刘兆军，张艺格，申宏静．宅基地自愿有偿退出下的“三权分置”实现路径［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2023，22（5）：9-16.
LIU Zhaojun，ZHANG Yige，SHEN Hongjing. The implementation path of "three rights separation" under the voluntary and paid withdrawal of homestead［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2023，22（5）：9-16.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2023.05.002

宅基地自愿有偿退出下的“三权分置”实现路径

刘兆军，张艺格，申宏静
（东北农业大学 公共管理与法学院，黑龙江 哈尔滨 150030）

摘 要：宅基地自愿有偿退出对宅基地改革至关重要，是有效实现宅基地“三权分置”的充分体现。通过文献分析和归纳论证相结合的方法，根据吉林省九台区、山西省泽州县、贵州省湄潭县有关宅基地自愿有偿退出的实践做法，总结宅基地自愿有偿退出试点经验，试点地区做法实现了“三权分置”改革的意义，为新一批试点地区、非试点地区提供借鉴。试点地区经验涉及三个方面。第一，落实宅基地所有权中，规范宅基地自愿有偿退出程序、合理分配和使用腾退宅基地收益、加强对宅基地退出工作的监管；第二，保障宅基地资格权中，建立保留资格权退出宅基地的机制，合理确定退出宅基地资格权补偿方式；第三，放活宅基地使用权中，促进村集体经济组织内部流通宅基地，构建土地使用权交易市场。

关键词：宅基地“三权分置”；自愿有偿退出；实现路径
中图分类号：F321.1 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2023）05-0009-08

一、问题的提出

宅基地制度改革试点，事关要素市场化配置体制机制的完善，事关社会主义市场经济体制的健全，事关乡村振兴和城乡融合发展。宅基地自愿有偿退出作为宅基地改革的重要部分，是有效实现宅基地“三权分置”的充分体现，对宅基地制度改革的顺利开展极为重要。但是宅基地的自愿有偿退出存在退出不畅、有效制度供给和规范不足的难点。我国农村工业化、城镇化的进程不断加快，农村人口向城镇流动是主要趋势，大量农民入城务工并定居城内，农村空心化程度严重。农民不愿意舍去宅基地资源，造成农民占地闲房，同时宅基地建新不拆旧、批少建多、未批违建扩建等现象普遍存在，原居民点无人居住，最终造成大量农村宅基地被闲置，而如何引导村民积极自愿退出宅基地也是一个难题。同时集体经济组织主体地位缺失，无法切实履行各项职责，在缺少有效制度供给和规范的情况下，村自主实施宅基地退出的难度较大。此外，保证补偿方式的多元化以合理应对不同需求、宅基地土地增值收益的使用和分配、盘活利用腾退宅基地也是需要考虑的问题。因此，国家不断重视引导宅基地自愿有偿退出，2015年开始从进城落户农民自愿有偿退出宅基地的探索到明确机制建立，从拓宽补偿资金的筹集途径到提出建立包括宅基地的自愿有偿退出在内的宅基地管理制度形成系列政策文件支撑。有关城乡融合发展意见中进一步明确探索宅基地“三权分置”，探索有偿退出存量宅基地。截至2018年6月，前一轮的33个宅基地试点地区退出9.7万户共计4800公顷的零星、闲置宅基地[1]，并积累了借鉴经验。2020年起新

收稿日期：2023-06-05 **修回日期：**2023-06-26
基金项目：2021年度中央支持地方高校改革发展资金人才培养项目（社科类青年骨干项目）“农户土地退出与市民化：互动机理与联动机制”（黑财教〔2021〕137号）；农业农村部农村合作经济指导司委托课题“农村宅基地制度改革试点管理与评估”（10200070）
作者简介：刘兆军，研究方向：农地制度，乡村治理。

一轮宅改试点明确“探索宅基地自愿有偿退出机制”。党的二十大至今，宅基地自愿有偿退出探索更加成为实现农民土地财产权利的必然要求。因此，亟需总结宅基地自愿有偿退出试点经验，为新一轮宅基地制度改革推动自愿有偿退出提供积极思路，本研究由此展开。

学界针对实践中宅基地退出的研究主要体现在退出模式、农户退出意愿影响因素等方面。相关研究根据传统农耕区、城中村等村落实际情况分别采取购房补贴优惠、货币补偿置换、房屋安置、以地养老等宅基地退出模式[2-4]。有关研究从政府主导或者村集体主导旧村改造、“收储式”、搬迁集聚建设等不同类型宅基地退出的实施进行分析探讨，提出了要加强政府引导、完善市场化等途径[5-7]。还研究通过分析农户文化水平、年龄、现状偏见、家庭年总收入、宅基地面积、生活交通环境、家庭人口总量、补偿方式和金额等因素的正负方向作用以及对宅基地退出的影响，提出了完善配套政策制度、提升农户制度信任水平、加强就业培训、提高补偿标准等对策[1, 8-9]。前人研究多为农户退出意愿和模式研究，但是以宅基地“三权分置”理论为基础、结合地区探索进行宅基地自愿有偿退出经验分析的研究尚未跟进。

鉴于此，本研究基于吉林省九台区、山西省泽州县、贵州省湄潭县三个试点地区的宅基地自愿有偿退出的试点探索，通过概括共性做法，结合宅基地“三权分置”总结分析宅基地自愿有偿退出的经验，以期为新一轮试点地区与未来非试点地区的宅基地自愿有偿退出提供有益借鉴。

二、试点地区宅基地自愿有偿退出探索

根据宅基地试点改革的要求，九台区、泽州县、湄潭县三个宅基地试点地区均进行了宅基地自愿有偿退出探索，本研究总结了这三个试点地区的共性做法，主要为宅基地退出前要进行退出引导；退出中要规范退出程序（审核退出条件）、退出监管；退出后依据退出协议做好退出补偿安置、收益分配与使用、退出宅基地盘活利用。

（一）宅基地自愿有偿退出前

宅基地自愿有偿退出前，九台区、泽州县、湄潭县三个试点地区的集体经济组织均积极引导村民自愿有偿退出（如表1所示）。

表1 三试点地区宅基地自愿有偿退出引导

地区 探索	九台区	泽州县	湄潭县
退出引导	村级改革试点带动，选择苇子沟街道新开村、土们岭街道马鞍山村、龙嘉街道挖铜村先行先试	选择群众意愿较强的村庄先行试点；县乡联动、企地共建、全民动员；培训会宣传	建立宅基地退出激励机制，天城镇德荣村出台激励措施鼓励农民；强化宣传培训，制定宣传培训计划，编印宣传资料，利用短信、微信等媒介，召开动员会、宣讲会等

（二）宅基地自愿有偿退出中

宅基地自愿有偿退出过程中，九台区、泽州县、湄潭县三个试点地区的集体经济组织的共性探索主要表现在退出程序（如图1所示）与退出监管两方面。

在退出条件上，除图1中均具备的情形，湄潭县还规定了除违法占地且不符合规划、由财政兜底的五保户死亡绝户的（签订供养协议的除外）、另行选址建新已签退宅还耕协议仍未拆旧复耕的原宅基地必须退出以外，其余宅基地都可实行自愿有偿退出，区分部分退出（退出使用权）、全部退出（退出资格权）。其中已在集镇购房、有农村宅基地的本村农户，非集体成员因继承占用宅基地的，外来村民购买农民房屋占用宅基地、已成为本集体经济组织成员的都可自愿有偿退出宅基地。

在退出监管上，九台区各乡镇人民政府对宅基地各项事务进行监督。泽州县由村委主导、部门指导和县乡领导监督；成立专班，做好跟踪调度，定期报送进展情况；建立联动信息共享机制；建立全链条监督管理机制；建立部门定期会商、工作衔接、信息反馈、化解纠纷等沟通协调体制机制。湄潭县统筹监管，县政府及其相关部门、镇政府监督村集体经济组织或村委会宅基地

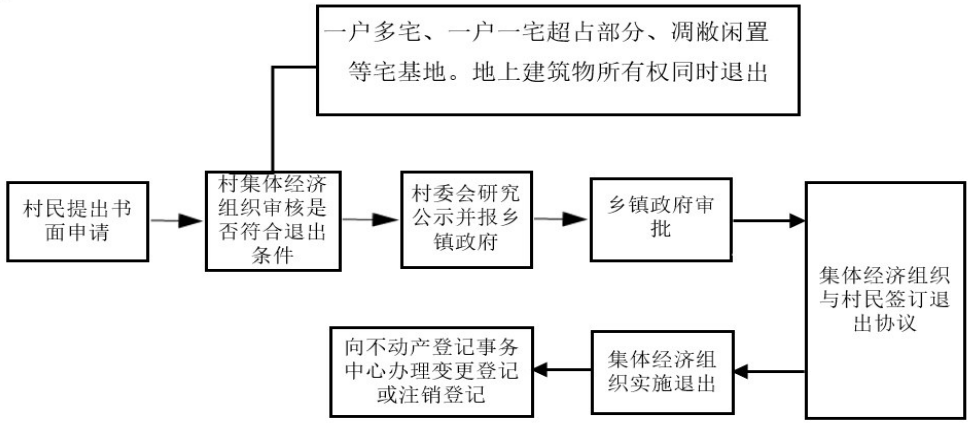


图1 九台、泽州、湄潭三试点地区宅基地自愿有偿退出条件和程序

退出工作；健全议事协商机制和矛盾纠纷调解机制、责任落实机制、监督考核机制；发挥人大、政协、纪检监察和督查部门作用；建立检查指导机制；建立宅基地日常监管工作机制。

（三）宅基地自愿有偿退出后

宅基地自愿有偿退出后，九台区、泽州县、湄潭县三个试点地区的集体经济组织的共性探索主要表现为根据退出协议进行退出补偿安置（表2）、收益分配和使用（表2）、退出宅基地的盘活利用。

表2 三试点地区退出补偿安置、收益分配与使用

地区	补偿安置	收益分配与使用
九台区	收储补偿，依据补偿标准和评估价值（参照九台区征地补偿标准）对农户退出的房屋及宅基地进行补偿（收储金不足村集体经济组织可向区人民政府申请预借收储基金）	集体资产收益以及收储土地流转等收入优先偿还收储补助基金
泽州县	集中住房安置；产权置换；混合安置。易地安置或一次性现金补偿（大阳古镇旅游开发股份有限公司）；卫山村：村现金补偿＋公司安置住房（栖龙湾旅游开发有限公司）＋入股旅游项目分红。无宅基地成员可优先申请审批宅基地；进城落户并承诺不再申请成员可获得优惠政策和补助	收益平均分配、福利发放以及基础设施完善；建立土地增值收益分配机制，确定土地增值收益调节金征收比例
湄潭县	集中住房安置；产权置换；混合安置；入股分红。保留进城落户村民林权、自留山等在本村享有的其他权利、住房优惠政策、优先社会保障性住房、纳入城镇低保（符合城镇低保）等优惠。健全价格评估和补偿机制，补偿标准参照土地征地补偿费和湄潭县城乡建设用地增减挂钩补偿标准，村集体经济组织制定补偿方案	建立收益分配机制，转化入市增值收益先缴纳的土地增值收益调节金；增值收益集体经济组织获得部分由集体成员共享，平均分配使用；用于农村公共设施和公益事业建设等

在宅基地盘活利用上，九台区探索方式如下：1. 村集体经济组织收储后分配给符合宅基地申请条件的农户。2. 利用腾退闲置宅基地进行危房改造。3. 增减挂钩。塔木镇闲置宅基地列入增减挂钩目，千余亩全部复垦完毕并达到耕种条件。4. 允许村集体作为承租方，将本村农户自愿有偿退出的农村宅基地租给本村村民使用，获得的租赁收益全部用于村集体经济组织。5. 入市。吉林省亚汶生态农业发展有限公司在马鞍山村投资建设乡村文旅项目；九台区东湖街道合悦听湖创意农场；马鞍山村的民宿通过“招拍挂”形式，发展汎遇山居的乡村旅游综合体；卡伦湖街道和气村出让收益用于修复村屯道路、开展绿化美化。

泽州县探索方式如下：1. 刘家庄、小谷堆整治复垦后作周转指标或进行地票交易。2. 村中心宅基地整治作为建设用地用于乡村公园等公益事业和公共设施。3. 优先农民住房集中安置用地，

整治后调整给其他符合建房的村民使用。4. 发展农家乐、乡村酒店等农林文旅康项目，如泽州的司徒小镇。5. 以出让、租赁、作价入股等方式转化入市，合股、联营搞项目。卫山村作价入股与栖龙湾旅游开发有限公司合作。6. 入市后无法直接盘活利用的暂时收储。

湄潭县探索方式如下：1. 就地利用。优先安排分配给符合条件的宅基地申请人使用，地上附着物由申请人与原权利人协商决定；预留一定数量指标用于新增宅基地的再分配；用于村集体内公共设施与公益事业建设；按规划符合经营性用地入市条件的，由农村集体经济组织实施就地入市，如鱼泉街道新石居外部投资者租用部分宅基地开设乡村民宿，鱼泉街道新石居本地村民利用宅基地办农家乐。2. 整治调剂使用。不能就地合理利用的，整治复垦，并对形成的建设用地指标进行调剂使用到县域二三产业发展区，用于工业、仓储、商服等经营性用途，将节余建设用地指标部分集中预留到规划确定的集镇安置区、中心村、聚居点。胡家寨村民组实施村庄综合整治复垦项目。

三、试点探索中的“三权分置”实现路径

学界对宅基地的所有权、资格权以及使用权的性质已进行了较多的辨析，宅基地“三权分置”的理论性研究成果已经比较成熟[10]。理论上宅基地“三权分置”有利于宅基地自愿有偿退出，实践层面，试点地区于“三权分置”的框架下也进行了一系列的有效探索。下面笔者结合宅基地“三权”对各个试点地区的宅基地自愿有偿退出的有关探索进行试点经验分析。

（一）落实宅基地所有权方面

落实宅基地集体所有权，是宅基地“三权分置”改革的基础。宅基地所有权处于基础性地位，宅基地资格权以其存在而存在，宅基地使用权由村民向集体经济组织申请、获批后原始取得[11]。切实保障宅基地所有权的实现，明确宅基地所有权主体及职责，利于进一步保障宅基地的自愿有偿退出有序。

九台区、泽州县、湄潭县均将集体经济组织确定为宅基地自愿有偿退出的实施主体。农村土地为农民集体所有，农民集体基本界定为村民小组、村农民集体或乡镇农民集体，由于所有权主体的法律地位缺失以及主体的多元化，村委会等政治功能的组织代为具备经济功能的所有权主体，阻碍了宅基地的有序管理，也不利于村民财产权益的实现和保障[12]。所以，发挥集体经济组织独立法人的主体作用，切实有效行使宅基地所有权，赋予其具体实施宅基地退出的重要职责，集体经济组织通过切实履行各项职责，加强有关集体经济组织各项工作的监督，强化集体经济组织的作用和功能，切实落实宅基地集体所有权，顺利开展和完成宅基地退出的各项工作和任务。九台区、泽州县、湄潭县这三个试点地区集体经济组织在宅基地退出的具体职责实施虽有所差异，但均凸显集体经济组织的主体地位，有效落实宅基地集体所有权，其主要经验表现在规范退出程序、合理收益分配、加强监督这三个方面。

1. 规范宅基地自愿有偿退出程序

村民以书面的方式向本村集体经济组织提出自愿退出宅基地的申请，并提交书面材料。需要提交的书面材料包括由全部家庭成员签字或盖章的申请书、户口本、身份证、宅基地确权登记证明与房屋产权证等权属证明材料，稳定收入证明，另外固定住所权属证明，其他证明材料。集体经济组织在收到申请后，对该村民提交的书面材料进行审核，对符合宅基地退出条件的确定补偿标准，村委会公示审核结果，无异议的报乡镇政府进行审批。乡镇政府批准后，集体经济组织与该村民签订退出协议，集体经济组织实施退出的具体工作，经镇县两级验收后，向县不动产登记事务中心申请办理变更或者注销登记并按照签订的退出协议给予补偿。

2. 合理分配和使用腾退宅基地收益

宅基地所有权归属农民集体，因此收益应当归于集体，村民对于收益更多是直接分钱的需求，但是村里的基础建设将难以进行。同时实际经营者的经营活动通常依附于该村特有的人文、地理环境，这种资源应该是整村共享，而提高经营性收入的过程中带来的村垃圾处置、设施维护、生态保护、水资源使用、污水处理等负担会破坏应由集体共享的资源，这些问题需要依靠村集体资金进行解决[13]。因此收益分配和使用是受

人关注的问题，试点地区在这一问题上积累了经验。

建立宅基地土地增值收益分配机制。首先，宅基地转化集体经营性建设用地入市增值收益先行缴纳一定比例的土地增值收益调节金。其次，对于收储资金不足而向政府借收储资金的集体经济组织应当偿还收储资金。再次，将收益用于农村公共基础设施和公益事业建设、农村人文与地理环境保护和建设以及经济发展。最后，结余收益由全体集体成员共同享有，可商议直接全部平均分配或者部分再入股与部分分配相结合。

3. 加强对宅基地退出工作的监管

我国“超标”宅基地现象存在复杂原因，包括房屋继承、集体内部转让或者过去较长期的农村土地管理不规范，也包括历史原因即1987年《土地管理法》实施前已经占有使用“超标”土地[14]，还包括农民根深蒂固的“占地思想”，即一味追求宅基地的面积和数[15]。所以，对于“一户多宅”等“超标”占有宅基地等情况，不宜采取强制退出。宅基地自愿有偿退出过程容易发生偏离自愿轨道、不遵循程序、采用不合理方式违反农民意愿让其退出宅基地的现象，这种强制退出行为是对宅基地所有权的滥用。试点地区的有关做法有效监控了强制退出行为，强化了对集体经济组织宅基地退出实施工作的规范与监督。

首先，建立县乡（镇）村全链条联动监督管理机制和责任落实机制。县政府建立综合执法、联动执法机制，有关部门、乡镇人民政府（街道办事处）、村民委员会，形成指导监管合力，保障村集体宅基地退出有序开展。村集体建立农村宅基地制度改革专班，建立台账，实施跟踪调度，定期报送退出情况。为保障规范推进，监督责任细化到县政府部门、乡镇人民政府（街道办事处）和村组，直接明确到相关具体责任人。其次，建立议事协商机制和矛盾纠纷调解机制，村民会议或村民代表会议公开讨论、民主协商决定宅基地退出重大事项程序。再次，建立检查考核机制，不定期由相关部门开展工作检查，将宅基地制度改革试点工作纳入年度考核及乡村振兴工作考核。最后，建立日常监管工作机制，村民举报奖励制度和以退役军人、乡贤等为主体的宅基地协管员制度，及时制止违法行为。

（二）保障宅基地资格权方面

农户资格权作为从“两权分离”到“三权分置”的切入点，在2018年1月中共中央颁布的《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中已得到肯定。稳抓宅基地农户资格权这个关键所在，宅基地“三权分置”改革才能提纲挈领。同时，资格权作为“三权分置”改革的热点，在学术界掀起讨论，依据宅基地资格权权能设定，有学者将资格权定义为具有一种身份属性、收益属性和管理属性的复合型权利[16]。在宅基地退出中体现在退出宅基地资格权、退出宅基地保留资格权以及凭借宅基地资格权获取补偿。宅基地资格权并非物权，并非对财产利益的直接性支配，而是集体经济组织成员以其成员身份所享有的请求权，它只能以集体所有权主体内部的分配机制实现。九台区、泽州县、湄潭县在试点过程中，以资格权认定为前提，确立了不同类型集体经济组织成员的退出条件，并积极引导以及合理补偿农户宅基地的自愿退出，均充分实现和保障了农户的宅基地资格权。

1. 建立保留资格权退出宅基地的机制

随着城镇化和工业化速度加快，农村有大批进城人口，同样也有大批返乡人口，人口流动性强。各个试点地区多以政府指导、村民协商的方式来完成这种难度较大的成员资格认定。在进行成员资格认定时不仅考虑户籍，还考虑主体与村集体的关联性，即针对性的公正考虑嫁出嫁入、非婚生子女、空挂户等特殊群体。明确认定集体经济组织成员身份，对符合退出条件的村民进行引导并给予合理补偿，有序进行宅基地的全部退出即宅基地资格权的让渡[17]和宅基地的部分退出即宅基地使用权的让渡，从而保障宅基地资格权的实现。泽州县在改革过程中，以户籍登记为基础，在村规民约的参考下，选择民主评议的方式认定农户宅基地资格权。遵循农户自愿退出宅基地的基本原则，按照时限对农户资格权进行保留，同时，宅改专办以文书或协议的形式对保留资格权担保，打消农户在退出宅基地后失去居所、失业等后顾之忧，形成“认定—保留—保障”的标准化程序。

2. 合理确定退出宅基地资格权补偿方式

对于退出宅基地资格权的农户采取多元化的

补偿方式。村民可选择货币补偿、入股分红、集中安置、产权置换、混合安置、养老医疗等社会保障方式。对于退出宅基地资格权却没有居住场所的农民，优先选择农民集中住房安置的补偿方式，其中包括村民公寓楼及住宅小区。对于部分退出的没有宅基地且需要建房的成员，可享有宅基地优先审批的权利；对于全部退出宅基地且进城落户的成员，可以保留其土地承包经营权、自留地、自留山、林权以及在本村享有的其他资格权利，同时可获得村里补助，退出宅基地资格权的农户凭借自愿有偿退出宅基地证明材料享受政府一系列优惠政策：社会保障性住房的优先考虑、政府的住房优惠政策、再就业培训政策、纳入城镇最低生活保障体系（符合城镇低保）、户口迁至城镇可享受该地城镇居民同等子女入学待遇等。此外，可以直接借鉴山西省泽州县的两种模式，一类是村集体经济组织与公司合作，由合作公司对农户进行住房易地安置或者一次性现金补偿，解决了集体经济组织易存在的补偿款不足这一问题，也丰富了退出宅基地资格权的补偿形式；一类是货币补偿、住房安置、入股分红的混合补偿方式，其中住房安置是使用腾退宅基地的公司为尚在村内居住的腾退宅基地的村民提供居住至终老的住房，入股分红是将退出宅基地入股项目开发、村民按年度领取分红，混合型补偿方式更加灵活自由，满足不同复杂情况农户的要求。

3. 积极引导村民自愿有偿退出宅基地

首先，县乡镇村联动、企业与集体经济组织共建，合作动员做好群众思想工作，形成合力，以乡镇或村干部为榜样，塑造一批退出宅基地保留资格权的典型，形成引领作用。其次，做好宣传培训。制定具备可操作性、针对性的宣传培训计划，以召开宣讲会、动员大会等形式对各级干部以及村民代表等进行培训，让基层干部和村民全面了解退出宅基地后资格权保留的政策优势以及全部退出宅基地（包括退出宅基地资格权）补偿安置办法；充分利用微信、微博、电视广播、抖音等媒介，编印政策手册、明白纸、问题对答等宣传资料，加大政策宣传力度，营造资格权退出补偿的良好氛围。再次，以村级改革试点带动整个地区宅基地改革试点，选择群众参与积极性较高、农村集体经济组织健全、农村宅基地管理规范的村先行村级试点，以各点带动。最后，村集体经济组织建立激励机制，采取激励措施。

（三）放活宅基地使用权方面

探索多元化宅基地退出机制是“三权分置”改革中放活宅基地使用权的关键一环。放活宅基地使用权利于盘活农村宅基地资源，显化宅基地的财产价值，促进农村经济发展。宅基地资源匮乏且价值大，市场需求不足抑制宅基地使用权的实现。探索多元化退出机制，完善不同的宅基地退出补偿规则，满足农民对宅基地实现财产价值与居住保障价值的不同需求。九台区、泽州县、湄潭县对腾退宅基地的转化入市等盘活利用方式，增加了集体经济组织的财产收入，有助于切实保障宅基地使用权的放活。

在三个试点探索宅基地退出机制中，山西泽州县创新五种退出宅基地模式，分别是闲置宅基地“点状入市”“以宅换房”“以宅养老”“流转＋康养”和统建小区集中安置模式，五项创新举措利用村庄内闲置、超占面积的宅基地，提高宅基地使用效率，增加村集体经济组织的经济收入。同时，泽州县政府鼓励村民以股民身份参与乡村产业，五种宅基地退出模式分别从村集体经济组织内部和土地交易市场两方面放活宅基地使用权，促进农民财产性收益合理增长。九台区颁布了“宅基地有偿退出”＋“增减挂钩”＋“集体经营性建设用地”政策模式，让宅基地使用权充分流入土地交易市场，发挥市场配置资源的决定性作用，让村集体经济组织和农民在退出宅基地中放活宅基地使用权，获得红利增加财产性收入，推动乡村振兴的发展。湄潭县在退出宅基地过程中形成“收回—分置—腾退—转让”路径，在“腾退”和“转让”闲置宅基地中盘活农村沉睡的资源，湄潭县在农民自愿的前提之下给出短暂性退出宅基地和长久退出宅基地两种方式，明确退出后宅基地的具体规划，以村集体经济组织为主导，规范推进农业房屋入市，放活宅基地的使用权。总结三个试点退出宅基地的具体路径可以看出，在保障农户资格权的前提下，退出宅基地放活宅基地使用权都形成一套具体详实的程序规定，村集体经济组织对退出后的宅基地分别选择村内村外两个方面放活宅基地使用权。村内放

活宅基地使用权的主要手段依靠村民之间流转、构建公益性建设用地、纳入村庄建设规划等，确保村集体内部有足够的宅基地优先满足村民需求。村外放活宅基地使用权首先将退出后的宅基地转变为集体建设用地，主要依靠与土地增减挂钩、鼓励与村外第三方经济组织合作发展乡村振兴产业、构建土地交易平台等方式。其中，村集体经济组织内部放活宅基地使用权与构建土地使用权交易市场是放活宅基地使用权的重要途径，而退出后的宅基地是放活宅基地使用权的前提。

四、进一步思考

宅基地自愿有偿退出是顺利进行宅基地改革的关键所在。在宅基地改革试点环境下，九台区、泽州县、湄潭县一系列的宅基地有偿退出的经验做法，为今后其他地区宅基地的自愿有偿退出提供了有益借鉴。同时，在退出前的引导及村民的权利保障上仍需进行强化。针对农村村民对宅基地存在固有的“占地思想”以及“祖业权”观念[18]，引导村民自愿有偿退出除加强宣传之外，更需在村内党组织的领导下发挥村内自治“理事会”等组织的关键作用，根据村庄规划以及未来发展方向，处理村级事务以实现村民利益为落脚点[19]。在宅基地退出过程中，除了要加强对于宅基地退出行为的监督，还要明确村民的救济渠道，避免村民权益受到侵害，并由相关部门进行监管，以此进一步保障宅基地自愿有偿退出的顺利实现，从而为深化推进宅基地改革试点奠定坚实基础。

参 考 文 献

[1] 张慧利，夏显力. 风险感知、制度信任与农户宅基地退出行为[J]. 西北农林科技大学学报（社会科学版），2021，21（1）：145-154.

[2] 吴泽斌，吴立珺. 农民家庭发展能力与宅基地退出模式双边匹配研究[J]. 农业技术经济，2020（7）：93-105.

[3] 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.

[4] 王利敏，孙静，吴明发. 皖北平原区农村宅基地退出模式构建——基于国内实践[J]. 江苏农业科学，2016，44（2）：475-478.

[5] 冯娜娜，沈月琴，孙小龙，等. “三圈理论”视角下农村宅基地退出模式比较——基于义乌市的观察[J]. 中国农业资源与区划，2021，42（2）：44-51.

[6] 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.

[7] 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.

[8] 张梦琳. 农户宅基地退出方式差异及其影响因素研究——基于分层模型的分析[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版)，2020，21（5）：44-51.

[9] 梁发超. 闽南地区农村宅基地退出的影响因素[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)，2017，17（1）：46-52.

[10] 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（1）：125-139.

[11] 张勇. 宅基地“三权分置”改革：“三权”关系、政策内涵及实现路径[J]. 西北农林科技大学学报（社会科学版），2020，20（2）：61-68.

[12] 陈耀东. 宅基地“三权分置”的法理解析与立法回应[J]. 广东社会科学，2019（1）：223-230，256.

[13] 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.

[14] 高圣平，吴昭军. 宅基地制度改革的试点总结与立法完善——以《土地管理法》修订为对象[J]. 山东社会科学，2019，(8)：103-111.

[15] 魏晖，巩前文. 农村宅基地闲置的主要类型及分类治理对策[J]. 世界农业，2020（10）：13-19，135.

[16] 冉瑞平，李俊明，尹奇. 宅基地资格权：内涵、权能、困境与实现路径[J]. 农村经济，2023（1）：10-17.

[17] 靳相木，王海燕，王永梅，等. 宅基地“三权分置”的逻辑起点、政策要义及入法路径[J]. 中国土地科学，2019，33（5）：9-14.

[18] 陈柏峰. “祖业”观念与民间地权秩序的构造——基于鄂南农村调研的分析[J]. 社会学研究，2020，35（1）：194-217，246.

[19] 张元朋，赵鹏，刘华. 宅基地有偿使用制度实施效果差异及原因诊断研究——基于利益相关者视角[J]. 农业经济问题，2021（2）：14-25.

The implementation path of "three rights separation" under the voluntary and paid withdrawal of homestead

LIU Zhaojun，ZHANG Yige，SHEN Hongjing

（*School of Public Administration and Law*，*Northeast Agricultural University*，*Harbin* 150030，*China*）

Abstract：Voluntary and paid withdrawal of homestead is crucial to the reform of homestead，which is the full embodiment of the effective realization of "separation of three rights" of homestead. With the literature analysis and inductive demonstration，the paper summaries and analyzes the pilot experience of voluntary and paid withdrawal of homestead under the circumstance of "separation of three rights" based on the practices of Jiutai district of Jilin province，Zezhou county of Shanxi province and Meitan county of Guizhou province. The experince of pilot areas covers three aspects. First，standardizing the procedures，rationally allocating and using the proceeds and strengthening the supervision in implementing the ownership；Second，establishing a mechanism for retaining the right to withdrawal and reasonably determine the compensation method in guaranteeing the qualification right；Third，promoting the circulation of homesteads within village collective economic organizations and build a trading market in the revitalizing the utilization right，which provides reference for new pilot and non-pilot areas.

Keywords：Homestead "three rights separation"；Voluntary and paid withdrawal；Implementation path

（编辑：程俐萍）