

桂林市人民政府文件

市政〔2020〕24号

桂林市人民政府关于 进一步加强农村宅基地管理的实施意见

各县（市、区）人民政府，高新区、临桂新区、漓江风景名胜区、经济技术开发区、高铁（桂林）广西园管委会，市直各委、办、局，中央、自治区驻桂林各单位：

宅基地是保障农民安居乐业和农村社会稳定的重要基础。加强宅基地管理，对于保护农民权益和实施乡村振兴战略具有十分重要的意义。为进一步做好我市农村宅基地管理工作，根据《自治区农业农村厅 自治区自然资源厅 自治区住房城乡建设厅关于进一步加强农村宅基地管理的通知》（桂农厅发〔2020〕65号）精神，现就进一步加强农村宅基地管理提出如下意见。

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，深入学习贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，以保障和维护农民合法权益为出发点和落脚点，以节约集约用地为导向，以严格规范宅基地管理为目标，通过规划引导，因地制宜规范农村住房建设管理，全面改善农村居民的居住环境，鼓励盘活利用闲置宅基地和闲置住宅发展农村集体经济，为促进乡村振兴提供有力支撑。

（二）基本原则

1. 坚持“一户一宅”。严格坚守“一户一宅”原则，经批准异地新建住宅的，应严格按照“建新拆旧”要求，将原宅基地交还村集体。

2. 坚持问题导向。聚焦我市农村宅基地管理中存在的难点问题，分类研究，多渠道推动农村用地建房选址布局合理化、管理程序规范化、事项标准化、审批便捷化。

3. 坚持分类施策。坚持先规划后建设，切实发挥规划的控制和引导作用，根据不同的村庄类型、经济基础、民风民情、人文积淀等实际情况，在尊重农民意愿的基础上，因势利导，分类施策，有效破解各类难题。

4. 节约集约用地。严格土地管理，严禁占用基本农田，引导农村居民合理用地，盘活农村宅基地资源，实现土地的节约集约利用。

5. 坚持服务意识。充分考虑农民生产生活需求，提供更多的便民、利民服务措施，不断提升农民获得感、幸福感、安全感。

6. 坚持共治共管。按照“部省指导、市县主导、乡镇主责、村级主体”的农村宅基地管理架构，加快构建宅基地管理工作责任体系。依法整治农村“两违”问题，整合执法资源，强化协同联动，完善长效监管机制。

二、适用范围

本实施意见适用于规范我市农村村民宅基地建房和村改居居民在集体土地上建房的管理。

三、全面加强农村宅基地和建房规范管理

（一）加强农村宅基地规划引导。因地制宜编制或修编村庄规划，充分考虑农村经济、人口增长趋势，要为农村村民住宅建设用地、保障村（居）民新增分户建房的合理需求、解决历史遗留宅基地等问题预留足够的空间，合理布局农村生产、生活和生态用地，切实避开危险区域，形成相对集中、集约高效、安全可靠的村庄用地建设布局。村庄规划由乡镇人民政府（涉农街道办事处、经济区）组织编制，经村民大会或村民代表（集体经济组织成员大会或成员代表大会）会议讨论同意，按照相关程序报批。鼓励村集体经济组织引导农村居民统一组织实施新建住宅，其中涉及的公共服务配套设施应由村集体经济组织按照村庄规划统一建设，确保配套设施建设到位。〔责任单位：各县（市、区）人民政府，市自然资源局〕

（二）强化农村宅基地用地保障。要保障合法合理的农民建房用地需求，做好农村住房新增建设用地指标保障及农用地转用工作。对于合理的农民建房所需新增建设用地，其审批所需计划指标在年度土地利用计划中统筹安排。在乡镇国土空间规划和村庄规划中预留不超过5%的建设用地机动指标，专项保障农村村民住宅建设用地，当年保障不足的，下一年度优先保障。〔责任单位：各县（市、区）人民政府，市自然资源局〕

（三）完善农村宅基地审批机制。按照《中华人民共和国土地管理法》规定，农村村民住宅用地，由乡镇人民政府审批。乡镇政府要切实履行职责，因地制宜探索建立宅基地统一管理机制，统筹协调宅基地用地审查、乡村建设规划许可、农房建设监管等职责，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，为农民群众提供便捷高效的服务。县级人民政府要强化组织领导，采取切实有效措施，严格农村宅基地审批管理，加强对乡镇审批宅基地监管，防止土地占用失控。认真执行《广西壮族自治区乡村规划建设管理条例》、《农业农村部 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）等有关规定，公布办理流程和要件，明确各有关部门在材料申报、材料审核、现场勘查等各环节的工作职责和办理期限。相关部门要加强对宅基地审批和建房规划许可等有关工作的业务指导，切实履行部门职责，积极开展业务培训，夯实工作基础。〔责任单位：各县（市、

区)人民政府]

(四) 强化农村宅基地管控。严格落实“一户一宅”的基本管理制度，农村村民一户只能拥有一处宅基地。经批准异地新建住宅的，应严格按照“建新拆旧”要求，将原宅基地交还村集体。农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，不予批准。农村宅基地面积应符合当地规划管控要求并不得超过自治区规定标准，农村村民应严格按照批准面积和建房标准建设住宅，禁止未批先建、超面积占用宅基地。严格控制新增宅基地占用农用地，应当充分利用村集体存量建设用地、原有宅基地、村内空闲地、废弃地、荒山、荒坡和其他未利用地。尽量不占或少占耕地，严禁占用永久基本农田；涉及占用农用地的，依照相关规定办理农用地转用审批手续。〔责任单位：各县(市、区)人民政府，市自然资源局〕

(五) 加快农村房地一体确权登记工作。加强农村地籍调查成果的管理和应用，全面掌握全市宅基地、集体建设用地数量、分布等情况，开展集体土地使用权及其上房屋的调查和存量数据整理工作，建立农村房地一体不动产权籍调查数据库，为宅基地、农村住宅、集体建设用地确权登记颁证和新安排宅基地提供基础性支撑。〔责任单位：各县(市、区)人民政府，市自然资源局〕

(六) 严格用地建房过程监管。乡镇人民政府(街道办)应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“三到场”要求，乡镇人民政府（街道办）应及时组织有关部门进行实地审查，做到申请审查到场、批准后丈量批放到场、住宅建成后核查到场。农房经验收合格后，由乡镇人民政府（街道办）出具《农村宅基地和建房（规划许可）验收意见表》，通过验收的农户可以向当地不动产登记部门申请办理不动产登记。〔责任单位：各县（市、区）人民政府〕

（七）完善执法机制，严格执法。乡镇人民政府（街道办）是农村违法用地建房查处的实施主体，负责履行违法用地、违法建设巡查、监管、查处职责，受理群众举报和投诉，及时发现、制止和处置涉及宅基地的各类违法违规行爲，发现新增违法行为第一时间通过执法联动机制发挥供水供电联动控制作用，跟进后续拆除、整治。农业农村、自然资源、住房城乡建设等部门依照法规将执法权限委托授予乡镇人民政府（街道办）。〔责任单位：各县（市、区）人民政府，市农业农村局、市自然资源局、市住房城乡建设局〕

（八）加强乡镇行政执法队伍建设。乡镇“四所合一”机构是具体负责宅基地用地审批、乡村建设规划许可、农房建设监管、违法查处等职责的机构。应加强“四所合一”机构建设，使其在机构编制、人员队伍、技术力量、工作条件上与所承担的审批、调查、勘察、监管执法等职能职责相匹配，确保农村宅基地管理、服务、监管到位，为农民提供便捷高效的服务。〔责任单位：各

县（市、区）人民政府，市委编办，市农业农村局、市自然资源局、市住房城乡建设局]

（九）依法保护农民合法权益。合理安排宅基地用地，改善农村村民居住环境和条件，保障和实现农村村民居住权利是农村宅基地管理工作的出发点和重要目标。对历史形成的宅基地面积超标和“一户多宅”等问题，要按照有关政策规定分类进行认定和处置。人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，县级人民政府在充分尊重农民意愿的基础上，可以采取的措施，按照自治区规定的标准保障农村村民实现户有所居。充分保障宅基地农户的资格权和农民房屋的财产权，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。

[责任单位：各县（市、区）人民政府，市农业农村局、市自然资源局、市住房城乡建设局]

（十）加强城区农村宅基地管控。位于市区中心城区范围的城中村、城市规划范围内的农村及暂时未纳入城市规划的城市郊区农村，宅基地审批、房屋建设管理必须符合城市规划，对于用地紧张而无法保障“一户一宅”的，可以通过建设公寓式住宅或联排式住宅解决，充分利用现有存量建设用地，完善基础设施和公共服务设施建设。积极统筹推进将农村住宅建设与利用集体建设

用地建设租赁住房、被征地拆迁安置房、旧村改造复建房等有机结合，保障村（居）民合理的居住需求。要建立城区农村宅基地规划、审批、建设监管、执法监管机制，负责城区农村宅基地的管控。〔责任单位：各城区人民政府，市委编办，市农业农村局、市自然资源局、市住房和城乡建设局、市城管委〕

（十一）切实发挥村社作用，强化村（居）民监督。要指导村（社）健全完善农村住宅建设管理的“村规民约”，指导村（居）民依法实施农村住宅建设活动。充分发挥村（居）民理事会、议事会等作用，将农村住宅建设管理制度纳入村规民约，明确本村集体经济组织申请建房的资格条件、申请程序、审核程序，明确收回、调剂旧宅基地、调处权属纠纷的工作要求等，组织召开集体经济组织成员代表大会，做好村（居）民建房申请审核工作，及时公示审批结果。及时发现和制止违法建设行为，并向乡镇（街道办）报告。〔责任单位：各县（市、区）人民政府〕

（十二）开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用。各县（市、区）因地制宜选择有条件的村庄开展闲置宅基地和闲置住宅盘活利用试点工作，在维护村（居）民合法权益的前提下，经村（居）民委员会（村集体经济组织）同意，通过有偿转让、有偿调剂、有偿收回等方式，引导宅基地有序规范退出。村（居）民委员会（村集体经济组织）可以通过自主经营、合作经营、委托经营等方式，依法依规发展农家乐、民宿、乡村旅游等方式盘活利用空闲农村住宅及宅基地，兼顾传统村落旅游开发与文化保护，探索

运行机制和管理制度，总结可复制、可推广的模式。在保障闲置宅基地、闲置农村住宅原权利人合法权益，并符合宅基地建房标准的前提下，可以村（居）民委员会（村集体经济组织）为单位，申请办理建房审批，进行拆旧建新，用以建设乡村振兴项目。积极推动拆旧复垦农村旧住宅、废弃宅基地、空心村等闲置建设用地，复垦腾退出来的建设用地指标优先保障所在村建设需要后，结余部分可通过公开交易方式流转用于城镇建设，促进闲置宅基地盘活利用。〔责任单位：各县（市、区）人民政府，市农业农村局、市自然资源局〕

（十三）建立过渡期宅基地管控工作机制。在各县（市、区）农村宅基地管理办法出台前的过渡期，为不影响农村宅基地审批、建设管理、执法监管工作，农村宅基地审批按原有规定执行，不得以新规定未出台为由停止受理农村居民宅基地用地申请和审批以及建设管理、执法监管等工作。待各县（市、区）农村宅基地管理实施办法出台后再按新的规定实施。〔责任单位：各县（市、区）人民政府，市自然资源局、市住房城乡建设局〕

四、保障措施

（一）加强组织领导。建立我市农村宅基地联席会议协调机制，协调解决全市农村宅基地重大问题。各县（市、区）要相应成立农村宅基地管理工作领导小组，确保责任落实到位，把推进农村宅基地管理制度改革作为夯实基层政权建设的重要工作。相关部门要加强对乡镇开展宅基地有关工作的指导，要坚持以人为

本，把加强农村宅基地管理与乡村建设、规范农村建房工作有机结合，不断提高群众参与农村宅基地管理的积极性与主动性，共同推进农村宅基地管理工作。

（二）依法压实责任。农业农村部门指导各地依法开展宅基地分配、使用、流转、纠纷仲裁管理和宅基地合理布局、用地标准、宅基地违法用地查处、闲置宅基地和闲置农房利用、农村宅基地现状和需求情况统计调查等工作，参与编制国土空间规划和村庄规划。自然资源部门负责指导村庄规划、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，依法及时确权登记发证。住房城乡建设部门负责指导和推动农房设计图集编制、农房质量安全管控、建筑风貌管控、农村工匠培训等工作。乡镇人民政府按属地管理要求，承担宅基地审批、事中事后监管和违法用地查处等职责。各相关部门要密切配合，建立健全联席会议制度和惩戒机制，强化供电、城管等部门的沟通协作，公安、城管、供电等部门不得为违法建设的农房发放门牌号、通水通电。村（居）民委员会（村集体经济组织）要从严落实公示、审核等程序要求，确保宅基地分配使用公开、公平、公正。

（三）建立长效机制。探索建立利用农村集体建设用地使用权、农村住房所有权及所占宅基地使用权抵押贷款制度，帮助农民将土地和住房转化为财产。加快农村信用体系建设，推进小额

信贷公司、农担公司、银行发展涉农业务，拓展农村建房融资渠道。各县（市、区）人民政府要将农村住宅建设情况纳入社会信用体系管理，对农村住宅建设中出现的违法违规行为列入失信记录，对行为主体采取相应的惩戒措施，以社会信用体系制约农民违法建房行为，逐步营造“不敢违建、不能违建、不想违建”的社会氛围，实现对农村违法建房行为的长效防治。

（四）强化资金保障。市、县两级按照分级负担的原则，将宅基地管理工作经费纳入年度财政预算，切实保障本级宅基地管理机构工作有序开展。加强激励引导，具备条件的县（市、区）要落实村级监管员激励经费，并对举报情况属实的单位和人员进行奖励。

（五）强化监督考核。建立加强农村宅基地管理工作考核评价指标体系，把政策落实、审批机制建立、责任体系建设等内容，纳入年度县（市、区）绩效考核内容，加大对农村宅基地管理工作的督查力度，健全定期调度、定期通报和问责机制。

桂林市人民政府
2020年12月31日

(此件主动公开)

抄送：市委各部门，各人民团体。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市中级人民法院，市检察院。

各民主党派桂林市委员会，市工商联。

桂林市人民政府办公室

2020年12月31日印发