

栏 首 语

自2008年《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》后,我国农村新一轮“土改”就如火如荼地开展了,近两年的讨论更是热烈,成为法学、社会学、经济学等学界的共同热点话题。要给农民“土地红利”、给农民增收的提法受到极大欢迎。伴随着中央政策的引导,相关法规也需要进一步修改和明确。土地流转问题、土地所有权问题、土地金融问题等都面临许多法律缺位和冲突,需要进行调整规制。本栏从相关学术会议中选取四篇论文刊发,为当前这一关乎七八亿农民民生的顶层设计建言献策,期待能够对法律研究和实践活动有所裨益。

——编者

宅基地置换中农民土地权益保护问题探究

——以浙江省为例

喻文莉,张 睿

(绍兴文理学院 法学院,浙江 绍兴 312000)

[摘要] 根据宅基地置换实践是否触及土地所有权从集体到国有的变更,可以将置换区分为征收置换和协议置换两种形态。但各地的规范性文件无论是实体上抑或程序上对这两种置换模式并未予以界分,这样便产生了公权力越界和私权利弱化等问题。宅基地置换项目的启动应以行政许可为必要,即以公权力的介入为必要。征收行为产生的法律关系性质为行政法律关系,政府既具有公权主体的身份,也具有私权主体的属性。然而协议置换属于民事法律关系,双方法律地位平等,政府与置换协议法律关系一般无涉。征收补偿和协议补偿的标准应体现差别待遇,两者补偿标准究竟孰高孰低,颇值研究。

[关键词] 宅基地置换;征收置换;协议置换

[中图分类号] DF452

文献标识码:A

文章编号:1001-8182(2015)01-0091-07

引言

中国是一个农业大国,农民最直接、最基本的和最主要的利益始终与土地紧密关联。^[1]可以说,“三农”问题的核心是土地问题,土地问题的焦点是农民土地权益问题。目前,我国正处于城镇化和新农村建设协调推进这一特殊历史时期,全国

各地正在逐步推行宅基地置换试点工作的探索和实践,引导“农民集中上楼居住”。住房福利乃社会福利之最。宅基地置换可以破解农民建房难题,推动农村人口集聚,改善基础服务设施和生活环境,促进土地的集约化利用,是农村城镇化和新农村建设协调推进的重要举措。然而,在置换实践

收稿日期:2014-08-20

基金项目:喻文莉教授主持2014年国家社会科学基金项目“农村宅基地置换的法律问题研究”(14BFX083)

作者简介:喻文莉(1966-),女,浙江嵊州人,绍兴文理学院法学院教授,研究方向为土地法;

张 睿(1985-),男,云南芒市人,绍兴文理学院法学院讲师,博士,研究方向为土地法。

中出现了地方政府借助于公权力侵害农民土地权利的问题,个别地方甚至强拆村庄,继而强迫农民集中居住等现象。于是,群殴和自焚等恶性事件屡屡见诸报端。调研数据表明,农村因土地置换、房屋拆迁引起的社会矛盾在广度、深度和烈度上都大于农村其他社会矛盾,已成为危及农村社会和谐和农民安居乐业的重大问题。土地权益保护已不只是农民问题,农民土地权益保护已成为社会焦点。^[2]因此,宅基地置换问题引起了政府和社会各界的高度关注,国土资源部于2011年12月28日发布通知,严禁强拆强建,强迫农民住高楼。^[3]可见,探讨如何完善相关政策法规,加强宅基地置换中农民土地权益保护,顺利推进宅基地置换这一惠民工程,意义重大。

浙江省“七山二水一分田”,土地十分稀缺。改革开放以来,浙江省农村经济获得迅猛发展,为农村宅基地的整理和置换提供了经济基础。近年来,浙江省在宅基地置换领域进行了大胆探索,取得了显著成效,并积累了丰富经验。这些经验对我国其他地区制定和完善宅基地置换的政策法规具有重要的参考价值。但我们也清醒地看到,在置换实践中,农民的土地权益常常遭到有意或无意的侵犯和漠视,其原因既有制度层面的缺陷,也有实践层面的失误,应当予以深刻反思。有鉴于此,本文将通过对浙江省相关地市具有典型意义的宅基地置换地方性政策法规的梳理,发掘问题,并提出制度完善的对策思考。

一、浙江省相关地区关于农村宅基地置换政策文件的梳理

21世纪以来,浙江省各地市的宅基地置换活动方兴未艾,在开展置换工作的实践中,浙江省各地政府相关部门陆续出台了有关置换工作的政策法规,笔者收集了浙江省各地区、各部门制定并颁布的相关政策法规,现予以梳理、解读检视。

(一)就宅基地置换工作的原则和农民、政府的地位而言,各地政策大多确立了政府主导,农民自愿相结合的原则。如《浙江省土地利用总体规划条例》(2011)规定,农村土地整治应当遵循村民自愿原则,保障村民住宅和基础设施、公共服务设施建设用地。根据《温州市关于加快推进农房改造集聚建设的实施意见(试行)》(2011)规定,置换工作原则为政府主导、村民自愿、操作规范、节约用地、统筹推进,责任主体为县(市、区),镇

(功能区、街道)为实施主体和实施单位,统筹农房改造集聚建设的规划、政策和安置标准。《苍南县农房改造集聚建设暂行规定》(2011)规定,农房改造集聚建设坚持“政府主导、公司运作、统一规划、统一建设”的原则,具体实施主体为各镇人民政府。县人民政府就项目的选址、主体、规模等方面进行联合审查。《海宁市农村宅基地置换市区公寓房和农村集体土地承包经营权置换生活保障暂行办法》(2009)规定,换房和换保障坚持“政府主导、农民自愿、统一规划、统一建设、计划管理”的原则,具体工作由市统筹城乡综合配套改革领导小组办公室负责统筹协调。《上虞市最新农村宅基地置换城市房屋暂行办法》(2013)规定,要坚持“政府主导、农民自愿、规范有序、公正公开”的原则;组建上虞市农村宅基地置换城市吸纳型农民集中居住区房屋工作办公室,负责具体工作。

(二)就农村宅基地置换的模式而言,主要有货币置换、异地宅基地置换和异地住宅置换三种形式。货币置换,即放弃农村宅基地使用权而获得货币补偿的一种宅基地置换模式。采用货币置换模式,可以解决农民进城落户的资金问题。异地宅基地置换,即放弃宅基地使用权后,在政府规划的城镇或中心村置换相应面积的宅基地,由农户自行建房。异地住宅置换,即宅基地使用权人放弃原宅基地,在中心镇、中心村或城镇农民集中居住区域置换相应面积的住房的置换模式,这是宅基地置换的主要形式。关于置换模式的选择问题,各地政策不一,有的仅规定一种形式,有的则规定了两种甚至三种模式。如根据《绍兴市关于推进农村宅基地置换鼓励农民进城镇居住的若干意见》(2010)的规定,农民有以下几种选择:在农民集中居住区内置换多层或高层公寓房;在城镇享受购买经济适用房政策;作价领取货币补贴自行到城镇购置商品房;在农民集中居住区内自建或代建联立式、跃层式农房(只限于城镇规划区外的中心村)等。

从浙江省范围内出台的相关置换文件来看,地方政府都鼓励和提倡高层或多层建筑模式,而不鼓励甚至不允许建造过多的联排房,以最大化地节约建设用地,如《浙江省村镇规划建设管理条例》(2004年修正)规定,在建制镇规划区建造住宅的,应当建造公寓式住宅;在集镇、村庄规划区建造住宅的,提倡建造公寓式住宅和联立式住宅,严格控制建造独立式住宅。温州市《关于加快

推进农房改造集聚建设的实施意见（试行）》（2011）则提倡统一集中改造，建设公寓式、联立式住宅，控制独立式住宅，积极引导农户到中心镇、新社区居住。《慈溪市农民建房用地管理办法》（2008）提出，农居建设的总体原则是“控制单家独院、推广多户联排、鼓励多层公寓”。

（三）就置换房的土地性质而言，有国有土地和集体土地两种类型。如根据杭州市人民政府办公厅《关于鼓励开展农村宅基地整理促进新农村建设的意见》（2007）规定，多层农民公寓用地可采取征收和划拨方式提供国有土地；《温岭市关于开展宅基地换住房试点加快推进农村集聚小区建设的实施意见》（2010）规定，农村集聚小区内的公寓式住宅，可以实行国有行政划拨方式供地；推行建设联立式住宅，土地性质为集体土地。根据《苍南县农房改造集聚建设暂行规定》（2011），农房改造集聚建设用地性质为国有划拨或集体建设用地，置换后的房源为公寓式住房。此外，温州市、绍兴市、桐乡、海宁和桐庐的相关文件均规定，安置房土地属性既可能是国有也可能是集体。

取得国有土地使用证和房屋所有权证的置换房，能否上市交易？大多数地方政策文件允许其在付清房款、缴纳相关税费，并进行产权登记后即可上市交易。但也有部分地方文件规定，换取的公寓房取得产权证之日起五年内（含五年）不得上市交易，如《海宁市农村宅基地置换市区公寓房和农村集体土地承包经营权置换生活保障暂行办法》（2009）、《绍兴县农村宅基地置换暂行办法的通知》均做出了这样的规定。

（四）就置换协议的签约主体而言，各地做法并不一致，从各地政策文件中也可发现这一端倪。根据《苍南县农房改造集聚建设暂行规定》（2011），由置换户与所在的镇农发公司签订宅基地置换农村保障房协议和原宅基地征收协议；依照《海宁市农村宅基地置换市区公寓房和农村集体土地承包经营权置换生活保障暂行办法》（2009），换房协议是换房户与所在村、镇（街道）及市房委办四方签订，另外换房户与建设单位还需签订换房合同；《海盐县农村宅基地置换县城公寓房实施细则》（2010）规定，由县城投集团与具备条件换房的换房户和换房户所在的村、镇（开发区）签订四方换房协议；而绍兴县陶堰镇《关于推进农村宅基地置换、鼓励农民进城居住的实施细则》（2010）则规定，由宅基地置换户与所在村、镇

签订三方协议。

（五）就被置换的宅基地的去向而言，各地在将农民原宅基地收回以后，或者将其统一复垦，或者通过指标置换将其征为国有。如《义乌市“宅基地换住房、异地奔小康”工程实施办法》（2009）就规定：“安置水平房审批与旧房拆除相挂钩。签订旧房拆除协议，收回集体土地使用权证后，依法注销并统一征收为国有。”《杭州市关于农村住宅置换城镇产权住房土地承包经营权置换城镇社会保障的若干意见》（2010）则提出：“置换后的农村宅基地，要按照规划及时组织实施土地复垦或再利用。土地开发整理复垦新增耕地，可在明确各村土地权属的基础上，由乡镇根据产业发展规划实行统一布局、统一招商、统一发包，实行规模经营，发展现代农业。”

二、宅基地置换中农民土地权益缺失的检视

国有土地上的房屋征收和宅基地置换均会导致房屋所有权变动、拆迁和补偿等问题，后者还可能导致土地所有权的变更，牵涉的利益相对更复杂。然而国家对前者进行了专门的立法调整，但至今尚未出台相应的法律法规甚至规章来规范置换活动。通过对地方政策文件四方面问题的梳理和审视，我们发现，纵然地方政府借助于地方性规章和其他规范性文件提出了对策方案，但这些文件在内容的合法性、制度的合理性、程序的正当性和政策的统一性等方面存在或多或少的欠缺，这一制度缺陷导致实践中出现了诸多矛盾与冲突，农民土地权益严重受损。

（一）就宅基地置换原则而言，各地市宅基地置换文件基本上确立了政府主导和农民自愿的置换原则，要求须有农民自愿申请方能启动置换工作，同时确立了政府在宅基地置换中的绝对主导地位 and 职责范围。一些地方还专门成立相应机构负责置换工作，足见各地政府部门对这一工作的重视程度和行政推动力的强度。但我们也发现，各地关于宅基地置换的主管部门和政策制定主体各不相同，政策地区差异性较大，甚至下级部门与上级部门出台的政策文件从基本原则到制度安排均有巨大差异，这严重影响了置换结果的统一性和公平性。在中国这一国民具有“不患寡而患不均”意识的国度里，其政策的实施结果往往是引发各种错综复杂的矛盾，甚至出现各种恶性事件。

（二）就宅基地的置换模式而言，在异地住宅

置换的场合下,农民放弃原宅基地而置换得到的往往是多层或高层公寓,这就带来一个问题:置换前农民独享完整的宅基地使用权和房屋所有权,但置换后其置换房的所有权性质为建筑物区分所有权,其建房占用的土地使用权亦由该公寓所在的全体业主按份共有,这种财产权利形态的变动不可避免地牵涉到房屋价值降低和权利人利益的减损。因为在房价居高不下的中国,固然建筑成本价的提升与房价上涨不无关联,但推动房价一再上涨的关键因素是地价的一路飙升。土地使用权从独享到分享的问题,颇值我们关注。

(三)就置换安置房的土地性质而言,农民集中安置房的土地性质既可能是国有,亦可能为集体所有。根据现行法律法规,集体土地的使用权为无期限,国有住宅用地则为70年期限,另外,集体宅基地严格控制交易,而国有土地上房屋一般均可上市交易。可见,两者存在期限性和可交易性的差异性,这种差异必然会影响到房屋的价值。但令人百思不得其解的是,各地政策基本上都忽略了这种差异的存在,无论是实体还是程序的制度设计上,均无不同。显然,这种制度安排的同质性与土地性质的异质性不相符合,这里是否隐含了对农民利益的潜在侵害?值得我们作深度思考。

(四)就宅基地置换的参与主体而言,置换协议的签约主体及参与方可谓错综复杂。有的置换协议是农民直接与村集体签订的,有的置换协议中政府是签约主体之一,除此以外,多方协议中可能还有开发商参与签约。之所以出现这种状况,是因为相关部门对宅基地置换涉及的法律关系性质和主体并未进行深入探讨,对公权行使的界碑和私权的空间范围亦未作准确的界定,结果

必然是导致法律关系不清,当事人权利义务混淆,公权大肆介入私权的空间范围,农民的利益被政府和开发商等第三方侵蚀的结局。

(五)就置换的宅基地被国有化而言,在农民向集体交还土地后,农民虽然丧失了这一宅基地使用权主体的身份,即便丧失了土地使用权,但作为集体成员之一仍然是土地所有权的终极主体,在土地征收中理应享有程序性权利和实体性权利,可是几乎所有文件均未涉及这一点,甚至村集体这一法定土地所有权主体的权利也没有在政策文件中得到体现。是否只要存在宅基地置换情形,农民和村集体的权利就不再存在了?显然这一说法既无法理依据,亦无法律根据。

综上,通过对宅基地置换相关政策法规存在问题的审视,我们发现各地在制度层面缺乏对农民权益这一根本利益的切实保护,这一制度缺陷导致实践中出现了诸多的矛盾与冲突。

三、宅基地置换中相关利益主体权利(力)结构的分析

从法理层面而言,导致不动产权属变动的原因主要有征收和自愿签订协议两种情形,而根据我国现行法律的规定,导致土地权属从集体向国有变动的唯一原因仅为征收这一途径。众所周知,土地征收应当按照征收的正当程序进行,需要经过极为严格的公告、听证、审批、登记等诸多程序。

通过对浙江省相关地市农村宅基地置换的相关政策法规的考察,我们发现根据宅基地置换是否触及土地所有权从集体到国有的变更,可以将置换区分为征收置换和协议置换两种形态。如原宅基地被征为国有,为征收置换;如土地仍为集体,则为协议置换。两者区别如下表所示:

置换性质	启动事由	决定主体	置换方式	法律依据	补偿依据
征收置换(土地属性从集体到国有变动)	必须基于公共利益方能启动	政府	征收(行政行为)	《土地管理法》和土地征收的法律法规	以征收法律法规和地方政策确定的补偿标准为主
协议置换(不改变土地的集体属性)	不以公共利益作为前置条件,基于农民和村集体的意愿	村集体经济组织与农民	协议(民事行为)	《物权法》、《民法通则》、《合同法》等	以置换方案和置换双方协商确定的置换协议为准

不难看出,征收置换与协议置换可谓大异其旨趣。前者是政府行使土地管理权的公权行为,后者是基于农民自愿而从事的私权领域的行为;

前者并不需要征得农民同意即可进行,后者必须经过农民同意才可进行,尽管在这个过程中政府也需要动用其享有的行政管理权,但就置换工作

得以展开的起始条件——置换协议而言,政府并无权强迫农民必须签订。可见,两者属于不同性质的置换,理应适用不同的法律制度和程序安排。

然而各地对宅基地协议置换和征收置换无论在实体上抑或在程序上并未区分对待,这在制度设计上缺乏公平性和合理性,在实践上损害了农民的利益,并由此产生下列问题:农民的实体性和程序性权利缺失;宅基地置换中行政法律关系和民事法律关系混淆;政府在协议置换和征收置换中的公权力行使的范围模糊不清;政府、村集体、农户、开发商四方法律关系性质混淆及主体错位等等。正如学者所言:“目前,有些地方简单地用土地征迁政策来实施‘两分两换’,这是非常不科学的。”^[4]这些问题能否得到妥善合理的解决又最终关乎本文的核心议题——如何保护宅基地置换中农民的土地权益。基于妥善解决上述问题的考虑,我们将对宅基地置换中相关利益主体的权利(力)结构从法理层面作一解构。

(一) 村集体和农民分别享有宅基地所有权和使用权

村集体属于宅基地所有权的主体。根据宪法和土地管理法的规定,宅基地和自留地、自留山,属于集体所有。如何确定所谓的“集体”?有学者认为正是因为这样一个内涵不清的概念导致了宅基地所有权主体的虚置,以致宅基地所有权得不到应有的保护。但我们认为,无论是基于“共有产权”理论,还是社区所有权理论,我们都可以找到所有权的权利人——集体的所有成员。在不触及土地权属变动的情形下,作为宅基地所有权主体的村集体对宅基地是否置换、如何置换、置换后利益如何分配等问题上理应享有表决权和参与权,并有权分享宅基地置换后的增值收益。¹

农民是宅基地使用权的主体,又是农民集体的成员之一,在置换过程中具有双重法律身份,其一是作为宅基地使用权人和房屋所有权人的身份,其二是作为村集体成员之一是宅基地所有权的终极主体身份。这两种身份使其一方面取得置换安置与补偿等实体性权利,另一方面取得参与权、表决权、知情权、听证权等程序性权利。

在协议置换情形下,作为宅基地使用权主体的农民对是否置换和是否签约享有表决权。只有经过农民同意并签订协议,方可启动宅基地置换工作,这是契约自由原则在宅基地置换中的体

现。此外,作为宅基地所有权和使用权主体的农民和村集体对宅基地如何置换、置换后利益分配等问题上理应享有表决权和参与权,并有权分享宅基地置换后的增值收益。

唯当国家基于公共利益的需要对集体土地决定征收时,依照法理无需征得集体土地所有权人和宅基地使用权人的同意,即村集体和农民对是否启动征收置换程序问题并不享有表决权,而是由政府的征收文件予以决定。但是村集体和农民作为被征收人可以就征收决定申请行政复议,或提起行政诉讼。此外,两类主体对补偿方式、补偿金额和支付期限等补偿协议的内容享有意志表达的自由。

(二) 国家享有的宅基地管理权

鉴于土地的稀缺性和不可再生性以及土地的多元价值之于人类生存利益的深刻影响,当土地的占有和利用涉及公共利益时,政府作为社会公共的代表,需要利用公法规范对土地的占有开发和利用进行行政干预。故宅基地置换项目的启动以行政许可为必要,即以公权力的介入为必要。唯有如此才能实施对土地资源有节制的开发和利用。行政机关在审批项目时,应强化土地用途管制,并符合土地利用规划和村镇建设规划。建设工程质量问题关乎社会公共利益,因此项目的确立、启动、监督等活动同样离不开公权力的介入。

在征收置换中,政府通过征收和安置补偿行为取得了宅基地的所有权和房屋所有权,实现了土地从集体到国有的权属变动,因此,国家作为直接参与置换的主体之一而存在,即政府也处于宅基地所有权“交易”相对人的地位。可见,征收置换中政府既具有公权主体的身份,也具有私权主体的属性。

然而,在协议置换中政府与置换协议法律关系一般无涉,故不是私权主体,仅能以公共利益代表者的身份行使规划审批和项目审批等公权力而已,自然无权分享置换的增值收益。但倘若在农村居民集中居住点的建设中,政府为促进置换工程建设在基础设施和公共服务领域投入了的一定资金,则作为投资主体有权参与置换的增值收益,此时其身份为民事主体,与公权力无涉。

**四、强化宅基地置换中农民土地权益保护的
路径思考**

当前,全国各地的宅基地置换中两种置换模

式均在推行,但置换政策对置换方案和置换程序等规定并无本质差异,甚至在同一政策文件中规定两种置换模式,但对置换方案、程序和补偿标准不做任何区分。这种“一刀切”的做法将两者混淆起来,导致本应地位对等的双方因为谈判地位的不对等而产生潜在收益的分配和潜在损失的补偿等方面出现失衡的状况,农民理应享有的权利得不到尊重,本属于私权范畴的争端演变为公权性质的争端。因此,在我们讨论宅基地置换中农民权益保护的问题时,首先应将征收置换和协议置换两种性质的置换方式界分清楚。

我们认为,针对置换政策法规所存在的问题,各地应做好以下几方面工作,以期确保农民土地权益不受侵害。

(一)厘清宅基地置换法律关系

如前论述,征收置换和协议置换各方在宅基地置换中的权利(力)结构存在差异性,而不同的权利(力)结构决定了不同的法律关系,不同的法律关系又应当适用不同的法律制度,对此,我们必须厘清宅基地置换中不同的法律关系:

1.征收置换中的行政法律关系。通过对地方政策文件的分析,我们发现在实践操作层面,因为征收而发生宅基地置换的情形并不在少数。征

收行为并非双方自由意志的体现,是否征收完全取决于国家基于公共利益需要的单方面意思表示,而不需要被征收方同意。征收的过程中虽然也涉及补偿标准、补偿方案等方面的协商谈判,但就本质而言仍是政府行政行为。

征收行为产生的法律关系性质为行政法律关系,主要是政府与被征收人之间的法律关系,被征收人涵盖了村集体和农民两类主体,均属于行政相对人。事实上,在征收法律关系中,存在民事和行政交叉的关系。在征收决定权问题上,政府享有单方决定的公权力,但在补偿安置问题上,政府与农民、村集体存在民事法律关系。因此,作为当事人,村集体和农民与地方政府进行直接谈判、正面博弈。三个博弈主体均是理性的经济人,都想实现自身利益的最大化。村集体组织作为农民集体的一个特殊集团,与农户在长远和根本利益上是一致的,因此他们能在和政府的谈判中为村集体争取更多土地收益和维护农民权益。

2.协议置换中的民事法律关系。就协议置换而言,可以根据哪个主体在置换中发挥的作用主体作用分为村集体主导和政府主导两类。实践中,主要的两种置换形态如表所示:

村集体主导的宅基地置换	宅基地使用权人与村集体签订置换协议,自愿放弃原宅基地使用权,交还村集体——村集体与第三方签订宅基地置换的合作协议——第三方负责完成房屋建设工程,并交还村集体——村集体将新房分配给换房户
政府主导的宅基地置换	宅基地使用权人与村集体签订置换协议,自愿放弃原有的宅基地使用权,交还村集体——村集体与政府签订置换协议,由政府相关部门负责集中建房和基础设施建设——政府将新房分配给换房户

在第一种情形中,涉及两种法律关系,即农民与集体之间的置换协议关系和村集体与第三方之间的工程承包法律关系,均属民事法律关系。我们发现,实践中个别地区规定由农民与开发商直接签约,农民在开发商工程完毕后从其手中购买置换房,这一做法,显然违背法理,开发商自始至终并未取得宅基地和房屋的权属,并不是宅基地置换协议的适格主体。

在第二种情形中,法律关系涉及三方当事人——农民、村集体和政府,三方当事人依约享有相应的权利和义务,政府因前期投入有权参与置换增值收益的分配。需要特别注意的是,依照

法理,政府是接受村集体的委托方能有权参与这一民事法律关系中来,否则宅基地协议置换这一宅基地所有人和使用人私法主体之间的活动,政府的公权力主体身份无法介入。上述两种情形,均属于民事法律关系,双方法律地位平等,协议的签订遵循契约自治原则,法律关系主要由合同法调整。

我们建议应该在今后的置换工作中明确签约主体,这才有利于明晰签约双方相应的权利义务,也避免政府被卷入并非自己职权范围内的纠纷中。

(二)明确农民在征收置换和协议置换中的

程序性权利

事实上,宅基地置换的过程乃是借助于一系列土地产权交易行为,达到土地增值和土地利益再分配的目标,其核心问题是土地产权的重新界定与调整。通过政策解读,我们发现可以说,农民权益受损的最根本缘由是政府、第三方、村集体和农民均在追求各方土地利益的最大化利益博弈过程中,农民的知情权、参与权和表决权等权利没有得到切实保护,从而出现了利益失衡的格局。宅基地置换的程序基本上包括申请、审核、公示和签约几个程序,农民作为最直接、最核心的利益主体,参与度极低,农民的利益诉求缺乏表达的渠道和机会。实践中,置换方案往往由政府 and 村委会单方制定,农民并未参与起草和讨论,我们认为,在订立宅基地置换协议之前村集体必须事先公开置换方案和合同的基本内容,征求和吸纳农民的意见。

由于置换合同属于格式合同,一般由政府或村委会单方起草,缺乏缔约过程中双方当事人的要约和承诺这一体现程序公平的环节,可能隐含了对农民利益的潜在侵害,故建议相关部门出台有关宅基地置换协议的范本,以确保农民利益在合同中的切实体现。

(三) 完善征收补偿和置换补偿的价格评估制度

从各地政策情况看,似乎对征收置换和协议置换两种情形的补偿标准规定并无二致。我们认

为,征收补偿和协议补偿的标准应体现差别待遇,因为,征收置换导致了农民集体丧失宅基地所有权,仅取得国有土地使用权,此外还导致了农民置换房的土地使用期限从无期限到有期限的变化,这显然造成了农民代际利益的丧失,故征收置换补偿标准应当高于协议置换情形。然而,征收置换促成了农民安置房的土地使用权从严格限制交易到相对自由交易的转变,进而导致房和地的价值增值。从这一角度来看,征收置换的补偿标准似乎不应高于协议置换情形。两者补偿标准究竟孰高孰低,颇值研究。我们建议政策文件在制定时应对征收置换和协议置换补偿标准予以区别对待。唯有如此,方能确保补偿结果与实际损失具有一致性。

鉴于宅基地置换的主管部门和政策差异过大,我们建议全国各省市自治区应统一宅基地置换主管部门,并从政策层面统一宅基地置换的基本制度安排。

参 考 文 献

- [1] 林翊.中国经济发展进程中农民土地权益问题研究[M].北京:经济科学出版社,2013:101.
- [2] 王景新.现代化进程中的农地制度及其利益格局重构[M].北京:中国经济出版社,2005:74.
- [3] 国土资源部.关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点工作的通知[R].2011-12-28.
- [4] 顾成庆.推进“两分两换”必须注意和处理的几个问题[J].中国城市化,2009,(6).

(责任编辑:韦家朝)

宅基地置换中农民土地权益保护问题探究——以浙江省为例



作者: [喻文莉](#), [张睿](#)
作者单位: [绍兴文理学院法学院, 浙江绍兴, 312000](#)
刊名: [广西大学学报 \(哲学社会科学版\)](#)
英文刊名: [Journal of Guangxi University \(Philosophy and Social Science\)](#)
年, 卷(期): 2015, 37(1)

引用本文格式: [喻文莉, 张睿 宅基地置换中农民土地权益保护问题探究——以浙江省为例 \[期刊论文\] - 广西大学学报 \(哲学社会科学版\) 2015\(1\)](#)