

关于《吴川市个人自建住宅规划管理规定》 的起草说明

按照《广东省行政规范性文件管理规定》（粤府令第 277 号）第十九条和《广东省人民政府办公厅关于进一步加强行政规范性文件监督管理工作的意见》第四点要求，我局针对《吴川市个人自建住宅规划管理规定》（以下简称“新规”）修订有关事宜作说明如下：

一、修订目的

《吴川市个人自建自住房屋管理规定》（吴府〔2017〕58 号，以下简称“原规定”）自 2017 年施行以来，在规范个人建房秩序、遏制违法建设方面取得积极成效。随着相关上位法修订施行以及我市城乡建设管理实际的发展变化，原规定在管理体制、建设标准、审批程序、监管机制等方面已不适应新形势要求，亟需修订完善。

修订本规定旨在进一步规范个人自建住宅规划管理，明晰管控规则，优化审批服务，强化全程监管，从源头消除安全隐患，改善人居环境，促进城乡健康可持续发展。

二、主要修订依据

- （1）《中华人民共和国城乡规划法》（2019 年修正）；
- （2）《中华人民共和国土地管理法》（2019 年修正）；

- (3)《中华人民共和国行政许可法》(2019年修正);
- (4)《中华人民共和国民法典》(2021);
- (5)《广东省城乡规划条例》(2013);
- (6)《湛江市农村宅基地和住宅建设管理暂行办法》(湛府规〔2022〕4号);
- (7)《自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》(自然资发〔2023〕69号);
- (8)《广东省行政规范性文件管理规定》(广东省人民政府令第277号);
- (9)《湛江市“九小”场所消防安全专项整治工作方案》(湛消安〔2025〕1号);
- (10)《中共吴川市委吴川市人民政府关于印发各镇(街道)履行职责事项清单的通知》;
- (11)《吴川市城乡规划建设技术规定》(2022);
- (12)《吴川市个人自建自住房屋管理规定》(2017);
- (13)其他相关规范性文件。

三、评估论证

起草过程中经过多次集体会议研究讨论,并根据有关情况进行评估论证。

(一) 制定的必要性

1.适应法律法规和政策调整的需要。2019年《中华人民共和国土地管理法》修正实施,《广东省城乡规划条例》等

法规对规划许可、批后监管等提出了新要求。原规定引用的“城乡规划和建设行政主管部门”在机构改革后已调整为“自然资源局”，相关职能亦随之调整，需通过修订予以明确衔接。

2.落实消防安全整治要求的需要。近年来，自建房消防安全事故频发。2025 年湛江市印发了《“九小”场所消防安全专项整治工作方案》（湛消安〔2025〕1 号），对经营场所与居住场所的防火分隔提出了强制性要求。我市大量个人自建住宅首层存在经营用途，需将消防安全审查纳入规划审批前置条件，从源头消除隐患。

3.回应群众合理建房需求的需要。原规定对建筑层数、面积等管控要求与群众实际居住需求存在矛盾。特别是 2019 年以来控规将多数区域自建房限制为三层，难以满足群众居住需求。同时，部分历史遗留问题如宗地界址与实际建设不一致、规划占用补偿等亦需制度性解决方案。

4.完善审批流程与监管机制的需要。原规定在规划许可核发、批后监管、违法查处等方面存在衔接不畅问题。需进一步细化许可公示、验线管理、规划核实等程序，明确各部门职责分工，构建“批前公示一批中监管一批后核实”全链条管理体系。

（二）制定的可行性

新规严格依据《广东省行政规范性文件管理规定》（广

东省人民政府令第 277 号)、《中华人民共和国城乡规划法》(2019 年修正)、《广东省城乡规划条例》(2013)等法规规章制定,借鉴周边地区农房建设审批监管经验,结合我市个人自建住宅规划管理实际,确保制度可落地、能执行。

1.坚持问题导向。针对原规定实施中建筑层数与实际需求脱节、消防安全隐患突出、审批流程繁琐、历史遗留问题化解难等问题,逐项研究提出制度解决方案,增强规定的针对性和实效性。

2.坚守安全底线。将消防安全审查前置到规划审批环节,明确防火分隔要求并纳入规划核实,从源头上消除“三合一”场所安全隐患。

3.实行分类管控。对统一开发小区、骑楼街区、一般区域实行差异化层数标准,对国有和集体建设用地划分不同审批权限,体现精细化管理要求。

4.突出便民高效。简化建设用地许可程序,优化公示与核查流程,明确审批时限,推行验线与许可并联办理,提升审批效率。

5.强化全程监管。建立“许可公示—放线验线—批后巡查—规划核实”全链条监管机制,厘清规划管理部门与执法部门职责分工,形成闭环管理。

(三) 预期效果和影响。

新规实施后,将对我市个人自建住宅实施严格的全过程

管控。积极影响方面。一是新规对建筑层数、高度、退让、立面色彩等建设标准作出了清晰明确的规范，同时明确了各环节申报材料清单和审批流程，使居民在申请建房时有章可循，减少因标准模糊或程序不明导致的行政纠纷。二是将有效遏制违法超层超面积建设行为，从规划审批环节消除经营性自建房带来的消防与结构安全隐患，引导建筑风貌整体提升。潜在影响方面，严控个人自建住宅用作生产经营或出租，短期内可能对部分依赖自建房出租经营的群体产生一定影响。对此，将通过加强安全宣传与政策解释，做好沟通引导工作。

四、修订的主要内容

（一）关于总则的调整

1.明确管控原则。新规第二条将原规定“禁止新建自住房”的表述调整为“原则上不新增国有权属个人自建住宅用地”，既延续了从严管控的导向，又为历史遗留用地处理预留空间（详见第二条）。同时明确“新增国有权属个人自建住宅用地”的具体内涵，包括储备用地、新征用地及非住宅用地变更为住宅用地等情形。

2.优化定义与适用范围。新规第三条将原“个人自建自住房屋”定义为“用地面积小于 500 平方米的住宅用地上建设的、仅首层允许兼容商业用途的建筑物”，衔接我市用地面积 ≥ 500 平方米按公建管理的规定，兼顾个人自建住宅合

理经营需求。第四条明确集体建设用地自建房按《湛江市农村宅基地和住宅建设管理暂行办法》执行，消除制度交叉与空白。

3.调整管理权限。新规第六条根据《履行职责事项清单》，从原规定委托镇街核发的事项中收回《建设用地规划许可证》及《建设工程规划许可证》核发职责，市自然资源局负责国有建设用地上的自建房规划管理，镇街负责集体建设用地上的自建房管理。

（二）关于建设规定的调整

1.细化规划指标计算规则。新规第九条明确了容积率、建筑密度、计容总建筑面积的计算公式，其中“计容总建筑面积=用地面积×毛容积率/区域建筑密度”沿用我市2008年以来实行的“区域建筑密度”规则，解决历史管理惯性问题。第十条以2008年《城乡规划法》施行为界，明确出让合同约定规划条件的处置方式。

2.优化建筑层数管控。新规第十二条将原规定“不超过7层（150 m²以上且临路>15m可8层）”调整为分类管控：统一开发小区≤5层；骑楼街沿街≤4层；其他区域≤4层且第4层建筑面积不得超过二层及以上楼层最大可建建筑面积的二分之一。该调整兼顾消防条件、景观风貌与实际居住需求，综合平衡了各方利益。

3.新增风貌管控要求。新规第十五条首次提出个人自建

住宅风貌管控要求，鼓励坡屋顶、小披檐，明确外墙色调以米黄、米白、浅灰等淡雅色系为主，优先选用仿真石漆，体现滨海与岭南特色，提升城市景观品质。

4.明确建筑挑出规则。新规第十四条细化临街建筑二层及以上挑出宽度要求，区分不同道路宽度设定差异化标准，同时规定建筑其余立面不得挑出构筑物，平衡使用需求与相邻权益。经批准的挑出视作取得相邻土地对应地役权。

5.新增消防安全前置审查。新规第十九条将店铺与楼梯的物理分隔、经营与居住场所的防火分隔作为《建设工程规划许可证》审查重点，明确设计方案须标注实体防火隔墙位置及材料，并在规划核实环节核查实施情况，将消防安全从“事后整改”变为“源头管控”。

6.完善历史遗留及补偿规则。新规第七条明确已按历史下达规划条件缴交土地出让金的用地可继续按原规划条件建设。第十七条规定因公共设施占用用地的，可按占用面积2.5倍奖励建筑面积，奖励部分不纳入容积率计算且层数可放宽至6层。

（三）关于许可程序的调整

1.简化建设用地规划许可。新规第二十条明确除宗地界址变更（不含四至调整）和首次登记外，个人自建住宅无需单独申请《建设用地规划许可证》，减少不必要审批环节。

2.细化许可公示与核查程序。新规第二十七条、第三十

三条将公示期明确为不少于 10 个工作日，并明确公示时间不纳入许可审批时限。第二十八条、第三十四条要求 2 个工作日内开展实地核查，可与公示同步进行，减少对申请人不必要干扰。

3.明确许可有效期与延期。新规第三十八条明确《建设工程规划许可证》有效期为 1 年内开工，《乡村建设规划许可证》为 2 年内开工；逾期未开工且未办理延期的，许可证自行失效。第三十九条明确延期不得超过六个月。

（四）关于批后管理的调整

1.新增放线验线制度。新规第四十二条要求开工前须委托有资质单位放线，并向规划管理部门申请验线，经核验合格后方可开工，验线与许证实行并联办理，从源头管控建设偏差。

2.细化规划核实要求。新规第四十五条至四十七条明确规划核实需提交 1:500 竣工核实报告，并规定申请核实前须完成拆排栅、清场地、完成外立面及门窗安装等现场工作，现场不达标不予通过核实，确保建设按许可内容落地。

（五）关于监督管理与法律责任的调整

1.强化对镇街的监督。新规第四十八条至第五十条明确市自然资源局对镇街规划管理的指导、监督职责，要求镇街每年 1 月 31 日前报送上年度审批台账备案，对镇街违法许可行为可责令撤销或直接撤销。

2.厘清规划执法职责。新规第五十二条、第五十五条明确规划管理部门与执法部门的分工：发现违法建设线索抄告执法部门认定处置；无法采取改正措施的情形包括建筑立面挑出超出要求 20 厘米等情形，增强执法可操作性。

3.新增禁建区域。新规第五十八条明确振文水口渡村“三角地”地块、海滨街道创业大道以南等两处个人自建住宅禁建区域，落实“住宅向社区集中”的土地集约利用原则。

五、其他需要说明的问题

本规定施行后，《吴川市个人自建自住房屋管理规定》（吴府〔2017〕58号）同时废止。本规定有效期 5 年，有效期满前将根据实施情况适时修订。因本规定涉及多项行政许可程序调整，市自然资源局将同步修订办事指南、完善申请表单，确保新旧政策平稳过渡。

吴川市自然资源局

2026 年 8 月 17 日