

对宅基地涉老问题的思考与建议

◇ 祁雪瑞

一、涉老宅基地使用权关联的主要法律问题

(一) 涉老宅基地使用权继承限制有违土地有效利用原则

宅基地虽然是以户为单位获取,但是对“户”的定义各地有宽有严,存在差异,原始户本身也在进行着复杂的结构演变,遗产的法定继承人很可能不再是本集体经济组织成员。对于这种情形下的继承,法律规定只能继承房屋,而且对房屋不能翻修,对宅基地的利用以房屋的自然寿命为限。这样的规定有两个现实问题:一是对房屋翻修的监督难以操作;二是从房屋不适合居住到倒塌必然有一个空置期,不利于物尽其用。民间的应对策略是,在老人临近离世的时候把房屋翻新,或者采取其他方式避免房屋倒塌。可见,这样的法律规定让公权和私权都很难过,法律效果并不好。应该最大限度放开对宅基地继承的限制,如果认为非集体成员继承宅基地是对集体成员的不公平,那么,集体成员的继承同样也导致集体内部的不公平,对公平的追求不应该以牺牲法定的个人基本权利为代价。宅基地的社会保障功能因为全民社保的逐步完善而衰微,对宅基地流转的限制也应该逐渐消除。

(二) 居住权的法律设定有助于老人安居颐养盘活资产

《民法典》在用益物权分编新创设了居住权,以保障弱者的生活居住需求。居住权是高于租赁权的物权,比租赁有更大的独立性和稳定性。居住权原则上无偿也可以有偿,可以设定期限也可以无期限,可以设立他人的居住权也可以设立自己的居住权,可以合同设立也可以遗嘱设立。这对农村老人是一个重大利好,可以安居颐养,也可以盘活资产。

农村老人可以在自己的房产上设定他人居住权来换取经济收益和同居养老服务,也可以设立自己的居住权作为难以实施的倒按揭方式“以房养老”的替代路径,以保障老年生活质量。“以房养老”需求旺盛,但是在实践中问题层出不穷,一些老人遭遇骗局,流离失所。充分利用居住权拟定合同,相当于老人有了居住保险,不用再担心以后的居住问题,可破解金融骗局,也会避免许多纠纷发生。对于父母出资登记在子女名下的房子,也可以设立父母的居住权,以保障父母居住权益。另外,在宅基地闲置、空置的案例中,涉及农村老年人的占据了相当的比例,老人闲置宅基地很多情况是年纪太大独立生活不方便或者是子女不放心,可以通过设置居住权,交换陪伴、代为采购、偶尔的体力劳动等需求的满足。

(三) 老人去世后其他宅基地使用权变更登记问题

《民法典》第三百六十五条规定了当事人及时办理宅基地使用权变更登记的义务,法条明示的情形只有转让和消灭,其实也包括房屋继承变更宅基地使用权的情形。现行法律规定宅基地使用权不能单独继承,可以与宅基地上的房屋一起继承,根据“房地一体原则”,必然发生宅基地使用权的变更。而房屋和土地的不动产物权效力是以登记为生效要件的,不登记不能对抗善意第三人,在征收征用的时候也会出现得到补偿的障碍,所以继承人应该及时进行变更登记。

二、对宅基地涉老问题的思考与建议

(一) 明确允许宅基地使用权有效继承

依据《继承法》,公民的房屋属于遗产,包括农村房屋。根据房地一体原则,宅基地使用权也必须能够继承,但是鉴于宅基地的成员福利性质

定位,继承时可以附加条件。首先,允许继承的宅基地应为初始合法取得的宅基地。其次,还可以附加期限、有偿等其他限制条件。农村宅基地以“户”为基本单位取得和保有,而组成“户”的基本成员很可能流动出本集体。现实中很多地方规定非本集体组织成员能够继承房屋及宅基地使用权,但是不得对地上房屋进行改建。然而,由于被继承的房屋大都历史久远,如果得不到改建则无法居住或存在很大的安全隐患,这样一来只能被闲置,使继承失去意义。鉴于我国农村人口数量总体呈递减的趋势,继承对集体的影响并不大,还有利于城乡交流,可附加有利于物尽其用的条件允许继承。需要说明的是,“一户一宅”是对原始取得主体的限制,而非对继受取得主体的身份限定。宅基地能够有效继承,可以增加农村老人交换养老服务的机会。

(二)土地整理需要明确居住权益保障优先于经济发展

不止一个省出现了强制合村并居、逼迫农民上楼的负面事件,在强烈的对抗中出现双输局面。其中老年人的居住权益受到侵害的情况尤其明显,原本与子女分别居住、独立生活的老人被迫与子女合住楼房,由于居住条件的限制和生活习惯的冲突,出现老人住车库、住地下室的不和谐现象。被迫上楼后,老人没有新的收入来源,也无法再进行简易的养殖和种植,正常生活受到严重影响。所以,需要明确强调农民居住选择的意思自治和居住权作为基本人权优先于发展权,有效遏制地方权力的政绩冲动侵害农民合法权益。

(三)明确宅基地使用权流转符合“一物一权”原理

宅基地“三权分置”政策的推出,突出了物权法对宅基地使用权用益物权性质的认定,将社会主体对宅基地的使用权也明确认定为物权,消除了对这种法律关系的模糊认识,即究竟是“合同债权”还是“用益物权”的疑惑,从而为宅基地的抵押、担保和再流转提供法律保障。需要指出的是,

鉴于学术界的相关争论,有必要做出理论澄清,不同主体在不同的时间段可以享有对同一物的使用权,而该使用权可以是物权形态的权利,这不违背“一物一权”的物权法原则,这与“一事不再理”的“一事”一样,认定的关键是时间段是否重合。认清“一物一权”的含义可以避免不必要的纠结。

(四)强调宅基地性质转换后的经营权保护好康养产业发展

社会主体参与对农村宅基地和农房的利用并不仅仅局限于作为居住用房,更多的是用于发展乡村旅游、开办民宿、建设康养基地等经营活动,其为此所投入的成本很大,对产权和经营预期的保护需求也更为强烈。宅基地使用权的物权化建构是经济社会发展的必然选择,必须充分强调土地流转后的经营权人对原宅基地的使用权是用益物权属性,而不是合同债权,对经营权的保护要按照物权的规则进行。

(五)收储闲置农房建立房地流转意向数据库助力康养产业发展

根据房地一体原则,对农房的处置也是对宅基地的处置。康养产业发展需要一定规模的房屋和土地,对闲置农房的利用是途径之一,但是康养企业很难单独完成这种项目,需要借助中介组织和服务平台。收储闲置农房,可以建立开放型的康养小镇模式,小聚居,大杂居,消费者与村民融合居住。乡村集体通过委托、入股、租赁等,对闲置农房进行收储,建立宅基地和闲置农房数据库,依托县镇村三级农村产权流转交易体系,对有意向流转的宅基地和闲置农房,做好信息发布和宣传推介,进行委托经营和委托交易。同时引入闲置农房盘活利用的“三方流转”合同,规范合同文本,提交所在乡镇政府鉴证备案,维护市场秩序。

作者简介:祁雪瑞,河南省社会科学院法学研究所研究员。

(摘自《中国国土资源经济》2020年第12期)