

冠县人民政府办公室文件

冠政办发〔2020〕42号

冠县人民政府办公室 关于印发《冠县农村房地一体不动产 确权登记工作实施方案》的通知

各乡镇人民政府、街道办事处，县直各部门（单位）：

现将《冠县农村房地一体不动产确权登记工作实施方案》
印发给你们，请遵照执行。

冠县人民政府办公室

2020年9月21日

（此件公开发布）

冠县农村房地一体不动产 确权登记工作实施方案

为维护农村集体经济组织和农民的合法权益,稳步推进农村“房地一体”不动产确权登记发证工作,根据《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),省国土资源厅、财政厅、住房和城乡建设厅《关于做好农村房地一体不动产登记工作的通知》(鲁国土资发〔2018〕191号)、《山东省自然资源厅办公室转发〈自然资源确权登记局关于进一步做好农村不动产确权登记工作的通知〉的通知》(鲁自然资办字〔2019〕56号)等文件精神,为加快推进我县农村房地一体确权登记发证工作,进一步完善不动产登记制度,结合我县实际,制定本工作方案。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实十八届三中全会精神,建立健全“归属清晰、权责明确”的农村产权制度,本着尊重历史、符合事实、依法登记的原则,通过稳步开展农村宅基地、集体建设用地及地上房屋等建筑物、构筑物确权登记工作,切实维护农村集体和农户的合法权益。

二、工作目标和任务

(一) 总体目标

通过积极开展农村房地一体登记发证工作，全面查清全县各乡镇（街道）农村范围内每一宗宅基地和集体建设用地的权属、位置、界址、面积、用途、地上房屋等建筑物、构筑物的基本情况，以登记发证为主线，依照不动产统一登记要求，实现统一调查、统一确权、统一登记发证。因地制宜，采用符合实际的宅基地和集体建设用地以及地上房屋等建筑物、构筑物调查方法，基本实现农村房地统一调查规范、统一软件平台、统一数据管理、统一作业要求、统一质量标准、统一档案管理，全面推进农村房地一体登记发证工作。目标是2020年底完成90%以上的登记颁证率。

（二）工作任务

紧密围绕农村房地一体登记发证，依据《不动产权籍调查规程》等要求，以“权属合法、界址清楚、面积准确”为原则，完成农村范围内的宅基地、集体建设用地的权属调查和地籍测量，同步开展地上房屋及附属设施的测量与调查工作，建立农村房地一体不动产登记数据库，满足自然资源管理及经济社会发展的需要。

1.开展农村宅基地和集体建设用地调查。以农村集体土地所有权成果为基础，按照《农村地籍和房屋调查技术方案（试行）》、《地籍调查规程》及《不动产权籍调查技术方案(试行)》要求，调查农村范围内的宅基地、集体建设用地的权属状况（含每一宗地的权属、界址、面积和用途等信息），并形

成完整的权籍调查成果。

2.开展农村房屋调查。在开展农村宅基地和集体建设用地调查的同时,全面查清农村宅基地和集体建设用地每一宗土地范围内建筑物、构筑物的位置、面积、结构、权属、用途等基本情况,实现农村房、地调查的同步开展和调查成果的统一管理,为实施不动产统一登记奠定基础。

3.农村宅基地和集体建设用地房地一体确权登记发证。按照《不动产登记暂行条例》、《不动产登记暂行条例实施细则》要求,严格规范确认宅基地使用权和房屋所有权主体及其登记的宅基地面积和房屋建筑面积,本着“尊重历史、注重现实”的原则,对农村宅基地、农村公益事业、公共设施及其他集体建设用地及地上建筑物、构筑物依法进行确权登记。

4.农村不动产数据库建设。依据《不动产登记数据库标准(试行)》推进农村房地一体权籍数据库建设,建立集图形、属性、电子档案为一体的农村集体建设用地使用权和宅基地使用权、房屋所有权调查数据库,实现确权登记成果的信息化管理。在满足现有工作需求基础上,统筹考虑与不动产统一登记平台的衔接,实现登记成果的数字化管理和信息化应用。

三、工作原则

(一)坚持明晰产权的原则。农村集体建设用地及建筑物、构筑物和农村宅基地及房屋登记必须做到“权属合法、界址清楚、面积准确”。

（二）坚持依法、依规登记的原则。规范操作程序，严格按照不动产登记申请和审批程序、内容和要求，依法依规办理登记颁证工作。

（三）坚持公开、公平、公正的原则。接受群众监督，权籍调查结果要按规定在村庄范围内进行公示，做到公开、公平、公正。

四、工作内容和要求

（一）集体建设用地使用权及建筑物、构筑物所有权调查申请登记发证。

充分运用第三次全国国土调查成果，参照不同时期的政策界线，开展集体建设用地使用权调查和登记工作。

1.经过依法批准使用集体建设用地的，按照批准文件确权。

2.居民点范围内的学校、祠庙、村委会以及农村集体经济组织活动场所等集体建设用地，按不同时期的政策规定确权。

3.依法取得集体建设用地的乡镇（街道）村企业，因破产、兼并、改制等情形致使土地使用权发生转移的，应当及时办理变更土地登记。

4.乡镇（街道）村办企破产倒闭导致土地闲置的，其集体建设用地使用权由原土地所有权人收回。

（二）农村宅基地使用权及地上房屋所有权调查、登记发证。农民宅基地使用权原则上确权到户，在具体确权、登记、发证中有关问题按以下意见办理：

1.农村宅基地使用权必须符合土地利用总体规划和村镇建设规划。

2.宅基地以外的农业生产用房不在本次调查确权登记范围。

3.独立厕所、猪圈、牛栏、晒谷场等生活附属设施，现状通道、道路、排水沟等公共设施不在本次调查确权登记范围。

4.在村庄外围已建成住宅，不符合土地利用总体规划和村镇建设规划的，只做现状调查，暂不确认登记。

5.农村房地一体不动产确权登记按“一户一宅”要求，原则上确权登记到“户”。“户”的认定：原则上以公安部门户籍登记的户为单位申请确权登记。

6.城镇居民在农村购买宅基地建造房屋的，只做现状调查，不确认登记。

7.已拥有一处宅基地的本村农民集体成员、非本村农民集体成员或城镇居民，因继承房屋占用农村宅基地的，可依法办理确权登记。

8.严格执行宅基地面积标准，对宅基地超占面积的，在办理登记时按以下情况处理：

（1）1982年《村镇建房用地管理条例》实施前，农村集体经济组织成员建房占用的宅基地，范围在《村镇建房用地管理条例》实施后至今未扩大的，无论是否超过其后当地规定面积标准，均按实际使用面积予以确权登记。

（2）1982年《村镇建房用地管理条例》实施起至1987年

《土地管理法》实施止，农民集体经济组织成员建房占用的宅基地，超过当地规定面积标准的，超过部分按国家和地方有关规定处理的结果予以确权登记。

(3) 1987年《中华人民共和国土地管理法》实施后，农民集体经济组织成员建房占用的宅基地，超过批准面积建设的，不予确权登记。符合规划依法处理予以保留的，在补办相关用地手续后，只登记批准部分，超出部分在登记簿和证书中注记。

历史上接受转让、赠与房屋占用的宅基地超过当地规定面积标准的，按照转让、赠与行为发生时对宅基地超面积标准的政策规定，予以确权登记。

9.农村宅基地和集体建设用地上房屋及建筑物、构筑物严格按《地籍调查规程》、《房产测量规范》和《不动产权籍调查技术方案(试行)》进行调查、测量和面积计算。

10.因婚嫁关系居住在外村，但户籍仍在本村的，夫妻双方只能选择在其中一方拥有宅基地，并按规定申请确权登记。

11.农村妇女作为家庭成员，其宅基地权益应记载到不动产登记簿及权属证书上。农村妇女因婚嫁离开原农民集体，取得新家庭宅基地使用权的，应依法予以确权登记，同时注销其原宅基地使用权。

农民进城落户后，其原合法取得的宅基地使用权应予以确权登记。

12.两户或两户以上共同使用一处宅基地的，由各户先自

行协商确定各自使用范围，其中：

（1）经过协商能够确定各户准确使用界线的，按协商确定的界线单独确权登记。

（2）经过协商不能确定各户准确使用界线，但能够确定各自分摊面积的，按协商确定的分摊面积办理共用宅基地使用权确权登记。

（3）经过协商不能确定各户准确使用界线，也不能确定各自分摊面积的，按共同共有办理确权登记。

13.符合宅基地申请条件，依法接受转让、购买房屋取得的宅基地，由权利人提供转让、购买房屋合同或协议，村负责人签字确认并加盖村委会公章，公示无异议后，可以确权登记；因继承房屋而取得的宅基地，继承后原房屋未重建的，可以确权登记。

14.空闲或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地，不在本次调查确权登记范围。

15.合村并居的新型农村社区或多（高）层多户的，按国有商品房的调查登记技术要求进行宅基地使用权和房屋所有权的确权登记。

16.因村庄内部道路通行、居住拥挤经批准增补宅基地等原因，形成两处宅基地的，合计面积符合山东省宅基地规定面积的确定宅基地使用权，合计面积超出山东省规定面积的，超出部分不予确权。

17.涉及下列情形之一的，不得予以确权登记发证：

（1）土地及地上房屋权属争议尚未解决的；

（2）违法违规用地、建设行为尚未处理或正在处理的；

（3）以兴办“乡镇企业”、“乡镇村公共设施和公益事业建设”为名，非法占用（租用）农民集体土地进行非农业建设的；

（4）“以租代征”使用农民集体土地进行非农业建设的；明确定性为“小产权房”的；

（5）除继承、受遗赠外，农村村民一户申请第二处宅基地使用权及房屋所有权登记的；

（6）城镇居民在农村购买和建造住房，申请宅基地使用权的；

（7）农村宅基地经批准后连续两年未使用建设的，或原建设的房屋毁损、倒塌未再进行建设的；

（8）法律法规、政策规定的其它情形。

（三）确权登记原则

1.符合规划原则。在符合土地利用总体规划、村镇规划的前提下，对农村房地一体宅基地及房屋和集体建设用地及建筑物、构筑物进行确权登记；对于不符合土地利用总体规划和村镇规划的，只调查统计，暂不发证。

2.一户一宅原则。严格落实农村村民一户只能拥有一处宅基地的法律规定。除继承外，对农村村民一户有两处（含）以

上宅基地使用权的，只针对其中的一处进行确权登记，其余的只调查测量，不进行确权登记。

3.严格执行宅基地面积标准。宅基地面积不得超过山东省规定的标准，对宅基地超占面积的，在办理登记时按有关规定办理。

4.尊重现实原则。对已颁发农村集体建设用地、宅基地使用权证，经核查其主体、权属、面积、用途等未发生变化的，应予以确认登记合法有效，作为一种权属来源材料收回，重新颁发新证。

5.根据新修订《土地管理法》、中农发〔2019〕11号文件以及国土资发〔2016〕191号文件要求，对于没有权属来源材料的宅基地，应当查明土地历史使用情况和现状，由所在农民集体或村委会对宅基地使用权人、面积、四至范围等进行确认，公告无异议后，并出具证明，经乡镇人民政府、街道办事处审核批准，属于合法使用的，予以确权登记。

五、实施步骤

（一）前期准备阶段（2020年7-8月）

统筹安排前期准备工作，在充分调研的基础上制定详细工作方案，统筹安排工作经费，并做好资料收集、工程招标、人员培训等准备工作。

（二）准备实施阶段(2020年9月)

1.资料收集。收集全县范围内土地、房产现有调查、登记

资料，村庄布局点规划资料以及户籍人口相关信息。

2.选择专业调查队伍。根据工作需要招标确定专业调查队伍。

3.人员培训。对调查工作人员进行培训，统一调查规范和政策口径，明确相关工作纪律。

（三）推进实施阶段(2020年9月—2020年12月)

1.外业调查。以专业调查队伍人员为主体，在乡镇、村级干部的配合下，完成村内的权籍调查、房地测绘、权属确认和相关数据资料收集等外业调查任务，形成房地一体的农村不动产权籍调查成果。

2.调查结果公示。将不动产权籍调查结果在本集体经济组织范围内进行公示。

3.确权发证。公示无异议的，依法办理房地一体的不动产登记证书。

4.内业建库。充分利用已有的软、硬件平台，依据《不动产登记数据库标准（试行）》技术规范，建设农村不动产调查数据库，实现对农村权籍调查成果涉及的图形、属性、档案等信息进行一体化存储、管理与应用，将登记成果纳入现有不动产登记信息管理平台，保障登记数据实时准确上传。

（四）总结完善阶段（2020年12月）

成果归档验收并完成成果汇交。做好归档、管理和应用工作，完成农村房地一体不动产确权登记数据成果汇交，接受省、市对不动产权籍调查成果核验。

六、工作方法

（一）准备工作。农村不动产权籍调查工作在县政府统一领导下开展，由县自然资源和规划局牵头组织实施，按照总调查的模式开展。各乡镇（街道）和农村集体经济组织、村民自治组织要发挥好基层力量，各农村集体经济组织负责人、村民委员会成员或村民代表应参与权属调查，按要求选取队伍承担不动产测绘工作。在充分做好组织准备和宣传发动的基础上，完成技术设计、资料收集、表册与工具器材准备、人员培训等准备工作。

（二）预划不动产单元及预编单元代码。选用正射影像图和已有地籍图作为基础图件，参考已有的地籍调查、土地登记等资料，会同农村集体经济组织负责人、村民委员会或村民代表，在地籍区、地籍子区界线和集体土地所有权界线范围内，划分不动产单元，预编单元代码。

（三）不动产权籍调查。不动产权籍调查的核心是权属调查，是保障不动产确权登记颁证的关键。权属调查主要包括：调查核实宗地和房屋的权属情况、实地指界、设置界标、丈量实地界址边长和房屋边长及相关距离、绘制宗地草图及房屋分层分户图、填写不动产权籍调查表等。

（四）调查结果公示。权籍调查结果在本集体经济组织范围内进行公示，对于外出务工人员较多的地区，可通过电话、网络等方式将权籍调查结果告知权利人及利害关系人。公示期

不少于 30 日，公示期满无异议的，进行登记、建库归档。

（五）数据库建设。严格按照《不动产登记数据库标准（试行）》等技术标准要求建设不动产权籍数据库，及时将不动产权籍调查信息录入数据库，实行电子化管理。其中，不动产测量采用勘丈法的，可以充分利用已有权籍调查成果和相关图件，采取简便易行的方法建库管理。界址点坐标应标注获取方法，面积应标注计算方法。结合日常调查做好数据库更新维护，确保权籍调查成果的现势性和准确性。

（六）不动产确权登记。已登记发证的宅基地和集体建设用地，按照“不变不换”的原则，原证书继续有效。未登记发证的宅基地和集体建设用地完成房地一体权籍调查后，按照《不动产登记暂行条例》及其实施细则、《不动产登记操作规范（试行）》等规定和土地确权政策要求，依法确权，规范登记。

（七）调查成果归档验收。应以宗地为单位形成农村房地一体的不动产权籍调查档案资料，并做好归档、管理、应用和汇交工作。做好省级、市级对农村房地一体不动产调查成果的验收准备工作。

七、工作要求

（一）加强组织领导。成立冠县农村房地一体调查确权登记工作领导小组，统一领导此次农村不动产确权登记工作，冠县自然资源和规划局负责项目的组织落实，各乡镇（街道）是项目的实施主体；要统一思想，提高认识，高度重视农村“房

地一体”不动产确权登记发证工作，明确工作责任，细化工作措施，按照工作方案认真组织实施；各有关县直部门、单位要各负其责，加大各部门协调力度，加强督促指导，确保既符合法律和政策规定，又妥善解决历史遗留问题，切实维护农民合法财产权利，推进农村改革步伐。具体职责分工：

冠县自然资源和规划局负责制定全县工作实施方案和政策解读，做好调查准备工作、落实外业调查队伍；负责组织全县农村房地一体确权登记数据库建设；指导乡镇（街道）开展土地权属、界址纠纷调处工作；组织对登记成果的自检及初检、成果验收和汇交。

县政府办负责督促检查协调各乡镇（街道）、县直相关单位的工作推进落实。

县公安局负责提供农村居民户籍信息，及时处理工作中发生的违反治安管理行为。

县财政局负责按程序将本项目工作经费纳入财政预算。

县住房和城乡建设局负责做好涉及房屋质量认定及建设管理方面的工作。

县农业农村局负责提供农村土地承包经营权确权登记发证成果。

各乡镇（街道）负责组织实施本辖区内的农村不动产确权登记工作；负责辖区内的宣传及培训；负责辖区内个人之间、个人与单位之间的土地和房屋权属争议调处和农民宅基地

的审批工作；收集各农户户主、人口信息、土地、房屋相关权属来源资料；组织村委会人员参加权籍调查的指界以及落实相关人员确认签字，配合调查队伍开展农村房地一体宅基地和集体建设用地确权登记权籍调查。

各村负责在乡镇（街道）的领导下，做好所在村农村房地一体使用权、所有权的确认；通知各农户准时到现场进行指界，配合调查队伍开展权籍调查、房屋测量及落实相关权利人确认签字，协助乡镇、街道做好本村土地、房屋纠纷调解工作。

（二）规范进行登记。严格按照农村地籍和房屋调查标准开展“房地一体”不动产权籍调查，严把质量关，确保调查结果的真实性、准确性和延续性。要按照《不动产登记暂行条例》、《不动产登记暂行条例实施细则》、《不动产登记操作规范（试行）》等有关规定，严格按程序依法办理登记业务，切实保障权利人的合法权益。

（三）加大宣传力度。各乡镇（街道）要加大宣传力度，引导农村集体和农户主动配合做好相关工作，提高工作效率；同时，要注重做好权属争议调处工作，妥善化解矛盾纠纷，确保社会和谐稳定。

（四）加强质量监督。各乡镇（街道）自然资源所应对农村房地一体不动产确权登记工作全程进行质量管控，确保调查数据成果符合国家标准要求。县自然资源和规划局要加大数据质量审核力度，确保成果通过省、市验收。

冠县人民政府办公室

2020 年 9 月 21 日印发

(共印 150 份)