

鲅鱼圈区农村宅基地审批管理规范

根据《中华人民共和国土地管理法》、《辽宁省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《辽宁省实施〈中华人民共和国城乡规划法〉办法》、《土地权属争议调查处理办法》、《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》（国办发〔2007〕71号）、《国土资源部关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》（国土资发〔2016〕191号）、《农业农村部、自然资源部关于规范农村宅基地审批管理的通知》（农经发〔2019〕6号）、《自然资源部办公厅关于进一步做好村庄规划工作的意见》（自然资办发〔2020〕57号）、《自然资源部关于持续推进农村房地一体宅基地确权登记颁证工作的通知》（自然资发〔2023〕109号）、《农业农村部办公厅关于严格法律政策底线红线进一步规范农村宅基地管理与利用的通知》（农办经〔2024〕7号）、住房和城乡建设部等五部门《关于加强农村房屋建设管理的指导意见》（建村规〔2024〕4号）、辽宁省《关于进一步加强农村宅基地审批管理工作的通知》（辽农合〔2025〕92号）、营口市《关于进一步加强农村宅基地审批管理工作的通知》（营农〔2025〕75号）相关要求，为加强全区农村宅基地审批管理工作，结合实际制定本规范，如政策调整按规定执行。

一、“一户一宅”认定规范

（一）“一户”的认定

1. 认定基本原则

“户”指“农村村民户”，即由具有本村集体经济组织成员资格的自然人（以下简称“农村村民”）组成，基于血缘、婚姻或法律拟制（如收养）关系共同生活的基本家庭单元。

户内成员的确定，原则上以公安部门登记的户籍信息为准。当户籍登记信息不足以清晰认定时，可结合农村集体土地家庭承包经营权证（或承包合同）记载的户内成员信息进行综合认定。

对于原户籍在本集体经济组织，因外出求学（大中专院校学生）、服兵役（现役义务兵、符合国家规定的现役军士）、服刑（含羁押）等国家政策或法律规定情形，暂时将户籍迁出的人员，可认定为申请宅基地时该户的户内成员。

仅具有成员资格，但户籍未登记在本村（即“人户分离”）且未在本村实际生产生活并形成稳定居住关系的人员（在本村实际生产生活并形成稳定居住关系同时满足：年度实际居住 ≥ 6 个月，日常活动主要在本村从事生产经营，参与村民会议、村民代表会议或履行村规民约规定的其他义务，如缴纳垃圾清运费、参与公共设施维护等。下同），不计入申请宅基地的户内成员数量指数。

2. “一户”具体认定情形

符合下列情形之一的，应当认定为“一户”：

（1）夫妻双方户籍在同一户内，或其中一方户籍单立但另一方户籍在本集体经济组织内的，应认定为一户。

（2）户口未迁出本村的外嫁女或入赘男，与其父母（或父母所在的户）认定为一户。

（3）父母与唯一一名子女（无论该子女婚否），应认定为一户。

(4) 父母有两名或两名以上子女的，父母应与其中一名子女认定为一户。其余子女中，已依法办理婚姻登记（结婚）的可各自单独认定为一户；未依法办理婚姻登记但已实际分家独立生活、形成独立经济单元且符合其他分户条件的成年子女，经本集体经济组织民主程序确认后，可单独认定为一户。

(5) 离异后未再婚，且同时符合下列条件的农村村民，可单独认定为一户：

①未取得原婚姻关系存续期间共同居住的宅基地上房屋所有权或相应经济补偿（可通过下列方式之一证明：a. 离婚协议或法院裁判文书中明确未取得该房屋所有权且未获得相应经济补偿；b. 经村集体经济组织核实并公示，确认离异后未在该房屋居住且未获得相应经济补偿。同时签署承诺书声明未取得原宅权益，并同意虚假申报承担法律责任。）；

②在本村实际生产生活并形成稳定居住关系；

③无法定抚养、赡养义务人（父母、成年子女）或虽有亲属但无共同生活事实。

符合前述条件的离异人员，经本集体经济组织民主程序审议公示无异议后，可独立成户申请宅基地。公示内容应包含：离异人员姓名、原婚姻关系存续期间居住地址、未取得原宅权益的核实结论。

(6) 离异后未取得原共同居住房屋所有权（或相应份额）的一方，在本村实际生产生活，且其再婚配偶的户籍未迁入本村的，该离异人员可单独认定为一户。

(7) 依法形成收养关系的养父母与养子女之间，按前述血缘

关系子女的规则认定户别。

(8) 已达到法定婚龄且独立生活、无未成年子女随同，但因故未婚或丧偶的农村村民，经本人申请并经本集体经济组织民主程序确认其独立生活事实的，可单独认定为一户。

(9) 法律法规、国家或地方政策明确规定应认定为一户的其他情形。

(二) “一宅”的认定

“宅”指宅基地，宅基地是农村村民用于建造住宅及其附属设施的集体建设用地，包括住房、附属用房和庭院等用地。

符合下列情形之一的，应认定为“一宅”：

1. 已按程序合法确权登记的宅基地；
2. 未经审批，经依法处置（补办手续、缴纳费用）后的单幢住宅所占用地块；
3. 因政府项目、移民等政策迁入本村，已退出原籍宅基地但未获安置的农村村民，其唯一自住房屋所占用地块，经村集体公示无异议。

(三) “唯一住宅”不符合“一户一宅”情形

现有住宅虽为村民“唯一住宅”，但存在下列情形之一的，不认定符合“一户一宅”：

1. 不符合分户条件，通过自行分户建造的住宅；
2. 将原有住宅出卖、出租、赠与他人后新建的住宅（自然灾害、重大疾病等特殊情形除外）；
3. 自行废弃原住宅（未拆除且未退还宅基地），擅自易地建设的住宅；

4. 征收拆迁已获住房安置，未经批准擅自建设的住宅；
5. 已书面承诺不再申请宅基地，或退出原宅基地后违规建设的住宅；
6. 法律法规或政策明确禁止的其他情形。

（四）“一户一宅”特殊情形认定

符合下列条件时，唯一住宅可例外认定为“一户一宅”：

1. 因自然灾害等不可抗力（需提供区级应急管理等部门灾害认定文件）导致原住房灭失后重建的唯一住宅；
2. 征收拆迁中政府未按方案解决住房需求，自建或购买的居住用唯一住宅；
3. 为筹措重大疾病医疗费用出售原宅，经村集体民主决议并补缴宅基地收益后，自建或购买的唯一住宅；
4. 政府为落实住房安全保障政策批准建设的唯一住宅。

（五）“多户一宅”宅基地使用权

下列情形按“多户一宅”认定，宅基地使用权由符合资格的多户共享：

1. 离异后户籍未迁出，且不符合独立分户条件的双方对原宅基地共同行使使用权；
2. 已独立生产生活形成事实分户，但未进行宅基地分割的由多个资格权人共有使用权；
3. 多个继承人依法共同继承宅基地上房屋导致共有使用权。

二、宅基地申请批准要求

（一）宅基地申请条件

农村村民一户只能拥有一处宅基地，农村村民符合下列条件

之一的，可以以户为单位向本村集体经济组织提出宅基地申请。
夫妻双方分属不同村级农村集体经济组织的，应当结合实际生活居住情况，向其中一方所在农村集体经济组织申请宅基地。

1. 农村村民户无宅基地的；

2. 农村村民户除父母身边留一子女外，其他成年子女确需分户，以及三代以上同住一处并且已有宅基地人均建筑面积低于二十平方米的；

3. 回乡落户的复退军人和回乡定居的华侨以及港澳台同胞，需要建住宅而无宅基地的；

4. 宅基地影响村镇建设规划被收回的；

5. 其他依法可以申请宅基地的。

（二）宅基地申请不予批准情形

1. 宅基地选址不符合经批准的国土空间规划或村庄规划，且不涉及办理农用地转用审批手续的（历史存量宅基地原址翻建、改扩建除外）；

2. 宅基地选址占用永久基本农田、生态保护红线核心区、自然保护区；

3. 宅基地选址位于公路/铁路安全区、河道/电力管理区、饮用水源一级保护区、文化旅游保护区、地质灾害高风险区；

4. 申请人非本集体经济组织成员；

5. 将原宅基地或住房出卖、出租、赠与他人、改为非居住用途后申请宅基地的；

6. 未退还闲置宅基地申请宅基地的；

7. 可通过原宅基地分割或翻建、改扩建解决住宅用地需求申

请宅基地的：

①多户共有宅基地可分割〔需同时满足：分割后形成的每户面积 $\leq$ 新申请宅基地用地标准，分割后每户宅基地面积 $\geq$ 本区制定的基本居住保障面积标准（1-2 人 100 平方米，3 人 120 平方米，4 人及以上 140 平方米），分割后人均住房建筑面积（指住房主体面积，含新建住房，不含附属用房） ≥ 20 平方米〕；

②原宅基地翻建、改扩建（含两层住宅）可满足居住需求（按辽宁省人均面积标准测算）；

8. 原有住宅被依法征收并已完成住房安置的申请宅基地及翻建、改扩建；

9. 在已启动拆迁改造区域申请宅基地及翻建、改扩建；

10. 非集体成员继承房屋后申请翻建、改扩建（仅支持不改变原貌的维修加固。房屋鉴定为 D 级危房或自然灭失的，宅基地由村集体无偿收回）；

11. 本集体经济组织成员已合法取得宅基地后继承住宅取得多处宅基地，在继承住宅取得的宅基地上申请翻建、改扩建；

12. 实际拥有或享有使用权的宅基地达到两处及以上，在通过买卖或流转方式取得的宅基地上申请翻建、改扩建；

13. 拟申请用地存在权属争议或土地纠纷；

14. 违反“一户一宅”原则或法律法规禁止的其他情形。

三、宅基地用地标准

（一）新申请宅基地用地标准

人均耕地超过 667 平方米的村，每户不得超过 300 平方米；
人均耕地 667 平方米（含）以下的村，每户不得超过 200 平方米。

(二) 原宅基地申请翻建、改扩建用地标准

原宅基地已确权的，按确权面积确认用地面积。未确权的按以下方式确认宅基地用地面积：

1. 按程序经批准合法建房占用的宅基地，按照批准面积确认宅基地用地面积。

2. 未履行批准手续建房占用的宅基地，按以下标准确认用地面积：

1982 年《村镇建房用地管理条例》实施前，农村村民建房占用的宅基地，范围在《村镇建房用地管理条例》实施后至今未扩大的，无论是否超过其后辽宁省规定面积标准（辽宁省历年宅基地面积标准见附表，下同），均按实际使用面积确认宅基地用地面积。

1982 年《村镇建房用地管理条例》实施起至 1987 年《中华人民共和国土地管理法》实施时止，农村村民建房占用的宅基地，超过辽宁省规定面积标准的，经集体经济组织结合实际用地情况经民主程序议定后确定宅基地用地面积，但议定面积最高不得超过当时辽宁省规定面积标准的 120%，超占部分退还村集体。

1987 年《中华人民共和国土地管理法》实施后，农民集体成员建房占用的宅基地，符合规划但超过辽宁省规定面积标准的，根据建房时辽宁省历史标准和现行标准较大值确定宅基地用地标准上限，未超过标准上限的以实际面积确定用地面积，否则以标准上限确定用地面积，超占部分退还村集体。

(三) 住宅建筑面积、层数、高度控制

建筑面积：包括住房主体与厨房、仓储等永久性附属用房建

筑面积，不含围墙、棚架、室外户厕等非永久性简易构筑物建筑面积；层高 ≥ 2.2 米的地下室、单层储藏用房计入建筑面积。建筑面积/宅基地面积 $\leq 120\%$ 。

房基占地面积：按地面首层住房与附属用房等含永久性基础的建筑物房基占地面积之和计算，不含围墙、棚架、室外户厕等非永久性简易构筑物。房基占地面积/宅基地面积 $\leq 80\%$ 。

建筑层数：不得超过两层。室内顶板面高出室外设计地面的高度 > 1.5 米的地下室计入建筑层数；设有独立出入口的单层储藏用房，与住宅上下组合建造时计入建筑层数。

建筑高度：地面一层：檐口高度 ≤ 3.5 米，屋脊高度 ≤ 5 米；地面两层：檐口高度 ≤ 6.5 米，屋脊高度 ≤ 8 米（屋面光伏设备高度不计入屋脊高度）。

四、宅基地审批程序

（一）提出申请

符合条件的农村村民以户为单位，填写宅基地和建房（规划许可）申请表，向所在村民小组提出申请。多户共有宅基地申请
翻建、改扩建的，应提供全部共有人同意的书面协议。

村民小组收到申请后，提交村民小组会议讨论，并将申请理由、拟用地位置和面积、拟建房层高和面积等情况在本小组范围内公示。

公示无异议或异议不成立的，村民小组将农户申请表、村民小组会议记录等材料交村集体经济组织或村民委员会（以下简称村级组织）审查。

未分设村民小组的村级组织，宅基地和建房申请等事项由村

级组织办理，农户直接向村级组织提出申请，经村民代表会议讨论通过并在本集体经济组织范围内公示后，由村级组织审查。

（二）村级审查

村级组织应在收到申请材料后 15 个工作日内完成审查，重点审查以下内容：

1. 集体经济组织成员身份的真实性；
2. 申请户是否符合“一户”认定情形，涉及离异认定为“一户”的材料是否真实，并提供《离异未获原宅权益承诺书》；
3. 拟用地位置是否在禁建区域；
4. 拟建住宅是否符合村庄住宅布局；
5. 拟用地面积是否突破用地标准；
6. 是否取得拟用地四至相邻权利人书面意见；
7. 涉及翻建、改扩建的旧宅是否符合“一户一宅”认定要求；
8. 涉及原宅基地的分割协议是否合理；
9. 村民会议记录是否完整；
10. 公示材料是否齐全。

审查通过的，在《农村宅基地和建房（规划许可）审批表》签署意见并盖章，报送乡镇政府；材料不全的，3 日内一次性书面告知当事人补正内容；不符合条件的，附理由说明后退回申请。

（三）乡镇批准

乡镇政府应当建立服务窗口受理农户申请，然后转给本级负责农业农村、自然资源工作相关科室，按照工作职责对申请材料进行审核。未建立对外服务窗口的乡镇，由本级负责农业农村工作的科室受理申请。

乡镇政府负责农业农村工作的科室，在区农业农村局指导下，负责审查申请人是否符合申请条件、拟用地是否符合宅基地合理布局要求和面积标准、宅基地和建房（规划许可）申请是否经过村组审核公示等，提出审批建议。

乡镇政府负责自然资源工作的科室，在市自然资源局鲅鱼圈分局指导下，负责审查用地建房是否符合国土空间规划和用途管制要求。暂未编制村庄规划的单位，按照《自然资源部办公厅关于进一步做好村庄规划工作的意见》（自然资办发〔2020〕57号）文件要求，依据国土空间规划进行用地审批和核发乡村建设规划许可证。其中，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农用地转用审批手续，农用地转用获批后，视为符合国土空间规划建设用地布局要求；在乡、村庄规划区内使用空闲地和其他非农用地、原有宅基地进行农村村民住宅建设，分别按照《辽宁省实施〈中华人民共和国城乡规划法〉办法》第三十二条、第三十三条的规定办理规划许可。使用原有宅基地进行农村村民一层住宅建设的由乡镇政府核发乡村建设规划许可证，其他住宅建设由市自然资源局鲅鱼圈分局核发乡村建设规划许可证。

如拟用地涉及林业、水利、电力、交通等行业管理范围，乡镇政府应向有关部门征求意见。根据联审结果，对符合要求的，乡镇政府对农民宅基地申请进行批准，并出具《农村宅基地批准书》，批准书有效期不超过两年。

乡镇政府自受理申请之日起，原宅翻建、改扩建类 10 个工作日内完成审批，新增宅基地类 15 个工作日内完成审批，农转用审

批及材料补正时间不计入审批时限，需跨部门协办的，可延长 5 个工作日。存在不予批准情形，乡镇政府应 3 日内书面驳回，书面驳回需载明：不予批准情形条款、法律政策依据、申请复核途径（根据部门指导职责，分别由区农业农村局、市自然资源局鲢鱼圈分局复核）。乡镇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（保存期限不少于 30 年），并及时将审批情况报区农业农村局、市自然资源局鲢鱼圈分局等部门备案。

（四）县（区）指导

区农业农村局、市自然资源局鲢鱼圈分局负责对宅基地布局、分配使用，农用地转用、规划许可等有关工作的指导，推动宅基地审批管理规范化建设。《乡村建设规划许可证》、《农村宅基地批准书》分别由市自然资源局鲢鱼圈分局、区农业农村局印制下发。区住房和城乡建设局负责指导提高农房设计水平，提升农房建设品质，培育乡村建设工匠队伍，加强农房质量安全监管，做好农房建设技术指导和服

五、其他明确事项

（一）农村村民建房用地需求保障

区农业农村局负责组织农村村民建房用地需求调查，合理提出年度农村村民建房新增用地需求。市自然资源局鲢鱼圈分局畅通审批渠道，依法及时办理农用地转用审批手续。农村村民建房使用新增建设用地，涉及耕地占补平衡费用和新增建设用地土地有偿使用费的，由区政府按规定及时足额缴纳，一律不得向村民收取。原农村宅基地未经合法程序改变所有权及地类属性的，地类参照农村宅基地管理，可按程序申请翻建、改扩建。已列入整

体规划动迁范围的区域，除 D 级危房可申请原址、原面积、原高度翻建外，不再办理其他农村宅基地审批事项。

(二) 农村村民建房监管

乡镇政府全面落实宅基地审批前的实地审查、房屋开工建设前的查验、竣工后的验收“三到场”，确保宅基地和农房建设符合批复要求。对经竣工验收符合要求的，出具《农村宅基地和建房（规划许可）验收意见表》。农户持《农村宅基地批准书》《农村宅基地和建房（规划许可）验收意见表》等相关材料向不动产登记部门申请办理不动产登记（原宅基地分割后形成的多宗宅基地应单独确权登记，原权证注销）。竣工验收存在下列情形之一的，应限期整改：①建筑位置偏移批复坐标 ≥ 0.5 米（因地籍测绘误差导致的偏移除外）；②建筑层数超过批复层数或建筑高度（檐口、屋脊）超过批复值；③占地面积或建筑面积超过批复值 $> 3\%$ ；④占地面积或建筑面积不足批复值，且经乡镇政府会同区住房和城乡建设局认定影响房屋主体结构安全或人均住房建筑面积低于 20 平方米（因设计优化主动减少面积且不影响安全的除外）。整改期限最长不超过 30 日（自送达整改通知书之日起计算），在期限内未完成整改的依法查处。不涉及限期整改情形的，按实测面积办理登记。未取得《农村宅基地和建房验收意见表》的，不得办理登记。同时，乡镇政府开展农村用地建房动态巡查，落实村网格化监管职责，及时发现处置或者向有关部门移送涉及宅基地使用和建房规划的各类违法违规行。

(三) 街道办事处辖区农村宅基地审批管理事项

依据现行法律、政策，街道办事处暂无农村宅基地审批权责。

参照《中华人民共和国土地管理法》第四十四条农转用审批主体，街道办事处辖区农村宅基地审批工作，由街道办事处组织相关科室完成审查工作后，报区政府审核，区政府自收件之日起10个工作日内（特殊情况需延长的，经区政府批准可延长5个工作日，并书面告知申请人）完成审核并盖章，区农业农村局牵头承办，《乡村建设规划许可证》由市自然资源局鲅鱼圈分局核发。街道办事处辖区村改居未依法征收的农村宅基地，改居前的原农村村民户可按程序及用地要求申请翻建、改扩建。街道办事处涉农村宅基地其他管理事项，适用本通知中乡镇政府关于宅基地管理相关要求。

（四）宅基地权属争议解决机制

根据《中华人民共和国土地管理法》、《土地权属争议调查处理办法》，宅基地所有权和使用权存在争议的，乡镇政府（街道办事处）受理申请时应告知当事人优先解决争议。个人之间、个人与村集体之间的争议镇政府辖区的由镇政府依法处理，街道办事处辖区的由市自然资源局鲅鱼圈分局按程序办理；村集体之间的争议由区人民政府处理，营口市自然资源局鲅鱼圈分局牵头承办。当事人可申请村（居）委会或乡镇政府（街道办事处）调解，调解应在受理申请后30日内完成，逾期视为调解不成；调解不成的向有权处理的政府提交申请。责任单位应在2个月内作出处理决定；对处理决定不服的，自收到决定书30日内向法院起诉。争议未解决前，暂停该宅基地的审批及翻建、改扩建申请。

附件：

1. 农村宅基地和建房（规划许可）申请表

2. 农村宅基地和建房申请公示
3. 农村宅基地使用承诺书
4. 离异未获原宅权益承诺书
5. 农村宅基地和建房（规划许可）审批表
6. 乡村建设规划许可证
7. 农村宅基地批准书及附图
8. 农村宅基地和建房（规划许可）验收意见表
9. 辽宁省历年宅基地面积标准