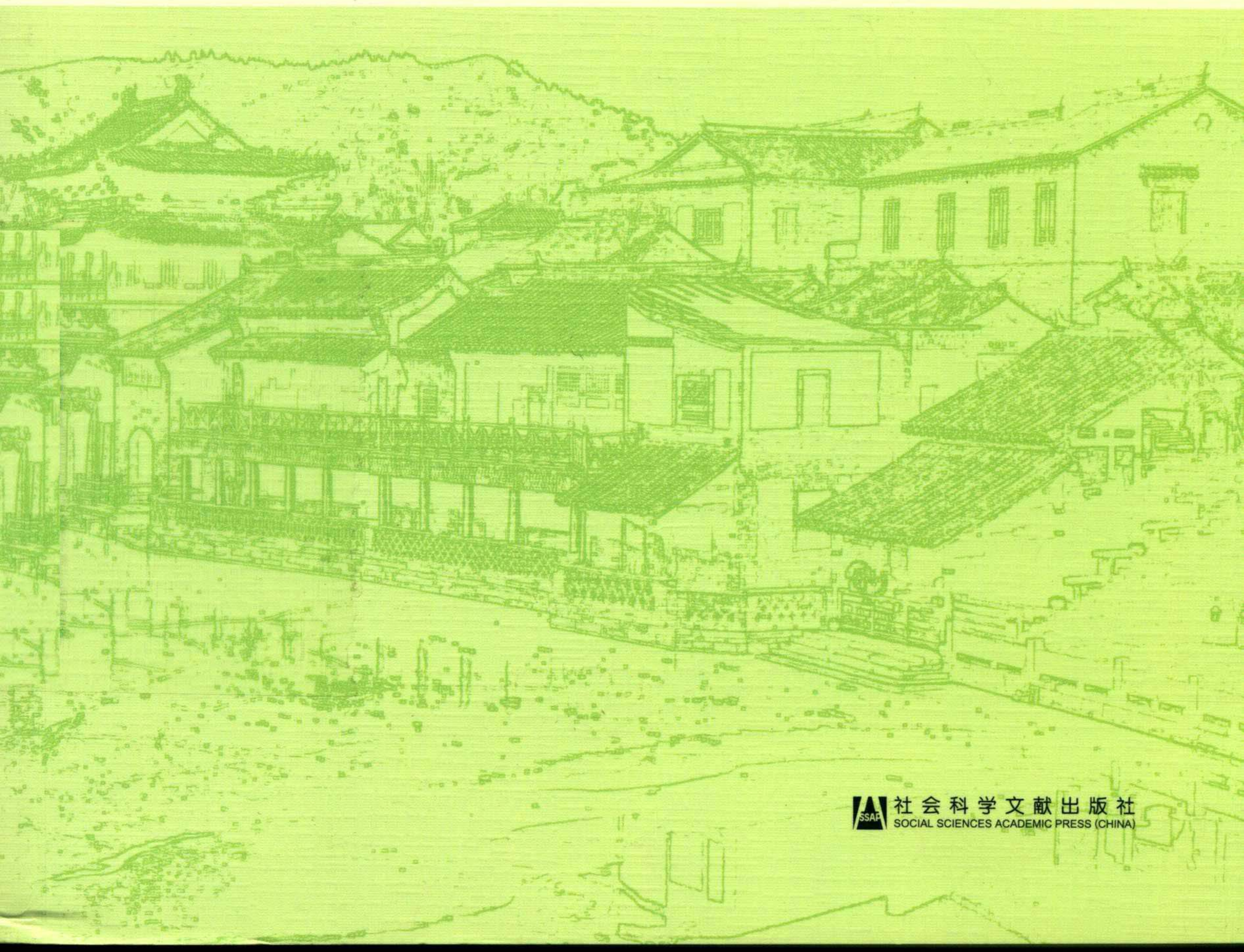


# 农业转型升级与 农村全面发展

AGRICULTURAL TRANSFORMATION AND  
RURAL INTEGRATED DEVELOPMENT

主编 / 魏后凯 王兴国 副主编 / 翁鸣 李岩





# 农业转型升级与 农村全面发展

AGRICULTURAL TRANSFORMATION AND  
RURAL INTEGRATED DEVELOPMENT

主编 / 魏后凯 王兴国

副主编 / 翁鸣 李岩

## 图书在版编目(CIP)数据

农业转型升级与农村全面发展 / 魏后凯, 王兴国主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2017.5  
ISBN 978 - 7 - 5201 - 0807 - 2

I. ①农… II. ①魏… ②王… III. ①农业经济 - 转型经济 - 中国②农业发展 - 研究 - 中国 IV. ①F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 085821 号

## 农业转型升级与农村全面发展

---

主 编 / 魏后凯 王兴国

副 主 编 / 翁 鸣 李 岩

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇

责任编辑 / 王楠楠 颜林柯

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社(010)59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19.25 字 数: 318 千字

版 次 / 2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0807 - 2

定 价 / 79.00 元

---

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

## 序 言

近年来，在国家政策的有力支持下，中国农产品总量不断增长，品种日益丰富多样，过去长期困扰国民经济发展的农产品总量不足矛盾已经得到缓解，农产品供求由长期短缺转变为总量大体平衡，但是，受小农经济生产方式与传统体制机制的影响和束缚，农业发展中的各种深层次结构性矛盾日益凸显。这种结构性矛盾不仅表现在农业发展高度依赖资源消耗、基础设施和技术装备落后、生产经营组织化程度低、部分农产品供求结构性失衡等方面，而且体现在农业发展方式粗放、农产品质量和安全问题凸显、国际竞争力不强等方面。至今，中国“农业弱”的状况仍未得到根本改变，农业大而不强、多而不优的问题更加突出。从某种程度上讲，农业发展质量和效率较低、竞争力不强，本身就是一个深层次的结构性问题，它反映了绿色安全、优质高效、市场畅销的农产品发展严重滞后。

当前，中国农业发展的主要矛盾已经由过去的总量不足转变为结构性矛盾。随着发展阶段的转变和居民消费层次的升级，中国农业发展已经进入全面转型升级的新阶段。所谓转型，是指农业发展模式和发展方式的重大转变；所谓升级，则是指农业产业结构的优化和升级。可以说，加快农业转型升级是实现农业增效、农民增收和农村增绿的根本途径。无论是农业发展转型还是农业结构升级，都必须以增加农民收入、提高农业供给质量和效率为根本目标，要依靠农业供给侧结构性改革和农业科技创新，推动农业发展由过度依赖资源消耗向追求绿色生态可持续转变，由主要满足量的需求向更加注重满足质的需求转变。为此，必须根据市场需求和居民消费升级的需要，从根本上改变过去那种小规模分散经营、高度依赖农用化学品投入的传统农业模式，逐步建立起适度规模经营、绿色安全、优质高效、可持续、智能化的现代农业模式。从某种程度上讲，农业转型升级就是变传统农业为现代农业的过程，也是实现农业现代化的过程。

在新形势下，加快推进农业的全面转型升级，必须依靠农业供给侧结



结构性改革，激活各类要素、主体和市场，积极培育产业链条，促进纵横向的多层次产业融合，进一步完善农业生产、经营和服务体系。首先，要培育壮大家庭农场、农民合作社、龙头企业等新型经营主体和服务主体，并采取股份合作、土地托管、代耕代种等多种方式，因地制宜发展多种形式的适度规模经营，以从根本上改变长期制约农业发展的小规模分散经营和小农生产方式。其次，充分挖掘和拓展农业的生产功能、生态功能、生活功能、休闲功能、景观功能、示范功能、文化传承功能等，大力发展生态农业、休闲农业、观光农业、创意农业等，推动农业产业链条的多维延伸，提高农业的价值和综合效益。再次，围绕市场的需求，按照前后两端延伸的思路打造农业全产业链，构建贯穿于农业生产全过程、全方位的产前、产中和产后服务体系，实现农业的纵向融合和一体化。最后，促进农业与二、三产业尤其是文化旅游产业的深度融合，大力发展农产品加工、农业文化、农业旅游、农业电商、农业+康养等产业，实现农业的横向融合和一体化。

加快农业转型升级也是确保农民增收、实现农村全面发展的需要。近年来，中国农民增收越来越依靠工资性收入，尤其是外出打工的工资性收入，农民增收渠道多在农业和农村之外。很明显，这是一种城市导向型的农民增收模式。在这种模式下，虽然农民的收入增加了，但由于没有形成内生活力，农村缺乏产业支撑，很容易导致农村凋敝。可见，现行高度依赖外出打工和城镇产业支撑的农民增收模式是不可持续的，未来农民的增收应该更多地依靠农业农村，要有稳定的农村产业支撑，要有来源于农村的多元化增收渠道。为此，需要大力振兴农村产业，在加快农业转移人口市民化的基础上，建立符合中国农村特点的农民持续增收机制，这种机制将是一种农村导向型的多元化增收机制。在实现农业转移人口市民化的情况下，农民增收的潜力将主要集中在三个方面：一是依靠发展现代农业来提高农业生产率和竞争力；二是推动农村一、二、三产业融合发展，不断拓展农民在农村就业和增收的空间；三是加快农村产权制度改革，让农村产权能够交易起来、流转起来，并赋予农民更多的财产权利，不断增加农民的财产性收入。

面对中国经济的新常态和农业加快转型升级的新形势，2016年10月8~10日由中国社会科学院农村发展研究所、山东省社会科学院、山东智库联盟联合主办的“新常态下农业转型升级研讨会暨第十二届全国社科农



经协作网络大会”在山东省潍坊市隆重召开，会议主题为新常态下农业转型升级与“十三五”农村发展，中国社会科学院蔡昉副院长、山东省人民政府季缙绮副省长出席会议并发表演讲。来自全国社科院系统以及部分高校和政府部门的150余名专家学者、领导出席了此次会议。本书是此次学术研讨会的论文集，共选入29篇论文，分为农业与农村改革、农业转型升级、农村精准扶贫、农村全面发展四个部分。入选论文的筛选和编辑工作由翁鸣、李岩负责，罗万纯、王宾、张立龙承担了部分编辑工作。此次会议的召开得到了中共潍坊市委、潍坊市政府、潍坊市委党校和中潍东方大酒店的大力支持，在此表示衷心的感谢。

魏后凯

2017年4月21日

# 目 录

## 农业与农村改革

|  |     |     |       |     |       |
|--|-----|-----|-------|-----|-------|
| 农村宅基地退出的政策演变、模式比较及制度安排<br>.....        | 魏后凯 | 刘同山 | / 003 |     |       |
| 农村土地产权制度“三权分置”的动力机制与实施路径 .....         | 张克俊 |     | / 018 |     |       |
| 我国农村土地承包经营权退出的基本判断、实践创新<br>与前景展望 ..... | 郭晓鸣 | 高 杰 | / 031 |     |       |
| 家庭农场建设中土地流转的调查与思考 .....                | 田国英 | 赵旭强 | / 042 |     |       |
| 玉米临储政策退出对东北四省区种植业的影响及对策 .....          | 侯荣娜 |     | / 049 |     |       |
| 山东省农村信用社改革的思考<br>——基于农户借贷特征 .....      | 李 军 | 李 岩 | / 056 |     |       |
| 宅基地退出社会稳定风险评价指标体系研究<br>.....           | 严 静 | 孔令刚 | 程从坤   | 李 颖 | / 064 |

## 农业转型升级

|                                   |           |     |       |
|-----------------------------------|-----------|-----|-------|
| 农业绿色转型发展面临的主要问题与政策建议 .....        | 于法稳       |     | / 079 |
| 中国粮食市场挤压效应的成因分析 .....             | 翁 鸣       |     | / 093 |
| 供给侧改革背景下黑龙江省品牌农业发展研究 .....        | 赵 勤       |     | / 109 |
| 加快新疆特色农业转型升级的对策 .....             | 地力木拉提·吾守尔 |     | / 120 |
| 农业生产专业化的趋势和演化路径<br>——以山东省为例 ..... | 樊祥成       |     | / 126 |
| 生态环境视角下的山东绿色农业研究 .....            | 许英梅       |     | / 139 |
| 吉林省农业规模化经营问题研究 .....              | 张 磊       | 李冬艳 | / 146 |



福建一二三产业融合与农业发展研究 ..... 蔡承彬 / 154

## 农村精准扶贫

安徽光伏扶贫的主要做法及经验启示 ..... 张谋贵 / 167

产业精准扶贫脱贫创新实践研究

——以陕西省为例 ..... 任宗哲 魏 雯 王建康 / 173

建立完善的扶贫开发机制研究

——以山东省为例 ..... 徐光平 / 181

广西石漠化片区精准扶贫对策研究 ..... 刘东燕 / 188

基于第三方评估的精准扶贫绩效分析

——以甘肃省东乡县毛沟村为例 ..... 王建兵 胡 苗 / 198

江苏“十三五”脱贫攻坚的重点、难点及对策

..... 张立冬 周春芳 赵锦春 / 210

江西精准扶贫精准脱贫现状、问题与建议

——基于江西 S 县的典型调查分析 ..... 张宜红 / 218

宁夏贫困地区精准扶贫研究 ..... 李文庆 / 228

青南藏区产业扶贫模式创新思考 ..... 苏海红 杜青华 / 240

新时期河北省精准扶贫的实践创新 ..... 王春蕊 / 249

## 农村全面发展

湖南城乡一体化的基本态势、问题与对策

..... 陈文胜 王文强 陆福兴 邝奕轩 / 263

我国农村电子商务发展面临的问题与对策 ..... 曾建民 / 276

新常态背景下我国农民就业转型问题与对策建议 ..... 刘依杭 / 284

台湾乡村旅游发展的历程、特点及启示

..... 刘棟子 杨 玲 马云辉 / 293



# 农业与农村改革







# 农村宅基地退出的政策演变、模式比较及制度安排

魏后凯 刘同山\*

**摘要：**自农村改革以来，宅基地退出政策经历了允许农村房屋与宅基地一体转让、禁止向城市居民出售农村住宅及宅基地、探索宅基地有偿退出与集体内部转让三个阶段。现行宅基地退出模式主要有宅基地换房、宅基地收储和市场化交易三种。比较而言，市场化交易能够发现宅基地价值、实现供需平衡，有更大的推广价值。但是当前实施宅基地退出，除法律法规及观念上的障碍外，还存在其经济价值难以实现、相关配套改革缺乏、少数农户的财产权不被重视等问题。为此，必须完善相关法律法规，加快综合配套改革，依靠政府引导和市场化途径，实施分类、分层、多样化的策略，建立和完善长效机制，推动进城落户农民自愿有偿退出宅基地。

**关键词：**城镇化 宅基地退出 政策演变 模式比较 制度安排

## 一 引言

中国城镇化是 21 世纪最受全球关注的大事之一。新世纪以来，中国城镇化步伐明显加快，大量农村人口迁入城镇。预计到 2030 年，中国的城镇化率将达到 68% 左右。一般来讲，在城镇化的进程中，随着农村人口不断向城镇迁移，城镇建设用地将增加，而农村建设用地将减少。但是，受限于中国的土地制度，农村土地市场的发育远远滞后于劳动力市场。农村宅

---

\* 魏后凯、刘同山，中国社会科学院农村发展研究所。



基地属于集体所有，其使用权不能在市场上合法交易，进城农户有偿退出宅基地的通道也十分缺乏。受此影响，中国的城镇化引发了两个突出的问题。一是在城镇化率不断提高的同时，城市建设用地和农村宅基地面积不合理地“双增长”。全国农村宅基地面积从2008年的1.36亿亩，增加至2013年底的1.7亿亩<sup>①</sup>，短短五年时间增加了25.0%；城市（包括县城）建设用地面积则从2008年的0.82亿亩，增加至2014年底的1.03亿亩，六年间增长了25.6%。由于土地面积的不可增加性，城乡建设用地增加必然以耕地或潜在耕地面积的减少为代价，从而加大了国家耕地保护和粮食安全的长期压力。二是在城市建设用地日益紧张和18亿亩耕地红线不断逼近的压力下，农村建设用地低效率利用、农村空心化等问题仍然十分严重。国土资源部的数据显示，当前农村居民点空闲和闲置用地面积为0.3亿亩左右，低效用地面积达0.9亿亩以上，分别相当于现有城镇用地规模的1/4和3/4<sup>②</sup>。

为了在城乡范围内优化“人地”资源配置，提高农村建设用地的利用效率，宅基地退出日益成为农村土地制度改革的一个重点，受到学界和政界的高度关注。所谓宅基地退出，是指部分农户直接放弃宅基地使用权或者通过房屋转让同时让渡宅基地使用权的一种自主选择行为。与“转让”暗含了交易双方不同，“退出”这一概念侧重从宅基地出让人的角度考虑“人地分离”问题。

## 二 农村宅基地退出的政策演变

自农村改革以来，中国宅基地退出政策从最初允许房地一体转让，到20世纪末以严禁“小产权房”的方式管控农村房屋和宅基地交易，发展到目前探索宅基地有偿退出及集体经济组织内部转让，可谓“一波三折”。

---

① 2008年全国宅基地由全国农村居民点用地面积估算。按照国土资源部的估算方法，农村宅基地面积=农村居民点面积×村庄居住建筑用地比例，其中村庄居住建筑用地比例取55%。参见国土资源部咨询研究中心2010年2月发布的《农村宅基地节地政策研究报告》。2013年的数据转引自《经济参考报》2014年12月3日，第2版。

② 《推进土地节约集约利用的指导意见解读之一》，[http://www.mlr.gov.cn/xwdt/mtsy/xinhuanet/201410/t20141028\\_1333615.htm](http://www.mlr.gov.cn/xwdt/mtsy/xinhuanet/201410/t20141028_1333615.htm)，国土资源部网站，2014-10-28。



### （一）允许农村房屋与宅基地房地一体转让（1978~1998年）

自1978年农村改革至1998年间，虽然对宅基地管理不断规范化，但总体来说，国家仍然在承认农民房屋私有产权的前提下，允许农村房屋连同宅基地一同转让。1982年国务院发布的《村镇建房用地管理条例》，不仅首次提出“出卖、出租房屋的，不得再申请宅基地”，还对城镇居民取得宅基地的合法性进行了规定。1986年通过的第一部《土地管理法》第38条规定，“出卖、出租住房后再申请宅基地的，不得批准”。考虑到住房和宅基地的不可分割性，这一规定实际上准许了农民在出卖住房的同时退出宅基地。这部法律还在第41条规定，经县级人民政府批准，城镇非农业户口居民建住宅，可以使用集体所有的土地。1988年修订的《土地管理法》第2条规定，“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让”。1991年发布的《土地管理法实施条例》对土地使用权转让的具体细则作了补充。

此后，为了控制不断增加的“小产权房”，1998年重新修订的《土地管理法》删除了关于城镇非农业户口居民可以在农村取得宅基地的规定，但仍然在第2条保留了“土地使用权可以依法转让”的规定，并在第62条指出“农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准”。虽然本次修订后的法律不再支持非农业户口居民申请宅基地，但仍然延续了先前房地一体转让的思路，并没有禁止宅基地使用权转让。可以发现，这一时期，农村房屋和宅基地管控遵循的是房地一体可转让的思路。

### （二）禁止向城市居民出售农村住房及宅基地（1999~2008年）

针对不断升温的“炒地热”和农村集体土地转让管理的混乱，1999年5月国务院办公厅发布的《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》规定，“农民的住宅不得向城市居民出售，也不得批准城市占用农民集体土地建住宅”，从而限制了农户土地使用权转让和房屋处置的权利。此前，从法律层面上来讲，国家从未限制过农民房屋处置权及相应宅基地使用权的转让，更没有限制受让对象（张云华，2011）。尽管2004年修订的《土地管理法》仍保留了“土地使用权可以依法转让”和“农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准”等条款，但随着城郊农村宅基地流转日益增加和“小产权房”颇具规模且屡禁不止，2004年10月国务院



发布《关于深化改革严格土地管理的决定》，要求“禁止城镇居民在农村购置宅基地”。当年11月，国土资源部发布《关于加强宅基地管理的意见》，强调“严禁城镇居民在农村购置宅基地，严禁为城镇居民在农村购买和违法建造的住宅发放土地使用证”。

在《物权法》草案审议稿中，曾规定“本集体以外的人通过转让取得宅基地使用权的，应当缴纳宅基地使用费”。后倒退至“宅基地使用权人经本集体同意，可以将建造的住房转让给本集体内符合宅基地使用权分配条件的农户；住房转让时，宅基地使用权一并转让。禁止城镇居民在农村购置宅基地”（赵树枫等，2015）。但最终出于多方面的考虑，2007年颁布实施的《物权法》删除了上述内容，指出“宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理法等法律和国家有关规定”，从而规避了宅基地使用权转让这一十分重要而又敏感的问题。2008年中央一号文件再次强调，严格农村集体建设用地管理，严禁通过“以租代征”等方式提供建设用地，城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或“小产权房”。当年7月，住房和城乡建设部、国土资源部先后发文规定：城市居民在农村购买住宅，申请住房所有权转移登记和宅基地使用权登记的，不予办理或受理。可见，禁止农村住宅和宅基地使用权向城市居民转让，是这一时期宅基地管理政策的核心目标。

### （三）探索宅基地有偿退出与集体内部转让（2008年以来）

为了提高宅基地利用效率，破解日益严重的农村空心化问题，2008年以后，在严禁“小产权房”交易的同时，国家开始探索进城农户宅基地退出和集体经济组织成员之间的宅基地转让。2008年国务院发布的《关于促进节约集约用地的通知》指出，“对村民自愿腾退宅基地或符合宅基地申请条件购买空闲住宅的，当地政府可给予奖励或补助”。2010年国务院发布的《全国主体功能区规划》又指出，要“按照农村人口向城市转移的规模和速度，逐步适度减少农村生活空间，将闲置的农村居民点等复垦整理成农业生产空间或绿色生态空间”。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步明确，要“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道”。2014年发布的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》充分体现了这一思路。



十八届五中全会和2016年中央一号文件都提出，要维护进城农户的宅基地使用权，并支持引导其依法自愿有偿转让。“十三五”规划纲要也明确指出，要“开展宅基地融资抵押、适度流转、自愿有偿退出试点”。

不过，目前宅基地退出的受让人仍被限定在集体经济组织内部。2015年1月中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布的《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点工作的意见》明确提出，进城落户农民自愿有偿退出或转让宅基地“要在本集体经济组织内部”。同年8月，国务院印发的《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》也要求，“对农民住房财产权抵押贷款的抵押物处置，受让人原则上应限制在相关法律法规和国务院规定的范围内”。

总之，近年来，国家开始强化农村宅基地的转让、抵押等权能，加快为宅基地有偿退出提供制度安排。不过，改革的主要思路是将受让人限制在集体经济组织成员内部，城市居民购置农村住宅和宅基地使用权仍然无法获得政策支持。

### 三 农村宅基地退出的模式比较

随着城镇化导致的城乡建设用地“双增长”问题日益严重，为了提高农村建设用地的利用效率、消解城市对建设用地的渴求，近年来，越来越多的地方进行了农村宅基地退出尝试。

#### （一）几种主要的宅基地退出模式

##### 1. 宅基地换房

顾名思义，宅基地换房是指农民以宅基地换取小城镇或规划区域内的房屋。宅基地换房可以分为两类，一类是政府主导的宅基地换房。其基本动机是在城乡建设用地利用效率“冰火两重天”的困境下，从国家的“增减挂钩”政策出发，实现城乡建设用地的统筹利用。这类宅基地换房主要发生在城郊地区，是城市规模扩张和土地制度约束下的创新之举。四川郫县在县政府主导下开展的宅基地换房就是这方面的典型。郫县是成都市的近郊县，距离成都市区仅10千米。近年来，随着成都城市规模的扩张，郫县大部分已经融入中心城区。为了协调推进人口和土地城镇化，2012年以



来，郟县开始实施宅基地退出，并为退出宅基地的农户提供集中安置和货币化补贴两种选择。以某农户退出宅基地 170 平方米为例，选择安置房和现金，分别可以获得 29.51 万元和 20.33 万元的补贴。由于选择安置房对农民更为有利，截至 2014 年底，只有 195 户选择了货币化补贴，占比不到 10%，绝大部分退地农户都选择了集中安置。

另一类是农业企业主导的宅基地换房。其主要考虑的是发挥农村建设用地的商品属性，在改善农民居住环境、使其就地或者就近转移的同时，在节约的建设用地上从事房地产开发获利。河南浚县中鹤集团是开展宅基地换房业务的农业企业之一。自 2010 年起，中鹤集团依托浚县粮食精深加工园区，按照“以产兴城、以城促产、产城一体”的理念，开始了占地 11 平方千米的中鹤新城建设，并在地方政府的协助下，推动农民以农村宅基地和房屋置换楼房。其安排具体如下：规划区内的每个农民有 30 平方米在新城购房的指标，指标内售价为建造成本的一半（650 元/平方米），超过指标的部分按成本价出售；根据农户退出的宅基地面积、房屋间数和新旧程度等获得相应的置换补贴。因此，农户只需花费几万元甚至不用支付费用，就可以以旧换新，住进新城社区。至 2014 年上半年，已有 4 个村的 1085 户农户，共计 4020 人，整体搬进了中鹤新城。

## 2. 宅基地收储

近年来，一些地方政府和村集体，出于各种目的开展了宅基地收储工作，提高了农村宅基地利用效率，改善了村民居住环境。宅基地收储分两种情况，一种是村集体收储。福建晋江市砌坑村是传统农区村集体实施宅基地收储的典型。自 2006 年起，砌坑村开始由集体经济组织安排资金，实施宅基地收储、村庄统一规划建设和集中安置搬迁。2016 年 3 月，砌坑村在总结前期经验的基础上，制定了宅基地退出补偿办法：根据宅基地位置优劣，村集体给予每平方米 100 ~ 300 元的退出补偿；宅基地全部退出的，提供另有住房证明，补偿标准上浮 20%；对于房屋，依据新旧状况和建筑结构，每平方米给予 80 ~ 110 元（土木结构）、200 ~ 400 元（石结构）和 250 ~ 500 元（钢混结构）不等的货币补贴；退出宅基地面积在 50 平方米以上的，在本村购买安置房，享受每平方米套房 500 元、别墅 600 元的优惠价格。至 2015 年底，村集体已回购宅基地 218 处，涉及（拆迁）房屋面积超过 7 万平方米，统一建设安置楼 75 套、别墅 56 套。

另一种是政府收储。与晋江市村集体主导的宅基地收储不同，2013 年



宁夏平罗县为了插花安置生态移民，在县域范围内制定了详细的宅基地和房屋收储办法，并出资 500 万元设立农村宅基地和房屋收储基金，启动了收储式宅基地退出试点工作。一是按不同区位将标准面积（270 平方米）的宅基地收储价格确定为 1 万元、9000 元和 8000 元三个等级。未取得使用证的宅基地及超标部分，折价收购。二是根据建造年限和房屋结构，明确 2010 年以后建造的砖木结构且外墙贴瓷砖的房屋，收储价格为每平方米 700 元；2010 年之前建造的或未取得所有权证的房屋，折价收购。折价比例由相关各方协商确定。此外，退出农户必须同时退出宅基地、房屋、承包地和相应的集体成员身份以及收益分配权。以典型农户退出 270 平方米宅基地、100 平方米（2010 年以后建造的砖木结构）房屋、5 亩承包地和 4 口人的集体成员身份为例，退出补偿合计约为 13.6 万元。至 2015 年 8 月收储工作结束，农户退出宅基地和房屋 1718 处，安置生态移民 1174 户。

### 3. 市场化交易

与宅基地换房、收储等政府或村集体主导的宅基地退出模式不同，一些地方政府顺应经济社会发展需要，利用市场机制有效实现了部分农户闲置宅基地的退出。从各地的实践看，通过市场化交易实现宅基地退出主要有两种类型。一种是房地一体转让。浙江乐清市开展的房地一体转让就是这方面的有益探索。长期以来，为了获得经营资金，乐清人对农房抵押、转让的需求强烈。为了规范农村房屋交易行为，21 世纪以来，当地政府开始对农村房屋转让进行登记备案。至 2007 年底，经住建局登记备案的农村房屋转让累计为 88 起。此时，理论上，谁都可以购买农村房屋并在交税后登记过户。2008 年，受国土资源部、住房和城乡建设部有关文件的影响，农村房屋转让登记暂停。但是，当地农村房屋转让的市场需求十分强烈，民间自发的农房转让依然盛行。2009 年 7 月，乐清再次放开了农村房屋转让，允许农村房产“在市域范围内农业户籍人口间转让”，压抑的农村房屋交易需求得以释放，2010 年农房转让达 383 起。此后，乐清市农村房屋和宅基地房地一体跨村、跨镇交易的现象日益普遍。仅“十二五”期间，就有 5409 起农村房屋转让在乐清市住建局进行了登记备案。

另一种是地票交易制度。2008 年 12 月，重庆市在全市范围内启动了地票交易制度。所谓地票，是指土地权利人自愿将其建设用地按规定复垦为合格的耕地等农用地后，减少建设用地所形成的在交易所交易的建设用地指标。2015 年底，重庆市在实践经验的基础上，发布了《重庆市地票管理办