

东政办〔2020〕21号

**东至县人民政府办公室关于印发东至县房地一体
农村宅基地和集体建设用地使用权确权
登记颁证工作实施方案的通知**

各乡、镇人民政府，东至经济开发区、大渡口经济开发区管委会，
县政府各部门、各直属机构：

《东至县房地一体农村宅基地和集体建设用地使用权确权
登记颁证工作实施方案》已经县政府常务会议审议通过，现印发
给你们，请结合实际，认真组织实施。

东至县人民政府办公室

2020年4月29日

东至县房地一体农村宅基地和集体建设用地 使用权确权登记颁证工作实施方案

为贯彻落实《中共中央 国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》（中发〔2020〕1号）精神，全力抓好农村重点改革任务，进一步深化农村产权制度改革，扎实推进农村宅基地、集体建设用地及地上建（构）筑物的统一调查、确权、登记和颁证工作，结合我县实际，制定本方案。

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，以维护农民和集体经济组织合法产权为出发点，本着“自愿申请、尊重历史、符合事实、依法登记”的原则，通过稳步开展房地一体农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证工作，形成产权明晰、权能明确、权益保障、流转顺畅、分配合理的农村宅基地产权制度，进一步推进乡村振兴战略、深化农村“三变”改革，促进城乡统筹发展。

二、目标任务

（一）总体目标

采取总调查的模式，查清全县范围内农村宅基地和集体建设用地的权属、位置、界址、面积、用途及地上建（构）筑物的基本情况；摸排农村居民宅基地腾退意愿，统计宅基地腾退数量、

面积等基本情况，分析宅基地腾退潜力。确保在 2020 年底前完成我县农村不动产权籍调查工作，农村宅基地和集体建设用地登记颁证率达 90%以上，基本实现“应登尽登”，基本建成农村不动产登记数据库，将农村不动产纳入不动产登记日常业务，实现不动产登记城乡全覆盖目标。

（二）具体任务

1. 完成农村宅基地、集体建设用地及地上房屋等权籍调查工作。以已登记的农村宅基地、集体建设用地为基础，按照《农村地籍和房屋调查技术方案（试行）》《不动产权籍调查技术方案（试行）》《农村不动产权籍调查工作指南》等相关技术规定和政策文件要求，获取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（构）筑物的基本情况等信息，形成完整的权籍调查成果。

2. 完成农村房地一体确权登记颁证工作。在调查测绘的基础上，依据权利人申请，开展确权登记颁证工作，依法对每一宗合法使用的土地及地上房屋进行统一登记颁证，实现应发尽发。对于不符合确权登记颁证政策规定的（详见附件 2），将调查成果录入系统并造册备案，为今后确权登记提供参考。

3. 完成数据库及信息管理系统建设。调查工作完成后，要严格按照《不动产登记数据库标准（试行）》等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。并将权籍数据库纳入不动产登记信息管理平台，做到数据

能入库、可查询，实现确权登记颁证成果的信息化管理。建立健全农村不动产登记数据日常更新管理机制，做好数据日常更新与维护，于 2020 年底基本实现我县农村不动产登记数据逐级汇交。

4. 完成农民腾退意愿摸底调查工作。在开展权籍调查工作的同时，对每户农民腾退宅基地意愿、腾退宗地数及面积等基本情况进行统计和分析。

三、工作要求

5. 严格执行国家和省有关规定和要求。认真贯彻落实《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国土地管理法》和不动产登记以及农村宅基地、集体建设用地有关法律法规和政策规定，结合实际，制定细化且可操作的技术方案和指导意见，积极探索化解历史遗留问题。严禁通过登记将不合法的宅基地、集体建设用地及地上房屋等建筑物、构筑物合法化。

6. 规范权籍调查及登记颁证程序。坚持简化审批流程、提高审批效率、优化审批服务的原则，实行“一表一证”制度（即填报农村房地一体不动产登记申请表和颁发不动产权证书，详见附件 3）。

7. 依法确认宅基地使用权。依据新修订《中华人民共和国土地管理法》第六十二条有关规定，县农业农村部门要指导乡镇政府根据有关政策规定对宅基地使用权进行认定和处置。严格落实“一户一宅”规定，面积不得超过《安徽省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》中有关规定。

8. 依法确认农房所有权。按照规划要求，控制农村自建房建筑规模，对缺少房屋符合规划或者建设有关材料的，本着“尊重历史，面对现实、依法依规、维护权益”的原则妥善解决。对合法取得但没有规划条件的宅基地上的农房，属于《中华人民共和国城乡规划法》颁布实施前（即 2008 年 1 月 1 日前）建设的，经村级组织和乡镇人民政府确认后，办理登记时可不提供房屋符合规划或建设的相关资料；属于《中华人民共和国城乡规划法》颁布实施后（即 2008 年 1 月 1 日后）建设的，经村委会公告 15 日无异议，村级组织和乡镇人民政府确认后，办理登记时可不提供房屋符合规划或建设的相关材料。县住建局要加强农村住房建设和质量安全监督管理，指导乡镇政府、村级组织对农村住房质量安全进行认定和处置。

9. 积极化解处理历史遗留问题。对农村确权登记工作中存在的问题，特别是对历史遗留问题的处理，既要依据当时历史环境下的政策规定，又要充分考虑当前实际情况，按照国家和省、市积极化解处理历史遗留问题的要求，结合本地实际，及时研究妥善处理，为我县房地一体农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证工作提供政策支撑，推动工作顺利开展。

四、实施步骤

（一）启动阶段（2020 年 4 月）

10. 制定方案、落实经费、宣传动员等各项前期工作。

11. 收集辖区范围内土地、房产现有调查、审批、登记等有

关资料，地籍区和地籍子区资料，村庄布点规划资料以及户籍人口等相关信息，初步统计宅基地、集体建设用地、农房等基本情况。

12. 选择专业调查队伍。县自然资源和规划局根据本项目特点和需求，制定公开招标方案，选择优质技术服务单位。

（二）确权登记阶段（2020年5月-10月）

13. 人员培训。对调查工作人员进行培训，统一调查规范、操作规程和政策口径，明确相关工作纪律。

14. 外业调查。各乡镇政府、村要抽调专人全程参与，负责组织村民身份确认、现场调查指界和签字确认、权属确认和相关数据资料收集、开展权属纠纷调处等工作，配合专业调查队伍开展房地测绘外业调查任务，形成房地一体的农村权籍调查成果。

15. 审核公示公告。根据地籍调查表、权属证明等相关资料 and 权属调查确认结果，村民小组、村级集体经济组织对权籍调查结果进行审核并公示，公示无异议后，以村为单位汇总上报至乡镇政府审核确认。

16. 数据建库。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，与农村房地一体化不动产统一登记有效衔接。

17. 证书发放。对符合登记发证条件的宅基地、集体建设用

地使用权及地上房屋所有权，根据农民意愿，依自愿申请原则颁发房地一体的不动产权证书。

（三）成果验收及资料归档阶段（2020年11月-12月）

18. 按照档案管理的相关规定，及时对项目实施过程中形成的资料、图件等进行组卷整理、装订、扫描，建立宗地档案，按类型和用途建立台账后，统一移交给县档案馆。

19. 按照质量检查体系标准组织县级自查，确保项目成果程序合法、数据精确、图表一致、资料完整。

20. 做好迎接上级有关部门核查验收工作。

五、保障措施

（一）加强组织领导。县政府成立东至县房地一体农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证工作领导小组，统一组织协调本县范围内确权登记发证工作，小组办公室设在县自然资源和规划局，具体负责工作实施。各乡镇、村要设立专项工作小组，主要领导要亲自过问，明确人员责任，形成“县级统筹抓、乡镇直接抓、村级具体抓”的领导体系和责任体系，确保任务落实。

（二）健全工作机制。各乡镇政府、县政府有关部门主要负责同志要高度重视房地一体确权登记颁证工作，按照职责分工，认真履职尽责，加强协作配合，统筹合力推进，对在工作中发现的问题要认真研究解决，避免引发社会矛盾。注重方式方法，要结合农村各地现状和特点，提升信息采集技术手段，灵活采取委托指界、节假日集中签字等方式方法，确保权籍调查既合法有效，

又便民高效。建立权属争议调处机制，妥善处理农村宅基地、集体建设用地及地上房屋的权属争议。完善并严格实施房地一体农村宅基地和集体建设用地确权登记工作月报制度，从 2020 年 5 月开始，各乡镇统计汇总工作进展情况，并于每月 20 日前汇总上报县工作领导小组办公室。

（三）强化考核督导。将房地一体农村宅基地和集体建设用地确权登记工作开展情况纳入我县考核评价指标体系，切实发挥考核评价作用。县政府每季度组织开展一次工作督查，推动任务工作落到实处、取得实效。

（四）落实经费保障。根据国务院《土地调查条例》《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》（自然资登记函〔2019〕6 号）、《关于进一步推进全省房地一体农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证工作的通知》（皖自然资〔2019〕212 号）、《池州市人民政府办公室关于印发池州市房地一体农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证工作实施方案的通知》（池政办〔2020〕5 号）等精神，将此项工作经费纳入我县 2020-2021 年度财政预算。核发宅基地使用权及地上房屋所有权证书的，收取证书工本费 10 元/本。

（五）严肃纪律要求。相关工作人员要严格执行国家政策，遵守相关法律法规，严禁弄虚作假、敷衍塞责和挤占挪用专项经费。一经发现，将严格依照有关规定给予党纪政纪处分，情节严重的依法追究刑事责任。对于当事人提供虚假材料等手段骗取登

记的，依法予以查处。

（六）加强宣传引导。县领导小组成员单位要采取灵活多样的形式，通过报纸、广播、网络、展板等媒体，宣传房地一体农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证工作的重要意义、政策规定、典型经验及做法，确保宣传到组、到户，争取广大农民群众积极参与和支持，营造良好的舆论环境和工作氛围。

- 附件：1. 东至县房地一体农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证工作领导小组成员名单及任务分工
2. 东至县农村房地一体指导政策
3. 权籍调查、登记颁证工作程序

附件 1

**东至县房地一体农村宅基地和集体建设用地
使用权确权登记颁证工作领导小组
成员名单及任务分工**

组 长：盛国星

副组长：朱立扬

施为民

成 员：廖建国（县政府办）

刘汉文（县发改委）

冯腊旺（县财政局）

胡忠诚（县自然资源和规划局）

朱俊明（县农业农村局）

钱争取（县民政局）

鲍锡清（县公管局）

赵敬文（县公安局）

王永红（县司法局）

阮宏兵（尧渡镇政府）

唐传华（东流镇政府）

张柏春（大渡口镇政府）

刘伟祥（胜利镇政府）

桂 玮（香隅镇政府）

周俊华（张溪镇政府）
袁 芳（洋湖镇政府）
王 磊（葛公镇政府）
章 剑（官港镇政府）
商爱元（花园乡政府）
陈大圣（木塔乡政府）
李发根（昭潭镇政府）
徐宏伟（泥溪镇政府）
钱大勇（龙泉镇政府）
李应乐（青山乡政府）
胡权发（县自然资源和规划局）
朱长东（县农业农村局）

领导小组办公室设在县自然资源和规划局，胡忠诚同志兼任办公室主任，胡权发、朱长东同志兼任办公室副主任，具体负责日常工作。各成员单位任务分工如下：

（一）县自然资源和规划局：负责组织开展全县农村房地一体确权登记颁证工作，指导乡镇和相关单位开展农村宅基地、集体建设用地及地上房屋等建（构）筑物地籍、房产测量以及权属调查，根据有关政策规定对农民住房规划方面进行认定和处置等工作。

（二）县农业农村局：负责农村宅基地使用权确认工作的业务指导、政策解答，指导各乡镇调处宅基地纠纷，建立健全宅基

地分配、使用、违法用地查处等管理制度。

(三) 县住建局：负责农民住房建设管理的业务指导和相关政策解答工作，根据有关政策规定对农民住房建设和质量等方面进行认定和处置等工作。

(四) 县财政局：负责落实县本级工作经费，将工作经费列入 2020-2021 年度预算，保障各项工作开展。

(五) 县民政局：负责提供行政区划界线和行政区划代码等相关资料。

(六) 县司法局：负责房地一体确权登记发证有关实施方案、配套政策等文件进行研究审查。

(七) 县公安局：负责提供最新年份户籍电子数据及单条查询等工作。

(八) 各乡、镇人民政府：负责组织实施本辖区内的农村不动产确权登记工作，具体负责辖区范围内各村房地一体确权登记颁证工作的宣传和引导、村民身份确认、房地权属审核确认、公示公告以及权属纠纷调处；组织协调村、组参加调查指界、签字确认和相关数据资料收集；配合调查队伍开展房地测绘外业调查。

此项工作结束后，领导小组自行撤销，不再另行通知。

东至县农村房地一体指导政策

一、工作范围

县域范围内开展农村宅基地和集体建设用地及地上建（构）筑物地籍调查确权登记发证工作。

二、一户一宅原则

严格落实农村集体经济组织成员一户只能拥有一处宅基地的法律规定。除继承外，对农村集体经济组织成员一户有两处以上宅基地使用权的，只调查不确权登记。

三、农村集体建设用地确权登记

集体建设用地的使用权原则上确权到现使用单位或个人，按下列意见办理：

1. 1987 年《土地管理法》实施前，使用集体土地兴办乡（镇）村公益事业和公共设施，经所在乡（镇）人民政府审核后，可依法确定使用单位集体建设用地使用权。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，经所在农村集体经济组织同意，报乡（镇）人民政府审核后，依法确定使用单位集体建设用地使用权。1987 年《土地管理法》实施后，乡（镇）村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，应当依据县级以上人民政府

批准文件，确定使用单位集体建设用地使用权。

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

四、农村宅基地确权登记

（一）宅基地使用权及地上房屋所有权确权登记，按以下意见办理：

3. 农民集体经济组织成员符合分户建房条件未分户的，未经批准已另行建房分开居住，其新建房屋占用的宅基地符合规划，经本农民集体同意并公告无异议的，可在补办有关用地手续后，依法确权登记。

4. 农民集体经济组织成员符合分户建房条件未分开居住的，其实际使用的宅基地没有超过分户后建房用地合计面积标准的，依法按照实际使用面积确权登记。

5. 非本农村集体经济组织成员的农民，因实施地质灾害及扶贫搬迁、新农村建设、移民安置、能源、交通、水利、土地整治等重点工程项目，按照政府统一规划和批准使用宅基地的，原宅基地已办理注销登记并退还原集体后，经乡镇人民政府审核批准，依法确权登记。

6. 非农村集体经济组织成员（含华侨）合法取得的宅基地，或因合法取得房屋而占用的宅基地，房屋未经重建、拆建、扩建的，依法确权登记。

7. 城镇居民在农村购买、建造住宅的，只调查统计不确权。

8. 符合宅基地申请条件的夫妻双方，户籍未迁并的，只能拥有一处宅基地。

9. 依法维护农村妇女宅基地权益。农村妇女作为家庭成员，其宅基地权益可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村集体经济组织，取得新家庭宅基地使用权的，应依法确权登记，同时注销其原宅基地使用权。

10. 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，依法确权登记；因继承房屋而取得的宅基地，继承后原房屋未重建的，依法确权登记。

11. 农村五保户供养人员房地确权登记，有协议约定的可遵照约定办理登记，无协议约定的，应尊重其个人意愿。

12. 对未经批准，宅基地超占面积的，在办理登记时按以下情况处理：

（1）1987年《中华人民共和国土地管理法》颁布实施前，农村集体经济组织成员占用宅基地建房并使用至今，范围至今未扩大，现状未经重建、拆建、扩建的，按实际使用面积确权登记。

（2）1987年之后，农村集体经济组织成员占用宅基地超过规定面积标准的，超占面积在登记簿和权属证书附记栏中予以注明，待后处理。

13. 县城主城区范围内的农村宅基地及地上房屋，只调查暂不确权登记。

14. 乡镇集镇规划区范围内的农村宅基地及地上房屋，经调查后，对于已办理宅基地使用权证、乡镇工程规划许可，且符合确权登记条件的权利人，经乡镇人民政府审核同意，可办理确权登记，涉及房屋建筑面积与规划批准面积不符的，按证载面积予以确权，超出面积在登记簿和权属证书附记栏中予以注明，待后处理。

15. 乡镇非集镇规划区农村宅基地及地上房屋，没有规划条件和建设相关材料的，属 2008 年前建成使用的，经村级组织和乡镇人民政府确认后，办理房地登记时可不提供房屋符合规划或建设的相关资料；属 2008 年之后建成使用的，经村委会公告 15 日无异议，村级组织和乡镇人民政府确认后，办理房地登记时可不提供房屋符合规划或建设的相关材料。

16. 房屋建设未竣工的，只调查不确权登记。

(二) 农村已建房分户登记条件

17. 农村集体经济组织成员和户信息的确认，原则上以公安部门户籍登记为依据。父母与子女已经在公安部门分户登记、单独立户居住、宅基地已经分别登记发证的，父母的宅基地视为一户一宅。

18. 有多个子女的家庭，父母须随其中一个子女享有一宗宅基地，其他年满十八周岁的子女，可分户登记。

19. 经农村集体经济组织或村民代表大会认定的其他情形。符合建房分户登记条件予以确权登记发证的，可到当地公安部门

办理户籍分户手续。

五、依法保障权利人已合法确权登记的权益

20. 充分利用、保障农村宅基地、集体建设用地现有登记成果。对于已登记的农村宅基地、集体建设用地补充房屋调查信息，同时按照“自愿申请、不变不换”的原则，权利人依法颁发的原宅基地使用权证、集体建设用地使用证继续有效，可不重新登记。

六、不能确权登记颁证，只调查统计的其他情形

21. 城镇居民在集体土地上新建或通过依法继承以外的转移方式取得的房屋。

22. 农村集体经济组织成员家庭将房屋出售、出租、赠与后再建造的房屋。

23. 已被依法征收、没收的房屋，已被列入拆迁冻结范围的土地、房屋，被依法征用的土地或实施规划须拆除范围内的土地和房屋。

24. 违法占用集体土地建设的房屋、违章建筑、临时建筑、简易建筑（含棚房、圈舍、农具房、厕所简易房）等。

25. 不符合“一户一宅”政策，除合法继承外，实际占用多宗宅基地的，未注销使用权证，未拆除房屋的。

26. 已登记发证的宅基地，但房屋倒塌、拆除两年以上未恢复使用。

27. 属于D级危房且尚未消除危房隐患的房屋。

28. 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。

29. “以租代征”使用农民集体土地进行非农业建设的。

30. 法律、法规、规章和政策规定不予登记的其他情形。

七、暂缓确权登记的情形

31. 房屋所有权或土地使用权有争议，尚未解决的。

32. 未能按登记要求提供完整证明文件和资料的。

33. 未履行司法程序认定的无主房产。

34. 土地及房屋违法违规行为尚未处理或正在处理的。

35. 土地、房屋权利被司法机关、行政机关依法查封等形式限制的。

36. 法律、法规规定的其他应当暂缓登记的。

八、政策依据

37. 《中华人民共和国土地管理法》。

38. 《中华人民共和国建筑法》。

39. 《中华人民共和国城乡规划法》。

40. 《安徽省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》。

41. 《安徽省国土资源厅关于农村集体土地确权和登记发证若干问题的处理意见》（皖国土资〔2010〕213号）。

42. 《国土资源部 农业部关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知》（国土资发〔2011〕60号）。

43. 《国土资源部 中央农村工作领导小组办公室 财政部 农业部关于农村集体土地确权和登记发证的若干意见》（国土资发

〔2011〕178号)。

44. 《国土资源部关于规范土地登记的意见》(国土资发〔2012〕134号)。

45. 《东至县人民政府办公室关于印发东至县非城镇规划区农民建房管理暂行办法的通知》(东政办〔2013〕72号)。

46. 《国土资源部 财政部 住房和城乡建设部 农业部 国家林业局关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知》(国土资发〔2014〕101号)。

47. 《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)。

48. 《池州市国土资源局关于进一步加强和规范农村宅基地管理工作的意见》(池国土资〔2017〕31号)。

49. 《池州市住房和城乡建设局 农业农村局 自然资源和规划局关于印发池州市加强农房规划建设管理意见的通知》(池建村函〔2019〕404号)。

50. 《安徽省自然资源厅 财政厅 住房和城乡建设厅 农业农村厅关于进一步推进全省房地一体农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证工作的通知》(皖自然资〔2019〕212号)。

51. 《池州市人民政府办公室关于印发池州市房地一体农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证工作实施方案的通知》(池政办〔2020〕5号)。

附件 3

权籍调查、登记颁证工作程序（试行）

一、房地权籍调查（项目作业单位负责收集整理房地权属来源材料、申请人身份证明、户口簿、农村房地不动产登记申请表、权籍调查表、宗地图及房屋分层、分户图等登记申请材料，形成满足登记要求的权籍调查成果，在权利人申请登记时提供）。

二、宅基地、集体建设用地及地上房屋使用人或权利人书面申请。

三、村民小组讨论公示，公示期不少于15日（没有分设村民小组或宅基地和集体建设用地事项统一由村集体经济组织或村民委员会（以下简称村级组织）办理的，权利人可直接向村级组织提出申请）。

四、公示无异议或异议不成立的，村民小组在权利人申请材料上出具意见，并将村民小组会议记录等材料交村级组织审查（土地房屋界址、空间界限是否清楚，面积是否准确，产权关系是否合法，申请人身份是否符合条件、是否符合“一户一宅”政策等）并公示（本村级组织范围内公示，公示期不少于15日）。

五、公示无异议或异议不成立的，村级组织在权利人申请材料上出具意见，并报送乡镇政府查验、审核确认（乡镇政府自受理申请10个工作日内出具查验、审核确认意见）。

六、乡镇政府组织属地自然资源和规划所查验、审核登记申请材料，并审核签署意见。

七、历史登记数据库整合，权籍调查成果入库（作业单位负责）。

八、县不动产登记机构受理、审查核定、登簿（登簿前进行公告，公告期不少于15个工作日）、打印证书、归档。

九、乡镇政府组织分村、分批次发放证书。

抄送：县委办公室，人大常委会办公室，县政协办公室。

东至县人民政府办公室

2020年4月29日印发
