

中共全南县委办公室文件

全办发〔2022〕10号



中共全南县委办公室 全南县人民政府办公室 关于印发《全南县农村宅基地制度改革试点 和规范管理行动方案（2022-2024年）》的 通知

各乡镇（镇）党委、人民政府，城市社区党工委、管委会，县委各部门，县直、驻县各单位，各人民团体：

经县委、县政府同意，现将《全南县农村宅基地制度改革试点和规范管理行动方案（2022-2024年）》印发给你们，请结合实际，认真抓好贯彻落实。

中共全南县委办公室



全南县人民政府办公室

2022年6月28日



全南县农村宅基地制度改革试点和规范 行动方案（2022-2024年）

为深入贯彻习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，全面落实党中央关于农村宅基地制度改革决策部署，稳慎推进农村宅基地制度改革试点和规范管理工作，根据《中共江西省委办公厅 江西省人民政府办公厅关于印发〈江西省农村宅基地制度改革试点和规范管理行动方案（2022-2024年）〉的通知》（赣办发〔2022〕12号）、中共赣州市委农村工作领导小组关于印发《赣州市农村宅基地制度改革试点和规范管理三年行动实施方案（2022-2024年）》的通知（赣市农工字〔2022〕1号）精神，结合我县实际，制定本行动方案。

一、总体要求

（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，全面落实中央深化农村土地制度改革的总体要求，按照“强基础、严规范、分类推、建体系、促改革”的工作思路，以保障和维护农民宅基地权益为引领，以节约集约利用为重点，以“一户一宅”为总原则，以农村宅基地有偿使用、有序退出为突破口，采取典型示范与全面推进相结合的办法，探索农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”的路径和办法，建立“利用集约、美丽宜居、盘活增收、助推振兴”的农村宅基地管理体系，

为建立依法取得、节约利用、权属清晰、权能完整、流转有序、管理规范的农村宅基地制度提供实践经验。

（二）目标任务。2022年4月开始至2024年底结束，围绕“抓点带面、示范引导、统筹推进、整体提升”的工作目标，全面摸清农村宅基地和农房现状，探索农村宅基地和农房盘活利用有效途径，激发乡村发展活力，推进秀美乡村建设，切实保护耕地，维护农民合法权益，实现节约集约用地，确保到2024年底前全县所有村组完成农村宅基地制度改革试点和规范管理工作。

（三）基本原则。一是坚守底线，保障权益。以法律法规为框架，始终坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损“三条底线”，着力破解规范农村宅基地管理难题，全面落实“一户一宅”政策规定，有效盘活闲置宅基地和闲置农房，规范宅基地审批、使用和监管。切实做到有利于增加农村集体经济组织与农民土地收益，有利于农村经济社会可持续发展。二是政府引导，集体主导。坚持政府引导和集体经济组织主导的方式，尊重农民意愿，实现好、维护好、发展好农民宅基地权益作为工作的出发点和落脚点，充分发挥村民自治和村民理事会自我管理作用。激发群众参与农村宅基地管理的积极性、主动性，形成推动改革、强化管理的强大合力。三是因地制宜，勇于创新。坚持公平、公正、公开的原则，有条件、按程序、分步骤稳慎推进，大胆探索，聚焦农村宅基地制度的突出矛盾和主要问题，精准施策，力争在关键环节和重点领域取得重要进展，进一步创新

农村宅基地管理机制和模式，不断总结和积累经验。四是合理利用，节约集约。坚持规划先行，着眼长远、合理优化宅基地布局，控制建设用地规模，盘活存量宅基地，建立健全合理用地约束机制和激励机制，促进农村土地节约集约利用。五是高效管理，综合治理。按照法律法规，落实好保障关、审批关和监管关，坚持把农村宅基地制度改革与加强农民建房管理、美丽乡村建设、农村产业发展、增加农民收入、壮大集体经济、乡村振兴发展有机结合，提升改革的系统性和完整性。

二、试点内容

围绕保障农民基本居住权，完善宅基地制度体系，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式，重点在7个方面开展试点，即“两完善、两健全、三探索”。

（一）完善宅基地集体所有权行使机制。重点是探索宅基地集体所有权的有效实现形式和行使方法路径。

1. **明晰宅基地所有权归属。**根据农村集体土地所有权确权登记发证成果，结合清产核资工作，将宅基地所有权确权到不同层级的农村集体经济组织成员集体，并依法由农村集体经济组织代表集体行使所有权。

2. **健全农村集体经济组织宅基地管理制度。**明确农村集体经济组织对农村宅基地依法行使宅基地规划、分配、调整等方面的具体权利内容。建立农村集体经济组织对宅基地使用、流转、退出、收益分配等进行审核和监督管理的具体制度。指导农村集体

经济组织制定宅基地管理章程或办法，规范集体宅基地管理行为，明确管理要求。建立和完善县、乡两级政府对集体宅基地管理情况的监督机制。

3.健全农村宅基地自主管理机制。发挥村民自治组织作用，积极引导村民理事会、调解委员会、村务监督委员会等村委会下设自治配套组织及村民会议或村民代表会议在宅基地申请、退出、收益分配等事务发挥议事协商、纠纷调解、民主监督的作用。涉及宅基地管理有关村级重大事项、重大事务和涉及村民群众切身利益敏感事项都应按照“四议两公开”程序决定，保障村民的知情权、参与权和决策权，不断提高人民群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督水平。

(二)探索宅基地农户资格权保障机制。重点是完善宅基地分配制度，保障农村集体经济组织成员依法享有的宅基地权益。

1.探索宅基地资格权认定办法。在做好农村集体经济组织成员身份确认工作的基础上，按照“一户一宅、限定面积”的原则，结合我县农村实际，统筹考虑户籍关系、土地承包、居住情况、履行义务等因素，细化以户为单位取得宅基地的具体条件和实施办法。指导农村集体经济组织开展宅基地资格权人认定和登记工作，建立相关登记台账。

2.探索宅基地资格权的多种实现形式。探索通过分配宅基地之外的其他方式实现宅基地资格权的可行性。探索一定条件下宅基地资格权的保留和重获机制。允许在尊重农村集体经济组织和

农民意愿的前提下，探索在一定时间节点后固化宅基地资格权的可行途径和具体办法。

3. 完善不同区域农民户有所居的多种保障方式。在国土空间规划确定的城镇开发边界外的传统农区，继续完善“一户一宅、限定面积”的分配宅基地建房方式；对人均耕地较少和二、三产业比较发达的，在农民自愿的基础上，探索集中统建、多户联建等保障方式；在城镇开发边界内，探索通过建设农民公寓、农民住宅小区等方式，保障农民住房需求。不提倡、不鼓励在城市和圩镇规划区外拆并村庄、建设大规模的农民集中居住区，不得强制农民搬迁和上楼。

4. 健全农民建房新增建设用地规划和计划指标保障机制。落实《自然资源部、农业农村部关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》（自然资发〔2020〕128号）要求，在县、乡级国土空间规划和村庄规划中，合理确定宅基地规模和布局，预留适度的农民建房空间。改进土地计划管理方式，在年度新增建设用地计划中单列安排不低于5%的新增建设用地计划指标，专项保障农村村民住宅建设用地需要，年底实报实销，并统一落实耕地占补平衡。

（三）探索宅基地自愿有偿退出机制。积极探索宅基地退出机制，宅基地流转采取转让、赠予、置换等方式，在本集体经济组织内部进行。对退出的宅基地和村庄规划用地统一由村集体进行收储。

1. 探索宅基地自愿有偿退出方式。重点是落实允许进城落户农民依法自愿有偿退出宅基地的有关规定，探索退出宅基地的统筹利用政策。落实新修正的《土地管理法》有关规定，允许进城落户农民按照依法自愿有偿原则，向农村集体经济组织退出宅基地。区分暂时退出（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）等不同方式，研究制定相应的实施办法和补偿政策。

2. 分类退出多占、超占、违法违规占用的宅基地。对“一户多宅”、超标准宅基地，以及违法违规占用宅基地等，区分不同情形处理：有合理原因的（如因继承、赠与等合法方式占有两处以上宅基地等），探索采取有偿方式引导退出；违法违规占用的，根据实际情况依法处置，应当退出的要予以退出；恶意强占多占的，要坚决拆除退出。

3. 健全退出宅基地价格评估和补偿机制。推进集体建设用地基准地价制订工作。完善宅基地和农房价格评估的方法和程序，明确退出宅基地和农房的价格应由农村集体经济组织与农户协商确定，确保程序合法、补偿合理，切实保障农民合法经济利益。多渠道筹集宅基地退出补偿资金，探索创新财政、金融等政策，为宅基地退出提供相应的资金保障。

4. 探索退出宅基地统筹利用政策。在符合国土空间规划和用途管制的前提下，按照“宜建则建、宜耕则耕、宜绿则绿”的原则，采取整理、复垦、复绿等方式，对退出宅基地有序开展整治，

探索通过就地再利用、调整再利用、城乡建设用地增减挂钩等，为乡村振兴提供土地等要素保障。探索农村集体经济组织在妥善处理产权和补偿关系后，将农民退出的宅基地按照国土空间规划（村庄规划）确定的经营性用途并依法登记后，稳妥有序引导按照农村集体经营性建设用地入市。建立健全相关保障机制，确保腾退的集体建设用地指标首先用于本地农民建房、乡村产业发展、农村公共设施和公益事业建设用地需求。探索建立宅基地退出和再利用监管机制。

（四）探索宅基地有偿使用制度。重点是在对本集体经济组织成员符合规定标准的宅基地实行无偿使用的基础上，探索由农村集体经济组织主导实施的宅基地有偿使用制度。

1. **确定有偿使用的范围。**主要包括历史上形成的“一户多宅”和超标准宅基地，非本集体经济组织成员通过继承农房或其他合法方式占用的宅基地等。可以按照上述原则性要求，在调查摸底和广泛征求农民意见的基础上，因地制宜确定宅基地有偿使用的范围。

2. **明确有偿使用的标准和方式。**在充分听取农村集体经济组织和农民意见的基础上，提出有偿使用的原则意见。指导农村集体经济组织根据原则意见和本地实际，通过民主协商确定有偿使用的标准和方式，制定有偿使用费收取和使用的管理细则，确保公平、公正、公开。明确有偿使用费应当由农村集体经济组织收取、管理和使用。

(五)健全宅基地收益分配机制。重点是探索农民宅基地收益保障机制，规范集体宅基地收益管理和使用方式。

1. **探索农民宅基地收益保障机制。**建立健全相关机制，确保宅基地征收、流转、退出、经营等收益主要由农民获得。探索让集体成员长期分享宅基地增值收益的有效途径。

2. **完善集体宅基地收益管理方式。**明确宅基地增值收益农村集体经济组织获得部分由集体成员共享。指导农村集体经济组织制定相关管理办法，对收益取得、分配和使用等作出具体规定。将收益纳入集体资产统一管理，收入和使用情况列为村务公开内容，接受审计监督和政府监管。

3. **创新集体宅基地收益使用方式。**规范宅基地增值收益农村集体经济组织获得部分使用方式，重点用于宅基地退出、闲置宅基地盘活利用、农村公共设施和公益事业建设等。

(六)完善宅基地审批制度。重点改革宅基地审批管理方式，建立健全乡(镇)政府履行宅基地审批职责、提升承接审批权下放能力的有效机制。

1. **完善审批管理方式。**贯彻《土地管理法》以及《农业农村部 自然资源部关于规范农村宅基地审批管理的通知》(农经发〔2019〕6号)、《自然资源部 农业农村部关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》(自然资发〔2020〕128号)等文件要求，按照村级初审、乡级审批、县级监管的原则，进一步落实乡(镇)政府审批职责，规范农村村民住宅用地审批和乡村建设规

划许可管理，制定具体实施办法和办事指南。指导乡（镇）政府建立审批台账，及时将相关审批情况报送县农业农村局、县自然资源局备案。改进农村村民住宅用地的农转用审批，对农村村民住宅建设占用农用地的，在下达指标范围内，办理农用地转用审批事项。

2. 建立联审联办制度。推动乡（镇）政府统筹相关审批职能，建立一个窗口对外受理、多部门内部联动运行的农村宅基地和农房建设联审联办制度。实行“一门式”办理，方便农民群众办事。探索进一步简化存量宅基地审批手续。按照“多审合一”的要求，将农村村民住宅用地审批和乡村建设规划许可合并，统一由乡（镇）政府实施。

（七）健全宅基地监管机制。建立健全并严格落实县、乡（镇）政府属地管理责任、提升依法履行宅基地监管能力的有效机制。

1. 健全基层宅基地管理机构。建立县指导、乡（镇）主责、村级协助的农村宅基地管理体制，明确县农业农村局、县自然资源局宅基地管理各自职责，落实乡（镇）政府属地管理责任，赋予村级协管责任，建立村级宅基地协管员队伍。鼓励在乡（镇）成立村庄建设规划委员会，负责辖区内农村宅基地和农房建设监督管理工作。按照权责一致原则，通过建立审批报备、核查等制度，强化县级政府对乡（镇）政府宅基地管理情况的监督。

2. 创新宅基地执法机制。推行宅基地综合执法。加强宅基地和农房建设全程监管，严格落实申请审查到场、批准后丈量批放

到场、住宅建成后验收到场“三到场”要求。建立宅基地日常巡查机制，利用卫星遥感、无人机、视频监控等科技手段进行动态监管，及时发现和制止宅基地违法违规问题。探索按照法定程序和要求，逐步将宅基地和农房建设相关执法权赋予乡（镇）政府实施，以乡（镇）名义开展执法工作，并接受县级相关主管部门业务指导和监督。

3. 推进宅基地数字化管理。建立县级农村宅基地管理信息系统，通过大数据，形成信息“一张图”、管理一条链、监测一张网，实现宅基地业务数字化管理。加强政府部门间数据共享，推动宅基地数据与国土调查、国土空间规划、农房建设、不动产登记、人口户籍等数据互联互通。

三、基础工作

（一）全面开展调查，摸清宅基地底数。全面摸清全县宅基地规模、布局、权属、利用状况等基础信息，不断规范宅基地规划引导和审批服务，着力健全农村宅基地取得、退出、审批、监管、保障等制度的方法路径，有效解决制约农村发展的资金、规划、人才等问题，提高基层组织凝聚力和治理水平，引导乡村朝着产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的方向，走出一条“布局合理、利用集约、管理规范、权益保障”新路，实现农村土地集约利用，改善农村人居环境，增加农民财产性收入，壮大集体经济，打造生态宜居美丽乡村，助推乡村全面振兴。

（二）强化规划引领，科学编制村庄规划。按照乡村振兴总

体要求，加快编制乡（镇）国土空间总体规划及其控制性详细规划，以行政村为单位应编尽编“多规合一”实用性村庄规划，为乡（镇）建设和村民建房提供规划依据，在规划设计时要预留一定数量的宅基地，为今后符合“一户一宅”条件的村民，要使用预留宅基地，不占或少占新增建设用地。沿省道 25 米、国道 30 米、高速路口及连接线道路两旁 100 米以内不得规划宅基地建房。依据村庄规划，严格控制村庄用地规模，科学规划用地布局，引导和落实农民建房充分利用现有宅基地、村内空闲地和低丘缓坡非耕地等土地资源。进一步建立健全农村宅基地规划、整治、使用、管理制度体系，促进土地集约利用和耕地保护落到实处。规范农村宅基地管理，加强违法违规建房的集中整治，加大对违法用地和临时建筑的拆除力度。农村宅基地面积原则控制在 120 平方米以内，严格控制建筑层数不超过 3 层，建筑面积不得突破 350 平方米。

（三）坚持以人为本，妥善处置历史遗留问题。坚持“尊重历史、实事求是、依法依规、让利于民”的原则妥善处理农村宅基地遗留问题。按照“一户一宅、限额控制、先地后房、权属合法”要求，结合实际，综合考虑遗留问题发生时的实际情况，妥善解决农村建房管理中存在的非法占地、违规建设和农房登记中遇到的难题，依法维护农村居民的合法权益。持续开展农村乱占耕地建房专项整治，坚决遏制新增农村乱占耕地建房行为，结合农村宅基地制度改革试点和规范管理工作，分类处置宅基地历史遗留问题。

（四）落实政策要求，全面推进房地一体确权登记发证工作。

按照不动产统一登记要求，全面完成宅基地地籍调查，将房屋等宅基地上的定着物纳入调查范围。对全县范围内符合条件的农村宅基地使用权、集体建设用地使用权和房屋所有权予以确权登记并颁发不动产权证。以房地一体确权登记发证为契机，对农村宅基地进行全面调查摸底，对一户多宅、超占面积、闲置房屋、村内空地、附属设施、户籍信息等进行准确登记，充分掌握农村宅基地利用现状，完善宅基地档案。

四、实施步骤

（一）调查摸底阶段。（2022年4月-6月）结合土地利用总体规划、城市总体规划、各乡（镇）总体规划、第三次全国国土调查、地籍调查、集体土地所有权登记、农村房地一体的宅基地使用权确权登记发证、农村承包地确权登记颁证、农村集体资产清产核资等相关数据资料，对农村宅基地进行全面调查摸底，准确登记闲置房屋、村内空地、附属设施、户籍等信息，逐村逐户进行调查摸底，全面摸清宅基地规模、布局、利用状况等信息、摸清农村房屋权属、农村建设用地情况、农民建房意愿等底数，对现有房屋栋数、结构、面积进行登记，并排查附属用房情况，对历史上形成的一户多宅、超占面积等各类宅基地问题进行系统排查，建立乡、村、组工作台账。

（二）启动试点阶段（2022年7月-12月）。在做好调查摸底、科学编制村庄规划、历史遗留问题查清分类、确权登记颁证等基础工作的同时，明确县乡两级宅基地执法巡查机构及村级协管工作，强化执法手段，依法有序推进。每个乡（镇）选择1-3个

行政村开展试点，以秀美乡村建设点、公路、景点沿线，圩镇、县城周边村庄先行进行试点，为全面推行奠定基础。

（三）全面推行阶段（2023年1月—2024年9月）。在总结前期试点做法和成效的基础上，全面推行改革工作，以乡（镇）为单位，选择若干村，分批次稳步推进。边推开边完善、边巩固边提升，逐步固化规范管理制度性成果，努力做到宅基地规范管理基本到位、宅基地使用和农民建房审批监管基本到位，推动实现宅基地调查摸底和数据更新系统化、村庄规划编制可视化、历史遗留问题处理分类化、确权登记颁证凭证化。制定完善宅基地资格权认定、盘活利用、超占处置、有序退出、建房承诺保证等指导意见，建立农村宅基地取得、退出、审批、监管、保障等长效机制。

（四）考核评估阶段（2024年10月-12月）。按照统一的数据库规范，对宅基地基础数据进行梳理分析，建立包含宅基地权利人、地类、四至方位、宗地面积、房屋建筑面积以及审批、使用、流转、监管等信息在内的农村宅基地数据库，推进宅基地数字化管理，建立健全农村宅基地信息化管理制度和业务系统，推行联审联办制度，逐步利用信息化手段完善农村宅基地分配、使用、流转、纠纷仲裁管理和宅基地合理布局、用地标准、违法用地查处，指导闲置宅基地和闲置农房利用等工作，建成县级农村宅基地管理信息系统，实现宅基地申请、审批、流转、退出等业务全流程数字化管理。全面系统总结农村宅基地制度改革试点和规范管理工作，并按要求完成上报。

五、保障措施

(一) 强化组织领导。为确保农村宅基地制度改革试点和规范管理工作顺利实施，县级成立全南县农村宅基地制度改革试点和规范管理工作领导小组，由县委书记任组长，县政府县长任第一副组长，县委分管领导任常务副组长，县政府分管领导任副组长，相关职能部门主要负责同志为成员。领导小组下设办公室，由县农业农村局局长兼任办公室主任，相关职能部门分管领导任副主任，负责农村宅基地制度改革和规范管理工作日常事务，并从县农业农村局抽调 3 名干部，县自然资源局抽调 2 名干部、县住建局抽调 1 名干部集中办公，组建工作专班，承担领导小组的联络、会议组织、宣传培训、方案和成果起草、简报编印、资料上报等工作。各乡(镇)也要相应成立农村宅基地制度改革试点工作领导小组，健全完善管理机制，制定具体实施办法，推动农村宅基地管理工作取得实效。

(二) 加强统筹协调。建立县、乡、村三级联动机制，构建县级统筹、乡村主体、部门指导、群众参与、社会支持的工作体系，统筹推进宅改工作。县委组织部、县民政局负责指导完善在村党组织领导下的村民委员会建设，激励党员、干部、群众参与农村宅基地管理的积极性、主动性，激发村级议事协商、村务监督、矛盾纠纷调解机构组织内动力，为宅改工作提供坚强组织保障；政法部门负责开展社会稳定风险评估，做好综治维稳工作，化解各类矛盾纠纷，处置突发事件，开展法律指导，为宅改工作顺利推进提供强有力保障；县委宣传部负责在县域范围内大力开

展宅改宣传报道，为宅改工作营造浓厚氛围；县财政局负责保障宅改工作经费，整合资金，支持农村基础设施、公益事业建设；县农业农村局负责指导宅基地改革和管理工作，结合宅改推动美丽乡村建设、农村人居环境整治；县自然资源局负责指导编制村庄规划，参与宅基地审批和监管。

（三）做好宣传引导。通过召开工作动员会、现场推进会以及上门入户等形式，强化宣传引导，统一干部群众思想认识，防止误解和偏差，赢得干部群众的广泛认同和支持，调动社会各界参与改革试点的积极性。编印政策手册、问题解答等宣传资料，在全县范围内广泛宣传宅基地制度改革试点的目的意义、政策措施，大力营造改革氛围，形成社会和群众关心改革、拥护改革、支持改革的良好社会氛围，确保农村宅基地制度改革及规范管理工作取得实效。

（四）严格督查考核。县“宅改办”要加强对工作的指导督促，掌握工作动态，通报试点改革进展，及时纠正工作中的各种偏差，切实杜绝违背农民意愿搞强迫命令、形式主义等不良倾向。严格考核奖惩，将改革试点工作列入年度高质量发展综合考评范围，对工作优秀的予以优先提拔重用，对工作开展缓慢、弄虚作假、措施不力的予以通报，对不作为、乱作为、慢作为的予以问责，对农村违法违规建房的，发现一起，查处一起，打击一起，并追究相关人员的责任。