

用“宅改”点燃乡村振兴新引擎

刘冬

江苏省农业农村厅

2020年8月，中办、国办印发《深化农村宅基地制度改革试点方案》，稳慎推进新一轮农村宅基地制度改革试点，将宅基地制度改革试点县从33个增加到104个，江苏省常州市武进区、溧阳市、昆山市、盱眙县、泗阳县、沛县入选，通过强“专”、创“新”、放“活”“宅改”路径，探索宅基地“三权分置”实现形式，盘活农村闲置宅基地及闲置住宅。

江苏“宅改”成效

呈现出制度改革新气象。江苏高度重视农村宅基地制度改革试点工作，2021年批复6个县（市、区）农村“宅改”试点实施方案，将“宅改”试点列入省委省政府年度重点工作，实行半年督导和年终考核。6个试点地区成立党政主要负责同志任组长的“宅改”试点领导小组，组建工作专班和专家团队，召开动员部署会，全面启动实施“宅改”试点。

迈上了规范管理新台阶。以“资格权”认定，创新户有所居实现形式。常州市武进区制定农村宅基地保障资格权认定管理暂行办法，提出“一次认定、相对固定、长期稳定、动态管理”的宅基地资格权管理制度，完成各镇街196个农村集体经济组织成员17万户、52万人的宅基地资格权认定和基础数据入库，创新“户有所居”实现形式。以“联审联办”规范审批，保障农民合法权益。盱眙县提出农村村民住宅建设新增建设用地指标不低于全县新增建设用地指标5%，建立农户申请、村级初审、镇级审批、县级监管的审批模式，形成“一个窗口、一支队伍、一套规程、一本档案”审批规范，实现宅基地审批“规范化、智能化、实用化”，宅基地管理“信息一张图、管理一条链、监管一张网”，保障农民户有所居。2021年，全县乡镇、涉农街道开展农村宅基地审批920余户。

摸出了盘活利用新思路。开展农村宅基地线上审批和闲置宅基地及闲置住宅流转线上交易省级“两项”试点，在6个国家试点县（市、区）的基础上，增加南京市高淳区等11个县（市、区），试点范围覆盖全省所有设区市。沛县制定农村闲置宅基地和闲置住宅流转交易办法，建立“三审五书”产权交易机制，形成“三优三保”交易模式，利用农村产权交易平台线上交易闲置宅基地940宗985万元。泗阳县制定农村宅基地地票管理暂行办法，引导农民自愿有偿退出闲置宅基地，制发“地票”32张，有偿退出宅基地2313宗、1345亩、补偿金额9252万元；制发“房票”15张，年租金股金31.05万元。昆山市运用区块链技术推进闲置宅基地流转线上交易，形成淀山湖镇红星村“以房解困”、淀山湖镇永新村“以房入股”、张浦镇金华村“村集体主导”、周庄镇祁浜村“村企合作”4种闲置宅基地盘活利用模式。

“宅改”实现路径

将“宅改”与强“专”融合，协同乡村治理。一是党建引领，协同“自治”。试点地区党政主要领导任双组长，分管领导任副组长，组建工作专班，试点镇村实行村民理事会制度，将农村宅基地制度改革纳入乡村空间权属治理，建立“市县主导、乡镇主责、村级主体”的“宅改”管理协调机制。二是专家评估，“智治”保障。组建省、县两级专家评估组，邀请科研院所及国家农村宅基地制度改革试点地区的专家学者参与“深化农村宅基地制度改革暨案例研究”，围绕“五探索、两完善、两健全”改革内容，对农村宅基地资格权、行政处罚权调整、农村宅基地（住宅）抵押、泗阳“两票制”、闲置宅基地盘活利用进行专题研讨，打造“党建引领、‘智治’保障、群策群治”农村宅基地制度改革创新模式。

将“宅改”与创“新”融合，提升农民生活水平。一是以“美居之梦”创建乡村田园诗居。溧阳市上兴镇将花村自建区打造成“五优农居”示范新农村社区，规划面积580亩463户，设计4种面积7种户型，充分考虑差异性需求，创新择位竞价方式配置宅基地资源，打破“镇域”限制，面向全市具有宅基地资格权的农户开放，来自不同行政村的27户村民通过竞价择位实现户有所居。二是以“资格权”创新保障形式，维护农民合法权益。常州市武进区聚力做实宅基地集体所有权，明确宅基地分配使用遵循“以成员认定、按户分配、一户一宅、限定面积”原则，资格权认定具体到个人，以“分户建房”的“户”为单位，保障“户有所居”，对非宅基地资格权农户的住宅，探索迁建补助、有偿使用和有偿退出、异地住房保障等办法。全区规划37个农民自建区，建成27个，受益农户3500余户。

将“宅改”与放“活”融合，提升农业产业发展。一是“以退为进”促进规模生产。泗阳县实施“双票制”农村产权制度改革，引导农民自愿有偿退出闲置宅基地，通过规范“房票”“地票”流转抵押，赋予农民住房及所占宅基地使用权的抵押融资功能，有效满足农民从事产业发展的资金需求；鼓励农户宅基地退出复垦促规模生产。泗阳县卢集镇成子湖社区通过宅基地退出复垦、土地规模流转、土地资产管理公司自营，发展桃果规模种植，建成国家级桃果公园产业振兴示范基地2060亩，年增加集体经济收入50多万元。二是以“市场之手”配置资源，促进产业融合。沛县推广农民闲置宅基地作价入股、自建自营盘活利用，发展农文旅、农产品加工等项目，胡寨镇韩楼村采取有偿退出和长期租赁的方式整合建设用地52亩，发展农文旅项目，村集体年增收200多万元，带动农户年增收5000元。

稳慎推进“宅改”

兼顾增值收益分配。宅基地“三权分置”为闲置宅基地经营性利用和流转中增值收益带来了政策红利，在农户、集体和政府之间以何种方式进行收益分配成为亟待解决的问题。应当建立宅基地使用权增值收益分配统一规则，切实保障各方权益。农户应当享有完整的用益物权，基于收益权能和直接的利用、流转法律关系获得收益；集体基于所有权下的收益权能和管理权能，以集体宅基地收益金和调节金方式分享增值收益；政府基于地租理论应以土地增值税形式参与收益分配。

稳妥处置历史遗留问题。对一户多宅、超标占用等农村宅基地历史遗留问题，需从保护农民切身利益、维护农村社会稳定为前提，稳慎解决。一是进一步夯实改革基础工作。积极稳妥推进农村房地一体的权籍调查和确权登记颁证，加快乡村规划编制，建立合理的宅基地用地保障机制。二是慎处置、凝共识，多措并举、分类处置。充分发挥村民自治，广泛征求村集体成员意见，针对不同性质和类别，采取有偿使用、补办手续等手段分类处置，需要拆除的坚决拆除。

完善流转市场化机制建设。受传统观念和制度惯性影响，农村宅基地施行有偿使用存在一定困难，宅基地自愿有偿退出普遍缺乏资金支持，流转交易缺少抵押物价值评估和处置方式，农民住房财产权（宅基地使用权）抵押融资风险缓释和补偿机制不健全，导致宅基地价值不能得到完全释放。解决这些问题，应加强农村闲置宅基地流转市场化机制建设，建立农村宅基地基准地价体系，依托农村产权交易市场，充分运用“互联网+”的技术优势，按照市场准则，逐步完善闲置宅基地流转线上交易机制，有条件的地区还可以建立农民住房财产权（宅基地使用权）抵押贷款风险补偿机制。