

《佛山市南海区人民政府关于进一步推进村居社区公寓建设的实施意见》文件解读

一、文件出台的背景

(一) 当前我区农村宅基地现状、存在问题和矛盾

1、宅基地量大面广、一户多宅、未批先建频发、土地浪费严重

第二次土地调查结果显示，我区农村住宅用地面积超过 17 万亩，约占全区土地面积的 10%，接近建设用地总面积的 22%。至 2013 年底，登记发证的宅基地约有 47 万宗，全区户均宅基地约 2.03 宗，人均宅基地面积接近 65 m²。用地量大面广、一户多宅、未批先建频发、土地浪费严重是我区农村宅基地利用的突出问题。依靠传统的新增宅基地来满足村民的住房需求不符合我区实际，引导村民“上楼”是国家新型城镇化建设和集约节约用地的大势所趋。

2、村民住房需求不断提高

随着社会经济发展，村民对住房要求不断提高，逐渐希望改善居住条件，提高生活质量。另外，我区自 2008 年 4 月暂停新增宅基地审批以来，也积聚了一定量的村民住房需求，从而衍生出不少的社会矛盾。因此，解决村民日益提高的住房需求迫在眉睫。

3、村庄规划滞后，房屋布局混乱

旧屋改建扩建问题在各个村居都比较严重，尤其是外来务工

人员居住较多的村居，私自改建、加建情况普遍；部分村庄居住区与工商业区混杂，缺乏统一规划，导致农村居住环境日益恶化。改善农村社会的居住环境，遏制农村住宅违法建设行为是出台该份文件的目的之一。

（二）现有法律法规和政策文件的局限性

1、《广东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》规定，农村村民一户只能拥有一处宅基地，新批准宅基地的面积不超过80平方米。这与我区目前宅基地“一户多宅”、面积超标的使用状况明显不一致，迫使我区需要创新宅基地使用方式以解决历史问题。

2、2011年，我区出台了《关于村镇社区公寓建设的指导意见》（南府〔2011〕258号），但由于准入门槛过高、实操性不强等原因，对社区公寓建设的推动效果不明显，有必要对文件进一步完善。

（三）最新政策支持

1、2014年3月16日，中共中央、国务院印发了《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》，要求在尊重农民意愿的基础上，科学引导农村住宅和居民点建设，方便农民生产生活。

2、2013年，佛山市南海区获批国务院农村综合改革示范点，要求我区改革宅基地分配制度，大力推进社区公寓建设。

3、2013年7月19日，省委农办印发的《广东省农村综合改革示范点实施方案》，要求建立宅基地退出及回收退出补偿奖励机制，改造村（居）旧宅基地，整合盘活空闲土地，集中开发集约

利用。上述文件为该份文件的出台提供了政策支持。

二、文件的重点内容

《佛山市南海区关于进一步推进村居社区公寓建设的实施意见》(以下简称《意见》)共有八条意见,分别对社区公寓的实施原则、入住对象、建设管理、分配、监管单位、政策支持等方面做了规定。

(一)村(居)农民集体经济组织是建设主体

农村集体经济组织负责村居社区公寓建设的资金筹措、方案设计、公寓分配方案制定、土地整理(含拆迁)、旧宅基地退出(收回)、项目施工、基础设施配套、建成后的小区管理等。根据规划建设需要,也可由镇(街道)政府统筹组织建设单位集中规划建设。

(二)村居社区公寓入住对象有所放宽

可以申请入住村居社区公寓的对象,除了符合宅基地申请条件的村民外,还包括现状为“一户一宅”或“一户多宅”,与村集体签订协议,承诺不再新建、扩建、改建、转让原宅基地并自愿无条件执行日后经村民表决通过的旧村改造方案,且主动将已有宅基地土地证及房产证交由国土部门加盖“已申购社区公寓”印章的村(居)民;与村集体协商一致,由村集体收回宅基地使用权,并注销原宅基地使用证及其房屋所有权证,凭宅基地“以地换房”的村(居)民;本农村集体经济组织的被拆迁户;经农村集体经济组织成员大会表决通过,由镇(街道)人民政府(办事处)审核批准后统一安置到本区域的本镇(街道)其他农村集体

经济组织的被拆迁户。

（三）政府统筹，部门联动，各司其责

成立以区政府分管领导为组长，区国土、规划、住建、公安、城乡统筹、财政等部门主要领导为成员的南海区村居社区公寓建设领导小组，下设办公室，办公地点设在区国土部门。领导小组负责村居社区公寓建设的指导、协调、管理和监督工作。下设办公室负责村居社区公寓项目认定及日常的相关工作。各领导小组成员单位按照职责分别做好相关工作。区规划部门负责项目选址、项目规划设计、项目规划竣工验收等工作；区国土部门负责用地预审及报批、土地登记等工作；区建设部门负责施工报建、建设质量安全监督、竣工验收、小区管理和房产登记等工作；区财政部门负责财政扶持工作；区城乡统筹部门负责项目表决及项目建设招投标监管工作。区公安部门负责“一户一宅”认定过程的户籍审查工作。各镇（街道）应成立相应的领导小组及办公室。

（四）规划指导突显地位

选址符合土地利用总体规划和城乡规划、所在村（居）已编制完成村庄规划是村居社区公寓项目认定的前提。《意见》强调先规划后建设的原则，要求科学安排社区公寓点的数量、布局、范围和用地规模，按生产、生活、生态等不同功能实行合理分区，逐步使分散的农村居民点适度集中归并；鼓励有条件的地区打破村（组）界线，统一规划，集中建设，连片开发；并强化了村庄规划对村居社区公寓建设的基础性指导地位，对未完成村庄规划的村居，原则上项目不予认定。

（五）优先安排用地指标

建设村居社区公寓的用地，应尽量使用存量建设用地。若经项目认定确需占用农用地或未利用地的，可优先安排新增建设用地指标。但建设社区公寓的村（组）应启动旧村改造计划，确保宅基地建设规模只减不增。

（六）高起点并带前瞻性设计公寓

村居社区公寓建设须符合《佛山市城市规划管理技术规定》及相关国家技术规范要求，按城市居住区规范要求进行高起点设计，为多层或高层单元式住宅楼，应按实际需要建设多种户型，以满足各类安置户或不同家庭结构的住房需求，并配置相应的物业管理用房。村居社区公寓建设规模以实际需求为准，可具备一定的前瞻性，可按不高于实际需求上浮 10% 进行建设。

（七）村居社区公寓可兼容商业配套

项目容积率等规划设计条件，根据用地情况和控制性详细规划确定，可以按不高于住宅建筑面积 20% 的比例兼容配套商业用房。社区公寓配套商服用地的，可确定土地用途为“农村宅基地兼容××用地”，其中，所兼容用途以土地具体用途确定。村居社区公寓兼容配套的商业用房可按区相关政策租赁、转让，土地可按共用宗办理流转，通过规范运营，壮大村级集体经济，增加农民福利。

（八）多渠道筹集资金，资金运用公开透明

项目建设资金由村（居）集体筹集，实行市场化运营。鼓励探索利用社会资金，引入产业投资或者以合作开发等方式解决资金

启动问题。建设项目应进行公开招标，由镇农村资产交易平台进行监管；项目资金收支情况由镇城乡统筹、财政部门进行监管。

（九）社区公寓内的房产登记满十年后允许有条件转让

社区公寓内的房产登记满十年后，在土地所在村集体经济组织同意的前提下，允许其有条件转让，但转让后不能再申购社区公寓或保障性住房。社区公寓的转让对象必须为土地所在地的镇内农村集体经济组织成员。在同等交易条件下，本村集体经济组织有优先购买权。

（十）限期享受财政补贴

为鼓励推行村居社区公寓建设，减轻村民负担，对在 2015 年底前完成项目认定、且在 2017 年底通过竣工验收的社区公寓建设项目进行财政补贴扶持。在项目竣工验收后，按建筑面积 100 元/m²（商业用房除外）的标准一次性补贴给项目建设单位。

（十一）创新农村居民保障性住房安置方式

根据《佛山市南海区保障性住房管理实施细则》，创新农村居民保障性住房安置方式，对属于保障对象的南海区户籍农村中低收入住房困难家庭，根据其分配到户的社区公寓住房面积，由镇（街）政府给予 300 元/m²的补贴（原则上补贴面积不得超过 60 m²），今后不再对其进行保障房安置。

（十二）业务审批开通绿色通道

建立社区公寓建设项目审批绿色通道，项目建设单位凭社区公寓项目认定书，可在相关职能部门优先办理相关审批业务。

（十三）试点带动示范效应

《意见》要求各镇（街道）要高度重视试点项目的示范效应，根据村集体的建设意愿，有针对性地选取 1-2 个社区公寓建设项目作为试点，在 2014 年底完成试点项目的认定工作，并确保在 2016 年底通过竣工验收。试点项目除享受财政扶持补贴之外，在项目用地及相关业务审批方面也享有优先政策。

（十四）强化镇（街）对宅基地的监管责任

《意见》要求由各镇（街）切实担负起对农村宅基地建设和管理的职责。各镇（街）要制定宅基地管理考核制度，明确各部门及村（居）的责任，把农村宅基地管理纳入责任目标，考核结果作为年底绩效评比的依据。

三、创新点

（一）建新拆旧与住新控旧相结合

2011 年《关于村镇社区公寓建设的指导意见》（南府〔2011〕258 号）要求建新应拆旧，由于必须按期拆除旧宅基地房屋，使得许多想建设社区公寓的村居望而却步。《意见》对此内容进行了优化，提出了建新拆旧与住新控旧相结合的原则，允许村（居）民与村集体签订协议，承诺不再新建、扩建、改建、转让原宅基地并自愿无条件执行日后经村民表决通过的旧村改造方案的，可以申请入住社区公寓，旧宅基地可继续使用，但不能再改变房屋现状。

（二）村居社区公寓可配套商业用房并按规定流转

考虑到住户的居住和生活需要，并提高土地的利用效率，项目在符合用地条件和控制性详细规划的情况下，可以按不高于住

宅建筑面积 20%的比例兼容配套商业用房。由农村集体经济组织建设的该部分商业用房属于集体资产,可按区相关政策进行租赁、转让,对应的土地使用权可按规定办理流转手续,通过规范运营,壮大村级集体经济,增加农民福利。

(三) 镇内农村集体经济组织成员可受让本镇的社区公寓

社区公寓内的房产登记满十年后,在土地所在村集体经济组织同意的前提下,允许其有条件转让,但转让后不能再申购社区公寓或保障性住房。除了本村集体经济组织成员可受让社区公寓外,土地所在地的镇内农村集体经济组织成员也可成为受让对象。

(四) 建设单位可享受一次性财政补贴

为鼓励推行村居社区公寓建设,在资金扶持方面增加了补贴激励措施。对在 2015 年底前完成项目认定、且在 2017 年底通过竣工验收的社区公寓建设项目,在项目竣工验收后,项目建设单位可获得按建筑面积 100 元/m²(商业用房除外)标准的一次性补贴。

(五) 创新农村居民保障性住房安置方式

根据就近安置、善用资源的原则,对属于保障对象的南海区户籍农村中低收入住房困难家庭,可按规定申请入住社区公寓以解决住房问题。在申购资金方面,可根据其分配到户的社区公寓住房面积,由镇(街)政府给予 300 元/m²的补贴(原则上补贴面积不得超过 60 m²),但今后不再对其进行保障房安置。

(六) 试点先行,有序推进

为确保社区公寓建设取得成效,决定以点带面,根据村集体

的建设意愿，有针对性地先选取 1-2 个社区公寓建设项目作为试点，做好试点，做强试点，以更好地示范带动其他村居相继开展社区公寓建设。

