



# 农村宅基地产权法律表达的70年变迁(1949—2019)

胡震

[摘要] 受苏联宪法影响,1954年《中华人民共和国宪法》首次引入“生活资料/生产资料”概念。在法律层面上,农民房屋从公民私有财产被改造为生活资料。1962年的《农村人民公社工作条例(修正草案)》则把性质上属于生活资料的农村宅基地归入生产资料,变成了集体所有、农民使用。通过房屋“生活资料化”和宅基地“生产资料化”,农民原先的宅基地所有权被弱化为一个事实上的居住权。改革开放以来,在立法上恢复了房屋的财产本质,确认并通过改革不断实现宅基地使用权的用益物权性质。宅基地的财产属性逐渐得到恢复。70年宅基地产权法律表达变迁的历史说明,应在坚持集体所有前提下不断推进宅基地财产化,赋予农民更多财产性权利,这是真正实现乡村振兴的必由之路。

[关键词] 宅基地; 财产权; 居住权; 历史变迁

DOI:10.13240/j.cnki.caujsse.2019.06.007

党的十八届三中全会提出“保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,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,探索农民增加财产性收入渠道”<sup>①</sup>。由此,中国农村宅基地制度改革开始进入快车道。宅基地制度改革牵涉到征地制度、建设用地指标、农民权益保护、耕地保护、城市化改革等当前社会发展中的核心问题,备受多方关注。学界对宅基地制度的历史发展、制度设计、实施效果等进行了较多研究,产生了一些重要成果。

在宅基地是否需要改革上,理论界和实务部门基本均持认同态度。但对于如何改革,改革的尺度大小、路径选择则争论较大。大略来说有四种观点:第一种观点主张宅基地私有化,赋予农民宅基地所有权。<sup>[1]</sup>第二种观点认为,在“农村土地集体所有”不能突破的条件下,通过做实宅基地使用权,允许农民(农户)自由行使宅基地处分和收益权。<sup>[2]</sup>第三种观点认为,在坚持土地集体所有的基础上,由农村集体经济组织对宅基地行使完全的处分和收益权,宅基地和城市建设用地同地同权。<sup>[3]</sup>第四种观点认为,宅基地不是农民的财产,而只是国家或集体分配给农民“使用”、满足农民生产生活需求的生产资料。因此,不应该赋予农民对宅基地的收益、处分等财产性权利。<sup>[4]</sup>概括来说,前三种观点都主张宅基地产权是一种财产权,应对宅基地还权赋能,赋予其更多财产属性。与此相对,第四种观点认为,农民对宅基地只享有居住的权利,即居住权,不能享有收益、处分权。实际上,核心的争论点在于国家立法层面上宅基地权利的定位问题,即应把宅基地定位为居住权还是财产权?

本文认为,对这一问题的讨论,从社会历史背景出发考察,或许可以提供更能认知当下社会现实的可行性思路。回顾新中国成立70年来宅基地产权的变迁历程及其演变的机理,可以发现宅基地的产权发展经历了一个“所有权-居住权-居住权前提下的财产权”的发展过程。土地改革之后,农民享有房屋和宅基地的个人所有权。20世纪五六十年代集体化时期,由于机械参照苏联经验和适用马克思“生产资料/生活资料”理论,宅基地所有权弱化为居住权。农民宅基地的财产性被消解,但保障性却得到加强。改革开放以来,随着国家对农村经济和社会管制的不断松绑,房屋和宅基地的财产性质逐渐得到恢复。

本文共分四部分:第一部分叙述新中国成立之后前30年宅基地产权从农民私有财产权到居住权的变迁过程;第二部分重点分析从财产权到居住权演变的理论依据;第三部分讨论20世纪80年

[收稿日期] 2019-09-16

[作者简介] 胡震,中国农业大学人文与发展学院副教授、硕士生导师;邮编:100083。

① 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日)。

代之后宅基地财产权的逐渐恢复过程;最后是一个结论性评论。

## 一、宅基地产权从财产权到居住权

### (一) 私有制下的宅基地所有权

1950年6月颁行的《中华人民共和国土地改革法》明确指出,土地改革的目的是废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制;没收地主的土地、耕畜、农具、多余的粮食及其在农村中多余的房屋。经过土地改革,农民分得了土地和房屋。为巩固土地改革成果,该法第30条规定“土地改革完成后,由人民政府发给土地所有证,并承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利。”从政府发给农民的《土地房产所有证》内容看,农用地和房产是并列的。房产下又包括房屋和地基两大类。房屋事项包括坐落、种类、间数,地基则包括四至、面积、地基上的附属物等。当时的土地房产所有证均明确注明,土地、房产为农民私有产业,农民对其有耕种、居住、典卖、转让、赠与、出租等完全自由。此时,宅基地当然也为农民私人所有。

从法律上看,土改前后的土地所有权关系(土地所有制)都是私有制。土改前的封建地主土地所有制被认为是一种带有剥削性质的土地占有关系。土地改革就是要废除这种封建半封建的土地所有制<sup>①</sup>。土改后的农民土地所有制则是一种小生产者所有制,仍然是一种私有制。小私有制在新民主主义时期仍有其存在的必要性和可能性。农民的房屋和宅基地属于其“私有财产”,在新民主主义时期要限制其剥削成分的增加,在进入社会主义时期之后则要消除剥削的存在。

### (二) 房屋从私有财产转变为生活资料

马克思有关财产“生产资料/生活资料”的二分法,直接影响了苏联法制的发展,并最终对我国1949年之后的经济、社会和法律发展产生了重要影响。其中一个重要的表现就是在当时官方的法律文件和话语体系中,房屋和土地从作为一个整体的财产,被一分为二,分别变成了“生活资料”和“生产资料”。

1954年《中华人民共和国宪法》(下文简称“五四宪法”)在制定时就被确定为一个过渡性宪法,希望通过宪法来推进和保障社会主义改造,从而实现向社会主义过渡的总目标。农业社会主义改造的核心在于集体化,集体化的根本在于实现生产资料公有制。而土地是最重要的生产资料。“五四宪法”规定,对包括土地在内的农民的生产资料,国家依法保护其所有权,但将逐步对其实行社会主义改造,并最终实现公有制;公民的合法收入、储蓄、房屋则被认为是生活资料,国家保护其所有权和继承权(第11条)。土地和房屋从《中华人民共和国土地改革法》中的“财产”分别变成1954年宪法中的“生产资料”和“生活资料”,实则意义重大。首先,预示了土地作为生产资料必将公有化的命运。根据马克思主义基本理论,要消灭剥削,必须实行生产资料公有制。在社会主义社会,土地应该且只能归国家或集体所有。其次,房屋将从私有制下具有使用价值和交换价值的财产转变成公有制下更多具有使用价值的“消费品”。虽然法律上仍承认房屋可以出租、转让,但房屋的财产属性则必将被弱化。最后,宪法上述条文的本意是保护生活资料的所有权,而不是保护公民的财产权、财产所有权或私有财产的所有权<sup>②</sup>。因此,在1954年宪法颁行之后,农民的宅基地及其

① “城市房屋有公有房屋和私有房屋的区别。就私有房屋来说,其之所以不能和农村中的土地问题一样处理,是因为这两者的所有权关系,从而产生的这两者的剥削关系一般是不相同的。……因此,城市里私人房主对房屋的占有,一般不是封建性质,而是资本主义性质的。”参见《关于城市房产、房租的性质和政策》,《人民日报》新华社信箱(1949年8月11日)。

② 1982年宪法把此前1954/1975/1978年宪法保护公民“生活资料”所有权修改为保护公民的“合法财产”的所有权,2004年宪法修改时,又进一步废除了对财产的列举式,而是采取概括抽象的方式,直接规定“公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。”实际上,这种转变既是西方两种不同财产观的发展表现,也可看作是从传统社会主义宪法财产观到中国特色宪法财产观的一个重要转变。

上的房屋已经不是私法意义上的财产,而是根据其使用价值分别被确定为生产资料和生活资料。

### (三) 无偿初始取得制度的建立使得农村宅基地交易市场基本被取消

随着农业合作化运动的开始,农民的土地、耕畜等主要生产资料交由合作社统一使用,但是对于作为生活资料的房屋,则一直强调不实行“公有化”。为避免在合作化过程中,出现侵犯农民房屋权益的现象,1956年6月通过的《高级农业生产合作社示范章程》专门规定“社员原有的坟地和房屋地基不必入社。社员新修房屋需用的地基和无坟地的社员需用的坟地,由合作社统筹解决,在必要的时候,合作社可以申请乡人民委员会协助解决”(第16条)。虽然坟地和宅基地不必入社,但由于其他土地已经全部入社。农民如果新建房屋,或者从其他村民手中通过交易的方式获得,或者从合作社集体无偿取得。除非特殊情况,理性的村民当然会选择免费取得。而宅基地无偿初始取得制度的建立意味着宅基地交易市场即使未被全部取消,也基本处于瘫痪状态。当宅基地可以无偿取得时,即使考虑到宅基地的地理位置、风俗习惯等,村民之间较少的宅基地交易价格不会等于零,但相对于一个正常的宅基地市场,房地产的交易价格必然会大大降低。

此时,表面上看,农民拥有宅基地和房屋的完整产权,可以自由买卖、出租、抵押、继承。但是,由于房屋在宪法上被定位为“生活资料”以及宅基地外部交易市场大大萎缩。宅基地产权已经遭到破坏。而宅基地由农民私有转变为集体所有、农民使用则迈出了最后的一步。

### (四) 农民宅基地所有权到宅基地使用权

宅基地由农民私人所有变为集体所有、农民使用也经历了一个逐步确立的过程。其大致可以分为三个阶段:第一阶段,一些试点模范公社规定宅基地收归集体所有,以充分体现社会主义的“一大二公”;第二阶段,采用模糊的方式把全部宅基地所有权收归集体;第三阶段,则明确宅基地归集体所有,农民使用。

随着人民公社在全国各地的逐渐建立,一些地方大搞“一平二调”,把原来经济条件悬殊、贫富不同的生产合作社归并成一个人民公社,统一拉平;把生产队、大队(原来的合作社)的财产都上调到公社来。连社员的自留地、房屋、树木都一律归公。<sup>[5]482-485</sup>当时在全国具有很大影响力的七里营人民公社和嵯峨山卫星人民公社,其社章规定“土地全部归人民公社所有”、“房基”转为全社公有<sup>①</sup>。个别地方的这种做法极大损害了农民对房屋、树木的所有权。这是较早把农民宅基地集体化的个例。

为纠正“大跃进”运动中“左”的错误,调整农村政策。1961年3月的《农村人民公社工作条例(草案)》规定“在生产大队范围内,除了生产队所有的和社员所有的生产资料以外,一切土地、耕畜、农具等生产资料,都属于生产大队所有”(第17条)。同年6月试行的《农村人民公社工作条例(修正草案)》把上述条文修改为“全大队范围内的土地,都归生产大队所有,固定给生产队使用。”虽然取消了“生产资料”的限制,但此处的土地当然是指作为生产资料的土地。因为宅基地是不可能由生产队使用的。随着农村生产核算单位最终确定为“三级所有,队为基础”。1962年9月中共八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例(修正草案)》(下文简称“农业六十条”)最终确定:“生产队范围内的土地,都归生产队所有。生产队所有的土地,包括社员的自留地、自留山、宅基地等等,一律不准出租和买卖”(第21条)。多数学者认为,这是确立农村宅基地“公有私用”的体制。严格来说,此时宅基地只是完成了集体化,对于农民对宅基地究竟享有什么权利,并不明确。

“农业六十条”一方面强调农民永远享有房屋的所有权,可以对其自由出租、买卖(第44、45

<sup>①</sup> 《七里营人民公社章程草案(1958年8月)》第38条规定“土地全部归人民公社所有,统一使用社员自留的菜地、藕坑、鱼塘苇地、坟地、场院、庄户地,不论面积大小,一律无代价收归公社所有,统一经营”;《嵯峨山卫星人民公社试行简章(草案)》(1958年8月)第5条规定“在已经基本上实现了生产资料公有化的基础上,社员转入公社,应当交出全部自留地,并且将私有的房基、牲畜、林木等生产资料转为全社公有。”具体内容参见黄道霞《建国以来农业合作化史料汇编》,中共党史出版社,1992年,第488、490页。

条);另一方面,则明确规定宅基地不能出租、买卖。这种莫名其妙的权利安排对于农民来说,实在是一件难解之事。不少农民认为,这是要再一次“一大二公”的前奏,农村出现乱砍宅基地内树木、出卖房屋的现象。为稳定农民情绪和社会秩序,1963年中共中央发出《关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》,进一步明确社员对宅基地虽无所有权,但可以长期使用,且长期不变。从而最终确立了延续至今的宅基地集体所用、农户使用的制度结构。

简言之,集体拥有宅基地所有权,农户只拥有宅基地使用权,不能出租、买卖宅基地,但对房屋拥有所有权。如此一来,农民租赁或买卖农宅时,若同时租赁和买卖宅基地,则违反政策规定;若只转房不转地,则物理上做不到,“因为任谁也没本事把农宅悬空之后再转让。”这种看似十分混乱的权利安排被周其仁教授认为是“旷世未有的难题”。<sup>[6]304</sup>其实,制度设计的目的很简单,就是要通过禁止宅基地流转,间接限制农民的房屋所有权,最终变农民房地产财产权为事实上的“居住权”。这种似乎不合逻辑的权利安排恰恰是建国后受苏联道路影响和我国集体化实践的产物。

## 二、农村宅基地“去财产化”的理论依据

农民对房屋的私有财产权变成宪法上的个人生活资料所有权,宅基地被归入生产资料并实现集体化。这是农村宅基地所有权弱化为居住权的过程,也是宅基地“去财产化”的过程。这一过程是在马克思主义有关“生产资料/生活资料”理论的影响下,僵硬援用苏联法制,把宅基地错误归入生产资料的结果。

### (一) “生产资料/生活资料”理论

根据财产对生产的不同作用,马克思将其分为生产资料和生活资料<sup>①</sup>。一般认为,生产资料(又称生产手段)是生产力中物的要素,包括劳动资料和劳动对象,其中最重要的是劳动资料中的劳动工具。<sup>[7]2088</sup>生活资料,也称消费资料,就是用来满足人们物质和文化生活需要的那部分产品。<sup>[7]1119</sup>生产资料决定了生产的进行及其性质,也决定了生活资料的分配。在私有制社会,统治阶级控制了生产资料,通过榨取剩余价值进行剥削。

经典理论认为,在社会主义社会,生产资料和生活资料应当采取不同的所有制形式。生产资料私有制必然导致剥削(小私有制除外),要想消灭剥削,社会主义国家必须采用生产资料公有制。但是,生活资料可以是私有的,而且必须是私有的,只有这样才能真正为劳动者消费<sup>②</sup>。“在马克思眼里,所有制,无论是私有制还是公有制,都是针对生产资料而言的。”<sup>[8]</sup>自20世纪90年代以来,学术界有关马克思“个人所有制”的论述展开了激烈的争论。时至今日,未有定论。<sup>[9]</sup>但是,有一个基本的共识,即在社会主义社会,无论从所有制或所有权的角度看,生活资料应该属于个人所有。

### (二) 生活资料个人所有的法律表达

生产资料和生活资料是马克思在政治经济学范畴内使用的一对概念,其本身并非法律概念。如何把生产资料公有制和生活资料个人所有制在法律上表达出来,作为第一个社会主义国家,苏联法制最先做出了探索。1922年《苏俄民法典》建立了国家所有权、合作社所有权和个人所有权(Личные права собственности)的“三分法”。土地不能成为个人所有权的客体,个人只有土地使用权。个人所有权的客体不包括土地,但工业企业、法律不禁止出卖的生产资料和生产工具、货币、

① 马克思的这种分类受到亚里士多德关于家户经济论述的影响。亚里士多德认为,财产(所有物)是人类用来谋生的所有工具的总和。工具可分为“生产工具”和“行为(消费)工具”。生产工具是指通过对其应用而可以获得另外一些物品的工具;消费工具就是只用于满足生活需要的工具,如衣服、床等。生产和消费是人类两种不同的活动,“各各需要有适当的工具,因此工具也得有两种相应的差别。”亚里士多德《政治学》,商务印书馆,1997年,第12页。

② 恩格斯“这是说,社会所有权,普及于土地及其他生产手段,而个人所有权,则普及于消费的物品。”参见《反杜林论》,中国人民大学出版社,1950年版,第215-216页。

有价证券和其他贵重物品;家庭日用品、产业用品和个人消费品、商品以及一切在个人间不禁止流转的物品,都可以作为个人所有权的客体。<sup>[10]</sup>1936年《苏联宪法》第10条规定“公民的劳动收入和储蓄、住宅和家庭副业、家常用具和必需品、个人的消费品和舒适品的个人所有权,以及公民个人财产的继承权,都受法律保护”<sup>①</sup>。这种列举式规定,易于学习,却不方便各社会主义国家根据本国国情灵活把握。在学习1936年《苏联宪法》的过程中,一些社会主义国家对于在农村集体化之后哪些财产应该由农民所有提出疑问。斯大林专门指示,应该明确在苏联集体农庄中哪些财产属于农户个人财产,而不是由农户使用,这对于那些学习苏联的社会主义国家是有“巨大意义的”<sup>②</sup>。其实,即使在苏联国内,对于公民个人消费资料的所有能否包括在社会主义国家所有的“统一工厂”里,也存在争论。<sup>[11]</sup>

在参照苏联经验的基础上,结合我国社会主义改造的具体实践,“五四宪法”第11条规定“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和各种生活资料的所有权”。相对于《苏联宪法》,“五四宪法”有三点变化:第一,公民个人所有权的客体仅限于生活资料。虽然“五四宪法”第12条规定“国家依照法律保护公民的私有财产的继承权。”其中,私有财产既包含生活资料也包括生产资料。但是随着社会主义改造的完成,生产资料将不会成为个人所有权的客体<sup>③</sup>。第二,采取了列举和概括相结合的方式。《苏联宪法》只是列举了一系列属于公民个人所有权的客体,但并未对所有权的客体进行抽象和概括。因为从《苏联宪法》规定内容看,个人所有权的客体既包括住宅、个人消费品等生活资料,也包括家庭副业中的小型生产工具。如果在列举之后,再概括为“家庭副业等生产资料”“住宅等生活资料”,则不仅不会增强内容的清晰性和准确性,而且会造成较多混乱。相对来说,“五四宪法”采取列举和概括相结合的方式体现了较高的立法技巧。第三,把“生产资料”和“生活资料”这一对概念首次引入宪法,并影响至今<sup>④</sup>。当前,“所有制”话语仍时不时对中国经济、社会和法制的发展发生重大影响。<sup>[12]139-149</sup>虽然,1982年《中华人民共和国宪法》(简称“八二宪法”)废除了生产资料和生活资料的二分法,明确规定国家保护公民的房屋等合法财产的所有权(第13条)。

### (三) 房屋被“生活资料化”应实行个人所有制

对于房屋是生产资料还是生活资料,中国共产党人也经历了一个逐渐深入的认识过程。1950年1月,在东北局给中央的农村工作报告中,就把牲畜、大车、衣物、房子等认为是生产必需的资料。<sup>[13]18</sup>在同年6月的一份报告中,刘少奇也认为房屋是生产资料。他说“因为这些(耕畜、农具、多余的粮食及房屋)都是进行农业生产必要的生产资料,农民在分得土地后,必须有这些生产资料,才能进行生产”。<sup>[14]36-37</sup>耕畜、大车、农具当然属于生产资料,把衣物、房屋和粮食也认为是生产资料,表明当时对生产和生活资料的认识并不清晰。特别是如何从法律上区分哪些是生产资料,哪些

① 韩大元《1954年宪法与新中国宪政》,湖南人民出版社,2004年,第98页;另外,可参见斯大林《全苏苏维埃第八次(非常)代表大会审定委员会的报告》,《斯大林文集(1934—1952)》,人民出版社,1985年,第131页。

② 斯大林:“(二)关于集体农庄农户的个人财产问题。如果教科书未定稿中说‘集体农庄内每一农户有乳牛、小牲畜和家禽供个人使用’那就不正确了。大家知道,事实上,乳牛、小牲畜、家禽等等不是供集体农庄内农户个人使用,而是农户的个人财产……(苏联宪法‘集体农庄内每一农户……拥有此园地上所有的副业,以及住宅、食用牲畜、家禽和小农具为其个人财产。’这当然是正确的。”斯大林《苏联社会主义经济问题》,第37-38页,人民出版社,1952年。

③ 中国共产党中央委员会的《“五四宪法”草案初稿》第11条规定“国家保护公民的劳动收入、储蓄、住宅和其他生活资料的所有权和继承权”。结合其他条文进行反向解释,则较容易得出生产资料继承权不受保护的含意。这样就会产生不利于社会主义改造推进的结果。在把上述第11条拆分为宪法正式文本中的第11和12条之后,则表明在改造完成之前公民所有的私有财产都得到法律保护,在改造完成之后则只有生活资料成为个人所有权的客体。

④ 1949年起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》中没有出现“生产资料”和“生活资料”。在1954年、1975年、1978年《宪法》中,“生产资料”分别出现5次、2次、1次,“生活资料”均出现1次。“八二宪法”中“生产资料”出现2次,“生活资料”被“合法财产”所取代。

是生活资料,在此之前并未予以重视。随着中国对苏联等社会主义国家法制学习的深入,对这一问题的认识逐渐取得了统一。一般认为,判断房屋是否属于生活资料,取决于几个因素:第一,房屋用于生活消费,而非生产、经营;第二,房屋用于本人及其家庭的生活消费;第三,房屋是直接用来满足人们的个人生活需要。因此,厂房不属于生活资料,出租的房屋也不属于出租人的生活资料。农民用于满足本人及其家庭居住需要的自用房屋属于生活资料,而出租的房屋则属于农民小私有制,含有剥削的成分,属于社会主义改造的对象。<sup>[15]163-166</sup>

正是基于以上认识,1954年《宪法》明确规定房屋属于生活资料,此处的“房屋”只能理解为用于生活的房屋。尽管法律和政策上规定房屋是个人所有权的客体,但随着农村集体化运动的发展和城市私房改造,房屋作为商品的财产价值基本消失,沦落为具有使用价值的生活资料<sup>①</sup>。简言之,按照斯大林政治经济学和苏联法学理论,房屋是个人所有权的客体,个人对其有占有、使用、收益和处分的权利。但是,由于房屋被定位为生活资料,在社会主义改造完成后,房屋从理论上便只能具有使用价值,不能通过出租房屋获得剥削收入。<sup>[16]19</sup>在城市,国家通过房屋的社会主义改造,房屋租赁市场则由国家通过“经租房”的形式统一管控,实际上取消了房屋交易和租赁市场。在农村,国家通过新增宅基地的无偿取得、宅基地所有权收归集体、赋予农民使用权而非地上权等一系列措施,通过限制宅基地流转,从而实现了限制房屋流转、取消房屋的收益和处分权的目的。总之,房屋被“生产资料化”最终使房屋财产权减缩为一个事实上的居住权。

#### (四) 宅基地被“生产资料化”,应实行公有制

根据房地一体的自然属性,房屋和宅基地都应该属于生活资料。然而,为了“纠左”而出台的《农村人民公社工作条例(修正草案)》却一不小心顺手把向来是农民私有的宅基地,也带入“生产资料公有制的框框”中,农民被剥夺了出租和买卖的权利。<sup>[6]304</sup>也有学者认为,包括宅基地在内的土地都属于生产资料而非财物,在社会主义公有制下,为了消灭剥削,必须实行土地公有制。<sup>[17]</sup>但是,这种观点却不得不面对理论和实践上的挑战。根据经典理论,并非所有土地都必须实行公有。马克思在《资本论》以及其他经典著作中强调土地是生产资料,是因为资本家结合土地、劳动力和资本等生产要素进行生产,剥削工人的剩余价值。要消灭剥削必须实行生产资料公有制。但是,马克思研究土地问题,“只是在资本所产生的剩余价值的一部分归土地所有者所有的范围内,研究土地所有权的问题。”<sup>[18]693</sup>自住房屋的宅基地不具有剥削性质,并非必须实行公有制。实践上,社会主义国家并非都实行宅基地公有制。在苏联和前东欧社会主义国家,只有苏联建立了彻底的土地公有制,东欧各国均在生活资料以及部分生产资料范围内,保留了土地的私有制。<sup>[12]137</sup>例如,罗马尼亚宪法明确规定“住宅和附属建筑物、其下的土地以及按照农业生产合作社章程供应产品的牲畜和小农具,构成合作社农民的个人财产(第9条)”<sup>②</sup>。农村宅基地属于农户所有,既不会在理论上违背社会主义公有制,实践中也不乏先例。

1962年之后,宅基地被“生产资料化”,实现了房地分离、公有私用。这种权利安排“事实上已经超出了社会主义理论创始人所设定的范围”。<sup>[12]140</sup>其结果是,农民完整的宅基地产权蜕化为事实上的居住权,为日后强拆等侵犯农民权益事件的屡屡发生打开了法律之门。现在,在党中央一再强调保障农民宅基地用益物权,赋予农民更多财产性权利的现实背景下,仍然坚持认为宅基地使用权并非农民财产性权利,让人实在感慨,历史已经过去几十年,但固有的思维依然未变。

① 毛泽东“我们只无偿剥夺帝国主义的(日德意)、封建主义的、官僚资本主义的财产(生产资料),我们曾经侵犯了地主一部分多余的生活资料(粮食、房屋),而这些都是劳动人民的劳动成果,并非侵占帝国主义者、地主、官僚资本家的劳动成果,他们是不劳而食的,无所谓劳动成果。……而房屋,在公共宿舍大规模建设以前,当然是私人的。”毛泽东“在郑州会议上的讲话提纲”(1959年2月),载《建国以来毛泽东文稿(1959年1月—12月)》,第63—64页。

② Trocan Laura Magdalena. The evolution of human rights in Romania, Dnypráva-2010 // Days of Law, 1. ed. Brno: Masaryk University, 2010. 2018-8-19 <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>.

### 三、改革开放以来宅基地财产权属性的不断恢复

改革开放以来,虽然政府对宅基地的管控越来越趋于严格,但立法上规定的宅基地使用权的财产属性却不断得到加强。大致来说,经历了房屋财产属性的恢复、宅基地使用权用益物权属性的确立、宅基地使用权用益物权的实现等三个阶段。

#### (一) 房屋财产属性的恢复:由“生活资料”到“私有财产”

1954年、1975年和1978年宪法均规定保护公民的房屋等生活资料的所有权。1982年颁行的《中华人民共和国宪法》废除了生产资料和生活资料的二分法,明确规定房屋为公民的合法财产。宪法保护公民的财产所有权,而非生活资料的所有权。房屋不仅是维护生存的必要手段,更是公民可以用来实现经济价值的客体。尽管此前的相关法律也规定,农民的房屋可以转让、买卖,但是在过分强调房屋生活资料属性的情形下,其必然带来轻视甚至鄙视个人合法财产的观念。集体化运动以来,尽管国家不断强调要保护农民的房屋所有权,但农民房屋财产权却不断受到侵害。从新中国成立初期国家建设征用土地过程中强迫农民搬家,强拆农民房屋,到人民公社化时期把农民房屋强行充公,到强拆房屋强迫农民上楼,骨子里都是对农民财产权的故意漠视和践踏。这种观念不但打击了个人取得财产的主动性,造成了国民经济长期发展迟滞,“更严重的是,这种旧意识形态造成了社会主义国家民众个人对公共权力系统在合法财产保护方面普遍的不信任情绪。”<sup>[12]116</sup>“八二宪法”果断抛弃生产资料/生活资料的二分法,对保护公民财产权迈出了坚实的一步。在随后制定的《继承法》(1985年)和《民法通则》(1986年)中,进一步明确规定房屋为公民的个人合法财产,受法律保护,禁止任何组织或者个人侵占、哄抢、破坏或者非法查封、扣押、冻结、没收。如此一来,房屋作为公民的个人财产,在公法和私法上均得到明确的肯认。

2004年通过的《宪法修正案》进一步明确规定“公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”。从“生活资料”到“合法财产”,再到“合法的私有财产”,房屋作为公民的私有财产的属性不断得到强化。这对于保护公民房屋财产免遭非法侵犯,起到了极为重要的宣示作用,也为宅基地财产属性的确立及其实现扫清了观念上的障碍,确立了宅基地改革的大方向。

#### (二) 宅基地使用权被确定为“用益物权”

2007年通过的《物权法》明确把宅基地使用权规定为用益物权。农村村民(实际应为农户)依法在集体所有的土地上有建造、使用住宅和附属设施并保有其所有权的用益物权。《物权法》通过前,现行《土地管理法》也有关于宅基地使用权保护的条款,但由于没有明确这种权利是物权,因此宅基地使用权在遭遇侵害时,如何保护并不明确。虽然《物权法》中有关宅基地的规定内容很少(4条),而且宅基地使用权的行使及其物权变动等,更多适用《土地管理法》及国家的其他有关政策规定。但是,它首次明确了宅基地使用权是一种物权。这对于保护农民宅基地有着非常重要的进步意义。对于任何侵害宅基地使用权的非法行为,农民均有权提起诉讼,寻求国家公权力的救济。

《物权法》虽然把宅基地使用权规定为用益物权,由于受我国经济发展水平,特别是农村社会保障体制缺失现实的影响,宅基地使用权更多体现了国家土地管控和保障农民基本居住权利的特点。宅基地使用权是一种受到很大限制的用益物权,使用权人对宅基地只有占有、使用和极为有限的处分权。禁止宅基地使用权单独转让、抵押、继承或出租,只承认特定条件下当房屋出卖、赠与和继承时,宅基地使用权随之转移。因房屋出卖、赠与而转移宅基地使用权或出租房屋的,无权再从集体获得宅基地使用权。质言之,虽然《物权法》立法上规定宅基地使用权为用益物权,其实质只是一种具有强烈身份属性的“使用权(居住权)”,而非“使用权+收益权”。这也是为什么一些非法学专业的学者认为宅基地使用权是身份权而不是财产权的重要原因。因此,有学者明确提出:“严格地来讲,农村土地使用权还没有完成财产化或物权化”。<sup>[19]382</sup>如何在坚持集体土地所有的基

基础上,真正实现宅基地使用权的用益权能,是农村土地制度改革必须解决的一个问题。

### (三) 宅基地使用权用益物权权能的实现

2013年十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在强调保护农民宅基地用益物权的基础上,明确提出推进农民住房财产权抵押、担保和转让改革,赋予农民住房更多财产性权利,以增加农民财产性收入。有意思的是,虽然是宅基地制度改革,却是采取“指东打西”的稳妥推进方式,《决定》明确规定是“住房财产权”而非“宅基地使用权”可以抵押、担保和转让。但由于房地一体,住房财产权抵押、担保、转让必然涉及宅基地使用权的抵押、担保、转让。

2015年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,改变宅基地无偿取得、无偿退出的模式,为有偿取得、退出和转让。从农村宅基地取得的全部“无偿”到部分“有偿”,某种程度上,已经承认了宅基地的财产价值和交易性。同年2月,全国人大常委会授权国务院在北京市大兴区等33个试点县(市、区)暂时调整实施有关法律规定的决定,从而为包括宅基地在内的农村土地制度改革在法律上扫清了障碍。在其后国务院发布的《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》中,明确提出“农民住房财产权设立抵押的,需将宅基地使用权与住房所有权一并抵押。”宅基地使用权可以抵押,改变了以往“以房代地”的改革模式,明确了在国家政策层面宅基地使用权是农民的财产,且该财产有了法律上得以成为财产的实现途径。

2018年1月15日,国土资源部部长姜大明在全国国土资源工作会议上表示,将探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权,适度放活宅基地使用权。农村宅基地“三权分置”改革是继农用地“三权分置”之后的又一重大理论和实践创新,将对我国农村社会发展产生不可估量的影响。改革的关键在于放活宅基地使用权。在新的“三权”权利结构模式下,农户可以将宅基地有规划地投入市场,使宅基地得以有序规范得流转、抵押、担保。虽然在宅基地是否可以对外流转等方面仍然存在争议,但宅基地财产价值的进一步恢复,则成为一个不争的事实。<sup>[20]</sup>相对于以往集体拥有所有权、农户拥有使用权的宅基地“两权”结构模式,宅基地“三权分置”最大的变化是在保持宅基地使用权使用(居住)权能的基础上,使农民宅基地使用权的收益权能得以实现。在城乡结构发生变化,农民大规模进城的大背景下,“三权分置”改革有利于农民盘活自己的资源存量,增加财产性收入,从而使宅基地的财产属性真正得以彰显。

与宅基地“三权分置”改革相因应,2019年8月修改的《中华人民共和国土地管理法》第62条第6款明确规定“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地,鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”。宅基地“有偿退出”制度的建立表明国家终于承认农民对宅基地的财产权利。相对于上述通过房屋和宅基地抵押权改革方式间接承认农民对宅基地的财产权,现在明确宅基地的财产价值,承认农民在退出宅基地时有要求获得补偿的权利。表明改革又向前艰难迈进了一步。对农民而言,宅基地不再只具有居住的使用价值,还有一定的财产价值。虽然这种财产价值仍然受到一定的限制。

## 四、结束语

1949年之后,受苏联斯大林政治经济学的影响和农业集体化发展的需要,房屋被归入生活资料的范畴,而与房屋自然不可分的宅基地却被生硬纳入生产资料的范围之内。僵硬套用经典理论有关生产资料公有、生活资料个人所有的理论,形成了我国农村宅基地房地分离、公有私用的权利结构,使得农民房地产财产权被刻意弱化为“居住权”。改革开放以来,农村土地制度改革不断推进,在城镇化强劲发展的大背景下,通过赋予农民农地承包经营权更完整的收益、处分权能,极大促进了土地合理利用和农村社会发展。相对来说,作为生活资料的宅基地对于农民生活的保障性更强。但这决不应该成为故意弱化宅基地财产权为居住权的理由。70年宅基地财产权变迁的历史



告诉我们,越是农民财产权被漠视的年代,农村经济社会越得不到发展,农民居住权越是难以保障。反之,包括宅基地财产权在内的农民财产得到充分保障,才能真正实现农民户有所居,也更能激发人们努力创造财富的积极性,最终实现乡村振兴和建设小康社会的总目标。

#### [参考文献]

- [1] 华生. 城市化转型与土地陷阱. 北京: 东方出版社, 2013
- [2] 周其仁. 还权赋能: 奠定长期发展的可靠基础. 北京大学出版社, 2010
- [3] 刘守英. 集体土地资本化与农村城市化——北京市郑各庄村调查. 北京大学学报( 哲学社会科学版), 2008( 6): 123 - 132
- [4] 桂华, 贺雪峰. 宅基地管理与物权法的适用限度. 法学研究, 2014( 4): 26 - 46
- [5] 中共河南省委新乡地委. 中共河南省委新乡地委关于合并大社建成人民公社的初步总结报告 // 黄道霞. 建国以来农业合作化史料汇编. 北京: 中共党史出版社, 1992
- [6] 周其仁. 城乡中国( 修订版). 北京: 中信出版社, 2017
- [7] 夏征农, 陈至立. 辞海( 缩印本). 上海辞书出版社, 2010
- [8] 王锴. 中国宪法中财产权的理论基础. 当代法学, 2005( 1): 27 - 40
- [9] 严小龙. 近年来关于马克思“重新建立个人所有制”研究综述. 当代世界与社会主义, 2011( 3): 190 - 192
- [10] 郑华译. 苏俄民法典. 北京: 法律出版社, 1956
- [11] 鄢一美. 俄罗斯所有制关系的变革及其法律形成. 中国法学, 1997( 2): 102 - 113
- [12] 孙宪忠. 中国物权法总论( 第3版). 北京: 法律出版社, 2014
- [13] 东北局一九五〇年一月份向中央的综合报告( 节录) // 中华人民共和国国家农业委员会办公厅编. 农业集体化重要文件汇编 1958—1981( 下). 北京: 中共中央党校出版社, 1981
- [14] 刘少奇. 关于土地改革问题的报告( 1950年6月14日) // 刘少奇. 刘少奇选集( 下). 北京: 人民出版社, 1985
- [15] 中央政法干部学校民法教研室编. 中华人民共和国民法基本问题. 北京: 法律出版社, 1958
- [16] 关智慧, 郑仲彦编著. 历史遗留私房纠纷的政策与法律问题研究. 北京: 知识产权出版社, 2016
- [17] 桂华. 城乡建设用地二元制度合法性辨析——兼论我国土地宪法秩序. 法学评论, 2016( 1): 31 - 41
- [18] 韦建桦. 马克思恩格斯文集 7. 北京: 人民出版社, 2009
- [19] 费安玲, 刘智慧, 高富平. 物权法. 北京: 高等教育出版社, 2011
- [20] 宋志红. 中国农村土地制度改革研究思路、难点与制度建设. 北京: 中国人民大学出版社, 2017

## The Development of Property Right of Rural Homestead in the Past 70 Years ( 1949—2019)

HU Zhen

**Abstract** Under the influence of the Constitution of the Soviet Union, the Constitution of the People's Republic of China introduced the concept of Means of subsistence and Means of production for the first time in 1954. In the legislation, farmers' houses are transformed from citizens' private property to means of subsistence. The 1962 Regulations on the Work of Rural People's Commune ( Amendment draft) classify rural homestead into means of production, and thus it is collectively owned and used by farmers. Through the collectivization of movement, farmers' ownership of homestead is weakened into a de facto right of housing. Since the Reform and Opening, the nature of the property of the house has been recognized in legislation, and the nature of usufruct of the right to use the homestead has been confirmed and realized through the rural reform. The property attribute of the homestead has been gradually restored. The history of homestead in the past 70 years shows that the property of homestead should be continuously promoted under the premise of insisting on collective ownership, and farmers should be given more property rights, which is the only way to realize the revitalization of the countryside.

**Keywords** The rural homestead; Property right; Right of housing; Historical development