农村宅基地流转管理的困境与对策

张佳莲

湖北华审勘测设计咨询有限公司 湖北 宜昌 443000

【摘　要】：农村宅基地流转管理连接农民居住保障、集体土地所有和闲置资源盘活，权属解释、收益分配和审核监管任何一环失准，都会把合法利用推向变相买卖或权益争议。本文分析农村宅基地流转管理方法中存在的问题，识别农户权属认知、集体收益核算和审核监管衔接的失衡表现，提出权属告知校正交易预期、收益公开稳定分配秩序、合同备案与乡镇联审衔接后续责任的解决对策。宅基地使用权适度放活只有嵌入成员资格、用途管制和公开台账，才能兼顾农户权益、集体收益和乡村产业用地秩序。

【关键词】：农村宅基地；流转管理；三权分置；收益分配；审核监管

DOI:10.12417/2811-0528.26.21.012

引言

宅基地既是农村村民住房建设用地，也是集体成员权益的重要载体。闲置农房出租、入股、合作经营和依法转让，使存量宅基地进入乡村产业和公共治理场景；集体所有权、农户资格权、农房财产权和使用权放活之间的边界，也使流转管理不同于普通房屋租售。村级组织若只重视项目签约，忽略成员资格、规划用途、收益入账和履约监管，流转收益会与居住保障、集体资产和基层秩序发生冲突。

1 农村宅基地流转管理方法中存在的问题

（1）农户宅基地权属规则认知不足：宅基地流转的第一层困境出现在权属规则进入农户决策的前端。部分农户把宅基地、农房和承包地视为同一类可自由处分资产，忽略宅基地所有权归集体、资格权依附本集体成员身份、使用权放活仍受用途和期限约束的制度边界[1]。闲置农房出租或合作经营中，合同谈判常先讨论租金和修缮投入，成员资格确认、房地一体登记状态、继承房屋占地情形和一户多宅核验反而滞后。进城务工家庭、长期外出家庭和继承农房家庭对宅基地权利的理解差异较大，口头协商又常把修缮投入、经营装修和租赁期限混在一起，村级审核若没有把证书、成员身份和房屋现状逐项核对，后续到期返还和改造补偿便缺少共同依据。权属关系的节点边界见图 1。

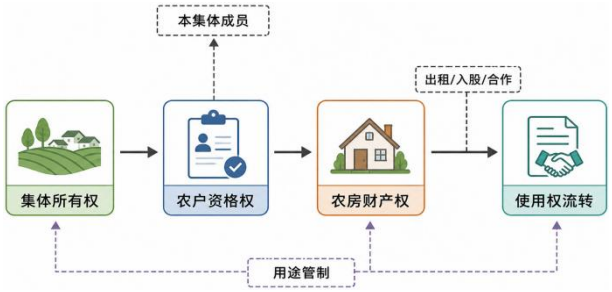


图 1 农村宅基地流转权属关系示意

图 1 中，集体所有权位于权利链前端，农户资格权限定流转主体，农房财产权与使用权流转相邻，出租、入股、合作等方式被用途管制线约束，说明管理重点应放在成员资格、合同方式和用途边界的同步确认。

（2）集体收益核算分配过程约束不足：宅基地流转收益涉及农户个人、村集体和经营主体，分配规则不清会削弱管理公信力。闲置宅基地和闲置住宅经出租、入股、合作等方式盘活时，租金、分红、土地增值收益调节金、公共设施投入和后续维护费用应分别确认归属；村集体若只在合同中写明总价，没有形成入账科目、公开台账和成员表决记录，收益分配就容易变成少数经办人的内部安排[2]。收益核算若不区分房屋修缮、经营投入和集体资源溢价，农户会把公共留存理解为个人收益被截留，村集体也难以说明资金用于道路、排水、消防和环境整治的必要性。收益公开与争议风险关系见图 2。



图 2 收益公开完整度与分配争议风险关系

图 2 中，公开不足、台账补齐和账目清晰构成管理梯度，争议风险随账目完整性提高而降低；合同备案、收益入账和异议复核位于下方，说明收益分配规则越可追踪，农户对个人收益、集体公积和公益支出的判断越稳定。

（3）宅基地流转审核监管衔接不足：宅基地流转管理的

第三层困境集中在村、乡镇和部门之间的审核衔接。村级组织掌握成员资格、房屋使用现状和邻里边界，乡镇政府承担审批和属地管理，自然资源、住建、农业农村等部门分别关联规划、登记、建设安全和改革指导。合同备案、规划核验、房屋改造、经营准入和后续履约分散在不同环节时，台账更新滞后会使同一宗宅基地在登记、村级账册和经营平台中的状态不一致。政策鼓励盘活闲置宅基地和闲置住宅，同时要求守住不得违法买卖宅基地、不得下乡建设别墅大院和私人会馆、不得违背农民意愿强制退出等底线，审核脱节会使违规扩建、擅自转租和用途偏离在矛盾显性化后才被发现。经营主体进入后，结构安全、消防、污水和停车等事项会突破土地审核范围，村级台账若无法把这些状态传递给乡镇和相关部门，流转合同合规并不等于经营过程合规。

2 农村宅基地流转管理解决对策

（1）提升农户宅基地权属认知与规则理解：农户权属认知的提升应从流转前告知和村级议事程序入手。村集体可把宅基地所有权、资格权、农房财产权和使用权流转写入告知书，明确本集体成员范围、出租入股合作方式、禁止买卖和用途管制要求，并把合同期限、到期返还、房屋改造责任和违约处理写成可核对条款。重点农户、进城落户家庭、继承房屋占地家庭和长期闲置农房户应分别核对权属状态，使流转意愿建立在真实权利边界上[3]。村干部、返乡人员和企业经营主体同步接受规则培训后，出租使用权与变相买卖宅基地的区别可在签约前被识别，纠纷也更容易前移到协商阶段。权属告知还应嵌入村务公开和合同签订现场，由经办人员把可出租的农房、不得转让的宅基地、可约定的修缮责任和必须保留的居住保障逐项说明，农户签字确认后再进入议价和备案环节。

（2）规范集体收益核算分配过程：规范收益核算应把合同价款、经营分红、公共投入和后续维护费用放入同一账目体系。村集体在流转前确定收益分配规则，流转后按合同备案、收益入账、公开台账、成员确认和异议复核顺序运行，个人收益与集体留存分别列账，公益支出、设施修缮和项目维护不得混同处理。公开台账可按宗地、房屋、合同期限、经营主体、应收款项、实收款项和分配去向记录，重大项目另行披露修缮投入、公共设施成本和到期资产处理方式[4]。对于租金延期、分红未达预期或经营主体退出的情形，合同中预设保证金、解除条件和恢复责任，收益争议才有可执行的处理入口。对连续租赁、合作经营和集中连片开发项目，村集体还应设置年度核对和届中公开节点，把合同约定、实际入账、公益支出和未收款项放在同一账页，成员能够看到收益流向，异议复核才有事实基础。

（3）压实宅基地流转审核监管责任：宅基地流转审核应形成有先后顺序的责任链。村级初审核对成员资格、房屋权属、邻里边界和农户真实意愿；乡镇联审同步审查规划用途、合同期限、经营业态和建设安全；应登记变更或备案更新的事项，及时接入不动产登记和农村产权交易平台。农业农村部门负责制度指导和改革评估，自然资源部门核验规划和登记状态，住建、文旅、消防等部门按经营业态介入安全监管，宅基地流转才能在资源盘活、权益保护和产业发展之间保持秩序。对民宿、农产品加工、仓储和研学体验等不同业态，乡镇可建立差异化材料清单，把规划、建筑安全、消防和生态环境事项一次告知，村级组织核实农户意愿和邻里关系，部门之间以台账同步替代反复补材料。审核监管的先后顺序见图 3。



图 3 农村宅基地流转审核监管顺序

图 3 中，村级初审、乡镇联审、规划核验、合同备案、登记更新、履约监管和台账同步沿同一方向展开，说明审核通过后仍要跟踪使用状态。

3 结语

农村宅基地流转管理的核心，是在权属清晰、收益可核和监管连续的条件下释放闲置资源价值。农户权属规则认知不足，会使使用权流转被误读为宅基地买卖；集体收益核算分配约束不足，会把公共收益变成村庄矛盾；审核监管衔接不足，则会使规划用途、合同履约和后续安全脱节。权属告知、收益公开、合同备案、乡镇联审和履约监管共同运行后，宅基地流转才能转化为可公开、可备案、可追踪的治理过程。

参考文献：

[1] 张健.乡村振兴视域下农村宅基地管理创新路径[J].房地产世界,2026,(1):29-31.

[2] 张传,郭贯成,孙昊,等.农村宅基地流转何以推动乡村治理现代化——基于“人—地—业”视角的分析框架[J].农业经济问题,2026,(7):50-62.

[3] 张勇超,熊文英.交易成本视角下的华东地区农村宅基地流转模式形成机理研究[J].中国人口·资源与环境,2026,36(4):212-226.

[4] 李涛,陈云帆.“三权分置”下农村宅基地流转的政策演进与研究进展[J].山西农经,2025,(22):135-139.