

08

农村村民住宅 建设用地保障

工作指引



通过“计划单列、审批下放、规划管控、统一占补、一户一宅，注意分户合理性”等措施，保障农民建房合理需求。

01 工作内容 01

- 1-1 上报用地计划指标需求 01
- 1-2 合理选址符合规划 02
- 1-3 办理用地及规划审批手续 03
- 1-4 鼓励集体建房 05
- 1-5 引导退出及盘活闲置宅基地 06

02 项目案例 08

- 2-1 茂名市农村建房“二十四字”工作机制 08
- 2-2 汕尾市多措并举引导村民合法建房 09
- 2-3 广州市派潭镇“慕吉云溪”特色民宿 10

03 政策答疑 11

1-1 上报用地计划指标需求

报审流程分为 4 步

县级自然资源主管部门会同农业农村主管部门汇总农村村民住宅建设用地计划指标需求并报同级人民政府同意。



报送

市级自然资源主管部门会同农业农村主管部门审核并报同级人民政府同意。



报送

省自然资源厅会同省农业农村厅审核并报省人民政府同意。



报送

自然资源部

备注：国家在年度土地利用计划中单列安排，原则上不低于新增建设用地计划指标5%，专项保障，年底实报实销。

1-2 合理选址符合规划

✎ 在县、乡镇级国土空间规划和村庄规划中，要为农村村民住宅建设用地预留空间，优先利用村内空闲地，尽量少占耕地。

✎ 没有村庄规划，确需使用新增建设用地且同时满足以下情形：

1. 符合“一户一宅”要求；
2. 不涉及永久基本农田和生态保护红线；
3. 与现状农村居民点相邻成片；
4. 避开地质灾害隐患点、河湖管理范围和洪涝灾害风险控制线。

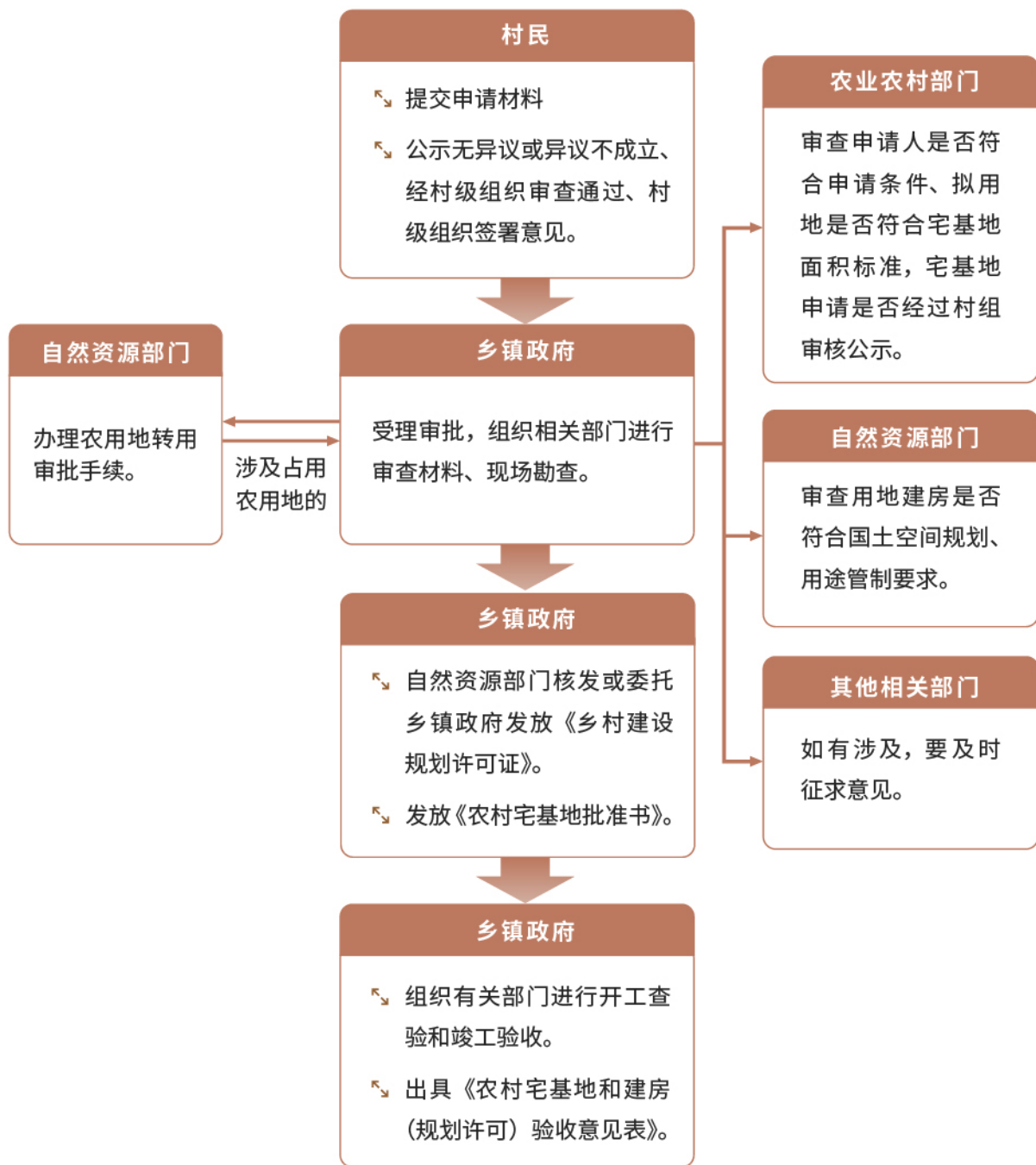
允许按符合国土空间规划办理用地审批手续



封开县贺江碧道画廊乡村振兴示范带

1-3 办理用地及规划审批手续

村民申请宅基地流程



● 办理农用地转用审批手续，落实占补平衡

办理农用地转用审批手续



农村村民住宅建设
占用农用地。



乡镇要在核发乡村建设规
划许可证前按规定办理农
用地转用审批手续。

涉及占用耕地时落实占补平衡

✎ 由县级自然资源主管部门
统一落实占补平衡，不得
收取耕地开垦费。

✎ 县域范围确实无法落实占补
平衡的，可按规定在市域或
省域范围内落实。

使用新增和存量用地的途径

- ✎ 农村村民住宅建设涉及新增建设用地计划指标的,相关农用地转用审批事项由县级人民政府受委托批准。
- ✎ 使用原有宅基地进行农村村民住宅建设的,按规定直接办理乡村建设规划许可。

1-4 鼓励集体建房

充分尊重农民意愿，保障户有所居

户有所居



人均用地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，可以按照有关法律规定，鼓励通过集体建房方式，保障农村村民户有所居。



充分尊重农民意愿。

不提倡、不鼓励在城市和集镇规划区外拆并村庄、建设大规模农民集中居住区。

不得强制农民搬迁和上楼居住。



顺德区龙江镇西溪社区农民新村



梅县区雁洋镇对坑村客家民居



汕头市潮南区东华村农民新村



汕头市金浦街道三堡社区农民新村

1-5 引导退出及盘活闲置宅基地

原址原房利用

对宅基地上原有建筑物、构筑物进行翻新、装修、改造的条件



符合安全要求

建设、消防等方面。



符合规划用地要求

- 符合宅基地面积标准。
- 容积率、建筑高度、层数、风貌符合当地国土空间规划要求。



办理手续

已依法依规办理用地、规划等手续。

同时满足以下 3 种条件则无需办理手续：

- 原规划用地手续齐全；
- 不增加建筑面积、总高度、层数以及不涉及修改外立面；
- 不降低建筑结构安全等级和不改变使用性质。

改造前



改造后



广州市从化区莲麻村改造

拆旧复垦和拆旧建新

拆旧复垦



拆旧

农村建设用地使用权人自愿将闲置或废弃的农村房屋等地上建（构）筑物拆除并退出建设用地。



复垦

对拆旧后的农村建设用地采取整治措施，使其达到农用地利用状态。



复垦
指标

是指复垦腾退出来的建设用地指标，在优先保障所在村建设需要后，其节余部分可公开流转用于城镇建设。

原址拆旧建新

开工前

获取建设规划许可

建房中

加强巡查监管

竣工后

办理产权登记

拆前



旧



新



河源市埔前镇拆旧建新

拆中



拆后



梅州市兴宁市拆旧复垦

旧



新



广州市花都区拆旧建新

2-1 茂名市农村建房“二十四字”工作机制

在审批流程上做“减法”，在服务监管上做“加法”

- 基本情况** 茂名市提出“一户一宅、建新拆旧、带图审批、现场办公、管好工匠、管住材料”的农村建房“二十四字”工作机制，全面强化建房前中后监管。
- 主要做法** **规范审批“便民化”。**实行村庄规划、申请条件、批复程序、审批结果、投诉方式“五公开”；农房管控纳入基层网格化管理体系，建立村级宅基地协管员制度；上线“信宜市农村宅基地审批管理系统”，基本流程可在“一站式”受理平台完成；镇街成立农房审批办公室，抽调人员联审联批。
- 建房监管“全程化”。**镇（街道）全面落实申请审查、丈量批放、施工过程、建房后规划核实“四到场”。建房前，严格审定建房方案；建房过程中，实行“一户一图”“挂牌施工”，加强动态巡查；建房竣工后，严格组织验收。
- 建筑管理“严格化”。**推动乡村建筑工匠培训，要求工匠持证上岗。要求农户选择具有资质的建筑施工企业或者持证的合格乡村建筑工匠签订建房合同，购买建筑安全保险，加大对钢筋、水泥、砂、石等主要建材抽检力度。
- 实施成效** 乡村建房得到进一步规范，实现先批后建、一户一宅、节约土地、高效利用，有效遏制新增农村违建，农房风貌不断提“颜”增质，管控趋势持续向好。



茂名信宜钱排镇双合村

2-2 汕尾市多措并举引导村民合法建房

“制度+科技”提升监管和服务效能

基本情况 汕尾市坚持把规范农村村民建房工作作为实施乡村振兴战略、加快实现城乡一体化的重要内容，推动农村村民合法高效建房。

主要做法 **出台建房条例。**《汕尾市农村建房条例》自2023年1月1日起正式施行，共八章五十条，重点围绕规范户均规模、明确申请审批程序、加强联合巡查机制、严格违法追究等方面作出规定。

制定细化配套政策。以《条例》为基准，制定出台农村宅基地和农村村民住宅建设实施细则、强化农房管理工作方案、用地审批指导意见、农房设计通用样式图集及建设标准指引等系列政策，细化落实日常管理工作。

推动宅基地“全链条”数字化管理。建设市、县两级宅基地管理信息系统，推动实现农村宅基地数据“一张图”、管理“一条链”、监测“一张网”。陆丰市线上建房申请已上线“善美村居”小程序，逐步实现线上农房报建申请审批。

实施成效 建房审批更加规范高效，截至2023年11月，全市累计审批宅基地1507宗，审批宅基地面积265亩。陆河县作为全国农村宅基地制度改革试点地区，审批宅基地1107宗，面积达208亩，其中84宗通过“线上”完成申请审批。



汕尾捷胜镇船头村

2-3 广州市派潭镇“慕吉云溪”特色民宿

活化农村闲置泥砖房和传统客家古围屋，打造乡土特色民宿

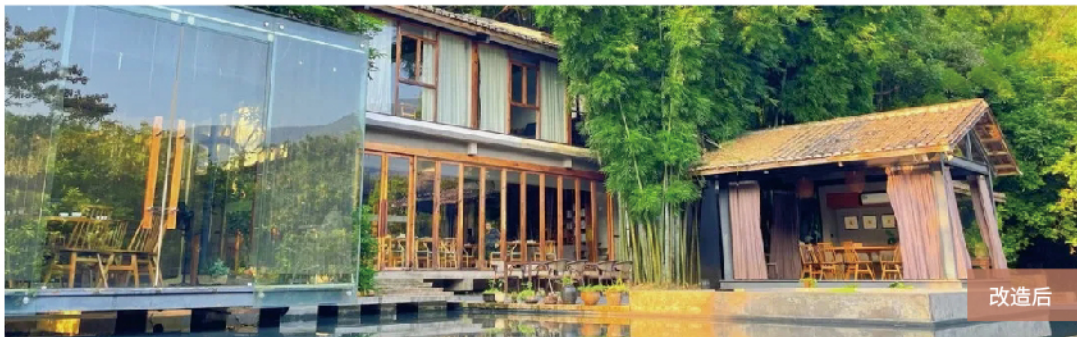
基本情况 “慕吉云溪”位于派潭镇樟洞坑村水口社，临近白水寨、牛牯嶂景区，改造前是一个破败的客家民居，破烂不堪，厢房倒塌、杂草丛生。

主要做法 鼓励社会资本入乡兴村。增城区派潭镇政府引进深圳某酒店管理有限公司控股，采取市场运作方式，盘活占地1200平方米的泥砖房。

坚持传承与创新并举。延续保留客家文化和客家建筑群风格，并融合岭南建筑风格，错落有致地增加某些功能空间，打造以亲近大自然为主题，融合养生、休闲聚会、亲子游等自然体验于一体的精品民宿。

实施成效 项目作为旧村改造文旅项目的典型，活化了农村闲置泥砖房和传统客家古围屋，在广东文旅领域获得广泛认同。

项目带动了村集体和村民收入持续增加。村集体每年可获租金20万元；带动周边村民就业，该项目聘请本地员工20人；每年在民宿内直接采购农产品的游客约50万人（大多数采购于当地农户）；带动周边农户产品销售，村民可将自产的农特产品、季节蔬果销售给游客，获得营利性收入。



3 政策答疑

一户一宅是什么?有什么标准和要求?

- 《广东省土地管理条例》规定：农村村民一户只能拥有一处宅基地。

新批准宅基地按照以下标准执行：平原地区和城市郊区80平方米以下；丘陵地区120平方米以下；山区150平方米以下。

农村村民在什么情况下可以申请宅基地?

- (1) 无宅基地的；
- (2) 因子女结婚等原因确需分户而现有宅基地低于分户标准的；
- (3) 符合政策迁入村集体组织落户为正式成员，且在原籍没有宅基地的；
- (4) 现住房影响乡镇、村建设规划，需要搬迁重建的；
- (5) 因自然灾害损毁或者避让地质灾害搬迁的、危旧住房需要拆除重建的；
- (6) 现有宅基地面积不能满足居住要求，且未达到限额标准的；
- (7) 因进行乡（镇）村公共设施和公益事业建设，需要搬迁的；
- (8) 法律法规规定的其他情形。

关于占用耕地建房有哪些禁令?

- “八不准”：
- (1) 不准占用永久基本农田建房；
- (2) 不准强占多占耕地建房；
- (3) 不准买卖、流转耕地违法建房；
- (4) 不准在承包耕地上违法建房；
- (5) 不准巧立名目违法占用耕地建房；
- (6) 不准违反“一户一宅”规定占用耕地建房；
- (7) 不准非法出售占用耕地建的房屋；
- (8) 不准违法审批占用耕地建房。

村庄范围内原批准的宅基地，因种种原因一直未建房，目前仍在种植农作物，是否会影响后续建房使用？

- 按照有关规定，对有合法权源（包括村庄范围内原批准的）的宅基地后续建房时可直接作为建设用地使用，无需办理建设用地报批手续。

自然资源如何保障民宿发展用地？

- （1）国土空间支撑。允许在不改变县级国土空间规划主要控制指标情况下，优化调整村庄各类用地布局。需要征收为国有建设用地的，可使用新增城镇建设用地；保留集体建设用地的，可使用乡村存量未建设空间。
- （2）用地指标保障。省级每年安排一定比例新增用地指标，专项用于保障包括民宿等在内的乡村重点产业和项目用地需求，涉农市县安排不少于10%的计划指标用于保障乡村振兴新增建设用地需求。
- （3）民居复合利用。对依法登记的宅基地和地上房屋，允许在不改变土地用途的情况下，通过自主经营、合作经营、委托经营等方式，发展民宿、乡村旅游等产业。对于原规划许可手续齐全、不增加建筑面积、总高度、层数以及不涉及修改外立面、不降低建筑结构安全等级和不改变使用性质的原有建筑改造项目，无需办理建设工程规划许可。
- （4）优化土地供应。民宿类的项目按点状供地政策实施的，可以项目区为单位供地，项目区为单个地块的，按建设地块单个供地；项目区为多个地块的，可结合实际需要整体规划建设，合理确定不同地块的面积、用途，按建设地块搭配或组合为一宗地整体供应；也可以合理设置供地前置条件，带项目实施方案供应土地。
- （5）扩大用地范围。可以根据“建多少、转多少”的原则，办理土地征收和转用手续，使用国有建设用地。农村集体经济组织兴办包括民宿等类型企业或者与其他单位、个人以土地使用权作价入股、联营等形式共同举办民宿等类型企业的，可以使用国土空间规划确定的集体建设用地；单位或者个人也可在省内12个集体经营性建设用地入市试点地区，以出让、出租等方式使用集体经营性建设用地开展民宿经营。