

农村合作经济与 宅基地管理利用

第6期

农业农村部农村合作经济指导司

2020年3月18日

编者按:2015年以来,全国33个县(市、区)开展了农村宅基地制度改革试点,在完善宅基地权益保障和取得方式、探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制、完善宅基地管理制度等方面进行了有益探索,取得了积极进展。为指导各地做好新一轮农村宅基地制度改革试点工作,现将33个试点县(市、区)的有关经验做法陆续编发,供各地借鉴参考。

四川泸县探索宅基地“三权分置” 推动农村土地资源盘活利用

2015年3月以来,四川省泸县抓住全国农村土地制度改革试点机遇,突出宅基地“三权分置”改革,着力落实宅基地所有权、保障宅基地资格权、放活宅基地使用权,促进“传统农民”变“新型农民”、“沉睡资源”变“流动资产”、“破旧村落”变“美丽乡村”。

一、落实宅基地所有权,突出集体主张,促“破旧村落”变“美丽乡村”

泸县强化宅基地所有权归属集体的法定地位,推动集体土地村民自治实体化,提升基层组织战斗力和凝聚力,引领乡村发展变化。

一是产权登记,把权属“确”下来。成立以县、镇、村、组四级干部为主体的调查组,逐户调查摸底,精准建立农村宅基地台账;结合宅基地有偿退出、农村土坯房改造、农村危房改造等工作,精准测绘农民宅基地及其住宅,颁发农村集体土地所有权证 2000 本,宅基地使用权证 25.4 万宗、不动产证 2.1 万本,占宅基地总量的 94.4%。

二是规划引领,把资源“管”起来。全县封顶固化宅基地总量

24.3 万亩、底线保障 10.5 万亩。组织编制“多规合一”的村规划，确保土地利用、村庄建设、生态保护、产业发展。编制完成村规划 65 个，建成三产融合的谭坝田园综合体、就地城镇化的龙桥社区等新村聚居点 35 个。

三是民主管理，把责任“定”出来。建立宅基地村级自治、镇级监管、县级督导制度。落实村级主体管控，建立起土管会，健全村民自治章程，民主管理集体土地；增强镇级管理权能，向镇政府下放权限，化解看得见管不着的问题；强化县级督导职能，建成农村宅基地信息化管理平台，建立定期抽查制度，确保监管到位。据统计，全县违占宅基地数量比改革试点前减少了 80%。

二、保障宅基地资格权，突出人地分离，促“传统农民”变“新型农民”

泸县创新配置方式，为宅基地资格权人提供多元选择路径，突破人地关系束缚，引导适度聚居，逐步改变农民的居住形态和生活观念。

一是依法取得，把用地“节”起来。建立宅基地法定无偿、预置有偿、超占有偿、节约有奖制度，推动公平节约用地。允许农户按每人 30m² 居住、20m² 附属设施的标准在本集体申请无偿配置用地；户不足 3 人预先按 3 人标准审批，超出实有人口部分，向集体缴纳有偿使用费，在新增人口后给予核减核除；农户新建用地超过法定部分，向集体缴纳超占有偿使用费；农户在法定面积内有节余且不再使用的，给予一次性奖励。试点中，收取有偿使用费 1373

万元,实现了公平公正和节约集约用地。

二是跨区配置,把安居“好”起来。建立宅基地县内统筹配置制度,允许宅基地资格权人跨镇跨村到条件较好的地方有偿取得宅基地。本村跨组的,按先退再获的程序,由村集体经济组织平衡组别之间的地利问题。跨镇跨村的,须有偿退出原宅,经接纳地民主同意,报村审查、镇或县政府批准,在缴纳一次性有偿使用费后,接纳地向申请人配置宅基地,实现了农民对居住地的自由选择。试点中,550户农民到幸福美丽新村实现跨区居住。

三是保全资格,把人口“动”起来。建立宅基地保权退出制度,允许农民在保留宅基地资格权的情况下自愿退出宅基地,享受宅基地和房屋残值补偿。农户重回集体安居时,经过申报和审批,有偿获得新的宅基地,由集体参照集体经营性建设用地入市价格向其收取有偿使用费。激励农民在保留宅基地资格权的情况下,到城镇落户。试点中,有2.8万户实现宅基地资格权保全。

三、放活宅基地使用权,突出权益活化,促“沉睡资源”变“流动资产”

泸县创新完善宅基地权能,丰富其财产性价值显化通道,向存量、闲置宅基地要用地空间和发展资本。

一是有偿腾退,把资源“聚”起来。建立宅基地有偿退出制度,设计“部分退出、整体退出、永久退出、保权退出”等路径,集体经济组织根据不同退出方式给予不同补偿。宅基地腾退后形成的建设用地指标,集体在留足自身需求后,允许节余指标在市内各区

域调剂使用。截至 2019 年底,退出复垦宅基地 2.27 万亩,退出户户均收益 4.2 万元,村集体经济组织土地收益平均突破 100 万元。

二是以地置业,把资源“活”起来。建立共建共享、置产经营、抵押融资制度,允许农户以宅基地使用权与第三方共建共享,解决农民借力改善居住条件、第三方借地创业的问题;允许农户以宅基地使用权入股新型经营主体,解决农民借资、业主借地创业的问题;允许农户以宅基地使用权及房屋所有权向银行抵押融资,解决资产变资金的问题。截至 2019 年底,全县 512 户农户实现借力创业,2000 余户农户抵押融资 4197 万元。

三是以地换房,把资源“用”起来。镇、村针对贫困户等特殊困难群体,动员农户自愿退出现有宅基地;镇、村利用节余建设用地指标,叠加脱贫攻坚项目,统规统建安康公寓,给予就近务工安置等扶助;农户保留宅基地资格权,获得房屋残值补偿,仅以宅基地使用权置换房屋居住权,房屋所有权归属集体经济组织,切实帮助弱势群体解决了安居、养老问题。试点中,全县 882 户 2087 人实现了宅基地使用权置换房屋居住权。

(四川省农业农村厅 供稿)

报：部长、副部长、部党组成员、国家首席兽医师、总经济师、总农艺师、总畜牧师，本部有关司（局）。

发：各省、自治区、直辖市、计划单列市农业农村（农牧）厅（局、委），农村合作经济指导（宅基地管理）处（经管站）。
