

《苍南县关于推动农村宅基地“三权分置”改革工作方案》（征求意见稿）

为深入贯彻落实乡村振兴战略和中央农村工作会议精神，推动我县农村宅基地所有权、资格权和使用权（以下简称“三权”）分置改革，根据《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》和《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》《省委省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》等文件精神，结合我县实际，制定本工作方案。

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，围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴总要求，深化农村土地制度改革，积极探索宅基地“三权分置”的有效实现形式，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农房财产权，适度放活宅基地和农房使用权，有效盘活利用农民闲置宅基地和闲置农房，促进城乡资源要素互动，增加农民财产性收入，改善农村人居环境，建设美丽乡村，致力实现“浙江美丽南大门”的美好愿景。

二、基本原则

（一）坚守改革底线。牢牢把握稳中求进的工作总基调，坚持土地公有制性质不改变、坚持耕地红线不突破、坚持农民利益

不受损，严禁违法违规买卖农村宅基地，严禁利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。

(二) 坚持统筹谋划。把宅基地“三权分置”改革与国土空间规划、全域旅游规划等产业规划相融合，优化农村居民点布局和生产、生活、生态空间；加强规划刚性，防止无序发展，防止低端扩张，以规划设计引领农村闲置资源盘活，撬动城乡资源要素对接，吸引创新创业人员下乡，助推乡村发展。

(三) 坚持尊重民意。充分发挥农民群众和集体经济组织主动性和创造性，切实尊重农民意愿，维护农民合法权益，使改革成果惠及广大群众。坚持依法自愿参与宅基地“三权分置”，通过合同约定，确保各方利益，真正让农民成为农村宅基地激活利用的参与者和受益者。

(四) 坚持适度放活。“三权分置”改革要从尊重农民主体地位、保障农民“户有所居”出发，严格按照适度放活的要求，建立宅基地和房屋使用权租赁、抵押等制度，严控无限期的盘活利用方式，防止造成农民事实上失地失房的风险。

三、改革内容

深化农村土地制度改革，完善农村宅基地所有权、资格权、使用权的“三权分置”措施，充分发挥“三权”的各自功能和整体效用，形成权属清晰、流转顺畅、保护严格的农村土地产权制度，实现土地资源优化配置，人居环境有效改善、农民收入显著增加，农村和谐稳定发展的新局面。

(一) 落实宅基地所有权。农村宅基地所有权属于农村集体经济组织。充分维护农村集体经济组织对宅基地及房屋使用权调整、

收回、流转、监督等权能。在“三权分置”改革中，支持村集体经济组织采取一定方式收回重新利用闲置宅基地和农房。允许村集体经济组织按照一定比例享有宅基地和农房使用权流转收益，保障村集体所有者的权益。

(二)保障宅基地农户资格权和农房财产权。农村集体经济组织成员享有农村宅基地资格权，以户为单位按照规定，申请使用宅基地建设住房。同时，要继续加快推进全县农村宅基地及住房确权登记发证工作，做到发证到户，切实维护农民的合法权益，为推进“三权分置”改革，盘活农村闲置宅基地和闲置农房奠定产权基础。

(三)适度放活宅基地和农房使用权。允许发展民宿、农家乐、养老养生、乡村旅游、文化创意、休闲运动等农村新产业新业态，吸引人才、资本、技术向农村投入。在确保“户有所居”的前提下，按照自愿、有偿的原则，在不改变宅基地所有权和集体经济组织成员资格的基础上，允许农房（宅基地）使用权通过租赁、入股或其他合法方式盘活流转，其中租赁期限不得超过20年。规范闲置农房（宅基地）使用权流转程序，各乡镇应当加强对宅基地及农房流转合同（附件1）的用途、期限等内容的鉴证管理，切实维护农户权益。

农村闲置农房（宅基地）流转应签订合同加以规范。农户流转使用经营权的，由村集体经济组织、农户、经营者三方签订三方合同，由乡镇人民政府鉴证。合同应明确村集体、农户、投资者各方权益，以及使用期限、用途范围、权利处分、禁止用作别墅大院和私人会所等内容，同时明确约定到期农房及配套设施设

备归农户、防止以租代卖等变相买卖宅基地和到期后权属纷争。宅基地及房屋使用经营权的期限不得超过二十年，期满后可依约续期；在使用期限内宅基地及房屋使用经营权可以流转或按规定设定抵押权。在流转期间，对承租的农房进行改建、拆建的，需经宅基地及房屋所有权人同意，按规定进行审批，并办理农房变更登记手续。农村宅基地及房屋使用经营权再流转不改变集体土地所有权性质，不改变集体经济组织成员资格，不改变土地用途。

(四)完善宅基地流转使用登记方式。已经登记的宅基地使用权及房屋所有权，对发生流转的宅基地使用经营权和房屋使用经营权，当事人可以凭“流转协议”等相关材料申请变更登记。

县资源规划局按合同约定的使用期限进行登记，在登记系统和证书附记栏中注明使用人和使用期限。对宅基地资格权人，权利类型登记为宅基地使用权和房屋所有权。对宅基地使用经营权和房屋使用经营权人，权利类型登记为宅基地使用经营权和房屋使用经营权。办理宅基地及房屋使用经营权登记的权利人可向试点金融机构申请抵押贷款，并按规定到登记部门办理抵押登记手续。

(五)健全宅基地自愿有偿退出机制。重点是在确保户有所居和坚持依法自愿有偿的前提下，引导进城落户农民有序退出宅基地，探索合法继承的非本集体经济组织成员有序退出宅基地的路径和方式；创新探索保权退出（退出使用权保留资格权）、永久退出（同时退出使用权和资格权）等不同退出方式。

四、“三权分置”工作步骤

(一)制订方案（2024年5月）。开展调查研究，摸清闲置

宅基地和闲置农房情况，以及使用权流转意愿，建立数据库，并进行宣传发动引导。

（二）开展试点（2024年5月—11月）。选择闲置宅基地和闲置农房盘活利用已有实质性进展的项目开展试点工作，重点针对马站镇草屿村“打石坑”民宿集群项目、全县土地综合整治项目等开展农村宅基地“三权分置”改革试点工作，密切关注实践中出现的新情况、新问题，及时调整完善应对措施，确保“三权分置”工作稳步推进。

（三）总结提炼（2024年11月后）。及时总结试点经验，上报省、市同意后，进行全面推广。

五、强化“三权分置”组织保障

（一）**提高思想认识。**党中央、国务院决定实行农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，是继农村土地承包、承包地“三权分置”后的又一重大制度创新，激活了闲置多年的农村土地资源，对推动返乡下乡人员创业，促进农村土地资源合理利用，增加农村居民财产性收入具有积极意义。各镇乡和有关部门要将其作为重要改革任务，摆上议事日程，加强组织领导，选好试点村试点项目，认真贯彻落实。各乡镇要高度重视，对宅基地“三权分置”改革工作遇到的困难和问题要主动研究协调解决，并引导集体经济组织建立健全管理议事决策、民主监督管理、财产管理等机制，充分发挥村民自治组织作用。

（二）**加大部门联动。**各相关部门充分利用农业农村、交通水利、美丽乡村建设、特色小镇、文化旅游等方面政策，加大对宅基地“三权分置”改革支持力度。县财政局要将改革工作经费

纳入预算，保障工作顺利开展；县农业农村局负责指导宅基地分配、使用、流转、纠纷仲裁管理、闲置宅基地和闲置农房利用等指导工作，并会同资源规划局开展农村村民住宅用地需求调查及合理分配；县自然资源规划局要加快推进全县农村宅基地及住房确权登记发证工作，做好宅基地“三权分置”不动产登记（登记办法见附件2），抵押登记业务办理和指导工作；县文广旅体局要做好民宿、乡村旅游、休闲运动等农村新产业创建服务监管工作；县市场监管局要做好民宿、农家乐、乡村旅游等农村产业市场主体的准入登记和食品安全监管、商品质量监督等市场监管工作；县金融服务中心要做好区域内宅基地及农房使用经营权抵押融资的指导和金融机构的管理工作。各相关部门要强化信息共享，切实做到工作风险可控，发现问题及时会商纠正，稳步推进改革。

（三）强化宣传培训。加大宅基地“三权分置”政策宣传力度，及时总结试点经验加强推广，营造良好的舆论氛围和工作环境。加强“三权分置”理论和工作实务培训，提高各级干部政策执行能力和水平，抢抓机遇，敢为创先，助推乡村振兴。

- 附件：1. 农村宅基地使用经营权流转三方合同
2. 苍南县宅基地“三权分置”不动产登记操作细则

附件1

农村宅基地使用经营权流转三方合同 (样本)

合同三方:

1. 农村宅基地所有权人 (所在村集体经济组织, 以下简称甲方): _____;

法定代表人: _____ 联系电话: _____;

2. 农村宅基地资格权人(以下简称乙方): _____;

联系地址: _____;

联系电话: _____;

身份证号码: _____;

3. 农村宅基地使用经营权人(以下简称丙方): _____;

联系地址: _____;

法定代表人 (或自然人名) : _____;

联系电话: _____;

身份证号码: _____;

第一条 根据《苍南县关于推动农村宅基地“三权分置”改革工作方案》等相关规定, 三方本着平等、自愿、诚实、守信的原则订立本合同, 合同生效后由甲方、乙方负责将本合同项下的农村宅基地和房屋使用经营权流转给丙方。

第二条 本合同项下的宅基地位于_____, 土地总面积为____平方米, 地上建筑面积为____平方米, 不动产证号(或原土地证号)为_____, 其位置及四至范围详见附图。

第三条 本合同项下的宅基地使用经营权流转年限为_____年（最长不超过 20 年），自 20____年____月____日起，至 20____年____月____日止）。

第四条 本合同项下的农村宅基地使用经营权的流转价款总额为大写_____元人民币（¥_____元）。

第五条 经三方商定，拟采用分期付款方式给付本合同项下的宅基地使用经营权流转价款，共分____期，每期大写_____万元（¥_____元），每 5 年支付 1 次。第一期为合同签订后 7 日内付清（即____年____月____日前），第二期在____年____月____日支付，以后依次类推至期满止。

第六条 丙方在按约定支付第一期宅基地使用经营权流转价款后，合同三方应及时申请办理“三权分置”不动产登记等相关手续，所涉及的相关费用由丙方承担。

第七条 丙方在流转取得宅基地使用经营权的土地范围内有权进行改造利用、经营、在流转费用已付年限内再流转等活动。甲方有权对丙方以上行为进行监督、管理。上述活动应遵守相关法律、法规 and 政策的有关规定，遵守村规民约，不得损害社会公共利益。

第八条 根据本合同约定，丙方需要对已登记使用权的农村宅基地进行原址改建（包括翻建）的，应当与乙方共同申请，按村居民建房有关规定办理审批手续，并在规定期限内竣工后，办理建房验收和不动产变更登记手续。

第九条 在合同约定且流转费用已付的使用年限内发生农村宅基地使用经营权再流转时，丙方应与再流转取得使用经营权者签订书面合同，本合同项下权利义务随之转移，无特殊情况，甲、乙两方应予同意，并于合同签订后及时申请办理“三权分置”不动产登记等手续。

第十条 如甲、乙方不能按时将本合同项下的农村宅基地交给丙方使用且超过两个月未交付的，丙方有权解除合同并要求乙方双倍返还已付定金和赔偿损失。

第十一条 如果丙方不能按时支付当期应付流转款项且超过合同约定付款期限两个月仍未缴齐的，甲、乙方有权解除合同，无偿收回农村宅基地和房屋及其使用经营权，注销相关权证；房屋及装修等相关投入归乙方所有。

第十二条 流转期间，乙方不得干预丙方的正常经营活动，如遇国家征收或甲方按村庄规划改造和整治需要收回的，本合同自行终止，乙方取得补偿后，应将获得的经营损失及相关补偿转给丙方，并退还剩余年限使用价款。因乙方原因合同终止的，应退回尚未履约的流转费用，并对丙方造成的损失进行赔付，赔付标准按照_____元/平方米/年乘以剩余流转年限执行。

第十三条 宅基地使用经营权流转年限届满，丙方不再使用的，乙方无偿收回农村宅基地和房屋，房屋装修及相关投入归乙方所有。同时，注销相关权证；乙方明确继续流转的，丙方享有在同等条件下优先续期流转的权利。

第十四条 因乙方原因致使发生本合同项下房屋被法院查封等导致丙方无法继续正常使用房屋的情形的，乙方应立即将相关情况通知丙方。丙方收到通知后有权请求解除合同，并请求乙方承担相应的损害赔偿责任及返还剩余流转期限对应的费用。合同解除后，甲方乙方丙方应共同办理相关权证注销手续。

第十五条 流转期间，因丙方中途擅自解除合同等单方违约行为导致合同终止的，乙方有权提前收合同项下宅基地房屋。丙方应按照合同总价款的%向甲方乙方支付违约金。同时，丙方还应赔偿对甲方乙方造成的损失。合同解除后，甲方乙方丙方应共同办理相关权证注销手续。丙方未配合办理权证注销的，乙方有权提请职能部门依职权注销登记。

第十六条 流转期间乙、丙两方有签订阴阳合同以租代卖的，甲方有权解除合同；丙方利用房屋从事违法犯罪活动或者用作其他政策、法律法规禁止情形的，甲、乙方均可终止合同的履行。

第十七条 流转合同生效后，丙方可将合同项下房屋使用经营权进行抵押，但应以自己财产再对抵押权人提供与借款金额相当的担保。抵押权实现的情形成就时，丙方应首先以自己的担保财产担保抵押权实现，不得首先以合同项下的房屋使用经营权实现抵押权。如因抵押权实现致使合同项下房屋使用经营权被处置的，丙方应对甲方乙方造成的损失予以赔偿。

第十八条 因不可抗力且合同当事人自身无过错而导致不能履行合同的，根据不可抗力的影响，部分或全部免除责任，但法

律另有规定的除外。当事人迟延履行后发生不可抗力的，不能免除责任。发生不可抗力时，在场的任何一方都应尽最大努力采取一切必要补救措施以减少损失并及时通知对方，以减轻可能给对方造成的损失。

第十九条 因执行本合同发生争议，由争议当事人协商解决，协商不成的，可向苍南县人民法院提起诉讼。

第二十条 本合同经甲、乙、丙三方签字、盖章，并经所在乡镇人民政府鉴证备案后生效。

第二十一条 本合同未尽事宜，可由三方另行协商签订补充合同；补充合同与本合同具有同等法律效力。

第二十二条 本合同一式五份，均具有同等法律效力。甲、乙两方和所在乡镇人民政府各执一份；丙方执二份，其中一份用于不动产登记。

甲方（盖章）：_____

法定代表人（签字）：_____

乙方（盖章）：_____

法定代表人（签字）：_____

丙方（盖章）：_____

法定代表人（签字）：_____

鉴证单位（盖章）：_____

法定代表人（签字）：_____

签订日期____年__月__日

附件 2

苍南县宅基地“三权分置”不动产登记操作细则

(县资规局负责修改)

为深入贯彻中央关于完善产权保护制度的决定，进一步推进我县闲置农房（宅基地）的盘活利用，提高闲置农房（宅基地）流转活力，根据《土地管理法》（2019年修正）、《民法典物权编》《不动产登记暂行条例》《不动产登记暂行条例实施细则》《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》（中发〔2021〕1号）文件精神，以探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”为重点，进一步深化宅基地制度改革工作，结合我县实际，制定本细则。

一、登记条件

(一)符合土地利用总体规划、村庄规划和旅游等产业规划的农村宅基地使用权及房屋所有权；

(二)有合法的权属来源；

(三)产权明晰，权属无争议；

(四)宅基地所有权人、宅基地使用权人、宅基地使用经营权人订有《宅基地使用经营流转协议》（以下简称“流转协议”）。并报所在乡镇人民政府备案。

本细则所称的宅基地所有权人是指农村集体经济组织；宅基地使用权人是指依法取得宅基地使用权的宅基地资格权人，即农户；宅基地使用经营权人是指宅基地使用权流转的受让方。

二、登记方法

实施宅基地“三权分置”登记前，该宅基地应当按照现行的农村不动产登记相关规定，取得房地一体的宅基地使用权及房屋所有权不动产权证书，包括原颁发的土地使用权证和房屋所有权证。

为保障“流转协议”三方不同权利人的合法权益，对宅基地使用权和宅基地使用经营权在不动产登记时予以区分。

（一）变更登记

已经登记的宅基地使用权及房屋所有权，对发生流转的宅基地使用经营权和房屋使用经营权，当事人可以凭“流转协议”等相关材料申请变更登记。

1. 对宅基地资格权人，在不动产登记簿和不动产权证书中的权利类型登记为宅基地使用权和房屋所有权。同时在证书的附记栏中注明该权利人为宅基地资格权人和房屋所有权人，以及宅基地使用经营权和房屋使用经营权人姓名、使用期限和取得方式。

2. 对非宅基地资格权人，在不动产登记簿和不动产权证书中的权利类型登记为宅基地使用权和房屋所有权，同时在证书的附记栏中注明该权利人为房屋所有权人，以及宅基地使用经营权和房屋使用经营权人姓名、使用期限和取得方式。

3. 对宅基地使用经营权和房屋使用经营权人，在不动产登记簿和不动产权证书中的权利类型登记为宅基地使用经营权和房屋使用经营权。同时在证书的附记栏中注明该权利人为宅基地使用经营权人和房屋使用经营权人、使用期限、取得方式，以及宅基地资格权人和房屋所有权人姓名。

(二) 转移登记

已经登记的宅基地使用经营权和房屋使用经营权可以再流转，再流转应当签订“流转协议”，并报所在镇乡人民政府和街道办事处备案。当事人可以凭相关材料申请宅基地使用经营权和房屋使用经营权的转移登记，再流转的使用期限为原流转期限减去已使用期限后的剩余年限。

因抵押而涉及司法处置的，凭生效的法院文书及协助执行通知书办理宅基地使用经营权及房屋使用经营权的转移登记，使用经营权登记年限不得超过上一使用经营权人的使用年限。同时，上一使用经营权人的义务随之转移。

在不动产登记簿和不动产权证书中的权利类型登记为宅基地使用经营权和房屋使用经营权，同时在证书的附记栏中注明该权利人为宅基地使用经营权人和房屋使用经营权人、使用期限、取得方式，以及宅基地资格权人和房屋所有权人姓名。

(三) 注销登记

已经登记的宅基地使用经营权及房屋使用经营权,宅基地流转期限届满且不再续租的,或因其他原因导致宅基地使用经营权和房屋使用经营权消灭的,当事人可以凭相关材料申请注销登记。

(四) 抵押权首次登记

已经登记的宅基地使用经营权和房屋使用经营权,当事人可以凭不动产权证书及相关材料申请抵押权首次登记。抵押年限不得超过宅基地“流转协议”设定的支付价款的当期期限。抵押权的变更登记、转移登记和注销登记按照《不动产登记暂行条例实施细则》的要求办理,本细则不再描述。

三、申请主体和申请材料

(一) 变更登记的申请主体和申请材料

宅基地使用权及房屋所有权“三权分置”变更登记的申请主体,应当为宅基地使用权和房屋所有权、宅基地使用经营权和房屋使用经营权的双方当事人。

申请宅基地使用权及房屋所有权“三权分置”变更登记,应当提交以下材料:

1. 不动产登记申请书(原件);
2. 申请人身份证明(包括身份证、户口簿、营业执照复印件);
3. 委托办理的提交委托书(原件)和受托人身份证明(复印件);
4. 不动产权证书或者土地使用权证和房屋使用权证(原件);

5. 流转协议(原件);

6. 权籍调查资料(宗地图、界址点成果表、房屋分户平面图原件)。

(二) 转移登记的申请主体和申请材料

宅基地使用经营权及房屋使用经营权转移登记的申请主体,应当为宅基地使用经营权和房屋使用经营权再流转的双方当事人(司法处置的可以单方申请)。

申请宅基地使用经营权和房屋使用经营权转移登记,应当提交以下材料:

1. 不动产登记申请书(原件);

2. 申请人身份证明(包括身份证、户口簿、营业执照复印件);

3. 委托办理的提交委托书(原件)和受托人身份证明(复印件);

4. 不动产权证书(原件);

5. 流转协议(原件);

6. 或者生效的法律文书(原件);

7. 权籍调查资料(宗地图、界址点成果表、房屋分户平面图原件)。

(三) 注销登记的申请主体和申请材料

宅基地使用经营权和房屋使用经营权流转期限届满，且不续
约的，或因其他原因导致宅基地使用经营权及房屋使用经营权消
灭的，申请主体为宅基地使用经营权人及房屋使用经营权人。

申请办理宅基地使用经营权及房屋使用经营权注销登记、应
当提交以下材料：

1. 不动产登记申请书(原件)；
2. 申请人身份证明(包括身份证、户口簿、营业执照复印件
);
3. 委托办理的提交委托书(原件)和受托人身份证明(复印件
);
4. 不动产权证书(原件)；
5. 流转协议(原件)；
6. 宅基地使用经营权及房屋使用经营权消灭的材料。

(四) 抵押权首次登记的申请主体和申请材料

宅基地使用经营权和房屋使用经营权抵押权首次登记的申
请主体，应当由抵押人和抵押权人共同申请。

申请宅基地使用经营权和房屋使用经营权抵押权首次登记，
应当提交以下材料：

1. 不动产登记申请书(原件)；
2. 申请人身份证明(包括身份证、户口簿、营业执照复印件
);

3. 委托办理的提交委托书(原件)和受托人身份证明(复印件);

4. 不动产权证书或者土地使用权证和房屋使用权证(原件);

5. 流转协议(原件);

6. 主债权合同、抵押合同(原件)。

四、登记程序

宅基地“三权分置”不动产登记应按照申请、受理、审核、登簿发证的程序进行。

(一)申请。当事人凭镇乡人民政府、街道办事处备案的“流转协议”以及相关材料,到所在辖区的镇乡、街道不动产登记服务窗口(或便民窗口)申请登记和接受询问;

(二)受理。不动产登记机构对申请登记材料和事项进行查验和询问,认为符合受理条件的应予以受理;不动产登记部门按照规定给予公示,公示期为15个工作日。

(三)审核。不动产登记机构受理申请人的申请后,按照宅基地“三权分置”的相关规定做进一步审查,认为符合登记条件的,应当及时审核办结。

(四)登簿发证。经审核符合登记条件的,应当将申请登记事项记载于不动产登记簿,及时向权利人核发放不动产权证书或不动产登记证明,并将登记资料按规定归档。