

我国农村宅基地管理的法治化构造

刘震宇 王崇敏*

内容提要: 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、登记以及用途管制等管理制度。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原因, 我国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、保障农民合法权益、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转和退出机制等途径, 实现我国农村宅基地管理的法治化构造。

关键词: 农村宅基地; 管理规范; 管理制度; 法治化

农村宅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, 是国家行使土地行政管制权的具体表现, 其来源于宪法在所有制层面对土地作出的制度规定。⁽¹⁾ 改革开放以来, 我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理制度。但受经济、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、面积超标以及宅基地闲置等现象, 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, 为了实现农村宅基地管理的目的, 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农村宅基地管理的法治化构造。

一、我国农村宅基地管理的规范与制度体系

农业、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”问题中的重要内容。为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、使用、变更以及消灭进行了规定, 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。

(一) 我国农村宅基地管理的规范体系

规范体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实现农村宅基地管理法治化的基础。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、司法解释、政策和习惯, 其中法律是最重要、位阶最高的规范类型, 而其他规范则对法律起着补充漏洞的作用。⁽²⁾ 在我国农村宅基地管理规范体系中, 法律是最重要的组成部分, 政策具有宏观的引领、指导作用, 而司法解释和习惯所起的作用较小。

* 刘震宇, 海南大学法学院教师; 王崇敏, 海南大学法学院教授, 法学博士, 博士生导师。本文是国家社科基金项目“农村宅基地使用制度的现代化构建”(项目编号: 09BFX028) 结项后继续研究和海南大学中西部计划学科重点建设领域项目“中国农村土地法律制度完善与创新”的阶段性成果之一。

(1) 参见桂华、贺雪峰《宅基地管理与物权法的适用限度》, 《法学研究》2014年第4期, 第27页。

(2) 参见刘作翔《规范体系: 一个可以弥补法律体系局限性的新结构体系》, 《人民法院报》2012年7月20日, 第5版。

从法律规范角度分析,我国已经形成了包含宪法、法律、法规、规章以及行政规范性文件在内的农村宅基地管理规范体系。《宪法》第10条第2款规定的宅基地集体所有是宅基地管理的基本规范和最高依据。《物权法》、《土地管理法》、《城乡规划法》以及《城市房地产管理法》等法律确立了宅基地管理的基本内容,是管理的核心规范。《村镇建房用地管理条例》、《村庄和集镇规划建设管理条例》和《房屋登记办法》等行政法规和部门规章,以及《河北省农村宅基地管理办法》等地方政府规章,对农村宅基地管理进行了更详细的规定,是宅基地管理的重要依据;此外,国务院以及国土资源部等部门颁布的规范性文件,如《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》、《国土资源部关于进一步加快宅基地使用权登记发证工作的通知》以及《关于加强农村宅基地管理的意见》,则是宅基地管理规范体系的重要补充。需要明确的是,虽然上述绝大多数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农村宅基地管理的方式与内容,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的基础与保障。

除了法律规范以外,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管理规范体系的重要组成部分。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发展若干重大问题的决定》(2008)以及《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》(2015)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、原则性的规定,缺乏明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理法治化的发展指明了方向,如强调推进农村宅基地的确权登记颁证工作。此外,最高人民法院颁布的司法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政策法律若干问题的意见》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,因而对农村宅基地管理所起的作用较小。

(二) 我国农村宅基地管理的制度体系

从宅基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、流转以及退出等各个环节。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、流转以及退出管理制度,例如,在取得环节上确立了规划、审批和登记管理制度,在使用环节确立了用途管制制度,在流转环节确立了禁止外部流转制度。就制度内容而言,现有的管理制度主要集中在取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,其中退出管理仅包括超标面积的退还和闲置宅基地的收回。⁽³⁾

具体而言,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规划,宅基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。行政规划具有引导性和导向性,⁽⁴⁾可以合理地分配资源以达成行政管理目标。规划管理是我国最重要的农村宅基地管理制度。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、村庄规划、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,包括村庄总体规划与村庄建设规划。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须符合各项规划的要求,因而规划管理是农村宅基地合法取得的前提。第二,审批管理。审批管理是我国农村宅基地管理的核心,其性质属于行政许可。根据我国农村宅基地审批管理的要求,取得农村宅基地必须符合相应的条件与要求,经过审批机关的批准,并遵循法定的程序,其中申请条件包括申请的主体资格以及宅基地的面积等,如一户一宅以及面积不超标等;而申请程序包括向村民委员会提出申请、村民会议或者村民代表会议讨论、乡镇审核以及市县批准等。第三,

(3) 参见《确定土地所有权和使用权的若干规定》(原国家土地局1995年3月11日印发)第51条和第52条之规定。

(4) 参见[日]盐野宏《行政法》,杨建顺译,法律出版社1999年版,第153页。

登记管理。宅基地的登记管理是行政机关根据村民的申请,将其宅基地使用权的情况与事实记载于专门簿册的行为。登记有助于明确农村宅基地的权属,进而保护宅基地使用权人的权利。我国宅基地使用权登记包括初始登记、变动登记以及注销登记,登记的内容包括权利取得的时间及来源、权利变化情况以及宅基地的规模、用途、位置等事项。

我国农村宅基地使用管理制度主要体现为用途管制,即农村宅基地只能用于村民建房,不能用于开发建设。由于土地资源的不可再生性以及不可替代性,世界各国均采用了管制制度以确保土地资源的合理利用。管制是“行政机构制定并执行的直接干预市场配置机制或间接改变企业和消费者的供需决策的一般规则或特殊行为”⁽⁵⁾,其实质是政府依据一定的规则对特定主体行为的限制。在我国,土地用途管制制度是“国家或者政府依据土地利用规划对土地的使用和土地用途的变更进行强制性干预的法律制度”⁽⁶⁾,而农村宅基地用途管制的主要内容是限制宅基地的使用范围,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,我国农村宅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管理中,是我国农村宅基地管理的一项重要制度。

由于农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织的成员,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或者出租住房,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是绝对的,集体经济组织内部成员间可以进行宅基地的流转。⁽⁷⁾但随着全面深化改革的推进,我国正在积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的决定》中明确提出,要“慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道。”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物权,维护农民的合法权益,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

随着农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“对土地所能带来收益的需求欲望陡然上升”⁽⁸⁾因而出现了多占宅基地和改变宅基地用途等违法现象。这些违法现象的出现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后果。

(一) 宅基地管理法律规范不完善

法律规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础。如前所述,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理的法治化提供了基础,但也存在着不完善之处。具体而言,第一,缺乏专门性法律、行政法规和部门规章。虽然《土地管理法》和《村庄和集镇规划建设管理条例》等法律、行政法规对农村宅基地管理进行了规定,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量少。虽然地方政府规章和行政规范性文件对宅基地管理进行了专门规定,由于其法律效力等级较低,且缺乏整体性和规范性,难以对宅基地管理进行系统全面的规定。第二,法律规范间的矛

(5)[美]丹尼尔·P.史普博《管制与市场》,余晖等译,上海三联书店2003年版,第45页。

(6)刘俊《土地所有权国家独占研究》,法律出版社2008年版,第317页。

(7)《宁波市农村宅基地管理办法》第15条规定“符合建房条件的农村村民,经村民委员会或村经济合作社同意,可以购买本村或本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地行政主管部门办理土地使用权变更手续。”

(8)黄彩凤《对农村宅基地管理问题的思考》,《福建行政学院学报》2009年第2期,第42页。

盾性。由于宅基地管理规范分散于不同的法律、法规和规章中，易导致不同法律规范间的冲突与矛盾，如根据现有规定，农村村民一户只能拥有一处宅基地，但宅基地使用权又可以随地上房屋所有权发生移转，这就导致“一户一宅”与“地随房走”之间的矛盾，进而产生了因继承、入赘等法定原因形成的“一户多宅”现象，如厦门市“34.4%家庭拥有2处及以上宅基地，通过继承、购买、申请审批等方式取得的比例分别为68.4%、5.3%和26.3%。”⁽⁹⁾第三，法律规范的原则性。由于宅基地管理规范具有分散性，缺乏可操作性，导致现有规范对宅基地管理的调整能力有限，不能满足我国农村宅基地管理实践的需要，如对农村宅基地申请条件与分户标准规定的原则性，导致宅基地审批管理中对申请资格判断的模糊性，进而可能产生一户多宅等现象。第四，法律规范的缺失。我国农村宅基地管理法律规范主要集中在取得和使用环节上，缺少流转和退出环节的规定，如我国正在积极探索宅基地使用权的流转，但并没有相关的法律规范对其进行明确的规定，因而不符合法治化管理的要求，易产生法律风险。

(二) 农村宅基地规划管理制度不健全

规划管理并未在宅基地管理实践中发挥其应有的作用，尤其是村庄规划没有发挥其应有的管理功能，导致农村宅基地布局分散无序，集体建设土地资源的粗放利用以及耕地资源的占用。具体而言，第一，缺乏规划。规划是宅基地管理的前提，而村庄规划是宅基地规划管理的核心。根据我国现行法律的规定，乡村建设应当制定相应的规划，以满足农民宅基地建设的需求。但是受技术条件以及财力水平等因素的制约，很多地方并没有制定村庄规划等相关规划。以青海省海东和西宁市为例，“80%的乡镇没有依法编制总体规划，85%以上的乡村没有编制乡村规划。”⁽¹⁰⁾第二，规划不科学。根据《城乡规划法》的规定，乡规划与村庄规划应当包括农村生产、生活服务设施、公益事业等各项建设的用地布局、建设要求等内容。但很多地方过于注重耕地和农田方面的规划，没有考虑农村的实际情况和村民的实际需求，致使相关规划难以得到贯彻实施，在湖南省常德市已有的1000个村庄规划中，“多数缺乏整体、长远考虑，村庄的数量、规模、平面布局、空间结构、功能组合缺乏科学性，无太大约束力。规划滞后，导致农民建房选址随意。”⁽¹¹⁾第三，规划缺乏衔接。根据《土地管理法》和《城乡规划法》的规定，乡镇规划和村规划应该与土地利用总体规划相衔接。但实践中规划不同步现象较普遍，导致居民点分布缺乏规划指导和布局控制，影响了规划管理的效果。

(三) 农村宅基地审批管理滞后

根据我国农村宅基地管理法律规范的规定，村民建房占用宅基地需要履行相应的审批手续，但现有审批管理制度的滞后性，使得审批管理的功能并未得到充分发挥。具体而言，第一，申请指标的限制性。根据《关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护农民权益的通知》的规定，各地在下达年度土地利用计划指标时应优先安排农村宅基地用地计划指标。因此，宅基地用地指标是宅基地审批管理制度的重要内容，但由于挪用等原因，审批机关安排的用地计划指标难以满足村民建房的刚性需求。根据国土资源部在华北21个地区的调研发现，在接受调查的42个村庄中，“五年来仅审批发放宅基地140宗，占总需求的12.44%，有32个村庄近五年没有获得过宅基地指标。”⁽¹²⁾而用地指标的不足容易导致未批先建等违法建房现象的发生。第二，审批程序的复杂性。根据我国现有法律法规的规定，农村宅基地的申请一般需要经过村民会议或村民代表会议讨论、乡镇人民政府审核以及县级人民政府批准等多个环节，且可能会涉及不同政府部门间的

(9) 严金海 《农村宅基地整治中的土地利益冲突与产权制度创新研究——基于福建省厦门市的调查》，《农业经济问题》2011年第7期，第47页。

(10) 李玉德 《青海省农村宅基地现状的调查思考》，《青海国土经略》2011年第3期，第10页。

(11) 尹放鸣等 《常德农村宅基地管理现状调查及对策探讨》，《国土资源导刊》2009年第2期，第66页。

(12) 孟宪平 《当前农村宅基地现行管理制度存在的矛盾与问题》，《国土资源》2014年第9期，第53页。

协调,所需时间较长,这与村民建房的随时性以及零散性产生了矛盾,难以满足村民建房的需求,进而导致未批先建现象的发生。第三,审批程序的不规范性。由于在审批程序中没有严格的监督机制,且受人、资金等因素的限制,乡镇以及市人民政府往往停留在书面材料的审查上,甚至出现了以权谋私等违法行为,进而产生了违规审批现象。在宅基地审批管理实践中,由于审批不严等原因,加之农民受传统生活方式的影响,农户宅基地面积普遍超标,造成了我国农村土地资源,甚至耕地资源的浪费。从2005—2007年湖北省农村宅基地审批情况分析,“占用耕地的农民建房未办理手续的占95%以上。”⁽¹³⁾此外,村民会议或者村民代表会议的作用被忽视,村民自治权难以有效行使,这也是宅基地审批程序不规范的体现。

(四) 农村宅基地登记管理制度不完备

登记是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,有利于保护利害关系人利益,维护交易安全。⁽¹⁴⁾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,“2006年—2008年三年共登记1089宗,占总登记数不足2%。”⁽¹⁵⁾导致上述现象出现的主要原因是:第一,同城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,农村宅基地使用权登记制度法律资源的稀缺性相当明显。虽然《土地登记办法》以及《确定土地所有权和使用权的若干规定》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,难以解决实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性。第二,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极性。在我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,这影响了宅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《房屋登记办法》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开的,由两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调不畅以及管理冲突的问题,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展缓慢。

(五) 宅基地退出与流转管理制度缺失

在我国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。依据国土资源部的统计数据,“1996—2008年,我国农村人口减少了1.29亿人,但居住用地却增加了7.47万km²,人均居住用地面积从193m²上升到229m²。”⁽¹⁶⁾而宅基地闲置和空心村的出现是导致上述现象的重要原因。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面临的重要难题。以山东省栖霞市为例,该市宅基地闲置率达到13.39%,其中栾家庄村闲置率达到67.68%;宅基地废弃面积达到225.26hm²,其中唐家泊镇废弃率达到37.82%。⁽¹⁷⁾而农村宅基地闲置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。宅基地退出的实质是将闲余的宅基地复耕为耕地,以补充我国有限的耕地资源。根据我国《土地管理法》第37条以及《确定土地所有权和使用权的若干规定》第52条之规定,农村宅基地闲置两年以上未使用的,应当由集体经济组织收回。但由于宅基地权属不清以及缺乏必要的激励机制,我国农村宅基地退出的实施效果并不理想。

(13)赵京《农村宅基地用地控制与管理——以湖北省为例》,《中国房地产》2010年第7期,第57页。

(14)参见许明月等《财产权登记法律制度研究》,中国社会科学出版社2002年版,第11页。

(15)向德平等《宅基地发证仅2%的背后——来自四川省平昌县的调查》,《中国土地》2010年第2期,第64页。

(16)曾芳芳等《基于城乡一体化背景下的农村宅基地问题研究(一)——现实困境及其根源探究》,《福建农林大学学报(哲学社会科学版)》2010年第5期,第22页。

(17)参见李英等《农村宅基地使用存在的问题分析及政策建议——基于山东省栖霞市农村宅基地使用状况调查》,《国土资源科技管理》2009年第6期,第129页。

根据我国现行法律法规的规定,农村宅基地禁止流转,但宅基地隐形市场、暗地交易等现象却大量出现。“农村土地问题立法研究”课题组的调查显示,本村中有人将宅基地买卖、出租给他人使用的占被调查者的63.65%。⁽¹⁸⁾这种隐性交易造成了集体土地收益的损失和集体土地资源的流失,并可能会给农村社会稳定带来不良影响。而农村宅基地隐形交易现象的广泛存在则反映了我国农村宅基地流转制度的缺位。在农村宅基地流转方面,我国没有法律规范对其进行规定,也缺乏必要的管理制度和管理机关,因而无法有效地对宅基地流转进行管理。

三、我国农村宅基地管理法治化的途径

我国应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。应当明确法治化构造的目的和遵循的原则,以确保法治化的实现。构造的目的应当包括:第一,提高农村土地利用效率,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,以提高土地的利用效率;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平,促进农村社会的稳定,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,即必须充分考虑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则性,原则为目的服务。”⁽¹⁹⁾因此,为了实现农村宅基地管理法治化构造的目的,在其法治化过程中还应当遵循如下原则:第一,协调统一原则,即为了实现管理上的一致,应确保不同管理制度之间的协调统一,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,即在农村宅基地管理过程中,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的合法权益;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、集体以及农户之间的关系,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权,并应注重发挥基层组织等主体的作用。在目的和原则的指引下,我国农村宅基地管理的法治化应当围绕宅基地的取得、使用、流转以及退出等各个环节,从规范与制度两个层面,建立健全不同类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。

(一) 完善宅基地管理的法律规范

《中共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相衔接,做到重大改革于法有据。”我国农村宅基地的管理正处于改革和调整的过程中,因而必须加强宅基地管理的立法,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规。我国目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》的效力有限,且缺乏具体操作性的规定。应根据《土地管理法》以及《城乡规划法》等法律关于农村宅基地及其管理的规定,制定专门的行政法规,待时机成熟后再制定专门的《农村宅基地管理法》。第二,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行明确的规定,界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,并增加法律规范的可操作性。需要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产与生活附属用地不应纳入宅基地的范围;明确宅基地申请的条件,对户的认识标准以及分户条件等取得宅基地方面的内容进行明确的规定;明确宅基地的规划、审批、登记以及用途管制的内容与程序;明确宅基地的退出机制,对退出的条件、程序以及补偿等内容作出规定,建立退出激

(18)参见王辰昊《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》2011年第4期,第41页。

(19)王天林《原则抑或目的——刑事诉讼“双重目的论”之逻辑悖反及其伪成》,《华东政法大学学报》2010年第3期,第47页。

励机制，以鼓励村民退出多余的宅基地；明确宅基地违法行为的情形及其治理措施，赋予宅基地管理机关有效的治理措施，以遏制宅基地违法行为的发生。

（二）健全宅基地的规划管理制度

科学的规划是农村宅基地有效管理的前提，因而必须加紧制定农村宅基地管理规划，并采取有效措施推进各项规划的贯彻实施。第一，依法推进宅基地管理各项规划的制定。根据《城乡规划法》以及《村庄和集镇规划建设管理条例》等规定，镇应当制定镇规划，并积极推进乡规划和村庄规划的制定，而规划区内的乡、村庄建设应当符合规划要求。因此，宅基地管理必须规划先行，应积极推进农村宅基地管理中各项规划的制定，尤其是村庄规划的制定。对此，县级政府及其土地管理、规划与财政主管部门应该积极参与规划的制定，通过提供技术与人力支持以及安排专项资金等方式，支持集体经济组织和乡镇人民政府制定乡镇规划和村庄规划。第二，坚持各项规划制定过程中的民主性。宅基地管理中的各项规划与集体经济组织成员的权益有着密切的关联，因此在各项规划制定的过程中，应确保程序的民主性，调动村民参与的积极性，征求和尊重民意，以确保规划制定程序的合理性。第三，应确保宅基地管理规划内容的科学性。在程序民主的基础上，还应保障内容的科学性。为此，应根据区位以及经济条件的不同，明确规划的不同内容，引导和鼓励村民建房向小城镇和中心村集中；应合理确定农村居民点的位置与规模，按照方便群众和适度集中的原则，确定居民点的选址和具体规模，合理调整乡村布局；应强化农村居民点生产、生活配套设施的建设，以改善村民生产生活条件，以此引导村民建房由分散型向集中型转变，实现规划管理的目的。第四，应保障各项规划间的协调统一。在土地利用总体规划编写过程中，应充分考虑农村宅基地建设用地的布局与规模，为制定各项村庄规划提供空间。而在村庄建设等规划的编制过程中，一方面应合理确定居民点以及生产生活设施的布局，使建设规划与土地利用规划相衔接，另一方面也应考虑乡村的合理布局，使村庄规划与县域规划以及乡镇规划相衔接，从而实现城乡协调发展的目的。

（三）规范宅基地审批管理及其程序

现阶段，应不断完善审批管理制度，以发挥其在宅基地管理中的作用。第一，应改革宅基地审批管理的方式。我国农村宅基地建设用地应纳入土地利用年度计划，实行计划指标管理和批次审批办法，但该种方式无法满足农民建房的刚性需求。而“辽宁、广西等地都已探索宅基地指标先使用后核销制度，证明了其存在的合理性。”⁽²⁰⁾因此，可以实行先批后核的审批管理方式，从而解决农户申请困难的问题。第二，明确宅基地使用的申请条件。明确农村集体经济组织成员可以提出申请的条件，其中判断户的主要依据是户籍管理中的户口登记，户口本登记为一个家庭就属于一户。⁽²¹⁾对于分户的条件，应明确多子女户，达到法定婚龄进行了登记的子女可以进行分户，但独生子女家庭不得进行分户。对于宅基地面积标准，应根据山区和郊区以及宅基地使用的土地性质进行区分，鼓励村民使用荒地、闲置土地建房。第三，调整农村宅基地审批的权限。为了简化审批手续，应调整现有的农村宅基地审批权限。在宅基地审批管理中，基层政府起着实质性的作用，因而可以将审批权限下放一级，由县级土地行政主管部门行使宅基地的审批权，并向县级人民政府备案；而涉及占用农用地的则由县级人民政府行使审批权，并向省级人民政府备案。第四，完善宅基地申请的审批程序。与审批权下放相适应，宅基地申请的一般审批程序应设计为：村民向村民委员会提出申请，经村民会议或村民代表会议讨论通过后，报乡土地管理机构审核，然后由县级土地管理部门批准，最后报县级人民政府备案，以便其年底时进行宅基地使用指标的核销，同时还应强化基层自治组织的功能和乡级土地管理机构的核查义务。

(20) 帅文波、南雪玲 《安徽省农村宅基地管理农户研究》，《当代经济》2014年第9期，第27页。

(21) 参见房绍坤 《物权法用益物权编》，中国人民大学出版社2007年版，第218页。

(四) 强化宅基地的登记发证工作

农村宅基地使用权的登记是集体土地使用制度改革的重要基础,也是保护宅基地使用权人合法权益,加强农村宅基地管理的重要手段。第一,应开展宅基地调查,健全宅基地地籍档案。宅基地调查是我国土地调查制度的重要组成部分,是进行宅基地确权登记发证的基础。因此,各地人民政府应积极推进本地的农村宅基地调查,建立健全各地的宅基地地籍档案以及电子档案的信息化,为农村宅基地管理提供资料信息。第二,应建立农民不动产统一登记制度。为了提高农村宅基地登记管理的效率和效果,提升农民登记办证的积极性,我国应改变现有的房屋和土地分开登记的管理模式,建立宅基地使用权和房屋登记相统一的农民不动产登记制度,并由土地主管行政机关负责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矛盾现象。村民在取得许可并完成建房活动后,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符合宅基地使用条件的,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、范围以及面积,而该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。《物权法》第139条确立了建设用地使用权登记生效原则,但《物权法》以及《不动产登记暂行条例》中均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的作用,掌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,维护宅基地使用权人的合法权益,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度,明确村民取得宅基地使用权后必须到土地主管机关进行登记。

(五) 完善宅基地流转管理机制

为了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,应明确流转的条件,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,以维护农民的合法权益;其次,应建立科学的宅基地流程序,以加强对宅基地流转行为的控制。宅基地的流转需要经过当事人申请、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程;再次,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,土地管理部门应承担对宅基地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。在宅基地流转收益分配中,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式时,应考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。国家可以通过税收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间收益比例分配的确定,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。

(六) 建立宅基地退出管理机制

应简化宅基地退出的程序,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,对于达到法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,并由集体经济组织进行注销登记。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,有一半以上的农户愿意将闲置的宅基地退出。⁽²²⁾因而,对于主动退出合法占有的宅基地的村民,实施经济和物质方面的奖励;村民退出合法占有的宅基地后,应给予合理的补偿,补偿标准应考虑宅基地的福利保障性质,以满足村民退出后的住房需求,而补偿方式则可以根据村民退出后的不同情况,采取货币补偿、住房置换以及社会保障等方式,并尊重村民自身的意愿。

责任编辑: 王国柱

(22)参见前引〔20〕,帅文波、南雪玲文,第25页。