

Research on Potential Risks and Countermeasures of Intra-County Transfer of Rural Residential Land under the Separation of Three Rights

Haocheng Yang

School of Marxism, Chengdu University of Technology, Chengdu 610059, Sichuan, China

Abstract

Under the background of the “three rights separation” reform of rural homesteads, the problems of urbanization and the increasing idleness of rural homesteads have become more prominent. The transfer of the right to use rural homesteads within counties is regarded as a key path to activate land factors and promote urban-rural integration. However, at the same time, there are potential risks in the transfer of the right to use rural homesteads within counties in terms of law, market, management and ecology. From the ambiguity of the boundaries of the qualification right and the right to use, to the lack of market price mechanisms and the mismatch of supply and demand that suppresses the efficiency of resource allocation, to the absence of the functions of management departments, all ultimately affect the ecological construction of the entire rural area. Based on this, the top-level institutional design in the future should attach importance to avoiding and resolving the potential risks of the transfer of the right to use rural homesteads within counties. Through legislation to clarify the legal attributes of the “three rights”, building an integrated county-level trading platform to regulate market order, optimizing the government governance structure and strengthening the capabilities of the grassroots, and establishing a coordinated mechanism for ecological protection and development. By systematically identifying and comprehensively responding to multi-dimensional risks, the rural homestead system reform can be effectively advanced, thereby achieving the overall goals of revitalizing resources, safeguarding rights and interests, and promoting rural revitalization.

Keywords: *Separation of Three Rights; Homestead; Transfer Within the County; Potential Risks; Countermeasures*

三权分置下宅基地县域内转让的潜在风险及对策研究

阳昊成

成都理工大学马克思主义学院，四川 成都 610059

摘要: 在宅基地“三权分置”改革背景下，城镇化以及宅基地日益闲置的问题更加突出，县域内宅基地使用权转让被视为激活土地要素、推动城乡融合的关键路径。然而，县域内宅基地使用权转让在法律、市场、管理及生态等方面存在不容忽视的潜在风险，从资格权与使用权权能边界模糊，到市场价格机制缺失、供需错配抑制资源配置效率，再到管理部门职能缺位，影响整个农村地区的生态建设。基于此，未来顶层制度设计应重视对县域内宅基地使用权转让潜在风险的规避和化解。通过立法明确“三权”法律属性，构建一体化县域交易平台以规范市场秩序，优化政府治理架构并强化基层能力，建立生态保护与开发协同机制。通过系统识别并统筹应对多维度风险，有效推进宅基地制度改革，从而实现盘活资源、保障权益与乡村振兴的整体目标。

关键词: 三权分置；宅基地；县域内转让；潜在风险；对策

1 引言

为保障农民居住权益和集体所有制底线，2025 年中央一号文件明令禁止城镇居民购买农房宅基地及退休干部占地建房，强调其成员属性，非集体成员无权获取。然而伴随着城镇化加速，宅基地闲置问题严峻。截止 2025 年 6 月，我国农村地区“一户多宅”比例达 35.3%^[1]。为此，2018 年中央提出宅基地“三权分置”改革，旨在通过放活使用权来盘活农村闲置宅基地资源。2020 年改革试点进一步探索了县域内跨集体流转实践（如安徽旌德县）。其政策核心在于，在严格禁止非成员获取宅基地的同时，允许基于“三权分置”框架，对农村现有宅基地在县域范围内进行合理合规的转让，以此来激活土地要素。

然而，宅基地使用权在县域内转让虽被视为促进城乡要素流动的关键突破口，但其潜在风险尚未被系统研究。学界对宅基地“三权分置”的研究多聚焦于政策解读与法律权能重构。部分学者认为，三权分置通过分离资格权与使用权，可显化宅基地财产属性，解决成员权封闭性与资源开放性需求之间的矛盾。然而，实践中县域内转让面临多重困境：一是法律权能边界模糊，如转让后资格权人是否保留间接占有权存在争议，导致法律关系混乱；二是市场机制不健全，跨集体交易受限于权属登记、收益分配等制度缺失，易引发纠纷；三是风险防控不足，例如工商资本过度介入可能引发土地非农化或农民权益受损。现有研究多集中于宏观政策分析，对县域内转让的具体风险类型、形成机理及应对策略的系统性研究仍显不足。

因此，本文通过厘清三权分置下宅基地县域内转让的法律内涵与权能关系，多维度分析了存在的风险类型，形成系统性的逻辑框架，同时借鉴部分地区行之有效的举措，更好地运用到地方实践中。除此以外，对部分风险类型的防控，适当利用数字技术进行有益探索，以此助力农村宅基地在县域内进行合法合规地转让，从而推动农村地区的现代化发展。

2 三权分置下宅基地县域内转让的法律风险

2.1 权能界定争议与现行法律制度滞后

由于农户资格权与宅基地使用权的界定比较模糊，因此，现行国家法律和地方法规对资格权与使用权的界定尚未形成统一的标准。一方面，《物权法》第三十九条明确所有权包括包含占有、使用、收益、处分四项权能。其中，使用权定义为“依照物的属性及用途对物进行利用的权利”，例如宅基地使用权人可在集体土地上建造住宅^[2]。2018 年中央一号文件提出宅基地“所有权、资格权、使用权”分置，但未上升为全国性法律。学界对此存在争议，部分学者认为资格权性质是“集体成员基于身份获得的居住保障权”，具有人身属性；而使用权性质可表现为用益物权、债权或法定租赁权^[3]。另一方面，地方政府通过试点政策对资格权和使用权也有不同的认定。因此，权利界定不清可能引发合同效力争议，需通过法律法规解释和交易习惯进行综合判断。

根据《土地管理法》第 62 条，宅基地使用权仅允许在集体经济组织内部转让，而“三权分置”改革试图通过“适度放活使用权”将流转范围扩展至县域内，但相关法律修订滞后。部分试点地区希望通过地方性法规或政策突破法律限制，但此类突破可能因缺乏统一标准而产生合规风险。如果地方政策允许县域内流转，但若与国家未来修订的法律不一致，可能导致已完成的交易被追溯调整。此外，受让人如果擅自改变宅基地居住用途，比如用于商业化开发等形式，可能面临集体组织收回土地或受到行政处罚。

2.2 法律风险引发交易秩序破坏、物权保护冲突

目前，中央政策提出的“资格权”未被现行《民法典》或《土地管理法》明确为法定权利，学界对其性质存在分歧：部分学者认为资格权是成员权，另一部分主张其为用益物权的派生权利^[4]。这种模糊性导致转让合同的权利基础不明确，可能因权利属性争议被认定无效；同时宅基地转让需经村集体同意、乡镇审批及登记备案，但实践中常因程序缺失导致合同无效。同时，政策试点未明确监管规则，导致隐性交易频发。农户通过“以租代售”规避法律限制，或村委会滥用审批权为非法交易背书，容易破坏市场相关秩序。除此以

外，缺乏统一监管机制，部分试点地区出现两类风险：其一，受让方通过改变用途，擅自将宅基地用于商业开发或建房出售，违反“农地农用”原则，可能被收回土地；其二，资本通过合作开发的名义变相控制宅基地，挤压农民权益，触碰“三农问题”的三条底线。

宅基地“三权分置”改革在推动宅基地转让的同时，也带来产权结构层面的冲突。一方面，所有权、资格权与使用权分置不同主体，但目前法律对资格权的界定仍较为模糊，导致所有权与使用权之间存在明显的权能冲突。另一方面，历史遗留问题进一步加剧了产权纠纷。当前农村普遍存在宅基地面积超标、“一户多宅”等违规现象，若在未妥善处理的情况下推动使用权转让，容易使原有问题显性化。尤其在一些未完成合法确权宅基地上，受让方可能因权属瑕疵主张转让合同无效，从而引发大量法律纠纷。此外，“三权分置”也在一定程度上背离了现行“房地一体”原则。法律规定宅基地使用权与地上房屋所有权应当同步转移，但在农户仅转让使用权而保留资格权的情形下，可能导致房屋所有权与宅基地使用权分属不同主体。这种分离不仅违反现行物权架构，还在使用权期限届满时带来权利续期的不确定性，进而造成物权保护机制的失效。

2.3 产权分割不彻底与法律衔接障碍

在宅基地三权分置改革中，产权界定不彻底引发多重权利冲突。一方面，资格权与使用权之间存在张力。资格权被定位于“纯身份性权利”，但其法律性质尚未明确，实践中农户在转让使用权后仅“保留”资格权。当县域内非本集体成员取得使用权时，资格权人与使用权人之间因缺乏法定权利分界规则而易发生冲突^[5]。例如，丁关良指出，转让后农户虽名义上保留资格权，却无法实际参与宅基地管理，形成“权利悬空”；与此同时，受让方的使用权若仍受资格权制约，则其物权完整性也将受到损害^[6]。另一方面，使用权的财产属性尚未充分实现。尽管政策层面提出“适度放活使用权”，但现行法律并未赋予其完整的用益物权效力。在县域转让实践中，受让人所获“使用权”多被认定为债权性质，难以办理抵押登记或对抗第三人，严重影响交易安全^[7]。使用权若不能实现物权化，其流转稳定性和融资功能将受到制约。此外，由于缺乏法律明确支持，使用权抵押融资面临现实困难，金融机构因抵押权实现存在不确定性而参与意愿较低，进一步限制了其财产价值的显化。

宅基地产权改革还面临登记制度与法律体系衔接不畅的困境。资格权目前未被纳入不动产登记范围，现行制度仅支持所有权和使用权登记，导致在县域转让中受让人无法通过登记公示预判资格权的存续状态。例如，在农户死亡等情况下资格权可能消灭，影响交易的法律确定性。与此同时，资格权与现行物权体系存在兼容性难题。“物权法定”原则要求权利类型清晰、内容法定，而三权分置尝试在所有权和使用权之间增设资格权，面临法理层面的逻辑断裂：传统物权理论（如德国的“一物一权”原则）禁止用益物权再派生物权，但中国因土地公有制改革需要，已在实践层面创新形成多层次用益物权结构^[8]。然而在县域转让纠纷中，法院常以“法无明文规定”为由否定资格权效力，导致受让人权利缺乏有效司法保护^[9]。

3 三权分置下宅基地县域内转让的市场风险

3.1 价格机制不完善、供需结构失衡导致基层治理失序

在县域范围内，宅基地价格形成机制尚不完善，普遍缺乏法定的宅基地价值评估规范和专业评估机构，导致价格形成缺乏客观基准。实践中往往采用“房地分离”的简易估值方法，而这种方法主要涉及到三种学说：土地贡献说、建筑物贡献说、联合贡献说。与此同时，宅基地转让价格易受政策信号扰动，市场预期缺乏稳定性，价格呈现无规律的市场波动^[10]。更深层的问题，信息不对称所引发的价格扭曲。县域宅基地交易信息分散于各村镇，缺乏统一发布平台。加之宅基地价格受区位、政策、流转范围等因素影响，波动剧烈，例如偏远农村地价可能仅为城郊的1/10。然而，由于缺乏权威评估标准，交易定价依赖协商，易导致价格虚高或低估^[11]。

宅基地县域内转让虽突破村集体边界，但多数试点仍将受让方限定为县域农业户籍人口或返乡人员，容

易导致供需结构失衡的局面。如黑龙江绥化市规定，受让人须提供“本县农村户籍证明”或“返乡创业计划书”，实质上排斥了城镇居民的合规需求。此类操作违背了绥化市在《建设用地二级市场管理意见》中强调的“主体平等原则”及“防止限制市场竞争”的承诺^[12]。另外，由于供给与需求的空间错配，宅基地闲置规模与县域经济活跃度呈逆向分布，城市近郊因增值预期强烈，农户惜售心理明显；相反，偏远乡村虽有大量闲置宅基地，但缺乏市场需求。在用途管制与市场活力的冲突层面，《土地管理法》明确规定宅基地流转后不得擅自改变用途，但实践中功能转换存在政策模糊地带。

3.2 市场信息不对称与制度体系不健全引发市场风险

宅基地流转市场存在显著的信息不对称，会加剧市场风险生成。部分研究表明，在县域内宅基地交易多采用直接协商的方式，价格形成缺乏统一、科学的评估体系^[13]。例如，四川泸县试点中，社会投资者与农户合作开发时，因宅基地价值评估标准缺失，常出现“同地不同价”现象^[14]。此外，产权登记制度不完善也会导致权属信息不透明。尽管部分地区规定流转需经集体经济组织同意，但缺乏统一高效的登记平台支撑，交易双方难以便捷、准确地核查标的物权属状况，埋下纠纷隐患。重庆大足规定宅基地流转需经集体经济组织同意，但部分地区未建立统一登记平台，交易双方难以核查标的物权属状况，引发后续纠纷^[15]。

当前宅基地所有权、资格权和使用权的法律属性与权能边界缺乏统一界定，导致权益关系存在结构性模糊。根据部分学者研究，资格权虽具备“总有”制度下的独立权利特征，集人身权与财产权于一体，但在现行法律体系中仍面临法定化滞后问题^[3]。三权分置下所有权、资格权与使用权主体的权能边界交叉重叠，导致权益行使冲突与责任主体虚化。集体经济组织虽名义上拥有所有权，但其管理权能严重受限。根据《民法典》第262条，集体对宅基地的分配、收回等权利需经政府审批，实质上形成“以行政权代行所有权”的局面，导致集体沦为“名义主体”^[16]。当然，由于宅基地“三权”登记制度的缺失，会导致产权安全性和交易确定性大幅降低。

3.3 市场机制失灵与政策治理效能衰退

资源配置效率损失与市场机制失灵是当前宅基地县域转让面临的突出问题，主要表现在地价体系缺失、交易成本过高以及供需结构失衡等方面。一方面，由于缺乏城乡统一的基准地价体系，评估机构往往参照农用地补偿标准进行估价，导致宅基地的非市场价值未被纳入补偿范围，其实际价值被系统性低估。此外，交易中的竞价机制存在异化现象，在寡占市场结构下，公开竞价容易受到操纵，进一步扭曲资源配置。另一方面，高昂的交易成本严重抑制了市场活力。跨集体转让须经过“集体同意+乡镇备案”双重程序，审批流程冗长且复杂。除集体内部民主决议外，还须报乡镇政府审核或备案，平均耗时较长，相关费用也较高，制约了宅基地的有效流转。同时，供需之间的结构性错配也导致了资源浪费。部分村庄宅基地闲置率较高，加之基础设施落后，区位条件缺乏吸引力，难以有效对接现实需求，从而造成资源利用效率低下。

集体经济组织因存在代理问题而丧失公正性，导致农民对流转程序的信任度下降，进而诱发非正规交易，削弱了正式制度的效力。同时，司法系统因类案裁判存在分歧而陷入“同案不同判”的困境，损害了司法统一性，也加剧了规则的不确定性。在社会保障方面，宅基地原本承担的居住保障功能未能随流转过程有效转化为现代社会保障机制。农民在失去无偿取得的居住保障后，面临潜在的居住风险。当他们暴露于市场风险时，由于缺乏有效的缓冲机制，可能引发返贫或群体性事件。与此同时，政府为规避社会风险，往往进一步强化流转限制，陷入“管制强化—市场萎缩—福利损失”的制度锁定状态^[17]。此外，随着经营风险失控，受让方可能出现过度杠杆化甚至资金链断裂。另一方面，县域内普遍缺乏专门的仲裁机制，导致纠纷调解效能不足，加之司法裁判标准不统一，进一步助长了金融风险的传导与扩散。

4 三权分置下宅基地县域内转让的管理风险

4.1 治理能力与制度适配风险

管理机制存在明显缺陷，主要涉及到宅基地管理的自然资源、农业农村、住房建设等多个部门，但部门之间职责分工不够明确，协调机制也不健全，从而导致“多头管理”与“管理真空”现象并存。四川泸县试点经验表明，组织职能分工问题已成为改革推进中的重要挑战^[18]。此类体制不畅在县域内转让过程中具体表现为审批流程复杂冗长、部门互相推诿以及监管标准不统一等。尽管 2025 年新规明确提出审批权应下沉至乡镇政府，且要求在材料提交后 20 个工作日内完成审批^[19]，但基层执行能力不足仍可能影响实际落地效果。

另一方面，风险防控体系仍显薄弱。宅基地转让涵盖多种复杂风险类型，须依托完善的风险识别、评估与防控机制，然而相关制度建设目前相对滞后。四川师范大学相关研究提出应构建以“组织—评价—预警”为框架的改革风险防控体系^[20]，但在实践层面，很多地区尚未建立专门的风险监测指标和预警机制，难以及时识别与处置风险。尤其在面对房地产市场波动和宏观经济变化时，宅基地转让更易遭遇不确定性，缺乏风险缓冲机制将加剧系统性风险的积累。

4.2 主体行为与利益失衡风险

农户在宅基地转让过程中处于相对弱势地位，其权益保障仍显不足。受信息不对称与谈判能力薄弱的影响，农户往往难以获得公平的交易对价。研究显示，农户对宅基地转让的风险认知明显高于实际状况，这种差距主要源于对居住环境、就业机会与公共服务等方面预期风险的担忧^[21]。尤其在县域转让过程中，农户可能面临受让方违约、补偿支付不及时以及后续社会保障缺失等多重风险。县域内流转市场普遍存在信息不透明问题，导致农户因议价能力有限而被迫接受较低转让价格，难以合理分享土地增值收益。同时，部分地区的住房保障机制建设滞后，特别是对无房户和低收入群体缺乏有效的兜底措施，甚至可能引发“失地又失房”的极端情形^[22]。

另一方面，村集体作为宅基地所有权的代表，在行使权力过程中可能出现代理问题与短期行为。其本应维护集体与农户权益，但实践中存在权力滥用现象。据山东省五莲县的调查，“村干部是否从中牟利”已成为农户普遍关注的风险因素之一^[26]。个别村干部利用职权为特定对象违规操作，或在转让过程中收取不正当利益，严重侵害农民与集体的合法权益。

4.3 基层管理承载力风险

目前，乡镇国土所、村镇建设服务中心等机构人员编制有限，且多数工作人员并非土地管理或相关专业背景，导致人员与专业能力短缺，对宅基地政策法规的理解和执行力存在明显短板^[23]。同时，由于培训体系不健全，导致基层管理人员接受的专题培训频次低、内容泛化，难以满足宅基地转让管理的专业需求。广东省普宁市的调研显示，基层管理人员普遍反映业务能力不足是制约宅基地规范流转的重要因素^[24]。其次，基层管理岗位编制有限，待遇普遍偏低，难以吸引和留住专业人才。另外，基层管理人员面临职业发展瓶颈，由于其晋升渠道狭窄，工作积极性受挫，导致队伍不稳定和专业经验无法积累。

另外，由于财政资源与组织制度的承载力不足，导致经费保障短缺，许多乡镇没有将宅基地管理经费纳入专项预算，只能依靠有限的常规经费勉强维持，难以开展深入细致的调查核实工作。同时，因为信息化建设滞后，许多地区尚未建立统一的宅基地管理信息平台，难以实现信息的实时更新和共享。宅基地价值评估、规划咨询、法律顾问等专业技术服务供给不足，基层管理部门往往难以获得必要的智力和技术支持^[24]。另一方面，宅基地管理涉及自然资源、农业农村、住房建设等多个部门，但部门间的职责分工和协调机制并不明确，存在多头管理的问题，不同部门各自为政，政策要求不一致，导致基层执行困难^[25]。同时，流程标准化与规范化不足。针对宅基地县域内转让的管理，需要明确的操作规程和统一的执行标准，但大部分地区在这方面仍存在短板^[26]。

5 三权分置下宅基地县域内转让的生态风险

5.1 生态服务功能退化与资源过度开发利用

在宅基地“三权分置”框架下，县域内转让虽激活了土地要素流动，但易导致土地利用空间格局的碎片化与无序扩张，进而引发生态系统功能退化。首先，资本驱动下的非农建设用地需求激增，可能促使优质耕地、生态林地被违规占用；部分地区因宅基地转让缺乏科学规划，导致自然村落边界模糊，农田连片性受损，被迫在耕地中零星建房，破坏耕作层完整性，进而削弱了区域碳汇功能与生物多样性维护能力。其次，宅基地集中转让可能引发“空心村”与“新城镇”并存的两极化格局，原有乡村生态廊道被切断，野生动物迁徙路径受阻，乡村生态廊道作为物种迁徙、基因流动的通道，其连通性对维持生物多样性至关重要。最后，农村基础设施配套滞后于建设用地扩张，生活污水、垃圾处理能力不足，进一步导致水体污染与土壤退化，直接威胁区域生态安全。

另一方面，宅基地县域内转让的逐利性特征，易诱发对自然资源的掠夺式利用。一方面，部分受让方为追求投资回报，可能突破土地用途管制，将宅基地改建为高污染、高能耗的工业企业或规模化养殖场，导致地下水超采、化肥农药过量使用等环境问题。例如，在缺乏环境影响评估的流转案例中，养殖废水直排引发周边水体富营养化，农田重金属污染风险显著上升^[26]。另一方面，宅基地流转可能伴随乡村旅游的过度开发，自然景观被人工设施替代，生态承载力超限。这种“重开发、轻保护”的模式，不仅破坏了乡村原有的生态韧性，还可能引发滑坡、水土流失等次生灾害，形成“开发-污染-治理”的恶性循环。

5.2 制度设计缺陷与监管体制滞后引发生态风险

首先，制度设计缺陷是构成风险生成的底层诱因。宅基地“三权分置”改革的核心是放活使用权，但现行法律框架对流转范围、用途管制缺乏精细化规定。例如，《土地管理法》仅原则性禁止“买卖或者以其他形式非法转让土地”，未明确县域内流转的具体边界。这种制度模糊性导致实践中出现两种异化倾向：一是部分地区将宅基地使用权流转等同于建设用地指标交易，忽视土地生态属性；二是资格权保障机制缺失，农户在流转后可能因失去住房保障而过度开发剩余土地^[27]。此外，宅基地使用权确权登记率低、流转合同不规范等问题，使得生态责任追溯缺乏法律依据。制度设计的“灰色空间”为短期经济利益侵蚀生态安全埋下隐患。

除此以外，监管体系的滞后也容易导致生态风险的进一步扩大。目前，现行监管框架存在三大缺陷：一是空间管控断层，国土空间规划对宅基地流转的生态约束条款缺乏强制力，部分地区甚至出现“规划跟着项目走”的逆向操作；二是过程监管断层，流转前缺乏生态影响评估，流转中未建立动态监测机制，流转后缺乏修复责任追溯；三是主体协同断层，自然资源部门、农业农村部门与生态环境部门权责交叉，形成“九龙治水”局面。例如，某县宅基地流转项目因未纳入环保“三同时”监管，导致周边河流氮磷超标3倍。监管真空使生态风险从潜在隐患转化为现实危机，甚至引发连锁反应。

5.3 土地生态压力加大与破坏乡村生态格局，影响生态性治理效能

一方面，宅基地过度资本化可能加剧土地生态压力。在“三权分置”框架下，宅基地使用权流转的放开可能引发资本对农村土地的过度追逐，进而加剧生态压力。以江苏某企业拟投资的秸秆生产饲料项目为例，尽管其宣称实现农业废弃物100%循环利用，但实践中，县域内宅基地转让往往伴随建设用地指标的隐性流动^[28]。部分地区为吸引投资，可能放松对宅基地用途的生态管控，导致耕地“非农化”风险，容易出现一些“宅基地换住房”“宅基地换社保”等相关模式，虽在短期内提升了土地利用效率，但若缺乏对建设项目环境影响的强制性评估，可能引发水土流失、生物多样性减少等生态问题。

另一方面，宅基地使用权在县域内的分散转让，可能导致乡村建设用地布局的无序化。以湖北省监利市夏村案例为例，宅基地资格权分离过程中，“一户多宅”“空挂户”现象普遍存在，若此类问题在县域范围内扩散，可能引发以下后果：一方面，宅基地的零星开发可能割裂农田连片性，阻碍农业规模化经营；另一方面，农村住宅建设的自发扩张可能侵占生态廊道，破坏乡村原有的“山水林田湖草”共生体系^[29]。此外，宅基地流转中“重经济价值、轻生态价值”的倾向，可能使具有生态保育功能的湿地、林地等被转化为建设用

地，削弱区域生态服务功能。

6 三权分置下宅基地县域内转让风险的对策建议

6.1 明确权责边界，完善土地法律制度

首先，需从立法层面完善《土地管理法》及《民法典》相关条款，明确资格权的成员权属性与退出机制，例如规定进城落户农民需满足“稳定就业+社保覆盖”双重条件方可自愿有偿退出宅基地，避免简单以土地财产权换取市民身份^[30]。其次，应建立宅基地流转合同备案制度，要求交易双方通过县域农村产权交易中心进行登记，并引入村集体经济组织作为第三方见证主体，以制度化流程减少口头协议引发的纠纷。最后，针对跨村转让情形，可参照浙江义乌试点经验，探索“资格权保留+使用权流转”双轨制，即农户在流转使用权后仍保留资格权，从法律层面杜绝“失地风险”。

6.2 构建宅基地一体化平台，规范市场交易行为

为有效推进宅基地县域内流转，应着力构建统一的县域宅基地交易平台，整合包括确权登记、价格评估与合同签订在内的多项功能。具体可借鉴浙江安吉模式，建立以县级政府为主导、乡镇层面协同联动、村集体积极参与的三级市场运行体系；县级政府负责制定基准地价，乡镇设立交易服务窗口，村集体则对流转资格进行初步审核^[31]。在此基础上，引入第三方专业评估机构，依据土地位置、面积及规划用途等因子构建动态价格评估机制，防范市场操纵行为。此外，须严格限定流转后的土地用途，明令禁止别墅、会所等开发建设，并借助卫星遥感技术实时监测土地利用状况。对出现违规行为的主体纳入“黑名单”管理，取消其三年内参与宅基地流转的资格。

6.3 优化政府治理架构，强化主体管理能力

一方面，建立“负面清单+动态规划”机制。通过加强负面清单管理，明确禁止别墅、私人会馆等开发类型，非禁止领域放宽用途管制。同时进行规划动态调整，三年评估宅基地利用潜力，结合产业需求优化村庄规划，如将生态控制区内适宜开发地块调出限制区，实现林地“三权分置”精准登记。再者，通过重构政绩考核指标体系，将“盘活利用率”“农民收益占比”纳入考核，替代单一的“土地指标完成量”。工商资本租赁实行分级备案审查，可参考北京集体租赁房试点模式；同时，建立风险保障金制度，按流转额10%预存资金防范违约^[32]。除此以外，积极实施三维赋能计划。先是农户赋能，政府通过购买服务提供公益价值评估，试点“宅基地养老”反担保贷款，以未来收益权置换信贷资源。再是集体培育，以明确集体收益优先用于公共服务基金。后是经营者引导，通过建立林业经营者信用档案，对“掠夺式开发”主体列入黑名单。

6.4 严守生态保护底线，推动农村绿色发展

第一，构建“开发-修复”一体化机制。项目前置环评中增加生物多样性影响专题，通过开发占用林地须在县域内配套实施等面积生态修复，同时，利用卫星遥感与地面传感器监控违规扩建，自动触发执法预警。第二，推广“林+X”生态型产业模式，发展低冲击产业。在林下经济层方面，种植药材、菌菇等相关产业；在生态服务层方面，开发碳汇项目，比如浙江安吉竹林碳汇交易；在文化体验层方面，发挥非遗工坊、自然教育等轻资产业态。第三，建立“开发者付费+保险托底”机制。按项目收益3%征收生态补偿金，统筹用于县域土壤修复与水治理；同时强制投保生态环境责任险，覆盖污染事故赔偿^[33]。同步将生态绩效纳入干部考核，实行党政同责追溯，遏制牺牲环境换短期GDP的行为。

7 结论

研究从多维度视角出发，聚焦三权分置背景下宅基地县域内转让的核心问题，先系统分析了其潜藏的法律、市场、管理及生态四大类潜在风险，进而针对性地提出了风险防控与规范发展的系列建议。具体而言，

针对法律层面的权能界定模糊风险,首要任务是完善顶层设计,明确宅基地的法律权能边界;针对市场层面的交易无序与定价失范风险,需构建规范的市场交易平台和科学的价格机制;针对管理层面的治理效能不足风险,应优化政府治理架构,提升基层管理能力;针对开发过程中的生态破坏风险,必须严守生态保护红线,建立开发与修复一体化机制。因此,宅基地县域内转让作为农村改革的重点内容,其成功推行的关键在于对上述四大风险的深刻认知与系统防控。唯有通过健全法律制度、完善市场机制、强化治理能力和坚守生态底线等多措并举,形成风险防控的合力,才能真正实现盘活农村宅基地资源、保障相关主体合法权益与促进农村现代化发展的改革目标。

参考文献

- [1] 国家自然资源部.2025年第一季度全国乡村建设专项调查数据[DS/DB].北京:国家自然资源部,2025.
- [2] 全国人民代表大会.中华人民共和国民法典[M].北京:中国法制出版社,2020:70.
- [3] 孙建伟.宅基地“三权分置”中资格权、使用权定性辨析——兼与席志国副教授商榷[J].政治与法律,2019,(01):125-139.
- [4] 刘国栋,蔡立东.农村宅基地权利制度的演进逻辑与未来走向[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(06):115-124.
- [5] 宋志红.宅基地“三权分置”的法律内涵和制度设计[J].法学评论,2018,36(04):142-153.
- [6] 丁关良.“三权分置”政策下宅基地流转方式运行机理的剖析和思考[J].农业经济与管理,2020,(04):65-76.
- [7] 陈小君.我国农地制度改革实践的法治思考[J].中州学刊,2019,(01):56-65.
- [8] 蔡立东.从“权能分离”到“权利行使”[J].中国社会科学,2021,(04):87-105+206.
- [9] 单平基.分解、舍弃抑或改造:《民法典》编纂中土地承包经营权的定位[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(03):123-131.
- [10] 夏方舟,鲁平贞.农村宅基地使用权多元价值分段偏离测度[J].资源科学,2021,43(07):1492-1508.
- [11] 林津,吴群,刘向南.宅基地“三权分置”制度改革的潜在风险及其管控[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022,(01):183-192.
- [12] 绥化市人民政府办公室.关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的管理意见(试行)[EB/OL].绥政办规(2020)7号.(2020-12-31)[2025-07-16].<https://www.pkulaw.com/lar/881333b80bc4186b39e8957233f093ffbdfb.html>
- [13] 张汇粹.农村宅基地使用权流转定价机制及其适应性研究[D].华中师范大学,2020.
- [14] 四川省泸县自然资源和规划局.泸县农村土地制度改革三项试点实践报告[R].泸县:泸县人民政府,2019.
- [15] 重庆市大足区人民政府办公室.大足区规范农村宅基地审批管理工作实施方案[EB/OL].(2020-12-15) [2025-07-24].
http://www.dazu.gov.cn/zwgk_175/zfxgkml01/zcwj_121774/xzgfxwj/gfxwj/202010/t20201021_8076769.html
- [16] 刘守英,熊雪锋.产权与管制——中国宅基地制度演进与改革[J].中国经济问题,2019,(06):17-27.
- [17] 黄敏,杜伟.坚守农村宅基地制度改革底线:风险问题与优化思路[J].四川师范大学学报(社会科学版),2024,51(03):103-111+204.
- [18] 饶岚清.泸县宅基地“三权分置”改革试点情况的分析与建议[D].四川师范大学,2022.
- [19] 中共中央国务院.关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见[EB/OL].(2025-02-23) [2025-08-10].
<https://xczx.pku.edu.cn/zcjd/zcdt/390258.htm>.
- [20] 何鹏飞.农村宅基地“三权分置”改革的风险分析与防控[D].四川师范大学,2021.
- [21] 滕淦,张全景,翟腾腾,等.“三权分置”下宅基地流转风险认知与影响因素——基于农户认知视角的实证分析[J].资源开发与市场,2021,37(08):969-975.
- [22] 余超,龚泽鹏.基于扎根理论的宅基地退出风险识别与治理研究[J].农村经济,2024,(07):34-46.
- [23] 周泳霓,陈天辉,袁中友.基层管理人员视角下宅基地流转及影响因素分析[J].中国国土资源经济,2024,37(09):82-89.
- [24] 张勇超,郭杰.中国农村宅基地流转制度变迁的演进历程——基于宅基地功能转型的视角[J].社会科学研究,2025,(03):14-24.
- [25] 汪碧潭.滨海县农村宅基地流转管理的问题与对策研究[D].中国矿业大学,2023.
- [26] 李国权,杨柳青.基于改进扎根理论的宅基地“三权分置”风险识别[J/OL].河南农业大学学报,1-20[2025-07-01].<https://doi.org/10.16445/j.cnki.1000-2340.20250613.002>. [27]董欢.宅基地价值显化的本质要义、潜在风险与改革深化[J].农村经济,2022,(06):10-16.

- [27] 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),2020,20(06):20-27.
- [28] 刘双良,秦玉莹.“三权分置”背景下宅基地流转风险防范——基于物权视角的分析[J].农业经济,2020,(04):95-97.
- [29] 林津,吴群,刘向南.宅基地“三权分置”制度改革的潜在风险及其管控[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022,(01):183-192.
- [30] 梁发超,林彩云.不同模式下农村宅基地退出的风险评价及防范对策研究——以福建省晋江市为例[J].农业现代化研究,2019,40(06):1011-1020.
- [31] 王冬银.宅基地“三权分置”的实践探索与风险防控——基于西南地区的试点调研[J].中国土地,2018,(09):27-29. [33]吴明发,严金明,蓝秀琳,等.基于模糊综合评价模型的农村宅基地流转风险评价[J].生态经济,2018,34(01):94-97+170.
- [32] 吴明发,严金明,蓝秀琳,等.基于模糊综合评价模型的农村宅基地流转风险评价[J].生态经济,2018,34(01):94-97+170.
- [33] 吕军书,时丕彬.风险防范视角下农村宅基地继承制度改革的价值、困境与破局[J].理论与改革,2017,(04):12-19.