

仲恺高新区农村宅基地和村民住宅建设 管理工作指引 (试行)

2023 年 11 月

目 录

第一章 总 则	4
第二章 农村宅基地申报审批	6
第三章 农村住宅规划及许可	14
第四章 农村住宅建设管理	18
第五章 农村宅基地和住宅流转与盘活利用	23
第六章 监督管理与法律责任	26
第七章 附 则	28

第一章 总 则

第一条【目的和依据】为贯彻落实《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》等法律、法规和中央及省市有关规定，推进本区农村宅基地和村民住宅建设管理工作，现结合本区实际，制定本工作指引。

第二条【适用范围】仲恺高新区农村村民在农村集体土地上原址翻建、改扩建、有房的异址新建、无房的异址新建农村住宅的规划管理和监督管理，适用本工作指引。

第三条【基本原则和要求】农村宅基地和住宅建设管理坚持贯彻一户一宅、符合规划管控、加强风貌引导、简化审批程序原则，尊重农村公序良俗。农村住宅应当符合安全环保、适用美观的要求，体现本地历史文化、地域特色和乡村风貌。禁止违法占用耕地建房。

第四条【部门分工】建立健全“区级主导、镇（街道）主责、村级主体”的农村宅基地和村民建房管理机制，加强对农村宅基地和住宅建设管理工作的组织领导，统筹协调相关部门、镇（街道）、村级组织依法履行职责。

区农村工作局：负责统筹协调农村宅基地管理与改革工作；组织开展农村集体经济组织成员多头占问题整治，指导镇（街道）开展宅基地分类退出、集体经济组织内部流转试点，规范宅基地资格权审查；联合区自然资源分局组织开展宅基地需求调查；会同区城乡建设和综合执法局、区自然资源分局等督促落实限时办

结制度；优化林地转用报批流程，简化报批材料，提升林地转用审批效率，加大林地转用村民住宅用地供地力度。

区自然资源分局：负责落实国家宅基地农用地和未利用地转用指标保障；做好宅基地农转用审批，优化申报材料及申报程序。指导镇（街道）推进村庄规划优化提升，落实未编制村庄规划的村按《惠州仲恺高新区村庄规划设计通则（试行）》进行规划管理，细化完善可视作符合村庄规划须同时满足“五种情况”的实施细则。指导开展国土空间规划编制工作，统筹保障宅基地用地规模，规范“房地一体”农村不动产日常登记工作。

区城乡建设和综合执法局：负责组织镇（街道）优化农房风貌设计，推动农房风貌、农房质量管控落地；会同区农村工作局、区自然资源分局按照各自职能指导镇（街道）加强对村民非法占用土地建住宅行政执法工作；利用“无人机+高分卫星”加强对农村村民住宅建设的动态监测，指导镇（街道）落实建新拆旧，加快该类建（构）筑物监测图斑的核查处置。

区市场监督管理局、社会事务管理局、公安分局、公用事业办及其他相关职能部门依各自职责协同做好农村宅基地和村民建房管理工作。

第五条【镇（街道）职责】镇（街道）负责开展辖区内农村宅基地现状和需求情况统计调查；指导各村（组）制定农村宅基地和农房建设相关村规民约，明确建设风貌选样，作为宅基地审批的前置条件；依托惠州市农村宅基地管理平台，建立健全“一

个窗口对外，内部联动运行联审联办”的审批工作机制，对农村宅基地进行审核、审批；对违反宅基地管理法律、法规等行为进行监督检查和宅基地违法用地案件执法；负责农村住宅建设质量安全监督管理等工作。

第六条【村民委员会、农村集体经济组织职责】村民委员会、农村集体经济组织应当协助编制村庄规划。负责制定本集体经济组织的宅基地管理制度，完善民主管理程序；对符合宅基地申请条件的人员进行资格审查，形成宅基地申请人准入资格名录库并初步认定急难愁盼住房困难户，报所属镇（街道）复核后备案。负责宅基地日常管理，审查宅基地申请、协助建筑放线、建筑验收等。设立村级宅基地协管员，对农村宅基地违法用地和违法建设进行动态巡查，一经发现违法行为应及时采取措施制止，并报镇（街道）处理。

第七条【宣传引导和社会监督】区有关部门、镇（街道）和村民委员会、农村集体经济组织应当组织开展农村宅基地和住宅建设政策法规的宣传教育。

第二章 农村宅基地申报审批

第八条【一户一宅】农村村民一户只能拥有一处农村宅基地，面积不得超过本工作指引规定的标准。

本工作指引施行前，农村村民一户合法拥有不相连的住宅，占用宅基地面积合计未超过规定面积标准的，不视为一户多宅。

城镇开发边界外人均土地少、不能保障一户拥有一处农村宅基地的村庄和城镇开发边界内的村庄，除急难愁盼住房困难户在原址重建外，一般不再安排单宗分散的农村宅基地，在充分尊重农村村民意愿的基础上，采取货币补偿、异地集中安置、集体建房等措施，保障村民实现户有所居。

第九条【资格入库条件】符合下列条件之一的农村集体经济组织成员可向本农村集体经济组织提出申请，纳入宅基地申请人准入资格名录库，获取新增宅基地审批的准入资格。

（一）户内无宅基地的本村集体经济组织成员且达到法定婚龄的人员；

（二）户内有宅基地的集体经济组织成员，除父母身边留一子女外，其他子女已达到法定婚龄需要分户且其名下无宅基地的人员；

（三）是独生子女的，结婚后可以继续与父母为一户，也可单独立户；

（四）离异后无房一方再婚且配偶无房的人员；

（五）因发生或者防御自然灾害、实施村庄规划、进行乡镇村公共设施和公益事业建设及因征地拆迁项目占用原宅基地且符合宅基地再申请条件，需要搬迁安置的；

（六）法律、法规、规章或者上级文件规定以及村规民约规定的其他情形。

生活不能自理且无人照顾的成年人，已经享受农村五保供养

对象住房保障待遇的，原则上不能作为“户主”申请宅基地。

农村集体经济组织成员按照《广东省农村集体经济组织管理规定》《仲恺区关于集体经济组织成员界定指导意见》和集体经济组织章程进行界定，并纳入成员身份管理系统进行管理，不得出现多头占的情形。

夫妻与未达到法定婚龄子女同住的暂认定为一户，夫妻双方不得单独申请为一户。夫妻双方属于不同的农村集体经济组织成员的，应当结合实际生活居住情况，按照村规民约或当地风俗习惯，在其中一方所在集体申请宅基地。夫妻不得分别多头申请农村宅基地，否则一经查实，必须在一年内自动交回其中一方所申请的宅基地；已经建成住宅的，须在一年内向符合宅基地申请条件的本集体经济组织的其他成员按照建造成本价予以转让，没有完成内部转让的，暂由所在的农村集体经济组织收回托管至完成转让为止。被书面告知一年后拒不执行的，由村民委员会向镇（街道）报告以后按照欺骗取得宅基地的情形依法收回，或由镇（街道）依法责令拆除。

镇（街道）可指导农村集体经济组织根据相关法律、法规、政策规定，结合本地实际，综合考虑年龄、婚姻状况、风俗习惯等因素，确定本村宅基地资格户的具体标准和认定程序。不得以公安机关的分户户籍登记作为取得农村宅基地的前置条件。

第十条【急难愁盼认定标准】急难愁盼的住房困难农户认定标准：

在满足是长期居住在本集体经济组织地域范围内的成员和

名下只有 1 宗宅基地的条件下，且为无房、简易房、危房或属于住房困难农户。

（一）无房是指因自然灾害或其他原因造成原有住房损毁的；

（二）简易房是指砖瓦平房、铁皮房等简陋房屋；

（三）危房是指现有住房经专业机构鉴定安全等级属于无修缮必要的 C 级、D 级的，或已存在明显开裂、倾斜、变形以及削坡建房等情况，存在明显安全隐患的；

（四）住房困难是指符合本区农村宅基地保障条件的，或因住房结构限制、已经获得合法审批但一直处于停建状态等原因导致无法满足日常实际需求的（户内人均住房面积低于 20 平方米以下的）。

以上情况由农户对照条件申报，农村集体经济组织初步核实后，均需由村民委员会（经济联合社）审核确认报镇（街道）复核备案，村书记是数据真实性的第一责任人。通过审批原址重建或改扩建、新建住宅、申请保障房或参与集体建房等途径优先解决其居住需求。

第十一条【不予入库情形】有下列情形之一的，不得纳入本村宅基地申请人准入资格名录库：

（一）不是本村集体经济组织成员的；

（二）本村集体经济组织成员但不符合年龄要求等分户条件的；

（三）将原有宅基地或者宅基地地上房屋出卖、出租、赠与

或者改为经营场所等非生活居住用途后，再次申请宅基地的；

（四）原有宅基地及宅基地地上房屋被依法征收后，已得到住房安置或货币补偿的；

（五）申请人的父母、子女在本村委会范围内的宅基地涉及“一户多宅”或超标准占用宅基地面积尚未合理解决的；

（六）法律、法规、规章或者上级文件规定以及村规民约规定的其他情形。

第十二条【准入资格名录库入库名单排序】在宅基地申请人准入资格名录库的入库名单中，合理确定宅基地分配的优先顺序：

（一）第一顺序：符合一户一宅条件的家庭唯一自住房且经鉴定确认的 D 级危房户；

（二）第二顺序：符合一户一宅条件且因自然灾害或其他原因造成家庭唯一自住房损毁的无房户；

（三）第三顺序：符合一户一宅条件的家庭唯一自住房且经鉴定无修缮必要的 C 级危房户、简易房户、削坡建房等地质灾害隐患点的住户以及符合分户条件但原户内人均居住面积在 20 平方米以下（含 20 平方米）的其他住房困难户；

（四）第四顺序：符合分户条件但原户内人均居住面积在 20 平方米以上，已入库候选但暂无审批宅基地的；

（五）第五顺序：在本村集体经济组织之外有自建房或商品房，或原有宅基地地上房屋被依法征收，原有宅基地权益保留且

不是无房户，已入库候选但暂无审批宅基地的；

（六）第六顺序：符合入库条件的其他人员。

在同一顺序入库人员中，按照需求的紧迫程度和住房困难程度排序，原则上已婚的入库人员优先于未婚的入库人员，婚后有子女的优先于婚后无子女的，婚后子女多的优先于婚后子女少的，家庭人均住房面积少的优先于人均住房面积多的，未婚人员中年长的优先于年幼的。

镇（街道）可以指导村民委员会和农村集体经济组织根据上述排序要求和公平原则，在村规民约中对入库成员排序进行细化完善。

准入资格确认按如下程序操作：由村民对照分户条件和急难愁盼认定标准向所在农村集体经济组织提出申请，由农村集体经济组织进行审核，并将审核情况予以公示。公示结束后由农村集体经济组织召开成员（代表）会议进行逐一审议，并将审议结果再次公示。由基层党组织和村民委员会对准入资格确认的全过程进行监督，并将农村集体经济组织审议通过的名单报镇（街道）复核确认和备案。

第十三条【申请条件】宅基地申请人准入资格名录库内的集体成员符合下列条件之一的，可以以户为单位（以下称农户）依优先顺序申请使用新增农村宅基地：

（一）农户在本集体经济组织没有取得农村宅基地的；

（二）因发生或者防御自然灾害、实施村庄规划及进行镇村

公共设施和公益事业建设，农户需要搬迁安置的；

（三）因危房改造、村庄布局调整，或者取得的农村宅基地面积明显少于限额标准等原因，需异址新建、原址重建、改扩建，且农户不存在一户多宅情形的；

（四）经镇（街道）复核备案的急难愁盼的住房困难农户。

第十四条【宅基地标准】农村宅基地的用地面积及建房按下列标准执行：每处宅基地面积为 120 平方米以下，建筑层数原则上不超过 4 层，总建筑高度不超过 15 米，总建筑面积不超过 480 平方米。各镇（街道）和村（组）可以在不超出以上规定范围的前提下制定具体的面积标准。

第十五条【提交申请】农户申请农村宅基地和规划建房许可应当以书面形式向本农村集体经济组织提出，按要求填报《农村宅基地和建房（规划许可）申请表》、签署《农村宅基地使用承诺书》，并提交身份材料等相关资料。

第十六条【核查程序】农村集体经济组织接到申请后，应当在 5 个工作日内组织对农户申请进行审查。审查内容包括：

（一）资料审查。核对申请人是否属本农村集体经济组织成员，是否具备分户条件和入库资格，是否符合农村宅基地申请条件，是否符合“一户一宅”原则，拟建农村住宅占地面积、层高、楼高是否符合规定，申请资料是否齐全。

（二）会议表决。农村集体经济组织召开成员（代表）会议，对农户农村宅基地和规划建房许可事项进行表决。根据实际情况

成员（代表）会议可以采取线上和线下相结合的方式进行，并做好相关的会议签到、记录、拍照、存档等工作。

（三）公示公告。制作公示公告，就申请人拟建农村住宅的位置、占地面积、层高、楼高、申请理由以及成员（代表）会议表决结果等在本农村集体经济组织所在地进行公示，公示期不少于5个工作日，并拍照归档。公示有异议的，应在公示期内向农村集体经济组织提出。农村集体经济组织应当依照上述程序进行重新审查，并将审查结果通知申请农户和异议方。农村集体经济组织难以处理或协调异议事项的，可以申请村民委员会或镇（街道）进行协调或人民调解。

（四）审核上报。提交资料真实、符合条件并经成员（代表）会议表决通过、公示无异议后，在《农村宅基地和住宅建设（规划许可）申请表》签署意见并加盖农村集体经济组织印章，将《农村宅基地和住宅建设（规划许可）申请表》《农村宅基地使用承诺书》、成员（代表）会议记录、公示照片、宗地图、住宅设计图件（或通用图集）等材料一并提交所在的村民委员会审核。

村民委员会应当在5个工作日内对农村集体经济组织提交的申请材料进行审核，重点审核《农村宅基地和住宅建设（规划许可）申请表》《农村宅基地使用承诺书》、成员（代表）会议记录、公示照片、宗地图、住宅设计图件（或通用图集）等材料是否齐全，申请农户是否具备申请资格和符合申请条件，提供的证明材料是否真实，有关签章、指模、意见等是否完整。审核通过

后在《农村宅基地和住宅建设（规划许可）申请表》签署意见并加盖村民委员会（经济联合社）印章，连同相关申请材料一并报镇（街道）审批。审核不通过的，说明原因并退回农村集体经济组织，需要农户补交材料的应当通知农户一次性补齐。

农村集体经济组织或村民委员会逾期不按本工作指引出具审查审核意见和报送申请材料的，由镇（街道）责令改正。

第三章 农村住宅规划及许可

第十七条【规划先行】农村住宅建设应当按照先规划、后许可、再建设的要求，办理建房的相关规划许可和用地批准手续。

在城镇开发边界内已批控制性详细规划中规划用地性质为村庄建设用地或三类居住用地的区域，由镇（街道）核发《乡村建设规划许可证》。在城镇开发边界内未批控制性详细规划的农村宅基地可依据《惠州仲恺高新区村庄规划设计通则（试行）》，由镇（街道）核发《乡村建设规划许可证》。

在城镇开发边界外依据已批的村庄规划由镇（街道）核发《乡村建设规划许可证》；在城镇开发边界外未编制村庄规划的，可依据《惠州仲恺高新区村庄规划设计通则（试行）》，由镇（街道）核发《乡村建设规划许可证》。

第十八条【规划编制】在城镇开发边界内已批控制性详细规划中规划用地性质为村庄建设用地或三类居住用地的，或在依法编制城镇控制性详细规划时，应当依据《惠州仲恺高新区村庄规

划设计通则（试行）》，在其村庄规划部分对农村住宅布局和用地规模做出适当安排，以满足农村住宅建设需求。

位于城镇开发边界外规划保留的村庄，应当根据村庄类型、国土空间开发保护的实际需要以及农村村民的实际建设住宅需求，编制村庄规划，统筹安排农村宅基地规模和布局，为农村村民住宅建设用地预留空间，满足农村村民住宅建设合理用地需求。

第十九条【视作符合规划条件】村庄规划尚未“上图入库”的，村民住宅建设同时满足以下五种情况可视为符合村庄规划，本工作指引生效施行后至村庄规划正式“上图入库”的过渡期内可优先开展宅基地审批建设。

（一）不占用生态保护红线和永久基本农田；

（二）新申请的宅基地位置与现状建设用地范围相邻成片；

（三）新审批的建设用地规模总量不超过建设用地现状总面积的 5%；

（四）承诺新批准的建设用地在镇（街道）国土空间规划中落实建设用地规模；

（五）避开地质灾害隐患点。

第二十条【集约利用】坚持节约集约和高效利用土地的原则，城镇开发边界内严控单家独院式审批，尽量盘活利用现有闲置农村宅基地和闲置、废弃农村住宅，由农村集体经济组织根据“建新拆旧”要求收回原有宅基地并采取措施依法收回其他存量闲

置、废弃的农村宅基地予以储备和盘活利用，优先用于村民住宅建设和乡村振兴产业发展。

村民住宅建设涉及新增建设用地的，应当取得土地利用计划指标，依法办理农用地转用或未利用地转用审批手续。

第二十一条【选址要求】农村住宅建设应当按照村庄规划等管控要求进行选址，尽量使用农村原有宅基地和村内空闲地，不得占用永久基本农田，不得占压生态保护红线；禁止在自然保护区核心范围内新建住宅；严格控制占用耕地建设住宅；不得在削坡建房风险点、地质灾害隐患点周边、评估认定存在地质灾害风险的地质灾害易发区以及河道管理范围等危险区域选址建设住宅；不得在公路建筑控制区、铁路线路安全保护区、电力线路保护区、饮用水水源一级保护区、重要旅游景区景点、不可移动文物等重点区域范围内建设住宅。

第二十二条【审批程序】镇（街道）办事窗口收到农村宅基地和住宅建设（规划许可）书面申请后，应当按照“联审联办、简约报建”的原则及时按以下要求组织人员进行审批：

（一）镇（街道）负责农业农村事务的机构审查申请人是否符合申请条件、拟用地是否符合农村宅基地合理布局要求和面积标准，申请是否经过公示无异议，是否经过组、村审核并签署“同意”意见和盖章。

（二）镇（街道）负责自然资源与规划管理事务的机构审查住宅建设用地是否符合村庄规划等相关规划、用途管制要求，是

否在可建区范围内。

（三）镇（街道）负责建设管理事务的机构审核住宅设计是否符合设计施工安全规定和整体乡村风貌等要求。

（四）镇（街道）各相关机构组织人员对申请内容进行现场勘查并现场填写勘查记录。

镇（街道）在审批过程中，发现农村集体经济组织或村民委员会出具的审查审核意见不实的，应当责令其重新调查审查审核，情节严重的应予以问责。

第二十三条【审批核发】经审核符合规定条件的，应按程序由镇（街道）通过广东省自然资源用途管制系统核发《乡村建设规划许可证》，并出具《农村宅基地批准书》。

《乡村建设规划许可证》应当载明地块位置、用地范围、用地性质、建筑面积、建筑高度、建筑层数、建筑风貌等内容。涉及占用农用地或未利用地的，应当在核发《乡村建设规划许可证》和出具《农村宅基地批准书》前，按法定程序办理农用地转用或未利用地转用审批手续。涉及使用林地的，依法依规办理使用林地审核和林木采伐许可手续。涉及水利、电力等部门的，应及时征求相关部门意见。

镇（街道）应当根据审批情况相应对宅基地管理信息平台数据和宅基地申请人准入资格名录库进行动态更新。

第二十四条【不予批准的情形】

（一）不符合国土空间规划或《惠州仲恺高新区村庄规划设

计通则（试行）》；

（二）申请宅基地新建住房，但拒绝与农村集体经济组织签订退回原有宅基地协议的；

（三）申请的宅基地存在权属争议的；

（四）已经政府批准，准备实施旧村改造、城市更新的拆迁类项目或拆迁范围内的农村住宅不得申请改建、扩建、迁建；

（五）法律、法规、规章或者上级文件规定以及村规民约规定的其他情形。

镇（街道）不予批准的，须书面通知申请人，说明不予批准的理由，并告知其法律救济途径。

第二十五条【公示公开】镇（街道）应当将村庄规划、农村宅基地和乡村建设规划许可申请条件、宅基地申请人准入资格名录库、急难愁盼住房困难农户名单、审批程序、审批结果、投诉举报方式等通过网站、平台、公开栏等多种形式进行公开，接受群众监督。

第四章 农村住宅建设管理

第二十六条【验线与施工要求】经批准建设农村住宅的农户应当在开工前向所在镇（街道）申请建设农村住宅验线。镇（街道）应当自受理申请之日起5个工作日内组织验线，并向农户出具书面验线结论，注明是否可开工建设。未经验线，不得开工。

农户应当按照《乡村建设规划许可证》和《农村宅基地批准

书》、施工图纸等要求施工建设。农户所在的农村集体经济组织可以要求建房农户缴纳一定金额的保证金，用于担保严格按照建设规划许可要求和风貌管控要求进行施工以及异址新建住宅的情况下交回原宅基地。

第二十七条【开工期限】《乡村建设规划许可证》和《农村宅基地批准书》有效期按省市相关规定执行。农户应当在《乡村建设规划许可证》和《农村宅基地批准书》有效期内开工建设。因特殊原因确需延期开工建设的，按省市相关规定执行。

《乡村建设规划许可证》和《农村宅基地批准书》有效期届满后自行失效，但不影响农户按照规定的条件和程序重新申请农村宅基地和住宅建设。

第二十八条【住宅设计与风貌管控】农村住宅结构设计应当符合抗震、消防、抗风、结构安全等要求。建设农村住宅，本着尊重村民意愿的原则，农房风貌样式选定相关工作由各镇（街道）依据《广东省农房设计方案图集》《惠州市美丽乡村特色农房设计方案》及结合当地农房建筑风格，自行完成农房风貌样式方案设计和选定，原则上一个行政村统一确定一种风貌样式；也可以使用由建筑、结构专业中级以上职称的设计人员进行设计或者审核的图纸。村民拆旧建新或申请宅基地新建住宅，必须按照当地农房建设指引建设住宅。

鼓励农村住宅参照绿色建筑标准进行建设，采取优秀传统建筑工艺，统筹考虑庭院绿化和配建供水、污水处理设施。

坡屋顶建筑高度计算至檐口与屋脊的平均高度，平屋顶建筑高度计算至女儿墙顶点，无女儿墙的建筑高度计算至其屋面檐口（局部突出屋面的楼梯间占屋顶平面面积不超过 1/4 的或面积在 30 平方米以下的，不计入建筑高度；局部突出屋面的楼梯间计算建筑面积）。

建筑主朝向间距宜不小于 6 米，次朝向间距宜不小于 1 米，住宅应在用地产权范围进行建设，且应满足消防要求；建筑外挑不应超出 1.5 米，建筑主体及外挑投影不得超过宅基地范围，建筑外挑外侧距巷道中线不小于 3 米，净空高度不低于 4 米。

住宅工程场地标高控制高出毗邻道路路面 0.2-0.3 米。

城镇开发边界内临城市道路的住宅退让道路红线按控制性详细规划要求控制；城镇开发边界外临道路的住宅退让道路红线应按村庄规划要求控制并不少于 2 米。

第二十九条【建房技术指导】区城乡建设和综合执法局应当免费提供《广东省农房设计方案图集》《惠州市美丽乡村特色农房设计方案》给镇（街道），并指导各镇（街道）对农房风貌管控的设计。

支持具有专业技术技能的志愿者开展技术下乡服务，鼓励有关单位和专业技术人员为村民提供住宅设计与现场施工技术服务。

第三十条【承建资质】农村住宅建设可以委托经过培训、具备相应技能的乡村建筑工匠承建，鼓励选择具备相应资质的施工单位承建。

区城乡建设和综合执法局应当按照规定统一组织开展乡村建筑工匠培训。

第三十一条【施工安全管理】镇（街道）指导农户与工匠签订施工合同，明确工程质量安全责任。承建方不得使用不符合工程质量安全要求的建筑材料、建筑构配件和设备，应当按图施工，遵守操作规程，落实施工安全防护措施，及时发现和消除安全隐患。

镇（街道）应当组织实施对农户住宅建设的质量和安全生产检查。区城乡建设和综合执法局应当加强工作指导。

第三十二条【规划核实与竣工验收】农村住宅建设竣工后，住宅建设农户应当向所在镇（街道）提出规划核实申请。镇（街道）应当在收到核实申请之日起20个工作日内完成核实并出具书面结论。核实合格的，出具核实证明。不合格的，应书面通知农户，提出整改措施。

住宅建设农户收到核实证明后，应当组织农村建筑工匠或者建筑施工企业对所建的农村住房进行竣工验收，出具竣工验收报告书并上报镇（街道）。委托设计、监理的，设计、监理单位应当参加竣工验收。镇（街道）和区城乡建设和综合执法局应当对农户组织竣工验收予以指导。规划核实和竣工验收通过的，镇（街道）出具《农村宅基地和建房（规划许可）验收意见表》，并告知公安机关编制门牌和房屋地址名称。

农村住宅竣工后未经验收合格的，不得投入使用，供水、供电等部门不得为其通电、通水。

第三十三条【农村住宅的登记颁证】农户新建住宅规划核实和竣工验收合格的，可依法向不动产登记机构申请办理不动产登记。

原址重建或改扩建的农村住宅竣工验收合格的，可依法向不动产登记机构申请办理不动产登记，并注销原房屋的不动产权属证书。

第三十四条【农村住宅的安全利用】农村住宅竣工验收后，农户应当按照农村住宅安全使用要求进行使用和维护、维修住宅，出现安全隐患的应当主动加固整治。

农村住宅装修、改造不得破坏建筑主体和承重结构。必要时需要委托专业单位采取加固措施并进行安全鉴定，确保使用安全。

镇（街道）要加强农村住宅改造、扩建、加层、隔断等建设行为的指导与监管，特别要加强城乡结合部、乡村旅游地等房屋租赁行为频繁、建设主体混乱地区农村住宅改扩建的质量安全管理。改扩建未通过竣工验收的农村住宅不得用于从事经营活动，切实保障公共安全。加强农村经营性自建房管理，房屋产权人或使用人在办理相关经营许可、开展经营活动前应依法依规取得房屋安全鉴定合格证明材料。禁止将非法建筑、不符合安全性能要求的农村住房用于经营活动。村民自建房经许可用于生产经营的，应当符合相关消防安全要求，产权人和经营管理者应当严格落实安全责任，定期开展安全自查，及时消除安全隐患。

镇（街道）应当在区城乡建设和综合执法局的指导下加强对农村住宅的安全隐患排查，发现安全隐患的应通知村民委员会、

农村集体经济组织及住宅所有权人、使用权人，并及时采取处置或安置措施。

第三十五条【停工的分类处理】对于在 2019 年我区全面停止农村宅基地审批和农村住宅建设之前已经按照当时的政策法规对农村宅基地与建房申请予以合法审批，但至本工作指引生效施行之日一直处于待建或停工状态的部分待建或在建农村住宅，可以按照现行的政策法规和分区管控的要求进行重新核实和分类处理。符合现行政策规定的审批条件的，应当重新办理审批手续或办理规划许可延期手续并尽快批准其复工续建。

对于部分原来已依法批准农户建房但一直处于停工状态的在建住房，如果因为近期规划调整或城市更新等原因已不适合在原址恢复动工的，可以区分不同情形分别采取异址新建、集体建房或在城市更新复建安置房中统一安置等途径予以妥善处理。

第三十六条【配套设施建设】镇（街道）应当配套完善农村居民点内道路、路灯、通电、供水、污水处理、生活垃圾分类收集、通讯、网络等设施。

第五章 农村宅基地和住宅流转与盘活利用

第三十七条【宅基地的流转条件】农户依法取得的农村宅基地使用权和农村住宅所有权，可通过转让、赠与、互换等方式在同一农村集体经济组织内部流转。转让、赠与、互换农村宅基地使用权和农村住宅所有权应当符合以下条件：

（一）符合国土空间规划或《惠州仲恺高新区村庄规划设计通则（试行）》；

（二）农村宅基地使用权和农村住宅所有权权属清晰无争议；

（三）转让方、赠与方在转让、赠与农村宅基地使用权和农村住宅所有权后，能够满足自身居住需求；

（四）受让方、受赠方、互换方应当符合农村宅基地申请条件；

（五）法律、法规、规章或者上级文件规定以及村规民约规定的其他条件。

第三十八条【宅基地的流转程序】转让、赠与、互换农村宅基地使用权和农村住宅所有权，双方当事人应当共同向所在农村集体经济组织申请审查，由所在农村集体经济组织将双方的相关信息在本农村集体经济组织所在地进行公示，公示期限不少于 5 个工作日。公示无异议或异议不成立的，由农村集体经济组织出具审查同意意见并报镇（街道）审批。

镇（街道）批准后，农村宅基地使用权和农村住宅所有权转让、赠与、互换双方当事人应签订流转协议，约定各自的权利义务，并可依法办理不动产转移登记。

第三十九条【宅基地的依法收回】有下列情形之一的，农村宅基地所属的农村集体经济组织报经原批准用地的机关批准，可以收回农村宅基地：

（一）农户按规划实施异地建房竣工后，按《农村宅基地使用承诺书》应当退回原农村宅基地而未退回的；

（二）参加农村集体建房或者申请分配到足额面积的农民公寓，应当在分配到新房后退回原有农村宅基地而未退回的；

（三）户内成员全部死亡，所遗农村住宅无人继承或者受遗赠的；

（四）为了公共利益需要使用原农村宅基地或者原农村住宅所占用的土地，所在的农村集体经济组织已给予原农村宅基地使用权人合理的货币补偿、已异地安排农村宅基地重建农村住宅、已提供安置房或者已参加农村集体建房安置的；

（五）经依法批准取得农村宅基地使用权，《乡村建设规划许可证》或《农村宅基地批准书》有效期届满仍未开工建设且没有按规定申请延期的；

（六）农村住宅坍塌、拆除二年以上未恢复使用宅基地的；

（七）法律、法规、规章或者上级文件规定以及村规民约规定的其他情形。

第四十条【农村住宅的继承】农村宅基地不能单独继承，依法继承农村住宅占用农村宅基地的，可以按照相关规定办理不动产登记。

本农村集体经济组织成员以外的人员通过继承或者其他合法方式取得农村住宅的，在住宅存续期间可以使用宅基地，并可以按规定办理不动产登记。住宅灭失后，由农村集体经济组织依法收回宅基地。

第四十一条【盘活利用】镇（街道）指导农村集体经济组织

收回废弃、闲置的宅基地和农村住宅，为村民住宅建设储备建设用地。

支持农村集体经济组织在尊重成员意愿，保障其宅基地合法权益的前提下，组织开展闲置宅基地和闲置住宅集中整治，腾退的土地应当优先用于解决本集体经济组织成员建房用地需求。

农村闲置的宅基地在符合镇区国土空间规划和村庄规划以及相关专项规划、用途管制要求和满足农村村民建房用地需求以及尊重农村村民意愿的前提下，经依法办理相关手续后，可以转变为农村集体经营性建设用地，用于发展休闲农业、乡村旅游、乡村民宿、电子商务等新产业、新业态，促进农村一二三产业融合发展。

鼓励镇（街道）和农村集体经济组织根据本地实际，积极探索盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅的其他方式。

第六章 监督管理与法律责任

第四十二条【管理体制】实行区级主导、镇（街道）主责、村级主体的管理体制，建立政府统筹、部门协同、各司其职、信息互通的协同工作机制。

第四十三条【监督检查】镇（街道）应当对本辖区内农村宅基地和住宅建设活动进行监督检查，建立健全动态巡查制度，组织落实农村宅基地申请审查到场、批准后丈量批放到场、建设过程中巡查到场、住宅建成后核查到场要求，及时发现、处置农村

村民非法占用土地建设住宅和未报批擅自施工的行为。发挥网格组作用，结合无人机航拍，畅通投诉举报渠道，不断加强“两违”日常巡查管控。不断完善快速反应机制，充实快反队伍，打早打小，坚决遏制新增违法建设。指导各村居建立加强违法建设管控的村规民约。

农村集体经济组织、村民委员会等应当引导村民依法实施用地建设住宅活动，及时发现和劝阻违法建设行为，并向镇（街道）报告，由镇（街道）及时查处。

区农村工作局、自然资源分局、城乡建设和综合执法局等部门依据法定职责加强指导。

第四十四条【监管与问责】区农村工作局、自然资源分局、城乡建设和综合执法局等行业主管部门以及镇（街道）、村民委员会、农村集体经济组织依本工作指引，加强对农村宅基地和住宅建设监管。

区有关职能部门、镇（街道）履行监管职责不力、查处不力的，对年度违法用地整治工作考核时，依法予以问责。

村民委员会、农村集体经济组织履行监管职责不力，未能依相关规定及时发现、制止、报告农村宅基地违法用地行为的，依法予以问责。

区有关职能部门、镇（街道）的工作人员在农村宅基地和住宅建设管理工作中有其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，依法给予处分；涉嫌犯罪的，依法追究刑事责任。

区农村工作局、自然资源分局、城乡建设和综合执法局等部门在监督检查过程中发现上述违法违规情形的，应当及时将相关线索和证据材料移交区纪检监察工委进行调查处理。

第四十五条【违法建房的法律责任】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》规定建设住宅的，依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十五条规定，由镇（街道）责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用农村宅基地建住宅的，按照《中华人民共和国土地管理法》第七十八条规定，由镇（街道）责令退还非法占用的土地，限期拆除在非法占用的土地上新建的住宅。同时，依据《惠州市公共信用信息管理办法》将农村住宅建设情况纳入社会信用体系管理，对农村住宅建设中出现的违法违规或弄虚作假行为列入失信记录。

第四十六条【处罚决定的执行】建设单位或者个人对责令限期拆除的行政处罚决定，在期限届满前，未提起行政复议申请、又不起诉且不自行拆除的，由镇（街道）采取查封施工现场、强制拆除等措施。

第四十七条【违法施工的法律责任】勘察、设计、施工、监理等参建各方依法承担农村住宅建设工程质量安全责任。存在违法行为的，区城乡建设和综合执法局指导镇（街道）依照建设工程质量安全管理有关法律、法规和规章予以处罚。

第七章 附 则

第四十八条【术语释义】

本工作指引所称农村宅基地，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，包括住房、附属用房和庭院等用地。

本工作指引所称农村村民，是指农村宅基地所属的农村集体经济组织的成员。

本工作指引所称农村住宅，是指农村村民在农村宅基地上按照农村宅基地及住宅建设管理相关规定建设的供其居住的房屋。

本工作指引所称集体建房，是指农村集体经济组织受村民委托，在村域范围内，统一规划、统一设计、集中建造住宅的活动。

本工作指引所称《惠州仲恺高新区村庄规划设计通则（试行）》，是指用于指导城镇开发边界外未编制村庄规划的村庄以及城镇开发边界内规划保留的村庄建设的通则式技术规定。

本工作指引所称多头占，是指因婚姻等原因，同时归属两个及以上的农村集体经济组织成员的农村村民，在不同农村集体经济组织中占有两处以及以上宅基地的情况。

第四十九条【参照适用与细化落实】

本工作指引自印发之日起三十日后施行，有效期两年，执行期间上级如有其他规定的从其规定。

各镇（街道）可根据相关法律、法规、政策和本工作指引，制定出台镇（街道）级农村宅基地和住宅建设管理细则。

对于政策性移民等实行特殊政策的区域或人员，根据相关政策法律规定进行农村住房保障。

本工作指引实施过程中遇到的具体应用问题，由区农村工作局、区自然资源分局、区城乡建设和综合执法局等部门依据各自职责进行解释。

- 附件：
1. 农村宅基地分配准入资格名录库
 2. 农村宅基地和建房（规划许可）申请审查表
 3. 农村宅基地使用承诺书
 4. 农村宅基地和建房（规划许可）审批表
 5. 乡村建设规划许可证
 6. 农村宅基地批准书
 7. 农村宅基地和建房（规划许可）验收意见表
 8. 办理宅基地《不动产权证》流程图
 9. 办理宅基地《不动产权证》申请表
 10. 仲恺高新区农村宅基地和村民住宅建设申请指南

附件 1

_____镇（街道）_____村民委员会_____年第____批农村宅基地分配
准入资格名录库

填报单位（盖章）：

序号	村民委员会	农村集体经济组织	拟纳入准入名录库名单				符合申请人 条件类型	备注（优先顺序）
			户代表	身份证号码	户内成员	身份证号码		

填表人：

村党组织书记签字

附件 2

仲恺高新区 xx 镇 xx 村农村宅基地和建房 (规划许可) 申请审查表

申请户主信息	姓名		性别		年龄	岁	联系电话	
	身份证号				户口所在地			
家庭成员信息	姓名	年龄	与户主关系		身份证	户口所在地		
现宅基地及农房情况	宅基地面积	m ²		建筑面积	m ²		权属证书号	
	现宅基地及房屋处置情况		1.保留 (m ²) ; 2.退给村集体; 3.其他 ()					
拟申请宅基地及建房情况	宅基地面积	m ²			房基占地面积	m ²		
	地址							
	四至	标记: 2000 国家大地坐标系				建房类型: 1.原址翻建 2.改扩建 3.有房的异址新建 4.无房的异址新建		
	地类	1.建设用地 2.未利用地 3.农用地(耕地、林地、草地、其它)						
	住房建筑面积	m ²		建筑层数	层	建筑高度	米	

申请理由	申请人：_____ _____年 月 日
农村集体经济组织理事会初审意见	申请人是否属本农村集体经济组织成员：☐ 是 ☐ 否 是否具备分户条件和入库资格：☐ 是 ☐ 否 是否满足急难愁盼标准：☐ 是 ☐ 否 属于第_____顺序入库成员 是否符合农村宅基地申请条件：☐ 是 ☐ 否 是否符合“一户一宅”原则：☐ 是 ☐ 否 拟建农村住宅占地面积、层高、楼高、建筑样式和风貌特征是否符合规定：☐ 是 ☐ 否 申请人所提交的各项申请资料是否齐全：☐ 是 ☐ 否 (盖章) _____ 负责人：_____ _____年 月 日
农村集体经济组织成员(代表)会议审议情况	会议形式：☐ 成员大会 ☐ 户代表会议 ☐ 成员代表会议 会议召开时间：_____年 月 日 时 分 至 时 分 会议召开地点：_____ 会议照片：_____ 张 会议方式：☐ 线下会议 ☐ 线上会议 ☐ 线下与线上相结合的会议 会议应到 _____ 人；实到 _____ 人。(会议签到表另附) 会议表决票数统计：同意 _____ 人；反对 _____ 人；弃权 _____ 人。 审议结果：☐ 通过 ☐ 不通过 会议主持人：_____ 计票人：_____ 监票人：_____ _____年 月 日

附件 3

农村宅基地使用承诺书

因(1.原址翻建 2.改扩建 3.有房的异址新建 4.无房的异址新建)需要,本人申请在_____镇(街道)_____村_____组使用宅基地建房,现郑重承诺:

1. 本人及家庭成员符合“一户一宅”申请条件,申请材料真实有效;

2. 宅基地和建房申请经批准后,我将严格按照批复位置、面积、村规民约制定的农房风貌管控标准开工建设,在批准后___月内建成并使用;

3. 新住房建设完成后,按照规定_____日内拆除旧房,并无偿退出原有宅基地。

如有隐瞒或未履行承诺,本人愿承担一切经济 and 法律责任,并自愿接受镇(街道)等执法机关依法实施的各种行政处罚。

承诺人:

年 月 日

附件 4

农村宅基地和建房（规划许可）审批表

申请户主信息	姓名	性别	身份证号	家庭住址	申请理由				
拟批准宅基地及建房情况	宅基地面积 m^2	房基占地面积 m^2		地址					
	四至	标记：2000 国家大地坐标系			建房类型：				
	地类	1.建设用地 2.未利用地 3.农用地（耕地、林地、草地、其它_____）			1.原址翻建 2.改扩建 3.有房的异址新建 4.无房的异址新建				
	住房建筑面积 m^2		建筑层数	层	建筑高度 m				
镇（街道）的农业农村管理部门意见	（盖章） 负责人： 年 月 日								
镇（街道）的建设管理部门及其他相关部门意见	镇（街道）的其他相关部门意见： （盖章） 经办人： 年 月 日	镇（街道）的建设管理部门意见： （盖章） 经办人： 年 月 日							
镇（街道）的规划管理部门审查意见	（盖章） 负责人： 年 月 日								
镇（街道）审核批准意见	（盖章） 负责人： 年 月 日								

宅基地坐落平面位置图			
	现场踏勘人员：	年	月 日
	制图人：	年	月 日
备注	1. 图中需载明宅基地的具体位置、长宽、四至，并标明与永久性参照物的具体距离； 2. 审批过程中，可以提出具体的风貌管控要求和设计、施工质量安全要求。		

附件 5

中华人民共和国
乡村建设规划许可证

乡字第_____号

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》和国家有关规定，经审核，本建设工程符合国土空间规划和用途管制要求，颁发此证。

发证机关

日 期

建设单位（个人）	
建设项目名称	
建设位置	
建设规模	
附图及附件名称	

遵守事项

- 一、本证是经镇人民政府（街道办事处）依法核发，在乡、村庄规划区内有关建设工程符合国土空间规划和用途管制要求的法律凭证。
- 二、依法应当取得本证，但未取得本证或违反本证规定的，均属违法行为。
- 三、未经发证机关审核同意，本证的各项规定不得随意变更。
- 四、镇人民政府（街道办事处）依法有权查验本证，建设单位（个人）有责任提交查验。
- 五、本证所需附图及附件由发证机关依法确定，与本证具有同等法律效力。

附件 6

农村宅基地批准书

农宅字_____号

根据《中华人民共和国土地管理法》规定，本项农村村民宅基地用地业经有权机关批准，特发此书。

请严格按照本批准书要求使用宅基地。

填发机关（章）：

年 月 日

户主姓名	
批准用地面积	平方米
房屋占地面积	平方米
土地所有权人	
土地用途	
土地坐落	
四至：标记：2000 国家大地坐标系	
批准书有效期	自 年 月 至 年 月
备注	

农村宅基地批准书（存根）

农宅字_____号

户主姓名	
批准用地面积	平方米
房屋占地面积	平方米
土地所有权人	
土地用途	
土地坐落	
四至：标记：2000 国家大地坐标系	
批准书有效期	自 年 月 至 年 月
备注	

附图:

农宅字_____号

宅基地坐落平面位置图

各图中需载明宅基地的具体位置、长宽、四至，并标明与永久性参照物的具体距离。

填写说明：

1. 编号规则:编号数字共16位，前6位数字按照《中华人民共和国行政区划代码》（详见民政部网站 www.mca.gov.cn）执行；7-9位数字表示街道（地区）办事处、镇、乡（苏木），按GB/T10114的规定执行；10-13位数字代表证书发放年份；14-16位数字代表证书发放序号。
2. 批准书有效期:指按照本省（区、市）宅基地管理有关规定，宅基地申请批准后农户必须开工建设的时间。

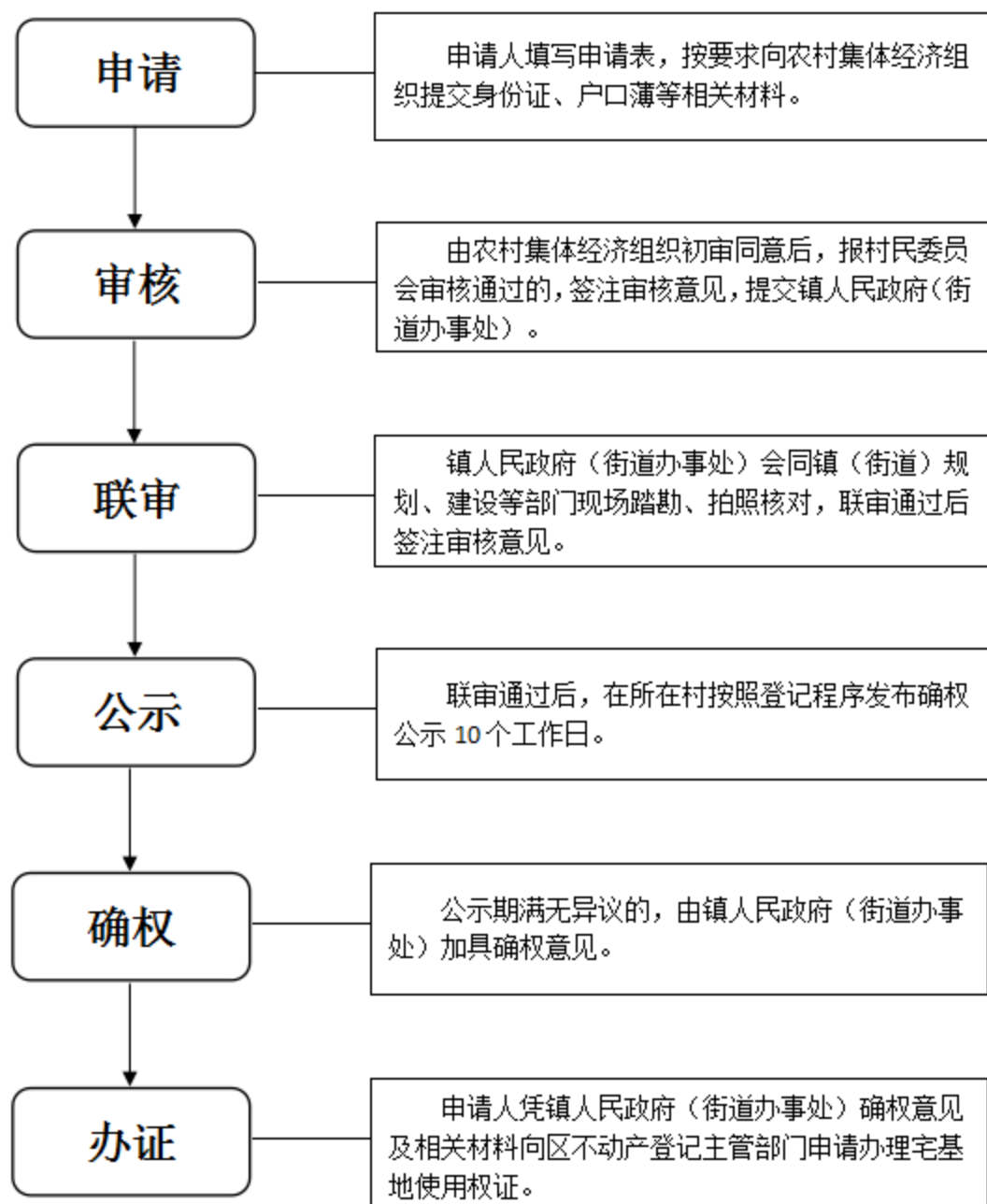
附件 7

农村宅基地和建房（规划许可）验收意见表

申请户主		身份证号	
乡村建设规划许可证号			
农村宅基地批准书号			
开工日期		竣工日期	
批准宅基地面积	m ²	实用宅基地面积	m ²
批准房基占地面积	m ²	实际房基占地面积	m ²
批建层数/高度	层/米	竣工层数/高度	层/米
拆旧退还宅基地情况	1.不属于 2.属于，已落实 3.属于，尚未落实		
竣工平面简图 (标注长宽及四至)	经办人：		
验收单位意见	镇（街道）的农业农村管理部门意见：	镇（街道）的规划管理部门意见：	镇（街道）的建设管理部门意见：
	（盖章） 经办人： 年 月 日	（盖章） 经办人： 年 月 日	（盖章） 经办人： 年 月 日
镇（街道）验收意见	（盖章） 负责人： 年月日		
备注			

附件 8

办理宅基地《不动产权证》流程图



附件 9

办理宅基地《不动产权证》申请表

姓名		性别		身份证号码		联系电话	
家庭其他成员情况	姓名	性别	关系	身份证号码	职业		
是否宅基地保障对象				是否一户一宅			
建设地点				用地类别		建筑类型	
建筑结构		建筑层数		用地面积（平方米）		建筑面积（平方米）	

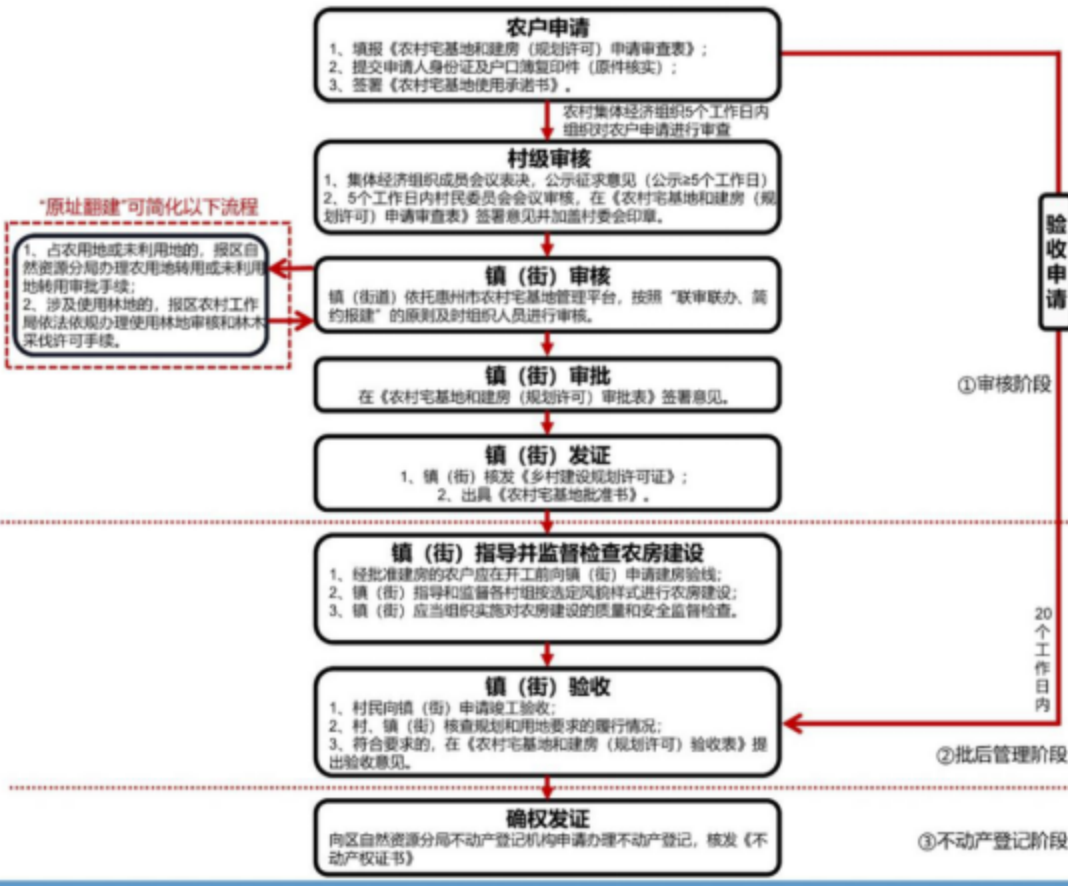
农村集体经济组织意见： 签字： 盖章： 年 月 日	村民委员会意见： 签字： 盖章： 年 月 日
镇（街道）的建设管理部门意见： 签字： 盖章： 年 月 日	镇（街道）的规划管理部门意见： 签字： 盖章： 年 月 日
镇（街道）意见： 签字： 盖章： 年 月 日	

仲恺高新区农村宅基地和村民住宅建设申请指南

申请条件		
资格入库条件	宅基地分配优先顺序	“急难愁盼”认定标准
1. 户内无宅基地的本村集体经济组织成员且达到法定婚龄的人员； 2. 户内有宅基地的集体经济组织成员，除父母身边留一子女外，其他子女已达到法定婚龄需要分户且其名下无宅基地的人员； 3. 单独生子女的，结婚后可以继续与父母为一户，也可单独立户； 4. 离异后无房一方再婚且配偶无房的人员； 5. 因发生或者防御自然灾害，实施村庄规划，进行乡镇公共设施和公益事业建设及因征地拆迁项目占用原宅基地且符合宅基地申请条件，需要搬迁安置的； 6. 法律、法规、规章或者上级文件规定以及村民公约规定的其他情形。	第一顺序：符合一户一宅条件的家庭唯一自住房且经鉴定确认的D级危房户； 第二顺序：符合一户一宅条件且因自然灾害或其他原因造成家庭唯一自住房损毁的无房户； 第三顺序：符合一户一宅条件的家庭唯一自住房且经鉴定无修缮必要的C级危房户、简易房、漏雨房等地质灾害隐患点的住户以及符合分户条件但原户内人均居住面积在20平方米以下（含20平方米）的其他住房困难户； 第四顺序：符合分户条件但原户内人均居住面积在20平方米以上，已入库顺选但暂无审批宅基地的； 第五顺序：在本村集体经济组织之外有自建房屋或商品房，或原有宅基地地上房屋被依法征收，原有宅基地权益保留且不是无房户，已入库顺选但暂无审批宅基地的； 第六顺序：符合入库条件的其他人员。	在满足长期居住在本集体经济组织的成员和名下只有1宗宅基地的条件下，巨为无房、简易房、危房或属于住房困难农户。 1. 无房是指因自然灾害或其他原因造成原有住房损毁的； 2. 简易房是指砖瓦平房、铁皮房等简陋房屋； 3. 危房是指经专业机构鉴定安全等级属于C级D级的，或已存在明显开裂、倾斜、变形以及倒塌危险等情况，存在明显安全隐患的； 4. 住房困难是指符合本区农村宅基地保障条件的，或因住房结构限制，已经获得合法审批但一直处于待建状态等原因导致无法满足日常实际需求的（户内人均住房面积低于20平方米以下的）。

村庄规划尚未“上图入库”
村庄规划尚未“上图入库”的，村民住宅建设同时满足以下五种情况可视为符合村庄规划： 1、不占用生态保护红线和永久基本农田； 2、新申请的宅基地位置与现状建设用地范围相邻成片； 3、新审批的建设用地规模总量不超过建设用地现状总面积的5%； 4、承诺新批准的建设用地在乡镇土地利用总体规划（国土空间规划）中落实建设用地规模； 5、避开地质灾害隐患点。

仲恺高新区农村宅基地和村民住宅建设审批管理流程图



公开方式：主动公开

惠州仲恺高新区党工委管委会综合办公室 2023 年 11 月 24 日印发
