

治理环境和治理结构如何影响宅基地有偿退出*

——基于江苏省阜宁县退出农户集中安置模式的案例比较

陈昌玲¹ 诸培新² 许明军¹

摘要：农村宅基地退出对提高宅基地集约利用水平、改善农户居住环境以及推动乡村振兴具有重要意义。本文从公共治理的视角研究治理环境和治理结构对宅基地退出的影响，并选取江苏省阜宁县宅基地退出典型村庄进行案例分析。结果表明：国家层面的户籍制度改革、宅基地确权颁证和“三权”分置构成了促进宅基地退出的产权制度环境，省、市地方政府的建设用地增减挂钩指标交易和国土空间规划调整为宅基地退出提供了资金和用地保障的政策环境，村庄资源禀赋条件与内部治理结构共同决定宅基地退出的具体模式。宅基地退出治理结构从治理力量上看表现为“科层+市场”的混合结构，从主体上看则有县乡政府、村集体和农户，各类主体在政府规制和市场机制作用下协商、谈判，达成一致的行动方案与制度安排，实现宅基地退出内部治理。宅基地退出集中安置的“整村就地”、“整村异地”和“部分就地”等模式整体上都提高了土地利用效率，促进了集体经济发展和农民福利增加，但不同安置模式之间在交易费用、土地利用、收益分配以及农户福利变化等方面存在显著差异，这些都与各自所处的治理环境和治理结构直接相关。因此，提高宅基地退出治理绩效，在治理环境上要继续深化农村宅基地“三权”分置改革和户籍制度改革，完善城乡建设用地增减挂钩节余指标的市场交易机制；在治理结构完善上要充分发挥政府和市场的作用，降低宅基地退出交易成本。

关键词：宅基地退出 集中安置 治理环境 治理结构 交易费用

中图分类号：F301.2 **文献标识码：**A

一、引言

宅基地作为广大农村居民实现安居乐业的重要场所和重要资产，是农村土地制度安排中最为独特、利益影响最敏感的领域，也是农村“三块地”改革中最为复杂、滞后且各方争议最大的“一块地”（刘守英，2015；胡新艳等，2019）。党的十九大报告提出“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、

*本文研究获得教育部哲学社会科学后期资助项目“乡村振兴战略下农村宅基地流转与治理研究——以江苏省为例”（编号：19JHQ093）的资助。感谢匿名审稿专家提出的宝贵意见，文责自负。本文通讯作者：诸培新。

生活富裕”的乡村振兴战略总要求，此后中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，全面推进乡村振兴。乡村承担着中国建设社会主义现代化国家最艰巨最繁重的任务，也是最重要的场域，宅基地制度改革对于乡村振兴战略的实施具有重要意义。《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》也提出，稳慎推进农村宅基地制度改革试点，加快房地一体宅基地确权登记颁证，探索宅基地“三权”分置有效实现形式^①。第三次全国国土调查结果显示，截至2019年底，全国建设用地总量6.13亿亩，其中村庄用地规模是城镇用地的两倍多^②，村庄用地中宅基地总量较大且布局散乱、利用粗放，目前宅基地闲置低效利用与乡村振兴供地不足并存的问题依然突出（曲颂等，2022）。在现行法律框架下，农村宅基地退出对于提高宅基地集约利用水平、改善农户生产生活环境、建设宜居宜业和美乡村具有重要现实意义。

自2015年国家推行宅基地制度改革试点以来，各试点地区注重因地制宜探索不同形式的退出、流转和补偿机制（胡银根等，2017，2019；苑韶峰等，2021），在宅基地取得制度、使用权流转制度和农民住房财产权的实现等方面取得了一系列改革经验（孔祥智，2019）。学术界对宅基地制度改革也从诸多方面进行了研究，其中关于宅基地有偿退出的研究主要集中于退出意愿及其影响因素（韩文龙和刘璐，2020；Liu et al., 2020）、宅基地退出农户福利变化和增进需求（孙鹏飞等，2021；吴郁玲等，2021）以及宅基地退出运行模式的比较（梁发超和林彩云，2021）等。已有文献多从农户意愿的微观视角研究宅基地退出的影响因素，认为主要影响因素包括年龄、受教育年限、家庭劳动力数量、非农就业状况、收入水平等户主与家庭特征，宅基地数量和面积、区位条件、城市房产等资源禀赋特征，户籍和社会保障等制度因素。然而，这些研究或关注农户对宅基地的产权认知状况和权属意识差异（韩文龙和刘璐，2020；郭昱和顾海英，2023）、感知价值（胡银根等，2020）、风险预期（时鹏和余劲，2021），或分析不同农户分化程度（杨慧琳等，2020）、家庭生命周期（李敏等，2020）、社会资本（邹秀清等，2020）等对宅基地退出的影响，而对于宅基地有偿退出具体治理实践并没有着墨太多，更鲜有涉及宅基地退出和安置的土地利用、收益分配、福利变化等具体问题，而与宅基地退出密切相关的这些问题正是降低宅基地有偿退出交易费用和提高资源配置效率的关键。虽然胡银根等（2017）对金寨、蓟州、义乌3个典型试点县（区）在不同治理结构下宅基地有偿退出模式作了解析，梁发超和林彩云（2021）对经济发达地区三种宅基地有偿退出模式的运行机制、交易成本进行了比较，但前者主要关注了“层级制”、“混合制”和“市场制”三种不同治理结构下“货币+宅基地”、“货币+购房补贴”和“资产置换”三种宅基地退出模式运行过程中出现的问题，后者侧重于经济发达地区“资产置换”、“指标置换”和“货币补偿”三种退出模式交易费用的比较。

随着研究的不断深入，学者们的分析视角进一步拓展，越来越多的学者将治理环境或治理结构的内容纳入宅基地有偿退出的研究框架，但将二者纳入统一框架的研究依然不足，且从公共治理视角对宅基地有偿退出选取村庄案例开展研究仍不多见，尤其缺少基于村庄资源禀赋条件和制度环境，从交

^①参见 https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm。

^②资料来源：《第三次全国国土调查主要数据成果发布》，http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/26/content_5633497.htm。

易费用、土地再配置利用、收益分配和农户福利变化等方面对宅基地退出治理的多案例比较研究。考虑到中国宅基地有偿退出依然面临农户退出积极性不高、补偿资金缺口较大、长效机制尚未建立等诸多问题（余永和，2019），在推动高质量发展和国家治理现代化的大背景下，破解当前宅基地有偿退出过程中面临的困境，需要从公共治理的视角，在一个统一的框架中分析治理环境和治理结构对宅基地有偿退出的影响，寻求乡村振兴背景下宅基地“善治”的可行路径。

由于中国农村宅基地特殊的福利属性，目前大多数地区宅基地有偿退出在政府主导下才得以实施，实践中同一试点地区宅基地退出治理模式大同小异，需要建构统一的分析框架来分析宅基地退出运行机制，从而更好地诠释相似治理模式下不同治理实践产生的原因。为此，本文借鉴 IAD 制度分析框架（Ostrom, 2005）和威廉姆森对社会科学研究的四层次分析方法（Williamson, 2000），从治理环境与治理结构两方面探讨相似治理模式下如何通过尽可能减少交易费用和提高资源配置效率促进宅基地有偿退出顺利实施。

二、逻辑框架：治理环境、治理结构与宅基地有偿退出

（一）治理环境对宅基地有偿退出的影响

外部治理环境是经济活动发生环境的游戏规则，政治、社会和法律的基本规则为生产、交换和分配奠定了基础（Williamson, 1996）。宅基地有偿退出的治理环境是影响宅基地退出的自然、经济、社会等外部条件，包括村庄的自然环境、宅基地利用状况、基础设施状况、地理位置、城镇化水平、村集体的经济状况等资源禀赋条件以及与宅基地相关的制度环境，为宅基地退出治理过程中相关利益主体的行为提供激励和约束的情境。

治理环境中村庄的资源禀赋条件为宅基地退出提供了推力或者阻力。村庄自然环境条件差、基础设施配套落后、农户现有房屋质量差以及人均居住面积不足等在一定程度上会推动农户退出原有宅基地。然而，村庄中内部分化程度不同或处于不同家庭生命周期的农户对宅基地的居住保障功能和财产功能会有不同的利益诉求，产生不同的宅基地退出意愿和行为，进而影响宅基地退出规模。

治理环境中影响宅基地退出的相关制度环境主要包括国家顶层制度设计和省、市地方政府制度创新。中央政府有效的制度供给主要通过宅基地相关制度的顶层设计为宅基地有偿退出改革提供方向指引和支持，省、市地方政府则结合实际进行区域层面的制度创新来支持和推动宅基地有偿退出。中央政府的制度供给主要包括户籍制度改革、宅基地确权颁证、宅基地“三权”分置改革，省、市地方政府主要出台城乡建设用地增减挂钩节余指标交易、耕地占补平衡和国土空间规划调整等政策性文件，为宅基地退出中的“钱”“地”筹集提供政策支持，如图 1 所示。

户籍制度改革、宅基地确权颁证、宅基地“三权”分置改革等从不同层面为宅基地退出提供了制度保障。户籍制度改革为农户宅基地退出提供了更好的权益保障。《中华人民共和国土地管理法实施条例》明确了宅基地退出与进城落户不挂钩^①。农村居民进城入镇后不仅可享受城镇居民基本医疗保险

^①参见《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三十六条，http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/flfggz/flfggzxzf/202107/t20210731_433018.html。

险、免费就业培训、子女就近入学等优惠政策，而且其原来享有的土地承包权、宅基地资格权、集体收益分配权和惠农政策权等都不变。这在很大程度上可以消除农户退出宅基地的后顾之忧。宅基地使用权确权颁证明晰了宅基地产权，保障了农户的宅基地权利。农村宅基地确权登记发证能落实农户对宅基地和房屋的占有、使用、收益和流转等权能，有利于保障农户的宅基地权利和依法获得的收益（吴郁玲等，2018），进而影响农户对宅基地使用权流转的交易预期，增进其宅基地流转意愿和参与强度（黄朝明等，2016；吴郁玲等，2018）。宅基地“三权”分置改革通过完善宅基地所有权行使机制、资格权内涵界定和使用权流转来更好地厘清宅基地“三权”关系，为宅基地有偿退出提供制度支撑（张勇等，2021），是推进宅基地有偿退出的关键性顶层设计。

在宅基地退出过程中，省、市地方政府是制度环境的供给者，其主要作用表现在为省内跨市交易节余建设用地指标、耕地占补平衡指标和保障集中安置区用地等提供政策支持。省、市政府根据城乡建设用地增减挂钩政策和耕地总量动态平衡政策，将县域内宅基地退出整理复垦后的节余建设用地指标、土地整治新增耕地指标纳入省级土地指标交易平台进行跨地市交易，扩大交易范围，显化土地级差收益，使县级政府获得更多的土地指标交易收益，为宅基地退出的资金保障提供政策支持。此外，宅基地退出后集中安置区的选址落地和用地性质变更都涉及国土空间规划的调整，需要省、市地方政府审批和调整规划，以解决用地来源，保障集中安置区的落地建设。

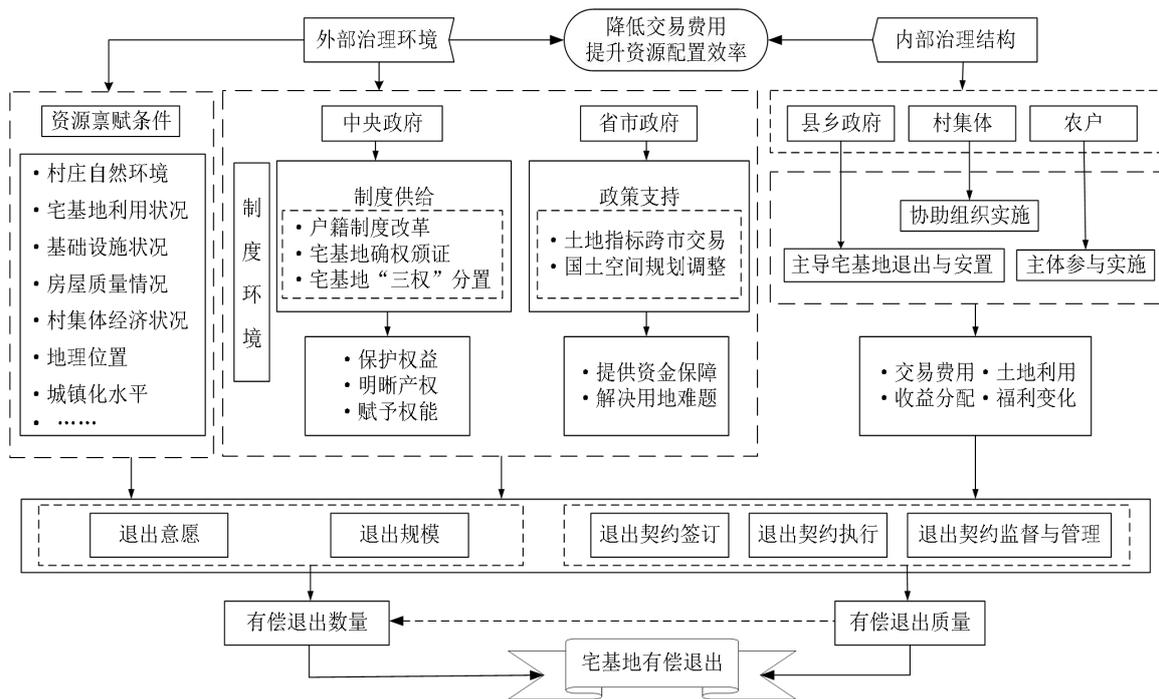


图1 外部治理环境、内部治理结构与宅基地有偿退出的理论逻辑框架

（二）治理结构对宅基地有偿退出的影响

治理结构是“用来决定如何实现整个交易的制度矩阵”（Williamson, 1996），也是规范不同利益主体之间权责利关系的制度安排（吴一恒和马贤磊，2021）。据此，可以将宅基地退出治理结构定义

为：在宅基地退出治理中规范关键利益主体之间权责利关系的制度安排。为与前文“外部治理环境”相对应，后文中称其为“内部治理结构”。在资源利用过程中，当总收益既定、交易费用最低时，资源利用的效率最高（张五常，2002），因此，治理结构的设计要尽可能减少交易费用。在宅基地退出实践中，县乡政府、村集体和农户是内部治理中最关键的利益相关者和治理主体。其中，地方政府承担宅基地有偿退出所需资金筹集和土地统筹使用等职责，并通过制定宅基地退出补偿安置规则、实施集中安置区规划建设和产业发展规划等主导宅基地退出。村集体经济组织作为最基层组织，主要宣传贯彻上级相关政策，在宅基地退出过程中承担组织、沟通和协调事务，如组织协调农户参与宅基地退出并签订退出协议和房屋拆除协议，参与集中安置区建设管理和建后管护，退出宅基地的复垦和再利用。农户是宅基地退出的主体，也是最关键的参与者，对是否参与宅基地退出、选择何种安置等做决策，对宅基地退出与安置的政策和方案提出建议和意见，直接参与和监督退出方案的实施，如监督集中安置区的建设和建后管护、参与确定安置房屋的分配方案和村集体产业发展方向等。

综上所述，本研究中宅基地退出内部治理结构是县乡政府、村集体和农户三方主体在政府管控、服务和市场机制作用下围绕宅基地退出进行协商、谈判、选择和执行达成一致的行动方案，并进行制度性安排，如确定退出的主体、确定宅基地和房屋的补偿范围和补偿标准、确定安置区的地址、建设和申购安置房、建设基础配套设施和公共服务设施等制度安排。这些行动方案的达成与执行即构成不同交易主体间的契约关系及其执行和监督等制度性安排，最终决定宅基地退出的规模和质量（见图1）。

宅基地有偿退出一般按照“宅基地退出一指标置换一房地补偿一居住安置”的流程进行，流程中居住安置主要包括进城入镇、集中居住、货币补偿和存量置换等，其中的集中居住安置是最主要、最复杂的安置形式。为此，本研究对集中居住安置模式下不同安置类型的宅基地有偿退出实践的交易费用进行分析和比较，从土地利用、收益分配和福利变化等方面揭示宅基地退出内部治理的运行与绩效。

三、案例选取和资料收集

（一）案例选取

江苏省阜宁县是省级重点扶贫县，受农村经济条件和宅基地管理制度滞后的影响，村庄布局散乱，基础设施和公共服务设施配套滞后，人居环境整体较差；同时，村庄内宅基地不足与宅基地闲置和粗放利用并存，加剧了宅基地供需矛盾。2016年5月，江苏省将阜宁县作为全省唯一的试点县进行宅基地退出改革。2016年6月23日，阜宁县遭受特大龙卷风灾害，造成房屋倒塌、人员伤亡等重大损失。此后，阜宁县结合灾后重建、脱贫攻坚和省级宅基地退出试点改革需要，迅速启动《农村康居工程三年行动方案》^①，以切实改善农村住房质量、村庄环境和公共服务水平。阜宁县5年多的宅基地退出改革实践为本研究提供了丰富的案例素材，为此，本研究以阜宁县为样本区，选择宅基地退出不同集中安置类型的典型村庄进行案例比较，分析宅基地有偿退出过程中县乡政府、村集体和农户三者之间的权责利平衡关系以及农户“退得出、住得进、能致富”的实现路径，以提高宅基地有偿退出效率。

^①2018年江苏省出台“苏北农房改善计划”，阜宁县康居工程项目也随之纳入该计划并执行至2021年。

本研究依据村庄宅基地退出农户的规模和集中居住安置的选址，将宅基地退出安置类型分为整村退出就地安置、整村退出异地安置和部分退出就地安置，并分别选取吴滩街道立新村、郭墅镇许祝村和东沟镇东方村作为案例村庄。虽然三者均是在政府主导下开展宅基地有偿退出，同一县域范围内制度环境相同，但由于村庄资源禀赋条件不同，在宅基地退出过程中选择了不同的退出安置类型。①立新村是整村退出就地安置的典型。2016年“6·23风灾”中立新村受灾严重，因此成为康居工程实施的第一批村庄，先后分两批次共800余户居民退出宅基地后选择就地集中居住，全村进城入镇的仅有5户。②许祝村是整村退出异地安置的典型。该村原址位于化工园区，占地面积较大，村庄原有基础设施差、危旧房屋较多，环境污染给居民生活带来不利影响。许祝村2018年启动康居工程，实施宅基地有偿退出，靠近镇区异地建设“许祝人家”集中安置区。全村退出宅基地的845户农户中，715户选择异地集中居住，80户选择进城入镇，50户选择货币补偿安置模式。③东方村是部分退出就地安置的典型。东方村土地利用集约化程度低，户均宅基地接近0.6亩，且危旧房屋较多。2016年东方村启动康居工程实施宅基地有偿退出，就地建设“美丽东方”集中安置区。东方村506户农户中已退出宅基地205户，其中选择集中居住的有118户，59户选择进城入镇，28户选择货币补偿安置模式。

（二）资料来源

本文使用的资料主要包括一手资料与二手资料。一手资料通过半结构式访谈和农户问卷调查获得，包含与县乡政府部门、村“两委”干部、村民等的访谈记录和农户调查问卷。课题组于2019年5月至2021年4月先后三次赴阜宁县进行调研。2019年5月和2021年4月累计为期四天的政府部门座谈和村干部访谈，通过政府部门座谈了解阜宁县经济社会状况、宅基地管理和利用状况以及各乡镇宅基地退出推进情况，通过村干部访谈和实地考察了解村庄宅基地退出的具体状况。课题组于2021年4月开展了为期一周的农户问卷调查，对农户家庭收入、就业状况、住宅状况、宅基地退出意愿、宅基地相关政策认知等进行了面对面访谈。为保证调查样本的代表性，课题组采取分层抽样方法，根据区位条件、宅基地退出实施情况等选取吴滩街道、郭墅镇、东沟镇、益林镇、沟墩镇、硕集街道和芦蒲镇作为调查区域，每个镇（街道）选择2个行政村开展村级访谈，每个村随机抽取25~30户农户面对面访谈填写调查问卷。二手资料主要包含地方政府总结报告、会议记录以及公开报道等。后文分析中，除特别说明外，所用资料均来自课题组的访谈记录、访谈过程中获取的资料文件和调查问卷。

四、阜宁县宅基地有偿退出的治理实践

（一）宅基地有偿退出的治理环境：制度环境和村庄资源禀赋条件

本研究所选三个案例村庄位于同一县域范围内不同乡镇，在宅基地退出过程中，中央和省、市地方政府为其提供了相同的制度环境，但三个村庄的自然、经济、社会等资源禀赋条件存在差异，外部治理环境中既定的制度环境和村庄资源禀赋条件共同影响宅基地有偿退出治理实践和治理绩效。

1. 中央政府的制度供给和省市政府的制度创新为宅基地退出提供了良好的制度环境。①户籍制度改革为农户宅基地退出提供了支撑力。农村户籍是宅基地分配的重要依据，附着了土地、住房、教育和社会保障等一系列福利功能。户籍制度改革使得农村居民进城入镇后不仅可享受城镇居民基本医疗

保险、就业、教育等政策，而且其原来享有的土地承包经营权、宅基地资格权、集体收益分配权等都保持不变。这为农户城镇转移和宅基地有偿退出提供了有力的外在支撑。②宅基地产权制度改革与地方实施为宅基地退出提供了产权明晰的制度环境。宅基地确权登记发证是明晰宅基地产权的重要途径，也是宅基地退出补偿的重要依据。自国家大力推行宅基地确权登记以来，阜宁县积极推进该项工作，通过对全县农村房地一体不动产权确权登记发证，为宅基地退出奠定了良好的产权基础。2018年中央“一号文件”中宅基地“三权”分置政策的提出则为阜宁县宅基地有偿退出提供了来自顶层的政策方向指引和支持。③建设用地增减挂钩与指标交易制度以及国土空间规划调整为宅基地退出的资金和用地提供了政策支持。为筹集项目资金，江苏省原国土资源厅批准阜宁县扩大建设用地增减挂钩指标周转规模，允许退出的宅基地新增耕地节余指标在省域范围内流转使用，并优先安排阜宁县耕地占补平衡指标进行交易，交易所得资金全部用于农村宅基地有偿退出工作。为解决退出安置选址困难，江苏省原国土资源厅结合零散基本农田归并，允许阜宁县调出占宅基地退出面积30%且等级较低的基本农田进行安置区建设^①。省、市地方政府在宅基地退出过程中审批用地空间规划、落实国土空间用途管制，引导农民集中居住合理选址，切实维护农户合法权益，为农村宅基地有偿退出创造外部环境。

2. 村级治理环境中的资源禀赋差异使得不同村庄宅基地退出的具体实践存在差异，产生不同的交易费用和资源配置效率。①立新村位于阜宁县东部，靠近省道（S329），距离吴滩街道5公里，距离阜宁县城12公里。立新村集体经济发展水平在阜宁县属于中上级别，2016年村集体经营性收入约20万元，人均可支配收入达到1.4万元。2016年“6·23”风灾导致全村800多户房屋中400多户房屋严重受损，在突如其来的自然灾害后，立新村化危机为契机，成为康居工程实施的第一批村庄，就地建设“立新社区”。②许祝村位于阜宁县西北，距离郭墅镇6公里，距离阜宁县城约20公里，地理位置偏僻。许祝村集体经济发展水平在阜宁县属于中上级别，2018年村集体经营性收入约30万元，人均可支配收入约1.6万元。化工企业带来的环境污染使得村民生活环境很差，生活受到困扰，加之村庄基础设施差，住房多为20世纪80至90年代建设的“人字头”房屋，危旧房屋较多。在这些不利因素推动下，2018年镇党委依据县康居工程第三战役政策实施“整村制”宅基地有偿退出，建设“许祝人家”集中安置区。③东方村位于阜宁县西南，距东沟镇5公里，距阜宁县城约25公里。东方村集体经济发展水平在阜宁县属于中下级别，2016年村集体经营性收入约20万元，人均可支配收入约1.2万元，是由魏桥、方南和腾张三个自然村合并而成，全村东西走向达6.5公里，宅基地利用集约化程度低，且危旧房屋较多。2016年启动康居工程实施宅基地有偿退出，就地建设“美丽东方”集中安置区。

（二）宅基地有偿退出的内部治理实践：三种不同集中安置类型

阜宁县实施的宅基地退出在治理力量上表现为“科层+市场”的混合治理结构，宅基地退出以行政村为单元按批次实行项目制管理，县乡地方政府、村集体和农户是宅基地有偿退出实施的关键利益主体和治理主体。县级政府在筹集总体资金和用地统筹的基础上，参考市场价格出台退出补偿标准和安

^①资料来源：《江苏省国土资源厅关于同意阜宁县开展农村宅基地有偿退出改革试点的批复》（苏国土资函〔2016〕410号）。

置区建设的原则性指导意见和要求;乡镇政府针对不同项目出台具体的实施方案并在报批后组织实施;村集体协助乡镇政府组织协调农户参与宅基地退出。因此,下文围绕四类治理主体,对三个案例村宅基地有偿退出的土地利用、收益分配和农户福利变化等进行分析,并为后文中判断既有治理环境下宅基地退出项目的内部治理何以使交易费用最小化、提升宅基地有偿退出效率和土地利用效率提供基础。

阜宁县结合康居工程实施的宅基地有偿退出,由县政府统一领导并成立了康居工程平台“美丽乡村开发建设有限公司”,负责全县范围内宅基地退出资金的筹集和管理。集中安置点建设的选址需要符合土地利用总体规划要求,因此县自然资源局对集中安置点选址和规划调整进行超前谋划和报批,为集中安置点建设及时提供用地。各乡镇政府为工作主体组织实施,因此不同乡镇宅基地有偿退出内部治理的实施路径存在差异。

1.整村退出就地安置:吴滩街道立新村的典型案例。该村土地面积2600亩,其中耕地面积2000亩,集体建设用地600亩,退出前村庄宅基地多呈条状沿河沿路分布,房屋85%为平房。在“政府统筹主导+村级组织推动+农户参与”下,立新村宅基地有偿退出内部治理主要从以下几个方面展开(见图2):宅基地退出前,地方政府和村集体进行农户宅基地利用和退出意愿调研,并组织政策宣传、召开村民大会与农户签订宅基地退出协议和房屋拆除协议,农户退出宅基地可以获得宅基地补助费、房屋拆除补偿费和购房补贴等费用^①。在退出过程中,村集体组织实施宅基地的整理复垦。立新村在地方政府和企业帮扶下,将整理出的7亩宅基地盘活利用建成养猪场,以每年3万元/亩的租金通过江苏省农村产权交易平台出租给外地企业兴办生态养猪场,不但村集体获得租金收益,还带动了村内30余人就业,每人可获得月工资3000元以上,增加了农户收入。

宅基地退出复垦后,连片的耕地流转给大户种植大棚蔬菜和水果,一部分零散分布的耕地由村集体每年收取50元/亩租金后由原农户耕种,村集体除获得新增耕地的流转租金,还可以获得乡镇政府发放的组织推进奖补^②。乡镇政府的资金来源于县级政府以“以奖代补”和安置点基础设施配套奖补的方式对镇区的补助^③。在地方政府的规划指导和资金支持下,立新村集中安置区的建设除了需要建设用地指标外,还占用了部分农户的承包地,由乡镇政府按照每年800元/亩的价格支付补偿金。除村内企业发展用地和集中安置区的建设外,节余的建设用地指标由县级政府统筹,在省级指标交易平台交易并获得资金。在宅基地有偿退出实践中,地方政府获得了用于发展的建设用地指标和资金;村集体获得了产业发展用地和土地流转租金,增加了集体资产收入;农户改善了居住环境,部分农户获

^①2018年之前在龙卷风中损毁的房屋每户获得补偿5.5万元,之后农户可以获得的房屋拆除补偿(地面附着物补偿)只包括主房和厨房,补偿标准为350元/平方米;进城购房农户获得宅基地补助和进城购房补贴共计4万元;进镇购房农户获得宅基地补助和进城购房补贴共计2万元;货币安置农户获得退出宅基地补助1万元;集中居住农户获得购房安置补贴(各镇标准不统一)和过渡安置费补助不超过6个月。资料来源:访谈记录。

^②组织推进奖补:宅基地复垦到位奖励村集体500元/户,奖励挂钩干部100元/户。资料来源:访谈记录。

^③净增耕地和宅基地复垦奖补:对于净增耕地面积县按5万元/亩对镇区予以补助;对于退出宅基地的复垦,县按新增耕地面积5000元/亩对镇区予以补助;基础设施配套奖补每个安置点400万元。资料来源:访谈记录。

得村内就业的机会并增加了收入。总的来看，立新村“化危机为契机”整村退出就地安置在改善村庄面貌、提升居住环境的基础上，发展了村集体经济，实现了集体增收；土地整治提升了土地利用综合效益，释放的用地空间助力了乡村振兴发展。

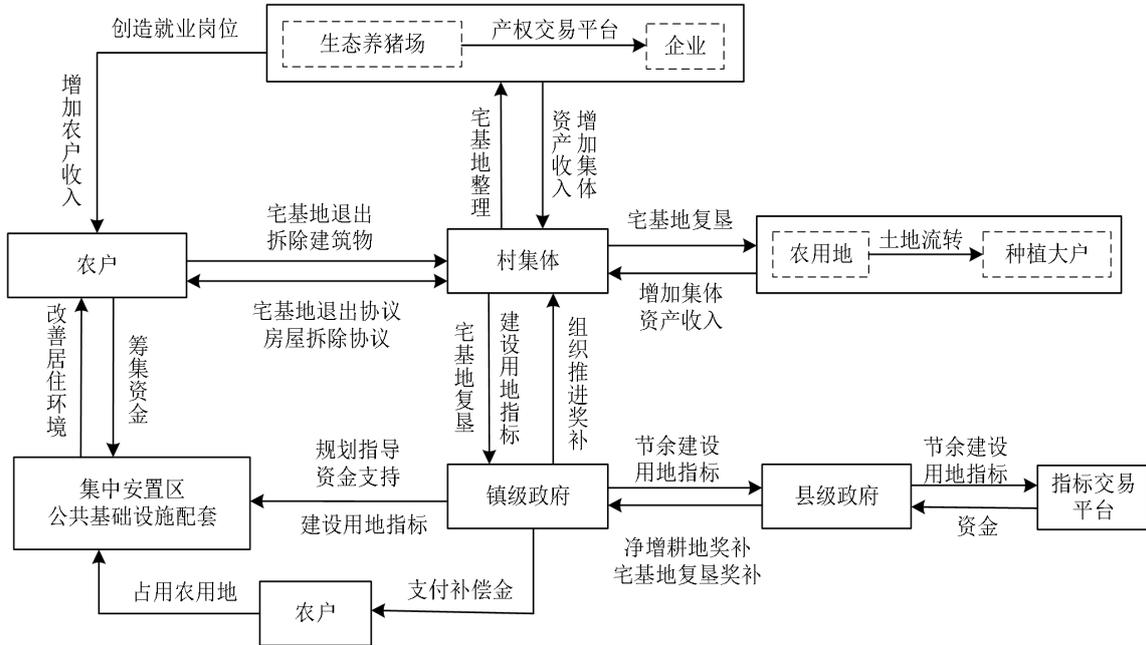


图2 宅基地整村退出就地安置模式的内部治理

2. 整村退出异地安置：郭墅镇许祝村的典型案例。全村土地面积 7680 亩，其中耕地面积 4800 亩，集体建设用地 2880 亩，村庄占地面积较大，基础设施差、危旧房屋较多。该村亦是在“政府统筹主导+村级组织推动+农户积极参与”下实施宅基地退出与安置（见图 3）。与立新村明显不同，许祝村原址毗邻化工园区，农户退出宅基地获得的房屋拆除补偿费参照了 2009 年郭墅镇化工园区征迁的标准，达到 650~750 元/平方米。由于是整村退出，宅基地复垦后土地集中连片流转率高，村集体统一流转价格为 800 元/亩，复垦整理出的土地流转租金收益由村集体扣除每户 0.3 亩的流转租金收益后，其余归原农户所有。部分不能连片流转出去的土地则由原农户耕种至 2028 年，并向村集体一次性缴纳 1000 元承包费。通过招引农业龙头企业，建成 2000 余亩的稻虾种养、瓜蒌药材和连栋大棚瓜果蔬菜 3 大基地，实现了规模高效经营，近 300 人实现稳定就业。

跨村异地安置在安置区规划建设方面不仅要考虑获取建设用地指标的问题，还要解决跨村集体建设用地指标落地的问题。“许祝人家”安置区建设占用张庄村耕地 300 余亩，由镇政府出资向被占用耕地的农户每年支付补偿金 970 元/亩。许祝村整村搬离化工园区异地安置的模式对整体改善农户居住环境的效应显著，退出的宅基地整理复垦成耕地，既增加了村集体土地流转收益，助力了耕地占补平衡，也为郭墅镇化工园区产业转型升级释放了空间。

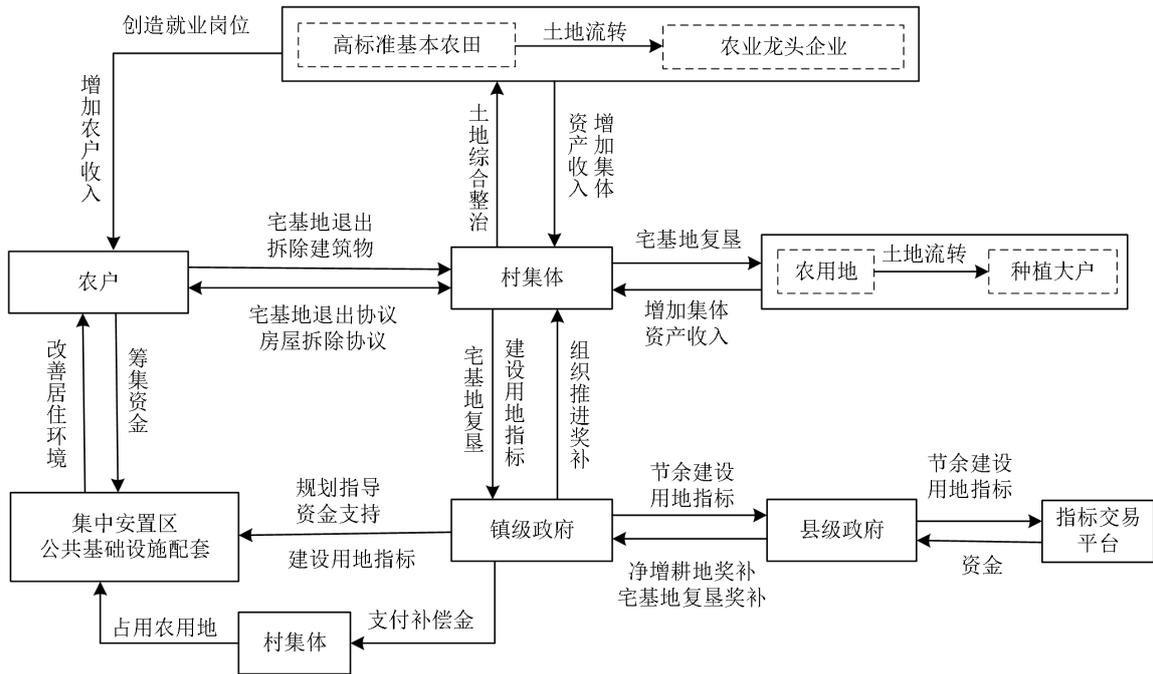


图3 宅基地整村退出异地安置模式的内部治理

3.部分退出就地安置：东沟镇东方村的典型案例。东方村土地面积3450亩，其中耕地面积2156亩，集体建设用地1294亩，户均宅基地面积接近0.6亩，且危旧房屋较多。在“政府统筹主导+村级组织推动+部分农户参与”下实施宅基地退出（见图4），分三期建成占地面积70亩可安置118户农户的“美丽东方”新型社区。

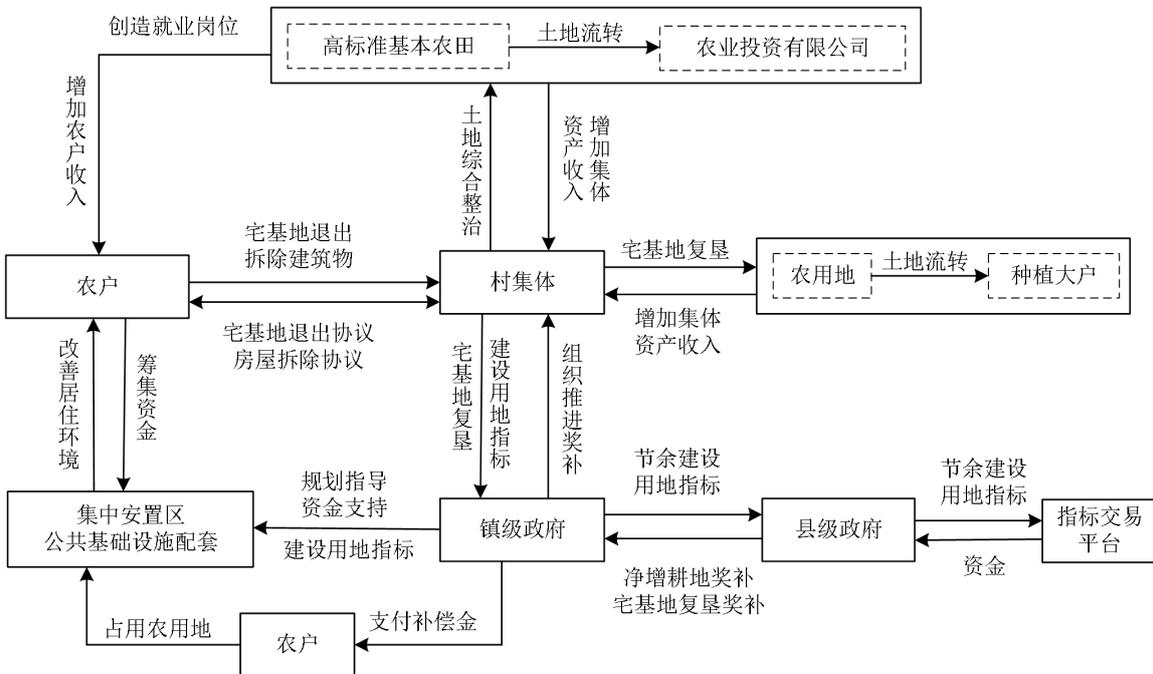


图4 宅基地部分退出就地安置模式的内部治理

2016年康居工程启动后,东方村陆续有177户农户退出宅基地,地方政府鼓励他们进城入镇安置,对村集体完成指标任务给予一定奖励,对农户给予购房补贴^①。最终,59户选择进城入镇安置,选择集中安置的农户过渡期每月获得300元补助且补助时间不超过6个月。村集体将退出的宅基地一部分用于安置区的建设,其余部分通过土地整治建成高标准基本农田,以950元/亩的价格统一流转给银宝农业投资有限公司经营,村集体可获得150元/亩流转服务费,农户可获得800元/亩流转租金。虽然是就地安置,但是前期农户参与的积极性并不高,仅有23%的农户实际进入安置区居住。由于在本集体范围内建设安置区,建设用地范围受限,后续有集中居留意愿的农户无法获得安置房而不能参与宅基地有偿退出。总体来看,东方村部分退出就地安置模式主要在新建安置区范围内显著改善了农户的居住环境,退出宅基地的整治复垦和规模化流转增加了村集体农地流转收益,促进了乡村产业发展,增强了村集体经济实力,也促进了村庄公共服务设施改造升级和村庄空间布局优化。

(三) 宅基地有偿退出治理绩效: 基于不同集中安置类型的比较

如前文所述,宅基地有偿退出本身是一个完成各项具体任务的过程,可以看作是完成各项任务即进行“交易”的组合。虽然同一县域内宅基地有偿退出的制度环境相同,但村庄资源禀赋条件的差异,也使得项目内部治理结构有差异,产生了不同的交易费用,因而宅基地退出绩效不同。本研究围绕退出治理的交易费用,从不同环节比较分析三种集中安置类型的内部治理结构(见表1)。

表1 三种集中安置类型的宅基地有偿退出内部治理结构比较

案例村	退出安置类型	交易费用			退出前任务环节	退出中任务环节	退出后任务环节
		退出前	退出中	退出后	政策宣传、确定补偿标准、签订协议等	房屋拆除、补偿、土地复垦、安置区选址、安置房建设等	安置房申购、社区管护、土地流转、产业发展等
吴滩街道立新村	整村就地	+	++	+	灾后重建政策宣传相对容易;风灾退出户进行一次补偿;顺利签订协议	就地选址;安置房建设占用本村土地	土地流转给种植大户;村内发展生态养殖场,增加有限就业岗位
郭墅镇许祝村	整村异地	+++	++	+++	整村拆除异地安置思想动员和政策宣传工作难度大;补偿标准参照化工园征迁的标准;整村退出协议签订花费时间长	异地选址;安置房建设需要跨村集体获取土地与补偿	宅基地复垦后流转建设高标准基本农田;流转面积大,引进农业龙头企业,增加较多就业岗位

^①农户进城入镇地方政府对村集体的奖励:2019年完成指标任务可获得奖励3000元,2020年完成指标任务可获得奖励10000元。农户获得的购房补贴:2017年在乡镇购房可获得补贴200元/平方米,进城购房可获得补贴5万元/户;2020年,进城入镇购房可获得补贴5万元/户,其中在县安置房超市购买商品房的,由安置房超市再补助3万元/宅,由开发企业再给予团购优惠2万元/宅,在县安置房超市购买安置房的,由安置房超市再补助3万元/宅,由开发企业再给予团购优惠1万元/宅。资料来源:《农民进城入镇购房优惠政策》, http://funing.yancheng.gov.cn/art/2020/1/14/art_6617_3314870.html。

表1 (续)

东沟镇 东方村	部分 就地	++	+	++	退出的不确定性增加政策 宣传难度；按照地方政府 统一标准补偿；部分退出 户签订协议	就地选址；安置房建 设需要跨村民小组 获取土地与补偿	宅基地复垦后流转 建设高标准基本农 田；农地流转给农业 企业，增加有限就业 岗位
------------	----------	----	---	----	--	----------------------------------	--

注：“+、++、+++”分别代表不同宅基地退出安置模式的交易费用高低程度，“+”代表程度较低，“++”代表程度适中，“+++”代表程度较高。表中主要总结了三种不同退出安置类型在宅基地退出三个阶段的差异情况。

交易费用在很大程度上决定了宅基地有偿退出的效率。人的有限理性和机会主义行为偏向是交易成本的主要来源（Williamson, 1985）。为了提高宅基地退出的效率，既增加退出的数量又保证退出的质量，要尽可能最小化治理结构产生的交易费用。借鉴已有研究，本文将宅基地退出交易费用分为宅基地退出前信息搜寻、谈判和契约签订的时间和协商成本，宅基地退出中契约执行的成本，以及宅基地退出后契约监督和管理的成本（王勇等，2019）。不同安置类型在宅基地退出各阶段产生的交易费用存在差异，整村异地安置需要更高交易费用，村庄所处外部环境条件在不同程度上影响交易费用。

1. 宅基地退出前的交易费用受村庄资源禀赋条件和农户分化程度影响较大。立新村作为风灾安置区，严重的灾害损毁使得宅基地退出“顺理成章”，退出前调整土地利用规划、政策宣传以及签订宅基地退出协议和房屋拆除协议都顺利完成，节约了协商和时间成本。许祝村由于要整村拆除异地安置，宅基地退出前安置区建设选址、调整土地利用规划、制定补偿标准和政策宣传等花费更高的信息搜寻和谈判决策成本；村内年龄大且经济能力低的农户对“老宅”依附性高，村集体花费了较多的时间做思想动员和托底安置的工作，增加了交易中的不确定性。东方村在宅基地退出前对基础设施和居住环境进行了改造提升，农户对宅基地退出的成本和收益持观望态度，增加了退出的不确定性，宅基地退出动员存在一定困难，因此在退出前确定退出的对象和政策宣传耗费较高的成本。

2. 宅基地退出过程中的交易费用主要体现在宅基地和房屋的补偿、拆除和复垦以及安置房的建设等方面。在立新村宅基地退出过程中，地方政府实施“激励+约束”的政策。镇政府为调动村集体工作积极性和鼓励农户主动参与退出，规定每退出一户，村集体获得300元奖励，对农户过渡安置费实行“阶梯补助、延后递减”的模式补助6个月，即第一个月退出给予补助500元/月，最后一个月退出不再给予过渡安置费。另外，将房屋拆除补偿作为选择集中居住的保证金来约束农户退出安置方式的选择。对首批在龙卷风灾害中受损严重的农户按照每户5.5万元给予补偿，2018年之后按照房屋质量和拆除面积以楼房400元/平方米、瓦房350元/平方米给予补偿。许祝村农户宅基地退出按照原工业园区征迁补偿标准执行，每平方米比县政府补偿标准高出300~350元，并在镇域范围内统筹选址、规划建设安置点，除安置点需要建设用地指标外，最大的难题是解决跨村集体获取土地和补偿的问题。虽然镇政府与张庄村民签订调田协议，并在调整到位前支付补偿金，但“借地退出”仍需要彻底解决土地权属问题。东方村农户房屋拆除按照房屋类型和结构等进行补偿，补偿标准最高不超过350元/平方米，集中安置区占用村集体机动田和不同村民小组的农用地，集中居住规划不完善，集中居住点

的建设涉及跨村民小组获取土地和给予补偿的问题，在未被安置农户有退出意愿而县乡政府又没有新安置规划情况下则会出现用地矛盾。

3.宅基地退出后的交易费用主要发生在安置房申购、社区管护、土地流转和产业发展等过程中。立新村整村退出就地安置交易中的不确定性较少，契约的监督和管理成本相对较低。就地安置模式，除集中安置点建设占用建设用地指标外，通过盘活退出的宅基地开发建设成生态养猪场，从而发展乡村企业，在优化土地利用、增加集体资产收入的同时增加了有限的就业岗位。许祝村宅基地退出后农户集中居住规模较大，落实后期管护责任大，需要解决的问题多，县乡政府和村集体在土地流转和劳动力就业方面需要花费更多的人力和时间来规避机会主义行为，从而产生较高的成本。土地大面积流转后被建设成高标准基本农田，并引进农业龙头企业，增加了较多就业岗位。东方村部分农户退出宅基地后，村集体将复垦的土地进行土地整理，与原有农用地一起建设高标准基本农田流转给农业企业，并负责基础设施的维护。这些后期管护都需要监督和管理费用。

总结而言，尽管不同村庄宅基地退出内部治理结构从治理力量上看表现为“科层+市场”的混合结构，但由于不同村庄治理环境中的村庄资源禀赋特征以及退出规模和安置位置不同，宅基地退出治理中科层力量与市场力量的组合关系存在差异，具体制度安排和各阶段交易费用不同，宅基地退出的实施路径和治理绩效也存在差异。从宅基地退出后的整体绩效来看，农户集中居住可以改善住房条件和居住环境，享受更加完善的教育、医疗等公共服务，参加免费的就业培训并获得更多就业机会，增加工资性收入，且困难农户可以获得政府托底安置。宅基地退出能够提高农户总体福利水平，但也会给部分经济基础薄弱的家庭带来经济压力，受政府帮扶的困难农户可以在宅基地退出安置过程中获得更多福利。但对绝大多数农户而言，安置房的购买和装修仍需额外支付费用，由此农户需要承担一定的经济压力。在对三种安置类型75户退出安置农户的访谈中发现，其中44户农户认为退出安置居住会给家庭带来一定的经济负担，7户觉得安置居住对家庭造成非常大的经济负担。部分农户退出的村庄宅基地分布相对零散，不利于复垦后连片规模经营，土地利用效率低；整村退出更有利于土地规模经营和二三产业发展，村集体可以获得更多的流转服务费，地方政府也可以获得更多的节余建设用地指标，但也需要在安置居住、公共服务和基础设施建设中支出更多的费用。调研中也发现，土地规模经营在提高农业劳动生产率的同时会使得更多老龄化劳动力从农业中析出，脱离了实际的耕作经营，带来难以再就业的问题。就地安置虽然在集中居住选址时更好地解决了安置区建设土地利用的问题，村集体对本集体所有的土地控制权更大，更有利于发展乡村企业并增加村集体收入，但也面临土地利用规划调整困难、安置居住区空间有限的问题。异地安置可以更好地改善村庄区位条件，农户获得更多就业机会，但需要地方政府妥善解决跨村集体获取土地与补偿的问题。

基于以上分析，为有效降低宅基地有偿退出不同阶段的交易费用，在相同的制度环境推动下，县乡政府要根据村庄差异化的资源禀赋条件，因地制宜做好土地利用规划和乡村产业发展规划，结合全域土地综合整治，推动安置区在镇域范围内选址，满足乡村产业发展用地需求。同时，为安置区和产业规划用地做好基础设施配套服务，让市场发挥作用带动村集体经济发展，让农户从居住、教育、医疗、就业等方面获得更多的福利，调动农户积极参与宅基地退出。村集体发挥组织协调优势，协助乡

镇政府解决好协议签订、退出补偿、集中安置区建设、退出宅基地的复垦和利用、乡村产业发展等事宜，在权力范围内为农户争取更大的权益，减少集中安置居住给家庭带来的经济负担。

五、结论与政策启示

基于上述分析，本文得出如下研究结论：第一，在宅基地有偿退出治理环境中，制度环境中的正式制度和村庄资源禀赋条件影响村庄宅基地退出。以中央政府的制度供给和省、市地方政府的制度创新为主构建的制度环境，为宅基地退出提供了政策导向支持、资金融通和土地要素保障的政策路径。其中，中央政府通过推进户籍制度改革、宅基地确权颁证和宅基地“三权”分置改革，分别从权益保护、产权明晰和权能赋予等方面为宅基地退出提供了政策可创新空间和产权基础；省、市地方政府通过设立专项资金、建立跨市域的节余建设用地指标和耕地占补平衡指标交易制度，为宅基地退出提供了资金筹集的政策通道，通过统筹审批宅基地退出中县乡国土空间规划的调整，为建设集中安置点提供用地保障，构建了宅基地有偿退出的政策导向以及资金和土地等要素保障的激励性制度环境。村庄资源禀赋条件则在退出项目层面通过影响治理主体的行为选择而影响宅基地退出治理的具体实践。

第二，宅基地退出内部治理结构在治理力量层面表现为“科层+市场”的混合结构，不同村庄资源禀赋差异使得村级宅基地退出治理中的科层力量与市场力量组合关系存在差异。县、乡地方政府出台一系列指导意见和实施方案并负责宅基地有偿退出所需资金筹集、土地统筹使用和乡村产业发展规划等，从而主导宅基地退出内部治理；村集体承担组织协调事务，参与集中安置区建设管理、建后管护、退出宅基地的复垦和利用、乡村产业发展等；农户作为宅基地退出的当事人和决策者，通过签订宅基地退出协议和房屋拆除协议、购买安置房、监督集中安置区的建设、参与安置区建后管护和乡村产业发展等，直接参与宅基地退出方案的实施。

第三，在同一县域范围内，即使拥有相同的制度环境，差异化的村庄资源禀赋条件促使村庄选择“整村就地”、“整村异地”和“部分就地”三种不同安置类型的宅基地退出模式。三种典型的退出安置类型均提高了土地利用效率，促进了村集体经济的发展和农民总体福利水平的提高，不同安置类型在宅基地退出和安置不同阶段产生的交易费用不同，在土地利用、收益分配以及农户福利变化等方面存在显著的治理绩效差异。

基于以上结论，从治理环境和治理结构共同促进农村宅基地有序退出出发，本文研究得出以下政策启示：第一，继续深化宅基地制度改革和户籍制度改革，优化宅基地退出制度环境。中央政府要及时总结推广宅基地改革试点地区的经验成果，继续深化宅基地“三权”分置改革、落实房地一体确权登记和宅基地资格权的认定，保障农户宅基地的福利保障功能和财产功能，为宅基地退出营造良好的顶层制度环境。地方政府要及时出台城乡建设用地增加挂钩指标利用配套政策，扩大指标交易范围，显化级差地租，发挥市场土地配置功能和价值显化的作用，为宅基地有偿退出和集中安置提供资金和用地保障。

第二，宅基地退出在充分尊重农民意愿的前提下，县乡地方政府要结合全域土地综合整治“因村制宜”做好宅基地退出的“引导者”和“服务者”。满足农户提出的合法、合理的相关利益诉求，构

建宅基地退出的多元化模式，探索全域土地综合整治规划引领下农户集中安置点在镇域范围内统筹选址，要做好国土空间规划调整和安置区选址规划，引导安置区向镇周边、中心村和重点村集聚，提高安置区基础设施和公共服务配套水平。统筹严格耕地保护和农村三产融合发展用地保障，在宅基地退出复垦与安置规划中预留一定比例建设用地空间和指标，统筹布局村庄三次产业融合发展项目，以乡村产业带动集体经济发展和农户增收，实现农户“退得出、住得稳、能致富”。

第三，充分发挥村集体在村庄治理中的组织协调和引领作用，有效降低各类交易费用，促进农户积极参与宅基地退出。在宅基地退出过程中既要积极向农户宣传宅基地退出的相关政策和制度，帮助农户分析宅基地退出所涉及的各种利益关系，也要积极地向上反映农户的意见建议和正当利益诉求，在农户和地方政府之间做好信息沟通和解释工作。以宅基地退出中的土地利用结构调整为契机，积极发展农地规模经营、乡村二三产业和集体经济，为农户提供更多就近就业或创业的机会和社会保障待遇，增强农户宅基地退出的福利效应和获得感。

参考文献

- 1.郭昱、顾海英，2023：《大都市郊区农户宅基地流转退出倾向及改革路径——基于上海奉贤区3100户农户的调查研究》，《农业技术经济》第3期，第71-88页。
- 2.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，第31-39页。
- 3.胡新艳、罗明忠、张彤，2019：《权能拓展、交易赋权与适度管制——中国农村宅基地制度的回顾与展望》，《农业经济问题》第2期，第73-81页。
- 4.胡银根、王聪、廖成泉、吴欣，2017：《不同治理结构下农村宅基地有偿退出模式探析——以金寨、蕲州、义乌3个典型试点为例》，《资源开发与市场》第12期，第1411-1416页。
- 5.胡银根、余依云、王聪、吴欣，2019：《基于成本收益理论的宅基地自愿有偿退出有效阈值——以改革试点区宣城市为例》，《自然资源学报》第6期，第1317-1330页。
- 6.胡银根、杨春梅、董文静、齐琪、张也、林书达，2020：《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》，《资源科学》第4期，第685-695页。
- 7.黄朝明、董友琴、李泽慧，2016：《民族地区农户宅基地使用权流转意愿影响因素评价研究——以海南省陵水黎族自治县为例》，《中央民族大学学报（哲学社会科学版）》第5期，第18-26页。
- 8.孔祥智，2019：《宅基地改革政策沿革和发展方向》，《农村工作通讯》第12期，第29-33页。
- 9.李敏、陈尧、唐鹏、冯月，2020：《家庭生命周期对农户宅基地退出意愿的影响》，《资源科学》第9期，第1692-1703页。
- 10.刘守英，2015：《农村宅基地制度的特殊性与出路》，《国家行政学院学报》第3期，第18-24页、第43页。
- 11.梁发超、林彩云，2021：《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》，《中国农村观察》第3期，第34-47页。
- 12.曲颂、仲鹭勃、郭君平，2022：《宅基地制度改革的关键问题：实践解析与理论探释》，《中国农村经济》第12期，第73-89页。

- 13.时鹏、余劲, 2021:《风险预期、市民化感知及农户认知对易地扶贫搬迁农户宅基地退出的影响》,《资源科学》第7期,第1387-1402页。
- 14.孙鹏飞、赵凯、王雅南, 2021:《抚养负担对农户宅基地退出前后福利变化的影响——基于教育人力资本的调节效应》,《农业技术经济》第11期,第113-129页。
- 15.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,第49-58页。
- 16.吴一恒、马贤磊, 2021:《基于外部治理环境与内部治理结构视角的土地流转市场发育研究》,《农业经济问题》第5期,第66-77页。
- 17.吴郁玲、于亿亿、王梅, 2021:《农户对宅基地退出的福利增进需求研究——基于余江、金寨、宣城三地的农户调查》,《中国土地科学》第7期,第61-70页。
- 18.吴郁玲、石汇、王梅、冯忠奎, 2018:《农村异质性资源禀赋、宅基地使用权确权与农户宅基地流转:理论与来自湖北省的经验》,《中国农村经济》第5期,第52-67页。
- 19.杨慧琳、袁凯华、陈银蓉、梅昀、王振伟, 2020:《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》,《资源科学》第9期,第1680-1691页。
- 20.余永和, 2019:《农村宅基地退出试点改革:模式、困境与对策》,《求实》第4期,第84-97页、第112页。
- 21.苑韶峰、干欣怡、唐奕钰, 2021:《基于联盟利益分配的宅基地退出增值收益共享研究——以浙江省典型县市为例》,《资源科学》第7期,第1361-1374页。
- 22.张勇、周丽、彭山桂, 2021:《基于文献计量分析的宅基地“三权分置”研究进展与展望》,《中国土地科学》第6期,第105-114页。
- 23.张五常, 2002:《经济解释》,香港:花千树出版社,第201页。
- 24.邹秀清、武婷燕、徐国良、王英、谢美辉、李致远, 2020:《乡村社会资本与农户宅基地退出——基于江西省余江区522户农户样本》,《中国土地科学》第4期,第26-34页。
- 25.Liu, R.Q., C. Yu, J. Jiang, Z. B. Huang, and Y. M. Jiang, 2020, “Farmer Differentiation, Generational Differences and Farmers’ Behaviors to Withdraw from Rural Homesteads: Evidence from Chengdu, China”, *Habitat International*, Vol.103, 102231.
- 26.Ostrom, E., 2005, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton: Princeton University Press, 13-66.
- 27.Williamson, O. E., 1985, *Economic institutions of capitalism*, NY: Free Press, 15-42 .
- 28.Williamson, O. E., 1996, *The Mechanisms of Governance*, NY: Oxford University Press, 377-379.
- 29.Williamson, O. E., 2000, “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”, *Journal of Economic Literature*, 38(3): 595-613.

(作者单位: ¹南京农业大学公共管理学院;

²南京农业大学中国资源环境与发展研究院)

(责任编辑: 陈静怡)

How Do Governance Environment and Governance Structure Impact the Paid Withdrawal of Homesteads: A Case Comparison of the Centralized Resettlement Mode of Rural Homestead Withdrawal in Funing County, Jiangsu Province

CHEN Changling ZHU Peixin XU Mingjun

Abstract: The withdrawal of rural homesteads is of great practical significance for improving the intensive use level of homesteads, improving farmers' living environment, and promoting rural revitalization. This study analyzes the impact of governance environment and governance structure on the homestead withdrawal from the perspective of public governance. It focuses on a case comparison of typical villages where homesteads have been withdrawn in Funing County. The findings are as follows: Regarding governance environment, the reform of the household registration system, the confirmation of entitlement and the separation of the "three rights" of homesteads at the national level have created a conducive institutional environment for promoting homestead withdrawal. The policy environment shaped by local governments, including the trading of "increase-decrease pothook" quota of urban-rural construction land and territorial spatial planning adjustment, provides financial and land security for the homestead withdrawal process. The specific mode of homestead withdrawal is jointly determined by the village's resource endowment and internal governance structure. The governance structure of homestead withdrawal exhibits a mixed structure of "hierarchical and market" in terms of governance power. The involved stakeholders encompass the county and township governments, village collectives, and farmers. Achieving effective internal governance for homestead withdrawal necessitates coordination and negotiation among these stakeholders to agree upon action plans and institutional arrangements. Government regulation and market mechanisms play crucial roles in this process. Resettlement modes, such as "whole village withdrawal and local resettlement", "whole village withdrawal and offsite resettlement", and "partial local resettlement", have generally improved land use efficiency, facilitated collective economic development and enhanced farmers' welfare. However, significant differences exist in terms of transaction costs, land use and profit distribution, and changes in farmers' welfare among different resettlement modes. These differences are directly related to the governance environment and governance structure in which they are operate. Therefore, to improve the governance performance of homestead withdrawal, regarding the governance environment, the "three rights" reform of rural homesteads, the reform of the household registration system, and the market transaction mechanism for excess "increase-decrease pothook" quota of urban-rural construction land should be further deepened. In terms of enhancing the governance structure, both the government and the market should play active roles in reducing the transaction cost associated homestead withdrawal.

Keywords: Rural Homestead Withdrawal; Centralized Resettlement; Governance Environment; Governance Structure; Transaction Cost