

000008

# 中共江西省委办公厅文件

赣办发〔2022〕12号



## 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

各市委、市人民政府，省委各部门、省直各单位、各人民团体：

《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）》已经省委、省政府同意，现印发给你们，请结合实际认真抓好贯彻落实。

中共江西省委办公厅

江西省人民政府办公厅

2022年3月10日

（此件发至县委、县政府）

# 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）

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，大力推广余江经验，审慎稳妥推进全省农村宅基地制度改革试点和规范管理，根据《中共中央办公厅、国务院办公厅关于印发〈深化农村宅基地制度改革试点方案〉的通知》（厅字〔2020〕18号）等文件精神，结合我省实际，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，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，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贡献江西力量。

### （二）基本原则

——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”，积极稳慎探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”有效实现形式。

——坚持党建引领，农民主体。充分发挥基层党组织战斗堡垒和党员先锋模范作用，充分尊重农民意愿，保障农民知情权、参与权、表达权和监督权，实现好、维护好、发展好农民权益。

——坚持问题导向，分类指导。聚焦主要问题和深层次矛盾，坚持制度设计和基层创新相结合，不搞“一刀切”，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。

——坚持规划先行，统筹推进。以规划引导村庄经济社会发展，统筹推进宅基地制度改革与乱占耕地建房专项整治、乡村建设行动和乡村产业发展，提高改革系统性和有效性。

### （三）主要目标

到2024年底，全省农村宅基地审批监管制度机制、管理机构队伍、县乡综合执法体系基本健全，宅基地规范管理水平和改革成果，探索出具有江西特色的农村宅基地“三权分置”实现形式和改革成果，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，分国家试点县、规范管理先行县、基础工作夯实县“三类县”稳步推进，努力打造宅基地制度改革的“江西样本”。

——国家试点县基本完成农村宅基地基础工作，形成具有江

西特色的改革试点成果，并在乱占耕地建房专项整治（住宅类）分类处置上“作示范、勇争先”。

——规范管理先行县做实农村宅基地基础工作，率先在理顺管理体制、完善审批制度、建立健全执法体系、摸清现状底数、推动盘活闲置宅基地等方面出典型、出经验。

——基础工作夯实县在基本摸清农村宅基地底数、按需科学编制村庄规划、妥善处置历史遗留问题上取得阶段性成果，宅基地使用权确权登记颁证工作全面完成，宅基地审批、监管制度基本健全。

## 二、试点主要内容

（一）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作用，注重发挥村民委员会和村民小组作用，明确权利义务，建立激励机制，健全宅基地管理制度，规范宅基地管理行为。探索农村集体经济组织依法履行宅基地规划、分配、调整等职责的具体路径和方法。完善村民会议或村民代表会议讨论决定宅基地重大事项程序，健全矛盾纠纷调解机制。

（二）探索宅基地农户资格权保障机制。在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，着力解决农户宅基地资格权认定“无标准”的问题。按照一户一宅、限定面积原则，细化以农户为单位分配、取得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。

(三) 探索宅基地使用权流转制度。完善宅基地使用权流转的标准和条件，落实财政、金融等扶持政策，鼓励探索农村集体经济组织及其成员通过自营、出租、入股、合作等多种方式，依法依规盘活农村闲置宅基地和闲置住宅发展乡村产业的有效途径。规范流转行为，建立流转纠纷调解、诉讼和仲裁工作机制，保障流转各方合法权益。研究继承农房和宅基地使用权管理办法，重点明确管理规则和要求。

(四) 探索宅基地使用权抵押制度。根据有关授权和要求，指导金融机构积极稳妥开展农民住房财产权（含宅基地使用权）抵押融资业务，明确贷款业务要点，加大创新支持力度，简化贷款管理流程。探索宅基地使用权作为抵押物的价值评估和处置方式，保障各方合法权益。建立农民住房财产权（含宅基地使用权）抵押融资风险缓释和补偿机制，防范化解抵押风险。

(五) 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自愿有偿退出农村宅基地的有关规定，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。建立健全退出宅基地价格评估和补偿机制。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。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要。

(六) 探索宅基地有偿使用制度。重点对历史上形成的“一户多宅”、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，探索由农村集体经济组织主导实施的有偿使用制度，确定宅基地有偿使用的标准和方式。

(七) 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。将宅基地有偿使用、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资产统一管理。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、切实可行的宅基地收益分配实施办法，实现集体经济组织成员长期分享宅基地增值收益。

(八) 完善宅基地审批制度。坚持村级初审、乡级审批、县级监管的原则。乡（镇）政府切实履行宅基地审批主责，结合“最多跑一次”改革，按照“多审合一”要求，理顺审批职责。建立农村宅基地和农房建设联审联办制度，制定完善具体实施办法和办事指南，方便群众办事。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。涉及占用农用地的，依照《中华人民共和国土地管理法》，按有关规定办理农用地转用审批手续。

(九) 健全宅基地监管机制。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。整合资源，加快构建符合当地实际的农村宅基地管理机制。明确承担宅基地管理职责的机构，加强人才队伍建设，赋予村级协管责任，依托村级网格员组建村级宅基地协管员队伍。强化乡（镇）综合执法队

伍，完善执法手段，切实承担起宅基地和农房建设相关执法职责。加强宅基地和农房建设全程监管，制定完善农房建设施工标准和安全规范。加强农房质量和风貌管控，鼓励在农房建设中优先采用通用图集，在依法合规的前提下，探索建立新建、改扩建农房带图审批监管制度。按照权责一致原则，通过建立审批报备、核查等制度，强化县（市、区）政府对乡（镇）政府宅基地管理的监督。注重数字赋能，推动宅基地数字化审核审批监管。

### 三、基础工作

（一）摸清农村宅基地底数。建立完善宅基地统计调查制度。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、土地利用变更调查、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，按照统一的技术规程，运用遥感、航测等信息化手段，全面摸清农村宅基地数量、布局、权属、利用状况等基础信息，建立健全包含宅基地权属、审批、使用、流转等信息在内的农村宅基地数据库，并及时更新完善。积极探索宅基地规范管理智慧平台建设。

（二）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”实用性村庄规划，优先完成一、二类县村庄规划，力争3年时间完成应编类村庄规划编制工作。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。涉及传统村落和不可移动历史文物的项目应符合相关法律法规规定和传统村落保护发展规划。

(三) 妥善处置历史遗留问题。根据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办法，细化相应的化解措施，结合相关工作妥善处理。

(四) 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合法权利。对在确权登记中发生矛盾或提出异议的，应按有关确权程序进行化解或明晰。

#### **四、实施步骤**

一类县严格按照党中央、国务院决策部署和省委、省政府批复要求，积极稳慎推进，努力在解决体制性障碍、政策性创新等方面取得突破，形成更多江西特色的“宅改”制度创新成果。

二类县、三类县于2022年启动，按以下步骤稳慎推开。



(一) 准备部署阶段 (2022 年 2—6 月)。市县乡三级明确承担宅基地管理职责的机构, 配足配强人员, 保障工作经费。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。县级要研究制定宅基地审批和监管试行制度及农户宅基地资格权认定暂行办法。二类县要根据目标任务制定配套的政策制度。

(二) 先行先试阶段 (2022 年 7—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。坚持党建引领, 加强乡村基层组织建设和, 充分尊重农民意愿, 发挥村民自治组织民主调解的积极作用。二类县要指导乡(镇)因地制宜制定工作流程(操作指南)、相关暂行办法和实施细则, 在每个乡(镇)选择 1—3 个行政村开展试点。

(三) 分批实施阶段 (2023 年 1 月—2024 年 9 月)。以乡(镇)为单位, 选择若干村庄, 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。

(四) 考核评估阶段 (2024 年 10—12 月)。各地根据要求, 结合实际制定考核评估办法。一类县由国家和省负责考核评估, 设区市协调配合并加强对县(市、区)的日常监管。二类县和三

类县分别由省和设区市负责考核评估，县（市、区）要强化对乡（镇）的考核。各设区市 2024 年底前形成全面系统的总结报告报省农村宅基地制度改革和管理工作领导小组办公室。

## 五、保障措施

（一）强化组织领导。市县乡三级成立党委书记担任组长的工作领导小组，构建党委书记主抓推进、有关部门协同配合的工作机制，强化省市县乡村五级书记共抓的责任机制。明确各自重点任务，将责任分工细化到部门、乡（镇）和村组，落实到具体责任人。明确乡（镇）宅基地审批、监管和执法全过程服务管理“清单”。组建工作专班，建立健全农业农村、自然资源、住建、公安等部门密切协同、定期会商、信息共享机制，形成工作合力。

（二）强化政策扶持。加强资金统筹，筹措专项资金，严格资金管理，支持保障工作推进。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。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。加强制度建设，适时出台保障农民合法权益、规范增量、盘活存量、理顺机制等方面的政策措施，形成一批制度成果。

（三）强化舆情管控。加强改革风险防控，制定风险防控预案，强化线上线下舆情监测管控，增强对潜在风险点的预测能力。加强正确舆论引导，充分尊重农民群众主体地位，保持渠道畅通，充分保障农民的知情权、参与权、表达权和监督权，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。

（四）强化培训宣传。组织分级分类培训，强化领导干部教育培训，强化县乡干部系统培训，强化村组干部、农民群众培训。开展多种形式宣传，全方位解读政策举措，多维度推介典型经验。加强动员引导，通过召开各级动员会、宣讲会等方式广泛动员；编印发放政策手册、问题解答、“明白纸”等宣传资料，充分利用报纸、网络、短信、微信等载体，正确引导农民群众转变观念，积极支持和参与宅基地制度改革。

（五）强化督导考核。建立健全工作推进机制，强化工作调度、督查、评估、通报、约谈、考核、奖惩。加强情况调度，及时发现和总结提炼好经验、好做法；加强督查指导，督促基层抓好落实；加强政策咨询，引入专家智库，发挥专家的政策咨询和指导作用；加强监督考核，把方案实施情况纳入综合考核内容。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：县（市、区）分类名单及任务清单

附件

## 县（市、区）分类名单及任务清单

分类名称	三类县	任务清单	
		改革试点和规范管理工作	基础工作
一类国家试点县	鹰潭市余江区、湖口县、永丰县、大余县	①完善宅基地集体所有权行使机制；②探索宅基地农户资格权保障机制；③探索宅基地使用权流转制度；④探索宅基地使用权抵押制度；⑤探索宅基地自愿有偿退出机制；⑥探索宅基地有偿使用制度；⑦健全宅基地收益分配机制；⑧完善宅基地审批制度；⑨健全宅基地监管机制。	①摸清农村宅基地底数；②科学编制村庄规划；③妥善处置历史遗留问题；④做好宅基地使用权确权登记颁证工作。
二类规范管理先行县	浮梁县、安义县、全南县、崇义县、新干县、万安县、新余市渝水区、上高县、樟树市、抚州市东乡区、金溪县、彭泽县、共青城市、贵溪市、横峰县、铅山县，武功山风景名胜	一类国家试点县9项工作中除“③探索宅基地使用权流转制度”“④探索宅基地使用权抵押制度”之外的7项。	
三类基础工作夯实县	除一、二类县以外的其他县（市、区），包括含有乡村的风景名胜区、工业园区等	“⑧完善宅基地审批制度”和“⑨健全宅基地监管机制”2项。	

中共江西省委办公厅秘书处

2022年3月12日印发

