

# 新中国50多年来宅基地立法的历史沿革\*

姜爱林<sup>1</sup>, 陈海秋<sup>2</sup>

(1. 中华全国总工会政研室, 北京, 100865; 2. 当代中国研究所第二研究室, 北京, 100009)

[摘要] 宅基地立法是宅基地法制建设的重要组成部分。根据土地制度演变与土地管理体制演变, 可将宅基地立法分为宅基地私有时期的立法、人民公社时期的宅基地立法、改革开放初期的宅基地立法、城乡土地统管阶段的宅基地立法、城乡土地管理体制转轨阶段的宅基地立法等五个阶段; 不同的发展阶段具有不同的立法内容, 不同的立法内容具有不同的特点。

[关键词] 中国; 宅基地; 立法; 历史

[中图分类号] D923.2 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2007)02-091-05

宅基地立法是宅基地法制建设的重要组成部分。宅基地是一个约定俗成的概念, 其涵义是指城乡居民因居住生活而建造房屋等建筑物所占用的土地, 包括住房、辅助用房与房前屋后庭院用地等。对此, 学者们有不同的观点。宅基地一般分为农村宅基地与城镇宅基地、习惯宅基地与法定宅基地等。本文重点研究新中国成立以来宅基地的立法历史演变问题。宅基地发展的阶段划分方法有三种: (一) 按宅基地是否可以买卖, 可分为两个阶段: (1) 宅基地可以买卖阶段(1949~1956年); (2) 宅基地不准买卖阶段(1956~2006年)。(二) 按宅基地权属性质, 可分为两个阶段: (1) 私有宅基地阶段(1949~1956年); (2) 集体宅基地阶段(1956~2006年)。(三) 按经济体制演变性质, 可分为4个阶段: (1) 土地改革初期阶段; (2) 社会主义改造时期阶段; (3) 高级农业合作社阶段; (4) 家庭联产承包责任制阶段。本文根据土地制度演变与土地管理体制演变, 可将宅基地立法分为5个阶段: 第一阶段宅基地私有时期的立法(1949~1956年); 第二阶段人民公社时期的宅基地立法(1956~1978年); 第三阶段改革开放初期的宅基地立法(1978~1985年); 第四阶段城乡土地统管阶段的宅基地立法(1986~1996年); 第五阶段城乡土地管理体制转轨阶段的宅基地立法(1997~2006年)。

## 一、宅基地私有时期的立法

第一阶段, 宅基地私有时期的立法(1949~1956年)。

1949年10月到1956年是中国由新民主主义向社会主义转变

的时期。包括土地改革时期与合作化前期两个阶段。土地改革完成后开始了合作化, 1953年中共中央发布了《关于发展农业合作社的建议》, 到1955年夏秋, 全国性的农业合作化出现了高潮, 已发展到60万个。这一时期, 土地为农民个人所有, 宅基地也属于农民个人。与农民土地包括宅基地相关的标志性文件有: 1950年《土地改革法》与1954年《宪法》。

1950年《土地改革法》规定: (1) 废除地主阶级封建剥削的土地所有制, 实行农民的土地所有制。(2) 所有没收和征收得来的土地, 统一地、公平合理地分配给无地少地的贫苦农民所有。(3) 土地改革完成后, 由人民政府发给土地所有证, 并承认一切土地所有者有自由经营、买卖及出租其土地的权利。《土地改革法》建立了农民私人所有的土地制度, 大部分地区的农民领取了政府颁布的《中华人民共和国房地权证书》。

1954年《宪法》规定: (1) 国家依照法律保护农民的土地所有权(第8条)。(2) 国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和各种生活资料的所有权(第11条)。(3) 国家依照法律保护公民的私有财产的继承权(第12条)。

另外: 作为临时宪法作用的宪法《中国人民政治协商会议共同纲领(1949年)》规定: 凡已实行土地改革的地区, 必须保护农民已得土地的所有权。凡尚未实行土地改革的地区, 必须发动农民群众, 建立农民团体, 经过清除土匪恶霸, 减租减息和分配土地等项步骤, 实现耕者有其田。(第27条)

\* [收稿日期] 2006-12-15

[作者简介] 姜爱林(1964-), 男, 汉族, 湖北襄樊人, 博士后, 教授, 处长, 北京工业大学, 硕士生导师。

宅基地立法特点是:没有专门立法;宅基地只是《土地改革法》的内容之一;间接立法、宏观层面立法。宅基地的性质是农民土地私有制。宅基地立法的内容:宅基地属于农民所有;宅基地可以买卖及出租;宅基地受法律保护;宅基地可以继承;宅基地与房屋两权合一。

## 二、人民公社时期的宅基地立法

第二阶段,人民公社时期的宅基地立法(1956~1978年)。

1956年至1978年是中国曲折发展的年代。到1956年上半年中国广大农村基本上实现了农业合作化;1956年3月开始了真正法律意义上的农业合作化;1958年在全国推行大规模的人民运动公社化;1961年确立了“三级所有,队为基础”的人民公社体制;到1978年人民公社的历史使命基本结束。从农业合作化开始,农民所有的一切土地包括宅基地都变为合作社、生产队即集体所有。与农民土地包括宅基地相关的标志性文件有:1956年3月《农业生产合作社示范章程》、1956年6月《高级农业生产合作社示范章程》与1962年《农村人民公社工作条例修正草案》。

1956年3月《农业生产合作社示范章程》规定:社员的土地必须交给农业生产合作社统一使用,因为农业生产合作社组成的基本条件,就是把社员分散经营的土地联合起来,加以合理的和有计划的经营。1956年6月《高级农业生产合作社示范章程》规定:(1)社员入社必须把私有的土地、耕畜、大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有。(2)社员原有的坟地、房屋地基不入社。社员新修房屋需用的地基和需用的坟地由合作社统筹解决,在必要的时候,合作社可以申请乡人民委员会协助解决。

1962年《农村人民公社工作条例修正草案》规定:(1)生产队范围内的土地,都归生产队所有。生产队所有的土地,包括社员的自留地、自留山、宅基地等等,一律不准出租和买卖。生产队所有的土地,不经过县级以上人民委员会的审查和批准,任何单位和个人都不得占用。要爱惜耕地。基本建设必须尽可能地不占用或者少占用耕地。(2)要保障社员个人所有的一切生活资料,包括房屋、家具、衣被、自行车、缝纫机等,和在银行、信用社的存款,永远归社员所有,任何人不得侵犯。(3)社员的房屋,永远归社员所有。社员有买卖或者租赁房屋的权利。社员出租或者出卖房屋,可以经过中间人评议公平合理的租金或者房价,由买卖或者租赁的双方订立契约。任何单位、任何人,都不准强迫社员搬家。不得社员本人同意,不付给合理的租金或代价,任何机关、团体和单位,都不能占用社员的房屋。如果因为建设或者其他的需要,必须征用社员的房屋,应该严格执行国务院有关征用民房的规定,给予补偿,并且对迁移户作妥善的安置。国家和人民公社的各级组织,应该在人力、物力等方面,对于社员修建住宅,给以可能的帮助。社员新建房屋的地点,要由生产队统一规划,尽可能不占用耕地。1963年3月20日《中共中央关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》指出:(1)社员宅基地(包括有建筑物和没有建筑物的空白宅基地)都归生产队集体所有,一律不准出租和买卖,但仍归各户长期使用,长期不变。(2)宅基地上的附着物,如房屋、树木、

厂棚、猪圈、厕所等永远归社员所有,社员有买卖或租赁房屋的权利。房屋出卖后,宅基地的使用权即随之转移给新房主,但宅基地的所有权仍归生产队所有。(3)社员需建新房又没有宅基地时,由本户申请,经社员大会讨论同意,由生产队统一规划,帮助解决。(4)社员不能借口修建房屋,以随便扩大墙院、扩大宅基地来侵占集体耕地,已经扩大侵占的必须退出。1978年12月《农村人民公社工作条例》(试行草案)规定:(1)农村土地包括宅基地一律不准出租和买卖。(2)在发展生产的基础上,逐步改善社员居住条件。按照有利生产、方便生活、合乎卫生、尽量不占耕地的原则,做出建设居民点的统一规划,可以由集体建房社员居住交房费,也可以由社员自己建房。(3)社员合法所有的房屋、农具、工具等生活资料和生产资料,以及在银行、信用社的存款,永远归社员所有,任何人不得侵犯。

1975年《宪法》规定:(1)国家可以依照法律规定的条件,对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有。(第6条)(2)国家保护公民的劳动收入、储蓄、房屋和各种生活资料的所有权(第9条)。1978年《宪法》规定:(1)国家可以依照法律规定的条件,对土地实行征购、征用或者收归国有。(第6条)(2)国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和其他生活资料的所有权(第9条)。

宅基地立法特点是:没有专门立法;宅基地是《农村人民公社工作条例修正草案》重要内容;间接立法、宏观层面立法。宅基地的性质是:社员宅基地属于生产队所有、社员宅基地属于生产队集体所有。宅基地立法的内容:社员宅基地属于农民集体所有;社员宅基地属于宅基地不准出租和买卖;社员宅基地归各户长期使用,长期不变;宅基地上的附着物归社员所有;社员房屋出卖后,宅基地的使用权即随之转移给新房主;社员新建房屋的地点要统一规划;社员建新房须由本户申请,经社员大会讨论同意;社员修建房屋不能侵占集体耕地;宅基地受法律保护。

## 三、改革开放初期的宅基地立法

第三阶段,改革开放初期的宅基地立法(1978~1985年)。

1978年前的28年,中国的土地管理实行的是城市和农村分别管理的模式。1978年,党的十一届三中全会后,开始改革开放,土地实行分田到户。1978年至1985年属于农村经济体制改革初期。这一时期管理模式仍未改变,实行的仍是城乡土地分割、用地部门分散的多头管理体制。据统计,土地管理部门有建设部门、农业部门、民政部门、房屋管理部门等。这一时期与宅基地相关的标志性文件有:《1982年宪法》、1982年《村镇建房用地管理条例》、1983年《城镇个人建造住宅管理办法》、1985年《村镇建设管理暂行规定》;1981年《国务院关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》、1983年《国务院关于制止买卖、租赁土地的通知》等。

《1982年宪法》规定:(1)城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用。任何组织或者个

人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。(第10条)(2)国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权。国家依照法律规定保护公民的私有财产的继承权。(第13条)

1982年《村镇建房用地管理条例》规定:(1)社员对宅基地、自留地、自留山、饲料地和承包的土地,只有按照规定用途使用的使用权,没有所有权。(2)严禁买卖、出租和违法转让建房用地。(3)出卖、出租房屋的,不得再申请宅基地。1983年《城镇个人建造住宅管理办法》规定:(1)凡在城镇有正式户口、住房确有困难的居民或职工,都可以申请建造住宅;但夫妇一方户口在农村的,一般不得申请在城镇建造住宅。(2)城镇个人建造住宅需要征用土地的,必须按照国家有关规定,办理征地手续,禁止任何单位和个人未经批准擅自占地建造住宅。(3)城镇个人建造住宅的建筑面积,由各省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况确定,但按城镇正式户口平均,每人建筑面积一般不得超过二十平方米(包括在本城的异地住宅)。1985年《村镇建设管理暂行规定》规定:(1)村镇居民使用宅基地和建设单位使用规划区范围内的土地,应遵照国家《村镇建房用地管理条例》、《城市规划条例》的有关规定,严格审批制度。(2)村镇居民使用宅基地和建设单位使用规划区范围内的土地,必须经建设主管部门核定建设项目的建址和用地范围,并办理用地手续。(3)严禁任何部门、单位和个人在村镇规划区范围内擅自占地建设,或直接购买、租赁和变相购买、租赁集体土地用于建设,或将自留地用于建设。(4)村镇居民新建、改建、扩建住宅,必须履行申请审批手续,由本人向所在村(居)民委员会提出申请,报镇(乡)人民政府审批,建设主管部门核发准建证件,领证后方可进行建设。

1981年《国务院关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》规定:(1)农村建房用地,必须统一规划,合理布局,节约用地。(2)必须重申,农村社队的土地都归集体所有。(3)分配给社员的宅基地、自留地(自留山)和承包的耕地,社员只有使用权,既不准出租、买卖和擅自转让,也不准在承包地和自留地上建房、葬坟、开矿、烧砖瓦等。1982年“中共中央办公厅 国务院办公厅转发书记处农村政策研究室 城乡建设环境保护部《关于切实解决滥占耕地建房问题的报告》的通知”规定:(1)严格控制占用耕地建房。农村建房不准再占用耕地,只能在现有的宅基地空地内调剂解决。要以村、镇为单位,制定出村、镇建设的全面规划,经县人民政府审查批准后实行,以利于节约土地。(2)坚决刹住干部带头占地建房风。各地都要立即对滥占耕地建房问题进行一次检查,抓几件典型案件,严加处理,并在报刊上公布。今后在宣传报道农村改善居住条件时,应着重宣传和表彰规划合理、节约用地,又改善了居住条件的先进典型,而不要单纯宣扬农民富裕后盖房多、庭院宽敞等不利于节约土地的事例。

宅基地立法特点是:出现“准专门立法”;立法比较分散。宅基地的性质是:农村宅基地属于农民集体所有、城市宅基地属于国家所

有。宅基地立法的内容:农村宅基地属于农民集体所有;社员对宅基地只有使用权,没有所有权;严禁买卖、出租和违法转让建房用地;社员出卖、出租房屋的,不得再申请宅基地;农村建房用地,必须统一规划,合理布局,节约用地;城镇个人建造住宅的建筑面积,由各省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况确定;村镇居民新建、改建、扩建住宅,必须履行申请审批手续;宅基地受法律保护。

#### 四、城乡土地统管阶段的宅基地立法

第四阶段,城乡土地统管阶段的宅基地立法(1986~1996年)。

多年来的实践证明,城乡土地分割、分散管理的体制极不适应我国耕地资源不足的基本国情。1986年3月,党中央、国务院作出了建立城乡地政统一管理新体制的重大决定。到1996年底,我国已初步形成了中央、省、地(市)、县(市)、乡(镇)五级管理体系。这一时期的宅基地标志性文件有:1986年《土地管理法》、《1986年中共中央国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》和1991年《土地管理法实施条例》等。

1986年《土地管理法》规定:(1)任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。(2)农村和城市郊区的土地,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,属于集体所有。(3)农村居民建住宅,应当使用原有的宅基地和村内空闲地。使用耕地的,经乡级人民政府审核后,报县级人民政府批准;使用原有的宅基地、村内空闲地和其他土地的,由乡级人民政府批准。农村居民建住宅使用土地,不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。出卖、出租住房后再申请宅基地的,不予批准。(4)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。(5)农村居民住宅建设,乡(镇)村企业建设,乡(镇)村公共设施、公益事业建设等乡(镇)村建设,应当按照乡(镇)村建设规划进行。(6)农村居民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地建住宅的,责令退还非法占用的土地,限期拆除或者没收在非法占用的土地上新建的房屋。

1991年《土地管理法实施条例》规定:(1)农村村民建住宅需要使用土地的,应当先向村农业集体经济组织或者村民委员会提出用地申请,经村民代表会或者村民大会讨论通过后,报人民政府批准。其中需要使用耕地的,由乡级人民政府审核,经县级人民政府土地管理部门审查同意后,报县级人民政府批准;需要使用原有宅基地、村内空闲地和其他土地的,报乡级人民政府批准。(2)城镇非农业户口居民建住宅需要使用集体所有的土地的,应当经其所在单位或者居民委员会同意后,向土地所在的村农业集体经济组织或者村民委员会或者乡(镇)农民集体经济组织提出用地申请。使用的土地属于村农民集体所有的,由村民代表会或者村民大会讨论通过,经乡(镇)人民政府审查同意后,报县级人民政府批准;使用的土地属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农民集体经济组织讨论通过,经乡(镇)人民政府审查同意后,报县级人民政

府批准。(3)单位和个人承包经营的土地和依法确定给个人使用的自留地、自留山,应当按照规定用途使用,不得擅自建房、建窑、建坟、采矿、采石、挖砂、取土在前款所指的土地上从事采矿、采石、挖砂、取土等经营活动的单位和个人,必须向县级以上地方人民政府土地管理部门提出用地申请,经县级以上人民政府批准,法律、法规另有规定的,依照有关法律、法规办理。

1986年《中共中央国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》规定:(1)凡非农业建设用地,必须按规定办理审批手续,不准化整为零,弄虚作假,不准越权审批。(2)凡国家建设用地,乡镇企业建设用地,农民盖房占用耕地、园地,必须按规定报县审批,坚决纠正乡镇建设中自批自用,随意扩大宅基地以及买卖、租赁土地乱批乱用行为。

宅基地立法特点是:没有专门立法;附属立法比较突出;专门条文不多。宅基地的性质是:农村宅基地属于农民集体所有、城市宅基地属于国家所有。宅基地立法的内容:农村宅基地属于农民集体所有;农村居民建住宅,应当使用原有的宅基地和村内空闲地,也可以使用耕地;农村居民建住宅使用土地,不得超过省、自治区、直辖市规定的标准;出卖、出租住房后再申请宅基地的,不予批准;农民盖房占用耕地、园地,必须按规定报县审批;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。

### 五、城乡土地管理体制转轨阶段的宅基地立法

第五阶段,城乡土地管理体制转轨阶段的宅基地立法(1997~2006年)。

随着改革深化、形势发展,现行土地管理体制下的土地管理政策法律已难以满足加强土地管理,切实保护耕地的需要。在这种情况下,既要改革现行“条块结合体制”,又要改变现行滞后实践的 land 管理政策法律。这一时期与宅基地相关的标志性文件有:1998年《土地管理法》和1998年《土地管理法实施条例》、1997年《中共中央、国务院关于进一步加强对土地管理切实保护耕地的通知》、1999年《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》、2004年《土地管理法》、2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》、2004年《国土资源部关于加强农村宅基地管理的意见》等。

1998年《土地管理法》与2004年《土地管理法》均规定:(1)全民所有,即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。(2)农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有。(3)任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地;但是,兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的,或者乡(镇)村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。(4)乡镇企业、乡(镇)村公共设施、公益

事业、农村村民住宅等乡(镇)村建设,应当按照村庄和集镇规划,合理布局,综合开发,配套建设;建设用地,应当符合乡(镇)土地利用总体规划和土地利用年度计划,并依照本法第四十四条、第六十条、第六十一条、第六十二条的规定办理审批手续。(5)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。农村村民建住宅,应当符合乡(镇)土地利用总体规划,并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。农村村民住宅用地,经乡(镇)人民政府审核,由县级人民政府批准;其中,涉及占用农用地的,依照本法第四十四条的规定办理审批手续。农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准。(6)非农业建设必须节约使用土地,可以利用荒地的,不得占用耕地;可以利用劣地的,不得占用好地。禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。(7)在土地利用总体规划制定前已建的不符合土地利用总体规划确定的用途的建筑物、构筑物,不得重建、扩建。(8)违反本法规定,占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等,破坏种植条件的,或者因开发土地造成土地荒漠化、盐渍化的,由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期改正或者治理,可以并处罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

1998年《土地管理法》规定:国家为公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征用。2004年《土地管理法》规定:国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。

1997年《中共中央、国务院关于进一步加强对土地管理切实保护耕地的通知》(亦称中央(97)11号文件)规定:(1)进一步严格建设用地的审批管理;(2)加强农村集体土地的管理。1999年《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》规定:(1)农村居民点要严格控制规模和范围,新建房屋要按照规划审批用地,逐步向中心村和小城镇集中。(2)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。2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》规定:(1)加强村镇建设用地的管理;(2)鼓励农村建设用地整理,城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩;(3)农村集体建设用地,必须符合土地利用总体规划、村庄和集镇规划;(4)禁止擅自通过“村改居”等方式将农民集体所有土地转为国有土地。(5)禁止农村集体经济组织非法出让、出租集体土地用于非农业建设。(6)改革和完善宅基地审批制度,加强农村宅基地管理,禁止城镇居民在农村购置宅基地。

2004年《国土资源部关于加强农村宅基地管理的意见》规定:(1)加强农村宅基地用地计划管理;(2)改革和完善农村宅基地审批管理办法;(3)严格宅基地申请条件;(4)规范农村宅基地申请报批程序;(5)健全宅基地管理制度;(6)加强农村宅基地登记发证工作。

宅基地立法特点是:没有专门立法;附属立法比较突出;专门

条文不多。宅基地的性质是:农村宅基地属于农民集体所有、城市宅基地属于国家所有。宅基地立法的内容:农村宅基地属于农民集体所有;城市个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地;村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的;农村村民住宅用地,经乡(镇)人民政府审核,由县级人民政府批准;农村村民建住宅,应当符合乡(镇)土地利用总体规划,并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地;不符合申请条件的不得批准宅基地;农村宅基地占用农用地应纳入年度计划;农村宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准;农村村民一户只能拥有一处宅基地;农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准;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;禁止城镇居民在农村购置宅基地;做到宅基地土地登记发证到户;不得在宅基地审批中向农民收取新增建设用地土地有偿使用费;要依法、及时调处宅基地权属争议。

## 六、结束语

1、宅基地立法是宅基地法制建设的重要组成部分。根据土地制度演变与土地管理体制演变,可将宅基地立法分为宅基地私有时期、人民公社时期、改革开放初期、城乡土地统管、城乡土地管理体制转轨等阶段宅基地立法。

2、宅基地私有时期的立法时间为1949~1956年;主要法规有1950年《土地改革法》与1954年《宪法》及作为临时宪法作用的宪

法《中国人民政治协商会议共同纲领(1949年)》。

3、人民公社时期的宅基地立法时间为1956~1978年,主要法规有1956年3月《农业生产合作社示范章程》、1956年6月《高级农业生产合作社示范章程》与1962年《农村人民公社工作条例修正草案》。

4、改革开放初期的宅基地立法时间为1978~1985年,主要法规文件有《1982年宪法》、1982年《村镇建房用地管理条例》、1983年《城镇个人建造住宅管理办法》、1985年《村镇建设管理暂行规定》;1981年《国务院关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》、1983年《国务院关于制止买卖、租赁土地的通知》等。

5、城乡土地统管阶段的宅基地立法时间为1986~1996年,主要法规文件有1986年《土地管理法》、《1986年中共中央国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》和1991年《土地管理法实施条例》等。

6、城乡土地管理体制转轨阶段的宅基地立法时间为1997~2006年,主要法规文件有1998年《土地管理法》和1998年《土地管理法实施条例》、1997年《中共中央、国务院关于进一步加强对土地管理切实保护耕地的通知》、1999年《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》、2004年《土地管理法》、2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》、2004年《国土资源部关于加强农村宅基地管理的意见》等。

(责任编辑:杨 睿)

## On historic evolution of residential land legislation after over fifty years since the founding of new China

JIANG Ai - lin<sup>1</sup>, CHEN Hai - qiu<sup>2</sup>

(1. Political Research Department, All - China Federation of Trade Union, Beijing 100865;

2. The Second Research Department, The Institute of Contemporary China Studies, Beijing 100009, China)

**Abstract:** Residential land legislation is an important part of residential land law construction. According to land system evolution and land management system evolution, residential land legislation can be classified into such five periodic legislation as the legislation in private ownership era, legislation in people's commune era, legislation in the era of reform and opening to outside world, legislation in the era of urban - rural land unified management and legislation in urban - rural land management system transitional era. Different developing periods have different legislation contents and different legislation contents have different characteristics.

**Keywords:** China; residential land; legislation; history