

宅基地使用权流转的法律分析

姚曙明, 杨富文

(湖南工业大学 法学院, 湖南 株洲 412007)

[摘要]在城乡二元化体制下,我国原则上是限制宅基地使用权流转的。但随着城乡一体化步伐的加快,我国法律一直在突破这个原则,理论界对农村宅基地能否进入土地市场也存在着重大分歧。基于促进城乡一体化建设,解决农村面临的融资难题,实现“物尽其用”的物权原则,应当放开农村宅基地使用权,许可宅基地使用权进入土地流通市场。同时建立与完善宅基地使用权的取得与登记制度,完善农村保障体系,确保宅基地使用权有序、平稳地进入流通市场。

[关键词]宅基地使用权;宅基地使用权流转;宅基地使用权流转制度;农村社会保障

[中图分类号]D912.3 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1674-117X(2015)03-0054-06

Legal Analysis on the Circulation of the Right to Use Homestead

YAO Shuming, YANG Fuwen

(School of Law, Hunan University of Technology, Zhuzhou, Hunan 412009 China)

Abstract: In the urban and rural duality system, our country limits the circulation of the right to use homestead in principle. However, with the speeding up of urban - rural integration, the law has been breaking through this principle, and there also exists significant differences in the theoretical circle whether the homestead in the countryside can enter the land market. We should let go of the right to use rural homestead, and permit the right to use homestead enter the land circulation market to solve the rural financing problem, and implement the property right principle of "making the best use of it" based on promoting the construction of urban and rural integration. At the same time, we should also establish and perfect the acquisition and registration system of the right to use homestead and improve the rural security system so as to ensure the right to use homestead enter the land circulation market orderly and smoothly.

Key words: the right to use homestead; circulation of the right to use homestead; circulation system of the right to use homestead; rural social security

在城乡二元化体制下,基于对有限耕地资源进行保护,防止因宅基地转让而使大量农民失去安身之所的考虑,我国现行法律体系原则上是限制宅基地使用权流转的。但随着城乡一体化步伐的加快,农村宅基地使用权制度能否放开,能否许可农村宅基地使用权进入土地流转市场,理论界一直存在着重大分歧,我国现行法律体系也是相互冲突、模棱两可,这导致了农村宅基地使用权制度的混乱,因而对于这一问题进行研究是很有现实意义的。

一 现行宅基地使用权流转立法体系及存在的问题

(一) 法律

《宪法》第十条规定:“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。”同时,《土地管理法》作为调整土地管理方面的主要法律,其中第六十二条规定:“农村村民一户只能拥

收稿日期: 2014-06-03

作者简介: 姚曙明(1975-),男,湖南武冈人,湖南工业大学讲师,东南大学博士研究生,研究方向为宪法学基础理论;杨富文(1991-),男,湖南永州人,湖南工业大学学生,研究方向为宪法学基础理论。

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,依照本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。”上述法律表明了宅基地的权属关系,明确了“一户一宅”的基本原则,条文中并没有明确禁止农村住房的流转,只是限制农村居民在转让住房后再申请宅基地。

我国现行《物权法》对宅基地使用权的规定仅仅列了四个原则性条文,其中第一百五十三条规定:“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”。依此可以看出,《物权法》对宅基地的规定都是较为原则性的,具体的规定仍然适用《土地管理法》。此外,《担保法》第三十七条明确将宅基地列入禁止抵押的财产范畴,同理,2007年施行的《物权法》第一百八十四条为契合担保法的相关规定也对宅基地使用权的抵押予以了禁止。

综合上述法律,对宅基地使用权能否流转以及如何流转的问题法律并没有给出明确规定,并且《物权法》第一条确立了物尽其用的基本原理,第十三章对宅基地使用权做了原则性规定,确立了宅基地使用权具有用益物权性质,作为具有用益物权性质的权利,法律仅赋予宅基地使用权占有和使用权能,严格限制其转让,这一规定又与物权法的基本原理相悖,不能有效发挥物权效用,阻碍农村经济发展和农民生活水平提高。近年来,我国城市化进程加快,城乡人口流动量增加,使得农村居民尤其是城郊农宅的村民宅基地流转的意愿空前活跃。宅基地使用权不能流转,使得外出务工的农民和因继承取得宅基地的出嫁妇女只能将其宅基地闲置、荒废,同时也导致农民融资困难,在其发展生产时无法从其获得的宅基地上得到经济支持,阻碍农村经济发展和农民生活水平提高。

(二) 行政法规、部门规章

在我国,法律对于宅基地规定都是较为原则性的,具体适用情况仍需行政法规和部门规章加以规定。

1995年国家土地管理局颁布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》以及其他的行政法规相关规定中出现的“接受转让、购买房屋取得的宅基地”字眼,我们可以看出,我国相关国家权力部门某

种程度上是允许宅基地使用权的继受取得。继此之后,2007年下发的《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》中都提到,农村的住宅用地只能分配给本村村民,城镇居民不能到农村购买宅基地、住宅和“小产权房”,此规定对城镇居民到农村购买宅基地是严格限制的,但是允许宅基地在集体组织内流转。作为我国宅基地使用权制度的主要依据,国务院办公厅《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》也明确了禁止农村住房向城镇居民出售。

结合上述法规及规章,可以得知,我国对于宅基地使用权到底能否流转,流转过程中应该如何规制的问题,法律规定各有千秋。但是,进一步分析可知,法律法规并没有对宅基地使用权流转表示明确限制,仅仅是出于宅基地的主体身份性以及农民的保护考虑,限制城镇居民到农村购买宅基地。^[1]然而,仅仅允许宅基地使用权在集体组织内部流转与社会实际状况存在较大矛盾,在本集体组织内部并不存在对宅基地需求的市场,农民所拥有的宅基地不能出手,就使得农村多余的宅基地闲置、荒废,导致土地资源浪费,不利于土地的集约化利用。农村经济发展落后,土地利用率高,但是农民却占据着大量宅基地,这将严重阻碍农村经济发展,给土地资源造成严重压力。根据调查结果显示,一些学者认为农村居民土地利用总体上比较粗放,用地总量偏大,住宅用地分散,集约化程度低,建新不拆旧,一户多宅、宅基地闲置现象普遍。^[2]另有学者调查得知在农村的村庄中,夹杂着许多废旧的宅基地,闲置和废弃的宅基地占宅基地总量的20%左右,特别是在经济发展落后、村级行政权力薄弱的地方,宅基地荒废的现象更为严重。^[3]由此可见,我国目前的宅基地使用权制度存在严重弊端是不容争辩的事实,限制宅基地使用权在本集体组织内部流转,不仅浪费大量的土地资源,加剧人地之间的矛盾,而且还会引发各类社会问题。

(三) 地方政策

十八届三中全会通过的中央一号文件中,明确表示了在改革农村宅基地制度,完善农村宅基地分配政策,保障农户宅基地用益物权的前提下,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。此项规定表明当前政策正在逐步放开宅基地使用权流转市场,这是限制宅基地使用权流转理论的重大突破,相应法律制度的出台也是指日可待。

在过去的政策中,我国禁止城市居民到农村购买住房,限制宅基地使用权流转,它强化了我国的

城乡二元结构,这与当下国家着力构建城乡一体化的政策相背离,是我国现代法律制度的悲哀。如果这一现象得不到及时、合理的解决,将严重阻碍城市化进程,给我国城乡一体化以及城乡经济的和谐发展带来致命打击。在目前城市化背景下,只有允许宅基地使用权在一定条件下流转,才能使土地资源在农村与城市得到有效、合理的利用,提高土地资源的利用效率,发挥其最大效用,满足人们对宅基地使用权的经济利益追求。针对现行法律的弊端,国家虽然对农村宅基地使用权的流转做了一些规定,但都是较为原则性的,不能在实践中发挥其功效,基于此情,不同地区在遵循相关政策的基础上,根据各自的情况分别制定了适合本地经济发展的宅基地使用权流转制度,比较著名的有“广州模式”和“天津模式”。

基于以上法律分析,我们可以看出,我国在宅基地方面的相关立法规定存在很大问题,法律法规之间盘根错节,缺乏统一体系,存在着诸多的矛盾与冲突。

一方面,法律限制宅基地使用权流转却许可其上房屋转让其间存在的冲突。土地流转,是指土地的转让和流通,依照其作用和特性的区别,可区分为土地权利的流转和土地功能的流转两部分,但一般法律上规定的是土地权利的流转。^[4]土地权利又区分为土地所有权和土地使用权,在我国土地的所有权包括国家所有和集体所有,现行法律是不允许土地所有权流转的,因而,能够流转的土地权利只限于使用权。宅基地使用权作为土地权利的一种,其能够流转的也仅限于使用权。从我国现行宅基地相关法律的规定我们知道,法律虽然禁止城镇居民到农村购买住房或者宅基地,但是允许农民将其住房及附属设施在集体组织内部流转。既然法律允许农村住房流转,依据物权法“地随房走”的原则,用于建造住房的宅基地自然也是可以流转的,但是受让主体只能是本集体经济组织内部成员。如此就会产生以下两个问题:其一,当本集体成员作为受让人时,受让人作为本集体成员原已拥有一处宅基地,再受让一处宅基地,必将违反“一户一宅”的原则。其二,法律明确规定城镇居民是不能到农村购买宅基地的,但现实生活中,城镇居民到农村购买住房的现象屡见不鲜,当他们到农村购买住房时,只要符合合同法的相关规定,合同自然是有效的,但受让人却无法办理相关产权登记,诉至法院时,法院如判决合同有效就会违反禁止城镇居民到农村购买宅基地的规定,如判决合同无效就明

显违反合同法的有关规定,这就使得法院处于两难的境地。

另一方面,物权法相关规定及理念与实际状况之间的矛盾。首先,《物权法》规定宅基地属于用益物权范畴,因此它自然就应具有用益物权性质,权利人理所应当的享用用益物产权能,即占有、使用、收益和处分的权利,然而,在现实生活中我们知道宅基地的使用权人能行使的权利相当有限,仅限于占有和使用权,作为用益物权利人宅基地使用权人的处分权受到了极大限制,在处分权受到限制的情况下,收益权自然也不容乐观。其次,“物尽其用”作为新的物权法理念,而法律却限制宅基地使用权流转,致使宅基地不能得到有效合理的利用,导致其使用价值大打折扣,这与当代物权法理念相背离。

二 放开宅基地使用权流转市场,促进城乡一体化建设

基于现行法律体系对农村宅基地规定存在的冲突性,学界对这一问题也存在很大的争议。有学者主张宅基地应当放开,许可宅基地使用权进入土地市场,如高富平教授就认为:“限制宅基地使用权抵押、出租、入股及进行其他商业化利用,将严重制约农村经济发展和城市化进程加快,也与市场经济的基本原则相背离。因此,必须向农民开放其宅基地商业化利用途径和规则,但是,应当将宅基地使用权规范在农村范围内的继承、转让和处分”。^[5]梁慧星教授就认为:“宅基地使用权可通过让与、交换、赠与等方式流转,但集体组织成员申请无偿取得的宅基地使用权除外”。^[6]刘俊教授认为:“效率是在动态而非静态中产生的,因而农村宅基地使用权从某些特性上具有可转让性”。^[7]另有学者则认为,农村宅基地进入土地市场应该进行限制,有条件地放开。如王卫国教授认为:“宅基地使用权是能够本着调剂余缺的规则在集体经济组织成员之间协议流转的,但必须经乡镇政府许可,且出让不得谋取利益”。^[8]还有学者则认为宅基地具有权利主体身份性、权利取得无偿性等特征,对于农村集体经济组织成员而言,它具有一定的社会福利性质,是农村居民生活的最低保障,允许宅基地使用权流转可能会使土地市场混乱,导致强势群体利用其优势地位从中谋取不当利益,损害农民利益,因此主张宅基地使用权不能流转,例如,王利明教授以为:“宅基地使用权只能在集体成员内部转让,至于抵押,同理应当适用这一原则”。^[9]孟勤国认为:

“允许宅基地交易或变相放开宅基地流转市场仅是强势群体的利益诉求,具有非正当性和非公平性”。^[10]

基于学者的分析,笔者认为,在城乡一体化趋势下,基于对农村居民权益的保护以及解决农村当前宅基地存在各种问题,放开农村宅基地使用权,使其进入土地流转市场迫在眉睫。

(一)农村宅基地流转是适应社会需求,弥补法律漏洞的基本要求

众所周知,生产关系适应生产力,上层建筑顺应经济基础是人类社会发展的一般规律。在特定社会条件下,当上层建筑顺应经济基础时就会对社会发展起促进作用,反之,则会阻碍社会进步,破坏经济基础。法律制度属于上层建筑领域,由经济基础决定,且反作用于一定的经济基础,传统关于宅基地方面的法律制度成型于计划经济时代,对宅基地使用权流转是严格限制的,其立法目的在于保护农村居民因转让宅基地后可能会永远失去其住宅,而导致居无定所,以及为防止宅基地挤占耕地资源。然而,在市场经济活跃的当今社会,上述问题已经不再是限制宅基地使用权流转的充分依据,通过完善法律以及出台相应的法规、政策,上述问题是可以得到妥善处理的。同时,我国《土地管理法》和《物权法》许可农村住宅流转的,却限制宅基地使用权流转,这与物权法“地随房走”的原则相冲突,相关法律制度的完善对弥补这一法律漏洞具有重要意义。当前城市化进程加速,限制宅基地使用权流转所引出的弊端逐步暴露,允许宅基地使用权在一定条件下流转是解决这一问题的唯一出路,只有这样才能顺应社会发展的需要,满足人们对于宅基地的经济利益需求,使大量闲置宅基地发挥其最大效用,促进农村经济发展,为社会主义市场经济注入活力。

(二)农村宅基地流转是解决农民融资困难,促进农村经济发展的必然要求

当前国家正着力构建社会主义新农村,在此背景下,越来越多的农民开始从事非农产业,然而,我国农村经济发展存在着起步晚、起点低等不利因素,农民所拥有的资金量有限,对大部分农民来说,宅基地及其上建造的住房是他们的主要财产,在非农产业生产过程中,当碰到扩大生产规模、引进新技术和调整产业结构等问题时,常常会在资金问题上犯难,而我国现行法律限制宅基地使用权转让,使得村民手中的宅基地不能变现,在得不到资金支持的情况下,这部分产业往往生产效率低下,有的

甚至濒临破产。由此可见,允许宅基地使用权流转对搞活农村经济,促进新农村建设具有至关重要的意义。据有些学者估计和推算:现在全国有两亿多农户,平均每户拥有100平方米宅基地,依此类推全国宅基地总量达到200多亿平方米,按每平方米300元的市场价计算,农村将有6万亿元的市场潜力。即便只是按10%的抵押贷款比重,就会引进6000亿元的贷款投入农村,为村民所用,这将对农村生产和消费市场启动产生不可估量的作用。^[11]因此,相应土地政策的调整是可以取得事半功倍效果的,实现土地资源财产化、资本化,才是解决新农村建设中资金短缺问题的真正出路。

(三)农村宅基地流转是以物尽其用为核心的新的物权法理论的本质要求

在传统的物权法理念中,顾名思义,物权即所有权,然而随着社会的不断进步,物权法理念已经逐步从以“所有权为中心”向以“利用为中心”的新的物权法理念发展。罗马法系曾创立了所有权绝对的物权理念,随着社会变迁,对物的利用已不再局限于所有权人的自主利用,社会中物的他主利用现象层出不穷,利用他人之物进行生产经营已然成为资源有效配置和利用的形式。在现代社会中,生产社会化,人们在关注所有权的同时,更注重对物充分利用的方式,因此,用益物权和担保物权制度的地位显得尤为重要,对物的利用已从传统的所有权发展到对物的价值层面的支配和利用。我国关于土地方面法律法规的发展也在一定程度上反映了这一演变过程,随着社会情势变化,关于土地问题我国已从以“所有权为中心”发展到了以“利用为中心”的高度。然而,我国土地市场发展的不完善,城乡之间的差距决定了农村的土地市场必然要落后于城市,在城市土地流转是合法的,受法律保护,而在农村由于缺乏有效地土地流转市场,宅基地使用权的流转往往是隐形的、不合法的,当发生纠纷时很难寻求法律的保护。农村宅基地很难实现其高效利用的物权理念,这就说明我国宅基地使用权制度与现代物权法理念不相符合,反映了我国物权立法同其他国家之间还存在很大差距,有待进一步完善。同时,如果从物权法的角度确认农村宅基地的流转,充实市场对房产的需求,也对我国当前调控房价,打破地产商的利益链条,使地方政府从对土地财政中解脱出来也是非常有利的。^[12]

(四)农村宅基地流转是解决宅基地闲置现象、提高土地利用效率的内在要求。

农村宅基地不能流转,不仅给农民的经济利益

造成严重损害,使他们不能将具有福利性质的宅基地转化成经济收益,而且造成大量宅基地闲置、荒废,不利于资源的有效、合理利用。一边是农村居民,因外出务工、婚嫁他方、继承等原因,急于转让其闲置的住房和宅基地,一边是城镇居民,有的青睐于农村秀丽的风景,想在农村购买房屋,用于颐养天年,有的是迫于经济压力对农村廉价的房屋存在大量需求,但由于在他们之间缺乏合法、有效的流通渠道,导致资源配置效率低下,不能充分发挥宅基地应有的价值,造成资源浪费,使农村居民手中的房屋不能出手,只能闲置、荒废,同时,也使得城镇居民的购房或投资需求得不到满足,这不符合市场经济发展的要求。因此,允许宅基地使用权流转法律制度的完善势在必行,我们都知道,我国人口基数大,存量耕地资源极其有限,每一寸土地对我们都具有极其重要的意义,在面对“空心村”、宅基地闲置、荒废等问题时,只有允许宅基地使用权流转,让宅基地可以在需要它的地方得到合理利用,满足不同群体的需求,这样可以缓解农村“空心村”现象,节约更多的土地资源,使我们有限的土地资源创造出无限的价值。

三 宅基地使用权流转制度的构建和完善

农村宅基地毕竟承担了太多的社会功能,从最初制度设计的禁止流通到允许宅基地进入流通市场,是一项重大的制度变革,是一项非常大的法律体系的创新,必须辅以相应的配套制度,确保宅基地使用权有序地进入流通市场,笔者认为,以下制度建设是非常重要的。

(一)完善宅基地使用权取得制度

取得宅基地使用权是其流转的前提,我国现在宅基地的取得方法有两种:一是申请取得;一是继承取得。现行《土地管理法》规定:“农村集体经济组织成员在符合条件的情况下,可以申请无偿获得一块宅基地,但是每户只能申请一块宅基地”。宅基地的申请取得即是原始取得,村委会作为与宅基地联系密切的基层组织,在村民申请宅基地的过程中扮演着重要角色,村委会审查同意是村民获得宅基地的前提条件,因为我国现行法律对宅基地的取得缺乏相关制度规范,监管力度不严,极易在村委会等基层组织中滋生腐败现象。村干部为谋求个人利益,纵容不合法的宅基地申请行为,严重损害草根百姓权益,因此,只有完善相应制度体系,才能有效遏制上述情况发生。

因为宅基地取得具有无偿性,随着经济的发

展,土地的价值日益凸显,再加上缺乏有效的监管机制,农村居民为谋取私利,超占、多占宅基地的现象比比皆是,也有的因继承等原因,造成一户多宅的现象,在此情况下,继续允许宅基地无偿取得势必会导致土地市场混乱,不仅影响土地资源的合理配置,也给社会和谐安定带来隐患。笔者认为,在坚持农村居民可无偿取得宅基地原则的基础上,对超过地方政策规定面积的宅基地应收取适当费用,针对全国不同地区,应依据当地经济发展水平,制定相应的收费标准。

综上所述,完善宅基地使用权取得相关法律制度,必须严守宅基地原始取得关口,对其申请条件进行严格审查,同时,放开宅基地使用权流转市场,对其受让主体也应该放宽,不应只限于本集体组织内人员,还要包括其他集体组织成员,或者是城镇居民,但是继承取得的宅基地应仅限于存量的宅基地范围内。对于农村中超占、多占宅基地的现象应该坚持无偿和有偿相结合的宅基地使用权初始取得制度。

(二)建立宅基地使用权登记新制度

权属关系明确是一切交易进行的前提条件,尤其是不动产,所有权登记与否直接关系到交易能够顺利进行。我国法律规定,不动产的权属变更时必须依法进行登记,否则是不会发生效力的。宅基地作为不动产,如果我国放开对宅基地使用权流转的市场,允许宅基地使用权可以随同其上的房屋在一般社会成员之间流转,那么登记制度对于宅基地使用权及房屋公示将显得尤为重要。因而,宅基地使用权登记制度作为允许宅基地使用权流转相关立法的配套制度发挥着至关重要的作用。依据我国《土地管理法实施条例》的相关规定,地面建筑物和其他设施转让时,权利人必须向有关土地管理部门提出申请,由相关登记机构履行相应登记职责。因此,依据法律规定,宅基地使用权及房屋一旦进入流通市场,其权利主体定会有所变化,因此权属登记也是理所当然的。根据目前的法律规定和社会状况,由县级土地管理部门行使宅基地和房屋登记权力是与我国国情相契合的。为配合此项登记制度的实施,土地管理部门必须做好以下两项工作:首先,做好农村人口和宅基地普查工作;其次,制定适合本地经济发展的宅基地使用权有偿使用制度。

(三)完善农村相关社会保障制度

众所周知,宅基地具有主体身份性的特点,这是基于对弱势群体的保护,对农村居民生活的保障,国家将宅基地作为一项社会福利给予农村居

民,我国关于宅基地方面的立法形成于计划经济时期,当时的立法目的也是基于宅基地对农村居民具有福利性的考虑,希望通过宅基地可以为农民提供最后的也是最低的生活保障,防止他们转让宅基地后无家可归,成为“流民”,因此对宅基地使用权流转做出了限制性规定。

农村宅基地制度是农村居民的最低生活生活保障制度,农村相应社会保障制度的完善是允许宅基地使用权流转的必要前提。通过相关法律的出台和制度的完善,宅基地的福利性质是可以被农村社会保障制度所取代的,换言之,农民的社会保障,最终是需要国家相关法律政策支持让农民增加收入,而不是限制宅基地使用权流转。虽然我们不得不承认,宅基地曾经发挥着很重要的社会保障作用,但是随着社会变迁,农民对宅基地的依附程度已经下降,农村土地对农民生活的影响减弱。市场经济发展迅速,大量农民涌入城市,导致宅基地闲置、荒废,不允许其流转,使得大部分宅基地不能实现其应有的价值。前文我们已经阐述了,允许宅基地使用权流转是利大于弊的,现在我们需要重点考虑的问题是在允许其流转后,如何解决失地农民自身存在的一些问题。

当下,中国已初步形成了包括农村新型养老保险、农村最低生活保障、新型农村合作医疗、农村社会福利事业、农村医疗救助、农村五保供养、被征地农民保障和农民工社会保障在内的农村社会保障体系”。^[13]土地很早以前就承载着社会保障的功能,宅基地制度的形成也与此息息相关。因为我国是一个两极分化非常严重的国家,城乡二元化结构明显,一直以来农村都是社会保障的薄弱环节,正是土地对于农村人民的保障作用弥补着这一制度的缺失。目前,允许宅基地使用权流转后,解决农民失去房屋和宅基地后的居住保障问题,关键就在于如何合理地利用流转宅基地使用权后所得的收益。我国实行城乡二元机构的户籍制度根源于二元化的城乡土地结构,这种制度将人类分为农村居民和城镇居民,违背了宪法人人平等的理念。曾有学者提出取消二元户籍制度,实现城乡平等的一体户籍制度,然而问题就在于宅基地使用权承载着农民的福利性,一旦取消将严重影响农民利益,对社会造成极大影响。^[14]因此,笔者认为,解决这些问题的关键不在于取消二元户籍制度,而在于完善农村社会保障和社会福利制度,依靠宅基地使用权流转过程中结余的资金和国家的财政拨款,建立全面

的保障体系,唯有如此,才能使农民在宅基地使用权流转后利益得到最大的保护。

随着改革开放和社会主义市场经济的不断发展,城乡一体化进程也在不断加快,农民收入增加,生活水平提高,经济来源也不再是单一、粗放的农耕种植,收入呈现多元化,农民对土地的依赖程度逐步减弱。宅基地在社会中发挥的保障功能也在逐步退化,限制宅基地使用权流转已经不再适应社会发展的需要,开放宅基地使用权流转市场已然成为大势所趋,因而,依据我国国情,设计一套适合广大人民群众利益需求的宅基地使用权制度是非常必要的。

参考文献:

- [1] 程济春. 宅基地使用权流转法律问题研究[D]. 重庆: 西南政法大学法学院, 2008.
- [2] 苗清. 关于农村宅基地集约利用的思考[J]. 国土资源通讯, 2006(1): 42-43.
- [3] 章波, 唐建, 黄贤金, 姚丽. 经济发达地区农村宅基地流转问题研究[J]. 中国土地科学, 2006: 35-38.
- [4] 孙佑海. 土地流转制度研究[M]. 北京: 中国大地出版社, 2001: 153.
- [5] 高富平. 土地使用权和用益物权——我国不动产物权体系研究[M]. 北京: 法律出版社, 2001: 325-330.
- [6] 梁慧星. 中国物权法草案建议稿[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 45.
- [7] 刘俊. 中国土地法理论研究[M]. 2版. 北京: 法律出版社, 2006: 324.
- [8] 王卫国. 中国土地权利研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003: 193.
- [9] 王利明. 物权法研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 476.
- [10] 孟勤国. 物权法开禁农村宅基地交易之辩[J]. 法学评论, 2005(4): 25-29.
- [11] 徐涤宇. 物权法热点问题讲座[M]. 中国法制出版社, 2007: 256-260.
- [12] 刘红沙. 论我国房地产行政监管制度的完善[J]. 湖南工业大学学报: 社会科学版, 2012(1): 89-92.
- [13] 刘晓林. 中国农村社保体系初步形成[N]. 人民日报: 海外版, 2009-04-15(3).
- [14] 乔迪. 宅基地使用权流转制度的构建——基于城乡一体化视角[D]. 兰州: 甘肃政法学院民商经济法学院, 2012.

责任编辑: 黄声波