

溧阳市人民政府办公室文件

溧政办发〔2022〕64号

市政府办公室关于印发《溧阳市农村宅基地和建房管理实施细则（试行）》的通知

各镇（街道）人民政府（办事处），溧阳高新区、溧阳经济开发区管委会，天目湖旅游度假区、现代农业产业园管理办公室、市各委办局、直属企事业单位：

《溧阳市农村宅基地和建房管理实施细则（试行）》已经市政府同意，现印发给你们，请结合实际，认真抓好贯彻落实。

（此页无正文）

溧阳市人民政府办公室

2022年11月23日

（此件公开发布）

溧阳市农村宅基地和建房管理实施细则(试行)

第一章 总 则

第一条 【主要依据】为加强农村宅基地和建房审批管理，规范村民住宅建设行为，维护村民合法权益，根据《中华人民共和国土地管理法》、《关于加强和规范农村宅基地管理工作的通知》（苏农经〔2020〕11号）、《溧阳市农村宅基地管理办法（试行）》等要求，结合本市实际，制定本实施细则（以下简称本细则）。

第二条 【适用范围】溧阳市行政区域范围内农村村民在农民集体所有的土地上新建、翻建和改（扩）建住宅及其附属设施（以下统称“村民建房”），适用本细则。

第三条 【基本概念】本细则所称农村宅基地，是指农村村民依法取得的用于建造住宅及其附属设施的集体建设用地，包括住房、附属用房和庭院等用地。本细则所称村民住宅，也称农村住房或简称农房。

第四条 【基本原则】农村宅基地和建房管理坚持依法行政、民主管理，坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线。严格按规划实行土地用途管制，优化城乡空间布局，节约集约利用土地。尊重村集体经济组织的主体地位和农民自主意愿，探索宅基地所有权、使用权、资格权“三权分置”。

第二章 管理职责

第五条 【部门职责】市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，指导农村宅基地合理布局、闲置宅基地和闲置住宅利用；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自然资源和规划部门；参与编制国土空间规划和村庄规划；监督指导宅基地审批管理工作，督促落实属地责任，防止不按规划实施、不按规定审批、不按规定退出原宅基地造成“一户多宅”、不按规定归还流量指标等土地占用失控情况发生，做好发生此类情况后的协调处置工作，对违反农村宅基地管理法律、法规的行为进行监督检查。

市自然资源和规划部门负责国土空间规划（村庄规划）、土地利用计划和规划审核、确权登记颁证等工作，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手续；使用原有宅基地进行农村村民住宅建设的，在符合国土空间规划（村庄规划）及有关规定的情况下，可以办理规划审批。

市住房和城乡建设部门负责指导农村住房建设，完善农房建设有关标准和规范；指导村民建房质量安全、村庄风貌管控和对农村建筑工匠管理，因地制宜编制符合我市实际的农房设

计方案图集供农户选用。

市水利、交通运输、生态环境、财政、民政、公安、综合执法等部门在各自职责范围内做好村民建房管理相关工作。

第六条 【镇村职责】镇人民政府（街道办事处）是农村宅基地和建房管理的责任主体，负责组织编制村庄规划；负责农村宅基地和建房审批工作；负责村民建房开工查验和竣工验收；负责村民建房施工质量安全管理；承担查处农村村民非法占用土地建住宅的主要责任；负责指导村级组织完善农村宅基地和建房民主管理程序，探索设立村级宅基地协管员。

村集体经济组织（村民委员会）要建立村级宅基地协管员制度，在村“两委”干部中明确1人担任村级宅基地协管员，协助开展农村宅基地和建房管理工作。

第七条 【联审机制】镇人民政府（街道办事处）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和建房审批联审联办制度，方便农民群众办事。审批工作由镇（街道）农业农村部门牵头开展，其他相关部门依职能审查审核。

第八条 【协同机制】市农业农村、自然资源和规划、住房和城乡建设、公安等各有关部门要建立协调机制，加强农村宅基地基础信息数据调度和共享，完善全市统一的农村宅基地审批管理信息系统，协同推进村民建房数字化建设和管理。

第三章 村庄分类和建设管理

第九条 【村庄分区管控】落实国土空间规划，优化城乡空间布局，城镇开发边界内，原则上不再审批农村宅基地和建房；城镇开发边界外，依据镇村布局规划对村庄建设实施分类管理。镇村布局规划成果通过编制“多规合一”的村庄规划逐步组织实施。

第十条 【村庄分类管理】镇人民政府（街道办事处）根据国民经济和社会发展规划及年度计划、国土空间规划及城乡建设实际等，在村庄分类及其数量保持稳定的前提下，制定近期房屋征收和村庄搬迁实施计划，对非规划发展村庄制定建设管理优化方案。按以下规定组织推进和实施管理：

（一）编制近期房屋征收和村庄搬迁实施计划，以近3年为期，按照规划实施需要，明确搬迁村庄范围、房屋搬迁规模、搬迁安置初步方案、空间指标平衡方案等，经市相关主管部门审核同意后，列入房屋征收计划储备，并按年度计划上报批准实施。

（二）编制非规划发展村庄建设管理优化方案，应结合村民建房需求，确定其他一般村庄参照规划发展村（“类规划发展村”）、搬迁撤并类村庄参照其他一般村庄（“类其他一般村庄”）管理的村庄名单；纳入参照管理的村庄原则上不超过该村庄分类总数的10%，可一次性确定或分年度确定。经镇村

充分酝酿讨论后，由市相关主管部门组织方案校核和成果审查，上报市人民政府批准执行。

（三）近期拟搬迁撤并的村庄，严格控制新建、翻建和改（扩）建住宅，住房经鉴定存在安全隐患的可申请统一安置，或经镇（街道）同意并批准后，农村村民可自行维修加固。近期不实施搬迁的搬迁撤并类村庄，严格控制新建、改（扩）建住宅，住房经鉴定存在安全隐患的可申请统一安置；不能统一安置的，经镇（街道）同意并批准后，农村村民可自行维修加固，或按规定在原址进行翻建。

（四）其他一般村庄原则上在不新增宅基地，不扩大村庄建设用地范围的前提下，允许按规定新建、翻建和改（扩）建住宅；对于原址翻建和改（扩）建住宅确有困难的，经属地政府同意并批准后可在现状村庄建设用地范围内翻建、改（扩）建住宅（本村异地建房）。规划发展村庄允许依据现状新建、翻建和改（扩）建住宅。经批准参照管理的村庄，其农村宅基地和建房管理按本款规定执行。

（五）非村集体经济组织成员或者已拥有一处宅基地的村集体经济组织成员，因继承或以其他合法方式取得农村宅基地上的房屋，原则上应保持现状，鼓励其以货币化补偿方式退出该宅基地；确系危房存在安全隐患，且符合村庄规划要求的，可申请维修加固。

第十一条 【村庄规划】农村宅基地和建房应当符合国土空间规划、村庄规划，应当充分利用原有宅基地、村内空闲地和未利用土地，严格控制占用耕地，严禁占用永久基本农田。编制村庄规划应当统筹并合理安排宅基地用地，改善农村村民居住环境和条件。

村庄规划应当严格按照程序，进行科学论证和公示，经村委会审议和村民（代表）会议讨论通过后，由镇人民政府（街道办事处）报市人民政府审批。经审批后的村庄规划，向省自然资源部门报备。村庄规划经批准后由镇人民政府（街道办事处）公布实施。

经依法批准的村庄规划应当严格执行，任何单位和个人不得擅自修改。确需修改的，按照法定程序进行。

第四章 农村宅基地和建房审批

第十二条 【用地计划】农村宅基地实行计划管理。新增农村宅基地建设用地指标纳入市、镇土地利用年度计划，镇人民政府（街道办事处）审核村民建房申请，涉及占用农用地的，按照土地利用年度计划，依法办理宅基地占用农用地转用审批手续。

第十三条 【分配原则】农村宅基地分配应当坚持公开、公平、公正原则，优先安排无房、危房、住房困难和因地质灾害等原因住房存在安全隐患的农户。

第十四条 【申请主体】农村村民一户只能拥有一处宅基地。以具备宅基地资格权为前提，农村村民以户为单位申请宅基地；以整村改造方式集体建房的，或统一规划建设新型农村社区，可探索集中申请审批制度。

第十五条 【申请条件】农村村民建房需要新占用宅基地的，应当依法申请，经批准取得宅基地使用权。农村村民申请宅基地条件、户人口计入标准按照我市现行有关规定[《溧阳市农村宅基地管理办法（试行）》（溧委发〔2020〕12号）]执行。

农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，不予批准。

第十六条 【宅基地和建房面积标准】农村宅基地和建房面积标准按照我市现行有关规定[《溧阳市农村宅基地管理办法（试行）》（溧委发〔2020〕12号）、《溧阳市村民建房规划管理暂行规定》（溧政发〔2006〕59号）]执行。农村宅基地标准：坚持“按人分配、按户控制”原则，按建筑占地面积计量。户人口三人以下（含三人）的，每户建筑占地面积不得超过100平方米；户人口超三人的，每增加一人可增加建筑占地面积30平方米，但每户建筑占地最多不得超过180平方米。农民改（扩）建住宅，新占地面积应当连同原有宅基地面积一并计算。村民建房人均住宅建筑面积标准：中心城区规划控制区域（城镇开发边界）内按40平方米控制；建制镇区规划控制区

域（城镇开发边界）内按 50 平方米控制；其他区域按 60 平方米控制。

镇人民政府（街道办事处）在审批农村宅基地和建房时，应按现行规定面积标准核定宅基地和建房面积：

（一）农村村民现有宅基地和住宅建筑面积在现行规定面积标准（按户控制面积标准）之内，但不能满足居住需求的，在申请异地新建或原址翻建、改（扩）建住宅时，可申请核增面积。

（二）农村村民现有宅基地和住宅建筑面积超过现行规定面积标准（按户控制面积标准）的，在申请异地新建或原址翻建、改（扩）建住宅时，应按现行规定面积标准核减面积。

第十七条 【审批程序】农村宅基地严格实行“农民申请、村级审查、镇级审批、市管转用”审批制度。按以下程序实施：

（一）农民申请。符合农村宅基地申请条件的农户，以户为单位向村集体经济组织（村民委员会）提出宅基地和建房（规划许可）书面申请。申请须载明申请理由、申请户家庭信息、现有宅基地及农房情况、拟申请宅基地及建房情况等内容，并填报《农村宅基地和建房申请表》、签署《农村宅基地使用承诺书》，提交身份证明、农房设计图等相关申请要件。

（二）村级审查。村集体经济组织（村民委员会）收到农户申请后，重点审查提交的材料是否真实有效、拟用地建房是

是否符合国土空间规划（村庄规划）、是否征求了用地建房相邻权利人意见、外观风貌是否符合村庄规划相关要求等，审查时限 5 个工作日。审查并经会议讨论通过的，将申请户家庭信息、现有宅基地及农房情况、拟申请宅基地及建房情况等在本村集体经济组织范围内进行公示，公示期不少于 5 个工作日。公示无异议或异议不成立的，由村集体经济组织（村民委员会）签署意见，在 5 个工作日内将相关材料报送所在镇人民政府（街道办事处）。

（三）镇级审批。镇人民政府（街道办事处）应当自收到宅基地和建房申请资料之日起，在 5 个工作日内组织各联审部门进行实地查勘和审查申请人是否符合条件、拟用地是否符合规划和地类等。

对符合条件的，原则上在 20 个工作日内分别作出处理：对拟使用原有宅基地、农村存量集体建设用地、村内空闲地、荒坡地、废弃地和未利用地建房的，由镇人民政府（街道办事处）审批，报市农业农村、自然资源和规划、住房和城乡建设部门备案；涉及林业、水利、电力等部门的要及时征求意见，相关部门应在 10 个工作日内签署意见并函告镇人民政府（街道办事处）。涉及占用农用地、林地的，应当先依法办理农用地、林地转用审批手续。

镇人民政府（街道办事处）根据各部门联审结果，对农村

宅基地和建房申请进行审批，出具农村宅基地和建房批准书，并将审批结果以适当方式公开。

材料不齐全的，书面通知村集体经济组织（村民委员会）和申请人限期补正，逾期不补正的，视为撤回申请。

第十八条 【开工查验】农村村民在取得农村宅基地和建房批准书后，方可开工建设。经批准用地建房的，应当在开工前向镇人民政府（街道办事处）或授权的牵头部门申请划定宅基地用地范围，镇人民政府（街道办事处）应在2个工作日内组织各联审部门到现场进行开工查验，实地丈量批放宅基地，确定建房位置。

第十九条 【延期、变更】农村村民应自取得农村宅基地和建房批准书之日起六个月内实施住宅建设，六个月内未开工且确需延期实施的，经镇人民政府（街道办事处）批准可延期不超过六个月。逾期不建设且未申请延期，或者申请延期未获批准的，原农村宅基地和建房批准书自动失效。

村民住宅建设应当严格按照批准的位置、建筑面积、层数、高度和四至范围进行施工，不得擅自变更或扩大建设；确需变更的，应当经原审批机关同意，并办理变更手续。

第二十条 【竣工验收】村民建房完工后六个月内，应当向镇人民政府（街道办事处）申请竣工验收（核实）。镇人民政府（街道办事处）自收到申请之日起10个工作日内，应组织

相关部门实地检查农户是否按照批准面积、四至等要求使用宅基地，是否按照批准面积和规划要求建设住房，符合批准规定要求的，依法完成验收手续，并出具《农村宅基地和建房验收意见表》。通过验收的，农户可以向不动产登记机构申请办理不动产登记。

第二十一条 【旧房拆除】村民建房经批准异地新建的，应严格按照“建新拆旧”要求，在竣工验收前自行拆除旧房。原有宅基地交由镇人民政府（街道办事处）或村集体经济组织调配安排使用，需要复垦的，由镇人民政府（街道办事处）负责组织复垦。

第二十二条 【台账管理】镇人民政府（街道办事处）建立农村宅基地和建房审批管理台账，有关资料归档留存，每季度末将审批情况报市农业农村、自然资源和规划、住房和城乡建设等部门备案。

第五章 村民住宅建设管理

第二十三条 【基本要求】村民建房应当遵循节约用地、因地制宜、保障安全、保护环境的原则，尊重村庄自然地理特征、地形地貌特点和传统肌理特色，彰显当地独特的自然山水和历史文化风貌。村民住宅设计和建造应体现节能环保原则，满足防风抗震、防灾减灾等的要求。

第二十四条 【建筑基地】村民住宅建筑底层不得超过批

准用地范围。宅基地范围外为村庄公共用地，宅前屋后公共通道、水域绿地、基础设施等应按规划要求建设，不得擅自侵占。未经批准，不得擅自建设地下室。

第二十五条 【建筑形态】村民建房应当符合村庄规划要求，村民住宅建筑层数、层高和建筑面积计算等遵循国家和省、市现行有关标准规范的规定。

低层、多层村民住宅首层（地面层）层高宜控制在 3.6 米及以下。首层（地面层）设计或建设储藏、停车等非住宅用房的，该部分建筑层高不大于 2.2 米，建筑面积可不计入审批的建筑面积，建筑层数不计入审批层数，建筑高度按相关规定纳入建筑总高度计算。

第二十六条 【建筑间距】新建、翻建和改（扩）建村民住宅，其建筑间距管理参照国家和省、市现行有关标准规范（规定）执行。

在现状村庄建成区内新建、翻建和改（扩）建住宅，按照相关技术规定确实有困难的，可适当缩小建筑间距，涉及利害关系人的，应当征得利害关系人同意，且必须满足消防和施工安全等控制要求。

第二十七条 【建筑退让】村民住宅沿城市道路、河道、公路、铁路两侧的，其退让距离应符合日照、消防、抗震、安全的要求，并综合考虑采光、通风、环保、工程管线敷设和文物保护等的要求，同时符合相关规定。其中：

（一）沿交通干道的新建建筑物，按照《市政府关于进一步明确我市城乡规划、建设与管理若干问题的规定》（溧政发〔2017〕65号）有关规定执行，其后退距离为高速公路不少于50米（隔离栅外缘起），国道、省道以及县乡道路一级公路不少于50米（边沟外缘起），其它县乡道路不少于20米。其中，在城市及镇区规划建设用地范围内的路段两侧，其后退距离按城镇规划道路红线退让要求执行。

（二）沿“溧阳1号公路”的，按照《市政府关于进一步明确我市城乡规划、建设与管理若干问题的规定》（溧政发〔2017〕65号）及《溧阳市农村公路管理办法》（溧政规〔2021〕5号）有关农村公路建筑控制区的范围和要求执行。“溧阳1号公路”建筑控制区的范围，从公路用地外缘起向外的距离标准为：县道（一级公路）不少于50米；其他县道、乡道、村道不少于30米。

第二十八条 【质量安全】村民住宅建设应当选择经过建筑技能培训、满足技能要求的农村建筑施工人员（建筑工匠）或者有资质的建筑施工企业施工。村民建房施工质量和安全，由施工方或者施工承包方负责。

建筑施工企业、农村建筑工匠应当按照设计图纸、施工技术标准 and 操作规程施工，在施工中采取安全施工措施，及时发现和消除施工、消防等安全隐患。

第六章 农村宅基地使用、退出和收回

第二十九条 【宅基地的使用】宅基地的使用坚持保障居住、适度放活的原则。农民申请宅基地新建房屋，允许通过有偿方式取得超过按户控制面积标准的土地、建筑面积；农村宅基地制度改革试点范围的行政村内，符合本细则第十六条第（二）项规定，超出部分的宅基地退出后，确实无法复垦或再利用的，可按规定实行有偿使用，且不得超出现有宅基地和住宅建筑面积。宅基地有偿使用按照我市现行有关规定[《溧阳市农村宅基地管理办法（试行）》（溧委发〔2020〕12号）]执行。

第三十条 【宅基地流转和抵押】在户有所居的前提下，允许农村村民将依法取得的宅基地及其地上房屋按规定办理相关手续后，用于自主经营或者流转和抵押。宅基地流转和抵押按照我市现行有关规定[《溧阳市农村宅基地使用权流转管理办法（试行）》（溧政办发〔2021〕75号）、《溧阳市农民住房产权抵押贷款管理办法（试行）》（溧政办发〔2021〕76号）]执行。

第三十一条 【宅基地的退出】宅基地的退出坚持政府引导、农民自愿原则。农村村民可以依法自愿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织整合盘活农村闲置宅基地和闲置住宅。宅基地退出按照我市现行有关规定[《溧阳市农村宅基地自愿退出管理办法（试行）》（溧政办发〔2021〕74号）]执行。

第三十二条 【宅基地的收回】农村宅基地有下列情形之一的，由所在村集体经济组织报经镇人民政府（街道办事处）批准，可以收回宅基地使用权：

（一）因实施规划的乡村公共设施和公益事业建设，需要占用或调整宅基地的；

（二）农村村民依法自愿退出宅基地，符合条件的；

（三）村民建房经批准异地新建的，村民原有宅基地；

（四）农村“一户多宅”的空闲宅基地，房屋已倒塌或房屋主体结构经安全（检测）鉴定不具备居住条件的；

（五）宅基地使用权人消亡，没有合法继承人的；

（六）不按照批准的用途使用宅基地的；

（七）因撤销、迁移等原因而停止使用宅基地的；

（八）法律、法规规定的其他情形。

依照前款第（一）项规定收回宅基地，应当按照现行征地拆迁补偿标准予以补偿；依照前款第（二）项规定收回宅基地，涉及有偿退出的，应当按照规定予以补偿（补助）；符合宅基地申请条件的，可重新安排宅基地。

第七章 监督管理

第三十三条 【规范管理】按照“谁审批、谁管理”原则，建立宅基地申请、审批、使用全程监管制度。镇人民政府（街道办事处）应加强对宅基地批前批后建房过程的监管，严格落

实宅基地批前勘查、开工查验、竣工验收“三到场”制度。落实农村村民建房质量安全的监督管理职责，引导农户与经过建筑技能培训、满足技能要求的农村建筑施工人员（建筑工匠）或具有资质的建筑施工企业签订施工合同，加强农房建设质量、施工安全和施工队伍管理。

第三十四条 【市级监督】市自然资源和规划部门对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查。市农业农村部门对违反农村宅基地管理法律、法规的行为进行监督检查的，适用土地管理法规关于自然资源部门监督检查的规定。

市农业农村、自然资源和规划、住房和城乡建设部门等有关部门建立对农村村民非法占用土地建住宅投诉举报制度，设立投诉举报电话、信箱、电子邮箱等，定期对农村宅基地和建房情况开展监督检查。

第三十五条 【镇级执法】镇人民政府（街道办事处）履行日常巡查、监督管理职责，按照《关于各镇（街道）集中行使农村村民非法占用土地建住宅行政处罚权的实施方案》（溧政发〔2022〕33号）文件规定开展行政执法。依法组织开展农村用地建房动态巡查，及时发现并处置涉及宅基地使用和建房规划的各类违法违规行为；指导村集体经济组织（村民委员会）通过村规民约、合同协议等形式，落实农村宅基地和建房自治管理。

第三十六条 【村级协管】村集体经济组织（村民委员会）应当制定和完善农村宅基地和建房村规民约，指导村民依法实施用地建房活动；建立村级宅基地协管员制度，及时发现和制止违法建设行为，并向镇人民政府（街道办事处）报告。

第三十七条 【处罚处置】农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建设住宅的，依照相关法律、法规的规定予以处罚。

违反本细则规定，农村村民新建住宅竣工后，不按规定拆除原有房屋、退还宅基地的，新建住宅不予办理不动产登记。

第三十八条 【问责追责】有关单位工作人员在农村宅基地和建房管理工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八章 附 则

第三十九条 本细则由市农业农村局、自然资源和规划局、住房和城乡建设局、城市管理局负责解释。

第四十条 本细则自公布之日起 30 日后施行。本细则施行前已批准建房的，按原政策执行。本细则与有关法律、法规和上级规范性文件不一致的，从其规定。新出台法律、法规和政策文件另有新规定的，从其规定。

名词解释

村民建房概念分为新建、翻建、改（扩）建和维修等。

（一）新建：指在新审批的宅基地或原有空闲宅基地上新建设房屋的行为。

（二）翻建：指在现有宅基地范围内，全部拆除原有建筑后，在原建筑四址内，按照现行规定标准建设房屋的行为。

（三）改（扩）建：指在现有宅基地范围内，拆除或部分拆除现状建筑，改变原建筑四址、建筑功能布局，单独或同时改变宅基地面积、建筑面积和建筑高度等建设房屋的行为。

（四）维修：指在现有宅基地范围，对原有房屋局部进行墙体加固、整饰或屋面更新维护。

集体建房是指依据村庄规划，镇人民政府（街道办事处）或村集体经济组织组织农村村民统一实施、集中联合建设村民住宅，农村村民退出原有宅基地。

抄 送：市委各部委办局，市人大办、政协办，市法院、检察院，市人武部。

溧阳市人民政府办公室

2022年11月23日印发
