

农村宅基地使用权流转法律规制研究

高雨晴

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年6月16日; 录用日期: 2023年6月28日; 发布日期: 2023年9月4日

摘要

在乡村振兴战略中, 农村宅基地使用权的经济价值日益提升, 探索农村宅基地使用权流转机制对中国农村土地改革具有重要意义。我国目前并未对宅基地使用权流转进行规定, 将严重阻碍我国农村地区的宅基地资源开发和利用。由于不够完善的宅基地使用权流转法律体系、难以确认产权的宅基地、不统一的地价评估标准等一些问題, 造成了宅基地使用权流转存在多重障碍。现实中宅基地使用权隐形流转现象又极为普遍, 因没有合理的监管机构和平台, 导致宅基地纠纷不断, 影响社会的稳定和发展。在落实乡村振兴战略背景下, 确保宅基地使用权的社会保障功能的实现, 完善相关的法律法规, 建立明确的地价评估系统, 为流转主体提供合法的交易平台, 监管交易过程。通过宅基地使用权流转实现集体、转让人、受让人的合作共赢, 促进乡村经济的发展。同时, 目前关于宅基地使用权流转的法律法规不健全, 使得宅基地产权难以确认, 宅基地地价难以评估, 给农村宅基地使用权流转造成障碍。

关键词

农村宅基地, 使用权流转, 法律规制

Research on the Legal Regulation of the Circulation of Rural Homestead Use Rights

Yuqing Gao

Law School of Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Jun. 16th, 2023; accepted: Jun. 28th, 2023; published: Sep. 4th, 2023

Abstract

The economic value of rural homestead use rights is increasing in the rural revitalization strategy, and exploring the circulation mechanism of rural homestead use rights is of great significance to China's rural land reform. However, China currently does not regulate the circulation of homestead use rights, which will seriously hinder the development and utilization of homestead re-

文章引用: 高雨晴. 农村宅基地使用权流转法律规制研究[J]. 法学, 2023, 11(5): 3638-3644.

DOI: 10.12677/ojls.2023.115519

sources in rural areas of China. Due to some problems such as the imperfect legal system for the circulation of the right to use the homestead, the homestead where it is difficult to confirm the property right, and the non-uniform land price assessment standards, there are multiple obstacles to the circulation of the right to use the homestead. In reality, the phenomenon of invisible circulation of homestead use rights is extremely common, and due to the lack of reasonable regulatory bodies and platforms, homestead disputes continue to occur, affecting social stability and development. In the context of implementing the rural revitalization strategy, ensure the realization of the social security function of the right to use the homestead, improve relevant laws and regulations, establish a clear land price assessment system, provide a legal trading platform for circulation entities, and supervise the transaction process. Through the circulation of the right to use the homestead, the collective, the transferor and the transferee will achieve win-win cooperation and promote the development of the rural economy. At the same time, the current unsound laws and regulations on the circulation of the right to use homesteads make it difficult to confirm the property rights of homesteads, and it is difficult to assess the land price of homesteads, which has caused obstacles to the circulation of the right to use rural homesteads.

Keywords

Rural Homestead, Circulation of Use Rights, Legal Regulation

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

一直以来,农村宅基地使用权以特定身份为限定要求,允许农民无期限地无偿使用集体土地,满足农民的正常生活居住需求。然而,伴随改革开放后经济的快速发展,城市化进程也加速推进,至2022年年底,我国常住人口的城镇化率已然超过百分之六十五¹。造成农村的许多宅基地资源被闲置浪费或者被非法转让,致使城乡发展差距被进一步扩大,不利于乡村经济的发展。为了促进城乡区域协调发展,2015年中央在全国范围内选取了一些试点地区进行宅基地流转的改革,并相继出台了一系列的文件及政策作为指导,同时修订了《土地管理条例》。到目前为止,各个试点地区已经取得了较为成熟的宅基地使用权退出机制,但都各具特色,难以在全国范围内进行推广。因此,我国现有的宅基地使用权流转制度无法有效地推动农村土地制度的改革。

完善农村宅基地使用权流转制度,一方面既要遵循宅基地本身具有的社会保障功能,充分保护农民的利益;另一方面还要扩大宅基地使用权的经济价值,将农民宅基地使用权流转渠道多元化,让更多的农户可以享受到宅基地使用权流转带来的经济效益,提高农民的收入,有效推动农村地区的经济发展。2018年国务院颁布的《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出了宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,为宅基地制度的改革提供了政策指引。但是目前该表述仅为政策性术语,并非严谨的法律概念。本文将在分析宅基地使用权流转法理基础的同时,对目前农村宅基地使用权流转的现状进行总结,并对其存在的缺陷进行反思,同时还对目前试点地区的宅基地使用权流转方式展开了分析,希望可以进一步完善我国现行的农村宅基地使用权流转制度。

¹国家统计局:《中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局网站,http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230228_1919011.html。

2. 宅基地使用权流转的法理基础

2.1. 宅基地使用权的内涵

《中华人民共和国民法典》(以下简称“民法典”)将宅基地使用权纳入用益物权的范畴,本应具有占有、使用、收益和依法转让该用益物权的权能。然而宅基地使用权的主体只能是集体经济组织内部的成员,因此该权利仅是属于农民的社会保障利益,其特殊的制度价值、社会价值,使得宅基地使用权流转较之一般的权利行使会受到严格地限制。

从严格意义上来说,这种限制对农民的处分财产的权利造成了一定的侵害,违反了自由与平等原则[1]。首先,农村集体经济组织成员在土地上搭建房屋,房屋作为独立的财产,是属于农民私人所有,私有财产神圣不可侵犯,公民可以直接支配而不受他人干涉。基于“房地一体”原则的强制性法律规定,限制宅基地的流转本质上限制了公民的处分权能,这与公民处分其财产权的自由相矛盾。其次,目前我国为了适度放活农村宅基地使用权以及从属住房的财产性,在试点地区允许农村住房财产权抵押贷款。但是在我国的物权体系下,宅基地使用权并不具有收益和处分的物权利能,使得其仅具有债权性的利用,严重限制了农村土地的财产价值。最后,在现行法律法规认为房屋均属于自然人的财产权的情况下,对城市居民和农村处分的不同限制,在一定程度上违反了平等原则。

因此,宅基地“三权分置”就是在保障现有的农民宅基地资格权的基础上,允许农民将宅基地使用权在一定期限内转让给第三人,期限届满后,宅基地资格权人对宅基地使用权恢复到圆满状态[2]。既不会威胁到农民的生存居住需要,同时又盘活了农村的土地资源。

2.2. 探寻宅基地使用权流转方式的法理基础

宅基地使用权流转的目的是打破现行制度对农村宅基地使用权的桎梏。学界对宅基地使用权流转的方式进行了归纳总结,大致分为四种:一是利用现有的承租权去进行宅基地使用权的流转。通过双方当事人签订出租合同实现宅基地的有偿使用,无需设定物权利构建新的宅基地使用权流转制度[3]。二是设定次级用益物权。将现有的用益物权——宅基地使用权作为基础,为第三人设定一种新的用益物权[4]。形成一种以农民集体土地所有权为基础,农民宅基地使用权为桥梁,社会主体宅基地经营权为手段的宅基地使用权流转模式[5],实现对土地使用者更长效、更强权利效力的保护。三是设定法定租赁权,当农民与集体组织成员以外的进行房屋所有权买卖时,通过法律规定,在交易双方之间规定关于宅基地使用权的法定租赁权,该租赁期限不受我国《民法典》合同编中二十年的限制,由双方当事人协商决定[6]。四是以集体建设用地使用权为载体,最大限度的发挥宅基地的经济价值。宅基地使用权是集体组织作为土地的所有权主体,将集体建设用地使用权附条件的无偿且无期限转让给集体成员用于家庭生活,其目的是为了保障农民生活[7]。故农民无权以自己的名义将宅基地使用权对外流转,而应当由集体经济组织对外流转集体建设用地使用权,由农民集体实现宅基地的收益权能。

对于上述前三种宅基地流转方式的路径探索,皆存在一定的局限性。首先,在宅基地“三权分置”的背景下,宅基地使用权可以出租,但宅基地上的住房又允许自由转让,会造成房屋与宅基地被分别处分的情况。其次,设定次级用益物权对宅基地使用权进行处分,会受宅基地使用权的社会保障价值的限制,阻碍该次级用益物权功能的行使。除此之外,该次级用益物权依附于宅基地使用权人所具有的特定身份而存在。因此,次级用益物权人的权利保障不够稳定和全面。再次,法定租赁权的设置会打破目前我国物权与债权之间的界限,使法律制度内部发生冲突与矛盾,同时难以制定法定租赁权的内容,加大立法的难度。

然而以集体建设用地使用权的形式流转农村宅基地使用权时,农民在一定时期内农民退出宅基地,

将土地交还给集体组织，并保留集体组织成员的身份资格，还可以获取一定的收益。集体组织收回土地后，可以再次将该土地以集体组织的名义为集体组织以外的成员设立建设用地使用权，并收取一定的出让金，实现农民、集体和第三人的共赢局面。

3. 宅基地使用权流转制度的现状及不足

3.1. 农村宅基地使用权流转实践现状

为了放活宅基地使用权流转方式，我国已经在全国不同地区开展了宅基地使用权流转制度改革的试点工作，并探索出了各具特色的宅基地流转方式。最为典型的是浙江义乌的差异化宅基地使用权流转模式，以及四川泸定的共建共享模式。差异化宅基地流转模式是指政府根据不同的村集体的情况(是否属于城镇规划红线范围以及是否完成新农村建设)制定流转方案，明确规定了宅基地使用权流转后的收益分配，保证农民的居住权益和集体的经济效益。共建共享模式则是指农民将宅基地使用权在一定期限内转让给第三人，第三人在此期间取得该土地上的不动产相关权利。待期限届满后，农民的宅基地使用权恢复圆满状态，宅基地上的其他不动产权利归属由双方协商决定。

第一，宅基地使用权在农村住房买卖中发生转移。在发达地区，具有一定积蓄的农民更倾向于在城市中购买房屋，农村闲置的房屋又无法全部在集体组织内部进行流转。在这种情况下，农民会将房屋所有权转让给集体组织以外的第三人，以实现自身经济效益的最大化。

第二，将宅基地使用权通过租赁的方式对外进行流转。在实践中，宅基地使用权的出租具有两种方式：一是农户直接将宅基地连同土地上的房屋出租给他人，并收取一定的租金，其本质上并未放弃对宅基地使用权的占有。二是由农民将宅基地使用权提供给集体组织以外的成员，吸引社会资本注入，开发宅基地使用权的市场，实现宅基地使用权的商业价值[8]。

第三，通过政府引导的宅基地置换来实现宅基地使用权的有效流转。主要是政府通过货币、城市住房、城市社会保障等一系列利益来置换农民的宅基地使用权，使得农村土地可以被集约利用，以达到增加城市建设用地的目的。

3.2. 宅基地使用权流转制度的不足

在我国，宅基地使用权设立的初衷是为了满足农民基本生活需要，同时为了防止农村土地的流失，国家明文规定禁止宅基地买卖行为。但是随着时代的发展，宅基地使用权的经济价值日渐凸显，继续严格限制宅基地使用权的流转，不适应农村经济发展的需求。与此同时，宅基地使用权以及宅基地上的住房是可以被继承的，这会造成“一户多宅”的现象，使得农村土地资源日趋紧张。从上述农村宅基地流转现状可以看出，我国目前已经意识到宅基地使用权流转的重要性，并努力在宅基地使用权流转方式上进行探索，但不可避免地会存在一些问题。

3.2.1. 宅基地使用权流转的法律规定不完备

当前，我国法律法规在宅基地使用权的流转主体方面存在立法缺位。如果对宅基地使用权转让主体不加以限制，农民可能一味地追求即时利益，而将唯一的宅基地转让给他人，造成农民自身无家可归的可能，这与宅基地的社会保障属性严重背离。除此之外，在实践中各地政府对于我国宅基地使用权流转的受让人规定存在较大的不一致。有些地区规定受让人只能为本集体内的农户；有些地区则将受让人的范围扩大到其他的集体组织内的具有农业户籍的人员；更有地区将宅基地使用权收回后，将其作为建设用地使用权，不加任何身份限制地直接转让给其他任何人，只为追求经济效益的最大化[9]。

因目前法律对于宅基地使用权转让主体的规定不完备，且国家明确禁止城镇居民购买农村宅基地，

所以很多地区为了不违反国家规定，会根据既有的法律规定，会将转让对象限缩为本集体中的成员。这会与国家放活宅基地使用权的政策指引相背离。

3.2.2. 宅基地产权登记困难致使宅基地使用权流转受阻

我国《民法典》明确规定了在我国建设用地使用权处分过程中，始终坚持“房地一体”原则，从而保障不动产的交易稳定和安全。农村的住房通过宅基地产权确权登记，也可以赋予宅基地使用权的财产权能，促进经济发展。目前我国农村地区的宅基地管理松散，很多农户通过继承或者建造，导致最后的实际面积超出法定面积，“一户一宅”、“面积法定”这两大原则被完全破坏。除此之外，宅基地的产权确权登记无法令缺少法律知识的农民看见可得经济效益，就会导致在实践中，许多农民并不会选择去进行宅基地产权的确权登记。因为宅基地的行政审批流程长，涉及的政府职能部门众多，在经过多年的历史变革以及国家职能机构的调整后，许多的原始数据资料已经不复存在，这也给农村宅基地产权确权造成阻碍。除此之外，我国法律将房屋等不动产一律归为权利人的私有财产，私有财产可以自由转让。因此，许多人会选择通过农村住房的买卖或者租赁方式进行宅基地使用权的流转。在受让人不具有集体组织的成员资格时，其就只能取得房屋的权属，而无法取得宅基地使用权。这会导致房地分离的现象，不利于权利的完整保护，同时也给农村宅基地产权的确权工作造成障碍。

3.2.3. 宅基地地价评估缺少国家统一标准

在不同的宅基地使用权流转方式中，以政府为主导的宅基地置换，政府会根据当地的经济水平给予农户一定经济补偿，因目前我国并未由针对农村土地的定级、定价评估标准，所以经济补偿标准大都是由当地政府自行决定或者集体组织联合商定，可能在制定标准过程中，缺乏对基层的科学调研，导致地价评估不合理，补偿标准未能保障农民的合法权益。这一系列的因素致使政府的宅基地置换工作推进困难，且对政府或者集体经济组织的经济状况具有一定的要求，不具有普适性。

3.2.4. 宅基地使用权的现实需求致使隐形流转现象普遍

快捷的城市生活节奏使得拥有剩余财富的城市居民想要追求惬意的农村生活，因工作而变为城市户籍的居民也想回归闲适的农村生活，这都是目前我国农村住房需求不断增加的原因。除此之外，本集体经济组织内部的成员会因为生产生活需要的增加，自我享有的宅基地已经无法满足需求。在这样的社会环境下，宅基地使用权的流转双方很容易就达成了交易协议，虽然我国法律明令禁止宅基地使用权的转让，但是很多人还是会在私下里进行宅基地使用权的流转和交易。根据国土资源部对全国 28 个省份中上千个集体进行了详细调查发现，农户与非集体组织成员之间的宅基地使用权转高达 42%。农民因缺乏法律知识，在转让过程中可能并未签订书面合同，或者即使签订了书面合同，但因为无法保证合同订立的有效性，导致产生纠纷后的维权极度困难[10]。如果没有国家对宅基地使用权的交易进行有效的监督，其重构将会遇到诸多障碍。

4. 探索宅基地使用权流转制度的完善路径

在乡村振兴这一国家发展战略的大背景下，将宅基地仍旧划定在满足农民居住权益的范围内已经不合时宜[11]。我们要去探索宅基地使用权流转的新模式，在坚持土地公有制的基本原则下，保证宅基地使用权流转主体能够平等地享有权利和承担义务，并根据双方的意思自治，尊重农户的意愿，在兼顾集体利益与个人利益的同时，实现农民利益的最大化。

4.1. 完善宅基地使用权流转的法律法规

第一，明确宅基地使用权转让主体。首先要限制宅基地使用权转让主体的资格，在转让宅基地使用

权时，必须证明自己退出宅基地后，基本的生活居住需求能够得到满足。其次可以根据地区的经济发展情况，因地制宜地放宽流转宅基地使用权的受让人范围，对于经济发展水平较低的地区，可以将宅基地使用权流转主体范围限制在区县的集体经济组织之间；在经济实力较强的地区，可以将受让主体的范围扩大至本地级市，且不局限于受让人必须具有集体经济组织的资格，积极引入市场资源，在保障宅基地的社会福利属性的同时，合理利用土地资源创造经济财富，推动乡村振兴战略的发展。

第二，通过法律法规的具体规定，为农民设定议价权，使得农民在宅基地使用权流转中，拥有更多的话语权。尤其是在以政府为主导的宅基地置换过程中，议价权是打破农民被动局面的核心要素。因此在制定宅基地使用权流转补偿方案时，可以召集各地区一定数量的农民举行听证会，充分听取农民的合理诉求，同时可以在会上向农民普及宅基地使用权流转的相关政策和考量因素，告知农民意见反馈渠道，保证流转机制的公平公正公开。

第三，通过法规或规范性文件确定宅基地使用权的收益分配比例。可以将宅基地使用权流转中的收益分配划分为内外两种形式：内部流转因流转双方均为集体经济组织成员，集体组织本来就具有保障交易的双方生存居住的义务，因此集体组织不可以对转让人的收益进行分配，但是对于受让人取得的超出法定面积的宅基地使用权面积，可以要求受让人缴纳对应数额的宅基地使用费；外部流转的集体经济组织对于受让人并无保障其生存居住的义务，因此作为宅基地所有权人的集体组织应当在土地流转时，收取一定比例的流转收益，剩下的由农民享有。为保证受让人权利权能的完整性，集体组织在宅基地使用权流转期间内不能干涉受让人对宅基地使用权再次流转。

第四，规定宅基地使用权期限届满后的回收优先权。受让人在宅基地使用权期限届满后，需要与集体组织和原转让人进行商议。集体组织应当优先保证原转让人的利益，在原转让人及其继承人具有集体组织资格的情况下，因所有的宅基地的面积未达到居住条件，可以在剩余面积范围内对流转出的宅基地享有回收优先权，对于土地上已有的房屋价款，可以由受让人和原转让人协商决定，集体组织对此不得进行过多干涉。如果原受让人和集体组织对该宅基地使用权并无需求，宅基地使用权到期后，原受让人在保持土地使用的现状下，可以与该受让人在同等条件下，优先于其他受让人进行续约。

4.2. 多元主体共同推进宅基地产权确权工作

第一，明晰各个政府职能部门的具体职责。宅基地产权确权工作需要在整体上统筹全局，尤其是那些确权登记的职能分属于不同部分进行管理的地区，需要时刻与中央乡村振兴战略保持步伐一致，针对辖区内的实际情况，制定针对性的宅基地产权确权方案，提高确权效率，落实好各部门的职责。

第二，宅基地产权确权工作需要集体组织或者村委会加强宣传，调动闲置宅基地使用权人的积极性，使之认识到宅基地使用权的财产属性，让农民意识到宅基地及其住房登记的可行性和重要性，可以更加直观地感受到宅基地产权确权必要性，让农民可以更加理解宅基地产权确权工作。

4.3. 建立宅基地的地价评估体系

第一，可以按照宅基地在全国所处方位进行划分。根据宅基地所处的国家大致方位，按照东部、西部、中部的区域从大到小，并明确该宅基地对于所在区域的用途、供求关系等因素，确定地价标准，同时规定本地区内的最高地价和最低地价，确定宅基地价值的浮动阈值，综合各区域的经济发展状况，进行宅基地的定价评估。

第二，建立宅基地的地价动态监测系统。市场是不断波动的，宅基地地价评估应当与时俱进，可以应对市场的变化而进行动态调整，推动宅基地自愿有偿退出机制，加快宅基地使用权的流转，保障农民的合法财产权益。

第三, 加强宅基地的整体综合评估, 保障宅基地本身具有的社会福利价值、身份资格等, 多方衡量农户流转宅基地后的损失。在实践中, 我们还必须考虑不同地域的农民对于宅基地的需求, 在总体的宅基地使用权流转制度下, 针对个别情况进行调整和完善, 最大程度实现宅基地使用权的流转。

4.4. 加强对宅基地使用权流转的监管

第一, 构建规范的宅基地使用权流转交易平台。既要使得农民具有相关的权利依据并实现, 又要能够保证其违法行为可以得到有效地识别和纠正[12]。宅基地使用权隐形流转现象普遍, 农民所具有的法律意识又极为淡薄, 纠纷产生后农民既无法自行维权, 相关部门也因缺乏合法渠道而难以介入解决纠纷[13]。建立合法的宅基地使用权流转平台, 不仅可以保障双方权益的更好实现, 而且对于交易过程具有更好的监管作用。除此之外, 合法的交易平台地建立可以收集更为详细的数据资料, 这些数据资料可以为交易双方后续的权利流转提供更为坚实的数据支撑, 有效防止因不同主体之间的信息差而带来的显失公平的问题出现。

第二, 构建多元化的监督机构模式。坚持政府管理和成员自治共同推进的工作方式, 建立以农业农村主管部门为主, 自然资源、财政、检察、村民组织以及其他相关主管部门共同参与的农村土地制度改革委员会及其协调机制[14]。尤其要将村民组织作为监管的重要力量。因为村民是宅基地使用权流转的最大受益者, 在宅基地流转过程中, 为保护自身利益不被他人侵犯, 一定会切实履行监管职责。同时, 作为最基层监管机构的村民组织能够更快更好地聚集农民对于宅基地使用权流转的反馈意见, 保障农民在宅基地使用权流转过程中的话语权。

5. 结语

在乡村振兴的战略背景下, 宅基地使用权流转既是促进农村经济发展的重要途径, 又是针对我国农村土地制度改革的一种挑战。在现有的土地公有制背景下, 如何既保障农民的利益不受损害, 又可以实现集体经济效益的增长。因此, 本文从完善宅基地使用权流转的法律规制方面, 分析了宅基地使用权流转现状以及存在的不足之处, 并提出相应的完善建议, 为推进宅基地使用权流转提供借鉴。

参考文献

- [1] 温世扬, 韩富营. 从“人役权”到“地上权”——宅基地使用权制度的再塑造[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2019, 58(2): 20-29.
- [2] 李俊泽. 宅基地自愿有偿退出机制的功能架构与法律落实[J]. 区域治理, 2022(4): 117-120.
- [3] 陈小君. 宅基地使用权的制度困局与破解之维[J]. 法学研究, 2019, 41(3): 48-72.
- [4] 李凤章. 宅基地使用权流转应采用“退出-出让”模式[J]. 政治与法律, 2020(9): 110-123.
- [5] 宋志红. 乡村振兴背景下的宅基地权利制度重构[J]. 法学研究, 2019, 41(3): 73-92.
- [6] 刘凯湘. 法定租赁权对农村宅基地制度改革的意义与构想[J]. 法学论坛, 2010, 25(1): 36-41.
- [7] 韩松. 宅基地立法政策与宅基地使用权制度改革[J]. 法学研究, 2019, 41(6): 70-92.
- [8] 席志国. 论宅基地“三权”分置的法理基础及权利配置——以乡村矛盾预防与纠纷化解为视角[J]. 行政管理改革, 2022, 3(3): 69-79.
- [9] 高海. 宅基地“三权分置”的法律表达——以《德清办法》为主要分析样本[J]. 现代法学, 2020, 42(3): 112-125.
- [10] 郭文静. 农村宅基地流转促进土地资源优化配置研究[J]. 居业, 2019(6): 164-165.
- [11] 董祚继. “三权分置”——农村宅基地制度的重大创新[J]. 中国土地, 2018(3): 4-9.
- [12] 杨青贵. 进城落户农民宅基地权益保护的现实表达与法治回应[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2019, 25(3): 147-157.
- [13] 管洪彦. 宅基地分配的制度结构、现状检讨与立法表达[J]. 法治研究, 2021(5): 120-129
- [14] 蒋卓萱, 吴婧. 关于宅基地使用权流转与城乡要素流动的研究[J]. 中国集体经济, 2020(19): 8-10.