

---

# 基于重庆“地票”模式下农村宅基地退出现状分析<sup>\*1</sup>

郝汉 杨晋渝

（西南大学 经济管理学院，重庆 404100）

**【摘要】:**从重庆“地票”模式的视角出发，研究农村宅基地退出这一社会热点问题。对我国农村宅基地的制度的研究现状进行评述，并对宅基地退出的必要性进行说明；深刻剖析的农村宅基地退出的关键影响因素以及如何应对这些影响的措施和手段，并且针对制度的推进与实施提出相应的建议。

**【关键词】:**农村宅基地；退出；现状分析

**【中图分类号】:**D923.2      **【文献标识码】:**A

## 1 引言

### 1.1 农村宅基地制度的形成

我国农村宅基地制度是在城乡二元结构体制下形成的。现行宅基地制度是农村人口居住权的有力保障，因为其具有一定的社会保障功能。但是，在我国社会转型时期，宅基地制度弊端日益凸显。宅基地一方面限制了其在除了本集体经济组织成员之外的流转，另一方面又没有合理而明确的宅基地退出制度，致使宅基地退出机制的建立成了我国社会主义现代化进程中亟待解决的头等问题。而建立农村宅基地退出机制的基本思路是通过激励机制和约束机制等一系列机制的完善，农村宅基地的拥有者自愿、自发地参与农村宅基地的退出过程。

### 1.2 相关理论研究成果

部分学者从个体决策层面出发，依托行为经济学的相关原理，分析农户个体的要素特征，通过大样本规范问卷调研的方法，分析影响农户宅基地退出认知和决策。这种农村宅基地退出机制的设计要求政策执行者根据每一户农民的具体情况采取对应的手段，不仅对政策执行者个人素质的要求过高，还容易产生导致政策执行混乱，标准不统一等弊端。部分学者从制度建设层面出发，他们认为，农村土地合理高效利用能够保障的前提是宅基地退出相关法律的完善。这种观点为我们提供了一个良好的思路，但是由于全国各省市的经济发展具体情况差距巨大，农民的素质及配合程度不一，政策的颁布和施行仍有较大阻力。还有的学者从动力机制层面上理解，认为关键在于要形成三大机制：引力机制、压力机制和推力机制。这是目前较为全面和完善的农村宅基地退出机制，但是由于其涉及较多的上级主管部门，对相关配套政策的需求较强，实际操作起来也容易遇到多头领导、职责划分不够明确及获得的土地增值收益分配不均衡等问题。

### 1.3 重庆“地票”模式的建立

---

<sup>1</sup> 收稿日期:2017-04-22

**基金项目:**本文系重庆市社会科学规划博士项目（编号：2015BS028）。

**作者简介:**郝汉（1994—），男，四川宜宾人。西南大学经济管理学院硕士，研究方向：土地资源管理。

---

重庆的“地票”模式实际上是农村宅基地制度在市场机制层面的一种突破。2008 年 12 月，我国地票交易制度在重庆诞生，虽然目前仍然存在很多没有解决的问题，比如耕地复垦的质量、地票交易的利益合理分配机制等。但是这一模式已经是宅基地退出的一个成功典范，因为其在建设用地挂钩指标交易上进行了一个大的创新。“地票”模式实质上利用了市场机制，其赋予农民更多财产权利，保证了农民的基本权利不受侵害，获得的土地增值收益合理分配保证了每个农民都能获得相应的利益分配。同时符合重庆社会经济发展的实际情况，考虑到了退出宅基地农民的社会保障问题，并制定与落实相关政策，才能够取得阶段性的成功。

## 2 农村宅基地退出机制的建立

### 2.1 传统的宅基地制度及其存在的缺陷分析

农村宅基地是由集体组织分配的，农民房屋永远归农民个人所有，使用具有无偿性和无期限性，基于理性经济人的假设，农民都倾向于尽量多的占用农村土地。另外，尽管现行《土地管理法》的 65 条确立了宅基地的收回制度，即为乡镇公共设施和公益事业建设、不按照批准用途使用土地的、因撤销或迁徙等原因而停止使用土地的，经原批准用地的人民政府批准，可以收回土地使用权。但对宅基地收回涉及的具体政策要求、收回程序等却没有做出具体的规定，直接导致了实际的操作中只有极少数的情况能够收回。

### 2.2 农村宅基地退出必要性分析

从经济学的角度来分析，我们通常都认为每个人都是理性的，他们为了追求个人利益的最大化，是不会主动放弃自己的合法权益。作为农村宅基地的拥有者，农户不会主动退还其占有的宅基地，无论宅基地的获得是继承、转让还是通过其他手段占用的。因此我国目前农村一户多宅，宅基地面积超标的现象屡屡出现，而近年来农民工进城务工潮的出现，导致了大量“空心村”和农村宅基地利用低效率的现象。可以说，建立农村宅基地退出制度势在必行，尤其是以下几点内容亟待解决：农村宅基地使用权收回制度不健全，缺乏具体的法规、条款，实际的操作往往具有不确定性；农民参与退出宅基地机制缺乏内在的动力，极少愿意主动、自愿地参与农村宅基地退出工作；农村宅基地置换、复垦、整理等政策不够健全，相关的政策引导实施较为艰辛，难以构建宅基地退出的有效运作平台等。

### 2.3 制约农户参与宅基地退出的因素分析

主要从国家政策、宅基地所处的地理位置、农民的个体特征及其他社会效应等方面来综合分析农村宅基地退出的影响因素。其中最重要的影响因素是农民的个体特征，具体包括农民的性别、年龄、婚姻状况、受教育程度、子女工作情况、子女婚姻状况、社会地位、收入、养老计划、对生活品质的要求等等。

### 2.4 农村宅基地退出思路

#### 2.4.1 农村宅基地退出制度构建的基本农村宅基地的退出机制

针对以上因素提出若干假设，比如农民的受教育程度越高，其越愿意参与农村宅基地的退出，而农民的年龄越大，其参与农村宅基地退出的意愿越弱等等。采用条件价值评估法，通过问卷调查询问农户宅基地退出意愿及影响因素，以反映真实的农户的认知和行为决策。最后根据影响因素的重要等级，制定相对应的政策引导与政策衔接，确立和完退出机制的构建。

#### 2.4.2 农村宅基地退出途径

---

要想要农户能够主动、自愿地参与农村宅基地的退出，必须通过足够的福利政策安排以及补偿，使其享受到的福利能够大于现有福利。这就要求我们必须建立农村宅基地退出收回补偿制度，对参与退出的农户进行补偿，并且补偿的额度要达到一定的标准。与此同时，建立多种多样的农村住房保障体系，帮助失去宅基地的农民解决居住的后顾之忧，综合起来才能从根本上解决这一问题。

#### 2.4.3 宅基地收回补偿制度

农村宅基地的退出分为两种情况：一是农村宅基地的取得是非法的，对于这一部分的宅基地收回应该是无偿的；另一种情况是农户的宅基地是因为继承、转让或是其他合法原因获得的，这种情况应该基于市场原则，按市场上的价格对其制定特定的补偿标准。补偿的标准既要充分满足退出宅基地农户的经济利益，确保农民的基本权益不受侵害，也要具有合理性和可实施性。

#### 2.4.4 农村住房保障体系的建立

我国的现行农村宅基地制度的确是农村居民住房问题的保障，但是这只是一种较低层次的保障。随着经济和社会的不断向前发展，建立多样化的农村住房保障体系，切实解决农村人口居住问题，是我国社会主义现代化进程中所面临的重大问题。应该着重从以下两个方面考虑：一是鼓励各地兴建集中式农村公寓，集中性街道等；二是对已经具备足够经济条件的农民，在其宅基地退出之后，给予一定补偿促使其迁入城镇居住。

#### 2.5 农村宅基地退出机制的推进与实施

农村宅基地退出机制的建立是一个复杂的工程，必须要各个政府部门协同地推进与实施，并且至少应该覆盖以下三点：

- （1）各级部门应该加大宣传力度，目前农户对农村土地退出相关政策理解还存在偏差，需要专业人士的指导。
- （2）为了保障退地农民的权利，应该制定一套完善且公平的利益分配制度。
- （3）充分考虑不同农户年龄和家庭的特征，逐渐从单一的退地补偿制度向多元化、多样化发展。

### 3 结语

目前我国各省市面临的主要问题即为一方面农村有着大量的闲置、利用效率极低的宅基地，另一方面城市的发展过程中，建设用地又日趋紧张。各地都在积极探索农村宅基地退出的有效办法，而其中的不少都为我们提供了成功经验，也是后来人完善和改革农村宅基地制度的参考思路。由于国家层面至今尚未出台整体的农村宅基地相关政策，使得很多地方上的研究仅仅停留在初步阶段，实践效果也是良莠不齐。本文对相关理论的探讨，仍需要在很多方面进一步深入，尤其是在统筹城乡土地安排管理的土地市场体系方面和建立农村宅基地收购、储备体系方面，仍需要花大量的人力物力进行研究。

#### 参考文献：

- [1] 欧阳安蛟，蔡锋铭，陈立定．农村宅基地退出机制建立探讨[J]．中国土地科学，2009(10)．
- [2] 吴义茂．建设用地挂钩指标交易的困境与规划建设用地流转—以重庆“地票”交易为例[J]．中国土地科学，2010(09)．
- [3] 段力，傅鸿源．地票模式与农村集体建设用地流转制度的案例研究[J]．公共管理学报，2011(02)．

---

[4] 杨继瑞, 汪锐, 马永坤. 统筹城乡实践的重庆“地票”交易创新探索[J]. 中国农村经济, 2011(11).