
农村农房跨村流转与宅基地退出机制

——基于温州乐清农房流转的实践分析

沈 杰，张新设

（温州大学 商学院，浙江 温州 325035）

【摘 要】 在我国当前城乡二元化的产权制度及农村资产确权大背景下，如何使农民增加财产性收入是我国今后农村工作的重点。而温州乐清地区农房跨村流转的农房交易新模式，为我们探索农村农房流转模式以及如何构建农户宅基地的退出机制提供了新途径和参考价值。

【关键词】 温州乐清；农房跨村流转；宅基地；退出机制

【中图分类号】 F301.2

【文献标识码】

1 问题的提出

党的十八届三中全会作出的关于《全面深化改革若干重大问题的决定》中指出，在今后农村改革过程中要慎重稳妥的推进农民住房财产权抵押、担保和转让，并探索农民增加财产性收入渠道。而在历年的中央一号文件中也都把发展农村经济放在重要的位置，而对农村资产的确权工作又进一步为宅基地和农房的流转提出了新的迫切要求。

我国现阶段的农村宅基地和农房问题主要在于农村宅基地属于各个村集体所有，集体之间不能交换流转，其不可流动性阻碍了分散的宅基地向城镇的集中以及农户的自由退出。突出表现在两个方面：一方面是受宅基地退出机制缺乏以及相关法律法规的限制，农村宅基地存在着严重的闲置浪费现象。另一方面是我国现行的宅基地使用权制度过多的偏重宅基地的生存保障功能，而在一定程度上忽视了宅基地的生产要素功能。从而使得宅基地使用权无法通过市场流转，最终严重损害了土地资源配置的效率。而建立农村宅基地流转和退出机制，允许农村宅基地上市公开转让和农房的跨村流转，不仅可以增加农民收入，加快农村城镇化和小城市建设，并且可以对盘活农村宅基地存量，复垦复耕后也有利于节约耕地资源，对保持耕地面积总量平衡都具有十分重要的现实意义。在大力推进城镇化进程和统一城乡户口的形势下，实现农村农房的跨村乃至更广地域内的流转，构建农村宅基地农户退出机制显得尤为复杂和迫切，这必然要求我们进一步建立和完善农村宅基地退出机制，统筹城乡协调发展。

2 农村宅基地和农房流转

在围绕农村宅基地和农房流转问题，有众多学者进行了广泛的研究和讨论。在现今农村集体土地所有制前提下，农村宅基地本质上是集体所有的土地，是农户或农民个人用于建设农房而占有、使用的本集体组织所有的土地。正因为如此，刘庆等（2006）

【收稿日期】 2016-09-29

【作者简介】 沈杰（1990—），男，浙江桐乡人，硕士研究生，研究方向：社会主义市场经济、农业与农村经济。

认为由于农村宅基地属于不同的村集体所有，集体之间的土地不能交换流转，这种不可流动性阻碍了宅基地向中心城镇的集中。崔红志（2015）认为农民宅基地使用权的用益物权的权能却不完整，其转让范围受限。而在各地宅基地流转模式和退出机制的研究上，刘卫柏、贺海波（2012）对我国农村宅基地流转进行实证调研后，认为我国农村宅基地的流转模式主要可以分为：村集体经济组织内部转让、村集体经济组织外部转让、农户之间的自由转让、地方政府主导下的转让等几种类型。从各地农村宅基地流转交易试点的模式来看有：广东省的宅基地入市模式、天津市的宅基地换房模式、重庆市的“地票”交易模式、成都市的联建农房模式、江浙沪地区的宅基地置换模式等。这些农村宅基地农房流转模式主要可以划分为：村集体经济组织内部转让模式、村集体经济组织外部转让模式、农户主导自由租赁模式和地方政府主导转让模式。

表 1 温州乐清市农房跨村流转政策体系

时间	出台文件	政策内容
2005 年 4 月	乐法 [2005]19 号：《乐清市人民法院乐清市国土资源局关于土地行政案件执行及司法协助等问题的协调会议纪要》	农村农房涉及集体土地使用权，农房被人民法院拍卖后，本着房产权与土地使用权一并转移的原则，如买受人为乐清市户籍的农村村民的，国土部门可以办理集体土地使用权变更手续。
2009 年 2 月	乐清市人民政府抄告单 [2009]2 号	农房抵押贷款人在无力偿还贷款的而需对农房进行处置时，相关单位应协助执行法院对抵押物的裁决，房管部门应依据生效的法律文书和协助执行通知书给予办理相应的农房转移登记，国土部门办理农房集体土地使用权的变更登记。
2009 年 7 月	乐委 [2009]4 号：《中共乐清市委关于加快推进农村改革发展的实施意见》	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。
2010 年 12 月	乐土资发 [2010]76 号：《乐清市个人土地登记实施细则》	为各主体间的流转所涉及的土地使用权的办理提供了明确的实施细则。
2012 年 9 月	乐政函 [2012]86 号：《乐清市个人建房用地管理办法（试行）》	农户对现有宅基地无法满足居住需求的，本村村民可以通过买卖、赠与等方式调剂宅基地使用权，调出方可以在规定面积标准内再申请宅基地。

注：资料来源于乐清市国土资源局和参考文献。

从现有的研究文献看，现有农村宅基地产权问题和村集体之间的流转限制，造成农村宅基地闲置和无序利用，并且加大了农村建设用地指标和耕地保护的壓力，不利于增加农民财产性收入和农户农村的退出。因此，解决农村宅基地流转的制度局限，培育和规范农村宅基地退出的市场机制，让市场在农村生产要素配置中的发挥主导作用，提高农村宅基地和农房的使用权的利用效率缓解农村建房压力，推进农民住房财产权抵押、担保、转让，促进农民增加财产性收入，研究建立宅基地退出机制是必然方向。

3 温州乐清农房跨村流转模式

温州乐清市的农房跨村流转本质上则是一种协调村集体组织内外流转的置换和交易的模式，同时也是农户主导政府监管的自由流转模式。对于温州乐清地区的农房跨村流转交易，《南方周末》、《经济观察报》等媒体在 2014 年进行了集中的报道，但学术研究相对欠缺。钱龙、钱文荣等人（2015）对温州地区农户流转宅基地的行为及其影响因素进行的实证分析。而乐清市国土资源局的戴建业（2014）对乐清地区农房跨村流转的工作进行了详细的论述，为我们深入了解乐清的农房流转提供了突破口。目前乐清市农房跨村流转已形成较为成熟的政策文件实施体系和实践经验，温州乐清的实践提高了农房在本村农户间流转的积极性，提高了土地的综合利用率，同时也为农房跨村流转提供了前提和基础。

从温州乐清农房跨村流转的实践上来看，2001 年的时候温州市就率先出台了相关政策，规定集体土地上的建筑物、构筑物等依法转让时，其土地使用权可以随同一起转让，转让方式包括出售、赠与、交换和作价入股。而在 2002 年，乐清市就成为温州市各县市中第一个推行集体土地使用权流转的试点县。2009 年 1 月，在温州市会议纪要里，明确了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，规定抵押农房的受让对象可以为土地所在县市范围内的农业户口人员。乐清市则进一步

在加快农村改革发展的实施意见中明确了对持有集体土地使用证和房产证的农村房产，允许在市域范围内农业户籍人口之间转让和在金融机构的抵押，从而形成了农房市域范围内的跨村流转模式。

温州市于 2011 年被确立为全国首批农村改革试验区，其改革主题和目标就是农村产权制度的改革，其中也包括对农房产权流转交易的试验。农房的流转交易，长期以来都被限定在本村范围内和本集体经济组织内部，而农房如果只能在本村买卖，显然不利于农房财产权的实现，只有在更广范围内的自由买卖流通中，才能使得农民财产性收入的实现。温州乐清地区在农房、宅基地流转上的大胆探索和不断实践，农房从村级交易扩展到了跨村交易，并为跨村交易配以完备的从司法部门到行政部门和土地监管部门的一系列官方政策体系，见表 1。乐清市允许农房在市域范围内的跨村流转交易，平衡了农村居民与城镇居民在财产性收入的处置上的不平等待遇，对缩小城乡二元化的财产性收入结构和协调城乡发展具有重要意义。未来配合温州农村产权交易中心平台的完善进而形成农村产权交易新模式，可以让温州地区的农村生产要素进入市场流动，进一步盘活温州的农村资源，见图 1。

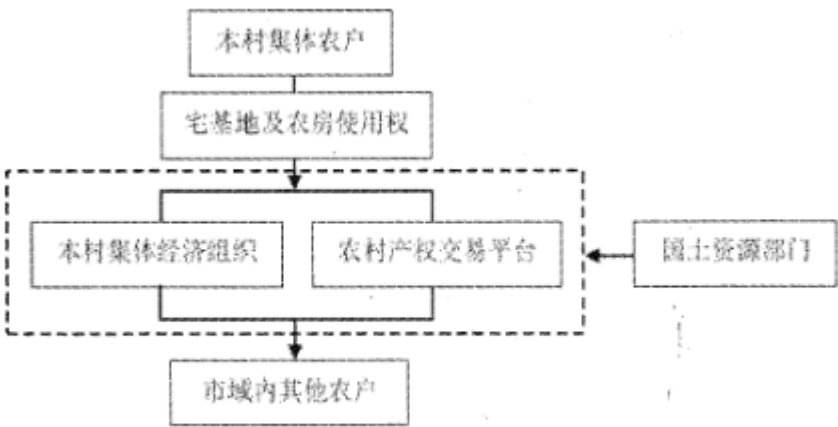


图 1 宅基地及农房跨村流转模型

乐清市的农房跨村流转在现实层面上确实具有重大的现实意义，但在法理层面，这项改革仍需进一步厘清相关的产权权属关系。具体来说就是农户拥有农房所有权，但宅基地是村集体所有的，如何实现农房包括宅基地的转让，在法理层面完善农村产权制度，构建农村宅基地退出机制，更是迫在眉睫。

4 农村宅基地退出机制

农房跨村流转交易实质上是农村宅基地使用权的流转，使非本集体经济组织成员拥有了宅基地的用益物权，虽然限定在市域范围内农业户籍人口间的转让，但在取消农业户口统一城乡户口的政策形势下，这必然会造成城乡治理结构、产权制度和利益格局的改变。可以说农房使用权的流转交易问题，实际上就是如何构建宅基地使用权退出机制的问题。而农户在农村宅基地退出后在村集体的土地承包权益以及农民身份享有的政策待遇是否会发生变化，退出后的宅基地及农房又该如何进行处置，亟需相关部门构建一个以统筹城乡发展为目标、保障农户切身利益、增加农户财产性收入的农村宅基地流转机制，如图 2。

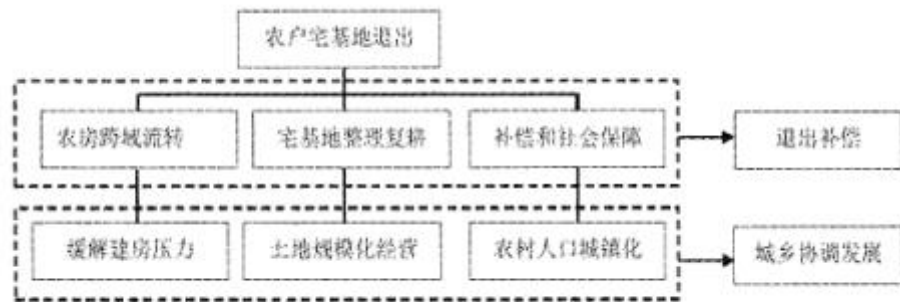


图2 农户宅基地退出机制的核心内容

具体来说，因为农村宅基地作为用益物权，具有和农地经营权同等的自由流转权属，参照农地经营权的流转形式，农村宅基地在流转过程中应明确流入者具有农业户口，在取消农业户口形势下，也应确认其具有其他农村集体经济组织资格，而这主要也是受到土地一级市场为国有所致，而如果要统一城乡的房地产市场则牵涉的面会更广。农户退出后仍具有村集体经济组织资格，而农户进城有了长期非农业收入后，可自觉申请脱离，政府也应当进行一定的补偿，并获得相应的城市社会保障待遇，从而促进农村人口向城镇转移。退出后的宅基地与农房归村集体经济组织所有，在经过相关机构部门的踏勘、评估后，对有利利用价值但不适宜复耕的宅基地由集体经济组织统一调配整理，用于农村公共设施建设或者进行统一出租，也可以进行有偿流转和调剂让符合条件申请宅基地建房的村集体经济组织农户使用，进而缓解村集体内部农户建房土地压力。而可用于复垦的农村宅基地，要对其进行复垦复耕，重新经营发包或者流转经营。同时复垦的土地也可以按照城乡建设用地增减挂钩的有关政策规定协调城乡统一发展。

5 政策与建议

5.1 完善相关政策和法律体系

健全完善与农房流转和农村宅基地退出相关的《土地管理法》、《物权法》中关于农村宅基地管理及权益的规定，制订与完善同《土地管理法》相配套的各种单行法律、法规、实施细则等。明确农村宅基地使用权是物权，推进土地确权制度改革，赋予农户承包土地的使用权、宅基地的使用权、农户在宅基地上农房的房产权，将农村宅基地退出和农地承包经营权流转及户籍改革相结合，出台相应的农户退出和进城入户机制。完善农村产权制度，在法律层面上切实赋予农户完整的宅基地和农房的使用流转权益。

5.2 赋予农民多样化选择的权利

宅基地退出补偿标准的确定应遵循多样性原则，对农村宅基地退出的补偿应区别对待。以宅基地换房、宅基地换宅基地等多种形式补偿退出的农户，并探索建立科学合理多样化的农户补偿标准和方式，包括货币、土地和房屋等多种补偿方式，赋予农民自主选择的权利。同时也要提高对进城农民的社会保障水平，切实改善其工作生活条件。

5.3 构建农村农房评估标准体系

对宅基地进行经济补偿需要对宅基地价格进行确定，政府和有关单位应研究和制定合理的宅基地评价体系和评价标准，公平、公正、合理地评价农村宅基地、农房和农村其他建设用地，为宅基地流转以及补偿提供技术支持。

5.4 切实做好农村宅基地的复垦复耕工作

耕地保护事关我国的粮食安全，退出的宅基地符合复垦要求的一定要做好复耕工作。为进一步的土地流转和规模化经营提供支持并出台相应的复垦复耕奖励办法，对退出宅基地并积极进行复垦复耕工作的农户或村集体进行奖励。

[参考文献]

- [1] 胡振华, 沈杰, 胡子悦. 地产权二元主体视角下“三权分置”的确权逻辑[J]. 中国井冈山干部学院学报, 2015 (4): 120-130.
- [2] 刘庆, 关欣, 张凤荣, 等. 关于农村宅基地使用权流转的思考[J]. 农村经济, 2006 (1): 37-38.
- [3] 崔红志. 于赋予农民宅基地使用权更加完整权能的探析[J]. 农村经济, 2015 (3): 3-6.
- [4] 刘卫柏, 贺海波. 农村宅基地流转的模式与路径研究[J]. 经济地理, 2012 (2): 137-132.
- [5] 钱龙, 钱文荣, 陈方丽. 户分化、产权预期与宅基地流转——温州试验区的调查与实证[J]. 中国土地科学, 2015 (9): 19-26.
- [6] 戴建业. 大胆探索勇于实践乐清市率先试行农房产权流转工作[J]. 浙江国土资源, 2014 (3): 32-34.
- [7] 戴燕燕. 上海农村宅基地退出机制研究[J]. 上海国土资源, 2012 (1): 28-34.