

# 农村房屋买卖合同效力的司法判决研究

李 涛, 郑远民

**摘 要:** 通过研究法院审理农村房屋买卖合同纠纷的 275 份终审判决书, 归纳、分析法院认定的有效类型、无效的理由以及无效后的房屋处理模式与赔偿损失的范围, 发现认定无效合同存在无效的法律依据不当、责任承担与损失认定的不一致、与赔偿请求权诉讼时效适用的不一致和与无效判决存在明显冲突等问题。在此基础上建议, 重新审视农村房屋买卖合同无效的法律依据, 延伸有效合同的类型, 调整责任划分与损失认定, 构建有效合同的非同一集体成员取得房屋及宅基地使用权制度。

**关键词:** 农村房屋买卖; 合同效力; 非本集体组织成员; 宅基地使用权; 有效类型

**基金项目:** 湖南省研究生科研创新项目“人工智能时代个人信息权保护研究”(CX2018B244)。

**作者简介:** 李涛, 湖南师范大学法学院硕士研究生; 郑远民, 法学博士, 湖南师范大学法学院教授、博士研究生导师。

**中图分类号:** D922.32; D923.6 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2019.06.004

为保障农民财产权、强化集体经济, 党的十九大提出“乡村振兴”战略, 要求改革农村集体产权制度。2018 年“中央一号文件”明确指出:“改革农民闲置宅基地和闲置农房政策, 探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’的实现形式, 适度放活宅基地和农民房屋使用权。”此乃国家对新一轮农村土地改革所释放的信号。然而, 近年来大量农民外出务工, 农民将宅基地上的自家房屋转让给非本集体经济组织的成员, 由该转让行为而引发的新情况、新问题不断出现。出卖人与受让人之间的农村房屋买卖合同的效力如何, 一直存在着有效与无效的争论。因此, 本文通过“无讼”案例库检索到 2017 年全国范围内二审民事判决书 275 份, 对所检索到的案例归类、总结, 梳理司法实务界中的主流观点, 揭示农民与非本集体经济组织成员签订的房屋买卖合同之效力认定与认定无效后的不足与冲突, 最终提出完善的对策。

## 一、农村房屋买卖合同效力认定概述与分析

随着城镇化的发展, 农村房屋买卖有其客观需求, 房屋买卖合同纠纷逐渐增加, 这在经济发达地区表现尤为明显。通过对 275 份民事判决书的分析和整理后发现: 二审法院最终认定合同有效的判决书 85 份, 占比 30.91%; 认定合同无效的 171 份, 占比 62.18%; 其他包括了物权保护、排除妨害与返还原物的判决书 19 份, 占比 6.91%。从地区分布来看, 发生农村房屋买卖合同纠纷较多的依次是北京市 89 件、浙江省 22 件、江苏省 18 件、山东省 19 件及安徽省 12 件。

由此可见,该类案件多发生在房地产价格略高的直辖市和省份<sup>①</sup>。

#### (一) 认定农村房屋买卖合同有效的基本类型

司法实践中,法院认定合同有效的类型可总结如下:

##### 1. 农村房屋买卖合同订立以后,买受人将户籍调入房屋所在地集体经济组织

非本集体经济组织的买受人购买房屋后,将户籍调入该集体经济组织,成为该组织的成员,即为“非转农”。有判决(〔2017〕鲁11民终1230号)认为,买受人“在合同订立时虽非该集体组织成员,但其在诉讼前已获得该集体组织成员资格”;或者“在房屋买卖合同签订以后,买受人将户籍迁入集体经济组织”(〔2017〕京03民终6507号),法院最终认定房屋买卖合同有效。也有法院(〔2017〕京03民终368号)认为,“交易双方在发生买卖行为时,购房人已将户口迁入本村集体,且在该房屋已居住二十余年”,该房屋买卖合同不违反法律规定,应属有效。

2. 房屋买卖合同订立在《中华人民共和国土地管理法》(1999年修订,以下简称《土地管理法》)、国家禁止性规定生效<sup>②</sup>之前针对此类有效情形,有判决(〔2017〕浙07民终5570号、〔2017〕冀10民终1619号)认为,“双方签订房屋买卖合同发生在1999年施行的《土地管理法》《严禁炒卖土地的通知》之前,根据买卖行为发生时的法律法规,城镇居民购买农村房屋并未采取禁止性规定”,根据法不溯及既往原则,不能以之后生效的法律法规否认双方之前发生的买卖行为。故根据当时的法律规定,合同有效。

##### 3. 房屋经过“连环买卖”后,最终流转 to 本集体经济组织成员手中

实践中多发生“农民将房屋转让给非本集体经济组织成员,购房者又将该房屋转手卖给房屋所在地集体经济组织成员”的情形,即连环买卖的行为。农民要求认定合同无效,法院不予支持(如〔2017〕京03民终5459号判决)。也有案例显示,涉案房屋的最终使用人从非本集体经济组织成员手中购得房屋后,因“涉案房屋最终受让人系本集体成员,宅基地仍属于村集体经济组织所有,该转让行为系同一经济组织内部流转”(如〔2017〕京01民终7798号判决),法院认定作为买受人的非本集体经济组织成员与房屋最终受让人之间的农村房屋买卖合同有效。

##### 4. 买受人的家庭成员系房屋所在地集体经济组织成员

有判决(〔2017〕京03民终14433号)认为,“买受人虽是城镇居民,但作为买受人的夫妻一方或者其子女为该房屋所在地的集体经济组织成员,可以认定买卖行为构成家事代理,买受人是代表其家庭成员购买房屋”,合同有效。也有法院认为,“购房人虽非房屋所在地的村民,但其妻子系涉案房屋所在地集体经济组织成员,是以共有财产购买,用于夫妻共同居住,该行为不违反法律法规强制性规定”,合同有效(如〔2017〕苏09民终397号判决、〔2017〕鲁04民终725号)。

##### 5. 房屋买卖合同签订后,土地性质发生变更,集体土地已转为国有土地

由于农村地区城镇化进程的加快,原本属于村集体所有的集体土地经过法定程序转为国有土

① 《2017年全国省会城市房价排行及全国房价趋势分析》,中国产业信息网: <http://www.chyxx.com/industry/201711/581095.html>, 访问日期: 2018年10月31日。

② 《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》(国办发〔1999〕39号)第二条: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,有关部门不得为违法建造和购买的住宅发放土地使用证和房产证。

地。有判决认为,“因政策调整,经过‘农转非’的程序,该村已非农村区域,土地已征收为国有,房屋转让不再受本集体组织范围限制,故双方转让行为未侵犯他人合法权益,亦未违背法律法规强制性规范”,合同有效(〔2016〕鲁06民终4656号)。

#### 6. 出卖人为村委会,买受人为非本集体经济组织成员

宅基地的所有权归村集体,由村集体经济组织或者村委会经营、管理。司法实践中有判决认为,“村委会作为出卖方,将所涉宅基地院落及房屋出卖给非本集体经济组织成员居住使用,双方已经按约定全面履行了各自合同义务,作为代表全体村民利益的村委会行使集体所有土地使用权流转以及土地上房屋所有权转让的行为已达到预期效果”,法院认定双方的买卖合同有效(〔2017〕京01民终5151号、〔2017〕浙06民终2176号)。

#### 7. 出卖人起诉时已为非本集体经济组织成员

有判决认为,“购房人虽非集体经济组织成员,但已在该涉案房屋居住十多年,且名下现没有其他房产,出让人现已转为城镇居民身份,由于交易时间长、已形成稳定的居所、出卖方因利益驱动反悔,可判令不予相互返还,该案是现行法律无效原则规定之例外”,故法院认定该合同有效(〔2017〕冀11民终1817号)。

#### 8. 农民将房屋出让给本集体经济组织成员

根据现行法律规定,农村宅基地所有权由村集体所有。农村房屋系本村经济组织成员依据特定身份,从集体经济组织获得宅基地后建造的,具有社会福利性质,目的是保证本村村民基本的居住(〔2017〕渝05民终1310号、〔2017〕鄂05民终1651号)。实践中,大部分有效合同的判决法院认为,“农民将房屋转让给同一集体经济组织成员的,该买卖合同系转让双方的真实意思,未违反我国土地管理法的规定”(〔2017〕京03民终6194号、〔2017〕苏07民终2376号)。

### (二) 认定农村房屋买卖合同无效的理由及法律依据

司法实践中,因农民将房屋转让给非本集体经济组织成员,超过一半的案件最终被法院认定为无效,法院认定合同无效的理由主要有以下六种:

#### 1. 根据“房地一体”原则,转让房屋的行为损害了村集体的利益

农村宅基地属于集体所有,由集体组织或者村委员会经营、管理,集体所有的土地使用权不得出让、转让。宅基地使用权带有人身依附性,由农民基于特定身份而无偿享有的权利,非该集体经济组织成员不能取得<sup>[1]</sup>。有法院判决(〔2017〕京03民终1634号、〔2017〕京02民终10337号)认为,“农民将房屋转让给非同一集体经济组织成员,转让房屋的同时必然处分了宅基地,损害了该村集体的权益”,因此合同无效。

#### 2. 农民将房屋转让给非本集体经济组织成员,违反了《土地管理法》等法律的规定

有判决(〔2017〕粤19民终6701号、〔2017〕鲁10民终1462号)认为,“根据我国《土地管理法》《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)等法律规定,宅基地使用权只有本集体经济组织成员才能取得和使用。为保证宅基地使用权由本集体成员享有,农村房屋的买卖只能发生在本集体经济组织成员之间”。故认定买卖合同因违反了上述法律而无效。

3. 买卖合同虽经过相应机关同意或缴纳税费,但合同无效的性质不因集体经济组织、乡镇主管部门的认可而改变

有判决认为,“宅基地的审批需经过县级以上人民政府,村委会的认可不能作为宅基地合法

流转的依据”,双方的意思表示与法律相悖,因此合同无效(〔2017〕京01民终6480号)。

#### 4. 买受人应当符合申请宅基地建房用地的初始条件

江苏省有法院判决认为,“依据《江苏省土地管理条例》第三十五条第二款规定:购买农村房屋的农户应当符合申请建房用地条件”(〔2017〕苏06民终4081号)。即农民购买房屋受“一户一宅”条件的限制,本身具有宅基地的农户再购买农村宅基地房屋,合同应当认定为无效(〔2017〕渝04民终555号)。

#### 5. 现行政策对宅基地使用权的流转作出限制性规定

有判决认为,“民事活动不仅需要遵守法律,而且还应遵守国家政策。农民将房屋出卖给非本集体成员,该行为违反了国家政策”(〔2017〕苏06民终1444号、〔2017〕冀10民终1131号);或者认为“该转让行为违反了我国法律、行政法规的强制性规定”,应为无效(〔2017〕京03民终6204号、〔2017〕鲁10民终692号)。

#### 6. 农村房屋买卖合同系要式合同,其效力经政府批准许可后生效

有法院认为,“尽管该房屋买卖合同订立于1987年,依据合同签订时的相关法律法规,并未禁止城镇非农业居民购买农村房屋,但是农村房屋买卖合同是一种需要批准而生效的合同,未经土地管理部门批准,受让方不能取得宅基地使用权”(〔2017〕辽14民终1115号),故一审和二审法院都一致认为该买卖合同无效。

综上所述,法院认定农村房屋买卖合同无效的案例,呈现出两个特点:(1)宅基地使用权只能在本集体经济组织内部进行流转。(2)都引用了《中华人民共和国合同法》(以下简称《合同法》)第五十二条的规定作为裁判依据,在选择具体条款时,大部分的法院选择《合同法》第五十二条第五项。法院在认定农村房屋买卖合同无效的判决书中,通常还引用下列法律条文:《土地管理法》第六十三条、第六十二条、第八条、第十条、第二条、第四十三条、第四十四条、第三十二条、第三十八条、第四十一条,《物权法》第一百五十二条、第一百五十三条、第九条,《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民法通则》)第四条、第五条、第六条、第五十八条。多数案件,法官会同时引用两部法律,引用《土地管理法》第六十二条较多。仅极少数法院在判决书说理部分没有引用具体法律条文,仅以“根据某一部法律的相关内容”认定合同无效。

## 二、无效农村房屋买卖合同中房屋及其款项的处理和赔偿损失的范围

### (一) 农村房屋与房款的处理

根据合同法的规定,合同被认定无效后取得的财产,应当返还或者折价补偿。法院认定农村房屋买卖合同无效后,主要有以下几种处理方式:

#### 1. 合同无效,买卖双方相互返还

司法实务中,法院判决(〔2017〕浙02民终1968号)“买受人返还房屋、出让人返还购房款”的案件较多,也有部分法院“为了督促双方及时履行,做出判决的同时规定了履行期限,即判决生效后七日内双方相互返还房屋与返还购房款”(〔2017〕京01民终5151号)。

#### 2. 合同无效,不相互返还

司法实践中,也有部分法院仅认定合同无效,却不支持出让人要求返还房屋的诉求。法院的



做法主要基于以下理由:第一,该房屋系买受人唯一的住所,在其没有其他住房保障的情况下,判决返还房屋不妥(〔2017〕京01民终6480号)。第二,出让人在起诉时已非本集体组织成员,已转为城镇户口,没有必要返还(〔2017〕苏13民终2849号)。第三,买受人已在房屋内居住十年以上,出让人却在拆迁之际反悔,与诚实信用原则相悖离(〔2016〕苏04民终4125号);也有法院认为“买受人购买房屋已使用五年以上,已对房屋实际占有、装饰装修,出让人已在城镇购房居住”,考虑到买受人经过长久的居住已形成了正常稳固的社会关系与生活秩序,判决不予返还。第四,出让人转让宅基地房屋的行为,已表明其放弃宅基地使用权的意思表示,法院不予返还(〔2017〕京03民终2994号)。

### 3. 仅判定合同无效

有些法院在审理农村房屋买卖合同时,仅认定涉案房屋转让合同无效,驳回原告其他诉求(〔2017〕鲁10民终198号);也有法院认为,确认合同效力案件与返还房屋、购房款、赔偿损失不是同一法律关系,买受人没有提起反诉,或者赔偿宅基地院落及房屋不具备评估条件,待日后通过另案解决(〔2017〕京03民终606号)。

### (二) 赔偿损失的范围

我国《合同法》对于合同被宣告无效后的处理规定体现在第五十八条。大部分法院依据该条款的规定,认定出让人需对合同无效承担主要责任,购房人承担次要责任<sup>[2]</sup>。理由在于“出让人在转让房屋时应知晓其所买卖的房屋及宅基地仅限于同一集体组织内部流转,对外转让属禁止流转范围;买卖多年后在房屋面临拆迁之际反悔主张合同无效,违反诚信原则,对合同无效应承担主要责任;购房人明知自己并非该集体组织成员,其对签订涉案协议所引起的后果应承担次要责任”。主次责任的比例划分,实践中多分别以70%与30%为标准(〔2017〕冀10民终2405号)。只有少数法院认为出让人与买受人承担同等责任,各自承担50%的过错责任(〔2017〕鲁10民终692号)。对收集到的案例进行梳理后发现,合同无效后涉及赔偿损失的范围包括下列内容:

#### 1. 购房款利息

法院在判决出让人返还购房款时,一般都会支持买受人要求返还购房款利息的请求,从出让人收取购房款之日起按中国人民银行公布的同期同档贷款利率支付利息,并根据法院认定各自的过错比例承担(〔2017〕鲁09民终602号)。只有极少数的法院在判决返还购房款时,没有一并作出返还利息的判项,原因是买受人没有提出请求。

#### 2. 房屋增值利益及装饰装修等费用

合同被认定无效以后,房屋的增值利益是否认定为损失范围存在争议。部分法院认为,房屋买卖合同自始无效,房屋的权属并未发生改变,房屋的增值利益仍然属于出让人所有,判决返还房屋、购房款及利息(〔2017〕鲁01民终4955号)。也有法院认为,“房屋因拆迁改造产生巨大的增值利益,该增值部分应当在买卖双方之间根据各自过错程度予以合理分割,防止双方因合同无效而利益失衡”(〔2017〕鲁10民终1462号)。也有案例(〔2017〕浙06民终750号)显示,“房屋增值利益一般在赔偿时,可以按照当地政府房屋征收的相关补偿标准或者参考专业评估机构出具的评估报告对房屋现值和原买卖价格的差异所造成的损失、宅基地区位补偿费、房屋装饰装修费、房屋重置成新价及附属设施等,根据各自过错程度给予补偿(如出让人补偿30%、买受

人补偿70%)”。

### 3. 信赖利益损失

因合同被法院宣告无效往往会给守约方造成信赖利益的损失,带来诚信危机。在农村房屋买卖合同中因双方当事人都存在过错,且该类案件多发生在房屋已转让多年后面临拆迁之时,在巨大经济利益的驱动下,出让人向法院请求确认合同无效。绝大多数法院认为(〔2017〕京03民终12704号)“买受人因合同无效而产生了较大的信赖利益损失,出让人因此获得巨额利益,若出让人从其先过错行为中获得利益,将严重违反诚信原则,故出让人对买受人的巨额信赖利益损失应承担主要责任”。法院在做出判决时,一般都引用《民法通则》第四条与《合同法》第五十八条的规定,不单独对信赖利益损失一项作出判决,而是将其纳入上述“2. 房屋增值利益及装饰装修等费用”中合并计算(〔2017〕冀10民终2405号)。

## 三、认定农村房屋买卖合同无效的不足与有效判决冲突

### (一) 认定农村房屋买卖合同无效的法律依据不当

通过统计研究发现,171份无效判决中,法院都援引了《土地管理法》《物权法》《民法通则》等法律的规定,再结合《合同法》第五十二条第五项的内容做出无效判决。但经过仔细推敲后发现,仅依据《土地管理法》第六十三条、第六十二条、第八条、第十条、第二条、第四十三条、第四十四条、第三十二条、第三十八条、第四十一条;《物权法》第一百五十二条、第一百五十三条、第九条;《民法通则》第四条、第五条、第六条、第五十八条的任何一款法律规定都很难成为法院据以认定合同无效的依据。

第一,有的法院引用《土地管理法》第八条、第十条、第三十二条、第四十三条、第四十四条认定合同无效,经考察认为这些法条的内容均与宅基地使用权的流转无关,更不能说明宅基地使用权的转让仅限于本集体经济组织成员,显然这些法条不能成为认定合同无效的法律依据。例如,司法实践中法院引用最多的是《土地管理法》第六十二条与第六十三条,经研究发现,这两条成为法院认定合同无效的依据也是很牵强的。理由如下:其一,第六十二条关于宅基地“一户一宅”的分配原则仅适用于宅基地使用权的初始申请阶段,并不适用于第二次转让阶段。相反该条法律规定间接认可了农民出卖房屋的行为,只是禁止出卖房屋后再申请宅基地。因此,从这条规定的全部内容来看,并不能成为限制“宅基地使用权对外流转”后认定合同无效的法律依据。其二,第六十三条是关于“土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农建设”的规定,属于管理性强制规定,而非效力性强制规定,体现的是对土地用途的管理<sup>[3]</sup>。显然“宅基地使用权”的转让不属于该条所规定的“非农业建设”的范畴,农民初始申请宅基地使用权获批,本身就已经用于农户住宅建设,农民再将其进行二次转让并未违反该土地用途。何况,法律和相关政策早已允许宅基地使用权在同一集体组织内转让。试想,农民在转让宅基地使用权时连同宅基地上的房屋一起转让,本身宅基地使用权上已经存在住宅,难道农民将宅基地使用权转让给非本集体组织成员就一定会改变土地用途与性质吗?不无疑问。因此,法院将《土地管理法》第六十三条作为认定合同无效的依据也是值得商榷的。

第二,部分法院援引《民法通则》第六条和《物权法》第一百五十三条作为认定合同无效的

依据也存在疑问。《民法通则》第六条与《物权法》第一百五十三条都属于准用性规范,二者都不具有直接认定农村房屋买卖合同效力的裁判功能,只能作为援用《土地管理法》的过渡性规定。除非依据上述法律再援引“国家政策”与“国务院有关部门发布的相关文件”<sup>①</sup>中关于禁止城镇居民购买农村宅基地与住宅的规定。但此处的“国家政策”与“国务院有关部门发布的相关文件”在位阶上不属于法律、行政法规,应当属于部门规章里的管理性强制性规定。故法院援引《民法通则》第六条与《物权法》第一百五十三条作为认定合同无效的依据,是值得探讨的<sup>[4]</sup>。有学者认为,不能因为《物权法》第一百五十三条的准用性规范而将国务院有关规定在效力上视为法律或行政法规,从而认定合同无效;认定合同是否无效,不能依据政策,只能依据《合同法》第五十二条;因《土地管理法》等法律法规均未禁止宅基地使用权的转让,故农村房屋买卖合同并未违反有关法律法规的强制性规定,也无《合同法》第五十二条关于无效的情形,应属有效<sup>[5]</sup>。

## (二) 责任承担与损失认定的不一致

绝大部分农村房屋买卖合同被宣告无效后,法院在判断双方过错承担比例时,认定出卖人承担70%主要责任、受让人承担30%次要责任。但也有部分案件案情大致相同,有的判决认定双方各自承担50%的过错责任。这种情况可能会影响司法统一,超出当事人预期。在损失认定方面,主要存在以下差异:第一,有的法院判定“不相互返还购房款、利息及房屋”与“相互返还购房款、利息及房屋”;第二,有的法院判定买受人的赔偿损失范围不应包括房屋增值利益与应当包括房屋增值利益。究竟应采用何种损失认定方式才能在双方之间体现公平原则呢?此外,买受人购买房屋后支付的购房款,应当有一部分是宅基地使用权费的缴纳,是否包含在购房款中?如果包含在其中,出卖人是否有权利获得?

## (三) 合同无效赔偿请求权诉讼时效的适用不一致

合同被认定无效后,人民法院对是否应相互返还、赔偿方式、赔偿的范围等争议的处理结果各不相同。有的判决显示,农村房屋买卖合同效力认定属于确认合同效力之诉,不适用诉讼时效。但合同无效后的双方当事人返还财产、赔偿损失请求权等是否应适用诉讼时效?是法院在处理该类案件时不得不考虑的问题。

## (四) 无效判决与有效判决之间存在冲突

法院做出农村房屋买卖合同效力的有效判决与无效判决,都有各自的说理与依据。但在下列情况下,司法实践中不同地区的法院做出的判决结果存在冲突。

### 1. 案情相似,法院却做出相反的判决结果

具体表现在以下三个方面:第一,买卖合同签订在“《土地管理法》、国家禁止性规定生效之前”,有的法院认定合同有效,有的法院认定无效(〔2017〕皖13民终1660号)。第二,买卖双方都属于农村户籍,都是同村人,只是不同组的成员,有的法院认定合同有效(〔2017〕浙02民

① 《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》(国办发〔1999〕39号)第二条: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,有关部门不得为违法建造和购买的住宅发放土地使用证和房产证。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)第二条第十项:禁止城镇居民在农村购置宅基地。《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》(国办发〔2007〕71号)第二条:城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或“小产权房”。

终3806号),有的法院认定合同无效(〔2017〕湘01民终913号)。既有判决合同无效但不互相返还的(〔2017〕皖06民终611号),也有判决合同无效互相返还的(〔2017〕湘01民终913号)。第三,“连环买卖,房屋最终流转 to 本集体经济组织成员手中”的情形中,房屋第一次转让的出卖人与买受人之间的合同效力,有的法院认定合同有效,有的则认定合同无效但不相互返还。比如有判决(〔2017〕京01民终7798号)认为:“出让人将房屋出卖给非本集体成员后,购房人又将房屋转手卖给房屋所在地的本集体组织成员的第三者,出卖人与买受人之间的合同无效,驳回出卖人的诉求。”

## 2. 法院判决合同有效与无效的理由相互冲突

就“《土地管理法》第六十二条一户一宅原则”的规定而言,同一个省份不同地区的法院对该条的理解存在差异。有案例显示,法院根据《江苏省土地管理条例》第三十五条第二款认为,同一集体经济组织成员受让本村村民的房屋,也应符合申请建房用地条件,本身具有宅基地再购买农村宅基地房屋,合同应认定为无效(〔2016〕苏06民终4081号)。也有法院认为,“购买房屋的农户应符合申请建房用地条件”,这条规定仅属于管理性强制性规范,规范职能部门关于农村村民住宅用地审批事项,而非对同一集体经济组织成员之间宅基地流转做出的效力性强制性规定(〔2017〕苏07民终2376号)。

## 3. 缺乏据以裁判的依据

部分法院判决认为,出卖人在出售房屋后可视为自动放弃宅基地使用权的意思表示,其返还房屋的诉求不予支持。此外,有的法院判决合同无效,却不返还房屋。这两种类型的案件可能面临的问题是:在买受人为非本集体经济组织成员占有、使用房屋的情况下,其不具备集体经济组织成员资格,但又实际享有宅基地使用权的正当性依据何在<sup>[6]</sup>?法院做出的该类判决,在现实中因缺乏相应制度的衔接,集体经济组织应该如何妥善处理该宅基地的使用权。

# 四、完善认定农村房屋买卖合同效力的建议

## (一) 重新审视认定农村房屋买卖合同无效的法律依据

判决研究结果显示,法院在审理农村房屋买卖合同效力案件时的裁判依据应该分两个阶段来对待:首先,农村房屋买卖合同的成立时间是在“《严禁炒卖土地的通知》(国办发〔1999〕39号)”发布之前,应当根据当时的法律与政策认定合同有效。1999年《土地管理法》修改施行之前,我国沿用的是1988年《土地管理法》,依据该法第四十一条<sup>①</sup>的规定是允许城镇居民使用农村宅基地建住房,所以1999年之前签订的农村房屋买卖合同应当依据1988年《土地管理法》认定为有效。然后,农村房屋买卖合同的成立时间是在“《严禁炒卖土地的通知》(国办发〔1999〕39号)”发布之后。1999年《土地管理法》删除了1988年版《土地管理法》第四十一条的规定,随之国务院又陆续发布(国发〔2004〕28号)(国办厅〔2007〕71号)等文件禁止农

<sup>①</sup> 《中华人民共和国土地管理法》(1988修订)第四十一条:城镇非农业户口居民建住宅,需要使用集体所有的土地的,必须经县级人民政府批准,其用地面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准,并参照国家建设征用土地的标准支付补偿费和安置补助费。



村房屋出售给城镇居民,这些文件制定的上位法依据是1999年《土地管理法》,因此可以将其视为《土地管理法》的强制性内容。2011年最高人民法院发布《全国民事审判工作会议纪要》第十五条<sup>①</sup>规定,“农民将房屋出卖给非集体组织成员的合同,不具有法律效力”。故,据以判定农村房屋买卖合同效力的法律依据应当是先经《民法通则》第六条或者《物权法》第一百五十三条的准用性条款的指引,再援用《土地管理法》第二条视为违反法律强制性的规定,最终结合《合同法》第五十二条第五项认定农民与非本集体成员之间签订的房屋买卖合同无效。这种做法符合准用性条款的立法目的,能充分发挥这类条款的功能,为农村房屋买卖合同的无效判决提供正当性依据。

## (二) 有效判决类型的延伸

前文已对司法实践中法院认为农村房屋买卖合同有效的主流观点进行了研究与归纳,整理出八种有效类型,有利于法院在审判实践中统一司法意见、减少分歧。但是下列两种情形建议认定为合同有效:“买受人签订合同以后,已在房屋内居住十年以上,出让人却在拆迁之际反悔”“农村房屋买卖合同经村民大会或者村委会盖章、认可的”。理由是:第一种情形,买受人签订合同后使用房屋十年以上,在当地形成了稳定的社会关系,适应了当地的居住环境,该房屋所在地村集体、村民、出卖人长期以来未对买受人占有、使用房屋提出任何异议。但在房屋面临拆迁之际,出卖人在巨大利益驱动下要求宣告合同无效,出卖人的行为有违诚实信用、公平等原则。若判决合同无效后返还房屋将会造成买受人无家可归的结果。在民事交易活动中,基于信赖合同利益、保护交易安全与尊重社会善良风俗,法院不应认定该情形合同无效。将这种情形认定为有效,更符合社会普通大众对公平、正义价值观的理解。第二种情形,“农村房屋买卖合同经村民大会或者村委会盖章、认可”的情形。农村集体土地归村集体所有,由村集体或者村委员会经营、管理。村民大会及村委会是基层群众自治组织,作出的决定体现着村民的自由意志,若农村房屋买卖合同经过村民大会或者村委会盖章、认可,说明本村村集体愿意接纳买受人,视其为本集体经济组织成员中一员。只要其在一审判决终结前将户籍迁入该村集体,即可弥补该程序上的瑕疵。

## (三) 责任划分与损失认定的调整

有学者认为在审理农村房屋买卖合同案件时,应当统一司法裁判意见采用出卖人承担70%、买受人承担30%的过错责任比例。笔者不赞同该观点,认为应当针对每个案件的具体情况来确定买卖双方应该承担的过错比例。农村房屋买卖合同每个案件案情不同,应当赋予法官充分的自由裁量权,根据每个案件的个性在出卖人与买受人之间划分过错比例。合同无效,存在过错一方承担的责任,相较于不存在过错的一方要重,可在70%~80%(甚至超过)的幅度内进行选择;若双方都无过错,为公平起见,则各自对自己的损失承担对等的责任。对于该类案件,损失认定的范围也应当有所调整。有的案件中,法院判决出卖人返还购房款利息、买受人支付房屋使用费。这种做法不妥当,因为买受人在使用房屋期间产生的使用费,应当与购房款的利息相折抵;或者

<sup>①</sup> 《最高人民法院关于刊发〈全国民事审判工作会议纪要〉的通知》(法办〔2011〕442号)第十五条: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的规定,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。

购房款利息与房屋使用费应当根据出卖人与买受人各自的过错比例进行计算。

此外,合同无效后,买卖双方产生返还财产、赔偿损失等请求权,该请求权应当适用诉讼时效制度。诉讼时效制度旨在维护社会关系的稳定,督促请求权人及时行使自己的权利。无效的合同,自始无效,当事人因合同而取得的利益不具有合法性,应当自收到相应的利益时起便负有返还的义务。农村房屋买卖合同中,农民将房屋出卖给非本集体成员的行为无效,当事人应当知道将产生的法律后果。因此,法院在审理农村房屋买卖合同时,诉讼时效的计算起点应当自该合同履行结束时起开始计算,即出卖人交付房屋,买受人交付购房款。

#### (四) 构建有效合同中非同一集体成员取得房屋及宅基地使用权的制度

在前文内容“法院认定农村房屋买卖合同有效的类型化”中,有两种情形:即农民与非本集体成员签订的房屋买卖合同被法院认定为有效及虽法院认定合同无效,但判决不返还房屋的情形,应当建立起买受人享有宅基地使用权的合法性制度。可以从以下三方面入手:

##### 1. 将宅基地使用权转换为集体建设用地使用权或者国有土地使用权

我国《土地管理法》规定了农村集体土地上的集体建设用地使用权与农户宅基地使用权。前者的权利主体不像后者的权利主体一样仅限制在本集体经济组织成员内部流转,可以对外进行流转。农村房屋买卖合同中,法院判决合同无效,但受让人不返还房屋;或者法院判决合同有效,为了解决买受人占有、使用房屋及宅基地使用权的正当性困境,可以将其取得的宅基地使用权转变为集体建设用地使用权。根据我国《土地管理法》第五章“建设用地”的内容来看,该章第四十三条并未将宅基地使用权与集体建设用地使用权相区分;换言之,集体建设用地使用权的内容囊括了宅基地使用权。二者在土地用途、权利主体、使用年限、流转限制、是否缴纳使用费等方面均无差异,将宅基地使用权转换为集体建设用地使用权并无不可。况且在我国国有土地使用权包括了住宅建设用地使用权的情况下,集体建设用地使用权也包括了住宅建设的内容,应当同等对待。面对司法实践中出现的案件,非同一集体组织成员购买房屋后,因土地规划调整,原本属于村集体所有的土地现转换为国有土地;原本属于农村户籍的农民现都转为城镇户口,故不会由此导致房屋买卖合同无效<sup>[7]</sup>。

##### 2. 建立宅基地使用权登记、退出、使用年限及使用费制度

首先,就宅基地使用权、房屋所有权的登记发证工作而言,买受人购买房屋后,可以参照适用非本集体经济组织成员继承宅基地使用权登记的做法,在产权证上标明“该权利人为本农民集体成员住宅的合法买受人”<sup>[8]</sup>。其次,就宅基地使用权退出机制而言,应当建立合理的宅基地退出制度。我国关于这方面的规定似乎并不全面,目前只在《土地管理法》第六十二条第四款<sup>①</sup>有所体现,根据房地一体主义,房屋转让给他人,该房屋项下宅基地使用权一并流转,此时应当认为其资格权消灭。如前所述,有的法院判决认为,农民将房屋及宅基地使用权转让给他人时,视为其默示已放弃享有宅基地使用权。最后,就使用年限及使用费的问题而言,房屋及宅基地使用权转让,买受人受让后使用年限应当分别计算:第一,对于已经转让的宅基地使用权或者初次申请宅基地使用权的,参照国有土地上建设用地使用权最高期限,规定为七十年;期满后,买受人应当再次以有偿出让的方式继续缴纳宅基地使用权费用。第二,转让后的房屋应当根据出卖人与

① 《土地管理法》第六十二条第四款:“农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准。”

买受人之间的农村房屋买卖合同约定的期限计算<sup>[8]</sup>。这样做既保障宅基地使用权还在本集体经济组织的经营、管理范围内,又尊重出卖人与买受人的意思自治。第三,一般而言,买受人受让房屋所支付的购房款中应当包含宅基地使用权费用。但宅基地使用权这部分的费用,应当由集体经济组织收取,不应由出卖人独自享有。

### 3. 在宅基地“三权分置”改革背景下,未来农村房屋买卖合同不宜再认定无效

农村土地归集体所有,乃系农村土地制度的“魂”,这是绝对不能舍弃的<sup>[9]</sup>。按照当前“三权分置”的改革思路:“宅基地为农村集体所有”“宅基地农户资格权因特定身份而产生,仅限于农民享有,非集体成员不能享有”“宅基地使用权是单纯的财产权,不具有身份权和福利属性,依市场的对价而取得”。宅基地三权分置的主要目的在于放活使用权,即增加农民的财产。义乌是全国农村土地制度改革试点地区,2016年义乌市政府发布了《关于推进农村宅基地制度改革试点工作的若干意见》明确指出,“在落实宅基地所有权和保障集体经济组织成员资格权的前提下,允许宅基地使用权通过合法方式有条件转让”<sup>[10]</sup>,实现了宅基地可以在全市范围内跨集体经济组织流转。虽然该土地改革试点工作还在探索中,但这无疑是在向外界透露未来我国“宅基地使用权”的发展趋势<sup>[11]</sup>。在宅基地“三权分置”的成功经验被推广至全国时,符合生效要件的农村房屋买卖合同将不宜再被认定为无效。

### 4. 建立宅基地使用权“优先购买权”制度

为了维护本集体经济组织成员的利益,防止宅基地使用权遭到毁灭性的破坏。农民在向非本集体成员转让农村房屋时,应赋予本集体经济组织成员享有宅基地优先购买权<sup>[12]</sup>。宅基地使用权的“优先购买权”是指在农民对外转让房屋时,若第三人与本集体经济组织成员都想取得该房屋及宅基地使用权,在同等条件下同一集体经济组织成员优先于该第三人而享有<sup>[13]</sup>。这样做的理由是:首先,基于中国农村“熟人社会”的大背景,若产生纠纷矛盾,本集体经济组织成员与其他利益主体之间的矛盾更易化解<sup>[14]</sup>。其次,本集体经济组织成员对当地环境更为熟悉,在土地用途方面能充分发挥最大效益。最后,本集体经济组织成员相较于第三人,在资金状况、信用风险等方面,出卖人更为了解,能最大限度地减少流转环节中的交易风险。

“同等条件”是指:相同的价格、支付方式、支付时间等各种因素<sup>[15]</sup>。如果本集体经济组织成员放弃行使优先购买权,非本集体经济组织的成员就可以购买。赋予本集体经济组织成员享有“优先购买权”,既能有效防止农村土地资源向本集体经济组织以外流失,以维护本集体经济组织成员的利益,又能促进农民自有财产的有效流通,建立稳定的财产秩序。

## 五、结语

通过对275份农村房屋买卖合同纠纷判决书的研究后发现,其中171份判决书被法院认定无效,究其原因是受让主体身份不符合法律规定;另外85份判决书被法院认定为有效,对有效合同进行类型化研究为今后法院审理该类案件提供了新的视角。目前,我国正处于宅基地“三权分置”改革试点阶段,农村土地制度在不久将会有所突破。宅基地使用权的对外流转一直是社会各界关注的焦点,其关系到乡村振兴战略的成败。因此,立法机关应在《土地管理法》修改过程中对农村宅基地使用权的问题有所重视,完善相应的配套制度。

## 参考文献:

- [1] 高海. 宅基地使用权继承: 案例解析与立法构造 [J]. 东方法学, 2018 (5): 98-108.
- [2] 方乐坤. 小产权房买卖合同效力解释论 [J]. 法商研究, 2016, 33 (5): 137-147.
- [3] 高海. 农村宅基地上房屋买卖司法实证研究 [J]. 法律科学 (西北政法大学学报), 2017, 35 (4): 180-189.
- [4] 沈建红, 严慧勇, 杨华, 等. 农村房屋买卖合同纠纷疑难案件的法律适用 [J]. 法律适用, 2015 (6): 86-92.
- [5] 王文军. 论农村宅基地上房屋的买卖——“小产权房”的另一种形式 [J]. 清华法学, 2009, 3 (5): 75-83.
- [6] 罗光宇, 欧阳晨. 农村宅基地使用权流转的合法性探析 [J]. 西北农林科技大学学报 (社会科学版), 2013, 13 (2): 6-11.
- [7] 蒋洁. 城镇居民购买农村房屋买卖合同的效力辨析及法律完善 [D]. 重庆: 西南政法大学, 2016.
- [8] 谢芳. 我国宅基地使用权流转制度的思考 [J]. 金田, 2014 (2): 363.
- [9] 张菊香. 习近平新时代农村改革思想探析 [J]. 常州大学学报 (社会科学版), 2019, 20 (1): 1-8.
- [10] 俞佳友. 义乌率先推进宅基地“三权分置” [N]. 浙江日报, 2018-01-16 (1).
- [11] 董祚继. “三权分置”——农村宅基地制度的重大创新 [J]. 中国土地, 2018 (3): 4-9.
- [12] 潘洁, 陈朝辉. 西夏土地典卖中的亲邻权 [J]. 西夏研究, 2016 (2): 55-60.
- [13] 崔令之, 席虎啸. 论我国农村集体建设用地使用权流转制度的完善 [J]. 法学杂志, 2015, 36 (8): 77-84.
- [14] 李涛. 宅基地“三权分置”背景下农村房屋买卖合同效力的研究 [J]. 湖南人文科技学院学报, 2019, 36 (2): 28-34.
- [15] 赵旭东. 股东优先购买权的性质和效力 [J]. 当代法学, 2013, 27 (5): 18-25.

## The Judicial Empirical Analysis of the Effectiveness of Rural House Sales Contract

Li Tao, Zheng Yuanmin

**Abstract:** Through studying the 275 final judgments of rural house sales contract disputes heard by the court and through the induction and analysis of the valid cases with judicial recognition, invalid reasons, the processing mode afterwards and the scope of compensation for loss, it is found that the legal basis for determining the invalidity of the contract is improper, liability bearing is inconsistent with loss evaluation and application of the limitation of action of the right to claim indemnity and is contradictory with the invalid judgment. Accordingly, it is suggested to reexamine the legal basis of the invalid rural house sales contracts, expand the type of valid contracts, adjust the responsibility identification and evaluation of loss, and construct the system that non-collective members can obtain the use right of house and homestead according to valid contracts.

**Keywords:** rural house sales; contract validity; non-collective members; the use right of homestead; effective type

(收稿日期: 2019-04-24; 责任编辑: 晏小敏)