

【土地问题】

农户有偿退出宅基地的私法规范路径

——以 2015 年以来宅基地有偿退出改革试点为对象

夏沁

(中南大学 法学院,长沙 410012)

摘 要:农户有权按照自己的意愿获得市场化对价而有偿退出宅基地,但目前试点地区存在适用情形不一致以及混同于无偿退出和宅基地强制收回等问题,其根本原因在于“允许进城落户农民有偿退出宅基地”的私法调整规范存在缺失。在城乡建设用地统一要素市场的背景下,宅基地有偿退出的交易市场愈发完善,该制度具备了通过市场价格和市场机制调整农户退出宅基地取得的“对价”的规范基础。而民法典宅基地使用权、“三权分置”中宅基地使用权、宅基地资格权、成员权、土地发展权的权利类型能够最大程度区分不同的权利客体“对价”,由此成为统一构造宅基地有偿退出私法规范的基本路径。在制度层面,因有偿退出是一种典型的双方民事法律行为,以此为主线,法律行为制度可以统合不同权利类型的有偿退出,并通过团体法的约束和限制最终构建不以户口作为判断农户有偿退出宅基地的私法规范。

关键词:宅基地有偿退出;私法构造;宅基地权利

中图分类号:D912.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)04-0152-13

一、引言

党的二十大报告指出,“保障进城落户农民合法土地权益,鼓励依法自愿有偿转让”,明确了宅基地退出制度的基本方向。宅基地有偿退出作为集体土地制度不可或缺的内在构成部分,能够破解土地公有制限制土地自由交易带来的土地固化问题。宅基地有偿退出改革通过腾退并整治闲置宅基地,成为促进农民财产性收入增加和优化宅基地再利用的关键路径。《土地管理法》《土地管理法实施条例》则在法律层面确认了允许进城落户农民有偿退出宅基地。然而遗憾的是,现有研究尚未深入探讨关于宅基地有偿退出入法后的制度构造问题,其整体上仍侧重于宅基地退出驱动力因素、退出意愿、补偿因素以及补偿方案等实证方面的研究。尽管这些研究奠定了差异化、分阶段、分区域实施渐进式有偿退出宅基地的基础,但是无益于宅基地有偿退出制度本身的完善。

事实上,经历了自 2015 年以来的宅基地制度试点改革,进城落户农民有偿退出宅基地已经从一项政策措施转化为法律制度。此种有偿退出制度是建立健全宅基地管理制度的核心内容,但也是其中规范最为薄弱的一环:一方面,现行法律将有偿退出置于公法之中,而有偿退出所涉主体、权利、效果等实属私法调整的范围;另一方面,《土地管理法》对有偿退出仅做原则性规定,而农户一经有偿退出会直接产生具体的法律效果。从确权角度而论,农户不明其有偿退出

收稿日期:2023-02-08

基金项目:国家社会科学基金重大项目“农村集体所有制法律实现机制研究”(22&ZD202);湖南省社会科学成果评审委员会一般资助项目“湖南省闲置宅基地有偿退出并再利用的现状与对策研究”(XSP2023FXZ023)

作者简介:夏沁,女,中南大学法学院讲师,博士。

宅基地的法律效果,便无从知悉其享有宅基地的权利状态,反之,还会制约有偿退出制度的实施。可见,宅基地有偿退出的私法规范不仅是有偿退出制度构造的主要内容,更是保障下一阶段宅基地有偿退出有序展开的法治基础。本文拟以此展开探讨,求教于方家。

二、农户有偿退出宅基地的私法规范缺失及其困境

就2015年以来试点地区的规范文本而论,地方或制定并出台了专门的指导意见、实施方案、暂行办法等,或在土地管理法实施办法或条例、宅基地管理办法或条例等法规中明确了相关规定,以此形成了宅基地有偿退出制度的调整规范。

(一) 农户有偿退出宅基地规范的基本情况

各地关于宅基地有偿退出的规范内容具体包括退出情形、退出条件、退出程序、补偿标准等,但差异明显,甚至存在矛盾和冲突^①。

第一,试点地区关于宅基地有偿退出的适用情形、适用条件等规定的差异和矛盾。宅基地有偿退出作为倡导鼓励农户自愿退出宅基地的制度,理论上除适用法定收回的规定外,均可由农户自主自愿决定。现行政策文件均明确指出农户可以自愿选择有偿退出。即便在法定收回情形下,也不排除农村集体经济组织与农户自愿协商有偿退出宅基地,只是无法达成合意的,可以依法强制农户退出。但实践中,试点地区通常会明文列出宅基地有偿退出的适用范围。例如,金寨县规定有偿退出情形包括符合“一户一宅”建房条件的、“因继承和其他合法占有宅基地且自愿全部退出的”及“进城落户且自愿全部退出的”^②;铜鼓县规定的情形为“一户一宅”超面积标准或“一户多宅”占用的宅基地、“非成员继承或其他方式占有宅基地”^③;晋江市则规定为“闲置、超占或一户多宅等占用的宅基地”^④。

此种列举的方式不仅限缩了宅基地有偿退出的适用情形,而且附加了额外的适用条件,从而限制了农户退出宅基地的自治空间。如《金寨县农村宅基地自愿退出奖励扶持办法(试行)》第6条第2款规定在农民进城落户或继承取得宅基地时,要求“全部退出”方可实行有偿退出。同时,由于各地规定的适用情形和条件的不一致,如金寨县、铜鼓县等关于符合“一户一宅”建房而准予有偿退出的情形并不相同,容易造成适用上的混乱。

第二,试点地区关于宅基地有偿退出与无偿退出的适用范围规定不合理,甚至存在矛盾。农户有偿退出宅基地时取得的补偿或适用相关补偿标准,其实质是退出宅基地权利的对价。实践中,大部分试点地区将无偿退出认定为与有偿退出相并列的、无须支付对价的退出方式,并相应确定了两者的适用范围。如试点文件关于宅基地退出方式中明确规定“实行有偿或无偿退出”。但各地区关于有偿退出和无偿退出的情形并不统一且相互冲突。如安徽省金寨县认为“一户多宅”的多宅部分应当予以无偿收回,而平罗县则将此作为有偿退出的情形。更有甚者,部分试点地区规定宅基地有偿退出与无偿退出的适用情形相同,从而可以选择性地不予以补偿。如覃塘区既规定了“一户多宅”的多宅部分、已进城落户农民的有偿退出,也鼓励农户在这些情形下无偿退出。

流弊所及,大部分试点地区关于有偿退出的补偿标准和补偿方式是明确且固定的,农户无法通过协商或协议获取退出宅基地的合理对价。如余江县、金寨县等均按照固定金额标准或面

① 截至2023年2月28日,笔者在北大法宝上搜索宅基地制度试点改革地区与有偿退出相关的文件共计100余件,其范围覆盖了大部分试点地区的规范文件,本文在把握整体规范情况的基础上,尝试选取其中具有典型性和代表性的规范文件展开论述,特此说明。

② 参见《金寨县农村宅基地自愿退出奖励扶持办法(试行)》第6条。

③ 参见《铜鼓县农村宅基地有偿使用、流转、退出和取得暂行办法》第17条。

④ 参见《晋江市农村宅基地自愿有偿退出指导意见》第2条第1款。

积标准予以补偿^①。此情形下,地方间补偿标准不一致、补偿金额不到位、补偿范围不统一也表现为农户部分退出的宅基地未取得应有的对价,该部分退出实属无偿退出。而无论是全部无偿或部分无偿均剥夺了农户退出宅基地的对价,损害了农民合法的土地及财产权益,与赋予农民更多财产权利的改革方向相背^[1]。值得注意的是,还有部分试点地区将无偿退出认定为强制收回宅基地的手段。此时,有偿退出与无偿退出不仅是对价层面的区别,而且涉及农户可否自主地退出宅基地。

第三,试点地区关于宅基地有偿退出与强制收回的适用限制规定的混同和矛盾。这里,与农户意愿相关的退出,实则涉及有偿退出与强制收回之间的区别。根据《土地管理法》第66条第1款的规定,宅基地收回是一项由农村集体经济组织单方面实施,并强制性地消灭土地使用权的法律制度^[2]。而宅基地有偿退出是农户按照自己的意思自主自愿地选择放弃其在宅基地之上的权利并获得一定对价补偿的法律制度。按照体系解释,宅基地收回适用情形应以法律规定为限,而宅基地有偿退出的适用并不受限于法律规定的情形。依此逻辑,农户有偿退出宅基地与被强制收回宅基地的主体、范围、条件、程序、法律效果等方面存在显著的差异,故有偿退出和强制收回应当分别设置两者的适用规则。否则,一方面会不当地扩大农村集体经济组织强制收回宅基地的法定情形;另一方面则可能纵向地加深农户有偿退出宅基地的限制。

但理论上和地方法规中经常将有偿退出与无偿退出、宅基地收回、退回、退还等相混淆。此时,宅基地有偿退出与强制收回制度在适用时被施加了同样的限制,两者在一定程度上发生同化。具体表现在:其一,两者具有相同的适用情形或适用条件。例如,“一户一宅”的超标部分、“一户多宅”的多宅部分、拆旧建新和异地建房等既在多地试点的宅基地有偿退出规范中予以规定,同时被纳入宅基地收回的适用情形^②。其二,两者适用同一套收回程序。如《金寨县农村宅基地自愿退出奖励扶持办法(试行)》第12条即规定有偿退出与强制收回程序上均须由农户提出申请,并经过农村集体经济组织审核以及乡镇人民政府审查。其三,两者在特定情形下适用的转化。如部分地方规定在农户签订有偿退出宅基地协议后拒不退出的,集体经济组织即可强制收回^③。

此种混同不仅侵蚀了农民的意思自治和财产权利,还使得农户无从把握其对宅基地的产权状态。而宅基地有偿退出与强制收回相关适用规范的混乱性,将直接导致农户退出宅基地意愿的降低。这些都无益于甚至阻碍了试点地区持续推进自愿有偿退出宅基地的改革。

(二) 农户有偿退出宅基地规范的法律困境

以上矛盾反映到法律层面,即表现为宅基地有偿退出机制私法调整规范的缺失。其弊端在于:

第一,在操作层面,由于农户有偿退出宅基地所涉权利客体的类型差异,该原则性规定难以指导后续制定有关退出条件、退出程序、补偿标准等具体性规定。依其理,农户选择有偿退出何种宅基地权利,直接决定了其退出时取得补偿的对价以及退出后保留的权利状态。不仅如此,退出宅基地的权利类型亦直接影响到“禁止以退出宅基地作为落户条件”等禁止性规范的适用。那么,退出宅基地使用权或集体成员权是否可以作为落户条件,这里权利类型的识别成为判断农户能否退出宅基地并落户城镇的前提。逻辑上,仅依靠该原则性规定而不确定权利类型

① 参见《余江县农村宅基地有偿使用、流转和退出暂行办法》《金寨县农村宅基地自愿退出奖励扶持办法(试行)》《海城市农村宅基地有偿使用、流转、退出暂行办法》。

② 具体参见《湖南省土地管理实施办法》第30条;《贵州省土地管理条例》第39条;《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第36条。

③ 类似的规定可见《六盘水市村寨规划条例》第41条;《株洲市农村村庄规划建设管理条例》第23条;《拉萨市村庄规划建设管理条例》第38条。

的私法规范,是无法在法律上形成具有“可操作性的规定”的^[3]。试点地区关于“永久退出、部分退出”等实践正在探索不同类型权利客体的有偿退出方式。

第二,在规范层面,由于民法典宅基地使用权与“三权分置”下的宅基地使用权的定位不明,该原则性规定难以为农户有偿退出宅基地使用权提供稳定且均衡的补偿依据。依据《民法典》的规定,民法典宅基地使用权是农户基于成员身份而享有的特殊用益物权,其兼具身份权和财产权(资格权和使用权)的特性。“三权分置”中的宅基地使用权则是一个集合概念,包括用益物权、租赁权、使用权等,其内涵更贴近土地使用权的含义。可见,两类宅基地使用权所指权利内容存在明显的差异,但地方文件中的“宅基地使用权”时常将民法典宅基地使用权与“三权分置”中的宅基地资格权、宅基地使用权等相混同。例如,平罗县、丰县等地区文件规定的“宅基地使用权”既包括宅基地资格权,也包括宅基地使用权;而义乌、长垣等地则仅指宅基地使用权。更常见的情况是,地方文件中的“宅基地使用权”一词同时指代民法典宅基地使用权或“三权分置”下的宅基地使用权^①。

第三,在适用层面,由于农户有偿退出宅基地与被强制收回宅基地的边界模糊,该原则性规定可能与“禁止违法收回宅基地”等禁止性规定相冲突。原则上,宅基地有偿退出与强制收回的适用可以根据自治与法定加以区分。依据《土地管理法》等规定,宅基地强制收回的法定情形包括基于公共利益、违反批准用途、身份原因以及违反法律规定而收回的其他情形。在法定情形之外,农户即可自主选择是否有偿退出宅基地。但解释论上,由于“法定”范围存在较大的释意空间,宅基地有偿退出与强制收回之间还存在介于法定与自治的中间状态。

如此一来,农村集体经济组织在某些原本适用宅基地有偿退出的情形中,采取了强制收回宅基地的措施,从而违反了“禁止违法收回宅基地”的规定。农户在选择有偿退出部分宅基地的同时,又会因违反法律规定和丧失成员身份等原因而被强制收回全部的宅基地,从而违反了“禁止强迫搬迁退出宅基地”的规定^[4]。而私法层面明确农户有偿退出宅基地的范围、情形和条件,以及退出时和退出后享有的权益等,属于对农户意思自治以及有权选择是否退出宅基地的肯定,有利于重新厘清有偿退出与强制收回的适用边界。这正是保障自愿有偿退出规范与禁止性规范得以统一贯彻实施的关键内容。

三、农户有偿退出宅基地私法构造的规范基础

依私法的原理,宅基地有偿退出私法构造的核心在于通过市场价格和市场机制确定农户退出宅基地所取得的对价规范。在城乡建设用地统一要素市场的背景下,农户有偿退出宅基地的对价规范最终演变为以权利类型为基础的多层次补偿规范,由此揭示了统一构造宅基地有偿退出制度的规范基础。

(一) 农户有偿退出宅基地中“对价”标准的实践演变

从试点实践来看,试点地区主要形成了“货币模式”“置换模式”“福利模式”“股份模式”“期权模式”等计算“对价”的方式。以上探索有利于整体上构建多元且多样化的退出机制。但同时,由于各试点地区有偿退出实行一元的补偿方式,且相互之间对应的“有偿”标准并不一致,导致相应的退出模式难以获得有效的推广施行。

基于此,后期大部分试点地区转而采用多元的退出模式,此时,“有偿”标准被统合为多种补

① 截至2023年2月28日,笔者在北大法宝以“宅基地”和“收回”(或替换为“退出”“退还”“退回”“归还”等词)为关键词搜索得到现行有效的地方规范共计百余部,据统计,近半数试点地区均使用了宅基地使用权、宅基地资格权的表达,但宅基地使用权的表达普遍用于宅基地使用权流转、有偿退出、有偿使用等情形之中,同一规范之中宅基地使用权所表达的权利内容并不完全一致。

偿方式中的一种或多种,但由于“有偿”所对应的货币、房产、福利、股份、期权等难以相互换算,而导致有偿退出机制内部存在难以调和的矛盾。同时,试点地区普遍强调宅基地有偿退出与其他改革的联动实施,诸如有偿退出与有偿使用、有偿退出与无偿退出、有偿退出与转换为集体经营性建设用地入市或复垦为耕地,以及宅基地有偿退出与承包地有偿退出和集体收益分配权有偿退出等制度之间的协同推进。这是宅基地上权利群相互配合的结果,但也导致有偿退出与有偿调剂、有偿使用、有偿流转、有偿转换等“有偿”标准出现混淆。由此,宅基地有偿退出中“有偿”的标准愈发复杂。

为了理顺权利群的关系,新一轮改革围绕宅基地的“三权分置”探索了永久退出、部分退出等模式。目前实践中具有代表性的宅基地有偿退出模式包括:其一,全部永久退出模式,如平罗县规定农户可以永久退出宅基地、承包地和集体收益分配权,并不保留集体成员身份;其二,部分永久退出模式,如渭源县规定农户可以退出全部宅基地使用权和资格权,但保留集体成员身份;其三,部分暂时退出模式,指暂时退出宅基地使用权,但保留宅基地资格权,如江西余江允许进城落户的农民15年后自愿选择是否回村建房,以及浙江义乌按照市场机制设置15年可申请取得宅基地的期权等均属于“留权不留地”暂时退出模式的典例。

(二) 农户有偿退出宅基地的对价规范对应不同的权利类型

可见,宅基地有偿退出的补偿标准固然与经济发展、地理位置和资源禀赋相关,但更多体现为退出客体的“对价”。不同层次的对价对应着不同类型的权利。目前,学者间就宅基地有偿退出对应的权利类型具有如下观点:其一,以农村宅基地价值确定宅基地的权利类型。但此类观点无法判断农户有偿退出宅基地时所获得就业、医疗、养老、入学等补偿究竟属于成员权利还是宅基地资格权的对价。其二,以农户实际认知的权利和法律规定权利为标准,确定隐性权利和显性权利两种权利类型。现实情况是,农户个体间对自身权利认知差异较大且容易受到经济发展、代际差异、个体特征、家庭状况等多重因素的影响,导致隐性权利事实上无法被“确权”。其三,围绕物权的基本权能,确定占有、使用、收益、流转或经营权、使用权、产权、收益权等的权利类型。但上述类型未能涵盖成员权的内容,也无法解释试点地区对宅基地资格权和成员权实行有偿退出并予以补偿的实践^[5]。

解释论的视角下,宅基地有偿退出所对应的权利类型应为民法典宅基地使用权、“三权分置”中宅基地使用权、宅基地资格权、成员权。其中,民法典宅基地使用权可解读为与土地承包经营权处于同一层次的特殊用益物权,其可派生出类似土地经营权的宅基地租赁权或使用权(亦“三权分置”下的宅基地使用权)。依据私法自治的原理,此类权利在物权法和土地管理法没有确认的情况下,可根据合同自由设立。这也更有利于农户遵循市场机制自愿有偿地退出宅基地。例如,平罗县即规定农户可以协商确定此种权利有偿退出的对价。遵循私法权利体系的逻辑,所谓宅基地资格权性质上则是“一种集体成员权”,其应当适用《民法典》物权编关于集体成员权利的一般性规定^[6]。而成员权作为展开团体法律关系和团体法构造的基础权利,其调整规范属于团体法视角下实现集体所有制的内部规范。学界正是以此构建私法内部的权利体系,包括宅基地资格权、承包权、集体收益分配权等自益权,以及表决权、知情权等共益权。可见,宅基地资格权属于成员权的一种特殊、具体的权利形态,农户可以选择仅有偿退出宅基地的资格权,也可以与承包权、收益分配权共同退出。相应地,民法典宅基地使用权、“三权分置”中宅基地使用权则处于上述所有权-用益物权的外部权利体系之中。由此,在坚持集体所有权的基础上,上述权利均能在内外两个体系之中获得有序的安排。宅基地有偿退出的权利类型及其对价,亦可获得明确。

值得强调的是,试点地区的农户在有偿退出宅基地过程中还涉及宅基地发展权这一权利类型。有学者甚至认为农村宅基地退出实践“其本质是土地发展权的交易过程”^[7]。事实上,所

谓发展权是指变更土地用途或改变土地利用强度及享有由此带来收益的权利。根据笔者的调研观察,此种权利的地方实践体现在:一是以北京大兴为代表,按照“镇级统筹”“土地整备”等模式将宅基地转变为集体经营性建设用地而产生的增值收益;二是以江苏昆山等为代表,在“万顷良田建设工程”的推动下将宅基地复垦为耕地、园地等农业用地而产生的增值收益;三是以浙江嘉兴等为代表,按照“两分两换”“双放弃”等模式将宅基地征收置换为城乡新社区或集聚区的国有建设用地使用权而产生的增值收益;四是以重庆大足等为代表,按照“地票”“集地券”等模式将宅基地整理的节余土地用于城乡建设用地指标交易而产生的增值收益。不可否认,尽管我国法律上并未规定宅基地发展权及其增值收益分配方式,但从立法论出发,私法外部权利体系具有包容性和开放性,可以容纳宅基地发展权这一新型权利类型。而且,由于宅基地发展权与传统宅基地财产权利在农村土地权利体系中的定位和层次不一样,两者的区分也使得农户在有偿退出宅基地时所涉的权利类型及相应的对价更加明确^[8]。

(三) 权利类型分层为构造宅基地有偿退出对价规范的基本路径

从私法内外权利体系分层次地确定相互区别但又有联系的权利类型,成为统一构造宅基地有偿退出私法规范的基本路径。

第一,权利类型的分层契合农户差异化发展并无偿退出宅基地的现实状态。根据农户差异化实施有偿退出,是进一步完善宅基地有偿退出制度的重点内容。就我国农村现状而言,农户有偿退出宅基地的差异体现在不同类型农村、不同阶层农民以及不同代际农民三个方面。而不同权利类型是构造此种差异化退出的关键。其一,由于各地农村之间宅基地禀赋情况、农户退出宅基地意愿以及退出可获得补偿等存在较大的差异,需要为不同地区农户提供多样化的退出选择。内外分层的权利体系能够综合考虑宅基地保障功能、利用价值、流转价值、用途、区位等因素而形成不同的退出市场,以此实现不同类型农村的农户按照各地特征有序地退出宅基地。其二,随着城乡融合过程中城乡人口的双向流动,传统农民群体已经高度分化,并结构化为不同的阶层,包括农业劳动者、农民工、雇工、农村管理者等^[9]。此种分化使得农民群体内部具有不同的社会身份,从而对宅基地产权制度产生了不同的需求。内外分层的权利类型正是对宅基地产权体系化整合的结果,能够满足各阶层农户对退出及保留不同宅基地产权的要求。其三,我国农村普遍存在父代资源严重向子代倾斜的代际剥削,以及第一代农民和新生代农民对宅基地产权认知、需求不同的代际差异。此种情况下,内外分层的权利区分不仅正确体现了代际的合理差别,而且使得各代农民在退出时能够选择不同类型的宅基地权利及其补偿方式,从而适当地展开代际的传递、互惠和补偿,最终实现代际公平^[10]。试点地区将农户有偿退出宅基地的权利类型与养老、医疗、就业等长效持久的补偿方式相挂钩,如“两分两换”“地票”“房票”等模式,均可资例证者。

第二,权利类型的分层契合外来工商资本和其他社会主体适当进入宅基地的现实需求。乡村社会资本能够显著影响农户宅基地退出行为,具有辅助政策实施的现实可能性^[11]。一方面,农村宅基地有偿退出并对退出宅基地再利用离不开外来资本的支持。例如,试点地区对农户退出宅基地的收储、集中安置或作为留备产业,或转化为耕地或集体经营性建设用地,或用于出租经营、生态旅游等,均需要依靠外部投入大量的资金。另一方面,外来工商资本的过度介入使得农户在传统的乡村治理结构中被边缘化,而基于资本的逐利特征,与之而来会产生违规滥用宅基地或挪作他用等一系列问题,侵蚀到退出宅基地农户的合法权益。此时,内外分层的权利类型能够通过区分农户专享的成员权、资格权、民法典宅基地使用权,以及任何主体均可享有的土地发展权、“三权分置”中宅基地使用权(包括租赁、入股等方式),合理配置不同主体间的权利义务关系。如此,在坚持集体所有制的基础上,能够保证外来工商资本用于盘活农村宅基地以及促进一二三产业融合的同时,也不会侵蚀农户原本的权益^[12]。典型的如浙江省“联众模式”

中进城落户的农民可将宅基地整体出租或入股给联众集团,实现农民与社会资本的共同受益。

与之相应地,农民的身份开始职业化,非农户的社会主体可以通过出资新设、收购、入股、合作等方式,成为新型农业经营主体。这部分社会主体也有使用和退出宅基地的需要。可以说,试点地区宅基地有偿退出的主体范围不再限于集体成员。而内外分层的权利类型,一是赋予其他社会主体“三权分置”中的宅基地使用权,使得其可以按照市场机制取得、利用和退出宅基地,进而有利于推动城乡土地要素在二级市场中平等交换;二是使得农户可以灵活地选择退出宅基地资格权或宅基地使用权,从而最大程度地保障其权益。如重庆地票法规就明确规定,进城落户农民的权益与土地而非与户口挂钩,其进城也可以保留相关权益。这意味着即便农户注销农村户口成为其他社会主体,亦可保留宅基地使用权。学者提出“资格权一旦退出则使用权也将必然不复存在”显然不符合实践^[13]。

第三,权利类型的分层契合宅基地有偿退出与宅基地有偿使用、宅基地有偿流转等,以及与承包地和集体收益分配权有偿退出等系列改革的协同推进。宅基地制度有偿改革本身是一个整体,有偿退出改革需要与其他有偿改革相互配合,才能实现宅基地要素市场改革的预期效果。而内外分层的权利类型能够合理区分宅基地资格权、发展权以及使用权,使得各项宅基地有偿改革具备相同的基础权利,即“三权分置”中的宅基地使用权。在此基础上,宅基地有偿退出与其他有偿改革具有相同的基准地价和市场交易的价格要素,各项有偿改革的主体也因此能够获得相同的对价,以此展开有偿改革要素的市场化配置。至于试点地区有偿退出与有偿使用、有偿流转等“有偿”条件标准各异、适用范围不同等乱象,也能在市场化过程中得到较好的解决。

不仅如此,农村土地改革作为一个有机的整体系统,需要宅基地改革与承包地改革、股份合作制改革等相互配合,才能确保改革的整体协调推进。中央文件多次强调维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。此种宅基地使用权应指民法典宅基地使用权或宅基地资格权。按照内外分层的权利体系,承包权、资格权以及集体收益分配权均为农户享有集体成员权的具体形态。农户自愿有偿退出其土地权利时可以仅退出宅基地,或同时退出承包权或集体收益分配权,或完全退出集体成员权。如此一来,农户有偿退出宅基地时既可不影响其享有其他成员权益,又能配合整个土地退出机制的体系化运行。诸如试点地区探索的全部永久退出、部分永久退出、暂时永久退出等模式即是如此。学者所担心的“农民进城落户后是否丧失成员资格、丧失成员资格后不自愿退出土地”等问题也可迎刃而解。

四、农户有偿退出宅基地私法构造的规范体系

试点地区推行的宅基地有偿退出是以不同类型的权利作为交换,为进城落户的农民退出宅基地提供一个可供选择的对价而实现的。其退出本身是一个典型的双方民事法律行为,并不以户口转移为条件,而是通过权利类型影响农户权利状态的私法效果。以此为主线,法律行为制度可以统合不同权利类型的有偿退出,进而完成宅基地有偿退出私法规范体系的统一构造。

(一) 退出行为是构造农户有偿退出宅基地私法规范的主线内容

事实上,农村土地退出最初在我国被界定为一项公共政策主导下的组织化退出。在改革初期,农户享有的集体成员资格、集体土地权利与户口直接挂钩,农户能否以及如何退出农村土地主要受户籍等公共政策推动,并由集体经济组织定期统一组织、调整和确定。然而,由于农民群体的高度分化,并且农户享有的集体成员资格、土地权利与户口相脱钩,组织化的退出制度已经无法满足不同农户间多样化的现实需求。2015年以来的宅基地有偿退出试点改革启动了农户自愿有偿退出宅基地的探索,其将退出宅基地的权利赋予农户个人,强调由农户自主决定是否

退出宅基地而不取决于户口的迁移,亦即个人化退出。这也获得了法律层面的认肯。典型的如2018年《农村土地承包地》第27条第2款改变了2002年由发包方收回的规定。《土地管理法》更是明确农户进城落户的,应当引导其按照自愿有偿原则退出宅基地(第62条),而集体经济组织除法定情形外,并无权强制农户退出宅基地(第66条)。

组织化退出向个人化退出路径的转变意味着宅基地退出配置发生了根本性变化,即从由公共政策转向由私法规范调整。此时,政策和法律强调的由农户自主自愿地实施宅基地退出彰显了私人决策的意思自治,弱化了公共政策对自治的介入。过去,以统一配置资源为基础的组织化退出能够为农户提供竞争性和排他性的服务。但在市场经济已经充分发展的背景下,组织化退出的收益不仅无法抵销组织化退出的成本,而且统一组织退出还面临着解决农村公共品供应不足的问题。个人化退出路径中,农户可以通过市场化资源配置方式有偿退出宅基地,以此实现有经济效率且灵活多样的退出。反映到法律层面,此种个人化的宅基地有偿退出正是通过私法规范上的法律行为制度实现的。所谓法律行为作为个人实现私法自治的基本工具,指“私法人的、旨在引起某种法律效果的意思表示”,其本质“在于引起法律效果之意思实现”^[14]。农户有偿退出宅基地即是由农户私人实施的、旨在通过退出宅基地产生消灭特定宅基地权利的法律效果的法律行为。

部分学者认为可以先由农户有偿退出宅基地、再由集体有偿转让给其他主体的“退出-出让”模式实现对宅基地权利的处分^[15]。还有学者进一步将农户有偿退出宅基地时享有因退出而处分相应宅基地权利的权利,概括为退出权^[16]。此类观点混淆了处分行为与负担行为,进而错误地将有偿退出认定为单方处分行为。所谓单方法律行为或处分行为,是指“只需一项意思表示就可成立”,并产生物权变动法律效果的行为。但在农户有偿退出宅基地的情形下,农户首先需要与集体经济组织协商并达成有偿退出的合意,该行为本身是“经双方合意而成立并产生一项或多项请求权”的负担行为或双方法律行为。而根据物债区分的原理,农户与集体达成有偿退出合意后,必须经过注销登记、交付等公示手段,此种公示行为才是处分宅基地权利的处分行为。从现行法律体系出发,笔者认为,农户有偿退出宅基地应当界定为双方法律行为,并按照双方法律行为的规则构造其规范。原因如下:

其一,从宅基地有偿退出试点实践来看,宅基地有偿退出通常是由农户与集体经济组织签订宅基地退出协议实行的。如金寨县在退出程序中明确由申请人与集体签订《自愿退出宅基地协议》,并同时上交相应的宅基地权属证书。这一过程中,双方经过不断协商并最终确定农户可向集体经济组织请求一定补偿,而集体经济组织可请求收回相应的宅基地权利。故此种退出,性质上为典型的双方法律行为。在采用登记对抗主义的情形下,交付权属证书才是单方的处分行为。部分试点地方则要求农户出具自愿退出的声明。尽管此种声明形式上表现为单方签字的声明,但其实质是建立在已取得新的宅基地或可取得宅基地期权等基础之上的。例如,湄潭县规定在“拆旧建新”情形中,农户须签订退出原有宅基地的承诺书以换取获得新的宅基地使用权。故单方声明或承诺书作为农户有偿退出宅基地的附加部分,并不会影响其整体为双方法律行为的定性。

其二,依一般法理,农户有偿退出宅基地的权利无法构造为法定单方退出权。理论上论及“赋予农民自愿退出”的退出权方案,即将双方合意的有偿退出认定为单方退出权,并在此基础上构建退出权的行使和处置规则。那么,法律上是否可以此种认定?答案是否定的。因为法律层面构造单方退出权意味着其适用情形、适用条件是严格受到法律限定的,其核心在于法定,以此农户可在法定范围内依单方意思表示产生相应的法律效力。诸如法定单方解除权、法定单方终止权与单方强制收回权均是如此。而法律层面规定自愿有偿退出则是赋予农户按照自己意愿实施退出行为,其核心在于私法自治。可见,自愿有偿退出与法定单方退出权的内核是矛

盾的。申言之,现行法关于“允许有偿退出宅基地”的规定只是法律赋权农户享有退出的权利而已。解释论的视角下,农户自愿有偿退出宅基地也无法构造单方退出权的适用规范^①。

其三,农户通过合意的方式自愿有偿退出宅基地,能够最大限度地提高宅基地资源的配置效率,增加农民的财产性收入。农户有偿退出宅基地作为双方法律行为,意味着农户与集体经济组织之间实质是一种市场交换的行为。其中,市场在宅基地有偿退出中发挥了决定性作用,农户有偿退出不同类型的宅基地权利并获取相应的对价,也主要是通过市场手段完成的。如此,农户可以按照市场化机制磋商确定其“有偿”退出的价格。而农户有偿退出宅基地的同时,集体经济组织亦通过支付对价而获得按照市场机制配置宅基地的权利。

(二) 区分于流转规范体系的农户有偿退出宅基地退出规范体系

按照私法规范的体系性,以双方法律行为构造的宅基地有偿退出制度,还可以进一步区分为退出规范和流转规范。过去,学界并未严格区分宅基地的退出与流转。在“三权分置”的背景下,部分学者认识到退出与流转的区别,并证立仅在农户有偿退出宅基地资格权才是退出,宅基地使用权的退出并非退出而是使用权的流转。此类观点有一定的道理。从权利类型分层的视角可以发现,退出和流转各自构成相应的规范体系,但此种区分并非以资格权与使用权为标准,而在于以下几个方面。

第一,尽管农户有偿退出和有偿流转均是农户在宅基地要素市场中实施的法律行为,但两者供需主体以及具体市场并不一致。所谓宅基地要素市场,从根本上来讲就是为市场中供需双方提供宅基地交易的场所。因实施主体、实施目的的不同,宅基地要素市场可以具体再划分为一级市场与二级市场。其中,一级市场是由集体经济组织(所有者)为一定符合规划管制的行为所形成的,二级市场则是在此基础上自由流转形成的。

从试点地区来看,农户有偿退出宅基地的权利客体包括集体成员权、宅基地资格权、民法典宅基地使用权、宅基地发展权以及“三权分置”中宅基地使用权。无论有偿退出何种权利,试点改革均是围绕农户依法从集体经济组织取得的宅基地权利展开的,主体上仅涉及农户和集体经济组织,内容上要求符合规划用途管制,故此种退出始终未脱离宅基地一级市场。可以说,农户有偿退出宅基地是农户与集体经济组织在一级市场展开的法律行为。而农户有偿流转宅基地的权利客体主要是“三权分置”中宅基地使用权。该情形下,为了实现宅基地资源的市场化配置,农户可以将使用权流转给其他主体,此种使用权其后亦可在任意主体间流转。可见,农户有偿流转宅基地属于典型的农户与其他主体在二级市场所为的交易行为。至于试点地区所涉的非农户主体实施行为应认定为有偿退出或有偿流转,亦可以通过该行为的实施主体(所有者或其他主体)以及实施市场(一级市场或二级市场),加以判断。

第二,尽管农户有偿退出与有偿流转宅基地的法律行为性质上均为双方法律行为,但两者在私法规体系中产生的法律效果并不相同。退出行为与流转行为均是因双方合意而成立并生效的双方法律行为,从这个角度来讲,两者作为负担行为并由此产生请求权的法律效力是一致的。

但按照物债区分的原理,在农户有偿退出宅基地的情形下,退出行为是消灭宅基地权利的原因行为。依理,集体经济组织收回的宅基地权利会因其与所有权混同于同一主体而消灭,并且,此时消灭的客体是宅基地权利本身。即使按照相对消灭的理论,集体经济组织有偿收回的宅基地权利也仅是基于特定主体利益而在特定主体范围内不消灭。农户有偿退出宅基地之上设定抵押权的情形即为典例。而在农户有偿流转的情形下,流转行为是转移宅基地权利的原因

^① 目前,法律仅规定集体经济组织在法定情形下单方收回宅基地的法定收回权,以及农户享有自愿退出宅基地的权利。至于法律上是否有必要赋予农户单方退出宅基地的法定退出权,以及如何确定此种权利的法定情形、退出程序等方面,与现有制度构造完全不同,属于另一个值得研究的问题。限于本文主题,此处不做展开。

行为。农户通过转让、出资、入股等方式流转宅基地,旨在由其他主体取得相应的宅基地权利,此时,流转行为并不会消灭权利本身,只是使得此种宅基地权利的主体发生了变动而已。

第三,尽管宅基地有偿退出制度与宅基地有偿流转制度均属于私法自治的调整范围,但两者具有不同的自治维度,并且所承载的规范功能亦不相同。法律上赋予农户自愿有偿退出宅基地以及自由有偿流转宅基地的权利,均旨在借助农户的个人自治,实现盘活闲置宅基地、集约整治宅基地以及增加农民财产性收入的规范目的。既然如此,为何《土地管理法》第62条还要单独设立“允许农户自愿有偿退出宅基地”的规定?事实上,分别设立流转制度与退出制度不仅是为农户提供多种利用宅基地的选择路径,更重要的还是因为有偿退出制度在团体法的视角下承载着独特的规范功能。要言之,宅基地有偿退出制度除包括个人自治的规范内容外,还需要确定团体自治的规范内容。

具体原因在于:其一,所谓有偿退出制度是在农户与集体经济组织协议退出宅基地的基础上,设置相应的退出规范。此种规范涉及成员权、资格权、民法典宅基地使用权等权利的退出,构成集体组织规则的必要组成部分,并直接关系到集体经济组织形态的稳定性和持续性。其二,农户有偿退出的宅基地权利是股份合作制下集体经济组织合作运行的基础权利,而允许农户有偿退出这部分权利,一定程度上能够降低合作组织体的监督成本,提高合作组织体的运行效率。其三,有偿退出宅基地制度可以增加农户对其宅基地权利的排他性收益,并且加强惩罚组织体中搭便车的行为。集体经济组织作为特别法人,承担了提供准公共物品供给的职能。此种属性加大了集体经济组织内部资源配置无效率以及搭便车的风险。而设置相应的有偿退出规范能够彰显宅基地财产属性的功能、增加宅基地权利的排他性和竞争性,并且协议退出的方式也能够降低退出组织的制度成本,从而维持集体经济组织的有序运转。

综上所述,宅基地有偿退出制度是一套与集体经济组织内部运行密切相关的规范体系。相较之下,宅基地有偿流转制度更多的则是由农户或其他主体在集体经济组织外部交易所适用的规则而构成的规范体系。农业农村部正在计划起草的《农村宅基地管理暂行办法》亦规定:宅基地管理包括宅基地合理布局、申请审批、使用、流转、退出、监督管理等内容,其中,宅基地退出与宅基地流转是两种不同的规则。

五、退出规范体系下农户有偿退出宅基地的适用规则

有鉴于此,农户有偿退出宅基地的私法构造实质是关于退出规范体系的构造。从现行法出发,退出规范体系主要有《民法典》总则编关于法律行为的一般规定,《民法典》合同编关于双方法律行为的一般规定,以及《民法典》物权编关于成员权的一般规定。其中,总则编和合同编主要是调整农户有偿退出行为的个人自治规范,物权编则是调整农户退出涉及其与集体经济组织关系的团体自治规范。尽管两类规范分布在《民法典》的不同编章之中,但基于法典的体系,个人自治规范与团体自治规范是一个相互关联的规范整体。

此种构造下,退出规范体系无法脱离团体法的视角,相关的个人自治规范也必然会受到团体自治规范的约束和限制。而所谓团体自治规范,系由一系列“受到团体内部规则和团体法中强制性规范的拘束”的规则构成,其“内部规则是团体意志真实性的保障”^[17]。私法自治的范畴内,退出行为相关意思表示、认定成立等规则本身属于一般性规则,并无碍于团体自治的实现。关于团体法的约束和限制主要体现在影响农户有偿退出宅基地法律效果的内容方面。同时,此种退出规则以权利类型而非户口作为判断农民退出宅基地的法律效果,更有利于保护进城落户农户的合法权利。进城落户的农民可以不同的权利类型而非户口转移来确定其退出宅基地的程度。

第一,有偿退出全部集体成员权的情形下,农户在丧失其集体成员资格的同时,也退出了具有身份属性的宅基地资格权、民法典宅基地使用权。因为,宅基地有偿退出、承包地有偿退出、集体收益分配有偿退出以及其他集体成员权利有偿退出是随着成员资格的退出共同推进的。此时,与成员身份直接相关的宅基地资格权与民法典宅基地使用权须与成员权一并退出。而成员权的全部退出导致农户同时失去承包地、宅基地以及获得集体收益分配的权利,增加了成员退出组织体的成本。更为关键者,基于农村集体经济组织“地域性、唯一性、排他性、封闭性”的特征,其属于典型的“人合”组织,表决上亦适用“一人一票”的民主管理制度。该组织体中关于“土地承包经营权、宅基地使用权、集体资产收益分配权”等成员权利,也仅限于集体成员所享有^[18]。这意味农户有偿退出宅基地资格权、民法典宅基地使用权,还须遵循法律和集体经济组织章程关于丧失团体成员资格的条件、程序等团体自治的规定。举其要者,目前集体成员退出集体经济组织时限于内部流转或组织回购的方式,并且退出的比例受到限制。此种情形下,若允许农户按照自己意愿退出宅基地,将彻底打破集体经济组织基于人合的稳定性。至于有偿退出的范围,农户可以选择退出全部宅基地权利,或者仅保留依法利用宅基地及基于利用可获得增值收益分配的权利,相应地,民法典宅基地使用权转化为“三权分置”下的宅基地使用权。

第二,有偿退出宅基地资格权但保留集体成员身份的情形下,农户仍然属于集体成员,但不再具有依成员身份申请取得宅基地的资格。依据《民法典》和《土地管理法》的相关规定,此时,农户尚可依其成员身份享有承包经营权或收益分配权,有偿退出仅是将宅基地资格权从集体成员权中予以剥离。这意味农户的身份属性已经丧失了其在宅基地这部分所特有的制度功能。同时,按照一户一宅或户有所居的理念,民法典宅基地使用权是法律为保障农户的基本居住利益而设置的用益物权,在资格权的身份丧失时,其也不具备存在的基础。此情形下,有偿退出规范须考虑是否给予农户充分的居住保障,否则,退出行为可能被认定为无效。当然,农户可以选择连带其他宅基地权利一并退出,或者仅退出宅基地资格权,保留宅基地发展权和“三权分置”下的宅基地使用权。

第三,有偿退出民法典宅基地使用权但保留资格权的情形下,农户退出占有、使用宅基地的权利,同时保留其依成员身份申请取得宅基地的资格。部分试点地方采用“留权不留地”的暂时退出模式,其中农户退出的权利正是民法典宅基地使用权,而保留的权利则为宅基地资格权。此种情形下,例如江西余江、浙江义乌等地区通过设置期权的方式,实现了民法典宅基地使用权与宅基地资格权的相对分离。从设权的方式来看,所谓的期权本身并非一种被创设的新型权利类型,而是附期限的法律行为,即在农户有偿退出的基础上,集体经济组织与农户协议农户有权在一定期限后再次取得宅基地。因为城乡生活成本的差异认知与心理适应是一个过程,鉴于此,保留土地的进城落户农民也很难在定居后轻易做出一次性卖断式流转的决策^[19]。这为退出宅基地进入城市居住的农户提供了一条退出城市并重新回到农村的可能性路径。但同时,根据《土地管理法》第66条的规定,农户在退出宅基地后可能“因撤销、迁移等原因而停止使用”宅基地的情形被集体经济组织强制收回,从而无法再取得宅基地。由此,有偿退出宅基地作为附期限的法律行为,应当如何确定所附期限是否合理及其对法律行为效力的影响,尚须结合团体法的规则进一步展开。

第四,仅有偿退出“三权分置”中宅基地使用权的情形下,农户实质上退出的是“一户多宅”多宅部分或“一户一宅”超标部分的宅基地,而仍保留有宅基地资格权 and 一户一宅或户有所居范围内的民法典宅基地使用权。“三权分置”的背景下,宅基地使用权与农户身份相剥离,并被构造为一种纯粹的财产权利。这不仅意味着农户或其他主体均可享有宅基地使用权,并且该权利也可以依据不同路径进行处理。其中,对于违法取得的宅基地使用权,可以依法由集体经济组织强制无偿收回;对于合法取得但不愿意退出的,可以依法由集体经济组织收取有偿使用费;

对于合法取得且愿意退出的,则可以由集体经济组织有偿收回。此种分类处理的方式既最大程度地尊重农户的私法自治,也符合“禁止违法收回宅基地”的规定。

以上规则实现了“允许进城落户农民有偿退出宅基地”制度的规范化和体系化。退出规范体系下区分不同权利类型的宅基地有偿退出的适用规则,从法律层面允许进城落户的农户以市场运行的方式从农村退出并进入城市居住,以此适应城乡土地要素一体化发展的需求,并打破了传统城乡二元户籍制度的限制。

六、结语

新一轮农村宅基地制度改革的背景下,宅基地有偿退出是顺应农村社会转型、因应农民代际差异与居住选择变化的重要制度。党的二十大报告强调,“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用”,以及“全面推进乡村振兴,坚持农业农村优先发展”。可以说,市场化的宅基地有偿退出不仅是确保宅基地资源得以优化配置的前提,更是推动农村一二三产业融合发展以实现乡村产业振兴的关键要素。为此,本文首先提出现行试点地区普遍存在宅基地有偿退出私法规范不足的现状及具体问题;其次基于“对价”标准的实践演变,提出以内外分层的权利类型为构造宅基地有偿退出私法规范的基本路径;最后以退出行为为主线,明确构造农户有偿退出宅基地私法规范须遵循团体法规则予以展开。这样一来,宅基地有偿退出的规范既按照市场机制推进,又符合团体法的内容,从而能够有效应对宅基地管理中的有偿自治与退出法定的矛盾。

参考文献:

- [1] 祁伟彦,杜欣蔚,任育锋,等.中国农村宅基地退出补偿政策的演变路径和政策选择[J].农业经济,2022(2):99-101.
- [2] 李苑玉.宅基地收回的权益衡量与制度重塑[J].经济法论坛,2020,17(1):180-197.
- [3] 魏莉华.新《土地管理法》学习读本[M].北京:中国大地出版社,2019:180-181.
- [4] 翟继光.《中华人民共和国土地管理法》释义与典型案例析[M].北京:中国民主法制出版社,2019:98.
- [5] 李玥昕,陈先诚,吴春彭,等.农民宅基地产权认知对退出意愿的影响研究[J].国土与自然资源研究,2018(5):12-17.
- [6] 陈小君.宅基地使用权的制度困局与破解之维[J].法学研究,2019,41(3):48-72.
- [7] 黄贻芳.农村宅基地退出中农民权益保护问题研究[M].北京:经济管理出版社,2018:137.
- [8] 吕军书.中国农村宅基地退出立法问题研究[M].北京:法律出版社,2019:165-169.
- [9] 许恒周.农民阶层分化、产权偏好与农村土地流转研究[M].北京:经济科学出版社,2013:57-60.
- [10] 王跃生.社会转型初期家庭结构和代际关系变动研究[M].北京:中国社会科学出版社,2018:222-223.
- [11] 邹秀清,武婷燕,徐国良,等.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[J].中国土地科学,2020,34(4):26-34.
- [12] 刘震宇,王崇敏.我国农村宅基地管理的法治化构造[J].当代法学,2016(5):59-66.
- [13] 董新辉.乡村振兴背景下宅基地“三权分置”改革法律问题研究[M].北京:法律出版社,2021:189.
- [14] 迪特尔·梅迪库斯.德国民法总论[M].邵建东,译.北京:法律出版社,2000:168.
- [15] 李凤章.宅基地使用权流转应采用“退出—出让”模式[J].政治与法律,2020(9):110-123.
- [16] 傅晨,任辉.农业转移人口市民化背景下农村土地制度创新的机理:一个分析框架[J].经济学家,2014(3):74-83.
- [17] 徐深澄.《民法总则》职务代理规则的体系化阐释——以契合团体自治兼顾交易安全为轴心[J].法学家,2019(2):97-110.
- [18] 陈锡文,罗丹,张征.中国农村改革40年[M].北京:人民出版社,2018:90-92.
- [19] 金励.城乡一体化背景下进城落户农民土地权益保障研究[J].农业经济问题,2017,38(11):48-59.

(责任编辑:刘浩)

Private Law Norm Path for Farmers' Paid Withdrawal of the Homestead: Taking the Pilot Reform of Paid Withdrawal of Homestead Bases since 2015 as an Object

XIA Qin

Abstract: Farmers have the right to withdraw from their homestead bases in compensation according to their own wishes, but there are inconsistencies in the circumstances of application and confusion between gratuitous withdrawal and mandatory resumption of homestead bases in the pilot areas. The fundamental reason is that there is a lack of private law adjustment norms for “allowing farmers who have settled in cities to withdraw their residential bases in compensation”. In the context of the unified element market of urban and rural construction land, the trading market for the withdrawal of residential bases in compensation has become more and more perfect, and the system has the normative basis to adjust the “consideration” obtained by farmers through market price and market mechanism. The right to use residential bases in the Civil Code, the right to use residential bases, the right to qualify for residential bases, the right to membership, and the right to land development in the “three rights” can distinguish the “consideration” of different right objects to the greatest extent, thus becoming a unified structure of the paid withdrawal of residential bases—a basic path of private law regulation. At the institutional level, since the paid withdrawal is a typical civil legal act between two parties, with this as the main line, the legal act system can unify the paid withdrawal of different rights types, and through the constraints and restrictions of the group law, finally realize the private law regulation that does not use household registration as the judgment of farmers' paid withdrawal of residential bases.

Keywords: Paid Withdrawal from Residential Bases; Private Law Structure; Residential Base Rights