# 乐清市农村住房建设管理办法（征求意见稿）

## 

## 一、总 则

（一）为了加强农村住房建设管理，保障农村住房建设质量安全，营造舒适宜居环境，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《农业农村部、自然资源部关于规范农村宅基地审批管理的通知》（农经发〔2019〕6号）《浙江省国土空间规划条例》《浙江省农村住房建设管理办法》《浙江省自然资源厅 浙江省农业农村厅、浙江省住房和城乡建设厅关于印发农民建房“一件事”办事指南的通知》（2020年修订版）等法律法规及上级行政规范性文件规定，结合我市实际，制定本办法。

（二）本办法所称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，包括住宅、附属用房和生活庭院等用地。本办法所称农村村民是指具有农村集体经济组织成员资格的人员。农村宅基地的所有权属于农民集体所有，由村民委员会或者村集体经济组织代表集体行使所有权。

（三）农村住房建设及使用管理适用本办法。本办法所称农村住房建设是指在我市行政区域内，利用农村宅基地新建、改建和扩建个人住房的行为。本办法所称改建是指在原用地范围内对原住房进行改造或者重建的建设行为；扩建是指扩大原住房用地范围的建设行为。

（四）农村住房建设应当遵循以下原则：

1.符合规划原则。农村住房建设应当符合国土空间规划、城乡规划，严格遵循“先规划、后建设”原则。

2.节约集约原则。农村住房建设使用宅基地应节约集约、合理利用土地，尽量使用原有宅基地、村内空闲地和村周边的丘陵坡地，从严从紧控制新占用土地，不得占用永久基本农田。

3.依法管控原则。农村住房建设使用宅基地，必须符合申请条件，并按程序进行报批，严禁未批先建、少批多建。严格农村宅基地用途管制,严禁城镇居民到农村购买宅基地、利用宅基地建设别墅大院和私人会馆。严禁借流转之名违法违规圈占、买卖宅基地。

4.高效便民原则。农村住房建设以“户”为单位申请，推行农房审批线上办理，乡镇人民政府（街道办事处）要建立“一个窗口对外受理、多部门内部联动运行”的农村宅基地用地建房联审联办制度。

（五）乡镇人民政府（街道办事处）负责农村宅基地用地审批（含用地资格预审）;牵头组织农村住房建设“四到场”管理和安全监管。

市自然资源和规划局负责国土空间规划、土地利用计划、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选址布局，满足合理的宅基地需求；负责农用地转用审批、规划许可、建设工程规划核实和确权登记颁证等相关工作。

市农业农村局负责农村宅基地改革和管理工作，建立健全宅基地分配、使用、流转等管理制度，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村住房利用；组织开展农村宅基地现状和需求情况统计调查，及时将农民建房新增建设用地需求通报市自然资源和规划局；参与编制国土空间规划和村庄规划；对乡镇人民政府（街道办事处）宅基地管理进行业务指导和监督。

市住建局负责农村住房建设的房屋质量及施工安全的综合技术指导服务；依法办理限额以上施工许可；组织编制农村住房设计通用图集并无偿提供建房户使用；落实农村建筑工匠管理；负责风貌管控工作。

综合行政执法、资规、住建、农业农村等部门按照各自职责负责相关行政执法工作；已实施“大综合一体化”行政执法改革的，按照划转后职责分工执行。

交通、水利等相关部门依据各自职责，积极配合做好管理和监督工作。

（六）各乡镇人民政府（街道办事处）应当统筹推进编制“多规合一”的实用性村庄规划，科学安排农村宅基地布局；优先利用村内空闲地，尽量少占耕地，不得占用永久基本农田和生态保护红线。坚持先规划后建设，不符合国土空间规划的，不得批准新的农村宅基地和农村住房建设，危房、原拆原建等除外。

（七）村民委员会或者村集体经济组织作为宅基地所有权行使主体，负责本村集体经济组织成员建房资格审查、建房人口数核查、材料报送、宅基地有序安排、宅基地及农村村民建房日常监管等相关工作，对农村住房建设中的违法行为应及时制止、报告。

## 二、用地控制

（八）农村村民一户只能拥有一处宅基地，其拥有的农村住房占地面积应符合本办法规定的限额标准。农村村民一户拥有两处以上住房的，但住房占地总面积累计未超过户用地限额标准的，可视为“一户一宅”。

对历史形成的宅基地面积超标和“一户多宅”等问题，应依据法律及政策相关规定，遵循公平、诚信、兼顾“公序良俗”的原则，分类进行认定和处置。

（九）农村住房建设尽量规划和使用原有宅基地、村内空闲地，从严控制占用耕地，占用农用地和未利用地建房的，依法办理农用地和未利用地转用手续。切实落实好地质灾害危险性评估，落实防范措施。重点地质灾害风险防范区内原则上不得安排农村住房建设。

（十）利用宅基地建设单间式农村住房，其所拥有的农村住房占地面积之和不得超过下列标准：

1.家庭人口6人以上为大户，使用耕地的，不得超过125平方米；使用其他土地的，不得超过140平方米；

2.家庭人口4至5人为中户，使用耕地的，不得超过90平方米；使用其他土地的，不得超过120平方米；

3.家庭人口3人以下为小户，使用耕地的，不得超过60平方米；使用其他土地的，不得超过90平方米；

（十一）建设公寓式农村住房的，套型面积一般不超过160平方米，建筑面积按照下列规定审批：

1.新审批的大户不超过480平方米、中户不超过360平方米、小户不超过240平方米；

2.已有单间式农村住房再申请建设公寓式农村住房的，公寓式农村住房建筑面积按照可报批单间式农村住房占地面积的4倍计算。

（十二）在允许审批单间式的区域（重点区域除外）且符合国土空间规划的情况下，自愿单间联建公寓式的（包括新建、扩建、改建），可以一起作为建设主体共同申请办理建房手续。联建户应当委托有资质的设计单位，按照本办法规划控制及相关技术标准和规范进行建筑方案设计，建筑层数不得超过6层（不包括架空层），建筑高度不得超过21米。设计方案需经市自然资源和规划部门提前确认。乡镇人民政府（街道办事处）依据建筑方案设计，对每户依据分摊用地面积进行资格审核，对总地块进行用地审批。

（十三）在符合结构、施工、消防等安全且对周边环境无影响的情况下，可以兴建地下空间。地下空间利用不计入建筑总面积，不得超过宅基地批准范围且不应大于1层、净高不超过2.8米。

（十四）原拆原建的，应由乡镇人民政府（街道办事处）先进行建房资格预审。宗地四至有部分移位或者房屋形状、朝向发生变化，在保持用地面积、土地性质不变、未影响相邻权利人合法权益并且符合规划控制的情况下，视为原拆原建。

（十五）符合下列条件的，可以以户为单位由户主申请建房，属于新申请宅基地、户主年龄超过60周岁的，原则上由子女申请建房：

1.无房或者住房困难的；

2.危旧房需要改造或者房屋自然损毁的；

3.因地质灾害避让或者旧村改造等原因拆迁安置的；

4.无住房，且经批准回乡落户的退伍军人，回乡定居的华侨、港澳台同胞、外籍华人，烈士家属，原定销户、蓝印户口的居民，也可以在原籍地申请建房用地；

5.其他需要申请建房的情形。

（十六）下列情形视同分户：

1.未分户的家庭，子女达到法定结婚年龄的；

2.原夫妻双方已离婚超过3年或者未到3年一方已再婚的。

（十七）下列情形不予批准：

1.1987年1月1日《中华人民共和国土地管理法》实施以后，通过审批、继承、交换、赠与、转让等方式所得的宅基地或者国有划拨土地上的建筑物已达最大土地审批面积标准，全部或者部分转让后（调剂除外）再申请建房用地的；

2.原审批土地面积已达土地审批标准，在征收时已按当时市场价给予货币补偿、房屋产权调换或者土地置换再申请建房用地的；

3.因地质灾害避险移民、下山移民等原因已享受安置再申请建房用地的；

4.在旧城、旧村及城中村等改造区域内申请建房用地的；

5.违法建设农村住房行为未处罚到位申请建房用地的；

6.析产前家庭原有宅基地面积已经达到分户后各户限额标准，户主或者家庭成员再申请建房用地的。

## 三、规划管理

（十八）强化农村住房规划管理，加快实现乡村地区规划管控全覆盖，国土空间详细规划是依法核发农村住房建设许可的依据，在城镇开发边界外的村庄应当编制村庄规划作为国土空间详细规划。单间式农村住房布置应当符合规划，但在审批时可以根据实际情况在规划具体位置一米范围内调整，不再重新修改规划，在未编制村庄规划的村庄范围内开展农村村民住宅建设的，可以依据通则式村庄规划作出行政许可。后续有相关规定的从其规定。

（十九）统筹生产、生活、生态和安全功能需求，对全市村庄农民住房建设实施分区管控。市域范围内划分为严格控制区域、重点控制区域和一般控制区域。重点控制区域细分为一级控制地带和二级控制地带。重点控制区域以外的区域为一般控制区域，市政府根据城乡发展需要适时调整重点控制区域范围。

重点控制区域内除按照控制性详细规划划分地块进行整体改造外，建设公寓式农村住房前，村集体经济组织应当报请乡镇人民政府（街道办事处）组织编制地块方案。对尚不能按照地块方案实施连片整体改造的，可以在地块方案规划范围内划分便于近期建设的若干独立实施区域，按照统一规划、分步建设的原则实施局部改造。在独立实施区域制定分配方案后可以按栋建设。各独立实施区域之间的界线应当重合。

（二十）加强农村住房建设的规划审批管理，严格落实乡村建设规划许可和农村住房建设带方案审批制度。对农村住房间距、层数、层高等内容进行审核管控，鼓励建造公寓式农村住房，控制单间式农村住房建造；确需建造单间式农村住房的，鼓励采用单间联建的方式,并严格控制层高层数。注重建筑风貌特色管控，和谐融入村庄布局和景观。

（二十一）加强农村住房建设过程管理，严格按照建设工程规划许可证或乡村建设规划许可证核定的建筑位置、面积、层高、标高、建筑高度、建筑外立面及色彩等规划设计要求进行施工。确需对规划许可核定的内容加以变更的，应当经自然资源和规划局批准同意。

（二十二）严格控制与规划不符合的农村住房进行重建。但是存在安全隐患或者因自然灾害造成的毁坏性农村住房，可以修复加固或优先予以拆迁安置。

## “四到场”管理

（二十三）农村住房建设“四到场”管理是指乡镇人民政府(街道办事处)牵头组织，对依法取得建设工程规划许可证或乡村建设规划许可证的农村住房建设定期开展巡查监督，做到建筑定位放线到场、基槽验线到场、施工过程到场、竣工验收到场。

严格落实农村住房建设“四到场”管理制度，市自然资源和规划局、市综合行政执法局、市住房和城乡建设局等部门和村级组织按职责落实“四到场”监督责任。市自然资源和规划局应当及时将农村住房建设审批资料及审批施工图纸备份交由属地乡镇人民政府（街道办事处）开展后续监管。各乡镇人民政府（街道办事处）应按规定及时整理、归档“四到场”相关资料。

（二十四）建筑定位放线到场。属地乡镇人民政府（街道办事处）自收到建房户放线服务申请之日起5个工作日内，由驻村干部组织市自然资源和规划局、市住建局、市综合行政执法局及测绘人员到场。按职责核验批准面积、四至和安全措施，并告知农村住房建设注意事项，共同签名确认并拍照存档。

（二十五）基槽验线到场。属地乡镇人民政府（街道办事处）自接到建房户要求验线申请3个工作日内，由驻村干部组织市自然资源和规划局、市住建局、市综合行政执法局及测绘人员到场验线。按职责核验基槽占地、室内标高等，并检查安全措施落实情况。发现与审批或规范管理不相符的，责令停止建设并提出整改意见。

（二十六）施工过程到场。属地乡镇人民政府（街道办事处）和各部门要对农村住房建设全过程实行动态巡查监管，在巡查过程中发现农村住房建设质量安全问题、施工安全隐患以及与审批不符合的，由职权单位责令停止建设，并提出整改意见。

（二十七）建成及竣工核实到场。农村住房建设竣工后，建房户向市自然资源和规划局申请核发建设工程规划核实确认书，市自然资源和规划局根据审批情况，核查建筑物现状，发现与审批不相符的，责令整改，与审批相符的，出具规划核实确认书，作为不动产登记依据。

## 五、质量安全管理

（二十八）农村住房建设应当精心设计，符合规范和抗震设防等相关标准，达到“强基础、有立柱、打圈梁、重质量”的基本要求，保证结构安全和消防安全。

（二十九）农村住房建设严格按照《浙江省住房和城乡建设厅关于调整房屋建筑和市政基础设施工程施工许可证办理限额的通知》（浙建〔2020〕18号）要求，限额以上工程项目，在开工前依法办理施工许可证，委托有资质的建筑施工企业施工，签订施工合同并约定购买施工作业人员建筑意外伤害保险。鼓励农村住房建设推行监理制度。

（三十）强化施工管理。施工过程中，施工企业或建筑工匠必须遵守有关法律法规、施工操作规范和施工技术标准，确保施工质量和施工安全。

（三十一）强化竣工验收管理。农村住房竣工验收时，（住建）依法需办理施工许可证的，严格按照《房屋建筑和市政基础设施工程竣工验收规定》实施；依法无需办理施工许可证的，建房村民和参加验收的设计、施工等各方主体人员应当根据施工图纸（图集）、施工合同、施工资料等进行核查，对实体质量进行查验，形成验收结论并签署竣工验收意见。

## 六、不动产登记

（三十二）申请不动产登记的，申请人应当填写登记申请书，并提交身份证明以及相关的申请材料。申请材料应当提供原件。因特殊情况不能提供原件的，可以提供复印件，复印件应当与原件一致。

（三十三）当事人可以委托他人代为申请不动产登记。代理申请不动产登记的，代理人应当向不动产登记机构提供被代理人签字或者盖章的授权委托书。自然人处分不动产，委托代理人申请登记的，应当与代理人共同到不动产登记机构现场签订授权委托书，但授权委托书经公证的除外。

（三十四）不动产登记机构受理不动产登记申请后，还应当对下列内容进行查验：

1.申请人、委托代理人身份证明材料以及授权委托书与申请主体是否一致；

2.权属来源材料或者登记原因文件与申请登记的内容是否一致；

3.不动产界址、空间界限、面积等权籍调查成果是否完备，权属是否清楚、界址是否清晰、面积是否准确；

4.法律、行政法规规定的完税或者缴费凭证是否齐全。

（三十五）经审核完成登簿后，根据不动产登记簿填写并核发不动产权属纸质证书和电子证书。电子证书与纸质证书具有同等法律效力。

（三十六）不动产登记具体操作按照《不动产登记规程》（TD/T1095-2024）规定办理。

## 责任追究

（三十七）乡镇人民政府（街道办事处）和市农业农村局、市住房和城乡建设局、市自然资源和规划局有下列行为之一的，由市人民政府依据职权责令改正，并通报批评；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

1.超越职权、对不符合法定条件的申请人核发乡村建设规划许可证或办理宅基地供地手续的；

2.对符合法定条件的申请人未在法定期限内核发乡村建设规划许可证或办理宅基地供地手续的；

3.发现未依法取得乡村建设规划许可证和宅基地供地手续或违反乡村建设规划许可证和宅基地面积批准规定进行农村村民住房建设的行为，而不予查处或接到举报后不依法处理的。

（三十八）乡镇人民政府（街道办事处）、各部门和村级组织工作人员在农村村民住房建设管理中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 八、附则

（三十九）结合工作需要，制订《乐清市农村住房建设管理“一件事”办事指南》，各部门按照职责予以落实。

（四十）历史文化名村、历史文化街区和风景名胜区内的农村住房建设应当遵守相关法律法规和已制定的规划，不适用本办法。

（四十一）国有土地上的房屋原有土地边界不规则或者压占城市道路规划路幅、建筑退让区域、消防通道的，经批准，可以适当置换调整土地边界，但不得扩大占地面积；涉及使用集体土地的，需经所在村村集体经济组织同意。

（四十二）本办法自2025年 月 日起施行，有效期十年。涉及其他市政府政策规定与本办法不一致的按本办法执行。