
绍兴各试点闲置宅基地利用经验、问题与思考

许浩琳 苏梦晗 张颖 钟甜甜¹

(绍兴文理学院, 浙江 绍兴 312000)

【摘要】: 绍兴市积极响应中央探索宅基地制度改革的主张, 率先对闲置宅基地、农房的激活利用进行创新。其中, 柯桥区、上虞区、诸暨市和嵊州市四个改革试点地作为典型代表, 因地制宜地出台了各自的实践经验。上虞区主要通过“互联网+产权交易”的模式放活宅基地及房屋租赁使用权以实现激活; 柯桥区创新出台“有偿选位”和奖补政策; 诸暨市以统筹规划、多元融合、规范扶持管理为核心思想进行盘活利用; 嵊州市以村集体为媒介, 通过合作、合资、联营等形式, 吸引社会资本共同开发。尽管绍兴市已经取得了不小成效, 但其确权登记工作、农民意识、流转方式、配套政策等方面仍存在诸多问题, 亟待破解之法。

【关键词】: 闲置宅基地 农房 绍兴 盘活利用 激活

【中图分类号】 F321.1 **【文献标识码】** A

随着我国城镇化的推进, 农村大量人口转移至城镇, 导致农村地区“空心化”现象较为严重, 出现了农村宅基地和农房大量闲置的情况。为了落实乡村振兴战略, 强化农村土地制度改革, 2018 年中央一号文件明确提出要积极探索宅基地“三权分置”改革, 适度放活宅基地和农民房屋使用权, 完善农民闲置宅基地和闲置农房政策。绍兴市委、市政府抢抓机遇, 顺势而为, 启动实施“闲置农房激活计划”, 推动多项试点机制, 旨在通过优秀试点样本进一步完善改革的相关政策, 加大闲置资源的利用力度。各试点地方积极响应, 因地制宜出台相关政策文件, 创新利用模式、拓宽流转渠道, 有效盘活了各地方农村的闲置资源, 推进“三权分置”工作的顺利开展, 并取得了良好收益, 在全国率先探索出一条闲置宅基地、农房激活利用的新路子, 创造了“绍兴模式”。

1 绍兴各试点经验

1.1 柯桥区闲置宅基地利用的实践经验

柯桥区积极响应“闲置农房激活计划”, 以宅基地“三权分置”改革为切入点, 创新出台各种政策, 引导工商资本、人才“上山下乡”, 持续推动农村各资源的全面激活。据统计, 截至 2020 年 6 月, 柯桥区累计吸引社会资本 13 亿元, 累计开发项目 671 个, 激活各类闲置农房建筑面积 42 万 m², 增加农户收入 4264.48 万元。^[1]柯桥区闲置宅基地利用实践主要内容如下。

1.1.1 制定奖补政策, 加大扶持力度

为推动闲置农房盘活工作, 柯桥区委、区政府在《关于“闲置农房激活计划”的实施意见》中正式提出要加大闲置宅基地和农房财政专项资金政策、修缮改造政策等多方政策的扶持力度。同时为规范相关专项奖补资金的管理和使用, 特别制定《绍兴市柯桥区“闲置农房激活”奖补政策及实施细则》文件, 通过优厚政策鼓励各方主体参与激活。

作者简介: 许浩琳(2000—), 女, 浙江绍兴人, 在读本科生。

1.1.2 推行“三权分置”，加强规范管理

依照“一户一宅”“自愿有偿”的原则，落实宅基地“三权分置”，并在此基础上合理划分农房所占土地、地上建筑物产权、农房经营收益权益等归属界限，推动各要素在交易过程中的流动；同时出台规范性文件，建立纠纷调处机制，防范交易风险，保障交易双方合法权益。

1.1.3 建立交易平台，提倡多元态激活

柯桥区利用“互联网+”模式，设立多种网络平台，并在平台上发布宅基地资源信息和相关招商项目，以出租、合作、合资等方式针对性地吸引工商资本和各类创业人才，鼓励宅基地、田林等多样性闲置资源的合理开发，积极发展乡村生态休闲旅游产业，推进多产业深度融合，培育新兴业态。

1.2 上虞区闲置宅基地利用的实践经验

上虞区自2017年初开始实施“闲置农房激活计划”，以“激活闲置农房，盘活农村资产，建设美丽乡村”为主题持续开展相关工作。截至2021年3月，上虞区实施的闲置农房激活项目共有296个，目前已激活2998幢闲置农房，面积达98.6万 m^2 ，吸纳社会资本9.5亿元，带动农户增收4862万元。上虞区闲置宅基地利用实践主要内容如下。

1.2.1 完善交易平台，形成统一服务体系

上虞区及时迅速开展农房确权登记工作，全面排查区内闲置宅基地，利用互联网建立动态数据库，方便各方利益主体及时掌握最新信息；组建专门领导小组，成立上虞区农村产权交易公司，构建线上线下双交易平台，推进实施“互联网+产权交易”模式。通过上述多级服务体系，将繁杂的工作分工落实到各组织，既确保改革工作持续推进，又明晰确定闲置宅基地和农房流转程序。

1.2.2 健全政策，规范宅基地流转市场

按照“集体所有、同权同价、流转顺畅”的目标要求^[2]，上虞区提供了全方位的制度保障。不仅将加强闲置宅基地和农房的考核管理作为专项任务，对闲置农房的流转交易、产权交易等进行了政策明确^[3]，还对宅基地相关概念划清定义，依法细化租赁使用权的相关规范，鼓励宅基地及房屋租赁使用权抵押登记、入市融资。

1.2.3 推行试点，探索多样化利用

上虞区先对虞南乡的两个村进行了重点探索，随后，选择生态保护乡镇、3A级景区村、历史文化村等具有优势条件的村落进行发展，结合资源与政策，统筹规划农村面貌，建立集旅游、养老等于一体的综合性产业，设计“农宅贷”等特色金融产品，融合推进“确权+流转+增收”三步曲^[4]，鼓励闲置资源多元化发展。

1.3 诸暨市闲置宅基地和农房利用的实践经验

为了顺利开展当地闲置宅基地资源的激活工作，诸暨市详细制定了相关政策。据统计，截至2020年4月底，诸暨市已激活闲置农房1128幢，建筑面积达46万 m^2 ，吸纳社会资本8.55亿元，带动2454户农户就业，增加农户收入6538.41万元，村集体增加收入4018.17万元。诸暨市闲置宅基地利用实践主要内容如下。

1.3.1 统一规划，促进激活

在学习了其他地区的先进做法后^[5]，诸暨市政府开始着手在全市范围内推进“地票”政策，进一步优化闲置资源的配置。当闲置资源的收储工作完成后，由集体组织利用秉持“枫桥经验”，统筹规划，实行“统一改造、统一出租、统一分配收入”的利用模式，鼓励各镇、乡、街道对有规模、有特色、有文化的区域实行集中式连片谋划，系统性因地制宜打造标识性产业。

1.3.2 融合多元，激活业态

诸暨市以外来投资者、农户、企业、合作社为主要激活主体，依托自然生态、历史文化以及现有产业，发展特色路径。一方面，鼓励村民自主集资，利用区位优势进行发展；另一方面，结合知名企业与互联网，招商引资，吸引乡贤回归，共同开发，打造高质量产业布局^[6]。

1.3.3 规范扶持管理政策

诸暨市积极探索提供入市主体、入市范围和途径、市场交易规则、增值收益分配等政策支持^[7]。诸暨市出台政策明确支持态度，探索建立增减挂钩机制、“以房换钱、以房换房、以房换保障”的市场化盘活形式，推进闲置宅基地和农房的规范利用。并设立专门的领导组织，各司其职，上下一体，形成工作合力，指导落实各区域开展相关工作。

1.4 嵊州市闲置宅基地利用的实践经验

嵊州市于2018年开展实施“闲置农房激活计划”，计划在农村宅基地集体所有制及“一户一宅”的基础上，以村集体为媒介，通过合作、合资、联营等形式，吸引社会资本共同开发闲置宅基地。为顺利推动改革进程，嵊州市出台了“1+X”政策文件，在实践中取得了显著成效，其何家坞试点目前已有31幢闲置农房进行流转租赁，1000多万元社会资金投入改造农房主体的工程。嵊州市闲置宅基地利用实践主要内容如下。

1.4.1 建立交易平台，保护线上交易安全

嵊州市产权交易中心充分运用“互联网+产权交易”的模式，建立闲置农房的线上交易服务平台，及时发布信息，并组织参与交易、合同签署、交易鉴见等环节，确保流转主体能享受透明安全的交易服务。同时嵊州市政府在《嵊州市农村产权交易实施办法(试行)》明确交易审核主体和程序，划定规则范围，规范交易流程，以保护交易安全。

1.4.2 出台政策，指导盘活闲置宅基地

针对农房激活工作，嵊州市以市激活计划为蓝本，又分别出台《嵊州市农村产权交易实施办法(试行)》《关于明确农村闲置农房重建改建审批有关政策的通知》等多个规范性文件，解决改革过程中的各方问题。

1.4.3 整治复垦，提高土地利用质量

进一步强化管理，对长期闲置的宅基地、空地和废弃工矿用地，通过开展补助和奖励项目鼓励农户进行高质量的复垦整理，实现资源节约和合理利用。

2 绍兴各试点实践中的主要问题

2.1 确权登记难度大

农村宅基地确权工作关系着农民的合法财产权益，通过宅基地确权登记，确认了农民的土地权利，同时也进一步推动了闲置宅基地“三权分置”改革。绍兴市较早就开始研究部署有关农村宅基地及住房确权登记的工作。然而，由于相关法律政策和实践仍存在缺陷，农村宅基地以及房屋确权登记过程中面临诸多困难，出现不少问题：许多农房建设时代久远，历史遗留问题多，房屋的权属存在较大的争议，如部分宅基地使用权权属不清、权源材料缺失无法证明房屋建造时间；部分农民对于宅基地的物权属性意识淡薄，对宅基地使用权的价值和作用缺乏足够的认识，担心确权工作影响自己的根本利益，从而对宅基地的确权登记呈现消极的态度；农村宅基地对于农民而言具有社会保障功能，可以为其提供生存居住保障，这限制了农村宅基地的用途，但乡村的许多建筑物都是根据农户的个人主观意愿建造的，因此出现了农户对宅基地随意进行扩建、更改用途、未批先建、少批多建、擅自加层等违法违规的情况；同时，随着社会经济的发展，宅基地的财产属性日益突出，这就导致农户私自转让宅基地，产生产权纠纷，对确权工作造成一定影响。

2.2 农户意识有待加强

农民形成产权交易意识，不仅可以在宅基地制度改革中保护自身权益，还能维护农村和社会稳定，促进城乡协调发展。目前，绍兴市各地激活闲置宅基地和农房多采取出租的方式，而农民群众对于宅基地使用权的权能及其属性还未充分了解，再加之对传统模式的依赖性，使大多数农户习惯于采用原先契约式“买卖”的方式进行交易，抑制了宅基地使用权流转的推进工作。首先，正如前文所述，农民缺乏宅基地确权登记的意识。农民的主观意识认为宅基地本就属于自己，虽不享有使用权证但有村组织出具的证明，即使不进行确权登记也不影响自己的日常起居，而若是在确权登记的过程中由于拆除违规建筑损害了自己的利益，反倒是得不偿失，两者相比较之后，农民往往会选择忽视甚至抵制确权登记这项工作。其次，一方面，村民对于盘活利用闲置宅基地和农房的意识淡薄，没有正确认识到传统民居的市场价值，也没有了解到闲置资源的浪费给市场经济带来的影响，深受传统观念的限制，不愿将宅基地和农房投入流转，进入交易市场；另一方面，大多数农民未接受过良好的文化教育，知识水平较低，对于接受新事物的能力也较弱，很有可能出现有意愿进行交易流转却不懂如何具体操作的情况。

2.3 流转方式趋于同质化

纵观现有的绍兴各市、区闲置宅基地和农房的流转途径，固然绍兴市在全国率先走出闲置农房激活利用的新路子，但各地发展定位存在明显的趋同化。乡村激活业态单一，特色不明显，缺乏多元化的体验和互动，同质化竞争突出^[8]，难以持续吸引游客。且由于历史原因和立法制约，闲置宅基地的流转市场尚处于幼稚时期，市场体系建设仍待进一步完善^[9]，在有限的市场需求下，易造成无序竞争和资源无效或重复配置，无法实现可持续性流转。同时，绍兴市的闲置农房总体呈现零星点状激活状态，分散于各个自然条件优越的乡镇，总量不大，以“单打独斗”为主，覆盖面小，激活的业态也主要以民宿产业为主，养老养生、文化创意等经营型业态相对较少，甚至出现短暂流转的现象，难以获得持续效益，致使最终出现盘活起来的宅基地重新陷入闲置的尴尬局面。

2.4 配套政策有待完善

目前我国宅基地流转市场普遍较为隐蔽，存在交易价格不透明、交易信息不公开和交易流程不合规等诸多问题^[10]。且由于农村劳动力大量向城市转移，农村的宅基地制度推广工作一直面临着投入不足的问题。而新的宅基地分配制度、使用制度和财产权利制度的出现也亟须国家授权行政机关制定新的规定或者办法。绍兴市的农村宅基地流转工作已经取得了进步，许多制度都从无到有，从建立到发展。但是由于对宅基地流转的具体配套制度仍处于探索的阶段，部分市、区未形成完整的政策体系，导致绍兴市宅基地和农房的流转渠道仍缺乏规范，始终无法解决好宅基地改革“最后一公里”的问题。此外，对于闲置宅基地和农房的改造管理也未到位，部分新兴业态，如短租公寓，由于租期灵活，租房手续简单等，至今仍多处于不合法的经营状态，缺乏正当保障，这极大地影响了改革的实施效果。

3 闲置宅基地利用绍兴模式的完善思考

3.1 加强推进土地确权登记

首先，尽快完善宅基地确权管理方面的法律法规。《土地管理法》《物权法》是国家在宅基地管理方面的主要立法，在国家出台法律的基础之上，各省市也出台了自已相应的宅基地管理办法，因此，可以充分利用地方立法权，结合绍兴市的实际情况出台地方性法规，不断完善宅基地确权方面的缺陷，以此来规范确权工作的开展。其次，提高农民对于土地确权登记工作的认识。通过广播宣讲、分发宣传手册、张贴横幅等方式对农民思想进行引导；通过召开村民代表大会、党员大会等形式对部分村民进行宣传教育，从而形成辐射效应，以少数带动多数，助力全面推进确权工作。最后，对于宅基地面积超标的问题需要慎重处理，不能盲目地拆除超标建筑物或者惩罚相应农民，而是应该尊重农民的权利，在维护农民财产权益的基础上，通过村民自治、基层调解的方式和谐解决，如柯桥区在各村建立的纠纷调处机制，由村集体担任调解主体，可以采取同等对换、补贴等方式，及时地解决因确权登记而引起的纠纷，规避矛盾扩大的风险。

3.2 搭建服务平台，强化农民意识

政府应把提供优质服务作为宗旨，优化宅基地流转的全过程，把优惠政策支持作为动力，推进宅基地流转的进程。推进各地落实“最多跑一次”的改革理念，推行“一站式”服务平台，将符合入市交易的闲置宅基地和农房的相关信息录入动态化数据库，实时监管，落实宅基地和农房的确权、登记、流转、利用等环节透明化、规范化，为村民群众提供便捷的服务，推动宅基地流转的健康运行。如上虞区成立的村农宅经营服务站，代理农民提交“闲置农房租赁挂牌委托申请书”，并签订协议，为缺乏文化知识的农民提供一体式服务。同时要求政府派驻专业人员深入基层，采取走访调研、入户座谈等形式对当前农村土地确权登记颁证、新型农业经营主体培育、流转工作规范及扶持政策以及流转宅基地农民增收的实际效果等进行宣传，消除农民思想顾虑，强化宅基地流转意识。

3.3 拓宽激活产业范围

闲置宅基地的持续流转要根据当地的自然资源、交通区位和产业发展等情况，因地制宜地选择恰当模式，并加以创新，提升自身的竞争优势。深入分析不同地区发展的内生条件及实现路径，研究不同地区在发展过程中如何因地制宜地实现经济效益、社会效益、生态效益的协调统一问题^[11]。面对目前重复业态过剩的现状，通过学习优秀案例并结合自身特色，整合更多的周边资源，切实发展特色产业，再加之资源共享、优势互补、协力合作。做到多方联动，实现以点带面、辐射带动。如上虞区岭南乡青山村，民宿“沐格山居”主人熊晖和“覆卮山居”主人梁哲锋通力合作，不仅盘活了村里的10幢闲置农房，还开发村子周边的山林、田地，共同创建了一个集漂流、草坪音乐节、生态农场、文创集市为一体的主题村落，将整修后的农房与周围的山水资源整合利用起来，释放出更多的乡村潜能，不仅丰富了游客的体验感，还激发了闲置资源的可持续性发展，增加了整村村民的稳定收入。

3.4 结合实际，细化政策制度

伴随着宅基地制度改革的进行，除了修改完善现行法律法规中有关宅基地制度的管理规定，进行专门的宅基地立法外，还需结合各地实际，细化配套的法律政策，完善相关制度的配套措施与运行保障机制。以柯桥区为例，其根据绍兴市出台的“闲置农房激活计划”制订的《关于“闲置农房激活计划”的实施意见》中提及“闲置农房的开发须遵循消防、防洪、防雷、抗震、防地质灾害等各类安全规定”，以解决农房流转过程中存在的安全隐患问题。此外，针对宅基地农户资格权有偿使用和有偿退出运行机制、宅基地“三权分置”风险防范等，可建立综合性农民居住保障制度，对于退出宅基地的农民给予购房和租房的优惠政策，对进城的农民纳入公租房、廉租房等政策保障范围。并且建立城乡统一的社会保障体系，提高农民社会保障水平。完善农村新型社会信用制度，以有效分散宅基地产权交易的风险，通过制定可操作性强的相关制度体系，如关于农民社会信用等级的制度、保

护农民个人信息的制度、通报农民诚信等级的制度等，以便于对相关法律进行完善^[12]。另外，对建立政策体系、强化支撑保障机制、搭建流转交易平台等环节加强监管，以保证交易双方的合法权益。

参考文献:

- [1]沈潇.全域激活闲置农房柯桥样板[N].浙江日报,2020-06-10(2).
- [2]张兴校.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[J].江南论坛,2020(7):43-45.
- [3]谢军.绍兴“闲置农房激活”改革实践[J].农村经营管理,2019(3):42-43.
- [4]汪明进,赵兴泉,黄娟.激活闲置农房和宅基地经验、问题和思考——基于浙江四地改革实践的启示[J].农业经济,2019(12):70-72.
- [5]赵辉,蔡群,马奇锋.关于诸暨市农村存量集体建设用地市场化盘活机制的探索和研究[J].浙江国土资源,2019(6):33-35.
- [6]吕永江.绍兴激活闲置农房推进乡村振兴的实践与思考[J].新农村,2019(2):5-7.
- [7]郭明,宣浙燕.诸暨“八法”激活闲置农房[J].农村经营管理,2020(5):29-30.
- [8]张宁,郭忠源.农村宅基地确权存在的问题及对策探析[J].基层建设,2020(2):30-33.
- [9]田光明.城乡统筹视角下农村土地制度改革研究——以宅基地为例[D].南京:南京农业大学,2012.
- [10]宋立本.农村土地确权工作存在的问题及对策[J].现代农业科技,2021(1):264-265.
- [11]陆林,任以胜,朱道才,等.乡村旅游引导乡村振兴的研究框架与展望[J].地理研究,2019(31):102-118.
- [12]张公望,朱明芬.农村宅基地制度改革与农民增收——基于6个试点县(市、区)面板数据的双重差分分析[J].浙江农业学报,2020(8):1475-1484.