

《玉溪市红塔区农村宅基地及房屋建设管理办法 (试行)》(听证稿) 听证会听证报告

2024年1月8日

一、听证事由

为全面促进政府民主决策、科学决策、依法决策，在政府重大决策工作中充分发扬民主、反映民意、集中民智，增加政府决策的透明度和公众参与度，切实保障人民群众的知情权、表达权、参与权、监督权。对《玉溪市红塔区农村宅基地及房屋建设管理办法（试行）》的必要性、可行性、存在问题听取社会各方的意见、建议，使《玉溪市红塔区农村宅基地及房屋建设管理办法（试行）》更加科学、合理、具有操作性。

二、听证举行的时间、地点、参加人

1、时间：2023年12月22日下午14:00-18:00。

2、地点：玉溪市红塔区环山路32号东星商业广场1栋2楼（云南众济（玉溪）律师事务所二楼会议室）。

3、参加人员：听证主持人1人，听证决策人4人，听证监察人2人，听证记录人2人，应到听证代表31人，实到31人，旁听人3人。

三、听证代表所提的意见、建议情况

参会的31位听证代表中，29位代表作了听证发言，2位代表未作听证发言，发言的代表均肯定了《玉溪市红塔区宅基地及房屋建设

管理办法（试行）》（以下简称《管理办法》）制定的必要性和一定的合理性，并希望《管理办法》尽快出台，29位代表结合自身及工作实际就《管理办法》文本分别发表了听证意见，提出了80条意见和建议，经归纳总结主要为以下几个方面：

（一）关于立法依据方面的建议。建议在第一条增加制定《管理办法》的上位法依据以及从国家、省级层面、市级层面加入住房的法律及相关规范性文件进行完善。

（二）关于规划管控方面的建议。1、关于“多规合一”实用性村庄规划，部分街道在2017年已有规划图纸，建议可以适用2017年的图纸减少相应成本；2、第十四条关于“未编制审批国土空间详细规划”或“多规合一”实用性村庄规划的，就不能发放《建设工程规划许可证》、《乡村规划许可证》过于严苛，建议在该条款中增加“已有其他规划的除外”的内容；3、建议对“两线三区一点”中三区的范围进行动态调整及管理，若城市建设发生变化后也能调整，对于动态调整区域规划、认定程序，建议制定相应配套办法；4、重点管控区的范围是以城镇开发边界线划定，如按城镇开发边界线划定，结合附件的区域划分后，城区中有部分区域又是在弹性管控区内，会存在有村庄被割裂的情形，建议考虑将部分村（社区）调为弹性管控区；5、春和街道黄草坝村委会、洛河乡、小石桥乡因国土空间规划导致村组无宅基地用地，如有建盖需要，只能依靠老、危房改造规划，否则需要购买耕地、基本农田指标进行用地调整，无宅基地用地无法进行管理，建议在国土空间规划的时候给予一定考虑。

（三）关于“两线三区一点”分区域管理方面的建议。1、已经公布的《玉溪市城市更新条例》中城市建成区中不包括宅基地，关于重点管控区内重点实施城市更新的内容可能无法执行，建议《管理办法》与《玉溪市城市更新条例》相衔接；2、重点管控区内存在有存量宅基地的或宅基地充裕能满足目前“一户一宅”需求的村（社区），为保证乡村风貌统一、垃圾、柴火堆放问题的解决，建议对前述情形给予“一户一宅”审批的通道及管控分区调整；3、重点管控区内，有部分村（社区）目前预留了宅基地并经过审批，但尚未建盖，如《管理办法》施行后，重点管控区不再新增“一户一宅”审批，建议对该情形的建盖审批予以明确规定。

（四）关于危房单点管控方面的建议。1、基于危房倒塌可能引发安全问题，涉及责任承担，对于危房认定条件及程序规定是否有必要设置太严，可能会发生程序未批完，房屋就倒塌的风险，建议考虑在《管理办法》中明确相关条件和程序设置的必要性；2、基于危房倒塌可能引发安全问题，建议考虑将城市更新计划作为必要条件认定的必要性；3、本区中危房涉及非本集体的祖遗房较多，其自己不住，但会租给他人居住，也面临安全问题，建议删除第十六条第四项中“属本集体经济组织成员的”内容。

（五）关于“一户一居”居民公寓建设方面的建议。1、居民公寓建设用地是否为宅基地不明确，建议予以修改明确；2、居民公寓建设项目需要按国有土地的建设项目审批方式办理审批手续，核发《建设工程规划许可证》会涉及多部门，会增加群众建房成本，建议

重点管控区内外均由乡人民政府（街道办事处）联审联批居民公寓建设项目；3、目前存在有推行居民公寓项目的村（社区）因审批难导致项目停滞，建议简化居民公寓建设规划审批手续；4、建议对“居民公寓预留房户（套数）不超过符合建房申请条件居民需求户（套）属的20%”中的预留比例进行科学测算，综合考虑满足未来发展，进行年份测算后予以修改；5、建议调整居民公寓每户房屋的套内建筑面积；6、建议增加对居民公寓建设的容积率规定。

（六）关于“一户一宅”房屋建设方面的建议。1、弹性管控区内审批每户建房占地面积与《玉溪市农村宅基地管理办法》规定的面积上有差异，且限定面积会破坏村庄的和谐性、统一性，建议结合红塔区实际考虑，面积不一刀切；2、基于建设美丽乡村及部分区域实际无法落实的情况，建议删除第十六条“四户以上为一联”的内容；3、建议对第三十四条“一户一宅”建设住房层数作出调整，部分乡村（洛河乡、小石桥乡）的实用性村庄规划房屋建设层数为二层半，《管理办法》要求建设房屋层数不超过三层半，无法实际执行。

（七）关于“户”的认定方面的建议。1、第二十一条户的认定不够详细，部分条件中未限制年龄上限、起止时间，可能造成“一户多宅”的情形，建议予以明确；2、实践中除第二十一条列举情形外还有许多情形存在，建议细化相关认定情形或者由各村（社区）根据“四议两公开”程序来认定。

（八）关于乡、街道职责权限以及责任方面的建议。1、建议对乡人民政府（街道办事处）执法权责予以明确，对违法违规行为查处

以及违法违规行为监督管理予以区分；2、责任部门的设置应与机构配置情况相符，建议以责任部门作为相关违法查处责任主体；3、建议在第十条中增加审批申请受理内容，无条件接受申请，建立农村宅基地及建房协管员的机制。

（九）关于《管理办法》条文规范化表述方面的建议。部分听证代表对《管理办法》的具体条文和部分表述提出了具体的修改意见。

四、决策发言人的主要意见及理由

一是关于规划管控区域划分问题。区域划分是由区自然资源局结合红塔区实际情况研究后划定，其中重点管控区主要依据城镇开发边界线优化后划定，弹性管控区的范围是依据目前编制的红塔区国土空间规划的中心城区范围线划定。区域划分、区域管控的目的还是在于解决危房，保障户有所居。

二是关于“户”认定的问题。现行法律、法规中对于“户”的认定没有具体规定，更多的在于各村（社区）执行“村规民约”以及“四议两公开”民主决议程序中的实际操作，作为规范性文件，不可能对相关认定情形做出全面规定，因此在以公安机关户籍登记为基础的情况下，只规定了一部分普遍性情况以及交由“四议两公开”民主决议进行认定。起草工作组在起草过程中对于“户”的认定也参照了中央和云南省的宅基地管理办法的征求意见稿及《玉溪市农村宅基地管理办法》的相关内容。

三是关于“一户一宅（居）”房屋建设审批问题。不论是“一户多宅”还是“一户一宅”，“一户一居”都是以宅基地使用为基础，但由

于房屋建设的规模、用地情况、建筑风貌、质量监管等涉及审批、监管不同,且在此之前也有实际执行相关审批管理规定的情形,因此《管理办法》中相关审批的规定是在征询涉及到的主管职能部门意见后予以修订的。对于听证代表提出的宝贵意见建议,我们将会认真研究,作进一步补充和完善,按程序上报。

五、听证意见和建议的采纳情况

(一)关于立法依据方面的建议不予采纳。根据全国人大常委会法工委制定的立法技术规范要求,立法法律依据的援引,同一等级的法律按照颁布时间顺序排列;如果涉及的上位法较多,一般不需要完全列举,不超过3部,可以笼统表述为“根据×××等有关法律法规”。

(二)关于规划管控方面的建议,因涉及红塔区的国土空间规划等内容,涉及相关职能部门,待起草工作组向职能部门进行调研、征求意见后进行完善。

(三)关于“两线三区一点”分区域管理方面的建议部分采纳。将结合已经发布的《玉溪市城市更新条例》以及重点管控区内代表们所提实际情况予以完善。

(四)关于危房单点管控方面的建议部分采纳。危房的认定已有相关法律、法规以及技术标准予以规定,房屋安全鉴定应依法使用统一术语,由有资质的鉴定机构依法进行鉴定,并将危房分为 ABCD 四个等级,不宜放开简化程序,但考虑到审批程序的时限的问题,予以限定审批时限解决听证代表所提的风险问题,待起草工作组向职能部门征求意见后进行完善。

(五) 关于“一户一居”居民公寓建设方面的建议部分采纳。《管理办法》对居民公寓建设用地是宅基地已明确，不需再明确规定。居民公寓建设都是高楼层、多户数的居民小区式建设，因此对居民公寓建设的审批、监管是有必要按国有土地的建设项目审批方式办理审批手续的。关于居民公寓的套内建筑面积是在综合考虑《玉溪市公共租赁住房管理办法》第十七条申请公共租赁住房人均住房保障面积不低于 35 平方米和《云南省土地管理条例》第 33 条在城市规划区内，人均占地不得超过 20 平方米的规定，因此不采纳面积调整的建议。居民公寓建设的容积率问题不宜规定在《管理办法》中，居民公寓建设虽然按照居民小区建设，但在审批、监管过程中，居民公寓建设的方案是需要经过民主决议程序，且《管理办法》作为规范性文件，不宜规定过细。关于对预留房户（套数）比例将综合考虑进行科学测算后予以完善。

(六) 关于“一户一宅”房屋建设方面的建议。弹性管控区内的面积是根据《云南省土地管理条例》第 33 条并结合红塔区实际情况而规定的，红塔区实际情况与玉溪市实际情况本身存在差异，故《管理办法》对占地面积的限定符合法律规定，对弹性管控区内建房占地面积不予限定的建议不予采纳；其他建议待起草工作组向职能部门征求意见后予以完善。

(七) 关于“户”的认定方面的建议部分采纳。现行法律、法规中对于“户”的认定没有具体规定，更多的在于各村（社区）执行“村规民约”以及通过“四议两公开”民主决议程序认定，作为规范性文

件，不可能对相关认定情形做出全面规定，但对于听证代表所提的年龄上限问题，待起草工作组综合考虑后予以完善。

（八）关于乡街道职责权限以及责任方面的建议。根据代表所提建议，起草工作组将结合相关法律规定及云南省人民政府云政发〔2023〕9号文件、玉溪市红塔区人民政府玉红政发〔2023〕9号文件，对相应条款予以完善。

（九）关于《管理办法》条文规范化表述方面的建议予以采纳。部分听证代表对《管理办法》的具体条文和部分表述提出具体的修改意见，起草工作组会在《管理办法》修改过程中认真研究，合理部分予以采纳，进一步修改完善，力求做到结构严谨、通俗易懂、简洁明了、表述准确规范。

听证代表一致同意《玉溪市红塔区农村宅基地及房屋建设管理办法（试行）》的制定必要性，对于其他意见，由于所提问题涉及到其他主管职能部门以及一些实际执行情况，起草工作组下一步将结合代表所提问题向涉及主管职能部门进行调研、征求意见，并结合红塔区实际情况及实际执行经验对《管理办法》进行完善后报玉溪市红塔区司法局审查。

附件：

1、《玉溪市红塔区农村宅基地及房屋建设管理办法（试行）》（听证修改稿）

2、关于《玉溪市红塔区农村宅基地及房屋建设管理办法（试行）》

(听证稿) 主要内容的说明

3、听证会参会人员名单

附件 1

玉溪市红塔区农村宅基地及房屋建设管理办法 (试行) (听证修改稿)

第一章 总则

第一条 【制定目的】为统筹城乡发展，加强和规范农村宅基地及房屋建设管理，促进宅基地节约集约、合理有序利用，严格保护耕地和永久基本农田，保障村（居）民宅基地及房屋建设合法权益，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《云南省土地管理条例》《中央农村工作领导小组办公室农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》等法律法规和政策规定，结合红塔区实际，制定本办法。

第二条 【适用范围】本办法适用于本辖区内宅基地及房屋建设（含居民公寓）管理，包括建房资格认定、规划管控、用地审批、分配使用、建设管理、确权登记、违法查处等。

第三条 【宅基地、村（居）民的概念】本办法所称宅基地指村（居）民用于建造住宅及附属设施的集体建设用地。

本办法所称村（居）民指本辖区内具有农村集体经济组织成员身

份的人员。

第四条 【指导原则】 宅基地及房屋建设管理坚持权责明晰、主体明确、民主管理、程序规范、监管严格的要求，突出节约集约用地导向、确保集体土地所有权性质不改变、耕地红线不突破、村（居）民合法权益不受损。

第五条 【宅基地的所有权与管理主体】 宅基地土地所有权属于村（居）民集体所有。按宅基地土地权属分别由村（居）民小组或村（居）民委员会负责管理。

第六条 【基本政策】 宅基地实行以户为单位申请、集体审议、长期使用、一户一宅（居）、限定面积、规划管控、内部流转的原则。

村（居）民通过申请，经依法批准取得的宅基地使用权受法律保护，宅基地权益男女平等，任何组织和个人不得以未婚、结婚、离婚、丧偶等为由，侵害女性村（居）民的宅基地相关权益。除国家建设项目或公共利益需要征收征用宅基地外，禁止任何单位和个人以下列行为侵占宅基地：

- （一）违背村（居）民意愿强制流转宅基地；
- （二）违法收回村（居）民依法取得的宅基地；
- （三）以退出宅基地作为村（居）民进城落户的条件；
- （四）强迫村（居）民搬迁退出宅基地。

在本集体经济组织内村（居）民依法对住宅进行流转、处分时，该住宅占用的宅基地使用权随住宅一并流转、处分。宅基地不得单独流转、处分。

严禁非本集体经济组织成员购置宅基地或以其它方式非法获

取宅基地，已购置或以其它方式非法获取宅基地的，不予办理宅基地申请审批和产权登记，并依法进行查处。对非本集体经济组织成员合法取得本集体宅基地上房屋及附属设施所有权的，鼓励其有偿或无偿将宅基地、地上房屋及附属设施退回本集体经济组织。

第七条 【创新模式与盘活利用】鼓励村（居）民委员会、村（居）民小组创新模式积极推进土地集约利用，优先利用村内闲置宅基地、空闲地和未利用地等，少占或不占耕地、禁止占用永久基本农田。通过有偿或无偿方式盘活闲置宅基地和闲置住宅，并将退出的宅基地优先用于保障本集体经济组织成员宅基地的需求。

人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，可以通过建设居民公寓等方式，保障村（居）民实现户有所居。严格执行一户一宅（居），实行建新拆旧制度，对一户多宅（居）、闲置宅基地、闲置住宅依法收回，统一规划、整理，用于村庄规划建设。

第二章 管理机制

第八条 【管理机制】宅基地管理工作实行区级主导、乡人民政府（街道办事处）主责、村（居）民委员会主管的管理机制。区人民政府应当加强本辖区内宅基地管理工作的领导和统筹，建立宅基地管理工作协调机制，解决宅基地管理工作中的重大问题，提高宅基地及房屋建设管理工作的科学化、规范化、信息化水平。

第九条 【各部门职责】区农业农村局负责本辖区内宅基地管理工作，建立健全宅基地审批、使用、流转、退出、收回和宅基地违法

占地建设房屋查处管理等制度，完善宅基地用地标准，指导农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用；组织开展宅基地现状和需求情况统计调查；指导乡人民政府（街道办事处）办理居民公寓项目的宅基地审批等工作。

区发展和改革局负责居民公寓建设项目的立项审批及人防工程审批工作；对应当招标的项目，依法依规进行招标、项目审批、核准手续。

区自然资源局负责本辖区内国土空间规划、土地利用计划等工作，统筹安排宅基地用地规模和布局，办理农用地转用审批、建设工程规划许可证、耕地占补平衡等相关手续，指导办理乡村建设规划许可手续，做好不动产确权登记颁证工作，配合、支持农业农村部门做好宅基地管理工作。对居民公寓建设项目提供土地、规划方面的政策支持和保障，做好居民公寓建设项目用地规划方案审查，指导乡人民政府（街道办事处）办理居民公寓建设项目规划许可手续。

区住房和城乡建设局负责本辖区内居民公寓建设项目质量安全监督管理、建筑外观风貌引导、城建档案业务指导；负责审核办理居民公寓项目施工许可、消防审批、施工质量安全监管、竣工验收备案归档、工程档案验收移交等工作；负责农村建筑工匠的技术培训、指导和管理工作的。

市公安局红塔分局、市生态环境局红塔分局、区城市管理局、区司法局、区林业和草原局、区水利局、区交通运输局、区防震减灾局等有关行政主管部门按照各自职责，配合做好宅基地及房屋建设管理

的相关工作。

第十条 【乡（街道）职责】乡人民政府（街道办事处）按照因地制宜、切实可行的原则，依法编制“多规合一”实用性村庄规划，统筹安排宅基地用地，盘活利用闲置宅基地；负责宅基地申请的审批和涉及占用农用地、未利用地的转用审批申报工作，审核并发放《乡村建设规划许可证》《农村宅基地批准书》；负责宅基地使用、建设和管理工作，对房屋建设实施全过程监管和服务指导，组织开展申请审核到场、开工丈量到场、建设检查到场、竣工验收到场（简称“四到场”），开展动态巡查，承担查处村（居）民违法建设房屋的责任；建立宅基地用地建房审批管理档案，定期将审批情况报区农业农村局、区自然资源局和区住房和城乡建设局备案。

第十一条 【村（居）小组职责】村（居）民委员会、村（居）民小组依法履行宅基地所有权人主体责任，履行宅基地申请审核工作，确保宅基地分配使用公开、公平、公正。特殊情况，应在本办法规定基础上，严格按照村（居）民自治原则，依照村（居）规民约等规定，严格遵循民主决策程序进行决策。

第十二条 【宅基地内部处分原则】经本集体经济组织同意，宅基地使用权可以在本集体经济组织范围内互换，也可以转让或赠与符合宅基地申请条件的本集体经济组织成员，附着于该宅基地上的住宅及其附属设施应当一并处分。转让人、赠与人不得再申请宅基地。

第十三条 【投诉举报】任何单位和个人应当遵守规划、土地、建设管理相关法律法规，并有权对村（居）民违法违规使用宅基地和房屋建设的行为及进行投诉、举报。

第三章 规划管理

第十四条 【规划管控】 宅基地的安排使用应严格执行国土空间总体规划、国土空间详细规划、“多规合一”实用性村庄规划。

未编制审批国土空间详细规划或“多规合一”实用性村庄规划的，不予受理宅基地申请，不得核发《建设工程规划许可证》《乡村建设规划许可证》《农村宅基地批准书》。

第十五条 【管控分区】 宅基地审批及房屋建设规划按“两线三区一点”实行分区域管理。

两线指红塔区中心城区范围线、重点管控范围线。

三区指重点管控区、弹性管控区、一般管控区。重点管控区为重点管控范围线以内的区域；弹性管控区为重点管控范围线以外、中心城区范围线以内的区域；一般管控区为中心城区范围线以外的区域。

一点指各管控区域内的危房采用单点管控。

第十六条 【管控规则】 鼓励节约集约用地，管控区域内用地实行以下规则：

（一）重点管控区，不再新增宅基地审批，严格现状管控，重点实施城市更新，存量集体建设用地采取城市社区居民公寓建设模式保障居民“户有所居”。

（二）弹性管控区，鼓励节约集约用地，原则上村庄集中连片3亩以上的宅基地，采取居民公寓建设模式保障村（居）民“户有所居”，村庄内部零星、难以连片的空闲宅基地可按“一户一宅”

进行盘活利用。原则上不再新增建设用地用于“一户一宅”模式建设，新增建设用地主要用于产业及居民公寓建设用地。

(三) 一般管控区，可按“一户一宅”审批宅基地，因地制宜，采取“一联多户”（四户以上为一联）模式规划建设。鼓励建设居民公寓。

(四) 危房单点管控，各管控区域内不适宜居住的房屋，同时具备下列条件的，经村（居）民小组、村（居）民委员会民主决策程序，报乡人民政府（街道办事处）按照“一事一议”的原则进行审查批准，方可加固性修缮、拆除重建。

- 1.由具有鉴定资质的机构鉴定，并经区住房和城乡建设局认定为“C级”、“D级”危房的；
- 2.属本集体经济组织成员的；
- 3.符合规划及相关技术管理规定且未列入城市更新计划集中改造区域的。

第十七条 【建设风貌】村（居）民房屋建设应当符合国土空间规划、风貌管控等要求，体现当地文化风貌。禁止建设外立面裸露等影响城乡整体风貌的建筑。

乡人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会应当加强对建筑外观风貌的监督、管控，通过签订《农村宅基地使用承诺书》、乡人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会、村（居）小组三级《建房监管责任书》明确各级监管职责，把好建房验收关，确保建筑风貌。

第四章 审批管理

第十八条 【宅基地审批层级】重点管控区外申请“一户一宅”和居民公寓建设的，由乡人民政府（街道办事处）审核批准，核发《乡村建设规划许可证》。

重点管控区内居民公寓建设项目由区自然资源局按项目建设用地审批方式办理审批手续，核发《建设工程规划许可证》。

重点管控区内危房修缮及拆除重建的，采取联审联批方式进行监管。

重点管控区外涉及占用农用地、未利用地的村（居）民住宅用地，由乡人民政府（街道办事处）按农用地转用相关规定报批。

第十九条 【优先保障】具有下列情形之一的，优先保障宅基地用地需求：

- （一）住宅因自然灾害等原因损毁，需要易址迁建的；
- （二）因避让地质灾害、生态保护、重大项目建设等原因需要易址迁建的；
- （三）现有住宅影响国土空间规划实施，需要易址迁建的；
- （四）按节约集约、高效利用土地推行居民公寓建房模式的。

第二十条 【面积标准】村（居）民一户只能拥有一处宅基地，按照以下标准执行：

- （一）居民公寓建设按国土空间规划和有关控制标准建设实行统一规划，以城市居住小区模式集中建设，按一户一居执行，每户房屋套内建筑面积控制在200平方米以内；居民公寓预留房户（套）数不超过符合建房申请条件居民需求户（套）数的20%，预留房建设成本纳

入总成本核算，用于解决未来符合建房条件的村（居）民住房需求。预留房不得对外出售。

（二）弹性管控区内按规定审批“一户一宅”的，每户建房占地面积控制在100平方米以内。

（三）一般管控区按规定审批“一户一宅”的，每户建房占地面积控制在120平方米以内。

第二十一条 【户的认定】本办法所称的“户”是指具有本村（社区）常住户口，取得本集体经济组织成员资格，享受本集体经济组织收益分配和履行本集体成员义务的家庭户。一般由户主、配偶、子女、父母等家庭成员组成。认定规则为：

（一）村（居）民独生子女户。户主夫妻和子女、父母及配偶父母等家庭成员一并认定为一户，独生子女原则上不得和父母分户；

（二）村（居）民多子女户。子女未达到法定结婚年龄的，户主夫妻与子女组成一户；其中一个子女达到法定结婚年龄且需与配偶在本村（居）民小组落户居住的，可单独认定为一户；子女均达到法定结婚年龄的，户主夫妻原则上应与其中一位子女继续组成一户，其他子女可以申请分户；

（三）无子女、子女户口均迁出且不在本户居住、独女外嫁或独子上门入赘的，户主夫妻可以认定为一户；

（四）无直系亲属且单身的可以认定为一户；

（五）丧偶未再婚无子女的认定为一户；

（六）经集体经济组织按村（居）规民约、集体经济成员资格认定办法、“四议两公开”等民主程序认定的其他情形。

第二十二条 【申请条件】村（居）民有下列情形之一的，可以户为单位申请宅基地：

- （一）已达到法定结婚年龄，并符合本办法第二十一条规定的；
- （二）因自然灾害、政策性搬迁、政府规划等原因，需要易址迁建的；
- （三）现住房经认定属于危房且无其他宅基地，需易址迁建的；
- （四）由集体经济组织按“四议两公开”民主决策程序研究认定的其他情形。

第二十三条 【不予审批】村（居）民申请宅基地有下列情形之一的，不予批准：

- （一）不符合国土空间总体规划、国土空间详细规划、“多规合一”实用性村庄规划的；
- （二）非村（居）民集体经济组织成员的；
- （三）不符合“一户一宅（居）”规定的；
- （四）原有宅基地及住房被依法拆除或征收，已按有关规定予以安置或货币补偿的；
- （五）原住房出卖、出租、赠予或者改变为生产经营用途的；
- （六）违法占地或者违法建设房屋未处理的；

第二十四条 【财产权行使】非本集体经济组织成员合法取得农村住宅的，在该住宅存续期间可以依法使用宅基地，可以申请有偿退出或无偿退出，可以对住宅进行修缮，不能申请原址翻建、改扩建、易址迁建。特殊情况需要旧村改造、政策性集体搬迁是否允许非本集体经济组织成员随同易址迁建，须由集体经济组织按照“四议两公开”

民主决策程序讨论确定，报乡人民政府（街道办事处）批准。

第二十五条 【一户多宅】 本集体经济组织成员户因继承、赠与等合法取得形成“一户多宅（居）”的，只能选定一宅（居）享有完全的宅基地资格，其余住宅可以申请有偿或无偿退出，可以转让、赠与、出租、入股或自营，但不能翻建、改扩建和互换。

因违法违规行为形成的“一户多宅（居）”，只能选定合法取得的一宅（居）享有完全的宅基地资格，其余住宅按国家有关规定处置。

第二十六条 【收回宅基地的规定】 具有下列情形之一的，应收回宅基地使用权：

- （一）以欺骗等非法手段取得宅基地使用权的；
- （二）取得宅基地使用权后，不按规定要求拆除原有住宅、交回原宅基地使用权的；
- （三）自批准宅基地使用之日起满2年（或超过批准延期期限）未建成使用的；
- （四）不按批准用途使用宅基地的；
- （五）村（居）民死亡且无人继承宅基地上住宅及其附属设施的；
- （六）被继承、受赠的住宅坍塌、依法拆除或者经鉴定为D级危房，继承人、受赠人不符合宅基地申请条件的。其中，对有保护价值的传统民居及有历史文化价值的建筑依照相关规定处理；
- （七）法律、法规规定应收回宅基地使用权的。

收回宅基地使用权，本集体经济组织应当经村（居）民集体讨论通过，并经村（居）民委员会、乡人民政府（街道办事处）逐级审查批准，依法无偿收回宅基地使用权。

第二十七条【联审联管】“一户一宅”建房实行联审联管制度，乡人民政府（街道办事处）为宅基地联审联管主要责任主体。

乡人民政府（街道办事处）应当设置宅基地审批服务窗口，统一受理宅基地建房申请，实行一站式办理许可审批或者审核事项。宅基地申请审批按照以下程序办理：

（一）申请

村（居）民有建房需求的，以户为单位向所在村（居）民小组提出宅基地和建房（规划许可）申请，填报申请材料。

（二）公示

村（居）民小组收到建房申请后，按照“四议两公开”民主决策程序讨论决定，并将申请相关信息予以公示，公示期不少于7日。

公示期无异议或异议不成立的，由村（居）民小组出具审查意见并上报村（居）民委员会审查；公示期有异议且异议成立的，暂缓有异议申请人的申请报批。

（三）审查

村（居）民委员会收到建房申请后，及时组织对申请材料是否齐全及其真实性、用地四至、用地地类、是否符合国土空间详细规划或“多规合一”实用性村庄规划、是否征求相邻权利人意见等情况进行审查。

审查通过的，由村（居）民委员会出具审查意见，报送乡人民政府（街道办事处）进行审批；审查未通过的，退回申请并说明理由。

（四）受理

乡人民政府（街道办事处）收到村（居）民委员会报送的申请材

料，应及时进行审核。报送材料完备、符合要求的，予以受理；报送材料不完备、不符合要求的，一次性告知需要补正的材料，不告知的自收到申请材料之日起即为受理。

（五）联审

乡人民政府（街道办事处）及时组织相关中心（站所）完成现场勘查和材料审核等工作。对报送的申请材料真实性进行审查，并实地审查申请人是否符合条件、拟用地是否符合规划和地类要求等。

（六）审批

乡人民政府（街道办事处）根据联审结果，对农村宅基地申请进行审批，审批同意的核发《乡村建设规划许可证》《农村宅基地批准书》，经依法批准的宅基地，及时将审批结果公布。

（七）备案

乡人民政府（街道办事处）农村宅基地建房审批管理机构，负责建立宅基地建房审批管理台账，收集有关资料归档留存，并及时将审批情况报区农业农村局、区自然资源局、区住房和城乡建设局等部门备案。

第二十八条 【居民公寓建设指导原则】居民公寓建设坚持“政府主导，乡人民政府（街道办事处）主责，村（居）民自愿”原则。统筹规划和建设标准、资金和用地指标，积极运用市场规律，实现共建共享。

第二十九条 【跨村宅基地调整】在同一乡（街道）辖区内、多个集体经济组织共同实施居民公寓集中建设，经涉及到的集体经济组

织同意，可按照相关规定进行土地所有权调整。

第三十条 【居民公寓建设主体责任】 集体经济组织是居民公寓建设主体，负责建房方案制定、组织资金筹措、住房分配方案制定、土地整理（含拆迁）、旧宅基地退出（收回）、基础设施配套等。

第三十一条 【居民公寓建设要求】 居民公寓建设应符合下列要求：

（一）规划设计方案须符合国土空间详细规划或“多规合一”实用性村庄规划，并执行现行《城市居住区规划设计标准》和地方城乡规划管理技术规定等规范的相关管控要求；

（二）按实际需要建设多种户型，保障村（居）民户有所居。

第三十二条 【居民公寓建设审批程序】 居民公寓建设申请审批按照以下程序办理：

（一）申请

符合一户一宅（居）的村（居）民有住房需求，以户为单位向所在村（居）民小组提出申请。

村（居）民小组收到申请后，按照“四议两公开”民主决策程序讨论决定，并将申请相关信息予以公示，公示期不少于7日；公示期无异议或异议不成立的，由村（居）民小组出具审查意见并提出居民公寓建设申请，上报村（居）民委员会审查。

（二）审查

村（居）民委员会收到居民公寓建设申请后，及时组织对申请材料是否齐全及其真实性进行审查；审查通过的，由村（居）民委员会

出具审查意见，报送乡人民政府（街道办事处）审查。

乡人民政府（街道办事处）对用地四至、用地地类、是否符合国土空间详细规划或“多规合一”实用性村庄规划、居民公寓建设方案等情况进行审查。

审查通过后，由建设主体向相关职能部门提出居民公寓建设申请。

（三）项目立项

居民公寓建设主体逐级上报审查通过后，由建设主体向区发展和改革局申报项目立项或备案。

（四）用地审批

重点管控区内的居民公寓建设项目，在符合国土空间总体规划前提下，使用存量集体建设用地的，由区人民政府按项目审批供地；

重点管控区外的居民公寓建设项目占用集体建设用地的，经乡人民政府（街道办事处）初步审查，在符合国土空间总体规划前提下，由区人民政府按项目审批供地；涉及占用农用地、未利用地的，由乡人民政府（街道办事处）按红塔区农村宅基地建房农用地转用审批有关规定，经区自然资源局审查，报区人民政府审批后，按程序供地。

（五）规划许可

重点管控区内的居民公寓建设项目由街道办事处附社区申请资料及项目用地、规划设计方案初步审查意见报区自然资源局审查通过后，核发《建设工程规划许可证》；

重点管控区外的居民公寓建设项目由乡人民政府（街道办事处）附社区申请资料及项目用地、规划设计方案初步审查意见报区自然资源局出具审查意见，由乡人民政府（街道办事处）核发《乡村建设规

划许可证》。

（六）工程建设审批

项目开工前，建设主体应当按照国家有关规定，向区住房和城乡建设局申请办理施工许可证以及质量监督注册和安全监督报监等相关手续。

第三十三条 【危房修缮及拆除重建审批程序】危房修缮及拆除重建的，按本办法第二十七条执行，其中重点管控区内的危房修缮及拆除重建由街道办事处、区自然资源局、区住房和城乡建设局、区农业农村局对规划建设方案进行联审联批，并由街道办事处负责监督管理。

第五章 房屋建设与登记管理

第三十四条 【建房规定】村（居）民房屋建设应当严格执行国土空间详细规划或“多规合一”实用性村庄规划，严格按照批准的宅基地位置、面积、层数、高度、标高、立面和范围进行施工，不得擅自变更。确需变更的，应当经原审批机关同意，并办理变更手续。村（居）民按“一户一宅”建设住房层数原则上不得超过三层半。禁止未批先建、超面积占用宅基地。

第三十五条 【建房要求】村（居）民按“一户一宅”建房应当选择有资质的建筑施工企业或者农村建筑工匠施工，新建房屋（包括分期建设的住宅）必须依法依规经过专业设计和专业施工，严格执行房屋质量安全强制性标准，并符合交通、环保、卫生、抗震设防等方

面的要求。

第三十六条 【建房要求】经批准按“一户一宅”建设房屋（包括新建房屋及分期建设房屋）的村（居）民户，应向乡人民政府（街道办事处）申请现场划定宅基地范围，并在开工前提供建筑施工企业或者农村建筑工匠的资质材料及设计图纸，到乡人民政府（街道办事处）规划建设中心备案，乡人民政府（街道办事处）农村宅基地建房管理服务机构应及时组织乡人民政府（街道办事处）相关中心（站所）到现场进行开工查验，实地丈量批放宅基地，确定房屋建设位置。

第三十七条 【建房监督管理】村（居）民房屋建设实行建房全程监管。根据“先批后建”的原则，村（居）民必须按照批准核发的《乡村建设规划许可证》、《农村宅基地批准书》要求施工，不得擅自更改。

村（居）民房屋建设完工后，乡人民政府（街道办事处）农村宅基地建房管理服务机构应根据村（居）民申请组织相关中心（站所）进行验收，验收合格的出具《农村宅基地和建房（规划许可）验收意见表》；验收不合格的，指导督促村（居）民进行整改，直至符合验收要求。

乡人民政府（街道办事处）对本辖区内宅基地及房屋建设管理开展宅基地及建房动态巡查，严格落实“四到场”制度，并建立巡查和到场台账。

第三十八条 【居民公寓竣工验收备案】居民公寓建设应严格履行建设工程基本建设程序，项目完工后建设主体应当按照国家有关

规定，组织开展项目竣工验收工作，向区级以上人民政府建设行政主管部门申请竣工验收备案等手续。

第三十九条 【建盖期限】经批准使用的宅基地，应当自批准宅基地使用之日起2年内建成使用，因故需延期建盖的，可以向乡人民政府（街道办事处）提出书面延期申请 1 次，延期不得超过 2 年。

第四十条 【不动产登记管理】宅基地使用权及房屋所有权实行登记制度。不动产登记机构依照当事人的申请进行登记，对符合登记条件的，由不动产登记机构依法登记，核发不动产权证书。

宅基地使用权、房屋所有权，因继承、转让、赠与、建新退旧、有偿退出或无偿收回等发生变更的，村（居）民应及时向不动产登记机构申请办理变更登记或注销登记。

第六章 监督管理

第四十一条 【信息公开】宅基地和建房规划许可审批应当接受社会公众的监督，乡人民政府（街道办事处）应当建立宅基地和建房规划许可申请审批管理“五公开”制度，主动公开村庄规划、申请条件、审批程序、审批结果、投诉举报等信息。

第四十二条 【监督管理措施】区农业农村局、区自然资源局、区住房和城乡建设局、区城市管理局等部门及乡人民政府（街道办事处）应当建立村（居）民违法用地建房投诉举报制度，定期对村（居）民用地建房情况开展检查、督查，设立投诉举报电话、信箱、电子邮箱等投诉、举报方式。

第四十三条 【联管机制】 村（居）民委员会、村（居）民小组应当建立宅基地协管、信息报告制度，明确专人负责宅基地日常巡查，及时发现并配合制止违法占用宅基地行为。对违反宅基地管理规定不听劝阻、拒不改正的，及时向乡人民政府（街道办事处）报告。

乡人民政府（街道办事处）应履行属地管理职责，加强宅基地动态巡查，对宅基地使用和建房规划的违法违规为依法进行查处。

第七章 法律责任

第四十四条 【违法责任】 村（居）民有下列违法行为的，依法查处：

（一）未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由区人民政府相关职能部门依照《中华人民共和国城乡规划法》等法律规定依法查处。

（二）在乡、村庄规划区内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住宅建设的，或被认定为乡村违法建筑的，由乡人民政府（街道办事处）依照《中华人民共和国城乡规划法》等法律规定依法查处。

（三）未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅的，由乡人民政府（街道办事处）依照《中华人民共和国土地管理法》等法律规定依法查处。

（四）村（居）民违法占用林地、草地、道路及两侧管控区、河道湖泊生态保护管控区、风景管控区等土地建住宅的及宅基地使用建

设中的其他违法违规行为，由有权机关依法查处。

第四十五条 【管理者责任】国家机关及其工作人员、村组干部在宅基地建设监督管理工作中玩忽职守、滥用职权、监管不力、徇私舞弊的，依规依纪依法给予党纪、行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八章 附则

第四十六条 【冲突处置】本办法实施后与法律法规规章不一致的，从其规定。

第四十七条 【解释权】本办法由红塔区人民政府负责解释。

第四十八条 【生效时间】本办法自 年 月 日起施行。

《关于进一步规范全区民房建设工作的通知》（玉红办电〔2018〕97号）、《关于进一步加强民房规划建设管理工作的通知》（玉红政发〔2020〕12号）、《玉溪市红塔区农村宅基地建房管理区办法（试行）》（2011年玉溪市红塔区人民政府公告第34号）同时废止。

附件2

关于《玉溪市红塔区农村宅基地及房屋建设管理办法（试行）》（听证稿）主要内容的说明

为全面促进政府科学决策、民主决策、依法决策，在政府重大决策工作中充分发扬民主、反映民意、集中民智，增加政府决策的透明

度和公众参与度，切实保障人民群众的知情权、表达权、参与权、监督权。对《玉溪市红塔区农村宅基地及房屋建设管理办法（试行）》（听证稿）（以下简称“《管理办法》”）的可行性、必要性、存在问题听取社会各方的意见、建议，使《管理办法》更加科学、合理、具有操作性，根据重大决策听证制度的要求举行听证会。

一、《管理办法》制定必要性的说明

宅基地是保障农民安居乐业和农村社会稳定的重要基础。加强宅基地管理，对于保护农民权益、推进美丽乡村建设和实施乡村振兴战略具有十分重要的意义，现行的《玉溪市红塔区农村宅基地管理办法（试行）》部分规定和条款已经不适应当前本区宅基地管理工作的需要，且2020年1月1日起实施的《中华人民共和国土地管理法》对农村宅基地管理制度的法律条款进行了修改完善，增加了“户有所居”的规定、审批权限下放等方面内容。加强新形势下本区宅基地及房屋建设的管理，明确各级各部门在规划、审批、登记、监督等管理中的职能职责，修订形成具有地方特色、有针对性、可操作性的新《管理办法》十分必要。

为统筹城乡发展，进一步加强和规范农村宅基地及房屋建设的审批管理，促进宅基地节约集约、合理有序利用，严格保护耕地和永久基本农田，保障村（居）民宅基地及房屋建设合法权益，保障村（居）民“户有所居”，盘活闲置宅基地和闲置住宅，发展壮大集体经济，加快推进乡村振兴战略。根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《云南省土地管理条例》《中央农村工作领导

小组办公室农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》等法律法规和政策规定，结合红塔区 2018 年 11 月 20 日起已暂停 9 个街道范围内民房建设审批工作现状，总结借鉴职能部门多年土地执法及农村宅基地管理经验、工作调研成果等，依据红塔区国土空间总体规划、国土空间详细规划、“多规合一”实用性村庄规划及宅基地管理工作出现的新情况、新问题，明确宅基地审批及房屋建设规划按“两线三区一点”实行分区域管理，形成本《管理办法》。

二、《管理办法》的主要内容

《管理办法》共八章四十八条，包括总则、管理机制、规划管理、审批管理、房屋建设与登记管理、监督管理、法律责任及附则。

第一章 总则，共 7 条。包括制定目的和法律法规依据、适用范围、宅基地、村（居）民的概念、指导原则、基本政策等内容。

第二章，管理机制，共 6 条。包括管理机制、各部门职责，乡（街道）职责和村（居）小组职责等内容。

第三章 规划管理，共 4 条。包括区规划管控、管控分区、管控规则、建设风貌。其中第十五条，明确红塔区宅基地审批及房屋建设规划按“两线三区一点”实行分区域管理。

第四章 审批管理，共 16 条。包括宅基地审批层级、宅基地用地优先保障、面积标准、户的认定、申请宅基地的条件、不予审批情形、一户多宅、联审联管制度、居民公寓建设主体责任、居民公寓建设审批程序、危房修缮及拆除重建审批等内容。

第五章 房屋建设与登记管理，共 7 条，包括建房规定、建房要

求、建房监督管理、居民公寓竣工验收备案、建盖期限、不动产登记管理等内容。

第六章 监督管理，共 3 条，包括信息公开、监督管理措施及联管机制。

第七章 法律责任，共 2 条，包括违法责任及管理者的责任。

第八章 附则，共 3 条，包括法律冲突的处置、办法解释权及施行时间。

三、《管理办法》的重点条款说明

1、根据节约集约用地原则及城市规划、本区实际，明确了“两线三区一点”的定义、对“三区一点”内的“一户一宅（居）”宅基地审批及房屋建设分区域进行管理；明确了重点管控区内采取居民公寓建设模式保障居民“户有所居”，明确了不适宜居住房屋的修缮、拆除重建条件。具体见《管理办法》第十五条、第十六条内容。

2、明确房屋建设按分类审批管理，对宅基地用地优先保障、建房审批、建房要求、建房面积等建房规定进行了明确。详见《管理办法》第十八条、第十九条、第二十条、第二十七条、第三十一条、第三十二条、第三十三条、第三十四条、第三十五条内容。

3、明确了居民公寓建设项目适用范围、责任主体、建设主体、审批程序等内容。明确了居民公寓建设项目是保障“户有所居”的模式，居民公寓建设项目的土地性质仍为集体土地，明确可跨村集中建设居民公寓。详见《管理办法》第十六条、第十八条、第二十条、第二十八条、第二十九条、第三十条、第三十一条、第三十二条内容。

4、对非集体经济组织成员购置或非法获取宅基地作出限制规定，对非集体经济组织成员合法取得农村住宅如何退出，其能否对取得的住宅进行翻建、改扩建、易址迁建，因特殊情况改造、搬迁时，其能否随同易址迁进行了明确。详见《管理办法》第六条、第二十四条内容。

5、明确了各主管部门对宅基地及房屋建设的管理职责，明确了乡人民政府（街道办事处）对宅基地房屋建设建立联审联管制度。详见《管理办法》第九条、第十条、第二十七条、第三十二条、三十三条内容。

6、明确了违法责任和管理者责任，详见《管理办法》第四十四条、第四十五条内容。

附件3

听证会参会人员名单

（一）听证主持人

甘七各志 红塔区人民政府办公室副主任

（二）决策发言人

魏永平 红塔区农业农村局副局长

董正辉 红塔区自然资源局副局长

矣保华 红塔区住房和城乡建设局住房股股长

王 芳 云南众济（玉溪）律师事务所主任

（三）听证记录人

何 潇 云南众济（玉溪）律师事务所律师

童金桥 云南众济（玉溪）律师事务所律师

（四）听证监察人

向 磊 红塔区纪委监委驻农业农村局纪检监察组组长

刘 丹 红塔区司法局

（五）听证代表：

王 毅 区人大代表

殷国春 区人大代表

赵从宝 区政协委员

李绍富 区政协委员

罗家云 玉溪师范学院法学院教授、玉溪市人民政府法律顾问

程金扬 玉溪市农业农村局农经科工作人员

李俊俊 玉溪市自然资源和规划局工作人员

尹开俊 玉溪市住房和城乡建设局村镇科工作人员

古永云 瓦窑社区党总支委员

陈 颖 凤凰街道灵秀社区党总支书记、居委会主任

董 磊 高仓街道农业农村综合服务中心副主任

谭俊奎 高仓社区党总支委员

李德春 马桥社区党总支副书记、副主任

王树德 春和街道春和社区党总支书记、居委会主任

杨淑媛 春和街道黄草坝村党总支书记、主任

郭 翔 大营街街道杯湖社区居委会委员

普正荣 甸苴社区五组组长

杨 东 研和街道研和社区居委会党总支书记

赖正声 研和街道贾井社区党总支书记、主任

郭洋成 北城街道农业农村综合服务中心主任

温玉兴 北城社区居委会总支委员、监委会主任

李江红 北城街道大营社区居委会社区专干

刘开建 李棋社区居委会副主任

肖 俊 黄官社区居委会党总支书记、居委会主任

卢玉春 玉带街道郑井社区居委会主任

陈永春 玉兴街道右所社区居委会副主任

李 彬 洛河彝族乡法冲村委会

期永伟 小石桥彝族乡农业农村综合服务中心主任

李金福 小石桥彝族乡小石桥村委会党总支书记、居委会主任

金忠宏 一诺广告董事长

柴政廷 研和街道中村社区大栗园

(六) 旁听人

肖荣波 红塔区人民政府办公室法规股

马绍萍 区政协经济和农业农村委副主任

杨少华 红塔区人大常委会农工委