

崇明区农村村民住房建设管理办法

(征求意见稿)

第一章 总则

第一条 (目的和依据)

为了加强本区农村村民住房建设管理，引导农村村民住宅建设合理、节约利用土地资源，推进乡村振兴战略实施，依照《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《上海市农村村民住房建设管理办法》（沪府令 16 号）和《关于进一步加强本市农村宅基地管理工作的通知》（沪农委规〔2020〕5 号）等有关法律、法规和规章，结合本区实际情况，制定本办法。

第二条 (适用范围)

本办法适用于本区行政区域范围内农民集体所有土地上农村村民新建、改建、扩建和翻建住房（以下统称“村民建房”）及其管理。

第三条 (有关用语的含义)

本办法中下列用语的含义是：

（一）农村村民，是指具有本区农业户口的本区农村集体经济组织成员。

（二）农户建房，是指村民以户为单位自行申请宅基地和建造住房的活动。

（三）集体建房，是指由村民委员会或者村、镇集体经济组织受村民委托，在村域或者镇域范围内，统一规划、统一设计、集中建造住房的活动。

第四条（管理部门）

区农业农村委负责本区农村宅基地改革和管理工作，建立健全宅基地违法用地查处机制，牵头研究制定宅基地及其村民建房的申请要件和审批流程，指导闲置宅基地和闲置住宅盘活利用，参与编制国土空间规划、郊野单元村庄规划。

区规划资源局（区集中居住办）负责在国土空间规划中合理布局宅基地，统筹安排宅基地用地、集中居住用地规模，满足合理的宅基地用地需求，依法办理农用地转用审批、规划许可、农村宅基地及其房屋确权发证等相关手续，指导乡镇人民政府编制郊野单元村庄规划。

区建设管理委负责本区村民建房建筑活动的监督管理以及农村建筑风貌的引导，推进实施乡村建筑师制度，组织落实向农民推荐通用图纸。委托各乡镇进行农户建房安全质量的现场指导和监督检查。

区城管执法局负责指导各乡镇综合行政执法队开展城乡规划违法违规相关执法。

乡镇人民政府负责本乡镇范围内村民住宅用地及建设的审核批准和具体管理。在区农业农村委、区规划资源局（区集中居住办）的指导下，组织开展农村宅基地现状和需求情况调查统计、村民建房新增建设用地需求等调查工作，有序推进农民相对集中居住。受

区建设管理委的委托，进行村民建房安全质量的现场指导和监督检查。乡镇人民政府应建立一个窗口对外受理、多部门内部联动运行的镇级宅基地管理联审联办制度，由乡镇人民政府分管领导负责召集联席会议，乡镇各相关职能部门各司其职，加强日常管理，优化审批流程，提供便捷高效的服务。

村集体经济组织或村民委员会（以下简称村级组织）在乡镇人民政府指导下，严格落实好村民代表或集体成员代表会议制度和信息公开公示制度，执行好宅基地管理相关法律规定和政策要求，维护好村民利用宅基地的合法权益，不断完善宅基地民主管理。

区发展改革委、公安分局、民政局、财政局、生态环境局、水务局、绿化市容局、房管局、供水供电等有关部门按照各自职责，协同实施宅基地管理工作。

第五条（基本原则）

农户和集体实施建房活动，应当符合区、镇（乡）国土空间规划和郊野单元（村庄）规划，不得占用永久基本农田。

农户和集体实施建房活动，不得妨碍公共交通、环境卫生，不得妨碍电力高压走廊、邮电通信、市政公用设施的正常使用，不得妨碍毗邻建筑的通风、采光和正常使用，不得超越河道蓝线、道路红线、绿线。

农户和集体建房的管理和技术服务，应当尊重村规民约和村民的生活习惯，坚持安全、经济、适用和美观的原则，注重建筑质量，完善配套设施，落实节能节地要求，体现“中国元素、江南韵味、海岛特色”。

第六条（分类引导）

位于规划确定的农村居民点范围内的农户，在符合村庄规划设计和乡村风貌管控要求的前提下，允许实行翻建、改建。

位于规划确定的农村居民点范围以外的农户，引导其选择进城镇集中居住，或者到规划确定的农村居民点实施平移集中建房。

同户（以合法有效的农村宅基地使用证或者建房批准文件计户，户口簿分户不作为计户依据，下同）居住人口中有两个以上（含两个）达到法定结婚年龄且均符合村民建房条件的未婚者，其中一人要求分户，且符合本区规定的分户条件的，引导其采取平移集中建房方式保障其居住权。

第七条（用地安排）

区规划资源局（区集中居住办）按照乡镇农民相对集中居住工作进度、结合乡镇建设用地减量化，统筹确定全区村民建房年度用地计划并分解下达到乡镇人民政府。乡镇人民政府审核建房申请，应当符合区规划资源局确定的村民建房年度用地计划。

第八条（公开办事制度）

农户建房实行公开办事制度，各乡镇应当将农户建房的申请条件、申报审批程序、审批工作时限、审批权限、规划情况、年度用地计划等进行信息公开。

第九条（宅基地的使用规范）

农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过规定标准。

农村村民按规划易地实施建房的，应当在新房竣工后 3 个月内拆除原宅基地上的建筑物、构筑物和其他附着物；参加集体建房的，应当在新房分配后 3 个月内拆除原宅基地上的建筑物、构筑物和其他附着物。原宅基地由村民委员会或村集体经济组织依法收回，并在区规划资源局指导下，由各乡镇及时组织整理复垦。

各乡镇在核发用地批准文件时，应当注明新房竣工后退回原有宅基地的内容并负责监督实施。

第十条（宅基地自愿有偿退出）

鼓励宅基地使用人自愿有偿退出合法取得的宅基地，退出标准按崇明区推进农民相对集中居住政策执行。

第二章 农户建房

第十一条（申请主体）

符合下列条件之一的集体经济组织成员，需要申请宅基地建房的，可以以户为单位提出申请：

（一）实行家庭联产承包责任制以来享有土地承包经营权，属本区农业户口且户口、生产生活在本村的；

（二）属本区农业户口，且因合法的婚姻、收养关系户口迁入本村的；

（三）属本区农业户口，且根据国家移民政策户口迁入本村的；

（四）法律、法规规定的其他情形。

村民建房用地人数的计算方法，按照本办法第二十五条规定执行。

第十二条（建房条件）

符合下列条件之一的农户，可以对原有住宅进行改建、翻建或者易地新建：

（一）该户已使用的宅基地总面积未达到本办法的宅基地总面积标准的；

（二）按照村镇规划调整宅基地，需要易地新建的；

（三）原有住房属于危险住房，需要易地新建或者在原址翻建的；

（四）原有住房因自然灾害等原因灭失，需要易地新建或者在原址翻建的；

（五）法律、法规规定的其他情形。

前款中的危险住房，是指根据我国危险房屋鉴定标准的有关规定，经本市具备资质的专业机构鉴定危险等级属C级或D级，不能保证居住和使用安全的住房。

第十三条（禁止建房的情形）

具有下列情形之一的农户，不得申请宅基地进行新建，或者对原住房进行改建、扩建或者翻建：

（一）拥有多处宅基地的；

（二）已有宅基地上存在违法用地、违法建筑等情况，未按照相关规定完成整改的；

（三）将原有住房出售、赠与他人，或者未经有关部门许可将原有住房改为经营场所的；

（四）离婚户对宅基地及住房权益未处置完毕的或离婚一方自愿放弃法定应得婚姻房产权利，而无房为由的；

（五）已享受动迁补偿安置或者已参加集体建房的；

（六）不符合分户条件的；

（七）法律、法规规定的其他情形。

第十四条（用地分户）

（一）用地分户申请人必须与家庭成员协商一致后，方可办理分户。

（二）同户居住人口中有两个或两个以上农业户口子女的，其中一人结婚后可以用地分户；户内有两个未婚农业户口子女的，其中一人已达到结婚年龄，要求分户建房，虽然符合分户条件，但不作为建房审批优先考虑对象；

（三）不符合分户建房条件的农户不得办理建房用地分户。为确保农村集体经济组织成员的住房用地面积，不得将原有住房用地面积分配给非本农村集体经济组织成员后，再申请增补建房用地面积；

（四）符合分户建房条件要求分户建房的农户，原有宅基地使用证或建房批准文件中的面积拆分，应由区农业农村委委托乡镇人民政府按有关规定办理，并报区农业农村委审核确认及备案。

第十五条（村级审查程序）

符合宅基地申请条件的农户，以户为单位向所在村级组织提出宅基地和建房申请。

村级组织接到农户建房申请并初审后，应当在本村范围内将农户成员人数、建房位置、宅基地和建筑占地面积、建筑方案等相关信息张榜公布，公布期限不少于 30 日。

公布期间无异议的，村级组织应当在申请表上签署意见后，连同建房申请人的宅基地使用承诺书和书面申请报送乡镇人民政府；公布期间有异议的，村级组织应当召集村民代表或集体成员代表会议讨论决定。不符合条件的应当予以退回。

第十六条（行政审批程序）

各乡镇人民政府对村级组织报送的申请表和建房申请人的书面申请进行统一集中受理，负责审查申请人和用地人数是否符合资格条件、宅基地面积是否符合标准、宅基地和建房申请村级公示程序是否履行到位、用地是否符合宅基地合理布局要求、用地建房是否符合国土空间规划和用途管制要求、建房层数及高度等是否符合规定标准、建房图纸是否符合法定要求、房屋结构是否符合安全标准、建筑形态是否符合本地区风貌管控要求等。

综合各有关部门意见，经乡镇宅基地管理联席会议审议后，由乡镇人民政府对农户宅基地申请作出审批决定，合并发放农村宅基地批准文件和乡村建设规划许可证，同时应当核定竣工期限，竣工期限一般为 1 年，最长不超过 2 年。乡镇人民政府应当在接到村级组织报送的申请审批表和建房申请人的书面申请之日起 30 日内完成审批，不符合条件的应当予以退回。

各乡镇应当将农户建房的审批结果张榜公布，接受群众监督。

第十七条（宅基地范围划定和开工查验）

经批准建房的农户应当在开工前向各乡镇政府申请划定宅基地范围。各乡镇工作负责部门在5日内到现场进行查验，实地丈量批放宅基地，确定建房的平面位置、层数、高度和标高。

农户应当严格按照用地批准文件、乡村建设规划许可证和施工图纸的要求进行施工。

第十八条（施工图纸）

农户建房应当由乡镇人民政府所聘请的乡村建筑师为农户进行专业设计以及提供相关技术咨询服务，或者使用具备资质的设计单位设计或经其审核的施工图纸。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。

第十九条（施工队伍）

农户建房应当选择具有相应专业能力的施工队伍。施工队伍中应当配备符合规定的质量员、安全员。

第二十条（质量和安全监督）

建房前，农户应当与施工队伍签订建房协议，并约定质量和安全责任。

建房过程中，乡镇人民政府应当建立铭牌制度、公示建房基本信息，落实质量安全专管人员，对农户建房实施质量和安全监督，也可以委托符合条件的第三方质量安全管理机构实施质量和安全监督。

第二十一条（配套设施）

乡镇人民政府应当配套完善农村居民点内道路、路灯、雨污水处理、生活垃圾分类处置、通讯等公共服务配套设施。

第二十二条（竣工验收）

农户建房完工后，应当向乡镇人民政府申请验收。乡镇人民政府在接到申请后的5日内，由乡镇人民政府工作负责部门组织相关部门进行现场验收，实地检查农户是否按照批准要求建设住房，并出具《农村宅基地和建房（规划许可）验收意见表》。通过验收的农户，可以向不动产登记部门申请办理不动产登记。

对《乡村建设规划许可证》核发2年以上，新建房屋事实上已竣工后居住的，乡镇人民政府可以直接进行竣工验收，并对原宅基地上的建筑物、构筑物和其他设施及时组织整理平复。

经验收符合规定的，乡镇人民政府应在15个工作日内将验收情况分别报区农业农村委和区规划资源局备案。

第三章 集体建房

第二十三条（农村集体建房）

乡镇人民政府、村集体经济组织实施集体建房按《上海市农村村民住房建设管理办法》有关条款执行。

第四章 相关标准

第二十四条（用地面积、建筑占地面积和建筑面积标准）

农户建房的用地面积、建筑占地面积和建筑面积按照下列规定计算：

(一) 5 人户或者 5 人以下户的宅基地总面积不超过 140 平方米，其中建筑占地面积不超过 90 平方米，建筑面积不超过 180 平方米。

子女已办理农村村民住房建设用地且已办理分户（以合法有效的宅基地使用证或者建房批准文件计户）的 2 人及以下的农户，通过农民相对集中居住多层上楼模式，保障其居住权，建筑总面积控制在 60 平方米至 80 平方米以内。

(二) 6 人户及 6 人以上户的宅基地总面积不超过 160 平方米，其中建筑占地面积不超过 100 平方米，建筑面积不超过 200 平方米。

集体建房的用地标准参照农户建房的用地标准执行。

第二十五条（建筑占地面积的计算标准）

农户建房的建筑占地面积按照下列规定计算：

(一) 室外有顶盖、有立柱的走廊的建筑占地面积，按立柱外边线水平面积计算；

(二) 有立柱的阳台、内阳台、平台的建筑占地面积，按立柱外边线或者墙体外边线水平面积计算。

无立柱、无顶盖的室外走道和无立柱的阳台不计建筑占地面积，但不得超过批准的宅基地范围。

第二十六条（用地人数的计算标准）

农户申请建房用地的人数，按照该户内符合第十一条规定的人数计算。

2001年1月1日以后出生，父母至少一方为农业户口的本集体经济组织成员，其本人城镇居民户口地址以及生产、生活在本村的人员，可以计入户内。领取本市《独生子女父母光荣证》或《独生子女证》的独生子女，按2人计算。户口暂时迁出的现役军人（武警）、在校学生、服刑人员，可以计入户内。土地换保障的人员，户内有部分成员具备宅基地资格权的，可以计入户内。

农户内在本市他处已计入批准建房用地人数的人员，或者因宅基地征收（拆迁）已享受补偿安置的人员，不得计入用地人数。

第二十七条（用地程序和标准）

原址改建、扩建、翻建住房或者按规划易地新建住房的，均应当办理用地手续，并按本办法规定的用地标准执行。

第二十八条（间距、层数和高度等其他标准）

村镇规划对农户建房的间距、层数和高度标准有规定的区域，按照村镇规划执行。

村镇规划尚未编制完成或者虽已编制完成但对农户建房的间距、层数和高度标准未作规定的区域，间距、层数由乡镇人民政府按照实际情况确定；房屋屋脊总高度不得超过10米，并取消农业辅房。

第二十九条（已批未建的处置）

本办法执行前，已取得用地批准文件，尚未办理乡村建设规划许可证的以及乡村建设规划许可证在规定期限内未建设的申请建房户，按照现行办法执行。

第五章 法律责任

第三十条（乡镇人民政府的监督管理）

乡镇人民政府要严格按照相关要求，规范农户住宅用地及建设的审批和具体管理工作，依法履行职责，确保审批程序公开、公平、透明。

乡镇人民政府要加强对宅基地申请、审批、使用的全程监管，指导村级组织完善宅基地民主管理程序。要全面落实宅基地申请审查到场、批准后丈量批放到场、住宅建成后核查到场等“三到场”要求。要经常性地开展农村宅基地动态巡查，建立健全宅基地协管员制度，及时发现和处置涉及宅基地的各类违法行为，防止产生新的违法违规占地现象。

第三十一条（农村村民非法占地建房的处罚）

依据《土地管理法》的有关规定，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，由区农业农村委依法查处其宅基地违法违规行为，同时区农业农村委可以按照有关规定依法委托乡镇人民政府行使宅基地违法违规行为的行政执法权。

第三十二条（违反规划管理的处理）

未依法取得乡村建设规划许可证或未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的，由乡镇人民政府依据《城乡规划法》有关规定，责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，依法予以拆除。

第三十三条（行政复议和诉讼）

当事人对具体行政行为不服的，可以依法申请行政复议，或者依法向人民法院提起诉讼。

第三十四条（执法者违法违规行为的追究）

有关行政管理机关应当依法履行职责，严格依照法定程序办理村民建房审批手续，不得假借各种名义收取费用。

有关行政管理机关的工作人员违反规定，玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、收受贿赂、侵害农村村民合法权益的，由有关部门依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六章 附则

第三十五条（应用解释部门）

区农业农村委、区规划资源局（区集中居住办）、区建设管理委依据各自职责，可以对本办法的具体应用问题进行解释。

第三十六条（施行日期）

本办法自 2021 年 月 日起实施，有效期 5 年。2019 年 8 月 1 日区人民政府印发的《崇明区农村村民住房建设管理规定》同时废止。