

四川德阳农村闲置宅基地 (农房) 流转的实践与启示

徐国彬

江苏省农村合作经济经营管理站

为贯彻落实中央和江苏省关于农村土地制度改革相关要求，鼓励引导试点县探索宅基地“三权分置”具体路径和办法，笔者日前随团赴四川省德阳市，通过与省市县乡农业农村部门、农交所、律所、公证处等单位座谈交流，进村入户实地走访村集体经济组织和受让方代表等，深入学习利用农村产权交易市场盘活农村闲置宅基地（农房）的“三书模式”等。

做法与经验

近年来，四川在省农业农村厅设立农村宅基地管理处，加大农村宅基地规范管理，创新探索适度放活宅基地（农房）使用权的具体路径。德阳地区率先取得成果，依托“三书模式”（律师法律审查意见及见证书、公证书、交易鉴证书），流转交易闲置宅基地（农房）412宗，总计金额7734.71万元。

深入基层，详细摸排现状。据德阳对全市1457个村开展的宅基地管理和利用调研，村均约有5套农房闲置，农村闲置宅基地占总建设用地近七分之一。随着城镇化快速推进，农村宅基地（农房）闲置问题日益普遍，一方面进城农民具有流转闲置农房增收的意愿，另一方面下乡市民具有到农村租房休闲创业的需求，如何为供需双方有效搭建平台，盘活利用7000多套沉睡的闲置农房等资产，成为当地实现乡村振兴迫切需要解决的问题之一。

确权颁证，奠定流转基础。德阳全市农村宅基地面积35.75万亩，已确权颁证35.31万亩，颁证率98.77%；集体建设用地面积2.08万亩，已确权颁证2.07万亩，颁证率99.52%；农村承包地面积348.2万亩，已确权颁证80.46万本，占承包农户数的97.25%。确权颁证使农村“三块地”权属清晰，农民的财产权利明确，为进一步推动农村土地制度改革特别是探索宅基地所有权、资格权、使用权分置有效实现形式奠定坚实基础。

集思广益，探索“三书模式”。据统计，成都农村产权交易所德阳所充分发挥信息发布、交易撮合、价格发现等农村产权交易市场基本功能，本着风险防控前置的思路，联合相关律所、公证处等于2018年8月提出“三书模式”，以法律视野规范农房使用权流转的程序和资料要件，规避后续可能发生的各类矛盾或纠纷，切实保障转让方、受让方合法权益。具体流程依次为闲置农房信息收集与辅导、转让方签订委托合同、农交所审核发布、征集意向受让、组织交易、成交签约、交易结算、律所出具《律师法律审查意见及见证书》、公证处出具《公证书》、农交所出具《交易鉴证书》。

扎实服务，确保流转顺畅。流转交易各部门扎实为群众办实事，切实做好流转全程指导服务。流转前，严格审查，确保拟流转农房的权属合法且无纠纷、所有的所有权人皆自愿流转并已拥有更好的住所，如有纠纷或任一人不同意则不受理；发布后，通过农村产权交易平台等多渠道广泛征集意向受让方并严格审查，如有违法乱纪、诚信黑名单等取消报名资格；流转时，交易双方在多方见证下签订专门的《闲置农房使用权流转合同》，各专业机构分别出具相应的文书，整个过程律师和公证人员等全程

参与并提供专业服务。

有益启示

农村宅基地和房屋是农民的基本生活资料 and 重要财产，也是农村发展的重要资源。在依法维护农民宅基地合法权益和严格规范宅基地管理的基础上，探索盘活利用农村闲置宅基地和闲置农房的有效途径和政策措施，为激发乡村发展活力、促进乡村振兴提供有力支撑。但现今在流转中存在现实（或历史）诸多难点且没有可操作性的指导文件，如何破解这个难题，德阳农交所进行了有益探索，在闲置宅基地（农房）流转实践中引入“三书模式”。

流转交易公平化。所有流转信息均在政府指定的德阳农交所挂牌，在网站、电子大屏等各类公开渠道对外进行展示，公平公开，杜绝私下交易、防止小微腐败。交易前所有流转房屋的产权信息、出资信息均在村务公开栏进行公示公告，并接受本地农村集体经济组织成员质疑。在交易现场，公证员对交易流程的真实性和合法性进行现场公证，村委会成员一同见证。

办理程序规范化。“三书模式”的显著功能之一，就是提供一个简洁明了、步骤明确、标准统一的交易办理程序，参与人不需要任何经验和专业的法律知识，不用寻找其他的代理机构，更不用担心受骗，只要提出交易申请，后续按照规范的流程操作，严谨的程序和标准的服务体现了“三书模式”的法律严肃性和权威性，确保经“三书模式”办理的交易流转合法合规、符合交易双方的真实意愿。

交易文书专业化。《律师法律审查意见及见证书》《公证书》《交易鉴证书》充分考虑转让方、受让方的正当合理诉求，并对将来可能出现的法律风险处置进行明确约定，不需要当事人另外签订补充条款，有效发挥了公共法律服务“黑匣子”的功能。“三书模式”法律文书的完整性和有效性相辅相成，为保障双方的合法权益、促进各方当事人全面诚信履行合同义务发挥重要作用。

模式适用广泛化。农房被农民群众视为“家”，是在农村产权实际交易中涉及农户情感最深、交易金额最大、操作最为复杂、潜在纠纷最多的交易品种。“三书模式”用规范性的文书，简化流转过程中繁杂的流程，避免后续潜在各类纠纷，提高了双方办理效率、降低了办理成本、减少了各种矛盾发生。从应用效果上看，在土地经营权等其他农村产权交易品种具有可操作性、可复制性、可推广性的借鉴作用。

对江苏的建议

当前江苏以昆山、沛县等地承担全国深化农村宅基地制度改革试点为契机，积极稳妥开展农村闲置宅基地（农房）盘活利用工作，大力探索闲置宅基地（农房）有偿流转现实路径，切实增加农民收入、促进城乡融合发展和推动乡村振兴、共同富裕。江苏应借鉴四川等地闲置宅基地（农房）流转中有效举措，在做好组织领导、政策扶持、宣传引导等工作基础上，进一步创新举措，取得更多的实效。

更加稳慎推进宅基地制度改革。农村宅基地制度改革事关农民切身利益，事关农村社会稳定和发展大局，是深化农村改革的重要内容。在做好房地一体宅基地确权登记、且不突破现有法律政策规定的前提下，积极稳妥开展多种形式的闲置宅基地和闲置农房盘活利用工作。在盘活利用中引入律师、公证员等法律力量，坚持农民利益不受损，尊重农民意愿，以增加农民财产性收入、提高资源利用效率为出发点，增强农民群众获得感、幸福感、安全感和认同感，调动农民参与盘活利用的积极性和主动性。流转全过程中交易所不收取农民任何费用。针对闲置农房权属存在争议、所有权人无其他合法稳定居所或共有人有未成年人等情形，待相关问题解决后再流转，保障相关人员居住权利。

更加规范开展闲置宅基地流转。在试点地区先行先试的基础上，总结推广经验做法，发挥示范引领作用。结合各地实际，编制农村宅基地使用权流转管理办法，明确宅基地流转、互换、继承、赠与、出租、入股、合作经营等各类宅基地使用权流转

的条件、程序等，引入“三书模式”等公共法律服务，在操作流程、公开公示、条款拟定、合同签署等领域，切实保障农户的权益。同时，切实维护受让方正当、合法权益。通过江苏省农村产权交易平台统一操作，实现宅基地公开、公平、有序、规范流转。尽可能签订长租期合同，吸引城市资金、技术、人才等要素流向农村，助力乡村振兴。涉及农房改造升级、发展民宿等，提前报备申请，待批准后再签约流转。合同期限内，因规划调整拆迁或农户毁约收回房屋的赔偿、到期后再续租等事宜，在合同中也作明确约定，切实保护返乡下乡创业就业人员的合法权益。

更加完善多方共同盘活利用机制。为更好地促进闲置宅基地（农房）流转，将信息在更大范围、更广渠道传播，积极与第三方推广机构合作，综合运用直播看房、VR 看房等新技术，通过抖音、快手等新媒介，吸引更多的意向受让方网络看房、实地探房。与村集体、国有企业、民宿机构等合作，统一策划、统一打造、抱团发展，尝试村集体主导开发、村企合作联建、以房入股、以房解困等一批宅基地盘活利用模式，提升当地产业发展活力和可持续发展能力。在取得法律授权的基础上有序开展农民住房财产权（含宅基地使用权）抵押贷款试点，与邮储银行、农商行、农担公司等金融机构合作，打造“政企交银保担”合作模式，引导金融活水流向农村，为发展乡村产业等提供融资支持，助力乡村振兴、共同富裕。