

# 赣州市人民政府办公室文件

赣市府办字〔2019〕42号

## 赣州市人民政府办公室关于 印发赣州市农村宅基地管理制度改革 试点方案的通知

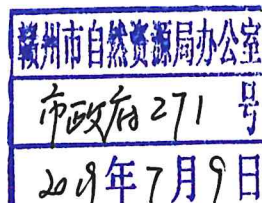
各县（市、区）人民政府，市政府各部门，市属、驻市各单位：

经市政府同意，现将《赣州市农村宅基地管理制度改革试点方案》印发给你们，请认真贯彻执行。



2019年7月6日

（此件主动公开）



# 赣州市农村宅基地管理制度改革试点方案

为全面贯彻落实党的十九大精神和省委、省政府工作部署，大力实施乡村振兴战略，推进农村宅基地管理制度改革，现结合我市实际，制定本方案。

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指导，紧紧围绕“四个全面”战略布局，按照中央乡村振兴战略和深化农村土地制度改革的总体要求，以保障和维护农民宅基地权益，促进农民增收为出发点和落脚点，以节约集约利用土地为导向，以规范宅基地使用为突破口，积极探索农村宅基地管理新机制，全面提升农村宅基地管理水平，改善乡村面貌，促进城乡融合和乡村振兴发展。

## 二、总体目标

加快推进农村宅基地管理制度改革，规范宅基地使用管理，逐步实现从“一户一宅”向“户有所居”、从长期无偿向分类有偿、从单一居住功能向拥有诸多功能等转变。探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，推进房地一体的农房抵押贷款试点，鼓励社会资本通过租赁、入股、合作等方式开发利用农村闲置宅基地和集体建设用地，壮大村集体经济，增加农民土

地财产性收入，实现农民土地财产权，促进乡村振兴。

### 三、基本原则

（一）坚守底线，改革创新。既要坚守“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，又要大胆作为，敢于尝试，深入探索推进农村宅基地管理新模式、新方法、新路子。

（二）政府引导，村民自治。各级政府要发挥组织引导作用，统筹谋划，精心组织，提供有效政策支持和制度保障。推进农民自主管理，充分发挥村民自治组织和村民事务理事会的作用，尊重农民意愿，保障农民权益，使改革成果惠及广大农民。

（三）积极探索，统筹推进。积极实践，大胆探索，先试先行，在实践中不断完善。坚持把农村宅基地管理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、壮大集体经济有机结合起来，提升改革的系统性和完整性，形成改革合力。

### 四、主要工作任务

#### （一）夯实农村宅基地管理基础

1. 强化乡村规划引领。加强乡村规划管理工作，实现规划管理全覆盖。根据确定的建设用地总规模和农村居民转移规律，按照先规划后建设原则，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点建

设、人居环境整治、生态保护和历史文化遗产，注重保持乡土风貌，科学编制多规合一的实用性国土空间规划。在城市规划区内的农民住房，依据国土空间规划，可实行公寓或住宅小区方式保障；对集镇范围内的农民建房，实行集中统建或多户联建；对不宜原址拆旧建新的传统偏远农区，引导农民到中心村庄按规划位置和风貌管控要求集中建房。〔市自然资源局、市农业农村局、市住房和城乡建设局、市交通运输局、市水利局、市生态环境局、市林业局牵头，各县（市、区）政府负责〕

2. 加强农村宅基地审批管理。规范农民建房行为，压实乡镇属地管理责任，严格“一户一宅”制度。严格村民建房审批，进一步完善村民建房审批综合服务窗口建设，严格落实批后监管“五到场一公示”制度。〔市自然资源局、市住房和城乡建设局牵头，各县（市、区）政府负责〕

3. 完善村民理事会制度。按照代表性、公认性、稳定性原则，以村民小组为单位健全村民理事会，完善工作章程，强化管理职能，在宅基地资格权认定以及申请、流转、退出、收益分配等事务中充分发挥村民理事会的民主管理作用，同时加强对村民理事会的引导和监督，防止家族宗族势力干扰。〔市农业农村局、市自然资源局牵头，各县（市、区）政府负责〕

（二）完善宅基地资格权认定方式，保障农民“户有所居”

4. 完善宅基地资格认定方式。结合农村实际，统筹考虑户籍关系和土地承包、居住情况、履行义务等因素，赋予农村集体经济组织成员长期而有保障的宅基地权利，研究农村宅基地资格权认定操作细则，保障农村宅基地资源公开公平合理分配。〔市农业农村局、市自然资源局牵头，各县（市、区）政府负责〕

5. 加快房地一体的确权登记发证。以房地一体的农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证、第三次全国国土调查工作为契机，推进宅基地和集体建设用地确权登记，完善宅基地档案，对符合登记发证条件的，发放房地一体的不动产权证，增强农民对土地权益保障、财产性收入预期的信心。〔市自然资源局牵头，各县（市、区）政府负责〕

6. 建立健全宅基地使用机制。推进宅基地节约集约利用，坚持“一户一宅、面积法定”原则，集体经济组织对采取有偿等方式退出的宅基地、村内空闲地进行集中规划使用的可以实行择位竞价，对历史原因超过规定面积标准、“一户多宅”以及非本集体经济组织成员通过继承房屋或其它方式占用和使用宅基地的，探索有偿退出、有偿使用制度。有偿退出资金由集体经济组织自行解决，主要来源于宅基地有偿使用、土地“增减挂”收益等。〔市农业农村局、市自然资源局牵头，各县（市、区）政府负责〕

7. 探索农村宅基地退出机制。按不同类别，采取无偿、有偿

和享受政府相关优惠政策等方式鼓励退出多余宅基地。对符合建房条件又自愿放弃建房资格的无房户，以及符合“一户一宅”政策且全部退出的农户给予补偿奖励，退出宅基地的应签订退出协议。〔市农业农村局、市自然资源局牵头，各县（市、区）政府负责〕

8. 完善农民进城落户政策。健全农业转移人口市民化机制，坚持保障农民土地权益，不以退出承包地和宅基地作为农民进城落户条件。对有退出意向的农户，可采取“留权不留地”等方式，在一定时间内保留其农民身份的宅基地申请权利。对自愿放弃宅基地进城落户的农户，可给予教育、就业、信贷等方面优惠政策，探索按成本价申购政府投资建设的保障性住房、返迁安置房。〔市自然资源局、市农业农村局、市教育局、市人力资源和社会保障局、市政府金融办牵头，各县（市、区）政府负责〕

### （三）创新宅基地利用方式，实现土地财产权

9. 推进农房抵押贷款显化农村土地价值。赋予农村宅基地、农民住房抵押融资功能，盘活农民土地用益物权的财产属性，在风险可控的前提下，继续稳妥探索宅基地使用权抵押。适时建立贷款风险缓释机制和贷款风险补偿基金，做好抵押登记、抵押物处置、风险补偿、抵押物处置后农民住房保障等配套支持工作，保障抵押权人合法权益。〔人民银行赣州市中心支行牵头，市自



自然资源局、市政府金融办配合，各县（市、区）政府负责]

10. 盘活利用闲置宅基地增加农民收入。积极探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，适度放活宅基地使用权。在符合“一户一宅”等农村宅基地管理规定和相关规划、尊重农民意愿前提下，允许返乡人员、下乡人员和当地农民合作改建自住房，租用农村闲置房用于养老或开展民宿经济等经营性活动，拓宽农民增收渠道。严禁违法违规买卖农村宅基地。〔市农业农村局、市自然资源局牵头，各县（市、区）政府负责]

11. 唤醒沉睡土地资产壮大集体经济。鼓励社会资本以租赁、入股、合作等方式与农村集体经济组织综合利用集体建设用地，用于乡村旅游、乡村民宿、乡村电商、文化创意、养生养老等产业，释放土地价值潜能。严禁用于房地产开发建设小产权房、私人会所、别墅大院。〔市农业农村局、市自然资源局、市文化广电新闻出版旅游局牵头，各县（市、区）政府负责]

#### （四）用活“增减挂”政策助推宅基地改革

12. 优化乡村振兴用地布局。用活用足“增减挂”政策，放宽立项条件，对房前屋后便于耕种、不易被占用、单个地块面积不小于1500平方米（贫困县适当放宽标准，但验收时不少于400平方米）、与周边农用地相连的退出宅基地用于“增减挂”项目，符合条件的可以复垦为耕地。项目区复垦验收后，等量置换出建

新指标，除用于预留村民建房和易地搬迁外，优先用于村镇基础设施建设和农村新产业、新业态发展，提高农民生活质量，改善村容村貌和生态环境。〔市自然资源局牵头，各县（市、区）政府负责〕

13. 合理分配“增减挂”收益资金。充分释放“宅改”+“增减挂”的价值潜能，统筹推进“增减挂”节余指标跨省或省内流转，所得收益全部用于脱贫攻坚和乡村振兴。“增减挂”节余指标净收益重点用于易地扶贫搬迁的贫困人口安置、基础设施建设、村庄规划及村庄整治等。完善“增减挂”收益分配机制，进一步提高收益返还标准，确保“增减挂”周转指标收益足额返还农村集体经济组织，用于改善农村的生产生活条件，助力村集体经济发展。〔市自然资源局、市财政局牵头，各县（市、区）政府负责〕

#### （五）用好村庄腾退土地释放农业农村发展活力

14. 合理有效利用腾退后的宅基地。统筹考虑腾退宅基地周边环境，腾退出的宅基地在符合村庄规划的前提下，按照“宜林则林、宜耕则耕、宜建则建”的原则进行利用，未布局村庄规划的，可纳入“过渡宅基地”进行临时管理，引导村民复耕复绿，发展庭院经济。鼓励各地充分利用农业产业扶持政策提高资源利用效率，将腾退出的土地建设成高标准农田及高产油茶、精品果



园等高效农业产业基地，推动农业适度规模经营和农村集体经济发展，有效带动农民就业，促进农民增收，增加集体收入。〔市农业农村局、市自然资源局牵头，各县（市、区）政府负责〕

## 五、工作步骤

（一）调查摸底阶段（2019年6月-7月）。各县（市、区）结合我市房地一体的农村宅基地和集体建设用地确权登记发证和第三次全国国土调查工作，摸清农村房屋权属、农村建设用地等底数；摸清拆除、腾出宅基地的数量，建立工作台账，并在7月底前分别上报市农业农村局和市自然资源局。

（二）启动试点阶段（2019年8月-12月）。各县（市、区）根据实际情况，在除城镇规划区外移民搬迁村和城市规划建成区的棚改村外自主选择3-4个具有代表性、村民事务理事会积极性高的村庄进行试点，试点结束后形成总结报告，为全面推行奠定基础。

（三）全面推行阶段（2020年1月-12月）。各县（市、区）在总结试点工作经验的基础上，进一步健全各项制度机制，在全市范围内开展改革试点工作，总结试点做法与成效，形成长效机制，促进宅基地有效利用。

## 六、组织保障

（一）加强领导，组织保障。建立市政府分管领导为组长，

市自然资源局、市农业农村局、市民政局、市财政局、市住房和城乡建设局、市政府金融办、市文化广电新闻出版旅游局为成员的农村宅基地管理制度改革联席会议制度，不定期研究、协调、解决改革推进过程中的相关问题。各地要把推进宅基地管理制度改革试点作为夯实基层基础的重要任务，摆上更加重要的议程，切实加强组织领导，形成齐抓共管、上下联动的工作合力，稳步推进改革。

（二）部门协作，抓好落实。各地各部门要高度重视，深刻认识工作的重要性和艰巨性，各县（市、区）人民政府，赣州经开区、蓉江新区管委会为责任主体，负责组织开展此项工作，各乡（镇）人民政府为实施主体，负责具体实施，自然资源、农业农村、住房建设等部门要加强业务指导，加强协作，建立公开、透明、高效的工作机制，并加强指导村级组织建设，充分发挥基层组织的作用，形成政府主导、部门协作、社会参与的长效工作机制。责任单位要细化责任分工，逐级落实具体责任领导，负责改革试点任务具体实施和落实。

（三）宣传引导，统一思想。通过召开动员会、现场会、推进会，强化宣传发动，统一干部群众思想认识，调动社会各界参与改革试点的积极性，充分利用各种舆论宣传工具，宣传改革试点的目的意义、政策措施，大力营造改革氛围。

（四）讲究方法，稳步实施。坚持统一设计、统筹推进和分步实施、分块操作的“统分结合”工作方法，加强统筹协调，按程序、分步骤稳步推进，坚守改革试点的原则和底线，严格执行改革政策，强化及时纠偏，坚持风险可控，审慎稳步推进，确保改革试点成功。

---

抄送：市委办公室，市纪委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室，赣州军分区，市委各部门，市中级人民法院，市检察院，群众团体，新闻单位。

---

赣州市人民政府办公室秘书科

2019年7月8日印发

---