

淮南市八公山区政府办公室文件

淮八府办〔2020〕14号

关于印发八公山区农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用试点示范实施方案的通知

各镇人民政府、各有关单位：

《八公山区农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用试点示范实施方案》已经第17届区人民政府第57次常务会议审议通过，现印发给你们，请结合实际，抓好贯彻落实。



八公山区农村闲置宅基地和闲置住宅盘活 利用试点示范实施方案

为认真贯彻落实国家、省、市关于农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用的工作部署,切实做好我区试点示范工作,根据《中共中央办公厅国务院办公厅关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》(中办发〔2014〕71号)和《安徽省农业农村厅关于组织申报农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用试点示范有关事项的通知》等要求,结合八公山区实际,制定本方案。

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,全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,牢固树立新发展理念,坚持农业农村优先发展,紧紧围绕产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的要求,强化指导服务,注重示范带动,积极引入社会资本投入“三农”,大力发展农业农村新业态,盘活农村闲置宅基地和闲置住宅,充分释放改革红利,促进城乡融合发展,扶持壮大村级集体经济,增加农民财产性收入,推进美丽乡村建设,促进全面振兴。

二、基本原则

——合法合规、政策衔接。以法律法规为框架,严守宅基地集体所有制不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底

线，符合国家和省、市关于闲置宅基地和闲置住宅盘活利用试点示范、国土空间规划、用途管制、市场监管和传统村落保护等法律法规和政策。

——探索创新、稳中求进。结合农村集体产权制度改革、“三变”改革和“三权分置”等改革工作，创新农村闲置房屋（宅基地）盘活利用路径，先行先试探索实践，坚持稳中求进工作总基调，妥善化解和处置权属纠纷、遗留问题，总结经验，为全市盘活提供“样本”。

——农民增收、集体受益。坚持农民主体地位，充分尊重农民群众的主体意愿，不搞“一刀切”强行推进；充分发挥村级组织主动性，面向市场与村集体经济发展相结合，统筹处理村集体、农户、投资主体的权益关系，形成多方共赢的良好格局。

——分类指导，规划先行。与镇、村规划相衔接，与乡村产业发展规划相匹配，遵守安全消防规定，符合环保卫生要求，注重绿色发展。充分考虑区位条件、资源禀赋、环境容量、产业基础和历史文化传承。

三、工作目标

因地制宜、一村一策，循序渐进、稳步推进试点示范，着力构建闲置宅基地和闲置住宅规范化流转交易平台，进一步拓宽农民财产性收入增长渠道，探索实现工商业主投资农村创业、新业态助推农村发展、各类主体共享乡村发展成果的新型经济

发展路子。努力打造一批民宿（农家乐）、乡村旅游目的地等盘活利用样板。建立完善八公山区农村闲置房屋（宅基地）数据库，总结一批可复制、可推广的经验模式，探索一套规范、高效的运行机制和管理制度。

四、工作内容

（一）夯实盘活利用基础

1. 完善镇村规划。要迅速按照城乡一体化建设总体要求，推行“多规合一”，根据人口变化和社会发展需求，加快编制镇村布局规划，合理确定保留、撤并。结合农村宅基地利用现状，完善村庄规划。

2. 完善闲置宅基地和闲置住宅档案。各镇要对农村闲置宅基地和闲置住宅进行全面摸底，对试点示范所在区域的宅基地和农房情况进行详细调查，包括村组基本信息、宅基地基本情况、宅基地闲置利用情况、宅基地和农房管理情况、农房所在位置信息、相关农户信息等进行准确登记。

3. 建立宅基地和农房综合管理平台。整合“三调”“一张图工程”“三权”发证及不动产登记成果，搭建宅基地和农房综合管理平台，建立信息更新机制，保持宅基地和农房综合管理平台的实时性。

（二）探索盘活利用模式

依托八公山风景区和八公山传统文化优势，利用农村闲置住宅发展符合镇村特点的休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文

化体验等新产业新业态。支持采取整理、复垦、复绿等方式，开展农村闲置宅基地整治，依法依规利用城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市等政策，为农民建房、设施建设和产业发展等提供土地等要素保障。

（三）培育盘活利用主体

在充分保障农民宅基地合法权益的前提下，支持农村集体经济组织及其成员采取自营、出租、入股、合作等多种方式盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅。鼓励本区有一定经济实力的农村集体经济组织对闲置宅基地和闲置住宅进行统一盘活利用。支持返乡农民工、大学毕业生、退伍军人依托自有或租赁闲置住宅发展乡村产业项目。引导有实力、有意愿、有责任心的企业和新型农业经营主体参与盘活利用工作。依法保护各类主体的合法权益，推动形成多方参与、合作共赢的良好局面。

（四）创新盘活利用机制

探索建立闲置宅基地“三权分置”，适度放活闲置宅基地和闲置住宅使用权。探索建立闲置宅基地和闲置住宅交易管理平台，规范闲置宅基地和闲置住宅交易流转。建立健全农村宅基地退出补偿激励和规范有序流转机制，盘活农村宅基地。推动金融信贷产品和服务创新，为农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用提供支持。

（五）规范盘活利用行为

加强农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用试点示范，对利

用方式、经营产业、租赁期限、流转对象等进行规范，防止侵占耕地、大拆大建、违规开发，确保盘活利用的农村闲置宅基地和闲置住宅依法取得、权属清晰。坚决守住法律和政策底线，不得违法违规买卖或变相买卖农村宅基地，严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。切实维护农民权益，不得以各种名义违背农民意愿强制流转宅基地和强迫农民“上楼”，不得违法收回农户合法取得的宅基地，不得以退出宅基地作为农民进城落户的条件。

五、工作步骤

（一）准备阶段（2020年4月—5月）

筹备成立八公山区农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用试点示范管理工作领导小组，组织起草制定实施方案，紧紧抓住农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用的契机，层层发动，广泛宣传，使广大农户积极参与。

（二）调查阶段（2020年5月—6月）

各镇要以自然村为基础，从地理环境、结构体系、周边环境到房屋权属、一户多宅、出租意向等进行全要素登记，建立动态信息库。各镇要切实加强对宅改工作的指导协调，全面开展加强农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用试点示范工作，促进农村宅基地有效利用。

（三）推进阶段（2020年6月—2020年12月）

1. 制定相关政策。出台《八公山区农村闲置宅基地和闲置

住宅盘活利用试点示范实施方案》，由区农业农村水利局负责；《八公山区房地一体农村宅基地和集体建设用地确权登记颁证工作实施方案》，由八公山自然资源和规划分局负责。通过相关政策的出台，为农村闲置房屋（宅基地）盘活利用提供政策保障。

2. 确定试点范围。以村庄整体风貌好、乡村旅游资源好、招商引资卖点好、交通区位优势好、村风民风整体好和其他有条件的村为重点，可在美丽乡村及有条件村中选择自然村同步试点，多渠道盘活利用。

3. 开展农房确权。在农村集体土地“三权”登记发证的基础上，启动“房地一体”确权登记工作，明晰农村土地权属和农村房屋（宅基地）权属，落实“一户一宅”制度，规范宅基地管理，先行完成试点村农房确权颁证，为农村闲置房屋（宅基地）盘活利用奠定基础。

4. 推进多元利用。一是引导农民自主创业、创新经营，或以入股、出租、合作等方式发展新产业新业态，获得经营性或财产性收入。二是支持村集体经济组织与社会资本合作与联合，拓展农家乐、度假村、休闲观光农业、农村手工艺、电商特色村等形式多样化的产品业态。三是鼓励市民、返乡农民工、大学毕业生、退伍军人租赁农村闲置房屋（宅基地），创办乡村旅游、家庭农场、休闲农业、乡村酒店、创客中心等新型经营主体。四是引进国内外品牌管理公司进驻农村，实施连锁经营。

鼓励镇、村合理利用农村闲置房屋（宅基地）开办文化、体育、旅游、教育、医疗、康养等公共配套服务。

5. 完善交易平台。采取询价、招标的方式，委托有资质的第三方开发信息管理平台，建立交易网络。完善流转交易程序及模式，明确农村闲置房屋的使用流转、建设条件；制定农村闲置房屋（宅基地）流转合同示范文本，明确权责利。加强业务指导和管理，动态掌握数据，及时推广典型各镇利用农村闲置房屋（宅基地），策划储备一批适合乡村发展的新兴产业项目，纳入当地招商引资项目库，多渠道开展招商推介。区直各有关部门发挥优势，合力推进盘活利用。

6. 加强监督管理。一是加强监管。按照属地管理、部门授权、综合执法原则，加强对农村闲置房屋（宅基地）盘活利用的安全生产和动态监管；禁止违规违法买卖宅基地，严格实行土地用途管制，禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。二是落实宅基地集体所有权，农村闲置房屋（宅基地）使用权流转须经村集体经济组织审核备案。三是建立纠纷调处机制，及时化解矛盾，充分保护所有者、经营者、第三人的合法权益。四是严格管理农村闲置房屋（宅基地）改（扩）建，严控乱拆乱建行为，确需整体规划改造的要先审批。

（四）总结提升阶段（2021 年 1 月-2021 年 12 月）

建立基本完善的农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用机制，农村新产业、新业态竞相迸发，为全市农村闲置宅基地和

闲置住宅盘活利用工作提供经验和样本。形成阶段性总结报告和
经验材料，分别报市农业农村局和省农业农村厅。

六、工作措施

(一) 成立机构, 加强领导。为加强农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用试点示范工作的组织领导, 成立八公山区农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用试点示范工作领导小组。各镇要相应成立盘活利用试点示范工作小组。

(二) 动员群众, 统一思想。各镇要通过召开动员会、现场会、推进会, 强化宣传发动。充分利用各种舆论宣传工具, 在本区范围内广泛宣传盘活利用试点示范的目的意义、政策措施, 大力营造改革氛围, 做到家喻户晓。

(三) 依法依规, 公平公正。坚决杜绝以权谋私行为, 确保试点工作严肃认真, 要坚持公开、公平、公正, 切实维护农民合法土地权益, 增强群众获得感。

(四) 强化措施, 抓好落实。坚持“以镇为主”的工作原则, 要细化分工, 强化调度, 听取各镇工作进展情况汇报, 研究解决工作中出现的问题, 部署下步工作任务; 领导小组办公室对各镇反映的问题要及时研究, 及时解决, 及时反馈, 加强指导。

(五) 讲究方法, 稳步实施。坚持统一设计、统筹推进和分步实施、分块操作的“统分结合”工作方法, 加强统筹协调, 按程序、分步骤稳步推进, 坚守管理原则和底线, 严格执行闲置宅基地和闲置住宅盘活利用试点示范政策, 强化及时纠偏, 坚

持风险可控,审慎稳妥推进,确保八公山区闲置宅基地和闲置住宅盘活利用试点示范发展强大。

- 附件: 1. 八公山区农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用试点示范领导小组成员名单;
2. 八公山区闲置宅基地和闲置农房综合管理信息平台建设方案。

附件 1:

八公山区农村闲置宅基地和闲置住宅盘活 利用试点示范领导小组成员名单

为认真贯彻落实国家、省、市关于农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用的工作部署,开展八公山区试点示范,经研究,决定成立试点示范工作领导小组,切实加强组织领导,明晰责任分工,建立综合协调机制,形成工作合力,确保按期保质全面完成各项试点示范任务。组成人员名单如下:

组 长:	朱 杰	区政府区长
副组长:	张景新	区政府副区长
	马 健	区政府副区长
成 员:	孔德强	区农业农村水利局局长
	苏 东	八公山自然资源和规划分局局长
	李远程	区委宣传部副部长
	王桂芝	区财政局局长
	李 晖	区住建局局长
	魏如成	区市场监管局局长
	李多喜	区城管行政执法局
	闫绍青	区司法局局长
	刘艺倩	区文化和旅游局局长
	张亚洲	八公山生态环境分局局长

李志强 区税务局局长

朱学功 八公山公安分局副局长

孙大权 八公山镇政府镇长

缪亚涛 山王镇政府镇长

领导小组下设办公室，办公室设在区农业农村水利局，承担领导小组日常工作，孔德强同志兼任办公室主任。

附件 2:

八公山区闲置宅基地和闲置农房综合管理 信息平台建设方案

为贯彻落实省、市关于农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用试点示范的改革举措,满足农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用过程中信息化管理建设的需求,八公山区基于 GIS 和 VR 技术开发闲置宅基地和闲置农房综合管理平台。本平台以自然资源和规划局的房地一体数据为依托,实现宅基地和农房信息的数据采集、数据管理、统一查询、流转审批等功能,以大数据平台技术为支撑,对平台系统内各类数据进行统计、分析,为相关部门盘活农村闲置宅基地和闲置住宅提供科学有效的决策依据。

一、平台数据构成

(1) 通过自然资源和规划局、国家测绘部门等权威渠道获取基础数据。

(2) 通过现场调查、纸质和电子调查问卷等方式获取补充数据。

二、数据调查采集

为了摸清农村闲置宅基地和闲置住宅的现状,需要对试点示范所在区域的宅基地和农房情况进行详细调查,包括村庄基本信息、宅基地基本情况、宅基地闲置利用情况、宅基地和农

房管理情况、农房所在位置信息、相关农户信息、房屋基础信息、附属房屋及其它特征信息、房屋闲置情况、房屋目前转化利用信息等等,调查结果也是后续进行各种管理分析所依赖的基础。调查分为线下和线上两种模式:

1. 线下模式

线下模式是指通过发放纸质调查问卷的方式,结合普查和具体调查,调查问卷可邮寄或现场派发,问卷结果收集后对数据进行统一整理,录入到平台系统中。

2. 线上模式

线上模式是指通过在手机上直接操作的方式,调查问卷被设计为微信小程序和公众号链接,通过微信群分享、微信转发、短信链接、二维码扫一扫等方式进行推送,问卷结果提交后直接进入平台系统的待审核数据库中。基于智能手机的定位、无线通讯、视频录像、图像拍照等功能,并比对自然资源和规划局的房地一体数据,可有效提高宅基地和农房情况调查的效率和准确性。

三、平台模块功能

1. 数据库

数据库是管理平台的核心模块,也是所有其它功能模块依赖的基础。宅基地和农房综合管理平台数据库为自建数据库,采用 RAID 磁盘阵列加异地容灾备份的模式,确保平台数据的安全性。数据库由空间数据库、信息数据库、分析数据库三部

分组成：

(1) 空间数据库

空间数据库是以自然资源和规划局的房地一体数据为基础，存储本系统所涉及的带有三维坐标空间特征的数据及其对应的属性数据，主要包括试点示范区域的遥感影像数据、国土规划数据、行政村边界数据、宅基地和农房的矢量图形数据等等。

(2) 信息数据库

信息数据库是以多个并行 MySQL 实例为基础实现的关系数据库，存储本系统所涉及的各类基础信息、调查数据、文档图件视频等等，实体表包括村庄基本信息表、集体组织基本信息表、农户基本信息表、宅基地基本信息表、农房基本信息表、农房相关附属信息表、宅基地利用信息表、农房利用信息表等等。

(3) 分析数据库

分析数据库是以 Hadoop 结合 Spark 大数据分析技术为基础实现的数据库，存储本系统对各类数据进行分析过程中产生的中间数据、结果数据和报表数据，为平台使用人员提供直接有效的提示信息 and 参考意见信息，为平台管理人员提供精准的统计信息和报表信息。

2. 权限管理

权限管理是管理平台的核心控制模块，为了保护平台的重

要数据和隐藏不必要显示的数据，对于不同角色的用户，平台所展示的页面和功能都不同。宅基地和农房综合管理平台拥有一套完整的权限管理体系，包括功能权限和数据权限两部分：

(1) 功能权限

功能权限是指用户在使用平台系统的过程中，可以看到的各类菜单和执行的操作。平台的功能权限基于 RBAC 模型构建，拥有按钮级粒度的权限控制和完全自定义的角色与功能映射关系，可满足不同场景下对平台用户的权限管理需求。

(2) 数据权限

数据权限是指用户在使用平台系统的过程中，可以查看或编辑的数据种类、数量和具体属性。平台的数据权限基于多根树状结构的绑定、授权机制，对平台数据进行分级分类标识，不但拥有表级、行级的权限控制，更实现了字段粒度的数据权限控制标准。

3. 门户

平台门户是管理平台登录后的首要模块，以 GIS 技术为基础，显示试点示范区域所有的闲置宅基地和闲置住宅所在的位置和基本情况，提供快速定位和详情链接的功能，同时提供本地政务服务网、产权交易、农经综合管理平台等多种政府服务平台链接。

对管理人员，门户提供了系统通知、待办列表等快捷操作入口，并可定制化的显示部分平台数据统计图表。对集体、农

户和公众用户，门户提供了与我相关的宅基地和农房、我的关注、评价反馈、审批进度等功能。

4. 政策指引

政策指引模块主要是为了方便农户和公众用户了解相关政策信息。提供国家、省、市、县、区关于农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用的公开政策，提供政府相关的帮扶和优惠政策文件，提供各类相关申请审批的表格下载等等。

5. 数据查询和管理

数据查询模块可快速查找平台所涉及的各类空间数据、信息数据和分析数据，提供关键词模糊查询和复合条件查询两种查询方式，查询匹配结果以高亮模式显示。其中，宅基地和农房的详情结果基于 VR 技术生成 720 度全景展示，并包含视频、图片等多媒体信息。

数据管理模块提供对平台所涉及的宅基地和农房数据的集中管理功能。对管理人员，根据其被分配的功能和数据权限，可实现对其拥有数据权限的数据进行导入、导出、编辑等等。对集体、农户和公众用户，可以查看和修改自身拥有权限的数据属性，部分需审核才能修改的数据属性，可修改后提交管理人员进行审核。

6. 申请和审批

申请模块和审批模块提供各类服务流程的申请和审批功能，为集体、农户、公众用户和管理人员搭建快速沟通的桥梁。

主要包含以下几个方面：

- （1）闲置宅基地和闲置住宅交易流转的申请和审批。
- （2）闲置宅基地和闲置住宅盘活利用的退出补偿、奖励、补助等流程审批。
- （3）闲置宅基地整理、复垦、复绿的申请和审批。
- （4）闲置宅基地新建房的申请和审批。
- （5）闲置宅基地和闲置住宅发展休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验、创意办公、电商物流、乡居康养、农产品初加工、仓储基地、田园综合体等服务的申请和审批。

7. 分析、统计和监控

分析模块主要对平台数据库中的各类数据进行深度分析，基于大数据构建的分析数据库和流数据计算技术，可在宅基地和民房的基础信息上，查看各类同比信息。通过叠加分析，可清晰地展示宅基地和民房的分布变化、流转变化的等，为管理人员了解农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用的进展情况提供有力的数据支撑。

统计模块主要对平台数据库中的所有数据进行各种维度的统计，包括宅基地和民房的数量、面积、流转状态、服务状态、各类申请和审批的数量等等，统计结果同时以二维表格和图表两种形式进行展示。

监控模块主要按年度、季度、月度、当天等多个维度以图表形式对宅基地和民房的闲置情况进行监测，同时实时监控用户对平台系统的使用情况，并记录相关日志。