

农村宅基地使用权有偿退出法律制度完善

刘子琪

东北财经大学法学院, 辽宁 大连

收稿日期: 2025年4月6日; 录用日期: 2025年5月13日; 发布日期: 2025年5月26日

摘要

随着我国城镇化进程的加快, 选择进城务工的农户大量增加, 这种情况下基于集体经济组织成员身份而取得的宅基地被闲置, 农村土地资源浪费现象严重。同时在“一户一宅”和宅基地面积限额的法律政策背景下, 因非法占有、继承、结婚、分户等实际情况所导致的“一户多宅”现状, 农村土地资源浪费且面临重大法律隐患。2018年中共中央、国务院提出继续深化农村土地改革, 完善农民闲置宅基地和闲置农房政策, 继续探索“三权分置”改革。这就保障农户在“住有所居”的基础上, 对宅基地财产性功能的继续探索。而宅基地使用权退出制度就是在此政策背景下探索出的解决路径方案之一, 但宅基地使用权有偿退出制度在我国法律规范并不明确。本文主要对宅基地使用权有偿退出内涵以及应遵循的原则进行基本介绍, 分析宅基地使用权有偿退出的制度构建的必然性, 从而提出农村宅基地使用权有偿退出所面临的法律困境并提出对策优化。

关键词

宅基地使用权退出, 自愿原则, 有偿原则, 城镇化

Improvement of the Legal System for Paid Withdrawal of Rural Homestead Use Rights

Ziqi Liu

Law School, Dongbei University of Finance and Economics, Dalian Liaoning

Received: Apr. 6th, 2025; accepted: May 13th, 2025; published: May 26th, 2025

Abstract

With the acceleration of urbanization in our country, there has been a significant increase in the number of farmers who choose to work in cities. In this situation, homesteads obtained based on membership in collective economic organizations are idle, leading to serious waste of rural land resources. Under the legal policy background of “one household, one homestead” and the limit of

homestead area, the current situation of “one household, multiple homesteads” caused by illegal occupation, inheritance, marriage, and household separation has led to the waste of rural land resources and significant legal risks. In 2018, the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council proposed to continue deepening rural land reform, improve policies for idle rural homesteads and houses, and continue to explore the “separation of three rights” reform. This ensures that farmers continue to explore the property functions of homestead land on the basis of “having a place to live”. The withdrawal system of the right to use homestead land is one of the solutions explored under this policy background, but the paid withdrawal system of the right to use homestead land is not clear in China’s legal norms. This article mainly introduces the connotation and principles of paid withdrawal of rural homestead use rights, analyzes the inevitability of the institutional construction of paid withdrawal of homestead use rights, and puts forward the legal difficulties faced by paid withdrawal of rural homestead use rights and proposes countermeasures for optimization.

Keywords

Withdrawal of Homestead Use Rights, Voluntary Principle, Paid Principle, Urbanization

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 宅基地使用权退出制度概述

1.1. 宅基地使用权退出内涵

我国在公有制为主体基本经济制度的前提下，农村土地归农村集体经济组织所享有，宅基地作为农民实现和保障基本生存和居住功能的土地，具有社会保障功能，是一种广大农村地区所特有的具有福利性质的土地制度，具有无偿性、无期限性、身份性的特征，并与农村集体经营性建设用地相区分。宅基地是为保障农民基础生存和居住条件而存在，确保“一户一宅”，保障着农民最基本的权益。对农民来说，宅基地具有居住权和财产权两项权能。而宅基地使用权是指农民作为集体经济组织成员向农村经济组织申请并经过批准后，集体经济组织成员基于身份资格而无偿取得，可以在该土地上建造住宅及其附属设施，享有占有、使用权能。宅基地使用权作为一种定限物权，严格受到集体经济组织成员主体资格限制。

随着我国市场经济的不断发展和城镇一体化的进程不断加快，大量农民选择进城谋生存谋发展，并最终在城市定居。在这种政策环境背景下，大量的农村宅基地闲置问题突出。同时因继承、结婚、分户等原因所导致宅基地使用权的法律关系变动，“一户多宅”现象突出。又因宅基地其本身所具有的财产价值，导致现实生活中隐形流转问题严重，这些现象都意味着宅基地法律制度急需改革完善。因此，为实现农村土地资源效用最大化，盘活现有土地资源，有效地缓和土地供需之间的矛盾，优化土地资源配量，需要对宅基地使用权设立退出机制，这在总体上符合社会公共利益。

宅基地使用权有偿退出是指农户基于集体经济组织成员的身份主体资格而取得宅基地使用权后，自愿放弃宅基地使用权而退出宅基地的行为。概括来讲，笔者认为宅基地使用权有偿退出是农民作为宅基地使用权人将宅基地自愿返还给原所有权人，即集体经济组织。集体经济组织是农村宅基地退出的承受人和直接负有补偿义务的主体。从法律权利归属的角度上讲，宅基地使用权的退出就意味着宅基地的合法使用权重新回归到宅基地所有权人的手中，宅基地使用权人将宅基地上在所有权的基础上所设立的用

益物权归于消灭[1]。通俗来讲,就是拥有使用权的农户对该宅基地不会再享有益物权,宅基地所有权人对宅基地具有完全支配状态[2]。

1.2. 宅基地使用权退出原则

1.2.1. 自愿原则

农村的宅基地制度在设立过程中就是一项具有社会福利属性的农村土地制度,这有利于维护社会稳定、维持社会秩序。但农民退出宅基地,返还宅基地使用权会对农户基本生活产生重大影响。农户退出宅基地后是否能够满足自身的基本生存需求,首先需要自身基于各种因素自行自愿考量。农村的宅基地对于农户某种程度来说是成为农户进城的最后一重基础保障。农民在城镇一体化、城乡相互融合的进程中,选择进城生活,而这能否顺利进行取决于农民自身能否适应进城后的生活,以及进城后社会保障福利待遇能否与城镇居民享受同样的社会福利待遇等。因此应该在农户自愿、自由选择的前提下开展宅基地使用权的退出工作。这个过程中应该充分尊重农户自身的意愿,由农户自身综合考虑自己的实际情况,做出是否退出宅基地的意思表示[3]。

1.2.2. 有偿原则

宅基地使用权规定在我国《民法典》物权编中,其作为一种用益物权,是一项财产性权利,因此具有一定的经济价值[4]。农户取得宅基地使用权是基于集体经济组织成员身份资格而无偿通过申请分配取得,它满足了农民的基本生活居住需求,具有明显的基本社会保障特征。但是农民退出宅基地却是一种财产性权利的放弃。因此合理补偿给退出宅基地的农户,可以最大限度地激发农村土地活力,提高农村土地资源利用率。农户通过取得经济补偿,对农户来说也可以提高其退出的积极性和降低回收异议,让农户可以大胆放心地退出,稳定社会秩序,盘活农村大量闲置的宅基地。这种补偿的原则是需要以市场化的对价作为考量的补偿标准之一。

2. 构建宅基地使用权有偿退出制度必要性

2.1. 充分实现农村土地资源有效利用

农民进城导致大量农村土地资源闲置,土地资源被严重浪费。激活宅基地使用权有偿退出制度在一定程度上可以提高农户自愿自动退出宅基地的积极性和主动性,使农村土地资源重新回归到所有权人农村集体经济组织手中,农村集体可以对归还的农村土地资源重新利用或者予以重新分配。闲置宅基地设置退出制度可以在一定程度上释放农村土地活力,持续性地推动城乡一体化进程,归还的宅基地可以提供更多的、更加丰富的农村土地资源以供城市开展城镇建设。长期以来,我国始终坚持节约用地的政策导向,但因农村宅基地的管理制度混乱,没有进行科学的规划指导,随着城镇化的进程加快,广大农村地区很多出现了“空心村”的情况。因此必须待时机成熟之时,在法律层面上对农村土地资源浪费的现象进行规制,实现农村土地资源的有效利用。

2.2. 保护宅基地使用权人用益物权的实现

宅基地使用权作为一项用益物权,根据我国《民法典》的相关规定,宅基地使用权人依法享有占有、使用的权能[5]。这应该是基于自愿和有偿补偿两项基本原则的基础上建立的,国家不可以基于公权力而让农户进行强制非自愿地退出。在我国全面乡村振兴的时代政策背景下,城镇化的进程不断加快,有些村集体假借乡村振兴的名义,大搞大拆大建,这严重与我国推行城乡一体化的初衷不符。开展新农村建设活动本应该是一项提升农民生活质量,保障农民权益的好事,但是有些村集体变相增加城市建设用地指标,使农户被迫进行宅基地的退出。这些现象究其本质都是宅基地使用权退出法律制度的不健全,法

律程序不规范, 农民的用益物权在一定程度上受到非法侵害。而健全农村宅基地使用权退出法律制度可以在法定依据和退出程序上做到有法可依, 防止政府行政权力的滥用, 侵犯农户合法的用益物权的实现。

2.3. 有利于保护我国十八亿亩耕地红线

我国农村耕地资源紧缺, 城镇化的进程中, 大量耕地转化为建设用地被开发建设, 耕地资源更是严重不足。因此整合农村土地资源, 释放土地活力, 提升土地利用率是十分重要的。而将闲置宅基地回收进行复垦是改革的一项重要路径方案。构建宅基地使用权退出制度, 经济组织可以有效地将闲置宅基地土地进行回收, 集体整合, 进行整体复垦, 有效开发利用土地, 坚守我国十八亿亩耕地红线[5]。

3. 宅基地使用权有偿退出法律制度之困境

3.1. 有偿退出法律规范和程序不明确

目前, 国家层面已经明确了总体上的农村宅基地使用权退出的改革方向。《中华人民共和国土地管理法》第 62 条的法律规定已经是国家将政策方向写进法律规范层面并予以明确。但是这项规定还只是一项原则性的规定, 并没有具体的有偿退出法律制度规范细则[6]。国家授权各个试点地区也都在进行积极的探索, 推出了各地区的地方模式。各地政府都在积极推动进行农村宅基地使用权有偿退出制度, 出台各种相应的地方政策。但一个重要的问题就是, 各地之间退出细则规范并不统一, 有偿退出的法律规范和相关程序并不明确。目前, 我国各地区详细的宅基地使用权退出的法律规范还只是停留在政策层面, 国家层面上并没有出台相应的专项法律规范, 法律规范的强制性和约束性不足。对于具体进行宅基地使用权有偿退出实践, 缺乏相应的法律规范指导, 将会极大地影响宅基地退出工作的推进效率, 而且农民的合法权益难以得到有效保障, 农民权益被侵害后, 相应的法律救济途径也并不明确, 因此难以建立有效的宅基地使用权有偿退出法律制度, 不利于城镇化进程的推进, 真正实践乡村振兴战略。

3.2. 有偿退出补偿标准不统一

经过社会调查和研究发现, 许多农民在考虑是否进行宅基地使用权退出所最优先考虑的因素就是退出补偿标准的问题。而各地区进行清退的补偿标准并不统一, 甚至真正实施过程中对于补偿金额的确定过程相对随意, 无法满足广大农民的期待利益。而且许多地区补偿方式比较单一, 还仅仅停留在现金补偿的阶段, 这事实上是无法满足广大农民多样化的补偿需求的。许多农民是想要进行住房补偿, 其具有进行房屋补偿或者城内就业等多方面的需求。有偿退出补偿标准和方案直接关系到农民的切身利益, 是直接关系到农民自愿有偿退出宅基地使用权的积极性和主动性, 甚至是直接关系到我国的宅基地改革能否顺利进行和推进的关键。

3.3. 有偿退出过程中农民本位思想缺失

农民作为农村宅基地使用权退出法律制度的最直接的利益相关者, 其与农民自身的利益密切相关。但是在实际生活中推进农村宅基地使用权退出工作的进程中, 政府和集体却是占据绝对主导地位的, 农民作为直接接受补偿的主体却对于补偿的范围、金额等具体事项进行讨论的参与感缺失, 难以真正与行使公权力主体进行实际有效的沟通和协商。在整个退出程序推进过程中难以真正做到以农民为本位, 突出农民的主体地位, 农民的意愿得不到充分的表达, 信息公开不到位, 对于补偿标准的制定等重要事项农民真实参与度不足, 这难以真正切实保障农民的利益。农民的利益得不到充分的保障, 这忽视了农村宅基地使用权退出过程中农民本应该具有的主体地位, 就更加难以提升其自愿参与有偿宅基地使用权退出的积极性。

3.4. 补偿财政资金短缺财政压力大

宅基地退出后, 补偿资金来源并不明确。而且有偿退出的补偿方式往往采用现金补偿的方式, 这需要大笔的财政资金的支持, 但各地区之间的发展水平不一, 财政收入不尽相同。而且宅基地退出工作往往是在农村地区, 经济发展水平相对较低, 政府和集体收入能力也比较低, 不少的欠发达地区更加因此项工作的推进政府背上了巨额债务, 政府财政压力巨大[1]。没有足够的资金, 退出工作的推进就没有可靠的现实保障, 就无法稳妥推进退出工作[7]。农民自愿进行宅基地使用权退出的最主要目的就是获得资金补偿, 以换取土地价值, 将利益返还给农民。因此要想完善并真正有效推进宅基地使用权退出法律制度, 就必须首先解决政府的财政资金来源问题[8]。

3.5. 退出后社会保障体系不健全

在我国广大的农村地区, 基础服务设施与城市发达地区水平差距很大, 生活服务水平与农村地区差异悬殊。农民自愿退出宅基地后, 进城后社会保障体系不健全。进城定居农民能否与城市居民具有同样的社会保障水平; 农民进城后就业问题是否可以得到充分的解决; 是否具有与其劳动能力和水平相适应的工作岗位等。这些问题都将导致农民具有后顾之忧, 考虑因素过多, 也不利于提升自愿退出宅基地的积极性。对广大农民而言, 退出宅基地就意味着农民最基础的生存和生活保障的丧失, 而就目前的社会保障体系下, 很难为农民提供稳定的保障, 严重缺乏其应对城市生活风险的能力。

3.6. 补偿监管体系混乱

对宅基地使用权退出工作进行有效的监管是监测退出补偿工作效果最有效的保障。补偿监管在整个有偿退出工作进行中扮演着重要的地位。但是目前的补偿监管法律制度并不健全, 补偿过程中农民的财产权益受到严重侵害。各部门之间责任承担机制并没有完全建立, 容易出现管理空白和互相推诿现象, 严重影响工作效率。内外部监管不到位, 部门内部违法乱纪现象严重; 外部信息公开制度没有健全, 农民的知情权没有得到充分的保障。而且在整个退出监管过程中, 并没有建立统一的资金储备管理机构, 资金管理账目混乱, 专业化、标准化程度不高, 缺乏有效的监管体系[7]。

4 宅基地使用权有偿退出法律制度之对策建议

4.1. 完善有偿退出相应法律程序

完善公开合理透明的宅基地使用权退出程序, 程序正义是前提, 只有通过程序正义才有可能最终实现结果正义[9]。我们需要对宅基地的退出过程建立完整的法定程序。

首先由有自愿退出意愿的农户提出书面的退出申请, 村集体对申请信息以及身份资格信息进行审核, 并对相关内容予以确认; 乡镇人民政府对确认内容进行逐级审查并予以公示; 同时村集体委托具有资质的评估机构对宅基地以及附着物的价值进行评估; 农户与村集体就评估后的金额、再结合统一补偿标准、该土地预期发展的潜在空间以及农户退宅后的生活保障等内容综合协商, 确认补偿标准并协商选择补偿方式, 就相关内容予以确认后签订书面退出补偿协议; 协议等材料上报审查并经县级人民政府批准后将宅基地使用权予以注销登记; 同时完善后续补偿款和相关补偿措施跟踪流程, 确保补偿到位。

这种程序构建方式可以使得每一个环节都具有可依据的程序规定, 有利于实现全程监督, 确保宅基地使用权退出工作的顺利推进。

4.2. 统一有偿退出补偿标准

补偿标准问题是宅基地使用权退出顺利推进的核心问题。然而宅基地退出工作主要由政府和集体主

导,农民的切身利益往往不能得到充分地保护。应该将补偿标准合理化、公平化、明确化、成文化,统一各地补偿标准。可以通过听证会或者网络调查等方式,提升农民对于补偿标准确立的参与度,真正参与到补偿标准确定的过程中来,使得可以充分反映民意,最大限度地满足农民的现实需求。制定补偿标准的过程中应该充分考虑我国各地区之间发展的差异性,需要综合考虑宅基地和上面附着物所具有的实际价值、土地本身的潜在增值空间以及农民退宅后的生活保障等因素综合制定退宅补偿标准[10]。允许各地区结合本地实际情况在统一补偿标准的有限范围内进行上下浮动,因地制宜,充分考虑各地区经济发展水平和政府财政状况等因素设定补偿标准。但需要通过国家法律、法规和规范性文件统一文件等规定限制在一定的范围内进行浮动,不可以无限制地随意设定。这样才可以最大限度地实现公平公正,体现追求实质公平的价值理念。

4.3. 全过程突出农民本位思想

在全过程中注重体现农民本位的思想,突出农民在整个宅基地使用权退出过程的主体地位,退宅关系到农民自身的切实利益,只有保障农民的民主权利的实现,才能顺利推进宅基地有序退出。需要以充分尊重农户的真实意愿为前提,农户进行自主选择,政府和集体不可以利用公权力主导农户被迫选择,侵害农户的合法利益;保障整个退宅过程中农民知情权的实现,使得农户的诉求得以充分完整表达,就农民诉求来确认补偿方案;注重公开公正透明度,完善信息公开制度,确保农户的申诉救济渠道畅通,并及时答复、协商并最终解决。

4.4. 提供多样化补偿方式并多渠道筹集资金

地方政府和村集体在开展退出补偿工作时应该充分考虑农民的需求,提供多样化的补偿方式,农民可以根据自身需求自由地选择满足农户自身实际生活需要的退出补偿方式。不再仅通过资金补偿的单一方式,补充以实物补偿、配套社会保障补偿等多样化补偿方案[11]。其中实物补偿主要采取安置房、廉租房、统一安排住宿等城市住宅补偿,缓解农民自愿选择退出宅基地后进城住房压力,保障基本生活居住需求。乡镇政府和村集体可以对选择实物房产补偿的村民开展实际考察,予以登记,同时根据退出宅基地的面积以及屋内设施的市场价值为农民在城内安排价值水平相当的房屋,保障农民住有所居,这在一定程度上符合宅基地使用权设立的社会福利保障功能所传递的价值。

多渠道筹集补偿财政资金,国家加大财政资金补贴力度,建立专项资金用做乡村振兴和乡村开发建设;村集体可以利用村内资源取得营业性收入,比如乡村旅游、乡村民宿等所产生的经济收益用作退宅补偿;积极引入社会资金,引入市场机制,工商业资本投入开发,开放融资渠道,减轻政府财政负担。

4.5. 健全有偿退出社会保障体系

健全退出宅基地后农民相应的社会保障体系,我国目前的社会保障主要包括住房、就业、医疗、养老四个方面。农民退出宅基地后进城要保障与城市居民具有同等的社会保障。只有相应的配套措施跟上,才能保障农民真正适应新的生活环境,真正意义上促进城乡融合和推进一体化进程。同时妥善处理家庭成员就业问题,将宅基地退出后部分农民所面临的风险转移到由社会福利保障来承担。

4.6. 完善宅基地使用权退出监管机制

可以成立专门的监管机构或者设立监管专员,规范地方退出补偿监管体系,积极促进各地政府和村集体在开展退出补偿工作的过程中规范操作、认真履责,建立责任承担机制,责任分配具体落实到个人。监管工作要贯穿整个退出过程中、各个环节都要做到合法合规,切实保障农民的合法权益。重点对补偿标准和金额的确定是否与农民双方协商确定、是否切实综合考虑农民的基础生活状况、补偿款是否真正

发放到位等问题进行监督和管理。强化内外监管相结合，内外部监督形成合力，重视外部舆论监督的力量，做到全程公开化；内部强化自身监督和各部门之间监督，设立内部绩效考核激励机制。对用作补偿款的财政资金建立资金管理中心等，建立专业化收支流程，对财政资金采取集中管理，重视相关账目的保存，分级分类，资金管理更加专业化、科学化。

参考文献

- [1] 阎其华, 邢晓琳. 我国农村宅基地使用权退出法律机制研究[J]. 辽宁公安司法管理干部学院学报, 2024(2): 99-104.
- [2] 赵佩芳, 丁德昌. 乡村振兴进程中宅基地退出的法律机制[J]. 中国集体经济, 2023(13): 86-89.
- [3] 贾璐. 乡村振兴视域下农村宅基地退出的法律完善[J]. 自然资源情报, 2022(9): 23-28.
- [4] 史卫民, 胡睿. 城乡融合发展中农村宅基地退出的法律完善[J]. 重庆社会科学, 2020(9): 106-118.
- [5] 吕军书, 张晓. 论我国农村宅基地退出的立法构造[J]. 理论与改革, 2020(4): 150-160.
- [6] 刘晨阳, 房建恩. 宅基地使用权退出的实践考察及立法回应[J]. 自然资源情报, 2023(4): 26-31.
- [7] 谢珍容, 史卫民. 乡村振兴视阈下宅基地退出补偿的困境和优化[J]. 湖南警察学院学报, 2023, 35(1): 5-13.
- [8] 冀嘉欣. 农村宅基地使用权有偿退出法律问题研究[D]: [硕士学位论文]. 沈阳: 辽宁大学法学院, 2022.
- [9] 祁全明. 乡村振兴战略下农村闲置宅基地有偿退出机制研究[J]. 广西政法管理干部学院学报, 2022, 37(4): 67-75.
- [10] 李邦. 乡村振兴背景下宅基地退出法律制度探究[J]. 青岛农业大学学报(社会科学版), 2021, 33(4): 73-79.
- [11] 王杨, 杜腾舟. “三权分置”背景下我国宅基地退出法律制度研究[J]. 黑龙江工业学院学报(综合版), 2022, 22(10): 72-77.