

盘活利用闲置宅基地和农房，已成为乡村振兴的重要课题之一。

2015年起，全国33个县（市、区）开始开展农村宅基地制度改革试点工作。同年4月，浙江义乌率先提出将原有宅基地制度“所有权—使用权”转变为宅基地“所有权—资格权—使用权”的制度理念。2018年，中央一号文件首次正式提出完善农民闲置宅基地的闲置农房政策，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”。2020年底，全国104个县（市、区）和3个设区市获批新一轮农村宅基地制度改革试点地区。其中，浙江省象山县、龙港市、德清县、义乌市、江山市入选，绍兴市列入整市推进试点，相关试点工作随即全面启动。这一年多的时间里，印象中多年不变的宅基地变了吗？

村民三张“权票”

绍兴市诸暨市的宅基地改革起步很早。2011年，诸暨开始实施农村宅基地“进城置换”。当时，政府出资建造的首批1400套置换房源一度无法满足置换需求。后来，考虑到置换房屋的建设资金、后续物业管理等实际情况，诸暨暂缓新建安置房屋，采取货币化安置等其他形式，并提出以地换房的“地票”政策。今年，在原有“地票”的基础上，诸暨又扩展出了“权票”的概念——设计了保障权票、保留权票、集体权票三种权利凭证分别对应宅基地的资格权、使用权和所有权，不同的权票有不同的功能，权票可以流转和交易。其中，集体权票从此前的地票衍生而来，等同于土地指标。通过集体权票，村集体对宅基地的处置有了更大的自主权，也能获得更多的收益。今年5月，诸暨市湮浦镇五美村股份经济合作社获颁首张集体权票，并取得诸暨农商银行2000万元、绍兴银行2000万元的授信贷款额度。保留权票的“灵感”源于当地对农村危旧房权益保全政策的创新，在土地使用权证注销、房屋拆掉后获得，与土地使用权证具有同等效力。农民在获得保留权票后，可以参与后续土地开发利用的“分红”，也可以去银行抵押贷款，还可以用来申请安置房或是在购买商品房的时直接抵扣房款。保障权票是新一轮宅基地改革中对资格权保障的重点尝试，意在让农村住房困难户“建得起、买得起”。诸暨市宅改专班工作人员徐力可解释：“比如，有些农民家里比较困难，此前没有取得宅基地建房子。现在，他可以通过保障权票来获得120平方米的宅基地资格权认证，还可以住进政府配套建造的农村共建房。假设这个共建房的占地面积是80平方米，他还可以用多出来的40平方米的宅基地资格权进行有偿流转。这样一来，这些农民不但住进了新房子，还能取得额外的收益。”徐力可认为，诸暨宅基地改革的首要目标是盘活存量。“在诸暨，宅基地的总量足够，但存量多、分布不平衡，挖掘潜力很困难。尤其是很多‘空心村’，老房子退不出来，新的审批又没有空间。盘活存量，关键是完善闲置宅基地退出机制，然而退出成本一直是个难题。价格定低了，农民不愿意退；价格定高了，村里拆不动。”徐力可说。今年3月，改革从陈宅镇石壁湖村、湮浦镇五美村、次坞镇溪埭村3个村庄率先开始试点。根据“三权三票”改革政策，先由村集体回收宅基地并向各户核发保留权票，保底价格为2000元/平方米。土地复垦

后产生的建设用地指标一半归当地政府统筹，另一半计入村集体权票流转交易。后续土地流转交易后，所得收益按面积占比分配到户，多出的部分再进行分红，村民凭保留权票再跟村集体五五分成。目前，五美村和石壁湖村通过集中签约已退出宅基地244宗，总面积14128平方米，可复垦闲置建设用地35亩。到今年底，村民们就可以拿到相应的保底收益和部分土地分红了。

宅基地可贷款

在诸暨，村民凭借权票，不仅可以拿到分红，还可以获得贷款。今年3月21日，石壁湖村的蔡如大用保留权票申请到了诸暨农商银行13万元贷款，他计划用这笔钱承包更多农田。诸暨将先根据3个村的试点经验完善配套政策，在此基础上，再划定10个村进行第二轮试点，采用有偿收购和等价置换、土地银行等方式，整合碎片化土地资源，拓宽农民财产性收入渠道。“拓宽农民财产性收入，是新一轮宅基地改革的重中之重，也是未来完善土地制度的探索方向。”中国农业科学院副研究员王玉庭告诉记者。对此，浙江各地的创新不少。比如，去年7月，湖州市德清县出台《鼓励银行业金融机构开展宅基地使用权（农房财产权）抵押贷款的指导意见》，提出进一步放宽宅基地使用权的流转、抵押等权限，并对盘活流转的农房实行“一房两证”登记。去年发布的《诸暨市农村宅基地制度改革试点实施方案》提出，探索赋予农民住房财产权（含宅基地使用权）抵押融资功能，开展住房财产权（含宅基地使用权）抵押贷款，同时建立宅基地使用权作为抵押物的价值评估、担保处置以及抵押融资风险分担、缓释和补偿机制。去年9月，衢州市江山市印发《江山市农民住房财产权（含宅基地使用权）抵押融资管理办法（试行）》，率先在贺村镇山底村，峡口镇王村村、枫石村三个村开展农村住房财产权抵押贷款试点。一个月后，山底村村民周华用名下农村住房财产权（含宅基地使用权）、宅基地资格权作为抵押担保，从江山农商银行获得了30万元贷款，且贷款利率低于信用贷款和其他担保贷款。不过，即便已有成功案例，相关的贷款申请并不算多。江山市宅改办工作人员毛鹏告诉记者，在具体实施层面，农民要用宅基地来贷款仍有难度。“最直接的，我们在三个试点村摸底调研中发现，当前已确权办证的农民住房财产权利人，在家庭成员中包括很多未成年人。在目前的法律环境下，包含未成年权利人的房产无法办理抵押融资，这就极大地限制了推广性。”毛鹏说。

跨区选宅基地

盘活利用宅基地，腾退和抵押只是第一步。更重要的，是让宅基地有效流转起来，从而解决不同村庄的宅基地“旱涝”不一的窘境。此前，农村宅基地的转让范围被严格限定在本村集体经济组织成员内部，剩余的宅基地不能转让给其他村的村民。2015年，义乌市先行先试，探索宅基地资格权跨村调剂。从去年开始，浙江多个宅基地试点城市相继出台相关政策，允许在县域范围内农户通过有偿选位、现场竞拍等形式，取得划定区域的宅基地使用权，实现跨村跨乡建房。比如，江山市就对峡

口镇王村村25队区块采取“重新规划、统一安置”的模式，对原有宅基地进行盘活利用，拆除危旧房28宗，盘活土地面积18000余平方米，规划安置地59套，还带动了村集体经济的增收。今年6月，绍兴更进一步，首先在市域范围内探索农村宅基地的跨区流转。6月2日，绍兴越城区、嵊州市等地的部分农户通过有偿竞价的方式跨区竞得位于柯桥区峡山村的宅基地。当天，峡山村共举办了村内和村外两场公开竞价，完成第一期15宗宅基地的有偿竞价，共有村内4户农户和11户“外来户”成交，总计576.8万元。峡山村党总支书记丁兴妙告诉记者，这两年村里通过对整村治理和宅基地的盘活利用，共梳理出可供竞拍的宅基地面积约13000平方米。“通过开展宅基地有偿竞拍，村级经济增收明显，初步估计可达到1500万元以上。接下来，这些收入都将投入村里的基础设施建设和村容村貌改善上去。”丁兴妙说。王玉庭觉得，柯桥区通过跨区域公开竞价的方式，直接反映了农村宅基地跟住房的财产性价值。同时，这样的竞拍还实现了农村宅基地的有效合理流转，是对宅基地分配、获取方式的一种有益探索和实践。从更大范围看，相当于把整个绍兴作为一个大的整体来统筹安排、全域盘活。“目前来看，绍兴可能是对宅基地盘活利用政策体系构建最完善的地方之一。”王玉庭表示。

人比地更重要

关于宅基地的改革，虽然浙江各地的创新点不少，但目前仍局限于小范围的点状探索。“从整体看，目前的改革趋势尚不明朗，也很难总结可复制可推广的具体经验。”王玉庭说。目前，宅基地改革的各项试点工作整体期限已延长至2024年4月底，各地还有更多时间探索。不过，改变正在发生。以前，农村宅基地缺少退出制度，没有盘活利用的基础。现在，宅基地的持有成本上升了，促使部分人把闲置、空置的宅基地和农房向村集体退出。另一方面，以往宅基地从农村向城市单向流动的局面有所变化。“现在的宅基地改革，不一定就能推动农村和城市资源的双向流动，但至少为农村到农村的流动开辟了口子。”王玉庭认为，宅基地改革的目的是要建立一个内循环可持续的农村用地制度，就像共同富裕一样，要让有条件进一步发展的村庄“先富”起来，获得更多的土地和人口的支撑。记者采访期间，多次听当地人提起盘活宅基地和闲置农房后，吸引到好项目和人才回归乡土的故事，宅基地改革的潜力还有待进一步激发。比如，去年以来，江山将闲置宅基地作为吸引人才和资金回归乡土的重要载体来推进相关工作。为此，江山出台相关政策，鼓励村经济合作社盘活利用闲置宅基地和农房，保障回乡创业人员的产业空间和居住场所。其中规定，回乡创业人员在投资完成后即可申请继承农房重建，对有意返乡的人才吸引力颇高，有效推动了科技、资金进乡村，青年、乡贤回农村。江山的山底村羽毛球产量占全国的1/3。这两年，以宅基地改革和周边环境整治项目为契机，村里羽毛球特色浓厚起来，新建了多功能综合体、羽毛球比赛标准场地、休闲公园等设施，还举办了浙闽赣皖四省边际羽毛球联谊赛等。更重要的是，越来越多的年轻人愿意回到村里创业生活，今年村里通过收储闲置房屋，打造了高端民宿。当地人都相信，人比地重要。只要有人，村庄永远有生命力。

栏目主编：孔令君 文字编辑：孔令君 题图来源：图虫 图片编辑：徐佳敏

来源：作者：朱凌君