

# 农村土地改革探索宅基地“三权分置” 土地“醒了” 房子“活了” 农民有盼头了

潘旭涛 叶 聪 崔潇宇

今年50岁的罗先生在安徽合肥经商多年。出生于农村的他，老了之后想回农村住。罗先生想知道，他可不可以去农村买房或租房。

山东青岛的段女士到城里打工3年了，半年前，她所在的村子周围建起了产业园，有家企业想将段女士闲置的房子租下来，改造成员工宿舍。可是段女士听说，农村宅基地出租有限制。

一直以来，围绕农村宅基地的各种讨论与疑问不曾间断。近日，政府的制度创新，为很多疑问给出了答案。

1月15日，国土资源部部长姜大明在全国国土资源工作会议上表示，中国将探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权，适度放活宅基地使用权。他强调，这是一项重大理论和实践创新。

中国国土资源经济研究院环境经济研究室主任余振国在接受本报采访时表示，宅基地“三权分置”对于打好脱贫攻坚战、落实乡村振兴战略、稳定房地产市场等都将发挥良好的推动作用。

## 农民住房更有价了

长久以来，根据物权法、担保法规定，集体所有的宅基地使用权不得抵押。受制于这些限制，农民遇到困难时没法用宅基地和房子向银行抵押贷款，只能“腆着脸”地找担保人。

“担保人可不好做，如果对方不诚信，担保人就得不偿失！”浙江建德大同镇三村党总支书记应雪文向本报表示，村民们不太愿意做担保人，宁愿双方打个欠条。所以，不少农民想做点生意，可是筹不到钱。

2015年，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。义乌再次被纳入试点。

在义乌的试点中，农村宅基地可以同城镇房子一样进行抵押。

季建中是第一个“吃螃蟹”的人。农民住房财产权抵押贷款的试点政策出台后，义乌北苑街道黄杨梅村农民季建中将自家的宅基地和一套四层半的楼房作为抵押物，向银行申请了30万元贷款，年利率还比担保贷款低了不少。最重要的是，“再也不用求爷爷告奶奶了！”季建中说。

不过，农民在抵押贷款之前，还有一步要走，那就是完成宅基地的确权登记。

“农村宅基地和农房纳入不动产统一登记以后，拿到不动产证，农房就可以流转，办抵押了。”义乌市相关负责人介绍说。据悉，截至2017年底，义乌已颁发农房不动产证2万多本。

“前段时间，我把宅基地卖给了隔壁村。”义乌市后宅街道前傅村村民傅先生说，以前宅基地只能在同村流转，而且当时农村的房也没有证，村民们就只签个协议，没有法律效应。现在“三权分置”政策试点实行后，宅基地的使用权“活”了，流转范围也“广”了，从本村到跨村，再扩大至全市农村，宅基地的价值也跟着水涨船高。

专家表示，宅基地的使用权放活固然给农民带来很多好处，但作为农民唯一的不动产，放活过程中仍要保持谨慎。

“宅基地的所有权是村集体的，但房子是农民的私有财产。如果农民抵押了宅基地，还不上贷款，房子就可能被收走。”季建中说。

对此，义乌在试点过程中对宅基地抵押贷款政策做了很多规范。比如，农民在申请宅基地抵押贷款之前，要以书面的形式，征询村集体的同意，并且保证拥有不少于人均15平方米的居所。除了事前预防，在事后处置环节上，义乌还成立了农村宅基地风险基金会，如果发生了违约现象，抵押物先由基金会接盘，给农民两年的缓冲期。两年后有条件赎回，农户优先赎回，如果没有能力赎回，再进行公开处置。

## 农民收入更有根了

事实上，宅基地制度改革一直在进行，目前，全国已有33个试点县（市、区）。2017年11月20日，十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议强调，拓展宅基地制度改革试点范围。

作为全国农村土地制度改革试点地区之一，浙江义乌从2015年起率先探索农村宅基地的“三权分置”，从宅基地“取得置换、抵押担保、产权明晰、入市转让、有偿使用、自愿退出及民主管理”7个方面创新，激活农村“沉睡”的资源。

“三权分置”给农民带来哪些好处？义乌市国土资源局副局长张黎明分析说，“原来宅基地只有所有权和使用权，现在派生出资格权。比如说，36平方米的宅基地，土地所有权依然是属于集体的，但是36平方米的资格是属于农民的。这个资格取得之后，农民就可以用使用权去抵押，或者有限期转让。这样既保障了农民的居住权利，也实现了宅基地的财产属性。”

“以前宅基地的使用权主要是用来住。但现在城乡结构发生了变化，很多农民进城了，他们也要盘活自己的资源存量，增加财产性收入。”徐洪才表示，放活宅基地的使用权，既能盘活存量土地资源，改变农村空心化现象，又能增加农民的收入。

放活宅基地使用权，将给农村带来又一次发展机遇。

在义乌城郊的农村，大量的淘宝店、批发商需要租住宅基地、民房用于日常运营。农民依靠出租房屋收取租金，增加了不少收入。据调查，普通农户的房子，一年的租金差不多有20万元。

北京大兴区也是宅基地制度改革试点地区。当地村民建造房屋，城里人租借下来，专门用于农家乐住宿、乡村旅游的经营。城里人通过在城市里宣传、做导游等形式，帮助村民吸引更多游客，获得收益。

海南文昌同样是试点地区。当地政府全面支持发展“共享农庄”，辅助村民脱贫。游客与村民一同种植、采摘。宅基地农房转变成为客房，不少旅游从业者来到村里辅助打造“精品民宿”。根据规划，未来，海南每个市县都将试点建设2个至3个“共享农庄”，至2020年建成1000个。

近日召开的国务院常务会议还特别提出了允许利用宅基地建设生产用房，创办小型加工项目，推动返乡人员创新创业。由此可见，未来，宅基地使用权将更有灵活性。

## 农村租房更有谱了

宅基地“三权分置”后，罗先生可以放心到农村租房了。

宅基地“三权分置”后，宅基地所有权归村集体，资格权归农户，使用权可以放活。中国农业大学农业经济系教授李秉龙向本报表示，宅基地“三权分置”最关键的是“放活使用权”，这样一来，农户就可以将宅基地有规划地投入市场。

事实上，由于农村房屋的租金低廉，目前城里人在城郊村、城中村租赁村民房屋居住的情况不在少数。余振国表示，“适度放活宅基地使用权”意味着宅基地的使用权可以进行规范流转，“去农村租房”这个事更有保障了。

适度放活宅基地使用权，实际上激活了城市人去乡村利用宅基地发展的机会。中国国际经济交流中心副总经济师徐洪才认为，城市人参与到对宅基地的利用中，辅助规划宅基地建设，可以达到城市资本融入乡村建设的目的，这有利于打开新的创新空间，有利于乡村振兴战略的实现。

但即使宅基地“三权分置”后，罗先生到农村买房的想法还是难以实现。

国土资源部副部长赵龙曾表示，宅基地是农村集体的基本福利制度，国家严格限制宅基地在非集体经济成员之间流动，按照法律和登记规则，城市居民购买农村宅基地是拿不到合法产权的。

因此，在全国国土资源工作会议上，姜大明强调，“城里人到农村买宅基地的口子不能开。”

“城里人不可以到农村买宅基地，但是，农村人可以买，这个农村人可以买本村集体的，也可以是外村集体的。”中国农业大学农民问题研究所所长朱启臻说。

跟罗先生一样，浙江杭州的胡女士退休后也想回农村住。对于去农村租房，胡女士提出了自己的疑问：“我交了租金，有了对宅基地的使用权，那我可以改造房子吗？”

对于这个问题，李秉龙认为，“现实中，宅基地与房屋是紧密联系在一起的，两者无法分离。城市居民通过合法渠道获得一定期限的宅基地使用权，但是从现行政策来看，在宅基地上建造房屋需要经过审批、符合政府设定的规范才行。”

在全国国土资源工作会议上，姜大明也指出，按规划严格实行土地用途管制这个原则不能破，要严格禁止下乡利用宅基地建设别墅大院、私人会馆等。

宅基地“三权分置”是一项重大理论和实践创新。这项改革将是近年来农村土地改革的又一个重大举措，是继实施农村联产承包责任制以来又一个重大的惠农、富农政策。宅基地“三权分置”将增加农民土地流转性收益，加速城镇化进程。

从盘活闲置土地资源角度来看，宅基地“三权分置”为农村闲置宅基地退出和闲置房屋的再利用，盘活农村集体和农民的宅基地以及房屋资产提供了制度基础，可以比较好地解决农村宅基地土地资源及其房屋荒废和农民增收途径有限的问题，有利于农村土地流转市场的建设。但城里人到农村买宅基地的口子不能开，严禁下乡利用宅基地建别墅大院、私人会馆。

从促进农民增收角度来看，这一政策将显化农村集体宅基地所有权和农民的宅基地资格权及其房屋所有权的财产价值，使得农

## 乡村振兴的 重大创新举措

余振国

民住房拥有同城镇房子一样的权能，比如抵押、贷款等。农村集体的宅基地所有权、农民的宅基地资格权将通过宅基地使用权的市场化配置得到充分的实现。

宅基地“三权分置”，还将使得进城就业的农民获得更多收益，为其在城市买房、租房安居等提供一定的收入保障。这将加速新型城镇化进程，为城市房地产去库存提供新的动力。

从推动乡村振兴的角度来看，宅基地“三权分置”使集体土地价值得到提升，为城市资金下乡提供了比较好的渠道，将会有利于推动实施乡村振兴战略，拓宽乡村振兴资金筹集渠道，形成以工补农、以城带乡、工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。

（作者为中国国土资源经济研究院环境经济研究室主任）

### 照片说明：

① 安徽省金寨县将生态宜居与宅基地制度改革等相结合，探索出“美丽乡村+”新模式。

新华社记者 陶明摄

② 浙江省义乌市律师协会20余名党员志愿者，针对农村宅基地等问题开展送法进村活动。

龚献明摄（人民视觉）

③ 浙江省诸暨市对农民拥有的闲置宅基地实施复垦并验收后，向其发放“地票”。

骆少华 钟勤奋摄（人民视觉）

④ 四川省仁寿县大化镇水利村通过深化农村产权改革，盘活农民宅基地，将昔日贫困村建设成幸福美丽新村。

潘建勇摄（人民视觉）

