Open Journal of Legal Science 法学, 2025, 13(10), 2274-2279
Published Online October 2025 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ojls
https://doi.org/10.12677/ojls.2025.1310313

Hans汉斯

农村宅基地使用权流转法律问题研究

马玉格

长春理工大学法学院，吉林 长春

收稿日期：2025年9月11日；录用日期：2025年9月24日；发布日期：2025年10月15日

摘　要

农村宅基地问题不仅关系到农民的切身利益，而且还关系到农村的社会稳定和经济的发展。宅基地使用权在性质上属于用益物权，但对于农村宅基地使用权的流转却受到了法律和政策的限制，为了更好地保障农民权益以及对土地资源的合理利用，本文着眼于宅基地使用权流转的现状及其困境，并就解决该困境提出了完善宅基地使用权流转的相关措施，以此保障宅基地使用权能够自由流转，推进城乡一体化建设。

关键词

宅基地使用权，宅基地使用权流转，现实困境，对策

Research on the Legal Issues of the Transfer of Rural Homestead Use Rights

Yuge Ma

School of Law, Changchun University of Science and Technology, Changchun Jilin

Received: Sep. 11th, 2025; accepted: Sep. 24th, 2025; published: Oct. 15th, 2025

Abstract

The issue of rural homesteads not only concerns the immediate interests of farmers, but also the social stability and economic development of rural areas. The right to use rural homesteads is a usufructuary right in nature. However, the transfer of the right to use rural homesteads is restricted by laws and policies. To better protect farmers' rights and interests and rationally utilize land resources, this paper focuses on the current situation and predicament of the transfer of the right to use rural homesteads and proposes relevant measures to improve the transfer of the right to use rural homesteads, so as to ensure the free transfer of the right to use rural homesteads and promote the integrated development of urban and rural areas.

文章引用: 马玉格. 农村宅基地使用权流转法律问题研究[J]. 法学, 2025, 13(10): 2274-2279.
DOI: 10.12677/ojls.2025.1310313

Keywords

Use Rights of Homestead Land, Transfer of Homestead Land Use Rights, Realistic Difficulties, Countermeasures

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

1. 宅基地使用权概述

(一) 宅基地使用权的概念和特征

关于宅基地使用权的概念我国学者和专家对此均有自己独有的见解的建议，在查阅文献中发现，一些学者认为，宅基地使用权是农村居民依据相关法律规定，对法律“授予”的住宅地享有受益、使用等基本权利[1]。部分专家则认为，村民是宅基地使用权的权利主体，该权利村民可以用以居住和使用属于“物权”[2]。为此，《民法典》对此给出了明确规定，宅基地使用权是指农村集体经济组织的成员，依法有权在属于农民集体所有的土地上建造个人住宅，且该权利具有清晰的界限、独立的权益和稳定的期限。目前我国所实行的是国有土地制度，宅基地归集体所有，宅基地使用权人并不享有完整的权利，仅可依法对该土地占有、使用。

我国宅基地使用权制度依据中国基本国情所制定，独具中国特色，历史悠久，有着鲜明的民族性、地域性和法律特征。该制度拥有以下特征：(1) 主体具有法定性。我国《民法典》明确规定，依法可享有宅基地使用权的仅限于集体经济组织内部成员。该特征是基于宅基地使用权本身的性质，其性质是一种具有福利性质和社会保障功能的土地制度，该种福利仅能为集体经济组织内部成员所提供。(2) 用途具有法定性。宅基地的用途受法律严格限制，宅基地使用权人必须在法律规定的范围内使用，不能超过必要限度。该限度仅限于集体经济组织内部成员可建造住宅及其附属设施的日常生活需求，不能随意将宅基地用于商业用途或其他目的，否则是对该制度的践踏，使该制度的功能无法正确惠及村民。(3) 具有严格的审批程序。法律规定村民需要向享有审批权的相应乡镇政府提出申请，通过审核后才可获得。村民在申请程序中不需要为此支付任何费用。申请一经批准，则村民就获得了该宅基地的使用权，且是永久性地取得，并受法律保护。(4) 权利享有具有排他性。宅基地使用权的享有严格按照一户一地要求，同一宅基地上不能同时存在两个或两个以上的宅基地使用权且一户不能享有两个或两个以上的宅基地。

关于宅基地使用权流转这一重要问题我国一直秉持着谨慎的态度。我国《民法典》明确规定，宅基地使用权转让仅限于同一集体经济组织成员内部之间，转让给本集体经济组织以外的人员受到法律严格限制。同时，国家对于农民再次申请宅基地使用权也规定了限制条件：明确农民不得将已取得的宅基地出卖或出租。此外，法律还对宅基地使用权的用途进行了明确限定，禁止将宅基地用于房地产开发建设等非农用途。但基于目前农村情况，农民迫切想要享有宅基地使用权流转自由。

(二) 宅基地使用权流转的必要性

法律明确规定，宅基地的基本权利依法由经相关部门批准取得宅基地使用权的农村居民所享有。宅基地的使用范围主要是满足农村居民的居住要求及其生活所需的附属设施，宅基地使用权的流转并不包括在内。然而，中国特色社会主义建设进程中，人民生活水平持续提升、农民生活条件显著改善，现行对宅基地使用权流转的限制已难以充分适应农村居民的实际需求[3]。进一步放宽宅基地使用权的流转限制，已成为推动乡村振兴战略实施、建设美丽乡村和促进经济发展的内在要求和重要途径。其必要性主

要在以下几个方面体现：

1) 拓宽农民收入渠道，缓解农民经济压力

宅基地使用权虽然解决了农民在农村的居住问题，但这仅仅是对其在农村生存的最低要求。随着城市化进程的发展，农民为了获得更多的务工条件以及使子女受到更好的教育，纷纷向城市涌入。此时，农民就会面临在城市租房、购房的问题，但由于我国法律对其农村所在的宅基地的使用权进行了限制，因而其附属在宅基地上的自建房无法交易，导致其资金无法回笼，增添了农民在城市中的生存压力，从而削弱其进城发展的主动性和自觉性。但如果放宽宅基地使用权的流转，允许农民可以对自己在宅基地上自主建造的房屋进行处分，将有利于农民资金的快速回笼，缓解其在城市生活的资金压力，拓宽其收入渠道。

2) 避免土地资源的浪费

在城市化的大背景下，农村居民大量进入城市发展，不仅出现了一些定居在城市的农民仍保留着自己的农村户口的现象，而且造成了一大批“空心村”的出现。这是因为受到法律或者政策的限制和约束，农民通过合法手段取得的宅基地不能通过合法手段转让出去，不能对土地资源进行良好配置，造成大片农村土地因为是宅基地而空置，进而导致土地资源的浪费。因此，宅基地使用权的流转在此就能很好地解决这一问题，盘活农村闲置的土地资源。

3) 推进城乡一体化的进程

改革开放后，大量农村居民进入城市发展。但目前，随着城乡一体化的推行，这种单向流动的人口表现形式得到了很大程度上的改善，同时城市就业压力大、机会少的因素，也促使着人才向农村回流，以谋求新发展。但农村迎来人口回流的同时，由于宅基地使用权取得条件和流转的限制，使城市人才在农村的居住和定居问题不能快速解决，阻碍了城市人才回流农村发展建设的步伐。因此，从根本上解决宅基地使用权流转问题，不仅影响着我国农村经济建设的持续健康发展，也影响着我国城乡统筹发展、城乡一体化进程的有效推进。

同时，为深入推进乡村振兴战略，国家正式推出宅基地“三权分置”政策。该政策旨在坚持宅基地所有权不动摇，稳定并明晰农户作为集体成员的资格权，并在此基础上全面激活与保障农民房屋的财产权(包括所有权、使用权、收益权等用益物权)，该“三权”均肩负着各自的关键职能，在彰显宅基地使用权经济价值的同时，更坚守了其保障农民基本权益的底线[4]。尽管该政策已于 2018 年被提出，但在实践中仍旧存在障碍制度和法律问题。

2. 宅基地使用权流转的现状

1) 宅基地闲置问题突出

当前，我国经济持续快速增长，城市化进程不断加快。在此情形下，大量农村年轻人选择进入城市工作，且在他们具备一定经济条件后便会举家搬迁，定居城市。这不仅导致城市土地出现供不应求的局面，与此同时农民在农村的宅基地便空闲下来。由于农民受到法律和政策的约束，对于其通过合法途径获得的宅基地，不能通过合法途径进行转让或者流转，同时农民对其合法获得的宅基地的享有是无期限的，村集体也无法收回另作处置，导致农村土地的利用率显著下降，大量宅基地闲置，造成了土地资源的严重浪费。城市用地的紧张和农村用地的大量闲置，形成了鲜明的对比，这反映了农村缺乏对土地资源进行充分的利用和整合。

2) 宅基地使用权的隐形流转

在城乡一体化的进程当中，许多农民向城市流转，农村地区宅基地因此出现大量闲置。我国法律中虽对宅基地转让的范围做了明确的限制性规定，但却也没有明文禁止。农民对宅基地转让成本较低，每

个集体经济组织所享有所有权的宅基地数量不一致，有的组织供大于求，有的则相反。这种供需不平衡的局面，导致出现不同集体经济组织成员之间或者与该集体经济组织以外的其他主体之间进行宅基地的交易以谋求经济利益；除此之外，在城乡交际之处，一些主体不仅想享受城乡交际的便利条件，还期望享受比城区更低的房价，相应的宅基地使用人也想获得更加丰厚的经济收入。此时，该地便出现了巨大的市场需求，那么买卖便应运而生——宅基地使用权的隐形流转出现。上述之外，宅基地使用权的隐形流转仍有其他各种形式：有的是以捐赠的形式转让；有的则是披着“永久租赁”外衣的买卖形式。宅基地使用权的隐形流转形式冲击了正常的流转，扰乱了农村的经济、社会和土地使用秩序。由于该种交易是隐形的，农民对该交易信息往往不了解，信息的不对等致使交易价格与实际市场价格相差甚大，继而损害农民利益。农民隐形转让的行为映射出农民对自身利益的追求不受法律保护，对规范的流转市场机制的缺失，不仅会对农民自身权益和农村土地资源造成潜在威胁，还可能会给集体经济利益带来损失。

大量的宅基地使用权隐型流转这一现状，反映出我国在宅基地使用权财产属性认定方面仍存在制度空白。在司法实践中，处理宅基地使用权相关纠纷时，往往将宅基地上房屋与宅基地使用权本身割裂对待，这种做法忽视了宅基地作为财产的完整属性，容易导致经济补偿方面的不公[5]。例如，在宅基地升值后，出卖方常以买卖合同违反宅基地流转相关规定为由向法院提起诉讼，请求确认合同无效并要求双方互相返还财产。然而，不同法院对此类案件的裁判标准并不统一，进一步凸显出法律适用上的不一致性。笔者认为，此时应该保护买受人对宅基地使用权取得的利益。

3. 造成宅基地使用权流转现状原因

1) 宅基地使用权流转立法不足

我国目前关于农村宅基地使用权的法律规定较为分散，条文表述也存有模糊之处。法规内容不仅较为有限，且与政策之间的衔接也缺乏紧密性，导致在实际操作中难以准确把握，实用性和可操作性均有待提升[6]。从现有立法状况来看，我国仍突出的是宅基地的社会保障和居住功能，相对忽视其财产价值属性，尚未挖掘其潜在的经济效能。同时，宅基地使用权相关法律体系尚不健全，在城乡一体化不断推进与农村经济快速发展的背景下，现行规定已难以适应现实发展需要，也与农民权益保护的要求存在差距，亟需进一步完善和细化。

关于宅基地使用权《民法典》是这样规定的：“宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利，有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施”。从体系上来看，《民法典》虽将宅基地使用权放置在用益物权之中，用益物权不仅包括占有、使用的权利还包括收益的权利。但宅基地使用权人却仅享有占有和使用的权利，收益权利并未被规定，宅基地用益物权留存缺口，农民的财产权益无法得到充分满足。《土地管理法》第 11 条、12 条虽细化了宅基地使用权的管理规定，但仅是在资格获取方面。即使“三权分置”下重视了对宅基地使用权的盘活，突出其财产价值，但却没有与之相应的配套法规，其作用可以说是微乎其微。

2) 宅基地使用权流转缺乏有效监管

我国是农业大国，对耕地实行严格的保护，对农用地转用实行严格的管制。其虽未对宅基地使用权进行严格的保护和管制，但宅基地也是一种固定的、有限的资源，不会因人口的增减而发生变化，因此也需要进行有效的监管。一方面，农民对宅基地使用权范围的不当扩大使用：一户多宅、占用耕地、私搭乱建等；另一方面，在城乡融合的背景下，农民离村后大批宅基地被闲置。实践中，集体经济组织无法实际行使相关的权利，村民普遍误认为村委会就是宅基地的所有权主体，但实际上确实在实践中是村委会在进行实际操作。此时，宅基地所有权主体的不明晰，致使集体经济组织无法高效地监管。对此，村集体缺乏有效的监督机制，致使非法占用国有土地资源以及农村宅基地地下交易等问题十分突出。

3) 宅基地使用权流转管理制度不完善

首先，宅基地使用权的登记制度不健全。我国法律规定对于城市的不动产所有权发生变动以“登记生效”要件为准，因此，当事人之间因为房屋产权发生争议时，不动产登记簿便很好地为当事人提供了权属依据。但是对于农村宅基地使用权的登记，法律只是规定了要登记，却没有明确是以“登记生效要件”为准还是以“登记对抗要件”为准。农民在对宅基地使用权进行私下交易时，有些主体往往没有办理登记的意识，且在农村熟人社会，大多交易都以口头形式，双方之间并没有形成有效的书面协议，当双方之间发生争议时，将出现登记的宅基地使用权证书和实际占有情况不符且也没有有效依据来解决双方之间的争议的情况。其次，宅基地使用权期限制度存在缺失。集体经济组织成员的宅基地使用权一经批准便永久取得。这虽然保障了农民在农村的居住利益，但也出现了一定弊端。集体经济组织成员即使离开农村在城市定居，由于其仍具有集体经济组织成员的身份，其在农村的宅基地仍然占有，不仅导致大量宅基地空置，还无法满足新增经济组织成员的居住利益。如果仍坚持宅基地使用权的无期限性，将会使农村有限的土地资源被无限占用，难以发挥福利保障的作用。

4. 解决宅基地使用权流转困境的对策

1) 完善宅基地使用权流转的立法建构

在解决我国农村土地问题中，需要对相关的法律规定进行完善和建立，确保各法律之间的相互协调，使各规定之间不存在矛盾和漏洞。当前，我国宅基地使用权允许在集体经济组织成员内部以出卖、出租、赠与等方式进行流转，虽然在一定程度上体现了宅基地的财产属性，但更多体现的是身份属性。宅基地的身份性限制了财产性的发展，阻碍了宅基地使用权的流转。《民法典》明确将宅基地使用权置于用益物权之下，因此在推动宅基地使用权流转过程中，应突出其收益权能，进一步强化其作为用益物权的法律属性；同时，有必要逐步扩大流转主体的范围，打破原有身份属性的限制，拓宽农民增收渠道。立法层面也应对宅基地使用权的主体多样性及物权属性予以明确承认和保护。

2) 加强宅基地使用权流转的引导与监管

首先，政府要引导农村居民在特定区域集中建房，带头在某一地区形成“典型示范”。通过该“典型示范”区，使村民认识到统筹规划、集中建房所带来的收益与便利，提高村民参与的积极性，避免出现一户多宅的现象，提高土地的利用效率。有关部门要对其辖区内的“四荒地”“闲置地”“管制地”等进行合理的规划，统一规划宅基地的建设，避免非法占用耕地。其次，加强执法监督。在执法过程中，以政府出台宅基地使用权规划为基线，区别对待出台前和出台后的违章建筑。由于“法”不溯及既往，政府出台规划前的违章建筑承认它的存在，但对于规划出台后的违章建筑，其顶风作案，应当依法及时查处和追究，加大处罚力度以儆效尤。政府需要设立专门执法机构，以便及时合法处理农民的违法交易问题，进而抑制违规、违法转让行为，提高执法的效率和威慑性。基于宅基地使用权流转的隐形性，流转实际只涉及了双方当事人，执法人员很难发现，这就要求政府要构建常态监督机制，不仅要利用自己的执法人员和工作人员对宅基地的流转进行监督，更要发动群众力量，开展日常的监督活动。完善举报奖励机制，提高农民在此过程中的积极性，使村民之间相互制约，自发、主动地参与到日常监督之中。

3) 健全宅基地使用权流转配套制度

土地登记是对土地权利归属状况的一种公示，权属明晰是宅基地使用权流转的基本前提[7]。宅基地的登记应当借鉴城市不动产的登记制度，以“登记生效”要件为准，为双方当事人提供准确、有效的产权归属依据。除此之外，还要规定产权凭证随登记走，保证宅基地的有序流转，完善农民在宅基地流转过程中的法律保障。坚持房地一体的登记规则，这样的登记制度安排可以更清晰体现产权关系[8]。目前，我国相关法律对宅基地使用权尚未设立明确期限。若允许宅基地使用权自由流转，农民的基本居住权益

可能因使用权的无期限性而受到损害，其依法获取宅基地的资格权也将面临被虚置的风险。本文认为，从宅基地使用权本身用益物权的属性和提高农村土地资源利用率从而盘活闲置宅基地使用权的初衷出发，应当在立法上明确宅基地使用权的使用年限。权利人在流转其宅基地使用权时，是对其剩余的期限进行流转，权利人也并不因此丧失获取宅基地的资格权，等到转让出的宅基地使用权期限届至，宅基地在此回到集体经济组织时，该权利人可在此申请宅基地使用权。

参考文献

[1] 张文斌, 姜莉娟, 等. 农村宅基地研究的热点分析与未来展望——基于 CNKI 和 CiteSpace 的量化分析[J]. 干旱区资源与环境, 2022, 36(1): 16-25.

[2] 欧阳安蛟, 等. 农村宅基地退出机制建立探讨[J]. 中国土地科学, 2009, 23(10): 26-30.

[3] 孙桂燕. 我国农村宅基地使用权流转的问题与对策研究[J]. 普洱学院学报, 2024, 40(1): 47-49.

[4] 范江霞. 三权分置视角下宅基地使用权流转法律问题研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 重庆工商大学, 2024.

[5] 刘华夏. 农村宅基地使用权流转问题研究[J]. 农村经济与科技, 2025, 36(9): 36-39.

[6] 王新颖. 我国宅基地使用权流转的相关问题[J]. 三农论坛, 2022(5): 35-36.

[7] 甘藏春. 当代中国土地法若干中法问题研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2019: 104.

[8] 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(1): 86-91.