

厦门市海沧区人民政府文件

厦海政规〔2026〕1号

厦门市海沧区人民政府关于 印发进一步加强农村宅基地和村民住宅 建设管理实施细则的通知

各街道办事处，区直各办、局，各有关单位：

《厦门市海沧区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细则》已经区政府研究同意，现印发你们，请认真贯彻执行。

厦门市海沧区人民政府

2026年2月12日

（此件主动公开）

厦门市海沧区人民政府

关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理的实施细则

为深入贯彻落实《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》（厦府规〔2024〕4号）等文件要求，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，提升农村建房安全管理水平，有效改善提升农村人居环境，结合我区实际，制定本实施细则。

一、明确职责分工

（一）区级部门职责

区农业农村和水利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、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市自然资源和规划局海沧分局；参与编制国土空间规划和村庄规划。市自然资源和规划局海沧分局负责国土空间规划、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；依法指导办理规划许可等相关手续；加强村庄建筑风貌管控和建设规划引导；协助街道开展农村宅基地审批工作；负责宅基地工作移交前所有农村宅基地和村民住宅资料保管。区住建和交

通局负责指导农村住宅质量安全，负责一定规模以上（4层及4层以上或者集中统建的）需依法办理相关建设手续等农村住房项目质量安全管理；负责组织编制、推广农村住宅通用图集用于指导住宅建设单体设计，开展街村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；指导街道做好村民申请提前安置工作。区城市管理和综合执法局负责根据《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。区文化和旅游局负责指导属于文物类农村村民住宅保护和管理。

（二）街道属地责任

负责辖区内村庄规划编制；组织辖区资源规划、建设、农业农村、城市管理等工作力量开展联审工作，农村宅基地审核批准；负责履行市自然资源和规划局委托或依法履行的农村村民住宅《乡村建设规划许可证》核发等相关工作；负责核查村民提出的宅基地和房屋等相关信息查询申请；负责牵头建立执法联动巡查机制，加强宅基地事中事后监督管理；负责落实农村宅基地现状和需求情况统计调查摸底，建立宅基地档案；负责宅基地纠纷调处及其他日常监督管理等工作；负责一定规模以下的（除4层及4层以上或者集中统建的）农村村民住宅建设的质量安全监督；负责农村村民家庭保障性住房申请工作。

（三）农村集体经济组织职责

农村集体经济组织要充分发挥自治作用，完善宅基地民主管理程序；依法开展农村集体经济组织成员认定相关工作；依法组织成员大会或成员代表大会集体讨论，审议申请对象的资格条件、提交材料真实性、相关权利人意见等。

二、坚持规划引领

（一）加强规划管理

农村村民住宅建设审批应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，应组织论证，依法申请规划调整。

（二）实施分类管控

依据本市村庄空间管理规划，我区划定为农村村民住宅禁建区、限建区，实行区域分类管控。

1. 禁建区。禁建区指依据本市村庄空间管理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；属于D级危房，确无安置房源或

无法解决其住房困难、涉及宅基地历史停建问题等特殊情况的，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，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理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、按相关政策规定盘活利用可用于宅基地的存量土地建房或通过建设公寓式村民住宅小区、提前安置等保障村民住房需求。

禁建区、限建区可实行提前安置。

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：各街道，市自然资源和规划局海沧分局、区农业农村和水利局、区住建和交通局、区文化和旅游局等部门按职责分工落实。

三、严格依规审批

农村宅基地审批适用于原址翻建、改扩建、异地新建村民住宅。街道要统筹组织辖区资源规划、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；充分发挥村（居）便民服务站的作用，全面落实“一窗收件、一站服务、一次审批”的审批机制。

（一）严格申请资格审查

1. 严格资格条件审核。根据海沧区农村村民住宅分区管控情况，农村村民申请宅基地用于原址翻建、改扩建、异地新建，要严格申请对象资格条件，充分应用农村集体产权制度改革认定的农村集体经济组织成员名单和农村宅基地及农房利用现状调查成果，加强对申请对象身份、住房现状、旧宅处置方式等资格条件的审核把关。对非农村集体经济组织成员（法律、法规另有规定的除外）及省、市、区政府规定的其他不符合申请资格条件的，不得批准宅基地；农村村民将原有住宅出卖、出租或赠与他人后再申请宅基地的，不得批准宅基地。严禁城镇居民到农村购买宅基地，严禁下乡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。

2. 严格落实“一户一宅”规定。按照“以成员认定、以户取得”原则，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。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，在充分尊重农民意愿的基础上，可以采取的措施，按照省、市规定的标准保障农村村民实现户有所居。

（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（居）服务站提出宅基地用地建房书面申请。农村集体经济组织依法组织成员大会或成员代表大会集体讨论，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，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，农村集体经济组织应在《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街道。

2. 规范街道审批。宅基地审批服务事项根据省、市部署入驻街道服务中心，依托街道便民服务中心村（居）服务站收件，实行一个窗口对外受理，优化审批流程，可运用农村宅基地审批管理平台规范开展审批管理，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。

街道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。街道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》，并及时组织辖区资源规

划、建设、农业农村等工作力量开展联合审查。街道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》，在街道公布，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。存量建设用地分配办法由农村集体经济组织民主程序决定。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。街道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”，推广农村住宅通用图集，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市自然资源和规划局海沧分局、区住建和交通局、区农业农村和水利局等部门备案，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 日内向街道提出申请，延长期限不得超过 1 年。街道在接到村民住宅竣工申请 5 个工作日内组织辖区农业农村、资源规划、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、建筑面积和建筑风貌等是否

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，街道出具《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，由街道下达整改通知书，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、村庄规划、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；农村村民住宅建设审查主要包括建筑风貌是否符合规定；建房方案是否选用农村住宅通用图集，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，是否依法召开农村集体经济组织会议审议，农村集体经济组织的意见、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，应同步征求相关单位意见。

责任单位：各街道，区农业农村和水利局、市自然资源和规划局海沧分局、区住建和交通局、区城市管理和综合执法局、区数据管理局、区文化和旅游局，国网厦门供电公司海沧供电服务

中心等部门按职责分工落实。

四、加强建设管理

街道要加强对村民住宅建设申请、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。要加强村民住宅建设质量安全管理，建立健全农村村民住宅建设安全巡查制度，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。

由区住建和交通局负责监管的农村村民住宅建设，建房村民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，依法办理相关建设手续，并纳入法定工程质量安全监督体系；由街道负责监管的农村村民住宅建设，建房村民自行选择农村建筑工匠或者具备相应资质的施工企业承担施工，其质量安全管理工作由街道负责。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。未尽事宜，由区住建和交通局根据农村村民住宅建设相关规定给予细化指导。

区住建和交通局按照“屋顶、山墙、墙体、门窗、勒脚、色彩、材质”等七要素管控要求，编制推广并及时更新具有地域特色的农房建筑立面图集，免费提供农村村民使用，纳入村民住宅

建设相关规划许可内容，作为建房日常巡查、竣工验收的建筑风貌管控依据。

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，街道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，与旧宅原址翻建、改扩建、新宅基地申请等挂钩，促进建筑风貌管控。

责任单位：各街道，区住建和交通局、区农业农村和水利局、市自然资源和规划局海沧分局、区城市管理和综合执法局等部门按职责分工落实。

五、保障住房需求

农村村民住宅需求可以通过公寓式村民住宅小区、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，宅基地面积应控制在 100 平

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. 可结合本区村庄风貌管控实际，参考《厦门市农村住宅建筑风貌手册》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）。坡屋顶不计入建筑层数、不计算建筑面积。

2. 建筑外立面应同步装修，不能为裸房，因经济受限的应采用涂料、水泥砂浆等进行基本装修，建筑风格样式应体现地方特色。

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，街道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，

总高度应控制在 11.8 米以内。对批建 4 层的农村住宅，总高度应控制在 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、同步设置三格化粪池，实行雨污分流。农村户厕三格化粪池应与村民住宅同步设计、同步建造、同步投入使用。强化农村户厕建设与农村生活污水治理相衔接。

责任单位：各街道，区住建和交通局、区农业农村和水利局、市自然资源和规划局海沧分局、区城市管理和综合执法局等部门按职责分工落实。

六、规范旧宅管理

（一）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。市自然资源和规划局海沧分局要加强翻建农房乡村规划政策指导，严格用地权属和地类性质审查。

（二）盘活利用

加强农村宅基地规范管理，允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用。

1. 宅基地退出方式

（1）无偿收回。农村集体经济组织可依法无偿收回申请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，由所在的农村集体经济组织上报街道审核批准后，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，可以与农村集体经济组织协商确定回购价格，也可以与农村集体经济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，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

街道应组织各村（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”

程序议事决策并报街道同意后执行。

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；未经街道批准不得原址翻建、改扩建。

责任单位：各街道，区农业农村和水利局、市自然资源和规划局海沧分局、区住建和交通局、区城市管理和综合执法局、区文化和旅游局等部门按职责分工落实。

七、严格监督管理

街道要加强日常监管和批后监管，建立健全网格化、片区化、责任化巡查机制，强化挂村（居）领导、驻村（居）工作队、村（居）两委干部的巡查责任。对违反农村宅基地管理相关规定、乱占耕地建房、违反村民住宅建设相关规划许可、擅自改变用途或擅自加盖搭建用于生产经营等违法违规行为，坚持早发现、早制止、严查处。对存量问题，依法依规、稳妥有序分类处置。

（一）开展动态巡查

区政府成立由区城市管理和综合执法局、市自然资源和规划局海沧分局、区住建和交通局、区农业农村和水利局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。

（二）加强信息共享

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。

（三）加大资金支持

根据实际情况，各街道可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统筹考虑。区业务部门可在向上争取的涉农等相关资金中争取贴息资金用于支持村民住宅建设。

责任单位：各街道，区城市管理和综合执法局、市自然资源和规划局海沧分局、区财政局、区住建和交通局、区农业农村和水利局、区文化和旅游局等部门按职责分工落实。

本实施细则由区农业农村和水利局会同相关部门依据职责进行解释。

本实施细则自 2026 年 3 月 16 日起开始施行，有效期 5 年。

抄送：区委办、区人大办、区政协办。

厦门市海沧区人民政府办公室

2026 年 2 月 12 日印发
