

用户需求书

农村房地一体和集体建设用地不动产权籍调查和确权登记发证工作，是明晰农村宅基地使用权、集体建设用地使用权和地上房屋所有权的产权关系，依法保护农村宅基地使用权人和房屋所有权人的合法权益，规范农村房地一体和集体建设用地不动产管理，促进社会主义新农村建设的一项基础性、公益性工作。

为贯彻落实《中共中央国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》（中发〔2018〕12号）、《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》（中发〔2019〕1号）、《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）和《海南省农村房地一体及集体建设用地统一确权发证工作方案》等文件精神，根据《琼海市农村房地一体及集体建设用地统一确权登记发证工作方案》文件要求，结合本项目实际，需求情况如下：

一、 项目内容

按照贯彻落实习近平总书记“4.13”讲话精神、中央12号文件要求和不动产登记暂行条例》、《不动产登记暂行条例实施细则》、《海南省农村不动产权籍调查和确权登记发证工作技术细则》以及其他关于房地一体不动产确权登记发证工作的技术要求，对琼海市农村宅基地及房屋进行房地一体土地权属调查、地籍测量、地籍图、宗地图制作以及宗地面积量算、两违图斑补办手续的农宅进行权属审核、土地确权登记材料立卷归档、信息数据库建设、生成不动产单元号、补充调查更正等工作。具体如下：

- 1、项目区内按每户宅基地使用权、房屋所有权及其他建设用地进行测绘，获取宗地权属数据和界址点数据，并依据《房产测量规范》的有关规定和要求，调查地上房屋产权状况，测量房屋的房脚点和房屋边长，量算房屋面积，并将房屋调查成果记载在地籍调查表等地籍资料中。

- 2、对每户宅基地的权属进行调查，并将调查的每户户名、人口、人像采集、宗地面积、房屋面积，按实测房屋坐落、所在村社等信息录入。

3、建立建设用地图斑图层、宅基地使用权图层，分别输入相关属性信息。

4、对每宗宅基地进行拍照，并录入挂接相应图层；按时出具宗地纸质档案。

5、宗地公告。将调查测量的宗地报不动产登记主管部门审核，对认为符合登记要求的宗地进行公告。

6、审核审批。公告期满无异议，符合登记条件的，由琼海市自然资源和规划局填写土地登记审批表，签署审核意见，报琼海市人民政府审批。

7、数据建库与归档管理。成果按不动产登记数据库入库要求，融入琼海市不动产登记数据库。

二、 目标任务及工作原则

（一）目标任务

到2020年底，全面完善现有农村宅基地和集体建设用地确权登记和权籍调查成果，包括坐标转换、纠正及按不动产数据建库标准，完成数据建库，初步实现宅基地和集体建设用地数据汇交。2021年底完成全市农村不动产权籍调查，农村房地一体和集体建设用地不动产登记发证率达95%以上，基本实现“应登尽登”，农村不动产登记数据库基本建成，实现国家、省和市数据汇交，农村不动产纳入不动产登记日常业务，基本实现不动产登记城乡全覆盖。为全省统筹推进“三块地”改革工作打下基础。

（二）工作原则

1、坚持明晰产权的原则。农村集体建设用地和农房登记必须做到产权清、情况明。

2、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，依法依规办理确权登记颁证工作。

3、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。

4、坚持政府组织、农民免费的原则。根据国土资源部的要求，房地一体确权登记不收费，在工作中涉及的权籍调查、登记发证工作经费由市财政列入年度计划优先保障落实。

三、 工作内容和工作方法

（一）工作范围

本次工作的范围为在村庄建设用地范围内宅基地或集体土地上已建成的村（居）民自住住房或公共设施建筑，以及集体建设用地。项目实施完成后，农村建设须按照《海南省人民政府办公厅关于加强农房建设规划报建管理工作的通知》（琼府办〔2016〕165号）进行规划报建后方可申请不动产登记。

（二）工作模式和工作方法

按照总调查的模式,农村权籍调查中的房屋调查要执行《农村地籍和房屋调查技术方案（试行）》有关要求,对涉及公民权利义务的可按照海南省人民政府令第 285 号《海南省行政规范性文件制定与备案规定》办理。条件不具备的,可采用地籍管理办法进行实地测量,通过描述方式调查记录房屋的权利人、建筑结构、层数等内容,实地指界并丈量房屋边长,简易计算房屋占地面积,形成满足登记要求的权籍调查成果。对于新型农村社区或多（高）层多户的,可通过实地丈量房屋边长和核实已有户型图等方式,计算房屋占地面积和建筑面积。

公示权属调查结果：我市统一组织的宅基地、集体建设用地和房屋首次登记,权属调查成果要在本集体经济组织范围内公示。开展农村房地一体权籍调查时,市自然资源和规划局行政主管部门将宅基地、集体建设用地和房屋的权属调查结果送达农村集体经济组织,并要求在村民会议或村民代表会议上说明,同时以张贴公告等形式公示权属调查结果。对于外出务工人员较多的地区,可通过电话、微信等方式将权属调查结果告知权利人及利害关系人。

（三）权籍调查程序及登记颁证程序

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（即填报农村房屋不动产登记申请表和颁发不动产权证书）,按照符合条件农户本人申请→村两委会审核（土地房屋产权是否清晰,土地来源清楚合法,申请人身份是否符合条件等）并签章→乡镇政府自受理申请 10 个工作日内出具初审意见并签章→乡镇政府同意后报市自然资源和规划局汇总、审查→市自然资源和规划局审查合格,测绘专业队实地测量,本人和四至邻居现场指界确认→本村村民、符合乡村规划、一户一宅、占地面积不超过 175 平方

米、高度不超过 12 米，市自然资源和规划局出通告、公示 7 个工作日→市自然资源和规划局专业队制作电子数据包上传省厅平台通过，制作地籍电子档案和纸质档案→经公示无异议后向市政府报批，办理房地一体不动产权登记证书。对符合办证条件的房屋，在不动产权证书附记一栏，备注农房面积，结构，层数等信息的形式，确认房屋所有权和土地使用权。同时收回原有集体土地使用证，换发新的房地一体不动产权证书。

（四）结合实际依法确认宅基地使用权

——确认宅基地使用权一般原则

1、已拥有一处宅基地的本农民集体成员、非本农民集体成员的农村或城镇居民，因继承房屋占用农村宅基地的，可按规定登记发证。

2、夫妻一方为城镇户口，且符合一户一宅规定的，可以由农村户口（须在本村民小组）的一方办理登记手续。离异夫妻申请登记的，以人民法院生效的法律文书、经公证的离婚财产分割协议书为依据进行登记。

3、一户多宅且符合分户条件的，可以由分户者申请确权登记宅基地或补办批准用地手续。

4、“农转非”的，其“农转非”之前在原农村集体经济组织的住房，准予登记，在不动产权登记证书上注记“农转非”。

5、新申请的宅基地，按照国家和省的有关规定办理宅基地使用权登记颁证。

6、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，可确认宅基地使用权；原户主死亡的而由其继承人申请宅基地使用权登记的，应凭当地派出所出具的最新户口簿及有关证明书，确定土地使用权。

7、房屋倒塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地，不确定宅基地使用权。

8、对无权属来源证明的宅基地，应当查明土地历史使用情况和现状，由村委出具证明并公告 30 天无异议后，经市自然资源和规划局行政主管部门审批合格可办理宅基地使用权确权登记。

9、依法确定非本农民集体成员合法取得的宅基地使用权。非本农民集体成员因扶贫搬迁、国家重点工程征地、地质灾害防治、新农村建设、移民安置等情况集中迁建到其他农村集体经济组织的，应依法撤销原有村民和村民小组集

体土地的不动产证,在符合迁入地规划的前提下,经迁入地农村集体经济组织或集体土地使用权所有者同意并经有权机关批准异地建房的,可按规定确权登记颁证。

10、变更登记和注销登记。已经登记的宅基地使用权权利人因界址、面积、名称等状况发生变化需要申请做出变更登记的以及宅基地使用权权利人被依法没收、征收、收回宅基地使用权或者是自动放弃的、法院判决等情形需要注销原有登记的,可依法向村委会申请,报请乡镇人民政府和市自然资源和规划局进行办理。

11、农村宅基地不得占用基本农田、耕地和林地,应以村镇规划界线范围为基准,作为宅基地测量的界线范围。

12、为有效维护农村妇女的权利,农村妇女作为家庭成员之一,可以作为权利人记入宅基地户籍簿中,也可以作为宅基地的权利人进行登记。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。

13、对非本村村民申请确权的情形,按照不同时间节点进行处理。1999年9月24日《海南经济特区土地管理条例》修订实施之前,回乡落户的城镇居民、复员退伍军人以及回乡定居的华侨、港澳同胞和台湾同胞建住宅使用的集体所有土地,经《海南经济特区土地管理条例》规定的具有审批权限的乡镇人民政府批准或者市县人民政府批准,且缴纳了征地补偿标准支付土地补偿费和安置补助费的,可以进行确权。1999年9月24日前,非本村村民建房申请确权的,不得进行确权。1999年9月24日之后,非本村村民建房申请确权应按照《海南经济特区土地管理条例》规定的相关条例执行。

——严格执行宅基地面积标准

宅基地面积不得超过省、市规定的标准,即每户不得超过175平方米。超过规定面积的,在登记办证时按下列情况处理:

1、1982年2月13日《村镇建房用地管理条例》实施前,农村村(居)民建房占用的宅基地,在《村镇建房用地管理条例》实施后至今未扩大占地面积的,经村民小组、村民委员会核实并出具相关证明材料后,按实际房屋使用面积进行登记。

2、1982年2月13日《村镇建房用地管理条例》实施起至1987年1月1日《中华人民共和国土地管理法》实施时止，农村村（居）民建房占用的宅基地超出规定面积标准的，超出部分经村委会报乡镇人民政府按规定处理后，依照实际使用面积进行登记。

3、1987年1月1日《中华人民共和国土地管理法》实施后，农村村（居）民建房占用的宅基地，超出规定面积标准的，按照实际批准面积进行登记，在土地（房产）登记簿和土地（房产）权利证书记事栏内注明超出规定标准的面积，待以后分户建房或现有房屋拆迁、改建、翻建、政府依法实施规划重新建设时，按有关规定做出处理，并按照规定的面积标准重新进行登记。

4、符合分户建房规定尚未分户的，但已依法登记结婚的且在本村无宅基地的。或其现有的宅基地没有超过分户建房用地合计面积标准的，按现有农村宅基地面积确定为共有农村宅基地使用权，使用权面积按照相关各方协议约定分摊，没有协议的按户分摊。

——不能确权登记的情形

1、城市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；

2、农村集体经济组织成员家庭将房屋出售、出租后再建造的房屋；

3、国家已征用土地或实施规划须拆除范围内的；

4、临时建筑；

5、法律、法规、规章和政策规定不予登记的其他情形。

——暂缓确权登记的情形

1、房屋所有权或土地使用权有争议，尚未解决的；

2、不能如期提供完整齐全的证明文件和资料的；

3、无主房屋，应依照法律规定的程序处理的；

4、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；

5、法律、法规规定的其他应当暂缓登记的。

——其他具体问题的处理

1、五十年代颁发的和各乡镇政府发放的《个人土地房屋所有权证》不作为确认宅基地使用权的证据材料，但可以作为确认房屋所有权的证据材料。

2、对按规定设立的乡镇企业用地按照《土地管理法》有关规定确认集体建设用地使用权。

3、乡村所建的房屋，符合规划的，均可确权给属地乡村委会。

4、经村民小组讨论通过，村委会分配的宅基地，符合村庄规划、一户一宅、面积不超过 175 平方米，报建高度不超过 12 米的均可以办理不动产权证。在农房确权登记颁证实施过程中遇到本方案规定以外的具体问题，报市工作领导小组研究解决。

（五）确认房屋所有权

本着尊重历史，面对现实的原则，对大部分未报建农房，按照土地权源清楚的原则核发房屋和土地一体的不动产权利证书。

1、2017 年 1 月 1 日开展农房报建后，土地权源清楚的房屋需要取得报建许可并经过房屋竣工验收后方可办理房地一体的不动产权证书。

2、2017 年 1 月 1 日未开展农房报建前，已取得宅基地使用权证书的和土地权源清晰的房屋，可以办理房地一体的不动产权证书。

3、2009 年-2014 年，已发放农村宅基地土地使用权证的，经本人申请，可以核发房地合一的不动产权证，同时收回原有旧证并注销。

4、按照层层审核的原则，土地产权由乡镇土地管理部门审核，房屋产权由乡镇政府审核。

四、 工作步骤和时间安排

（一）准备阶段

成立市级工作协调机构，落实工作经费、培训人员、宣传动员、制定工作方案、技术规范、搜集资料、权籍调查准备等工作。

（二）招标阶段

完成此次房地一体化确权登记发证工作项目的招投标工作，全市 12 共 个镇共约 11 万宗房地一体及集体建设用地确权登记发证工作任务，分组按九个标段面向社会公开招投标，其中：1. 确权登记发证工作 6 个标段。万泉镇、石壁镇为一标段（A 包）约 15200 宗；阳江镇、龙江镇为二标段（B 包）约 17300 宗；嘉积镇、会山镇为三标段（C 包）约 18500 宗；中原镇、博鳌镇为四标段（D 包）约 18500 宗；长坡镇、塔洋镇为五标段（E 包）约 22400 宗；

潭门镇、大路镇为六标段（F包）约 18000 宗。2. 监理检查工作 3 个标段。万泉镇、石壁镇、阳江镇、龙江镇一标段（G包）约 32500 宗；嘉积镇、会山镇、中原镇、博鳌镇为二标段（H包）约 37100 宗；长坡镇、塔洋镇、潭门镇、大路镇为三标段（I包）约 40400 宗。

（三）不动产数据库建设阶段

到 2020 年底，全面完善现有农村宅基地和集体建设用地确权登记和权籍调查成果，包括坐标转换、纠正及按不动产数据建库标准，完成数据建库，初步实现宅基地和集体建设用地数据汇交。

（四）权籍调查阶段

外业专业队进驻负责区域开展地籍测量和权属指界，确定宅基地使用权人，开展房屋测量，确定房屋所有权人。

（五）审核登记阶段

对权籍调查结果进行审查、公告和报批，对房屋规划相关手续进行审查。

（六）汇总验收阶段

对公告无异议的宅基地和审查通过的房屋核发不动产权证。对农房登记发证工作进行全面总结验收。将所有调查的集体土地所有权、使用权调查资料分类清理装订归档，并按档案电子化建设标准建立档案扫描件库，为建立地籍信息管理系统作好前期准备工作。

五、 工作要求

（一）统筹兼顾，加快推进。按照不动产统一登记和宅基地制度改革的要求，统筹兼顾，统一组织农村房地一体权属调查、权籍测绘和登记发证，避免重复调查、重复测绘。按照房地权利主体一致、一体登记的原则，办理登记发证。

（二）因地制宜，提高效率。统筹考虑我市现有基础、工作需求和技术条件，以满足农村不动产确权登记需求为目的，因地制宜选择符合实际的权籍调查方法和技术路径，提高效率，降低成本，有序推进。

（三）尊重历史，维护稳定。充分利用原有宅基地、集体建设用地确权登记成果，在此基础上开展农房调查，完成房地一体的不动产登记。对于现存的历史遗留问题，根据国家和我省有关法律、法规和政策，尊重历史，面对现

实，出台相关政策意见，妥善处理历史遗留问题，切实维护农民的合法权益，确保工作顺利开展。

（四）高度重视，狠抓落实。农房确权登记面广，政策性强，工作量大，要按照勘测定界、权属清理、审查确认、现场公示、登记发证的基本步骤，按计划进行。各有关部门和单位要以高度的政治责任感、使命感和责任心，积极主动协助配合市自然资源和规划局加快农村集体土地范围内房屋确权登记工作，确保完成我市农村房地一体不动产确权登记发证工作。

（五）在工作积极推进的同时，加强项目质量管理体系的建设，落实项目质量检查元素和方案，认真执行“两级检查、一级验收”制度，并充分利用现有技术条件推动建设质量检查软件，严把质量关，最终建成我市规范的农村房地一体不动产确权登记发证数据库。