

农村宅基地使用权流转问题思考

鹿国庆

摘要 本文介绍了农村宅基地使用权的概念及特征,分析了涉及农村宅基地使用权流转的法律制度及现实问题,在此基础上着重阐述了如何促进、完善农村宅基地使用权的流转。

关键词 农村 宅基地 使用权 流转

作者简介 鹿国庆,安徽宣城市委党校,讲师,律师。

中图分类号 D922.3

文献标识码 A

文章编号 :1009-0592(2015)12-296-02

一、农村宅基地使用权的概念及特征

(一)农村宅基地使用权的概念

农村宅基地使用权是用益物权,用益物权是支配他人之物的权利,同时宅基地是为宅基地使用者的生活居住服务的,那么农村宅基地使用权可以定义为:宅基地使用权者为了生活的便利,在该土地上建造住房和附属实施的权利,以及依法和约定处分该土地及土地上建筑物的权利。一般而言,宅基地包含建造住房和附属实施的土地以及小块的生活空地。

(二)在我国,农村宅基地使用权的一些特点

1. 农村宅基地使用者的特定人身依附性。在我国,农村宅基地原则上是分配给本村农民建造住房使用的,农民要以户为单位申请取得宅基地,非本村村民以及城镇居民是不能申请宅基地的。但要说明这只是从原始申请宅基地而言的,至于申请到宅基地后转让宅基地的受让人的身份是否有限制是本文接下来要重点阐述的问题。

2. 农村宅基地使用权的无偿性、福利性。宅基地使用权首先要满足本集体经济组织成员的生活需要,体现了社会保障功能。

3. 农村宅基地使用权的无期限性。农村其它土地的承包是有期限的,但农村宅基地使用权是没有期限的,这是作为用益物权的农村宅基地使用权与其它用益物权相比较而具有的一大特点。

4. 农村宅基地使用权的主体兼具有使用权与所有权于一身。一般而言所有权与用益物权的主体是不同的,但农村集体经济组织成员也是集体土地的共有人,所以对宅基地而言,村民集使用权与所有权于一身。

二、农村宅基地使用权流转制度分析以及现状问题

农村宅基地使用权流转是指申请取得宅基地使用权后,宅基地使用权在宅基地使用权主体间的转让,那么现今我国对农村宅基地使用权转让规定如何?现状又如何呢?

(一)涉及农村宅基地使用权转让重要制度的分析

在我国涉及农村宅基地使用权转让的重要规定有物权法、土地管理法和国家的有关政策。物权法对农村宅基地使用权转让的规定不是很具体,而是纲领性地概括为适用土地管理法和国家有关规定。土地管理法是当前对农村宅基地使用权转让最具体的规定。土地管理法允许农村宅基地使用权转让的,其中第六十二条就规定农民转让土地房屋后不能再申请宅基地,物权法与这一条相适应规定了农民由于自然灾害失去土地的可以申请宅基地,这说明整个制度体系间协调统一规定了宅基地的可转让性。但是《土地管理法》第六十三条规定集体土地使用权不得转让于非农业建设,但取得建设用地的企业因破产、兼并等情形可转让集体土地使用权。对于这一条的规定是否限制了农村宅基地使用权的转让目前主要有两种观点,第一种观点是禁止了农村

宅基地的转让,因为《土地管理法》第六十三条明确规定了集体土地不能用于非农业建设。第二种观点认为农村宅基地可以转让,因为该观点认为《土地管理法》第六十三条主要是为了禁止农用地性质的转变,而农村宅基地本身就是建设用地,转让后不会改变土地的用途。本文认为第一种观点不正确,同时也认为第二种观点有缺陷,土地管理法其它条款明确土地用途不能改变,不会用这一条来强调。第六十三条最重要的是对比突出企业集体土地建设用地的可转让性,为什么突出这点?不经征收的集体土地可用于非农业建设的有三种情形:企业用地、乡村公益性用地、宅基地。本文认为突出企业不是禁止宅基地转让,宅基地转让不会改变土地用途,法律也规定宅基地是可以转让的,那为什么突出企业?因为企业用地流转受让方多样性,突出企业是对宅基地受让方主体有所限制,这正与近期国务院发布的较重要的《关于深化改革严格土地管理的决定》禁止城镇居民购买宅基地相适应。

(二)农村宅基地使用权流转现状的一些问题

1. 农村宅基地闲置严重。现在,进城打工、富裕的农民进城买房的越来越多,但法律对农村宅基地的转让还有很大的限制,这使得农民不能自由地转让自己农村的房屋,同时,宅基地是无偿取得,又无期限,退回宅基地又无补偿激励机制,进城农民不愿放弃宅基地,村集体也不能回收进行处置,于是这些宅基地就被闲置。

2. 农村宅基地使用权私下交易大量存在,违法违规现象严重。城市人口增多,住房日益紧张,而相对于城市来说,农民房源较充裕,在经济利益的驱使下农民与市民的需要相应和,宅基地买卖、出租、抵押等形式流转事实上已大量存在,形成了以自发流转为特征的农村宅基地隐形市场,流转双方的权利义务得不到法律的约束和保障,一旦产生纠纷,当事人的权益就可能得不到很好的维护。

3. 涉及农村宅基地使用权转让的法律制度不完善。法律制度严重限制了农村宅基地使用权自由的流转,涉及农村宅基地使用权转让的制度体系之间不统一,有冲突,涉及农村宅基地使用权转让的立法也不足,造成了宅基地使用权转让的无法可依,违法交易的混乱局面,造成了宅基地权利归属不明确,交易程序不规范,缺乏有效的监管,主体间的利益冲突等严重问题。

三、促进和完善农村宅基地使用权流转的思考

对于农村宅基地使用权能否流转,目前有三种观点,第一种观点是完全放开农村宅基地使用权流转市场,第二种观点是有限制地放开农村宅基地使用权流转市场,第三种观点是绝对禁止农村宅基地使用权的流转。本文认为宅基地使用权是一种用益物权,而用益物权特性是客体具有流转性,如此才能充分利用资源,物尽其用,符合市场经济发展,这样也才能充分保障用益物权主体对客体的收益。但作为用益物权特殊客体的农村宅基地在我

(下转第298页)

到实处:一是做到双向选择,即检察人员可以自由选择去综合岗位和业务岗位;二是对于没有进入检察官序列的人员,可以设立一定期限的考察期,考察期后经相关专业考试,仍未进入检察官序列的,可以进入综合岗位,为了保障这些干警的权益,其原有相关待遇保持不变。

3. 要重视检察辅助人员和司法行政人员的工作。应当进一步加强除检察官序列以外的其他人员的职业保障。在检察机关,从事调研、文秘、信息、宣传、政工等工作的人员,他们虽然不直接从事检察业务,但是他们是从全局上或是某个方面介入检察工作,并且在很大程度上负有协调检察事务、管理检察官的职责。在分类管理环境下,检察辅助人员和司法行政人员的工作也应得到重视,让他们有正常的职级晋升渠道,工资待遇有保障,提升他们的职业荣誉感和归宿感,从而保障整个检察工作的顺利开展。

(三)完善主任检察官办案责任制

1. 我国主任检察官目前的基本状况。我国主任检察官人员构成采用四级阶梯制的人员结构,一方面便于检察官开展相关工作,另一方面为检察官持续发展储备力量。当前主任检察官制度虽然取得了一定的成效,但在跟多细节问题上还有一些漏洞需要进一步完善。

2. 对主任检察官制度的设计建议:一是细化主任检察官遴选等规则,建立可行的相关配套制度。主任检察官是检察官序列的一个再分类,相应增加了具有决定权的检察官的数量,但是我们面临的现实是这虽然合乎现有的法,但需要得到外部,例如上级(上接第296页)

国有着特殊的国情,不能完全放开交易,所以第二种观点有限制地放开农村宅基地使用权流转市场是适合我国国情的。那如何促进、完善农村宅基地使用权流转市场?本文作如下一些思考。

(一)放弃固守旧有的思想观念,培养自由、平等、交易等符合现代市场经济的理念

人们的行为离不开理念的指导,在我国长期的自然经济和计划经济造成农民对农村土地房屋的依赖,相当一部份人认为农村土地是农民的生存之本,离开土地就是对祖辈的不敬,这样的观念不符合现代的社会发展,随着科技生产力的发展,农民应从土地的束缚下解脱出来,成为土地的主人,让土地成为生产要素自由流通,促进市场经济的发展。

(二)允许城镇居民有条件地购买农村宅基地使用权

城镇居民是农村宅基地使用权潜在的、庞大的购买方,现行的制度完全禁止城镇居民购买农村宅基地有着诸多的弊端,例如加大了二元城乡化的差别,限制了城市对农村的投资,不利于搞活农村经济,不利于农民的创收、增收等等。但同时也不能完全放开城镇居民去购买农村宅基地,若完全放开则会带来对土地房屋价格的冲击,不利于市场的稳定,不利于对农民身份利益的保护,甚至损害了集体的利益。我们有条件地限制城镇居民购买农村宅基地的措施可以是加强审批和监管。不能改变土地用途。控制土地的价格。农村宅基地的有期限的转让,农民需向集体交纳部分转让金。农村宅基地使用权具有无期限、无偿性,这是农民身份利益的体现,是对农民的生存保障,但对城镇居民不适用,所以城镇居民购买农村土地时应当是有期限的,因为农民原始是无偿申请取得土地的,所以应当缴纳一部分出让金给集体,兼顾集体的利益。当然,限制城镇居民购买农村宅基地还可

院或其他本地区政法部门的认可与配合,这样才能顺利开展工作,进一步推进主任检察官的改革。目前,主任检察官的试验阶段缺少相应的权利保障制度,笔者认为进一步完善检察官的相关管理制度,在强化责任的同时,明确检察官的权利,完善进入检察官序列的相关流程,切实保障检察官的待遇等方面进行细致的规定。二是明确责任分工。首先,检察长授权主任检察官开展相关工作,因此必须明确授权的范围。其次,部门负责人应当配合主任检察官工作,并对检察官的工作进行监督。部门负责人在办案压力减小的情况下,可以在日常行政管理事务中发挥更大的工作效能。办理案件如果与主任检察官的案件意见向左时,可以提请检委会讨论,但最终决定权在主任检察官。最后,主任检察官对其他办案人员进行业务指导,并拥有最终决定权,其业务指导应侧重于法律的统一适用。三是完善监督制约机制。主任检察官拥有较大程度的自主决定权,因此需要进一步加强对其事后监督的力度,部门负责人则成为当然的监督主体。同时,为了充分保障案件的办理质量,应当充分发挥案件管理部门在案件质量评查方面的作用,创立现实可行的考评标准,并制定相应的惩处机制,定期对办案的质量进行检查、考核和评估,确保案件质量。

参考文献:

- [1]孙谦、刘立宪. 检察理论研究综述(1989-1999). 中国检察出版社, 2000.
- [2]张智辉主编. 中国检察——规范执法 制度建设与立法完善(第13卷). 北京大学出版社, 2007.
- [3]陈卫东、李训虎. 检察一体与检察官独立. 法学研究, 2006(1).
- [4]陈宝富. 论主任检察官制度的创新实践. 检察风云, 2013(10).
- [5]何家弘主编. 检察制度比较研究. 中国检察出版社, 2008.

以有其它的措施,不能一一例举,这需要我们摸着石头过河,在实践中不断地探索和总结,但我们应保持一个总的基调,那就是城镇居民可以购买农村宅基地的使用权。

(三)农村宅基地使用权流转方式应多种多样,利用其不同的优势

农村宅基地流转方式有多种,主要的形式有买卖、出租、继承、抵押。买卖上文已介绍过,房屋出租在农村也比较常见,特别是城郊的农村房屋特别受到青睐,农村土地出租不会改变其性质用途,任何主体都可以承租,给农民带来了收入。继承宅基地在农村也比较常见,但继承者也应是农民,让市民继承农村的土地房屋,有允不公,不利于对农民的身份利益的保护。另外,继承要符合法律的有关规定,一户一地,宅基地面积不能超出规定的标准等等。在我国法律规定宅基地是不能抵押的,这不利于农民筹资,我们应该放开土地市场,实行宅基地可以抵押,但我们对宅基地的抵押应有所限制,例如抵押人要向集体交纳部分土地费,抵押人只能为自己的债务抵押土地,实现抵押权时,土地的受让人不能改变土地的性质,土地的受让人对土地的使用有期限等等。

(四)健全、完善农村宅基地使用权流转的法律制度

涉及宅基地流转从规划、审批、流转、监管等整个过程的法律制度要完善,制度体系间要协调统一,规定明确,不能有歧义,如此,才能保障宅基地使用权流转的稳定有序。

农村宅基地使用权流转在我国各地都有具体的措施,本文着重提出一些概括性的想法作为参考。

参考文章:

- [1]郭明瑞. 关于宅基地使用权的立法建议. 法学论坛, 2007(1).
- [2]刘庆、关欣. 关于农村宅基地使用权流转的思考. 农村经济, 2006(1).