

# 中共赣州市章贡区委办公室文件

区办发〔2022〕5号

## 中共赣州市章贡区委办公室 赣州市章贡区人民政府办公室 关于印发《赣州市章贡区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

有关镇、街道办事处，区委有关部门，区直、驻区有关单位：

《赣州市章贡区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）》已经区委、区政府研究同意，现印发给你们，请结合实际认真组织实施。

中共赣州市章贡区委办公室

赣州市章贡区人民政府办公室

2022年6月30日

# 赣州市章贡区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)

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）和《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行动方案（2022—2024 年）〉的通知》（赣市农工字〔2022〕1号）精神，按照宅基地制度改革试点和规范管理“三类县”（即基础工作夯实县）要求，结合我区实际，制定如下实施方案。

## 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，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，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，明晰宅基地所有权具体归属，完善宅基地所有权行使机制；保障农村集体经济组织成员家庭作为宅基地资格权人依法享有的权益；探索赋予宅基地使用权作为用益物权更加充分的权能，为建立依法取得、节约利用、权属清晰、

权能完整、流转有序、管理规范在农村宅基地制度提供实践经验。

## 二、基本原则

坚持稳慎推进。确保土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损，保持历史耐心，风险可控，先立后破，点面结合，审慎稳妥推进，确保社会稳定。

坚持“三权分置”。落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权，积极探索宅基地“三权分置”的具体路径和办法。

坚持农民主体。尊重农民意愿，反映农民诉求，切实保障农民合法权益，充分发挥村民自治和村级集体经济组织（村民事务理事会）的民主管理作用，激发群众内生动力，充分调动群众参与改革的积极性和主动性。

坚持问题导向。聚焦农村宅基地制度突出矛盾和主要问题，精准施策，因村施策，力争在关键环节和重点领域取得重要进展。

## 三、目标任务

重点抓好“4+2”，即全区54个村统筹推进夯实“四项基础”工作和宅基地监管机制，同时在城镇开发边界外的3个镇（水西镇、沙石镇、沙河镇）28个村（见附件2）开展完善宅基地审批制度，探索出1种以上具有本地特色的农村宅基地“三权分置”有效路径。

到2022年，镇（街道）简约高效的宅基地审批机制、部门分工明确的职责体系初步搭建，建成镇（街道）“一门式”办理宅基地联审联办窗口。到2023年，完成章贡区城镇开发边界外28个重点村庄“多规合一”实用性村庄规划编制，农村宅基地事前、事中、事后全程监管基本到位。到2024年，农村新建房屋违法违规现象得到有效治理，宅基地审批、监管水平大幅度提升，探索出具有本地特色的农村宅基地“三权分置”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，努力打造“宅改章贡经验”。

#### 四、工作重点

##### （一）扎实做好四项基础工作

1. **建立宅基地管理信息系统。**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，并及时更新完善。探索农村宅基地信息及审批管理系统建设，推进宅基地申请、审批、流转、退出、违法用地查处的数字化、信息化管理，加强政府部门间业务协同和数据共享。建立健全宅基地统计调查制度。

2. **城镇开发边界外村庄规划应编尽编。**制定“多规合一”实用性村庄规划编制计划，完成章贡区城镇开发边界外3个镇28

个重点村庄“多规合一”实用性村庄规划编制；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。加大传统村落、建筑、特色民居和历史文物保护力度，保留乡村景观风貌，确保符合传统村落保护发展规划。

**3. 妥善解决历史遗留问题。**根据国家、省、市相关法律法规和政策规定，对历史上形成的“一户多宅”、宅基地面积超标、非集体经济组织成员占用宅基地等历史遗留问题，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措施，予以妥善处理。开展农村房屋突出问题整治，杜绝新增违法违规建房。

**4. 做好宅基地确权登记颁证工作。**在完成农村房地一体登记基础上，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镇（街道）延伸，推行镇（街道）村房地一体不动产登记“一窗综合受理”，让农民办理日常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。切实保障妇女及其他成员的共有权利。

## （二）积极推进改革试点八项重点任务

1. **完善宅基地集体所有权行使机制。**发挥村党组织领导下的农村集体经济组织的作用，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。建立健全区和镇（街道）两级对集体宅基地管理情况的监督机制。

2. **探索宅基地农户资格权保障机制。**制定完善区级农村宅基地资格权认定管理办法，在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。

3. **探索宅基地使用权流转制度。**在落实宅基地所有权和保障宅基地农户资格权的基础上，完善宅基地使用权流转的标准和条件，建立财政、金融等政策扶持体系，研究制定农房继承管理机制的制度安排和具体路径。积极盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅，鼓励有一定经济实力的农村集体经济组织及其成员采取自营、出租、入股、合作等多种形式盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅，支持乡贤等各类返乡人员及有实力、有

意愿、有责任的企业有序参与盘活利用，允许各类返乡下乡人才在符合国家农村宅基地管理规定和相关规划的前提下和当地农民合作改建自住房，打造一批闲置宅基地和闲置住宅盘活利用示范村、乡村振兴示范村、乡村治理示范村。

**4. 探索宅基地自愿有偿退出机制。**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。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。

**5. 探索宅基地有偿使用制度。**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。区镇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。

6. **健全宅基地收益分配机制。**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。

7. **完善宅基地审批制度。**各镇按照“六有”（有多部门联动的机构、有审批监管人员、有办公场所、有实用性村庄规划、有办事指南、有户型图和效果图）的标准，设置“一门式”宅基地联审联办窗口，建立农村宅基地和农房建设联审联办制度，理顺管理职责，完善审理流程，简化审批程序。区级组织有关部门统一制作建房户型图、效果图，由镇政府免费提供给建房户和农村建筑工匠，引导推广使用。建立健全审批台账报送制度，镇政府及时将审批情况报区级农业农村、自然资源、住建及林业部门备案。涉及占用农用地的，按有关规定办理农用地转用审批手续。

8. **健全宅基地监管机制。**建立健全区级农村建房管理办法，规范农村建房全程监管。制定镇（街道）、驻村干部、村干部对农村宅基地全程监管的具体措施，全面实行包片网格化监管。加强镇（街道）综合执法队伍建设，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查到场、批准



后丈量批放到场、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，公示牌上要载明建房有效信息，并公布举报电话。加强农房质量和风貌管控，引导农民建房选用体现地域特色、符合村庄整体风貌要求的农房图集，探索建立新建、改扩建农房带图审批监管制度。推动宅基地数字化监管。建立宅基地监管举报奖励和责任追究机制。

## 五、实施步骤

2022年启动，并按以下步骤稳慎推进相关工作。

（一）准备部署阶段（2022年4月—6月）。研究制定三年行动具体实施方案和年度工作计划。区、镇（街道）两级明确承担宅基地管理职责的机构，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。区级谋划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，根据“宅改”目标任务制定配套的政策制度。

（二）先行先试阶段（2022年7月—12月）。切实抓好“四项基础”工作，明确区、镇（街道）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。城镇开发边界外3个镇28个村要搭建“一门式”办理宅基地审批制度框架，建成“一门式”联审联办窗口。区级指导镇（街道）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，在每个镇、有关街道精心选择选1-3个行政村（优先从省、市乡村振兴重点村）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，以镇（街道）为单位，分3个批次选择若干村庄，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）。根据国家和省、市考核评估有关要求，区级结合实际制定考核评估办法，负责抓好对镇（街道）的考核。每年形成年度工作报告和批次评估报告，2024年底前形成全面系统的总结报告，逐级上报。

## 六、组织保障

（一）加强组织领导。成立章贡区农村宅基地改革试点和规范管理工作领导小组（见附件1），领导小组下设办公室，办公室设在区农业农村局，建立工作专班，从成员单位抽调人员集中办公。相关镇（街道）和区直相关部门要建立健全相应工作机构，切实按照重点任务责任分工（见附件3），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，保障宅基地改革试点与规范管理各项经费

需要。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。相关镇（街道）要加强统筹协调，按程序、分步骤有序实施改革，确保改革工作实而又实、细而又细。要强化系统集成理念，将宅基地改革与农村人居环境整治提升、农房突出问题整治、乡村治理、农村集体产权制度改革、集体经济发展等有机融合推进，扩大改革效应。要充分尊重农民群众“宅改”主体地位，保障农民的知情权、参与权、表达权和监督权，注重发挥农民建房理事会积极作用，引导好、解决好农民合理诉求。建立线上线下联动的矛盾风险排查处理机制，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，抓实镇（街道）村干部以及农民代表政策培训，调动社会各界参与改革试点的积极性，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与业务指导，建立月报制度，掌握工作进展情况，协调解决问题，总结工作经验。参照省级做法，将“宅改”试点工作情况纳入全区高质量发展考核、实施乡村全面振兴行动考核内容，切实发挥考核“指挥棒”作用。坚持先立后破，先行先试，边改边完善，探索一批“可复制、能推广、利修法、惠群众、显成效”的

鲜活经验。

- 附件：1. 章贡区农村宅基地改革试点和规范管理工作领导小组成员名单  
2. 章贡区城镇开发边界外村名单  
3. 农村宅基地制度改革试点和规范管理重点任务责任分工表

附件1

## 章贡区农村宅基地改革试点和规范管理 工作领导小组成员名单

### 一、成员名单

组 长：	连天浪	区委书记
常务副组长：	刘诗河	区委副书记
副组长：	林朝阳	区委常委、区政府副区长
	江文元	区政府副区长

成 员：区农业农村局、市自然资源局章贡分局、区住建局、区交通运输局、市林业局章贡分局主要负责同志，市公安局章贡分局、区金融服务中心、区行政审批局、区司法局、区财政局、区文广新旅局，水东镇、水西镇、沙石镇、沙河镇、东外街道、南外街道、水南街道、章江街道等部门（单位）和镇（街道）分管负责同志。

领导小组办公室设在区农业农村局，区农业农村局局长邱文林兼任办公室主任，区农业农村局副局长孙军兼任办公室副主任。

附件2

## 章贡区城镇开发边界外村名单

水西镇（8个）：凌源村、上禾村、石甫村、窑背村、永安村、  
石珠村、窑下村、罗边村

沙河镇（6个）：流坑村、龙村村、罗坑村、河头村、华林村、  
黄龙村

沙石镇（14个）：火燃村、新建村、龙埠村、龙岗村、石角村、  
峰山村、王田村、双桥村、东风村、下茹村、  
甘霖村、南田村、霞峰村、新圩村

附件3

## 农村宅基地制度改革试点和规范管理重点任务责任分工表

项目	工作任务内容	牵头单位	配合单位
四项基础工作	1. 开展宅基地调查摸底	区农业农村局	区行政审批局、市自然资源局章贡分局、各镇（街道）
	2. 科学编制实用性村庄规划	市自然资源局章贡分局	区住建局、区农业农村局、各镇
	3. 妥善处置历史遗留问题	区农业农村局	市自然资源局章贡分局、区住建局、区法院、区文广新旅局、区司法局、各镇（街道）
	4. 做好宅基地使用权确权登记颁证	市自然资源局章贡分局	区农业农村局、各镇（街道）、区行政审批局等
八项改革试点重点任务	1. 完善宅基地集体所有权行使机制	区农业农村局	各镇（街道）
	2. 探索宅基地农户资格权保障机制	区农业农村局	市公安局章贡分局、各镇
	3. 探索宅基地使用权流转制度	区农业农村局	区财政局、区金融服务中心、区文广新旅局、各镇（街道）
	4. 探索宅基地自愿有偿退出机制	区农业农村局	市自然资源局章贡分局、各镇
	5. 探索宅基地有偿使用制度	区农业农村局	各镇
	6. 健全宅基地收益分配机制	区农业农村局	各镇
	7. 完善宅基地审批制度	区农业农村局	市自然资源局章贡分局、区住建局、市林业局章贡分局、各镇
	8. 健全宅基地监管机制	区农业农村局	市自然资源局章贡分局、区住建局、各镇（街道）

章贡区区委农村局(位)

章贡区农业农村局

章贡区区委农村局(位)

章贡区农业农村局

章贡区区委农村局(位)

章贡区农业农村局

章贡区区委农村局(位)

章贡区农业农村局

章贡区区委农村局(位)

章贡区农业农村局

---

中共赣州市章贡区委办公室

2022年6月30日印发

---

章贡区区委农村局(位)

章贡区农业农村局