

我国农村

刘震宇 王崇敏^a

：我国初步建立了农村宅基地管理的规范体系和制度体系，明确了规划、审批、登记以及用途管。但由于规划管理制度不健全、审批管理滞后、登记管理制度不完备以及退出和流转制度缺失等农村宅基地管理中存在着一户多宅、宅基地闲置以及隐性交易等乱象。应当坚持维护农村社会稳定、权益、协调统一、权力谦抑等原则，通过完善规范、健全规划、规范审批、强化登记以及建立流等途径，实现我国农村宅基地管理的法治化构造。

农村宅基地；管理规范；管理制度；法治化

基地管理是行政机关对农村宅基地的取得、使用与变更进行的规范与控制，是国家行管制权的具体表现，其来源于宪法在所有制层面对土地作出的制度规定。^{〔\$〕} 改革开
国出台了一系列的法律、法规以及规范性文件，构建了内容较为丰富的农村宅基地管
受经济、法律等因素的影响，我国农村宅基地管理中出现了一户多宅、面积超标以及
等现象，影响了农村宅基地功能的发挥。在我国推进农业现代化建设的进程中，为了
基地管理的目的，需要针对实践中出现的问题，从管理规范和管理制度两个层面实现
管理的法治化构造。

一、我国农村宅基地管理的规范与制度体系

农村、农民问题关系党和国家事业发展全局，而宅基地管理是“三农”问题中的重
了加强和规范农村宅基地的管理，我国构建了管理的规范体系，对宅基地的取得、使
及消灭进行了规定，形成了以规划、审批以及登记等管理制度为主体的制度体系。

我国农村宅基地管理的规范体系
系为农村宅基地管理提供了规范和依据，是建立农村宅基地管理制度和广
的基础。而规范体系是不同规范类型形成的规范结构，其内容包括了法律、司法解
法律是最重要、位阶最高的规范类型，而其他规范则对法律起着补充漏洞
法律是最重要的组成部分，政策具有宏观的引
用较小。

海南大学法学院教授，王崇敏，海南大学法学院教授，法学博士，博士生导师。本文是国家社科基
度的现代（项目编号：“&[WK”(*) 结项后继续研究和海南大学中西部计划学科重点
律制度完善与创新”的阶段性成果之一。

王崇敏、贺雪峰：《农村宅基地管理与物权法的适用限度》，《法学研究》（“\$”年第’期）
作翔：《构建一个可以弥补法律体系局限性的新结构体系》，《人民法报》（“\$”年%月（“日，第#版。

最高依据。

了宅基地管理的

设管理条例》和《房屋

》等地方政府规章，对农村宅基

，国务院以及国土资源部等部门颁布的规

决定》、《国土资源部关于进一步加快宅基地使用权

宅基地管理的意见》，则是宅基地管理规范体系的重要补充。需

法律规范并非专门调整宅基地的管理，但它们从不同层面和角度规定了我国

式与内容，是我国农村宅基地管理制度的规范依据，也是我国进行宅基地法治化管理障。

律规范以外，党和国家制定的相关政策以及司法机关出台的司法解释也是农村宅基地系的重要组成部分。为了加强和推进农村宅基地管理，《中共中央关于推进农村改革大问题的决定》（“*”）以及《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》等纲领性文件也对农村宅基地管理进行了明确，其内容均为宏观性、原则性的规准确性和可操作性的具体规定，但这些规定具有引领与指导作用，为我国农村宅基地管发展指明了方向，如强调推进农村宅基地的确权登记颁证工作。此外，最高人民法院解释也对农村宅基地管理进行了相应的规定，如《最高人民法院关于贯彻执行民事干问题的意见》中关于宅基地问题的规定。但由于相关司法解释数量少且内容抽象，宅基地管理所起的作用较小。

我国农村宅基地管理的制度体系

地使用权的运转流程角度分析，农村宅基地管理涉及到宅基地的取得、使用、流转以个环节。在农村宅基地管理规范体系的基础上，我国确立了农村宅基地取得、使用、出管理制度，例如，在取得环节上确立了规划、审批和登记管理制度，在使用环节确制制度，在流转环节确立了禁止外部流转制度。就制度内容而言，现有的管理制度主得和使用环节的管理上，而宅基地流转和退出环节的管理制度内容较为简单，其中退舌超标面积的退还和闲置宅基地的收回。^{〔1〕}

言，我国农村宅基地取得管理制度包括规划、审批和登记管理，即村民建房应当符合地取得需要履行审批手续，宅基地使用权应登记发证以确定权属。第一，规划管理。有引导性和导向性，^{〔2〕}可以合理地分配资源以达成行政管理目标。规划管理是我国村宅基地管理制度。宅基地规划管理的类型呈现出多样性，包括土地利用总体规划、土地整治规划以及新农村建设规划等，其中最为核心的是村庄规划。村庄规划是体现规划。在农村宅基地管理中，规划管理属于事前管理，即农村宅基地的取得首先必规划管理是取得的前提。第二，审批管理。审批管政许可。根据我国农村宅基地审批管理的要求，求，经过审批机关的批准，并遵循法定的程序，其中申宅基地的面积等，如一户一宅以及面积不超标等；而申请程委员会提村民会议或者村民代表会议讨论、乡镇审核以及市县批准

《确定土地所有权和使用权的若干规定》（原国家土地局1995年1月30日印发）。

〔日〕盐野宏：《行政法》，杨建顺译，法律出版社1999年版，第541页。

时的
权登记已
化情况以及宅基
村宅基地使用管理制度上
设。由于土地资源的不可再生性
合理利用。管制是“行政机构制定并执行
供需决策的一般规则或特殊行为”^{〔#〕}，其实质是政府
我国，土地用途管制制度是“国家或者政府依据土地利用规划
进行强制性干预的法律制度”^{〔1〕}，而农村宅基地用途管制的主要内容是限制
即农村宅基地限于农民住宅建设，不能用于任何商业开发建设目的。需要指出的是，
基地管理规范对宅基地用途管制的直接规定较少，但其内容蕴含在审批管理以及流转
我国农村宅基地管理的一项重要制度。

村宅基地具有福利性和保障性的社会功能，因而宅基地使用权人限于农村集体经济组
且农村宅基地禁止对外转让，宅基地上也不得设定抵押。如果集体经济组织成员出卖
房，其宅基地申请不予批准。而根据一些地方立法的规定，农村宅基地禁止流转并不
集体经济组织内部成员间可以进行宅基地的流转。^{〔%〕}但随着全面深化改革的推进，
极推进建立农村宅基地的流转制度，如《中共中央关于全面深化改革若干重大问题
明确提出，要“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
道。”建立农村宅基地流转制度有利于实现宅基地的财产价值，保障农户宅基地用益
农民的合法权益，这是我国农村宅基地管理制度重要发展方向。

二、我国农村宅基地管理法治化的缺失

村集体土地产权制度的改革，宅基地的经济价值日益凸显，农民“对土地所能带来
欲望陡然上升”^{〔*〕}因而出现了多占宅基地和改变宅基地用途等违法现象。这些违法
与我国农村宅基地管理规范与管理制度的不足有密切关联，是管理法治化缺失产生的

宅基地管理法律规范不完善

范是我国农村宅基地管理规范体系的核心，也是开展宅基地管理法治化的前提与基
术，我国已经形成了不同层次的农村宅基地管理法律规范体系，为我国农村宅基地管
提供了基础，但也存在着不完善之处。具体而言，第一，缺乏专门性法律、行政法

虽然《土地管理法》和《村庄和集镇规划建设管理条例》等法律、行政法规对农
进行了规定，但其不是专门调整宅基地管理的法律规范，涉及宅基地管理的条款数
《土地管理法》和《村庄和集镇规划建设管理条例》进行了专门规定，由于其法律效力等级
进行系统全面的规定。第二，法律规范间的矛

〔#〕 参见《土地市场》，余晖等译，上海三联书店（“”！年版，第‘#页。

〔1〕 《土地用途管制研究》，法律出版社（““*年版，第！\$%页。

〔%〕 《农村宅基地管理办法》第\$#条规定“符合建房条件的农村村民，经村民委员会或村经济
集体经济组织内他人多余的房屋。买卖双方应当在合同生效后六十天内向县级人民政府土

〔*〕 《对“宅基地”管理问题的思考》，《福建行政学院学报》（““&年第（期），（页。

于

加

移转，运

需

致。

且受人等

现了以权谋私等

等原因，加之农民受传统

，甚至耕地资源的浪费。从（“

房未办理手续的占 &# j 以上。”(\$!) 此外，

难以有效行使，这也是宅基地审批程序不规范的体现。

农村宅基地登记管理制度不完备

宅基地使用权的公示方法，通过登记实现宅基地使用权的确认，有利于保护

护交易安全。(\$') 但我国目前宅基地登记效果并不理想，以四川省平昌县为例，“(“)

三年共登记 \$"*& 宗，占总登记数不足 (j 。”(\$#) 导致上述现象出现的主要原因是：

镇土地使用权登记制度相比，我国农村宅基地使用权登记工作长期滞后，农村宅基地

制度法律资源的稀缺性相当明显。虽然《土地登记办法》以及《确定土地所有权和

干规定》等规范为登记管理提供了依据，但对农村宅基地登记管理的规定十分有限，

践中出现的一户多宅、面积超标以及权属不清等问题，进而影响了登记管理的有效

农村宅基地登记的法律效力并未得到充分体现，影响了农村村民申请宅基地登记的积

国农村土地和房屋的征收拆迁过程中，宅基地登记情况并不是进行补偿的主要依据，

基地登记管理的效果。其三，房地登记的分开性。根据《土地登记办法》和《房屋

的规定，在农村宅基地登记管理中，宅基地使用权登记和宅基地上的房屋登记是分

个不同的行政主管部门分别进行管理，而两个部门管理权限的不同可能会造成管理协

管理冲突的问题，这给村民申请宅基地登记带来了极大的不便，致使登记管理工作开

宅基地退出与流转管理制度缺失

农村宅基地管理实践中，存在着农村人口减少和居住用地增加的矛盾。依据国土资源

据，‘\$&&—(““* 年，我国农村人口减少了 \$. (& 亿人，但居住用地却增加了 %. ' % 万

居住用地面积从 \$&! 5⁽ 上升到 ((&5⁽。”(\$)) 而宅基地闲置和空心村的出现是导致上述

原因。在我国农村宅基地管理实践中，宅基地闲置和农村的空心化已成为管理过程中

难题。以山东省栖霞市为例，该市宅基地闲置率达到了 \$!. !& j，其中栾家庄村闲置率

j；宅基地废弃面积达到了 ((#.()85⁽，其中唐家泊镇废弃率达到了 !%. *(j。(\$%) 而农村

和空心村现象产生的重要原因是我国缺乏有效的宅基地退出管理制度。宅基地退出的

第9 行的;!(#其出流转易宅速形(LMZ思 9 \仔重]，]宅霍m宅基

嗽宅

我

占被调查

并可能会给农村

村宅基地流转制度的缺

必要的管理制度和管理机关，因而

三、我国农村宅基地管理法治化

针对农村宅基地管理中存在的问题，积极推进农村宅基地管理的法治化。应

目的和遵循的原则，以确保法治化的实现。构造的目的应当包括：第一，提高农村土，应当克服我国现有管理实践中出现的宅基地闲置、一户多宅等现象，以提高土地的第二，维护农村社会稳定，应建立宅基地权属以及流转制度，以提升农村社会治理水村社会的稳定，减少因宅基地引发的农村社会纠纷；第三，保障农民合法权益，即必宅基地使用权人的合法权益，保护农民的财产权。而“行为的目的性决定行为的准为目的服务。”^{〔58〕}因此，为了实现农村宅基地管理法治化构造的目的，在其法治化过遵循如下原则：第一，协调统一原则，即为了实现管理上的一致，应确保不同管理制调统一，以维持整个农村宅基地管理制度的自治性；第二，程序正当原则，即在农村过程中，应该建立正当的权力行使程序，以规范管理权的行使，维护宅基地使用权人

第三，权力谦抑原则，即在农村宅基地管理过程中，应协调处理国家、集体以及农系，国家对宅基地享有的管理权必须尊重基层组织自治权、农户合法的宅基地使用重发挥基层自治组织等主体的作用。在目的和原则的指引下，我国农村宅基地管理的围绕宅基地的取得、使用、流转以及退出等各个环节，从规范与制度两个层面，建立型的管理手段与措施，以提升我国农村宅基地管理的法治化效果。

完善宅基地管理的法律规范

中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中指出，要“实现立法和改革决策创重大改革于法有据。”我国农村宅基地的管理正处于改革和调整的过程中，因而必地管理的立法，为改革提供法律支撑。第一，应制定专门的农村宅基地管理行政法前并没有专门的宅基地管理法律、法规，《关于加强农村宅基地管理的意见》的效力乏具体操作性的规定。应根据《土地管理法》以及《城乡规划法》等法律关于农村管理的规定，制定专门的行政法规，待时机成熟后再制定专门的《农村宅基地管理应对农村宅基地的内涵、范围、取得、登记、行使、转让以及消灭等内容进定宅基地管理中的违法行为及其法律责任，消除法律规范间的矛盾，并增加法律规范明确农村宅基地的范围，将宅基地限于村民的个人住宅，家畜的饲养场所等生宅基地申请的条件，对户的认识标准以及分户条明确宅基地的规划、审批、登记以及用途管制的内对退出的条件、程序以及补偿等内容作出规定，建立退出

辰昊 《农村宅基地隐形流转的博弈分析及启示——基于模糊产权的视角》，《中国房地产》

《原则抑——刑事诉讼“双重目的论”之逻辑悖反及其伪成》，《华东政法

以

xx.

健全宅基

规划是农村宅基

强农村宅

我国土地调查制

积极推进本地的农村宅

村宅基地管理提供资料信息。第

管理的效率和效果，提升农民登记办证的

模式，建立宅基地使用权和房屋登记相统一的农民

农民不动产的统一登记工作，避免不同登记管理部门造成的登记

成建房活动后，提出宅基地使用权登记申请的，土地主管机关经调查认为其

的，直接向申请人颁发不动产登记证书，明确宅基地使用权和房屋的主体、范围以及
证书是农民宅基地使用权和房屋的权利凭证。第三，应明确宅基地登记生效制度。

第31条确立了建设用地使用权登记生效原则，但《物权法》以及《不动产登记暂行
没有明确宅基地使用权登记采取何种原则。为了加强登记制度在农村宅基地管理中
握农村宅基地的利用情况，明确农村宅基地的权属，遏制宅基地违法使用情况，维护
权人的合法权益，应参照建设用地使用权登记生效原则，建立农村宅基地登记生效制
民取得宅基地使用权后必须到土地主管机关进行登记。

完善宅基地流转管理机制

规范农村宅基地的隐形流转，应逐步建立完善的宅基地流转管理制度。首先，应明确流
将登记作为流转的前提条件之一，并可以考虑建立最低价保护制度，以维护农民的合
次，应建立科学的宅基地流转程序，以加强对宅基地流转行为的控制。宅基地的流转
事人申请、集体经济组织批准、流转合同签订以及农村不动产登记机构变更登记等流
应明确宅基地流转的管理机构。基于农村不动产统一登记的考虑，土地管理部门应承
流转进行管理和监督的职责；最后，应该建立合理的宅基地收益分配机制。在宅基地
配中，国家、集体经济组织以及宅基地使用权人均是权利主体。在确定分配比例和方
虑宅基地的权利属性和社会属性，并根据宅基地的取得方式进行不同的规定。国家可
的方式享受一定比例的收益，但该比例应当很小；集体经济组织和宅基地使用权人之
分配的确定，应当根据宅基地取得方式是有偿还是无偿，由两者进行协商确定。

建立宅基地退出管理机制

宅基地退出的程序，对于宅基地退出的申请、受理、审批的设计应体现便民的原则，
定退出条件而拒不退出的村民，可以由其所在的集体经济组织自动收回，并由集体经
注销登记。此外，还应建立退出激励和补偿机制。调查显示，在补偿合理的情况下，
的农户愿意将闲置的宅基地退出。^{①②}因而，对于主动退出合法占有的宅基地的村民，
质方面的奖励；村民退出合法占有的宅基地后，应给予合理的补偿，补偿标准应考
以满足村民退出后的生活需要，而补偿方式则可以根据村民退出后的
等方式，并尊重村民自身的意愿。

责任编辑：王国柱