宅基地“三权分置”改革试点持续推进

唤醒3000万亩农村闲置用地

经济日报·中国经济网记者 乔金亮

改革有实招

今年中央一号文件提出推进宅基地“三权分置”改革，目标之一就是盘活农村闲置用地这笔财富。这也意味着几十年来形成的集体所有、无偿分给农户占有使用的宅基地权利，由两权细化成了三权。如今这项改革正在持续推进中，为实现乡村振兴打开新空间

3000万亩！这是中国社科院农村所日前发布的《中国农村发展报告（2017）》透露的全国农村居民点闲置用地大致面积。《报告》指出，新世纪第一个10年，农村人口减少1.33亿人，农村居民点用地反而增加了3045万亩。每年因农村人口转移，新增农村闲置住房5.94亿平方米，折合市场价值约4000亿元。

今年中央一号文件提出宅基地“三权分置”，目标之一就是盘活这笔闲置财富。这也意味着几十年来形成的集体所有、无偿分给农户占有使用的宅基地权利，由两权细化成了三权。集体所有权不变，但农户的占有使用权，分解为资格权和使用权。在依法授权的试点地区，农户可以将使用权转让、抵押。今后，宅基地不仅承担农民的住房保障功能，也将具有资产要素功能。

焦点：闲置农房成改革症结

近日，山东高青县莱园村海创生态园旅游公司经理吴玉杰在村里一口气租下了15户闲置院落，用来打造精品民宿。村民吴丙强将自家的宅院租给吴玉杰后，终于放下心中的石头，“在城里买了房，村里的房子就一直闲着。卖掉吧，怕以后没了落脚地；不卖吧，房子闲着也可惜”。

宅基地“三权分置”的政策让这种窘况一下子反转。“只要依法拥有了宅基地使用权，房屋租出去就不用怕收不回来。”高青县国土局副局长董和平的一席话，解开了吴丙强心里的疙瘩。

我国农村宅基地数量可谓庞大。数据显示，我国城镇建设用地面积为91612平方公里，而农村建设用地面积为191158平方公里。农村建设用地主要包括乡村企业用地、公益性建设用地及宅基地三部分，其中宅基地面积占大头。随着城镇化的快速推进，当前进城务工农民总数达2.8亿人，加上近亿人变成城镇居民，大量的宅基地因此处于低效率利用状态。湖北省武汉市调查显示，全市1902个行政村农村房屋共73万套，其中长期空闲的农房占15.8%。

宅基地是我国特有的土地制度。国务院发展研究中心农村经济部部长叶兴庆说，其特征可概括为“集体所有、成员使用；一户一宅、限制面积；免费申请、长期占有；房地分开、差别赋权”。这保障了农民居住权，无论穷富都有一块宅基地用于自建住房。但伴随发展也存在一些问题，免费申请和占有宅基地，导致一户多宅、建新不拆旧等“公地悲剧”普遍发生；随着农村人口外流增多，农房空置现象加剧；农民住房财产权和宅基地使用权权能不充分，农民财产权利受到约束；宅基地抵押、超范围流转、建造“小产权房”等法外现象大量存在。

针对农户宅基地取得困难、利用粗放、退出不畅等问题，健全依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出的宅基地制度成为改革目标。自2015年起，宅基地制度改革在33个县市区试点，除浙江、四川各有两个县外，其他29个省份均有一个县进入试点。今年，试点延期一年，同时中央正式提出宅基地“三权分置”。业内认为，“三权分置”统筹解决了稳定与放活的矛盾，把握了“变”与“不变”的关系，既维护了农村土地占有关系的稳定性，又顺应了部分农民想流转宅基地使用权的意愿。

创新：农房财产权抵押试水

原定于2017年底完成的农村“两权”抵押贷款试点经批准也正在延期，入夏以来，各地不断传来试点的最新进展。来自中国人民银行成都分行的统计数据显示，从2016年1月到2018年6月末，成都农民住房财产权抵押贷款累计发放115笔，金额3.26亿元。今年6月底，浙江省德清县举行首批宅基地“三权分置”签约发证现场会，这是全国农村土地制度改革试点地区颁发的第一批宅基地“三权分置”证书。

浙江义乌是全国闻名的小商品之都，被确定为全国农村土地制度改革试点城市，承担宅基地制度改革试点任务。在义乌的农村，有大量的淘宝店、批发商需要租住宅基地、民房用于日常运营。如今，农村宅基地和农房纳入不动产统一登记，拿到不动产证后，农房就能办抵押了。义乌市相关负责人介绍，截至2017年底，已颁发农房不动产证2万多本。农民经商办企业用钱，可以不用找人担保，只要凭自己的不动产权证就可以到银行办理。目前，义乌全市24家金融机构均可开展此项业务。

长期以来，根据物权法、担保法规定，宅基地使用权不得抵押。2015年，经全国人大授权在试点县调整相关法律条款，全国59个试点县（市、区）被纳入“农民住房财产权（含宅基地使用权）抵押贷款试点”，这意味着试点地区暂时放开对宅基地使用权不得抵押的限制。中国人民银行有关负责人介绍，农村“两权”抵押试点开展以来，90%以上的试点县（市、区）建立了农村产权交易中心或土地流转中心，1180家金融机构建立住房财产权抵押贷款管理制度并落地试点业务，对不良贷款容忍度等方面也作了特殊安排。一些重点、难点问题开始破题。

记者了解到，试点中，一些地方引入了第三方评估机构等丰富抵押物价值评估方式，采取农村承包土地的经营权抵押物“预处置”模式，提前找好抵押物处置接受方，并通过与土地流转经营公司、农业龙头企业、担保公司合作等创新转让模式。试点的两年多时间里，各地还设立了风险补偿基金，探索引入农业保险和小额贷款保证保险等降低金融机构风险。而且，通过培育发展农村产权交易市场，一批家庭农场、农民合作社通过“两权”抵押贷款扩大了生产规模，并通过吸纳农民就业和股份分红等形式带动农民增收。

底线：宅基地权益属于农民

当前，各类主体返乡下乡创业创新面临“用地难”。以乡村旅游为例，如果没有土地指标，没有可利用的农房，就没有空间发展。大兴区是距离北京市区最近的郊区，成为当前农村土地制度改革多项试点交汇点：是农村“两权”抵押贷款试点，也是“三块地”改革试点，还是农地入市建租赁房的试点。在大兴，当地村民建造房屋，城里人租下来，专门经营农家乐、发展乡村旅游。适度放活宅基地使用权，让城市人参与到对宅基地的利用中，为乡村振兴的实现打开了新空间。

今年7月，山东省印发了《关于开展农村宅基地“三权分置”试点促进乡村振兴的实施意见》，根据东中西部、远近郊区和山地平原特点，兼顾不同发展阶段和模式，每个设区市确定1个试点县。按照房地一体的原则，合理确定宅基地和农民房屋通过转让、互换、赠予、继承、出租、入股等方式流转的适用范围，设定流转期限、途径和用途。山东本着“对非法占用的行政强制退出、合法闲置的经济杠杆调节、自愿退出的合理补偿激励”的原则，探索有偿转让、有偿调剂、有偿收回等方式，引导农村宅基地以多种形式规范有序退出。

“保障宅基地农户资格权，关键是处理好居住权与财产权的关系。”自然资源部调控和监测司巡视员董祚继说，居住权是农户作为集体经济组织成员的基本权利，不论宅基地如何流转，都不能改变农民家庭作为集体经济组织成员的居住权。农户有权自愿有偿退出宅基地，但资格权的退出应以农民在城市里稳定就业和稳定居住为前提。可建立资格权退出的反悔机制，允许进城务工农民基于身份，重新从集体经济中取得使用权，但原退出所获补偿应退还集体。

中央农办副主任韩俊告诉记者，宅基地的“三权分置”不同于承包地“三权分置”。对承包地“三权分置”，政策是鼓励适度集中的，而对宅基地就不存在鼓励集中到少数人手里的问题。适度放活宅基地使用权，不是让城里人到农村买房置业，而是吸引资金、技术、人才等城市要素流向农村，使闲置农房成为乡村振兴的产业载体、农民增收的鲜活资源。改革的目的是进一步盘活宅基地，发展农村新产业新业态，拓宽农民增收渠道，出发点是让农民更多分享产业链和土地增值收益。

记者观农

小农户不是大生产的对立面

□ 农 兴

目前，我国仍有包括2.6亿农户的6亿多人生活在农村，承包农户为2.3亿户，其中多数是小农户。提到小农户，很多人简单地认为其是制约现代农业发展的障碍，其实，小农户并非大生产的对立面。乡村振兴战略明确提出要加快推进农业农村现代化，实现小农户和现代农业发展有机衔接。应当看到，现代化的小农户恰恰是今后相当长阶段我国农业现代化的基础性力量。

要客观看待当前小农户的作用和地位。一方面，当前农村新产业新业态蓬勃兴起，小农户确实面临相对被动的局面。发展新产业新业态，需要有先进的经营理念、一定的资金投入、专业的营销能力，而小农户运用现代生产技术、信息手段、金融服务的先天能力不强，在市场竞争中难以把握发展机会。另一方面，小规模的兼业农户占大多数且长期存在，仍将是我国农业生产经营的主要组织形式。小农生产在解决农民就业增收、促进农村社会和谐稳定、传承农耕文明等方面都有不可替代的作用。

小农户大量且长期存在，既是中国的国情，也是中国与一般农业发达国家不同的地方。可以说，没有小农户的现代化就不可能有我国的农业现代化。“三农”问题的核心是农民问题，要实现农业问题和农民问题两道难题一起解，只有将小农户纳入现代农业发展的轨道上来，不断提升小农户整合资源要素、发展现代农业的能力，才能实现农民增收和产业发展齐头并进，推进农业农村现代化。

如何助推小农户的现代化？要发展多种形式适度规模经营，既要培育新型农业经营主体，也要扶持小农户生产，通过加大培训力度、强化政策扶持、改善创业服务等多种方式，让农村一二三产业融合发展的收益更多地留在主产区、留给农民，增加小农户收入。在小农户生产的基础上，健全农业社会化服务体系，将一家一户小生产融入到农业现代化大生产之中，让他们更好地分享农村一二三产业融合发展的增值收益。

要按照“利在农民、惠在农村”的原则，调整和完善农业补贴，让财政补贴更多更广惠及农民群众特别是小农户。目前，有些地方在探索将财政补助资金以股份形式量化到农民合作社成员或农户，使小农户也能参与全产业链和价值链的利益分配。这种尝试值得鼓励，今后要激励新型农业主体与小农户建立紧密型利益联结机制，让处于产业链低端的小农户也能分享财政支农的政策红利。

总之，要在政策、产业等方面下功夫，构建相互协同的支撑体系，支持各类新型主体到农村创业创新，带动小农户发展特色化、小众化、中高端、高附加值的产业，共同分享农村改革发展成果。

乡间故事

黎家人充实的一天

本报记者 杨阳腾

清晨的第一抹阳光透过天边数朵白云，缓缓洒落在美丽的海南省三亚市吉阳区吉阳镇中廖村，微风拂面，树木沉香。

早晨7点，村民黄菊金头顶草帽，扛着锄头来到自家的紫薯地，熟练地除去地里的杂草；村民黎鹏飞家种的是芒果，芒果树的打理是一项细活，要及时将病枝、叶、花剪除，集中烧毁，杀灭虫卵；村民麦亚连背着一个喷雾机，给自家菠萝蜜树喷洒营养液，强壮树势；村民孙发宾则在照顾鹅圈里的鹅，“嘎嘎嘎”的叫声中，盆里的食物被一抢而空。

待到田间劳作结束，村民们的“第二身份”开始亮相，原来他们都是中廖村演艺队的队员。黄菊金是领队，和黎鹏飞一起负责日常接待游客，在演艺小院表演黎族歌舞。孙发宾任调音师，他曾在北京学习两年，考取了音响调音员的高级证书，返乡后吃上了家门口的“旅游饭”。麦亚连则主要负责展现织黎锦技艺。

表演时的黎鹏飞总是给人惊喜，不仅能歌善舞，还精通各种黎族乐器。黎鹏飞说，她自小就喜欢唱歌跳舞，华侨城海南集团进驻中廖村后，在村民中招募演职人员，她就报了名。

麦亚连展示的是黎族织锦技艺。麦亚连说，原来没想到织黎锦能引得游客欣赏，还能有一份表演收入。

演出结束，演员们迎来了美好的午后闲暇时光。

黄菊金通常会去“村上书屋”喝茶、看书，与小姐妹共同学习交流。别看“村上书屋”藏书不多、空间不大，寄托的却是中廖村村民的文化自信与精神需求。黎鹏飞找了个凉快、安静的树荫下坐着绣十字绣，只见她手握一块白布，绣针上下飞舞、来回穿梭。十字绣颇受游客欢迎，有些作品会被当场买走，也是一份额外收入。

原本外出打工的青年成了宣传家乡的主力军，不少人经常邀约朋友和同事回来游玩。麦亚连说，越来越多的游客让村民们看到了商机，她小姨家的餐厅正是这样诞生的。未来，会有越来越多的人熟悉中廖村，来到中廖村，爱上中廖村。

夜幕下的中廖村，天空与星空帐篷交相辉映。黎鹏飞一边仰望着夜空一边告诉记者，随着游客越来越多，村民逐渐变得讲卫生、讲礼仪了。过去，村里人喜欢随地扔垃圾，如今村庄变得漂亮整洁了，大家都很自觉地将垃圾扔到垃圾桶里，如果发现路上有果皮等，也会有村民自觉捡起来。她希望中廖村能开发一些夜间旅游项目，让村子的夜晚变得“生动活泼”起来。

中廖村演出团队表演黎族歌舞。 杨阳腾摄

湖北通山县

湖库孤岛成致富“聚宝盆”

本报记者 郑明桥 通讯员 阮班新

湖北省咸宁市通山县湖库面积达20多万亩。近年来，该县充分发挥湖库孤岛多的优势，一手抓网箱围汊拆除工作，一手抓湖库孤岛绿化工程建设，既改变了生态环境，又提高了经济效益，使全县406个湖库孤岛成为百姓的“聚宝盆”。

围绕转变发展思路，今年该县双管齐下，一方面投资7000万元，对1024户网箱养殖户和537户围汊养殖户进行整改，完成富水库区拆围面积77.58万平方米，保护水资源。另一方面投资6800万元，抓好富水库区沿湖孤岛绿化，加快生态旅游和产业开发，新发展油茶基地2.8万亩，林果基地1.5万亩，带动4671户库区群众从事种植业。

通山县按照“一个区域一个亮点”和“种一片绿一片”的要求，将湖库孤岛绿化工程与带动群众致富相结合，实行湖岛山边种树，湖岛山下建农庄。燕厦乡75%以上的群众生活在库区沿岸，该乡引进深圳康雅园林公司在富水大坝上游湖面建富水乐园，在沿湖两岸发展种植业。

大畈镇地处富水库区湖畔，是全省有名的贫困乡镇。该镇以省纪委在板桥村驻点帮扶为契机，将该村沿湖的150亩荒山打造成枇杷产业扶贫基地，在枇杷果园内建成20亩枇杷酒庄。基地由通山协力绿色果业科技有限公司主导投资运营，村里以项目资金和土地入股，实行村企共建，建成集果酒酿造、旅游观光、休闲采摘于一体的扶贫产业综合体。板桥村村委会副主任章勋安介绍，目前，村民正在组织采摘工作，今年产量可达160万斤。村民章拔鹿说，种植枇杷的农户今年户均收入可达4000元。

闯王镇宝石村采取让村民以塘库入股的方式，将各家农户享有的塘库承包给湖北九龙泉石蛙养殖公司，建起标准化石蛙养殖场，年收入达350万元。同时，该公司还在石蛙池上安装光伏发电设备，实行渔光互补，每年发电收入10万元，该公司从石蛙养殖和池面光伏发电的纯收入中拿出14万元分给15户贫困户。目前，全县有1629户贫困群众利用湖库养殖小龙虾、石蛙、鳜鱼、鳙鱼、泥鳅2.6万亩，年产值过亿元。

如今，通山县通过保护生态环境，盘活山水资源，大力发展种植养殖业，着重推进乡村旅游、光伏发电和“互联网+”等产业发展模式，让群众在家门口实现就业创业。目前，该县新建水果基地2.5万亩、油茶基地3.6万亩、楠竹垦复6万亩，带动了7200户贫困户户均增收6000元，建成“一村一品”产业扶贫示范基地43个，带动8000多户种植户、3486户贫困户户均增收8000元。

执行主编 王薇薇 责任编辑 秦文竹
联系邮箱 jjrbcs@163.com