

汕头市濠江区加快推进“房地一体”农村 不动产登记发证实施方案

根据《广东省自然资源厅关于印发广东省加快推进“房地一体”农村不动产登记发证工作方案的通知》（粤自然资规字〔2019〕11号）、《汕头市自然资源局关于印发汕头市加快推进“房地一体”农村不动产登记发证实施方案的通知》（汕自然资发〔2020〕4号）等文件要求，为加快推进濠江区农村宅基地使用权及其地上房屋所有权和集体建设用地使用权及其地上建筑物、构筑物所有权登记发证工作（以下简称“房地一体”农村不动产登记发证工作），力争2020年底前基本完成登记发证任务，有效保障农民合法财产权益，特制定本方案。

一、目标任务

以“总登记”的方式对全区符合登记发证条件的宅基地使用权及其地上房屋所有权和集体建设用地使用权及其地上建筑物、构筑物所有权进行统一确权登记并颁发不动产权证书，确保2020年底前基本完成“房地一体”农村不动产登记发证工作。已分别合法颁发宅基地、集体建设用地使用权证书和房屋所有权证书或者已按“房地一体”原则登记颁发不动产权证书的，遵循“不变不换”的原则，原证书仍合法有效。

二、工作范围

全区集体土地范围内符合登记发证条件的农村宅基地、

集体建设用地及地上永久性存续的、结构完整的农村主要房屋，不包括简易房、棚房、农具房、圈舍、厕所等临时性建筑物和构筑物。集体所有土地上开发的商品住房，一律不予确权登记。

濠江区范围内的重点征拆项目范围、拆旧复垦项目范围、三旧改造范围等暂不纳入本次确权登记范围。

三、申请登记主体

（一）宅基地使用权及其地上房屋所有权申请登记发证 的主体

濠江区宅基地使用权及其地上房屋所有权申请登记发证的主体原则上为本集体经济联社成员或本社区居民，可以是户主或经全体家庭成员同意的家庭成员。有下列情形之一且经该集体经济联社或社区居民委员会认定的，按规定申请登记发证：本社区原居民合法取得宅基地使用权或房屋所有权，因婚姻、就业、投靠等原因将户口迁出的；非本社区居民因扶贫搬迁、地质灾害防治、新农村建设、移民安置等按照政府统一规划和批准使用宅基地建房的；已拥有一处宅基地的本集体经济联社成员或本社区居民、非本集体经济联社成员或非本社区居民的农村或城镇居民，因继承房屋占用农村宅基地的；非农业户口居民（含回乡定居的华侨、港澳台胞、回乡落户复退军人等）在1999年1月1日前合法取得宅基地使用权及其地上房屋所有权且权属未发生变化的。城镇居民非法购买农村宅基地及地上房屋的，一律不予确权登

记。

（二）集体建设用地使用权及其地上建筑物、构筑物所有权申请登记发证的主体

经批准使用集体经济联社土地兴办街道、社区公益事业和公共设施的街道、社区办企业事业单位、集体经济联社、社区居民委员会；经批准使用集体经济联社土地兴办各类工商企业（包括国有、集体、私营企业，个体工商户，外商投资企业，股份制企业，联营企业等）的主体；经批准使用集体经济联社土地兴办公共设施和公益事业的主体；《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》和汕头市《关于进一步加强土地管理的若干意见》、《关于金平、龙湖、濠江区集体建设用地使用权流转有关问题的通知》批准的集体经济联社建设用地使用权及其地上建筑物、构筑物所有权主体。

四、确权登记原则与依据

（一）确权登记原则

按照有关法律法规政策规定，结合本区实际情况，坚持“依法依规、尊重历史、为民利民”的原则，加快开展“房地一体”农村不动产登记发证工作。

1.有合法的宅基地使用权来源材料，地上房屋已办理村镇（庄）规划审批手续且竣工的，依法予以确权登记。

2.有合法的宅基地使用权来源材料，地上房屋未办理村镇（庄）规划审批手续，已经竣工的，按以下原则办理：

1993年11月1日《村庄和集镇规划建设管理条例》实

施前，占用宅基地建房且至今未扩建，按权属来源确定的宅基地使用面积和房屋实际建筑面积予以确权登记。

1993年11月1日《村庄和集镇规划建设管理条例》实施后，占用宅基地建房，由权利人向街道办事处相关部门补办村镇（庄）规划审批手续后按批准面积予以确权登记（以表代文）。宅基地实际使用面积和房屋实际建筑面积超过权属来源确定和补办村镇（庄）规划审批的部分，在登记簿和权属证书附记栏中注明。

3.无合法的宅基地使用权来源材料，地上房屋已经竣工的，按以下原则办理：

1982年2月13日《村镇建房用地管理条例》实施前占用宅基地建房且至今未扩建，无论是否超过其后当地规定面积标准，由集体经济联社或社区居民委员会出具证明并公告30天无异议，经街道办事处审核后，均按照实际使用面积予以确权登记。

1982年2月13日《村镇建房用地管理条例》实施时起至1987年1月1日《中华人民共和国土地管理法》实施时止，占用宅基地建房且至今未扩建，由集体经济联社或社区居民委员会出具证明并公告30天无异议，经各街道办事处审核后，按审核确认的宅基地使用面积和房屋实际建筑面积予以确权登记。

1987年1月1日《中华人民共和国土地管理法》实施时起至1993年11月1日《村庄和集镇规划建设管理条例》实

施时止，未经批准占用宅基地建房且至今未扩建，符合建房资格且经集体经济联社或社区居民委员会同意并公告 30 天无异议的，按规定报县级以上人民政府补办用地审批手续，根据批准面积确定宅基地使用权面积，房屋所有权按照实际建筑面积予以确权登记。宅基地实际使用面积超过审批确认的部分，在登记簿和权属证书附记栏中注明。

1993 年 11 月 1 日《村庄和集镇规划建设管理条例》实施后，未经批准占用宅基地建房且至今未扩建，符合建房资格且经集体经济联社或社区居民委员会同意并公告 30 天无异议的，按规定报县级以上人民政府补办用地审批手续，根据批准的面积确定宅基地使用权面积，予以确权登记；对批准的宅基地使用权范围的房屋，未办理房屋村镇（庄）规划审批手续的，补办房屋村镇（庄）规划审批手续后，按照批准的建筑面积确定房屋所有权。宅基地实际使用面积和房屋实际建筑面积超过审批确认的部分，在登记簿和权属证书附记栏中注明。

2014 年 12 月 1 日起，农村村民住宅建设的按《汕头经济特区农村村民住宅建设管理办法》规定执行。

4.集体经济联社成员或社区居民经批准建房的，按照批准面积予以确权登记，建房实际占地面积少于批准面积的，按批准占地面积确权登记。

5.区人民政府对未覆盖村镇（庄）规划的乡村及未覆盖的时间界限作出认定，房屋建造时所在乡村未覆盖村镇（庄）

规划的地区，当事人申请宅基地使用权及其地上房屋所有权登记时，可不提供房屋符合村镇（庄）规划的审批手续。

6.宅基地使用权应按照“一户一宅”要求确权登记到户。其中，每名已成年子女单独视为宅基地确权登记条件中的一“户”。

7.因继承、交换、分家析产等造成宅基地使用权与其地上房屋权利人不一致的，由集体经济联社或社区居民委员会出具证明或提供调解协商证明材料，明确房地统一登记的权利主体。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集体经济联社，取得新家庭宅基地使用权的，应予以确权登记，同时不动产登记部门应根据原不动产所在地的集体经济联社或社区居民委员会依法收回的证明文件注销其原拥有的宅基地使用权。

8.集体建设用地使用权确权登记按以下原则办理：

1987年1月1日《中华人民共和国土地管理法》实施前，使用集体土地兴办街道、社区公益事业和公共设施，经所在街道办事处审核后，依法对集体建设用地使用权予以确权登记。乡镇企业用地和其他经依法批准用于非住宅建设的集体土地，至今仍继续使用的，经所在集体经济联社或社区居民委员会同意，报街道办事处审核后，依法对使用单位的集体建设用地使用权予以确权登记。

1987年1月1日《中华人民共和国土地管理法》实施后，

街道、社区公益事业和公共设施用地、乡镇企业用地和其他经依法批准用于非住宅建设的集体土地，应当依据区人民政府批准文件，对使用单位的集体建设用地使用权予以确权登记。

对于没有权属来源材料的集体建设用地，应当查明土地历史使用情况和现状，认定属于合法使用的，经所在集体经济联社或社区居民委员会同意，并公告 30 天无异议，经街道办事处审核，报区人民政府批准，予以确权登记。

集体建设用地上的建筑物、构筑物所有权依照有关法律、法规规定办理。

9.对宅基地使用权及其地上房屋所有权和集体建设用地使用权及其地上建筑物、构筑物所有权权属存在争议的，加大争议调处力度，待权属明晰后再予以确权登记。

（二）确权登记依据

1. 《中华人民共和国物权法》；
2. 《中华人民共和国土地管理法》；
3. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》；
4. 《中华人民共和国城市房地产管理法》；
5. 《土地调查条例》；
6. 《不动产登记暂行条例》；
7. 《村庄和集镇规划建设管理条例》；
8. 《村镇建房用地管理条例》；
9. 《确定土地所有权和使用权的若干规定》；

10. 《广东省土地管理实施办法》;
11. 《广东省实施<中华人民共和国土地管理法>办法》;
12. 《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》;
13. 《汕头经济特区村民住宅建设用地管理条例》;
14. 《汕头经济特区农村村民住宅建设管理办法》;
15. 《关于进一步加强土地管理的若干意见》;
16. 《关于金平、龙湖、濠江区集体建设用地使用权流转有关问题的通知》;
17. 《汕头市加快推进“房地一体”农村不动产登记发证实施方案》等。

五、工作要求

(一)组织方式。区人民政府、街道办事处、社区居民委员会负责组织实施和协调、指导、宣传本辖区“房地一体”农村不动产登记发证工作。

各单位应在区政府的统一领导下，采取先易后难、有所侧重、穿插进行的方式有序开展，对调查、确权过程中遇到的问题和政策需求，要认真研究并及时向上反映。对历史遗留久拖未决的问题，要本着“从实际出发，尊重历史、注重现实，保护合法权益，有利于经济社会发展和安定团结”的原则，切实做好确权登记发证工作。

1.区级。负责全区“房地一体”农村不动产登记发证的组织和指导工作；制定濠江区“房地一体”农村不动产登记发证工作方案、预算方案；督促各街道工作进展及时限。负责全

区范围“房地一体”农村不动产登记发证的组织实施，以区人民政府发布登记公告，明确总登记范围、时限、条件等要求统一开展权籍调查、登记发证和成果上报等工作；负责组织各街道开展前期情况摸查和资料收集。

2.街道。负责本辖区“房地一体”农村不动产登记发证组织、协调、指导、宣传工作；负责组织社区居委开展前期情况摸查和资料收集；负责督查督导本辖区各社区居委不动产登记发证工作进展。

3.社区。负责本辖区“房地一体”农村不动产登记发证组织、协调、指导、宣传工作；成立指界工作小组，协助配合宅基地和集体建设用地调查指界工作，协助开展权属调查，协助收集权属资料，负责对本辖区宅基地占用年份认定、证明、建房资格公告及用地、房屋村镇（庄）规划审批手续补办等工作。

（二）权籍调查。充分利用农村地籍调查成果，不动产登记数据整合成果、历史土地及房产等权属材料开展“房地一体”农村权籍调查，补充开展房屋调查，形成满足登记要求的权籍调查成果。根据《农村地籍和房屋调查技术方案（试行）》《广东省“房地一体”农村宅基地和集体建设用地权籍调查技术指南（试行）》等技术规范要求，结合濠江区已有农村地籍调查等成果资料，濠江区采用简易法（部分解析法）开展房屋测量。采用简易法开展房屋测量的，在不动产登记簿和权属证书附记中标注“今后若有更高精度的测量成果，以高精

度数据为准”。申请人要求进行高精度测量并自行提供高精度测量成果的，成果经审核通过后予以采用。本次权属调查采用双边或单边指界的方式进行，由社区居民委员会统一组织权利人对本宗地或邻宗地进行指界，确认权属界线，指界完成后以社区为单位统一进行审查。

（三）登记程序。社区居民委员会协助收集不动产登记申请、有效身份证明及合法权属来源等材料，在指界阶段一并引导权利人申请宅基地和房屋所有权首次登记。权籍调查初步成果形成后，由不动产登记机构对不动产权利人信息、权籍调查成果、登记事项等内容进行公告，公告期不少于 15 个工作日（公告所需时间不计算在登记办理期限内），公告无异议且经权利人签字确认后，不动产登记机构对申请材料进行审核，符合登记条件的予以确权登记并颁发不动产权证书。涉及设立抵押权、地役权或者办理预告登记、异议登记的，依法颁发不动产登记证明。

（四）成果上报。同步完成权籍调查成果数据入库，在现有的不动产登记信息平台中办理农村宅基地、集体建设用地使用权和房屋、建筑物、构筑物所有权登记，做好权籍调查和登记发证成果数据上报，建立成果信息动态更新机制，实现登记发证成果的数字化管理和信息化应用。

六、工作步骤

（一）前期准备阶段（2020 年 1 月至 2 月）

1.组织筹备

包括组织培训、召开工作会议、发布政府通告和政策宣传，建立领导小组及办公室日常工作协调机制，成立濠江区“房地一体”农村不动产登记发证工作领导小组，落实工作经费等。各居委在作业单位进场前，组织成立“房地一体”农村宅基地和集体建设用地确权登记发证工作协调小组，具体负责协助房地权属纠纷调处、外业调查、测量以及收集各农户的确权登记资料，逐户逐栋明确权属界址，做到界址清晰、产权明确，对长期在外的农户提前通知联系到位，对确实不能回家办理的，委托协调小组办理；资料完善、权属界址明晰的，作业单位在协调小组组长的带领下逐户进场作业。

2.准备工作

包括资料收集、确定调查范围、编制实施方案、技术方案等，同时对农村地籍调查数据进行房屋套合检查、冗余数据清理等。

（二）组织实施阶段（2020年2月至2020年11月）

以招投标方式选取有资质的“房地一体”农村权籍调查作业队伍，开展农村权籍调查，建立农村不动产权籍调查数据库，完成濠江区“房地一体”农村不动产确权登记发证工作。

1.房地调查

在已有农村地籍调查成果的基础上，制作调查底图开展权属核实、补充调查及房屋边长核实丈量，并对零星变化、新增房屋进行修补测。在外业调查基础上制作不动产调查登记申请表、宗地图、房屋平面图，并打印输出，交由权利人

进行确认签章。

2.与不动产登记数据衔接、融合

基于房地调查成果与已分别合法颁发宅基地、集体建设用地使用权证书和房屋所有权证书的不动产登记数据衔接、融合，确保房地调查成果与不动产登记数据的关联。

3.调查结果公示

房地调查完成后，由不动产登记机构对房屋坐落、建筑面积、宗地面积、房屋结构、建成年份、权利人等初步调查结果进行公示。

4.数据建库

房地调查完成后，将宗地、房屋等数据经整理后形成宗地、房屋（自然幢）等图层，并将数据纳入到不动产登记平台。

5.资料整理与归档

在不动产权籍调查成果审核结束后，按照统一的规格、要求对不动产权籍调查成果材料进行整理、立卷、组卷、编目、归档等。

6.确权分析与发证

调查结果公告无异议且经权利人签字确认后，不动产登记机构对申请材料进行审核，符合登记条件的予以确权登记，基于不动产登记信息平台中办理“房地一体”农村不动产登记证书。

7.质量管理

组织实施过程实行全流程质量控制，作业单位对成果进行过程检查及最终检查，两级检查完成并修改完善后方可提交监理检查。

8. 监理检查

严格落实项目监理制度，择优选择监理单位全程监管成果质量，只有通过监理单位的检查认可后才能进行项目验收。

（三）成果验收阶段（2020年11月至12月）

根据《农村地籍和房屋调查技术方案（试行）》《广东省“房地一体”农村宅基地和集体建设用地权籍调查技术指南（试行）》等技术规范要求，将完成调查和登记的成果进行整理、上报，配合做好市级检查验收、数据汇总及省级成果质量抽查、数据汇总及建库工作。

七、保障措施

（一）组织保障。濠江区人民政府是“房地一体”农村不动产登记发证工作的责任主体，负责组织领导，明确目标任务、职责分工、方法步骤、时间安排、经费保障和工作要求，确保工作落实到位。为确保按时保质完成全区农村房地一体不动产确权登记发证工作任务，区政府将成立濠江区“房地一体”农村不动产登记发证工作领导小组。领导小组下设办公室，办公室设在区自然资源局，自然资源局局长任办公室主任，具体负责本次工作的实施推进。

区自然资源局负责统筹协调，具体负责工作方案初拟、预算方案编制、技术实施单位招标、技术指导、业务培训、

不动产登记、成果汇总等工作；区财政局负责工作所需经费的保障，做好资金使用的监管；区住房城乡建设局负责提供宅基地规划许可资料和指导农村房屋建设；区农业农村水务局负责提供农村土地承包经营权数据资料，指导农村宅基地分配、使用管理工作；区税务局负责提供相关完税或免税凭证；各街道办事处主体实施辖区内农村房地一体确权登记发证工作，负责协助作业单位推进调查工作，收集房地一体调查发证相关资料，负责辖区内土地和房屋的纠纷调解等工作。

各街道办事处也应参照成立领导小组，切实加强对本辖区范围内农村房地一体不动产登记工作的领导。同时建立联络人制度，明确联络员，不定期召开联络员工作会议，及时协调解决工作中困难和问题。

各社区要成立指界工作小组，明确专人负责，认真做好宣传发动、入户调查以及权属纠纷调处等相关工作。

（二）政策保障。本着尊重历史、依法依规、实事求是、分类处置的原则，对“房地一体”农村不动产登记发证过程中发现的历史遗留问题进行深入研究，区分不同情况，分别制定切实可行的政策措施，结合濠江区实际，明确确权登记细则，切实维护农民合法权益。

（三）经费保障。除申请人自行提供高精度权籍调查成果产生的费用外，政府统一组织的农村权籍调查，不再向申请人收费。区人民政府将组织实施、农村权籍调查、数据库建设、登记发证、宣传培训等工作费用足额纳入财政预算或

从现有部门预算资金中统筹解决。

（四）质量保障。濠江区自然资源局对“房地一体”农村不动产确权登记发证工作全程进行质量管控，对技术单位权籍调查数据及开展情况进行检查，及时指导做好技术单位工作整改；同时，加大数据质量审核力度，对整改不到位的，不予验收通过。

（五）宣传动员。加强宣传动员，做好舆论引导，充分发挥农村基层自治组织作用，调动农民群众积极参与权籍调查指界确认、登记申请等工作。

本方案自发文之日起三十日后施行，有效期 3 年。