

论农村房屋买卖合同的效力

肖斌^{1,2}, 宋崧¹ (1. 对外经济贸易大学, 北京 100029; 2. 江西理工大学, 江西赣州 341000)

摘要 分析了农村房屋买卖合同中的混乱情况, 如有效和无效的规则并存, 并由此导致效力认识上的分歧, 这也给司法实践带来混乱。指出应从合同自由和鼓励交易的精神出发, 以法律规定为依据来检讨农村房屋买卖合同的要件, 倾向于认定合同具有法律效力。

关键词 农村房屋; 买卖合同; 法律效力

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)13-319-03

The Validity of Contracts for the Sale of Rural Housing

XIAO Bin, SONG Song (University of International Business and Economics, Beijing 100029)

Abstract The chaos of contracts for the sale of rural housing was analyzed, such as coexisting valid and invalid rules, which lead to the effect of cognitive differences. Furthermore, they also lead to chaos in judicial practices in China. So we should take the freedom of contract and the spirit of encourage trade into account, review the factors of the contract of rural housing for sale by the law, and tend to conclude that these contracts have legal validity.

Key words The rural housing; Sale contract; Legal validity

随着农村经济的发展, 农村的房屋买卖也越来越多。从农民买卖房屋的目的来看, 有的是为了工作和生活, 卖房进城; 有的是经济困难, 卖房筹钱办事; 有的是离开该集体经济组织, 卖房搬迁。但是, 无论哪一种, 都涉及到农村房屋买卖合同效力的认定。常见的情形是, 一些城镇居民寻找各种机会, 在农村低价购买房屋, 特别是在邻近城镇的农村购房, 享受农村环境。当面临拆迁补偿时, 卖房的农民又后悔自己先前的出卖行为, 纷纷要求解除其与买方之间的房屋买卖合同, 甚至有的农民起诉至法院, 请求法院判决双方房屋买卖合同无效。对此, 是应当保护农民的利益, 否定合同的效力, 还是为了维护交易安全, 承认合同的效力, 抑或做出其他认定? 一直以来, 这都是法学界和司法实践不可回避的问题。尤其是在我国大规模城镇化进程的当下, 这个问题就越发显得紧迫。

1 关于农村房屋买卖合同效力的主要观点

关于我国农村房屋买卖合同的效力, 无论从理论上还是司法实践上讲, 分歧都是很大的。总的来说, 主要有三种不同的观点^[1]。

1.1 合同无效说 合同无效说认为, 农村房屋虽为农民的私有财产, 但是根据物权法“地随房走”的原则, 农村房屋的买卖必然涉及农村宅基地使用权的转移问题, 农民出卖自己的房屋的同时也将意味着连同宅基地使用权一起予以出卖, 而根据我国法律法规, 宅基地使用权是不得进行买卖的, 因此农村房屋买卖合同违反国家强制性法律, 当然无效。对于合同无效的法律后果, 合同无效说进一步主张, 在合同确认无效后, 出卖人与买受人应当各自返还原物, 即买受人应当将农村房屋交还于出卖人, 而出卖人则应当将收取的房屋价款返还于买受人。

1.2 合同有效说 合同有效说认为, 对合同效力的认定应

遵循合同法的基本原理并适用我国相关法律规定, 只要合同的主体适格, 合同双方的意思表示真实, 并且不存在合同法规定的无效的情形, 也即合同双方签订的合同符合合同有效的各项要件, 则该合同对合同双方具有法律约束力, 当事人应当按照合同的约定履行各自的义务, 不得随意变更或者解除合同^[2]。根据《合同法》第 52 条的规定, 违反国家法律、行政法规的强制性规定的合同, 属于无效的合同。据此, 只有违反国家法律或者行政法规的合同, 才属于无效的合同, 而违反其他规范性文件订立的合同, 则不属于该条所列无效合同的情形。主张农村房屋买卖合同无效的观点认为农村房屋买卖合同之所以无效的理由, 在于农村房屋买卖合同违反了国务院办公厅 1999 年颁布的通知以及国土资源部 2004 年颁布的《国土资源部关于加强农村宅基地管理的意见》中的关于禁止城镇居民购买农村住宅的禁止性规定。但是, 从国务院的通知以及国土资源部部门规章的法律渊源上看, 它们均不属于我国《合同法》第 52 条所列法律及行政法规的范畴, 而违反国务院通知以及国土资源部部门规章也并非合同无效的法定理由。因此, 合同无效说以农村房屋买卖合同违反了国务院的通知以及国土资源部部门规章为由主张农村房屋买卖合同无效的观点是站不住脚的。对于我国农村房屋买卖合同的效力, 应根据合同法的基本原理以及我国合同法的相关规定加以认定。对于农村房屋买卖合同的效力, 在没有其他合同无效事由的情况下, 应确认其具有相应的法律效力。

1.3 部分有效说 部分有效说认为, 对于农村房屋买卖合同, 不能一概认为在任何情况下都不具有合同的效力, 而应区分不同的情况加以认定: 对于城镇居民购买农村房屋, 因其违反了我国城镇居民不得购买农村房屋的法律规定, 所以应将该类合同一律认定为无效的合同; 对于虽为农村居民但非为同一集体经济组织内的成员购买农村房屋, 则可视房屋买卖的具体情况进行处理: 如果房屋买卖后已经登记, 或者房屋已经翻建, 可以认定该合同为有效的合同, 否则为无效合同; 而对于同一集体经济组织内成员之

间买卖农村房屋的合同,则可以认定为有效的合同^[3]。

2 农村房屋买卖合同效力问题的原因分析

纵观上述关于农村房屋买卖合同效力的各种观点,之所以出现关于农村房屋买卖合同效力的不同观点,除在于我国学术界对于农村房屋买卖合同效力的研究不够深入和透彻外,更主要的原因在于我国农村房屋买卖合同效力法律规定的混乱^[4],从而导致对于认定农村房屋买卖合同效力的法律依据存在严重的分歧。就我国目前有关农村房屋买卖合同效力的规定来看,既有支持合同无效的法律规定,也有支持合同有效的法律规定。

2.1 认定农村房屋买卖合同无效的法律依据 在我国涉及农村房屋买卖合同效力的法律规定中,有些可以直接或者间接地作为认定农村房屋买卖合同无效的依据,这其中有相当部分体现在国务院颁布的各项规范性文件法律文件以及国务院国土部门颁布的相关法律文件中。早在 1990 年,国家土地管理局[1990]国土函字第 97 号《关于以其他形式非法转让土地的具体应用问题请示的答复》就曾明确规定,原宅基地使用者未经依法批准通过他人出资翻建房屋,给出资者使用,并从中牟利或获取房屋产权,是属“以其他形式非法转让土地”的违法行为之一。该答复中虽然没有关于农村房屋买卖合同无效的直接规定,但是从其基本精神上看,对农村房屋买卖行为是持否定的态度的,可以看作是我国禁止农村房屋买卖的较早的规定。此外,另有一些法律文件则对农村房屋买卖或宅基地使用权的流转作了明确的禁止性规定。如 1999 年 4 月国务院办公厅颁布的《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》(中发[1997]11 号文)第 2 条第 2 款规定:“农民的住宅不得向城镇居民出售,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筑和购买的住宅发放土地使用证和房产证。”又如,2004 年国土资源部发布的《关于加强农村宅基地管理的意见》中明确规定“要重点加强城乡结合部地区农村宅基地的监督管理。严禁城镇居民在农村购置宅基地,严禁为城镇居民在农村购买和违法建造的住宅发放土地使用证”。2007 年 12 月国务院颁布了《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》,该通知再次强调了农村住宅用地只能分配给本村村民,城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或者“小产权房”。

此外,从我国《土地管理法》中,也可以找出关于农村房屋买卖合同无效的法律依据。根据《土地管理法》第 62 条规定,我国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。该规定体现了我国宅基地使用权“一户一宅”的原则。从表面上看,《土地管理法》第 62 条规定的是关于宅基地的问题,并不直接涉及农村房屋买卖合同的效力。不过,经仔细推敲,该条规定其实隐含着农村房屋买卖合同无效的意思。从物理上讲,农村房屋与宅基地具有不可分的自然属性,根据“地随房走”的规则,房屋所有权的转移必然意味着房屋所依附的宅基地的使用权人也将随之发生改变。如果购买农村房屋的是同一集

体经济组织内部的成员,且该成员原先已经拥有一处宅基地,则其购买了他人的房屋后,其将实际拥有两处宅基地,而这是违反《土地管理法》宅基地使用权“一户一宅”的原则的。正因为如此,从《土地管理法》第 62 条规定的内容至少可以推导出,在购买人已经拥有一处宅基地的情况下,同一集体经济组织内部成员之间买卖农村房屋的合同是无效的。根据《土地管理法》第 63 条规定,农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。此处“用于非农业建设”从字面意义上看,自应包括作为宅基地使用的内容,因此该规定实际蕴含了宅基地使用权不得转让的内容。而农村房屋买卖合同必然涉及宅基地使用权转让问题,如果允许农村的房屋自由买卖,则意味着允许农民将房屋下的宅基地的使用权一并出卖,而这违背了宅基地使用权不得转让的法律规定。

2.2 认定农村房屋买卖合同有效的法律依据 在我国目前的房地一体的规则之下,无论是直接针对农村宅基地使用权流转的法律规定还是针对农村房屋买卖的法律规定,因其中任何一项财产的流转都会关系到另一项财产的转移问题,因此关于农村宅基地使用权流转的法律规定其实也就是关于农村房屋买卖的法律规定;反之亦然^[5]。也正因为如此,我国民法学者对于农村房屋买卖的关注,大多数情况下是以农村宅基地为对象进行展开的。因此,农村房屋买卖合同的效力问题,实质上就是宅基地使用权是否可以流转的问题。

在我国涉及农村房屋买卖合同效力的法律规定中,有一些可以直接或者间接地作为认定农村房屋买卖合同有效的法律依据。1963 年 3 月 20 日,中共中央颁布的《关于对社员宅基地问题做一些补充规定的通知》第 2 项规定:“社员有买卖房屋的权利,房屋出卖后,宅基地的使用权即随之转移给房主,但宅基地的所有权仍归集体所有。”这是我国农民享有买卖农村房屋权利的最早规定,而且农村房屋的买受人在购买农村房屋后不仅取得房屋的所有权,也取得了宅基地的使用权。从最高人民法院的批复中也可找出农村房屋买卖合同有效的法律依据,例如,最高人民法院[1992]民他字第 8 号《关于范怀与郭明华房屋买卖是否有效问题的复函》规定:“房屋买卖系要式法律行为,农村的房屋买卖也应具备双方签订书面契约、中人证明、按约定交付房款以及管理房屋的条件;要求办理契税或过户手续的地方,还应依法办理该项手续后,方能认定买卖有效……”此批复规定了认定农村房屋买卖合同有效应当具备的条件,可以认作农村房屋买卖合同有效的法律依据。另,最高人民法院《关于贯彻执行民事政策法律若干问题的意见》第 7 部分第 64 条中也有关于农村房屋买卖合同有效的法律规定。

此外,从《土地管理法》的某些条文也可以找出农村房屋买卖合同有效的法律依据。《土地管理法》第 62 条第 4 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”。该条规定的立法原意本是为申请取得宅基地设定一定的条件限制的,但从该条的字面意义上,却可以反推出农村村民可以出卖、出租农村房屋的结论。另,《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;但是,符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业,因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。”该条规定本身是存在矛盾之处的。正如前所述,从该条的前半部分可以推导出农村房屋买卖合同无效的意思,但是该条规定的后半部分隐含的意思却是:在破产、兼并的情况下,农村集体所有的符合土地利用总体规划并依法取得建设用地使用权的企业的土地使用权是可以发生转移的。既然农村的企业建设用地使用权可以转移,则农村宅基地使用权为何就不能流转呢?

《物权法》中虽没有农村房屋买卖合同效力的直接规定,但是该法第 13 章“宅基地使用权”其实隐含了农村房屋买卖合同效力的规定。《物权法》第 153 条规定:“宅基地使用权的取得、行使和转让,适用土地管理法等法律和国家有关规定。”如前所述,从我国《土地管理法》的条文中,既可以找出认定农村房屋买卖合同无效的法律依据,也可以找出认定农村房屋买卖合同有效的法律依据。可见,《土地管理法》关于农村房屋买卖合同效力的规定存在着矛盾之处,《物权法》第 153 条关于宅基地使用权的流转“适用土地管理法等法律和国家有关规定”的规定并没有体现出多大的进步。由此,若仅依据《物权法》第 153 条的规定即认定农村房屋买卖合同有效,是很勉强的。不过,《物权法》第 155 条又规定:“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。”该条的立法旨意本是为了强调办理宅基地使用权变更或者注销登记的重要性,但却隐含了宅基地使用权可以依法转让的立法意图。

“许多制度因人类活动而生,但并非人类有心设计而成;有些事人们有意为之却带来意料之外的后果,这些意料之外的影响甚至超过了当初期望的目的”^[6]。诚如科斯先生所言,我国农村房屋买卖诸多规则也是不同主体在不同阶段的对策性规定,但是正是这些混乱的规定使各界对合同效力的判断始终无法形成统一的观点,进而造成了各地处理农村房屋买卖合同效力的不同做法。反悔者以合同无效为由主张拆迁补偿款等利益,这当然也非立法者的初衷。

3 农村房屋买卖合同效力的认定

农村房屋就其财产属性来说,属于农民的私有财产,农民对其房屋拥有完全的所有权。根据物权法所有权原理,农民对其所有的房屋,理应具有完全的处分权。农民与他人签订农村房屋买卖合同的行为,从性质上讲,是行使其处分权的行为,属公民个人私行为的范畴,应适用私法尤其是合同法的规定。《合同法》第 44 条规定,依法成立的合同,自成立时生效;法律、行政法规规定应当办理批准、登记等手续生效的,依照其规定。这就是说,对于依法成立的合同,除非出现合同瑕疵的法定事由,否则合同一旦成立,就应具有相应的法律效力。根据我国《民法通则》、《合同法》的规定,合同的无效须得具备法定的原因,其中“违反法律、行政法规的强制性规定”是其中一项重要的原因。从合同违反的强制性规定的渊源来看,包括国家法律、行政法规两种法律渊源。而诸

如国务院各部门的部门规章以及地方性法规、规章等则不包括在这个范围之内。这一点在我国最高人民法院的司法解释中也有明确的体现。最高人民法院 1999 年制定通过的《最高人民法院关于适用〈合同法〉若干问题的解释〔一〕》第 4 条规定:“合同法实施以后,人民法院确认合同无效,应当以全国人大及其常委会制定的法律和国务院制定的行政法规为依据,不得以地方性法规、行政规章为依据。”该条反映了最高人民法院关于合同无效认定依据的基本态度,与《合同法》第 52 条规定的精神基本一致。

就学术界以及司法实践中认定农村房屋买卖合同无效的法律依据来说,其所谓的法律依据主要是国务院相关部门颁布的非行政法规类的各项规范性文件。例如,某法院判决农村住宅出售给城市居民的房屋买卖合同是无效的,但是法院判决的依据的却是《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》和《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》。此类通知的发文机关是国务院办公厅,而不是国务院,故此类文件既不是法律,也不是行政法规,不能作为判决合同无效的法律依据。对农村房屋买卖合同效力的认定,应以合同法原理及法律规定为依据,只要农村房屋买卖合同符合合同有效的各项要件,就应认定合同具有法律效力。此外,最高人民法院《关于贯彻执行民事政策法律若干问题的意见》第 7 部分第 64 条中关于农村房屋买卖合同有效的法律规定以及最高人民法院〔1992〕民他字第 8 号《关于范怀与郭明华房屋买卖是否有效问题的复函》中关于农村房屋买卖按约定交付房款以及管理房屋的买卖有效的批复的规定,从一个侧面反映了最高人民法院关于农村房屋买卖合同效力的基本态度,可以作为我国农村房屋买卖合同有效的法律依据。而一些地方法院,早已参与并推动了农房流转的进程^[7]。

依据法理,政策不会影响到合同的效力,然而,基于我国特殊的国情,不得不考虑政策对农村房屋买卖的影响。对于政策阻碍,十八届三中全会已指出,“允许通过试点推进农民住房财产权抵押、担保、转让”^[8]。2014 年中共中央、国务院的“1 号文件”也再次强调,“在保障农户宅基地用益物权前提下,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让”^[9]。足见在政策层面,农村房屋包括宅基地使用权在内,进入市场流转是我国经济发展的必然趋势,而作为交易形式的农村房屋买卖合同效力的认定也单纯了。

4 结语

综上,农村房屋买卖合同的效力在法律技术已经不是问题,从合同自由和鼓励交易的精神出发,以法律规定为依据来检讨农村房屋买卖合同的要件,认定合同具有法律效力,已是大势所趋。

参考文献

- [1] 上海市高级人民法院《关于审理农村宅基地房屋买卖纠纷案件的原则意见》(沪高法民〔2004〕4 号)[Z]. 2004.
- [2] 邱雪梅, 锦金城. 农村私房买卖合同效力之认定[J]. 法律适用, 2010 (1): 80-82.

牧民的科普意识还比较淡薄,对科普的认知、重视、支持和参与程度还不够,对《科普法》了解甚少,实施不力,甚至一些人仍然对科普存在着一定的偏见,认为科普工作可有可无。主要表现在以下方面:农牧民群众的文化素质和科技素养低,对科技的认知和接受能力较差;农牧民的收入增长缓慢,缺乏相应的资金投入;农业比较效益低,农民对运用新技术改善生产生活条件没有迫切的需求;传统的生产方式对科技需求不高,从根本上限制了学习科学技术和采用新科技的动力。

农牧民群众科普意识的淡薄,从主观上讲是农牧群众科技素养低下造成的;从客观上讲是科普宣传教育工作不到位,科普活动机制不健全而造成的。科普意识的树立,是要通过宣传教育和科学示范的影响逐步形成的。如果仅仅停留在口头上的说教而缺乏科学示范的影响、应用先进技术带来实惠的示范效应,农牧民群众看不见实效、得不到实惠,也就不可能产生对科普的认知、重视和参与。

2.3 科普基础设施差,整体实力弱,工作条件差,制约了科普工作的深入开展 农牧区科普普遍存在科普专干缺乏,经费、工作难以落实等问题。机构改革后,各地乡镇涉农机构的人、财、物均划归乡镇统一管理,推行数站合一,导致机构人员职能不清、责任不明,涉农科技人员忙于应付乡镇日常行政性工作。而且各地乡(镇)尚未建立民族科普工作队,现有科普工作人员也较少,仅有各市(县)教育科技局是独立监制,乡镇科普协会工作人员不落实、经费不落实,更没有村级科普小组。科普经费缺乏,对科技普及工作投入不足,《科普法》、《科普条例》、《科协章程》中均规定各级人民政府应将科普经费列入两级财政预算,并随经济社会发展不断增加。根据青海省委《关于进一步加强科协工作的意见》以及中共海西州委《关于进一步加强科协工作的实施意见》中,对进一步加强基层科普工作,确保各地科普经费的落实和到位都作了明确规定,从2012年起,各市、县、行委科普补助经费按照辖区人口人均不少于1元的标准,列入当年财政预算。但是笔者所调查的几个乡镇,没有一个乡镇专门安排过科普专项经费。

2.4 科普手段落后,不能满足全民具备基本科学素养的需求 大众媒体是向公众普及科学技术的最主要渠道和手段,

但现阶段各地科普形式往往局限在讲座、展览、培训、咨询等方面,报纸、期刊、影视、广播以及互联网等传统和现代媒介在科普中的作用很不突出,科普手段创新能力较弱,科普吸引力不足,影响力不广,科普的针对性、互动性、人文性、有效性亟待提高。

3 加强科普工作的建议

为了进一步提高海西州农村牧区科普工作水平,针对上述存在问题,在今后的工作中应当从以下几方面进行积极探索。

(1)充分发挥科普的桥梁和纽带作用,做好科技工作者之家工作。开辟与科技工作者联系的渠道,完善科技工作者的利益表达机制,及时反映、了解和解决科技工作者在工作、生活中遇到的实际困难,调动他们工作的积极性和主动性。

(2)继续认真贯彻落实青海省委《关于进一步加强科协工作的意见》[青发(2011)26号]和中共海西州委《关于进一步加强科协工作的实施意见》[西发(2012)36号]精神,为科普事业发展创造条件。在当地党委的支持下,依照法律和各自的章程独立自主地开展科普工作,把科普工作与柴达木循环经济和新农村新牧区建设紧密结合起来,树立科学的发展观,努力营造广大科技人员干事业、干成事业、干好事业的良好氛围。

(3)进一步开拓科普工作的新局面,不断提高全民科学素养。围绕州委、州政府的中心工作,积极争取科普项目,以项目促进科普工作的开展,使科普工作更好地服务生产、服务群众;结合社会主义新农村新牧区建设,加强科技项目在农村牧区的科普示范推广普及工作;以提高公众的科学文化素质为目标,以弘扬科学精神、传播科学思想、倡导科学方法、普及科学知识为内容,以农牧区、城镇社区、中小学为重点,开展科普进村和科普进社区活动。

(4)加大科普投入力度,加强科普基础设施建设。在全州各乡镇建立科普画廊、青少年科技室等基础设施,创新科普工作手段,开创科普工作新局面。

参考文献

- [1] 丁菊恒.论加强农村科普工作建设的重要性及其对策[J].内蒙古科技与经济,2011(18):33-34.
- [2] 乌仁.科普工作与农民生活方式的转变[C]//高校论文选.呼和浩特:内蒙古大学出版社,2007.

(上接第321页)

- [3] 戴孟勇.城镇居民购买农村房屋纠纷的司法规制[J].清华法学,2009(5):53-74.
- [4] 李旭.农村房屋买卖存在的问题及法律对策[J].时代法学,2007(2):89-93.
- [5] 王文军.论农村宅基地上房屋的买卖[J].清华法学,2009(5):75-83.
- [6] 罗纳德·哈里·科斯,王宁.变革中国:市场经济的中国之路[M].徐

- 尧,李哲民,译.北京:中信出版社,2013:133.
- [7] 王小乔.潜行20年,土政策5年,温州乐清:农房买卖踩着红线走钢丝[N].南方周末,2014-11-28.
- [8] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[Z].2013-11-12.
- [9] 中共中央、国务院印发了《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》[Z].2014-01-19.