

# 驰而不息深化新一轮“宅改”试点

本刊评论员

党中央、国务院高度重视农村宅基地制度改革。2020年6月，中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过《深化农村宅基地制度改革试点方案》，强调要积极探索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的具体路径和办法，坚决守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损这三条底线，实现好、维护好、发展好农民权益。

按照党中央、国务院的决策部署，2020年9月，中央农办、农业农村部会同有关部门，在全国104个县（市、区）和3个地级市，启动了新一轮农村宅基地制度改革试点。目前，各试点地区正紧锣密鼓组织推进试点工作，一些关键环节改革取得了实质性进展。农村宅基地制度改革事关亿万农民切身利益和社会稳定大局，影响因素错综复杂，需要进行长期探索才能建立起新的制度框架，决不能急躁冒进、急于求成。试点地区要落实稳慎推进的要求，持续抓好抓实新一轮农村宅基地制度改革试点，为保障好农民宅基地合法权益奠定制度基础，为全面推进乡村振兴提供动力支撑。

**深化“宅改”，必须坚持加强党的领导，把握正确方向。**宅基地制度改革是深化农村改革的重要内容，“宅改”过程中要爬的“坡”、要过的“坎”还有不少，是一块名副其实的“硬骨头”。面对纷繁复杂的改革难题，要发挥好党管农村工作这一优良传统，不断加强党的领导，试点地区党委和政府要将改革试点摆到重要位置，发挥党的领导的政治优势、组织优势，以高度负责的政治担当去抓好这项关系群众利益的重要工作，确保改革方向不偏离、改革任务不走样，更好地保障农民和集体的土地权益，促进乡村全面振兴。

**深化“宅改”，必须坚持农民主体地位，保护农民权益。**宅基地是农民群众的重要生活保障，是农民集体的重要资产资源。深化农村宅基地制度改革，必须始终把保护农民权益作为工作的出发点和落脚点。要坚持农民主体地位不动摇，充分发动和依靠农民群众，尊重群众意愿、汲取群众智慧、调动群众力量，让农民群众成为改革的决策者、参与者和受益者。要发挥好农村集体经济组织的重要作用，广泛利用村规民约、民主协商等方式方法，充分调动农民群众参与农村宅基地制度改革的积极性主动性。要切实保障农民宅基地合法权益，坚决防止不顾农民意愿强迫农民“上楼”，坚决防止违法侵害甚至剥夺农民依法取得的宅基地使用权，城里人到农村买宅基地的口子坚决不能开。

**深化“宅改”，必须坚持做好基础工作，确保行稳致远。**基础不牢，地动山摇。做好宅基地调查摸底、村庄规划、历史遗留问题化解、确权登记等基础工作是改革的必要前提。试点地区要扎实开展宅基地基础信息调查，全面摸清宅基地规模、布局、权属、利用状况，建设宅基地数据库和管理信息平台；要加快编制“多规合一”实用性村庄规划，科学确定宅基地规模和布局；要积极稳妥化解历史遗留问题，结合农村乱占耕地建房专项整治，分类处置违规违法问题；要按照不动产统一登记要求，做好房地一体的宅基地确权登记颁证，为稳慎推进改革奠定坚实基础。

**深化“宅改”，必须坚持突出制度建设，确保落地见效。**改革的核心是解决当前宅基地制度不健全、不完善、不可持续的问题，需要各试点地区结合资源禀赋和经济社会发展差异，因地制宜，不断实践探索，从而总结出一批可复制、能推广、惠民生、利修法的制度创新成果。试点地区要着重探索完善宅基地分配、流转、抵押、退出、使用、收益、审批、监管等制度的方法路径，总结形成一批确权、赋权、活权的制度成果，为国家层面建立依法取得、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体系提供实践经验，确保改革能落地、出实效。

行百里者半九十。须知深化改革不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的，越是深入改革越是充满困难挑战。各地要紧紧围绕农村宅基地制度改革的要求，坚持稳慎的原则，坚守为民的立场，坚定改革的决心，加大创新的力度，推动农村宅基地制度改革不断取得新突破新进展，促进城乡要素更均衡更有序地流动，不断激发乡村振兴的动力活力，让改革红利更多更公平地惠及农民群众。■

主管 中华人民共和国农业农村部  
主办 中国农村杂志社  
中国农村合作经济管理学会  
业务指导 农业农村部农村合作经济指导司  
农业农村部政策与改革司

社长 雷刘功  
总编辑 李永生  
副社长、副总编辑 夏树  
副总编辑 苑体强

主编 徐刚  
副主编 徐明  
编辑记者 周嵘 陈娜 付姓  
邹承东 罗予若 韩晨雪  
美编 李文英

通联发行部 何晓霞(主任)  
王长亮 卢新松 包尚友 刘秀峰  
汪洋 杜红娟 陆家木 郑景顺  
湛权 魏龙飞

通联发行部电话 010-68251272 68132935  
E-mail tonglianchu@163.com

编辑出版 《农村经营管理》《农村财务会计》  
编辑部

编辑部电话 010-68250691  
编辑部邮箱 ncjygl@126.com  
邮寄地址 北京市海淀区翠微中里16号楼4层  
邮政编码 100036

发行电话 010-68132937  
发行传真 010-68132633  
广告电话 010-68250703

中国农村网 <http://www.cnnews.net>

发行范围 国内外公开发行  
国外总发行 中国出版对外贸易总公司  
印刷 廊坊市百花印刷有限公司

国内定价 8.50元  
出版日期 2022年6月10日

国内统一刊号 CN11-4900/F  
国际标准刊号 ISSN1672-0830  
广告许可证号 京海工商广字第0209号

本刊法务顾问 北京铸京律师事务所 010-88588860



## 封面说明

空中俯瞰浙江省诸暨市枫江村。

(新华社发 徐昱摄)

## 卷首语

1 驰而不息深化新一轮“宅改”试点 // 本刊评论员

## 工作经验

4 突出制度创新 稳慎推进改革 // 河北省农业农村厅

6 打造宅改样板 贡献江西经验

// 江西省农村宅基地改革和管理工作领导小组办公室

9 聚焦瓶颈问题 深化宅改试点 // 广东省农业农村厅

11 走稳宅改步调 奏响发展强音

// 甘肃省农业农村厅

14 强化“五大思维”

推进农村宅基地制度改革整市试点

// 安徽省滁州市农村宅基地制度改革整市试点工作领导小组

16 三向发力, 打造农村宅基地制度改革市域范例

// 浙江省绍兴市农村宅基地制度改革整市试点工作领导小组

## 典型案例

基础工作篇

18 天津市静海区: 整合数据资源 高质量开展调查摸底

- 19 河北省邢台市信都区：创新工作方法 探索宅基地管理信息化建设
- 20 安徽省来安县半塔镇：积极稳妥化解宅基地历史遗留问题
- 21 湖北省大冶市：“一二三四”工作法扎实推进基础信息调查
- 22 重庆市永川区：着眼“四个服务” 搭建宅基地大数据平台
- 23 贵州省息烽县：“四个一”做实宅改基础工作

#### 改革探索篇

- 24 河北省定州市：探索宅基地“三权分置”有效实现形式
- 25 江苏省沛县：探索“三审五书”模式 规范宅基地流转程序
- 26 浙江省象山县：深化宅基地“三权分置” 激发乡村振兴新活力
- 27 浙江省诸暨市：构建农民住房保障新机制
- 28 安徽省定远县池河镇：创新农民宅基地安置机制
- 29 福建省晋江市：建设农村集合住宅 释放更多改革红利
- 30 江西省鹰潭市余江区：签合同 明权属
- 31 江西省大余县黄龙镇大龙村：宅改带来山乡新气象
- 32 湖南省汨罗市桃林寺镇：探索超面积宅基地有偿使用制度
- 33 广东省龙门县鸬鹚村下村村小组：祖宅换新房 乡村换新颜
- 34 云南省宜良县：建立“五项机制” 推进改革试点
- 35 甘肃省陇西县：创设宅改基金 提速改革探索

#### 盘活利用篇

- 36 山西省泽州县大阳镇：四条路径盘活利用 多方收益成效显著
- 37 辽宁省沈阳市沈北新区单家村：唤醒“沉睡”资源 激发乡村活力
- 38 上海市奉贤区南桥镇六墩村：“一庭园一总部” 实现村企民三方共赢
- 39 山东省潍坊市寒亭区西杨家埠村：  
探索闲地活用新模式 开创强村富民新路径
- 40 河南省新县田铺乡大湾村：古老乡村成为“创客小镇”
- 41 陕西省西安市高陵区：打造“共享村落” 盘活土地资源
- 42 宁夏回族自治区贺兰县立岗镇星光村：盘活闲置资源 推动收益共享
- 43 新疆维吾尔自治区奇台县：  
探索宅基地退出转为集体经营性建设用地入市可行途径

#### 规范管理篇

- 44 北京市昌平区崔村镇：创建“四到”机制 规范审批管理
- 45 江苏省盱眙县：线上线下齐发力 打造宅基地管理新格局
- 46 广西壮族自治区鹿寨县：多措并举强化宅基地审批监管
- 47 海南省文昌市：争当农房报建“零跑动”排头兵
- 48 四川省资阳市：落实四级职责 管好管宅基地

#### 编委会主任

张天佐 毕美家 赵 鲲 雷刘功

#### 编委会副主任

陈邦勋 赵铁桥 赵长保 毛德智  
金三林 王 平 王 宾 张 涛  
刘光明 余 葵

#### 委员

王 龙 王 勇 王德胜 方志权  
孔祥智 仲鹭勃 任大鹏 任玉玲  
刘 涛 刘国昕 刘海生 江丽海  
杜海蓉 李中华 李 琳 李忠强  
李柏霖 方 杰 杨印成 杨 霞  
吴宗建 邱章泉 张 成 张金龙  
张海阳 张清林 张富兴 张旭锋  
苑 鹏 周立华 郑有贵 胡 波  
胡登州 侯廷永 姜 丽 夏 英  
徐旭初 高小军 高立军 孙善波  
黄君一 黄孟欣 黄祖辉 葛继新  
雷耀武 窦洪波 谭志强



中国农村网  
www.crnews.net



@微观三农



@中国农村经营管理

**本刊声明：** 欢迎各网站、平面媒体转载本刊的文章和图片，转载时必须注明出处：《农村经营管理》杂志。对不当使用者，本刊将依法追究其法律责任。

本刊选用了部分国内外资料图片，敬请作者与本刊联系，并领取稿酬。



# 突出制度创新 稳慎推进改革

河北省农业农村厅

新一轮农村宅基地制度改革试点启动以来，河北省认真贯彻党中央、国务院决策部署，坚持稳慎原则，强化组织领导，周密安排部署，加强政策指导和工作保障，扎实推进定州市、平泉市、邢台市信都区、邯郸市峰峰矿区4个县（市、区）农村宅基地制度改革试点工作，并取得阶段性成效。

**一、加强组织领导，压实工作责任。**省委、省政府高度重视，坚守农村改革“三条底线”，稳慎推进宅基地制度改革试点工作。省委常委、省长办公会多次专题研究试点方案并作出安排部署，建立了省政府分管领导牵头的改革试点协调机制。省委农办、省农业农村厅、省自然资源厅等14个部门建立了深化农村宅基地制度改革试点工作联席会议制度，将农村宅基地制

度改革纳入全省改革和乡村振兴考核重要事项，建立“月计划”“月调度”工作机制。成立由宅基地管理、土地利用、信贷等领域的10位专家组成的省级专家指导组，协助做好试点工作指导。压实基层党委、政府主体责任，4个试点县（市、区）均成立了以党委、政府主要负责同志为双组长的改革试点工作领导小组，由党委主要负责同志亲自安排部署，整合资源、统筹谋划，扎实推进。各试点县（市、区）从农业农村、自然资源等部门抽调10余名精干力量组成宅改办，专职推进改革试点工作，确保试点工作稳扎稳打、有序推进。

**二、注重基础工作，夯实改革根基。**坚持将做好四项基础工作作为宅基地制度改革的重要前提，指导4个试点县（市、区）扎实做好宅

基地基础信息调查工作，妥善处置历史遗留问题，有序推进村庄规划编制和宅基地确权登记颁证工作，切实打牢改革根基。截至2021年底，试点县（市、区）已基本完成所有村庄和农户宅基地利用现状调查，完善了县乡村户四级台账，初步建立起宅基地数据库和信息化管理平台。邢台市信都区总结出基础信息调查“六步工作法”，在2021年举行的全国宅基地基础信息调查工作交流培训活动中作典型发言。4个试点县（市、区）完成县域村庄布局规划成果和1131个村庄的规划编制；具备登记条件的宅基地登记率达到95%以上，其中发放宅基地房地一体不动产登记证书3.97万本；制定出台了农村宅基地历史遗留问题处理办法，共排查历史遗留问题5494件，已妥善处置3428件，其余

问题也在逐步解决中。

**三、加强政策指导，推动制度创新。**坚持将制度创新作为改革重心，上下协同，推动权能完善，激活内在价值。省级依托专家指导组，通过定期调度、巡回指导，及时提炼经验做法、回应改革难点，指导试点做深做实。省委农村工作领导小组印发《河北省农村闲置宅基地盘活利用指导意见》，明确了闲置宅基地盘活利用的四项管理机制、五项具体路径和保障措施等。省委农办、省农业农村厅、省自然资源厅、省住建厅联合印发《关于切实加强农村宅基地规范管理的通知》，明确了宅基地乡村建设规划、宅基地面积以及综合执法的政策依据和标准。省农业农村厅会同省自然资源厅等部门制定了《关于农村宅基地制度改革试点若干政策的指导意见》，针对宅基地分户标准、资格权认定、有偿退出标准等重点难点，进一步明确改革举措。4个试点县（市、区）围绕九个方面试点内容加强政策研究，制定了宅基地管理、资格权认定、流转、有偿退出和有偿使用等50项制度文件，新谋划制度文件14项，同时加快制定具体配套举措，为稳步推进试点工作提供了政策支撑。

**四、围绕改革重点，积极探索实践。**坚持制度创新与实践活力相结合，用制度创新指引实践探索，在实践探索中检验和完善制度成果。一是切实保障农民宅基地资格权。4个试点县（市、区）基本完成宅基地资格权认定工作，以村为单位建立了资格权登记台账。探索“户有所居”多种实现方式，定州市实行宅内分户、平泉市探索集体

建房、信都区和峰峰矿区统筹利用退出宅基地等，为具备申请条件的923户农民解决宅基地问题。二是规范宅基地流转管理。制定出台宅基地流转管理办法和流转合同范本，规范流转宅基地使用权3564户，其中出租2910户，集体内转让517户，赠予、互换137户。三是稳妥开展宅基地有偿退出。制定出台宅基地退出办法或指导意见，加大资金保障力度。定州市由市财政、村集体共同出资设立5000万元的资金“周转池”，解决村集体补偿资金不足问题。4个试点县（市、区）已退出宅基地2473宗、面积1421亩，其中有偿退出1780宗、面积1174亩。四是开展闲置宅基地统筹利用。4个试点县（市、区）盘活利用闲置宅基地3953宗，面积2465.1亩，其中保障新增宅基地需求249宗，转为集体经营性建设用地245宗，复耕1188宗，复绿204宗，发展乡村产业、民宿等项目503宗，环境整治1564宗。邢台市信都区引进社会资本，利用18个村的740余间闲置农房发展民宿和农家乐，带动600多户农户年均增收约1万元。五是探索宅基地有偿使用。涉及宅基地4125宗、面积2690.7亩，收取有偿使用费93万元。六是规范宅基地审批。共审批402宗，其中新增宅基地审批297宗，翻建审批100宗，改扩建审批5宗。

**五、强化工作保障，确保改革落实。**试点期间，省级财政每年安排资金1000万元，试点县（市、区）2021年度合计安排财政资金1400万元，专项支持试点工作。省农业农村厅制作《农村宅基地改革和管理政策》宣传动画4集，在省农业农村厅官网、微信公众号和各市

发布，发动县乡村各级广泛开展宅基地政策宣传，被河北省政务公开领导小组办公室评为“最佳人气”案例。省级组织两次现场观摩培训和一期视频培训，培训市县乡业务骨干4000余人，同时指导市县以乡村为重点开展培训359期，培训2万余人次，并通过多种形式宣传改革政策，营造出改革浓厚氛围。

农村宅基地制度改革事关广大农民切身利益，事关社会和谐稳定大局，必须从政治和全局的高度审视、谋划、推进宅改工作。在省委省政府的高度重视、精心谋划下，经过一年多的改革试点探索和实践，试点县（市、区）总结出一些可复制、可推广的实践经验。

一是必须引起党委政府高度重视。农村宅基地制度改革敏感复杂、难度大，是一项多部门参与、多领域结合的全局性、系统性工作，组织领导有力是改革取得成功的关键所在。省级主管部门要通过将宅基地制度改革纳入乡村振兴、全面深化改革等考核，强化督导通报，引起试点地区党委、政府主要领导重视。试点县（市、区）委书记要承担主体责任，时时刻刻把宅基地改革这项工作放在心上，抓在手上，做到政策明、措施实。

二是必须处理好“三个关系”。把握存量和增量的关系。对于宅基地存量，要尊重历史和区域差异，加强分类指导，分段精准处置；对于宅基地增量，要结合实际严格控制，严守耕地保护红线，优化资源配置，提高建设质量，把好宅基地资源总量控制关。把握确权和处置的关系。坚持依法依规有序操作，对权属明确的，加快确权

# 打造宅改样板 贡献江西经验

江西省农村宅基地改革和管理工作领导小组办公室

自2020年农村宅基地制度改革试点启动以来，江西省按照中央及农业农村部的部署要求，围绕“五探索、两完善、两健全”，积极探索、稳慎试点，稳步开展农村宅基地改革试点和规范管理三年行动，有序推进各项工作，大力推广“余江宅改”经验，努力为全国探索出一批可复制、可推广的“江西经验”。

## 一、对标中央要求 推进各项试点任务工作有序开展

江西省高度重视农村宅基地制度改革试点工作，周密部署，稳慎推进，既有“规定动作”，也有“自选动作”。

（一）求好不求快，稳步推进。2020年，鹰潭市余江区、湖口县、永丰县、大余县等4个县（区）

入选新一轮农村宅基地制度改革试点地区。2020年10月，江西召开全省深化农村宅基地制度改革试点暨规范管理工作推进现场会，全面动员部署改革工作；同年11月，省委农办、省农业农村厅印发《关于加强组织领导扎实推动农村宅基地制度改革试点工作的通知》，明确要求各试点县（区）将“宅改”工

登记进度，确保登记成果完整、真实、准确；对确权登记中存在争议和复杂问题的，在不违背法律法规前提下，稳妥、审慎、有序处理。把握宅基地和承包地的关系。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”原则，处理好宅基地和承包地的关系，既保持两者相对稳定，保护农民合法权益，又要为农业发展、农村稳定提供有力支撑。

三是必须发挥农民群众主体作用。宅基地制度改革涉及广大农民

群众切身利益，要充分尊重群众的意愿，以维护群众利益作为改革出发点和落脚点，让群众分享、评价改革成果。要充分发挥村民民主自治在农村改革中的积极作用，充分保障农民的参与权、知情权和监督权。要充分发挥党员、村干部带头作用，改革首先从“我”改，从自己亲朋好友改，赢得群众认可，带动群众“我要改”。

四是必须统筹谋划协同推进。要以宅基地制度改革为主线，统筹美丽乡村建设、空心村治理、农房

改造、乡村党建和乡村治理等工作一同部署，融合推进。要积极探索统筹宅基地、承包地、集体经营性建设用地“三块地”改革，对村庄进行整体规划，改造提升环境，通过打造美丽乡村、乡村振兴示范区等，实现农村集体经济发展壮大和农民增收致富，助力乡村振兴。要将宅基地制度改革与农村集体产权制度改革、金融改革、集体经营性建设用地入市等农村改革统一起来、协调起来，推进农村综合配套改革。▲



作纳入“一把手”工程，提出改革试点“硬七条”举措，指导试点县（区）有序推进“宅改”试点。2021年3月，大力总结推广“余江宅改”经验，选择17个县（市、区）开展农村宅基地规范管理示范先行创建行动，与全国改革试点同频共振。2021年7月，省委副书记主持召开全省“宅改”座谈会。

（二）求实不求全，稳打稳扎。截至目前，4个试点县（区）改革试点工作全面铺开，已覆盖58个乡镇344个行政村1177个自然村，累计安排改革试点专项经费7733.7万元。积极稳妥开展九项改革试点任务探索；扎实有序推进宅基地摸底调查、村庄规划编制、历史遗留问

题处置、房地一体确权登记颁证等四项基础性工作；稳步探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”的路径和办法，总结形成了一系列制度成果、经验模式。

## 二、以系统观念稳步推进宅基地改革和管理水平提升

结合江西实际，大力推广“余江宅改”经验，依法依规，积极探索，推进规范管理。

（一）坚持高位推动，系统谋划。省委、省政府高度重视，把农村宅基地制度改革作为深化改革的重大任务来抓。省委、省政府主要领导多次作出指示批示，亲自深入基层调研指导“宅改”工作。成立了以省委副书记任组长的工作领导

小组，跨部门抽调业务骨干组建工作专班并集中办公。省委常委会、省委深改委会议专题研究“宅改”工作，系统谋划，统筹推进。2021年12月下旬，省委副书记主持召开领导小组会议研究部署试点工作，审议《江西省农村宅基地改革试点和规范管理三年行动方案（2022—2024年）》（以下简称“三年行动方案”）。4个试点县（区）均成立了由党政主要负责人任双组长的工作领导小组，组建了工作专班，建立了一系列工作推进机制。余江区宅改办主任由区政府党组成员兼任，专职负责“宅改”工作。

（二）坚持调查先行，谋定后动。在省领导亲自推动下，省农业

农村厅牵头组织省直有关单位，开展为期4个月的专项调研。省级调研组深入4个试点县（区）和17个规范管理先行县（市、区）的62个乡镇147个行政村275个村小组，访谈8907户农户。同时11个设区市另行选择29个县（市、区）开展专题调研。通过调研基本摸清了全省宅基地现状和突出问题，提出了有针对性的对策建议，达到了宣传政策、培训干部、传导压力、积蓄动力、激发活力的目的。在此基础上，研究制定了“三年行动方案”，推动宅基地制度改革工作升档提速。

（三）坚持广泛动员，汇聚共识。试点县（区）进行全员动员、全域动员、全社会动员。永丰县召开动员部署会11次，举办现场教学15次、业务培训19期；大余县召开专题调度会40余次，举办业务培训40余次；湖口县召开县乡专题会130余次；余江区“宅改”专班走遍全区1040个自然村，进村入户宣传动员。同时，开展分类宣传，通过组建微信工作群、编印《农村宅基地政策问答》等资料，指导业务工作人员强化政策学习；通过微视频、农村广播、“农业大讲堂”下基层宣讲等方式，宣传宅基地政策知识，提高村组干部和广大农民群众对宅基地管理的认知水平。

（四）坚持试点示范，分步推进。4个试点县（区）坚持试点示范先行，集中精力探索出好的经验做法后再逐步推广。目前，4个试点县（区）试点范围已逐步扩大至58个乡镇344个行政村1177个自然村。基于试点县的经验总结，江西决定从2022年开始实施“三年行动”，将全省93个涉农县分成国家“宅改”

试点县、规范管理先行县、基础工作夯实县三类，根据不同的工作内容，确定不同的目标任务，因地制宜，依法依规，分类推进，大力提升宅基地规范管理水平。

（五）坚持统筹结合，务求实效。试点县（区）出台试点实施方案，定好规矩、划好底线；村组发挥村民理事会的作用，尊重农民的主体地位，做到“农民的事情农民办、村里的事情村民办”，实现顶层设计与群众创造有机结合、良性互动。将“宅改”试点与新农村建设、乡村产业发展、农村人居环境整治等工作结合，让农民群众真切感受到村庄面貌的变化，真正成为“宅改”的参与者和受益者。将保障农民合法权益与增加农民财产性收入相结合，因地制宜盘活闲置宅基地和闲置农房，增强农民获得感。

### 三、改革乘势不可逆 推动制度成果初步显现

江西省不断夯实宅基地摸底调查等基础性工作，完善宅基地审批监管体制机制，有效激活土地要素，取得阶段性成果。

（一）初步实现了信息化管理。目前，4个国家试点县（区）均建立了宅基地数据库和信息化管理平台，216个行政村已编制宅基地利用现状图件，分类化解宅基地历史遗留问题5.07万个。大余县结合乡村治理建立“智慧宅改”信息管理系统，初步构建了基础信息“一张图”、业务管理“一条链”、监测监管“一张网”和综合利用“一中心”的系统框架。

（二）形成了一批管理制度。省级层面重在规范，出台一系列文件，规范审批，遏制乱占，保障农

民建房需求；通过《江西省乡村振兴促进条例》等法规政策，将宅基地执法权限赋予乡镇，做到权责一致。试点县（区）出台了宅基地所有权行使、资格权保障、收益分配、有偿使用、有偿退出、审批监管等方面制度文件45个，形成了一批可复制、能推广、惠民生的制度成果。

（三）探索了一批“宅改”模式。试点县（区）分类施策，探索总结形成了一系列宅基地改革和管理新模式。湖口县总结了“村庄整治”“产业发展”“合作开发”“集中安置”等模式；永丰县形成了“宅票置换、申请优先”“统一规划、集中建设”“集中整理、分块治理”“审批管理、巡查监管”等模式。

（四）盘活了一批“两闲”资源。各地积极探索闲置宅基地、闲置农房的盘活利用途径，增加农民财产性收入，壮大集体经济。余江区邓埠街道站前村竹溪邓家将“宅改”与城中村改造相结合，实现2020年人均可支配收入2.2万元，比全区农村人均可支配收入高出13%。初步统计，4个国家“宅改”试点县（区）共盘活利用“两闲”发展乡村产业2406宗，增加农民收入869万元，增加集体经济组织收入6803万元。

（五）建设了一批秀美乡村。以“宅改”为抓手，推动消除了村庄空心化现象，村容村貌显著提升，乡村环境和基础设施明显改善。如余江区平定乡蓝田宋家村，通过“宅改”建起了休闲广场、村史馆、村民活动中心；大余县新城镇鱼仙村和浮江乡竹木村，成为赣南特色乡村示范点。■



# 聚焦瓶颈问题 深化宅改试点

广东省农业农村厅

承担国家新一轮农村宅基地制度改革试点任务以来，广东省委、省政府高度重视，切实把试点工作作为一项重要政治任务，主要负责同志亲自研究部署，分管负责同志具体牵头抓，加强领导、精心组织、周密部署、统筹推进。各试点地区认真研究制定试点方案，积极落实任务举措，稳妥有序推进试点工作。

## 一、主要做法

(一) 强化统筹部署。省委、省政府批复同意试点地区实施方案后，省委农办、省农业农村厅迅速组织召开试点工作推进视频会议进行部署动员，要求试点地区进一步健全机制、狠抓落实。6个试点地区积极完善工作机制，全面形成“一个党委书记任组长的宅改工作领导小组、一个宅改会商制度、一个宅改工作专班、一套县镇村联动工作机制、一揽子宅改政策制度体系、一个宅基地管理信息平台”的“六个一”工作抓手，整合资源力

量，层层压实责任，全力推进试点工作。

(二) 夯实改革基础。始终坚持完善顶层设计，稳步做好基础工作。2020年以来，省农业农村厅先后出台《关于规范农村宅基地审批管理的通知》等5份文件，省政府规章《广东省农村宅基地和农村村民住宅建设管理暂行规定》已进入审议阶段，为宅改试点提供法规政策支撑。省委农办、省农业农村厅印发《关于加强农村宅基地改革和管理基础工作的通知》，推动各地区扎实开展摸底调查、村庄规划编制、历史遗留问题化解、确权登记颁证等基础工作，建立健全宅基地管理改革规章制度。目前，试点地区改革政策体系已初步搭建成型，宅基地管理全面规范，改革基础进一步夯实。

(三) 聚焦数字赋能。为破解农村宅基地审批管理流程繁琐、农民群众建房用地审批难等难题，广东省坚持向数字化管理要效率，

加快推进省级农村宅基地管理信息系统建设工作。目前，佛山市南海区、南雄市、龙门县、德庆县宅基地管理信息平台均已上线运行，其余试点地区的信息平台建设也同步推进中。南海区依托“城市大脑”二期研发了农村村民建房全流程审批系统，形成“业务生产数据、数据支撑业务、业务反哺数据”的闭环管理系统，促使宅基地监管审批更规范、更高效。陆河县建设县级农村产权交易中心，探索农房财产权（宅基地使用权）流转渠道。

(四) 强化督导调度。省农业农村厅建立试点台账月报制度，坚持每月一调度，每季一总结，推动工作落细落实。厅领导先后20多次带队赴试点地区开展调研督导，现场研究解决问题，深入推进改革工作。试点所在地市同步加强督导，如肇庆市建立市县会商制度，每月调研指导改革试点工作。积极推动各个试点地区将宅改工作成效纳

入乡村振兴考核或年度绩效考核。2021年11—12月，省农业农村厅组织专家组对试点地区进行了中期评估指导，逐一审核政策文件，帮助解决改革实践中遇到的难点问题，及时纠偏。

(五) 深入宣传发动。省级层面通过融媒体全方位宣传宅基地管理改革政策，举办全省农村宅基地管理改革培训班，2021年线上线下培训6万人次。同时，推动试点地区广泛动员、深入宣传，营造改革氛围。如龙门县组织宅改业务宣讲团，到各镇街开展巡回宣讲培训22期，2160人次听取了宣讲；德庆县发送宣传短信约20万条次，张贴宣传标语2000多条次，派发宣传物品2.4万件；陆河县发放宅改宣传资料4万多份，开展业务培训17场，培训约2500人次。

(六) 积极改革探索。广东省推动试点地区坚持问题导向，以改革创新破难题激活力，积极探索

宅基地“三权分置”的有效路径。一是保障宅基地农户资格权。南海区出台《农村宅基地分配资格认定和管理办法》，首次提出“宅基地户”概念，与公安户籍分离管理，将全区82.7万农村集体经济组织成员通过数据建模划分为47.7万户“宅基地户”，确保分配公平合理；德庆县在保障集体经济组织成员资格权基础上，分类探索与农村密切相关群体的宅基地资格权认定，建立资格权库，保障农户资格权。二是创新宅基地使用权流转制度。龙门县鹤鹑村探索使用权置换模式，相关人员配合新农村建设、土地整理和实施村庄规划主动拆除祖宅的，经村集体经济组织成员会议讨论通过，可在村庄内实施宅基地置换，以村小组名义报建，住宅建成后，相关人员每年给村小组交纳有偿使用费。三是探索宅基地自愿有偿退出机制。佛山市南海区区分自愿有偿退出、依法收回、留权整治等情

形，分类引导宅基地有序退出；南雄市、龙门县、陆河县探索以永久性退出、保留资格权退出、置换等方式开展宅基地退出工作。四是探索宅基地有偿使用机制。南雄市试行“地票登记、土地入股、按比分红、有偿退出”模式和收益分配机制，盘活土地资源发展产业。另外，各地还因地制宜在集体建房等方面积极探索创新，如珠海市斗门区福安村的集体建房探索、佛山市南海区罗村片区的集约型社区建设、龙门县“多户联建、共享产权”模式等。

## 二、几点启示

(一) 改革试点工作推进必须形成合力。农村宅基地制度改革是农村改革的深水区、硬骨头。目前从广东省6个试点地区的改革工作推进情况看，进展并不均衡，有的地区相关政策制度还不够完善，试点过程中也暴露出不少深层次的矛盾和问题。例如，宅改试点推进过程中遇到的农用地转用政策落地难、村庄规划编制政策不够明晰等政策制度层面难题，以及历史遗留问题化解难度较大、农民住宅建设用地供需矛盾突出等实践层面问题，单靠农业农村部门很难推动解决，离不开自然资源等相关部门的指导和支持。试点地区的党委政府必须统筹部门力量，整合资源力量，合力推进改革试点。

(二) 基础工作是深化改革试点的保障。从改革试点工作实践看，各地工作进展还不平衡，有的试点地区基础工作做得不扎实，更遑论有创新举措和亮点特色，而基础工作都做在前面、做得很扎实的地区，改革工作进展顺利、成效较



# 走稳宅改步调 奏响发展强音

甘肃省农业农村厅

新一轮农村宅基地制度改革试点启动以来，甘肃省武威市凉州区、陇西县、康县3个试点县（区）坚持稳慎推进、“三权分置”、农民主体、问题导向、分类指导的原则，紧紧围绕“五探索、两健全、两完善”9项改革试点任务，精心安排、周密部署、扎实推进，取得了初步成效。

## 一、主要做法及成效

（一）高位谋划部署，强化指导推动。为有效推进农村宅基地制度改革试点工作，省委办公厅、省

政府办公厅印发《甘肃省关于深化农村宅基地制度改革试点工作的指导意见》，对照4项基础工作、9项改革内容，一一确定了省直负责部门、统筹推进单位、实施单位及完成时限，落实了省委农办、省农业农村厅、省自然资源厅等13个省直部门和试点县所在市党委政府的工作责任，建立了省市县合力推进的责任体系。省委农办、省农业农村厅牵头召开8次联席会议和现场推进会，严格落实“一月一调度、一季一督查、半年一小结”的工作机

制，及时总结工作进展，分析存在的问题，解决工作困难，形成了工作合力。推动3个试点县（区）成立由县（区）党委政府一把手为双组长的试点工作领导小组，同时推动乡镇成立改革试点工作领导小组、行政村设立宅基地协管员，构建了县乡村三级紧密联动的工作体系，有效落实试点任务。陇西县建立农村宅基地制度改革联席会议制度，加强部门协作配合，凝聚改革工作合力；武威市凉州区将改革试点工作作为镇党委、政府年度重点工

为明显。深化改革试点，必先夯实基础。改革试点地区应率先完成宅基地“房地一体”确权登记颁证，切实摸清底数；率先完成村庄规划优化提升，科学确定宅基地规模布局；系统摸排宅基地历史遗留问题，充分保障农村村民合理住宅建设需求，从而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，为改革试点顺利推进提供有力保障。

（三）改革探索要坚持因地制宜聚焦重点。宅基地制度改革具有较强的地域性，改革试点应根据人地矛盾、经济发展、文化风俗等差异，找准主要矛盾，聚焦重点任务，因地制宜探索完善宅基地

分配、流转、抵押、退出、使用、收益、审批、监管等制度的方法路径。珠三角试点地区主要针对人多地少的现实问题，从存量房地资源盘活、集中居住模式创新等方面进行重点探索，保障户有所居；粤东、粤西、粤北地区的试点主要在盘活资源、促进增收等方面进行重点探索。■

作，纳入实绩考核体系。同时，协调省级财政每年安排500万元试点专项资金，为有效推进农村宅基地制度改革提供了有力保障。

(二) 做好四项工作，夯实改革基础。一是全面摸清底数。推动3个试点县(区)扎实开展宅基地基础信息调查工作。武威市凉州区完成全区16.82万宗宅基地基础信息调查，编制了镇、村、户农村宅基地信息台账和镇、村宅基地利用现状图；陇西县完成全县8.95万宗宅基地基础信息调查，建设了数据库；康县完成全县7.54万宗宅基地基础信息调查，编制完成所有村组宅基地分布图。二是加快推进村庄规划编制。3个试点县(区)紧密结合全省启动实施的“5155”乡村建设示范行动，加快推进县域村庄布局规划和村庄分类。2021年，武威市凉州区对全区442个行政村进行精准分类，完成45个行政村村庄规划编制；陇西县对全县215个行政村进行精准分类，完成67个行政村村庄规划编制；康县按照“多规合一”的要求，对原来编制的317个村庄规划进行修编。三是妥善处置历史遗留问题。武威市凉州区在推进宅基地基础信息调查和确权颁证的同时，摸排有民事纠纷的宅基地28宗，并逐一建档立册，妥善处置25宗，依法清理“一户多宅”废旧宅基地7710宗；康县主要对因2008年“5·12”汶川大地震灾后重建产生的17889宗“一户多宅”问题(占全县总数的31.31%)进行了全面调查摸底、造册登记，拆除危旧房屋4545宗，复耕复绿3221宗。四是加快推进确权登记颁证工作。武威市凉州区、康县分别颁发房地一

体不动产权证128723本、47996本，做到了应颁尽颁。陇西县颁发房地一体不动产权证86427本，占应颁发总数的97%。

(三) 落实规范管理，保障户有所居。3个试点县(区)认真贯彻新修订的《土地管理法》等法律法规及中央农办、农业农村部印发的《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》等文件精神，出台加强宅基地管理的规范性文件及相关配套性文件，明确县农业农村局、县自然资源局和各乡镇(镇)人民政府的职能分工，建立健全宅基地联审联办机制。目前，三个试点县(区)已全面实行“三到场”制度，将宅基地执法权委托乡镇实施，建立了1006人的村级协管员队伍。按照“专项保障、应保尽保”的原则，在每年新增建设用地指标中落实农村村民住宅建设用地指标，2021年3个试点县(区)累计受理宅基地申请886宗，完成审批620宗，基本满足了农民群众合理建房用地需求。

(四) 积极探索创新，提升改革成果。3个试点县(区)特色鲜明，县情典型。武威市凉州区地处河西走廊，是全省第一人口大县，人多地少，土地资源紧张；陇西县是全国著名药材集散地、全省县域经济强县，县城城乡差别明显；康县地处陕甘边境，气候湿润，景色优美，美丽乡村成效显著，但山大沟深，土地资源稀缺。3个试点县(区)在改革中，立足实际进行了各具特色的创新。武威市凉州区出台了《废旧宅基地复垦工作方案》《盘活利用农村闲置宅基地及废弃公益性建设用地实施方案》等6个

文件，在农民自愿的基础上，探索闲置宅基地退出利用新方式，敲响了甘肃省集体经营性建设用地入市“第一槌”。陇西县出台了《农村宅基地资格权管理暂行办法》《闲置农房流转合同(范本)》等4个文件，按照“依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出”的目标要求，聚焦宅基地管得住、用得好、放得活三大重点，稳步落实宅基地分配、使用、流转、退出等方面23项具体工作任务。康县出台了《农村宅基地农户资格权认定管理暂行办法》《农村宅基地使用权流转管理办法》《农村宅基地使用权退出管理办法》等7个文件，并积极探索闲置宅基地和闲置农房盘活利用新路子，利用美丽乡村建设丰硕成果发展“美丽经济”，乡村旅游方兴未艾。

## 二、几点启示

(一) 夯实基础工作是推进农村宅基地制度改革的必要前提。当前，农村宅基地管理底数不清、情况不明、违法违规等问题突出。为顺利推进农村宅基地制度改革，建立严格规范科学的农村宅基地制度管理体系，形成宅基地节约集约高效利用的态势，试点地区必须下定决心、花大力气，做好基础工作，建立一本明白账，划出村庄布局蓝图，处置违法违规突出问题，化解群众矛盾纠纷，明晰群众产权。

(二) 切实保障群众利益是推进农村宅基地制度改革的根本原则。土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损，是宅基地制度改革的底线红线，也是农民群众根本利益所在。在宅基地制度改革试点工作推进中，既要考



考虑农民群众的当前利益，让农民群众有获得感，积极拥护改革、参与改革，更要考虑农民群众的长远利益，对宅基地资格权保障、认定及宅基地分配、使用等方面进行认真探索，从全面推进乡村振兴战略高度探索宅基地制度安排。

（三）探索建立规范高效管理体系是推进改革试点工作的核心内容。试点就是要探索出既能为农村集体经济组织成员提供基本住房保障，又能最大限度节约农村建设用地的制度。深化农村宅基地制度改革，一方面要建立健全宅基地分配、审批、使用、流转以及违法用地查处、闲置宅基地盘活利用等制度，落实部门职责，建立共享机制，彻底改变过去管理混乱、农民群众建房合理用地需求得不到满足的状况；另一方面，要厘清宅基地所有权、资格权、使用权之间的关系，建立一整套科学合理、管理高

效的制度体系。

（四）激活土地资源价值是顺利推进农村宅基地制度改革试点工作的关键所在。宅基地制度改革有利于盘活闲置土地资源，发展农村新产业新业态，拓宽农民增收渠道。宅基地制度改革要与集体经营性建设用地入市、农村集体产权制度改革等农村系列改革紧密贯通，通过改革创新，打通制度链条，用好集体经营性建设用地入市等政策，形成改革合力，激活土地资源价值，为农村产业发展腾挪用地空间、提供土地保障、拓展资金筹措渠道，激发多方参与宅基地制度改革的积极性，促进农村集体经济发展壮大、农民增收致富。

### 三、下一步打算

一是继续在探索建立科学高效的宅基地管理体系上下功夫。以试点工作为契机，明确省市县乡村五级工作责任，建立系统完备、分工

明确、上下联动、运转有效的宅基地管理体系。二是继续在探索建立系统科学的农村宅基地制度体系上下功夫。在管好所有权方面，明确农村集体经济组织宅基地所有权；在保障宅基地农户资格权方面，明确资格权的概念、内涵，积极探索资格权的权能和实现形式；在适度放活宅基地使用权方面，探索出租、抵押、转让、作价入股等方式。三是继续在盘活利用闲置宅基地和闲置农房上下功夫。鼓励村集体发挥主体作用，盘活闲置宅基地和闲置农房，积极发展乡村旅游、精品民宿、电商物流等产业。四是继续在统筹推进农村改革上下功夫。完善退出宅基地转为集体经营性建设用地入市方法，探索农村建设用地“村村挂钩”制度，拓宽农村集体经济组织及成员融资渠道，推动形成乡村发展有活力、农民个人能增收、要素下乡有载体的局面。▲

# 强化“五大思维” 推进农村宅基地制度改革整市试点

安徽省滁州市农村宅基地制度改革整市试点工作领导小组

安徽省滁州市深入贯彻习近平总书记关于农村宅基地制度改革的重要指示精神，严格对照中办、国办《深化农村宅基地制度改革试点方案》，重点聚焦“五探索、两健全、两完善”改革任务，坚持“用市场的逻辑谋事、用资本的力量干事、用平台的思维成事”，推动农村宅基地制度改革试点取得阶段性进展。

## 一、强化底线思维，稳慎有序推进

始终把宅基地制度改革作为党政“一把手”工程，坚持试点先行，分步推进，稳妥实施。

（一）坚持顶格推进。成立市委、市政府主要负责同志任双组长的农村宅基地制度改革工作领导小组，组建专班牵头协调抓总，建立“市联县、县包镇、镇包村”三级领导联系包保制度，先后召开市委农村工作会议、市委常委会、市政府常务会议等，专题研究改革试点工作；市人大常委会组织专题调研，提出建设性意见及建议；市政协召开专题资政会，围绕试点推进积极建言献策。

（二）坚持试点先行。紧扣9项试点内容精心制定实施方案，在

实现试点内容全覆盖基础上，各县（市、区）自行确定若干项试点内容，制定具体实施方案；按照积极探索、稳慎推进原则，选择基础条件好、群众改革意愿强、具有代表性的22个乡镇34个行政村先行开展试点，探索改革经验。2021年9月，全市转入扩面提升阶段，在所有乡镇、村推开改革基础工作，鼓励有条件、有基础的村深入探索。

（三）坚持民意为先。强化党建引领，充分发挥村“两委”作用，注重发挥农民主体作用，切实尊重农民意愿，把宅基地资格权认定等重大改革事项的话语权、选择权、监督权交给农民。如明光市管店镇坚持问计于民、问需于民，建立“民意库”，累计召开相关意见征集等会议36次，梳理农民宅基地改革“心里话”68条。

## 二、强化创新思维，建立长效机制

大力弘扬改革创新、敢为人先的小岗精神，围绕探索宅基地“三权分置”有效路径，积极完善农村宅基地管理制度体系。

（一）构建制度框架。围绕“五探索、两健全、两完善”改革任务，梳理形成市、县、乡镇、村

四级制度目录，市级搭建“1+9+N”指导意见体系（即1个试点实施方案、9个改革内容指导意见、N个创新制度），县级制定具体实施办法，乡镇级以宅基地审批监管制度为重点，村级以宅基地管理章程为重点，努力形成上下衔接、相互配套、贯穿全流程的农村宅基地管理制度体系。

（二）突出重点环节。出台《农村集体经济组织行使农村宅基地集体所有权指导意见》，明确村集体经济组织对宅基地规划、分配、使用、收益等权利；探索以集体建设保障房、流转闲置房等多种方式，强化乡村振兴人才住房保障。截至目前，全市8个县（市、区）围绕改革试点9项重点内容出台相关制度77项。

（三）加强探索创新。围绕适度放活宅基地使用权，制定集体经营性建设用地入市管理办法，明确入市范围条件、操作程序、收益管理等；开展县域内跨集体经济组织调剂分配宅基地探索，研究制定跨集体经济组织有偿调剂宅基地等重点制度，有效破解“原籍住房不敢退、异地建房办证难”矛盾。截至目前，全市8个县（市、区）围绕集

体经营性建设用地入市等创新相关制度28项。

### 三、强化市场思维，激活使用权能

注重运用市场逻辑，引入社会资本，适度放活宅基地使用权，为壮大集体经济、促进农户增收创造新的增长极。

(一)探索规模流转机制。鼓励农村集体经济组织统一流转农户闲置宅基地(农房)，引导农户通过自营、出租、入股等多种形式有效盘活农村闲置宅基地(农房)，重点发展乡村旅游、康养等乡村新产业新业态。截至目前，全市流转闲置宅基地(农房)3359宗，村集体和农民增收770多万元。

(二)探索有偿退出机制。完善农村集体建设用地区和农用地基准地价体系，市县两级均制定了具体实施办法；构建退出宅基地乡镇整备体系，完善资格权、使用权和农房等有偿退出奖补政策，鼓励农民自愿有偿退出。截至目前，全市自愿退出宅基地1.1万宗、1.24万亩(含村内公共区域面积)。

(三)探索有偿使用机制。针对“一户多宅”、超面积以及非本集体经济组织成员通过继承等合法方式占用宅基地的，积极探索有偿使用、跨集体经济组织有偿调剂，在尊重农民意愿情况下实行阶梯收费。目前对3.25万宗超面积等宅基地收取有偿使用费778万元，其中竞价择位、跨集体经济组织使用的120余宗，有偿使用费约350万元。明光市涧溪镇按照20年期限(宅基地最长流转期限20年)，按超出50平方米、100平方米、150平方米等3个档次，每年分别收取2元/平方米、3元/

平方米、5元/平方米有偿使用费。

### 四、强化平台思维，促进资源耦合

按照“标准规范统一、数据填平补齐、系统实用高效”原则，不断完善农村宅基地数据库，搭建信息平台，促进宅基地信息高速流动。

(一)筹建信息化管理平台。联合驻地高校投入2700余万元，制定建设方案、细化5项技术标准，高标准搭建涵盖信息管理、业务审批、资源查找、盘活利用等功能的全信息三维实景管理信息平台。目前宅基地信息补充调查全面完成、质检汇交入库数据80万宗，占比达99.6%。

(二)拓展一体化交易平台。依托市公共资源交易中心完善农村产权交易平台，探索拓展交易内容，推动农村宅基地有偿流转和退出宅基地依法形成的集体建设用地指标挂牌上市。2021年以来完成16宗宅基地有偿流转，交易金额284.8万元；挂牌交易集体建设用地合计16批、74块、1083.54亩，交易金额1.026亿元。

(三)完善全程化监管平台。健全市县指导、乡镇主责、村级协助的农村宅基地监管体制，按照“镇有专管员、村有协管员、组有信息员”标准建立三级监管网格，聘任“三员”2568名，实现行政村全覆盖；依法赋予乡镇(街道)行政执法权，落实宅基地日常巡查、执法监督各项机制，今年以来共发现制止未批先建、超面积建房、占用耕地建房等违规行为81件。

### 五、强化系统思维，推动改革集成

坚持以农村土地制度改革为主

线，统筹推进农村宅基地制度、农村集体产权制度改革及农村改革试验区创建，以农村宅基地制度改革新成效，激发乡村振兴新活力。

(一)强化与产权制度改革衔接。将农村集体产权制度改革中成员资格界定成果作为宅基地农户资格权认定主要依据，按照“尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可”原则，统筹考虑生产生活、户籍关系、权利义务等因素，规范资格认定条件，明确申请、初审、复审、评议、公示、备案等“六步认定法”，全市认定宅基地资格权86万户。

(二)强化与乡村发展任务衔接。结合农村改革试验区建设，制定《滁州市村庄规划三年行动实施方案(2021—2023年)》，统筹国土空间规划、生态环境保护等，深入推进农村厕所、垃圾、污水“三大革命”和村庄清洁、秸秆和畜禽粪污资源化利用、村庄规划建设提升“三大行动”，推进村庄“多规合一”，首批34个试点村全部通过专家评审。另有300多个村启动编制。

(三)强化与政策红利释放衔接。统筹考虑乡村产业规划、村庄布局、基层治理等因素，整合多项改革政策有效盘活宅基地(农房)，允许镇、村统筹利用集体经营性建设用地发展乡村产业或入市获得收益。南谯区探索“置业+产业+就业”联合推进模式，利用退出宅基地谋划乡村产业项目16个、总投资超6.5亿元；明光市坚持将宅基地改革与人居环境整治、产业发展等融合推进，建设乡村产业项目10个，实现村集体及农户年增收200余万元。■

# 三向发力， 打造农村宅基地制度改革市域范例

浙江省绍兴市农村宅基地制度改革整市试点工作领导小组

浙江省绍兴市被列为全国新一轮农村宅基地制度改革整市试点单位以来，积极探索宅基地“三权分置”实现形式，在基础夯实、制度创新、项目推进“三向发力”，着力构建全市“六统一”制度体系，提升了宅基地在保障和改善民生、助力乡村振兴、促进共同富裕方面的价值，取得了初步成效。

## 一、主要做法

建章立制实现一体推进。一是建立领导机制。市县两级成立改革领导小组，由党委、政府主要领导担任组长，建立由党委副书记牵头协调、政府分管领导参与的工作格局。市委、市政府主要领导多次召开会议研究、实地走访调研；市人大常委会召开主任会议审议，市政协主席组织开展“请你来协商”专题活动；市领导经常性听取试点情况汇报、开展实地督导。二是建立专班机制。从农业农村、自然资源和规划局、综合执法等相关部门抽调人员，组建市、县工作专班。市级专班定期向市领导报送工作进展及编印工作简报，上报重要制度探

索。三是建立督考机制。实行区、县（市）和先行镇工作进度半月报制度，针对重点工作开展、重要任务落实进行工作调度、实地督查。建立全市改革试点工作考核评价体系，从10个方面进行全面考评，并将试点工作列入市对区、县（市）岗位目标责任制考核和乡村振兴实绩考核。

挂图作战夯实改革基础。根据改革试点工作总体部署，编制基础工作作战图、进度表，定期“亮晒”进展情况，督促各项工作有序推进。一是大力推进宅基地基础信息调查。在先期试点后印发《关于开展农村宅基地基础信息调查工作的通知》进行部署，已完成调查1040个村、75.85万户。二是有序推进村庄规划编制。印发《关于推进村庄规划编制和宅基地整合的通知》，通过重新编制和评估需用相结合的方法，在132个村启动编制“多规合一”的村庄规划。三是创新开展宅基地基准地价体系构建。编制《绍兴市区集体建设用地基准地价评估成果方案》《农房基准价

格体系》，为宅基地退出、流转提供价格参考。四是全面启动宅基地数字化管理服务系统建设。建立农村宅基地数据库，积极打造宅基地一件事办理、一张图管理、一体化决策等应用场景，已完成系统整体框架搭建，各功能模块正在陆续开发。

以点带面抓好实践探索。一是以镇村为单位开展先行先试。全市确定20个宅基地制度改革试点先行镇和12个农村闲置资源全域激活试点镇，建立县级领导挂联机制，开展重点制度探索；确定14个宅基地整治试点村，在市县共同指导下，结合村庄规划编制抓好宅基地整治工作，探索村庄布局整体优化和闲置资源全面激活的新模式。二是以项目为抓手推进成果落地。已启动重点改革项目36个，通过“以宅换宅”“以宅换房”“以宅换钱”“以宅换权”等模式推进宅基地退出利用；2021年引进“闲置农房激活”项目1711个，深化探索出租、入股、合作等方式，并与农村自然生态资源、文化旅游资源联



动激活，打造“闲置农民激活2.0版”。三是以问题为导向推动确权颁证。市级已印发《关于明确农民公寓确权登记发证有关问题的通知》，拟定《农村“一户多宅”处理意见》，全市组织开展包括农村宅基地信访积案在内的“百日攻坚”专项行动。各区、县（市）从具体问题处置着手，推动确权颁证工作。

市县统筹开展制度创新。绍兴市坚持把制度创新作为本次改革试点的重中之重，市级层面致力于从制度层面探索破解农民建房空间不足、“空心村”整治、跨村建房、农民公寓发证、农房（宅基地）转让等难题，在农村宅基地管理的基本政策、审批程序、城乡一体的住房产权体系、流转交易机制、信息管理系统建设、工作管理体系等6方面基本实现统一。印发了《关于农村宅基地整合、退出和利用的指导意见》《关于宅基地农户资格权跨村实现的实施意见（试行）》等制度性文件。县级层面在细化完善市级文件基础上，按照“一县一亮点”要求，因地制宜、各有侧重地开展创新探索，如诸暨市在全国率先探索宅基地“三权三票”制度（即集体权票、保障权票、保留权票，分别对应宅基地集体所有权、农户资格权、宅基地使用权）。

## 二、试点成效

宅基地管理基础更加扎实。市县两级成立独立的宅基地管理职能处（科）室，诸暨市成立全市第一个县级宅基地改革平台公司，为改革推进提供保障和支持。全市宅基地基础信息调查、村庄规

划编制、确权登记颁证等基础性工作有序推进。

农村住房保障进一步加强。通过统一资格权人的认定，拓展资格权权能，构建公平、多元、充分的宅基地资格权保障体系。如越城区孙端街道吴融村农民公寓项目已完成规划，涉及退出农户69户，将在退出地块建设农民公寓203套。

美丽乡村建设路径更加丰富。通过推进宅基地规划和整合，创新宅基地退出方式，完善宅基地利用模式，有效破解“空心村”整治难题，推动村落保护、村庄更新，探索新时代美丽乡村建设可持续发展之路。

农村共同富裕推动更为有效。通过闲置宅基地及农房激活利用、打造“闲置农房激活2.0版”，带动强村富民。全市累计引进开发建设项目5983个，引入社会资本104.29亿元，激活闲置农房20728幢、476.23万平方米，每年分别增加村集体、农民收入3.56亿元、6.78亿元。上虞区岭南乡东澄村引入专业团队，依托宅基地制度改革实行整村激活，打造乡村振兴先行村，2021年吸引游客70万人次，实现经营性收入125.96万元，同比增长118.3%。《绍兴市全域推进宅基地制度改革激发强村富民新活力》获评浙江省高质量发展建设共同富裕示范区最佳实践（第一批）。

## 三、思考与启示

把握好“统与分”，有利于推动整市改革制度创新。绍兴市作为全国仅有的3个整市试点之一，始终牢记整市试点改革使命，坚持系统谋划、一体推进，充分发挥市级统筹力、指导力和协调力，市域层

面突出构建“六统一”制度体系，着力破解各区、县（市）宅基地管理政策分歧多、有缺口等问题。县域层面在全面细化落实市域各项制度的基础上，充分发挥基层首创精神和县域特色，打造14个“一县一亮点”特色制度，促进了全市试点改革工作“相辅相成”“百花齐放”，形成具有绍兴辨识度的经验做法。

把握好“收与放”，有利于实现整市改革稳慎推进。在严守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线基础上，坚持稳慎推进，立足绍兴整市改革，发挥经济发达地区市场优势，以更大范围的流转来释放宅基地市场价值。如在“严禁城镇居民到农村购买宅基地”的前提下，建设全市统一开放的宅基地数字化交易系统，构建起范围更大、信息更全、流转更便捷的宅基地交易市场，将对增加村集体和农户的宅基地收益产生巨大作用。

把握好“因与果”，有利于发挥整市改革集成效应。在实施浙江省新时代乡村集成改革的过程中，以宅基地制度改革为引领，盘活农村资源，撬动农业标准地、市场化、数字化、农村金融、农村集体经营性建设用地、农村住房保障等多领域系统性改革，同时充分利用其他改革成果，推动宅基地制度改革不断取得新突破、新成效。把宅基地制度改革与未来乡村建设、乡村振兴先行村打造结合起来，打好以农村宅基地制度改革为核心的“强村富民”乡村集成改革组合拳，促进乡村全面振兴、实现农民农村共同富裕。■

# 天津市静海区

## 整合数据资源 高质量开展调查摸底

自宅基地调查摸底开展以来，天津市静海区准确把握工作方法，整合多源数据，稳步推进调查工作。全区共完成了331个村、17.5万户、43.5万人、17.3万宗宅基地调查摸底任务及5平方公里1:500地籍图测绘、60平方公里1:500地籍图修测等任务，在全市率先完成区级农村宅基地调查摸底任务，为全市开展调查摸底提供经验。

**一、高度重视调查工作，夯实改革试点基础。**静海区组织成立了以区委副书记为组长，以区农业农村委、“宅改”专班负责人为常务副组长，各乡镇政府主要负责同志为副组长，各村村支部书记、党务工作者为成员的调查摸底工作领导小组，负责组织协调、督促检查，研究解决调查摸底工作中的重大问题。同时，本着“实用可行，科学高效”的原则，编制了《静海区农村宅基地制度改革调查摸底工作实施方案》，指导带动整体工作有序推进。

**二、整合利用现有资源，研发建立工作平台。**为充分利用好现有数据资源，确保调查成果真实有效，静海区汇总规划资源、农业农村、测绘等部门750余万条数据成



果，制定《宅基地调查摸底信息样表》，研发“静海区宅改调查摸底互联网+工作平台”，设计“以人查房，以房查人”等46项自动统计汇总功能，开发3项智能化软件程序软件，极大地提高了调查摸底工作效率和成果规范程度。

**三、积极凝聚各方力量，突出抓好规范运行。**静海区邀请中国农科院、天津工业大学和天津财经大学等机构指导完善调查摸底方案设计，组织市农业农村委、市规划资源局专家开展工作检查4次，上下联动对调查摸底进行全流程把关。同时，组织乡镇、有关职能部门、群众代表召开座谈会2次，以需求为导向，修正程序填报、统计等功能等

11项次，切实做到流程完善、运行便捷、成果可靠。

**四、加强调查成果验证，严把数据质量关。**静海区引入国家级调查数据管理核算验证机制，进行系统自查验证。组织区农业农村委、区规划资源局等单位，将调查数据成果与各单位基础数据叠加验证，对疑问数据全部进行重新核验。调查摸底结果在静海区人民政府官网进行公示，在各村级集体经济组织进行通告，确保群众全面参与和检验。对于后期应用中发现的疑问数据及现势性不足的宗地数据，与乡镇联合建立纠错更新小组，制定查验、举证、纠正等办法，保持调查成果真实性、现实性、科学性。■

## 河北省邢台市信都区

# 创新工作方法 探索宅基地管理信息化建设

河北省邢台市信都区总面积1941平方公里，兼有平原、浅山丘陵区 and 深山区地形地貌，下辖17个乡镇、519个行政村。被列为新一轮农村宅基地制度改革试点地区以来，信都区率先完成宅基地基础信息调查工作，建立宅基地数据库和县级管理信息系统，探索了一条宅基地数字化管理之路。

**一、多措并举，保障工作推进高效化。**信都区根据农业农村部、省农业农村厅文件要求，制定工作方案，细化调查时间、方式、技术标准，明确由区委副书记任基础信息调查工作专班主任，乡镇改革领导小组负责推动工作，村级组建专门队伍承担调查工作。落实财政经费400万元，编发农村宅基地入户调查操作指南、常见问题100问，编发宣传资料3万余份，培训业务骨干5000余人次。同时，应用无人机、云平台等信息技术，通过实景三维建模，多视角影像拍摄，三维立体展示宅基地利用现状及村容村貌。

**二、统一流程，确保专项调查规范化。**信都区研究制定基础信息调查“六步走”工作法，精细化开展调查。第一步是部门联动，确保

数据全面。立足已有基础，制定调查表和填报标准，以宅基地确权地籍调查图为底图，以宗地为单位开展补充调查和空间信息测绘调查。第二步是入户调查，确保数据真实。开发手机APP调查软件，实行电子化录入。各村建立入户调查队，逐户调查、核实、登记，做到“一户、一宅、一表、一台账”。第三步是科技助力，确保数据准确。选聘专业测绘队伍，采取实地测量与无人机倾斜摄影测量相结合的方式，对全区519个行政村宅基地及房屋情况进行采集，全方位掌握最新数据。第四步是专业核实，确保数据质量。建立“3+3”数据核实机制，通过村调查员、软件公司、测绘队三方人员，加航测数据、自规部门数据、系统数据“三比对”方式逐户核实。第五步是抽样核查，确保数据规范。通过平台查询、实地抽查方式，对数据录入的逻辑关系、是否漏登信息等进行检查核实。第六步是评估验收，确保数据达标。由第三方机构专家，对整体调查工作进行评估验收。验收合格后，通过汇总整理、质量检查、图属关联、规范化处理等，形成一整套宅基地调查成果资料。

**三、建设平台，实现宅基地管理数字化。**信都区在全省率先运行农村宅基地综合管理系统，涵盖了基础调查、数据管理、业务管理、综合执法、监管预警、统计分析、以图管地、盘活利用等功能，实现了档案管理电子化、审批管理高效化、实景展示立体化、违法查处动态化、盘活利用实时化，推动宅基地申请、审批、流转、违法用地查处等全流程一网通办。系统在设计上有6个特点。一是调查员关注公众号即可进入调查程序，可快速完成入户调查工作，操作简单易懂。二是对收集上来的数据进行初步质检，预防后期数据汇交时因数据错误率高导致的入库困难。三是与农村集体产权制度改革管理系统实现互通互连，提高信息的采集效率和准确性。四是通过“一张图”快速了解农户、人口、宗地数、面积、权利人、家庭成员等基本信息，数据查看直观。五是实现了快速统计，可快捷查询区、乡镇、村、农户四级台账信息。六是开设与自然资源、住房城乡建设等部门的数据接口，实现了农村宅基地审批与乡村建设规划许可、农房建设管理等信息的共享利用。■

# 安徽省来安县半塔镇 积极稳妥化解宅基地历史遗留问题

半塔镇作为安徽省来安县农村宅基地制度改革试点先行先试乡镇，积极探索农村“一户多宅”、宅基地面积超标和非本集体经济组织成员占用等历史遗留问题化解途径。

**一、摸清底数，认定资格。**半塔镇率先开展农村宅基地基础信息调查，共调查农户21568户、宅基地17859宗，全面摸清了权属关系和利用现状，梳理确定了1817户3764宗“一户多宅”、9685宗超占面积、395户非本集体经济组织成员占有宅基地，以及5975宗629.7亩闲置宅基地等问题清单。在此基础上，按照“逐户排查、分类认定、登记到人、发证到户”要求，完成全镇18780户农户的宅基地资格权认定登记工作。

**二、建章立制，宣传发动。**半塔镇通过指导各村召开村集体经济组织成员代表大会，制定村级《农村宅基地管理章程》，赋权村民理事会对农村宅基地统一行使分配、处置、收益和管理等职能，制定《村民理事会农村宅基地管理流程图》，完善村民议事、评事和定事机制。成立由镇、村干部为主的宣传工作队，广泛宣传宅基地改革政策，提高群众参与积极性。

**三、明确范围，区分标准。**半塔镇指导村集体经济组织成员代表大会出台《宅基地有偿使用暂行办法》，以1988年3月1日安徽省实施《中华人民共和国土地管理法》为节点，将该时间以后的“一户多宅”、宅基地面积超标、非本集体经济组织成员占用、继承取得和经农村集体经济组织民主认定的其他情形宅基地纳入有偿使用范围。对全镇9685户超占法定面积160平方米的农户进行分类统计，分地域和类别指导村集体经济组织以50平方米为阶梯，对超面积宅基地实行超额累进收费，以“多占多缴”倒逼“超占多占”。

**四、建立台账，销号管理。**半塔镇依据《来安县农村宅基地历史遗留问题处置暂行办法》，制定《宅基地历史遗留问题排查登记台账》，对不同原因形成的“一户多宅”、宅基地面积超标、非本集体经济组织成员占用、违法违规占地建房、权属争议及其他等6大类历史遗留问题，细分为23项问题逐一排查登记台账。根据基础信息调查和资格权认定成果，结合有偿使用情况，实行处置一例、销号一例，切实提高问题处置率。全镇目前已收



取有偿使用费231户、49483元，并定期张榜公示，维护群众知情权，发挥群众监督作用。

**五、收支有序，盘活共赢。**半塔镇坚持取之于民、用之于农原则，指导村集体制定《宅基地收益使用分配管理办法》，对宅基地收益的取得、分配和使用等作出具体规定。宅基地收益主要用于集体成员收益分红，村集体留成原则不少于20%，重点用于农村公共设施和公益事业建设等集体支出。同时，利用清理清退的农户超面积闲置宅基地，发展小菜园、小果园、小田园、小鱼塘，实现环境美化与农户增收“双赢”。

## 湖北省大冶市

# “一二三四” 工作法扎实推进基础信息调查

湖北省大冶市位于鄂东南地区，素有“青铜文化发祥地”、“江南聚宝盆”之称，现有人口98万，辖10个乡镇、4个街道办事处、1个国家级高新区和1个国有农场，332个行政村。大冶市在新一轮农村宅基地制度改革试点中坚持“夯实基础、推进改革、见真见效”工作思路，推行“一二三四工作法”，扎实开展农村宅基地基础信息调查，取得了良好成效。

**一、构建“一个体系”，保障工作推进。**大冶市成立由市级宅改领导小组办公室负责人、镇级分管负责人、村级支部书记、组级村庄理事会会长和第三方公司项目负责人组成的“五合一”工作专班，市政府统筹安排200万元专项资金，保障基础信息调查工作经费。同时，建立“日碰头、周例会、月调度”和重大问题会商机制，先后召开工作专班会议8次、专题会议13次，组织督导调研50余次，确保宅基地基础信息调查工作有序推进。

**二、探索“两种方式”，筑牢工作基础。**大冶市采取“会议发动、媒体宣传”等方式，筑牢宅基地基础信息调查工作的群众基础。印发《致全市农民朋友的一封公开

信》14万份，制作横幅、宣传标语650多条，通过报纸专栏、“村村响”广播、微信群等形式，广泛宣传基础信息调查工作的意义和方法。发挥村庄理事会的主体作用，利用节假日和夜晚，以祠堂会议、广场会议、户主联合会等方式，召开群众会议120余次，听取农民意见，调解矛盾纠纷，做通群众思想，让群众主动配合开展基础信息调查。

**三、严守“三个标准”，确保数据质量。**大冶市认真落实农业农村部下发的技术规范要求，制定《大冶市农村宅基地基础信息调查工作实施方案》，按照“摸清一方底数、建立一本台账、绘制一张现状图”的标准组织调查工作。在实际操作中，一个行政村由四名专业技术人员、一名乡镇干部、三名村干部、每组三名村庄理事会成员组成调查小组，依据房地一体确权登记工作底图，逐户上门调查核实宅基地权属、面积、利用状况等。针对被调查人不在家等情况，调查组通过电话、短信、微信主动核实情况。调查结果在村务公开栏、各湾祠堂门前和湾组微信群进行公示。在

摸清底数的基础上，以行政村为单位建立包含宅基地权属信息、户内共有人信息、宅基地面积、房屋面积、相关意愿的基础台账，绘制详实、准确的宅基地分布现状图，为全面推开宅基地制度改革试点工作提供坚实基础。

**四、创新“四个模块”，实现便民服务。**为实现数据多跑腿、群众少跑路，大冶市按照“信息一张图、管理一条链、监测一张网、交易一平台”要求，开发了农村宅基地和农民建房审批管理平台。管理平台按照“查询、审批、监管、交易”四大模块建设，实现了宅基地申请、审批、流转、退出和监管功能，实现了网络一体化办公、无纸化联网协同办公和数据共享，群众可在村委会或家里通过电脑登陆管理平台办理宅基地和建房申请。平台建成后，全市已有1239户农户提出建房申请，审批通过1018户。在此基础上，大冶市还结合人居环境整治和美丽乡村建设，以村庄理事会为主体，引导村民拆除退出闲置宅基地用于村庄公益事业建设。目前，全市农村宅基地有偿退出56宗，退出面积8.5亩，村民获得退出补偿费87.5万元。▲

# 重庆市永川区 着眼“四个服务” 搭建宅基地大数据平台

重庆市永川区自启动新一轮农村宅基地制度改革试点以来，坚持以大数据创新赋能农村宅基地制度改革，围绕群众、集体、政府、市场四大主体，着眼于服务群众办事便利化、集体决策精准化、政府监管规范化、市场流通高效化等“四个服务”原则，系统建设农村宅基地大数据管理平台，有效实现了宅基地“信息一张图、管理一条链、监测一张网”。

## 一、服务群众办事便利化。

永川区为方便群众办事，开发宅基地管理微信小程序，做到“三个首次”。一是首次实现在线申请。以永川区农村宅基地资格权库大数据为基础，面向具备资格权的农民开放宅基地线上申请功能，村民可以通过微信小程序填报基本信息，发起审批申请。二是首次实现在线查询。建立宅基地政策数据库，汇聚各项政策法规，面向社会公众开通政策咨询、查询功能。农民可以通过小程序实时查看宅基地审批进程。三是首次实现在线发布。符合宅基地使用权流转条件的农民，可以利用小程序上传宅基地及地上房屋现状、位置、图片等信息，用于流转交易。

二、服务集体决策精准化。永川区针对土地所有者的现实需要，

为村集体量身定制土地要素库、招商地块库、配套服务库。一是精准掌握集体家底。建立土地要素库，充分利用宅基地基础信息调查和农村土地确权信息资源，全面汇总农村土地信息，实现农村土地资源要素“现状一张图”。二是精准助力土地流转。建立招商地块库，引入标准地块概念，以50亩以上规模流转承包地为基础，配套收集周边闲置宅基地、基础设施等信息，量身定制地块信息，方便承包地规模经营。三是精准优化营商环境。建立配套服务库，广泛收集农村劳动力、闲置农房、优质粮油果蔬种植基地等生产要素信息，最大限度满足企业就近便采购生产所需的社会服务。

## 三、服务政府监管规范化。

永川区以数字化为牵引，开发农村宅基地管理信息系统，分解宅基地审批管理10个环节，通过严格宅基地审批管理，确保守住“三条底线”。一是确保选址不越界。以国土空间规划为底版，依托宅基地管理信息系统，采用厘米级RTK设备实施宅基地选址现场定位作业，将误差值控制在1厘米以内，保证宅基地审批管理“一张图”与实际情况精确一致。二是确保审批不延迟。明确10个审批环节运转时限，通过创新采用“三色”预警制度，支持

申请人实时查询，倒逼审批增质提速。系统试运行以来，宅基地审批时限由原来的15个工作日缩减为10个工作日。三是确保监管不缺位。开通定位打卡功能，由群众发起申请，在线落实工作人员宅基地选址、放线、验收“三到场”监管要求。开通线上举报平台，引导群众对乱占超占宅基地行为上传举报。

## 四、服务市场流通高效化。

永川区创造性建设宅基地房屋交易系统，通过搭建“三个平台”，推动农村土地要素有序流通。一是搭建买方平台。在微信小程序中开通“我要租房”功能模块，支持社会群众发布求租信息，实时分类浏览、按需搜索现有房源，畅通农房租赁渠道。二是搭建卖方平台。在微信小程序中开通“我有房源”功能模块，引导符合条件、有流转意愿的农民，根据信息采集要求，在模块中发起流转申请，经村、镇审核后，即可面向市场发布流转信息。支持将宅基地与邻近的承包地打包流转，提升市场竞争力。三是搭建鉴证平台。将永川区农村宅基地管理信息系统接入重庆市土地交易所，线上交易由市土交所同步提供交易鉴证，满足交易双方鉴证需求，为新兴的农村土地要素市场提供保障服务。■

## 贵州省息烽县

# “四个一” 做实宅改基础工作

近年来，贵州省息烽县以开展农村宅基地制度改革试点为契机，在坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的基础上，聚焦“四个一”工作，保障宅基地制度改革措施落到实处，进一步规范宅基地管理利用。

**一、摸清底数，绘制基础信息“一张图”。**息烽县依托农村宅基地基础信息调查APP平台，结合第三次全国国土调查、农村集体土地确权登记发证、农村乱占耕地建房问题专项整治等工作，组织1321名调查员对农村宅基地基础信息，以及未批先建、超批准面积建房、“一户多宅”、建新不拆旧等问题进行逐一摸底、建立台账，并将调查数据录入农村资源数据库，形成全县农村宅基地基础信息“作战图”。

目前，全县经调查共有农户5.6万户，宅基地5.89万宗、2.05万亩；已采集录入农户信息5.55万条、宅基地信息5.87万条。

**二、优化布局，勾画规划管控“一条线”。**息烽县立足村庄发展现状、区位条件等，对乡村进行合理规划，科学划定“三区三线”（三区：生态空间、农业空间、城镇空间；三线：生态保护红线、基本农田保护线、城镇开发边界线），统筹谋划“三生”（生产、生活、生态）空间和各类基础设施布局，实现山水、田园、林地和村庄有机融合。截至目前，已编制完成《息烽县2035空间发展战略研究》《息烽县县域乡村建设规划》，141个行政村中已有31个完成村庄规划和发展战略编制工作，其

余110个已基本完成现场调查。

**三、化解旧疾，拧紧农民主体“一股绳”。**通过深入乡（镇、街道）、村组、农户进行调研座谈走访，息烽县全面摸排农户建房情况，梳理归纳农村宅基地管理问题共6大类16个方面，并逐一建立台账。积极探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”及宅基地有偿使用等制度，制定出台《息烽县农村宅基地及农房历史遗留问题处理暂行办法（试行）》。目前，已化解宅基地面积超标等历史遗留问题26件，推动了宅基地分配使用的公平公正，保障了农民的合法权益。

**四、确权登记，确保房地一体“一张证”。**息烽县按照房地一体宅基地使用权确权登记发证工作要求，积极推进权籍调查，明确权属关系，加快颁发统一的不动产权证书。同时，进一步规范登记申报材料标准和颁证程序，针对“房地不一体”带来的产权不明晰、处置不统一等问题，明确“房随地走”，实现“一张证”管理。截至目前，全县已完成房地一体宅基地使用权确权登记3.67万宗，不动产权证书颁发工作正有序开展。确权登记所需经费1800万元已纳入本级财政一般公共预算，最大程度减轻了农民经济负担。📍



# 河北省定州市 探索宅基地“三权分置”有效实现形式

新一轮宅改试点工作开展以来，河北省定州市结合实际深入研究改革的目标和需求，围绕落实所有权、保障资格权、放活使用权，积极推动统筹利用，不断健全长效机制。

**一、围绕落实所有权，探索规范管理长效机制。**把村集体权利具体化，在宅基地取得、流转、退出、使用、审批、收益分配等方面健全完善相关制度。采用“三情形、三阶梯”收费方式，推动超标占用、“一户多宅”、非本集体成员占用有偿使用。严格执行“一户一宅、限定面积”，把审批权落实到乡镇，新分配宅基地和翻建住房全部实行“户申请、村审查、乡审批、市备案”，在乡镇综合服务中心“一站式”办结。

**二、围绕保障资格权，探索实现户有所居长效机制。**针对全市各村分户标准不统一、不科学问题，完善集体成员身份界定、宅基地资格权认定办法。采取在本集体经济组织具备成员资格、长期生产生活、存在权利义务关系和参考土地承包权“三原则、一参考”的分户标准，不以“户口簿”为唯一依据，确认资格权户25.7万户。针对少数农户符合“一户一宅”条件且无

住房问题，通过内部流转、存量分配、多户联建、增量兜底等方式予以保障，2021年以来提出申请的农户全部得到解决。针对单宗宅基地面积较大且有分户建房需求问题，制定具体操作办法，明确在原有宅基地上分户建房、不再另选新址，全市已有81户实施了“宅内分户”。

**三、围绕放活使用权，探索有偿退出长效机制。**针对宅基地闲置浪费、流转退出不畅问题，探索四条途径。一是货币补偿。建立农村建设用地基准地价体系，宅基地退出价格以“基准地价+建筑物评估”为参考，由村集体与农户协商确定。2021年退出宅基地142宗、79亩，平均每宗补偿约3.6万元。二是产权置换。组织5个村退出宅基地318宗、229亩，建设农民住宅小区，实现“以宅换房”。三是保权退出。通过“保留资格权、暂时退出使用权”方式，由村集体与村民协商签订退出协议，共退出宅基地93宗、51亩。四是康养保障。村集体建设“幸福互助院”，目前有26户以使用权置换居住权，解决了孤寡老人养老问题。

**四、围绕统筹利用，探索盘活利用长效机制。**把宅基地制度改革与新型城镇化、乡村振兴结合起



来，以盘活利用为重点，拓展城乡用地空间。一是在成方连片退出上做文章，依托重点镇及其周边产业园区打造城乡统筹示范区，探索通过农民公寓和农民住宅小区保障户有所居。二是在闲置宅基地盘活利用上做文章，规划涉及3个乡镇21个村的乡村振兴示范区，对区域内的496宗闲散宅基地，引入社会资本，通过租赁、入股、合作等方式发展民宿和文旅项目。三是在构建城乡统一的建设用地市场上做文章，制定宅基地调整为集体经营性建设用地入市实施办法和规划，在主城区、经济开发区周边选择14个村开展探索。四是在合理利用增减挂钩政策上做文章，由市财政出资设立5000万元的周转资金池，腾退的宅基地复垦后，置换出建设用地指标在市域内调剂使用，按每亩30万元进行奖补。▲



## 江苏省沛县

# 探索“三审五书”模式 规范宅基地流转程序

江苏省沛县在完成农村宅基地使用权确权登记颁证、建立农村宅基地基准地价的基础上，依托全省农村产权交易信息服务平台，积极探索农户闲置宅基地和农房使用权有偿规范流转模式。截至目前，全县闲置宅基地线上流转140宗，总面积37112平方米，成交总金额188.4万元，平均溢价率12.5%，全部交易实现了零纠纷、零投诉、零矛盾。

**一、制定一套制度，织密流转交易“政策网”。**沛县按照“权属清晰、流转顺畅”的目标要求，全县域推开闲置宅基地激活改革，积极探索完善入市主体、入市范围和途径、市场交易规则、配套服务等体制机制。县农村宅基地制度改革试点工作领导小组出台《沛县农村宅基地资格权认定办法》《沛县农村闲置宅基地和农房流转交易办法》《沛县农村宅基地管理办法（试行）》《沛县组建农村宅基地管理村民理事会指导意见（试行）》等农村宅基地和农房管理制度，并细化流转审批、线上交易、合同签订等多环节交易服务细则，形成“5+X”的试点工作制度和政策体系。同时，依托沛县农村产权交易服务中心开展闲置宅基地和农房使用权线上流转，在

促进农村产权流转规范交易、打通城乡要素流动通道等方面取得了良好成效。

**二、设置三级审核，打造流转交易“程序链”。**在农村产权交易申请、审核、发布、竞买等基本流程的基础上，沛县进一步细化审核层级，落实县镇村三级监管责任，采取村级审核、镇级初审、县级复审三级审核办法，对交易申请资料严格把关。村集体对申请人的材料进行初审，重点审查“一证一房一书”。委托村集体流转的，须签订授权委托书。镇（街道）产权交易分理处重点审核项目登记信息真实性、交易前置条件符合度和流转用途合规性。县产权交易中心重点审核交易项目提交材料的完整性、合理性、合法性，并通过实地查看，进一步明确权属位置。初步审核合格后，委托律师事务所对材料进行审核，律师事务所在收到资料后5个工作日内出具法律意见书，县产权交易中心根据法律意见书出具县级复审意见。三级审核机制保证了材料合规性、权属合法性，确保农户闲置宅基地和农房使用权流转交易市场信息公开透明、产权真实有效。截至目前，沛县所辖17个镇（街道）均设立了农村产权交易分

理处，370个村（居）设立交易服务站，律师事务所代理费用由财政全额保障，共配备专职律师3人，出具法律意见书100余份。

**三、制作五类文本，设立流转交易“标准体”。**沛县坚持将标准化、规范化贯穿闲置宅基地和农房使用权流转交易始终，制作《承诺书》《交易委托书》《交易鉴证书》《成交确认书》《农村闲置宅基地和农房使用权租赁合同》等五类示范文本，在交易文书上进一步防范法律风险。交易前由拟流转闲置宅基地的农户签订承诺书和交易委托书，成交后交易双方签订成交确认书和标准合同书，农村产权交易中心出具产权交易鉴证书，为保障双方的合法权益、促进各方当事人全面诚信履行合同义务发挥重要作用。五类文本充分考虑了转让方、受让方的正当合理诉求，并对将来可能出现的法律风险处置进行明确约定，有效发挥了产权交易中心法律服务功能，减少了交易矛盾纠纷，提高了交易积极性。同时，交易鉴证书对流转交易行为的合法性、规范性提供了背书，厘清了交易双方的权责关系，为农村产权流入方申请相关农业补贴、抵押融资提供了规范凭证。▲

# 浙江省象山县 深化宅基地“三权分置” 激发乡村振兴新活力

浙江省象山县围绕高质量实现共同富裕目标，推进以农村宅基地制度为主线的农村综合改革，以数字改革赋能乡村，以制度创新强化集成，深化“三权分置”，严守“三条底线”，城乡融合体制逐步健全，共同富裕路径不断拓展。

**一、落实集体所有权，创新村庄经营模式，不断缩小城乡发展差距。**在宅基地集体所有权上，象山县做好三篇文章。一是确权强保障。启动宅基地所有权确权登记，将宅基地所有权登记至村集体，树立宅基地所有权归集体所有的产权意识。二是赋权强管理。制定宅基地所有权行使指导意见，探索对轻微违规或超标准宅基地实行有条件办理不动产登记，以村集体经济组织为主导收取有偿使用费1800万元。推广宅基地经营服务收费制度，实现集体经济有收益、村庄管理可持续。三是活权提收益。创新集体土地收储和用途转变机制，开展集体经营性建设用地入市试点，推动闲置宅基地和闲置农房高效利用。大徐镇林善岙村利用退出的闲置宅基地依法依规建设职工公寓出

租，集体年增收30万元；西周镇莲花村利用闲置用地建成拥有118个床位的养老公寓，年增收80万元。

**二、保障农户资格权，拓展权益实现形式，不断缩小城乡收入差距。**在宅基地农户资格权上，象山县探索了三种模式。一是探索资格权“权票”。拓展农民资格权保障机制，通过赋予农户资格权“权票”，逐步构建落地建房、置换住宅、流转交易、有偿退出、跨区域安置、抵押融资等资格权管理体系。全县有573户未申请宅基地的低收入农户利用“权票”享受了城市保障房政策。二是探索宅基地跨区域安置。在符合村庄规划和保障本村农户建房需求前提下，允许村集体盘活本村闲置建设用地开展异地安置。西周镇土桥村整合闲置建设用地22亩，以每宗15万元~28万元的价格租赁给其他村集体用于安置村民。目前，全县除中心城区以外全域开展跨区域安置试点，累计办理跨区域建房审批1760户。三是探索权益实现多种途径。建立农村“以权养老”“以房养老”制度，推动资格权资产化，全县183个村建成居

家养老公寓3343套，对580户退出宅基地农户实行集中养老。

**三、适度放活宅基地使用权，激活产业振兴路径，不断缩小城乡地区差距。**在宅基地使用权上，象山县创新了三条路径。一是创新使用权激活机制。通过创设宅基地、农房使用经营权，制定乡村产业发展、用途负面清单等配套政策，实现资源有效盘活。目前，累计颁发“三权分置”不动产权证128本，盘活利用宅基地7.3万平方米。二是引导农民开展创业创新。通过公司化运营、景区村庄创建、产业项目众筹等措施，大力发展乡村民宿。目前，全县共有民宿床位2万张，农户单幢农房年租赁价格超1万元，自营民宿床位每张年收益在0.8万元~1.5万元。三是拓展社会资本参与盘活途径。建立农房流转经营服务体系，积极引入社会资本依法参与宅基地盘活利用。2021年，全县新引进乡村产业项目14个，完成投资1.7亿元。同时，上线“象山闲置农房盘活”系统，拓展与阿里拍、斯维登、飞猪等高流量平台合作，推动产业项目精准招商。■

# 浙江省诸暨市 构建农民住房保障新机制

诸暨市位于浙江省中北部，“七山一水二分田”，土地资源紧张，农民住房保障问题突出，改善诉求强烈。近年来，诸暨市结合宅基地制度改革，积极探索构建包含兜底型保障、基本型保障、改善型保障、发展型保障、乡愁型保障等多主体供给、多层次保障的农民住房保障新机制。

**一、基本型保障：“一户一宅”和“一户一房”并举。**诸暨市着力探索宅基地资格权的多种实现形式。一是继续完善“一户一宅、限定面积”的宅基地分配建房方式，开展农民住房需求专项调查，注重提高土地利用效率。二是在市郊、中心镇村等人口较为集中的村庄，探索利用集体土地建设农民公寓房。土地性质仍为集体建设用地，资金由村级自筹，政府负责配套基础设施。三是以国资公司为实施主体，通过划拨国有建设用地建设农民保障房，拓宽农民住房保障渠道。目前，诸暨市已建设此类保障房1913套。

**二、改善型保障和发展型保障：探索实施地票制度。**在农民

自愿的前提下，诸暨市对退出复垦的宅基地核发具有相应权利地票，可以用于四个方面。一是流转交易或回购兑现。地票允许在市域内集体经济组织成员之间交易，水田每平方米约7000元，旱地每平方米约3500元。也可以选择被政府回购，价格为每平方米2000元。二是置换年度建房指标。农村集体经济组织成员在符合“一户一宅、限定面积”的情况下，均可购买地票置换年度建房指标，改善居住条件。三是抵扣商品房购房款项。地票权利人可以使用初始核发的地票，在指定的楼盘购买商品房时抵扣购房款项，抵扣标准为3800元/平方米，大约相当于市价的30%。但二次交易取得的地票不允许用于抵扣商品房购房款项。四是用于抵押贷款。允许地票权利人使用地票进行抵押贷款。

**三、乡愁型保障：危旧房权益保全。**针对已在城市定居但未来可能有回乡居住需求的农户，诸暨市明确，在权利人清晰、无物权纠纷的前提下，农户可以在拆除旧房后申请权益保全，由政府发放《农村危旧房权益保全证明》。保全证明

作为补偿计算依据，且未来可优先享受地票交易、宅基地分配、公寓房保障等政策。腾退后的土地主要用于产业发展、农民建房、复垦等用途。这项政策破解了大量空倒房农户“住不了、用不了”，村集体“管不了、收不了”的难题，实现了留权不留地、向时间要空间。

**四、兜底性保障：资格权置换安置。**兜底性保障政策主要是面向房屋经鉴定为危房的困难农户，包括五保户、低保户、低保边缘户等。在农户自愿退出宅基地或放弃宅基地资格权的基础上，将其无偿安置在村集体所有的农房或镇村养老院、福利院，所需日常生活费用由政府和村集体承担，退出的宅基地和农房由村集体收回。

诸暨市通过探索农民住房保障新机制，构建了“特定人群有兜底、无（危）房户有保障、改善户有选择”的阶梯化住房供给结构，形成了“农户自主保障、集体内部保障、政府特定保障”的多元住房保障格局，显化了宅基地财产属性，促进了各类资源要素向农村流动，具有持续生命力。▲

# 安徽省定远县池河镇 创新农民宅基地安置机制

池河镇位于安徽省定远县最东端，与滁州市南谯区、明光市交界。作为定远县农村宅基地制度改革先行试点乡镇，该镇积极探索宅基地农户资格权的有效实现方式，实现了农民“户有所居”，保障了农户的宅基地资格权，有效化解了信访积案，切实维护了农村社会稳定。

**一、条件前置，依法受理。**池河镇制定出台《农村宅基地镇域内安置办法》，规定拥有池河镇农村集体经济组织成员身份且具有农村宅基地资格权，在原村组集体无住房及宅基地，或在原村组按程序合法退出宅基地、现无宅基地和住房，符合“一户一宅”等建房分户条件的本镇农户，可申请在镇域内跨村组安置建房。已享受宅基地自愿有偿退出等奖补政策的农户，则不能申请宅基地跨村组安置。

**二、无偿取得，有偿选位。**安置办法明确，镇域内7个美丽乡村、9个永久性居民点作为异地安置点，符合申请条件的农户按“本村无偿取得，跨村有偿选位”规定，自愿选择建房点。实行跨村组安置的农户，不改变其原户籍及集体经济组织成员身份，但须接受新居住点所在集体经济组织统一管理。镇成立农村宅基地审批小组，制定各安置点宅基



地类别，按类别核算宅基地跨村安置有偿选位标准并张榜公布。

**三、规范程序，联办联审。**有跨村组安置意愿的农户向本村集体经济组织提出申请，并明确愿意前往的安置居住点，经核准备具申请条件，转给安置点所在集体经济组织。安置点所在集体经济组织根据预留宅基地情况，对农户申请提出审批意见，将拟批准的报镇审批小组。镇审批小组审核后，由安置点所在集体经济组织书面通知申请人。如果农户申请未获得安置点所在集体经济组织或镇审批小组批准，由农户所在集体经济组织答复

申请人，并说明原因。

**四、资格互认，占补平衡。**全镇11个村级集体经济组织均建立了跨村组安置农户登记台账，实行宅基地农户资格权互认，即跨村组安置的农户仍在原集体经济组织享受股权利益，新居所在集体经济组织承认该农户宅基地使用权，但不登记为本集体经济组织成员。每年由各集体经济组织相互通报确认情况，同时报镇政府备案。镇宅改小组根据跨村安置实际使用宅基地情况进行调剂分配，落实占补平衡，形成全镇一盘棋。▲

# 福建省晋江市

## 建设农村集合住宅 释放更多改革红利

晋江市位于福建省东南沿海，民营经济发达。晋江市民营企业70%以上散布在农村地区，占用了较多集体建设用地，导致农民合理建房需求无法得到满足。晋江市以新一轮农村宅基地制度改革试点为契机，将解决农民“户有所居”问题作为重点任务，集成县域多项农村改革试点试验政策，通过盘活农村闲置宅基地建设多层单元式农村集合住宅，积极探索集约节约利用土地资源新模式，实现了回应农民需求、发展集体经济、改善人居环境的“多赢”成效。

**一、综合施策，挖掘存量空间。**晋江市采取综合措施盘活存量建设用地。一是摸清基本情况。以房地一体调查数据为基础，系统梳理农村一户一宅、一户多宅、多户一宅、无宅户等情况，全面摸清农民建房需求。据统计，全市现有农户25.4万户、农房17.9万栋，户均宅基地0.7宗，近30%的农户为多户合住、多代同住。二是制定建设规范。在广泛听取农民意见，多轮征求华侨大学建筑学院、天衡律师事务所专家建议的基础上，农业农村、自然资源、住建、消防等部门共同起草建设规范，守住改革的法律红线、政策底线。三是合理利

用土地。在满足农村集合式住宅小区建设的前提下，允许村集体将节余的建设用地配套建设公共设施和物业，改善农村人居环境、拓宽集体增收途径。内坑镇长埔村清理腾退2800平方米闲置宅基地，村集体将532平方米土地用于建设建筑面积4650平方米的农村集合式住宅小区，其余用于修建停车场、文化广场等公共设施和1000多平方米集体物业资产，预计每年可增加村集体收入20多万元。

**二、部门协同，强化流程监管。**晋江市通过整合部门资源，建立全流程服务监管机制。一是把好“主体关”。将农村集合式住宅小区的申请主体、建设主体限定为农村集体经济组织，安置主体必须为农村集体经济组织成员，安置名单需经“四议两公开”，防止城市居民变相买卖农村宅基地。二是把好“指标关”。综合考虑村庄整体风貌、消防安全、通风采光等，对农村集合式住宅小区的容积率、建筑密度、层数楼高、道路布局等指标进行总体控制。三是把好“安全关”。将农村集合式住宅小区纳入法定工程质量安全监督体系，实行村级监理、镇级验收、市级监督。同时，参照商业房地产开发的消防

安全建设要求，明确农村集合式住宅小区建设必须设置消防水箱、逃生楼梯、消防通道等设施。四是把好“审批关”。对农村集合式住宅小区建设实行合规性、技术性“双重审查”机制，由市镇两级对用地规划、安置方案等合规性内容进行审查，并依托规划设计单位对建设方案、建设指标等进行技术性审查。

**三、集聚资源，加快项目落地。**晋江市充分运用集成改革的工作理念，通过正向引导、反向倒逼方式，加快农村集合式住宅小区建设项目落地。一是规划引路。结合村庄片区规划编制，引导村集体将小区绿化、公共配套设施与村庄建设统筹规划、统一建设，提升农村人居环境。二是政策支持。探索农村集合式住宅小区不动产确权登记颁证政策，完善操作办法，让农户吃下“定心丸”。组织通讯、电力、燃气、水务等单位参与编制建设规范，对水、电、气部分非硬性技术指标进行简化，减轻村集体的建设压力。三是金融扶持。推动涉农银行向上争取政策支持，推广农村集合式住宅小区全流程融资贷款产品，村集体可通过“福村贷”“农股贷”等金融产品筹集启动项目资金。■

# 江西省鹰潭市余江区

## 签合同 明权属

江西省鹰潭市余江区聚焦宅基地“三权分置”实现形式，探索通过签订宅基地使用合同的方式，明晰宅基地权属，规范宅基地管理，具有十分重要的推广应用价值。

**一、聚焦集体所有，明确“签什么”。**余江区树牢宅基地集体所有的基本原则，引导农村集体经济组织与成员在平等自愿、协商一致的基础上，签订《农村宅基地使用合同》。合同内容严格按照“一户一宅、面积法定、集体分配、规范使用”的要求制定。合同中载明了宅基地面积、四至等内容，并规定了甲方“依法行使宅基地的所有权，拥有对宅基地的处置权、分配

权、宅基地利用监督权”等12项权利和义务，乙方“拥有宅基地使用权，有权依法利用该土地建造房屋”等10项权利和义务。签订宅基地使用合同，既明确了宅基地集体所有权的属性，又保障了宅基地农户资格权，规范了农民建房行为。

**二、构建行使主体，明确“谁来签”。**余江区结合农村集体产权制度改革，出台《鹰潭市余江区农村集体经济组织选举办法》。第一批43个自然村均成立集体经济合作社，并通过赋权登记，赋予合作社法律地位。集体经济合作社的理事长、理事、监事经选举产生，相关

规章制度由成员大会或成员代表大会表决通过，实现了合作社规范化运营管理。在此基础上，明确包括宅基地在内的土地和山、水、林、田、湖等各类集体资产全部确权登记到集体经济合作社。通过签订宅基地使用合同，让集体经济组织能够更好地行使宅基地在集体内部分配、流转、收益、收回等权利，有效解决了宅基地集体所有权虚置的问题。

**三、坚持审慎推进，确保“签得好”。**余江区牢固树立底线思维、坚持稳慎推进原则，选择基层组织凝聚力强、群众基础好的村庄先行先试，做到边探索边试验边总结，确保审慎稳妥、风险可控。在制定合同过程中，深入村组摸底调查、广泛征求意见，在充分尊重群众首创精神、吸收民智民意的基础上，由区宅改办形成示范合同，试点村集体经济合作社在遵守示范合同基本规定的前提下，根据本地实际情况，经村民代表大会讨论，形成符合本村实际和村民意愿的实际合同，并投票通过。通过后再报区宅改办备案审核，由区宅改办聘请法律专业人士进行审核，确保合同依法依规、实用有效。截至目前，余江区已签订《农村宅基地使用合同》4643份。▲



# 江西省大余县黄龙镇大龙村 宅改带来山乡新气象

江西省大余县黄龙镇大龙村毗邻国家4A级景区丫山生态风景区，具有得天独厚的旅游资源优势。新一轮农村宅基地制度改革试点启动以来，黄龙镇按照“四个坚持”要求，因地制宜开展宅基地“三权分置”探索，改革取得了积极进展。

**一、坚持党政引导，把准改革方向不偏不倚。**黄龙镇党委高度重视宅改工作，成立领导小组，组建工作专班，制定实施方案，明确改革内容和实施步骤。大龙村党支部充分发挥农村基层党组织的领导核心作用和党员的模范带头作用，带头宣传政策、参与宅改，确保改革措施能落地、出实效。

**二、坚持宣传引领，提高广大干群思想认识。**把政策宣传作为宅改工作的重要抓手，发放“一封信”800余份、宣传手册450份，召开户主会12场，组织镇村两级宅改专题培训会5次，讲好身边的宅改实例，激发农民参与改革的思想自觉和行动自觉，形成了“人人知晓、户户支持”的良好氛围。

**三、坚持群众主体，群众的事由群众自己办。**以自然村为单位召开户主会，推选出理事会成员，坚持共商、共识、共建、共享原则，赋予理事会在“有偿使用超面积起征线、收费标准、资格权认定中户

的界定”等重要事项的话语权，农民群众参与宅改的主体意识、主体责任得到了明显加强。


**四、坚持夯实基础，确保改革平稳有序推进。**结合“房地一体”颁证工作，聘请第三方对现有宅基地基本情况进行逐块调查摸底，做到“不漏一户、不漏一块”，全面掌握宅基地利用现状。加快编制村庄规划，充分尊重群众意见，让农民自己绘就美好蓝图。

不断强化宅基地集体所有权的行使机制。经村民代表大会表决同意，由村委会对农民闲置房屋、破旧房屋统一拆除、统一规划、统一建设，体现了宅基地所有者权利。

积极完善宅基地农户资格权的保障机制。规范农户资格权认定程序，通过户主会酝酿提名，报请村委会审核，审核后进行公示，无异议后由村民代表大会研究认定。

适度放活宅基地使用权。大龙村充分尊重村民意愿，采取三种方式盘活宅基地和农房。一是农户自主经营。二是统一租赁给章源生态旅游公司改造经营，初期按8（公司）：2（农户）的比例分成，待公司收回装修款后则按2（公司）：8（农户）比例分成。三是农户对外出租宅基地和农房，租赁者既可以在度假时自己居住，也可以在闲置

时交由公司经营。

通过宅基地“三权分置”改革，大龙村实现了“五子登科”的山乡新变化。一是改变了乡村的样子。通过全面规划与重新定位村庄，大力发展乡村旅游，变为一个充满山水记忆、民俗记忆、农趣记忆的美丽乡村，先后获得“全国首批乡村旅游重点村”“中国最美休闲乡村”等荣誉。二是美化了农家的房子。通过统一拆旧建新、统一规划设计、统一施工建设，打造特色民宿，村内一栋栋充满设计美感的住房拔地而起，不仅成为一道美丽的风景线，还招来创业者争相入驻，吸引城里人租房度假。三是增加了村民的票子。通过改革，使传统农业向现代农业和现代服务业转型，开辟了增收致富渠道。2020年，大龙村村民通过入股分红、产业发展等，实现人均可支配收入3.5万元，同比增长16%，村集体收入80万元。四是培养了山区的孩子。大龙村的后起之秀深度参与大龙村景区的开发和运营，增长了本领。五是吸纳了远方的才子。通过盘活土地资源实现产业振兴，不仅吸引了90%的外出务工者回村创业就业，还吸引了许许多多的有志英才创新创业，被有关部门认定为“中国乡村旅游创客示范基地”。



## 湖南省汨罗市桃林寺镇 探索超面积宅基地有偿使用制度

桃林寺镇是湖南省汨罗市的北大门，总面积157平方公里、人口7.8万，辖18个行政村、499个村民小组。近年来，桃林寺镇有序开展超面积宅基地有偿使用探索，群众主动缴纳有偿使用费220万元，维护了宅基地使用的公平公正。

**一、党建引领，发挥带头作用。**桃林寺镇、村两级把农村宅基地制度改革试点作为“一把手工程”，加强日常调度，实行清单管理，开展政策培训，全镇18个村充分发挥党支部战斗堡垒作用，引导成立村民理事会，1000余名党员、村民理事会成员带头宣讲政策，带头退出多占宅基地，带头缴纳超面积宅基地有偿使用费，在群众中产生良好反响。

**二、广泛宣传，筑牢群众基础。**桃林寺镇宅改办利用视频号、朋友圈等新媒体，每日推送小视频、推文，广泛宣传农村宅基地制度改革的意义与益处，通过集中培训、专家指导、入户做思想工作等

方式，详细解答关于为什么要有偿使用，如何有偿使用等问题，得到了绝大多数农民群众的支持。

**三、因村制宜，分类开展工作。**桃林寺镇组织近100名镇村干部，全面开展宅基地信息入户摸底调查，对地籍图上反映的权属、面积信息进行核查、复核、公示、确认。依托实地调查成果，征求农民意见后制定多种收费方案。对超出省定面积的宅基地，按主房、杂房和庭院三类标准实行阶梯式计费，其中主房180~330平方米，按每年每平方米8~18元不等收费；附属房1~120平方米，按每年每平方米5~13元不等收费；庭院1~1000平方米，按每年每平方米2~4元不等收费。

**四、公平公正，壮大源头活水。**在有偿使用过程中，桃林寺镇坚持公开、公正、透明，对各户宅基地主房、杂房和庭院面积、有偿使用费收取明细、资金管理办法等公示，接受社会监督，确保群众信服。按照“民主议

事、用途公示、村民监督、镇村管控”原则，明确有偿使用费由村集体经济组织集中管理、集中保管、集中使用，用于改善基础设施、发展公益事业、撬动社会资本、壮大集体经济。

桃林寺镇通过探索超面积宅基地有偿使用制度，取得了四个方面成效。一是规范建房秩序。通过广泛宣传农村宅基地制度改革政策，让农民群众知晓宅基地“一户一宅”管理规定，切实做到在法定面积内依法依规建设住宅。二是维护社会公平。通过对超面积宅基地实行有偿使用，倒逼退出多圈多占的土地，进一步维护社会公平。三是美化乡村环境。拆除有安全隐患的围墙和“空心房”后，通过复垦复绿，建设成村集体公共设施，进一步美化村庄环境。四是增加集体收入。村集体收取有偿使用费后，可以投入基础设施、公益事业建设和农业产业发展，为乡村振兴增添活力。▲



# 广东省龙门县鸬鹚村下村村小组 祖宅换新房 乡村换新颜

广东省龙门县鸬鹚村下村村小组以实现闲置宅基地减量化、村庄建设规范化为目标，探索形成“拆旧建新，以祖宅换新房”的宅基地使用权置换模式，既满足村庄规划建设要求，又保障了相关人员使用祖宅的合法权益，探索出一条宅基地“三权分置”的可行途径。

一、梳理乡村建设“需求点”，以解“为何要换”。近年来，农村“一户多宅、超面积占用、闲置空心、布局杂乱”等问题突出，影响乡村建设实施。鸬鹚村下村村小组坚持问题导向，根据乡村建设的需要找出难点堵点，为改革明确方向。一是风貌管控的需要。不少农村祖宅长期无人居住、疏于维护、破败不堪，影响村庄整体形象，不利于村容村貌提升。二是优化布局的需要。新一轮村庄规划对生产、生活、生态空间布局进行了调整优化，为确保规划落地，需要退出部分闲置宅基地。三是保障权益的需要。相关人员对祖宅依法享有继承权，在乡村建设和闲置宅基地退出过程中也需要保障他们的合法权益。

二、明晰使用权属“关键点”，规范“置换条件”。鸬鹚村下村村小组由成员代表会议民主



审议确定置换对象、产权归属、建房标准和缴费标准等要求。一是置换对象。规定只有曾经为农村集体经济组织成员、在村内有祖宅的相关人员，才可以申请用祖宅置换新建房屋使用权。经核实，共有5户满足“祖宅换新房”要求。二是产权归属。相关人员退出祖宅新建房屋须以村小组名义申请建房，宅基地和房屋所有权归集体，建房人享有房屋使用权。三是建房标准。按照“一户一宅”原则，落实宅基地面积标准和规划要求，统一房屋风貌、面积和层高。四是缴费标准。继承祖宅的相关人员需按600元/㎡的标准缴纳初始宅基地使用费，房屋建成后按每年800元的标准缴纳年度宅基地有偿使用费。

三、填补置换模式“空白

格”，实现“多方得益”。鸬鹚村下村村小组通过探索“祖宅换新房”，实现了集体、村民、返乡回乡人员等多方获益。一是长期难以退出、拆除的老房实现“拆旧建新”，村庄规划得以落实，污水管网、雨水管网及村道硬化等基础设施得以加快建设，村庄整体环境不断提升。二是在村规民约的保障下，继承祖宅的相关人员与村小组签订置换协议，通过自愿拆除祖宅的方式获得了新建房屋的使用权，满足了他们回乡居住的愿望，也有利于发挥他们的资源优势，带动乡村发展。三是村小组通过“祖宅换新房”盘活了闲置宅基地和闲置农房资源。建房人缴纳的有偿使用费增加了集体收益，也为基础设施维护提供了保障。▲

# 云南省宜良县 建立“五项机制” 推进改革试点

云南省宜良县委、县政府高度重视农村宅基地制度改革工作，把改革试点作为“一把手工程”来抓，建立五项机制，坚持高位推动、上下联动、系统探索、稳慎实施。

**一、建立高位推动的组织领导机制。**成立由县委书记、县长任双组长，县委副书记任第一副组长，县政府分管农业农村、自然资源、公安的3位副县长任副组长，25个县直部门、各乡镇主要负责同志为

成员的改革试点工作领导小组，由分管农业农村工作的副县长兼任办公室主任，从领导小组成员单位抽调8名同志组成工作专班集中办公。各乡镇（街道）也同步成立了相应的领导小组及办公室，由乡镇党委书记挂帅亲自抓，层层落实“县级主导、乡镇主责、村级主体”责任。

**二、建立上下联动的工作推进机制。**实行“包乡联村”责任制，由县级领导、部门领导和相关工作人员组建8个县级指导组，每个指导组包1个乡镇（街道）、联系3个试点村的试点工作。指导组坚持每周进村调研，每月召集乡镇（街道）、村（社区）召开工作调度会，每季度向县宅改领导小组汇报工作进展。每个乡镇（街道）由1名分管领导、1名站所负责人、1名试点村组负责人组建试点工作组，实行每周二联合办公，每周分析研究一次试点工作情况，全面压实镇、村、组干部具体工作责任，确保改革试点工作任务落实落细。

**三、建立破解难点的改革攻坚机制。**实行“一项重点工作任务，一名县级领导牵头，一个专项小组负责”的难点问题攻坚机制，对摸底调查、宅基地审批监管执法、村规民约修改完善、农村户籍管理、

信访维稳及风险评估、资金保障等重点工作开展专题研究，集中攻坚“啃硬骨头”。由县委副书记牵头组建试点工作难点问题对策研究课题组，积极探索研究宅基地“三权分置”，及时总结提炼基层好做法好经验。

**四、建立密集调度的跟踪落实机制。**实行“周例会、旬会商、月观摩推进、季调度、年度考核总结”的试点跟踪落实机制。构建“问题收集—问题分析—问题研判—问题解决”的工作闭环体系，确保改革试点既能“小步快跑”快速推进，又能及时调整、纠偏行稳。截至目前，全县召开试点启动大会1次、现场观摩推进会1次、联席会议4次、宅改专班会议16次，开展各级培训11次、村组会议50余次。

**五、建立坚实有力的试点保障机制。**宜良县在财力紧张的情况下，安排专项经费保障试点工作。同时，把宅基地制度改革试点明确为全县改革项目化管理重大改革事项，将试点任务纳入县级目标管理考核，列为年度重点督查事项，由纪检监察部门组织开展监督检查、通报批评和跟踪问效，层层传导压力，确保试点工作按既定时间步骤稳步推进。▲





## 甘肃省陇西县 创设宅改基金 提速改革探索

甘肃省陇西县从解决改革难题入手，立足长远、全盘考量、整合资金，创新性地设立了“陇西县农村宅基地改革基金”，为全面推动农村宅基地制度改革提供了有力保障。

陇西县农村宅基地改革基金规模目前为600万元，设立期限为5年，由县财政局专户管理，县宅改办负责日常运行。改革基金主要用于农村闲置宅基地自愿有偿退出补偿，农村闲置宅基地、超标准占用宅基地退出整治及复垦等。改革基金实行动态管理，通过基金腾退、整治、复垦的宅基地可以在县产权

交易中心进行交易，也可以通过城乡建设用地增减挂钩系统，将节余的集体建设用地指标进行置换。从交易和指标置换产生的收益中提取基金成本，归还基金后再滚动用于支持宅基地自愿有偿退出等。

陇西县农村宅基地改革基金的设立，为实施宅基地制度改革试点、促进乡村全面振兴和农村经济发展提供了有力支撑。一是解决了农村集体经济组织在开展宅基地有偿退出时缺乏补偿资金的问题，在宅基地全部退出、部分退出中集体可以按相应标准给予不同补偿，

提高了农户自愿腾退宅基地的积极性。二是在基金的支持下，腾退的农村宅基地通过整治复垦，形成建设用地指标，在保障本村建设用地的前提下，节余部分用于增减挂钩、县域内有偿调剂或调整为集体经营性建设用地入市，集体土地实现了增值。三是基金下设抵押贷款风险担保金，有利于化解抵押贷款风险，解决农民融资难、融资贵的问题。四是改善了农村人居环境，拆除农村危旧房屋，提升村容村貌，为建设美丽乡村作出突出贡献。▲

# 山西省泽州县大阳镇

## 四条路径盘活利用 多方收益成效明显

山西省泽州县大阳镇是一座拥有两千多年历史的古镇，钟灵毓秀、人文荟萃，总面积52.58平方公里，下辖20个行政村，现有7202户、2.8万人，有宅基地8594宗、6717.5亩。开展农村宅基地制度改革以来，大阳镇依托古镇旅游资源，通过多种方式盘活利用闲置宅基地（农房）15万平方米，实现了集体、农户、经营主体等多方共赢。



一、农户自主发展实现“自我盘活”。根据古镇编制的总体布局 and 旅游发展规划，全镇先后有100多户农户对自有房屋进行维修改造，用于发展乡村民宿、农事体验、农家乐等项目，面积约1万平方米。东街村“霓芷小院”，就是农户通过对自有闲置宅基地及农房进行改造开设的农家乐，“小院”经营大阳镇本地特色饅面，深受游客欢迎，经营收益十分可观。

二、集体流转房屋和临街商铺实现“统一盘活”。大阳镇有7个村集体在农户自愿有偿的基础上，将895户共6.6万平方米农房统一流转后租赁给大阳古镇旅游开发公司，租赁期限20年，预期可实现收益792万元。大阳古镇旅游开发公司将租赁的农房和商铺进行修缮后招商经营，农户按照当年经营收益的10%进行分红，租赁到期后房屋返还农户。

三、探索“有偿退出+补偿安置+出让入市”。大阳镇四分街村有106户农户通过自愿有偿的方式退

出原有宅基地，其中54户按照200元~500元/间的标准接受一次性货币补偿后退出，52户按照面积1:1的比例接受安置。宅基地退回集体后，四分街村在有关部门的指导下依法依规将其调整为集体经营性建设用地，协议出让给大阳古镇旅游开发公司，用于旅游项目开发建设，出让年限40年，总价款550万元（每亩约15万元）。其中，20%作为土地增值收益调节金上缴，其余440万元实行“三七分配”，即30%用于村集体经济组织的各项基础设施建设和社会福利事业，70%平均分配给每位村民，人均实现收益1300元。

四、探索“有偿退出+复垦复绿+指标交易”。大阳镇刘家庄村常住人口逐年减少，形成大量闲置宅基地。该村结合宅基地制度改革试点工作，与宅基地使用权人协商一致，实施闲置宅基地有偿退出。退出后的土地复垦为7.5亩耕地，并通过指标交易获得33.75万元的收益，扣除退出补偿及复垦成本后，结余资金19万元作为集体收入。☑



## 辽宁省沈阳市沈北新区单家村 唤醒“沉睡”资源 激发乡村活力

单家村是辽宁省沈阳市沈北新区大孤柳社区的一个自然村，现有农户89户、常住人口276人（其中锡伯族74人），是典型的稻米种植村，也是电影《我和我的家乡》拍摄地。单家村发挥稻田彩画、锡伯之乡的优势，通过盘活闲置宅基地和闲置农房，探索农村土地资源变资产、资产变资本、资本变资金的发展路径，展现出勃勃生机和崭新气象。

**一、积极探索实践，积累改革经验。**单家村有闲置宅基地和闲置农房30宗，长期处于无人居住状态。2020年，单家村股份经济合作社与企业合作，开展宅基地使用权流转试点。按照一二三产融合发展的思路，与农户签订流转协议，收拢17宗闲置宅基地和闲置农房，统一流转开发“稻梦小镇”民宿旅游项目。目前已建成民宿5户、餐饮2户、画馆1户、民俗馆1户、漫画馆1

户，累计接待游客7万人次，营业收入100万元。此外，为带领周边经济薄弱村屯的经济发展，单家村股份经济合作社还从邻近的大孤柳村流转闲置宅基地和闲置农房13宗，以宅基地使用权入股形式参与民宿开发，为经济强村带动薄弱村联合发展提供了可借鉴的发展路径。

**二、促进产业融合，宅改成果初显。**一是推动产业振兴。“稻梦小镇”民宿旅游项目的开发，延伸了产业链条，实现了一二三产业融合发展。特别是随着电影《我和我的家乡》热播，单家村民宿成为网红打卡地，吸引了大量游客。二是促进农民增收。农民将闲置宅基地和闲置农房流转给村股份经济合作社后，由村集体统一租赁给企业经营，成为有宅基地和农房租金收入、集体经济股金收入、企业打工薪金收入、流转承包地现金收入的“四金”农民。三是壮大集体经

济。在利用闲置宅基地和闲置农房发展“稻梦小镇”民宿旅游项目的过程中，单家村股份经济合作社前三年每年可获得2万元的保底分红，第四年开始每年可获得企业净利润的8%。随着项目的稳定发展，单家村集体收益将得到持续增长。

**三、放大试点效应，助力乡村振兴。**在认真总结单家村实践经验的基础上，沈北新区以农村宅基地制度改革和乡村治理两个国家级试点为抓手，推广以“稻梦小镇”民宿旅游项目为代表的闲置宅基地和闲置农房盘活利用模式，建设沈北乡村振兴生态经济带，开发农事项目30余个，带动农民10万人。新经济带以壮大村集体经济实力、促进农民增收为目标，通过打造新场景，引入新业态，促进资本互动和人员流动，推动城乡融合发展，带动幸福宜居乡村建设，全面助力乡村振兴，实现共同富裕目标。▲

# 上海市奉贤区南桥镇六墩村

## “一庭园一总部” 实现村企民三方共赢

六墩村地处上海市奉贤区南桥镇正南，总面积4.66平方公里，设33个村民小组，有农业人口4460人，外来人口7845人。六墩村是南桥镇最大的行政村，也是典型的城乡结合部。流动人口增多催生了该村房屋租赁经济的发展，但单纯的“瓦片经济”也带来了环境、治安和管理等问题。近年来，六墩村以宅基地制度改革试点为契机，重点打造“一庭园一总部”发展模式，即对宅基地上的老房屋进行修缮和提升，吸引企业（集团）总部入驻，在改善村容村貌及农村治安状况的同时，有效带动村集体经济和农民财产性收入的持续增长。

**一、搭建“三大平台”，解决如何落地问题。**为更好地推动宅基地盘活利用工作，南桥镇成立“三大平台”。一是成立宅基地资产经营公司，即上海良渚江海乡村实业发展有限公司，利用流转宅基地发展“总部经济”。二是成立宅基地建设公司，即上海江海置业有限公司，负责农房改造业务。三是成立宅基地租赁公司，即上海南桥房屋租赁有限公司，利用闲置宅基地打造乡村版人才公寓。此外，还成立

南悦乡村经济发展有限公司，运营集体优质物业资产。

**二、坚持自愿原则，解决如何改造问题。**六墩村村委会与村民签订《南桥镇六墩村农村宅基地使用权试点流转协议》后，由村委会代表农户盘活宅基地和农房。首批有33户签约村民参与“一庭园一总部”项目，由村委会采用流转、置换或平移的方式对其宅基地进行收储。村委会统一收储宅基地后，将村民翻建申请材料提交南桥镇政府审批，委托上海江海置业有限公司进行改造。六墩村农房改造的平均成本为每平方米2400元，签约村民仅需支付每平方米400元，区、镇政府每平方米补贴800元，剩余部分则由江海置业公司全部承担。目前，第一期5户签约村民的房屋已经全部改造完成，建筑面积约为1000平方米。

**三、广泛招商引资，解决如何利用问题。**在宅基地收储的同时，六墩村委托上海良渚江海乡村实业发展有限公司采取线上线下相结合的方式开展招商引资。线上与今日头条、腾讯等公司合作，推送“三园一总部”的政策和资讯；线下则

开展多场推介会、洽谈会等。目前，六墩村已经入驻5家企业总部，还有8家企业排队等候入驻办公。引进企业的标准有两个：一是主营业务为文化创意、设计等产业；二是承诺年缴税额不低于100万元。从而保证引入的企业不污染环境并有长期的承租能力，能够有效降低风险，减少村里的运营成本。

**四、企村民共获益，解决持续发展问题。**从企业看，按照奉贤区出台的租税联动优惠政策，入驻六墩村的企业，年缴税额超过100万元，每年可以节省房屋租金近9万元，政策优惠力度大。从六墩村看，“一庭园一总部”发展模式的引入，不仅解决了村民住房安全问题、环境问题、管理混乱问题，而且企业所产生的新增税收在扣除教育资金统筹后，能够全部纳入乡村振兴专项资金返还至村。目前，六墩村集体年收入约1200万元，其中近一成来自入驻企业税收返还。从村民看，签约“一庭园一总部”项目后，流转租金收益较原来高50%，此外还有分红收入，合约期满后可以得到改造好的新房，大大增强了村民的获得感。▲

# 山东省潍坊市寒亭区西杨家埠村

## 探索闲地活用新模式 开创强村富民新路径

山东省潍坊市寒亭区西杨家埠村充分发挥城中村的区位优势，结合杨家埠民间艺术大观园创建，积极推动农村闲置宅基地和闲置农房盘活利用，将土地资源变成乡村旅游发展资产，为实现城中村宅基地盘活利用探索了新路子。

### 一、基本情况

西杨家埠村位于寒亭区城区南侧，有405户、1493人，占地面积500亩，有风筝年画店铺及饭店等商铺145家，国家4A级旅游景区——杨家埠民间艺术大观园1处。西杨家埠村作为民间艺术遗产村、特色民俗旅游村，集原汁原味的明清古村、绿色人文生态环境、完备齐全的配套基础设施于一体，先后被授予“全国文明村”“全国民主法治示范村”“山东省历史文化名村”等荣誉称号。

### 二、主要做法

一是以政策为依据，实现底清账明。严格按照《潍坊市寒亭区农村宅基地制度改革试点实施方案》，成立宅基地改革工作小组，从制度层面让农民改得放心、改有

所得。依据《寒亭区农村宅基地资格权认定管理暂行办法》，开展宅基地资格权户认定登记工作。利用“寒亭农宅调”APP开展宅基地基础信息调查，完成全村405户、568宗宅基地权属、宗地、利用情况调查，形成完整数据台账和图件。

二是以合作社为带动，盘活闲置资源。西杨家埠村通过村集体领办合作社，农户自愿将宅基地入股或流转给合作社。合作社将统一流转的闲置宅基地和农房进行综合改造，保留明清古建筑风貌，引入社会资本发展风筝年画一条街、民俗餐饮一条街、杨家埠大观园、梦想小镇等乡村产业。村民也可以通过出租和自营方式，利用自家宅基地和房屋，在村庄主路沿线开设风筝、年画、餐饮店铺。

三是以平台为工具，激活土地价值。为进一步规范管理，西杨家埠村探索“村集体统管、双平台统计、社区人员统查”的模式，依托寒亭区农村产权普惠金融服务平台，实现了本村农村宅基地数字化管理。目前，西杨家埠村在寒亭区

农村产权普惠金融服务平台上挂牌信息182条，引导供需双方线上进行交易和备案，完成闲置宅基地和闲置农地租赁92处，实现租金收入680万元，村民人均增收5800元。

### 三、改革成效

一是资源因变而活。通过盘活利用闲置宅基地和闲置农房，进一步优化了农村土地资源配臵，协调了乡村人地关系，为实施乡村振兴战略提供了用地保障。

二是产业因资而兴。通过突出产业主导，加强统筹协调，把各类资源资金资产“种入”村级经济发展和培育壮大特色产业、合作社等新型经营主体之中，以配股分红变“输血”为“造血”，让涉农资金变成致富“种子”。

三是农户因产而富。通过构建“农户+合作社+社会资本”的“股份+合作”联营机制，明确了利益联结和分配办法。企业因为村集体的参与免除了直接同农民交易的成本，进一步提升生产效能；农户因为村集体的参与消除了对企业的不信任，自身利益得到了有效保障。■

# 河南省新县田铺乡大湾村 古老乡村成为“创客小镇”

大湾村位于河南省信阳市新县田铺乡，总面积4.6平方公里。近年来，大湾村积极盘活闲置宅基地和农房，挖掘本地厚重的红色文化以及丰富的民俗资源，从一个“穷窝窝”变成了游人如织、创意十足的“创客小镇”，先后入选第三批中国传统村落、中国景观村落、国家AAA级景区。2019年9月16日，习近平总书记在考察时指出，依托丰富的红色文化资源和绿色生态资源发展乡村旅游，搞活了农村经济，是振兴乡村的好做法。

**一、做好“改造”文章，着力突出发展特色。**大湾村立足本地丰富的民俗资源和历史文化，对特色民居采取保护性改造、修缮，使得村庄面貌焕然一新。一是突出特色，科学编制规划。大湾村民居是典型的豫南民居，古村落的建筑和基本架构保存完好。当地依托“英雄梦·新县梦”规划设计公益行活动，聘请公益设计团队和专家学者，编制高标准村庄规划，制定民居修缮方案，做到“一户一方案、一家一特色”。二是突出传统，保护性改造农居。大湾村根据本地历史、人文、民俗特点整合项目资金对村庄进行保护性修缮改造，实现修旧如旧。三是突出标准，健全组

织规范服务。大湾村成立了三色农耕园艺农民专业合作社，村民们用房屋、土地、资金入股合作社，由合作社全程参与项目建设、管理、运营，实现民建、民管、民受益。组建大湾村民宿协会，开展标准化民宿运营，统一民宿标准、统一接待游客、统一调配客源、统一公共服务。

**二、做好“开发”文章，聚力搞活乡村经济。**大湾村积极吸引“创客”入驻开发特色资源，发展乡村旅游和“创客经济”。一是搭建合作平台，盘活“创客小镇”。大湾村通过合作社与企业合作，创建河南省首个“创客小镇”。一方面鼓励委托经营，由合作社统一流转闲置农房后，打捆出租给引进的专业公司统一运营；另一方面支持自主经营，引导农民按照规划用自家闲置农房发展民宿和农家乐。二是引入多元主体，挖掘文创资源。大湾村通过整合“双创”资源，吸引社会主体来大湾创业，将闲置宅基地和农房改造为主题餐厅、咖啡厅、手工作坊等。同时，挖掘本地打糍粑、绣花等传统技艺和皮影戏等民俗资源，以乡土文化引领乡村旅游发展。三是“创客”带动示范，促进农民增收。大湾村通过

引进经营主体创办各类“创客小店”，示范带动村民参与创业。村里闲置农房由过去的无人问津，到现在一房难求，闲置农房盘活利用成了农民增收新途径。目前，大湾村游客接待量已达百万人次，年旅游综合收入8500万元、人均纯收入近2万元。

**三、做好“激励”文章，有力巩固发展效果。**大湾村不断探索有效机制，激发群众创业创新热情。一是建立奖补机制。制定《大湾村发展民宿奖励办法》，对按照图纸翻建或改造的农房每平方米给予500元或300元的资金补助，对发展农家乐的农户按照大床房每间600元、标准房每间1000元给予开业补贴。二是建立评优机制。大湾村通过制定“五好”店铺创建标准，从环境卫生、产品质量、服务态度等五个方面对店铺进行评比打分，打造“党支部放心店”品牌，起到了很好的典型示范作用。三是建立共赢机制。大湾村采取“公司+合作社+农户”模式，将农户闲置房屋、田地、山场等资源有效整合，推动农区变景区、民房变民宿、产品变商品、农民变技工，实现多方合作共赢。■



# 陕西省西安市高陵区 打造“共享村落” 盘活土地资源

西安市高陵区位于陕西关中平原腹地，总面积294平方公里，共有农村集体成员23.4万人，宅基地5.9万宗、2.9万亩。高陵区通过创新“共享村落”模式，探索闲置宅基地和闲置农房盘活利用有效途径。目前，已累计盘活闲置宅基地95宗，累计收入503.5万元，其中集体增收70.6万元，农民增收432.9万元。

**一、拓宽交易范围，规范盘活行为。**一是修订完善《西安市高陵区农村产权交易管理办法》等文件，将闲置宅基地和闲置农房交易纳入农村产权交易，拓宽了农村产权交易的范围。二是按照宅基地“三权分置”要求，出台《西安市高陵区“共享村落”（农民闲置宅基地和闲置农房使用权出租）管理办法（试行）》，明确闲置宅基地和闲置农房租赁的主体、程序、权益、利益分配、推进机制等内容，规范了闲置宅基地和闲置农房的租赁行为。三是规定闲置农房出租收益按照农户和村集体经济合作社9:1的比例分配，充分保障了农户的收益权，体现了宅基地所有权。

**二、创新交易方式，确保流转顺畅。**一是充分发挥农村集体经济组织“统”的作用。农户与村集体签订《委托书》，全权委托村集体代表农户出租闲置宅基地和闲置农

房，破解了农户与承租人沟通对接的难题。二是依托86个行政村产权交易服务点、7个街道农村产权交易服务站和区级农村产权流转交易服务中心的三级交易体系，逐级上报、统一推介有出租意向的闲置宅基地和闲置农房信息并组织交易。三是引入专业第三方服务机构开展“看房”、资产评估等工作，并充分运用VR、直播等新技术工具展示房源信息和出租交易信息，破解了承租人“看房难”等问题，使闲置农房盘活利用更加便捷高效顺畅。

**三、丰富交易方式，释放改革红利。**一是零散盘活。高陵区南郭村村民杨黎明长期在县城居住，他将自己的闲置宅基地和闲置农房委托给村集体出租。西安市民华捷在西安市高陵区农村产权交易网上看到信息后，与南郭村签订了“共享村落”租赁合同，一次性支付租赁费33万元，杨黎明获得29.7万元，村集体分得3.3万元。二是合作利用。耿镇街道周家村位于渭南岸，农户建房时往往“盖半边、留半边”，周家村组织17户农户将闲置的“半边”宅基地分割出来，租赁给社会资本开展民宿经营，平均每户增收10万元。三是内部转让。村集体将退出的宅基地及农房，通过村产权交易点公开分配给持有宅

基地批复但没有实际取得宅基地的农户，宅基地按照无偿划拨的原则进行，农房及附着物按照有偿的原则进行分配。张卜街道3户农户每户缴纳4万元房款后，获得了内部转让的宅基地及《农村产权交易鉴证书》。四是股份合作。高陵区指导村集体牵头，组织农户用闲置宅基地和闲置农房入股成立宅基地股份合作社，统一引入社会资本开展盘活利用工作。

**四、放宽交易门槛，破除制度障碍。**一是着力破除制约农村要素流动的障碍，放宽宅基地租赁范围，明确凡是依法设立的法人、其他组织及具有完全民事行为能力的自然人，均可通过租赁方式申请“共享村落”，为更多怀有田园梦想和创新创业梦想的城市居民提供了居住养老、创业发展的必要空间，为城市资本、资源、人口流入农村创造了有利条件。二是在征得集体和农户同意的前提下，赋予宅基地承租人在租赁期限内享有一定的改造权、转租权、经营自主权、经营收益权，有效保障双方的合法权益。三是协调金融机构开发适用“共享村落”的金融产品，探索承租人通过合同质押的形式进行融资，使闲置宅基地和闲置农房在“资产”变“资本”的同时，实现“权能”变“资本”。📌



## 宁夏回族自治区贺兰县立岗镇星光村 盘活闲置资源 推动收益共享

立岗镇星光村是宁夏回族自治区贺兰县确定的5个宅改试点先行村之一。该村大胆探索宅基地“三权分置”改革路径，聚焦闲置宅基地和闲置农房盘活利用，建立宅基地收益分配机制，为全县推进农村宅基地制度改革积累了经验。

**一、夯实改革基础，摸清底数信息。**一是结合国土空间总体规划，严格遵循“多规合一、全域统筹，因地制宜、彰显特色，尊重民意、多方参与”的原则，编制完成星光村“多规合一”实用性村庄规划。二是组织开展宅基地基础信息调查，全面摸清星光村宅基地数量、规模、布局、权属、利用状况等信息，录入贺兰县农村宅基地信息管理平台。三是建立完善宅基地一户一册档案，完成房地一体确权颁证工作，颁发不动产登记证书451本。

**二、探索三种模式，盘活闲置资源。**星光村针对宅基地和农房

“空心化”“闲置化”“危房化”等问题，重点深化三种盘活利用模式探索。一是“闲置资源”入股经营。鼓励农民以闲置宅基地入股参与乡村旅游、乡村民宿等经营活动。采取“企业+合作社+农户”的模式，有效利用土地资源，盘活闲置宅基地，带动群众就业、创业，实现稳定增收，助力乡村振兴。二是“成片资源”集中盘活。在农民自愿的原则下，鼓励农户整体退出宅基地，对自愿退出使用权的农户颁发《贺兰县农村宅基地资格权证书》，保留资格权，对退出的闲置宅基地进行集中改造利用，既解决了农民的后顾之忧，又增加了农民的财产性收入。三是“细碎资源”改造提升。按照“建景观、引业态、活经济”的思路，采取整治、复绿等方式，结合农村人居环境整治，推动利用房前屋后闲置边角地块建设微

景观，打造美丽乡村。

**三、强化制度支撑，规范收益分配。**由集体通过民主方式制定星光村宅基地增值收益分配方案，合理确定集体和个人的收益分配比例，保证收益分配公开、公平、公正，确保宅基地征收、流转、退出、经营等收益主要由集体经济组织成员获得。同时，规范集体宅基地收益分配方式。一是农户宅基地和农房经评估后入股村集体进行统一经营，村集体将经营利润的20%按股权比例向农户进行分红。二是农户将宅基地和农房委托村集体进行日常管理，引入企业进行投资开发，企业按经营利润20%~30%向农户分红，村集体收取管理费，用于环境维护、治安等开支。三是村集体利用集体资产与企业合作开展项目经营，项目每年利润的20%向所有农户分红，10%归村集体所有。▲

# 新疆维吾尔自治区奇台县 探索宅基地退出转为集体经营性 建设用地入市可行途径

新疆维吾尔自治区奇台县作为新一轮农村宅基地制度改革试点地区，聚焦突出问题，严守红线底线，积极开展宅基地退出转为集体经营性建设用地入市探索。按照明确入市规模、优化项目布局、创新构建主体、完善收益分配和健全政策配套的工作思路，大胆实践，扎实推进，积累了有益的经验。

**一、摸清家底，确定基数和入市范围。**奇台县按照“符合规划、用途管制、依法取得”原则，通过

“定基础、定图斑、定规模”的方式，在全县开展农村集体建设用地调查，摸清土地利用现状，甄别权属不清、用途不符的土地，综合各方面因素确定全县有598.2亩集体建设用地（主要为闲置宅基地）可作为集体经营性建设用地入市。

**二、结合实际，明确入市主体和程序。**奇台县围绕宅基地制度改革试点“五探索、两健全、两完善”九项改革内容和四项基础工作，制定了《农村集体经营性建设用地入市管理暂行办法》《农村集体经营性建设用地出让办法》《农村集体经营性建设用地入市土地增值收益调节基金征收使用管理办法》等制度，明确“入市主体申请，集体经济组织成员三分之二以上通过，乡镇政府、县自然资源部门、农业农村部门审查，昌吉州产权交易平台组织实施，受让双方签字确认并缴纳相关费用，不动产登记部门办理相关手续”的入市流程，为农村集体经营性建设用地入市提供了政策依据。

**三、先行先试，积极探索入市模式。**奇台县半截沟镇腰站子村对照乡镇土地利用总体规划、城乡

建设规划、产业发展规划，经村集体经济组织成员表决通过后，将31宗、86.83亩有偿退出的宅基地依法依规调整为集体经营性建设用地。县政府下发《关于协调腰站子村集体经营性建设用地出让的批复》，通过昌吉州产权交易平台以挂牌形式成功出让，中标价为286.5万元。通过将退出宅基地转为集体经营性建设用地入市，在不改变农村集体土地性质的前提下，创新了闲置宅基地盘活利用方式，为促进乡村振兴提供了土地、资金等要素支撑。

**四、兼顾各方利益，实现土地收益共赢。**奇台县明确农村集体经营性建设用地入市收益应由集体和农民共享，集体采取改善住房、完善基础公共服务功能等方式，将集体获得的入市收益全部用于农民。同时，通过缴纳收益调节金的方式，处理好国家和集体在入市土地增值收益中的分配问题。奇台县政府秉着让利于民、受惠于民原则，将原本20%的土地出让增值收益调节金全部减免，支持开展村庄基础设施建设，发展壮大乡村产业，助力乡村振兴。■



# 北京市昌平区崔村镇 创建“四到”机制 规范审批管理

北京市昌平区崔村镇以完善宅基地和村民建房审批制度为抓手，完善申报审批、绩效考核、政策培训、日常巡查、宣传引导、重难点问题会商决策等工作流程，建立了责任落实到人、窗口延伸到村、资金支持到项、结果通知到户的“四到”机制，畅通了报建渠道，规范了村民建房行为。

**一、加强领导，建立工作推进机制。**崔村镇成立农村宅基地管理工作领导小组，由镇长担任组长，主管农业、城建规划的副镇长分别担任副组长，镇农业农村办、城乡建设办、民生保障办、综合行政执法队及各村村委为成员单位，统筹管理全镇宅基地新建申请、翻建审批工作。领导小组办公室设在镇农业农村办，成员包括农业农村办、城乡建设办负责人和相关工作人员。

**二、完善制度，建立联审联办机制。**一是编制审批工作手册。编制《崔村镇农民宅基地房屋建设审批手册（试行）》，明确宅基地审批流程及申请、审批、批复、验收等各类表格，实现一户一册、一户一档。二是完善绩效考核制度。

崔村镇将规范村民建房工作纳入各村年度绩效考核内容，严格按照考评细则对出现私搭乱建、违法建设等现象的单位予以扣分，情节严重的追究相关责任。指导村集体因地制宜制定宅基地及建房管理章程。三是加强日常巡查管理。崔村镇建立“动工必报”“动土必报”工作机制，辖区各类施工工程，必须提前向镇政府相关科室报备。镇政府聘请第三方公司组建巡查队，对辖区各村开展房屋建设、耕地保护、环境督查等日常巡查工作，及时发现并制止违建乱建、未批先建、违规超建等行为。四是解决重点难点问题。崔村镇建立专题会商决策机制，推动解决宅基地审批过程中的历史遗留问题。镇农业农村办梳理汇总日常审批工作中的难点案例，广泛征求各单位意见，共同研究政策，形成解决方案，保护村民合法权益。五是强化宣传培训工作。镇政府多次召开业务培训会，组织各村主要负责人学习政策，并针对各村提出的问题进行研讨解读。镇宅基地管理工作人员通过走家入户，向群众面对面宣传解释相关政策，将市、区文件精神传达到基层。目

前，全镇形成了建房户自觉依法申请、村民自觉相互监督、监管队伍自觉履职、违法建房从严查处的良好氛围。

**三、突出“四到”，严格规范审批管理。**一是责任落实到人。村民申请翻建住宅，申请材料必须经村级初审通过后方可上报。涉及邻里纠纷问题，村“两委”应予以协调解决或采取村级民主决策程序决定。二是窗口延伸到村。将申请受理窗口延伸到村，村民填写申请材料后，统一由村干部上报镇政府业务科室。镇政府办理科室公开办公电话和工作人员联系方式，方便村民咨询。三是资金支持到项。镇政府加大资金投入，聘请专业测绘公司到场测绘，减少因宅基地测量误差等原因产生的邻里纠纷。2021年，共投入近60万元用于测绘工作。四是结果通知到户。严格按填报、初审、到场确认、批复、竣工验收的流程开展审批工作，符合条件的及时批复，不符合条件的不予认定，审批结果通知到户。截至2021年底，全镇共受理翻建申请320份，发放建房批准书270份。■

## 江苏省盱眙县

# 线上线下齐发力 打造宅基地管理新格局

江苏省盱眙县积极适应农村宅基地审批管理职能新变化新要求，出台县级农村宅基地规范管理办法，以建立联审联办制度、完善审批流程、建设信息化平台为主要抓手，线上线下齐发力，努力打造农村宅基地管理新格局。

**一、建立线下审批“新机制”。**盱眙县在13个涉农镇街全面建立宅基地联审联办制度。设立一个窗口，严格落实涉农镇街面向群众服务的“一个窗口对外、多部门内部联动”的宅基地联审联办机制，形成宅基地审批管理工作合力。组建一支队伍，成立农村宅基地信息化工作领导小组，县农业农村局会同县自然资源部门建立县、乡、村、组四级联动工作机制。制定一套流程，依据部省加强宅基地管理文件精神，结合盱眙县实际，制定宅基地申请审批流程，明确了农户办事标准指引、职能部门审查和乡镇政府审批具体职责。形成一本台账，以户为单元编制宅基地用地建房审批管理台账，审批台账以村为单位填报、以镇为单位备案。2021年，全县共完成宅基地审批623户。

**二、编制宣传引导“新指南”。**从宅基地申请审批验收全周期出发，编制《盱眙县农村宅基地建房申请审批明白书》，明晰办事流程要求，明确附件材料样式，让基层干部一看就懂、一学就会、一做就对。面向农民印发《盱眙县农村宅基地建房审批流程》《盱眙县农村宅基地审批办事指南》，让农民建房办事有方向。面向基层干部印发《盱眙县宅基地管理信息平台使用手册》，让工作人员操作信息系统有指导。

**三、制定线上流程“新规范”。**盱眙县系统研究信息调查工作指南、技术规程和数据库规范等技术标准规范文件，组织技术力量确定线上审批流程，率先开展线上宅基地审批试点。对线上审批流程实施分阶段管理，明确各个阶段具体工作内容，切实规范线上审批。申请审查阶段，农户可以线上申请、填报表单、上传附件材料，经村小组上会讨论和村委会审查同意后，相关会议记录、审查材料可以实现一键上传。联合审批阶段，将办事窗口搬到网上，基层各部门依据权属职责进行线上联审联办。建

房“四到场”监管阶段，通过手机APP严格到场程序，明确到场人员、核查事项、数据采集规范，每次到场采集相关数据通过手机APP一键回传系统平台。资料归档阶段，线上系统自动汇总形成农民宅基地建房申请、审批、巡查、验收全过程的档案资料，数据自动化归档入库，形成电子台账和电子档案库。

**四、织密立体管理“新链网”。**盱眙县打造农村宅基地管理“一条链”，宅基地信息系统通过政务外网和互联网多级部署，实现“让群众少跑腿、让数据多跑路”。形成农村宅基地审批管理“一张图”，信息系统可以实现数据实时录入、实时查询、分类统计、定点查询等功能，切实发挥参谋助手作用。织紧农村宅基地监管“一张网”，全面落实农民建房“四到场”和日常巡查工作，结合手机APP和卫星遥感技术构建立体时空监管网络，实现违法用地建房行为“天上看”“网上查”“地上管”。目前，通过农民用地建房监管APP，盱眙县各乡镇已将数字化监管纳入宅基地管理常态化工作。■

# 广西壮族自治区鹿寨县

## 多措并举强化宅基地审批监管



农村宅基地审批事关广大农民居住权益，广西壮族自治区鹿寨县作为新一轮农村宅基地制度改革试点地区，为解决农村宅基地审批管理难题，强化组织领导、科学谋划、多措并举，切实保障农村宅基地审批工作有序开展。

**一、完善宅基地审批制度。**鹿寨县结合“四所合一”改革，由县自然资源和规划局、农业农村局、住房和城乡建设局联合发文，规范农村宅基地审批和建房管理，明确由乡镇乡村建设综合服务中心承办宅基地、农房建设审批业务。推行一个窗口对外受理、多部门联动运行的联审联办制度，优化审批流程、提高审批效率、加强事中事后监管，将宅基地用地审批和乡村建设

规划许可合并办理，为农民群众提供便捷高效服务。2020年以来，全县共完成宅基地审批2568宗。

**二、破解建房审批与分户互为前置难题。**鹿寨县通过实践探索，理清分户登记与建房审批关系，明确了相关办事程序为由拟分户建房户申请、村委会审查、乡镇审批后完成建房，验收通过后持相关材料到公安局办理分户，再由县不动产登记中心依法办理不动产登记，破解了困扰农民多年的“先分户后建房”还是“先建房后分户”难题。

**三、加快宅基地管理信息化建设。**鹿寨县利用房地一体确权登记、第三次全国国土调查、村庄规划等数据成果，形成宅基地基础信息“一张图”。搭建宅基地数据库和管理信息系统，围绕农民建房“一件事”服务需求，实现宅基地用地和建房规划许可数字化管理，大大缩短农户建房审批时间。

**四、加强建房全过程监管。**鹿寨县全面落实宅基地申请审查到场、批准后丈量批放到场、住宅建成后核查到场等“三到场”要求。鼓励各乡镇将申请审查到场与开

工前丈量批放到场两项工作合并开展。2021年6月起，全县启用建房公示牌和统一的宅基地批准书，在建房地址树立审批建房信息牌，注明房屋审批情况、四至、建设时间、监管机构、责任人、举报电话等信息。通过建房公示，形成了“一户建房、全村监督”的良好氛围，提高了土地执法效能。

**五、健全宅基地和农民建房执法机制。**一是将宅基地执法权赋予乡镇政府，由农业农村局、自然资源局进行工作指导，加强乡镇综合行政执法队伍建设，保障宅基地违法行为查处的有效性，防止多头执法。二是每个村配备1名宅基地协管员，协助开展农村用地建房动态巡查、信息采集报告、政策法规宣传等工作，做到宅基地违法违规为早发现、早制止、早报告、早查处。三是对2020年7月3日后农村新增乱占耕地建房行为坚决做到“零容忍”，发现一宗严打一宗，该拆除的拆除，该没收的没收，该复耕的限期恢复耕种条件，该追究责任的追究责任，坚决守住耕地保护红线。▣

# 海南省文昌市 争当农房报建“零跑动”排头兵

2021年7月，文昌市被选为海南省第一批全域开展农房报建“零跑动”试点市县。文昌市结合新一轮农村宅基地制度改革试点，通过创新方法、简化材料、压缩时限、全程代办，切实减轻了基层代办和审批负担，有效解决了农民建房“多头跑、反复跑、办事难、办事慢”的问题。

**一、创新工作举措。**文昌市着力推进农房报建全流程“掌上办”、审批发证“一条龙”。依托“码上办”APP和“多规合一”平台，帮助村民现场定位找房、现场

规划，辅助测绘公司确保宅基地选址合规，有效避免“摸瞎”选宅基地和重复工作。在市不动产登记中心安排服务专员，专员接收到镇宅基地和农房报建窗口工作人员的申请后，半天内要出具“一户一宅”证明材料并在线回传至镇宅基地和农房报建窗口，切实提高农房报建申请工作效率。

**二、完善代办服务。**文昌市成立一支由镇干部、村干部、驻村第一书记、乡村振兴工作队等熟悉群众、扎根基层、熟悉网络的工作

人员组成的宅基地审批和农房报建代办队伍，开展进村上门、线上申请、免费代办、报批进度查询等便民服务，让农民足不出村就能方便办理宅基地审批和农房报建。

**三、强化培训宣传。**文昌市邀请专家对各镇分管领导、镇宅基地和农房报建窗口工作人员、村“两委”干部以及代办员进行系统操作培训，共培训9批次约540人。通过“传帮带”，解决部分村干部因操作生疏、文化有限导致代办效率降低等堵点、难点问题。建立微信群，邀请省厅专班人员和开发人员进群指导，及时解决各镇在工作中遇到的技术难题。同时，加大政策宣传力度，截至2021年底，全市已悬挂宣传横幅248幅、张贴办事指南496张、摆放办事指南展架17个，营造了浓厚的宣传氛围。

目前，文昌市17个乡镇已全部实现宅基地用地建房“零跑动”常态化，共受理农房报建609宗，办结522宗。农房报建时间从原来的3~6个月，缩减至20个工作日内。农民足不出村即可完成房屋报建，切实增强了群众的获得感。▲



# 四川省资阳市

## 落实四级职责 管好管宅基地

四川省资阳市将建立健全长效管理机制作为规范农村宅基地管理的治本之策，围绕“管什么、谁来管、怎么管”，理顺职能、健全机构、完善机制，推动形成农村建管规范、乡村风貌提升、社会治理高效的乡村发展新格局。

**一、落实四级职责，健全管理体系。**围绕“管什么”，资阳市厘清农村宅基地管理各级各部门职责，初步构建“市级指导、县（区）主导、乡镇主责、村级主体”的四级管理体系。一是强化市级行业指导职责。明确农业农村部门负责指导宅基地布局、分配、使用、流转、纠纷处理，自然资源规划部门负责规划管控、农用地转用审批、不动产登记，住房城乡建设部门负责农村风貌管控、农村建筑工匠管理、住房质量安全，公安部门负责户籍管理等工作职责，凝聚形成齐抓共管的工作格局。二是强化县（区）统筹职责。发挥县（区）主导作用，统筹城乡空间规划布局和乡村建设，指导做好乡镇、村“多规合一”规划编制，制定年度农房建设用地计划，保障农村村民住宅建设、农村新产业发展等用地需求，推动农民住房适度聚集，逐步实现农民群众由“住有所居”向“住有宜居”转变。三是强化乡镇属地责任。探索乡镇宅基地

“规划、审批、监管”三合一，组织编制村庄规划，合理确定农房选址空间布局，严格按程序、标准审批农村宅基地，严格落实宅基地监管、执法等责任。四是发挥村级主体作用。充分发挥村民自治作用，探索农村集体经济组织农村宅基地所有权行使机制，开展宅基地农户资格权认定、宅基地申请初审和日常建房巡查等工作。

**二、组建四支队伍，健全管理机构。**围绕“谁来管”，资阳市探索组建县（区）、乡镇、村三级宅基地管理及综合执法四支队伍，逐步实现农村宅基地“有人管、管得好”。一是县（区）组建宅基地规划建设管理委员会。由党委、政府主要负责同志任主任，农业农村、自然资源规划、住房城乡建设等部门负责人为成员，定期组织研究农村规划、建设、管理等重大事项，统筹开展管控农村建设规划、保障农房建设用地、管控农房质量风貌等工作。二是乡镇组建村庄规划建设管理和宅基地管理委员会。落实2~5个人员编制，整合人员力量，组织开展村庄规划编制、宅基地审批、农房建设监管、综合执法等工作。三是村级设立宅基地管理委员会。村集体组织理事长兼任村宅基地管理委员会主任，一名村副主任兼任村级宅基地协管员，负责执行村庄

规划、宅基地资格权认定、宅基地申请初审、建房现场管理等职责。四是组建宅基地综合执法队伍。按照“谁审批、谁监管、谁执法”原则，厘清职能部门、乡镇、村监管职责边界，建立网格化监管体系，授权委托乡镇政府开展执法，乡镇组建综合执法队伍，积极探索赋予乡镇事业人员执法权限开展联合执法，解决监管与执法脱节难题。

**三、探索三项机制，提升管理水平。**围绕“怎么管”，资阳市坚持审批、监督、执法“一盘棋”，创新管理机制和手段，提升管理效率和规范化水平。一是建立“3+N”联审联办机制。乡镇政府乡村振兴办公室、国土所、村镇建设综合服务中心3个部门牵头，相关部门共同参与联审联办，定期研究审批农民建房申请，提高审批效率。二是建立三级联管监督执法机制。村宅基地管理专干负责日常巡查，乡镇政府开展农村宅基地日常行政执法检查，县（区）职能部门加强业务指导，及时发现、纠正农村建房乱象。三是建立市县一体化宅基地信息化管理机制。围绕数据管理、业务办理、资源盘活、决策分析4大功能定位，优化形成市县一体化宅基地信息化管理平台，逐步实现申请、审批、执法、流转、退出等业务全流程数字化管理。▲