

浮梁县经公桥镇人民政府文件

经府发〔2022〕14号

关于印发《经公桥镇农村宅基地制度改革及规范管理工作实施方案》的通知

各村（居）场：

为认真贯彻落实省委、省政府工作部署和赣农办函〔2021〕3号文件精神及《浮梁县农村宅基地制度改革及规范管理工作实施方案》要求，扎实开展农村宅基地规范管理“示范先行”县创建行动，积极稳慎地推进我镇农村宅基地制度改革，制定本实施方案。

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，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神

神，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”，努力形成出具有经公桥镇特色的农村宅基地管理新路径、新机制。

（二）基本原则

1、坚持稳慎推进，“三权分置”。严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”，先立后破、慎之又慎、实之又实，切忌急躁冒进。积极探索宅基地所有权、资格权和使用权“三权分置”的有效实现形式。

2、坚持党建引领，农民主体。加强党的领导，提升基层党组织凝聚力战斗力，充分发挥广大党员先锋模范作用。坚持人民至上，尊重农民意愿，公平公正公开，保障农民知情权、参与权、表达权和监督权。发挥农民集体自主协商作用，实现好、维护好、发展好农民权益。

3、坚持问题导向，分类指导。聚集农村宅基地制度机制的主要问题和深层次矛盾，坚持顶层设计和基层创新相结合，因地制宜，不搞“一刀切”，立足各地资源禀赋，综合利用相关要素，分类探索多种方法路径，力争在重点领域和关键环节取得突破。

4、坚持科学布局、规划先行。科学编制村庄规划，以规划引导村庄建设和经济社会发展，实现“宅改”一村，整治一村，美化一村。

5、坚持统筹融合，集成推进。坚持“宅改”与乱占耕地建房专项整治、农村人居环境整治和乡村产业发展等工作集成推进，提高改革系统性和有效性。

（三）工作目标

经公桥镇是浮梁县三个宅基地改革试点乡镇之一，首先在理顺管理体制、完善审批制度、建立健全执法体制、摸清现状底数、推动盘活闲置宅基地等方面出典型、出经验。进一步健全农民住房保障机制，建立健全宅基地增值收益分配机制，不断夯实和扩大农村宅基地权能。坚持疏堵结合、严控增量，进一步加强农村宅基地规范管理；探索和形成一批“可复制、可推广”的创新经验做法；把宅基地规范管理和改革工作与新农村建设、人居环境整治等工作融合起来，盘活闲置宅基地和闲置农房，激活农村沉睡资源，为推进乡村振兴提供强大动力。

二、主要内容

（一）两完善

1、完善宅基地集体所有权行使机制

明确宅基地集体所有权行使主体与运行机制。健全农村集体经济组织，落实宅基地所有权的归属，确立宅基地集体所有权行使主体；在村党组织领导下，理顺村民委员会、村民小组、

农村集体经济组织和村民事务理事会的关系，坚持村民自治，健全农村宅基地管理议事决策、民主监督、资产管理、服务群众、调处矛盾纠纷等制度，促进农村宅基地管理的民主决策、民主管理、民主监督，提高集体经济组织管理水平和能力，实现农村宅基地的依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出，形成宅基地集体所有权行使的运行机制。

完善村庄规划。按照国土空间规划体系“五级三类”的要求，统筹城乡融合发展和乡村振兴，调查摸清自然村村庄现状，积极推进数字地籍调查和成果数据变更，根据村庄的土地资源条件、宅基地现状情况、农村人口变化趋势，科学预测宅基地需求，为农民住房规范建设用地需求提供保障。

健全村民建房管理制度。建立《村民建房审查细则》《村民建房管理办法》《宅基地分配办法》等宅基地管理制度，推行宅基地精细化管理。参照城镇土地收储模式，由农村集体经济组织建立健全宅基地管理制度，管理好每一块宅基地，切实行使所有权。

2、完善宅基地审批制度

实行县级主导、乡镇主责、村级主体的宅基地管理机制，按“农户申请、村组审查、乡镇审批”的程序，细化申请、审查、受理、勘查、审核批准、放线、竣工验收、登记发证等流程，在建房规划管理与计划、建房审批条件、建房审批程序、建房管控、责任追究等方面规范村民建房行为和监督管理程序。结

合“放管服”和“最多跑一次”改革，将建房申请纳入“民事村办”，简化办事流程，利用微信小程序和宅基地管理信息平台，实行掌上办理、网上审批，实时跟踪审批进度。镇农业农村办、自然资源和规划所负责对宅基地审批和建房规划许可有关工作的指导。

（二）两健全

1、健全宅基地收益分配机制

优化宅基地收益分配。建立土地增值收益在农村集体经济组织内部的分配机制，保障宅基地用益物权，建立宅基地增值收益分配机制，进一步显化土地价值，使其保值增值，体现土地权益资本化。建立以包容性为准则的分配机制，让土地增值收益在农民和集体间合理分配。

探索收益分配方式的多元化。不局限于货币补偿，以生产方式和生活方式双重转变为前提，探索多种形态的收益分配方式，坚持资产分配与资本分配相结合，注重农民就业机会的增加和就业能力的提高。建立适应农村改革发展要求的公开、公正、公平的收益分配制度，坚持集体经济性质，增强集体经济基础，保障集体成员的权益，处理好分配与积累的关系。分配方案由集体民主协商确定，并建立动态调整制度。当收益的内容、金额，分配的方式、人员发生重大变化时，可对分配方案进行动态调整。动态调整需由半数以上的村民或成员代表发起并提交动态调整内容，农村集体经济组织召开村民大会或成员代表大

会集体表决确定，调整后的分配方案在本集体进行公示。

2、健全宅基地监管机制

明确各级机构监管职能。自然村负责落实符合规定的宅基地使用的安排，实际建房使用情况的监管，切实保护耕地。行政村负责组织村民代表或成员代表参与村庄规划的编制和组织实施，对自然村发起的宅基地流转、退出、使用等申请进行审核，对违法违规使用宅基地情况调处上报。镇政府负责村庄规划编制和组织申报审批、宅基地政策的培训和执行，对县自然资源和规划局、县农业农村局反馈的违法违规使用宅基地情况进行现场查处，对行政村上报的申请依据村庄规划予以审批，并向县农业农村局进行备案。县农业农村局负责宅基地政策的编制，对镇宅基地管理人员进行政策法规和信息化管理技能的培训。县自然资源和规划局负责在国土空间规划中统筹安排宅基地用地规模和布局，负责农用地转用审批和规划许可指导工作，农村土地所有权（含宅基地所有权）和农村不动产权的登记发证。

加强宅基地信息化管理。推进宅基地管理数字化建设，建立农村宅基地基础数据一张图，掌握农村宅基地地块单元的时空信息、权属信息，全面摸清农村宅基地规模、布局、利用底数，构建宅基地基础信息数据库及数据管理系统。搭建闲置宅基地和闲置住宅流转平台，通过“互联网+”形式管理和盘活闲置宅基地和闲置住宅。通过卫星遥感监测、无人机巡查、地面调查确认等手段，构建农房建房、信息管理、变更核查、违法用地

监测监管一张网。

加强宅基地监管队伍建设，健全镇农经干部队伍，成立农民建房管理办公室，提高镇宅基地管理水平。明确自然村、行政村、镇政府是宅基地管控的一二三级责任主体，落实属地管控责任。建立履约保证金制度、多部门联合管控机制、举报奖励制度、村级宅基地协管员制度。配合县综合执法组，查处超出镇政府宅基地管理或规划执法权限的农民违法违章建房案件，定期相互通报情况、共享数据资料。

（三）四探索

1、探索宅基地农户资格权保障机制

科学界定宅基地农户资格权。完善《农村集体经济组织成员资格认定办法》，充分利用集体产权制度改革中集体经济组织成员认定结果和户籍信息，全面准确认定宅基地资格权人，推行宅基地管理信息化建设，推动“房地一体”颁证到位。

构建多元化宅基地资格权保障制度。坚持“一户一宅，面积法定”，保障村民住有所居；细化以农户为单位取得宅基地享有条件和实施办法；结合城乡融合发展，出台优惠政策，引导自然资源禀赋差的村庄农民向中心村庄或城镇集中，探索开展农村新型社区建设和城乡融合发展机制，提高居民点建设品位。在引导过程中，坚决贯彻中央《试点方案》精神，坚持从实际出发，始终尊重农民意愿，不搞大跃进、一刀切，不强行推进村庄撤并，不损害农民的合法权益。通过使用差别化的资格权

政策，尊重村庄自然聚集和消散的历史过程。对自然聚集的村庄，实施积极的资格权和使用权政策，鼓励人口流入；对自然消失的村庄，推动宅基地的自愿有偿退出，鼓励人口流出，通过时间的力量和人口的自然有序流动，完成村庄的区位布局优化，从根本上提高土地使用效率。

2、探索宅基地使用权流转制度

建立宅基地使用权集体内部流转机制。在尊重农民意愿、保障农民权益的前提下，坚持合理补偿、统筹推进原则，制定农村宅基地集体经济组织内部流转办法，规范流转、承租行为。根据上级精神制定《经公桥镇农村宅基地流转办法（试行）》，探索宅基地使用权流转的制度安排和具体路径，多种方式盘活利用农村闲置宅基地或闲置住宅。严格控制新增建设用地审批，倒逼宅基地流转循环使用。

鼓励盘活利用闲置宅基地和闲置住宅，探索返乡人员参与提升宅基地利用效益的机制。在符合农村宅基地管理规定和相关规划的前提下，探索返乡下乡人员和当地农民合作改建自住房、探索返村继承农房、改建翻新继承农房宅基地使用权管理办法；探索返乡下乡人员回村租用集体建设用地、盘活利用闲置宅基地和农房发展新产业新业态，集体经济组织参与经营收益分配等相关政策，发展壮大集体经济。依法保护城镇居民、工商资本等租赁农房居住或开展经营的合法权益，明确租赁合同的规定期限。

3、探索宅基地自愿有偿退出机制

完善宅基地自愿有偿退出制度。根据《浮梁县农村宅基地有偿退出暂行办法》等制度，探索进城落户农民依法自愿有偿退出宅基地的安置补助办法。对永久退出宅基地的，类似于集体征收宅基地，由集体给予合理补偿。

健全退出宅基地价格评估和补偿机制。参照征地的基准地价，制定全镇集体建设用地基准地价。自愿有偿退出的宅基地由农村集体经济组织与宅基地使用权人参考基准地价商定补偿费用。有偿退出宅基地的相关补偿费用，农村集体经济组织应召开村民大会或成员代表大会集体表决确定，并由农村集体经济组织与宅基地使用权人和产权人签订协议。补偿费用可从农村宅基地有偿使用费或农村经营性建设用地入市收益中列支。

健全闲置宅基地盘活机制。根据《浮梁县农村退出闲置宅基地综合利用方案》，按照宜耕则耕、宜林则林、宜建则建的原则，结合新农村建设、农村人居环境整治，改善农民生活条件和居住环境。充分利用城乡建设用地增减挂钩平台，拓展闲置宅基地利用空间，显化闲置宅基地价值。创新“一村一品”理念，利用村庄四荒地、空闲地种植茶、果或花卉苗木，促进林果业及乡村旅游、民俗文化等产业发展。

制定产业发展规划，推进城乡融合、产业融合发展。探索集体经营性建设用地入市制度办法，优化入市流程，优化服务保障。大力推进产业入镇进村，鼓励工商资本利用退出闲置宅基地

地建车间、办作坊，助推乡村产业振兴，挖掘农村潜在劳力资源，实现村村有产业、人人有活干。

4、探索宅基地有偿使用制度

全面摸清超标准占用宅基地和“一户多宅”的实际情况，综合分析历史原因，完善农村集体经济组织主导下的有偿使用制度，民主确定有偿使用标准和方式，明确原则、底线，有偿使用费的收取实行一村一策，封闭运行；加强农村信用体系建设，建立联合惩戒机制，健全对超占多占宅基地收取有偿使用费的长效机制，强化措施，保障有偿使用费收取到位。制定有偿使用费分配使用管理办法，实现集体经济组织成员共享。

三、工作步骤

（一）规范管理阶段（2021年6月—12月）全面开展理顺农村宅基地管理体制、建立健全部门协作机制、信息共享机制、执法协同机制等工作，形成规范有序的农村宅基地联办联审联批和联合执法机制。

（二）改革试点阶段（2022年1月—12月）成立经公桥镇农村宅基地制度改革及规范管理工作领导小组，制定《经公桥镇农村宅基地改革及规范管理工作实施方案》，抽调有关部门人员组成工作专班，落实工作经费。经公桥镇定为今年农村宅基地制度改革试点，港北村委会进行“整村推进”试点，其他行政村各抓1个自然村试点。试点村要根据试点村庄的区位特点、资源禀赋、产业基础等，做实做活“盘活”、“融合”两篇文章，创新探索

“村庄整治、产业融合、合作开发、集中安置”等改革模式，走出一条“环境优美、资源集聚、集体增效、村民增收”的宅改之路。通过试点，制定和完善农民建房管理、宅基地有偿使用、宅基地有偿退出，宅基地增值收益分配等管理办法，探索可行、管用、易操作、可复制、管长远的长效管理机制。储田村曲阿里自然村（曲一组、曲二组）作为集中打造宅改与村庄环境整治、产业融合发展“亮点”村，需按照“宅改一村、美化一村、富裕一村”的目标，在全面落实宅改政策的前提下，整合人居环境等项目资金，对村庄进行重点整治。全镇今年剩余的试点村作为宅改“规范”村，充分利用新农村、乡村振兴等村庄建设项目资金，按照“宅改一村、整治一村、规范一村”要求，采取“宅改点落在哪、村庄建设项目跟进到哪，村庄建设项目实施在哪、宅改点就落在哪”的方式，有效利用宅改与项目的相融合，最大限度地降低宅改成本。对暂无项目资金来源的宅改试点村庄，按照“摸清底数、编制规划、处置遗留、确权颁证”要求，就村庄人数、户数、房屋、宅基地及遗留问题处置等情况等摸清摸细，重点在“夯基础、严规范”上做文章。在改革试点阶段，通过县公开招投标聘请第三方专业公司，对我镇农村宅基地基础数据进行补充调查和完善，建立农村宅基地基础数据一张图，构建宅基地基础信息数据库和管理信息系统。

（三）全面铺开阶段（2023年1月—12月）镇领导小组组织对各村（居、场）农村宅基地规范管理工作 and 试点自然村进

行检查验收，总结试点工作经验，组织召开镇、村、组三级干部大会，全面部署农村宅基地制度改革工作，在全镇所有村和有农村集体组织成员的居委会、林茶场全面铺开农村宅改工作。

（四）完善提升阶段（2024年1—6月）对农村宅基地制度改革及规范管理工作开展“回头看”巩固提升专项行动，查漏补缺、整改完善、巩固提升，固化改革成果。

（五）自评验收阶段（2024年7月—10月）各村（居、场）对农村宅改及规范管理工作进行自评，形成评估报告。乡镇领导小组组织对各村（居、场）进行考核评估，形成全镇评估报告，迎接省、市、县考核评估。

四、工作措施

（一）成立机构，加强领导。把农村宅基地制度改革及规范管理工作纳入重大决策部署，列为镇党委、政府重要工作内容，成立经公桥镇农村宅基地制度改革及规范管理工作领导小组，由镇党委书记、镇长任双组长，镇副科级以上领导同志任副组长，镇有关部门负责人、各村（居、场）支部书记为成员，全面负责领导、协调、监督、推进农村宅改及规范管理各项工作。领导小组办公室设在镇农业农村办公室，并组建8个工作专班，成员从有关单位抽调，全程负责农村宅改日常具体工作。负责农村宅改的组织实施工作，拟定工作计划，落实工作责任、调配工作人员，做好项目成果资料的整理归档工作。负责宣传发动、培训、技术指导和工作推进。负责宅基地和农房管理与利

用现状基础信息摸底、补充调查和村庄规划编制工作，建立宅基地基础信息数据库，推动宅基地信息审批和监管工作，建立宅基地管理信息系统；协调农村集体经济组织参与规划编制讨论，组织对规划成果进行验收。负责宅改与产业发展、村庄建设、环境整治的协调、指导和服务工作。负责政策、法规、地方性文件、协议文本的起草、征求意见、修订和发布工作，对镇、村、组各级领导、干部进行相关法规政策的培训，并负责对试点自然村制定的村规民约合法性进行审查。负责宅基地制度改革工作宣传、典型梳理和成果总结，并负责编制工作简报。负责对镇村各级组织和人员开展宅基地制度改革工作作风、进度、满意度和合规性督查，负责宅基地改革工作易发信访点及矛盾纠纷排查调处，做好舆情、社情管控，推进改革工作顺利进行。

（二）广泛宣传，强化培训。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，在乡域范围内广泛宣传农村宅基地规范管理和改革的目的意义、政策措施，大力营造改革氛围，做到家喻户晓。将“宅改”法规政策作为镇村干部教育培训内容，强化镇村干部系统培训，提高业务指导和工作落实水平；强化对村组干部政策培训，提高“宅改”执行操作能力。

（三）夯实措施，抓好落实。落实镇领导包村挂点指导制度，督促村（居、场）落实改革试点工作。村（居、场）要细化责

任分工，逐村落实具体责任领导，负责村组改革试点任务的具体实施和落实。强化工作调度、督查、通报、约谈、奖惩，乡镇领导小组每月召开一次领导小组会议，听取村（居、场）工作进展情况专题汇报，研究解决工作中出现的问题，部署下步工作任务，并编制工作简报。镇党委、政府将农村宅改及规范管理工作列入对各单位年度千分制考核重点内容。

（四）分类推进，稳步实施。坚持统一设计、分类推进、稳步实施。加强统筹协调，按程序、分步骤稳步推进，分批次开展试点。坚守改革试点原则和底线，严格执行改革政策，强化及时纠偏，坚持风险可控，审慎稳妥推进，确保改革试点成功。

（五）统筹整合，保障经费。统筹整合农村人居环境、新农村建设、环保、水利、林业、乡村振兴、危房改造、土地增减挂钩、高标准农田建设等多方面资金，配套推进农村宅基地规范管理及改革试点工作。镇经财办按照镇统一安排，落实培训等工作经费。各村（居、场）要积极争取有关项目和资金，支持宅基地规范管理和改革试点工作。

经公桥镇人民政府

2022年6月14日