刘鹏，任添奕. 权利保障视域下进城落户农民宅基地有偿退出制度完善研究［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（6）：10-18.
LIU Peng，REN Tianyi. Study on improving the system of paid withdrawal from rural homestead in the context of rights protection［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（6）：10-18.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.06.002

权利保障视域下进城落户农民宅基地有偿退出制度完善研究

刘鹏[1,2]，任添奕[1,2]
（1.西北农林科技大学 人文社会发展学院，陕西 杨凌 712100；2.陕西省农业法环境法研究中心，陕西 杨凌 712100）

摘 要：在全面推进乡村振兴战略背景下，盘活闲置的农村宅基地资源是实现乡村振兴的有效途径，进城落户农民自愿退出闲置宅基地制度对于实现农民集体发展权、农民代际公平和农村共同富裕具有重要意义。我国宅基地有偿退出制度在政策引领下兼顾公平与效率的双重价值诉求，以《土地管理法》《民法典》作为直接法律依据，具有充分的合理性与合法性。立足农民权利保障视角，通过对S省Y区实地调研发现，宅基地退出过程中存在的现实问题主要表现为农户退出意愿低，退出经济补偿及后续社会保障不足，甚至出现了个别违背自愿原则的现象，侵害了农民的合法权益。问题反映了宅基地退出制度设计不足、宅基地退出工作组织者责任履行不当及农民权利救济意识不足等问题。针对现实问题，需要从优化宅基地退出补偿制度、健全程序机制、完善退出后续生活保障制度、加强农民权利救济和制定全国统一的《宅基地退出实施办法》等方面为宅基地自愿有偿退出提供保障。

关键词：乡村振兴；农民集体发展权；宅基地退出；制度完善
中图分类号：DF45 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2024）06-0010-09

一、问题的提出

根据国家统计局数据，截至2022年末我国常住人口城镇化率超过65%[1]，大量农村人口不断涌入城市，农村宅基地资源大量闲置。农村空心化问题使得盘活宅基地资源成为必需[2]。2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出了“三权分置”的宅基地政策，将“所有权”“资格权”“使用权”作出区分，目的在于缓解进城农民的宅基地私益与农民集体共有利益之间的冲突。党的二十大报告明确指出：“深化农村土地制度改革，赋予农民更加充分的财产权益。保障进城落户农民合法土地权益，鼓励依法自愿有偿转让[3]。”与此相呼应，现行《土地管理法》第六十二条第六款规定盘活闲置宅基地资源的方式有二：一方面，鼓励农村集体经济组织及其成员在“三权分置”政策下盘活闲置的宅基地资源，同时保留住了农民的宅基地使用权[4]；另一方面，在尊重农民主体意愿的情况下允许农户有偿退出宅基地使用权，以最大程度地整合零碎分散的宅基地，提高土地资源利用效率。其中，通过退出宅基地的方式将宅基地统一归于农民集体或政府统筹利用是盘活农村闲置土地资源的普遍方法之一[5]。学界十分关注进城落户农民土地权益保护的研究，围绕宅基地制度功能调适、宅基地权益保护的法理基础、宅基地自愿有偿的基本原则、宅基地使用权退出的内涵及性质进行了学理研究[6]，但较少通过实证研究的方法，立足宅基地退出实践过程中存在的现实问题进行研究。本研究将在充分阐释农民自愿

收稿日期：2024-04-05 **修回日期：**2024-06-02
作者简介：刘鹏，研究方向：农业农村法治，生态环境法治。

退出宅基地法理基础的前提下，通过实证研究方法厘清宅基地退出过程中存在的问题，针对问题提出完善建议，确保我国宅基地自愿有偿退出在法治轨道上有序运行。

二、进城落户农民宅基地有偿退出制度价值证成

进城落户农民已经在城市拥有私人商品住宅，其在农村的住房及其宅基地基本处于闲置状态。据《经济日报》最新报道，农村人均宅基地面积59平方米，农村5.3%的房屋长期无人居住。在乡村振兴的全面加速推进期，党的政策和国家法律制度已经明确规定了进城落户农民宅基地自愿有偿退出制度。进城落户农民退出宅基地无论是资格权的退出还是宅基地使用权的退出，都有利于实现农村集体土地所有权的圆满，有利于农民集体权利的实现，有利于发挥农村集体经济组织在乡村振兴中的主体作用。

（一）有利于实现农民集体发展权

农村是当前实现中国式现代化发展的洼地，农民是弱势群体，将农民集体与发展权予以结合，能更好地彰显发展权的本质。农民集体发展权是农民集体参与并享有经济、政治、社会、文化和生态等发展利益的基本人权[7]。尽管我国现阶段已经实现了全面小康社会，但是发展不平衡不充分的主要矛盾还较为突出，因此农民集体发展权的核心仍然是发展经济，只有不断发展壮大农村集体经济，才能为农民集体发展权的充分实现奠定坚实基础。要不断发展壮大农村集体经济，就必须进一步优化农民集体的权利配置，必须盘活农民集体发展经济的资源优势。我国法律明确规定，农村土地所有权属于农民集体，农民集体是农村土地所有权主体，但是土地承包经营权或宅基地使用权具有长期稳定性，尤其是宅基地使用权没有设定使用年限，作为用益物权的土地承包经营权和宅基地使用权从实际角度架空了农民集体对土地的所有权，农民集体名义上是所有权主体，但是并不能完整地享受所有权人的各项权利。农民集体要想强化对土地所有权的支配，只能合法引导进城落户农民自愿退出土地使用权，让闲置的土地资源回到农民集体手中变成发展集体经济的强大动能，从而发展壮大农村集体经济，更加充分推进农民集体发展权的实现。

（二）有利于实现农民代际公平

农村宅基地是农民户有所居的基本保障，是保障农民人权的重要体现。农村土地总量是不变的，随着人口增加不断分户，宅基地需求也会不断增加。但是当前宅基地法定退出情形下，其退出的宅基地数量远远小于增加的宅基地数量，这就造成部分乡村无宅基地可用的状况，下一代需要分户的农民就缺乏宅基地的生活保障。而现实情况却是，部分进城落户的农民空闲着的宅基地没有发挥任何作用。这种反差体现的是农民在宅基地保障上的代际冲突与矛盾。罗尔斯曾指出：“代与代之间的正义问题，使各种伦理理论受到了严厉的考验[8]。”代际公平是满足当代人发展需求的同时着眼于后代人的生存和发展权益，实现当代人与后代人之间的利益平衡，实现可持续发展的价值理念。代际公平着眼于人类整体利益，强化对后代农民在土地上所应享有的生存权与发展权是题中应有之义[9]。进城落户的农民自愿有偿退出宅基地，有利于缓解宅基地供求的代际矛盾，实现农民集体内的代际公平正义。

（三）有利于实现农村共同富裕

共同富裕是社会主义的根本要求，是中国式现代化的显著特征，实现共同富裕是党领导人民不懈奋进的伟大目标。在改革开放的伟大实践中，城市人民率先实现了富裕，但是我国广大农村地区依然存在发展不充分不平衡问题，尤其西部地区的发展问题还比较突出，部分农村虽然已经脱贫，但是距离富裕目标还相距甚远。习近平总书记指出，共同富裕是全体人民共同富裕[10]。只有实现全体农村富裕，我国共同富裕的目标才真正实现。进城落户农民是农民群体中的领头雁，他们在物质上基本实现了富裕的目标。如何让留在农村的农民实现富裕，是乡村振兴必须考虑的问题。进城落户农民自愿退出的宅基地为农民集体发展经济提供了可用的土地资源，农民集体可以利用这些自愿退出的宅基地发展第三产业或者在市场上开展其他流转经营，不仅可以增强农民集体的经济收益，而且为增加农民集体成员的收益提供了保障。

三、进城落户农民宅基地有偿退出制度现实依据

（一）政策依据

自2007年以后，农村宅基地资源闲置的问题越来越严重。为应对此种情况，国家政策开始引导农民盘活闲置宅基地，逐步引导农户居住适度集中，并鼓励将剩余宅基地使用指标用于发展二三产业（商品住宅开发除外），这一阶段的宅基地使用权政策为此后的“三权分置”和宅基地退出提供了思路。根据2015年的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，法律保护进城落户农民自愿有偿退出宅基地，强调退出宅基地应充分尊重农民主观意愿，给予农民合理补偿以及不断探索多元化的宅基地退出方式。2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》明确提出的“三权分置”政策缓解了宅基地保障功能与财产功能的内在张力，为进城落户农民宅基地权益的实现创造了制度条件。党的二十大报告明确指出：“深化农村土地制度改革，赋予农民更加充分的财产权益。保障进城落户农民合法土地权益，鼓励依法自愿有偿转让。”2023年中央一号文件《中共中央国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》明确：“稳慎推进农村宅基地制度改革试点。”从政策探索到政策明确，宅基地自愿有偿退出已然发展到一个具有充分政策支持的阶段，宅基地自愿有偿退出成为促使农民土地财产权利充分实现的重要方法。

（二）法律依据

宅基地作为我国特有的土地类型，《宪法》中对其所有制进行了明确规定。《民法典》第三百六十三条“宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理的法律和国家有关规定”，肯定了农民主体对宅基地占有、使用的权利，为宅基地退出预留了空间。2019年修订的《土地管理法》赋予了农民自愿有偿退出的权利，该法第六十二条第六款明确：“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。”该条款是在“三权分置”背景下农民自愿退出宅基地的直接法律依据，阐明了宅基地使用权退出的合法性、“自愿有偿”的退出条件以及盘活闲置土地资源的主要功能。2021年颁布施行的《土地管理法实施条例》第三十五条规定，退出的宅基地应优先用于保障本集体经济组织成员的需求；第三十六条在“自愿有偿”原则基础上明确禁止以各种方式强迫农户搬迁退出宅基地。该条例在《土地管理法》的基础上更细化了与宅基地退出有关的制度安排。

（三）法理依据

宅基地退出的法理基础是用益物权理论，并体现了公平与效率价值的动态平衡。一方面，宅基地使用权退出作为一种用益物权的行使方式，映射了现代物权法理论的核心物权观念。传统物权理论着眼于“所有”，现代物权理论则着眼于“利用”，更注重客体物能够带来的财产价值。现代物权法理论以“利用”为核心的物权观念的主要载体就是以使用和收益为主要内容的用益物权。农户作为宅基地使用权的权利主体，有权决定权利的利用方式。换言之，无论是继续占有宅基地作为居住场所还是有偿退出宅基地以获得一定的财产收益都是对宅基地使用权的“利用”。因此，宅基地使用权退出是宅基地使用权作为一项物权的“利用”价值的实现；另一方面，宅基地退出实现了公平和效率的动态平衡[7]。公平与效率的价值矛盾表现为宅基地使用权公法与私法功能的现实博弈。从“公平”价值视角观之，任何具有集体经济组织成员资格的农民都可无偿获得一处宅基地以保障其基本居住权益，国家以农村集体土地所有制为纽带维系农村社会治理，维持着农村社会的管理和社会稳定[8]，这体现了宅基地的公法功能；从“效率”价值视角观之，农村土地使用权作为重要的财产，其天然具有追求市场价值的内在动力，针对农村宅基地闲置问题，农户有权充分利用宅基地使用权的财产价值，以退出的方式获取宅基地使用权带来的经济收益，这体现了宅基地的私法功能。现有宅基地有偿退出的制度同时实现了宅基地公法与私法双重功能[9]，既维系宅基地使用权作为农户的基本居住权益保障的基本作用又允许农民自愿有偿退出宅基地，满足了公平与效率的双重价值诉求。

四、进城落户农民宅基地退出制度实践问题审视——基于S省Y区的实证研究

农民宅基地自愿有偿退出制度是宅基地改革

的重要内容之一。宅基地退出从制度走向实践的过程中，出现了一些亟待关注和解决的问题。研究选取S省Y区开展实证研究，通过深度访谈和调查问卷的形式研究了Y区110个村的300户农民宅基地退出问题，研究发现宅基地退出实践中尚存以下问题。

（一）农户退出宅基地意愿较低

部分地区进城落户农民退出宅基地的正向意愿并不高，直接导致宅基地退出工作进程缓慢，不利于农村土地资源的优化配置和集约节约利用。根据调查结果，S省Y区有62.3%的农户出于对目前宅基地退出补偿安置条件的不满，不愿退出宅基地；27.7%的农户表示无论补偿标准如何都愿意积极响应政策退出宅基地；而10%的农户出于对宅基地承载的精神寄托，表示无论补偿多少都不会退出宅基地。从进城落户的统计结果看，大部分农户退出农村宅基地的意愿相对较弱，还持观望态度。

“我们村里年轻人大多都在外打工，收入也都不错，虽然在城里都买房了，但还是想回老家把家里的楼房盖得高一些，还不想退了宅基地。”（访谈记录：YFJ20230501）

（二）宅基地退出违反“自愿原则”

部分地区的基层政府为了统筹农村宅基地资源，在工作中忽视了农户的主观意愿，通过采取断水断电、拆除周围基础设施、逼农民“上楼”等违背农户意愿的方式实现宅基地退出。根据调查问卷，占调研样本20.5%的农户表示宅基地退出工作开始前，村委会或政府部门并未提前问询或征求过农户的退出意愿；而占调研样本的32.5%的农户表示宅基地退出工作开始前，村委会或政府部门已经以谈话或会议形式提前询问过农户意愿；占调研样本的20%的农户表示宅基地退出工作开始前，村委会或政府部门已经以文件等书面形式提前收集过农户意愿。占调研样本的22.5%的农户表示宅基地的退出并非出于其个人意愿；其余77.5%的农户表示退出宅基地系其主观意愿。此外，在访谈过程中有个别农户提到退出宅基地时存在“强制拆除”“断水断电”的情况。

“我们家那年退宅基地的时候，不是说自己愿不愿意，这是村里的‘任务’，我们那一小片都得退。当时也感觉没办法就只能服从了。”（访谈记录：SZG20230501）

（三）经济补偿未能达到农户预期

大部分地区宅基地退出工作的主要阻力在于“补偿不到位”，一方面补偿标准达不到农户的心理预期，另一方面补偿程序中欠缺农户的参与或参与度较低。根据调研结果，有85.2%的农户认为“科学合理的补偿款是重要的”；14.8%的农户认为“补偿多少均可，并不重要”；12%的农户在补偿中没有机会发表意见。此外，在对已经退出宅基地的部分农户进行调研访谈过程中可知，占调研样本57.5%的农户认为“退出宅基地时获得的经济补偿并未达到自己的预期”；42.5%的农户认为“退出宅基地时已获得了满意的经济补偿”。

“我们村也有不少退了宅基地进城的农户，退宅基地的时候平均每户给了两万块钱吧，也有多点的。我觉得给的还是不算太多，所以现在还不想退，等几年再看看吧。”（访谈记录：YKY20230503）

（四）农户后续生活保障不足

即使农户获得预期的经济补偿后进入城市，但很大一部分农户面临的新问题是：农民进入城市后的住房、教育、医疗、就业及其他后续社会权益保障的欠缺导致其仍不足以维持良好的生活和发展。根据对Y区中已经退出宅基地的部分农户进行调研所得的结果，占调研样本62.5%的农户认为入住楼房后因水、电、燃气、餐饮等日常生活成本的提高而导致其目前维持生活存在较大负担；37.5%的农户认为生活成本的提高并未给其带来太大负担。占调研样本65%的农户进入城镇生活后遇到了难以解决的就业、住房、教育等问题；35%的农户退出宅基地后就业、医疗、教育等得到了较为全面的保障。

“以前在村里的时候烧点柴火就能喝水、做饭，但自从我们一家退出宅基地换了楼房后，先是花光了积蓄装修房子，现在住进来了以后烧壶水都要用天然气，孩子上学、家里人看病之类的问题都要重新考虑。生活成本太高了，现在我们家的收入维持生活有很大的困难。”（访谈记录：SYY20230503）

宅基地退出实践中，作为退出主体的农民因经济、文化情结等因素往往有较低的退出意愿；另一方面，宅基地退出工作的组织者在推进退出工作中存在违背“自愿有偿”原则的情况。此外，宅基地退出作为一个动态的过程，包含了退出前考察、退出时自愿和退出后保障的连续过程，农民进入城镇后的后续社会权益保障也是需要认真研判的问题[10]。

五、进城落户农民宅基地退出制度现存问题原因溯源

宅基地有偿退出是乡村振兴中盘活土地资源的重要改革举措，但是现实中进城落户农民并没有退出宅基地的热情，宅基地有偿退出制度在实践中遇冷，其原因值得深思。

（一）宅基地退出的补偿机制不完善

能否顺利地推进宅基地使用权退出工作，关键是宅基地退出是否存在全面、科学的补偿机制。农户退出宅基地的正向意愿较低，一个很重要的原因在于科学合理的补偿款和公正的补偿程序欠缺。《土地管理法》将“有偿退出”作为宅基地退出工作的原则性要求，但具体的补偿标准和补偿程序制度要根据各地情况因地制宜，各地对于宅基地有偿退出还缺乏直接明细的操作指引[11]。我国宅基地使用权退出的补偿制度仍处于探索阶段[12]，尚未形成较为全面统一的补偿标准。我国现有的宅基地退出补偿方式主要包括货币补偿和非货币的财产权益（如置换商品住房）或社会保障权益的其他补偿方式，这些补偿方式因地而异。第一，自建房屋置换商品住房或货币时的认定和兑换标准不统一。农村宅基地及地上住房一般情况下难以进入市场，现实中很难对宅基地使用权及地上房屋的具体价值做出估算。因此，对于自建房屋置换商品住房或货币时旧宅基地面积如何进行认定和兑换是完善宅基地退出补偿机制需要考虑的问题。第二，补偿标准不能充分满足农户退出宅基地后的基本生活需求。一些地区对自愿、有偿退出宅基地的农户给予的补偿远远不足以支持农民进入城镇后租赁、购买商品住房或承担高昂的城镇生活成本[13]。给予农户全面充分的补偿也是完善补偿机制应当考虑的问题[14]。第三，超标面积的宅基地或一户多宅的情形是否可以补偿是个未决问题。例如，对于一户多宅的农户，若对其按照多处宅基地进行换算和补偿是否有违“一户一宅”原则？若不进行补偿是否难以对农户退出宅基地产生有效激励？第四，一些村集体不具备回收土地之后进行价值变现和价值提升从而实现资产运作和资源配置最优化的能力，这会导致农户仅仅获得低于预期的宅基地退出补偿费用，而难以享受到土地的增值收益，这也是农民退出宅基地意愿不强的重要原因[15]。

（二）宅基地退出的程序性制度不足

实体性权益的维护有赖于程序性规则的保障。基层政府在开展宅基地退出工作的过程中往往忽略了作为宅基地使用权主体农户应有的知情权和参与权，这会导致农户退出宅基地是否出于自愿，是否选择了自己期望的宅基地退出方案和补偿方式等情况无从考证，此可归因于宅基地使用权退出的程序性规则不足。为了保证土地资源的统一调配和规划，实践中的宅基地退出工作往往是由政府主导推进的，但政府如何主导退出工作才能兼顾闲置土地资源的盘活与尊重农民意愿，需要哪些主体的参与，需要哪些步骤，具体程序如何等问题尚没有统一全面的制度规定。若作为宅基地退出补偿受益主体的农户在宅基地退出工作中的参与度低或宅基地退出工作组织者在信息的审查与审批环节缺乏公开的必要程序，则会导致农户对组织宅基地退出工作的村委会或基层政府产生信任危机。因此，如何在组织宅基地退出工作时保障农民参与，促进信息公开，满足农户对宅基地退出工作的预期，体现《土地管理法》“自愿有偿”原则立法精神，就显得尤为重要。现行《土地管理法》第六十二条仅在第四款规定了宅基地使用权的审批程序，但并未明确宅基地使用权的退出程序。目前宅基地退出涉及的具体程序性规则一般散见于地方性的规范性文件之中，尚未有全国性的法律制度规范。

（三）宅基地退出的后续保障制度阙如

城乡发展差异意味着农户退出宅基地进入城镇后需要面临更高的生活、住房和教育成本，因此对农户给予的后续生活保障是否足以维系良好的生活状况或进一步提升生活质量往往牵系着农户是否具有正向的宅基地退出意愿[16]。其一，对

于仅获得货币补偿的农户而言，退出宅基地进入城镇后仍然要面临租赁房屋或购置商品房的问题，这就要考虑货币补偿是否足以保证房屋的租赁或商品房的购置；其二，农户一般以农作物和集体经济组织的收益作为主要生活来源，但退出宅基地后便丧失了这类生活来源，因此就业保障问题也应考虑在内；最后，农民子女进入城镇后面临着更为丰富的教育资源和更好的教育条件，但教育成本也更高，因此完善退出宅基地保障制度也应将宅基地退出后的教育保障内容纳入其中，以保障农民子女进入城镇后可以以较低的教育成本获得更公平的教育机会和更丰富的教育资源。现实的问题是：农户退出宅基地后获得的住房、教育、就业保障并不全面，这使得农户在退出宅基地后陷入了无法维持高成本的生活和发展的困境。对于农民而言，宅基地扮演着基本生活保障和养老保障的双重角色，与城乡社会保障方式有所不同。因此对于农户退出宅基地补偿的落实不能仅局限于静态的货币或其他财产利益补偿，而且应包括退出时和退出后的动态的长期生活保障过程。在乡村振兴这一背景下，如何推动农村闲置土地资源整合利用，推进农民宅基地流转或退出工作，提高土地资源利用效率都是亟待解决的重要议题，但农户退出宅基地后的后续社会权益保障和发展的困境是宅基地退出制度需要正面回应和解决的基本问题[17]。

（四）基层政府主体责任履职不当

一般而言，宅基地退出工作离不开基层政府发挥引导者、组织者的角色作用。在全面推进乡村振兴背景下，基层政府在引导农民退出闲置农村宅基地过程中，必须坚守政府责任理念，积极履行责任，以合理、合法的方式推进宅基地退出工作。但实践中，某些地区为了追求工作进度，公然违背农户意愿开展闲置宅基地退出工作。以农民“被上楼”[18]现象为例，2010年全国二十多个省市为推进农村土地资源整体利用和规划，在农村地区大面积建造高层小区，组织农民“上楼”并退出原有宅基地，拆村并居使部分农户迫于无奈退出宅基地，只能“被上楼”；实践中某些地区为了推进宅基地退出工作进度，通过采取断水断电[19]、强制拆除[20]周围基础设施等违背农户意愿的方式推进宅基地退出工作；此外，农村宅基地退出过程中政府信息公开程度较低[21]。不少地方的县级政府作出闲置宅基地退出决策以及退出宅基地补偿方案并未通过报纸、新闻等大众媒体予以公示。这些“农民被上楼”“强制拆除”“断水断电”等极端现象都是基层政府不当履职的表现形式。因此，尽管我国的宅基地使用权退出制度一再强调“自愿，有偿”原则，但个别基层政府在引导农民退出闲置农村宅基地过程中工作方式仍存在不当之处，个别地区的基层政府组织宅基地退出工作时仍然存在执法违法、执法不当的情况。

（五）农民权利救济意识不足

某些地区之所以出现“强制拆除”“被上楼”等不文明现象，也与农民维权意识不足有一定的关系。当基层政府或村委会主导的宅基地退出工作对农户的宅基地使用权造成侵害时，农户本可以通过行政复议、诉讼等多种途径进行维权，但实践中一些农民在面对宅基地使用权受到侵害的情形时不懂如何维权，没有维权意识或不懂得权利救济途径[22]。由于我国长期存在的城乡二元结构，导致广大农村地区法治建设较为落后，农民在面对合法利益被侵害时，通常依赖于传统的熟人社会关系思维解决问题，寻求“人情关系”来帮助自己维护合法权益，但是这种方式无法正常实现权利救济。

六、进城落户农民宅基地有偿退出制度完善建议

（一）优化宅基地退出补偿机制

能否顺利地推进闲置宅基地使用权退出工作，关键在于是否存在全面、科学的补偿机制。全面、科学的补偿机制必须包括统一、明确的补偿标准和补偿方式两方面[23]。一方面，相对明确补偿标准。各地在明确具体补偿标准时可以存在地区差异，一般应综合考虑农户诉求、当地经济发展水平以及政府的实际支付能力来确定总的基本补偿标准，再结合宅基地上的房屋情况作出适当调整。针对政府主体或村委会补偿标准偏低，资金压力大，补偿资金来源单一等问题，可选择采用“市场化补偿模式”[15]，以拓展宅基地退出补偿的资金来源。另一方面，丰富补偿方式。政府或村集体经济组织作为宅基地退出工作的主导

者，在确定补偿方案时不能拘泥于单一的补偿方式。可以为农民提供多种可选择的补偿方式，最大程度地尊重农民意愿，为农民提供充分的选择权，以此来激发农民宅基地退出的积极性。

（二）完善宅基地退出程序制度

宅基地退出是一个包含了退出前考察、退出时自愿和退出后保障的动态的过程。因此，明确程序制度可以从事前的农户退出意愿调查、事中的农民参与和监督、事后的补偿落实和信息公开三个角度进行程序制度设计。其一，为保证宅基地退出工作遵循自愿原则，在退出工作开始前对农民进行民意调查，了解农户的退出意愿，分析影响农户退出意愿的因素。其二，在宅基地退出工作过程中重视农民的参与：一方面保障农民知情权以便于农民在了解当地宅基地退出流程、补偿方式及补偿标准后权衡利弊，选择是否退出宅基地以及选择何种补偿方式；另一方面保障农民的充分参与权[24]，允许农民在退出工作中提出异议和建议。其三，完善退出监督程序，要求宅基地退出工作的组织者坚持信息公开，接受农民和社会其他主体的监督。此外，应当为农民的事后救济提供有效渠道，如设立专门投诉专线，回应农民对宅基地使用权工作提出的异议和诉求；畅通农民的行政救济渠道，保障农民能够及时选择行政复议或者行政诉讼方式行使救济权利。

（三）健全宅基地退出后续社会保障制度

宅基地为农民提供了最低限度的生活保障和养老保障，对宅基地退出具有强烈负向意愿的原因之一即农户出于对宅基地退出后生活保障的不安全感。因此，法律制度层面的完善需要对就业、医疗、教育、养老等各个方面的社会保障提出要求。以四川省成都市温江区在盘活农村土地和宅基地资源过程中实施的“两放弃、三保障”[25]方式为例，该制度就关注到了对农民退出土地后长足的生活保障。所谓“两放弃”是指农户可以遵循个人意愿，自愿地选择退出土地承包经营权或宅基地使用权；“三保障”是指农户退出土地进入城镇后可以获得三重保障条件以保证其更好地适应城镇生活。农民转为城镇居民后，如果能够就业于二三产业，这解决了土地退出后的收入来源问题；如果能够公平地与城市居民共享公共服务，这解决了土地退出后的基本生活保障问题。成都温江区的“两放弃、三保障”方式既遵循了农户自愿原则又给予农户以充分的后续保障，这对于在法律制度层面统一和充实宅基地退出保障制度提供了借鉴。参照成都温江区的这一做法，可以为退出宅基地的农民提供充分的就业机会、住房补贴及其他社会权益保障。如果全面地给予退出宅基地的农民以充分的生活保障，那么不仅有利于土地资源的统一调动和盘活，而且也有利于社会稳定。

（四）强化农户权利救济机制

乡村法治建设是新时期的重要任务，进城落户农民宅基地自愿有偿退出必须在法治轨道上进行。习近平法治思想的核心要义之一就是坚持以人民为中心，维护人民合法权利是新时代法治建设的根本任务和重要使命。在既有的宅基地退出法律框架下，即使“自愿有偿”原则已经被明确和强调，但是宅基地退出工作中依然存在个别违法行为。针对这种违法现象，必须强化农民权利保护与救济：一方面，探究宅基地使用权退出纠纷的非诉化解机制，以最小的成本让农民权利得到维护，加大农村公共法律服务供给力度，让农民能够足不出村免费获得法律服务；另一方面，增强农民的维权意识，做好普法宣传，使农民能够主动依法维护自身合法权益。

（五）制定统一的《农村宅基地退出实施办法》

当前关于农村宅基地的规定主要在《民法典》《土地管理法》和《土地管理法实施条例》之中，法条数量少且不够完整，关于宅基地退出的规定更是乏善可陈，当前宅基地退出工作缺乏统一的行为规范指引。在乡村振兴和城镇化不断深入推进的时期，全国各地都在探索宅基地退出的方式，宅基地的退出可能会是今后较长时期存在的一个常态化问题，如果缺乏全国统一的行为规范指引，不仅不利于保护农民的合法权益，而且会影响闲置宅基地退出的进程，影响资源利用效率，阻碍农村集体经济发展。在推进农村宅基地制度改革的工作进程中，国务院需要尽快制定全国统一的《农村宅基地退出实施办法》，通过办法明确宅基地退出的基本原则，退出的法定情形，退出的意定情形，意定退出的程序、补偿机制，意定退出的保障制度等内容。通过国家行政

法规，为我国农村宅基地退出提供明确的行为指引和目标预期，为盘活闲置的宅基地提供专门的法律保障。随着农村土地制度改革的不断深入，在不断总结经验的基础上，今后宅基地管理专门立法应当被纳入国家立法计划，在宅基地管理专门立法中明确规范宅基地取得、宅基地流转、宅基地继承、宅基地退出等关键环节，建立健全宅基地管理专门法律制度。

七、结语

进城落户农民宅基地退出是全面推进乡村振兴战略中必然面临的问题。宅基地退出的主要意义在于促进农村发展，实现农民幸福。宅基地退出制度必须以坚持实现农民发展权为基本立场，必须切实维护退出农户的合法权益。宅基地退出要始终以农民为中心，逐步实现集体利益与个人利益的统一与平衡。进城落户农民宅基地的退出需要坚持“自愿有偿”原则，充分尊重农户意愿，退出工作要始终坚持在法治轨道上运行，因此完善宅基地退出工作的法律制度规范是今后学界应当关注的时代命题。

参 考 文 献

[1] 国家统计局. 中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2023-02-28)[2023-06-01]. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230228_1919011.html.

[2] 邬德林，唐立兵，张平. 我国农村空心化的问题甄别及破解之策[J]. 农业经济，2022（12）：31-32.

[3] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL]. (2022-10-25)[2023-06-01]. https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm.

[4] 刘恒科. 宅基地“三权分置”的政策意蕴与制度实现[J]. 法学家，2021（5）：43-56，192-193.

[5] 周静. 农村宅基地的闲置与转型方向[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)，2023，40（2）：176-189.

[6] 杨露露，马恒运，余松，等. 近20年来我国农村宅基地研究发展脉络及展望——基于CNKI和CiteSpace的可视化计量分析[J]. 中国农业资源与区划，2023，44（6）：181-192.

[7] 许俊伟. 农民集体发展权：中国农民实现发展的权利基础[J]. 农业经济，2023（1）：68-70.

[8] 高飞. 农村宅基地“三权分置”政策入法的公法基础——以《土地管理法》第62条之解读为线索[J]. 云南社会科学，2020（2）：94-103.

[9] 丁宇峰. 基于公法接口的宅基地使用权构造[J]. 河北法学，2023，41（5）：85-101.

[10] 刘佳俊，蒲春玲. 农户宅基地使用权退出权益结构变化研究——以乌鲁木齐市安宁渠镇为例[J]. 中国农业资源与区划，2021，42（7）：93-98.

[11] 陈鸣，邓荣荣. 农户退出宅基地的补偿标准估算与政策偏好检验——基于湖南浏阳、衡山和中方三地农户的调研[J]. 江西财经大学学报，2022（6）：83-94.

[12] 吴泽斌，徐超，吴立珺. 责任共担视角下农村宅基地退出及其跨区域经济补偿测算[J]. 农林经济管理学报，2023，22（2）：243-253.

[13] 赵林玉，冯广京，谢莹. 农村宅基地价值构成及其退出补偿对价研究[J]. 农业经济问题，2021，42（8）：104-112.

[14] 吴郁玲，于亿亿，洪建国. 产权让渡、价值实现与宅基地退出收益分享——基于金寨、余江的实地调查[J]. 中国农村经济，2022（4）：42-63.

[15] 吴萍. 宅基地退出复耕实践困境与生态补偿机制的构建[J]. 青海社会科学，2022（5）：97-106.

[16] 郑兴明，雷国铨. 农村宅基地退出改革的实践进展、成效审视与推进路径——基于三个典型试点地区的比较分析[J]. 经济体制改革，2022（4）：73-79.

[17] 于凤瑞. 论进城落户农民宅基地自愿有偿退出[J]. 开放时代，2023（3）：195-210，10-11.

[18] 人民网. 尊重农民意愿，杜绝一刀切的“被上楼”[EB/OL]. (2020-08-07)[2023-06-01]. http://house.people.com.cn/n1/2020/0807/c164220-31813731.html.

[19] 孟俊涛，朱振辉. 法治乡村建设背景下农民法治意识提升的实证研究——以安徽省阜阳市D县N村为例[J]. 重庆行政，2022，23（2）：68-71.

[20] 刘锐，刘晓川. 从四起强拆案看我国强拆制度存在的问题[J]. 国家行政学院学报，2010（1）：101-105.

[21] 孙秋鹏. 地方政府惩罚能力差异、信号传递与分离均衡——宅基地征收中的博弈分析[J]. 北京社会科学，2020（3）：102-116.

[22] 贾静. 中国农民权利救济途径研究[J]. 中国农村观察，2009（2）：64-68.

[23] 公茂刚，刘涛.“三权分置”下农村闲置宅基地利用方式探究——基于扎根理论研究方法[J]. 青海社会科学，2023（1）：86-96.

[24] 肖顺武，董鹏斌. 中国式现代化视域下宅基地退出中农民权益保障的制度回应[J]. 西安财经大学学报，2023，36（3）：109-119.

[25] 林凌. “三保障、两放弃”：一种可供选择的统筹城乡改革模式[J]. 农村经济，2007（12）：3-5.

Study on improving the system of paid withdrawal from rural homestead in the context of rights protection

LIU Peng[1]，REN Tianyi[2]

（1. *College of Humanities & Social Development*，*Northwest A&F University*，*Yangling* 712100，*China*；2. *Shanxi Province Agricultural Law and Environmental Law Research Center*，*Yangling* 712100，*China*）

Abstract：Under the background of comprehensively promoting the rural revitalization strategy，reactivating the idle rural home base resources is an effective way to realize rural revitalization. The system of voluntary withdrawal of rural migrants from unused housing is of great significance to realize farmers′ collective development right，farmers′ intergenerational equity and common rural prosperity. Guided by policy，China′s paid eviction system for homesteads calls for the twin values of equity and efficiency，and uses the Land Management Law and the Civil Code as the direct legal basis，which has the full rationality and the legitimacy. Based on the perspective of farmers′ rights protection，through the field research in Y district of S province，this paper found that the real problems in the process of withdrawing from the house base were mainly manifested as the low willingness of farmers to withdraw. The withdrawal of economic compensation and the subsequent insufficiency of social security，and even a few individual violations of the principle of voluntariness，have infringed on the legitimate rights and interests of farmers. The problems reflect the inadequate design of the homeless eviction system，the improper implementation of the responsibilities of the organizer of the homelessness eviction exercise，and insufficient awareness of farmers′ rights remedies. In response to real problems，it is necessary to optimize the compensation system，improve the procedure mechanism，perfect the follow-up life guarantee system，strengthen farmers′ rights relief and formulate a unified national implementation methodology for the withdrawal of homestead.

Keywords：Rural revitalization；Farmers′ collective development rights；Homestead withdrawal；System improvement

（编辑：赫雪侠）