

东莞市国土资源局文件

东国土资〔2015〕238号

签发人：刘 杰

关于印发《东莞市农民住房用地管理 实施细则》的通知

局属各单位：

《东莞市农民住房用地管理实施细则》已经局办公会议审核同意，现印发给你们，请结合工作实际，认真贯彻落实。

附件：《东莞市农民住房用地管理实施细则》。



东莞市农民住房用地管理实施细则

第一章 总则

第一条 为加强我市农民住房用地管理，保障农民合法土地财产权利，促进土地节约集约利用，根据《关于印发〈东莞市农民住房管理暂行办法〉的通知》（东府〔2015〕49号）及土地管理有关法律、法规，结合本市实际情况，制定本实施细则。

第二条 本细则所称之农民住房，是指主要用于解决集体经济组织成员住房需求及相关公共需求建设的房屋，包括：

（一）拆迁安置房，指因“三旧”改造、城镇建设而实施土地和房屋的征收、收回或收购，为保障被征收、收回或收购房屋所有权人（下简称被安置人）的居住需要而建设的安置保障用房。

（二）农民公寓，是指根据城乡建设需要或住房改善需要，使用农村（社区）集体土地，由农村（社区）集体和农民共同投资并组织建设的连片、多栋、高层房屋住宅。

（三）农民安居房，是指为保障农民的基本住房需求，在土地现状不突破现有村庄范围的前提下，以分散安置的形式，在农村宅基地上改建、扩建、翻建、异地重建的个人建房；在政府的统一规划下，由农村（社区）集体安排，组织符合条件的农民在现有宅基地上通过自主联合、共同出资建设的联户建房；村（社

区)通过统筹房源的方式解决农民住房需求的解困房。

(四)保障性住房,是指政府为符合住房保障条件的家庭或者个人所提供的限定标准、限定租金的住房。

第三条 农民住房用地管理应当遵循以下原则:

(一)合法依规原则。严格执行城乡规划、土地管理等方面的法律法规和政策规定,坚持依法办事、规范操作。按照《东莞市人民政府关于加强我市村居民公寓规划建设管理的通知》(东府〔2004〕179号)规定,除市政府同意的项目,国土部门不再审批新建独院式私房用地。改建、扩建、翻建和异地重建农民住房的,均应按照《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国土地管理法》、《国务院关于投资体制改革的决定》(国发〔2004〕20号)等有关规定,依法办理立项、用地审批和规划许可等手续。

(二)实行分类管理。对镇街中心区外围以从事农业为主的村组,确需安排新建独院式私房的,符合条件的可利用村庄边角地、空闲地建设农民住房,严格限制占用耕地。对集体经济组织具备较强经济实力的镇街,应鼓励建设农民公寓作为解决农民居住需要的基本途径,并通过严格项目选址、加强立项审查、规范资金审核等进一步加强对农民公寓项目的管理和监管。对介乎两者之间,暂时无力启动农民公寓建设的,可由各村组利用联排宅基地建设“联户建房”,不作为农民公寓,按宅基地有关规定管理。

(三)坚持节约集约。适应新型城镇化发展的新要求,积极

引导农村人口向城镇和中心村集中、产业向功能园区集中、耕地向适度规模经营集中，努力实现布局优化、要素集聚、用地节约，不断提高基础设施和公共服务设施的共享度。引导农民合理用地，鼓励充分利用原有的宅基地、村内空闲地和村周边的未利用地建设，严格限制占用耕地建住宅。

（四）加强规划引导。要切实加强农民住房的选址统筹力度，充分依托周边交通、社区等配套，既要保证落实公共配套，又要谨慎、节约财力，避免大拆大建。要大力倡导各镇、各村合并居住需求，打破行政界线联建农民公寓，共享配套设施，节约用地，并增强农民公寓的吸引力和辐射力。鼓励将旧村改造与住房建设统筹考虑、统一规划，促进农民生产与生活条件同步改善，改造建设与历史名镇、名村、文物保护同步实施，经济发展水平与农村居民综合素质同步提升。

（五）坚持福利属性。农民住房用地应始终坚持住宅用地的福利属性，坚持“一户一宅”的分配原则。在分配新宅基地时，必须认真核实确实属于本村达到结婚年龄、有分户需求，防止一户多宅、外地购买或改变用途；在分配新公寓时，必须先落实交回旧宅基地，防止将农民公寓视为新的出租红利，防止假借公寓名义搞小产权房开发，冲击房地产市场。

第二章 拆迁安置房用地管理

第四条 符合以下情形之一的，可以申请建设安置房：

(一) 征收集体所有土地中涉及个人住宅，以房屋进行补偿的；

(二) 政府征收国有土地上的个人住宅，以房屋进行补偿的；

(三) 集体经济组织收回本集体所有土地使用权及地上住宅，以房屋进行补偿的；

(四) 其他经审核、批准可以安置房进行补偿安置的。

第五条 凡征地拆迁后仍保留一处或一处以上宅基地的，鼓励采取货币方式补偿安置。

凡“三旧”改造经营性项目涉及住房实物安置的，鼓励由经营主体就地落实安置。

选择以其他安置方式解决安置住房的被安置人，不得再分配安置房。

第六条 安置房建设项目选址用地及建设规模必须符合土地利用总体规划、城市总体规划和控制性详细规划的要求，选址用地在规划上是居住用地或商住用地。

第七条 市政府安排年度计划指标优先考虑省、市重大基础设施拆迁安置房建设，对于镇街一般产业项目拆迁安置房优先从镇街存量中调剂解决。

安置房建设用地应尽量使用原改造用地，涉及拆旧腾挪并能实现复耕的，可纳入城乡建设用地增减挂钩，由市政府向省申请周转指标保障安置房建设。

第八条 安置房建设项目参照市属重点工程纳入用地审批绿

色通道，加快办理用地报批手续。凡涉及新增建设用地的安置房项目，必须按规定办理农用地和未利用地转用手续；使用原建设用地的安置房项目，可按有关规定申请先行动工。

第九条 安置房可采取政府统建、改造主体和项目业主配建、村（社区）集体自建或与其他单位合建等多种方式进行建设，根据不同建设主体和建设方式，采取不同方式供地：

（一）政府统建的安置房，原则上应使用国有建设用地，用途为居住用地。使用国有建设用地的，由市国土局以协议方式出让给由镇人民政府（街道办事处）确定的安置房管理实施机构；使用集体建设用地的，以集体自用方式供地。

以协议出让方式供地的，应由镇人民政府（街道办事处）确定的安置房管理实施机构作为用地单位办理供地手续。协议出让价格按现行规定确定，扣除相关税费后，余额由市财政返拨镇（街道），专项用于安置房建设。

（二）改造主体和项目业主配建的安置房，土地用途性质应是居住用地或商住用地。安置房用地应作为改造项目或其他住宅项目用地的一部分，按经批准的改造方案或土地出让方案确定的供地方式供地。

（三）村（社区）集体自建或与其他单位合建的安置房，土地用途性质应是居住用地或商住用地。可以使用村（社区）集体或合建单位名下国有建设用地；也可以使用集体建设用地，以集体自用方式供地。政府主导“三旧”改造项目，需另行安排用地、

由村（社区）集体自建安置房的，可以协议方式出让国有建设用地给村（社区）集体经济组织或其成立的全资子公司；协议供地核定计收土地出让金，按现行有关规定扣除相关税费后，余额归村（社区）集体经济组织，专项用于安置房建设。

第十条 安置房项目用地在办理供地手续前应先向社会公示用地计划，公示期满无异议的，方可办理供地。安置房项目用地出让条件和出让合同中应明确该宗地全部或部分用于安置房建设。项目用地出让结果应向社会公告。

第十一条 市国土部门应按有关规定办理安置房的整宗地土地登记，土地使用证中应备注拆迁安置房或“三旧”改造安置房。

第三章 农民公寓用地管理

第十二条 村（社区）申请建设农民公寓应符合以下条件：

（一）所选建设地块应符合土地利用总体规划、城镇总体规划和片区控制性详细规划。

（二）已制定建设及配售方案并经农村（社区）集体经济组织成员大会审议通过。建设及配售方案中应明确，农民公寓项目建设过程中产生的债务及借贷相关成本由配售的村民共同承担。

（三）已与村民签订拆迁补偿协议、房屋分配协议及家庭调整协议。旧村已纳入历史文化名村、原村需整体保留的，且签订了旧村宅基地及地上建筑回购协议的，可不签订拆迁补偿协议。

（四）农村（社区）集体能以现金支付的自有资金不少于总

建设资金的 20%，村民在房屋分配合同中承诺支付的购房资金不少于总建设资金的 60%。其中，村民有自建住宅的，可以原宅基地和房屋折抵新建公寓购房款，不愿意交回原宅基地的，原则上不参与农民公寓的分配；村民无自建住宅的，应以现金形式支付。农村（社区）集体和村民两者出资合共不少于总建设资金的 80%。

第十三条 农民公寓建设原则上应达到居住组团的规模，即达到不少于 300 户或 1000 人的标准。如因自然地形、人口数量、经济实力、实际需求等限制，确需适当降低规模的，由当地镇人民政府（街道办事处）在确保土地节约集约利用、兼顾长远住房保障、符合相关规划的前提下研究决定。

第十四条 严格控制建设标准，以村（社区）为单位，农民公寓的人均用地面积不应大于 30 平方米、人均建筑面积不应大于 60 平方米，规划的户数规模不应超出签订家庭调整协议后的拟购房并承诺出资总户数的 10%，做到一户一宅。对与农民公寓同步建设的小学、幼儿园、文化体育活动中心和小区内道路等用地，经规划部门审查，可不计入人均 30 平方米的用地指标和人均 60 平方米的建筑面积指标。

第十五条 农民公寓应使用集体建设用地建设，以集体自用方式供地。建设农民公寓居住区要充分发掘城镇、村庄的土地潜力，利用原有建设用地。农民公寓兴建前，村（社区）应通过治理“空心村”、整理闲置宅基地和空置住宅，清退“一户多宅”的住宅、拆除旧厂房等方式，提供与申请建设的农民公寓居住区相等

土地面积的存量建设用地。

经镇人民政府（街道办事处）国土部门调查、市国土部门确认已无可适用的闲置用地，方可申请新增建设用地建设。

第十六条 市政府根据实际需求每年优先考虑安排新增建设用地计划指标用于农民公寓建设，按照报批顺序，先报先用。对拆旧建新项目，原有宅基地具备复耕复绿条件的，可利用城乡建设用地增减挂钩政策，由市政府向省申请周转指标用于农民公寓建设，待原有宅基地复垦为农用地后，再将建设农民公寓。

第十七条 申请建设农民公寓，可按以下程序办理供地手续：

（一）村（社区）向镇人民政府（街道办事处）提出农民公寓建设申请；

（二）镇人民政府（街道办事处）组织国土、城建规划、公安、农资管理等部门对申请材料进行初审，并对农民公寓建设方案和配售方案进行审批；

（三）市发改局根据《东莞市农民住房管理暂行办法》有关规定，组织市国土局、市住建局、市规划局、市公安局、市农业局、市农资办等单位会审。

（四）市政府根据会审意见对农民公寓建设申请进行审定；

（五）市政府审定通过后，村（社区）凭项目用地预审意见、规划许可、立项批准文件、旧宅基地回收协议、建设用地批准文件、村民代表意见书、土地利用总体规划图、宗地图、地籍图等材料向市国土局申请办理供地手续。

第十八条 坚持按照建新拆旧的原则建设农民公寓。申请入住农民公寓的村民家庭要与村（社区）签订原有宅基地及房屋回收协议，同意交回的原有宅基地，由农村（社区）集体依法依规收回作为集体建设用地，地上房屋按市场评估价，折抵新建公寓购房款后，收回作为集体资产，造册建立台账。镇人民政府（街道办事处）对协议履行监督的责任。

第十九条 农民公寓由市国土部门按有关规定办理整宗地土地登记手续。在办理土地登记手续时，应一并收回入住农民公寓的村民家庭原有宅基地的土地使用证，待农民公寓建成使用后统一注销土地登记。

农民公寓可以继承、赠与，但不得销售、转让、出租和抵押。确需转让的，由所属村（社区）按其成本价回购。

第四章 农民安居房用地管理

第二十条 农民安居房包括以下三种形式：

（一）个人建房：在原有宅基地上按照一定的标准改建、扩建、翻建的住房；因原有宅基地被政府征用、征收或因自然灾害灭失的，需在村内空闲地异地重建的住房。

（二）联户建房：在政府的统一规划下，由村（社区）集体统一安排，组织符合条件的农民在现有宅基地上通过自主联合、共同出资建设的住房。

（三）解困房：村（社区）以收购、租赁等形式统筹房源，

用以安置有住房困难的农民的住房。

第二十一条 申请改建、扩建、翻建住房所在的宅基地必须符合城乡发展规划、土地利用总体规划和片区控制性详细规划，且未列入“三旧”改造规划、未在已征转的国有土地范围内。

新批准每户个人建房的面积不得超过 150 平方米；新批准联户建房户均用地面积不得超过 100 平方米。

第二十二条 安居房建设应当与村庄土地整治相结合。充分利用原有的宅基地、村内空闲地和未利用地，严格控制占用耕地建设住宅。

农村宅基地占用农用地或者未利用地的，应当依法办理农用地转为建设用地审批手续，其用地指标从每年的农村建设用地指标中进行调配。

第二十三条 符合下列条件之一的村民因改建、扩建、翻建住房需要增加用地面积的，可以户为单位向所在地的村（社区）提出申请：

（一）同户（以合法有效的农村宅基地使用证或者建房批准文件计户）居住人口中有两个以上（含两个）达到法定结婚年龄的未婚者，其中一人要求分户建房，且人均居住建筑面积低于 50 平方米的。

（二）所分配宅基地总面积不超过我市规定标准、且已建宅基地面积不超过所分配宅基地面积的 80%需要扩建。

（三）原有住房因自然灾害等原因灭失的。

符合下列条件之一的村民需要异地重建的，可以户为单位向所在地村（社区）提出申请：

（一）原有住房因自然灾害等原因灭失的。

（二）原有住房因基础设施、公共设施建设而被拆迁、总拆迁户数未达到一定规模的。

第二十四条 村民申请安居房建设，应向所在村（社区）提交申请表。村（社区）接到申请后，应当召集村民会议或者村民代表大会讨论决定，讨论结果应当在本村（社区）张榜公布，公布期限不少于 30 日。

个人建房、联户建房的申请，公布期间无异议的，村（社区）应当在申请表上签署意见后，连同申请人的书面申请报送镇人民政府（街道办事处），其中不涉及新增建设用地指标、符合规划的，报镇人民政府（街道办事处）审批；涉及新增建设用地指标、需要调整规划的，经镇人民政府（街道办事处）审查同意后，报市人民政府审批。土地、规划、施工报建及产权证办理指引，由有关部门另行制定。

第二十五条 村民建设安居房，应当在竣工后，凭市人民政府的用地批准文件，以宗地为单位向市人民政府土地登记机关提出土地使用权登记申请。

村民一户只能拥有一处宅基地。村民申请异地重建住宅的，村（社区）应当与申请人签订合同。异地重建的申请人领取宅基地建设用地批准文件后，应交回旧宅基地的土地使用证，并注销

原土地登记后，凭新的《集体土地使用证》和相关规划报建材料，办理新的房屋权属登记。新的《集体土地使用证》应当注明“异地重建”。

申请办理联户建房的土地登记、规划报建、房屋产权登记时权利人主体必须一致，且由全部申请人共同申请。

依法继承房屋和依据法院生效文书取得房屋所有权联同房屋所占的宅基地使用权的，可以申请办理房屋所占的土地使用权登记手续。

市人民政府土地登记机关接到申请后，对符合登记条件的，应当自受理申请之日起 20 日内办结土地使用权登记审查手续。特殊情况需要延期的，经市土地登记机关负责人批准后，可以延长 10 日。

第二十六条 违法宅基地必须依法依规处理后方可登记。对于违法宅基地，应当查明土地历史使用情况和现状，可按不同时段区别情况予以处理，对符合城乡发展规划、土地利用总体规划和片区控制性详细规划以及有关用地政策的，依法补办用地批准手续后，进行登记发证：

1、1982 年《村镇建房用地管理条例》实施前，农村村民建房违法占用的宅基地，在《村镇建房用地管理条例》实施后至今未扩大用地面积的，四至清楚，无纠纷，可以按现有实际使用面积进行登记。

2、1982 年《村镇建房用地管理条例》实施起至 1987 年《中

华人民共和国土地管理法》实施时止，农村村民建房占用的宅基地，超过当时规定的面积标准的，超过部分按当时国家和地方有关规定处理后，可以按实际使用面积进行登记。

3、1987年《中华人民共和国土地管理法》实施后至2004年9月30日，农村村民建房占用的宅基地，参照本章规定的标准、条件和流程依法补办用地审批手续；已经批准的宅基地，在实际建设过程中超过当时规定的面积标准的，按照实际批准面积进行登记，超过规定标准的用地面积，可在土地登记簿和土地权利证书记事栏内注明超过标准部分的面积，待以后分户建房或现有房屋拆迁、改建、翻建、政府依法实施规划重新建设时，按有关规定作出处理，并按照本细则规定的面积标准重新进行登记。

第二十七条 华侨（港澳台同胞）在农村的宅基地确权登记，按尊重历史、尊重集体经济组织及其成员利益、与以往法规和政策相衔接、以使用现状确定的原则办理。

未办理登记发证的华侨祖屋或华侨在原籍农村的唯一住房（含华侨用祖宅地的再建住房），符合法规和政策使用的宅基地，房屋产权没有变化的，可依法确定宅基地使用权。

第二十八条 农村宅基地有下列情形之一的，由农村集体经济组织申请，经原批准用地的人民政府批准后，应当注销其集体土地使用证或者撤销有关批准文件，由农村集体经济组织收回宅基地使用权：

（一）自批准使用宅基地之日起满两年未动工兴建的；

(二) 新批宅基地时向农村集体经济组织承诺建新拆旧并签订合同的,新建房屋竣工后三个月内不拆除旧房交回原宅基地的;

(三) 实施旧村改造,已迁入新村居住村民的原宅基地;

(四) 房屋坍塌或拆除后满2年的;

(五) 宅基地使用权人死亡,且未有上盖房屋的宅基地。

(六) 其他依法应当收回的宅基地。

第二十九条 鼓励农村集体经济组织成员腾退“一户一宅”之外的宅基地,农村集体经济组织可通过有偿方式回收历史原因形成的“一户多宅”占用的宅基地。以有偿收回的宅基地,仅限为已经登记发证的宅基地。

经本集体经济组织同意后,农村集体经济组织成员可以按照自愿有偿的原则向本村农村集体经济组织成员出售依法取得的“一户一宅”之外的农村房屋,房屋所在的宅基地使用权相应转让。

第三十条 市、镇中心区范围内无偿划拨给居民的城镇单一住宅用地参照农村宅基地管理。

第五章 保障性住房用地

第三十一条 农民保障性住房用地,根据有关政策规定,另行制定。

第六章 监督管理

第三十二条 村(社区)应当将安置房、农民公寓、宅基地

建设与分配情况登记造册，建立档案，实时更新，并主动接受市国土部门、镇政府的监督检查。

第三十三条 新增农民住宅用地的申请条件、审批结果和分配方案等必须及时在所在村（社区）张榜公布，并向社会公开举报、投诉电话，接受社会监督，已批农民住房用地可不作张榜公布。任何单位和个人都有权对非法占用农民住宅用地的行为向国土部门举报、投诉，国土部门收到举报材料后应当按照《土地违法案件查处办法》办理。

第三十四条 凡在补偿安置、农民公寓分配中签订交回旧宅基地承诺的，必须严格执行、按时交回，逾期拒不执行的，由镇、村强制收回。

第三十五条 市、镇国土部门应当加强对农民住宅用地的巡查，充分利用我市土地监察实时巡查系统等手段对农民住宅建设进行巡回检查，及时发现和制止违法违规用地行为。

第七章 法律责任

第三十六条 对未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建设农民住宅的，由市国土部门责令退还非法占用的土地，限期拆除在非法占用土地上新建的住宅。

第三十七条 对非法转让宅基地的，由市国土部门没收违法所得；对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法转让的土地上新建的建筑物和其它设施，恢复土

地原状；对符合土地利用总体规划的，没收在非法转让的土地上新建的建筑物和其它设施，可以并处罚款。

第三十八条 当事人对国土部门所作具体行政行为不服的，可依法申请行政复议或向人民法院提起行政诉讼。

第三十九条 国土部门工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊，按《违反土地管理规定行为处分办法》处理；构成犯罪的，由司法机关追究刑事责任。

第八章 附则

第四十条 市国土资源局负责对本实施细则的具体应用问题进行解释。

第四十一条 本实施细则自公布之日起施行，有效期 2 年。