

宅改“双票制” 助推富民强村

王晓晖/江苏省泗阳县农业农村局



江苏省泗阳县近年来抓住被列入第二批全国农村宅基地制度改革试点契机，以保障农民权益为落脚点，创新实施“双票制”为宅基地“三权分置”改革探路，破解宅基地领域一些长期存在的问题矛盾，做实宅基地集体所有权，保障了农民宅基地资格权的多种实现方式，有效放活宅基地使用权，促进工商资本下乡，助力乡村振兴，实现富民强村。

合作约定“房票”，盘活闲置宅基地

针对城市化进程导致的农村空心化和宅基地（农房）闲置浪费问题，出台《农村闲置农房房票管理暂行办法》，引导农民将闲置农房出租、入股到专业公司、合作社等市场经营主体，合作双方约定形成的租金、股金份额凭证即房票。

显化宅基地集体所有权，避免私下流转乱象。宅基地与农房在所有权上分别归属于村集体和农民，但因长期以来管理不够，导致农民认为房地都是私有财产，随意流转现象不少，宅基地的集体所有权被弱化，也造成一些历史遗留问题。房票实质为闲置宅基地（农房）使用权的流转合同，乡镇农村产权交易服务站及村集体经济组织皆为该合同鉴证方。房票实施过程即是村集体行使宅基地所有权的过程，可以有效规范流转经营范围，避免私下流转可能导致的私人会所、“散乱污”工业作坊等情形，保障了房屋租金及时给付到位。

适用范围广泛，补全农村不动产确权登记短板。权属清晰无争议是任何固定资产流转的前提条件，当前农村房地一体不动产确权登记颁证工作限于城镇规划区调整、历史遗留问题处置等因素，尚无法“应登尽登”。而房票适用范围囊括了尚未进行不动产登记、但确实权属清晰的合法农房，从而在更大范围上保障了农民流转需求。

操作流程简便，易于接洽工商资本下乡。房票实施注重可操作性，只需经过“房屋信息调查、经营主体招引、统一编码制发”三个步骤，手续简明，要素齐备。通过实施房票，镇村有意识地洽谈对接市场经营主体，促进了工商资本下乡开发经营农旅项目，增加农民财产性收入。截至目前，全县已制发房票 37 张，主要用于经营餐饮美食、农家乐等，可带动农民年增收超 65 万元。

有偿凭证“地票”，拓宽退出形式

针对土地综合整治、高标准农田建设、农房改善征迁等各类农村搬迁所导致的宅基地退出，出台《农村宅基地地票管理暂

行办法》，试行以地票这一有价凭证，来代替宅基地腾退的货币补偿方式，引导农民自愿有偿退出宅基地。

置换方式尊重农民个人意愿，搬迁后自由选择进城入镇留村。地票的实施主体为乡镇土地储备中心，负责对拟退出的宅基地核准面积、认定价值，经由村集体经济组织与搬迁农民签订宅基地自愿有偿退出协议后，即可制发地票。搬迁农民持地票可自主选择“以地换地”，即置换新型农村社区低层住宅；以地换房，即置换集镇区农民公寓多层住宅；以地换钱，即一次性货币补偿等三种置换补偿方式之一，分别对应着搬迁后留村、入镇、进城三种安置方向，置换时凭地票直接在购房款中予以票面价值抵扣。

保障农民宅基地资格权多种实现方式，理顺宅基地二次分配的法理逻辑。宅基地资格权是保障农民“户有所居”的权利，实现资格权即意味着取得宅基地使用权，可以合法占地建房。通过地票“以地换地”，赋予农民在宅基地申请审批之外，分配取得宅基地使用权的新路径。同时，地票在持有未使用阶段不视为有偿退出，从而规避了搬迁农民有偿退出宅基地后二次分配取得新型农村社区宅基地的法理矛盾，有偿退出即永久性退出，自动丧失资格权和使用权，保障了老年搬迁农民的“恋土情结”。

减轻乡镇财政资金流压力，减少农村搬迁矛盾。乡镇政府（国有公司）作为新型农村社区和农民公寓的投资建设主体，承担着建房成本压力，并负责兜底配套基本公共服务设施，资金周转紧张。通过实施地票，切实减轻了乡镇财政资金流压力，避免了有时补偿款不能及时给付农民的矛盾，促进乡村和谐善治。截至目前，全县已制发地票 301 张，得到基层干群的一致好评。

多种盘活模式，带动就业增收

针对已退出的宅基地，探索多种盘活利用模式，主要用于农业种植和产业发展，在此过程中村集体获取土地发包租金、土地流转管理服务费、自主经营性收入、股份分红、固定资产租金等多种收入，带动农村劳动力就业增收。

通过土地增减挂钩政策复垦为耕地，发展农业规模化种植经营。将宅基地腾退复垦地、规模流转溢占地、空间治理清退地、四荒存量地等碎片低效土地进行整理整合，让“小田变大田”，村集体再通过发包租赁、服务创收、自主经营等形式参与农业项目引培。如李口镇李庄村通过宅基地退出复垦、土地规模流转、土地股份合作社自营，建成蓝莓种植基地 800 亩、韭菜基地 440 亩、无花果基地 246 亩、“丁小白”水果部落约 700 亩，村集体每年获得“发包租金+流转管理服务费+自营收入”5 万元，带动 70 余名农民每人年务工增收 2.2 万元。

通过作价入股和自建出租模式，发展农业产业融合项目。作价入股，指村集体以退出的宅基地入股到市场经营主体，双方达成股份分红协议。如卢集镇成子湖社区发挥紧邻省级成子湖旅游度假区优势，利用 94 亩退出宅基地，通过作价入股模式，招引社会资本开发精品民宿、研学、亲子等农文旅项目，村集体每年可获得“保底租金+股份分红”3 万元，吸纳周边农民就业 20 余人。自建出租，指村集体利用自筹资金或财政扶持资金，在退出宅基地上自建固定物业资产或生产经营性资产，对外发包租赁。如穿城镇颜圩村利用财政涉农资金，在退出宅基地上自建“家门口就业”标准化厂房 3000 平方米，对外出租用于菊花烘干、肥皂加工等“三来一加”项目，村集体获得年租金 9.4 万元，吸纳留守劳动力就近就业 40 余人。