

薛政发〔2021〕10号

**薛城区人民政府
关于印发《关于深化农村宅基地改革
与管理工作的实施意见》的通知**

各镇政府，临城、常庄街道办事处，新城街道筹备处工委，区政府有关部门：

现将《关于深化农村宅基地改革与管理工作的实施意见》印发给你们，请认真抓好贯彻落实。

薛城区人民政府

2021年6月25日

（此件公开发布）

关于深化农村宅基地改革与管理工作的 实 施 意 见

为深化农村宅基地改革，规范农村宅基地用地建房申请、审批和管理服务工作，进一步加强部门协作配合，落实属地管理责任，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《山东省农村宅基地管理办法》、农业农村部和自然资源部《关于规范农村宅基地审批管理的通知》（农经发〔2019〕6号）等法律法规和政策精神，结合我区实际，制定本实施意见。

一、切实履行法定职责

按照“部省指导、市县主导、乡镇主责、村级主体”的要求，区政府统筹建立健全农村宅基地用地建房管理体系，在充分尊重农村村民意愿的基础上，采取多种方式保障农村村民实现户有所居。各镇（街）、区有关部门、村级组织要依照各自法定职能和“放管服”改革要求，履职尽责，协调配合，理顺监管体系，压实监管责任，依法做好农村宅基地管理工作。

区农业农村部门牵头深化推进全区农村宅基地改革和管理体系建设，建立健全农村宅基地分配、使用、流转、监管、违法用地查处等管理制度，完善宅基地用地标准，指导宅基地合理布局、闲置宅基地和闲置农房利用；组织开展农村宅基地

现状和需求情况统计调查，及时将农民建房新增建设用地需求通报自然资源和规划部门；参与编制国土空间规划和村庄规划。区自然资源部门负责农村住房用地的国土空间规划、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，依法办理宅基地及其地上房屋的不动产确权登记。区住建部门依法履行限额以上农村住房建设质量安全行业管理工作，指导镇（街）加强对限额以下农村住房建设质量安全的监管，负责农村住房建设的设计、施工等技术服务工作，细化明确本区具体风貌建设要求，编制和推广指导示范图集和通用图纸、组织推进农村建筑工匠培训等。财政、公安、交通运输、水务、生态环境、工业和信息化、应急管理、市场监管、林业等各有关部门在各自职责范围内开展农村住房建设管理相关工作，加强对镇（街）的业务指导，形成“条块”工作合力。

各镇政府（街道办事处）是本辖区内宅基地审核批准和农村住房建设管理的责任主体，对农村住房建设质量安全负属地管理责任，要充实力量，健全机构，按照权责一致原则，开展农房建设有关行政审批、监管和综合执法。村级组织要充分发挥自治作用，将宅基地管理纳入村规民约，确保宅基地分配使用公开、公平、公正；对农村住房建设中的违法行为要及时制止、报告镇政府（街道办事处）。

二、依法规范审批管理

（一）宅基地和农村住房建设审批基本原则

一是遵循规划原则。必须符合国土空间规划、城乡建设规划、村庄规划和其他相关规划。搬迁撤并类村庄范围内，除危房改造外，不得审批新建、重建、改建住宅。

二是节约用地原则。宅基地取得形式，原则上实行“先有地、再申请”原则，村民一户只能拥有一处宅基地，用地面积和容积率应当符合《山东省农村宅基地管理办法》和《山东省保障农村村民住宅建设用地实施细则》规定的标准。严格控制使用农用地，严禁占用基本农田。

三是合理选址原则。农村宅基地选址应避开存在安全隐患的区域和根据水利、文物、电力、交通等有关规定应当避让的区域。

四是依法审批原则。必须严格按照《中华人民共和国土地管理法》《山东省农村宅基地管理办法》等相关法律法规，审查选址合法性、建房资格、使用面积标准，按程序、权限审批。严禁未批先建或者不按审批乱占滥用土地建房。在原址拆旧翻建、改扩建和住房加层的，同样要办理用地建房申请审批。

（二）宅基地和农村住房建设审批程序

农村村民住宅用地，由镇（街）负责审核批准。镇（街）要切实履行属地责任，整合部门职能，健全管理队伍，规范审批管理，优化审批流程，提高审批效率，加强农村住房建设全

过程监管，组织做好农村宅基地审批、建房规划许可和农村住房安全有关工作，为农民提供便捷高效的服务。

1、明确申请审查程序

镇（街）应当按照“村民书面申请、村级审核报送、镇级调查审批、区级备案管理”流程开展农村宅基地和建房审批。

符合宅基地申请条件的村民，以户为单位向所在村级组织提出宅基地和建房（规划许可）书面申请及报送相关材料。建房申请应提报明确的用地位置和面积，应当征求用地建房四至相邻权利人意见，如实填写《农村宅基地和建房（规划许可）申请表》，签署《农村宅基地使用承诺书》。申请人必须如实提报有关材料，提供虚假材料骗取批准的要依法追究责任。村级组织收到申请后，对相关材料进行审查，审查重点是申请人是否具备资格、提交的材料是否真实有效、申请人是否签署《农村宅基地使用承诺书》、是否征求了用地建房相邻权利人意见等。审查通过的，提交村两委联席会议和村民（代表）会议讨论，并将申请理由、拟用地位置和面积、拟建房屋层高和面积等情况在本行政村范围内公示。公示无异议或异议不成立的，由村级组织签署意见，报送镇政府（街道办事处）。

2、完善审核批准机制

镇（街）要充实力量、健全机构，成立农村宅基地用地建房联审小组，建立一个窗口对外受理、多部门内部联动运行的农村宅基地用地建房联审联办制度，方便农民群众办事。应当

在显要位置公布办理流程和要件，明确镇（街）农经部门、自然资源所、城乡（村镇）建设办公室、应急办公室、综合行政执法办公室等办、所在材料审核、现场勘查、安全监管、违建处置等各环节的工作职责和办理期限。

审批工作中，镇（街）农经部门负责审查申请人是否符合资格条件、拟用地是否符合宅基地人均分配面积标准、村级公示程序是否履行到位等，并综合各部门意见向镇政府（街道办事处）提出办理意见建议。自然资源所负责绘制宅基地坐落平面位置图、审核审查用地是否符合宅基地合理布局要求、用地范围、建筑层数、高度等是否符合国土空间规划和用途管制要求等。农村宅基地用地审批包括住房、附属用房和庭院等用地，配房、库房、厕所、庭院围墙等均应纳入宅基地管理范围，并限定在宅基地占地面积之内，不得超限审批或批小建大。涉及占用农用地的，必须依法办理农用地转用审批手续，坚决杜绝违法占用农用地建设住宅现象。城乡（村镇）建设办公室负责审核建房图纸是否符合法定要求、房屋结构是否符合安全标准，申请人是否选择具有专业能力的施工队伍，签订建房协议并约定质量和安全责任，建房方案是否符合当地建筑风貌管控要求，也可向申请人推荐建设主管部门编印的村镇住宅建设通用图集。涉及林业、公路、水务、电力、燃气等部门单位的要及时征求意见。

镇政府（街道办事处）根据联审结果，对村民建房用地申

请进行审批,对决定准予建设的应出具《农村宅基地和建房(规划许可)审批表》,审批结果应进行公示,接受群众监督。镇(街)要建立宅基地用地建房审批管理台账,有关资料归档留存,并每3个月将审批情况汇总表上报区农业农村局和区自然资源局备案。对决定不予批准建设的,应当说明原因。

3、严格用地建房全过程管控

镇(街)农村宅基地用地建房联审小组应当对农民用地建房实施全过程管控。要推行农村宅基地和建房规划许可申请审批管理“五公开”制度,落实村庄规划、申请条件、审批程序、审批结果、投诉举报方式公开,全面落实“四到场”要求(选址踏勘、定点放线、施工检查、竣工验收到场)。

联审小组收到村级上报宅基地和建房(规划许可)申请后,要及时组织相关人员开展审核,在15个工作日内做出是否批准建房的决定。经批准用地建房的户,应当在开工前向镇(街)书面申请划定宅基地用地范围,未经批准不得开工建设。联审小组应当在收到申请后5个工作日内组织人员到现场进行开工查验,实地丈量批放宅基地,确定四至边界。村民建房施工期间应当在建设现场明显位置设置公示牌,注意安全施工和环境保护,自觉接受监督、监管,造成安全隐患、事故或破坏周边环境的,建房人要依法承担责任。建设过程中,镇政府(街道办事处)要加强对施工现场的监督检查。实施监督检查时,有权采取下列措施:要求被检查的建设主体提供有关资料;进入施工现场进行检查;

发现有未按审批建设或影响房屋质量安全的问题时，责令改正。建设主体应当支持、配合监督检查，不得拒绝或阻碍。拒绝、妨碍监督检查或拒不按要求改正问题的，镇政府（街道办事处）有权决定停止施工，直至撤销其宅基地和建房（规划）许可。施工中发生事故时，要及时向上级政府及应急管理、农业农村、自然资源、住房城乡建设等有关部门报告。

村民建房完工后，应当向镇政府（街道办事处）申请验收。镇政府（街道办事处）在接到申请后，应当在 15 个工作日内组织有关部门进行验收，实地检查申请人是否按照批准要求建设住房，并出具《农村宅基地和建房（规划许可）验收意见表》。申请人经批准在易地建房或参加集体建房的，村级组织应当依法收回其原宅基地。自批准之日起，满 2 年未竣工的，村级组织可以依法决定收回宅基地使用权并报镇（街）备案。

镇（街）综合行政执法办公室负责做好执法信息事前预警、发现上报以及执法联络配合等工作，牵头组织辖区内有关派驻执法机构及镇（街）工作力量开展查处未批先建、违规建房等违法违规行。严格执行行政执法公示制度、行政执法全过程记录制度、重大行政执法决定法制审核制度，做到严格规范公正文明执法。要强化网格管理，在村级设立宅基地协管员，组织开展农村用地建房日常巡查和动态监管，及时发现、制止涉及宅基地使用和建房规划的各类违法违规行为。

4、规范宅基地分配资格管理

镇政府（街道办事处）要指导村级组织完善宅基地民主管理程序，规范宅基地分配资格认定，确保宅基地分配公平、公开、公正。可以借鉴农村集体产权制度改革中农村集体经济组织成员身份确定成果，防止不具备农村集体经济组织成员资格的人员获取农村宅基地分配权。

严格落实“一户一宅”制度。各村要按照“以成员认定、以户取得、一户一宅”的原则，依法明确“一户”认定标准、明确宅基地分配资格认定标准、明确申请宅基地建房的条件、明确不得再申请宅基地的情况、明确新增宅基地用地标准、明确收回宅基地使用权的条件。对历史形成的“一户多宅”和宅基地面积超标等问题，要按照有关政策规定分类进行认定和处置。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；有条件的镇（街），也可以鼓励引导农民通过进城镇集中、宅基地归并、宅基地有偿退出等方式实现户有所居。

三、严格查处违法行为

区农业农村部门牵头建立健全农村住房建设违法行为查处机制，建立健全“部门协同，区、镇、村三级联动”的工作机制和农村宅基地管理动态巡查制度，必要时牵头开展联合执法。镇（街）要按照权责一致的原则，落实宅基地管理责任，做到谁审批、谁监管、谁执法，对宅基地使用违法违规行为及时坚决予以处置。

各职能部门要加强执法监管，依法及时查处违法违规行为。有执法权的行政机关依照法律、法规、规章的规定，可以在其法定权限内书面委托具备条件的镇政府（街道办事处）开展辖区内农村住房建设违法行为行政处罚工作。

农业农村部门依据《土地管理法》第六十七条、第七十八条，对违反农村宅基地管理法律、法规的行为进行监督检查，依法查处农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用农村宅基地和居民点空闲地建住宅的行为。自然资源部门依据《土地管理法》第六十七条、第七十七条，对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查，依法查处未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的行为、违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地等方面的行为。住房和城乡建设部门负责对限额以上农村住房建设施工质量和安全进行监督检查，对相关违法行为进行查处，并指导镇街开展限额以下农村住房建设工程监管。镇街综合行政执法办公室负责宅基地使用违法违规行为的日常巡查和现场处置，综合行政执法局要做好业务指导工作。

违反《土地管理法》第七十八条的行为，2020年1月1日前自然资源部门立案查处但尚未办结的案件由自然资源部门继续办理；个别案件因行政复议或行政诉讼已被撤销，需要重新立案调查依法处理的，由农业农村部门重新立案查处，自然资源部门配合做好案卷交接工作。2020年1月1日以后立

案查处的，由农业农村部门承办。

四、建立健全宅基地纠纷调解机制

村级组织应当成立农村宅基地纠纷调解小组，对本集体经济组织成员间发生的农村宅基地纠纷先行调解。调解成功的组织当事人签订调解协议，调解不成功的提交镇政府（街道办事处）继续进行调查。

镇（街）应当成立农村宅基地纠纷调解委员会，对本辖区内发生的农村宅基地纠纷进行调查。调解成功的组织当事人签订调解协议，调解不成功的出具调解终结书并指导当事人向人民法院提起诉讼。

跨行政村的农村宅基地纠纷可以直接由镇政府（街道办事处）调查，跨镇的农村宅基地纠纷可以申请区农业农村部门牵头进行调查。

五、鼓励盘活闲置宅基地

符合条件的村民可以依法通过户间自愿流转、置换的方式取得宅基地使用权。有条件的村集体可以通过有偿使用与有偿退出的方式，统一收储和统一分配农村闲置宅基地。村集体可以探索以宅基地使用权置换等方式建设村集体公寓。建立宅基地有偿使用制度的村，宅基地有偿使用的程序和收费标准由村级组织根据《村民委员会组织法》的规定讨论决定，报镇政府（街道办事处）核准后生效。宅基地有偿使用费统一收取，归本村集体经济组织所有，优先用于统一收储本村宅基地和投入

村集体产业发展项目，也可提取一定比例用于本村集体经济组织股份制成员收益分配。

各镇（街）要积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作，要对农村闲置宅基地和闲置住宅进行全面摸底，建立健全闲置宅基地盘活资源库。鼓励农村集体经济组织及其成员采取自营、出租、入股、合作等方式，盘活农村闲置宅基地和地上房屋，依法依规发展乡村旅游、农业休闲等产业。支持返乡人员依托自有和闲置住宅发展适合的乡村产业项目。

各职能部门要发挥优势，合力推进农村闲置宅基地盘活利用。选择一批镇街党委政府重视、村集体经济组织健全、农村宅基地管理规范、产业发展有基础、村民积极性高的村，有序开展农村闲置宅基地和住宅盘活利用试点示范工作，工作方案和试点名单由区农业农村局研究上报，经区政府批准后实施。要整合资源创建一批闲置农房“复活”样板，总结一批可复制、推广的经验模式，探索一套规范、高效的运行机制，以点带面、逐步推开。

农业农村部门要牵头建立闲置宅基地“三权分置”交易机制，依托农村产权交易平台建设，促进和规范闲置宅基地和闲置住宅交易流转。自然资源部门要支持采取整理、复垦、复绿等方式，开展农村闲置宅基地整治，依法依规落实好城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市等政策，探索开展点状供地，为农民建房、乡村建设和产业发展等提供土地等要素

保障。财政局要统筹安排涉农专项资金，用于农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用奖励、补助，探索成立财政引导基金，吸纳市场主体有序参与空闲宅基地盘活利用。金融管理部门要积极推动金融信贷产品和服务创新，为农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用提供资金支持。宣传部门要结合乡村旅游大会、农业嘉年华、农博会等活动，向社会推介农村闲置宅基地和闲置住宅资源。行政审批和市场监管部门对租赁农村闲置宅基地作为经营场所开展农村创业的，要落实“最多跑一次”，最大限度地提供市场准入服务便利，执行好相关优惠政策。招商部门要加大项目招引力度，策划储备一批适合乡村发展的新兴产业项目，纳入招商引资项目库，多渠道开展招商推介。司法部门要做好法律服务和保障工作，依法保护各方合法权益。各有关部门对农村闲置宅基地盘活试点村，结合美丽乡村建设、农村环境整治等工作，要加大基础设施建设扶持力度，重点加强道路、供水、供电、排水、通信、污水处理、垃圾处理、厕所改造等基础设施配套，促进农村闲置宅基地开发利用。

闲置宅基地和闲置住宅盘活利用实施过程中，必须紧紧围绕实施乡村振兴战略，突出乡村产业特色，注重绿色发展、规划先行要求，严守土地集体所有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线，充分尊重农民意愿，调动农民参与的积极性和主动性，切实保护农民合法权益。

六、全面落实工作要求

一要做好工作衔接。区农业农村部门作为宅基地改革和管理工作牵头责任部门，要主动担当，落实保障，组织推进好全区农村宅基地改革和管理体系建设工作。区自然资源、住房和城乡建设部门要强化职责范围内的工作衔接、数据共享和业务支持，做好宅基地及农村住房管理的相关数据、资料和信息等的移交和对接工作，共同研究解决历史遗留问题，保持工作的连续性、稳定性，防止出现工作“断层”“断档”和弱化宅基地管理的情况。工作职能交接期间，区自然资源部门要支持、配合好农业农村部门开展农村宅基地管理工作，区编办要按照“人随事走”原则进行必要的编制和业务人员划转，确保职责业务移交平稳有序。数据共享完成前，申请建房户的原有宅基地登记情况由镇（街）自然资源所提供，农民建房用地批文相关历史资料由自然资源局负责协助各镇（街）查询。涉及宅基地的信访事项，2020年1月1日以前产生的历史遗留问题，目前仍以自然资源部门为主，农业农村部门配合，妥善解决；2020年1月1日以后发生的信访问题，由各有关部门根据各自职责权限受理。

二要保护集体经济组织和农民权益。充分保障集体经济组织及其成员民主权益，集体决策和公开公示等相关程序要切实履行到位。严禁城镇居民到农村购买宅基地，严禁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。

三要加强管理队伍建设。镇（街）要履行好属地责任，强

化组织领导，切实加强基层宅基地管理队伍及体系建设。镇级农经部门是承担宅基地相关具体业务的责任部门，镇（街）要加大支持力度，进一步健全机构，稳定队伍，充实力量，落实经费，改善条件，要优先安排政治素质高、业务能力强、工作经验丰富的干部人才，确保工作有人干、责任有人担。区农业农村部门要组织业务培训，强化技术支撑和履职能力，不断提升宅基地管理和服务质量。

四要加强考核监督。镇（街）和区有关部门要把宅基地管理工作纳入综合考核体系。各责任单位要严格按照法定程序办理农村宅基地和农村住房建设相关手续，不得违规收取费用，要严肃工作纪律，坚决杜绝推诿扯皮和不作为、乱作为的现象。对在农村宅基地和农村住房建设审批、监管、执法过程中推诿扯皮、玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、收受贿赂、侵害村集体和村民合法权益的，由有权机关依法依纪予以处理。

各镇（街）和有关部门要充分认识加强和改善宅基地管理工作的重要意义，系统谋划、统筹协调、明确责任、主动担当，全面落实相关法律法规和政策要求，为促进农民安居乐业、农村社会稳定和乡村全面振兴提供坚实保障。

