

引用格式: 吕晓, 薛萍, 牛善栋, 等. 县域宅基地退出的政策工具与实践比较[J]. 资源科学, 2021, 43(7): 1307-1321. [Lv X, Xue P, Niu S D, et al. Comparative study on policy tools and practice of homestead withdrawal at the county level[J]. Resources Science, 2021, 43(7): 1307-1321.] DOI: 10.18402/resci.2021.07.03

县域宅基地退出的政策工具与实践比较

吕 晓, 薛 萍, 牛善栋, 彭文龙

(东北大学文法学院, 沈阳 110169)

摘 要:探索宅基地自愿有偿退出机制是深化宅基地制度改革、促进乡村全面振兴、优化城乡人地资源配置的重要举措。科学设定政策目标、合理配置政策工具是构建宅基地退出机制的关键内容。基于文本分析视角,以浙江义乌、湖北宜城、山东禹城、宁夏平罗4个宅基地制度改革试点地区为案例区,展开县域宅基地退出的政策工具与实践比较分析,并结合地方特色探究案例区宅基地退出政策的适应性,总结其特征规律。结果表明:①不同地区的政策工具选择差异较大,义乌市以供给型政策工具为主,禹城市、宜城市和平罗县以环境型政策工具为主。②各地政策目标存在差异,义乌以经济目标为主,兼顾社会目标并适当考虑生态目标;禹城和平罗以社会目标为主,兼顾经济目标;宜城主要关注社会目标。③各地宅基地退出不同实践模式中使用的主要政策工具与政策文本中使用的主要政策工具类型不完全一致,除义乌外,其他三地的主要政策工具在实践中均有变化;不同实践模式中的主要政策目标与政策文本中体现的主要政策目标均保持一致。④经济发展水平、地方财政实力、第一产业在经济发展中的重要程度、城镇化水平以及地域文化特色对宅基地退出政策工具和政策目标选择有较大影响。基于此,提出宅基地退出政策制定应考虑地方特色和现实需求科学设定宅基地退出政策工具,综合运用多种政策工具建立宅基地退出长效机制,依据宅基地功能价值论制定差异化的农民宅基地退出方案。

关键词:宅基地退出;文本分析;政策工具;政策目标;实践模式;比较分析;县域

DOI: 10.18402/resci.2021.07.03

1 引言

随着城镇化、工业化的快速推进,大量农村人口进入城镇常住,进而出现农村宅基地大量闲置、利用效率低下、管理混乱等诸多问题^[1-3],给土地资源的高效集约利用以及农村地区的稳定发展带来了较大负面影响。根据《中国农村发展报告2020》,预计到2025年,新增农村转移人口8000万人以上^[4],这将给农村土地资源利用与管理带来更大挑战。长期以来,城乡土地制度的二元结构带来了诸多积弊和问题,特别是宅基地闲置低效利用与城镇建设用地供不应求的突出性内生矛盾成为促进城乡融合、全面推进乡村振兴进程中亟待解决的关键问题。为此,中共中央办公厅、国务院办公厅

联合印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》(中办发〔2014〕71号)和《深化农村改革综合性实施方案》,提出“探索宅基地自愿有偿退出机制”,并随后在北京市大兴区等33个试点地区开展了系统性的改革探索,形成了“平罗经验”“余江样板”“义乌模式”等典型改革经验。2019年新修订的《土地管理法》明确规定允许进城落户农村村民依法自愿有偿退出宅基地,鼓励盘活利用闲置宅基地和闲置住宅^[5]。尽管宅基地退出试点取得了较多经验和较大进展,在实践中也面临补偿资金缺口较大、长效机制不健全、农民退出意愿不高等现实困境^[6],加之宅基地利用管理的历史遗留问题较多,亟待进一步深化改

收稿日期:2021-04-15 修订日期:2021-07-09

基金项目:中央高校基本科研业务专项资金项目(N2114006);辽宁省“兴辽英才计划”项目(XLYC1807060)。

作者简介:吕晓,男,山东茌平人,博士,教授,博士生导师,研究方向为土地利用与乡村发展。E-mail: lvxiao@mail.neu.edu.cn

革,以通过长期探索形成制度框架。因此,2020年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化农村宅基地制度改革试点方案》,继续将“探索宅基地自愿有偿退出机制”作为深化农村宅基地制度改革的核心内容之一。

近年来,诸多学者以宅基地退出为研究对象,基于法学、经济学、政治学、资源科学、管理学等多学科视角开展了系列研究,在宅基地退出模式与机制^[7,8]、宅基地退出意愿和退出方式选择及其影响因素^[9-12]、农民权益保护^[13,14]等方面取得了丰硕成果。然而,纵观已有成果,尽管对宅基地退出的政策演化、实践模式总结等已较为丰富,但对政策文本与实践模式之间的内在联系仍关注不够,且缺少以政策文本分析视角对县域不同模式下农村宅基地退出政策工具选择进行比较分析的研究。基于此,本文基于文本分析的视角,以浙江义乌、湖北宜城、山东禹城、宁夏平罗4个宅基地制度改革试点地区为例,展开政策文本与改革实践的比较分析,探究不同地区在不同宅基地退出模式下政策工具和政策目标选择的差异,分析地方特色对宅基地退出政策选择的影响,以期为深入理解宅基地退出的政策制定与实践机理,助推宅基地自愿有偿退出政策设计和机制构建提供科学依据。

2 研究框架与数据来源

2.1 研究框架

基于政策文本与改革实践的交互比较研究需要,在梳理汇总实地调研、网络搜索等方式获取的相关政策样本的基础上,构建政策文本分析二维框架,基于政策工具(X 维度)和政策目标(Y 维度)分析政策文本在供给侧、需求侧、环境侧以及经济、社会、生态目标方面的效力;进而开展政策文本的内容编码,形成对政策文本的量化认识;最后,对不同模式下政策工具(M 维度)和政策目标(N 维度)进行比较,分析不同政策工具和政策目标下实践模式的差异,并对地方特色如何影响政策选择的机理进行分析,据此揭示典型地区宅基地退出实践模式的内在特征与规律(图1)。

2.2 案例选择与数据来源

纵观中国农村宅基地制度改革试点进程,结合

笔者实地调研和已有研究,在综合考虑社会经济发展特点的基础上,选择宅基地退出实施效果较好,但区位分布不同、社会经济发展进程梯度差异显著的浙江省义乌市、山东省禹城市、湖北省宜城市 and 宁夏回族自治区平罗县四地作为典型案例区。研究所需的政策文本和改革实践相关资料主要来源于笔者于2016—2018年的实地调研,部分最新资料通过网络搜索等手段进行补充。调研中,通过与案例区牵头负责改革试点工作的市(县)自然资源局、改革办等单位进行座谈交流以及对试点案例进行现场考察等方式获取相关改革试点实施方案、正式颁布的改革试点政策文本、改革试点总结报告等资料,在此基础上选取与宅基地退出主题相关性较高的制度、政策文本作为研究对象,经逐条筛选,最终得到63份有效政策样本。研究所需社会经济数据来源于各地2019年《国民经济和社会发展统计公报》和2020年《统计年鉴》。

3 宅基地退出政策工具分析

3.1 二维分析框架构建

以Strauss等^[15]的程序化型扎根理论为基础,采用Rothwell等^[16]的供给面、需求面以及环境面政策工具分类方法,以描述政策在农村宅基地退出过程中的作用维度。该方法强调政府在政策实施中的多重角色和功能,将宅基地退出政策工具归纳为供给型、需求型和环境型3类,与中国宅基地退出政策实施多主体参与、多维度驱动的现实相契合。因此,本文通过对政策文本在供给侧、需求侧、环境侧方面的效力进行归纳总结,并将政策目标维度纳入分析中,构建宅基地退出政策的二维分析框架,各政策工具间相互关系如图2所示。

3.1.1 X 维度:政策工具

借鉴已有相关研究^[17,18],总结归纳案例区宅基地退出的政策工具内涵(表1):①供给型政策工具是指政府面向政策实施各个环节,通过直接向项目区提供有利于推动宅基地退出的人力、物力、资金、技术等要素供给,为政策落地提供强有力的保障。包括提供基础设施建设投入、资金投入、信息技术支持和人力资源投入。②需求型政策工具指政府面向各参与主体的需求,采取措施积极引导各主体

2021年7月

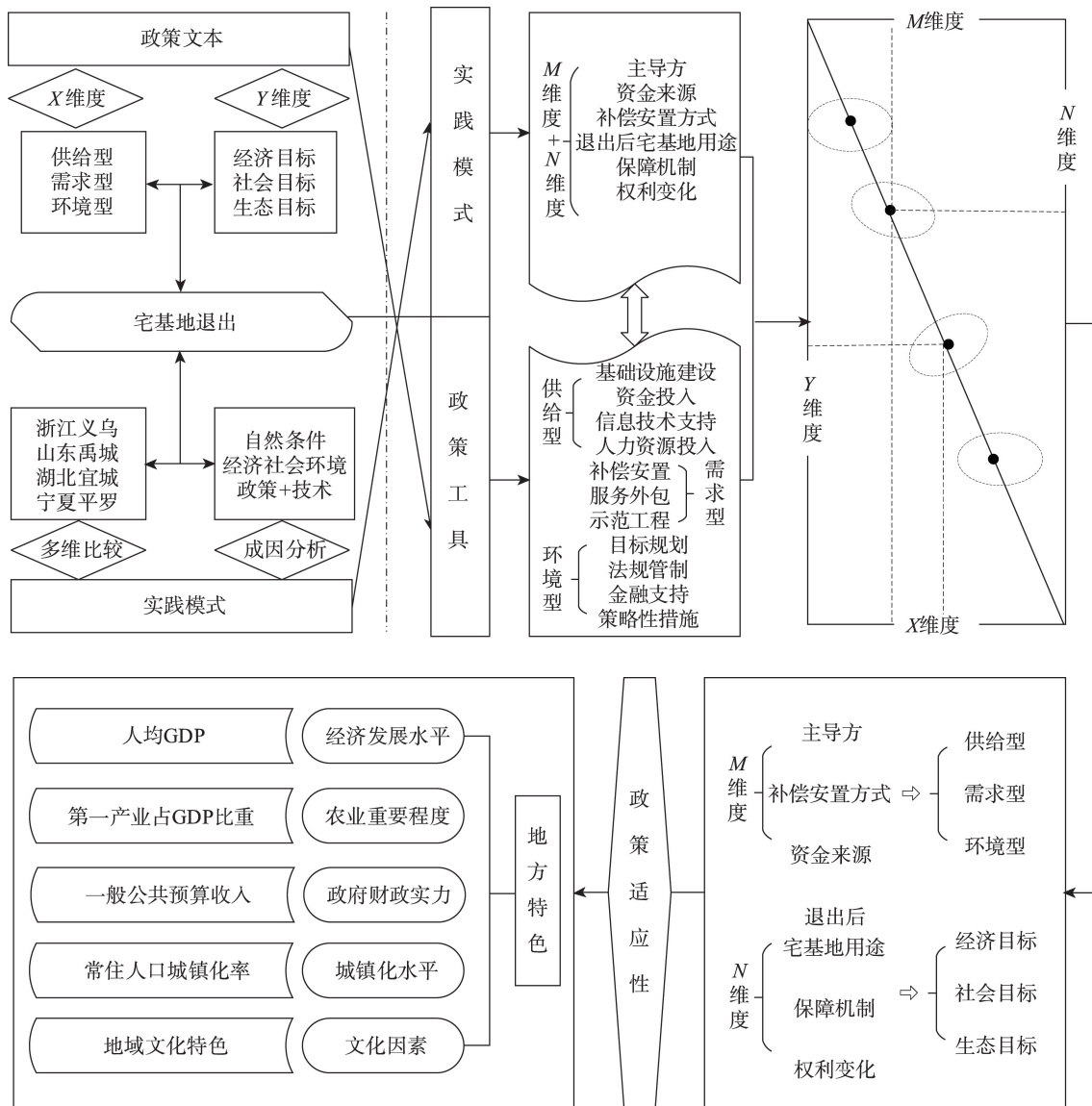


图1 研究思路框架

Figure 1 Framework of the research

有序参与政策实施。具体包括面向退出农民利益保障需求的补偿安置工具、面向多元主体参与需求的服务外包工具以及面向政府进一步推广实施宅基地退出政策需求的示范工程工具。通过发挥需求型政策工具的拉动力,可以为政策实施消除发展障碍、积极引导和带动多方主体发挥作用,从而提高政策实施效率。③与发挥直接效力的供给型和需求型政策工具不同,环境型政策工具是指政府在外营造有利于宅基地退出的良好环境条件,发挥外部环境的激励和渗透作用间接影响宅基地退出,包括目标规划、法规管制、金融支持和策略性措

施。3种政策工具的合理配置,有助于形成合力,最大化发挥政策效应,保证政策的有效实施。

3.1.2 Y维度:政策目标

一般而言,单一的政策工具类型维度并不能很好地体现宅基地退出政策的内涵,为了全方位理解宅基地退出政策,应增加另一个维度对政策进行多维度剖析。政策工具是目标导向的,其最终目的在于实现政策目标,因此,有必要将政策目标纳入政策工具的分析中。农村宅基地兼具经济、社会和生态功能,而宅基地退出政策作为一项系统性工程,对农村的经济、社会和生态环境都有重要影响,因

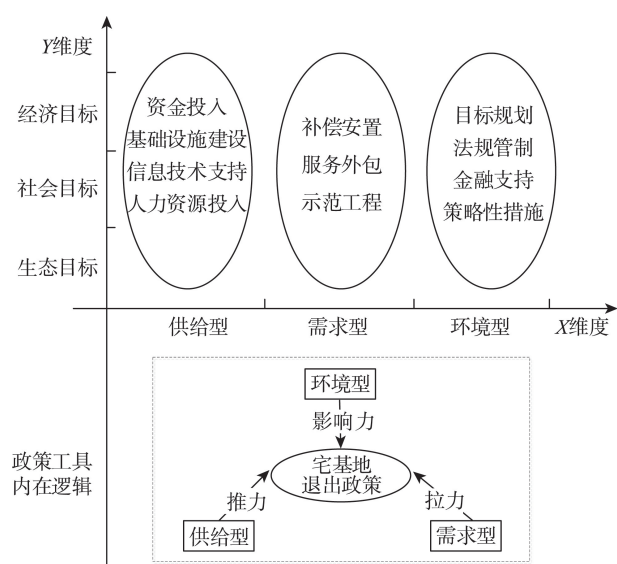


图2 宅基地退出政策的二维分析框架

Figure 2 Two-dimensional analytical framework of homestead withdrawal policy

此,将宅基地退出政策目标归纳为经济、社会和生态目标三方面,作为宅基地退出政策工具分析的Y维度。经济目标是通过宅基地退出政策促进节约集约利用宅基地、实现城乡建设用地统筹利用、助推宅基地配置市场化、保障并维护农民权益;社会

目标主要指通过宅基地退出政策来增加就业机会、为进城农民提供社会保障、完善基础设施、改善农村居住环境、提升农村宅基地管理水平、总结和积累宅基地退出试点经验;生态目标是指通过实施宅基地退出政策来开展复垦整治、保护农村生态环境等。

3.2 政策工具分析

3.2.1 文本内容编码

按照“编号—章节—条款—具体内容”的原则,对63份政策文本进行编码,每个编码中的政策内容只包含一层含义,如一个政策条款中具体内容有多层含义,则对每一层含义分别编码,最终得到448个分析单元,编码结果如表2所示^①。

3.2.2 X维度分析

依据宅基地退出政策的二维分析框架(图2),在对政策工具维度分析单元编码的基础上,通过对政策分析单元进行分析,得到农村宅基地退出政策工具和政策目标分布结果(表3、图3)。由表3、图3可知,各地宅基地退出政策工具使用状况差异较大。义乌市主要使用供给型政策工具,禹城市、宜城市和平罗县以使用环境型政策工具为主导。从

表1 农村宅基地退出政策工具内涵

Table 1 Connotation of rural homestead withdrawal policy tools

工具类型	具体工具	内涵
供给型	基础设施建设	政府通过农村更新改造、建立集中居住区、农村基础设施建设等项目,改善农村生活和居住条件,鼓励农民退出宅基地或搬迁至集中居住区
	资金投入	政府为宅基地退出的各参与主体提供财政资金支持
	信息技术支持	政府通过提升信息化水平、组建信息平台等措施来保证宅基地退出政策的实施
	人力资源投入	政府根据政策实施的需要,建立相关组织机构,配备专业人员,加强政策实施的人力资源投入
需求型	补偿安置	政府为退出宅基地的农民提供货币补偿、购房补贴、宅基地置换、社会保障等优惠政策
	服务外包	政府与其他社会主体或市场主体合作,通过签订合同,委托其他主体进行相关建设和管理,吸引多方主体参与宅基地退出政策的实施
	示范工程	政府通过实施宅基地退出试点工程,形成可复制和可推广的实践经验,为本地区和其他地区宅基地退出提供指导和借鉴
环境型	目标规划	政府在综合考虑当地的现实情况和未来需求的基础上,对宅基地退出的现实目标和长远目标进行规划
	法规管制	政府制定宅基地退出的相关法规制度,对宅基地退出的主体的行为、实施程序等进行约束,为农村宅基地退出提供较好的制度环境
	金融支持	政府通过创造融资条件,为宅基地退出政策实施提供良好的融资环境,缓解宅基地退出的资金压力
	策略性措施	政府通过完善社会保障,提供就业支持,开展农村土地确权,解决农村宅基地历史遗留问题等措施来激励农民自愿有偿退出宅基地

① 63份政策文本均为试点地区县级层面出台的相关政策。限于篇幅,表2仅展示部分编码,若有读者需要具体政策文本内容,可与作者联系。

2021年7月

表2 政策文本编码示例

Table 2 Example of policy text encoding

文本编号	发文地	政策名称	发布时间	分析单元	编码
1	浙江义乌	义乌市城乡 新社区集聚 建设实施办 法(试行)	2013.7	成立市城乡新社区集聚建设领导小组,下设办公室	1-1
				制订城乡新社区集聚建设工作总体规划、年度计划和阶段性任务	1-2
				确定宅基地置换标准	1-3
				对参加集聚建设农户的宅基地进行复垦	1-4
				集聚建设项目建筑设计费用由市财政承担	1-5
				项目建设资金可采取预收工程款和向金融机构融资等方式解决	1-6
				积极引进经验丰富的品牌房地产开发企业或知名代建公司参与城乡新社区 建设项目代建	1-7
				参加集聚建设的农户可享受城镇居民养老、医疗、就业等保险,享有城镇居民 职业培训、就业服务等同等权利	1-8
.....					

表3 政策工具和政策目标分布表

Table 3 Distribution table of policy tools and policy objectives

		供给型				需求型				环境型			总数/个	占比/%
		基础设 施建设	资金 投入	信息技 术支持	人力资 源投入	补偿 安置	示范 工程	服务 外包	目标 规划	法规 管制	金融 支持	策略性 措施		
浙江 义乌	经济目标/个	5	23	9	10	38	0	0	5	12	5	5	112	49.56
	社会目标/个	4	8	0	17	18	1	5	8	20	1	18	100	44.25
	生态目标/个	4	2	1	1	0	0	2	4	0	0	0	14	6.19
	总数/个	13	33	10	28	56	1	7	17	32	6	23	226	-
	占比/%	5.75	14.60	4.42	12.39	24.78	0.44	3.10	7.52	14.16	2.65	10.18	-	100.00
	总占比/%	37.17				28.32				34.51			-	100.00
山东 禹城	经济目标/个	6	8	0	1	8	0	0	1	0	0	5	29	41.43
	社会目标/个	1	1	0	5	6	1	0	0	16	0	8	38	54.29
	生态目标/个	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3	4.29
	总数/个	9	9	0	6	14	1	1	1	16	0	13	70	-
	占比/%	12.86	12.86	0.00	8.57	20.00	1.43	1.43	1.43	22.86	0.00	18.57	-	100.00
	总占比/%	34.29				22.86				42.86			-	100.00
湖北 宜城	经济目标/个	1	3	2	0	0	0	0	1	3	1	0	11	18.33
	社会目标/个	1	2	2	12	0	1	0	2	21	2	5	48	80
	生态目标/个	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1.67
	总数/个	3	5	4	12	1	0	0	3	24	3	5	60	-
	占比/%	5.00	8.33	6.67	20.00	1.67	0.00	0.00	5.00	40.00	5.00	8.33	-	100.00
	总占比/%	40.00				1.67				58.33			-	100.00
宁夏 平罗	经济目标/个	2	9	4	1	16	0	2	1	2	1	1	39	42.29
	社会目标/个	0	5	1	5	4	1	0	3	16	0	17	52	56.52
	生态目标/个	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1.09
	总数/个	3	14	5	6	20	1	2	4	18	1	18	92	-
	占比/%	3.26	15.22	5.43	6.52	21.74	1.09	2.17	4.35	19.57	1.09	19.57	-	100.00
	总占比/%	30.43				25.00				44.57			-	100.00

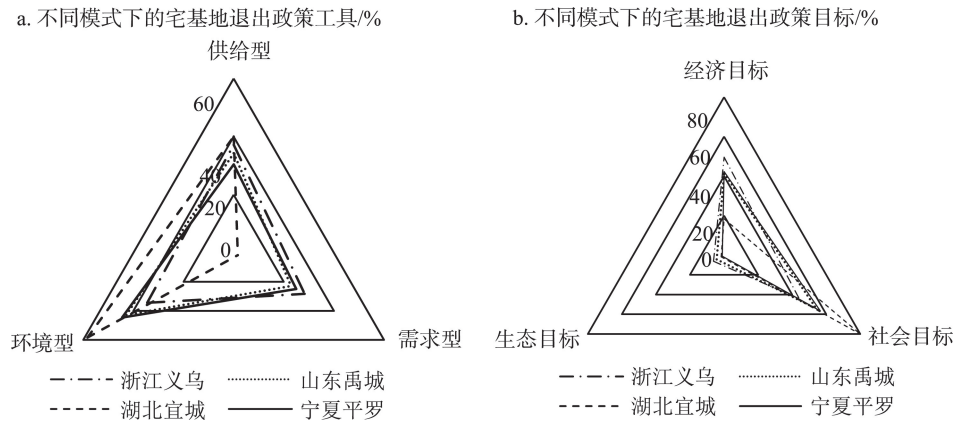


图3 不同模式下宅基地退出政策工具比较

Figure 3 Comparison of policy tools for homestead withdrawal under different models

工具使用比例来看,义乌市政策工具使用比例较为均衡;禹城市和平罗县政策工具使用比例也较为均衡;宜城市则对环境型政策工具表现出明显的偏好性,极少使用需求型政策工具,政策工具使用比例极不均衡。具体来看,义乌市宅基地退出政策工具以供给型和环境型为主,分别占37.17%、34.51%,宅基地退出政策实施的推力、拉力和环境影响力均较大。具体政策工具以使用补偿安置、资金投入、法规管制、人力资源投入和策略性措施工具为主,对城乡新社区集聚建设、筹集宅基地回购资金以及加强宅基地管理方面给予较多关注,使用法规管制、策略性措施和目标规划工具为宅基地退出营造良好的政策环境,且注重发挥市场的作用。其中,补偿安置工具使用比例最高,为24.78%,说明义乌市政府十分重视对宅基地退出农民利益的保护。

禹城市主要使用环境型政策工具,占42.86%,其次为供给型和需求型政策工具,政策的环境影响力大,推力较大,拉力不足。禹城市主要运用法规管制、补偿安置和策略性措施3种政策工具,为宅基地退出提供较为完善的实施保障和激励;其次使用基础设施建设和资金投入工具,对退出宅基地的农户提供集中居住区和资金保障,禹城市还较为重视人力资源的投入,采取政府主导、基层组织实施、民主管理相结合的管理办法,但对政策实施过程中实际需求的关注较少。

宜城市高度使用环境型和供给型政策工具,两种工具使用比例分别为58.33%、40%,需求型政策工具仅占1.67%,政策工具使用配比严重不均,宅基

地退出政策的影响力和推力很大,但拉力较弱。宜城市十分注重通过法规管制工具来营造良好的宅基地退出环境,人力资源投入工具使用也较多,并采取了一定的策略性措施和资金投入措施来激励和保证宅基地退出政策的实施,相对较少使用信息技术支持、基础设施建设、目标规划和金融支持工具。宜城市极少使用补偿安置工具,且未使用示范工程和服务外包工具,严重缺乏对需求型政策工具的供给。

平罗县宅基地退出政策工具中环境型政策工具使用比例最高,为44.57%,供给型和需求型政策工具的使用相对较少,分别为30.43%、25.00%,宅基地政策实施的影响力较大,推力和拉力相对偏小。具体来看,平罗县主要使用补偿安置、法规管制、策略性措施和资金投入4种工具,其中,补偿安置工具的使用约占全部工具的21.74%,说明平罗县十分重视对退出农民利益的保护。此外,平罗县也较为重视人力资源投入、信息技术支持、目标规划工具的使用,但对基础设施建设、服务外包、示范工程和金融支持工具的重视程度较低。

3.2.3 Y维度分析

由表3、图3可见,义乌市注重运用政策工具实现经济目标,其次是社会目标;而禹城市、宜城市和平罗县以实现社会目标为主,其次是实现经济目标;各地对生态目标的关注程度均较低。具体来看,义乌市侧重经济目标的实现,注重使用补偿安置、资金投入、法规管制等工具来保障和维护农民宅基地权益,规范相关主体行为和实现宅基地配置

2021年7月

市场化;同时,义乌市对社会目标的实现也较为关注,通过使用法规管制、策略性措施、补偿安置以及人力资源投入工具来为退出农民提供生活保障,改善农民居住环境;对生态目标关注程度较低,主要通过基础设施建设和目标规划手段进行土地复垦、保护农村生态环境。禹城市侧重社会目标的实现,通过法规管制和策略性措施为退出农民提供社会保障和就业机会;对经济目标关注程度也较高,注重通过投入资金、提供补偿安置和进行基础设施建设来保障和维护农民宅基地权益;但对生态目标关注较少,仅占全部政策目标的4.29%。宜城重视社会目标的实现,占全部政策目标的80.00%,主要使用法规管制和人力资源投入工具来加强宅基地管理;对经济目标关注较少,对退出农民的利益保障关注不够;政策文本中未涉及生态目标的实现问题,说明宜城市对宅基地退出中的生态问题没有给予足够重视。平罗县重视通过宅基地退出政策来实现社会目标,主要使用策略性措施和法规管制两种工具,对宅基地退出的社会保障作了详细的安排,针对不同类型农民的宅基地退出采用不同的保障办法,对无法进城生活、需要社会提供养老服务的老年群体,允许其退出宅基地后,使用安置金置换养老服务;对经济目标的实现也较为关注,主要

通过补偿安置、资金投入两种工具来保障农民利益,并预算安排一定的收储资金,为宅基地收储回购提供充足的资金保障;但对生态目标的关注仅占全部政策目标的1.09%,显然没有将生态保护和修复作为宅基地退出政策实施的重点。

4 宅基地退出实践比较

不同实践模式下宅基地退出政策工具使用特征如表4所示。义乌市在探索农村宅基地自愿有偿退出的改革实践中,以实现宅基地配置市场化、显化土地财产价值、促进土地节约集约利用、促进城乡一体化发展为核心,主要使用供给型政策工具,以实现经济目标为主,先后形成了城乡新社区集聚建设和“集地券”制度。城乡新社区集聚建设是指在城镇规划建设用地红线范围内的村庄,按照价值置换方式,实行多村集中联建,采用高层公寓加产业用房、商业用房、货币等多种形式置换。“集地券”制度是指将农村地区零星闲置宅基地等建设用地复垦为耕地,验收合格后折算为建设用地指标并发放“集地券”,即通过腾退农村建设用地换取城市建设用地发展权的一种措施。

禹城市以探索“户有所居”多种实现形式为核心,采取农村居民点整理与城乡建设用地增减挂钩相结合的整村搬迁模式为主,分区分类自愿有偿退

表4 不同模式下宅基地退出政策工具维度比较

Table 4 Comparison of the dimensions of homestead withdrawal policy tools under different models

	浙江义乌	山东禹城	湖北宜城	宁夏平罗
退出模式	城乡新社区集聚建设+“集地券”	整村搬迁+分区分类	分区分档+“五个结合”	土地收储+“以地养老”
主要政策工具类型	供给型	供给型	需求型	供给型
主导方	地方政府+市场	地方政府	地方政府	地方政府+村集体经济组织
补偿安置方式	城乡新社区集聚建设:采用高层公寓+商业用房、商务楼宇、产业用房的1+X置换模式;也可选择房产、货币、权益安置凭证、购房补贴等多种方式组合置换;集地券:持有人可通过交易平台进行交易,向金融机构抵押融资,在后备资源储备库存或预支等方式获得资金	整村搬迁:由政府“面积超标”标准下重新分配宅基地,或采取货币化安置方式;分区分类:针对不同情况,分别采取无偿退出、货币化安置、由政府发放相应价值房票抵扣购置新房价款3种方式	分区分档:针对不同退出情形采取差别化货币补偿标准;“五个结合”:货币补偿、宅基地置换	土地收储:根据不同情况,采取以法定面积的宅基地使用权置换廉租房使用权、货币补偿或给予购房补助方式;“以地养老”:将闲置的小学改造成养老院,允许老年农民自愿退出宅基地后用补偿费换取养老服务
资金来源	政府资金投入以及“集地券”城乡增减挂钩指标转让费、宅基地有偿使用费等	政府资金投入、城乡增减挂钩指标转让费	政府资金投入、村集体经济组织自筹、城乡增减挂钩指标转让费、宅基地有偿使用费等	村集体经济组织自筹、地方政府通过预算安排收储基金、城乡增减挂钩指标转让费

出为辅的宅基地退出模式,主要使用了供给型政策工具,以实现社会目标为主。禹城市以农村宅基地制度改革为契机,以乡镇人民政府为主导,对农村零星集体经营性建设用地及宅基地进行复垦,结合增减挂钩项目形成指标,经上级政府审批后按计划异地调整到本乡镇产业集中区入市。退出宅基地的农户可享受政府在“面积不超标”的原则下重新分配的宅基地^[19]。在宅基地自愿有偿退出方面,采取了分区分类的模式。根据实际情况,采取无偿、有偿和享受政府相关优惠政策3种方式,并对宅基地和地上附着物分别制定补偿标准。为保障农民的居住权,禹城市将宅基地划分为城市规划区、乡镇规划区以及在城镇规划区之外3类,对不同规划区内的宅基地分配不同的安置房。

宜城市在实践中主要使用需求型政策工具,以实现社会目标为主,按照经济发展程度和行政级别,将城市规划区内、城市规划区外和传统农区的宅基地面积划分为3个档次,并以此作为宅基地是否应无偿退出或有偿使用的判断依据。此外,宜城市逐步探索形成了宅基地退出分别与聚居区建设、农业产业化发展、美丽乡村建设、项目引进、“精准扶贫”相结合的宅基地退出“五个结合”新模式^[20]。

平罗县在实践中主要使用供给型政策工具,以实现社会目标为主。平罗县充分考虑了异质性农户的差异化需求,注重分层分类有序推进宅基地退出,通过将土地收储、城乡建设用地增减挂钩和中心村、大社区建设有机结合,实施插花安置生态移民工程,对进城农户和老年农民个体制定差异化退出办法,建立起一套以“土地收储+‘以地养老’”为主要特征的宅基地退出模式。

4.1 M维度:政策工具

结合笔者调研和各地实践特点,选取能够较好反映宅基地退出实践中政策工具特点的主导方、补偿安置方式、资金来源3个方面作为M维度,对案例区宅基地退出实践展开工具维度分析(表4)。总体来看,义乌市、禹城市和平罗县在不同实践模式下宅基地退出使用的主要政策工具均为供给型,只有宜城市以需求型政策工具为主;从工具使用均衡程度来看,义乌市注重兼顾3种政策工具的合理使用,

其他三地均呈现出单一政策工具占绝对主导地位的特点。实践中政策工具与政策设想相比变化较大,除义乌市外,其他三地在实践中所使用的主要政策工具均发生变化。

4.1.1 主导方

案例区宅基地退出主导方多为地方政府,主要使用供给型政策工具,其他主体在宅基地退出中发挥的作用普遍较小。义乌市在发挥政府主导作用的同时,注重发挥市场在宅基地资源配置中的作用,通过信息技术支持工具,推动宅基地退出市场机制的建立;其他三地中,只有宁夏平罗在宅基地退出实践中赋予了村集体经济组织较大的自主权,通过资金投入,为宅基地收储提供保障资金;各地普遍缺乏农民主导的宅基地退出路径,没有充分调动各方主体的广泛参与。

4.1.2 补偿安置方式

各地宅基地退出主要采用货币补偿、宅基地置换、住房和商业产业用房置换、购房补贴等方式进行补偿或安置,并针对不同情况制定了差别化补偿安置标准。义乌市通过发挥城乡新社区集聚建设和建立“集地券”交易平台等供给型政策工具的推动力,辅之以补偿安置政策优惠、法规管制、金融支持等需求型和环境型政策工具,建立起一套完备的宅基地退出补偿安置机制;禹城市以政府供给型政策工具为主导,主要采用重新分配宅基地、无偿退出、货币化安置、由市政府发放相应价值房票抵扣购置新房价款等多样化措施进行补偿和安置。宜城市大规模使用需求型政策工具,通过实行分区分档补偿安置和服务外包和示范工程为主要特征的“五个结合”新模式,采用差别化货币补偿、宅基地置换两种方式进行补偿和安置。平罗县根据地方实际情况,主要使用供给型政策工具,采用置换廉租房使用权、货币补偿、购房补助以及允许老年农民自愿退出宅基地后利用补偿费换取养老服务等措施,较好地解决了宅基地退出补偿安置问题和当地老年人口养老问题。

4.1.3 资金来源

案例区资金来源主要为政府资金投入、城乡建设用地增减挂钩指标转让费和村集体经济组织自

2021年7月

筹,宅基地退出资金来源较为单一,财政压力较大。从实践情况来看,各地普遍将城乡建设用地增减挂钩、宅基地有偿使用费等作为筹集资金重要手段,但宅基地退出资金来源仍以政府投入为主。义乌市政府对“集地券”实行兜底回购,而宜城市、禹城市和平罗县经济发展水平较低,用地需求较少,通过实行宅基地退出与城乡建设用地增减挂钩所获得的资金远不能满足宅基地退出的资金需求,加上政府财力有限,无力实现兜底回购,难以保证宅基地退出政策的有效可持续运行。可见,政府财力不足、资金来源单一是限制中国广大欠发达地区宅基地退出政策广泛推行的一大阻力。

4.2 N维度:政策目标

案例区宅基地退出实践目标主要通过退出后宅基地用途、保障机制和权利变化三方面体现,因此,将以上三方面作为N维度对主要政策目标进行

分析。由表5可以看出,义乌市以实现经济目标为主,通过实行城乡新社区集聚建设和实施“集地券”制度,既保障了退出农民的利益,又实现了建设用地城乡统筹利用,推动了宅基地配置市场化;禹城市、宜城市和平罗县以实现社会目标为主,注重通过宅基地退出政策实践来增加就业机会、为进城农民提供社会保障、完善基础设施等。从目标均衡程度来看,各地都关注经济目标和社会目标的实现,缺少对生态目标的关注。不同实践模式的主要政策目标与政策文本中均保持一致,说明各地在政策目标选择时对实际情况作了充分的考量。

4.2.1 退出后宅基地用途

宅基地退出后,义乌市主要采取政府依法统一征收后依规划使用、村集体经济组织按基准地价回购和复垦后折算为建设用地指标3种处置方式,以实现经济目标为主。禹城市以促进宅基地节约集

表5 不同模式下宅基地退出政策目标维度比较

Table 5 Comparison of the dimensions of homestead withdrawal policy objectives under different models

政策目标	浙江义乌(经济目标)	山东禹城(社会目标)	湖北宜城(社会目标)	宁夏平罗(社会目标)
退出后宅基地用途	政府统一征收后按规划使用;村集体经济组织按基准地价回购;复垦为耕地等农用地,经验收合格后折算为建设用地指标,发放“集地券”,可在市域流转	鼓励在集体经济组织内部流转;对退出的宅基地进行土地综合整治,经验收合格后净增的建设用地指标,由市乡统筹使用	预留一定面积用于村集体宅基地再分配;剩余部分可在符合相关规划的基础上转为经营性建设用地就地入市,或复垦整治为农用地后在市域范围统一使用	鼓励流转;镇村规划范围外的由村集体经济组织收储并登记造册,统一管理;镇村规划范围内的由村集体经济组织收储后,用于安置符合条件的农户;村民拆除房屋腾出的宅基地,集体土地使用权由村委会收回,统一安排使用
保障机制	城乡新社区集聚建设:农民可享受城镇居民养老、医疗、就业保险、就业、子女教育等同等权利,并继续享有原村级集体经济组织除宅基地以外的其他权益;高层公寓置换权益面积由政府按权益保护价回购。“集地券”:市政府每年确定指导价格,确保第一次流转价格不低于指导价格;政府对“集地券”实行兜底回购	全部退出或放弃宅基地申请资格并迁入城镇定居的,可享受城镇住房保障及城镇居民同等的子女入学、再就业培训等优惠政策。探索建立宅基地资格权重获制度,对因自然灾害造成宅基地使用权灭失的、进城落户农民自愿将宅基地无偿退给集体的,允许重新获得宅基地资格权	对全部退出农村宅基地的农户保留土地承包经营权、林权、自留山、自留地等在本村享有的其他权利;进城落户的,可享受办理城镇户口、就业培训、自助创业小额贷款、城镇居民社会养老保险、医疗保险等优惠政策	自愿退出集体土地和房屋产权的农户必须参加城乡居民社会养老保险和医疗保险;进城落户的,可享受廉租房、经济适用房、购房补助等保障性政策;县人民政府通过财政预算安排一定数量的收储基金,村集体经济组织收储资金不足时,可申请预借收储基金
权利变化	宅基地使用权、资格权全部退出,不再安排产权属村级集体经济组织的其他配套用房,但可继续享有原村级集体经济组织除宅基地以外的其他权益	鼓励农户自愿有偿退出使用权和资格权;但对有退出意向又不想彻底失去宅基地资格权的农户,探索“留权不留地”、颁发地票期权等方式保留资格权;自然灾害造成宅基地使用权灭失的、进城落户农民自愿将宅基地无偿退给集体的,可以重新获得宅基地资格权	使用权、资格权全部退出,但对全部退出农村宅基地的农户保留土地承包经营权、林权、自留山、自留地等在本村享有的其他权利	使用权、资格权、地上建筑物所有权全部退出,不得再次申请宅基地,不再参与集体经济组织新增收益的分配;探索农民带产权、带股份进城,进城镇农民在不改变村集体经济组织成员身份的前提下,可依法享受村集体经济组织“三资”(资源、资产、资金)收益分配

约利用、提升宅基地管理水平为主要目标,对退出后的宅基地采取鼓励宅基地集体内部流转或转为城市建设用地两种办法。宜城市在预留一定面积用于村集体宅基地再分配后,剩余部分转为经营性建设用地就地入市或复垦整治后在市域范围统一使用,以实现社会目标和经济目标为主。平罗县对处在不同区位的宅基地采取鼓励流转、统一收储等不同处置办法,主要目标是促进宅基地管理水平提升和农民权益保障等社会目标的实现。

4.2.2 保障机制

在农民权益保障机制和政策运行保障机制方面,义乌市规定退出农民可享受城镇居民养老、医疗、就业等同等权利,市政府每年确定“集地券”指导价格并对“集地券”进行兜底回购,较好地保障了退出农民的权益和宅基地退出制度的有效运行,从而推动了宅基地市场化配置机制有效运转、农民权益保障等经济目标和社会目标的实现。除义乌市外,其他三地在保障机制措施方面主要以实现社会目标为主,禹城市探索建立宅基地资格权重获制度,以保障农民住房安全;宜城市规定全部退出宅基地的农民仍可保留土地承包经营权等在本村享有的其他权利,进城落户农民可享受就业培训、城镇居民社会养老保险等优惠政策;平罗县规定自愿退出的农户必须参加城乡居民社会养老保险和医疗保险,进城入户的农民可享受政府提供的保障性政策,并通过县政府财政预算安排收储基金,为村集体经济组织进行土地收储提供资金保障。

4.2.3 权利变化

各地结合实际情况,对宅基地退出后农民宅基地权利变化作了不同规定。义乌市规定在宅基地退出后将宅基地使用权、资格权全部退出,该措施有利于退出后宅基地的统筹整治和利用,从而有利于经济目标的实现;而禹城市、宜城市和平罗县更加关注社会目标的实现,以更好地保障退出农民的权益,解决退出农民的后顾之忧。禹城市鼓励农户一次性退出使用权和资格权,但为了提高农民退出宅基地的积极性,探索出了“留权不留地”、颁发地票期权等方式保留资格权。宜城市规定宅基地退出后使用权、资格权全部退出,但对全部退出农村

宅基地的农户保留土地承包经营权、林权等在本村享有的其他权利。平罗县明确规定宅基地退出后使用权、资格权、地上建筑物所有权全部退出,不得再次申请宅基地,但提出探索农民带产权、带股份进城,使进城镇农民可依法享受村集体经济组织“三资”(资源、资产、资金)收益分配。

4.3 基于地方特色的宅基地退出政策适应性分析

对比案例区宅基地退出政策文本和实践模式,可以发现不同地区宅基地退出的主要政策工具和政策目标差异较大,且宅基地退出不同实践模式所使用的政策工具与政策文本中的政策工具类型也存在较大差异。除浙江义乌外,其他三地的主要政策工具在实践中使用都有所变化,各地不同实践模式下的主要政策目标与政策文本中均保持一致。为探究不同地区宅基地退出政策的适应性,本文引入推拉理论,将基于地方特色的农民退出动力与政策驱动力分析相结合,对政策适应性进行分析。推拉理论认为,人口流动的影响因素主要有推力和拉力两种作用力^[21],而由地方特色构成的县域环境是影响县域农民宅基地退出的重要力量,其中包括经济发展水平、农业在经济发展中的重要程度、政府财政实力和城镇化水平。经济发展水平高、城镇化水平高,则农民退出宅基地行为的拉力大;政府财政实力强、农业在经济发展中重要程度低,则农民退出宅基地行为的推力大。此外,笔者在调研中发现,除地方社会经济发展状况外,文化因素对宅基地退出政策选择也有着重要影响。因此,选取人均GDP、第一产业占GDP比重、一般公共预算收入和常住人口城镇化率和地域文化特色(表6),探究地方特色对宅基地退出政策选择的影响机理。研究发现,地方特色对宅基地退出政策选择有显著影响,社会经济发展水平高的地区,政府在制定宅基地退出政策时倾向于发挥供给型政策工具的推动作用,以实现经济目标为主,且在政策实践中能较好地实现其政策设想;社会经济发展水平较低的地区,政府在制定宅基地退出政策时倾向于以环境型政策工具为主,主要关注社会目标,试图减少政府供给,最大程度发挥环境影响力,激励宅基地退出行为,为退出农民提供生活保障,但在实践中还是

2021年7月

表6 2019年案例区社会经济发展概况与文化特色

Table 6 Social and economic development and cultural characteristics in the case areas, 2019

	浙江义乌	山东禹城	湖北宜城	宁夏平罗	全国
人均GDP/元	108113	47116	69672	57587	70581
第一产业占GDP比重/%	1.6	18.3	15.0	12.3	7.1
一般公共预算收入/亿元	101.2	20.6	17.3	8.6	-
常住人口城镇化率/%	78.5	48.3	53.5	53.7	60.6
地域文化特色	浙商文化	儒家文化	荆楚文化	农耕文化	-

转变为以供给型或需求型政策工具为主导(图4)。各地宅基地退出政策选择与其文化特色也有较高适应性。

义乌市以供给型工具为主,主要关注经济目标,并在实践中很好地实现了政策设想,与其经济发展水平较高、政府财政实力强等现实情况密不可分。义乌市位于中国东部沿海地区,综合竞争力位列2020年全国综合竞争力百强县第七名,经济发展水平高,农民退出的吸引力较大;对宅基地的需求大,有利于宅基地资产价值的实现,给政府宅基地退出经济目标的实现提供了必要性和可能性;第一产业占GDP比重仅为1.6%,农民对农业的依赖性较小,有利于政府使用供给型政策工具进行大规模投资建设;一般公共预算收入约为其他三地收入总和的2倍,政府有充足的财政资金实施政策供给、“集地券”兜底回购和退出农民补偿安置;一般来说,城镇化水平较高的地区,大量农民向城镇转移,农村出现“空心化”现象,农民宅基地退出意愿也较为强烈^[22,23],义乌市常住人口城镇化率远高于全国

水平,农民退出的拉力较大,适宜政府主导的宅基地退出方式,也有利于建设用地城乡统筹利用、宅基地配置市场化等经济目标的实现。此外,受浙商文化影响,义乌市农民有着开明、务实、理性的特点,对农村宅基地依赖性相对较低,但对宅基地退出补偿问题十分重视。义乌市针对近、远郊地区农民的不同需求和地价的不同,在地价较高、用地需求较大的近郊区实施城乡新社区集聚建设,在全市范围内实施“集地券”政策,辅之以完善的安置保障措施,实现了农民退出有保障、城市发展有空间、产业落地有指标、农村生活环境优的多方利益保护与均衡局面。

禹城市、宜城市和平罗县分别位于中国东部、中部和西部地区,三地社会经济发展具体指标虽然存在差异,但在经济发展水平、农业在经济发展中的重要程度、政府财政实力和城镇化水平方面具有较高一致性。2019年,三地人均GDP都低于全国平均水平,一般公共预算收入远低于义乌市,第一产业占GDP比重远高于全国平均水平,常住人口城镇

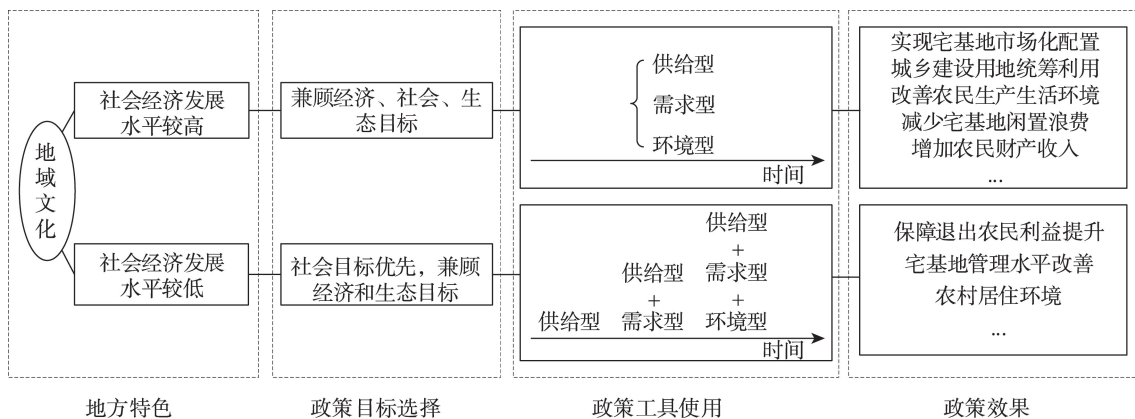


图4 基于地方特色的宅基地退出政策选择与政策效果

Figure 4 Choices and effects of homestead withdrawal policy based on local conditions

化率均低于全国水平。三地传统农业在经济发展中仍占有重要地位,政府财政实力不强,农村常住人口比重大,对农业收入和农村宅基地的依赖性相对较大,农民宅基地退出动力不强。三地在政策设计中都选择以使用环境性政策工具为主,并将社会目标作为主要政策目标,试图通过规划、管制和策略性措施为宅基地退出营造良好的实施环境,最大化发挥环境的影响力以激励农民的宅基地退出行为,但由于环境性政策工具并不能在初期为宅基地退出提供直接的刺激,实践探索中还是转变为以使用更符合当地现实情况的供给型或需求型政策工具为主。实践中,三地主要政策目标均与政策文本保持一致,以实现社会目标为重点,优先为退出农民提供社会保障和就业机会,解决了退出农民的后顾之忧,从而有利于推动宅基地退出政策的实施。此外,禹城市地处孔孟之乡,多数农民仍保留着宅基地是用来继承的传统观念,禹城市坚持探索“户有所居”多种实现形式,分区分类制定了多种退出方案,在充分尊重农民意愿的基础上推进宅基地退出,取得了较好的政策效果;宜城市有着开拓、创新、进取的荆楚文化特色,在落实宅基地退出政策时,也充分发挥了主观能动性,创造性地探索出“五个结合”,有效降低了政策实施成本;平罗县受黄河流域的农耕文化影响较深,落叶归根的乡土情结较重,该县在制定政策时充分考虑了这一特点,将老年农民养老问题作为重点关注问题之一,切实解决了老年退出农民的后顾之忧。可见,各地文化特色对农民宅基地退出策略和政府政策都有较大影响,政策制定必须充分考虑和尊重特定地域文化特色。

5 结论与启示

5.1 结论

本文基于文本分析视角探究不同地区宅基地退出在政策工具、政策目标方面的差异,分析不同实践模式下宅基地退出政策工具的选择特征,并基于地方特色对宅基地退出政策适应性进行分析,得出结论如下:

(1)4个案例区政策文本中,除义乌市在政策设计时选择以供给型政策为主,并统筹运用环境型和需求型政策工具外,其他三地对环境型政策工具表

现出明显的偏好性;在政策目标选择上,义乌市以实现经济目标为主,兼顾社会目标并适当考虑生态目标的实现;禹城市和平罗县以实现社会目标为主,兼顾经济目标的实现,宜城市主要关注社会目标实现,很少关注经济目标;各地对生态目标的关注均较少。

(2)案例区不同宅基地退出实践中的主要政策目标与其政策文本均保持一致,较好地实现了政策设想。但除义乌市外,其他三地在实践探索中主要政策工具都发生了变化。禹城市和平罗县选择了以供给型政策工具为主导的宅基地退出模式,仅宜城市选择以需求型政策工具为主导。各地普遍存在农户主导的宅基地退出路径缺失,政策工具使用类型和政策目标单一等问题,没有建立起宅基地制度改革的长效机制。

(3)地方特色对政府宅基地退出政策选择有重要影响。不同地方社会经济发展特色对农民宅基地退出产生的驱动力大小不同,地方政府在制定政策时倾向于根据地方经济发展水平、政府财政实力、城镇化水平以及地域文化特色等因素,综合考虑各类政策工具所发挥的效力和地方特色所产生的宅基地退出驱动力,选择与当地适应性较高的政策工具组合,因地制宜推动宅基地退出政策的高效实施。

5.2 启示

根据上述研究结论,得出如下政策启示。

(1)考虑地方特色和现实需求科学设定宅基地退出政策工具,注重政策设计与实践需求的有机衔接,以增强政策适用性,更好地指导实践,提高政策实施效率。在经济发展水平较高、政府财政实力强、城镇化水平较高、农业重要程度较低的地区,政府可以统筹使用供给型、需求型和环境型政策工具,发挥政策工具的系统功能,带动宅基地退出有效实施,实现经济、社会和生态多种政策目标,促进城乡统筹发展。社会经济发展水平较低的地区,可选择以供给型或需求型为主,通过政府投入或吸引社会企业合作来推动或拉动宅基地退出;政策目标的选择上,可以实现社会目标为主,以充分保障退出农民的利益,提高乡村治理能力。此外,地方政

2021年7月

府在制定宅基地退出政策时还应适当考虑地域文化特色,以增强政策针对性和有效性。

(2)应考虑多种政策工具的综合运用,结合各政策工具发挥效力的时间,科学合理配置具体政策工具,建立宅基地退出长效机制。在宅基地退出改革起步阶段,可选择以发挥直接作用带动宅基地退出的供给型或需求型政策工具为主;随着改革的深入实施和推广,必须注意统筹运用供给型、需求型和发挥间接作用的环境型政策工具,根据现实情况选择最优的政策工具组合,有效显化政策工具的综合效益。否则,单一政策工具的边际效力递减后,宅基地退出政策实施将举步维艰。

(3)依据宅基地功能价值论制定农民宅基地自愿有偿退出补偿政策方案,提高补偿标准。在借助宅基地退出政策满足城市建设用地需求的同时,应注重对农业、农村、农民利益的保护,考虑经济、社会、生态多重政策目标,提高对退出农民的补偿和保障标准,以实现多方利益的协调与保护,助推乡村振兴和城乡融合发展。

参考文献(References):

- [1] 胡银根,杨春梅,董文静,等.基于感知价值理论的农户宅基地有偿退出决策行为研究:以安徽省金寨县典型试点区为例[J].资源科学,2020,42(4):685-695.[Hu Y G, Yang C M, Dong W J, et al. Farmers' homestead exit behavior based on perceived value theory: A case of Jinzhai County in Anhui Province[J]. Resources Science, 2020, 42(4): 685-695.]
- [2] Lu X, Peng W L, Huang X J, et al. Homestead management in China from the "Separation of Two Rights" to the "Separation of Three Rights": Visualization and analysis of hot topics and trends by mapping knowledge domains of academic papers in China national knowledge infrastructure[J]. Land Use Policy, 2020, DOI: 10.1016/j.landusepol.2020.104670.
- [3] 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.[Zhang Y P, Zhao P, Liu H. Study on effect difference and reason diagnosis of paid use system of homesteads: From the perspective of stakeholders[J]. Issues in Agricultural Economy, 2021, (2): 14-25.]
- [4] 魏后凯,杜志雄.中国农村发展报告(2020):聚焦“十四五”时期中国的农村发展[M].北京:社会科学出版社,2020.[Wei H K, Du Z X. China Rural Development Report(2020): Focus on China's Rural Development in the "Fourteenth Five-Year" Period[M]. Beijing: Social Sciences Press, 2020.]
- [5] 李丽,吕晓,张全景.“三权分置”背景下宅基地使用权流转的法学视角再审视[J].中国土地科学,2020,34(3):16-23.[Li L, Lv X, Zhang Q J. Re-examination on the transfer of rural residential land use right in the context of "Tripartite Entitlement System" from the legal perspective[J]. China Land Science, 2020, 34(3): 16-23.]
- [6] 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.[Yu Y H. Pilot reform of rural homestead withdrawal: Model, dilemma and countermeasures[J]. Truth Seeking, 2019, (4): 84-97.]
- [7] 卢艳霞,胡银根,林继红,等.浙江农民宅基地退出模式调研与思考[J].中国土地科学,2011,25(1):3-7.[Lu Y X, Hu Y G, Lin J H, et al. A survey and analysis on the modes of rural residential land readjustment in Zhejiang Province[J]. China Land Science, 2011, 25(1): 3-7.]
- [8] 彭小霞.农民权益保护视角下农村宅基地退出机制之完善[J].农村经济,2015,(4):9-13.[Peng X X. Perfection of rural homestead withdrawal mechanism from the perspective of farmers' rights protection[J]. Rural Economy, 2015, (4): 9-13.]
- [9] 郭贯成,杜鹏.江苏省农户宅基地退出意愿影响因素分析[J].农业与技术,2020,40(24):154-159.[Guo G C, Du P. Analysis on the influencing factors of farmers' intention to withdraw from homestead land in Jiangsu Province[J]. Agriculture and Technology, 2020, 40(24): 154-159.]
- [10] 梁发超,刘丽惠.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[J].中国农业资源与区划,2020,41(9):128-135.[Liang F C, Liu L H. Research on farmers' selection preference and influencing factors of rural residential land withdrawal under different patterns: Empirical analysis based on Jinjiang City, Fujian Province[J]. Chinese Journal of Agricultural Resources and Regional Planning, 2020, 41(9): 128-135.]
- [11] 杨慧琳,袁凯华,陈银蓉,等.农户分化、代际差异对宅基地退出意愿的影响:基于宅基地价值认知的中介效应分析[J].资源科学,2020,42(9):1680-1691.[Yang H L, Yuan K H, Chen Y R, et al. Effect of farmer differentiation and generational differences on their willingness to exit rural residential land: Analysis of intermediary effect based on the cognition of the homestead value[J]. Resources Science, 2020, 42(9): 1680-1691.]
- [12] 陈霄.农民宅基地退出意愿的影响因素:基于重庆市“两翼”地区1012户农户的实证分析[J].中国农村观察,2012(3):26-36.[Chen X. Factors of peasants' willingness to return residential lands: An empirical study with survey data from 1012 rural households in the "two-wing" area of Chongqing[J]. China Rural Sur-

- vey, 2012(3): 26–36.]
- [13] 程春丽. 农村宅基地退出补偿与利益机制构建探析[J]. 农村经济, 2014, (1): 13–17. [Cheng C L. The explore and analyze of rural homestead withdrawal compensation and the construction of interest mechanism[J]. Rural Economy, 2014, (1): 13–17.]
- [14] 王兆林, 杨庆媛, 王娜. 重庆宅基地退出中农民土地收益保护研究: 基于比较收益的视角[J]. 中国土地科学, 2016, 30(8): 47–55. [Wang Z L, Yang Q Y, Wang N. A study of the protection of farmers' homestead exit revenue in Chongqing: Basing on comparative revenue[J]. China Land Science, 2016, 30(8): 47–55.]
- [15] Strauss A, Corbin J M. Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques[M]. Thousand Oaks: Sage Publications, 1990.
- [16] Rothwell R, Zegveld W. An assessment of government innovation policies[J]. Review of Policy Research, 1984, 3(3–4): 436–444.
- [17] 刘润秋, 余超. 基于二维分析框架的农村宅基地退出政策工具优化研究[J]. 农村经济, 2020, (9): 34–41. [Liu R Q, Yu C. Optimization of policy tools in the withdrawal of rural homestead based on the two-dimensional analytical framework[J]. Rural Economy, 2020, (9): 34–41.]
- [18] 林耀奔, 叶艳妹. 基于政策工具视角的中国耕地占补平衡制度分析[J]. 农村经济, 2019, (5): 45–50. [Lin Y B, Ye Y M. Analysis of the balance system of arable land occupation and compensation in China from the perspective of policy tools[J]. Rural Economy, 2019, (5): 45–50.]
- [19] 孙雨婷. 禹城农村宅基地退出的问题及对策建议[J]. 浙江农业科学, 2017, 58(10): 1857–1860. [Sun Y T. Problems and suggestions on the withdrawal of rural homestead in Yucheng[J]. Journal of Zhejiang Agricultural Sciences, 2017, 58(10): 1857–1860.]
- [20] 湖北省自然资源厅. 宜城市“五个结合”探索宅基地有偿退出新模式[EB/OL]. (2017–07–25) [2021–07–09]. http://zrzyt.hubei.gov.cn/bmdt/sxd/201911/t20191101_288053.shtml. [Hubei Provincial Department of Natural Resources. The “Five Combination” of Yicheng City Explores a New Mode of Paid Withdrawal of Homestead Land[EB/OL]. (2017–07–25) [2021–07–09]. http://zrzyt.hubei.gov.cn/bmdt/sxd/201911/t20191101_288053.shtml.]
- [21] 曹琳剑, 王杰, 王欢欢, 等. 京津冀基础设施建设与人口集聚耦合演进分析: 基于推拉理论解析[J]. 地理科学, 2019, 39(8): 1256–1264. [Cao L J, Wang J, Wang H H, et al. Evolutional analysis of coupling between infrastructure and population agglomeration in Beijing–Tianjin–Hebei Region: An analysis based on Push–Pull Theory[J]. Scientia Geographica Sinica, 2019, 39(8): 1256–1264.]
- [22] 李浩媛, 段文技. 中国农村宅基地制度改革的基底分析与路径选择: 基于15个试点县(市、区)的分析[J]. 世界农业, 2017, (9): 15–20. [Li H Y, Duan W J. Base analysis and path choice of rural homestead system reform in China: Based on 15 pilot counties(cities and districts)[J]. World Agriculture, 2017, (9): 15–20.]
- [23] 孙雪峰, 朱新华, 陈利根. 不同经济发展水平地区农户宅基地退出意愿及其影响机制研究[J]. 江苏社会科学, 2016, (2): 56–63. [Sun X F, Zhu X H, Chen L G. Study on farmers' intention to withdraw from homestead land and its influencing mechanism in different economic development levels[J]. Jiangsu Social Sciences, 2016, (2): 56–63.]

Comparative study on policy tools and practice of homestead withdrawal at the county level

LV Xiao, XUE Ping, NIU Shandong, PENG Wenlong

(School of Humanities and Law, Northeastern University, Shenyang 110169, China)

Abstract: Exploring the mechanism of voluntary and paid withdrawal of homesteads is an important measure to deepen the reform of the homestead system, promote the overall revitalization of rural areas, and optimize the allocation of human and land resources in urban and rural areas. Setting the policy objectives scientifically and adopting policy tools appropriately are the key contents of the construction of homestead withdrawal mechanism. Using text analysis and taking Yiwu City of Zhejiang Province, Yucheng City of Shandong Province, Yicheng City of Hubei Province, and Pingluo of Ningxia the four pilot areas of homestead system reform as case areas, this study conducted a comparative analysis of policy tools and practice of homestead withdrawal at the county level. Based on the local characteristics, we explored the adaptability of the homestead exit policy in the case areas, and summarized its characteristics. The results show that: (1) The choice of policy tools is different in different regions. Yiwu mainly uses supply-oriented policy tools, while Yucheng, Yicheng, and Pingluo mainly use environmental policy tools. (2) There are differences in the specific policy objectives of different pilot areas. Yiwu mainly focuses on the realization of economic goals while taking into account social and ecological goals. Yucheng and Pingluo focus on the realization of social goals and take into account the realization of economic goals. Yicheng pays more attention to social goals. (3) The types of policy tools used in different models of homestead withdrawal are not completely consistent with the policy instruments of the policy texts. Except for Yiwu in Zhejiang Province, the main policy tools in the other three places have changed in practice, and the policy objectives of different models are consistent with the policy texts. (4) The level of economic development, local financial strength, the importance of primary industry in economic development, the level of urbanization and regional cultural characteristics have a great influence on the choice of homestead withdrawal policy tools and policy objectives. Based on this, this paper proposes that homestead withdrawal policy should be scientifically set up considering local characteristics and realistic needs, comprehensively use a variety of policy tools to establish a long-term homestead withdrawal mechanism, and make differentiated homestead withdrawal plans according to the function value of homestead.

Key words: homestead withdrawal; text analysis; policy tools; policy objectives; practice models; comparative analysis; at the county level