

农村宅基地流转交易问题探索

——以江苏省南京市为例

谢坤¹

（南京农村产权交易中心，江苏 南京 210000）

【摘要】：随着宅基地三权分置政策的提出，各地开展了宅基地盘活行动，对宅基地流转进行了许多尝试。根据各地的实践发现，现阶段农村宅基地流转交易还存在着交易渠道缺乏、短期外来人员为主、总价较低及管理难度较大等问题。以南京市宅基地交易管理现状特征为例，对其进行分析总结，结果表明，通过完善交易规则及价格机制，构建合理的制度环境，可有效促进农村宅基地流转的合理化、规范化；通过加强交易平台建设，健全市场监管机制，使得流转交易显性化，交易市场发育良性化。

【关键词】：三权分置 宅基地流转 管理现状特征

【中图分类号】 F321.1 **【文献标识码】** A

自改革开放以来，以稳定的土地制度为基础，我国经济快速发展。但由于城镇化水平的不断提高，城市原本的土地已经满足不了发展的需求，因此便将目光转向农村土地，通过征收农村的土地来满足其发展要求，基于耕地红线的限制，城市建设用地主要依托农村建设用地，而宅基地在农村建设用地中占重要比重。因此，满足城市建设需要基于合理适度的宅基地流转。为了盘活农村宅基地市场，促进宅基地流转，我国政府也出台了相应的政策，2015年，我国启动了新一轮的农村土地制度改革，宅基地制度改革成为三大改革试点内容之一。2018年《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中提出，“要完善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’，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权”，以此解决大量农村宅基地闲置的问题，满足农村建设用地需求。为了响应宅基地盘活政策，地方就宅基地流转、退出等方面进行了许多尝试。比如重庆“地票”、广州城乡建设用地增减挂钩，宅基地换房、空心村治理等，形成了一定的宅基地流转实践经验，也暴露了宅基地流转存在的一些问题。在此期间，不乏学者对宅基地流转进行了详细的研究。李曼宁与韩立达通过制度变迁将宅基地流转分为两个时期，从1949—1958年，宅基地可以自由流转，农民掌握宅基地所有权；从1959年到如今，宅基地不再是农民私有，农民仅拥有使用权，其所有权归集体，宅基地不再自由流转^[1]。孟勤国^[2]认为农村宅基地为农村的保障，如果放开对其交易禁止的禁令，会产生大量的投机行为，会掀起庞大的剥削运动，如果农民将其宅基地出售，可能缺乏其生存手段，变成社会的流民。丁晶^[3]认为具有中国特色的宅基地属性以及中国有限的资源决定了宅基地是作为稳定农民生存与发展的保障，因此应该限制宅基地流转。随着经济的发展，不少学者提出了流转有利说，韩康^[4]认为无论是城市还是农村居民，住房对其来说都是重要财产，宅基地流转的限制使得农村土地无法市场化、资本化以及商品化，使得农民无法获得和城市居民一样平等的财产权利。与此同时黄善明认为，限制宅基地流转使得宅基地与市场经济格格不入，我们应该在保障农民生存功能的前提下揭示其财产属性。

综上所述，我国现阶段宅基地流转还存在一些问题，因此在厘清宅基地流转现实需求与难点的前提下，深度剖析流转问题，

作者简介：谢坤(1989—)，男，江苏泗洪人，硕士，从事农村集体资产管理等相关工作。

为今后的农村土地市场改革及宅基地制度创新提供政策性建议。

1 宅基地流转现实需求

随着社会的变迁，宅基地的用益物权属性不断被重新定义和完善，其现实价值已从“社会稳定性”逐渐向“财产权利性”转移，同时城乡融合发展也要求更好地激活宅基地要素。具体而言，本研究具有如下几个方面的现实需求。

1.1 农民财产性收入偏少，宅基地盘活需求强烈

农村居民人均可支配收入中约有 7 成来自于工资性收入，经营净收入和转移净收入占比约在 15%和 11%左右，而财产净收入的占比低于 5%，在增速方面，村居民的财产净收入以平均每年 13.29%的速率增长，最高时年增长速率曾达到 38.07%，普遍快于人均可支配收入年均 9.31%的增长速度。

总的来说，农村居民的财产性收入呈现出基数小、占比低但增速快的特征。而闲置宅基地作为农户“沉睡”的资产，具有较大的增收潜力，盘活交易需求强烈。

1.2 土地保障发展不足，农村土地内部要素流动制约障碍明显

长期以来，基于农村保障制度及宅基地产权的不完善，宅基地对于农民来说，既是生产要素，也是生活必需，其首要功能是农民的基本生活保障。

随着工业化与城镇化进程的加快，农村人口向城市流动，大量劳动力转向非农就业，导致农村的部分房屋和宅基地闲置浪费。农村闲置宅基地“出不去”，也使得市场化主体“进不来”，本可以为城乡产业发展提供资源保障的作用发挥不足，需要解决城乡之间和农村内部土地要素流动制约障碍。

1.3 宅基地隐形流转冷热不均，市场培育成关键

一边是大量闲置的宅基地，一边是多元主体的需求，客观上形成了农村房屋及宅基地的租赁和买卖行为等隐形市场，但具有明显的不均衡特征，在一些城中村、城郊村已成为来苏务工人员的重要居住聚集地，房东经济旺盛。据相关部门统计，昆山市开展“三有工程”后，约有 27000 户农户参与私房出租，户均收入约 5000 余元，而当年昆山市的农村居民人均总收入只有 9336 元，占比超过 50%。

与此同时，这一市场缺乏统一的规范和指导，农村宅基地使用权私下无序流转带来了产权纠纷多发、管理成本巨大等问题，加重了社会治理成本。在远郊或纯农区，宅基地建房自住比例更低，但因受到城市的辐射作用少，流转实现少，仍有大量的宅基地处于闲置浪费状态。显然，培育健全的宅基地流转市场成为解决这些问题的关键，而首要的任务，就是要建立完善的流转交易制度。

2 宅基地流转交易现状特征

2.1 交易渠道缺乏

在现行法律框架下，宅基地使用权流转交易主要表现为隐形流转。不健全的“隐形市场”，信息传播途径主要是依靠朋友介绍、张贴小广告等，范围和受众都十分有限，部分流转行为甚至没有签订正式的合同，仅靠口头协议维持，流转信息渠道少且不

通畅，宅基地及其地上建筑的价值难以完全释放。

2.2 以短期租赁为主

参与宅基地流转交易的农户中，有小部分农户是涉及宅基地整理复垦项目而将宅基地使用权转出，大部分农户以农房租赁方式参与流转的。其中，仅有不到 8%的交易主体是将租赁期限设置为 3 年及 3 年以上，其余均为 1-2 年或不设租赁期限。

2.3 外来人员居住租赁为主

据了解，各村庄或多或少的存在着农房租赁行为，走访的村庄中，约有 72%的村庄负责人表示本村的农户进行农房租赁时的交易对象主要为外来人员。同时，农户层面的数据表明，参与农房租赁的农户中，有 60.87%的农户将其闲置农房出租给了非本镇街的人士，剩余近 4 成的农户是将闲置农房的使用权流转给了本乡镇或本街道的农户。在用途上，较少发生租赁用作生产经营的情况。

2.4 整租年取为主，散租月收为辅

宅基地租赁一般都是依托于建房的形式实现，农房大致有整栋农房的出租和单间的出租两种形式，在交易的农房中，近 80%是整租形式，租金也一般以年为单位进行支付；以单间为单位进行出租的，则主要是农户为了尽可能地将房屋租出去，满足不同需求者的灵活要求而把农房分散出租，按月收取房租。

2.5 交易价格总体较低

从抽样调查数据来看，无论哪种形式，农房租赁年租金均不到 100 元/㎡，其资产属性未能得到很好地显化。以一栋农房为单位进行出租的，其租金从每年 2000 元到每年 25000 元不等，均价大概在 94 元/㎡左右；以间为单位进行出租的，依照房间的面积大小及相关设施的配套等，租金为每年 1800~6000 元不等，均价大概在 93 元/㎡左右，略低于整租租金水平。

2.6 交易数量和交易价格受区位影响较大

从交易数量上来看，整体上各村庄均有农户参与农房租赁，但村庄之间参与流转的农户占比差异较大，占比最高的村庄有接近 1/3 的农户参与宅基地流转，其余则不超过 20%。

从交易价格上来看，各地区的房屋租赁价格因其区位的不同，存在较大的差异。抽样调查结果显示，高淳和溧水农房出租的年均单价不到 50 元/㎡，而栖霞、六合、浦口的单价已经超出 100 元/㎡。

2.7 管理难度较大

宅基地流转交易后，村集体无法像社区物业一样对其进行集中统一管理，在卫生、用电、消防等方面存在隐患，增加了管理的成本和难度。同时由于村民的法律意识相对不强，租赁协议不规范，土地权属纠纷频发，也增加了管理难度和协调成本。

3 宅基地管理现状特征

3.1 多级网络平台协同管理

2014 年，南京成立了首家区级农村产权交易所，截至目前，南京市基本所有涉农镇街都设有相应的农村产权流转交易中心，也完成了市级层面农村产权流转交易所的建设，率先形成了系统性的多级网络平台管理体系，促进了农村资产产权在更大范围内的顺畅流转，优化了农村的资源配置，有力地推动了全市乡村振兴战略的实施。

3.2 房地一体不动产登记有序推进

2008 年，南京市利用先进的技术手段进行了详尽的测绘摸底调查，在全国率先进行了郊区农村宅基地的确权登记，为后续的宅基地管理做好了扎实的基础工作。2016 年，南京市正式发布《关于实施不动产统一登记的通告》，明确表示要在全市推广不动产统一权证。为加快推进农村房地一体不动产确权登记发证工作，南京市各地区均出台了相关实施方案和处理政策。截至 2020 年，南京市农村房地一体的不动产登记颁证率已经超过 50%，预计在 2022 年基本完成不动产登记发证任务。

3.3 村庄规划引导不足，调整执行难度大

随着农村生活水平持续提高，宅基地建房高度活跃，但大量农村存在规划编制滞后、体系不完善和管理缺位等问题，导致宅基地选址不当、一户多宅等乱象普遍。

就抽样调查数据来看，42.86%的村庄负责人坦言本村已经没有剩余的宅基地可供建房了，因此不再通过建房新申请；而在允许宅基地新建农房的村庄中，超过 6 成对宅基地及其新建房屋的选址却没有任何详细的规定，村民们可以在空闲的宅基地范围内进行自由选择。

村庄规划虽然是由专业的规划师进行编制的，但相当一部分在编制中深入村庄调研充分了解村民的诉求不足，成果实用性差。同时，面对专业性极强的规划编制成果，要想全面达到规划预期的系统性实施过程和结果，村集体经济组织需要投入极大的人力和物力，加大了调整村庄布局目标实现的难度。

3.4 宅基地超占破解对策缺失

对于超标和一户多宅等现象，南京市尚未出台有效的解决方案，各村庄也很难进行管理。调查过程中，71.43%的村庄负责人表示不会对因历史遗留问题带来的超占问题做出惩处，仅对超标的宅基地建房新申请予以不批准的处理，少数几个村庄负责人甚至表示村集体无权对这一现象进行管理处罚。宅基地超占破解对策的缺失，带来了土地资源的极大浪费。

3.5 宅基地退出制度缺失

自愿有偿退出是宅基地利用效率和农民土地权益双提升的重要路径，但即使在省级农房盘活试点的高淳区，也没有形成很好的退出模式，缺少统一规范的宅基地退出制度，没有实质上的退出平台。

3.6 交易管理不统一、不全面

尽管南京市有系统的多级产权交易管理平台，但却缺乏统一的管理制度，区级平台的交易管理办法各有不同。宅基地的流转交易并不是平台的主要关注对象。就市级管理平台发布的公告来看，交易内容多为涉农项目的产权交易及土地经营权的流转，二者成交量累计超过 1.2 万宗，涉及宅基地的却只有不到 30 宗有关农房出租的交易记录。相比之下，调研数据显示，有的街道一个村就有约 50~60 户农户进行了农房租赁行为，可以看出平台对于宅基地的流转交易记录不甚全面。

4 经验借鉴

目前，南京市宅基地“隐形市场”十分活跃，大量宅基地及农房在私底下小规模地进行流转。统一规范的宅基地流转交易体制机制的缺乏，要素市场发育不成熟、产业基础较差，需要发挥政府对要素整合的主导作用，引导宅基地交易市场体系和机制的构建。一些试点区域在这一方面进行了积极的探索，总的来看，在需求侧、供给侧和市场培育三个方面有如下做法可以为南京市宅基地流转交易市场体制机制构建提供一定的经验借鉴。

4.1 强化需求侧改革

4.1.1 挖掘红色资源，盘活闲置宅基地

南京市溧水区白马镇石头寨的李巷村，位于靠近山地的平原地区，又临近宁杭高速白马出口，属于南京市“一小时出行圈”范围内。同时，李巷也曾是抗战时期新四军的苏南抗日指挥中心，新四军主力部队的驻地，是区级文物保护单位，被中共南京市溧水区委党史工作办公室命名为区级党史教育基地。为了充分发挥村庄区位优势、获取长三角地区的旺盛消费力，同时又不丢失原有村落的肌理，李巷村依托于自身特有的红色资源进行了深入挖掘，通过修缮、改造和利用原有红色文化遗址遗迹，盘活了村内的闲置宅基地，推动了革命教育与乡村旅游的深度融合，丰富了村庄内涵，带动了村庄“都市圈周末经济”，增加了农民的收入。

4.1.2 营造田园综合体，实现宅基地重构重建

无锡田园东方是对田园综合体模式创新的一次探索实践，是国内起步最早、规模最大、发展最成熟、运营最成功的田园综合体，包含现代农业、休闲文旅、田园社区三大板块，园区总占地面积约合 416.4hm²，约占整个阳山镇区总面积的 1/10。基于悠久的历史文化底蕴，田园东方保留了建造较精美和完整的老房屋，配合项目主题对老房进行了重建，营造出了田园乡村的休闲氛围，并融入文化创意设施和现代化设施，建立了以拾房清境文化市集为代表的休闲文旅板块，构建了一个集乡村景观与现代设施的民俗居住地，形成了一个集农庄、教育、餐饮和住宿为一体的现代浪漫乡村生活区。

4.1.3 举行招商推介会，吸引民间资本参与

为放活宅基地使用权，盘活利用农村宅基地，凸显宅基地产权价值，释放农民“沉睡的土地资产”，无锡市惠山区积极组织召开了闲置农房盘活利用合作恳谈会，推介优质农房资源，宣传政府扶持政策。吸引了大量民间资本参与闲置农房盘活利用项目、投资乡村新产业。

4.1.4 使用权抵押，金融政策拉动

绍兴市借助政府力量助力闲置宅基地及农房的激活，开展了“闲置农房激活计划”。绍兴农信联社出台了《关于实施金融支持“闲置农房激活计划”助力乡村振兴的指导意见》，搭建“银企对接+普惠金融+特色服务”模式，设计开发“驿宿贷”“农宅贷”等专项金融支持产品，对重点激活项目开展“一对一”上门金融服务。承租方凭借产权交易平台的“交易鉴证书”，可向银行申请抵押贷款 50~300 万元，以解决自身的资金问题。

4.1.5 减量节余指标村内再配置，乡村民生用地优先

福建省“晋江模式”探索出了多种农村宅基地退出模式，实现了宅基地规模的减量化。实行旧村改造、宅基地退出以及统一规划兴建集中居住小区等改革措施后，节余出的建设用地指标，不是通过增加挂钩来获取资金，而是用于自身村庄的生态环境改造、公共设施配套以及村内民生项目的建设，提升村内生活品质。

4.1.6 退转为经营性用地，权能变换带动

四川省泸县由于农村集体经济欠发达，大多数村在历史上并没有村办企业或经营性项目。积极鼓励农户退出宅基地，并允许腾退的节余建设用地指标经过规划布局、指标调整、补偿安置、行政审批等程序，转化为集体经营性建设用地，凭证入市出让，实现了宅基地结余指标的市场化交易和利用。

4.2 稳定土地供给

4.2.1 引导宅基地永久性退出

作为江苏省首批农村改革试验区之一，金湖县早在 2013 年就开始进行农村宅基地自愿有偿退出制度的试点活动。金湖县充分尊重群众的意愿，遵照依法自愿、权益保障、合理利用的原则，按照有房屋居住、有养老保障、有生活来源的“三有”标准，严格筛选符合条件的退出农户。对符合“三有”条件的农户，秉承“永久性退出，一次性补偿”的原则，鼓励农户退出宅基地，给予自愿退出的农户以房屋补助、购房补贴以及隐性补助等三方面的补贴福利，充分调动了农户自愿有偿退出宅基地的积极性。

4.2.2 零散宅基地归并

松江区以土地政策保障乡村振兴用地需求，借助市级土地整理、郊野公园规划、郊野单元规划等土地综合整治平台，运用宅基地置换与城乡建设用地增减挂钩等政策工具，推动零散宅基地的集中归并。在农民自愿的前提下，保持农民户籍身份和宅基地性质不变，而将布局零散的宅基地平移搬迁至村庄规划的村内集中居住区，大规模、一次性地完成中心村建设。农民入住后拆除原宅基地地上房屋并整理复垦为连片的耕地，通过出让节余的土地指标来平衡政府的财政收入。

4.3 完善市场培育

4.3.1 明确权能和交易范围

无锡市惠山区结合实际情况，出台了多项管理条例，细化了宅基地建设市场的条件、方式、主体、流程、扶持政策及保障措施等，明确了各项具体操作细节。

绍兴市上虞区创新出台了《上虞区宅基地及房屋租赁使用权登记办法(试行)》，明确承租人在租赁期内拥有宅基地及房屋租赁使用权，有效期最长 20 年，而且凭租赁使用权证可用于融资抵押担保，使农户和承租人获得双赢。柯桥区则制订了闲置农房盘活利用准则，对规划编制、建筑设计、市政设施、绿化景观、流转形式、准入条件、日常管理等方面进行详细规定。

4.3.2 创新交易方式

江苏太仓市结合地方实际，开创性地探索出了宅基地使用权拍卖模式和宅基地跨村置换模式。前者指的是，政府对宅基地进行规划分级后，农户根据自身的需求和条件通过竞拍的方式取得宅基地的使用权，失败者退出竞拍，成功者进入下一轮直至购得所需的宅基地。后者指的是，政府通过统筹市区村镇布局规划，被拆迁农民可以通过公平分配的方式将自身的宅基地置换为大型规划集中点的标准宅基地。

宁夏平罗县则开展了宅基地使用权抵押贷款的试点探索。主要做法是先由政府宅基地进行确权颁证，明确农民的宅基地使用权，再由财政、司法等部门牵头，金融机构参与，合作开启宅基地的抵押贷款政策。同时，平罗县还成立了农村融资性担保公司作为宅基地使用权抵押贷款的担保人，并建立了风险防范和风险预警等多重风险分散机制。

广东湛江市探索宅基地入股模式。北边村在 2008 年成立屋山北边村股份合作社，将全村的 4.13hm² 宅基地也按照 450 元/667m² 的价格计入股本，由合作社统一规划和经营管理，村民按照入股比例享有相应的分红。入股后，农民手中的股份不可流通上市，但可以继承。通过宅基地入股模式，北边村大力发展家私产业，成功壮大了集体经济，继而利用集体经济反哺村民，为其他普通农村的发展提供了借鉴。

4.3.3 建设管理数字化平台

常州武进区不断探索创新宅基地数字化监管机制，开发了“武进区农村宅基地综合管理系统”，将宅基地相关信息全面纳入系统管理，涵盖了保障对象资格权认定、宅基地审批管理以及违法用地执法等源头管理和过程管理多项功能，确保了人、地、房信息化管理的全覆盖。同时，这一宅基地数字化管理系统还对接了房地一体权属登记办理系统，有效打通了宅基地管理的部门间协作联动壁垒。

无锡惠山区建成了闲置农房全要素动态数据库及信息平台，用于发布闲置农房信息、展示典型范例、宣传政策法规、下载相关资料等，大大促进了供需双方的有效对接。

5 政策建议

针对南京市的宅基地流转交易状况，本研究针对市场管理、交易引导等方面提出了相应的政策建议，加强宅基地流转的制度保障和平台支撑，帮助实现多元主体积极参与、多方利益全面保障的流转趋向与目标，引导区域宅基地流转交易机制的深化探索。

5.1 强化规则完善，促进流转交易规范化

建立宅基地准入制度，明确在居住有保障的前提下农户才能转出宅基地，制定既存的超标或多占宅基地流转交易条件。建立健全流入宅基地使用权资格制度，从用途去向(如建居住用房、设施用地、产业利用、原有房屋居住等)分类确定进入条件。参考承包地流转交易的成功做法，制定宅基地流转交易流程，逐步过渡到统一的农村土地流转交易流程。实行农户宅基地建房流转交易备案制，规范流转合同，引导使用统一流转合同。

5.2 构建价格机制，促进收益分配合理化

保障农民土地财产权益，依据用途去向和区位科学设置宅基地流转交易指导价格。完善宅基地流转平台“招、拍、挂”和“协议”流转的价格形成机制，定期发布宅基地流转交易价格指数，制定对偏离正常范围较大交易进行警示提醒制度。合理分配农户、农村集体和政府收入，科学制定宅基地转为集体经营性建设进入市场交易收益分配方案，合理设置入市调节金。

5.3 完善制度环境，促进市场优势基础化

加强保障宅基地流转的基础制度保障，营造良好制度环境，筑牢市场配置优势。完善宅基地建房(房地一体)登记，完成超标和超占认定。推进宅基地农户资格权认定，协调宅基地与户籍管理制度。建立健全宅基地价格评估制度，推进宅基地抵押融资。

5.4 加强平台建设，促进流转交易显性化

明确农村产权交易中心为宅基地流转交易平台，合理划分市、区、街(镇)宅基地流转交易权责，适度扩权高淳和溧水两地区级平台。明确宅基地流转交易包括宅基地直接流转交易、农户宅基地建房流转交易、宅基地转为经营性建设用地流转交易、利用

宅基地形成的城乡建设用地增减挂钩指标交易以及其他形式(如地票)的宅基地衍生流转交易等。大力宣传公开交易的合法保障作用,积极引导农户和农村集体通过农村产权交易中心入市宅基地。加强宅基地流转交易信息收集与管理,充分利用平台进行信息发布、政策宣传和市场研判,为政府、农村集体和农户提供决策服务。

5.5 创新实现模式, 促进市场供需多元化

从凸显财产价值和提高利用效率出发, 积极发展宅基地(含农民自建房)出租、入股、抵押融资等流转交易模式。积极推进村庄规划引导, 鼓励自愿有偿退出, 建立宅基地转为集体经营性建设用地交易制度, 优化宅基地参与城乡建设用地增减挂钩交易。鼓励社会资本参与农村居民点整治拉动宅基地集约出建设用地指标, 通过地块置换归并、交易担保、规费减免、区域整体(含农地、宅基地等建设用地)入市等方式拉动需求, 满足市场主体的差异化需求。强化闲置宅基地认定, 适时推进落实闲置土地费制度, 提高持有成本促进市场供给增加。

5.6 健全监管机制, 促进市场发育良性化

注重提高宅基地流转交易监管效能, 明确监管职能划分, 建立事前、事中与事后监管协同推进机制。加强宅基地流转去向监管, 防止出现建设小产权房等用途变更承诺交易, 有效避免对城市土地市场产生不合理冲击。加强政府或村组主导宅基地流转交易行为监管, 坚持农民自愿原则, 坚持先安置后流转交易原则, 防止出现与民争利现象。加强社会资本参与居民点整治等宅基地流转交易相关活动的监管, 防止出现宅基地囤积扰乱市场现象。强化宅基地流转收益分配监管, 切实做好村组收益的保值增值安排指导。强化宅基地流转交易执法, 及时的发现、制止和解决不合理或非法交易事件。

参考文献:

- [1]韩立达, 李谱. 四川省农村宅基地问题调查与思考[J]. 农村经济, 2009(8): 3-7.
- [2]孟勤国. 禁止宅基地转让的正当性和必要性[J]. 农村经营管理, 2010(5): 24.
- [3]丁晶. 限制宅基地使用权流转: 维护农民利益的最佳选择[J]. 特区经济, 2010(3): 170-173.
- [4]韩康. 宅基地制度存在三大矛盾[J]. 人民论坛, 2008(14): 38-39.