

# 规范规范宅基地管理机制 盘活利用好闲置资源

## 江苏省昆山市农业农村局

江苏省昆山市自承担第三轮省农村改革试验区试点任务以来，守牢改革底线，大胆探索，勇于创新，着力推进改革试点各项任务，初步形成一套宅基地规范管理制度体系，试点了一批宅基地盘活利用有效实现形式，推动闲置宅基地盘活利用，保障农民宅基地基本权利，促进农民收入增长，努力走出一条新时代农村宅基地管理的“昆山之路”。

### 周密部署，健全宅基地管理新机制

建立改革试点工作体系。制定《昆山市农村闲置宅基地盘活利用改革试点工作实施方案》，结合宅基地制度改革试点，成立由市委书记、市长任双组长的全市农村宅基地制度改革试点领导小组，组建工作专班，统筹推进宅基地管理和闲置宅基地盘活改革。

健全宅基地管理工作机制。印发《昆山市农村宅基地改革和管理工作联席会议制度》，明确宅基地改革和管理会商机制，为解决宅基地改革重大问题奠定工作基础。

明确宅基地管理工作职责。制定《关于加强和规范农村宅基地管理工作实施办法（试行）》，明确部门、区镇、村集体经济组织宅基地管理职责，指导区镇建立宅基地联审联办协调机制、宅基地管理和改革协调机制；制定《昆山市区镇集中行使农村村民非法占用土地建住宅行政处罚权工作方案》，推动区镇开展宅基地执法工作试点，加强基层宅基地监管能力；制定《昆山市农村宅基地管理示范章程（试行）》，指导村级集体经济组织有效行使宅基地所有权，落实村级宅基地管理责任。

### 全域推进，搭建宅基地管理新基础

推进宅基地面貌更新。坚持规划引领村庄建设，完成新一轮镇村布局规划。同时根据实际需求，累计启动 31 个行政村开展“多规合一”实用性村庄规划编制工作，规范开展农房更新，坚持“一户一宅、建新拆旧”原则，全市农房已翻建完成 16072 户，在建 2298 户，占全市可翻建农房的 56.5%。

明晰宅基地价值权属。推动土地资源分等定级价格评估和监测制度由城镇扩展至城乡，明确全市宅基地四档土地级别的范围、地面基准价格。推进农村房地一体不动产登记工作，对存量未登记宅基地通过三级确认程序和历史遗留问题处置意见妥善进行登记，全市完成“房地一体”农房登记颁证 1.3 万余宗。

推进宅基地信息化建设。开展宅基地基础信息调查，制定《昆山市农村宅基地基础信息专项调查工作实施方案》，完成全市 11 个区镇宅基地宗地航飞建模和外业勘丈，初步梳理出 4.6 万宗宗地，5 个镇 1.5 万宗宅基地完成户内成员信息匹配。

建设宅基地信息化管理系统。构建宅基地审理、流转线上管理模块，推进宅基地信息一张图管理，目前全市 7 个镇 2.2 万宗宅基地实现了宗地信息上图，3 个镇基本实现宅基地宗地信息、权属信息的“一张图”展示。

### 政策引领，构建宅基地管理新体系

建立宅基地管理制度。通过制定宅基地管理工作实施办法，明确宅基地申请审批流程，加强对宅基地的长效监管，通过制定示范章程，指导各农村集体经济组织建立宅基地管理章程，规范开展相关工作。

---

建立宅基地确权制度。初步制定《昆山市农村宅基地资格权管理指导意见（试行）》，明确农村村民宅基地资格和农村宅基地资格户的认定标准和程序，启动了宅基地资格户数据库建设，落实宅基地的农户资格权。

建立宅基地流转制度。制定《昆山市农村宅基地使用权流转办法（试行）》，完善宅基地转让、互换、继承、出租、入股、合作经营 6 类宅基地使用权流转规范程序，实现宅基地合法、有序、规范流转。

探索宅基地有偿使用和退出制度。制定《昆山市农村宅基地有偿使用指导意见（试行）》，明确对宅基地资格户超面积占用等实行有偿使用制度，结合宅基地基准地价，建立有偿使用标准、征收主体和方式，保障村民和集体双方的合法权益；通过定销房置换推进宅基地使用权退出，结合城镇规划，推动非保留村庄村民通过预拆迁，合理评估房屋和土地价值置换城镇商品房，在充分保障农村村民基本居住条件的前提下，有效腾退农村闲置建设用地资源。

## 赋权扩能，打通宅基地盘活利用新路径

规范开展闲置宅基地出租。通过梳理申请、交易流程，制定合同、附件示范文本，规范宅基地出租程序，积极打通闲置宅基地和农房线上流转渠道，通过江苏省农村产权交易平台，运用“区块链”技术完成全省首笔闲置农房使用权线上流转交易，颁发了农村产权流转交易鉴证书，实现交易规范化、闭环化。

赋予闲置宅基地盘活金融支持政策。积极对接地方金融机构，推行农民建房贷款，为农房翻建提供金融信贷支持，推动农民住房条件改善。制定《昆山市农民住房财产权（宅基地使用权）抵押贷款管理办法（试行）》，探索发布农民住房财产权（宅基地使用权）和农民住房（含宅基地）使用权抵押信贷产品，解决闲置宅基地盘活利用资金问题。

加强农村新产业新业态项目指导。完成《关于促进昆山市旅游民宿规范发展的实施细则（试行）》修订工作，建立公安、住建、市场监管多部门联合验收机制，加快乡村民宿备案登记，实现宅基地盘活利用项目的规范化管理。

## 精准定位，形成一批盘活利用样板

“个性盘活”改善生活品质。以集体成立资产经营公司为建房户提供建房贷款担保，支持经济困难农户开展农房翻建，翻建完成后，在保留农户基本居住房间的基础上，由资产经营公司对闲置房间进行出租，每月获取房租偿还贷款，目前“个性盘活”的农户平均每月可获取房租收入 4000 元，待建房贷完全偿还后，将成为农户一笔稳定的财产收入。

“组团盘活”助力农民增收。构建“合作社+农户+第三方”形式，组团盘活利用闲置宅基地，提升资源竞争力。淀山湖永新村由村集体成立农房专业合作社，8 户村民以房屋评估后折价的形式入股，由专业合作社统一招商引资，引入第三方发展民宿、餐饮等产业，通过合作社担保，农户获得了稳定的租金收入，第三方也敢于开展长期投资建设。

“合作盘活”发展集体经济。周庄祁浜村通过加强村企合作，由村集体与国有资本成立周庄乡村旅游公司打造“年代秀”民宿项目，村集体向农户收储了 14 幢闲置农房，国有资本负责旅游运营管理，所得利润分别按相应比例向村集体分红，有效增加了集体经济收入。

“整体盘活”推动产业升级。淀山湖南榭麓自然村 17 户农户统一通过协议置换定销房，腾出 12.5 亩空闲集体建设用地，由淀山湖强村公司作为主体，依托“一村二楼宇”政策，通过协议流转将土地改变成集体商业用地，新建 15 幢民宿及 2 幢配套用房，引入第三方运营团队，共同打造精品民宿项目，2021 年在新冠疫情的不利影响下仍实现营收 700 万元，为淀山湖乡村旅游提供了高品质的配套支持。