

闲置农房(宅基地)激活的探索实践与路径研究

——基于对绍兴市上虞区试点的调研

张兴校

随着城镇化、工业化进程的加快，城镇建设用地紧缺，农村宅基地作为土地资本的财富特性日益凸显出来。农村闲置农房（宅基地）作为农民财产性收入增收最大的“沉睡”资源、资产、资本，一直以来没有发挥出它的最大价值。在探索实施宅基地“三权分置”，适度放活宅基地和农民房屋使用权这个过程中，绍兴市在浙江全省率先部署实施“闲置农房激活计划”，初步展现成效。本文以全省试点区县——绍兴市上虞区为研究对象开展调查研究，听取了上虞区相关部门单位和部分镇、村负责人的情况介绍和意见建议，并对全区村党组织书记开展了问卷调查，在此基础上作出分析研究。

一、激活农村闲置农房的探索实践

（一）激活闲置农房的上虞做法

2017年初，上虞区着重开始实施“闲置农房激活计划”，围绕“激活闲置农房，盘活农村资产，建设美丽乡村，发展美丽经济”这一主线，积极探索创新，推动宅基地“三权分置”。经过近两年的实践探索，初步展现了产权“小市场”撬动农村“大资源”的生动尝试。主要做法如下：

1. 建立组织，形成体系。

成立农村产权交易工作领导小组，注资3000万元建立上虞区产权交易公司，由政府主导，公益导向，实体化运营；在乡镇、街道设立产权交易服务分中心，由区供销社（农合联）公开招聘20名专职人员派驻负责“闲置农房激活计划”相关服务工作，实现乡镇、街道全覆盖；在行政村设立产权交易服务点，成立农宅经营服务站，提供即时、便捷服务，实现区、镇、村三级服务体系无缝对接、整体协同。同时，全区对闲置农房、闲置自留地、闲置厂房、闲置劳动力等农村资源大摸底，依托农宅经营服务站，建立全区动态资源信息库，确保信息及时更新。

2. 健全制度，有效供给。

按照“集体所有、同权同价、流转顺畅”的目标要求，积极探索入市主体、入市范围和途径、市场交易规则、财政政策扶持、增值收益分配等体制机制，出台《闲置农房（宅基地）流转交易实施意见》和《闲置农房（宅基地）激活工作三年行动计划（2018-2020年）》《农村产权交易管理办法》《闲置农房重建改建审批有关政策》《闲置农房（宅基地）激活试点工作方案》等“1+4”政策制度，并明确20余项配套业务交易细则，形成了较为完整的试点工作制度和政策体系。2018年6月，上虞区人民政府颁发给丁宅乡上宅村部分农户宅基地及房屋租赁使用权证书，该类证书在浙江省属首批颁发。

3. 建立平台，方便交易。

以“一站一端”建设为切入点，让现代网络信息技术与农业生产、农民生活、农村生态相融合，提高经营网络化、管理数

字化、服务在线化水平。区产权交易公司依托“阿里云”自主开发的闲置农房租赁平台，建立“乡路 Countryroad”网站，突破传统网站标的展现方式，创新采用“产权淘宝”模式，实行标签化展示，喊响“百万农宅任你挑、田园生活随你享”口号。经实名注册和登录，系统审核通过后即可自主发布信息和线上交易，并支持支付宝和微信等支付方式，实现全流程网上操作，同时上线“乡路”网移动客户端。此外，在上虞产权交易网发布农村集体产权（闲置农房、宅基地等产权；农田、水田、林地等资源；物业等资产）出租等交易信息。

4. 试点先行，示范带动。

确定两个镇作为先行试点乡镇，分别由区供销合作总社和区交通集团有限公司负责挂联对接，会同区便民服务中心、区农办，探索闲置农房激活的机制制度、方法途径、模式流程，实现试点村闲置农房 80%签约登记入网，通过多种途径有效激活，为面上推开提供了第一手资料。以 12 个风景优美、特色鲜明的乡镇作为重点区块，以 48 个 3A 景区村、景区标准村为重点村落，着力打造示范区块，推动 10 个左右的村闲置农房整村激活。采用一定期限内零成本租赁、入股、合作等方式，鼓励社会各界知名人士参与激活计划。

5. 整合资源，统筹推进。

根据农房闲置调查情况，确定激活年度任务，分乡镇、街道下达，实行清单管理。把激活闲置农房与实施乡村振兴、美丽乡村精品线路打造、景区村（精品村）创建等中心工作整合起来，实现区域（村落）确定、项目安排、资金奖补等同步谋划、倾斜安排、统筹实施，利用闲置农房培育休闲旅游、创业创意、养生养老、教育体验等特色产业，发展美丽经济。金融扶持推陈出新，依托本地农商银行对闲置农房激活设计“农宅贷”“驿宿贷”等特色金融产品，支持新业态创业创新，凭《交易鉴证书》可申请抵押贷款，有力地提高了闲置农房交易市场预期。

6. 明确政策，强化激励。

允许申请建房户在符合农村“一户一宅”政策的前提下，对原合法农房拆后重建、改建和局部移位；允许农房承租者在征得农房所有者书面同意并以农房所有者的名义经依法批准后，对农房进行重建改建和局部移位；允许已享受过国家相关住房优惠政策（含住房补贴、房改房、集资房、经济适用房等）人员，其在农村合法的农房进行重建；鼓励乡镇、村级组织对农村合法闲置农房统一规划、连片改造，改造区块内涉及的合法农房允许置换。区财政每年安排专项资金，对激活农村闲置房屋成效明显的乡镇、街道和村考核奖励，并在各类农村建设项目中予以倾斜保障。对重点人才重点扶持，如对有较高社会知名度人士、具有高级职称的外地专家、杰出乡贤以及影响力、带动力特别大的人士等，租赁闲置农房所产生的租金给予补助，贡献特别大的实行“一事一议”。

（二）上虞区激活闲置农房的实践成效

据相关部门数据显示，经过两年的实践，截至 2018 年底，全区 20 个乡镇（街道）均已实施闲置农房激活的相关工作，已完成“乡路网”闲置农房交易信息上传 2628 户，面积 72 万平方米，已签约鉴证 1059 户，累计激活闲置农房面积 33 万平方米，完成 303 个农宅经营服务站建设。初步确立了农户自营、平台出租、集体流转+专业运营、社会资本进入等多种运作模式。截至 2019 年 1 月底，全区闲置农房激活重点项目 27 个，启动激活农房改造累计 50 幢以上，建筑面积 12000 平方米以上，累计吸纳社会资本 5.2 亿元，激活土地、山林面积 9340 亩，农户额外增加年收入 1650 万元，集体经济增收 750 万元，带动农民就业 2800 人以上。一些试点镇村的一期、二期项目正在推进，通过租金加分红的二次分配，农户、承租人、村集体、合作方等将实现“多赢”，其中流转农户基本可取得 1 万元-3 万元/年不等的额外收益，且每两年递增 5%，合同期限 15-20 年。

二、当前闲置农房激活存在的主要问题

1. 农村产权流转交易条件还不够完善。虽然党的十八大以来对农村宅基地制度已有不少探索突破，一些事项已提上议事日程，有些地方也进行了试点，但是从法律层面来看，这些都没有明确得到法律承认，对宅基地流转还有很大的制约。同时，还缺乏引导和规范各类产权进入产权交易公司交易的激励机制。

农村产权交易是个新生事物，社会各方面对此还缺乏足够的认识，一些干部群众对流转交易的知识知之甚少，产权交易还习惯于采用契约式“买卖”方式进行。同时，农房确权登记还在进行中，没有农房不动产权证的闲置农房（宅基地）就无法进网交易流转。再者，农村产权交易线上线下服务体系不够健全，农户还是习惯于依赖和信任实体交易场所。从上虞各村党组织书记问卷调查（264份有效问卷）的反馈情况看，认为影响闲置农房（宅基地）激活的主要制约因素是农房（宅基地）产权不清、法律法规制约较多、农民没有意愿这三项。

2. 农村产业发展配套还处于起步状态。闲置农房（宅基地）的激活很大程度上需要乡村经济社会相关产业发展的支撑、新经济业态的不断涌现、闲置农房（宅基地）流转的需求，以及能够满足经营或消费主体的有效需求（休闲旅游、创业创意、养生养老、教育体验等），也需要相关社会化服务企业的支持。同时，农村闲置资产盘活利用，短期内存在诸如信息采集的准确性有效性不够、投入回报周期比较长、经营管理服务缺少现成经验等问题。农房开发利用的发展方向比较单一，当地的美丽经济发展仅以简易农家乐、种养、采摘游为主体，缺乏高档民宿、田园综合体、文旅基地等多样化的新型业态支撑。

三、新时代加快激活农村闲置农房的路径思考

（一）以四项举措做好闲置农房激活前期工作

1. 摸排先行。

摸清闲置农户底数，准确掌握农户的需求，这是今后农房产权交易改革的基础性工作。要结合当前农房确权登记发证工作，全面摸清区域范围内闲置房屋总量及其中有盘活意愿房屋的底数，并建立详细数据库，在完善基础工作的前提下，充分发挥各村农宅经营服务站及相关平台的助力作用。

2. 规划引领。

突出“规划让乡村更美好”的发展理念，对区域范围内（镇、村等）闲置农房进行统一编制，特别是对成片的闲置农房，要明确功能定位、发展方向，结合区域品牌打造，融入历史、人文、习俗、生态等元素，在美丽乡村项目中有针对性地给予外立面的装修美化，增强吸引力。同时，认真做好新民居的户型设计，力争做到村庄建筑错落有致、面积大小适宜、外观美观大方、内部经济适用，让群众切实感到满意。

3. 示范带动。

通过上门走访和座谈会形式，全面掌握农户对盘活闲置农房致富的诉求愿望，每个乡镇选择一二个基础较好、群众参与建设热情较高的行政村重点扶持，通过宣传引导、示范带动，让村干部和农民就近看到闲置农房盘活带来的好处、实惠和利益，主动参与到闲置农房盘活工作中来。

4. 产业支撑。

借助当地美丽乡村、精品村、特色村、“五星达标 3A 争创”等建设的推进，把盘活闲置农房与发展现代农业，以及精品民宿（农家乐）、休闲旅游、养生养老、创业创意等新业态紧密结合起来，以产业发展推动闲置农房盘活，并充分运用市场调节机

制，着力解决好资金、土地等制约因素，加快闲置农房盘活进程。

（二）以四个重点加快推进闲置农房激活

1. 政府引导。

遵循“政府引导、农民主体、社会参与”原则。通过政府引导，在总结试点镇村的基础上，制定奖补激励方案，鼓励农户利用闲置房屋升级改造并自主投资经营，帮助完善基础设施，统一农房提升风貌，统一室内改造标准，鼓励发展多种新型业态，使政府投入发挥“四两拨千斤”作用，并让农民成为投入和受益主体。各地成立农宅经营服务站，并抓好人员管理和服务工作。加强法律政策的宣讲宣传，对相关业务人员集中培训，引导和规范农村产权流转交易，保障交易行为合法合规。优化流程，在实施过程中尽可能由镇村两级来办理中间的手续，减少农户麻烦。

2. 项目支撑。

注重项目建设和长效管控并重，实现美丽村庄既有空间上美的“延展”，又有时间上美的“延续”。以建设精品线路精品村、小城镇环境综合治理、农村基础设施提升等项目推进为重要契机，最大程度帮助闲置农房外部环境美化，形成区域特色风貌。

3. 要素保障。

以打造“特色强镇、特色小镇”为工作目标，全方位整合要素资源，突出区域品牌提升、农业保险政策、农业设施配套、农产品开发创新、农村电商发展、农民素质提升等方面重点，统筹相关政策资源，全方位提升闲置农房盘活工作水平。

4. 建好平台。

加强线上线下平台建设，优化交易环境。线上，加快网上竞价系统提升和完善工作，引入淘宝“司法拍卖”模式，同时强化网上交易平台的功能，拓展丰富网上交易平台内容；线下，抓紧实体交易场所建设，进一步优化产权交易环境。此外，开展农房经营服务站试点工作，加大对试点的总结评估，对行之有效的做法经验完善规范。

（三）以四种模式探索闲置农房激活的路径

1. 村户联合合作模式。

由村经联社牵头成立农房经营服务站，实施由村集体统一以出租、合作等方式盘活农民闲置农房，把村民闲置农房组织起来，统一对外招租招商。

2. 村企联动合作模式。

通过村农宅经营服务站统一经营、引入社会资本主体等多种模式，吸引企业家实施闲置农房改造开发，突出农业体验、健身养老、休闲娱乐、民俗活动等不同主题，多层次、多元化做深做实闲置农房盘活文章。

3. 民宿培育开发模式。

依托丰富的山水自然资源，在保留原生态村落风貌的基础上，采取房屋产权流转方式整合闲置农房，通过建筑改造、环境整治、内部功能提升，把乡村民房变为乡村美舍，拉长游客在乡村的停留时间，有效推动游客消费，利用闲置农房大力发展民宿事业，激活乡村旅游市场。同时，盘活各村的现有闲置物业用房，积极面向社会招商，鼓励社会资本来发展乡村民宿。

4. 协会+基地开发模式。

充分发挥各种协会的引导、整合作用，积极鼓励鲜果采摘基地经营户、农家乐业主利用自身空置房产大力发展农家乐、特色农产品等，逐步完善吃农家饭菜、住农家庭院、购土特产品、游生态乡村、赏田园风光、采农家果蔬、体（验）农事乐趣为一体的休闲旅游服务模式，有条件的可以形成“田园综合体”。