

于都县人民政府文件

于府发〔2022〕22号

于都县人民政府 关于印发《于都县农村宅基地制度改革和 规范管理行动方案（2022—2024年）》的通知

各乡（镇）人民政府，县直（驻县）有关单位：

经研究同意，现将《于都县农村宅基地制度改革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。



于都县农村宅基地制度改革和规范管理 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，全面落实中央、省、市关于农村宅基地制度改革决策部署，大力推广余江区、大余县等试点县经验，审慎稳妥推进全县农村宅基地制度改革和规范管理，根据相关文件精神，结合我县实际，制定本行动方案。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照“强基础、严规范、分类推、建体系、促改革”的工作思路，以处理好农民和土地的关系为主线，以保障农民基本居住权为前提，以完善农村宅基地制度体系为重点，因地制宜、分类实施、稳慎推进，夯实工作基础，理顺管理职责，加强制度建设，积极探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”的路径和办法，加快建立依法取得、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。

二、工作目标

2022年，全县各乡（镇）按照“六有”（有联审机制、有监管人员、有村庄规划、有办事指南、有户型图和效果图）标准，完成设置“一门式”宅基地联审联办窗口。在祁禄山镇和禾丰镇2个镇全域开展“4+2+N”（调查摸底、村庄规划、妥善处理历史遗

留问题、确权发证+完善宅基地审批、健全宅基地监管+改革试点内容任选 2 项以上)农村宅基地改革试点。其他乡(镇)对第一批次试点村开展“4+2”(调查摸底、村庄规划、妥善处理历史遗留问题、确权发证+完善宅基地审批、健全宅基地监管)农村宅基地改革试点。全县完成 63 个省定乡村振兴重点帮扶村、7 个市级巩固拓展村和重点帮扶村及 129 个县级乡村振兴重点帮扶村的“多规合一”实用性村庄规划编制。对全县所有“空心房”问题进行治理,完成高铁、高速和国省道沿线村庄各类房屋问题整治。

到 2024 年,农村违法违规建房现象得到有效治理,宅基地审批、监管水平大幅度提升,统筹推进“四项基础”(夯实摸清农村宅基地底数、科学编制村庄规划、妥善处置历史遗留问题和做好宅基地使用权确权登记颁证)工作,同时开展“两项改革”(完善宅基地审批制度与健全宅基地监管机制)。探索出具有本地特色的农村宅基地“三权分置”(宅基地所有权、资格权、使用权)有效路径,推动农村宅基地制度更加健全、权益更有保障、利用更加有效、管理更加规范。

三、工作重点

(一) 强基础

1.摸清农村宅基地底数。在充分共享国土空间规划(土地利用总体规划)、村庄规划、第三次全国国土调查、年度国土变更调查、房地一体的宅基地使用权确权登记颁证等成果资料

的基础上，全面摸清农村宅基地数量、布局、权属、利用状况等基础信息，建立健全农村宅基地数据库及统计调查制度，并及时更新完善。积极探索宅基地规范管理智慧平台建设。

2.科学编制村庄规划。坚持规划先行，在农民积极参与的前提下，按需有序、保质保量、做实“多规合一”的实用性村庄规划，明确目标任务，解决好农村“哪里能建房、哪里不能建房的”问题，引导农村居民相对集中建房。探索建立规划“留白”机制，指导和监督农民严格按规划开展农房建设。健全农民建房新增建设用地规划和计划指标保障机制，保障农民建房用地需求。提升村庄村容村貌，加大传统村落、历史建筑、特色民居和不可移动历史文物的保护力度，保留乡村景观风貌。

3.妥善处置历史遗留问题。根据相关法律法规和政策规定，妥善处理宅基地历史遗留问题。

一是按照《于都县农村宅基地资格权认定指导意见(试行)》依法认定农村宅基地的资格权取得“户”，对于符合条件的做好本村宅基地申请确权登记。

二是针对宅基地面积超标、非本集体经济组织成员占用、“一户多宅”等问题，在充分尊重农村集体经济组织和农民意见的基础上，区分不同时期、不同情形，采用不同方法，研究制定符合本地实际的处置办法，细化相应的化解措施，结合相关工作妥善处理。

三是开展农村房屋突出问题整治，稳慎推进农村“空心房”、

“赤膊房”、“超高超大建房”、杂乱无序和违章房屋综合整治，加快补齐乡村配套设施，建立长效管控机制，防止新的建房乱象发生。

4.做好宅基地使用权确权登记颁证工作。在完成农村房地一体登记的基础上，建立和完善农村房地一体确权登记数据库。推进不动产登记窗口向乡（镇）延伸，推行乡村房地一体不动产登记“一窗综合受理”，让农民办理房地一体不动产登记更加规范便捷。推进农村房地一体确权登记成果实时更新，强化农村房地一体确权登记发证成果在农村管理中的应用。

（二）严规范

1.完善宅基地审批制度。坚持村级初审、乡（镇）审批、县级监管的原则。乡（镇）切实履行宅基地审批主责，按照有联审机制、有监管人员、有村庄规划、有办事指南、有户型图和效果图的“六有”标准，设置“一门式”宅基地联审联办窗口，按要求设置专人专岗，建立农村宅基地和农房建设联审联办制度，正常开展农村宅基地审批工作，完善审批流程，简化审批程序，对符合条件的建房申请须在7个工作日之内办理完结。乡（镇）要按户建立农村宅基地审批档案，每月25日前将审批备案材料报县农业农村局备案。

县农业农村局负责全县农村宅基地改革和管理工作，建立健全宅基地分配、使用、有偿退出等管理制度，完善宅基地用地标准，指导宅基地合理布局、闲置宅基地和闲置农房利用。

县自然资源局负责国土空间规划、土地利用计划和规划许可等工作，在国土空间规划中统筹安排宅基地用地规模和布局，满足合理的宅基地需求，依法办理农用地转用审批和规划许可等相关手续。县住建局负责农村建房户型图、效果图的引导推广使用。

县农业农村局、自然资源局要建立部门协调机制，做好信息共享互通，推进管理重心下沉，共同做好农村宅基地审批和建房规划许可管理工作。建立健全审批台账报送制度，乡（镇）政府及时将审批情况报县级农业农村、自然资源、住建及林业部门备案。涉及占用农耕地、林地的，按有关规定办理农用地转用审批及占用林地审批手续。

2.健全宅基地监管机制。落实乡（镇）主要领导、分管领导、挂片领导、宅基地日常管理人员、驻村干部、村书记、驻组村干部、村小组长对农村建房全过程监管措施，全面实行包片网格化监管。加强乡（镇）综合执法队伍，强化执法责任，完善执法手段，提高执法效果。严格落实宅基地申请时审批到场、批准后丈量放线到场、住宅建成后核查到场、建房现场有公示牌的“三到场一公示”要求，公示牌上除载明建房有效信息外，还应公布举报电话。各乡（镇）综合执法大队为宅基地执法巡查机构，在执法大队内，设立宅基地执法中队，专门负责宅基地执法巡查，村级党组织书记为协管员，定期对辖区内农村建房开展巡查，每月不少于4次，做好巡查记录，避免新增

违法建房现象。加强农房质量和风貌管控，引导建房户选用体现地域特色、符合村庄整体风貌要求的户型图、效果图。

（三）分类推

扎实做好示范选点。选择祁禄镇、禾丰镇 2 个镇全域推进宅基地改革和规范管理试点，其他乡（镇）分四个批次，每个批次 6-8 个月。在选择确定试点村时，要注重和乡村全面振兴示范点有机衔接，从 2023 年开始，在试点村开展条件成熟的基础上，对全县所有村开展宅基地改革和规范管理工作，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。

（四）建体系

1.开展宅基地“三权分置”探索。探索建立市县指导、乡（镇）主责、村级协助的农村宅基地管理体制。探索宅基地所有权、资格权、使用权分置有效形式，鼓励农村集体经济组织及其成员采取自营、出租、入股、合作等方式盘活利用闲置宅基地和闲置住宅，加快探索出具有本地特色的农村宅基地“三权分置”有效路径。

2.制定相关规章制度。严格按照省、市三年行动方案，围绕土地分配、收益、流转、退出、使用、审批、监管等各环节，探索具体管理措施和意见，加快研究制定出台《于都县农村村民建房管理办法》。

3.推进宅改平台建设。根据工作实际探索宅基地信息化平台建设。协调农业农村、自然资源、住房和城乡建设等部门建

立宅基地基础数据等信息共享机制，推动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、执法等信息在内的农村宅基地数据库。

（五）促改革

1.宅改融重点。以宅改为统领，将宅改与美丽乡村建设、农村房屋突出问题整治、人居环境整治、乡（镇）经济、农业产业发展等多项三农重点工作结合起来，有效衔接、融合贯通、一体推进，统筹整合涉农项目资金，增加改革的综合配套和系统集成，充分释放改革的集聚效益。

2.宅改提民风。运用宅改的组织方式、工作方法、工作经验，把宅改作为加强和改进乡村治理的重要抓手。积极探索村民自我管理、自我服务、自我监督，完善村民自治决策程序，健全议事协商机制，推动法治、德治、自治相融合，促进乡村治理体系和治理能力现代化。

3.宅改促振兴。探索宅基地“三权分置”，加大宅基地取得、使用、流转、抵押、退出、收益分配等环节探索创新力度，促进宅基地的集约节约利用，放活宅基地和农民房屋使用权，盘活利用闲置宅基地和闲置房屋，开发利用好农村土地资源资产，推进宅改与乡村全面振兴、人居环境整治提升、农村集体产权制度改革、乡村经济发展、农业产业发展等结合起来，做到以点带面、系统推进、整体提升。

四、实施步骤

（一）准备部署阶段（2022年4月—6月）。研究出台三年行动实施方案。成立宅基地管理机构，建立工作专班，配足配强人员。建立健全宅基地管理工作队伍，开展业务培训，提高队伍素质。研究制定宅基地审批和监管试行制度及农民建房管理办法。

（二）先行先试阶段（2022年7月—12月）。切实抓好“四项基础”工作，明确县乡两级宅基地执法监管机构及村级协管工作，强化执法手段，保证“宅改”依法有序推进。搭建“一门式”办理宅基地审批制度框架，所有乡（镇）建成“一门式”联审联办窗口。乡（镇）因地制宜制定“宅改”工作流程（操作指南）、相关暂行办法和实施细则。各乡（镇）对第一批试点村开展试点。

（三）压茬推进阶段（2023年1月—2024年9月）。持续推进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。根据“宅改”任务轻重，以乡（镇）为单位，分批次选择若干村庄，每批次为期6—8个月，前后衔接、压茬推进，逐步形成宅基地“三权分置”有效路径。逐步建立完善宅基地审批和监管制度体系，探索宅基地“三权分置”有效路径。

（四）考核评估阶段（2024年10月—2024年12月）。县农业农村局及相关部门要做好协调配合并加强对乡（镇）的日常监管工作，县级制定好具体的考核评估办法，对乡（镇）宅

基地改革试点开展情况进行考核，各乡（镇）每年要形成宅基地改革试点年度工作报告和批次评估报告，2024年10月前形成本乡（镇）全面系统的总结报告，逐级上报。

五、组织保障

（一）加强组织领导。成立于都县农村宅基地改革试点和规范管理工作领导小组，由县委书记任组长，县长为第一副组长，县政府分管农业农村、自然资源、住建的领导为副组长，县农业农村局、县自然资源局、县住建局、县交通运输局、县林业局、县公安局、县政府金融办为成员单位。下设办公室于县农业农村局，由县农业农村局局长任办公室主任，抽调相关单位人员建立工作专班。各乡（镇）要成立党委书记担任组长的工作领导小组，并设立工作专班。切实按照重点任务责任分工，主动担当，细化措施，相互协作，全力履行牵头或配合职责，形成改革强大合力。

（二）强化政策扶持。把宅基地改革试点和规范管理工作经费列入财政预算，保障该项工作顺利推进。强化城乡建设用地增减挂钩政策扶持，通过宅基地规划整治增加用地指标，支持“宅改”顺利实施。优化金融服务，促进金融资源和农村土地资产有机衔接，发挥金融服务效能，盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅，为“宅改”提供金融支持。

（三）讲究工作方法。各乡（镇）要加强统筹协调，按程序、分步骤有序实施改革试点，确保改革试点工作精细、稳慎。

要加强正面舆论引导，充分尊重农民群众主体地位，保障农民的知情权、参与权、表达权和监督权，注重发挥理事会的作用，引导好、反映好农民合理诉求。建立线上线下联动的矛盾风险排查处置机制，提高应对网络舆情和突发群体性事件应急处置能力，维护社会稳定。要加强宣传引导，编印政策宣传手册、问题解答等宣传资料，抓实县乡村干部以及农民代表政策培训，调动社会各界参与宅基地改革试点的积极性，营造浓厚改革氛围。

（四）强化督导考核。强化宅基地改革工作的督查和业务指导，建立月报制度，及时掌握工作进度，总结工作经验，协调解决工作中遇到的问题。加强监督考核，参照省、市的做法，将宅基地改革试点工作纳入全县高质量发展、实施乡村振兴考核内容。强化考核结果运用，对工作突出的单位和个人，按规定予以通报表扬，在工作推进中发现、培养和使用一批优秀干部。加强问责约谈，坚持有责必问、问责必严。

附件：1.农村宅基地改革试点和规范管理工作安排表

2.农村宅基地制度改革试点和规范管理重点任务清单

附件 1

农村宅基地改革试点和规范管理工作安排表

序号	工作任务内容	落实单位	完成时间
1	开展宅基地调查摸底	县农业农村局、各乡(镇)	2022年3-9月
2	组织开展业务培训	县农业农村局	2022年3-9月
3	制定县级农村宅基地制度改革试点和规范管理行动方案	县农业农村局	2022年8月
4	制定乡(镇)级工作规划方案	各乡(镇)	2022年8月底
5	确定宅改先行试点村	县宅改办、各乡(镇)	2022年9月
6	科学编制实用性村庄规划	县自然资源局	2022年12月
7	制定村级试点示范方案	各乡(镇)、2022年试点村	2022年9月
8	落实县乡两级宅基地执法监管人员	县农业农村局、县自然资源局、各乡(镇)	2022年9月
9	各乡(镇)便民服务中心设立不动产登记综合受理窗口	各乡(镇)	2022年9月
10	指导各乡(镇)制定制定宅改工作流程、暂行办法和实施细则	县宅改办、各乡(镇)	2022年9月
11	持续推进四项基础工作	县农业农村局、县自然资源局	2022年6月-2024年12月
12	完善宅基地审批制度	县宅改办	2022年6月-2024年12月
13	健全宅基地监管制度	县宅改办	2022年6月-2024年12月
14	制定宅改分批次开展计划并开展实施宅改试点工作	县宅改办、各乡(镇)	2022年5月-2024年9月
15	制定乡(镇)考核评估办法	县宅改办	2024年9月
16	形成乡(镇)年度宅改试点年度工作报告和批次评估报告	各乡(镇)	2024年10月
17	形成县级年度宅改试点年度工作报告和批次评估报告	县宅改办	2024年12月

附件 2

农村宅基地制度改革试点和规范管理 重点任务清单

项目	工作任务	试点单位	工作内容
四项基础	1. 开展宅基地调查摸底	各乡(镇)	详见文件
	2. 科学编制实用性村庄规划	各乡(镇)	详见文件
	3. 妥善处置历史遗留问题	各乡(镇)	详见文件
	4. 做好宅基地使用权确权登记颁证	各乡(镇)	详见文件
两项规范	5. 完善宅基地审批制度	各乡(镇)	详见文件
	6. 健全宅基地监管机制	各乡(镇)	详见文件
改革试点任务	7. 探索宅基地自愿有偿退出机制	禾丰、祁禄山	落实允许进城落户农民依法退出宅基地的有关规定,结合实际鼓励多种方式腾退农村宅基地,研究制定农民自愿申请、有偿退出宅基地的实施办法和补偿政策。以县(市、区)为单位探索出台宅基地和农村房屋价值评估机制,科学合理评估宅基地和农房价格;因地制宜制定历史遗留“一户多宅”无偿退出办法;探索制定暂时退出、永久退出等不同形式的具体办法。对退出的宅基地开展有序整治利用,按照国家统一部署审慎稳妥推进农村集体经营性建设用地入市。腾退的宅基地优先用于满足本地农民建房、乡村产业发展、农村公共设施和公益事业建设用地等需求。
	8. 探索宅基地有偿使用制度	禾丰、祁禄山	在本集体经济组织成员无偿使用符合规定标准宅基地的基础上,对历史上形成的“一户多宅”和超标准宅基地,以及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,探索由农村集体经济组织主导实施的有偿使用制度。县乡制定有偿使用的原则意见,指导农村集体经济组织结合本地实际,探索制定宅基地择位竞价制度、有偿使用费收缴管理机制。指导农村集体经济组织通过民主协商形式,因地制宜确定宅基地有偿使用的条件、标准和方式。

项目	工作任务	试点单位	工作内容
	9 健全宅基地收益分配机制	禾丰、祁禄山	建立健全宅基地征收、流转、退出、经营等收益主要由农民获得的保障机制。对宅基地有偿使用、有偿退出、使用权流转后集体取得收益部分，作为村集体土地增值收益，纳入农村集体“三资”信息化管理平台统一管理。通过村规民约、民主协商等有效形式，制定集体经济组织成员普遍认可的宅基地收益分配实施办法，并自觉接受审计监督。
	10. 完善宅基地集体所有权行使机制	禾丰、祁禄山	发挥村党组织领导下的农村集体经济组织的作用，所有村股份（经济）合作社建立健全宅基地管理章程，探索依法依规、务实管用的工作规程，提高民主管理水平。出台农村集体经济组织依法履行宅基地规划、分配、调整、收回、监管等职责的具体制度。完善村民会议（村民代表会议）、村民小组会议讨论决定宅基地重大事项的程序，健全矛盾纠纷调解机制。建立健全县（市、区）和乡（镇）政府对集体宅基地管理情况的监督机制。
	11. 探索宅基地农户资格权保障机制	禾丰、祁禄山	建立健全县级农村宅基地资格权认定管理办法，进一步做好农村集体经济组织成员身份确认工作的基础上，积极开展农村宅基地资格权人认定和登记工作。按照“一户一宅、限定面积”的原则，细化以农户为单位分配取得、保留和重获宅基地的具体条件和实施办法。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多种路径。

于都县人民政府办公室 校对人：彭慧阳 2022年9月6日印发