

厦门市人民政府文件

厦府规〔2024〕4号

厦门市人民政府关于 进一步加强农村宅基地和 村民住宅建设管理的实施意见

各区人民政府，市直各委、办、局，各开发区管委会：

为进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理，保障农村村民合理居住需求，有效改善提升农村人居环境，根据有关法律、法规、规章和《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）等文件的规定，结合本市实际，制定本意见。

一、坚持规划引领

（一）严格规划实施管理。农村村民住宅建设审批应当以国

土空间总体规划、村庄空间管控规划、村庄规划、详细规划为依据，按照“先规划、后审批、再建设”的原则审批农村村民住宅，对确需选址位于国土空间总体规划或村庄规划确定的建设用地范围外的农村村民住宅用地，应当组织论证，依法申请规划调整。

（二）强化住宅分区管控。依据本市村庄空间管控规划划定的农村村民住宅禁建、限建、适建村庄，实行区域分类管控、分类审批。市资源规划局会同各区定期对村庄空间管控规划实施进行评估，并结合村庄分类成果，适时提出调整禁建区、限建区、适建区范围的意见和建议，报市政府研究。

1. 禁建区。禁建区指依据本市村庄空间管控规划划入禁建的村庄范围。禁建区内不再审批新建农村村民住宅。禁建区内经鉴定属于D级危房，对列入近期拆迁计划的，或虽未列入近期拆迁计划但位于自然保护地核心保护区、生态保护红线等管控范围内且权属清晰的，实行提前安置；未列入近期拆迁计划且权属清晰的，对除自然保护地核心保护区、生态保护红线等管控范围以外的其他区域可以实行原址翻建，并严格限定翻建条件和程序；属于D级危房，确无安置房源或无法解决其住房困难等特殊情况的，由区政府通过“一事一议”的方式解决村民合理的住房需求。需整村搬迁的，按照搬迁改造规划实施安置。禁建区内符合“一户一宅”的，由区政府通过提前安置等方式合理解决村民住房需求。

2. 限建区。限建区指依据本市村庄空间管控规划划入限建的

村庄范围。限建区内不再审批新增建设用地用于农村村民住宅建设，允许利用旧宅基地原址翻建、盘活利用存量土地建房或通过建设公寓式村民住宅小区保障村民住房需求。

3. 适建区。适建区指本市村庄空间管控规划中除禁建和限建以外的其他区域。适建区内可以申请新建农村村民住宅和旧房原址翻建、改扩建。适建区内利用村庄内部旧宅基地、零星空闲地新建农村村民住宅，以及受地形等特殊因素制约的山区村庄，可以申请村民独立建房；新增成片农村村民住宅实行“统一规划、统一配套、统一分配”方式集中联合建设；城镇化水平较高、宅基地供需矛盾突出的村庄，鼓励集中建设公寓式村民住宅小区，增加村民住宅有效供给。

各区可以根据本区实际在禁建区、限建区实行提前安置。提前安置细则由区政府另行制定。符合保障性住房申请条件的村民可以根据个人意愿申请保障性住房。已享受保障性住房的村民申请宅基地的不予批准，但仍享有农村集体经济组织成员的其他权利。

责任单位：集美区、海沧区、同安区、翔安区人民政府（以下简称相关区人民政府），市资源规划局、农业农村局、住建局、文旅局等部门按职责分工落实。

二、优化规范审批

农村宅基地审批适用于异地新建、原址翻建、改扩建村民住

宅。镇（街）要统筹组织镇（街）自然资源、建设、农业农村、城管执法等工作力量开展农村宅基地和村民住宅建设管理工作，按照国家、省的要求，全面落实“一窗收件、一站服务、一次审批”的审批机制。

（一）严格申请对象资格条件

1. 严把审核关。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（街）、村庄规划区内申请用于建造自住住宅的集体建设用地。要严格宅基地申请对象资格条件，充分应用农村集体产权制度改革农村集体经济组织成员资格认定和农村宅基地及农房利用现状调查成果，加强对宅基地申请对象身份、住房现状、旧宅处置方式等资格条件的审核把关。

2. 严格落实“一户一宅”规定。农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地面积不得超过规定标准。农村村民应当严格按照批准用地面积和乡村建设规划要求建设住宅，禁止未批先建、超面积占用宅基地。经批准易地建造住宅的，应当严格按照“建新拆旧”要求，将旧宅基地交还村集体。对历史形成的宅基地面积超标和“一户多宅”等问题，要按照有关政策规定分类进行认定和处置。人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的区域，在充分尊重农村村民意愿的基础上，可以采取的措施，按照规定标准保障村民实现户有所居。

市农业农村局指导相关区政府按照“以成员认定、以户取得”

原则，进一步完善“一户一宅”认定标准，细化以户为单位分配取得农村宅基地的具体条件和操作办法。

（二）完善审批管理流程

农村宅基地审批应当遵循公开、公平、公正的原则，统一受理、联动审批、统一公布，接受社会监督。

1. 规范村级审查。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，向所在地村集体经济组织或村（居）民委员会（以下统称村级组织）提出宅基地用地建房书面申请，村级组织依法组织成员（村民）会议或成员（村民）代表会议集体讨论，对宅基地申请对象申请资格条件进行审议，重点审查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，有无影响宅基地分配公平公正行为，有无影响相邻权利人利益，旧宅处置方式是否符合要求等。审议结果形成会议纪要，集体讨论同意申请对象申请的，公开征求本集体经济组织成员或本村村民意见。在15个工作日内无人提出异议或异议不成立的，村级组织应当在《农村宅基地和建房申请审批表》中签署意见，连同会议纪要、公示和申请人承诺书、相邻权利人意见等材料报送镇（街）。

2. 规范镇（街）审批。宅基地审批服务事项入驻镇（街）便民服务中心。镇（街）可运用农村宅基地审批管理平台规范开展

审批管理，实行一个窗口对外受理，多部门联合实地踏勘、联合审查审批、联合现场验收，方便农村群众办事。

镇（街）要公布办理流程和要件，明确材料审查、现场勘查等各环节的岗位职责和办理期限。镇（街）收到宅基地申请材料经初核后符合要求的，应当出具《受理通知书》，并及时组织镇（街）自然资源、建设、农业农村等工作力量开展联合审查。镇（街）根据联审结果依法作出审批决定，同意利用旧宅基地或存量建设用地建设的，应当自作出决定之日起10个工作日内核发《乡村建设规划许可证》和《农村宅基地批准书》，在镇（街）便民服务中心公布，并组织力量到实地放样，划定四至范围，村民与施工方出具建房质量安全承诺书、施工合同、工匠培训合格证书或设计、施工单位资质等材料后即可开工建设。对农村既有自建房改扩建（含加层），要符合本市现行用地标准，经结构安全性鉴定后，应当委托有资质的单位进行设计和施工，依法进行审批后，方可开工建设。镇（街）要建立农村自建房质量安全提醒制度，发放农村自建房质量安全常识“一张图”，推广农村建房通用图集，规范村民建房“带图审批”。建立宅基地用地建房审批管理台账，有关资料归档留存，及时将审批情况报送区级资源规划、建设、农业农村等部门备案，并将宅基地矢量数据按程序纳入“多规合一”业务协同平台。

村民自取得《乡村建设规划许可证》之日起1年内实施住宅

建设；确需延期的，应当在规定的期限届满前 30 日内向镇（街）提出申请，延长期限不得超过 1 年。镇（街）在接到村民住宅竣工申请 5 个工作日内组织镇（街）农业农村、自然资源、建设、城管执法等工作力量到场验收，实地审查村民是否按照批准的用地面积、四至等要求使用土地，建筑层数和层高、建筑面积、建筑风貌等是否符合要求。农村村民自建房未经竣工验收合格的不得交付使用。通过验收的，镇（街）出具《农村宅基地用地和建房验收意见》，农村村民凭此验收意见及其他相关材料向不动产登记部门申请办理不动产登记，供电、供水部门凭验收意见安装正式水电设施；未通过验收的，由镇（街）下达整改通知书，限期整改。

3. 规范部门审查。联合审查工作中，国土空间规划审查主要包括拟用地的用地位置是否符合国土空间规划、用途管制等要求，拟建层数和层高、建筑面积是否符合规定；用地审查主要包括拟用地的用地面积、用地权属和地类性质是否符合规定；农房建设审查主要包括建筑风貌是否符合规定；建房方案是否选用村镇住宅建设通用图集，自行设计的，方案是否委托有资质的单位或具备注册执业资格的设计人员编制，由设计单位或设计人员绘制的设计图，是否包括正、背、左、右四面立面图、剖面图、分层（含屋顶）平面图；宅基地资格条件审查主要包括申请对象的资格条件、旧宅处理方式等是否符合规定要求，是否依法召开村级组织

会议审议，村级组织的意见、会议纪要、公示材料和《农村宅基地使用承诺书》等材料是否齐全。此外，宅基地审批涉及林业、水利、交通、电力、文物保护等单位的，应当同步征求相关单位意见。

责任单位：相关区人民政府，市农业农村局、资源规划局、住建局、执法局、数据管理局、市政园林局、交通局、文旅局、国网厦门供电公司等部门按职责分工落实。

三、加强村民住宅建设管理

农村村民住宅需求可以通过公寓式村民住宅小区、集中联建住宅、保障性住房、提前安置、独立建房等方式保障。

农村村民按照规定申请宅基地，并依法办理独立用地及乡村建设规划审批进行独立建房的，村民住宅建设的宅基地面积应当控制在 90 平方米以内，层数控制在 3 层以内，建筑面积控制在 270 平方米以内；对因宅基地面积受限，宅基地用地建房面积小于 80 平方米的，层数控制在 4 层以内，建筑面积控制在 300 平方米以内；对家庭人口超过 6 人、人均建筑面积不足 50 平方米、无法取得新增宅基地的家庭，在承诺分户后不再申请新增宅基地、且符合村庄规划的前提下，允许其分户后可利用旧宅基地合并一户申请原址翻建成单元式住宅，宅基地面积应当控制在 100 平方米以内，层数控制在 4 层以内，分户后每户住宅建筑面积控制在 200 平方米以内。独立建房宅基地面积原则上不应小于 60 平方米，

因宅基地面积有限的可以采取多户联建住宅，由符合“一户一宅”资格条件的两个或以上家庭户各自申请建房，使用共同建设方案，具备独立使用功能（可以公用楼梯），空间界限清晰，同时审批、施工建设、竣工验收，独立办理不动产登记。

农村村民住宅建设应当符合本市相关规划建设要求，包括：

1. 可结合各区村庄风貌管控实际，设置坡屋顶或平屋顶。设置坡屋顶的，起坡点不得高于顶层屋面 0.5 米，坡屋顶高度不得高于 2.2 米（顶层屋面至坡屋顶结构面层最高点位置），不计入建筑层数、不计算建筑面积。2. 建筑外立面应当同步装修，不能为裸房，因经济受限的应当采用涂料、水泥砂浆等进行基本装修，建筑风格样式应当体现地方特色。3. 底层允许建设架空层作为停车位或其他使用空间，可以有围护结构，层高不得高于 2.2 米（架空层地面与上层楼面之间的垂直距离），不计入建筑层数、不计算建筑面积。严禁以任何方式变相增加层高，镇（街）在村民住宅建设过程中、竣工验收后，发现擅自下挖架空层变相增加层高等情形的，移送执法部门依法处理。对批建 3 层的农村住宅，总高度应当控制在 14 米以内（按室外地面至坡屋顶结构面层最高点位置，下同），未设置架空层的，总高度应当控制在 11.8 米以内。对批建 4 层的农村住宅，总高度应当控制在 17 米以内，未设置架空层的，总高度应控制在 14.8 米以内。4. 新建村民住宅均应当设置疏散楼梯。5. 新建村民住宅均应当同步设置三格化粪池，实行雨

污分流。

镇（街）要加强对农村宅基地和村民住宅建设申请、审批、建设、验收的全程监管，实行村民住宅建设“四到场”制度，即农村宅基地申请审查到场、批准后丈量批放到场、施工关键节点巡查到场、村民住宅竣工验收到场；建立村民住宅建设公示制度，村民住宅建设现场须悬挂施工公示牌。鼓励有条件的设置建房信息查询二维码。加强村民住宅建设质量安全管理，建立健全农房建设安全巡查制度，及时发现问题，督促整改到位，未完成整改的，不得进入下一道工序施工。

农村村民住宅建设一定规模以上（4层及4层以上或者集中统建的），应当委托有资质的设计单位或者具备注册执业资格的设计人员编制建房方案，由具备相应资质的施工企业承接施工，对集中统建的农村住房项目应当依法办理相关建设手续，其质量安全管理由区建设主管部门负责纳入工程质量安全监督体系；一定规模以下的可由建房村民自行选择农村建筑工匠或具备相应资质的施工企业承接施工，其质量安全管理由镇（街）负责。农村住宅施工质量和安全由建房村民和参与建设各方共同负责。

农房建设应当符合本市村庄建设风貌管控要求，不符合建筑风貌管控要求的，镇（街）不得出具农村宅基地用地和建房验收意见。鼓励通过村规民约方式，在村集体内部探索建立农村村民个人信用体系，与旧宅翻建、新宅基地申请等挂钩，促进建筑风

貌管控和“建新拆旧”落实到位。

责任单位：相关区人民政府，市住建局、农业农村局、资源规划局、执法局等部门按职责分工落实。

四、规范完善旧宅基地管理

严格落实“一户一宅”，强化“建新拆旧”管理。易地新建住宅先拆后建的，优先安排宅基地；先建后拆的，村（居）民应当与镇（街）、村级组织签订三方协议并作出承诺，新建住宅竣工后，须在6个月内将旧宅自行拆除或交村级组织处理，旧宅基地退还村级组织；未按照协议约定拆除旧宅、退还旧宅基地的，镇（街）应当督促村（居）民自行拆除，经催告仍不履行的，由镇（街）、村级组织向人民法院提起诉讼后依法申请强制执行。拆除旧宅、退还旧宅基地前，不予办理新建住宅的不动产登记手续。

（一）规范农房原址翻建

利用旧宅基地进行原址翻建可以放宽原有人均住宅建筑面积60平方米限制，但应当符合国土空间规划、“一户一宅”、本市现行宅基地面积及建筑面积的控制标准。翻建应当取得《乡村建设规划许可证》，并依据翻建审批的宅基地面积重新核发《农村宅基地批准书》，超出审批面积的宅基地应退还村集体。资源规划部门要加强翻建农房不动产登记变更及乡村规划政策指导，严格用地权属和地类性质审查。

（二）加强农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用

各区和相关部门要守牢政策底线，因地制宜对合法取得、权属清晰的农村闲置宅基地和闲置住宅进行盘活利用。鼓励农村村民、返乡人员以及经营主体通过自营、出租、合作等多种方式有序发展适宜的乡村产业项目。鼓励村级组织统一盘活农村闲置宅基地和闲置住宅。

1. 宅基地退出方式

（1）无偿收回。村级组织可依法无偿收回申请异地新建和公寓式村民住宅等集中安置村民的旧宅基地、农户消亡且无人继承的农村闲置宅基地以及其他应当依法收回的宅基地。农村村民退出的宅基地，由所在的村级组织上报镇（街）审核批准后，依法办理集体土地使用权的注销登记手续。

（2）有偿退出。鼓励农村村民本着自愿原则退出旧宅基地，可以与村级组织协商确定回购价格，也可以与村级组织共同委托有资质的专业机构评估回购价格。该回购价格包括农村闲置宅基地使用权及其地上附着物的补偿。

（3）依法转让。允许村民在满足自身住房需求的前提下，将宅基地使用权及房屋所有权转让给本集体经济组织的其他有宅基地申请资格的村民，转让后再申请宅基地和保障性住房，不予批准。

鼓励属地政府或村级组织等依法通过流转、征收等方式取得属于文物建筑的农民房屋及其宅基地使用权。农村闲置宅基地的

收回、退出应当签署相关协议，应当及时办理农村闲置宅基地使用权注销登记。

2. 旧宅基地使用

镇（街）应当组织各村（居）委会做好旧宅基地收回工作。在符合规划的前提下，鼓励村（居）委会整合退出的宅基地按规定提供给村民用于村民住宅建设。有偿退出及使用方案由村（居）根据实际情况，“一村一案”的方式制定方案，按照“四议两公开”程序议事决策并报镇（街）同意后执行。

采取自营、出租、合作等方式发展乡村产业项目的村民住宅，不改变农村宅基地集体所有权性质，不改变房屋所有权权属；未经镇（街）批准不得原址翻建、改扩建。

责任单位：相关区人民政府，市农业农村局、资源规划局、住建局、执法局、文旅局等部门按职责分工落实。

五、严格监督管理

（一）明晰部门职责。农业农村部门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、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同级资源规划部门；参与编制国土空间规划和村庄规划。资源规划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，满足合理的宅基地需求；依法办理农用地转用审查和规划许可等相关手续；负责农村村民住宅不动产登记等工作；加强村庄建筑风貌管控和建设规划引导。住建部门负责指导农村住宅质量安全；负责组织编制、推广村镇住宅建设通用图集用于指导住宅建设单体设计，开展村镇建设业务骨干和农村建筑工匠培训；负责农村村民申请家庭保障性住房配租、配售管理。城市管理行政执法部门负责根据《厦门经济特区城市管理相对集中行使行政处罚权规定》，行使城乡规划管理方面法律、法规、规章规定的行政处罚权，以及土地管理方面法律、法规、规章规定的对在非法占用的土地上新建建筑物、构筑物、设施的行政处罚权。文旅部门负责指导属于文物类农村村民住宅保护和管理。

（二）加强协调配合。各相关部门要做好国土空间规划、村庄规划、宅基地用地规模指标、农村权籍调查数据、宅基地确权登记办证等信息共享互通，共同做好农村宅基地审批管理与监管工作。区政府要建立健全农村宅基地管理网格化和动态巡查制度，依法组织力量开展农村用地建房动态巡查，成立由城管执法、资源规划、住建、农业农村等部门组成的联合巡查组，不定期对农村住房建设管理工作开展巡查，建立健全动态巡查责任依法追究制度，畅通信访举报渠道，坚决遏制非法占地违法建房行为；可结合本辖区实际，完善农村宅基地和村民住宅建设管理的实施细

则，并将农村村民申请住宅建设涉及的测量、放线等费用纳入本级财政预算，可在涉农等相关资金中安排部分资金用于贴息支持村民住宅建设。镇（街）要牵头建立执法联动机制，加强宅基地事中事后监督管理，组织开展农村用地建房实时巡查，及时发现和处置涉及宅基地使用和建房规划的各类违法违规行为，做到早发现、早报告、早制止、早教育、早拆除。发挥村（居）土地协管员作用，协助制止违法违规建房行为。

责任单位：相关区人民政府，市执法局、资源规划局、住建局、农业农村局、文旅局等部门按职责分工落实。

本实施意见由市农业农村局会同相关部门依据职责进行解释。

本实施意见适用于集美区、海沧区、同安区、翔安区，自 2024 年 12 月 1 日起开始施行，有效期 5 年。此前农村宅基地和村民住宅建设管理工作按原规定执行。

厦门市人民政府

2024 年 10 月 25 日

（此件主动公开）

抄送：市委办公厅，市人大常委会办公厅，市政协办公厅。

厦门市人民政府办公厅

2024 年 10 月 28 日印发

