

# 农村宅基地有关问题的探讨\*

杨秀丽<sup>1</sup>, 郭庆文<sup>2</sup>

(1. 泰安市国土资源局泰山区分局, 山东 泰安 271000; 2. 泰安市泰山区法院, 山东 泰安 271000)

宅基地主要指农村村民居住生活使用的庭院用地, 农村村民可以通过申请的方式获得宅基地, 对宅基地行使占有、使用的权利。近年来农村经济有了很大发展, 住房热也随之兴起, 大量的土地被占用, 由此引发了大量的问题, 现就宅基地方面有关问题做一下初步探讨。

## 1 一户一宅

案例1: 甲与乙的父亲付某(已去世)是兄弟, 甲与乙是叔侄关系。争议土地是一处老宅基地, 甲与乙的父亲曾共同在该宅基地上居住。1984年甲经申请另外取得一处新宅基地, 并依法获得集体土地使用证, 新宅建成后甲便居住在新宅, 甲取得新宅基地后, 当地政府就把老宅基地确权给乙的父亲付某, 付某于1993年去世, 此前该宅基地一直由乙与父亲共同居住, 1994年经乙申请, 当地县政府为其发了新的集体土地使用证。甲认为乙无权取得该宅基地, 向市人民政府申请行政复议, 市人民政府于2003年12月作出行政复议决定, 维持县人民政府给乙颁发的宅基地使用证。

对宅基地使用权的规定主要有《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》以及《确定土地所有权和使用权的若干规定》等法律法规及国务院或国土资源部下发的一些政策性文件, 宅基地使用权是指权利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。它是经依法审批后由农村集体经济组织分配给其成员用于建造住宅和其他附属设施的, 没有使用期限限制的集体土地使用权, 因为宅基地使用权带有社会福利性质, 取得时基本

是无偿的, 因此, 宅基地使用权人的权利就相对受限, 没有收益和处分的权利。《土地管理法》第六十二条规定, “农村村民一户只能拥有一处宅基地, 其宅基地面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。农村村民建住宅, 应当符合乡镇土地利用总体规划, 并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。农村村民住宅用地, 经乡镇人民政府审核, 由县级人民政府批准; 其中, 涉及占用农用地的, 依照《土地管理法》第四十四条的规定办理审批手续。农村村民出卖、出租住房后, 再申请宅基地的, 不予批准。”但《物权法》第一百五十四条规定: “宅基地因自然灾害等原因灭失的, 宅基地使用权消灭。对失去宅基地的村民, 应当重新分配宅基地。”由此, 再看上述案件。本案中甲已于1984年另外申请了宅基地, 并且已被颁发了集体土地宅基地使用证, 随后当地县人民政府将其与付某共同居住过的宅基地确权给付某, 后又根据乙的申请, 将该宅基地确权给乙, 该宅基地权属清楚, 甲无权再主张这块宅基地的使用权。

案例2: 村民张某因经商搬至县城居住, 并将村里的住房转卖给同村居民李某。这种行为是否合法? 如果买方是城镇户口, 买卖行为是否合法?

目前我国对在国有土地上建造的房屋转让有相应的详细规定, 对在农民集体土地上建造的房屋转让只有原则性的规定。据上述, 农村村民一户只能拥有一处宅基地, 其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。农村村民出卖、出租住房后, 再申请宅基地的, 不予批准。《国土资源部印发〈关于加强农村宅基地管理的意见〉的通知》第二条第五项再次明确规定, 严格宅基地申请条件。坚决贯彻“一户一宅”的法律规定。对农村村民之

\* 收稿日期: 2009-02-06; 修订日期: 2009-05-10; 编辑: 王秀元  
作者简介: 杨秀丽(1979—), 女, 山东泰安人, 主要从事法规监察工作。

间买卖房子,法律没有禁止性规定,张某的房屋坐落在本村集体土地上,房子转让给李某,因李某是本村村民,也有权使用本村的集体土地,应当是合法的,根据地随房走的原则,可以为其办理集体土地使用权变更手续,但是张某房子卖掉后,无论是他,还是他的家属都无权以无房为名申请宅基地,如果申请国土资源管理部门也不会受理或批准;而李某买了张某的房子后,如果超过规定的面积,也不得再申请宅基地。

如果张某将房子卖给城镇户口的人是否可以呢?答案是不可以。《中华人民共和国土地管理法》第十条规定,农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或村委会经营、管理。第六十三条规定,农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。所以,村民无权使用其他村的土地,农村村民房子不能卖给其他村的村民,更不能卖给非集体经济组织成员。最近这几年国家也三令五申非集体经济组织成员(城镇居民)不得到集体经济组织中买房置地,像这种情况国家一律不予办理土地房产手续。

## 2 离婚引起的宅基地申请

村民陈某与其妻邵某生有一儿一女,现有住房4间,占地面积140 m<sup>2</sup>,已达到当地宅基地的最高标准。2004年夫妻俩离婚,子女由陈某抚养,房产全部由邵某所有。2005年,陈某以没有住房为由向村委会及当地政府申请审批宅基地。像他这种情况能否再批准使用村集体宅基地呢?

《土地管理法》规定农村村民一户只能有一处宅基地,其宅基地面积不得超过标准。还规定农村村民出卖、出租住宅后,再申请宅基地的,不再批准。根据这个原则,陈某离婚后携儿女能否再申请宅基地还得看《婚姻法》的相关规定。最高人民法院所发的《关于人民法院审理离婚案件处理财产分割问题的若干具体意见》(以下称《意见》)第八条规定,夫妻共同财产,原则上应均等分割;第十三条规定,分得房屋的一方对另一方应给予相当于该房屋一半价值的补偿。根据上述原则,陈某与妻子离婚时协议分割房屋的行为,应当视为陈某将依法属于自己的两间房屋转让给了原配偶。那么,根据农村村民出租、出让住宅后,再申请宅基地的不予批准之原则,在陈某未再婚组成家庭前,是不能批准陈某对宅

基地的再申请的。陈某以携儿女无房居住为由的宅基地申请是不成立的。

## 3 村民住宅的抵押问题

张某是某村村民,因女儿患病,急需钱用,打算以现居住的房屋为抵押向信用社借款8000元,但信用社以抵押无效拒绝了张某的申请,那么农村村民的住宅能否抵押?若不能,又是为什么呢?

住宅是农民生活的必需品和赖以生存之所在,“房地统一”的原则使得住宅是依附在相应的土地——宅基地上的。《土地管理法》第六十二条规定的一户只能有一处宅基地及农村村民出让、出租宅基地后再申请宅基地的不予批准,是基于我国人多地少的现状,在保证每户居民拥有生产、生活所需的同时,又禁止村民一户多宅,防止浪费土地现象的发生。正因如此,《担保法》第六十二条明确规定宅基地不得作抵押。既然宅基地不得作抵押,宅基地上的附着物——住宅自然不得作抵押。如果允许对宅基地设定抵押,一旦债务到期,抵押权人因未受到清偿而要求实现抵押权,取得宅基地及其相应的住宅的变价款或使用权,就会出现负债的村民失去住所的严重情况,影响社会的稳定。所以我国法律规定,农村村民的住宅不得抵押。

## 4 宅基地超占使用的问题

现在农村村民在宅基地使用中出现多占、超占现象,能否实行有偿使用呢?有没有法律依据?

原国家土地局《关于认真贯彻全国减轻农民负担工作会议精神的通知》(以下称《通知》)指出,党中央、国务院在电视电话会议上明确宣布取消农村宅基地有偿使用费、农村宅基地超占费和土地登记费等。《通知》要求把减轻农民负担工作当作一项政治任务来完成,做到小局服从大局。《通知》第四点指出,对未批先占、少批多占等非法占用土地的问题,无论什么时间发生,无论发生在哪里,都要坚决依照《土地管理法》的规定进行处理,该罚的罚,该收的收,切实防止乱占滥用土地。《土地管理法》第七十七条之第二款明确规定,农村村民建住宅超过省、自治区、直辖市规定的标准,多占的土地以非法占用土地论处。非法占地的处理是符合规划的,由政府予以没收;不符合规划的,拆除。多占的

宅基地不用交超占使用费,或者没收或者拆除。

农村村民拥有的宅基地面积超过当地政府规定标准的,都要这么处理吗?这里边有一个例外,由于历史原因或通过继承房产,使得宅基地的面积超过了规定的标准的现象。依照《确定土地所有权和使用权的若干规定》第五十一条规定,按照该规定第四十五条至四十九条的规定确定农村村民宅基地集体建设用地使用权时,其面积超过当地政府规定标准的,可在土地登记卡和土地证书内注明超过标准面积的数量。以后分户建房或现有房屋拆迁、改建、翻建或政府依法实施规划重新建设时,按当地政府规定的面积标准重新确定使用权,其超过部分退还集体。

## 5 宅基地互换的问题

冯某的宅基地与魏某的宅基地相邻,两块宅基地的宽度均为8 m,长为16 m,面积为128 m<sup>2</sup>。两人均于1996年2月12日取得土地使用权证书。1996年5月6日,冯某与魏某协商签订一份《宅基地调换位置协议书》,该协议书约定:冯某与魏某双方互换调整宅基地位置,双方所持的土地使用证书的土地尺寸不变,协议签订后的任何一方不得后悔,否则负全部经济责任。2001年8月18日,冯某在尚未办理宅基地使用权变更登记手续时,便在魏某的宅基地上建起建筑面积576 m<sup>2</sup>的楼房。2002年4月27日,魏某以双方换地尚未办理正式过户手续,冯某侵占其宅基地为由向法院提起诉讼,要求冯某退出侵占的128 m<sup>2</sup>宅基地,恢复原状。在庭审中魏某变更诉讼请求,要求冯某赔偿其购地款15万元及其利息。

对本案的处理,有以下3种意见:第一种意见认为,应判决冯某与魏某签订的互换宅基地协议书无效,冯某向魏某赔偿购地款15万元及利息。第二种意见认为应判决冯某与魏某签订的互换宅基地协议有效,驳回魏某的诉讼请求,并责令冯某与魏某补办宅基地使用权变更登记手续。第三种意见认为应该中止审理,先向当地土地行政管理部门提出司法建议,由土地行政管理部门做出决定,责令冯某与魏某限期补办宅基地权属变更登记之后,由魏某撤诉。如果魏某未在规定期限内补办宅基地权属变更登记,其宅基地权利将不受法律保护,届时再恢复本案审理,

并依据土地行政主管部门所做出的决定书,判决冯某与魏某的换地协议有效,驳回魏某的诉讼请求。

同意第三种意见,评析如下:

首先,从我国土地管理的规定分析,我国《土地管理法》第十二条规定,依法改变土地权属的,应当办理变更登记手续,第八十二条规定,不办理土地变更登记的,由县级以上人民政府土地行政主管部门责令其限期办理。可见,土地所有权、使用权的转移不经变更登记,不具有法律效力,即不仅不能以其权利变更对抗第三人,而且在当事人之间也不发生权利变动的后果。而作为土地监督、检查、处理土地违法案件的土地行政主管部门,发现有关权利人未经依法办理土地权属变更登记,或者接到有关单位或个人的检举、申诉的,应当查明事实。如果事实清楚,证据充分,土地行政主管部门就会做出限期办理变更登记的决定,当事人在接到责令限期办理的决定书后,应当在该决定书限定的期限内办理变更登记,同时还可以申请行政复议或者向有关法院起诉。如果当事人不按土地行政主管部门的决定办理土地权属变更登记,其原有的宅基地权利将不受法律保护。本案中冯某与魏某签订协议互换宅基地后,冯某已在魏某原来的宅基地上建起楼房,双方的换地事实清楚,现魏某反悔,以未办理变更登记为由要求冯某退出该宅基地,恢复原状,或要求冯某赔偿其购地款,于法不应当得到支持。

其次,从《合同法》的规定来看,本案中冯某与魏某均具有独立支配处置其宅基地的权利,既然双方已经签订了协议,且已将各自的宅基地交给对方,冯某也已在魏某的宅基地上建起了楼房,不存在其他过错,只要双方到土地行政主管部门办理变更登记,这也是合同双方的义务。

通过以上的分析可以看到,在村里互换宅基地的应该到土地行政主管部门办理变更登记,否则在一方反悔的情况下容易出现纠纷。那么如果出现农村村民一户两宅或多宅的情况应该怎么处理呢?

《土地管理法》第七十七条规定,农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地、占住宅的,由县级以上人民政府土地行政主管部门责令退还非法占用的土地,限期拆除在非法占用土地上新建的房屋。超过省、自治区、直辖市规定的标准,多占的土地以非法占用土地论处。