

# 舟山市人民政府办公室文件

舟政办发〔2019〕121号

---

## 舟山市人民政府办公室关于 开展宅基地“三权分置”改革及 闲置农房盘活利用工作的指导意见（试行）

各县（区）人民政府，各功能区管委会，市政府直属各单位：

为加快推动我市渔农村经济高质量发展，促进村集体经济、渔农民增收和美丽乡村建设，根据《土地管理法》《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》（中发〔2019〕1号）、《农业农村部关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住房盘活利用工作的通知》（农经发〔2019〕4号）和《中共浙江省委浙江省人民政府关于落实农业农村优先发展总方针推动“三农”高质量发展的若干意见》（浙委发〔2019〕11号）等文件精神，结合我市渔农村实际，经市政府同意，就加快

推进渔农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”改革及闲置农房盘活利用工作提出以下意见。

## 一、总体要求

### （一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕实施乡村振兴战略，以活村兴业富民为目标，探索渔农村宅基地“三权分置”改革，在落实宅基地集体所有权、保障宅基地渔农户资格权和渔农民房屋财产权前提下，适度放活宅基地和房屋使用权，结合村集体闲置资源资产开发，有效盘活利用闲置宅基地和农房，提高土地等资源节约集约利用水平，增加村集体经济和渔农民财产性收入，满足乡村发展需求，推进乡村振兴。

### （二）总体目标。

探索建立渔农村宅基地“三权分置”制度，在符合相关规划的前提下，对通过依法流转取得闲置宅基地及农房使用权，用于发展渔农家民宿、乡村健康养老等“农房+”产业的经营主体，颁发闲置宅基地及农房使用经营权证。积极引导渔农民利用闲置农房发展“农房+”产业，引导工商资本、各类社会组织和乡贤等市场主体共同参与村集体闲置资源与资产、渔农民宅基地与农房的开发建设。到2025年末，建立基本完善的闲置宅基地及农房开发利用机制，成功打造闲置农房集中盘活利用示范区6个以上，激活万幢闲置农房，“农房+”产业规模总量增加50%以上，新增渔农村就业岗位5000个以上，新增渔农民财产性收入5000万元以上，带动开发闲置土地5000亩以上。

### （三）基本原则。

1.科学规划、稳妥推进。充分考虑各地经济社会发展状况、资源禀赋差异和土地管理政策的延续性，在与国土空间规划相匹配前提下，科学划定闲置宅基地和农房盘活利用重点区域，因地制宜，积极探索形成适合不同地区的盘活路径和办法。

2.统筹兼顾、协调发展。坚持把推动宅基地“三权分置”改革和盘活闲置农房放在城乡发展一体化、乡村振兴战略实施和建设“四个舟山”的大局中考虑，协同推进渔农村集体产权制度改革、美丽乡村建设等系列工作，提高改革的系统性和完整性，形成改革合力。

3.市场主导、群众自愿。以市场为主导，在尊重渔农民意愿，维护村集体经济组织和渔农民合法权益、符合相关规划前提下，鼓励工商资本、各类社会组织和乡贤等市场主体租赁闲置宅基地和农房发展“农房+”产业，实现渔农村集体、渔农户、投资者多方共赢。

4.底线思维、激发活力。在守住“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、渔农民利益不受损、土地节约集约利用”四条底线的基础上，大胆改革创新，有效盘活闲置宅基地、农房及村集体闲置资源资产等，激发渔农村资源活力。

## 二、改革主要内容

（一）全面落实宅基地集体所有权。渔农村集体经济组织是宅基地的所有权人，应依法依规参与国土空间规划编制，合理布局宅基地；依法对集体土地享有占有、使用、收益和处分的权利；依法行使村庄规划以及宅基地分配、使用、流转、退出的管理职责，实事求是处理历史遗留问题；合理确定宅基地使用权流转中

的土地等资源资产增值收益分配比例并按规定进行收取，将其纳入渔农村集体资产统一管理；切实保障村集体经济组织成员在宅基地规划、分配、使用、处分等重大事项中的知情权、参与权、监督权。

（二）多元保障渔农户宅基地资格权及房屋所有权。村集体经济组织成员依法依规享有取得宅基地的权利。符合建房条件的，“一户一宅”为原则，按家庭户为单位可申请宅基地建房。探索建立完善宅基地资格权与城镇保障住房、农民公寓房等住房保障制度衔接机制。探索依法有偿转让、有偿调剂、有偿收回等方式，引导宅基地以多种形式规范有序退出，但不得以退出宅基地作为渔农民进城落户条件。

（三）适度放活宅基地及房屋使用权。在确保“户有所居”，符合规划和用途管制的前提下，按照自愿、有偿的原则，在不改变村集体经济组织对宅基地所有权和村集体经济组织成员资格权的基础上，允许宅基地及农房使用权通过租赁、合作、入股和其他合法方式在一定范围和条件下进行流转经营。非集体经济组织成员通过农房的世居、析产、继承取得的农房需要盘活的，须经村集体组织审核后报乡镇人民政府（街道办事处）同意方可实施。鼓励村集体组织，通过回购、权利人委托经营、折价入股参与经营等，积极参与闲置农房盘活。鼓励对闲置农房集中、数量较多区域，实行集中连片开发经营。鼓励村集体组织通过出让、出租等方式盘活闲置的经依法登记的集体经营性建设用地，增加村集体经济收入。城镇和乡村居民不得违法违规买卖宅基地，严格禁止为了集中连片经营而临时为渔农民租赁住房或另行审批

建房，严格禁止采取“以租代售”的方式经营渔农民闲置房屋，严格禁止下乡利用渔农村宅基地建设别墅大院、私人会馆和作为“低、小、散”的工业作坊及企业生产经营场所。

### 三、改革主要工作任务

（一）划定盘活重点区域。在市、县级国土空间规划控制下，结合美丽乡村建设规划、乡村旅游发展规划、乡村产业规划等，各县（区）、功能区要科学划定可盘活利用的闲置宅基地及农房重点区域，为宅基地的盘活、复垦和新增等提供布局指导。

（二）建立信息发布平台。各县（区）、功能区要做好重点区域宅基地及农房闲置情况的调查工作，摸清包括土地权利人、地类、面积、自然状况、盘活意愿、可开发模式等闲置宅基地及农房全要素信息。同时，市级、县（区）两级要建立闲置农房信息发布平台，详细推介可盘活的闲置农房，对外进行招商，吸引有实力有意愿的渔农户、工商业主、乡贤投资开发“农房+”新兴业态。

（三）规范使用权流转管理。研究制定全市统一的规范流转合同范本，明确闲置房屋盘活用途、盘活期限、房屋使用要求、维修责任、房屋返还、到期配套设施设备归属、合同解除、违约责任和争议解决办法等主要内容，切实保护村集体、渔农民的利益和社会资本的正当合法权益。对本意见出台之前已流转的闲置农房，要引导流转双方重新签订规范合同。新发生的流转行为，村集体、农户、投资方三方须签订闲置宅基地及农房使用权规范流转合同，并提交所在乡镇人民政府（街道办事处）。县（区）、功能区和乡镇（街道）要分别建立闲置宅基地及农房使用权流转

台账，掌握流转农房的用途，改造情况，经营情况等，实现常态化管理和有序开发。

（四）探索推进使用权登记颁证。在渔农村宅基地及农房确权登记发证工作基础上，探索开展相关使用权登记发证工作。农户与投资方可持签订的规范流转合同等材料向各县（区）、功能区不动产登记部门申请颁发使用经营权。各县（区）、功能区不动产登记部门经审核，对符合条件的，核发宅基地及农房使用经营权证书，确认流转宅基地及农房使用经营权。市自然资源部门指导各县（区）、功能区制定宅基地及农房使用权流转审批操作流程、使用权登记颁证办法等，从 2020 年起实施。同时，要根据相关规定，结合舟山海岛地区的特殊情况，研究制定相关政策，妥善处理渔农村房地一体确权登记中的历史遗留问题，为流转闲置宅基地和农房使用经营权消除障碍。

（五）严格用途和改造管制。坚持以国土空间规划和旅游等专项规划为依据，对闲置宅基地及农房进行改造和使用，未经农户书面同意和有关部门批准，投资人不得擅自对农房进行改造和改变用途。闲置农房的装修改造、改建、新建，除依法依规进行相应审批之外，农房外形、颜色、风格等还应符合当地渔农村整体风貌和产业特点。对涉及历史文化名村、历史建筑的，应尽可能地保留体现乡村地方特色和承载历史、文化等信息，防止大拆大建破坏渔农村整体格局和风貌。

#### 四、工作保障

（一）健全组织领导。市、县（区）、功能区要建立健全宅基地“三权分置”改革及闲置农房盘活利用工作机制。农业农村

部门负责宅基地“三权分置”改革与闲置农房盘活利用的指导、协调、监督等工作；自然资源和规划部门负责开展宅基地及农房使用权登记、村级国土空间规划管理、用途管制等改革探索工作；其他相关职能部门按各自职责，及时指导帮助乡镇（街道）、村级开展相关工作，按照“最多跑一次”改革要求，对利用闲置农房发展“农房+”等新兴业态的投资者，及时办理审批手续和经营证照。乡镇（街道）要承担主体责任，抽调有关人员成立盘活闲置农房工作办公室，负责渔农民闲置宅基地和房屋的合法性审核，强化渔农村宅基地审批、管控，加强相关协议合同的签证备案和事后跟踪监管，及时处理矛盾纠纷。村集体经济组织要引导组织渔农民发挥主体作用，积极参与闲置宅基地及农房盘活利用工作。

（二）建立激励机制。各地要加大对闲置宅基地和农房盘活利用的财政扶持，按盘活利用闲置农房数量和成效，对利用闲置农房发展“农房+”产业的，在现代农业发展专项资金中安排一定资金对投资人进行补助；对村集体组织利用闲置农房发展村集体经济的，在村集体经济发展项目奖补资金中安排一定资金进行奖补。对利用闲置宅基地及农房发展“农房+”等新型业态项目的，有关部门给予优先立项和奖励。对成片盘活利用闲置宅基地及农房的区域，要优先安排基础设施建设，增强公共服务功能，提升公共服务水平。对利用农村闲置宅基地和农房发展农村新产业新业态成绩显著的村集体，依法依规给予新增建设用地计划指标奖励。

（三）强化金融支持。鼓励金融机构开展闲置宅基地及农房

使用权质押贷款，向村集体组织、渔农民以及其他主体提供更多方式、更加优惠、更加便利的融资、授信和增信服务。各县（区）、功能区要探索建立抵没闲置宅基地及农房使用权处置机制、贷款风险分担机制、补偿机制，防范控制金融风险，着力提高支持闲置宅基地及农房盘活所需信贷资金的可获得性、可持续性。

（四）加强安全管理。公安、环保、卫生等部门要建立常态化巡查、监督、管理机制，加强对闲置农房盘活利用的安全生产和动态监管，特别是对未经村集体审核和乡镇（街道）备案的自发流转闲置农房，督促投资人遵守消防、防洪、防震、防地质灾害等各类安全规定。对利用闲置农房从事违法违规经营活动的，要及时发现及时处置。

本意见自 2020 年 1 月 1 日起施行。

舟山市人民政府办公室

2019 年 12 月 6 日

（此件公开发布）

---

抄送：市委各部门，市人大常委会、市政协办公室，舟山警备区，市法院，市检察院，部、省属在舟单位，驻舟部队。

---

舟山市人民政府办公室

2019 年 12 月 6 日印发

---