

莆田市人民政府办公室文件

莆政办〔2021〕72号

莆田市人民政府办公室关于进一步强化 农村建房审批与建设安全管理的通知

各县（区）人民政府（管委会），市直有关单位：

为深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产的重要论述和来闽考察重要讲话精神，加快形成“全覆盖巡查、常态化监管”的农村建房（包含新改扩建村民住宅和非住宅）安全管理长效机制，进一步强化“两违”综合治理，保障农民合法建房需求，严防发生农村建房群死群伤事故，根据《福建省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若干意见（试行）》（闽政〔2021〕2号）、《福建省人民政府办公厅关于进一步强化农村建房安全管理的通知》（闽政办〔2021〕55号）、

《莆田市人民政府关于进一步规范农村宅基地和建房管理的通知》（莆政综〔2020〕58号）等文件精神，经市政府研究同意，现将有关事项通知如下。

一、严格落实责任

（一）属地责任

1. 县（区）人民政府（管委会）：负责完善“两违”综合治理、农村建房安全管理以及调研督导、追责问责制度机制，并将相关工作纳入年度绩效考评目标；建立“乡镇吹哨、部门报到、分工处置”的协调配合机制；统筹解决宅基地审批涉及耕地占补平衡；梳理农村建房审批监管流程，建立农村建房安全网格巡查制度，加强对乡镇的督促指导，细化明确工作职责、工作流程、工作标准。

2. 乡镇人民政府：负责村民建房质量安全监管，整合力量，批管合一，安排专业人员“四到场”检查，建立签到留档台账；落实农村建房安全管理、“两违”综合治理各项制度机制。以村为网格单元全覆盖巡查，做到第一时间制止、报告，并录入平台，对涉及相关行业主管部门和供水、供电、供气单位职责的，及时进行抄告，各相关部门应立即处置。

3. 村（居）委员会：对三条红线设界桩，按照住房需求的轻重缓急分配宅基地。负责落实巡查、报告、劝阻责任。通过制定村规民约、成立村民建房理事会等方式，强化建房联动监管。

（二）部门责任

1. 住建部门

市住建局负责完善农村建房安全管理制度机制，宣传推广村镇住宅通用图集和农房建设立面图集、农村建房安全常识“一张图”，督促县（区）人民政府（管委会）、乡镇人民政府开展农村建筑工匠培训管理。督导县（区）人民政府（管委会）建立和完善相应的机制，包括追责问责机制，县（区）级部门、乡镇、村居的职责分工及协调配合机制，房屋结构安全网格化巡查管理机制等。

县（区）级住建部门负责提供农村自建房质量安全技术指导服务，宣传推广村镇住宅通用图集和农村建房质量安全常识，督促指导工匠管理，统筹推动镇村干部和工匠培训，承担经审批限额（建筑面积 500 平方米或工程投资额 100 万元）以上的农村公共建筑、集中统建住宅、三层以上村民建房质量安全监管。

2. 农业农村部门

市农业农村局负责监督指导宅基地审批、分配、使用、流转、纠纷仲裁管理。督导县（区）人民政府（管委会）建立和完善相应的机制，包括追责问责机制，县（区）级部门、乡镇、村居的职责分工及协调配合机制，宅基地流转、纠纷仲裁等管理机制等。

县（区）级农业农村部门负责监督指导宅基地审批、分配、使用、流转、纠纷仲裁管理，对违反农村宅基地管理法律、法

规的行为进行执法监督。

3. 自然资源部门

市自然资源局负责指导村庄规划和监督规划实施、乡村建设规划许可，督促区级自然资源部门落实农民建房用地保障，指导区级自然资源部门承接办理农用地转用。牵头“两违”综合网治理，督导县（区）人民政府（管委会）建立和完善相应的机制，包括追责问责机制，县（区）级部门、乡镇、村（居）的职责分工及协调配合机制，“两违”处置机制等。

县（区）级自然资源部门负责指导村庄规划及乡村建设规划许可办理，办理农转用审批手续，落实农民建房用地保障和耕地占补平衡。牵头“两违”综合治理。

4. 其他主管部门

各级教育、民政、民族宗教、文旅等部门负责督促行业领域内建设工程依法办理用地、规划、施工和质量监督等手续。涉及既有农房改扩建、建筑主体和承重结构变动装修工程未通过竣工验收的，教育、民族宗教、卫生、文旅、体育、公安、消防等部门不得办理与经营性质相关的许可、证照、登记或备案手续。

（三）建设单位（建房人）

1. 建设单位（建房人）：对农村建房活动负首要责任，严格履行报批程序，承担质量安全责任，不得违法违规发包工程。对既有房屋进行加层、改造、涉及建筑主体和承重结构变动装

修工程，应办理规划许可等手续，委托有资质单位对结构安全性进行鉴定，委托有资质设计单位提出设计方案，委托有资质施工单位施工，并办理竣工验收。既有农村自建房改扩建未通过竣工验收的，不得用于经营活动。

2. 其它参建主体：设计、施工单位及其执业人员严禁向未经用地、规划审批的违法建设工程提供设计、施工服务；预拌混凝土、砂石等企业严禁向违法建筑工程供应预拌混凝土和砂石等建筑材料；供水、供电、供气单位严禁为违法建设或未经验收合格的农村建筑工程供水、供电、供气。

二、优化建房审批程序

（一）规范审批流程

执行《莆田市人民政府关于进一步规范农村宅基地和建房管理的通知》（莆政综〔2020〕58号）规定的审批程序。

1. 村民申请。村民符合宅基地申请资格条件的，以户为单位，向村委会提出宅基地用地建房书面申请。

2. 村委会审议。村民委员会应做好村民宅基地申请材料的收集、初步审核、征求相邻权利人意见、相邻权利人异议处置、组织村委会或村民代表会议审议、形成会议纪要、公示等工作，并将会议纪要、相邻权利人异议认定情况等材料报送乡镇便民服务中心收件。

严格落实《福建省人民政府办公厅关于印发〈福建省农村村民住宅建设管理办法〉的通知》（闽政办〔2011〕189号）有关

要求。拟建房屋与相邻建筑毗连或者涉及到公用、共用、借墙等关系的，应当取得各所有权人一致同意，并签订书面协议或者在申报图纸（含四至范围）上签字确认，协议应当经过当地村委会见证或者依法公证。

相邻权利人对村民宅基地申请有异议的，村委会应上报镇包村领导，由包村领导组织乡镇相关部门、村委会及相邻权利人等协商认定。经协商，仍有异议的，在相邻权利人不涉及宅基地权属纠纷、相邻建筑毗连或者公用、共用、借墙关系的情况下，村委会应出具异议情况说明并提出处理意见。同意上报审批的，依法报乡镇人民政府审批。

3. 乡镇审查。收到宅基地和建房申请后，乡镇人民政府要组织自然资源、住建、农业农村等部门管理人员实地核查，乡镇农业农村部门负责宅基地资格条件审查，乡镇住建部门负责农房建设审查，联审结果经镇协调机制集体研究后由乡镇人民政府审批并核发《乡村建设规划许可证》《农村宅基地批准书》，乡镇自然资源部门负责国土空间规划审查和用地审查等，涉及林业、水利、电力等部门的，要及时征求相关部门意见。涉及占用农用地的，按规定办理农用地转用审批手续。

4. 验收登记。经批准用地建房的农户在建房完工后，应当向乡镇便民服务中心申请验收，由乡镇组织相关部门进行验收并出具《农村宅基地和建房验收意见表》。通过验收的农户，可以向乡镇便民服务中心申请办理不动产登记。

5. 建立台账。乡镇要建立宅基地用地建房审批管理台账，有关资料归档留存，审批情况每月上报县（区）农业农村、住建和自然资源部门备案。

（二）坚持规划引领

1. 加强规划管控。坚持先规划后建设，不符合国土空间规划或村庄规划的，不得批准农村宅基地和村民住宅建设。不准占用永久基本农田建房。

2. 加快规划编制。县（区、管委会）党政主要领导负责统筹推进编制“多规合一”的实用性村庄规划，为宅基地建设管理提供依据，力争2023年底前实现全市村庄规划管控全覆盖。

3. 做好过渡衔接。国土空间规划、村庄规划获批前，在不涉及生态保护红线和永久基本农田的前提下，现行土地利用总体规划、城乡规划、村庄建设规划和其他专项规划作一致性处理后，可作为农村宅基地和村民住宅建设的审批依据。

（三）落实“一户一宅”政策

各县（区）人民政府（管委会）要严格执行政策，按照“以成员认定、以户取得”原则，严格执行文件规定的“一户一宅”政策及宅基地使用标准。

1. 严格“建新拆旧”管理。村民申请异地新建住宅，需将旧宅基地退回村集体，否则不得批准宅基地。异地新建住宅，属于先拆旧宅并注销旧不动产权证后建新宅的，优先安排宅基地；属于先建新宅后拆旧宅的，村民应与乡镇协调机制办公室、

村级组织签订三方协议并作出承诺拆除旧宅退回旧宅基地。新建住宅竣工后，须在 6 个月内将旧宅自行拆除或交村级组织处理，旧宅基地退还村级组织；未按照协议约定拆除旧宅、退还旧宅基地的，乡镇协调机制办公室应督促村民自行拆除，经催告仍不履行的，由乡镇协调机制办公室、村级组织向人民法院提起诉讼后依法申请强制执行。拆除旧宅、退还旧宅基地前，不予办理新建住宅的不动产登记手续。旧宅涉及文物保护单位、历史建筑、传统风貌建筑等需要依法依规予以保护的，按照相关规定执行。

2. 完善退回宅基地产权注销流程。村民在申请办理新宅基地审批时，同时向乡镇便民服务中心收件窗口提交注销旧不动产权证的申请材料。乡镇人民政府在批准农村个人建房时，要同步把申请人的注销登记申请材料录入不动产登记系统，不动产登记机构要按时予以办理旧宅基地不动产权注销登记。

（四）保障用地需求

1. 明晰土地使用权属。各县（区）人民政府（管委会）要依托农村土地承包经营权证、房屋权籍调查、宅基地确权登记等数据，进一步明晰各类土地的权利状况和权利界限，避免权属不清引起宅基地审批建房纠纷。

2. 优先利用存量宅基地。各县（区）人民政府（管委会）引导建房户优先使用符合村庄规划的存量建设用地建房，鼓励在村集体经济组织内部通过补偿、置换、调整等多种方式，加

快盘活边角地、个人长期占而不建的宅基地等存量土地。

3. 保障新增建设用地。各县（区）人民政府（管委会）应认真组织开展村民住宅建设用地需求调查，在每年年底前将下一年度村民住宅新增建设用地需求上报市自然资源局，市自然资源局汇总后，逐级上报自然资源部，由市里在下一年度计划指标中统筹，实行单列安排，专项保障、实报实销，当年保障不足的，下一年度优先保障；涉及占用耕地的，由县（区）人民政府（管委会）统筹落实耕地占补平衡，不得收取耕地开垦费。

4. 鼓励节约集约利用。对具备条件且村民有积极性的地区，各县（区）人民政府（管委会）按照节约集约用地的原则，鼓励和引导以村为项目主体，集中新建“农民公寓”“农民住宅小区”，实现户有所居。

三、加强建设过程管理

（一）规范农房设计

市、县（区、管委会）住建部门应组织编制具有地域特色的村镇住宅通用图集并推广运用，县（区）级住建部门组织编制农房建筑立面图集并由县（区）人民政府（管委会）组织发布。村民建房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设计，或者选用省级和当地建设主管部门编印的村镇住宅通用图集。

（二）落实建房监管要点

1. 三层及以下农村自建住宅：应办理宅基地审批、乡村建设规划许可或工程规划许可。委托农村建筑工匠或有资质的施工单位施工，并签订建房合同（明确质量安全责任、质量保证期限和双方的权利义务）；委托建筑工匠的，应明确一名有施工管理经验、经培训的“工匠带头人”负责施工管理；委托施工单位的，应明确一名施工负责人和安全员负责现场施工管理。申请乡村建设规划许可时，应提供设计图纸、施工合同，工匠带头人出具从业情况、施工质量安全承诺书和培训证明。由乡镇人民政府进行工程质量安全监管。

2. 三层以上农村建房、集中统建住宅：应办理宅基地审批、乡村建设规划许可或工程规划许可。限额以下的工程由县（区）人民政府（管委会）指定住建部门或乡镇进行工程质量安全监管；限额以上的工程应按要求委托监理，办理施工许可，纳入法定工程质量安全监督体系。应委托有资质的设计、施工单位进行设计、施工，明确一名施工负责人和安全员到岗履职，并编制施工安全技术措施（含禁止使用竹外脚手架、木支撑模板，以及确保坡屋面模板支撑牢固可靠的技术要求）。

3. 既有房屋改扩建（加层）、影响主体结构安全装修工程：应委托有资质单位对结构安全性进行鉴定，办理乡村建设规划许可或工程规划许可。加层及涉及建筑主体、承重结构变动的，应委托有资质设计单位提出设计方案，委托有资质施工单位施工，明确一名施工负责人和安全员到岗履职，并编制施工安全

技术措施。限额以下的工程由县（区）人民政府（管委会）指定住建部门或乡镇进行工程质量安全监管，并办理竣工验收；限额以上的工程应按要求委托监理，纳入法定工程质量安全监督体系。

4. 农村公共建筑：包含校舍、厂房、市场、宗教活动场所、民俗场所、老年人活动场所、殡葬设施等非住宅项目，应办理用地审批、乡村建设规划许可或工程规划许可。委托有资质的设计、施工单位进行设计、施工。其中：限额以下的工程由县（区）人民政府（管委会）指定住建部门或乡镇进行工程质量安全监管；限额以上的工程应按要求委托监理，纳入法定工程质量安全监督体系。

（三）落实公示制度

农村建房施工现场应悬挂施工公示牌，接受监督。其中村民自建住宅应公示审批文件、建房人姓名、工匠带头人（或施工单位及负责人）姓名、宅基地面积和四至、建房层数、监督电话等信息，并张贴农村自建房（三层以下）质量安全常识“一张图”、建筑立面图和平面图。农村公共建筑、集中统建住宅应按规定公示审批文件和建设、施工、监理单位及相关负责人、监督电话等信息。

（四）落实“四到场”制度

各乡镇要加强批后监管，突出相关制度落实，强化日常巡查监管。一要农村宅基地申请审查到场。乡镇收到村民建房申

请材料后，应及时组织相关职能站所实地联合审查申请人是否符合条件、拟用地是否符合规划和地类等。二要批准后丈量批放到场。对批准建房的用地进行实地丈量放样，确定建房位置，明确四至边界。三要施工关键节点巡查到场。现场查验建房是否按照批准面积、位置施工，发现问题及时制止，杜绝产生少批多建、超层、移位的现象。四要村民住宅竣工验收到场。实地检查村民是否按照批准面积、四至等要求使用宅基地，是否按照批准面积和规划要求进行建房，并出具《农村宅基地和建房验收意见表》。

（五）建立“健康绿码”制度

各县（区）人民政府（管委会）在已开展全市在建房屋安全清查整治专项行动的基础上，要进一步强化农村在建房屋安全动态跟踪检查整治，检查出来的农村在建房屋存在安全隐患问题的，乡镇务必要第一时间督促立即停工，待整治合格后方能复工。乡镇要加强村民住宅建设质量安全管理，夯实“一楼一档”，探索建立村民住宅质量安全“健康绿码”，纳入农村宅基地和村民住宅建设审批管理平台管理。

四、加大日常督查力度

（一）强化网格化巡查

1. 明确巡查职责。县（区）人民政府（管委会）主要领导为网格化巡查总负责人、乡镇党政主要领导为辖区第一责任人、乡镇包片领导为巡查具体责任人、村主干为日常巡查现场负责

人、包点村干部为巡查“哨兵”。将邻里纠纷排查、“两违”、农村建房（含既有房屋加层、改造、装修）纳入网格员巡查范围。

2. 建立巡查系统。依托社会治理网格化平台，主管部门负责开发农村建房安全巡查模块，将巡查、“四到场”、农村建房矛盾纠纷和举报等问题录入平台，按照“职能部门依法履职+网格力量联动协勤”模式开展巡查监管工作，永久留痕，接受监督。

3. 加大巡查力度。落实村级每天走访巡查，乡镇每周一复查，县（区）人民政府（管委会）每半月一抽查制度。网格员在巡查过程中发现因农村建房引起的纠纷，应及时报告当地村委会和乡镇人民政府，并录入网格化矛盾纠纷多元化解衔接指挥模块。

（二）加强“两违”监管

1. 坚决严控新增“两违”。要坚决落实网格管理机制和履行巡查、发现、核实、制止和报告责任，充分利用手机执法、卫片核查、自然资源“月监测”等手段，加大巡查频次和密度，对“两违”行为，做到早发现、早报告、早制止，实现“发现在初始、解决在萌芽”，实行新增违建“即查即拆”制度，确保发现一起、消灭一起，努力实现新增“两违”零增长。

2. 集中整治存量“两违”。各县（区）人民政府（管委会）、市治违办对省“两违”信息系统内“两违”综合治理开展以来已调查摸底尚未处置的“两违”积案，实行清单式管理，分门

别类，因地制宜，逐宗处置，实现“清零”销号。

3. 统筹做好各项专项清理整治。各县（区）人民政府（管委会）要统筹做好中央、省、市部署的农村乱占耕地建房、违法用地专项整治等各项专项清理整治，认真核查违法图斑，涉及“两违”的，严格按照清理整治要求依法处置到位。

（三）畅通投诉渠道

发挥 12345 热线连心桥作用，24 小时受理市民有关农村建房的咨询、投诉、举报，受理后通过领导定期接线互动、远程电话转接等方式，由接到办“一键”到位。各县（区）人民政府（管委会）要建立有奖投诉举报制度。

（四）强化矛盾纠纷化解

针对网格化巡查发现和 12345 热线举报反馈的问题，村（居）要每周召开矛盾纠纷排查分析例会；乡镇组织各专业性行业性调解主管部门每周下沉至村居矛盾纠纷联调室，进行专项化解防控；各县（区）人民政府（管委会）要细化完善农村建房矛盾纠纷调解机制。

五、强化措施保障机制

（一）加强工作合力

各级各有关部门要强化属地和行业管理责任，将“两违”综合治理、农村建房安全管理列入重要议事日程，认真履职、敢于担当，精细组织、周密部署，加强协作配合，形成工作合力。

（二）加强队伍建设

各县（区）人民政府（管委会）要按照《福建省人民政府办公厅关于进一步强化农村建房安全管理的通知》（闽政办〔2021〕55号）要求，2021年11月底前配齐乡镇综合执法队伍，配强县（区）乡镇专职工程施工专业管理力量，专业管理力量短期无法到位的，立即采取政府购买服务方式保障到位。进一步强化镇村干部、农村工匠和建房人的技术培训，提高监管人员执法水平和建筑工匠技能水平。推动成立工匠协会，公布工匠名录，建立工匠社会评价制度，制定工匠轮训计划并组织实施。

（三）强化责任落实

市政府将农村建房安全管理纳入县（区）人民政府（管委会）、市直相关部门年度绩效考核。各级各有关部门要依法履职，强化监管，加强定期检查、跟踪监测，畅通投诉举报渠道，及时发现危及农村建房安全问题线索，认真组织甄别，属于职责范围内的，立即督促整改；对责任不承担、工作不落实、措施不到位、未按期完成任务的相关责任人，以及涉及领导干部失职失责等违纪或职务违法、职务犯罪的，及时按程序移交纪检监察等机关调查处置。

（四）强化宣传引导

各级各有关部门要加大宣传力度，充分利用报纸、广播、电视及微信、微博、论坛等媒体平台，积极宣传、引导群众、媒体参与农村建房安全管理、“两违”综合治理工作，形成良好

的安全建房、和谐建房氛围。

本通知自印发之日起施行，此前我市制定的文件与本通知内容不一致的，按本通知规定执行。

莆田市人民政府办公室

2021 年 11 月 15 日

（此件主动公开）

抄送：市委、市人大常委会、市政协办公室。

莆田市人民政府办公室

2021 年 11 月 17 日印发
