

洛阳市人民政府文件

洛政〔2017〕55号

洛阳市人民政府 关于进一步规范农村村民住宅建设的意见

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

近年来，我市农村住宅建设规模不断增长，建设质量稳步提高，居住环境明显改善，但也存在着部分村庄规划布局不合理、农房私搭乱建、违规占用土地、质量安全隐患等问题，既造成村民住宅功能性和舒适性差，浪费了大量的财力物力，又造成村庄建设秩序混乱，安全饮水、道路等基础设施难以配套，影响了新农村建设成效。为规范我市农村村民住宅建设，保障村民合法权益，改善农村人居环境，依据国家和省相关法律法规及《河南省

人民政府关于进一步规范农村村民住宅建设的指导意见》（豫政〔2015〕51号），结合我市实际，现提出如下意见，请认真贯彻落实。

一、指导思想

全面贯彻落实党的十九大精神，特别是习近平总书记关于新农村建设的一系列重要讲话精神，按照全面建成小康社会和实施乡村振兴战略的总体要求，以改善农村人居环境为目标，以建设安全、经济、实用和美观的村民住宅为导向，通过规划引领，规范建房程序，强化服务指导，完善监督管理，保障农民合法权益，确保农村住宅建设规范有序，农村生产生活条件不断改善。

二、基本原则

——规划引领原则。坚持先规划、后建设，农村住宅建设必须按照已批准实施的村庄建设规划实施。不符合村庄规划的建设项目，原则上不得开工建设。通过科学规划合理引导村民住宅有序建设，节省建房投资，逐步提升农村人居环境质量。

——便民利民原则。强化服务群众、便民利民理念，改进工作作风，加强服务指导，优化工作流程，提高办事效率，避免推诿扯皮现象。坚持以人为本，尊重农民的主体地位，以农民自建为主，避免政府大包大揽。

——规范管理原则。坚持依法办事，着眼长远发展，注重制度建设，推动服务管理工作常态化、规范化。加强日常监管，及时纠正违规违法行为，防微杜渐，避免增加农民负担。

——弘扬特色原则。尊重历史人文传统并充分考虑当地自然环境条件，突出乡村特色、人文特色、地域特色和民族特色，力求和谐宜居、形式多样，避免简单套用城市建设模式。

三、规划编制

村庄规划编制原则。编制村庄规划应以县（市、区）域乡村建设规划为指导，充分考虑农村生产生活方式转变情况、人口变化发展趋势和农村实际，积极引导村民适度集中居住；科学统筹产业、土地、交通、环保、生态、水利等设施建设，特别注意避开自然灾害易发地带；做到城乡规划、生态环保规划、产业规划、土地利用规划及公共设施规划“五规合一”；要体现农村特色，避免出现生搬硬套城市规划的情况；要按照“好编、好懂、好用”的基本要求进行村庄规划编制，推广实用性村庄规划。

村庄规划编制分类。按照发展中心村、保护特色村、治理空心村的要求，科学引导农村村民住宅和村庄建设。对深山区特别是伏牛山及丘陵地带等区域内自然条件恶劣、不具备发展条件的村庄，与产业扶贫相结合，编制搬迁规划。对自然条件较好的村庄，根据特色产业布局，选择条件成熟、积极性高的地方，修编农村建设规划，引导农民集中居住。对缺乏产业基础的地方，根据实际编制完善村庄整治规划，重点推进人居环境改善，保障农民基本生产生活条件。对历史文化名村、传统村落和传统民居资源丰富的村庄，要充分依托和发掘历史文化要素及非物质文化遗产，编制保护发展规划。对城中村、城郊村和产业集聚区内的村

庄，要有序纳入城市总体规划建设和管理。

村庄规划编制任务。各县（市、区）人民政府要积极推进历史文化名村、传统村落及建设活动频繁的村庄的规划修编工作，合理配置基础设施和公共服务设施，明确村庄建设时序和管控重点。2018年上半年，全面完成我市确需修编规划村庄的规划编制和审批工作。

村庄规划审批程序。乡镇政府负责组织本行政区域的村庄规划编制工作，并报县（市、区）人民政府审批。村庄规划在报送审批前，应当依据“阳光规划”的原则，经村民会议或村民代表大会讨论同意，并组织专家审查论证。经批准的村庄规划，其主要内容要纳入村规民约不得擅自修改；若需调整，需经县（市、区）人民政府同意。各县（市、区）人民政府要加强对乡镇村庄规划编制工作的指导，对重要的村庄规划和编制村庄规划有困难的，应直接组织编制或给予经费支持。

四、报建程序

（一）基本要求。农村村民住宅建设要遵循先规划、后建设的时序，依法取得乡村建设规划许可证，并严格按照批准的许可要求建设。按照《河南省农村宅基地用地管理办法》（省政府令第136号）要求，执行“一户一宅”政策和宅基地用地标准，充分利用原有宅基地、村内空闲地进行建设，严格控制占用耕地和生态公益林地，严禁占用基本农田。确需占用农用地的，应依照《中华人民共和国土地管理法》有关规定依法办理用地审批手续。对

将原有住宅出卖、出租、赠与他人和已参加过集体建房的，不准再申请建设住宅。农村村民在原有宅基地之外申请新建住宅的，其原有宅基地由村民委员会收回。

（二）审批程序。村民在村庄规划区内建设住宅，必须经村民委员会同意。住宅建设村民向村民委员会提出申请，村民委员会在审议村民住宅建设申请时，应坚持“四议两公开”工作法，并对结果进行公示。经村民委员会同意后报乡镇政府审批，并核发乡村建设规划许可证。村民依法取得乡村建设规划许可证，经村民委员会验线后方可开工建设。

对边远村庄和村民居住分散的村庄，乡镇政府可以委托村民委员会办理住宅建设开工审批手续。因较偏远或人数较少而暂无村庄规划覆盖的自然村，若农民提出住宅建设合理诉求，在严格限定住宅层数和面积的基础上，可使用原有宅基地和经批准使用村内空闲地建设住宅，具体审批程序由相关县（市、区）根据法律法规结合本地实际情况制定。

（三）具体操作。①乡村建设规划许可证申报材料。乡村建设规划许可证申请书；申请人身份证明及户籍人口证明材料；宅基地使用权证或相应的土地权属资料；四至范围图纸资料；村民委员会书面意见及公示文件；建设工程图纸；法律、法规、规章规定的其他材料。②乡村建设规划许可证的发放。乡村建设规划许可证由乡镇人民政府核发。经审查符合要求的，乡镇人民政府应当自接到申请之日起十日内核发乡村建设规划许可证并报县

(市、区)规划主管部门备案。③施工图设计。村民自建住宅，原则上使用《洛阳市美丽乡村住宅示范图集》推荐的通用图纸。限额(三层含三层)以上村民自建住宅应由具备相应资质的单位勘察、设计。④依法依规建设。农村村民建房以两层以下的低层住宅为主，应优先考虑选择具有相应资质的施工单位或经培训合格的农村建筑工匠。严格按照施工图设计文件、技术规范进行施工，并采取必要的安全防护措施。禁止使用不符合要求的建筑材料和建筑构件，确保村民自建住宅的工程质量。三层(含三层)以上的村民住宅建设管理要严格执行《中华人民共和国建筑法》、《建筑工程质量管理条例》(国务院令第 279 号)等法律、法规有关规定。⑤集体住宅建设。对因扶贫搬迁国家建设征地需拆迁安置、灾后重建和依据规划需进行集中建设的，提倡统一规划、集中建设。为集约节约用地，方便基础设施配置，在充分尊重农民意愿的前提下，村民委员会可以组织建设集体住宅。建设集体住宅由村民委员会提出申请，乡镇政府初审，报县(市、区)城乡规划行政主管部门核发乡村建设规划许可证，工程建设管理按照国家 and 省市建筑市场和质量安全管理等有关规定执行。严禁“小产权房”开发。

五、服务指导

(一)业务培训。县(市、区)城乡规划、建设行政主管部门要组织相关专家和技术人员，加强对乡级村镇建设管理机构工作人员村庄规划编制及乡村建设规划许可证发放和村民委员会

住宅建设兼职协理员的工作职责培训，不断提高履职尽责的业务水平和工作能力。

农村建筑工匠是保证农村住宅质量安全的关键因素，县级政府建设行政主管部门要有计划地组织村庄建设队伍和个体建筑工匠进行技能培训，提高建筑工匠业务水平。

（二）住宅设计。村民自建住宅，鼓励具有相应注册执业资格的个人设计或使用县（市、区）建设行政主管部门推荐的通用图纸；三层（含三层）以上村民自建住宅或集体建房，应由具备相应资质的单位勘察、设计。体现节地、节水、节能、节材和环保原则，满足防洪、防火、防灾、抗震等标准要求，严格质量安全技术标准。县（市、区）政府建设行政主管部门要根据当地自然地理环境、村民居住生活习惯和经济承受能力，组织编制农村建筑设计图集和通用图纸，无偿提供并指导农户选择使用。特别注重做好农村厕所改造工作，有条件的应建水冲式无害化卫生厕所，集中处理污水；无法集中处理的，应建沼气式、化粪池式等处理设施。

（三）建筑风貌。农村村民住宅建设应体现地域特色和文化传承，以坡屋顶为主，房屋造型简洁美观，住房单体建筑形式、细部设计和装饰应体现豫西民居建筑风格，优先采用当地材料和传统做法，并结合辅助用房及院墙形成错落有致的整体格局。原则上以《洛阳市美丽乡村住宅示范图集》为主，做到“一村一貌”。属于历史文化、景观旅游和传统村落保护范围的村庄，建筑风格

应与既有建筑保持一致，建筑高度应符合保护要求。

（四）配套设施。合理配置基础设施和公共服务设施，不断完善乡村道路、供水排水、电力通讯、垃圾污水处理、医疗卫生、文化教育等设施。注重绿化、美化，提升宜居水平。利用完善的基础设施和公共服务引导农村住宅相对集中建设。各级涉农资金按照渠道不乱、用途不变的原则，集中投放，形成合力，优先用于完成规划审批村庄的基础设施建设。

六、保障措施

（一）加强组织领导。各县（市、区）政府及相关部门要充分认识到规范农村村民住宅建设的重要意义，切实提高认识，强化责任。要加强组织领导，明确责任分工，城乡规划、建设和国土资源行政主管部门要加强协调合作，形成齐抓共管的合力。坚持城乡统筹发展理念，建立长效机制，完善工作措施，妥善解决农村住宅建设的各种矛盾问题，确保农村住宅建设健康有序发展。

（二）健全基层机构。乡镇村镇建设发展中心具体负责组织编制实施村庄规划，对农村住宅建设进行监督管理和服务指导等。村民委员会要明确 1 名住宅建设兼职协理员，协助做好村民住宅建设相关工作。乡级财政要采取有效措施，落实管理经费，保障日常工作正常开展。县（市、区）财政部门要加强督促指导，确保相关经费落实到位。

（三）明确监管职责。农村住宅建设，坚持属地管理的原则，以乡镇政府为主，坚持谁发证、谁负责，依法依规管理。县（市、

区)政府城乡规划、建设行政主管部门负责本行政区域村民住宅建设的规划和管理工作的,依权限核发乡村建设规划许可证、建筑工程施工许可证和实施质量安全监管;县(市、区)政府国土资源行政主管部门负责本行政区域村民住宅建设的用地管理;乡镇政府负责本行政区域村民住宅建设管理,依权限核发乡村建设规划许可证,履行对村民住宅建设的质量安全和违法行为的监管职责;村民委员会负责对村民住宅建设申请进行审查,组织验线,排查村民住宅建设安全隐患等工作。

(四)强化监督检查。市级城乡规划、建设行政主管部门要加强对县级城乡规划、建设行政主管部门的业务指导和督查,保证村民住宅建设相关要求落实到位。县(市、区)城乡规划、建设、国土资源行政主管部门要明确管理村庄规划和村民住宅建设的相关机构和人员,加强对乡镇有关工作的指导,建立巡回检查督导制度,会同乡镇政府联合执法,及时纠正制止和依法查处农村违法违规建设行为。乡镇政府要切实履行农村村民住宅建设管理和服务职责,发挥乡级村镇建设管理机构和村民委员会住宅建设兼职协理员的作用,加强对村民住宅建设的管理和日常检查、巡查,对违法建设行为及时制止、报告和查处。

(五)注重宣传引导。各县(市、区)人民政府要充分利用报纸、广播、电视、网络等宣传平台,切实做好《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国土地管理法》和《河南省村庄和集镇规划建设管理条例》等法律、法规宣传工作,教育引导村

民增强法律观念、质量安全意识，引导村民自觉知法守法、依法有序进行住宅建设。

（六）严格责任追究。各县（市、区）人民政府及其行政主管部门、基层组织机构要切实落实属地管理责任，履职尽责，依法实施监督管理。严禁对未批先建的农户以罚代批，严禁违规对村民住宅建设收取费用，严禁为不符合村庄规划的住宅办理用地审批手续、乡村建设规划许可和建筑工程施工许可。对违法违规实施农村住宅建设的，依法责令整改；拒不停止违法行为的，要严厉查处；对职责不履行，监管不尽责，造成安全事故或重大影响的，以及违反规定，滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的单位和人员，要依法追究责任。

各县（市、区）人民政府应结合实际，制定具体的农村村民建房管理办法。

洛阳市人民政府

2017年12月28日

主办：市住房城乡建设委

督办：市政府办公室二科

洛阳市人民政府办公室

2017年12月31日印发

