

惠安县人民政府办公室文件

惠政办规〔2023〕2号

惠安县人民政府办公室关于印发惠安县进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理规定的通知

各镇人民政府，县直有关部门：

《惠安县进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理规定》已经县委常委第34次常委会会议、县政府第27次常务会议研究同意，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。

惠安县人民政府办公室

2023年1月17日



（此件主动公开）

惠安县进一步加强农村宅基地和 村民住宅建设管理规定

为进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理，有效改善提升农村人居环境，根据《福建省人民政府关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理的若干意见（试行）》（闽政〔2021〕2号）、《福建省人民政府办公厅关于进一步强化农村建房安全管理的通知》（闽政办〔2021〕55号）、《福建省农业农村厅关于进一步加强农村宅基地审批管理的意见》（闽农规〔2022〕3号）、《泉州市人民政府办公室关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理有关规定的补充通知》（泉政办〔2021〕20号）等文件精神，结合我县实际情况，制定本规定。

一、加强规划引领

（一）本规定适用于本县行政区域内农村集体土地上村民新建、扩建、改建个人住宅申报审批及其管理。县城城镇开发边界（在国土空间规划批复前，按惠安县城市总体规划执行）范围内原则上不再新增零星个人住宅建设用地，县、镇人民政府确定的近五年改造范围内原则上不再批准新建、扩建、改建个人住宅。

（二）农村村民一户只能拥有一处宅基地。农村村民申请宅基地是指农村集体经济组织成员以户为单位，在镇、村庄规划区内申请用于建造自住住宅的集体建设用地。本规定所称宅基地面积，是指住宅建筑物、构筑物（含基础）垂直投影范围内的占地面积。

农村村民每户宅基地面积限额为八十平方米至一百二十平方米。利用荒坡地、村内空闲地建房或者对原旧住宅进行翻建的，

可以适当增加面积，但增加的面积每户不得超过三十平方米。

（三）严格遵循“先规划、后建设”原则，加快推进村庄规划编制实施，以规划为指导，引导村民合理有序建房。农村村民住宅建设用地，应当符合国土空间规划和村庄规划；不符合规划或未编制国土空间规划、村庄规划的，不得审批农村村民住宅建设用地。国土空间规划、村庄规划获批前，在不涉及生态保护红线和永久基本农田的前提下，现行城乡规划、村庄建设规划和其他专项规划作一致性处理后，可作为农村宅基地和村民住宅建设的审批依据。

村民建房应当充分利用旧宅基地、空闲地和其它未利用地，不得占用永久基本农田；涉及占用农用地的应依法办理农用地转用审批手续。禁止村民在地质灾害危险区、生态保护红线、自然保护区和永久基本农田保护区内建设住宅。涉及道路退线的应符合《公路安全保护条例》。

二、优化规范审批

（四）严格执行“一户一宅”政策，农村村民一户只能拥有一处宅基地，坚决防止违反规定以分户名义多次、多处以及超规定面积申请宅基地。禁止未按批准面积和建房标准建设住宅，禁止未批先建、超面积占用宅基地。严禁城镇居民到农村购买宅基地，严禁下乡利用宅基地建设别墅大院和私人会馆等，严禁借流转之名违法违规圈地、买卖宅基地等，严禁为城镇居民在农村购买和违法建造的住宅办理相关手续。农村村民出卖、出租、赠予、出借住宅以后，再申请宅基地的，不予批准。

（五）严格落实“建新拆旧”制度，农村村民应按要求与镇人民政府、村级组织签订三方协议并作出承诺，房屋建设完入住

起6个月内将旧宅自行拆除或交村级组织处理，旧宅基地应退还村级组织；拆除旧宅、退还旧宅基地前，不动产中心不予办理新建住宅的不动产登记手续。

（六）各镇应及时更新调整农村宅基地和村民住宅建设工作协调机制领导小组及其办公室，召集人由各镇党委书记兼任；建立健全规范的“一站式”农村宅基地审批窗口，全面落实“一窗收件、一站服务、一次审批”的审批机制；健全村民宅基地申请和住宅建设审批、管理各项工作制度，制定并公布办事指南及流程图，建立宅基地建设公示制度；建立和完善农村宅基地档案“一宗一档”管理，每宗宅基地审批结束后，协调机制办公室要负责将村民农村宅基地和建房申请审批表、农村宅基地使用承诺书、宅基地批准文书、村级公示材料、村级会议纪要及户口簿、股权证、家庭成员身份证复印件、“四到场”巡查记录和相关图件、照片等材料及时整理归档。每月25日前将审批情况报县农业农村、自然资源等部门备案。宅基地使用权互换、转让、赠与的，应当向登记机构申请变更登记。

1. 初审报批。农村村民符合宅基地申请资格条件的，经具有宅基地所有权的村民小组同意后，以户为单位，持户口簿和股权证等农村集体经济组织成员有关材料，向所在地村委会提出宅基地用地建房书面申请；多户合建应逐户填写一并申报，提供申请地块产权分配材料，明确占地份额。村委会依法组织召开村委会或村民代表会议，按照法定程序对宅基地申请对象申请资格条件进行审议，重点审议申请对象的资格条件是否符合规定要求，提交材料是否真实有效，拟用地位置、用地面积是否符合规定要求，

有无影响相邻权利人利益等。审议结果形成会议纪要，同意申请对象申请的，在本村张榜公布征询本村村民意见，公示期限为15个工作日。本村村民未提出异议或异议不成立，村委会在《农村宅基地和建房申请审批表》中签署意见，连同会议纪要、公示情况、申请人承诺书和相邻权利人意见等材料报送镇人民政府。

2. 联审联办。镇人民政府收件后，定期组织镇农业农村、自然资源、村建等部门通过材料审核、实地核查等方式进行联审联办，各有关部门意见在《农村宅基地和建房申请审批表》中签署审查意见。联审联办后，镇农村宅基地审批和住宅建设管理领导小组应及时对申请件进行研究。涉及林业、水利、电力、文物保护等部门的，要及时征求相关部门意见方可办理相关审批手续；涉及占用农用地的，由镇人民政府向县资源局申请，按规定办理农转用审批手续。

镇人民政府对审查通过的用地建房申请，按规定程序公示后，组织业主及相关人员观看《农房建设安全警示教育片》，发放《乡村建设规划许可证》《农村宅基地批准书》、施工牌、质量安全一张图。《乡村建设规划许可证》应在福建省国土空间用途管制(用地)管理系统进行统一配号、打印证书并生成电子证照。对审查通过的，作为新建、翻建房屋土地权源的旧《集体土地建设土地使用证》原则上应收回注销。对审查不通过的，退回申请材料并一次性告知申请人需要补充的材料或不予批准的理由。农村集体经济组织对经镇人民政府批准建设的宅基地申请，应当在本集体范围内及时公布审批结果。

3. 施工监督。全面落实农房建设“带图审批”“带图施工”制度，将“四到场”制度（农村宅基地申请审查到场、批准后文

量批放到场、施工关键节点巡查到场、村民住宅竣工验收到场)落实情况及时录入我县两违日常巡查平台。镇、村人员发现违法占用宅基地或建房行为的应立即制止,向所在镇人民政府报告核查整改。镇人民政府对正在进行的违法建设行为,应当责令违法建设当事人停止建设、限期改正;对不停止建设或者逾期不改正的,对违法建设部分依法予以拆除。对镇、村“网格化”巡查工作不到位、报告不及时、制止不得力的要追究相关责任人的责任。

4.竣工验收。村民住宅建成后,镇人民政府应及时组织镇农业农村、自然资源、村建、综合执法等部门进行现场验收,严禁新增“裸房”。通过验收的,镇人民政府出具《农村宅基地和建房(规划许可)验收意见表》,涉及“建新拆旧”的应注明是否落实完成旧宅拆除,村民凭此验收意见书及其他相关材料向自然资源部门申请办理不动产登记。未通过验收的,由镇人民政府下达整改通知书,要求限期整改;逾期不改正的,依照相关法规予以查处。

三、加强建设管理

(七)强化农村建筑标准和立面风貌管控指引,坚决遏制新建、扩建、改建个人住宅新增“裸房”,有力有序推进既有农房整治,提升村庄整体建筑风貌水平,涉及文物建设控制地带内建设的应符合文物周边历史风貌管控要求。明确农村住宅建设风貌管控要求,单户建房层数原则上不超过三层,一层层高控制在4.5米以内,二层以上层高控制在3.5米以内,建筑高度原则上不得超过11.5米;多户合建多层单元式住宅(五户及以下),层数原则上不超过五层,建筑高度原则上不得超过18米;风楼

（出屋面楼梯间）层高原则上不超过 3 米且不计入层数，建筑面积原则上不超过建筑屋顶平面层面积的 1/2；

有条件的实施“平改坡”或“平坡结合”，可采取檐口砌筑女儿墙、外墙刷缝嵌缝、勾勒窗框门套等简易线性工程进行装饰。新增坡屋面水平投影面积不宜低于原平屋面面积的 60%，坡屋面宜从檐口起坡；主屋面坡度宜为 $28^{\circ} - 35^{\circ}$ ，加盖的坡屋顶与原主体建筑应融为一体，具体建设技术标准参照《福建省农房屋顶平改坡设计建造一体化导则》的相关要求进行改造；景观斜屋面不计入层数和层高。

（八）三层及以下村民自建住宅：农村村民建房时，应办理宅基地审批、乡村建设规划许可或工程规划许可；应委托有资质的设计单位或具备注册职业资格的设计人员进行房屋方案及施工图设计并签章，或者选用符合标准的农房建设通用图集及立面风貌通用图集；委托农村建筑工匠或有资质的施工单位施工，并签订建房施工合同（明确质量安全责任、质量保证期限和双方的权利义务）；鼓励村民为施工人员购买人身意外保险。委托建筑工匠的，应明确一名有施工管理经验、经培训无不良安全记录的“工匠带头人”负责施工管理并书面承诺对施工质量安全负责；委托施工单位的，应明确一名施工负责人和安全员负责现场施工管理；申请乡村建设规划许可时，应提供设计图纸、施工合同，工匠带头人出具从业情况、施工质量安全承诺书和培训证明。

（九）三层以上多户合建：农村村民建房时，应办理宅基地审批、乡村建设规划许可或工程规划许可，应委托有资质的设计、

施工单位进行设计、施工。限额以下工程由各镇人民政府委托第三方进行工程质量安全监管。限额以上的工程按相关规定执行。

(十)既有房屋改扩建(加层)、影响主体结构安全装修工程:应委托有资质单位对结构安全性进行技术鉴定,并提交书面鉴定报告;应委托有资质设计、施工单位进行设计、施工,并按相关规定向各镇人民政府申请办理乡村建设规划许可或工程规划许可,房屋总层数不得超过三层,其中石结构房屋不得加层;限额以下工程由各镇人民政府委托第三方进行工程质量安全监管,并办理竣工验收;限额以上的工程向建设主管部门办理施工等相关建设手续。

(十一)施工现场应悬挂施工公示牌,接受监督。其中:村民自建住宅应公示审批文件、建房人姓名、工匠带头人(或施工单位及负责人)姓名、宅基地面积和四至、建房层数、监督电话等信息,并张贴质量安全“一张图”、建筑立面图和平面图;农村公共建筑、集中统建住宅应按规定公示审批文件和建设、施工、监理单位及相关负责人、监督电话等信息。三层以上村民建房应使用钢脚手架和钢管支撑,禁止使用竹脚手架和木支撑。三层及以下村民自建住宅应分步实施淘汰竹脚手架和木支撑,引导使用钢脚手架和钢管支撑,提高建房安全可靠度。

各镇可采取购买服务方式,委托施工或监理企业选派符合条件的专业技术人员,由各镇统一调度,每一栋新建农房的施工关键节点和竣工验收环节,均应到场并按要求开展巡查指导服务。

四、强化用地保障

(十二)合理安排宅基地用地,引导优先利用存量建设用地,严格控制农村宅基地占用农用地,不得占用永久基本农田和文物

保护范围用地。涉及占用农用地的，应当依法先行办理农用地转用手续。城镇建设用地规模范围外的村庄，要通过优先安排新增建设用地计划指标、村庄整治、闲置宅基地腾退等方式，增加宅基地空间，满足符合宅基地分配条件农户的建房需求。

(十三)各镇人民政府要组织开展农村宅基地现状和需求情况统计调查，以村为单位，形成“一村一表”台账，建立农村地籍房屋调查数据库，每年进行动态调整，实行滚动管理，每年12月31日前向县农业农村局报送农村村民住宅建设新一年度用地计划指标需求，由县农业农村局汇总报送同级自然资源局和市级农业农村部门。用地计划指标经县级人民政府审核后，以县域为单位，由县自然资源局逐级汇总上报，专项保障农村村民住宅建设用地需求。农村村民住宅建设用地计划指标实行单列安排，原则上不低于每年度新增建设用地计划指标的5%，年底实报实销，当年保障不足的，下一年度应优先保障。

五、明确部门职责

(十四)建立“县级主导、乡镇主责、村级主体”的农村宅基地管理机制。县农业农村局、资源局、住建局、城管局等有关部门要增强责任意识和服务意识，按照部门职能和“放管服”改革要求，在党委政府的统一领导下，做好工作衔接。镇人民政府要切实履行属地责任，统筹协调相关部门，优化审批流程，提高审批效率。

1. 县农业农村局：负责对违反农村宅基地管理法律、法规的行为进行监督检查，依法查处“农村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”的违法行为。负责农村宅基地改革和管理有关工作，建立健全宅基地审批、分配、使用、

流转、纠纷仲裁和违法用地查处等管理制度，完善宅基地用地标准，统一印发《农村宅基地批准书》到各镇；并及时将农民建房新增建设用地需求通报县资源局；参与编制国土空间规划和村庄规划。

2. 县资源局：负责对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查，依法查处违反耕地保护、土地用途管制、违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地等方面的违法行为。负责县级国土空间总体规划编制和管理工作的指导，指导镇级国土空间规划编制和村庄规划编制，在国土空间规划中统筹安排宅基地用地规模和布局，指导各镇全面查清辖区内各村庄存量建设用地规模、结构和分布情况，建立完善基础台账，为村庄用地结构与空间布局优化和节约集约利用土地提供依据；依法办理农转用审批手续和占用林地的审批管理等有关工作，落实耕地占补平衡，落实农民建房用地保障，指导监督镇人民政府依法办理规划许可手续；负责不动产登记工作、指导地质灾害监测、防治等工作。（县“两违”治理办负责督促指导各镇加强“两违”查处管控和推进历史遗留“两违”处置。）

3. 县住建局：负责指导农村住宅质量安全、村庄建筑风貌管控等工作；提供农村自建房质量安全技术指导服务，宣传推广标准图集和农村建房质量安全常识。负责限额以上取得施工许可证的农村公共建筑、集中统建住宅、村民建房项目质量安全监督。督促指导工匠管理，强化镇村干部、农村工匠和建房人的技术培训，推动成立工匠协会，公布工匠名录，建立工匠社会评价制度，组织现场观摩会和技能竞赛，全面提升工匠技术水平。

4. 县城管局：负责行使在城市、镇规划区内违反城乡规划管

理方面法律、法规、规章规定的行政处罚权；对城镇违法建设，通过调查取证，可书面函商同级自然资源部门认定后依法查处。

5. 县财政局：保障农村宅基地办公经费，将所需工作经费纳入各级涉农资金、上级专项补助和同级财政预算统筹安排。

6. 县水利局：负责涉及河道岸线（防洪岸线、河道管理范围线以及生态保护蓝线等）的审核等有关工作；依照职责查处涉及河道管理保护范围内未经审批的违法建房行为。

7. 各镇人民政府：承担辖区内村民建房的审批、巡查、制止（劝阻）、牵头处置（完善手续、组织拆除等处置措施）、批后监管和查处违法违规建房等主体责任。负责审核批准农村住宅用地，并受县自然资源局委托依法办理农村村民住宅规划管理事务。统筹协调相关部门宅基地用地审查、建房规划许可；依据《福建省建设工程安全生产管理办法》等有关规定，切实加强对村民建房质量安全的监督检查；建立宅基地和村民住宅建设联审联办制度，为农民群众提供便捷高效的服务；开展全覆盖巡查，网格员发现“两违”、农村建房安全问题，应第一时间制止、报告，并录入平台；对涉及相关行业主管部门和供水、供电、供气单位职责的，及时进行抄告，各相关部门应立即处置；镇人民政府应按照“两违”处置机制，及时制止、处置违法农村村民住宅建设相关规定行为。加强矛盾纠纷调处，依法依规、稳妥有序、分阶段处理历史上形成的宅基地超面积、一户多宅和未批先建等问题，及时解决村民合理的信访诉求。

8. 村委会：村委会是日常监管的基层组织，应完善宅基地民主决策管理程序，坚持民事民议民管民办；履行巡查、报告、劝阻等直接责任，既要做好村民建房申请审查服务、矛盾纠纷调处

等工作，又要及时发现违法建设行为和质量安全问题，及时劝阻、上报镇人民政府；充分发挥自治作用，将宅基地管理纳入村规民约或成立理事会等方式，探索建立村集体、老协会和宗族协调处理机制，强化村庄治理、引导农村村民选用住宅设计通用图集，加强村庄风貌引导和管控。

9. 其他参建主体：（1）设计、施工单位及其执业人员严禁向未经用地、规划审批的违法建设工程提供设计、施工服务。（2）预拌混凝土、砂石等企业严禁向违法建筑工程供应预拌混凝土和砂石等建筑材料。（3）供水、供电、供气单位严禁为违法建设或未经验收合格的农村建筑工程供水、供电、供气。

六、探索退出机制

（十五）坚持“依法依规、稳慎推进、尊重历史、兼顾现实、让利于民”原则，积极探索盘活农村闲置宅基地，建立农村宅基地有偿退出制度，鼓励进城入户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，农村村民退出的宅基地，由所在的农村集体经济组织或者村民委员会报所在镇人民政府审核批准后，依法办理集体土地使用权的注销登记手续；探索建立资金池，设立“宅基地银行”，化解资金问题；探索宅基地入股、置换、有偿收回等模式；探索建立农村集体建设用地使用权抵押贷款制度。

探索盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅发展乡村产业的途径。在符合农村宅基地管理规定和村庄规划的前提下，允许返乡居住、返乡创业人员，遵循“尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可”原则，以传统习惯村规民约为参照，以民主决策方式，经村民代表大会通过并公示，向上级镇人民政府报批，允许此类人员在原址修缮、改建自有住宅，解决返乡人员的居住问题。

七、引导集中统建

(十六)农村村民自住小区(不含县城中心规划区)是指为解决农村村民住房困难,在村集体土地上或通过实施危旧房(含石结构)改造而腾出的用地上,包括统规统建的多层或高层住宅、统规统建或统规自建的低层联排式住宅和统一旧村改造等方式。集中建设本村村民自住的住宅小区,给水排水、污水管道、电力通信、道路、广电、绿化和社区服务等配套设施应同步规划建设。

八、责任追究

(十七)县农业农村、资源、住建、城管等部门建立联席会制度,在县委、县政府的统一领导下,做好工作衔接,依法履职。做好信息共享互通,分析研究全县农村宅基地现状和需求,协调解决管理过程中的重大问题,健全投诉举报处理机制,每季度组织一次农村宅基地和村民住宅建设管理专题协调会,形成工作合力,定期对农村宅基地和村民住宅建设审批等管理工作情况开展核查,切实加强农村村民住宅建设用地的日常监管。严禁对村民未批先建的住宅采取以罚款或者变相收取费用的代替审批的办法予以补办手续。

(十八)对农村宅基地管理责任单位和责任人未依法依规履职的,按照以下规定处理:

1. 出现违规办理规划许可或宅基地批准的,其批准手续无效,镇人民政府负责收回纠正,并由县人民政府对违规办理审批手续的单位给予通报批评;情节严重的,对责任人依法依规予以追责问责;造成经济损失的,由相关责任单位和责任人依法赔偿。
2. 对农村村民违法占地建设宅基地行为,相关责任单位和责

任人未认真履行监管职责造成违法事实的，由县人民政府对所在镇人民政府和相关职能部门给予通报批评，并追究相关单位的监管责任和相关责任人的责任。

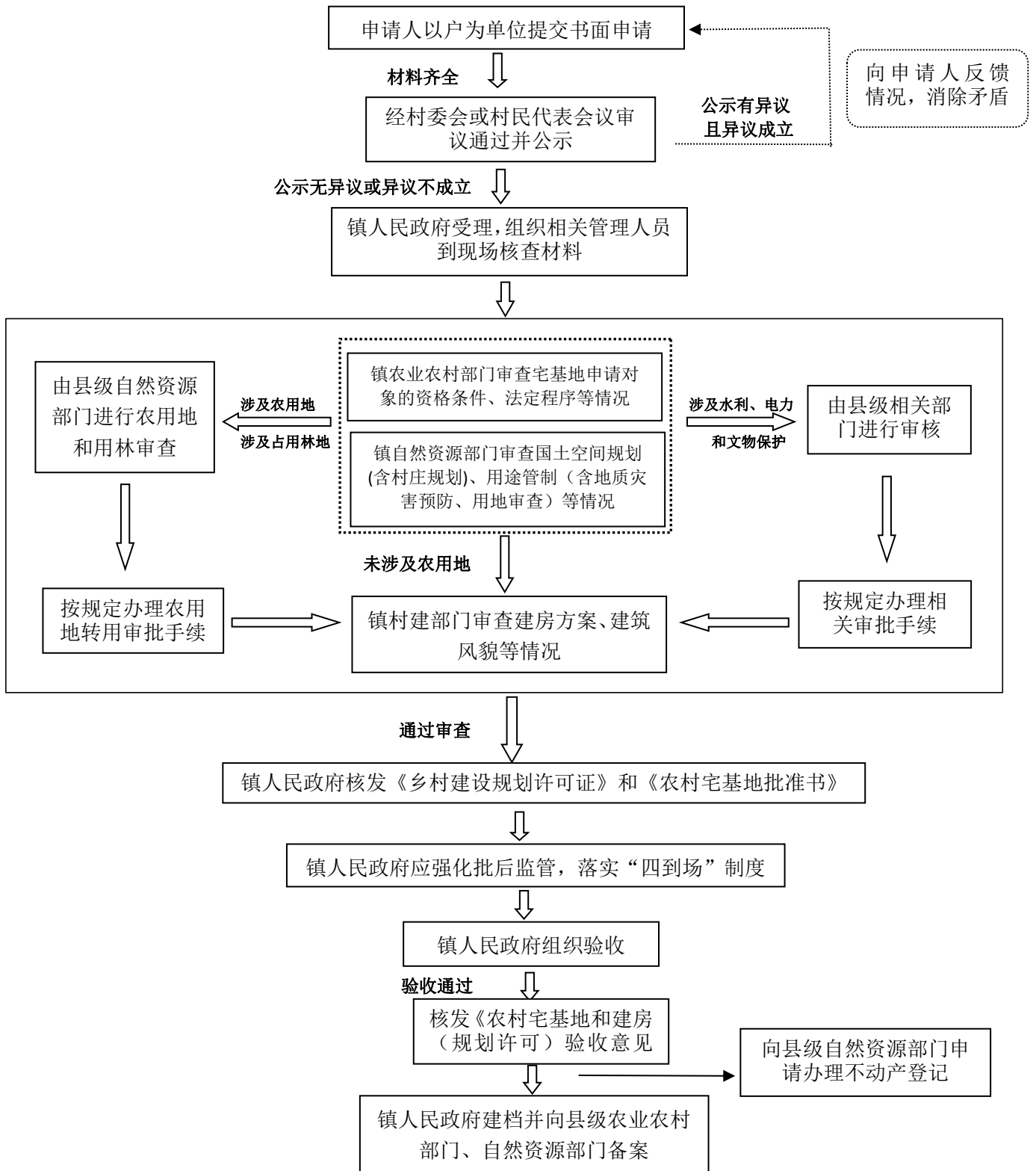
3. 负责农村村民建房监管的部门和工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊，依法依规予以追究责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

4. 对“两违”工作、批后监管等落实不到位的，对各村（社区）、各镇、各相关部门依照《惠安县人民政府办公室关于印发惠安县自然资源卫片执法图斑整改责任追究暂行规定的通知》（惠政办〔2022〕24号）、《进一步加强防控违法占地、违法建设工作实施意见》（惠委办发〔2021〕12号）问责规定处置。

（十九）本规定自印发之日起30日后施行，有效期5年；除法律法规规定外，原《惠安县人民政府办公室印发关于惠安县规范农村宅基地审批管理规定的通知》（惠政办〔2020〕60号）与本规定不符的，以本规定为准。施行后法律法规或有关国家政策有新规定的，从其规定，已批未建可按本规执行。

附图

农村宅基地和建房审批流程图



县直有关部门：县司法局、财政局、资源局、住建局、农业农村局、
水利局、文旅局、信访局、城管局。

惠安县人民政府办公室

2023年1月17日印发
