

经济发达地区宅基地有偿退出的 运行机制、模式比较与路径优化*

梁发超^{1,2} 林彩云¹

摘要：开展宅基地有偿退出模式的运行机制及其优化对策是实施乡村振兴战略过程中亟待解决的理论与现实问题。本文以福建省晋江市为例进行了深入分析，发现晋江市农村宅基地有偿退出模式主要包括三种：资产置换、指标置换和货币补偿。本研究首先对三种模式进行横向比较，发现三种宅基地有偿退出模式的运行机制、交易成本等均存在差异。然后，基于“结构—过程”的理论研究框架，从纵向视角进行模式对比研究，发现当前宅基地退出工作面临的困境包括农户退出意愿低、基层治理体制效能较为不足、宅基地盘活利用难度大等。最后，以乡村振兴战略目标为导向，从功能拓展、乡村规划、分类推进、文化彰显、基层治理五个维度设计出宅基地退出的优化路径，包括尊重农户意愿、推进土地资源要素的优化配置、发挥村民自治激活体制效能和分类制定差异化的宅基地退出策略。研究认为，激活农村宅基地退出的内在动力是协同推进农村宅基地科学有序退出与乡村振兴战略顺利实施的重要保障。

关键词：路径优化 模式比较 有偿退出 农村宅基地

中图分类号：F014.4 **文献标识码：**A

一、问题的提出

在中国新型城镇化和工业化双轮驱动背景下，农村经济结构与农户发展方式逐步转型，农村人口非农化趋势显著。随着农民“进城留宅”现象愈演愈烈，农村宅基地一户多宅、闲置低效利用等问题日益凸显。为此，2018年中央一号文件提出盘活农村闲置宅基地政策，2019年中央一号文件再次提出要稳步推进宅基地制度改革。尽管实施宅基地退出是缓解“建设与保护”压力、优化城乡土地资源的重要手段，但宅基地作为中国农村一项福利性制度安排，与农户的切身利益息息相关。因此因地制宜

*本文系教育部人文社会科学研究规划基金项目“乡村振兴进程中农村宅基地退出的模式选择及政策优化研究：基于农户行为视角”（项目编号：19YJA630043）、国家自然科学基金项目“人居环境发展导向下农村居民点转型模式运行质量与优化机制研究”（项目编号：42077434）和2018年度福建省高校杰出青年科研人才培养计划项目的阶段性研究成果。作者感谢匿名审稿专家和编辑部老师提出的建设性意见。本文通讯作者：梁发超。文责自负。

宜地探索宅基地盘活利用路径，引导农户科学有序退出宅基地，以激活乡村资源要素，便成为乡村振兴过程中亟待解决的理论与现实问题。

目前学术界对宅基地退出研究领域进行了大量有益探索，主要集中在以下四个方面，一是宅基地退出意愿及影响因素方面。研究认为农户的家庭特征、区位条件、资源禀赋、房产及政策安排等因素显著影响其退出的意愿（韩文龙、刘璐，2020；杨照东等，2019），并以此作为制定宅基地退出激励政策的依据。二是从全国尺度探究宅基地退出模式。其中较典型的有天津“宅基地换房”模式、浙江“两分两换”模式和重庆“地票交易”模式等，不同模式对农户的权益保护及可推广性存在显著差异（刘卫柏、李中，2019；吴泽斌、吴立珺，2020）。学术界针对不同的宅基地退出模式进行了理论分析和实证研究：理论分析聚焦于不同模式的适用性和可行性（刘卫柏、李中，2019）；实证研究则运用农户调研问卷数据来探究不同模式的风险水平、福利效应及其选择偏好（上官彩霞等，2017；梁发超、刘丽惠，2020）。三是宅基地退出的动力机制研究。部分学者基于人口迁移推拉理论认为，宅基地退出由推力和拉力两种力量共同驱动（韩文龙、刘璐，2020；许恒周等，2013）。从经济社会、制度政策等宏观层面来看，推力包括土地高效利用、空间整合及宅基地功能变迁等因素；拉力包括建设用地需求、人口转移等因素（张勇，2019）。从微观层面来看，农村的推力主要包括不利的生产、生活条件和较差的物质环境等；城市的拉力主要来自较高的收入水平、较好的文化氛围等（郭贯成、戈楚婷，2017）。四是宅基地退出的风险研究。学者们研究发现，农户“上楼”后存在利益补偿受损、社会保障缺损和转型后生活不适应等风险（朱新华、陆思璇，2018）。学术界还从农户的心理认知层面来剖析其作为“理性经济人”的退出决策行为，探索农户风险预期的影响机制（孙鹏飞等，2019）。虽然现有关于宅基地退出的研究已取得丰硕成果，但对典型地域宅基地有偿退出模式的比较研究较为不足，尤其缺少从治理结构、参与主体、公共价值等层面和横向—纵向两个维度进行对比的研究。

经济发达地区人地矛盾突出、宅基地财产属性凸显，因此有必要对该区域农村宅基地退出模式的运行机制进行解析与优化。晋江市作为全国宅基地制度改革试点地区，近年来建立了系统的农村宅基地退出机制，探索出“资产置换、指标置换、货币补偿”三种主要宅基地退出模式。本文比较分析这三种退出模式，剖析不同模式面临的困境，并提出服务于乡村振兴战略的优化路径。研究结果以期为该区域优化宅基地退出模式、创新宅基地退出制度以及实现乡村振兴战略目标提供理论支撑和现实指导。

二、晋江市农村宅基地有偿退出模式的运行机制

晋江市位于中国东南沿海地区，2019年城镇化水平达67.4%^①，是全国新型城镇化综合试点市。晋江市在2020年中国县域经济竞争力百强县市排行中位居第四，其宅基地利用状况具有经济发达地区的典型特征。晋江市作为闽南著名侨乡，不断传承和发扬闽南传统文化，境外晋江籍华侨华人超300

^①详见《晋江市2019年国民经济和社会发展统计公报》，网址：http://www.jinjiang.gov.cn/xxgk/tjxx/tjgb/202004/t20200413_2203215.htm。

万。2015年3月，晋江市开启宅基地制度改革试点，并出台了《晋江市农村宅基地自愿有偿退出指导意见》。其试点以来共腾退宅基地6345亩，实现了宅基地规模减量化^②。与此同时，晋江市通过盘活宅基地资源撬动乡村振兴的成效显著，并在2019年被确定为省级乡村振兴重点市^③。

（一）资产置换模式的运行机制

资产置换模式是城乡之间宅基地与城镇规划区内高层物业置换的模式。退出后农户身份从农村户口转为城市户口，土地性质从村集体土地转为国有土地，不再涉及宅基地的分配和使用。其典型案例是晋江市桂山社区，该社区地处城中村，下辖5个自然村，共有881户，村内“一户多宅”现象普遍，存在大量无人居住的祖厝。在晋江市不断推进新型城镇化进程中，村内基础设施与周边经济发展水平不匹配的矛盾凸显，城中村改造成为急需解决的问题。在地方政府的主导下，桂山社区探索出宅基地制度改革与旧村改造项目相结合的新路子，设计出“置换+补偿”的资产置换模式（见图1）。该模式包含两个层面：

第一，为退出宅基地的农户建设城镇住宅、规划新型小区。住房置换依据房屋建筑面积进行等面积置换，农户所需补交的差价和可低价扩购的面积依据住宅楼层数有所差异。集中安置的农户可享受与当地市民同等的教育、医疗等社会公共服务。此外，农户也可选择货币补偿或者住房与货币补偿相结合的方式退出宅基地。

第二，将退出的宅基地整理、招拍挂出让后转为城市建设用地。晋江市二三产业发达，城中村很多自建房用于工商业经营用途。该模式对村民经营的店铺、工厂制定了安置方案，店铺的安置遵循“按类别、按片区、按用途”的原则等面积置换。工厂入园安置要求厂房用地达5亩以上的标准。该社区在改造后约有2000平方米的店铺出租，每年店铺出租收入在60万元左右，用于增强集体经济实力。目前该社区已完成整村退出，新社区总面积约700亩，共计新建套房4396套和店面420间。

资产置换模式通过城镇化的辐射作用推动城市与村庄融合发展。该模式立足于外来务工人员增加与城镇建设用地紧张的现实矛盾，考虑到经济结构调整和转型升级的现实需求，以区域城乡统筹建设为内在驱动力，优化生态、生活、生产空间格局。在地方政府的主导下协调产权安排、社会保障、公共配套等工作，推进农民市民化。同时，该模式充分发挥了市场机制在资源配置中的作用，大力发展村集体经济，为当地社会经济发展创造条件，释放了宅基地的资产功能。

^②详见《晋江市统筹推进改革 激活“三块地”群众享红利》，网址：<http://fj.cri.cn/20190708/cedcaf03-d0b7-bf0b-2bad-1c0d967bfa24.html>。

^③详见《福建晋江：土地制度改革撬动乡村振兴》，网址：http://lcrc.org.cn/xwzx/dfdt/201807/t20180702_44337.html。

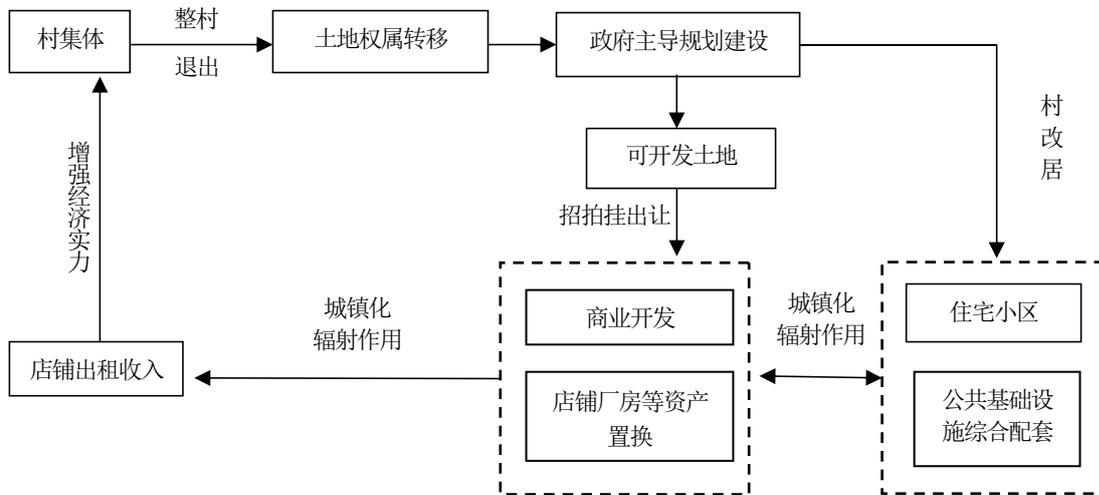


图1 资产置换模式运行机制

（二）指标置换模式的运行机制

指标置换模式由村集体按照农户的宅基地面积进行排序,排名在前20名的农户可置换村集体统建的联体别墅,其余则搬入统建的高层安置房,不改变其组织成员身份。砌坑村是传统农区村集体实施指标置换的典型(见图2),全村共有土地面积2834亩、农村居民点面积833亩和耕地面积1360亩。该村具有较为明显的宗族聚居地特征,村民以华侨、在外经商为主,有300余人旅居东南亚。砌坑村村民理事会制定了“一制度三办法”,即村民理事会制度、集体成员资格认定办法、宅基地有偿退出办法、宅基地有偿使用办法。与此同时,砌坑村分三部分筹备开发建设资金,包括村级启动资金、政府专项资金以及村民自筹资金,前两项共投入2000万余元。

在国土部门牵头,地方政府指导及美丽乡村项目资金的支持下,砌坑村进行宅基地收储和规划建设,并从两个方面对用地指标进行统筹分配:一是规划农村居民点,二是集体建设用地出租。砌坑村远离城镇,市场交易量不大,因此该村的农村居民点以规划为重点。宅基地退出补偿依据位置的优劣给予100~300元/平方米的退出补偿,土木、石和钢混结构则分别给予80~110元/平方米、200~400元/平方米和250~500元/平方米不等的货币补贴,土地补偿按29.40元/平方米的标准。宅基地退出面积在50平方米以上的村民,在本村购买安置房享受套房500元/平方米、别墅600元/平方米的价格优惠。同时,村集体还给予定期回乡的华侨购房资格。砌坑村共计退出宅基地196宗,村集体集中建设单体安置楼81栋,5层安置楼3栋,15层安置楼1栋。

综上所述,该模式以村内腾挪和旧村改造为推力,以当地政府部门的政策扶持为拉力,通过盘活村内宅基地资源助推乡村振兴。在村集体的主导下,砌坑村积极将旧村改造项目、村内宅基地资源、村民理事会三方相结合,最终实现“空间形态优化、宜居环境改造”的目标。

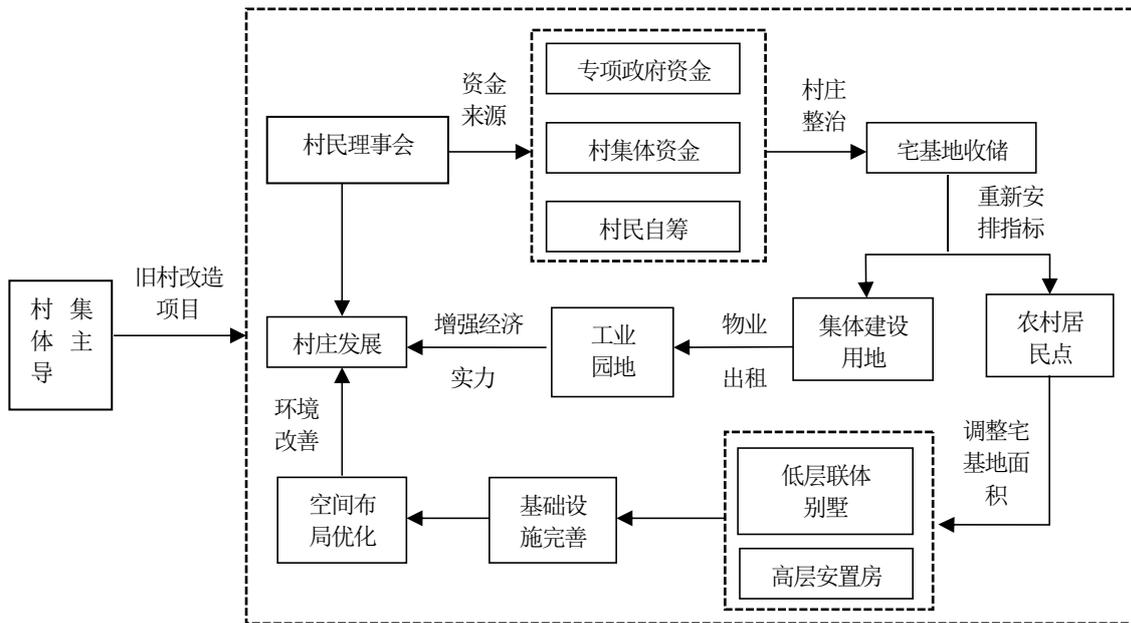


图2 指标置换模式运行机制

（三）货币补偿模式的运行机制

货币补偿模式是通过与农村土地整理项目结合，以集中安置和货币终结的方式引导农户退出宅基地。货币终结实行一次性货币补偿，主要针对一户多宅、已搬入城镇居住和海外华侨群体（见图3）。该模式的典型案例村是溪边村，该村毗邻经济开发区，因而区位优势显著、交通较为便利。全村总户数约260户，其中华侨有70~80人，经常回乡的有50~60人。该村农户收入来源以农业生产和务工为主，村内建筑以木、石结构居多，抗震性差。为改善居住条件和壮大村集体经济，该模式对田、水、路、村等采取工程措施进行综合整治，并与土地征收相结合实施农村宅基地退出。溪边村宅基地退出项目由地方政府引导，资金来源于地方财政和华侨捐资。华侨共捐资1亿元，其中2000万用于美丽乡村建设，8000万用于乡村产业发展，目的是实现农村的“造血”功能。

在多方主体协作背景下，该模式从三方面展开：一是进行一次性货币补偿，选择货币终结的农户自愿放弃集体组织成员身份。货币补偿的范围包括土地、建筑物和构筑物，补偿标准为土地450元/平方米、房屋200元/平方米；二是建设居民点，基于溪边村城镇化趋势较为显著，通过上楼安置的方式实现就地城镇化；三是对退出的宅基地整治开发形成城镇建设用地指标，村集体新增复垦土地实现耕地占补平衡。其中，部分城镇建设用地用于公园、绿地规划；另一部分则借助区位优势招商引资，在村企合作的推动下建设工厂，吸纳本村村民就业。同时，溪边村成立健康农业专业合作社，旨在打造以田园观光为主导产业的生态休闲旅游型美丽乡村。该模式以改善居住条件、发展村集体经济为内在驱动力，充分发挥闽南华侨为家乡发展做贡献的独特优势，实现了农田保护、闲置宅基地复垦以及生态文明建设的融合发展。溪边村通过社会资本拉动农村发展更新，还借助了区位的外部溢出效应推动乡村产业转型升级，实现集体增收和土地利用综合效益提升。土地整治释放的空间为乡村振兴带来新的红利，逐步形成城乡融合发展的新格局。

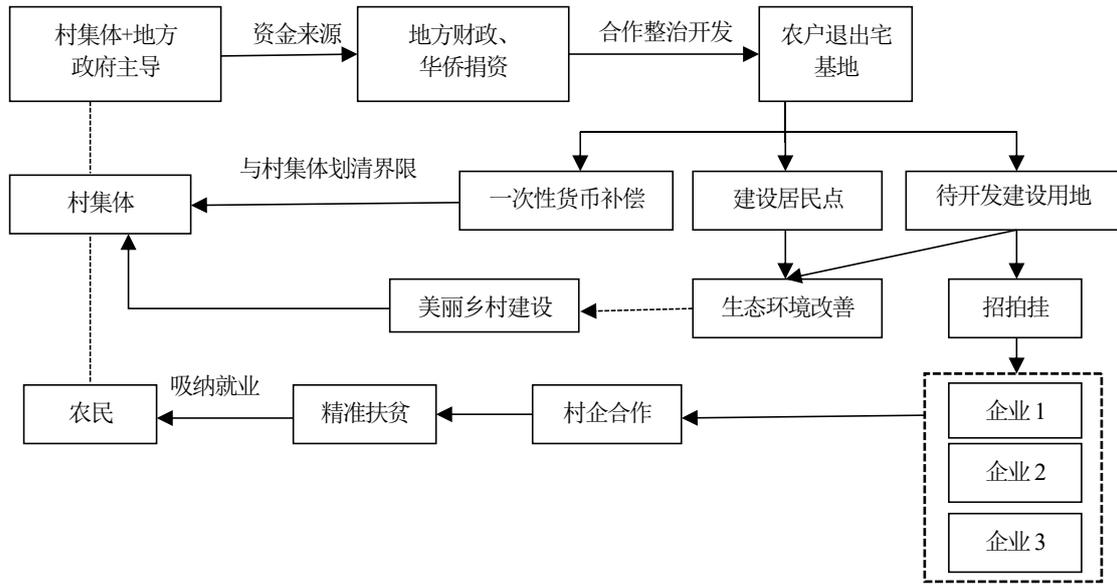


图3 货币补偿模式运行机制

三、不同宅基地有偿退出模式的比较分析

（一）不同退出模式的基本特征比较

宅基地的区位条件、资源禀赋主导着不同模式下宅基地退出的政策安排，本文将从实施目标、实施主导方和补偿资金来源、实施对象以及实施成效四个方面进行比较和分析（见表1），归纳不同模式的适用村庄及可推广性。

1.实施目标。资产置换模式通过撤村建居统筹城乡建设用地，破解城市空间发展难题。建好的安置房能够以市场价进行交易，市场价的提升保障了农户的用益物权。指标置换模式创新性地将宅基地退出与村庄改造结合，退出的宅基地用于新的地基和基础设施建设，提升村庄土地利用效率。货币补偿模式则较好地发挥了村企合作的优势，由村集体与乡贤合作创办的企业为村民提供就业岗位，实现了居住环境改善与村集体发展的有机联动。

2.实施主导方和补偿资金来源。资产置换模式由地方政府主导推行，实施资金来源于地方财政拨款。指标置换模式则是由村集体统一组织推行，实施资金一部分来源于政府的专项资金，另一部分来源于村集体资金和村民自筹资金。货币补偿模式是在地方政府和村集体的协同下进行，实施资金由地方财政拨款和华侨捐资构成。

3.实施对象。资产置换模式的实施对象包括辖区内的所有农村宅基地。指标置换模式针对石、土木结构等旧房以及旧村改造范围内的房屋。货币补偿模式则主要引导一户多宅或迁入城镇居住的农户和海外华侨群体退出闲置宅基地。

4.实施成效。资产置换模式推动了土地、资金等资源要素的流动和统筹配置，实施过程中受城镇化辐射作用显著。该模式激发了市场活力，增加了农户的财产性收入，可推广性很强。指标置换模式与基层治理相衔接，在村民理事会的引导下进行村庄统一规划，拆除濒临主干道的破旧建筑，实现村

庄空间布局优化。但是砌坑村远离城镇，剩余农村建设用地难以实现增值，可推广性较弱。货币补偿模式借助村企合作形式，利用华侨融资支撑美丽乡村建设，逐步建成生态公园、文化中心及敬老院等民生项目，同时依托区位优势拓宽了村集体增收渠道，增加大量的就业岗位，可推广性较强。

表1 晋江市三种宅基地有偿退出模式的基本特征比较

模式类型	资产置换	指标置换	货币补偿
适用村庄类型	城中村	远郊村	近郊村
实施目标	统筹城乡建设用地	村庄改造	发展村集体经济
主导方	地方政府	村集体	政府引导+村集体
补偿资金来源	地方财政	政府专项资金、村集体资金、村民自筹	地方财政、华侨融资
实施对象	辖区内所有农村宅基地	土木结构等旧房以及旧村改造范围内的房屋	一户多宅、迁入城镇居住的农户、海外华侨、整理项目范围内的农户
实施成效	要素流动、城镇化辐射	提高宅基地利用效率、实现空间布局优化	助推精准扶贫、美丽乡村建设
交易半径	城镇	村域	城镇
可推广性	很强	较弱	较强

（二）不同退出模式的交易费用比较

在新制度经济学中，交易费用理论用于衡量在一定的社会关系中为达成合作所支付的成本，合理的治理结构产生的交易成本相对较小（王勇等，2019；郇亮亮，2020）。交易费用的合理性决定了宅基地退出工作的效率。因此本文借鉴交易费用理论，从交易成本的视角分析不同宅基地退出模式的资源配置效率。依据威廉姆森对交易费用的分析范式，本文将宅基地退出的交易费用分为交易前、交易中和交易后三类，分别是：事前信息不对称产生的信息搜寻成本、事中谈判和签订合同产生的时间和协商成本、事后为防范风险和解决纠纷形成的监督成本（王亚辉等，2019）。同时，交易费用还受到资产专用性、不确定性和交易频率三大交易属性的影响。三大属性越强，产生的交易成本越多，反之则越少（黄砾、姚钰洁，2021；周燕，2017）。将交易成本划分为不同阶段，并内嵌交易属性进行分析，得出不同宅基地退出模式的交易成本比较结果见表2。

1. 资产置换模式产生的交易成本集中在交易前、交易后阶段。桂山社区是一个地处经济发达地区的城中村，其宅基地的资产专用性很强，农户利用自建房从事二、三产业的现象较为普遍。妥善安置农户是实现区域内土地、资金、人力等各类要素优化配置的第一步，因此在交易前这一阶段会耗费较多的信息搜寻成本用于编制土地利用规划。资产置换模式由政府筹措资金并监督工程，交易中凭借强制力在项目周期内整合人力、物力、财力，大幅度减少了交易中的不确定性。从前期的政策宣传、改造动员、签订协议，到宅基地整理复垦和安置房建设，该社区仅用9个月就完成了签订，节约了大量的协调、执行和时间成本。该模式涉及到核心规划区内农户、地方政府、开发商以及相关企业等多个主体，使得交易规模和主体异质性大，交易频率相应增加。因此，交易后上级政府需花费更多的时间和精力规避机会主义，产生了大量的监督成本。

2. 指标置换模式产生的交易成本集中在交易中阶段。该模式由村集体主导推进，在地方政府的支持下负责项目实施、资金投入和工程监管。宅基地退出的主要目标是实现生态空间、生活空间的重构，因此村集体着重对村域范围内的土地资源要素进行收储和再分配。农户“上楼”后的生活、生产环境仍在本村范围内，此时宅基地资产专用性较小，交易前产生的信息搜寻成本较低。在交易中，村民事务理事会开拓了“多规合一”的意见征求渠道，并组织理事会成员进行会议表决和入户宣传，建立完善的协商机制和沟通渠道，极大地减少了协商成本。但是，由于该模式由村级层面主导，且需向村民筹集资金，这导致村民对安置方案的合理性、科学性产生不信任感，凸显了交易属性中的不确定性，大大增加了村集体为达成协议所耗费的人力、时间成本。但该模式交易主体只涉及到村集体和农户，因此主体异质性小、交易规模小、交易频率低，事后产生的交易费用较低。

3. 货币补偿模式产生的交易成本在整个交易过程中均有体现。该模式以“政府引导+村集体自组织+社会资本”的形式进行村庄改造，在半强制机制和市场机制的双重激励下，借助价格信号提高华侨融资和综合整治开发的效率。溪边村具有显著的城镇化趋势，当地很多自建房出租给外来打工人员，宅基地的资产专用性相对较强。为协同推进村集体发展和乡村振兴实施，需要设计出产业横向融合、生产要素合理配置的方案。因此，交易前产生较多的信息搜寻成本；在交易中，部分村民因传统民俗文化不配合工作，村集体将花费时间进行思想动员，产生的交易费用相对较多；此外，村企合作需完成不同企业的手续审批及出让，交易主体规模大、异质性强，所以交易后要面临较多的监督成本。

表2 晋江市三种宅基地有偿退出模式的交易成本比较

	交易前	交易中			交易后
	信息搜寻成本	人力成本	时间成本	协商成本	监督成本
资产置换	++	+	0	0	++
指标置换	0	+	++	+	0
货币补偿	+	+	+	++	+

注：“0、+、++”分别代表不同退出模式的交易成本在对应交易属性下的对比程度，0代表程度最低，+代表程度适中，++代表程度最高。

四、基于“结构—过程”框架的不同模式面临的困境分析

借鉴已有研究成果（贺雪峰，2018），本文基于对三种宅基地退出模式的比较分析，引入“结构—过程”理论框架，从属性特征和阶段性特点两方面提炼出宅基地退出面临的困境，以纵向比较的视角（叶继红、孙崇明，2020）深入剖析三种模式存在的具体问题。“结构—过程”的系统性思维蕴含因素的构造逻辑和演进规律（见图4），宅基地退出进程中的困境与“社会体制和社会结构”的急剧变革息息相关（童星、张海波，2007）。本文根据三种模式退出实践中的参与主体特征、退出机制和历史遗留问题等因素，将宅基地退出困境因素划分为物质性结构因素和非物质性结构因素。物质性结构因素包括资金筹集压力大、农户群体分化，非物质性结构因素包括农户政策参与、农户退出意愿和宅基地布局混乱。特别的是，产权关系和风险同时具有物质性和非物质性的双重属性特征。三种模式

存在的问题可从宅基地退出前和集中居住后两阶段来看，并且各个模式具有不同的生成逻辑。其中资金筹集压力大、产权关系复杂和宅基地布局混乱等因素具有“跨阶段”的双重属性特征。因此，可以将宅基地退出面临的困境识别为以下四点：

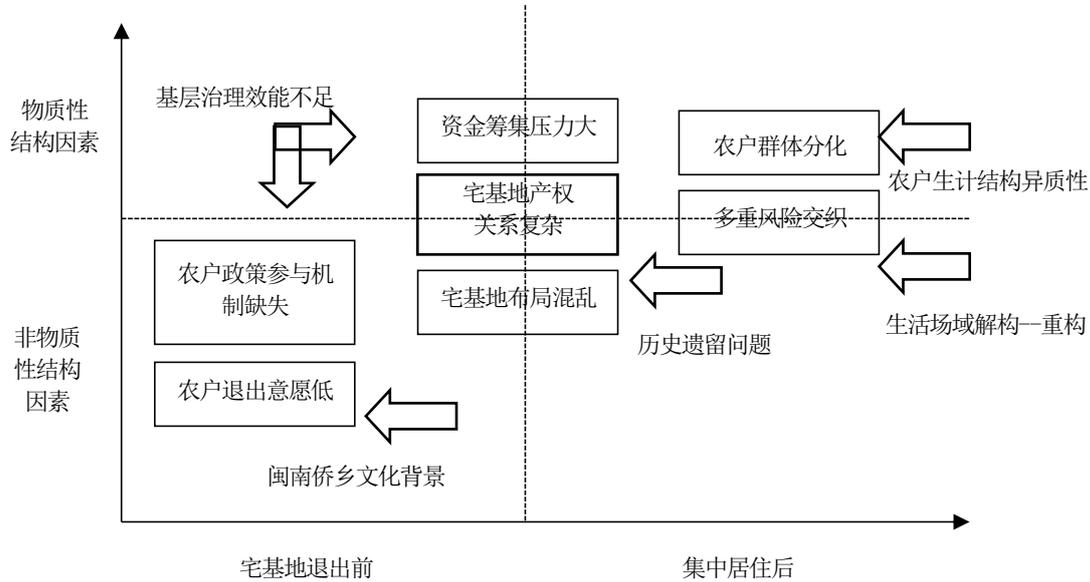


图4 “结构—过程”框架下宅基地退出面临的问题

（一）闽南侨乡文化背景下农户退出宅基地的意愿低

由于三种模式都是将农户从宅基地自建房搬入安置楼房，违背了农户的心理契约，使农户感觉失去了土地承载的精神寄托。首先，在闽南地域，农村自建房作为“面子”的意识根深蒂固。在调研中，农户谈道：“即便是平时在外经商、打工的（农户）也想把老家的楼房盖得高一些。”很多在外经商的闽南人普遍会将赚的“第一桶金”用于老家宅基地自建房的建设。其次，作为典型的侨乡，华侨在晋江农村拥有的房屋占地比例较大。依据自建房的分布格局所形成的社会关系网随着宅基地的退出而瓦解，加上华侨群体普遍具有根深蒂固的“落叶归根”情结，导致在退出过程中心理阻碍较多。农户意愿作为主观态度决定了宅基地退出决策行为，而农户的低意愿则反映了宅基地退出政策实施的初始动力较为不足。

（二）宅基地管理的基层治理体制效能较为不足

村民理事会在实际运作中难以发挥其自治作用。砌坑村成立了村民理事会，实行“宅基地管理的自治模式”，在对接财政项目、调动农户积极性等方面发挥了作用。但是在实际运作中，村民理事会受国土部门指导的影响较大，难以真正体现民意。并且在该模式的分配规则下，宅基地指标分配过程中容易出现不公平的现象。有农户反映：“有些农户会私下购买其他户的（宅基地），通过增加宅基地的面积来获得别墅的指标。”一方面，村内别墅具有竞争性和非排他性，宅基地分配决策过程中因自治管理的低效会带来一定的负外部性；另一方面，该模式拆旧建新需要消耗村集体和农户大量财富，与之相配套的公共设施和绿化还面临资金筹集的难题。同时，自治组织动员乡贤、有效整合资源的能

力较弱。因此，该模式未能有效激活基层治理的效能，限制乡村振兴进程中治理有效这一目标的实现。

（三）内嵌于村庄的社会关系加大宅基地盘活利用难度

民间信仰文化和非正式网络约束宅基地盘活利用。闽南地区是全国民间信仰文化最为发达的地区之一，宅基地退出将冲击着根植于村域的传统闽南宗教、民俗、村落文化。同时，受非正式关系网络的约束，宅基地退出还面临历史遗留难题。首先，闽南地域宗族文化浓厚、宗祠观念强，“宗祠”、“祖厝”承载着村民传统的民俗生活方式。每逢过年过节，当地人都会寻根问祖、祈求保佑。受访谈的农户描述：“祠堂是整个家族一起修缮的，一共有十几户，因（祠堂）被拆建的事项大家说法不一。”他们认为宗祠的拆建会影响家族的运势。其次，因历史悠久，华侨群体的宅基地产权关系模糊。最后，农户“占有即自己”的观念意识较为普遍，对宅基地具有错误的产权认知，出现较多违规圈占集体建设用地而造成宅基地布局混乱的现象。

（四）农户分化视角下农户生活水平差距扩大

宅基地退出的同质性政策安排与农户异质性生计结构不相匹配的问题较为凸显。经济发达地区农户的异质化特征比非经济发达地区更为明显。在资产置换模式中，“农转居”与农户在城镇稳定就业的生活方式更加契合，而外出经商的农户则面临着家庭经济水平变化的不确定性。在指标置换模式中，对于原本宅基地占地面积大、家庭收入较为多元的农户而言，村庄拆旧建新需要消耗的财富在其承受范围内。但是对于原本经济基础较差的农户，需要支付的建筑成本会加重其家庭经济负担。货币补偿模式对城镇定居的村民和海外居住的华侨生活水平影响较小，而对于以农业收入为主的农户而言，退出宅基地后会给其农业生产带来更多的不便。因此，宅基地退出后所面临的旧生活场域解构和新生活场域建构的多重风险，会加大乡村振兴过程中村民生活水平的差距。

五、面向乡村振兴导向的农村宅基地退出优化路径设计

为破解以上不同宅基地退出模式面临的困境，本文结合乡村振兴目标设计出相应宅基地退出优化路径。农村宅基地的盘活利用是助力乡村振兴的基础支撑（乔陆印、刘彦随，2019）。乡村振兴战略以“内生推力、外源拉力、系统突变力”的综合原理来推动乡村转型（曲衍波，2020），其内蕴的发展导向也进一步助力宅基地制度改革和发展（张勇等，2020）。其中内生性推动力主要指农户主体的家庭生计结构、乡土文化观念以及村内治理等主体行为要素的改变（龚丽兰等，2019）；外源性拉动力依靠资源环境禀赋、区位条件、要素流动等促使不同主体行为发生改变（黄祖辉，2018；Qu et al.，2021）。本研究基于“产业兴旺、生态宜居、生活富裕、乡风文明、治理有效”的乡村振兴目标体系，以宅基地为载体，从功能拓展、乡村规划、分类推进、文化彰显、基层治理五个方面，设计出服务于乡村振兴战略的宅基地退出优化路径（见图5），为助推经济发达地区乡村振兴实践提供理论支撑和技术保障。

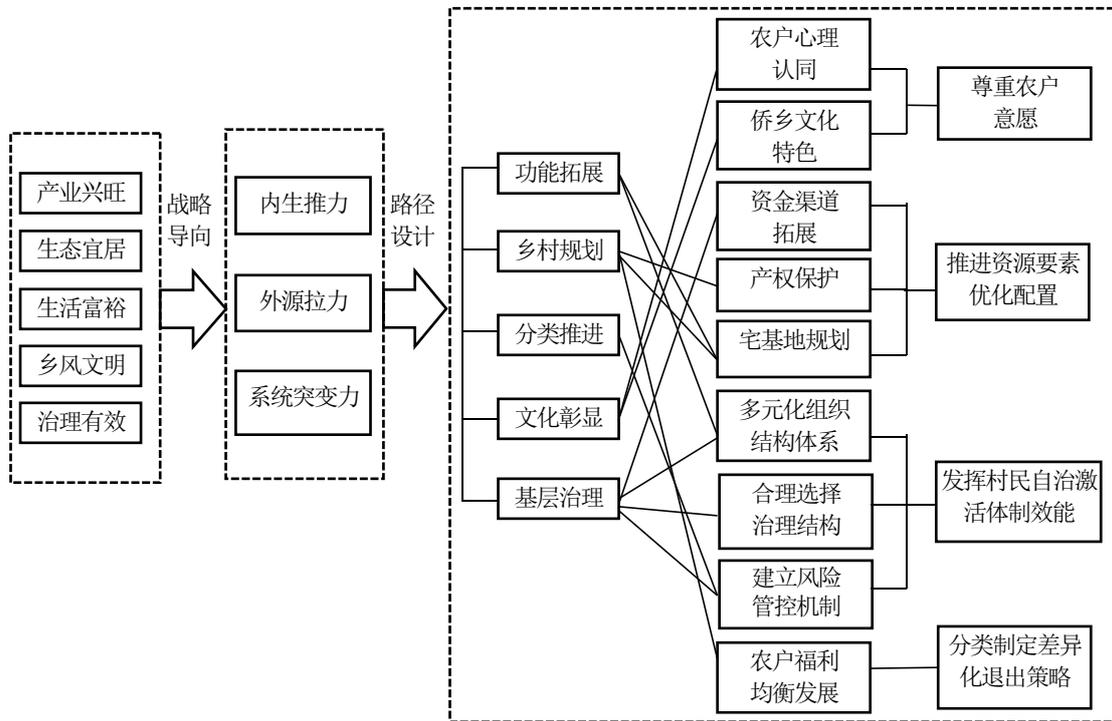


图5 面向乡村振兴的宅基地退出优化路径设计

（一）基于闽南侨乡文化尊重农户意愿

基于道德观念、乡俗民约等地方性知识开展宅基地退出工作。在正式制度的基础上，结合非正式的村规民约，采用多样化的手段丰富主导方与农户的沟通机制。在拆建与合并宗祠之前应与宗族家族商讨拆迁方式、拆迁周期及选址等问题，保证农户充分表达其合理诉求。村内应成立与海外华侨专项对接的工作小组，尊重华侨心理需求和认同，向农户细致说明退出补偿、房屋拆建以及选择安置房等具体事宜，高度重视以地缘、血缘和亲缘等维持的纽带作用。此外，还应留出充分的时间，提前公布补偿安置方案，保证农户及时了解政策及反馈意见。由此，从心理认知、文化观念层面引导农户主体的行为，进一步激活乡村振兴进程的内生动力。

（二）推进土地资源要素的优化配置

在推进资产置换模式和货币补偿模式时，应根据产权模糊形成的原因、时间点以及建筑是否违规等关键信息进一步区分差异化的产权保护机制。对于可以继续使用、不影响村庄规划的部分进行有偿确权。丰富退地补偿资金的融资渠道，开展存量宅基地及闲置农房利用潜力的调查评价，依据宅基地整理的等级和方式编制宅基地利用规划。打破住房财产权抵押担保、转让与宅基地使用权的屏障，显化经济发达地区宅基地的财产功能，实现乡村振兴的可持续性发展。

（三）发挥村民自治激活体制效能

发挥村民自治作用有效管理宅基地。指标置换模式应建立村民自治监督机制，从微观管理层面实现村民对村庄规划编制及实施全过程的监督，以有效减少宅基地分配决策过程中的负外部性；提升农

户组织管理和参与公共决策的能力，减少交易中的时间成本。货币补偿模式应将资源输入与激活村民自治相结合，合理地分配生产要素与治理结构，成立多元化组织结构体系；将村集体的退出方案及发展规划进行多次论证，降低收益—成本的不确定性，减少交易中的协商成本。资产置换模式应建立透明的市场交易信息平台，基于多主体交易市场的运转，及时纠偏和避免机会主义，有效减少交易后的监督成本。

（四）分类制定差异化的宅基地退出策略

依据农户家庭的生计提供相匹配的补偿方式。资产置换模式应立足于农户异质性特征进行有序引导，提升公共服务质量和社区文化参与力度，助推农户进一步融入社区。指标置换模式下的宅基地退出应结合村集体的经济实力，鼓励有条件的农户先行退出。同时，要健全公共资源和基础配套设施，并进一步探索向弱势群体提供倾斜的社会保障体系。货币补偿模式的实施应结合农户的土地依赖程度，耕作半径不应太大，充分考虑农户的生产生活，分阶段地推进就地城镇化。宅基地退出前应对农户的情况进行充分调研，从家庭经济、社会保障、居住条件、身份认同等多个方面综合衡量宅基地退出对农户的影响。分析宅基地退出的风险水平，采取风险预警分级响应措施，防止风险向危机转化。顺应乡村地域的资源禀赋条件和发展规律，分类、分阶段推进乡村振兴战略。

六、结论与讨论

本文以福建省晋江市作为典型案例区进行实证分析，探讨不同宅基地退出模式与乡村振兴目标的有机衔接和合理匹配。首先，横向比较晋江市的三种宅基地有偿退出模式，发现这三种模式在运行机制、交易成本以及其对农户生产生活的影响机理上均存在差异。然后，依据“结构—过程”分析框架，从结构维度和发生过程两个层面深入阐述晋江市宅基地退出工作面临的困境。晋江市宅基地退出模式存在的问题主要体现在：①闽南侨乡文化背景下农户退出宅基地意愿低；②宅基地管理的基层治理体制效能较为不足；③内嵌于村庄的社会关系加大宅基地盘活利用难度；④农户分化视角下农户生活水平的差距扩大。最后，以乡村振兴目标为导向，按照“外源拉力—内生推力—系统突变力”的综合原理，从功能拓展、乡村规划、分类推进、文化彰显、基层治理五个方面设计宅基地退出政策的优化路径。优化路径包括：①基于闽南侨乡文化尊重农户意愿；②推进土地要素的优化配置；③发挥村民自治激活体制效能；④分类制定差异化的宅基地退出策略。与此同时，本文在共性问题的基础上提炼出不同模式的优化策略：资产置换模式应立足于农户异质性特征进行有序引导；指标置换模式的退出应结合村集体的经济实力，同时健全公共资源和基础配套设施；货币补偿模式的实施，应结合农户的土地依赖程度，探索多元化的补偿方式，分阶段推进城镇化。

宅基地有偿退出模式是推进农村宅基地退出与乡村振兴有机衔接的重要环节。晋江市借助经济发达地区的地域条件、资源禀赋和社会文化，探索出不同的有偿退出模式，并利用市场经济的运行机制，释放宅基地资产信号，实现宅基地的用益物权，为鼓励农户退出设计了激励机制。与此同时，活跃的民营经济和乡贤参与撬动了宅基地制度改革，拓宽村集体的增收渠道。由于该地区宗族文化盛行、侨乡文化浓厚，加大了宅基地盘活利用难度。因此，有必要对晋江市不同宅基地退出模式进行系统、动

态的适宜性分析,弘扬和规避不同模式的优势和弊端并将其有效推广。最终,以整体性的视角,建立起宅基地退出的长效机制,以此逐步推进经济发达地区新型城镇化提质升级和城乡融合发展。

在中国社会经济、乡村发展面临转型的背景下,即使在同一地区,农户的家庭生计来源、产权认知及价值偏好等也存在较大差异,对宅基地的依赖程度不同。因此,在开展宅基地退出前应进行充分调研,分层分类地引导农户科学有序退出宅基地。未来应结合城乡融合、农业转移人口市民化等重要议题,进一步探索宅基地退出的内在驱动力,更好地助力乡村振兴战略实施。

参考文献

- 1.郜亮亮,2020:《中国农户在农地流转市场上能否如愿以偿?——流转市场的交易成本考察》,《中国农村经济》第3期。
- 2.龚丽兰、郑永君,2019:《培育“新乡贤”:乡村振兴内生主体基础的构建机制》,《中国农村观察》第6期。
- 3.郭秉成、戈楚婷,2017:《推拉理论视角下的农村宅基地退出机制研究——基于南京市栖霞区农户意愿调查》,《长江流域资源与环境》第6期。
- 4.韩文龙、刘璐,2020:《权属意识、资源禀赋与宅基地退出意愿》,《农业经济问题》第3期。
- 5.贺雪峰,2018:《论农村宅基地中的资源冗余》,《华中农业大学学报(社会科学版)》第4期。
- 6.黄砾、姚钰洁,2021:《新时代农村集体建设用地入市模式研究:基于交易费用视角》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 7.黄祖辉,2018:《准确把握中国乡村振兴战略》,《中国农村经济》第4期。
- 8.梁发超、刘丽惠,2020:《不同模式下农村宅基地退出的农户选择偏好及其影响因素——基于福建省晋江市的实证分析》,《中国农业资源与区划》第9期。
- 9.刘卫柏、李中,2019:《宅基地制度改革的政策演变、模式比较与路径选择》,《中国行政管理》第9期。
- 10.乔陆印、刘彦随,2019:《新时期乡村振兴战略与农村宅基地制度改革》,《地理研究》第3期。
- 11.曲衍波,2020:《论乡村聚落转型》,《地理科学》第4期。
- 12.上官彩霞、冯淑怡、陆华良、曲福田,2017:《不同模式下宅基地置换对农民福利的影响研究——以江苏省“万顷良田建设”为例》,《中国软科学》第12期。
- 13.孙鹏飞、赵凯、周升强、贺婧,2019:《风险预期、社会网络与农户宅基地退出——基于安徽省金寨县626户农户样本》,《中国土地科学》第4期。
- 14.童星、张海波,2007:《中国转型期的社会风险及识别——理论探讨与经验研究》,南京:南京大学出版社。
- 15.王亚辉、李秀彬、辛良杰,2019:《山区土地流转过程中的零租金现象及其解释——基于交易费用的视角》,《资源科学》第7期。
- 16.王勇、辛凯璇、余瀚,2019:《论交易方式的演进——基于交易费用理论的新框架》,《经济学家》第4期。
- 17.吴泽斌、吴立珺,2020:《农民家庭发展能力与宅基地退出模式双边匹配研究》,《农业技术经济》第7期。
- 18.许恒周、殷红春、石淑芹,2013:《代际差异视角下农民工乡城迁移与宅基地退出影响因素分析——基于推拉理论的实证研究》,《中国人口·资源与环境》第8期。

- 19.杨照东、任义科、杜海峰, 2019: 《确权、多种补偿与农民工退出农村意愿》, 《中国农村观察》第2期。
- 20.叶继红、孙崇明, 2020: 《农民上楼: 风险与治理——基于“结构—过程”的分析框架》, 《浙江社会科学》第3期。
- 21.张勇, 2019: 《乡村振兴背景下农村宅基地盘活利用问题研究》, 《中州学刊》第6期。
- 22.张勇、周丽、贾伟, 2020: 《农村宅基地盘活利用研究进展与展望》, 《中国农业大学学报》第6期。
- 23.周燕, 2017: 《政府的合约性质及其经济治理——基于中国地方政府若干实践的交易费用考察》, 《管理世界》第8期。
- 24.朱新华、陆思璇, 2018: 《风险认知、抗险能力与农户宅基地退出》, 《资源科学》第4期。
- 25.Qu, Y.B., G. H. Jiang, W. Q. Ma and Z T. Li, 2021, “How Does the Rural Settlement Transition Contribute to Shaping Sustainable Rural Development? Evidence from Shandong, China”, *Journal of Rural Studies*, 82(2): 279-293.

(作者单位: ¹ 华侨大学政治与公共管理学院;

² 华侨大学政治发展与公共治理研究中心)

(责任编辑: 高 鸣)

Operation Mechanism, Mode Comparison and Path Optimization of Rural Homestead Withdrawal with Compensation in Economically Developed Area

LIANG Fachao LIN Caiyun

Abstract: Understanding the operation mechanism and path optimization of rural homestead withdrawal with compensation has become a theoretical and practical problem in the process of the implementation of rural revitalization strategy. This study examines three modes in rural areas of Jinjiang City, Fujian Province, including asset replacement, index replacement and monetary compensation. Firstly, the study compares three modes horizontally, and finds that there are differences in the operation mechanism and transaction cost of the three modes. Secondly, based on the theoretical framework of “structural-process” perspective, the study makes a comparative study of the modes from a vertical perspective, and finds that the difficulties faced by rural homestead withdrawal with compensation were attributed to the low willingness of farmers, relatively insufficient grassroots governance system, and the difficulty in the active use of homestead sites. Based on this, this study proposes the optimal path of rural homestead withdrawal, including five dimensions of function expansion, village planning, classified implementation, cultural manifestation and grassroots governance. It also suggests the corresponding strategies, including respecting farmers’ psychological intention, promoting the optimal allocation of land resources, exerting villagers’ autonomy and formulating differentiated homestead withdrawal strategies. The study demonstrates that activating the inherent driving force of rural homestead withdrawal with compensation is an important guarantee for promoting the scientific and orderly exit of rural homestead and the smooth implementation of rural revitalization strategy.

Keywords: Path Optimization; Mode Comparison; Withdrawal with Compensation; Rural Homestead