

# 茂名市村庄规划建设管理条例

(草案修改稿)

## 第一章 总则

**第一条【立法目的和依据】** 为了加强村庄规划建设管理，促进乡村振兴，推动城乡融合发展，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》《广东省城乡规划条例》等法律、法规，结合本市实际，制定本条例。

**第二条【适用范围】** 本条例适用于本市行政区域内未纳入城镇空间的村庄的规划和建设管理活动。

法律、法规对村庄规划和建设管理另有规定的，从其规定。

**第三条【基本原则】** 村庄规划建设管理，应当按照乡村振兴战略的部署，坚持规划先行、合理布局，因地制宜、集约发展的原则。

**第四条【县级以上政府职责】** 市、区（县级市）人民政府负责管辖范围内村庄规划建设管理的政策制定和统筹协调，加快推进村庄规划编制实施，加强专业技术人员的配备和培训，将村庄规划编制和管理经费纳入本级预算，对下级人民政府、本级人民政府有关行政主管部门的村庄规划建设管理工作进行监督检查。

区（县级市）人民政府应当制定村庄规划导则、村庄设计导则、建筑风貌管控和建设指引，积极搭建村庄规划建设公共服务平台和产学研合作平台，引导和支持城乡规划师、建筑师、工程师志愿者下乡服务，提高村庄规划建设水平。

**第五条【主管部门职责】**自然资源行政主管部门负责统筹协调推进本行政区域内村庄规划和建设管理工作。

住房和城乡建设、农业农村、发展和改革、财政、生态环境、人力资源和社会保障等行政主管部门，应当按照各自职责做好村庄规划和建设管理的相关工作。

**第六条【镇政府职责】**镇人民政府负责本行政区域内村庄规划建设管理工作，履行以下职责：

- （一）村庄规划的组织编制、实施、修改和管理；
- （二）村庄建设的日常监督管理；
- （三）村庄资源和环境保护、民俗文化保护、公共服务设施和基础设施保护；
- （四）收集整理村庄规划建设管理中的文件、图纸等资料，建立村庄规划、村庄建设档案；
- （五）行使法律、法规规定的行政执法权；
- （六）开展法律、法规规定的村庄规划建设管理的其他工作。

镇人民政府可以通过招聘规划师、协管员或者购买公共服务等方式，做好村庄规划建设管理工作。

**第七条【村民委员会职责】**村民委员会协助做好村庄规划建设管理工作，组织和引导村民自治管理村庄规划建设的具体事务，

及时向镇人民政府以及有关部门报告违法占用土地和违法建设等行为。

鼓励建立村级规划建设管理员制度，负责法律法规政策宣传和农村住房设计通用图集推广应用，协同村委会做好相关工作。

**第八条【宣传要求】**各级人民政府以及自然资源、住房和城乡建设、农业农村等行政主管部门应当充分运用多种方式入村宣传村庄规划建设政策法规，加强村庄规划建设管理的教育引导。

## 第二章 村庄规划

**第九条【村庄规划的定位】**村庄规划是开展村域国土空间开发保护活动，实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。

**第十条【村庄规划编制的要求】**编制村庄规划，应当以国土空间规划为依据，从村庄实际出发，与水利、林业等专项规划相衔接，统筹村庄发展目标、生态保护修复、耕地和永久基本农田保护、历史文化遗产与保护、基础设施和基本公共服务设施布局、产业发展空间、住房布局、村庄安全和防灾减灾，明确规划近期实施项目。

**第十一条【用地保障】**各级人民政府应当根据村庄建设用地需求，将国土空间规划预留的建设用地规模及指标用于农村建设

项目用地，保障项目用地符合国土空间规划，形成相对集中、集约高效的村庄建设布局。

**第十二条【村庄规划的内容】**村庄规划应当包括：

（一）村庄发展目标，规划空间、生态空间、农业空间及其控制线；

（二）建设用地范围，产业、居民点、基础设施和公共服务设施、村庄发展备用地的布局及其用地规模；

（三）住宅建设的高程、高度、风貌以及邻里采光采风和通行等规划管控要求；

（四）交通道路、供水、排水、电力电信、公共停车场、环境卫生、污水处理、畜禽养殖场所、教育、旅游、文体活动场所、卫生健康、养老机构等农村生产生活、村庄公共服务和基础设施的建设要求；

（五）历史文化遗产保护、防灾减灾等具体安排；

（六）近期建设行动；

（七）其他应当纳入规划的内容。

村庄规划的附图、附表应当包括：村庄规划总图、村庄用地现状图、村庄用地规划图、村庄建设项目布局规划图、村民住宅建设总平面图、规划说明书、公众参与报告书、近期建设项目表、村庄规划管制规则、村庄建设需求台账、村庄规划建设项目库和村庄规划建设管理公约等。

**第十三条【村庄规划的审批程序】**村庄规划由镇人民政府组织编制，经村民会议或者村民代表会议依据《中华人民共和国村

民委员会组织法》规定的程序讨论同意后，报请区（县级市）人民政府审批。

**第十四条【村庄规划编制过程中的村民参与】**镇人民政府在村庄规划编制过程中应当采取座谈会、听证会、论证会等形式征求专家和村民的意见，并依法将村庄规划草案予以公告。公告的时间不得少于三十日。

镇人民政府应当充分考虑专家和村民意见，并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。

**第十五条【村庄规划的公布和查阅程序】**镇人民政府应当于村庄规划被批准之日起二十日内将其在村庄公共场所公告，并在政府网站长期公布。

村庄规划的成果文件应当在村庄公共场所公示，由村民委员会保存并供村民查阅咨询。

鼓励将批准公布的村庄规划的主要内容纳入村规民约。

**第十六条【村庄规划的期限和修改程序】**村庄规划的期限与所在镇国土空间规划期限相一致。

经批准的村庄规划，应当严格执行。根据社会经济发展确需修改的，由镇人民政府向原审批机关提出申请，获得批准后，依照原规划编制和审批的程序执行。

经村民会议或者村民代表会议法定到会人员的过半数同意，村民自治组织有权向镇人民政府提出村庄规划修改建议，由镇人民政府按照本条第二款的规定予以研究处理。

**第十七条【村庄规划监督检查制度】**市、区（县级市）人民政府及其自然资源行政主管部门应当加强对村庄规划编制、审批、实施、修改的监督检查，接受舆论监督。

市、区（县级市）人民政府应当每年向本级人民代表大会常务委员会报告上一年度村庄规划的实施情况，并接受监督。

镇人民政府应当定期向镇人民代表大会报告村庄规划的实施情况，并接受镇人民代表大会监督。

鼓励各级人民政府探索村庄规划建设管理的村民自治监督机制。

**第十八条【村庄规划督察制度】**市人民政府应当建立村庄规划督察员制度，对村庄规划的编制、审批、实施和修改情况进行督察。

### 第三章 村庄建设管理

**第十九条【村庄建设的一般要求】**村庄建设应当符合村庄规划，优先利用原有的宅基地、村内空闲地和未利用地，合理安排各项建设用地。禁止占用永久基本农田。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。禁止在地质灾害危险区域建设，严格控制削坡建房。

镇人民政府应当结合村庄建设现状，制定村庄建设年度实施方案，发挥村民自治组织的作用，引导村民有计划、分步骤地组织实施村庄规划。

**第二十条【村庄建设的特色要求】**村庄建设应当根据地理位置、自然条件、文化特色等要素，保护自然景观和人文风貌，保留村庄文化特色、民风民俗。

鼓励通过村民协商、政府引导和协助等方式，确定村庄建筑物等主体风格，培育地方特色风貌。鼓励以自然村为单位对建筑风貌和外立面的建筑风格实施统一改造。

**第二十一条【历史文化建筑保护要求】**对能够反映历史风貌和地方特色、具有一定保护价值的历史建筑，应当加强保护和合理利用。周边新建建筑应当与原有建筑风格相协调。

**第二十二条【村庄建设的技术支持】**市、区（县级市）人民政府自然资源行政主管部门应当免费向村民提供符合规划要求、具有地方特色和乡村特色的村庄设计导则和住宅设计图件。

市、区（县级市）人民政府住房和城乡建设行政主管部门应当加强对乡村工匠的管理，免费向村民提供施工合同示范文本。

市、区（县级市）人民政府住房和城乡建设、人力资源和社会保障行政主管部门应当加强乡村工匠的职业技能培训，提高乡村工匠技术水平。

**第二十三条【临时用地】**临时使用农民集体所有土地在村庄内搭建建筑物、构筑物的，应当与土地所属的农村集体经济组织或者村民委员会签订临时使用土地合同。合同应当载明临时用地的地点、四至范围、面积与土地现状地类，土地用途和使用期限，土地复垦整治的措施，土地补偿费、青苗和地上附着物的补偿标

准、金额、支付方式与期限以及违约责任等内容。临时使用土地的单位或者个人应当按照临时使用土地合同约定的用途使用土地，不得修建永久性建筑物。

临时使用土地期限届满，由临时使用土地的单位或者个人负责恢复土地的原使用状况。临时使用土地期限一般不超过二年。

**第二十四条【临时建筑物、构筑物管理】** 未经镇人民政府批准，任何单位和个人不得在村庄修建临时建筑物、构筑物和其他设施。

**第二十五条【村庄建设工程的许可程序】** 在村庄规划确定的建设用地范围内使用集体所有土地进行乡镇企业、公共设施、公益事业和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向镇人民政府提出申请，由镇人民政府报区（县级市）人民政府自然资源行政主管部门核发乡村建设规划许可证。

确需占用农用地、未利用地进行村庄建设的，依照《中华人民共和国土地管理法》有关规定办理农用地转用、使用未利用地审批手续后，申请办理乡村建设规划许可证。

依法应当申请取得用地审批手续的，建设单位或者个人应当在取得乡村建设规划许可证后一年内办理相关手续。

**第二十六条【乡村建设规划许可内容的变更】** 建设单位或者个人应当按照乡村建设规划许可证的规定进行建设；确需变更的，应当向原许可机关提出申请，依法办理变更手续。



**第二十七条【村庄建设程序】**取得乡村建设规划许可证的乡镇企业、公共设施、公益事业和其他建设工程开工前，建设单位或者个人应当向自然资源行政主管部门申请验线。自然资源行政主管部门应当自受理申请之日起十个工作日内进行验线。未经验线，建设工程不得开工。

乡村建设项目竣工后，建设单位或者个人应当就建设工程是否符合乡村建设规划许可的内容，向自然资源行政主管部门申请核实。

取得乡村建设规划许可证的村民住宅，由区（县级市）自然资源行政主管部门、或者受委托的镇人民政府进行规划验线和规划核实。

**第二十八条【村庄建设的分类管理】**镇人民政府以及村民委员会应当收集村庄建设信息，根据村庄实际实行分类管理，预防和减少村庄规划建设违法行为。

**第二十九条【环境卫生建设】**各级人民政府应当规划建设农村垃圾、污水和粪便处理设施，推广分散式生活污水处理技术和无害化卫生厕所技术，实现垃圾减量化、无害化处理和污水、粪便再生利用。

**第三十条【村庄建设管理中的禁止行为】**村庄建设禁止下列行为：

（一）未取得乡村建设规划许可证，擅自建设房屋或者其他建（构）筑物；

(二)擅自改变乡村建设规划许可证许可的用地面积、位置、规模等进行建设;

(三)违法占用土地进行建设;

(四)其他法律法规禁止的行为。

## 第四章 宅基地和住宅建设管理

**第三十一条【宅基地权属规定】**宅基地依法属于农民集体所有。

**第三十二条【宅基地使用原则】**村民一户只能拥有一处宅基地。

人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，区（县级市）人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上，可以采取相对集中统建、多户联建等措施，推广农民公寓式住宅，保障农村村民户有所居的权利。集中建设的宅基地面积和建筑层高的标准可适当放宽，但户均不得超过法定标准，且须符合规划要求。

各地应当积极探索通过农村集体经济组织有偿使用等方式，鼓励农民腾退多余宅基地，形成超标宅基地逐步退出机制。

**第三十三条【关于“户”的认定条件】**申请宅基地的村民符合下列情形之一的，应当认定为“一户”：

(一)夫妻与未成年子女同住的为一户；

(二)已成年的子女为一户；

(三)户口登记机关登记为一户的其他情形。

**第三十四条【宅基地用地标准】** 每户宅基地的面积执行如下标准：

- （一）平原地区或者城市郊区80平方米以下；
- （二）丘陵地区120平方米以下；
- （三）山区150平方米以下。

区（县级市）自然资源主管部门应当结合国土调查情况，具体确定村庄的地形地貌属性。

**第三十五条【宅基地的申请条件】** 属于农村集体经济组织成员的村民具有下列情形之一的，可以申请使用宅基地：

- （一）符合“一户”条件，且本户没有宅基地的；
- （二）因自然灾害、村庄公益事业建设等原因导致宅基地灭失或者不能使用，且户内没有其他宅基地的；
- （三）因实施村庄规划或者旧村改造，需要调整搬迁的；
- （四）现有宅基地面积低于省规定标准，居住确有困难，需要新建住房或者扩大宅基地面积的；
- （五）法律、法规规定的其它情形。

符合本条第四项条件另行申请宅基地的，应当与农村集体经济组织或者村民委员会签订退旧协议。

**第三十六条【不予批准宅基地的情形】** 村民申请新宅基地，有下列情形之一的，不予批准：

- （一）不符合镇土地利用总体规划和村庄规划的；

(二) 原有宅基地上住房已出卖、出租或者赠与他人的；

(三) 原有宅基地使用面积低于本条例第三十四条规定标准，居住确有困难，另行申请宅基地，但拒绝与本集体经济组织或者村民委员会签订退回原有宅基地协议；

(四) 已拥有一处宅基地且面积不低于本条例第三十四条规定标准的；

(五) 所申请的地块存在权属争议的；

(六) 法律、法规规定的其他情形。

**第三十七条【建房用地申请审批程序】** 村民需要使用宅基地建设住宅的，应当向具有宅基地所有权的农村集体经济组织提出申请，由农村集体经济组织初核资格，符合资格条件的提交该集体经济组织成员会议或者成员代表会议讨论，经讨论同意并经5个工作日公示后，报所在地镇人民政府批准；涉及占用农用地的依照《中华人民共和国土地管理法》第四十四条的规定办理审批手续。

农村集体经济组织应当对宅基地的审批结果及时予以公布。

**第三十八条【宅基地使用权的自愿退出】** 允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地。

**第三十九条【农村村民住宅的许可程序】** 在村庄规划确定的宅基地范围内建设农村村民住宅的，应当向镇人民政府提出申请，由镇人民政府报区（县级市）人民政府自然资源行政主管部门核发乡村建设规划许可证。

区（县级市）人民政府自然资源行政主管部门在其职责范围内，可以委托镇人民政府核发本条规定的乡村建设规划许可证。

区（县级市）人民政府自然资源行政主管部门对受委托的镇人民政府实施行政许可的行为应当负责监督，并对该行为的后果承担法律责任。受委托的镇人民政府应当在委托范围内，以委托机关名义实施乡村建设规划许可。

**第四十条【村民住宅建设要求】**村民建造住宅，应当严格按照乡村建设规划许可证规定的宅基地面积、规划层数、高度等进行施工。

鼓励村民结合当地特点，采用优秀传统建筑工艺，注重建筑风貌、提高质量标准，使用绿色节能新技术、新材料、新结构。

**第四十一条【村民住宅建设安全】**村民建造住宅，应当由具有相应资质的施工企业承接工程或者委托经培训合格的工匠施工，并签订施工合同，明确质量安全责任、质量保证期限和双方权利义务。

住宅投资额超过100万元或者建筑面积超过500平方米的，应当向区（县级市）住房和城乡建设行政主管部门申请办理施工许可证。

建设二层以上住房的，应当由取得相应的设计资质证书的单位进行设计，或者选用自然资源主管部门提供的通用设计、标准设计。

镇人民政府应当加强村民建房的质量安全监督管理，落实安全管理责任，制定安全管理措施，做到审查、验线、监督检查、竣工验收四到场，确保村民自建房施工安全、质量合格。

**第四十二条【村民住宅建设监管规定】**自然资源行政主管部门应当根据当地实际，对村民住宅建设的面积、层高、层数、建筑退线等作出基本管控要求。

（一）用地面积：符合本条例第三十四条规定。

（二）建筑层数：控制在5层半以内。

（三）建筑层高：首层层高不超过4.2米，二层不超过3.8米，三层及以上不超过3.3米。

（四）建筑退线：沿高速公路、国道、省道、县道、乡道两侧建筑退线分别按不小于50米、20米、15米、10米、5米控制；村道两侧建筑退线按村庄规划要求控制；沿城镇道路两侧的建筑退线按城镇详细规划和《茂名市城市规划技术管理规定》进行管控。位于管控线内的合法建筑，近期保留，远期拆除，规划期内不允许在管控线内新增建筑。

**第四十三条【获批宅基地建设的规定】**已批准宅基地满二年未建设，在期限届满前可申请延期，延期不得超过一年；期限届满后，批准文件自行失效。

**第四十四条【村民住宅建设的规则适用】**有关村民住宅建设管理的具体事项，本章没有特别规定的，适用第三章有关村庄建设管理的一般规定。

## 第五章 法律责任

**第四十五条【各级政府主管部门及直接责任人员的法律责任】**镇人民政府或者市、区（县级市）人民政府自然资源行政主管部门有下列行为之一的，由区（县级市）人民政府、上级人民政府自然资源行政主管部门或者监察机关责令限期改正、通报批评；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

- （一）应当编制村庄规划而未编制的；
- （二）未按照法定程序编制、审批、修改村庄规划的；
- （三）村庄规划批准后未依法公布或者组织实施的；
- （四）超越职权或者对不符合法定条件的申请人核发乡村建设规划许可证的或者批准用地申请的；
- （五）对符合法定申请条件，未在法定期限内核发乡村建设规划许可证的；
- （六）发现未依法取得乡村建设规划许可证或者违反乡村建设规划许可证的规定在村庄规划区内进行建设，以及未依法取得用地审批或者未按照用地审批的规定进行建设的行为，不予查处或者接到举报后不依法处理的；
- （七）其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊行为的。

**第四十六条【村民自治组织的法律责任】**村民委员会未按照本条例规定履行协助义务的，由镇人民政府责令改正。

**第四十七条【擅自搭建建筑物构筑物法律责任】**违反本条例第二十四条规定，未经批准在村庄搭建临时建筑物、构筑物和其

他设施的，由镇人民政府责令拆除，并可以处临时建筑物、构筑物和其他设施工程造价一倍以下罚款。

**第四十八条【违反村庄建设管理行为的法律责任】**违反本条例第三十条第一项、第二项规定，未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进行建设的，由镇人民政府责令停止建设，限期改正；逾期不改正的，可以拆除。

违反本条例第三十条第三项规定，违法占用土地进行建设的，依照《中华人民共和国土地管理法》的规定处理。

**第四十九条【阻碍执行公务的法律责任】**阻碍村庄规划建设管理工作人员依法执行公务的，由公安机关依法处理。

## 第六章 附则

**第五十条【名词解释】**本条例所称的城镇空间，指本市行政区域内城镇开发边界内的区域。

**第五十一条【规划的执行规定】**在编制国土空间规划前，经依法批准的土地利用总体规划和城乡规划继续执行。

**第五十二条【施行时间】**本条例自 年 月 日起施行。