

数字化赋能闲置宅基地和闲置农房盘活改革^{*}

胡巍巍¹, 夏红², 王玉庭^{3*}, 刘佳佳²,
孙肖钰², 焦庆东²

(1. 浙江省象山县农业农村局, 象山 315700; 2. 浙江臻善科技股份有限公司, 杭州 310000; 3. 中国农业科学院农业信息研究所, 北京 100081)

摘要:【目的】闲置宅基地的数字化平台, 既是推进宅基地改革的重要目标, 也是深化宅基地改革的工具保障。【方法】利用云计算、大数据和物联网等信息技术整合资源优势搭建数据平台, 将分散宅基地资源整合, 放活宅基地使用权。在宅基地改革三权分置制度趋势下, 文章从“人、资源和市场”三要素与闲置宅基地盘活之间的关系剖析入手, 并结合象山闲置农房盘活的具体实践, 对利用数字化赋能闲置宅基地盘活利用实践案例进行总结、剖析和归纳, 最后提出相关建议。【结果】通过数字化改革实现闲置宅基地数据打通和业务系统, 实现农村“人、地、房”空间信息一体化、宅基地治理数字化、交易网络化以及服务高效化。【结论】该研究以期在促进共同富裕背景下的全面推进乡村振兴工作中探索盘活利用农村土地市场的有效途径提供理论支撑, 同时也为全国的农村宅基地数字化治理提供经验借鉴。

关键词: 数字化; 闲置宅基地; 闲置农房; 盘活; 农村土地市场

DOI: 10.12105/j.issn.1672-0423.20220310

0 引言

2018年1月中共中央国务院印发《关于实施乡村振兴战略的意见》提出要“盘活农村存量建设用地完善农民闲置宅基地和闲置农房政策”并首次提出探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”。2019年8月修改后的《土地管理法》明确规定“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”。2019年9月《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》提出“鼓励村集体和农民盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”, 随后农业农村部印发《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》, 该通知明确提出“积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作以提高农村土地资源利用效率、增加农民收入”。2022年3月中共中央、国务院印发的《关于构建更加完善的

收稿日期: 2022-05-06

第一作者简介: 胡巍巍 (1983—), 本科。研究方向: 宅基地改革。Email: 286444483@qq.com

※ 通信作者简介: 王玉庭 (1984—), 硕士、副研究员。研究方向: 农村土地 (宅基地) 制度。Email: wangyuting@caas.cn

^{*} 基金项目: 中央级公益性科研院所基本科研业务费专项 (CAAS-ASTIP-2016-A11, JBYW-A11-2022-02)

2022年6月

要素市场化配置体制机制的意见》中提出“推进土地要素乡村振兴和城乡融合发展提供土地要素保障”。

(1) 农村土地市场

近年来,国内学者对农村土地市场的主要研究包括:土地流转交易组织的不健全、使得土地流转较为分散化、无序化,从而难以实现市场化和规模化。流转中介组织不健全,导致交易的公平与效率很难得到保障,进而制约了整个土地资源的优化配置,影响整个土地流转市场化进程;土地流转主体的文化素质不高,传统农地意识较强,缺乏市场观念^[1]。农村土地存在市场化程度低,市场机制不完善,不能充分发挥市场的作用^[2-3]。土地流转存在风险,农民利益得不到有效保障。土地流转是自愿行为,必须要尊重双方的意愿,尤其是尊重土地所有者的意愿^[4],农民利益的无保障会大大降低农民的交易意愿;农村土地流转侵权现象严重,缺乏有效法律保障^[3];针对土地流转市场存在的问题,国内学者聚焦在以下方面:完善农村土地流转的市场运行机制,即完善农村土地流转供求机制、价格机制以及收益分配机制等;增强农民对土地流转的认识,使农民意识到在土地流转后依然能够保证家庭的生活来源,使农民充分了解土地流转的优点^[4-5];发挥政府的积极作用,建立农地流转监管组织,搭建网络交易平台和中介服务机构;完善立法,规范农村土地承包经营权流转市场^[6],运用法律法规在土地流转过程中规范各方面的行为,调节各方面的利益关系^[7];建立健全农村社会保障制度,保障土地流转主体在交易过程中的合法利益^[8]。

(2) 数字化与闲置宅基地盘活

在城镇化过程中,大量农村人口市民化,导致农村空心化现象^[9],出现很多闲置宅基地和闲置农房,农村土地利用效率低下,宅基地的价值亟需提高^[10]。自2015年来,部分地区在宅基地制度改革政策框架下,积极探索闲置宅基地盘活利用实践,取得了一定的成效。但在实际操作中仍存在问题:如监管机制不健全、流转收益难保障、市场需求多样、交易不够安全规范、发布渠道不畅通、闲置农房盘活普遍存在缺乏统一规范平台、专业人才不足、供需双方信息不对称、配套机制不健全等。宅基地改革需要引入新的技术进行创新,数字技术具有跨时间、地点整合资源的优势,建立数据平台对宅基地审批、流转进行统一信息化管理,能够很好解决宅基地改革过程中使用权流转不畅、隐性流转、流转程序不规范等问题^[11]。

部分学者结合典型试点地区改革对盘活利用宅基地的实践样态进行了案例研究:黄逸橙等分析宅基地盘活存在的问题,并提出相应的对策^[12-13];张靖研究了空闲宅基地盘活的潜力,总结了盘活利用宅基地的主要模式及配套政策^[14],郭晓鸣基于四川省的调研,提出盘活利用农村闲置宅基地需要构建自愿有偿退出机制、退地多元利用机制及农村改革协同推进机制^[15];叶剑平以浙江省象山县为例,对象山的宅基地“三权分置”实践样态进行了分析,并提出了盘活宅基地的相关启示^[16]。

目前相关研究探究了闲置宅基地盘活利用等问题,但对数字化赋能闲置宅基地盘活利用及对典型实践案例进行梳理等方面的研究较少。因此,文章将结合浙江省农房盘活数字化实践,探索数字化技术在闲置宅基地和农房盘活中的重要作用,从实践中归纳、

总结可复制的经验，为各地盘活闲置宅基地和农房提供可借鉴样本。

1 闲置宅基地和农房数字化盘活要素

闲置宅基地盘活与“人、资源和市场”三要素密切相关。数字化技术实现数据打通和业务协同，为“人”赋能拉近交易双方距离，为“资源”赋能凸显其价值，为“市场”赋能使其规范，为盘活闲置宅基地盘活核心要素提供可能性。

1.1 数字化技术拉近交易的距离

在闲置宅基地盘活过程中，农户和村集体是宅基地的供给主体，属于交易的出让方，本地或外来大户、企业、能人等投资主体是宅基地的需求主体，属于交易的受让方。闲置宅基地盘活平台通过建设便捷的掌上发布和统一的资源推介，以数字化方式紧密联系盘活出让方和受让方，弥补双方信息差，拉近交易的距离。

数字化技术为闲置宅基地盘活出让方和受让方赋能。①在规范化的盘活流程中增强村集体参与度，激发村集体基层自治能动性。村集体与农户达成协议，将闲置宅基地统一收储后进行规划、盘活和经营，同时通过为本村盘活后的运营项目提供社会化服务获取一定报酬。②以统一的资源推介平台为基础，提供多样化、规模化的闲置宅基地资源，闲置农房盘活的出让方和受让方不用再私下寻找和商议，降低双方交易成本。

1.2 数字化技术凸显资源的价值

《关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》中提出要拓宽城乡居民财产性收入渠道，探索通过土地、资本等要素使用权、收益权增加中低收入群体要素收入。闲置宅基地是农村一项非常重要的资源，唤醒这笔沉睡资源是增加农民财产性收入的关键，凸显资源的价值是促成盘活的突破口。闲置宅基地盘活平台通过引入资源包装和多模式盘活，借助数字化力量，在展示闲置宅基地资源现状特色的基础上，充分体现未来发展潜力。

数字化技术为闲置宅基地价值体现赋能。①引入中介机制，由专业团队完成闲置宅基地包装，以包括VR制作、产业规划和价值评估等，综合提升闲置宅基地的商业价值，吸引投资主体完成盘活交易；②闲置宅基地综合画像，综合各类政府数据和公共数据，从区位、交通、产业、人文和自然五个维度对全部的闲置宅基地进行画像，描绘资源“长短板”；③数字化技术辅助规划，在对宅基地数字化管理和土地资源智慧化管理基础上，为闲置盘活项目规划提供支撑，为规划方案提供沙盘模拟，直观展示未来发展方向。

数字化技术为闲置宅基地盘活模式赋能。为农户发布闲置宅基地信息提供灵活多样的模式，包括房屋租赁发布、单体发布（单宗闲置宅基地发布到资源推介平台）、集体收储发布（闲置宅基地收储到本村集体后再发布到资源推介平台）、项目发布（在闲置宅基地基础上整合水塘、废弃学校等其他闲置资源包装为项目发布到资源推介平台）和整村发布，农户和村集体选择契合自身需求的信息发布方式。

1.3 数字化技术规范市场的运行

规范透明的市场是闲置农房盘活长期开展的重要条件，闲置农房盘活平台为盘活的

2022年6月

出让方和受让方提供标准化的盘活流程和源头上拒绝“问题资源”入市，以数字化方式规范出让方和受让方市场行为，保障资源合法合理，增强市场投资信心。

数字化技术为标准盘活流程赋能。①逐步形成闲置宅基地“发现—发布—审核—协商—签约—监管”完整业务链条，借助数字化平台为出让方提供便捷的发布渠道，为村集体提供闲置上报和发布审核能力，为出让方和受让方提供资源寻找和在线签约能力，为各级管理部门提供监管抓手，同时协同多业务部门规范市场运行环境。②做好合同模板管理，根据不同宅基地盘活方式设定各类合同模板，强化履约增信，以合同为抓手强化管理。

数字化技术为盘活合法性赋能，利用对国土规划、乡村规划、不动产抵押及不动产查封等数据的实时获取和及时验证，源头上拒绝“问题资源”入市。保证入市前的流转合法性和审核高效性。

2 闲置宅基地和农房数字化盘活案例

浙江省农户盘活应用是在系统观念和数字思维视域下，为推进闲置农房盘活利用全过程、全链条数字化改造，推动流程再造、制度重塑、价值重构，实现服务一键通达、管理一链智能、盘活高质高效，促进农户致富、集体增收、投资者增效，构建乡村振兴、共同富裕的重要实践场景。

2.1 系统架构

应用以浙江省数字化改革要求为指导，结合闲置农房盘活业务流程，创新拓展为“四横四纵三门户”总体架构，具体架构如图1所示。基础设施体系主要依托政务云资源；数据资源体系以浙江省一体化智能化公共数据平台为底座，实现数据共享和交互，建立服务于闲置农房盘活的基础数据库和专题数据库；应用支撑体系以电子政务服务和开源服务为主；业务应用体系包括闲置感知、资源发布、资源盘活、审批服务、全程监管、盘活成效、资源展示和资源包装，以浙里办作为公众服务端，浙政钉作为政府治理端，资源推介平台作为闲置宅基地资源集中展示窗口。

2.2 系统功能

浙江省农房盘活应用设置包括“闲置感知、资源发布、资源推介、资源盘活、审批服务、过程监管”等六大功能。

2.2.1 闲置感知

着重破解“闲置整合难”问题，通过自主感知农房用电、用水等数据，将用电量低于200度、用水量低于30吨的宅基地和农房通过智能识别模型比对不动产信息，判别为潜在闲置资源。协同设立基层上报、农民上报共三项手段，经过基层网格员信息核查后，入库建档。构建闲置资源的高效捕捉机制，形成真实、完整、动态的闲置资源库。

2.2.2 资源发布

重点围绕“合法审查难”问题，集体和农户在通过“浙里办”提交资源发布申请之后，系统打通部门数据壁垒，接入国土空间规划、不动产登记等数据，对闲置宅基地在

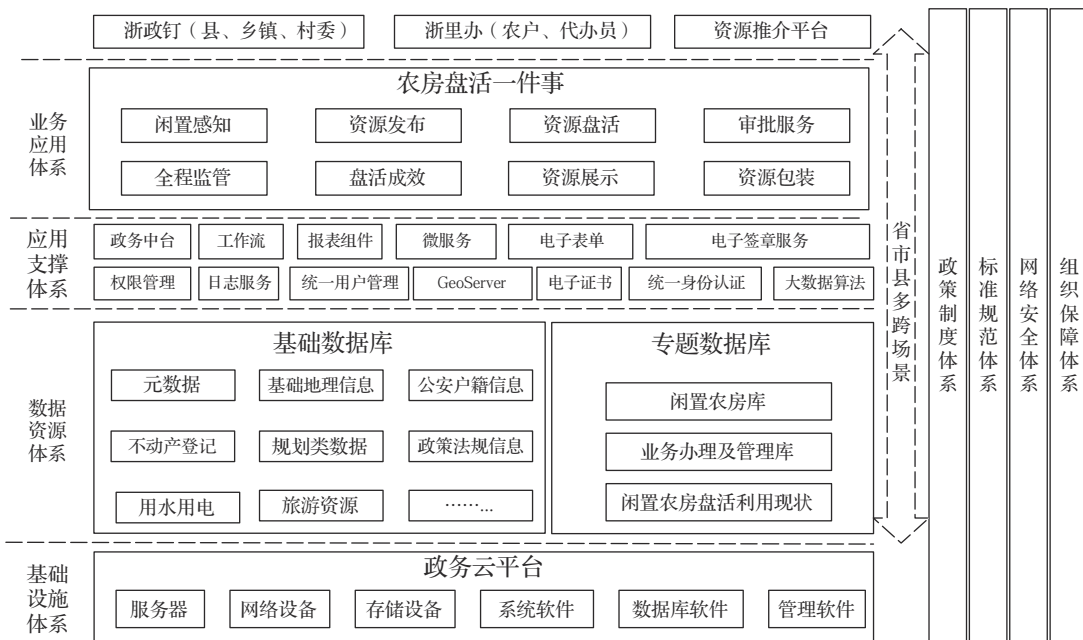


图 1 浙江省闲置农房盘活系统架构

Fig.1 System architecture of idle agricultural houses in Zhejiang Province

上网发布前对其进行是否满足国土空间规划、村庄规划以及是否存在抵押和查封等情况的“一键智能审核”（图 2），从源头上杜绝“问题闲置农房”入市。

2.3.3 资源推介

针对“闲置变现难”问题，资源发布成功后推送至各县产权交易平台，深耕地方县域市场，同时对接了第三方发布平台，辐射省域和全国市场，多层次立体化发布增强了闲置资源网络曝光度，进一步提升成交率和溢价率。更着重打造面向市场的闲置资源推介平台，与浙里办资源发布实时联动，对高质量闲置农房和热门村域项目优先推荐，树立打造品牌成功案例吸引投资目光，多维度地图一键选房，同时推送热门资讯，给予市场政策引导支撑，促进闲置资源交易盘活，实现农户市场集体多方共赢。

2.3.4 资源盘活

为解决“市场对接难”问题，系统设置“一键选地”、“资源画像”、“在线签约”三大功能，数字赋能辅助市场投资决策，为异地便利签约保

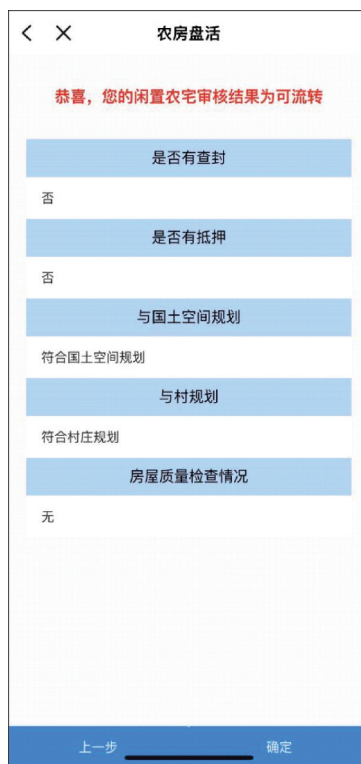


图 2 浙江省闲置农房盘活系统资源审核

Fig.2 Resource audit page of idle rural housing revitalization system in Zhejiang province

2022年6月

驾护航。以符合地区特色产业模板和自定义筛选两大数据模型为功能底座,投资者即可一键查看符合投资意向的闲置资源。同时,系统从区位条件、自然资源、人文环境等多维度绘制闲置资源数字画像,并测算综合得分,直观展示资源长短板,为市场提供决策依据。选中心农房并与农户磋商成功后,系统提供多方线上签约(图3),通过在线签名以及人脸识别等实名认证后,即可完成签约,实现签约全程无纸化操作以及异地签约便捷办理,以数字化手段服务市场,大力促进资源盘活。

农村宅基地使用经营权流转三方合同
(征求意见稿)

合同三方:

1、农村宅基地所有权人(所在村集体经济组织,以下简称甲方): _____;

法定代表人: _____ 联系电话: _____;

2、农村宅基地资格权人(以下简称乙方): _____;

联系地址: _____;

联系电话: _____;

身份证号码: _____;

3、农村宅基地使用经营权人(以下简称丙方): _____;

联系地址: _____;

法定代表人(或是自然人名称): _____;

联系电话: _____;

身份证号码: _____;

第一条 根据《关于推动农村宅基地“三权分置”的实施方案

 签名
 盖章

提交

图3 浙江省闲置农房盘活系统在线签约页面

Fig.3 Online signing page of idle rural house revitalization system in Zhejiang province

2.3.5 审批服务

聚焦“审批办理难”问题,打通横向系统数据,对接民宿审批、市场监管等办事平台,系统集成合作建房、民宿经营审批、营业执照办理、抵押贷款申请等事项,为用户提供一站式服务,足不出户办理证照。以象山县为例,系统上线以来完成民宿在线审批21家,审批时间也从60 d缩至15 d,大大提高审批效率,审批办理更便捷。

2.3.6 过程监管

为化解“权益保障难”问题,系统实时监测行政处罚、抵押贷款、合同备案信息、

民宿入住率等数据，对权属纠纷、付款预期、经营不善、用途变更等异常情况实行“红黄绿”三色码智能预警，以确保政府提前介入和及时处置。同时，推动多方协商协调，若协调未果，则通过系统将争议方信息、争议内容等数据推送到法院进行立案，全流程保障精准监管。

3 结论与讨论

鼓励村集体和农民盘活利用闲置宅基地和闲置住宅是宅基地制度改革的重点内容，各地探索虽然亮点突出、模式多样，但当前探索仍停留在试点村、试点项目层面。宅基地闲置问题突出、利用效率低、价值难以体现等问题虽是共识，但没有精确的数据支撑；监管机制健全落地、流转收益公平分配、市场供给需求信息互通、产权交易安全规范都依赖于大数据、互联网为基础的数字化平台建设；利用数字化加快了各地以闲置宅基地和农房资源的调查、感知能力，规范了闲置资源管理的规范性，加快闲置资源从发布、核验、入市、交易到盘活利用的进程，连接了专业人才、金融服务、社会资本等多方力量。浙江省闲置农房盘活的具体实践，通过构建“闲置感知、资源发布、资源推介、资源盘活、审批服务、过程监管”等六大模块，基本实现了农村“人、地、房”空间信息一体化、宅基地治理数字化、交易在线化以及服务高效化，加快了农村闲置宅基地和农房资源的市场化进程，也为各级政府利用农村闲置宅基地和农房资源进行活权促富提供了重要抓手，有利于浙江省高质量发展共同富裕的建设进程。

当前数字技术的蓬勃发展为宅基地的高效利用提供了新机遇、新动能和新活力。显然，伴随着我国乡村振兴战略以及宅基地制度的改革的不断深入，在农村地区利用数字化盘活闲置宅基地也将存在着广泛的市场开拓空间。从以上理论分析和案例研究中提出以下建议：

3.1 加快宅基地的确权登记，夯实基础工作

确权登记是闲置农房盘活的基础。加快推进“房地一体”农村不动产登记发证工作，全面摸清宅基地底数。虽然“三调”数据为准确掌握宅基地数量规模和空间分布格局提供了支撑，但是对于宅基地块上的产权形态、利用情形和“户”“房”“地”“权”信息及其匹配关系还不清晰。因此，需要加快推进“房地一体”农村不动产登记发证工作，通过掌握宅基地的全面准确信息，为宅基地管理和闲置农房盘活提供支撑。

3.2 探索建立市场粘合度更高的盘活机制

通过大数据、物联网等数字化技术不断提高乡村治理水平。通过利用网络技术和数字技术打造全国一体化的宅基地数据中心和网络政务中心等有效解决闲置宅基地盘活中的“信息孤岛”问题，实现全国闲置农房数据的互联互通和共建共享不断提升宅基地的利用效率。当前的闲置农房盘活数字化应用主要依托政府资源构建，目标导向明确，主要是为满足政府集成监管，形成规范化管理体系。但是再此基础上需要进一步与市场对接，加强政企合作，让企业逐步接入进来，共同促进更多元立体的闲置盘活机制。尤其是要在夯实数据底座的基础上，引入市场化成熟的中介服务平台，着重提升服务市场能

2022年6月

力。通过政企合力,优势集成,共同建设一流的闲置盘活机制。

3.3 探索更多元的闲置盘活利用方式

①探索建立闲置农房科学的盘活机制。通过制度设计引导农户、市场、集体,明晰闲置盘活客体,培育,制定科学合理的闲置宅基地和农房盘活市场机制和相关基础性配套制度,规范市场行为,引导农户规范进入市场。②探索利用闲置宅基地和农房发展新产业的多元化路径。鼓励利用闲置宅基地和农房发展符合个地区现实和特点的休闲农业、乡村旅游、民俗展览、生态康养、创业办公等新产业、新业态,以及农产品加工、仓储、等一二三产业融合发展项目,增加农民就业岗位,促进农民创收。

参考文献

- [1] 石乔.我国农村土地流转市场化问题研究.贵阳:贵州大学,2015.
- [2] 郭明圣.浅谈我国农村土地流转市场.科技与企业,2015(11):167.
- [3] 安珊.我国农村土地流转市场化问题研究.北京:首都经济贸易大学,2014.
- [4] 徐砾.农村土地流转市场机制的若干思考.中国农业信息,2015(21):155.
- [5] 苗春瑞.谈完善农村土地流转市场的建议.农民致富之友,2011(22):27.
- [6] 黄建水,史小艳.农村土地流转市场建设与立法研究.华北水利水电学院学报(社科版),2010,26(6):97-101.
- [7] 刘启营.新形势下健全农村土地流转市场的路径分析.农业经济,2009(4):41-43.
- [8] 谢华文.健全农村土地流转市场需要解决的几个问题.农家之友,2010(6):41-43.
- [9] 刘彦随,严兵,王艳飞.新时期中国城乡发展的主要问题与转型对策.经济地理,2016,36(7):1-8.
- [10] 何仁伟.城乡融合与乡村振兴:理论探讨、机理阐释与实现路径.地理研究,2018,37(11):2127-2140.
- [11] 肖建英,王亚慧,霍玉杰.数字技术赋能宅基地使用权放活运行机制研究.中国房地产,2021(33):53-60.
- [12] 黄逸橙.新土地法背景下温州市瓯海区闲置农房盘活利用问题研究.科技视界,2020(09):200-202.
- [13] 宋德义,邵恒心,宇德良.乡村振兴背景下闲置农房盘活利用问题与对策——来自重庆案例实践.中国国土资源经济,2020,33(6):80-84,89.
- [14] 张靖.盘活利用农村空闲宅基地的几点思考——以天津市蓟州区为例.中国土地,2017(6):13-15.
- [15] 郭晓鸣,虞洪.建立农村宅基地自愿有偿退出机制的现实分析与政策构想——基于四川省的实证研究.农村经济,2016(5):3-9.
- [16] 叶剑平,陈思博,杨梓良.宅基地“三权分置”的实践样态——来自浙江省象山县的实践探索.中国土地,2018(11):32-33.

Digitalization will enable idle homestead and idle farm houses to be activated and reformed

Hu Weiwei¹, Xia Hong², Wang Yuting^{3*}, Liu Jiajia², Sun Xiaoyu², Jiao Qingdong²

(1. Agricultural and Rural Bureau of Xiangshan County, Zhejiang Province, Xiangshan 315700, China; 2. Zhe Jiang Shine Technology Co. Ltd, Huzhou 31000, China; 3. Agricultural Information Institute of CAAS, Beijing 100081, China)

Abstract: [Purpose] The digitalization platform of idle homestead is not only the important goal of advancing homestead reform, but also the tool guarantee of deepening homestead reform. **[Method]** Data platform was built by integrating the advantages of information technology such as cloud computing, big data and Internet of things. Under the trend of the reform of the three-power system of housing land, the article starts with the analysis of the relationship between the

three elements of “People, resources and market” and the revitalization of the idle housing land, and combines the concrete practice of the revitalization of the idle rural houses in Xiangshan, this paper sums up, analyzes and concludes the practical cases of utilizing the digital energy-enabled idle homestead, and finally puts forward some relevant suggestions. [Result] The practice shows that the idle homestead data and business system can be realized through the digital reform, realize the rural “Person, land, room” integration of spatial information, digital homestead management, transaction network and efficient services. [Conclusion] The purpose of this paper is to provide theoretical support for exploring effective ways to make full use of the rural land market in the overall promotion of rural revitalization in the context of promoting common prosperity, at the same time, it also provides the experience for the country’s rural homestead digitalization governance.

Key words: digital; idle homestead; idle farm houses; the activation; rural land market

欢迎订阅《中国农业信息》

《中国农业信息》(双月刊)由农业农村部主管,中国农学会农业信息分会、中国农业科学院农业资源与农业区划研究所共同主办,是我国目前全方位传播和刊载国内外农业遥感/农业信息科学领域的信息获取、处理、分析和应用服务的理论、技术、系统集成、标准规范等方面最新进展和成果,促进学术交流以及农业信息学科关键技术与产品的创新研发、集成推广和应用示范的综合性科学技术期刊。

主要刊登农业遥感、农业传感器、农业信息智能处理、精准农业/智慧农业、农业监测预警与信息服务系统、农业物联网、智能装备与控制、虚拟农业、人工智能、信息技术标准等方向学科热点领域的最新、最重要的理论研究和应用成果。主要栏目有:农业遥感、智慧农业、综合研究、农业信息技术、农业物联网、专题报道等。目前被中国知网(CNKI)、万方数据、中文科技期刊数据库、中国核心期刊(遴选)数据库等多家数据库收录。

《中国农业信息》为国内外公开发行的刊物,开本为 16 开,彩色四封,读者范围广,影响面大,全国各地邮局均有订阅。每双月 25 号出版,定价为 25.00 元/册,150 元/年。

邮局汇款

收 款 人:《中国农业信息》编辑部

地 址:北京市海淀区中关村南大街 12 号中国农科院资源所区划楼 319

邮 编:100081

银行汇款

开 户 行:农行北京北下关支行

行 号:103100005063

账 号:11050601040011896

单位名称:中国农业科学院农业资源与农业区划研究所

电 话:(010) 82109632

传 真:(010) 82109632

E m a i l : nyxbjb@caas.cn

邮发代号:2-733

投稿网址:www.cjarrp.com