

《玉环市农村宅基地“三权分置”改革 实施办法（暂行）（送审稿）》 起草说明

市农业农村水利局

一、基本情况

为探索农村宅基地“三权分置”有效实现形式，进一步通过推动村集体盘活闲置用地、闲置农房，发展休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验、电子商务等乡村产业，实现了村级集体经济发展壮大，加快新时代美丽乡村建设。根据 2022 年我市出台的《玉环市农村宅基地管理改革试点方案》（玉政发〔2022〕19 号）的要求，结合我市实际，制定本实施办法。

二、起草背景

（一）文件出台必要性和可行性

从政策支撑上来看，党的二十大提出全面推进乡村振兴战略，指出要深化农村集体产权制度改革，壮大新型农村集体经济。2018 年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》进一步提出完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”的实现形式。2019 年农业农村部《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》鼓励盘活利用闲置宅基地和农房，明确可以利用闲置住宅发展符合乡村特点的休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验、创意办公、电子商务等新产业新业态，以及农产

品冷链、初加工、仓储等一二三产业融合发展项目；2020年7月《中共浙江省委浙江省人民政府关于高质量推进乡村振兴确保农村同步高水平全面建成小康社会的意见》要求加快激活农村闲置宅基地和闲置农房，完善“三权分置”制度；2023年，中央一号文件：稳慎推进农村宅基地制度改革试点，切实摸清底数，加快房地一体宅基地确权登记颁证，加强规范管理，妥善化解历史遗留问题，探索宅基地“三权分置”有效实现形式。2022年5月玉环市人民政府印发了《玉环市农村宅基地改革试点方案（试行）》（玉政发〔2022〕19号）要求通过改革试点，进一步厘清农村宅基地所有权、资格权、使用权之间关系，明确各自权能，形成层次分明、结构合理、平等保护的格局。2022年11月，玉环市委市政府农业和农村工作办公室关于印发《关于促进闲置农房盘活利用的实施意见的通知》深入推进农村集体产权制度改革，盘活农村闲置农房，进一步激发农村活力，壮大村级集体经济。

因此，玉环市很有必要开展农村宅基地“三权分置”改革工作，贯彻落实中央、省、市政策要求，促进我市乡村振兴。

（二）文件依据

1. 《中华人民共和国土地管理法》
2. 《中央农村工作领导小组办公室农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》（中农发〔2019〕11号）
3. 《农业农村部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》（农经发〔2019〕4号）
4. 2023年中央一号文件：稳慎推进农村宅基地制度改革试点，切实摸清底数，加快房地一体宅基地确权登记颁证，加强规

范管理，妥善化解历史遗留问题，探索宅基地“三权分置”有效实现形式

5. 《浙江省强村富民乡村集成改革工作专班关于公布强村富民乡村集成改革实践试点名单的通知》（浙农专班发〔2022〕3号）

6.《玉环市农村宅基地改革试点方案(试行)》玉政发〔2022〕19号

7.《玉环市人民政府办公室关于印发玉环市强村富民乡村集成改革实践试点实施方案的通知》（玉政办发〔2022〕50号）

8.《玉环市委市政府农业和农村工作办公室关于印发〈关于促进闲置农房盘活利用的实施意见〉的通知》（玉农办〔2022〕16号）

三、需要解决的主要问题

主要针对各乡镇（街道）需结合各自辖区范围内经济基础比较雄厚、民主管理比较健全、自然人文特点比较鲜明的特点，选取一个试点村启动改革，由点及面开展，形成可推广经验和制度后，再逐步扩大改革范围。同时“三权分置”改革工作涉及各部门，各部门加大对“三权分置”改革支持力度，形成聚合效应，切实做到试点工作风险可控，发现问题及时商议纠正，稳步推进改革。

四、起草过程

2022年，在宅基地改革试点背景下，我市出台《玉环市农村宅基地改革试点方案（试行）》（玉政发〔2022〕19号），对宅基地改革目标任务、宅基地三权分置、宅基地流转等多个方面工作进行方案部署。

2023年，我局在市府办牵头下，依据相关文件基础进行起

草工作，拟定草案。11月3日召集各部门、乡镇开展专题讨论，再次进行修订。11月28日在玉环市人民政府网站上将修订后的征求意见稿公开征求意见30日。12月6日，市政府牵头召集各乡镇街道及部门针对文件开展会商会。经过多轮商讨及意见征求，整理各方意见进行修订形成送审稿。

五、主要内容

（一）明确宅基地使用权人依法享有占有和使用宅基地的权利，对房屋进行改建、扩建、修缮须报经所属乡镇（街道）人民政府审批后实施。

（二）明确流转宅基地使用权后房屋用途，允许以发展餐饮民宿、养老养生、乡村旅游、电子商务等农村新产业新业态为房屋用途的流转宅基地使用权行为。

（三）明确了农房流转形式，由村集体同意流转或由村集体统一组织流转，流转方式为租赁、合营等。

（四）明确了座落于省级历史文化村落保护利用重点村和中国传统村落内，或经市政府批准保护的传统历史文化村落范围内的历史老屋，属合法产权由产权人（或合法继承人）申请确权登记，属应拆未拆的可拆除调剂给村集体。拆除调剂由村集体凭相关材料报乡镇（街道）人民政府审核，市农水局审批，再予以村集体不动产登记发证。严禁违章建筑房屋借名历史老屋办理上述相关手续。集体经营资格认定由乡镇（街道）人民政府办理。

（五）明确了暂行办法施行时间。本暂行办法适用于除城市规划范围内的所有农村宅基地。