

“三农”决策要参

2019年第32期（总第297期）

清华大学 中国农村研究院

2019年8月12日

浏阳市以赋权活能唤醒沉睡资产的探索

内容摘要：湖南省浏阳市是全国第一批农村宅基地制度改革和全省第一批不动产统一登记试点县（市）。试点工作开展以来，浏阳市坚持统筹推进，促进深度融合，积极探索宅基地“赋权活能、房地一体”确权登记的新路径，充分释放试点改革的叠加效应，切实让群众获得宅基地的恒产恒利。

关键词：浏阳市 农村宅基地制度改革 赋权活能 “房地一体” 确权登记 新路径

浏阳市地处湖南省东北部，面积 5007 平方公里，人口 149 万，现有农户 29.8 万户，宅基地 30.05 万宗、面积 4340.84 公顷。因宅基地的使用权不能单独流转，不允许出让、转让和抵押，造成其市场属性缺失，农民最重要的资产却带不来任何财产收益，因此成为“沉睡的资产”。为了唤醒“沉睡的资产”，浏阳市抢抓国家农村宅基地制度改革和省级不动产统一登记的试点机遇，坚持统筹推进，促进深度融合，积极探索宅基地“赋权活能、房地一体”确权登记新路径，充分释放试点改革的叠加效应，切实让群众获得宅基地的恒产恒利。

一、坚持以“赋权”为核心，保障户有所居

自 2015 年 3 月启动农村宅基地制度改革以来，浏阳市坚持严守底线与改革创新相统一，切实完善农村宅基地“权能”。

（一）突出规划引领

浏阳市坚持把村级规划编制提升到助推乡村振兴的高度统筹谋划，按照“多规合一”要求，全市 323 村（社区）完成村庄建设规划修编提质 200 个，完成村土地利用规划编制 277 个，同时综合环境保护、经济发展、生态保护等专项规划，科学划定生产、生活、生态空间，逐步构建完整统一、协调一致的村级规划。规划整理新的集中连片居民点 402 处，建成大瑶镇芙蓉小区、沿溪镇蝴蝶小区等统建联建示范点，有效引导农民科学选址建房、节约集约用地。2018 年 5 月，在农村农业部召开的中国乡村振兴战略座谈会上，镇村规划“浏阳经验”得以推广。

（二）突出制度规范

浏阳市把建章立制摆在突出位置，制定出台了农村宅基地制度改革6项制度，推动改革试点制度化、规范化。

调整户均面积标准。根据全市宅基地使用摸底情况和试点村测量数据，合理调整宅基地使用的分户标准和面积界限。城乡规划建设用地范围内单户面积不超过140平方米，7人以上的户型放宽至180平方米；范围外的不超过180平方米，7人以上的户型放宽至210平方米。该标准不再以土地利用类型进行区分，更适宜农村实际。

扩大宅基地流转范围。在严格落实“一户一宅”、面积法定的前提下，允许四个街道辖区和两个园区规划建设范围之外的宅基地，面向全市符合宅基地申请条件的农村集体经济组织成员流转，并鼓励通过公开竞价的方式落户，实现择优定居。大瑶镇南山村新河小区办理跨村镇流转26户，收取择位竞价费300余万元。全市流转宅基地2061宗、面积451亩。

探索宅基地有偿使用制度。出台《浏阳市农村宅基地有偿使用暂行规定》，明确对超占面积、一户多宅的多宅部分和非本村成员合法使用收取有偿使用费。在全省率先创建农村集体建设用地地价体系，以此为基础，分等别、分档次、阶梯式确定宅基地有偿使用费标准，全市共收取有偿使用费671万元。

探索宅基地自愿有偿退出机制。出台《浏阳市农村宅基地退出暂行规定》，在群众自愿的基础上，通过找补差价或有偿收储等形式，由集体经济组织有偿收回群众自愿退出的宅基地。完善进城农民权

益保障机制，在集体经济组织认可的前提下，进城农民在退出宅基地后仍保留原农村集体成员身份，并享有相关经济分配权益；农民退出宅基地后需返乡创业的，可通过公开竞价重新取得宅基地使用权，为退出农民保留了“回乡”通道。全市自愿退出宅基地 189 户、面积 3.4 万平方米。鼓励废旧宅基地复垦，以镇村为主体对废旧宅基地开展复垦、落实栽种，按标准给予奖励，节余指标由政府平台公司统一建库、收储、调剂使用，整合零散建设用地用于调整入市项目建设。2018 年，全市拆除“一户多宅”1.34 万宗，盘活建设用地指标 1.99 万亩，可新增耕地指标 1.5 万亩、林地指标 4965 亩，累计完成入市 123 宗、面积 1991 亩，成交总价款 2.84 亿元，其中农村集体和农民获得收益 9300 万元，实现了宅基地制度改革与集体经营性建设用地入市改革的统筹协调。

（三）突出创新实施

制定《浏阳市农村宅基地“三权分置”改革试点实施方案》《浏阳市城乡合作建房改革试点实施细则》，探索农村宅基地“三权分置”，创新实施“城乡合作建房”试点，在落实宅基地集体所有权的前提下，保障宅基地农户资格权，适度放活宅基地和农民房屋使用权，允许返乡下乡人员和农户合作改建自住房，或鼓励城镇居民下乡租用农户宅基地开展合作建房，保障返乡下乡创新创业人员的住房需求，引导和支持城市资金、人才、产业下乡，促进了农村一二三产业融合发展。沿溪镇沙龙村中澳蓝鹰学农研学基地等试点项目，通过出租空闲房屋，盘活闲置农房 40 余户，户均获得收益 3 万余元。

二、坚持以“确权”为基础，确保居有所安

2014年启动不动产统一登记省级试点以来，浏阳市全面整合不动产登记职能职责，将申请、受理、审核、登簿、发证等不动产登记职责完整地统一到不动产登记机构，优化业务办理全流程，实现登记类型全覆盖。2016年1月，浏阳市颁发了湖南省首批不动产权证书。截至目前，累计办理宅基地、林地、水域滩涂等不动产权证书7.2万余本，办理不动产抵押登记证明5.3万份，抵押金额575亿元。特别是围绕明确宅基地及房屋权属，探索形成了农村宅基地及房屋“房地一体”确权登记的“浏阳模式”。

（一）深化统筹，推进“一盘棋”

将农村宅基地及房屋“房地一体”确权登记纳入全市重点工作统筹谋划，结合农村土地制度改革三项试点，出台《浏阳市农村宅基地使用权及房屋所有权确权登记暂行办法》《浏阳市农村宅基地使用权和房屋所有权历史遗留问题处理暂行办法》等制度文件，为农村“房地一体”确权登记提供政策支撑。把确权登记工作与全市“1228”党建工程、党建“三保”工作体系紧密结合，充分发挥基层党组织的战斗堡垒和党员的先锋模范作用，坚持以点带面、全面推进，有效激发农民办理不动产权登记的主动性、积极性。目前，全市共发放农村“房地一体”不动产权证书1.5万余本。

（二）服务延伸，建设“两张网”

注重全域统筹部署推进，建立一张覆盖城乡的不动产确权登记体系网络。在成立市不动产登记中心的同时，在全市31个乡镇（街

道)国土资源所和经开区国土资源分局加挂不动产登记所(局)牌子,设置不动产登记窗口,明确审批权限、职责和范围,统一不动产登记操作流程,做到“专员配齐、设备到位、业务熟练”,实现不动产登记城乡同步铺开、办证窗口全面覆盖。2016年1月,浏阳市发出湖南省首本农村宅基地和房屋“房地一体”的不动产权证书。

坚持问题导向,建立了一张城乡共享的不动产确权登记平台网络。针对农村居民物权意识不强,大部分群众依申请办理不动产登记积极性不高的问题,浏阳市加强宣传引导,让群众切实了解确权登记发证是保障和增进自身合法财产权益的有效举措,并积极开展相关业务培训,统一规范政策口径,营造良好舆论环境,攻克了“不想办”的问题。针对程序较为繁琐,很多群众不愿意主动办理不动产确权登记的问题,浏阳市在湖南省率先启动“最多跑一次”改革,将不动产统一登记作为重点事项纳入改革范畴,充分利用“互联网+”方式,打造“一窗式受理”“一条龙服务”“一站式办结”的工作模式;认真梳理“马上办、网上办、就近办、一次办”事项清单38项,细化材料清单,优化办理流程,各类登记事项从过去按法定的30个工作日办结,到现在抵押权登记实现当场办结、二手房转移登记5个工作日内办结、首次登记10个工作日内办结;建立不动产登记微信公众号和短信平台,方便群众随时了解登记业务办理进度,让数据多跑路、群众少跑腿,实现农村不动产确权、登记及领证业务办理不出乡镇,最大限度促进不动产登记审批提速、办事提效,吸引更多群众主动办理,敲破了“很难办”问题。针对因规划许可、资

格认定、权属争议和其他一些历史遗留问题而无法办证的问题，出台《浏阳市农村宅基地使用权和房屋所有权历史遗留问题处理暂行办法》等制度文件，为 4400 余宗存在历史遗留问题的宅基地办理了确权登记，解决了“办不了”的问题。

（三）技术创新，实行“三统一”

统一作业标准。针对地域广、农房多且分散的特点，制定《浏阳市“房地一体”权籍调查工作手册》，充分利用湖南省自然资源厅下发的 1：2000 数字线划图、数字正射影像图，准确、快速获取权籍调查数据。据测算，可减少野外实测工作量 60%以上，节省地形图测量费每平方公里 3 万余元。

统一软件平台。定制开发了集业务管理、数据生产、数据管理于一体的测绘业务管理系统，统一对权籍调查数据进行系统检查与匹配，检查无误后由系统自动推送数据入库落宗，保障了数据安全，加强了流程管理，提高了工作效率，实现测绘数据与不动产登记管理系统的无缝对接。

统一成果样式。实行电子签章，群众在当地国土资源所申请登记后，通过内部流程，完成业务派件、资料收集、外业测绘、内业整理后，可在当地国土资源所直接打印盖章的不动产测绘报告和宗地图，由国土资源所进行权籍调查，实现不出乡镇即可受理测绘业务和打印测绘成果。

三、坚持以“活权”为重点，实现房有所值

围绕放活宅基地使用权能，浏阳市以系统化思维，集成各项改

革试点的政策优势，不断释放改革红利。

（一）深入推进农房抵押贷款

20 世纪末，浏阳市在全国率先开展了农房抵押贷款试点工作，但因宅基地权能有限、房屋难以处置，即使有农房作为抵押物，仍以“信誉”授信为主，户均贷款额仅 5 万元左右。浏阳市以宅基地制度改革为契机，制定出台了《浏阳市集体土地上房屋抵押贷款办法》《浏阳市农民住房财产权抵押贷款试点实施方案》和《浏阳市实现农房抵押权处置暂行办法》等配套制度，细化明确农房抵押贷款的范围、条件、程序和规则，进一步畅通宅基地抵押司法处置渠道。结合“房地一体”不动产确权发证，将农房抵押贷款升级为“资产授信”，提高了农房财产价值，为农民群体创新创业提供了活水源泉。2016 年 1 月以来，全市共有 7 家银行开展了农房抵押贷款业务，办理农房抵押贷款 4.2 万宗，贷款总额 48.87 亿元，惠及农户 3 万余户。

（二）积极探索宅基地“三权分置”

按照宅基地“三权分置”改革要求，坚持“试点先行、典型带动、全面提升”的工作思路，选取张坊镇田溪村开展宅基地“三权分置”试点。该村利用当地旅游资源，村集体作为宅基地所有权拥有者，将 44 户农民自有闲置农房集中，与旅游公司合作开发乡村旅游民宿，农户拥有资格权和房屋财产权，宅基地使用权归农户和第三方民宿共享平台共有。旅游民宿经营收益按照农城微旅 20%、西溪旅游公司 10%、农户 65%、乡村管理员 5%的比例进行分配，带来直接收益 200 多万元，为全市盘活闲置宅基地和农房提供了经验借

鉴和典型示范。

（三）创新实施城乡合作建房

根据《国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》，湖南省在浏阳市部署了城乡合作建房试点。在严格落实“一户一宅”“面积法定”要求的前提下，政府鼓励和支持村集体作为实施主体，引导有意向、有节余宅基地使用权的农户与城市资本友好协商、合作建房。目前，张坊镇上洪村在集体经济组织的宣传引导下，38户自愿退出原有宅基地集中居住，让渡节约的宅基地用于城市居民建房，每户获得合作款十多万元，既确保了住有所居，改善了居住环境；又略有盈余，增加了农民收入。同时，城市下乡创新创业人员有了用房保障，带来更多的资金、人才和产业，有效促进了农村一二三产业融合发展。如在张坊镇上洪村集中居民点开发经营的部分城市居民，还在不远的田溪村投资乡村旅游，实现了城乡共建共享、共同发展。

盘活闲置农房、助力乡村振兴，这是2018年中央农村工作会议提出的一大民生课题。浏阳市依托农村宅基地制度改革和不动产统一登记试点，在“赋权”“确权”“活权”中积极探索，推动资产变资本、资本变资金，既保障了农民居住需求，强化了宅基地用益物权，更使宅基地成为农民增收致富、农业农村发展的重要依托和强劲动能。

湖南省长沙市浏阳市政府 周耀辉



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）