

关于规范城镇开发边界内农村建房管理的通知

(试行) (征求意见稿)

为进一步规范我市城镇开发边界内农村宅基地规划、审批和建房管理工作，切实保障农民合理居住需求，维护农民建房合法权益，助力“百千万工程”提速推进，根据有关法律法规规定，就全面加强农村宅基地建房管理有关事项通知如下：

一、适用范围

本通知适用于我市城镇开发边界内权属清晰的集体土地上农村宅基地申请、审批和村民新建、改建、扩建、翻建自有住房的管理。

二、坚持规划引领农村住房建设

(一) 因地制宜，提高规划编制质量与实效

农村建房应符合国土空间规划。城镇开发边界内及边界处已明确城镇化任务的村庄，原则上纳入城镇控制性详细规划统筹编制。规划实施过程中容积率、建筑限高等核心管控指标经评估无法满足当前农村建房规划管理需要的，新增集中建房可单独编制地块图则，现有农村居民点内涉及新建、改建、拆除的零星建设，可以自然村落为单元编制规划简图，纳入《汕尾市关于加强和改进控制性详细规划管理实施细则》

重大调整情形，并经原批准机关批准，作为核发规划许可的依据。单户独立式住宅建设可参照项目所在地的县（市、区）人民政府有关城镇开发边界外农村住房的管理要求执行。

（二）摸清需求，夯实规划编制基础

各县（市、区）要严格落实“一户一宅”政策，利用人口普查、年度国土变更调查、“房地一体”农村不动产地籍调查、宅基地分配资格台账等多种成果，掌握存量住宅数量、位置、权属和利用情况（如闲置、居住、流转）等基础信息。综合考虑村庄发展、常住人口变化趋势、土地利用现状与潜力、村民新增分户需求以及全域土地综合整治工作实施、“拆旧建新”意向等因素，合理预测农村住房建设、公共服务设施配套等用地规模与时序，建立农村建房需求台账。

（三）科学选址，保障农村建房安全

各县（市、区）编制规划中应合理安排农村住房建设用地布局。用地选址应当避开以下区域：公路建筑控制区、铁路建筑界限范围和电力线路保护区；河道、水利工程管理范围；崩塌、滑坡、泥石流、地面塌陷等地质灾害易发区和隐患点；陡坡、冲沟、洪泛区等危险地段，法律法规规定禁止农村建房的其它区域。严格控制削坡建房。

三、分区施策，引导农村建房布局优化

（一）建房分区与住房建设方式

全市城镇开发边界内可分为禁建、限建和可建三个区域。原则上以建房分区为依据，确定农村住房建设方式。

农村住房建设方式主要包括集中建房和单户独立建房两种。集中建房包括村民公寓式住宅和联排式住宅建设两种形式，均为统一设计、统一建设。各县（市、区）编制规划中应在充分尊重村民意愿的前提下，明确村民公寓式住宅、联排式住宅的选址和建设要求，积极稳妥推进零星农村居民点适度集中集聚。

（二）禁建区域范围及其管控要求

范围包括历史文化和文物保护区；国土空间规划为公共管理与公共服务用地、交通运输用地、公用设施用地、绿地与开敞空间用地；一级工业控制线；近三年拟征收及土地储备计划区域、政府组织实施的重大近期建设项目或风貌管控区域，及国家法律、法规禁止自建房（个人建房）的其他区域。

区内原则上不得批准农村新建、扩建、翻建住房，如确需翻建的，原则上只适用于经依法鉴定为D级的危房，且须符合“一户一宅”要求、权属清晰。翻建类住宅原则上控制在原有合法产权建筑面积和原基底范围内，不得改变使用性质。住宅翻建，原则上要满足现行相关建筑设计和工程建设消防技术标准；受各种客观历史条件限制无法满足的，在保障公共利益和妥善考虑相邻关系人利益的前提下，建筑退让、建筑间距、消防车道、消防救援场地设置等指标和要求可按不低于现状水平控制，但应综合运用新技术、新设备、新材料，及提高建筑外围护结构防火性能、增设室外消火栓和加

强后期使用管理等保障措施提高结构、消防安全水平。

（三）限建区域及其管控要求

范围包括战略发展区域；重点产业平台；需历史风貌管控的重点地段；5至10年内由政府组织实施的重大建设项目的区域或因规划需要进行控制的区域。

区内新增分户住宅主要通过建设村民公寓式住宅解决，控制新建单户独立式住宅，并应充分利用现有存量建设用地完善基础设施和公共服务设施配套。

对于符合“一户一宅”要求、权属清晰且位于现状农村居民点内部的村民个人住宅或原有未建设宅基地，可以进行原址新建、改建、扩建或翻建。具体的建筑退让、建筑间距等指标和建设要求按照本《通知》第三条第二点的翻建类住宅要求执行。

（四）可建区域及其管控要求

范围为除上述两类地区以外的区域。

区内鼓励建设村民公寓式住宅和联排式住宅。没有集中建设用地用于集中建房的，或确需解决现状农村居民点内部及村庄周边零散建房需求的，允许采取单户独立建房方式保障建房需求。单户独立建房的建筑退让、建筑间距等指标和建设要求按照本《通知》第三条第二点的翻建类住宅要求执行。

四、加强新建农村住房全程管控和服务

（一）严格执行宅基地“一户一宅”制度

农村住房应优先在存量建设用地选址，农村宅基地应集中布局。农村村民一户只能拥有一处宅基地。对人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的村庄，鼓励通过建设村民公寓式住宅或联排式住宅保障村民户有所居。“一户一宅”的认定标准及宅基地申请资格，按照项目所在地的县（市、区）人民政府有关城镇开发边界外农村住房的建设要求执行。

（二）分类制定村民住房建设标准

建设单户独立式住宅或联排式住宅的，每户宅基地用地面积标准和控制要求按照项目所在地的县（市、区）人民政府有关城镇开发边界外农村住房的管控要求执行。联排式住宅的宅基地用地红线主要朝向间距不应低于 6 米，次要朝向不宜低于 2 米（联壁式住宅建设除外）。

建设村民公寓式住宅的，应以安全、舒适为目标，至少同时满足 10 户住房需求，建筑高度不高于 80 米，且应与周边区域风貌相协调，建筑间距应符合消防、通风和日照要求。在用地条件允许的情况下，宜采用较低建筑密度和较高绿地率，提升村庄人居环境水平。

农村住房建设后退铁路、公路、城市道路、河道、架空电力线路、长输天然气管道等的距离，应符合国家、省、市相关规范要求。各县（市、区）可结合实际情况分类制定村民住房建设标准，并向社会公布。

（三）推广农村住房设计通用图集

新建或改造农房宜与周边整体环境协调，延续周边原有

建筑色彩、材质，避免色彩突兀、搭配繁杂、反差过大。各县(市、区)可根据需要在《汕尾市农房设计通用样式图集及农房建设标准设计指引》基础上编制农村住房设计通用图集或农村住房风貌选型要素指引，供村民免费选用。风貌选型要素指引应明确色系、屋顶、墙面、窗户、装饰线、勒脚等要素管控要求。图集或指引应注重结合本土文化，传承、弘扬海陆丰传统民居建筑特色。

(四) 优化建房审批程序和农村住房建设管理

村民建房应当依法办理用地、规划、建设等手续，按照法律、法规、规章的规定，及建设工程规划许可证的规定或乡村建设规划许可证的规定进行建设。其中，**单户独立式住宅原则上核发乡村建设规划许可证**，参照各县(市、区)人民政府有关城镇开发边界外农村住房的规定执行。**村民公寓式住宅、联排式住宅原则上核发建设工程规划许可证**，审批流程参照附件2执行。

(五) 实施农村住房建设全程监督管理

乡镇人民政府(街道办事处)应指导村级组织将宅基地申请条件、农村住房建设审批程序、审批结果和投诉举报方式在村委会、村民小组公开，并在施工现场张贴《农村村民住宅施工公示牌》接受社会监督。**乡镇人民政府(街道办事处)**要严格执行宅基地申请审查到场、批准后丈量批放到场、基槽验线到场、施工过程监督到场、住宅建成后核查到场的“五到场”制度。加强宅基地管理动态巡查，及时制止和查

处违法占地建设行为和已批宅基地上违法建设行为。县级人民政府及其农业农村、自然资源、住房城乡建设等部门依据法定职责加强指导和监督检查。村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建设住宅的，由乡镇人民政府（街道办事处）依法处理，各级农业农村、自然资源行政主管部门要加强对乡镇人民政府（街道办事处）行政执法工作的指导。村民未经批准未获取规划许可证的，或者采取欺骗手段骗取批准取得规划许可证的，或者未按照规划许可证的规定进行建设的，非法占用土地建住宅的，依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十五条规定，由乡镇人民政府（街道办事处）责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。

建设村民公寓式住宅、联排式住宅的项目，应由具备相应资质的施工企业承接施工；村民自建住宅的，参照各县（市、区）人民政府有关城镇开发边界外农村住房的规定执行。

（六）提升不动产登记便利度

各县（市、区）应进一步强化部门协同联动，鼓励将农村宅基地地籍调查、用地审批和不动产登记等全流程业务申请材料进行整合、简化。逐步深化宅基地申请、农村住房建设等业务环节信息共享。推进宅基地审批与不动产登记“一窗受理、一次申请、全程联办”。推动宅基地和村民住宅不动产登记事项入驻镇、村政务服务便民窗口。乡镇人民政府推广“帮办代办”机制，在尊重村民意愿的前提下，依法提

供常态化材料代收、集中颁证等服务。鼓励不动产登记机构推行“一次登记”模式，支持房屋建成后同步申请宅基地使用权及房屋所有权登记。

五、建立健全保障机制

（一）明确部门职责分工

县（市、区）人民政府、乡镇人民政府（街道办事处）承担属地责任。**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 and 闲置农房利用；组织开展农村宅基地现状和需求情况统计调查，及时将村民建房新增需求通报同级自然资源部门；参与编制国土空间规划。**自然资源部门**负责指导宅基地用地计划指标和规划许可管理等工作；在国土空间规划中统筹安排宅基地用地规模和布局，满足合理的宅基地需求，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；指导违法用地和违反规划的认定。**住房和城乡建设部门**负责指导村民住房建设的设计、施工、质量验收，组织开展乡村建筑工匠培训工作，提供便民的本地风格或风貌农房设计图集。发展改革、公安、民政、司法行政、生态环境、交通、水务、文化旅游、林业、电力、应急等**有关部门**按照各自职责，协同助力村民建房。**乡镇人民政府（街道办事处）**负责本行政区域内农村宅基地的审核批准和日常巡查执法工作，根据《中华人民共和国城乡规划法》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）等规定，查处农村村民非法占用土地建住宅行为。农村集体经济组织应当履行宅基地所有权人主体职责，健全宅基地管理有关制度，确保宅基地分配使用公开、公平、公正。

（二）强化要素保障

农村住房建设应优先使用存量建设用地，不占或少占耕地，涉及新增建设用地的，用地计划指标由国家统一保障，实报实销；确需占用耕地的，补充耕地指标由县级人民政府统筹落实，无法落实的可在市域范围内统筹调剂。对选址位于第二次全国土地调查和第三次全国国土调查认定的村庄用地范围内，且符合县镇级国土空间总体规划以及低效用地再开发有关政策规定的情形，县级人民政府可按建设用地依法办理相关手续。

（三）多渠道统筹农村住房建设资金

各县（市、区）应拓展农村建房融资渠道，可统筹安排相关资金用于贴息，支持农村住房建设。对建设集中住房“上楼”居住的，可给予一定的资金支持；对依照统一风貌指引统规统建农村住房的，可给予住房设计费用和建筑风貌补助，具体标准由各县（市、区）人民政府结合辖区实际制定。

本通知自印发之日起施行，有效期三年。

二、规划简图样式



附件 2

城镇开发边界内宅基地申请和农村住房建设审批流程

