

安顺市人民代表大会 常务委员会文件

安人常呈〔2020〕2号

签发人：赵贡桥



安顺市人大常委会 关于报请批准《安顺市村寨规划建设 管理条例》的报告

贵州省人大常委会：

《安顺市村寨规划建设管理条例》已于2020年8月27日经安顺市第四届人民代表大会常务委员会第二十八次会议审议通过。根据《中华人民共和国立法法》第七十二条第二款的规定，现报请批准。

安顺市人民代表大会常务委员会

2020年10月10日



安顺市村寨规划建设管理条例

(2020年8月27日安顺市第四届人民代表大会常务委员会
第二十八次会议通过)

目 录

第一章	总 则
第二章	村寨规划
第三章	村寨建设
第四章	监督管理
第五章	法律责任
第六章	附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强村寨规划、建设和管理，改善农村人居环境，促进乡村振兴，建设生态宜居美丽村寨，根据《中华人民共和国土地管理法》等法律、法规的规定，结合本市实际，制定本条例。

第二条 本市行政区域内的村寨规划、建设和管理活动适用本条例，但纳入城镇建设规划区、风景名胜区、自然保护区等国土空间规划范围的村寨除外。

法律、法规对村寨规划、建设和管理另有规定的，从其规定。

第三条 村寨规划、建设和管理应当坚持以人为本，因地制宜，节约用地，集约发展，科学管理，规划先行的基本原则。突出地方特点、民族特色和传统风貌，保护自然资源和历史文化遗产。

第四条 县级以上人民政府应当建立工作协调机制，统筹和领导村寨规划、建设和管理活动。

县级以上人民政府农业农村、自然资源、住房和城乡建设等主管部门，应当按照各自职责，负责本行政区域内村寨规划、建设和管理等工作。

乡级人民政府应当依法做好本行政区域内村寨规划、建设和管理工作。

村民委员会应当协助乡级人民政府做好村寨规划、建设和管理工作，发挥村民自治组织的作用，依法向乡级人民政府或者有关主管部门报告违法占地和违法建设等行为。

第五条 县级以上人民政府应当把村寨规划、建设和管理纳入国民经济和社会发展规划，所需经费列入同级财政预算。

第六条 单位和个人应当遵守村寨规划、建设和管理规定，对违法行为有权投诉和举报。

县级以上人民政府对在村寨规划、建设和管理工作中作出显著成绩的单位和个人，按照国家和省的有关规定给予表彰和奖励。

第二章 村寨规划

第七条 村寨规划以行政村为单位进行编制。乡级人民政府应当根据国土空间总体规划、详细规划和专项规划，组织编制村寨规划。

跨乡级行政区域的两个以上行政村聚居，需要统一编制村寨规划的，由相关乡级人民政府共同编制，报县级人民政府批准。

第八条 编制村寨规划应当符合下列要求：

（一）合理安排农村村民建房、乡村企业、公共设施和公益事业等的建设布局，促进农村各项事业协调发展，并适当留有发展空间；

（二）保护和改善生态环境，防治污染和其他公害，注重村寨绿化和村容村貌、环境卫生建设；

（三）对村寨范围内生产、生活、生态空间进行合理布局，实现村寨与山、水、林、田、湖、草的有机融合；

（四）不得突破生态保护、永久基本农田保护红线和村寨建设用地控制边界。

有条件的村寨，在编制规划或者建设时，应当实行人畜分离，改善人居环境。

第九条 村寨规划草案应当依法予以公示，征求公众意见，公示时间不少于 30 日。

第十条 村寨规划草案应当经村民会议或者村民代表会议

依法讨论同意后，由乡级人民政府报县级人民政府批准。

依法批准的村寨规划，任何单位和个人不得擅自修改。

确需修改的，应当按照原编制审批程序报批。

第十一条 经批准的村寨规划，由乡级人民政府予以公布实施。

乡级人民政府应当将村寨规划的实施情况依法向社会公开，接受社会监督。

第三章 村寨建设

第十二条 市人民政府应当全面统筹县级、乡级编制的国土空间总体规划、村寨建设用地年度计划，明确土地利用区和土地用途，依法保障农村村民申请宅基地建房的用地需求。

第十三条 村寨建设禁止占用永久基本农田。

农村村民住房建设用地，应当优先利用闲置宅基地、无主宅基地、村寨内空闲地，充分利用荒山、荒坡、荒沟、荒地。

农村村民申请宅基地建房，由乡级人民政府依法审批。涉及农用地转为建设用地的，应当先行办理农用地转用审批手续。

未经村民委员会或者村集体经济组织同意，农村村民不得擅自调换宅基地建房。

第十四条 禁止城镇居民到农村购买宅基地及其建（构）筑物。

鼓励进城落户、就业且有产权房居住的原农村村民依法自愿有偿退出宅基地。

村民委员会或者村集体经济组织，应当建立健全宅基地有偿流转和退出机制。

第十五条 农村村民申请宅基地实行一户一宅，退旧批新的原则。

农村村民符合下列条件之一的，可以在村寨建设规划区内申请宅基地：

（一）无宅基地或者现有住房面积低于规定标准的；

（二）已达法定婚龄或者依法登记结婚的成年子女，并且没有房子居住，符合立户条件的；

（三）因洪涝、地震、滑坡等自然灾害造成宅基地灭失或者不能使用的；

（四）因历史文化保护需要，或者生态环境脆弱、气候条件恶劣等情形，需要搬迁安置的；

（五）原有宅基地因国家重大项目或者基础设施建设征用或者征收，需要搬迁安置的；

（六）退回旧宅基地后，在村寨建设规划区内申请新宅基地的；

（七）其他符合相关法律、法规规定的。

第十六条 农村村民建房应当向村民委员会或者村集体经济组织提出书面申请。

对符合宅基地申请条件，并经 7 日公示期无异议的，由村民

委员会签署意见报乡级人民政府审批。

乡级人民政府应当在 20 日内，依法出具农村宅基地批准书，并报县级人民政府农业农村主管部门备案。

第十七条 有下列情形之一的，不予批准宅基地申请：

- （一）不符合村寨规划和村土地利用规划的；
- （二）不符合一户一宅规定或者宅基地用地标准规定的；
- （三）未经依法批准将农用地作为宅基地使用的；
- （四）出卖、出租、赠与他人住房或者以其他形式转让住房，又提出宅基地申请的；
- （五）拒绝签订原有宅基地退还协议的；
- （六）在确定搬迁的自然村现有宅基地上改扩建住宅的；
- （七）所申请宅基地存在权属争议的；
- （八）法律、法规规定有其他情形的。

第十八条 人均土地少、不能保障一户一宅的村寨，乡级以上人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上，可以通过连片整治宅基地等方式，集中建设农村公寓、住宅小区以保障农村村民住房需求。

第十九条 农村村民以户为单位申请宅基地的面积不得超过以下标准：

- （一）城市建设规划区外的郊区、坝子地区不得超过 130 平方米；
- （二）丘陵地区不得超过 170 平方米；

(三) 山区不得超过 200 平方米。

每户农村村民新建或者改扩建住房的建筑面积不得超过 240 平方米，楼层不得超过三层，层高一楼不得超过 4 米，二、三楼层高不得超过 3 米。

美丽乡村示范点、风景区周边旅游村寨等区域内的农村村民住房建筑面积，按照省人民政府的规定，可以适度放宽，但不得超过 320 平方米。

第二十条 农村村民住房建设应当体现地域特点、民族特色、历史文化风貌。

县级以上人民政府住房和城乡建设主管部门，应当组织设计具有安顺特色的建筑图集，免费提供给农村村民建房选用。

第二十一条 乡级人民政府在受理农村村民建房申请之日起 15 日内，应当组织有关部门按照乡村建设规划许可的事项，实地放线，基础工程完工后验线。

房屋竣工后，乡级人民政府应当在接到建房人竣工验收申请书之日起 15 日内进行验收，对核验合格的，出具房屋竣工验收意见。

农村村民建房，未申请开工放线的，不得开工建设；未经竣工核验合格的，不得使用房屋。

第二十二条 在村寨建设中，搭建临时建（构）筑物的，应当经村民委员会或者村集体经济组织同意，依法报请批准。

临时建（构）筑物使用期限不得超过 2 年。使用期满前 30

日内，建设单位或者个人应当自行拆除临时建（构）筑物，清理场地，恢复原貌。

第二十三条 村寨建设，禁止下列行为：

- （一）改变村寨规划区内的土地用途；
- （二）在村寨建设规划区外建设房屋或者构筑物；
- （三）损毁或者占用公共设施、公用水体、山体；
- （四）未获得农村宅基地批准或者未按照批准面积、层高、楼高和四至等要求使用宅基地；
- （五）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范围施工；
- （六）法律、法规规定的其他行为。

第二十四条 村寨道路的建设、改造，应当布局合理，进出畅通，保障安全。

有条件的村寨应当规划利用道路周边、空余场地，建设公共停车场。

村寨建设应当符合消防安全要求，有条件的村寨应当设置消防设备设施，配备消防人员。

第二十五条 禁止污染水环境。鼓励有条件的村寨实行集中的方式处理生活污水。

第二十六条 村寨应当建设生活垃圾收集点、建筑垃圾堆放点，配备保洁员，设置垃圾箱，保障定时清扫、保洁和清运。鼓励有条件的村寨，实行垃圾分类收集、转运和处理。

第二十七条 乡级人民政府、村民委员会应当引导村民因地制宜建设和改造无害化卫生间，实现粪污资源化利用。

给排水设施完善的村寨，农村村民应当修建水冲式卫生间。鼓励采用节水、节能新技术和新材料建设改造卫生间。

第二十八条 影响村寨内水、电、路、村民休闲广场等基础设施和公共场所建设的房屋，村民委员会应当协助乡级人民政府，在征得房屋所有人或者宅基地使用人同意并合理安置补偿后，可以依法拆迁，原房屋所有人或者宅基地使用人应当予以配合。

第二十九条 鼓励和支持村民委员会、村办企业、农村村民有效利用村寨周边、河边、道路两旁以及农家小院、房前屋后的自有空间，积极开展绿化建设，创建美丽村寨，发展乡村旅游。

禁止占用村寨建设规划区域内的公共绿地建房。

第三十条 鼓励、支持和引导社会资本参与建设村寨的公共设施、公益事业。

单位或者个人可以自筹资金，建设、运营、维护村寨给排水和环境卫生等基础设施、公共服务设施。

第四章 监督管理

第三十一条 县级人民政府应当编制国土空间规划、建设和管理监督信息平台，实现信息共享，供公众查询和监督。

第三十二条 县级人民政府应当将村寨规划、建设和管理工作纳入年度目标考核和监督管理。

县级人民政府农业农村、自然资源、住房和城乡建设主管部门应当加强对村寨规划、建设和管理工作的监督检查。

乡级人民政府根据本条例作出行政处罚决定后，应当在5日内将处罚决定向县级人民政府有关行政主管部门备案。

第三十三条 县级人民政府应当定期向本级人民代表大会常务委员会报告村寨规划、建设和管理工作的实施情况。

第三十四条 乡级人民政府应当组织相关人员对农村建房现场施工和质量安全等提供咨询服务、技术指导，对地基基础、主体结构、屋面等重要部位实行监督、检查、巡查。

第三十五条 县级人民政府住房和城乡建设主管部门，应当依法组织乡村建筑工匠进行技能和安全生产教育培训。

第五章 法律责任

第三十六条 违反本条例第十三条第一款规定的，由乡级人民政府责令限期拆除，恢复原貌；逾期不拆除的，可以依法拆除，并可处以5000元以上5万元以下罚款。

违反本条例第十三条第四款规定的，由乡级人民政府责令停止建设，限期改正；逾期不改正的，可以依法拆除，并可处以2000元以上2万元以下罚款。

第三十七条 违反本条例第十四条第一款的规定，农村村民将宅基地及其建（构）筑物出售给城镇居民的，由乡级人民政府没收违法所得，并可处以 2000 元以上 2 万元以下罚款；城镇居民到农村购买宅基地及其建（构）筑物的，由乡级人民政府责令改正，并可处以 5000 元以上 5 万元以下罚款；城镇居民在购买的宅基地上建房的，责令停止建设，限期拆除，逾期不拆除的，可以依法拆除。

第三十八条 违反本条例第二十一条第三款规定的，由乡级人民政府责令改正，并处以 2000 元以下罚款。

第三十九条 违反本条例第二十二条规定的，由乡级人民政府责令停止建设、限期拆除；逾期不拆除的，可以依法拆除，并可处以 5000 元以上 5 万元以下罚款。

第四十条 违反本条例第二十三条第一项、第二项、第三项规定的，由乡级人民政府责令停止建设、限期拆除、恢复原貌；逾期不改正的，可以依法拆除；情节严重的，并可处以 5000 元以上 5 万元以下罚款。

违反本条例第二十三条第四项、第五项规定的，由乡级人民政府责令停止建设、限期改正、恢复原貌；逾期不改正或者无法改正的，可以依法拆除；情节严重的，对个人处以 2000 元以上 2 万元以下罚款，对单位处以 1 万元以上 10 万元以下罚款。

第四十一条 各级人民政府、有关管理部门及其工作人员违反本条例规定有玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊等行为尚不构

成犯罪的，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。

第四十二条 违反本条例规定的其他行为，法律、法规有处罚规定的，从其规定。

第六章 附 则

第四十三条 本条例所称村寨，是指本市行政区域内的农村村民生活和从事各种生产的聚居点。

第四十四条 本条例自 年 月 日起施行。

关于《安顺市村寨规划建设管理条例》的说明

安顺市人大常委会

贵州省人大常委会：

《安顺市村寨规划建设管理条例》（以下简称《条例》）已于2020年8月27日经安顺市第四届人民代表大会常务委员会第二十八次会议审议通过，现就有关情况作如下说明：

一、制定《条例》的必要性

为了认真贯彻落实习近平总书记关于保护耕地、保护永久基本农田的批示精神，经市委决定，市人大常委会以《中华人民共和国土地管理法》的修正、国土空间规划立法和脱贫攻坚、乡村振兴战略为契机，以整治和完善村寨建设、村民申请宅基地及建房等为抓手，按照2020年度立法计划安排，市人大常委会自主立法，制定《条例》，依法有序、有效、有力解决长期以来困扰我市村寨规划建设管理中存在的困难和问题：**一是**，村寨规划难，规划执行难；**二是**，宅基地申请难，流转难；**三是**，农村村民建房用地申请难、宅基地建设用地审批难；**四是**，违法占地违法建房查处难，拆迁难；**五是**，村寨建设特色不明显、风貌不突出；**六是**，多规合一难，机制建设难。制定地方法规，着力规范农村村民申请宅基地建房行为，规范村容村貌建设效果，规范村集体经济组织或者有关行政主管部门职能职责，改善人居环境，发展乡村旅游，建设宜居和谐美丽村寨，为实现乡村振兴战略提供强

有力的法治保障，因此，制定《条例》十分必要和迫切。

二、《条例》的制定过程

（一）《条例》草案形成过程

2019年12月，按照市人大常委会立法计划的安排，经市委批准，由人大常委会自主立法，市人大常委会法制委员会（法工委）牵头并委托西南政法大学地方立法研究院调研起草了《条例》草案稿。

（二）《条例》审议情况

1、《条例（草案）》一审情况

2020年1月15日至17日，法工委组织西南政法大学地方立法研究院起草人员、市人大常委会部分委员、立法咨询专家等赴有关县（区）、乡（镇）、村开展立法调研；4月16日至19日，法工委一方面组织有关起草人员及部分立法咨询专家对《条例（草案）》进行座谈、论证、梳理、提炼、修改；另一方面，组织法规案相关人员赴西秀区双堡镇大坝村、轿子山镇，平坝区乐平镇塘约村、天龙镇等乡镇村开展面对面的座谈、论证、提炼、修改工作；4月23日至5月22日，法工委将《条例（草案）》在安顺日报社、市人大常委会微信网站上向国家机关、企事业单位、社会组织、人大代表和全体市民公开征求意见建议；5月18日至19日，法工委又组织市直农业农村局、自然资源局、住房和城乡建设局、司法局、财政局、林业局、扶贫办、移民局、公安局及部分立法咨询专家对《条例（草案）》逐章逐条逐项进行

论证、提炼、修改；法工委和起草人员历时两个多月，对存在的困难和问题进行多种形式的多次咨询、反复研究论证、修改、提炼，完成了《条例（草案）》初稿，6月8日，市人大法制委员会组织全体委员对《条例（草案）》进行统一审议，最终形成《条例（草案）》一审稿；法制委员会认为《条例（草案）》具有安顺特色，有较强的针对性、实效性和可操作性，经市人大常委会第56次主任会议审议后，提请市四届人大常委会第二十六次会议初审。

2、《条例（草案）》二审情况

2020年7月27日下午，市人大常委会法工委相关人员赴省人大常委会，参加省人大法工委组织召开的省直10家行政单位对该《条例（草案）》的修改论证会，会议提出了有建设性的修改意见建议；8月13日上午和下午，法工委又分别组织召开了市直农业农村局、自然资源局、住房和城乡建设局、司法局、财政局及各县区相关单位、利益悠关农村村民代表和市人大常委会部分委员、农经工委、部分人大代表及各县区人大常委会分管领导、法工委（内司委）主任等参加座谈会、论证会，再次对《条例（草案）》进行论证、修改、提炼，8月20日，市人大法制委员会组织全体委员对《条例（草案）》进行统一审议，最终形成《条例（草案）》二审稿，法制委员会认为《条例（草案）》二审稿在省人大法工委的指导下，经过省直十家行政单位论证修改，已经成熟，具有安顺特色，有较强的针对性、实效性和可操

作性，经市人大常委会第 59 次主任会议审议，8 月 27 日提请市四届人大常委会第二十八次会议审议通过。10 月 10 日，依法报请省人大常委会审批。

三、《条例》主要内容和需要说明的问题

（一）《条例》的主要内容

《条例》将村寨规划建设管理作为立法的主要内容，将编制村寨规划与规划执行、农村村民申请宅基地与建房、侵占农用地等行为、村寨整治与创建乡村振兴战略等作为特色。《条例》分章、条、款、项表述，体例共六章四十四条。

（二）《条例》的主要特色

1、规划先行，依法保障农村村民在村寨建设规划区内建房

《条例》明确规定，乡镇人民政府组织编制村寨规划，明确村寨规划应当禁止“突破生态保护红线、永久基本农田保护线和村寨建设用地控制边界”，刚性规范农村村民申请建房必须在村寨规划建设区内进行、农村村民建房应当执行规划、应当符合地域特征、民族特色、村寨风貌（第八条、第九条、第十条、第十三条、第十六条等）。

2、以人为本，保障刚需农村村民“有房住”

《条例》明确规定乡镇人民政府应当结合建设用地、未利用地和农用地等土地资源实际，多种途径申报建设用地指标，及时受理并依法审批宅基地给农村村民建房，着力保障民生，积极改善人居环境，满足农村村民基本住房需求（第十二条、第十四条、

第十五条、第十八条等)。

3、刚性规定，制止村民“乱搭乱建”

《条例》强制性的规范农村村民建房活动，明确农村村民申请宅基地程序、建房选址条件、建房要求和禁止行为，依法保护农用地，防止农村村民违法侵占农用地、违反建设规划乱搭私建（第十三条、第十五条、第十七条、第十九条、第二十三条等）。

4、强化村寨治理，促进宜居美丽乡村振兴

《条例》强化规划执行力，规范农村村民建房之外，还针对村寨的道路、消防、污水、垃圾、绿化等建设管理进行规范，并且创设性增加鼓励性条款进行调整，通过对村寨的治理，改善农村人居环境，建设宜居美丽乡村，促进乡村振兴（第二十四条至三十条）。

（三）《条例》需要说明的主要问题

1、关于立法依据

制定该条例依据的上位法有《中华人民共和国土地管理法》《村庄和集镇规划建设管理条例》等多部法律、行政法规、地方性法规，还有中共中央、国务院、农业农村部、自然资源部、住房和城乡建设部等和贵州省委、省政府制定的各种规范性文件、政策，信息量非常大，立法要解决的问题既重要又特殊，任何一个环节的规范都不可或缺。经论证，将2019年修正的《中华人民共和国土地管理法》作为本条例立法的主要依据（条例第一条）。

2、关于建设用地指标

土地承包从 82 年起至现在已有 38 年，按照“增人不增地，减人不减地”原则，村级集体经济组织的土地资源已经没有或者很少，现有的是 25 度以上的山坡或者水域面，更多山坡又系林地，现阶段，无房村民依法申请宅基地及建房，乡镇人民政府基本上无建设用地指标审批，农用地转建设用地审批，涉及复耕复绿经费太低，成本太高，量太少，还涉及县级财政困难，短期内难以根本解决，为着力解决无房村民申请宅基地及建房，条例创设性制定宅基地建设用地保障（第十二条规定）。

3、关于宅基地有偿流转

一是，基层组织对土地法律法规政策长期以来宣传、执行力弱；二是，农村村民普遍错误认为宅基地是私有财产，导致短期内要实现农村村民自觉退交宅基地或者村委会（村集体经济组织）依法处理宅基地存在执行难、管理难、流转难；三是，宅基地资源浪费、有效利用率低。条例刚性保护“一户一宅，建新退旧”原则，强化对宅基地的治理能力建设，切实解决建设用地指标，依法保障农村村民申请宅基地及其建房，实现立法目的。

4、关于部分行政处罚权下放乡级人民政府实施

一是，在治理农村村民违法占地、违法建房时，许多乡级人民政府实际上都承担了行政执法和行政处罚职责；二是，有些省在制定地方性法规时，有委托乡级人民政府实施相对行政处罚权的情况；三是，全国人大常委会为满足基层执法需求，保障行政

处罚权“放得下、接得住、管得好”，于2020年6月30日，10月13日两次修正《中华人民共和国行政处罚法（草案）》，一审、二审稿进一步明确下放行政处罚权的条件和情形，可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府的行政处罚权交由能够有效承接且符合条件的乡镇人民政府、街道办事处行使。

以上说明连同《条例》文本，请一并审议。