农村宅基地有偿退出的政策与实践

——基于 2015 年以来试点地区的比较分析

张 勇[1,2]

(1. 安徽财经大学 财政与公共管理学院,安徽 蚌埠 233030;
2. 南京农业大学 公共管理博士后流动站,南京 210095)

摘 要:为了解决城乡建设用地不合理的"双增长"和农民进城后宅基地闲置低效利用日益严重的问题,探索和建立宅基地有偿退出机制已成为宅基地制度改革的重要任务。在梳理宅基地有偿退出相关政策的基础上,对 2015 年以来部分试点地区的实践进行总结,主要有置换式、变现式和收储式三种模式,不同模式的实施目标与成效、主导方和补偿资金来源、实施对象、基本特征均存在差异。未来推进农村宅基地有偿退出须建立农村宅基地地价评估制度、引导和激励有条件的农民先行退出、规范宅基地有偿退出程序及建立宅基地有偿退出长效机制。

关键词:宅基地有偿退出;政策梳理;实践比较;退出制度

中图分类号:F325.14 **文献标识码**:A **文章编号**:1009-9107(2019)02-0083-07

一、研究背景和意义

宅基地是农民的安身立命之所。宅基地制度和农民的切身利益息息相关,是关系农村经济发展和社会稳定的重要制度。新中国成立以来,宅基地制度已逐步演变形成一套具有中国特色的制度体系,保障农村居民"居者有其屋",对于维护农村社会稳定发挥了重要作用。但也应该看到,在我国工业化、城镇化加速推进的背景下,随着乡村社会经济加快转型发展,大量农村人口向城镇转移,原有宅基地产权制度与管理制度的弊端开始显露,导致宅基地闲置低效利用问题日益严重,出现了农村人口减少而农村建设用地却不减反增的不合理现象[1]。尤其是随着大量农村人口进城落户成为市民,同时还有一些户口在农村、常年在城镇就业生活的农民工,他们在农村的宅基地大多长期处于空置状态[2]。如何有效盘活利用闲置宅基地已成为社会关注的热点话题,目前该问题的解决还存在以下障碍:一是由于宅基地有偿退出制度的缺失,农民缺乏内在动力,大多不会主动退出;二是由于农民对宅基地功能的诉求已经不再局限于保障居住,还有通过流转实现其财产价值功能的诉求[3],但是现行法律严格限制了宅基地流转范围,导致进城农民工很难通过流转宅基地实现其财产权、增加财产性收入[4]。因此,探索和建立农村宅基地有偿退出机制,对于引导和激励农民自愿退出宅基地[5],促进闲置宅基地盘活利用、激活宅基地资产属性及加快推进农民市民化进程均具有重要的现实意义。

近年来,学术界围绕如何建立宅基地有偿退出机制开展了相关研究。刘楝子认为应调动农民的积极性,做到农民退出前有动力、退出后有保障[6];郭晓鸣认为应构建宅基地有偿退出与农村综合改革协同推进机制[7];韩冬提出通过制度创新来引导宅基地市场化退出路径[8];刘守英认为应以激励机制为导向,探索和建立多路径的宅基地有偿退出机制[9];

收稿日期:2018-07-22 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2019.02.10

基金项目:国家社会科学基金青年项目(15CJY047);安徽财经大学科学研究基金资助项目(ACKY1814ZDB);江苏省国土资源科技项目(KJXM2018009)

作者简介:张勇(1983-),男,安徽财经大学财政与公共管理学院副教授、南京农业大学公共管理博士后,主要研究方向为土地经济与政策。

付文凤等提出建立宅基地退出的市场化补偿机制[10];黄健元等认为实施宅基地有偿退出会对农民起到激励作用[11]。从已有研究来看,目前针对宅基地有偿退出政策梳理及对2015年以来试点地区实践进行研究的相对较少。鉴于此,本文对近年来相关政策进行系统梳理,重点对2015年以来改革试点地区有偿退出实践进行比较分析,并提出相关政策建议,以期为改革完善农村宅基地制度、推进实施宅基地退出提供参考和借鉴。

二、农村宅基地有偿退出的政策梳理

现阶段,虽然我国《土地管理法》明确规定"农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准,可以收回土地使用权,并对土地使用权人应当给予适当补偿",但针对收回宅基地使用权的对象、具体流程和补偿标准等均未作明确规定,导致在宅基地管理中很少有收回的宅基地。自2004年以来,与宅基地有偿退出有关的一系列文件相继出台[12]。通过对这些文件进行梳理,宅基地有偿退出政策在实施过程中呈现出阶段性演变特征,具体如下:

2004年原国土资源部出台《关于加强农村宅基地管理的意见》,提出对"一户多宅"、有空置住宅的农民,通过制定激励措施鼓励其腾退多余宅基地,但对农民怎么激励、由谁来激励,该意见并未明确;另外,针对已进城落户农民的闲置宅基地是否也纳入腾退范围以及对进城农民如何引导和鼓励,该意见也未涉及。随后,2008年国务院发布《关于促进节约集约用地的通知》提出"对村民自愿腾退宅基地的,当地政府可给予奖励或补助",该通知提出了宅基地退出要尊重农民意愿,同时应由地方政府对农民进行奖励或补助,但并没有具体规定奖励或补助的标准。从以上两个文件可以看出,在2015年开展宅基地制度改革试点之前,国家并没有将探索宅基地有偿退出作为宅基地制度改革的方向,只是通过给予奖励或补助来激励"一户多宅"或有空置住房的农民自愿腾退宅基地,以加强对宅基地的"一户一宅"管理,确保"一户一宅"的法律规定落到实处。

2014年12月,中办印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点工作的意见》,首次提出探索进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出宅基地,该意见不仅明确了宅基地退出后使用主体范围,同时也限定了对象为进城落户农民,而没有进城落户的农民并不在此范围。2016年国办印发《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》,该方案再次提出要探索形成进城落户农民对宅基地使用权的自愿有偿退出机制,并明确规定现阶段要严格限定在本集体经济组织内部。这个文件也强调了必须以农民自愿为前提,但并没有对退出宅基地的进城落户农民如何给予补偿、由谁来补偿等加以明确规定。

2017年中央一号文件提出"允许地方多渠道筹集资金,按规定用于村集体对进城落户农民自愿退出宅基地的补偿"。可见,该文件首次提出针对进城落户农民自愿退出宅基地的应由村集体给予补偿,即明确了宅基地退出的前提、对象及给予补偿的主体和补偿资金来源,但具体补偿标准也未规定。

2018年9月,国家《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出要"建立健全依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出的宅基地管理制度"。可以看出,在国家实施乡村振兴战略背景下,建立宅基地自愿有偿退出制度已经成为今后健全现行宅基地管理制度的重要内容,也是新时期在乡村振兴背景下健全农村土地管理制度、完善农村土地利用管理政策体系的重要内容,同时也是未来改革完善农村宅基地制度的重要方向,值得注意的是,《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》中只是明确了宅基地退出要以农民自愿有偿为前提,针对宅基地有偿退出的对象、补偿主体及由谁来补偿等内容也未明确规定。

三、近三年实践比较:基于典型试点的分析

近年来,如何促进宅基地节约集约利用成为农村土地利用与管理中的难点问题,也是学术界和政府管理部门普遍关注的热点问题。早在2008年,为了缓解建设用地供需矛盾、切实保护耕地及促进经济社会可持续发展,实现"保红线、保发展"的目标,按照国务院2004年发布的《关于深化改革严格土地管理的决定》中提出"鼓励农村建设用地整理、城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩"的相

关要求,原国土资源部颁发实施《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》,并选择部分地区进行试点。在城乡建设用地增减挂钩政策框架下,我国部分地区积极探索,涌现出了一些有代表性的宅基地退出实践模式,如天津“宅基地换房”模式、浙江嘉兴“两分两换”模式、重庆“地票”模式、成都温江“双放弃”模式等。通过文献梳理可以发现,虽然上述地区的宅基地退出实践取得了一些成效,但大多是在地方政府主导推动实施城乡建设用地增减挂的过程中实施宅基地退出,获取城镇建设用地指标是其主要动力,在实施中存在农民参与度低、农民获得的补偿不合理、农民住房保障力度不够、土地财产权受到一定程度侵害等问题,上述地区的实践成果并没有对完善农村宅基地制度、深化农村改革发挥出有力的推动作用。

自 2015 年开展宅基地制度改革试点以来,全国共有 33 个县(市、区)被列入试点地区,这些地区结合本地实际情况,坚守改革底线,坚持“一户一宅、面积法定”的基本原则,坚持以宅基地制度改革为抓手、统筹推进农村各项改革和加快推进新型城镇化发展,其中部分试点地区探索和建立了宅基地自愿有偿退出机制,完善了宅基地管理制度,形成了可复制、能推广、具有可操作性的宅基地有偿退出实践经验,概括起来主要包括以下三种模式,分别为:安徽金寨的置换式、浙江义乌的变现式和宁夏平罗的收储式。本文通过对上述三种模式进行总结,并从实施目标和成效、主导方和补偿资金来源、实施对象、基本特征等方面进行比较。

(一)实践总结

1.安徽金寨“置换式”。所谓的“置换式”是指在国家法律政策框架内,按照一定的置换标准,农民以宅基地使用权及地上附着的建筑物、构筑物换取在“三区”(即村庄聚居区、集镇规划区、建制镇规划区)内统一建设的住房或一定数额的货币。安徽省金寨县地处大别山腹地,是全国农村宅基地改革试点地区中的国家级贫困县,该县很多村庄农民住房不同程度存在地灾隐患大、年久失修或远离城镇、出行不便等困难。为了改善山区“贫困户、移民户”和长期居住在“土坯房、砖瓦房、砖木房”中农户家庭的住房条件,让广大农民尤其是山区贫困人口住上更安全、更便利、更舒适的房子,金寨县坚持以脱贫攻坚统领经济社会发展全局,以宅基地制度改革为抓手、统筹推进农村改革,探索出一条将宅基地制度改革与易地扶贫搬迁、水库移民搬迁等相结合的新路子,得到了农民的广泛支持,产生了倍数效应。2016 年 3 月,为了最大程度维护农民的宅基地权益、给予农民充分的选择权并满足其实际需求,金寨县出台了《金寨县农村宅基地自愿退出奖励扶持办法》,在县域范围内制定了宅基地自愿有偿退出办法。该办法设计了“补偿+奖励”的联动机制,规定了有偿退出范围,制定了多种有偿退出方式[13],其中,对属于有偿退出的补偿分为两部分:一是对地上房屋拆除的补偿,按结构不同,给予的补偿数额不等;二是退出的宅基地补偿,按照是否已确权发证及符合规定面积标准给予不同的补偿。另外,针对自愿退出合法拥有的宅基地或符合申请条件但自愿放弃申请的农户实行奖励政策,一是针对到县城、建制镇规划区购买普通商品房的农户,按照一定奖励标准直接给予购房补贴;二是针对到乡(镇)政府所在地集镇规划区购买普通商品房的,也按照相应奖励标准给予购房补贴;三是针对在乡(镇)集镇统建、联建住房或在规划布点的村庄内新建住房的,对于建档立卡贫困户、有直补人口的移民户及人均建房面积小于 30 平方米的农户,优先分配宅基地用于新建住房;属于移民户的,再享受一定标准额外补助。据统计,截至 2017 年底,该县已有 2.09 万户、7.57 万人自愿申请有偿退出宅基地,其中贫困户和移民户占 75%以上[14]。

2.浙江义乌“变现式”。所谓的“变现式”是指将农民退出的宅基地整治为耕地,腾出的建设用地指标留足农村发展所用后,节余部分以“集地券”方式通过交易显化土地资产价值,纯收益返还农民和村集体。义乌市地处浙江省中部,是浙江省中部区域中心城市,也是全国惟一的县级市国家级综合改革试点。长期以来,义乌市小商品经济发达,大量外来务工人员的增加进一步加剧了城乡用地矛盾,尤其是随着义乌市经济结构调整和转型升级步伐不断加快,建设用地供需矛盾日益突出,并出现了城乡两头争地的局面。如何立足于存量挖潜,破解城市发展用地日益紧张而农村建设用地闲置低效的僵局,成为义乌市经济社会发展急需解决的问题。自 2015 年以来,义乌市以宅基地制度改革为战略契机,结合地方经济社会发展实际,在借鉴实施城乡建设用地

增减挂钩政策和重庆“地票”试验经验的基础上,积极探索宅基地减量化管理路径和宅基地有偿退出机制[15]。2016年,义乌市先后出台《义乌市“集地券”管理暂行办法》《义乌市“集地券”管理实施细则》等政策细则,根据出台的政策,“集地券”是在符合规划的前提下将农民退出的宅基地以及旧村改造、“空心村”改造退出的宅基地等存量集体建设用地复垦为耕地,并经验收合格后折算成建设用地指标,并允许“集地券”在全市资源要素交易平台上进行交易。通过实施“集地券”政策,有效激励了农民自愿退出宅基地,打通了宅基地有偿退出的通道,提供了宅基地退出的新路径,开辟了农民和集体增收的新渠道,是城乡建设用地增减挂钩的升级版[16]。与重庆“地票”制度相比,“集地券”政策不仅充分吸收了实施增减挂政策的经验,而且制度设计更加规范科学,市场化程度更高,在政府设定的交易平台上“集地券”可以通过挂牌或者拍卖方式自由交易流转,针对农民退出宅基地所形成的“集地券”,由政府按每平方米600元保护价兜底回购,最大程度保障农民土地权益[17-18]。截至2017年12月,义乌市已累计回购“集地券”130.24公顷,统筹用于民生和产业项目,为村集体和农民累计增加收入近4亿元,让村集体和农民都分享了宅基地制度改革中的土地收益[19]。

3.宁夏平罗“收储式”。所谓的“收储式”是指由村集体对进城农民退出的宅基地和房屋统一进行收储并登记造册,并将宅基地有偿退出与移民搬迁安置相结合。宁夏回族自治区平罗县作为我国农村改革试验区之一,2015年被确定为宅基地制度改革试点县,为了解决工业化、城镇化进程中部分农村劳动力向城镇转移后留在农村的宅基地如何处理的现实问题及促进外出务工农民的市民化,平罗县结合本地实际情况实施由村集体主导的“收储式”宅基地有偿退出模式。具体而言,该县结合宁夏自治区的生态移民工作,将农村宅基地自愿有偿退出转让与移民易地搬迁安置相结合,采取“大分散小集中”、闲置宅基地整队退出安置移民等方式,盘活利用进城农民闲置宅基地,将生态移民插花安置在现有村组,形成了“本地农民自愿有偿退出、生态移民分散插花安置”的格局,实现了农村闲置宅基地和已批未建宅基地自愿有偿退出,不仅有效盘活了进城农民的闲置宅基地,确保了农村集体建设用地合理配置和节约集约利用,实现了闲置建设用地减法和建设用地综合利用加法的互促互补,同时也增加了进城农民的财产性收入,妥善安置了生态移民,降低了政府移民搬迁安置新建住房、配套设施投入的成本,改善了村民居住环境,实现了多方面共赢。主要做法是平罗县利用前期完成的农村土地和房屋确权发证工作成果,做好宅基地有偿退出基础工作,先后出台了《平罗县农民宅基地、房屋及承包地收储参考价格暂行办法》《平罗县农民集体土地和房屋产权自愿永久退出收储暂行办法》等配套文件,积极探索多元有偿退出方式,分类引导、有序实施,满足多种需求,其中针对在城镇有固定住所并有稳定非农收入的农民,按照宅基地所在区位确定标准面积的收储价格并给予货币补偿,设定的标准面积为270平方米,在标准面积以内的收储价格为30、33.75和37.5元/平方米三个等级,超出部分则按照每平方米15元进行收储[20]。另外,针对拥有闲置宅基地的农民工,该县于2015年4月启动新一轮农村改革实验方案,建立村集体内部转让和收储制度,以盘活利用闲置宅基地,实现了农民宅基地和住房的资产化,拓宽了农民增加财产性收入来源,促进了有意愿在城镇落户农民工市民化。

(二)实践比较

通过对安徽金寨“置换式”、浙江义乌“变现式”和宁夏平罗“收储式”三种模式进行总结,可以看出不同模式在以下方面存在一定的差异性,比较如下:

1.从实施目标和成效来看,安徽金寨的“置换式”是以改善“贫困户、移民户”和居住在“土坯房、砖瓦房、砖木房”中农户的住房条件、助推精准脱贫为目标,主要是通过宅基地有偿退出的奖励补助等组合政策来激活其他扶贫政策,支持引导易地扶贫搬迁和移民搬迁,尊重农民意愿,分类施策、有序推进,保证让贫困山区农民“搬得出、有房住、有补偿”,同时也促进了美丽乡村建设、加快了新型城镇化发展和提升了农村土地利用综合效益,为我国中西部贫困地区以宅基地制度改革引领精准脱贫、助推乡村振兴提供了很好的借鉴。浙江义乌“变现式”是以盘活农村存量集体建设用地、统筹城乡建设用地及破解城市发展空间难题为核心目标,通过探索宅基地有偿退出机制将宅基地改革向纵深方向推进,同时在创新城乡建设用地置换模式、优化区域国土空间

开发格局、实现集体土地所有权和农民的宅基地财产权等方面都产生了明显成效,为我国东部发达地区盘活农村存量建设用地、破解城镇发展用地瓶颈难题提供了有益的借鉴。宁夏平罗“收储式”是以盘活利用农民进城后在农村闲置的宅基地和房屋为目标,创新性地将盘活进城农民闲置宅基地与移民搬迁安置有机结合,较好地发挥了生态移民搬迁安置资金的撬动作用,探索出了一条具有平罗特色的宅基地有偿退出之路,实现了宅基地有偿退出与农业人口转移进城的有机联动和协同推进。

2. 从实施主导方和补偿资金来源来看,安徽省金寨县作为国家级首批重点贫困县,该县实施农村宅基地有偿退出主要由地方政府来主导,宅基地有偿退出资金一方面来源于国家扶贫政策资金,另一方面通过探索宅基地复垦腾退的建设用地指标在安徽省范围内有偿调剂使用来缓解资金压力。浙江省义乌市作为东部发达地区,为了破解城乡两头争地的局面,由地方政府来主导推动实施“集地券”政策,宅基地有偿退出资金主要来源于地方财政。宁夏平罗县探索实施的“收储式”宅基地有偿退出模式则是由村集体统一组织实施,宅基地退出的补偿资金主要来源于政府设立的移民安置资金和收储资金。

3.从实施对象来看,安徽金寨“置换式”主要是针对贫困户、移民户和居住在“土坯房、砖瓦房、砖木房”中的农户,浙江义乌“变现式”主要是自愿退出宅基地的农户以及旧村改造、“空心村”改造所涉及到的农户,宁夏平罗“收储式”主要是针对在城镇有固定住所并有稳定非农收入的农民。

4.从实施基本特征来看,金寨县“置换式”充分发挥了宅基地制度改革的叠加效应,构建了以宅基地制度改革促脱贫、促改居的平台,实现了宅基地制度与脱贫攻坚、移民搬迁及改善农民住房条件协同推进,在推进精准脱贫、建设美丽乡村、加快城镇化发展、促进农村人口向城镇转移等方面均发挥了积极的作用,同时让农民在宅基地制度改革中有更多的获得感。浙江义乌的“变现式”是在改革实践中探索解决经济社会发展难题的一项制度创新成果和实践举措,是城乡建设用地增减挂钩政策的升级版,与实施城乡建设用地增减挂钩政策不同之处在于宅基地“集地券”有偿退出模式不依靠政府来配置城乡土地,而是运用市场手段实现宅基地退出增值收益的最大化,该模式显然属于运用市场机制驱动退出,充分发挥了市场机制在资源配置中的决定性作用,打通了城乡两种不同产权属性的建设用地的联系渠道。宁夏平罗“收储式”主要是在地方政府主导和推动下,结合该地区的生态移民工作,针对不同类型农民的实际需求,积极引导和分类施策,探索出针对不同类型农民的宅基地有偿退出和房屋收储的具体路径。

四、农村宅基地有偿退出的政策建议

通过对宅基地有偿退出政策进行梳理及典型试点地区实践进行总结比较可以看出,在深化农村土地制度改革进程中引导和激励农民自愿有偿退出宅基地具有一定的必要性和可行性,对于保障农民基本居住权利、盘活利用农村存量建设用地、维护和实现农民宅基地权益、显化农村土地资产价值及增加农民财产性收入等方面均产生了显著成效。由于不同地区经济发展阶段、自然资源禀赋和社会条件等存在差异,加上宅基地有偿退出是一项复杂的系统工程,不仅关系到广大农民民生福祉,还关系到新型城镇化发展及乡村振兴目标实现[21]。鉴于此,基于政策梳理及实践比较,提出以下政策建议:

(一)建立宅基地地价评估制度

目前从中央政策层面上来看,国家鼓励农民自愿有偿退出宅基地,但从典型试点地区实施情况来看,各地在实践中针对退出宅基地农民的补偿标准相差较大,缺乏相应的依据。究其原因,主要在于目前我国城乡地价体系尚未健全,虽然已经出台了城镇土地分等、定级及估价的相关技术规程,也形成了比较完善的城镇土地基准地价体系,相较而言,我国目前还没有形成统一的农村宅基地基准地价体系,针对宅基地价格的评估也缺少相应的依据。试点地区宅基地有偿退出实践中针对退出宅基地的农民的补偿定价,大多是由地方政府单方面来制定的,缺乏科学评估的依据。鉴于此,建议各地应积极建立宅基地地价评估制度,可以参考城镇地价评估制度,探索和建立适时更新、动态调整的宅基地基准地价体系及市、县、乡(镇)三级共享的宅基地基准地价数据库,加强宅基地地价变化的动态监测和管理,为推动

宅基地有偿退出及保障农民合法土地财产权益提供直接依据[22]。

(二)引导和激励有条件的农民先行退出

从农民的角度来看,在城乡统一的建设用地市场体系尚未建立以及相关配套保障机制极不完善的情况下,现阶段"一刀切"地引导和鼓励农民退出宅基地的条件尚未完全成熟,在具体操作中仍存在一定的制度风险,不能简单地把局部地区出现的制度变迁需求放大为整个宅基地制度变迁需求[23]。笔者认为在新形势下应遵循城乡人地关系变迁的客观规律,宅基地退出应是一个自然而然的过程,不可操之过急,现阶段在农村地区大范围的引导和鼓励农民自愿有偿退出宅基地很难实现,也不可能实现。在深化农村土地制度改革及推动乡村社会经济结构转型的进程中,考虑到促进农村建设用地高效利用、推进农村人口向城镇转移及加快乡村空间重构的现实要求,为了规避制度风险,应结合农户分化的现实情况及不同农户对宅基地功能的诉求差异,在尊重农民意愿的基础上分类施策,目前应积极引导和激励在城镇有固定住所和稳定非农收入、身份已转为城镇居民且在城镇的医疗、养老等社会保障问题得到解决的农民、长期在城镇生活的农民和整村搬迁、集中安置已不再使用原宅基地的农民,采取自愿有偿退出的方式实现宅基地有序退出,而针对其他类型农民则不能实施"一刀切"的宅基地有偿退出及农民"进城运动",不能盲目地诱导在城镇无固定住所和稳定非农收入的农民退出宅基地并拿宅基地财产权换市民身份,以保障这些农民的基本居住权利。

(三)规范宅基地有偿退出程序

从典型试点地区实施宅基地有偿退出情况来看,各地在实践中实施程序的规范性有待加强,因此,建议进一步规范宅基地有偿退出的程序,可参照以下步骤实施:首先是提出申请,农民以户为单位向所在村集体提出自愿退出书面申请;其次是资格审查,由村集体和乡(镇)政府对农户申请分别进行初审与复审,然后对符合条件的农户家庭情况、拟退出宅基地和地上附着物的产权情况等进行调查,并将结果予以公示;再次是签订协议,由当地自然资源管理部门对宅基地及地上建(构)筑物进行实地丈量、登记造册,并委托专业的不动产评估机构对宅基地及地上建(构)筑物的价值进行评估,并测算补偿费用;最后是农户退出宅基地,由乡(镇)政府将复审无误的退宅材料统一登记造册并报送县级人民政府审批,经批准后,农户按照签订的协议退出宅基地并获得相应的补偿。

(四)建立宅基地有偿退出长效机制

从试点情况来看,各地在实施宅基地有偿退出中仍存在制度性障碍,这在一定程度上影响了宅基地退出工作的推进。鉴于此,应建立宅基地有偿退出的长效机制,首先要加快宅基地退出立法,建议尽快修改完善《物权法》《土地管理法》中有关宅基地的法律条文,补充宅基地退出的相关内容,同时尽快出台《宅基地退出条例》,针对宅基地退出的主体、申请条件、审批程序、退出补偿标准及住房、就业、养老等配套保障机制作出规定,形成规范的、具有可操作性的宅基地有偿退出制度;其次,应积极探索以农村产权制度改革联动推进宅基地有偿退出,深入推进土地承包权、宅基地使用权及集体收益分配权制度改革协同推进,进一步强化农村集体产权制度改革的联动性、协同性,推进农民的承包地、宅基地及农村集体收益分配权"一揽子"有偿退出。

参考文献:

[1] 魏后凯,刘同山.农村宅基地退出的政策演变、模式比较及制度安排[J].东岳论丛,2016,37(9):15-23.

[2] 刘彦随,刘玉,翟荣新.中国农村空心化的地理学研究与整治实践[J].地理学报,2009,64(10):1 193-1 202.

[3] 张勇.农村宅基地制度改革的内在逻辑、现实困境与路径选择——基于农民市民化与乡村振兴协同视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(6):118-127.

[4] 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(2):10-16.

[5] 张勇,包婷婷.农村宅基地退出的驱动力分析——基于推拉理论视角[J].农村经济,2017(4):18-23.

[6] 刘楝子,陈悦.转户农民宅基地的有偿退出机制:重庆个案[J].改革,2015(10):143-148.

[7] 郭晓鸣,虞洪.建立农村宅基地自愿有偿退出机制的现实分析与政策构想[J].农村经济,2016(5):3-10.

[8] 韩冬,韩立达,张勰,等.市场化视角下农村宅基地有偿退出研究[J].农业现代化研究,2018,39(1):19-27.

[9] 刘守英,熊雪峰.经济结构变革、村庄转型与宅基地制度变迁——四川省泸县宅基地制度改革案例研究[J].中国农村经济,2018(6):2-20.

[10] 付文凤,郭杰,欧名豪,等.基于机会成本的农村宅基地退出补偿标准研究[J].中国人口·资源与环境,2018,28(3):60-66.

[11] 黄健元,梁皓.农村宅基地退出制度的源起、现实困境及路径选择[J].青海社会科学,2017(6):132-140.

[12] 刘锐,贺雪峰.从嵌入式治理到分类管理:宅基地制度变迁回顾与展望[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2018(3):47-57.

[13] 胡银根,王聪,廖成泉,等.不同治理结构下农村宅基地有偿退出模式探析——以金寨、蓟州、义乌 3 个典型试点为例[J].资源开发与市场,2017,33(12):1 411-1 417.

[14] 张大鹏.金寨土地制度改革助力脱贫[EB/OL].(2018-03-29)[2018-05-28].http://ah.anhuinews.com/system/2018/03/29/007836762.shtml.

[15] 陈彬.农村宅基地制度改革的实践及问题分析——基于浙江省义乌市的实践[J].中国土地,2017(8):4-7.

[16] 朱从谋,苑韶峰,李胜男,等.基于发展权与功能损失的农村宅基地流转增值收益分配研究——以义乌市"集地券"为例[J].中国土地科学,2017,31(7):37-44.

[17] 鲍建平.义乌"集地券"管理制度的探索与实践[J].中国土地,2018(3):41-43.

[18] 唐健,王庆宾,谭荣.宅基地制度改革绩效评价——基于全国 5 省土地政策实施监测[J].江汉论坛,2018(2):36-42.

[19] 金华市国土资源局.义乌市 133 个农村退出部分宅基地建设"集地券"[BE/OL].(2017-12-27)[2018-05-28].http://www.jhdlr.gov.cn/xwdt/zxdt/201712/t20171227_1830397_1.html.

[20] 刘同山,赵海,闫辉.农村土地退出:宁夏平罗试验区的经验与启示[J].宁夏社会科学,2016(1):80-86.

[21] 刘彦随.中国新时代城乡融合与乡村振兴[J].地理学报,2018,73(4):637-650.

[22] 张勇.农村宅基地退出补偿与激励机制研究[D].徐州:中国矿业大学,2016.

[23] 刘守英.城乡中国的土地问题[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2018,55(3):79-94.

Policy Combing and Practice Comparison of Rural Homestead Withdraw With Compensation Since 2015

ZHANG Yong[1,2]

(1. *School of Finance and Public Management, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu, Anhui* 233030;
2. *Public Administration Postdoctoral Research Station of Nanjing Agricultural University, Nanjing* 210095, *China*)

Abstract: In order to solve the unreasonable "double growth"of urban and rural construction land and the increasingly serious problem of inefficient use of homestead after the farmers entering into cities, the exploration and establishment of the compensated withdrawal mechanism for homestead has become an important mission of the homestead system reform. Based on the relevant policies combing of homestead withdraw with compensation, this paper summarizes several types of practice in some pilot areas since 2015, which include the three models of replacement, change and storage. There are differences in these models, including the implementation goals and effectiveness, leading parties and source of compensation fund, implementation object and basic characteristics. In the future, it is necessary to establish the evaluation system of rural homestead price, guide and encourage qualified farmers to quit their homestead first, regulate the procedures of compensated withdrawal of homestead and establish the long-term mechanism of compensated exit of homestead.

Key words: rural homestead withdraw with compensation; policy combing; practice comparison; withdraw system

(责任编辑:马欣荣)