

农村宅基地管理手册

陈顺增 主编



中国劳动出版社

农村宅基地管理手册

陈顺增

(京)新登字 114 号

内 容 简 介

本书是根据国家对农村宅基地管理的有关政策编写的,内容包括农村宅基地管理的基础知识,农村宅基地规划管理,地籍管理,宅基地审批,宅基地的有偿使用、法制管理,以及管理队伍的建设。此外,还附有农村宅基地管理法规、管理经验和典型案例选编。

本书对农村宅基地管理具有政策指导意义,适于农村各级土地管理和村镇规划建设管理人员阅读。

农村宅基地管理手册

陈顺增 主编

责任编辑:孙秀荣

中国劳动出版社出版

(北京市惠新东街1号)

北京地质印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行

850×1168毫米 大32开本 10.5印张 270千字

1993年3月北京第1版 1993年10月北京第1次印刷

印数:3000册

ISBN 7-5045-1181-1/D·137 定价: 7.50元

前 言

随着我国人口的增加，农村宅基地管理越来越引起重视。自1986年国家土地管理局成立以来，全国各级土地管理部门积极探索，大胆试验，逐渐摸索出了一套加强农村宅基地管理的有效办法。特别是山东、河南等产粮大省，认真推行宅基地有偿使用，收到了很好的效果。本书就是在总结各地经验的基础上，探索建立一套科学的农村宅基地管理理论和方法，以满足加强农村宅基地管理工作的需要。

全书共分十个部分，第一部分为农村宅基地管理基础知识；第二部分为农村宅基地规划管理；第三部分为农村宅基地籍管理；第四部分为农村宅基地审批管理；第五部分为农村宅基地有偿使用；第六部分为农村宅基地法制管理；第七部分为农村宅基地管理队伍建设；第八部分为农村宅基地管理法规选编；第九部分为农村宅基地管理经验选编；第十部分为农村宅基地管理案例选编。

本书由从事土地管理理论研究和实际工作的同志共同编写，由陈顺增同志任主编，杨宜新、宋振明同志任副主编，参加编写的有夏俊、徐盛发、石静、陈义火、黄长明、周小知、刘凌云、张振关、李应章。

本书在编写过程中，得到了国家土地管理局建设用地司、中国土地报社、中国劳动出版社等单位的大力支持，并参考和吸收了国内外学者关于土地管理方面的部分研究成果，在此一并致谢。本书内容如与国家土地管理政策相抵触时，应以国家土地管理政策为准。书中不妥之处，请读者指正。

编者

1992年10月

目 录

第一部分 农村宅基地管理基础知识	(1)
一、农村宅基地的概念.....	(1)
二、农村宅基地的法律规定.....	(1)
三、农村宅基地管理的必要性.....	(2)
四、农村宅基地管理的指导思想.....	(4)
五、农村宅基地管理的作用和意义.....	(6)
六、农村宅基地的全程管理.....	(7)
七、农村宅基地的使用原则.....	(9)
八、农村宅基地的主要特点.....	(9)
九、农村宅基地范围的确定.....	(10)
十、农村土地利用和保护措施.....	(11)
十一、乡(镇)村建设用地规定.....	(12)
第二部分 农村宅基地规划管理	(14)
一、农村宅基地规划管理原则.....	(14)
二、农村宅基地规划管理形式.....	(15)
三、农村宅基地规划管理方法.....	(16)
四、农村宅基地面积及其内容.....	(18)
五、农村宅基地组织类型.....	(18)
六、农村居民点生活区规划.....	(19)
七、农村住宅建筑的布置.....	(28)
八、农村住宅日照间距及标准.....	(29)
九、农村住宅建设中节约用地的途径和措施.....	(30)
十、农村住宅建设规划注意事项.....	(31)

第三部分 农村宅基地籍管理	(33)
一、农村宅基地籍	(33)
二、农村宅基地籍管理	(35)
三、农村宅基地籍调查	(35)
四、农村宅基地权属调查	(37)
五、农村宅基地变更权属调查	(40)
六、农村宅基地籍勘丈	(41)
七、农村宅基地登记	(46)
八、初始农村宅基地登记	(47)
九、初始农村宅基地登记程序	(48)
十、变更农村宅基地登记	(52)
十一、农村宅基地统计	(55)
十二、农村宅基地籍档案	(56)
十三、农村宅基地籍档案管理	(57)
第四部分 农村宅基地审批管理	(65)
一、农村宅基地审批的基本原则	(65)
二、农村宅基地用地的审查	(65)
三、农村宅基地用地计划的编制	(66)
四、农村宅基地面积的计算	(67)
五、农村宅基地标准的确定	(68)
六、农村宅基地的审批权限	(75)
七、农村宅基地的审批程序	(75)
八、农村宅基地审批“四公开”制度	(78)
九、农村宅基地审批“四到场”制度	(79)
十、农村宅基地审批“一监督”制度	(79)
十一、农村建房间距用地审批管理	(79)
十二、城镇非农户居民住宅用地的审批管理	(80)
十三、干部建房用地管理的“双重审批”制度	(81)
十四、国营农场职工住宅用地的审批管理	(81)

十五、农村专业户建设用地的审批管理	(81)
十六、农村宅基地审批注意事项	(82)
第五部分 农村宅基地有偿使用	(83)
一、我国土地使用制度改革的内容及进展	(83)
二、土地有偿使用的主要方式	(84)
三、农村宅基地有偿使用的理论依据	(85)
四、农村宅基地有偿使用的法律依据	(86)
五、农村宅基地有偿使用的政策依据	(87)
六、农村宅基地有偿使用的客观原因	(88)
七、农村宅基地有偿使用的要求	(89)
八、农村宅基地有偿使用的前提条件	(89)
九、农村宅基地有偿使用的意义	(90)
十、农村宅基地有偿使用必须遵循的原则	(91)
十一、农村宅基地有偿使用政策系列的建立	(93)
十二、农村宅基地有偿使用的范围及对象	(94)
十三、农村宅基地有偿使用的主要模式	(95)
十四、农村宅基地有偿使用的主要做法	(95)
十五、农村宅基地有偿使用费标准的制定原则	(96)
十六、农村宅基地收费标准的制定方法	(97)
十七、农村宅基地使用费减缓免对象的确定	(98)
十八、违法用地加罚收费的几种情况	(99)
十九、宅田挂钩法	(99)
二十、平均收费法	(101)
二十一、分档递增累进收费法	(102)
二十二、空转回补法	(103)
二十三、超标用地收费法	(104)
二十四、级差收费法	(105)
二十五、综合收费法	(106)
二十六、农村宅基地有偿使用的发展前景	(107)

二十七、有偿使用费的管理办法和使用范围·····	(107)
二十八、村内空闲宅基地退地的管理和利用·····	(109)
二十九、农村宅基地的有限期使用·····	(109)
三十、宅基地有偿使用费留成比例的确定·····	(110)
三十一、宅基地有偿使用工作的检查验收·····	(110)
三十二、宅基地有偿使用的后期管理·····	(111)
三十三、农村宅基地占用耕地而缴纳的耕地占用税 与宅基地有偿使用费·····	(112)
三十四、农村宅基地使用权不许转让、出租和抵 押·····	(113)
三十五、农民利用住宅经商务工的用地收费·····	(113)
第六部分 农村宅基地法制管理 ·····	(114)
一、土地法规及其立法依据·····	(114)
二、宅基地所有权及其法律特征·····	(117)
三、宅基地所有权的变更和确认·····	(120)
四、宅基地的使用权及其法律特征·····	(120)
五、宅基地使用的有关规定·····	(122)
六、土地监察·····	(123)
七、宅基地的权属变更·····	(125)
八、宅基地违法行为·····	(125)
九、宅基地违法案件及其权属纠纷的管辖·····	(126)
十、宅基地违法行为的惩处·····	(127)
十一、宅基地违法案件的行政处罚种类·····	(127)
十二、处理宅基地违法案件的基本原则·····	(129)
十三、土地管理部门和乡镇人民政府处理宅基地违 法案件和宅基地权属纠纷案件的程序·····	(129)
十四、人民法院审理宅基地行政案件的程序·····	(131)
十五、违法占用宅基地的种种手段·····	(133)
十六、宅基地违法案例及分析三则·····	(134)

第七部分 农村宅基地管理队伍建设	(138)
一、我国土地管理体制的基本内容.....	(138)
二、我国土地管理部门的机构设置.....	(138)
三、乡(镇)土地管理人员守则.....	(139)
四、乡(镇)土地管理所的职责.....	(139)
五、乡(镇)土地管理所所长职责.....	(140)
六、乡(镇)土地管理员职责.....	(141)
七、乡(镇)土地管理所监察人员职责.....	(141)
八、乡(镇)土地管理所统计人员职责.....	(141)
九、乡(镇)土地管理所财务人员职责.....	(142)
十、乡(镇)土地管理所用地审批人员职责.....	(142)
十一、乡(镇)土地管理所地籍规划人员职责.....	(143)
十二、乡(镇)土地管理人员职业道德规范.....	(143)
十三、乡(镇)土地管理监察人员职业守则.....	(143)
十四、乡(镇)土地管理人员“五不准”内容.....	(144)
十五、乡(镇)土地管理人员“五查”内容.....	(144)
十六、乡(镇)土地管理所理论学习制度.....	(144)
十七、乡(镇)土地管理所信访工作制度.....	(145)
十八、乡(镇)土地管理所立卷归档制度.....	(146)
十九、乡(镇)土地管理所档案保管保密制度.....	(146)
第八部分 农村宅基地管理法规选编	(147)
国家土地管理局关于加强农村宅基地管理工作的请 示.....	(147)
国家土地管理局关于加强乡(镇)村建设用地管理 工作的通知.....	(151)
山东省人民政府关于进一步加强农村宅基地管理工 作的通知.....	(153)
北京市人民政府关于加强农村村民建房用地管理若 干规定.....	(156)

江苏省农村宅基地管理办法（暂行）	（158）
新疆生产建设兵团关于贯彻《国务院批转国家土地 管理局关于加强农村宅基地管理工作的请示》的通知	（161）
成都市农村宅基地管理办法	（164）
江苏省扬州市农户宅基地管理暂行办法	（169）
黑龙江省双城市关于审批城乡居民宅基地公开化的 措施	（172）
河北省唐县人民政府关于农村宅基地有偿使用的规 定	（174）
江西省万年县人民政府关于实行农村宅基地有偿使 用制度的通知	（176）
山东省陵县人民政府关于农村宅基地有偿使用的暂 行规定	（177）
山东省平度市农村宅地空闲地有偿使用暂行规定	（179）
河南省巩县农村宅基地确权发证实施办法（试 行）	（182）
广东省花县农村宅基地有偿使用实施办法	（186）
山东省莱西市店埠乡农村宅基地有偿使用实施细 则	（188）
河南省巩县夹津口乡人民政府关于农村宅基地整顿 和宅基地有偿使用的具体规定	（191）
广东省花县花山镇红群村宅基地有偿使用规定	（198）
第九部分 农村宅基地管理经验选编	（201）
山东省积极推行农村宅基地有偿使用	（201）
山西省农民建房用地发展新趋势	（208）
福建省搞好“四无乡镇”活动强化农村宅基地管 理	（212）
河北省农村宅基地有偿使用试点情况	（218）

临沂地区实行宅基地有偿使用推进土地使用制度改革	(220)
郑州市明确农村宅基地有偿使用应注意的几个问题	(229)
大连市郊区农民集资建楼房的做法	(234)
清苑县认真收回村内闲散地和空白宅基地	(238)
上虞县建立农村个人建房宅基地审批制度	(242)
莱芜市搞好村庄搬迁改造挖掘土地资源潜力	(244)
中牟县积极稳妥地做好宅基地有偿使用工作	(250)
浙江省临安县农民建房用地的系列化管理	(254)
山东省莒县实行宅基地有偿使用的几种形式	(258)
山东省陵县开展农村宅基地有偿使用的实践与体会	(262)
通兴乡对农民建房实行配套服务	(269)
艾庄回族乡宅基地有偿使用和发证工作	(272)
山东省泰安邱家店镇进行农村宅基地有偿使用的做法	(277)
瓦瓷村完善宅基地园地对有偿使用制度的做法	(282)
第十部分 农村宅基地管理案例选编	(289)
一、非法占用土地案例	(289)
二、非法批准用地案例	(299)
三、非法转让土地案例	(304)
四、干部以地谋私案例	(309)
五、土地行政争议案例	(314)
六、土地权属纠纷案例	(319)
七、其它类型土地案例	(321)

第一部分

农村宅基地管理基础知识

一、农村宅基地的概念

农村宅基地，又称农村居民住宅建设用地。通常指农村居民个人（含回乡落户的干部、职工、军人、城镇居民及归侨、港澳台同胞等）取得合法手续用以修建住宅的集体土地。包含主要建筑物（居住用房）和附属建筑（如：厨房、仓房、厕所、畜舍、沼气池等），以及房屋周围为独家使用的院落用地。不包括农民生产晒场用地。由于我国南北地域、农村文化的差异，农民建房形式多样，目前对农村宅基地概念的理解还不太统一。各地在农村宅基地管理工作中，对宅基地概念及范围的界定，应注意以下几个原则：①考虑本地文化背景和民居建筑特点；②符合宅基地使用的实际状况；③遵照有关法规对宅基地范围及面积的规定；④有利于加强土地管理和实际操作。

二、农村宅基地的法律规定

《中华人民共和国土地管理法》对农村居民建住宅使用宅基地，作了如下规定：

1. 农村居民建住宅使用的宅基地，包括已建和未建房屋的宅基地，属于集体所有，归各户使用，但一律不准出租和买卖。

2. 宅基地上的附着物，如房屋、树木、猪圈、厕所等归农民所有，有买卖和租赁房屋的权利。但对出卖、出租住房后再申请宅基地的，不予批准。

3. 农村居民建住宅，应当使用原有的宅基地和村内空闲地，其用地面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。

4. 农村居民建住宅，需要使用耕地的，要经乡级人民政府审核后，报县级人民政府批准；使用原有的宅基地、村内空闲地和其它土地的，由乡级人民政府批准。

三、农村宅基地管理的必要性

我国实行改革开放政策以来，农村经济有了很大发展，农民在收入增加、生活水平提高之后，出现了兴建住房热，造成宅基地不断扩大，使大量的耕地被占。据统计，1985年至1988年的四年间，全国农村建房占用耕地415万亩，占同期全国各项建设占用耕地数量的三分之一。部分地区，农民更新住房的年限越来越短，面积越来越大，标准越来越高。少数干部以权谋私，违法占地建私房，群众意见很大，不少地方经常发生宅基地纠纷。这种滥用耕地、浪费土地和超前消费土地的严重现象与我国“人多地少”的基本国情完全相违背。因此，必须严格管理，减少或禁止这种浪费土地的现象。这是从总的方面加以认识的。具体来谈，对农村宅基地加强管理的必要性，可以从以下几方面来加以分析：

1. 人多地少的基本国情要求我们要加强对农村宅基地的管理，十分珍惜每一寸土地。我国人多地少，现有耕地已接近难以承载11亿人口重压的临界状态。而人口还在急剧增加，耕地面积还在迅速递减，人口与耕地的矛盾已经成为制约中国经济发展的重要因素。中国整个国土面积为960万平方公里，但耕地资源非常有限，仅占国土总面积的14%。据统计，1949年，我国耕地面积为14.68亿亩。建国初期，党和政府积极号召开荒造田，因此到1957年，除去建设用地外，还净增加耕地2.09亿亩，我国耕地达到16.77亿亩。这是我国耕地面积最多的一年。此后，我国耕地面积迅速递减，至1988年共减少耕地2.41亿亩，平均每年净减少耕地700多万亩，其中1985年一年就减少耕地1500万亩。1978年至1988年的10年中，净减少耕地5500万亩，相当于山西省的全部耕地面积，平均每年耗掉一个上海市的耕地面积。与此同时，人口由1978年的9.63亿增加到1988年的10.96亿，目前

已超过 11 亿人口，平均每年增加 1300 多万人，10 年增加相当于四川省和上海市的总人口。目前，全国有三分之一的省份人均耕地不足 1 亩。被誉为中国粮仓的黑龙江省，从 1949 年至 1988 年耕地面积扩大 50%，而人口却增加 2.4 倍，人均占用耕地由 8.5 亩下降到 4 亩。全国人均耕地面积从 1949 年的 2.71 亩/人下降到 1988 年的 1.31 亩/人。

2. 农民收入增加，兴起“建房热”，乱占滥用耕地现象严重。党的十一届三中全会以来，广大农村推行了联产承包责任制，农村经济迅速发展。部分农民开始富裕起来，农民建房出现了前所未有的势头，这是农村经济兴旺发达的反映。但是，一些地方农民建房缺乏全面规划和必要的管理，乱占滥用耕地，导致严重的后果。对此，党中央、国务院十分关注，三令五申要求加强对农民建房的管理，坚决制止滥用耕地。1981 年，国务院下达了《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》，要求“向广大农村干部、群众进行广泛深入的宣传教育，反复说明在我国节约用地是一项具有战略意义的措施”，“分配给社员的宅基地、自留地（自留山）和承包的耕地，社员只有使用权”，“不准出租买卖和擅自转让，对于任意侵占耕地建房，不经批准强行占地及建房占地过多的，要严肃处理”。1982 年 12 月 29 日，中共中央办公厅、国务院办公厅根据当时农村建房乱占耕地的情况，再次转发了中共中央书记处农村政策研究室、城乡建设环境保护部《关于切实解决滥占耕地建房问题的报告》，指出“农村建房滥占耕地的情况十分严重，加上国家建设不可避免地每年都需占用一些土地，这就使得我国人口多、可耕地少的矛盾更加突出，这种情况如不给予高度重视，采取断然措施加以制止，必将产生严重后果”。报告还强调“严格控制占用耕地建房，从现在起几年内，农村建房不准占用耕地，只能从现有的宅基地、空闲地内调剂解决，坚决刹住干部带头占地建房。立即对滥占耕地建房问题进行一次清查，抓几个典型案件，严加处理，并在报上宣布”。另外，还具体提出“要用经

济手段鼓励建房少占地”，“国家对私人宅基地和单位建筑用地，按土地数量和质量规定等级，按不同等级征收使用税”。第一次提出了用经济手段管理宅基地。

四、农村宅基地管理的指导思想

(一) 深入宣传《中华人民共和国土地管理法》，开展“人多地少、节约用地”的国情、国策观念教育。

我国人多地少，现有的耕地已接近难以承载 11 亿人口重压的临界状态。随着人口增长，各项建设还要占用一定数量的耕地，人均耕地数将进一步减少。但是，这个基本国情还没有被广大干部、群众所深刻认识，致使农村住宅建设中，浪费土地、滥用耕地现象屡屡发生，超前消费土地继续发展。普及土地的国情、国策观念教育，增强珍惜土地意识，既是保护耕地的一项长期的、根本性的措施，又是农村社会主义精神文明建设的重要组成部分。各级人民政府要从保护人类生存条件的高度，教育广大群众认识人口、耕地、粮食之间的关系，宣传土地的国情、省情、县情，把土地供需矛盾制约社会经济发展的关系告诉人民群众；教育广大干部和群众，用地要依法，建房需审批，违法受处罚，使人们逐步树立起土地的国情、国策、公有制、法制和土地有偿使用的观念，树立适度消费、节约用地、依法用地的社会风尚。

开展土地的国情、国策观念教育，关键是提高领导干部的思想认识。各级领导干部要带头学好《土地管理法》，增强法制观念，树立土地资源的危机感、紧迫感和责任感。各地区的人均土地面积多寡不一，耕地多的地区，要看到全国土地资源紧缺的现状，绝不能因局部优势而放松节约用地的思想。耕地少的地区，更不能只顾眼前和局部利益而浪费土地资源。各级领导在制定计划、安排生产和建设项目时，务必予以高度重视。

(二) 切实加强土地管理职能，加强农村宅基地审批管理工作。

强化土地管理职能，当务之急是根据《土地管理法》的有关规定，建立健全土地管理法规，完善土地管理法制建设，使农村

宅基地审批有法可依，有章可循。各地区应根据《土地管理法》，结合本地实际制定农村宅基地管理的专项规定和办法，切实把好宅基地审批关。

1. 完善村镇建设规划，严格控制占用耕地。农村住宅建设必须按先规划后建设的步骤进行。对已经有了规划的地区，要严格按照切实保护耕地和合理利用土地的原则进行修订和完善；还没有制定规划的地区，要尽快制定完毕。农村住宅的改建、扩建和选址新建，要充分利用原有宅基地、村内空闲地、荒地和坡地。严格控制占用耕地，不允许占用基本农田保护区的土地。对一些用地分散的小村庄和零散住户，应鼓励迁并，并将原址复耕。城市郊区和人多地少经济发达的地区，应鼓励有条件的农户建多层住宅。

2. 加强用地计划指标控制，严格用地标准管理。各地区要制定农村宅基地用地规划、计划和标准，严格实行计划指标和用地标准管理。已经制定了计划、标准的地区，要本着从严的精神加以修订；还没有制定的，要尽快制定完毕。计划指标和用地标准要落实到村，公布于众，乡、村干部要作好具体安排，不得突破。城市郊区宅基地的标准，可参照城镇居民住宅面积标准，作出规定；超过计划生育的人口，不增加宅基地指标。

3. 严格宅基地审批手续，实行公开办事制度。各地应根据实际情况对农村建房的对象、条件、用地标准、审批手续作出明确规定。要建立严格的申请、审核、批准和验收制度。凡是要求建房的，事先必须向所在的乡（镇）政府或县（市）土地管理部门提出用地申请。经审核，对符合申请宅基地兴建自用住宅的，由土地管理部门确定宅基地使用权，丈量用地面积，并依法批准后，方可动工。竣工后，由土地管理部门负责组织验收。对不合理分户超前建房、不符合法定结婚年龄和非农业户口的，不批准宅基地；对现有住宅有出租、出卖或改为经营场所的，除不再批准新的宅基地外，还应按其实际占用土地面积，从经营之日起，核

收土地使用费；对已经“农转非”的人员，要适时核减宅基地面积。

为便于群众监督，各地应对用地指标、申请宅基地的户数、审批条件和结果等，张榜公布，实行公开办事制度。

(三) 进行农村宅基地有偿使用试点，强化自我约束机制。

1988年以来，山东省德州地区和全国200多个县的部分乡、村试行了宅基地有偿使用，取得了明显效果。为了进一步搞好农村宅基地有偿使用的试点，各地区可以遵循以下思路做一些探讨性工作：

1. 切实加强领导，选择经济基础较好，耕地资源紧张的县、乡、村，有组织、有步骤地进行试点。

2. 确定宅基地有偿使用收费标准时，对在规定用地标准以内的，既要体现有偿原则，又要照顾群众的经济承受能力，少用少交费，多用多交费；超标准用地的，应规定较高收费标准；对级差收益较高地段，收费标准要适当提高。

3. 建立和完善土地使用费管理制度。宅基地使用费要本着“取之于户，收费适度，用之于村，使用得当”的原则，实行村有、乡管、银行立户制度，专款专用，主要用于村内基础设施和公益事业建设，不得挪作它用。

五、农村宅基地管理的作用和意义

农村宅基地管理是我国土地管理的一个重要的有机组成部分。农村宅基地管理的实质是控制农民乱占滥用耕地，合理科学地利用每寸土地，这也是我国的基本国策。事实上，随着社会生产力的高速发展和科学技术的不断进步，土地的合理利用与科学管理，已逐步上升为近代研究土地问题的中心课题。土地对国民经济各部门的建设与发展，有着极其深远的影响。土地与人口，土地与生产建设，土地与环境、生态等的关系，集中反映了当代土地问题在整个国民经济建设中所占的重要地位。土地问题的重要地位决定着农村宅基地管理的重要地位。其作用及意义是：