

附件

# 宅基地和集体建设用地使用权确权登记 工作问答

## 第一部分 工作组织

### 1. 党中央、国务院对宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作提出过哪些明确要求？

党中央、国务院高度重视宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作。党的十七届三中全会明确提出，“搞好农村土地确权、登记、颁证工作”。2010年以来，中央1号文件多次对宅基地、集体建设用地使用权确权登记工作作出部署和要求。2010年提出，“加快农村集体土地所有权、宅基地使用权、集体建设用地使用权等确权登记颁证工作”；2012年要求，“2012年基本完成覆盖农村集体各类土地的所有权确权登记颁证，推进包括农户宅基地在内的农村集体建设用地使用权确权登记颁证工作”；2013年要求，“加快包括农村宅基地在内的农村集体土地所有权和建设用地使用权地籍调查，尽快完成确权登记颁证工作。农村土地确权登记颁证工作经费纳入地方财政预算，中央财政予以补助”；

2014年提出，“加快包括农村宅基地在内的农村地籍调查和农村集体建设用地使用权确权登记颁证工作”；2016年要求，“加快推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记颁证，所需工作经费纳入地方财政预算”；2017年强调，“全面加快房地一体的农村宅基地和集体建设用地确权登记颁证工作”；2018年提出，“扎实推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记颁证，加快推进宅基地‘三权分置’改革”；2019年要求，“加快推进宅基地使用权确权登记颁证工作，力争2020年基本完成”；2020年强调，“扎实推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证”。

另外，2019年《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》（中发〔2019〕12号）要求，“加快完成房地一体的宅基地使用权确权登记颁证”；2020年《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》（中发〔2020〕9号）要求，“在国土空间规划编制、农村房地一体不动产登记基本完成的前提下，建立健全城乡建设用地供应三年滚动计划”。

## **2.当前宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作重点是什么？**

《自然资源部关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知》（自然资发〔2020〕84号）明确要求，以未确权登记的宅基地和集体建设用地为工作重点，按照不动产统一登

记要求，加快地籍调查，对符合登记条件的办理房地一体不动产登记。对于未开展地籍调查的，要尽快开展房地一体地籍调查，完成房地一体不动产登记；已完成宅基地、集体建设用地地籍调查但没有完成农房调查的，要尽快补充调查农房信息，完成房地一体的不动产登记。

### **3.在宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作中为什么要坚持“不变不换”原则？**

《不动产登记暂行条例》第三十三条规定，“本条例施行前依法颁发的各类不动产权属证书和制作的不动产登记簿继续有效”。《不动产登记暂行条例实施细则》第一百零五条规定，“本实施细则施行前，依法核发的各类不动产权属证书继续有效。不动产权利未发生变更、转移的，不动产登记机构不得强制要求不动产权利人更换不动产权属证书”。坚持“不变不换”是不动产登记法律制度的要求，是对原有登记成果的尊重和延续，也是保持工作稳定性和连续性的需要。因此，已分别颁发宅基地、集体建设用地使用权证书和房屋所有权证书的，遵循“不变不换”原则，原证书仍合法有效。

### **4.在宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作中如何落实“房地一体”登记要求？**

《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）要求，各地要

以登记发证为主线，因地制宜，采用符合实际的调查方法，将农房等集体建设用地上的建（构）筑物纳入工作范围，实现统一调查、统一确权登记。《不动产登记操作规范（试行）》（国土资规〔2016〕6号）规定，房屋等建（构）筑物所有权应当与其所附着土地一并登记，保持权利主体一致。具体来说，围绕宅基地和集体建设用地确权登记工作重点，对于未开展地籍调查的，要尽快开展房地一体地籍调查，完成房地一体不动产登记；已完成宅基地、集体建设用地地籍调查但没有完成农房调查的，要尽快补充调查农房信息，完成房地一体的不动产登记。

对于宅基地已登记、农房没有登记，权利人有换发不动产权证书意愿的，可向登记机构申请办理房地一体不动产登记。已登记宅基地、集体建设用地（房屋等建筑物、构筑物未登记）发生变更、转移的，要按照房地一体要求办理不动产变更、转移登记，核发统一的不动产权证书。

#### **5.办理宅基地和集体建设用地登记需要缴纳哪些费用？**

《财政部 国家发展改革委关于不动产登记收费有关政策问题的通知》（财税〔2016〕79号）规定，单独申请宅基地使用权登记、申请宅基地使用权及地上房屋所有权登记，只收取不动产权属证书工本费，每本10元。申请集体建设用地使用权及建（构）筑物所有权登记的，应当按照相关规定缴纳不动产登记费80元（包含第一本证书工本费）。

#### **6.如何充分发挥集体经济组织、村民委员会或者村民小组等**

## 集体土地所有权代表行使主体在宅基地和集体建设用地确权登记中的作用？

《民法典》第二百六十二条规定，对于集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等，依照下列规定行使所有权：（一）属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会依法代表集体行使所有权；（二）分别属于村内两个以上农民集体所有的，由村内各该集体经济组织或者村民小组依法代表集体行使所有权；（三）属于乡镇农民集体所有的，由乡镇集体经济组织代表集体行使所有权。《村民委员会组织法》规定，村民委员会依照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产；宅基地的使用方案应当经村民会议讨论决定。因此，在遵守法律法规、政策的前提下，坚持农民的事情农民办，充分发挥集体经济组织或者村民委员会、村民小组等集体土地所有权代表行使主体和基层群众自治组织的作用，积极引导农民参与农村不动产确权登记工作，并通过村民自治、基层调解等方式，参与解决权属指界、登记申请资料收集、权属纠纷，以及农民集体经济组织成员资格、分户条件、宅基地取得时间认定和缺少权属来源材料等疑难问题。

## 7.基本完成宅基地和集体建设用地确权登记任务的标准是什么？

2020年底前，完成全国农村地籍调查，农村宅基地和集体建设用地登记率达到80%以上，即宅基地、集体建设用地已登记宗

地数(原来发土地证的宗地数和不动产统一登记后发不动产权证的宗地数之和,其中原土地证换发不动产权证的宗地不得重复计算)占应登记宗地数的80%以上。2021年底前,完成宅基地和集体建设用地及房屋登记资料清理整合,农村地籍调查和不动产登记数据成果逐级汇交至国家不动产登记信息管理基础平台。

## 第二部分 地籍调查

### 8.地籍调查与不动产权籍调查是什么关系?

地籍调查是指通过权属调查和地籍测绘,查清不动产及自然资源的权属、位置、界址、面积、用途等权属状况和自然状况。地籍调查包括不动产地籍调查和自然资源地籍调查,不动产地籍调查即不动产权籍调查。

### 9.是否需要对所有宅基地和集体建设用地开展地籍调查?

本次宅基地和集体建设用地确权登记工作应以未确权登记的宅基地和集体建设用地为地籍调查工作的重点,全面查清宅基地和集体建设用地底数,对已调查登记、已调查未登记、应登记未登记、不能登记等情况要清晰掌握。已完成宗地登记的,原则上不列入本次地籍调查范围,但应根据原地籍调查成果将宗地界线转绘至地籍图上。对于有房地一体不动产登记需求的,原宗地地籍调查成果经核实完善后应当继续沿用,开展房屋补充调查,形成房地一体的地籍调查成果。

## 10.对原已完成宅基地或集体建设用地地籍调查但尚未登记的，应如何开展地籍调查？

已完成宅基地和集体建设用地地籍调查但尚未登记，其地上房屋等建（构）筑物尚未开展地籍调查的，已有宗地地籍调查成果应当经核实完善后继续沿用，补充调查地上房屋等建（构）筑物信息，形成房地一体的地籍调查成果。

已完成宅基地和集体建设用地地籍调查工作但尚未登记，其地上房屋等建（构）筑物已经登记的，应对宅基地和集体建设用地地籍调查成果进行核实完善后，将其地上已登记的房屋等建（构）筑物信息落宗，形成房地一体的不动产地籍调查成果。

## 11.如何制作农村地籍调查工作底图？

可选用大比例尺（1:500~1:2000）的地形图、已有地籍图、第三次全国国土调查、农村土地承包经营权登记等工作中获取的分辨率优于0.2米的正射影像、倾斜摄影测量成果等作为基础图件，叠加地籍区、地籍子区界线和集体土地所有权宗地界线，并标注乡镇、村、村民小组及重要地物的名称，根据需要勾绘或标注相关内容即可形成工作底图。

## 12.如何划分集体土地范围内的地籍区和地籍子区？

在县级行政辖区内，以乡（镇）、街道界线为基础，结合明显线性地物划分地籍区。在地籍区内，以行政村、居委会或街坊界线为基础，结合明显线性地物划分地籍子区。

地籍区和地籍子区一旦划定，原则上不随行政界线的调整而

调整，其数量和界线宜保持稳定。确需调整的，应当按照一定程序和规范进行调整。

### 13.如何有针对性地划分宅基地和集体建设用地不动产单元、编制不动产单元代码？

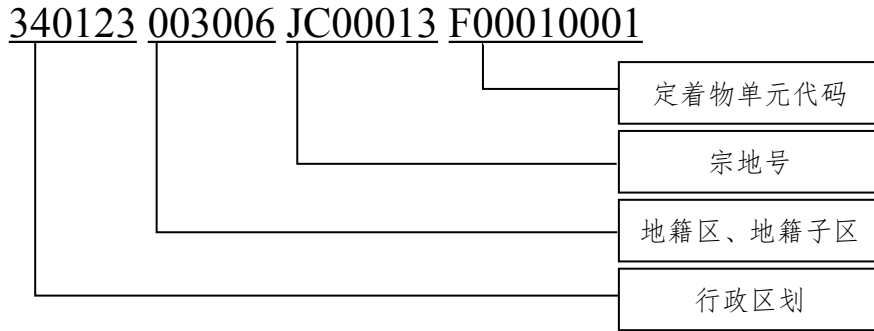
不动产单元是地籍调查的基本单位。在宅基地和集体建设用地地籍调查工作中，不动产单元是指宅基地或集体建设用地及地上房屋（建/构筑物）共同组成的权属界线固定封闭且具有独立使用价值的空间。

不动产单元代码是指按一定规则赋予不动产单元的唯一和可识别的标识码，也可称为不动产单元号。不动产单元代码应按照《不动产单元设定与代码编制规则》（GB/T 37346-2019）相关要求编制。

本次工作中，应在工作底图上，根据收集的已有调查、登记成果，结合地形或影像，在地籍区、地籍子区和集体土地所有权宗地界线内，初步识别并预划不动产单元，预编不动产单元代码，权属调查工作结束后，正式划定不动产单元，确定不动产单元代码。已登记的不动产，应建立新旧不动产单元代码和原地号、房屋编号的对应表。

例如，某宅基地使用权宗地位于某县级行政辖区（行政区划代码为 340123）内第 3 地籍区，第 6 地籍子区，宗地顺序号为 13；该宅基地上建设了一幢房屋，则该不动产单元编码示例如下：





#### 14. 宅基地和集体建设用地权属调查可采取哪些灵活的方式？

在权属调查工作中，可灵活采取集中收集材料、集中指界、利用“国土调查云”软件现场采集录入信息等方式。对权利人因外出等原因无法参与实地指界的，可采取委托代理指界、“先承诺，后补签”、网络视频确认等方式开展指界工作。

#### 15. 是否必须开展实地指界？可采取哪些便利方式？

不一定。对界址清楚、已经登记过的宅基地和集体建设用地使用权的宗地，办理房地一体登记的，经核实界址未发生变化的，应沿用原宗地地籍调查成果，无需开展实地指界工作。对宅基地和集体建设用地审批时有精确界址点坐标的，无需开展实地指界工作。办理首次登记时，土地权属来源材料中界址不明确、实地界址有变化或者无法提供土地权属来源材料的，应当开展实地指界。

#### 16. 是否一定要绘制宗地草图？

不一定。宗地草图是描述宗地位置、界址点、界址线和相邻宗地关系的现场记录。原则上应当在现场指界、丈量界址边长并绘制宗地草图。在本次工作中，为提高工作效率，采用全野外实

测界址点的，在确保相邻关系准确、界址清晰无争议的前提下，可在现场指定界址点并签字后，不丈量界址边长、不绘制宗地草图，直接对指定的界址点和房角点开展地籍测绘，并据此编制宗地图。

### **17.权属调查和地籍测绘是什么关系？**

地籍调查包括权属调查和地籍测绘，其中权属调查是地籍调查工作的核心和基础，原则上应实地开展权属状况调查、指界等权属调查工作。权属调查的成果是开展地籍测绘的依据，地籍测绘应当根据权属调查确定的界址进行。

### **18.地籍测绘主要有哪些技术方法？如何选取合适技术方法？**

地籍测绘的技术方法主要包括：解析法、图解法和勘丈法等。各地应坚持需求导向，统筹考虑现实基础条件、工作需求和经济可行性，以满足农村宅基地和集体建设用地确权登记需求为目标，因地制宜选择符合当地实际的地籍测绘方法和技术路线，不能盲目追求高精度、不切实际一律要求界址点、房屋等全部采用解析法实测。同一地区可分别选用不同的方法。要充分利用规划、审批、核验等测量资料，避免重复测绘。

### **19.开展地籍测绘是否一定要做控制测量？**

不一定。地籍测绘中应根据实际需要开展控制测量。在本次工作中，采用解析法测量的，根据需要开展控制测量。采用图解法和勘丈法的地区，无需开展控制测量。

## 20.怎样采用图解法开展地籍测绘？

利用时相较新、分辨率优于 0.2 米的正射影像图，或大比例尺（不小于 1: 2000）地籍图、地形图以及倾斜摄影测量成果等图件，根据权属调查结果，在图上采集界址点和房角点，形成宗地和房屋的空间图形，用于上图入库。因为目前图解法获取的界址点坐标和面积误差较大，无法满足宅基地和集体建设用地登记要求，因此，原则上应利用实地丈量的界址边长和房屋边长计算宗地和房屋面积。

## 21.怎样采用勘丈法开展地籍测绘？

在实地指定界址点，利用测距仪、钢尺等实地丈量界址边长和房屋边长，根据需要丈量界址点与邻近地物的距离，采用几何要素法利用丈量结果计算宗地和房屋面积。

## 22.应如何计算宗地和房屋面积？

采用解析法测绘的，应采用坐标法计算面积，即利用解析界址点和房角点坐标，按照相关面积计算公式计算宗地和房屋面积。采用勘丈法的，应采用几何要素法计算面积，即利用实地丈量的宗地界址边长和房屋边长，按照宗地范围和房屋占地范围的几何图形，通过长\*宽等几何方法计算宗地和房屋面积。采用图解法的，原则上应采用几何要素法利用丈量结果计算面积。

## 23.房产分户图是否要分层绘制？

不一定。农村不动产以宗地和独立成幢的房屋作为不动产单元的，应以幢为单位绘制房产分户图，不需要分层绘制。建筑面

积可按层分别计算后求和，也可采取简便易行的方式，如以一层建筑面积乘以层数计算。

#### 24.“国土调查云”软件是什么？是免费使用吗？

“国土调查云”是服务国土调查和自然资源管理工作的应用软件。2018年10月，自然资源部办公厅印发了《关于推广应用“国土调查云”软件的通知》（自然资办发〔2018〕35号），在全国各级自然资源管理部门和乡镇国土所推广应用“国土调查云”。该软件免费使用，由中国国土勘测规划院提供技术支持。为配合宅基地和集体建设用地确权登记工作，“国土调查云”软件增加了农村宅基地和集体建设用地地籍调查功能，软件包括手机APP、WEB端和桌面端三个应用，主要面向非专业技术人员开展工作。

#### 25.“国土调查云”用户注册，软件怎么下载安装？

根据《关于推广应用“国土调查云”软件的通知》（自然资办发〔2018〕35号），由中国国土勘测规划院负责“国土调查云”省级管理员用户注册工作，并提供相应技术支持。各省级自然资源主管部门组织录入APP和WEB端用户注册信息表，由管理员在WEB端批量注册授权，注册用户凭手机号码验证码即可登录使用。“国土调查云”手机APP可在华为应用市场搜索“智能管理”下载安装，输入用户手机号和验证码登录使用；“国土调查云”WEB浏览器地址：<https://landcloud.org.cn/zjd>，用户名和密码与手机APP一致。

#### 26.“国土调查云”软件用于宅基地和集体建设用地地籍调查

## 的优势是什么？

对部分农村地籍调查基础薄弱、登记资料管理不规范和信息化程度低、暂不具备解析法和图解法条件的区域，使用“国土调查云”辅助开展宅基地和集体建设用地调查工作，无需使用GPS/RTK或全站仪等专业测量设备，普通工作人员经简单培训即可操作。通过权属调查、使用钢尺丈量，结合“国土调查云软件”快速定位、绘制宗地草图，数据可实时上传至WEB端生成地籍图。同时，可使用“国土调查云”软件通过拍照、信息录入和定位功能，将已登记发证但没有矢量化地籍资料的宅基地和集体建设用地登记资料录入，生成地籍图，有助于快速摸清底数、清晰掌握情况，加快工作进度。

### 27.如何利用“国土调查云”软件开展地籍调查？

市、县自然资源主管部门可会同村委会组织人员，利用安装了“国土调查云”软件的手机开展工作，操作流程是：①外业调查：使用手机APP开展外业调查，录入权利人信息等相关信息，采集院落中心点（示意范围），录入勘丈和登记信息，拍摄宗地实地照片。②内业处理：使用WEB端进行外业成果整理、信息补充录入、标准数据成果导出、快速汇总实时汇交等工作。③矢量化处理：使用桌面端软件，依据附图扫描件和影像底图，进行图形矢量化和相邻关系处理等工作。具体操作方法参见“国土调查云”软件说明和操作演示视频。

### 28.农村地籍调查成果和登记成果应如何建库汇交？

按照《地籍数据库标准（试行）》，将地籍调查成果纳入不动产登记信息管理基础平台上的地籍数据库统一管理，并以县（市、区）为单位，于2021年底前逐级汇交至国家级不动产登记信息管理基础平台。不动产登记成果应按《不动产登记数据库标准》及时录入不动产登记数据库，日常登记结果应实时上传至国家级不动产登记信息管理基础平台。存量数据整合后，不动产登记成果应以县（市、区）为单位，完成一个汇交一个，于2021年底前，逐级汇交至国家级不动产登记信息管理基础平台。

### **29.地籍数据库和不动产登记数据库是什么关系？**

不动产登记数据库包含已登记不动产的自然信息、权属信息、登记过程和登记结果等信息。地籍数据库包括不动产（已登记和未登记的）调查信息和登记结果信息。两个数据库应通过不动产单元号紧密关联、实时更新，地籍数据库为登记数据库提供调查结果信息，登记结果信息应同步更新至地籍数据库。

## **第三部分 确权登记**

### **30.近年来国家层面出台过哪些关于宅基地和集体建设用地确权登记工作文件？**

为落实中央有关宅基地、集体建设用地使用权确权登记工作要求，我部先后下发了若干文件，进一步作出部署，明确工作要求和确权登记政策等。主要包括：

(1) 2011年5月,原国土资源部、财政部、原农业部印发《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);

(2) 2011年11月,原国土资源部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、原农业部印发《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》(国土资发〔2011〕178号);

(3) 2013年9月,原国土资源部印发《关于进一步加快农村地籍调查推进集体土地确权登记发证工作的通知》(国土资发〔2013〕97号);

(4) 2014年8月,原国土资源部、财政部、住房和城乡建设部、原农业部、原国家林业局印发《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);

(5) 2016年12月,原国土资源部印发《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);

(6) 2018年7月,自然资源部印发《关于全面推进不动产登记便民利民工作的通知》(自然资发〔2018〕60号);

(7) 2020年5月,自然资源部印发《关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知》(自然资发〔2020〕84号);

(8) 2020年5月,自然资源部印发《关于做好易地扶贫搬

迁安置住房不动产登记工作的通知》（自然资办发〔2020〕25号）。

### 31. 如何把握地方出台相关政策与国家层面政策的关系？

为有效推进宅基地、集体建设用地确权登记工作，大部分省（区、市）在国家有关法规政策基础上，结合本地实际制定了具体的宅基地、集体建设用地确权登记政策文件。这些政策文件是对国家法规政策的具体化和必要的补充完善，和国家层面政策一样，都是本地开展宅基地、集体建设用地使用权确权登记工作的重要依据。

### 32. 没有权属来源材料的宅基地如何确权登记？

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）和《农业农村部 自然资源部关于规范宅基地审批管理的通知》（农经发〔2019〕6号）有关规定，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，由所在农民集体经济组织或村民委员会对宅基地使用权人、面积、四至范围等进行确认后，公告30天无异议或异议不成立的，由所在农民集体经济组织或村委会出具证明，并经乡（镇）人民政府审核批准，属于合法使用的，予以确权登记。

### 33. “一户多宅”能不能登记？

《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）规定，



宅基地使用权应按照“一户一宅”要求，原则上确权登记到“户”。符合当地分户建房条件未分户，但未经批准另行建房分开居住的，其新建房屋占用的宅基地符合相关规划，经本农民集体经济组织或村民委员会同意并公告无异议或异议不成立的，可按规定补办有关用地手续后，依法予以确权登记；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予以确权登记。

对于因继承房屋占用宅基地，形成“一户多宅”的，可按规定确权登记，并在不动产登记簿和证书附记栏进行注记。

#### **34.宅基地确权登记中的“户”如何认定？**

地方对“户”的认定有规定的，按地方规定办理。地方未作规定的，可按以下原则认定：“户”原则上应以公安部门户籍登记信息为基础，同时应当符合当地申请宅基地建房的条件。根据户籍登记信息无法认定的，可参考当地农村集体土地家庭承包中承包集体土地的农户情况，结合村民自治方式予以认定。

#### **35.宅基地超面积如何登记？**

农民集体经济组织成员经批准建房占用宅基地的，按照批准面积予以确权登记。未履行批准手续建房占用宅基地的，地方有规定的，按地方规定办理。地方未作规定的，按照《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）规定的分阶段处理原则办理：

1982年《村镇建房用地管理条例》实施前，农民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。

1982年《村镇建房用地管理条例》实施起至1987年《土地管理法》实施时止，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，超过面积按国家和地方有关规定处理的结果予以确权登记。

1987年《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。符合规划经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。

### **36.非本农民集体经济组织成员取得宅基地能不能登记？**

根据《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登记发证的若干意见》（国土资发〔2011〕178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）规定，非本农民集体经济组织成员取得宅基地，应区分不同情形予以处理：

(1) 非本农民集体经济组织成员，因易地扶贫搬迁、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的，在退出原宅基地并注销登记后，依法确定新建房屋占用的宅基地使用权，并办理不动产登记。

(2) 非本农民集体经济组织成员（含城镇居民），因继承房屋占用宅基地的，可按规定确权登记，在不动产登记簿及证书附记栏注记“该权利人为本农民集体经济组织原成员住宅的合法继承人”。

(3) 1999年《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》（国办发〔1999〕39号）印发前，回原籍村庄、集镇落户的职工、退伍军人、离（退）休干部以及回乡定居的华侨、港澳台同胞等，原在农村合法取得的宅基地，或因合法取得房屋而占用宅基地的，经公告无异议或异议不成立的，由该农民集体经济组织出具证明，可依法确权登记，在不动产登记簿及证书附记栏注记“该权利人为非本农民集体经济组织成员”。“国办发〔1999〕39号”文件印发后，城市居民违法占用宅基地建造房屋、购买农房的，不予登记。

### 37.如何保护农村妇女的宅基地权益？

《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）规定，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经济组织，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。

### **38.农民进城落户后其宅基地能不能确权登记？**

《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》（中发〔2018〕1号）明确要求，依法维护进城落户农民的宅基地使用权、土地承包经营权、集体收益分配权，引导进城落户农民依法自愿有偿退出上述权益，不得以退出承包地和宅基地作为农民进城落户条件。《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）规定，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。

### **39.农民集体经济组织成员之间互换房屋如何确权登记？**

经宅基地所有权人同意，农民集体经济组织成员之间互换房屋，导致宅基地使用权及房屋所有权发生转移的，可以依法予以确权登记。《不动产登记暂行条例实施细则》第四十二条规定，农民集体经济组织内部互换房屋，申请宅基地使用权及房屋所有权转移登记的，应当提交不动产权属证书或者其他权属来源材料、集体经济组织内部互换房屋的协议等材料办理登记。

### **40.农民集体经济组织成员之间转让、赠与宅基地上房屋如何确权登记？**

经宅基地所有权人同意，在本集体内部向符合宅基地申请条件的农户转让、赠与宅基地上房屋，导致宅基地使用权及房屋所

有权发生转移的，可以依法予以确权登记。转让、赠与宅基地，申请宅基地使用权及房屋所有权转移登记的，参照《不动产登记暂行条例实施细则》第四十二条规定，提交不动产权属证书或者其他权属来源材料、集体内部转让、赠与协议等材料办理登记。

《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）规定，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。

**41.合法宅基地上房屋没有符合规划或者建设相关材料能不能登记？**

《自然资源部关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知》（自然资发〔2020〕84号）规定，对合法宅基地上房屋没有符合规划或建设相关材料的，地方已出台相关规定，按其规定办理。未出台相关规定，位于原城市、镇规划区内的，出具规划意见后办理登记。位于原城市、镇规划区外且在《城乡规划法》实施前建设的，在办理登记时可不提交符合规划或建设的相关材料；位于原城市、镇规划区外且在《城乡规划法》实施后建设的，由集体经济组织或者村民委员会公告15天无异议或者异议不成立，经乡（镇）人民政府审核后，按照审核结果办理登记。

**42.换发房地一体不动产权证书时，房屋测量面积与原房屋**

## 所有权证面积不一致，如何处理？

换发房地一体不动产权证书时，房屋测量面积与原房屋所有权证记载面积不一致的，应当以精度高的测量方法测得的面积为准。运用同种测量方法测量，属于精度误差范围内的，以原房屋所有权证记载面积为准。对于房屋翻建后造成面积不一致的，当事人应当提供翻建房屋的规划许可等材料，申请变更登记。

## 43.换发房地一体不动产权证书时，宅基地测量面积与原登记面积不一致的，如何处理？

换发房地一体不动产权证书时，宅基地测量面积与原登记面积不一致的，应当区分不同情形进行处理：

（1）对于宅基地界址未发生变化，属于测量方法造成面积不一致的，以精度高的测量方法测得面积登记。

（2）因非法超占宅基地导致测量面积大于原登记面积的，应以原登记面积为准，超占面积按照本问答第 35 条办理。

## 44.农村简易房、临时性建（构）筑物能不能登记？

农村简易房、圈舍、农具房、厕所等临时性建（构）筑物，没有符合规划或者建设的相关材料，一般不予登记。

## 45.宅基地批准使用后一直未办理登记，若原批准使用人死亡的，能不能申请登记？

宅基地是以“户”分配和使用的，只要“户”中还有其他成员，批准使用人的死亡就不影响该“户”的宅基地使用权，可由现在的户主申请登记。如果“户”中已没有其他成员，按照《继承法》规

定，宅基地上房屋可由继承人继承，因继承房屋占用宅基地的，可按规定申请登记，并在不动产登记簿及证书附记栏中注记。

#### **46.同一宗宅基地上多个房屋属于不同权利人，申请办理房地一体不动产登记的，如何处理？**

同一宗宅基地上多个房屋属于不同权利人，申请办理房地一体不动产登记的，应当区分不同情形进行处理：

（1）属于新型农村社区或多（高）层多户农民公寓的，按照《不动产登记暂行条例实施细则》第四十三条，参照国有建设用地使用权及建筑物区分所有权的规定，办理宅基地等集体土地上的建筑物区分所有权登记。

（2）属于因继承、分家析产等原因，造成房地权利主体不一致，若遗嘱或者分家析产协议对宅基地作了明确分割，分割的宅基地经县（市）自然资源主管部门认定符合不动产单元划定标准，可以分别办理登记；若遗嘱或者分家析产协议对宅基地未作明确分割的，按照宅基地使用权共同共有办理登记。

（3）属于存在民事纠纷的，待纠纷解决后予以确权登记。

#### **47.根据国家法规政策，哪些宅基地、集体建设用地不予登记？**

《不动产登记暂行条例》第二十二条规定，登记申请有下列情形之一的，不动产登记机构应当不予登记：（一）违反法律、行政法规的；（二）存在尚未解决的权属争议的；（三）申请登记的不动产权利超过规定期限的；（四）法律、行政法规规定不予登记

的其他情形。《自然资源部关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知》（自然资发〔2020〕84号）规定，对乱占耕地建房、违反生态保护红线管控要求建房、城镇居民非法购买宅基地、小产权房等，不得办理登记，不得通过登记将违法用地合法化。凡有上述情况的宅基地、集体建设用地，不予登记。

#### **48.纳入文物保护范围的古村落或农村建（构）筑物，如何确权登记？**

对纳入文物保护范围的古村落或农村建（构）筑物，应本着管理不改变产权归属原则，依法予以确权登记。同时，应在不动产登记簿和证书附记栏注记，“该不动产属于受国家保护的不可移动文物”。

#### **49.利害关系人对宅基地和集体建设用地确权登记结果有异议的，如何处理？**

利害关系人对宅基地和集体建设用地确权登记结果有异议的，可以按照《不动产登记暂行条例实施细则》第七十九条、八十条、八十二条的规定，申请更正登记、异议登记。对不动产登记结果有异议的，可以依法申请行政复议或提起诉讼。

#### **50.没有权属来源材料的集体建设用地如何确权登记？**

《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）规定，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，经所在农民集体经济组织或村民



委员会同意，并公告30天无异议或者异议不成立的，经乡（镇）人民政府审核，报县级人民政府批准，予以确权登记。

#### **51.原乡镇企业或村办企业破产、关停、改制等，其原使用的集体建设用地如何确权登记？**

原乡镇企业或村办企业因破产、关停等不再使用集体土地的，应当按照《土地管理法》第六十六条规定，由农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准后收回集体建设用地使用权。若原乡镇企业或村集体企业因破产、兼并、改制等导致集体建设用地使用权发生转移，现用地单位继续占用且未改变批准用途的，可以提交集体建设用地使用权转移的材料办理转移登记。若现用地单位继续占用该地块且经批准改变土地用途的，申请人还应当提交有批准权的人民政府或主管部门的批准文件等材料。

### **第四部分 成果入库和整合汇交**

#### **52.农村地区宅基地和集体建设用地使用权确权登记数据与城镇地区土地、房屋等其他不动产登记数据是什么关系？**

农村地区宅基地和集体建设用地使用权确权登记数据与城镇地区土地、房屋等其他不动产登记数据都是不动产登记数据的重要组成部分，应纳入不动产登记数据库统一管理，不能另建一个数据库。

与城镇地区相比，农村地区不动产登记数据基础比较薄弱，

需加快推进数据完善，提升数据质量。

### 53.应该如何完善宅基地和集体建设用地使用权确权登记数据？

宅基地和集体建设用地使用权确权登记数据与其他类型不动产数据一样，数据的完备、准确、规范是保障登记安全、提高业务办理效率、保护权利人合法权益的基础，也是开展信息共享服务的保障。

完善宅基地和集体建设用地使用权确权登记数据主要通过两个途径：一是完善存量数据。对存量登记资料进行清理和标准化整合，补充完善缺失的重要数据项。二是规范增量数据。在日常登记业务中，完整、规范、准确的填写登记簿，为今后开展登记业务和信息共享服务提供可靠的登记数据，避免形成新的历史遗留问题。

### 54.有纸质登记资料但未数字化建库的，如何利用“国土调查云”软件辅助开展数据整合工作？

对原有纸质登记资料尚未数字化的，可利用“国土调查云”辅助开展工作，具体流程如下：

（1）利用 APP 软件功能快速搜索导航定位到实地现场，结合全球卫星定位和软件影像底图确定宅基地位置。

（2）在影像底图标记院落中心点，依据纸质登记资料结合影像底图，勾绘宗地位置、输入纸质登记资料的宗地和房屋的界址线边长与面积。

(3) 软件将自动生成宗地编号和带影像截图的调查草图，录入证书上的权利人等属性信息，拍摄权利人、宗地、房屋及证书的宗地图照片。

(4) 调查采集的相关信息将实时汇总到系统 WEB 端，系统提供数据汇总统计和下载功能，用于各级开展后续调查登记相关工作。

### **55.农村不动产日常登记业务办理采用什么信息系统？**

应采用当地统一的不动产登记系统，不能再建一套专用于农村地区不动产的登记系统，避免“两张皮”。

### **56.如何运用信息化手段规范登记簿填写工作？**

将业务规则、数据字典和编码等规范内嵌在不动产登记系统中，尽可能减少需要手工填写的数据项，通过逻辑校验规则最大限度地消除人为操作失误造成的数据不规范，并对空项进行提示，以便对具体问题有针对性地加以解决。

### **57.日常登记业务中，如何解决宅基地和集体建设用地确权登记基础资料薄弱的问题，确保登记簿数据完备、准确、规范？**

在日常登记中，遇到宅基地和集体建设用地确权登记基础资料薄弱问题，应在登记业务中加以消化处理，不应搁置起来，给未来的登记业务和数据服务留下隐患。登记基础资料薄弱问题应分类进行处理：一是针对规范化程度低的问题，可以通过不动产登记系统进行逻辑校验并加以规范化处理。二是针对电子数据缺失的问题，可以通过对纸质资料进行电子化处理，纳入不动产登

记数据库的方式予以解决。三是针对数据项缺失的问题，可以充分利用已有登记档案资料等信息，尽可能将信息补录完整，做到“应填尽填”，确实找不到资料的文本数据项，填写斜杠“/”。数据项不能为空，是为了对每个数据项进行严格校验。因此，对于缺失信息的数据项，不能“一空了之”。

#### **58.日常登记成果信息为什么需要实时上传至省级和国家级信息平台？应采取何种方式上传？**

《不动产登记暂行条例》第二十三条规定，“各级不动产登记机构登记的信息应当纳入统一的不动产登记信息管理基础平台，确保国家、省、市、县四级登记信息的实时共享”。因此，各级不动产登记机构日常业务的登记结果应通过全国不动产登记信息平台统一接入系统，在登簿的同时实时在线上传至省级和国家级信息平台。

#### **59.宅基地和集体建设用地使用权日常登记成果信息何时接入国家级信息平台？**

办理农村宅基地和集体建设用地使用权日常登记时，应在登簿的同时实时上传登记成果信息，不应批量上传。目前，全国不动产登记信息管理基础平台已实现国家、省、市、县四级联通，地方各级不动产登记机构可通过已经部署的不动产登记信息管理基础平台统一接入系统，实现登记数据的自动上传。

#### **60.宅基地和集体建设用地在进行房地一体首次登记时，应该如何上传报文？**

办理房地一体首次登记前已经上传了“建设用地使用权、宅基地使用权首次登记（如：接入业务编码 1000301）”业务报文的，在办理房地一体首次登记时只需要上传“房地产权（独幢、层、套、间、房屋）首次登记（如：接入业务编码 1000402）”业务报文。办理房地一体登记前，尚未上传土地登记数据的，应在办理房地一体首次登记时同时上传“房地产权（独幢、层、套、间、房屋）首次登记（如：接入业务编码 1000402）”业务报文和相关联的“建设用地使用权、宅基地使用权首次登记（如：接入业务编码 1000301）”业务报文。

**61.宅基地和集体建设用地使用权日常登记成果信息接入国家信息平台时，遇到部分字段填不上的情况该如何处理？遇到接入报文上传失败该如何处理？**

要保证登记簿中的每一个数据项的填写都经过严格把关，没有空项。确实无法填写的，对于文本型字段，可使用斜杠“/”代替，并在备注栏内注明原因；对于日期型和数值型字段，可以为空，但要在备注栏内进行说明。

各地不动产登记机构须对报文上传情况设置提醒，对上传失败的报文及时分析原因，将内容完善后重新上传，并详细记录上传登簿日志。

**62.为什么要对已有的宅基地和集体建设用地使用权存量登记资料开展集中清理整合和成果入库工作？**

不动产登记“四统一”是一个有机的整体，也是开展不动产登

记工作的基本要求。已有的宅基地和集体建设用地使用权存量登记资料，是分散登记时期形成的资料，与统一登记的技术标准还存在一定的距离，只有开展集中清理整合和成果入库，才能保证日常登记业务的规范高效和安全，并提供便捷的信息服务。如果不对这些存量登记资料开展集中清理整合，而是全部在日常登记业务中逐步消化处理，必将影响日常登记业务的工作效率，也会对信息共享服务带来障碍。

### **63.是否会根据农村地区确权登记数据特点制定相关标准规范，进一步明确登记数据整合汇交要求？**

《不动产登记数据库标准（试行）》《不动产登记数据整合建库技术规范（试行）》《不动产登记存量数据成果汇交规范（试用）》等已有标准规范，已经可以涵盖农村地区不动产登记数据的整合入库和汇交。因此，不再专门制定针对农村地区不动产登记数据的标准规范，后续会根据工作需要适时提出相关要求。

### **64.宅基地和集体建设用地使用权存量登记资料基础薄弱，在开展资料清理整合和入库中会遇到各种各样的问题，如何把握总体原则？**

宅基地和集体建设用地使用权存量登记资料基础薄弱，各地在推进资料清理整合和入库中遇到的问题，既有共性的，也存在本地特有的，需要针对具体问题分门别类加以处理。需要把握的总体原则是，不对已有登记数据进行修改。对数据的任何实质内容的修改，都应通过法定程序进行更正。具体承担资料清理整合

和入库工作一般都是技术支撑单位的作业人员，只能负责技术性工作，遇到数据不一致、错误等问题时，应当汇总上报，不能擅自处理。

#### **65.已有宅基地、集体建设用地登记资料清理整合和入库工作量很大，应重点做好哪些工作？注意哪些事项？**

对已有宅基地、集体建设用地登记资料进行全面梳理，厘清存在的问题，查找已有的档案资料，开展数据补录补测和纸质资料数字化等工作，形成规范化的数据集并入库。对于不动产单元号、权利人名称、权利类型等关键数据项，必须补齐，其他数据项，原则上应补齐。由于存在的问题一般是长期积累下来的，短期内全部解决确实存在一定的困难，加之统一登记前后工作要求不同，技术标准也存在一定的差异，为了“原汁原味”体现已有资料成果，在整合入库时，根据原始材料如实记录登簿人、登簿时间等信息，同时可将已有的证书、登记资料等扫描生成电子文件，挂接在不动产登记数据库上，便于今后开展登记工作时比对查看。

#### **66.数据整理完善工作中，如何补编不动产单元代码？对于缺少图形数据的应该如何分情况处理？**

应遵循《不动产单元编码规范》，划分不动产单元，编制 28 位具有唯一性不动产单元代码。

对于缺少图形数据的情况，通过以下途径获取空间数据，并与属性信息关联挂接：

(1) 如果有纸质图件资料，对纸质资料进行数字化处理，生成带坐标的空间数据；

(2) 如果没有纸质图件资料，条件具备的，可开展野外实测；条件不具备的，可结合实地勘丈，在高分辨率正射影像图上进行勾绘；确实没有条件开展野外实测和影像图勾绘的，可采集“院落中心点”作为宗地位置。

### 67.以“院落中心点”作为宗地位置时，如何处理数据入库？

以“院落中心点”作为宗地位置时，宗地标注上图为点，入库应按以下处理：

一是登记结果信息标注上图的点状图形存放在“点状定着物”图层（图层名：DZDZW），其图层“点状定着物类型”字段赋值为“农村宅基地标注上图”或“集体建设用地标注上图”等，并同时导出图形属性数据生成点状定着物属性表（表名：DZDZW）。

二是权利数据存放在“建设用地使用权、宅基地使用权表”（表名：JSYDSYQ）中。

三是权利人数据存放在“权利人表”（表名：QLR）中。

68.土地登记档案中土地使用起止时间只有开始时间为建国前，但《不动产登记数据库标准（试行）》要求这个字段为必填，如何规范填写？

按照日常登记中登记簿填写的做法，确实由于客观原因无法填写的字段，可以为空，但要在备注栏里注明原因，在数据成果汇交时附上情况说明。



**69.存量登记资料整合过程中，发现原有档案资料存在明显错误的是否可以纠正？**

存量登记资料数据整合是一项技术工作，数据录入严格按照法定登记资料，遵循“保持数据原貌”的原则，不应修改已有的登记资料。存在明显错误的，必须通过法定程序才能更正。

**70.宅基地使用权证、房屋所有权证记载的权利人不一致如何整合入库？批准文件与证书记载的权利人不一致如何整合入库？**

两者不一致的，应按照本问答第 46 问，通过法定程序更正。暂时确实无法更正的，在数据整合入库中按照原记载的信息入库，并备注说明。

**71.登记档案中没有权利人身份信息，或身份证号码缺失的，如何处理？**

先根据登记档案中的户信息，与公安部门的户籍信息做相应的人员身份信息匹配，仍不能解决的可采用实地核实、入户调查的方法，对缺失数据进行补测、补录，并备注数据获取方式和时间。

**72.闲置的集体建设用地用途如何认定？登记档案中用途填写“耕地”或“非耕地”等无法归类的宅基地或集体建设用地如何进行整合？**

闲置的集体建设用地，按照权属来源材料中的用途进行认定。数据整合工作不能改变或重新认定用途。

登记档案中用途填写“耕地”或“非耕地”等无法归类的宅基地或集体建设用地，也应通过法定程序进行更正，暂时无法更正的，按照原资料填写入库。

### 73.批准面积、证号等重点信息不完善的历史档案如何整合？

采用外业核实、入户调查的方法，对相关数据进行补录补测后入库，并备注数据获取方式和时间。

### 74.集体建设用地土地使用期限届满且未续期，或有原始登记档案但现状为空地或房屋坍塌的，是否需要存量登记数据整合？

需要整合。

### 75.现行存量数据质检软件版本是否适用于宅基地和集体建设用地确权登记数据？

现行存量数据质检软件版本适用于宅基地和集体建设用地确权登记数据。需要说明的是，数据质检软件是对数据质量的全面“体检”，对数据的不完善进行提示，以便对本地数据质量状况进行全面、准确的了解，并辅助完善数据成果。

### 76.数据汇交和数据实时上传有什么不同？

数据汇交通过离线方式进行。按照《不动产登记存量数据成果汇交规范（试用）》规定的数据库内容和格式等要求，从本地不动产登记数据库中导出至相应存储介质，离线汇交至部级和省级信息管理基础平台。

数据实时上传通过在线方式进行。各地不动产登记机构在日常登记业务中，通过不动产登记统一接入系统，在每一笔登记业务登簿的同时实时上传省级和国家级信息基础平台。

#### **77.如何把握农村不动产登记成果汇交的时间要求？**

总体要求是 2021 年底前完成全国所有县（市、区）整合汇交工作。由于各地基础条件不同，工作进度不一，省级应把数据汇交时间要求落实到各县（市、区），先完成的县（市、区）先汇交，统筹进度，确保 2021 年底前完成汇交任务，避免到最后“扎堆”汇交。