

# 青岛市即墨区人民政府办公室文件

即政办发〔2021〕53号

---

## 青岛市即墨区人民政府办公室 印发《关于妥善解决农村宅基地历史遗留问题的 意见》的通知

各镇人民政府，各街道办事处，各功能区，区政府有关部门，区直有关单位：

《关于妥善解决农村宅基地历史遗留问题的意见》已经区政府常务会议研究通过，现印发给你们，请认真贯彻落实。

青岛市即墨区人民政府办公室

2021年12月6日

（此件公开发布）

# 关于妥善解决农村宅基地历史遗留问题的意见

为贯彻落实国家、省、市有关农村集体土地确权发证相关规定，依法妥善解决我区无权属来源农村宅基地的确权登记历史遗留问题，完善无权属来源宅基地审批及登记发证手续，增强群众的幸福感、获得感，本着依法依规、尊重历史、实事求是、维护农村和谐稳定的原则，根据《中华人民共和国土地管理法》《自然资源部关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知》（自然资发〔2020〕84号）《青岛市自然资源和规划局关于进一步加快推进农村不动产确权登记工作的通知》（青自然资规字〔2020〕102号）《即墨市农村宅基地确权登记发证工作有关问题的处理意见》（即集土登记办发〔2014〕1号）等文件，结合我区实际，制定本意见：

## 一、政策规定

### （一）申请条件

1982年2月13日《村镇建房用地管理条例》实施以来，农村村民使用宅基地应符合土地利用总体规划和村镇建设规划，符合宅基地申请条件。

### （二）严格落实农村村民一户只能拥有一处宅基地的法律规定

除继承、儿女结婚分户外，一户申请第二套房屋确权登记的，不予受理；一户继承后申请完善第二套无权属来源房屋的，不予受理。

### （三）严格执行城镇居民不能在农村购买和违法建造住宅的规定

城镇居民在农村购买和违法建造住宅申请宅基地登记的，不予受理。

#### （四）严格执行宅基地面积标准

完善无合法权属来源宅基地使用手续的面积标准，根据住宅建造时的相关法律法规确定，原则上不得超过 200 平方米。对超面积标准的，在办理登记发证时予以分类处理：

1. 1982 年 2 月 13 日《村镇建房用地管理条例》实施前建房占用的宅基地，在该条例实施后至今未扩大用地面积的，按实际使用现状确定宅基地面积。

2. 1982 年 2 月 13 日《村镇建房用地管理条例》实施后至 1987 年 1 月 1 日《土地管理法》实施前建房占用的宅基地，每户完善宅基地手续的面积标准不得超过 233.3 平方米（山东省人民政府贯彻《村镇建房用地管理条例》的通知规定）。超规定部分，办理登记发证时在土地登记簿和土地权利证书记事栏内注明超过标准的面积。

3. 1987 年 1 月 1 日《土地管理法》实施后建房占用的宅基地，每户完善宅基地手续的面积标准不得超过 200 平方米。超规定面积标准的，其超过规定的面积可在土地登记簿和土地权利证书记事栏内注明：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。

4. 因服从村庄统一规划部分房屋拆除异地翻建等原因拥有多处宅基地，其合计占地面积不超过 200 平方米的，可按规定完善手续。

5. 符合分户建房的规定而未分户，现使用的宅基地面积不超过分户后面积标准的合计数额，不作为超面积处理。

其中第 2、3 款能够确定超占位置的，应当在宗地图上用虚线标注超占位置。

#### （五）关于村民完善宅基地手续过程中“一户一宅”的认定

1. 关于“户”的认定。宅基地以户为单位申请登记，“户”的

认定，原则上以公安部门户籍登记信息为基础，同时应当符合当地申请宅基地建房的条件。根据户籍登记信息无法认定的，可由农村集体经济组织综合集体经济组织成员身份、户籍关系、常住地、承包地关系、村规民约规定等事项进行认定。但具有以下情形的，可独立作为特殊村民“户”对待：一是已婚且已分家单独居住生活的；二是未婚但年龄已到法定结婚年龄以上且已单独居住生活的；三是依法继承宅基地使用权的未成年人。

因婚嫁关系居住在外村，但户籍仍在本村的，夫妻双方只能选择在其中一方拥有宅基地；配偶方应提出放弃申请宅基地权利的声明，经所在地本集体经济组织确认，镇街备案。

2. 关于“一宅”的认定。以户为单位，每户只能拥有一处宅基地。经济适用房作为农村村民的福利性住房，其等同于宅基地。

#### （六）关于完善无合法权属来源宅基地时间节点和用地类别

房屋建设时间节点截止到2019年12月31日，以2009年12月31日的土地利用现状图为准，用地类别为存量集体建设用地和未利用地。（对于2009年12月31日至2019年12月31日之间占用农用地的，待国家出台相关政策后另行办理。）

#### （七）完善无合法权属来源宅基地使用手续的适应范围

除已经上级文件正式列入旧改计划的村庄外，全区所有村庄均在完善手续范围内，不受《关于进一步加强农村住房管理的通知》（即城乡[2010]50号）中村庄分类的限制。

#### （八）对下列无合法权属来源宅基地特殊问题的处理

1. 本集体经济组织成员1982年以前因历史原因形成的一户多宅，经该集体经济组织查明历史使用情况、确认房屋建成年代及现状位置，由该集体经济组织出具证明（附有关人员现场指界照片）、所

在镇街审核确认并公示不少于 7 天无异议的，所使用的宅基地可按规定完善手续。

2. 本集体经济组织成员、非本集体经济组织的农村或城镇居民，原在本村有合法宅基地手续的房屋因服从村庄统一规划、新农村建设或公共利益需要等原因拆迁、改建或翻建但未经依法批准宅基地，经该集体经济组织查明历史使用情况和现状，由该集体经济组织出具证明、所在镇街审核确认并公示不少于 7 天无异议的，可按规定完善宅基地手续，原土地证书收回注销。属于非本集体经济组织成员的农村或城镇居民在不动产权证书注记“该权利人为非本集体经济组织成员”。

3. 原本集体经济组织成员（现已去世）建造房屋占用宅基地的，符合上述（一）至（七）项及本项 1、2 款的政策规定，经该集体经济组织查明历史使用情况和现状，由该集体经济组织出具证明、所在镇街审核确认并公示不少于 7 天无异议的，其合法继承人可按规定完善宅基地手续。继承人属于非本集体经济组织成员的农村或城镇居民应注记“该权利人为非本集体经济组织成员”。

4. 其他符合宅基地使用条件，无用地和建房审批手续的房屋，经本集体经济组织、镇街审核确认可以予以完善手续的，由该集体经济组织查明历史使用情况和现状，并出具证明，所在镇街审核确认并公示不少于 7 天无异议的，申请人可按规定完善宅基地手续。

（九）有下列情况之一的，不予完善宅基地使用手续

1. 宅基地空闲两年以上或其地上房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用；

2. 非农业户口居民、非本集体经济组织成员在农村购置宅基地、农民住宅或“小产权房”；

3. 乱占耕地、违反生态保护红线管控要求的房屋；
4. 因城乡建设用地增减挂钩试点、新农村建设、合村并居和地质灾害防治等原因，按规定村民已分配新楼房或是迁入新建住宅的，应当交回的原有宅基地；
5. 不符合“一户一宅”条件的；
6. 经批准取得新宅基地，但原宅基地应退未退的；
7. 土地、房屋权属有争议、权属不清的；
8. 已经上级文件正式列入旧改计划的村庄宅基地房屋；
9. 不符合规划的（村民建房时，占用土地利用总体规划中列入开发复垦计划的但未实施的农村居民点，视同符合土地利用总体规划）；
10. 农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的；
11. 镇街、村庄根据实际情况认为可不予完善手续的；
12. 法律法规规定的其他情形。

## 二、完善无合法权属来源宅基地使用手续履行的程序

（一）1982年2月13日《村镇建房用地管理条例》实施前建房，因历史原因确实无法查找到权属批准文件的宅基地

1. 1951-1954年由原即墨县政府颁发了土地房产所有证，该证书确定所有权的宅基地至今仍为原使用者或其法定继承人合法居住使用，期间未经拆迁、翻建或扩建致使用地面积状况发生变化的，经该集体经济组织查明宅基地历史使用情况和现状，报镇街审核并出具审核意见后，可参考原土地房产所有证确定宅基地使用权；如果该宅基地是无任何建筑物的空地，或者该宅基地已经由其他人依法使用的，均不能确定其原使用者或法定继承人宅基地使用权。

2. 1982年2月13日《村镇建房用地管理条例》实施前农村村民建房使用宅基地至今未扩大用地面积的，由权利人申报，经该集体

经济组织查明历史使用情况、确认房屋建成年代及现状位置，并认定为合法使用的，由该集体经济组织出具证明（附有关人员现场指界照片）、所在镇街审核确认并公示不少于 7 天无异议的，填写《1982 年前无合法权属来源宅基地确权登记审批表》（可向自然资源部门索取），报镇街审核同意后按实际使用现状登记发证。

## （二）1982 年 2 月 13 日《村镇建房用地管理条例》实施后完善宅基地使用手续应履行的程序

1. 1982 年 2 月 13 日《村镇建房用地管理条例》实施后至 1987 年 1 月 1 日《土地管理法》实施前使用的宅基地，由该集体经济组织查明宅基地历史使用情况和现状，征求用地建房相邻权利人意见，对符合村镇规划及有关用地政策，并认定为合法使用的，由该集体经济组织出具证明并公示不少于 7 天无异议，报镇街依法补办用地批准手续。

2. 1987 年 1 月 1 日《土地管理法》实施后使用的宅基地，该集体经济组织查明宅基地历史使用情况和现状，征求用地建房相邻权利人意见，对符合土地利用总体规划与村镇规划以及有关用地政策，并认定为合法使用的，由该集体经济组织出具证明并公示不少于 7 天无异议，报镇街依法补办用地批准手续。

村民建房占用宅基地的具体时间，通过村民申报、该集体经济组织公示并证明、镇街审核盖章的方式确认。

## （三）完善宅基地使用手续报批流程

1. 农户申请。符合完善宅基地手续条件申请人，以户为单位向本集体经济组织提出书面申请。

2. 村级审查。本集体经济组织收到申请后，查明该宅基地历史使用情况和现状，并提交集体经济组织成员会议或集体经济组织成

员代表会议讨论。

3. 公示。经审查讨论通过后，张榜公示，公示期不少于 7 天。

4. 报送。公示无异议或异议不成立的，由本集体经济组织签署意见，并将集体经济组织成员代表会议记录、公示影像资料等材料报送镇街。

5. 实地审查。镇街收到本集体经济组织报送的材料后，要对申请人是否符合申请条件、上报的材料是否真实、宅基地现状等进行审查，并提出审批建议。

6. 出具批准书。审查结果无误的，由各镇街对农民完善宅基地手续申请进行审批，为申请人出具《农村宅基地完善手续审批证书》（格式参考附件 6），并在所在集体经济组织进行公告，公告时间不少于 7 天。

### 三、完善无合法权属来源宅基地使用手续应提交的材料

#### （一）需提交的基本材料

1. 无合法权属来源宅基地申请材料（格式参考附件 1）。
2. 补办宅基地审批手续相关证明材料（格式参考附件 2）。
3. 完善宅基地使用权手续报批公示（格式参考附件 3）。
4. 公示不少于 7 天无异议并经镇街审核的证明和报批意见（格式参考附件 4、附件 5）。
5. 农村宅基地完善手续审批证书（格式参考附件 6）。

#### （二）因继承房屋需完善手续的，需提交的材料

1. 被继承人死亡证明。
2. 本集体经济组织出具的全体继承人情况证明。
3. 继承人之间达成的相关协议、公证书或人民法院生效的法律文书等。

(三) 根据不动产登记法律法规规定应提交的其他材料

#### 四、责任分工

##### (一) 区农业农村局职责

区农业农村局负责对农村宅基地完善使用权手续工作进行业务指导。

##### (二) 区自然资源局职责

区自然资源局负责为镇街提供土地规划图、土地利用现状图、工作底图(卫星照片)等,并进行技术指导;不动产登记中心负责办理不动产登记证。

##### (三) 公安部门职责

公安部门负责出具户籍登记等完善宅基地手续相关材料。

##### (四) 各镇街职责

各镇街负责对辖区内农村无权属来源宅基地的历史遗留问题进行调查;负责受理农村无权属来源宅基地完善手续的申请;负责对申请者“一户一宅”条件和其他相关材料进行审核;负责办理审批证书;及时向农业农村、自然资源部门进行备案。

#### 五、工作要求

##### (一) 加强组织领导

各镇街要高度重视此项工作,加强组织领导,做好完善宅基地批准手续审核等工作,切实将好事办好,确保工作顺利开展。

##### (二) 严肃工作纪律

各单位要严肃工作纪律,坚决杜绝不作为、乱作为的现象,对因工作不力、推诿扯皮、玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊,造成工作断档及不良社会影响或有违纪违法行为的,依法依规追究相关部门和人员责任。

本意见由区农业农村局、区自然资源局负责解释。

如上级出台新的解决历史遗留问题完善农村宅基地手续相关文件，则按新文件执行。

本文件正式发布之日起，《即墨市农村宅基地确权登记发证工作有关问题的处理意见》（即集土登记办发〔2014〕1号）同时废止。

- 附件：
1. 无合法权属来源宅基地申请材料参考格式
  2. 补办宅基地审批手续相关证明材料参考格式
  3. 完善宅基地使用权手续报批公示参考格式
  4. 镇街承办科室证明参考格式
  5. XX镇（街道）关于XX等集体经济组织补办宅基地手续的报批意见参考格式
  6. 农村宅基地完善手续审批证书参考格式

# 附件 1

## 无合法权属来源宅基地申请材料参考格式

### 无合法权属来源宅基地申请表 1

(本集体经济组织成员符合“一户一宅”条件)

单位: 平方米

姓 名	
提交材料及 证件编号	提交材料: 户口簿 <input type="checkbox"/> 身份证 <input type="checkbox"/> 其他: 户籍号: _____ 身份证号: (已婚的) 申请人妻或夫身份证号:
现 有 住 房 情 况	现有住房 ( ) 处, 面积分别为 ( , ) 土地证书编号分别为 ( , ) 登记的土地使用者分别为 ( , ) 未办理宅基地审批手续或违法建房情况: 建成时间 ( )、面积 ( )
家 庭 成 员 情 况	称谓 姓名 性别 年龄
申请补办 宅基地手续理由	参考格式: 具体建房理由, 于 年 月未经审批将房屋建成, 现申请 补办宅基地审批手续。
需说明的其他事项	
联系人:	联系电话:
本申请人对填写的上述内容及所提交材料的真实性负责。	
申请人签章:	
年 月 日	

## 无合法权属来源宅基地申请表 2

(原有合法宅基地手续, 因服从村庄统一规划等原因翻建)

单位: 平方米

姓 名	
提交材料及 证件编号	提交材料: 户口簿 <input type="checkbox"/> 身份证 <input type="checkbox"/> 原宅基地批准文件 <input type="checkbox"/> 其他: 户籍号: _____ 身份证号: _____
拆除  住房  情况	原宅基地批准文号 ( _____ ) 原宅基地面积 ( _____ ) 拆除情况: 全部拆除 <input type="checkbox"/> 部分拆除 <input type="checkbox"/> 剩余面积 ( _____ ) 未办理宅基地审批手续或违法建房情况: 建成时间 ( _____ )、面积 ( _____ )
申请人基本 情 况	本集体经济组织成员 <input type="checkbox"/> 非本集体经济组织的农村居民 <input type="checkbox"/> 城镇居民 <input type="checkbox"/>
家 庭  成 员  情 况	称谓                  姓名                  性别                  年龄
申请补办 宅基地手续理由	具体建房理由, 于 _____ 年 _____ 月未经审批将房屋建成, 现申请补办宅基地 审批手续。
需说明的其他事项	
联系人:	联系电话:
本申请人对填写的上述内容及所提交材料的真实性负责。 <div style="text-align: right;">                     申请人签章:                       _____ 年 _____ 月 _____ 日                 </div>	

### 无合法权属来源宅基地申请表 3

（被继承人原符合建房条件，现已去世，其合法继承人申请） 单位：平方米

姓 名	
提交材料及 证件编号	提交材料： 户口簿 <input type="checkbox"/> 身份证 <input type="checkbox"/> 被继承人死亡证明 <input type="checkbox"/> 本集体经济组织出具所有合法继承人证明 <input type="checkbox"/> 继承协议 <input type="checkbox"/> 其他： 户籍号：                      身份证号：
申请人基本情况	本集体经济组织成员 <input type="checkbox"/> 非本集体经济组织的农村居民 <input type="checkbox"/> 城镇居民 <input type="checkbox"/>
被继承人 去世前 基本情况	姓名： 住房情况： 被继承人去世前住房（      ）处，面积分别（                  、                  ） 土地证书编号分别为（                                  、                                  ） 未办理宅基地审批手续或违法房情况： 建成时间（                  ）、面积（                  ） 是否符合补办条件（                  ）
被继承人 去世前 家庭成员 情 况 (根据户口簿记载)	称谓                  姓名                  性别                  年龄
申请补办 宅基地手续理由	具体建房理由，于      年      月未经审批将房屋建成，现申请补办宅基地 审批手续。
需说明的其他事项	
联系人：	联系电话：
申请人对填写的上述内容及所提交材料的真实性负责。	
申请人签章： 年      月      日	

附件 2

## 补办宅基地审批手续相关证明材料参考格式

### 一、“一户一宅”

#### 证 明

本集体经济组织成员 XX，于 年 月，未经审批建成平房一处四间，用地面积 XX 平方米，符合“一户一宅”条件。宅基地四至为：北至 XX，东至 XX，南至 XX，西至 XX，请予以补办宅基地审批手续。

特此证明

XX 经济合作社

理事长：

年 月 日

### 二、原合法取得因公共利益需要

#### 证 明

本集体经济组织成员 XX，于 年 月，因服从村庄统一规划（或新农村建设或公共利益需要等原因）拆迁、改建或翻建平房一处四间，用地面积 XX 平方米（如部分拆除，应说明原宅基地面积、异地建设宅基地面积、合计宅基地面积）。宅基地四至为：北至 XX，东至 XX，南至 XX，西至 XX，请予以补办宅基地审批手续。

特此证明

XX 经济合作社

理事长：

年 月 日

### 三、继承类型

#### 1. 继承人情况证明:

#### 证 明

原 XX 经济合作社成员 XX 与其妻 XX 现均已去世，其双方父母均已先于其去世。现 XX 夫妻的全部继承人为长子 XX、长女 XX、次子 XX、次女 XX。

特此证明

XX 经济合作社

理事长:

年 月 日

#### 2. 集体经济组织同意继承受让人完善手续的证明:

#### 证 明

原 XX 经济合作社成员 XX 于 年 月 月未经审批建成平房一处四间，用地面积 XX 平方米，符合“一户一宅”条件。宅基地四至为：北至 XX，东至 XX，南至 XX，西至 XX。因其夫妻均已去世，经全体继承人共同协商一致同意，并订立房屋继承协议约定，该房产全部归继承人 XX 继承所有，其他继承人均放弃继承份额和权利。

XX 原在 XX 经济合作社居住其父 XX 建设的该平房一处四间，XX 无住宅。因其结婚分户居住需要（具体原因），继承该平房一处四间居住，符合“一户一宅”条件，请予以补办宅基地审批手续。

特此证明

XX 经济合作社

理事长:

年 月 日

### 3. 房屋继承协议:

#### 房屋继承协议

被继承人: 父亲 XX、母亲 XX

继承人: 长子 XX、长女 XX、次子 XX、次女 XX

被继承人父亲 XX 在 XX 镇 XX 经济合作社有住宅平房一处四间, 该房建于 XX 年, 北至 XX, 东至 XX, 南至 XX, 西至 XX, 用地面积 XX 平方米。因其夫妻均已去世, 经全体继承人共同确认被继承人生前无遗嘱及遗赠抚养协议, 协商一致同意, 该房产全部归继承人 XX 继承所有, 其他继承人均放弃继承份额和权利, 特订立本协议证书为证。

继承人

长子:

长女:

次子:

次女:

年 月 日

### 4. 其他继承人同意继承受让人完善手续的申请:

#### 申 请

继承人长子 XX、长女 XX、次子 XX、次女 XX, XX 镇 XX 经济合作社。继承人父亲 XX 在 XX 经济合作社有住宅平房一处四间, 该房建于 XX 年, 北至 XX, 东至 XX, 南至 XX, 西至 XX, 用地面积 XX 平方米。因父母均已去世, 经全体继承人共同协商一致同意, 并订立房屋继承协议约定, 该房产全部归 XX 继承所有, 其他继承人均放弃继承份额和权利, 请予以补办宅基地审批手续。

申请人

长子:

长女:

次子:

次女:

年 月 日

#### 四、邻意见证明

### 完善宅基地审批手续四邻意见表

申请人		性别		身份证号码	
户主姓名		户口所在地		工作单位	
拟完善手续 宅基地情况	位置	宅基地面积 (m <sup>2</sup> )	建筑面积 (m <sup>2</sup> )	建设时间	层数
四邻意见	东邻(签字)	西邻(签字)	南邻(签字)	北邻(签字)	备注

注：①四邻意见必须由相邻户主亲笔签字并附加签字现场照片（A4纸）。不可代签。

②若四至相邻道路、空地等不需签字，注明即可。

③四邻签字时须标明合山合墙或自立山墙。

附件 3

## 完善宅基地使用权手续报批公示参考格式

依据《自然资源部关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知》《青岛市自然资源和规划局关于进一步加快推进农村不动产确权登记工作的通知》《即墨区关于妥善解决农村宅基地历史遗留问题的意见》等相关规定，拟对 XX 经济合作社下列人员的宅基地使用权完善手续，如有异议者可在公示发布后 15 日内向本集体经济组织或上级有关部门提交异议书及相关证据，公示期满将上报完善下列人员的宅基地审批手续。

序号	申请土地使用者	原土地使用者	坐落位置	完善理由	房屋竣工时间	占地面积
序号	申请土地使用者	原土地使用者	坐落位置	完善理由	房屋竣工时间	占地面积
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						

XX 经济合作社

年 月 日

附件 4

## 镇街承办科室证明参考格式

我镇（街道）XX 经济合作社 XXX 等 X 户成员申请补办宅基地审批手续，经本集体经济组织公示已满\_\_\_日（不少于 7 日）无异议（具体内容如下表）。经审核，情况属实。

序号	申请土地使用者	原土地使用者	坐落位置	完善理由	房屋竣工时间	占地面积
序号	申请土地使用者	原土地使用者	坐落位置	完善理由	房屋竣工时间	占地面积
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						

镇街承办科室（签字或盖章）

年 月 日

---

青岛市即墨区人民政府办公室

2021年12月6日印发

---