

宅基地使用权的现实困境与制度变革^{*}

——基于三省（市）法院 2004~2013 年 428 件裁判文书的数据分析

狄亚娜 宋宗宇

[摘要] 我国现行法律没有赋予宅基地使用权以收益与处分权能，其取得、行使和转让须受到“农民”这个身份的限制，还要服从土地管理法等行政法规约束。政策层面已在积极回应宅基地使用权自由流转的现实需求，但是司法层面仍然存在裁判标准不统一问题，严重影响了法律的权威性与公正性。改革宅基地使用权制度，必须坚守宅基地使用权的“权利”属性、坚决维护农民既得利益和促进城乡一体化发展进程，通过完善宅基地使用权取得制度、构建城乡统一的土地市场以及建立宅基地使用权强制退出与自愿退出机制来实现。

[关键词] 宅基地使用权 私权属性 农村房屋转让 “一户一宅” 退出机制

[中图分类号] F321.1 [文献标识码] A [文章编号] 1003—7470 (2016) —05—0010 (07)

[作者] 狄亚娜 博士研究生 重庆大学法学院 重庆市 400044

宋宗宇 教授 博士生导师 重庆大学法学院 重庆市 400044

中共中央国务院《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》（又称 2015 年“中央一号文件”）以促进农民增收、推进农业现代化、加快新农村建设为主要内容。文件特别指出，要在确保土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的前提下，按照中央统一部署，审慎稳妥推进农村土地制度改革。宅基地使用权作为农民一项重要财产权益，对其进行审时度势的变革与重构是农村土地制度改革的重要部分。

一、宅基地使用权的制度缺失与立法错位

我国《物权法》将宅基地使用权定性为一种用益物权。该法第 152 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。”可见，根据物权法定原则，宅基地使用权只具有“占有”和“使用”两项权能，《物权法》并未赋予其收益与处分的权能。而且，对“使用”的外延也做了限定，即只是“依法利用该土地建造住宅及其附属设施”，不能用于其他

^{*} 本文系 2014 年最高人民法院司法统计分析重大课题“农村宅基地使用权法律问题实证研究”（法办〔2014〕43 号，宋宗宇为主要执笔人）的阶段性研究成果。

用途。《物权法》第153条还规定：“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。”而我国《土地管理法》第62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”。这即是所谓的“一户一宅”原则。《担保法》第37条则规定，宅基地使用权不得抵押。

归纳起来，我国现行的宅基地使用权制度具有如下内容：一是宅基地所有权归农民集体所有。二是农村村民一户只能拥有一处宅基地。三是宅基地使用权人对宅基地享有占有和使用的权利，并无收益权，也不得用于抵押。四是农村房屋可以依法出卖、出租，买受人、承租人只能是农村村民。农村村民出卖出租住房后，再申请宅基地的，不予批准。五是宅基地使用权的取得、行使和转让，由土地管理法等行政法规来规定。这种制度安排对农民权益的最大限制在于：一是没有赋予私权性质的宅基地使用权以收益与处分的权能。二是宅基地使用权的取得、行使和转让须受到“农民”这个身份的限制，且要服从公法性质的土地管理法等行政法规的约束。这就从立法层面上束缚了宅基地使用权的自由流转。

通过三十多年改革开放，土地事实上不再被农民视为仅仅保障基本生活的资源，更多地体现为一种财产需求。为此，自2003年以来连续十三年“中央一号文件”都以关注农民利益、深化农村改革为中心。中共十七届三中全会在《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中指出：“完善农村宅基地制度，严格宅基地管理，依法保障农民宅基地用益物权。”十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和中共中央国务院《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》（2014年“中央一号文件”）进一步要求，紧密围绕“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”。可见，针对我国法律关于宅基地使用权的制度缺失与立法错位，政策层面已在积极回应社会的现实需求。

二、宅基地使用权的纠纷现状与司法困境

没有科学立法、严格执法、公正司法，全民守法就会丧失基础。由于向内收紧的立法与向外扩张的实践形成激烈冲突，导致宅基地使用权纠纷呈现进发式增长态势，尽管这些案件大多是以农村房屋转让纠纷的形式出现。反映在司法层面，集中体现为裁判标准不统一，严重影响了法律的权威性与公正性。

为了深入探究现阶段宅基地使用权制度运行中存在的问题，重庆市高级人民法院对重庆、四川、浙江三省（市）法院2004~2013年十年间428件农村宅基地使用权纠纷案件裁判文书进行了实证调研。调研表明，当前宅基地使用权纠纷呈现如下特点：第一，随着城乡一体化进程的推进，农村房屋转让合同纠纷呈增长态势。受到农民群体学历层次提升、农民自身对财产收入增长预期提高以及大量农民进城务工客观上导致农村房屋闲置等因素的正向影响，近年来农村房屋转让交易日益增多，农村房屋转让合同纠纷呈现多发趋势。当然，农民对其房屋入市的意愿很大程度上还会受到当地经济发展对农业依赖度的反向影响，通常城市化水平较高的沿海省份以及城市近郊等经济发达地区，农村房屋的流转更为活跃，引发的诉讼案件也较多，如浙江省。第二，农村房屋转让合同大多数未经集体经济组织同意。农村房屋转让主要为私下交易，绝大多数未办理任何手续。所谓经集体经济组织同意，实际上往往只是征得村社领导个人同意。第三，农村房屋转让纠纷大多数导因于房屋及其宅基地升值。农村房屋转让，名为房屋买卖，实际上涉及到的是对宅基地的占有和利用问题。由于农村私房所依托的是集体所有的宅基地，房屋转让之后，往往会因为房屋拆迁征用而发生巨大升值，从而导致利益分歧。此时，卖方往往主张房屋买卖合同无效，要求返还房屋或者拆迁费。据统计，此类案件占农村房屋流转案件的92.24%。第四，农村房屋转让纠纷中受让人多数是因为自住的需要而购房。宅基地流转的根本原因在于流动人口对住房的巨大需求。例如，浙江省的农村房屋转让纠纷案件中，受让方自己居住的占

72.38%，且合同双方多数不是同一集体组织成员。

面对社会对司法的如此巨大需求，却欠缺可供适用的司法裁判规则，各个地方对农村房屋转让合同效力的认定表现出不同态度。大多数法院严守现行禁止宅基地流转的规则裁判，也有些法院基于现实需求和隐性市场的客观存在，不得不突破现有规则进行司法创新。这样在客观上就造成了“同案不同判”的局面出现，以下调研数据即可见一斑。

其一，同一集体经济组织成员之间转让农村房屋。该类纠纷案件判决合同有效的比例相对较高，占101件判决转让有效案件中的50.72%。由于同一集体经济组织成员之间发生的房屋转让并未改变宅基地的所有权基础，也不会必然产生其他利益纷争，使得这种转让行为无论在法理上还是实践中都具有较强的可接受性。事实上，现行立法也没有禁止农民向其所在集体经济组织的其他成员转让房屋及其宅基地使用权，只是发生转让后如果转让方再申请宅基地将不会获得批准的法律后果。对于这种转让合同，相当多的地方法院已经明确承认其有效性。

其二，不同农村集体经济组织成员之间转让农村房屋。该类纠纷案件中判决合同有效的有2件，仅占101件判决转让有效案件中的9.52%。这种转让行为主要表现为邻近村庄之间村民互相买卖房屋、进城务工农民到打工地点附近城乡结合部购买房屋等情形。由于该类转让行为的交易双方突破了同一集体经济组织成员的范围，受“一户一宅”原则的制约，加上各地法院对于合同效力判定是否需要以宅基地所有权归属、集体经济组织同意等事实判定为前提还存在着认识差异，导致裁判结论难以统一。

其三，农民向城市居民转让农村房屋。课题组调研所抽取的案件样本中并无判决合同有效的案例。由此可以看出，各地法院对于该类转让合同效力的认识基本趋于一致，其裁判理由不外乎基于宅基地取得主体身份性、维护农村社会稳定、防止城市流民等因素的考虑，但归根结底依然是受到城乡二元结构的思维定势影响。事实上，随着农村经济社会发展和社会保障体系逐步完善，我国城乡二元结构亦逐渐发生解体和重构，加上宅基地分类改革试点

正在深入推进，必然会使得以城市居民到农村购房居住为典型的“逆城市化”问题被提上决策议程。

为了适应农村改革发展的需要，2015年“中央一号文件”在明确提出分类实施农村宅基地改革试点、依法保障农民宅基地权益的同时，强调现阶段不得将农民进城落户与退出宅基地使用权等相挂钩。可见，国家政策层面对于宅基地使用权制度改革依然采取的是逐步试点的稳步推进模式。现行立法和政策文件中关于宅基地使用权的流转问题在试点改革方案落地实施后，必然会使得试点地区与非试点地区之间面临法律适用的取舍难题。特别是在处理农村房屋转让纠纷具体案件时，试点地区法院极有可能需要对现有法律和政策规定做出相应的突破。

我国《物权法》采用体系化建构的方式对宅基地使用权的物权性质进行了确认，但在规则体系上引用土地管理法等行政法规的引致性立法技术，又极力回避了宅基地使用权的私权属性，造成实践中对其物权权能和价值的偏离。一旦非制度性的宅基地使用权流转在私下交易中某个环节发生纠纷，必然暴露出司法裁判在适用私法、公法与政策之间的选择难题。可适用的确定性裁判规则供给不足，不仅导致裁判标准难以统一，而且还因为受到禁止性规则的制约而使得司法在此问题上难有作为，制度建构的缺失和司法对应的被动性缺憾一览无余。

尽管引致性立法技术饱受诟病，但是，既然《物权法》已经就“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”作出指引，我们必须借助修订《土地管理法》的东风，使《土地管理法》担当起历史的重任。完善宅基地使用权的制度设计，加强宅基地使用权的制度保障自然是其中的应有之义，改革宅基地使用权制度势在必行。

三、宅基地使用权制度变革遵循的原则

宅基地使用权首先是一项“权利”，然后是指导实践的一种制度设计。因此，宅基地使用权制度的变革须在符合权利原理的前提下，遵循客观规律、加大动力减少阻力、循序渐进地推行。

1. 坚守宅基地使用权的“权利”属性

从权利属性上看,宅基地使用权与建设用地使用权同为用益物权,那么农民与城市居民就应同等地享有占有、使用、收益和部分处分的权利。“同权同价”是公平正义的应有之意。“每个成员,仅仅因为他是社会成员之一,就有权不仅享受其他成员所提供的个人生活所需,而且有权享受每一个人都想得到而实际上确实对人类福利有益的一切好处和机会。”^[1]换句话说,全体社会成员都有无差别、无例外地享有、获得和使用权力的机会。

我国《物权法》第3条明确规定:“国家实行社会主义市场经济,保障一切市场主体的平等法律地位和发展权利。”但对宅基地使用权这一物权在实际的权利安排和制度架构上却并没有给予完全平等的保护。虽然该项权利与建设用地使用权一样同为用益物权,但是与后者相比,缺失了重要的“流转”内容。既然宅基地无法自由流转,根据“房地一体”原则,农民对于宅基地上的自有房屋同样无法自由处置,极大地限制了农民财产所有权的行使。这既不符合权利理论,也偏离了公平正义原则。

当然,现有宅基地使用权制度设置中也体现了部分正义原则,即宅基地使用权的无偿取得。与城镇居民福利分房、廉租房、经济适用房等制度保护相对应,农民有权在集体所有土地上初始无偿获得宅基地。但是,我们认为给予农民基本生活保障的同时,无需在此之上附加过多限制。换言之,宅基地使用权一旦被初始设定,其居住保障功能便已实现。对于农民在取得相应保障权益之后的行为,应该充分给予自治权利,即奉行意思自治原则,制度层面上不应该设置过多的限制。这才是符合正义原则的权利安排。

2. 坚决维护农民的既得利益

通过我国宅基地制度的历史考察可以发现,宅基地是对那些在土地改革中丧失了土地所有权的农民个体的一种补偿,宅基地对他们而言意味着基本生活的保障,也是兑现国家政治承诺与体现国家政治信用重要方面。^[2]无论是从公平正义角度,还是社会治理创新角度,对于农民宅基地使用权的法律保护都应以维护农民的既得利益为原则。其实,仅仅以“农民利益不受损”或者维护农民的既得利益

为前提来推进农村土地制度改革是不够的,应当考虑全面建立农民公平参与改革成果分享机制,通过制度变革缩小与消除业已存在的城乡差别。

立法不是单纯的象牙塔设计,一旦规则制定出来还须考虑是否能够“接地气”地被执行。换言之,既要有法可依,还要考虑这些规则具有易受性,让人们在实践中选择积极主动地遵守法律、适用法律,让法律真正发挥其制度功能,而不是理论与实践平行无交集,甚至背道而驰。基于此,宅基地使用权的制度变革应当立足于维护农民既得利益,在现行法律体系不作大规模变动的前提下,对具体制度的内容进行调整,以实现“稳步”推进农村土地制度改革的目的。

3. 促进城乡一体化发展进程

2015年1月,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《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》。该意见要求以“立足我国基本国情和发展阶段,坚持问题导向和底线思想,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,兼顾效率与公平,围绕健全城乡发展一体化体制机制目标”为指导思想,强调“发挥法律引领和推动作用,着力政策和制度创新,为改革完善农村土地制度,推进中国特色农业现代化和新型城镇化提供实践经验”。这便为宅基地使用权的制度变革路径指明了方向。

这个方向的确立,具有重要的积极意义。一方面,顺应了农民积极入市的心理需求,符合市场发展规律;另一方面,为实现“同权同价”奠定了有力的基础。现行宅基地使用权制度下,禁止农村房屋自由流转上市,其初衷是保护农民基本生存权利,突出宅基地的社会保障功能。但是,从实际效果上看,这样的制度设定反而将农民固着在土地上,限制了农民财产权利的自主行使。在市场经济不断发展的今天,农民应被视为且事实上也确实理性的“经济人”,他们完全有能力作出对自己最为有利的选择,立法者不必以极小的理论概率来阻却普遍事实的理性发展。

打破城乡二元结构既是制度的选择,也是历史的必然。据官方统计,截至2014年,我国的城镇化

率已经达到 52.6%。^[3]联合国开发计划署在《2013 中国人类发展报告》中指出,中国只用 60 年的时间就实现了城镇化率从 10% 到 50% 的过程。到 2030 年,中国将新增 3.1 亿城市居民,届时,中国城市人口总数将超过 10 亿,中国城市化率将达 70%。在 2004 年至 2013 年十年间,中国农村每天消失 100 个左右的自然村。^[4]随着农村人口进城,大量宅基地闲置,很多乡村甚至出现了“空心村”现象。可见,现有法律制度对宅基地的流转限制,无疑造成了农地资源的巨大浪费。因此,让宅基地使用权有条件地上市流转,非但不会威胁农民的基本生活保障,反而有利于保护珍稀的土地资源,使资源得以合理、高效地配置,真正实现“物尽其用”。

四、宅基地使用权变革的制度设计

一项权利的规制无外乎对其占有、使用、收益、处分的约束,而当下宅基地使用权取得的门槛高、利用方式单一、流转受到严格限制、退出不畅。因此,在具体制度构建上应全方位地进行调整。

1. 完善宅基地使用权取得制度,区分原始取得与继受取得

由于宅基地的取得具有补偿性与保障性,只要是本集体经济组织成员,在不违反土地用途管制规则前提下,就应坚持农民获得宅基地使用权的无偿性与无期限性。对于“本集体经济组织的”判断,一般以户籍地为标准。至于回乡落户村民、外嫁女、外来落户人员等是否可以成为本集体经济组织成员,则应当在坚持只能享受一次宅基地使用权的取得原则前提下,尊重集体经济组织成员的意志。换言之,只要其定居于农村社区,为该集体经济组织所认同,就应当认定具有集体成员资格。^[5]

有学者指出,既然宅基地使用权定性为一种用益物权,那么就应该比照建设用地使用权设定使用期限的限制。对此,笔者认为,建设用地使用权的获得是基于使用权人与土地所有权人(国家)的合意,这是一种约定的权利。而宅基地使用权是一种法定权利,因为作为宅基地使用权人的农民原本就是农村土地的所有权人,基于所有权而享有的使用权当然是无期限的。需要注意的是,这里我们说的

“农民”并不是指的“个人”,而是“户”。换句话说,农民虽有权无偿、永久地取得、利用属于本集体经济组织所有的宅基地,但仍要坚持“一户一宅”的原则。

与原始取得相比,一旦宅基地使用权进入土地流通市场,新的权利人通过继受取得宅基地使用权,那么则应按照用益物权的基本法理为其设定使用对价及使用期限。比如,因继承农村房屋而享有多处宅基地使用权的农户,其有权将多余部分宅基地使用权流转出去,如果想继续使用则对超标部分应支付使用对价并参照国有建设用地限定使用期限。这样,既保护了农民的既得利益,又不违反权利的基本理论。

2. 比照城市建设用地使用权制度,构建城乡统一的土地市场

在“房地一体主义”原则下,无论是《土地管理法》对宅基地使用权出让、转让、出租用于非农业建设的限制,还是《担保法》、《物权法》对宅基地使用权抵押的禁止,都是对农户房屋所有权的弱化,使其无法完全发挥财产属性的功能。从理论上讲,只要不违反社会公共利益、不损害他人权利的行使,权利本身即不应该受到限制,而且用益物权本身就应具有收益权能。从实践上看,农民具有将宅基地使用权财产化的强烈需求。因此,在宅基地使用权流转这项制度设计上,应当比照建设用地使用权,健全宅基地使用权的权能。

既然在理论上不能自圆其说,在实践中又不可避免,那么,与其“上有政策、下有对策”地让地下交易丛生、违规违法遍地,不如给难掩的欲望寻求合理的出路。笔者认为,在保护耕地和不违反土地用途的前提下,可以放开宅基地使用权的出租、转让、抵押、赠与。比如,制定土地利用总体规划和土地用途管制制度,在这一制度框架内对农村土地总体利用进行科学规划。明确划分土地利用区域、规划土地用途,严格限制宅基地用途转变,对宅基地使用权人的开发利用宅基地行为进行严格规制。如果能够有效执行这一制度,则宅基地使用权的流转和押抵非但不会侵占耕地、破坏农地资源的总体利用,反而会促进土地资源,特别是宅基地的集约、

优化配置,使我国农村和城镇人口自由流动,促进城乡一体化进程。

在国有与集体分离的二元土地管理体制下,集体土地若想在二级市场自由流动,必须先转变为国有土地。即通过征收程序改变集体土地所有权的集体性质,从而成为国有土地。^[6]而土地征收法律规制严格,程序审批周期长,补偿标准偏低。农民往往不能有效地参与并表达其利益诉求,使得其财产权益受到侵害。这也是近年来不断出现失地农民群体性事件的主要原因,同时这也成为了影响社会稳定的不安定因素。从制度层面上,确立宅基地使用权的自由流转,让农民在可控的范围内自己处置自己的权益,无疑是解决这一问题的理想出路。

由于宅基地所有权归集体所有,那么该权利流转产生的收益应由集体和农民按照一定比例进行分配。同时,由于土地资源的有限性和福利性,需要国家在这一流转过程中以税费的形式参与收益分配,并将获得的收益用于保障农民与集体经济组织以及全社会的公益性支出。

3. 构建宅基地使用权的强制退出与自愿退出机制

我国《土地管理法》62条规定:“农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准。”由此看出,我国法律上承认宅基地使用权的退出。法定权利的获得必然对应强制的退出,约定权利的选择必然对应自愿的抛弃。因此,完善宅基地使用权制度需要构建强制退出与自愿退出两种机制。1995年国家土地管理局颁发的《确定土地所有权和使用权的若干规定》中对两种情况的宅基地使用权退出进行了规定:一是宅基地面积超过当地政府规定标准的,在条件成熟时其超过部分应退还集体。二是空闲或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地,由集体报经县级人民政府批准,注销其土地登记,土地由集体收回。在2004年国土资源部颁发的《关于加强农村宅基地管理的意见》中也规定了宅基地退出的情形,即在严格落实农村村民“一户一宅”的情况下,通过继承而出现“一户多宅”和闲置住宅的,各地要制定激励措施,鼓励农民腾退多余宅基地。

笔者认为,作为一项保障性权利与财产权利,宅基地使用权的强制退出条件应由立法严格控制,可以主要考虑以下几方面因素:

其一,权利主体集体成员身份的丧失,如农转非、升学就业、外嫁等。城镇化进程带来了产业结构的调整,劳动密集型工业和第三产业在城市集中,农村大量剩余劳动力向城市转移。在这一过程中,他们将户口迁入城市,成为城镇居民,原有的保障性宅基地使用权应被收回。当然,对于宅基地上自有房屋可要求给予相应补偿。

其二,宅基地长期闲置或违反法律规定使用宅基地的,应予以收回。宅基地的闲置主要是由于城镇化带来的人口迁移造成的,农民进城后,宅基地长期闲置,造成土地资源的极大浪费。通过宅基地退出机制,可以保障农村土地的集约利用。需要注意的是,对“闲置”的认定需要达到一定的年限标准。如《江苏省土地管理条例》第34条第4款规定,如果宅基地连续两年闲置的,则应收回其使用权;又如《云南省土地管理条例》第33条第4款规定,宅基地使用权批准后,超过两年不建设使用,集体经济组织可以无偿收回。

违反法律规定使用宅基地的情况主要包括两种:一是违反用途使用宅基地的。二是违反农村土地总体规划标准,拥有两处或多处宅基地,或者宅基地使用权面积超标的。对此,《山东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第46条规定,农村居民只能拥有一处宅基地,多余的宅基地应当收回,并注销宅基地使用权证。

其三,因公益事业而强制收回宅基地的可参照土地征收制度,但需立法严格控制适用。《土地管理法》第65条第1款规定:“为乡(镇)村公共设施和公益事业建设,需要使用土地的”可以收回宅基地使用权。但对于“公共利益”却未加以详尽解释。“新农村建设”、“旧城改造”、“旧村改造”等是否都可认定为“公共利益”?或者说它们在多大程度上属于“公共利益”?这都是亟待立法明确的重要内容。但有一点可以明确的是,在宅基地使用权退出制度中应严格控制“公共利益”的工具化倾向,最大限度排除商业运作。在法定审批程序中,针对个案具

体问题具体分析。

对于自愿退出,当前国土资源管理部门采取积极鼓励的态度。目前重庆、天津、浙江等地已经试点推行。以重庆市为例,作为全国首个统筹城乡综合配套改革试验区,以户籍制度改革为契机,推行“土地换社保”政策。那些有固定非农工作、有稳定收入来源、自愿放弃宅基地使用权和土地承包经营权、退出集体经济组织的农民,可以获得城镇户口和相应的保障。^[7]比如,天津市推行的“宅基地换房”政策,即退出宅基地的农民按照一定标准被安排到政府统一规划和建设好的小城镇居住。^[8]再如,浙江省嘉兴市的“两分两换”改革:“两分”即宅基地和承包地分开、征地和拆迁分开,农民的宅基地和承包地可以分别处置,自主选择保留或者置换;“两换”即农民自愿以土地承包经营权置换社会保障和以宅基地使用权置换城镇住房。^[9]通过宅基地使用权退出制度,实现了农村土地资产价值提升,使农地经营走向规模化和产业化,同时也缓解了城镇建设用地紧张局面,符合社会发展需求。对于农民而言,以闲置的宅基地换取更好的居住环境、更便利的生活条件,对他们具有更现实的意义。

在宅基地使用权退出过程中,应配套完善退出的补偿规则,制定补偿标准,当然这更多的是一个市场价格的确定问题。对宅基地使用权的补偿,可以考虑按照宅基地使用权面积进行购房补助的货币或者住房补偿。同时,充分考量边远农村与城市近郊农村宅基地地价差异,合理测算不同地域的退出宅基地补偿价格。既要尊重地区性差异,又要防止因“同地不同价”造成过度的不公平。^[10]对房屋及其地上附着物的补偿,则要综合各地实际情况,考虑房屋用途、装修情况等,制定合理标准。

五、结语

构建完善的宅基地使用权制度,是市场经济发展的必然要求,是实现法治社会科学立法的应有之意,也是执法、司法与守法的前提。通过宅基地使用权制度改革,使它既能发挥对农民基本生活的保障性功能,又能最大限度发挥它的财产属性,满足

农民增收的热望。这对于实现农村经济繁荣、社会和谐发展具有重要意义。因此,从某种程度上说,完善宅基地使用权制度不仅是制度层面的革新,更是一项民生工程。

参考文献:

- [1] (美)彼得·斯坦,约翰·香德著,王献平译.西方社会的法律价值 [M].北京:中国人民公安大学出版社,1990.
- [2] 宋宗宇,狄亚娜.农村集体土地制度改革的路径选择——以“小产权房”合法化为视角 [J].科学经济社会,2010,(01).
- [3] 李科蕾.进城人口农村闲置宅基地处理的现有法规及其调整 [J].农业经济,2015,(06).
- [4] 中国每天消失百个自然村,传统村落急需保护 [N].海南日报,2013-01-14.
- [5] 韩松.农民集体所有权主体的明确性探析 [J].政法论丛,2011,(01).
- [6] 杨蕾.城镇化视阈下农村宅基地使用权收回之类型化研究——基于案例和规范的分析 [J].法学论坛,2014,(02).
- [7] 郭彩玲,付坚强.我国试点地区宅基地使用权退出制度探析 [J].黑龙江省政法管理干部学院学报,2014,(05).
- [8] 彭小霞.农民权益保护视角下农村宅基地退出机制之完善 [J].农村经济,2015,(04).
- [9] 扈映,米红.经济发展与农村土地制度创新——浙江省嘉兴市两分两换实验的观察与思考 [J].农业经济问题,2010,(02).
- [10] 韩启德.探索进城落户农民宅基地有偿退出机制 [J].人民论坛,2015,(02).

责任编辑:
罗从清
校对: