



# 上海市农村村民住房建设管理办法

(2019年5月5日上海市人民政府令第16号公布 自2019年5月5日起施行)

## 第一章 总 则

### 第一条（目的和依据）

为了加强本市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，根据有关法律、法规，结合本市实际情况，制定本办法。

### 第二条（适用范围）

本办法适用于本市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，是指具有本市农业户口的本市农村集体经济组织成员。

(二) 农户建房，是指由村民以户为单位，自行申请宅基地建造住房的活动。

(三) 集体建房，是指村民委员会或者村、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）

市农业农村行政管理部门是本市农村宅基地使用的主管部门；区农业农村行政管理部门负责本辖区内宅基地使用的具体管理。

市规划资源行政管理部门是本市村民建房规划、用地的主管部门；区规划资源行政管理部门负责本辖区内村民建房的规划、用地管理，镇（乡）土地管理所作为其派出机构具体实施相关的管理工作。

市住房城乡建设行政管理部门是本市村民建房的建筑活动主管部门，并负责农村建筑风貌的引导；区建设行政管理部门负责本辖区内村民建房的建筑活动监督管理。



区人民政府和镇（乡）人民政府负责本辖区内村民建房的管理。镇（乡）人民政府受区规划资源行政管理部门委托，审核发放农户建房的乡村建设规划许可证，对农户建房进行开工查验和竣工验收；受区建设行政管理部门委托，进行农户建房安全质量的现场指导和监督检查。

发展改革、生态环境、绿化市容、公安、民政等有关部门按照各自职责，协同实施本办法。

### 第五条（基本原则）

农村村民实施建房活动，应当符合规划、节约用地、集约建设、安全施工、保护环境、注重风貌。

农村村民建房的管理和技术服务，应当尊重村规民约和村民生活习惯，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，体现历史文化和乡村风貌。

### 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，在符合村庄设计和乡村风貌管控要求的前提下，允许翻建、改建住房。

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）居住人口中有两个以上（含两个）达到法定结婚年龄的未婚者，其中一人要求分户，且符合所在区人民政府规定的分户条件的，采取多种方式，保障其居住权。

### 第七条（技术规范和规划编制）

市住房城乡建设行政管理部门应当会同市规划资源、生态环境、绿化市容等部门组织编制村民建房的规划技术标准、住宅设计标准、配套设施设置规范和乡村风貌导则。

编制郊区总体规划、镇总体规划和村庄规划的，应当合理确定本辖区内村民建房的布点、范围和用地规模。区建设行政管理部门和镇（乡）人民政府应当加大宣传力度，向农村村民普及建房技术与质量安全知识。

### 第八条（建房方式）

本市鼓励集体建房，引导村民建房向规划确定的农村居民点集中。所在区域已实施集体建房的，不得另行申请农户建房；所在区域属于经批准的规划确定的农村居民点，且尚未实施集体建房的，农户可以按规划申请建房。

### 第九条（风貌管控）



镇（乡）人民政府应当根据本市乡村风貌导则，结合地区自然肌理、传统文化和建筑风貌元素等，将风貌管控要求纳入村规民约，并通过专业设计引导村民建房。

#### 第十条（用地计划）

区规划资源行政管理部门应当确定村民建房的年度用地计划指标，并分解下达到镇（乡）人民政府。

镇（乡）人民政府审核建房申请，应当符合区规划资源行政管理部门分解下达的村民建房年度用地计划指标。

#### 第十一条（公开办事制度）

区农业农村、规划资源、建设行政管理部门和镇（乡）人民政府应当实行公开办事制度，将农户建房的申请条件、申报审批程序、审批工作时限、审批权限等相关规定和年度用地计划进行公开。

#### 第十二条（宅基地的使用规范）

农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。

农户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者村集体经济组织依法收回，并由镇（乡）人民政府或者区规划资源行政管理部门及时组织整理或者复垦。

区人民政府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，并由镇（乡）土地管理所负责监督实施。

### 第十三条（宅基地自愿有偿退出）

区、镇（乡）人民政府和村民委员会、村镇集体经济组织可以采取多种形式，鼓励宅基地使用人自愿有偿退出合法取得的宅基地。区人民政府可以制定具体实施办法。

## 第二章 农户建房

### 第十四条（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，属本市农业户口且户口、生产生活 在本村的；

（二）属本市农业户口，且因合法的婚姻、收养关系户口迁入本村的；



(三) 属本市农业户口，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。

农户建房用地人数的计算方法，按照本办法第三十五条规定执行。

### 第十五条（建房条件）

符合下列条件之一的农户，可以对原有住房进行改建、翻建或者易地新建：

(一) 按照村镇规划调整宅基地，需要易地新建的；

(二) 原有住房属于危险住房，需要易地新建或者在原址翻建的；

(三) 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；

(四) 区人民政府规定的其他情形。

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。

### 第十六条（禁止建房的情形）



具有下列情形之一的农户，不得申请宅基地新建住房，或者对原有住房进行改建、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；
- (五) 区人民政府规定的其他情形。

### 第十七条（村级审查程序）

村民委员会接到农户建房申请后，应当在本村或者该户村民所在的村民小组，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，村民委员会应当在申请表上签署意见后，连同建房申请人的书面申请报送镇（乡）人民政府；公布期间有异议的，村民委员会应当召集村民会议或者村民代表会议讨论决定。

### 第十八条（行政审批程序）



镇（乡）人民政府应当在接到村民委员会报送的申请表和建房申请人的书面申请后 20 日内，会同镇（乡）土地管理所进行实地审核。审核内容包括申请人是否符合条件、拟用地是否符合规划、拟建房位置以及层数、高度、风貌是否符合标准等。

镇（乡）人民政府审核完毕后，应当将审核意见连同申请材料一并报区规划资源行政管理部门；区规划资源行政管理部门会同区农业农村行政管理部门初核后，由区人民政府审批建房用地。审批应当在 20 日内完成。

建房用地批准后，由区人民政府发给用地批准文件；由镇（乡）人民政府发给乡村建设规划许可证。

### 第十九条（审批结果的公布）

区人民政府和镇（乡）人民政府应当将农户建房的审批结果张榜公布，接受群众监督。

### 第二十条（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镇（乡）土地管理所申请划定宅基地范围。

镇（乡）土地管理所应当在 10 日内，到实地丈量划定宅基地，并通知镇（乡）人民政府派员到现场进行开工查验，实地确认宅基地内建筑物的平面位置、层数、高度和风貌。



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。

### 第二十一条（施工图纸）

农户建造两层或者两层以上住房的，应当使用具备资质的设计单位设计或经其审核的施工图纸，或者免费使用市住房城乡建设行政管理部门推荐的通用图纸。

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。

市住房城乡建设行政管理部门应当组织落实向农户推荐通用图纸的实施工作。

市住房城乡建设行政管理部门应当建立乡村建筑师名单，由镇（乡）人民政府组织建筑师为农户提供技术咨询和指导服务。

### 第二十二条（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。

### 第二十三条（质量和安全监督）

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。



镇（乡）人民政府应当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。

#### 第二十四条（配套设施）

镇（乡）人民政府应当配套完善农村居民点内道路、路灯、污水处理、生活垃圾分类处置、通讯等设施。

#### 第二十五条（竣工期限）

镇（乡）人民政府在审核发放乡村建设规划许可证时，应当核定竣工期限。

易地新建住房的竣工期限一般为1年，最长不超过2年。

#### 第二十六条（竣工验收）

农户建房完工后，应当通知镇（乡）人民政府进行竣工验收。镇（乡）人民政府应当在接到申请后的15日内，到现场进行验收。

镇（乡）人民政府应当提前通知镇（乡）土地管理所，由镇（乡）土地管理所派员同时到实地检查农户建房是否按照批准的面积和要求使用土地。

经验收符合规定的，镇（乡）人民政府应当将验收结果送区建设行政管理部门备案。



### 第三章 集体建房

#### 第二十七条（集体建房的统筹安排）

区人民政府应当按照经批准的村镇规划，结合实际，组织制定集体建房实施计划。有条件的村民委员会或者村、镇集体经济组织可以按本办法规定实施集体建房。

#### 第二十八条（集体建房的规划和用地审批）

实施集体建房项目的村民委员会或者村、镇集体经济组织应当依法向区规划资源行政管理部门申请办理建设项目规划许可。审批过程中，规划资源行政管理部门应当征询农业农村、生态环境、绿化市容、水务等部门的意见，明确污水收集处理、生活垃圾收集处理等配套设施的建设要求。

村民委员会或者村、镇集体经济组织取得建设用地规划许可后，凭以下材料向区规划资源行政管理部门提出用地申请：

- (一) 建设用地申请书（含项目选址、用地和居住人口规模、资金来源、原宅基地整理复垦计划等情况）；
- (二) 建设用地规划许可证及其附图；
- (三) 相关会议关于实施集体建房项目的决定；



(四) 相关农户符合建房条件且同意参加集体建房的有关材料;

(五) 住房配售初步方案(含住房配售对象情况、配售面积、按规定应当退还的原宅基地情况等)。

集体建房用地选址涉及跨村用地调整的,镇集体经济组织对被占用土地的村集体经济组织和农民予以经济补偿后,经镇集体经济组织与被占地村集体经济组织协商一致,将土地权属调整为镇集体经济组织所有。提出用地申请时,除前款规定的材料,还应提交用地权属调整和协商补偿的有关材料。

经审核批准的,区规划资源行政管理部门应当颁发建设用地批准书。

### **第二十九条(集体建房的工程建设管理)**

集体建房适用国家和本市有关建设工程质量和安全的管理规定。

集体建房项目应当按照规定,向区建设行政管理部门办理建筑工程施工许可、竣工验收备案手续。

区建设行政管理部门应当加强集体建房项目的工程质量和安全管理。

### **第三十条(集体建房的配售)**



集体建房的住房配售初步方案，由村民委员会或者村、镇集体经济组织召集会议讨论决定。

集体建房项目竣工验收备案后，村民委员会或者村、镇集体经济组织应当按照住房配售初步方案和经有关行政主管部门批准的事项，提请会议讨论确定住房配售的具体方案。

实施集体建房的村民委员会或者村、镇集体经济组织应当向本集体经济组织内符合建房条件的村民配售住房。镇（乡）人民政府应当对集体建房的配售情况进行监督检查，检查结果送区农业农村行政管理部门备案。

村民委员会或者村、镇集体经济组织应当向村民公布集体建房的成本构成和配售情况，接受村民监督。

### **第三十一条（集体建房的环卫设施配建要求）**

集体建房应当按规定同时配建生活垃圾收集容器和设施，并建造集中收集粪便的管道和处理设施。

### **第三十二条（集体建房的相关标准和规范）**

实施集体建房，应当符合本市城市规划管理技术规定、住宅设计标准、配套设施设置规范和乡村风貌导则。

## **第四章 相关标准**



### 第三十三条（用地面积标准）

农户建房的用地面积按照下列规定计算：

- (一) 5人户及5人以下户的宅基地面积不超过140平方米、建筑占地面积不超过90平方米；
- (二) 6人户及6人以上户的宅基地面积不超过160平方米、建筑占地面积不超过100平方米。

区人民政府可以在前款标准范围内，根据户内人数情况，确定宅基地面积、建筑占地面积的具体标准。

对于宅基地原址翻建、易地新建的，相关标准应当按照前款规定执行。

### 第三十四条（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。



### 第三十五条（用地人数的计算方法）

农户申请建房用地的人数，按照该户内符合第十四条规定的人数进行计算。

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》（或者《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，以及符合区人民政府规定的其他人员，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。

区人民政府可以制定关于农户申请建房用地人数的具体认定办法。

### 第三十六条（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。

### 第三十七条（间距、层数和高度标准）

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、层数由镇（乡）人民政府按照实际情况确定；房屋檐口高度不得超过10米，屋脊高度不得超过13米。

## 第五章 法律责任

### 第三十八条（镇乡人民政府的监督检查）

镇（乡）人民政府应当加强对本区域内农户建房活动的监督检查，发现有违反国家和本市有关规定的行为的，应当予以劝阻、制止。

### 第三十九条（农村村民非法占地建房的处罚）

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，由区规划资源行政管理部门依据《中华人民共和国土地管理法》的有关规定，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建筑物和其他设施。

超过本市规定的标准，多占的土地按非法占用土地处理。

新建房屋竣工后，不按规定拆除原有房屋、退还宅基地的，按照非法占用土地处理。



#### 第四十条（违反规划管理的处理）

未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的，由镇（乡）人民政府依据《中华人民共和国城乡规划法》的有关规定，责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。

#### 第四十一条（违反质量和安全要求的处罚）

实施集体建房的村民委员会，村、镇集体经济组织和参与集体建房项目的勘察、设计、施工、监理单位依法对住房建设工程的质量和施工安全承担相应法律责任。

集体建房的工程质量和施工安全不符合有关法律、法规和规章规定的，由区建设行政管理部门依法予以处罚。

#### 第四十二条（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。

#### 第四十三条（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，严格按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。

## 第六条 附 则

### 第四十四条（应用解释部门）

市农业农村、规划资源、住房城乡建设行政管理部门依据各自职责，可以对本办法的具体应用问题进行解释。

### 第四十五条（施行日期）

本办法自 2019 年 5 月 5 日起施行。2007 年 5 月 26 日市人民政府第 71 号令发布的《上海市农村村民住房建设管理办法》同时废止。