

宅基地使用权改革与历史演变

商 波

山东建筑大学, 山东 济南

收稿日期: 2022年6月9日; 录用日期: 2022年6月22日; 发布日期: 2022年7月7日

摘 要

农村宅基地使用权制度是我国一项特有的带有福利性的制度, 在很长一段时期内其特有的社会保障功能为保障农村村民的生存居住以及促进乡村社会结构的稳固与经济健康发展发挥了巨大作用。但是在新型城镇化建设的形势下, 相关法律法规及政策规定的宅基地使用权制度显然不能符合乡村振兴的要求。宅基地使用权制度应当如何改革才能符合乡村振兴的要求, 改革的背后存在着怎样的立法意旨、价值取向与制度目标。要真正地理解、分析、解决问题, 脱离其特定的历史背景是无法实现的。

关键词

宅基地使用权, 制度变迁, 改革, 三权分置

Homestead Use Right Reform and Historical Evolution

Bo Shang

Shandong Jianzhu University, Jinan Shandong

Received: Jun. 9th, 2022; accepted: Jun. 22nd, 2022; published: Jul. 7th, 2022

Abstract

The system of the right to use rural homesteads is a special welfare system in China. For a long period of time, its unique social security function has played a huge role in guaranteeing the survival and living of rural villagers and promoting the stability of rural social structure and healthy economic development. However, under the situation of new-type urbanization construction, the system of homestead use rights that stipulated by relevant laws, regulations and policies obviously cannot meet the requirements of rural revitalization. How should the system of homestead use right be reformed to meet the requirements of rural revitalization, and what legislative intention, value orientation and institutional goal are behind the reform? To truly understand, analyze and

solve these problems, it is impossible to separate them from the specific historical background.

Keywords

Use Right of Homestead, Institutional Change, Reform, Separation of the Three Rights

Copyright © 2022 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. 宅基地与宅基地使用权的法律渊源

1.1. “宅基地”的法律来源

“宅基地”一词具有浓厚的民族色彩，是我国独有的对于一种特定土地的叫法。大陆法系国家存在地上权，但没有“宅基地”这一概念术语。我国民间对宅基地称之为“宅子”，但“宅子”不仅指房屋，还指房屋建立所依附的土地。

“宅子”就是百姓安身立命的根本，人类赖以生存和繁衍不可或缺的衣食住行中的“住”就是指“住所”、“宅子”。虽然新中国建立前没有宅基地所有权的概念，但是宅基地所有权是实质存在的。中国共产党在新中国建立后履行政治承诺，将土地分给农民。1950年颁布的《中华人民共和国土地改革法》(以下简称《土地改革法》)中虽然没有关于住房用地的规定，但是农民对于其住房与住房用地拥有完整的所有权。虽然农民对住房用地拥有完整的所有权，但消灭私有的宅基地所有权也是中国共产党既定的政治任务^[1]，这由中国共产党七届三中全会《关于土地改革问题的报告》和毛泽东的《新民主主义论》可以判定：宅基地所有权肯定会被取代而集体化。

1950年初对农村的社会主义改造采取了土地公有制与生产方式集中化。为消除中国几千年来地主与农民之间剥削与被剥削的矛盾，农村土地的社会主义改造起初集中在农耕地范围内。第一届全国人民代表大会通过的《高级农业生产合作社示范章程》也规定农民住宅地基不要入社。但在土地公有制的背景下，由于人民公社的高度发展，并不作为生产资料的住宅用地也进入公有化改造的行列。从建国后涉及宅基地的法律和政策文件看，1956年通过的《高级农业生产合作社示范章程》第16条是最早涉及宅基地的规定，不过使用的是地基概念而非宅基地^[2]。1962年颁布的《农村人民公社工作条例修正案》(以下简称《修正案》)中使用了宅基地的概念。¹至此，宅基地这一概念正式形成。

1.2. “宅基地使用权”成权

在1978年之前，国家管理与社会治理大多以政策为主，很少颁布法律法规。囿于使用宅基地事实的社会认知习惯、法律宣传力度及法律意识的薄弱，农民即便能够通过一些程序申请取得宅基地的使用，也不能形成关于“宅基地使用权”的概念。在国家层次上，1962年颁布的《农村人民公社工作条例修正案》中正式出现了宅基地的概念，这一概念在之后的一系列政策文件及法律法规中一直延续。如1963年颁布的《关于对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》(1963年颁布)、1982年颁布的《村镇建房用地管理条例》、1984年颁布《关于贯彻执行民事政策法律若干问题的意见》、1986年颁布的《民法通则》、

¹《农村人民公社工作条例修正案》第二十一条第一款规定：生产队范围内的土地，都归生产队所有。生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖。

1986年颁布的、1988年、1998年、2004年三次修订的《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)、1990年《国务院批转国家土地管理局关于加强农村宅基地管理工作的请示的通知》、1999年国务院办公厅《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》等文件、法律规范均一直使用了“宅基地”这一概念。

“宅基地使用权”这一概念首次出现在学术的探讨中^[3]。上世纪80年代,法学界大兴“权利本位”论证之风,“宅基地使用权”也身在其中。2007年《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)颁布,第一次以法律的形式明确了宅基地使用权的概念。《物权法》在第十三章中以专章的形式对宅基地使用权进行了规定,并在第一百五十二条规定了宅基地使用权的权利内容。²第一百五十三条规定了宅基地使用权的取得、行使与转让应适用的法律,第一百五十四条规定了宅基地灭失后可重新分配,第一百五十五条规定了宅基地使用权转让或者消灭后应变更登记或注销登记。《物权法》虽然以专章的形式第一次对宅基地使用权进行了规定,但是仅仅四个条文明确了宅基地使用权的占有使用,并未对宅基地所有权有任何提及。这就给人一种感觉:没有宅基地所有权而存在宅基地使用权,没有自物权而存在他物权。了了四个条文远远不能够解释规范宅基地使用相关的权利义务关系,也远远不能为司法适用提供法律基础与支撑。

2. 宅基地使用权制度的产生及发展完善

宅基地使用权制度是我国独有的社会制度,带有浓厚的社会福利色彩与社会保障性质。我国农村人口占大多数的现实就决定了农村社会稳定是社会稳定的关键,而宅基地使用权制度对于巩固农村经济,保障农民居住权益,促进农村公平,维护农村和谐稳定方面发挥了巨大作用。

我国现行的宅基地使用权制度是在人民公社化运动与计划经济的背景下产生的,在不断的改革中完善调整的。在宅基地使用权制度的产生发展中分为两个阶段,第一阶段是宅基地使用权制度的产生确立阶段,第二个阶段是宅基地使用权制度的变革发展阶段。

2.1. 宅基地使用权制度的产生

上世纪五十年代中期,我国进行了社会主义三大改造,即对农业、手工业、资本主义工商业进行社会主义改造。其中农业推行以集体化为主要内容的农村土地制度改革,将新中国建立初期的个人所有制改造为集体所有制。集体所有制消除了个人私有制土地私有的弊端,使得集体成员能够平等享有集体的土地,享受集体土地带来的收益。1962年由中共八届十中全会通过的《修正案》对宅基地及房屋权利进行了规定。³由此可知,自1950年《土地改革法》颁布施行以来的农民宅基地所有转变为宅基地生产队集体所有,房屋农民所有。《修正案》还规定了农民的房屋可以买卖或者租赁,但是宅基地不可以出租和买卖。宅基地的集体所有变更导致了一系列问题的发生,如农民房屋买卖与宅基地内乱伐树木,为此中共中央发布了《中共中央关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》(以下简称《通知》)。《通知》规定了宅基地无偿取得、长期使用、不得随意扩大宅基地的面积、出卖房屋后宅基地仍归生产队所有、建房无宅基地由生产队统一解决等内容,搭建了我国宅基地的制度框架。宅基地私人所有转变为生产队公有,农民宅基地所有权转变为宅基地使用权,宅基地使用权制度初步确立。

²《中华人民共和国物权法》第一百五十二条: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。

³中共八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正案》第二十一条第一款规定:生产队范围内的土地,都归生产队所有。生产队所有的土地,包括社员的自留地、自留山、宅基地等等,一律不准出租和买卖。第四十五条规定:社员的房屋,永远归社员所有;社员有买卖或者租赁房屋的权利。

2.2. 宅基地使用权制度的发展完善

《修正案》虽然规定了宅基地使用权制度的核心内容，但是仍然是让人遐想、存在无数制度漏洞一部规范，如仅仅规定了社员可以使用宅基地，但是并未规定社员对于宅基地的权利；规定了社员对于其房屋可以流转，但是未规定流转的宅基地范围及流转对象范围[4]。在宅基地使用权制度形成之后，在确保宅基地集体所有的前提下，又逐步对其进行政策调整与法律法规的规范化。

为了减少直至禁止农民占用耕地建设住宅的乱象，国务院于1981年颁布了《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》(以下简称《紧急通知》)。通知指出农村土地所有权都归集体，对于集体分配给农民的土地，农民只有使用权，即不准出租、买卖和擅自转让，也不准在承包地和自留地上建房，利用耕地建房要经过批准[5]。1982年《中华人民共和国宪法》明确规定了宅基地属于集体所有。⁴1982年国务院发布《村镇建房用地管理条例》，在条例中明确了农村宅基地使用权的权利主体、申请与审批程序、用地标准与基本使用规则[6]。1999年国务院办公厅发布的《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》规定了农民住宅不能出售给城市居民，也不能给城市居民批准集体土地建设住宅。1986年颁布的《土地管理法》对宅基地的面积作出了规定，要求宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准；对宅基地的申请及审批程序作出了规定，要求由乡镇政府审核，县级人民政府批准；对占用耕地建设住宅的继续延续了《紧急通知》的规定，即需要按照一定的程序进行批准；并首次提出了“一户一宅”的政策，以确保在公平的原则下农村村民居住保障功能的有效发挥。2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》、2004年国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》、2007年《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》均明确强调禁止将宅基地出售给城镇居民。2011年最高院在《最高人民法院关于印发〈全国民事审判工作会议纪要〉的通知》中明确指出将房屋出售给本集体经济组织之外的人，不具有法律效力。2007年《物权法》第一次以法律的形式提出宅基地使用权的概念，并将其归为用益物权一编，由此明确了宅基地使用权为用益物权的权利性质，结束了学术界对于宅基地使用权性质长达数年的争论。

综上所述，宅基地使用权制度始终坚持贯彻了宅基地制度的社会居住保障功能，并通过不断地细化规定来体现其居住保障的价值取向，主要体现为：宅基地集体所有、集体成员使用；无偿取得、长期使用；取得宅基地使用权需经过申请，得到批准后才能使用；一户一宅、面积限定；农村房屋只能转给符合条件的本集体经济组织成员，城镇居民不得在农村购置房屋与宅基地等。至此，我国宅基地使用权制度经过不断调整完善，已经从仅规定宅基地归属及使用原则发展成为较为完善的系统制度规范。

3. 宅基地使用权制度改革及其意旨

宅基地使用权制度为我国农民居住基本权利的实现提供了基础和保障。社会主义市场经济体制改革以来，经济社会发生了巨大的变化，农村宅基地使用权制度的一些缺陷与不足也开始逐渐显现出来。随着新型城镇化进程的加快，城市土地供需日益紧张，农村宅基地使用权制度也由单一的居住保障功能向兼顾保障与效益方向转变[7]。

3.1. 宅基地使用权制度现状及问题分析

3.1.1. 宅基地使用权隐形流转交易现象严重

我国对于宅基地使用权的流转有着严格的限制，1999年《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》、2004年国务院发布的《关于深化改革严格土地管理的决定》、2004年国土资源部发

⁴1982年《中华人民共和国宪法》第十条第二款明确规定：农村和城市郊区土地，除依照法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有，宅基地、自留地、自留山也属于集体所有。

布的《关于加强农村宅基地管理的意见》等均严禁城镇居民购置农村宅基地。与农村宅基地使用权能被限制形成鲜明对比的是城市住宅建设用地使用权的权能无限接近于所有权：使用权不受一户一宅的限制；住宅面积在规定的容积率下也不受限制；住宅建设用地使用权的收益及处分权能受到法律的保护等。两种几乎截然相反的法律规定的逻辑是为了提高地方政府的土地出让金，增加政府可支配资金来建设城市，以期推进城镇化，来实现先建设城市，后城市反哺农村的阶段性发展目标。但是，分阶段的发展理念并未得到广大农民的理解与支持。土地增值利益及城市建设发展红利分配不均导致了农村宅基地使用权流转日益严重，特别是城市的郊区、风景秀丽的地区，因其处在城市经济的辐射带上，出租流转自建房屋的情况很是普遍，也导致了“小产权房”的出现。

3.1.2. 宅基地资源浪费严重

随着新型城镇化的推进，农民大量涌入向城市，他们在城市内工作定居，他们的孩子也在城市里生活，逐渐成为城市固定人口。大量人口涌入城市导致了农村的闲置房屋与宅基地逐渐增多，空心村普遍存在。自 2018 年以来，我国宅基地闲置率平均为 10.7% [8]，而且呈现出不断增加的趋势。一方面，因历史遗留问题，宅基地面积超标，继承等原因造成的一户多宅等原因进一步造成了土地资源的浪费与不合理利用；另一方面，经济持续发展，不断增长的农村人口对宅基地的需求增大，但囿于宅基地使用权制度的不完善及滞后的政策引导导致了农村宅基地不能有效的流转，由此造成了宅基地紧缺与闲置严重对立鲜明的矛盾局面。

3.2. 宅基地使用权制度改革

宅基地使用权最初的制度功能就是农民的居住保障功能，但是经过改革开放 40 多年的发展，农村社会经济结构及社会结构已经发生了巨大变化，宅基地使用权制度的单一的居住保障价值取向也就显得不合时宜，而且与经济发展存在很大程度的脱节。为了解决宅基地使用权制度在经济社会发展中出现的问题，进而实现城市向农村反哺、乡村振兴的目标，宅基地使用权制度开始由专注单一的居住保障向兼顾居住保障与提高经济效益的方向转变。自 2014 年起，中共中央、国务院发布了一系列改革的措施与政策，积极推进宅基地使用权改革。

2014 年中共中央、国务院发布“中央一号文件”：《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》。文件明确指出进行农村宅基地制度改革，在确保农村宅基地用益物权的前提下，审慎推进宅基地住房财产权的抵押、担保、转让，以增加农民房屋得财产性收益。2014 年中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》（“三块地改革”），文件明确指出要进行宅基地有偿使用制度、有偿退出制度的探索，同时要完善宅基地使用权的取得方式与宅基地的管理制度。2015 年与 2016 年中共中央、国务院发布的“中央一号文件”指出要完善宅基地保障权益与取得方式，探索农民住房保障的新机制。可见，中央层面已经对宅基地制度兼顾居住保障与经济效益的价值取向逐步深入落实。2017 年年中共中央、国务院发布的“中央一号文件”第一次明确提到通过出租合作等方式盘活利用闲置宅基地，增加农民财产性收入。2018 年中共中央、国务院发布“中央一号文件”：《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》。文件继续强调完善农民闲置宅基地及闲置农房盘活利用制度；首次提出探索宅基地三权分置，即宅基地所有权、资格权、使用权，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权；继续了土地严格管制的政策等。2019 至 2022 年的“中央一号文件”又多次提出探索宅基地三权分置、加强宅基地管理、推进宅基地确权登记等内容。

综上所述，宅基地使用权制度的改革一方面是为了对土地进行集约节约利用，减少土地资源的浪费，提高土地资源的利用效率；另一方面改革在沿着确保农民居住权益的前提下不断提高农民经济权益的逻

辑中进行,平衡宅基地的居住权益与经济权益,促进农民在城市化中对农村宅基地的自主利用。

3.3. 宅基地使用权制度改革的立法意旨

土地改革的核心是妥善处理好国家与农民的利益分配,利益公平合理分配才能取得广大农民的理解、支持与拥护。任何复杂的事物都包含多种矛盾,根据矛盾所处的地位与对事物发展的影响不同分为主要矛盾与次要矛盾。抓住主要矛盾并解决对于推进事物的发展是具有决定性作用的。

在“提升国家整理经济实力”这一事情上,存在先发展城市与先发展农村这两个矛盾,发展城市是主要矛盾,发展农村为次要矛盾。因此,在经济社会的发展过程中,国家有目的地制定了分阶段的发展目标,即实行城乡二元管理体制,优先发展城市与工商业,然后工业反哺农业、城市反哺农村,按部就班、循序渐进。为解决城市优先发展的矛盾,国家立法限制农村宅基地使用权的权能,放开城市建设用地使用权的权能,刺激城市土地出让金,将土地增值的收益归于政府,以便优先发展城市的目标的实现。但是此阶段的政策导致的利益分配不均造成了农民的不满,农民开始通过自主行为获取宅基地增值的收益,来分取城市发展带来的红利,这就导致了宅基地使用权隐形流转、宅基地与农房闲置现象严重等问题的发生。

经过二十多年的发展,宅基地使用权制度越来越不合时宜,甚至阻碍了农村经济社会的发展,而且出现了非常严重了土地资源浪费及土地违法行为,到了不得不进行再次调整改革的关头。2017年十九大报告提出乡村振兴战略,明确强调维护农民的经济利益;2018年中共中央、国务院发布《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》“中央一号文件”,以“乡村振兴”为主题,并首次提出“三权分置”的政策。三权分置是中央平衡城市与农村发展平衡,宅基地居住利益与经济利益平衡的新政策:一方面保障农民资格权和房屋财产权,来确保农民的居住效益;另一个方面,放活宅基地和房屋使用权,来增加农民可以从宅基地中获取的经济利益。同时,宅基地所有权、资格权、使用权分置,赋予农民自主开发利用宅基地使用权的权利,允许农民在能够满足正常的居住需求的前提下,将集约节约出的土地进入市场,这样既缓解了城市建设土地紧张的局面,也使得农村闲置宅基地与闲置农房的问题得以解决,提高了土地资源的利用率,平衡了城市与农村的经济发展。保障宅基地的居住利益与经济利益,增加农民财产性收益是宅基地使用权改革的立法意旨。

乡村振兴战略为宅基地使用权改革提供了条件,宅基地使用权改革为乡村振兴战略的实施提供了支撑。宅基地使用权改革解冻了宅基地的财产价值,将其归还于民,是乡村振兴战略的应有之义。

4. 结语

住房是人类生存不可或缺的必需品,宅基地使用权制度是保障农民生存居住权益的制度支撑。宅基地制度经历了从农民个人所有到集体所有,集体成员使用的发展过程,宅基地使用权制度也经历了从无到有、从原则引导到具体规范的完善过程。社会主义初级阶段不是一个静态的、一成不变的、停滞不前的阶段,⁵人民的根本利益在不同的阶段有不同的涵义与形式。作为代表中国最广大人民根本利益的中国共产党需要在不同阶段制定不同的维护人民根本利益的政策,国家分阶段发展经济的策略也就决定了宅基地使用权制度需要根据所处历史阶段不同而不断调整。在现阶段乡村振兴的背景下,宅基地使用权制度改革顺应了其内在要求。保障居住权益,提高经济财产效益,将宅基地财产属性激发出来并归还于民,实现居住保障功能与财产收益的平衡,进而提高土地资源利用率,推进城市反哺农村进程,是乡村振兴阶段宅基地使用权制度改革的法律逻辑与意旨。

⁵2021年1月11日习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班开班式上的重要讲话。

参考文献

- [1] 向勇. 宅基地三权分置的立法意旨[J]. 农业经济问题, 2019(4): 10-17.
<https://doi.org/10.13246/j.cnki.iae.2019.04.002>
- [2] 陈小君, 蒋省三. 宅基地使用权制度: 规范解析、实践挑战及其立法回应[J]. 管理世界, 2010(10): 1-12.
<https://doi.org/10.19744/j.cnki.11-1235/f.2010.10.001>
- [3] 郑尚元. 宅基地使用权性质及农民居住权利之保障[J]. 中国法学, 2014(2): 142-157.
<https://doi.org/10.14111/j.cnki.zgfx.2014.02.007>
- [4] 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.
- [5] 陈健. 中国土地使用权制度[M]. 北京: 机械工业出版社, 2003: 172.
- [6] 刘俊. 农村宅基地使用权制度研究[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2007(3): 116-123.
- [7] 刘李峰. 农村宅基地使用权制度面临的问题及对策[J]. 城市发展研究, 2008(4): 53-56+75.
- [8] 李婷婷, 龙花楼, 王艳飞. 中国农村宅基地闲置程度及其成因分析[J]. 中国土地科学, 2019, 33(12): 64-71.