

五华县人民政府办公室文件

华府办〔2024〕7号

五华县人民政府办公室印发五华县关于深化农村宅基地管理制度改革意见的通知

各镇人民政府，县府直属和中央、省、市属驻五华各有关单位：
《五华县关于深化农村宅基地管理制度改革的意见》已经县人民政府2024年第8次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇到的问题，请径向县农业农村局反映。

五华县人民政府办公室

2024年5月28日

五华县关于深化农村宅基地 管理制度改革的意见

为稳慎推进农村宅基地制度改革工作，积极探索宅基地“三权分置”有效实现形式，探索完善宅基地分配、流转、退出、使用、收益、审批、监管等制度的方法路径，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权，适度放活宅基地使用权，根据《中共梅州市委 梅州市人民政府关于印发〈梅州市推进全域土地综合整治实施意见〉的通知》（梅市明电〔2023〕127号）、《中共梅州市委 梅州市人民政府关于印发〈梅州市农村集体经营性建设用地入市改革工作指引〉〈梅州市农村承包地“三权分置”改革工作指引〉〈梅州市农村宅基地“三权分置”改革工作指引〉的通知》（梅市明电〔2023〕128号）、《中共五华县委 五华县人民政府关于印发〈五华县推进全域土地综合整治工作方案〉的通知》（华委函〔2024〕1号）等文件精神，结合我县实际，现提出以下意见：

一、总体要求

（一）指导思想。

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神和习近平总书记关于“三农”工作的重要论述精神，按照党中央、国务院决策部署，落实省委“1310”具体部署和“百县千镇万村高质量发展工程”，以梅州市开展全域土地综合整治为契机，严格落实“一户一宅”规定，规范

农村宅基地与村民住房建设管理，保障农户依法享有农村宅基地相关权益，盘活农村闲置宅基地和闲置农房，优化农村土地资源配置，促进城乡融合发展，服务保障“百县千镇万村高质量发展工程”，推动五华苏区加快振兴、共同富裕，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提供实践经验。

（二）基本原则。

1. 尊重农民意愿。始终把实现好、维护好、发展好农民的土地权益作为改革的出发点和落脚点。切实尊重农民意愿，充分反映农民诉求，把选择权交给农民，加强示范引导，不搞强行推动，不得损害农民权益，使改革发展的成果惠及广大农民，让农民在改革中拥有更多获得感。

2. 把握改革底线。坚持土地公有制性质不变，宅基地是村民集体所有，宅基地所有权不能买卖。坚持“一户一宅”原则，不得违法违规买卖宅基地，严格实行土地用途管制，严禁城镇居民利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆等。

3. 遵循因地制宜。坚持一切政策方案的设计要以五华县社会经济发展实际、要素资源禀赋特征为根本依据，从基础条件和现实问题出发，让改革符合人民利益，总结形成适合我县的“三权分置”具体路径和办法。

4. 坚持稳慎推进。严守耕地红线不突破、农民利益不受损、保障农民合法权益的底线，充分认识农村宅基地制度改革的复杂性和长期性，保持历史耐心，先立后破、稳慎推进，强化从严管理，严格规范改革，防止出现偏差。

（三）目标任务。

按照梅州市推进全域土地综合整治工作要求，在农村宅基地管理中探索宅基地“三权分置”改革，落实所有权，稳定资格权，盘活使用权，允许宅基地使用权通过自营、出租、入股、合作等多种方式，赋予农民更加充分的财产权益。探索并稳慎推进宅基地资格权人福利分配和非资格权人有偿使用的制度改革，提高宅基地利用效率，为乡村振兴和产业发展提供土地要素保障。开展“一户多宅”清理专项行动，鼓励进城落户农民依法自愿退出宅基地，完善宅基地审批和监督机制，通过一站式服务和信息化服务提高行政管理效率和行政便民程度。到2025年底，形成依法公平取得、节约集约利用、管理监督严明的宅基地管理制度。

二、完善宅基地所有权行使机制

（一）探索宅基地所有权的有效实现形式。在清产核资的基础上，结合农村集体土地确权登记颁证，将宅基地所有权确权到不同层级的农村集体经济组织成员集体，并依法由农村集体经济组织代表集体行使所有权。在宅基地“三权分置”制度的基础上，完善集体经济组织依法行使宅基地规划、分配、调整等权利的具体制度。在集体经济组织理事会中，明确各理事会具体负责建房审批，宅基地退出、有偿使用、流转，规划宣传、管理等工作，确保各项工作责任落实到人。

（二）完善宅基地基层治理机制。以党建引领宅基地改革，突出党在基层治理中的领导作用。规范集体经济组织的宅基地管理行为，明确宅基地管理要求，镇人民政府指导集体经济组

织制定完善的宅基地管理章程，探索将宅基地管理制度纳入集体经济组织章程，推动宅基地管理与“三资”管理有机结合，完善镇人民政府对村集体宅基地管理情况的监督机制。

三、探索农户资格权保障机制

(一) 完善宅基地农户资格权的认定方式。按照限定面积的原则，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。符合下列情形之一的，可以以户为单位在本村提出宅基地申请：1.家庭无宅基地的；2.因子女结婚等原因确需分户居住，现有宅基地无法满足分户居住需求的；3.因自然灾害、政策性搬迁、政府规划实施等原因，需要重新选址建设住宅的；4.法律、法规和政策规定的其他情形。在充分尊重农民意愿的基础上，鼓励按“户有所居”的要求，集中规划兴建多层新型农村住宅小区、农民公寓楼。农村集体经济组织应扎实开展宅基地资格权人认定和登记工作，建立登记台账。

(二) 探索宅基地非资格权人可以有偿使用。非本村村民通过流转已确权登记的宅基地住房而一并获得该宅基地使用权的，非资格权人流转村民持有的已确权登记宅基地使用权的，实行有偿使用，有偿使用期限不超过50年。经村集体同意，向所在镇人民政府（或农村集体经济组织）缴纳有偿使用费后，准予办理确权登记。要保护村民权益，村民转让福利分配宅基地住房或将分配宅基地住房申请拆旧复垦的，必须已另有固定住所，否则村集体不得同意。要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，一户家庭只能购买一处宅基地住房。要严禁利用宅基地流转建设别墅大院和私人会馆。允许企业法人流转城镇

开发边界外的两处以上宅基地住房，用于经营民宿、农家乐、乡村旅游等符合规划要求的乡村特色二、三产业，但需农村集体经济组织同意并签订经营合同。有偿使用费由镇人民政府代收，镇人民政府扣除一定比例的调节费（不高于20%），调节费主要用于所在镇基础设施建设等公共配套投入，其余全部归还村集体。有偿使用费收取标准由县自然资源主管部门和物价管理部门统一制定。

四、探索宅基地使用权流转制度

（一）探索宅基地使用权流转的制度和开发利用。探索完善宅基地在本集体内部流转及跨集体流转的制度，针对流转中出现的问题和矛盾，制定相关实施细则完善流转程序。明确宅基地流转的管理制度、利益分配制度以及宅基地使用方式的规定。集体内部流转时，由农户申请，农村集体经济组织审批同意，10个工作日内报村民委员会和镇人民政府备案。跨集体流转时，由农户申请，转出方和转入方农村集体经济组织审核，报镇人民政府审批同意。探索通过制定流转示范合同等方式，规范流转行为，保障流转各方的合法权益，在合同中明确约定流转方式、时间、用途等，转入方未按约定使用宅基地，转出方有权终止合同，收回宅基地。受让方应当按照约定的方法使用宅基地，并依法办理建设报批手续，鼓励发展符合乡村特点的乡村旅游、餐饮民宿以及农产品加工、冷链、仓储等一二三产业融合发展项目。流转期限届满，受让方应当返还宅基地。鼓励不同农村集体经济组织之间通过入股等方式，联合开展闲置宅基地盘活利用，促进宅基地规模化、集约化利用。

（二）探索闲置宅基地和闲置农房盘活利用与乡村产业有效衔接机制。探索农村集体经济组织及其成员通过自营、出租、入股、合作等方式，盘活利用农村闲置宅基地和闲置农房发展乡村产业的有效途径，并提出相应的管理措施。促进闲置宅基地利用与乡村振兴、产业发展充分衔接，提高宅基地利用效率和效益。

（三）建立宅基地使用权流转市场和信息平台。以提高宅基地利用效率、盘活利用闲置宅基地、促进乡村振兴为导向，建立开放的宅基地使用权流转和交易市场。结合市县农村产权流转交易管理服务平台创建工作，镇级建立统一的流转交易中心和网络信息平台，为宅基地流转特别是跨集体流转提供便利，提高流转效率。

五、探索宅基地自愿有偿退出机制

（一）探索多元化退出方式和补偿政策。按照《中华人民共和国土地管理法》有关规定，国家允许进城落户农民依法自愿有偿退出宅基地，遵循因地制宜原则，探索符合我县实际的宅基地退出方式。从农村集体经济组织的实际能力和农民自身意愿出发，探索货币化补偿、房产置换、社保补偿等不同退出方式和补偿方式的可行性。对村内空闲、房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用，且未确定土地使用权的或绝亡户的宅基地或房屋，经农村集体经济组织公示3个月无异议的，由农村集体经济组织无偿收回。退出收回的宅基地，由农村集体经济组织调配安排可预留一定面积用于宅基地继续使用，其余进行用地整备或可按村庄规划用于发展农村二、三产业或组织复垦。鼓励

进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地。探索区分暂时退出（退出使用权保留资格权）、永久退出（同时退出使用权和资格权）等不同方式，研究制定相应的实施办法和补偿政策。自愿退出宅基地应充分尊重农民意愿，根据村庄发展需求、集体财力、村民意愿等情况量力而行，不得强制实施。有偿退出的实施细则和资金管理由县自然资源主管部门牵头制定，镇人民政府负责具体的管理工作，村级集体经济组织负责具体实施工作。

（二）分类退出不符合规定的宅基地。对不符合现行有关法律和政策规定的“一户多宅”等问题，区分不同情形处理：有合理原因的，探索采取有偿方式引导退出；违法违规占用的，根据实际情况依法处置，应当退出的要予以退出。对符合法律和政策规定的“一户多宅”等情况（如农户因继承、赠与等合法方式占有两处以上宅基地，但合计面积不超过当地宅基地面积标准的），结合宅基地使用权确权登记颁证予以合理处置。对农民建房未办理规划用地手续，但符合“一户一宅”和当地宅基地用地标准等规定的，可探索通过依法依规补办规划和用地手续等方式予以妥善解决。

（三）多渠道筹集退出资金。探索财政支持、集体经济组织自筹、产业发展带动等资金筹集方式的可行性。探索建立宅基地使用权流转、土地出让与宅基地有偿退出有效衔接的制度体系，力争形成完整的资金链条。

（四）探索退出宅基地的整治与再利用。在符合国土空间规划和用途管制的前提下，按照“宜建则建、宜耕则耕、宜绿

“则绿”的原则，采取整理、复垦、复绿等方式，对退出宅基地有序开展整治。依法依规研究城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市与退出宅基地的整治与再利用的衔接机制，为乡村振兴和产业发展提供土地等要素保障。

六、加强宅基地使用流转管理

县农业农村主管部门负责宅基地使用权流转的指导工作，镇人民政府负责审批工作，经审批通过，农村集体经济组织才能与受让方签订宅基地使用权流转合同。镇人民政府应当建立闲置宅基地盘活利用审批管理台账，对闲置宅基地盘活利用资料及合同等进行归档并妥善保管，于每月5日前（如遇节假日顺延）将上月宅基地盘活利用审批情况报县农业农村主管部门备案。

七、健全宅基地收益分配机制

（一）完善收益分配管理流程。对宅基地征收、流转、退出、经营等收益纳入农村集体资产统一管理，镇人民政府指导农村集体经济组织制定村级宅基地收益分配办法，将分配使用情况作为村务公开内容，自觉接受审计监督和政府监管。

（二）探索多元化的利益分配方式。对农村集体经济组织以货币形式取得的宅基地收益，按事先商定比例在农村集体经济组织成员之间分配，结合农村集体产权制度改革，探索发展股份合作等形式，让农民长期分享土地增值收益。

（三）建立宅基地收益分配与“三资”管理相结合的机制。将宅基地收益分配机制与“三资”管理有机结合，通过收益分配促进资金的多元化筹集、资产的有效积累和资源的高效利用。

八、完善宅基地审批制度

（一）确保村庄规划在宅基地审批中的作用。综合考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和祠堂保护等历史文化传承，编制“多规合一”的实用性村庄规划。确保村庄规划的可行性和权威性，确保村庄规划的全覆盖，让村庄规划切实起到规范村庄建设和合理审批宅基地的作用。已完成村庄规划在实施过程中需调整的，充分考虑集体经济组织意愿，并将调整结果进行公示，保障规划落地。

（二）完善镇政府履行宅基地审批职责的有效机制。按照“村民申请、组级审核、村级审查、镇级审批”的原则，进一步完善镇人民政府负责宅基地审批工作机制。明确宅基地审批的具体职责范围和职责分工，规范村民住宅用地审批和乡村建设规划许可管理，改进村民住宅用地的农转用审批，完善制定具体实施办法和办事指南。规范建立审批台账，于每月5日前（如遇节假日顺延）将上月审批情况报送县农业农村、自然资源部门备案。

（三）规范建设一个窗口对外受理的审批模式。坚持维护农民权益的原则，以便民利民为宅基地审批制度改革的基本方针，规范建设一个窗口对外受理的审批模式。加强部门间分工协作，实现宅基地审批的一站式服务。

九、健全宅基地监管机制

（一）建立多部门协同监管机制。推动建立镇级主责、村级主体的农村宅基地管理机制，明确镇级农业农村、规划建设、林业、综合行政执法等部门宅基地管理职责，落实镇人民政府

属地管理责任和村级主体具体责任。各镇要成立农村村民建房会审小组，负责农村宅基地和农房建设监督管理工作。按照权责一致原则，通过建立审批报备、核查等制度，强化监督职责。

（二）发挥村民监督主体作用。宅基地监管工作要充分体现农民的主体地位，通过村民会议、村民代表会议、民主协商等方式充分发挥村民在宅基地监管中的作用。为村民提供互相监督、举报的平台和途径，并建立相应的奖惩制度。

（三）规范新增建房行为。遵循“依法依规、有序建设，规划引领、合理布局，保护耕地、节约集约，统一风格、彰显特色”的要求，强化对农村建房规范化引导和全链条监管，全面实现农村村民建房先批后建、节约土地、高效利用、坚决遏制新增农村违建行为，提升乡村建设风貌。

十、加强组织实施

（一）加强组织领导，落实工作责任。县将成立相应工作机构，统筹协调推进宅基地改革工作。县农业农村局要研究制定推动全县宅基地改革工作的实施方案和年度工作安排计划，协调有关重要事项，及时收集汇总相关资料，推广好经验好做法。各镇也要成立相应工作机构并完善相关工作机制。

（二）强化宣传引导，营造良好氛围。改革工作社会关注度、敏感度高，及时召开覆盖县、镇、村三级的改革工作动员会、宣讲会，正面引导舆论，引导干部群众统一思想，防止误解和偏差，争取干部群众的广泛认同和支持，争取社会各界支持，调动参与改革的积极性，推动改革工作取得实效。

（三）严格规范程序，稳慎有序推进。深化农村宅基地制度改革工作要在上级部门指导监督下规范进行，在法律授权范围内稳慎推进，切实做到封闭运行，发现问题及时纠偏，确保改革工作顺利开展。

（四）充分尊重民意，强化风险管控。深化农村宅基地制度改革工作要切实尊重农民意愿、尊重农民主体地位、尊重农民首创精神，广泛听取不同利益群体的意见。要建立改革风险预警、评估、防范机制，采取各种措施和方法，防范或减少风险事件发生。

（五）强化部门联动，形成改革合力。建立发展改革、农业农村、自然资源、林业、水务、住建、司法、公安、税务、生态环境等相关部门定期会商沟通机制，及时交流、研究解决农村宅基地制度改革过程中遇到的问题。

公开方式：主动公开

抄送：县委办，县人大办，县政协办，县纪委办。

五华县人民政府办公室

2024年5月29日印发