



新型城镇化下宅基地房地关系僵局破解之匙

——基于法定租赁权的规范构造视角

胡建,段旭蕊

(浙江理工大学法政学院,杭州 310018)

摘要:通过明晰房屋与宅基地的房地关系处理原则,具体设计法定租赁权的规范构造,破解城镇化进程中宅基地使用权流转阻滞的僵局。在“房地分离”原则下,以在土地上叠加权利的方式设计法定租赁权制度,可解决“房地异主”情形下房屋的土地权源问题。在宅基地“三权分置”及其有限流转的现实语境下,应从权利的主体与客体、法定期限、法律效力、利益分配等多维度建构法定租赁权制度。出租人为宅基地使用权人,房屋买受人为承租人,客体为宅基地;法律规定租赁期限为20年,之后可依据租赁合同相关条款进行续租;租金应在不低于租赁基准价格的前提下由双方协商确定。租金的分配主体为农民与农村集体经济组织,分配方案须经农民集体民主议定程序;在法律上可区分法定租赁权的典型形态与非典型形态,并释明其成立条件、法律效力与消灭事由。

关键词:宅基地使用权;分离原则;二元主义;法定租赁权

中图分类号: DF521

文献标志码: A

文章编号: 1673-3851(2025)02-0085-09

The key to breaking the deadlock in the relationship between homestead and land under the new urbanization: From the perspective of the normative construction of legal lease rights

HU Jian, DUAN Xurui

(School of Law and Politics, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: By clarifying the principle of dealing with the relationship between houses and homestead, and designing the normative structure of legal leasehold rights, the impasse in the transfer of homestead use rights in the process of urbanization can be resolved. Under the principle of "separation of house and land", the legal lease right system is designed in the way of superimposing rights on land, which can solve the problem of land rights of houses under the situation of "different owners of house and land" in the process of transfer. In the real context of "the separation of three rights" of homestead and its limited circulation, the legal lease right system should be constructed from the subject and object of the right, legal period, legal effect, distribution of benefits and other dimensions. The lessor is the owner of the right to use the homestead, the buyer of the house is the lessee, and the object is the homestead itself; leases are legally required for a period of 20 years, after which the lease will be renewed according to relevant provisions of the lease contract; the rent should be determined by mutual agreement on the premise of being not lower than the base price of the lease. The main subjects of rent distribution are farmers and rural collective economic organizations, and the distribution plan must be agreed upon

收稿日期:2024-06-09 网络出版日期:2024-11-21

基金项目:浙江省哲学社会科学规划年度常规项目(23NDJC139YB);浙江省高校重大人文社科攻关计划资助项目(2023QN091);浙江理工大学科研启动经费资助项目(22102132-Y)

作者简介:胡建(1981—),男,云南建水人,教授,博士,主要从事城镇化、土地制度方面的研究。

democratically by the farmers' collectives; the law can distinguish between typical and atypical forms of legal lease rights, and explain the conditions for their establishment, legal effects and reasons for their elimination.

Key words: homestead access rights; separation principles; dualism; legal leasehold

城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。在推进过程中,必须对新型工业化、新型城镇化以及乡村全面振兴进行统筹规划。党的二十届三中全会指出,完善要素市场制度和规则,推动生产要素畅通流动、各类资源高效配置、市场潜力充分释放^①。农村土地要素流通受限,是实现农民共同富裕的一大短板。由于宅基地使用权具有福利属性,我国宅基地收益权一直处于缺失状态,这与之前农村经济普遍落后、农民主要靠耕种获得收入的实际情况相适应。然而,随着城乡二元结构壁垒的逐渐消除,第二、三代农民对农业及土地的依赖度已经降低^[1]。在大量农民流动和异地居住的常态下,宅基地的社会保障功能逐渐弱化。因此,如何盘活宅基地使用权及地上房屋的财产价值成为值得重视的问题。

房屋与宅基地之间“房地关系”的处理是设计宅基地使用权流转规则的前置性命题。房屋和宅基地在物理意义上不可分离,在法律意义上却是两个独立的物。农户拥有房屋的所有权,对房屋享有处分权,但农户仅拥有宅基地使用权,其权利性质为用益物权。对于宅基地使用权流转时应遵循“房地一体”原则,还是适用“房地分离”原则,学术界尚存在重大分歧^[2]。“房地一体”原则与“房地分离”原则的适用问题,实乃价值层面的立法选择,并无对错之分。以上两个原则中,何者更能与当前农村的房地关系相契合,这不仅是一个价值与现实紧密融合的重要问题,更是探讨具体规范设计的前提条件。而对于“房地分离”原则下如何处理房屋与土地的权利主体冲突问题,尽管主流观点提出了法定租赁权的解决方案^[3],但对于该权利的具体制度设计却语焉不详。换言之,“房地分离”原则下法定租赁权制度的主体与客体、法定租赁期限、租金,以及其设立、效力、变更与消灭等内容均需进一步阐释与探讨。在此基础上,法定租赁权的具体规范构造成为另一个需要解决的重要问题,对该问题的理论探究与规范设计能够为宅基地流转改革实践注入活力,使农村宅基地使用权流转更为顺畅。

在“房地关系”模糊与法定租赁权制度缺失的背景下,宅基地流转制度改革存在试点成果推广困难和司法实践判决混乱的难题,且与实践中农民对于

土地财产权益流转的现实需求不相符^[4]。在市场经济条件下,房屋以及宅基地使用权流转顺畅与否直接关系到农民能否实际获取土地财产收益,进而关系到城乡共同富裕目标的实现。模糊的“房地关系”与缺失的法定租赁权制度构造严重妨碍了宅基地财产价值的显现,延缓了农村城镇化与农民市民化的进程,应尽快厘清两者的关系并进行相应的制度设计。只有解决上述问题,方可在坚持农村土地集体所有制的前提下,切实达成赋予农民充分土地财产权益这一改革目标。

因此,本文从宅基地使用权流转所面临的实际挑战出发,深入分析宅基地使用权流转制度改革与房地关系原则适用之间的紧密联系。文章指出了“房地一体”原则在适用上的局限,并探讨了“房地分离”原则在宅基地使用权流转中的适用潜力。宅基地与农房权利关系的处理是制定流转规则的前提条件。通过建立基于“房地分离”原则的法定租赁权制度,可以有效缓解宅基地与农房权利之间的冲突,解决宅基地使用权的保障属性与财产属性之间的内在矛盾。这不仅有助于促进宅基地使用权的顺畅有序流转,还能实现农民土地财产价值的最大化,进而推动社会共同富裕的进程。

一、农村宅基地使用权流转的困境

1. 宅基地使用权转让的范围模糊

城镇居民购买宅基地上房屋所引发的房屋买卖合同效力认定是司法实践中的重大疑难问题。随着城镇化进程中农村土地经济价值的攀升,房屋买卖合同效力认定纠纷日益增多。针对此类诉讼,法理上主要存在三种分歧:其一,基于合同违反法律、行政法规的强制性规定,认定买卖合同无效;其二,基于意思自治以及诚实信用原则,认定合同有效;其三,基于合同履行现状承认购房人对房屋享有继续占有、居住和使用的权利,对合同效力暂不表态^[5]。目前司法实践中较为常见的是第一种处理方式,但

① 详见中华人民共和国中央人民政府官网文章《中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报》,网址:https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6963409.htm。

这种处理方式的最大问题在于,以城镇居民对农村宅基地使用权的所有无合法权利来源来否认其对地上房屋的一系列合法权利。采用“一刀切”方式直接认定合同无效,与当下盘活宅基地使用权及地上房屋财产价值的国家政策导向相悖,更与宅基地“三权分置”后放活“使用权”的要求不符。

此外,改革实践中宅基地使用权的转让范围被严格限制,其中一个主因在于避免受让范围过大所带来的房地权利主体相异之僵局。我国大部分试点地区以特定集体经济组织为限划定农房所有权与宅基地使用权的转让范围。如转让人和受让人必须是同一集体经济组织内的农村集体经济组织成员^①,或者在县域范围内取得突破,允许同一县域范围内的农户通过竞拍、有偿选位等方式获得划定区域的宅基地^②。无论是房屋买卖合同效力纠纷,还是宅基地使用权转让范围的模糊,皆反映出宅基地使用权与房屋关系的混乱,若两者之间形成互相掣肘之态,则宅基地使用权转让难以呈现繁荣发展之势。

2. 宅基地使用权抵押的方式混乱

在既往的司法实践中,司法机关大多仍按照禁止宅基地使用权抵押的思路来处理案件,直接适用“房地一体”原则,以宅基地使用权抵押缺乏制度规范为由,连带确认房屋抵押合同无效。在试点中,理论探讨与改革实践的新尝试并未被法官纳入案件裁决的考量范畴。仅在少数案件中,法院支持抵押合同有效,最终实现了对宅基地使用权的抵押权。农村房屋抵押合同纠纷存在同案不同判的现象,究其根源是对“房地一体”原则的盲目适用。

考察各试点地区的改革运行现状,可发现各地制度模式的不同点在于抵押实践中对房地关系的处理。抵押宅基地使用权难以回避的问题是如何处理地上房屋,各地因房地关系处理规则迥异而形成了五种抵押运行模式:其一,重庆模式,即地随房走抵押。重庆模式中宅基地使用权不能单独设定抵押,宅基地使用权因地上房屋的抵押行为而随之设定抵押,该模式中借款人以自有的农村房屋和地下宅基地使用权设定抵押,向融资机构(包括银行、新型农村金融机构、小额贷款公司及抵押公司)申请贷款融资。其二,浙江德清模式,即“双使用权”(宅基地使用权+农房使用权)抵押以及“单使用权”(即宅基地无地上建筑物)两种方式^③。农户可将“双使用权”以最长不超过30年的期限流转给社会多元主体,但其用途局限于民宿、农村电商等新产业,主要目的是解决农村产业发展的融资问题,社会多元主体可以

凭借有期限的“双使用权”向银行抵押贷款。其三,广东郁南模式,即直接抵押。直接抵押模式是将宅基地使用权作为抵押物,直接抵押给农村信用社等金融机构^④。其四,浙江湖州模式,即间接抵押。该模式对于宅基地使用权可否抵押未明确表态,仅规定了房屋抵押相关规则^⑤,但在实操中宅基地使用权随着房屋一并抵押,类推适用建设用地使用权领域的“房地一体”原则,变通实现宅基地使用权抵押融资的“合法性”^⑥。其五,浙江嘉兴模式,即变更土地属性。为了规避法律法规之禁锢,该模式允许将宅基地使用权变更为国有建设用地使用权,在土地性质变更后将宅基地及其上房屋一并抵押给金融机构。综上,在房地关系的处理上应秉持“房随地走”原则,还是“地随房走”原则?抑或采纳地上权或法定租赁权?试点实践中针对上述问题的处理尚无定论,缺乏统一规范的做法。

3. 宅基地使用权继承的规则不明

农房所有权作为法律所保护的私有财产可以依法继承,但对于宅基地使用权是否属于可继承的财产以及继承人的身份问题,我国《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)与《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)均未明确回应^⑦。司法实践中,宅基地使用权是否可单独继承、非本集体成员能否继承宅基地使用权等问题均未形成统一的裁判规则,相对立的判决结果同时存在^⑧。为了盘活农村闲置宅基地,消除进城农民的后顾之忧,2020年我国自然资源部在《对十三届全国人大三次会议第3226号建议的答复》第六条明确规定,农民的宅基地使用权可以依法由城镇户籍的子女继承并办理不动产登记。换言之,单独的宅基地使用权不可继承,建有房屋的宅基地使用权因房屋所有权的可继承性而带动宅基地使用权的继承,二者联动的枢纽为“房地一体”原则。从学理上分析,该做法实乃宅基地使用权改革市场化程度不高现状下的权宜之计。宅基地使用权改革仍未推进至完全适用市场化规则的程度,用秉持市场流转取向的民法制度来阐释一个非市场取向的权利是一种体系错位,并未真正理清宅基地使用权与房屋的关系。若依照该思路处理宅基地使用权继承问题,必将衍生出再继承

① 详见《湄潭县农村宅基地及农房使用权流转管理办法(试行)》。

② 详见《义乌市农村宅基地使用权转让细则(试行)》。

③ 详见《郁南县农村建房抵押贷款工作指引(试行)》。

④ 详见《湖州市区农村农民房屋抵押登记办法(试行)》。

政策模糊、继承后房屋修缮程度不明和一宅多继等后续现实难题。

综上,宅基地使用权流转制度的改革方向与适用“房地一体”原则抑或“房地分离”原则,二者间存在着密切的相关性。应以界定房地关系为切入点构建宅基地上私权流动制度,解决房地关系前置性问题后再从试点实践中汲取经验,为后续改造法律规范以及促进宅基地使用权的现代化提供养分。

二、“房地一体”原则适用的瑕疵

(一)对“房地一体”原则的理论误解

“房随地走、地随房走”即“房地一体”原则,具体指的是建筑物所有权与其占用范围内的土地使用权一并处分。我国法律对于“房地一体”原则有明确的规定,如《中华人民共和国城市房地产管理法》第32条,以及《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第23、24和28条等。“房地一体”原则长期占据主流地位,其立论理由较为一致:第一,土地和房屋虽具有相对的独立性,但房屋离开土地无法在法律上具有独立性。“房地一体”原则确保处分时土地与房屋的权利人归属于同一主体,以此避免“房地异主”时房屋土地权源消失的情况。第二,在房地分离处分时,出现房地的权利主体不一致的情形极易引发双方的权利冲突,不利于构建和谐稳定的社会秩序^[10]。第三,“房地一体”原则可以简化房地关系,避免土地权利和房屋所有权相分离而导致纠纷,节省司法成本^[11]。

但实际上,“房地一体”原则禁锢了宅基地使用权的流转,具体理由在于:其一,精确意义上“房随地走”的前提是房屋属于地权构成,同属于一人的地权与房权被允许分离处分则是“地随房走”的条件。而我国房屋和土地是独立的物体,房屋并非土地的附属;房屋所有权和宅基地所有权分属农户与农村集体。要求农民住房权和地权捆绑转让的做法,意味着宅基地和房屋之间的房地关系从私权层面向事实层面的蜕化,其后果是限缩了宅基地上私法自治的空间^[12]。其二,混淆了“空中楼阁”问题与“房地一体”原则的关系。尽管在分离原则下需要解决“房地异主”时房屋土地权源问题,但并不等同于离开了“房地一体”原则,房屋与宅基地之间的房地关系处理就穷尽了诠释路径。其三,“房地一体”原则实际上提高了房地交易的成本,限制房地产的融资功能,阻滞我国房地产市场的良性发展。

(二)宅基地领域适用“房地一体”原则的反思

首先,我国现行法律中“房地一体”原则的适用范围明确为建设用地及其地上建筑物的物权利用关系,该原则目前的涵盖范围并未包含宅基地及其上房屋的关系。在《民法典》“建设用地使用权”一章中,第356条与第357条详细阐述了关于“房地一体”原则的规定,而在“宅基地使用权”一章中未见类似规定。《民法典》第363条规定:“宅基地使用权的取得、行使和转让,适用土地管理的法律和国家有关规定。”显然,直接将《民法典》中“建设用地使用权”一章所规定的“房地一体”原则适用于宅基地使用权流转缺乏法律依据。此外,建设用地使用权与宅基地使用权差异巨大,不能类推适用“房地一体”原则。在我国城乡二元结构之下,农村土地与城镇土地分别适用不同的土地法律规范。在取得方式上,城镇建设用地使用权通过有偿方式取得,而宅基地使用权则属于无偿获得;在使用期限上,城镇建设用地根据用途的不同划分为阶梯式的具体年限,而对于宅基地的使用期限则缺少明确界定;宅基地使用权与建设用地使用权的另一不同点在于其具有身份性和福利性,宅基地使用权的特殊性意味着不应盲目地将“房地一体”原则应用于宅基地使用权流转领域。

其次,适用“房地一体”原则未必能简化房地关系。宅基地使用权是一种涉及财产与身份的复合型权利,农民因同时具有集体成员与农户成员双重身份,对宅基地与地上房屋享有不同性质的权利。宅基地使用权是具有生存保障功能的福利性权利,权利主体为“户”,且由于集体成员与农户成员的身份资格限制而难以流转。但随着城乡要素的双向流动,加之“三权分置”改革的不断推进,宅基地使用权流转的需求日益迫切,宅基地之上的房屋财产性功能也日渐凸显。在现实背景下,“房地一体”的刚性适用进一步增加了宅基地权利(宅基地使用权+农房所有权)结构的复杂性,户内成员对于宅基地与地上房屋形成了性质不同的两种共有形式^[13]。宅基地共有人与地上房屋权利人并非完全一致的情况相较于宅基地制度早期已成为常态,诸多农民的日常生活都将引起“房地一体”统领下的宅基地权利结构的变动。部分农民二代、三代深度参与城市生活而选择退出农村集体,但是并不因集体资格的丧失而失去对地上房屋的所有权。而对于因家庭关系或婚姻新加入“户”的成员,他们基于法定关系已成为地上房屋的共有者。但该部分人群不一定已经获得该农村集体的集体成员资格,根据现行法律规定,其

也无法成为宅基地户内共有权的主体。准确地说,享有房屋所有权的多元主体对于宅基地使用权仅享有债权性质的权利。“房地一体”原则作为联动型结构,在“三权分置”背景下,将加剧户内成员对于房与地两种权利不同的错位,宅基地权能的纵向分割与财产性权利的横向流转之间的张力也会剧增。

最后,“房地一体”原则将原本应界限分明的房地强行捆绑,在一定程度上阻滞了我国宅基地使用权流转的改革进程。我国城市土地的市场化已呈现繁荣景象,然而农村地区尚未构建起完善严密的土地金融制度^[14]。在城市中,由于房屋具有较大的经济价值,依据“房地一体”原则,房屋所有权人可以实现其预期的经济价值。但若直接将“房地一体”原则适用于农村土地领域,则否定了宅基地使用权和农村房屋各自具有经济价值这一事实,这不但无视了农民希望处分自己所有财产的朴素愿望,而且阻碍了房地交换价值的实现,限制了房屋的融资功能。

如果摒弃“房地一体”原则,宅基地使用权与房屋所有权可以分别构建两套独立的权利体系,剥离宅基地权利中的身份属性与财产属性,以实现宅基地财产权的释放,促进城乡共同富裕。在宅基地流转阶段,将房屋的所有权与宅基地使用权分开界定,房屋自由流转,同时宅基地使用权由一定范围内的农民保有。这样的制度设计将在最大程度上与现阶段的市场相契合,既有利于盘活闲置宅基地和房屋,又能达到保障农户“资格权”的目的。

三、“房地分离”原则适用的证成

(一)房地关系域外立法例

土地与建筑物的关系是各国法律无法回避的重点问题,亦是《民法典》物权编构建的基石之一。在物理状态上,地上房屋与其下土地紧密相连,地上房屋无法独立存在;但就法律层面而言,建筑物与占地面积内土地的关系则不一而同。早期的罗马法基于添附原则,认为建筑物的所有权归于土地所有权人,建筑物是土地的构成。如《十二铜表法》规定:“根据自然法,地面上的物品添附于地皮。”但添附原则的绝对性随着罗马法的发展而逐渐丧失,添附在后期有两种形式之分,以社会观念和结合物的状态作为区分标准。在社会观念中,如果两个物的混合是有机的或者已经构成一个不能相互分离的简单体,则取得不可回溯;如果物的合并是机械的或者仍是一个可分的复合体,此时取得可以解除。原附属物所有者可以通过“出示之诉”或“返还所有物之诉”将已

成为整体组成部分的附属物从整体之中分割出来。随着时代的变迁与社会的现实需求发展,由土地与建筑物之间不可分离的处理方式逐渐演变为“一元主义”和“二元主义”两种模式。

一元主义,亦称结合主义,认为房屋为土地的一部分,不构成独立的不动产,两者结合成为一个不动产,德国即采用此例。德国民法直接继承罗马法,吸纳了罗马法上土地吸附建筑物的原则^[15],认为地上物所有权附属于土地所有权,这在《德国民法典》第94条中有所体现。因此,在德国民法架构下,土地与建筑物通常不可以分离流转。但随着实践的发展,德国民法逐渐发现一个法理悖论:建筑者如果在他人土地上建造房屋,将因为没有土地所有权而无法取得作为附着物的地上建筑物所有权。为了补救这种法理悖论,保障非土地所有者在他人土地上的建筑物所有权,德国于1919年颁布的《地上权条例》第12条规定,在他人土地上设定地上权后,该土地上的建筑物成为地上权的构成部分^[16]。

二元主义,亦称为分离主义,法国采用的就是这种主义。例如,《法国民法典》第518条规定:“土地与建筑物,依其性质为不动产。”建筑物并不是土地的一部分,两者可以分离流转。二元主义立法模式在具体内容上可以细分为以下几种情形:其一,土地和其上建筑物的所有权可以依法分别由两个以上的主体享有。其二,土地和其上建筑物可以分离处分。其三,拥有土地和其上建筑物所有权的多个当事人,可以通过约定地上权或者法定租赁权来明确各方的权利义务。其四,第三人因建筑物和土地分离转让而获得其中之一的所有权时,应依法承接房屋、土地出让人与相应的建筑物或土地之间的法定租赁关系或地上权关系。

上述两种模式各有利弊。一元主义能够简化房地产法律关系,便于物权公示,减少交易纠纷,但它掩盖了土地和建筑物在法律上作为两种财产各有价值的事实,当事人的交易自由在很大程度上被房地捆绑处理的做法所束缚。与此相反,二元主义则更尊重当事人的意志自由,彰显土地和建筑物这两种财产的独立性和特殊性,更能发挥它们的经济潜能,然而双层权利构造更为复杂,对司法裁判的要求也更高。近现代各国的法律在土地与建筑物的关系上,并不存在一元主义与二元主义的绝对分野,而是根据具体情况采取灵活折中的做法。

(二)“房地分离”原则在宅基地领域的适用性

根据我国《民法典》的规定,农村房屋是农民合

法的私有财产,农民可以自由处分房屋,包括转让、抵押和继承等流转形式。但是,鉴于房屋附着于宅基地,事实上具有不可剥离性,两者在流转过程中必然互相牵连。我国宅基地使用权因其具有福利性质,在实践中实行有限流转^[17]。从简化房地关系和节约司法资源的角度考虑,若按照“房地一体”原则的逻辑处理房地关系,则会使得看似严密的法律规定与改革实践相抵触:一方面法律限制宅基地使用权的流转,另一方面宅基地又可以变相流转,对于宅基地使用权流转开禁与否的态度显得扑朔迷离。

否定“房地分离”原则的一个主流观点在于,“房地分离”原则的适用会导致农村土地资源的流失,无法发挥其福利保障作用。该观点在土地要素流转受限、城乡二元壁垒高筑的以往现实背景下有一定道理。2023年,我国外出农民工17658万人,年末在城镇居住的进城农民工12816万人,农民工除少数已经完成市民化过程外,大多属于半市民化人口^[18]。不断变化调整的城乡形态和空间分布格局导致人户分离的人口大量增加,随着乡村分化的持续深化,偏远地区乡村空心化问题凸显,大量宅基地空置;而部分城郊村和强村强镇则乡村实心化加剧,现有的基础设施不堪重负,宅基地呈现出巨大的经济价值。“房地分离”原则下房屋所有权和宅基地使用权可以各行其道,释放经济价值,促进新型城镇化的协调发展。对于放活宅基地使用权会导致农民丧失福利性质、大量农民流离失所的担忧,完全是出于“父爱主义”的错误认识,认为实物保障是农民获得保障的唯一方式^[19]。宅基地基于其福利属性仍承担着保障集体成员居有定所的社会职能,但更应思考的是以何种方式给予保障更能发挥其社会职能。在经济发展迅速、城乡壁垒逐渐消融的当今,实物保障的局限性越来越明显。在空心化严重的偏远乡村,宅基地空置既无法发挥居住保障的功能,也难以变换成经济价值;而在实心化加剧的城郊乡村,宅基地早已焕发超出以往的经济价值,但囿于制度限制只能发挥单一的居住保障功能。拨开实物保障的迷雾,在“房地分离”原则下允许农房所有权自由流转、宅基地使用权限制流转,能够很好地实现市场对宅基地资源的合理配置。一项财产只有在充分交易和自由竞争的情况下,才能显示其真实市场价值。

否定“房地分离”原则的另一个主流观点在于,“房地分离”原则将宅基地使用权与房屋所有权分离处分,这可能会导致权利混乱和难以管理,但实际上并非如此。以抵押为例,房屋的权属因抵押并不要求

转移占有属性,导致其在抵押权实现之前本质上并无改变,因此谈不上权利混乱与纠纷;在抵押权实现之时,可以借鉴德国、日本民法制度引入“强制管理”等抵押权实现方式;在抵押权实现之后,“房地异主”问题可以通过法定租赁制度或者设定地上权等多种途径解决,分离原则的适用并不会必然导致权利混乱,完全可以通过精巧的制度设计使各方当事人各得其所。再以继承为例,“房地分离”原则仍可发挥其效用。宅基地使用权作为财产权能否作为遗产被继承,更具体的问题是宅基地能否被不具有特定农村集体组织身份的人继承,关键在于宅基地使用权的身份属性。宅基地使用权兼具财产属性与身份属性,可视为一种性质特殊的财产^[20]。若完全放开继承,则可能导致集体财产不断外流;若禁止继承,则在“房地一体”原则的指导下,宅基地使用权的财产属性被牢牢禁锢,侵害继承人对宅基地之上农房的合法继承权。适用“房地分离”原则的第一层效用在于彻底解放农房的合法继承,避免侵害公民的合法财产权;第二层效用在于通过法定租赁权将宅基地使用权之上的财产属性交给继承人,同时将宅基地使用权的身份属性保留在农村集体之中。

四、“房地分离”原则下法定租赁权的规范构造

“房地异主”时房屋的土地权源为何?这是在农村宅基地领域适用“房地分离”原则后值得深入探讨的问题。大致有三种法律模式可供参考:第一类是借助法定租赁权解决,法律直接规定农村房屋所有权获得者取得相应宅基地的租赁权^[21]。第二类是在土地所有权和宅基地使用权之上设定法定地上权^[22]。以日本民法为代表的法定地上权认为房屋和土地可以分别流转。第三类是在房屋与宅基地之间设定不动产地役权^[23]。法定租赁权、法定地上权和不动产地役权的共同之处在于,对土地权源问题的处理方案均为双层权利结构,即在宅基地使用权之上叠加第二层权利。相较而言,法定租赁权能够更妥善地处理宅基地使用权与房屋的分离关系,使房屋获得正当的土地权源。

在改革实践中,我国不少地区已经试行了宅基地法定租赁权的方式来释放经济活力,即让宅基地使用权让渡部分债权性权利。在四川崇州地区,政府部门向多元社会主体颁发宅基地(农房)租赁使用权证,其本质为土地使用权证书,前提是该社会主体一次性支付5年及以上的租金。在此过程中,除了宅基地使用权人获得经济收益外,还约定农村集体

至少要分割该宅基地流转收益的二十分之一。社会主体在租赁期间获得的是债权性质的权利,该宅基地租赁权的最长期限严格按照《民法典》中租赁合同最长期限为20年的规定^①。浙江德清县、云南大理市也采取了类似转让宅基地(农房)租赁权的方式来盘活宅基地使用权^②。

通过债权方式对宅基地设立法定租赁权,以此回避宅基地使用权流转中的身份限制^[24],这是目前符合宅基地使用权流转实际情况的创新模式,可为宅基地制度改革提供过渡。法定租赁权的设计目的在于实现农民土地与房屋财产价值的显化。而财产价值显化的重要途径是将宅基地从福利属性的束缚中解脱出来,使宅基地在市场流转中实现增值,推动土地完成从土地资产向土地资本的转化进程^[25]。

理论上,不动产地役权、法定地上权对法定租赁权的批评多从法定租赁权的债权性质不稳定这一点出发,认为这无法为房屋所有权提供坚实的权利基础^[26]。但究其根本原因,不稳定性来源于规范设计的缺失。在改革实践中,尽管多地尝试了宅基地法定租赁权的路径,但仅凭一个地区的经验无法提炼出覆盖全国范围的规范制度。理论界虽然也提出了法定租赁权的制度路径,但对于该权利的具体规范设计却语焉不详。因此,借鉴各地的实践经验,并妥善设计出具有普遍适用性的宅基地法定租赁权规范制度,是至关重要的。

(一)法定租赁权的主体与客体

法定租赁权中,房屋买受人作为承租人毋庸置疑。但是对于法定租赁权的出租人是农村集体经济组织还是宅基地使用权人,学界尚存争论。在一般情形下,出租人应为宅基地使用权人。首先,若农村集体经济组织成为出租人,宅基地使用权人在该三方法律关系中的地位将变得难以处理,其权利也会处于难以解释的状态。同时,农村集体经济组织成为出租人并获得大部分宅基地增值收益,这与设定法定租赁权的目的相违背。其次,农村集体经济组织作为出租人极易诱发管理层的逐利行为。对于农村集体经济组织而言,农民处于弱势地位,无偿分配宅基地远不如在宅基地上设立宅基地租赁权以获取租金收益更具经济吸引力。由此,不仅会导致集体经济组织决策层出现权力寻租问题,还可能使宅基地上房屋交易中的利益博弈更加复杂。例外情形是,非本集体成员通过继承、遗赠方式获得房屋所有权时,由于宅基地使用权人死亡,宅基地使用权已消灭并回归至农村集体经济组织,此时法定出租人应

为农村集体经济组织。

法定租赁关系的客体是宅基地本身,而非宅基地使用权^[27]。首先,如果法定租赁关系的客体是宅基地使用权,这将与非本集体成员通过继承、遗赠方式获得房屋所有权的情形相冲突。在这种情况下,如果宅基地使用权人死亡,宅基地使用权将回归至农村集体经济组织,法定租赁关系发生在房屋继承人、被遗赠人与宅基地所有权人之间,而不存在宅基地使用权。其次,如果宅基地使用权作为客体,那么法定租赁权人理论上可以取得宅基地使用权的相应权利,但实际上法定租赁权人既不享有该宅基地的收益权,也无法永久占有、使用该宅基地。

(二)法定租赁的期限

存在三种设计思路来确定租期:其一,以房屋的存续期间作为法定租赁权的期限。为避免因房屋改造导致法定租赁权无期限延长,可规定禁止房屋买受人通过改建或者提高质量的方式延长建筑物寿命。其二,法定租赁权无期限限制,房屋买受人获得房屋所有权后,自可通过法定租赁权永久占有、使用相应的宅基地,以保障其享有的房屋所有权。其三,设定法定租赁权期限为20年。这与《民法典》合同编租赁合同的相关规定保持一致,有助于维护法律的统一与稳定。到期后可依据实际情况和租赁合同相关条款进行续租。若对法定租赁期限不做限制,房屋所有人实质上享有永久性的宅基地租赁权,会导致法定租赁权的债权性质发生异变,使宅基地所有权被架空,宅基地使用权的退出机制也将形同虚设。若以房屋存续期间为限,则不允许对房屋进行任何改建以提高质量,这不仅与买受人购买房屋的目的相悖,而且会压低房屋售价,降低农村住房的融资能力以及金融机构的放贷意愿^[28]。

在法定租赁期间,房屋买受人能否对宅基地上的房屋进行重建或改造?不允许对房屋进行任何改建以提高其质量的前提条件是,房屋的存续期限被用作法定租赁期限。当法定租赁期限被设定为20年后,房屋的质量和存续期限不再与租赁期限相关联,这不会致使法定租赁期限无休止地延长。在各地市的试点实践中,大多数情况下禁止对房屋进行重建、改造和翻新,仅允许进行简单的加固。但

① 详见中华人民共和国农业农村部官网文章《四川崇州打开农村宅基地“租赁”大门》,网址 http://www.moa.gov.cn/xw/qg/201808/t20180828_6156408.htm。

② 详见《大理市农村宅基地流转管理办法(试行)》和《德清县农村宅基地管理办法(试行)》。

2023年广东省南雄市试行的新政策规定,合法继承取得房屋所有权的权利人,在符合村庄规划的情况下,可以申请重建。这意味着在宅基地继承的情况下,城镇居民继承农村房屋可以进行重建与改造,为其他宅基地流转方式下的房屋重建问题提供了先例。然而,对于宅基地流转中全面放开房屋重建或改造的观点应持审慎态度,主要原因在于配套措施尚未完善,目前宅基地确权、退出等制度改革还未完全落实。只有待宅基地制度改革逐渐完备之后,才可以考虑全面放开对房屋重建的禁止,但这必须通过土地管理部门的严格审核、集体经济组织的全方位监督,并且要遵循“一户一宅”政策等方面的管控,避免出现利用农村宅基地建造大院或会所的乱象。

(三)租金的确定与分配

在宅基地“三权分置”政策下,法定租赁的租金属于宅基地使用权经营性利用与流转的增值收益。各改革试点地区已经陆续出台有关宅基地增值收益的规则,如浙江省安吉县规定,由农户和承租人自行约定租金,其中包括房屋和宅基地两部分的对价;浙江省德清县则规定了政府应收取的调节金及具体金额,受让人在宅基地使用权流转后需要将合同价款的1%缴纳给当地县政府,类似于契税。

显然,各试点地区的宅基地增值收益规则差异较大,且反映出分配主体不明确、分配比例与程序不清晰、集体收益管理混乱等问题。租金的确定应在不低于宅基地及地上房屋租赁基准价格的基础上,遵循意思自治原则,由当事人自由协商确定。租赁基准价格应综合考虑宅基地的开发潜力、位置、期限、地上建筑物、成本等因素。各地的租赁基准价格应上报至政府部门进行审核和平衡,并应根据市场行情适时定期修订,以确保其具有基础的参考价值。

租金的分配主体应为农民与农村集体经济组织。一方面,增加农民财产性收入是宅基地制度改革的应有之义,农民应当是获得法定租赁租金的主体。农民作为宅基地使用权人,又是法定租赁关系中的出租人,依据合同相对性原则,农民也理应享有收取租金的权利。另一方面,农村集体经济组织不仅是宅基地的所有权人,而且在宅基地使用权流转过程中承担着管理义务。宅基地使用权是农民基于集体经济组织成员资格无偿获得的。故农村集体经济组织亦应享有法定租赁的租金。

对于租金的分配方案可以参照我国《土地管理法》《村民委员会组织法》的相关规定,需经过村民会议三分之二以上成员或者村民代表同意的宅基地使

用方案和租金分配方案方可通过,并应及时向县级人民政府农业农村主管部门以及乡(镇)人民政府备案。值得注意的是,政府不能直接参与法定租赁租金的分配。政府作为公共服务的提供者,其在宅基地增值收益中所做的贡献源于其所必须承担的行政管理职责^[29]。政府在初次分配中不应作为主体参与分配,可在二次分配中基于税收参与收益分配。

(四)法定租赁权的效力

三方权利义务关系是法定租赁权的典型形态,具体表现为房屋买受人、宅基地使用权人以及农村集体经济组织三个主体之间的权利义务关系。各主体的权利义务各不相同:法定出租人即宅基地使用权人的权利是法定收益权,其义务是提供宅基地。宅基地使用权人在法定租赁权存续期间不得无故向买受人主张宅基地使用权,在此期间其该项权利处于休眠状态。宅基地使用权人在法定租赁期间届满后,可以选择向法定承租人主张宅基地使用权,也可以依据《民法典》合同编相关规定与法定承租人续租。法定承租人的权利包括占有、使用宅基地,其义务为支付租金以及不得擅自变更土地用途。宅基地所有权人的权利为收取一定比例的租金,其义务为监督管控宅基地的使用用途以及在房屋产权变动时予以配合。当非本集体成员通过遗赠、继承等方式获得房屋所有权时,由于宅基地使用权已经消失,宅基地所有权人(即农村集体经济组织)成为法定出租人,权利义务关系可参照上述典型形态的规定适用。

(五)法定租赁权的设定、变更与消灭

宅基地法定租赁权的成立应同时满足以下两个条件:第一,房屋所有权因转让、继承、抵押等原因发生转移,导致宅基地使用权与房屋所有权分离。第二,宅基地上的房屋应具备一定的经济价值,有必要通过法定租赁权制度来实现其经济价值。若房屋的经济价值微不足道或属于农村危房,则没有必要设立法定租赁权。

法定租赁权的内容因多数由法律直接规定,通常不会发生重大变化,但其权利主体可能因房屋买受人将房屋再次转让给第三人等情况而发生变更。根据第三人身份的不同,应区分为两种情形:若该第三人为不具有农村集体经济组织成员资格的城镇居民等主体,则该第三人只能在宅基地使用权上再次设立法定租赁权,成为新的法定租赁权人。值得注意的是,新房屋买受人并非继承原法定租赁合同,而是成立新的法定租赁合同,其中的法定期限也应重新计算;若该第三人属于能够合法获得宅基地使用

权的主体,则宅基地可同房屋一同转让。但应遵循意思自治原则,当该第三人并无意愿购买宅基地时,法律不应作强制性规定。第三人在支付相应对价后,成为新的宅基地使用权人与集体经济组织之间形成宅基地使用关系,原法定租赁关系走向消灭。

此外,出现以下任一情形时,法定租赁权应终止:a)房屋自然灭失;b)宅基地灭失或被国家征收、征用;c)宅基地使用权人重新取得房屋所有权;d)房屋买受人放弃房屋所有权;e)合同因无效、被撤销或解除而终止。

五、结 语

我国的农村宅基地制度改革正处于攻坚阶段,法律所提供的制度支持应契合改革目标,顺应改革步伐,既不能阻碍制度变革,也不应超越现实进度。二元主义下的“房地分离”原则更符合我国宅基地改革的现状。在宅基地使用权有限流转和“三权分置”的背景下,通过法定租赁权制度解决“房地分离”原则下“房地异主”时房屋土地权源问题,既维护了宅基地使用权的身份性和福利性,又满足了国家对于农村土地改革的现实需求以及农民对于其房屋和宅基地使用权流转的迫切需要。有必要进一步厘清法定租赁权的制度逻辑和规范构造,明确法定租赁权的成立条件、各方效力以及消灭情形。法定租赁权的出租标的为宅基地,法定出租人宜设定为宅基地使用权人;法定租赁期限宜依照《民法典》规定为20年,到期后可依据合同编相关条款续租;租金利益应在农村集体经济组织与宅基地使用权人之间合理分配,以实现利益平衡和保障农民土地财产权益。

参考文献:

- [1] 王勇,李广斌.转型期乡村空间内卷化机理研究[J].城市规划,2022,46(1):69-76.
- [2] 曲颂,仲鹭勃,郭君平.宅基地制度改革的关键问题:实践解析与理论探析[J].中国农村经济,2022(12):73-89.
- [3] 陈小君.宅基地使用权的制度困局与破解之维[J].法学研究,2019,41(3):48-72.
- [4] 干可欣.宅基地财产化的逻辑理路与实现进路[J].中国不动产法研究,2021,24(2):19-38.
- [5] 彭诚信,龚思涵.宅基地房屋买卖的困境破解:以占有保护为核心[J].东岳论丛,2022,43(10):163-173.
- [6] 吴昭军,王玉.宅基地抵押的德清探索:从一元到多元[J].农村经营管理,2022(7):28-30.
- [7] 惠建利.乡村振兴背景下农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用的实践考察及立法回应[J].北京联合大学学报(人文社会科学版),2022,20(2):109-116.
- [8] 徐卫东,杜忠连.新型城镇化过程中宅基地使用权继承问题研究[J].学习与探索,2018(6):86-91.
- [9] 高海.宅基地使用权继承:案例解析与立法构造[J].东方法学,2018(5):98-108.
- [10] 高圣平,吴昭军.宅基地制度改革的试点总结与立法完善:以《土地管理法》修订为对象[J].山东社会科学,2019(8):103-111.
- [11] 杨述兴,刘佳玲.农村住宅买卖合同的效力:以“房地产权分离原则”和“房地交易一体原则”的区分为研究视角[J].云南大学学报(社会科学版),2023,22(3):116-123.
- [12] 彭诚信,陈吉栋.农村房屋抵押权实现的法律障碍之克服:“房地一致”原则的排除适用[J].吉林大学社会科学学报,2014,54(4):38-47.
- [13] 肖盼晴.“三权分置”背景下宅基地户内共有权的结构解析与功能实现[J].南京农业大学学报(社会科学版),2024,24(1):144-153.
- [14] 周密.城乡融合背景下宅基地使用权流转机制研究[J].农业经济,2022(1):101-103.
- [15] 朱晓喆.房、地分离抵押的法律效果:《物权法》第182条的法律教义学分析[J].华东政法大学学报,2010(1):15-31.
- [16] 胡建.农村宅基地使用权有限抵押法律制度的构建与配套[J].农业经济问题,2015,36(4):38-43.
- [17] 李玲玲,贺彦崧.城乡融合发展中宅基地使用权流转的必要限制与合理扩张[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2022,22(3):57-64.
- [18] 吕炜,凡盼来.城镇化对本地农户收入的影响:基于要素再配置的视角[J].中国农村观察,2024(3):142-162.
- [19] 李凤章,李卓丽.宅基地使用权身份化困境之破解:以物权与成员权的分离为视角[J].法学杂志,2018,39(3):68-76.
- [20] 高飞.宅基地使用权继承否定论:一个解释论的立场[J].西南政法大学学报,2022,24(4):125-134.
- [21] 陈小君.我国涉农民事权利人民法典物权编之思考[J].广东社会科学,2018(1):219-233.
- [22] 席志国.论宅基地“三权”分置的法理基础及权利配置:以乡村矛盾预防与纠纷化解为视角[J].行政管理改革,2022(3):69-79.
- [23] 周江梅.农村宅基地“三权分置”制度改革探索与深化路径[J].现代经济探讨,2019(11):117-125.
- [24] 丁关良.宅基地之新的权利体系构建研究:以宅基地“三权分置”改革为视野[J].贵州社会科学,2021,379(7):148-155.
- [25] 彭小霞.论村民自治权在农村宅基地退出中的实现[J].理论月刊,2019(3):93-101.
- [26] 罗亚文.宅基地“三权分置”之逻辑重构:基于不动产役权的理论供给[J].西安财经大学学报,2023,36(3):98-108.
- [27] 张建文,李红玲.宅基地使用权继承取得之否定:宅基地“法定租赁权”的解释路径[J].河北法学,2016,34(12):28-39.
- [28] 宋志红.乡村振兴背景下的宅基地权利制度重构[J].法学研究,2019,41(3):73-92.
- [29] 杨雅婷.“三权分置”下宅基地增值收益分配研究[J].法学家,2021(5):31-42.

(责任编辑:陈丽琼)