

上海市农业农村委员会  
上海市规划和自然资源局 文件  
上海市住房和城乡建设管理委员会

沪农委规〔2020〕5号

---

**关于进一步加强本市农村宅基地管理工作的通知**

各相关区人民政府：

解决农民建房问题，改善农民居住条件，是实现乡村振兴战略目标的重大民生工程。为进一步加强本市农村宅基地管理，规范农户建房秩序，保护农民合法权益，促进农民相对集中居住，根据《土地管理法》《城乡规划法》《上海市农村村民住房

建设管理办法》、农业农村部和自然资源部《关于规范农村宅基地审批管理的通知》等法律规定和政策精神，经市政府同意，现就有关工作要求通知如下：

## **一、切实履行法定职责**

区政府要加强对本区农村宅基地及其农民建房的管理，统筹协调协调相关部门、镇（乡）政府、村级组织依法履行职责。建立健全宅基地用地标准、申请、分配、使用、流转等审批管理制度。在充分尊重农村村民意愿的基础上，按照市政府规定的标准采取多种方式保障农村村民实现户有所居。

区农业农村委负责本区农村宅基地改革和管理工作，要建立健全宅基地违法用地查处机制，牵头研究制定宅基地及其农民建房的申请要件和审批流程，指导闲置宅基地和闲置农房盘活利用，组织开展农村宅基地现状和需求情况调查统计，参与编制国土空间规划、郊野单元村庄规划，及时将农民建房新增建设用地需求通报规划资源部门。区规划资源局负责在国土空间规划中合理布局宅基地，统筹安排宅基地用地规模，满足合理的宅基地用地需求，依法办理农用地转用审批、规划许可、农村宅基地及其房屋确权发证等相关手续，指导镇（乡）政府编制郊野单元村庄规划。区建设管理部门负责村民建房建筑活动的监督管理，具体做好细化明确本区具体风貌建设要求、推

进实施乡村建筑师制度、组织落实向农户推荐通用图纸等工作。

镇（乡）政府负责本镇（乡）范围内农村村民住宅用地及建设的审核批准和具体管理，要建立健全镇级联审联办机制，由镇政府分管领导负责召集联席会议，镇级农村经营管理部门会同镇规划、土地、建设等职能部门，加强日常管理，优化审批流程，为农民群众提供便捷高效的服务。

村级组织要在镇（乡）政府指导下，不断完善宅基地民主管理，切实维护村民利用宅基地的合法权益。

## **二、完善宅基地审批程序**

符合宅基地申请条件的农户，以户为单位向所在村集体经济组织或村民委员会（以下简称村级组织）提出宅基地和建房申请。村级组织接到农户建房申请后，应当在本村范围内将农户成员人数、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，村级组织应当在申请表上签署意见后，连同建房申请人的宅基地使用承诺书和书面申请报送镇（乡）政府；公布期间有异议的，村级组织应当召集村民代表或集体成员代表会议讨论决定。农村村民集体建房用地选址涉及跨村用地调整的，按照《上海市农村村民住房建设管理办法》的相关规定办理。

镇级农村经营管理部门对村级组织报送的申请表和建房申

请人的书面申请进行统一集中受理。镇级农村经营管理部门负责审查申请人和用地人数是否符合资格条件、宅基地和建房申请村级公示程序是否履行到位等；镇级规划土地部门负责审查用地是否符合宅基地合理布局要求、用地建房是否符合国土空间规划和用途管制要求、建房层数、高度等是否符合规定标准等；镇级建设管理部门负责审查建房图纸是否符合法定要求、房屋结构是否符合安全标准、建筑形态是否符合本地区风貌管控要求等。

镇级农村经营管理部门综合各有关部门意见，报宅基地管理联席会议审议后，由镇（乡）政府对农户宅基地申请作出审批决定，合并发放农村宅基地批准文件和乡村建设规划许可证。镇（乡）政府应当在接到村级组织报送的申请表和建房申请人的书面申请之日起 30 日内完成审批。审批结果应张榜公布，接受群众监督。镇（乡）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，竣工期限一般为 1 年，最长不超过 2 年。农户宅基地涉及占用农用地的，依照《土地管理法》第四十四条规定先期办理农用地转用审批手续。农村村民集体建房审批的时限由区政府另行规定。

镇（乡）政府要建立宅基地用地建房审批管理台账，有关资料归档留存，并在批准之日起 15 日内将审批情况分别报区农

业农村委、区规划资源局备案。

### **三、强化农房建设管理**

经批准利用宅基地建房的农户，应当在开工前向镇（乡）政府申请划定宅基地用地范围。镇（乡）政府工作负责部门在 5 日内到现场进行查验，实地丈量批放宅基地，确定建房位置。

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

农户建房开工前，应该选择具有专业能力的施工队伍，签订建房协议，约定质量和安全责任。建房过程中，镇（乡）政府应当建立铭牌制度、公示建房基本信息，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。

农户建房完工后，应当向镇（乡）政府申请验收。镇（乡）政府在接到农户申请后 5 日内，由镇（乡）政府工作负责部门组织相关部门进行验收，实地检查农户是否按照批准要求建设住房，并出具《农村宅基地和建房（规划许可）验收意见表》。镇（乡）政府应在 15 日内将验收情况分别报区农业农村委、规划资源局备案。通过验收的农户，可以向不动产登记部门申请办理不动产登记。

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。原宅基地由村级组织依法收回，并由镇（乡）政府或区规划资源行政管理部门及时组织整理或者复垦。

#### **四、建立长效监管机制**

区农业农村委要会同规划资源、建设管理等部门对宅基地审批和建房规划许可办事指南、申请表单、申报材料清单等进行梳理，结合本地实际进一步简化和规范申报材料，细化优化流程和办事指南，确保审批程序公开、公平、透明。

农村村民未经批准、采取欺骗手段骗取批准或者在批准的宅基地范围以外占用土地建住宅的，由区农业农村委责令退还非法占用的土地，限期拆除在非法占用土地上新建的房屋。违法农户逾期不自行拆除的，由区农业农村委按照相关法律规定处理。

未依法取得乡村建设规划许可证或者在批准的宅基地范围内未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的，由镇（乡）政府依据《城乡规划法》有关规定，责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，依法予以拆除。

各区要充分利用统一的宅基地审批管理信息系统，建立集

图形、面积、属性等静态信息和户内人口身份、房屋用途等动态信息于一体的数据库，推进宅基地申请、审批、流转、退出、违法用地查处等的全面实时管理，并在区农业农村、规划资源部门和镇（乡）政府之间实行信息共通共享。

镇（乡）政府要加强对宅基地申请、审批、使用的全程监管，指导村级组织完善宅基地民主管理程序。要全面落实宅基地申请审查到场、批准后丈量批放到场、住宅建成后核查到场等“三到场”要求。要经常性地开展农村宅基地动态巡查，建立健全村级宅基地协管员制度，及时发现和处置涉及宅基地的各类违法行为，防止产生新的违法违规占地现象。

## **五、鼓励盘活闲置资源**

积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作，要紧紧围绕实施乡村振兴战略，着眼乡村产业发展需求，注重规划先行要求，与乡村产业发展规划相匹配，注重绿色发展。严守土地集体所有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线。充分尊重农民意愿，调动农民参与的积极性和主动性，切实保护农民合法权益。

鼓励村集体和农民通过自主经营、合作经营、委托经营等方式盘活利用闲置宅基地和闲置住宅，依法依规发展农家乐、民宿、乡村旅游、养老休闲等产业。支持返乡人员依托自有和

闲置住宅发展适合的乡村产业项目。引导有实力、有意愿、有责任的各类市场主体有序参与盘活利用工作。依法保护各方合法权益，推动形成多方参与、合作共赢的良好局面。城镇居民、工商资本等租赁农房居住或开展经营的，要严格遵守合同法的规定，租赁合同的期限不得超过20年。合同到期后，双方可以另行约定。

鼓励村集体积极稳妥开展闲置宅基地整治，整治出的土地优先用于满足农民新增宅基地需求、村庄建设和乡村产业发展。闲置宅基地盘活利用产生的土地增值收益要全部用于农业农村。对进城落户的农村村民，各区在推进农民相对集中居住的同时，可以多渠道筹集资金，鼓励其自愿有偿退出宅基地。

## **六、全面落实工作要求**

一要夯实相关工作基础。各区要建立农村宅基地统计调查制度，在第三次国土资源调查、农村土地所有权确权登记、农村地籍更新调查等工作的基础上，落实经费，组织开展房地一体的权籍调查，全面摸清宅基地及其农房的面积、规模、布局、权利主体和利用现状等情况。要进一步推进宅基地使用权确权登记颁证工作，为深化农村土地制度改革，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”提供坚实支撑。

二要保护集体经济组织和农民权益。充分保障农户宅基地



申请权利和农民房屋财产权，不得以各种名义违背农民意愿强制流转宅基地和强迫农民“上楼”，不得违法收回宅基地使用权人合法取得的宅基地。要充分保障集体经济组织及其成员民主权益，集体决策和公开公示等相关程序要切实履行到位。严禁城镇居民到农村购买宅基地，严禁下乡利用农村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。

三要节约集约土地使用。要强化规划引领，严格落实土地用途管制，农村村民建设住宅应当符合镇（乡）土地利用总体规划、村庄规划。要严格落实“一户一宅”制度，对历史形成的“一户多宅”和宅基地面积超标等问题，要按照有关政策规定分类进行认定和处置。具有条件的区、镇，可以在充分尊重农民意愿的基础上，鼓励引导农民通过进城镇集中、宅基地归并、宅基地有偿退出等方式实现户有所居。

四要加强管理队伍建设。区、镇要履行好属地责任，强化组织领导，切实加强基层宅基地管理队伍及体系建设。农村经营管理部门是承担宅基地日常具体管理的责任部门，区、镇要加大支持力度，要优先安排政治素质高、业务能力强、工作经验丰富的干部人才，特别是对镇级农经机构，要进一步健全机构，稳定队伍，充实力量，落实经费，改善条件，确保工作有

人干、责任有人负。要加强培训，提升业务支撑和履职能力，不断完善宅基地管理和服务质量。

五要做好部门间衔接。区农业农村委作为宅基地管理工作责任部门，要主动担当，落实保障条件，组织推进本区宅基地改革和管理工作。区规划资源、建设管理等部门要强化职责范围内的工作对接和业务支持，做好宅基地及其农房管理的相关数据、资料和信息等的移交和对接工作，共同研究解决历史遗留问题，保持工作的连续性、稳定性，防止出现工作“断层”“断档”和弱化宅基地管理的情况。区相关部门要加强对镇的业务指导，形成“条块”工作合力，确保宅基地分配使用公开、公平、公正。

六要加强考核监督。区、镇和相关部门要把宅基地管理工作纳入绩效考核。要严肃工作纪律，坚决杜绝推诿扯皮和不作为、乱作为的现象。对工作不力、玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，要依法严肃追责。

区、镇政府及其相关部门要充分认识加强和改善宅基地管理工作的重要意义，统筹协调、明确责任，系统谋划、主动担当，全面落实相关法律规定和政策要求，为促进农民安居乐业、农村社会稳定和乡村全面振兴提供坚实保障。

## **七、实施日期和有效期**

本《通知》自 2020 年 7 月 1 日起实施，有效期五年。

上海市农业农村委员会

上海市规划和自然资源局

上海市住房和城乡建设管理委员会

2020 年 6 月 12 日

---

上海市农业农村委员会办公室 2020 年 6 月 15 日印发

---