

广东省国土资源厅
广东省财政厅
广东省住房和城乡建设厅文件
广东省农业厅
广东省林业厅

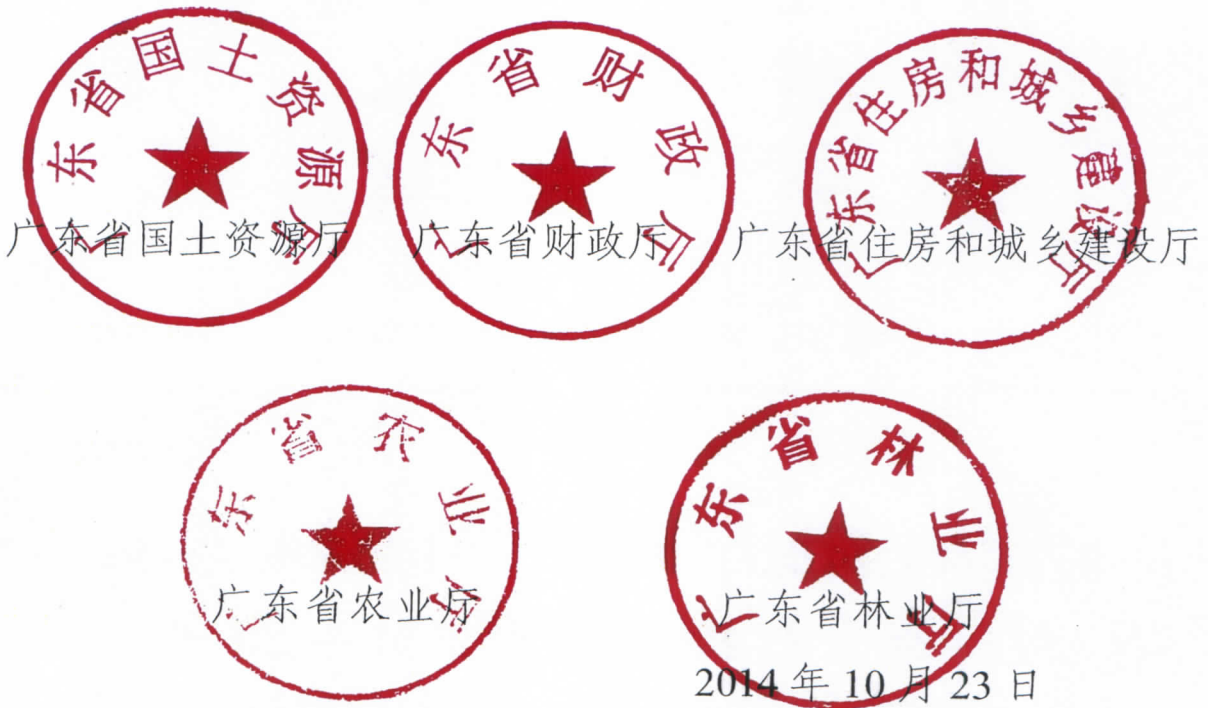
粤国土资地籍发〔2014〕294号

广东省国土资源厅 财政厅 住房和城乡建设厅
农业厅 林业厅转发《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》

各地级以上市国土资源局（国土资源行政主管部门）、财政局、住房城乡建设局（建委）、农业局、林业主管部门，顺德区国土城建和水利局、财税局、农业局：

现将《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)转发给你们，请认真贯彻执行。



公开方式：主动公开

广东省国土资源厅办公室

2014年11月12日印发

排印：钟婉怡

校对：叶 勋

共印 145 份

国土资源部
财政部
住房和城乡建设部
农业部
国家林业局
文件

国土资发〔2014〕101号

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

各省、自治区、直辖市及副省级城市国土资源主管部门、财政厅
(局)、住房城乡建设厅(建委、建交委)、农业(农牧、农村经

济)厅(局、委、办),林业厅(局)、新疆生产建设兵团国土资源局、财务局、建设局、农业局、林业局,解放军土地管理局:

为落实十八届三中全会关于“赋予农民更多财产权利,保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度;建立城乡统一的建设用地市场,在符合规划和用途管制前提下,允许集体经营性建设用地实行与国有土地同等入市、同权同价”改革精神,认真贯彻《关于全面深化农村改革 加快推进农业现代化的若干意见》(中发〔2014〕1号)和《2014年政府工作报告》,结合国家建立和实施不动产统一登记制度的有关要求,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,现将有关事项通知如下:

一、结合新形势,充分认识宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的重要意义

(一)加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证是维护农民合法权益,促进农村社会和谐稳定的重要措施。宅基地和集体建设用地使用权是农民及农民集体重要的财产权利,直接关系到每个农户的切身利益,通过宅基地和集体建设用地确权登记发证,依法确认农民的宅基地和集体建设用地使用

权，可以有效解决土地权属纠纷，化解农村社会矛盾，为农民维护土地权益提供有效保障，从而进一步夯实农业农村发展基础，促进农村社会秩序的稳定与和谐。

（二）宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证是深化农村改革，促进城乡统筹发展的产权基础。通过加快推进宅基地和集体建设用地确权登记发证，使农民享有的宅基地和集体建设用地使用权依法得到法律的确认和保护，是改革完善宅基地制度，实行集体经营性建设用地与国有土地同等入市、同权同价，建立城乡统一的建设用地市场等农村改革的基础和前提，也为下一步赋予农民更多财产权利，促进城乡统筹发展提供了产权基础和法律依据。

（三）宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证是建立实施不动产统一登记制度的基本内容。党的十八届二中全会和十二届全国人大一次会议审议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》明确建立不动产统一登记制度，为避免增加群众负担，减少重复建设和资金浪费，在宅基地和集体建设用地使用权登记发证工作中将农房等集体建设用地上建筑物、构筑物一并纳入，有助于建立健全不动产登记制度，形成覆盖城乡房地一体的不动产登

记体系，进一步提高政府行政效能和监管水平。

二、因地制宜，全面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

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筑物、构筑物纳入工作范围，建立健全不动产统一登记制度，实现统一调查、统一确权登记、统一发证，力争尽快完成房地一体的全国农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作。

(一) 全面加快农村地籍调查，统筹推进农房等集体建设用地上的建筑物、构筑物补充调查工作。各地要以服务和支撑登记发证工作为切入点，兼顾集体建设用地流转、改革完善宅基地制度等土地制度改革、不动产统一登记建设的实际需要，按照《农村地籍和房屋调查技术方案（试行）》（见附件）的要求，积极稳妥推进本地区的农村地籍调查工作，并将农房等集体建设用地上的建筑物、构筑物纳入工作范围。

各地要统筹考虑基础条件、工作需求和经济技术可行性，避免重复投入，因事、因地、因物，审慎科学地选择符合本地区实

实际的调查方法。可按照“百衲衣”的方式，同一地区内采用多种不同调查方法开展工作，以满足登记发证工作的基本需要。

（二）制定和完善宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证相关政策。各地要认真研究分析当前工作存在的问题，全面总结行之有效的经验和做法，在国土资发〔2011〕60号、国土资发〔2011〕178号及国家有关要求的基础上，根据本地实际，进一步细化农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证的政策，积极探索，勇于突破，尽快出台或完善有关政策或指导意见，为推进工作提供政策支撑。

各地在制定政策或指导意见时，应以化解矛盾、应发尽发为原则，要坚持农村违法宅基地和集体建设用地必须依法补办用地批准手续后，方可进行登记发证。在权属调查和纠纷处理工作中，要充分发挥基层群众自治组织和农村集体经济组织的作用，建立健全农村土地权属纠纷调处工作机制，在登记发证工作中注重保护农村妇女土地权益，切实保护群众合法权益。

（三）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。各地要按照不动产统一登记制度建设和宅基地制度

改革的要求，全面落实宅基地、集体建设用地使用权以及农房等集体建设用地上建筑物、构筑物确权登记发证工作，做到应发尽发。要从工作现状出发，尽快制定或调整工作计划，将农房等集体建设用地上建筑物、构筑物纳入工作范围，按年度细化工作目标、任务和措施，明确完成时限。在完成农村地籍调查和农房调查的基础上，省级国土资源主管部门要尽量选择房地合一的地区开展房地一体的登记发证试点，为全面铺开工作积累经验。

计划在2014年底完成宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证的省（区、市），应根据实际情况尽快调整工作计划，增加农房调查等工作任务，并制定补充调查方案；做出新的调整，增加农房等集体建设用地上建筑物、构筑物可能造成不利影响的，今年可以先按原计划继续推进，今后再逐步开展补充调查，或结合日常变更登记逐步补充完善房屋及附属设施信息。各省（区、市）应按照工作计划，积极推进确权登记发证工作，本级财政给予必要的支持。

（四）进一步加强登记规范化和信息化建设。已完成宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的省份，要进一步规范已有登

记成果，提高成果质量。各地要继续推进农村集体土地登记信息化数据库建设，逐步建立数据库共享机制，实现数据实时更新，在满足现有工作需求基础上，统筹考虑与不动产统一登记制度信息化建设的衔接，实现登记发证成果的数字化管理和信息化应用。

三、采取有效措施，切实保障宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证顺利进行

(一) 加强组织领导。地方各级集体土地确权登记发证领导小组办公室继续负责本地区确权登记发证工作的组织和实施。根据《国务院办公厅关于落实中共中央国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见有关政策措施分工的通知》（国办函〔2014〕31号）要求，相应增加或调整领导小组成员单位。依靠各级党委、政府，特别是市（县）党委、政府强有力的组织、协调和保障，各级国土资源部门要牵头负责，与同级财政、住建、农业、林业部门密切合作，确保宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作积极稳妥、规范有序推进。严格执行已有工作机制和制度，认真落实月报季报等有关制度。省级国土资源主管部门要在2014年8月31日前将相关工作计划报国土资源部备案。

(二) 切实保障经费落实。相关地方政府要按照 2013 年、2014 年中发 1 号文件要求将确权登记颁证工作经费纳入财政预算，切实保障工作开展。

(三) 加强正面宣传引导。各地应结合建立和实施不动产统一登记制度建设的要求，通过报纸、电视、广播、网络等媒体，加强宣传宅基地和集体建设用地使用权及农房等集体建设用地上建筑物、构筑物确权登记发证工作的重要意义、工作目标和法律政策，争取广大农民群众和社会各界的理解支持，创造良好的舆论环境和工作氛围。

(四) 加强督促指导及验收。全国加快推进农村集体土地确权登记发证工作领导小组办公室将继续实行“一省一策”、“分片包干”、“定期上报”等工作制度，加强督促检查，对工作进度缓慢、工作质量不高的地区，进行重点督导。省级国土资源主管部门应在本省（区、市）基本完成宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的基础上，对尚未完成工作任务的地区，进一步加强督促和指导，集中研究解决难题，限时完成工作目标，同时组织好验收总结，切实保证工作成果质量。

附件：《农村地籍和房屋调查技术方案（试行）》



附件

农村地籍和房屋调查技术方案

(试 行)

为深入贯彻《中共中央国务院关于加快发展现代农业 进一步增强农村发展活力的若干意见》(中发〔2013〕1号),切实落实《国土资源部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)要求,进一步积极稳妥、规范、有序地推进农村地籍调查工作,全力保障农村宅基地和集体建设用地确权登记发证工作顺利进行,制定本技术方案。

一、工作目标

全面查清农村范围内包括宅基地、集体建设用地等每一宗土地的权属、位置、界址、面积、用途、地上房屋等建筑物、构筑物的基本情况,为农村集体土地确权登记发证工作提供基础资料,为实施不动产统一登记奠定基础。

二、工作任务

紧密围绕农村集体土地确权登记发证,依据《地籍调查规程》等要求,以“权属合法、界址清楚、面积准确”为原则,重点完成农村范围内宅基地、集体建设用地的权属调查和地籍测量,同步开展地上房屋及其附属设施的调查工作,建立农村地籍

调查数据库，并通过农村日常地籍调查、土地登记等工作，保持调查成果的现势性，满足国土资源管理及经济社会发展的需要。农村范围内国有土地、地上房屋及附属设施可参照本技术方案执行。

(一) 宅基地和集体建设用地调查。以集体土地所有权成果为基础，调查农村范围内的宅基地、集体建设用地的权属状况，获取每宗宅基地和集体建设用地权属、位置、用途等信息，测量宅基地和集体建设用地的地籍要素，填写地籍调查表，测绘地籍图，制作宗地图。

(二) 农村房屋调查。在开展宅基地和集体建设用地调查的同时，调查地上房屋产权状况，测量房屋的房角点和房屋边长，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，实现农村房、地调查的同步开展和调查成果的统一管理。

(三) 农村地籍调查数据库建设。充分利用已有的软、硬件平台，参照城镇地籍数据库建设的相关技术规范，建设农村地籍调查数据库，实现对农村地籍调查成果的图形、属性、档案等信息的一体化存储、管理与应用。

三、技术路线与方法

(一) 主要技术依据。

《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2007)

《地籍调查规程》(TD/T 1001—2012)

《房产测量规范》(GB/T 17986.1—2000)

《城镇地籍数据库标准》(TD/T 1015—2007)

(二) 技术路线。

以满足农村集体土地确权登记发证工作为出发点，立足于已有的工作基础，严格依据国家有关调查规程和标准，借助航天航空遥感、地理信息系统、卫星定位和数据库等技术手段，充分利用已有土地调查成果和登记成果，通过外业调查、复核审查、内业建库，完成宅基地和集体建设用地及房屋等地上建筑物和构筑物的权属调查和地籍测量等工作，为农村集体土地确权登记发证提供依据。

(三) 调查方法。

农村地籍调查方法的选择要充分兼顾宅基地管理制度改革、集体建设用地入市等农村土地制度改革的迫切需要，以充分保护土地权益、维护交易安全为基础，统筹考虑基础条件、工作需求和经济技术可行性，避免重复投入，因事、因地、因物，审慎科学地选择符合本地区实际的调查方法。原则上，同一地区内可以采用多种调查方法共同开展调查工作。对于调查精度影响土地产权人切身利益的，可采用解析法或部分解析法，确保权属清晰，面积准确，以保障土地权益，维护交易安全，如集体建设用地流转试点、征地拆迁地区等；对于偏远地区或分散、独立的宅基地和集体建设用地，或不动产生命周期较短，建筑物、构筑物更新速度较快，且调查精度不影响权利人切身利益的，可采用更为简便易行的调查方法，在做好指界工作基础上，在确保宗地界址清

楚、空间相对位置关系明确的前提下，实地丈量界址边长，计算宗地面积，以尽快完成调查工作，避免不必要的浪费，如按户补偿的增减挂钩拆旧地区等。

四、工作程序和内容

农村地籍调查工作主要包括：准备工作、权属调查、地籍测量、房屋调查和成果归档与建库等内容。

（一）准备工作。

准备工作主要包括组织准备、宣传发动、资料收集、技术设计、表册与工具器材准备、队伍落实和人员培训等。各地应围绕集体土地使用权确权登记发证工作目标，统一部署，同步开展。调查前，应系统收集整理土地及房屋权属来源资料，开展实地踏勘、资料分析等，并结合地方工作基础，做好技术设计，准备调查所需的表册与工具器材，落实调查人员和队伍。权属调查应由县（市、区）国土部门组织，发挥乡镇政府、国土所和农村集体经济组织、村民自治组织等基层力量，共同配合完成，也可选择专业队伍、聘任农村集体经济组织负责人、村民委员会成员或村民代表参与权属调查。地籍测量可根据需要由专业作业单位协助完成。

（二）权属调查。

权属调查是地籍调查的核心，是保障土地确权登记发证的关键。权属调查主要包括：核实宗地的权属情况，实地指界，丈量界址边长及相关距离，绘制宗地草图，填写地籍调查表。

1. 制作工作底图。选用大比例尺（1：500～1：2000）的地形图、正射影像图或已有地籍图作为基础图件，充分采用集体土地所有权登记发证已形成的地籍区、地籍子区界线和集体土地所有权界线，并标注乡镇、村、村民小组及重要地物的名称。参考已有的地籍调查、土地登记等资料，会同农村集体经济组织负责人、村民委员会成员或村民代表，在工作底图上划分宗地，并预编宗地号。对新型农村社区或搬迁上楼等无法确定独立使用面积的，可定为共用宗。

2. 权属状况调查。借助工作底图，结合现场核实，调查每宗地的土地坐落与四至；调查核实权利人的姓名或者名称、单位性质、行业代码、组织机构代码、法定代表人（或负责人）姓名及其身份证明、代理人姓名及其身份证明等，对于宅基地调查，除了调查记录土地权利人的情况外，还应调查权利人家庭成员情况，复印权利人家庭户口簿等资料，对无权属来源的集体建设用地，根据实际情况调查记录实际使用人；调查核实宗地的土地权属来源资料，确定土地权属性质、土地使用权类型、使用期限等，以及宗地是否有抵押权、地役权等他项权利和共有情况；调查核实宗地批准用途和实际用途。

3. 界址调查。对土地权属来源资料齐全，界址明确，经实地核实界址无变化的宗地，无需重新开展界址调查；对土地权属来源资料中的界址不明确的宗地，以及界址与实地不一致的宗地，需要现场指界；对于无土地权属资料的，根据法律法规及有

关政策规定，经核实为合法拥有或使用的土地，可根据双方协商，实际利用状况及地方习惯，经农村集体经济组织认可并公示无异议后，进行现场指界。实地指界前，通过送达指界通知书、公告、广播、电话等方式提前通知，确保土地权利人及相邻宗地权利人按时到现场指界。指界时，调查员、本宗地指界人及相邻宗地指界人同时到场，根据指界人指定的界址点，现场设置界标，确认界址线类型、位置；指界后，将实际用地界线和批准用地界线标绘到工作底图上，并在地籍调查表的权属调查记事栏中予以说明；实地丈量宗地的界址边长。同时，应丈量界址点与邻近地物的相关距离或条件距离。

4. 宗地草图绘制。根据权属状况调查信息、指界与界址点设置情况、界址边长及相关距离丈量结果、房屋调查情况，按概略比例尺绘制宗地草图。宗地草图必须现场绘制（可直接在地籍调查表上绘制，也可另附纸绘制），有基础图件资料的地区，可持打印的相关图件到现场，根据指界和丈量情况做好现场记录，形成宗地草图。

（三）地籍测量。

在权属调查结果的基础上，通过地籍测量准确获取界址点位置，并计算宗地面积。地籍测量包括控制测量、界址点测量、地籍图测绘和面积量算等。控制测量可根据需要确定是否开展，对于仅丈量界址边长不测量界址点坐标的地区，无需开展地籍控制测量。

界址点测量完成后，按照要求，测绘地籍图，编制宗地图。其中，对于不测量界址点坐标的地区，应依据权属调查结果，绘制宗地相对位置关系图，以满足登记发证的急需。由图解法测量获取的界址点坐标，不得用于放样确定实地界址点的精确位置，可利用宗地草图上实际丈量的界址边长，采用几何要素法计算宗地面积。

（四）房屋调查。

在农村地籍调查中，针对农村房屋实际情况，实地调查农村宅基地和农村集体建设用地上建筑物和构筑物的产权状况，结合地籍测量一并开展房屋测量。房屋调查要重点调查房屋的权利人、权属来源情况、建筑结构、建成年份、批准用途与实际用途、批准面积与实际面积等要素，形成房地一体的农村地籍调查成果。

对尚未开展农村地籍调查或有房地一体化调查需求的地区，可将农村房屋及附属设施的调查工作统一纳入农村地籍调查工作中。已经完成农村地籍调查或工作尚未完成但已全面部署推进的地区，可结合本地实际，或统一开展农村房屋及附属设施的补充调查，或待日后通过日常变更调查的方式逐步补充完善房屋及附属设施信息，逐步实现房、地调查成果的统一管理。其中，对已登记的房屋，只需要记录房屋登记的相关信息，无需重新开展调查。

1. 房屋产权状况调查。依据房屋产权人提供的准建证、村

镇规划选址意见书、乡村建设规划许可证，或房屋买卖、互换、赠与、受遗赠、继承、查封、抵押等其他房屋产权证明，记录产权人，并将产权证明留复印件或拍照留存。产权共有或有争议的，记录共有或争议情况。其中，对于在现行规划建设管理制度实施前建设的房屋，应提供村镇规划选址意见书等资料，对于实施之后建设的，应提供乡村建设规划许可证等资料。

依据《房产测量规范》的有关规定和要求，调查房产建筑结构、层数、建成年份、批准用途与实际用途，核对房产面积是否批建一致等；对村民整体搬迁上楼的，还应该调查记录房屋所在自然层次和房屋编号。对于农房中的一房多户，应现场确定房屋分户界址和权属情况，需要现场指界的，应经房屋产权人现场指界，明确界址并现场确认签字。房屋产权状况调查形成的结果可记录在地籍调查表的“权属调查记事”栏内。

2. 房屋测量。房脚点测量宜采取与宗地界址点测量同样的技术方法，一并开展。房屋边长丈量在宗地的界址边长丈量时一并开展，对确实无法丈量房屋边长时，应丈量至少两条房脚点与界址点或房脚点与邻近地物的相关距离，便于间接解算房屋边长和求解房屋面积。对于新型农村社区或搬迁上楼等高层多户的，可参照《房产测量规范》开展房屋测量。对于已有户型图的，可通过核实户型图获取房屋内部边长，对于没有户型图的，需实地测量房屋内部边长。

3. 面积量算。依据实地丈量的房屋边长计算房屋占地面积，

结合房屋层数计算房屋建筑面积。对于高层多户，有户型图的，可通过实地丈量的房屋边长和核实户型图获取的房屋内部边长计算房屋建筑面积和套内面积，无户型图的，需要实地丈量的房屋边长和实地测量房屋内部边长计算房屋建筑面积和套内面积。

4. 调查结果记录。一是要将房屋权属状况信息和房屋测量结果记载在地籍调查表中；二是要在宗地草图中标识房屋，并标注房屋边长，房屋的楼层、结构以及争议情况等信息；三是要在地籍图的测绘中将房屋要素纳入；四是成果资料的整理归档以及数据库的建设都要将房屋调查的信息包含在内。

（五）资料整理归档与数据库建设。

调查工作完成后，应按照数据库标准，建立地籍数据库，并由县级国土资源主管部门及时组织对地籍调查成果进行验收。调查成果主要包括地籍调查表、宗地图、地籍图、农村地调查总结报告以及地籍数据库等。验收通过后，要及时将调查成果和资料整理归档，并结合土地登记等日常业务做好更新维护。

公开方式：主动公开

国土资源部办公厅

2014年8月4日印制
