

“百县千镇万村高质量发展工程”技术指引之六

宅基地盘活利用指引

广州市规划和自然资源局（广州市海洋局）

目录

01 什么是宅基地盘活利用

- 1-1 盘活利用的总体要求
- 1-2 盘活利用对象和主体
- 1-3 盘活利用的注意事项

02 宅基地盘活利用模式

- 2-1 盘活利用用途
- 2-2 盘活利用模式

03 宅基地盘活利用案例

- 3-1 增城九陂村北山社
- 3-2 增城增江街大埔围村
- 3-3 增城邓村石屋精品酒店
- 3-4 花都洛场村花山小镇
- 3-5 从化米埗小镇
- 3-6 从化莲麻村华夏莲舍

附录 宅基地盘活利用相关政策

“坚持统筹乡村基础设施和公共服务布局，建设宜居宜业和美乡村。深化农村土地制度改革，赋予农民更加充分的财产权益。”

——党的二十大报告

“稳慎推进农村宅基地制度改革试点，切实摸清底数，加快房地一体宅基地确权登记颁证，加强规范管理，妥善化解历史遗留问题，探索宅基地“三权分置”有效实现形式。积极盘活存量集体建设用地，优先保障农民居住、乡村基础设施、公共服务空间和产业用地需求，出台乡村振兴用地政策指南。”

——中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见

“充分尊重农民意愿，分类整治空心村。完善农村承包地“三权”分置制度，稳慎推进宅基地制度改革。开展城乡土地综合整治，推进城乡建设用地增减挂钩，满足县镇扩容提质空间需求。”

——中共广东省委关于实施“百县千镇万村高质量发展工程”促进城乡区域协调发展的决定



增城区邓村村

01

什么是宅基地盘活利用



1-1 盘活利用的总体要求

激发乡村发展活力，促进乡村振兴、增加农民收入

- ◆ 国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

——《中华人民共和国土地管理法》

- ◆ 农村宅基地和住宅是农民的基本生活资料 and 重要财产，也是农村发展的重要资源
- ◆ 积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作，对于增加农民收入、促进城乡融合发展和推动乡村振兴具有重要意义

——农业农村部关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知 农经发〔2019〕4号

目标 提高农村土地资源利用效率、增加农民收入

紧紧围绕实施乡村振兴战略，着眼乡村产业发展需求，推动美丽乡村建设

3要

要**守住盘活利用底线** 严守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线，符合国家和地方关于宅基地管理、国土空间规划、用途管制、市场监管和传统村落保护等法律法规和政策。

要**坚持农民主体地位** 充分尊重农民意愿，调动农民参与的积极性和主动性，切实保护农民合法权益，千方百计增加农民收入。

要**注重规划先行要求** 与村庄规划相衔接，与乡村产业发展规划相匹配，遵守安全消防规定，符合环保卫生要求，注重绿色发展。要发挥基层首创精神。支持地方大胆创新、积极探索，不搞“一刀切”，不得强迫命令。

1-2 盘活利用对象和主体

保障农民宅基地合法权益，多方参与、合作共赢



哪些对象可以盘活利用？

农村旧住宅、废弃宅基地、空心村



哪些区域适合优先盘活利用？

地方党委政府重视、农村集体经济组织健全、农村宅基地管理规范、乡村产业发展有基础、农民群众积极性高的地区



谁来参与宅基地盘活利用？

3大主体



农村集体经济组织及其成员

在充分保障农民宅基地合法权益的前提下，支持农村集体经济组织及其成员采取**自营、出租、入股、合作**等多种方式盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅。鼓励**有一定经济实力的农村集体经济组织**对闲置宅基地和闲置住宅进行**统一盘活利用**。



返乡人员

支持返乡人员依托自有和闲置住宅**发展适合的乡村产业项目**；在符合农村宅基地管理规定和相关规划的前提下，允许返乡下乡人员和**当地农民合作改建自住房**。



社会企业

引导有实力、有意愿、有责任的企业**有序参与**。

1-3 盘活利用的注意事项

依法规范宅基地盘活利用

- ◆ 进一步加强宅基地管理，对利用方式、经营产业、租赁期限、流转对象等进行规范，**防止侵占耕地、大拆大建、违规开发，确保盘活利用的农村闲置宅基地和闲置住宅依法取得、权属清晰。**

- ◆ 要坚决守住法律和政策底线，**不得违法收回农户合法取得的宅基地，不得违法违规买卖或变相买卖宅基地，严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。**

- ◆ 对利用闲置住宅发展民宿等项目，**要符合消防、特种行业经营等领域便利市场准入、加强事中事后监管等要求。**

- ◆ 宅基地盘活利用时应**充分考虑历史文化保护、古村保护的因素**



1-3 盘活利用的注意事项

合理引导宅基地盘活利用建设风貌

- ◆ 盘活利用的建设项目**风貌按照《广州市村庄风貌提升与微改造设计指引（穗国土规字〔2018〕201号）》与《广州市乡村风貌修复提升指引和负面清单》实施**

居住类



公服商业类



生产经营类



负面清单





从化区南平村

02

宅基地盘活利用模式



2-1 盘活利用用途

乡村产业发展+村民生活服务+支撑城镇建设



历史建筑和传统风貌建筑可以盘活利用吗？



可以。 历史建筑和传统风貌建筑的合理利用应当坚持“价值保护、开放多样、安全使用、可持续性”原则。应当优先延续其原有使用功能，在符合其价值要素保护的前提下开展多样化使用。

鼓励国有、公共类历史建筑和传统风貌建筑对公众开放，实现其社会效益。**鼓励原居民依据保护要求在原址居住**，延续传承原有生产生活方式，使用原有营造技艺进行历史建筑的保护，**从事当地特色产业的生产经营等相关活动**；鼓励设为博物馆、纪念馆、社区图书馆、民俗文化体验馆等；鼓励用作非物质文化遗产保护、岭南民间工艺传承、中华老字号经营等；鼓励引入众创空间、商务办公、文化创意、科技孵化、特色餐饮、民宿客栈等。

历史建筑和传统风貌建筑功能活化应符合有关法律、法规和相关规定，避免产生不利于价值要素和周边环境保护的污染、噪音、安全等问题。**注意活化利用功能负面清单。**

——广东省住房和城乡建设厅关于印发《广东省历史建筑和传统风貌建筑保护利用工作指引（试行）》的通知 粤建节〔2021〕165号



广东省历史建筑和传统风貌建筑保护利用工作指引(试行)

2-2 盘活利用模式

原址盘活+置换盘活



2-2 盘活利用模式

原址原房利用

- ◆ 不改变土地用途的情况下，鼓励宅基地复合利用

原址原房利用

- ◆ 需对宅基地上原有建筑物、构筑物进行翻新、装修、改造的，应符合建设、消防等安全要求，不得突破宅基地面积标准，容积率、建筑高度、层数、风貌等符合当地国土空间规划要求，并依法依规办理用地、规划等手续。
- ◆ 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手续。



从化华夏莲舍改造前实景照片



从化华夏莲舍改造后实景照片

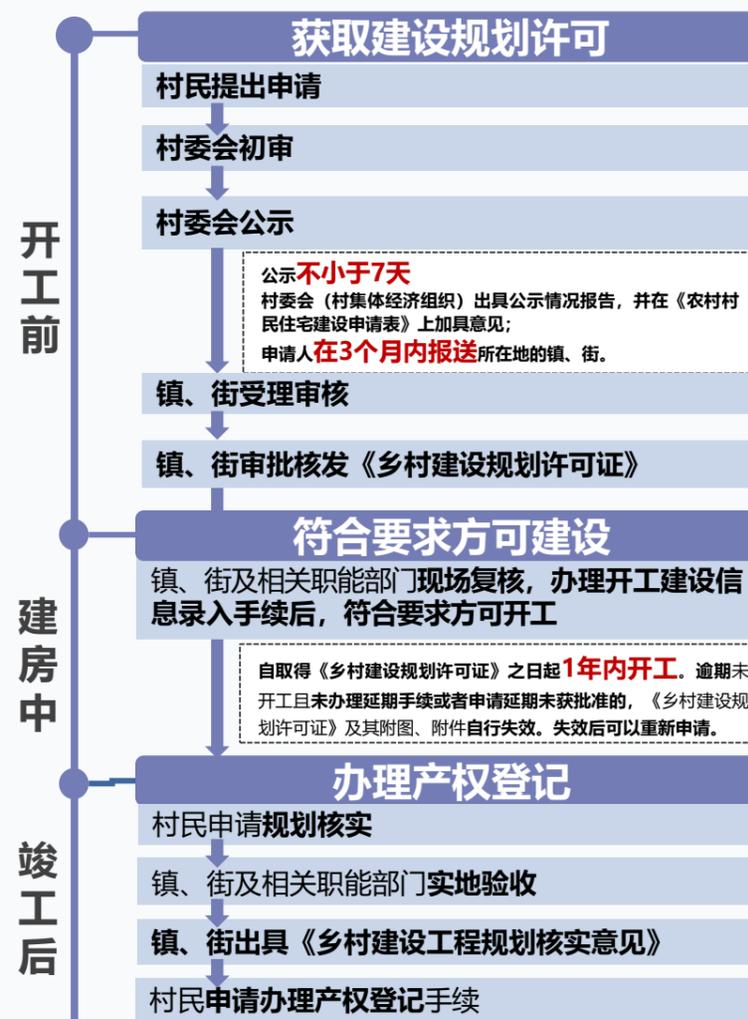
2-2 盘活利用模式

原址拆旧建新

- ◆ 保障闲置宅基地、闲置农房原权利人合法权益，符合村民个人非公寓式住宅建设标准

- ◆ 以村委会（村集体经济组织）为单位，进行拆旧建新，用以建设乡村振兴项目

原址拆旧建新流程



增城区增城区上九陂村北山村项目



增城区小楼镇约场村原址新建农民公寓

拆旧复垦

拆旧
复垦

什么是拆旧复垦？

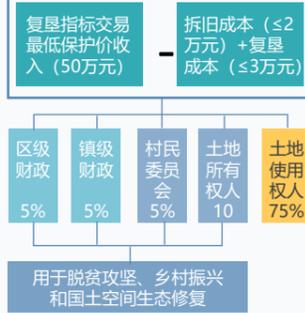
- ◆ **拆旧**，是指农村建设用地使用权人自愿将闲置或废弃的农村房屋等地上建（构）筑物拆除并退出建设用地的行为
- ◆ **复垦**，是指对拆旧后的农村建设用地采取整治措施，使其达到农用地利用状态的行为
- ◆ **复垦指标**：指通过复垦腾退农村建设用地在优先保障所在村建设需要后，节余部分流转用于安排等面积城镇建设的控制指标。

复垦腾退出来的建设用地指标有什么用？

- ◆ **优先保障乡村发展**：保障所在村村民新增宅基地需求、村庄建设和乡村产业发展需要
- ◆ **支撑城镇建设**：节余部分以公开交易方式等面积流转用于城镇建设

土地增值收益归谁？——75%收益归村民

- ◆ 复垦指标收益扣除成本后，净收益按5%、5%、15%和75%的比例分配给区级财政、镇级财政、土地所有权人和土地使用权人



有什么政策保障？

- ◆ 开展农村闲置宅基地整治，依法依规利用**城乡建设用地增减挂钩**、**集体经营性建设用地入市**等政策，为农民建房、乡村建设和产业发展等提供土地等要素保障

拆旧流程



复垦流程



家庭户内调节闲置宅基地+置换城镇住房

家庭户内
调节宅基地

- ◆ 进一步完善一户一宅认定方式，按照“以成员认定、以户取得”原则，**多户合建、户内调节、提前预支建设村民公寓式住宅等方式保障农村村民实现户有所居**

充分尊重历史

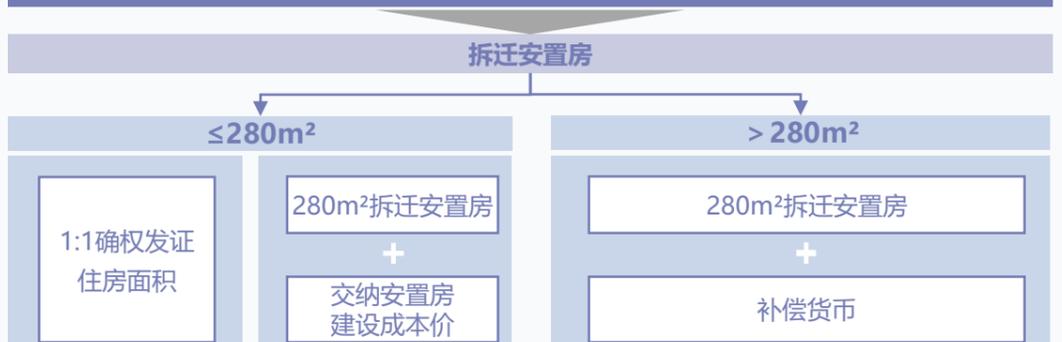


视为多户合并建房，
每户认定为“一户一宅”

置换城
镇住房

- ◆ 区人民政府审核批准，村（居）民可以按照其宅基地上已经确权发证的符合规定的住房面积**1:1**的比例，在相邻区域置换成拆迁安置房；
- ◆ 宅基地住房确权面积**小于280平方米**的，超出确权面积部分按安置房建设成本价交纳费用后进行置换，**置换总面积最多不超过280平方米**；
- ◆ 宅基地住房确权面积**超出280平方米**的部分，可予以相应的货币补偿，货币补偿标准由各区制定

确权发证住房





增城区樟洞坑村

03

宅基地盘活利用案例



3-1 增城九陂村北山社

旧村庄蝶变生态旅游特色新村

概况：位于增城区白水寨省级风景名胜区。在政府主导和企业帮扶下，北山社对上九陂村42户闲置泥砖房进行整体拆除改造，建设旅游新村，发展民宿经济。北山社现共有家庭别墅式旅舍42家，客栈式旅舍7家，合计260间房，460个床位，实现旧村蝶变生态旅游特色新村。

盘活模式：原址拆旧建新

盘活用途：联排住宅、乡村旅游民宿

实施成效：2018年共接待游客5万人次，村集体收入约10万元，农民人均收入31840元。村中约有75%的村民从事经营“万家旅舍”、农家乐、果园农场和销售农副产品等旅游业相关工作。

- ◆ 项目共拆除旧北山社约8000平方米的旧村泥砖房、危房、空心房，在原址上新建了42套联排住宅、2栋（共7套）办公产品和1栋文化室。联排住宅每户占地面积80平方米，建筑面积220平方米，用于经营乡村旅游民宿，并申请挂牌“万家旅舍”，整体打造万家旅舍示范村。



3-2 增城增江街大埔围村

活化破旧闲置房改善人居环境，“角落村”华丽转身“明星村”

概况：位于增城区增江街道东部。大埔围村以人居环境整治为抓手，保留原有建筑文化底蕴，对大量破旧房、空置砖瓦房“抽疏建绿”，拆除后建设为村民活动中心、绿地、公园等公共服务设施，有效激活第一、三产业融合，由“角落村”蜕变为生态文旅名村。

盘活模式：原址原房翻新改造、原址拆旧建新

盘活用途：村民活动中心、医疗卫生站、公园、绿地、景观湖、广场

实施成效：通过盘活旧房、宅基地等闲置资源完善公服务设施和整治人居环境，有效激活第一、三产业融合，成功创建省级“特色精品村”、“第四批全国乡村旅游重点村”。

- ◆ 启动大埔围村“美丽乡村”建设之初，组织规划人员进行详细调查做好规划。对有特色的历史风貌的村屋以整饰方式让它们错落有致。对破旧、空置砖瓦房进行盘整梳理，给予适当成本价补偿后，拆除这些旧房后用于建绿地、公园和广场，实现资源共享。
- ◆ 拆除破旧房屋166间，面积约5000平方米，种上桂花、紫薇、大红花、黄金竹等花草，改造为小公园、景观湖、绿道、休闲娱乐广场等公共服务设施，美化村内人居环境，进而带动乡村休闲度假、旅游观光、农耕体验、红色旅游等产业多元化发展。



3-3 增城邓村石屋精品酒店

古村闲置文物建筑变身高端精品度假酒店

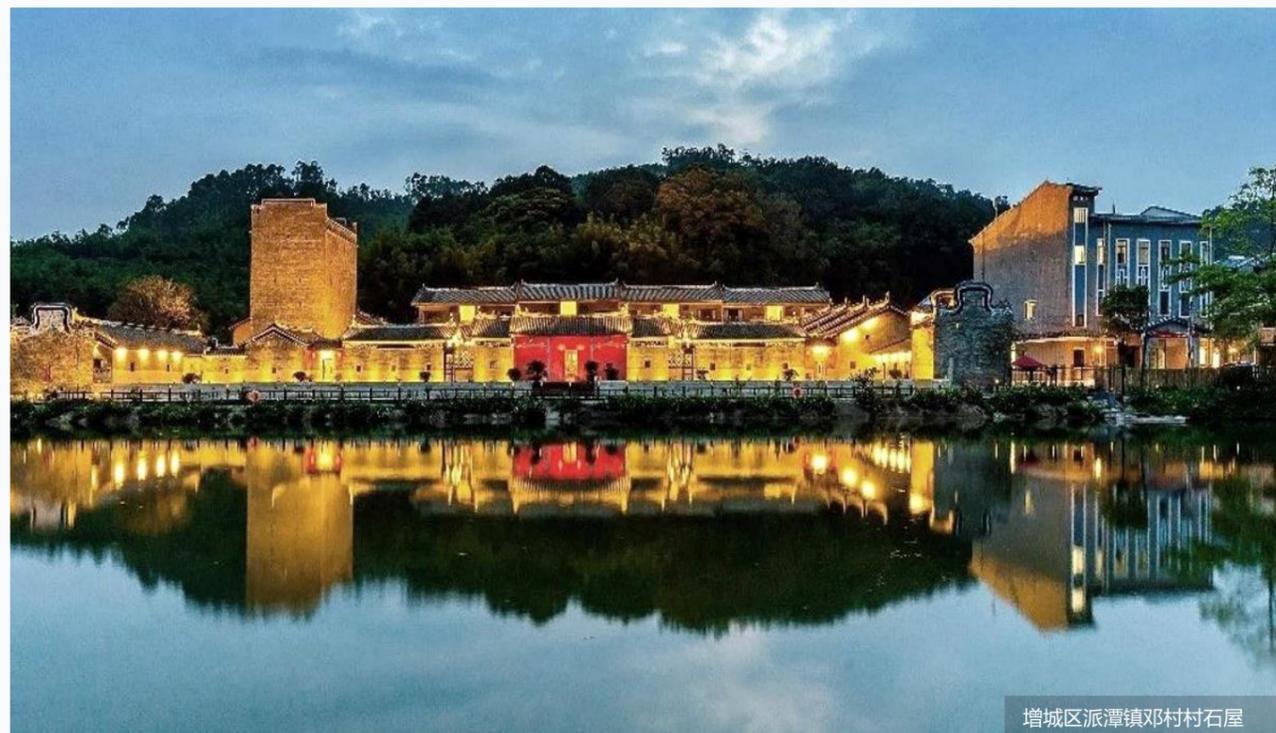
概况：2015年初，作为增城区岭南特色古村落试点，派潭镇邓村在充分挖掘盘活文物历史价值，保护村庄原貌前提下，盘活利用旧祠堂、古碉楼、闲置围龙屋及旧泥砖房，打造高端精品度假酒店。

盘活模式：原址原房利用+原址拆旧建新

盘活用途：高端精品度假酒店

实施成效：旧祠堂、古碉楼、闲置围龙屋和旧泥砖房得以盘活利用。村民住上新房，人居环境有较大改善。2018年农民人均收入超过1.8万元，较2010年已翻3倍。如今仅酒店，村集体每年就可获得土地房屋租金约40万元。酒店带动村民就业，现本地员工占70%，并带动周边农副产品销售及其他农旅项目开发。

- ◆ 政府牵头整合流转旧祠堂、古碉楼和闲置围龙屋，通过招商引资旅游开发公司进行保护式整饰和改造，形成广州唯一古村落精品度假酒店。另外引进企业帮扶村民整体拆除旧村泥砖房，规划新建74栋低层联排式住宅，8间一层连排套间式房屋，1栋村民活动中心以及1栋旅游管理中心，用以改善居住条件。村民自愿拿出空余房间，在酒店带动下参与民宿经营。
- ◆ 保持围龙屋内部平面布局、民居形制、结构基本不变，保留原汁原味的历史信息。文物建筑在修缮前就已确定酒店使用功能，为后续不改变建筑原貌的修缮打下基础。室内空间根据酒店功能适当改变，部分必要装修装置采取可逆措施。客房位于文物建筑外围，对建筑的主要立面、结构体系和建筑构件予以保留，修缮风貌与文物建筑协调统一。



3-4 花都洛场村花山小镇

“空心村” 打造为华侨文创特色小镇

概况：位于花都区洛场村，项目开发活用8栋碉楼、21间青砖屋和部分旧民居，占地400多亩，总投资约1.45亿元，打造集展览交流、文化创意、影视制作、艺术培训、美食娱乐于一体的华侨文创特色小镇。

盘活模式：原址原房利用

盘活用途：民宿、书画院、影视制作、陶艺香道、设计培训工作室、文化酒店、特色餐饮店、茶艺馆等

实施成效：广州市首个“中国华侨文化国际交流基地”。作为发展典型被列入国家发改委编印的《农村一二三产业融合发展典型案例》中。小镇年均吸引游客超过30万人次，年产值5000万元。

- ◆ 由政府投资完善基础设施，企业承租运营，引入文化创意机构花山书院、文人生活馆、凡尘影视等。
- ◆ 以原生态乡土民俗为基础，华侨历史文化为内涵，碉楼古建筑为载体，摒弃大拆大建做法，按原有自然布局和生态环境进行改造，对碉楼和旧民居“修旧如旧”兼顾传统与现代、东方与西方元素结合。
- ◆ 引入社会资金、有实力的文化经营企业，对碉楼及旧民居进行适度的文化创意开发，招商只招文化、艺术或是创意型等有特色、符合定位的商户，避免造成同类竞争。



3-5 从化米埗小镇

盘活乡村“沉睡”资源打造岭南风貌高端民宿群

概况：位于从化区北部山区，米埗村通过盘活闲置宅基地和农房，打造岭南风貌民宿小镇。目前6家各具特色的民宿改造完成开业，共52间房，初步形成中高端民宿产业集群。

盘活模式：原址原房利用

盘活用途：高端民宿群、乡村青年创业中心、土特产中心、竹工艺创作工作室、生态设计工作室等

实施成效：2018年米埗小镇已接待游客20余万，村民人均纯收入达到3.5万元，村集体收入达到100万元；2019年村民人均纯收入达到4.5万元，村集体收入达到150万元。

- ◆ 米埗村采取“公司+农民专业合作社+村民”的产业发展模式，率先成立全省第一家以民宿为主的农民专业合作社，并由合作社负责统一流转村民闲置房屋、山地、稻田等资源资产，转租给企业改造后统一打造。聚焦发展中高端民宿定位，大力发展以田园、稻香、休闲、文创、康养为主题的精品民宿主题项目。
- ◆ 统一规划布局、统一风貌设计、梯次推进旧村微改造。不搞大拆大建、不搬迁原住村民、不增加建设用地，以“绣花”功夫整体改造提升，凸显岭南乡村风貌。从化区在全省率先出台农村建筑工匠管理办法，米埗村积极组织参加全区农村建筑工匠培训班，培育规范化农村建筑工匠队伍，有效加强对村民建房的规划和管理。



3-6 从化莲麻村华夏莲舍

闲置百年客家围屋变身艺术民宿旅社

概况：位于从化区吕田镇莲麻村，由中一社具有200年历史的客家围龙屋改建而成，是莲麻村最具代表性的民宿。建筑总面积为956m²，共有客房25间，设有酒吧（兼会议室）和用餐包间，可满足52人住宿、70至100人用餐。

盘活模式：原址原房利用

盘活用途：特色民宿、艺术旅社（兼顾用餐聚会、商务洽谈、团队会议功能）、研学创意基地

实施成效：校村合作经营35年，按照出资比例共享经营红利。项目为当地村民提供就业，增加了村民收入。

- ◆ 旅社前身为有200年历史的围龙屋，改造前已无人居住。房子闲置后莲麻村和从化华夏职业学院达成合作协议，出租给学院并由其艺术设计、建筑工程、室内设计专业的师生参与改造为艺术旅馆，供学生写生采风时住宿。同时打造为对游客开放的特色民宿，以及其他院校的研学创意、写生实训和德育实践基地。
- ◆ 建筑外部遵循质朴自然的设计风格，保持了清新怡然的农家气息，内部舒适简约的装修风格又透着现代的活跃感。



附录 宅基地盘活利用相关政策

农业农村部关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知
(农经发〔2019〕4号)



广东省自然资源厅 广东省发展和改革委员会
广东省农业农村厅 广东省林业局关于保障农村
一二三产业融合发展用地促进乡村振兴的指导
意见 (粤自然资规字〔2022〕1号)



广州市规划和自然资源局 广州市农业农
村局关于印发贯彻落实市委市政府工作
部署实施乡村振兴战略若干规划用地政
策措施(试行)的通知(穗规划资源字
〔2019〕70号)



广州市人民政府办公厅关于加强农村住宅
建设管理的实施意见 穗府办规〔2020〕
18号



广东省人民政府关于全面推进农房管控和
乡村风貌提升的指导意见 粤府〔2020〕
43号



关于促进广州市乡村民宿高质量发展的实
施意见 穗文广旅函〔2023〕1号

