

【司法与实践】

三权分置改革背景下宅基地上房屋买卖纠纷的
裁判现状与优化路径研究

胡云红

【摘要】本文在对2006年以来7万余份裁判文书的分析基础上,结合实地调研成果,联系三权分置改革背景,提出在认定宅基地上房屋买卖合同效力时,应尊重村规民约和集体经济组织的自治权,审慎认定当事人是否具有集体经济组织成员资格;根据标的房屋所在土地的所有权归属判断是否属于同一集体经济组织;在现有法律和政策框架下,综合考虑时间、法律政策规定和受让人身份等因素,审慎认定向集体经济组织外人员出卖宅基地上房屋合同的效力;根据《土地管理法》规定的“一户一宅”原则,审慎认定同一集体经济组织成员之间宅基地上房屋买卖合同的效力;注重平衡诚实信用原则与公序良俗的关系,公平处理合同无效产生的返还问题等建议。

【关键词】三权分置;宅基地上房屋;合同效力;资格权;同一集体经济组织

【作者简介】胡云红,国家法官学院教授。

【原文出处】《中国应用法学》(京),2022.2.143~157

【基金项目】本文为研究阐释党的十九届五中全会精神国家社科基金重大项目“探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式研究”(21ZDA061)、最高人民法院司法案例研究院2020年度司法案例研究课题“农村土地产权纠纷案例研究——以宅基地三权分置权属纠纷为中心”、国家法官学院2021年度研究课题“乡村振兴司法保障问题研究”的阶段性成果。

推进农业农村现代化是全面建设社会主义现代化国家的重大任务,是解决发展不平衡不充分问题的重要举措,是扎实推进共同富裕的必由之路。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出“探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式”。《中共中央、国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》也指出:“加强宅基地管理,稳慎推进农村宅基地制度改革试点,探索宅基地所有权、资格权、使用权分置有效实现形式。”司法实践中,涉宅基地相关纠纷主要集中在使用权和资格权,尤以宅基地上房屋买卖合同纠纷居多。但各地各级法院对于宅基地上房屋买卖合同效力问题的认识存在不统一,进而导致裁判理由和裁判结果也不尽相同,损伤

了司法公信力。宅基地上房屋买卖合同的效力问题,不仅与中华人民共和国成立以来农村土地制度和政策密切相关,而且与集体经济组织成员的身份密不可分。本文在分析人民法院审理宅基地上房屋买卖合同的裁判思路和结果的基础上,对集体组织成员间宅基地上房屋买卖合同的效力问题进行探讨,以期今后司法实践中合理合法解决涉宅基地使用权和流转纠纷提供参考。

一、我国农村宅基地上房屋买卖合同的裁判样态

(一)2006年至2021年我国宅基地上房屋买卖纠纷现状扫描

笔者通过“法信暨中国法律应用数字网络服务平台”对2006年至2021年8月30日我国宅基地上房

屋买卖合同裁判文书进行了检索,共检索到裁判文书77137篇,其中民事案件70160件,占案件总数量的91%左右。

1.2006年以来宅基地上房屋买卖合同纠纷发展趋势

检索显示,2006年,我国宅基地上房屋买卖合同纠纷6件,2008年和2009年分别为1件,2010年开始由个位数上升为两位数,2012年上升至113件;2014年2414件,2015年6035件;2016年8991件;2017年突破一万件,其后一直居高不下,总体基本呈上涨趋势。^①(见下图1)其中前几年案件数量显示少的原因,一方面是因为2013年11月最高人民法院发布《关于人民法院在互联网公布裁判文书的规定》(已失效),要求各级法院以“公开是原则,不公开是例外”为精神,因此,2013年之前上网公布的文书比较少,2013年以后的裁判文书数量,更能代表我国宅基地上房屋买卖纠纷的整体发展趋势。另一方面,2012年城镇化“真正进入中央政策的主渠道”,当年中央提出“通过新型城镇化拉动内需”,翻开了中国城镇化进程的新篇章。^②随着城镇化进程的不断加速,由于征收拆迁补偿等利益驱动,农民毁约起诉房屋买卖合同无效的案件增加。

2.案件量前十名地区分布

检索显示,农村买卖房屋纠纷案件量居前十名的省、直辖市和自治区分别是:北京市7722件;山东

省6714件;广东省6372件;四川省4785件;江苏省4284件;安徽省4233件;河南省3891件;浙江省3242件;重庆市2969件;辽宁省2568件。

3.宅基地上房屋买卖合同纠纷主要案件类型

检索显示,占比前十的案件类型分别为:请求返还财产41079件;请求赔偿损失34296件;书面合同22971件;专属管辖21941件;请求确认合同有效19245件;合同无效18392件;违约责任条款13921件;请求确认合同无效12515件;请求支付违约金9780件;违反法律、行政法规的强制性规定9371件。虽然案件分类各异,但是从这排名前十类的案由可以看出,无论是请求返还财产、赔偿损失案件还是请求确认合同无效以及违反法律、行政法规强制性规定的案件,其本质都涉及合同的效力问题。因此可以推断,合同效力问题是审理宅基地上房屋买卖合同纠纷的关键所在。

4.宅基地上房屋买卖纠纷在各级法院审理数量分布

检索显示,2006年至2021年8月,涉及宅基地上房屋买卖纠纷案件审理分布情况为:最高人民法院98件;高级人民法院2089件;中级人民法院31976件;基层人民法院42712件。可见,该类案件基本上是在基层人民法院和中级人民法院审理。高级人民法院和最高人民法院一般审理的是此类案件的再审案件。

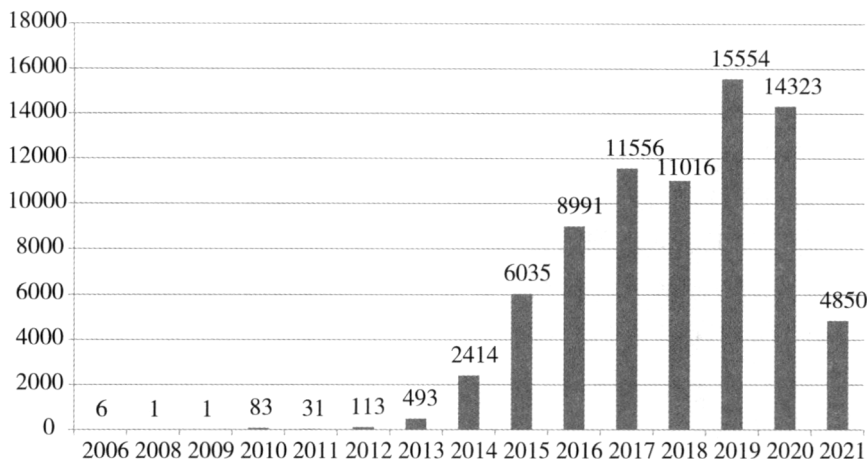


图1 2006年至2021年涉宅基地上房屋买卖纠纷案件量

5. 涉宅基地上房屋买卖纠纷主要争议焦点

检索显示,涉宅基地上房屋买卖纠纷主要争议焦点主要集中在因合同纠纷引起的管辖权争议、责任主体争议、宅基地使用权争议、违约金争议、主体资格争议、因无法办理过户手续发生争议等。

6. 在向集体经济组织之外人员转让房屋的合同效力认定上,以无效为原则、有效为例外

据前述最高人民法院司法大数据研究院的统计,在全部916个案例中,有819个案例,法院认定流转无效,占总数的89.4%;有97个案例,法院认定流转有效,占总数的10.6%。这反映出在效力认定上,“无效说”占据主流,法院试图通过否定宅基地使用权流转的效力,贯彻以宅基地为农民提供生存保障的立法目的。但从裁判结果上看,远没有达到“同案同判”的标准。^③

(二)宅基地上房屋买卖合同纠纷案件管窥

1. 订立合同时间与诉讼时间跨距大

从订立合同的时间看,宅基地上房屋买卖合同大多数于20世纪80年代末或90年代订立,而起诉时间多为2007年以后。从合同订立到起诉的时间跨度少则10年以上,多则25年以上。

宅基地上房屋买卖合同纠纷之所以从订立到起诉的时间跨度长,原因在于当事人之间在订立合同时是真实意思表示,且受让人占有、使用房屋处于长期稳定的状态。在“法信”网中刊载的2008年至2021年的70445篇民事案件文书中,请求撤销合同的案件2235件,只占民事案件总量的3.17%。基本上可以排除合同订立时存在欺诈、胁迫等情形,否则当事人起诉的案由应为撤销之诉而非无效或确认合同效力之诉。

2. 大多涉及征收拆迁利益

从法律心理学角度看,征收拆迁利益是案件发生的心理动因。大多数涉及宅基地上房屋买卖合同效力问题的案件,系争房屋所在地一般都处于城镇开发阶段,涉及或将涉及房屋拆迁和征收补偿问题。以北京市通州区宋庄为例,自20世纪90年代以来,宋庄镇开始实施文化造镇发展战略,至今已吸引

了来自全国各地的2000多名画家在此落户。经过20多年发展,宋庄镇“画家村”现已具有一定规模,并成为北京市首批正式认定的文化创意产业集聚区。在早期入驻“画家村”的一些画家中,大部分系购买农民自有住宅改造为工作室及居住。随着宋庄镇地区规模经济的形成,当地土地价值上涨,导致不断有该镇村民以城市居民不能购买宅基地上房屋为由,诉请主张多年前其与入村画家签订并履行的房屋买卖合同无效的案件出现。2008年前后,通州区法院近一年期间受理了近百起涉及农村私有房屋买卖案件。^④特别是近年来随着通州城市副中心建设步伐的加快,此类案件也呈逐年上涨趋势。而在案件高发的广东、山东、江苏、四川、安徽、河南、重庆等地,涉宅基地上房屋买卖合同效力纠纷也多发生在房屋所在地被征收、拆迁过程中。

3. 矛盾纠纷多为出卖方不诚信行为引发

调研发现,90%以上主张宅基地上房屋买卖合同无效的诉讼原告为出卖方。合同双方在签订合同时属真实意思表示,且均知晓国家法律及相应法规政策对农村宅基地房屋交易限制性规定。但出卖方在双方交易完成十余年甚至二十年之后,提起诉讼,显然缺乏诚信。

4. 案件增速与城镇开发速度成正比

通过对上海、江苏、浙江等东部地区调研发现,宅基地上房屋买卖合同纠纷集中爆发在集体建设用地因开通地铁、城镇开发等被征收过程或征收前后,案件增速与城镇开发速度成正比。因此,妥善处理宅基地上房屋买卖合同纠纷对于实现乡村振兴及宅基地使用权流转和城镇开发与规划的顺利进行都具有重要的意义。最高人民法院司法大数据研究院对2014年1月1日至2019年12月31日有关向城镇居民出卖宅基地上房屋合同纠纷的916份裁判文书样本分析也发现,有50.3%的案件发生于东部地区,有25.8%的案件发生于中部地区,有23.9%的案件发生于西部地区。^⑤这说明,城镇化水平越高的地区,此类诉讼发生比例也越高,随着我国今后城镇化进程不断加快,此类诉讼有可能出现高发态势。

二、宅基地上房屋买卖合同纠纷案件审理中存在的问题

(一)宅基地上房屋买卖合同效力的认定依据不一

2011年最高人民法院发布的《全国民事审判工作会议纪要》(以下简称《2011年会议纪要》)第15条规定:“在农村集体所有土地上建造房屋并向社会公开销售,应当依据合同法第五十二条和土地管理法第四十三条规定,认定该买卖合同无效。将宅基地上建造的房屋出卖给本集体经济组织成员以外的人的合同,不具有法律效力;出售给本集体经济组织成员的,应当符合法律、行政法规和国家政策关于宅基地分配、使用条件的规定。”

司法实践中,对于农民将宅基地上房屋出卖给城镇居民或非同一集体组织成员的合同认定为无效的理由有五种:一是违反法律和国家政策规定。二是宅基地使用权为集体经济组织成员专享权利。三是损害了社会公共利益。四是未经主管政府部门批准。五是未经所在集体经济组织同意。由于根据原《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)和《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)等相关法律规定,审批、登记已经不能作为认定合同效力的依据,故本文主要分析前两种裁判理由。

对于第一种理由,很多裁判文书引用的规范依据为原《中华人民共和国合同法》(以下简称《合同

法》)第52条第五项(《民法典》第153条第1款)“违反法律、行政法规的强制性规定”的合同无效。该条为准用性规则,需进一步援引具体所违反的法律、行政法规的强制性规定方可适用。有的案件进一步援引《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)第62条第1款^⑥或第63条^⑦作为依据;有的判例则直接以宅基地上房屋买卖违反1999年5月国务院办公厅发布的《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》第2条认定合同无效。^⑧

在前述对916份向城镇居民出卖宅基地上房屋合同纠纷的裁判文书分析中,人民法院认定合同无效的法律依据多达11个法律条文,虽然最终的判决结果都是无效,但援引的法律不统一,导致适用法律混乱。

在认定有效的案例中,认定有效的理由也不完全相同,多达11种:(1)现行法律和行政法规没有禁止宅基地使用权的对外流转;(2)主张无效有悖于诚实信用原则;(3)流转行为发生在法律和政策颁布之前;(4)经主管政府部门的批准;(5)宅基地已经由集体所有转变为国有;(6)诉争宅基地最终转让给本集体经济组织成员;(7)买受人一方家庭成员为本集体经济组织成员;(8)转让人不再具有集体经济组织成员资格;(9)经集体经济组织的同意;(10)买受人受让宅基地后成为本集体经济组织成员;(11)流转行为发生在试点地区。(见下页表2)

表1 无效判决的裁判依据^⑨

法律条文	数量	占比
《土地管理法》第63条	165	20.1%
《物权法》第153条	136	16.6%
《土地管理法》第62条	110	13.4%
《土地管理法》第8条	75	9.2%
《物权法》第152条	49	6.0%
《土地管理法》第10条	32	3.9%
《中华人民共和国民法通则》第6条	26	3.2%
《土地管理法》第43条	13	1.6%
《土地管理法》第44条	11	1.3%
《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》第2条	7	0.9%
《最高人民法院第八次全国法院民事商事审判工作会议(民事部分)纪要》第19条	2	0.2%

表2 宅基地使用权流转认定有效的裁判理由

裁判理由	数量	占比
现行法律和行政法规没有禁止宅基地使用权的对外流转	35	36.1%
主张无效有悖于诚实信用原则	31	32.0%
流转行为发生在法律和政策颁布之前	19	19.6%
经主管政府部门的批准	15	15.5%
宅基地已经由集体所有转变为国有	10	10.3%
诉争宅基地最终转让给本集体经济组织成员	9	9.3%
买受人一方家庭成员为本集体经济组织成员	8	8.2%
转让人不再具有集体经济组织成员资格	6	6.2%
经集体经济组织的同意	5	5.2%
买受人受让宅基地后成为本集体经济组织成员	4	4.1%
流转行为发生在试点地区	1	1.0%

说明:由于一份裁判文书中可能出现两个或以上的裁判理由,故此处的案例数量之和超过案例总数,所占比例之和超过100%。

(二)忽视宅基地政策变化对合同效力的影响

如前文所述,对于宅基地上房屋转至集体经济组织以外成员的合同效力认定,绝大多数判决要么依据原《合同法》第52条第五项“违反法律、行政法规的强制性规定”,要么依据第四项“损害社会公共利益”认定合同无效,却忽视了“法不溯及既往”这一基本原则,不符合民法的诚信原则和社会主义核心价值观,可能引发类似诉讼的井喷式爆发。如[2016]浙1003民初2606号裁判文书中法院认为:“原告施某某将黄岩区新前街道西范村的宅基地使用权转让给集体经济组织之外的杨某某,违反国家法律规定,双方签订的《房屋宅基地转让书》应系无效。”

通过考察我国关于禁止向城镇居民出卖宅基地上房屋的法律和政策可以发现,1998年修订后的《土地管理法》虽然删除了城镇非农业户口居民申请宅基地的规定,但并未明确禁止农村村民向城镇居民出卖、出租住房,只是规定农村村民出卖、出租住房后,不得再申请宅基地,即丧失了再次申请宅基地的权利。1999年5月,国务院办公厅发布的《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》第2条规定,农民的住宅不得向城市居民出售,也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅。这是国家首次以红头文件的形式明确禁止城镇居民购买宅基地上房屋。

既然禁止城镇居民购买宅基地上房屋,也就意味着禁止村民向城镇居民出卖宅基地上房屋。因此笔者认为,对于1999年5月之前签订的向城镇居民出卖宅基地上房屋合同,只要双方意思表示真实,不违反当时法律、行政法规的强制性规定,应当认定为有效。而对于向同一集体经济组织之外成员出卖房屋的情形,直到《2011年会议纪要》才明确其不具有法律效力,故对于《2011年会议纪要》颁布之前的向非城镇居民且非同—集体经济组织成员出卖的房屋,根据诚实信用原则和法不溯及既往原则,应当认定有效。

(三)缺乏集体经济组织成员资格认定的统一标准

《2011年会议纪要》第15条虽然规定将宅基地上建造的房屋出卖给本集体经济组织成员以外的人的合同不具有法律效力,但对于何谓“同一”集体经济组织和集体组织成员资格的认定则未明确。

农村集体经济组织概念散见于包括《中华人民共和国宪法》《民法典》《土地管理法》《中华人民共和国土地承包法》在内的多部现行法律。考察现行法律,农村集体经济组织以三类形式存在:乡(镇)农村集体经济组织、村集体经济组织和(部分)村内以生产队为单位的农村集体经济组织。因此,司法实践中

对于“同一”集体经济组织之认定存在不同认识和做法,有的将“同一”严格限制到最小最基层的农村集体经济组织,或者认为至少应当“同一村”;有的则尽量宽松把握,认为“同乡”即可。现行政策对农民出售宅基地上房屋给城市居民或者出售给不同农村集体经济组织成员的买卖合同效力予以否定,将宅基地上房屋流转限于同一农村集体经济组织范围内,原因在于只有本集体经济组织成员拥有取得该集体经济组织宅基地使用权之资格,同时也是为了避免集体经济组织之间土地利用关系的混乱。

对于集体经济组织成员资格的认定,各地把握标准也不尽相同。有的案件以当事人的户籍为标准;^⑩有的案件结合当事人的户籍、是否具有农村承包经营权等综合判断。^⑪有的案件以户籍是否为本集体经济组织为基础,结合是否享有相关村民权利作为认定集体经济组织成员资格。^⑫关于集体经济组织成员资格认定标准问题,有的地方政府和法院以政府文件和审理规则等方式进行了统一规定,如江苏省常州市武进区在认定集体经济组织成员资格时要求遵循“依据法律、尊重历史、实事求是、公平合理”的原则,主要以户籍关系为基础,统筹考虑土地承包、福利享受、义务履行以及居住等情况。

虽然户籍是判断农村集体经济组织成员资格的重要依据,但是当前社会人口流动较大,户口迁移情况复杂,户籍虽迁出原籍但是生产关系仍归属于原农村集体经济组织,仍然承包土地的现象广泛存在,甚至部分地方经过“村改居”后村民已经变为居民户口,但仍享有集体经济组织福利。此外,部分农村“空挂户”,尽管户籍登记在农村集体经济组织,但未必享有集体经济组织成员资格。因此户口并不能作为判断农村集体经济组织成员资格的唯一依据,在今后涉及集体经济组织成员资格认定时,应当综合时间、是否经过当地政府审批、是否经过集体经济组织认可、是否具有承包权、是否承担集体经济组织相关义务等因素综合把握。

(四)忽视“一户一宅”原则对合同效力的影响

《土地管理法》和《关于加强土地转让管理严禁

炒卖土地的通知》中关于“一户一宅”和“严禁城镇居民在农村购置宅基地”的规定是人民法院在审理宅基地上房屋买卖合同纠纷时判断合同效力的依据。特别是后者,成为认定城镇居民购买宅基地上房屋买卖合同无效的主要依据。而对于违反“一户一宅”规定的同一集体组织成员间房屋买卖合同的效力问题,却鲜有法院认定为无效。该种现象值得关注。

从法律的效力层级上讲,《土地管理法》的效力高于国务院发布的《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》,但司法实践中,很多法官认为《土地管理法》中关于“一户一宅”的规定是管理性强制性规定,不会导致合同无效;^⑬而《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》中“严禁城镇居民在农村购置宅基地”是为了维护农民的住房保障权、维护社会公共利益,如果违反则会导致合同无效。

实践中,在审理同一集体经济组织成员之间宅基地上房屋买卖合同纠纷时,有的认定为有效,无论买方是否违反“一户一宅”规定。原因有二:一是认为“一户一宅”属于管理性强制性规定,对合同效力不产生影响;二是对“一户一宅”原则进行限缩解释,认为其只适用于宅基地申请阶段,不适用于宅基地上房屋买卖。^⑭

但在宅基地确权等级过程中,特别是宅基地三权分置试点地区,政府主管部门在颁发证书时对于不符合“一户一宅”规定的,通常不予登记,不颁发相关宅基地使用权证书。其原因在于宅基地使用权取得的无偿性和对农民居住权的保障。“一户多宅”不仅不符合《土地管理法》的规定,而且会人为地造成集体经济组织成员间利益分配的不平衡。特别是涉及征收、拆迁利益时,会导致集体经济组织资产减损。同时,即使司法实践中简单地认定向已有宅基地的同一集体经济组织成员出卖房屋合同有效,也会造成其在政府主管部门那里无法取得权利证书,无法实际享有相关权利,从而导致司法裁判与法律规定和国家土地政策不一致,无法执行。因此,为了与国家土地政策保持一致,应当审慎认定违反“一户一宅”原则合同的效力问题。不宜简单地将“一户一

宅”原则归于管理性强制性规定而否定其对合同效力的影响作用。

申言之,《土地管理法》中规定的“一户一宅”原则是为了保障农民的居住权,稳定农村社会土地秩序,是国家的宏观政策。即使不将其归于“效力性强制性规定”的范畴,在一定程度上也可以理解为社会公共利益。根据2019年最高人民法院发布的《全国法院民商事审判工作会议纪要》(以下简称《2019年会议纪要》),“下列强制性规定,应当认定为‘效力性强制性规定’:强制性规定涉及金融安全、市场秩序、国家宏观政策等公序良俗的……”而“一户一宅”正是国家在宅基地领域的宏观调控政策,属于效力性强制性规定,简单地将其理解为管理性强制性规定,对于正确把握宅基地政策、稳定农村宅基地的管理恐怕会带来负面影响。

(五)合同认定无效后果的处理规则不同

对于合同无效后果的处理,各地裁判也不尽相同。有的法院虽然认定合同无效,但并未对返还等作出认定,采取回避态度,导致执行阶段出现困难。^⑤有的法院则对返还和拆迁补偿等费用的分配作出判决。^⑥根据《民法典》第157条规定^⑦和原《合同法》第58条规定,^⑧宅基地上房屋买卖合同无效后涉及五个方面的后果:其一,一方腾退房屋一方返还房款的“双返”责任;其二,不能返还时的折价补偿;其三,买受人翻建、扩建房屋的,对其添附价值的补偿;其四,基于缔约过失责任的损害赔偿;其五,涉及拆迁利益时,拆迁利益的分配问题。

对于返还问题,实践中,有的地区考虑出卖人因土地增值所获利益以及房屋价值变动,由买受人返还房屋,出卖人向买受人赔偿房屋重置成新价(地上物价值)作为对价返还,具体数额可委托评估机构评估。亦有司法案例仅确认宅基地上房屋买卖合同无效,但对财产返还暂不处理之情形,这种情形多见于买受人暂不具备腾房条件、买受人未请求法院就赔偿问题一并解决,或房屋正面临拆迁但拆迁利益尚未确定等场合。折价补偿适用于房屋因灭失等原因无法返还之场合,实践中并不多见。即使买受人对

房屋进行翻建,原房屋灭失的,新建房屋仍处于原宅基地之上,不属无法返还之情形,亦应当实际返还房屋。买受人对房屋进行了装修、翻建、扩建的,出卖人接受返还的房屋,基于公平原则及禁止不当得利原则,出卖人应当向买受人补偿添附价值。宅基地上房屋买卖合同被确认无效的,一般情况下应当认定买卖双方均有过错。至于过错之大小及如何赔偿损失,特别是涉及拆迁利益的分配上,实践中存在较大差异。根据《2019年会议纪要》,“在确定合同不成立、无效或者被撤销后财产返还或者折价补偿范围时,要根据诚实信用原则的要求,在当事人之间合理分配,不能使不诚信的当事人因合同不成立、无效或者被撤销而获益”。

(六)忽视宅基地使用权的身份属性

对于涉及拆迁利益分配的案件,各地法院对于利益分配的比例把握不一。如《北京市高级人民法院关于农村私有房屋买卖纠纷合同效力认定及处理原则研讨会会议纪要》(京高法发[2004]391号)提出“要全面考虑到合同无效对双方当事人的利益影响,尤其是出卖人因土地升值或拆迁、补偿所获利益,以及买受人因房屋现值和原买卖价格的差异造成的损失”;《北京市法院民事审判实务疑难问题研讨会会议纪要》亦提出“在合同无效的处理上,应全面考虑出卖人因土地升值或拆迁、补偿所获利益,以及买受人因房屋现值和原买卖价格的差异造成损失两方面因素,平衡买卖双方的利益,避免认定合同无效给当事人造成利益失衡”。^⑨具体操作上,买受人主张信赖利益损失的场合,房屋未拆迁的,对宅基地的区位补偿价进行评估,在出卖人和买受人之间分割;房屋拆迁的,按照拆迁补偿确定的宅基地的区位补偿价在出卖人和买受人之间分割。具体分割比例,可以根据具体案情调整,买受人应占大头。2004年《上海市高级人民法院关于审理农村宅基地房屋买卖合同纠纷案件的原则意见》也提出,“如果系争房屋已经拆迁或者已纳入拆迁范围的,应在扣除购房人的购房款后,充分考虑购房人重新购房的合理支出,由购房人与出卖人按比例取得补偿款,其分割比例一般

可以考虑在7:3左右”。而山东省对于购房人与出卖人按比例取得补偿款一般把握在9:1左右。

多数法院在拆迁利益的补偿款分配上,只是考虑到了出卖方与买方之间利益的分配问题,却忽视了宅基地使用权的身份属性。宅基地使用权具有强烈的身份属性和保障性质。拆迁利益补偿一般包括两部分:一部分是基于保障宅基地使用权人住房的“安置房利益”及相关补助和奖励;一部分是基于宅基地上房屋的补偿。实践中,有的法院未作区分,将二者一并在出卖方与买方之间进行分配。笔者认为,出卖方在出卖房屋时应当认定为对宅基地使用权的放弃,涉及宅基地使用权的补偿利益既不当归于出卖方,也不应归于买方,而应归集体经济组织共有。如此分配,既有利于维护诚信原则,也可以避免非集体经济组织成员无偿获取宅基地使用权的收益。

三、宅基地三权分置背景下宅基地上房屋买卖合同案件裁判路径

实行宅基地三权分置改革,实现宅基地使用权与所有权的适度分离,能有效破解宅基地流转一律限定在集体经济组织内部的制度障碍,使宅基地上房屋在更大范围流转,激活宅基地使用权,使农民获得更大、更多的收益。当前,在现有法律规范框架内,依法妥善办理宅基地上房屋买卖合同案件应着重注意如下几个方面的问题。

(一)同一集体经济组织之厘定

现行政策对农民出售宅基地上房屋给城市居民或者出售给不同农村集体经济组织成员的买卖合同效力予以否定,将宅基地上房屋流转限于同一农村集体经济组织范围内,原因在于只有本集体经济组织成员拥有取得该集体经济组织宅基地使用权之资格,同时也是为了避免集体经济组织之间土地利用关系的混乱。基于此,笔者认为判断“同一”集体经济组织标准为“同乡”抑或“同村”,应当根据标的房屋所在土地的所有权归属判断。

(二)审慎认定向集体经济组织外人员出卖宅基地上房屋的合同效力

对于向同一集体经济组织之外成员出卖宅基地

上房屋的情形,应当区分如下不同情况分别对待。

一是1999年《土地管理法》实施前向城镇居民出卖宅基地上房屋的,原则上根据“法不溯及既往”原则认定有效;二是对于《2011年会议纪要》之前的向同一集体经济组织之外成员出卖的宅基地上房屋买卖合同的效力,原则上也应根据“法不溯及既往”的原则认定有效。三是对于《2011年会议纪要》发布实施以来向同一集体经济组织之外成员出卖宅基地上房屋的行为,在当前现有法律规范框架下,原则上应认定为无效。当然,基于三权分置改革的发展趋势,现有法律规范确有调整完善的必要,对此类买卖合同的效力判断应当秉持历史和发展的观点与时俱进。

(三)审慎认定同一集体经济组织成员之间宅基地上房屋买卖合同的效力

实践中,对于同一集体经济组织成员间宅基地上房屋买卖合同效力认定,往往会因为双方当事人属同一集体经济组织而失之于宽地认定为有效合同。同一集体经济组织内部成员买卖宅基地上房屋分三种具体情况:一是本身已有宅基地,且符合国家规定的宅基地标准;二是已有宅基地,但尚未达到国家规定的标准;三是已在集体经济组织落户,但尚没有分到宅基地。根据一户村民只能拥有一处宅基地的规定,对已有宅基地且符合国家规定标准的村民,再申请宅基地是不可能得到批准的。因此对该种情况应认定为合同无效。对上列第二种情况,村民如再申请第二处宅基地时超过国家规定标准的,对于超出标准部分的效力应当谨慎认定。至于第三种情况,则可依法申请建房用地。因此可认定为合同有效。

(四)公平处理合同无效产生的返还问题

实践中大量宅基地房屋买卖合同纠纷的发生原因是由于拆迁等情况导致房屋价值暴涨,从而使出卖人希望通过主张合同无效收回房屋,实现自身因拆迁等情况所获得的利益。但是,这种诉求显然是违背诚实信用原则的,订立合同时没有预见未来可能发生的拆迁利益,在合同订立后甚至实现十余年后再行主张合同无效,是对订立合同时双方真实

意思和交易诚信的违背。如判决确认合同无效,是对诚实信用原则的违背,如判决合同有效,则既违背了现行法律规范,也伤害了公序良俗的价值。各地法院在利益分配上标准不一,容易导致裁判不统一和司法公信力的降低。笔者认为,应当依据“不能使不诚信的人获益”原则,对于认定无效的情形,可原则上认定出卖人放弃拆迁利益,宅基地使用权相关的拆迁利益归集体经济组织所有,而对于购房人只支持其因宅基地上房屋而获得的房屋补偿利益。

(五)对于涉农地纠纷案件,强化依职权调查取证,保障集体经济组织成员利益

包括宅基地上房屋买卖合同在内的涉农地纠纷的当事人一方或双方往往都是农民,文化程度不高,法律意识薄弱,举证能力较低。人民法院在审理涉农地纠纷案件时,应注重依职权调查取证,深入到田间地头实地考察农地使用状况、充分征求集体经济组织及村委会意见和建议,才能使裁判结果达到良好的社会效果,充分保障农民的利益。

(六)构建多元化矛盾纠纷解决机制,以司法建议等方式引导集体经济组织依法制定村规民约和依法行事

从上述统计看,农村宅基地上房屋买卖纠纷连年增长、居高不下,进入诉讼阶段的大量农村宅基地上房屋买卖纠纷不仅劳民伤财,也给法院带来了巨大的压力。因此,应学习贯彻发扬新时代“枫桥经验”,构建农村宅基地上房屋买卖纠纷多元化矛盾纠纷解决机制。司法建议是人民法院坚持能动司法,依法延伸审判职能的重要途径,也是该机制中的关键一环。以司法建议方式引导集体经济组织依法制定村规民约和依法行事,就是要在案件办理中及时发现纠纷苗头,针对同类案件可能大规模爆发的情形,在案件办理的过程中及时制发司法建议,将矛盾纠纷化解在诉前阶段,并通过引导集体经济组织制定村规民约的方式,化解长期存在的矛盾纠纷。

结语

宅基地三权分置改革是实施乡村振兴国家战略的重要一环,改革成果直接惠及农民的切身利益。

未来应制定以宅基地使用权与地上房屋所有权适度分离、实现宅基地使用权在更大范围内有效流转和利用为核心要义的宅基地相关法律制度,让法律为宅基地三权分置保驾护航,为社会主义核心价值观的实现和诚信社会的构建保驾护航。真正实现乡村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。

注释:

①2020年数量低于2019年的原因可以考虑新冠肺炎疫情影响的影响。

②《40年40个瞬间,城镇化改革:政策出台为何历经20年发展》,搜狐网,https://www.sohu.com/a/274091687_467340,2022年3月10日访问。

③最高人民法院司法大数据研究院资料:《从诉讼端的视角看宅基地买卖纠纷的处理》。

④李馨:《城镇居民购买农村私有房屋的合同无效》,载《人民司法·案例》2008年第10期。

⑤前引③,最高人民法院司法大数据研究院资料。“地区”是根据各省份的地理位置、经济状况等划分的三大经济地带。东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南11个省(市);中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南8个省;西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆12个省(市、自治区)。

⑥《土地管理法》第62条第1款规定:“农村村民一户只能拥有一处宅基地,其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。”

⑦《土地管理法》第63条规定:“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设……”

⑧《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》第2条规定:“农民的住宅不得向城市居民出售,也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅……”

⑨前引③,最高人民法院司法大数据研究院资料。

⑩如北京市第三中级人民法院[2019]京03民终3166号裁判文书中认为:“争诉双方的争议焦点为王某某与律某甲签订的《买卖房屋契约》是否有效。首先,自双方于2002年签订涉

案协议后,律某甲对诉争宅院内房屋进行了翻建、添附等,并由其家庭成员共同占有使用至今。期间,王某某及其家庭成员均未对该协议的效力提出异议;其次,律某甲之子律某乙的户口已迁入顺义区,且系农业户口,本院认为其占有使用本村房屋不违反国家法律、法规的强制性规定。因此,律某甲虽非木林村集体经济组织成员,但因其子律某乙现为顺义区村民,诉争宅院亦由律某甲、律某乙及其家庭成员共同居住使用,并未导致诉争宅院所依附的宅基地流转至木林村集体经济组织以外。故一审法院根据本案实际情况,综合考虑主体的身份、法律的基本精神等因素,结合诚实信用、尊重历史等原则,认定涉案协议应予保护并无不当,本院予以确认。”

⑪如山东省日照市中级人民法院[2020]鲁11民终1945号裁判文书中认为:“李某某与吕某某签订房屋买卖合同,李某某将其所有的农村自建房屋出卖给吕某某,现李某某以吕某某并非案涉房屋所在集体经济组织成员为由主张合同无效,但根据已查明情况,吕某某及房屋现使用人史某某的户籍均已迁至日照市东港区,且根据史某某提交的‘齐鲁惠农一本通’存款存折以及村委出具的证明,可以证实史某某及其家庭成员在该村承包土地、生产生活,享受村民权利、承担村民义务的事实。故,现有证据能够认定吕某某、史某某均系该集体经济组织成员,具有取得该村宅基地使用权的资格。同时,双方买卖合同订立后,收取了史某某缴纳的案涉房屋的房费,日照市人民政府亦向史某某颁发了房屋印契,应当认定村委及相关部门对李某某与吕某某之间的房屋买卖行为的认可。因此,李某某与吕某某之间的房屋买卖合同应当认定为有效合同。”

⑫如山西省晋城市中级人民法院在[2020]晋05民终1203号裁判文书中认为:“但在合同签订后的当年九月份,被上诉人便经村委同意将户口迁入水东村并一直居住至今,期间也享受水东村村民的各项待遇,具备同一集体经济组织成员资格,故双方的房屋买卖行为并未侵犯水东村集体经济组织对案涉房屋宅基地的所有权,所签房屋买卖合同应为有效合同。”

⑬如广东省中山市中级人民法院[2016]粤20民终169号裁判文书中写到:“本案为宅基地上房屋买卖合同纠纷。本案的争议焦点为吴某堂与吴某华签订的《土地房产转让协议》的合同效力问题。虽然根据《土地管理法》第62条的规定,农村村民一户只能拥有一处宅基地,且农村村民住宅用地,须经乡(镇)人民政府审核,由县级人民政府批准,农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,应不予批准。但上述法律关于农村

村民‘一户一宅’的规定属于管理性质的禁止性规定,并非效力性质的禁止性的规定,因此即使农村村民违反‘一户一宅’的规定转让宅基地,其再申请宅基地应不予准许,但其转让宅基地的行为亦不当然被认定为无效。同时,《广东省高级人民法院关于审理农村集体土地出让、转让、出租用于非农业建设纠纷案件若干问题的指导意见》第12条也规定:‘当事人将农村村民住宅建设用地转让、出租或以合建形式变相转让农村村民住宅建设用地而签订的合同,一般应认定无效。但1999年1月1日《土地管理法》修订以前,农村村民将依法取得的宅基地使用权连同房屋转让给本村村民、回乡落户的干部、职工、退伍军人以及华侨、港澳台同胞的以及1999年1月1日《土地管理法》修订以后,农村村民将经依法取得的宅基地使用权连同房屋转让给本村村民的,可以认定转让合同有效。’因此,根据上述规定,农村村民可以将农村宅基地连同其上的房屋一并转让给本集体经济组织内的成员。故吴某堂认为涉案房地产所在的东南村民委员会不同意吴某堂向吴某华转让涉案的房地产,且吴某华受让涉案房地产后,违反了法律规定的‘一户一宅’的原则,双方的转让行为应属无效的上诉理由,理据不足,法院不予支持。”

⑭如北京市第三中级人民法院[2019]京03民终1186号裁判文书中认为:“我国《土地管理法》虽规定了‘一户一宅’的宅基地使用原则,但并无禁止集体经济组织成员之间相互购买宅基地及地上房屋的强制性规定,且该法律规定非效力性强制性规定,而属于管理性强制性规定,故冯某甲、冯某乙、冯某丙以宅基地上房屋仅能‘一户一宅’为由主张涉诉协议无效的意见,本院不予采纳。”河南省商丘市中级人民法院[2011]商民终字第1078号裁判文书中,法官认为:“《中华人民共和国土地管理法》第六十二条规定的是‘一户一宅’原则,是指农村集体经济组织成员一户只能申请一处宅基地,在于对宅基地数量的控制,此处禁止的是不能申请两处及两处以上的宅基地,并没有限制宅基地的转让,农民对自家宅基地上的私有房屋享有完全的所有权,针对房屋进行的买卖是平等民事主体之间的私法行为,没有违反法律及行政法规的强制性规定。”

⑮如北京市大兴区人民法院[2018]京0115民初25142号民事判决中认为:“根据《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国土地管理法实施条例》的规定,农村村民方可拥有宅基地,村民出卖原有宅基地上的房屋应出售给符合申请建房用地条件的村民。本案中,沈某某购买位于北京市大兴区北臧村镇皮各庄一村集体土地上的房屋,其非该集体经济组织成员,违反了《中华人民共和国土地管理法》有关农村村

民住宅用地的规定,故韩某某与沈某某于2005年10月19日签订的《买卖房屋协议书》,应属无效。沈某某称将涉案房屋赠与了王某某,该法律关系与本案非同一法律关系,法院不在本案中予以处理。对于韩某某要求返还涉案房屋的诉讼请求,可另行主张,本案不宜一并处理。”

①⑥如北京市第二中级人民法院[2020]京02民终4264号裁判文书中认为:“王某某、杨某某与谭某某、颜某签订《建房协议》名义上为合作建房,实质上属于买卖房屋的性质,谭某某、颜某作为城市居民与王某某、杨某某签订的《建房协议》因违反相关法律规定属于无效合同。……对于《腾退安置协议》中的宅基地区位补偿利益,因谭某某、颜某购买了新建房屋的一半,其有权要求按所购房屋占院内房屋的面积比例分配宅基地区位补偿利益,本院结合买卖双方的过错程度予以合理分配宅基地区位补偿利益。对于房屋重置成新价,谭某某、颜某有权按所购房屋的部分分配对应的拆迁利益,本院对该部分对应的房屋重置成新价亦予以支持。至于装修补偿,因双方对《北京市集体土地房屋腾退估价结果报告》中装修及附属物对应项均未举证证明,本院根据评估报告的记载情况酌情确

定谭某某、颜某的装修补偿。对于《腾退安置协议》中的‘补助及奖励’‘安置房利益’,因该补偿的性质属于与王某某、杨某某非居民身份相关的拆迁利益,谭某某、颜某无权要求进行分配,本院对谭某某、颜某要求分配该项拆迁利益的上诉请求不予支持。”

①⑦《民法典》第157条规定:“民事法律行为无效、被撤销或者确定不发生效力后,行为人因该行为取得的财产,应当予以返还;不能返还或者没有必要返还的,应当折价补偿。有过错的一方应当赔偿对方由此所受到的损失;各方都有过错的,应当各自承担相应的责任。法律另有规定的,依照其规定。”

①⑧原《合同法》第58条规定:“合同无效或者被撤销后,因该合同取得的财产,应当予以返还;不能返还或者没有必要返还的,应当折价补偿。有过错的一方应当赔偿对方因此所受到的损失,双方都有过错的,应当各自承担相应的责任。”

①⑨《北京市人民法院民事审判实务疑难问题研讨会会议纪要》,法律快车, <https://www.lawtime.cn/article/III12194992912195502300601552>, 2022年3月1日访问。

Research on the Adjudication Status and Optimization Path of House Purchase and Sale Disputes on Homestead under the Background of Three Rights Dividing Reform

Hu Yunhong

Abstract: Based on the analysis of more than 70,000 judgment documents since 2006, taken into account the background of reform, combined with the field investigation in Zhejiang, Jiangsu, Shanghai and Xinjiang and the investigation of civil and administrative judges all over the country, this article puts forward that when determining the effectiveness of house sales contracts on homesteads, village regulations and the autonomy of collective economic organizations should be respected; prudently determine whether the parties have the membership of collective economic organizations; judge whether it belongs to the same collective economic organization according to the ownership of the land where the subject house is located; under the existing legal and policy framework, considering the factors such as time, legal and policy provisions and the identity of the transferee, carefully determine the effectiveness of the contract for selling houses on the homestead to people outside the collective economic organization; according to the principle of "one household, one house" stipulated in the land management law, carefully determine the effectiveness of the house sales contract on the homestead between the members of the same collective economic organization; pay attention to balancing the relationship between the principle of good faith and public order and good customs, and fairly deal with the problem of return caused by invalid contract.

Key words: dividing of three rights; houses on homestead; validity of the contract; qualification right; same collective economic organization