
苏州宅基地使用权制度完善路径分析

——新型城镇化进程中^{*1}

杨德兴 王瑶

(苏州农业职业技术学院人文科学系, 江苏苏州 215008)

【摘要】:总结了我国宅基地使用权制度的特点, 分析了宅基地流转过程中出现的问题及造成这些问题的成因, 归纳了全国各地完善宅基地使用权制度的主要举措, 以完善农村土地所有权承包权经营权三权分置为契机, 提出完善苏州宅基地使用权制度的路径选择及具体举措。

【关键词】:苏州; 新型城镇化; 宅基地使用权; 路径

【中图分类号】:D9 **【文献标识码】:**A doi:10.19311/j.cnki.1672-3198.2017.12.056

“三农”问题的核心是农民问题, 而农民关心的最大问题依然是其赖以生存的土地问题。随着宅基地经济价值日渐凸显, 宅基地纠纷逐次显现, 已成为农村社会焦点和秩序稳定的首要问题。

1 我国宅基地使用权制度的特点

宅基地使用权是农村本村村民依法享有的对宅基地及其上房屋享有占有、使用和收益的权利。我国农村宅基地使用权制度呈现出如下特点:

第一, 作为一种特殊的用益物权, 宅基地使用权是由本村村民无偿取得, 因此, 具有一定的身份性和福利保障性。第二, 从所有权及使用权的主体看, 我国宅基地所有权和使用权分属于不同的主体, 前者归属农村集体经济组织, 后者及其上房屋的所有权归属农民。第三, 从宅基地使用权的用途看, 仅限于村民个人建造住宅用以居住, 而不能用于其他用途。第四, 从数量来看, 农村村民1户只能拥有1处宅基地, 且对宅基地的面积也从法律上予以限定。

2 农村宅基地制度存在的突出问题及成因

我国农村宅基地法律制度仍存在一些突出问题:一是规则散乱。有关农村宅基地的规定, 散见于不同位阶的法律规范之中, 系统性不够, 可操作性不强。二是农村宅基地流转机制尚未建立。关于农村宅基地的转让、出租、继承、赠予, 正面规制不足, 被动认可有余; 农村宅基地的退还与收回, 规定不够清晰和系统。三是宅基地使用权隐性流转和交易大量存在。特别是在沿海

¹ **基金项目:**本文为2016年江苏省大学生创新创业训练计划项目——“苏州新型城镇化进程中宅基地使用权制度完善路径研究”之阶段性研究成果。

作者简介:杨德兴(1969-), 男, 山东沂南人, 副教授, 研究方向:农业法律法规; 王瑶(1994-), 女, 江苏徐州人, 苏州农业职业技术学院2014级法律文秘专业学生。

发达地区和大中城市郊区，普遍存在农民出租住房而缺乏监管的情况。四是宅基地浪费问题依然严重，有些农村地区甚至出现了“空心村”的现象。宅基地超建、空置、使用权能单一等突出问题隔离了农村宅基地使用权流转的市场。

多重因素导致了上述问题的产生：第一，根本原因在于我国快速推进的城市化进程。城市化过程使农村剩余劳动力向城市转移，带动了城市郊区农村居民用房大幅度升值，催生了城乡结合部地区的宅基地地下交易以及小产权房等问题。第二，农村风俗习惯、财产继承等因素的综合作用。按照农村习俗，祖辈遗留下的宅基地一般被农民视为祖产。按照我国继承法的规定，村民的宅基地连同房屋在他们去世后可以由其继承人一并继承，村集体出于对乡俗习惯的考虑往往也不会收回宅基地。第三，宅基地使用权退出机制亟待完善。由于房屋和宅基地的不可分割性，农村房屋流转的主体被严格限制，本村以外村民无资格购买，致使农村房屋交易几乎不可能，造成了宅基地的土地浪费。

一些学者认为，禁止城镇居民购买农民的房屋，这种做法从法理上看，既不具有合理性，也不具有正当性。因此，探索农村宅基地使用权有限流转是当今一个社会热点。

3 各地创新宅基地使用权制度的主要举措

当前，完善农村宅基地使用权制度的价值突出体现在以下三个方面：一是为了解决“村庄空心化”导致的耕地保护困难及宅基地闲置浪费现象。二是为了解决农村宅基地用益权内容不够丰富这一突出问题，农民理应可以通过流转等方式使自己的宅基地及房产保值增值，以此来增加收入，但农民致富的目的按照当前的现状看并未真正实现。三是为了解决极少数村民无宅基地、无房问题，实现住有所居。各地结合本地实践，对宅基地使用权进行了有益探索，形成了一批可圈可点的模式。

一是以天津为代表的农民用宅基地置换标准无偿换取小城镇中的一套住宅并迁入小城镇居住的宅基地换房模式。二是以重庆为代表的通过宅基地置换建设用地指标的地票交易模式，从而在农村与城镇之间搭建了土地供需平台。三是以浙江省嘉兴市为代表的两分两换模式：就是农民以土地承包经营权来换股、换租、换保障、以宅基地使用权换钱、换房、换地方。四是以成都为代表的农民变市民、以土地保障转换为社会保障的模式。五是以苏州为代表的“三置换、三集中”模式。苏州处在经济非常发达的苏南地区，新型城镇化进程加快推进。苏州人多地少，已成为制约经济社会发展的瓶颈，为解决这一难题，苏州提出了新的土地利用模式：农民以土地承包经营权换取城镇社会保障，以农村的宅基地和住房换取城镇的住房。六是有些地方开始尝试土地信托制度。以“受人之托，代人理财”为主要特色的土地信托制度是土地流转过程中的又一项体制机制创新，有的地区充分借鉴美国、日本、英国等发达国家的有效做法，结合本地地区的实际，进行了有益探索，也取得了一些可资借鉴的成功经验。

4 完善苏州宅基地使用权制度的步骤和具体措施

苏州实施的“三置换、三集中”模式，一方面实现了农民向市民的蜕变，节约了大量土地等宝贵资源，城乡一体化进程始终走在全省乃至全国前列。但另一方面，随着宅基地使用权确权政策的持续供给，宅基地制度在实践中也遇到种种问题：农村集中居住区宅基地使用权确权主体模糊、确权难度大、宅基地流转政策改革不到位等，亟待解决。2016年10月，党和政府出台的“三权分置”意见明确指出：农村土地集体所有农村基本经营制度的前提，基础是农户享有土地承包权，关键是赋予经营主体更有保障的土地经营权。2017年中央一号文件进一步明确：统筹协调推进宅基地制度改革试点，充分保障农民的宅基地用益物权，加大盘活农村存量建设用地力度。国家出台的这两个文件为建立完善宅基地使用权提供新的契机。逐步放开宅基地流转限制，必须坚持以下几个原则：

一是平等自愿原则。宅基地使用权本质上是一种私权。在私权领域，平等自愿是一项普遍适用的基本原则，民商事主体之间一律平等，享有同等的权利。农民对其宅基地及房产享有占有、使用、收益及处分的权利，应尊重农民民商事法律关系的主体地位，宅基地流转的选择权也理应交给农民。

二是维护生态文明的原则。任何发展都不能以损害生态文明为代价。特别是国家规划确定的基本粮田，不论它处于何种区域、能够带来多大的收益，所有权人都不得改变该土地的用途，以切实维护粮食安全。

三是循序渐进原则。宅基地使用权制度的完善是一项系统性工程，涉及多方利益主体。目前，宅基地还是一种福利，宅基地使用权流转完全市场化尚需时日。因此要循序渐进，分阶段逐步放开宅基地流转限制，具体可以分两步走：

第一步是将农村宅基地使用权流转从本村扩大到更大的区域。以推进农村大社区战略为抓手，将宅基地使用权从村集体逐步扩大到农村片区、几个村、一个乡、一个县，实现农村宅基地节约利用。

第二步是在取得成功经验的基础上，允许城镇居民个人作为农村宅基地流转的主体。围绕集体财产收益分配权的内容、实现、救济、转让，制定规则，切实保障农民的集体财产收益分配权。为此，可以采取以下具体措施。

4.1 全面加快农村宅基地确权登记颁证进程

首先要着力解决“一户多宅”、“户宅不均”和“面积不等”影响确权进度的农村老大难问题，这也是实现社会公平正义的内在要求。其次要确认权利主体，明确权利归属，稳定土地承包关系，纵深推进宅基地确权登记颁证。最后是突出股田经营、农田委托经营、家庭农场经营三种经营，确保农民各项土地权益。

4.2 宅基地使用权流转制度的改革立足于城市常住打工人群

根据最新统计显示，苏州 1375 万的常住人口中有 50.3%都是外来人口。因此，宅基地使用权流转制度的改革立要充分考虑这些外来人口，特别是常住打工人群。探索农村集体组织以出租、合作等方式有效利用闲置宅基地及房屋，一方面可以增加收入、致富农民，另一方面可以实现城市常住打工人群“居者有其屋”的愿望。同时要，加强农村社区服务，促进常住打工人群通过融入社区而融入城市社会，针对其在就业、就医、孩子就学、住房和心理需求等方面的困难，提供帮助，逐步培养外来人口对生活社区的认同感，归属感。

4.3 探索建立进城农民宅基地使用权的回购、置换及退出等机制

探索进城落户农民各项土地权益的自愿有偿退出机制，用市场化机制实现好农民的各项财产权利。积极引导农民以转包、出租、互换、转让、股份合作和托管等形式流转土地承包经营权。支持利用民宅、存量房产发展民宿，鼓励经营主体利用废弃土地或者荒地来发展农业旅游项目，积极探索乡村旅游土地信托制度。

参考文献：

[1]王燕霞. 城市化进程中宅基地使用权制度的改革与完善[J]. 河北经贸大学学报, 2016, (3):106.

[2]姜振颖. 改革完善我国农村宅基地法律制度探究[J]. 河南社会科学, 2015, (11):34-35.

[3]郭明瑞. 城乡一体化建设的私法原则[J]. 山东大学学报, 2015(6):39-45.

[4]崔江红. 以有限市场化流转为核心构建农村宅基地节约利用制度[J]. 云南社会科学, 2016(1):65-67.

[5]于水, 丁文. 多源流理论视角下宅基地使用权确权政策议程设置研究——基于江苏省 4 市的调查[J]. 中国土地科学,

2016(1):86-87.