

科学谋划 高位推进 压实责任 凝聚共识

奉贤区农村宅基地制度改革的探索与实践

翁贻遥 程逸斐

农村宅基地制度改革事关农民切身利益，事关农村社会稳定大局，是深化农村改革的重要内容。近年来，奉贤区深入贯彻落实市委、市政府决策部署，以深化农村宅基地制度改革和乡村高质量发展为目标，坚持以人民利益为中心，以解决问题为导向，以成果共享为目标，突出重点，积极探索，齐心协力，攻坚克难，形成了一些特色亮点，获得中央农办、农业农村部的肯定。2020年，奉贤区被列为全国宅基地制度改革试点区，是上海市两个试点区之一。开展试点以来，奉贤区坚持科学谋划、高位推进、压实责任、凝聚共识，持续深化宅基地“三权分置”，形成了一些制度成果，在推动农业农村改革、实现国际化大都市乡村振兴的道路上迈出了坚实步伐。

一、抓基础，定规划，夯实改革试点工作基础

随着乡村建设和城镇化的快速推进，农村宅基地使用及管理中出现的新问题日趋复杂，如一户多宅、超标准占地等历史遗留问题较多，村庄规划与土地利用总体规划缺乏有效衔接等，对推进宅基地改革造成一定阻碍。奉贤区深刻认识到问题的复杂性和重要性，主动作为，及时开展各项基础工作，为宅基地改革工作夯实基础。

（一）摸清宅基地底数

2020年，奉贤区启动农村建房专题调查工作，并于2021年完成调查工作，成果全部通过市检入库。通过农房调查，全面摸清宅基地规模、布局、利用状况等基础信息，为推进宅基地数字化打牢基础。下一步，将开展宅基地补充信息调查，建立健全农村宅基地信息管理平台，进一步规范农村宅基地管理。

（二）科学编制村庄规划

目前，区级及各镇村庄布局及郊野单元（村庄）规划已编制完成。为加快推进农民相对集中居住，解决城镇住宅用地紧张问题，奉贤区结合实际，新增“E”点，探索出宅基地置换选址新方式。南桥镇和西渡街道依托郊野单元（村庄）规划修编，坚持“整建制进城镇集中居住”的总体导向，根据实际需求，将10户以下自然村落，以及因“三高”沿线、近期实施道路、河道整治等情况而撤并的宅基地在“E”点进行安置，并规划两个农村新社区满足近期安置需求。

二、赋权能，稳民生，多措并举深化“三权分置”

现行农村宅基地制度主要特征是“集体所有、成员使用，一户一宅、限定面积，无偿分配、长期占有”。这一制度在公平分配住宅用地、推进用地节约集约、保障农民住有所居、促进社会和谐稳定中发挥了基础作用。随着城乡社会结构变化、城乡空间结构演化和经济体制改革深化，其存在的问题和面临的挑战也日益突出。农村集体所有权权益缺位，农村“空心化”造成资源大量闲置等，都对宅基地“三权分置”提出迫切要求。在这一现实背景下，奉贤区加快探索“三权分置”的有效实现形式，采取多种举措，赋权扩能，落实宅基地集体所有权，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，在保障民生的基础上激发乡村经济发展潜能。

（一）完善宅基地集体所有权行使机制

一是建立宅基地签约制度。研究起草《奉贤区农村宅基地使用协议》，在宅基地新增、流转等过程中，以合同管理方式明确宅基地“三权”职责，规范农村集体经济所有权、农户资格权和使用权的行使。二是完善民主决策内容。制定下发《关于将农民建房资格认定等相关内容纳入村级民主决策事项的通知》，将农民建房资格认定、分户建房申请、宅基地流转和退出等相关内容纳入民主决策程序，进一步健全宅基地集体所有权行使机制。

（二）探索宅基地农户资格权保障机制

一是探索宅基地资格权认定办法。区农业农村委研究起草《奉贤区农村宅基地资格权认定暂行办法》，明确宅基地资格权认定标准、认定程序和权利行使，为政策落地提供可操作路径。二是完善宅基地分配制度。2020年12月，出台了《奉贤区农村村民住房建设管理办法》，明确细化以户为单位分配取得宅基地的具体条件和面积标准，不断完善“一户一宅、面积限定”的分配宅基地建房方式。三是完善户有所居多种保障机制。聚焦“三高两区”和农村危房，以“房地产开发”模式及“房等人”手势，推进农民相对集中居住，改善农民居住环境。截至2021年底，共签约3936户，其中上楼3618户，平移21户，货币化退出297户。重点关注农村危房问题，研究制定《奉贤区关于农村宅基地危房农户安置指导意见》，切实改善农村危房农户生活居住条件，不断增强农民的获得感、幸福感、安全感。四是健全农民建房新增用地规划和指标保障机制。每年预留新增建设用地指标专项用于统筹乡村振兴建设项目，单列农村村民住宅建设用地计划指标，做到应保尽保。

（三）探索宅基地使用权流转制度

一是规范流转行为。区农业农村委研究起草《奉贤区农村宅基地及房屋使用权流转合同示范文本》，以合同管理方式明确宅基地使用权流转各方的权利义务，引导农民逐步规范流转行为。二是创新流转方式。积极深化宅基地“三权分置”，引导村集体经济组织和农民通过多种方式盘活利用宅基地。目前已形成南桥镇华严村、庄行镇存古村、四团镇五四村等各具特色的人才公寓；东篱竹隐、南亭集序、李记民宿等有一定知名度的民宿；合景泰富、英科总部、伟大集团等颇具亮点的总部点位。

（四）探索宅基地自愿有偿退出机制

一是落实进城镇集中居住退出机制。制定宅基地“政策超市”，鼓励农民以置换上楼、货币化、股权化等多种形式自愿有偿退出，让农民自主选择最符合自身利益的政策产品，进一步创新丰富农民相对集中居住利益分配方案。自2019年起，奉贤已完成签约3936户，其中货币化退出297户。二是推进集体建设用地基准地价制订。2020年2月，奉贤区启动《奉贤区2020年集体建设用地基准地价》编制，经区政府审核和市级统筹平衡后，2020年12月，市规划资源局发布《上海市2020年城乡建设用地基准地价成果》，明确了集体建设用地的基准地价。三是探索退出宅基地统筹利用政策。积极探索退出宅基地统筹利用途径，充分激发宅基地退出后用于经济发展、文化发展、公共服务用地的功能，如庄行镇渔沥村将退出后的宅基地用于建设“渔沥林盘”组团，致力打造新江南海派庭院总部。

三、促增收，谋发展，创新突破打造特色亮点

在宅基地改革试点工作中，奉贤区立足实施乡村振兴战略主战场，发挥“拓荒牛”精神，大胆创新，围绕保障农民权益、促进产业发展、壮大集体经济等方面做出了有益探索，形成了具有奉贤特色，可复制、可推广的宅基地改革试点经验。

（一）创新实施“政策超市”

区级层面加强制度设计，形成“1+3”平台。“1”即设计宅基地“政策超市”，提供流转利用、置换上楼、平移归并、货币

置换、股权置换等多元化政策，给予老百姓更多利益分配路径选择。“3”指的是3个平台，资产管理公司，负责宅基地流转后的招商引资及运营管理等；建设公司负责宅基地房屋的规划、设计、建设等；经租公司负责宅基地流转房源管理、合同签订、租金支付等。

（二）积极探索“共享宅基”

为解决房屋老旧、农户分户等实际需求，奉贤区以宅基地改革试点为契机，在南桥镇杨王村、庄行镇开展“共享宅基”试点。如南桥镇以土地共享、建筑共享、收益共享、服务共享、生态共享的“五大共享”模式，打造“共享宅基”。土地共享、建筑共享：通过统筹宅基地集中建房，采取“叠院+多层”模式，极大地提高了土地利用效率，节省下来的土地将统筹用于乡村发展。收益共享：建成后的宅基地可用于打造“三园一总部”或者租赁给村集体作为配套商业设施统一运营，村集体和农民收入渠道进一步拓宽。服务共享：在试点区域同步打造完善党建公共空间等生活服务配套，提供更便捷、优质的服务。生态共享：依托田宅路统筹、农林水联动，巩固美丽乡村建设成果，着力打造宜居宜业的生态环境。目前正在研究通过宅基地制度改革，解决不动产登记及后续利益处置等相关问题，切实保障农民合法经济利益。

（三）探索宅基地权益股权化

以参与农民集中居住上楼的农户为实施对象，按货币化折算方式参与入股镇级经营性资产，实现农民由宅基地向资产，再由资产向股权的权益转变，形成可复制、可推广的富民强村新渠道、新模式，真正把乡村的沉睡资源转化为发展的优质资源。2019年底，南桥镇试点颁发宅基地“股权证”，成为全市首创。目前，全区405户农户认购股权，涉及总金额2.09亿元，每年保底收益5%以上。

（四）创新宅基地盘活利用方式

奉贤区以提高农村土地资源利用效率、增加农民收入为目标，在维护农民合法权益和严格规范宅基地管理的基础上，因地制宜探索盘活闲置宅基地和闲置住宅的有效途径，实现宅基地从单一居住功能向经济、文化以及公共服务多元复合功能转变。一是首创“三园（院）一总部”。为破解传统农业经营模式下农民增收“天花板”，奉贤区探索将农村沉睡土地资源、生态资源与城市人才、产业、资本等发展红利高度结合、联动发展，提出了“三园（院）一总部”模式，推动区域城乡统筹融合发展。“三园（院）一总部”即“一个庭院（园）一个总部、一个公园一个总部、一个庄园一个总部”，是在农村的集体建设用地、国有土地和宅基地上引进产业，结合农村的生态优势，建设庄园式、庭院式、公园式企业总部。近年来，奉贤区通过制定税收扶持政策、加大宣传推介力度等方式，成功引进“三园一总部”项目1894家，2021年实现税收8.78亿元。通过强化股金、租金、税金联动，切实提升集体资产经营能级，实现村级可支配收入和村民分红收益双提升。二是建设乡村版“人才公寓”。奉贤区以宅基地改革为抓手，在充分尊重农民意愿的前提下，盘活存量闲置宅基地房屋和流转租赁，打造成乡村版人才公寓，有效改善村容村貌，增加集体和村民收入。如南桥镇充分发挥华严村毗邻工业园区的区位优势，统筹江海园区、运营公司、村民、入驻企业的管理工作，通过整体设计改造，统一出租管理，打造环境优美、居住舒适的乡村版人才公寓——“星公寓”，即规范了村民宅基地房屋出租行为，又解决了园区高级管理人员及蓝领等外来人才居住难问题。此外，通过宅基地房屋的委托流转，农户收入增长30%以上，为村民提供了稳定的增收新渠道。又如五四村聚焦新片区职住平衡，把居住功能作为宅基地权益转化为物业和经营性产权的重要实践，整建制、高品质、社区化推进人才公寓和长住型民宿建设，在承接新片区导入人口的同时，有效解决农村空心化、老龄化问题，为乡村振兴提供足够的人口支撑。目前人才公寓已建成5栋，解决园区内200余人住宿问题。农民每户收入由原先2万-3万元，提高至4万-6万元，实现经营性收入翻番。三是打造“青春里”养老社区。为满足农村老年人“原居养老”的迫切需求，奉贤区聚焦“老、小、旧、远”中的养老问题，特别是结合郊区“远、散、弱”特点和农民实际需求，通过流转闲置的宅基地房屋或利用闲置的集体资产，创新探索“青春里”养老社区建设模式，打造就近集中居住的农村养老社区，实现“家门口幸福养老”。政策层面，区民政局制定了《关于推进全区“青春里”养老社区建设的方案》，规范建设管理；同时，积极引导国企、民企资本投入基建，引入专业养老服务团队入驻“青春里”养老社区参与设计和运营，不断提升农村养老服务品质，深化养老服务

务内涵。目前，全区已建成“青春里”养老社区 5 家，投入运营 3 家。