基地面积13万 $\text{km}^2$ ,约占70%<sup>[8]</sup>。近5年间,我国有近8000多万农业人口转移为城镇居民。据估计,闲置不用的宅基地面积约200万 $\text{hm}^2$ <sup>[9]</sup>。

## 3. 限制流转导致使用权确权纠纷问题需要立法解决

根据我国《土地管理法》相关规定,由于我国宅基地使用权转让有资格限制,宅基地使用权转让仅适用同一农村集体经济组织的内部成员之间,禁止向非本村集体经济组织成员进行转让<sup>[10]</sup>。但我国宅基地使用权取得方式还包括继受取得,即在遵循“房地一体”的原则上对宅基地上存在的房屋的继承、买卖、赠与,导致农村宅基地使用权的流

转模式尚未达到市场经济下的主动化模式,而这种取得方式,在我国现行法律法规中并无继受人主体资格限制。因而,在宅基地使用权确权的过程中,取得方式交叉、主体错位造成大量的宅基地使用权确权纠纷,给司法实践带来一定的难度。

#### 4. 宅基地划拨审批管理机制需要立法完善

由于我国宅基地属于农村集体经济组织所有,在客观上将宅基地管控权放置于村集体,这就导致在农村地区村干部拥有掌控宅基地划拨的实权。而在此过程中,由于村干部素质能力等因素的影响,常有私自划拨宅基地、利用宅基地进行私下交易的行为。这种行为导致宅基地分配不合理,会助长农村宅基地使用权流转过程中的“权钱交易”风气。

### 四、实现我国宅基地使用权立法前瞻性的具体建议

#### 1. 坚定促进宅基地使用权法治化的立法价值取向

(1) 应提高我国农村居民的法治化观念。乡镇政府及土地管理部门应通过群众喜闻乐见的宣传方式向农村居民宣传相关法律法规,使村民了解法律法规,使宅基地使用权人对自己的合法权益有明确的认知,进而树立法治思维,懂得行使合法权利、保障合法权利。

(2) 相关管理部门应当树立法治观念。应定期开展宅基地实务办理培训,提高基层工作人员的工作能力,促使其依法办事、审慎使用权,严格依照既定程序,对宅基地分配事项进行科学有效的管理。

#### 2. 推动宅基地使用权立法的更新和细化

在我国依法治国的进程当中,中央明确提出,要把重大改革与立法相结合,确保有法可依。当前,我国宅基地制度改革正处于瓶颈时期,诸多问题有所展露,因此,健全相关立法是推进宅基地制度改革的有力举措。

(1) 健全宅基地管理制度立法体系。当前,我国尚无关于宅基地制度管理的完善的

立法体系,仅有《中华人民共和国物权法》《土地管理法》《关于加强农村宅基地管理的意见》等,这些法律规定较为原则化,难以发挥具体效力。因此,根据我国相关上位法,建立健全明确的宅基地制度管理相关法律法规,有利于宅基地使用权模式的规范化。

(2) 明确宅基地权属问题及法律责任。由于宅基地使用权的取得、流转、行使、退出等机制不够完善,在宅基地使用权运转过程中常常会产生纠纷,其中,宅基地使用权确权纠纷最为常见。因此,在关于宅基地制度的相关立法当中,对宅基地使用权运转模式进行有效合理的规制,明确宅基地使用权权属问题,划分主体责任,有利于避免宅基地使用权出现相关纠纷。

(3) 增强宅基地制度法律监督体系。应通过立法方式,改革宅基地审批管理方式,调整农村宅基地审批权限,规范宅基地使用权的取得方式,并通过立法健全宅基地申请取得监督体系,杜绝宅基地的私下交易与不公平划拨,推动宅基地使用权管理的法治化。

#### 3. 将合法的宅基地使用权交易平台建设纳入农村宅基地使用权立法

长期以来,我国限制农村宅基地使用权交易导致私下交易现象严重,由于长期得不到规制,产权纠纷较多。这种自发性的秩序混乱的交易方式,不仅不利于保护农民的合法的财产权益,还不利于保护国家的利益,因此,需要弱化宅基地使用权流转中的资格权限制,引入市场调控,并与政府管控相结合,建立一个统一、开放、透明、权威的宅基地使用权交易平台。如此,才能最大限度地发挥市场配置资源与政府宏观调控的优势,既可以保证宅基地使用权可以在阳光下流转,又可以促进流转交易监督体系的完善,有效保护农民和国家的利益。

#### 4. 建立健全相关行政部门的统筹合作机制

在宅基地使用权的取得、流转、退出等机制上,所涉及的乡镇政府、县政府等部门应建立健全合作机制,在整个宅基地使用权行使模式内简化审批手续、提高行政效率,促进宅

基地使用权的合法运行,促进宅基地制度的法治化发展。

## 五、结 语

由于我国当前的宅基地管理制度法治化程度不高、相关法律法规不健全,产生诸多问题,应该通过坚定促进宅基地使用权法治化的价值取向,推动宅基地制度立法的更新和细化,开创统一、透明、公平、高效的宅基地使用权交易平台,建立健全相关行政部门的统筹合作机制等措施推动我国宅基地制度的法治化,运用我国依法治国方略,推动经济社会全面发展。

## 参考文献:

- [1] 彭辉,潘如新,赵华,等.我国农村宅基地使用权流转的法律问题研究[J].榆林学院学报,2020,30(1):56-62.
- [2] 封丹蕾.中国宅基地使用权制度研究[D].西

安:西安工程大学,2019.

- [3] 张勇.宅基地“三权分置”改革:“三权”关系、政策内涵及实现路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020,20(2):61-68.
- [4] 李敏.稳慎推进农村宅基地制度改革[J].江苏农村经济,2020(2):41-43.
- [5] 王宏.农村宅基地制度改革问题研究:以新《土地管理法》发布为背景[J].决策探索(下),2020(1):18-19.
- [6] 郑风田.让宅基地“三权”分置改革成为乡村振兴新抓手[J].人民论坛,2018(10):75-77.
- [7] 孙宪忠.农村土地“三权”分置改革亟待入法[J].中国人大,2018(15):21-24.
- [8] 吴蔚波.农村宅基地使用权流转的法律分析[J].福建法学,2018(1):14.
- [9] 何峥.农村宅基地使用权流转纠纷的多元化解决渠道[J].沈阳大学学报(社会科学版),2018(5):581.
- [10] 陈璐.农村宅基地使用权立法现存问题与完善建议[J].农业经济与管理,2017(1):94-95.

# A Prospective Study on the Legalization of the Right to Use Rural Homestead

TONG Zeng, XING Congxin

(School of Management, Shenyang Jianzhu University, Shenyang 110168, China)

**Abstract:** With the continuous development of the economy and society, the defects of imperfect laws and regulations related to the homestead system in China are gradually revealed, which cannot adapt to the current situation of homestead reform. Therefore, this paper will analyze the homestead system and realistic paths to promote the legalization of the right to use homestead, analyze the problems existing in our rural homestead system from three perspectives of the acquisition, circulation and withdrawal of the right to use homestead, and propose corresponding countermeasures.

**Key words:** the right to use homestead; legalization; prospective; “acquisition, circulation and withdrawal” mechanism

(责任编辑:郝雪 英文审校:林昊)