

饶平县“房地一体”农村不动产登记发证 工作实施细则（征求意见稿）

第一章 总则

第一条 为推进饶平县宅基地使用权及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），明晰农村集体资产产权，依法认定农民的合法财产权利，深化改革完善宅基地制度，掌握农村范围内的宅基地、集体建设用地的权属底数，稳步推进并完成工作，根据《广东省加快推进“房地一体”农村不动产登记发证工作方案》（粤自然资函【2019】2262号）《潮州市自然资源局关于印发潮州市加快推进“房地一体”农村不动产登记发证工作实施方案的通知》（潮自然资【2019】48号）等相关文件精神，结合饶平县实际，制定本工作细则。

第二条 本细则所称“房地一体”农村不动产登记发证工作，是指由县人民政府主导，对本行政区域内的农村宅基地和集体建设用地及地上房屋开展“房地一体”农村不动产登记造册的工作。

第三条 本细则适用于饶平县集体土地范围内2020年1月1日前已建成的，未完成房地一体确权登记的农村宅基地和集体建设用地及地上房屋。已分别颁发合法宅基地、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房屋，遵循“不变不换”的原则，原证书依然合法有效，无需颁发新证。

本细则所称“未完成房地一体登记”包含三种情形：一是无权属来源资料，未登记任何不动产权利信息的（以下简称“无证”），二是仅登记土地使用权的（以下简称“单地证”）、三是仅登记房屋所有权的（以下简称“单房证”）。

本细则所称“地上房屋”，是指地上永久性存续的、结构完整的农村主要建筑物（房屋）、构筑物（柱廊、阳台、室外楼梯等），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。

本细则所称的宅基地，是指土地利用现状调查为村庄建设用地或城镇建设用地范围内的集体所有并分配给村民建造住宅的土地，包括农村家庭实际建造住宅及附属生活设施的用地范围。本细则所称的集体建设用地，除宅基地外其他用于非住宅的集体建设用地，主要包括公益性公共设施用地、经营性用地。

本细则所称的宅基地权属来源材料包括：县级人民政府或职能部门核发的用地批准文件或者盖章确认的用地、建设的证明材料，1999年1月1日中华人民共和国土地管理法（1998修订）施行前乡镇人民政府核发的用地批准文件或者盖章确认的用地、建设的证明材料，清查用地时补办的用地证明或建筑许可执照等。

本细则所称的房屋符合规划或建设的材料包括：村镇建设管

理部门核发的建设许可证、乡（镇）人民政府核发的建设许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证等。

第四条 对符合确权登记条件的农村宅基地使用权和集体建设用地使用权及地上房屋所有权以“总登记”方式进行统一确权登记并颁发不动产权证书。

对不符合确权登记条件的农村宅基地使用权和集体建设用地使用权及地上房屋所有权进行调查、核实、造册。

第二章 农村宅基地及地上房屋确权登记与造册

第五条 农村宅基地及地上房屋确权登记与造册的范围为全县集体土地范围内未完成房地一体登记的、已实际建成并作为居住使用的农村宅基地及地上房屋。

1987年1月1日《中华人民共和国土地管理法》施行前的，按1999年第一次全国土地调查和2003年度更新调查地类数据库及各时期房屋建筑外貌风格综合确定；1987年1月1日至2009年12月31日止，按2009年卫星遥感影像图和第二次全国土地调查地类数据库及各时期房屋建筑外貌风格综合确定。

第六条 农村宅基地及地上房屋确权登记的发证条件

（一）主体资格的认定

1、农村宅基地及地上房屋申请登记的主体资格由宅基地所在地村集体经济组织或村民委员会认定，原则上为宅基地所在地的农村集体经济组织成员或本村村民，可以是户主或年满18周岁的、经全体家庭成员同意的家庭成员。

有下列情形之一的且经该村集体经济组织或村民委员会认定的，也可按规定申请登记发证：

（1）本村原村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；

（2）非本村村民因扶贫搬迁、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；

（3）非本农村集体经济组织成员，因继承房屋占用农村宅基地的；

（4）非农业户口居民（含华侨）在 1999 年 1 月 1 日前合法取得宅基地及地上房屋且权属未发生变化的；

（5）因继承、交换、分家析产造成宅基地使用权人与地上房屋所有权人权利不一致的，由当事人提供协商证明材料，并经村集体经济组织或村民委员会出具证明，可明确为房地一体登记主体。

2、“单地证”、“单房证”的宅基地及地上房屋尊重历史确权登记事实，不受前款主体资格限制（如权属登记人过世的，合法继承人作为权利人），但须经宅基地所在地的农村集体经济组织同意。

（二）“一户一宅”的认定。

1、“一户”的认定。除实施方案中规定的，符合以下 4 种情形之一的即可认定为“一户”：

（1）夫妻与未成年子女同住的为一户。

(2) 有兄弟姐妹的，父母有单独一宅的，可分户；父母无单独一宅的，其中一人应与其父母为一户。

(3) 是独生子女的，成年后可以继续与父母为一户，也可单独立户。

(4) 离异后无房一方再婚且配偶无房的可为一户。

2、“一宅”的认定。由村民自行向宅基地所在地的农村集体经济组织申报，经村组织在村内进行公示后无异议的，由宅基地所在地的农村集体经济组织出具意见，并报镇（场）人民政府审核确认。

3、其他情形认定。对于符合分户建房条件，但未分开居住的，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，且实际使用的建筑面积没有超过分户后建房合计建筑面积标准的存量住宅，视为多户合并建房，可认定为“一户一宅”。家庭可分户户数大于等于村民及其家庭成员名下的宅基地房屋数量的（含合法登记的宅基地及地籍调查登记的未经审批的农村住宅总数量），可认定为“一户一宅”。

“房地一体”申请主体是否符合“一户一宅”原则，由村集体经济组织或村委会以及镇政府予以认定。

（三）宅基地使用权用地面积登记造册标准

1、饶平县宅基地使用权面积根据地上房屋基底面积或批准范围内的实际使用面积确定，按广东省宅基地规定面积和历史时期国家认定为山区县暂定确权登记标准面积上限 150 平方米(含 150

平方米)。用地行为发生在1982年2月13日《村镇建房用地管理条例》实施之前的，宅基地使用权面积不受前款面积限制，按照房屋实际基底面积确定宅基地使用权面积，但须经宅基地所在地的农村集体经济组织同意；用地行为发生在1982年2月13日《村镇建房用地管理条例》实施起至1986年12月31日《中华人民共和国土地管理法》实施前的，需按本操作细则规定处理后完善相关手续；1987年1月1日《中华人民共和国土地管理法》实施后至2009年12月31日期间的，面积在150平方米（含150平方米）以内的，进行合规登记；超过150平方米（不含150平方米），登记面积为150平方米（合规面积），另在附记中将面积超出150平方米的部分以超规面积的形式予以记载。前述需按本操作细则规定处理后完善相关手续。

2、“单地证”的宅基地及地上房屋的宅基地使用权面积不受前款面积限制，原则上在不超原土地使用权证所记载土地面积的前提下，结合实际可利用面积确定发证面积，但须经宅基地所在地的农村集体经济组织同意。

“单房证”的宅基地及地上房屋的宅基地使用权面积用地发生在1982年2月13日之前的不受前款面积限制，原则上不超原房屋所有权证记载的房屋首层面积，结合实际基底面积确定发证面积，但须经宅基地所在地的农村集体经济组织同意。

（四）宅基地地上房屋登记造册标准

1、1993年11月1日《村庄和集镇规划建设管理条例》实施

前，占用农村宅基地建房且至今未扩建，按房屋实际建筑面积予以确权登记。

2、在 1993 年 11 月 1 日至 2013 年 8 月 4 日《饶平县人民政府办公室转发关于加强县城规划区农村集体建设用地管理意见通知》（饶府办〔2013〕28 号）实施前建成且至今无扩建，未办理村镇规划审批手续的，经村集体经济组织或村民委员会公示 30 天无异议，并出具证明，经镇政府按规定完善相关规划手续，对实际建筑面积超过审批确认面积部分，在附记以超规面积的形式予以记载，并备注“超规面积部分在拆迁或政府征用时不予赔偿”。

3、根据《饶平县人民政府办公室转发关于加强县城规划区农村集体建设用地管理意见通知》（饶府办〔2013〕28 号）的要求，对于 2013 年 8 月 5 日到 2018 年 9 月 1 日期间建设的城乡村民住宅，已办理报建手续并按批准建设的，按批准面积予以确权登记；对已建成但未办理报建手续的，该类型单体建筑面积应控制在 800 平方米（含 800 平方米）以下，层数控制在 8 层（含 8 层）以下（县城规划区 24 米（含 24 米）以上道路两侧建筑层数控制在 6 层（含 6 层）以下），建筑总高度（含车库、夹层）控制在 24 米以下（含 24 米），由各乡镇政府按规定完善相关规划手续后，予以确权登记。

4、根据《饶平县城乡村民住宅建设管理办法（试行）》的通知（饶府规〔2018〕5 号）的要求，在 2018 年 9 月 1 日之后建设的城乡村民住宅，已办理报建手续并按批准建设的，按批准面积

予以确权登记；对已建成但未办理报建手续的，按建筑层数控制在4层（含4层），高度控制在14米（含14米），由各乡镇政府按规定完善相关规划手续后，予以确权登记。

（五）规划与建设要求

1、农村宅基地及地上房屋确权登记时，未能提供规划竣工验收手续、房屋安全鉴定报告等材料的，权利人应签订《安全责任承诺书》。

2、各乡镇政府可根据实际情况结合规划功能确定确权登记范围。存在不符合规划功能要求的须进行权能限制，即登记时附记备注：“本宗地按现状使用，新建、改扩建时按照规划要求实施”。

3、各乡镇政府对本辖区未覆盖村镇（庄）规划的乡村及未覆盖的时间界限做出认定。房屋建造时所在乡村未覆盖村镇（庄）规划的地区，当事人申请在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。

第七条 有下列情形之一的，农村宅基地及地上房屋不予房地一体确权登记，只进行造册：

（一）不符合现行土地利用总体规划的、存在压占基本农田保护区的、乱占耕地的、存在压占林地的、存在压占生态保护红线的、存在压占水利控制蓝线的；

（二）不符合本细则关于确权登记的主体资格规定的；

（三）未经批准进行建设，且占用规划道路、市政公共设施、公共绿地、水域等控制性用地；

（四）农村宅基地所在农村集体经济组织认定存在危害公共安全、有损公共利益的用地行为的；

（五）农村宅基地及地上房屋权属不清、存在权属争议的；

（六）非法购买农村宅基地及地上房屋的；

（七）空闲或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地；

（八）集体所有土地上开发的商品住房。

（九）不予登记的其他情形的。

第八条 本次农村宅基地及地上房屋房地一体“不动产确权登记工作要求对全县范围内农村宅基地及地上房屋进行全覆盖权籍调查，对不符合确权登记政策的农村宅基地及地上房屋进行造册。对于符合现行宅基地政策规定的由各乡镇政府审核批准后，登记机关予以登记发证。

第三章 集体建设用地及地上房屋确权登记与造册

第九条 集体建设用地及地上房屋确权登记与造册的范围为全县已核发集体土地所有权证范围内、符合条件的集体建设用地，利用 1999 年第一次全国土地调查地类数据和各时期影像图及房屋建筑外貌风格进行综合判定属建设用地的。

第十条 集体建设用地及地上房屋确权登记的发证条件

（一）发证范围及面积条件

1、在集体土地所有权证范围内，符合现行土地利用总体规划，没有压占基本农田保护区、林地、生态保护红线、水利控制蓝线，1987 年 1 月 1 日前已建成使用（1999 年土地利用现状数据库中标

注为建设用地地类、且地块上盖物基底面积占拟登记单元地块面积比例达 30%以上）的集体建设用地，包括镇村公益事业和公共设施用地、乡（镇）办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，经所在村集体经济组织或村民委员会同意，报镇政府审核同意后，依法对使用单位的集体建设用地使用权予以确权登记。

2、1987 年 1 月 1 日《中华人民共和国土地管理法》实施后，镇村公益事业和公共设施用地、乡（镇）办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，对使用单位的集体建设用地使用权予以确权登记。

对于没有合法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，经所在村集体经济组织或村民委员会同意，并公告 30 天无异议，并出具证明，经镇政府审核，报县级以上人民政府批准，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。

（二）土地用途的确认

1、集体建设用地及地上房屋确权登记时，以土地利用现状的实际用途按照国家标准《土地利用现状分类》（GB/T21010-2017）划分的二级地类认定登记用途。其中：涉及已拆除的或正在拆除的应结合历史影像图确认原建筑物实际用途。

2、本细则所称“集体公益性公共设施用地”，是指已建成村

委会址办公楼、文体活动楼、祠堂、篮球场、停车场、垃圾回收点等民生类工程和社会生活基础设施（不属于村办的幼儿园、小学除外）的集体建设用地。

（三）规划与建设要求

1、符合确权登记范围及面积条件的集体建设用地及地上房屋能提供规划施工报建验收、房屋安全验收等材料的进行房地一体登记。未能提供规划施工报建验收等材料的，应由有资质的第三方机构出具《房屋安全鉴定报告》，只登记集体建设用地使用权。属于集体公益性公共设施用地的，由有资质的第三方机构出具《房屋安全鉴定报告》后可进行房地一体登记。

2、镇人民政府可根据实际情况结合规划功能确定确权登记范围。存在不符合规划功能要求的须进行权能限制，即登记时附记备注：“本宗地按现状使用，新建、改扩建时按照规划要求实施”。

第四章 违规行政处罚

第十一条 纳入本次“房地一体”不动产登记发证范围存在违法用地行为的，原则上均需完成行政处罚。对于同一违法主体名下多宗地需要处罚的，可在一套处罚文书中完成行政处罚程序。

第十二条 违法用地处罚

用地行为发生在1982年2月13日之前的，不予处罚。用地行为发生在1982年2月13日以后的，由各乡镇政府依照以下规定予以处罚：

（一）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，宅基地建房超过 150 平方米的，超过面积按每平方米 25 元的标准由各镇政府予以罚款。

（二）1987 年 1 月 1 日《中华人民共和国土地管理法》实施时起至 2009 年 12 月 31 日止，在宅基地上建房的，对违法行为占用的全部用地面积按每平方米 25 元的标准由各镇政府予以罚款。

（三）用地行为发生在 1987 年 1 月 1 日以后起至 2009 年 12 月 31 日的集体建设用地，需对违法行为占用的全部用地面积按每平方米 25 元的标准予以罚款后，上报县人民政府批准完善用地手续。

（四）若违法用地行为此前已被行政机关作出行政处罚的，在提供行政处罚决定书及收费凭证等材料后，不再进行处罚。

违法用地时间由村集体经济组织或村民委员会出具证明认定。

第十三 条违法建设处罚

违法建设行为发生在 1993 年 11 月 1 日《村庄和集镇规划建设管理条例》实施之前的，不予处罚。用地行为发生在 1993 年 11 月 1 日以后的，依照以下规定予以处罚：

（一）1993 年 11 月 1 日《村庄和集镇规划建设管理条例》实施时起至 2009 年 12 月 31 日止，未经批准对宅基地进行违法建设的，未超过规划条件规定的面积，高度控制在 14 米内（含 14 米）的，由各镇政府按规定对违法建筑面积按每平方米 15 元的标准予以处罚后完善相关规划手续；其中属原县城区规划范围内的，

按建筑面积每平方米 20 元的标准予以处罚。未经批准对集体建设用地进行违法建设的，对违法建筑面积按每平方米 30 元的标准予以处罚；其中属原县城区规划范围内的，按建筑面积每平方米 40 元的标准予以处罚。

（二）1993 年 11 月 1 日《村庄和集镇规划建设管理条例》实施时起至 2009 年 12 月 31 日止，未经批准对宅基地进行违法建设的，违法建筑高度超过 14 米的超规划条件规定的面积，由各乡镇政府按规定对违法建筑面积按每平方米 30 元的标准予以处罚后完善合规建筑面积的规划手续；其中属原县城区规划范围内的，按建筑面积每平方米 40 元的标准予以处罚。未经批准对集体建设用地进行违法建设的，对违法建筑面积按每平方米 60 元的标准予以处罚；其中属原县城区规划范围内的，按建筑面积每平方米 80 元的标准予以处罚。

（三）自 2009 年 12 月 31 日之后至今，未经批准对宅基地或集体建设用地进行违法建设的，由相关部门按现行政策的要求处理。

（四）若违法建设行为此前已被行政机关作出行政处罚的，在提供行政处罚决定书及收费凭证等材料后，不再进行处罚；上述对违法建设的处罚，按规划行政主管部门处罚标准执行；对属于集体公益性公共设施用地的，免予以上处罚。

房屋建成时间及是否存在违法建设由村集体经济组织或村民委员会出具证明认定。

第五章 登记与造册程序

第十四条 以县人民政府名义发布县域宅基地、集体建设用地使用权及地上房屋所有权总登记公告，明确总登记范围、时限、条件等要求，并通过县人民政府门户网站、媒体、镇村张贴等方式向社会公告。

第十五条 在农村地籍调查成果的基础上，按照《不动产登记暂行条例实施细则》《不动产权籍调查技术方案（试行）》等要求和技术标准，由不动产所在地镇政府组织村集体经济组织或村民委员会配合作业队伍采用高精度测量方法，补充开展权籍调查，形成满足“房地一体”登记要求的权籍调查成果。权籍调查成果由镇政府以村为单位进行审核。宅基地及地上房屋采用 1:1000 以上比例尺绘制宗地图、界址点坐标及房产分户图，编制不动产单元号。集体建设用地和多宗宅基地合建房屋必须满足不动产权籍调查成果要求。

权属调查采用单边指界的方式进行，由镇政府统一组织村集体经济组织或村民委员会召集权利人进行现场指界，签字确认权属界线（权利人因特殊原因确实无法到现场指界确认的，权利人可通过电话、微信等方式委托村集体经济组织或村民委员会、镇指界小组或其指定人员代为指界确认），集体建设用地权属界线由村集体经济组织或房地一体农村宅基地和集体建设用地确权登记发证工作指界小组统一确认。

第十六条 权属调查指界时，由镇政府同步组织村集体经济

组织或村民委员会分批集中签署确认相关资料，并收集确权登记所需资料。

（一）宅基地及房屋确权登记申请人为本集体经济组织成员或本村村民的，收集以下资料：

1、组织填写《宅基地及房屋确权登记申请审批表》；

2、以拍照方式收集个人身份证明、户籍证明材料，委托代理的还需提交委托书和代理人身份证明；

3、不动产权属来源证明；

4、不动产权籍调查初始资料。

（二）宅基地及房屋确权登记申请人为非本集体经济组织成员的，收集以下资料：

1、组织填写《宅基地及房屋确权登记申请审批表》；

2、以拍照方式收集个人身份证明，户籍证明材料，委托代理的还需提交委托书和代理人身份证明；

3、不动产权属来源证明；

4、不动产权籍调查初始资料。

（三）集体建设用地及房屋确权登记申请人为本集体经济组织成员，收集以下资料：

1、填写《集体建设用地及房屋确权登记申请审批表》；

2、以拍照方式收集法人代表（主要负责人）身份证明，委托代理的还需提交委托书和代理人身份证明；

3、不动产权属来源证明；

4、不动产权籍调查初始资料。

第十七条 相关登记资料收集整理后，依据《饶平县开展“房地一体”农村宅基地和集体建设用地确权登记工作实施方案》的相关规定，由村集体经济组织或村民委员会统一申请、调查核实，审查同意后对拟登记情况进行公告，对公告无异议且经权利人确认后，提交镇政府审核。镇政府审核同意后，予以登记造册上报县不动产登记中心。中心对不动产权利人信息、权籍调查成果、登记事项等内容，以总表方式在饶平县政府门户网站及村政务公开栏进行公告，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确认后，由县不动产登记中心予以登记，记载于登记簿，制作不动产权利证书。制证完成，由镇政府农业办公室（村镇城建办公室）统一领取，统一向权利人（委托代理人）颁发不动产权证书。

对按规定需提供相关完善用地和规划审批材料的，由村委会、镇政府完善相关用地手续、规划手续，出具《宅基地及房屋确权登记申请审批表》或《集体建设用地及房屋确权登记申请审批表》，作为已完成完善相关用地、规划手续的依据。

第六章 附则

第十八条 要本着尊重历史、依法依规、实事求是、分类处置的原则，针对权属确认审核、违法用地处理、完善相关用地手续，完善相关规划手续、涉及扩建处理等方面遗留问题进行深入调研，制定具体政策措施，切实维护农民合法权益。

第十九条 国家、省相关法律法规或文件另有规定的，从其规定。

第二十条 本意见自发文之日起施行，有效期至 2023 年 12 月 31 日。