杜宇能，潘勤添，张琰明．“保权退出”：宅基地退出的一种新模式研究［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2023，22（5）：34-41.
DU Yu'neng，PAN Qintian，ZHANG Yanming．“Withdrawal with the qualification right”：a new model of the homestead withdrawal［J］．Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2023，22（5）：34-41.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2023.05.005

“保权退出”：宅基地退出的一种新模式研究

杜宇能，潘勤添，张琰明
（安徽农业大学 经济管理学院，安徽 合肥 230036）

摘 要：伴随我国城镇化工业化进程加快，农村宅基地不可避免的大量闲置、低效利用，“农村空心化”现象日益严峻。为盘活利用农村闲置宅基地，提高农村土地资源利用效率，我国积极推进宅基地改革，安徽省滁州市凤阳县就在宅基地改革中探索出“保权退出”的新模式。首先从理论层面和实践层面分析保障宅基地资格权的困境，再结合对凤阳县Y镇FY村和G镇GH社区的实地调研，对两个不同地域村庄探索的闲置宅基地退出新模式进行总结和剖析，分析保权退出各利益相关主体的得失，从而得出优化农村宅基地“保权退出”模式的路径思路，为开展农村闲置宅基地有效退出工作提供政策建议：（1）完善宅基地资格权保障制度，建立资格权确权颁证制度，探索多元路径保障农户资格权内涵的居住权；（2）要提高农户对宅基地相关政策的认知水平，推动闲置宅基地的有效退出；（3）构建地方政府、村集体、农民各利益主体稳定的利益联结机制，找到各方都满意的宅基地退出利益分配方案。

关键词：宅基地；三权分置；资格权；保权退出
中图分类号：F321.1 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2023）05-0034-08

一、问题的提出

宅基地不仅为农民提供了最基本的生存保障，而且对农村经济、社会的稳定及发展起到了举足轻重的作用。随着我国工业化、城镇化和农业产业化的迅速发展，大量的农村劳动力转移到城镇和非农产业，使得农村居住用地的空间结构出现了明显的变化。我国农村闲置宅基地数量庞大，聚落空心化现象日趋严重[1]，因此加快探索宅基地制度改革，盘活农村闲置宅基地资源，提高农村土地利用效率刻不容缓。2018年，中央明确提出“探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权”[2]。2023年中央一号文件提出“稳慎推进农村宅基地制度改革试点，切实摸清底数，加快房地一体宅基地确权登记颁证，加强规范管理，妥善化解历史遗留问题，探索宅基地‘三权分置’有效实现形式”[3]。此项改革关系到整个国家的经济运行和社会发展，其有关内容近几年来受到了学者们的高度重视，迫切需要在理论上进行深入的探讨与创新。

在“人走房空”“房空村衰”的严峻背景下[4]，如何提高农村土地资源利用效率，探讨农村闲置宅基地盘活利用的有效方式和政策举措，激活农村土地资源资产，提升乡村建设中的农民增收能力，是学术界聚焦的热点话题。提高农村闲置宅基地的利用效率，盘活农村经营性建设用地，拓展乡村振兴的发展空间，建立农村宅基地退出机制以及实施增减挂钩政策是宅基地管理的宏观方向[5]，其中如何退出宅基地是降低闲置率，提高土地利用效率的核心手段之一。针对宅基地退出政策方面学者们进行了较多的探讨，但目前还未形成统一的观点。部分学者认为宅基地退出政策的实施取得了积极效果，宅基地入市改

收稿日期：2023-05-28 **修回日期：**2023-06-11
基金项目：安徽省高校人文社会科学研究重点项目“城乡融合中农民‘三权’的处置模式研究”（SK2021A0153）；安徽省委宣传部“安徽省江淮名家青年英才项目”（340000211217001000449）
作者简介：杜宇能，研究方向：农业经济管理。

革，推动宅基地盘活利用，促进农村人口增收，缩小城乡差距[6]；还有学者认为，随着土地制度改革的不断深入，农户退出闲置宅基地可以增加农村土地的财产性价值，促进农户增收，从而一定程度上改善农户居住和生活水平[7-10]。也有学者认为宅基地退出政策存在诸多问题，从宅基地退出的政策演变、模式比较等方面分析出存在法律法规及观念上的障碍、相关配套改革缺乏等问题[11-12]；也有研究认为目前我国农村宅基地产权需进一步明确，加之未构建宅基地自由流转市场，缺乏完善的宅基地退出机制[13-14]；还有学者认为宅基地退出后农户所分得土地增值收益比重较低，这严重损害了农户的合法利益[15]。部分学者针对影响宅基地退出的因素进行研究，发现农民权属意识、资源禀赋等会影响农民退出意愿[16]。针对增减挂钩政策方面，有些学者认为增减挂钩的土地政策带有强烈的“指标激励”机制，以推动地方政府通过对村庄进行整治，增加建设用地的指标[17-18]；也有学者认为增减挂钩政策并非创造出新的资源或财富，只是资源的转移，在此过程中可能会造成巨大的资源浪费[19]。

据现有研究表明，当前学术界对于闲置宅基地的有效退出问题进行了广泛而深入的探讨，但在农村改革的一线，仍有更多的新做法、新模式在不断地产生。比如在宅改的试点地区安徽滁州，地方宅基地管理部门就探索了一种“保权退出”的新模式。为了从学术机理和实践效果两个层面解读这种新模式，本研究首先从法理不畅、主体认定不清、制度僵化等角度探讨宅基地资格权保障所面临的理论困境和实践难题，在此基础上再结合对安徽省滁州市凤阳县Y镇FY村和G镇GH社区的实地调研，对两个不同地域村庄的村书记、农户等进行访谈，分析保权退出各利益相关主体的得失，以期为探索盘活利用农村闲置宅基地的有效途径提供新的思路，同时也为开展农村闲置宅基地有效退出工作提供经验借鉴。

二、如何保障宅基地资格权是理论和实践的难点

（一）保障资格权的理论困境

农户所享有的宅基地资格权的确认直接关系到每一位农民的个人利益，尤其在向本集体经济组织申请分配宅基地时。然而，在宅基地资格权的法律认定过程中，各界存在着巨大的分歧，导致《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》等法律未明确规定资格权的认定标准和程序。由于我国农村地区经济发展相对落后，导致了许多农民无法获得与城市市民一样的社会保障。在此情形下，农民的居住权益难以得到充分保障，且司法救济渠道缺乏畅通。因此，明确农村宅基地资格权的内涵，完善资格权制度显得尤为重要。在司法实践中，针对法律上的漏洞，常常采用法律解释来填补，但目前的法律解释并未明确对农户宅基地资格权的具体界定。在处理与资格权相关的纠纷案件时，法院发布相关的指导意见只能被视为解决纠纷的权宜之计，并不具备完全的推广和示范效力。

此外，目前理论界关于对宅基地资格权法律内涵的解读存在较大争议，学者们众说纷纭，主要观点可以归纳为以下几点。一是将宅基地资格权定性为剩余权。该观点认为宅基地使用权人将宅基地使用权以一定年限让渡给他人后对原有宅基地所享有的剩余权利为宅基地资格权。宅基地资格权只是以相应的政策文件来命名，追根究底依旧是剩余权[20]。二是从宅基地流转方式的角度出发，对宅基地资格权赋予不同的含义。宅基地资格权在出租的情况下采取社会主体宅基地租赁权的表述，而在权利分离后转让的情况下采取社会主体宅基地经营权的表述[21]。三是认为宅基地资格权实质是宅基地地上权，宅基地地上权是从宅基地使用权引申出来的，性质为用益物权，从而宅基地“三权分置”的结构配置为宅基地所有权、宅基地使用权及宅基地地上权[22]。四是从只有农村集体经济组织成员才有宅基地资格权的角度出发，认为宅基地资格权的性质为成员权，性质相当于身份性权利，从而形成宅基地所有权、宅基地使用权、成员权的“三权分置”权利结构[23]。

资格权的性质不清、内容不明，导致其在实践中难以与现有的宅基地权利区分开来，特别是与宅基地使用权的关系不明确，从而使得宅基地改革的实践缺乏科学的操作指导。

（二）保障资格权的实践梗阻

1. 宅基地资格权主体认定不清

因为宅基地资格权的法律性质缺乏明确的定位，导致资格主体的认定存在差异。目前尚未出

台具体的法律法规和政策理论，来明确认定宅基地资格权主体的身份。就宅基地资格权主体认定而言，学术界和实践中存在两种不同的观点，其中一种认为应认定为“村集体经济组织成员”，但目前对于农村集体成员资格认定缺乏法律的统一规定，现行法律未设立一般成员权制度[24]。此外，理论界对于集体经济组织成员的认定标准也存在分歧。其次，在我国现行法律中并未明确规定宅基地资格权中的“户”，因此“户”与“家庭”的含义相似，但并不能完全等同于集体经济组织成员[25]。从目前立法看，我国关于农村集体所有土地使用权范围界定的做法是将其限定为农民家庭经营所得和国家征用土地时征用的集体土地。随着农村人口向城市的迁移，一个庞大的家庭可能会由多个“户”组成，而这些“家庭”在进行“分户”后，也会对宅基地的使用提出新的要求。

2. 资格权内涵的居住权益难以实现

农户在宅基地资格权认定获得成功是确保宅基地资格权居住保障的关键一步，有资格权认定的前提才有向集体提出申请并获得宅基地的资格[26]。然而，当前许多地区已经出现了农户难以获得宅基地或没有宅基地可以批示的情况，这极大程度上威胁了农户的居住权益，使得居住权益难以实现。其主要原因在于，在国土空间规划和土地用途管控的框架下，村庄集体建设用地规划受到了严格的限制，对于宅基地的分配请求，集体往往难以进行审批。其次，由于宅基地建设用地在最初已被基本确权并分配给农户，导致农民集体储备的建设用地存量不足，进而影响了宅基地资源的后续配置。目前我国农村普遍存在着宅基地闲置浪费的现状，宅基地资源日益稀缺，导致农户“一户一宅”的居住需求无法得到满足，出现了“无地可批”的困境。此外，严重的超标和乱占现象等问题不仅影响后续宅基地的余容，还会进一步影响新成员宅基地的分配。由于农村居住保障制度的缺陷以及宅基地流转制度的限制，宅基地资格权的权能发挥受到了限制，这也与设立资格权制度的初衷相悖。

3. 宅基地管理制度存在缺陷

（1）宅基地主体管理制度僵化。我国的户籍制度是宅基地主体管理的基础，主要采取以农村村民主动申请的静态管理模式。这一模式在一定程度上满足了农民对住房改善需求的同时也存在着诸多问题。随着农村宅基地改革和集体产权制度改革的深入推进，农村人口流动和城镇资金涌入，导致部分地方对成员的登记管理出现了“生不增、死不减”的失效现象，因此，传统的静态管理模式已经无法满足当前集体经济组织成员的需求。随着人口流动状况的变化，宅基地管理应该是一个不断演变的动态过程，如果长期处于僵化的管理状态，那么很难及时有效地确定资格主体，从而无法充分发挥宅基地资格权的居住保障作用。

（2）宅基地资格权确权程序缺失。乡（镇）人民政府是事项审批的主体，但未明确对确权主体的规定，导致在实际操作中出现了一系列资格权确权的程序问题，例如：申请资格主体的对象是谁？谁有资格认定宅基地的合法主体身份？在进行认定的过程中，需要遵循一系列的程序？资格权在确认过程中应遵循什么原则？在我国目前农村土地制度下，农民拥有宅基地使用权后，其资格权是通过土地所有权实现的，而不是由国家赋予的，但因为缺乏规范的资格权确权程序，导致不同地区的法院、集体经济组织和政府在实践中都面临着认定权利的难题。

（3）宅基地退出制度缺少对资格权处置的考虑。宅基地资格权并不一定会随着农户退出宅基地而消失，然而，对于那些退出宅基地的农民是否能够保留资格权，以及如何进行补偿的问题，目前仍存在着规定不明确的情况。目前我国对宅基地资格权的限制主要是为了防止宅基地被用于非农用途或“非粮化”。《土地管理法》明确规定，如果农民在转让住宅后再次申请宅基地，将无法获得批准。一旦农户决定退出宅基地使用权，将导致其完全失去该地块上的无偿使用权，同时也意味着获得用地资格的农户将无法行使其基于资格权的后续权利内容。此外，若农户在未获得住房安置的情况下退出其宅基地，则可能导致资格权的居住保障价值失去其应有的意义。

三、“保权退出”为兼顾闲置宅基地整理和三权分置提供了新的思路

（一）相关地区的实践情况总结

1. 县级层面制度创新的情况

在2021年4月，安徽省凤阳县印发了《凤阳

县农村宅基地自愿有偿退出实施办法》和《凤阳县农户宅基地资格权认定和登记管理指导办法》，积极摸索农村宅基地退出的有效途径。《凤阳县农户宅基地资格权认定和登记管理指导办法》中对农户宅基地资格权进行界定，指农村集体经济组织成员按照原则依法以户为单位分配取得宅基地的权利。办法中明确规定了宅基地资格权的权能、具有宅基地资格权的人员类别及宅基地资格权认定程序等。《凤阳县农村宅基地自愿有偿退出实施办法》规定农村宅基地退出应当遵循合理补偿、科学利用、一户一宅及房地合一等原则。探索资格权保留机制，把选择权交给农民，有两种方式供农户选择：一是暂时退出，即退出使用权保留资格权，农民可选择退出一定年限的宅基地使用权，补偿金额由农民和村集体协商确定；二是永久退出，即同时退出使用权和资格权，农民自愿永久退出符合规定的宅基地使用权和资格权，给予一次性补偿。

此外还成立了专门的农村宅基地退出试点的工作小组，以此来加强政府的组织领导作用，厘清各部门的权责，使相关政策得到了有力贯彻，确保宅基地退出的顺利进行。在此背景下，农村宅基地退出的工作已初步取得了一定的成效，并形成了一些可供推广的经验。

2. FY村的政策执行情况

安徽省滁州市凤阳县Y镇FY村地处凤阳山水库北岸，现有人口约为2480人，劳动力1130人左右，拥有承包耕地233公顷，绿化山场133公顷，FY村水资源丰富，以农业和养殖业为主，环境良好，旅游业资源丰富。

FY村目前有15户参与保权退出宅基地，退出的房子大多偏远、老旧。由于村集体积极推动增减挂任务，村民总体接受度较高、已经推进大半，拆迁施工现场建设标准有序进行。FY村政策执行阻力不算大，仅存在少量钉子户不愿意退出。据了解宅基地退出补偿标准略低，大概每平方米330～550元，如果村民少拿5000元就可以保留宅基地资格权。但是村集体通过整治置换，耗尽乡村本来就紧张的建设用地，失去了乡村振兴发展建设的空间。

3. GH社区的对照情况

凤阳县G镇GH社区位于G镇的西偏西南部，距镇政府驻地0.74千米，交通便利，距离高速出入口很近。规划村庄面积为12.34公顷，房屋520套，人口为2200人，整个规划模式为“新建型”，形成“一廊三心四区”的规划结构，一廊即美好乡村形象展示廊；三心即就业休闲中心、购物中心、活动中心；四区即东部一个、中部两个、西部一个住宅区，且基础配套设施条件较好。

GH社区虽然有大片闲置的无功能宅基地，但是由于闲置宅基地分布分散及当地民风朴野和宗族网络关系复杂的特点，宅基地退出工作推进迟缓，难度较大。村民普遍不愿意接受，缺乏带头接受保权退出的农户。社区李大户说：“村民不愿意退出宅基地主要原因还是补偿偏低，村老百姓对政策变化和周边发展规划变动的不确定和担心也导致他们不愿意退出宅基地。”下图总结三权分置视角下“保权退出”的模式如图1所示。

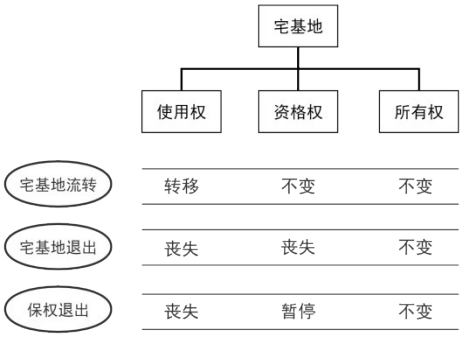


图1 三权分置视角下“保权退出”的模式图

宅基地流转是指宅基地的使用权流转，资格权不变；宅基地退出情况下使用权和资格权均丧失；而宅基地“保权退出”使用权丧失，资格权保留，三种情况下所有权都归集体所有。

（二）存在的主要问题

宅基地“保权退出”可以减少农村闲置土地的浪费，提高土地的利用效率。农民通过宅基地“保权退出”获得一定的补偿金，增加农民的经济收入，促进农村产业升级。通过宅基地保留资格权退出，可以缓解城市用地紧张状况，从而实现城乡资源的优化配置。但同时宅基地“保权退出”也存在不少问题，村集体里面通过“保权退出”加速了宅基地的置换整理，同时由于建设经营用地指标的外流也一步步耗尽了村庄发展的建

设空间；宅基地暂时退出的时间问题，是20年、40年还是70年，具体年限不确定；老百姓对政策变化和周边发展规划变动的不确定，担心即使保留宅基地资格权也会因为村庄空间规划或建设用地不足申请不到宅基地，从而导致不愿意退出宅基地。

（三）“保权退出”模式中利益主体的得失分析

弗里曼的利益相关者理论认为那些可以影响一个组织目标实现的人，或是自身受到一个组织目标的实现所被影响的人都是利益相关者[27]。推动宅基地的顺利退出无疑也是在各种利益相关者共同参与下形成的结果，因此，利益相关者理论被运用于研究宅基地退出方面也是合适的，同样也是必要的。不同的利益相关者在宅基地退出中具有不同的利益诉求，只有明确界定宅基地退出中的核心利益相关者，厘清其利益诉求，才能发现各利益相关者之间存在的利益冲突，从而进行协调，平衡其利益冲突，找到能使各利益相关者的利益形成高度平衡的利益分配方式，形成利益平衡状态，达成共赢局面，从而优化农村宅基地“保权退出”的模式，以实现增量改革。

综上所述，本研究根据利益相关者理论，将宅基地退出中的利益相关者定义为：在宅基地退出过程中投入了一定的成本，承担了相应的风险，以此来期望能够获得相应收益的个人或者团体，并且个人或者团体的行为还与推动宅基地退出相互影响。再结合实地调研中与政府人员、村委会主任、相关工作人员以及农户的访谈调查，最终将宅基地退出中的利益相关者定为县政府、乡镇政府、村集体、退出宅基地的农户、不愿退出宅基地的农户这5类主体（见表1）。

1.县政府的利益得失

作为中央政府在地方上的施政机构，地方政府扮演着连接地方和中央的桥梁角色，同时也是领导地方经济社会发展的重要政府机构，其是至关重要的。因此，地方政府与中央政府有着紧密的联系。在地方政府的职责范围内，一方面需要全面贯彻中央制定的各项政策，以确保中央政府的利益要求得到切实维护和满足，另一方面也需要综合考虑当地的经济社会发展需求，积极寻求自身利益的实现，为当地居民谋取实际利益。

在农村宅基地的退出过程中，地方政府所获得的利益主要体现在以下两个方面。一是政策方面。县政府作为推动宅基地退出的实施主体，有责任有义务在中央决策领导下对宅基地退出后的土地展开有序的整理，以恢复其生态价值，包括但不限于耕地、草地、园地或林地等，从而保护当地的生态环境，并通过满足中央政府的利益需求，获得更多政策、资金和项目等方面的支持。二是经济方面的利益，县政府可以通过推动宅基地退出，并将退出后的宅基地指标流转，从而增加一定的城市建设用地指标，以解决城乡间的用地矛盾，促进城乡间的互动发展，从而实现经济利益的最大化。也可以通过进行项目开发或土地出让，获得一定的工作经费，以给予相应的补偿来引导农户自愿退出宅基地，与此同时还可以推动地方经济的发展，提升区域经济总量，增加财政收入。

宅基地退出过程也对县政府利益带来负向影响。近年来由农村宅基地引发的矛盾纠纷和信访案件逐年增加，其中包括反映共用过道被挤占造成出行难、排水难等问题，情况复杂，成为影响农村稳定的突出因素。

2.乡镇政府的利益得失

宅基地有关政策改革的宣传、组织、实施、协调工作，均由乡镇人民政府全权负责，包括协助有关部门搞好拆迁补偿安置工作和征地补偿款发放；指导征地拆迁安置工作；组织开展土地整治和新农村建设工程，完成村庄绿化美化工程；负责规划项目区农业产业布局，推进新增耕地农业产业规模化经营，以确保农业发展的可持续性。

乡镇政府可以通过增减挂钩项目获得一定的工作经费。在实施过程中，有一个重要的环节就是将土地调整到与当地经济发展相适应的程度。此外，还有10%的建设用地指标可供获得，但在实际操作中并未得到充分利用，因此获得的建设用地指标较为有限。

3.村集体的利益得失

根据国家政策和法律规定，村集体经济组织是村经济事务的管理主体，其不仅是地方政府的管理机构和委托人，更是农户利益的代言人，架起了政府和农民之间的沟通桥梁。

在退出农村宅基地的过程中，村集体应当积极反映农民的利益诉求，向下传达政府的政策方针，它的正向利益主要体现在壮大集体经济和实现自我价值方面。通过推进宅基地的退出，村集体成功完成了政府布置的任务，满足了农民提高经济收入和改善生活环境的期望，同时也获得了村民的尊重和地方政府的认可，从而在提高自身收益的同时，充分发挥了自身存在的意义和作用，实现了自身的价值。此外，通过退出宅基地，村集体解决了农村宅基地低效利用和闲置浪费问题，为建设美丽乡村、提升群众生活环境舒适度、促进城乡融合发展、深化乡村振兴战略提供了重要的推动力。因此，从长远来看，村集体经济组织应该积极推进宅基地置换工作，为乡村振兴提供有力保障。然而，由于宅基地的置换整理，建设用地指标外流，村集体失去了可供乡村振兴建设使用的土地资源。

4. 退出宅基地农户的利益得失

农民作为宅基地退出的核心主体和直接参与者，行为选择不仅受到他们所处的社会环境、资源禀赋等因素影响，还与他们的经济利益密切相关。因此，在农村宅基地退出中，农民的利益诉求体现在宅基地退出的补偿标准和社会保障方面。农村宅基地是农民最低的住房保障，农民在考虑退出自家宅基地时，首先就会考虑到在退出宅基地后是否还能“住有所居”。其次农民会考虑是否能得到合理的经济补偿，来提升家庭的财产性收入和改善家庭的生活水平。最后他们也会对未来的长远生计进行思考，会考虑退出后也要能保障家庭的生活需求。

退出宅基地的农户能获得一次性补偿，但是补偿偏低，农户离开农村进入城市，生活成本升高，过低的补偿标准会导致农户的后续生存发展出现问题。由于我国农村宅基地管理长期存在着权属不明、隐性交易多发等问题，导致宅基地有偿退出流程不规范，自愿退出必然牵涉到产权的流转，进而阻碍了宅基地退出时的产权转让。随着《物权法》的颁布和实施，农民在取得宅基地使用权后可以依法自由处分宅基地使用权。在宅基地退出后，尚未建立起宅基地再利用的利益分配机制。为了获得更多的补偿资金，地方政府将退出后的宅基地通过交易市场流转或转化为建设用地。虽然建设用地能够创造出可观的经济效益，但这些效益并不能直接分配给农户。

5. 不退出宅基地农户的利益得失

有些农户由于对家乡的深厚情感，或为后代考虑留下宅基地，抑或是为了养老保障等原因不愿意退出宅基地。尽管那些不愿意退出宅基地的农户保留了他们的宅基地和房屋，但是由于拆迁施工等原因，他们的生活环境遭受了严重的冲击。

表1 各相关主体利益得失分析

利益相关主体	正向	负向
县政府	落实上级增减挂任务、获得县城扩展的指标、土地财政	信访压力
乡镇政府	获得10%的土地指标	比例小，无实际获得
村集体	获得工作经费、推进美丽乡村建设	耗尽宝贵的村集体建设用地、乡村振兴产业没有发展空间
退出宅基地的农户	一次性补偿、期权	补偿偏少、政策不确定、信息不对称
不退出宅基地的农户	保留宅基地和房屋	生活环境受到影响

（四）“保权退出”模式优化的相关路径

基于上述县政府、乡镇政府、村集体、退出宅基地的农户、不愿退出宅基地的农户这些主体的利益得失分析，得出宅基地“保权退出”模式优化的相关路径。

探索由村镇主导的内部增减挂钩，村集体自主开发整理土地的模式，或提高村镇建设用地指标的提成比重，给村里面留30%的整理置换指标，整理出来一亩给村里留三分，要为乡村振兴保留充足的发展空间。

在宅基地退出过程中，农户相对处于劣势地位，争取到的利益相对于政府而言微乎其微，利益分配不均衡，这就要求以行政手段健全宅基地退出补偿机制，平衡各方利益，例如鼓励那些积极配合宅基地退出的农户，在政策允许的范围内，可以尽可能多地拿到补偿，还要进一步畅通和完善利益诉求表达的渠道，完善信访办理的质量，依法、妥善、有效、就地解决宅基地退出过程中出现的问题，让利益群体更多的选择以法律程序解决合理诉求。

在宅基地退出改革中，遵循农户自愿退出的基本原则，暂时退出宅基地的农户可以自由选择

资格权保留的时限，如5年、10年、20年甚至永久，但保留时长越长，补偿金额越低，并且保留资格权得到的退出补偿低于完全退出补偿金额，此外宅基地保权退出要有格式合同作为依据，要让老百姓知情，以文书或协议的形式进行担保，使农户安心，要让县政府背书，提高这个资格权保留的期权价值。

四、结语

从上述分析中可以看出宅基地“保权退出”理论上有依据，现实中有探索，有积极的效果，但也存在不少问题，需要进一步实践探索并加以改善。基于此，结合滁州市凤阳县宅基地“保权退出”的典型案例对推动农村宅基地退出方面提出如下建议：

第一，完善宅基地资格权保障制度，建立资格权确权颁证制度，将资格权予以登记，建立确权颁证制度，显化资格权的表现形式；探索多元路径保障农户资格权内涵的居住权，通过一户一房、跨区域配置等多种路径实现“户有所居”，保障农户的居住权；探索“住房保障＋货币补偿”“住房保障＋社保补偿”等混合补偿方式的宅基地资格权退出机制，建立宅基地资格权多元退出机制。

第二，提升农户对政策的认知水平，是必要的措施之一。由于缺乏相应的社会保障制度，农户难以从经济上和心理上接受政府的补偿。此外农户对宅基地相关政策的认知水平较低，在信息不对称的情况下，农户普遍存在着“模糊厌恶”[28]，对于宅基地的退出存在着相当大的顾虑，因此他们并不愿意退出。为了提高农户退出闲置宅基地的意愿，需要提升其对政策的认知水平，有关部门应当采用多种渠道方式进行政策宣传，以增强其对政策的认知。

第三，推动宅基地顺利退出离不开县政府、乡镇政府、村集体、退出宅基地的农户和不愿退出宅基地的农户的共同参与，要想让这些利益主体力往一处使，就需要构建稳定的利益联结机制，明确各主体的权利与义务，坚持权责一致原则。建立畅通的利益表达平台，让各方主体对自己的利益诉求进行表达，以此来找到各方都满意的利益分配方案。

参 考 文 献

[1] 马良灿，康宇兰．是“空心化”还是“空巢化”？——当前中国村落社会存在形态及其演化过程辨识[J]．中国农村观察，2022（5）：123-139.

[2] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[EB/OL]．(2018-02-05)[2023-02-05]．http://www.moa.gov.cn/ztzl/yhwj2018/zyyhwj/201802/t20180205_6136410.htm.

[3] 农业农村部关于落实党中央国务院2023年全面推进乡村振兴重点工作部署的实施意见[EB/OL]．(2023-02-21)[2023-03-22]．http://www.moa.gov.cn/govpublic/FZJHS/202302/t20230221_6421194.htm.

[4] 吴郁玲，吴少伟．乡村振兴背景下宅基地流转与农户生计资本积累[J]．贵州社会科学，2021（11）：154-160.

[5] 邹秀清，武婷燕，徐国良，等．乡村社会资本与农户宅基地退出——基于江西省余江区522户农户样本[J]．中国土地科学，2020，34（4）：26-34.

[6] 杜宇能，周聪，刘娟．宅基地入市改革：实践反思、目标探讨与路径选择[J]．世界农业，2021（7）：88-96.

[7] 胡建锋．城镇已购房农民工农村宅基地退出意愿分析及政策建议——基于我国H省十地的抽样调查[J]．行政论坛，2019，26（2）：130-136.

[8] 喻文莉．宅基地置换补偿的现实图景与制度回应——基于地方规范性文件的分析[J]．南京农业大学学报(社会科学版)，2019，19（6）：119-128，160.

[9] 李荣耀，叶兴庆．退出与流转：农民宅基地处置选择及影响因素[J]．农村经济，2019（4）：10-20.

[10] 杨卫忠．农村城镇化背景下宅基地使用权流转中农户羊群行为与后续效应研究[J]．农业经济问题，2019（5）：73-84.

[11] 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.

[12] 宋蕾，谢文婷，吕萍．宅基地退出问题探析：政策演进、内在逻辑与研究进展[J]．世界农业，2020（8）：39-49.

[13] 徐四桂，宋戈，黄善林，等．农村宅基地退出补偿的经济学分析[J]．中国农业资源与区划，2017，38（5）：141-146，166.

[14] 张勇．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[J]．西北农林科技大学学报(社会科学版)，2019，19（2）：83-89.

[15] 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.

[16] 韩文龙，刘璐．权属意识、资源禀赋与宅基地退出

意愿[J]. 农业经济问题，2020（3）：31-39.
[17] 谭明智. 严控与激励并存：土地增减挂钩的政策脉络及地方实施[J]. 中国社会科学，2014（7）：125-142，207.
[18] 韩松. 新农村建设中土地流转的现实问题及其对策[J]. 中国法学，2012，165（1）：19-32.
[19] 贺雪峰. 宅基地、乡村振兴与城市化[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2021，21（4）：1-8.
[20] 李凤章，赵杰. 农户宅基地资格权的规范分析[J]. 行政管理改革，2018（4）：39-44.
[21] 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（4）：142-153.
[22] 席志国. 民法典编纂视域中宅基地“三权分置”探究[J]. 行政管理改革，2018（4）：45-50.
[23] 岳永兵. 宅基地“三权分置”：一个引入配给权的分析框架[J]. 中国国土资源经济，2018，31（1）：34-38.
[24] 王伊帆，HoPeter. 农民对宅基地权利认知及影响因素研究——以河北省新乐市为例[J]. 中国农业资源与区划，2020，41（12）：66-75.
[25] 孟勤国. 论新时代农村土地产权制度[J]. 甘肃政法学院学报，2018（1）：11-21.
[26] 朱新华，吴舒心，韩沛岑. 农户宅基地资格权何以保障：分置还是错配——L市宅基地资格权择位竞价的案例研究[J]. 农业经济问题，2022（3）：109-116.
[27] Freeman R E. *Strategic management：a stakeholder approach* [M]. Cambridge：Cambridge University Press，2010：51-98.
[28] 杨玉珍. 农户缘何不愿意进行宅基地的有偿腾退[J]. 经济学家，2015，197（5）：68-77.

“Withdrawal with the qualification right”：a new model of the homestead withdrawal

DU Yu′neng，PAN Qintian，ZHANG Yanming

（*School of Economics and Management*，*Anhui Agricultural University*，*Hefei* 230036，*China*）

Abstract：With the acceleration of urbanization and industrialization in China，vacant and inefficient use of homestead is inevitable，and the phenomenon of "rural hollowing " is becoming increasingly severe. In order to revitalize the utilization of vacant homestead and improve the efficiency of rural land resource utilization，Fengyang County of Chuzhou City in Anhui Province has explored a new model of "withdrawal with the qualification right ". This article first analyzes the dilemma of ensuring the homestead qualification rights from theoretical and practical perspectives. Then，combined with on-site research on FY Village and GH Community in Y Town in Fengyang County，it summarizes the new models of withdrawal explored by two different villages in different regions and analyzes the gains and losses of various stakeholders and thus comes up with a path to optimize the "reserve the right to withdraw" model. It provides policy recommendations as follows：improve the qualification rights protection system，establish qualification rights confirmation and certification system，and explore multiple paths to ensure farmers’ residential rights；improve farmers′ awareness of policies related to homestead to promote the effective withdrawal；establish a stable interest linkage mechanism among local governments，village collectives，farmers to find a satisfactory plan for the distribution of benefits for the withdrawal.

Keywords：Homestead；Three rights separation；Qualification rights；Withdrawal with the qualification right

（编辑：程俐萍）