

基于成本收益理论的宅基地自愿有偿退出有效阈值 ——以改革试点区宜城市为例

胡银根¹, 余依云¹, 王 聪², 吴 欣³

(1. 华中农业大学公共管理学院, 武汉 430070; 2. 华润置地(武汉)有限公司, 武汉 430014;
3. 温州科技职业学院, 温州 325000)

摘要: 宅基地退出是有效缓解城乡建设用地之间的矛盾、促进乡村振兴的重要手段。在梳理宅基地有偿退出路径的基础上构建宅基地价值补偿体系, 按照政府能承受、农户能接受、工作可持续的原则, 基于成本收益理论科学测定在不同模式下宅基地自愿有偿退出的有效阈值。结果表明: (1) 宅基地退出补偿阈值是农户能接受的最小值和政府能承受的最大值所组成的补偿范围。(2) 农户退出宅基地损失的机会成本和退出总成本之和小于最小阈值时农户愿意有偿退出, 最大阈值低于宅基地、地上附属设施权利价值和退出总成本之和。(3) “异地改造”模式下, 政府处于主导地位, 资金来源较少, 实际补偿金额接近最小阈值。“一户多宅”模式下, 政府和农户诉求相当, 补偿金额偏向中位数。“整体搬迁”和“社区化”模式下, 农户处于主导地位, 政府补偿资金来源较多, 实际补偿金额趋向最大阈值。

关键词: 宅基地有偿退出; 有效阈值; 成本收益理论; 宜城市

当前, 中国农村存在着大量空置、废弃宅基地, 土地资源严重浪费、土地利用效率低下。据课题组前期调查, 农村 10%~20% 的宅基地处于闲置状态, 部分地区闲置率甚至高达 30%。据宇林军等^[1]统计, 农村宅基地平均空心化率达 10.2%。尽管农村人口不断向城市转移, 但宅基地总面积仍未减少, 反而以每年 10 万 hm^2 的速度不断增加^[2]; 城镇人口的持续增长导致城镇建设用地大幅度扩张^[3], 每年至少新增 1600 km^2 城镇建设用地以满足约 1600 万农业转移人口对生态、生产和生活空间的需求, 城乡建设用地矛盾突出^[4]。在城乡建设用地“双扩”的背景下, 2015 年 1 月, 中央关于农村土地三项制度改革的意见中提出“探索宅基地自愿有偿退出机制”。已有 15 个县(市、区)在第十二届全国人大常委会第十三次会议上被授权探索宅基地制度改革, 在 2017 年将宅基地改革试点地区拓展至 33 个, 改革期限延长 1 年^[5]。因此, 宅基地自愿有偿退出作为宅基地制度改革的重点工作, 亟需进行理论和实践的研究。

宅基地退出是以宅基地为对象, 在保障不同宅基地权属主体权力的基础上将原有宅基地腾挪出来以满足不同用途土地需要的行为^[6-7]。它包括农民将现有宅基地和住宅退出从而获得宅基地使用权和房屋拆迁款的补偿^[8], 也包括宅基地使用权资格的退出, 即将

收稿日期: 2018-12-07; 修订日期: 2019-03-02

基金项目: 国家自然科学基金项目(41671173, 41271191, 41130748); 上海市地质调查研究院课题(2017(O)-028(F)-01); 中央高校基本科研业务费专项基金项目(140419011)

作者简介: 胡银根(1970-), 男, 安徽怀宁人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向为土地利用管理。

E-mail: hyg@mail.hzau.edu.cn

通讯作者: 王聪(1992-), 男, 湖北襄阳人, 硕士, 研究方向为土地经济与管理。E-mail: hzauwangcong@163.com

宅基地使用权退还给村集体,并从集体获得退还宅基地使用权的补偿^[9]。由于不同类型的农民对于宅基地有不等程度上的需要,因此宅基地退出方式要符合农民的实际^[10]。宅基地若不能有偿退出,农民土地处分权和土地资产的显化将受到限制^[11]。在没有激励措施的条件下,农户不会选择无偿放弃其现有的宅基地^[12]。对于宅基地有偿退出,既要着眼于眼前,又要考虑长远,宏观上把好“度”,平衡好农村与城市、近郊与远郊等地域带来的各项差异^[13]。研究表明,当补偿标准较高、相关权益得到保障的前提下,进城落户农民愿意退出宅基地,且补偿标准和权益保障程度越高其退出意愿越强^[4]。

究竟什么样的退出补偿合理?在宅基地退出补偿价值体系方面,学术界存在三种不同观点,仍未达成共识。观点一:只需补偿退出宅基地的地上附着物价值。韩娜等^[14]认为,村内宅基地由农户无偿取得,退出宅基地只是使用权的归还,没必要进行补偿。观点二:补偿应包括退出宅基地及其地上附着物的价值。邵忠银^[15]指出退出补偿应考虑农户新住宅的建设成本和土地的价值。观点三:宅基地退出需考虑多方面价值的补偿。李虹等^[16]认为宅基地的价值补偿不仅包括房屋建设成本,还应考虑宅基地所蕴含的生产、生活、文化娱乐等功能价值的补偿。在宅基地退出补偿测算方法方面,各位学者均从不同的视角进行了分析。许恒周^[17]运用条件价值评估法(CVM)分析了农户对宅基地退出补偿的受偿意愿。徐小峰^[18]从土地发展权视角测算了农村宅基地价值,宋戈等^[19]从该视角构建了宅基地退出补偿及增值收益分配理论模型。朱凤凯等^[20]认为市场经济活动决定了宅基地的价值,不同经济发展区域对土地需求不同,土地的经济租值取决于土地资源的供需。胡银根等^[21]从宅基地功能效用角度指出补偿应包括宅基地的住房保障功能、生产功能等综合价值。徐四桂等^[22]借鉴福利经济学和耕地价值分配理论建立了宅基地退出补偿标准的估算模型。国内学者从不同视角出发,系统地研究了宅基地退出补偿价值,丰富了退出补偿价值理论体系,但在实际操作过程中尚缺乏科学的补偿测算体系和合理的补偿范围,导致补偿标准较高、政府负担过重、社会效益低下;而政府又缺少统一的补偿规范,导致宅基地退出补偿无章可循、无法可依。本文基于成本收益理论和政府能承受、农户能接受的原则,结合宅基地试点区的实际情况测算宅基地自愿有偿退出的有效阈值范围,在保障农户合法权益的前提下为推行宅基地有偿退出提供参考。

1 理论框架

1.1 成本收益理论

1939年,美国经济学家Hicks^[23]和Kaldor^[24]总结了成本收益概念,建立了Kaldor-Hicks标准,为成本收益理论发展打下坚实基础。成本收益理论基于收益与利润分析实现利益最大化的经营模式,在经济学和管理学中广泛应用。袁学英等^[25]认为成本收益理论是经营者决策时为获取最大收益而采用的成本费用分析方法。王赞隆^[26]从经济学的角度指出行为主体作为理性经济人会基于成本与收益的考虑,尽可能实现利益最大化。农户和政府作为宅基地退出补偿的利益博弈主体,双方立足于自身利益诉求,比较成本与收益做出行为决策。当农户退出成本小于补偿时才会选择退出宅基地;当宅基地退出能实现社会效益最大化且补偿金额在政府可承受范围的前提下,政府才会选择实施宅基地退出政策。

1.2 农户接受补偿的最小阈值分析

机会成本是指为了获取某种资源的特定用途和价值时而损失其他用途的最大价值^[27]。其中“机会”应属于行为人自由选择的策略,否则不能称之为决策者的“机会”。农户选择退出宅基地表明其在考虑宅基地退出的机会成本的基础上愿意放弃保留当前宅基地的最大价值。因此,为均衡农户成本与收益,宅基地退出补偿标准应考虑宅基地退出的机会成本^[28]。

通过对比农户在继续持有和退出宅基地两种策略下的成本收益。若响应退出策略,农户的总成本为 C_f ,退出补偿额为 V_f 。若选择继续保留宅基地,农户可以将自家闲置宅基地复垦为耕地或出租,收益为 U_f ,成本为 Z_f ,农户为响应宅基地退出策略而损失的机会成本为 $U_f - Z_f$ 。若 $U_f - Z_f > V_f - C_f$,作为理性经济人的农户,为获得自身最大化的利益会选择继续保留宅基地。因此,退出补偿额要大于退出成本与机会成本之和。

1.3 政府承受补偿的最大阈值分析

政府作为公共权益的代表者,追求最大化的社会效益是必然的。假设 C_f 为农户退出宅基地的总成本, V_f 为农户退出收益, C_s 为集体经济组织总成本, V_s 为集体经济组织收益, C_g 为地方政府的总成本, V_g 为外部性收益。如果 $C_f + C_s > V_f + V_s$,则当产权主体边际成本 MC_{f+s} 等于边际收益 MR_{f+s} 时,社会总体所要求的最优水平 Q_{f+s+g} 必然会高于经济活动水平 Q_{f+s} (图1a)。若 $V_g > (C_f + C_s) - (V_f + V_s)$,为使经济活动水平达到社会整体的最优水平,地方政府可以从外部性收益 V_g 中拿出一部分补偿 $(C_f + C_s) - (V_f + V_s)$ 的差值部分(图1b),提高产权主体的边际收益(图1c)^[8,22]。

同时,市场经济条件下政府作为公共利益的“理性经济人”,实施政策时也会重点考虑成本与收益^[29]。周镇宏等^[30]认为政府成本包括显性成本和隐性成本,是国家政府机构在履行权责时衍生的,显性成本短期内可以显现,隐性成本在政策实施一段时期后甚至更久才会显现。例如政策的实施除了显性的财政支出,还衍生出经济、生态等难以量化的隐性成本。因此,在制定宅基地退出补偿标准的过程中,政府会考虑到政策实施的隐性成本,尽管宅基地退出会为其带来可观的增值效益,而政府能够承受的最大补偿力度会低于或等于农户宅基地权益价值的总和。

随着新型城镇化发展,宅基地具备多功能且价值显化,除了居住保障功能,其财产性功能日益凸显。农民退出宅基地也就意味着放弃了其宅基地使用权,损失了在本村享有平等的居住保障权益,同时也失去了其原有房屋和地上附着物的所有权。若补偿费用

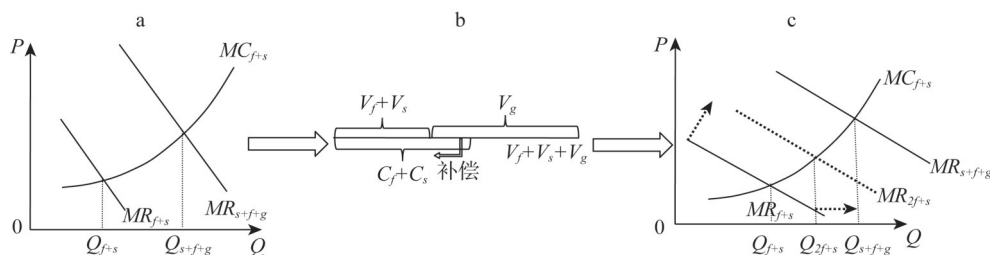


图1 外部性内部化过程^[22]

Fig. 1 The internalization process of externality^[22]

增加,退出获得的补偿大于农户宅基地本身的权利价值,地方政府自身利益可能会受损,财政压力也会增大,所以政府给予农户的补偿要保障退出补偿费低于农户退出成本与自身损失的宅基地权利价值之和,即 $V_f - C_f < P$ 。测算思路如图2所示。

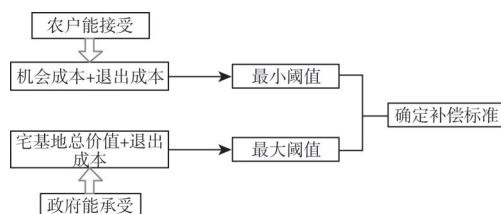


图2 成本收益理论下农户宅基地有偿退出有效阈值测算思路

Fig. 2 Framework of effective threshold for compensation for farmers' homestead exit under the cost-benefit theory

2 研究方法

2.1 宅基地自愿退出的补偿价值测算

根据《物权法》规定,农户作为村集体经济组织中的一员,可以依法享有房屋及附属设施的所有权、宅基地使用权。而这些权利均归属于独立的私权范畴^[31],所以在宅基地退出中农户应获得相应的补偿。为了减少篇幅、避免方法重复,本文将在胡银根等^[21]的研究基础上分析测算宅基地使用权价值。宅基地使用权价值包括生产要素价值、住房保障价值和不确定期权价值三部分。宅基地住房保障价值测算可以参考城镇租赁住房补贴和经济适用房的购房补贴;宅基地生产要素价值应包含其充当生产场所的价值或者复垦为耕地的价值等两方面;不确定性期权价值的测算可参考期权价值模型,即宅基地转为其他用途时所获得的收益。地上附着物所有权价值包括房屋及附属设施价值两个部分^[32],该价值可参考建筑物造价、折旧等因素进行折算,详细价值体系如图3所示。

2.2 宅基地使用权价值测算

2.2.1 宅基地的住房保障价值

根据2011年宜城市廉租住房租赁补贴要求,假设廉租房出租面积标准为15 m²/人,政府按每月5元/m²的标准进行补偿,那么人均租赁住房补贴为900元/年。宜城市有38万农村人口,宅基地总面积0.29万hm²,资本还原利率取4.9%,假设宅基地的使用年限为无限年期,单位宅基地的住房保障价值为239.57元/m²。

2.2.2 宅基地的生产要素价值

假设宅基地复垦为耕地,测算宅基地的生产要素价值。其中,耕地的主要价值包

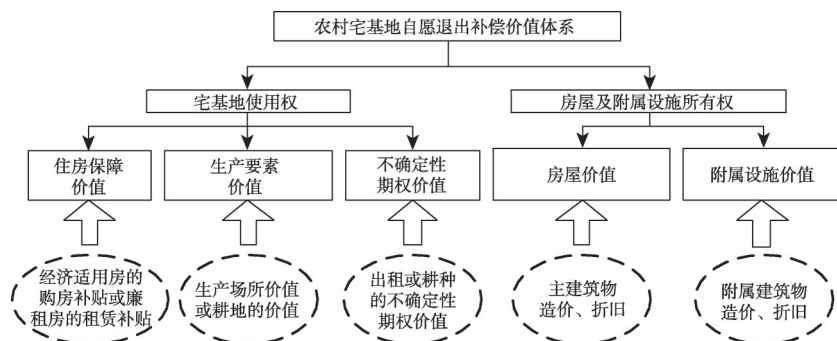


图3 农村宅基地自愿有偿退出补偿价值框架

Fig. 3 Compensation value framework of rural homestead exit

括：生产力价值、社会保障价值。

(1) 耕地生产力价值。根据襄阳市物价局统计，2015年宜城市水稻的净收益为6857.85元/hm²^[33]，单位耕地的生产力价值为13.99元/m²。

(2) 耕地社会保障价值。从生活和就业两方面测算复垦为耕地的社会保障价值。

① 生活保障价值。本文参考趸缴保险费测算耕地的生活保障价值。宜城市最低生活保障标准为430元/月，全市人均年龄为40岁，女性占49.4%，男性占50.6%^①。参照中国人寿养老保险10万元保额的规定标准，40岁女性与男性应分别趸缴34120元/人和39120元/人。推算出^②平均年龄为40岁时保险费趸缴金额为157595元/人。2015年宜城市农村户籍人口总数为38万人，耕地总面积为10.07万hm²，农村与城镇居民的年收入比为55.53%，则单位耕地的基本生活保障价值为33.01元/m²。

② 就业保障价值。耕地就业保障价值可参考重新就业的成本等价替代^[34]。宜城市就业培训时间一般为15天，费用补助200元/人·天，就业保障价值为3000元/人，推算出单位耕地的就业保障价值为0.628元/m²。

若宅基地被用作生产经营的场地，其生产要素价值等价于租金收益的资本化。但应考虑到区位差异带来的租赁价值差异，应单独计算。

目前宅基地交易市场仍处于模糊阶段，政府不能明确宅基地的增值收益。城中村土地的征收补偿均未考虑未来市场价值，仅依据当前市场价，所以本文中不考虑宅基地的期权价值。当然，如果属于近期规划实施的项目，则可以根据市场比较法推算预期价值。

2.3 房屋及附属设施的补偿标准测算

2.3.1 房屋及附属设施重置价格及相关指标

2016年宜城市调整集体所有土地上建（构）筑等地上附着物征收补偿标准（表1），在充分考虑物价上涨因素，参照宜城市征收补偿标准，结合实地调查数据与专家意见的基础上，综合确定宜城市不同结构房屋的耐用年限（表2）。

2.3.2 建筑物补偿测算

主建筑物补偿应包括主建筑物的建筑成本、折旧等因素，附属建筑物补偿应包括厨房、厕所、车库等设施，计算公式为：

$$Q_1 = q_1 \times S_1 \times \alpha \tag{1}$$

$$\alpha = (1 - \beta)^t \tag{2}$$

表1 宜城市集体所有的土地上建筑物的征收补偿

Table 1 Compensation for buildings on collectively owned land in Yicheng city (元/m²)

| 结构 | 等级 | 主房补偿 | 辅助用房补偿 | 结构 | 等级 | 主房补偿 | 辅助用房补偿 |
|----|----|------|--------|----|----|------|--------|
| 砖混 | 甲 | 970 | 700 | 砖木 | 甲 | 820 | 550 |
| | 乙 | 920 | 650 | | 乙 | 750 | 480 |
| | 丙 | 870 | 600 | | 丙 | 700 | 430 |
| | 丁 | 820 | 550 | | 丁 | 650 | 380 |

① 数据来源：2016年襄阳统计年鉴。

② 囿于篇幅，推算公式在此省略，只列出计算结果，需要的读者敬请联系作者。

表2 房屋耐用年限^③
Table 2 Durable life of houses

| 房屋结构 | 耐用年限/年 | 残值率/% | 房屋结构 | 耐用年限/年 | 残值率/% |
|------|--------|-------|------|--------|-------|
| 框架 | 60 | 0 | 砖木一等 | 40 | 6 |
| 砖混一等 | 50 | 2 | 砖木二等 | 40 | 4 |
| 砖混二等 | 50 | 2 | 砖木三等 | 40 | 3 |
| 砖混三等 | 50 | 2 | | | |

式中： Q_1 为退出宅基地时的建筑补偿； q_1 为建筑造价； S_1 为建筑物总面积； α 为补偿系数； β 为折旧率； t 为折旧年数。

3 结果分析

3.1 研究区概况

3.1.1 宜城市基本情况

湖北省宜城市总人口 58 万人，农业人口 38 万人，耕地总面积 10 万 hm^2 ，人均耕地面积 0.17 hm^2 。全市共有 10.66 万农户，11.24 万宗宅基地，户均宅基地 273.30 m^2 ^④。9.27 万户农户只有一宗宅基地，0.87 万户农户拥有一宗以上宅基地，0.52 万户农户没有宅基地，8.63 万户农户宅基地面积超过法定标准^[35]。

3.1.2 宜城市宅基地退出情形

宅基地退出是一个复杂的系统，补偿安置应多方面考虑，全布局、全方位谋划。本文通过分析宜城市宅基地的退出对象、退出用途、补偿安置、资金来源等情形，系统梳理宜城市宅基地退出体系和宅基地有偿退出路径（图 4）。

3.2 不同模式下农户宅基地有偿退出有效阈值分析

宜城市作为改革试点区积极探索宅基地退出模式，探索出“整体搬迁”到规划区模式、资源环境较差地区的“异地改造”模式、全村“社区化”模式、“一户多宅”复垦为耕地模式等典型模式。课题组于 2017 年 11 月，以一个月为期，对板桥店镇罗屋村、刘猴镇胡坪村、雷河镇七里村、雷河镇廖河村等 4 个典型村深入调研。下面分别对几种宅基地退出模式特点及有效阈值进行分析。

3.2.1 “异地改造”模式

（1）“异地改造”模式——胡坪村

胡坪村位于丘陵和山地相间地带，村委会距县城 30 km，距刘猴镇 4 km。全村总户数 542 户，其中 10 宗宅基地荒废，80 宗宅基地常年闲置，“一户多宅”占总户数的比例为 15%。该村区位条件和地理生态环境较差，农户居住分散，为改善农户居住环境，以政府为主导，积极开展“异地改造”模式，集中规划建设莫家巷居住区。

（2）有偿退出的有效阈值

案例一：胡坪村 A 村民原宅基地占地面积 180 m^2 ，2000 年建房，主建筑面积 100 m^2 ，

③ 数据来源于宜城市基准地价技术报告。
④ 数据来源于知网 2016 宜城年鉴环境资源。

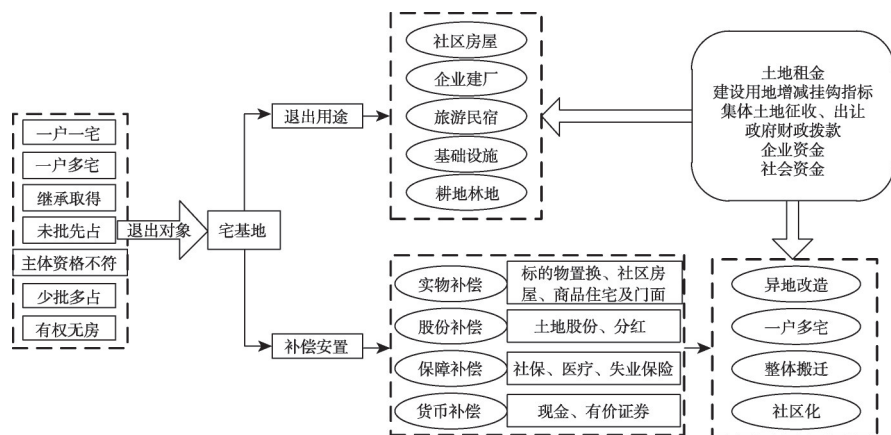


图4 宅基地自愿有偿退出流程

Fig. 4 Flow chart of voluntary paid exit of homestead

附属设施面积 80 m²。自费 2.5 万元购置新宅基地并自愿退出原宅基地, 由于原宅基地属于无法复垦的石林, 该宅基地未复垦为耕地。但与当地村干部深入交流获知, 胡坪村复垦费用为 15000 元/hm²。

① “异地改造”模式下退出补偿的最小阈值。在该模式中, 若农户拒绝退出, 获得新宅基地的农户会将老宅基地复垦为耕地; 若农户自愿退出宅基地并复垦为耕地, 且不需要支付其他成本, 退出后损失的机会成本为复垦后的收益与成本之差。该村宅基地复垦为耕地的价值为 47.63 元/m², 耕地补偿 8573.4 元; 复垦面积 180 m²的宅基地的成本为 270 元。因此, 有偿退出 180 m²宅基地的最小阈值为 8303.4 元。

② “异地改造”模式下退出补偿的最大阈值。因国家建设需要, 胡坪村农户退出宅基地。村集体成员可以无偿获取宅基地使用权, 农户退出宅基地在一定程度上损失了宅基地住房保障功能, 所以需补偿农户合法的住房保障价值。自建房屋及附属设施属于村民所有, 所以农户还应获得房屋及附属设施价值补偿。因此, “异地改造”模式下退出补偿的最大阈值为法定范围内的住房保障价值、地上附着物价值和生产要素价值。

根据前文所述, 该农户宅基地标准为: 附属设施为丁级砖木结构, 主建筑物为丙级砖木结构, 重置价格分别为 380 元/m²和 430 元/m², 残值率为 3%。附属设施砖木丁级重置价格 380 元/m², 残值率 3%。经测算, 主建筑物补偿 25621 元, 附属建筑物补偿 18113 元, 住房保障价值 (法定面积 200 m²) 补偿 47914 元, 生产要素价值补偿 8573 元。因此, 有偿退出 180 m²宅基地的最大阈值为 100221 元。

③ 实际补偿。该村借助将农户的原始宅基地复垦为耕地后供农户使用的形式替代现金补偿, 所以农户实际补偿值为 8303.4 元, 与最小阈值相当。胡坪村属于山区, 土地分布零散, 不集中连片, 难以作为增减挂钩交易指标, 资金来源少, 农户补贴较低。

3.2.2 “一户多宅”模式

(1) “一户多宅”模式——罗屋村

罗屋村位于丘陵地带, 村委会距县城 35 km, 距镇政府 26 km。全村共有宅基地 604 宗, “一户多宅”比例为 16%, 75 宗宅基地常年闲置。按照国家规定, 罗屋村对拥有多处宅基地的农户通过实施有偿使用、有偿退出等政策, 引导农户退出多余的宅基地。宅基

地由村里以15000元/hm²的标准复垦,农户耕种复垦的耕地。

(2) 有偿退出的有效阈值

案例二: B农户宅基地位于交通不便、区位偏远的罗屋村,占地面积210 m²,面积分别为60 m²和150 m²的3间砖木主房和5间附属砖木房,于1982年建设完成。该农户自费18000元购买房屋,搬至交通条件较好的路边,自愿退出原始宅基地。

① “一户多宅”模式下退出补偿的最小阈值。对于拥有多处宅基地的农户,可以将失去住房保障功能的多余宅基地复垦成耕地。若农户自愿退出宅基地并复垦为耕地,且不需要支付其他成本,退出后损失的机会成本为复垦后的收益与成本之差,所以“一户多宅”模式下退出宅基地的最小补偿阈值为扣除复垦成本后耕地价值的剩余部分。耕地复垦价值为47.63元/m²,210 m²的耕地可获得补偿10002.3元,复垦成本为320元,有偿退出210 m²宅基地的最小阈值为9682.3元。

② “一户多宅”模式下退出补偿的最大阈值。宅基地的居住保障功能赋予农民“户有所居”即一户只能拥有一处宅基地,对于非法投机取得的宅基地应强制无偿收回,对于继承、赠与、转让等合法所得的多处宅基地,在满足农户居住保障的情形下,退出多余宅基地,损失了住房保障功能以外的价值。所以补偿价值包括地上附着物价值、生产要素价值。

根据前文所述,认定该农户宅基地标准为:丙级砖木结构主建筑和附属设施的重置价格分别为430元和380元,残值率为3%。经测算,主建筑物和附属建筑物补偿分别为8884元和19628元,生产要素价值补偿10002.3元,因此,有偿退出210 m²宅基地的最大阈值为38514.3元。

③ 实际补偿。罗屋村宅基地退出补偿标准为:主建筑物和附属设施分别为4000元/间和1500元/间,B农户共计获得补偿19500元;原有宅基地被复垦为耕地,获得收益10002.3元,合计金额为29502.3元。

3.2.3 “整体搬迁”模式

(1) “整体搬迁”模式——廖河村

廖河村位于平原和丘陵相间地带,距县城26 km,紧邻镇政府。全村有1035户农户,宅基地面积为321 m²/户。为顺利落实廖河村亿利洁能项目,该村开展宅基地统一征收项目。廖河村农户为追求集中统一规划、完善的配套设施,自愿退出宅基地,进行统一集中安置居住,腾退后的宅基地可用于出租。

(2) 有偿退出的有效阈值

案例三: 村民C宅基地占地面积为254 m²,主房为砖混结构,容积率为2,占地面积88 m²,厨房为砖混结构,占地面积27 m²,厕所、猪圈等附属设施为砖木结构占地面11 m²,院落占地128 m²。

① “整体搬迁”模式下退出补偿的最小阈值。在该模式下,农户若拒绝退出宅基地,相较于退出宅基地农户会损失出租宅基地的机会成本;若选择退出,农户成本为零,所以“整体搬迁”模式下退出补偿的最小阈值等价于出租宅基地价值。廖河村坐落于集镇,房屋隐形租赁市场较活跃,条件相似的房屋租金是5000元/年,因此,有偿退出254 m²宅基地的最小阈值为102040元。

②“整体搬迁”模式下退出补偿的最大阈值。农户集中居住在统一规划区,政府对农户的新宅基地仍会收取费用。但农户无偿获得原有宅基地,作为宅基地使用权人,宅基地腾退后农户损失了宅基地的保障价值和生产价值,但是宅基地住房保障价值的补偿应界定在法定面积范围内。农户作为地上附属设施及房屋的所有权人,地上附着物随宅基地的腾退而覆灭,为此需要补偿农户损失。因此,“整体搬迁”模式下退出补偿的最大阈值为法定面积内的住房保障价值、生产要素价值、房屋及附属设施价值。

根据前文所述,认定该农户宅基地标准为:砖混结构的主建筑物乙级重置价格650元/ m^2 ,残值率2%;砖混结构的厨房丙级重置价格600元/ m^2 ,残值率2%;附属设施(厕所猪圈)砖木丙级重置价格430元/ m^2 ,残值率3%。经测算,主建筑物补偿97327.8元,厨房补偿13782元,厕所、猪圈补偿3707元,住房保障价值(法定面积200 m^2)补偿47914元,生产要素价值(租赁房屋5000元/年)补偿102040元。因此,有偿退出254 m^2 宅基地的最大阈值为264770.8元。

③实际补偿。主建筑物补偿170720元,未使用有效面积124 m^2 补偿49600元,厨房(砖混房)补偿14580元,厕所猪圈等(砖木房)补偿4224元,前院和后院占地补偿6400元,合计金额为245524元。

3.2.4 “社区化”模式

(1)“社区化”模式——七里村

七里村位于平原地带,距城区3 km。现有农户670户,“一户多宅”83户,宅基地户均面积为310 m^2 /户。政府为激励农户退出宅基地,借助招商引资,引入猛狮科技、水晶产业等,统筹建设七里聚居区社区,并将社区房屋分配给农户。同时,失业农户可获得就业技能培训,达到一定年龄后的农户可领取与当地城市居民同等标准的养老金。

(2)有偿退出的有效阈值

案例四:七里村D村民宅基地面积315 m^2 ,主房屋占地108 m^2 ,容积率为2,砖混结构,厨房为砖混结构,占地21.55 m^2 ,厕所、猪圈等为砖木结构,面积为86.05 m^2 ,院子面积为123.4 m^2 。若该村民购买小于300 m^2 的社区房,仅需按970元/ m^2 的成本价购买,若购买大于300 m^2 的社区房则需以市场价购买。

①“社区化”模式下退出补偿的最小阈值。若拒绝退出,将宅基地用于出租;若选择退出,农户会损失宅基地出租的机会成本,所以“社区化”模式下退出补偿最小阈值是宅基地租赁产生的收益。七里村离市区3 km,2015年宜城市租房月租金均价为9.28元/ m^2 ,考虑郊区、路费等成本因素,租金系数估值为0.6,房屋出租率估值为60%,则216 m^2 的房屋租金为720元/月^⑤。因此,有偿退出315 m^2 宅基地的最小阈值为176326元。

②“社区化”模式下退出补偿的最大阈值。农户选择社区后,失去了原有宅基地与居住场所和宅基地所具有的保障价值、生产价值等相关的权益。但是,农户超占宅基地的行为侵占了集体经济组织的权益,所以权益价值补偿应去除超占部分,补偿农户法定面积内的住房权益。退出宅基地过程中需要补偿农户随之损失的地上附属设施和房屋的价值。因此,“社区化”模式下退出补偿的最大阈值为合法住房保障价值、生产要素价

^⑤ 数据来源于城市房产 <http://xy.cityhouse.cn/lmarket/distYC/>。

值、房屋及附属设施价值。

根据前文所述，认定该农户宅基地标准为：砖混结构的主建筑物甲级重置价格 700 元/m²，残值率 2%；砖混结构的厨房乙级重置价格 650 元/m²，残值率 2%；砖木结构的厕所、猪圈乙级重置价格 480 元/m²，残值率 4%。经测算，主建筑物补偿 142308.5 元，厨房补偿 12878 元，厕所、猪圈补偿 36543 元，住房保障价值（法定面积 200 m²）补偿 47914 元，生产要素价值（租赁房屋 720 元/m²）补偿 176326 元，因此，有偿退出 315 m²宅基地的最大阈值为 415969.5 元。

③ 实际补偿。主房屋补偿 230472 元，未使用有效面积 84 m²补偿 33600 元，砖混房补偿 9697.5 元，砖木房补偿 28912.8 元，院子补偿 6170 元，房屋权益价值按照 300 元/m² 的优惠价标准，需补偿 90000 元，合计金额为 398852.3 元。

3.3 四种模式结果的比较与分析

宅基地退出补偿的有效阈值在不同退出模式下差异显著，实际补偿价值也会随着农户和政府退出过程中的主导地位而表现出不同的倾向。如表 3 所示：

表 3 不同模式下宅基地退出补偿阈值对比
Table 3 Comparison of homestead exit compensation threshold under different modes

| 补偿/(元/户) | 模式 | | | |
|----------|----------|----------|----------|----------|
| | “异地改造”模式 | “一户多宅”模式 | “整体搬迁”模式 | “社区化”模式 |
| 最小补偿阈值 | 8303.4 | 9682.3 | 102040 | 176326 |
| 最大补偿阈值 | 100221 | 38514.3 | 264770.8 | 415969.5 |
| 中位值 | 54262.2 | 24098.3 | 183405.4 | 296147.8 |
| 实际补偿值 | 8303.4 | 29502.3 | 245524 | 398852.3 |
| 主导地位 | 政府 | 政府和农户 | 农户 | 农户 |
| 倾向补偿值 | 最小阈值 | 中位值 | 最大阈值 | 最大阈值 |

“异地改造”模式下，180 m²的宅基地退出可获得补偿阈值为 8303.4~100221 元，中位值为 54262.2 元。该模式下，增减挂钩政策难以推行，资金来源渠道受限，政府给予的实际补偿值较低，等价于最小阈值，为 8303.4 元。但是部分农户为了让子女享受优质的教育、便利的交通等，即使在以政府为主导的利益博弈中，也愿意退出宅基地。

“一户多宅”模式下，B 农户退出 210 m²的宅基地可获得补偿最小阈值为 9682.3 元，最大阈值为 38514.3 元，中位值为 24098.3 元。此种模式下，退出的宅基地可成为增减挂钩交易指标，补充补偿资金来源，对于集中连片的村落可统一复垦，农户既可获得房屋补偿还可继续耕种复垦后的土地。政府与农户在博弈过程中地位相当，农户退出意愿强烈，获得的实际补偿为 29502.3 元，趋向于中位值。

“整体搬迁”模式下，C 农户退出 254 m²的宅基地可获得补偿最小阈值为 102040 元，最大阈值为 264770.8 元，中位值为 183405.4 元，实际补偿为 245524 元，补偿较高，实际补偿值逼近最大阈值，农户退出意愿强烈。在该模式下政府借助拆迁腾地吸引企业，拓宽补偿资源来源，在利益博弈过程中以农户为主导。整体搬迁后，农户集中居住在社区，宅基地面积变小而且原本“靠山吃山、靠水吃水”的生活环境发生变化，生产生活成本变高，理应给予较高补偿。

“社区化”模式下 D 农户 315 m²的宅基地退出可获得补偿最小阈值为 176326 元，最

大阈值为415969.5元,中位值为296147.8元,实际获得398852.3元补偿,农户退出意愿强烈。主要原因是政府想借助高补偿标准推动拆迁政策的顺利开展,获取城郊土地增值带来的期望收益,政府在土地增值收益驱动下,在可承受的范围内以农户为主导地位,提供高补偿标准,尽可能实现农户诉求,激发农户退出意愿,使得实际补偿值倾向于最大阈值。

4 结论与讨论

4.1 结论

(1) 根据宜城市实际情况,在全面分析宅基地退出对象、退出用途、补偿安置方式、退出补偿资金来源等基础上,本文详细分析了宅基地有偿退出路径,系统梳理了宅基地退出程序体系。

(2) 本文构建了农村宅基地退出价值补偿框架体系,包括房屋及附属设施价值和宅基地使用权价值。其中,宅基地使用权价值包括宅基地的社会保障价值、不确定性期权价值和宅基地作为生产要素价值三方面;附属设施和房屋价值包括农户作为其所有权人拥有的权利价值的总和,从而为科学测算宅基地补偿价值提供依据。

(3) 宅基地退出补偿的最小阈值为农户能接受的最小补偿值,最大阈值为政府承受的最大值。最小阈值大于农户损失的机会成本和退出宅基地的总成本,最大阈值小于退出成本与损失的宅基地及地上建筑物价值之和。研究表明,运用成本收益理论和方法,可以有效地进行宅基地退出补偿的有效阈值测算,其结果与实际情况吻合。但是,宅基地退出的实际补偿值是在自愿、公平原则基础上政府和农户之间谈判博弈所确定的价值。

(4) 宜城市宅基地有偿退出的四种典型模式中,“异地改造”模式资金获取渠道较窄,以政府为主导,实际补偿值向最小阈值倾斜;“一户多宅”模式下,政府和农户主导地位相当,补偿值偏向于中位值;“社区化”和“整体搬迁”模式下,补偿资金来源渠道较宽,以农户为主导,实际补偿值偏向于最大阈值。宅基地有偿退出模式的选择应考虑自然禀赋与经济条件的异质性,因地制宜。但是,为了确保宅基地退出过程中各方利益不受损,宅基地退出补偿值不能低于最小阈值,但也不应超出最大阈值。

4.2 讨论

宅基地自愿有偿退出是一个庞大的、复杂的系统工程。本文依据成本收益理论,只是对33个改革试点区之一的宜城市宅基地自愿有偿退出的4种模式有效阈值进行了分析,仅提供了测算方法。由于没有通过大样本的数据分析和统计,研究结论具有很大局限性。目前,改革试点区都在因地制宜地探索有偿退出模式,如湖南省长沙市提出对处于城镇和各类园区规划区内农户,因规划建设被动退出宅基地且不再申请新宅基地的农户或自愿退出现有宅基地的农户,可补偿与城镇居民一样的住房货币补贴;安徽省涡阳县等20个县(区)对主动退出宅基地且放弃申请新宅基地的,对符合宅基地用地的部分按照60万~90万元/hm²给予补偿,超出标准的宅基地按照30万~45万元/hm²给予补偿。宅基地退出补偿或者奖励随意性大,缺乏科学性。因此,亟待建立一套完整的宅基地自愿有偿退出补偿有效阈值体系。宅基地自愿有偿退出补偿阈值在不同模式下结果不尽相同,但合理的补偿是宅基地退出策略顺利实施的关键。而目前改革试点区遇到的最大瓶颈是资金不足的难题,这是宅基地退出补偿不到位的症结所在。如何创新融资途径、稳

定资金来源,能否引入社会资本、开辟融资渠道,能否建立省内增减挂钩指标交易平台,能否向获得高额宅基地退出补偿费的农户以收取一定的税费形式,建立宅基地增值收益分享机制,也是下一步需要探讨的问题。

参考文献(References):

- [1] 宇林军,孙大帅,张定祥,等.基于农户调研的中国农村居民点空心化程度研究.地理科学,2016,36(7): 1043-1049. [YU L J, SUN D S, ZHANG D X, et al. Research on the hollowing degree of rural residential areas in China based on household survey. *Scientia Geographica Sinica*, 2016, 36(7): 1043-1049.]
- [2] 李金光.农村居民点用地变化及影响因素分析.重庆:西南大学,2010. [LI J G. Analysis of land use changes and influencing factors in rural residential areas. Chongqing: Southwest University, 2010.]
- [3] FANG C L, QIAO B. Study on the urban expansion and urban land changes in Beijing, China. *IEEE International Symposium on Geoscience and Remote Sensing*, 2006: 3093-3098, Doi: 10.1109/IGARSS.2006.794.
- [4] 韩启德.探索进城落户农民宅基地有偿退出机制.2015-02-09. <http://politics.rmlt.com.cn/2015/0209/372238.shtml>. [HAN Q D. Exploring the paid-out mechanism for settling in farmers' homesteads in cities. 2015-02-09. <http://politics.rmlt.com.cn/2015/0209/372238.shtml>.]
- [5] 朱江.国土部权威解读:农村“三块地”改革试点为何要延期.2017-07-26. <http://news.eastday.com/eastday/13news/auto/news/china/20171106/u7ai7190715.html>. [ZHU J. The authoritative interpretation of the Ministry of Land and Resources: Why the extension of the trials for the "three plots" reform in rural areas?. 2017-07-26. <http://news.eastday.com/eastday/13news/auto/news/china/20171106/U7ai7190715.html>.]
- [6] 陈宁.宅基地置换效益评估研究.上海:同济大学,2007. [CHEN N. Research on evaluation of homestead replacement benefits. Shanghai: Tongji University, 2007.]
- [7] 张金明,陈利根.宅基地土地置换若干问题探析.山西农业大学学报:社会科学版,2011,10(3): 281-284. [ZHANG J M, CHEN L G. An analysis of some issues of land replacement in homestead. *Journal of Shanxi Agricultural University: Social Science Edition*, 2011, 10(3): 281-284.]
- [8] 张伟伟.临沂市城郊农村宅基地置换研究.重庆:西南大学,2008. [ZHANG W W. Research on the replacement of rural residential land in the suburbs of Linyi city. Chongqing: Southwest University, 2008.]
- [9] 朱烨辛.关于不同经济状况农民对宅基地置换工程补偿满意度的实证研究.安徽农业科学,2008,36(10): 4314, 4326. [ZHU Y X. An empirical study on farmers' satisfaction with compensation for homestead replacement projects in different economic conditions. *Journal of Anhui Agricultural Sciences*, 2008, 36(10): 4314, 4326.]
- [10] 田孟.城市化背景下农村建设用地为何不减反增. http://www.chinareform.org.cn/Economy/Agriculture/Report/201407/t20140729_203486.htm. [TIAN M. Why does the rural construction land continue to increase in the context of urbanization?. http://www.chinareform.org.cn/Economy/Agriculture/Report/201407/t20140729_203486.htm.]
- [11] 刘守军.也谈农房上市交易.中国土地,2005,(3): 14-16. [LIU S J. Also discussing the listing of rural houses. *China Land*, 2005, (3): 14-16.]
- [12] 诸培新,曲福田,孙卫东.农村宅基地使用权流转的公平与效率分析.中国土地科学,2009,23(5): 26-29. [ZHU P X, QU F T, SUN W D. Analysis of the fairness and efficiency of the transfer of the right to use rural residential land. *China Land Science*, 2009, 23(5): 26-29.]
- [13] 韩启德.统筹兼顾开展进城落户居民农村宅基地有偿退出工作. http://cq.cqnews.net/sz/2014-10/24/content_32358646.htm. [HAN Q D. Make overall plans for the paid exit of rural dwellers who settled in cities. http://cq.cqnews.net/sz/2014-10/24/content_32358646.htm.]
- [14] 韩娜,曹君,褚茜.关于宅基地回购制度的构建设想.重庆科技学院学报:社会科学版,2008,(2): 77-78. [HAN N, CAO J, CHU Q. Thoughts on the construction of homestead repurchase system. *Journal of Chongqing University of Science and Technology: Social Science Edition*, 2008, (2): 77-78.]
- [15] 邵忠银.构建农村宅基地房屋征收补偿利益公平分配机制的法律思考.中州学刊,2011,(5): 91-95. [SHAO Z Y. Legal consideration on building a fair distribution mechanism for compensation for housing expropriation in rural residential areas. *Zhongzhou Journal*, 2011, (5): 91-95.]

- [16] 李虹, 岳永兵. 基于嵌入性原理的农村宅基地换房价值补偿研究. 宁夏农林科技, 2013, 54(5): 110-112. [LI H, YUE Y B. Research on value compensation of rural homestead conversion based on embeddedness principle. Ningxia Agriculture and Forestry Science and Technology, 2013, 54(5): 110-112.]
- [17] 许恒周. 基于农户受偿意愿的宅基地退出补偿及影响因素分析: 以山东省临清市为例. 中国土地科学, 2012, 26(10): 75-81. [XU H Z. Compensation for the withdrawal of homestead based on farmers' willingness to accept compensation and its influencing factors: A case study of Linqing city, Shandong province. China Land Science, 2012, 26(10): 75-81.]
- [18] 徐小峰. 城乡建设用地增减挂钩区农村宅基地退出补偿研究: 以湖北省鄂州市为例. 武汉: 华中农业大学, 2012. [XU X F. Study on the compensation for the withdrawal of rural residential land in the urban and rural construction lands: A case study of Ezhou city, Hubei province. Wuhan: Huazhong Agricultural University, 2012.]
- [19] 宋戈, 徐四桂, 高佳. 土地发展权视角下东北粮食主产区农村宅基地退出补偿及增值收益分配研究. 自然资源学报, 2017, 32(11): 1883-1891. [SONG G, XU S G, GAO J. Study on the exit compensation and value-added income distribution of rural residential land in the main grain producing areas of Northeast China from the perspective of land development rights. Journal of Natural Resources, 2017, 32(11): 1883-1891.]
- [20] 朱凤凯, 张凤荣. 城市化背景下宅基地利用的租值消散与农户行为研究: 以北京市朝阳区下辛堡村为例. 自然资源学报, 2016, 31(6): 936-947. [ZHU F K, ZHANG F R. Study on rent dissipation and land use behavior of suburban rural housing land under the background of urbanization. Journal of Natural Resources, 2016, 31(6): 936-947.]
- [21] 胡银根, 张曼, 魏西云, 等. 农村宅基地退出的补偿测算: 以商丘市农村地区为例. 中国土地科学, 2013, 27(3): 29-35. [HU Y G, ZHANG M, WEI X Y, et al. Compensation for rural residence base exit: A case study of Shangqiu rural area. China Land Science, 2013, 27(3): 29-35.]
- [22] 徐四桂, 宋戈, 黄善林, 等. 农村宅基地退出补偿的经济学分析. 中国农业资源与区划, 2017, 38(5): 141-146. [XU S G, SONG G, HUANG S L, et al. Economic analysis of the compensation for the exit of rural homesteads. Chinese Journal of Agricultural Resources and Regional Planning, 2017, 38(5): 141-146.]
- [23] HICKS J R. The foundations of welfare economics. Economic Journal, 1939, 49(196): 696-712.
- [24] KALDOR N. Welfare propositions of economics and interpersonal comparisons of utility. Economic Journal, 1939, 49(195): 549-552.
- [25] 袁学英, 颀茂华. 基于成本收益理论视角下的公司盈余管理方法选择研究. 宏观经济研究, 2016, (8): 84-96. [YUAN X Y, YAN M H. Research on the choice of corporate earnings management method based on cost-benefit theory. Macroeconomic Research, 2016, (8): 84-96.]
- [26] 王贇隆. 从成本收益理论看土地腐败问题. 学理论, 2011, (35): 26-27. [WANG Y L. The problem of land corruption from the perspective of cost-benefit theory. Theory Research, 2011, (35): 26-27.]
- [27] 雍新琴, 张安录. 基于粮食安全的耕地保护补偿标准探讨. 资源科学, 2012, 34(4): 749-757. [YONG X Q, ZHANG A L. Discussion on the compensation standard of cultivated land protection based on food security. Resources Science, 2012, 34(4): 749-757.]
- [28] 付文凤, 郭杰, 欧名豪, 等. 基于机会成本的农村宅基地退出补偿标准研究. 中国人口·资源与环境, 2018, 28(3): 60-66. [FU W F, GUO J, OU M H, et al. Research on the compensation standard of rural residential quarter based on the opportunity cost. China Population, Resources and Environment, 2018, 28(3): 60-66.]
- [29] 邹治平, 郭鸿懋. 转型期城市政府行为的成本—效益分析. 社会科学, 2003, (1): 12-19. [ZOU Z P, GUO H M. Cost-benefit analysis of urban government behavior in transitional period. Social Sciences, 2003, (1): 12-19.]
- [30] 周镇宏, 何翔舟. 政府成本论. 北京: 人民出版社, 2001. [ZHOU Z H, HE X Z. Government Cost Theory. Beijing: People's Publishing House, 2001.]
- [31] 张勇. 农村宅基地退出补偿与激励机制研究. 徐州: 中国矿业大学, 2016. [ZHANG Y. Research on compensation and incentive mechanism of rural homestead exit. Xuzhou: China University of Mining and Technology, 2016.]
- [32] 邵忠银. 构建农村宅基地房屋征收补偿利益公平分配机制的法律思考. 中州学刊, 2011, (5): 91-95. [SHAO Z Y. Legal considerations on the construction of fair distribution mechanism of expropriation and compensation for rural homestead houses. Academic Journal of Zhongzhou, 2011, (5): 91-95.]
- [33] 湖北省物价局. 宜城市2015年中粮稻生产成本及收益情况调查分析. http://www.hubei.gov.cn/zwgk/wjfwzl/xsqxwsj/201510/t20151015_729577.shtml. 2015-10-15. [Hubei Price Bureau. Investigation and analysis on production cost and

- benefit of middle- season rice in Yicheng city in 2015. http://www.hubei.gov.cn/zwgk/wjfwzl/xsqxwsj/201510/t20151015_729577.shtml. 2015-10-15.]
- [34] 孙爱莲, 李效顺. 基于耕地综合价值测算的XX市征地补偿研究. 安徽农业科学, 2008, 36(36):16074-16078. [SUN A L, LI X S. Study on land acquisition compensation of XX city based on comprehensive value measurement of cultivated land. Journal of Anhui Agricultural Sciences, 2008, 36(36): 16074-16078.]
- [35] 曲慧. 全省率先推行宅基地改革 将执行有偿使用和退出. http://hb.ifeng.com/news/cjgc/detail_2015_06/12/4000239_0.shtml. 2015-06-12. [QU H. The reform of paid-use and withdrawal about rural homestead will carry out ahead of the Hubei Province. http://hb.ifeng.com/news/cjgc/detail_2015_06/12/4000239_0.shtml. 2015-06-12.]

The effective threshold of compensation for the voluntary withdrawal from rural homestead: Empirical research based on the reform of pilot city in Yicheng city

HU Yin-gen¹, YU Yi-yun¹, WANG Cong², WU Xin³

(1. School of Public Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070, China;

2. China Resources Land (Wuhan) Limited, Wuhan 430014, China;

3. Wenzhou Vocational College of Science and Technology, Wenzhou 325000, Zhejiang, China)

Abstract: Homestead withdrawal is an important means to effectively alleviate the contradiction between urban and rural construction land and promote the rural revitalization. On the basis of sorting out the path of paid withdrawal of homestead, this paper constructs the value compensation system of homestead. In accordance with the principles of affordability of government, acceptability of peasant households and sustainability of work, the effective compensation threshold of voluntary paid exit of homestead in different modes is scientifically determined based on cost-benefit theory. The results show that: (1) The compensation threshold of paid exit of homestead is the compensation range consisting of the minimum acceptable value for peasant households and the maximum acceptable value for the government; (2) When the sum of opportunity cost and total cost of homestead exit is less than the minimum threshold, peasant households are willing to accept homestead exit, and the maximum threshold is lower than the sum of the value of homestead and ground ancillary facilities and total cost of homestead exit; (3) In the mode of "transformation in different places", where the government plays a leading role and there are fewer sources of funds, the actual compensation amount is close to the minimum threshold. In the mode of "one family but several houses", where the demands of the government are equal to that of the peasant households, the compensation amount is biased to the median. In the mode of "overall relocation" and "community" modes, where farmers play a leading role and there are more sources of compensation funds from the government, the actual compensation amount tends to the maximum threshold.

Keywords: homestead paid exit; effective threshold; cost-benefit theory; Yicheng city