

# 揭阳市农村宅基地和住房建设管理办法

(征求意见稿)

## 第一章 总则

**第一条** 为了规范本市农村宅基地和住房建设管理,促进节约集约用地,保障村民的居住权益,推进乡村振兴战略实施,根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国建筑法》等法律法规的规定,结合本市实际情况,制定本办法。

**第二条** 本办法适用于本市行政区域范围内农村宅基地和村民住房建设活动管理。

**第三条** 农村宅基地和村民住房建设管理,应当合法合规,尊重民意,遵循规划先行、一户一宅、节约集约、安全环保,体现历史文化、地域特色和乡村风貌。在尊重村民意愿的基础上,因势利导,鼓励村民集体建房。

**第四条** 本办法中下列用语的含义:

(一)农村宅基地,是指农村村民用于建造住宅及其附属设施的集体建设用地,包括住房、附属用房和庭院等用地。不包括与宅基地相连的农业生产性用地、农村村民超出宅基地范围占用的空闲地等土地。农村宅基地的所有权属于农村集体经济组织。

（二）农村村民，是指具有本农村集体经济组织成员资格的人员。

（三）村民建房，是指由村民以户为单位，自行申请宅基地建造住房（含原址翻建、改扩建、新建等）的活动。

（四）集体建房，是指村级组织（指村民委员会或者农村集体经济组织，下同）受村民委托，在村域或者镇域范围内，利用宅基地统一规划、统一设计、集中建造住房的活动。

**第五条** 县（市、区）人民政府要加强对本行政区域内农村宅基地和村民住房建设管理的组织领导，统筹协调相关部门、镇街（含乡镇人民政府和街道办事处，下同）、村级组织依法履行职责。

**第六条** 镇街负责本辖区内农村宅基地和村民住房建设的具体管理工作，履行以下职责：

（一）负责组织编制村庄规划；

（二）依法办理村民住房建设用地的审批或者审核手续，核发农村宅基地批准书；

（三）负责审批村民住房建设规划许可、工程放线验线和规划条件核实；

（四）对村民建房安全质量进行现场指导和检查；

（五）对村民住房建设进行开工查验和竣工验收；

（六）建立宅基地用地建房审批管理台账，有关资料归档留存，及时将审批情况报县级农业农村、自然资源、住房和城乡建设等部门备案；

（七）对村民住房建设违法用地和违法建设的认定和查处工作；

（八）对村民住房建设情况进行日常巡查、监督管理，通过开展动态巡查，及时发现并制止违法建设；

（九）指导村民委员会做好村民用地建房自治管理；

（十）相关法律法规规定的其他职责。

**第七条** 村级组织应当建立健全宅基地和村民住房建设管理制度，将宅基地和村民住房建设管理内容纳入村规民约，引导村民遵守村规民约、依法依规用地建房，及时发现和劝阻违法建设行为，并向镇街报告。

**第八条** 农业农村部门负责建立健全宅基地分配、使用、流转和宅基地违法用地查处等管理制度，完善宅基地用地标准，指导宅基地合理布局、闲置宅基地和闲置农房利用；组织开展宅基地现状和需求情况统计调查，及时将村民建房新增宅基地需求通报同级自然资源部门；参与编制国土空间规划和村庄规划。

自然资源部门负责国土空间规划、土地利用计划和规划许可等工作，在国土空间规划中统筹安排宅基地用地规模和布局，依法办

理农用地转用审批和规划许可等相关手续，依法办理宅基地及其地上房屋的不动产确权登记。

住房和城乡建设部门负责农村住房设计、施工和工程质量的管理，引导村民住房建设风貌的提升。

发展改革、公安、民政、生态环境、交通运输、水利、文化旅游、城市管理执法、林业、电力等有关部门按照各自职责，协同实施本办法。

**第九条** 镇街应当设立宅基地和村民住房建设管理服务窗口，统一受理宅基地和村民建房申请，简化审批流程，实行一站式办理审批或审核事项。

**第十条** 县（市、区）人民政府应当结合本地实际情况，采取有力措施，鼓励、引导有条件的地区，推广村民集体建房，提高农村建设用地的使用效率。

**第十一条** 各级人民政府以及农业农村、自然资源、住房和城乡建设等有关部门和村级组织应当加强规划、土地、建设管理相关法律法规知识的宣传教育，提高村民依法用地建房的意识。

## **第二章 规划和用地**

**第十二条** 市、县（市、区）人民政府和镇街根据村庄发展需求，可在国土空间规划和村庄规划中预留不超过5%的建设用地机

动指标，用于保障村民居住、农村公共公益设施、乡村文旅设施及农村新产业新业态建设需求。对一时难以明确具体用途的建设用地，可以暂时不明确规划用地性质。各地可在村庄规划中划定不超过现状建设用地规模 20% 的有条件建设区（不得占用永久基本农田和生态保护红线），作为村庄未来发展的备用地，并与上级国土空间规划做好统筹衔接。

市、县（市、区）人民政府应当根据村庄规划建设用地需求，加强新增用地指标保障。

**第十三条** 镇街应当根据有关法律法规的规定组织编制和完善国土空间规划、村庄规划。村庄规划应当从农村实际出发，尊重村民意愿，体现地域、乡村特色，注重保护和传承传统文化，合理安排农村住房用地布局和建设用地规模。经批准的村庄规划应当予以公示。

**第十四条** 村庄规划应统筹兼顾当地经济社会现状和发展需要，坚持简明扼要、规范严谨的原则，以村民住房建设管理要求和村庄整治为重点，落实县域乡村建设规划确定的主要内容。村庄规划应根据农村人口数量和增长趋势、宅基地现状和使用标准等情况，划定村庄规划区和居民点管控边界，确定用地规模和管控要求。尊重村民意愿，鼓励适度集中建设村民住宅，统筹农村公益事业、基础设施、生态和生产生活用地需求，改善村民居住环境和条件，并体现乡土特色风貌。

禁止在地质灾害危险区内规划和建设农房。

**第十五条** 农村村民一户只能拥有一处宅基地或拥有多处宅基地但累计占地总面积必须符合标准。面积按照如下标准执行：平原地区和城市郊区每户不得超过 80 平方米，丘陵地区每户不得超过 120 平方米，山区每户不得超过 150 平方米。

村民建房应统一规划、统一管控，原则上建筑总层数不超过 6 层，高度不超过 27 米，建筑面积由各县（市、区）结合当地实际确定。

现有宅基地面积在规定标准之内，且符合规划要求的村民建房，经过审批，可以在原址新建、改扩建或者重建。

**第十六条** 村民经批准易地建房的，应当在房屋竣工后 6 个月内将原宅基地退还原宅基地所属的农村集体经济组织。

**第十七条** 位于城镇开发边界外的村庄，镇街依据村庄规划审批村民住房申请，依法核发农村宅基地批准书和乡村建设规划许可证。鼓励建设联排式住宅。

位于城镇开发边界内的村庄，原则上采取集体建房方式建设住房，充分利用现有存量建设用地，满足人多地少地区的村民居住需求，一般不再安排独户分散的宅基地，根据土地和规划情况，可以建设住宅小区，也可独栋建设。存量住房允许按照宅基地建房标准及村规民约进行原址翻建或者改建。

**第十八条** 村民建设住房应当符合国土空间规划、村庄规划、林地保护利用规划（涉及林地的），尽量使用原有的宅基地和村内空闲地，不得占用生态保护红线、永久基本农田、高标准农田、自然保护地，不得在地质灾害隐患点和河道行洪区等危险区域选址建房，避开公路建筑控制区、铁路线路安全保护区、电力线路保护区、饮用水水源一级保护区、列入省级以上保护名录的野生动植物自然栖息地、重要旅游景区景点、风景名胜区、历史文物保护单位等重点区域范围建房。

**第十九条** 住房和城乡建设部门负责编制县级乡村农房风貌外观设计样式，供农村建房参照执行。镇街应当根据本地乡村风貌导则，结合地区自然肌理、传统文化和建筑风貌元素等，将风貌管控要求纳入村规民约，并通过专业设计引导村民建房。

农村住房结构设计要符合抗震、抗风和结构安全的要求，建筑设计要符合适用、安全、经济、协调、美观原则，外立面装饰材料和色彩选择符合村庄规划风貌要求，鼓励体现地方建筑风貌和特色，防止采取简单照搬外地建筑风格等做法。

**第二十条** 村民建房实行土地利用计划管理。

各县（市、区）自然资源部门会同农业农村部门，每年要以县（市、区）域为单位，提出需要保障的村民住房建设用地计划指标需求，按规定程序申报，计划指标实行单列安排。

市自然资源部门根据省每年新增建设用地计划指标安排情况，结合各县（市、区）提出的村民住房建设用地计划指标需求等因素，合理安排村民住房建设用地计划指标，保障村民住房建设用地。当年保障不足的，下一年度优先保障。

各县（市、区）自然资源部门要统筹新增建设用地计划指标、建设用地增减挂钩指标、存量建设用地、批而未供土地等各类土地资源要素，合理保障村民住房建设用地。涉及林地的，需依法办理征占用林地手续。

### 第三章 村民建房

**第二十一条** 村级组织应当建立宅基地分配资格登记台账制度，按照村民申请、村级组织审核、公示公开的程序确定符合资格的申请人，并纳入资格名录库，实行一年一次动态管理。纳入资格名录库的，才能取得或者受让宅基地使用权。资格名录库应当定期上报镇街备案。

（一）“一户”的认定。符合以下 5 种情形之一的可认定为“一户”：

1. 夫妻与未成年子女同住的为一户；
2. 有兄弟姐妹的，提倡其中一人与其父母为一户，其余兄弟姐妹达到成年确有分户需要的，可申请分户；

3. 是独生子女的，结婚后可以继续与父母为一户，也可单独立户；

4. 离异后无房一方或者无房一方再婚且配偶无房的可为一户；

5. 法律法规规定或者经县级以上人民政府认定的其他情形。

（二）“一宅”的认定。由村民向村级组织申报，经村级组织审核公示后无异议的，村级组织出具意见，并报镇街审核确认。按照“以成员认定、以户取得”的原则，以“一户”为单位认定规则，不以户籍分户登记作为宅基地分配的前置条件。

（三）其他情形。符合分户建房条件，但未分开居住的，其实际使用的宅基地没有超过分户后建房用地合计面积标准，在符合村庄整体风貌及村规民约，且整治后与周边整体环境相协调的情况下，视为多户合并建房，每户可认定为“一户一宅”。

**第二十二条** 符合下列条件之一的村民，需要申请宅基地建房的，可以以户为单位提出申请：

（一）符合“一户”认定情形条件的户；

（二）外来人口落户成为本集体经济组织成员，在本集体内没有宅基地，经过本集体经济组织民主程序同意的；

（三）因发生或者防御自然灾害、实施村庄和集镇规划及进行镇村公共设施和公益事业建设，需要搬迁安置的；

（四）法律法规规定或者经县级以上人民政府认定的其他情形。

**第二十三条** 村民申请宅基地或者认购村民公寓式住房，有下列情形之一的，不予批准：

- （一）不符合一户一宅条件的；
- （二）不符合国土空间规划或者村庄规划的；
- （三）申请新建住房，但拒绝提交退出原宅基地承诺书的；
- （四）所申请的宅基地存在权属争议的；
- （五）将原有宅基地或者住房出卖、出租、赠予或者改为经营场所等非生活居住用途后，再次申请宅基地的；
- （六）原有住房被依法征收已得到住房安置的；
- （七）已参与集体建房，住房权益已得到保障的；
- （八）有违法用地或者有违法住房建设行为未经处理的；
- （九）法律法规规定或者经县级以上人民政府认定的其他情形。

**第二十四条** 村民申请用地建房，应当持下列资料向村级组织提出申请：

- （一）按照要求填写的村民用地建房申请表；
- （二）申请人的身份证及户口簿；
- （三）申请易地新建住房的，需提交同意退出原宅基地承诺书，分户居住或者其它不需拆除原宅基地上建筑物的情形除外。

村民用地建房申请表格式，由市农业农村部门会同自然资源、住房和城乡建设部门制定。各县（市、区）可进一步优化和细化。

**第二十五条** 农村集体经济组织接到村民宅基地和建房申请后，应当召开农村集体经济组织成员（代表）会议讨论并将申请理由、拟用地位置和面积、拟建房层高和面积等情况在本集体经济组织范围内公示，公示期不少于 5 个工作日。

公示无异议或者异议不成立的，所在农村集体经济组织将村民申请、农村集体经济组织成员（代表）会议记录等材料交村民委员会审查。审查通过的，由村民委员会签署意见，报送镇街。

**第二十六条** 镇街应当在接到村民委员会报送材料后，组织农业农村、自然资源等有关部门进行实地审核。

农业农村部门负责审查申请人是否符合条件、拟用地是否符合宅基地合理布局要求和面积标准、宅基地和建房（规划许可）申请是否经过村组审核公示等，并综合各有关部门意见提出审批建议。自然资源部门负责审查用地建房是否符合国土空间规划、村庄规划、用途管制要求，其中涉及占用农用地的，应办理农用地转用审批手续。涉及林业、水利、电力等部门要及时征求意见。

镇街根据各部门联审结果，对村民宅基地和建房申请进行审批。审批应当在 20 个工作日内完成。

村民宅基地和建房批准后，由镇街核发农村宅基地批准书和建设工程规划许可证。

**第二十七条** 经批准建房的村民应当在开工前向镇街申请划定宅基地范围。

镇街应当在 10 个工作日内，到实地丈量划定宅基地，并派员到现场进行开工查验，实地确认宅基地内拟建住房的平面位置和规划设计层数、高度、风貌等。

村民建房应当严格按照用地批准文件、规划许可内容和施工图纸的要求进行施工。

**第二十八条** 村民建房完工后，应当申请镇街进行竣工验收。镇街应当在接到申请后，组织相关人员到现场进行勘查，20 个工作日内出具验收结果。

镇街应当到实地检查村民建房是否按照农村宅基地批准书、规划许可内容以及农房风貌管控标准的规定要求进行建设。

经验收符合规定的，镇街应当出具农村宅基地和建房（规划许可）验收表，并将验收结果报送县（市、区）农业农村、自然资源、住房和城乡建设等部门备案。通过验收的，村民可以向不动产登记部门申请办理不动产登记。

**第二十九条** 村民应当自取得农村宅基地批准书和建设规划许可证之日起 1 年内开工建设。逾期未开工建设且未办理延期手续或者申请延期未获批准的，农村宅基地批准书和建设规划许可证失效。

需要延长期限的，应当在期限届满 30 日前向镇街提出申请办理延期手续，经批准延期的，延期不得超过 6 个月。

农村宅基地批准书和建设规划许可证失效后可以重新申请。

**第三十条** 村民建造两层或者两层以上住房的，应当使用具备资质的设计单位设计或经其审核的施工图纸，或者免费使用市、县（市、区）住房和城乡建设部门推荐的通用图集。

施工图纸应当符合相应技术规范、设计标准以及乡村风貌导则。

市、县（市、区）住房和城乡建设部门应当组织落实向村民推荐通用图集的实施工作。

市、县（市、区）住房和城乡建设部门应当建立农村建筑工匠名单。

**第三十一条** 村民建房应当选择具有相应资质的建筑施工企业或者相应技能的农村建筑工匠施工，使用合格建筑材料和建筑配件、设备，在施工中要采取安全施工措施。

**第三十二条** 村民应当与施工队伍签订建房协议，并约定质量和安全责任。

镇街应当协助配合住房和城乡建设部门做好村民建房实施质量和安全监督。村民建房的质量和安全监督也可以委托符合条件的第三方质量安全管理机构实施。

## 第四章 集体建房

**第三十三条** 县（市、区）人民政府应当按照经批准的村镇规划，结合实际，组织制定集体建房实施计划。有条件的村级组织可以按照有关规定实施集体建房。

**第三十四条** 村级组织为集体建房的建设主体，并负责集体建房的资金筹措、方案设计、住房分配方案制定、土地整理（含拆迁）、原宅基地退出（收回）、项目施工、基础设施配套、建成后的小区管理等。

**第三十五条** 符合下列情形之一的村民，可以申请分配集体建房：

（一）未分配宅基地，且符合“一户一宅”宅基地申请政策的本集体经济组织成员；

（二）与村集体协商一致，由村集体收回宅基地使用权，并注销原宅基地使用证及其房屋所有权证，凭宅基地“以地换房”的村民；

（三）原住房不符合规划或者因国家、集体建设需要搬迁的，或者因自然灾害等原因，需要安置的；

（四）经县级人民政府批准纳入的其他情形。

**第三十六条** 集体建房应符合下列要求：

（一）符合城乡规划法等法律法规及国家有关技术规范要求；

（二）以城市居住区规范要求进行高起点设计，为多层或高层单元式住宅楼，应按实际需要建设多种户型，以满足不同村民家庭的住房需求；

（三）建房规模以“户”的实际需求为基准，可按不高于实际需求上浮 20% 进行建设和预留。

### **第三十七条 集体建房应按下列程序申报：**

（一）编制方案。编制集体建房方案（包括资金筹措、成本核算、房屋分配、建设计划等内容），方案需符合国土空间规划、村庄规划、林地保护利用规划（涉及林地的），选址需避让自然保护地，并予以公示和征求意见。

（二）方案表决。建房方案须经过具有土地所有权的农村集体经济组织成员（代表）会议表决通过。

（三）结果公示。表决结果及相关材料应当予以公示，公示期不少于 5 个工作日。

（四）镇级审核。经表决通过的申报材料报镇街审核。镇街严格审查把关材料的真实性、是否符合国土空间规划、村庄规划、林地保护利用规划（涉及林地的），是否经过民主表决及公示程序、房屋分配对象是否适格等，审核通过后将方案报县级人民政府审批。

**（五）县级审批。**县级人民政府收到材料后应当组织农业农村、自然资源、住房和城乡建设等有关部门进行复审，复审通过的，准予办理建设用地规划许可和用地批准手续。

**（六）项目报建。**方案通过县级人民政府审批的，以村级组织为主体申请办理用地、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、施工许可证和竣工验收等手续。集体建房项目免收城市基础设施配套费。

**第三十八条** 经合法批准的在集体建设用地上建设的村民公寓或者住宅小区，经首次登记后，确权登记给符合住房分配条件的村民，给予颁发不动产权证书。

## **第五章 宅基地使用权流转**

**第三十九条** 进城落户的村民依法保留其原来合法取得的宅基地使用权，也可以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。

农村宅基地只能在本集体经济组织内流转，不允许转让给本集体经济组织以外的人员或者组织。

**第四十条** 转让、赠与、互换的宅基地应符合以下条件：

- （一）符合市县镇国土空间总体规划和村庄规划；
- （二）宅基地使用权及地上房屋所有权无权属争议；

（三）转让人转让、赠与宅基地后，能够保障基本居住需要的；

（四）受让人、受赠人、互换人应为在本集体经济组织内部符合宅基地申请条件的人员；转让行为的，受让人须符合本办法第二十一条宅基地申请条件；

（五）法律法规规定或者经县级以上人民政府认定的其他情形。

**第四十一条** 转让、赠与、互换宅基地应按下列程序申报：

（一）申请。转让、赠与、互换宅基地的双方当事人应当同时向所在农村集体经济组织申请，经成员（代表）会议同意后，由所在农村集体经济组织将双方的相关信息公示，公示期不少于5个工作日，公示无异议或者异议不成立的，报送村民委员会审核；

（二）审核。村民委员会审核通过的，报送镇街审批；

（三）审批。镇街派员调查，符合条件的，采取集中审批，审批结果予以公告；

（四）签订协议。经镇街批准后双方签订协议；

（五）转移登记。以转让、赠与、互换方式流转的，当事人应当按照相关要求办理不动产转移登记。

**第四十二条** 县（市、区）、镇街和村级组织可以采取多种形式，鼓励村民依法自愿有偿退出宅基地。

## **第六章 监督管理**

**第四十三条** 镇街应当依法对宅基地和村民建房进行监督检查，建立健全动态巡查制度，依法组织开展农村用地建房动态巡查，切实做到对涉及宅基地使用、建房规划、建设施工、违法占地建房等违法违规行为早发现、早制止、早报告、早查处。

县级人民政府及其农业农村、自然资源、住房和城乡建设等部门依据法定职责加强指导和监督检查。

**第四十四条** 未依法取得规划许可或者未按照规划许可的规定进行建设的，依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十五条规定，由镇街责令停止建设、限期改正；逾期不改正的可以拆除。

**第四十五条** 村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅的，依据《中华人民共和国土地管理法》第七十八条和《广东省人民政府关于农村村民非法占用土地建住宅行政执法权的公告》（粤府函〔2020〕84号）的规定，由镇街责令退还非法占用的土地，限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋。

跨行政区域的案件和县级以上人民政府及其行政主管部门认为影响较大的案件，由县级以上人民政府农业农村主管部门依照前款的规定处理。

超过县（市、区）人民政府规定的标准，多占的土地以非法占用土地处理。异地新建房屋竣工后，不按规定退还宅基地的，按照非法占用土地处理。

**第四十六条** 实施村民住房建设的主体和参与村民住房建设的勘察、设计、施工、监理单位依法对住房建设工程的质量和施工安全承担相应法律责任。

村民住房建设的工程质量和施工安全不符合有关法律、法规和规章规定的，由镇街或者城市管理执法部门依法予以处罚。

**第四十七条** 有关单位相关工作人员在宅基地和村民建房管理工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，依纪依法追究责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十八条** 非法买卖或者以其他形式非法转让宅基地的，依据《中华人民共和国土地管理法》第七十四条的规定处理。非法转让宅基地用于非农业建设的，依据《中华人民共和国土地管理法》第八十二条的规定处理。

## 第七章 附则

**第四十九条** 各县（市、区）人民政府依照本办法，结合本行政区域实际制定实施细则。相关职能部门要依据各自职责制定出台相关配套文件。

揭阳空港经济区管委会参照建制县（市、区）执行。农场参照镇街执行。涉农社区参照行政村执行。

**第五十条** 本办法 2021 年 3 月 15 日起实施，有效期 5 年。