

北京市村庄规划建设管理指导意见

(试行)

近年来，随着北京奥运会和新中国成立六十周年庆祝活动的成功筹备举办，城乡经济综合实力显著增强，农村产业结构和发展方式发生了新的变化，城镇化进程不断加快，首都城市发展已经进入新的阶段。为了深入贯彻科学发展观，从建设具有中国特色世界城市的高度，加快实施“人文北京、科技北京、绿色北京”的战略构想，落实市委、市政府统筹城乡经济社会一体化发展的总体要求，按照《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国建筑法》、《北京市城乡规划条例》等有关法律法规，制定本市村庄规划建设管理的指导意见。

一、推进村庄规划的制定工作

按照新形势下首都经济社会发展需求，加快村庄规划制定工作。位于城乡结合部等地区的现状村庄，按照市政府有关决定，可以采取多种方式加快城镇化进程；确定保留的村庄应当编制村庄建设规划，引导村庄经济社会的健康发展；其他现状村庄，应当结合中心城、新城和小城镇的发展，统筹规划建设，在逐步实现城镇化的过程中，可以参照本指导意见对村庄规划编制原则的要求，适当简化规划内容，编制村庄近期建设与环境整治规划，改善生活环境，消除安全隐患，合理安排近期确需建设的生活生产设施。

(一) 村庄规划的编制原则。

编制村庄规划应当遵守法律、法规、规章以及国家和本市的技术标准和规范。要符合上位城乡规划的要求，与土地利用规划、国民经济和社会发展规划相互衔接。按照城乡统筹、节约用地、集约发展、先规划后建设、远期目标与近期实际相结合的原则，

保护基本农田和现状耕地，立足现状建设用地进行建设，提高土地使用效率。

编制村庄规划应当从农村实际出发，尊重村民意愿，体现地方特色。结合不同地理环境和资源优势，合理安排各项建设和非建设用地，保护和改善环境，加快基础设施和公共服务设施建设。因地制宜，分类指导，积极发展都市型现代农业和生态旅游业等符合首都城市功能的适宜产业，引导乡村企业向规划产业园区集中发展，引导集中使用宅基地，统筹建设村民住宅。

乡村建设工程应当在村庄规划确定的建设用地内安排建设。村庄规划确定的非建设用地内，除架空电力线、高架轨道以及地下管线等城镇基础设施项目经批准后可以结合安排外，只能安排直接用于农业生产的农田水利设施、农业种植设施以及必须的市政基础设施等辅助设施，不得建设商店、餐饮、住宅等任何非直接用于农业生产的项目，不得利用农业生产辅助设施变相进行房屋开发建设。

（二）村庄规划的内容。

村庄规划包括村域范围、现状分析、规划定位、各类用地和规划要求。具体包括：住宅、道路、供水、排水、供电、电信、垃圾收集、园林绿化、村委会、卫生室等农村生活生产设施、市政基础设施和公共服务设施。对基本农田、现状耕地、林地、古树名木、地表水体、地下水等自然资源，地上地下文物、历史文化保护区和古村落等历史文化资源的保护。以及防灾减灾、防治污染、节能减排、产业发展和实施计划等内容。

（三）村庄规划的制定和修改程序。

村庄规划由所在地乡镇人民政府组织编制，编制完成后应当在村委会公示30日，经村民会议或村民代表会议讨论同意，并经市规划行政主管部门派出机构组织审查后，报所在地区县人民政府审批。村庄规划批准后，由所在地乡镇人民政府依法公布。

修改村庄规划应当按照原审批程序进行，修改后的村庄规划应当依法重新公布。

二、完善乡村建设工程的管理工作

经依法批准的村庄规划是做好村庄规划建设管理的依据。按照简化、便民的原则，优化国土、规划、建设等相关行政审批事项和办理程序。有关部门在办理乡村建设工程管理工作中，应当明确办理时限，建立沟通机制，提高工作效率。

建设乡村建设工程应当符合相关法律、法规、规章、设计标准和技术规范。在集体土地建设乡村建设工程一般要经过土地确权、规划许可、用地审批、施工管理、竣工管理和产权登记等六个环节。

(一)土地确权。

1. 使用集体建设用地。

申请使用集体建设用地建设乡村建设工程的，应当向规划行政主管部门提交集体土地使用证；尚未取得集体土地使用证的，应当提交市、区人民政府批准集体建设占地的批复；尚未取得集体土地使用证及市、区人民政府批准集体建设占地批复的，应当按照土地确权有关法律法规的规定，向土地所在地区县国土行政主管部门提出集体建设用地使用权确权申请，依法办理集体建设用地使用权确权手续，明确土地权属和土地地类。

申请使用原有宅基地建设个人住宅的，应当提交宅基地使用证；尚未取得宅基地使用证的，可以由所在地村民委员会出具宅基地使用权证明文件，报乡镇人民政府按照本市宅基地有关规定进行确认后，作为使用集体建设用地的证明文件。

以下将“集体土地使用证、集体建设占地批复、集体建设用地使用权确认文件，以及宅基地使用权确认文件”简称为“使用集体建设用地的证明文件”。

2. 使用农用地和未利用地。

确需使用农用地和未利用地建设乡村建设工程的，应当向规划行政主管部门提交集体土地所有证；尚未取得集体土地所有证的，应当由村集体经济组织作为集体土地所有人代表向国土资源行政主管部门申请土地确权，明确土地所有权和地类性质。

以下将集体土地所有证和集体农用地或未利用地使用权确认文件简称为“使用集体非建设用地的证明文件”。

(二) 规划许可。

本市实行乡村建设工程规划许可制度。

建设二层及二层以上生活居住建筑的，应当符合《北京市生活居住建筑间距暂行规定》。建设学校、幼儿园、卫生院等公共建筑，二层及二层以上楼房，跨度超过6米的平房，以及市政基础设施的，建设单位或者个人可以先了解规划条件，委托有资质的设计单位编制设计方案和施工图纸后，再申请规划许可手续。在宅基地内使用通用标准图集建设住宅的，可以不再委托设计单位编制设计方案和施工图纸，直接申请规划许可手续。

1. 一般乡村建设工程。

在规划保留的村庄内申请建设乡镇企业、乡村公共设施、公益事业、村民集中住宅的，建设单位或者个人应当提交使用集体建设用地或非建设用地的证明文件、建设申请以及村民委员会意见等材料，由乡镇人民政府初审后向市规划行政主管部门派出机构了解规划条件，需要提交立项文件的，取得发展改革行政主管部门项目批准、核准、备案文件；新占农用地的，取得国土资源行政主管部门农用地转用审批手续后，持建设工程设计方案、必要的施工图纸等材料向市规划行政主管部门派出机构申请乡村建设规划许可证。

申请利用原有宅基地进行住宅建设的，不需要提交项目批准、核准、备案文件，应当提交使用集体建设用地的证明文件、建设申请、符合村庄规划的拟建方案以及四邻意见等材料(四邻意见

不一致的，村民委员会应当组织召开村民会议或村民会议授权的村民代表会议研究形成本村意见)，向乡镇人民政府申请乡村建设规划许可证。

2. 临时乡村建设工程。

其他现状村庄在规划实施前，因近期生活生产确需建设临时乡村建设工程的，建设单位或者个人可以参照乡村建设规划许可证的办理程序，向村民委员会提出申请，由乡镇人民政府初审后报市规划行政主管部门派出机构。市规划行政主管部门派出机构可以根据城市发展进程和规划实施的需要，依据村庄近期建设和环境整治规划核发临时乡村建设规划许可证。临时乡村建设规划许可证在拆迁补偿等方面与乡村建设规划许可证具有同等作用。

临时乡村建设工程应当尽量利用现状建设用地，原则上不得占用现状农用地。

(三) 用地审批。

申请使用集体农用地或未利用地建设乡村建设工程的，取得乡村建设规划许可证或者临时乡村建设规划许可证(以下简称规划许可文件)后，应当向国土资源主管部门申请集体建设用地批准手续，取得相关批准文件后，方可办理开工手续。

(四) 施工管理。

按照工程规模和对公共安全的影响，乡村建设工程分为限额以上工程和限额以下工程两类进行管理。

限额以上工程是指：取得使用集体建设用地的证明文件和乡村建设规划许可文件，投资额在30万元以上或者建筑面积在300平方米以上的各类房屋建筑和市政基础设施等建设工程，不含农民自建二层及二层以下住宅。

限额以下工程是指：取得使用集体建设用地的证明文件和乡村建设规划许可文件，投资额不足30万元且建筑面积低于300平方米的房屋建筑、市政基础设施等建设工程以及农民自建二层及

二层以下住宅。

1. 招投标管理。

乡村建设工程符合国家和本市规定的招标范围和规模标准的，应当按照相关规定进行勘察、设计、施工、监理和重要材料、设备采购招标投标。农民自建住宅可以不招标。

2. 施工许可及备案管理。

本市实行限额以上工程施工许可和限额以下工程报建备案制度。

限额以上工程施工前应当依法到区县建设行政主管部门领取建筑工程施工许可证。未领取施工许可证的，不得开工建设。

限额以下工程开工建设前，建设单位或者个人应当到乡镇人民政府办理工程报建备案手续。申请备案时应当提交使用集体建设用地的证明文件、乡村建设规划许可文件、建设单位或者个人与施工方签订的建设协议等有关材料。乡镇人民政府应当即时完成备案手续并与建设单位或者个人签订建设服务协议。乡镇人民政府应当指导村民选用合适的设计通用图及其配套基础形式或者联系有关技术人员提供基础设计服务。

3. 质量安全管理。

限额以上工程的建设单位或者个人必须严格按照有关法律、法规、规章的规定履行基本建设程序，承担工程质量安全责任和义务。施工和工程监理单位承接限额以上工程的，必须严格执行有关法律、法规、规章和工程建设强制性标准的规定，依法承担工程质量和安全责任。区县建设行政主管部门负责办理了施工许可的限额以上工程的质量安全监督管理工作。

限额以下工程建设单位或者个人可以选择具有施工资质的单位或具有注册建造师、监理工程师执业资格的个人及其组织的施工队伍、劳务队伍，承接工程施工及相关管理工作，依法承担相应的质量安全责任。农民自建两层及两层以下住宅也可委托经区

县建设行政主管部门培训合格的建筑工匠承担工程施工工作，依法承担相应的质量安全责任。上述单位或者个人在承接工程前，应当查看建设单位或者个人使用集体建设用地的证明文件和乡村建设规划许可文件。乡镇人民政府负责限额以下工程的质量安全监督管理工作。

乡村建设工程或者临时乡村建设工程加层扩建时，必须委托有资质的设计单位和施工单位进行设计和施工。

(五) 竣工管理。

乡村建设工程竣工后，建设单位或者个人应当持使用集体建设用地的证明文件、乡村建设规划许可文件、施工许可或备案文件等材料向乡镇人民政府提出申请，由乡镇人民政府通知国土、规划、建设等相关行政主管部门。

国土行政主管部门应当对建设项目是否符合使用集体建设用地证明文件的批准内容进行检查。

符合规划许可文件批准内容的，乡村规划许可文件的发证机关(市规划行政主管部门派出机构或者乡镇人民政府)应当出具规划核验合格证明文件。

取得建筑工程施工许可证的乡村建设工程，建设单位或者个人应当按照《建设工程质量管理条例》规定进行竣工验收，并到区县建设行政主管部门进行备案。限额以下工程的建设单位或者个人组织有关参建方进行竣工验收并形成竣工验收文件报乡镇人民政府备案。乡镇人民政府应当依据建设服务协议对限额以下工程的竣工验收进行指导和服务。

(六) 权属登记。

1. 土地登记。

建设单位或者个人取得乡村建设规划许可文件、使用集体建设用地的证明文件等材料后，可以向国土行政主管部门申请集体建设用地登记发证。

2. 房屋登记。

房屋初始登记。依法利用集体土地建造的房屋，提交集体土地使用证、乡村建设规划许可文件、乡村建设施工许可或者备案文件、建设工程竣工验收合格证明或者验收备案证明文件、规划核验合格证明文件、房屋面积测绘技术成果报告等材料后，可以申请房屋初始登记。其中申请人为村民的，还应提交申请人为房屋所在地农村集体经济组织成员的证明文件；申请人为农村经济组织的，还应提交经村民会议（或者由村民会议授权的村民代表会议）同意登记证明文件。

房屋转移登记。依法转让集体土地上房屋的，提交集体土地使用证、房屋所有权证、房屋所有权发生转移的证明文件等材料后，可以申请房屋转移登记。其中，村民转移住房的，还应提交农村集体经济组织成员的证明文件；农村集体经济组织转移房屋的，还应提交村民会议（或者由村民会议授权的村民代表会议）同意转让的证明文件。

房屋抵押登记。依法以乡镇、村企业的厂房等建筑物设立抵押的，提交集体土地使用证、房屋所有权证、主债权合同和抵押合同、房屋所在地村民会议（或者由村民会议授权的村民代表会议）同意抵押证明文件后，可以申请房屋抵押登记。

集体土地上房屋登记的具体办法，由市住房城乡建设行政主管部门另行制定。

三、加强村庄规划建设的监督检查

（一）市相关行政主管部门按照各自的职责，加强村庄规划建设的监督检查，加大对违法行为的查处力度，会同区县、乡镇人民政府，研究建立乡村违法建设信息通报制度，形成联动机制。

1. 国土资源主管部门的职责。

国土资源主管部门应当建立乡村土地管理监督检查工作机制，加强日常巡查，对其核发的集体建设用地批准内容的执行情

况以及批准的农用地转用手续执行情况进行检查，依法对土地违法行为进行查处，根据市政府的授权指导乡镇人民政府具体实施查处工作，相关行政主管部门应当予以配合。

2. 规划行政主管部门的职责。

市规划行政主管部门派出机构应当对其核发乡村建设规划许可文件的乡村建设工程或者临时乡村建设工程进行规划监督，对乡镇人民政府办理的规划管理案卷进行监督检查，对乡镇人民政府违反村庄规划做出的具体规划管理行政行为，应当建议区县人民政府责令改正、通报批评，发现乡镇人民政府工作人员违反城乡规划的有关行为依法应当给予处分的，应当向区县人民政府或者监察机关提出处分建议。

3. 建设行政主管部门的职责。

区县建设行政主管部门应当加强对取得建筑工程施工许可证的限额以上工程的监督和管理，加强对乡镇人民政府乡村建设工程管理工作的指导与服务，对于举报的已经取得使用集体建设用地证明文件和乡村建设规划许可文件，但未办理施工许可证擅自开工的限额以上工程依法进行处罚。

4. 农村工作管理部门的职责。

区县农村工作管理部门在市农村工作管理部门的指导下，按照本指导意见的规定，对农业生产辅助设施的建设是否符合有关建设标准进行监督检查，发现在农用地上利用农业生产辅助设施变相建设住宅、商店、餐饮等非直接用于农业生产的各类建筑物，以及违反标准建设农业生产辅助设施涉及违法占用农用地的，应当及时通报国土资源行政主管部门和乡镇人民政府，并协助做好相关查处工作。

(二) 乡镇人民政府是控制本行政区域内违法建设的责任主体。乡镇人民政府应当建立以村为单位的巡查监控机制，加强乡村建设工程的监督检查。

1. 乡镇人民政府发现土地违法行为的，应当及时制止，并在国土资源主管部门的指导下，具体实施查处工作。

2. 乡镇人民政府负责对其核发乡村建设规划许可文件的乡村建设工程进行规划监督。发现应当取得乡村建设规划许可文件而未依法取得或者未按照规划许可文件进行建设的，应当立即责令停工。未取得乡村建设规划许可文件且不符合村庄规划的，应当限期拆除；符合村庄规划的，应当责令限期改正，逾期不改正的，应当限期拆除。未按照乡村建设规划许可文件进行建设的，应当责令限期改正；逾期不改正的，应当限期拆除。对建设单位或者个人不执行停工通知或者限期拆除决定的，可以按照国家和本市的有关规定，采取通知有关部门停止提供相关服务、公示催告、查封施工现场以及强制拆除等措施，有关部门和当地村民委员会应当予以配合。

3. 乡镇人民政府应当依据《北京市安全生产条例》，加强对乡村建设工程安全生产工作的领导，及时协调、解决安全生产监督管理中的重大问题，组织、协调、检查乡村建设工程安全生产工作，对安全生产事故隐患或者安全生产违法行为，及时予以制止，发现已办理用地、规划手续，但未办理施工许可证擅自开工的限额以上工程，应当及时报送区县建设行政主管部门进行处理。乡镇人民政府可以根据实际情况，在各村配置建设工程质量安全管理员，为限额以下工程提供技术指导与服务。

四、加强服务，做好村庄规划建设管理的保障工作

国土、规划、建设、农村管理等相关行政主管部门以及区县和乡镇人民政府要进一步改进工作方式，针对村庄规划建设管理的特点，加强服务，做好保障工作。

(一) 市有关部门要加强村庄规划建设管理工作的指导和技术服务。

市国土资源主管部门应当加强乡村土地利用总体规划执行情

况的监督管理，严格耕地保护，积极开展地籍调查等基础性工作，加快农村土地确权登记颁证工作，研究宅基地有偿退出机制，指导乡镇人民政府作好村庄土地管理工作。

市规划行政主管部门应当会同相关部门，指导编制村民住宅通用标准图集、乡村传统建筑设计样式汇编等设计图集，明确乡村规划许可的办理标准、乡村违法建设的处罚办法以及相关的格式文本。市规划行政主管部门派出机构应当依申请提供规划条件和设计方案审查等技术服务，加强对乡镇人民政府村庄规划有关工作的培训和指导。

市住房城乡建设行政主管部门应当会同有关部门，组织编制乡村建设工程施工技术规程、安全生产指南、建筑抗震与节能技术应用导则等技术文件，引导限额以下乡村建设工程的建设单位或者个人采用符合国家标准的建筑材料，做好技术指导和服务。

市农村工作管理部门应当会同相关部门制定农业生产辅助设施的建设标准，加强农业生产辅助设施的建设管理。

(二)区县、乡镇政府应当建立机制，保障村庄规划建设管理工作的开展。

区县人民政府应当健全乡镇人民政府村庄规划建设管理工作职能，保证必要的人员、经费及办公条件，建立城乡规划建设监督检查联席会议制度和违法建设考核评价及责任追究制度，加强对乡镇人民政府村庄规划建设管理工作的指导和监督，对于乡镇人民政府违反村庄规划做出的行政决定，应当责令改正、通报批评；对于规划等相关行政主管部门提出的，乡镇人民政府或者有关责任人员违反村庄规划依法应当责令改正、通报批评或者予以处分的建议，应当及时核实处理，并将处理结果及时通报相关行政主管部门。

乡镇人民政府应当在区县人民政府领导和相关行政主管部门指导下，充分发挥基层政府属地管理的主体作用，依据批准的村

庄规划，制定实施计划，按照城乡统筹发展的原则，逐步实施村庄规划。乡镇人民政府可以根据实际工作需要，明确相关机构负责村庄规划建设管理工作，结合村庄土地、规划、建设管理工作的需要，建立相应的工作机制，加强村庄规划建设日常监督管理，加大对乡村违法建设的查处力度，保障村庄规划的实施。

五、附则

(一)已经设置街道办事处并撤销乡镇人民政府的现状村庄，由街道办事处承担本指导意见确定应当由乡镇人民政府负责的村庄规划建设管理有关工作，对乡村违法建设的处理由市规划行政主管部门派出机构或者城市管理综合执法机构按照市人民政府有关规定负责；已经设置街道办事处，但并未撤销乡镇人民政府的现状村庄，仍由乡镇人民政府按照本指导意见的规定负责现状村庄规划管理有关工作，有关街道办事处应当协助乡镇人民政府做好有关工作。

(二)本指导意见自下发之日起试行。《北京市村镇建设工程质量安全管理办法(京建法〔2007〕659号)》同时废止。