

# 城乡融合发展中农村宅基地退出的法律完善

史卫民 胡 睿

(西安财经大学法学院,陕西西安 710061)

**摘 要:**城乡融合发展需要农村宅基地自愿有偿退出,优化和促进宅基地资源利用。目前我国宅基地退出中存在退出相关规定欠缺、农民主体地位缺失、退出补偿标准不一、退出程序混乱等问题。通过对江西余江、安徽金寨、宁夏平罗宅基地退出的实践考察,其明确具体制度规定,赋予农民民主权利,分类实施退出补偿,公开公正退出程序给我们提供了有益的经验启示。城乡融合发展中我国农村宅基地退出应当完善相关制度规定,确保农民主体地位,制定合理补偿标准,健全宅基地退出程序,促进宅基地自愿有偿有序退出。

**关键词:**城乡融合发展;宅基地;退出;补偿

**基金项目:**国家社会科学基金项目“实现农民住房抵押权的法律障碍及破解研究”(17BFX198);西安财经大学研究生创新基金项目“农村闲置宅基地利用法律问题研究”(19YCZ05)。

[中图分类号] D922.3

[文章编号] 1673-0186(2020)009-0106-013

[文献标识码] A

[DOI 编码] 10.19631/j.cnki.css.2020.009.010

2019年8月26日修订通过的《中华人民共和国土地管理法》提出,鼓励进城落户的农村居民自愿有偿退出宅基地,这为促进城乡融合发展奠定了基础。近年来,随着大量农民选择进城务工甚至定居,导致农村大量闲置宅基地无法利用,城市用地资源紧缺。城乡融合发展的实质在于解决城乡之间的矛盾,使二者可以资源共享,协同发展。城乡融合发展需要农村宅基地尤其是闲置宅基地自愿有偿退出,进而高效利用土地资源。而目前农村宅基地退出法律制度还不完善,无法为城乡融合发展提供土地资源支撑。通过对宅基地改革试点地区实践考察,提出农村宅基地退出的相关建议,以期对完善宅基地退出制度规定、推进农村宅基地退出顺利实施有所裨益。

## 一、城乡融合发展中农村宅基地退出的概念和原则

城乡融合发展与农村宅基地的退出联系紧密。由于目前宅基地范围界定不清晰会影响农村宅基地退出,因而首先应当明确宅基地的概念。城乡融合发展中农村宅基地的退出对于农民而言将会丧

**作者简介:**史卫民(1973—),男,汉族,陕西洋县人,西安财经大学法学院教授,研究方向:民法学、物权与土地法学;胡睿(1994—),女,汉族,陕西西安人,西安财经大学法学院硕士研究生,研究方向:农村经济法制。

失原先所享有的部分权利,尤其在宅基地三权分置制度改革下,因此更应该明确农村宅基地退出的概念和原则。

### (一) 宅基地退出的概念

宅基地对于广大农民而言是生活及财产的保障。宅基地是一个政策用词<sup>[1]</sup>,各学者对其概念进行了不同的界定划分。有学者认为宅基地是指用以建造农村住宅的集体建设用地,但需经政府批准并以集体成员身份申请取得<sup>[2]</sup>。另有学者认为宅基地是指由农户使用的,经依法批准取得的集体所有的土地,其用途在于建造包括住宅、庭院、附属用房等在内的生活设施<sup>[3]</sup>。还有学者认为农村宅基地的涵义有广义、狭义之分。区别在于是否包含农村住宅及其附属物以及房前屋后的庭院等所占用的土地<sup>[4]</sup>。因此宅基地概念界定的主要问题在于宅基地是仅指专用来建造农村住宅的土地,还是包括农民住宅以及满足生活所需的附属物所占用的土地。

宅基地一词是基于本国国情与土地制度而存在的特有名词。从我国对宅基地严格地取得、使用制度以及基于对农民居住保障、权益保护等方面的考虑,宅基地应该指在农村集体经济组织中,该组织成员以成员身份申请,经过依法批准取得的为保障农民正常生产生活需求的,实际占有的用于建筑房屋以及与住房用地、居住有关的附属设施,已建或未建的农村集体建设用地,包括厨房、庭院、厕所、杂物圈等。

2018年《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出了探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”的改革建议,这是为使我国宅基地制度能顺应社会经济发展,在保证户有所居的基础上充分发挥宅基地财产性功能的探索。而宅基地退出是其中的解决路径之一。从法理上来看,农民在村集体中具有成员身份,享有成员资格权利。农民基于该资格权取得宅基地,那么在进行宅基地退出时即为资格权的退出。因此宅基地退出是指基于自愿、有偿、公平原则,按照一定的程序及补偿标准,农民就宅基地所享有的资格权有序退回给村集体,农户退出宅基地后无权再次申请宅基地。

### (二) 宅基地退出的原则

一是自愿原则。宅基地退出应当以农民意愿退出的意思表示为准。宅基地退出是在我国社会经济快速发展的环境下,为了有效利用土地而出现的新趋向<sup>[5]</sup>。在城乡融合发展背景下,农村居民进城会遇到能否适应城里的生活,以及是否可以享受与城镇居民一样的社会保障待遇等问题。此时宅基地便成了农民生活居住保障的最后退路。因此退出应当是农民自愿做出的决定,应当尊重其自主选择、保证其主体地位。同时在《“三块地”改革试点工作意见》《深化农村改革综合性实施方案》等文件中明确强调,不能侵犯农民利益,不得以退出宅基地作为进城落户的条件。因此,农民自愿退出是首要坚持的原则,不得强迫农民,甚至通过威胁、恐吓等方式强迫农民进城。

二是有偿原则。宅基地使用权作为一种用益物权,是财产性权利,同时也作为制度性福利用以保障农民的住房生活需要,对农民退出宅基地进行补偿是对财产性权利的一种保护,也是对永久失去宅基地资格权的一种弥补。在宅基地三权分置制度改革下,资格权成了农民固化保障的权利,这在一定程度上避免了农民“失宅”的风险<sup>[6]</sup>,但也带来了农民对宅基地日后价值提升的期待,产生宁愿将其闲置也不愿意退出的问题。因此宅基地的有偿退出是解除农民这种顾虑的有效方式之一,它

可以促使农民有意识地进行生产生活的选择,让具有退地条件和退地能力的农民可以自愿大胆地退出,从而优化宅基地的资源利用。

三是公平原则。公平原则应当始终贯穿于农民宅基地退出的整个过程。对于农民自愿退出宅基地,应当公平公正地对其申请退出的宅基地进行评估确认;应当公平平等地对宅基地退出相关事宜协商确定;应当公平合理地对农民退出的宅基地及其房屋进行补偿,保障每一位退出主体的利益。制定公平的宅基地退出法律规则,运行公平的宅基地退出程序,公平地保障宅基地退出主体的利益有助于更好地推动宅基地退出改革工作的开展,有助于加快解决农村宅基地改革问题的步伐,有助于进一步落实乡村振兴战略的要求。

### (三)城乡融合发展与宅基地退出的联系

一是城乡融合发展需要闲置宅基地的有序退出。城乡融合发展是城市与乡村互通交流的双向发展。相互融合共同发展的实质在于资源优势、生产要素等因素的互补。目前城市土地资源匮乏,用地紧张,城市的发展建设需要大量土地。在充满竞争的城市中,土地资源竞争尤为激烈,但是城市可利用的土地毕竟有限,城市便会逐渐向乡村扩张,城乡交界处出现大量违法用地现象。然而农村中拥有大量的闲置土地尚未加以利用,其中闲置宅基地存量颇大。据统计,在农村近2亿亩的宅基地中,处于闲置与低效率利用状态的宅基地约为6000多万亩,而处于闲置不用状态的为3000多万亩<sup>[7]</sup>。城市用地需求强烈与农村土地闲置反差鲜明,促使闲置宅基地有序退出是化解城乡用地矛盾的前提,也是城乡融合发展的必由之路。

二是宅基地自愿退出有助于城乡融合快速发展。农民退出宅基地是经过其深思熟虑后自愿做出的选择。在进入城市生活前,他们首先会考虑自己能否应对城市的各种挑战,能否融入城市。换言之,自愿退出宅基地的农民大多数具备一定能力。他们进入城市后为城市带去了劳动力,同时城市也为他们提供了发展平台,这会促使更多农民退出宅基地投入城乡融合建设,加快了城乡融合的步伐。另外宅基地的自愿退出,使得农村可以腾退整理出更多的土地,这为城市土地利用紧缺问题留下了解决的空间,有助于城乡融合快速发展。

## 二、城乡融合发展中农村宅基地退出的问题分析

虽然农村宅基地退出问题得到了广泛的关注,但实际上城乡融合发展中农村宅基地退出的进程较为缓慢,其中在相关制度规定、农民主体地位、退出补偿标准、宅基地退出程序等方面存在问题。

### (一)相关制度规定欠缺

目前我国宅基地退出的改革停留在政策层面,国家出台了与之相关的政策明确了宅基地退出的改革方向,也授权试点地区进行宅基地退出改革探索。由于缺乏宅基地退出的专项法律法规,各试点地区只能依据本地区的实际情况进行不同退出模式的初步尝试。新修订的《中华人民共和国土地管理法》第六十二条规定了国家允许进城落户的农民依法自愿有偿退出宅基地,这是政策被写入

法律的体现。在与政策衔接的全国性法律表达不足的情况下,一些地方难以寻求到直接法律依据,其出台的地方性法规、地方政府规章、地方规范性文件中对宅基地的退出规定涉及较少,原则性的表述较多<sup>[8]</sup>。完善的法律是一项政策得以推行实施的重要保证之一,只有明确了高层级的法律规范内容,其他位阶的规范性文件才能具体化,才能确保实践中的指引功能。

#### (二)农民主体地位缺失

农民是宅基地退出过程中的主体,应该享有自由表达正当合理诉求、参与协商、进行监督、对被侵害权利进行申诉救济的权利。但是在实践中出现了有些地方政府、村委会角色错位,甚至按照自己的工作进程强制农民退出宅基地的现象<sup>[9]</sup>。农民在退出的过程中较为被动,对于退出申请的提出、退出的审核公告、退出的协商确认、退出的补偿等与自己权益息息相关的环节都无法参与。农民主体地位的缺失导致最根本的利益无法得到保障,正当的诉求无法表达,被侵害的权利无法救济,由此农民会去衡量退出与否的利弊。目前农民处于弱势地位,退出宅基地明显对自己不利,因而缺乏退出宅基地的动力。

#### (三)退出补偿标准不统一

统一、合理、明确的补偿标准对宅基地退出顺利实施起决定性作用。目前宅基地退出在全国部分地区探索试点,并没有统一正式的宅基地退出的补偿标准规定出台。一些地区宅基地退出的补偿具有任意性,补偿标准依据并未考虑到农民的利益保障,或以农户大体生活水平为参考标准,进而导致不同地区相同面积宅基地退出补偿标准不同,甚至同一区域不同乡镇也有所差别,实际补偿与农民期待补偿标准之间差距明显。另外各退出农民之间,不同乡镇退出农民之间会进行补偿标准的对比,会因补偿标准的悬殊对整个宅基地退出政策的满意度大大降低,进而村民对宅基地退出态度消极,相关政策无法得到支持。

#### (四)宅基地退出程序混乱

实践中各试点地区考虑当地具体情况探索出不同的退出模式。如天津的“宅基地换房模式”,安徽的“马鞍山模式”“宁国模式”“凤台模式”,成都的“双放弃模式”“地票交易模式”“货币化补偿模式”“宅基地收储模式”等,退出模式多样,但与之相关的退出程序模糊不明。有的单纯以退出原则对退出程序进行解释,或以制度要求为退出程序做出规定,或以该退出模式概念内涵解释作为退出程序的实施步骤。出现许多农民只明白退出模式的名称含义,但不清楚退出程序的具体内容<sup>[10]</sup>,这会导致有宅基地退出意愿的农民,因退出程序缺乏可操作性损害自己利益而最终放弃退出。

### 三、我国农村宅基地退出的实践考察及启示

自2015年我国宅基地制度改革开始在33个试点县(市、区)进行探索。在农村宅基地退出方面以江西余江、安徽金寨、宁夏平罗为代表的试点地区在实践中做法各具特色、改革效果显著,对城乡融合发展中宅基地退出起到积极作用,相关有益经验值得借鉴。

### (一)宅基地退出的实践考察

#### 1.江西余江

一是明确系统的制度规定。余江推出了三个层级的农村宅基地制度体系:一是紧紧围绕中央改革精神制定的县级文件;二是乡镇党委政府制定的组织实施办法;三是县宅改办要求各村委会根据本村实际情况制定的村级宅基地制度试点改革措施<sup>[11]</sup>。并且围绕宅基地改革出台了23项配套文件,宅基地退出方面包括《余江县农村宅基地退出暂行办法》《余江县农村退出闲置宅基地综合利用实施方案》等文件。其中明确规定了宅基地退出的方式、退出补偿标准、退出程序、退出后土地的综合利用。从每一层级制度体系的推行,到各项宅基地改革规则办法的制定都明确系统,这使得宅基地改革能够切实推行。

二是积极发挥村民自治作用。余江县意识到村民在宅基地改革中的重要性,充分尊重农民的主体地位,成立了专门负责村民事务的农民自治组织。通过该组织村民积极参与村务事务管理,平等议事、公平协商,使得国家及上级部门推行的政策能够在集体内部顺利施行<sup>[12]</sup>。村民与村集体共同针对本村情况来制定具体实施方案,如参与宅基地退出规则及补偿标准的制定,这样能够反映农民的诉求,维护农民的利益。此外村民自治提升了农民的主体意识,村民们为维护整个村集体的利益,会主动劝说动员周围村民配合宅基地改革工作,极大发挥了村民自治在宅基地退出中的积极作用。

三是分类实施的退出及补偿。余江根据本县的情况,通过无偿、有偿并举的方式进行退出与补偿。实行无偿退出的是户外闲置废弃、倒塌的设施以及一户多宅不符合规划的多宅部分及其附属设施等。实行有偿退出的是一户多宅符合规划的,既无法在集体经济组织内部流转又有退出意愿的多宅部分,对其按照每平方米20~50元的标准进行补偿,最终取得的补偿价格会因房屋结构、质量的差异而不同。对于多户一宅中宅基地由非集体经济组织成员占有使用,同时其他户愿意退出的,原则上应当退出并按照每平方米50元标准对农户补偿<sup>[13]</sup>。为鼓励农民退出全部宅基地,规定对全部退地农民的补偿标准最高可高于原补偿标准的20%。另外,为鼓励村民退出宅基地还规定了享受优先租住本县保障性住房、购买政府优惠商品房、每平方米600~800元房价补贴的相关政府优惠政策<sup>[14]</sup>。

四是具体详细的退出程序。余江县在宅基地退出程序上做出了具体的规定。整个程序包括农户退出申请的提出;乡镇政府对申请内容的审核;审核通过后对宅基地状况及面积的调查;信息的公示;退出农民与村集体经济组织书面退地协议的签订;协议等材料的上报审查;县(市、区)自然资源局审查、县(市、区)政府批准,注销土地使用权证,农户腾退房屋并进行处置验收。

#### 2.安徽金寨

一是规范办法先行先试。金寨县针对宅基地制度改革出台了《金寨县农村宅基地自愿退出奖励扶持办法》《关于农村宅基地制度改革试点工作的实施意见》《关于深化农村综合改革示范试点工作的指导意见》等文件,在《金寨县农村宅基地自愿退出奖励扶持办法》中明确规定了宅基地退出的原则、方式、程序、补偿标准、退出社会保障,这使得金寨县在宅基地退出过程中可以根据具体法律规定来规范各方主体的行为,具有较强的操作性。

二是注重农民参与管理。宅基地制度改革中,金寨县广泛听取群众的意见,着力发挥基层管理的优势,注重农民在退出过程中的参与,邀请农民一同参与管理、解决问题,构建了一个新型的社会基层管理组织<sup>[15]</sup>。并且在宅基地退出的过程中能够做到公开、公平、公正,因而村民积极广泛参与,宅基地退出工作进展顺利。

三是房地分离退出补偿。金寨县在宅基地退出补偿中注重将宅基地与房屋相分离,分别对其补偿。对地上房屋的补偿分为以下几种情况:一是房屋完好存在的,按土木、砖木、砖混、框架结构不同分别补偿每平方米250、350、430、600元;二是一户一宅下的房屋已部分倒塌,未倒部分按政策补偿,已倒的房屋按标准的50%计算补偿;三是房屋已全部倾倒灭失,但有该土地使用权证,依前款标准补偿;四是一户一宅下的简易搭建、活动板房,若地上房屋为政府建设的不予补偿,若是群众自建的按每平方米160元补助。对于宅基地退出补偿,其补偿标准为每平方米35、70元,依据是否登记确权,是否面积符合标准。按每平方米35元标准补偿的有:已确权发证但面积超标的;未确权发证对房屋占地外的宅基地的补偿。按每平方米70元标准补偿的有:已确权发证且面积合规的;未确权发证仅对房屋所占宅基地的补偿。另外对未确权登记的,可补偿面积的上限为160平方米<sup>[16]</sup>。

四是退出程序清晰公正。第一,产权人向村集体经济组织递交宅基地退出申请。第二,村集体经济组织对申请信息进行审核。第三,乡级人民政府对该申请及审核逐项进行审查,并按规定予以公示,公示过后无异议则继续上报审批。第四,信息公示。共分为两次,第一次对宅基地申请相关人员信息公示,第二次是对第一次公示的异议复核内容进行公示。第五,县宅基地改革小组进行审批。第六,产权人与村集体经济组织签订宅基地退出协议。第七,产权人申请并领取宅基地退出补偿资金。

### 3. 宁夏平罗

一是制定完整详细的细则。平罗县针对宅基地退出颁布了一系列的具体规定,包括《农民宅基地、房屋、承包地收储参考价格暂行办法》《农民集体土地和房屋产权自愿永久退出收储暂行办法》《农村宅基地自愿有偿退出管理暂行办法》等。其中对于宅基地退出的原则、条件、程序、补偿办法、保障机制进行了详细的说明,完整详细的规定是深化宅基地改革的必要条件。

二是以尊重农民意愿为前提。平罗县宅基地试点改革成功的重要启示在于注重了解农民在改革中的真实意愿,维护和保障农民的权益。平罗县在改革中广泛收集了解农民的诉求、意见、建议,解决农民的实际问题。平罗县针对宅基地自愿有偿退出中的具体问题,以9000余份问卷调查了解情况,经统计,其中8900多份问卷中,拥护和支持改革的农户达到80%以上<sup>[17]</sup>。平罗县尊重农民的意愿,重视农民民主权利的行使,保护农民的合法权益。因而改革过程顺利并能得到农民的支持。

三是实施分类分等级补偿。平罗县在宅基地退出后实行宅基地、房屋分别补偿的政策,并且实施收储补偿。依补偿对象类别、等级的不同对应不同的收储价格标准。由《农民宅基地、房屋、承包地收储参考价格暂行办法》规定可知,对宅基地的补偿首先将宅基地划分为一、二、三类区域,其次由各个区域等级确定收储价格的标准。一类区域宅基地收储价格为10000元,二类区域宅基地收储价格为9000元,三类区域宅基地收储价格为8000元<sup>[18]</sup>。其中以267平方米为标准面积,实际面积超出的部分其收

储价格按庭院经济用地收储价格执行。对于房屋的补偿是按照房屋建造年限与建造结构来实施补偿。

四是规定完善的退出程序。平罗县的宅基地退出程序共有五个步骤:第一,由农户向集体经济组织提出包含土地房产等由所有共有人签字盖章的书面申请;第二,村集体经济组织对相关内容审核确认;第三,村集体经济组织委托具有资质的评估机构对退出土地、房屋进行价值评估;第四,农户就退出土地房屋面积、补偿标准、金额等事项与村集体协商并签订书面退出收储补偿协议;第五,县级主管部门对权证注销登记。

## (二)宅基地退出的经验启示

### 1.明确具体制度规定是前提

从这几个试点地区的实践来看,各地区对于宅基地退出改革都有明确的制度规定。各地区针对宅基地退出经仔细考察与经验总结而后制定出具体的实施办法或细则,并且对宅基地退出的原则、方式、程序、退出补偿等内容做出明确规定,这使得宅基地退出不再是政策文件中所指出的探索目标,而使宅基地退出有了实际的制度内容,并且通过地方政府规章或办法或细则进行规定,保证了规范文件的效力,增强了宅基地退出实施效果。正是因为这些明确的制度规定才使得宅基地退出政策所传达的改革内容有了具体的实施方案,进而使得宅基地退出可以顺利开展。因此需要有明确具体的制度规定作为宅基地退出的前提依据。

### 2.赋予农民民主权利是关键

农民是宅基地退出中的主体。退出中农民的权利保障应该予以重视,具有双重保障功能的宅基地于农民而言意义重大,农民退出宅基地过程中最关注的是自身合法权益是否有所保障。在江西余江、安徽金寨、宁夏平罗这几个地区都非常注重农民在宅基地退出中的主体地位,不同程度地赋予农民民主权利,让农民参与到退出进程中,农民参与过程中能够合理表达自己的诉求,能够参与管理解决问题,能够对退出程序有效监督,能够积极配合有序退出,此外农民会自发地鼓励劝说其他村民退出宅基地。

### 3.分类实施退出补偿是根本

宅基地退出的补偿可能涉及农民的地上房屋及房前屋后的附属设施等补偿的问题。具有一定的复杂性,对其分类实施退出并进行补偿是解决这一问题较好的方法。余江、金寨、平罗这些地方注重依据本地区退出政策精神及模式要求,对退出宅基地补偿类别进行区分,并且各类别都有其对应的具体补偿标准的经验值得借鉴。

### 4.公开公正退出程序是保障

具体完备的退出程序是宅基地顺利退出的保证,也是农民宅基地退出能够公平公正进行的保障。之所以余江、金寨、平罗农村宅基地退出能够有序开展并能取得很好的效果,是因为其在退出程序方面更重视程序的具体可操作性,没有忽视农民意愿表达与协商,也注重对宅基地退出过程的全程监督。这些地方就宅基地退出程序细分为不同的步骤流程,从农民的自愿申请开始到退出宅基地

的审核评估确认,再到与农民就补偿事宜协商以及到最后对农民进行分类补偿,每一个退出环节都有详细的规定,这使得宅基地退出有了可遵循的程序,有助于农民顺利有序地退出。

#### 四、城乡融合发展中农村宅基地退出的完善建议

城乡融合发展中农村宅基地的顺利退出重在具有完善可操作的制度规则以及重视农民在退出中的权益保护。针对当前宅基地退出中存在的问题,应该结合宅基地试点典型地区的经验并且考虑今后在全国范围实施的可行性从而进行法律完善。

##### (一)完善宅基地退出规定

法律具有指引作用,完善的法律规定是指引宅基地退出顺利实施的重要依据。在我国大量闲置宅基地需要进行盘活利用的现状下,宅基地退出无疑是实现闲置宅基地利用的重要路径之一。“农民依法自愿有偿退出宅基地”已被写入《中华人民共和国土地管理法》,说明了宅基地退出的重要性与紧迫性。但相关法律表达不足有碍宅基地退出政策的落实,因此建议首先制定出与宅基地退出政策相衔接的全国性制度规定。2019年中央一号文件指出研究起草农村宅基地使用条例,这是在宅基地立法方面做出的重要决策部署。因此可以在农村宅基地使用条例里单独列一章规定宅基地退出,其中包括宅基地退出的原则、退出的主体、退出的范围、退出的补偿标准、退出的程序设定、退出的监督管理、退出的法律责任等。其次鼓励地方性法规在此上位法规定的相关宅基地退出限定的标准范围内,结合本地区的实际状况制定适合本地区宅基地退出的办法或细则。我国幅员辽阔,农村覆盖面积广,地区差异明显。因此对于各地区宅基地退出的规定也应做到因地制宜,结合各地区不同的退出模式进行不同的退出程序设定,结合当地经济发展水平及财政状况在规定的补偿标准范围内进行设定,结合不同农村地区、不同的风俗习惯进行退出监管主体责任分配。以上位法规定的内容为依据,对退出规定进行具体细化。一方面使得政策可以同法律密切衔接,另一方面使得法律兼顾了普遍性与灵活性,这样可以保证宅基地退出制度规定在全国范围内顺利施行。

##### (二)确保农民的主体地位

从宅基地退出试点地区的成功经验可知,只有确保农民的主体地位,保证农民的民主权利,维护农民的合法利益才能使得宅基地有序顺利退出。是否符合农民利益最终由农民说了算,建立农民利益表达机制与参与形成机制至关重要,只有农民掌握了主动权和话语权,成为自己的主人,才能真正保障农民利益<sup>[19]</sup>。因此保证宅基地退出中农民的主体地位是必要的。第一,以农民的意愿为前提。保证宅基地退出是农民的内心意愿,自主选择,不得强制逼迫其退出宅基地。第二,退出过程中应当保证农民合理诉求的表达。可以借鉴宁夏平罗农民参与机制以及江西余江农民自治的经验,在农民宅基地申请、审核、公示期间设立宅基地退出村民自治小组,专门听取、收集农民在退出过程中表达的相关诉求,再将农民的诉求集中向乡镇政府反映并共同参与解决。第三,注重与农民平等协商。宅基地退出补偿关系着农民的切身利益,补偿的金额应当依据退出的范围在补偿标准范围限度



内与农民平等协商最终确定。第四,重视公开透明便于监督。宅基地退出程序中应当注意公开公正性,对宅基地退出申请、评估、审核相关信息进行公示,保证退出宅基地信息的真实性与准确性。对宅基地退出的补偿范围、标准、金额等信息进行公示,保证宅基地退出补偿规范且合理。同时成立宅基地退出监督小组,该监督小组参与宅基地退出程序全过程监督。其余村民也可随时对退出宅基地进行监督。第五,确保农民异议申诉救济渠道畅通。当农民对退出宅基地的相关信息存在异议或退出补偿侵犯农民利益时,应当允许农民向乡镇政府异议申诉,乡镇政府应当及时处理并做出答复。

### (三)制定合理的补偿标准

合理的补偿标准有助于农村宅基地退出制度的实施,有助于农民积极主动地配合进行宅基地退出。合理的补偿标准是能够区分宅基地及其附着物并分类补偿的,是保证农民利益不受损且能够平衡地区财政收入水平的,是拥有广泛补偿资金来源且能够平稳运作的。

#### 1. 补偿范围

实践中宅基地退出后的补偿问题较为复杂,往往退出宅基地上附着有农房及其他生活附属设施,因此对宅基地退出补偿不能一概而论,分类进行补偿更为科学合理。宅基地退出补偿的范围应当包括如下方面。第一,对宅基地的补偿。农村宅基地分配无偿性与无期限性对农民来说是一种福利性保障,而农民进行宅基地退出则会失去原先所享有的福利,于农民而言是一种损失,对其所退出的宅基地应当补偿。第二,对房屋的补偿。宅基地是供农民生产生活的集体建设用地,当其退出宅基地时不仅是宅基地本身的退出,同时也是宅基地上房屋的退出。房屋是农民的私有财产,合法的私有财产受法律保护,对于此部分应该予以补偿。第三,对生活附属设施的补偿。农民对宅基地的利用不仅是建造农房,也包括在宅基地上房前屋后为满足生活需要建造的厨房、厕所、牲畜圈等附属设施,这些为其生产生活所必需且未超标准占用的宅基地,等同于农房的延伸,应当予以补偿。当然也要严格按照实事求是原则的要求,只有合法合规的宅基地才能得到补偿,违法违规的收回且不予补偿<sup>[20]</sup>。第四,对农民退出安置的补偿。我们看到试点地区在退出补偿范围里有包括政府对宅基地退出农民进行购房补贴或提供相应的优惠政策,这其实是一种对农民进行宅基地退出的激励与保障。宅基地是农民重要的生活保障,在城乡经济差距较大的今天,农民退出宅基地后融入城市生活还具有一定的挑战性。宅基地退出具有联动效应,因此既要关注农民宅基地退出问题本身,也要重视宅基地退出后农民的生活保障问题。因而有必要对农民退出进行安置补偿。

#### 2. 补偿标准

补偿标准的确定是宅基地退出中的核心。既要考虑农民利益需求,也要关注当地经济发展水平。因此补偿标准的确定应当更切合各地区实际状况,建议由省级人民政府针对宅基地、地上房屋、地上生活附属设施、安置补偿制定本地区最低补偿标准,保证农民的利益不受侵犯。可以参照征地补偿标准进行宅基地退出最低补偿标准的制定<sup>[21]</sup>,在修订后的《中华人民共和国土地管理法》中征收土地的补偿费用包括土地补偿费、村民住宅、地上附着物和青苗补偿费、安置补助费、社会保障费等。征收土地与宅基地退出,其区别在于前者具有强制性而后者具有自愿性,但二者最终都是将土地重新收归

国家或集体所有,存在一定的共通性。因此可以参考征地补偿标准来确定宅基地退出的补偿标准。对于宅基地退出的补偿标准可根据区片综合地价,将全国按照东、中、西部进行区片划分。在每一分区内部依据本区域所有地区平均最高与最低地价确定土地价值区间范围,同时依据不同土地状况、区位特点等乘以一定的系数来确定。东部地区宅基地退出补偿标准可以为70万~100万元每亩;中部地区宅基地退出补偿标准可以为40万~70万元每亩;西部地区宅基地退出补偿标准可以为15万~40万元每亩。对于地上房屋的补偿标准可依据区片综合房价,同时依据不同地理位置、房屋新旧程度等乘以一定的系数<sup>[22]</sup>。同样划分东、中、西部区域,依据本区域所有地区平均最高与最低房价确定房屋价值区间范围。东部地区地上房屋补偿标准可以为600~1000元每平方米;中部地区地上房屋补偿标准可以为400~600元每平方米;西部地区地上房屋补偿标准可以为200~400元每平方米。对于生活附属设施的补偿标准应当综合考虑本地区实际情况来设定,并依其占地面积、新旧程度、生活必要程度等乘以一定的系数来区别补偿。东部地区附属设施补偿标准可以为60~100元每平方米;中部地区附属设施补偿标准可以为40~60元每平方米;西部地区附属设施补偿标准可以为20~40元每平方米。对农民退出安置补偿标准应在保障农民原有生活水平的基础上,依据区片综合地价、经济生活水平等进行补偿标准制定。但东部地区退出安置补偿标准不得低于1000元每人;中部地区退出安置补偿标准不得低于900元每人;西部地区退出安置补偿标准不得低于800元每人。其次授权地市级人民政府制定补偿的具体实施细则。在最低补偿标准基础上,综合考虑土地地区位差异、房屋新旧程度、结构特点、附属设施存废状况、农民退出后的实际生活保障、同期城市人均收入水平等因素后制定各地区合理的补偿标准。

### 3. 补偿资金

宅基地退出补偿中,补偿资金对退出农民来讲意义重大。村集体拥有充足的资金能够保证农民宅基地退出具有动力,同时能够影响整个宅基地退出工作的发展进程,因此拓宽补偿资金来源渠道和多方筹集至关重要。第一,可以利用集体经营性建设用地出让收益。我国已允许集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同权同价同等入市。集体经营性建设用地入市后村集体获取出让金,属于村集体的那部分出让金可以作为宅基地退出的资金来源。第二,可以利用农村集体产权改革所得收益。在进行农村集体经营性资产股份合作制改革中将集体资产折股量化给农民,并进行经营管理与收益分红,其中村集体会有盈利收入,对于其中的部分收入可作为补偿资金的一种。第三,可以利用农村集体资源经营收益。除土地资源收益外,我国农村地区各村集体可以根据本集体所处地区的地理位置和环境资源优势,发展旅游业、手工制造业、天然产品加工业,以此经营收益作为宅基地退出补偿资金来源。第四,可以利用村集体资金对外投资而获取的股权收益。作为民事主体的集体经济组织可以进行相应的民事活动,可以对外投资取得股权,从而以股权收益作为补偿资金。第五,建议中央、省市财政给予宅基地退出专项资金支持。第六,建议将农村发展资金、部分扶贫资金、环境整治资金、土地整理资金等进行整合,捆绑使用,以此提供资金支持进而深入推进宅基地退出工作。

#### (四)健全宅基地退出程序

健全的宅基地退出程序是宅基地合法有序退出的程序性保障,宅基地退出程序应该保证从土地确权评估开始至最终农民获取宅基地退出补偿的程序完整性,并且要注重各环节间的衔接以及农民意愿的表达,与此同时不能忽略对程序的监督。

##### 1.土地确权评估程序

宅基地权属关系模糊难以激励农民自愿退地<sup>[23]</sup>。通过土地确权确保宅基地产权关系清晰,明确“户”与“宅”的界限,坚持一户一宅原则,对违规超占、违法乱占进行收回。首先,应当确保对农村宅基地和房屋的确权登记,建立宅基地和房屋信息档案。其次,集体经济组织与专业技术人员共同参与宅基地的调查、测量、审核并颁发确权证书。最后,针对宅基地、农房等不动产的价值做出评估报告,为后续补偿提供参考依据。

##### 2.宅基地退出申请审核程序

宅基地退出应当是农民基于自己内心意愿做出的选择,因而应当以农民的申请作为宅基地退出程序启动的开始。农民首先以书面形式向集体经济组织递交宅基地退出申请,包括宅基地退出申请书、宅基地确权凭证、宅基地信息、宅基地退出人员信息。其次是村集体对农户的申请信息进行初审和复审。通过初审对农民提供的相关信息内容核查,并将相关信息公示公开,其他农户及经济组织成员等可对其异议。公示无异议的进入复审程序对农户是否符合宅基地退出条件、拟退出宅基地及地上房屋、附属设施产权状况等进行审查确认。

##### 3.退出补偿协商谈判程序

在经过相关确权评估、申请审核程序后,农民拟退出的宅基地、农房、附属设施的产权、范围、区位、使用情况等信息已清晰明确。其后针对退出的农户应当进行相应的补偿。宅基地退出补偿与农民自身的权益保障关系重大,因此退出补偿中应当重视农民诉求的表达,设立退出补偿谈判程序。在确保农民主体地位的同时,能够真实反映其内心的补偿期待。针对退出宅基地的具体情况,农村集体经济组织与农民应当在省级人民政府制定的最低补偿标准及授权的地市政府规定的具体补偿标准范围内进行补偿的协商谈判,最终确定补偿金额。

##### 4.退出补偿审批备案程序

经农民充分表达意见并与农村集体经济组织协商确定补偿金额后,应当报乡级政府进行审查,而后报县级政府进行审批并留底存案。对宅基地退出补偿的审批应当认真审慎,既要确保补偿不低于最低补偿标准,也要保证补偿符合本地区实际情况所规定的补偿范围,还要重视宅基地退出农民的利益保护。另外对相关补偿内容及审批的备案不能忽视。注重对补偿的范围、形式、标准、金额、农民参与补偿协商谈判书面报告等相关内容备案保存,便于监督检查,并能为解决宅基地退出矛盾纠纷提供事实根据。

##### 5.宅基地退出监督程序

宅基地退出公平公正顺利的实施需要监督程序加以保障,应通过以下四类监督主体加大监督力

度。一是宅基地退出农户。退地农户本身可以对集体经济组织及政府就宅基地退出确权、审批、补偿等环节中的行为、决定、审批结果进行监督并有权提出异议。二是其他集体经济组织成员。在农村这样彼此相对熟悉的环境中,其他集体经济组织成员较政府对退地农户的真实情况更加了解,他们可以对农户退出宅基地相关信息的正确性进行监督,同时也可以对相关部门就宅基地退出的各程序进行监督,保证程序正义,维护农民利益。三是政府及其各部门。每一级政府及其部门都有不同的职责,对于职责范围及权限范围内的事项应当相互进行监督。同时对宅基地退出农民的资格、土地产权、退出条件、补偿金额等进行监督。四是社会群众。社会群众是一庞大的监督群体,也是监督中重要的力量,其可以以理性公正的思维对宅基地退出事宜进行监督。就监督程序而言,首先是监督主体向村集体或乡镇政府提出异议,由政府、集体经济组织、农户代表、社会群众代表组成,负责宅基地退出监督检查事项。其次对异议事项进行调查,然后督查组织做出处理意见,最后监督相关人员进行改正。

### 参考文献

- [1] 徐忠国,卓跃飞,吴次芳,等.农村宅基地问题研究综述[J].农业经济问题,2019(4):28-39.
- [2] 王利明.中国民法典学者建议稿及立法理由:物权编[M].北京:法律出版社,2005:272-273.
- [3] 陈小君,蒋省三.宅基地使用权制度:规范解析、实践挑战及其立法回应[J].管理世界,2010(10):1-12.
- [4] 关江华.基于风险能力评价的农户宅基地流转福利变化研究——以武汉城市圈典型区域为例[D].武汉:华中农业大学,2014:9.
- [5] 祁全明.农村闲置宅基地治理法律问题研究[M].北京:法律出版社,2018:143.
- [6] 李祎恒,陶明凤.宅基地退出中保障农民住宅权的法学分析[J].江苏农业科学,2019(15):44-47.
- [7] 郑凤田.让宅基地“三权分置”改革成为乡村振兴新抓手[J].人民论坛,2018(10):75-77.
- [8] 吴爽.农村宅基地退出实践的法律反思[J].学习与实践,2019(8):17-24.
- [9] 彭小霞.论村民自治权在农村宅基地退出中的实现[J].理论月刊,2019(3):93-101.
- [10] 朱路路.我国农村宅基地使用权有偿退出法律制度研究[D].锦州:渤海大学,2018:11.
- [11] 陈胜祥.制度嵌入的逻辑——农村宅基地制度试点改革“余江模式”解析[M].北京:经济管理出版社,2017:78.
- [12] 王向阳.超越“保障权”与“财产权”:宅基地改革的治理路径探析——基于江西“余江宅改”的案例分析[J].理论与改革,2019(5):153-165.
- [13] 余永和.农村宅基地退出试点改革:模式、困境与对策[J].求实,2019(4):84-97+112.
- [14] 土流网.2018年江西余江推进宅基地制度改革三项机制试点[EB/OL].(2018-04-18)[2020-01-02]<https://www.tuliu.com/read-78533.html>.
- [15] 郑凤萍,陈涵,许淑芬.宅基地退出与推进农村发展问题探析——以金寨县为例[J].安徽农学通报,2017(12):9-11.
- [16] 金寨县人民政府网.关于印发《金寨县农村宅基地自愿退出奖励扶持办法(试行)》的通知[EB/OL].(2016-07-25)[2020-01-02]<http://www.ahjinzhai.gov.cn/public/6597231/16166651.html>.
- [17] 廖成泉,陈松虎,陈凯.平罗县农村宅基地制度改革的做法、成效及经验启示[J].广东土地科学,2019(1):9-13.
- [18] 平罗县人民政府网.平罗县农民宅基地、房屋、承包地收储参考价格暂行办法[EB/OL].(2017-07-05)[2020-01-

- 02]http://www.pingluo.gov.cn/xxgk/zf\_xxgkml/qnhn/201808/t20180822\_1007602.html.
- [19] 宋志红.中国农村土地制度改革研究思路、难点与制度建设[M].北京:中国人民大学出版社,2017:8.
- [20] 盛凯,范兰丹.农村宅基地退出的理论框架与实现路径[J].南方国土资源,2019(8):45-49.
- [21] 苟正金,吴炜.宅基地使用权退出法律规制研究——以江西省某县为调查对象[J].西南民族大学学报(人文社科版),2019(7):82-86.
- [22] 马智利,魏东.宅基地住房券价格补偿机制研究[J].中国房地产,2019(30):43-48.
- [23] 庄开明,彭亮,黄敏,等.农村闲置宅基地有偿退出与优化利用——基于四川省农地改革与探索的实践[M].北京:人民出版社,2017:130.

## The legal perfection of the withdrawal of rural homestead in the development of urban-rural integration

Shi Weimin Hu rui

(School of Law, Xi'an University of Finance and Economics, Xi'an, Shanxi, 710061)

**Abstract:** The development of urban-rural integration requires that rural homestead should be withdrawn with compensation voluntarily, which could optimize and improve the utilization efficiency of homestead. At present, there are some problems in the withdrawal of homestead in China, for lacking of the relevant stipulations of the withdrawal, for ignoring the dominant status of farmers, for making difference of the compensation standards for the withdrawal, for the confusion withdrawal procedure. Through making a study on the withdrawal of sites in Yujiang of Jiangxi, Jinzhai of Anhui and Pingluo of Ningxia, it provides us with useful experience and enlightenment, including specific institutions and regulations, the democratic rights of farmers, classification for withdrawal compensation, the withdrawal procedure of openness and fairness. Therefore, under the background of the development of urban-rural integration, our country is supposed to perfect relevant institutions and regulations for the withdrawal of rural homestead, ensure the dominant position of farmers, formulate reasonable compensation standards, perfect the procedure of the withdrawal of homestead. In this way, we can promote the withdrawal of homestead voluntarily and orderly.

**Key Words:** urban and rural integration development; homestead; withdrawal; compensation

(责任编辑:易晓艳)