

温州率先探索农房产权制度改革

一场峰回路转的试验



本报记者 施晓义 胡丹

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
——摘自十八届三中全会《全面深化改革若干重大问题的决定》

记者近日在温州乐清市看到的一份农房买卖合同,让大多数中国农民羡慕。这是一份承诺书——本人现有两处以上房屋,愿将其中一处坐落于白石街道街口村的房屋转让给他人,今后不再向村集体申请宅基地,本人愿就上述承诺承担法律责任。

在这份承诺书上签字的是,街口村农民黄香(化名)。

伴随这份承诺书的还有一份证明——兹证明本村村民黄香(化名)现有两处以上房屋,经村委会研究同意该村民将其中一处坐落于本村怀和街47号的房屋予以转让。

证明的落款是街口村村民委员会。

这两份文件,是温州乐清市实施农房跨村交易的格式文本。填写之后,甩稻岩村农民伍赞贤得以顺利购入另一个村农民的农房。

2011年,温州成为新时期首批全国农村改革试验区,试验主题就是农村产权制度改革,其中就包括对农房产权转让的试验。

农房交易,在我国长期以来被限定在本村范围内,但温州在乐清率先试验为跨村交易配以完备的官方手续。尽管这项改革行事低调,一直以来“埋头做事,从不声张”,但在当下之中国仍不失为春雷乍响,举国关注。

十八届三中全会的《决定》字字铿锵有力,令温州为之一振,也为温州深化农村产权制度改革指明了方向。

沉睡资产 创业资本

距离闻名中外的乐清市北雁荡山不远处,有一座名为甩稻岩的山,农民伍赞贤的家便在山上的甩稻岩村。山路崎岖,出门办事儿做生意颇多不便。一直梦想着搬下山的一家人,终于买下了山脚下的街口村一幢4层小楼,并办妥了房产证和土地证。

据街口村村委主任陈永钦介绍,因为经商办企业,该村有人常年客居他乡,还有人继承了老屋或因城市改造、道路拆迁等拥有不止一处农房,都有卖房需求。“我们村交通方便,民风淳朴,最近几年买房住到我们村来的已有50多户。”

这种在城里司空见惯的交易,却开了我国农房产权制度改革的先河。这既是为了方便农民的生产生活,也有着更深层次的考量。温州市委副秘书长、农办主任王蛟虎说:“农房只能在本村买卖,显然不利于农房财产权的实现。”

温州市中级人民法院民一庭庭长邹挺骞也认为,农房只有在买卖流通中,才能实现更多财产权。我省三农问题专家顾益康也指出,允许农房跨村买卖,进一步拉平了农民与城镇居民在财产处置上的不平等对待,对于缩小城乡二元差距、推进城乡一体化,都意义巨大。

农房财产权的抵押、担保、转让,改革环环相扣。早在上世纪80年代后期,温州乐清、瑞安等地已开始探索让农民像城市居民那样,用自家房产获得抵押贷款。乐清市城南街道司马南村进土路83弄8号,是农民张立元的两层砖混小楼。在他家,他告诉记者,几年来用这套面积158平方米的房子向乐清农商银行做了五六次抵押贷款。“我是做道路绿化生意的,这

种贷款方式比向亲戚朋友借钱方便多了!”他说,中介的评估价是100万元,一般可贷50万元。

据乐清农商银行营业部副总经理陈金知介绍,有些沿街农民的农房可获贷款100多万元,这对重商的乐清农民来说,实在是简单、方便又实惠。

在乐清、瑞安等地,农房抵押贷款已普遍展开。瑞安农村商业银行已累计向7000多户发放农房抵押贷款。2014年6月,温州农房贷款余额达81.1亿元,其中乐清43亿元、瑞安32亿元。

农房是普通农家最看重的财产,温州农村改革率先突破农房产权制度,不仅广受农民欢迎,也必将在我国农村改革史上留下浓墨重彩的一笔。

峰回路转 柳暗花明

回望历史,温州农房产权制度改革的这一抹亮色,来得并不容易。

在瑞安市房屋登记中心主任吴年斌的记忆里,解放以来农房跨村交易就存在,过户手续也可以办。当时有个“四分表”,农民买卖房屋只要征得村里、镇上及房管等部门同意就可以。

上世纪九十年代之后,情况发生了变化。首先是,宅基地不能抵押了。1995年《担保法》实施,明确耕地、宅基地等集体所有的土地使用权,不得抵押。2007年施行的《物权法》,对此亦有明确规定。

再后来,明确了农房不能跨村交易。2008年建设部发布的《房屋登记管理办法》规定,申请农村村民住房所有权转移登记,受让人不属于房屋所在地农村集体经济组织成员的,房屋登记机构应当不予办理。

不能跨村交易,农房流转的价值就大打折扣,抵押贷款的前

置条件也受到影响。对创业热土温州来说,这真是巨痛袭身——数十亿元抵押贷款放出去了,不能跨村买卖,这些贷款就可能变成无法收回的烂账。

2009年1月,考虑到实际情况,温州做出了一份灵活的会议纪要:农户申请农房抵押贷款时需有房屋所有权证和集体土地使用证,抵押农房的受让对象可以为土地所在县(市、区)的农业户口人员。

这,等于悄无声息地出了一纸解禁令。紧接着,乐清在一份加快农村改革发展的实施意见中明确,对持有集体土地使用证和房产证的农村房产,允许在全市金融机构抵押,允许在市域范围内农业户籍人口间转让。

此策一出,乐清农房转让再度活跃。近5年来,乐清发生农房产权转让14230宗,其中跨村交易占36%。

瑞安虽然没有放开农房交易,但吴年斌回忆说,考虑到老百姓的实际情况,依据《继承法》,对涉及到赠与、继承、受遗赠农房的情况,无论是否跨村、是否农村户口,瑞安都给予以办理。

率先进行改革,为法律修改提供实践依据——这正是国家在温州设立农村改革试验区的意义所在。

看到《决定》的一瞬间,温州中院副院长郑永胜心中升腾起一股暖流。“多年来经手的农房交易纠纷案,温州中院始终坚定地支持农房买卖合法有效,但业内认识颇有不同,存在不少非议,如今总算盼到了最有力的支持。”他说。

尽管现实意义重大,但在法理层面,这项改革仍待进一步厘清。省农办副主任邵峰提出,农房所有权属农户,交易没有障碍,但农房下面的宅基地是农民集体所有的,农户拥有的仅为“使用权”。农房包括宅基地的转让,如何在法理层面走完相应的程序,是我国农村改革的待解之题。

移居新村 心愿待解

甩稻岩山脚下的街口村有原住民610多户,耕地200多亩。60岁的伍赞贤开开心心地和儿子伍赞贤从山上的甩稻岩村,一起搬进了街口村。

乐白公路、白中公路等工程打算在该村征地五六十亩,街口村准备不再像以往那样把征地补偿款一分了之。村委会主任陈永钦说:“我们准备建房出租,收入用来兴建老年公寓,毕竟60岁以上的农民已有386人了。”

本来对街口村无欲无求的伍赞贤闻此便有了一个心愿:自己的晚年最好能住进这个老年公寓。对此,陈永钦显得有些无奈:目前看只能先满足本村村民的要求,其次是新村民的要求。

村主任的话显然暗含这样一层逻辑:从法理上讲,伍赞贤还是原来那个甩稻岩村集体经济组织的成员,而不是街口村集体经济组织的成员,在享受村集体福利时,暂时还无法和街口村村民完全一致。

记者了解到,街口村距离高铁乐清站不远,村所在的白石街道将打造旅游街区,附近的大猫垵工业区据说也要迁出去,这里的生态环境无疑将越来越好,希望移居此地的外村人恐怕不会少。

更深层次的问题是,将来伍温荣们的心愿该如何实现呢?他们会不会有更多的心愿呢?如果新村民人数超过了本村人,村民自治该通过何种形式才能做到一碗水端平?

邵峰分析,农房交易实际上带来了宅基地使用权的转移,使非本集体经济组织成员拥有了只有本集体经济组织成员才能拥有的“用益物权”,这势必带来乡村治理结构和利益格局的重大变化。而新的治理结构是什么,仍在探索之中。

未解之题 仍待改革

改革之题,还需改革来解。“目前,除乐清外,其他县市区的跨村交易还待放开。”王蛟虎说。

放开跨村交易,有着现实需求。泰顺县司前镇溪口村,刚刚给儿子在新房里办了喜酒的农民苏志海,心里还有块石头放不下——这座3层楼还没正式办理过户手续,只有民间契约一张。

苏志海小心翼翼地拿出压在箱底的民间契约给记者看,文本为传统竖排,载明了房屋买卖过程,并有立契人、受买人、凭中人的签字画押。溪口村村支书张国根等作为凭中人见证了这桩买卖。

农房跨村交易私下一直在进行,就是办不了合法手续。据泰顺县农办介绍,不少偏远集镇的农民希望搬到离县城近一些的地方生活。

吴年斌也印证了这一观点。他所在的房屋登记管理中心,每年都有不少人来咨询农房跨村交易,希望能够办出合法手续。

泰顺县委主要负责人心里推演着的一盘棋,也需要农房跨村交易来完成。该县有徐岙渔村、百福岩村等一批漂亮的古村落,如果当地农民愿意退出、有实力的农民企业愿意进入,就可以把老屋改造成有特色的乡村酒吧、咖啡馆,形成慢生活旅游街区。泰顺有14万人在外经商,引资回流的条件很好,只欠政策“东风”。

无论是农民,还是地方政府,都期待着跨村交易能放开。其实,准确地说,乐清已实行了四五年的跨村交易也只是个“土政策”,还没有上头的红头文件证实。因此,乐清把关于设立“省级农村改革试验区”的报告打到了省里,就是要获取一把尚方宝剑,即授权进一步完善农房及宅基地使用权抵押流转的机制创新。

“大家可能会有一些担心,认为放开会出现居民一窝蜂跑到农村买房的情况,其实不然。”温州市农村产权服务中心有限公司总经理董文立说,农村的基础设施配套比城里差,居民有一个适应的过程。再说,买了旧农房并不意味着可随意拆建,还是需要审批的。

农房财产权转让,实际上是宅基地使用权有偿退出问题。邵峰认为,这项改革涉及谁可以买、可以买多少、卖房农户成员权怎么办、买房者有没有集体经济组织成员权、偏远区域农房能不能交易、如能交易有悖城市化怎么办等一连串问题,十分复杂,可谓当今中国最难解问题之一。

记者在温州农村产权交易平台网站上看到,《温州市农村产权交易管理暂行办法》涉及的12类农村产权,目前仍以耕地经营权流转、村集体经济的营业用房招租居多,难觅农房交易标的踪影。

农房交易的法律实践

郑永胜

温州市两级法院多年以来坚持农房买卖合同有效的观点,审理了大批农村房屋买卖合同买卖纠纷,有力地维护了当事人的合法权益,收到了良好的社会效果。

所谓的农房是指建造在农村集体土地上的房屋,领有集体土地使用权证书和房屋所有权证书的合法建筑物。根据民法理论,认定合同无效一般基于如下因素,一是看订立合同时当事人是否属于无权处分;二是看合同的标的物是否属于禁止流通物或限制流通物;三是看是否违反了国家法律和行政法规的效力性禁止性规定。

从农房的情况看,出卖人的房屋一般都属于村民合法建造并领有房屋所有权证书和集体土地使用权证书,出卖人出售房屋不属于无权处分。同时,农村房屋属于生活资料的一种,不是法律规定的禁止流通物或限制流通物。

《土地管理法》第六十二条第四款规定:“农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准。”这表明,法律并不禁止农民出租、出卖住房,而是在农村村民出卖住宅以后,便丧失了再申请宅基地的权利。《物权法》第一百五十五条规定“已经登记的宅基地使用权转让或者消灭的,应当及时办理变更登记或者注销登记”。该条款也表明,如果宅基地是不能转让的,那么国家就不会通过法律规定要求及时办理变更登记。而判断合同无效主要基于《合同法》第五十二条第(五)项关于“违反法律、行政法规的强制性规定”。从目前的情况看,尚没有国家法律和行政法规强制规定农房是不能交易的。从最高法院的司法解释看,也没有作出农村房屋买卖合同无效的规定。

省高院1992年《关于审理房屋纠纷案件研讨会纪要》第四条第5项规定:“买卖农村的私有房屋,如双方自愿并立有契约,买方已交付了房款,并实际使用和管理了房屋,又没有其他违法行,只是买卖手续不完善,应认定买卖合同有效,但应责令其补办有关手续。”

1999年5月6日国务院办公厅发布国办发(1999)39号《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》下发后,不少法院的审判开始转向“合同无效论”,但温州市两级法院仍然严格遵循民法原理和按照法律规定,审慎稳妥地执行“合同有效论”的观点,审理了大批案件。

据不完全统计,2003年至2005年,瑞安、瓯海、苍南三地法院就受理了农村房屋买卖合同案件350件,其中许多案件的当事人借口农房买卖非法要求宣告合同无效,其背后的真实原因是由于房价上涨,当事人想通过诉讼退房从而谋取更大的利益。

农房买卖有效,有利于贯彻诚实信用原则,不违背法律规定,有利于维护正常的房地产交易秩序,因此温州中院原则上确立合同有效。但有两个例外,一是严格执行土地管理法的规定,对于宅基地买卖,一律宣告无效;二是对于没有审批手续的小产权房买卖合同,一律宣告无效。

由于司法导向正确,违反诚信的当事人不能通过诉讼得到非法利益,温州地区的农房买卖合同呈现逐年降低的趋势,现在每年进入二审的案件平均在10件以下,总体保持平稳态势。



通过跨村买房,伍赞贤一家搬到了山下的街口村。图为高大气派的新房。



伍赞贤位于甩稻岩半山腰上的老房子。

房屋登记中心登记口



跨村买房也可以办出土地证、房产证

(本版漫画由孟松竹绘制)