

单位代码	10476
学 号	1913183012
分 类 号	D922.29

河南师范大学

硕士学位论文

宅基地使用权流转法律问题研究

学 科 、 专 业 ： 法 学
研 究 方 向 ： 经济法学
申请学位类别 ： 法学硕士
申 请 人 ： 王月姣
指 导 教 师 ： 黄延廷 教授

二〇二二年五月

STUDY ON THE LEGAL TRANSFER OF THE RIGHT TO USE HOMESTEAD

A Dissertation Submitted to
the Graduate School of Henan Normal University
in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of
Master of Law

By

Wang Yuejiao

Supervisor: Prof. Huang Yanting

May , 2022

摘要

土地是人们追求美好生活的最基本载体。农村土地问题是农村改革的首要重点，而宅基地问题又是农村土地问题的重中之重。随着人均可支配收入进一步上涨，在更加健全的医疗、教育等因素的吸引下，越来越多的农村人口流向城市，宅基地闲置问题日益突出。因此，放开宅基地使用权流转的限制，激活农村土地要素，加快推进土地资源的整合与利用，为乡村振兴战略充分释放改革红利与现阶段我国的国情相符合。

明确宅基地使用权流转的相关概念，从宅基地使用权用益物权论与自物权论争辩入手，在我国的法律框架内，用益物权论才是界定宅基地使用权性质的正确论点。阐述了宅基地使用权流转的相关理论，折衷说更为贴合当前的社会时代背景下。其次，分析宅基地使用权流转中存在的现实问题，并剖析产生以上问题的原因以及问题蔓延可能带来的不良影响。以义乌市和重庆市改革探索为例，学习借鉴两种模式的优点。再次，以宅基地权属性质为标准，对宅基地使用权流转的立法变迁进行梳理。以《宪法》《土地管理法》以及《民法典》为基础分析宅基地使用权的立法现状，从农村私房买卖的法律适用及效力认定层面，阐释各地法院存在“同案不同判”的现象。分析宅基地使用权流转中存在包括限制对外流转以及配套机制不健全等在内的五个问题。最后针对当前我国宅基地使用权流转过程中存在的一系列问题寻求解决路径，主要包括明确宅基地使用权登记效力、在立法上放开对外流转的严格限制，设定宅基地使用权的期限等。从而为我国宅基地使用权依法、有序流转提供法律保障。

关键词：宅基地，使用权流转，登记

ABSTRACT

Land is the most basic carrier for people to pursue a better life. Rural land problem is the primary focus of rural reform, and the homestead problem is the most important rural land problem. As per capita disposable income rose further, more and more rural population flows to cities, attracting more sound medical care and education factors, and the homestead resources are seriously wasted. Therefore, loosening the restrictions on the transfer of the right to use homesteads, activating rural land elements, accelerating the integration and utilization of land resources, and fully releasing reform dividends for the rural revitalization strategy are in line with my country's current national conditions.

Clarifies the relevant concepts of the circulation of the right to use homestead Starting from the debate between the usufructuary and the self-property theory of the right to use homestead, this paper thinks that within the legal framework of our country, the usufruct is the definition of the nature of the right to use the homestead. correct argument. expounds the relevant theories of the circulation of the right to use the homestead, and thinks that the compromise theory is more reasonable under the current social background. Secondly, it analyzes the actual problems existing in the circulation of the right to use the homestead, Analysis of the causes of the above problems and the adverse effects of the transmission (the possible adverse effects of the problems). Take the reform and exploration of Yiwu city and Chongqing city as an example to learn from the advantages of the two models. Thirdly, taking the nature of homestead ownership as the standard, the legislative changes of the transfer of homestead use right are sorted out. Based on the *Constitution*, *Land Management Law* and *Civil Code*, this paper analyzes the legislative status of the right to use homestead, and from the perspective of legal application and validity determination of rural private house sales, it explains the phenomenon of "different judgments in the same case" in local courts. Then, it analyzes five problems in the circulation of homestead use rights, including restrictions on external circulation, imperfect supporting mechanisms and so on. Finally, we seek solutions to a series of problems in the current transfer of homestead use rights in my country, including clarifying the registration effectiveness of homestead use rights, loosening strict restrictions on external circulation in legislation, and setting the time limit for homestead use rights. These will provide legal guarantee for the lawful and orderly circulation of

the right to use homestead in China

KEY WORDS: base use right, homestead use right transfer, registration

目 录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	III
目 录.....	V
第一章 绪论.....	1
1.1 研究背景.....	1
1.2 研究目的.....	1
1.3 研究意义.....	2
1.4 国内外研究现状.....	3
1.4.1 国内研究现状.....	3
1.4.2 国外研究现状.....	4
1.5 论文研究方法.....	4
第二章 宅基地使用权流转概述.....	7
2.1 宅基地使用权流转相关概念.....	7
2.1.1 农村宅基地含义.....	7
2.1.2 农村宅基地使用权含义.....	7
2.1.3 宅基地使用权流转含义.....	8
2.2 宅基地使用权特征.....	9
2.2.1 主体具有特定身份.....	9
2.2.2 宅基地使用权应以“户”为单位行权.....	9
2.2.3 无期限限制及无偿性.....	9
2.2.4 从属性.....	9
2.2.5 用益物权属性.....	9
2.3 宅基地使用权流转理论.....	10
2.3.1 禁止流转说.....	10
2.3.2 自由流转说.....	11
2.3.3 折衷说.....	11
2.3.4 理论评析.....	12
2.4 本章小结.....	13
第三章 宅基地使用权流转存在的现实问题及改革探索.....	15
3.1 宅基地使用权流转存在的现实问题.....	15
3.1.1 小产权房问题.....	15
3.1.2 宅基地闲置问题.....	16
3.1.3 隐形交易问题.....	16
3.2 义乌市改革探索.....	18

3.2.1 政策背景及基本概况.....	18
3.2.2 改革实践.....	19
3.2.3 义乌市改革评价.....	21
3.3 重庆市改革探索.....	21
3.3.1 政策背景和基本状况.....	21
3.3.2 改革实践.....	23
3.3.3 重庆市改革评价.....	23
3.4 本章小结.....	24
第四章宅基地使用权流转法律考察.....	27
4.1 宅基地使用权流转的立法变迁.....	27
4.1.1 宅基地私人所有时期（1949—1961 年）.....	27
4.1.2 集体所有时期（1962—1994 年）.....	27
4.1.3 宅基地流转严格限制时期（1995—2008 年）.....	28
4.1.4 自主探索时期（2008—2014 年）.....	28
4.1.5 深化改革时期（2015 年至今）.....	29
4.2 宅基地使用权流转法律现状.....	29
4.2.1 立法现状.....	30
4.2.2 司法现状.....	32
4.3 本章小结.....	33
第五章宅基地使用权流转法律问题.....	35
5.1 宅基地使用权流转的登记效力不明确.....	35
5.2 宅基地使用权无期限限制及无偿使用.....	35
5.3 限制宅基地使用权对外流转.....	36
5.4 宅基地使用权流转的配套机制不健全.....	37
5.5 本章小结.....	38
第六章 宅基地使用权流转法律完善.....	39
6.1 明确宅基地使用权流转的登记效力.....	39
6.1.1 明确宅基地使用权流转采用登记生效主义.....	39
6.1.2 建立统一、科学的登记档案管理程序.....	40
6.2 规定宅基地使用权的有偿使用制度.....	40
6.2.1 设定宅基地使用权的使用期限.....	40
6.2.2 规定宅基地使用权的有偿使用.....	41
6.3 明确宅基地使用权依法对外流转.....	42
6.3.1 明确宅基地使用权对外流转的原则.....	42
6.3.2 扩大宅基地使用权流转的主体范围.....	43
6.3.3 明确宅基地使用权流转的方式.....	43
6.4 完善宅基地使用权流转的相关配套机制.....	44
6.4.1 完善社会保障制度.....	44
6.4.2 健全宅基地使用权价值评估机制.....	44
6.4.3 形成统一的流转市场机制.....	45
6.4.4 完善信贷风险负担制度.....	45

6.5 本章小结.....	46
结语.....	47
参考文献.....	49
致 谢.....	53
独 创 性 声 明.....	55
关于论文使用授权的说明.....	55

第一章 绪论

1.1 研究背景

卡尔·马克思写道：“土地是一切生产和一切存在的要素”。土地是人们追求美好生活的最基本载体。农村土地问题是农村改革的首要重点，而宅基地问题又是农村土地问题的重中之重。解决好宅基地流转问题，完善好农村宅基地使用权制度改革是推进农村改革向纵深发展，促进农民增收，合理配置土地资源的应有之义。宅基地使用权限制流转对保障农民的居住生活具有十分重要的意义，契合以人为本的发展理念。但经济基础决定上层建筑，在经济飞速发展的今天，该规定也应随着经济的发展而发生变化，如若不然将会在一定程度上阻碍农村发展。

随着城镇一体化的加快，城市和农村都发生了巨大变化。城乡流动性加强，农民逐渐与土地分离，农民的工作价值在其它方面凸显，越来越多的农村人口选择进入城市甚至一大批人口留居城市，农村宅基地闲置问题逐渐显现。与城市相比，农村宅基地在价格方面的优势吸引了部分城镇居民到农村购置房屋，滋生了小产权房和隐形交易问题。宅基地闲置，未能合理配置土地资源，对土地资源造成了浪费，同时又是我国宅基地制度设计不足的体现。另一方面农民生活水平的提高，农民追求经济收入渠道也在增加。在这样的矛盾之下，允许宅基地使用权进行流转无疑是解决困境的最佳途径。但我国目前仍然严格限制宅基地使用权的流转，其滋生的问题缺乏法律规制，这不仅会对交易双方的权益保障产生风险，也给市场监管带来了挑战。因此，在当前的时代背景下，我国的农村宅基地流转问题亟待解决。

1.2 研究目的

20 世纪 50 年代确立城乡二元制结构，户籍制度划分为农业、非农业两大类，这一举措对于当时确保社会主义工业化蓬勃发展，提升城市经济实力，意义重大。在这之后我国各种技术不断发展，尤其遇上改革开放的大潮，城市发展的步伐迫切需要农村劳动力的参与，农村人口向城市集中已成必然。我国的城镇人口比重已从 1978 年的

17.92%，攀升至 2021 年的占比 63.89%^①。农村人口涌入城市带来最直观的问题即宅基地闲置问题。李剑阁抽样调查 2749 个村庄得出农村宅基地闲置率约为 10.4%。由于法律规定不够明确具体，导致现行的宅基地使用权流转制度不能妥善解决此类问题。

本文梳理我国宅基地使用权流转的政策演变脉络，对比分析试点改革地区的典型措施及宝贵经验，由于目前我国除试点改革地区以外的其它各地在宅基地使用权流转方面仍需在法律框架内（在农村集体成员内部之间流转）不能入市交易。而改革试点地区恰恰可以突破此限制，通过多种形式流转，最大限度地加以探索。基于此，可以关注改革地区的成功经验，总结出具有普适性的流转措施，在地域范围、人文环境等各种因素相似的地区推广适用，得出最优解。

1.3 研究意义

理论意义如下：《民法典》通过标志着我国正式进入民法典时代。但物权编基本上沿用了《物权法》的有关规定，未对宅基地相关问题做出实质性修改，宅基地使用权仍作为用益物权让渡于《土地管理法》调整。新修订的《土地管理法》也只是在宅问题上做了细微调整，并没有出现促使宅基地使用权产生根源上的变化。目前，我国的宅基地制度以《民法典》、《土地管理法》为核心，以其它规范性文件为补充。但细读可见，有关宅基地使用权的规定多为宏观规范，缺乏具体的指向性，深入细致调整能力较弱，实操性差。在司法裁判中难以形成统一的裁判标准。因此，完善的宅基地使用权流转制度，对于健全法治理论体系，对法治中国建设具有重大理论意义。

现实意义如下：农村宅基地使用权对于农民、农村集体、国家都有十分重要的意义。宅基地使用权是保障农民居住权的最后一道防线，是农民得以享受其他权利的前提和基础。同时作为农民财产权的重要组成部分，完善宅基地使用权的流转还有利于保障我国农村村民合法的宅基地财产权利不受侵害，促进农民增收。对于国家而言，稳妥优化宅基地使用权流转制度，合理配置资源是实现社会可持续发展的内在要求，是实现农村社会和谐稳定的重要举措。此外健全宅基地使用权流转体制，不仅可以使宅基地使用权改革成果在立法上得以显现。而且在司法层面能增加法官在裁判时的法律依据，做到“有法可依”，形成统一的司法裁判标准，与法治中国的精神相契合。

^① 参见 2021. 中国统计年鉴：分地区年末城镇人口比重，来源：国家统计局官网：[中国统计年鉴—2021 \(stats.gov.cn\)](http://stats.gov.cn)编辑整理。

1.4 国内外研究现状

1.4.1 国内研究现状

我国学者在宅基地使用权流转问题的研究上，产生了三种不同观点，分别是禁止流转说、自由流转说与限制流转说。

（1）禁止流转说

孟勤国认为：宅基地发挥着基本的社会保障作用，是农民基于生存理由而申请取得的。若允许农民能够以多次获得宅基地的方式来保障其居住的权利，那么便不会存在禁止宅基地使用权流转的问题，但势必会导致土地资源的不断流失。若不允许农民获得其它宅基地使用权但又不禁止流转，那么在交易过程中作为弱势群体的农民往往会因其没有价格话语权造成合法权益的损失，更有甚者会致使一部分农民居无定所，成为社会的不稳定因素。

孟勤国提到国土资源紧张与农民人口占多数是宅基地流转的两条限制，放开任何一个口子都可以允许其流转，但国土资源紧张几乎是永恒的话题，农民人口占多数的问题在短期时间内也无法得到解决。此外，他认为宅基地使用权从物权角度而言本身就不具有流通含义，其性质相当于居住权^①。

通过孟勤国、陈柏峰等学者的观点，可以总结出这些学者坚持禁止宅基地使用权流转的理由有如下几点：一是，宅基地是一项发挥社会保障作用的福利性权利，对于保障农民合法权益，维护农村社会和谐稳定具有十分重要的意义。二是，在城乡二元体制的社会背景下，禁止宅基地使用权流转是减少农民成为“流民”的最优方法。三是，农村宅基地所有权归属农村集体经济组织，个人无权将宅基地使用权流转至经济组织之外。

（2）自由流转说

学界持此观点的学者颇多。刘俊认为土地作为农民赖以生存的基础，是农民的原有权利，而非法律的施舍。允许农民将土地使用权流转盈利符合法律所追求的公平正义的价值目标。

李满枝主张，在社会主义市场经济体制下，禁止宅基地使用权流转不符合“市场经济人”自由支配其财产的价值理念，会导致法律与现实生活相脱节。宅基地使用权

^① 孟勤国．禁止宅基地转让的正当性和必要性[J]．农村工作通讯，2009，(12)：18-19.

自由流转更能合理地利用土地资源，更符合市场经济规律，能更好的优化自由配置。

根据主张自由流转说学者的观点，总结其理由主要有以下方面：第一，限制宅基地使用权的流转，等同于人为的将农村宅基地与城镇建设用地区别开来，不符合民法的自由平等的立法原则及立法精神。第二，宅基地使用权作为农民重要的财产权利，限制其流转会使资产僵化限制农民财富的增加。第三，立法具有滞后性，经济环境已经发生变化，现实生活中已经出现宅基地使用权流转的契机，我国立法应同社会发展保持一致，若一味禁止将会导致立法远远落后于实践。

（3）限制流转说

限制流转说结合禁止流转说与自由流转说的优点与我国当前实际背景发展而来。朱岩认为完全放开与完全禁止都有弊端，应该对宅基地的流转期限加以限制，无期限的流转是为不妥。宋志红提出要结合中国的地域发展状况与宅基地发挥财产功能的大小，充分尊重农民的自身意愿，推行有条件的对外流转^①。吕军书则强调在“有限流转”上把控制和防范风险放在首位。

1.4.2 国外研究现状

宅基地制度为中国所独有，国外没有与之相对应的制度体系，也没有“宅基地使用权”概念。至今为止，西方国家人地关系不紧张，实行土地私有制，可根据自己意愿自行流转，因此农村居住问题很少被作为研究对象。本文关于宅基地使用权流转法律问题的域外研究主要从国外学者对我国包括宅基地在内的农地制度的研究展开。

罗伊·普罗斯特曼(Roy Prosterman)认为我国应以私有财产权为基点，通过立法保障农民土地所有权，明确允许农地抵押，建立土地市场。他认为中国土地私有化是合理的正确的。卢克·埃里克森(Luke Erickson)则认为，若中国走土地私有化制度，可能会带来另一种危险，土地私有化可能会导致土地被少数阶层垄断，不能依靠市场作用来解决农村危机，而应更多的依靠法律监督。

1.5 论文研究方法

第一，文献研究法。阅读文献，增加自身对知识的认知，形成较为系统的认识。借助国家权威性官方网站通知、公告，增强对相关问题的实时敏感性，挖掘出宅基地使用权流转法律规制中存在的不足。

^① 宋志红. 宅基地使用权流转的困境与出路 [J]. 中国土地科学, 2016, 30(05): 13-20.

第二，历史分析法。梳理我国宅基地使用权流转的立法脉络，联系时代背景分析我国宅基地使用权流转现状的成因。寻找最契合当前时代经济背景的宅基地使用权流转改革方向。

第三，实证分析法。在对相关资料进行分类总结的基础之上，从我国当前的方针政策角度出发，为我国宅基地使用权流转改革提出理论建议，并提出问题解决措施。

第二章 宅基地使用权流转概述

2.1 宅基地使用权流转相关概念

2.1.1 农村宅基地含义

“宅基地”产生于我国特定的历史背景，为我国所特有。西方一些大陆法系国家因具有较为完整的地上权制度，故而不存在“宅基地”这一概念。所谓宅基地按照文义解释即为了用于住宅而占有的土地。根据学者的认识，主要包括居住用房、辅助用房、庭院以及庭院前后少量的绿化面积。1963年最高人民法院首次将宅基地一词使用于正式法律文件中，此后也较多沿用，宅基地逐渐成为一个特定的法律概念。

宅基地的含义可以从广义上和狭义上两方面理解，广义上包括两种即国家所有和农民集体经济组织所有的。而狭义上的宅基地仅指农民在集体所有的土地上建造房屋和其它附属设施并在其上进行生产生活的土地。但是现阶段，我国的宅基地专指农村宅基地，即农村集体经济组织成员在符合法律规定的条件下，根据申请并获批而取得的土地。

从历史上看，建国前后一段时间大部分宅基地归私人所有，这其中包括城市建造的用于市民居住的土地。因此，新中国成立后初期存在城市宅基地这一形态，承认城市居民私有房产而占有城市土地的所有权归市民。但实行城市土地国有化改革之后，这一规定便成为了历史。1982年《宪法》规定我国城市土地的所有权人为国家，宅基地的所有权人为归集体。农村宅基地使用权成为了宅基地使用权的唯一行权方式。至此，宅基地便专指农村宅基地。

2.1.2 农村宅基地使用权含义

在《物权法》、《土地管理法》中并没有“宅基地使用权”这一法律术语而是先后在法律法规等规范性文件中出现。但细读之后发现，这些文件也并没有明确这一术语的内涵。对于宅基地使用权的概念，学界有不同观点：第一，王利明教授认为宅基地使用权是农民作为集体经济组织成员可以依附于集体土地建造房屋并加以使用的权

利^①。该界定将宅基地使用权的主体限定在集体组织内部之间。无论是继受取得还是原始取得，都必须满足集体成员的身份条件。成员符合条件并提出申请，经国家行政部门审批合格的无需支付对价便能获得一定面积的宅基地使用权。并且作为一种福利性权利，宅基地使用权在设立时没有时间限制。第二，叶富平教授认为，宅基地使用权人享有占有、使用、收益、处分的权能。他提出对于民事主体来讲，宅基地使用权类似于自物权性质^②。由于我国土地所有权人是一个抽象的存在，土地使用权独立造册，不登记于所有权人名下。那么，土地使用权就不为在他人之物上，没有负担。第三，陈国进认为宅基地使用权是使用权主体（以集体经济组织成员为原则，以符合条件的城镇居民为例外）在集体所有的土地上建造房屋及附属设施的权利^③。

第一种观点认为宅基地使用权的主体只能存在于集体成员内部，该观点是在宅基地制度改革之前作出的，不符合当下的时代背景。第二种观点，充分认识到了我国不动产物权的特殊性，但也模糊了宅基地使用权和宅基地所有权的概念。第三种观点，突破了传统意义上的主体限制，符合当下宅基地改革背景，体现了改革的理念。本文认为，第一种观点和第二种观点都有一定的限制性，第三种观点最契合当下中国发展现状，最能反映时代特点与人民需求。如此一来，宅基地使用权便可以定义为集体经济组织内部成员及其余符合法定条件的主体对建造在集体土地上的房屋和附属设施所享有的占有、使用、收益的权利。

2.1.3 宅基地使用权流转含义

宅基地使用权流转即使用权的变动。目前，我国现行的法律法规中对于宅基地使用权流转并没有明确的规定，但结合传统民法学的观点以及现有研究可以视为为了更好的配置农村土地资源，提高农民收益而将宅基地使用权进行流转的行为。宅基地使用权流转一直是学术界关注和争议较大的问题，争议点主要包括是否可以流转、怎样流转、向何人流转以及流转的期限等多个角度。宅基地使用权流转不仅包含内部成员之间的转让也包含使用权向集体成员之外的主体流转。所谓对内流转即宅基地使用权在村集体成员之间转让，使用权仍然由本集体成员享有。而对外流转则将受让主体指向了集体成员之外。宅基地使用权能够对内流转是毫无争议的，但宅基地使用权能

^① 王利明. 中国民法典学者建议稿及立法理由[M]. 北京: 法律出版社, 2005: 272.

^② 高富平. 物权法的十个基本问题——物权法草案修改意见[J]. 法学, 2005, (08): 32-40.

^③ 陈国进. 宅基地使用权制度: 现状、缺陷与改革[J]. 人民司法, 2013, (19): 75-80.

否进入市场对外流转，学者们则看法不一。

2.2 宅基地使用权特征

宅基地使用权必然具有以下特征：

2.2.1 主体具有特定身份

宅基地使用权是集体经济组织内部成员及其余符合法定条件的主体对集体土地地上所建房屋与附属设施享有的占有、使用、收益的权利。那么，权利主体的范围除了含有集体成员之外，有限的继承主体以及因转让房屋而取得宅基地使用权的主体也应该被限定在内。

2.2.2 宅基地使用权应以“户”为单位行权

虽然集体经济组织成员是宅基地使用权的权利主体，但基于我国以家庭为单位生活的传统习惯，法律确定了以“户”为单位的权利主体，《土地管理法》也明确宅基地使用权的权利主体是一个流动的集合状态，权利的申请、行使须严格遵循“一户一宅”原则。

2.2.3 无期限限制及无偿性

宅基地使用权是一项社会保障权利，为福利性权利，就必然决定它的无偿性。同时，除国家出于公共利益的需要而征收征用以及其他宅基地使用权消灭的法定事由之外，农户可以长期占有、使用。宅基地使用权没有权利存续期限的限制。

2.2.4 从属性

宅基地使用权面积根据土地上附着的房屋面积（主要指居住用房、辅助用房、庭院以及庭院前后少量的绿化用地）来确定发放集体建设用地使用权证书，不同于城市的土地出让。此外，由于宅基地制度设立的初衷是为了保障农民的居住权益，如此一来，在其之上所建房屋就应该受限于居住的需要，一旦变更为其它用途，则可能会被收回。

2.2.5 用益物权属性

学界对于宅基地使用权的性质，主要有用益物权和自物权两种观点。用益物权论

从宅基地使用权的权能、设定目的以及无偿性三方面来分析。一在权能上，权利人对宅基地享有的仅仅包括占有、使用、收益的权利，是典型的用益物权。二在设定的目的上，国家设定该制度的初衷是为了保证农民基本的居住权，追求公平正义。三是无偿性，权利人初始取得一般为无偿取得。自物权论主张，用益物权作为大陆法国家特有的概念，私有制是其产生存在的前提，目的在于解决不动产的利用问题。而在中国，个人无法取得土地所有权，土地所有权是一个抽象的存在，土地的使用权人享有支配土地的权利。土地使用权制度是不可流转的土地实现流转的工具。本文认为我国人地关系紧张、农村人口庞大的现实情况要求我们要严格限制宅基地使用权制度的行使，要坚持承认农村集体才是宅基地使用权的真正支配者。因此，本文认为宅基地使用权属于用益物权。

2.3 宅基地使用权流转理论

2.3.1 禁止流转说

坚持宅基地使用权的权利人应有身份限制，理由如下。

首先，从宅基地制度设置理念的角度论证。宅基地产生于我国特定的历史背景，设立的目的是为保障农民居住权益，实现“户有其居”，保证农民生产生活的进行。宅基地不负有为城镇居民提供居住保障的责任。若允许自由流转，会与宅基地制度的设立理念相违背。禁止宅基地自由流转有其正当性。

其次，从放开限制可能会产生的社会风险论证。我国历史上各朝各代几乎都以高压态势抑制土地兼并，正是根据农民无家可归成为流民，流民群体数量不断发展会带来社会动荡、朝廷更迭的经验。我国农民人口基数庞大，放开流转的限制可能会对社会稳定带来不可预测的风险。农民若为解一时之需而转让宅基地使用权，所获取的收益并不能从根本上解决困境，极大可能失去最基本的生活保障，无家可归而沦为流民。这样的情况一旦增多，势必会影响社会稳定。还有学者担心一旦开禁在巨大利益的引诱下会有人侵蚀耕地，形成“圈地热”威胁耕地红线与粮食安全。此外，在宅基地流转市场中，农民群体于财力、势力都出于弱势地位，极有可能出现强势交易方损害农民权益的情况。

再次，从社会背景与对长期经济利益保护的角度论证。学者窦希铭认为宅基地能否进行市场化流转需要紧密结合我国农村经济发展状况。我国正处于并将长期处于社

会主义初级阶段，城乡经济发展差距还比较大，盲目放开宅基地使用权流转的限制不符合我国现实情况。禁止流转在现阶段有利于保障整个农民群体以及社会主义经济的长期发展，在今后很长一段时期内将是社会共同利益的不二选择。

2.3.2 自由流转说

持自由流转说的学者从权利性质角度、保障农民权利角度以及市场需求角度来阐释该观点。

一是权利性质角度。宅基地使用权是用益物权，是被民法所保护的私权，在平等自愿的基础上即可以参与流转。同时，宅基地使用权之所以不具有流转属性是权能上的缺失。要丰富宅基地使用权的用益物权利能，须让其能够在市场上自由流通。

二是保障农民权益角度。宅基地使用权是农民重要的财产权，是农民增收的一个重要渠道，限制流转等同于限制农民增收的可能性，不符合立法初衷。农民作为理性人，能够预测宅基地使用权流转过程中的风险。同时在网络平台比较发达的信息共享时代，放开流转口子不会带来不可控的社会风险。

三是市场需求角度。客观上已经存在了宅基地买卖的需求，一味的禁止只会滋生隐形流转市场。开放流转，形成一个公平、有效、统一的市场是准确反映宅基地价值，克服上述弊端的有效途径。

2.3.3 折衷说

上述两种论证都从保护农民权益的角度出发，但却得出截然不同的观点。现阶段，我国城镇化速度加快，城乡差距缩小，农村社会保障体系有所完善。一部分学者提出完全禁止或绝对自由是否具备一定的正当性呢？

代表观点如：宋志红教授认为，可以通过制度设计（以补交地价的方式）将宅基地使用权变为集体经营性建设用地使用权后再入市流转，破解制度困境^①。学者温世扬提出可以适度解禁宅基地使用权流转，但须坚持“一户一宅”的原则，加强监督管理。郑尚元教授建议在综合考虑农民权益保障、社会和谐稳定等因素后，把握一个“度”，适当允许流转。

^① 宋志红. 宅基地使用权流转的困境与出路[J]. 中国土地科学, 2016, 30(05): 13-20.

2.3.4 理论评析

禁止说主张的重点在于“保持”，出于对改革成本的考虑，维护现有的法律，在大框架不变的情况下，做一些细微调整足矣。自由说主张让宅基地使用权进入市场自由交易，让买卖双方的需求驱动宅基地价值的彰显，由市场供需关系来调节宅基地使用权流转的价值，这样不仅可以满足交易双方的需求还有助于发挥宅基地使用权的价值使之产生最大效益。折衷说以期找到以上两种观点的平衡点，针对我国社会的现实客观情况，提出应适当放开宅基地使用权流转的限制并分阶段改革。禁止说要求保持身份限制，严禁对外流转；自由说要求放开身份限制，进行自由流转，将流转的主体扩大至本集体经济组织成员之外的自然人；折衷说结合两种的优点，主张找到宅基地使用权流转的利弊平衡点，在注意到适度流转正当性的同时也要看到可能带来的潜在风险。

笔者赞同折衷说，具体理由如下。

一是在主流经济学中，自主流转是产权最基本的权利内容之一，是私人产权的本质属性。若宅基地使用权不具有自由流转性，便不能称之为是完备的私人产权。若法律不承认产权持有人对界定明晰的产权转让的合法性，那么其潜在价值便无法得到深入挖掘，其利用价值也无法得到充分发挥，有产权类同于无产权。回归到宅基地上，宅基地在法律权能上的缺失，会直接导致宅基地价值缩水，使用权人达不到收益预期，致使资产僵化。宅基地闲置率就是最直观的信号。

二是宅基地使用权依法流转对助力实现乡村振兴具有重要意义。宅基地使用权依法流转，盘活农村土地资源，将闲置宅基地构建产业、商业用地，为村集体招商引资、转型发展保驾护航，推动乡村产业兴旺。规划治理过程中，村集体经济实力的提升，在一定程度上可以提高村干部领导话语权，增强集体成员向心力，提升乡村治理能力。对宅基地的管理也可以最大程度解决宅基地分布杂乱无章、公共设施难以覆盖的问题，改善农村生活环境。

三是满足农民融资需求。在城镇一体建设背景中，在大众创新、万众创业的号召下，仅仅依靠种地获取的收入已经远远不能满足农民的经济需要，他们对融资途径提出了新的要求。作为最重要的财产权，宅基地使用权流转几乎成为了农民融资的最优解。

最后，我国目前尚不具备宅基地使用权自由流转的客观条件，如社会治理体系仍

处在由城乡二元转向城乡一体进程中、入市交易规则不明确等。在这些问题下，仍然保持宅基地的福利属性，保持宅基地使用权有限度流转最为稳妥。

综上，笔者赞同折衷说观点，主张宅基地使用权依法、有序、有度流转。

2.4 本章小结

本章介绍不同学者对宅基地使用权流转概念的不同认识，从当前时代背景进行评析，总结出本文所指的概念。了解不动产物权的特殊性，在宅基地制度改革理念的支持下，简要表述宅基地使用权特征。从宅基地使用权用益物权论与自物权论争辩入手，认为在当前我国社会背景下，用益物权论才是界定宅基地使用权性质的正确论点。通过分析不同学者对宅基地使用权流转的态度，明确禁止流转不具有正当性，而应当调整制度设计使宅基地使用权依法、有序、有度流转。

第三章 宅基地使用权流转存在的现实问题及改革探索

3.1 宅基地使用权流转存在的现实问题

3.1.1 小产权房问题

小产权房是在社会实践发展过程中出现并被约定俗成的一种现象，在法律中并无明确规定。与小产权房对应的大产权房是我们通称的商品房，即有经营资质的房地产开发公司在取得土地使用权后建造房屋，经政府部门批准出售，产权关系受到法律保护。近年来商品房价格上涨，在城市近郊，建造在农村集体土地之上的房屋以其低廉的价格广受城市低收入群体的欢迎。本文专指建造在宅基地之上的房屋。如此小产权房便可以定义为在农村宅基地上建造的，未被纳入城乡规划体系，没有缴纳税费、土地出让金，产权关系不受法律承认和保护且向村集体经济组织成员之外的人出租或转让的住宅。

小产权房发展具有以下特征：

（1）小产权房增速快，数量多。

2008 年我国小产权房的面积为 50 亿平方米，已经占到城市住宅总面积的五分之二。到 2010 年初，小产权房的建设面积约是城市房地产业近 10 年的开发量，已超 6×10^9 平方米^①。2019 年国家发改委副研究员刘保奎借鉴 REICO 工作室于 2010 年的工作方法，估算中国的小产权房面积超 10 亿平方米。

（2）小产权房价格低廉、需求旺盛。

目前我国“望房兴叹”一族仍旧数不胜数。在几乎同等条件下，小产权房与商品房相比，价格只占其二成至六成，大中城市低收入群体涌入小产权房几乎是不二选择。据调查，在北京近郊区通州、密云等地小产权房每平米的价格仅为同地段每平米商品房价格的二至三成。受益于改革开放政策，外来人口一直居于第一梯队的深圳，小产权房价格约占 20%—50%。同时期比值远高的成都，也只在六成左右。

（3）小产权房分布范围广泛。

需求与供给决定市场。由于需求的增加，小产权房的规模也在日益扩大。根据数

^① 杨磊，国土部宣战小产权[J]．南风窗，2010，（05）：62-64．

值比对，北京、南京、深圳、广州等地的小产权房数量处于第一梯队。北京的小产权房主要分布在京郊区域。南京小产权房面积超 20 万平方米的小区大量存在，且主要集中在雨花台区和栖霞区。深圳市则更不在少数，仅仅宝安区一个村庄就实质上占到 90%。

（4）权益不受法律保护

由于小产权房在法律规制之外。无法取得政府部门颁发的产权证明，也就无法通过向金融机构贷款的方式按揭买房。在实践中，大多数人选择一次性全款付清。而在双方的权益保障方面，由于法律不承认乡镇政府自行颁发的产权证，那么，一旦发生纠纷争议方就无法将其作为证据材料主张自己的诉求。

3.1.2 宅基地闲置问题

随着城镇一体化的加快，城乡流动性加强，农民逐渐与土地分离，农民的工作价值在其它方面凸显，越来越多的农村人口进城务工、定居。城镇建设用地资源日益紧张，愈来愈向周边辐射，而农村宅基地则出现闲置。一方面在现有法律框架下农村宅基地无法入市流转，另一方面中国人有着对家乡的深切情感，导致进城农民手中紧握宅基地，不愿放弃。截至 2020 年我国宅基地闲置率总体上达 10%—20%。

闲置宅基地有以下几方面不利影响。一是会造成土地资源浪费。土地资源是经济发展的承托。人多地少的中国，不可再生的土地资源显得更加珍贵，合理、有效的利用土地资源是我国经济、社会持久发展的要义。宅基地资源闲置显然是背道而驰。二是不利于经济的长久发展，无论是季节性的闲置还是长久闲置，都会阻碍村庄的规划，阻碍生产力的发展。三是影响村容村貌。宅基地长期闲置，杂草丛生农房周围环境无人打理。有些进城务工农民常年不回农村，房屋无人翻修与周围环境格格不入等都会导致村容村貌不佳。

3.1.3 隐形交易问题

人们对融资的新要求加上现实中对农村宅基地使用权流转打击力度不严，在农村尤其是近郊区宅基地使用权通过直接转让、名为无限期出租实为转让、抵押等途径隐形交易的现象大量存在。据统计，上海南江区某村近十年来有八成以上的宅基地流转给外来人口。福建省晋江市在 1997—2000 年三年时间内有 2300 多处宅基地进行流转，且流转给外来人口约占总数的 30%。

宅基地使用权隐形交易的特点主要是：

第一，区域差异明显。宅基地的地理位置、周边环境、交通便捷程度、公共设施完善情况等直接决定了宅基地使用权流转的可能性及价格。一般而言，城市近郊区的区域位置、综合条件好于远郊区，宅基地使用权流转的可能性也会远高于远郊区。根据孟勤国教授 2009 年对广西三个村庄进行调研的数据来看，人口流动性弱，相对封闭的偏远农村宅基地使用权流转的情况鲜有发生。

第二，流转方式多样。从实践来看主要有以下几种。

首先，以买卖方式流转。进城务工人员通过打拼在城市购置商品房，不愿再回到农村生活，往往会选择将自己所有的宅基地使用权以买卖方式流转。进城求学在城市安家的农村大学生、在城市工作退休的公职人员等群体也在此范围内。这种方式虽在形式上符合“地随房走”的原则，但在实质上却违反了国家对宅基地使用权流转的禁止性规定；

其次，以出租方式流转。实践中大多属于此类，在法律限制宅基地使用权流转的规定下，为满足实际需求，宅基地使用权人通过名为无期限出租实为买卖的方式来逃避法律规制。除长期出租外，在城市近郊，还存在以房屋短期出租来变相实现宅基地使用权流转的现象。

再次，以赠与方式流转。这种情形多发生在权利人享有两处及两处以上宅基地使用权。在实行“一户一宅”分配原则之前，国家对宅基地的分配管控不严，存在一些宅基地使用权人拥有不止一处宅基地的情况。近年来，我国每年出生人口逐渐减少，通过继承取得宅基地使用权也成为了我国宅基地“一户多宅”的原因。使用权人将宅基地使用权赠与给集体经济组织之外的成员，违反了宅基地使用权的身份性，也是宅基地使用权流转的隐形交易形式之一。

在众多问题的蔓延下，在农民的强烈需求中，我国严格限制宅基地使用权流转的同时也意识到改革的紧迫性并在国家政策层面进行大胆的探索。在国家政策的支持下，我国各地都积极开展宅基地使用权流转的探索，这些地区的改革内容都以本地区的实际情况为依托，改革方案灵活，改革内容大胆。形成了具有代表性的改革模式——宅基地置换模式与宅基地资本化补偿模式^①。其中宅基地置换模式将以义乌市为例，宅基地资本化补偿模式将以重庆市为例分析。

^① 典型的如“地票”模式。

3.2 义乌市改革探索

3.2.1 政策背景及基本概况

义乌市地处浙江省中部，山多地少，但经济发展水平较高。义乌市经营面积超 $6.4 \times 10^6 \text{m}^2$ ，商位 7.5×10^5 万个，汇聚 26 个品类，商品更是几乎达到了两百万种。每年超 100 个国家和地区的境外客商到义乌采购^①。义乌电子商务产业发展蓬勃，快递业务量位居全国第二，仅次于广州。习近平总书记将其定位为“小商品之都”，经济发展旺盛吸引了无数外来人口的涌入，也导致了土地资源严重短缺。为了深入贯彻落实国家号召，寻找适合义乌的发展步子，从 2015 年起，义乌市开始了宅基地制度的改革和探索，义乌市在“三权分置”指导下出台了一系列政策。具体如下：

表 3—1 义乌市宅基地改革主要政策文件表

文件名称	主要内容	指导精神
《义乌市“集地券”管理暂行办法》	1、探索宅基地有偿退出机制； 2、落实宅基地复垦为农用地的几种情形； 3、规定经复垦产生“集地券”的权利人； 4、“集地券”的特点以及交易方式	《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》探索城乡建设用地增减挂钩
《义乌市农村宅基地取得置换暂行办法》	1、鼓励非集体成员以货币补偿的方式退出农村住宅； 2、受让主体的条件限定在义乌市范围内的村集体成员	《土地管理法》促进土地资源的合理配置，集约节约用地
《义乌市农村宅基地有偿调剂细则》	1、有偿调剂的前提为在户有所居的情况下，权利人自愿； 2、规定有偿调剂的对象范围以及执行程序	《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》促进农村宅基地更新改造，建设美丽乡村
《义乌市农民住	1、规定申请贷款的对象、用途以及条件；	《农村住房财产权抵押贷款试点暂行

^① 参见 2020. 义乌政府门户网站：义乌概况，来源：义乌市政府门户网站：[义乌概况 \(yw.gov.cn\)](http://yw.gov.cn) 编辑整理。

房财产权抵押贷款实施办法》	2、综合考虑借款申请人的条件确定贷款期限、利率以及额度 3、不能归还抵押贷款时抵押财产的处置方式	办法》赋予农民更多财产权利，防范风险，维护借贷双方的合法权利
---------------	---	--------------------------------

从上述政策来看，义乌市宅基地制度改革始终以中央文件精神为指引。坚守两条红线，一是一直严守耕地红线，严禁侵蚀农地，农村农房向农地辐射。二是将受让主体严格限制在本市集体经济成员内部之间，严格限制城镇居民购置农村宅基地。

3.2.2 改革实践

（1）在取得与置换方面

宅基地的取得按照“按人分配、按户控制”的原则，在城镇用地总体规划内，由农户申请、乡镇审批。农户在宅基地分配权落地后，可以以户为单位申请置换宅基地，且置换方式多样。如：按照村级组织确定的安置比例，将宅基地置换为城乡新社区小区房或者按照安置细则获得货币补偿。对于特困房和危困房户，保证优先参与本村更新改造。鼓励非集体成员依法退出宅基地，无法及时退出又确须使用的，允许按照村级组织确定的比例安置。对自愿退出宅基地并且放弃安置的使用权人，由村级组织给予补偿，补偿的标准为每平米 1000 元。在城镇规划范围之外的，按照土地规划总量实施整改，力求土地资源的最大化利用。

例如对远郊山区村庄农户，可以按照个人真实意愿选择就近行政村安置、集中安置或货币补偿安置。就近行政村安置就是选择就近行政村对农民进行相对集中安置，这种安置方式搬迁距离较短，可以快速恢复农户对土地的认同感和归属感。第二种集中安置指的是将山区中村子较为集中的区域划定为安置区域，重新修建村庄，集中搬迁安置。而货币补偿安置即上述宅基地使用权人自愿完全退出宅基地且放弃安置的，由村级组织按每平米的补偿标准和房屋面积给予货币补偿。

（2）在有偿使用方面

以义乌市农村宅基地改革前允许同一集体经济组织成员之间有偿选位市场和改革后的有偿调剂市场和有偿使用市场为论述基调。

有偿选位市场作为市场经济作用的产物，其本质在于将市场在资源配置中的决定性作用引入到宅基地分配中。不同宅基地周边环境不同，有的临近公路，有的临近农

田。对于不同需求的农户来讲,这种位置的差异产生了不同的级差地租。宅基地近公路或农地,其级差地租往往会高于宅基地群的中间位置。选位费的本质在于级差地租的不同^①。

有偿调剂。在户有所居的前提下,使用权人选择自愿退出并经村集体统一收购的宅基地,可通过市场公平配置的方式分配给其他集体成员。此种方式下,权利人退出的宅基地必须通过村集体组织这一中介将宅基地的需求方与供给方架接起来,不得私自转让,最终形成“宅基地供给农户—村集体组织—宅基地需求农户”的市场模式^②。有偿调剂通过公开拍卖的方式进行,拍卖结果由村集体组织和乡镇政府鉴证后报行政部门备案,由行政部门办理产权登记。有偿调剂很好的解决了之前不同农户对宅基地面积的不同需求,能有效缓解现实生活中违规扩建的问题。

(3) 在宅基地抵押担保方面

义乌市建立了全国第一个农村宅基地基准地价体系,确立了宅基地抵押贷款时的价值评估标准。宅基地在做抵押贷款时不仅要综合考虑构建成本、变现能力、抵押人的经济状况等各项因素,还要经第三方评估机构予以评估确认,保障抵押活动的顺利进行,维护金融安全。允许宅基地抵押融资贯彻了党和国家对“三农”工作的改革理念。刺激了农村经济的发展。增加了农民的收入,而且为宅基地使用权抵押过程中的纠纷解决提供依据,保障了借贷双方当事人的合法权益。

(4) 在有偿退出方面

宅基地的有偿退出采用“集地券”方式。将义乌市等因新农村建设而退出的宅基地复垦为农用地,复垦后的农业用地经验收达到验收标准后,给予建设用地指标并发放“集地券”。“集地券”根据产生方式的不同归属主体也不相同,集体土地和国有土地产生应当分别归集体经济组织以及政府持有,使用权人自愿退出而产生的理应归使用权人持有。“集地券”在义乌产权交易平台交易,且初次交易的起始价格要高于国土局确定的指导价格,再次交易不受限。除此之外,也可以采用挂牌、拍卖的方式交易。因“集地券”交易涉及到权利人的持有状态,所以交易后要及时申请变更登记。

^① 卢江海,钱泓澎.制度变迁视角下宅基地使用权流转市场研究——基于义乌市宅基地“三权分置”改革实践[J].财经论丛,2019,(11):102-112.

^② 同上

3.2.3 义乌市改革评价

义乌市宅基地改革模式以政府为主导、市场为配置。在这种模式下，政府制定宅基地流转范围、流转价格、流转程度等规定，发布退出宅基地的多种方式，鼓励农户参加新社区聚集建设。村集体经济组织按照政策流程进行宅基地有序流转工作。在改革中，义乌市深入贯彻以人民为中心的发展理念，改革卓有成效。其中，宅基地有偿退出的初次交易价格高于国土局确定的指导价格的规定对于稳定宅基地流转市场、保护农民财产权益具有重要意义。总之，义乌市宅基地“三权分置”改革模式是义乌市人民在党和国家的领导下，积极探索集约节约土地资源，实现乡村振兴，全面建成小康社会的大胆尝试。

但目前改革发展仍不全面，义乌市仍存在“一户多宅”、“少批多建”等一些历史遗留问题。同时随着改革的不断深入，一些负面影响不断凸显，最直接的是农民对政府的信任问题。义乌市农村土地改革的调查问卷中，宅基地有偿使用（包括宅基地有偿调剂、有偿选位、有偿使用）一项，大约 14.4% 的人认为农村改革对本市的整体发展影响力小，甚至其中有人认为该措施对义乌市的发展没有影响，还有 6.8% 的人认为改革后自身生活没有发生任何变化，改革对自己没有任何影响。这说明宅基地改革还不够深入。其次是容易诱发村民道德风险，根据调查在宅基地确权登记工作中，由于涉及自身的切身利益，有村民因此产生矛盾。此外，地方法院在涉宅基地案件中往往会遇到“执行难”的问题。那么，要扎实推进宅基地改革工作，解决农民所关心尤其是涉及农民切身利益的问题，就要求各级政府要充分听取农民心声，尊重农民内心真实意愿，涉及到重大问题尤其是历史遗留问题要经村民大会讨论，实行民主化管理。在各项具体政策的执行中，政府要做好与农民的沟通工作，防止政府缺位。

3.3 重庆市改革探索

3.3.1 政策背景和基本状况

重庆市位于我国西南部。近年来，重庆市紧紧围绕西部金融中心、长江上游地区经济中心的定位，努力建设全球重要的电子信息产业集聚群和国内汽车产业中心。在习近平新时代中国特色社会主义思想的指导下，建成了“一枢纽十干线”铁路网、“米”字型高铁网，全面形成了以长江水道和中欧班列为支撑的开放通道。经济的开放与发展直接加速了农村人口向城市的流动，截至 2021 年，重庆的城镇化

率高达 69.46%^①。在耕地红线的控制下，在成渝地区双城经济圈建设中，如何优化宅基地资源配置，解决宅基地闲置与城镇建设用地紧张的矛盾显得十分重要。

为了更好的配置城乡土地资源，重庆市获批试点改革，在建立城乡土地交易市场的构想下，重庆市探索并发展了“地票”模式，此后不断出台相应政策促进农村宅基地的整合利用，效果甚好。

表 3—2 重庆市宅基地改革主要政策文件表

名称	主要内容	指导文件及精神
《推进统筹城乡综合配套改革工作备忘录》	1、将重庆市纳入城乡建设用地增减挂钩与集约节约用地试点； 2、支持重庆市采取经济激励机制，聚合资金，保护耕地，推进土地整理工作； 3、支持探索征地补偿安置制度，建立城乡统一的土地交易市场	《中华人民共和国土地承包法》统筹城乡土地资源整合管理，推进土地整理工作
《重庆农村土地交易所管理暂行办法》	1、指标产生程序（第 19 条） 2、农村土地申请复垦的条件（第 21 条） 3、土地复垦主体（第 23 条） 4、指标交易规则（第 24 条）	《中华人民共和国土地管理法》优化土地资源配置，解放和发展生产力，推进土地集约节约利用
《关于调整地票价款分配及拨付标准的通知》	1、扣除必要复垦成本后由农民、村集体经济组织两方分配地票价款，区县府不参与分配； 2、扣除必要复垦成本后按比例直接拨付，公开透明； 3、地票价款的使用和拨付监管措施详细具体	《关于进一步完善农村宅基地管理制度、切实维护农民权益》农村宅基地有偿退出复垦，并进入土地产权所交易、形成了地票市场化价值

^① 参见 2021. 重庆市人民政府网站：走进重庆，来源：重庆市人民政府网站：[重庆市情简介_重庆市人民政府网\(cq.gov.cn\)](http://www.cq.gov.cn) 编辑整理。

从上述政策来看，重庆市宅基地的改革侧重于统筹城乡土地资源的整合与利用，实行城乡建设用地增减挂钩，旨在做到在“量”不变的前提下，有“质”的提高。

3.3.2 改革实践

“地票”的本质在于突破了县区地域范围内建设用地指标流转的限制，允许跨区县全市交易。将落后地区的未来发展权让渡给发达地区，解决发达地区建设用地资源受限的难题，同时又给落后地区提供了将土地置换为财产的机会。在耕地保护方面，地票交易摒弃了先占后补的传统做法，而是采取先复垦后审批的方式，复垦后的土地经有关土地部门验收合格后，土地权利人才可以获发相应面积的城乡建设用地指标凭证，即“地票”，才可以入市交易。但须注意的是，“地票”交易虽是市场交易行为，却不是市场规律诞生的结果，不完全遵循市场配置，交易价格、交易指标量等由重庆市政府按照年度土地利用总体规划制定。具体而言，重庆市“地票”交易主要有以下环节：

（1）**土地复垦**。农村集体经济组织、农户以及其他依法拥有土地权属的主体，在自愿的基础上可以作为土地权利人向重庆市国土资源行政主管部门出土地复垦申请。收到申请人申请之后，行政机关根据本地区土地总体利用规划以及本年度具体实行情况决定批准与否。

（2）**复垦验收**。土地复垦完毕后，由复垦方向区县有关行政部门提出土地复垦质量验收申请，经验收合格的，核发“地票”凭证，进入入市交易环节。

（3）**地票交易**。“地票”交易必须在重庆市农村土地交易所进行。首先由交易所对申请交易方进行资格审查，合格的纳入交易信息库并公示。其次，一切集体经济组织、法人和有完全行为能力的自然人均可以公开竞购指标。土地交易所根据利益最大化原则促进“地票”的流通。

（4）**指标落地**。竞购的指标主要用来增加城镇建设用地面积，缓解城镇用地紧张的问题。增加的城镇建设面积与竞购的“地票”应该等额，此外竞购指标完成后，指标可抵扣新增的建设用地使用费。

3.3.3 重庆市改革评价

在重庆地票模式中，重庆市政府主要作为中央政策的传递者，着力构建公开、公正、透明的土地交易市场。在交易环节中，监督管理地票价款的拨付和使用，并没有

实际参与分配地票价款。重庆市地票模式虽受政府的干预，但交易价格以公开竞价方式由市场主导。因此，该模式是在政府干预下，更多的依靠供需关系影响价格的市场经济交易模式。

重庆地票模式的推行，通过市场机制实现土地在全市范围内自主交易，促进要素向城镇流动，为发达地区聚集了建设用地指标，也为农村地区带来土地资源变现的可能，拓宽了农民融资增收的渠道，汇聚了丰厚的财政支持。一定程度上解决了农村宅基地闲置及城镇建设用地紧张的问题，有助于打破城乡经济发展所面临的瓶颈。

然而，在地票交易过程中，重庆模式有明显的城市偏向性，更适合经济发展水平高，城镇化率提升明显的城市。在城镇中，有稳定收入且生活平稳的人更愿意申请土地复垦，而没有稳定收入预期或压根不在城镇生活的农民大概率不会选择宅基地复垦。如此一来，土地、人口向城市集中流动，农村与城镇越来越疏离，会降低城市带动农村的能力。地票交易模式虽是在政府干预下受市场经济规律调配的，但农民和政府实质上分别扮演委托人与代理人的角色，在利益驱动下，政府极有可能出现权力寻租、价格操纵、交易不规范的情况。只有将交易过程透明化、公开化才能最大程度提升农民对政府的信任感、满意度。与此同时，各级政府、村集体经济组织更加加大对宅基地复垦的宣传力度，保证农民对各项政策的知悉了解，增加农民参与感，促进地票改革的良性可持续发展。

3.4 本章小结

本章首先分析了现实问题，包括在宅基地使用权流转中存在着小产权房问题凸显，宅基地闲置问题严重，隐形交易频发的现象，并剖析以上问题蔓延所带来的不良影响。选取义乌市宅基地改革实践以及重庆市地票交易模式，探究两个宅基地改革试点地区的流转现状及存在问题。义乌市宅基地改革模式以政府为主导、市场为配置，改革卓有成效。但目前改革发展仍不全面，农民对政府的信任以及村民道德风险的诱发问题凸显。要求在各项具体政策的执行中，各级政府要做好与农民的沟通工作，防止政府缺位。在重庆市地票模式中，重庆市政府主要作为中央政策的传递者，该模式虽受政府的干预但更多的依靠市场主导。重庆地票模式的推行，通过市场机制实现土地在全市范围内自主交易，促进要素向城镇流动，但此模式有明显的“城市偏向性”，且运行过程中政府极有可能出现权力寻租、价格操纵的情况，需要将交易过程透

明化、公开化，增加农民参与感，才能促进地票改革的良性可持续发展。

第四章 宅基地使用权流转法律考察

4.1 宅基地使用权流转的立法变迁

新中国成立 70 多年来,经济环境不断变化致使我国农村宅基地制度不断变化,其中宅基地使用权的流转的变化最为令人瞩目。本文以宅基地权属性质为标准来划分宅基地法律的演变,以期能够更好的突出各阶段的特征,反映变化规律,便于研究。因此,本文将划分为五个阶段阐述宅基地使用权流转在法律层面的变化。

4.1.1 私人所有时期(1949—1961 年)

1949 年共同纲领明确在法律上为农民取得的宅基地予以保护,但由于共同纲领只起到临时宪法的作用,其保护效力较弱。1954 年宪法明确保护农户的宅基地所有权。1956 年通过的《农业生产合作社示范章程》继续将农村宅基地作为社员的私人财产保护。由以上文件可见这一时期的农村宅基地始终属于社员私人所有,农民作为宅基地的所有权人自然可以享有使宅基地使用权自由流转的权利。

这一阶段宅基地使用权存在明显的特征,具体表现为:一是宅基地所有权人与使用权人合一,即宅基地归农民私有。二是国家强力捍卫农民的私有财产权,针对宅基地的流转,农民享有绝对的自由。三是没收大地主的土地分给农民,体现了政治因素在制度设计中的作用。四是宅基地制度保障农民基本居住权的理念在制度设立时就已经显现。在这一阶段,宅基地的使用权与所有权归一人所有,没有区分,宅基地使用权可以自由流转不受任何限制,学者董新辉称之为“两权合一”模式^①。

4.1.2 集体所有时期(1962—1994 年)

1962 年转折性的确立了“一宅两地,公地私房”的模式,宅基地的所有权归属集体,宅基地所有权人由农民变为集体,农民仅仅享有的是使用权。之后的一年对这一规定加以强化,除了规定宅基地的所有权归集体所有,农民仅仅享有宅基地的使用权外,还补充规定了“地随房走”的交易原则。这一规定确立之后便未曾变动,直至将

^① 董新辉. 新中国 70 年宅基地使用权流转:制度变迁、现实困境、改革方向[J]. 中国农村经济, 2019, (06): 2-27.

该规定写进宪法，以宪法的形式加以确立。一直至 1994 年，中间的法律法规都只是对宅基地使用权项下的申请、核定面积、审批等工作做了细化处理，并没有实质性的改变。

这一阶段的特点主要表现在：首先，确立了宅基地“两权分离”的权利架构，宅基地的所有权归所有权人集体经济组织，宅基地的使用权归使用权人，这种权利架构并在后续不断得到强化发展，“宅基地使用权”作为独立权利逐渐得到重视。其次，宅基地禁止单独流转，但社员有权处分地上房屋，学界有学者认为这是允许宅基地使用权随房屋而变相流转。再次，不限制城镇居民购置农村社员房屋的行为，形成了宅基地使用权流转的雏形。最后，初显国家对宅基地规范化、细致化的管理，做出“一户一宅”的规定。但整体而言，这一阶段的规定都较为笼统。

4.1.3 宅基地流转严格限制时期（1995—2008 年）

《担保法》的出台，明示了宅基地使用权不得抵押的禁止性说明，我国宅基地使用权正式进入了严格限制流转阶段。在这一时期改革开放的不断深入，市场经济蓬勃发展。在经济利益的强力驱动下，土地价值凸显，轰炒宅基地、乱占耕地的社会问题日益加剧。为作出应对，1997 年国务院下发通知，要求各地严守宅基地的分配面积禁止宅基地向农地辐射。1998 年的《土地管理法》对此继续作出强调。1999 年国务院特别规定城市市民不得购买、占用农村宅基地。此后国家陆续出台的一系列规定都在重申该问题。

这一阶段宅基地使用权的特征主要表现为：第一，国家从法律和政策方面都明确限制宅基地使用权的转让。第二，限制宅基地使用权流转的程度还在逐步加深，直至被完全限制^①。第三，宅基地使用权的规范体系更加完善。

至此，我国的宅基地使用权流转制度基本固化。

4.1.4 自主探索时期（2008—2014 年）

2008 年全球经融危机的爆发后我国召开十七届三中全会，但此次会议并没有将金融危机列为会议的重点，而是关键性的指出中国要做好自己的事情，要坚持科学发展观，最重要的就是要解决农村问题，拉动经济内增长，抓住农村稳定发展的绳子不动摇，要保障农户宅基地用益物权，提高农民的经济收入。2010 年以宅基地有偿使用为

^① 陆剑．我国农地使用权流转法律制度研究[M]．北京：中国政法大学出版社，2014：72．

主题推进农村宅基地改革。2013年十八届三中全会《决定》要求保障农民权利，审慎开展宅基地使用权的抵押、担保等工作，为破解宅基地使用权体制机制的弊端提供了新的动力源。

在理论指导下，各地积极相应落到实处。如2008年重庆“地票”改革。浙江省借鉴吸收重庆经验将宅基地使用权化作“宅基地权票”积极探索宅基地使用权交易。此外还有四川的“土地银行”模式以及江苏的“收购储备”形式等，都是宅基地使用权自主探索时期浓墨重彩的一笔。

4.1.5 深化改革时期（2015年至今）

2015年授权33个闲置率超8%的县市进行试点改革，探索构建农村宅基地“三权分置”制度，为宅基地制度注入活力。2016年授权59个试点进行包含宅基地使用权在内的农民住房抵押。2017年又将13个地区作为农村建设用地租赁住房改革试点。2017年雄安新区推出“多规合一”的规划。2018年提出要积极探索宅基地“三权分置”改革。这些都是探索推进农村宅基地制度改革的重要举措。

进入到深化改革时期，我国出台了一系列政策方案，国家及各地也在因地制宜积极探索符合实际情况的改革措施。这不仅是全面深化改革的大胆尝试，同时也将农村宅基地改革推到了一个全新高度。深观这些文件，不难发现，在面临新型城镇化与工业化的局面下，国家把在调整顶层设计的同时将农民需求与合理规划两点很好的嵌入其中。宅基地“三权分置”改革正在以全新的视角促进城乡资源优化、缩小城乡差距。宅基地使用权流转改革更将会是贯彻新发展理念，实现乡村振兴，提高农民福祉的关键举措。

4.2 宅基地使用权流转法律现状

1999年由国务院办公厅下发的《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》规定了严禁宅基地使用权向外流转，城镇居民不得购置农房，这条规定也是目前我国限制宅基地使用权流转的主要依据。2013年十八届三中全会《决定》要求保障农民权利，审慎开展宅基地使用权的抵押、担保等工作，为破解宅基地使用权体制机制的弊端提供了新的动力源，也标志着宅基地使用权流转的通道正式打开。至2015年探索构建农村土地“三权分置”制度开始我国有关宅基地使用权流转的政策才逐渐有所松动。根据宅基地使用权流转的政策可见，我国宅基地使用权流转制度的规定比较琐碎

分散，多为原则性规定，实操性差。同时，我国宅基地使用权流转仍处在探索模式，相关制度仍需不断完善。

4.2.1 立法现状

(1) 《宪法》。农民问题乃国民革命的中心问题。宪法理应服务所有人，至少应该服务大多数人。我国地大物博，幅员辽阔，但城镇面积仅仅占全国总面积的百分之六，城镇人口占全国总人口的三分之一，剩下三分之二的农村人口几乎分布在全国的各个角落。因此，宪法应该首先并且着重关注农民所关注的问题。同时，我们也要意识到只有宪法才能在根源上解决这些问题。宅基地是农民得以进行正常生产生活的承托，是农民权益得以保障的载体。在宅基地问题上我国《宪法》规定了宅基地所有权的归属（第10条宅基地所有权归集体所有，土地本身不可转让）以及宅基地的私有属性（第13条规定国家保障农民私有财产权——宅基地使用权）综上，《宪法》在宅基地使用权保障方面奠定了基本基调，提供了方向。

(2) 《土地管理法》。该部法律对宅基地使用权的规定更为详细，该法第62条规定了“一户一宅”和“面积法定”原则，即一户农户只能拥有一处不超省级政府规定面积的宅基地，已经拥有宅基地不得再次申请。同时农房出卖、出宅基地的也不得再行申请。申请宅基地的要严格按照审批程序，无论是继受取得还是原始取得，宅基地使用权的面积都不得超过政府规定的标准。新《土地管理法》在此基础上增加了在不能确保一户一宅的情况下，要充分尊重农民的真实意愿实现户有所居，保障农民居住权。还增加鼓励农民有偿退出宅基地，促进宅基地资源的更新利用，使宅基地和农房发挥其本身最大的价值。允许进城落户的集体成员自愿退出宅基地，是充分使用土地资源、增加集体成员财产收益的体现。新《土地管理法》修订的最大亮点在于打破了农村建设用地进入市场的法律桎梏，为城乡一体发展扫清了障碍。总体来讲，《土地管理法》的核心要义在于：在耕地红线的限制下，在户有所居的前提下鼓励集体经济组织成员盘活农村闲置宅基地及房屋，保障农民财产权利。

(3) 《民法典》。《民法典》中关于宅基地使用权的规定在物权编一编中，而物权编基本上沿用了《物权法》的有关规定。笔者将《民法典》物权编与《物权法》对比如下：

表4—1 《民法典》物权编与《物权法》对比

《物权法》	《民法典》物权编	解析
152 条：宅基地使用权人对土地有占有和使用的权利，并可以依法建造房屋及附属施舍	362 条： 同左	1、规定宅基地使用权的权利内容； 2、作为用益物权，除一般特征之外，还具有用益物权人只能是集体经济组织成员以及只能用于建造房屋及其它附属设施两方面
153 条：宅基地使用权取得、行使和转让，适用土地管理法等法律和国家有关规定。	363 条：宅基地使用权的取得、行使、转让适用土地管理的法律和有关规定	本条款衔接《土地管理法》第 62 条
154 条：宅基地因自然灾害等原因灭失的，宅基地使用权消灭。对失去宅基地的村民，应当重新分配宅基地	364 条将“应当重新分配宅基地”修改为“应当依法重新分配宅基地”	1、须是因自然灾害等致使使用权消灭； 2、重新分配的权利人应是本集体成员 3、宅基地重新分配应符合城镇土地总体利用规划，符合国家集约节约利用土地的理念
155 条：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	365 条： 同左	宅基地使用权登记的有关事项
184 条：宅基地不得抵押	399 条：同左	

在《物权法》立法过程中，宅基地使用权的私权处分问题争论不休，但这场争论的终点却是《物权法》没有对此做出回应，而是以 153 条衔接了《土地管理法》，以公法的规定冲淡了宅基地使用权的私权属性，有学者认为这是“立法逃逸”，不仅没有解决现实中存在的问题，还带来了法律解释混乱的后果^①。《民法典》363 条对《物

^① 汤文平. 宅基地上私权处分的路径设计[J]. 北方法学, 2010, 4(06): 146-153.

权法》稍作变动，但仍旧将宅基地使用权指向公法管理，并没有实质上的调整。但笔者认为，该条款有其合理性。首先，有利于宅基地使用权的灵活调整。其次，国家推动宅基地使用权流转机制探索工作，各地区纷纷响应因地制宜，义乌市“三权分置”改革、重庆“地票”模式等试点地区的改革模式已经突破宅基地使用权流转的身份限制，公法与私法的结合，更能回应现实问题。

4.2.2 司法现状

农村私房买卖的法律适用及效力认定问题，一直是学术界与审判实务的难点之一。各地法院分歧较大，存在同案不同判的现象^①。

（1）**认定为无效的处理模式**。如北京市高级人民法院 2014 年指出：由于我国目前农村私房买卖法律规定不明确，合同效力认定方面存在的差异直接导致了各地裁判标准不统一的现象出现。为了规范执法尺度，参加会议的多数与会人员坚持严禁城镇居民购买农房的规定，坚持农村房屋买卖行为因违法而无效。如“北京通州宋庄画家村案”，一审二审法院均认为宅基地使用权与使用权人的身份密切相关宅基地使用权的身份属性明显，合同双方的行为因违反了《合同法》第 52 条第五款“违反法律、行政法规的强制性规定”而自始无效。该案件中关于合同双方的赔偿及后续问题，2007 年北京市高院《会议纪要》做了进一步细化，采用了过错责任原则的划分方法（对涉案房屋进行评估，评估的总价款按主观恶性小的买房人得七成，主观恶性大得卖方人得三成）。江苏省高院 2006 年对于曹明与孙淑惠、袁长荣房屋买卖纠纷一案中指明在法律、行政法规未对此类问题明确之前，应当参照国家现有法律法规及政策精神，认定城镇居民购买农房的买卖合同无效。

持该种观点的理由有二：其一，宅基地的所有权与使用权分离，农民只是宅基地的使用权人而非所有权人，根据房随地走的原则若认定宅基地上房屋买卖行为合法有效，则会模糊所有权与使用权的概念还会与宅基地制度设置的初衷相悖。其二，我国集体土地不得转让，宅基地作为集体土地的一种，自然宅基地就不可转让。

（2）**认定为有效的处理模式**。最高法（1992）民他字第 8 号批复：农房买卖双方钱款和房屋完成实际交付的，买卖合同合法有效，人民法院应当支持。浙江省高院（浙高法[1992]82 号文件）认为，在不违反法律法规禁止性规定的前提下，交易双方平等

^① 陆剑．我国农地使用权流转法律制度研究[M]．北京：中国政法大学出版社，2014：72．

自愿签订农房买卖合同并完成交易的，合同合法有效，没有办理过户登记的不影响合同效力，但应及时补办有关手续。

认定合同有效的理由主要有两个层面：一是，买卖关系中的受让人为集体经济组织成员，并没有违反宅基地使用权的身份性特征，且在这种情况下宅基地的保障功能不会丧失，只要经过合法的审批手续，该买卖合同就为合法有效。二是，买卖合同中的受让人为非集体经济组织成员，由于目前我国立法层面没有明确禁止城镇居民购买农村宅基地，在私法领域法不禁止即自由，因此不能以此来否定买卖合同的有效性。

（3）以无效为原则以有效为例外。采取变通处理方式的如山东省。山东省高院（鲁高法[2005]201号文件）认为，关于农村私房买卖合同的效力问题，应以认定无效为原则，以认定有效为例外。只有在集体成员内部流转时将其认定为有效才最为适宜。另外上海市高院（沪高法民一[2004]4号）在本乡镇区域范围内的农村房屋买卖合同合法有效。买方为乡镇之外的人员的，应取得有关部门批准，若未经批准且合同尚未实际履行的应认定为无效。对于未经有关部门批准且合同已经实际履、乡镇以外的买方已经实际占有使用农房的，人民法院处理该种情况应秉持尊重现状、维持稳定的原则，承认购房人对房屋的权利（包括继续占有、使用、居住的权利）。

4.3 本章小结

本章以宅基地权属性质为标准，将宅基地使用权立法演变分为五个阶段并总结其特点。同时结合《宪法》、《土地管理法》以及《民法典》来说明目前我国宅基地使用权流转制度的规定比较琐碎分散，多为原则性规定，实操性差。阐释司法中关于农村私房买卖的法律适用及效力认定的三种模式。我国宅基地使用权流转仍处在探索模式，相关法律仍需不断完善。

第五章 宅基地使用权流转法律问题

5.1 宅基地使用权流转的登记效力不明确

关于宅基地使用权的登记,《民法典》第365条规定了已经登记的宅基地使用权转让或者消灭的应当及时办理登记手续。但并未明确宅基地使用权流转的登记是对抗要件还是生效要件,立法规定的不明确极易造成司法机关在确权纠纷裁判上的困难。

《不动产登记暂行条例》第5条也仅仅规定作为不动产的宅基地使用权应办理登记,同样没有明确登记是否是权利取得的必要条件。

现实中,大多数当事人因其法律意识淡薄,在流转过程中往往不签订书面的转让合同。在这种情况下,交易能否顺利进行取决于交易双方是否遵守约定,交易安全和交易秩序面临着极大考验。如此,明确宅基地使用权流转的登记效力有利于形成安全、稳定的交易市场秩序,维护交易双方的合法权利。

5.2 宅基地使用权无期限限制及无偿使用

宅基地使用权是一项社会保障权利,为福利性权利,宅基地使用权的无权利存续期限的限制以及无偿性正是福利性的体现。

新中国成立以后,土地制度不断优化,但农村宅基地及其上房屋一直为农民私有。1953年在进行社会主义三大改造,优先发展重工业的背景下,农村推行了人民公社制,在土地制度上宅基地转变为集体所有,但房屋仍归农民私人所有。这种土地所有权二元结构此后一直保持,到1982年被《宪法》所确认。由于我国农村一直没有建立健全的社会保障体系,为了使农民的居住得到保障,我国农村集体经济组织成员可以以成员身份申请获得宅基地。在应对社会人口逐渐增长以及土地资源不可再生的矛盾时,立法规定了宅基地归农户长期使用,并且同时对宅基地的取得做出了如一户一宅、严禁流转等的限制。长期使用即农民对宅基地的占有、使用无权利存续期限的限制。随着经济的不断发展,市场在资源配置中起了决定性作用,在这样的市场化浪潮中,宅基地制度也面临着调整的压力。于九十年代,一些地区进行了宅基地的有偿使用。但是,基于我国农村社会保障体系不健全的现实,我国认为宅基地制度依旧承担着保障农民基本生活的作用,如若不顾及社会背景与农民呼声,盲目进行有偿使用可

能导致社会动荡。

宅基地使用权的无偿性和无期限限制是否一定是有利的呢？本文认为答案是否定的。虽然农民无偿取得宅基地使用权并永久使用可以保障农民的生产生活，稳定农村社会秩序。但由于无偿使用不用支付对价便可以取得使用权，那么，宅基地使用权的财产价值便无从体现。当农民将宅基地进行抵押以拓宽融资渠道时，因难以对使用权的价值进行评估，也便难以获得更多的经济收益。在一定程度上弱化了宅基地使用权的财产功能。宅基地使用权按户审批发放，是一项无偿性的永久使用权利。于此，多分、多占宅基地于农民而言是一件百利而无害的事情，现实中农民通过分家分户的方式能够轻易达成目的，这其中的很多占有并非出于居住需求，直接导致了宅基地闲置的现象严重。此外，无偿取得和永久使用会对宅基地的退出产生一定的障碍，难以形成有效的退出机制，对宅基地使用权的流转也有一定的负面影响^①。宅基地使用权的无偿取得和永久占有使用对农民居住生活的保障具有十分重要的意义，符合我国以人为本的发展理念，也符合国家宅基地制度设计的初衷。但与现阶段国家要求落实“三权分置”政策，盘活农村土地资源，实现乡村振兴的要求不符，与适度放活宅基地使用权，赋予农民更多财产性利益的要求不相符。

5.3 限制宅基地使用权对外流转

宅基地使用权对内流转即宅基地使用权的出让人和受让人均为本集体经济组织成员，宅基地的使用权始终被本集体经济组织成员享有。而对外流转则是使用权从本村村民手中流转向外村村民或者城镇居民。《民法典》363条将宅基地使用权的引入到公法《土地管理法》之中，而《土地管理法》只是明确了出租、出卖、赠与后再行申请宅基地将不会获得审批的后果，同样没有对外流转的规定。对外流转的限制性规定多见于国家的政策之中。

宅基地使用权作为一项私权利，理应由私法加以规制，但现实中却是引入公法加以调整即严格禁止本村村民之外的其他人获得宅基地使用权。流转主体的限制降低了外村村民和城镇居民参与流转的积极性，弱化了宅基地使用权的经济属性。当农民的融资需求与流转主体产生矛盾冲突时，小产权房等社会问题便会日益加剧。此外，通过上文的司法现状可知，当宅基地流转现实发生，双方当事人意欲寻求法律保护

^① 于霄，宅基地使用权“福利性”法律解析[J]．清华法治论衡，2014，(01)：324-345．

时，司法机关往往会因缺少法律依据，无法可依，不能合法合理保障当事人的权益。因此，我国法律应明确宅基地使用权对外流转的规定。

5.4 宅基地使用权流转的配套机制不健全

宅基地使用权流转的配套法律机制不健全，主要表现为几个点。

首先，我国的农村社会保障体系还不健全，与城市相比还有还大差距。宅基地在农村一直承担着保障农民居住生活的功能，是广大农民进行正常生产生活的基础，是农村社会和谐稳定的前提。农民获取经济收益的渠道越少，农村社会保障体系的健全与否决定宅基地对农民的依赖程度，农村的社会保障体系越加健全，农民与土地的关系越疏离，宅基地的重要程度就越低。反之则越高。因此，不健全的社会保障制度对于放活农村宅基地使用权的流转具有消极影响。

其次，宅基地使用权流转定价缺乏科学的评估标准。宅基地使用权的定价过低，会降低出让方流转的积极性。而定价过高，会压缩受让方的利润，降低农民融资的可能性。过高或过低的定价都会对宅基地使用权的流转产生不利影响。此外，在流转过程中，绝大多数农民都处于劣势地位，其很有可能因信息闭塞、畏于权势等多种原因而流转，进而遭受损失。可见，不合理的定价机制最终都会损害农民的财产性权益。

再次，目前我国尚未形成一个统一有效的宅基地使用权流转市场。一个公开、透明的宅基地使用权流转市场可以使交易双方对交易标的物有清晰的认知，提升交易完成度。同时，统一、良好的交易平台可以较大程度的规避法律风险，减少交易纠纷。相反，若缺乏平台和市场，对交易信息的获取等会产生不利影响。

最后，从流转方式角度分析，基于继承取得宅基地使用权的风险最小，因受让而取得宅基地使用权的风险增大，而由抵押取得的风险最高。具体而言，继承作为一种法律行为，只有出现法定事由时才能发生，是一个纯获利的行为，继承人无需支付对价，对继承人而言几乎没有不利影响。因转让而取得使用权的风险高于因继承方式取得，但也依然小于因抵押带来的风险。受让宅基地使用权的须支付对价，在交易过程中信息的获取，交易的价格等由于我国目前暂时没有一个统一的标准，所以交易过程中隐藏的风险须交易双方承担。宅基地制度改革的重中之重是农民享有抵押权，若农民不能将宅基地使用权抵押，那么在某种程度上就相当于农村房屋不能抵押，因为银行等金融机构不大原意接受没有土地作抵押的农村房屋抵押。于此，要审慎引导农民

的抵押行为，在不健全的农村社会保障体系之下，农民在宅基地上设置抵押权进行融资时，一旦无法清偿到期债务，农民将会面临丧失宅基地及其上房屋的风险。与此同时，当抵押权人取得抵押物时，因缺少价格评估机构及体系标准，对农民来讲也是新的不公。于抵押方式来讲，保障机制的缺失，对于宅基地使用权的流转会产生不良的影响，将会损害农民的利益以及宅基地的价值。

5.5 本章小结

本章认为宅基地使用权流转的登记效力不明确，不利于形成安全、稳定的交易市场秩序。此外，宅基地使用权的无期限性及无偿性在一定程度上弱化了宅基地使用权的财产功能，虽然对农民居住生活的保障具有十分重要的意义但与现阶段国家要求落实“三权分置”政策，盘活农村土地资源的要求不相符合。限制宅基地使用权的对外流转不利于保障农民权益。宅基地使用权流转的配套设施不够完善。

第六章 宅基地使用权流转法律完善

6.1 明确宅基地使用权流转的登记效力

6.1.1 明确宅基地使用权流转采用登记生效主义

关于宅基地使用权登记的效力，主要有两种观点。

第一，登记对抗主义。主要有以下几种原因：首先，我国的宅基地使用权流转被限制在集体成员内部之间，由于农村人口流动性小，彼此之间相互熟悉，信息传播速度快，宅基地使用权流转之后就实质性的产生了公示效果，若此时还要求流转双方办理登记手续，无疑是加重其负担。其次，《物权法》155条规定宅基地使用权完成登记后又转让或灭失的，需要及时办理变更或注销登记，该条文背后隐藏的含义为我国承认“未登记”的宅基地使用权。再次，在《物权法》制定时，我国的不动产的确权工作不够完善，农民的法律意识比较淡薄。在这样的背景下，宅基地使用权流转往往只需双方达成合意即可。因此，对于宅基地使用权而言，登记仅仅是一种强化手段。若强行以登记作为农村集体土地上的不动产物权公示方法，会导致多数物权丧失存在的基础。从司法实践的案例来看，存在《物权法》颁布后，在经济利益的驱动下卖方农民请求买卖合同无效的情形，如若因未经登记便宣布买卖行为的无效，交易秩序和交易安全都会遭受威胁^①。

第二，以登记生效主义为主。《物权法》并没有规定宅基地使用权的物权变动模式，在没有特别规定的情况下，理应按照原则处理，即采取登记生效主义。如果说登记对抗主义意在保护交易自由的市场秩序，那么登记生效主义则旨在维护公平有序的土地不动产的市场秩序。采取登记生效主义，将各级不动产登记机构登记的信息纳入数据库统一管理，对规范宅基地使用权登记管理，提高工作效率具有十分重要的意义。

本文认为宅基地使用权应采用登记生效主义。登记生效主义能规范权利的取得，以公示方式反映宅基地使用权最真实的权利状态，维护宅基地使用权流转的市场秩序和交易秩序，实现宅基地使用权的公开、有序流转。在宅基地使用权的权属登记中应

^① 高圣平. 不动产统一登记视野下的农村房屋登记：困境与出路[J]. 当代法学, 2014, 28(02): 47-55.

载明权利主体、面积以及取得方式等。

6.1.2 建立统一、科学的登记档案管理程序

当前,我国宅基地使用权权属登记工作存在着工作部门人员态度散漫工作积极性不高、宅基地使用权权属登记档案管理分散凌乱的问题。本文认为,建立统一、科学的档案管理程序,通过技术手段分区规范记录,并采取不定期抽查更新的审核机制。通过对档案管理人员进行考评的激励机制以此提升工作人员的积极性,是十分重要的。

首先,统一档案管理程序的技术规范。对不同地区、不同类型的宅基地采取以科学代码易区分的方式分类统计,改变以往传统的各地区分别造册登记的做法。同时,应对有历史遗留问题的宅基地以备注的形式详细记录。此外需要强调的是,对于登记簿的设计不仅要考虑到书面备份的需要,也要为数字化、电子化的需求创造条件。

其次,设置考评激励机制。应对档案管理人员进行培训,设置档案管理人员考评激励机制,提高工作人员收入,提升工作积极性。建立完善的登记管理办法以及流程,改善工作设备,完善基础设施,使宅基地登记的档案管理规范化达至最大程度。

6.2 规定宅基地使用权的有偿使用制度

6.2.1 设定宅基地使用权的使用期限

宅基地使用权作为一项用益物权,规定一定的使用期限不仅可以强化其物权属性,还可以使之区分无期限限制的所有权。

对于宅基地使用权期限的限制,学界有不同观点:第一种观点认为应充分考虑宅基地使用权的社会保障功能,期限应比国有土地中居住用地使用权的期限长一些,取80年为合适;第二种观点认为应同国有土地中居住用地使用权的期限一致,为70年;第三种观点考虑到宅基地使用权转让时,其上的农房已经处于存续状态,建议房屋所有者享有的使用权介于30年至50年之间。还有的学者主张通过继承方式取得宅基地使用权的,使用权的期限应以房屋存续的时间为限,而不对此界定具体年限,继承人只可以通过修整来保持房屋的状态。

本文认为,设定宅基地使用权的期限一方面能够使宅基地使用权最终回落到集体所有人手中,保障所有权人的权益。另一方面又可以规范相关人的行为,使之在合理

的限度内使用、流转，避免不符合宅基地使用权分配条件的人变相占有宅基地。至于期限的设定，应以70年为宜，到期可以自动续期。因继承而取得宅基地使用权的，使用权人可对房屋修整以维持房屋的稳定状态，推倒重建是为不妥。若于70年内倒塌或因其他原因毁损灭失的，集体经济组织应收回使用权。若房屋的存续状态超70年的，同样应自动续期直至毁损灭失。

6.2.2 规定宅基地使用权的有偿使用

宅基地制度设立之初，无偿使用的规定在充分保障农民居住权益的同时也成为少批多占、宅基地闲置等问题的诱因。城市化进程加快的过程中，农民和土地逐渐脱离，宅基地的保障属性逐渐下降，而财产功能逐步上升。为宅基地有偿使用的改革提供了可能性。

本文认为以下几种情况可以收取有偿使用费：第一，超出国家划定宅基地使用权面积的。第二，季节性或者长期性的对宅基地上进行闲置的。第三，非集体经济组织成员以合法方式转让或取得使用权的。第四，将宅基地使用权及其上房屋转变为商业性质的。有偿使用费的收取应根据各地的经济发展状况来划定不同的标准。国家可出具具体可供参考的数值，各省政府有关部门加以细化，以此确定最低标准。也要根据不同主体进行设置，对于非集体经济组织成员取得使用权的，可参考集体建设用地使用权出让的市场价格收取费用。费用结算可灵活采用一次性付清或分期缴付的方式。有学者提出，可以将宅基地使用权流转的费用进行一定比例的提存，开设账户用于提高成员的生活保障。本文认同此观点，有偿使用费进行提存后余下的再行参与分配。关于有偿使用费的分配，对四种情况要分别判断，第一种超出国家划定宅基地使用权面积和第二种长期闲置宅基地上房屋的，有偿使用费应归所有权人集体经济组织所有，特别是针对超出标准面积的，宜按照超出面积的大小按照阶梯累进收取有偿使用费。第三种非集体经济组织成员取得或转让使用权的，若是集体成员向非集体成员流转的，由于农民是原权利人，当然享有收取合理对价的权利，这也是宅基地使用权经济功能的体现，在这种流转模式中所有权人集体经济组织也有获得补偿的权利，不过由于农民处于弱势地位，农民所获得的经济收益的比例理应高于集体经济组织。若是非集体经济成员向农民流转的，由于受让方具备申请条件，那么所有权人便不能参与到分配之中。第四种将宅基地使用权的根本目的转变为商业用途的，所有权人应当有权利获得补偿参与分配。集体经济组织所有的有偿使用费可以由村民民主决定其用

途。

6.3 明确宅基地使用权依法对外流转

6.3.1 明确宅基地使用权对外流转的原则

宅基地使用权流转的原则是指贯穿宅基地流转的全过程，对流转行为具有指导和普遍的约束功能，体现流转基本价值的原则。既需要具备使用权人对私权的处分性，又需要体现国家公权力对土地的适度干预。宅基地使用权流转过程中具体要遵循如下两种原则：

第一，平等自愿原则。宅基地使用权人进行流转的行为符合民事法律行为的构成要件，具备民事法律的基本特征，自然应该受到民法平等自愿原则的限制。宅基地使用权在流转的过程中，作为平等民事交易主体的双方享有根据自己的真实意思决定是否流转、以何种方式流转以及流转价格等的自由，但这种自由不是绝对的，不是毫无限制的，使用权人以及受让人应在法律规定的框架内行使该权利。自愿平等原则尊重了当事人的主体地位，有利于实现当事人的意思自治，提高了当事人流转的积极性与主动性。在宅基地改革试点地区的置换模式下，有些地方政府给农民施压，“逼迫”农民搬迁，以此达到快速实现宅基地置换的目的。这种行为直接使平等的交易关系转变为隶属关系，不仅损害了农民的合法权益，还降低了农民参与宅基地流转的积极性。

第二，公权力适度干预原则。宅基地制度具有特殊性，使用权流转的主体不仅包括使用权人农民，受让方，还包括所有权人村集体。在流转过程中涉及的问题复杂多变，需要公权力的干预。如上文中提到的在登记过程中登记部门要建立统一、科学的档案管理程序。政府部门在流转过程中要维护健康有序的交易环境，要监督交易活动的进行，保障交易双方的合法权益。但政府作为公权力的代表在对宅基地使用权流转进行干预时，必须是有限度的、合理的，不能打破市场的供需规律。同时，政府应加大对宅基地使用权流转政策的宣传力度，设计对村干部有关政策培训的方案，积极普及有关流转的法律知识，建立合理的宅基地使用权流转监督体制机制，确保宅基地使用权的依法、有序、高效流转。

6.3.2 扩大宅基地使用权流转的主体范围

我国现行法律只允许宅基地使用权在本村集体内部流转，只在一些改革试点地区对外流转的口子有所放松。基于我国农村的现实情况，一般村集体成员都拥有宅基地。因此，宅基地使用权若仅能内部流转对于增加农民的经济收益作用并不明显。流转的主体可以在法律上由内部成员扩大至其他村集体成员，城镇居民购买宅基地的限制短期内不能放开。流转主体的扩大应遵循本村集体成员至其他村集体成员，最后扩大至城镇居民的过程。

扩大宅基地使用权流转主体的范围时，需要设置一定的条件，如：本村村民对外流转时需要满足已在城镇购置房屋，有基本的生活来源并被纳入城市社会保障体系，可以维持生活；或在本村拥有两处及以上住宅。其他村集体成员作为受让方受让宅基地使用权的要符合土地总体利用规划、面积法定以及居住用途的要求，不可更改宅基地用途，不能乱占耕地。在我国建立多元的农村住房体系及城市房屋回归居住本质，实现“房屋是用来住的而不是用来炒的”时可以逐步放开限制。

6.3.3 明确宅基地使用权流转的方式

本文主要分析转让、抵押、继承三种流转方式。

第一，转让。现实中，权利人通常出卖或赠与地上房屋的同时一并转让宅基地的使用权。这也是我国最常见流转的形式。在宅基地使用权跨集体转让时，法律应保障本集体成员在同等条件下的优先购买权，在转让价格明显低于市场价格时，作为所有权人，村集体经济组织应享有优先购买权。

第二，抵押。抵押相较于其他方式，能更好的扩宽农民融资渠道，增加农民收益，可以更好的盘活农村土地资源。允许宅基地使用权抵押不仅可以使权利人继续占有集体土地，还可以使宅基地的经济价值得到最大呈现。但是根据现行宅基地不可以抵押。因此，在落实宅基地“三权分置”政策的同时，法律应该为宅基地使用权抵押创造条件。

第三，继承。《民法典》对宅基地使用权能否继承没有作出明确的规定。但宅基地使用权作为一项私权利，是被继承人死亡时遗留的个人合法财产，完全符合《民法典》继承编第1122条关于遗产的规定，可以被继承。因此，可以参考其他财产继承的一般规则。关于宅基地继承是否受限于一户一宅的限制，本文认为《土地管理法》的

此项限制仅适用于初次分配阶段，在初次分配时规定一户一宅，可以保证分配的公平、公正。该规定不再适用于继承取得的方式。另外，立法在制定宅基地使用权继承规则时应寻求继承人、村集体和其他村集体成员的利益平衡点。

6.4 完善宅基地使用权流转的相关配套机制

6.4.1 完善社会保障制度

在城乡二元体制的治理模式之下，目前我国的农村社会保障制度相比较城市还有很大差距。农村地区经济发展程度低，整体较为闭塞，宅基地一直承担着保障农民居住生活的功能，是广大农民生存发展的基础，是农村社会和谐稳定，创造美好生活的前提。但进入二十世纪以来，尤其是近几年，农村人口向城市涌入现象明显，城乡之间的交流愈发频繁，二元体制模式被逐渐打破。农民开始扩宽经济收益渠道，宅基地不再单纯的满足于居住需要。但是不能一味的偏重于融资需求而轻视其社会保障功能，应在不断完善农村社会保障体系的同时放开宅基地使用权流转的限制。本文认为，应着力构建与城镇同水平的农村社会保障体系，消除农民转让宅基地的后顾之忧。健全社会保障体系应以农村土地为基础，为农民购置包括农业保险在内的各种福利，实现城市与农村的对接，缓解在破除二元体制机制过程中的阵痛，为农民融入城市提供便利。

6.4.2 健全宅基地使用权价值评估机制

价值评估体系是宅基地使用权流转的重要一步，适用于各种流转方式的交易活动，客观、公平的价值评估机构、平台是宅基地使用权流转价值评估体系的关键。一个好的价值评估体系除了应考虑到经济价值外，还应综合考虑宅基地使用权的生态价值、保障价值等，较位复杂，所涉及的工作较为专业。因此，本文认为，构建价值评估机构应由熟知涉及因素的专业人员组成，并非一定要是政府行政部门，政府部门更多的应承担监督职能。通过价值评估体系对宅基地使用权进行量化分析，对不同地区宅基地的地理位置、周边环境、基础设施、附着房屋等因素价值按科学方法量化比重，判断宅基地使用权的价值。在评估过程中，评估机构应秉持客观、中立的态度，依法依规依标准进行，确保结果的真实性、合理性，促进交易的顺利进。建立科学的评估体系，科学评估宅基地使用权的价值，有利于交易双方充分发挥意思自治，寻求

利益的最大化；有利于交易过程依法进行；还有利于降低社会管理成本，维护社会秩序。

6.4.3 形成统一的流转市场机制

本文认为，统一的流转市场，公开、透明的交易平台可以帮助交易双方获取交易信息，择优选择，充分发挥意思自治，使交易过程自主、高效、便利，减少交易纠纷。宅基地使用权作为一项用益物权，通过流转可以体现权利属性，实现财产价值。从交易秩序上讲，统一的流转市场可以使流转依照法定程序，有序安全流转。从管理秩序上讲，统一的流转市场则可以降低管理成本，克服隐形交易带来的问题。

重庆地票改革试点模式中，通过设立农村土地交易所，实现了宅基地使用权以地票方式进行流转。农村土地交易所就是一个统一的流转平台，将交易信息统一收集并以公开、透明易于查询的方式公布。在该平台上，交易的受让方通过信息比对挑选出达到心中预期的交易客体，权利的让与方通过公开竞价的方式获取经济利益的最大化。优化了交易的流程，探索了交易的最佳效益。有学者提出，集中统一的交易平台这一角色可以由非营利性的事业单位扮演，政府部门在其中不应过度干预，发挥好对宅基地使用权流转交易的依法监督作用即可。本文赞成此观点，政府在交易过程中除了要做好宅基地的确权登记保证交易过程中权属明确外，还可以适当收取流转的税费以达到监督的目的。

6.4.4 完善信贷风险负担制度

农村产权房屋抵押的初始，政府建立了融资风险分担机制，一定程度上激励了金融机构在农村开展金融服务，进一步推动了农村产权抵押融资向纵深发展。在农民无其住处的情况下，农民将住房进行抵押，可能面临抵押权实现后其基本的居住条件不能得到保障的风险，这种风险的存在，是否可以成为制约宅基地使用权流转的原因？钟三字学者持否认态度，本文赞成此观点。从制度设计上化解此种风险的具体做法，农民在无其他住处的前提下，应当只允许农民将房屋抵押，农民所获取的贷款额度应当与评估的房屋本身价值相一致。根据地随房走的原则，农民将住房进行抵押，宅基地使用权应当视为被一并抵押。抵押权实现时，抵押权人仅能优先就农房本身的价值受偿，而宅基地使用权部分的价款则须交由集体经济组织成立专项的风险补偿基金，以此来解决农民的难处。建立专门的风险补偿基金可以避免流转的市场化风险。与此

同时，可以设立专门的绿色通道保障农民贷款的申请。贷款期限要根据流转后的宅基地使用权的用途来确定。

6.5 本章小结

本章对宅基地使用权流转存在的法律问题提出了完善建议。一是明确宅基地使用权流转的登记效力。二是规定宅基地使用权的有偿使用制度，提出使用期限应规定在70年为适宜，同时对宅基地使用权有偿使用的四种情形作出细化。三是明确宅基地使用权对外流转需要遵循自愿平等以及公权力适度干预原则，同时希望在法律层面上扩大宅基地使用权对外流转的主体，将其他村集体成员纳入到主体范围之内。四是要完善宅基地使用权流转的相关配套机制，如着力构建与城镇同水平的社会保障体系，消除农民转让宅基地的后顾之忧；建立专门的风险补偿基金以此避免流转的市场化风险；健全宅基地使用权价值评估机制等。

结 语

本文对宅基地使用权的基本理论进行分析研究，对宅基地使用权流转存在的现实问题进行阐释，通过对我国现行法律的梳理，结合义乌市、重庆市两个试点地区的经验，提出宅基地使用权流转的完善建议。

在我国现实国情下，宅基地使用权制度充分发挥了保障农民居住生活的作用，具有福利属性，为一项用益物权。不同于所有权，应严格限制宅基地使用权的行使，如：在初次分配时，应严格遵循“一户一宅”、“面积法定”原则，以追求公平、正义。通过流转方式获得该权利的受让人同样需满足一定的条件。

目前，我国宅基地使用权流转改革有了较大的发展，流转主体的范围开始逐渐扩大，流转的方式趋于增加，宅基地的经济价值更加凸显。宅基地使用权流转制度也存在以下问题：其一、宅基地使用权的登记效力不明确；其二、宅基地使用权的无期限性及无偿性易造成宅基地闲置，经济价值得不到充分发挥；其三、限制宅基地使用权的流转，在房随地走、房地一体的模式下，房屋及土地往往不能一并处理；其四、宅基地使用权流转的配套机制不健全。

完善宅基地使用权的流转离不开法律的有效规制。本文认为应明确宅基地使用权流转的登记效力，建立统一规范的登记平台，完善登记证据资料的保存。明确宅基地使用权的有期限性以及有偿性，缓解流转的困境。同时，应在法律层面规定宅基地使用权的流转主体、流转方式等，规定各方的权利和义务，为宅基地使用权的有序流转提供坚实的法律基础。此外，应完善流转的配套设施。

参考文献

(1) 连续出版物

- [1] 高富平. 物权法的十个基本问题——物权法草案修改意见[J]. 法学, 2005, (08): 32-40.
- [2] 朱岩. “宅基地使用权”评释评《物权法草案》第十三章[J]. 中外法学, 2006, (01): 86-91.
- [3] 陈柏峰. 农村宅基地限制交易的正当性[J]. 中国土地科学, 2007, (04): 44-48.
- [4] 刘俊. 农村宅基地使用权制度研究[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2007, (03): 116-123.
- [5] 孟勤国. 禁止宅基地转让的正当性和必要性[J]. 农村工作通讯, 2009, (12): 18-1.
- [6] 高富平. 土地使用权的物权法定位——《物权法》规定之评析[J]. 北方法学, 2010, 4(04): 5-15.
- [7] 汤文平. 宅基地上私权处分的路径设计[J]. 北方法学, 2010, 4(06): 146-153.
- [8] 邱雪梅, 金锦城. 农村私房买卖合同效力之认定[J]. 法律适用, 2010, (01): 80-82.
- [9] 吕军书, 张文赟. 农村宅基地使用权流转的风险防范问题分析[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2013, 40(02): 102-105.
- [10] 于霄. 宅基地使用权“福利性”法律解析[J]. 清华法治论衡, 2014, (01): 324-345.
- [11] 高圣平. 不动产统一登记视野下的农村房屋登记: 困境与出路[J]. 当代法学, 2014, 28(02): 47-55.
- [12] 宋志红. 宅基地使用权流转的困境与出路[J]. 中国土地科学, 2016, 30(05): 13-20.
- [13] 龙开胜. 宅基地使用权制度改革的现实逻辑与路径选择[J]. 社会科学家, 2016, ((02): 10-15.
- [14] 宋志红. 宅基地使用权流转的困境与出路[J]. 中国土地科学, 2016, 30(05)): 13-20.
- [15] 温世扬. 从《物权法》到“物权编”——我国用益物权制度的完善[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2018, 36(06): 155-163.
- [16] 吕军书, 吴佳熹. 论我国农村宅基地使用权继承制度改革方向[J]. 学术探索, 2018, (07)
- [17] 陈广华, 罗亚文. 宅基地“三权分置”之法教义学分析——基于试点地区改革模式研究[J]. 农业经济, 2019, (10): 93-95. : 58-65.
- [18] 刘保奎. 新时期解决小产权房问题的思路与途径[J]. 中国房地产, 2019, (05): 31-35.
- [19] 卢江海, 钱泓澎. 制度变迁视角下宅基地使用权流转市场研究——基于义乌市宅基地“三权分置”改革实践[J]. 财经论丛, 2019, (05): 102-112.
- [20] 高圣平, 吴昭军. 宅基地制度改革的试点总结与立法完善——以《土地管理法》修订为对象

- [J]. 山东社会科学, 2019, (08): 103-111.
- [21] 董新辉. 新中国 70 年宅基地使用权流转:制度变迁、现实困境、改革方向[J]. 中国农村经济, 2019, (06): 2-27.
- [22] 李欢. 论农村宅基地使用权继承制度改革的路径 [J]. 农业经济, 2019, (10): 93-95.
- [23] 钟三字. 论农民住房财产权抵押制度构造——以宅基地资格权与使用权分离为视角 [J]. 社会科学, 2019, (10): 88-95.
- [24] 岳永兵. 宅基地使用权转让政策嬗变、实践突破与路径选择[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2020, (06): 20-27.
- [25] 李凤章. 宅基地使用权流转应采用“退出一出让”模式 [J]. 政治与法律, 2020, (09): 110-123.
- [26] 刘恒科. 宅基地流转的实践路径、权利结构与制度回应[J]. 农业经济问题, 2020, (07): 36-46.
- [27] 吕智霞. 乡村振兴背景下农村土地承包经营权流转法律问题探析——评《我国农村宅基地使用权流转制度研究》 [J]. 社会科学家, 2021, (07): 165.
- [28] 吴迪, 陈耀东. 宅基地使用权信托制度构建 [J]. 河北法学, 2021, 39(03): 137-148.
- [29] 周密. 城乡融合背景下宅基地使用权流转机制研究 [J]. 农业经济, 2022, (01): 101-103.
- [30] 张淞纶. 房地分离: 宅基地流转之钥——以宅基地使用权继承之困局为切入点[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2022, 52(01): 82-93.
- [31] Feder. Agricultural Land Relations in the Developing World [J]. American Journal of Agricultural Economics, 1993 (75): 42-48.
- [32] Chankrajang T. Partial Land Rights and Agricultural Outcomes: Evidence from Thailand [J]. Land Economics, 2015, 91 .
- (2) 专著
- [1] 王卫国. 中国土地权利研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1997: 135-138.
- [2] 王利明. 中国民法典学者建议稿及立法理由[M]. 北京: 法律出版社, 2005: 272.
- [3] 贺雪峰. 地权的逻辑[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2010: 88.
- [4] 陆剑. 我国农地使用权流转法律制度研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2014: 72.
- (3) 学位论文
- [1] 龚文君. 小产权房问题及“转正”路径研究[D]. 江西: 江西财经大学, 2017.
- [2] 杨添. 闲置宅基地影响因素和再利用方式研究[D]. 兰州: 兰州大学, 2020.
- [3] 韩晓伟. 农村宅基地使用权流转法律问题研究[D]. 郑州: 河南财经政法大学, 2020.
- [4] 张艳. 宅基地使用权抵押法律制度研究[D]. 重庆: 西南大学, 2021.
- [5] 邓佳琳. 宅基地使用权流转法律问题研究[D]. 哈尔滨: 东北林业大学, 2021.

- [6] 叶贝贝. 宅基地三权分置的法律实现[D]. 上海: 华东政法大学, 2021.
- [7] 李静 . 宅基地使用权流转法律规制研究[D]. 吉首: 吉首大学, 2021.

致 谢

行文至此，方觉自己十九年的校园学习生活终期将至。感谢这十九年里我遇见的所有人。

身体发肤，受之父母，感谢我的爸爸妈妈，我永远爱爸爸妈妈，你们平安康健就是我最大的心愿。也谢谢我的弟弟，有你在我感到无比的幸运与幸福，预祝弟弟明年高考顺利。

平生感知己，方寸岂悠悠。感谢王亚茜十年的陪伴。感谢能够认识李静文。谢谢王赛这么多年的帮助，尤其是谢谢你在我论文格式排版上做的贡献，没有你我也不能这么顺利毕业。还要谢谢刘衡的支持和鼓励。

感谢张志伟老师。最重要的是要感谢我的导师黄延廷老师三年来对我的肯定与鞭策，若没有老师的教导与宽容，我将难平论文写作道路上的坎坷。两年前我就开始想论文的致谢应该怎么写了，托黄老师的福，今年我准时动笔啦。

最后要谢谢自己，虽一直吊儿郎当但却一直坚持。不知道自己以后会漂泊到什么地方，但希望自己仍能保持乐观，一往无前。

上学之前有天傍晚我坐在爸爸妈妈中间，摩托车轰轰地叫，微风吹着我的两个冲天辫，迎着红彤彤的夕阳我们一家人往前走，那时候是真的快乐呀。期待疫情早日过去。

独 创 性 声 明

本人郑重声明：所呈交的学位论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写的研究成果，也不包含为获得河南师范大学或其他教育机构的学位或证书所使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

作者签名：_____ 日期：_____

关于论文使用授权的说明

本人完全了解河南师范大学有关保留、使用学位论文的规定，即：有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅。本人授权河南师范大学可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文。（**保密的学位论文在解密后适用本授权书**）

作者签名：_____ 导师签名：_____ 日期：_____

