

# 松江区人民政府文件

沪松府规〔2019〕26号

---

## 上海市松江区人民政府 关于印发《上海市松江区关于加强农村 村民宅基地管理的指导意见（试行）》的通知

各镇人民政府、街道办事处，区政府各部门：

《上海市松江区关于加强农村村民宅基地管理的指导意见（试行）》已经2018年11月28日第56次区政府常务会议审议通过，现印发你们，请遵照执行。



# 上海市松江区关于加强农村村民宅基地 管理的指导意见（试行）

为认真落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地改革试点工作的意见》（中办发〔2014〕71号）、《国土资源部关于深化统筹农村土地制度改革三项试点工作的通知》（国土资发〔2017〕150号）的精神，高质量实施乡村振兴战略，推进松江区宅基地制度改革试点工作，适应农村生产、生活方式的转变，规范宅基地管理，维护农村村民宅基地合法权益，根据本市乡村振兴战略实施意见、《上海市农村村民住房建设管理办法》和《上海市人民政府关于切实改善本市农民生活居住条件和乡村风貌进一步推进农民相对集中居住的若干意见》等文件规定，结合松江区实际，制定本指导意见。

## 第一条（总体要求）

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大精神，紧紧围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，实施乡村振兴战略。按照中央深化农村土地制度改革的总体部署，以保障和维护农村村民宅基地权益为根本出发点和落脚点，规范和完善宅基地取得、使用、盘活、退出全生命周期管理，尊重农民意愿，因地制宜探索建立宅基地三权分置和宅基地有偿使用制度，完善

“一户一宅”制度多种实现形式，完善宅基地土地权能多种实现方式，推进农村村民居住质量提升、生态环境改善和土地集约节约利用，积极构建城乡统一建设用地市场，促进城乡一体化发展，为推进松江区农村现代化和乡村振兴发展提供制度支撑。

## **第二条（基本原则）**

**1、坚持群众导向，多元保障。**以农民利益为中心，尊重广大农民意愿和实际需求，探索农村村民宅基地“一户一宅”向“户有所居”多元化保障体系过渡，满足农民群众对居住房屋不同层次、不同类别的需求。充分发挥村民自治在农村村民宅基地管理中的作用，探索创新农村基层治理机制，既尊重历史，又立足实际，有效保障宅基地依法公平取得，进一步完善宅基地权能，增加农民财产性收入，维护好实现好农村村民宅基地的合法权益。

**2、坚持绿色发展，节约集约。**牢固树立绿水青山就是金山银山的绿色发展理念，坚持走农村地区生态优先、环境保护优先、节约集约转型发展之路。积极实施节约集约化发展，在宅基地只减不增、耕地只增不减的原则下，倡导和鼓励宅基地归并集中，适应农村农业规模化经营和农村村民生产生活方式变化，完善宅基地分配原则，探索创新现代乡村宅基地高质量利用模式，支持鼓励存量宅基地盘活利用，发挥市场优化配置资源作用，深化农村土地节约集约利用。

**3、坚持审慎稳妥，因地制宜。**结合农村实际状况，综合考虑松江区农村历史政策、乡规民约等因素，探索建立镇村基层民主管理自治机制，统筹协调，实事求是，分类施策，兼顾公平，妥善解决宅基地历史遗留问题。严格加强宅基地审批和监管，坚决避免引发宅基地纠纷风险，保证农村社会秩序稳定。

### **第三条（适用范围）**

本意见适用于松江区土地利用总体规划确定的城市开发边界线外的农村宅基地管理。城市开发边界线内的农村宅基地严格按照批准的城市规划管控和实施。

### **第四条（规划引领、分类引导）**

深入实施多规合一，在上海市和松江区 2035 城乡总体规划暨土地利用总体规划的指导下，根据《上海市乡村规划导则》的要求，区规土局加强区总规阶段对村庄布局规划的统筹布局，各镇（街道）应提前策划谋划，加快推进新市镇总体规划和郊野单元（村庄）规划的编制与实施，并按照应细尽细、应落尽落的原则，深化细化村庄布点规划，确保村庄规划依据充分、科学合理、相对稳定、管住长远。镇总规应按照建设用地指标落地的要求，合理确定保留（保护）村庄布点和规模；郊野单元（村庄）规划应依据镇总规优化保留（保护）村村庄宅基地、基本农田、生态用地的布局 and 结构，明确撤并村范围和农民集中居住落点安排，细化落实近期行动计划，促进乡村地区建设用地布局优化和土地利用效率提升，为乡村建设的开展提供规

划依据。村庄设计可按需开展，有条件的可结合郊野单元（村庄）规划同步开展，由镇政府或村委会组织编制，村庄设计应保持村庄整体风貌协调统一，充分征询村民意见，指导乡村建设，纳入镇财政预算。

农村村民住房建设（含翻建、平移归并）（以下简称农村村民建房）应以松江区城乡总体规划暨土地利用总体规划、新市镇总体规划暨土地利用总体规划、郊野单元（村庄）规划、村庄设计为管理依据，实施分类引导。坚持城镇集中居住为主，农村集中归并为辅的总体导向。规划确定的农村居民点内的农户，依据郊野单元（村庄）规划集中引导宅基地平移归并，在符合村庄设计和乡村风貌管控要求的前提下，允许翻建、改建住房。规划确定的撤并村，严控原址翻建，可采取多种形式保障农村村民住房需求。在确保各镇村庄建设用地总规模不增加的前提下，镇域范围内统筹考虑居住困难户的住房需求。

#### **第五条（农村村民宅基地和住房建设的资格）**

符合下列条件之一的集体经济组织成员，以户为单位，可以依法建设宅基地住房。

（一）实行家庭联产承包责任制以来享有土地承包经营权，属本区农业户口且生产生活在本村的；

（二）属本市农业户口，且因合法的婚姻、收养关系户口迁入本村的；

（三）属本市农业户口，且根据国家移民政策户口迁入本

村的；

（四）法律、法规规定的其他情形。

农户建房用地人数的计算方法，按照本办法第十二条规定执行。

## **第六条 （农村村民申请宅基地和住房建设的条件）**

宅基地和住房建设申请应当以户为单位进行认定，记户依据以已有的宅基地使用证或政府宅基地使用批准文件和户口簿为准，同时考虑村集体经济组织登记在册家庭成员关系、风俗习惯等因素综合确定。由村级集体经济组织进行认定公示后报镇（街道）人民政府审定。

具备宅基地资格的农村村民以户为单位向所在地的村民委员会申请宅基地和住房建设。申请条件应符合《上海市农村村民住房建设管理办法》（以下简称（16）号令）中第二章第十五条的要求，具有以下情况之一的原则上不予受理：

1、享受过集体建房、农民进镇建房、动迁安置等住房保障政策的；

2、将原有宅基地住房出售、赠予他人的，或者未经有关部门许可将原住房改为经营性场所的；

3、拥有多处宅基地的；

4、存在违法占地或违法建房尚未处理结案的；

5、离婚户对宅基地及住房权益未处置完毕的；

6、其他法律法规规定的限制条件；

## **第七条（农村村民申请分户）**

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，且符合所在镇人民政府规定的分户条件的，采取多种方式，保障其居住权。具有以下情况之一的原则上不予受理：

- 1、离婚户一方曾自愿放弃法定应得婚姻房产权利，而以无房为由申请；
- 2、父母已有一处宅基地房屋，其子女为独立户籍和单身户籍的；
- 3、户内服刑或劳教已随本户享受过建房政策，服刑后不愿合居，并不具备分户条件；
- 4、其他法律法规认为不予批准的；

## **第八条（保障宅基地权益依法公平实现）**

历史遗留的符合宅基地及住房建设申请条件的应建未建的农村村民，因规划控制或土地资源约束原因无法实施的，各镇（街道）应通过多种方式保障农户合法权益的实现。

## **第九条（农村村民建房审批与管理）**

本区农村村民建房审批与管理按照 16 号令十七条至二十六条相关内容执行。

符合规划且不涉及新增建设用地的农村村民个人建房，由镇（街道）人民政府按 16 号令规范审批并核发《乡村建设规划

许可证》。涉及新增建设用地的宅基地平移、归并集中建房项目，各镇（街道）应按照法定程序办理用地手续后，由镇（街道）人民政府核发《乡村建设规划许可证》。

镇（街道）人民政府对农村村民建房进行开工查验和竣工验收，验收合格后，农村村民可以按照本市相关规定向不动产登记部门申请办理不动产登记。

### **第十条（农村村民住房建设标准）**

农村村民每户只能拥有一处宅基地，根据节约集约用地原则，在实施平移相对集中居住建房时严格控制宅基地土地面积。

本区5人户及5人以下户的建筑占地面积不超过90平方米，6人及以6人以上户建筑占地面积不超过100平方米。

本区4人户及4人以下户的建筑面积不超过180平方米，5人户及以上户按照每增加一人增加20平米的标准确定建筑面积。允许各镇通过适当合理增加建筑面积的方式化解农户矛盾和需求，但建筑高度不得超过16号令的要求。

### **第十一条（村民住房建设集约节约政策及奖励标准）**

保留保护村实施村民建设住房应坚持节约集约、相对集中的原则，鼓励宅基地集中平移归并，在适当规模范围内开展原址翻建。

实施宅基地平移归并需编制郊野单元（村庄）规划进行建设用地统筹。宅基地平移、归并集中建房的，在符合土地利用总体规划的前提下总的宅基地规模减量不得少于25%。各村在实

施平移归并项目时应严格把握建房申请资格和条件的审核，同时尊重部分村民进镇集中居住的意愿。对于宅基地面积按照本指导意见的要求实施节地建设的农村村民，区政府根据节约的宅基地面积，按本市和本区相关的补贴政策给予各镇资金奖励，节地奖励资金由各镇人民政府统筹，农户补贴由各镇另行制定。

为促进农村人居环境明显改善，各镇应加大对宅基地平移归并建新区公共配套设施投入力度，加强农民公共活动空间、健身广场、文化娱乐场所、垃圾分类处理等乡村公共服务设施建设，以舒适的居住条件、优美的村居环境和便利的生活配套促进宅基地平移归并项目实施。鼓励各镇（街道）在实施平移归并项目时，在村民同意的基础上创新安置和奖励补贴办法，进一步减少宅基地用地面积。减少的宅基地用地面积可以通过村庄规划的统筹集体经营性用地为村民致富创造条件，也可以由政府实施指标回购，加大对村民实施平移归并的奖励补贴力度。

## **第十二条（用地人数的计算标准）**

村民户申请住房建设用地的人数，按照该户符合本意见第五、六确定的人数进行计算。

领取本市《独生子女父母光荣证》（或者独生子女证）的独生子女按照 2 人计算。户口暂时迁出的现役军人、武警、在校学生，服刑或者接受劳动教养的人员可以计入。农户内在本市他处已计入批准建房用地人数的人员或因宅基地征收（拆迁）

已享受补偿安置的人员，不得计入用地人数。

本着尊重历史，保障权益的原则，以下两种情形可以随申请户计入申请人数。

1、2001年1月1号以后出生，父母至少一方为农业户口的集体经济组织成员，其本人城镇居民户口地址以及生产、生活在本村的人员，可以计入户内。

2、因本区土地置换保障政策原因已登记为非农户籍同时在本镇农村产权制度改革基准日确定拥有土地份额的人员可以计入户内。

### **第十三条（风貌管控和补贴）**

各镇（街道）人民政府应加强农村村民建房风貌的管控，保持乡村风貌和建筑肌理，根据本市乡村风貌建设导则的要求引导农村村民住房建设，不符合风貌建设导则的不予批准，保证农民住宅建筑风貌特色和谐统一，充分展现松江乡村地区农宅建筑文化符号。

试点在本区推进乡村建筑师、规划师制度，进一步提升乡村风貌设计品质。各镇（街道）人民政府应聘请乡村建筑师、规划师会同区相关部门制定农村村民住房建设的设计图纸供免费使用。采用政府提供的图纸实施风貌统一设计建房（含平移归并和原址翻建）的农村村民可以参照本区农户平移获得风貌补贴，补贴标准由区政府另行制定。

### **第十四条（进镇集中居住）**

对于本区规划确定的撤并村尤其是涉及高速铁路、高速公路、高压走廊等“三高”沿线以及生态敏感区、环境整治地区、零星分散宅基地的规划撤并农户，加大力度推进进镇集中居住项目，优先保障各村危房户、无房户的安置。各镇（街道）结合土地空间、政府财力、历史政策等实际情况有序推进，在保证每户拥有一套满足自住需求安置房的基础上，建筑面积差额部分可以结合产业用房、股权安置、养老安置以及货币补偿等多元化方式保障农村村民宅基地财产权益。

各镇（街道）人民政府应研究制定宅基地撤并和农民集中居住的近期实施计划，明确资金和安置土地空间，结合农民意愿制定分期实施计划，报区政府审核。对于近期无安置计划的撤并村庄，各镇（街道）人民政府应重视并制定危房户居住困难解决方案，通过给予合理的住房租赁补贴或利用存量房源安置或允许修缮等多元化方式切实解决农民实际困难。宅基地的修缮由各镇（街道）人民政府指导各村委会开展，房屋修缮应当保持房屋原主体结构 and 建筑框架不变，以提升房屋安全系数为原则，确保群众生命安全。

### **第十五条（进镇集中居住政策与资金支持）**

加大规划土地政策对农民集中居住的支持力度。对于镇区内原地块规划容积率较低的集中居住地块，原则上可按照该地区开发强度上限提高容积率。对各镇（街道）农民集中居住项目的规划调整、土地审批、建设项目规划审批，开辟绿色通道

确保优先推进。

加大区域统筹专项资金对农民集中居住和宅基地减量复垦的支持力度，优先支持改革试点地区项目实施。对于经济薄弱的纯农地区，通过区级统筹，与经济发达地区的土地出让实施增减挂钩机制，拓宽资金来源渠道。

#### **第十六条（存量资源活化利用）**

完善集体经济组织宅基地所有权实现方式，有序开展闲置宅基地盘活利用。鼓励以集体经济组织为主体，通过集体建设用地使用、作价回购、统一租赁或者农户入股等多种方式，统筹实施农村闲置宅基地（农房）盘活利用。

在符合规划和用途管制的前提下，农村集体经济组织可以按照土地管理法相关规定，通过规范的民主自治程序，采取协议回购等方式协商收回闲置宅基地，转为集体建设用地使用或组织实施集体经营性建设用地入市，扩宽乡村公共配套服务、休闲农业、乡村旅游等配套设施用地保障途径，促进乡村振兴和集体资产壮大。

适当放活农村宅基地使用权，鼓励社会资本和农户积极参与闲置宅基地（农房）活化利用，在保障农村村民基本居住权益和农村公共服务及配套设施的基础上，经农村集体经济组织同意，可拓展开发宅基地的研发、商业、旅游、康养、办公等非居住功能。优先鼓励实施完成平移相对集中居住后的村庄开展宅基地使用权盘活利用。严格禁止利用农村宅基地建设别墅

大院和私人会所，严格禁止非法买卖宅基地，禁止农村村民擅自与社会资本签订宅基地租赁合同用于宅基地盘活利用。

### **第十七条（加强盘活利用管理）**

在区政府统一指导下，市场监管、民政、消防、税务、环保、公安等部门依据管理职责应研究制定支持宅基地盘活利用的相关政策，规范引导闲置宅基地活化利用，保障集体和农村村民实现合法权益，降低和减少各类矛盾纠纷风险。

有条件的镇（街道）人民政府应探索建立统一的宅基地信息管理系统，将符合规划、依法审批、权属清晰、安全可用的闲置宅基地（房屋）资源纳入集中平台实施监管，实现盘活利用规范高效。镇村集体经济组织，应加强对宅基地盘活的组织管理，积极搭建民主自治、公开透明、管理规范的平台，研究制定统一的闲置农房租赁合同或农房利用合作协议，探索建立有利于村庄长期发展的业态遴选和导入机制，建立闲置农房再利用循环进出机制，建立公开竞争引入社会资本共同参与的机制，建立集体和村民收益共享的分配机制等。

### **第十八条（有偿使用与有偿退出）**

探索建立宅基地有偿使用制度，对于由历史原因形成的超标准占用宅基地、“一户多宅”以及非本集体经济组织成员占有宅基地等行为，将在保证合法房屋权益的基础上适当收取集体土地有偿使用费，定向用于乡村振兴发展。探索镇村集体经济组织通过村民自治方式，完善有偿使用的标准和认定程序。对

于“一户多宅”以及非本集体经济组织成员占有的宅基地以及已进城落户的农村村民，探索建立有偿退出政策，我区将另行制定相关标准予以明确。

### **第十九条（村民自治）**

建立健全农村土地管理议事决策机制、民主监督机制、财产管理机制、服务群众机制、调处矛盾纠纷机制，促进农村基层土地管理的民主决策、民主管理、民主监督，夯实农村土地基层管理基础，促进乡村振兴发展。

各村根据村民自治的相关法律、法规、政策，成立村土地民主管理领导小组，制定相关工作机制，报镇（街道）人民政府备案。村土地民主管理领导小组应积极参与村庄规划编制、农村宅基地资格条件审查、农村农民住房建设管理、宅基地有偿使用、农民闲置宅基地盘活利用等农村土地管理职责。对农村土地的民主自治管理，各村应做好相关台帐和记录。

### **第二十条（实施与监管）**

区农业农村委是本区宅基地使用的主管部门，负责宅基地使用的具体管理。区规划资源局负责本辖区内农村村民住房建设的规划、用地管理及审定，镇（街道）土地管理所作为其派出机构具体实施相关的管理工作。区建管委负责本辖区内村民建房的建筑活动监督管理。区发展改革、生态环境、绿化市容、公安、民政等部门按照各自职责，协同实施本指导意见。

镇（街道）受区规划资源局委托，审核、发放农村村民住

房建设的乡村建设规划许可证，对农户建房进行开工查验和竣工验收；受区建管委委托，进行农户建房安全质量的现场指导和检查监督。镇（街道）对存量危旧宅基地房屋的修缮实施管理和监督。

镇（街道）在本指导意见基础上进一步细化管理细则的，应报区政府备案。

### **第二十一条（违法违规行为的责任追究）**

有关行政管理机关应当依法履行职责，严格依照法定程序对农村宅基地进行管理。有关行政管理机关的工作人员违反规定，玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、收受贿赂、侵害农村村民合法权益的，由有关部门依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

镇（街道）人民政府、村民委员会和相关责任人由于审核把关不严或日常监管不严造成违法行为发生的，依法追究相关责任。

### **第二十二条（实施时间）**

本指导意见自 2019 年 11 月 1 日起至 2021 年 11 月 1 日试行，有效期 2 年。

---

抄送：区委办公室，区人大常委会办公室，区政协办公室，区监察委，  
区法院，区检察院，区群团。

---

上海市松江区人民政府办公室

2019 年 10 月 1 日印发

---