

中共岳阳市委农村工作领导小组文件

岳农组〔2020〕6号

签发人：陈爱林

中共岳阳市委农村工作领导小组 关于印发《岳阳市农村宅基地管理与改革 工作实施方案》的通知

各县市区委农村工作领导小组、农村宅基地管理与改革工作领导小组，岳阳经济技术开发区、南湖新区、屈原行政管理区，市农村宅基地管理与改革领导小组成员单位：

《岳阳市农村宅基地管理与改革工作实施方案》已经市委农村工作领导小组研究同意，现予印发，请遵照执行。



报：中共湖南省委农村工作领导小组办公室、省农业农村厅，

送：市委、市人大、市政府、市政协分管领导，

中共岳阳市委农村工作领导小组办公室 2020年3月26日印

岳阳市农村宅基地管理与改革工作 实施方案

为贯彻落实《中华人民共和国土地管理法》、《湖南省农村住房建设管理办法》和《岳阳市农村村民住房建设管理条例》等政策法规，推进我市农村宅基地管理与改革工作，制定本方案。

一、工作目标

(一) 宅基地管理实现“管到”、“管住”、“管好”。

循序渐进，分步实施，实现从“管到”到“管住”再到“管好”。

“管到”：各级尤其是乡镇依法履职，各相关职能部门依法监管，全面理顺审批、监管和执法三大体系。“管住”：通过规范审批、严格监管、从严执法，严控新增宅基地违法建设，基本实现违建零增长。“管好”：全面落实农村宅基地管理政策法规，事前、事中、事后全程监管到位，审批、监管、执法规范有序，全面实现农村村民建房先批后建、一户一宅、适度集中、面积法定、户有所居。

(二) 宅基地改革探索出可复制可推广的经验。以提高农村土地资源利用效率、增加农民收入为目标，积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住房盘活利用工作，年内每个县市区有2个以上典型案例和经验被市级以上采纳。

(三) 规范村民建房完成年度计划任务。继续引导村民适度集中建房，持续开展农村“空心房”整治，力争年内建成

附件3

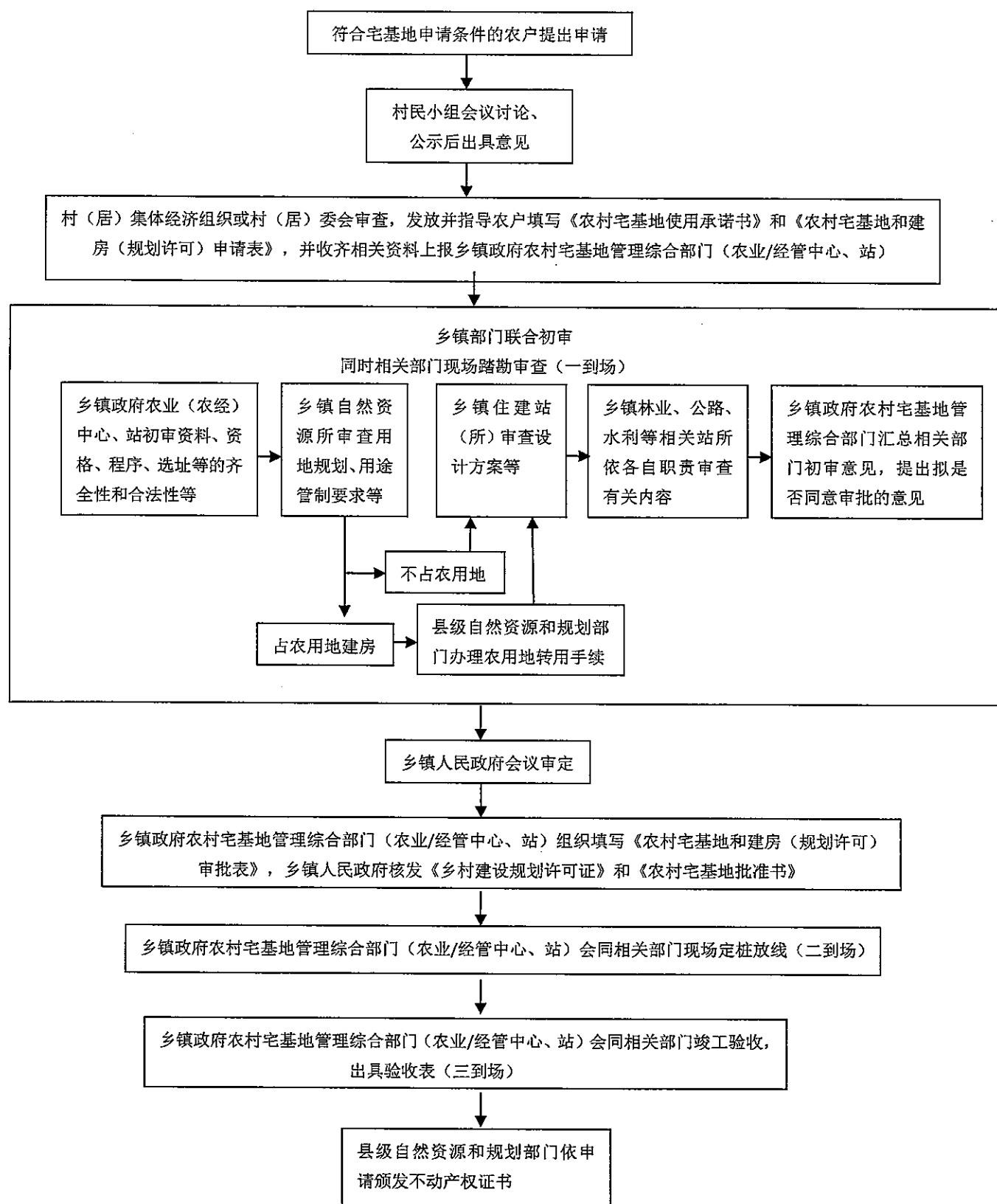
岳阳市2020年规范村民建房工作任务表

单位：个

项目 县市区	新建		扩建		提质改造 创建村落	小计	备注
	大集中 建房点	小集中 建房点	大集中 建房点	小集中 建房点			
平江县	10	14	5	9	5	43	
岳阳县	2	14	2	1	5	24	
华容县	4	8	3	4	5	24	
湘阴县	5	13	2	1	5	26	
临湘市	4	18	3		5	30	
汨罗市	4	14	2	3	5	28	
岳阳楼区				1	1	2	
云溪区		1	2	2	2	7	
君山区	1	4		2	2	9	
岳阳经济技术开发区		1	2	2	1	6	
屈原管理区		3			1	4	
合计	30	90	21	25	37	203	

说明：“大、小集中建房点”是指按村庄规划、农村住房建设图集建成的房屋样式统一、风貌一致，公共服务、配套设施建设到位的适度集中建房点，大、小集中建房点房屋栋数为30栋以上、5029栋；“新建”是指已列入村庄规划、2020年开工建设，年底建成的大、小集中建房点；“扩建”是指已列入村庄规划、2020年以前开工建设，栋数未达到30栋以上、5栋的大、小集中建房点，2020年继续建设，年底建成栋数达到30栋以上、5029栋的大、小集中建房点。

附件 2: 农村宅基地乡镇审批流程图



200 个大、小集中建房点（见附件 3），实现村民新建住房适度有序集中。

二、工作任务

（一）厘清监管职责。按照相关政策法规，农业农村部门负责农村宅基地管理与改革工作，承担指导宅基地分配、使用、流转、纠纷仲裁管理和宅基地合理布局、用地标准、违法用地查处，指导闲置宅基地和闲置住房利用等工作。自然资源和规划部门负责国土空间规划、土地利用计划、规划许可等工作，在国土空间规划中统筹安排宅基地用地规模和布局，满足合理的宅基地需求，依法办理农用地转用审批和规划许可等相关手续。住房和城乡建设部门负责农村住房建设的设计、施工等监督管理服务工作，承担编制和指导示范图集推广、农村建筑工匠培训、指导乡镇加强对农村住房建设施工质量和安全的监督管理等。财政、公安、交通运输、水利、生态环境、工业和信息化、林业等部门按照各自职能，开展农村住房建设管理相关工作。各行业管理部门要按照法定职能，理顺行业监管体系，压实监管责任，各司其职，协调配合，依法做好农村住房建设申请、审批、监管、执法和颁证等全程管理工作。

（二）强化属地责任。按照农村宅基地管理“部省指导、市县主导、乡镇主责、村级主体”的要求，推动监管重心下移，压实县市区（含非行政区，下同）、乡镇两级的属地管理责任。

（1）强化县市区政府主体责任。统筹建立宅基地管理和规范村民建房管理体系，将农村宅基地管理改革和规范村民建房归并到一个机构，做到上下对口、指导顺畅。建立健全“部门协

同，县市区、乡镇、村三级联动”的工作机制，加强县域范围内村庄规划、宅基地用地计划、村民建房全程监管和违法建房查处等工作。（2）强化乡镇政府直接责任。推动乡镇实施村民建房有关行政审批、监管和综合执法，按照权责一致的原则，落实乡（镇）域范围内宅基地管理责任，做到谁审批、谁监管、谁执法、谁担责。

（三）规范审批管理。各级各部门要依法履行职责，进一步规范农村宅基地审批和建房规划许可管理工作。（1）依法赋予乡镇审批权。按照法定职责，农村村民住宅用地由乡镇政府审核批准。要依法合理赋予乡镇相应审批和执法权限，乡镇成立村民建房规划委员会，依托农业综合服务（农村经营管理）、自然资源和规划、住房和城乡建设、林业等中心（站、所），建立集建设规划许可、宅基地审批、农房建设设计与施工监管、违法查处等一体的综合管理机构，健全宅基地联审、联办、联合执法工作机制。村民住宅用地审批权还没有下放到乡镇的县市区，必须依法与职能划转同步下放到位。（2）规范审批程序。按照“农户申请、村级审查、部门审核、乡镇审批”的程序，符合宅基地申请条件的农户，向村级组织提出宅基地和建房（规划许可）书面申请，经村民小组或村民代表会议讨论通过，并公示无异议后，向乡镇政府提交申请。审核中，乡镇农业综合服务（农村经营管理）中心（站）负责审核申请人是否符合建房资格、拟用地是否符合宅基地布局要求和面积标准、宅基地和建房（规划许可）申请是否经过村组审核公示等，并综合各有关部门意见提出审核建议。自然资源和规划站

定的村庄土地利用规划完成并经批准后，农业农村部门留存批准后的规划。

五、近三年农村宅基地信访典型案件处理卷宗（复印件）。已做出处理决定且当事人认可的案件，卷宗包括信访事由、乡镇村处理意见、自然资源和规划部门认定结果、当事人态度等；已有处理意见但当事人并不认可的案件，包括信访反映问题、乡镇村处理意见、当事人意见等。对久拖未决的缠访户、闹访户等，单独注明。

六、共享信息化系统。自然资源和规划部门将目前已有的信息化管理系统接一个端口给农业农村部门，同时共享手机APP。

七、其他相关的文字、数据资料。

附件 1:

农村宅基地管理工作资料移交和信息化管理系统 共享清单

农村宅基地关系到广大农民群众的切身利益，政策性强、涉及面广、利益关系复杂。各级农业农村、自然资源和规划部门要加强沟通、密切配合，及时移交相关工作资料，共享信息化管理系统，确保职责业务移交平稳有序。

一、宅基地相关文件资料。包括有关宅基地的法律法规政策规定，中央、省、市、县级政府有关宅基地的文件，各级自然资源和规划部门制定出台的有关宅基地的办法措施、工作总结、办公会议纪要、调查报告等文字材料。

二、宅基地相关数据资料。适时移交涉及农村宅基地不动产登记相关图纸、数据等资料，为加强宅基地分配、使用、流转等工作提供技术保障。同时，适时共享农村村民建住房新增建设用地计划指标等。

三、“国土三调”成果资料。自然资源和规划部门适时向农业农村部门提供相关图纸、数据等成果资料的复印件。

四、村庄土地利用规划。职能调整前，自然资源和规划部门制定的村庄土地利用规划，向农业农村部门提供复印件。职能调整后，自然资源和规划部门牵头、农业农村部门参与制

所负责审核是否符合村庄规划、用途管控要求等，其中涉及占用农用地的，应在办理农用地转用审批手续后，办理乡村建设规划许可手续。住房和城乡建设站所负责审核设计方案等；涉及林业、公路、水利、电力、燃气等部门单位的及时征求意见。乡镇要建立宅基地审批管理台账，有关资料留存档案，并及时将审批情况报送县级农业农村（农村经营管理）部门。（3）把握审批原则。坚持规划先行。各县市区要依照法定程序，抓紧完成村庄规划编制和批准实施。农村宅基地选址必须符合村庄规划，需占用农用地的，依法按程序办理农用地转用手续。城镇建设用地规划范围外的村庄，要通过优先安排新增建设用地计划指标、村庄整治、废旧宅基地腾退等多种方式，增加宅基地空间，满足符合宅基地分配条件农户的建房需求。乡镇要对接县级自然资源和规划部门，在新一轮空间规划中落实好农村宅基地的选址和用地规模。坚持一户一宅。符合建房条件的农户，方可申请一处宅基地。县级政府（管委会）要依据相关政策法规和本辖区宅基地供应情况，对建房资格、分户条件等作出具体规定。人多地少不能保障一户拥有一处宅基地的，在充分尊重农民意愿的基础上，可以采取集中统建、多户联建的方式，保障农村村民实现户有所居。坚持依法管控。不得以各种名义违背农民意愿强制流转宅基地和强迫农民“上楼”，不得违法收回农户合法取得的宅基地，不得以退出宅基地作为农民进城落户的条件。严禁城镇居民到农村购买宅基地，严禁下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆，严禁借流转之名违法违规圈占、买卖宅基地。坚持按图建房。在乡镇审批环节，

应免费提供示范图集给村民选择使用，做到村民新建住房风貌协调、建筑美观、彰显特色。坚持集约节约用地。村民建房应尽量在集中建房点或使用符合村庄规划的原有宅基地、现聚居区或老屋场的缝隙地。拆旧房新选址建房的，原宅基地必须交还本村集体经济组织。（4）严格全程监管。落实村民建房“五有三到场”要求，即有村庄规划、有审批手续、有示范图集、有施工管理、有奖惩措施，批前选址审查到场、开工放线砌基到场、竣工验收到场。乡镇政府应当自收到申请材料5个工作日内，组织现场核查；经审核符合条件的，由乡镇政府办理乡村建设用地规划许可和农村宅基地审批手续，并在5个工作日内，会同村级组织现场进行免费定位放线；房屋竣工后，乡镇政府应当在收到核定申请之日起5个工作日内，组织现场复核，完成竣工验收，符合条件的及时出具证明。（5）优化工作流程。乡镇要建立一个窗口对外受理、多部门内部联动运行办理的工作机制，健全宅基地申报审批操作规范，明确申请条件、审批程序、时限，并向社会公布。宅基地审批通过的，要将《农村宅基地批准书》和《乡村建设规划许可证》同时发到建房农民手上，为农民群众提供“一站式”便捷高效服务。

（四）压实村组责任。发挥村民自治作用。加强村民自我管理、监督和约束，将宅基地管理纳入村规民约，坚持民事民议民管民办。行使集体所有权。宅基地是村集体经济组织所有的建设用地，在村级审查环节，应充分行使村集体经济组织成员的权力，通过村民小组或村民代表会议讨论，使宅基地仅限于具备本村建房资格的村民使用。落实动态巡查管控。设立村

（四）搞好资料移交和信息系统共享。各级农业农村部门要主动与自然资源和规划部门沟通，收集整理有关宅基地法律法规政策，尽快掌握本地区宅基地管理现状、基本做法、主要问题、工作经验，确保有序推进工作。自然资源和规划部门要支持配合，提供相关资料和共享信息化管理系统（见附件1），确保职责业务移交平稳有序。涉及宅基地的信访问题，对于历史遗留问题，目前仍以自然资源和规划部门为主，农业农村部门配合，妥善解决；对于职能移交后出现的信访问题，有关部门依照各自职能职责处理。市、县市区两级行业管理部门和乡镇在2020年5月1日前完成职能划转、工作交接和职责理顺，并同时划定审批、监管、执法责任。

（五）营造良好氛围。充分利用广播、电视、报刊、网络等多种媒体，广泛开展农村宅基地管理改革和规范村民建房宣传，形成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，全面落实全市农村宅基地管理与改革工作，进一步推进规范村民建房再上新台阶。

- 附件：1. 农村宅基地管理工作资料移交和信息化管理系统共享清单；
2. 农村宅基地乡镇审批流程图；
3. 2020年度全市规范村民建房工作任务表。

四、工作保障

(一) 加强组织领导。成立市农村宅基地管理与改革工作领导小组，由市委副书记任组长，市政府分管副市长任副组长，市农业农村局、自然资源和规划局、住房和城乡建设局、财政局、交通运输局、公安局、水利局、工业和信息化局、生态环境局、林业局为成员单位，办公室设在市农业农村局。县市区要成立相应工作领导小组，并抽调相关部门人员集中联合办公，及时动员部署，适时调度推进，统筹抓好宅基地管理改革和规范村民建房工作。机构改革后分设农业农村、农村经营管理部门的岳阳楼区、君山区，要依据相关政策，自行研究确定农口主管部门，2020年4月10日前向市主管部门报备。国有农场、林场、渔场内的农场职工和常住居民的宅基地管理，参照农村宅基地管理有关规定，严格控制其范围、对象和标准，由相关县市区依据有关政策规定，研究制定具体办法，报市农垦主管部门、自然资源和规划部门批准后执行。

(二) 整合专业队伍。按照法定职责，各级农业农村部门负责宅基地的行业管理，具体工作由农村经营管理部门承担。县市区、乡镇两级要加强农村经营管理体系建设，充实基层宅基地管理工作力量。乡镇设立农业综合服务中心（站）的要做到专队伍、专岗位、专职责；分别设站的保证经管站人员配备，确保工作有人干、责任有人担。

(三) 落实经费保障。各县区市财政在足额预算安排规范村民建房奖补资金的同时，安排好主管部门的宅基地管理与改革的工作、培训、执法等经费。

民建房协管员，对农村住房建设中的违规行为早发现、早制止、早报告。

(五) 查处违法行为。按照相关法律法规，农业农村部门负责对违反农村宅基地管理法律、法规的行为进行监督检查，主要查处“未批先建”、“骗取批准”、“批小建大”、“批东建西”等违法行为；自然资源和规划部门负责对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查，包括耕地保护、规划许可、用途管控等方面执法；住房和城乡建设部门负责对农村住房建设施工质量和安全进行监督检查，并对相关违法行为进行查处。各级各部门要按照法定职责，切实履行执法监管责任。市农业综合行政执法支队承担全市农村宅基地执法职责，结合农业综合执法改革，建立农村宅基地专项执法队伍，依法查处执法区域内的宅基地违法行为和全市范围内重大宅基地违法行为，并指导各县市区开展宅基地执法工作。县市区农业农村部门要建立适度规模的宅基地执法队伍，搞好业务培训，配齐执法装备，及时查处本县市区域范围内的宅基地违法行为。乡镇政府要推进村民住房建设综合执法，建立健全农村宅基地管理动态巡查制度，对农村村民宅基地使用中的违法违规行及时坚决予以处置。遵循“新旧划断”原则，对现有“存量”农村宅基地管理违法行为，依照相关政策规定查处到位；对职能划转交接后，新增加的农村宅基地管理违法行为，按照新修订的《土地管理法》，由农业农村部门执法机构查处。

(六) 推进宅基地改革。各级要将农村宅基地改革纳入今年农村改革重点内容，积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住

宅盘活利用工作，因地制宜探索盘活利用的有效途径和政策措施。在尊重农民意愿并符合规划的前提下，鼓励村集体积极稳妥开展闲置宅基地整治，整治出的土地优先用于满足农民新增宅基地需求、村庄建设和乡村产业发展。闲置宅基地盘活利用产生的土地增值收益要全部用于农业农村。

(七) 适度集中建房。依法推进，按照村庄规划引导村民建房适度集中。自治推进，发挥村民理事会作用，通过村民自我管理，实现自觉到集中建房点建房。示范推进，提高已经建成的集中建房点绿化美化以及公共服务水平，完善已经规划的集中建房点的配套设施，吸引村民集中建房。激励推进，各级加大资金投入力度，按时兑现集中建房奖补政策，激励村民集中建房。

三、工作措施

(一) 开展摸底调查。组织农村宅基地和农房管理情况调查摸底，自下而上，对农村村民建房情况进行全面普查，2020年4月底前基本摸清农村宅基地规模、布局和利用情况。结合农村宅基地和集体建设用地房地一体确权登记工作，进一步调查、核实相关数据，全面核准全市宅基地和农房底数。

(二) 完善管理制度。县市区要依据国家、省、市相关政策法规，结合本地实际，因地制宜制定本县市区农村宅基地管理办法。农村宅基地包括住房、附属用房和庭院等用地，必须将偏杂屋、庭院围墙纳入宅基地管理范围，并限定在宅基地占地面积之内，具体监管办法由县市区政府（管委会）作出具体规定，从根本上解决乱搭乱建的问题。各县市区实施方案于

2020年4月20日前报市主管部门。

(三) 组织分级培训。按照“省培训到县、市培训到乡镇、县培训到村”的要求，组织全市农村宅基地管理与改革培训，市直部门业务、执法人员，县市区主管部门、执法机构负责人和乡镇主管领导、业务骨干参加。县市区必须在2020年4月底前完成到村的宅基地管理与改革培训。

(四) 搞好督促指导。市县乡三级分别设立举报电话，在2020年4月底前向社会公布，及时受理和查处宅基地违规审批和违法建设等方面投诉，并建立举报、信访处理台账。市本级每季度开展一次明查暗访，重点检查违规审批、监管缺位和新增违法建设查处等情况；每半年进行一次检查验收，重点检查乡镇审批程序、部门监管责任落实、违法查处和规范村民建房成效等情况。县市区要建立相应督导制度，加大对乡镇宅基地管理工作的督查督办，坚决杜绝监管推诿扯皮、不作为、乱作为的现象。

(五) 加大考核力度。市委市政府将农村宅基地管理改革和规范村民建房工作纳入对各县市区年度绩效考评，各县市区要参照制定考评细则。按照《岳阳市引导农村村民规范建房专项资金使用管理暂行办法》，继续对适度集中建房给予奖补。加大责任追究力度，对监督管理不到位、非法占用土地建住宅行为处置不力的县市区，进行通报批评、约谈、挂牌督办等处理；对新增违法建设和违规审批的乡镇主要负责人和直接责任人进行约谈问责。