
宅基地“三权分置”背景下重庆市 闲置农房盘活利用思路探讨

邵恒心 宇德良 宋德义¹

(1. 重庆市国土资源和房屋勘测规划院, 重庆 401121;

2. 国土资源部土地利用重点实验室重庆研究中心, 重庆 401121)

【摘要】: 该文章采取现状调查法与大数据分析法, 坚持问题导向, 对宅基地“三权分置”背景下重庆市闲置农房盘活利用思路进行了充分探讨。研究表明: 当前闲置农房盘活还存在规划引导不足、政策配套不够、法律法规制约等问题, 建议按照“资格权稳定、使用权放活、分类利用、组织有序、平台健全、政策激励”的总体思路, 持续做好相关工作: 一是努力确保宅基地资格权长期稳定; 二是着力放活闲置宅基地和农房使用权; 三是闲置宅基地和农房盘活应因地制宜、分类利用; 四是积极加强闲置宅基地和农房盘活利用组织管理; 五是努力健全闲置宅基地和农房盘活利用平台基础; 六是积极加强闲置宅基地和农房盘活利用政策支持。

【关键词】: 三权分置 宅基地 闲置农房 盘活利用

【中图分类号】 F321.1 **【文献标识码】** A

1 引言

近年来, 国家各部委围绕深化农村改革, 助推美丽乡村建设, 深入实施脱贫攻坚, 先后推出了一大批含金量高的改革试点, 为乡村振兴战略目标实现奠定了坚实基础。但随着农村“三项改革”试点的深入实施和农村“三变改革”的持续推进, 部分地区在深化宅基地管理制度改革、促进农村闲置宅基地和闲置农房价值显化方面遭遇“肠梗阻”, 这里面既有集体经济组织总体实力偏弱、农民退地缺乏“定心丸”等问题, 也有宅基地流转对象范围受限等原因, 国家适时提出宅基地“三权分置”, 落实宅基地集体所有权, 保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权, 适度放活宅基地和农民房屋使用权, 对于稳定农民心里预期、打通城乡要素自由融通“肠梗阻”、促进闲置宅基地和闲置农房资产显化具有重要意义。

重庆作为西部地区唯一直辖市和全国首个统筹城乡综合配套改革实验区, 大城市、大农村、大山区、大库区特征明显, 城乡区域间差异较大, 生态保护、脱贫攻坚任务艰巨。2017年, 全市增加常住人口26.73万人, 常住人口城镇化率64.08%, 较上年提高1.48个百分点, 全市人均地区生产总值达到63689元(9433美元), 比上年增长8.3%, 总体步入休闲度假时代。一方面是城镇化快速推进, 大量农民转户进城导致农房闲置; 另一方面是城市对于乡村旅游发展的需求急剧增加, 农村新产业新业态用地空间保障不足。为扎实推进乡村振兴、助力脱贫攻坚, 重庆市以宅基地“三权分置”改革为契机, 重点针对闲置农房盘活利用开展了专题调研。

基金项目: 重庆市空置农房开发利用规范化管理前期论证(编号: 2017-584-22)。

2 重庆市闲置农房调查

2.1 闲置农房调查方法

要实现闲置宅基地和农房有效盘活利用，摸清家底是前提。一直以来，对于农房空置率的调查多采用抽样调查方式，但受样本数量和代表性影响，无法做到全面精准的反映。为此，调研组创新方式方法，采用农村用电大数据分析 with 实地抽样核验相结合的方法，对重庆闲置农房实现了全面摸底和精确定位。具体做法：一是以 2016 年末农户电表数据为基础，运用累计频率曲线法，寻找闲置农房用电量判定标准，初步确定将月度用电量低于 10 度的农房确定为闲置农房，并根据持续时间将连续 12 个月月度用电量低于 10 度的农房确定为连续整栋闲置农房；二是依据前述判定标准，随机选取渝北区石船镇石壁村、石柱县中益乡建锋村等 8 个村共 776 户初步判定为连续整栋闲置的农房进行实地核验，发现确为连续整栋闲置的农房为 770 户，说明连续整栋闲置农房用电判定标准基本可行；三是依据最终确定的连续整栋闲置农房用电判定标准对农户电表数据进行统计汇总分析和区域分布特征分析。

2.2 闲置农房总量及分布

据统计，截至 2016 年底，重庆市共有农房总量 658.4 万余栋，涉及 39 个区县，其中主城区 79.4 万余栋，渝西片区 285.6 万余栋，渝东北片区 206.5 万余栋，渝东南片区 86.9 万余栋。从农房连续整栋闲置情况来看，全市共有连续整栋闲置农房 155.9 万余栋，占全市农村住房总量的 23.7%。主城区共有连续整栋闲置农房 18.9 万余栋，占主城区农村住房总量的 23.8%。渝西片区共有连续整栋闲置农房 66.9 万余栋，占渝西片区农村住房总量的 23.1%。渝东北片区共有连续整栋闲置农房 51.7 万余栋，占渝东北片区农村住房总量的 25.0%。渝东南片区共有连续整栋闲置农房 19.3 万余栋，占渝东南片区农村住房总量的 22.2%。从区域分布来看，74.6% 的连续整栋闲置农房分布于渝西和渝东北两个片区。从调研村的农房闲置原因来看，主要为一户多宅、建新不拆旧、农民转户进城、农房流转不畅等导致。

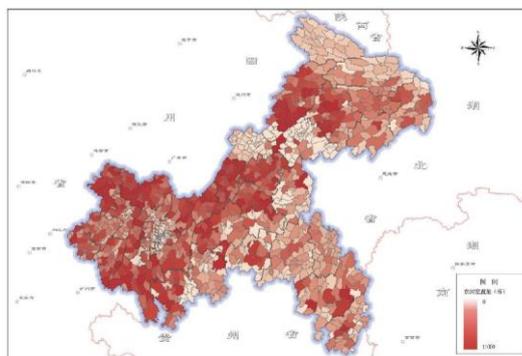


图 2-1 重庆市各乡镇连续整栋闲置农房总量分布图

3 闲置农房盘活利用主要做法及问题

3.1 闲置农房盘活利用主要做法

针对当前宅基地和农房闲置现象，调研组通过典型区县调研，对目前重庆闲置宅基地和农房盘活利用主要做法进行了系统梳理，主要包括三种方式：一是修葺保留。重庆部分区县（如城口县）启动了传统村落保护相关工作，对于民俗文化底蕴深厚，开发利用价值较高，但开发时机尚不成熟的空置农房，采取了修葺保留的处置方式。二是土地复垦。重点以地票、增减挂钩和高山生态扶贫搬迁三种方式进行。此种方式侧重于建设用地指标的盘活利用，重点考虑了宅基地所有权和使用权的收益分配问

题，例如，地票交易所得价款按照 85:15 的比例在农户与集体经济组织间进行收益分配。三是探索经营性开发利用。在开发主体上，主要有企业、合作社和农民自身；在开发利用方式上，有的是通过点征，有的是采取以地入股以房联营；在经营方向上，主要发展农家乐和乡村民宿。

3.2 闲置农房盘活利用主要问题

从目前三种方式的操作情况来看，闲置宅基地和农房的盘活利用基本以土地复垦为主，其他两种方式为辅，在因地制宜、差异发展上还需加强，在脱贫攻坚方面，更多是“一锤子”买卖，扶贫的长远效益和产业带动不足。究其原因，主要是闲置宅基地和农房进行经营性开发利用制约明显，具体体现在：一是农民对于退出宅基地或把闲置农房交给企业用于经营性开发利用心存顾虑，信心不足，担心后续没有保障；二是受法律法规制约，闲置宅基地或农房流转范围对象仅限集体经济组织内部，极大地影响了社会资本进入；三是作为宅基地“三权”各主体间收益分配机制不健全；四是闲置农房开发利用呈现国土、规划、城乡建委等多部门“九龙治水”现象，部门间缺乏统一有效的统筹协调机制；五是规划引导不足，开发品质不高，特色不够鲜明，同质化现象比较严重；六是政策配套不足，在产权办理、产业扶持、抵押融资、资产处置等方面政策支持不够。以工商登记办理为例，社会资本出资、农民以地入股以房联营共同成立企业，需要办理工商注册时，工商部门注册办理的前提是能实行资产处置，而目前农村入股联营资产多难以有效处置，达不到工商登记要求，导致企业推进困难。

4 闲置农房盘活利用对策

针对当前闲置宅基地和农房盘活利用问题，结合乡村振兴战略和宅基地“三权分置”要求，调研组建议按照“资格权稳定、使用权放活、分类利用、组织有序、平台健全、政策激励”的总体思路，持续做好相关工作。

一是努力确保宅基地资格权长期稳定。宅基地资格权设置初衷就是为了考虑农民进城后仍然具备集体经济组织成员资格，享有宅基地取得、分配和使用的权利，从而让农民吃上“定心丸”，能够放心地退出现有闲置宅基地和农房，进而实现使用权放活。从这个角度来看，为消除农民退地心理顾虑，保持宅基地资格权长期稳定毋庸置疑，现在需要重点考虑的问题就是资格权认定、流转与实现方式问题。调研组认为，关于资格权的认定应交由集体经济组织依据是否具备集体经济组织成员身份、有房与无房不同情形、本集体经济组织存量宅基地情况等制定差别化的认定办法，一经认定便不予流转。同时，为便于宅基地规模管控和土地节约集约利用，宅基地资格权的实现需要设定一定的成本和时间，即资格权的实现不应是无偿使用，且需要重点满足两方面条件：一方面是不得突破现有耕地保护红线、生态保护红线等；另一方面，所在集体经济组织要有一定的节余宅基地指标。此外，村集体经济组织还应建立资格权动态管理台账，资格权虽可保持长期稳定，但一旦回村建房导致资格权实现，即取消现有资格权。

二是着力放活闲置宅基地和农房使用权。调研组认为，宅基地“三权分置”政策设置一定程度上打破了地随房走的惯例，适度放活宅基地和农民房屋使用权，一方面通过分割，宅基地可以出租、互换、入股等方式进行流转，另一方面，由于农房所有权归属农民，农房使用权可在更大范围、更多主体间进行流转。从这个角度来看，为促进闲置宅基地和闲置农房盘活利用，需要重点在三方面予以放活：一是在利用主体上予以放活。要允许农民自身、农宅合作社、市场主体、政府等多主体共同参与闲置农房开发利用，在利用主体确定上，本集体经济组织成员应具有使用优先权。二是在流转方式上予以放活。要允许以土地征收、租赁、互换、入股联营等多种方式实现使用权流转。三是在流转用途上予以放活。要在杜绝用于小产权开发，修建别墅大院和私人会馆前提下，允许适度转变用途，用于支持农村新产业新业态发展，助力乡村振兴。

三是闲置宅基地和农房盘活应因地制宜、分类利用。调研组认为，对于闲置宅基地和农房不应一刀切地采取复垦盘活方式，而应综合考虑闲置农房自身条件、历史价值、交通区位状况、周边自然资源禀赋等因素，实行差别对待、因地制宜、分类利用。对于部分山清水秀、自然或历史人文价值较高的农房，可通过加工、改造、包装后，发展乡村民宿；对于部分流转价值较高、有企业愿意租用或合股经营的，可通过收储后用于出租、入股联营，作为农村新产业新业态办公用房使用；对于部分闲置破旧、

复垦意愿强烈、不宜改造利用的闲置农房，可开展地票复垦或增减挂钩，最终实现多渠道显化农房价值。

四是积极加强闲置宅基地和农房盘活利用组织管理。闲置宅基地和农房盘活利用体量大、任务重，涉及国土、规划、环保、安监、消防等多个部门，涉及土地整治、新农村建设、农业综合开发、村村通建设、扶贫专项等多项资金。为加强各部门统筹，整合各类资金，凝聚管理合力、资金合力，建议由市级政府统筹指导全市闲置宅基地和农房盘活利用工作，具体负责部门协调、制度顶层设计、区县闲置宅基地和农房盘活利用工作指导与行为规范。各区县政府作为闲置宅基地和农房盘活利用实施主体，应结合区县实际，制定本区县具体实施方案、帮扶政策等，统筹推进本行政区内闲置宅基地和农房盘活利用具体实施工作。乡镇、集体经济组织作为市场对接主体，负责闲置宅基地和农房储备、项目洽谈、信息审核上报、服务监管与利益协调等。市农村综合产权交易中心统筹做好闲置宅基地和农房信息收集、发布与交易撮合相关工作。

五是努力健全闲置宅基地和农房盘活利用平台基础。为实现农村闲置宅基地和农房与现实需求的有效对接，建议以现有农村综合产权交易信息平台为基础，拓展构建闲置宅基地和农房盘活利用规范化管理信息平台。平台具体实现如下基本功能：一是信息发布与查询。经集体经济组织审核通过的闲置宅基地和农房流转信息和经农村综合产权交易中心审核通过的承租信息，可在该平台予以发布。同时，可实现闲置宅基地和农房坐落、大小、周边资源禀赋情况、成交信息等的便捷查询。二是信息统计与推送。按照日、月、季、年等时间维度，平台应对流转信息条数、闲置宅基地和农房盘活利用面积、资金情况等进行统计汇总，作为区县考核的重要依据。

六是积极加强闲置宅基地和农房盘活利用政策支持。主要可探索四方面支持：一是对于利用农村综合产权交易信息平台发布闲置宅基地和农房供求信息，免收信息发布费。二是对于开发利用闲置宅基地和农房达到一定规模（如利用闲置宅基地和农房面积占比 30%以上），建设标准符合一定要求（如星级农家乐）或利用闲置宅基地和农房组建乡村旅游合作社、进行创新创业、发展电子商务、农业科技、兴建老年人互助照料中心等，给予一定政策性奖补。三是对利用闲置宅基地和农房进行创新创业、发展养老、乡村旅游的给予优先融资支持，并为有市场、有效益、守信用、风险可控的新型农业经营主体提供增信服务。同时，探索建立闲置宅基地和农房租赁进场交易+评估担保+抵押融资+资产处置机制，开展闲置宅基地和农房长期租赁合同质押融资。四是对于开发利用闲置宅基地和农房达到一定规模的优先安排基础设施建设。对于征收再利用的，可将闲置宅基地和农房相邻的建设用地一并纳入土地利用总体规划，办理土地征收和公开处置手续，进行集中开发。对于项目红线外涉及使用非永久基础设施用地，在不改变原土地性质的前提下，可允许通过流转等方式依法取得土地使用权。

参考文献:

[1]郑风田. 避免宅基地“三权分置”改革陷入风险[J]. 农村工作通讯, 2018(08).

[2]张荣军. 湖南闲置宅基地调查与分析[J]. 湖南农业科学, 2017(05).